

# 「国連と専門機関の間の法的関係— 実定規定(国連と専門機関の間の 連携協定)に基づく実証的研究」

横 田 洋 三

## 1. はじめに——問題の所在

国連と専門機関の間の法的関係については、現在のところ、学者の間に必ずしも見解の一致がみられないように思われる。たとえば、ある学者は「その関係は原則としてお互いに平等な『連携関係』である」<sup>(1)</sup>（傍点筆者。以下同様。）というのに対して、他の学者は「専門機関は……ある範囲で、国連の総会や経済社会理事会の統制に服する」<sup>(2)</sup>とか、「専門機関の行動は、最終的には国際連合における多数の意思に統制される」<sup>(3)</sup>と述べる。また、前者ほど「平等」という関係を明確にしないで、「専門機関は、国際連合に対して、従属 subordination ではなく連携 coordination の関係に立つ」<sup>(4)</sup><sup>(5)</sup>という学者もいる。他方、後者の「統制」に近い線で、専門機関は「国連の権威」<sup>(6)</sup>の下にあると見る学者や、専門機関は「国際連合の監督を受ける」<sup>(7)</sup>と見る学者もいる。

以上は、代表的な学者の見解を二、三、例示的に拾い出したものにすぎず、この他にもさまざまな見方や考え方が存在することはいうまでもない。しかし上に例示した諸見解からも明らかなように、国連と専門機関の間の法的関係については、今日、学者の間にほとんど意見の統一が存在しないといっても言い過ぎではないだろう。このような見解の不一致は何に由来するのだろうか。筆者によれば、その理由は次の二点にあると考えられる。

その第一は、国連と専門機関の間の関係の複雑さと不明確さである<sup>(8)</sup>。国連と専門機関の間の関係を規定するものとして、国連憲章、各専門機関の

基本文書、国連と各専門機関の間に結ばれた連携協定 (relationship agreement または master agreement) という三種の文書のあることがまず問題を複雑にしているが、さらに後二者については専門機関の数 (現在 13ある) だけ文書があり、かつその内容が各々異なっている。そのうえ、各文書についても、その規定するところが心ずしも明瞭ではなく、見る人によってどうとでも読める部分も少なくない。その結果、見る角度によって、国連と専門機関の間の関係に対する評価が多少異なってくることもやむを得ないだろう。そうした意味あいからいえば、先に例示した諸見解のうちいずれか一つが正しく他は誤っていると一概に断定することは許されず、むしろ、いずれの見解も複雑かつあいまいな両者の関係を、すべてではないが、ある程度的確に表現していると評価すべきであろう。問題は、両者の関係をどの角度からどう見たときに、「平等な連携関係」といえるのか、あるいは「国連による統制関係」といえるのか、という点を明確にすることである。

第二に、「平等」、「連携関係」、「統制」、「従属」、「権威」、「監督」といった言葉自体のもつあいまいさである。人によっては、「平等」と「統制」又は「監督」は相入れない対立概念と考えるかもしれないが、場合によっては、拘束力のない「協議や勧告」<sup>(9)</sup>による「統制」ないし「監督」は、両者の間の基本的な平等関係、並列関係を損わないと考える人もいるかもしれない<sup>(10)</sup>。そこでは、同じ言葉でも用いる人により異なった意味が付与されているのであるから、各人が、「平等」、「統制」等の言葉をいかなる意味で使っているのか、注意深く吟味する必要がでてくる。<sup>(11)</sup>

ところで、上に述べた理由はともかく、国連と専門機関の間の法的関係についての見解の不統一を、現状のまま放置することは、学問的にも実際的にも問題が多い。学問的にいえば、複雑な社会現象を抽象化、体系化する作業こそが社会科学に課された重要な任務であることを考えれば、社会現象の複雑さをそのまま反映した諸説の並立は、むしろ問題の出発点であって、その間の統一ないし整理への努力 (仮りに先に述べた第一の理由に

より、単一の答が得られない場合であっても、どの角度からみたときにある見解が正しく他の見解が間違っているのか、別の角度からみたときにはどうなるか、といった点を究明する努力) それ自身が学問的課題でなければならぬと考えられる。また、実際的にいっても、国連及び専門機関は極く最近国際条約によって成立した国際法団体であり、その相互の関係は、まず、法のルールによって明瞭に設定される必要がある。この点のはじめから混乱していると、国連と専門機関間の関係全般(単に法的関係に限らず)に問題が波及し、たとえば最近増々強く要請されるようになってきた国連と専門機関の活動の調整の問題<sup>(12)</sup>に対しても、いかに対処すべきか、その糸口をつかむことすら困難という結果を生む。

以上の点をふまえて、国連と専門機関の間の法的関係を実定規定に即して実証的に解き明し、法的に確定させようというのが本稿の主なねらいである。

ここでは法的関係という点が強調されている。すなわち、実際に国連と専門機関間の関係がどうなっているのかということを広く一般的に取り扱うことは、本稿の主目的ではない。ここで取り上げようとする問題は、両者の法的な関係、すなわち、現行法 (lex lata) において、国連と専門機関間の関係は「対等・平等」な関係とされているのか、それとも一方が他方に何らかの形で優越する関係とされているのか、もし后者であるとしたら、優位に立つ方はどれだけの干渉権ないし監督権を法的に与えられているのか、といった問題である。もちろん、法は、モーゲンソーがいみじくも指摘した如く、「社会関係の函数 (function)」<sup>(13)</sup>であり、従って法だけを切り離してあれこれ吟味しても、得るものはあまり多とはいえない。国連と専門機関の関係についても、当然、たてまえとしての法的関係が実際にはどのようなになっているか(果してその通り守られているか、それとも法的関係と事実関係の間に大きな開きがあるか)、また、フォーマルな法的関係の他に色々な形で存在するインフォーマルな関係<sup>(14)</sup>(実際にはこれがしばしば非常に重要な役割を果す)はどのようなかという問題に至る

