

平成 22 年 4 月 21 日現在

研究種目：若手研究（スタートアップ）
 研究期間：2008～2009
 課題番号：20830038
 研究課題名（和文）軍備管理法に基づく国内実施義務の履行強化：国際監視制度を通じた国家の裁量権の制約
 研究課題名（英文）Strengthening obligation of national implementation under arms control law: restriction on state's discretion through international monitoring regime
 研究代表者
 阿部 達也（Abe Tatsuya）
 京都大学大学院・法学研究科・助教
 研究者番号：80511972

研究成果の概要（和文）：

軍備管理法に基づく国内実施義務は国際監視制度を通じてその履行の強化が図られている。国際監視制度を通じた義務の履行過程の内実とは二重の説明責任に基づく国家と国際監視機関との間の協働であり、国家の裁量権を狭めつつ国際監視機関が客観的かつ実効的に監視を行うという方法に依拠している。義務がより完全かつ実効的に履行されるためには、義務内容の明確化、監視活動の透明性向上、より効果的な支援の提供、国内実施過程への市民の関与などが課題となるであろう。

研究成果の概要（英文）：

The Obligation of national implementation under arms control law has been strengthened through international monitoring systems. The essence of implementation process of the obligation is collaboration between states and international monitoring organs, based on double accountability as well as relying on the methodology that narrows state's discretion and empowers international organs to fulfill objective and effective monitoring functions. Towards full and effective national implementation, it is important to improve determinacy of the obligation, to enhance transparency of monitoring activities, to provide effective assistance, and to encourage the public to be involved in the implementation process.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	500,000	150,000	650,000
2009年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,000,000	300,000	1,300,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・国際法学

キーワード：軍備管理法、国内実施、国際監視制度、国家の裁量権、不拡散、化学兵器

1. 研究開始当初の背景：「新たな脅威」をめぐる議論のはじまり

軍備管理法に関する研究といえば、従来は国家が保有する軍備の規制や削減に関する法的枠組みを取り上げるものが主であった。

しかし、1995年の東京地下鉄サリン事件によって大量破壊兵器テロが現実のものとなり、さらに2001年の米国同時多発テロおよび炭疽菌テロを契機として、非国家主体に対する大量破壊兵器の拡散が国際社会における「新たな脅威」と認識されるに至り、国内であると国外であることを問わず、軍備管理法の文脈の中でこの「新たな脅威」をめぐる議論が開始されるようになった。

2. 研究の目的

(1) 軍備管理の今日的な課題

① 今日の軍備管理分野では、とくに反テロリズムという文脈において兵器の不拡散が緊急の課題となっている。とくに原料物質が汎用性をもつような兵器の不拡散を実現するためには、自国の管轄下にある私人や法人の活動を規制しなければならない。

② とくに化学兵器の不拡散については、1993年に成立した化学兵器禁止条約と2004年に採択された安全保障理事会決議1540という2つの法的枠組みが国内実施または国内措置の義務を定めることによってこの問題に取り組んでいる。

③ これらの義務は文言上は国家に対してその履行についての大幅な裁量を与えるものである。ただし、国内実施義務は国家に対して国内における立法措置および行政措置を求める一方的な性格のものであって、その履行状況は国際社会にとって非可視的なものであることから、それぞれの法的枠組みは国内実施義務の実効性を確保するために国際監視機関を設置して履行の監視にあたらせている。

④ 注目すべき点は、国際監視機関による監視の実行を分析すると、国内実施義務の履行にあたり国家に広範に付与されていたはずの裁量権が、実際には、監視活動を通じて制約を受けている状況を観察できるということである。

(2) 国内実施義務の履行強化

① このような理解の下、本研究では、国際監視制度を通じた国家の裁量権の制約という問題を扱うことを契機として、より広く軍備管理法に基づく国内実施義務の履行強化について議論を行う。

② まず前提的な問題として、国家が国内実施義務を履行するにあたりどのような行動が求められているか、また、国際監視機関には監視のためにどのような権限が与えられているかを明らかにする。

