

Title	人権条約における人権条約機関と個別の国家機関との関係 「国家単一・国家主権」モデルから「国家解体・補完性」モデルへ (Digest_要約)
Author(s)	高田, 陽奈子
Citation	Kyoto University (京都大学)
Issue Date	2019-03-25
URL	https://doi.org/10.14989/doctor.k21509
Right	学位規則第9条第2項により要約公開
Type	Thesis or Dissertation
Textversion	none

(要約)

人権条約における人権条約機関と個別の国家機関との関係

——「国家単一・国家主権」モデルから「国家解体・補完性」モデルへ——

高田陽奈子

本稿の目的は、人権条約の「実効性」「民主的正統性」問題を背景とした、人権条約機関による条約適合性審査および条約違反の際の救済・賠償命令に関する近年の新しい実行を、人権条約のアクター間関係すなわち人権条約機関と個別の国家機関との関係という視座から分析し、従来は一体として捉えられてこなかったそれらの実行を、共通の法的・理論的基盤に基づいて統一的・整合的に把握することを可能にするモデルを探求することである。

その結果、本稿が提示するのが、「国家解体・補完性」モデルである。このモデルによれば、人権条約機関（欧州人権裁判所、米州人権裁判所、自由権規約委員会）と、「国家」を構成する個別の国家機関（裁判所、議会および国内人権機関（NHRI））は、ともに、「人権条約共同体」を単位とした「枠づけられた熟議民主主義」のアクターとして協働し、それらアクター間の権限配分は「補完性」原則に基づいてなされる。そして、こうしたモデルが立脚する理論的基盤は、いくつかの重要な側面において、伝統的国際法（学）が拠って立ってきた根本原則や大前提を揺るがすものである。

なお、本稿でいう「人権条約のアクター」とは、人権条約上の権限行使として人権条約の解釈・適用に携わる実体のことを指すものとする。すなわち、個別の国家機関（国内裁判所、議会およびNHRI）が、「人権条約のアクター」であるということは、それら機関が、人権条約上、直接的に——国内法を介在することなく——固有の役割を負い、その役割を人権条約上の——国内法上または国内法に編入された人権条約上ではなく——権限行使として遂行するということを意味する。

序章

I. 本稿のアプローチの新規性・有用性

従来、人権条約の「実効性」および人権条約の「民主的正統性」という問題については、国際法と国内法との関係という視座から分析がなされてきた。しかし、人権条約の「実効性」「民主的正統性」として語られる問題や、それらを背景とした近年の人権条約機関の実行は、実際には、国際法と国内法との関係という視座からは適切に捉えきれない側面を含んでおり、人権条約機関と個別の国家機関との関係として把握することが有用である（第1節）。

人権条約機関と個別の国家機関との関係に着目することそれ自体は、さほど新しいことではなく、とりわけ、人権条約機関と国内裁判所との関係に着目した研究は多い。しかし、そうした先行研究には、対象とする国家機関等の面において包括性に欠ける、人権条約機関と国家機関との関係を規律する具体的原則・基準を示せない、あるいはその規律の法的・理論的基盤が不明である、など不十分な点がある。そこで本稿は、人権条約機関と個別の国家機関との関係に着目するという根本的な問題意識はそれら先行研究と共有しつつ、他方で、その不十分な点を克服すべく、検討をさらに推し進めることを目指す（第2節）。

II. 本稿の方法論：「国家解体・補完性」モデルの機能・意義

本稿が第2部で提示する「国家解体・補完性」モデルは、人権条約機関の実行における近年の傾向を適切に把握することを可能にする、という機能を果たす。このモデルを用いることによって、これまで別の、あるいは対立するものとして理解されてきた諸現象を、統一的・整合的に把握することができるようになる。

本稿は、「国家解体・補完性」モデルそれ自体が、人権条約の解釈として、あるいは法哲学の問題として「正しい」「望ましい」かは議論しない。その代わりに、「国家解体・補完性」モデルの理論的基盤およびその根底にある価値や思想を明らかにすることで、同モデルに沿った実行を促進することが望ましいか否かを、政策の問題として議論する際の枠組みを提供する（第3節第1款）。

