

A stylized sun graphic on the left side of the slide. It features a large, solid yellow circle at the bottom left, with several shorter, dashed yellow lines of varying lengths curving upwards and to the right, suggesting rays of light. The background is a gradient of orange and white, with a large white semi-circle on the right side.

保健専門機関は高度に政治的な
領域にいかに関わるべきか

核兵器問題を素材として

関西大学法学部 西 平等 (にし・たいら)

はじめに

- 武器の規制は保健学の問題であるか？

- 「銃による暴力」と保健学

「銃による暴力は、合衆国において、早すぎる死（premature death）の主要な原因の一つです。銃は、毎年3万8千人以上の人々を殺し、8万5千人以上の傷害を引き起こしています。長年にわたって暴力の防止を主張してきたアメリカ保健学会としては、この増大する危機に対する包括的な保健アプローチが必要だと考えます。」（アメリカ保健[公衆衛生]学会HP）

- 包括的な保健アプローチ

健康の社会的な要因に着目。必要であれば生活環境や社会的諸条件を改善するための措置を求める。したがって、法的な規制の要請をもその措置の中に含みこむ。

- 銃規制という高度に政治的、かつ法的にも論争的な領域に保健学が踏み込む。

国際保健専門機関 と武器規制という 問い

• WHOによる国際司法裁判所(ICJ)への勧告 的意見の諮問(1993年)

健康と環境への影響という観点からみて、戦争あるいはその他の武力紛争において国家が核兵器を使用することは、WHO憲章を含む国際法の下での国家の義務に違反することとなるか。

• ICJの答え

このような問いは、WHOの活動の範囲に入らない。

→ICJの歴史の中で初めての拒絶。

→「それ自体が国際連合の機関である」ICJの回答は「原則として拒絶されるべきではない」というのが、従来の裁判所の見解。

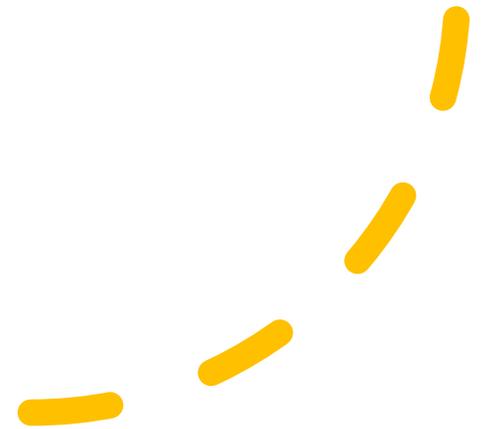
二つの拒否 の理由

- この問題は、設立条約に定められたWHOの権限の範囲の外にある。

【権限外論】

- この問題は、国連専門機関に求められる専門性の外側にある。

【専門外論】



拒否の理由① 国際組織の権限外

- WHOは国際組織である。
- 国際組織の権限は、原則としてその設立条約において定められたものに限られる。
- WHOの権限を定めたWHO憲章2条を、一般的に受け入れられている方法で解釈するなら、核兵器使用の合法性という問題は、その権限の外部にある。

拒否の理由① 国際組織の権 限外

- 「その通常の意味に従い、その文脈を考慮し、WHO憲章の目的と同機関によってなされた事後の実行に照らして解釈するならば、同憲章2条の諸規定は、同機関に対し、核兵器の使用あるいはその他の危険な活動がもたらす健康への影響に取り組むこと、および、そのような兵器が使用された場合やそのような活動が実施された場合に人々の健康を保護する目的で、予防的な手段を講じることがを授権していると読める」（勧告的意見）。

⇒一般に受け入れられた手法によってWHO憲章を解釈するならば、WHOの権限は、核兵器が使われた場合の健康への影響や、核兵器が使われた場合に人々の健康を保護するための予防措置に取り組むことに限定されている。

⇒核兵器が使われた場合の健康への影響が、核兵器使用が違法であれ合法であれ同じである以上、その合法性という問いは、WHOの活動に関係せず、それゆえその活動の範囲の外にある。

権限外論への批判

従来の批判：【前提知識論】WHOが保健領域における活動を実施するにあたって、その前提として、核兵器使用の合法性についての知識が重要な意味を持つ。

例) 救護費用の求償、健康被害の原因の究明、保健上のアドバイスの前提

⇒もっともな批判。しかし、それにとどまるか？

⇒そもそも、健康被害をもたらす武器の法的規制は、保健領域における専門的な活動そのものとして位置づけられてよいのでは？【保健活動内在論】

権限外論への批判

- 重大な健康上の被害をもたらす製品の流通や使用について、適切な規制が行われるように働きかけるのは、WHOの基本的な任務である。

例1) WHO憲章23条に基づく、母乳代用品のマーケティングに関する国際規準の採択 (1981年)

