

「国際行政法」論から考える国際協力のありかた

——「国際法上の協力義務」論との関係を手がかりにして——

雨野 統

I 問題の所在

国際協力という言葉が有する積極的な語感¹⁾とは裏腹に、国際社会における、その実現は容易ではない。貧困、難民や国内避難民の大量発生と彼ら・彼女らの周辺国や他地域への移動、地球温暖化とそれを要因とする自然災害の発生、グローバル化の一現象である国境を越えた人の移動とそれを起因とする感染症の発生、世界の人口増加、工業化・都市化を原因とする水、食糧、保健問題など現代国際社会が抱える地球規模の諸課題の例²⁾には枚挙に遑がなく、現代国際社会はこれ

-
- 1) 例えば、『開発協力大綱』（平成 25 年 12 月 17 日閣議決定。）の「開発協力の目的」で示された日本政府の立場や国連加盟直後に示された国連外交に関する日本の立場（『外交青書 第 1 号（1957 年版）昭和 32 年版わが外交の近況』）。『開発協力大綱』については以下から入手可能（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>。最終アクセス日：2018 年 11 月 14 日）。また外交青書（1957 年版）についても以下から入手可能（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html>。最終アクセス日：2018 年 11 月 14 日）。
 - 2) 『外交青書 2018 平成 30 年版（第 61 号）』「第 1 章 2017 年の国際情勢と日本外交の展開 1 情勢認識（1）中長期的な国際情勢の変化 エ 地球規模の課題の深刻化」より。外交青書 2018 については以下から入手可能（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html>。最終アクセス日：2018 年 11 月 14 日）。

ら諸問題への対応や解決のために多様なアクター間での国際協力の必要に迫られている。開発協力が「開発途上地域の開発を目的とする政府および政府関係機関による国際協力活動」と定義づけられ、その射程が従来の開発援助のみならず平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含めて広義に設定される時³⁾、このような国際協力のあり方やその必要性に異論を差し挟む者は少なからう。しかし、国際協力の実現には種々の困難が伴う。国際社会における国際協力の推進を妨げる要因の一つとして、主権国家体制という国際社会の基本的構造を指摘することができよう。地球的規模の諸課題の解決や種々の国際行政を推進するために設けられるレジームは主権国家体制、換言するならば分権的な国際社会を所与の条件とする。国際組織にせよ多数国間条約にせよ協力のためのレジームを形成し、これらレジームに基づく国際協力を遂行しようとする場合、その出発点において国際社会の分権性を前提とする国際協力のあり方を常に考慮しなければならぬであろう。そこで、本稿では、国際法学の中で、国際協力のありかたと国際社会の構造との関係がどのように捉えられてきたのかについて考察する。上述の『開発協力大綱』で示されたように国際協力のありかたを認識し、国際協力について是としたうえで、国際協力を実現するための国際秩序のあるべき姿はどのようなものかについて考察することが本稿の眼目である。具体的には、まず山本草二が論じた国際行政法論をもとに、国際行政法の視点から国際協力のありかたについて考察する。次いで、奥脇直也が論じる「国際法上の協力義務」に関する論稿を手がかりに同様の点につき考察する。地球的規模の諸課題の解決に実効的に対応する国際社会の秩序とは何かについて、「国際法上の協力義務」を手がかりに考察する。また、このような問題を考察する視点として、国際協力と国際(法)秩序との関係および主権と国際協力との関係(主権国家のありかた)という2つの視点を設ける。また、このような問題を具体的に考えるための素材と

3) 『開発協力大綱』1頁。

して、1990年代以降、国連安全保障理事会（以下、安保理）が採択し始めた「一般的なテーマ」を扱った決議を取り上げる。特定の紛争あるいは事態を調査したり（国連憲章 34 条）、その調整手続・方法を勧告したり（36 条）、又は特定の紛争あるいは事態を前提として平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動について勧告もしくは決定（第 7 章）を行うのではなく、安保理の場で、「国際の平和及び安全の維持」に関連する一般的、分野横断的な問題を取り上げ、議論を行い、安保理決議などの文書を採択する場合である⁴⁾。本稿では「テロ行為による国際の平和と安全に対する脅威」、国際テロと国際民間航空の関係について取り上げ、安保理と国際民間航空機関（ICAO）の協働関係について検討しながら国際協力に関する合意形成について考察したい。奥脇は、山本が論じた国際行政法を「国際公益」概念⁵⁾を軸に丹念に分析したうえで、複合的な要因が絡み合う現代の地球的規模の諸課題に取り組む（「国際社会の一般的利益⁶⁾」の実現）ために、山本の言う「機能的国際共同体」を如何に克服すべきかと論じる⁷⁾。この問いに如何に肉薄できるかが本稿の課題となろう。

-
- 4) 例えば、第 8395 回安保理会合のテーマは「国際の平和及び安全の維持：『多アクター間主義』及び国連の機能の強化（Maintenance of international peace and security: strengthening multilateralism and the role of the United Nations）」である（U.N. Doc. SC/13570, U.N. Doc. S/PV. 8395: 9 November 2018.）。
 - 5) 「二国間の関係では保護・実現できないような実体的・社会的な国際利益を法的利益に転換させたもので、国際的公共事務の実現を通じて実現されるもの」奥脇直也『「国際公益」概念の理論的検討—国際交通法の類比の妥当と限界—』広部和也・田中忠【編】『国際法と国内法の関係—国際公益の展開—』（勁草書房、1991 年）178-180 頁。
 - 6) 「国際社会全体に関する問題の解決や共通の利益の実現など国際社会全体で追求すべき目標に関する合意で、利益の内容は不明確、具体的でないもの」[「上掲論文」] 223 頁。
 - 7) 「上掲論文」188-191、194、223-228 頁。奥脇直也「協力義務の遵守について—『協力の国際法』の新たな展開—」江藤淳一【編】『国際法学の諸相—到達点と展望—（村瀬信也先生古稀記念）』（信山社、2015 年）10-11 頁。

II 「国際行政法」から考える国際協力のありかた

「国際行政法」と一口に言っても、その内容は多種多様である⁸⁾。国際行政に関する問題として、どのような法現象を取り上げるかによって、「国際行政法」の射程や構成される内容は異なってくる。同じ「国際行政法」について論じているつもりが、論者によって認識している「国際行政法」の射程や内容が同一ではなく、議論が共有されないことも起りうる。