III. 本稿の構成

本稿は2部構成をとる。

第1部: **第1章**では、「国家単一・国家主権」モデルが、人権条約のアクター間の関係に関する従来の学説および人権条約機関の実行を支配してきたことを示し、同モデルの理論的基盤を検討する。これに対して、**第2章**と**第3章**においては、「国家単一・国家主権」モデルでは説明できない現象が、学説および人権条約機関の実行において主流化していることを明らかにする。それはすなわち、人権条約の「実効性」問題を背景とした「トップ・ダウン型の国家の解体」(**第2章**)および人権条約の「民主的正統性」問題を背景とした「ボトム・アップ型の国家の解体」(**第3章**)である。

これを受けて、**第2部**においては、「国家単一・国家主権」モデルを代替する、「国家解体・補完性」モデルを提示する。**第4章**では、「国家解体・補完性」モデルが、人権条約機関の近年の実践の適切な説明を可能にすること、そして、同モデルが国家機関によっても受容されつつあることを示す。**第5章**では、同モデルの法的・理論的基盤を考察し、**第6章**では同モデルの伝統的国際法理論の中における位置づけを検討する(第3節第2款)。

第1部 「国家単一・国家主権」モデルの揺らぎ

第1章 「国家単一・国家主権」モデルとその理論的基盤

第1章では、なぜ、従来の国際法学は、個別の国家機関が人権条約のアクターではない、という理解に立ってきたのか、また、そうした理解のもとで、人権条約のアクター間の関係に関する学説および実践はどのように展開してきたのか、という問題を扱う。

その結果、従来の国際法学においては、人権条約のアクターとしては、人権条約機関と、単一の実体としての「国家」のみが想定され、人権条約機関の権限は、「国家」が生来的に有する「国家主権」によって制約されるという議論枠組・理論的前提が支配的であったことが明らかになる(「国家単一・国家主権」モデル)。このようなモデルは、国際法・国内法二元論、「国際法主体性」概念および「主権平等」原則といった、「国家主権のドグマ」ともいふべき諸前提にその理論的基盤を置く(第1節)。

2000年頃までの人権条約機関の実践および学説は、おおむね、意識的・無意識的に、「国家単一・国家主権」モデルに沿ったものであった(第2節)。

第2章 人権条約の「実効性」問題と「トップ・ダウン型の国家の解体」

これに対して、第2章においては、近年、人権条約（機関）の「実効性」の向上という目的のもと、人権条約機関が、「国家」ではなく、個別の国家機関に対して直接的に——国内法を媒介せず——、人権条約機関による条約の解釈適用を国内法秩序に反映させるという役割を負わせるという「国家の解体」が進んでいることを示す。このような「国家の解体」では、人権条約機関が、人権条約の解釈・適用について第一義的な権限を有し、国家機関は、その判断を機械的に国内法秩序に浸透させる受動的な位置づけを有するため、これを「トップ・ダウン型の国家の解体」と呼ぶ。

I. 先行研究

2000年前後から、人権条約（機関）の「実効性」向上のためには、人権条約機関が、「国家」ではなく、個別の国家機関に対して、何をなすべきかを具体的に命令したり、人権条約機関の判決・「見解」および判例法理を国内法秩序に浸透させることを要請したりすることが必要であるとの認識が学界において共有されるようになっていった（第1節第1款・第2款）。そのような学説や、それと整合的な実践の発展を受けて、いくつかの先行研究が、「国家の解体」を理論化することを試みているが、それらの理論には不明確さも残る（第1節第3款）。