③ 次に、国内実施義務の履行強化にあたり国家による義務の履行状況が国際監視機関によって具体的にどのような方法で監視さ

れているかを考察する。この考察の中で、国内実施義務の設定時にはその履行に対して国家に広い範囲で認められていた裁量権が、その後の国際監視機関の実行を通じて制約を受けているという状況が浮き彫りとなる。

④ 以上を踏まえて、国内実施義務の履行を強化する現実の取り組みにあたってどのような要素が必要であるかを提示することを試みる。

3. 研究の方法

(1) 3段階の考察

① 第1段階（準備期：平成20年度）

第1段階は準備期と位置づけて、考察のために必要となる文献および資料の特定と収集に努め、また国際機関の開催する会合に出席することを通じて国内法令整備状況に関して各国の担当者との間で意見交換を行い、情報を収集した。

② 第2段階（展開期：平成21年度前半）

第2段階は展開期として、引き続き文献および資料の収集を行う一方で、収集した文献および資料の評価と分析に取りかかった。

③ 第3段階（完結期：平成21年度後半）

第3段階は完結期として、国内実施義務の履行を強化する取り組みにあたってどのような条件が必要であるかを明らかにすることを試みた。

(2) 議論の方向および対象の修正

当初は国際監視制度を通じた国家の裁量権の制約に焦点を絞る予定であったが、研究を進めてゆくうちに国内実施義務の履行強化の問題そのものをより広い観点から議論する方が適当であるとの結論に至ったため、議論の方向を若干修正した。

また計画の段階では1972年生物兵器禁止条約も検討の対象とする予定であったが、同条約に基づく国内実施義務の履行プロセスが緩慢であるため、1993年化学兵器禁止条約と安全保障理事会決議1540に考察の焦点を絞って、とくに化学兵器の不拡散という課題を国内実施義務の強化の文脈で議論することとした。

4. 研究成果

研究の主な成果は以下の詳細な記述の通りである。

(1) はじめに

国際社会は化学兵器禁止条約に合意することによって1993年に化学兵器のない世界への歩みを踏み出すことになった。

化学兵器禁止条約は締約国に対して2つの主たる義務を課している。すなわち、軍縮と

不拡散である。軍縮の義務は理論上はすべての締約国に当てはまるが、現実にはごく少数の保有国に関係するにとどまるのに対して、不拡散の義務は理論上も実践上も文字通りすべての締約国に適用されるものである。化学テロの脅威が高まる中であって、この不拡散の義務は喫緊の課題の1つとして認識され、化学兵器禁止条約のみならず、国連の枠組み、とくに憲章第7章の下で採択された法的拘束力のある安全保障理事会決議 1540 によっても取り扱われるようになった。

形式的にみれば私人の行為は国家の行為ではなく、それゆえ国家は私人によって行われた行為の帰結について責任を持たない。しかし、化学兵器には汎用性があることから、私人がこれを容易に製造し使用することが可能である。このような背景から、国際社会は私人による一定の化学活動を規制しさらに禁止するような不拡散の義務に合意しこれを受け入れたのである。

本研究では不拡散に関する国際的な義務を国内において実施する義務（国内実施義務）の履行強化の問題について議論する。

(2) 静的分析：国内実施義務

①理論的アプローチ

「国内実施」とは国際規則をどのように国内法秩序に受容するかという古典的な問題である。一般国際法上、国内実施は十分に確立した国際義務だと考えられており、国家は伝統的国際法の下では自らが享受する独立主権の地位ゆえに当該義務についてはほぼ完全な裁量を有していたと理解されている。ところが、今日において国家の裁量は従来に比べて狭まっているような状況が見受けられる。現代国際法の下では多くの国際義務が制度的な文脈において検討されるようになっており、そして、国内実施義務もその例外ではない。

伝統的なアプローチによれば、国際義務を国内に受容すること（すなわち国内実施）それ自体が慣習法に基づく当然の義務であるとされ、ただしその具体的な受容の方法については国家の裁量に委ねていた。当該国内実施義務が履行されれば問題はないのであるが、これが履行されないような状況が生じた場合には、合意を基礎とする紛争解決手続に付されることになり、さらに、義務違反の帰結は国家責任法によって処理されることとなっていた。このようなアプローチは、国際義務が国家間の双務的な関係を規律することを主たる目的とするものであるからこそその限りで機能したのである。

