

「GATTの法構造」と「環境条約の実施確保機関」の比較研究

松 隈 潤

一. はじめに

一九九五年に世界貿易機関(WTO)が設立されるまでのいわゆるガット体制(以下、条約を指す場合は「ガット」、条約を運営する国際団体を「GATT」と表記する)⁽¹⁾は、国際組織としての国際貿易機関(ITO)設立の挫折を受けて、ガットが暫定適用される中で、事務局や紛争解決機関などが条約の根柢をもたないまま事実上構築され、独特の法構造を發展させてきた。他方、国連システムの中には環境問題を取り扱う強力な国際組織が存在していないことから、環境分野では多数国間条約に基づきそれぞれの実施確保機関が重要な役割を担っている状況がある。

前者については、一九九〇年にJohn H. Jacksonが*Restructuring the GATT System*を出版し、これがWTO構想の契機となったことが知られている。ジャクソンはGATTが国際組織になることを企図されていなかったにも拘わらず、それが「国際組織」の定義に当てはまるものとなっていた点を指摘している。⁽²⁾そのうえでジャクソンはまさに「世界貿易機関(WT

0)」の名称を用いて新組織を設立するための条約作成の構想を提案したのである。⁽⁵⁾

後者については Patricia Birnie と Alan Boyle がその著書 *International Law and the Environment, second edition* の中で、国連環境計画と持続可能な開発委員会および地球環境ファシリテーターの統合による国際組織の新設のアイデアがある旨指摘しているが、結論としては、多数国間条約に基づく実施確保機関が重要な役割を担っている現状において、環境条約の実効性の確保のためには「国際組織の地位を有すること」が必ずしも必要ではないとしている。⁽⁴⁾ ここで興味深いことはバーニーとボイルの場合には実施確保機関を「国際組織」とはみなしていないという点である。

GATTは一九九五年以降、国際組織としてのWTO設立にとまないと、WTO体制に移行した。WTO体制への加盟国の「包括的な合意」への変化が「GATT体制の法的・組織的脆弱性を克服することに成功する一方で、GATT/WTO体制を複数の問題領域を包摂する「複合レジーム」へと変質させ」たとの指摘もある。⁽⁵⁾ これに対し、七〇年代以降、多数の環境条約が締結され、共通した形式の実施確保機関を設置してきているが、これらを統合した世界環境機関(WEO)設立の構想はいまだ現実的なものではなく、WTOが非貿易的関心事項をとりこむ中でむしろWTOの機能を拡大し環境問題をも取り扱うべきであるとの主張がなされることもある。⁽⁶⁾ さらに環境条約の実施確保機関についてはこれを国際組織の定義に含めて、国際組織法上の基本原則を適用することができると思われるべきなのか、あるいはこれらの実施確保機関は国際組織の定義には含まず、国際行政連合の新しい発展の形態であるところとらえるべきなのかという問題についてはいまだに議論があるところである。

根本的な問題としてはそもそも国際組織について国際法上確立した定義が存在していないという点を指摘しなければならぬ。たとえば Sands と Klein による国際組織の定義⁽⁷⁾、Schermers と Bloker による国際組織の定義を例にとっても、それぞ

れ異なっているわけである。

本稿においては、WTO設立までの「GATTの法構造」と、「環境条約が設置している実施確保機関による制度の法構造」を比較検討してみたいと考えている。そこにおいてはあらかじめ限定された国際組織の定義を設定し、両者がその定義に合致しているか否かという点について検討することもひとつの手法であろう。しかしながら、その場合には、「国際組織の定義の設定の仕方によって結論は異なってくる」との結論に到ることが予想され、実質的な検討の意味をもたないであろう。そこでむしろ本稿においては、GATTと「環境条約における実施確保機関制度」がそれぞれ国際社会において実務上、どのように取り扱われてきたのかという点を中心に分析しながら、その法的性質を明らかにしていきたいと考えている。

二・GATTの法構造

本稿は歴史的存在としてのGATTの法構造と現在の環境条約における実施確保機関の制度を比較研究することを目的としている。よって、GATTの法構造に関する検討がこの比較研究においていかなる意味を有しているのかという点から考察を始めなければならないであろう。すなわち、GATTは国際社会のそれ以外の分野における制度・システムとは異なった特徴を有していたものであったのかという点である。

