

国際法の拘束性——コウの多国間法過程論

城 戸 正 彦

(1)

本誌の第15巻第4号に、「国際法の拘束性」と題して、コウ（Harold Hongju Koh）の、*The Yale Law Journal*, vol. 106 (1997) に掲載された書評論文を紹介した¹⁾。ただそこでは、紙数の関係で、第1部（PP. 2599-2634）「順法問題のルーツ」のみの要約にとどまったため、ここでその後半部分を紹介することになっている。それは次のような内容からなる。

第2部（PP. 2635-2645）運営アプローチと公正アプローチ

A 強制なき順法—チャイエスらの運営アプローチ

B 正当性と配分的正義—フランクの公正アプローチ

第3部（PP. 2645-2659）多国間法過程論

1) 念のため、コウの論文の表題と、その紹介する2冊の著者を再録する。

「何故国家は、国際法に従うのか（Why Do Nations Obey International Law?）」

アブラム・チャイエス（Abram Chayes）と、アントニア・ハンドラ・チャイエス（Antonia Handler Chayes）『新しい主権—国際的規制協定の順守（The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements）』1995年。

トーマス・エム・フランク（Thomas M. Frank）『国際法と機構における公正さ（Fairness in International Law and Institutions）』1995年。

(2)

第2部 運営アプローチと公正アプローチ (Managerial and Fairness Approaches)

チャイエスらの著書とフランクの著書はともに、順法問題の議論において重要な位置をしめており、前者は過程を、また後者はその哲学的伝統を完結させたものである。それぞれが、運営および公正さを通して順法問題を考察しているが、いずれも、あまりに単純化しすぎたため、誤りを犯している。つづいて、その見解および、その誤りについて検討する。

A 強制なき順法 (Compliance without Enforcement) —チャイエスらの運営アプローチ

著書『新しい主権』は、チャイエスらの幅広い実生活経験と、軍縮と環境の分野の国際的制度 (regime)²⁾の構造と条約順守の状況についての広範な教養と著作を通して追求される数多くの論旨をまとめあげたものである。この本は意図して記述的であり、また規範的であって、国際的規制が「条約という制度」を通して、どのようにしてつくりあげられるのかを説明しようとしている。

その総論で、3つの要素、すなわち効率性・国家利益、そして制度規範が、国民国家の条約のルールに従うという一般的傾向をつくりだしていると断定している。そしてチャイエスらは、国家がルールに従わないのは、条約の用語のあいまいさと不確定さ、条約当事国の条約遂行能力上の制約、および条約締結時とそれが実施されるときの間的时间的おくれなどから生まれると説明している。

また条約に従わせるため強制という手段があるが、これは通常、失敗に終わるものであり、また実際にそれが用いられるのは稀である。それは制裁を加える方にも負担になり、また制裁を加えること自体の合法性の問題もある。

2) 前の論文では、regimeを「体制」と訳していたが、ここでは「制度」に改めている。

それに代わるものとして、チャイエスらは「運営 (management)」という方式を提案しているが、それによると国家の関係者 (actor) は、強制を通してではなくて、むしろ、協力的な順守の方式を通して、順守をうながされる。それは、正当化・話し合い、および説得などの相互作用 (interaction) の過程を通して順守させようとするのである。そこでは主権は、外からの干渉にたいする自由を意味せず、国際的制度の構成員として国際関係に参加する自由を意味しており、「新しい主権」は領土の支配や統治の自主性ではなくて、「地位、すなわち、国際的システムの構成員としての国家の存在の証明」からなるものである。

新しい主権の性質が不確定なため、条約という制度が、どのようにして国家による国際法の順守を「運営する」のかという問題について、チャイエスらは、制度の構成員間の「正当化される話し合い (justificatory discourse) - 強い要請 (jawboning)」という「くりかえされる過程 (iterative process)」が順守への主要な方法になるという。そして、そのために政策立案者達がとりうる「積極的な運営の手段」として、透明性、報告と資料収集、証明と監視、紛争解決、能力育成、および戦略的観察と評価などをあげている。

この著書は国際的法過程を模範的に書きあらためたもので、国際的規制過程における法の役割を、実定法をこえて説明しており、また、国際的な私法・公法などの伝統的な分野に影響をもつ小事例研究を豊富にふくんでいる。

ただこの本の評価とは別に、運営アプローチは条約順守の作業にどのように働くのかという問題、および条約に矛盾する慣習国際法はどのようにして強制されるのかという問題が残されている。