もっとも、人権、環境、軍縮などの分野にみられるように、国家が国際社会の一般利益を実現することを目的とする非双務的な義務に合意するようになると、伝統的なアプローチには問題のあることが認識されるよう

になった。第1に、多数国間条約の中には国際義務の内容および性質ゆえに国内立法措置を必要とするものが現れるようになった。第2に、非双務的な義務はとくに自国領域または管轄下における特定の行動を求めるものが多く、そのような義務については履行状況を十分に把握することができなくなった。第3に、非双務的な義務の場合には伝統的な紛争解決手続が前提とする加害国対被害国という構図が成立せず、それゆえ紛争解決手続に依拠することが困難となった。最後に、非双務的な義務に違反がある場合にはこれを是正することが重要であるために、救済を中心とする国家責任法では必ずしも十分に対処できなくなった。

以上のような問題を踏まえて、国際社会は多数国間条約の目的を効果的に実現するために条約それ自体に制度的枠組みを設定するようになってきている（制度的アプローチ）。方法論は条約によって相違があるものの、概して次の3つの要素が共通している。すなわち、締約国に実体的な義務を課すこと、国際監視機関を設立すること、独自の手続的制度的メカニズムを導入することの3つである。

とくに国内実施義務を含む非双務的な義務については伝統的アプローチに代替する「遵守（不遵守）メカニズム」が設定されている。その方法論は次の通りである。まず、締約国が義務の履行状況を国際社会に対して可視化するための規定を設け、次に義務を履行していない締約国が特定されかつ他の締約国により申立てを受けるような手続を導入し、さらに、国際監視機関に対して不遵守を是正する権限を与える。

②制度的枠組み

化学兵器の不拡散について見れば、化学兵器禁止条約と国連安全保障理事会決議 1540 という2つの法的拘束力のある文書がある。

一方で、化学兵器禁止条約は国内実施に関する実体的な義務を明示的に定め（第7条1項）、「この条約の趣旨及び目的を達成し、この条約の規定（この条約の遵守についての国際的な検証に関する規定を含む。）の実施を確保し並びに締約国間の協議及び協力のための場を提供する」ために化学兵器禁止機関（OPCW）という国際機構を設立し、これに条約の履行を監視する任務を与えた（第8条1項）。義務の履行の問題は、OPCWの2つの機関、すなわち締約国会議と執行理事会によって扱われる。いずれの機関も条約の規定に基づいて義務の履行についての問題を検討し必要な措置をとる権限を有している（第8条19項・20項・31項・35項・36項および第12条1項）。

他方で、国連安全保障理事会決議 1540 は「決定する」という文言を用いてすべての国連加盟国に対して非国家主体に対する大量

破壊兵器の拡散を阻止するためのさまざまな国内措置をとるよう義務づけており（第1項・第2項・第3項）、安全保障理事会の下に補助機関を設置して（1540委員会）決議の履行の監視にあたらせている（第4項）。1540委員会に対しては「この決議を実施するために取ったかまたは取ろうとしている措置」に関する第一次国別報告書が加盟国から提出される。なお、国連加盟国による義務の不遵守があった場合に1540委員会がどのような権限を有するかについて決議1540は沈黙しており、何らの示唆も与えられないが、理論上は安全保障理事会自らが決議の不遵守の状況を是正させる権限を有するのであって、このことは「この目的のために必要となりうるさらなる決定をとる」意図を表明した決議1540第11項に含意されている。

(3) 動的分析：完全かつ実効的な国内実施へ
以上に行った静的分析を基礎として、国内実施義務の履行の問題は「制度的アプローチ」の下で実際にどのように取り組まれているのだろうか。

制度的アプローチが機能するためには、国家の説明責任と国際監視機関の説明責任という二重の説明責任が重要になると考える。
①二重の説明責任

一方で、国家は国際社会に対して自らが非双務的な義務を履行していることを証明するために自らが行ってきたことを明らかにするよう求められる。この意味において、国家の説明責任はいわゆる「透明性措置」だといえる。

