

# 日本法學

第九十二卷 第一号 2026年6月

論 說

カスタマーハラスメント対策の  
実効性確保

——現場の対応力から逆算した制度選択——

.....  
見玉博昭

英国最高裁判事達の解釈論と判例

.....  
今村 隆

グローバル公共財の三類型と  
国際法規範

——自然公共財・人為的公共財・国際社会共通の規範——

.....  
渡部 茂己

日本法学 第九十一卷第二号 目次

論 説

ノウハウに関わるライセンス契約の準拠法  
——日本法とローマI規則の比較を通じて——  
…… セレナ・フランコ

論 説

国連憲章下における  
集団的自衛権の枠組み  
——昨今の国家実行と学説を踏まえて——  
…… 本吉祐樹

日本法学 第九十一卷第三・四号 目次

論 説

非身分犯としての監護者性交等罪  
——身分犯の痕跡——  
…… 三代川 邦夫

翻 訳

売買目的物の瑕疵による追完請求権  
(ドイツ民法439条)  
…… フェリクス・マウルチュ  
田中宏治 共訳  
田中夏樹

雑 報

日本法学 第九十一卷 索引

# カスタマーハラスメント対策の 実効性確保

——現場の対応力から逆算した制度選択——

児 玉 博 昭

はじめに：相次ぐカスハラ防止条例

## (1) 研究の背景

近年、顧客等からの著しい迷惑行為、いわゆる「カスタマーハラスメント（カスハラ）」が社会問題となっている。これを受け、改正労働施策総合推進法では、こうした行為に対して事業主に雇用管理上の措置が義務付けられたが<sup>(1)</sup>、カスハラ行為の禁止規定は設けられていない。そこで、国の法律だけでなく、自治体でも独自に条例を制定する動きがある。だが、カスハラには、他のハラスメントとは違った対策上の難しさがある（山本2025）。報道においても、実効性をいかに確保するかが課題とされる<sup>(2)</sup>。本稿では、カスハラの防止に向けた東京都や三重県桑名市の取組みを事例として、今後の対策における課題を考察する。

(1) 「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」第33条

(2) 朝日新聞2025年3月28日朝刊33頁

## (2) 先行研究の検討

カスハラ対策に関しては、様々な専門誌で特集が組まれている。例えば、『ジュリスト』の特集では、労働法に詳しい研究者や法律家がカスハラの法律問題やカスハラ対策の立法論を議論している<sup>(3)</sup>(山川・中井・新村・原2025)。『金融法務事情』の特集では、法律家が実例、裁判例と実態調査などから企業の対応を考察している(國吉・木村2025, 飯田2025)。

自治体法務に詳しい行政学者の岩崎忠は、政策推進条例であるカスハラ防止条例に罰則規定が必要かどうかを考察している(岩崎2025)。条例には規制行為の実効性を確保するために罰則規定を設けることができるが、刑罰を設ける場合は厳格に定める必要がある。また、地方検察庁と事前協議を行う必要がある。さらに、監視に必要なコストや体制づくりが重要になる。違憲立法審査基準をもとに厳格かつ慎重な検討がなされなければならない。基本(理念)条例型の場合は、行為をルール化する行為規範として機能し、目的に対する手段を首長、各企業の責任者に委ねることも可能である。政策推進条例については、地方自治の精神に基づいて施策を講じることが重要であり、まずは地域社会における行為規範である条例を立案することが求められると、岩崎は論じている。

自治体の行政手法には、禁止や義務付けといった規制的手法以外にも、補助金や広報啓発、行政指導などの誘導的手法、協議や調停・斡旋などの調整的手法などがある。また、規制の実効性を確保する行政手法には、罰則や公表などがあり、義務違反者に対し行政刑罰や過料などの行政罰を科したり、違反事実や違反者の氏名等を公表したりする。過料や公表などの制裁措置を行う場合には、基準の設定・公表や弁明の機会などが求められる<sup>(4)</sup>。

(3) カスハラ行為の禁止規定を置けば、民法上の賠償責任が認められやすくなることが指摘されている。

(4) 自治体政策法務に関しては、さしあたり磯崎2012などを参照。

カスハラ行為は構成要件を明確に定義することが難しく、また、条例を制定するまでに罰則の審議に時間がかかり、制定した後も違反の取締りに多大な労力を要することを考えると、カスハラ対策に規制条例はなじみにくい。その点で、まずは罰則規定のない理念条例を目指そうという主張は現実的である。その結論に異論はないものの、議論の枠組みに疑問がないわけでもない。この先行研究では、政策法務の視点に基づいており、実効性の確保が条例の罰則規定の要否を中心に検討されている。だが、本来重要なのは、「条例」自体の実効性よりも、「対策」全体の実効性を確保することである。カスハラ対策の実効性を確保するためには、立法技術論をいったん離れ、幅広い視野から執行戦略を検討する必要がある。行政の実効性確保に関しては、行政法学では行政代執行を中心に義務履行の確保手段が論じられており、詳細かつ体系的な研究もある（宇賀2024）。本研究では、行政学の観点から執行現場の対応能力を中心に検討する。

### (3) 本研究の問いと構成

そもそも、カスハラ対策の実効性を確保するためには、条例に罰則規定を設けたほうがよいのだろうか。罰則規定を設けなければ、対策の実効性を確保することはできないのか。反対に、罰則規定を設ければ、対策の実効性を確保したことになるのか。制裁規定のない理念条例は、制裁規定のある規制条例に対し、対策の実効性において劣ると言い切れるのか。本研究では、理念条例が規制条例に劣るとする前提にまずは疑問を呈する。そのうえで、「対策の実効性を確保するためには何が必要か」というのが本研究の問題意識である。