チャイエスらの運営アプローチは、運営するもの (制度) と過程 (話し合い) の双方を必要とする。著者は制度について、「優先度を修正し、新しい選択をつくりだし、当事者に、制度規範の順守を増す方向へ進むように促し、そして制度の全体的目標に向かって規範構造の進展をおしすすめる、制度の積極的役割」を支持している。条約の制度は、「順守を取扱う相互作用の過程」として、7つの段階で運営され、それらは、①資料の開示、②行為の確認、③逸脱した行

為の原因究明，④順守しない当事者の能力検討，⑤技術的協力の検討，⑥紛争解決への圧力または援用，⑦時に，条約規範自体の修正，になる。

このように述べながら，アブラム・チャイエスは，その国内法過程についての論文「公法訴訟における裁判官の役割」³⁾で公法裁判官の権力は，話し合いのなかで規範をつくりだす過程において，裁判所の公的権限により説得する権力である，としている。またチャイエスは，条約制度は，構成国の順守に関して運営者の役割を引きうけていると主張する。したがって国際的規制の条約制度の主要な役割は，正当とされる話し合いという，相互作用の論証過程を運営することであって，その話し合いのなかで規範は，順守への圧力をつくりだすように引用され，解釈され，また詳述されるのである。

チャイエスらのいう運営方式は，非常に興味深いものであるが，4つの点で不十分であると思う。まず第1に，チャイエスらは，運営方式の力と，その弱点を強調することによって，両者は二者択一であるとの誤った印象を与えているが，実際には，両者は相互に相補うものである。公法訴訟方式がうまくゆくのは，当事者が裁判官を通して話し合うだけでなく，最終的には裁判官が裁定の権力を行使するからである。条約の制度で運営方式がうまくゆくのは，話し合いの力だけでなく，その見込みがわずかなものであっても，裁定の可能性，あるいはその影響力によるものである。また考えられる機構の相互作用の範囲についても，この相互作用が当事者間の条約制度への話し合いを引きおこし，それが規範の明確化・解釈・順守，そして最終的に服従をもたらすのである。

第2に，チャイエスらは，順守の最大の原動力は制裁の恐れではなくて，信用失墜の恐れからくと主張する。しかし，この信用失墜は，順守しない当事者が，条約規範の解釈を否定しなければ起こるものではない。実際に条約制度の主な機能は，制度規範の明確な解釈者となることである。公法の裁判官が法律の解釈をするのと全く同じように，制度は，違反しているかどうかを知るた

3) Abram Chayes, The Role of the Judge in Public Law Litigation, 89 Harv. L. Rev. 1281 (1976)。

めに、条約を解釈するのである。ただ国際的人権については、国際的規範の違反があるかどうかを決定するのは、条約当事者の国家よりも、より大きな国際社会そのものである。その例として、ジェノサイドに反対する規範は、制度の当事者である国家に独占的な解釈の権限が与えられていない。国家以外の国内・国外の裁判所・立法府、および執行機関、さらに国際的公法学者や非政府組織などが規範の解釈者になりうる。その意味で、規範の「解釈をする制度 (interpretive regime)」は、条約制度を構成する機構や当事者よりも、はるかに大きな、また複雑な団体を包含しているのである。

第3に、チャイエスらの過程の説明は、どのようにして当事国が、強制規範を内在化する (internalize) のかについて詳しい説明をしていない。順守する国が、国際的規準を国内的に受け入れることを示す、裁判上の編入、立法上の具体化、あるいは執行上の受容などの方法について何も述べていない。またグローバルな国家間の交渉の「運営過程」が、当事国の国家利益とアイデンティティ⁴⁾をつくりかえるのは、多国間の法の結びつきなのであるが、これがどのように機能するのかについて、綿密な検討を行っていない。内在化ということに焦点を合わせすぎたために、実定的な、条約に基づく法の領域をこえ、慣習的で宣言的な国際法という、より広い領域にまで、その手続き上・運営上の理解を広げてしまったようである。

第4に、そして最後にチャイエスらは、過程に非常に強く焦点をあわせることによって、運営過程によって強制されるルールの実体をあまりに軽視しすぎている。というのは、すべての条約が同じようにつくられているわけではなく、不公正な条約、あるいは陰險な、または高圧的な契約を含む条約などの順守を保証することは、必ずしも望ましくない。チャイエスらはこのような批判を意識して、その運営アプローチの正当性は、手続き上の公正さ、平等の適用、および適用されるルールの実質的な公正さと衡平などの如何によるとしている。し

