

国際連合及び専門機関における 内部規則の制定

篠原 梓

序

国際機構の成立後50年以上の歴史が重ねられたが、国際機構の他の分野の研究の著しい発展に比べて、内部規則を中心とする内部法についての研究はかなり立遅れていると言えよう。⁽¹⁾その理由としては次の2つのことが挙げられる。まず第1に、内部規則とは個々の国際機構の目的である実質的分野において加盟国を拘束するものではなく、機構の内部関係に適用される規則であることが指摘される。たとえば職員規則を例にとると、これは機構とその職員たる個人との関係を規律するものであり、国家間関係の規律を原則とする国際法の範囲に含まれるか否かが問題となる。ここで内部規則の法的性格が問われると同時に、個人の法主体性を認めない国家間関係法としての古典的な国際法ではカバーしきれない領域を正しく位置づけることが要請されてくるのである。次に第2の理由として、内部規則が国際機構の行政的活動を規律するものであるために、国際法学の対象にはなりにくい事実が指摘しうる。クンツ (Kunz) は内部規則を国内行政機関の *administrative ordinance* の如く捉え、マール (Merle) も同様に内部規則の制定を立法権 (*le pouvoir législatif*) に対する行政機関の規則制定権 (*le pouvoir réglementaire*) に基づくとしている。⁽²⁾しかし立法機関と行政機関の分化が認められない国際社会において、このような区別が法的意味を持つか否かは疑問であろう。⁽³⁾又内部規則を国際行政法とする意見もあり、いずれにしても第1の理由と同様内部規則が国際法に含まれるのか問題となってくる。⁽⁴⁾

他方、内部規則は国際機構の業務上必要不可欠であるばかりでなく、国際機構の行政裁判所によって適用されている。1929年国際連盟行政裁判所がその判決で、内部規則の適用を承認すると、これに呼応するかのようになり、1931年にはフランスとイタリアの国内裁判所が国際機構の職員の提訴に対して、国内裁判所の管轄権を否認する判決を出している。現在は国際連合・国際労働機関の行政裁判所を中心として、憲章規定や内部規則等を一体化した法としての内部法が適用され、このような実行は国際司法裁判所によっても、1954年の国際連合行政裁判所が下した補償裁定の効果事件(以下補償裁定事件とする)・1956年のユネスコに対する苦情についての国際労働機関行政裁判所の判決事件(以下ILO行政裁判所事件とする)に対する勧告的意見において承認されている。従って内部規則が国際機構内部で実体的に機能し、又行政裁判所により具体的な紛争に適用されていることは明らかである。しかし行政裁判所が国際法を適用する国際裁判所であるかという問題があり、このことは再び内部規則の法的性格・個人の国際法主体性の問題と関ってくるのである。

ここではまず内部規則の定義・内容、制定根拠、制定プロセスについて検討を加えた後、内部規則の法的性格について考察していく。又国際機構としては、現在のところ準普遍的な国々の参加をみる国際連合及びその専門機関を対象とすることとした。欧州共同体についての研究もかなりみられるが、地域・構成につき限定的な機構であること、及び制定と同時に加盟国の国内法上の効力を持ち直接的に適用される規則の制度が存在する等特別な考慮が必要であるため、本稿の範囲からは除外している。

I 内部規則の定義・内容

内部規則の定義として確立したものは現在までのところ存在していない。そこでmaterial sourceとして挙げられているものから検討してい

くことにする。まず第1は機構の設立条約規定が直接に内部機関の任務・権限の配分・表決規則等について定めている場合が挙げられる。これらの規定は直接内部的に適用される規則であると同時に加盟国の合意に基づく条約規範であり、その法的性格は確立している。更に本稿の目的である機構の一方的制定という行為の対象とはなっていないため、ここでは考察から除外する。第2に機構が締結する条約の規定が挙げられる。通常この種の条約は機構の対外関係を規律するために締結されるのであるが、その規定は内部関係においても大きな影響を持つと指摘されている⁽⁵⁾。これも第1の場合と同様機構と国又は他の機構との間の合意であり、条約規範であるとともに一方的制定の対象とはならないことから除外することになる。第3は、総会・理事会・委員会等の機構の合議機関の決議により制定される内部機能に関連して一般的に適用される規則である。これらの規則が内部規則に含まれる点で学説は一致していることから、問題なくここでの検討の対象になると言えよう。第4は、事務局の長等が制定する施行細則等の行政的命令で、具体的には通達・指示・命令・回書等の名称で呼ばれているものである。これらは第3の規則と比較すると合議によらずに制定されることと、事務局の下部機関や職員のみを拘束することから、規範性よりも命令としての行政的性格が優先されると考えられる。しかも制定は第3の規則が明示的に授權を行っている場合に限定されることから、これを内部規則に含めるよりはその実施のための行動として、内部規則の下位に位置づけるのが適当と言える。最後に対外的作用を持つが直接に加盟国を拘束し直ちに国内法上の効力を発生するところの、機構の合議機関の決議により制定される規則を内部規則とみなす意見がある⁽⁶⁾。この規則の制定は現在のところ欧州共同体のみにもみられる制度であるため、やはりここでの考察の対象とはならない。従って内部規則の定義としては、第3の総会・理事会・委員会等の機構の合議機関の決議により制定される内部機能に関連して一般的に適用される規則というものを、本稿の目的に限定して採用することとする。

