

反世界人権裁判所論(要旨)

Philip Alston*

人権の将来を考えるに当たって重要な課題の一つに、世界的規模で人権尊重を確保するための最善の方法は何かという問題がある。この論争は、しばしば「集団残虐犯罪」がからむ危機的状況について行われ、平和と正義をもたらすためには圧制者に対する軍事力行使が望ましいというような議論につながりがちである。しかし、このように極端な状況にばかり注目しては、静かで連続的な残虐行為というべきものに対する取り組みがおろそかになってしまう。地味ではあるがより重要な後者の取り組みは、国際法研究者・実務家が活躍する領域である。ちょうど現実主義者が目標達成のために軍事力を行使することに慰めを見出すのと同じように、国際法学者・実務家は本能的に新しい機構を作り出そうとする。その中でも控えめな人たちは、委員会かせいぜい審査の手続を提案するのに対し、より野心的な人たちは新たな裁判所の設立を提唱する。中でも最も野心的なものは世界人権裁判所構想である。1940年代にもこの種の提案がなされたことがあるが、支持は得られなかった。しかし、現代になって有力な国際人権法専門家の集団によりこの構想が復活してきている。

私は、世界人権裁判所は時期尚早であると考え。少なくとも予見可能な将来において実現すべきものではない。この構想の提唱者は、重大な人権侵害を除去しようと努めている国際社会が直面する課題について誤解していると思う。発見的問題解決のためにあえてこのような構想が出されているのだとすれば、この構想に対する公の場での議論がより効果的な国際人権レジーム構築のために必要な課題の特定につながるかも知れない。しかし、この構想は司法機関が果たしうる役割、果たすべき役割を過大に見積もっているし、司法機関が有効に機能する前に実際に必要な膨大な地道な作業を軽視しており、反対派に絶好の攻撃目標を提供するだけで、より重要な課題から目を背けさせることにつながる。

2011年にスイス政府の主導により世界人権裁判所(WCHR)の設立が提唱され、この構想は有力な国際人権法学者・実務家によって支持されている。WCHRは、条約によって設立される常設の独立裁判所であり、国家及び非国家主体による人権侵害についての訴えに対し、終局的で拘束力のある判決を下すことができ、被害者に対して適切な補償を提供することができるという。¹この提案には裁判所規程案と詳細な注釈が付されている。

過去に類似の提案がなかったわけではないが、この構想を真剣に受け止めるべき理由は次のとおりである。第1に、この構想は影響力のある政府によって提案されており、他国にも支持を広げつつある。第2に、長い時間をかけて議論された末に作られた構想で

* ニューヨーク大学法科大学院教授。

¹ *Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights, 2011 Report*, at http://www.udhr60.ch/docs/Panel-humanDignity_rapport2011.pdf (hereinafter *Protecting Dignity*), conclusions and recommendations, p. 40, paras. 110-111.

あり、人権の世界における有力者によって支持されている。第3に、パラダイムを転換するような構想を支持することの必要性は、歴史的に実証されている。この構想の支持者は、人権高等弁務官や国際刑事裁判所（ICC）も当初は突飛な考えだとして拒絶されたが、最終的に実現したことを前例として挙げる。この構想の支持者たちが最後に指摘するのは、この構想は最終案ではなく、これから始まる長い交渉の開始のための宣言だということである。2011年版の裁判所規程案が拒絶されたり、大幅に内容を薄められたりしても、何かが実現できればそれは一歩前進と考えるべきだということである。

WCHR 構想の背景には、次のような前提があると思われる。

1. すべての個人に人権を保障するための包括的・普遍的で拘束力のある制度があることが望ましい。
2. 既存の国際制度は、その対象が高度に選択的であり、一般的にはあまり効果的でない。
3. 人権侵害に対する司法的救済が普遍的に得られるようになることは、適正な地球規模のレジームの構築にとって中心的な要素である。
4. 欧州人権裁判所は最先端の実例であり、その中でも最も魅力的な要素は地球規模で再現されるべきである。
5. 同時に、WCHR は欧州の制度の欠陥を修正し、現存の地球規模のレジームを弱体化させている主要な欠陥を正すための絶好の機会を提供する。

