

国際機構の組織的ダイナミズム
—ユネスコの補助機関を素材として—

**Organic Dynamism of International Organizations :
the Case of IOC of UNESCO**

園田 明子
Akiko Sonoda

In most international organizations, their principal organs are authorized to establish such subsidiary organs as may be found necessary for the accomplishment of their functions, and thus their structure is adaptable to the variable needs of international community. This paper analyzes the structural problems related to subsidiary organs, using the example of the Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Established in 1960 within Unesco by its General Conference, IOC presents some structural characteristics which differ from those of ordinary subsidiary organs. Issues concerning the membership and internal construction of subsidiary organs are reviewed, in order to outline the Commission and its relationship with Unesco. To conclude, organic dynamism of international organizations is appraised with reference to the case of IOC, which is a "potentially plenary" organ with a complex structure.

キーワード：国際機構、補助機関、ユネスコの政府間海洋学委員会

Key Words : International organizations, Subsidiary organs, Intergovernmental Oceanographic Commission of UNESCO

はじめに

国際機構^{注1}は、それぞれ権限ある分野において広い意味での国際協力—平和のための国際協力や経済的社会的国際協力など—を推進する機能的主体として、常設の組織的基盤を備えているが、その法的根拠である設立条約は、当該機構の目的達成に必要なすべての機関を予定することは不可能である。国際機構の設立条約は、ときに一たとえば国連人権委員会など—特定の補助機関(subsidiary organs / organes subsidiaires)の設置を

明文で予定するが、通常は、機構の主要機関(principal organs / organes principaux)について規定し、それらの主要機関に必要な補助機関を設ける権限を付与して、機構の組織的発展の枠組みを定めるにとどまる。

それゆえ諸国際機構は、設立当初より、それぞれの基本文書の定めるところに従い、さまざまな補助機関を設置し、機構活動の円滑な実施を図っている。たとえば国際連合の場合、総会が1946年から1954年の間に設けた補助機関の数は100近くにのぼると報告されており^{注2}、1963年にミスコニ

注1 本稿では、国際機関とその内部機関とを区別するために、「国際機構(international organization / organisation internationale)」と「機関(organ / organe)」の二つの用語を使い分けることにする。

注2 "Oral Statement by Mr. Stavropoulos at the public sittings of June 10th, 1954", in CIJ, "Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité (Avis consultatif du 13 juillet 1954)", *Mémoires, plaidoiries et documents* 1954 (t.112), 295.

は、同じく国連総会の補助機関として139機関を
 列挙している^{注1}。また、国際連合食糧農業機関
 (FAO)の場合には、1968年にすでに200以上の
 補助機関が存在したという^{注2}。

このように多数の補助機関が設置されてきた背
 景には、現代国際社会において国際機構の役割が
 量および質の両面で拡大している状況があるとい
 えよう。補助機関は、国際機構の任務遂行に不可
 欠な範囲内で設けられる以上、時間的にも空間的
 にも変化する国際社会の情勢および必要を反映す
 るものとならざるを得ない。すなわち、補助機関
 は、その数が増加するのみならず、その任務も多
 様化する傾向にあり^{注3}、こうした機能の多様化に
 対応するために、組織面でも多様性に富んだもの
 となっている。したがって、補助機関の設置は、
 国際社会の状況変化に順応する国際機構の組織的
 ダイナミズムの表れである。

本稿では、国際連合教育科学文化機関(ユネス
 コ)の「政府間海洋学委員会(Intergovernmental
 Oceanographic Commission (IOC) / Commission
 Océanographique Intergouvernementale (COI))」を
 素材として、国際機構の組織的ダイナミズムの視
 点から補助機関の諸問題を検討することにした
 い。政府間海洋学委員会(以下「IOC」または「委
 員会」と呼ぶ)は、ユネスコ総会が設立した機関で
 あるが、組織面において通常の補助機関と異なる
 いくつかの特徴を有している。まず(I) IOC
 の設立の経緯ならびに目的および任務について述
 べ、その概要を明らかにしたのち、補助機関の
 (II) 構成国の地位および(III) 内部組織の整備の
 二つの側面から委員会の組織的特徴を分析する。

I. IOCの概要

I.1. 設立の経緯

ユネスコ^{注4}が海洋学の分野に取り組む意思を初
 めて表明したのは、1950年のことであった。その
 後しだいに先進国のみならず開発途上国も、特に
 自然現象や資源など、海洋の諸問題に深い関心を
 示すようになり、海洋学に対するアプローチも、
 より完全な全世界的規模のものが不可欠となり、
 新しい国際協力方式の確立への要望が高まった。
 すなわち、この分野における国家間および諸国際
 機構との協力を推進し調整し、かつ海洋学に関心
 を有する国がすべて参加することのできるメカニ
 ズムを設置する必要性が認識されるようになった
 のである。

そこで、ユネスコは、1958年の第10回総会の決
 定^{注5}に基づき、海洋学研究に関する政府間会議^{注6}
 を1960年7月、コペンハーゲンで開催した。ま
 た、同会議に先立って、専門家会合が同年3月に
 開かれていた。この政府間会議には、ユネスコ加
 盟35カ国、国連ファミリーの5機構(国際連合・
 FAO・世界気象機関(WMO)・政府間海事協議
 機関(IMCO)・国際原子力機関(IAEA))なら
 びに、政府間および非政府間の9国際機構が、
 代表者またはオブザーバーを派遣した。

同会議がユネスコに提示したいくつかの措置の
 うち、機構の組織面に直接関わるものは以下の二
 つである。一つには、ユネスコの枠内に「政府間
 海洋学委員会」を設置するよう総会に勧告し、
 他方では、ユネスコ事務局内に「海洋学室
 (Office d'océanographie)」を新たに設けるよう事
 務局長に要請している^{注7}。

注1 Misconi, S.B. (1963) *Les organes subsidiaires de l'ONU*, Thèse Droit (Doctorat d'Etat), Paris, 318-334.