本稿で組上に載せるのは、前述の通り山本草二が論じた「国際行政法」(以下、「山本国際行政法」)である⁹⁾。ノイマイヤー (K. Neumeyer) らのいう

-
- 8) 「国際行政法」と言った場合、例えばドイツ「国際的行政法」、「グローバル行政法」、「国際公務員法」、「国際機構の『作用法』」などを思い浮かべることができる。ドイツ「国際的行政法」については、例えば、原田大樹「グローバル化時代の公法・私法関係論—ドイツ『国際的行政法』論を手がかりとして」『社会科学研究』第 65 巻第 2 号 (2014 年) 9-34 頁、原田大樹「国際的行政法の発展可能性—グローバル化の中の行政法 (1)『自治研究』第 88 巻 12 号 (2012 年) 80-100 頁を参照。グローバル行政法論については、例えば、宮野洋一『『グローバル行政法論』の登場—その背景と意義』横田洋三・宮野洋一【編著】『グローバルガバナンスと国連の将来 (中央大学政策文化総合研究所研究叢書 7)』(中央大学出版部、2008 年) 323-338 頁がグローバル行政法の論点、問題点を的確にまとめており参考となる。また、*New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 37, No. 4 (2005), *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68, No. 3 & 4 (2005) や *European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1 (2006) に特集が組まれている。国際機構の内部法、とりわけ「国際公務員法」については、黒神直純『国際公務員法の研究』(信山社、2006 年)を参照されたし。「国際機構の『作用法』」については、横田洋三『国際機構の法構造』(国際書院、2001 年) 第 1 部 1 章と第 2 章を参照のこと。それぞれの初出は以下の通り。「国際機構と法」日本国際政治学会編『国際組織と体制変化』第 76 巻 (1984 年)、「国際機構の法構造」『国際法外交雑誌』第 77 巻第 6 号 (1979 年)。
- 9) 山本草二「国際行政法の存立基盤」『国際法外交雑誌』第 67 巻第 5 号 (1969 年) 1-66 頁。「国際行政法」雄川一郎他【編】『現代行政法体系 1 現代行政法の課題』(有斐閣、1983 年) 329-364 頁。なお、「山本国際行政法」の中核を成すこの 2 本の論文は山本草二【著】、兼原敦子・森田章夫【編】『国際行政法の存立基盤』(有斐閣、2016 年) にも収録されている。なお、「山本国際行政法論」を「(国内) 行政法との接点」を問題にしながら、国内行政法学者の立場から読み直した論稿として、興津征雄「行政法から見た国際行政法—山本草二の論文を読む—」『社会科学研究』第 69 巻第 1 号 (2018 年) 5-28 頁がある。

「各国の対外行政に関する国内行政法の適用範囲の限界またはその国際的抵触関係を処理する法¹⁰⁾」という立場をいかに実証的に克服できるかという問題と「国際法上の行政法」を「公権力を有し拘束力のある決定を行いうる国際機構が行なう国際法の執行」（権力作用の国際的集権化の側面）と理念的に捉える立場を機能主義の視点から、その実証性を限定的に捉えうるかという問題に同時に取り組むことが「山本国際行政法」の課題であった¹¹⁾。つまり、国際行政法上のある事項を処理する場合に、どこまでを各国家の管轄権に基づく裁量的な決定に任せ、どこかからを国際行政共同体（Internationales Verwaltungsgemeinschaften）の固有の権限に移譲するかという境界区分の問題を実証的に検討することが課題とされたのである¹²⁾。このような課題の中に、国際社会における国際協力のありかたを考察する時の視点の一端が含まれているように思われる。とりわけ、後者の問題で示される「公権力による国際法の執行という基準」の代替的な基準となる「国際行政行為の機能的分類」という基準¹³⁾は国際社会における国際協力を現実的に理解するうえで有効であろう。このような課題に答えるために、「山本国際行政法」では鍵となる概念として、主に「国際法上の行政法」の実体的な本質を構成する「国際的公共事務」（国際公益）と「国際的公共事務」を履行する手段となる「国際行政行為」が挙げられる¹⁴⁾。これらの鍵概念を用いながら「国際法上の行政法」の存立基盤に関する確証を実定国際法上、得ることができるかという問題を中心に論

10) Karl Neumeyer, *Internationales Verwaltungsrecht*, Bd. IV (1936). 山本は、特に *Verwaltungsrecht und Völkerrecht, Die Einteilung des innerstaatlichen Rechts* (S. 19-40), *Internationales Verwaltungsrecht als positives Recht* (S. 431-438) に言及している(山本『前掲書』(脚注9) 79頁脚注24。)

11) 『上掲書』3、6、29、59頁。

12) 『上掲書』65頁。

13) 『上掲書』65頁。

14) 『上掲書』8-14頁。

が展開される。「山本国際行政法」の核を成す 1969 年の論文の表題が、このことを如実に示している¹⁵⁾。

国際協力のありかたについて「国際行政法」論に基づき検討するうえで、前述の通り、二つの視点を設定したい。一つは、国際協力が展開される国際社会の秩序をどのように捉えているかであり、もう一つの視点は、主権国家との関係である。

「山本国際行政法」においても広義の意味で国際行政法を捉える場合¹⁶⁾、国際協力・連帯を実現する手段として国際行政行為を挙げ、その実施主体として国際行政共同体（国際行政機構）¹⁷⁾を位置づけている。山本の議論では、国際社会の発展過程を「複数国に共通する専門的な利害関係・行政事項ごとに、多数国間条約に基づいて多くの国際制度が設立され、締約国相互の間で各分野別に国際社会（国際利益共同社会）が形成¹⁸⁾」される過程として、機能的に捉え、このような機能別に分化・多元化しながら発展する過程が、国内社会の異質性を前提としながら国際協力・連携を進めるのに最も適合した形であるとされる¹⁹⁾。このような機能別に分化し多元的に締結される各種の国際行政条約に基づいて設立される国際行政共同体を基盤とした国際協力の捉え方は、国際協力という言葉が有する積極的な語感に安易に引きずられること

15) 山本の業績をまとめた『国際行政法の存立基盤』（脚注 9）の英文タイトルが、*The Positive Basics of International Administrative Law* となっているのは興味深い。

16) 国際法学会【編】『国際関係法辞典 第 2 版』（三省堂、2005 年）271 頁。

17) 山本『前掲書』（脚注 9）10 頁。

18) 山本草二『国際法（新版）』（有斐閣、1994 年）24 頁。

19) 『上掲書』17、25、450 頁。山本は「国際社会は、統一権力の支配に服する単一の普遍人類社会（世界国家）の実現を志向するものではなく、またすべての関係国間に一元的な連帯性が存在することを当然の前提とするもの」ではなく、「各国がそれぞれの共通の利害関係・目的・専門事項ごとに結集して、意図的・人為的につくり出した複数の国際共同関係」を意味するもの論じている（『上掲書』17 頁。）。

なく、特定の国際利益共同社会に固有の国際的公共事務の社会的・経済的および法的な存立基盤を丹念に実証しつつ国際社会の現状をも踏まえた国際協力の捉え方と言えよう。奥協は、国際法秩序の捉え方を伝統的国际法における「領域性原理」に基づく捉え方から「国際的制度」ごとに国際的公共事務が実現される「機能性原理」に基づく捉え方へと転換させた点を「山本国際行政法」の意義として挙げる²⁰⁾。奥協も指摘するように、山本が国際行政連合や専門機関のような機能的あるいは行政的な国際組織を念頭に置き「国際行政法」や国際法秩序を構想した結果であろう²¹⁾。山本は国際行政法の体系を「抵触法規範としての国際行政法」と「国際法上の行政法²²⁾」に大別したうえで、後者が国際法上の法的な基盤を有するようになり、機能主義に基づき行政事項を処理する段階にまで発展すれば、前者が徐々に解消され前者が後者へ吸収されるが、そのような発展段階に至らなければ後者を中心とする国際行政法体系としての一元化は生じず、依然前者も有効であると論じ、このような発展段階や関連する国際行政事項の処理に関する国家管轄権と国際行政共同体の権限の境界区分の決定は実定国際法や実行の集積に基づき経験的に判断されるべきであると論じる²³⁾。これは、「山本国際行政法」で示された課題に対する結論であるが、国際社会における国際協力の推進のありかたや国際行政の履行・処理のありかたに対する一つの指針となろう。また、国際社会の集権化を前提とする国際協力の実現（公権力の確立を前提とする国際法の執行）を良しとする理念的

20) 奥協「前掲論文」(脚注5) 177頁。

21) 「上掲論文」189頁。

22) 「それぞれの国際的社會關係に固有の国際的公共事務を処理するため、多数国間条約に基き管轄の国際行政機構を創設し運営管理し改組し、これに伴う加盟国の権利義務關係を配分すること、ならびにこれらの機構が執行する国際行政行為に関する法規の総体」と定義づけられる(山本『前掲書』(脚注9) 10-11頁。)