Robin R. ChurchillとGeir Ulsteinは環境条約における実施確保機関の研究において、環境条約以外の分野で、実施確保機

関に相当するものをあげるならば、唯一の例として、一九九四年までのGATTをあげることができるとしている。そのうえで、GATTの場合には、計画されていた国際貿易機関が成立せず、世界貿易機関の設立を待たねばならなかったという歴史的な偶然性の産物である点を指摘しなければならないと論じている。⁽⁹⁾ ここでは「GATTの法構造と環境条約の実施確保機関の制度の類似性の指摘」は、「人権条約、軍縮条約が設置する機関と環境条約の実施確保機関との相違点の強調」との対比において解説されている。すなわち、第一に、人権条約機関、軍縮条約機関の場合には会合がアドホックであり、またそれが自立的ではなく国連機関によって召集されること、第二に人権条約、軍縮条約の締約国会議の多くは恒常的な事務局を有していないこと、第三に人権条約、軍縮条約の締約国会議は条約の実施の監督について主要な役割を担っていないことを指摘している。すなわち、軍縮、人権等他の分野において発展している制度的枠組みと比較した場合に、GATTと環境条約の実施確保機関制度は特別なものであると結論づけているのである。この場合、チャーチルとウルフシュタインは国際組織の定義としてシュヘルメルスとブロッカーによる定義、すなわち「国際的合意に基づく協力の形態で、独自の意思を有する機関を少なくともひとつ創設しており、国際法のもとで設立されているもの」を用いている。

これに対して Philippe Sands や Pierre Klein の *Bowett's Law of International Institutions, Fifth Edition* は第四章に other autonomous organizations (「その他の自立的組織」という章を設けている。そこにGATTも位置づけられており、「対象としている様々な問題」ごとに制度の特徴や機能は異なる。人権条約機関は司法審査に、軍縮条約機関は履行状況の査察に、環境条約機関は基準設定に特徴を有している」と指摘しながら、同じカテゴリーにくくって解説をしている。⁽¹⁰⁾ サンズとクラインの場合にはその第一章に国際組織の定義に関する記述を加えており、国際組織の定義に関する四つの要素として「国家

または他の国際組織をメンバーとすること」「条約によって設立されること」「メンバーの意思とは区別される自立的な意思を有し、法人格を付与されていること」「メンバーに対して規範を採択する能力を有していること」をあげている。そのうえで「自立的組織」がこの国際組織の定義に含まれるとしている。⁽¹¹⁾ このため、同書は第二章で国連について、第三章で専門機関について詳述した後に、第四章を「その他の自立的組織」とし、貿易、軍縮、人権、通信、環境等の諸分野における「自立的組織」の発展について詳述しているわけである。

以上のようにサンズとクラインはGATTと環境条約の実施確保機関制度をいずれも「その他の自立的組織」に位置付けている。また、チャーチルとウルフシュタインは環境条約の実施確保機関がシュヘルメルスとブロッカーの国際組織の定義に該当するとしうえで、これに匹敵する唯一の制度としてGATTを指摘しているのである。

このような先行研究が存在することを前提としうえで、以下、GATTの法構造の特徴について概観しておきたい。

前述の通り、そもそもガットは国際組織としてのI.T.O.の設立を前提として構想されたものであった。すなわちガットは採択されるはずであったI.T.O.憲章の規定に基づいたものであり、これに従属することが予定されていた。交渉の経緯の中で、アメリカ政府に交渉権限を与えている相互通商協定法が一九四八年に失効するという事情によってガットの成立を先行させることになり、暫定適用議定書が作成され二三カ国が署名したのである。⁽¹²⁾ その後、I.T.O.設立の挫折により、暫定的な正確をもつガットが適用され続けることとなり、このガットの永続化が事実上の国際組織としてのGATTを生んだのである。⁽¹³⁾ GATTは総会、理事会、事務局を有するかたちとなったが、ガットにはGATTが締約国団として規定されているだけであった。理事会は一九六〇年の締約国団総会決議によるものであり、事務局はI.T.O.準備委員会の設置決議によるものであり、