次に内部規則の具体的内容の検討に入るが、表Ⅰに掲げた規則の制定が国際連合及び多数の専門機関の設立条約規定に明示されている。まずほぼ普遍的にみられるのが、総会・理事会・委員会等の合議機関の議事手続規則であり、次に職員規則が多くみられる。又総会・理事会による下部機関の設置決議は、通常下部機関の構成・目的・任務・手続等に関する規則が伴うところから、規則制定に相当することになる。⁽⁷⁾ 財政又は会計規則の制定の明示はそう多くはないが、これと関連して財政上の決議(予算の承認・分担金の割当等)の採択についてはほぼ全ての機構が設立条約規定を設けている。財政決議は行政上の決定として定義にある一般的規則とは異なるが、しかし会計年度として定められた期間にわたって機構の機関や加盟国を拘束するところから、内部規則に含める意見もみられる。⁽⁸⁾ この他事務規則・国際会議召集規則・条約準備規則等が設立条約上明示されている。又金融機関の設立条約は、内部規則の制定について表Ⅱの如くほぼ同内容の明示規定を設けている。この中で、最初の業務上必要な規則の制定についての規定は、包括的な一般規定であり、後に明記された規則に含まれない内部規則は、この規定により制定しうる権限が総務会に与えられている。最後に表に掲げられていない万国郵便連合と国際電気通信連合の場合は、両機関が19世紀の国際行政連合から発展してきた歴史的影響のもとに、長い間総会が個別の国際会議を構成してきた。そして内部規則は *Règlement d'exécution* として総会毎に更新される設立条約に付属していたが、次の総会はこれに拘束されることはなく自由に変更することが可能であった。このような伝統のもとに、両機関の内部規則は未だ設立条約の付属書という形をとっているのである。⁽⁹⁾

以上が設立条約上制定を明記されている内部規則であるが、国際連合及び専門機関が制定する内部規則はこれに限定されてはいない。例えば表Ⅰで国際労働機関の総会の場合、議事手続規則の制定についても下部機関の設置についても明示規定は存在しないが、総会は実際に *Standing*

表 I 内部規則の制定に関する設立条約規定

	議事手続規則			下部機関の設置		職員規則	事務規則	財政(会計)規則	国際会議召集規則	条約準備規則	その他
	総会	理事会	委員会	総会・理事会	理事会						
UN	21条 72条1項 90条1項	30条 62条4項		29条 68条	22条	101条1項			62条4項		7条2項(補助機関の設置) ICJ規程30条1項(裁判所規則)
ILO		7条3項	38条2項			9条1項				14条2項	15条2項(総会の議事日程規則)
UNESCO	4条10項	5条7項		4条11項					4条3項		13条2項(憲章改正手続規則)
WHO	17条	27条	49条	16条e項		35条					
WMO		8条d項(一般規則)				8条d項		8条d項			
FAO	4条2項	5条4項	6条3項	6条1項		8条1項		4条2項		14条4項	5条1項(理事国の任期・条件規則) 13条4項(個人・国内機関との協力規則)
IAEA	5条C項	6条H項				7条E項	7条B項	14条G項			5条E項8(任意提出の受納規則)
IMCO	16条b項	20条a項	31条	16条c項							
ICAO	49条d項	54条c項		49条d項		58条					

表 II 金融機関の内部規則の制定に関する設立条約規定

	議事手続規則		総務会の会合なくして議決する手続規則		理事会の非代表国の会議出席規則		強制的脱退の措置に先立つ表明の手続規則
	業務上必要な規則	理事選出規則	総務会の会合なくして議決する手続規則	理事会の非代表国の会議出席規則	12条3項i	15条2項c	
IMF	12条2項g	12条3項d			12条3項i		
IBRD	5条2項f		12条2項f		5条4項b		

Orders と呼ばれる議事手続規則を制定し、条約・勧告の適用のための委員会を下部機関として設置している。又国際連合では表 I に掲げられた規則の他に、行政裁判所規則・条約登録規則・本部規則・常設使節団規則・職員の年金規則・郵便行政規則・国連旗規則等が制定されている。このように設立条約に規定されていない内部規則の制定の根拠は何に求められるのであろうか、次に検討していくこととする。