II. 人権条約機関の実行

人権条約機関による実行も発展している。まず、欧州人権裁判所および米州人権裁判所がそれぞれ、違反の救済・賠償について、「国家」に委ねるという実行を改め、国内議会および国内裁判所という個別の国家機関に対して具体的な措置を命令するようになった（第2節第1款・第2款第1項）。米州人権裁判所はさらに、「条約適合性コントロール」理論のもとで、個別の国家機関（特に国内裁判所）に直接的に条約上の役割を負わせるようになった（第2節第2款第2項）。また、欧州人権裁判所、米州人権裁判所および自由権規約委員会のすべての人権条約機関において、NHRIを「国家」とは異なる履行パートナーとして扱う傾向がある（第2節第3款）。このような人権条約機関の実行の変化は、「国家単一・国家主権」

モデルの妥当性について再考を促すものである。

第3章 人権条約の「民主的正統性」問題と「ボトム・アップ型 の国家の解体」

第3章では、人権条約（機関）の「民主的正統性」問題を背景として、理論においても実践においても、「ボトム・アップ型の国家の解体」が支持され採用されるようになってきたことを明らかにする。「ボトム・アップ型の国家の解体」は、人権条約機関が、国内議会および裁判所という個別の国家機関に対して、当該機関がそれぞれ一定の手続を通じて当該措置を採択したことを条件として、広い敬讓／評価の余地を与えることを意味する。このような「ボトム・アップ型の国家の解体」は、第2章でみた「トップ・ダウン型の国家の解体」と、「国家」ではなく個別の国家機関をアクターとして捉えるという視点は共有するが、人権条約機関と個別の国家機関との関係の規律については、反対のベクトルを有するものである。

I. 人権条約（機関）の「民主的正統性」 に関する先行研究

近年、人権条約（機関）の「民主的正統性」問題に関する議論が高まりを見せている。たとえば、Bellamy は、人権条約機関について、「国内の立法的および司法的な人権促進・保護のメカニズムよりも民主的正統性が低だけでなく、それらの国内的な手段にとって有害でもある」と批判する。

それら学説がいう「正統性」は、人権条約機関による権限行使を合法・違法、有効・無効の基準を越えて規範的に評価するための概念としての「規範的正統性」である（第1節第1款）。そして、そこでいう「民主的正統性」の基準は、国内憲法学由来の「民主的正統性」概念に基づいている（第1節第2款）。従来の国際（人権）法においては、国際（人権）法が国内法秩序に与える影響が限定的だったことにあつたため、国際法上の正統性基準と、国内法上の正統性基準とは分断されてきた。しかし、2000年頃からは、その影響が飛躍的に拡大したために、国内法上の正統性基準が国際（人権）法に流入したのである（第1節第3款）。

それぞれの人権条約が、「民主的社会」を理想の社会として掲げている（自由権規約 14、

21、22 条、欧州人権条約前文および 6、8、9、10、11 条、米州人権条約前文および 15、16、22、29、32 条) ことに鑑みれば、人権条約(機関)の「民主的正統性」は、人権条約に内在する根本的原理としての「民主的社会」概念に関わるものであり、国際法学が取り組むべき、人権条約上の法的な問題である(第 1 節第 1 款第 3 項)。

II. 当事国による人権条約機関への抵抗

近年では、人権条約当事国(の国家機関)が、国内憲法学由来の「民主的正統性」基準に基づいて、人権条約機関に抵抗するという実行が相次いでいる。そうした抵抗は主に、人権条約機関の判決・「見解」の不履行、人権条約機関の存在や権限行使のあり方一般についての批判、あるいは人権条約からの脱退(の検討)という形をとって表出してきた(第 2 節)。

III. 個別の国家機関への敬讓へ

このような抵抗が人権条約制度そのものを揺るがしかねないものであることから、学説においては、人権条約(機関)の「民主的正統性」問題を緩和するための方策が議論されてきた(第 3 節第 1 款)。そして近年、「民主的正統性」問題の緩和策として、人権条約機関による新しい実行が注目を浴びている。その実行とは、当該事件において当該国家機関が一定の手続きに基づいて措置を採択した場合には、人権条約機関が当該国家機関に対して、広い敬讓/評価の余地を与えるというものである(第 3 節第 2 款)。