23) 『上掲書』64-65頁。

な立場が通用する範囲を実証的に制限することで、国際社会における公権力の成立に過度に依拠するアプローチを排除し、あくまでも特定の専門的な行政分野における国際的公共事務の確立（国際公益の成熟度）に依拠しながら、国際社会の組織化についても捉えているように思われる。このように「山本国際行政法」では、機能性原理に基づく「国際行政共同体」の成立・発展を中心に、国際協力のありかたや国際社会の組織化を理解する現実主義的、法実証主義的なアプローチがとられる。このような機能主義的で実定国際法上の成立基盤を重視するアプローチこそ、「山本国際行政法」の長所であると同時に、短所となる。そして、このような山本のアプローチの限界を指摘したうえで、奥協は、複合的な要因が絡み合う現代の地球的規模の諸課題に取り組む（「国際社会の一般的利益」の実現）ために、如何に機能的な「国際行政共同体」を克服すべきかという問いかけを投げかけ続けているのである²⁴⁾。

国際協力のありかたを、「山本国際行政法」が国際社会の秩序をどのように捉えているかという視点から検討するならば以上の通りであるが、国際協力を実質的に支える主権国家と国際協力との関係からも「山本国際行政法」について検討を加えたい。主権国家と国際協力との関係は、「国際行政法上のある事項を処理する場合に、どこまでを各国家の管轄権に基づく裁量的な決定に任せ、どこかからを国際行政共同体の固有の権限に移譲するかという境界区分の問題」に関する問題でもある。このような「山本国際法」をも貫く問題意識は、国際的公共事務および国際行政行為という二つの鍵概念を用いて国際行政法の機能という点から考察される²⁵⁾。機能・分野別に締結される国際行政条約に基づき設定される「国際行政行為」（当該の国際的社会関係に固有の行政行為で、国際行政機構が加盟国との関係で対外的に実現する行政事務）を通じて実現される「国際的公共事務」の確定（当該の行政事項に関する一般的な

24) 奥協「前掲論文」(脚注 5) 188-190 頁。

25) 山本『前掲書』(脚注 9) 33-59 頁。

基準の設定と国際行政機構を通じたこれらの継続的な実現)のために、各国の行政事務に関する基準の標準化・統一化(国家の二重機能に基づく調整行政)、国内行政事務の代替または新たな行政事務の創設(間接行政)や国際機構による行政事務の直接的実現(給付行政)を図り、国家管轄権との調整を行うことが国際行政法の機能となる²⁶⁾。「山本国際行政法」が必ずしも国際社会の集権化を前提としていないため、国際行政行為の担い手も国際行政機構の中核を成す政府間国際機構や多数国間条約の条約実施機関(多边的国際制度²⁷⁾)だけでなく、各国家の関連行政機関まで想定されることとなる(「国家の二重機能」²⁸⁾、間接行政の担い手としての国家)。つまり、「国際法上の行政法」では、主権国家が国際的公共事務を実現する「機能的国際行政共同体の構成員」としても位置づけられることになる。「山本国際行政法」が、理念的な立場が通用する範囲を実証的に制限し、国際行政条約上の国際的公共事務の確定、国内行政事務への浸透・介入、国際行政機構の権限と国家主権(国家管轄権)

26) 機能性原理に基づく加盟国の国内行政事務の修正という形で国内行政への介入が行われるが、このような国際行政行為の影響(浸透または介入)が国際行政法の考察対象となる。つまり、伝統的な国家管轄権の直接適用の制限・排除(国家管轄権自体の変質)が問題となる(『上掲書』11、36-37頁)。「国際行政法」論文(脚注9)では、国際組織の権能との関係から国際行政法の機能が論じられる(『上掲書』82-91頁)。奥脇は、「山本国際行政法」概念の最も原初的なモデルは、極端な場合を対比すれば、「機構なき標準化」と「標準化なき間接行政」に分裂しているように思われると指摘する(奥脇「前掲論文」(脚注5)186頁)。

27) 山本『前掲書』(脚注9)65-69頁。

28) ジョルジュ・セルの「国家の二重機能」について論じたものとして、西海真樹「『国家の二重機能』と現代国際法—ジョルジュ・セルの法思想を素材として—」『世界法年報』第20号(2000年)77-106頁がある。山本は、セルが国際社会における行政を「国家の二重機能」論で捉え国際法上の行政と理解する点は評価するが、セルは「国家の二重機能」を単なる過渡的な事実状態としてしか捉えていないと評する。またセルが最終的に構想する国際社会の秩序が超国家組織の公権力を前提とするもの(理念的な立場)である点で山本の構想とは異なる(山本『前掲書』(脚注9)31頁)。

の調整を問題の核心とする²⁹⁾以上、国際行政行為の三つの態様³⁰⁾の中でも「調整行政を通じた国家の二重機能」や「間接行政」が重要な側面となる。現状の国際協力が主権平等原則を前提として展開される以上、国際行政条約によって設定される一般基準に基づき各国の国内行政事務を継続的に調整・標準化することで「国際公益」を実現していくという形での多数国間の国際協力は現実的なアプローチであり、各国家が「国家の二重機能」を通じて「国際公益」の実現に関与することは国際行政行為への実効的な関わり方であろう。問題は、各国家の国際協力への関わり方、あるいは国際社会の中での国家のありかたという問題である³¹⁾。

Ⅲ 「国際法上の協力義務」論と国際協力のありかた

奥脇は、「山本国際行政法」を国際社会における利益概念（機能的に実現される「国際公益」）を軸に詳密に論じたうえで、国際社会を機能的に捉える方法論の限界を指摘した³²⁾。そのうえで、複合的な要因が絡み合い、相互連関性を有する現代国際社会における地球的規模の諸課題に取り組む新たな国際法

29) 『上掲書』58-59 頁。

30) 「調整行政を通じての二重機能の国際化」(国内行政事務に対する政策・規制の基準の標準化)、「国際組織の常設機関による国内行政事務の修正(間接行政)」、「国際組織による行政事務の直接的実現」(給付行政)に分類される(『上掲書』52 頁)。

31) 国家機関が外見上、国際機関として行動する場合に、国際機関として行動しつつも専ら国益追求に走る場合と文字通り国際社会全体の利益・価値の実現に関与する場合が想定され両者は混淆した状況にあるが、セルはこのような問題を十分に考察しておらず、両者を区分する実質的な基準の考察が必要であるという西海の指摘(西海「前掲論文」101 頁)は、国家の国際協力への関わり方、国際社会における国家のありかたを考えるうえで重要な指摘である。

32) 奥脇「前掲論文」(脚注 5) 177-191 頁。

秩序を構想するための鍵概念として、「国際法上の協力義務」を提示する³³⁾。主権国家の壁や機能主義に基づく国際協力の限界を超えた国際協力のありかたとは何かを考察するため、奥協のいう「国際法上の協力義務」について、「山本国際行政法」と国際協力のありかたとの関係を検討したのと同様の二つの視点から考察したい。

まず、「国際法上の協力義務」の概要につき、その目的、性格、特徴という点から言及しておきたい。「国際法上の協力義務」の目的は、「国家間の格差(衡平性の欠如)が生じる場合、格差を補填しながら国家間の協議を通じて、国際社会の公共利益の実現のための合意形成を目指す³⁴⁾」ことにあるとされる。「山本国際行政法」が「国際公益」の実現を対象とするのに対して、「国際法上の協力義務」は、「国際社会の一般的利益」の実現を前提としている点で両者は異なり、対象とする国際法上の利益概念の認識の違いが上述のように構想する国際法秩序の違いを生んでいるように思われる。