まで、分析を進めるのが本来の筋であろう。しかし、そうした研究は、本稿での法的関係についての分析を基礎に、それに続くものとしてとり上げられるべき性質のものであるともいえる。ここでは、われわれはひとまず法的分析に区切りをつけることで満足せねばならない。

#### 注

- (1) 高野雄一、『国際組織法』(有斐閣, 昭和36年), 78頁。
- (2) 入江啓四郎, 「経済的・国際協力」(『国際連合の研究』, 第1巻, 有斐閣, 昭和37年), 131頁。
- (3) 高野雄一・筒井若水, 『国際経済組織法』(東京大学出版会, 1965年), 78頁。
- (4) ここでは原文のまま「連携 coordination」と引用したが、厳密に言えば coordination は「調整」と訳すべきであり、また、「連携」の英訳は relationship となるべきであろう(国連憲章57条, 58条の日英両文を比較参照せよ)。
- (5) 皆川洗, 「専門機関」(『国際法講座』, 第1巻, 有斐閣, 昭和35年), 197頁。
- (6) Detter, *Law Making by International Organizations*, 1964, p. 148.
- (7) 筒井若水, 「条約と資本取引の自由化」(『経営法学ジャーナル』, 第15号, 1967年2月), 3頁。芳賀四郎, 『国際連合とその専門機関』(文部大臣官房渉外ユネスコ課, 昭和26年3月), 14頁。
- (8) この点は、国連事務局の特別補佐官であるシャロムも認めている(Nessim Shalom, "Co-ordination of the Programs of Specialized Agencies, *Annual Review of United Nations Affairs*, ed. by Eagleton, 1949, p. 69.)
- (9) 高野, 『国際法概論』(新版, 弘文堂, 昭和44年), 184頁。
- (10) たとえば、高野・筒井, 『前掲書』, 78頁を見よ。そこでは次のように述べられている。「憲章の規定によれば、国際連合の外にあつて、個々の経済的分野で活動する国際組織は、専門機関として国際連合に結びつけられる。この場合、両者の関係は、平和維持のための『地域的機関』の場合と異なり、並列的な連携関係であり……。……専門機関の行動は、最終的には国際連合における多数の意思に統制されるであろう。」
- (11) しかし、この点に関する検討は、実定法に基づいて国連と専門機関の間の法的関係を実証的に研究しようとする本稿の中心課題から外れるので、別の機会にまた取り上げたいと考える。ただ、この点は、法学における言葉の問題、すなわち、言葉の多義性から生ずる不心要な論争と混乱の問題に深くかかるので、国際法の分野で言葉の問題を鋭く突いてたことで有名な、ウィリアムズの論文を参考ために挙げておきたい。Glanville L. Williams, "International Law and the Controversy concerning the Word "Law", *B. Y. B. I. L.* (1945) vol. I.

- (12) たとえば、第39回経済社会理事会における日本代表の演説参照（『第39回経済社会理事会の事務』、外務省国際連合局、12頁）。
- (13) Hans J. Morgenthau, "Positivism, Functionalism, and International Law," A. J. I. L. (1940), pp. 272~274.
- (14) たとえば行政調整委員会（ACC。国連事務総長を議長とし、各専門機関の事務局長によって構成された協議機関）を通しての相互の協力関係。

## 2. 国連と専門機関の間の法的関係を規定する文書

国連と専門機関の関係を何らかの意味で法的に規定している文書には、①国連憲章、②各専門機関の基本文書、③国連と各専門機関の間に結ばれた連携協定、の三種のものがある。ところで、これらの三種の文書は、国連と専門機関の間の法的関係を規律する文書として、同列には扱えない。なぜなら、これらの文書は各々規律する対象及び関係を異にするからである。第一に、国連憲章は国連加盟国ならびに国連の機構のみを法的に規律する文書であって、「国際連合の外に……<sup>(1)</sup> 独自に存在し機能する」専門機関を直接法的に規律するものではない。第二に、各専門機関の基本文書は、当該専門機関の加盟国とその機構そのものを規律する文書であって、国連やその加盟国を直接法的に規律するものではない。そして第三に、国連と専門機関の間の連携協定は、国連と専門機関の間の関係を法的に確定し規律するが、その加盟国を直接拘束することはないと考えられる。<sup>(2)</sup>

従って、国連と専門機関の間の法的関係を規律する文書として国連憲章、各専門機関の基本文書および連携協定の三つを同列に扱って論じているジェンクスの立場には疑問を感じざるを得ない。また、わが国のこの点に関する多くの論述にみられるように、国連憲章の規定のみから国連と専門機関の間の法的関係を語ることに問題があるといわねばならない。単に理論的に問題がある（すなわち、国連憲章は国連の加盟国ならびに機構を法的に拘束するものではあるが、国連と専門機関の間の法的関係を確定する効力は持たないということ）のみならず、実際にも、誤った結論を導き出している場合がないわけではない。たとえば入江教授は、「銀行（国際復

興開発銀行のこと——筆者注)を初め、国連専門機関は、国連総会の承認を得た協定により、国連と連携関係をもち(憲章63条)、ある範囲で、総会や経済社会理事会の統制に服するが(第17条第3項、第57条以下)」(傍点筆者)と書かれるが、後に詳しく見るように、銀行の場合は、国連憲章第17条第3項に規定する国連の予算検査権を、国連との連携協定第10条第9項において明瞭に否定しているのである。

以上の論述からはほぼ明らかかなように、国連と専門機関の間の法的関係に関する国連憲章ならびに各専門機関の基本文書上の規定は、それだけでは両者の法的関係を確定しない。それらは、国連、専門機関の各々の立場からの一方的(unilateral)プログラム(予定)規定であり、それに拘束されるものは、それぞれ国連、および当該各専門機関にすぎない。国連と専門機関の間の法的関係を最終的に確定し規律するものは、国連と各専門機関の間に締結された連携協定である。従って、国連と専門機関の間の法的関係を規定する文書の中で最も重要なものは、この連携協定ということになるであろう。かくして、われわれの研究も、当然この連携協定の規定の分析を中心に据えて行なわれる必要があるのであるが、しかし、それに先立って、国連憲章の該当規定、各専門機関の基本文書の該当規定にもひと通り言及しておく必要はあるだろう。それは第一に、国連憲章や専門機関の基本文書の関連規定と比較することによって、連携協定の規定の意味や性格がより一層はっきりと浮彫りにされるという利点があるからである。第二に、条約関係を研究する上で各国憲法の比較研究が欠かせないものであるのと同じ理由で、連携協定はそれ自身単独に独立して存在するものではなく、国連憲章や各専門機関の基本文書の規定に即して、その一定の制約下に成立し機能するものであるから、連携協定の規定の分析はおのずと国連憲章や専門機関の基本文書の規定の分析に平行して行なわれる必要があるのである。