本稿の仮説は「現場の対応力が対策の実効性を左右する」というものである。現行のカスハラ防止条例は、いずれもカスハラ行為を禁止しているが、このルールを遵守させるために講じる対策が自治体によって異なる。理念条例を制定した自治体、規制条例を制定した自治体は、それぞれいかなる対策を講じているのか。そして、それらは執

行の現場においていかなる意味をもつのか。

本稿では、はじめに、研究の背景としてカスハラ対策の動向と実効性の確保という課題を確認し、関連する先行研究を検討したうえで、研究上の問いを提示した。続いて、カスハラとその対策について概説し、カスハラ行為の態様と対応の多様性に言及する。次に、カスハラ防止条例の嚆矢となった東京都の理念条例と、それとは対照的な三重県桑名市の規制条例について、それぞれの制定の経緯、条例の内容、制定後の施策の展開、他の自治体への政策の波及を詳述する。そして、政策の体系的視点・過程的視点から、対応ルールの階統化と対応プロセスの公式化という両者の異同を浮き彫りにする。さらに、罰則付きの条例を検討する三重県の動向を念頭に、行政学の理論を援用し、規制にはカスハラ行為者の類型に応じた執行戦略が求められることを論じる。むすびに、いずれの戦略を採るにせよ、現場の対応力が左右することになるとし、カスハラ対策の実効性を確保するためには、強力な政策手段に固執するよりも、執行能力の向上に注力したほうがよいと主張する。

## 1. カスタマーハラスメントの意義と対策

### 1-1. カスタマーハラスメントとは

#### (1) ハラスメントの多用性

「ハラスメント」という言葉は、様々な嫌がらせに使われる。職場においては、本稿で取り上げる顧客等からの「カスタマーハラスメント」のほか、上司等からの「パワーハラスメント」、性的言動による「セクシャルハラスメント」、妊婦に対する「マタニティハラスメント」や男性の育休取得者に対する「パタニティハラスメント」などがあげられる。

世間においては、精神的に追い詰める「モラルハラスメント」、飲酒を強要する「アルコールハラスメント」、喫煙や体臭によって不快にさ

せる「スモークハラスメント」や「スメルハラスメント」などがある。ひいては、何でもハラスメント呼ばわりする「ハラスメントハラスメント」もあるという。それぞれ「〇〇ハラ」と略され、広く用いられている。

いわゆるパワハラ、セクハラ、マタハラ、パタハラなどの職場におけるハラスメントに関しては、女性活躍推進法の成立に伴い、労働施策総合推進法、男女雇用機会均等法及び育児・介護休業法が改正され、その防止対策が事業主に義務付けられている<sup>(5)</sup>。

## (2) カスタマーハラスメントの定義

「カスタマーハラスメント（カスハラ）」とは、顧客等の言動が、社会通念上の許容範囲を超えて、労働者の就労環境を害することをいう。厚生労働省が作成した企業マニュアルでは<sup>(6)</sup>、「顧客等からのクレーム・言動のうち、当該クレーム・言動の要求の内容の妥当性に照らして、当該要求を実現するための手段・態様が社会通念上不相当なものであって、当該手段・態様により、労働者の就労環境が害されるもの」と定義されている。

この定義に従えば、カスハラに当たるかどうかは、①顧客等の要求内容に妥当性はあるか、②要求を実現するための手段・態様が社会通念に照らして相当な範囲か、を基準として判断されることになる。同マニュアルでは、①要求内容の妥当性を欠く例として、企業の提供する商品・サービスに瑕疵・過失が認められない場合や、要求の内容が

---

(5) 「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」第30条の2、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」第11条及び第11条の3、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」第25条。厚生労働省都道府県労働局雇用環境・均等部（室）「職場におけるハラスメント対策パンフレット」も参照のこと。

(6) 厚生労働省カスタマーハラスメント対策企業マニュアル作成事業検討委員会「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」2022年2月。

企業の提供する商品・サービスの内容とは関係がない場合をあげる。また、②手段・態様が社会通念上不相当な例として、i 身体的な攻撃、ii 精神的な攻撃、iii 威圧的な言動、iv 土下座の要求、v 継続的で執拗な言動、vi 拘束的な行動、vii 差別的な言動、viii 性的な言動、ix 従業員個人への攻撃・要求、x 商品交換・金銭補償・謝罪の過度な要求をあげている。これらはそれぞれ、i 暴行罪・傷害罪、ii 脅迫罪・恐喝罪、iii 威力業務妨害罪、iv 強要罪、v 業務妨害罪、vi 監禁罪・不退去罪、vii 名誉毀損罪・侮辱罪、viii 不同意わいせつ罪・ストーカー規制法違反、ix 名誉毀損罪・侮辱罪などに該当する可能性がある。

もともと、消費者基本法では、消費者の権利を尊重することを定め、消費者からの苦情を適切に処理することを事業者の責務としている<sup>(7)</sup>。カスハラ行為と正当なクレームとの区別は難しく、カスハラ行為を禁止することで、消費者の意見や要望が取り上げられず、商品・サービスの開発・改善につながらなくなる懸念もある。