そのような「ボトム・アップ型の国家の解体」は、人権条約機関が「国家」に対して「国家主権」を根拠に一律・無条件の敬讓を与えるという「国家単一・国家主権」モデルの再考を促すものである。

第 1 部のまとめ

このように「トップ・ダウン型の国家の解体」(第 2 章)と「ボトム・アップ型の国家の解体」(第 3 章)という 2 つの国家の解体は、人権条約機関が「国家」ではなく個別の国家機関と直接的な関係を構築するものであり、「国家単一・国家主権」モデルによっては適切に把握できないという点では共通する。しかし、「トップ・ダウン型」では人権条約機関が国家機関に特定の行動を指示し、他方で「ボトム・アップ型」では人権条約機関が国家機関

による決定を尊重するという点で、一見して反対の方向性を有する。

それでは、2つの「国家の解体」の関係はいかなるものであるだろうか。これら2つの「国家の解体」に通底する本質を見極めることによってこそ、「国家単一・国家主権」モデルに代わる包括的なモデルを提示し、以て、2つの「国家の解体」現象の国際法理論全体における位置づけを明らかにすることができるはずである。

第2部 「国家解体・補完性」モデルの台頭

そこで、**第2部**においては、「国家単一・国家主権」モデルに代わり、これら2つの「国家の解体」を統一的・整合的に把握することを可能にするモデルとして、「国家解体・補完性」モデルを提示し、同モデルの法的・理論的基盤、および、同モデルが従来の国際法理論に対して与える示唆について検討する。

まず、「国家解体・補完性」モデルの全体像を先に示しておく。

第1に、個別の国家機関および人権条約機関は、それぞれ、人権条約のアクターとして固有の役割を担う。具体的には、国内議会は、特に影響を受けるセクターを含む、社会の多様なセクターの見解・立場が十分に代表されることが確保された環境を整えたうえで、人権条約と整合的な枠組みのもとで熟議を行う役割を負う。国内裁判所は、各事件において、当事者によって提出される事実および根拠を、人権条約と整合的な枠組みに基づいて包括的かつ徹底的に検討し、その結果について説得的で一貫した理由を述べるという役割を負う。NHRIは、①国内議会による熟議および国内裁判所による審理の質を高めるための補助的役割、②「国家」とは別のアクターとして人権条約機関の審理に参加し、当該事件に関する情報や知識を提供する役割を負う。そして、人権条約機関は、国内議会および国内裁判所がそれぞれ熟議および審理において依拠しなければならない、人権条約と整合的な枠組みを同定する役割を担う。

第2に、これらの人権条約のアクター間の関係は、「補完性」原則に基づいて規律される。「補完性」原則によれば、原則として——当該国家機関が自らの役割を適切に果たしている限りは——人権条約機関は、当該国家機関による人権条約の解釈・適用に関わる判断を尊重すべきである（「消極的補完性」）。他方で、当該国家機関が役割を果たしていない場合には、人権条約機関による介入が要請される（「積極的補完性」）。

第4章

「国家解体・補完性」モデルの実践

I. 人権条約機関による近年の実行と、「国家解体・補完性」モデル

人権条約機関の近年の実行においては、条約適合性審査を行う場面においても（第1節第1款）、救済・賠償命令を行う場面においても（第1節第2款）、「国家解体・補完性」モデルに整合的な傾向がみられる。すなわち、「トップ・ダウン型の国家の解体」は「積極的補完性」の、「ボトム・アップ型の国家の解体」は「消極的補完性」の適用の結果として統一的・整合的に把握されるのである。

また、「国家解体・補完性」モデルは、国家機関間で判断が異なる場合、人権条約機関とそれら複数の国家機関との間との多面的な関係がどのように規律されるかについても、適切な把握を可能にする（第1節第3款）。

