

国連とWTOの関係に関する一考察

庄司 真理子

I はじめに

1995年1月1日に、世界貿易機関を設立するマラケシュ協定（Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization：以下、マラケシュ協定と略す）に基づいて、世界貿易機関（World Trade Organization：以下、WTOと略す）は設立された。WTOは、1947年の関税及び貿易に関する一般協定（General Agreement on Tariffs and Trade：以下単に、ガット、と略した場合は、1947年のガットを指す）を発展的に解消して、正式の国際機構として発足した。

第二次世界大戦後、連合国は国際経済体制を、国際経済民主主義の理念のもとに、三つの国際機構によって支えることを意図していた。¹⁾ガット成立の経緯は、この三つの国際機構の構想に由来する。1944年7月、アメリカのニューハンプシャー州ブレトン・ウッズで44カ国が参加して開かれた連合国通貨金融会議において、最初の二つの機構、すなわち国際通貨基金（International Monetary Fund：以下、IMFと略す）と国際復興開発銀行（International Bank for Reconstruction and Development：以下、世界銀行と略す）が創設された。この二つの機構を、成立の場所にちなんでブレトン・ウッズ機構と称する。²⁾当時、三つめの国際機構は創設されなかったが、それに代わるものとして、1947年に、ガットが締結された。第二次世界大戦後の国際経済秩序を、連合国は、この

世界銀行、IMF、ガットの三者によって維持し安定させようとしたのである。この時創設される予定であった三つめの国際機構は、国際貿易機関（International Trade Organization：以下、ITOと略す）といったが、アメリカ合衆国の議会がこの機構の創設に反対したことが主因となって、ITOは創設されなかった。創設が予定されていたITOの設立基本文書（ハバナ憲章）の一部分を抜粋して作成されたのが、「1947年の関税及び貿易に関する一般協定」すなわちガットである。ガットが、単なる多数国間条約にとどまるものであるか、あるいはそれを越えて国際機構の性格を帯びるものであるかは、議論のあるところである。³⁾しかし、ガットを発展的に解消させて創設されたWTOが、正式の国際機構であることは、議論の余地はない。⁴⁾ところでガットの場合、国際機構として成立した折りには、国連の専門機関となることが予定されていた。しかし、WTOは、その創設段階において、国連の専門機関となることを選択しなかった。

本稿の目的は、果たしてWTOは、国連との関係をどのように捉えているのか。また今後どのような事態が予測されるか、を考察することにある。ここでは、国連本体のみならず、国連専門機関を含めた「国連システム」との関係も考察の対象とする。⁵⁾第Ⅱ章においては、国連システムとWTOの関係を規定した文書、協定、機関等の構造面を中心に考察する。第Ⅲ章では、国際経済機

構と「非政治性の原則」との関係、ことに国連による経済制裁措置が、貿易無差別を基本原則とするWTOとの関係で、果たしてどのように捉えられるか、を考察する。

II WTOと国連システムとの関係

WTOは、国連の専門機関ではないが、国際社会において、全く孤立無縁の国際機構として成立したわけではない。WTOはその設立時に、他の国際機構との関係にある程度考慮している。ここではまず、WTOの前身であるガット時代に、国連との関係をいかなるものと考えていたかを考察する。次に、1995年に設立されたWTOが国連との関係をどのように考えているか。最後に、国連システムの中でもブレトンウッズ機構との関係をWTOはどう考えているかを考察する。

1. ガットと国連

1947年10月に署名され、1948年1月1日に暫定的適用というかたちで効力を発生したガットは、国際機構というよりもむしろ多数国間条約としての性格の濃いものであった。ガットは、国際機構としての法主体性を有する機構ではない。それ故、他の国連専門機関のように、国連との間に連携協定を締結するような条約締結権も持たない。流産におわったITOは、国際貿易機関中間委員会（an Interim Commission for the International Trade Organization：以下、ICITOと略す）のみを発足させ、このICITOの事務局が、事実上ガットの事務局となる。暫定的な事務局が存在したとはいえ、ガットはあくまで多数国間条約の域にとどまっ

ていた。それ故ガットは、これに加入している国を、加盟国（Member State）ではなく締約国（Contracting Party）と呼んでいる。⁶⁾1952年にICITO事務局長と国連事務総長との間で取り交わされた交換公文を「締約国団と国連との取り決め（arrangement）」としている。⁷⁾この交換公文も、連携協定のような国際条約と同等のものとはいえない。しかし同交換公文では、ガットを、事実上（de facto）の専門機関として扱うこととしている。さらに実質的には、その線にそって、両者の関係を発展させてきている。その後、ガットと国連の関係は、同交換公文を基礎として、「事務局ノート」のかたちで規定された。⁸⁾同ノートの示す、ガットと国連の関係を整理すると、次の四点にまとめられる。

第一は、国連決議に対するガットの姿勢である。ガットは、国連総会や経済社会理事会がガットに関する決議を審議したり、要請した場合、その審議の結果としてとられるいかなる行動に関しても報告書を提出する。これは、国連が専門機関との関係において、国連憲章第64条に基づいて報告を受理する権限に対応している。一方、本質的に政治的事項に関しては、締約国団は、いかなる場合でも判断を下すことを避けるとともに、そのような問題に関する国連の決定に従うこととしている。すなわちガットは、政治的な問題に関しては一切判断を避けて、国連の判断に従うという姿勢である。これは、ブレトン・ウッズ機構にもみられるように、国際経済機構に特徴的な「非政治性」といえよう。⁹⁾ところで、国連憲章第17条3項の規定との関連で、国連がガットの行政的予算検査権などを認めたり否定したりする文言は見られない。しかし、後述のごとく、ITCに関しては、

国連とWTOの関係に関する一考察

共通の予算を組む権限がガットと国連相互に認められている。

第二に、ガットと国連の相互的代表の交換である。国連憲章第70条は、「経済社会理事会は、専門機関の代表者が理事会の審議及び理事会の設ける委員会の審議に投票権なしで参加するための取極並びに理事会の代表者が専門機関の審議に参加するための取極を行うことができる。」と規定している。ガットの場合、この点は全く専門機関と同じ扱いを受けている。すなわち国連との間に相互にオブザーバーの資格で、代表者を派遣している。これは、国連総会、経済社会理事会などの国連の主要機関のレベルのみならず、事務局、国連の補助機関、地域委員会などのレベルでも相互に代表者を交換している。¹⁰⁾

第三に、事務局間協力に関しては専門機関とはほぼ同等の関係が認められている点である。前述のごとく、ICITOが、ガットの事実上の事務局として存在していた。この点は、通常の多数国間条約と異なり、ガットが国際機構としての体裁を徐々に備えていったといわれる所以である。¹¹⁾ 国連事務局とICITOの間には、密接な関係があった。まず、ガットは、国連専門機関の事務局を相互に調整する機関である国連行政調整委員会（Administrative Committee on Co-ordination：以下、ACCと略す）に参加していた。もちろんACCの下部機関であるACC準備委員会（ACC Preparatory Committee）、行政問題諮問委員会（Consultative Committee on Administrative Questions：以下、CCAQと略す）にも参加しており、CCAQでは、案分に比例した予算を割り当てられていた。また事務局職員の人事規則、社会保障規程なども国連と共有していた。¹²⁾ さらに国連と

ガットの統計サービスの重複を避けるために、両者間で定期的に協議を行ううえに、統計に関するACC下部委員会（ACC Sub-Committee on Statistics）の年次会合にも参加していた。

第四に、国際貿易センター（International Trade Centre：以下、ITCと略す）の設置があげられる。国際貿易センター（ITC）は、1964年3月のガット総会において、開発途上国に対して貿易情報および貿易促進の諮問サービスを行う機関として創設された。¹³⁾ ITCの主な活動は、次の四分野である。市場の情報サービス、出版プログラム、貿易促進諮問サービス、訓練プログラムである。¹⁴⁾ ガットの構成国ではなくても貿易情報を提供し、輸出促進技術を育成する。いわば開発途上国の貿易促進のために設置されたガットの下部機関である。その後1967年に、ガットとは別に、開発途上国の貿易問題を取り扱う国連補助機関が設置された。国連貿易開発会議（United Nations Conference on Trade and Development：以下、UNCTADと略す）である。UNCTADは、ガットの機能の中でも、特にITCの活動とその働きが重なる。それ故、UNCTADの事務総長とガットの事務局長は、国連の輸出促進計画とガットの活動との重複部分に関する詳細な報告書を作成し、これらの活動を、すべてITCに統合させることを提案した。同年12月12日の国連総会において、UNCTADとガットの合意に基づいて、ITCは両者の合同の機関として機能することが決議された。¹⁵⁾ さらに1968年には、UNCTADの事務総長とガットの事務局長の間に、詳細な行政協定が締結された。¹⁶⁾ 以来、ITCは、UNCTADとガット双方の機関として、開発途上国の貿易問題を取り扱うとともに、両機関の機能を調整する場としても利用されてきた。な

お、ITCの政府間監督機関は、ガットの締約国団の適切な指導のもとに、貿易情報および貿易促進サービスに関する諮問グループを組織してITCの活動を年に一回、再吟味させる。諮問グループの報告書は、締約国団に提出する。さらにUNCTADの事務総長とガットの事務局長の提案によって、ITCの年次活動報告書は、UNCTADの貿易開発理事会（TDB）およびガットの締約国団に提出される。このようにガットと国連とは、両者の間に連携協定こそ存在しないものの、実質的な活動にあたっては、両者の活動の重複を避け、協力関係を推進するために、ITCが大きな役割を果たした。

以上、ガットの時代の国連との関係は、基本的には国連の専門機関と同じような扱いを受けるというものであった。それはガットが、本来ならば国連の専門機関として創設される予定であったITOの暫定機関であったことにも起因しよう。正式の国際機構として成立した折りには、正式の国連専門機関としての地位が与えられるという方向性のもとに、ガットと国連の関係は規定されていたといえよう。しかし、ガットが条約締結権限をもった国際法主体とはいえない存在であったため、国連とガットの関係も、交換公文および事務局ノートによって実務上規定されたものであって、国際法上の条約として規定されたものではなかった。

2. WTOと国連

WTOは、その設立基本文書であるマラケシュ協定に、他の国際機構との関係を規定している。マラケシュ協定第5条1項は、「一般理事会は、

世界貿易機関の任務と関連する任務を有する他の政府間機関との効果的な協力のために、適当な取決めを行う。」と規定して、他の国際機構との関係を全く断絶した機構ではないことを示している。しかし、マラケシュ協定は、国連との関係に関しては全く言及していない。国連の専門機関のなかには、その設立基本文書において国連との協力関係を明確にする機構も少なくない。国連教育科学文化機関憲章（UNESCO憲章）第10条、国連食糧農業機関憲章（FAO憲章）第12条、国際農業開発基金を設立する協定（IFAD協定）第8条、等々が国連と連携関係にある専門機関であることを明示している。他方、WTOと同様の普遍的国際経済機構であるIMFおよび世界銀行は、それぞれの設立基本文書において他の国際機構との関係を規定したうえで、別個に国連との連携協定を締結している。¹⁸⁾ WTOの場合、このような連携協定も締結されていない。ただし、後述のごとく、マラケシュ協定本体ではないが、附属書一Aの1994年のガット（以下、94年のガットと略す）には、国連との関係を明示した規定が存在する。そこで、本節ではまず、国連とWTOの間で、連携協定に代わるものとして取り交わされた1995年の交換書簡を分析し、次に94年のガットに規定された国連との関係を示す条項を検討する。

国連とWTOの間では、未だ、国際条約としての連携協定は締結されていないが、両者の事務局相互の間に、交換書簡として、WTOと国連の関係を示した文書が存在する。¹⁹⁾ 同交換書簡は、1995年9月29日に、当時の国連事務総長、ブトロス・ブトロス＝ガリ（Boutros BOUTROS-GHALI）と、WTOの事務局長、レナト・ルジェロ（Renato RUGGIERO）の間で交わされたもの