注2 Touscoz, J. (1968) Les pays en voie de développement et les organes subsidiaires de la F.A.O., *RGDIP* 72, 121 et 133. また、補助機関の一般的な増加現象を指摘するものとしては: Reuter, P. (1960) Les organes subsidiaires des organisations internationales, *Mélanges J. Basdevant*, A. Pedone, Paris, 415; Tryfonas, C. (1974) *Le Fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe. Contribution à la théorie générale des organes subsidiaires des organisations internationales*, A. Pedone, Paris, 10 et 27; Klepacki, Z.M. (1978) *The Organs of International Organizations*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 27.

注3 補助機関の任務の多様性を指摘するものとしては: Touscoz, J., *op.cit.*, 122 et 133; Klepacki, Z.M., *op.cit.*, 92. さらに、以下の文献は、任務を基準とした補助機関の分類を試みている: CIJ, *op.cit.*, 295-303; Reuter, P., *op.cit.*, 417-418; Misconi, S.B., *op.cit.*, 5, note (1) et 133-191.

注4 IOC設立の背景については、以下のものが詳しい。18 C/86, par.7-15; Flouret, Th. (1973) *La Commission océanographique intergouvernementale et les questions juridiques liées aux recherches sur l'océan*, IHEI Mémoire, Paris, 1-12; Roll, H.U. (1979) *Au coeur de la recherche océanique: La commission océanographique intergouvernementale: Historique, fonctions et réalisations*, Unesco (Série technique de la COI No.20), Paris, 5-10.

注5 10 C/Rés. 2.42.

注6 11 C/PRG/7, par.1-3 et Annexe (UNESCO/NS/167, Rapport de la Conférence intergouvernementale sur les recherches océanographiques, par.1-4).

注7 UNESCO/NS/167, p.4 et Appendices B.6 et B.7.

A. Sonoda, Organic Dynamism of International Organizations: the Case of IOC of UNESCO

このような準備段階を経て、1960年の第11回ユネスコ総会は、「海洋の自然及び資源について理解を深めるのに不可欠な科学研究は、関係国及び関係国際機構の努力の結集及び活動の調整を必要とする性格のものである」ことを認め、「(ユネスコ)内に、政府間海洋学委員会」を設置することを決定し、IOC規程を採択した^{注1}。

この1960年のIOC規程は、1964年に一部改正された。さらに1970年の第16回ユネスコ総会は、委員会の組織的基盤を拡大し、かつ国連システムの関係諸機構との協力を促進するため、当初の規程をまったく新しい文書によって置き換えることにした^{注2}。このように1970年は、委員会の組織的發展を決定づける大きなターニングポイントとなった。IOCの新規程は、その第14条に従って、委員会の第7会期(1971年10月)終了直後に効力を発生し、その後1978年および1987年に一部改正されている。

I.2. 目的および任務

IOC規程第1条第2項によれば、委員会は、構成国の「協調行動により、海洋の自然及び資源に関する知識を高めるために、科学研究及び関連の海洋サービスを推進する」ことを目的としている。また、委員会の活動に関心を有する国際機構との協力に努めることも定められている(同条第3項)。このようにIOCは、海洋学の分野における国際協力を調整する中心的機関として位置づけられているといえよう。

こうした目的を達成するために委員会に付与された任務は、規程第2条に詳しく列挙されており、主なものは、以下のとおりである。

- － 海洋学研究における国際協力を必要とする諸問題を明示し、こうした研究の成果を検討すること(同条第1項(a))、
- － 海洋学研究および関連サービスに関する国際プログラムを作成・勧告・調整すること(同項(b)(c))、

- － ユネスコの海洋科学プログラムまたは他の国際機構の活動について勧告を行うこと(同項(d)(i))、
- － 海洋に関するデータの交換ならびに研究成果の公表および普及を促進し、そのために勧告を行うこと(同項(e))、
- － 海洋科学および技術の発展ならびに移転を促進し調整すること、海洋科学および技術に関する教育・研修または援助プログラムについて勧告を行うこと(同項(f)(g)(h))、
- － 人類全体の利益のために、海洋に関する科学研究ならびにその成果の応用を推進し援助すること(同項(j))。

また、IOCは、協力関係にある諸国際機構が各自のプログラムを作成し実施するにあたり、IOCの要望を考慮するよう求めることができる(第3条第1項)。とりわけ国連システムの諸機構との関係については、委員会事務局の運営に協力すること、それぞれの関連分野において委員会の活動を支援すること、海洋科学分野における意見や研究を委員会に依頼することなど、緊密な協力を行う可能性が明示されている(第1条第3項)。のちの分析で明らかになるように、これら機構との特別な協力関係を十分促進しようという配慮が、IOCの組織面にも影響を及ぼしている。

こうした目的および任務の枠内で行われるIOCの活動はユネスコ総会に定期的に報告され、これら定期報告は委員会構成国ならびに国連システムの関係国際機構にも送付されることになっている(第12条)。

II. 補助機関構成国の地位

II.1. 構成による補助機関の分類

国際機構内に新しい補助機関が設置されるとき、それがどのように構成されるかという一質的ならびに量的な一問題は、当該機関の任務が

注1 11 C/Rés. 2.31.