II 内部規則制定の根拠

国際連合憲章第20条・第21条は以下の如く規定している。

第20条 総会は、その手続規則を採択する。……

第21条 総会は、その任務の遂行に必要と認める補助機関を設けることができる。

このような規定が設立条約中に設けられている場合（表 I・II 参照）は、その内部規則の制定の根拠は当該条項規定に求めることができる。すなわち国際機構を設立する原加盟国の、設立された機構の機関が内部規則を制定することに対する予めの同意として、設立条約中に明示されているのであり、又後から加入した加盟国の場合は既に制定された内部規則及び今後の制定に対する同意として、設立条約規定が内部規則の法的基礎を構成していると考えられる。

しかし設立条約に明記されていない国際連合の行政裁判所規則や郵便行政規則等の場合はどうなるのであろうか。この場合も設立条約は、そこに明記された機構の目的・任務を達成するために不可欠な権限を、条約中に規定は見出されなくとも、黙示的に機構に対して付与しているという黙示権限の法理により、内部規則制定の根拠は設立条約全体にあると考えられている。国際連合の設立後間もない1948年に国際司法裁判所は国際連合に勤務中被災した損害の賠償事件における勧告的意見で、

……国際法上機構は、憲章中にはっきりと述べられていないとしても、必然的推断によりその任務の遂行に不可欠なものとして機構に

付与される権限を有しているものとみなされるべきである。……⁹⁰
 として、憲章に明示規定がないにもかかわらず、国際連合がその職員に代わって国際請求を提起する権限を認めている。又1954年の補償裁定事件の勧告的意見ではより直接的に、

……本裁判所は、機構と職員との間で公平な裁断を下す行政裁判所を設ける権限は、事務局の能率的運営を確保し、最高水準の能率、能力及び誠実を確保するという至上の考慮を実現するために不可欠であったと認める。こうする能力は、憲章の真意の必然的推断によって生じる。……⁹¹

として、国際司法裁判所は国際連合が行政裁判所を設立する権限を認めることによって、憲章中に明記されていない行政裁判所規則を制定する根拠を承認していると考えられる。この場合の制定された内部規則の法的基礎はどのように説明されるのであろうか。デッター(Detter)はこのように黙示的に権限を与える同意を明示の同意とは区別して、abstract consent として捉えている。⁹²すなわち国際機構に加盟する際の加盟国の同意は、設立条約中に制定を明示されている内部規則に対する予めの同意に限定されず、黙示的な権限に基いて将来制定されうる内部規則に対する予めの同意をも包含した、非常に広範かつ抽象的な同意であることになる。

以上の設立条約中の明示規定にしても設立条約全体の黙示権限にしても、内部規則の制定の根拠は条約に基いているのであり、いずれの場合も内部規則の法的基礎は条約における同意に求められている。ところがこれとは異なる見解もみられる。国際連盟の発足に当って理事会は、連盟規約に明示の規定がないにもかかわらず自ら議事手続規則を制定したが、その制定の根拠は設立条約ではなく国際慣行に求められている。⁹³何故なら議事手続規則の制定は国際機構の合議機関において初めてみられる現象ではなく、19世紀以前の国際会議から継続して行われてきているのであり、⁹⁴国際会議は条約に従って召集されるものではないため、国

際機構の場合とは異り、これに先行する条約は存在しないのが通例である。従って議事手続規則の制定の根拠は条約ではなく、国際会議の慣行に求めざるをえないことになる。国際機構はこのような国際会議からの歴史的伝統を受継いでいるので、アンチロッチ (Anzilotti) も、内部規則の制定の根拠を必ずしも設立条約のみには求めず、国際機構の機関がそれに従って運営されなければならない規範の決定に関する自決権 (le pouvoir d'auto-détermination) としてより一般化された権限の独立した存在を承認している。⁴⁵そしてカイエール (Cahier) はこれを慣習法に基くものとして、国際機構に内部規則を制定する権限が一般的に認められていると考えている。⁴⁶これらの見解は、内部規則制定の根拠を条約に求めるのではなく、国際慣行又は慣習法上の国際機構の権限に基くものとしている。しかし国際機構の成立以前から慣習法上確立していたと考えられる議事手続規則の制定を除いては、国際機構に内部規則を制定する権限を与えるような慣習法の存在が既に確認されているとは言い難い。⁴⁷議事手続規則の制定については、国際機構の成立後の国際会議における実行からみても慣習法の存在は確認され、例えば国際労働機関の総会が設立条約上明示規定がないにもかかわらず、先に述べた Standing Orders を制定した根拠を慣習法に求めるのは可能であろう。他方国際連合の設立後既に40年に近い年月が経過しようとしているが、その間の各機構の実行において、設立条約規定とは異なる慣行の形成もみられる。⁴⁸従って内部規則の制定についても、設立条約によって与えられた枠組は存続するものとしても、今後の実行による慣行の形成という要素が制定の根拠を考察する上で重要な意味を持つ可能性はあると考えられる。