4) 前の論文では、identity を「主体性」と訳していたが、ここでは、「アイデンティティ」に改めている。

かし本書では、この過程がそのような公正さへの配慮を、どのようにして説明するのが明瞭にされないままである。どのような方法で運営過程は、国家が、自ら好ましいとみない条約の順守へと促されるのか。またどのような方法で公正でない、また正当でない制度規範が強制されないようになるのか。このような「正当性 (legitimacy)」あるいは「公正さ」という問題が、次のフランクの著書で取りあげられている。

B 正当性と配分的正義 (Legitimacy and Distributive Justice)－フランクの公正アプローチ

フランクの提起した問題は、「国際法は公正であるのか」ということであって、国家は公正さという基準の欠けるルールに従う必要がないという前提で、議論をしており、正当でないルールは、「順守の力 (compliance pull)」をほとんどもたないのである。

フランクはまた、チャイエスらと同様に、第2次大戦後の国際法の転換を強調しているが、チャイエスらとは異なり、条約に基づく法だけでなく、慣習的ルール之力をも再検討している。国際法は、その「存在論以後の時代 (post-ontological age)」に入ってきているので、その存在を擁護する必要はなく、現行法規が有効か、強制力があるか、理解されているか、そして公正であるかを、その内容によって評価することができる、と主張する。フランクの答えの中心はカント哲学のリベラリズムではあるが、その議論は、順守の理由についての有力な歴史的流派を取捨選択しているのである。

まずフランクは合理主義者と同様に、国家は順守の利益が、その損失をこえる場合にルールに従っていることを認めている。しかし国際社会論者と同様に、順守への動機が国家がそのクラブの構成員であるとの、連帯主義的な「共同体的対等者という圧力 (communitarian peer pressure)」に、より深く根ざすものとみている。さらに構成主義者と同様に、国家利益を構成する規範の力をうけいれている。そして結局、過程論者と同様に、ルールの合法性を、そのルールの公正な過程という原則に従って公にされたかどうか、についての国家の

理解に主にかかっているとみる。またチャイエスらと同様に、フランクは、国際法をルールのシステムとしてよりも、その公正さが、「話し合い、理由づけ、そして協議という過程」によって決定される過程としてうけいれているのである。

チャイエスらの本は、法過程論を適用した典型的な試みであるが、一方、フランクの本は、基本的にロウルス (Rowls) 学派の哲学を示し、それにときに政策上の勧告を全体にちりばめたものである。フランクのいう正当性の問題点は、国際法上の正義についてのロウルス学説を適用したうえで、国際的なルールのシステムにおいては、正義ではなくて、正当性が第一の目標になるとするところにある。「過程についての正当性はそれ自体、道義性をもっており、…それは正しい結果よりも、正しい過程を信頼することであって、正義への道德的秩序の指示目録 (the moral order manifest)」とは異なるものであるとしている。

フランクの「正義の否定 (denial of justice)」は、他のカント学派の人々から批判された。彼らは、フランクが、ロウルスのいう正義の理念よりも、意味のない過程の価値と正当性の外観を、公正さとして重視してきたことを非難している。これにたいして、フランクは、『正当性の本』⁵⁾と同様に、『公正さの本』のなかでも、ルールの創設と執行における「正しい過程」という概念と、配分的正義についての、実質的なロウル斯的観念を分けている。そしてフランクは、これら2つの公正さの側面はしばしば緊張関係にあり、前者は現状維持を好むが、後者は変化を好むと指摘する。またこれら公正さについての二面的概念をフランクは、大部分の国際法の理論と機構を明らかにするための分析的フィルターとして用いているのである。

フランクは、チャイエスらの本と同様に、国際連合の手續上・機構上の構造について、手續上の公正さという分類で検討しているが、ただチャイエスらと

5) Thomas M. Franck: The Power of Legitimacy among Nations, 1990.