ガット上の根拠を有さないままであった。GATTを正式の国際組織とする構想はWTO構想以前にもあったが、米国議会の反対もあり実現しなかった。⁽¹⁵⁾

さらに興味深いことはアメリカが通商協定法に基づいてガットを締結しなければならなかったため、ガットが国際組織であることを意味する文言を削る努力をしたという史実が存在していることである。⁽¹⁶⁾このような事情からGATTはWTO設立までは暫定的な性格を有し続けてきたのである。パウエットはGATTについて「国際組織というよりも国際条約である」と評価していた。⁽¹⁷⁾そうであるにも拘わらずGATTはその後の経緯の中で総会（締約国団）、理事会、事務局という国際組織に特徴的な三部構成を備えていったのである。この点について筒井若水教授は「国際貿易機関が不成立となった以上は、一般協定が国際貿易「機構」に代る地位を要請され、機構としての運用が進んでいくことは自然の勢いであり、GATTの今日までの発達に照らして、これを一つの国際組織とみることには、決定的困難はないと考えられる」と指摘していた。⁽¹⁸⁾また、ジャクソンはGATTを「de facto organization」と形容していた。⁽¹⁹⁾

三. GATTと「環境条約における実施確保機関」の比較

前述のようなGATT成立の歴史的経緯に対して、現在、環境条約において共通の形式の実施確保機関が発展してきている理由はどのような点にあるのだろうか。まず、環境分野においては科学的知見が時間の経過とともに進展していくので、条約

内容の継続した再検討の必要性があり、この点において実施確保機関が必要とされてきたという点を指摘することができる。第二点として、枠組み条約の採択に合意した後、具体的な規制措置については締約国間のコンセンサスが段階を追って事後的に形成されていくことになるので、この点においても実施確保機関の存在が重要であると言える。第三に、伝統的な国際法における紛争解決方式や国家責任の制度は、環境分野においては十分に機能しないことが明らかになってきたことから、締約国の条約義務の実施について監督するために実施確保機関が必要とされてきたという点を指摘することができる。

しかし、G A T T の場合には I T O という世界貿易を総合的に取り扱う国際組織設立の構想が当初より存在し、紆余曲折を経て、一九九五年には W T O という国際組織の設立をみた。これに対して環境条約の履行確保を総合的に取り扱う強力な専門機関等を新設する構想は国際社会においていまだ強い支持を得てはいないように思われる。歴史的には多数の環境条約が検討されるようになった一九七〇年代が、既存の国際組織が有する諸問題、すなわちコストの問題や官僚主義の弊害等について、国際社会における批判が高まっていた時期であったため、専門機関として国際組織を新設することに対して、否定的な見解が強く表明されていたという点をひとつの要因として指摘することができる。

このため、現在、国連総会の補助機関としての国連環境計画（U N E P）と、国連総会決議を経て経済社会理事會決議で設立された持続可能な開発委員会が存在しているが、むしろ環境条約の実施確保機関は総体として、これら国連機関よりも重要な存在となってきた。そして、個々の環境条約が、それぞれ締約国会議、事務局、補助機関といった共通の形式の実施確保機関を設置していく方式がとられたわけである。

環境条約が設置する締約国の総会にあたるものが、締約国会議であり、定期的会合を開催する。G A T T の場合、ガット二

五条に「この協定において、共同して行動する締約国を指すときはいつでも、締約国団という。」との規定があり、これがGATTの総会にあたるわけであるが、一九六〇年の締約国団決議によつて設立された理事会が実際には日常業務を遂行してきた。⁽²⁰⁾ 締約国団は幅広い権限をもち、ガットに明示的に根拠をおくものとしては、数量制限審査権（二四条四項b）、ウエーバーの付与権（二五条五項）等があり、実行上はガットの改正提案権、解釈権等も認められていた。⁽²¹⁾ 環境条約の締約国会議の場合には対内的には補助機関を設置したり、手続き規則を定めたり、事務局等に指針を示すといった権能を有している。また締約国会議は条約を修正、または改正し、議定書を採択するなどして、締約国の法的義務の内容の発展に寄与している。さらに締約国会議は締約国の条約実施状況を監督し、不遵守の結果に関する決定をする。対外的には締約国会議は国家や国際組織と協定を締結する権能を有していると考えられている。Jacob Werksmanはその編著 *Greening International Institutions* の中で、自らは環境条約の締約国会議に関する章を担当し、締約国会議は「国家が地球環境の保全のためにその主権の制限を容認していく」という点においては、より正式に設置された国際組織以上の潜在能力を有している旨指摘している。⁽²²⁾

