

国際組織設立文書の解釈プロセスと 国際組織のダイナミズム

佐藤哲夫

目次

- | | | | |
|---|-----------------------------|---|--|
| 一 | 問題の所在 | 一 | 条約の解釈枠組みにおける「締結後の慣行」 |
| 二 | 組織法としての設立文書 | 二 | 設立文書の解釈枠組みにおける機関の「締結後の実行」 |
| 一 | 設立文書の概念規定 | 1 | 国際法に基づく一般的分析 |
| 二 | 設立文書の組織法としての特徴 | 2 | 設立文書の解釈基準としての機関の実行 |
| 三 | 組織法としての特徴が実現されるメカニズム | 3 | 立法条約に反映する国際組織の発展的実行の考慮
——「組織の関連規則」の意義を中心として—— |
| 三 | 設立文書の解釈枠組みにおける目的論的推論 | 4 | 設立文書の解釈手続き
——設立文書の解釈主体としての国際組織の機関—— |
| 一 | 条約の解釈枠組みにおける「有効性の原則」 | | |
| 二 | 設立文書の解釈枠組みにおける目的論的推論 | | |
| 1 | 設立文書の解釈枠組みをめぐる学説の概観 | | |
| 2 | 設立文書の解釈枠組みをめぐる国際司法裁判所の判例の分析 | | |
| 四 | 設立文書の解釈枠組みにおける国際組織の実行の法的意義 | 五 | 組織法としての解釈枠組み |
| | | 一 | 組織法としての性質の理論的基礎 |
| | | 1 | ヨーロッパ共同体における解釈理論 |
| | | 2 | アメリカ合衆国連邦憲法の解釈理論 |

3 制度理論

4 時際法の理論

二 組織法としての解釈枠組みの確定に向けて

六 結び——残された問題——

* 本稿の目的は、(1)筆者が一橋大学研究年報『法学研究』16(一九八六年)、19(一九八九年)、21(一九九〇年)に発表した論文「国際組織の設立文書の解釈プロセス——法的創造的解釈をめぐる——」における中心テーマ(組織法としての理論)を取り出して、このテーマの観点から同論文の骨組み・構成を論理的に再構成すると同時に、(2)その粗筋を簡潔に要約することである。論文の性格上、注は最小限に抑えた。

一 問題の所在

(1) 一般に、国際組織は、主権国家間の合意に基づく国家間の機能的な組織であると、理解されている。すなわち、国際組織は一定の目的・任務を遂行するために意図的・任意的に設立された実体であり、その存在は付与された目的・任務の遂行によってのみ正当化されうるといえる。こうして、法的観点から国際組織の理論を構築するうえで、任務・機能(function, fonction)の概念はその基礎なものと指摘される。すなわち、任務・機能の

概念は、単に国際組織の組織構造の理解においてのみでなく、その活動の内容や範囲、権限・権能の内容や範囲を決定するうえにおいても、指導的な役割を果たしていると考えられる。従って、この任務の概念と組織構造、権限・権能、活動形態等との関係を如何に理解するかが、国際組織法の理論構築における一つのポイントとなるのである。

(2) 国際組織は、通常、国家間の条約によって設立される。従って、国際組織の目的、任務、権限、組織構造、活動形態などの重要事項は、基本的には、設立文書中に規定される。このため、国際組織の構造と活動に関わる法的分析は、論理上不可避免的に、まず、設立文書の分析すなわち設立文書の解釈から出発することになるのである。実際、国際組織の構造と活動に関する疑義や紛争が当該国際組織の機関において討議されたり、国際司法裁判所に付託されたりするとき、多くの場合は、問題は設立文書中の関連規定の解釈をめぐる争いとして展開されている。

この解釈をめぐる争いは、一般に、設立文書も通常の条約と同様に解釈されるべきであるという主張と、設立

文書はその特殊性に鑑みて目的論的発展的に解釈されるべきであるという主張との対立として整理することができよう。そして後者の立場にも様々なものがありうるが、一般に設立文書の特殊な解釈方法を示すシンボルの意味を有することになってきたのが、国際司法裁判所によって認められた「黙示的権限の法理」である。すなわち、裁判所は、一九四九年の「損害賠償」事件において、国際連合憲章の明示的規定の中に関係規定が存在しないのにもかかわらず、国連の機能・目的という総合的観点から、当該事件において争点となった国連職員の機能的保護権限を承認したのであるが、その理由付けとして次のような法原則の存在を確認しているのである。

「国際法上、機構は、憲章において明示的に述べられていないが、必然的推論により、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。」

国際組織の目的・任務とその遂行のために認められる権限とを結びつけるうえで重要な役割を果たすこの「黙示的権限の法理」こそが、そしてこの法理の中に示される「必要性」の概念・判断基準が、設立文書の解釈方法を

めぐる問題における一つのかぎと思われる。

(3) 本稿は、国際組織の設立文書を検討対象として取り上げ、その法的性質という観点から設立文書の法創造的解釈のプロセスを分析することを目的とした。このような問題設定は、次のような事情に基づく。すなわち、一方で、国際組織は、既に指摘したように、通常、国家間の条約によって設立されるのであり、その目的、任務、権限、組織構造、活動形態などの重要事項は基本的には設立文書中に規定される。他方で、国際組織は、変わりが行く国際環境の中で、効率的に機能し、一定目的を実効的に遂行し続けることを要請されている。こうして、一方における、国際組織の存在の基礎であり活動の法的枠組みである設立文書が、条約として当然に有する静態的安定性の要請と、他方における、国際組織の機能と活動に内在的なダイナミズムの要請との間の緊張関係を如何に調整するかが、争点となるのである。この争点は、国際組織の様々な側面の法的分析に直接或は間接に影響する基本的問題である。この問題は、設立文書の法的性質を如何なるものとして理解し、その結果、設立文書の解釈プロセスを如何なる特徴を有するものとして理解する

かという問題として、設定することができると考えられる。

筆者は、この点で、国際組織のダイナミズムの影響のために、設立文書の解釈枠組みは、通常の条約解釈の枠組みと同じではない、言い換えれば、設立文書の解釈は、条約法の解釈枠組みの中では十分に説明されえないと考える。そして、設立文書の解釈枠組みを設定するために、「組織法としての理論」を提示する。