は対照的に衡平、自決と領域権、戦争と集団的安全保障、環境法、貿易と開発、および国際投資など実体的な国際法規について、配分的正義の媒体としての有効性にふれながら、それらを示し、その批判を行っている。

『公正さの本』は、チャイエスらの本と同様に、グローバルな法の、異なる公的部門と私的部門に精通し、また各章で、それまでに公にされた重要な論文を引用しており、全体として、チャイエスらのアプローチを見事に反映し、またそれを補っている。そしてチャイエスらがさけていた実定法の問題について十分に正確な説明がなされている。フランクは、国際的ルールを理解しようとするなかで、その一正当性から公正さへという一思考の、見事な転換と発展を示している。そして、その公正さは、慎重にカント・ロウルズ、そしてドゥオルキン (Dworkin) を引合いにして、規範的問題にとりくみ、配分的正義という新しい実定法上の問題についての意見を大胆に発言したものである。

残念なことに、フランクの実定法上の議論の範囲とその説得力について、何故話し合いの過程が規範の拘束力を増大させるのかの記述はチャイエスらの説明ほどには十分明確に述べられていない。フランクは、存在論以後の時代の規範の解釈へと導かれる機構の相互作用の種々相について少ししか述べていない。またフランクは、米国の対外関係法および多国間の (transnational) 法秩序における、国内裁判所等の他の機構の役割について、国際的規範が国内法システムに内在化する、あるいはそれ以外の方法で相互浸透する形態を明らかにしていないのである。

フランクは、「もし決定が正当性と正義の話し合いによる統合 (synthesis) によってなされている場合には、それはいつそう実行されるようになり、またそれが守られないようなことはいつそうなくなるのである」と論じている。しかし、何故そうなのであるのか。どのような過程でこの「実行」がなされるのか。またどのようにして、この「話し合いによる統合」が多国間関係者の動機と優先度をかえさせてしまうのか。この点について私は、基になるものとして欠けているのは、運営でも、公正さでもなくて、多国間法過程であると考えて

いるのである。

第3部 多国間法過程論 (Transnational Legal Process)

フランクとチャイエスらは、その方法論上の違いにもかかわらず、結局、何故国家は従うのかという問題にたいする、同じような直観的に理解できる答えを示している。すなわち、もし我々の目標がグローバルなルールをいっそう実施することであるとすれば、望ましいことは強制される順守ではなくて、自発的な服従ということではなければならない、と。そしてフランクは、国家がルールは公正であると「理解 (perceive)」すれば、ルールにいっそう従おうとする、と述べている。またチャイエスらは、国家が条約規範について、その行動を正当化しなければならない場合、その規範に、「自発的に (voluntarily)」従うようにいっそうなるのである、と述べている。これらの分析はともに、順守への鍵は、より内在化される順守、いかえれば服従 (obedience)といわれていることである。

そしてこのような過程は3つの段階をとるとみられている。まず、1またはそれ以上の多国間関係者は、他の関係者との相互作用をさそい、それが事態に適用されるグローバルな規範の解釈、または明確化 (enunciation)をおしすすめる。そうすることによって当事者は他の当事者にたいして、国際的規範の新しい解釈を、その国内の規範システムへ強要するだけでなく、内在化させようとするのである。このような多国間法過程は、規範的で、動的で、そして構成的なものである。またこの取扱いが当事者間の、将来の多国間の相互作用を誘導する法的ルールをつくりだす。それ以後の取扱いがさらに、これらの規範を内在化させる。そして事実上、この過程にくりかえし参加することが、過程の参加者の利益、またアイデンティティをさえ再構成するのに役立つことになるのである。

「対弾道ミサイル (ABM) 制限条約解釈見直し論争」は、この米国外交政策の出来事の最近の例である。すなわち、1972年に米国とソ連は2国間 ABM 条約に調印したが、これは我が国防衛のための宇宙兵器システムの開発を明確に

禁止した。13年後の1985年10月、レーガン政権は、一般に「スターウォーズ (Star Wars)」といわれる「戦略防衛計画 (SDI)」を提案し、本質的には条約の改正になる SDI を認めるための、条文の「解釈見直し」を提案した。この決定は8年間の論争を引きおこし、これにたいして、6人の元国防長官と、多数の上院議員や政府高官が反対して、元の条約の解釈を支持した。そのなかには、SALT (戦略兵器制限交渉) I の米国の交渉代表で、ABM 条約の主たる交渉者でもあったスミス (Gerald C. Smith) も加わっていた。

ABM 論争は多くのフォーラムで激しく行われ、これは上院の審議、他の軍縮条約の論議、雑誌論文、そして新聞の社説やコラムにまで及んだが、結局、議会は条約に一致しない SDI の実験の予算を保留にし、また上院は「ABM 条約解釈決議」を報告し、条約の元の解釈を再確認した。また1988年には、上院は「中距離ミサイル条約 (the Intermediate-Range Missile Treaty)」に条件をつけたが、それは米国が大統領と上院により共有される了解にしたがって条約を解釈することを明記している。そしてこれに応じて、レーガン・ブッシュ両政権は、その拡大解釈は、「法的には正しい」が、しかし「政策」の問題として、その元の合意を順守すると宣言した。そして1993年クリントン大統領は、レーガン政権の再解釈を拒否し、元の ABM 条約の解釈に従うことを宣言した。

