

世界気象機関の準立法活動

篠原 梓

世界気象機関(WMO)は、一九四七年にワシントンで開催された国際気象機関(IMO)の第一二回国際気象台長会議において採択された条約により、一九五〇年に設置された。翌一年にはIMOのそれまでの業務を引継ぐことが決定されたが、IMOが国家間の正式な機構ではなく各国の気象台長による専門的かつ技術的な組織であったのに対して、WMOは正式な政府間機構であり、国際連合の専門機関の一つとして発足したのである。

この機構の最高決定機関であり全加盟国の気象機関の長たる代表者によって構成される世界気象会議(Conference)には、設立条約第八条の規定により、一般政策の決定、加盟国への勧告、総裁や各委員等の選出・下部機関への付託や報告の審議等の任務と並んで、一定の規則を決定する権限が付与されている。すなわち第八条(d)項は、「この機関の諸機関の手續を定める規則、特に、一般規則・技術規則・会計規則及び職員規則を決定すること」と規定しているが、その中手続規則たる一般規則・会計規則及び職員規則は国際機構の内部規則(Internal regulation)

に該当すると言える。しかしながら、気象業務の実施と手続とに関する技術規則(Technical regulation)は、機構の実質的分野における対外的な規律を生ずる点で、他の三種の規則とは性質上明確に区別されよう。IMOは既に気象サービスの技術的な活動に基づいて、一連の技術的決議を採択してきた。WMOはIMOのこの慣行を引継ぐと同時に、設立条約に「技術規則」という新しいカテゴリーを設けて、従来の技術的決議を継承発展させるとともに、他の一般の決議とは異なる特別的地位を与えようとしているのである。

次に条約第九条は、「会議の決定の実施」について、(a)項では「すべての構成員は、会議の決定を実施するため全力を尽さなければならない」という義務を規定しているが、(b)項では「もつとも、構成員は、会議が採択した技術的決議のある規定を実施することが不可能である(impracticable)」と認めたとときは、この機関の事務局長に対し、その実施不可能が一時的なものか又は決定的なものかを通知し、且つ、その理由を明示しなければならぬ」として、技術規則に関する特別の手續を用意している。この他の技術規則に関する規定、すなわち制定手續の詳細や法的効力に関する条文は、設立条約中に含まれていない。従って実際に制定された技術規則の内容・制定に至る手續・手續の慣行としての定着等の検討により、技術規則の実体をより明確にすることが必要となる。その過程を通じて技術規則の法的性格が適正に把握され、かつ国際法体系の中における正確な位置づけが可能となると考えられる。又多くの学者に

より、「準立法的 (quasi-legislative)」とみられている *contracting-out* を伴う規則制定が、WMO において技術規則の制定として実行されているのかを、技術規則の法的効力の検討に基づいて考察し、WMO の活動の国際立法上の意義を明らかにしたいと考ふる。

一 技術規則の目的と内容

一九五五年の第二回世界気象会議は、技術規則の目的と内容を決定する上で非常に重要な決議を行った。その一つは技術規則の目的を、(A) 加盟国の気象上の協力を促進するため、(B) 最も有効な方法で気象学の適用される様々な分野における国際的な特定の要求に応えるため、(C) 前記 (A) (B) の目的を達成するために用いられる慣行や手続に適当な統一と標準を確保するため、と決定したものである。又技術規則を、加盟国の履行が必要なもの、標準的 (standard) 「気象慣行及び手続」と、加盟国の履行が望ましい、「勧告的 (recommendation) 気象慣行及び手続」とに分けて⁽¹⁾いる。このような区分は、一九四七年に既に国際民間航空機関 (ICAO) の総会が採用しており、WMO もこれに倣ったとみられる。⁽²⁾

同時に第二回気象会議は初めて技術規則を制定したが、その内容は二部に分けられている。第一部は気象慣行に関する規則一般にわたって、IMO の技術的決議を充実・発展させたものと言える。具体的には、気象観測所・気象観測・気象コード・気象通信等に関する規則、気象概況及び予報慣行、気候学

上の慣行、そして船舶と農業に関する気象サービス規則等その内容としている。又第二部は国際航空に対する気象サービスについて規定しており、ICAO のシカゴ条約第三附属書「気象」及び「航空サービス手続 (PANS) —— 気象」とほぼ内容を同じくしている。WMO の技術規則の枠組はこの第二回気象会議において確立され、以後改正が重ねられ現在に至っている。

