

国際組織のアカウントビリティーと 法的責任に関する一考察

— ILO（国際労働機関）を素材として —

植木 俊哉

- 一 はじめに：問題設定
- 二 国際組織のアカウントビリティーに関する重層構造
- 三 国際組織のアカウントビリティーの第一段階：
すべての国際組織に共通して認められる原則
- 四 専門機関におけるアカウントビリティーの第一段階に関する具体例：
ILO（国際労働機関）を素材として
 - 1 ILOにおける「アカウントビリティー」の具体的内容
 - 2 「ILOアカウントビリティー枠組」の公表
- 五 国際組織のアカウントビリティーの第二段階：国際組織の法的責任
- 六 国際組織の法的責任に関する具体的検討
 - 1 「国家責任」との対比における「国際組織の責任」
 - 2 武力紛争法の適用と「自衛」
 - 3 国際法上の違法性阻却事由の適用
- 七 おわりに

一 はじめに：問題設定

国際組織の「アカウントビリティー」(Accountability)をめぐるとの問題は、新型コロナウイルスCovid-19の世界的大流行をめぐると世界保健機関(World Health Organization; WHO)の対応等に関する批判を契機として、再び脚光

を浴び活発に議論されるようになった。国際組織、とりわけWHOのような専門機関は、国際社会のどのような主体に対してアカウンタブル(accountable)でなければならないのかが、国際社会において改めて厳しく問われることになったのである¹⁾。

「アカウンタビリティ」という概念は、もとより多義的な概念である。日本語では、特に国内政治の分野で「説明責任」という訳語が当てられる場合があるが、英語の“Accountability”あるいは“accountable”と日本語の「説明責任」が同義であるとは必ずしも考えられない。また、例えばフランス語、スペイン語、イタリア語といった英語以外のヨーロッパの言語においても、この“Accountability”という英語に厳密に合致する言葉は存在しないものと理解されている²⁾。

国際法学の視座から国際組織を検討する場合、国際組織のアカウンタビリティの問題は、どの段階から(いかなる要件を満たす場合に)国際組織の国際法上の法的責任の問題、すなわち国際組織の国際責任の問題が発生するのかが主たる考察対象とされることになる。しかし他方で、国際組織のアカウンタビリティの概念自体は、このような国際法上の(あるいは場合によっては国内法上を含む)法的責任の問題にとどまらず、政治的・政

1) また、WHO以外の専門機関においても、例えば2019年10月に就任した国際通貨基金(IMF)の専務理事が前職の国際復興開発銀行(世界銀行、IBRD)最高経営責任者(CEO)在任中に年次報告書「ビジネス環境の現状」のランキングにおいて特定の加盟国の順位を上げるよう内部で圧力をかけたという調査報告書をIBRDが2021年9月に公表し、問題となっている。『日本経済新聞』2021年10月4日朝刊。

2) 例えば、本稿で後に紹介するILAの報告書においても、“accountability”という英語はフランス語では“*la responsabilité des gouvernants devant le peuple, au double sens de lui rendre compte et de tenir compte de lui*”といった内容を意味するものと説明せざるを得ないと述べられている。Final Report of Committee on Accountability of International Organisations, *Report of the Seventy-First ILA Conference held in Berlin, 2004*, p.168.

策的責任，場合によっては道義的，倫理的責任を含んだ，より広範な外縁を有する概念として理解することができる。

国際組織のアカウントビリティーが，果たして国際法上の法的概念として（も）成立しているものと理解できるのか，それとも主として政治的・政策的な概念，あるいは道義的・倫理的な概念にとどまるのかに関しては，筆者もこれまでに若干の検討を行ってきた³⁾。本稿では，特に専門機関を具体的に念頭に置きながら，国際組織のアカウントビリティー概念と法的責任との関係について，考察を行うこととしたい。

二 国際組織のアカウントビリティーに関する重層構造

国際組織のアカウントビリティーの確保に関しては，国際社会でさまざまな検討や明文化の試みが行われてきた。しかし，国際組織はその目的・任務・機能，さらにその加盟国の規模や広がり等のあらゆる面において多様であることを反映して，国際組織のアカウントビリティーを規律する一般的・普遍的な条約や国際協定等はまだ作成されていない。そのような状況の下で，国際組織にアカウントビリティーに関する国際文書として注目に値するものが，国際法協会（ILA: International Law Association）が2004年に採択した「国際組織のアカウントビリティーに関する勧告的規則・慣行」（Recommended Rules and Practices on Accountability of International Organisations）である。これは，ILAが1996年に設置した「国際組織のアカウントビリティー」に関する委員会が審議を重ね⁴⁾，2004年にベルリン

3) 植木俊哉「国際機構のアカウントビリティーと国際法——国際機構をめぐる紛争に関する一考察——」島田征夫・杉山晋輔・林司宣編集『国際紛争の多様化と法的処理（栗山尚一先生・山田中正先生古稀記念論集）』（信山社，2006年）189-206頁。

4) 同委員会が作成した第1報告書は1998年に台北で開催されたILA第68回総会に，第2報告書は2000年にロンドンで開催されたILA第69回総会に，第3報告

で開催されたILA第71回総会に提出された最終報告書（第4報告書）の中に提示され承認されたものである⁵⁾。この「国際組織のアカウントビリティ」に関するILA委員会は、イギリス外務省の法律顧問を務めたSir Franklin Bermanが委員長（Chair）を、またイギリスのMalcolm Shaw教授とオランダのKarel Wellens教授が共同報告者（Co-Rapporteur）をそれぞれ務めた。これら3名は、それぞれ外交実務と国際法に精通した専門家であり、またそれ以外の委員もILAの各支部から推薦された国際法・国際組織法の研究者や国際組織の法務分野の専門家などから構成されていた⁶⁾。