一九七一年のラムサール条約（特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約）が締約国会議に条約の実施を検討する役割を与え、これを定期的に開催するようになった最初の環境条約である。当初、条約上の規定として締約国会議は「必要が生じた際に」開催するとされていたが、現在では三年ごとに会議が開催されている。続いて一九七三年のワシントン条約（絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約）において今日の締約国会議の形式が確立された。すなわち、その第一一条において締約国会議を設置し、少なくとも二年に一回の通常会合を開催するものとし、附属書の改正を検討し採択する等の権限を付与した。その後、一九八五年のオゾン層保護のためのウィーン条約、一九八九年の有害廃棄物の国境

を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約等においても締約国会議の形式が導入されていった。オゾン層保護のためのウィーン条約はその六条で締約国会議について、七条で事務局について規定している。バーゼル条約はその一五条において締約国会議について、一六条において事務局について規定している。一九九二年の気候変動に関する国際連合枠組み条約の採択過程においてはすでに実施確保機関設置の形式を国際環境条約における一般的慣行とみなして議論がすすめられた。

事務局については、G A T Tの場合にはガットに規定はなく、I T O準備委員会の事務局設置決議を根拠とした事務局が事実上のG A T T事務局としてジュネーブにおいて業務を遂行してきた。今日、この事務局がW T O事務局に継承されているのである。一九五五年のガット改正によってガット二三条等に「締約国団の書記局長」という文言が挿入され、G A T T事務局長についてはガット上の根拠が与えられた。一九六五年三月二三日の総会決定により書記局長 (Executive Secretary) から事務局長 (Director-General) に呼称の変更がなされている⁽²³⁾。しかしながら、G A T T事務局自体についてはガットに規定が置かれることはなかった。これに対して環境条約の場合には条約自体や関連決議の中で事務局の機能として「締約国会議、補助機関、締約国に対し、条約の実施において役務を提供するもの」である旨規定されるのが一般的であり、業務としては研究の推進、締約国会議の決議案の作成、締約国の条約実施に関する報告書の受理などを担当している。環境条約の実施機関の事務局の場合、既存の国際組織の事務局を利用する場合が多く、国連、国連環境計画、国際海事機構等が用いられてきている。事務局は締約国会議の指示のもとに活動する。

補助機関として、G A T Tの場合には紛争処理のための小委員会等が慣行に基づいて発展し設置されていた。ガット二三条が主たる紛争解決規定ではあるが、手続的な詳細が規定されたものではなく、締約国は慣行を通じて手続きを発展させてい

ったのである。⁽²⁴⁾ 環境条約の場合には締約国会議に助言や情報を提供することを目的とする補助機関、資金援助や技術移転に関わる補助機関、条約の履行確保に責任を有している補助機関等が設置され、締約国の一部が選出されてメンバーとなることが一般的となっている。

四. 「環境条約の実施確保機関」の権能

GATTについては前述の通り、組織的な曖昧さがその特徴であり、このため国際社会はGATTの権能についても明確な定義をすることができなかった。すなわち「GATTはどこまで加盟国に対して勧告や指示ができるのか、GATTはどこまで、国際協定を結んだり国内法上の契約を締結することができるのか、GATT事務局の職員はどこまで特権免除を享有しているのか、といった国際機構としての法律上の基本問題に明確な答えを出せないまま今日に至っている。」⁽²⁵⁾との指摘が常になされていたのである。しかしながらGATTは「歴史が要請したため」幾多の障害を乗り越えて発展していったのである。⁽²⁶⁾これに対してWTOは国際法上の法人格を有し、条約締結権はもとより、一般国際法上、国際組織に認められている権能を有すると理解されている。

他方、環境条約が設置した締約国会議は条約における締約国の義務に関する決定を行なう権限を与えられており、規範内容を発展させることが実施確保機関の目的のひとつでもある。締約国会議は環境条約の改正を行なう権限を有している。条約改

正は一定の数の締約国が批准するまで発効せず、また効力は条約改正について批准した国に対してのみ及ぶこととなる。しかしながら実施確保機関による条約改正に関しては際立った特徴もある。