II. 国家機関による、「国家解体・補完性」モデルの受容可能性

近年、人権条約の国内法秩序への浸透に伴い、国家機関が、「国家解体・補完性」モデルに整合的な役割を実践する例が増加している。しかしながら、国家機関は、あくまで、国内憲法上の機関として、そのような実践を行っているのであり、人権条約のアクターとしての自覚には乏しい。そのため、そうした役割の実践はしばしば選択的なものとなり、国内法による制約に対して脆弱である（第2節第1款）。

しかしながら、そのような状況は変わりつつある。近年、「国家」ではなく、個別の国家機関を直接の構成員とした自律的なネットワークが発展しており（例：NHRIのネットワークたる GANHRI、国内議会のネットワークたる列国議会同盟）、そうしたネットワークが、それぞれの国家機関に対して、人権条約のアクターとしてのアイデンティティを持たせることを促進する機能を果たしている。そのようなメカニズムを通して、国家機関は、たとえ国内法上要請されていないとしても人権条約上の役割を果たすようになり、国内法上の制約に対しては、そうした制約の中で可能な限り役割を果たし、また、制約を除くための働きかけを行うようになることが期待される（第2節第2款）。

第5章

「国家解体・補完性」モデルの法的・理論的基盤

第5章では、「国家解体・補完性」モデルの法的・理論的基盤の解明を目指す。すなわち、個別の国家機関が人権条約上それぞれ有する固有の役割が、どこから出てきたのか、そして、なぜ、人権条約機関と個別の国家機関との関係が「補完性」原則に基づいて規律されることになるのか、を考察する。

そうした考察によれば、まず、「国家解体・補完性」モデルの法的根拠は、人権条約における明文規定上の原理としての「民主的社会」概念に見いだされる。そして、「国家解体・補完性」モデルは、以下のような「民主的社会」像に立脚するものであるといえる。

「今日、人権条約共同体を単位とした『民主的社会』が成立しつつあり、その『民主的社会』の指導原理は、人権条約共同体を単位とした『枠づけられた熟議』である。人権条約機関および個別の国家機関はそれぞれ、人権条約共同体を単位とした『枠づけられた熟議』を促進するために異なる固有の役割を担っている (I)。そして、人権条約機関と個別の国家機関との関係は、当該国家機関がその固有の役割を適切に果たしているか否かに応じて、『補完性』原則によって規律される (II)。」

I. 人権条約共同体を単位とした「枠づけられた熟議」

「国家解体・補完性」モデルにおける、各国家機関の役割は、基本的に、「熟議民主主義」におけるそれと親和的である (第1節第1款第1項・第2項)。しかしながら、人権条約上の基準・枠組が、各国家機関における熟議の理由づけや議論/ 審査枠組に一定の制約を課しており、そうした基準・枠組を有権的に判断するのが人権条約機関である、という点は、各当事国を単位とした「熟議民主主義」の理論からは説明がつかない (第1節第1款第3項)。国家を超えた「熟議民主主義」理論を構築する先行研究もあるが、そうした理論はいずれも、「国家解体・補完性」モデルに基づく人権条約機関による実行を適切に把握することを可能にするものではない (第1節第2款第2項1)。

そこで本稿では、そうした実行を最もよく説明できる「民主的社会」の構想として、人権条約共同体を単位とした「枠づけられた熟議」という概念を提示する。

まず、「人権条約共同体」は、人権条約上の原則・価値を共有する人々によって構成される集合体を指す。各当事国の国家機関における意思決定手続や市民社会における議論においては、人権条約上の原則・価値が頻繁に援用され、また、人権条約機関による判決や「見

解」は、各国のメディアによる報道の対象となる。この意味で、人権条約の当事国国民の間では、間接的かつ緩やかな形ではあるが、人権条約上の原則・価値が共有されているといえるのであり、本稿では、このような状況にある人々の集団を「人権条約共同体」と定義する（第1節第2款第2項2）。

そして、人権条約共同体を単位とした「枠づけられた熟議」は、以下2つの過程が循環することにより成立する。第1に、各当事国をフォーラムとした熟議が、人権条約共同体において広く共有された諸原則・価値という「枠」の中で行われる。第2に、そうした各当事国をフォーラムとした熟議の結果が収斂することにより、間接的な形で、人権条約共同体において広く共有された諸原則・価値が再生産され、それがまた各当事国をフォーラムとした熟議を「枠づける」（第1節第2款第1項・第2項2）。