「国際法上の協力義務」の特徴について、奥協は以下のような5つの特徴を挙げる³⁵⁾。①「条約締結時に義務の内容が特定されない」、すなわち、通常、国家に課される国際法上の義務の内容は条約作成時に国家の合意に基づき特定されるのに対して、「国際法上の協力義務」という類型に区分される義務の内容は条約作成時に明確に特定されることはなく、その義務内容には曖昧さが残ることとなる。この点、山本の議論（「国際法上の行政法」）では、国

33) 奥協「前掲論文」(脚注7) 7-15頁。奥協直也「国連海洋法条約における協力義務—情報の収集・提供・共有の義務を中心として—」柳井俊二・村瀬信也【編】『国際法の実践』(信山社、2015年) 409-411頁。奥協直也「捕鯨裁判の教訓—協力義務との関係において」『日本海洋政策学会誌』第4号(2014年) 8-9頁。

34) 「上掲論文(捕鯨裁判)」8頁。

35) 「国際法上の協力義務」の特徴については、「上掲論文」9-11頁。奥協「前掲論文」(脚注7) 13-15頁。奥協「前掲論文(海洋法条約)」(脚注33) 410-411頁。

際行政条約に基づき義務の内容が特定されることとなる³⁶⁾。義務内容の不明確性がゆえに国家の継続的な実行を通じて、その内容が具体化されていくこととなる。つまり、「国際法上の協力義務」に類型化される義務は、「持続的、継続的な行為の義務」と捉えられる。②条約上の義務の遵守との関係において、「国際法上の協力義務」に属する義務には、「自らに課する義務」という特徴が付与される。すなわち、「協力の義務」に関する遵守は、特定の義務に「ただ従う」のではなく、規範が指し示す方向に従って行為することを要請された国家は、いかなる行為を取るべきかを自己の能力を前提に事情適合的に判断することを求められるのである。「国際法上の協力義務」を規定する規範は、国家に対して一定の行為基準を提供するものとして作用し、国際社会の共通利益の実現過程に関与する国家は協力義務を規定する規範の内容を果たすために必要な行為を、自国の有する能力や国内制度あるいは自国が置かれた状況に応じて自ら決定し継続的に実行することとなる。義務違反に対する制裁等の強制的な実施手段の利用を前提とする規範の実施ではなく、規範が示す枠組みを指針として「自国にとって最適な規範」を自ら形成（義務内容の特定化、細則化過程）していくという形での規範の実施が想定される。その意味で協力義務の遵守は規範定立的と理解されるのである³⁷⁾。かような特徴は、①の特徴の結果でもある。③義務の不遵守への対応との関係では、ある国家が「国際法上の協力義務」という形で実施を求められる措置に関して困難や障害を抱える場合、当該国家への必要な資源や技術の提供に関する支援や措置を実行するうえで必要な能力を向上させるための支援、すなわち、

36) 国家に課される義務の性質上の分類として、「国家の国内法制に与える影響」を基準として「結果の義務」、「実施・方法の義務」、「特定実態発生の防止義務」が示される（山本『前掲書』（脚注 18）113-114 頁。）。

37) 同時に類似の問題を抱える他のアクターによって学習、模倣、共有される点でも規範定立的であるとされる（奥脇「前掲論文（捕鯨裁判）」（脚注 33）10 頁。）。

いわゆる能力構築支援 (capacity building) への協力が要請される。かように、「国際法上の協力義務」に類型化される義務の履行にあたっては、国際協力の促進あるいは条約レジームを通じた国際社会の共通利益の実現を進めるうえで必要な国家の履行能力の向上が重視されることとなる。④遵守の促進では、協力義務が「自らに課する義務」(規範が示す枠組みを指針として自国にとっての最適規範を自ら形成) という性格を有することから条約の第三国への協力要請にも言及される。この点、「国際法上の協力義務」として規定される義務の実現過程における関連アクター間での情報共有が重視される。例えば、協力義務の実現過程で各国家は、義務の履行に関連する自国の実行などを必要な情報として他のアクターに提供すること又は、各国が自国の特殊な事情がゆえに協力義務として求められる措置を実現できない場合若しくは他者から関連条約に反する行為ではないが適切ではない行為と判断された場合に自国がとった実行について他のアクターに説明すること(説明責任)が求められる。③の国家の能力構築向上に基づく義務の不遵守への対応とともに、義務の(不)遵守の過程では「国際法上の協力義務」の履行に関する各国の実行、科学的知見、国際的な行政活動等に関係するアクター間での情報の提供、収集、共有が重視されることとなる。⑤このような自国の実行に関する情報の提供、説明責任は、紛争の解決、国際裁判のあり方とも関連する³⁸⁾。

これら5つの特徴のうち、本稿では①「持続的、継続的な行為の義務」、②「自らに課する義務」、③「遵守能力の向上・補完」という点に着目し議論を進めていく。奥脇が提示する「国際法上の協力義務」の性格をまとめるならば、まず、「国際法上の協力義務」に類型化される義務の内容は協力義務が適用される具体的な状況の中で義務の履行に commitment するそれぞれの国家が自ら特定

38) 「上掲論文」18-19頁。佐藤哲夫「捕鯨事件におけ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—」柳井俊二・村瀬信也【編】『国際法の実践』(信山社、2015年)163-171頁。

していくことになる。かような義務の内容は、条約締結時に合意に基づき明確化され条約当事国に示されるのではなく、社会的利益の実現に commitment する各国家の持続的かつ継続的な行為を通じて徐々に明確化され、国家が「自らに課する義務」として履行することとなる。協力義務の継続的な実現過程という点から考察するならば、一国だけでは対応できない国際社会全体に関わる問題が生じた場合に、当該問題に関する国際社会における規範意識が変化し、実現すべき利益や価値規範について国家間の意思が形成され、各国には当該問題への対応に協力すべく協力義務が課されることとなる。そして、各国は国際協力への commitment のあり方として最適な実行を自ら決定し、それを国際社会や国内社会の状況に合わせて継続的に実行することで、協力義務の実現に関与することとなるのである。そのため、各国家は関連条約の目的や趣旨との適合性を踏まえて、「国際法上の協力義務」の履行に関する自らの行為や慣行を継続的に見直すことが求められる。そして、「自らに課する義務」という形で協力義務の遵守を図り、協力義務の遵守を通じて実現を目指す「国際社会の一般的利益」(=複合的な要因が絡む地球規模の諸課題の解決)が実現されていくことになる。かりに、「国際法上の協力義務」に関する義務の不遵守が発生した場合、伝統的な国際法の概念(国際裁判等の外交的保護権の行使を通じた国家責任の追及)に基づく遵守を求めるのではなく、各国家の遵守能力の向上・補完(capacity building)を通じて各国家を国際協力に commitment させたり、関連条約の履行に関する各国家の自己認識の適正化を図ったりすることに重きが置かれる。協力義務の遵守に十分に commitment できない場合には、当該国家の自己努力または国際協力を通じて自国の遵守能力の向上を図ることで国際協力への commitment を確保することとなるのである。伝統的な国家責任の追及、伝統的な紛争解決方法または強制的な制裁を通じた義務の実現よりも各国家の継続的な自己努力を重視する方法(「自らに課する義務」)を採用することで各国を国際協力へと誘引し、誓約・関与させる。つまり、「国際法上の協力義務」は、規範が示す枠組みを指針として国家の行動を一定の方向に

誘導する役割を有する³⁹⁾。そのため、協力義務に十分に commitment しない国家に対しては、国際裁判など国際的な場を通じて自己認識を再確認させ適正化させることになる⁴⁰⁾。