まず第1段階として、各国の国内実施状況を国際監視機関に対して可視化する必要がある。制度的枠組みは透明性措置の根拠としてさまざまな方法をとることができる。たとえば、国際監視機関の側に情報受領の任務を与える方法もあれば、国家の側に情報提供の義務を課する方法もあり、両者を組み合わせることも可能である。

化学兵器禁止条約の場合は第7条5項において締約国に情報提供を義務付ける一方、第8条38項(d)においてOPCW技術事務局に対して締約国からの情報の受領に関する一般的な任務を与えている。情報提供に関する義務はOPCWの後からの実行によって強化および補完されている。すなわち、第1に技術事務局が3次にわたって締約国に対して国内実施の状況について照会する質問状を发出している。第2に2003年の第1回運用検討会議において合意された措置に基づき締約国は自らが取った立法措置のテキストを提供するよう求められている。第3に技術事務局は締約国会議からの指示を受けて国内実施義務の履行状況についてまとめたファイルをすべての締約国に対して提供しその内容を確認するよう求めている。

国連安全保障理事会決議1540の場合は加盟国に対して第一次国別報告書の提出を「求める(calls upon)」のみである。「求める(calls upon)」という用語は解釈上は法的拘束力のないものとして理解されている。第一次国別報告書に記載すべき事項について決議1540は何も手がかりを与えないが、1540委員会は「国別報告書の準備に関する指針」を採択し、その中で法的拘束力のある第1項から第3項を実施するための措置については報告を求めたのに対して、第6項から第10項の実施に関する情報については「適当な場合に」報告するよう要請するにとどめた。なお、第一次国別報告書を検討した結果、1540委員会は加盟国からさらなる情報を収集する必要があるとして、当該報告書を提出した加盟国に対して「決議1540を実施するための努力に関する追加的な情報または説明」を提供するよう求めた。

次に第2段階として、国内実施義務の履行が十分でない国家については国際監視機関に対して状況を改善するためのさらなる措置を明らかにする必要がある。義務の不遵守を是正するための措置は制度的枠組みにおいて関連する手続に従って事後的かつケースバイケースで行われることが一般である。

化学兵器禁止条約の場合、多数の締約国による国内実施義務の不遵守の状況を是正するために2003年の第8回締約国会議においてアクションプランが採択された。当該アクションプランは、支援を希望する締約国に対して必要な支援の形態を技術事務局に通報するよう求め、また国内実施義務の完全な履行のためにさらなる取り組みを行う必要のある締約国に対しては措置の実施および目標期限について技術事務局との間で定期的なやり取りを維持するよう求めている。

国連安全保障理事会決議1540の場合には安全保障理事会において合意された後の2つの決議において状況の改善を求める措置が盛り込まれた。すなわち、2006年の決議1673は加盟国と1540委員会との間の対話の中で「国家にとって必要な将来の行動」について言及し、2008年の決議1810は「すべての国家に対して決議1540の主要な規定を実施するための優先課題および計画を盛り込んだアクションプランを自発的に作成すること」を懲罰し、「支援を要請する国はこれを1540委員会に通報する」よう求めたのである。

以上是国家の側の説明責任であるが、他方で、国際監視機関の側にも説明責任が求められている。国際監視機関は国内実施に関して国家とは全く異なる役割を果たすことから、その説明責任の内容も大きく異なっている。

まず第1に、国際監視機関はその独立・公平・中立な立場に鑑みて自らの監視活動を客観的に行う必要がある。国際監視機関には監

視のための法的根拠が与えられているが、具体的な監視の方法は後からの実行に委ねられることが通常である。

化学兵器禁止条約についていえば、条約の実施に関して締約国に「技術的な評価」を与えるのは技術事務局である(第8条38項(e))。技術事務局による国内実施義務の履行状況の評価は、締約国から第7条5項の規定に基づいて通報された国内立法措置と技術事務局から発出された詳細な質問票に対する回答に基づいて行われている。技術事務局が作成する報告書には当該質問票にほぼ一致する9項目について履行済み(yes)か未履行(no)かの評価が記載されている。この項目それぞれが義務の履行を評価する客観的な基準となっているのである。技術事務局は報告書の記載が現実を反映していない場合にはその旨を通報するよう求めていること、報告書の内容は毎年更新されることなどに鑑みると、このような評価方法および評価の結果は締約国によって明示的または黙示的に承認されているとよい。そして、ここにおいて、義務の規定ぶりから認められていた締約国の裁量権は実質的に制約を受けることになるのであり、さらにその制約は締約国と国際監視機関との間の対話を通じて締約国の側に受け入れられるという様相が明らかとなるのである。