Ⅲ 内部規則の制定プロセス

A (採択) 内部規則は総会・理事会・委員会等の機構の合議機関において、決議として多数の賛成により採択されることが、国際連合及び専門機関について一般的に認められる。採択条件は、設立条約に明記されて

いる制定機関の表決規則に従うが、通常の場合は手続事項として単純多数決が採用されている。しかし教育科学文化機関(ユネスコ)憲章第13条第2項に規定されている憲章改正手続規則の制定には、憲章の改正決議に要求されている条件と同じ、三分の二多数決が採用されている。又予算の承認等の財政上の決議は、重要問題として同じく三分の二多数決が採用されることがほとんどである。¹⁹

B〈発効〉内部規則は採択されると直ちに発行し、条約締結の場合の批准のような後からの同意が発効の要件となることはない。又加盟国や機関が留保を行うことは許されていない。

C〈拘束力〉内部規則は発効すると、機構・機関・加盟国・職員等を拘束することになる。ただし全ての内部規則がこのように一般的な拘束力を持つのではなく、個々の内部規則の性格・内容によって拘束力の対象は異っているので、個別に検討を加えていくことが必要である。まず職員規則は機構と職員との関係を規律する規則なので、拘束力は機構及びその機関と職員に対して生じ、加盟国には直接及ぶことはないと言える。行政裁判所規則・職員の年金規則もこのようなタイプに属すると考えられる。次に議事手続規則の場合は、当該機関及び議事に参加する加盟国を拘束するが、機構全体や個々の職員に直接拘束力が及ぶとは考え難い。そして加盟国は規則の適用により発言を許されなかったり発言時間を制限される等、その権利に直接の影響を受けるものの、このような拘束力についてはより詳細な吟味を要する。高野教授は内部規則の加盟国に対する拘束力について、「加盟国の存在は機構に没入しているものと考えられ、機構独自の存在に対置され、そこに機能的・実質的な緊張関係が伴うことは、原則的にないと考えられる」と述べている。²⁰すなわち主権国家として機構の外に独立して存在する加盟国と、機構の構成員として内部的に存在する加盟国と、加盟国の性格を区別することが可能であり、内部規則は後者の性格としての加盟国を拘束することはあっても、前者の対外的な存在としての加盟国の権利・義務に直接影響を持つことはな

いと考えられるのである。²¹⁾従って議事手続規則の加盟国に対する拘束力は、機構の構成員としての加盟国に対する対内的な形態に限定されると言えるが、同様の拘束力は常設使節団規則・条約登録規則についてもみられる。しかし機構とその機関及び加盟国を拘束する財政(会計)規則そして財政上の決議の場合には、拘束力についての加盟国の性格上の区別がどこまで維持できるか疑問である。例えば分担金の支払いという具体的行動においては、機構の構成員としての存在と主権国家としての存在は結局同一に帰し、機構と加盟国との間に実質的な緊張関係が生じる可能性はあるとみられる。²²⁾すなわち機構の経費について財政上の義務を負うのは構成員としての加盟国であるとしても、分担金を支払うことにより実際にこの義務を履行するのは主権国家としての加盟国であり、この場合拘束力は主権国家として機構の外に独立して存在する加盟国に対しても生じると考えられるのである。その他の事務規則・国際会議準備規則・条約準備規則・本部規則・郵便行政規則等は機構内の行政的な事務能率を高めるために制定されているものであるため、その拘束力は主として機構の機関に及び、必要な範囲内で加盟国や職員も拘束されるとみられる。

IV 内部規則の法的性格

内部規則の法的性格について、国際連合及び専門機関が決議等の形で主体的な判断を下した例はみられない。一般に加盟国は機構の内部規則の制定に対して非常に寛大であり、制定された内部規則の有効性を争う議論等が機構の場で行われることもほとんどなかった。²³⁾従ってここではまず内部規則の法的性格を決定する上で有効ないくつかの判例を紹介し、次に学説を検討していくことにする。

まず内部規則が国内法体系に属さないことは、多くの国内裁判所が機構の職員からの提訴に対して管轄権を否認している事実から明らかであろう。他方内部規則が国際法に含まれるという判決は、主としてフラン