このような「国際法上の協力義務」の目的、特徴、性格は、チェイズ夫妻が提示した「新しい主権のありかた」という理解とも通ずるものがあるように思われる。なぜならば、「新しい主権のありかた」に関する議論では、二国間の対抗関係で実現される利益だけではなく「継続的に充足されることで、全体としての一つの国際社会 (international society as a whole) に生じる利益の総体」に対しても焦点が当てられ、特定の国際組織や国際社会全体において国家の態度は常に他のアクターからの注目を受けることとなり、国家は問われればいつでも自身の行動を正当化できる準備がなければならないという要請が国際的な法システムあるいは政治システムに広まっていると指摘されるからである⁴¹⁾。宮野洋一は、チェイズ夫妻の言う「新しい主権」を権限の強力を強調する伝統的な主権あるいは古い主権 (概念) とは区別し、一回限りではない現在及び将来にわたる関係性や他の分野・レジームの諸問題との関係性を有する国際社会の構成員たる国家の「地位」として位置づける⁴²⁾。「国家や他の国際法主体の間の複雑で長期に渡る協力関係⁴³⁾」の中で、国家がその自律性を最大限に保障される形で自己の有する主権を実現することはもはや困難となり、「国際

39) 奥脇「前掲論文 (海洋法条約)」(脚注 33) 411 頁。

40) 奥脇「前掲論文」(脚注 7) 14 頁。

41) Abram Chayes, & Antonia H. Chayes, *The New Sovereignty Compliance with International Regulatory Agreements* (Harvard University Press, 1995), pp. 119, 123, 134, 273. 本書の邦訳として以下も参照されたし。エイブラム・チェイズ、アントニア・H・チェイズ [著] 宮野洋一 [監訳] 『国際法遵守の管理モデル—新しい主権のありかた—』(中央大学出版、2018 年) 218, 224-225, 244, 487 頁。

42) 『上掲書』552-553 頁。

43) Chayes, *supra* note 41, p. 123. 宮野『前掲書』224 頁。

公益」または「国際社会の一般利益」実現への commitment に関する自己認識の適正化と自己能力の向上を通じて、絶えず国際協力に commitment し続けることが要請されているのである。

IV 「一般的なテーマを扱う安保理決議」と国際協力のありかた

冷戦後、国際社会で新たな脅威が発生したことを背景として、安全保障理事会は新たな脅威に対応するために様々な措置を実施してきた。冷戦後に発生する新たな脅威は、地球規模で発生し、その影響が脱国境的で、多様な問題が互いに複雑に絡み合っているという性質を有する。安保理は、「多様化する安全保障問題」に対応するために、国連憲章 39 条の「平和に対する脅威」概念を拡大解釈し対応を図ってきたと言えよう。このような傾向は、安保理の強制措置が人権・人道問題を対象とするようになったことに顕著に現れている。例えば、Gowlland-Debbas は、現代国際社会では「国際法の断片化」や「機能的な国際社会の発展」と同時に「国際社会の一般的利益」や「価値規範に基づく国際法体系」が成熟しつつあることを指摘し、安保理も国際法の基本的な規範を保護する過程から逃れることはできず集団安全保障概念と人権・人道法規範との結びつきの必要性や集団安全保障概念の拡大の必要性を強調する⁴⁴⁾。冷戦後、「多様化する安全保障問題」に対応するため、安保理は種々の措置を講じてきた。そのような措置の一つとして、安保理決議 1373 や 1540 の採択⁴⁵⁾ のような「一般的なテーマを扱う決議」の採択を挙げることができ

44) Vera Gowlland-Debbas, “The Security Council and Issues of Responsibility under International Law”, *Recueil des cours*, Vol. 353 (2011), pp. 213-219. Giorgio Gaja, “The Protection of General Interests in the International Community”, *Recueil des cours*, Vol. 364 (2012), pp. 74-77.

45) 安保理決議 1373 は、国際テロ、決議 1540 は大量破壊兵器に関する問題を扱う。

よう⁴⁶⁾。本稿では、「一般的なテーマを扱う安保理決議」を「個別の事態や紛争を対象とするのではなく、基本的に国際社会全体に関わる問題の解決や国際社会に共通する利益の実現を目的とする一般的な内容を有する行為規範で、全ての加盟国又は全ての国を対象とする決議」と定義づけておきたい。かような決議採択の背景として1990年代以降、安保理会合のテーマとして分野横断的な問題（テーマ別議題）が取り上げられることが増えたことを挙げることができる⁴⁷⁾。例えば、武力紛争時の一般市民の保護、女性や子供の保護に関する決議が「一般的なテーマを扱う決議」に該当する⁴⁸⁾。「武力紛争下の文民保護」というテーマは、1999年2月の安保理公式会合で初めて取り上げられた⁴⁹⁾。このようなテーマを安保理が採用する背景には、安保理内での安保理の活動に関する認識の変化がある⁵⁰⁾。人間の安全保障や国連の活動におけ

46) James Crawford, "Chance, Order, Change: The Course of International Law", *Recueil des cours*, Vol. 365 (2013), p. 312. Mahnoush.H.Arsanjani, "United Nations and International Law-Making", *Recueil des cours*, Vol. 362 (2012), pp. 30-31.

47) 松浦博司『国連安全保障理事会—その限界と可能性—』（東信堂、2009年）213-214頁。

48) U.N. Doc. S/RES/1265: 17 September 1999. U.N. Doc. S/RES/1325: 31 October 2000. U.N. Doc. S/RES/1379: 20 November 2001. 「一般的なテーマを扱う決議」の内容の具体的な実施についてPKOの任務への規定との関係で論じたものとして、拙論文「冷戦後の国連平和維持活動の『武力紛争下の文民保護』任務規定の変遷—安保理決議の分析を中心に—」『麗澤大学紀要』第99巻（2016年1月）59-69頁。

49) U.N. Doc. S/PV. 3977: 12 February 1999. また、武力紛争下の文民保護という形で保護の対象を一般的に設定せず、特定の主体に限定する形で問題を扱ったものとして、「子どもと武力紛争」（U.N. Doc. S/PV. 3896: 29 June 1998）や「女性と平和、安全保障」（U.N. Doc. S/PV. 4208: 24 October 2000）がある。

50) 例えば、99年2月の安保理会合では、カナダが「安保理が人間の安全保障に対する脅威への対応に関して不可欠な役割を果たすべきこと」、「武力紛争下での文民保護は安保理の主要な任務であること」、「現代の紛争は市民に不均衡な被害を与えるため、諸個人の保護が安保理活動の中で主要な関心事項であるべきこと」という点を指摘している（U.N. Doc. S/PV. 3977: 12 February 1999, p. 31.）。

る人権の主流化という規範意識の変化⁵¹⁾が、安保理自身による役割の見直しを生み、国際人権法・人道法の履行確保や武力紛争下の文民保護が安保理の新たな責任であるべきであるという活動に関する認識の変化を生んだ⁵²⁾。このような規範意識の変化が、「一般的なテーマを扱う決議」採択の増加の背景にあると考えられる。Gowlland-Debbas は、冷戦後の安保理の機能の変化を考えるうえで、国際法秩序の変化を踏まえた国連憲章 1 条や 2 条の新たな解釈の必要性を指摘する⁵³⁾。同様の認識は、「平和、開発、人権が国連システムや集団安全保障体制の柱であり、平和、開発、人権を結びつけ相互に強化されるべきであること」を宣言した安保理決議 1674⁵⁴⁾でも確認することができる。

このような規範意識の変化と安保理による「一般的なテーマを扱う決議」の採択との関係は、「実体的社会学的な国際的利益の充足要求が国際法の平面に取り込まれていく過程（「国際立法過程⁵⁵⁾）」と捉えることができよう。実体的社会学的な概念である「国際的利益⁵⁶⁾」が法学的な概念に転換された利益に移行する過程の一つとして、安保理による「一般的なテーマを扱う決議」の採択を捉えたい。本稿では、「テロ行為による国際の平和と安全に対する脅威：民間航空の安全」というタイトルで 2016 年に採択された安保理決議 2309 を中心に、民間航空の安全確保と国際安全保障の関係について検討する。このような決議の検討を通じて、現代国際社会における国際協力のありかたや国家の国

51) *Ibid.*, p. 31. U.N. Doc. S/PV. 3980: 22 February 1999.