#### 注

(1) 高野、『国際組織法』、76頁。

(2) ここでは、従来国際法上議論の多かつた「憲法と条約の関係」をアナロジー

することができよう。国連憲章や専門機関の基本文書を国家の憲法に類推すれば、国連と専門機関の間の連携協定は国家間の条約に相当するものとみることができよう。その場合、「憲法と条約の関係」で従来取り上げられてきたのと共通する理論上の問題点が存在することが指摘されよう。たとえば連携協定(条約)の国連又は専門機関内部における効力承認(条約の国内的効力承認)の問題とか、連携協定と国連憲章、あるいは専門機関の基本文書の間の効力(上下)関係(憲法と条約の効力関係)の問題などである。高野、『憲法と条約』(東大出版会、1936年)、114頁以下及び167頁以下参照。

(3) C. Wilfred Jenks, "Co-ordination in International Organization: An Introductory Survey," B. Y. B. I. L. (1951), p. 51.

(4) たとえば以下の著作を見よ。入江、「前掲論文」, 131頁。横田喜三郎、『国際連合』(改訂版, 有斐閣, 昭和40年), 187~188頁。269~270頁。田村幸策、『国際法』(下巻, 有斐閣, 昭和27年), 195~197頁。大平善悟, 「経済的国际協力」(『国際法講座』, 第2巻, 有斐閣, 昭和37年), 113~114頁。なお、高野教授の場合は、一応国連憲章の規定に従って国連と専門機関の間の法的関係を説明される(『国際法概論』, 新版, 184~187頁)が、それにとどまらず、連携協定の内容にまで立入って説明を加えている(『国際組織法』, 146頁)点で、他の著作とは一線を画している。皆川教授の場合にも同様の評価が与えられる(皆川, 「前掲論文」, 196~198頁)。

(5) こうした認識に立って出された代表的研究業績としては、前記の高野教授の『憲法と条約』や、ミルキヌゲツェヴィチの『憲法の国際化——国際法の比較法的考察』(小田滋, 樋口陽一訳, 有信堂, 昭和39年)がよく知られている。

### 3. 国連と専門機関の間の法的関係

#### 1. 国連憲章が予定する国連と専門機関の間の法的関係

周知のとおり、国連成立以前にも、「一般的、政治的任務も担う国際組織と機能的、技術的任務を担う国際組織の間の法的関係」が、連盟規約第24条の規定の適用と評価をめぐる問題にされたことがある。

「機能的、技術的国際組織」を連盟のような「一般的、政治的国際組織」の監督と指揮の下に置くべきである(集権論と呼ぶことができる)と主張する人達は、さまざまな理由をあげて、連盟規約24条1項の「一般条約ニ依ル既設ノ国際事務局」と「今後設ケラレルヘキ国際事務局及委員会」は「総テ之ヲ連盟ノ指揮下ニ属セシ」むべしという規定を高く評価する。そ

の理由とするところは、以下の三点に要約されよう。<sup>(1)</sup>

- (イ) 数多くの国際組織がバラバラに、何ら権限のある中央機関の指揮にも従わずに活動すると、一方で各組織の活動の間に無駄な重複や衝突が生じ、他方で重要な活動分野がどの組織にも取り上げられずにとり残される可能性がある。
- (ロ) 中央機関の監督に従った場合には全体として統一された活動が確保されるために、人員や経費の無駄が省かれる。
- (ハ) 機能的、技術的分野の国際組織を自己の指揮下に置くことによって、一般的、政治的国際組織は国際協力のすべての面で中心機構となることができ、それを通して平和維持機能を一層完全なものに充実させることができる。

この集権論の主張に対しては、「国際組織への機能的アプローチ」<sup>(2)</sup>を最初に提唱した人としてよく知られているミトラナーらが、分権論の立場をとって次のように反論した。<sup>(3)</sup>

- (イ) 現存の国際組織は現実社会の機能的必要から設立されたもので、それが一般的、政治的国際組織の指揮下に置かれたときには、その政治的影響下で活動が阻害される心配がある。
- (ロ) 多くの国際組織は加盟国が必ずしも一致せず、また担う機能も国際電気通信連合 (ITU) や万国郵便連合 (UPU) の如き専門的・技術的なものから国際決済銀行 (BIS) のような経済的なものまでさまざまなものがあり、これらをすべて、一つの組織の統制下に置くことは現実問題として困難である。

ところで、連盟規約24条1項にいう「連盟ノ指揮下」(sous l'autorité, under the direction) の意味は、初期には厳格に解釈され、ときには「連盟ノ指揮下=属センメタル」「国際事務局」の「独立性も失はしめ完全に連盟の機関化する事を意味する」<sup>(4)</sup>と感じられることもあったほどである。

連盟自身が「ゆるい連合体 (loose association)<sup>(5)</sup>」であるのに、連盟と機能的、技術的国際組織の関係をこのように厳格に規定することには法的に問題であろう。つまり、監督すべき機関(連盟)が何か政治的な問題で行きづまり、加盟国間の協調が保たれなくなった場合には、意思決定を原則として全会一致によらしめている連盟<sup>(6)</sup>(規約5条1項)は、積極的な決定が下せなくなり、その結果、監督される方の機関の活動がその余波を受けて制限されるおそれがないとはいえない。かかる問題点があるために、既存の国際組織の多くは自己の活動を十分に確保するため、連盟の「指揮下」に属することをためらい<sup>(7)</sup>、むしろ連盟の外で自由に活動する方を選んだ<sup>(8)</sup>(たとえば国際決済銀行)。連盟があまりに厳格な集権の立場をめざした結果、皮肉なことに、現実はいかえって分権の状態が放置されることになったのである。