二 技術規則の制定手続

WMO の設立条約は、技術規則に関する手続としては前記の第九条 (b) 項の実施不可能の通知について規定するのみで、その他の手続を具体的に明示してはいない。従って手続の詳細に関しては、気象会議が自らの決議により慣行を発展させていくことが不可欠となっている。ここでは WMO の初期の実行を通じて、技術規則が発効に至る過程でとられた手続慣行を検討していくことにする。

(1) 起草 第一回世界気象会議は、加盟国に対して IMO の技術的決議を引続き適用するよう勧告するとともに、それを WMO の技術規則に移行することを決定した。⁽³⁾そして事務局と専門委員会が IMO の技術的決議に基づいて草案を準備し、執行委員会の承認を得た上で、次回の気象会議に提出するとの決議を採択した。これに従って事務局は準備作業を開始したが、この段階で執行委員会は、「一般に承認され国際的に適用されている標準原則である」ような技術的決議を基礎として、そのギャ

ップを埋めるような新しい規則を取入れて、全体の体系化をはかるよう事務局に対して指示を与えている。⁽⁸⁾しかし続いて専門委員会に付託された草案が完成した時点で、執行委員会が「標準的慣行及び手続」と並んで「勧告的慣行及び手続」の導入を決定したので、草案は再び事務局の手に移り、加盟国に回付された後、各国のコメントと共に事務局から直接第二回気象会議に提出された。

以上が技術規則第一部の起草のためにとられた手続であるが、第二部の起草はこれとは異なる過程を経ている。第二部は内容が ICAO の国際標準と重複する部分が多いことから、WMO の専門委員会の一つである航空気象委員会と ICAO の気象部会とが協力して起草に当り、草案は航空気象委員会の勧告として直接第二回気象会議に提出されたのである。

このようにして準備された草案は、第二回気象会議において技術規則として正式に制定されるに至ったが、その後加えられるべき改正については、一般規則に予め手続規定が設けられた。すなわち第一部に関しては、技術規則の履行状況の調査と改正勧告に対してそれぞれの分野の専門委員会が責任を負い、加盟国・執行委員会・他の分野の専門委員会・地区協会・総裁等からの改正提案を審議・採択した後、草案を作成する任務が与えられている。⁽⁹⁾又第二部に關しては、制定時と同様に WMO の航空気象委員会と ICAO の気象部会の共同作業により改正草案が作成されることが、WMO と ICAO の間に締結された Working Arrangement に規定されている。

(2) 採択 WMO の条約第八条(d)項が気象会議に技術規則を制定する権限を付与しているのに従い、四年毎に開催される気象会議は、一九五五年に初めて技術規則を制定して以来、ほぼ毎回その改正を採択している。採択に当たっては、条約第一条(b)項の適用により、投票の三分の二の多数決原則が採用されている。⁽¹⁰⁾しかし気象会議は四年毎にしか開催されないため、本来速かな発効・適用が目的とされている技術規則の改正が、会議の開催時に限定されることは決して望ましいとは言えない。そこで会議の開催されていない期間には、条約第一四条の執行委員会の任務の(b)項の「技術規則に影響する緊急の問題に關し、専門委員会の勧告に基づいて決議を採用すること」という規定を柔軟に解釈して、執行委員会が改正を採択しうることとした。その後一九六三年の第四回気象会議は、この実行に基づいて、先の規定を「規則で定める手続に従って、地区協会及び専門委員会の決議及び勧告について、措置を審議し、及び必要があるときは、この機関のために措置をとること」と改正することに、執行委員会の権限の拡大を条約に明記した。この場合の執行委員会における採択も、条約第一六条に従って、気象会議と同じ投票の三分の二多数決が採用されている。ところが毎年開催されている執行委員会でも、技術規則の改正に対する頻繁な要請に対応するには必ずしも十分ではなく、執行委員会が開催されていない期間の採択手続が更に整えられた。これは主として技術規則の第二部と内容を同じくする ICAO の国際標準に、必要に応じて随時開催される ICAO 理事会によりほぼ継

統的に改正が加えられていることに影響を受けてのことである。⁽¹³⁾
 一般規則第九条第五項は、「地区協会や専門委員会の勧告に関して、機関の利益上執行委員会の次会期まで行動を延期しえないと総裁が判断した場合、関連分野の専門委員会の委員及び執行委員に諮問した後、執行委員会の名のもとに行動をとる」権限を総裁に与えている。ただし「すべての場合に次会期の執行委員会による確認が要求される」として、改正を採択する権限は総裁自身にあるのではなく、あくまでも執行委員会から一時的に委託されたものであることを明らかにしている。又総裁もこの権限の行使に当って、通信等により執行委員会の投票を予め確認する等の周到な用意を怠っていない。しかし技術規則の改正が、総裁といえども単独の個人によって可能とされていることは、他の機構にはみられない特異な制度と出ることが出来る⁽¹⁴⁾。