この法的論争には、裁判所は全く関与しなかった。また1987年の論争の過程にまでさかのぼらなかつたならば、米国は条約に違反しながら、それをうまくすりぬけたという結論になっていたかもしれない。しかし結局、「ABM 条約解釈見直し論争」は米国がどのようにして国際法順守へと立ちもどったかを示すものである。

それはそれとして、利益・アイデンティティ、あるいは国際社会の立場は、何故米国政府が元の ABM 条約の解釈に従ったかを十分に説明していない。米国の SDI 配備への国家利益、あるいはリベラルなアイデンティティの立場からの法的解釈も、同じものであった。また国際社会の立場も、条約解釈見直し反対が1993年までに圧倒的なものになったのを明らかにすることができな

い。

私見では、多国間法過程の立場からの説明が、そこに欠けている関連性を示してくれると思う。すなわち、米国上院議員、私的な規範作成者、いくつかの非政府組織などのような多国間関係者が、問題を検討する「知的集団 (epidemic community)」をつくり、この集団がエリートと一般選挙民を動員し、種々のフォーラムで米国政府と一連の相互作用をつくりあげた。またこれらの人々が、公的・私的双方の場所で、元の限定的解釈を、いくつかの立法的成果へと内在化させることに成功したのである。そして執行機関は、この解釈を自らの公的政策宣言に内在化させた。したがって、これは、規範的なものであり、米国の国家利益から構成されているのである。そしてこの経緯は、クリントン大統領の2期目におこる対弾道ミサイル問題についての論争の先例になったのである。

この例からみても、順守のための理論的説明は互いに補足するものであって矛盾していない。ワルツ (Kenneth Waltz) は、そのネオ・リアリズムについての著書『人・国家、そして戦争 (Man, the State and War)』のなかで、国際関係を説明する3つの分析規準、あるいは「イメージ」というものを示している。すなわち、国際システム(の体系)、国家(の国内政策)、そして(心理的、また官僚制の)国家を構成する個人と国家。そして利益論者と国際社会論者は主に、国際システムという規準で順法を説明し、アイデンティティ論者は、国内の政治構造の規準で順法を説明する。これにたいし多国間法過程分析派は、多国間という規準にみられる順法の理由、すなわち、国際規範の国内法構造への相互作用・解釈、そして内在化によって、上の説明を補おうとするのである。その点で、利益・アイデンティティ、および国際社会のアプローチはいずれも、国際的義務の順守を十分には説明していないといわねばならない。

道具主義者の利益理論は、順法の利益と経費、割引率、そして取扱い費用などの変数を明記し、順法の複雑な習慣と形態をゲーム理論に移しかえようとする。そしてこの理論は、貿易や軍縮の法のような分野ではうまく働くが、そこ

では国民国家が常に主要な参加者になっている。したがって当然、人権・環境法・債務解消、あるいは国際的通商業務などの分野では、その説明能力をあまり果たしていない。何故なら、ここでは非国家的関係者が沢山いて、複雑なゼロサム以外のゲームで多様なゴールを目ざし、また非公式な制度のなかで、くりかえし相互に影響しあっているからである。

同様に私見では、「リベラルな」アイデンティティ理論は、人権と国際取引法の双方から示される、新一元論者 (neomonist) の変革を見逃している。また国家のアイデンティティは、国家利益と同様に、教育・知識・文化的慣行、およびイデオロギーなどの社会的に構成されるものであって、南アフリカ・ポーランド・アルゼンチン・チリ、そしてチェコ共和国のような国々は、リベラルでも反リベラルでもなく、国際法の規範と制度に促されて、専制主義と民主主義の間を行ったり来たりしている。アイデンティティの立場からの分析は、批判的な構成主義者の次の問いに答えることができない。すなわち、どの程度まで国際法の順守は、「リベラルな」国家としての国家のアイデンティティを構成するの役に立っているのか。また、「リベラルな国家のみが互いに法を守る」との観念は、とくに国際取引法のような分野では、反証可能であり、国家は代表制民主主義国であるかどうかに関係なく、国際的ルールに注意深く従うのである。さらに人権にたいする「文化的相対主義者 (cultural relativist)」の議論と同じように、リベラルでない国は法の世界に参加しないという議論は、国際法の普遍主義を否定することになり、リベラルでない国々を権力政治というリアリストの世界へ封じこめるのを事実上黙認することになるのである。