例2) WHO憲章19条・20条に基づく、WHOタバコ規制枠組条約の採択 (2003年)

⇒このような規制の設定は、WHOの「権限内の事項」についてのみ可能。

⇒WHOの任務と権限には、健康に対する深刻な影響（結果）に取り組むことだけでなく、そのような影響を引き起こす原因の規制に取り組むことも含まれている。

権限外論への批判

- ある製品の使用を適切に規制するためには、まず、それが現行法において合法か違法かを知る必要がある。
- したがって、深刻な健康被害をもたらす核兵器使用の規制を促進することがWHOの任務であるとするならば、その合法性について問うことは、当然にその活動の範囲に含まれるはず。



ありうべき反論：タバコと核兵器は違う。タバコの規制はWHOの任務だが、核兵器の規制には別の機関が取り組むべきではないか。

⇒ 専門性に基づく権限の限定という問題

拒否の理由② 専門性に基づ く限界

- ICJの見解：「一般的な射程の権限を担わされた国際連合を、部門別の権限 (sectorial powers/compétences sectorielles) を担わされたさまざまな自律的・補完的な諸機関と関係づけることで、国際連合憲章は、一貫した形で国際協力を組織するようにデザインされた「システム」の基礎を定めている」。
- 一般的権限を持つ国際連合と、部門別に区切られた権限を持つ専門機関との組み合わせとしての国連システム。
⇒ 「武力の行使や兵器の規制、軍縮に関する諸問題が国際連合の権限に属し、専門機関の権限外であることには疑いがない」。

専門外論への批判

- **従来の批判**：各専門機関の活動領域が相互に排他的に併存していると考えるのは誤り。そもそも、各機関が専門性を持つということは、その権限や活動領域が重複しないということの意味しないはず。

⇒そのとおりだが、迫力を欠く批判（ほぼ揚げ足取り）。ここで問題となるのは、〈さまざまな国連諸機関の権限と活動領域が排他的なのか重複しているのか〉というような一般的で平板な問いではない。

⇒現実の問いは、〈軍事大国の安全保障戦略の中核に置かれ、世界平和と国際秩序の全体に強く関わる場所の、核兵器の使用という高度に政治的な問題について、技術的で中立的とみなされる医療・保健領域を専門とする国際機関が関与してゆくべきなのかどうか〉

専門外論への批判

- **専門外論の根拠**：核兵器使用の規制という問題は、国際秩序全体に強く関わっている。したがって、この問題を正当に取り扱うことができるのは、国際秩序全体について配慮することを任務とする国連本体（特に総会と安保理）であって、限られた領域のみを担当する専門機関ではない。