本稿の構成は以下の通りである。二では、組織法の概念と特徴、及び通常の条約解釈の枠組みとは、①目的論的程度において、②機関の実行の法的意義という質的側面において、それぞれ異なることを指摘する。三では、目的論的程度における相異を、そして四では、機関の実行の法的意義という質的側面における相異を、それぞれ検討する。五では、以上の二つの特徴を有する組織法としての解釈枠組みに関して、その理論的基礎を様々な理論に求めた分析と、枠組みの確定のための若干の要素の指摘をおこなう。

二 組織法としての設立文書

一 設立文書の概念規定

(1) 設立文書が形式的側面において条約であることに疑いの余地はない。その締結過程においては、設立文書も他の通常の条約と同様に、国々の間で交渉され、署名され、批准されることによって、成立するのである。こうして、締結過程においては、設立文書と他の通常の条約とを区別することはできないと考えられる。国際法の形式的法源の基準から考えれば、設立文書は疑いなく条約なのである。従って、推定は、条約の諸側面を規律する条約法の基本的支配の下に設立文書もあるということになるであろう。

(2) 設立文書が実質的側面において国際組織の組織法(Constitution)であるという点にも疑問の余地はないと考えられる。設立文書の内容が国際組織の存在と機能を基礎付け、活動の法的枠組みとなるものであることは、既に指摘した。国際組織の組織法という実質的側面から見た場合、設立文書は確かに当該組織の組織法を含んでいると言える。問題は、設立文書中の諸規定はすべて組織法であるということが否かである。⁽³⁾

ここでの問題設定に立ち返って考えてみれば、出発点

は、設立文書を条約という形式的側面からではなく、国際組織の組織法という実質的側面から見ようとするところにある。このような問題設定の仕方は、設立文書の機能・運用が、単に条約として条約法の規律のもとにあるとしては説明できない現象を提起し、当該組織の組織法としての特殊な性質の影響を不可避免的に受けている事実を説明するためであると考えられる。そうであるとすれば、設立文書中の諸規定の中で国際組織の組織法としての実質を有する規定の範囲の確定は、第一に、「単に条約として条約法の規律のもとにあるとしては説明できない現象」の実証的な分析によって、そのような現象を提起する原因となる規定の認定及び当該規定の性格の解明から、第二に、「当該組織の組織法としての特殊な性質」とは何であるのかの問題の解明から、相対的にのみ定められるにすぎないであろう。ここでは、一応、組織的規定が設立文書中の組織法の規定であるとしながらも、一定の実体的規定も組織法の影響を受け、その意味で、組織法の一部として考えられる余地もあると留保しておく。

二 設立文書の組織法としての特徴

(1) 様々な設立文書の中で組織法としての共通点は、その目的が国際組織を設立し、当該組織を法的に基礎付けることである。従って、組織法としての設立文書の任務は、この目的のための具体的な規定、すなわち国際組織の目的、任務、権限、組織構造、活動形態等の規定を提供することによって、当該組織の構造と活動の法的枠組みとなることにある。

(2) 上記のような任務を担う組織法としての設立文書は、如何なる特徴を有するのであろうか？ モナコは以下の諸点を指摘している。①時間的に無制限の継続性、②適応の必要性和能力、③設立文書の統一的理解の必要性、④解釈方法、⑤優越的地位。これらの特徴のために、「設立文書は条約の形式をまもっているが、組織法の実質を有している」のであり、「条約を基にして生まれるが、時とともにその形式的起源を越えて不確定な継続期間の組織法となり、その発展は設立文書が最初に作成された際の枠組みを乗り越えることになる」と指摘されるのである。

設立文書の内在的な性格付けという観点から、シモンは、設立文書は、次の三つの要素の観点から考察される

べきとする。第一は規範的要素である。設立文書は、加盟国が直接に或は設置される機関を通じて達成することを約束する一群の目的を決定するという意味において、常に規範的側面を含んでいる。第二は制度的要素である。設立文書は、制度的構造を通じて、一定目的の達成に国々を参加させるものであり、条約目的の達成に必要な権限が当該組織に付与される。第三は時間的要素である。国際組織の概念自体が一定の恒久性を前提とし、従って条約の署名の際に定められた目的の一定期間にわたる実現を前提としている。国際組織の「ダイナミックな」或は「発展的な」性格と言われるものは、組織の時間的側面の考慮に他ならない。そして、この側面は設立文書の規範的内容及び制度的内容に影響を及ぼし、組織に付与された任務の意義も国際関係の発展の影響下で不可避免的に修正される。設立文書の還元されえない特殊性を最も明瞭に決定し、「組織法」という形容を正当化するものは、疑いなく設立文書の発展的性格なのである。設立文書の起草者意思との関係における組織の機能的発展の自律性は、組織法の性格のあらゆる文書に固有なものであり、そのような文書の適用は一種の「継続的創造」に類似す

る。ここでは、組織の機能・運営を通して設立文書の規範的及び制度的諸規定の意義と効果を現実化するという重要な役割を解釈が演じている。こうして、解釈者の任務は、国際組織の論理自体の中に刻まれた制度的発展を促すことである。

(3) モナコおよびシモンに共通して示されているように、組織法の性格として設立文書が有する特殊性の中心は、国際環境の変化にもかかわらず、国際組織がその共通目的を実効的に遂行し効率的に機能し続けることができるように、設立文書は目的論的發展的な観点から解釈され、国際組織の構造と活動の法的基礎及び枠組みを提供するものである、という点にあると考えられる。すなわち、国際組織の存在意義に立ち返って考えてみるならば、国際組織の存在意義はその任務の遂行にあることには疑問の余地ない。そして、国際組織は、多数国間立法条約を含めて条約による単なる行為規範の設定では不十分であり、国際組織という組織的な実体の恒久的な運用によってのみ遂行可能な任務を達成するものとして、設立されたのである。従って、設立文書は、当該組織の実効的な機能・活動のために、国際社会の変化に対する適応とい

う要請の下に常に置かれてゐるわけであり、「国際組織の活動の序章をなすにすぎない」とさえ言われるのである。このような考え方は、多かれ少なかれ欧米の研究者に共通するものと思われる。