国連とWTOの関係に関する一考察

である。同書簡によると「国連とガットの関係をその経験から考えると、それは協力のための柔軟な枠組みであって、その発展や新たに出てくる要請に即して、さらなる再吟味や改変の責を負う、というのがもっとも望ましい行動の筋道である」と述べて、連携協定の締結が時期尚早であることをほのめかしている。それ故、当面のWTOと国連の関係は、連携協定のような国際条約によって明確に規定されるものではなく、ガットと国連の関係を規定した文書（1952年の交換公文および事務局ノート）を指針として実務上、続けられることになる。そこで前述のガットと国連の関係に関する四つの論点について、1995年の交換書簡をはじめとする一連の文書から、WTOがどのようにこれを運用しているかを検討してみよう。

第一に、国連決議に対するWTOの姿勢に関しては、ガットの時代と大きな違いは見られない。国連憲章第64条に基づいて国連がWTOからの報告書を受理する権限は、連携協定が締結されていない以上、明確にあるとは断定できない。また、国連憲章第17条3項の国連による行政的予算検査権に関しては、WTOは特に実務上これを認めるような措置はとっていない。おそらく他のブレトン・ウッズ機構の対応から推察した場合、国連による行政的予算検査権は否定する可能性が大きいだろう。いわゆる国際経済機構の「非政治性」の問題、すなわち本質的に政治的事項に対して、WTOが判断回避するか否かについては、後述の国連による経済制裁との関係で吟味する。

第二に、相互的代表の交換に関しては、WTOは、1996年7月に「WTOにおける政府間国際機構のオブザーバー・ステータス」²⁰⁾という公式文書を発表して、オブザーバーの受け入れを検討して

いる。同文書は、マラケシュ協定第5条1項の他の国際機構との関係を規定した条文に基づいている。オブザーバーの受け入れは、その機構の性格、加盟国の性格、その機構におけるWTO加盟国の数、議事録や公文書の利用に関する相互性、オブザーバーとしてのその他の側面、を考慮に入れて判断する。WTOのある特定の機関のオブザーバーとして認められたからといって、WTOの他の機関のオブザーバーとして認められたことにはならない。オブザーバーの相互的交換に関しては当該国際機構とWTOとの間で協定を締結してこれを定める。このような連携協定は、IMFおよび世界銀行との間では締結されているが、国連との間では、締結されていない。しかし、WTOの一般理事会において、国連およびUNCTADのオブザーバー参加は認められている。また、貿易と環境に関わる分野の国連における委員会等の会議には、WTOも参加している。

第三に、事務局間協力は、国連とWTOとの関係を考える場合、最も動きのみられる側面である。国連事務総長と国連専門機関の事務局長が一堂に会するACCでは、その正式の構成員として参加している。²¹⁾さらに、職員の人事に関わる問題、人事規則、給与体系、社会保障規程など、およびマラケシュ協定第8条3～4項に規定されている職員の特権及び免除に関しては、国連の人事規則²²⁾にならっている。また国際人事委員会（International Civil Service Commission：以下、ICSCと略す）の規程では、WTO事務局の前身であるICITO/GATTの時代から、ICSCと連携関係のある機構であると、位置づけている。²³⁾さらに、ICITOは、国連合同職員年金委員会（United Nations Joint Staff Pension Board）²⁴⁾にも参加している。

第四に、ITCがガットと国連の調整機関として大きな役割を果たしてきた。1995年にWTOが創設された時点で、このITCは、WTOとUNCTADとの調整機関としてその機能を継承した。²⁵⁾ 機構的には、ITCは、WTOと国連双方の下部機関として位置づけられる。²⁶⁾ 機能としては、開発途上国の貿易促進のための技術協力に関して、国連システム全体における調整機関の役割を担っている。²⁷⁾ それ故UNDPの融資によるプロジェクトであってもITCの管轄事項であれば、同機関がその任務を担当する。1995年からのITCの主な管轄事項は次の6点である。(1)生産と市場の開発、(2)貿易支援サービスの開発、(3)貿易情報、(4)人的資源開発、(5)国際的な需要と供給の管理、(6)貿易促進のための需要の評価とプログラム計画である。国連システムのなかでもWTO、UNCTADのほか、FAO、UNIDO、UNDPとは密接な協力関係にある。UNDPの常駐代表(Resident Representative)および常駐調整官(Resident Coordinator)は、当該国のITCの公式代表(Official Representative)としての役割も果たす。さらに国連システムの外との関係でも、前述のITCの管轄事項であれば担当する。たとえば非政府組織(Non Governmental Organization: 以下、NGOと略す)との関係、あるいは一国の政府の貿易開発部門との関係なども担当する。予算は、国連とWTOが平等に負担する。法的地位は、前述のごとく、WTOと国連の下部機関であるが、国連に関してはUNCTADの活動を通して、合同の下部機関と位置づけられる。ITCの技術協力活動のための大枠の政策指針は、ITCの親機関の決定による。またガット/UNCTAD時代に組織された諮問グループは、合同諮問グループ(Joint Ad-

visory Group: 以下、JAGと略す)と呼ばれている。ITCはガット/WTOおよびUNCTADの全加盟国が構成員となりうる。この構成員の代表はJAGの会合に出席しうる。

次に、マラケシュ協定の附属書Aに記されている94年のガットを分析してみよう。同協定には、国連との関係を示す条項が数多く存在する。94年のガットの第21条(c)、第23条2項、第25条2項、第26条7項、第31条、第36条7項、第38条2項(b)などである。このうち、1947年のガットには関係があるが、94年のガットには関係のない条項も存在する。第25条2項の1947年のガットの第一回会合の招集に関する規定、および第26条7項の1947年のガットの国連事務局への登録に関する規定である。第31条の脱退は国連事務総長に通告するとの規定であり、マラケシュ協定第15条の脱退規定と抵触している。これらの規定は、マラケシュ協定第16条3項の抵触に関する規定が意図する「後法は先法を廃するの原則」に基づいて、その効力を失っている。また第23条2項は、「対抗措置」に関して、WTO加盟国が必要と認めるときは、国連の経済社会理事会とも協議することができることを規定している。²⁸⁾ 第36条7項および第38条2項(b)は、途上国の貿易及び開発に関する国連との協力を規定している。これは、前述のITCの活動を明文化した規定である。第21条(c)に関しては、「非政治性の原則」との関連で、本稿第Ⅲ章第2節において検討する。

これらの条文を検討する限り、後述する第21条(c)の「非政治性の原則」または、第36条7項および第38条2項(b)のITCに関する規定を除くと、国連とWTOの連携関係を規定した条文は全く存在しない。WTO本体との法的な連携関係は存在

国連とWTOの関係に関する一考察

しないが、国連とWTO双方に共通の下部機関として位置づけられるITCのみが、法的にもまた機能的にも両者の協力と調整をはかっているといえよう。

以上から、ITCの活動にみられるように、国連とWTOの関係は、機能的レベルにおいては非常に円滑に相互の調整がなされ、協力関係が成り立っている。また、事務局間協力も、実務上は、国連の専門機関と同等の実績を積み重ねてきている。

しかしWTOは、1995年の創設段階において国連の専門機関の地位を選択しなかった。それ故、国連憲章において、国連に認められた専門機関に関する権限、すなわち、専門機関に対する勧告権、専門機関から報告を受理する権限、専門機関の予算を検査する行政的予算検査権、すべてがWTOの場合にはあてはまらないこととなる。国連は、経済的社会的国際協力を目的とする国際機構が創設された場合、これをすべて国連と連携関係のある専門機関とすることを予定していた。このことは、国連憲章第57条1項の規定からも理解される。同条項は、「政府間の協定によって設けられる各種の専門機関で、経済的、社会的、文化的、教育的及び保健的分野並びに関係分野においてその基本文書で定めるところにより広い国際的責任を有するものは、第63条の規定に従って国際連合と連携関係をもたされなければならない。」と規定している。WTOは、貿易に関して、同第57条1項前段の、「より広い国際的責任を有するもの」と解釈してよいだろう。しかし後段の「第63条の規定に従って連携協定」を締結していない。国連憲章は、WTOのごとくに専門機関としての地位を選択しない国際機構の出現を予定して

いなかったであろう。なぜWTOは国連の専門機関の地位を選択しなかったのだろうか？これに関しては、「締約国団が認めないために、WTOは国連の専門機関となることができない。²⁹⁾」との見解も存在する。後述のごとくそれ以上の理由が存在したともいえよう。たとえば、WTOの独自性を保持するためという説も成り立つ。経済関係の無差別、平等を目指すWTOに対して、国連のような政治的な機構が影響力を行使することをおそれのこともいえよう。しかし後述の、ブレトン・ウッズ機構との間には連携協定が成立している。次節では、ブレトン・ウッズ機構との関係を検討する。

3. WTOとブレトン・ウッズ機構

マラケシュ協定第3条5項は、「世界貿易機関は、世界的な経済政策の策定が一層統一のとれたものとなるようにするため、適当な場合には、国際通貨基金並びに国際復興開発銀行及び同銀行の関連機関と協力する。」と規定して、ブレトン・ウッズ機構との連携をはかることを明記している。この規定が目的とする具体的な協力関係については、1993年12月に採択された閣僚間の決定及び宣言のひとつである「世界的な経済政策の策定を一層統一のとれたものとするために世界貿易機関が貢献することに関する宣言」に示されている。³⁰⁾マラケシュ協定第3条5項を受けて、WTOの一般理事会は、1996年11月に、IMFとの間の協力協定「国際通貨基金と世界貿易機関との間の協定」（以下、「IMFとの協定」と略す³¹⁾）を承認し、12月には両者が署名した。³²⁾さらに1996年11月に、前者とともにWTOの一般理事会が承認して

いた「国際復興開発銀行、国際開発協会および世界貿易機関との間の協定」（以下、「世界銀行との協定」と略す³³⁾）を1997年4月28日に署名した。³⁴⁾これら一連の条約によって、国連とブレトン・ウッズ機構との関係は、国際法によって保障された連携関係にあるということが出来る。これは国連とWTOとの関係とは対照的である。国連とWTOの関係の場合、実務上、あるいは実質上、協力関係を保ちながらも、制度面における連携協定は全く結ばれていない。それ故、WTOは自らを、国連システムにおける専門機関としては位置づけていないものの、ブレトン・ウッズ＝ハバナ体制に組み込まれた国際経済機構であるとの認識を持っているといえよう。以下、これらの条文の内容を検討する。

1993年12月に採択された閣僚宣言は、次のような意図に基づいてブレトン・ウッズ機構との連携を重要視していた。世界経済のグローバル化は個々の国家のとり経済政策の間の相互作用を一層増大させている。それら政府間の経済政策の調和をはかることはもちろんのこと国際的なレベルでも経済政策の統一をはかる必要がある。貿易の無差別のための調整を支援するうえで世界銀行とIMFの役割は、特に重要である。そのためにWTOは、IMFおよび世界銀行との間の協力を求め、それを発展させるべきである。WTOの事務局長は、IMFの専務理事および世界銀行の総裁とともに審理して、世界的な経済政策の策定を一層統一のとれたものとする責任があることを指摘している。同宣言のなかに、国連システムに関する指摘はない。WTOは、その計画段階から、ブレトン・ウッズ機構に組み込まれることを意図していたといえよう。

次に、IMFおよび世界銀行との間に締結された連携協定を分析してみよう。「IMFとの協定」および「世界銀行との協定」の双方に共通する特徴は次の三点である。

第一に、IMF、世界銀行およびWTOの上級職員によって構成される「統一のための作業部会（A working group on coherence）」³⁵⁾の存在である。両協定はそれぞれの第2条に、「IMF（世界銀行）とWTOは世界的な経済政策の策定が一層統一のとれたものとするという見地から、相互に協議する」と規定している。同規定に基づいて、統一のための作業部会が設置され、適宜協議を行っている。「IMFとの協定」と「世界銀行との協定」はそれぞれ別個に存在するが、両者の基本的な目的は、ブレトン・ウッズ機構とWTOの三者を含んだ国際経済機構による国際経済体制の構築という点にあるといえよう。