注2 16 C/Rés. 2.343. 新規程の採択の経緯については、Flouret, Th., *op.cit.*, 77-82; 15 C/PRG/SUB.II/INF.1; 15 C/PRG/SUB.II/INF.2; 15 C/Rés. 2.343; 82 EX/10, par.7 et Annexe III; 82 EX/28, par.53 et 63; 82 EX/Déc. 4.3.2; 16 C/31, par.3 を参照。

どのような方針で遂行されるか、また当該機関が効率よく機能できるか否かを左右する一つの大きな要素である。また、当該機構加盟国の側からみると、この問題は、政治的にも(国際機構の活動のコントロール)法的にも(加盟国の平等原則、国際機構の活動への協力義務)重要な意味合いを持っているといえよう。

一般に、国際機構の諸機関は、主要機関であれ補助機関であれ、その構成に基づき、次のように分類することができる^{注1}。まず、質的側面つまり当該機関への参加主体の資格に着目すれば、参加主体がそれぞれの自国政府を代表する、すなわち諸国家で構成される政府間機関 (*organes intergouvernementaux*) と、参加主体が個人の資格においてのみ行動する、当該国際機構の一部を成す機関 (*organes intégrés*) とに区別される。

次に、政府間機関は、量的側面からみた場合、当該国際機構のすべての加盟国で構成する全体機関 (*organes pléniers*) と、一部の加盟国で構成する限定的機関 (*organes restreints*) とに分けられる。これに対して、個人的資格で選ばれる専門家機関や事務局など、政府間機関以外の機関については、それぞれの構成員数の問題は少なくとも理論上は一当該機関の効率面からのみ論じられるべき技術的な問題であり、国際機構法上の分類には馴染まない。

こうした分類に従えば、I O Cはその名のとおり政府間機関であるが、一般に政府間補助機関が限定的機関であるのに対して、設立当初より全体的性質を有している。1961年の第1会期には40カ国で構成されていたI O Cは、1995年9月現在、オーストリア・スイスなどの内陸国や米国・ロシアをはじめとする主要先進国を含む125カ国で構成されており、日本も設立以来I O Cのメンバーである^{注2}。委員会のこのような全体機関としての

組織的性質を明確にするために、加入および脱退という全体機関の構成国の地位に固有の問題を検討することにしたい。

II.2. I O Cへの加入

I O C規程第4条第1項および第2項によれば、「国連システムの(国際)機構の加盟国」は、ユネスコ事務局長に「直接」または「国連システムの機構事務局の長を介して」間接に通告を行うことにより、委員会構成国の地位を得ることができる。この通告は、事務局長がそれを受領した日に効力を生じる。このように、I O C構成国となるには二つの条件－すなわち、特定の国際機構の加盟国であるという実質上の条件と、ユネスコ事務局長への通告という形式上の条件－を満たさなければならない。

II.2.A. ユネスコの非加盟国にも開かれた補助機関

まず実質上の加入条件についてみると、I O Cはユネスコの「枠内に設置された」(規程第1条第1項(a))機関ではあるが、その構成国となる資格はユネスコ加盟国のみに限定されていない。

こうした非加盟国にも開放された補助機関は、とくに国際連合など他の国際機構においても設立されており^{注3}、この問題はすでに一部の研究者^{注4}の注意を喚起しているが、このような実行に反対する法的根拠は見出せない。また、実際面においても、人道的援助や開発支援などの経済社会分野と同様、科学研究分野での協力は諸国際機構に共通の課題を含んでおり、こうした協力が成果をあげるためには、これら機構間の協力を促進すると同時に、関係諸国の広範な参加を奨励することが望ましい。

たしかに、政府間補助機関の構成員となる権利は、当該国際機構の加盟国に固有の権利の一つで

注1 たとえば、Dormoy, D. (1995) *Droit des organisations internationales*, Dalloz, Paris, 63-67 を参照。

注2 Flouret, Th., *op.cit.*, 18; Liste des "Etats Membres de la Commission (au 22 septembre 1995)".

注3 国際連合の補助機関としては、国連児童基金 (UNICEF)、国連難民高等弁務官 (UNHCR) 事務所、国連訓練調査研修所 (UNITAR)、国連貿易開発会議 (UNCTAD)、国連開発計画 (UNDP)、専門機関になる前の国連工業開発機関 (UNIDO)、地域経済委員会など。

注4 Fischer, G. (1955) Participation des Etats non membres aux travaux des commissions économiques, *AFDI* 1, 330-345; Dutheil de la Rochère, J. (1967) Etude de la composition de certains organes subsidiaires récemment créés par l'Assemblée générale des Nations Unies dans le domaine économique, *AFDI* 13, 307-325; Bettati, M. (1973) L'admission des deux Allemagnes à l'O.N.U., *AFDI* 19, 218-221. Cf. ONU, *AJNU* 1966 (244-245), 1970 (184-189), 1971 (222-223), 1975 (158), 1978 (215).

A. Sonoda, Organic Dynamism of International Organizations: the Case of IOC of UNESCO

ある^{注1}が、補助機関を設ける権限を付与された機関はすべて、その補助機関の構成を決定する権限も併せ持つ。そして、国際協力の普遍性を高めるために、加盟国に加えて非加盟国にも補助機関への参加を認めること自体は、加盟国に固有の権利を侵害することに繋がらない。

ただし、実際に補助機関を構成することになる加盟国と非加盟国との平等を確保する観点から、通常、後者の財政負担に関する措置が予定されている。IOCの場合には、共同プログラムは、それに参加する国々の資金によって実施され(規程第10条第1項)、委員会の経費はユネスコの通常予算で賄われるが、ユネスコ加盟国ではないIOC構成国も資金を提供することが予定されている(同条第2項)。また、自発的拠出金については、ユネスコの財政規則に則って受理しユネスコ事務局長が管理する信託基金 (fonds de dépôt) とすることが定められている(同条第3項)。

