

国際法の制度化

講演者：横 田 洋 三

(法務省特別顧問・公益財団法人権教育啓発推進センター理事長)

報告者：吉 村 祥 子

(関西学院大学国際学部教授)

1. 国際法の制度化の意味

近代国際法の基礎をつくった国際条約は、ヨーロッパで戦われた30年戦争の後結ばれた1648年のウエストファリア条約だといわれます。16～17世紀のヨーロッパでは、絶対王政の国が多く登場していましたが、この講和条約で、専制君主や封建領主たちがお互いに領土を侵さないようにして、戦争がもう起こらないようにしよう、他国の内政には干渉しないようにしようということを決めたのです。国際法の研究者はよく、これを主権国家間の水平的関係といいますが、これはピラミッド的な上下関係の中でつくられる国内法と比較した場合の、国際法の性質をよく言い表わしています。これに対して、国内法の研究者の中には、違反者への罰則もなく、強制的に規則に従わせることができないものは法ではないと、国際法の法的性質を否定する議論もありました。また、仮に国際法を法と認めたとしても、それは国内法とは全く関係がないという二元論の考え方もありました。

ところが、19世紀半ばに「国際社会の組織化」が起こり状況が大きく変わります。すなわち、国だけでなく、企業や個人、さまざまな団体がアクターとして国際社会に登場してきたのです。それは、交通手段や生産手段の発達によって、人や物やお金、情報が国境を越えて移動するようになってきたことと深く関わっています。そのような国境を越えた活動が活発化した結果、各国家が国内法によって人の活動を規制するだけでは、事態に対応できなくなりました。例えば、当時は各国で度量衡（長さや重さの単位）が異なっていますが、絹織物やお茶などの輸出入のために、その相互換算をする必要が生じました。また、鉄道の発達によって、ヨーロッパでは線路のゲージが違う他国へ相互乗り入れをするための調整も必要になってきました。それまで、国境を越える場合は、各国の終着駅で人も荷物も全ていったん降ろして、行き先となる国の列車に乗り換えていたのです。他にも郵便制度、電気通信、衛生管理、病害虫の管理など、話し合うべき問題が多くあり、こうした問題を解決するために設立されたのが国際行政連合です。しかし、主権国家の主張が強かったので、国家の上に管理機構をつくるまでには至らず、各国の政策を調整するレベルに留まっていました。

このような「国際社会の組織化」の動きは、その後20世紀に入って第一次世界大戦後のベルサイユ条約に基づく国際連盟と国際労働機関（ILO）の誕生によって本格化し、第二次世界大戦後の国際連合の設立および関連する専門的あるいは地域的な国際機構の設立によって加速化され定着したわけです。

2. 国際法の定立・執行・適用の制度化

国際社会の組織化は「国際法の制度化」を促進しました。それは、国際法の立法（定立）、行政（執行）、司法（適用）の全ての面において明白な形で表れています。例えば、国際法の執行を例にとると、実は主権国家が並存する伝統的国際社会でも二国間や多国間条約を結ぶ場合、制裁を伴うことはありました。しかし、それは違反した方に被害国が自力で罰則を加える（自力救済）というものだったため、

力の強い国が違反した場合に、力の弱い国が罰則を加えるということは困難ですから、アンバランス（非対称性）が生じていました。大国も面倒なことに巻き込まれないように、できるだけ合意した約束は守ろうとしたとは思いますが、絶対に譲れないと大国が言い出したときには、大国に対して上から法を強制する権力は国際社会にはなく、19世紀から20世紀の初めには法を適用する裁判もほとんど存在しなかったのです。

しかし20世紀の半ばになり、国際機構の数が増えて影響力を発揮するようになってくると、国際法が国際機構の場で作られ、国際機構を通して執行され、裁判制度も充実するようになってきます。例えば国連の安全保障理事会は、国連憲章に違反して武力行使を行った国に対して経済制裁や武力制裁ができる。また、世界銀行や国連開発計画（UNDP）が行う開発援助は、違反者を罰するという形ではなく、開発資金を必要とする国に対して、援助するというもので、これも国際法の執行の一つの形態です。

3. 国際法の定立の制度化

私はILOの専門家委員会に12年間、委員として関わりました。ILOは1919年に設立されて、2019年には100周年を迎えますが、このILOにより制度的に国際法がつくられ始めたのです。すなわち、ILOは労働者の権利や生活を守るための国際労働条約を総会で採択して、各国に批准を要請する活動をしています。これまで、最低賃金、最長労働時間、児童労働の禁止、強制労働の禁止、職場における男女の差別の禁止（100号条約）、労働者の権利（団結権・団体交渉権など）に関する条約（87号条約・98号条約）などを制定し、今、189号条約までできています。私が委員として関わったのは、船員の安全と健康に関する50近い条約や、団結権に関する87号条約などです。