国連安全保障理事会決議 1540 に関しては 1540 委員会によって国別報告書を評価するために開発された対照表(matrix)が重要な役割を果たしている。この対照表は、本文第2項および第3項に基づく義務の内容を詳細に列挙した上でそれぞれにつき国内法令および執行措置が担保されているか否かについて記載する項目を設けたものである。1540 委員会は公式には当該対照表を義務の履行状況の評価するための手段とはみなさないと述べているものの、対照表に基づく分析からは国内実施過程の様相を十分に把握することが可能であり、事実上加盟国の裁量権を狭める方向で機能していると評価することができるのではないかと。

第2に重要なことは、監視活動の結果として履行状況の十分でないことが判明した国家に対して効果的な支援を提供することである。今日の制度的枠組みは支援の提供を一次規則のレベルで組み込んでいることに特徴があり、そのための任務が国際監視機関に対して与えられていることが多い。

化学兵器禁止条約の場合は支援を提供することおよび支援提供の調整を行うことの任務が技術事務局に与えられている。先に見たアクションプランにおいても技術事務局の役割が強調されており、実際に技術事務局はさまざまなツールを用いて要請に基づいて締約国に支援を提供している。なお、支援

を提供する主体は技術事務局に限られず、その用意のある締約国にも求められているのであって、実際に他の締約国が支援に関わるという例も数多く見られている。

国連安全保障理事会決議 1540 の場合には監視機関たる 1540 委員会に与えられた支援に関する任務は限定的である。すなわち、同委員会は当初から「すべての国家との間の公式および非公式な接触および対話を通じて支援の問題に関する情報を交換する場所として」活動してきた。決議 1540 の第7項に示されるように、支援の提供はむしろ他の加盟国に期待されているのである。

②成果と課題

概して、これまで議論してきた二重の説明責任は機能しており、肯定的な成果を見出すことが可能である。

まず、情報を提供した国の数が着実に増加している。化学兵器禁止条約の場合は 2003 年のアクションプランの採択以降 2009 年夏までに新たに 34 締約国が国内法令を通報し、国連安全保障理事会決議 1540 の場合には 2008 年 11 月までに 159 か国が第一次国別報告書を提出し、さらに 103 か国が追加情報を提供した。

次に、国内実施状況には質的な改善が見られている。化学兵器禁止条約の場合は「主要な分野(key areas)」を網羅する国内法令を整備した締約国が 2003 年から 2009 年の間に 51 か国から 86 か国に増加している。国連安全保障理事会決議 1540 の場合には自国の国内措置について報告した加盟国の数が 2006 年から 2008 年の間におよそ倍増している。

また、支援活動が積極的に行われている。支援を必要とする国からは多数の要請が寄せられ、これに対して支援を提供する側の国際機関および国が当該要請に合わせてさまざまな形態の支援を提供している。とくに化学兵器禁止条約の場合には化学兵器禁止機関の事務局が技術支援訪問を行っており、その有用性が高く評価されている。

以上のような成果が見られるものの、他方でさらなる改善が必要であることもまた明らかである。履行の問題が量的な改善から質的な強化に重点を移しつつあることを想起しつつ、今後の課題を指摘しておく。

まず何よりも情報未提出国に対して早期の情報提供を促すことが重要である。情報提供は国内実施義務の履行過程の第1歩であることから、これらの諸国には粘り強く働きかけを行ってゆく必要がある。

次に、義務の内容の明確性を向上させるべきである。義務の中には、文言が曖昧であるゆえに解釈の問題を招く可能性のあるものが含まれている。実行の検討から、義務の内容や範囲は国際監視機関の監視活動を通じて明確化されその結果として国家の裁量も