スの裁判所によって、Adrien事件・Chemidlin事件等において下されている。⁶⁶しかしイタリアの裁判所はProfili事件において、国際機構の内部問題についての機構の自決権又は独立原則を承認したため、以後のイタリアの判決では内部規則が機構毎に独立した法体系を形成するものとされてきた。⁶⁷このように国内裁判所の判例は、内部規則が国内法ではないという点では一致しているものの、国際法であるのか否かという問題に対しては確定的な解答を与えていない。他の多くの国際裁判所や国内裁判所の判決においても、内部規則は国際機構の内部法に属すると言われるだけで、内部法の法的性格までは吟味されていない。このことは1929年国際連盟の行政裁判所が内部規則の適用を承認して以来、国際機構とその職員の間紛争を解決してきた行政裁判所についても言えることで、行政裁判所は内部規則の法的性格という高度に技術的な問題は避けてきたと考えられる。⁶⁸しかしこのような行政裁判所の態度は理由のあることで、内部規則の法的性格の決定は行政裁判所自身の法的地位の確定と密接に関わるからである。行政裁判所は通常国際裁判所と比較すると次の3点において相違があると考えられている。まず第1は国家間の条約ではなく国際機構の内部規則により設立されていること、第2は提訴が認められるのが国家や国際機構ではなく機構の職員等の個人を中心としていること、そして第3は適用されている法規が一般国際法というよりは内部規則を含む内部法が中心となっていることである。⁶⁹国際司法裁判所は行政裁判所の法的地位について、1954年の補償裁定事件における勧告的意見では、

……総会によって設立され、特別の規程に則りかつ国際連合の組織された法体系の枠内で機能し、職員と事務総長によって代表される国際連合との間の内部的紛争をもっぱら処理する常設的な裁判所…⁷⁰

であるとして、むしろ国際裁判所との相違を強調しているが、1956年のILO行政裁判所事件では、

……本裁判所は、行政裁判所が国際裁判所であることを否定するも

のではない。しかし行政裁判所に提起される問題は国家間の紛争ではない。……⁸⁹

という勧告的意見を与えている。従って判例が内部規則の法的性格について確定的な判断を下していないことと同様、行政裁判所の法的地位についても明確な解答は出ていないとみられる。すなわち判例から明らかになっているのは、内部規則が国内法体系に属さないということのみで、国際法に含まれるのか独立した法体系を形成するのかという問題は解決をみないまま残されている。

次に学説の検討に入るが、まず内部規則を国内法からも国際法からも独立した法体系を形成する独立した規範として性格づける主張がある。この説の積極的な根拠は、全ての組織は独自の自立した法体系を持つとする制度理論(*la théorie de l'institution*)にあるとみられる。⁹⁰カイエール(Cahier)はこの理論の適用を、国際機構が加盟国からは独立して独自の意思を決定する制度から正当化し、機構の内部的な法秩序が設立条約から独立して存在していると考えている。⁹¹又国際法を伝統的な国家間関係法として狭く捉える場合には、その主体は原則的には国家に限定され、国際機構とその職員との間を規律する規則を含む内部規則を、国際法規範とみなすことは不可能となる。ルテール(Reuter)は国家間関係を規律する法を機構とその職員との関係に適用しえない理由を、国際社会が統一的権力を欠く分権社会であるのに対して、機構と職員との関係は組織化された法体系に基くものであるところに求めている。⁹²そして彼はこの内部法体系は国際法よりは国内法体系に似ているとし、セイエステッド(Seyersted)も同様に、内部規則が立法により制定されること、ヒエラルキーを構成していること、国内公法上の一般原則が適用しうること等から国内法との相似を指摘している。⁹³フォクサネアヌ(Focsaneanu)はこれをより発展させて、国際社会の法体系を国際法と国際法主体の内部法とに分け、国際法主体の内部法が更に国内法と国際機構の内部法とに分けられるという独自の全法体系観を展開している。⁹⁴しか

しこの全法体系観が受入れ難いことは、国家が国際法成立の前提となっている実体的存在であるのに対して、国際機構は国際法たる条約により設立されている事実から明らかであろう。⁸⁹

他方内部規則を国際法規範とみなす多くの学者は、国際機構の設立条約と内部規則の関係を重視している。すなわちⅡ節において検討したように、内部規則の制定の根拠は設立条約規定にあり、国際法規範たる設立条約が内部規則の法的基礎を形成していることから、内部規則は国際法に含まれるとするのである。エル・エリアン (El Erian) は内部規則を独立させる説の便宜を認めながらも、それが内部規則の法的基礎が設立条約に見出される事実と反することから、内部規則を国際法の特殊な一部門とし、⁹⁰ クントツはこれを条約に法的基礎をおくことから条約規範の下位に属する国際法規範であるという性格づけを行っている。⁹¹ 又内部規則を国際法規範と認めない根拠の1つである国際法の主体性に関しては、個人は国際法の定立主体とはなりえないとしても、国際法により権利・義務を与えられることから、限定的に法人格を認めうるという立場がとられている。このことは1966年の国際人権規約等条約により直接に個人の行動が規律される事実にも認められ、客体としての個人の法人格が確立されつつあると言える。⁹² そうなれば職員規則が国際機構とその職員との関係を規律しているとしても、内部規則を国際法規範とみることの障害が何等存在しないことになり、従って内部規則を独立した規範体系とする根拠は弱められ、独立を承認する必然性は制度理論に求められるのみである。制度理論によると、いかなる institution も必ず固有の法 (le droit propre) を有し、institution の数と同じだけの法体系 (les systèmes juridiques) が存在することになるが、これを内部規則に適用すると、各国際機構の内部法秩序はそれぞれ独立しており、相互にいかなる関連も持ちえないと考えられる。しかし様々な国際機構の職員規則についての研究に基づいて、エイクハースト (Akehurst) は各機構の内部規則は非常に似通っており、実際に各行政裁判所は異なる機構