第二に、オブザーバー交換に関する詳細な規定が存在する点である。³⁶⁾これらの規定から、それぞれの機構のすべての機関および委員会において一括してオブザーバー交換が認められるわけではないことがわかる。オブザーバー交換がなされる場合、次の二種の方法に分けられる。すなわち一方で、常時、特定の委員会あるいは機関にはオブザーバー派遣が認められる場合がある。他方で、特定の議題に関しては、事務局間の協議に基づいてオブザーバー派遣が認められる場合がある。また、オブザーバー交換にあたっては、事前に、議事日程とその関連文書を渡すことを約束している。³⁷⁾一般に、国際機構相互間に派遣されるオブザーバーの法的地位に関して明確な定義はない。オブザーバーと称される限り、会議に参加することはでき、場合によっては意見を報告することは

国連とWTOの関係に関する一考察

できても、投票権等の、会議の政策決定に関わる権限は付与されていない。しかし、国際経済機構相互の関係のみならず、国連とその他の専門機関の関係、あるいは国連と地域的国際機構の関係を検討する場合にも、まず最初に行われることがオブザーバー交換である。³⁸⁾このことが、国際機構相互の監視システムの役割の一端を担っているという見方も可能であろう。この場合、国際機構の「相互的コントロール」として、オブザーバー交換の法的効果を位置づけることもできるだろう。³⁹⁾

第三に、情報交換および技術協力に関する規定が存在する点である。⁴⁰⁾データベースの共有、共同研究、技術協力、意見交換などは、国際経済体制を支えていく機構として相互にその活動を調整し、重複を避け、協力する体制が必要であろう。実態として、そのような協力関係にある国際機構は、国連システムの中にも存在するだろうが、これを明文の規定で保障したものは、WTOとの関係では、IMF、世界銀行および国際開発協会のみである。ところで、このような情報交換は、情報公開を意味するわけではない。両協力協定は、交換した情報の機密性（confidentiality）に言及している。⁴¹⁾すなわちWTOは、ブレトン・ウッズ＝ハバナ体制に組み込まれた国際経済機構として、その内側では、相互に情報の機密性を、保つことを約束している。

ところでWTOは、その管轄事項から考えて、IMFとの間には、密接な関係がある。それ故IMFとはさらに細かい調整のための取り決めが必要となる。IMFとの協定にのみ特徴的にみられる側面は、以下の3点である。

第一に、国際収支および為替管理の問題がある。貿易は為替管理を通じて、容易に制限するこ

とができる。IMFとの協定では、IMFは為替管理に関して決定した措置を、WTOに通知することを約束している。⁴²⁾これを受けて、WTOは、為替の問題を基本的にIMFに委ねながらも、その問題を通じて協定の目的を損なわないよう加盟国に義務づけている。⁴³⁾それ故、1994年の関税及び貿易に関する一般協定（以下、94年のガットと略す）の第15条およびサービスの貿易に関する一般協定第11条に基づいて、為替の管理に関しては、WTOはIMFの趣旨に従うことを規定している。また、国際収支上の理由によって、WTOの加盟国が輸入制限を行った場合、WTOは国際収支上の目的のための制限に関する委員会（WTO Committee on Balance-of-Payments Restrictions）を開催し、IMFは同委員会に参加して協議する。⁴⁴⁾さらにIMF加盟国ではない国は、一定の期間内にIMFの加盟国にならなければならない。それが不可能な場合には、WTOと特別為替取極を締結しなければならない。このように、同問題に関しては、基本的にWTOはIMFの趣旨に従うことを約束している。

第二に、IMFとWTO両機構は、相互に関心がある事項に関しては、文書でその見解を他方の機構あるいはその機構の機関（ただし紛争解決小委員会dispute settlement panelsを除く）に伝えることができる。それらの見解は、当該機関の公文書の一部となる。これらの見解は相互に相手を拘束するものではなく、単に書き留められるものであるといえる。またWTOの関係機関（紛争解決小委員会を含む）がIMFの管轄内の為替上の措置について検討しているときに、IMFは、その措置がIMF協定の条項に合致しているかどうかを文書で通知する。これは、前述の国際収支および為替管理に関する問題などが該当する。

第三に、IMF協定下の加盟国の義務に関して、両機構に共通の加盟国がWTOで審議している措置とが、矛盾を起こす可能性がある場合には、そのことを、非公式のレベルでIMFの職員とWTOの事務局が協議する。またその反対に、WTO協定下の加盟国の義務に関して、両機構に共通の加盟国がIMFにおいて審議している措置とが、矛盾を起こす可能性のある場合もある。その場合には、そのことを、非公式のレベルでIMFの職員とWTOの事務局が協議する。これは相互にフィードバックする効果はあるが、命令的な声明ではなく、従って拘束力のあるものでもない。

以上、IMFとWTOの場合、管轄事項が重なる場合があるため、相互の調整を取り決めておく必要があった。しかし、IMFとWTOの間で、どちらかがどちらかの機構の上級機関という立場にあるわけではない。両者は対等であって、相互に命令的あるいは拘束的に相手に関与するわけではなく、単に見解を通知したり、意見を交換しあったり、協議したりするのみである。

他方、世界銀行とWTOの場合、コンピューターのウェブ・サイト上ではあるが、共通のサイトが存在する。貿易と開発センター（Trade & Development Centre）である⁴⁵⁾。同センターは、インターネットの利用者で、特に経済的社会的発展に関係した貿易の情報を必要とする公衆にたいして、情報を提供するために創られた。このサイトはWTOと世界銀行の経済開発研究所（Economic Development Institute of the World Bank）の合同の主導のもとにある。当初は途上国の個人が利用するために設計されたが、このサイトはこの問題に関心のある誰でも歓迎する。同サイトは、貿易と開発に関する討議のための場（Forum）を提供し

たり、アジア、アフリカ、ラテンアメリカなどの途上国の地域情報を提供したり、世界銀行やWTOの訓練コースの紹介をしたりと、両機構に共通の関心事に関する情報交換の場となっている。WTOと世界銀行も、国際経済問題を扱う機構として、その管轄が重なり合う領域がある。世界銀行が途上国に対して、開発援助を行う際に、途上国に対して、貿易政策に関しても指導する場合がある。この場合、WTOの定めた貿易に関する規則に従うように、世界銀行は途上国に対して指導する。⁴⁶⁾

IMFおよび世界銀行は、第二次世界大戦直後に、ブレトン・ウッズ協定によって創設されたが、WTOはその約半世紀後の1995年に創設された。それ故、ブレトン・ウッズ機構とは全く別物であるとの見方も成り立ちうる。しかし、本来ならばブレトン・ウッズ＝ハバナ体制として、その成立が予定されていたITOを発展的に具体化したものとしてWTOを位置づけるのが妥当であろう。WTOは、国連との間に連携協定を締結することは、その設立基本文書であるマラケシュ協定にも予定されておらず、また実際にもそのような協定を締結していない。他方、マラケシュ協定第3条5項は、IMFおよび世界銀行との間に連携協定を締結する必要があることを謳っており、さらに実際に両者それぞれとの連携協定が締結されている。それ故前述のごとく、WTOは自らを、国連システムにおける専門機関としては位置づけていないものの、ブレトン・ウッズ＝ハバナ体制に組み込まれた国際経済機構であるとの認識を持っているといえよう。その意味で、IMFと世界銀行にWTOを加えて、それらを総称して広義のブレトン・ウッズ機構と呼ぶことも可能であろう。

国連とWTOの関係に関する一考察

ところで、IMFおよび世界銀行との連携協定の分析を通して、IMF、世界銀行、WTOの三者の関係も明確になった。三者のいずれかがいずれかの上級機関というわけではなく、三者はそれぞれ独立の、すなわち鼎立の状況にあるといえよう。相互に命令的あるいは拘束的に関与することはない。あくまで意見交換や協議のレベルでの関わりである。また、相互に代表を派遣することができるが、投票権などの意思決定に関わる権限はなく、単なるオブザーバー派遣である。このように三者は相互に命令的に関わることはないが、連携協定を通して密接に関わることを意図している。情報交換をしながらも、その情報を国際経済機構相互のものとして機密性を保持しようとする点も、広義のブレトン・ウッズ機構としての三者の結束の強さを示しているといえよう。

国連システムの中でも、IMFと世界銀行は特異な立場にある。これら金融機関型の国連専門機関は、国連による行政的予算検査権は認めず、勧告権も非常に限定的にしか認めていない¹⁷⁾。また、WTOの場合には、国連の専門機関としての地位すら選択しなかった。それ故、WTOの場合、国連の行政的予算検査権は、全く無縁の問題であり、勧告権に関しても、特に明文の定めはない。IMF、世界銀行、WTOなどの国際経済機構は、国連システムとは別の、独自の体制を組もうとしているともいえよう。国際経済機構三者の間では結束が強いが、国連システムとの関係ではむしろ排他性がみられる。国連とブレトン・ウッズ機構との連携協力関係をいかに構築するかは、近年の国連改革の大きな課題となっている¹⁸⁾。ことにWTOの場合、国連の専門機関ではない。それ故、以下に検討する国連による経済制裁の決定のごとく

に、国連の加盟国に対して法的拘束力ある決議が採択された場合、WTOがこれにいかに対応するかが今後の課題となろう。WTOは、国連システムの枠外の組織であって、国連の勧告権に従う必要はない。その意味から考えると、WTOは、IMFおよび世界銀行よりも、独自性の高い機構といえよう。国際経済機構の主張する「非政治性」の問題と、国連の求める「政治的理由による経済制裁措置」との関係は次章では考察する。

Ⅲ 国連による経済制裁とWTO

ここではまず、世界銀行を事例として、国際経済機構の主張する「非政治性」について検討する。次に、世界銀行と比較して、WTOの「非政治性」を検討する。最後に、WTOによる対抗措置と、国連による経済制裁措置の関係を検討する。

1. 比較の対象としての世界銀行の「非政治性」

世界銀行の「非政治性」は、同機構の設立基本条約である国際復興開発銀行協定の第4条10項に規定されている政治活動の禁止の原則による。同規定は、「銀行及びその役員は、加盟国の政治問題に関与してはならず、また、決定を行うにあたって関係加盟国の政治的性格に影響されてはならない。その決定は、経済的事項のみを考慮して行うものとし、これらの事項は、第一条に掲げる目的の達成のため公平に考慮されなければならない。」と規定している。同条項に基づいて、世界銀行は、関係加盟国の政治的性格に関しては特に

問題とせずに、当該関係加盟国に対して融資することが可能であると解釈できる。

この世界銀行の「非政治性」は、国連が政治的理由に基づいて、特定の加盟国に対して経済制裁措置を発動した際に、問題となった。⁴⁹⁾

1960年代に、南アフリカ共和国（以下、南アと略す）およびポルトガルの植民地であるアンゴラ、モザンビークは、人種差別政策（アパルトヘイト政策）をとっていた。国連総会は、このような人種差別政策を放棄させるために、南アおよびポルトガルに対して、たびたび非難決議および制裁決議を採択していた。国連が経済制裁等の措置をポルトガルおよび南アに対して発動しているにもかかわらず、世界銀行は、1966年6月と9月に、両国に対して有利な融資案件を、理事会の承認を得て決定した。⁵⁰⁾ 国連総会は、それまでも世界銀行とIMFを含む専門機関に対して、国連の南アおよびポルトガルに対する経済制裁決議に従うことを要請していた。⁵¹⁾ 事態を重く見た国連総会は、1966年12月12日に、世界銀行を名指しで、国連の諸決議に従うことを要請する決議を採択した。同決議第10パラグラフでは、「1965年12月20日の国連総会決議2105(XX)および1965年12月21日の国連総会決議2107(XX)に従うことを確保するために、国際復興開発銀行と協議をするよう、事務総長に要請する」と述べている。⁵²⁾

ここで、国連と世界銀行との関係を考えた場合、どちらかがどちらかの上級機関にあたると考えるのが妥当であるか。あるいは、両者は対等の関係にあると考えるのが妥当であろうか。両者の関係は、次の三つの側面から考察できる。第一は、国連憲章が位置づけている専門機関の地位、第二は、国連と世界銀行との連携協定に基づく両