### (3) カスタマーハラスメントの状況

厚生労働省が実施した職場のハラスメントに関する調査によると、約3割の企業で、過去3年間に従業員からカスハラに関する相談があり、カスハラの相談や事例の件数は、パワハラやセクハラ、マタハラなどと異なり、「増加している」と答えた割合が「減少している」と答えた割合を上回り、増加傾向にある<sup>(8)</sup>。

社会心理学者の池内裕美は、カスハラ増加の心理的・社会的背景として、①消費者の地位向上と権利意識の高まり、②相次ぐ企業不祥事による消費者の不信感の増大、③SNSの普及など急激なメディア環境の変化、④規範意識の低下にともなう苦情障壁の低下、⑤過剰サービスによる過剰期待、⑥社会全体の疲労と不寛容社会の到来をあげている(池内2024)。

(7) 消費者基本法第2条及び第5条。

(8) 厚生労働省「令和5年度 職場のハラスメントに関する実態調査報告書」

## 1-2. カスタマーハラスメント対策

### (1) カスタマーハラスメント対策

カスハラによって、業務に支障が出るばかりでなく、従業員は体調を崩し、離職に追い込まれることもある。事業主は対応に時間や労力を費やし、ブランドが損なわれる。他の顧客にも迷惑をかけることになる。事業主がカスハラに対し適切な対応を怠れば、被害を受けた従業員から責任を追及され、損害賠償責任を負う場合もある。

そこで、厚労省の企業マニュアルでは、事業主に対して具体的な対策を求め、事前の備えとして、①事業主の基本方針・基本姿勢を明確にし、従業員に周知・啓発すること、②従業員のための相談対応体制を整備すること、③対応方法・手順を策定すること、④社内対応ルールを従業員等に教育・研修すること、そして実際に起きた際には、⑤事実関係を正確に確認し、事案に対応すること、⑥被害を受けた従業員に配慮の措置をすること、⑦再発防止に取り組むことなどを示している。そして、体制整備においては、中心となる推進組織を設置すること、現場でのクレーム初期対応では、対象事実を明確にして限定的に謝罪すること、状況を正確に把握すること、現場監督者や相談窓口と情報を共有することなど、企業の対応事例とともに、実践的な助言を与えている。

### (2) カスタマーハラスメントの類型と対応

カスハラにも様々な行為があり、前掲のマニュアルでは、行為別の対応例を示している。①居座りや長電話などの「時間拘束型」には一定の時間で対応を打ち切る。②理不尽な問合せを繰り返す「リピート型」には通話内容を記録し窓口を一本化する。③罵声を浴びせる「暴言型」では発言を制止し録音する。④身体に危害を加える「暴力型」では対応者の安全を確保し警察に通報する。⑤従業員を怖がらせるなどの「威嚇・脅迫型」では複数名で対応する。⑥権威を振りかざす「権威型」には上位者が対応し特別扱いには応じない。⑦職場外に呼び

つける「店舗外拘束型」には単独で出向かない。⑧インターネット上で誹謗中傷を行う「ネット中傷型」ではサイトの運営者に削除を求める。⑨従業員につきまとうなどの「セクハラ型」には警告し出入りを禁止する。このように、カスハラ対策では、行為の態様によって現場の適切な対応も異なってくる。

### 1-3. 小括：企業対応の限界と行政への期待

厚労省のマニュアルでも指摘されているように、カスハラは、企業や業界によって判断基準が異なるため、明確には定義しがたい。また、顧客という外部者からのハラスメントは、組織内部のハラスメント対応と違い、未然の防止や直接的な措置を講じにくい。そもそも企業としては、顧客に対して毅然とした対応を取りにくい。カスハラ対策では、被害を受ける企業側の取組みだけでなく、行為者である顧客側の理解も欠かせない。いくら社内マニュアルを充実させようとも、事業者の取組みだけでは限界があると言わざるを得ない。事業者だけでなく顧客等を含む社会全体でカスハラの防止に取り組む必要がある。ところが、国の場合、労働政策は厚生労働省、消費者政策は消費者庁がそれぞれ所管しており、縦割り行政の弊害から総合的な施策を講じにくい。そこで近年、各地の自治体でカスタマーハラスメント防止条例を制定し、ルール化する動きが広がってきたのである。

## 2. 東京都の理念型カスハラ防止条例

東京都では、2024年10月に全国初のカスタマーハラスメント防止条例が成立し、2025年4月から施行されている。同条例は、制裁規定のない理念条例型の条例ではあるが、条例を補完するガイドラインを策定することで実効性を確保している。東京都に続き、北海道や群馬県、愛知県、静岡県でも同様の条例が成立している。

## 2-1. 制定の経緯

東京都は、2023年10月、公労使による「新しい東京」実現会議において、カスハラへの対応が議題にあがり、カスハラ防止対策に関する検討部会が設置された。商工団体や労働組合の代表者などからなる検討部会は4回開催され、現状分析と論点整理、防止対策の具体的な手法、ルール作りとその具体的内容が検討された。2024年2月には、条例化の方向が打ち出されているが、新聞記事によると、検討部会では、条例制定が必要としながらも、罰則規定は設けずに、ガイドラインによって実効性を確保する方向で調整がなされたという<sup>(9)</sup>。

これを受け、知事が都議会の施政方針演説でカスハラ防止条例の制定方針を明らかにすると、東京都は条例制定に向け具体的な検討に入り、同年7月には条例の基本的な考え方を公表し、8月にかけて意見公募手続きに付している。その後、都議会に条例案が提出され、同年10月に条例が可決、成立した。同年12月には、2025年4月の条例施行に向け、理念的な条例を補完するガイドラインを公表し、顧客の該当行為や企業側の対策の具体例を示している。

