

博士論文（要約）

人権条約形成過程における法律家の影響力
—規範から制度への政治メカニズム—

大 内 勇 也

目次

略語表記一覧	iv
序章	1
1. 問題意識	5
2. 先行研究の整理	8
2-1. 国際人権規範の形成	11
2-2. 「説得」のメカニズム	11
2-3. 先行研究の限界と残された課題	14
3. 分析視角、射程、およびその意義	16
4. 実証分析の事例と方法	18
第一章 分析枠組み：法律家による影響力の行使	22
1. 法律家	23
1-1. 地位	24
1-2. 政策目標と政治的主体性	24
2. 法律家による影響力行使のメカニズム	26
2-1. 人権問題の法的枠組み付け	30
2-2. 条約交渉原案の起草	33
2-3. 政府間交渉への介入	35
3. 法律家の影響力に作用する条件	37
3-1. 法律家の政策構想の一致と専門性の独占	38
3-2. 不確実性	41
3-3. 政府間の政策をめぐる対立	44
まとめ	46
第二章 欧州人権条約	52
1. 背景	56
1-1. 欧州審議会	56

1-2. 欧州運動	57
1-3. 欧州における法律家	58
2. 欧州人権条約の形成過程における法律家の影響力	60
2-1. 議題設定：人権問題の法的枠組み付け	62
2-1-1. ハーグ会議における法律家の法的枠組み付け	
2-1-2. 法律家の政策構想の一致と専門性の独占	
2-1-3. 不確実性	
2-1-4. 政府間の政策をめぐる対立	
2-2. 条約交渉原案の起草：諮問議会草案の起草による条約構想の固定化	75
2-2-1. 法律家による条約交渉原案の起草	
2-2-2. 法律家の政策構想の一致と専門性の独占	
2-2-3. 不確実性	
2-3. 政府間交渉への介入	84
2-3-1. 法律家による政府間交渉への介入	
(1) 権利規定の方式：定義主義と列挙主義	
(2) 人権裁判所の設置	
(3) 個人通報制度	
2-4. 法律家の条約構想の実現と関係主体の反応	98
まとめ	100
第三章 米州人権条約	102
1. 背景	105
1-1. 米州機構	105
1-2. 米州における法律家：米州人権委員会	106
2. 米州人権条約の形成過程における法律家の影響力	109
2-1. 議題設定：人権問題の法的枠組み付け	111
2-1-1. 人権問題の法的枠組み付け	
(1) IACHR 規則の独自解釈	
(2) 米州人権宣言の性格変容	
(3) 人権保護における成果：ドミニカ共和国内戦と IACHR の活動	

2-1-2. 政府間交渉への介入：第二回米州特別会議における議題設定	
2-1-3. 法律家の政策構想の一致と専門性の独占	
2-1-4. 不確実性	
2-1-5. 政府間の政策をめぐる対立	
2-2. 条約交渉原案の起草：IACHR による交渉原案の起草権限獲得	131
2-2-1. 政府間交渉への介入：交渉原案起草作業への諮問権限の獲得	
2-2-2. IACHR による条約交渉原案の起草	
(1) 社会権規定の修正	
(2) 履行確保制度の修正	
2-2-3. 法律家の政策構想の一致と専門性の独占	
2-2-4. 不確実性	
2-2-5. 政府間の政策をめぐる対立	
2-3. 条約交渉への介入：米州人権特別会議	146
(1) 社会権をめぐる議論	
(2) 履行確保制度をめぐる議論	
まとめ	154
第四章 バンジュール憲章	155
1. 背景	160
1-1. アフリカ統一機構	160
1-2. アフリカにおける法律家	161
2. バンジュール憲章形成過程における法律家の影響力	164
2-1. 議題設定：人権問題の法的枠組み付け	166
2-1-1. 法的枠組み付け：発展の権利の条約化	
2-1-2. 三つの条件	
2-2. 条約交渉原案の起草：競合する法律家のアフリカ人権保障構想	172
2-2-1. モンロビア提案	
2-2-2. ムバイエ草案	
(1) 実体規定：社会権に基づく発展の権利	
(2) 履行確保制度：人権委員会中心で高い法制度化	