52) 清水奈々子『冷戦後の国連安全保障体制と文民の保護—多主体間主義による規範的秩序の模索—』（日本経済評論社、2011 年）2、81-92 頁。

53) Gowlland-Debbas, *supra* note 44, pp. 218-219.

54) U.N. Doc. S/RES/1674: 28 April 2006.

55) 奥脇「前掲論文」（脚注 5）180 頁。

56) 山本『前掲書』（脚注 9）9 頁。

国際協力への関与のありかたについて考察する。

安保理決議 2309 は英国が主導し 37 カ国が共同提案国となり提出された決議案が全会一致で採択されたものである⁵⁷⁾。同決議案を検討した安保理会合には安保理メンバーではない 27 の加盟国や ICAO 事務局長が招待されている⁵⁸⁾。同決議案を討議した第 7775 回安保理会合で展開された国連加盟国の議論を踏まえると、国際社会の中で国際協力を通して充足されるべき国際的利益との関係で、以下のような二つの認識の共有が見られる。一つ目は、「国際的なテロ活動によって民間航空業務にもたらされる脅威や事態の重大性に関する共通認識を国際共同体で高め、民間航空の安全や市民の安全を守ることを国際社会の共通の利益・目的とすべき」という点での認識の共有である。二つ目は、「広大なネットワークに依存する国際民間航空業務は人の移動・物流などの経済活動・人間の活動を支えており、民間航空の安全を確保することは国際的な移動、国際協力や経済発展にとっても重要である」という点での認識の共有である。このように国際的なテロ活動の対象となりうる国際民間航空の安全を守るという単独の国家では解決できない脱国境的な課題に、全ての国連加盟国が連帯と国際協力に基づき取り組むべきという共通認識が安保理内において形成される。このような共通認識は、安全かつ効率的な国際民間航空業務の実現という国際社会の実体的社会学的な利益⁵⁹⁾を反映するものであり、このような国際社会の実体的社会学的な利益を「国際的なテロへの対応の必要性」や「国際民間航空の安全性、効率性、持続性の確保の必要性」という国際社会全体で共有しうる目標（「国際社会の一般的利益」）へと転換させるための合意形成の基盤ともなる。この点、第 7775 回安保理会合に招待された ICAO 事務局長の発

57) U.N. Doc. S/PV. 7775: 22 September 2016, p. 4.

58) *Ibid.*, p. 2.

59) *Ibid.*

言に基づき敷衍するならば、まず、持続的な社会経済の発展と国際民間航空の発展の連関性、国際民間航空の安全確保と（国家）安全保障の不可分性や国際民間航空へのテロ行為の社会的、経済的影響の重大性が認識される（実体的社会学的な利益）。そして、このような問題には国際民間航空の安全かつ整然たる発展の実現を目的とする ICAO が対応することになる（国際民間航空条約前文、44 条）。とりわけ、国際民間航空への不法な干渉の防止に取組むことになる。ICAO は、国家の持続的な社会経済発展と安全で効率的な国際民間航空業務の実現のため、シカゴ条約体制の中で国際標準の設定、検査、技術支援などを実施してきた。このような ICAO の取組みは、機能主義に基づく国際公益の実現の例であることは言うまでもない。また、ICAO は、国連の関連機関の一つとして国連の対テロ対策にも寄与してきた。ICAO は地球規模レベル、地域レベル、国家レベルでの国際民間航空の不法な干渉の防止措置に取組んできたが、国際民間航空の安全確保に関する国家の能力欠如には改善の余地があるという。このような問題の改善を中心に国際民間航空への不法な干渉の防止に関する地球規模でのハーモナイゼーションを推進することの必要性が指摘される。地球規模でのハーモナイゼーションを進めるうえで、国家の政治的意思の確保・動員や国家の能力向上が必要とされ、国際社会における政治的な枠組み（arrangement）の形成における安保理の役割が指摘される⁶⁰⁾。2016 年に採択された安保理決議 2309 は、「国際民間航空に対してテロ行為によって与えられる脅威に対応するための初の安保理決議」であり、「高まる危機から市民を守るための国際社会の共同の取組み」を示すものである⁶¹⁾（国際社会の一般利益の設定）。

次に、このような共有認識に基づき、「テロ行為による国際の平和と安全に

60) *Ibid.*, pp. 2-4.

61) 第 7775 安保理会合におけるイギリス代表の発言。*Ibid.*, p. 5.

対する脅威：民間航空の安全」という問題に対応するための国際協力がどのように進められようとしているのか、安保理決議 2309 の内容を中心に検討したい⁶²⁾。決議 2309 本文 10 項では「民間航空の安全に対する脆弱性の解決や技術支援・能力構築支援などで ICAO と国連のテロ関連機関が協力することを奨励する」と規定される。安保理会合における議論でも、テロのもつ性質や国際民間航空の安全確保が相互に依存する国家関係を通じて達成されることを踏まえて、ICAO を中心とする国家間の国際協力の必要性が強調された。ここで興味深いのは ICAO 事務局長、中国代表が安保理の役割と ICAO の役割の関係性に言及している点である。ICAO 事務局長は、上述の通り、「ICAO 基準の実施

62) 冷戦後の「一般的なテーマを扱う決議」の中に「国際法上の協力義務」がどのように現れているかを奥協の議論（「国際法上の協力義務」の5つの特徴）を参考に分析し、安保理決議 2309 を中心に国際テロに関連する決議の内容を筆者独自の類型として、以下のような12の類型として整理した。【類型1】〔必要に応じた〕二国間、地域間、国際的な協力（関連国際組織間の協力を含む）や相互協力を加盟国に要請・奨励する決議。【類型2】国際協力を通じた認識・知識・経験・情報・技術の共有に関する協動的・調和的な努力を全ての国や加盟国に要請・奨励する決議。【類型3】関連情報の交換・提供や必要な措置実施のための積極的な協力を全ての国や加盟国に要請・奨励する決議。【類型4】決議履行の障害について関連機関に報告するよう加盟国に奨励する決議。【類型5】関連する国際基準を再検討し状況に適合的なものとなるよう関連国際組織と協力することを全ての国に要請する決議。【類型6】加盟国の実施措置を継続的に審査するよう関連機関に指示したり、審査機関の設置を決定する決議。【類型7】自国の国内機関が必要な措置の実施のために緊密かつ実効的な協力をを行うよう全ての国に要請する決議。【類型8】能力構築支援、訓練、必要な資源の提供、技術支援を実行可能な国や加盟国、国連や関連国際組織に要請・奨励する決議。【類型9】目的実現のために〔必要に応じて〕〔適当な〕措置（立法・行政・執行レベルでの国内措置の実施〔必要に応じた適切な国内法の枠組み内での実施〕、国際平面での措置実施への協力、措置の定期的な検討・評価など）をとるよう〔能力を有する〕加盟国、関連主体に要請・奨励する決議。【類型10】法執行・司法協力を全ての国や加盟国に要請・奨励する決議。【類型11】具体的な措置を列挙し、関連措置の採用を考慮（検討）するよう加盟国に要請する決議。【類型12】多国間の協力に対する Commitment を再検討し達成するよう全ての国に要請する決議。