構成主義者の国際社会理論のアプローチは、くりかえし法的過程に参加することの転換的効果 (transformational effect) を少なくとも認めている。しかしこのアプローチは、国際社会のなかでくり返される取扱いからもたらされる過程要因の重要性を認めていないし、またそれを十分に説明していない。政府および非政府の多国間の関係者は、多国間法過程のなかで、くり返し相互に作用しあい、そこから国際規範をつくりだし、また解釈し、さらにこれらの規範を

国内的に内在化させようとしているのである。国際社会理論家は、この過程が起こることを認めてはいるが、このような国際社会でつくられる規範が、国内社会へ浸透してゆく「伝達ルート (transmission belt)」の検討をあまりしていないのである。

次に述べる説明は、何故国際法の順守が個々の事例で行われるか、また行われないかについての概念上の補助的レンズとして用いることができる。例えば現在進行中の中東の平和交渉過程の経緯をあげると、1997年のヘブロン (Hebron) 引離し協定調印がそれである。すなわち、イスラエルの反対派の右翼リクード党の指導者ネタニヤフ (Benjamin Netanyahu) は、パレスチナの最高指導者アラファト (Yasser Arafat) とは決して会わないと決めていた。そしてネタニヤフは、パレスチナの主権の拡大に反対し、パレスチナとのどのような協議にも反対するという方針で首相に立候補し、当選した。とくに1993年からの労働党政府の調印した平和協定、いわゆる「オスロ合意 (Oslo Accords)」を「失敗である」と非難した。ところが、ネタニヤフは1997年1月イスラエルの首相として、西岸ヘブロンの町アラブ地区から、イスラエル軍を撤退させる「オスロ合意」とよばれる協定をむすび、それを実施したのである。

何故イスラエルはオスロ合意に従うことを選んだのか。利益・アイデンティティ、および国際社会のいずれの立場も、その説明の一部を示している。ネタニヤフは首相になるまえには、パレスチナ当局に権限を与えるのはイスラエルの利益にならないのではないかとしていた。しかし、オスロ合意が外国投資とヨーロッパや穏健なアラブ諸国との関係改善という形で、イスラエルに経済的利益をもたらした。そしていったんオスロ合意の過程が始まると、米国・ヨルダン、そしてエジプトなどの関係者に影響が及ぼされ、オスロ合意が平和への道であるとの強い期待がもたれて、ネタニヤフのオスロ合意からの後退に、強い圧力と批判が加えられた。このようにして、イスラエルがパレスチナだけでなく、平和の過程に関係した他の国々を含めた「国際社会」へ参加したことが、

その国家利益を再形成し、また再構成することになった。

いったんこの利益形成過程が始まると、イスラエルのリベラルな民主主義社会は、与論・ニュースメディア、そしてネタニヤフとその政党の公的な説明ルートを通して、この過程を前進させるようになってきた。重要なことは、オスロ合意の下で動きだした多国間法過程は、各政党間に互いの相互作用を約束する交渉の仕組みと構造をつくりだした。将来を考えた各政府のくりかえされる相互作用は、オスロ合意の基本的規範を解釈し、それが政党間関係をつくりあげていった。イスラエルとパレスチナは、互いにその合意の条文をくりかえし引用しはじめ、さらにその中心になる解釈に従う義務を負うようになった。そして、イスラエル国会はオスロ合意を正式に承認し、オスロ協定で求められる規範を法的に内在化するという第3段階に入った。この法的内在化は、オスロ合意を既成事実 (a fait accompli) とする効果をもち、それをネタニヤフが順守しない場合の国内的マイナスを劇的に増大させることになった。またこれらの要因がはたらいて、ネタニヤフにアラファトとのヘブロン交渉に署名させたことが、リクード党にオスロ合意の「当事者である」との結果をもたらし、このヘブロン交渉によってイスラエルは、平和交渉過程に正面から反対できなくなった。要するに、国家利益、国家のアイデンティティ、国際社会、および内在化などを結びつける相互作用の過程によって、オスロ合意への政治的反対は克服されたのである。そしてこれは、相互作用を促し、規範をつくり、また強化し、さらにこれらの規範を国内の法システムのなかにとりこむ (embed) という、多国間法過程の力を示すものである。