2-2-3. ダカール草案	
(1) 実体規定：人文主義的な人権概念	
(2) 履行確保制度：法制度化の低下	
2-2-4. 三つの条件	
2-3. 条約交渉への不介入	190
まとめ	196
終章	198
1. 人権条約の法制度化と法律家の政治的影響力	198
2. インプリケーション	203
資料・参考文献	207

内容要約

現代の国際社会において人権規範は広く受け入れられており、現実の国際政治の中でも人権問題が取り上げられたり、人権実現のための国際的な支援が行われている。このような国際人権保障の基準となっているのが人権条約である。

ところが、歴史的に人権保障はそもそも国内問題と見なされてきた上に、最も人権侵害の主体となりやすい政府は国際人権保障に消極的になりがちであった。そのため、なぜ人権条約が形成されるのかという問題は国際政治学の関心対象となってきた。特に内政不干涉原則との抵触という観点から、個人通報制度や人権裁判所といった履行確保制度を規定し、国際機関に人権の監視を委任する場合について分析されてきたのである。

この問題について、先行研究は原則的な人権規範の受容という視点から説明している。人権問題を善悪に関する道義的な問題として捉え、国家が人権規範を受容するか否かが、条約形成の成否を分けると考えてきたのである。

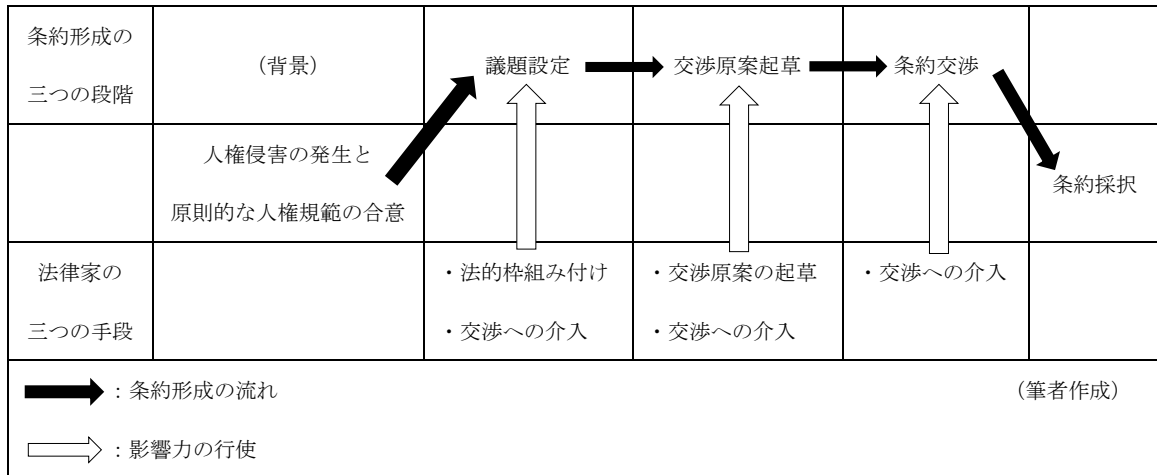
しかし、原則的な人権規範の合意は必ずしも、人権問題への対処手段としての条約起草や、条約の制度設計の合意までも意味しない。実際に、人権条約の制度設計は政治的争点となり政府間交渉の帰結は多様である。欧州人権条約のように人権裁判所が設置される場合は稀で、自由権規約では選択議定書で個人通報制度を規定しただけであった。さらに採択時の社会権規約は専門の監視機関すら設置していない。したがって原則的な人権規範の受容という観点からだけでは、条約内容が決まる政治メカニズムを十分に説明できないのである。