この構想についての国際法学者の評価はおおむね肯定的であり、否定的評価をする者も主として政治的実現可能性の観点から問題点を指摘する。私も政治的実現可能性が構想実現のための最大の障害となると思うが、それ以外にもこの構想には問題点がある。以下ではそれらを順に検討する。

規模の大きさについての懸念

WCHR 規程の起草者は、新たに包括的な人権基準を作ろうとする試みが結果的に低い水準の人権保障につながることを懸念して、WCHR の管轄権は既存の21の人権条約で保証される権利侵害のすべてに及ぶこととした。しかし、自国が加入している人権条約で保証される権利のすべてが拘束力のある国際裁判の対象となるという可能性は、当該国内で深刻な議論を呼び起こすであろう。条約同士の規定の重複や矛盾をどのように調整するかも WCHR の裁判官にとって難問となる。

WCHR の規模に関する第2の懸念は、裁判所が各国の法制度を正しく理解して効果的に法を適用することができるのかという点に関する疑問である。世界各国の法はあまりにも多様であって、欧州人権裁判所も米州人権裁判所もこのように多様な法の適用に直面した経験がない。

規模に関する第3の懸念は、費用に関するものである。WCHR の運営には70億ドル以上の費用が必要とされているが、各国がそのような巨額の拠出をすると考えることは非現実的である。

制度の過剰に関する懸念

WCHR 規程案の起草者は、個人による請求の手続は、既存の人権裁判所及び国連の人権監視機関で採用されている手続におおむね準拠したと述べている。しかし、詳細に検討すると、これが正しくないことが分かる。WCHR は、既存の裁判所よりはるかに強力な裁判所になる。

(i) 事実調査権能

欧州裁判所の実事調査能力は限定されているのに対し、WCHR は実況見分も含む広大な権限を持つ。いかなる権利侵害についても事実調査のために各国の権限ある官庁及び文書に対し無制限のアクセスが認められるというのは、現状と比べてあまりにも大きな跳躍である。

(ii) 国内的救済の完了

WCHR 規程案は、一見すると国内的救済完了の原則を採用しているようであるが、実は裁判所の権能を大幅に拡張している。

(iii) 仮保全措置

死刑の執行が問題になるような状況では、仮保全措置は重要であると考えられている。しかし、実際に人権機関がそのような措置をとることに對して各国は強く反発する（モンテベロダム建設についての米州人権委員会の勧告に対するブラジルの反発のように）。

(iv) 判決の拘束力

欧州人権裁判所の判決が拘束力を持つとされるようになるまで 50 年近くを要したが、それでもまだ閣僚理事会による審査を経なければならない。しかし、WCHR 規程案は、裁判所の判決を「終局的かつ拘束力あるもの」としており、現状との乖離が大きすぎる。WCHR の判決の執行から免れることができるのは拒否権を持つ安保理の常任理事国に限られる。

(v) 勧告的意見

各国からの反発が強いにもかかわらず、WCHR 規程案は裁判所に勧告的意見を出す権能を認めている。

以上をまとめると、WCHR 規程案は、此まで各国が政治的に反発してきた諸点について裁判所の権能を最大限拡張しようとしている。その意味で、理想主義的で野心的な提案と言えるが、問題はそのような理想が果たして適切かどうかということである。

本質的な懸念

以上のような懸念の指摘に対しては、対応策を考えることができる。たとえば費用の削減のために実況見分や証人喚問を取りやめることも可能であろう。対象となる人権条約の数を減らすこともできるであろう。仮保全措置は選択可能なものとすることもできる

し、判決に拘束力を持たせないようにすることもできよう。しかし、より本質的な問題がある。WCHR 規程案の背後にある基本的な考え方に問題が多く、誤った前提に基づいている。WCHR 構想そのものが論争をゆがめ、より重要な課題から注意をそらせ、資源とエネルギーを浪費させることになる。これは厳しい評価であり、以下では私がそのように考える理由を説明する。