同委員会は、国際組織の「アカウントビリティ」という概念には法的、政治的、行政的、財政的それぞれの側面が含まれることを指摘しつつ、「アカウントビリティ」の定義に関する終わりのない議論に立ち入ることなく、その内容のさらなる具体化と精緻化、実施の過程を通じてアカウントビリティ概念を明らかにしていくという帰納的アプローチを採用した⁷⁾。

書は2002年にニューデリーで開催されたILA第70回総会に、それぞれ提出された。First Report of Committee on Accountability of International Organisations, *Report of the Sixty-Eighth ILA Conference held in Taipei*, 1998, pp.584-608; Second Report of Committee on Accountability of International Organisations, *Report of the Sixty-Ninth ILA Conference held in London*, 2000, pp.875-893; Third Report of Committee on Accountability of International Organisations, *Report of the Seventieth ILA Conference held in New Delhi*, 2002, pp.772-806.

5) Final Report of Committee on Accountability of International Organisations, *Report of the Seventy-First ILA Conference held in Berlin*, 2004, pp.164-234.

6) 同委員会は、委員長1名と共同報告者2名のほかに21名の委員と3名の代理委員から構成されていたが、委員の中にはICJ裁判官を務めたドイツのCarl-August FleischhauerやオランダのP H Kooimans、イギリスのDan Sarooshi、オーストリアのAugust Reinisch、オランダのNiels Blokker、ICJの書記を務めたEduardo Valencia-Ospinaなどが含まれていた。同委員会の委員名に関しては、Final Report, *supra* note 5, p.164.

7) First Report of Committee on Accountability of International Organisa-

国際組織のアカウントビリティーの問題を検討する場合、ここでは「誰のための」アカウントビリティーか、そして「何のための」アカウントビリティーか、という根本的な命題が提起されることになる。この点は、換言すれば、国際組織がアカウントビリティーを負う相手方は誰であるのか、という問題でもある。この問いに対して、ILAの委員会は、国際組織がアカウントビリティーを負う相手方は「国際共同体全体のすべての構成主体」(all component entities of the international community at large)である、との回答を提示している⁸⁾。その上で、この「すべての構成主体」に該当するものとして、国際組織の職員、加盟国、非加盟国、組織内の監督機関、国内裁判所及び国際裁判所、国内の監督・監視機関、非政府組織 (NGO)、私人（個人及び法人）などが例示されている⁹⁾。

このILA委員会の最終的な成果文書として作成されたものが、「国際組織のアカウントビリティーに関する勧告的規則・慣行」(Recommended Rules and Practices on Accountability of International Organisations; 以下、RRPsと略記)である。このRRPsは、国際組織のアカウントビリティーに関連する原則及び規則を明文化したものであり、さらにその各規則にそれぞれ注釈が付されている¹⁰⁾。

ここでは、このRRPsにおいて国際組織のアカウントビリティーに関する原則や規則がどのような体系で整理されているかについて、要点を提示しておきたい。ILAが採択した「国際組織のアカウントビリティー」に関するRRPsは、全体が以下の4部により構成されている。すなわち、第1部「アカウントビリティーの第一段階」(The First Level of Accountability)、第2部「アカウントビリティーの第二段階及び第三段階：国際組織の賠償

tions, *Report of the Sixty-Eighth ILA Conference held in Taipei*, 1998, pp.597-598.

8) Final Report, *supra* note 5, p.169.

9) *Ibid.*

10) *Ibid.*, pp.172-230.

責任/責任に関する『第一次』規則と勧告的慣行」(The Second and Third Level of Accountability: “Primary” Rules and Recommended Practices on Liability/Responsibility of International Organisations), 第3部「第三段階のアカウントビリティ：国際組織の責任に関する『第二次』規則と勧告的慣行」(The Third Level of Accountability: “Secondary” Rules and Recommended Practices on Responsibility of International Organisations), 第4部「国際組織に対する救済」(Remedies against International Organisations)の4部構成である。

このうち、第1部で規定された第一段階のアカウントビリティに関しては、すべての国際組織に共通して認められる(組織運営上の)一般的な「原則」(Principles)が列挙されている。次の第2部では、国際組織と当該組織に関係する法主体(組織の加盟国、組織の職員、組織の第三者)との間に適用される法、すなわち国際組織に適用される「第一次」規則が規定されている。さらに、そこでは国際人権法や国際人道法(武力紛争法)が国際組織に対しても(国家に対するのと同様に)適用されるのか、といった国際組織に対する適用法規に関する問題も検討されている。さらに、第3部では、このような国際組織と他の法主体との間に適用される「第一次」規則に関して、国際組織の側から違反がなされた場合に、どのような責任が当該国際組織に発生するかという国際組織の法的責任に関する「第二次」規則が検討されている。このような国際組織の法的責任に関する「第二次」規則に関しては、国連の国際法委員会(International Law Commission; ILC)が条文の起草作業を行い、その成果が2011年に「国際組織の国際責任」条文として国連総会第六委員会において採択されたことは、周知の通りである¹¹⁾。RRPsの最後の第4部では、第3部までで提示された国際組織の責

11) ILCによる「国際組織の責任」(Responsibility of International Organizations)に関する条文案の起草作業に関しては、植木俊哉「国連国際法委員会による『国際組織の責任』に関する条文案の批判的考察」『法学』73巻6号(2010年)70-102頁、植木俊哉「国際責任法の新たな展開——国際組織の責任に関する法