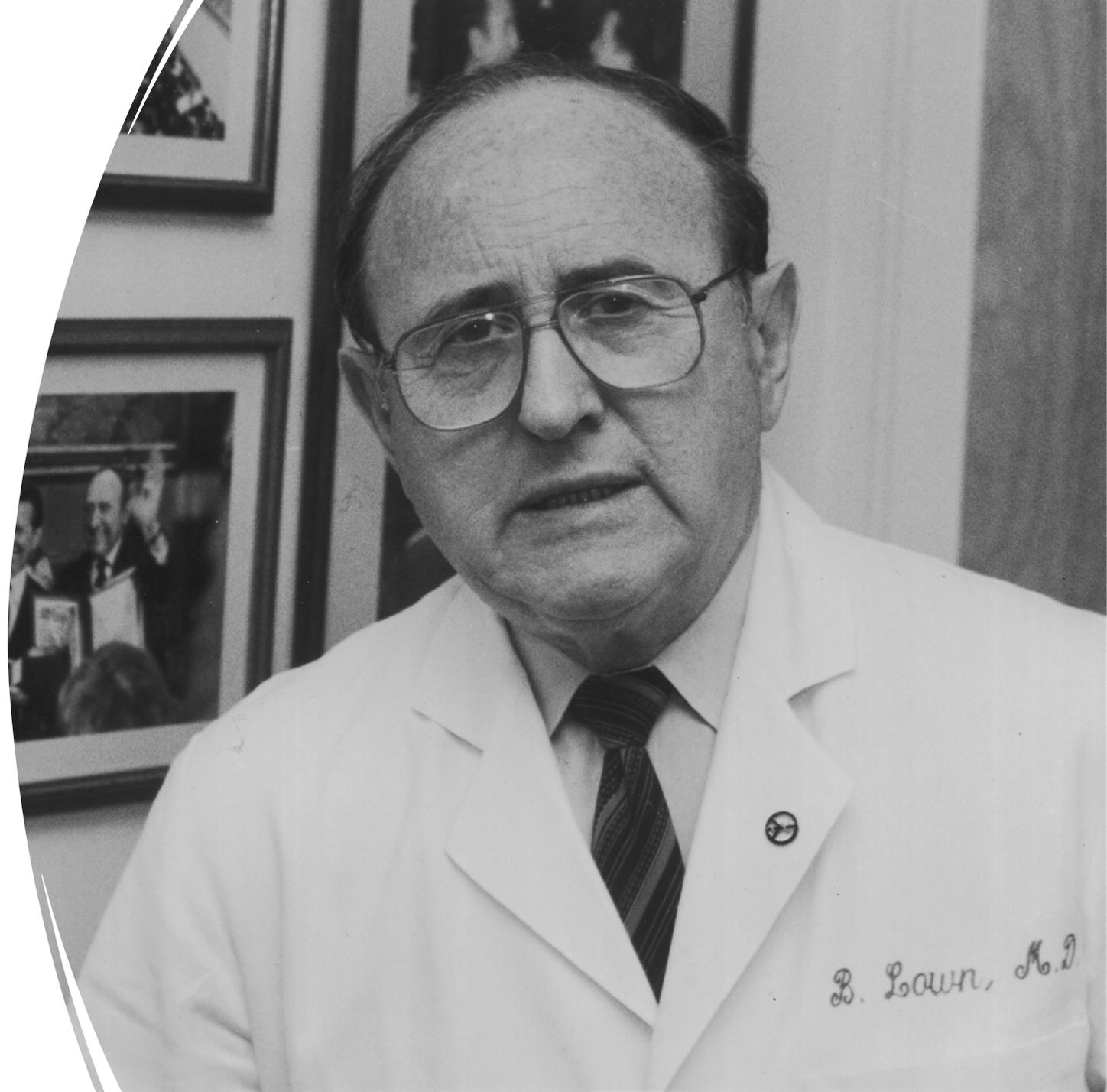
⇒このような議論に対して批判を行うには、医療・保健という専門領域において核兵器使用の規制に取り組む理由が積極的に示されなければならない。

保健領域における核兵器規制

- 核兵器使用の規制に向けた医療・保健専門家の取り組みは古くから存在。
- 『ニューイングランド医学ジャーナル』1962年5月31日号特集「熱核兵器戦争の医学的帰結」：
 - 被爆後の状況に対して医療による対応は不可能。
 - 「予防だけが唯一の効果的な治療法である」。核兵器使用の予防という新たな予防医学の領域が探求されなければならない。

ラウン (Bernard Lown)

- 核戦争の医学的帰結に関する共同研究を主導
- 著名な心臓外科医
- ハーヴァード大学に勤務
- 旧ソ連地域出身・ユダヤ教徒系
- ソ連の専門家とも学術的な交流





IPPNW

ラウンによる IPPNWの設立

- ラウンらの尽力により、医療専門家による核戦争防止への取り組みが活性化。
- 米ソの医師を中心とする核戦争防止医師会議 (IPPNW)
<https://www.ippnw.org/>
- 1985年 IPPNWがノーベル平和賞を受賞。

WHOによる 呼応

- WHOも早い時期から医療・保健専門家の関心に呼応している。
- WHO総会決議（1962年5月）「平和の維持と促進における医師の役割」

「医師およびその他のすべての医療従事者は（中略）苦痛と不充足の諸原因を除去すること、あるいは少なくとも緩和することに貢献し、それによって、平和の維持と促進において重要な役割を果たす」。

（WHA15.51）

※ニューイングランド医学ジャーナルの特集掲載とほぼ同時期。

WHOによる 呼応

- 医療・保健専門家による核兵器問題について研究の実施を決議（1981年）
 - アルマ・アタ宣言（「すべての人に健康を」）を援用
 - 社会的な政策をも含み込む包括的な保健理念を重視する方針
 - 狭い技術的領域にとどまらず、社会的・政治的な領域にも踏み込んで、すべての人々に健康を実現するという理念の下で、核兵器問題への医学的・保健学的研究が開始された。