(3) 実施不可能の通知 技術規則又はその改正に従うことが不可能な加盟国は、その旨通知する義務が条約第九条(b)項により課されていることは既に述べたが、その後第二回気象会議は、この規定の適用は「標準的気象慣行及び手続」に関してのみで、「勧告的気象慣行及び手続」の場合には通知義務は課されていないことを明確にした。又技術規則の改正の採択は気象会議の他に執行委員会や総裁によっても行われることが可能となったが、通知の義務は、採択機関の相異に関わりなくすべての場合に適用されることが決議された⁽¹⁵⁾。その後第九条(b)項が要求している通知の内容についても、「実施不可能が一時的なものか又

は決定的なものか」及び「その理由」のみであったのに加えて、実際に通知が増加しはじめた第三回気象会議において、「標準の不履行の性格と程度」にまで拡大されることが決議され、ICAOにみられる如く、WMOも各加盟国が従う標準の相異点を公表し、これが加盟国相互で明確に認識されることが可能となっている⁽¹⁶⁾。又実施不可能の通知の期限についての設立条約規定は存在しないが、当初は発効の二カ月以上前の期日を事務局長が予め指定するとされていた⁽¹⁷⁾。その後第四回気象会議は通知の期限を一般的に採択の通告後九〇日と定め、これを一般規則第一〇二条として固定化している。ただしこの規則は主として技術規則第一部の改正について適用されており、第二部の改正の場合は、ICAOとの調整の關係上採択後九〇日未満で発効する例もあり、必ずしも厳格な適用がなされているとは言えない。

(4) 発効 技術規則又はその改正の発効は、採択機関(気象会議・執行委員会・総裁のいずれか)が採択時に指定した期日に行われることが慣行となっていて、これは現在でも変更されていない。

以上技術規則の制定過程でとられた手続慣行を検討してきたが、その大部分は一般規則として定着し、残る部分についても今後の状況の変化に対応しうる可能性は残しつつも、慣行は確定していると考えられる。すなわち設立条約上技術規則の制定手続に関する詳細な規定が少いために、場合によっては試行錯誤を繰り返しながらも、機構としては現実に即して柔軟に対応

することが可能とされている。又慣行の形成に当って、WMOは他の機構の習うべき点は積極的に取入れ、実施不可能の通知の期限等の重要な問題は独自の手続の開発により解決している全体として、WMOは設立条約の基礎の上に、技術規則の制定に関して、合理的かつ有効な手続規則及び慣行を形成してきたと結論することが出来ると考えられる。

三 技術規則の法的効力

技術規則の法的効力について考察するに当っては、先に掲げた設立条約第九条の「会議の決定の実施」規定が問題となるが、条文の内容の吟味に先だちその起草過程から検討してみたい。

一九四七年のワシントン設立会議では、この条項に対して二つの提案がなされた。その一つのカナダ提案は、「各加盟国は、国際気象の要求に関する機関の勧告を可能な限り履行することに協力する」というもので、ICAO条約第三七条前段の協力義務に近いと言えるが、ここでは技術規則を単なる勧告としている点が注目される。今一つの合衆国提案は、「そのような規則は会議による採択の通告が行われた後、すべての加盟国に対して効力を生じる。ただし通告に示された期間内に拒絶又は留保を執行委員会に通告した加盟国に対してはこの限りでない」として、世界保健機関(WHO)の保健規則の効力に関する憲章第二二条とほぼ同文の内容であった。そしてワシントン会議で採択された第九条(その時点では第八条)はこの両提案を混合したとも言えるもので、(a)項でカナダ提案の協力義務に近い「全

力を尽す(do utmost)義務」を、(b)項で合衆国提案後段の実施不可能の通知義務を規定している。しかもこの条項の採択に際して特に反対が表明されなかったため、解釈の基礎となる起草意図が説明されることはなかったのである。⁽¹⁷⁾