## 2-2. 条例の内容

### (1) 条例の構成

東京都のカスタマーハラスメント防止条例は、前文、目的（第1条）、定義（第2条）、基本理念（第3条）、カスハラの禁止（第4条）、適用上の注意（第5条）、都・顧客等・就業者・事業者の責務（第6条～第9条）、区市町村との連携（第10条）、指針の作成（第11条）、財政上の措置（第12条）、施策の推進（第13条）、事業者による措置等（第14条）及び附則からなる。

(9) 日本経済新聞2024年2月20日地方経済面（東京）5頁

## (2) 事業者・就業者・顧客等の定義

同条例にいう「事業者」とは、都の区域内で事業（非営利目的の活動を含む）を行う法人その他の団体（国の機関を含む）又は事業を行う場合における個人をさす（第2条第1号）。「就業者」は、都内で業務に従事する者（事業者の事業に関連し、都の区域外でその業務に従事する者を含む）をいう（同条第2号）。後述の指針によると、有償・無償は問わない。業務には経済的活動や社会的活動があるが、趣味的な活動や家庭生活上の活動、違法性のある活動は含まれない。条例は属地主義を採るが、都外で業務に従事する者も合理的関連性があれば就業者に含まれるとする。「顧客等」とは、顧客（就業者から商品又はサービスの提供を受ける者をいう）又は就業者の業務に密接に関係する者をいう（同条第3号）。顧客には提供を受けることが予期される者も含まれる。サービスには行政サービスも含まれる。業務に密接に関係する者には教員と保護者、配達員と配達先の隣人などが想定されている。

## (3) カスハラの定義と禁止規定・注意点

同条例では、「カスタマーハラスメント」を「顧客等から就業者に対し、その業務に関して行われる著しい迷惑行為であって、就業環境を害するもの」と定義し、「著しい迷惑行為」とは、「暴行、脅迫その他の違法な行為又は正当な理由がない過度な要求、暴言その他の不当な行為」と定義している（同条第4号・第5号）。指針によると、前段の違法な行為は犯罪として処罰される可能性がある。また、後段の不当な行為とは、客観的に合理的で社会通念上相当であると認められる理由がなく、要求内容の妥当性に照らして不相当であるものや、行為の手段・態様が不相当であるものを意味する。

同条例では、「何人も」「あらゆる場において」カスハラを行ってはならないと定める（第4条）。行為者は全ての人をさし、企業間取引における行為、インターネット上の行為も含まれる。他方、条例の適用に当たっては、顧客等の権利を不当に侵害しないように留意しなけれ

ばならないとも定めている（第5条）。指針では、消費者の権利や表現の自由から、正当なクレームが不当に制限されてはならないとし、また、障害者や認知症の人には合理的な配慮が求められるとしている。

#### （4）各主体の責務

同条例では、各主体の責務として、都は、カスハラ防止に関する情報提供、啓発・教育、相談・助言その他必要な施策を行うものとする（第6条）。顧客等には、関心と理解、就業者に対する言動への注意、都の施策への協力を求める（第7条）。就業者にも、関心と理解、防止に資する行動、事業者の取組への協力を求めている（第8条）。事業者には、主体的・積極的な取組と都の施策への協力、就業者の安全確保や顧客等への措置を求め、就業者にカスハラを行わせないように求めている（第9条）。

#### （5）行政と事業者の取組

同条例では、都に、区市町村との連携（第10条）、指針の作成・公表（第11条）、財政上の措置（第12条）、各種施策の実施と関係機関の意見の反映（第13条）を求めている。また、事業者には、体制の整備、就業者への配慮、手引の作成などを求めている（第14条）。

### 2-3. 施策の展開

#### （1）ガイドライン（指針）の策定

東京都は、条例第11条に基づき、カスハラの内容、顧客等・就業者・事業者の責務、都の施策、事業者の取組、その他必要な事項に関する指針を定めている<sup>(10)</sup>。同ガイドラインでは、特に、著しい迷惑行為の考え方、事業者・就業者・顧客等の範囲、カスハラの代表的な行為類型、消費者の権利や障害者・認知症の人への配慮、事業者の取組

(10) 東京都「カスタマー・ハラスメントの防止に関する指針（ガイドライン）」2024年12月

項目ごとの対応例と対応のポイントが詳しく解説されている。

## (2) 各団体共通マニュアルの作成

東京都は、条例第14条及び指針第5の7に基づき、各事業者が作成する手引の拠り所となるマニュアルを各業界団体が作成する際の手引き用に、カスハラ防止のための各団体共通マニュアルを作成している<sup>(11)</sup>。同マニュアルでは、業界マニュアルに盛り込むべき共通事項として、①総論では、マニュアルの目的、カスハラの定義、カスハラに対する基本方針、業界特有の事情・背景、業界で見られる迷惑行為、会員企業が取り組むべき事項、②未然防止の取組では、顧客対応の考え方、クレームへの初期対応、相談体制の整備、教育・研修の実施、③カスハラ発生時の対応では、カスハラの判断、顧客対応の中止、警察との連携、対応フロー、場面別の対応方針、④カスハラ発生後の対応では、就業者のケア、再発防止に向けた取組、顧客等の出入禁止をあげている。さらに、⑤企業間取引におけるカスハラの未然防止や発生時の対応、⑥その他、各種相談窓口や関係法令・判例・裁判例、カスハラ対策チェックシートなどを示している。