II.2.B. 潜在的な全体機関

IOC構成国となるための形式上の条件は、ユネスコ事務局長への当該国の加入意思の通告である。この条件は、委員会がユネスコの機関として設置されたことの必然的帰結であると同時に、前述した実質条件の必然的帰結でもある。ユネスコ総会は、その補助機関たるIOCが「国連システムの(国際)機構の加盟国」に開かれた機関であると規定することはできるが、総会決議は、それのみによって、IOCを「国連システムの(国際)機構の加盟国」で構成する機関にすることはできないからである。

また、この加入条件があるため、IOCの全体機関としての特徴について、さらに詳しく検討する必要がある。

すでに述べたように、全体機関は、当該国際機構のすべての加盟国によって構成される機関であ

る。したがって、主要機関(たとえば国連総会やユネスコ総会)であれ補助機関であれ、全体的性格を有する機関は、当該国際機構の加盟国である国がすべて自動的に構成員となる機関を意味する。すなわち、加盟国の地位が、全体機関のメンバーとなるための必要十分条件である。

これに対してIOCの場合は、必ずしもすべてのユネスコ加盟国がその構成員となるとは限らない、つまり潜在的な全体機関であるといえよう。それぞれの加盟国は委員会のメンバーとなる資格は有するが、委員会への加入は通告によってはじめて成立する。このように通告の手続は、ユネスコの非加盟国はもとより加盟国に対しても、補助機関への参加を決定する自由を確保するものである。

したがって、全体的性格を有する補助機関は、形式上の加入条件の観点から三種類のものに分類することができよう。①まず一つは、当該国際機構のすべての加盟国が構成員となる、厳密な意味での全体機関(たとえば、国連貿易開発会議^{注2})。

②次に、加盟国がその旨権限ある機関に通告することにより構成員となる、潜在的な全体機関(たとえば、IOC)。

③そして、それ以外の潜在的な全体機関。すなわち、通告という加盟国の加入意思の表明のみでは構成員となることのできない補助機関である(たとえば、世界保健機関(WHO)の国際がん研究機関(IARC)^{注3})。

後者二種類の補助機関は、その構成が設立決議によって直接にも間接にも固定されていない、開放された補助機関である。その加入手続の面からみると、構成国数が明示に若しくは黙示に固定されている通常の補助機関よりも組織的自律が大きく、法的基盤 — 決議または条約 — はまったく異なるものの、通常の国際機構との類似性が指摘できる。こうした組織的自律は、第三種の補助機関の場合に、たとえば新規加入を決定する権限が

注1 Lavielle, J.M. (1977) La procédure de suspension des droits d'un Etat membre des Nations Unies, *RGDIP* 81, 456; Zarb, A.H. (1980) *Les Institutions Spécialisées du système des Nations Unies et leurs membres*, A.Pedone, Paris, 382-387.

注2 国連総会決議 1995(XIX), II.1. を参照。ただし、すべての加盟国で構成される場合でも、国連総会の主要委員会などのように、主要機関の一部を成すと考えられるときは、通常、補助機関とはみなされない。Cf. Misconi, S.B., *op.cit.*, 110-111; Dutheil de la Rochère, J.・斎藤恵彦(訳)「第7条(機関の種類)」『コマンテール国際連合憲章』上巻、東京書籍、1993、302。

注3 これはWHO加盟国に開かれた機関であるが、新規加入に際しては、同研究機関の運営委員会の決定が必要である。Cf. Vignes, Cl.H. (1967) *Le Centre international de recherche sur le cancer*, *AFDI* 13, 534.

当該機関の内部機関に付与されるとき、さらに強調されるといえる。

II.3. IOCからの脱退

I O C 規程第4条第3項は、「委員会構成国は、(ユネスコ)事務局長にその旨通告を行うことにより委員会から脱退することができる」と定め、構成国の脱退の権利を明示に認めている。

脱退の権利については、これまで、国際機構との関係において多くの議論がなされてきた。すなわち、当該機構の基本文書に加盟国の脱退を許可または禁止する明示の規定がない場合、加盟国は脱退することができるか、という問題であり、国際機構の設立条約の廃棄の問題として論じられてきたわけである。いくつかの国際機構の実行^{注1}では、厳密な意味での脱退というよりは、当該機構の活動への一時的な不参加という捉え方をしているものも見受けられるが、この点に関する学説は、原則として脱退の権利を認めるという方向で一致している。また、1969年の条約法に関するウィーン条約の第56条第1項は、「脱退について規定していない条約」からは「脱退することができない」としているものの、当事国の「意図」や「条約の性質」から推論される脱退の権利は認めており、従来の学説を踏襲していると考えられよう。

これに対して、国際機構の補助機関からの脱退の問題 - すなわち、補助機関の規程が脱退について何も定めていない場合、当該機関の構成国は脱退が自由であるか否か - は、当該国際機構の内部法の観点から検討されるべきものであり、補助機関の構成国と国際機構との法的関係に基づいて分析を試みなければならない。したがって、この問題は、次の二つの状況に分けて考察する必要がある。一つは、補助機関の構成国が当該国際機構の加盟国の地位を維持すると仮定した場合であ

り、他の一つは、構成国が国際機構自体から脱退すると仮定した場合である。

第一の仮定においては、補助機関の構成国は、当該機関への参加手続に対応した手続(たとえば、権限ある機関への通告)を行うことにより、少なくとも理論上は当該機関から脱退することができる。たしかに、補助機関を設置する決議は、国際機構の枠内に客観的状況を創出するものであり、すべての加盟国(同決議が採択されたときに反対または棄権した国も含めて)に対して法的効力を有するものである^{注2}。しかしながら、同決議が補助機関の構成国を明示に規定していない限り、国際機構は、当該機関のメンバーたる加盟国が脱退するのを法律面でも実際面でも阻止することはできない。また、このような脱退の可能性は、補助機関設立決議の採択時にどのような投票を行ったかによって左右されることもなかろう。たとえ、その決議に賛成したとしても、補助機関の設立に同意することは必ずしも、同機関に積極的に参加し、またその参加を継続することを約束することではないからである。