者の関係、第三に、世界銀行の設立基本文書による同機構の基本原則である。

国連憲章では、第17条3項、第58条、第62条1項、第63条2項、第64条1項において、国連と専門機関の関係を規定している。これらの条項は、国連による勧告の権限（第58条、第62条1項、第63条2項）、報告受理のための権限（第64条）、行政的予算検査権（第17条3項）に分けられる。国連憲章では、これらの権限を、いずれも国連の側にのみ与えている。ことに国連が専門機関の行政的予算検査権をもっていることは、機構にとって死活的ともいいうる予算上の権限を国連に握られているということを意味し、専門機関に対して国連が一段優位に立つことが推察される。⁵³⁾ それ故、国連憲章は、国連を専門機関の一段上の調整者の立場に置くことを意図していたといえよう。その意味からすると、国連決議による勧告を、世界銀行は完全に無視することはできないだろう。しかし、国連決議による勧告は、世界銀行を法的に拘束するものではない。勧告はあくまで勧告であって法的拘束力はない。また前述の国連憲章の条項は、国連のみを法的に拘束する設立基本文書によって規定されたものであって、同文書が世界銀行を法的に拘束するものではない。

他方、国際連合と国際復興開発銀行との間の連携協定（Agreement between the United Nations and the International Bank for Reconstruction and Development：以下、連携協定と略す）は、世界銀行を法的に拘束する。同協定第4条2項によると、「相当な事前の協議なしには、相互にいかなる形式の勧告も行わない」と規定して、相互の勧告権を非常に消極的なたちで認めているにすぎない。前述の南アとポルトガルの事例の場合、事

前に数回にわたって国連から協力の要請がなされたが、「相当な事前の協議」を行ったわけではなかった。さらに同協定第4条3項では、「国連は、特定の貸付について又は銀行の融資の期間若しくは条件について、銀行に勧告を行わない」として、世界銀行が行う特定の貸付に関する国連による勧告権限を否定している。それ故、世界銀行によるポルトガルおよび南アに対する融資に関して、国連が具体的な要請を行うのは妥当ではない。さらに、国連による行政的予算検査権に関しては、他の大多数の専門機関がこれを認めているのに対して、世界銀行、IMFなどの一部の国際経済機構はこれを認めていない。連携協定第10条3項は、「銀行の権限ある機関が予算の形式及び内容を決定するにあたって十分な自立性を有する」と規定して、世界銀行の自立性を確認している。同協定を見る限り、国連と世界銀行は、平等・対等の関係にあるといえよう。

最後に、世界銀行の設立基本文書である国際復興開発銀行協定の関連規定を分析してみよう。南アおよびポルトガルの事例にみる基本的な問題点は、国連の経済制裁措置と国際復興開発銀行協定第4条10項との関係である。同第4条10項は、前述のごとく世界銀行の「非政治性」について規定している。ここでいう「政治問題」および「政治的性格」とは、加盟国の国内の政治問題である。国連総会および安全保障理事会は、ポルトガルおよび南アの問題を国際の平和と安全の維持に対する脅威を構成するものと認定している。国際復興開発銀行協定第4条10項は、国際的性格の行動まで禁止しているものではない、⁵⁴⁾との議論も成り立つ。しかし、本事例にみるような人種差別政策は、それ自体が国際問題であるか国内問題である

か区別しがたい。またそもそも「政治問題」を国際問題と国内問題とに類別すること自体難しいことであり、そのような議論は妥当ではないだろう。

一方、ブライチャー氏は、「第4条10項にいう『政治問題』とは『国際法上正当な』『政治問題』であって、国連総会や安全保障理事会が憲章の原則や国際法に違反した行為と認定したもののまで『政治問題』に含めるべきではない」⁵⁵⁾と述べる。この議論を受けて横田教授は、「4条10項の構文からすると『経済的考慮』との対比において『政治問題』が出ているのであって、その『政治問題』をさらに、国際法ないし国連憲章の原則に合致した政治問題とそうでない問題に分け、4条10項にいう『政治問題』は前者のみを指すという解釈を支持する根拠は全く存在しない。」と指摘する。⁵⁶⁾

「経済的考慮」に力点を置いて考察した場合、第4条10項の言及する「政治問題」とは、世界銀行総裁が指摘するごとくに、政治的状況がその国の経済状態に影響を及ぼすおそれのある場合には、事態の成り行きを検討する必要がある。⁵⁷⁾それ故、世界銀行は、あくまで「経済的考慮」に基づいてのみ決定を行う。その国の政治状況が、経済状態に影響を及ぼすおそれがある場合にのみ、この「経済状態」を考慮すると考えてよいだろう。また第4条10項は、世界銀行を法的に拘束する設立基本文書的一条項であるため、同条項は国連との関わりにおいて解釈されるものではない。経済状態に影響を及ぼすおそれのある場合か否かの判断は、国連決議によるものではなく、あくまで世界銀行が独自になしうるものと解釈できよう。

南アとポルトガルの事例は、1967年8月8日に世界銀行総裁が国連事務総長に宛てた書簡をもって終結した。同書簡によると「現状では、法律論はここで離れて、世界銀行が国連ファミリーの一員であることを痛切に自覚し、かつ名誉に思っております。...中略...あらゆる正当な方法で国連に協力すること、および、国際復興開発銀行協定に違反しない範囲内で、国連による偉大な目的の達成に反するいかなる行動も回避することを真剣に切望する。⁵⁸⁾」と述べている。同書簡の前段は、法律論を離れて国連との実質的な協力を述べている。しかし後段に関しては、これまでの法的考察と矛盾しないかたちで世界銀行は、同事例を終結させたとも判断しうる。

同事例から判断される国連と世界銀行との関係は、以下のようなものであるといえよう。すなわち、国連憲章は、国連を専門機関の上級機関として明確に規定してはいないが、一定程度、国連を専門機関の一段上の調整者の立場に置くことを意図していたといえよう。一方、連携協定を見る限り、世界銀行は、国連による行政的予算検査権も認めておらず、国連と平等かつ対等の関係にあると理解される。さらに国際復興開発銀行協定を検討すると、世界銀行は、国連の政治的判断とは別個に、「経済的考慮」を主軸にすえて、独自の判断に基づいて決定を下す機構であると考えられる。

国連との関係において、世界銀行のこのような独自性、「非政治性」は、WTOにも共通の性格といえるであろうか。WTOは、世界銀行と同様にブレトン・ウッズ＝ハバナ体制を支える国際経済機構のひとつと目される。以下に、WTOの場合を検討してみよう。

2. WTOと「非政治性の原則」

WTOの設立目的は、できうる限り貿易上の障害を取り除くことにある。他方、国連による経済制裁措置は、国連が政治的理由に基づいて侵略国と判断した国家に対して、国連憲章第41条に基づいて、経済関係等の手段の全部又は一部を中断するというかたちで、貿易上の障壁を設置する措置である。貿易上の障害を取り除くことを目的とするWTOと、貿易上の障壁を設置する措置を講じる国連による経済制裁とは、基本的には相容れない方向性を指向する。WTOは、国連が行った政治的判断をどのように捉えるのだろうか。これは、前節で検討した世界銀行の事例にみるように、WTOにおける「非政治性の原則」に照らして判断されなければならない。以下に同問題を、連携協定および両機構の設立基本文書、の分析を通じて検討する。

すでに前章において考察したように、国連とWTOの間には、連携協定は締結されていない。尚かつ、WTOは、1995年の創設時に、国連の専門機関となることを選択しなかった。すなわちWTOは、国連との関係において、法的には全く無縁の国際機構ということが出来る。連携協定に代わるものとして、1947年のガットの場合、国連との間に1952年に交換公文を交わし、その後、実務上の必要から事務局ノートを交換している。同交換公文そのものが、国際法上の条約にはあたらない文書である。1995年に創設されたWTOは、この1952年の交換公文および事務局ノートを指針として、実務上、国連との協力を続けることとなった。1995年9月に、国連事務総長とWTO事務局長との間で交わされた交換書簡は、1952年

国連とWTOの関係に関する一考察

の交換公文および事務局ノートの指針をもとに、両機構の関係を再吟味し、改変することを確認している。1947年のガット時代に交わされた指針そのものが、暫定的性格を有する上に、1995年の交換書簡は、国連とWTOの関係をその暫定的な指針に基づいて、事実上、続けるという性格のものであった。それ故、これらの文書をもとに、国連とWTOとの法的な権限関係を明確にすることは不可能である。しかし、両者の関係を推定する手がかりとはなるだろう。

一連の交換公文、事務局ノートおよび交換書簡から、「非政治性の原則」を考察してみよう。事務局ノートは、次のように記して、ガットの「非政治性」を指摘している。「本質的に政治的事項に関して、締約国団はハバナ憲章第86条に示された方針に従う、いわば、いかなる場合でもそのような事項に判断を下すことを回避して、そのような問題に関する国連の決定に従う。⁵⁹⁾」ここで言及されているハバナ憲章第86条は、「非政治性」に関して次のように規定している。まず第86条3項において、「この機構（ITO）が、いかなる場合でも本質的に政治的事項に関して判断を下すことを伴うような行動を企てるべきではないことを、加盟国は認識する。従って、そのような事項に関する国連とこの機構との責任の抵触を避けるために、国連憲章第4章および第6章の条項に従って国連に持ち込まれる政治的事項に直接関係する措置で、加盟国によって執られるいかなる措置も、国連の範囲内のものと考えられるのであって、本憲章（ハバナ憲章）の条項に従うものではない。⁶⁰⁾」と規定している。さらに第86条4項は、「国際の平和と安全の維持および回復のために国連憲章に基づく義務に従って加盟国がとるいかな

る行動も、この憲章（ハバナ憲章）の条項に抵触すると考えるべきではない」と規定している。⁶¹⁾ハバナ憲章は、第86条4項において、国連憲章第7章における平和と安全の維持の問題、すなわち国連による経済制裁を含む非軍事的措置および軍事的措置を必要とするような「政治的事項」に関しては、国連に判断を委ねていると解釈できる。さらに第86条3項をみると、国連憲章第7章における「政治的事項」のみならず、国連憲章第4章および第6章のごとき、紛争の平和的解決に関する「政治的事項」についても、国連の管轄事項であると考えている。すなわち、前述の事務局ノートおよびハバナ憲章が意図していた「非政治性」の原則とは、およそあらゆる政治問題を国連の管轄下の事項として、ガットおよびITOが判断することを避けるという意味合いであった。また、世界銀行における「政治問題」の判断が、同銀行に任されていたものであったのに対して、ガットの場合にはその判断を国連に委ねている点が、両者の相違である。WTOが、ガット時代に確認された「非政治性」の原則をそのまま踏襲するのであれば、およそあらゆる「政治的事項」に関して、WTOは国連の決定に従うこととなるだろう。しかし、ガット時代の交換公文を、WTOにおいては、暫定的な指針としてのみ捉えている現状では、これをもって、「政治的事項」に関する国連とWTOとの権限関係を明確に規定したとはいえないだろう。

次に、国連憲章から、国連とWTOの関係を検討してみよう。すでにみたように、1995年のWTO創設時に、同機構は国連の専門機関となることを選択しなかった。国連の専門機関ではない国際機構は、国連の経済制裁措置を全く無視しう