の行政裁判所の判決を先例として用いている事実を指摘している。⁹⁹すなわち異なる機構の内部規則は同一法体系に属するものの如く行政裁判所において扱われ、このことは各国際機構の内部規則をそれぞれ独立したものと捉える制度理論の適用の不適切を証明することに他ならない。以上の検討から、そして独立した内部法秩序の存在が事実上確認しえないことから、内部規則が国際法とは異なる法体系に属することを承認すべき積極的な根拠は否定され、内部規則は国際法規範とみなすことが最も妥当と考えられるのである。

内部規則の法的性格は国際法規範であるとして、それは国際法上いかなる地位を占めるのであろうか。アンチロッチは内部規則を機構の機関により得られる合意の特別な形式 (*une forme spéciale d'accord*) として条約規範に含め、¹⁰⁰先に述べた如くクンツも条約規範の下位に属する国際法規範であるとしている。何故なら内部規則を国際法規範とした根拠はその法的基礎が設立条約にあることであり、条約規範に基いて制定されたものであるから条約規範に含まれる、又はその下位に位置することになる。しかし制定行為それ自体は設立条約中の合意に基いているとしても、Ⅲ節でみた如く内部規則の効力の発生の仕方には合意に基づく条約締結行為のいかなる要素も発見しえない。すなわち内部規則の制定は立法原則が採用された国際法上特異な法生産行為であり、それが同意原則に基づく条約締結による法生産の結果として実現されうる二次的な法生産であるとしても、形式的にはともかく実体としては合意行為とは区別すべきだと考えられる。又議事手続規則の制定の根拠を慣習法に求めることも可能であり、そうする場合には国際法規範たる法的性格をいさきかも損うことなく設立条約の存在を排除し、条約規範であることは否定されると考えられる。¹⁰¹そしてエイクハーストは、異なる設立条約に基づく各機構の内部規則に非常に多くの共通点が見出される理由として、それらの間が法の一般原則によって結びつけられていることを指摘している。¹⁰²内部規則が条約規範であり、それぞれの設立条約に基づく

二次的な法生産の結果として個々に独立しているのであれば、そこに共通の要素はありえないことになり、行政裁判所の判決が異なる機構の内部規則や先例を援用することの意味は失われると言えよう。しかし現実には行政裁判所の判決を通じて内部規則の解釈は統一され、機構間の一般的慣行が形式されているのであり、このような内部規則の法の一般原則による発展は今後ますます重要になると考えられる。⁴³ 以上のように内部規則の制定は条約による機構の設立に伴って生じた現象であるとしても、その形式・発展は条約規範の枠内に止らず、慣習法・法の一般原則という他の国際法の法源の相互的作用を通じて実現していくと考えるのが適当であろう。従って内部規則は条約規範として特定されるべきではなく、伝統的な国家間関係法からの国際法の拡大現象を承認してはじめてその正しい国際法上の位置づけが可能となるのである。そしてデッター・スクビスツェフスキー (Skubiszewski) は、立法原則が採用されて機構の一時的な制定行為により生産された内部規則に、条約・慣習法・法の一般原則に次ぐ第4の法源としての可能性を見出し、国際法上独立した新しい地位を用意すべきことを示唆している。⁴⁴ この場合内部規則の第4の法源としての地位が確立されれば、内部規則の制定は設立条約による合意に基づく二次的な法生産であるとしても、国際立法の先駆的現象として非常に重要な意味を持つと考えられるのである。

V 結び

国際連合及び専門機関の内部規則の法的性格について学説上の統一はみられず、様々な観点からかなりの対立が認められている。その理由はⅡ節において述べた国際機構の内部規則又は内部法の定義が確立していないことが主要な原因となっていると考えられる。⁴⁵ 内部規則の中には非常に多岐にわたる内容のものが含まれていて、Ⅲ節においてみた如くその拘束力の対象もそれぞれに異っている。すなわち拘束力の対象として機構の機関や職員に及び、その間の関係を規律する職員規則や行政裁