ただし、第一の仮定において、補助機関が厳密な意味での全体機関である場合には、構成国が設立決議によって明示に定められている場合と同様、脱退の可能性は否定されなければならない。すなわち、この場合、すべての加盟国が全体機関のメンバーとなる権利は、すべての加盟国が当該機関の活動に参加する義務と表裏一体のものである。したがって、補助機関からの脱退を希望する加盟国は、同機関を設置した主要機関がその旨特別の決議を行わない限り、脱退することはできず、唯一の合法的な手段は当該国際機構からの脱退というかたちをとらざるを得ない。

こうして、第二の仮定では、国際機構から脱退する加盟国は、同機構の補助機関の構成員となる

注1 WHO (1949/50/51~56: 9社会主義諸国、1950~52: 中国)、ユネスコ(1953~54: ポーランド・ハンガリー・チェコスロバキア)、国際連合(1965~66: インドネシア)。これらの事例については多くの文献が言及しているが、とりわけ以下のものが詳しい。

Bertrand, P. (1956) La situation des "membres inactifs" de l'OMS, *AFDI* 2, 602-615; Singh, N. (1957) *Termination of Membership of International Organisations*, Stevens & Sons, London, 88-92; Feinberg, N. (1963) Unilateral Withdrawal from an International Organization, *BYIL* 39, 202-211; ONU, *AJNU* 1966 (234-236, 283-285); Blum, Y.Z. (1967) Indonesia's Return to the United Nations, *ICLQ* 16, 528-530; Schwelb, E. (1967) Withdrawal from the United Nations: the Indonesian Intermezzo, *AJIL* 61, 668-669; Zarb, A.H., *op.cit.*, 491-497.

注2 諸機関設立の決議における「義務的決定 (décision obligatoire)」と「客観的権利 (droit objectif)」との対比については、Conforti, B. (1974) Le rôle de l'accord dans le système des Nations Unies, *RCADI* 142, 259-260を参照。

A. Sonoda, Organic Dynamism of International Organizations: the Case of IOC of UNESCO

権利が加盟国の地位に付随している範囲において — したがって、大多数を占める通常の補助機関から — 自動的に脱退することになる。

一方、IOCのように非加盟国にも門戸が開かれた補助機関の場合には、親機構から脱退したのちも — 加入条件を満たしているのであれば — 同機関の構成国の地位を維持することが当然可能である^{注1}。すなわち、脱退国側からみれば、自国の利益に適う補助機関にのみ選択的に参加を継続できるという利点があり、補助機関にとっても、国際プログラムの継続性が親機構からの脱退によって必ずしも妨げられないという点で評価できる。

ただし、こうしたプラス面は、脱退国が親機構へ復帰するまでの一時的な状況にあることが前提となる。補助機関への選択的参加の可能性が親機構からの安易な脱退を促す結果とならぬよう、国家間協力の枠組みとしての諸国際機構の効率化が、国際社会全体の利益を追求する上で、今後とも主要な課題であろう。もっとも、国際機構からの脱退が政治的な背景を伴っているときには、脱退を表明する国は、たとえ非加盟国という新たな立場にたつとしても、当該機構との協力はいかなるものであれ断ち切るのが適当であると判断するかもしれない^{注2}。

Ⅲ. 補助機関内部の組織整備

Ⅲ.1. 内部構造による補助機関の分類

補助機関を設置する権限を付与された機関はすべて、当該補助機関の内部構造を決定する権限を当然に有する。したがって補助機関の設立決議は、当該機関が実際に円滑に機能できるよう、その任務の量的ならびに質的な必要に応じて、その内部組織を規定する。さらに、補助機関の設立決議は、国際機構の設立条約と同様、当該機関の目

的实现のために必要となる内部組織を予めすべて定めることが不可能であるため、補助機関を設置する権限を当該機関に付与する場合もある。こうした補助機関の補助機関の存在は、内部組織の多様性を強調すると同時に、その可変性を促進する結果となる。

このように各補助機関内部の組織整備は、それぞれの目的や任務によって異なるが、構造上の類型としては、単純構造の補助機関と、それ以外の複雑構造のものに分けることができる。単純構造の補助機関とは、組織的にも機能的にも互いに自主独立した内部機関を二つ以上有しないものであり、国際機構が通常設置する補助機関はほぼすべて、これに該当する^{注3}。この場合、補助機関が選出する議長、副議長、その他のメンバーで構成する役員会 (Bureau)、当該国際機構の事務局から機能的に自律していない補助機関事務局、補助機関が設ける補助機関などの存在は、当該補助機関の構造そのものには影響しないと考えられる。

ユネスコ総会は、IOCにどのような組織構造を予定したのだろうか。また、IOC事務局は、親機構であるユネスコの事務局とどのような関係にあるのだろうか。この二つの側面を順に検討していくことにしよう。

Ⅲ.2. IOCの内部構造：「単純構造」から「複雑構造」へ

1960年に設立された当初のIOCは単純構造の補助機関であり、原則として年一回会合を持っていた^{注4}。委員会の役員会は、各会期ごとに選出される議長および副議長二名で構成され(規程第6条第1項)、事務局の職務はユネスコ事務局によって遂行されていた(第8条第1項)。また、委員会は、特定のプロジェクトを検討し実施するため、一部の委員会構成国から成る補助機関を設ける権限を有していた(第5条)。

その後、ユネスコ総会は、IOCの内部組織を

注1 米国、英国およびシンガポールは、ユネスコから脱退したのちも、IOCのメンバーである(1995年9月現在)。

注2 たとえば、国際連合から一時脱退していたインドネシアは、1965年4月20日、アジア極東経済委員会からも脱退した。Cf. Nizard, L. (1965) Le retrait de l'Indonésie des Nations Unies, *AFDI* 11, 512.