オゾン層の保護のためのウィーン条約とオゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書における条約改正手続きは斬新なものであると言ふことができる。オゾン層の保護のためのウィーン条約においてはその九条で議定書の改正を、条約の改正よりも要件のゆるやかな特定多数決で採択することができる規定されており、さらにモントリオール議定書の締約国会合はその二条九項(c)(d)において、特定多数決によって、異議申し立ての可能性を排除し、すべての締約国を拘束する規制内容の調整を採択することができることとされている。この点についてヴェルクスマンはこれを環境分野において国家が多数決意思決定に従っていく方向へ国際組織が発展していく可能性の一過程と位置づけている。

締約国会議が行なう条約改正に関する決定や議定書の採択および改正は、それらが法的に効力を有するためには締約国による批准を必要とする。しかしながらいくつかの環境条約の締約国会議は準立法的権能を有している。ロンドン条約、ボン条約、バーゼル条約、ワシントン条約において、締約国会議は環境条約の付属文書の改正権限を有している。これらの付属文書は技術的な内容であつて、科学的知見の発展、広範な合意の達成、状況の変化などとともに改正を必要とするものであるが、締約国会議が付属文書を改正する手続きにおいてはそれが締約国によつて批准される必要がない。一定期間内に異議申し立てをしない限り、そのような改正はすべての締約国に対し、法的拘束力を有することになる。さらにモントリオール議定書の場合には異議申し立ての可能性が排除されているため、締約国会合は立法的権能を有していると言ふことができる。

さて、最近の環境条約は締約国会議に対し、条約の目的を達成するために必要とされる追加的措置をとる権限を与えている。

この一般的権限が立法的権能を含むか否かという点については論争がある。バーゼル条約の場合、一五条五項(c)に規定がある。締約国会議はこの権限のもとで、一九九四年の第二回締約国会議においてOECD加盟国から非OECD加盟国に対する有害廃棄物の越境移動を禁止する決定を採択したわけである。しかしながら、これに対して、「締約国会議は条約の目的を達成するために必要な追加的行動をとる一般的権限を利用して締約国の条約上の義務を変更することはできないので、この決定は法的拘束力を有しない」とする批判がいくつかの締約国からなされた。そのため、一九九五年の第三回締約国会議においては、同決定の内容をとりこんだ条約改正を採択することによって調整がなされた。

環境条約の締約国会議は實際上、様々な立法的権能を行使しており、それは法的拘束力のあるものと意図され、またみなされているわけであるが、環境条約はこれについて明文で規定してはいない。そのため、これを黙示的権能に根拠を有するものであるとみなすのか、あるいは明示に容認されていない行為は、締約国会議による越権行為とみなすべきであるのか、議論が分かれるところである。

環境条約の締約国会議の立法的権能は国際組織が有している立法的権能に近いとすることができる。

さて、環境条約上の義務の締約国による履行確保のためには、これを監督し、促進する手続きとメカニズムが必要となる。ほとんどの環境条約はこの点において締約国会議に対し、一般的監督権限を付与している。締約国会議がこの機能を実行するために、多くの環境条約は締約国に対して、条約の実施状況について報告することを要求しており、これらの報告書は多くの場合、専門的・技術的補助機関による検討の後に、締約国会議によって検討がなされる。

環境条約においては伝統的な紛争解決方式ではなく、不遵守手続きが用いられる場合がある。伝統的な紛争解決方式ではな

く、不遵守手続きを使用する長所としては、環境問題は多数国間において取り扱われることが望ましいこと、また不遵守手続きは協力的なたちでの解決を促進するという点を指摘することができる。このため、補助機関を設置している例があり、モントリオール議定書の場合、八条にもとづいて、締約国会議は一九九二年の第四回会議で不遵守手続きを採択し、その実施のための組織として、実施委員会を設置した。サンズとクラインは、この不遵守手続きを第二章の「司法的・準司法的機能」の一項目として位置づけ、モントリオール議定書の実施委員会等について解説しているが、この位置付けについては議論があるところであろう。

モントリオール議定書の附属書Vにおける「この議定書の不遵守に関する締約国会議によりとられることのある措置の指示一覧」は協力的解決としての援助だけではなく、警告や停止も含む措置を列挙している。また、国連気候変動枠組み条約においても、二〇〇一年の第七回締約国会議において「京都議定書に基づく遵守に関する手続きおよびメカニズム」が採択されている。