## (3) 相談窓口、奨励金、専門家派遣など各種支援策

東京都では、12月から2月を「ハラスメント防止対策集中取組期間」、特に2月を「カスタマーハラスメント防止対策月間」と位置づけ、啓発に努めている。相談対応に関しては、専門相談員による総合相談窓口のほか、各種ハラスメントに関する労働相談、中小企業向けの対策支援、介護職員や在宅医療関係者の被害相談など、個別相談窓口も設けている。

また、活動支援として、カスハラ防止対策を実践した企業や、会員向けに体制を整備した業界団体に奨励金を支給し、条例の普及に取り

(11) 東京都「カスタマー・ハラスメント防止のための各団体共通マニュアル」2025年3月

組む業界団体には補助金を支給する。

さらに、情報提供や指導助言として、業界団体・企業向けにセミナーや講習会を開催し、専門家を派遣してマニュアルの作成支援や対策実行の助言を行っている。

#### 2-4. 政策の波及

東京都に続き、北海道や群馬県でも同様に理念条例型のカスタマーハラスメント防止条例が成立し、東京都と同じく2025年4月から施行されている。

北海道では、2024年6月に道議会の自民党会派が条例素案を提示し、超党派でつくる検討会議で検討を重ね、同年11月に道議会に条例案を提出し、可決された。北海道の場合は、東京都と異なり、議員提案による条例である。東京都と同じく、条例に罰則規定はないが、条例施行にあたり、典型事例や適切な対処方法などを示した指針を用意している。

群馬県では、同年12月に県が有識者会議に条例素案を提示し、翌年3月に条例が成立した。知事が先行自治体との同時施行をめざしたため、早期成立を優先し、調整に時間を要する罰則規定は設けられていない。群馬県の場合は、条例施行にあたり、県は職員へのカスタハラに対し組織的に対応する旨の基本方針を策定している。

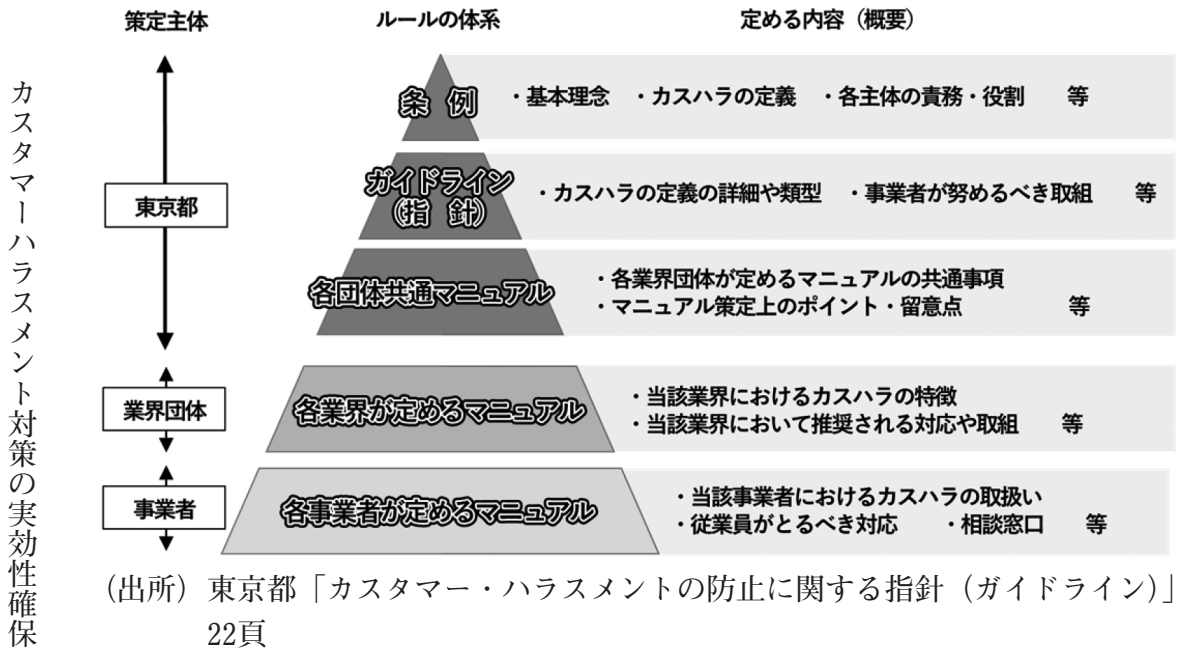
他にも、愛知県、静岡県、埼玉県でも同様の条例が成立している。愛知県では2025年10月から施行されており、静岡県では2026年4月から、埼玉県でも同年7月からそれぞれ施行される予定である。

#### 2-5. 小括：対応ルールの階統化と現場のジレンマ

##### (1) 対応ルールの階統化という体系的視点

東京都の場合は、条例—ガイドライン（指針）—共通マニュアル—業界マニュアル—社内マニュアルという階統型のルール体系を構築することによって、条例の抽象的な一般規定を個別具体的な場面に落とし