注3 Misconi, S.B., *op.cit.*, 242 et suiv. を参照。ミスコニは、国連の補助機関を次の三つに分類している：単純構造の補助機関、複雑構造の補助機関(たとえば、UNICEF、国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA)、UNHCRなどの事業的機関)ならびに国連軍。

注4 11 C/Rés. 2.31 (1960年のIOC規程)、第3条第1項。

段階を経て整備していった。まず、1964年に委員会内に限定的機関を設置し、1970年には委員会内部の全面的な再編成を行い、I O Cは複雑構造の補助機関となったのである。

Ⅲ.2.A. 限定的機関の設置

1964年に行われたI O C規程改正の端緒は、委員会の第1会期に遡る。I O Cは、諸プログラムの実施にあたって役員会および事務局を次の会期までの間補佐するよう、I O Cのメンバー10カ国から成る「諮問委員会 (Comité consultatif)」を設置した^{注1}。そして、第2会期^{注2}においては、前会期の諮問委員会構成国を会期中の役員会に招聘することを議長に許可した。また、「諮問委員会の関係」構成国は、I O Cの第3会期までに開かれる役員会の会合に引き続き参加することも認められた。

その後I O Cは、第3会期^{注3}において、「諮問委員会」に代えて「諮問理事会 (Conseil consultatif)」という名称を用いることにするとともに、同理事会の構成国数を各会期ごとに定めることを決定した。さらにI O Cは、諮問理事会に関する新しい規定を設け、かつI O Cの会合を年一回から二年に一回に変更するよう、ユネスコ総会に規程の改正を求めた。また、「暫定措置として」、次回会期で役員会が選出されるまでの間機能する「諮問理事会を設置する」ことも決定した。こうしたI O Cの提案を受けて、1964年の第13回ユネスコ総会は、1960年のI O C規程の第3条および第6条を改正する決議 2.2233 を全会一致で採択した^{注4}。

このように、新しく設けられた諮問理事会は設置の経緯からみると旧諮問委員会の後継機関であるが、これら両機関の法的性質はまったく同一のものではない。

旧諮問委員会は、I O Cが、前述の規程第5条を弾力的に解釈することにより、またはただ単に

任務の遂行に必要な黙示的権能により設置した、通常の補助機関として捉えるのが最も自然である。

これに対して諮問理事会は、I O C規程の新しい第6条に定める常設機関である。同条第3項によれば、I O Cは、各会期ごとに、「役員会のメンバーを選出した後に」諮問理事会に代表を出席させる「いくつかの構成国を指名する」ことになっており、役員会に選出された国は「同時に諮問理事会の構成員」となることはできない(同条第5項)。

しかしながら、このような常設の限定的機関が設置されたからといって、I O Cの内部構造はこの段階ではまだ直接の影響を受けるとは考えられない。なぜならば、諮問理事会の任務が次のように規定されているからである。I O Cの会期終了後、次の会期までの間、役員会は「実質問題とみなす」問題に関して「決定を行う前に、諮問理事会の意見を求め」、会期中は「諮問理事会とともに執行委員会 (Comité de direction) の役割を果たす」(第6条第3項)。また、諮問理事会は役員会から離れて単独に会合することはできず、「それ自身の役員会を有しない」とされる(同条第4項)。

したがって諮問理事会は、I O C役員会に対して組織面では別個の機関でありながら機能面では従属した立場にある、I O Cの常設の補助機関であるといえよう。たとえ諮問理事会が実際上いかに重要な役割を果たしていた^{注5}としても、I O C内で完全に自主独立した機関でない以上、I O Cは、1964年の規程改正後も、単純構造の補助機関であることに変わりない。とはいえ、実質問題に関する決定を採択するにあたって諮問理事会の関与が不可欠であるのは、I O Cの再編成——すなわち自主独立した限定的機関の設置——に向けて一歩踏み込んだものであると考えられよう。

注1 *Rapport sur la première session* (NS/176) (cité in 13 C/PRG/8, par.1), p.6; Flouret, Th., *op.cit.*, 25-27.

注2 *Rapport sur la deuxième session* (NS/180) (cité in 13 C/PRG/8, par.2), pp.2 et 11.

注3 13 C/PRG/8, par.8 et Annexe (Résolution III-15).

注4 *Comptes rendus des débats*, 34ème séance plénière, par.25.7 - 25.8.

注5 諮問理事会は、権能の曖昧な補佐機関 (organe assesseur) ではあるが、実際はI O Cの真の指導役である、と指摘されている。 Cf. Flouret, Th., *op.cit.*, 27.

A. Sonoda, Organic Dynamism of International Organizations: the Case of IOC of UNESCO

Ⅲ.2.B. 複雑構造の補助機関

ユネスコ総会は1970年にIOCの新しい規程を採択し、これにより委員会は複雑構造の補助機関として再出発した。すなわち、規程第5条第1項によれば、IOCは、「総会 (Assemblée)、執行理事会 (Conseil exécutif)、事務局 (Secrétariat)」ならびに、今後必要となる「補助機関」を有する。

総会はIOCの中心機関 (organe principal) であり、委員会の目的を達成するのに必要なすべての決定を行う (第5条第2項)。通常会期として二年ごとに会合し、IOCの各構成国は一個の投票権を有する (第7条第1項および第2項)。総会は、各通常会期において、「委員会並びにその総会及び執行理事会の役員会を構成する、議長及び四人の副議長」を選出する (第5条第4項(a))。

