

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 3 日現在

機関番号：12613
 研究種目：基盤研究(C) (一般)
 研究期間：2013～2015
 課題番号：25380060
 研究課題名(和文) 国際公益概念と国際組織：公権力行使を規制する手続的および実体的な原則の明確化

 研究課題名(英文) International Organizations as Public Authorities: Principles for Their
 Accountability

 研究代表者
 佐藤 哲夫 (SATO, Tetsuo)

 一橋大学・大学院法学研究科・教授

 研究者番号：10170763

 交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、国際社会の変容、特に冷戦解消後における人権や民主主義の普遍化に伴う、国際社会の共同体化を踏まえて、国際社会の公権力の形成と規制という視点から、従来の国際的な法制度や組織を見直すことを試みた。

具体的には、近年注目されつつある国際社会における公的利益、公的権力など、「公」の概念に着目し、国際社会における「公」の概念の予備的基礎的な分析・考察を行うとともに、国際組織による公的利益を保護促進する活動を対象として、特に権力行使、公的権力としての規制のあり方という視点から検討を行い、手続的および実体的な原則の明確化に向けた動きを分析した。

研究成果の概要(英文)：The present research aims at re-examining universal international organizations and their activities from the viewpoint of formation and regulation of public authority in international society.

With the background of international society changing into international community as exemplified by such movements as mainstreaming human rights and universalization of democracy, universal international organizations such as the United Nations and other similar organizations have increasingly been considered to be public authorities exercising public powers and developing public interests in various fields.

As these organizations frequently operate in the same manner as domestic governing bodies in terms of their influence on private persons and companies, they are increasingly demanded to satisfy the same requirements for legitimacy, such as human rights law, transparency and accountability that the latter are subject to.

研究分野：社会科学(法学・国際法学)

キーワード：国際公益 国際組織 公権力 国際連合 安全保障理事会 国際法 法の支配 暫定行政機構

1. 研究開始当初の背景

グローバル化の下で「地球規模の諸問題」に取り組む主体として、国連システムを中心とする普遍的国際組織が重要な役割を担うが、近年、国際組織およびその決定の正当性の問題は大きな課題となっている。

他方で、国際法により、国際社会の様々な公的利益がそれぞれの分野において制度化されてきた結果、数多くの多数国間条約制度が並存しており、国際社会に存在するのは統合された一つの公的秩序ではなく、複数の公的制度である。

この様な中で、国際社会における公的利益、公的権力など、「公」の概念に着目して、グローバル・ガバナンスの担い手である普遍的国際組織を、公的利益との関連で位置づけると共に、公的権力としての規制のあり方の研究が進んでいる。

2. 研究の目的

本研究は、国際社会の変容、特に冷戦解消後における人権や民主主義の普遍化に伴う、国際社会の共同体化を踏まえて、国際社会の公権力の形成と規制という視点から、従来の国際的な法制度や組織を見直すことを試みた。

具体的には、近年注目されつつある国際社会における公的利益、公的権力など、「公」の概念に着目し、第1に、国際社会において「公」の概念が形成される背景、その要件、基準、意義などについての予備的基礎的な分析・考察を行うとともに、第2に、国際組織による公的利益を保護促進する活動を対象として、特に権力行使、公的権力としての規制のあり方という視点から検討を行い、手続的および実体的な原則の明確化に向けた動きを分析した。

3. 研究の方法

(1) 国際社会において「公」の概念が形成される背景、その要件、基準、意義などについての予備的基礎的な分析・考察では、「公」と「私」との区別をめぐる国内法の経験に学ぶほか、国際関係における公共政策学の知見、さらには地球環境保護を中心とする国際環境法学などからも得るところが大きい。

「公」の概念については、様々な主体間の利害対立を前提として、必ずしも一義的に決まるわけではないという側面が強く、しばしば権力者によりイデオロギー的に使用されることもある。そのような錯綜した危険な要素・側面にも十分に注意を払うことが必要である。

(2) 国際組織による権力行使、公的権力としての規制のあり方という視点からの検討では、具体的な素材としては、検討を進めてきた、平和(維持)活動の領域における人道法規範の適用可能性、安保理の制裁と人権規範の適用可能性、安保理決議に基づく暫定行政

活動と人道法規範・人権規範等の適用可能性、開発援助の領域における世界銀行・IMF への人権規範の適用可能性などの個別事項を対象としながらも、公権力としてのあり方という視点から、グローバル・ガバナンスの担い手である普遍的国際組織による権力行使を規制する手続的および実体的な原則の明確化に向けた動きを分析した。