るのであろうか。国連憲章第48条2項は、次のように規定している。「前記の決定は、国際連合加盟国によって直接に、また、国連加盟国が参加している適当な国際機関における加盟国の行動によって履行される。」ここでいう「前記の決定」とは、第48条1項に規定された「国際の平和及び安全の維持のための安全保障理事会の決定」である。すなわち、国連による経済制裁措置などは、この「決定」にあたるといえよう。同条項は、主として国連と専門機関との関係を意図していた。もっとも専門機関との連携関係は、国連の経済社会理事会が主たる責任を負う事項である。同条項は、安全保障理事会と専門機関との関係を規定したものとして位置づけられていた。⁶²⁾ところでWTOは国連の専門機関ではない。この場合WTOは、第48条2項後段における「国連加盟国が参加している適当な国際機関」といえるだろうか。WTOの場合、132の国が加盟している、香港、マカオ、スイスなど、一部、国連の加盟国ではない構成員が加盟しているが、そのほとんどが国連加盟国である。⁶³⁾また、同条は、「専門機関」という名称を使っておらず、「国際機関」としている。それ故ここでいう「国際機関」には、国連の専門機関ではない国際機構も入ると解釈できる。以上から、WTOは、第48条2項後段における「国際機関」といいうるだろう。ところで第48条2項後段は、「国際機関における加盟国の行動」を規定することを意図している。加盟国とは別個の独自の法人格を有する国際機構をも拘束するものと理解されるであろうか。加盟国を拘束する規定が、必ずしも同加盟国が構成員である別の国際機構を直接に拘束するとは理解できない。しかし、第48条2項後段の文脈から考えて、WTOの閣僚会

議、一般理事会等の意思決定機関に参加する国連加盟国の意思を拘束するものと理解してよいだろう。このことは結果として、間接的ではあるが、WTOの意思決定を左右することとなろう。

最後に、WTOの設立基本文書であるマラケシュ協定およびその附属書一Aの94年のガットから、国連とWTOの関係を考察する。すでにみたように、マラケシュ協定本体は、国連との関係について全く言及していない。しかし、次の二つの文書が、経済制裁措置がとられた場合の国連とWTOとの関係を示している。ひとつは、明文の規定は存在しないが、WTO事務局がマラケシュ協定に説明を加えている「WTOの原則」である。いまひとつは、マラケシュ協定の附属書一Aに記されている94年のガットである。

マラケシュ協定は、国際機構の設立基本文書であるが、目的及び原則を明示する規定は存在しない。一般に、国際機構の定義を考えた場合、複数の国家による構成、共通の目的、設立基本文書、事務局を含む常設の機構、の存在は不可欠である。⁶⁴⁾それ故、本来ならばWTOの設立基本文書であるマラケシュ協定本体に、共通の目的すなわち目的及び原則の条項が存在することが望ましい。しかし、マラケシュ協定には、数多くの附属書が存在し、それらが個々に目的及び原則の項目を設けている以上、WTO全体の目的及び原則は、多くの協定群から導き出される共通の基本原則から推察するしかない。WTO事務局は、これら数多くの附属書から導き出された共通の基本原則を、次の四点にまとめている。⁶⁵⁾その四点とは、1)貿易無差別の原則、2)市場へのアクセスの予見可能性とその増大、3)公正な競争の促進、4)開発と経済改革の奨励である。1947年のガットの基本原則を

国連とWTOの関係に関する一考察

考える際に、自由、多角、無差別、かつ相互的、互恵的な貿易が念頭に浮かぶ。特に、貿易の自由化は、ガットの目指す究極の目標ではなかっただろうか。WTO事務局の文書は、これを明確に否定している。「WTOは『自由貿易』機構ではない。時としてそう評されるのは、関税を許している場合であるとか、限られた状況の下で、その他の形式の保護を許している場合のみである。⁶⁶⁾」それ故、WTOの目的の2)市場へのアクセスの予見可能性とその増大、という表現は、貿易の自由化という言葉を避けて、貿易の障害を取り除くことを目的としている。さらに、目的の3)で示した競争の公正さは、WTOの目指す基本原則として認識を新たにする点である。「自由」と「公正」とを比較したときに、「公正」を優先させることを明示している。この「公正」を判断するのは、WTO自身であるのか、国連の判断によるかは明確ではない。しかしWTOが、貿易上の障害を生じさせても、「公正」を優先する場合もあることが理解される。後述するWTOの認める「対抗措置」などは、これにあたる。また国連による経済制裁も、「公正」の優先という観点からWTOが独自に判断する事項といえよう。

94年のガットでは、WTOの「非政治性」をいかに捉えているであろうか。94年のガットの第21条は、次のように規定している。「この協定のいかなる規定も、次のいずれかのことを定めるものと解してはならない。(a)締約国に対し、発表すれば自国の安全保障上の重大な利益に反するとその締約国が認める情報の提供を要求すること。(b)締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める次のいずれかの措置を執ることを妨げること。(i)核分裂性物質又

はその生産原料である物質に関する措置、(ii)武器、弾薬及び軍需品の取引並びに軍事施設に供給するため直接又は間接に行われるその他の貨物及び原料の取引に関する措置、(iii)戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置。(c)締約国が国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基く義務に従う措置を執ることを妨げること。」

第21条(c)における「義務」とは、国連憲章に基づいて国連加盟国を拘束するような「決定」のことである。国連憲章において、国連が加盟国を拘束する決定を下しうるのは、国連憲章第25条に規定するごとくに「安全保障理事会による決定」である。それ故、第21条(c)が示す「義務」とは、国連の安全保障理事会が「決定」するものであると解釈するべきであろう。また第21条(c)が示す「国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基く義務」とは、具体的には何であろうか。これは国連憲章第39条に基づいて安全保障理事会が下す「決定」、すなわち国連による非軍事的措置および軍事的措置と解釈できる。国連による経済制裁措置は非軍事的措置のひとつである。94年のガットは、このような政治的な問題に関しては、国連の執る措置を妨げないことを明示している。ところで、安全保障理事会または国連総会が「平和のための結集決議」に従って非軍事的措置あるいは軍事的措置を「勧告」した場合、これは、94年のガット第21条(c)における義務と解することができるであろうか。国連による勧告は、あくまで勧告であって、国連加盟国を必ずしも拘束するものではない。それ故、第21条(c)における「義務」と解するのは無理であろう。⁶⁷⁾それでは、そのような国連による勧告に国連加盟国が従っている時に、これを妨げることは可能であら

うか。国連による勧告決議は、国連加盟国を必ずしも拘束するものではない。それ故、次章で検討するごとく、これを妨げることも可能性としてはありうる。しかし、第21条(c)の本来的な主旨をくむならば、たとえ勧告決議であったとしても、国連による非軍事的措置および軍事的措置を妨げる行為は慎むべきであろう。

第21条(c)を「非政治性の原則」の観点から分析した場合、安全保障理事会の下す決定に関する限り、WTOは国連にその判断を委ねたと考えられる⁶⁸⁾。この点において、世界銀行の設立基本文書の示す「非政治性」の原則と、WTOの設立基本文書の附属書が示す「非政治性」とは、異なる立脚点に立つと理解される。世界銀行が「政治問題」を判断する場合、その設立基本文書第4条10項が示すごとくに、国連による政治的判断とは別個のものと考えている。世界銀行の場合は、同条が規定するごとく、「経済的考慮」を主軸にすえて、独自の判断に基づいて決定を下す。他方、WTOの場合には、国際の平和及び安全の維持のために国連が決定した措置に関しては、国連に従うことを明示している。これをもってWTOは、すべての「政治的事項」の判断を、国連に委ねたとは解釈しがたい。「国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基く義務」に関する限りは、WTOは国連にその判断を委ねているといえよう。

WTOはすべての「政治的事項」の判断を国連に委ねたのであろうか。94年のガットの第21条前半をみる限り、そのようには解釈できない。同条は、安全保障のための例外規定である。そもそも安全保障問題そのものが「政治的事項」である。第21条(a)および(b)における「自国の安全保障上

の重大な利益」を判断するのは、その条項を文字通り解釈する限り、国連とは言い難い。ある事態が、「自国の安全保障上の重大な利益」に関わるか否かを判断するのは、同条における「自国」であろうか、WTOであろうか。。この点に関して、「自国」のみが判断者たりうる、との見解をとる説がある⁶⁹⁾。他方、第21条に基づいて締約国が執った措置に関して、ガット理事会が疑問を呈する事例も出ている⁷⁰⁾。近年の事例をみる限り、ガット理事会が第21条に基づく「『自国』が執った措置」に関して、何らかの判断を下すケースが増えている。また、第21条は、WTO協定の附属書の規定である。WTOの条約文書をWTO自身が解釈して何らかの判断を下すことに問題があるとは考えられない。さらに同条が、WTOによる判断を禁じているわけではない。それ故、第21条(a)および(b)に関しては、第一義的には「自国」すなわち「安全保障上の重大な利益」を保護する必要に迫られている国家が判断するとしても、当該国家が執った措置に関してWTOが何らかの評価を加えることについては疑問を差し挟む余地はない。

前述の事務局ノートは、WTOがすべての「政治的事項」の判断を国連に対して委ねることを示唆している。確かに、94年のガット第21条(c)に基づいて、経済制裁措置のごとくに、国連憲章第7章に基づく措置を国連が執った場合には、WTOは国連の決定に従うことになる。しかし、第21条(a)および(b)などの問題に関しては、国連とは別個に、WTOにも「政治的事項」を一定程度判断する余地がある。それ故、これをもって、WTOはすべての「政治的事項」に関する判断を国連に委ねたとは判断しがたい。さらにWTO事

務局が示した基本原則をみると、「自由」よりも「公正」を優先している。この場合の「公正」の判断は、WTOが行うことと考えてよいだろう。たとえば、貿易を自由化することが人権、環境、安全などを侵害する場合、自由な貿易よりも「公正」な貿易を優先することになる。すなわち、人権、環境、安全などの「政治的事項」の「公正」さを判断するのはWTOということになる。

3. 国連による経済制裁措置とWTOの対抗措置

国連による経済制裁措置とWTOの対抗措置とは、よく対比される概念である。ここではまず、両者の相違点は何であるかを検討する。その後、両者が相互に関わる場合、いかに解釈されるかを検討する。

国連による経済制裁措置とWTOにおける対抗措置は、いずれも一方の国家あるいは国家集団が、輸出あるいは輸入に関する制限又は禁止措置を執ることによって、他方の国家に対して物理的な損害を与える行為である。しかし、両者はその基本的な立脚点が異なる。「対抗措置」は国際違法行為に対する「水平的対応」として捉えられ、「垂直的対応」である制裁とは明確に区別される。⁷¹⁾すなわち「対抗措置」は、国際関係を分権的性格のものと捉え、国際法を「平等・等位関係の法」としてみた場合の措置である。他方、「制裁」は、個々の国家の利益を超越した国際社会全体の利益が存在するとの認識の下に、刑法の「上下構造・従属関係の法」における処罰的措置として、これを捉える。⁷²⁾

WTOにおいて、この「対抗措置」を規定した

条文は、94年のガット第23条2項および1994年の「紛争解決に係る規則及び手続に関する了解（以下、94年の了解と略す）」第22条である。WTOの対抗措置とは次のような措置である。関係加盟国が小委員会報告を実施しなかった時に、申立国は、関係加盟国に対する対象協定に基づく譲許その他の義務の適用を停止するために紛争解決機関に承認を申請することができる。紛争解決機関の承認を得れば、申立国は関係加盟国に対して、譲許その他の義務を停止できる。⁷³⁾この義務の停止措置を「対抗措置」と呼ぶ。ところで、一般国際法上の「対抗措置」とWTOにおける「対抗措置」は、後者が紛争解決機関の承認を要件とする点で、性格が異なる。前者の場合、あくまで「水平的対応」を前提とし、相手国と平等・等位の立場から自力救済を行うことを意図している。他方、後者の場合には、「対抗措置」の濫用を避けるために、WTOによる承認という、いわば「垂直的対応」ともいえるべき判断を経てから、「対抗措置」がなしうる。この点から、一般国際法上の「対抗措置」に比較して、WTOの「対抗措置」は、より「制裁」に近い性格を有するものといえよう。しかし、基本的には、国連の制裁は「垂直的対応」であり、WTOの対抗措置は「水平的対応」であると考えて差し支えないだろう。より具体的に検討した場合、両者の主な相違点は、次の四点にあるといえよう。

第一に、WTOの対抗措置は、申立国の申請のみによって承認される。他方、国連の制裁は、国際社会に対する犯罪であるから、被侵略国が提訴しない場合でもその措置が発動される場合がある。前者については、94年の了解第22条の文言を文字通り解釈するならば、理解されることであ