このようにヘブロン事例は、どのように国際規範と多国間過程が国内政策に浸透し、また影響を与えることができるかを示している。多国間の関係者が相互に作用するとき、機構・制度、そして多国間のネットワークへと発展する行為のパターンがつくりだされるのである。その相互作用が、(条約のような) 対外行為の一般的規範と、(ABM条約の狭義の解釈のような) 個別的地位での規範の特定の解釈のいずれをも生みだし、そして執行行為・立法、および司法

的決定を通して、それらの規範は順に、その国内の法的政治的構造のなかに内在化してゆくのである。また国際的な公約の作成と維持のための機構上の制度が国内の法的政治的過程のなかに確立されてくるにつれて、国内の意思決定が国際的規範のなかに「囲いこまれる (enmeshed)」ようになるのである。

このような機構のならわしが国家に法に従わない場合のことを考えさせる。そして、「ほとんどすべての国は、国際法のほとんどすべての原則に、ほとんど常に従うのである」(ヘンキン《Louis Henkin》の言葉)。国家が順法からはずれると衝突が起こり、このような衝突をさけるためには、国家の指導者は常に、違反の政策から順法の政策へと変えてゆこうとするのである。国際法がその「しつこさ (stickiness)」を身につけること、国家がそのアイデンティティを身につけること、そして国家が自己利益と認識されるものから、国際法に「従う」方向に移ることなどは、この多国間法過程、この相互作用、解釈、そして内在化の、くり返される循環を通してである。この外部の規範から内部の規範へ、また外部の規範の、昔の不承不承の順守から、習慣的な内在化される服従への動きをたどるとき、その主要な要因は、多国間法過程への、くりかえされる参加ということである。この参加が国家利益を再構成し、法に従うものとしての関係者のアイデンティティを確立し、そして新生の国際社会の構造の一部になる規範を発展させるのに役立つのである。

上述のように多国間法過程は、何故国家が従うのかについての理論的説明と、国家を順法へと促す戦略的行動計画の双方を提供しているのである。そしてこの過程を説明するものとして、ここでは国際的人権の問題についての、いくつかの基本的事実を確認する。すなわち、人権については、条約制度は弱体であり、国家政府は経済あるいは現実政治を理由にして、しばしば他国政府が法を侵害しているのを公にするのをちゅうちょする。この分野では、強制的枠組みは弱い、しかし中心になる慣習規範は明確に定められており、それはしばしば絶対的なもの(コス・コーグンス)であって、その最善の順法戦略は、相互作用・解釈、および内在化の立体的戦略となるかもしれないのである。

多国間法過程において多国間関係者同士のくりかえされる相互作用の結果として、国際法が守られるということになると、その第一段階は、より多くの関係者の参加をうることである。政府間組織・非政府組織・私の実業団体、および「多国間の道義的事業者達 (transnational moral entrepreneurs)」などの役割の拡大が徹底的に検討されねばならないのは、この点においてである。例えば、国際的人権の「問題ネットワーク」と知識社会が、どのようにして、国際的・地域的政府間組織、国際的・国内的な人権に関する NGO、および私的財団の間でつくりあげられるのか。これらのネットワークが、「国際的人権制度」すなわち、国連の内外でのルールと、その実行手続きのグローバルなシステム、ヨーロッパ・アメリカ・アフリカ・アジア、および中東の地域的制度、労働者の権利・人種差別・婦人の権利などに関する人権制度、そして奴隷・拷問などにたいする「グローバルな禁止制度」などとどのように交わるのか。また国家政府および政府間組織のなかで、法学者および法律顧問は、政府の政策が国際的な法的基準に一致するのを保証し、また人権濫用にたいする予防的立場をとるように政府機関を促すのに、どのような役割を果たすことになるのであろうか。

第2の段階は、もし相互作用の目標が人権規範の解釈をつくりだすことであるとすれば、現在の人権制度で規範を明確にするためにどのようなフォーラムが利用できるか。またもしそのようなフォーラムがない場合、この目的のために、現在あるフォーラムをどのように適応させることができるか。あるいは、ルワンダと旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所のような、新しいフォーラムがつくられるのか。

第3の段階は、国際的な人権規範の内在化のための最善の戦略は何であるか。これについては、社会的・政治的、および法的内在化に分けられる。まず社会的内在化は、規範への広範な一般的服従があるというほどにまで公的正当性がえられる場合におこる。また政治的内在化は、政治的なエリート達が国際的規範をうけいれ、それを政府の政策の問題として採用する場合におこる。そ