環境条約が明確な規定を有していない場合にも、実施確保機関を国際組織と位置付け、国際組織法の一般原則を適用するならば、一定の状況において、制裁措置として当該締約国の条約のもとにおける協力関係からの停止や除名の措置をとることを許容していると言うことができる。しかしながら、このような措置は環境条約の履行確保において望ましい手段ではなく、締約国会議は一般的にこのような制裁の実施を避ける傾向がある。

次に環境条約における実施確保機関が条約締結権を有しているか否かという問題について検討する。この点については主として前述のチャールとウルフシュタインによる先行研究を参考としながら論じてみたい。⁽²⁸⁾ 国連法務部は、一九九三年に「資

金供与の制度に関し、気候変動に関する国際連合枠組条約第一条の規定の実施のための取り決め」と題する、意見を提出している。⁽²⁹⁾ この国連法務部意見においては一九八六年に採択された国際組織条約法条約に関する言及がなされている。すなわち未発効ではあるが、国際組織条約法条約第六条は国際組織が条約を締結できるか否かという問題については「国際組織が条約を締結する能力は、当該国際組織の規則によるものとする。」と定めている。そして、同条約二条一項(j)は「『国際組織の規則』とは、特に、当該組織の設立文書、当該文書に従って採択された決定及び決議並びに当該組織の確立した慣行をいう。」としている。

国連法務部意見は、「気候変動枠組条約がその第七条において締約国会議を条約の最高機関として設置し、条約及び締約国会議が採択する関連する法的文書の実施状況を定期的に検討するものとし、その権限の範囲内で、条約の効果的実施を促進するために必要な決定を行なう権限を与えられている」ことを指摘している。また、「第七条二項(a—j)にかかげられた広範な機能に加えて、締約国会議は、条約第七条二項により、「条約の目的の達成のために必要な任務を遂行することができる」とされている点を指摘し、「締約国会議は権限の範囲内でその権限を有するほかの機関との間で条約関係に入ることができる」との結論に到っている。

ここで、注目すべき点は、国連法務部が、国際組織条約法条約に言及していることであり、締約国会議を含む実施確保機関が正式な国際組織としては設立されていないにもかかわらず、実施確保機関を新たな形態の国際組織とみなしている点である。国連法務部は「気候変動に関する国際連合枠組条約の関連規定から、締約国会議はその任務の範囲内において、同じく権限を有する国家、政府間組織、非政府組織と協定その他の取り決めを結ぶ法的能力を有する。」との結論をとっている。関連規

定として国連法務部が検討したのは気候変動に関する国際連合枠組条約の第七条および第八条である。そのうえで、この段階では本件で主たる問題となっていた地球環境ファシリテーターの協定締結能力自体については否定し、締約国会議は地球環境ファシリテーターの parent organization としての世界銀行との間で協定その他の取り決めを結ぶべきであるとの結論に到っている。

さて、実施確保機関を国際組織として位置づけるのであれば、国際組織法の一般理論としての黙示的権能論に基づいた、実施確保機関の条約締結権について検討することも可能であろう。実施確保機関はその対外的関係において、条約など拘束力ある合意の関係に入る必要性がある。ここでは他の国際組織との関係、資金供与機関との関係、事務局の存在する国家との関係などが問題になるであろう。

まず、他の国際組織との関係についてであるが、実施確保機関としての事務局は他の国際組織、たとえば事務局の運営を委託された国際組織の一部分を形成している場合がある。その場合、当該国際組織がこの責任を引き受け、事務局の機能に関して締約国会議との間で取り決めについて合意する必要があるわけである、気候変動枠組条約の第一条(三)、砂漠化対処条約の第二三条(三)などにこれに関連する規定がある。實際上、これらの取り決めは、「実施確保機関」と「制度の運営を委託された国際組織」が、それぞれの関係について規定した並行決議として採択されている。たとえば、気候変動枠組条約締約国会議による「条約事務局と国連の制度的リンクージュ」に関する一九九五年の決定に対し、同年、国連総会は関連決議を採択している。