任をいかなる手続で追及することができるか、その「救済」手続に関する論点がまとめられている。

以上のようなILAが作成したRRPsの全体構成からも理解できる通り、国際組織のアカウントビリティーはいくつかの段階的構造を有しており、第一段階として国際組織がその活動の中で共通して遵守することが求められる政策上の「原則」が存在し、その次の段階として国際組織と相手方との関係を規律する法規範——いわゆる「第一次」規則——が存在し、さらにこのような「第一次」規則が破られて国際組織の法的責任が発生する場合の規則——いわゆる「第二次」規則、換言すれば「国際組織の法的責任」を規律する法規範が存在し、そして最終にそのような国際組織の（各種の）責任を追及するための「救済」手続の問題が存在する、という重層構造をなしているものと理解することができる。

三 国際組織のアカウントビリティーの第一段階 ：すべての国際組織に共通して認められる原則

以上二で紹介したILA委員会が作成したRRPsの第1部では、国際組織のアカウントビリティーの第一段階として、すべての国際組織に共通して認められる原則等が列挙されている。そこでは、具体的には「グッド・ガバナンス（良き統治）」（good governance）の原則、「信義誠実」（good faith）の原則、「合憲性」（constitutionality）及び「機構上の分立」（institutional balance）の原則、「監督及びコントロール」（supervision and control）の原則、決定及び特定の行為に関する「理由告知」（stating the reasons）の原則、「手続的公正性」（procedural regularity）の原則、「客観性」（objectivity）及び「公平性」（impartiality）の原則、「相当の注意」（due diligence）の原則などが

典化作業とその理論的意義——」植木俊哉編『グローバル化時代の国際法』（信山社、2012年）299-310頁参照。

挙げられている¹²⁾。このうち、例えば最初に挙げられた「グッド・ガバナンス」の原則からは、国際組織の意思決定過程及び決定の実施過程における「透明性」(transparency)の確保、意思決定過程における十分な参加の保証、情報に対するアクセスの保証、健全に機能する国際職員制度、健全な財政運営、適切な報告及び評価、といった具体的なルールが導かれるとの説明がなされている¹³⁾。

以上で挙げられた諸原則とそこから導かれる諸規則が、果たして法的な原則ないしは規則と考えられるか、あるいは政策的、政治的な原則ないしは規則にとどまるのかに関しては、さまざまな理解があり得るものと解される。ある国際組織において、これらの原則や規則に関する違反が行われた場合に、そこから発生する責任が政治的(あるいは倫理的)な性格の責任にとどまるのか、それとも法的な責任が発生するのかは、それぞれの場合によるであろう。あるケースでは、政治的(または倫理的)責任が生じるにとどまるであろうし、別のケースでは何らかの形での法的責任が問われることがあり得るであろう。後者の場合に関しては、国際組織の法的責任の問題として、すなわち国際組織のアカウントビリティの第二段階の問題として、本稿でも後に五で取り上げることとしたい。

また、政治的責任が発生する場合と法的責任が発生する場合のいずれにおいても、これらの原則や規則の違反に起因して国際組織に何らかの責任が発生する場合には、誰の(どの機関の)政治的又は法的責任が発生するのかが問題になることは、ここで改めて指摘するまでもない。「国際組織の責任」が発生するとした場合、それは政治的責任であれ法的責任であれ、当該責任を負う具体的な主体は誰(どの機関)であるのかが、次の問題として問われることになる。例えば、WHOや国連といった国際組織が何らかの(政治的又は法的な)責任を負う場合に、具体的にその「責任」を負う

12) *Ibid.*, pp.172-183.

13) *Ibid.*, pp.172-178.

べき主体は、当該国際組織の事務局の最高責任者である事務局長（WHOの場合）又は事務総長（国連の場合）ということに果たしてなるのであろうか。国際組織は、国家の場合とは異なり、国家間の合意（具体的には設立条約）に基づいて創設される二次的、派生的な国際法主体であり、その組織構成や機関構造等もさまざまに多様である。従って、国際組織が「責任を負う」場合に関しても、当該責任が政治的な性質のものであれ法的な性質のものであれ、当該国際組織の機関や特定の職員等が負う「責任」の具体的内容は、政治的にも法的にも多様であり得るものと考えられる。

四 専門機関におけるアカウントビリティーの第一段階に関する具体例：ILO（国際労働機関）を素材として

1 ILOにおける「アカウントビリティー」の具体的内容

さて、以上本稿の三で紹介した国際組織のアカウントビリティーの第一段階の問題に関して、実際の国際組織においてはどのような実行が行われているであろうか。ここでは、第1次世界大戦後に国際連盟とほぼ同時期に設立され、政府代表・労働者代表・使用者代表からなる三者代表システムを有する国際労働機関（International Labour Organization; ILO）を国連の専門機関の一例として取り上げ、具体的な検討の対象として考察を行うこととしたい。

現在のILOにおいて、組織の「アカウントビリティー」という問題はどのように位置づけられ、それに関していかなる原則や規則が設けられているであろうか。ILOのホームページを確認すると、「ILOに関して」(About the ILO) の「ILOはいかに動くか」(How the ILO works) の中に「アカウントビリティーと透明性」(Accountability and Transparency) というページが設けられている。そこでは、その冒頭に「ILOは、われわれのパートナー、政府、使用者団体及び労働者団体、そして一般市民との関係において、透明性とアカウントビリティーに完全にコミットする」(The ILO is fully