や ICAO の各国への技術的支援を援助するため、安保理は国家による政治的関与を促進しこの分野における国際共同体による努力に焦点をあてること⁶³⁾」を安保理の役割として挙げる。中国も加盟国による政治的関与の確保という安保理の役割に言及し、「民間航空の安全基準の策定や加盟国への支援に関する ICAO の責任」に言及し、安保理と ICAO がそれぞれの権限内で協力すべきことも強調している⁶⁴⁾【以上、類型 1 との関係】。決議 6 項では「安全検査、テロ行為の探知に関する新技術、リスクや脆弱性、各国の実行等に関する情報の共有」や「安全確保に必要な措置に関する意見交換」が要請された。安保理会合でも米国等から情報共有の必要性に関する発言がなされている【類型 2、3 との関係】。協力義務の(不)遵守に関する問題としては、決議本文第 7 項で必要な措置を実施するにあたり必要な技術の支援や能力構築支援を、支援可能な国家に要請している。安保理会合でも ICAO 基準を実施する能力が低い国への ICAO や支援可能な国家による継続的な支援の必要性が認識されているが、特に中国が、「人類は未来を共有する共同体であり、民間航空の安全確保に必要な能力をもつ国がそうでない国に能力構築支援すべき⁶⁵⁾」と発言している点は興味深い【類型 8 との関係】。主権国家との関係(国家のありかた)では、上述の通り、民間航空の安全基準など関連基準の策定は ICAO によって行われ、安保理は全ての国に ICAO 基準を遵守することを奨励するなど民間航空の安全確保に関する国際協力のための指針を形成し(一定の行為基準の提供)、各国による国際協力への政治的関与の確保に努めることになる。各国は安保理が示す行為基準に基づき措置実施への協力を要請され ICAO が策定する基準を履行していくこととなる。例えば、関連する ICAO 基準が新たな脅威に対応し事情適格的になることを確保するため、関連基準を再検討し ICAO

63) U.N. Doc. S/PV. 7775: 22 September 2016, p. 4.

64) *Ibid.*, p. 14.

65) *Ibid.*

と協力することが全ての国に要請される【類型5との関係】。また、民間航空の安全確保に関する実効的な措置の実施のために国内の関連当局や関連する民間アクター間の協力を確保すること（自国の国内機関が必要な措置の実施のために緊密かつ実効的な協力を行う）が全ての国に要請される【類型7との関係】。さらに、関連するICAO基準に基づき空港の安全確保の実施、ICAO基準または各国の国内法に基づく危険評価の実施、安全検査に関する基準の強化も要請されている【類型9との関係】。

安保理決議2309と「国際法上の協力義務」との関係について検討したが、「一般的なテーマを扱う安保理決議」が「国際法上の協力義務」を規定する規範として機能し、国連加盟国を中心に国際協力に関与するアクターに一定の行為基準を提供するものとして作用している。「国際社会の一般の利益」として合意された国際社会の共通の利益の実現過程にcommitmentする国家は協力義務を規定する規範（安保理決議）を実現するために必要な行為を、自国の能力、国内（法）制度あるいは自国の国際社会における立場を踏まえて、自ら決定し継続的に実行していくことになる。つまり、関連安保理決議が示す規範枠組みを指針として、各国が「自国にとって最適な規範」を形成し、「自らに課する義務」として継続的に実行することで、安保理やICAOを中心とする国際協力にcommitmentし続けることになる。安保理の機能から捉えるならば、「一般的なテーマを扱う決議」で国際協力に関する指針を国連加盟国に提示することで（「国際法上の協力義務」を梃子とすることで）、安保理は加盟国による国際協力への政治的な関与の確保に努めることとなる。このような勧告的で「ソフトな形」での加盟国への協力要請⁶⁶⁾は、憲章第7章に基づく強制措置という「ハー

66) このような決議を通じて、加盟国に行為基準が示され関連措置への協力義務が課されるが、必ずしも法的拘束力を有する義務が課されているわけではない。このような決議では、「憲章第7章に基づき行動し」という表現は用いられず、決議本文ではcall upon、require、demandという用語とともにinvite、encourage、ensureという用語が多用されている。

ドな形」での関わり方とは異なる新たな国際協力確保のありかたであろう。

V 結語

本稿では、国際協力のありかたについて、「山本国際行政法」および「国際法上の協力義務」論の視点から考察した。実定国際法の裏付けのある国際協力があるべき姿と捉え、取えて機能主義原理に基づく国際（法）秩序で止まるのか、機能主義原理に基づく国際（法）秩序を基盤としてその先の国際（法）秩序を更に描くのが両者の議論の違いとなろう。本稿の考察の過程で常に念頭にあった問題意識は、「公権力性を前提にした国際社会の発展や公権力の確立を前提とする国際協力が是なのか」ということである。つまり、「理念的な立場」に基づく「国際法上の行政法」の確立を目指すことが最善の策なのかという疑問である。

まず、国際協力が展開される国際（法）秩序をどのように認識すべきなのだろうか。国際社会の組織化 / 制度化の進展、国際（法）秩序に関与するアクターの多様化⁶⁷⁾、「協力の国際法」（国際法の「垂直的な」拡張⁶⁸⁾）の発展を踏まえたとしても、国家の多様性や異質性を包み込むような国際協力の基盤が完

67) Alan Boyle, Christine Chinkin, *The Making of International Law* (Oxford University Press, 2007), Chapter 2, 3. 奥脇直也「現代の国際法過程における国家、私人、国際制度」『ジュリスト』No. 1299 (2005 年 10 月 15 日号)、7-8 頁。

68) Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law* (Stevens & Sons, 1964), pp. 60-71, 365-381. Georges. Abi-Saab, "Whither the International Community?", *European Journal of International Law*, Vol. 9, No. 2 (1998), pp. 248-265. Pierre-Marie Dupuy, "International Law: Torn between Coexistence, Cooperation and Globalization. General Conclusions", *European Journal of International Law*, Vol. 9, No. 2 (1998), pp. 278-286.

69) 例えば、国際社会が力を合わせて取り組むべき人類共通の問題として、2017 年末で 6850 万人を超えた難民・国内避難民・庇護申請者などへの対応がある。国連は 2016 年に採択したニューヨーク宣言 (U.N. Doc. A/RES/71/1, 3 October 2016.) に基づき「安全で秩序

全には確立していない現状⁶⁹⁾に鑑みれば、国際社会観に関する3つの思想的伝統のうち、「グロティウスのな（国際主義的な）伝統」に基づく認識が、国際協力の現状を考えるうえでは妥当なように思われる⁷⁰⁾。また、「ネオ・グロティウスのな」見解⁷¹⁾に基づき目指すべき将来の国際（法）秩序を構想することが適当であろう。公権力の確立を前提に国家の多様性や異質性を超克せずとも、それらを包み込むような形で国際協力のための基盤を構築することが現実的な歩みの進め方であり、現在はその途上にある段階であろう。より具体的に国際協力のための国際（法）秩序を構想する際、国際経済法の体系について「国際競争論＝共存モデル」と「比較優位論＝協力モデル」という2つの方法論で詳細に論じる松下、米谷の議論⁷²⁾が参考となろう。とりわけ、彼らが「協力の国際法」や様々な政策目的（追求すべき価値）間の相互関係の調整方法につ

ある正規移住のグローバル・コンパクト」の採択を目指しているが、国際社会の足並みは揃っていない（「国連移民協定、拒否相次ぐ＝米に同調、欧州や豪も」（JIJ.com 時事通信社電子版、2018年11月25日配信）。なお、通称「難民に関するグローバル・コンパクト」は2018年12月17日の国連総会で賛成181、反対2、棄権3で採択された（U.N. Doc. A/RES/73/151, 10 January 2019）。

70) ヘドリー・ブル（白杵英一【訳】『国際社会論 アナーキカル・ソサイエティ』（岩波書店、2000年）32-35頁。See also Bruno Simma & Andreas L. Paulus, "The 'International Community': Facing the Challenge of Globalization", *European Journal of International Law*, Vol. 9, No. 2 (1998), pp. 266-277.