こうした事態を重く見た連盟総会は1927年に、「連盟規約起草者は此語(「連盟ノ指揮ノ下」)のこと——筆者注)に依って各種の事務局を国際連盟の輪廓内に組入れ、内部的自主権を減殺し、其所在地其他を変革することを目的としたものではない。唯連盟をして各種の国際事務局活動の連絡の中心たらしめんと欲したのみである<sup>(9)</sup>」という苦しい解釈決議を通し、この解釈は翌年理事会においても承認された。しかし、その後も積極的に連盟の指揮下に入る国際組織はほとんどなく、1939年、国際協力の分野における連盟の活動を再検討する目的で組織されたブルース委員会は、その報告書の中で、経済的、社会的問題を取り扱う諸委員会(つまり、機能的、技術的国際組織)の事業を指導し監督すべき中央委員会を設置し、ここに諸委員会を集中させるよう進言せざるをえなかったほどである。しかしその後の戦争の激化と連盟の崩壊により、それは連盟の下では実現されるに至ら<sup>(10)</sup>なかった。

国連と専門機関の間の法的関係に関する国連憲章の規定が、以上の連盟の経験をふまえて慎重に起草されたことはいうまでもない。とくに重要なのは、ブルース委員会の勧告にもみられるように、種々の機能的・技術的

国際組織の間の活動の調整が単に理論的にではなく実際に強く要請されているということと、その調整は、「連盟の指揮下」に置くという厳格な形でなく、個々の機能的・技術的国際組織の自由な活動を前提に、実際的ななされなければならないという、連盟の経験から出てくる二つの教訓である。

国連憲章が規定する国連と専門機関の間の法的関係は、これらの教訓を基礎に、一言でいえば、連盟の制度より、一層分権的色彩の強いものとなった。<sup>(11)</sup>しかし、同時に、経済的・社会的分野での国際協力を国際平和実現のための重要な基礎と考える国連憲章は、これを単に国連を中心に情報や代表や計画を相互に交換して調整を計るという取引所的段階（ここでは、国連と専門機関の法的関係は、基本的には対等・平等）にとどめず、国連を専門機関より一段上の調整者の位置に置くべき規定を用意した。

具体的に、国連憲章の規定を見てみよう。

憲章は、まず前文において、「すべての人民の経済的及び社会的発達を促進するために国際機構（international machinery）を用いること」といい、国連がその目的の一つである経済的、社会的発達の促進を実現するに当って、積極的に国際機構を自らのイニシアティブで利用していく意思のあることを宣言している。ここに国際機構というのは相当広い意味に用いられていると考えられ、たとえば憲章71条にいう民間団体や通常の国際組織を一般的に含むものとみられるが、この中に専門機関が含まれていることはいうまでもない。

17条3項は「総会は、……専門機関に勧告をする目的で、この専門機関の行政的予算を検査する」と規定し、専門機関の予算の検査権とそれに基づく勧告権を総会に付与している。<sup>(12)</sup>

また58条は、「この機構は、専門機関の政策及び活動を調整するために勧告をする」と規定し、一般的に国連に対し、専門機関の政策と活動調整のための勧告権を与える。勧告権を与えられるのは「この機構」であるが、この権利を「この機構」に代って具体的に行使する機関は、第9章（経済的及び社会的国際協力）に「掲げるこの機構の任務を果す責任」を第1次

的に課せられている総会と、「総会の権威の下」に同じ任務を果たす責任を課されている経済社会理事会である（60条）。経済社会理事会については、さらに62条で「経済的・社会的・文化的・教育的及び保健的国際事項並びに関係国際事項に……関して……関係専門機関に勧告することができる」という規定がおかれ、また、63条2項では、「協議及び専門機関に対する勧告……によって専門機関の活動を調整」することができる旨の規定がおかれている。これらの点に関する勧告は、明示的には経済社会理事会が行なうことになっているが、経済的・社会的国際協力の全般にわたって、経済社会理事会の上立ってその責任を果たすことになっている総会（60条）にも、その点に関する勧告権があることは、60条の規定から問題のないところであろう。ただし、63条2項にいう「協議」に関しては、総会は専門機関と「協議」を行なうには所帯が大きすぎ不相当と考えられることから、総会にかかる責任を与えない主旨と思われる。

以上に見たように、憲章上の規定はややこみ入っているが、これを次のように整理することができるであろう。

専門機関に対する国連の権限（憲章上予定されているもの）			
総 会	{	(A) 行政的予算検査権（17条3項）	} 経済社会理事会
		(B) 勧告権	
		(a) 行政的予算に関する勧告権（17条3条）	
		(b) 専門機関の政策と活動の調整に関する勧告権（58条）	
		(c) 経済的・社会的・文化的・教育的及び保健的国際事項並びに関係国際事項に関する勧告（62条）	
		(C) 協議——専門機関の活動の調整に関する協議（63条2項）	

上の表からも明らかなように、国連憲章上の国連と専門機関の間の法的関係は、国連を一段上の調整者の立場に置くものである。その場合国連に与えられた権限は、(A) 専門機関の行政的予算の検査権と、(B) 専門機関に対する勧告権である（協議は相互的なものであり上位の者に与えられる権限とはいえない）。勧告は通常の解釈に従えば決定とは異なり法的拘束力を持たないが、しかし、勧告のためには予備的に資料を提出させ、

それに基づく質疑討論が行なわれ、また、世界の会議場としての国連で多数（総会には出席しかつ投票する加盟国の3分の2、経済社会理事会は出席しかつ投票する理事国の過半数）をもって勧告がなされることは、法的に拘束され<sup>(13)</sup>ないとしてもその圧力は専門機関としても無視し得ないであろう。この意味で、憲章の規定する国連と専門機関の間の関係を、勧告が法的拘束力がないことを理由に、並列的な連携関係と考えることはできない。とくに、勧告権と行政的予算の検査権が国連の側に一方的に認められ、専門機関の側に認められていないことは、両者を並列に考えず国連を一段優位の立場に置こうとする国連憲章の意図を明瞭に示しているものといえるだろう。