committed to transparency and accountability in our relations with development partners, governments, employers' and workers' organizations and the general public.) というILOのGuy Ryder事務局長の言葉が事務局長の写真とともに掲げられている¹⁴⁾。ここでは、このページの表題自体からも明らかな通り、「アカウントビリティー」(Accountability)と「透明性」(Transparency)という2つの概念が、最も重要な位置づけ持つものと捉えられている。さらにこのページでは、ILOがこれまで長期にわたりILOのすべての活動に関して「公開性/透明性/アカウントビリティー」(openness, transparency and accountability)を発展させてきたことの内容が、具体的に説明されている。その内容としてここで挙げられているのは、以下の通りである。①組織の透明性とアカウントビリティーを強化するための対外的及び内部的なダッシュボード (external and internal dashboards) の展開, ②執行機関に対する定期的かつ公開の報告, ③「ILO評価ポリシー」(ILO Evaluation Policy)に基づき、「ILO評価オフィス」(ILO Evaluation Office; EVAL)が実施する評価が重要な役割を果たすこと, ④「公的情報公開ポリシー」(Public Information Disclosure Policy)に基づき、ILOの政策、戦略及び諸活動に関する情報が可能な限り広く公開されること。⑤「内部監査・監察オフィス」(Office of Internal Audit and Oversight; IAO)がILOのリスク管理、内部統制及びガバナンス・プロセスを評価し、事務局長及び執行機関に対して独立した保証を提供すること, ⑥いかなる腐敗や汚職も絶対にこれを許さず (zero tolerance), 性的な搾取や侵害 (sexual exploitation and abuse) の訴えに対して適切に応えること, ⑦「独立監視助言委員会」(Independent Oversight Advisory Committee)が、ガバナンス、アカウントビリティー及び倫理的問題に関して審査及び監視を行い、執行機関に対して報告を行うこと, ⑧「倫理オフィサー」(Ethics Officer)が、組織及び構成員の公正な

14) <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/accountability-and-transparency/lang-en/index.htm>.

文化（a culture of integrity）と高い倫理水準（high ethical standards）を促進する任務を負うこと、⑨財務に関しては「国際公会計基準」（International Public Sector Accounting Standards; IPSAS）を遵守すること、⑩国連システムの独立外部監視機関である「国連共同監査ユニット」（United Nations Joint Inspection Unit）と協力すること¹⁵⁾。

さらに、ILOにおける組織の「アカウンタビリティー」との関係で注目される点が、2010年1月にILOが公表した「ILOアカウンタビリティー枠組」（ILO Accountability Framework）と題する文書である¹⁶⁾。この文書は、ILOにおけるアカウンタビリティー概念の内容を検討する場合に非常に重要な意義を持つと考えられるので、次にこの文書の内容について検討することとしたい。

2 「ILOアカウンタビリティー枠組」の公表

「ILOアカウンタビリティー枠組」は、2010年1月15日に当時のILO事務局長であったJuan Somaviaが、事務局長声明（Director-General's Announcement）という形で公表したものである。この文書は、全体で12項からなるが、最初の「序」（Introduction）の部分では、本文書を制定することになった経緯等がまず説明されている。そこでは、まず同文書はILO憲章8条を根拠として制定されたものであること¹⁷⁾、そして2008年のILO総会で採択され

15) *Ibid.*

16) ILO Accountability Framework, Director-General's announcement, IGDS Number 137 (Version 1), 15 January 2010, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/accountability-and-transparency/WCMS_745765/lang-en/index.htm.

17) *Ibid.*, para.1. ILO憲章8条1項は、「国際労働事務局に事務局長を置く。事務局長は、理事会によって任命され、且つ、理事会の指示の下で、国際労働事務局の能率的な運営及び他の委託されることのある任務について責任を負う。」と規定する。同項によれば「国際労働事務局の能率的な運営」はILO事務局長の責任とされており、「ILOアカウンタビリティー枠組」はILO事務局長のこの

た「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」(ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization)及びその付属決議が、継続的な内部改革のためのガバナンス(統治)及び能力構築の強化を求めていること等が指摘されている¹⁸⁾。そして、この「ILOアカウントビリティー枠組」には、ILOのすべての職員がその決定、行動及び不作為に際して考慮すべき法的文書、規則、政策、手続、正式に文書化された任務、責任及び権限等の全体が含まれている、と説明している¹⁹⁾。

「序」の次に置かれた「適用範囲」(Scope)では、この「アカウントビリティー枠組」がILOのすべての職員に適用されることが明記されている²⁰⁾。そして「アカウントビリティー原則」と題する8項では、以下のような6項目にわたるアカウントビリティーの「核心原則」(core principles)が示されている²¹⁾。すなわち、①「責任の明確性」(Clarity of responsibility)、②「組織全体の目標に照らしたアカウントビリティーの調整」(Alignment of accountability with organization-wide goals)、③「権限の委任」(Delegation of authority)及びその2つの要件としての(i)義務の分離(segregation)及び(ii)自己報告の義務、④「費用対効果の考慮」(Cost-benefit considerations)、⑤「履行監視及び報告」(Performance monitoring and reporting)、⑥「最高水準の誠実さ及び倫理的行動」(Highest standards of integrity and ethical conduct)の6項目である。

次に、「責任、権限及びアカウントビリティー」(Responsibility, authority and accountability)と題する9項では、これら3つの概念について定義した上でこれら相互の関係を整理している。「責任、権限及びアカウントビリティー」は、ILOアカウントビリティー枠組を支える相互に関連する概念

ような職責を根拠として制定されたものと解することができる。

18) *Supra* note 16, p.1, para.2.

19) *Ibid.*, p.1, para.3.

20) *Ibid.*, p.2, para.7.

21) *Ibid.*, pp.2-3, para.8.