第二に、資金供与機関との関係については、国連法務部が一九九四年に提出した意見においては「締約国会議が地球環境フ

アシリティーとの間で法的拘束力を有する協定を締結することができる」旨勧告している。⁽³⁰⁾パラグラフ一六においては、国連法務部は、「十分な確実性をもって言えることは、信用性の問題、資金供与の可能基準に関する遵守の問題、特定の資金供与の再検討に関する問題、共同意思決定や条約実施に必要とされる地球環境ファシリティーの資金供与の再検討手続きの問題等の複雑な問題については、これらの目的のために締結された協定によって規律されるべきであるということである。地球環境ファシリティーを条約のもとにおける活動の資金源として実効的に運営するために上記の問題は法的に拘束力を有する協定によって規律されねばならない。」との見解を述べている。

第三に検討すべき点として、環境条約の実施確保機関としての事務局が条約の運営を委託されている国際機関の本部以外の国に存在している場合、特権免除に関する協定等がその国との間で結ばれる必要がある。

オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書は資金供与の制度として第一〇条二項が「一の規定に基づき設けられる制度は、多数国間基金を含むものとする。」と規定していることを受けて、多数国間基金が締約国会議によってカナダに設立された。モントリオール議定書の事務局はUNEP本部のあるケニアに存在するため、締約国会議は多数国間基金がその機能の遂行、利益の保護、契約に入る能力、動産・不動産の取得・処分、訴訟当事者能力等の法的能力を享受する必要がある旨決定し、さらに、多数国間基金およびその職員は目的と機能を遂行するに必要な特権・免除を享受すべきである旨決定した。一九九八年の多数国間基金とカナダとの間の協定は基金、職員、締約国代表および専門家に関する特権・免除を規定している。この協定は多数国間基金によってモントリオール議定書の締約国会議の決定に基づいて発効した条約であると結論づけることができる。

さて、気候変動枠組み条約についてみると、条約の運営を委託されているのは国連であるが、事務局はボンにあるのでドイツとの間で取り決めが必要になる。これに関連して暫定事務局の事務局長は条約事務局の法人格と能力について、国連法務部の意見を求めた。ここでは国連法務部はパラグラフ二で、実施確保機関について、それらが「国際組織に属する一定の特徴を有する。しかしながら、法的にみてこのような機関はいずれも国連の補助機関ではない」と結論した³¹。事務局について、パラグラフ五で国連法務部は「条約機関の区別された性格という見地から、条約事務局が組織として国連にリンクしているという事実にも拘わらず、適切な協定のもとで国連が享受している法制度は条約事務局に自動的に付与されるわけではない」としている。このため、国連法務部は、締約国会議または補助機関が事務局に対してその目的の達成のために必要とされる法人格、法的能力、特権・免除を付与する決定をしているか否かについて検討することによって、この点を明確にすることができる旨述べている。モントリオール議定書の場合、締約国会議は多数国間基金に法人格、法的能力を付与し、必要な特権・免除を与えている。その後、一九九六年に国連、ドイツ、気候変動枠組み条約事務局間で協定が締結された。同協定は事務局がドイツにおいて法人格を有する旨規定し、また事務局、職員、代表団、条約の作業に参加する個人に特権免除が付与される旨規定している。

結論として環境条約は実施確保機関に対して明確に国際法人格や条約締結能力を付与した規定を有してはいないと言わざるをえない。しかし、締約国会議に付与された一般的・特定の権能はこのような法人格や能力を含むものと解釈することができる。国際組織について発展してきた黙示的権能の法理は環境条約上の実施確保機関についても適用することができると言えるであろう。そのような慣行がすでに存在していることを指摘することができるわけである。

もし環境条約の実施確保機関が条約締結権を有していないと考えるならば環境条約の締約国団を協定の当事者であることみなすことになるわけであるが、この解釈は締約国会議の自立的性格を考慮した場合に採用できないと考える。環境条約の実施確保機関は慣行上、国際法人格を有するものとみなされ、他の国際法主体との間で条約締結能力を有するとみなされていることを指摘することができる。

五・結び

以上、検討してきたように「GATTの法構造」と「環境条約の実施確保機関制度」の間には類似性がみられる。条約上の義務の履行確保ため、GATTはITOの挫折という歴史的偶然の産物としてWTO成立までの過程を国際組織としての実態を獲得しつつ運営され、「国際組織の国際法上の法人格の意義を明示したことで有名な一九四九年の国際司法裁判所の損害賠償事件の要件に照らせば、ガットは法人格をもつ国際組織であるための客観的な構造を備えている」と分析されてきた。⁽³²⁾これに対して環境条約における実施確保機関の制度的枠組みは今後さらなる組織化の方向へ発展していくのかという点については未だ明確ではない。