このように、国連憲章は、専門機関の活動を調整するために、単なる意見交換、情報交換、協議（いわば国際組織間の外交関係）以上の関係を、国連と専門機関との関係で予定したといえる。ところで、すでに充にのべたように、国連憲章とは別個の国際条約（加盟国・目的・原則・機能等必ずしも憲章と同一ではない<sup>(14)</sup>）により成立した専門機関は、直接にはその基本文書に法的に拘束されるのであって、国連憲章の規定の効力はそのままで<sup>(15)</sup>は専門機関にまで及ばない。従って国連と専門機関の間の法的関係に関する憲章上の規定は、そのままであくまでも予定に過ぎない。専門機関が国際連合と連携関係をもたされるについての条件」は、国連と専門機関の間に結ばれる連携協定によって規定され、かつ確定する（国連憲章63条）。従って、国連と専門機関の間の関係は、連携協定を締結するまでは法的に対等・平等の関係であるといえる（しかし、憲章57条2項を厳格に解釈すれば、連携協定を締結するまでは、正式に「専門機関」とは呼べない）。

#### 注

- (1) この部分、とくに(i), (ii)の2点については、イーグルトンの論述に従った (Clyde Eagleton, *International Government*, rev. ed., 1948, p. 353)。
- (2) David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization, *International Affairs* (1948).
- (3) *ibid.* Mitrany, *A Working Peace System*, 1943.
- (4) 田岡良一、『国際法大綱』(上、巖松堂書店、昭和17年)、116頁。

- (5) Mitran, "The Functional Approach to World Organization," p. 351.
- (6) それゆえに、連盟は「ゆるい連合体」といわれるのである。
- (7) 田岡教授は、昭和17年の時点で、「国際事務局にして関係諸国が連盟の指揮下に置く事を承諾せるものは未だ在しない」と書いておられる(田岡、『前掲書』, 116頁)。
- (8) Jenks, op. cit., p. 35.
- (9) 田岡、『前掲書』, 116頁。
- (10) Eagleton, op. cit., p. 352.
- (11) *ibid.*, p. 355.
- (12) 以下にのべる専門機関の活動調整等に関する勧告権と異なり、専門機関の予算検査とそれに基づく勧告権は総会のみを与えられ、経済社会理事会には与えられていない。
- (13) 大平教授は、「されど国際連合の実行力次第にては、勧告も殆んど命令と同じ効果を持ち、事実上の拘束力を有するにいたるであろう」とすらいわれる(大平、『前掲論文』, 121頁)。
- (14) 皆川、『前掲論文』, 195頁。
- (15) Oppenheim, *International Law*, eighth ed. Vol. I, ed. by H. Lauterpacht, 1963, p. 377.

## 2. 各専門機関の基本文書が予定する国連と専門機関の間の法的関係

各専門機関の基本文書中にも、国連憲章ほど詳細ではないが、国連あるいは他の国際組織との関係を規定する条文が置かれている。規定の仕方そのものは専門機関によりかなり異なるが、内容的にいえば一般的傾向として共通性を見出すことが可能である。それは一言でいえば、「基本文書の範囲内での協力」ということである。

国際復興開発銀行(世銀)協定5条8項と国際通貨基金(IMF)協定10条は、「一般的国際機構と……この協定の条項の範囲内で協力する」と規定し、さらに、一般的国際機構との取極が基本協定に違反するときは、正式の協定改正手続により基本協定を改正したときに限り締結することができるとしている。同様に、国際労働機関(ILO)憲章も12条で「憲章の条項の範囲内」の「一般的国際機構」との協力を規定している。以上三機関の基本文書は国連成立前に起草されたため、「一般的国際機構との協力」と

規定しているのに対し、国連憲章以後に成立したユネスコ憲章の場合は、「国連」との協力をはっきり明示する。そして、国連との連携協定は「同時に、この憲章（ユネスコ憲章）に定めた権限の範囲内におけるこの機関の自治を承認しなければならない」（10条）として、基本文書の範囲内での国連との協力を想定している。

ところで、政府間海事協議（IMCO）条約45条は国連との連携関係を想定する規定を置くが、「この条約の範囲内」という条件がなく、条約26条に基づき「総会」の承認が得られれば、国連との連携関係を設定する協定を締結できることに規定上なっている。国連成立前に起草された国際民間航空機構（ICAO）条約64条は国連を明示せず、「世界の諸国が平和を維持するために設立する一般的な機構と適当な取極を締結することができる」と規定するが、これもIMCO条約同様、「この条約の範囲内」という条件を付してない。この他、国際金融公社（IFC）協定4条7項、国際開発協力（IDA）協定6条7項も国連との（の）公式の取極を規定するが、無条件である。上の例で見ると、無条件で、つまり「基本文書の範囲内」という条件なしに、国連あるいは一般的国際機構と協定ないし取極めを結ぶことができると規定する専門機関も一応相当の数に上るが、それらの場合においても、「基本文書の範囲内」ということは当然のこととして承認されているものと考えられる。もしそうでないとすると、基本文書の範囲を逸脱する（基本文書違反の）連携協定が国連との間で締結し得ることになり、その結果、より簡単な連携協定成立手続によって実質的な基本文書の改正が許されることになるからである。<sup>(1)</sup>

かくて、IMF、世銀のように明文規定がある場合はもちろん、IMCOやICAOのように明文規定がない場合であっても、各専門機関の基本文書が予定する国連と専門機関の間の法的関係は「基本文書の範囲内」という条件付で容認されていると認めることができる。