II. 「補完性」原則

「補完性 (subsidiarity)」原則は、古代・中世の思想家が言及するなど古い歴史を有する概念であるが、19～20世紀のカトリック社会哲学に取り入れられて普及した（第2節第1款第1項）。また、EU法においては法的原則として採用された（第2節第1款第2項）。

「補完性」原則の本質は、「国家」を含むあらゆる集団は、ある目的を実現するための手段でしかなく、いかなる集団も絶対的な権限を有することはないという点に見いだされる。このような命題を、人権条約のアクター間の関係という文脈に当てはめるならば、人権条約機関と個別の国家機関とを、人権条約共同体を単位とした「枠づけられた熟議」という目的を共有し、その目的のもとで協働関係に立つものとして理解することができるだろう（第2節第2款第1項）。このような本質から派生するのが、「消極的補完性」（＝非介入の論理）と「積極的補完性」（＝介入の論理）という「両面性」である（第2節第2款第2項）。

III. 「国家解体・補完性」モデルの問題点・リスク

ただし、このような「国家解体・補完性」モデルにはいくつかの問題点・リスクが内在する。もし今後、同モデルに整合的な実践を進めていくのであれば、それら問題点・リスクに対して適切な手当を行うことが必要である（第3節）。

第6章

「国家解体・補完性」モデルの理論的示唆

第6章では、「国家解体・補完性」モデルの、従来の国際法理論の中における位置づけ・従来の国際法理論に対する示唆を検討する。

I. 「補完性」原則と、「国家主権」概念

「補完性」原則は、「国家単一・国家主権」モデルが依拠してきた、現実の国家それ自体を自己目的として肯定し絶対化する「国家主権」概念を、相対化する（第1節第1款）。その意味において、「国家解体・補完性」モデルは、「国家主権」概念の再構成を試みる諸理論と親和的である（第1節第2款）。

II. 人権条約共同体を単位とした「枠づけられた熟議民主主義」と、「主権平等」原則

人権条約が、「民主的社会」の文言を通じて、特定の統治原理を採用しているという理解は、「主権平等」原則に対して修正を迫るものである（第2節第1款）。また、人権条約上の「民主的社会」が、人権条約共同体を単位としたものであるという構想は、国家間の民主主義（＝「主権平等」原則）と国内的な民主主義という、従来は分断されてきた2つの民主主義を融合するものである。こうした融合は、「主権平等」原則の本質的基盤を問い直すものである（第2節第2款）。

III. 「国家解体・補完性」モデルと、「国際法と国内法との関係」

「国家解体・補完性」モデルは、「国際法と国内法との関係」という従来の先行研究に対しても示唆を与える。というのも、従来の実証国際法学において支配的であった国際法・国内法二元論によれば、人権条約機関と国家機関との関係を人権条約上の問題として規律することはできなかったのに対し、同モデルは、必ずしも国際法・国内法一元論を採用することなく、これを可能にした。その上で、国家機関を、国内法上の義務のみを履行する存在から、国内法上の義務と人権条約上の役割という2つの法的要請を同時に負い、それゆえに、

2つの法的要請を両立させるよう努める存在として捉え直したのである（第3節）。

結章

結章では、本稿の結論をまとめたうえで（第1節）、今後の課題を示す。本稿は、人権条約上、人権条約機関と個別の国家機関との関係がどのように規律されるかを検討し、それゆえに、「国家解体・補完性」モデルの法的根拠を、人権条約の明文規定上の原理としての「民主的社会」に見出してきた。しかし、今後の課題としては、人権条約機関と個別の国家機関との関係に関する議論および「国家解体・補完性」モデルが、不文の、グローバルな「民主的社会」の理念に基礎を置いているという可能性についても検討する必要がある（第2節）。