る。すなわち、同条2項では「...前略...申立国は、関係加盟国に対する対象協定に基づく譲許その他の義務の適用を停止するために紛争解決機関に承認を申請することができる」と規定して、対抗措置の申請が申立国に対して認められるものであることを示唆している。一方、国連の制裁はそれぞれ、国連憲章第11条3項によって国連総会が、同第24条、第34条、第39条などによって安全保障理事会が、第54条によって地域的国際機構が、第99条によって国連事務総長が、第35条1項によって国連加盟国が、さらに第35条2項によって非国連加盟国が、国連に対して提訴することができる。

第二に、WTOの対抗措置は、申立国のみがなしうる行為である。⁷⁴⁾このことは、94年の了解の第22条に規定された、同第2項の申立国による対抗措置の承認申請、同第3項の申立国による対抗措置の検討のための原則および手続き、同第6項の申立国に対する対抗措置の承認などの、一連の対抗措置の承認のための条項からも理解される。他方、国連の制裁は、被侵略国のみがなしうる行為ではなく、国連加盟国の全部又は一部によってとられる措置である。(国連憲章第48条1項)すなわち、対抗措置は、被申立国と申立国との関係にのみ適応される手段である。一方、制裁は、侵略国と、被侵略国および第三国をも含む国際社会全体との関係に適応される手段である。その意味で、制裁は集団的懲罰といった性格を持つが、対抗措置はそのような性格を持ち合わせていない。⁷⁵⁾ここに、「垂直的対応」と「水平的対応」の相違点が明確に示されているといえよう。

第三に、WTOの対抗措置は、申立国が受けた対象協定の無効化又は侵害の程度と同等のもので

なければならない。(94年の了解第22条4項)それ故、受けた被害と対抗措置との間にいわば、「均衡性の原則」が成立する。それ故、対抗措置が処罰的機能を果たすことを批判する見解は多い。⁷⁶⁾他方、国連の制裁の場合は、処罰的機能が含まれていると考えるのが通説である。⁷⁷⁾

第四に、WTOの対抗措置は、貿易に関する対象協定を被申立国が、無効化あるいは侵害した場合に、それに対抗する措置として、申立国に対して認められるものである。それ故、WTOが関与する管轄事項は、マラケシュ協定およびその附属書に規定された貿易に関する諸協定の条項に係わる事項に限られる。他方、国連の制裁措置は、国連憲章第39条に規定する「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」が存在した場合に限られる。同じ国家の行為に対して、国連とWTOが同様の措置を認めたとしても、各々の機構が問題とする論点が異なる。たとえば、アメリカ合衆国は、1974年の通商法第301条に基づいて、イラクからの輸入の禁輸措置を執っていた。WTOは、アメリカ合衆国の同措置に関する報告書を受け取っていながら、この点に関しては黙認している。⁷⁸⁾他方、国連の安全保障理事会は、1990年のイラクによるクウェート侵攻以来、一連の経済制裁措置を発動している。⁷⁹⁾この点は、イラクに対する国連とアメリカ合衆国の対応が、同じ立脚点に立つものか否か、判断しがたい側面もある。しかし制裁と対抗措置は、全く別の観点からの行為であるという説に立てば、同様の行為でありながら別個の考慮に基づいて行われていると解釈するのが妥当であろう。もちろん、WTOがアメリカ合衆国の執った措置を黙認したのは、94年のガット第21条(c)による判断との解釈もなしうる。しか

国連とWTOの関係に関する一考察

し、アメリカ合衆国は、WTOに対する報告書において、国連の安全保障理事会の経済制裁措置に従ったとは述べておらず、1974年の通商法第301条を根拠に輸入の禁輸措置を執ったと報告している。それ故、WTOは、後者の、すなわち報告書の内容に基づいて、アメリカ合衆国の措置を判断したと解釈すべきであろう。

以上の考察から、WTOの承認する対抗措置と、国連による経済制裁は、全く異なった観点から、とられる措置であると考えられる。しかし二つの措置が、相互に係わる状況が想定される。次の二点が問題となろう。

第一に、WTOの承認を得ない対抗措置として、国連による経済制裁措置を認識した場合、WTO協定と国連憲章の効力関係をいかに捉えるべきであろうか。国連による経済制裁措置の場合、WTOの承認を経ずに、国連によって侵略国と認定された国家との間に輸出入が禁止されたり、資産が凍結されたりする。94年の了解第23条1項および94年のガット第23条2項は、WTOの承認を得ない対象協定に関する譲許その他の義務の停止を禁止している。⁸⁰⁾すなわち国連による経済制裁措置は、WTOの対象協定違反の行為を国連加盟国に対して命じることとなる。94年のガット第21条(c)は、このような抵触状況を想定して、国連憲章に基づく加盟国の義務を、WTOによる承認から留保している。しかし、これをもって国連憲章をWTO協定の上位に位置する法とみるのは不適切であろう。すでにみたように対抗措置と制裁は、全く異なる立脚点に立つ措置である。また、WTOと国連も、別個の設立基本条約によって創設された別個の国際機構である。それ故、前述のイラクに対するアメリカ合衆国の禁輸措置の

事例にみるごとく、たとえ結果的に、対抗措置と制裁が同様の形態の措置であったとしても、別個の判断に基づくものと解釈すべきであろう。

第二に、国連による経済制裁措置に対する対抗措置は、WTOによって承認されるか、という問題がある。実際に、国連が南ローデシアに対して経済制裁措置を発動した際に、南ローデシアは、世界銀行、イギリス、カナダ、東アフリカ共同体、ザンビアに対して対抗措置を発動している。一般国際法上は、「経済制裁が合法性の要件を被制裁国に対する関係で備えていない場合、それは被制裁国に対する関係で国際違法行為を構成し、その場合に限り、被制裁国は制裁国に対して対抗制裁措置をとることができるといえる。もっとも、どのような措置をもとりうるわけではなく、「均衡性」の要件を備えることが必要である。」⁸¹⁾ところで国連による経済制裁措置が、合法性の要件を満たさない場合、被制裁国がとった対抗措置をWTOは承認しうるであろうか。おそらく、94年のガット第21条(c)に基づいて、WTOはこの対抗措置に対する判断はなし得ないであろう。しかし、国連による経済制裁措置には全く言及せずに、同措置がWTOの対象協定違反の措置であるとの理由から、被制裁国が対抗措置を執った事実を報告した場合、WTOの基本原則のひとつである「公正」さの観点からこの被制裁国の対抗措置の承認の可否を判断しうる可能性もないとはいえない。⁸²⁾

国連による経済制裁措置とWTOの承認による対抗措置は、機構的には全く別の国際機構がとる措置であり、かつ法的にも全く異なる立脚点に立つ。とはいえ、一国による同一の措置が、経済制裁措置とも対抗措置とも判断される場合がある。

その場合、国連とWTOは、それぞれ独自の視点から同措置を判断することになる。それ故、一方の措置を他方の措置とは全く無縁のものとして発動し、あるいは承認することも、94年のガット第21条(c)の解釈から可能である。しかし同一の措置が国連による経済制裁措置であり、かつWTOの承認する対抗措置にも該当するという事例も生じる可能性がある。この場合、対抗措置の要請する「均衡性の原則」に適い、かつ経済制裁措置の求める処罰的措置を満たす措置であればそれぞれの機構の判断に従ったことになる。しかし、一方の条件は満たしたが、他方の条件に満たない場合、問題となろう。国連による経済制裁措置が、安全保障理事会による決定の形式で決議が採択された場合には前述の第21条(c)が適用される可能性が高い。しかし、国連の勧告決議の形式であった場合には、なお法的には問題が残る。この場合、両機構の基本原則に立ちかえて、調整をはかることとなろう。

IV むすびにかえて

国連とWTOの関係を、ガットの時代の国連との関係、WTOと国連の実務上の協力、国連システムに属するブレトン・ウッズ機構とWTOの関係、世界銀行の「非政治性」、WTOの「非政治性」、国連の経済制裁措置とWTOの対抗措置の関係の順に考察してきた。WTOはその創設段階において、国連の専門機関としての地位を選択しなかった。WTOは、基本的にガット時代の国連との関係を継承している。それ故、実務上は国連の専門機関、ことにブレトン・ウッズ機構とは、ほぼ同様の対応を国連に対して行っている。また

すでに考察したように、WTOはIMF・世界銀行などのブレトン・ウッズ機構との協力関係を、設立基本文書および連携協定に基づいて重視している。今後、国連とWTOとの間に連携協定が締結されるならば、ブレトン・ウッズ機構と同様の方向性の内容を持つ協定となる可能性が高い。

WTOの「非政治性」をどのように捉えるかは、ガット時代の解釈を継承するか、あるいはWTOが独自の方向性を指向するかで、全く異なる可能性が考えられる。ガットの時代の「非政治性」は、国連憲章第7章に基づく強制的な措置を選択しなくとも、およそすべての「政治的事項」に関する判断を国連に委ねるといった性格のものであった。一方、世界銀行の場合、たとえ国連が経済制裁措置をとったとしても、国連の政治的判断とは別に、「経済的考慮」を主軸にすえて、世界銀行の独自の判断に基づいて決定を下すものと考えられる。他方、WTOの場合には、94年のガット第21条(c)に基づいて、国連憲章に基づく義務に関しては、国連に従う。しかし、それ以外の事項に関しては、WTOが独自に「政治的事項」を判断する可能性が高い。ガット時代の事例ではあるが、1985年5月7日にアメリカ合衆国は、ガット第21条(b)の「安全保障のための例外」を援用して、対ニカラグア輸出入禁止措置をとった。⁸³⁾ニカラグアはこの問題を、ガット理事会に提訴した。同理事会は、1985年10月に小委員会を設置してこの問題を検討することとした。小委員会はアメリカ合衆国の措置を、ガットの基本目的に反するものであると報告している。⁸⁴⁾一方、ニカラグアは同問題を国際司法裁判所にも提訴した。同裁判所は次のような判決を下した。「アメリカは、...中略...ニカラグアとの全面的な通商

国連とWTOの関係に関する一考察

停止を宣言することによって、1956年1月21日にマナグアで署名された当事国間の友好通商航海条約の趣旨と目的を失わせるべく計画された行動をとった。⁸⁵⁾すなわち、アメリカ合衆国がニカラグアに対してとった輸出入禁止措置を、ガット理事会と、国連の主要機関である国際司法裁判所は、それぞれ別個に判断したわけである。同様のことは、国連とWTOの関係においても成り立ちうる。今日、貿易、環境、人権、開発、安全など、国際社会における問題群の相互関連性を考慮に入れることの重要性が高まってきている。WTOが貿易との相互関連性のある「政治的事項」に関して、「公正」を基本原則として独自に判断を下す可能性が高いといえよう。

最後に、国連とWTOは、全く別個の機構であり、別個の設立基本文書に基づいて成立している。それ故、国連の経済制裁措置とWTOの対抗措置も全く異なる立脚点に立つものと考えべきであろう。また、同一の措置に対して別個の判断を下す可能性もありうる。国際司法裁判所の判決、あるいは国連安全保障理事会の決定などと、異なる判断をWTOが下すことは国際法および国連への信頼を揺るがすことになり、必ずしも望ましいとはいえない。しかし、他方において、WTOに対して一定程度の「政治的事項」の判断に関する独自性を認めてしかるべきであろう。国際社会における複眼的判断の必要性も一考の余地があろう。ただし、国連の権限とWTOの権限が抵触するような事例が存在した場合には、両者間の調整が必要となる。両機構の連携および協力のためにも、一刻も早く国連とWTOの連携協定を締結することが望まれる。連携協定の締結とWTOの独自性の確保は、両立しうる問題であ

る。連携協定によって、WTOの独自性を保証することも可能であろう。WTOが正式に国連システムの一員となることによって、国際法、国連ひいてはWTOの法秩序の維持と安定が確保されるであろう。

注

- 1) 丹宗昭信、山手治之、小原喜雄編『新版国際経済法』青林書院、1993年、5ページ。
- 2) 「ブレトン・ウッズ機構とガットを含めてブレトン・ウッズ＝ハバナ体制、あるいはIMF・GATT体制と呼ばれる。ブレトン・ウッズ体制という言葉を広義に使って、ブレトン・ウッズ＝ハバナ体制全体のことを指すこともある。」むしろ今日では、この広義の使用法が一般的になっているといえよう。同上書、45ページ。
- 3) ガットは国際機構ではないとする見解は、D. W. Bowett, *The Law of International Institutions*, Third ed., London, Stevens & Sons, 1975, p.106. 外務省経済局国際機関第一課編『解説WTO協定』日本国際問題研究所、1996年、8～9ページ。また、次のような見方もある。「ガットはあくまでも「一般協定」であり国際組織ではなかった。…中略…ガットは次第に国際組織としての体裁を備えていった。」岩沢雄司『WTOの紛争処理』三省堂、1995年5ページ。岩沢教授と同様の見解としては、Henry G Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p.30.

