

国際機関をめぐる現代的位相

中谷 和弘

Nakatani Kazuhiro

1 国際公共財としての国際機関

国際機関は単一の国家では対処・解決できない国際問題の調整・解決機能を果たすこと、換言すれば国際公共財としての役割を果たすことが期待されてきた。若干の例を挙げるならば、国際安全保障への対応（国連安全保障理事会は「国際の平和と安全の維持に関する主要な責任」を負うことが国連憲章24条1項で規定され、安保理が決定する非軍事的強制措置は各加盟国を拘束する）、経済的危機の回避（国際エネルギー機関〔IEA〕の緊急時石油融通システム〔ESS〕は石油パニックの予防機能を果たすことが期待され、実際に石油パニックは発生しなかった）、国際ルール設定（国際海事機関〔IMO〕は海事分野において多数の条約を作成してきた）、現場における緊急支援（世界食糧計画〔WFP〕は飢餓状態にある国家への緊急食糧供与を行なってきた）などがある。

2 「国際機関は国際公共目的の達成にとって実効的か」

この問いは難問である。目標が現実的であれば達成しやすいが、野心的であれば達成は困難という一般論からすると、技術的細部にかかわる事項については相当に実効的であった（例：IMOや国際民間航空機関〔ICAO〕は、それぞれ海事分野、航空保安分野では相当に実効的であった）と言えるが、反対に、国際安全保障については国連安保理は実効的に機能してきたとはとても言えないであろう。

3 国際公共目的の達成と国際機関

国際公共目的を首尾よく達成するためには、その担い手は独自の国際法人格を有する国際機関でなければならないか。国際機関であることは、独自に条約を締結することをはじめとして独自の行動が保証されるというメリットはあるものの、国際公共目的の達成にとっては必ずしも不可欠ではない。例えば、北極をめぐる諸課題に対処してきたのは、国際機関ではなく、北極評議会（AC）という国際会議体である。もっとも国際会議体は、その役割の重要性に伴い国際機関化することがあり（例：欧州安全保障協力会議〔CSCE〕は1994年に欧州安全保障協力機構〔OSCE〕となった）、また非政

府組織（NGO）から国連専門機関に「昇格」(?)した例さえある（2003年に国連専門機関となった世界観光機関〔UNWTO〕は、当初は公的旅行機関国際連盟〔IUOTO〕というNGOであった）。

4 国家と国際機関の対立

国家と国際機関の対立はさまざまな場面で生じ、枚挙に暇がない。国際機関が特定の国家にとって不利な判断を示す場合、当該国家はこれに異議を唱えるのは当然と言えるが、問題はこれにとどまるわけではない。国際機関の行動や決定が国際社会全体に影響を及ぼすことに鑑みると、自国の利害が直接かわる場合はもとより、たとえ自国には直接関連しない国際機関の判断であっても、その一定の権威（場合により国家に対して拘束力を有し、場合により勧告的効力を有する）は認めつつも、神聖視・絶対視することなく、公正性や妥当性を厳しくチェックする必要がある。一般にはチェック機能を果たす有権的な第三者機関は存在しないため、各国家がこれを行なうことが必要となる。国際機関による国家の言動のチェックの重要性はつとに強調されてきたが、国家による国際機関の言動のチェックも同様に重要である（check & balanceは国家と国際機関の関係においても重要であろう）。

国家の側からみれば、国際機関は自らが生み出した第2次的な法主体である。国際法上興味深い両者の対立の一例は、人権条約によって創設された委員会が、条約規定の解釈や留保の可否をめぐって加盟国と対立するという形をとって現われうる。委員会の側は、人権条約の統一的な運用のために、委員会自身が解釈権限を有する、留保は認めないと主張するのに対して、国家の側は、締約国のみが当該条約の有権的解釈権限を有する、条約法条約で認められている留保は当然認められると反論する。また、国際機関の過度な専門化は「木を見て森を見ない」「コップの中の嵐」の判断を示して、国家を混乱させることにもなりかねない。韓国による日本の水産物輸入規制をめぐる世界貿易機関（WTO）上級委員会の2019年4月の判断はその一例と考えられる。上級委員会はパネル（紛争処理小委員会）の判断の方法の誤りを指摘することに終始し、最も重要な韓国の規制措置のWTO整合性自体には言及しなかった。

5 対抗的な国際機関

国際社会には国際機関間の対立も存在してきたし、現に存在する。対抗的な国際機関の代表例は、冷戦期における対立的な軍事同盟の国際機関である北大西洋条約機構（NATO）とワルシャワ条約機構（WTO）のペアであった（1991年にワルシャワ条約機構は解散した）。エネルギー分野では、石油生産国をメンバーとする石油輸出国機構（OPEC）と第1次石油危機後の1974年に経済協力開発機構（OECD）内の自律的国際機関として先進石油消費国をメンバーとして創設された国際エネルギー機関（IEA）の