である。責任（responsibility）は、行動する義務である。権限（authority）は、行動する権利である。そして、アカウンタビリティ（accountability）は、行動、なされた決定及び不作為に対する説明のための要件である。ILOアカウンタビリティ枠組は、これら3つの要素を一体としてILOの内部統治（internal governance）及び監督システム（oversight system）の不可欠な部分として位置づける。²²⁾」

このようにILOにおいては、「ILOアカウンタビリティ枠組」の採択・公表によって、「アカウンタビリティ」という概念がILOの「権限」及び「責任」と密接に関連する最も重要な概念として明確に位置づけられることとなった。そして、ILOのガバナンス（統治）体制の強化と「透明性」を高めるための具体的な原則や規則が、この「アカウンタビリティ」概念から派生するものとして明記され、ILOの健全で適切な組織運営のために重要な役割を果たしているものと理解できる。

五 国際組織のアカウンタビリティの第二段階 ：国際組織の法的責任

以上、本稿の四では、専門機関の1つであるILOを具体的な検討対象として、国際組織のアカウンタビリティの第一段階としての「すべての国際組織に共通して認められる原則」が実際の国際組織の現場においてどのような規則やルールとして具体化されているかについて紹介し検討を行っ

22) この「ILOアカウンタビリティ枠組」9項の英語原文は、次の通りである。

“Responsibility, authority and accountability

9. Responsibility, authority and accountability are interrelated concepts that underpin the ILO accountability framework. *Responsibility* is the duty to act; *authority* is the right to act; and *accountability* is the requirement to account for actions, decisions taken and omissions. The ILO accountability framework brings these three components together as an essential part of the internal governance and oversight system of the ILO.” *Supra.*, note.16, p.3, para.9.

た。そこでの検討からも明らかなように、アカウントビリティの第一段階としての「原則」に由来する規則や慣行に関する違反が行われた場合、そこから発生する「責任」が政治的な責任（あるいは倫理的な責任）にとどまる場合も考えられる。しかし、このような「原則」に由来して定められた規則に関する違反が、何らかの法的責任を発生させる結果をもたらす場合も当然想定され得る。このような場合には、国際組織のアカウントビリティに関する問題は、その第二段階として国際組織の法的責任に関する問題を発生させることになる²³⁾。このような「国際組織の法的責任」に関しては、以下の点についてまず整理しておく必要がある。

第一に、ここでの国際組織の「法的責任」の内容がいかなる性質の「法的責任」を意味するのか、具体的に言い換えれば、国際法上の責任を意味するのか、国内法上の責任を意味するのか、それとも国際法・国内法以外の第三の法秩序における法的責任を想定し得るのかという点が、まず問題となることになる。この場合の国際組織の「法的責任」が、当該国際組織の内部法違反から生じるという点を考慮すれば、このような責任の法的性質に関する議論は「国際組織内部法」の法的位置づけと連動する問題として理解できるであろう。

第二に、「国際組織の法的責任」に関しては、その責任を負う主体が具体的にいかなる機関又は個人になるのか、という点に関する問題が存在する。国際組織の特定の職員個人が、当該組織が定めた「アカウントビリ

23) なお、本稿の二で取り上げたILA作成のRRPsでは、国際組織のアカウントビリティの「第二段階及び第三段階」が第2部で、「第三段階」が第3部で、それぞれ取り上げられているが、ここでの「第二段階」と「第三段階」の区別の基準は必ずしも明確でないように感じられる。そのため、本稿では、三で取り上げた「すべての国際組織に共通して認められる原則」に関係する問題を国際組織のアカウントビリティの「第一段階」、国際組織の法的責任の問題を国際組織のアカウントビリティの「第二段階」、とそれぞれ定義することとしたい。

ティー」に関する規則等に違反した場合には、当該違反から発生する法的責任の主体としてまず考えられるのは、違反を犯した職員個人であろう。しかし、当該違反が職員個人の上司や組織全体の監督の不十分さ、ないしは職務遂行プロセス全体に関する瑕疵等に起因するものであった場合、あるいは当該組織全体の意思決定や業務遂行上の過失や法的過誤に起因して発生したものであった場合などには、当該国際組織の事務局の最高責任者である事務局長や事務総長等の法的責任が問われる可能性もあり得る。さらに、違法な決定等を行った組織の機関自体やこれを推進した加盟国、あるいは国際組織の違法な決定を実際に実行に移した加盟国等に対して、法的責任が問われる場合も想定され得るかもしれない。このような論点は、国際組織の法的責任に関する責任配分をめぐる問題であり、国際法上の国家責任の場合とは異なる、国際組織の法的責任の問題に固有の非常に複雑な問題として理解することができよう²⁴⁾。

第三に、国家以外の国際法主体としての国際組織に関する国際法規範の発展は、国家間関係の規律を中心的命題として発展してきた国際法の現代の特徴の1つとして理解できる。このような国際組織に関する国際法を理論的な考察対象とする場合、具体的な検討手法としては次の2つのアプローチがあり得る。第1は、国際組織に関する法（いわゆる国際組織法）を国際法体系全体の中でどのように位置づけるかという視点から問題を検討する手法である²⁵⁾。第2は、国際法の個別の法分野（外交関係法、条約法、

24) このような国際組織の法的責任に関する「責任配分」の問題と並んで、国際組織の法的責任に関しても、国家の国際法上の責任の場合と同様に、違法行為の「責任帰属」(attribution of wrongful acts)の問題も存在する。この点に関しては、Toshiya Ueki, "Responsibility of International Organizations and the Role of the International Court of Justice", Nisuke Ando, Edward McWhinney and Rüdiger Wolfrum (eds.), *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*, Volume 1 (Kluwer Law International, 2003), pp.242-244.