執行理事会は、議長、四人の副議長、ならびに総会が選出するIOC構成国 — その数は全IOC構成国の四分の一を越えてはならない — の代表で構成される (同条第4項(b)および第5項)。このように、執行理事会の構成は通常の限定的機関と比べて一見複雑であるが、①執行理事会のメンバーはすべて各自国を代表し、一個の投票権を有する (同条第5項(a)(b))、②いずれのメンバーも同一国の国民であってはならない (同項(d)) と定められており、政府間の限定的機関とみなすことができる。また、任務としては、①総会から委任された責任を遂行し、②総会の決定を実施するために総会の名において行動し、③そのために、IOC事務局に指示を与える (第5条第3項) とされ、機能的にも総会とは別個の機関である。

IOC事務局は、ユネスコが提供する事務長 (Secrétaire) および職員、ならびに国連システムその他機構が提供する職員から成る (第9条第1項) とされ、国際連合やFAOなどいくつかの国際機構が明示されている。事務長は、IOC執行理事会に諮ったのちユネスコ事務局長が任命する (同条第2項)。委員会事務局に関してはこのように簡潔に規定されているが、ユネスコ事務局との関係

はどのようなものであると理解すればよいのだろうか。通常の補助機関とその親機構の場合と同様、ただ単に機構事務局の一部を成すと考えてよいのだろうか。

Ⅲ.3. IOC事務局とユネスコ事務局との関係

単純構造の補助機関であった設立当初のIOCについては、委員会事務局とユネスコ事務局との関係は、通常の補助機関とその親機構の場合と何ら変わらない。規程第8条第1項は、①委員会事務局は、ユネスコの精密自然科学局によって運営され、②事務局の長は、ユネスコの海洋学室長が務めると定めており、IOC事務局がユネスコ事務局の一部を成すことが明らかである。

一方、1970年のIOC規程では、すでに指摘したとおり、両事務局の関係は最初の規程ほど明確ではない。したがって、ユネスコの実行ならびに前述の関連条項に基づいて、委員会事務局の特徴的な要素を分析し、両事務局の関係の把握を試みることにする。

第一に、IOC事務局は、IOCの勧告に基づきユネスコ執行委員会が承認したのち、1972年10月、海洋学室 (のちの海洋科学部) から分離し別組織となった^{注1}。これは、手続の面からみれば、ユネスコ事務局内部の再編成であり、機構の行政上の最高責任者たる事務局長が当然に権限を有する問題である。ただし、ここで注目すべき点は、IOCのプログラムとユネスコの海洋科学プログラムとの区別が、こうして組織面に明瞭に反映されたということである。

第二に、IOC事務長は、IOC執行理事会に諮問したのちユネスコ事務局長が任命する^{注2}。このように、最終的に候補者を選別し任命するのはユネスコ事務局長であるが、理事会に対する諮問は、制度化されることにより、IOC事務長の任命手続における必要条件となっている。したがって、ユネスコ事務局長の職員任命権の原則は遵守されているものの、その適用にあたって通常とは

注1 82 EX/28; 82 EX/Déc. 4.3.2; *Rapport succinct* (7ème session de la COI) SC/MD/29, Annexes VII et VIII; (8ème session de l'Assemblée) SC/MD/39, Annexe III, p.1; 94 EX/13, par.13.

注2 UNICEFやUNRWAなどの場合にも、補助機関事務局の長の任命に当該機関の内部機関が助言的資格で関与する。 Cf. Vignes, Cl.H., op.cit., 536, note (29).

異なる一定の制限が設けられているわけである。理事会に対する諮問は、具体的には、理事会が作成した候補者リストの中から事務局長が任命するというかたちがとられた^{注1}。

補助機関内部の政府間機関が事務長の任命に関与する一たとえ助言的資格であっても実際上の影響が大きいのは否めない一こと自体は、補助機関の事務長に特別な法的立場を付与するものではない。同事務長は、他のユネスコ職員と同様、ユネスコ事務局長の権威の下に行動する。しかしながら、補助機関の活動の実際においては、次のような利点が期待できるのではなかろうか。すなわち、IOC事務長が任務遂行にあたってIOC構成国の協力を得やすい、構成国と事務局の関係が通常よりも緊密になる、という政治的側面をみのがすことはできない。

第三に、IOC事務局は、ユネスコのみならず国連システムその他機構が提供する職員で構成されることが予定されている。これは関係国際機構との協力を促進する上で有効な措置であるが、ユネスコ内におけるIOC事務局の地位に何ら影響を及ぼすものではない。すなわち、この場合、職員の異動や出向などに関する国連システムの諸機構間の一般的な取決めにに基づき、すべてのIOC職員一他機構から出向した職員または他機構から給与を受ける職員も含めて一は、ユネスコの職員規程および規則に従うことになる^{注2}。

このように、上記の要素はそれぞれ個別に検討した場合、IOC事務局に通常の補助機関事務局と異なる性格を見出す決定的要因とはなり得ない。しかしながら、これらの要素が結合しているという状況は、IOC事務局をユネスコ事務局の一部としつつも、ある程度の自律性を付与するという設立機関の意思を反映しているのではなかろうか。実際、1987年にIOC規程が一部改正され

たとき、第1条第1項(a)には「機能的自律性 (autonomie fonctionnelle) を有する機関として」という表現が加えられ、委員会のユネスコにおける位置づけの明確化が配慮されている。

この点に関して、一つの特徴的な事例を挙げておこう。1982年5月の「海洋環境保護に関する国際原子力機関 (IAEA) と政府間海洋学委員会との間の協定覚書」^{注3}に署名したのは、IAEA事務局長とIOC事務長である。こうした実行は、IOC事務局がユネスコ事務局内において機能的自律を享受している、すなわち補助機関たるIOCが親機構たるユネスコに対して機能的に自律している一面を裏付けるものである。この場合、条約締結能力は親機構が有するが、補助機関は、任務遂行にあたって必要な範囲で、条約締結権の行使が認められていると解釈すべきであり、他の国際機構においても、いくつかの補助機関一とりわけ事業的任務を有するもの一は、国家または国際機構との協定締結の実行をすでに確立している^{注4}。