図1 東京都の顧客ハラスメント対策の体系



込むことに主眼が置かれている。全体の政策と個別の対策の整合性をとることで実効性の確保を図ろうとする点に、政策的な特徴があると言えよう。

自治体は、まず「条例」においてカスハラ防止の基本理念やカスハラ の定義、各主体の責務等を定め、次いで「ガイドライン (指針)」によってカスハラの詳細や類型、事業者の取組事項を定める。あわせて事業者の取組みを促すため、対策の共通事項や要点・留意点をまとめた「各団体共通マニュアル」を作成する。この共通マニュアルに基づき、各業界団体は業界の特徴をふまえたマニュアルを作成し、さらにこの業界マニュアルに基づき、各事業者が当該事業者における取扱いを定めたマニュアルを作成するという制度設計になっている。

## (2) マニュアルと現場の裁量

こうした制度設計に対し、現場はうまく対応できるのか。政策実施の現場を担う第一線職員に関しては、M. リプスキーの研究がよく知られている (Lipsky1980, 邦訳1998)。

税務署員や警察官、学校教員、福祉事務所や窓口の職員らは、大量の業務を抱える一方で、予算や人員などの不足に悩まされる。仕事の目標は曖昧で、時には相反する目標を課されることもある。上司の監督が常に行き届くわけでもない。第一線の行政職員は、限られた時間の中でどの業務にどれだけ労力を振り分けるか、広範な裁量をもつことになる。第一線職員が適切に業務を処理するよう、上級機関は次々と通達を発し、度々研修を行い、細々と報告を求める。だが、ルールを増やしマニュアルを詳しくして彼らを縛ろうとするほど、どのルールに従うかは結局、第一線職員の裁量に委ねられることになり、かえって逆効果となる。

こうした対応ルールのパラドックスは、事業者の現場においても同様である。現場の就業者は、限られた時間と人員で、多くの顧客の様々な要望に応えなければならない。条例は、カスハラ行為を禁止する一方で、消費者の権利を尊重する。迷惑行為と正当な苦情の区別が曖昧なままでは、現場は対応に苦慮する。ルールやマニュアルで縛ろうとしても、かえって現場の判断が複雑になり、負担になる。就業者は、提供する商品・サービスに関する知識や能力のほかにも、就業上の規則、個人情報保護や法令の遵守、情報漏洩の防止など様々な要求に応えなければならない。さらに要求を増やせば、就業者は不安を募らせるばかりである。

### 3. 三重県桑名市の制裁付きカスハラ防止条例

三重県桑名市では、2024年12月にカスタマーハラスメント防止条例が成立し、東京都などと同じく2025年4月から施行されている。同条例には制裁規定があり、被害の相談を受け付け、カスハラと認定した場合は行為者に警告し、改善されなければ氏名を公表することが盛り込まれている。桑名市に続き、三重県では、罰則付き条例の成立をめざしており、条例違反に対する過料も検討されている。

### 3-1. 制定の経緯

桑名市は、カスハラ防止条例に関して、2024年7月以降、弁護士や商工団体・労働組合の代表者などからなる検討委員会を計4回開催し、条例案の検討やアンケート結果の分析などが行われた。同年11月には制裁付きの条例を制定すると発表し、12月の市議会で条例案が可決、成立した。市議会では、条例の運用に関する規則素案の説明を求める付帯決議が出されている。その後、2025年4月の条例施行に向け、細則やガイドラインが策定されるとともに、カスハラ被害者の訴訟費用への補助金などが新年度当初予算に計上された。

### 3-2. 条例の内容

#### (1) 条例の構成

桑名市のカスタマーハラスメント防止条例は、目的（第1条）、定義（第2条）、カスハラの禁止等（第3条）、市・事業者等の責務（第4条・第5条）、支援体制の整備（第6条）、対策委員会（第7条）、確認・認定（第8条）、事案の措置等（第9条）、委任（第10条）及び附則からなる。

#### (2) 事業者等・就業者・顧客の定義

同条例にいう「事業者等」とは、市内において事業活動を行う個人又は法人その他の団体をさす（第2条第1号、同市安全安心条例第2条第2号）。逐条解説によれば<sup>(12)</sup>、営利・非営利の別や法人格の有無を問わず、個人事業主なども含まれる。「就業者」とは、市内で行われる事業活動に従事している役員、従業員その他の個人をいう（同条第2号）。正規・非正規に関わらない。ボランティアも含まれる。「顧客」とは、事業者等がその商品、製品、サービス等を提供する相手方をいう（同条第3号）。提供は有償・無償に関わらない。サービスには行政サービスも含まれる。

(12) 桑名市「桑名市カスタマーハラスメント防止条例逐条解説」2025年4月

### (3) カスハラ(Customer Harassment)の定義と禁止規定・注意点

同条例では、「カスタマーハラスメント」を、顧客の言動（専ら事業活動のために行われるものを除く）のうち、当該言動による要求の内容に妥当性がないもの又はその妥当性に照らして、当該要求を実現するための手段及び態様が社会通念上不相当なものであって、当該手段及び態様により、就業者の就業環境が害されるおそれがあるものと定義している（第2条第4号）。顧客の言動に関しては、企業間取引における言動が除かれている。逐条解説では、既存の法令等で対処できること、当事者間の契約への干渉が懸念されることを理由にあげる。また、就業環境の侵害に関しては、未然防止の観点から、害されるおそれがある場合も含めている。

同条例では、全ての人にカスタマーハラスメントを禁止しつつ、事業者等には顧客の正当な要求には誠実に対応するよう求めている（第3条）。

### (4) 各主体の責務

同条例では、市の責務として、カスハラ対策の総合的な実施、事業者等の支援及び関係機関との連携を定める（第4条）。事業者等の責務として、カスハラ対策の適切な実施、市への協力を求めている（第5条）。また、市による支援体制の整備や周知・啓発を定め（第6条）、相談窓口の設置や訴訟費用の補助、ポスターの掲示などが行われている。