25) このような観点からの研究として、拙稿「『国際組織法』の体系に関する一考察（一）～（五・完）——『国際組織法総論』構築への予備的考察——」『法学』

国際責任法、武力紛争法等)それぞれの中で、国家以外の国際法主体としての国際組織の登場とその諸活動が、当該法分野にどのような影響を与え、変容をもたらしたか否か、という視点から検討する手法である。実際には、前者の総論的アプローチ(理論的アプローチ)と後者の個別的アプローチ(実証的アプローチ)とは、相互にこれを補完し合う関係にあるものと理解することができる。このうちの後者のアプローチを採用する場合、国際法の個別の法分野ごとに、国家のみを国際法主体として構成されてきた伝統的国際法規範の内容が、国際組織という新たな国際法主体の登場によってどのような変化を遂げたか、あるいは維持されるのか、という点が具体的に検討されることとなる。一例として外交関係法の分野を挙げれば、国家の外交使節や領事等に対して国際法上認められる特権免除、また国家が国外に保有する公館(大使館、領事館等)に対して認められる特権免除等に関する国際法規範が²⁶⁾、国際組織が派遣する代表や国際組織に派遣される加盟国の代表に対して認められる特権免除、また国際組織の有する代表部や国際組織に対して加盟国が設置する代表部に対して認められる特権免除等に関しても同様の内容で適用されるのか、それとも一定の変更・修正を経た上で適用されるのか、という点が検討対象とされることになる。本稿の検討対象である「国際組織の法的責任」の問題に関しても、国際法における責任法(いわゆる国際責任)の問題が、国家以外の国際法主体としての国際組織の登場によっていかなる変容を遂げるようになったか、という観点から検討されることになる。

同様に、条約法や国際責任法、武力紛争法(国際人道法)といった国際

56巻1号(1992年4月)1-25頁,56巻2号(1992年6月)39-72頁,61巻4号(1997年10月)1-33頁,62巻3号(1998年8月)1-29頁,63巻2号(1999年6月)1-41頁。

26) これらの問題を規律する実定国際法規範としては、1969年採択の外交関係に関するウィーン条約や1963年採択の領事関係に関するウィーン条約が挙げられる。

法の個別の分野においても、新たな国際法主体としての国際組織の登場が、各分野における新たな規則の形成と発展を促す重要な要因として作用することとなった。その意味では、国際法主体としての国際組織の登場とその実質的活動領域の拡大は、国際法の個別分野における法規範の内容を豊かなものにし、また多元的で複雑なものとする結果をもたらしたのである。

六 国際組織の法的責任に関する具体的検討

1 「国家責任」との対比における「国際組織の責任」

国際組織の法的責任に関する問題、とりわけ国際組織の国際責任に関する問題に関しては、ILCが2011年に採択した「国際組織の責任」(Responsibility of International Organizations) 条文によって（少なくとも理論上は）一定の「解決」をみた。また、そのような法理論上の成果と並行して、現実の国際組織においては、本稿の四において専門機関の1つであるILOを取り上げて検討した結果から明らかなように、国際組織の「アカウントビリティー」確保のための実際上の取組がさまざまな形で実行に移されている。

2011年に採択された「国際組織の責任」条文は、国際法上の国家責任に関する2001年に採択された「国家責任」(Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts) 条文を原則として移し替える形で起草されたものであり、これは条約法の分野においてILCが採用した条文起草の方法論——国家間条約に関する1969年の条約法に関するウィーン条約を1986年採択の国際組織締結条約に関するウィーン条約に原則として移し替えたという方法論——と同様の手法を用いたものである²⁷⁾。しかし、この国際法

27) 条約法の分野と国際責任法の分野におけるこのような国家と国際組織の「パラレリズム」の方法論に基づくILCによる立法化作業の問題点を検討したものとして、植木俊哉「国際立法における国家と国際組織の『パラレリズム』の機能と限界——ILCによる条約法と国際責任法の立法化作業を素材に」岩沢雄司・

上の責任法の分野においても、国家に関して適用される責任法と国際組織に対して適用される責任法との間には、国際法主体としての国家と国際組織の間に存在する本質的な差異を反映して、異なる考慮が必要とされる場面があり得る。ここでは、2001年に採択された「国家責任」条文と2011年に採択された「国際組織の責任」条文との比較考察を通じて、国際組織の法的責任に固有のいくつかの問題点について検討を行うこととしたい。

2 武力紛争法の適用と「自衛」

国際法上の責任に関する国家と国際組織の異同について検討を行う場合、国家と国際組織に対して適用される国際法規範の内容が同一のものと考えられるかという点についてまず検討を行う必要がある。例えば、戦争の違法化が法的に成立する以前の伝統的国際法においては、国家は「戦争」を行う当事者となる場合があり、その場合には「交戦国」となった国家は「戦時国際法」という特別の法規範の適用対象とされていた。国際法上戦争が違法化され、武力不行使義務が確立した現代の国際法の下では、伝統的な意味での「戦時国際法」の適用を考えることは理論上困難となったが、現代においても武力紛争が現実が発生した場合には、紛争の当事者となった国家は「武力紛争法」ないしは「国際人道法」の適用対象とされ、これらの国際法規範に違反した国家には国際法上の責任が発生するものと考えられている。

このような「武力紛争法」の法規範が、国家のみではなく国際組織にも適用されることは、国際法上一般に認められるところである。この点に関して、例えば国連は、1999年に国連事務総長が「国連軍による国際人道法の順守に関する文書」(Bulletin on the Observance by the United Nations forces of international humanitarian law) を発表して、国連に適用される“jus in

森川幸一・森肇志・西村弓編『国際法のダイナミズム (小寺彰先生追悼論文集)』(有斐閣, 2019年) 217-239頁。

bello”の基本原則と規則の内容を明らかにした²⁸⁾。国連のような国際組織は、(例えば1949年のジュネーブ4条約や1977年の追加議定書に代表されるような)国際人道法に関する多数国間条約に当事者として加入することは事実上困難であるとしても、国際慣習法として確立した国際人道法の諸原則に拘束されるべきことは、かねてから一般に広く認められてきた²⁹⁾。違法な武力による威嚇又は武力の行使の結果締結された国家間条約の無効を定めた1969年採択の「条約法に関するウィーン条約」52条の規定内容が、1986年採択の「国際組織締結条約法に関するウィーン条約」52条でも全く同一の文言によって規定されたことは、このことを裏付けるものとも理解できる。