4. 研究成果

(1) 「私」と区別・対比される「公」の概念という視点に立つことの意義や効果・機能については、次のような点を指摘することができよう。

第1に、「公」の概念が有する正当性である。特定の利益や組織を「公」の利益や組織として位置づけることは、国々の個別的私的な利益や組織と対比して、当該の利益や組織が国際社会全体の利益や組織としての性格や正当性を有することを象徴的に示すことになる。多数国間条約に基づく国際組織についても、その加盟諸国のみならず、国際社会全体の組織としての位置づけの正当性を象徴的に示すことになる。

第2に、その帰結・効果として、国際社会全体の利益・組織としての位置づけや機能・権能の正当化である。例えば、国連などの普遍的国際組織の法人格が非加盟国に対しても対抗しうる客観性を有すると主張を基礎づけることにつながる。個人を処罰する国際的刑事裁判所である旧ユーゴスラヴィアやルワンダを対象とする憲章第7章に基づいて設立された裁判所についても、ローマ条約に基づく国際刑事裁判所についても、訴追対象者の範囲の拡大 という点を含めて同様に考えられる。

第3に、「公」の概念に基づく批判的機能である。「公」の概念や視点は、往々にして社会の一部構成員の利益・組織を「公」の名の下に正当化するというイデオロギーとして機能することがあることを踏まえて、現実の組織の機能や運営が「公」の名に値しないという観点からの批判を基礎づけることにもなり得る。

第4に、このような批判的機能の延長上には、現実の組織の機能や運営に対する、「公」の概念の観点からの改善の提案や要求を基礎づけるという機能を発揮することになる。

(2) 国際組織は国際法の主体であり、原則としてすべての国際法主体を拘束する一般国際法である慣習国際法の規律を受けるものであり、国際組織の活動にも慣習国際法となっている限りで人権規範が適用されるのだという意識自体は高まってきている。人権遵守義務の点では、世界人権宣言の多くの内容は慣習法化しているとの主張もなされるが、国際人権規約などの主要な人権条約が有する広範かつ明確な内容の人権規範の直接的な拘束性が確保できないことは重大である。

こうして、人権規範を含む適用法の国際組織に対する拘束力の根拠を、慣習国際法以外にも拡大する考え方が提起されてきた。この点で注目されるのは、人権条約の当事国・当事者ではなくて、人権が帰属する人々に着目する考え方である。自由権規約委員会は、「自由権規約の義務の継続性に関する一般的意見 26」において、同規約からの脱退が認められない理由として、否定的な起草者意思と脱退を認める条約に典型的な一時的性格を欠くという性質とに加えて、次のような指摘をしている。

「規約中に規定された権利は、当事国の領域に居住する人々に帰属する。……規約に基づく権利の保護が一旦人々に付与されれば、…当事国政府の変更や規約の保証する権利を奪うことを企図した当事国のいかなる事後的行為にもかかわらず、当該保護は領域とともに移転し、人々に帰属し続ける。」

ここには、自由権規約の当事国であるかどうかにかかわらず、自由権規約の保証する権利を享受する人々に対して統治機能行使する主体は、当該権利を遵守することを義務づけられるとする仕組みを基礎付ける原理が見いだされる。

(3) 冷戦解消後における安保理の多様な領域と機能に踏み込む活動は、グローバル化の進展を背景として、国際組織の近年の活動が単に望ましい目的に向けたものとして実効性の促進に値する対象としてのみ扱われるのではなくて、一定の影響力を国内の私人や企業にも及ぼすとともに関係規範に違反することも起こりうるために、適切な規制の対象としても扱われる必要があることを象徴的に示している。

こうして、国際組織、特に国連などの普遍的国際組織については、これらの組織が公的な権力を行使する限りで、それらの行為は一定のコントロールに服すべきであるとの主張が説得的になされるようになってきている。国連の活動が拡大して、詳細な制裁レジームや多機能の平和維持活動や特定領域の暫定行政活動など、個人に直接の影響を及ぼす活動に踏み込むのであれば、そのような活動を規律する手続的および実体的な原則と規則およびそれらの実施の仕組みの必要性が一層認識されるようになってきている。近年の動きを挙げるならば、次のようになる。

第1は、国際的（グローバル）立憲主義の観点からの検討である。経済、環境、人権などの多くの領域における多数国間条約レジームが併存し、相互に抵触する懸念が認識されるとともに、国際法秩序の「断片化」が問題とされ、その克服に向けたアプローチとして、国際法秩序の立憲化が議論されるようになってきたと考えられる。そこでは国内憲法秩序を踏まえて、憲法秩序は、一方で公的権力を組織するとともに、他方で統治機構が服

すべき適切な手続を示して公的権力の乱用を抑制することをその任務とする、という前提から出発することが多い。

その結果、国際組織のみならず多くの条約レジーム上の機関についても、国内社会において国家機関が行使している（公的）権限に影響を与える任務や権限を行使する限りで、政治的アカウンタビリティ、法の支配および人権の保護などの対応する憲法上の保証に服すべきである、と主張される。特に法の支配の内容としては、権力の恣意的な行使を回避して法による統治をめざすという観点から、権力分立、手続的諸原則、司法審査が指摘される。