判所規則に焦点を当てた場合には、国際法の主体の問題が大きな意味を持つが、加盟国を拘束する議事手続規則や財政規則に焦点を当てると、国際法の主体はほとんど問題とならず、むしろ拘束力の性質が重要になってくる。加盟国について対外的な主権国家としての存在と内部的な構成員としての存在とを区別して、後者にのみ拘束が生じるものとして拘束力の性質を限定することも、議事手続規則の場合は可能であっても、財政上の決議に基づく分担金の支払いという場面ではもはや内部的な問題に止めることは困難になってくる。同様のことは国際司法裁判所の裁判所規則についても言えることで、皆川教授は裁判所規則を「単純な内部規範ではなく、……一体として、国際訴訟活動の展開において、裁判所および当事国を拘束する国際手続規範を構成する」ものであるとしている。⁴⁰このように個々の内部規則はそれぞれに異なる内容・性格・拘束力を持つものであり、焦点を当てる対象・範囲により生じる問題も変わってくると言えよう。従って今後個々の内部規則についての詳細な研究が行われるとともに、それらを整理・分類することによる統合化を通じて、内部規則の定義を確立していくことが要請されるのである。

又内部規則の法的性格としては、国際法の拡大現象の中で国際法規範として捉えることが、多数の支持を得ているとみられる。その場合内部規則が条約・慣習法・法の一般原則に次ぐ第4の法源を構成するものと認められれば、当然国際立法の可能性が問題となってくる。第4の法源の確立と国際立法の実現は謂わば表裏関係にあるのであり、エイクハーストによるとここに更に国際法の主体の問題が付け加えられる。⁴¹すなわち、個人が国際法上の法人格を認められるとしても、それは法定立権能に欠ける客体としての法人格に限定されているのが現状であり、個人が法定立に参加しえないとすれば、彼等を規律する法の定立は彼等にとっては必然的に立法 (legislation) という性格を持つことになる。⁴²従って国際法の主体性の概念上の拡大は、国際立法の実現を促すとともに、国際法の法源の拡大をももたらす可能性があり、三者は密接な関連を持

ちながら国際法を発展させているとみられる。本稿で論じた国際連合及び専門機関における内部規則の制定は、少なくとも国際法を伝統的な国家間関係法から脱皮させる上で重要な役割を果たしていると考えられるし、今後国際法がより大きな構造転換を遂げる上でも、主要な契機を提供する可能性を持つものと、期待できるのである。

(1982年5月31日)

注

- (1) この分野の研究の主なものは、国際立法の観点からなされたものとして、Detter, *Law Making by International Organizations*, 1965: Skubiszewskiの一連の論文、又欧州共同体の加盟国内で直接に適用される規則に関連した論文として、Cahier, "Le Droit Interne des Organisations Internationales", *Revue Général de Droit International Public*, 1963: Balladore Pallieri, "Le Droit Interne des Organisations Internationales", *Recueil des Cours*, 1969 II, 国際機構の決議の効力からの研究は、Tammes, "Decisions of International Organs as a Source of International Law", *Recueil des Cours*, 1958 II 等がある。又、Focsaneanu, "Le Droit Interne de l'Organisation des Nations Unies", *Annuaire Français de Droit International*, vol. 3, 1957, は国際連合の内部規則の包括的な検討であり、Akehurst, *The Law Governing Employment in International Organizations*, 1967, は職員規則に関する詳細な研究と言える。国内の研究としては、桑原輝路「国際機構内部法の観念」『広島大学政経論叢』第26巻第5号: Hozumi Tanaka, "Internal Law of International Organizations — A Legal Analysis", 『明治大学法律論叢』第48巻第3号他等がある。
- (2) Kunz, "Experience and Techniques in International Administration", *The Changing Law of Nations*, 1968, p. 479: Merle, "Le Pouvoir Réglementaire des Institutions Internationales", *Annuaire Français de Droit International*, vol. 4, 1958, p. 343.
- (3) *Ibid.*, p. 432: Cahier, *op. cit.*, p. 590.
- (4) 例えばユネスコに対する苦情についての国際労働機関行政裁判所の判決に関する国際司法裁判所の勧告的意見におけるコルドバ(Cordova)判事の反対意見。*I. C. J. Reports*, 1956, pp. 165-6.
- (5) Cahier, *op. cit.*, p. 584.