他方で、このような武力紛争をめぐる国際法規範の中で、武力不行使義務の例外として實際上非常に重要な役割を果たしているのが、国家の有する「自衛」(Self-defense)権である。「自衛」が国家の有するいわゆる基本権の1つであるのか、それとも国際法上の違法性阻却事由の1つに過ぎないのかに関しては議論があるが、国連憲章51条がこれを(国連加盟国の)「固有の権利」(the inherent right; au droit naturel)と記していることは周知の事実である。2001年に採択された「国家責任」条文では、「自衛」(Self-defense)は、第5章「違法性阻却事由」(Circumstances precluding wrongfulness)の中の「同意」(20条)に次ぐ第2の違法性阻却事由とされ、「国の行為の違法性は、その行為が国際連合憲章に合致してなされる自衛の合法的措置を構成する場合には、阻却される。」との規定が21条に設けられた³⁰⁾。2011

28) Fernando Lusa Bordin, *The Analogy between States and International Organizations* (Cambridge University Press, 2019), p.223.

29) 例えば、万国国際法学会 (Institut de Droit International) が1971年に採択した「国連軍が従事する戦闘行為に対して武力紛争に関する人道的規則が適用される条件に関する決議」(Resolution on Conditions of Application of Humanitarian Rules of Armed Conflict to Hostilities in Which United Nations Forces May be Engaged)においても、この点は認められている。

30) 同条文21条の英語原文は、次の通りである。“The wrongfulness of a State is precluded if and to the extent that the act constitutes a lawful measure of self-

年に採択された「国際組織の責任」条文においても、この「国家責任条文」21条における「国」を「国際組織」に置き換えただけの実質的に全く同一の条文が、「国際組織の行為の違法性は、その行為が国際連合憲章に合致してなされる自衛の合法的措置を構成する場合には、阻却される。」として21条に置かれることとなった³¹⁾。

しかし、歴史的にも理論上も「自衛」という概念は——たとえそれが「基本権」と位置づけられる場合でも違法性阻却事由の1つに過ぎないと理解される場合でも——国家に対して認められるものとして発展してきたことは、紛れもない事実である。現実的に考えても、国連や北大西洋条約機構(NATO)といった平和維持を任務とする(従って軍事活動に従事することが想定される)国際組織に関して「自衛」の権利(あるいは違法性阻却)を考えることはできても、例えば世界気象機関(WMO)や国際通貨基金(IMF)、万国郵便連合(UPU)といった専門機関が「自衛」の権利を有すること(ないしは違法性阻却事由としてこれを援用すること)を想定するのは、極めて困難であろう。すべての「国家」に対して国際法上は同一の「自衛」の権利(ないしは違法性阻却)が認められるのに対して、「国際組織」に対しては必ずしも同一の内容の「自衛」の権利(ないしは違法性阻却)が認められるわけではない、と理解する方が自然ではないだろうか。ILCにおける審議の過程においても、またその後の学説においても、「国際組織の責任」条文において「国家責任」の場合と同一の条件で国際組織に対して「自衛」を認めたことに対しては、批判的な意見がかなり根強く存在していることに留意すべきであろう³²⁾。

defense under international law.”

31) 同条文21条の英語原文は、次の通りである。“The wrongfulness of an international organization is precluded if and to the extent that the act constitutes a lawful measure of self-defense under international law.”

32) Bordin, *supra* note 28, pp.224-225; 植木・前掲論文・注11) (『法学』73巻6号) 88-90頁。

3 国際法上の違法性阻却事由の適用

「国際組織の国際責任」条文に関しては、以上1で述べた「自衛」に関する問題以外にも、国際法上の違法性阻却事由に関連していくつかの検討すべき課題が存在している。それらはいずれも、国際法上の「国家責任」に関する規則をそのまま国際組織の責任に関しても適用することが適切であるか否かという点に係る問題である。

「国家責任」条文と「国際組織の国際責任」条文はいずれも、20条～27条に国際法上の「違法性阻却事由」に関する条文を設けている。ここでは、それぞれ具体的な違法性阻却事由として、「同意」(Consent)、「自衛」(Self-defense)、「対抗措置」(Countermeasures)、「不可抗力」(*Force majeure*)、「遭難」(Distress)、「緊急避難」(Necessity)の5つが規定されている。このうち、国家責任と国際組織の国際責任とを対比して検討する必要のあるものとして、「対抗措置」と「緊急避難」の2つをここでは具体的に取り上げることとしたい。

まず、国際法上の「対抗措置」に関して「国家責任」条文は、国家に対して適用される（すなわち国家が援用可能な）違法性阻却事由の1つとして「対抗措置」(Countermeasures)を第1部第5章の22条に明記すると同時に、「対抗措置」を発動する際の手続的要件に関して条文第3部第2章に詳細な規定を設けた³³⁾。国際組織に関しても、他の国際法主体の国際違法行為の被害を受けた場合に、当該主体に対して「対抗措置」を発動することが認められるかに関しては、「国際組織の責任」に関する条文案の起草過程においてILCで激しい議論が展開された³⁴⁾。「対抗措置」に関するレジ-

33) 「国家責任」条文では、第3部「国の国際責任の実現」の第2部に「対抗措置」と題する章が設けられ、49条「対抗措置の目的と制限」、50条「対抗措置により影響されない義務」、51条「均衡性」、52条「対抗措置に訴えるための条件」、53条「対抗措置の終了」、54条「被害国以外の国がとる対抗措置」という一連の条文が設けられた。