もう一つ各専門機関の基本文書の規定を見て気付くことは、どの基本文書も、国連憲章が予定しているような国連による行政的予算の検査権や

勧告権を予定したり、認めたりする規定を一つも置いていないということである。国連成立前に基本文書がすでにできていた ILO, IMF, 世銀などがそうした規定を持たないことは不思議でないが、国連成立後に国連との連携関係を前提として成立した専門機関の基本文書にも、その種の規定は一切存在しない。このことは一体何を意味するのだろうか。先の「基本文書の範囲内で」の協力ということとあわせて考えれば、専門機関の方は、できるだけ国連の干渉は排除して、基本文書で課された自己の任務と活動については自由を確保し、必要な範囲で基本文書の規定内で国連と協力しようという姿勢を持っているということを示唆しているのではないだろうか。ユネスコ憲章の、『連携協定は「同時に、この憲章（ユネスコ憲章）に定めた権限の範囲内におけるこの機関の自治を承認しなければならない。』（10条）という規定は、専門機関のこの立場を代表的に表現しているように思われてはならない。<sup>(2)</sup> こうして国連憲章の期待と各専門機関の基本文書の想定の間には、国連と専門機関の法的関係について、基本的な立場の相違がうかがえるのである。

注

- (1) たとえば IMCO 条約を例にとると、IMCO 条約の改正には、「理事会に代表者を出している加盟国の過半数の賛成投票を含む総会の三分の二の多数決により、採択され」る必要があり、そのうえ、効力発生のためには、さらに「機関の加盟国の三分の二」の国の受諾（批准）が必要である。もし IMCO 条約に違反する内容の連携協定が国連との間に締結しうるものとする、「出席しかつ投票する加盟国の過半数」（43条）というきわめて簡易な手続によって条約と異なる内容の協定が結べることになり、結果として、簡易な手続による実質的な基本文書の改正を可能にしてしまうことになる。
- (2) 実はこのことは、国連と専門機関の間の連携協定交渉過程における、専門機関の代表の態度の中にもあらわれている。国連の代表が国連憲章の規定の線にそって、国連が国際協力の推進母体となることを強くおし出し、たとえば専門機関の行政的予算をすべて国連の予算中に編入しようと主張したのに対し、専門機関の代表はこのような主張に反対し、国連との平等・対等の関係を強く要求した（Walter R. Sharp “The Specialized Agencies and the United Nations; Progress Report I,” *International Organization*, (1947), pp. 464~467.）。

### 3. 連携協定にもとづく国連と専門機関の間の法的関係

先にものべたように、国連憲章の規定が専門機関を直接法的に拘束しないのと同様に、専門機関の基本文書もまた、国連を直接法的に拘束しない。いずれの規定もその意味では予定であって、国連と専門機関の間の法的関係を確定するものではない。この関係を最終的に法的に確定するものは、国連と専門機関の間に結ばれた連携協定である。この種の連携協定は現在13存在する（従って専門機関も13存在する<sup>(3)</sup>）。

連携協定には、経済社会理事会が「専門機関との連携協定交渉委員会」（経済社会理事会の補助機関<sup>(2)</sup>）に与えた指示<sup>(3)</sup>に従い、次の9項目に関する規定が含まれている。

- (i) 相互の代表交換
- (ii) 情報・資料の交換
- (iii) 議題の相互提案
- (iv) 国連総会及び経済社会理事会の勧告
- (v) 報告
- (vi) 安全保障理事会の決定（に対する協力）
- (vii) 信託統治理事会に対する援助協力
- (viii) 国際司法裁判所との関係
- (ix) 統計・資料。

上記の項目の中で今ここで問題としている国連と専門機関の間の法的関係にさしあたってかわるのは、(iv)の「国連総会及び経済社会理事会の勧告」である。また、上記の項目中には入っていないが、実際の連携協定には、「予算・会計上の取極」という独立の項目が設けられている。これは、前述の国連憲章17条3項の規定をうけたもので、当然ここでとり上げるべき事項である。

他の項目は、国連と専門機関の間の法的関係に全く無関係かということ、そうはいえない。国連と専門機関の間の法的関係をより広く「国連と専門

機関の間の、法によって規律された関係」と解すれば、連携協定に規定された事項はすべて、「法によって規律された事項」となり、(i) 代表の相互交換、(ii) 情報、資料の交換等も「国連と専門機関の間の法的関係」にかかわる問題となる。他の事項もまた然りである。しかし、これまでの文脈からも明らかな通り、国連と専門機関の法的関係を一般的に概観することがここでの関心事ではない。ここでは、一般的、政治的任務を課されている国連が、それとは別個・独立に設立された機能的・技術的国際組織に対し、いかなる干渉権限を法的に与えられているのかという点に主な関心が向けられている。従って、情報や代表の交換のような相互的な権利・義務関係より、上下関係としての権能・責務関係<sup>(4)</sup>を重視したいと思う。

このような観点から、ここでは、連携協定が規定するさまざまな問題の中でも、とくに前記の、「国連総会及び経済社会理事会の勧告」と「予算・会計上の取極」の2点に焦点を絞って考察を進めることにしたい。つまり、ここでは、「国連はどれだけ勧告や行政的予算検査を通して専門機関の政策や活動に干渉できるか」ということが中心の問題となる。こうした視点に立って各連携協定の該当条文を検討してみると、次のはっきりと異なる二つのグループに類別することができる。

第一のグループは、すでに 2. (1) でみたような国連憲章が予定している国連の勧告権と行政予算検査権をほぼそのまま承認し、国連が専門機関より一段上の調整者の立場に立つことを認めるタイプで、ILO、ユネスコ、ICAO、IMC、国際連合食糧農業機関 (FAO)、世界保健機関 (WHO)、世界気象機関 (WMO)、UPU、ITU がこのグループに属する。

第二のグループは、国連憲章の期待に反し、行政的予算の検査権は全く認めず、勧告は条件付（この条件の結果、実質的には、国連の勧告権限は否定されたことになる）で承認するという規定をもつ連携協定で、いわゆる金融4機関の IMF、世銀、IFC、IDA がこのグループに属する。