その他、国連もたくさんの条約をつくっています。よく知られているのは、人権関係の条約です。主要な人権条約だけでも、集団殺害禁止条約、人種差別撤廃条約、自由権規約、社会権規約、女性差別撤廃条約、子供の権利条約、障がい者の権利条約、北朝鮮による拉致問題も含まれる強制失踪防止に関する条約などがあります。難民保護の条約も国連の下でできています。これらの条約は百数十カ国が批准しているので、大きな影響力を持っています。

今、アメリカの大統領選や日本の国会で環太平洋パートナーシップ協定（TPP）の行方が問題になっていますが、多国間で話し合ったことでさえ行き詰まってしまうのは、国際機構を通していないことが大きな理由の一つと考えられます。同じ貿易関係でも、世界貿易機関（WTO）はGATTを前身として、百数十カ国が集まってできたものです。また、最近、気候変動に関するパリ協定が締結されましたが、これは国連が便宜を提供して、パリで会議を開いて結ばれたもので、間もなく発効します。ですから、諸国の利害が対立しても、国連などの国際機構が間に入ることによって、非協力的な国も批准せざるを得なくなってくるという状況が生まれているわけです。

他にも民間航空に関して、モンテリオールに本部がある国際民間航空機関（ICAO）がいろいろな国際基準を定めています。これにより、管制塔からの指示は英語で、距離はマイルでということが決まっています。また、ユネスコの世界遺産も、ユネスコ場で審査して、世界遺産として認めるか認めないかを決めています。また、エイズやエボラ出血熱、最近ブラジルで蔓延しているジカ熱について、安全基準を決めているのは世界保健機関（WHO）です。このようなことは、国際機構が存在しているからできることで、私はこれを国際立法の制度化と呼んでいます。

4. 国際法の適用の制度化－国際裁判所の設置と機能

国家間で最初に裁判について定めたのは、1794年のアメリカとイギリスの間のジェイ条約ですが、その後、1899年と1907年の条約で、オランダのハーグに常設仲裁裁判所が置かれることになりました

た。国連の下に設立された国際司法裁判所（ICJ）もハーグにあるので、こちらは影が薄かったのですが、中国が南シナ海の浅瀬を埋め立てて軍事拠点化していることをフィリピンがこの常設仲裁裁判所に提訴したことから、一躍脚光を浴びることになりました。国連の下でつくられた国連海洋法条約では、海洋法上の紛争解決のために幾つかの道が用意されているのですが、その一つが常設仲裁裁判所を利用することだったのです。ちなみに、これはフィリピンが勝訴し、中国が九段線と呼んで南シナ海を囲むように一方的に決めた管轄範囲は国際法上認められないという判決が出ています。中国は無視の姿勢を取っていますが、日本やアメリカ、ヨーロッパ諸国は中国に対して判決を尊重し法の支配に従うべきだと言っています。

この仲裁裁判所ができた当時は、国際連盟や ILO などの国際機構はできていませんでした。そのため、この仲裁裁判所の位置付けも曖昧だったのですが、1919年に初めて本格的な国際裁判所ができました。それが、今の国際司法裁判所（ICJ）の前身である常設国際司法裁判所（PCIJ）です。また、国際機構が設立されたことによって、そこに事務局が置かれ、職員がたくさん雇われるようになります。しかし、その雇用契約において紛争が生じたとしても、労働委員会や国内裁判に訴えたりはできません。また国際司法裁判所も国の訴えだけを受け付けて、個人の訴えは受け付けてくれません。そこで、国際機構との雇用をめぐる法的な紛争の解決の場として、新しく国連に行政裁判所がつけられました。しかし、実は ILO にはそれよりもっと以前から ILO 行政裁判所があり、ILO と職員との雇用関係の紛争はそこで解決することになっています。また、ILO 行政裁判所はそれだけではなく、第二次世界大戦後つくり、ジュネーブなどヨーロッパに本部がある国際機構（ユネスコや WHO、FAO など）の職員との間の紛争解決の場としても使われています。