- (6) *Ibid.*, pp. 591-600.
- (7) 1947年国際連合総会は下部機関として国際法委員会を設置する決議（決議 174 II）を採択したが、その中には全26カ条からなる国際法委員会規程が含まれている。
- (8) Detter, *op. cit.*, pp. 102-5.
- (9) *Ibid.*, pp. 45-6.
- (10) 皆川 洸『国際法判例集』昭和50年 有信堂 135頁。
- (11) 同上 151頁。
- (12) Detter, *op. cit.*, pp. 322-3.
- (13) 桑原前掲論文 102頁。
- (14) Tanaka, *op. cit.* (3), p. 2.
- (15) Anzilotti, *Cour de Droit International*, 1929, p. 259.
- (16) Cahier, *op. cit.*, p. 583.
- (17) Skubiszewski, "A New Source of the Law of Nations: Resolutions of International Organizations", *Recueil d'Etudes de Droit International en Hommage à Paul Guggenheim*, 1968, p. 510. 下部機関の設置についても、国際会議が作業部会を設けたり下部委員会を組織する等の慣行は古くからあり、現在も継続されている。ただしこのような下部機関は恒常的なものでないため、その目的や行動を規律する規則を設ける必要性は少ないと言える。
- (18) その最も有名な例としては、国際連合の安全保障理事会の実体事項の決定における常任理事国の棄権の効果が挙げられる。憲章第27条第3項は、「その他（第2項の手続事項以外：筆者注）のすべての事項に関する安全保障理事会の決定は、常任理事国の同意投票を含む9理事国の賛成投票によって行われる。…」として、全ての常任理事国の同意投票がなければ決定が行われないと規定しているが、常任理事国は棄権の投票に際して決議の採択を妨げない旨の意思表明を繰り返し、これが慣行として定着した。ツァックリン(Zacklin)はこれを憲章規定の正式な改正によらない事実上の変更であるとしている。Zacklin, *The Amendment of the Constitutive Instruments of the United Nations and Specialized Agencies*, Sijthoff, 1968, p. 184.
- (19) 国際連合憲章第18条第2項、国際労働機関憲章第13条第2項(c)等。
- (20) 高野雄一『国際組織法・新版』昭和50年 有斐閣 603頁。
- (21) Tanaka, *op. cit.* (3), pp. 3-4.
- (22) Balladore Pallieri, *op. cit.*, p. 7.
- (23) Detter, *op. cit.*, p. 323.
- (24) Akehurst, *op. cit.*, p. 250.
- (25) Tanaka, *op. cit.* (1), pp. 12-3.
- (26) *Ibid.*, p. 10.

- (27) Tanaka, *op. cit.* (2), pp. 30-1.
- (28) *I. C. J. Reports*, 1954, pp. 55-6.
- (29) *Ibid.*, 1956, p. 97.
- (30) Akehurst, *op. cit.*, p. 250.
- (31) Cahier, *op. cit.*, pp. 575-9.
- (32) 桑原前掲論文 106頁。
- (33) Seyersted, "Jurisdiction over Organs and Officials of States, the Holy Sea and Intergovernmental Organisations (1)", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 14, 1965, p. 57.
- (34) Focsaneanu, *op. cit.*, p. 325.
- (35) Detter, *op. cit.*, p. 328.
- (36) El Erian, "The Legal Organization of International Society", *Manual of Public International Law*, St. Martin's Press, 1968, p. 73.
- (37) Kunz, *op. cit.*, p. 479.
- (38) Akehurst, *op. cit.*, pp. 253-5.
- (39) *Ibid.*, pp. 261-3.
- (40) Anzilloti, *op. cit.*, p. 295.
- (41) 議事手続規則の制定のみでなく、下部機関の設置についてもある程度同様のことが言えると考えられる。
- (42) Akehurst, *op. cit.*, pp. 262-3.
- (43) *Ibid.*, p. 262.
- (44) Detter, *op. cit.*, p. 329. : Skubiszewski, *op. cit.*, pp. 518-20.
- (45) Tanaka, *op. cit.* (3), p. 51.
- (46) 皆川 洸「国際訴訟序説」昭和36年 鹿島研究所出版会 45頁。
- (47) Akehurst, *op. cit.*, pp. 253-5.
- (48) ただし、エイクハーストの説によると、例えば人権条約の締結もそれによって規律を受ける個人にとっては立法ということになる。 *Ibid.*, p. 254.

**ENACTMENT OF INTERNAL REGULATIONS
IN THE UNITED NATIONS
AND THE SPECIALIZED AGENCIES**

« Summary »

Azusa Shinohara

There seems no agreement over the definition of internal regulations of international organizations, but in this article, it is convenient to qualify them as the rules enacted by the resolutions of one of the organs and applied generally within the internal functionings of the organizations. Considering the contents, the legal basis, and the adopting process of the internal regulations of the United Nations and the Specialized Agencies, it is concluded that they should be classified as the new branch of international law, but not constituting the autonomous legal orders after the institutional theory of law. In international law the internal regulations are not regarded as conventional law, nor as customary law, nor as general principles of law, so it is possible that they become the new source, the fourth source of international law.

Some of the internal regulations, for instance staff regulations, regulate the relations between the organizations and their private officials. Therefore they contribute to make a wider conception of international law, for classical international law has dealt only with the relations among the nations, and its subjects are confined to the sovereign states. Though the international personalities of private persons are admitted, they lack the law-creating power, and are only vested with the rights and the obligations. Then there needs some legislation mechanism to make regulations for them.

The enactment of the internal regulations is a unilateral act of an international organization, and a very rare law-making technique

adopting the legislative principle. Consequently not only does it expand the sources, the conception of international law, but also it possibly becomes the forerunner of international legislation.