ただし、IOCのこのような機能的自律はユネスコの補助機関であるという性格と相反するものではなく、IOC事務局はユネスコ事務局の一部を成すことに変わりない。「何人も自分自身の一部と有効に協定を結ぶことができない」以上、IOCとユネスコの間には実務関係に関する文書は存在しない、とIOC議長は明言しており^{注5}、実行の上でも両事務局のこうした関係を確認することができる。

むすび

IOCは、その設立の経緯からも、その事務局のユネスコ事務局との関係からも、ユネスコの補助機関であることが確認されるが、組織的にも機

注1 IOC/EC-XI/3, p.4.

注2 "Accord concernant les mutations, détachements et prêts de personnel entre Organisations" (in *Manuel de l'Unesco*, Vol. II, Appendice 24D) を参照。

注3 *Manuel de la COI - Partie I* (Ed. révisée, Mars 1989) IOC/INF-785, pp.22-23; *Rapport succinct* (12ème session de l'Assemblée) SC/MD/73, p.50.

注4 たとえば、国連特別基金、UNDP, UNHCR, UNICEF, UNRWA, 世界食糧計画 (WFP) など。

Cf. Smets, P.F., et P. Mertens (1966) Le "Treaty-Making Power" de l'UNESCO, *RGDIP* 70, 930-933; Virally, M. (1968) La notion de programme - Un instrument de la coopération technique multilatérale, *AFDI* 14, 547-548.

注5 *Rapport succinct* (10ème session de l'Assemblée) SC/MD/60, p.11.

A. Sonoda, Organic Dynamism of International Organizations: the Case of IOC of UNESCO

能的にも自律性の強い機関である。IOCは、設立当初より^{注1}ユネスコの非加盟国にも開かれた潜在的な全体機関であり、1970年に複雑構造の機関として再編成されたのちは、①ユネスコ加盟国および非加盟国が加入の自由を確保していること、②内部組織として全体機関、限定的機関および事務局を有することなど、通常の国際機構と非常に似通った組織的特徴を持っている。これは、ユネスコが、国際社会の要望に応じて、IOCを海洋学研究の分野における中心的な機関と位置づけ、その任務遂行上の質的および量的な必要に配慮した結果である。すなわち、多数国間協力プログラムの成否を最終的に決定づける関係各国の実質的な参加に重点をおくと同時に、国連システムの他機構との協力も考慮した結果であるといえよう。

一般に、補助機関の構成上の類型(政府間機関または専門家機関、全体機関または限定的機関)は、各国の当該機関活動への実質的な参加や協力を左右する要因の一つであると考えられる。もちろん補助機関の構成員にならなくとも、主要機関の構成員として補助機関の活動をコントロールすることはできるが、当該活動分野が自国にとって重要であればあるほど、各国は当該機関への直接参加を当然希望するだろう。

しかしながら、主権平等の観点から限定的機関よりも「民主的」である全体機関は、政治的に最適な方式であるとしても、その設置は、とくに国連システムの国際機構など普遍的機構においては、機能および財政の両面を考慮して慎重に検討されなければならない、限定的機関が通常の類型であることは先に述べたとおりである。もっとも、限定的機関の場合でも、構成国数が増大すれば、「民主的」性格が強まる反面、効率が低下するのはいうまでもない^{注2}。

こうした点からみれば、IOCに適用されたような「潜在的」全体機関の方式は、実際に参加する意思のある国々に構成国をしぼるという意味にお

いて評価できるものである。ただし、この方式の補助機関が当該国際機構内の一部加盟国「クラブ」とならぬよう留意する必要がある。また、IOCの場合にも採用されているが、補助機関を介した国連システム諸機構間の協力——たとえば、補助機関の諸会合へのオブザーバー派遣^{注3}、補助機関事務局への職員派遣など——は、国連システム内の効率化を図るための一つの方策として今後とも推進すべきものであろう。

すでに指摘したように、いずれの形態であれ補助機関の設置は、当該機構の目的達成に必要な範囲で決定される以上、国際社会の状況変化に柔軟に対応する国際機構の組織的ダイナミズムの表れである。もちろん補助機関の「濫造」には十分注意を払わなければならないが、補助機関の設置は、手続面でも財政面でも、新たな国際機構の創設よりも明らかに簡便であり、諸国家の負担が軽いという大きな利点がある。

こうした利点は、たとえばIOCのように、通常の国際機構と類似した組織的特徴を有する補助機関において、最大限に活用されているといえよう。また、たとえばIOCのように、補助機関自身が補助機関を設ける権限を付与されている場合、国際機構の組織的ダイナミズムは、補助機関の内部組織の可変性により、さらに強化されることになる。このように、国際機構の組織および活動の実態を正確に把握するためには、国際機構研究の他の分野と同様、国際連合のみならず専門機関や地域機構などの補助機関に関する事例研究の蓄積が今後とも必要であらう。

注1 11 C/Rés. 2.31 (1960年のIOC規程)、第2条第1項。

注2 たとえば、コリアールは、国際連合の全加盟国132カ国中91カ国で構成されていた海底平和利用委員会について、「まさに『臨界』質量」に達したと指摘している。 Cf. Colliard, C.A. (1974) Cadre institutionnel et technique d'élaboration du droit, in SFDI, *Pays en voie de développement et transformation du droit international* (Colloque d'Aix-en-Provence), A. Pedone, Paris, 98-99.

注3 IOCについては、規程第8条(b)を参照。