ムと国際組織の関係をどのように捉えるべきかに関しては、次のようないくつかの根本的に対立する考え方が存在した。第1は、国際組織はその国際法主体としての特殊な性格上、国家の場合とは異なり「対抗措置」を発動することは認められず、同時に「対抗措置」の対象とされるべきでもなく、国際組織は「対抗措置」に関するレジームの完全な枠外にある存在とすべきであるという見解である。第2は、「対抗措置」はそもそも国際社会における法執行制度の不完全さのためやむを得ず認められている「私的な」法実現のための制度であり、そもそもが「遅れた」「望ましくない」制度である以上、これを国家以外に国際組織に対しても認めることは望ましくない、との見解である。第3は、「対抗措置」に関するレジーム、具体的にはその制度と手続が正式に「国家責任」法の枠内に設けられた以上、国際組織に関してこれを適用しない理由はない、との見解である。このうちの第1及び第2の見解によれば、「国際組織の国際責任」条文において国際組織に関して「対抗措置」に関する規定を設けるべきではないという結論となり、第3の見解によれば「国際組織の国際責任」条文においても「国家責任」条文と同様に「対抗措置」に関する規定を設けるべきである、との結論が導かれることとなる³⁵⁾。

結果として「国際組織の国際責任」条文では、基本的に「国家責任」条文の規定と同様の「対抗措置」に関する規定が条文として設けられたが、国際組織の対抗措置に関しては「国家責任」に関しては存在しない条件が

34) 本議題に関する特別報告者Gajaが2006年のILC第58会期に提出した第4報告書では、「国際組織の国際責任」条文案に関して対抗措置に関する規定を設けずに空白にするという「選択肢A」と、これを条文として設けるという「選択肢B」が併記された。2008年のILC第60会期でも委員の間で意見が激しく対立したため作業部会が設置されたが、そこでも意見が激しく対立し、最終的には作業部会における投票の結果、対抗措置に関する規定を置くことが決定された。この間の経緯に関しては、植木・前掲論文・注11) (『法学』73巻6号) 87-88頁参照。

35) 以上のような見解の対立に関しては、Bordin, *supra* note 28, pp.230-231.

いくつか新たに付加された。まず第1に、「国際組織の国際責任」条文22条では、「国家責任」条文22条には存在しない2項と3項が新設された。22条2項では、国際組織は以下の(a)～(c)の条件を満たさない限り対抗措置を発動することはできないものとされ、(a)1項に規定された条件を満たすこと、(b)当該対抗措置が「組織の規則」と両立しないものではないこと、(c)責任ある国や国際組織による義務の履行を促すため他の利用可能な適切な手段がないこと、の3つの要件が規定された³⁶⁾。さらに、22条3項では、国際組織は、当該組織の規則がそのような対抗措置の発動を明示的に認めていない限り、当該組織の加盟国や加盟組織に対して対抗措置を発動することはできないことが明記された³⁷⁾。第2に、「国家責任」条文第3部第2章「対抗措置」の冒頭に置かれた49条「対抗措置の目的と制限」に対応する「国際組織の国際責任」条文第4部第2章「対抗措置」の冒頭の51条では、「国家責任」条文49条1項～3項に対応する「国際組織の国際責任」条文51条1項～3項に加えて、同条4項が新たに設けられた。この「国際組織の国際責任」51条4項は、国際組織に対して対抗措置が発動される場合に関して、「対抗措置は、可能な限り、責任を負う国際組織の任務の行使に対する影響が少なくなる方法で発動されなければならない。」と規定している³⁸⁾。このように、「国際組織の国際責任」条文では、国際組織が対抗措置の発動主体となる場合と国際組織が対抗措置の発動対象となる場合のいずれにおいても、「国家責任」条文には存在しない一定の制約が「対抗措置」に関して設けられた。このことは、国家に関して適用される「対抗措置」に関する規則をそのまま国際組織に対して適用することに関する前述の批判を考慮に入れて、対抗措置に関する国家責任

36) Article 22 of Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, *Yearbook of the ILC*, 2011, Vol. II, Part Two, p.6.

37) *Ibid.*

38) Article 51 of Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, *Ibid.*, p.12.

法の規則の国際組織への適用に際しては一定の修正が加えられたことを意味するものと理解できる。

また、国際法上の違法性阻却事由に関しては、「対抗措置」以外にも例えば「緊急避難」(Necessity)が国家に対するのと同様に国際組織に対しても適用されるかが問題となる。国際組織に関して「緊急避難」を違法性阻却事由の1つとして規定した「国際組織の国際責任」条文25条は、国家に関して「緊急避難」を違法性阻却事由として定めた「国家責任」条文25条をほぼそのまま踏襲したものである。但し、国際組織が「緊急避難」を違法性阻却事由として援用するための要件として、「当該国際組織が、問題となる利益を保護する任務を国際法に従って有している場合」が25条1項(a)の末尾に加えられている点が、「国家責任」条文とは異なる点である³⁹⁾。他方で、この点に関しても、国際組織はそもそも個別の国家よりも国際社会の共通の利益を代弁する機能を担っている存在であり、国際組織が「緊急避難」を援用する場合に限ってこのような新たな要件を付加することは疑問であるという批判も提起されている⁴⁰⁾。

七 おわりに

以上、本稿においては、国際組織のアカウントビリティーという概念を検討対象として取り上げ、その定義の多義性や重層構造等にも留意しながら、特に国際組織の法的責任との関係を中心に考察を行った。国際法学の視座から国際組織の諸活動に関する法的評価を行う場合、現代においては「アカウントビリティー」概念を検討することは必須の課題であり、本稿もそのような試みの1つとしての意義を有するものであれば幸いである。

(東北大学大学院法学研究科教授)

39) Article 25 of Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, *Ibid.*, p.7.

40) Bordin, *supra* note 28, pp.233-234.