第2は、グローバル行政法の観点からの検討である。グローバル行政法という新規のアプローチは、グローバル・ガバナンスの多くは行政と理解しうることに、そのような行政はしばしば行政法的な性格を持つ原理により組織され形作られていること、という二つの点から出発する。

その結果、グローバル行政法は、グローバル行政主体が、透明性・参加・理由づけられた決定・合法性などの適切な審査を提供することで、当該主体のアカウンタビリティを促進する、あるいはそれに影響を与える仕組み・原則・実行、およびそれらを支える社会的理解から構成される。

そして、アカウンタビリティ確保のための既存の制度的仕組みをいくつかの類型に分けて提示した上で、現在形成されつつあるグローバル行政法の原則として、次のものを指摘する。すなわち、手続的な参加および透明性、理由づけられた決定、審査（決定の合法性についての裁判所や組織の内部機関による審査）、実体的基準（比例性、目的手段合理性、不必要に制限的な手段の回避、正当な期待）である。

第3は、国際組織の内部的な立憲化の観点からの公法アプローチと呼ばれる検討である。「国際公権力の行使」という概念に焦点を置くこのアプローチにおいては、国際組織の如何なる統治活動も、それが行政的であろうと政府間的であろうと、もしそれが、個人、私的団体、企業、国家、あるいはその他の公的組織を規定するならば、国際公権力の行使と見なされるべきである、とする。

そのような観点から、権力の合法的行使と違法な行使とを区別するための適用法を如何に同定するか、そして正当性の懸念に照らして適用法を如何に発展させるか、に示される、公権力行使についての法的な理解とその法的枠組みの発展が、この公法アプローチの焦点とされる。

第4は、国際法協会が2004年に採択した「国際組織のアカウンタビリティ」と題する報告書である。実際の実務的観点から作成された当該報告書は、コメントリーを伴う「推奨される規則と慣行」をまとめている。次のような政治的行政的な諸原則が列挙さ

れている。

- ・「グッド・ガバナンス」
- ・「信義誠実」
- ・「合憲性および機構上のバランス」
- ・「監督および統制」
- ・「決定または特定の行動に関する理由の開示」
- ・「手続上の正規性」
- ・「客観性および公平性」
- ・「相当の注意」

(4) 以上のように、国際的（グローバル）立憲主義、グローバル行政法、国際公権力への公法アプローチ、国際組織のアカウントビリティなどの近年の動きは、国際組織の活動が適切な規制の対象としても扱われる必要があることを象徴的に示すとともに、活動を規律する手続的および実体的な原則と規則およびそれらの実施の仕組みを模索するものである。またこれらの動きは、基本的に類似の方向性を持ち、具体的な内容の点でも重なる点が多い。その意味で、それらの実現・実施が問題となる。

確かに、「公」の概念は常に一義的に定まるものではなく、多かれ少なかれ私的な利益が入り込み、一部の私的利益を「公」の名の下に正当化するというイデオロギーとして機能する側面があることも事実である。しかし、「公」の概念の使用の当否は、「国際公益の事実性」と「国際公益のイデオロギー性」のバランスに基づいて判断する必要がある。

安保理などの活動が私人や私的団体に対して直接に「統治的な」活動を行う限りで、適正手続きに対する権利や公正な裁判に対する権利などの人権規範が適用されるという期待・傾向が形成されつつある。また、国連などの普遍的国際組織が公的な権力を行使する限りで、それらの行為は一定のコントロールに服すべきであると主張され、その活動を規律する手続的および実体的な原則と規則およびそれらの実施の仕組みの必要性が一層認識されるようになってきている。このように、「公」の概念の使用の有益性は、今や真剣な検討対象となっていていと考えられる。

5．主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計3件)

佐藤哲夫、国際連合の70年と国際法秩序
国際社会と国際連合における法の支配の発展、査読無し、日本国際連合学会編、
国連：戦後70年の歩み、課題、展望（国連研究第17号）（図書所収論文）、国際書院、
2016、45 - 76

佐藤哲夫、捕鯨事件にみる国際組織の創造的展開「加盟国の誠実協力義務」の立証責任転換機能に注目して、査読無し、柳井俊二・村瀬信也編、国際法の実践 小松一郎大使追悼（図書所収論文）、信山社、2015、

149-180

〔図書〕(計1件)

佐藤哲夫、国連安全保障理事会と憲章第7章 集団安全保障制度の創造的展開とその課題、有斐閣、2015年、396

6．研究組織

(1) 研究代表者

佐藤 哲夫 (SATO, Tetsuo)

一橋大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：10170763