三 組織法としての特徴が実現されるメカニズム

(1) 設立文書の多数国間条約としての側面を重視する立場においては、設立文書の意味の確定は、次の二つの特徴を有する。第一は、条約法の文言的な条約解釈の枠組みの中において、設立文書を条約として解釈することによって達成されることである。第二は、そのようにして確定された設立文書の意味が国際組織の存在と活動を基礎付け、枠付け、コントロールするという一方的性格——すなわち、「設立文書」↓「国際組織」という図式である——を有することである。

(2) 組織法としての特徴が実現されるメカニズムは、しかしながら、次の二つの側面で前記立場と区別され、特徴付けられると考えられる。

第一は、自律的な国際法主体としての国際組織の存在と活動を考慮して、その実効的な活動と効率的な運営とを確保し促進するように、目的論的に設立文書が解釈さ

れていくという側面である。ここでは、条約法における文言的な解釈枠組みを程度において逸脱する形で、国際組織・設立文書の「有効性」に支配的考慮が払われていると考えられる。このような目的論的解釈を依然として条約解釈の枠組み内のものと主張することは、条約法における文言的な解釈枠組みの持つ法的規制力を破壊する結果になるであろう。条約解釈の枠組みの観点からは、そのような目的論的解釈は、「解釈」の枠組みを逸脱し、「修正」の領域に属するものであると、率直に認めることが必要である。

第二は、設立文書が国際組織の存在と活動を基礎付け、枠付け、コントロールすると同時に、国際組織の現実の実行が設立文書の意味の確定に対して、フィード・バックという形——すなわち、「国際組織」↓「設立文書」という図式である——で逆に影響するという両方向的な側面である。設立文書に依拠する存在である国際組織（特に政治的機関）の活動が、自らの基礎である設立文書の意味の確定において法的意義を有する。ここでは、条約法における解釈枠組みを質的に逸脱する形で、国際組織の機関による設立文書の「締結後の実行」に法的意

義が与えられていると考えられる。すなわち、条約法条約に認められた「締結後の実行」はすべての当事国の合意を見出しうるものであるのに対して、設立文書の運用においては、加盟国間の合意にはなくて、国際組織の活動、すなわち機関の一方的な実行が重視され、この実行が、或は設立文書の意味の確定において解釈基準とされ、或は組織法としての「組織の規則」を形成していくのである。このような国際組織の実行の持つ意義を条約法にいう「締結後の実行」によって説明しようとすることは、第一の特徴の場合と同様に、「解釈」の枠組みの中に「修正」を持ち込み、「解釈」の枠組みの持つ法的規制力を失わせるという望ましくない結果に導くと考えられる。

設立文書の組織法としての特徴は、以上に示した二つの点によって特徴付けられるメカニズムによって実現される。すなわち、組織法としての特徴は、これら二つの要素の結合による目的論的發展的な (teleological and evolutionary) 解釈に依拠して、その持つ内在的なダイナミズムを徐々に実現させていくと考えられるのである。

三 設立文書の解釈枠組みにおける目的論的推論

一 条約の解釈枠組みにおける「有効性の原則」

(1) 条約解釈における基本的アプローチには基本的に三つのアプローチを区別することができる。当事国意思主義的アプローチ (条約文とは別個にありうる当事国の「真の意思」を準備作業等の参照によって探求する)、文言的アプローチ (当事国の意思は条約文の中に反映されているという推定から、当事者意思の有権的表示の地位を条約文に与え、「通常の意味」に従ってその意味するものを確定する)、目的論的アプローチ (全体としての条約の目的に重点が置かれ、個々の規定はそうした目的に効果を与えるような仕方で解釈される) である。これらの三つのアプローチは相互排他的ではなく、各要素に与える相対的な比重の程度による区別である。

条約の解釈をめぐる伝統的な論争は、当事国意思主義と文言主義との間において展開されてきたと考えられる。条約解釈の目的が当事国意思の解明にあることは一般に受け入れられており、争いはそのための手段をめぐるものであった。すなわち、解明されるべき当事国意思の有

権的な表示をどこに見い出すのかをめぐる議論であり、換言すれば、条約文は何を意味するように意図されたかを解明すべきなのか、それともそれは現実の用語のうえで実際に何を意味するのかを解明すべきかの問題であった。

二つの間で支配的な地位は文言主義が占めてきた。この点は、国際司法裁判所の判例法及び国際法委員会の結論によって支持される。実際、条約法に関するウィーン条約の第三十一条（一般規則）に対して、準備作業への依拠等を含む第三十二条は、解釈の補足的手段としての地位に置かれているのである。

(2) 問題は、「有効性の原則」の名前でしばしば言及される目的論的な解釈方法において許される目的論の程度である。この点で、ウィーン条約法条約の立場は、目的論的解釈方法は条約文言の示す枠内においてのみ認められるにすぎないという、制限的なものであったと言うことができる。国際法委員会のコメントリーは次のように述べる。

「委員会は *ut res magis valeat quam pereat* という格言が解釈の真の一般規則を反映するものである限り、

条約はその文脈において及びその目的に照らして、条約の文言に与えられる通常の意味に従って誠実に解釈されることを求めた（第三十一条）第一項の中にその原則が具現されているという見解を取った。……適切に制限され、適用されるならば、この格言は、条約の文言によって表現されているか又はその中に必然的に暗示されているところのものを超えるという意味において、解釈が『拡張的』であり又は『自由な』ものであることを求めない。そうすることは、いわゆる『有効的解釈』の原則に基づいて条約の意味を不当に拡張しようとする企てを奨励することになりかねない。」

国際司法裁判所の判例法も同様の立場を採用していると考えられる。

二 設立文書の解釈枠組みにおける目的論的推論

1 設立文書の解釈枠組みをめぐる学説の概観

(1) ここでは、設立文書の解釈枠組み一般ではなくて、国際組織の任務・権限を設立文書との関係で如何に理解するかという点、言い換えれば、黙示的権限の法理の位置付けの観点から、諸学説を検討する。様々な学説は便宜上、次の三つのカテゴリーに分けられる。

(2) 第一は、設立文書をその条約としての側面に注目してとらえ、国際組織の任務・権限を条約解釈の枠組み内において条約(設立文書)から解釈によって導き出されるものとして限定的に理解する立場である。トゥンキンを代表とする社会主義諸国の学者に加えて、ケルゼン、ハックワースを指摘することができる。