### (5) カスハラ事案の処理

桑名市の条例で最も特徴的なのは、市がカスハラ事案を処理する仕組みを設けていることにある。同条例では、市長はカスハラ対策に関する委員会を設置し、委員会は市長の諮問に応じて調査審議を行い、市長に意見を述べる（第7条）。

就業者や事業者等は、カスハラ事案が発生した場合、市長に確認又は認定を求めることができる（第8条）。「確認」とは、行為者を特定しないでカスハラ該当性を判断することをいい、「認定」とは、行為者を

特定してカスハラ該当性を判断することをいう。確認・認定の求めを受けて市長は委員会に諮問し、市長の諮問を受けて委員会は調査審議・答申を行う。認定に係る調査審議では行為者から意見聴取を行う。委員会の答申を受け市長は確認・認定の決定を行う。

市長は確認・認定を行った場合には事案の公表や行為者への警告を行う。警告にもかかわらず改善が不十分な場合、市長は行為者の氏名等を公表できる。この場合、市長は行為者に意見陳述の機会を与え、委員会の意見を聴くものとしている（第9条）。なお、逐条解説では、同条例による氏名の公表は、個人情報保護法の例外事項に該当し、許容されるとする。他方、明確性の原則や故意犯処罰の原則に照らし罰則を設けることは見送られた。

### 3-3. 施策の展開

#### (1) 施行規則の制定

条例の施行と同時に公布された施行規則では<sup>(13)</sup>、カスハラの確認・認定の請求、対策委員会への諮問、答申の尊重と確認・認定の決定、請求者への報告、概要の公表、行為者への警告、行為者からの弁明、委員会への意見聴取、氏名等の公表、その他に関して具体的な手続きや様式を定めている。

#### (2) ガイドライン（指針）の作成

また、条例の内容を解説するガイドラインも作成されている<sup>(14)</sup>。同ガイドラインでは、条例の概要を説明し、相談窓口を案内するほか、カスハラ該当性判断に関して、飲食店や宅配サービス、カスタマーセンター、タクシー、製品の不具合、外構工事といった具体的な場面において、要求内容の妥当性を欠く例、要求内容は妥当だが手段・態様の相当性を欠く例、要求内容の妥当性と手段・態様の相当性とも充

(13) 桑名市カスタマーハラスメント防止条例施行規則

(14) 桑名市「カスタマーハラスメントの防止に関する指針」2025年4月

たす例をそれぞれ具体的に紹介している。

### (3) 対策委員会の設置と事案の審議

桑名市は、2025年4月、弁護士や学識者、商工団体・労働組合・消費者団体・暴追センターの代表者からなる対策委員会を設置した。6月には、同委員会の審議・答申を受け、配送業者に土下座を要求するなどした行為をカスハラと認定し、加害者に警告書を発送した。11月にも、入院患者が看護師らに謝罪を要求するなどした行為を同様にカスハラと認定している。

### 3-4. 政策の波及

三重県は、2024年7月、カスハラ防止対策の推進本部を開催し、知事は過料など罰則についても検討するよう指示した。有識者らによる検討懇話会で、実効性のある対策が必要との意見を受け、検察庁とも協議を進め、2025年10月には、罰則付きの防止条例を制定する基本方針を県議会側に示した。新聞記事によると、事業者からの申し出を受け、有識者で構成する審査会の意見も踏まえて、知事の禁止命令に相当するかを判断し、カスハラの行為者が命令に違反した場合は「50万円以下の罰金、拘留または科料」とする方向で検討されており、2026年度の条例案提出をめざしているという<sup>(15)</sup>。