して法的内在化は、国際的規範が執行行為・司法的解釈・立法行為、あるいはこれら3つの結合を通して、国内の法システムに編入される場合におこる。したがって、ABM条約論争は、規範が大統領の執行行為により米国の法と政策へ編入されること(狭義の条約解釈)の例としてあげられる。司法的内在化は、国内の訴訟が暗黙に現行法規を国際的人権規範に一致するように解釈すること、あるいは、私のいう「多国間公法訴訟」といつてきたことを通して、人権規範の司法的編入をもたらす場合におこる。そして立法的内在化は、国内の議員への働きかけによって、国際法規を拘束力をもつ国内立法のなかに、あるいは憲法のなかにさえとりこみ、公務員が国内法構造の一部として従わねばならなくなる場合におこるのである。

社会的・政治的、および法的内在化の間の関係は複雑になることもある。例えばハイチ難民事件では、米国人権支持者達は、国際的な条約規範の司法上の内在化に成功しなかったが、最後にはハイチに関するクリントン政府の政策の取消しという政治的内在化を達成した。同じように、*Filartiga V. Pena-Irala* 事件では米国人権訴訟提起者達は、拷問禁止規定の国内の司法上の編入を促し、拷問を禁止する国連条約の批准をブッシュ大統領に働きかけ、また1991年の拷問被害者保護法(the Torture Victim Protection Act)の制定を議会に働きかけるのに役立った。そして英国では、立法的内在化の問題は、総選挙で提起され、そこで野党の労働党が勝てば、ヨーロッパ人権条約を英国法へ編入すると約束していた。これはアトリー政府が1950年代初めに、この条約を批准したので、英国の政治の大きな人権問題になっていた。それ以後、この条約は裁判上の解釈を通して部分的に内在化していたのである。ただ裁判ではっきり編入が認められていないので、この論文執筆時に、議会制定法によってヨーロッパ人権条約の英国への法的内在化をもたらすであろう政治的内在化の動きがはずみをつけていた。

このようにして、多国間法過程という概念は、国際問題関係者だけでなく、実務家と政治指導者達にとってもまた、重要な意味もっている。まず実務家

にとっては、非政府組織が国際規範の国内法への内在化を促すことによって、多国間法過程に意識的に参加し、影響を与え、また最終的にそれを強制しようとすれば、国際法の積極的役割は高く評価されるであろう。そして政治的指導者達は、立法上・司法上、および執行上の部局が、国際法規をその意思決定へ編入するのを理解することなしには、グローバルなルールによって拘束される世界における外交政策を適正につくりあげることができないのである。

結 び

1992年にヤング (Oran Young) は、次のように問いかけている。すなわち、「関係者が制度や機構の、指示または要求に、その行動を一致させようとする義務意識をもつのは何故か。…道徳的理由・規範的理由、また法的理由から何かをしようと義務づけられることのなかには違いがあると思う」と。私はこれらの理由は事実上、服従という概念に結びつくとして主張したい。国際的規範に従おうとする多国間関係者の道徳的義務は、その規範が解釈され、国内の法システムに内在化されてゆくときに、内部的に拘束力のある国内の法的義務になるのである。フランクもチャイエスらも、多国間関係者は、ある内的過程を通して国際法の正当性を是認するときに、それらにいつそう従うようになることを認めている。

ハート (H. L. A. Hart) が、国際法が法概念をみたしていると認めなかったときに、欠けているとしたのは、まさしくこの「内的是認 (internal acceptance)」であった。だがグローバルな規範の相互作用・解釈、および内在化という多国間法過程は、ハートが国際的法秩序に欠けているとした「第二次的ルール」と「承認のルール」の両方を与えることができるのである。

この批評論文は斬新なものではないが、内在化されるグローバルな法への国内的服従が、貴重な歴史的ルーツと、正しい理論的根拠をもつことを述べてきた。また多国間法過程への参加は、規範的で構成的な力学をつくりだしている。この過程は、グローバルな規範を解釈し、それを国内法へ内在化することに

よって、国家利益の、そして最終的に、国家のアイデンティティの再構成になっている。多国間法過程の豊かさが、「新しい主権」を特徴とする本体論以後の時代において、何故国家は従うのかという、古くからの難問をとく鍵を提供することができるのである。