それでは、人権条約の制度設計はどのように決まるのだろうか。特に、国家主権に大きな制約を課す個人通報制度や人権裁判所が規定され、高い法制度化が実現する要因は何だろうか。本稿はこの問題に対して、条約形成に関わる法律家の影響力に着目した新たな分析視角を提示する。そして、道義的な問題領域として見なされがちな人権保障をめぐる政治において、技術的能力である法的専門性が影響力の源泉として機能することを示す。

本稿の主張は、高い法制度化を目指す法律家が条約起草に関与することで、個人通報制度や人権裁判所といった履行確保制度が規定されるというものである。本稿の分析視角は、技術的な問題として扱われがちな条約草案の起草作業を政治的な行為として捉え直すことに意義がある。そうすることで、従来あまり着目されてこなかった法律家の影響力行使によって、条約内容が左右されることが明らかにできるのである。

第一章では、法律家の影響力に着目した分析枠組みを提示する。この分析枠組みは、国際

図 1-1. 条約形成過程における法律家の影響力行使



政治学における「知識共同体」論に基づくもので、法律家が専門性に基づき条約形成過程で影響力を及ぼすメカニズムを説明する。

専門性に基づく法律家の影響力行使を特徴づけるのは、直接的な政治圧力ではなく、構造的な権力行使といえるものである。すなわち、条約形成過程において自らが望まない政策の可能性を排除する形で問題を枠組み付け、自ら条約草案を起草することで条文規定として具体的な争点を特定していくのである。

法律家による影響力行使の手段は具体的に三つに整理できる(図 1-1.)。第一に、条約起草という議題設定段階における人権問題の法的枠組み付けである。これは原則的な人権規範の合意後、人権問題への対処手段として条約起草という立法政策を提示するものである。第二に、政府間の交渉原案を起草することで、自らの構想を草案に反映させる。交渉原案の起草によって法律家は政府間交渉の争点を限定し、議論を方向付けることができる。第三に、自らの構想を政府側に説得する政府間交渉への介入である。

しかし、これらの手段によって法律家が常に同程度に条約形成の各段階で影響力を及ぼせるわけではない。法律家の影響力の源泉が専門性であることに起因し、その影響力の程度に作用する三つの条件が存在する。第一に、法律家間の政策構想一致と専門性の独占である。法律家の権威は専門性の独占によって生じるため、条約形成に関与する法律家の構想を一致させるか、国際機関によって制度的に担保されることが、その影響力を維持するために不可欠といえる。

第二に、条約形成に伴う不確実性である。政府側に具体的な人権保障構想がない、あるいは自らの構想を実現する技術的な能力がない場合に、条約起草の見通しが不確実になる。この時、政府側が法律家の専門性に依存する度合いが高まるため、その影響力が増すと考えら

れる。

第三に、政府間の政策をめぐる対立である。条約起草をめぐる政府間で意見が対立し膠着した場合などに、政府側は法律家に判断を委ねやすくなる。その際に、諮問を受けた法律家は自らの構想を反映させ、政府間の議論を方向付けられるだろう。

以上の分析枠組みに基づき、続く三つの章では実際の人権条約形成過程を実証的に分析する。第二章では、1950年に欧州審議会で採択された欧州人権条約（European Convention on Human Rights）を取り上げる。そして、この条約に個人通報制度と人権裁判所規定が盛り込まれた要因として、欧州運動のメンバーを中心とする法律家の影響力行使があったことを示す。

まず法律家は法的枠組み付けとして、戦後欧州統合の文脈で文化的・思想的論争の対象となっていた人権を、既存条約に根拠を置く立法政策問題へと転換させた。そして、政府側に先行して条約私案を作成し、欧州審議会での条約起草という議題を受け入れさせた。

また交渉原案の起草段階においても、法律家は主導的な役割を果たした。草案起草作業において法律家は専門性を影響力の源泉とし、自らの条約構想を交渉原案に反映させたのである。政府間交渉に入ると英国などが法律家の条約構想に強く抵抗したが、それまで条約起草を主導してきた法律家がフランス代表として交渉へ直接介入し、その構想を基本的に維持する形で欧州人権条約の高い法制度化を実現した。