(i) 普遍性

「普遍性」への願望は国際人権レジームの基礎文書に盛り込まれているが、WCHR 規程案において採用されているその解釈が問題なのである。現実には存在する普遍性のあり方を研究すると、地域的機構への授権や「評価の余地」理論などを通じて特定国の観点が特定の状況で斟酌されるといった手法がとられるのみならず、国際的基準を適用したり、国際的評価に対応したりする際に国家に裁量の余地を残すための各種技術が存在していることが分かる。言い換えれば、厳密な普遍主義ではなくて、一定程度の多元主義が認められているのである。たしかに、この点を安易に認めてしまうと、歪曲されたり誇張されたりして文化相対主義の正当化に利用され、普遍主義的レジームの発展への願望を打ち砕く効果があるので、慎重な議論を要する。しかし（現実を直視することの）リスクは常にあったはずで、現実の制度に反映されている微妙なバランスをすべて除去してしまうための理屈として、そのようなリスクを引き合いに出すのは不適切である。これは難しい議論であるが、WCHR 規程案が一定程度の差異を尊重するような普遍性という考え方に対して一度たりとも肯定的評価をしないのは特徴的である。むしろ、他の地域的システムを徐々に欧州型に統合していこうとする欧州中心的なアプローチに従っているように見える。

(ii) 裁判中心主義

WCHR の提案は、人権尊重のための他の手段よりも裁判を過度に重視している。形式的には国連人権理事会にも一定の役割を果たさせようとしているようであり、国内の司法救済と被害者への支援のための信託基金の創設なども盛り込まれているが、あくまでも制度の中心にいるのは裁判官と弁護士である。すべての人権尊重義務違反が裁判に付託される一方で、費用面での被害者の裁判所への接近のしやすさ、言葉の壁、文化的な障害などについてはほとんど触れられていない。この意味で、WCHR はエリートのための裁判所だということになる。しかし、有効に機能するためには、WCHR は価値の体系の不可欠の要素とならなければならない。上からの判断を押しつけたのでは、現実の問題に対処できない。逆に、各国において WCHR の判断が体系的に無視されるようになれば、それは進歩の現れではなくて、退歩である。

(iii) 序列性

WCHR 提案は、そのヒエラルキー的性格ゆえに画期的であり、問題でもある。国内段階での判決に不服のある者は WCHR に上訴することができ、WCHR の判断が確定的なものとなっている。これを民主主義的正統性の観点から説明することは難しい。裁判官に強大な権限が集中していることも問題である。国家利益によって取り込まれることは

避けがたく、その結果生み出される判例が人権擁護にとって災厄となる可能性すら否定できない。

(iv) 「団体」

国際人権レジームの重大な欠陥のひとつが、WCHR 規程案が「団体」と呼ぶものの活動を規制することができなかったことにあることは否定できない。規程案によれば、これらは「政府間組織又は事業会社を含む非国家主体」を意味する。注釈によれば、これらには「多国籍企業、国際非営利組織、組織化された反政府運動、国家内部の又は複数の国家内部の自治的共同体」が含まれる。このほか「メディア企業、労働組合、政党、宗教結社、民兵組織、反乱軍その他の非政府組織」も含まれる。

しかし、国際人権レジームに国家及び国家により形成された団体しか参加を認めないことには理由がある。WCHR 規程案にあるように、すべての団体を手続の当事者として認めてしまうことは問題である。重要な区別の基準を曖昧にしまい、予期しない結果をもたらすことが予想される。動機は理解できるにしても、この提案は意味の分からない規定であると言ってよい。

ここで検討すべきは、人権をより尊重していくための過程の性質である。WCHR 提案は、国際社会がゼロに近いところから理想に近いところまで動くことのできる実例として、ICC を念頭に置いているようである。しかし、ICC による国際犯罪人の訴追は限定的な活動であって、WCHR に比べればはるかに野心的ではない。また、国家が人権問題に取り組んできた歴史は、明らかに漸進主義であって、劇的な変化によるものではなかった。

講演の最後の部分で、国際的な人権の問題を考えるに当たり、WCHR 構想について議論するよりもはるかに重要な手段について論じることとしたい。