ペアがこれに該当した。当初は、OPECとIEAは対抗関係にあったが、やがて石油をとりまく国際環境の変化から相互補完・協調的な諸要素が出現し、もはや対抗的国際機関と表現するのは不正確な状況となっている。生産国と消費国による産消対話の会議体である国際エネルギー・フォーラム（IEF）が2011年に憲章を採択して国際機関化したことが、この点を象徴している。

6 競合的な国際機関

類似・同様の国際公共財を提供するという意味での競合的な国際機関も存在する。国際金融分野を例にとると、日本が主導して1966年に創設し運営してきたアジア開発銀行（ADB）と中国が主導して2015年に創設したアジアインフラ投資銀行（AIIB）は、アジアを主たる融資対象とする点で競合的な国際機関のペアである。他方、国連の世界銀行（IBRD）グループとADB、アフリカ開発銀行（AfDB）、米州開発銀行（IADB）といった地域的国際金融機関は補完的な関係にある。ADBとAIIBが補完的な関係になるのか、あるいは対抗的な関係になるのかは今後の状況次第であるが、「悪貨が良貨を駆逐する」ことにならないよう、国際機関の透明性を要求するとともにガバナンスを厳しくチェックすることが特に重要である。

7 国際機関の変質

国際機関は時に変質する。国際機関の行動は憲章には厳格には縛られないことは、現実にも認められ（例：国連平和維持活動〔PKO〕は、国連憲章には直接あてはまる根拠規定はないが、国連憲章違反ではない）、国際機関においては当該機関の設立文書（憲章）にたとえ明示されていなくても当該機関には黙示的権能（implied powers）があるとしていわば目的論的解釈が容認されると説明されてきた。ただし、当該機関の趣旨・目的まで変質させてしまうことは、憲章の違反であって許容されるべきではない。この点で問題なのが、国際捕鯨委員会（IWC）である。1946年の国際捕鯨取締条約では、前文で「鯨族の適当な保存を図って捕鯨産業の秩序のある発展を可能にする条約を締結することに決定し」と規定したが、その後、反捕鯨国の加盟国が増大し、IWCは反捕鯨国際機関へと変質してしまった。

8 国際機関を悪用した国際法違反

国際機関をめぐる将来懸念されることのひとつは、野心的な国家が自国の影響力が及ぶ小規模な国際機関を悪用して国際法違反を犯したうえで、自国は無辜だと主張することである。このような場合、当該国は国際法上の責任を負うのであろうか。2011年に国連国際法委員会が採択した国際機関の責任に関する条文61条ではそのような場合には加盟国は国際法上の責任を負う旨、規定するが、同条文は条約としては結実

していないうえ、そのような慣習国際法が確立しているかは明らかではない。国際機関のガバナンスのチェックは、小規模の国際機関でかつ一加盟国のみが傑出している場合には困難であるという現実を認識する必要がある。

9 将来必要とされる国際機関

最後に、今後の国際社会において創設が求められる普遍的な（国連レベルでの）国際機関として、国連エネルギー機関と国連サイバー・セキュリティー機関を挙げておきたい。

地球規模問題に関しては、国連では、環境については国連環境計画（UNEP）が、食糧については国連食糧農業機関（FAO）が、人口については国連人口基金（UNFPA）があるが、エネルギーについての機関は（下位のものを除いては）存在せず、関連する国際機関は、エネルギー源ごとに、石油は前述のIEA、OPEC、原子力は国際原子力機関（IAEA）、再生可能エネルギーは国際再生可能エネルギー機関（IRENA）とバラバラである。国際的なbest energy mixのための調整機関の不存在ゆえ、国際エネルギー安全保障は脆弱なまま放置されている。IEAのESSはこれまで基本的にうまく機能したが、IEA非加盟国の石油需要が増大するなかで、今後の実効性には本質的な限界がある。世界規模でのエネルギー危機にはおよそ対処できない国際社会の現状に鑑みると、国連エネルギー機関の創設は急務の課題である。この機関は、現在緊迫するホルムズ海峡問題や2006年および2009年に問題となったロシア・ウクライナ間のガスパイプライン輸送問題といったエネルギー輸送問題にも実効的に対処できることが求められる。

もうひとつ創設が求められるのは、国連サイバー・セキュリティー機関である。現に深刻なサイバー攻撃が頻発している。重要インフラへの攻撃は国民生活に壊滅的な損害を与えることになり、選挙干渉は内政不干涉原則の違反である。国際電気通信連合（ITU）ではこの主題には十分対応できない。サイバー攻撃を予防し、発生に対して適当な支援・対処を行なう国際公共財としての同機関の創設は極めて重要かつ喫緊の課題である。

なかたに・かずひろ 東京大学大学院教授