(3) 第二は、国際社会の事実認識から出発して、或は国際社会の必要性という観点から、また或は国際組織の実行の分析という観点から、国際組織の任務・権限を設立文書のコントロールからかなりの程度切り離され独立したものとして理解する立場である。著名な学者としてはアルヴァレスとセイヤステッドを指摘することができる。

(4) 第三は、国際組織の任務・権限を設立文書に基づくものとしながらも、設立文書が国際組織の組織法としての側面を有することに鑑みて、国際組織の実効的機能・変わりゆく環境への適応の必要性等の考慮から、設立文書を必ずしも条約解釈の枠組みにとらわれることなく柔軟に解釈する立場である。そして、この柔軟性の程度に応じて、第一に近いものから第二に近いものまで多様な諸学説が存在している。

(5) これらの立場の中で、第二の立場は、確かに重要な示唆を含んではいるが、留保なしに受け入れることはできない。実際、国々はその設立時に国際組織の任務・権限を如何様にも規律・制限することができるし、その後の活動においても同様である。第一の立場における問題は、国際組織がこの数十年において著しく発展させてきた多様な実行及びそれらに対する諸国の対応を、果たしてこの立場の考え方が説得的に説明することができるか否かである。確かに、事実上の実力が基本的には国家によって独占され、重要な政策決定が国家代表によってなされる国際社会の現段階においては、そして諸国の間に大きな亀裂の存在する限りにおいては、この立場の指摘が一定の真実を含んでいることは否定できないであろう。しかし、国際連合を中心とする国際組織の一連の実行は、組織発足直後の時期は別として、ますます第三の立場に基づいて展開されているように思われる。大部分の諸国もそのような実行を支持してきているのである。

2 設立文書の解釈枠組みをめぐる国際司法裁判所の判例の分析

(1) 国際司法裁判所の判例の検討は、判例が設立文書の

解釈枠組みに関しては明確なまとまった理論を提示する十分な段階には質的にも量的にも未だ達していないことを示していると思われる。しかし、国際組織に関わる主要な判例の慎重な分析は、設立文書の解釈枠組みに関して一定の方向性が確立しつつあることを示してはいると考えられる。

(2) 設立文書の特殊な解釈方法を示すシンボルの意味を有することになった黙示的権限の法理が国際司法裁判所によって承認された「損害賠償」事件において、反対意見を述べたハックワース判事は、条約の解釈枠組みの立場に立って、次のように述べた。

「機構は、委任され、列挙された権限の機構である、という事実を否定することはできない。加盟国が付与しようとした望んだ権限は、憲章の中か、加盟国の締結した補足的協定の中に述べられていると考えられるべきである。明示されていない権限は自由に推定されることはできない。黙示的権限は、明示的権限から流れ出るものであり、明示的に付与された権限の行使に『必要な』権限のみに限定されるのである。ここで問題となる権限行使の必要性の存在は示されなかった。職員が

その任務遂行中に生じたものに限定されるとしても、機構が職員に代わって請求の保証人となるべきであるとする決定的な理由はない、たとえ何らかの理由があるとしても。」

(3) 「損害賠償」事件において示された設立文書の解釈枠組みに関する対立、すなわち組織法としての解釈枠組みと条約としての解釈枠組みとの対立は、多くの他の判例においても、直接あるいは間接に争点となってきた。

例えば、以下の事件において、対立は顕在化した。「補償裁定」事件（一九五四年）における多数意見と反対意見（ハックワース）、「南西アフリカ国際的地位」事件（一九五〇年）における国連の監督権限をめぐる多数意見と少数意見（マクネアとリード）の対立、同事件における交渉義務をめぐる多数意見と反対意見（ドゥ・ヴィシユ）の対立、「ナミビア」事件（一九七一年）における多数意見と反対意見（フィッツモーリス）の対立等である。

(4) このような対立の存在と多くの場合における組織法としての解釈枠組みの立場の勝利は、次のことを示していると考えられる。すなわち、条約の解釈枠組み及びそ

こでの「有効性の原則」の位置付けに照らして考えれば、国際組織設立文書の解釈が、通常の条約の解釈枠組みには収まらない程度の目的論的推論を伴うものとして展開してきていることである。言い換えれば、条約の解釈枠組みを程度において逸脱する目的論的側面を承認し、基礎付ける組織法としての解釈枠組みが確立してきていると考えられるのである。

四 設立文書の解釈枠組みにおける国際組織の実 行の法的意義

一 条約の解釈枠組みにおける「締結後の慣行」

(1) 条約に関連する当事国の条約締結後の慣行⁽³⁾ (practice) がその当事国の意図の証拠的価値を有することは、学説によっても、また国際司法裁判所の判例においても広く認められている。問題は、このような慣行に与えられる解釈上の地位及び正確な意義である。

(2) 解釈上の地位に関しては、学説においても、判例においても、文言主義的方法に対して従属的地位を占めるにすぎないものとして位置付けられてきたと思われる。すなわち、もし不明瞭・あいまいさが存在せず自然な通

常の意味に従って意味が明白であるならば、その意味を変えたり、それに付け加えたりすることはできないと考えられた。

国際法委員会においては、しかしながら、多数の委員は締結後の慣行が解釈の一般規則の中に含まれることを望んだ。特別報告者はこの点で消極的であったが、締結後の慣行は、補足的手段ではなくて解釈の一般規則の一部を占める形で採用されたのである。

(3) 慣行の正確な意義は、慣行の地位向上の結果、一層重要な問題となる。そして、一般規則第三一条第三項(b)に言う締結後の慣行は、全当事者に共通する一致した締結後の慣行であることが強調されなくてはならない。コメンタリーは次のように述べる。

「委員会は、条約の解釈に関する当事国の了解を確立する条約締結後の慣行は、解釈上の合意とともに、解釈の有権的手段として第三項中に含められるべきであると考えた。一九六四年に暫定的に採択されたテキストは『すべての当事国の了解を確立する』慣行について述べている。『すべての』という言葉を削除することによって委員会は右の原則を変えることを意図しな

かった。委員会は『当事国の了解』という字句は必然的に『当事国全体』を意味するものと考えた。委員会は、慣行を受諾しているならばそれで十分であるにも拘らず、各当事国がそれぞれの慣行に従って行動しなければならぬというように誤って理解されるのを單に避けるため『すべての』という言葉を削除したのである。」