5. 国際法の執行の制度化—国際法の国際的執行と国内的執行

現在の国連の安全保障理事会は、侵略国に対する経済制裁のほか、場合によっては軍事制裁を行うことになっています。実際、朝鮮動乱のときには、五大国のうちソ連が欠席中に決議を通すという少し変則的な形ではありましたが、形の上では安保理決議に基づいて北朝鮮に対して国連制裁軍を派遣しています。経済制裁の方は、アパルトヘイトを実施していた南アフリカや南ローデシア（現在のジンバブエ）に対して実施した結果、白人少数政権が倒れています。

その他にも、世界銀行や UNDP などは開発プロジェクトに対して資金を提供したり、技術協力をしたりする活動を行っています。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連児童基金（UNICEF）、世界食糧計画（WFP）なども、それぞれ人道支援を行っている国際的機関です。

人権条約や ILO 条約など、人々の生活や権利に直接関わる国際法のルールについては、国連や ILO が直接実施するのではなく、締約国が国内法に反映して実施します。そこで、ILO は専門家委員会という監視機関を通して国際労働基準の履行を確保しているのです。これは 20 人の専門家による委員会、私はそこに 12 年間、委員として参加していました。

このように国際法の執行も国際機構の発達によって制度化が進んでいるのです。

6. 「国際法の制度化」が国際法の基礎理論に及ぼす影響

国際法の法的性質に関しては、国内法学者は、上下関係を前提とするの強制力を持たないから法ではないと言う人が多いのですが、国際法学者は、相互のチェック&バランスが機能しているので一定の強制力はあると言っていると申し上げました。しかし、国際機構が出現し発達したことによって、国際法の立法、司法、行政はある程度制度化され、現在は、統一政府による国内的な在り方と、主権国家が並存する分権的な在り方との中間辺りで機能していると言えます。

国際法と国内法の関係についても、かつては国際法と国内法は関係がないという二元論が有力でした

が、国内法が国際法をきちんと受け止めて実施しているかどうかを監視するメカニズムができてきました。ILO の専門家委員会だけでなく、実はそれぞれの人権条約に専門家委員会ができていて、この委員会が批准国にその条約の遵守状況を報告させ、国内・国際の人権 NGO に政府の報告書とは別に報告書を出させて、違反状態があるときには、それを指摘して改善の勧告を出しているのです。直近では、今年（2016 年）2 月、日本において 4 年半に 1 回の女子差別撤廃条約の審査が行われた結果、夫婦別姓を認め、男女の婚姻年齢の差をなくす民法改正をするように勧告されています。

それから、先ほど申し上げた WHO の衛生基準や ICAO の航空安全基準は国際条約ではなく、それぞれの機構が独自に定めた行動基準であり、これが国際法とどう関わっているかについては、まだきちんとした検討や分析が行われていません。一部の国際法研究者は、これらの国際基準を国際法の派生法と性格づけていますが、そうすると国際法の法源論を修正する必要があります。私自身は、こうしたものは国際機構法という形で、国際法と関係はあるけれども別の法体系として整理した方がいいと、この十数年主張してきているところですが、今後の課題です。

このように、国際社会の組織化によって、国際法の制度化が立法・司法・行政の全ての面で進んでいます。このことは、国際法の法源や国際法と国内法の関係、国際法の法的性質といった一般理論に対しても影響を与えつつあるのです。

7. 質疑応答

(Q1) 国際法によって日本の法律や慣習が変わったという身近な例はありますか。

(横田) 例えば、女性差別撤廃条約がそうです。昔の日本の国籍法では、父親が日本人であった場合にのみ子供は日本人になれたのですが、条約加入の際にこれが女性差別であると指摘され、両親のどちらかが日本人であれば子供は日本人になるというふうに、国籍法が改正されました。また、女性の再婚禁止期間が 300 日から 100 日に短縮されたり、医師の証明書等があれば再婚禁止期間は 0 日でもいいという法改正も行われました。

(Q2) ILO の第 1 号条約で 1 日の労働時間が 8 時間と決められているのに、日本がそれを批准していないことを、どうお考えですか。

(横田) この条約の批准はもちろん、労働時間ももっときちんと管理すべきだと思います。超過勤務やサービス残業の実態は、ILO の条約の趣旨にも反することであり、問題視しています。

(Q3) 日本の国益や伝統と国際法、国際世論の流れが対立する場合には、どのように折り合いを付けたらいいのでしょうか。

(横田) 国際機構の場で条約案がつくられる過程では、加盟国全てがいろいろな形で立法過程に参加します。従って、どうしても譲れない点は、そのプロセスで立場を明確に主張して、支持してくれる国を集めて、日本の伝統、文化、考え方に矛盾しない内容になるよう努めることが重要です。その上で、本当に譲れないものについては、最終的に批准できないということもあり得ます。