国際法人格や条約締結能力を国際組織の定義の要素とする見解もあるが、たとえばアメラシングは「国際組織の定義として国際法人格や条約締結能力が指摘されることがあるが、これらは定義としては本質的なものであるかどうか疑わしい、むしろ

これらは国際組織であることの帰結ではないか」と指摘している。⁽³³⁾ そうであるならば、WTOに匹敵するようなたとえばWE Oといった国際組織の成立を待たずして「環境条約の実施確保機関制度」が一定の「国際組織」としての権能を備えていくことも十分考えられるのであろう。

- (1) 小寺彰『WTO体制の法構造』東京大学出版会、二〇〇〇年、一一頁参照。
- (2) John H. Jackson, *Restructuring the GATT System*, Pinter Publishers Ltd., 1990, p.1.
- (3) *Ibid.*, pp. 93-100.
- (4) Patricia Birnie and Alan Boyle, *International Law & the Environment, Second Edition*, Oxford University Press, 2002, pp. 34-69.
- (5) 西元宏治／奥脇直也「国際関係の法制度化現象とWTOにおける立憲化議論の射程」『ジュリスト』No. 1254、二〇〇三年、一一七頁。
- (6) Andrew T. Guzman 'Global Governance and the WTO : Harvard International Law Journal, Vol. 45, No. 2, 2004, pp. 303-351.
- (7) Philippe Sands and Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions, Fifth Edition*, "Sweet & Maxwell, 2001, pp. 16-17.
- (8) Henry G. Shermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law, 3rd revised edition*, Brill Academic Pub., 1995, pp. 158-163.
- (9) Robn R. Churchill and Geir Ulstein, "Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements : A Little-Noticed Phenomenon in International Law," *American Journal of International Law*, Vol. 94, No. 4, 2000, pp. 655-658.
- (10) Philippe Sands and Pierre Klein, *op.cit.*, pp. 115-148.
- (11) *Ibid.*, pp. 1-19.
- (12) 岩沢雄司「WTOの紛争処理」三省堂、一九九五年、四一七頁。
- (13) 小寺彰 前掲書、一一一五頁。
- (14) GATT, BISD 9S/8
- (15) John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, The Bobbs-Merrill Company INC., 1969, p. 49-53.
- (16) 岩沢雄司 前掲書、五頁。
- (17) D.W. Bowett, *The Law of International Institutions, Fourth Edition*, Stevens, 1982, pp. 117-118.
- (18) 高野雄一／筒井若水『国際経済組織法』東京大学出版会、一九六五年、一七〇頁。
- (19) John H. Jackson, *The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations, Second Edition*, The MIT Press, 2000, p. 59.
- (20) John H. Jackson, *Restructuring the GATT System*, pp. 21-22.
- (21) 小寺彰「GATTの国際法的地位」『貿易と関税』一九九〇年一月号、四一頁。

- (22) Jacob Werksman, *Greening International Institutions*, Earthscan Publications, 1996.
- (23) 津久井茂充『ガットの全貌〈コンメンタール・ガット〉』日本関税協会、一九九三年、一六一頁。
- (24) John H. Jackson, William J. Davey, Alan O. Sykes, Jr, *Legal Problems of International Economic Relations, Cases, Materials and Text, Fourth Edition*, West Group, 2002, p. 257.
- (25) 横田洋三「GATTから世界貿易機関へ——機構的發展の意味するもの」『国際問題』四一四号、一九九四年、一八頁。
- (26) John H. Jackson, *The Jurisprudence of GATT and the WTO, Insights on treaty law and economic relations*, Cambridge University Press, 2000, p. 18.
- (27) Philippe Sands and Pierre Klein, op. cit., pp. 431-432.
- (28) Robin R. Churchill and Geir Ulstein, op. cit., pp. 643-659.
- (29) A/AC.237/50.2 December 1993.
- (30) A/AC.237/74, Annex, 23 August 1994.
- (31) FCCC/SBI/1996/7, 26 February 1996.
- (32) 小寺彰「世界貿易機関(WTO)設立の法的意味」『国際経済法』第3号、一九九四年、六一頁。
- (33) Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2nd ed., Cambridge Univ. Press, 2005, pp. 10-11.