(4) こうして、条約法条約において承認された「締結後の慣行」は、その地位こそ一般規則の中に上げられたが、それは全当事国の黙示的な合意を具現するような慣行のみを意味するにすぎない。黙示的合意の存在を示しえない慣行は、依然として、第三二条の補位的地位に留まり、文言的方法に従属するものであることが確認されなくてはならない。

二 設立文書の解釈枠組みにおける機関の「締結後の実行」

組織法としての解釈枠組みにおいては、機関の実行(Practice)が設立文書の解釈において法的意義を有するものとして考慮されることを承認する。ここでは、機関の実行は、解釈における単なる補助的手段以上のものと

して扱われるし、さらには必ずしも全当事国の黙示的合意の存在を示すものにも限られないのである。

1 国際法に基づく一般的分析

(1) まず、設立文書が当刻国際組織の機関に設立文書の意味を確定する権限を付与している場合が考えられる。一定の経済的国際組織においては、設立文書の有権的解釈権限が内部の政治的機関に付与されている。従って、これらの経済的国際組織では、機関の実行が設立文書の意味を確定するというメカニズムが内蔵されているのである。

(2) 前記規定の存在しない多くの国際組織においては、機関の実行は、全当事国の黙示的合意を意味しない限り、国際法上、十分な法的意義を有するとは言えない。しかし、判例上、実行・決議は一般に有効なものとして推定されている。また、黙認や時の経過は機関の実行の合法性を強化することになる。

2 設立文書の解釈基準としての機関の実行

(1) 国際司法裁判所は、その判例、特に「ある種の経費」事件において、国連憲章の解釈基準としての法的意義を機関の実行に与え、関係規定の解釈において機関の実行

に大きく依拠したのであった。これに対して、スペイン裁判事は、機関の実行を機関の構成国の実行に還元せず機関自身の実行として法的意義を認める多数意見の立場を厳しく批判し、法的意義を有しうるのは全加盟国の黙示的合意を示しうるような（機関の）実行のみであるという条約の解釈枠組みの立場を主張したのであった。

(2) 判例の検討は、裁判所が設立文書の解釈において解釈基準として機関の実行に依拠する幾つかの例があったことを示している。ラウターバートは、こうして、国際組織の実行への依拠は今や独立した法的基礎に基づき、国々は国際組織に参加するに際してこのような仕方での組織法の発展の許容性を黙示的に受諾する旨の国際組織法の特別法が存在すると結論する。判例の慎重な検討は、裁判所は機関の実行に依拠する場合にも機関の加盟国の個別的実行の側面を強調し、可能な限りすべての加盟国の支持の存在を強調していることを示していると思われる。しかし、「ある種の経費」事件を中心として、構成国の実行に還元して説明されえない機関の実行も、（スベンダー判事が批判するように）存在する。その限りで、裁判所は条約の解釈枠組みを一步踏み出してきたものと

考えられる。

3 立法条約に反映する国際組織の発展的実行の考慮

——「組織の関連規則」の意義を中心として

(1) 国際組織の機関が設立文書の意味の確定にフィード・バックという形で影響を及ぼすことは、国際組織に関わる一連の立法条約においても承認されてきている。ここでは、国際組織の構造と活動を基礎付けるものは、単に設立文書ではなくて、組織において効力ある諸規則を含む「組織法」であると考えられており、この「組織法」を構成する「組織の関連規則」は、組織の発展的実行を含むものとして考えられているのである。

(2) 例えば、①条約法に関するウィーン条約（一九六九年）の第五条（国際機関を設立する条約及び国際機関内において採択される条約）は、次のように規定する。

「この条約は、国際機関の設立文書である条約及び国際機関内において採択される条約について適用する。ただし、当該国際機関の関係規則の適用を妨げるものではない。」

②普遍的国際機関との関係における国家代表に関する

ウィーン条約（一九七五年）の第三条（この条約と国際機関又は会議の関連規則との関係）は、次のように規定する。

「この条約の規定は、機関の関連規則又は会議の関連手続規則の適用を妨げない。」

さらに、同条約第一条第一項（34）は、次のように定義する。

「『機関の規則』とは、特に、機関の設立文書、関連する決定及び決議並びに確立された実行をいう。」

③ 国と国際機関の間及び国際機関の間の条約法に関するウィーン条約（一九八六年）では、幾つかの条項に「機関の規則」の表現を含み、第一条第一項(j)は定義を含む。

「『機関の規則』とは、特に、設立文書、設立文書に従って採択された決定及び決議、並びに機関の確立された実行をいう」

(3) これらの諸条約の関係規定の検討から、次のような結論を指摘することができる。第一に、国際組織の地位及び活動を規律する条約の起草においては、組織の関連規則を考慮に入れる必要性、及び起草されている一般規

則に対してそれらの規則が優位すべきという必要性が一貫して承認されてきた。また、国際組織の代表の立場もそのようなものであった。第二に、問題は、「組織の規則」が確立途上にある実行を含むことができるか否かである。この点で、一九六九年条約と一九七五年条約は必ずしも明確ではないように思われるが、一九八六年条約においては、委員会の立場は肯定的であり、国際組織の実行による組織法の発展を凍結することを意図しなかった。外交会議においても、この立場は基本的に変更されなかったと考えられる。

4 設立文書の解釈手続き——設立文書の解釈主体としての国際組織の機関——

(1) 法の解釈という行為が多かれ少なかれ解釈者の価値判断を介在させる以上、設立文書の解釈においても、誰が設立文書を解釈するのは重要な論点である。特に、解釈が対立して紛争が生じた場合に、すべての加盟国を拘束する最終的な判断という意味での有権的な解釈権限は誰の手の中にあるのか、という問題は、設立文書の意味を確定するうえで、實際上決定的な重要性を有することになる。

(2) 設立文書の解釈に関わる意見の相異又は紛争の解決手続きは、基本的に設立文書中の関連規定に依存する問題である。国際組織における実際の運用も考慮した設立文書の実証的分析は、次のような結論に導くと考えられる。