次に各グループについて、連携協定の規定が実際にどうなっているか、見てみることにしよう。

第一グループについては規定が類似しているので、まずその代表として ILO との連携協定の規定をみることにする。

ILO との連携協定4条は、国連の ILO に対する勧告について、次のように規定する。

- (i) ILO は、国連憲章55条、62条、58条、63条の規定を考慮に入れ、国連総会又は経済社会理事会が正式に発するすべての勧告を、ILO 総会、理事会、その他の機関のうち適当なものに、出来るだけ早く付託することに同意する。
- (ii) ILO は、右の勧告を有効に実施するために ILO によってとられた措置、又は、実施されなかった場合にはその審議の結果を、国連に報告することに同意する。

この規定によれば、ILO は、国連憲章に規定されている国連の勧告権を連携協定において承認したのみならず、こうした勧告を一方向的に無視することができないように、「適当な機関」に審議のために付託する義務まで負った。そのうえ、ILO は、この国連の勧告に従ってとった措置をいちいち国連に報告する義務をこの規定によって負った。なお、この規定で明らかにされたことであるが、ここでいう「勧告」は通常使われている勧告と同様、必ずしも実行される必要はない——換言すれば法的拘束力はない——が、実施されない場合には、その審議の結果を国連に報告する義務が生じてくるので、「実施を間接的に拘束するもの」とみることも可能である。この意味からも、ILO との連携協定によって規定された国連の勧告権は、通常以上に強い意味を持つとみなす必要がある。<sup>(5)</sup>

こうして、ILO は、国連の「指揮下」に置かれたわけではないが、勧告を通して ILO の政策や活動に関与し具体的方策を指示しその結果の報告を受ける権限を国連に与えることにより、その権威の下に服したといえる。換言すれば、ILO は法的に全面的に従属するのではない（連盟の場合より分権的といわれる所以である）が、国連の政治的関与の素地を、勧

告に関する一定の手續を法的に承認することによって与えたといえる。この意味で、国連と専門機関の関係を、国連による「統制」、「監督」関係であると評価することは、ILO およびこれと類似した規定をもつ他の専門機関に関する限り、必ずしも大げさな表現とはいえない。

次に、ILO との連携協定14条は、行政的予算を検査する権限を国連に与える規定をおいている。これによれば、第一に、ILO は毎年の予算をILO 加盟国に配布すると同時に国連にも送付しなければならない。第二に、国連総会は、送付されたILO の予算を検査し、そこに含まれるすべての事項に関し勧告することができる。このように、ILO は、国連憲章17条3項が予定する行政的予算の検査権を（すべての組織にとって死命を制する、最も重要な意味をもつ予算に対する検査の権限を）全面的に国連に与えたのである。

以上にみたILO との連携協定の二つの条項（4条、14条）を見る限りでは、ILO は国連憲章の予定した勧告権と行政的予算検査権をそのまま（勧告権についてはある意味で憲章以上のものを）連携協定上正式に承認している。これだけを見れば、連携協定交渉過程においてILO 代表が主張した国連との対等・平等の<sup>(7)</sup>関係は、国連代表の強腰におし切られて放棄せざるを得なかったということになるだろう。そうして事実、そうした面が全くないとはいいい切れないのである。しかし、他方で、ILO の立場が国連代表によって理解された面もなくはない。少くとも、そう読みとれる規定がILO との連携協定中に見出せる。たとえば、同協定の前文は、国連との連携関係は、ILO がILO 憲章及びフィラデルフィア宣言によってILO に課された任務を遂行する上で基本的な権限を持つことを容認するものである、と規定する。また第1条では、「国連は、ILO が、基本文書に規定された目的遂行のため適当と思われる行動をとる責任を有する専門機関であることを、承認する。」と規定してILO の独自の活動を認めている。このように、ILO との連携協定はILO の独自の立場を一般的に認める規定を置く点で、国連ペースですべて運ばれたとみることができない側面

を持っているのである。しかし、同協定4条、14条に規定された勧告権と行政的予算検査権は、この一般規定によってはほとんど実質的制約を受けないほど明瞭に、ILO に対する国連の優位を認めるものといわざるをえない。

上で検討した ILO と国連の間の連携関係に関する叙述は、ほとんど類似の規定を置く第1グループ中の他のすべての専門機関に敷衍していえることである。ここでは重複を避けるために同じ説明は繰り返さず、以下に参考のために各連携協定の該当条文を示すにとどめることにする。

FAO との連携協定4条、14条。

ユネスコとの連携協定5条、16条。

ICAO との連携協定5条、15条。

WHO との連携協定4条、15条、

UPU との連携協定4条、10条、<sup>(8)</sup>

ITU との連携協定4条、11条

WMO との連携協定4条、12条

IMCO との連携協定4条、13条

第一グループに比べると第二グループに属する専門機関の、国連との間の連携協定は、極めて特異である。この点を、第二グループの代表として IMF をとり上げて、見てみることにしよう。

まず国連の勧告について、IMF との連携協定はこう定める。同協定4条は、国連の勧告を否認はしないが、第一グループの場合に比べると相当に厳しい条件つきでしか認めていない。第一の条件は、国連が IMF に勧告をなす場合には、必ず「十分な事前の協議」を行なうということである。第二の条件は、国連の一方的な勧告権は認めず、IMF もまた国連に勧告をすることができるといふ相互的な形ではじめて認めるという、相互主義の条件である。そして第三の条件は、審議のために適当な機関に付託する義務は、相互主義の下に認めるが、報告の義務は相互に負わないということである。

以上のことは、IMF 以外の第二グループに属するすべての専門機関(世銀、IFC、IDA)<sup>(9)</sup>にも共通していえることである。そのうえ、IMF を除く3機関の場合は、上記の条件に加えもう一つの条件を付加する。すなわち世銀との連携協定を例にとれば、同4条3項は、「具体的貸付条件等については国連の勧告権を認めない」と規定する。

このように、第二グループの専門機関については、国連憲章が規定する勧告とはほど遠い、名ばかりの勧告しか認めていず、第一グループの場合のように、国連を「一段上の調整者」として位置づけようという意図を、うかがうことはできない。むしろ、国連を対等・平等なパートナーとみなそうとする意識の方が、積極的に打ち出されている。これは、行政的予算の検査に関する次の規定を見れば一層明らかである。