- 4) 「なお、定義とは別の用語法上の問題として、国際機構のほかに国際組織、国際機関、国際団体などの用語が用いられることがある。英語でもinternational organizationのほか、international institution, international agency, international bodyなどの用語が用いられることが少なくない。いずれも同じ意味に使われることが多いので、いずれかに用語を統一すればよい問題である。ここでは、引用などの場合を除き、比較的広く使われている国際機構を用いることとする。」横田洋三「国際機構の発展と現代社会」横田洋三編著『国際機構論』国際書院1992年、26ページ。
- 5) ここでは国連本体を、「国連」と呼び、専門機関も含めたものを、「国連システム」と呼んで、使い分ける
- 6) ガットの時代に、関税及び貿易に関する一般協定に加入している国々を、締約国団 (Contracting Parties) と呼んだ。一方、WTOにおいては、マラケシュ協定に加入している国々を、加盟国 (Member States) と呼んでいる。前者が単なる多数国間条約であったのに対して、後者は国際機構として発展したとの意味合いを持つ。このことはまた、同じ主権国家であったとしても、締約国団に対するものと比較して、加盟国に対する国際コントロールのほうが、より強化され組織化されたことを意味する。裏返していえば、締約国であったほうが、加盟国であるよりも主権国家としての独自性を尊重されるということになる。特にWTOの場合、その紛争解決手続きが高度に司法化されすぎるきらいがあるとの批判も見られるように、国際コントロールが強化された。国際コントロールの概念に関しては、小寺彰「国際コントロールの機能と限界——WTO・ガット紛争解決手続きの法的性質——」『国際法外交雑誌』第95巻第2号、1996年6月。および、森田章夫「国際コントロール理論の歴史的展開——概念と機能を中心として——」『国際法外交雑誌』第95巻第3号、1996年8月。
- 7) *UN Economic and Social Council document, 24 May 1974(E/5476/Add.12).*
- 8) “Relations of the General Agreement on Tariffs and Trade with the United Nations”, Note by the Secretariat, *UN General Assembly* (以下、*UNGA*と略す), *Official Document*, 9 March 1976(A/AC.179/5).
- 9) 横田洋三「世界銀行の『非政治性』に関する一考察 (一)(二)」『国際法外交雑誌』第76巻2号、3号、1977年。
- 10) 相互的代表の派遣は、国際機構相互の関係を検討する際の、重要な要点のひとつである。たとえば地域的国際機構と国連との関係を検討する場合、相互協力を確認した決議が出されているか、という点と、相互的代表の派遣がなされているか、という点の二点が、協力関係を推し量る上でのメルクマールとなっている。
- 11) 国際機構を定義する場合、複数の国家による構成、共通の目的、設立基本条約、事務局を含む常設の機構、の四条件が満たされた機構であることを指摘する説が通説である。常設の会議体は存在しなかったが、常設の事務局が存在した点は、ガットが国際機構類似的性格を有していたとの説明にもなりうる。前

国連とWTOの関係に関する一考察

- 述の四条件を指摘する研究としては、M. Virally, “Definition and classification: a legal approach”, *International Social Science*, Vol.29, pp.58-72, 1977. 高野雄一『国際組織法』有斐閣法律学全集、1988年、1ページ。横田洋三『国際機構論』、26ページ。渡部茂巳『国際機構の機能と組織』国際書院、1997年、17ページ。またスヘルマースは、多数国間条約のかたちの国際協定が存すること、最低ひとつの（常設）機関を有すること、国際法に基づいて創設されること、の三条件をあげている。ことにガットに関しては、国際協定が存在し、最低ひとつの機関を有することから、徐々に国際機構として認められるようになったと指摘している。Schermers & Blokker, *op. cit.* pp.31-45.
- 12) 具体的には、国連職員規則（United Nations Staff Rules and Regulations）、国連財政規則（United Nations Financial Regulations）、合同医療サービス（Joint Medical Service）、合同住宅供給サービス（Joint Housing Service）、共同購入サービス（Joint Purchasing Service）、国連職員健康保険組合（United Nations Staff Mutual Insurance Society against Sickness and Accident）、国連年金基金（United Nations Pension Fund）などがある。
- 13) *Yearbook of the United Nations*（以下、YUNと略す）、1964, pp.571-572. なお、ガットの中にITCが創設された経緯は、貿易情報サービスと貿易促進諮問サービスのための機関が必要であるとの認識から決議された。この詳細に関しては、*General Agreement on Tariffs and Trade*, SR.21/9, 31 March 1964, pp.137-141.
- 14) YUN, 1967, p.925. 市場の情報サービスに関しては、個々の開発途上国が産出した個々の輸出用生産物の市場に関しての情報を提供する。ITCによる出版物は、開発途上国による輸出の潜在的可能性について言及したり、輸出促進のための技術を紹介したりする。輸出促進諮問サービスは、輸出促進計画を策定する時に現場で助言をし続ける仕事である。詳細は、UNGA, *Official Document*, A/6879, 30 October, 1967, Annex II.
- 15) *United Nations Conference on Trade and Development*, “Proposed UNCTAD/GATT International Trade Centre”, Report by Secretary General, (A/6879, 30 October 1967). 同報告書によると、ガットの活動と重複する国連の機関は、UNCTADのみならず、国連開発計画（UNDP）、国連工業開発機関（UNIDO）、国連食糧農業機関（FAO）、その他、経済社会理事会の下部機関にあたる地域別の経済委員会がある。
- 16) UNGA, *Resolution*（以下、Res.と略す）2297(XXII), 12 December, 1967. UNCTADのいわば設立基本文書にあたる最終議定書においても、開発途上国の貿易問題を取り扱う他の国際機構との調整のための協定が必要であることが指摘されている。*Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, Vol.1, Final Act and Report(United Nations Publication, Sales No.64. II. B.11) 1967(E/CONF.46/141. Vol.1).
- 17) ITCの1968年度予算および職員の待遇を主な内容とする行政協定は、1968年度に限ってはガットの予算に従うことを取り決めてい

る。1969年度以降に関しては、再度、UNCTADとガットの間で取り決めることとなっている。*UNGA, Official Document, A/6879, 30 October, 1967, Annex III & IV.*

- 18) IMFの場合には、国際通貨基金協定第10条で、世界銀行の場合には、国際復興開発銀行協定第5条8項で、他の国際機構との関係を規定している。また、双方とも1947年に、国連との間の連携協定を締結している。それぞれ「国連と国際通貨基金との間の協定」、「国連と国際復興開発銀行との間の協定」という。
- 19) “Arrangement for effective cooperation with other intergovernmental organizations; Relations Between the WTO and the United Nations”, *World Trade Organization* (以下、WTOと略す), *General Council document*, 15 November 1995(WT/GC/W/10).
- 20) “Observer Status for International Intergovernmental Organizations in the WTO”, *WTO, (WT/L/161, 25 July, 1996).*
- 21) WTOがACCの会合に参加した記録としては、1996年10月28日および1997年4月11日などのACC会合の正式の参加者名簿がある。*(UN Press Release, SG/SM/6098, 28 October, 1996; UN Press Release, SG/2032, April 11, 1997.)*
- 22) WTO事務局の対外関係部局の対外関係担当官のペダーセン氏 (Peter N. Pedersen) によると、1992年にACCにおいて採択された国連システムにおける人事規則が、今日のWTOの職員にも適用するという。“Inter-organization agreement concerning transfer, secondment or loan of staff among the organizations applying the United Nations common system of salaries and allowances”, *UN Official Document, (ACC/1992/PER/CM/9, 6 April, 1992).* また実際に、この規則に則って、WTO創設時に、世界銀行からWTOへ移った職員の方もいらした。
- 23) *Statute and Rules of Procedure, International Civil Service Commission, United Nations, Annex* において、同機構を、Provisions of agreements between the United Nations and other participating organizations concerning co-ordination in personnal mattersに属する一機構として位置づけている。
- 24) *Ibid.*, pp.25-26. ペダーセン氏もこの重要性について指摘している。
- 25) <http://www.intracen.org/itcinfo/itc.htm>.
- 26) たびたび、WTOの事務局長とUNCTADの事務総長およびITCの事務局長相互間で、協力を促進することを話し合っている。“WTO and UNCTAD increase joint technical assistance efforts”, <http://www.wto.org/wto/archives/press.39.htm>.. “WTO and UNCTAD chiefs meet to discuss further cooperation”, *WTO, (PRESS/50, 1 June, 1996).* “WTO, UNCTAD and ITC launch a common trust fund for technical assistance to Africa in the trade sector”, <http://www.wto.org/wto/what's new/No.173>, 26 February 1998.
- 27) たとえば、後発開発途上国の貿易開発の統合発議のための上級者会談を、IMF、UNCTAD、UNDP、世界銀行、WTO、ITCが合同で開催している。“High-Level Meeting on

国連とWTOの関係に関する一考察

- Integrated Initiatives for Least-Developed Countries' Trade Development", *WTO(WT/LDC/HL/9)*.
- 28) 同条の意図する対抗措置との関連は、次節で検討する。
- 29) Interview to Mr. Peter N. Pedersen, at 5 August, 1997, in the Secretariat of WTO.
- 30) *Declaration on the Contribution of the World Trade Organization to Achieving Greater Coherence in Global Economic Policymaking*, Ministerial Decisions and Declarations adopted by the Trade Negotiations Committee on 15 December 1993, 外務省経済局監修『世界貿易機関を設立するマラケシュ協定』日本国際問題研究所、1997年、882～883ページ。
- 31) *Agreement between the International Monetary Fund and the World Trade Organization*, (*Agreement with IMF*), *WTO*, (*WT/L/195*, Annex I, 18 November, 1996).
- 32) "WTO and IMF sign cooperation agreement", *WTO*, (*PRESS/62*, 9 December, 1996).
- 33) *Agreement between the International Bank for Reconstruction and Development, the International Development Association and the World Trade Organization*, *WTO*, (*Agreement with World Bank*), (*WT/L/195*, Annex II, 18 November, 1996).
- 34) "WTO and World Bank sign cooperation agreement", *WTO*, (*PRESS/72*, 28 April, 1997).
- 35) "Agreed Commentary on the Agreement between the International Monetary Fund and the World Trade Organization", *WTO*, (*WT/L/195*, Annex III, 18 November 1996) p.13 & "Agreed Commentary on the Agreement between the International Bank for Reconstruction and Development, the International Development Association and the World Trade Organization", *WTO*, (*WT/L/195*, Annex IV, 18 November 1996) p.22.
- 36) *Agreement with IMF*, para.5 & 6, *Agreement with World Bank*, para.3,4 & 5.
- 37) *Agreement with IMF*, para.7 & *Agreement with World Bank*, para.6.
- 38) 国連と地域的国際機構との関係については、拙稿「国連と地域的機構の関係」『外交時報』1297号、1993年4月。
- 39) 「国際コントロール」といった場合、国際機構が国家に対してコントロールを行う場合が想定されているが、同概念は国際機構相互にもあてはめることが可能であろう。国際機構による国家の「国際コントロール」に関しては、小寺、前掲論文、および、森田、前掲論文。
- 40) *Agreement with IMF*, para.9 & 11, *Agreement with World Bank*, para.7 & 8.
- 41) *Agreement with IMF*, para.12 & 13, *Agreement with World Bank*, para.9 & 10.
- 42) *Agreement with IMF*, para.3.
- 43) 丹宗他編、前掲書、58～59ページ、参照。
- 44) *Agreement with IMF*, para.4.
- 45) <http://www.itd.org>.
- 46) John Croome, *WTO Obligations and Bank Policy Advice*, Published by the International Trade Division, International Economic Department, The World Bank, May 1996.
- 47) 国連と専門機関の関係に関しては、横田洋三「国連と専門機関の間の法的関係—実定規