以上のような経過で起草された第九条の規定から、Dettarや Skubiszewski等は技術規則の制定を contracting-out を伴う規則制定として、実施不可能の通知が行われぬ限り、規則の法的効力は確立するものと考えている。⁽¹⁸⁾ すなわち技術規則の法的効力についての明示規定はなくとも、実施不可能場合には通知することが義務づけられている以上、規則は勧告とは異って、条約規定と同様の法的効力を持つとの推定が可能となるのである。これに対して Yemin は技術規則が contracting-out を伴う制定規則であることを否定し、Alexandrovicz も WMO の従来慣行から同様の結論を導き出している。⁽¹⁹⁾ その根拠は、まず技術規則の法的効力に関する規定が WHO 憲章のように明示されていない点にあり、従って第九条(a)項の「全力を尽す義務」のみが技術規則の履行に課されているとの解釈にある。又(b)項に規定される実施不可能の通知は義務的であるが、通知を行っても加盟国は(a)項の「全力を尽す義務」から免れることにはならない。反対に通知を行わない場合にも、(a)項の義務が強化されることはなく、Dettar が主張するように技術規則が「十全な拘束力を持つ(compulsory in full)」ことはなくと言ふ。すなわち(a)項の義務と(b)項の通知義務が相互に影響しあうことはなく、それぞれ独立して加盟国に対して課されていて、故に

技術規則に対しては実施不可能の通知の有無とはかわりなく、一般的に(a)項の「全力を尽す義務」が変更なく適用されるので、その法的拘束力は否定されることになる。

この二つの対立する第九条の解釈を検討するためには、まず(a)項の「全力を尽す義務」の性格について考察することが必要である。この義務は通常の履行義務とは形態を異にするが、I C A O 条約第三六条にみられる協力義務に止るとは考え難い。何故ならこの義務が課されるのは「会議の決定」全体であり、具体的には条約第八条に気象会議の「任務」として規定される(a)項から(i)項までの事項で、その中には「構成員に対する勸告」(b)項)と同時に「一般規則・会計規則・職員規則」(d)項)等の内部規則も含まれているからである。現代の国際機構において、勸告が加盟国に対して法的拘束力を持たないことは明らかであるが、内部規則の場合には内部関係における十全な法的拘束力を持つことが一般に認められている。従ってW M O 条約第九条(a)項の「全力を尽す義務」は一定の幅を持っていて、決定の性格によって、内部規則の場合には内部関係における十全な法的拘束力を意味し、勸告の場合にはこのような拘束力を持たないと言えよう。それは技術規則はそのいずれの範疇に入るのであるのか。ここで技術規則について特に設けられている第九条(b)項との関係が重要になってくる。Yemin は(a)項の義務と(b)項の通知義務とをそれぞれ独立させて、通知の有無にかかわらず(a)項の義務が一般的に適用されると主張しているが、そのように解釈すると通知の法的効果は何も存在

しないことになり、(b)項が通知を義務とするのは、単に便宜的・情報的目的以外にはありえないことになる。(b)項の通知義務が法的義務であることは Yemin も認めているが、そうであるならば通知の法的効果が反映される対象は、通常の義務規定よりもはるかに幅のある(a)項の「全力を尽す義務」であると考えるのが最も妥当である。Yemin は通知を行った加盟国といえども「全力を尽す義務」から免れることはない、と解釈しているが、指定された期限内に遅滞なく実施不可能を通知し、しかも一時的なものではなく決定的なもので、かつ明示された理由も十分説得性がある場合でも、何等通知を行わなかった加盟国と同等に「全力を尽す義務」が課されるとは考え難い。従って問題を解く鍵となるのは先の「会議の決定」の多様性であり、何等通知を行わなかった加盟国には内部規則の場合と同様の十全な法的拘束力を生じ、有効に実施不可能を通知した加盟国に対しては、勸告と同程度の「正当な考慮 (Due regard) を払う義務」から最大限「協力義務」を生ずるに止ると解釈するのが適当である。すなわち第九条の(a)項の義務と(b)項の義務は、Yemin が主張する如くそれぞれ独立した別個の義務ではなく、(a)項の幅のある義務を(b)項の義務の履行が特定すると考えるべきであり、又このような解釈を行ってこそ、二つの異なる義務が一条項の中に並存する意味になると言えよう。W M O の技術規則とは、加盟国の実施不可能の通知があれば勸告と同様に限定的な効力しか持たず、又通知がなければ十全な法的効力を持つような「会議の決定」であると結論することが可能であり、そ

れは正しく contracting-out を伴って制定された規則に相当すると考えられるのである。

最後に、先に制定手続の項で述べた如く、気象会議による採択以外に、技術規則は執行委員会の採択により改正され、又総裁がこの権限を代行することさえ可能となっているが、この場合にも同様に第九条の規定が適用され、従って法的効力について何等異なるところはないとされている。従ってこの点では、第九条の「会議の決定」という限定は慣行によって変更され、執行委員会又は総裁による技術規則の改正決定にも拡大されたと考えるべきであろう。