71) *Ibid.*, pp. 270-271.

72) 松下満雄・米谷三以『国際経済法』（東京大学出版会、2015年）。

73) 宇佐見は、法における利益と正義の相互関係について、アイザイア・バーリンやドゥオーキンの議論を踏まえながら論じ、諸価値の関係を捉えるモデルとして3つのモデル（「争乱モデル」、「位階制モデル」、「丸天井モデル」）を提示する。とりわけ「相異なった価値がたがいに安定的な相互補完関係に立つような各価値の概念観を追求する」「丸天井モデル」が、主権国家体制を所与の条件とする国際社会における国際協力のありかたを考えるうえで示唆的である（宇佐見誠【編著】『法学と経済学のあいだ 規範と制度を考える』（頸草出版、2010年）12-15頁。）。

74) 松下・米谷『前掲書』19頁。

いて、宇佐見誠の議論⁷³⁾を参照しながら論じた部分は示唆的である⁷⁴⁾。本稿では、本来、特定の紛争・事態への対応を主たる目的とする安保理で分野横断的にテーマを設定し「一般的なテーマを扱う決議」が採択されてきていることに着目し、かような決議と「国際社会の一般利益」の形成や「国際法上の協力義務」との関係について具体的に検討した。本稿では、安保理による「一般的なテーマを扱う決議」の作成過程を「実体的社会学的な国際的利益の充足要求が国際法の平面に取り込まれていく過程」(「国際立法過程」)と捉え、国際社会の公共利益の実現のための合意形成を目指す点にこそ、その意義があると解した。つまり、安保理を「国際社会の一般利益」に関する合意形成の場(マルチラテラルな主体間の合意形成の場)として位置づけた。大国中心に構成され強制措置の実施を可能とする安保理が、「国際社会の一般的公益を追求し、あたかも立法者⁷⁵⁾」または「全能の神」のように振る舞うと捉えるのではなく、「ある価値の一概念観が別の価値の概念観と衝突する可能性があることを承知した上で、衝突の調整を志向する、その目標状態は、ある価値の一概念観が別の価値の一概念観と整合しこれを補完する」形で「各価値の概念観が多方向的に補完しあうような諸価値のネットワーク⁷⁶⁾」を形成する場、多様なアクターを結節させる場として安保理を捉えることも可能なのではないだろうか。「機能的国際共同体」を克服し、複雑な要因が絡み合って発生する地球規模の諸課題に対処するための国際協力の基盤形成も諸価値・利益の衝突を前提としつつも衝突の調整を進める中で「国際社会の一般利益」の実質をより具体的に形成することから始まるように思われる。

また、主権国家体制の解体が非現実的である現時点では、主権国家が国際協力で果たす役割は依然残されているように思われる。つまり、現状の国際(法)

75) 興津征雄「コメント」『国際法学会雑誌』第 116 卷第 3 号 (2017 年) 177 頁。

76) 宇佐見『前掲書』14 頁。

秩序を「(ネオ) グロティウスの伝統」で認識するならば、国際協力の推進と主権国家の関係性を調和させるうえで、「国家の二重機能」に基づく「調整行政」の持つ意義は大きいと思われる。ただし、主権国家を国際平面で行動する国際法の実現のための agent として位置づけた場合、agent としての主権国家の役割をどのように捉えるべきなのかが問題となろう。分権性を前提とした国際（法）秩序における「国内社会と国際社会を媒介する国際機関の代理人」として、主権国家の役割を捉えるのか、「国際社会の状況に影響を及ぼしたり変化を与えたりすることができる能力を有する者」として、その役割を捉えるのか。後者の意味で agent を解し、主権国家の役割を捉え直すならば、「国際法上の協力義務」とりわけ、「自らに課する義務」を梃子にした国際協力への積極的な commitment が主権国家の新たな役割となろう。「国家の二重機能」に基づき国際協力と主権国家の関係を捉えるというアプローチが当面続くとしても、そこで新たに問われていることは主権国家の国際協力への関与の仕方、主権国家の新たなありかたであろう。「自らに課する義務」という形で課される義務を実現するために必要な「最適な解」を模索しながら、誠実かつ継続的に国際協力に commitment し続けることができるかが問われる。また、「国際法上の協力義務」では、国際協力への commitment が不十分な場合、他の国家あるいは国際組織による審査、監視の下、自らの立場について説明責任を果たすよう要求されるが、10年ほど前から新たなプロジェクトとして注目を集める「グローバル行政法」論とも相通ずる⁷⁷⁾。

現状の国際（法）秩序では、国際社会の分権性を国際協力実現の所与の条件とせざるを得ないが、国際協力を「トップダウン」方式で推進した場合、反発を受け国際協力が頓挫することは往々にしてあることであり、逆に「ボトムアップ」方式で推進したとしても、国家の自身に対する過小評価の結果、十分な成

77) 興津征雄「グローバル行政法とアカウントビリティ—国家なき行政法ははたして、またいかにして可能か」『社会科学研究』第65巻第2号（2014年）64、85-87頁。

果を得られない可能性が生じうる。そのため、相反する価値観を相互補完的に調整し意思形成を図る「丸天井型」モデルで国際社会の一般利益の形成を行い、国際協力のための規範枠組みを構築したうえで、各国家が「自らに課する義務」という形で国際協力への commitment の程度、方法を決定しながら国際協力を進めるといふあり方が望ましいように思われる⁷⁸⁾。

「国際法上の協力義務」は、必ずしも強力な制裁メカニズムの存在や法的拘束力を有する義務か否かを前提にしていないが、今後の国際社会が国際協力への commitment の仕方を主権国家に常に問い続けていくような国際（法）秩序へと変容していくとすれば、「国際法上の協力義務」は道徳的な意味合い以上の意義をもつ重みのあるものとして解する必要があるように思われる。

本稿は、2017 年度国際法学会研究大会の中で開催された公募分科会 A 「グローバル時代の国際法における国際行政法アプローチの今日的意義」（座長：横浜国立大学 柳赫秀教授）で行った報告を加筆・修正したものである。

78) 気候変動枠組条約 / バリ協定の締約国会議で採用された「タラノア対話」（「タラノア」とは気候変動枠組条約第 23 回締約国会議（COP23）の議長国を務めたフィジーの言葉で「包摂的、参加型、透明な対話プロセス」を意味する）は、国家を含めた多様なアクター間の対話を促進し、地球温暖化対策に関する取組み、経験、情報の共有、発信を行うものだが、国際協力の基盤形成のありかたとして興味深い（Decision 1/CP.21, para. 20 (U.N. Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1: 29 January 2016). Decision 1/CP.22, para. 16 (U.N. Doc. FCCC/CP/2016/Add. 1: 31 January 2017). Decision 1/CP.23, paras. 10-11 and Annex II (U.N. Doc. FCCC/CP/2017/L. 13: 18 November 2017). ）。日本の取組みについては、例えば以下の環境省の HP を参照。http://www.env.go.jp/earth/ondanka/talanoa_japan/index.html（最終アクセス日：2018 年 11 月 28 日）