第一に、それらの規定の予定する手続きが極めて多様であることを示している。言い換えれば、設立文書に予定された解釈手続きは、各国国際組織の任務と性格等に応じて、それぞれ異なり、一括して論じることが許さないように思われる。従って、その限りで、設立文書の意味の確定に対して、解釈主体及び解釈プロセスが及ぼしうる影響は、一律に論ずることはできず、各国国際組織ごとにそれぞれ検討していくことが必要となる。設立文書に固有な解釈枠組みは国際組織ごとに異なった展開の仕方をするかと推定される。

第二に、しかしながら、各国国際組織におけるそれらの関連規定の運用・実行をも分析の射程に入れるならば、多くの国際組織に共通する一つの傾向・特徴が浮彫りになってくる。すなわち、設立文書の解釈の統一及び意味の確定というプロセスにおける司法的機関の不利利用とそ

の結果としての政治的機関の優位という現象である。この結果として、国際組織の内部の政治的機関による解釈は、事実上或は場合によっては法律上も、設立文書の意味の確定にとって決定的な影響を有することになる。これは、司法的手続きが十分に用意され利用されない場合には、多数決制の表決制度が採用されているほとんどすべての普遍的国際組織の運営・活動は、一部少数の加盟国によっては十分に制御されえず、多数派の国々の支配の下にある機関の決定を通して、継続・蓄積されていることを、示している。

(3) 以上の結論が意味するところは、設立文書の意味を解釈するためには、国際組織の機関による設立文書の当該規定の解釈・運用を考慮することが不可欠ということである。設立文書の厳格な解釈のみから導き出される意味が、国際組織の実際の運用の中において当該規定に与えられている意味と必ずしも同一ではないという指摘は、一見陳腐な結論ではあるが、本稿の文脈においては重要なポイントである。解釈において司法的コントロールに服することなくなされる政治的機関の実行が、多くの場合、法的考慮よりも国際組織の目的・任務の実効的遂行

に向けられていることに鑑みれば、前記結論は、目的論的色彩の強い政治的機関の実行が設立文書の解釈に発展的な方向性をもたらしていることを示している。

五 組織法としての解釈枠組み

一 組織法としての性質の理論的基礎

以上に展開してきたような「組織法としての理論」を提示するにあたって不可欠なことは、当該理論を法的に枠付ける枠組みをも同時に提示することである。すなわち、条約の解釈枠組みという法的規制としての枠組みから設立文書を解き放つ以上、それに代わる枠組みを解釈枠組みとして設定する必要がある。本稿においては、この点に関しては、第一に組織法としての性質の理論的基礎の解明を以下の四つの理論の分析の中に、第二に組織法としての解釈枠組みの確定に向けた若干の要因の指摘を、それぞれ試みた。

1 ユーロッパ共同体における解釈理論

(1) ユーロッパ共同体司法裁判所によるヨーロッパ共同体設立諸条約の解釈においては、目的論的動態的な解釈方法の採用されることが多いと言われる。また、ユーロ

ッパ共同体は、通常の協力のための政府間国際組織と異なり、統合の国際組織であると一般に理解されている。そして、この構造上の相違が設立文書の解釈方法にも一定程度影響を及ぼしているとも言われる。そうであるとすれば、設立文書の組織法としての特徴は、ヨーロッパ共同体設立諸条約において一層明確な形で顕在化しているのかもしれない。

(2) 設立条約にどのような解釈が与えられるかは、如何なる解釈方法が採用されるかに依存している。そして、一般に、如何なる解釈方法が採用されるかは、解釈される対象の条約の性質と、それを解釈する機関の性質とに依存すると考えられる。第一の条約の性質については、①目的論のかたまりであること、②自律的な組織(司法裁判所を含む)という目的実現の手段を備えていることが指摘できる。第二の解釈機関については、有権的解釈権限が司法裁判所に専属的に委ねられていることが指摘できる。

(3) ユーロッパ共同体の設立諸条約の解釈において、条約締結権限の認定基準は極めてダイナミックに発展してきたと言える。初期においては、権限付与の原則、個別

列挙主義、E E C条約第二三五条の存在などの理由から限定的に理解されていたにすぎないが、一九七〇年代の一連の判決を契機としてダイナミックな発展を遂げたのである。

(4) この発展の過程における重要な要因の一つは、設立諸条約の目的論的な性質である。「目的論のかたまり」と表現されたように、設立諸条約は共同市場の実現という目的の定義及びその達成のために必要な構造と手続きの設置に重要な位置を与えているのである。従って、統合のプロセスを規定した設立諸条約には、その後の発展のダイナミズムが内在していると言うことができるであろう。ひるがえって、通常の協力の国際組織を考えてみよう。ここでは、確かに、統合のプロセスではなくて、協力の任務を遂行する国際組織が問題となるにすぎない。しかし、任務遂行のための構造と手続きが設立文書を中心を占めており、当該組織の組織法としての意義を有する点では、共通点があるということが出来る。従って、質的或は量的に多少異なる点があるという留保の下であるが、共同体の発展過程において示されたダイナミズムは、協力の国際組織の設立文書が組織法としてのダイナ

ミズムを有することに對して、一定の示唆を与えることになると考えられる。

2 アメリカ合衆国連邦憲法の解釈理論

(1) 設立文書の法的性質及びその解釈方法について、特にアメリカの国際法学者の間に影響を及ぼしている考え方に、アメリカ合衆国連邦憲法の解釈理論の考え方がある。この立場に立つ学者によれば、アメリカ連邦憲法と国連憲章との間には、基本的な共通点があるとされる。確かに、連邦憲法が各州及び州市民に対する限定的ではあるが重要な権能を有する連邦政府を設立したのに対して、国連憲章は主権国家が自発的に協力・協調するために組織を設立したのであり、二つの間には基本的な相異がある。しかし、両者は、生命と成長の能力を有する有機的組織体 (organism) を創設したのであり、いずれの場合においても、この生命と成長は創設者の成文の命令にだけではなく、後の世代のヴィジョン (洞察力) と英知に依存するものである、と。