- 定（国連と専門機関の間の連携協定）に基づく実証的研究」『国際基督教大学社会科学ジャーナル』第9号、1970年7月。および拙稿「国連と専門機関相互の関係」『外交時報』1285号、1992年2月。
- 48) 拙稿「研究ノート 国連と専門機関の関係の改革」千葉敬愛短期大学『国際教養学論集』NO.5、1995年10月。ガリ事務総長の依頼を受けて設置された「国連の将来を考える作業部会」は1995年6月に出した報告書の中で、経済社会理事会に代わって、ブレトン・ウッズ機関も含めた国際貿易、財政、金融および開発を担当する経済理事会を設置する必要があることを提言している。
- 49) この問題に関して詳しくは、横田「世界銀行の『非政治性』(一)(二)」前掲論文。Samuel A. Bleicher, “UN v. IBRD: A Dilemma of Functionalism,” *International Organization*, Vol. XXIV, Winter(1970).
- 50) Bleicher, *ibid.*, p.33.
- 51) UNGA, Res. 2054(XX), December 15, 1965.
- 52) UNGA, Res. 2184(XXI), December 12, 1966.
- 53) 拙稿「国際機構相互の関係」『国際機構論』国際書院、1992年、141ページ。
- 54) Bleicher, *op. cit.*, p.38.
- 55) *Ibid.*, p.41.
- 56) 横田「世界銀行の「非政治性」(二)」第76巻第3号、59ページ。
- 57) UNGA, *Official Records*, Fourth Committee, 21st Session, 1645th Meeting(November 28, 1966), p.318.
- 58) Bleicher, *op. cit.*, p.34.
- 59) WTO, *Official Document*, WT/GC/W/10, p.5.
- 60) () 内は筆者が付け加えた。
- 61) なお、ハバナ憲章第86条1項は、ITOは国連憲章第57条のものと専門機関となって、国連と連携協定を締結することを規定し、同条2項は、連携協定に従って国連とITOが協力すべきことを規定している。
- 62) Leland M. Goodrich, Edvard Hambro & Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations, Commentary & Documents*, 3rd ed., Columbia University Press, 1969, p.335.
- 63) 1997年10月22日現在、“About the WTO”, <http://www.wto.org>.
- 64) 本稿、注11)を参照のこと。
- 65) Written and published by the WTO World Trade Organization, Information and Media Relations Division, *Trading into the Future WTO World Trade Organization*, 1995, pp5-7.
- 66) *Ibid.*, p.6.
- 67) 94年のガット第21条(c)の解釈ではないが、ニカラグアー米国通商航海条約第21条1項(d)に同様の主旨の規定がある。「国際の平和と安全の維持もしくは回復に関する自国の義務を履行し、または自国の重大な安全上の利益を保護するための必要な措置」同規定における義務を1986年6月27日の国際司法裁判所の判決は、次のように解釈している。「同項(d)前半の『国際の平和と安全の維持もしくは回復に関する自国の義務を履行し、』という文言は、国連憲章第7章に基づく拘束力ある強制措置の場合のように措置を執ることが義務である場合を指す……。」それ故、厳密に解釈するならば、国連憲章第7章に基づく強制措置の勧告は、これにあた

国連とWTOの関係に関する一考察

らないといえよう。

68) 国連総会および安全保障理事会による強制措置の勧告決議の場合、WTOが国連に、その判断を委ねたといいうるかどうか疑問である。

69) 1949年の米国による対チェコスロバキア輸出規制問題に関して、「自国の安全保障に関連する問題についての最終的なよりどころの判断は、各国自身が裁判官たり得べきであるが、他方、締約国団はガットを侵害する効果を有するような措置がとられないように注意しておくべきである」(*GATT/CP.3/SR. 20*, p.3.) 1961年のガーナによるポルトガル産品ボイコット問題に関して「第21条の下において、何が安全保障上の重大な利益かについては各国が唯一の判断者であるため、……」*GATT*, (SR.19, p.12).

70) 1975年にスウェーデン政府が第21条を理由として履き物に関する輸入クォータ制度を導入した際に、ガット理事会は同制度を廃止するよう通報した。*GATT*, (L/4250/C/M/109; L/4250/Add.1). 1982年のフォークランド紛争の際の対アルゼンチン貿易制裁に関して、これを第21条に基づく措置であると支持したのは、EC、アメリカ合衆国、カナダ、オランダであった。他の締約国はこのような解釈に反対した。*GATT*, (C/M/157-159).

71) 松井芳郎「国際法における『対抗措置』の概念」『法政論集(名古屋大学)』154号、1994年、342ページ。

72) 中谷和弘「経済制裁の国際法上の機能とその合法性——国際違法行為の法的結果に関する一考察(1)」『国家学会雑誌』第5・6

号、1988年、406～407ページ。

73) 岩沢雄司『WTOの紛争処理』三省堂、1995年。岩沢教授の定義によると、対抗措置とは、「被申立国が小委員会報告を実施しないときは、申立国は譲許その他の義務の停止の「許可」(1994年了解の公定訳では「承認」)を申請することができる。紛争解決機関の許可(承認)を受ければ、申立国は被申立国の産品に対する差別的な関税引き下げや輸入数量制限などWTOの基本原則(最恵国待遇、関税譲許、数量制限の禁止など)に反する措置を合法的にとることができるようになるわけである。」同上書、152ページ。

74) 同上書、156ページ。

75) 同上書、155ページ。ところで、同書では対抗措置が、被申立国の合法的な措置に対しても許可されうる点を、集团的懲罰との相違点としている。制裁の場合には、集团的懲罰に類似しているが、合法的な行為にたいしても、相手国の被害の程度が甚大である場合には同措置が選択される場合がある点で、対抗措置と共通している。松井教授は後者の説をとる。松井、前掲論文、343ページ。

76) *UNGA, Official Document, A/CN. 4/440*, p.21, para.440.

77) 中谷、前掲論文、『国家学会雑誌』第100巻7・8号、654～655ページ。

78) *WTO/PRESS/TPRB/46*, 31 October 1996, p.2. この点に関してアメリカ合衆国は、国連安全保障理事会の決議には全く言及せず、1974年の通商法第301条に基づく措置であると説明している。

79) *United Nations Security Council, Resolution*

(以下、*UNSC, Res.* と略す) 661(1990), 6 August 1990; *UNSC, Res.* 678, 29 November 1990, *UNSC, Res.* 686, 2 March 1991; *UNSC, Res.* 687, 3 April 1991; *UNSC, Res.* 689, 9 April 1991; *UNSC, Res.* 833, 27 May 1993; *UNSC, Res.* 949, 15 October 1994; *UNSC, Res.* 986, 14 April 1995; *UNSC, Res.* 1111, 4 June 1997; *UNSC, Res.* 1143, 4 December 1997; *UNSC, Res.* 1153, 20 February 1998.

- 80) 岩沢、前掲書、162ページ。
- 81) 中谷、前掲論文、『国家学会雑誌』第101巻3・4号、292ページ。
- 82) もちろんこのような事例の場合、制裁国の側は、国連の経済制裁措置に従ったことを主張する可能性が高い。その場合には、94年のガット第21条(c)も考慮に入れたうえでの判断がなされるであろう。
- 83) *UNSC, Official Document, S/PV. 2578, PP.26-27.*
- 84) *GATT ACTIVITIES 1986, An annual Review of the Work of the GATT, Geneva, June 1986, p.58.*
- 85) “Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua”, (Nicaragua v. United States of America), *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, International Court of Justice, Judgment of 27 June 1986, para. 292 (7), p.137.*

[付記]

本稿は、平成9～11年度文部省科学研究費補助金（基盤研究(C)(2)）「国連を中心とする国際機

構相互の調整」による研究成果の一部である。

尚、昨夏ジュネーヴにおいて筆者の研究にご協力下さった国連およびWTO事務局の方々に感謝いたします。

ABSTRACT

A Study of the Relationship between the UN and the WTO

Mariko SHOJI

The purpose of this paper is to examine the relationship between the United Nations (UN) and the World Trade Organization (WTO), established in 1995. The international organization that preceded, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), is now part of the WTO agreement.

- 1) From on historical view point, after GATT was reformed as a real international organization, it was expected to be a specialized agency of the UN system.
- 2) In 1995 the WTO did not choose to have the status of a specialized agency within the UN system. There are various links between the Secretariat of the UN and the Secretariat of the WTO, such as exchange of relevant information, reciprocal representation, and participation in the Administrative Committee on Coordination. The UN and the WTO have no formal treaty for relationship; they merely made exchanged letters on 29 September 1995, defining their areas of cooperation.
- 3) The Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization, Article 3 paragraph 5 prescribes that the WTO shall cooperate, as appropriate, with the International Monetary Fund(IMF) and with the International Bank for Reconstruction and Development(IBRD) and its affiliated agencies. There are two treaties; one is the “Agreement between the IMF and the WTO”, and another is the “Agreement between the IBRD, the International Development Association and the WTO”. There are international legal relationships among them, relating to exchange of relevant information, reciprocal representations, and cooperation on overlapping functions.
- 4) The non-political character of the IBRD is examined here. The Agreement of the IBRD, article 4 paragraph 10 provides that the IBRD and its officers shall not interfere in the political affairs of any member and that they shall not be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations are to be relevant to their decisions. For example, the United Nations’ General Assembly called upon the specialized agencies to deny to Portugal and the Republic of South Africa the benefits of membership in their respective organizations in its efforts to penalize those states for their colonial and apartheid policies. But the IBRD has refused to do so because the IBRD as a non-political organization has no authority to impose sanctions upon members for conduct unrelated to its purpose.

- 5) The non-political character of the WTO is examined here. In the era of GATT, on essentially political matters the contracting parties follow the policy expressed in article 86 of the Havana Charter, namely, to avoid passing judgement in any way on such matters and to follow decisions of the UN on such questions. So that, theoretically, the GATT 1947 should avoid passing judgement on all political matters. And the GATT 1994, Article 21(c) prescribes that nothing in this Agreement shall be construed to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security. This article could be interpreted to mean that the WTO must obey the decision of the UN. But the WTO does not see it as a duty to obey the recommendation of the UN. If the UN should recommend some action under Chapter 7 of the UN Charter, the WTO could make some judgement as to whether it would accept this recommendation or not.
- 6) Lastly, economic sanctions of the UN and countermeasures of the WTO are compared. The standpoint of the “sanction” is essentially different from the “countermeasures”. The “sanction” is found in the legal system of “droit de hiérarchie et de subordination”, while the “counter measure” is found in the legal system of “droit d’ égalité et de coordination”: that is, the former is in the vertical legal system, while the latter is in the horizontal legal system. In some cases, the same single action by one state can be interpreted not only as a sanction but also as a countermeasure. And if the judgement of the WTO for the action is different from that of the UN, what should the state do. If the UN decides to take an action under Chapter 7 of the Charter, it will take priority. But if the UN recommends to take an action, the WTO can decide on its own individually based on the principles of the WTO trading system. “Non-discrimination” and “fairness” are the most fundamental principles of the WTO. The sanction of the UN is one of the blockade of free-trade, but the WTO is not the “free-trade” institution. The WTO considers that “fairness” is more important than “free-trade”. Thus, the WTO will pass its own judgements some “political matters” individually from the viewpoint of its fundamental principles.

Consequently, as soon as possible, it is expected to conclude a treaty for cooperation between the UN and the WTO. The treaty for cooperation will contribute to keep and stabilize legal orders of the International Law, the UN and the WTO.