欧州人権条約形成の各段階において、法律家は常に一致した政治主体として働きかけ、専門性を独占していた。また、当時は人権条約が存在せず政府側は不確実な状況にあり、法律家によって主導される条約形成に対して受動的となっていた。さらに、条約交渉では政府間の対立が膠着状態に陥り、法律家による介入の余地が生じた。このように、法律家に有利な条件が維持されたため、法律家の構想に基づく欧州人権条約が実現できたのである。

第三章では、1969年に米州機構（OAS）で採択された米州人権条約（American Convention on Human Rights）を取り上げる。そして、この条約に個人通報制度と人権裁判所の規定が盛り込まれた要因として、米州人権委員会（IACHR）の法律家による影響力行使があったことを示す。

米州諸国はキューバ革命によって不安定化したカリブ地域の人権問題から人権保障の必要性を認識した。しかし、当初は人権を安全保障の文脈で捉えており条約形成には消極的であった。一方、IACHRはこの人権問題に対して独自に取り組み、政府側の思惑を超える実質的な地域人権保障を既成事実化していった。そしてIACHRは、この既成事実の正式な制

度化という立法政策の問題として条約起草を提案し、政府側に受け入れさせたのである。

また IACHR は、交渉原案の起草段階でも主導権を獲得した。そもそも IACHR には条約起草に関わる権限がなかったにも関わらず、その法的専門性を影響力の源泉として関与を深めていった。そして、IACHR は交渉原案起草を担うに至り、この段階で自らの条約構想を草案に反映させたのである。

米州人権条約の形成は長期的かつ漸進的に進展したため、政府側が少しずつ IACHR の条約構想を受け入れていく過程であった。したがって、政府間の条約交渉段階では主要争点は概ね解決されており、この段階では法律家の介入もあまりなく米州人権条約の採択が実現している。

この条約形成の各段階で、IACHR のメンバーは一致して振る舞い専門性を独占していた。また当時、人権条約はほとんど存在せず政府側は不確実な状況にあり、IACHR に対して受動的となっていた。漸進的な条約形成の進展により政府間の対立はあまり生じなかったが、最終的な IACHR の条約構想の受け入れは、当初の政府側の姿勢からの大きな転換を意味していた。

第四章では、1981 年にアフリカ統一機構 (OAU) で採択された地域人権条約である「バンジュール憲章 (Banjul Charter)」を取り上げる。そして前二章とは対照的に法制度化の低いこの人権憲章の形成過程において、関与した法律家が十分に影響力を行使できなかったことを確認する。

アフリカ諸国が地域人権保障の必要性を認識したのは、ウガンダなどの独裁国家による人権侵害が契機であったが、当初は依然として条約形成に消極的であった。この状況で法律家は、アフリカ諸国が重視していた「発展の権利」という新たな人権規範の条約化という法的枠組みを提示した。これによって政府側は条約起草という議題設定を受け入れた。

しかし交渉原案の起草段階において、関与していた法律家は条約構想を一致させられず、競合する別個の草案が提示されることになった。この結果、それぞれの法律家が専門性の独占という条件を失い、政治主体としての一体性を失ったまま影響力を低下させた。

その一方で、政府側にとって不確実性は低かった。法律家の条約構想は既存条約に倣っていたため、その条約採択の帰結は予測しやすかった。このことが、セネガル大統領サンゴールが既存条約とは異なるアフリカ独自の人権憲章の形成を目指す要因となっていた。

さらに、政府間の条約交渉段階でも法律家はほとんど影響力を行使できず、専ら政府間政治として進行した。その結果、内政不干渉に拘る政府側の構想を反映してバンジュール憲章

の法制度化は限定的となったのである。

終章では以上の議論をまとめて本稿の結論を述べた上で、インプリケーションを提示する。特に、原則的な人権規範と条約による法規範を区別する本稿のアプローチを踏まえ、人権保障をめぐる国際政治を理解するために、規範の異なる側面を切り分けて分析することの重要性を確認する。