IMF との連携協定10条3項は、国連憲章17条3項の規定に言及するが、「予算が加盟国による毎年の分担金の拠出によらずみずからの資金を運用することによって得られる収入から賄われること」を理由に、「予算の形式、内容に関しては IMF の権限ある機関が完全な自治権 (full autonomy) をもつ」と規定し、行政的予算に対する国連の検査権およびそれに付随する勧告権を全く否認する。第二グループに属する他の専門機関の場合も同様である。<sup>(10)</sup>

このように、国連憲章がもともと予定し、また第一グループに含まれる多くの専門機関によって承認された国連の「勧告権」と「行政予算検査権」は、第二グループの専門機関の場合には連携協定上原則として承認されていない。わずかに「勧告」について、相互主義の下に条件付きで容認されたにすぎない。つまり、国連憲章は、国連と専門機関の間の法的関係について、「国連が、専門機関の政策と活動も調整するために行政的予算の検査をし、勧告を行なう」という関係を予定として描いたのであるが、この国連を中心に据えた「専門機関の星座」<sup>(11)</sup>像は、第二グループの専門機関については、見事につき崩されたといえよう。これらの専門機関については、連携協定締結前と同じ国連との対等・平等の関係が、協定締結後もそのま

ま維持されたのである。<sup>(12)</sup>

注

- (1) 国際原子力機関 (IAEA) は含まれていない。原子力の問題は国際の平和及び安全の維持と密接な関係があるため、IAEA は経済社会理事会より安全保障理事会との結びつきが強く、その結果、厳格な意味 (国連憲章57条の意味) の専門機関とは数えられないのが普通である (Bowett, *the Law of International Institutions*, 1964, p. 56, note (57).)。
- (2) UN. ECOSOC Official Records, First Year, First Session, pp. 171 ~172.
- (3) これらの項目の多くは、国連憲章の規定を直接受けたものである。たとえば (i)「相互の代表交換」は、国連憲章70条、(v)「報告」は同64条、(viii)「国際司法裁判所との関係」は同96条2項の規定を各々受けた項目である。
- (4) 末川博編、『法学辞典』(日本評論社、昭和26年)、「法律関係」の項参照。
- (5) 高野、『国際組織法』, 367頁。
- (6) 国連憲章が直接規定しない「付託義務」や「報告義務」まで明示的に認めたことを考えに入れると、国連憲章が予定する勧告以上のものを認めたといえなくもない。
- (7) Document E/NSA/13, Jun10, 1946.
- (8) UPU の場合は、グッドリッチとハンブロが指摘するように、ILO の場合に比べて規定の仕方が全体に簡略である (Goodrich and Hambro, *The Charter of the United Nations*, 1949, pp. 346~349)。しかし簡略ではあるが、国連の正式の勧告を承認し、その勧告を適当な機関に付託する義務を負っていること、および、毎年予算を国連に送付し、それについての勧告権限を国連に与えていることは ILO の場合と全く変わらない。グッドリッチとハンブローが、UPU と共にやや特殊であるといっている ITU の場合も、この点で ILO の場合と大差ない。
- (9) 世銀との連携協定4条2項参照。なお、IFC. IDA の場合は、国連との間の連携関係の具体的条件については、世銀との連携協定の規定を援用するとしている (IFC との連携協定1条, IDA との連携協定一款)。
- (10) 世銀との連携協定10条3項。
- (11) 皆川, 「前掲論文」193頁。
- (12) なぜ、第二グループの専門機関は、他の専門機関と異なり、国連と対等平等の関係を維持しえたのか。この理由について、ここで詳しくふれる余裕はない。ただ、IMF との連携協定第1条が「基金は、協定上課されている国際的責務と条件の性格上、独立の国際組織であり、また独立の国際組織として機能せねばな

らない」と規定していること、その場合、「協定上課されている国際的責務と条件」とは、シャロムのいう「業務的活動をし貸付から得た利益で事業を継続する」(Shalom, op. cit. p. 75, footnote 9.) ということや、イーグルトンのいう「自己資金を持つ企業体」(Eagleton, op. cit. p. 476) ということと無関係でないということが、その理由に深いかわりを持っているということを指摘しておきたい。

#### 4. む す び

国連と専門機関の間の法的関係を直接規律する法文書たる各連携協定の条文に従えば、両機関の間の法的関係は、国連憲章の規定から導き出されるように一律画一的ではなく、少くとも二つの異なる型の法的関係が存在していることが以上の考察を通して明らかとなった。

一つは、ILO、ユネスコ等と国連の間にみられる法的関係で、大体国連国連憲章の規定に沿って、連盟の「指揮下」ほどではもとよりないが、国連の一定の優位を認める関係である。このグループの場合、勧告については、「付託義務」及び「報告義務」まで承認した結果、国連に対し国連憲章の規定以上の優位の立場を認めたということが注目されよう。

いま一つは、IMF、世銀等と国連の間の法的関係で、国連憲章の規定とは異なる対等・独立の関係である。その間には、国連の優位を認める法規定は特に存在しない。

実定法規上、国連と専門機関の間の法的関係について、国連憲章の期待に反して二つの異なる型が成立したこと、及び、国連の調整機能をほとんど承認しない IMF グループの専門機関が出現したこと、の二点は、国連が専門機関の活動調整の機能を果すうえで、法的に大きな問題を投げかけるものである。

#### 〔追記〕

最初にお断りしたように、本稿は、複雑、多様な国連と専門機関の間の関係全般を解説したり分析したりすることを目的としていない。ひとまず、両者の間の法的関係に問題を限ることにした。しかし、国連と専門機関の間の法的関係の分析としても、本稿は十分なものとはいえないであろう。とくに、筆者の予定としては、3

のあとにもう一節、「国連と専門機関の間の法的関係にみられる問題点」を加えるつもりであったが、事情により（主として時間とスペースの制約のため）この一節を己むを得ず省くことになったので、なおさら不完全さを痛感する。後日、折を見てこの点をつけ加える作業を行ないたいと考えている。