狭まっていることが確認された。もっとも、このような対応は実践的なレベルでのものにとどまるところ、この問題には解釈指針に合意するなど規範的なレベルで取り組むことが重要と考える。

さらに、監視プロセスの透明性をより高めるべきである。国際監視機関を通じて国内実施義務の履行状況が公にされているが、その内容は概して一般的なものとどまり、必ずしも具体的な状況が明らかになっているわけではない。国内実施義務の履行が継続的な過程であることに鑑みれば、制度的枠組みを通じて未履行国が直面している問題を特定し、是正のための具体的な措置を取ることが必要である。そのためにも、関連する情報はできる限り公開されるべきである。

そして、支援はより効果的に行われるべきである。化学兵器禁止条約の実行から技術事務国による技術支援訪問が有用でありかつ機能していることが示された。国連安全保障理事会決議 1540 についていえば、1540 委員会による技術支援訪問は実現していないものの、その必要性についての認識が高まりつつある。なお、化学兵器の不拡散という課題について2つの法的枠組みの範囲は重複するところもあるため、何らかの形で統合または調整がなされるべきと考える。

最後に、国内実施過程に市民を関与させるべきである。国内実施の文脈において国内法令によって現実にはその活動を規制されまたは禁止される対象が私人たる一般市民であることを忘れてはならない。であるならば、最も重要なステークホルダーである市民も国内実施過程に参加させるべきではないか。国内法令は本質的に公知性を有していることに鑑みれば、市民が当該過程から排除されることを積極的に正当化する理由は見当たらないといえるだろう。

(4) おわりに

上述の静的分析および動的分析の結果として、化学兵器禁止条約と安保理決議 1540 は制度的アプローチに依拠しかつ制度的枠組みを十分に生かして国内実施義務の履行状況を着実に進展させてきたことが明らかとなった。国内実施は国家と国際監視機関との間の協働であり、双方向の制度化されたプロセスとして理解することが適当であろう。

前述のとおり、国内実施の履行状況を監視する方法論ははじめから確立していたわけではなかった。むしろそれは監視過程を通じて発展してきたものなのである。国家と国際監視機関との間の対話が継続され、化学兵器の不拡散という共通の価値を実現するために国内実施義務の履行状況の評価に係るものを含む重要な指針が政策決定機関によって決定され（言い換えれば、加盟国によって合意され）てきた。この文脈において何より

も重要な要素となっているのが、化学兵器禁止条約と安保理決議 1540 の実行から実証されるように、二重の説明責任、すなわち、国家の説明責任と国際監視機関の説明責任なのである。

以上に得られた成果から示唆されることは、一つには本稿において展開された議論の応用可能性であり、いま一つには国際法の新たな発展への展望である。

本稿では議論の対象が国内実施の問題に限定されかつ化学兵器の問題に焦点が絞られた。しかし、本稿において展開された議論は、大量破壊兵器の他のカテゴリーについてはもちろんのこと、地球環境保護や国際テロリズムの防止処罰などのような国際法の他の分野についても一定の示唆を与えるであろう。これらの問題を扱う多数国間条約は条約の枠内での実行に基づいてまたはとくに国連などの既存の多数国間枠組みのイニシアチブを通じて、これまでになく制度化されるに至っているからである。

かつて、40 年以上前にフリードマンは国家間の「協力の国際法」という概念を用いて国際法の性格を示そうとした。今日において「協力の国際法」は国家と国際機関との間の「協働の国際法」としてさらなる発展を遂げていると見るべきであろう。そして、出現しつつあるこの概念は、市民がこの協働プロセスに積極的に参加することによってさらに強化されることになるであろう。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 1 件）

① Tatsuya ABE, “Non-Proliferation of Chemical Weapons: Strengthening National Implementation”, 青山国際政経論集、査読なし、第 82 号、2010（掲載予定）

6. 研究組織

(1) 研究代表者

阿部 達也 (ABE Tatsuya)
京都大学大学院・法学研究科・助教
研究者番号：80511972

(2) 研究分担者

該当者なし

(3) 連携研究者

該当者なし