WHOによる 呼応

- 核戦争の影響に関するWHO報告書

World Health Organization, Effects of Nuclear War on Health and Health Services

- ニューイングランド医学ジャーナルと同様の議論
- 核被害に対して有効な医療的対応はない。
- 「治療が効果を持たない場合、保健専門家に利用可能な唯一の解決は予防である」。

⇒ この結論を受けて、核兵器使用の合法性について諮問。

勧告的意見 諮問の意味

- WHOは恣意的に諮問を行ったわけではない。
- 核兵器使用の予防は、医療・保健領域における国際的な関心事項である。
- WHOは「国際保健事項に関して、条約、協定および規則を提案し、ならびに勧告を行う」権限を持つ。（WHO憲章2条(k)）
- このような規則提案・勧告のためには、核兵器使用の合法性についての知識は不可欠。

勧告的意見 拒否の背景

- WHOの保健専門家たちが、保健領域における問題とみなしている事項を、専門外である裁判所が、保健の専門外の問題と判断することは、かなり奇妙。
 - ⇒なぜそのような判断を下したのか？
 - ⇒核兵器使用の合法性という問いを避けたからではない（総会からの同様の諮問には答えている）。
 - ⇒背景としての、専門機関の「政治化」という問題。

専門機関の 政治化

- 専門機関は、非政治的・技術的領域において活動すべき、という前提
(機能主義)
- 1960年代までに多数の新独立国が国連専門機関に加盟
 - ⇒ 政治的な問題や経済・社会的問題に積極的に踏み込むようになる。
 - ⇒ 先進国の反発
 - 予算を負担しているのは先進国
 - 政治的なバイアスの下で非効率な運営がなされる、という批判

専門機関の 政治化

- アメリカ合衆国のILO・UNESCO脱退
- WHOの社会政策的活動（母乳代用品や医薬品のマーケティング規制）に対する、「政治化」という批判
 - 1985年、アメリカ合衆国による拠出金一部支払い拒否
 - 核兵器使用の合法性に関する諮問も「政治化」の一環とみなされる

「政治化」 批判の受容

- 先進国による「政治化」批判

- 核兵器使用の合法性は、非政治的・技術的であるべきWHOの活動の範囲外
- 本来の任務に含まれない活動のために資金と労力が浪費

⇒ ICJがWHOの専門性を厳格に捉え、その活動領域を限定する解釈を示したことは、先進国の「政治化」批判を受け入れたものと理解すべき。

⇒ 果たして、専門機関の活動は、非政治的・技術的領域にとどまるべきなのか？

専門機関の 中立性とは 何か

- **政治的中立性の意義**：すべての人々の健康に資するべきWHOは、加盟国間の政治的対立から距離を置くべき。政治的党派性は、WHOの任務遂行を阻害する。

⇒しかし、専門機関に求められる政治的中立性とは、強度の政治的対立を呼び起こす事項に関与しないことを意味するのだろうか？

専門機関の 中立性とは 何か

- カール・シュミット：二つの中立性概念
 - 消極的中立性：政治的な決定から遠ざかってゆく中立性（政治的な問題を回避すること、技術的・機能的領域に閉じこもること）
 - 積極的中立性：政治的決定に向かってゆく中立性（政治的な問題についても、一般的に承認された知見に基づいて権威ある判断を下す専門家の中立性）

専門機関の 中立性とは 何か

- ICJは、自らの権限と活動について、積極的な中立性の立場を堅持
 - ICJ自身も、政治的中立性が求められる専門的な国際機関
 - 付託された問題が高度に政治的であったとしても、それが法的な問題を含む以上、裁判所は法的問題に関して判断を下すべき、というのがICJの立場。
 - 判決や勧告的意見によって繰り返し確認。
 - 裁判所は、高度に政治的な事項についても、その法的側面について判断を下し、当事者による政治的解決の土台を作り出す。それは、政治的決定に影響を与えるが、だからと言って裁判所の政治的中立性を毀損するわけではない。

専門機関の 中立性とは 何か

裁判所が自らに認めたこの積極的中立性を、同じ国連機関であるWHOにも認めるとしたらどうなるだろうか。

核兵器使用の規制という問題がいかに高度に政治的な要素を含むとしても、WHOは、保健という専門的な見地からそれに取り組み、判断を下すことが認められるのではなかろうか。

そしてそのことは、WHOの「政治化」を意味せず、またその中立性を損なうことにもならないとは言えないだろうか。