(2) ①アメリカ合衆国連邦最高裁判所による連邦憲法の解釈方法に設立文書の解釈理論の基礎を見い出そうとする考え方と、②アメリカ連邦憲法の解釈理論との比較検

討から、次の二点を指摘することができる。

第一は、二つの文書がいずれも有機的組織体 (organism) を設立するものと考えられていることである。すなわち、憲法制定行為 (constituent act) と設立文書 (constituent instrument) の共通部分である「constituent」が示すように、これらはいずれも後の発展の予測が不可能な生命と成長の能力を有する組織を設立した。従って、これらの文書は、単に二〇〇年前或は四〇年前に言われたことではなく、我々の全経験に照らして検討されなくてはならない、と指摘されるのである。第二は、憲法或は憲章 (設立文書) というものの性質から言って、大体の概略及び重要な目的のみを示しておき、その他はこれから演繹されるべきことである。この演繹の過程は、第一の点を考慮して、広く柔軟に理解された必要性の基準の下に展開される。

(3) このような類推はどこまで有益であろうか？ 類推の有益性を限定することになる二つの間の相異として二点を指摘できる。第一に、実定法原則として受け入れられた解釈原則の存在の有無である。アメリカ連邦憲法においては (そして一般に国内憲法においては)、何らか

の解釈原則はそれ自体当然に認められるものではなくて、実体的な解釈理論によって正当化される必要がある。起草者意思の探究は、契約の場合には合理的としても、憲法解釈においては、その他の解釈理論と同じ価値を有するにすぎない。他方で、国際法においては、ウィーン条約法条約第三条・第三二条に示されるように、条約解釈の目的は当事者意思の解明にあり、それは文言的アプローチによる条約文の解釈によってなされるべきことが、実定法として国々によって受け入れられているのである。こうして、設立文書が組織法としての特殊な性質に基づく解釈原則の支配のもとにあると考えるのであれば、第一にウィーン条約法条約に示される解釈原則の支配のもとにないことを示し、第二にその特殊な解釈原則を基礎付ける解釈理論を構築する必要がある。

第二に、アメリカ連邦憲法の国内的基盤と国連憲章の国際的基盤との相異の評価である。すなわち、一方で一般に集権的構造を有する強固な国家統合と、他方で実力を有する主権国家の並存を前提としてその自発的同意に基本的に依拠する国際組織とにおいては、裁判所及び (国家・国際組織の) 機関によってなされる解釈の持ち

うる実効性には、当然の相異があると推定される。解釈の実効性の観点から、国際組織の社会的な基盤の脆弱性をどのように評価するのか、が問題である。

3 制度理論

(1) 設立文書の法的性質の理解に影響を及ぼしている考え方に、制度理論 (théorie de l'institution) がある。制度理論は、フランスにおいて一九三〇年前後を中心として、オーリュー (M. Hauriou) 及ギルナール (G. Renard) などによって設立された考え方である。制度理論の基礎にある考え方は、間接的な形においては、広く見い出される。例えば、ベスカトールは、国際組織一般を対象として次のように述べている。

「実際、すべての国際組織の設立規程は、起源においては、多数国間条約によって代表される。後に、制度の設置後は、この契約的性格はおぼろげとなり、以後優位を占めるのは制度的性格である。多数国間条約は、その時、言わば組織法 (constitution) に変わるのである。」

(2) オーリュー及ギルナールによって展開された制度理論は、結局のところ、制度と形容される社会集団・共同

体或は現象に内在するダイナミズムをありのままに捕らえようとするものであり、実定法理論ではないと理解される。そのように理解するならば、制度理論の基本的意義は、制度的現象に内在的なダイナミズムの存在の指摘及び法がこのダイナミズムを考慮に入れる必要性の指摘にあるということができよう。

このような制度理論の主張を国際組織の一般理論の構築に導入することは、国際組織の持つ内在的なダイナミズムを、理論構築における不可欠の要素として常に考慮に入れることを意味するのであり、その限りで示唆的であるということができる。制度理論は、国際組織という複雑な法的現象の持つ神秘を、特にそこに並存するダイナミズムと安定性とをありのままに捕らえるべきことを、要請していると言えよう。

(3) 他方で、制度理論は、実定法理論として構成されたのではない故に、国際組織の法的評価においても、内在的な限界を持つているように思われる。第一に、国際社会においては主権国家の並存状況が国際法秩序の基礎にあるのであり、国際組織の存在及び活動の法的評価においても、国際組織の加盟国間の条約的な基礎を重視しな

くてはならないことである。第二に、問題は、国際組織が国際法秩序において機能することに必然的に伴う条約的な基礎の重要性と、国際組織が制度として持つ内在的なダイナミズムを考慮に入れる必要性和を、国際組織の存在及び活動の法的評価において、如何なる仕方と相対的に適切に考慮することができるか、である。制度理論は、この問題に適切な解答を用意しているとは考えられない。すなわち、制度理論は、基礎理論にとどまっていると考えられる。

4 時際法の理論

(1) ナミビアに関する国際司法裁判所の勧告的意見においては、多数意見とフィッツモーリス判事との対立の根本に、時際法の問題があった。すなわち、多数意見は、連盟規約第二二条及び委任状を、その後の発展を考慮に入れて、現在の法体系の枠内において解釈・適用されるべきと主張したのに対して、フィッツモーリス判事は、規約及び委任状の締結時における当事国の意図を探究すべきと主張した。ここには、規約第二二条及び委任状の法的性質を如何に理解するかという争点が存在する。同判事が委任状の条約(契約)的側面に依拠するのに対し

て、多数意見は、そこに具体化された観念自体が静態的ではなくて定義上発展的なものであったとして、その制度的側面に依拠したと考えられる。

(2) 国際法委員会及び国際法学会における審議の検討から次の諸点を指摘することができる。第一に、時際法の理論の基本原則は、法的事実はそれと同時代の法に照らして評価されなくてはならないというものである。第二に、前記基本原則にもかかわらず、関係当事国は、合意により、関連事実に対する適用法規を決定する権能を有している。従って、問題は、結局のところ、関係当事国の意図を探究する解釈の作業の対象となるのである。

(3) 本稿の問題意識の観点から以上の諸点を評価したときに次の点を指摘することができる。すなわち、設立文書の諸規定について個別具体的に当事国の意図が検討されなくてはならないとしても、設立文書は、一般に、時間的要因を考慮し、それ自体時と共に変化していくことを考慮に入れた変動的委付(renvoi mobile)の諸概念・諸規定を多く含んでいると考えられる。当事国の意図が固定的委付(renvoi à contenu fixe)であったことが明確でない限り、関係規定は変動的委付に基づいているも