四 結 び

以上の検討により、WMOの技術規則は条約規定又は内部規則と同等の十全な法的効力を持ち、条約第九条の規定が存在するところから、contracting-out を伴って制定された規則であると考えられる。contracting-out を伴うということは、主権国家による個別の通知行為により規則の法的効力が変更されるという点で、法規範としての完全性を損うことになり、その意味で立法に準ずる「準立法」という表現は適切であると言えよう。そしてWMOにこのような技術規則の制定権限を与えたことが、IMOを正式な政府間機構に改編しようとした意図の根底に推定しうるのである。

この「準立法」という表現をより「立法」へと近づける意味で、すなわち実施不可能の通知を行う加盟国の自由を最大限に

制約しうる根拠として、条約第九条(b)項に規定された実施不可能の理由を通知する義務がしばしば問題とされている。しかし実施不可能の理由によって通知を受理しない権限がWMOにあるとは明記されていない上、そのような実行も過去に見出すことは出来ない。従ってこの義務は、実施不可能を通知しようとする加盟国に対して、合理的な理由を伴わない場合には躊躇させるという形で、一種の圧力として作用するに止るとみられる。このような効果はかなり明瞭に現われているようで、一九六一年の段階では、全加盟国九六カ国の中、実施不可能を通知した加盟国は僅か一三カ国に止っている。しかもそのほとんどは一時的なものであり、観測装置の不備等に起因することが多いとみられる。

技術規則の制定・改正というWMOの準立法的活動は、気象衛星の開発・WWW (World Weather Watch) の設立等の科学技術の発達や組織化による気象観測の国際化に必要な規則の統一に、実体的に非常に重要な役割を果してきた。このような日進月歩の科学技術の急速な発展が、contracting-out を伴う規則制定という、伝統的な法定立手続に変化をもたらすような新しい要素の導入を可能にしたと結論することが出来るのである。

(1) この会議はそれまでの気象台長会議とは異り、参加国の全権代表の資格を持つ三一カ国の代表により構成された正式な国際会議であった。

(2) 技術規則と内部規則の相異については、拙稿「国際

民間航空機關の准立法活動』『一橋論叢』第八十四卷第

四号、一九八〇年、一三三頁參照。

(3) 第二回世界氣象會議、決議一七。

(4) 同決議。

(5) 前掲拙稿、一三五頁參照。

(6) 第一回世界氣象會議、決議四。

(7) 同、決議一五。

(8) 執行委員會第二會期、決議三。

(9) 執行委員會第四會期、決議七。

(10) 一般規則第一六九條、第一七〇條。

- (11) Alexandrowicz, *The Law-Making Functions of the Specialized Agencies of the United Nations*, Angus and Robertson, 1973, p. 60. Dettter, *Law Making by International Organizations*, Sijthoff, 1965, p. 229.
- (12) Yemin, *Legislative Powers in the United Nations and Specialized Agencies*, Sijthoff, 1969, pp. 170-171.
- (13) *Ibid.*, p. 171.
- (14) 第二回世界氣象會議、決議二〇。
- (15) 第三回世界氣象會議、決議一八。
- (16) 第二回世界氣象會議、決議二〇。
- (17) Yemin, *op. cit.*, p. 176.
- (18) Dettter, *op. cit.*, pp. 228, 234. Skubiszewski, "Enactment of Law by International Organizations," *B. Y. I. L.*, vol. XLI, 1965-66, pp. 222-

225.

(19) Yemin, *op. cit.*, p. 178. Alexandrowicz, *op. cit.*, pp. 67-68.

(20) 慣行による設立条約の事実上の変更によるものは、Zacklin, *The Amendment of the Constitutive Instruments of the United Nations and Specialized Agencies*, Sijthoff, 參照。

(21) Alexandrowicz は技術規則の法的効力を認めながらも、その制定を「擬似立法的 (para-legislative)」と表現している。又 Labeyrie-Ménahem は反対に「准立法規則は同一非主權國家的」であると云う (Labeyrie-Ménahem, *Des Institutions Spécialisées*, Editions A. Pedone, 1953, p. 132) 等、この点に於いては、前掲拙稿、一四〇頁參照。

- (22) Yemin, *op. cit.*, p. 176.
- (23) Alexandrowicz, *op. cit.*, p. 68. Merle, "Le Pouvoir Réglementaire des Institutions Internationales," *A. F. D. I.*, vol. II, 1956, p. 355.
- (24) Dettter, *op. cit.*, p. 232.
- (25) *Ibid.*
- (26) Alexandrowicz, *op. cit.*, pp. 69-70.
- (27) Merle, *op. cit.*, pp. 359-360.

(日本學術振興會獎勵研究員)