のと見なされ、そのように解釈されることになるであろう。その限りにおいて、国際組織の機関の実行が設立文書の規定の内容の確定に影響を及ぼすという設立文書の発展的性格は、時際法の理論の基礎付けを有することになり、発展的・目的観点からの解釈が正当性を有することになる。

二 組織法としての解釈枠組みの確定に向けて

(1) 以上のような理論的基礎をめぐる考察の結果は、それぞれ何らかの有益な示唆を含んでいる一方、必ずしも満足しうるものではない。しかし、それらは、集合的実体の法的枠付けにおいては、その内在的なダイナミズムに適切な場を与え、理論の中に取り込むことが、時代と場所を問わず、常に最重要の問題であったことを示している。

(2) 組織法としての解釈枠組みの確定に向けて重要な要素と考えられる諸点を、以下に指摘しよう。第一の点は、国際司法裁判所の示した「黙示的権限の法理」に内在する「必要性」の判断基準を明確化することである。①「必然的、必要な(necessary)」という基準は、単にそのようなものが機構に認められることを意味するのみな

らず、機構に認められるものがそのようなものに限定されることを意味している。すなわち、国際組織は、明示的規定のない限り、任務の遂行に必要・不可欠な権限のみを認められるにすぎないのである。②「必要」であることは、「重要(important)」でなくてはならないとしても、「絶対に不可欠(absolutely necessary, indispensable)」であるのではない。何らかの別の代替的手段を取る権限を有しているからといって、当該黙示的権限が「必要」ではないということにはならない。また、必ずしも、他の機関の明示的権限を制限するような形で行使することが禁止されているでもない。③設立文書中の明示的規定の存在の持つ意義が考慮されるべきである。明示的規定の内容と矛盾することは、たとえ必要であると判断されても、認められない。そうでなければ、設立文書の存在意義が疑われよう。

(3) 第二の点は、規定の個別的・性格の検討が不可欠なことである。例えば、シャクターは、諸規定の間に存在する一般性の程度における大きな相異と、その相異が要請する選択の性質という観点から、四つのカテゴリー(「規則(rules)」、「原則(principles)」、「標準(standards)」、

「一般理論 (doctrine or general theory)」を導入する。具体的問題における解釈プロセスの解明には、このような検討が必要であろう。

(4) 第三の点は、国際組織の発展可能性と少数派の国々を保護する必要性との間のバランスである。確かに、組織法としての側面が広く承認されてきているように、国際組織が新しい状況に適応し、発展していく必要性を否定することは望ましくないと考えられる。しかし、多数派の国々が表決にまかせて「解釈」の名のもとに当該組織を意のままに扱い、少数派の国々の基本的な利益を恣意的に害することも許されない。設立文書の存在意義は、単に国際組織を設立するにあるのではなく、その活動を法的に基礎付け・枠付けることによって、その運営を適正なコントロールの下におき、ひいては少数派の国々の設立文書によって留保された権利・利益を保護することにもある。関連規定が加盟国の国家主権の制限を直接伴う限り、その解釈は慎重であることを要請される。設立文書が法として一般的適用可能性を有する故に、そのような解釈は、単に当該事例においてのみではなく、多数派と少数派とが入れ替わった事例においても、同様に

適用されうるものであることが前提として確認される必要がある。この要請を満たす形で設立文書・国際組織の運営が適正になされていくためには、主要な解釈機関である政治的機関において、国際組織の発展の長期的な展望を踏まえた高度の政治的な手腕 (statesmanship) が不可欠であろう。

(5) 第四の点は、国際社会における国際組織の固有な脆弱性の考慮である。国際組織の決議や任務の遂行が加盟国の協力なしには基本的に不可能でありうるという国際社会の事実上の状況が存在する。この事実の次元の考慮は、設立文書の解釈という規範の次元の考慮からは切り離されるべきだと主張することも可能である。しかしながら、設立文書の解釈プロセスにおいて一定の制約下ではあるとしても依然として裁量が行使される余地がある状況においては、国際組織がその現実の実効性を確保しうるか否かという実効性の次元の要因が、法的に関連性を有するものとして考慮されることには十分な正当性がある。

六 結び——残された問題——

本稿は、設立文書の解釈プロセスという観点から、主に国際連合を検討素材として分析し、「組織法としての理論」の概略を提示したにすぎず、残された問題は多い。特に、「組織法としての理論」は、個々の国際組織の具体的な構造と活動の分析の中に検証される必要がある。そのような作業を通じて、当該理論を修正し、改善していくことが求められる。第一に、「組織法としての理論」がどこまで現実に国々によって受け入れられてきているかが、第二に、各設立文書の解釈枠組み及びそこでの判断基準が、そして第三に、設立文書の諸規定の中で組織法の理論の適用対象となりうる規定を区別する基準が、各国国際組織のそれぞれの多様な活動領域において、具体的に検討・考察されなくてはならない。

(1) 本稿においては、「組織法」という用語を、国際組織の構造と活動に関わる規定と定義する。国際組織の組織法がすべて当該設立文書の中に含まれているとは限らないし、設立文書中のすべての規定が組織法であるとも限らないであろう。

(2) 設立文書中の諸規定は、「組織的規定」と「実体的規定」とに分けることができる。組織的規定は、国際組織の目的、任務、権限、組織構造、活動形態等を定めるものであり、設立文書を組織法たらしめている本質的な規定である。実体的規定は、「規範的規定」と「相互的規定」とに分けることができるが、当該組織が存在しなくても法的内容を有する(当該組織がこれらの遵守その他の点で重要な役割を有するとしても)という意味で、加盟国の行為規範として独立しているものである。

(3) *practice* (英語) *pratique* (仏語) は、日本語の実行(行為)と慣行という二つの意味を持つ用語と考えられる。条約法条約の公定訳はこの用語を慣行とするが、本稿における国際組織の場合には実行という一層広い訳のほうが適当と思う。例えば、次のものを参照せよ。Reuter, *Quelques réflexions sur la notion de "pratique internationale," spécialement en matière d'organisations internationales*, *STUDI IN ONORE DI GIUSEPPE SPERDUTI* 187 (1984). 兼原敦子「現代の慣習国際法における「慣行」概念の一考察」(『国際法外交雑誌』第八八巻一号、1989年)六、二五頁。

(一橋大学助教授)