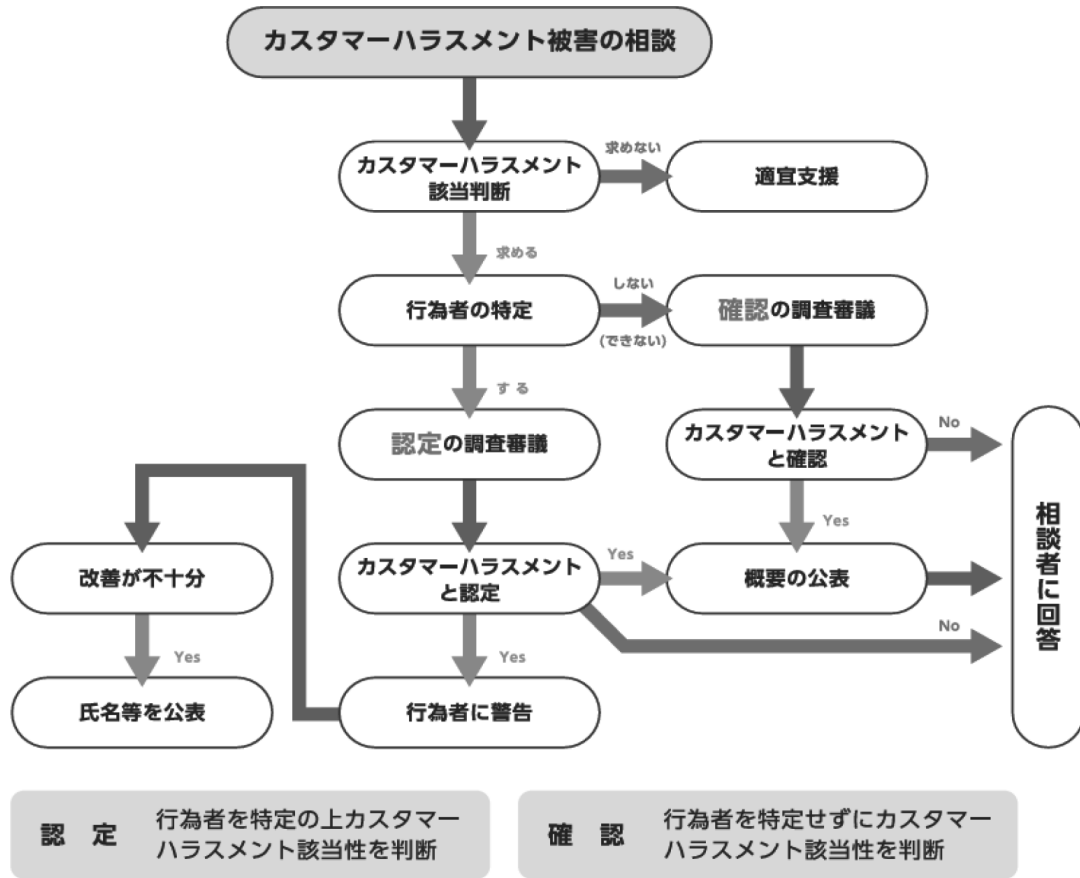
### 3-5. 小括：対応プロセスの公式化と現場のジレンマ

#### (1) 対応プロセスの公式化という過程的視点

桑名市の場合、被害の相談—カスハラの確認・認定—概要の公表・行為者への警告—制裁的措置という問題解決のフローを構築することによって、把握した問題を確実に解決へと導くことに主眼が置かれている。問題の発見から課題の設定、政策の決定・執行に至る手順

(15) 日本経済新聞2025年10月15日朝刊38頁

図2 桑名市のカスタマーハラスメントの相談対応手順



(出所) 桑名市「カスタマーハラスメントの防止に関する指針」

を公式の制度にすることによって実効性の確保を図る点に、政策的な特徴が見られる。

自治体は、カスハラ相談窓口を設け、被害相談を受けると、カスハラ該当性を判断する。行為者を特定しない場合、カスハラと「確認」されたら、事案の概要を公表する。行為者を特定する場合、カスハラと「認定」されたら、行為者に警告し、改善が見られなければ氏名等を公表する。カスハラ該当性は、第三者委員会の調査審議をふまえて、首長が判断するという制度設計になっている。

(2) 厳正な手続きと現場の穏便志向

こうした制度設計に対し、現場はうまく対応できるのか。日本の規制執行では、命令よりも行政指導が好まれる。日本の自治体では特に

カスタマーハラスメント対策の実効性確保(見玉)

七一(七一)

その傾向が強いという。行政法学者の北村喜宣は、こうしたインフォーマル志向の規定要因を、執行意識・根拠法規・行政組織・作業環境の4つのカテゴリーに分けて整理を試みている（北村1997:245-273）。

自治体の職員は様々な部署を異動し、幅広い業務を担当する総合職である。法務に通じた専門職ではない。執行時の対応に万一不手際があれば、相手側から訴えられるおそれもある。そうなれば訴訟への対応に忙殺されることになる。自治体の職員は地元の住民でもある。逆恨みを受ければ、生活にも支障をきたす。制裁的な措置をとっても、違反者が素直に応じるとは限らない。行政の無力が露呈するばかりである。こうしたリスクに比べれば、強制力を伴わない「お願い」のほうが当局の痛手も小さい。いきおい制裁の発動には及び腰となる。

こうしたインフォーマル志向は、事業者の現場においても同様である。顧客とのトラブルを穏便に済ませられないと、対応の仕方が悪かったと担当者のせいにされてしまう。もちろんこうした穏便な処理を好む姿勢がカスハラ行為を助長してきたわけだが、行為者との距離が近い現場では毅然とした対応をとりにくいという事情そのものに変わりはない。

## 4. 条例違反者の類型と執行戦略

### 4-1. カスハラ行為者の類型

前述の厚労省のマニュアルでは、カスハラ行為の態様を、「時間拘束型」「リピート型」「暴言型」「暴力型」「威嚇・脅迫型」「権威型」「店舗外拘束型」「ネット中傷型」「セクハラ型」に分類し、それぞれに適した対応方法を示していた。

カスハラ行為と同様、カスハラ行為者にもいくつかの類型が考えられる。例えば、池内裕美は、現場の声から近年問題視されているクレーマーとして、理詰めで責める「筋論型」、正義感からくる「世直し型」、突如豹変する「ストレス発散型」、不当要求を繰り返す「無理難

題型」をあげている（池内2024）。

条例でカスハラ行為を禁止した場合、違反者にはどのような執行戦略が考えられるのか。ここではC. フッドや西尾勝による整理が有用であろう（フッド2000:55-97、西尾2001:220-225）。

#### 4-2. 違反者の類型と執行戦略

違反行為者にも、ルールを知らずに違反行為を行う「善意の違反者」、ルールを知らずとも取締りを逃れて利己的な行動をとる「悪意の違反者」、ルールの不当性を争い公然と違反行為を行う「異議申し立て者」、当局自体に反発し違反行為を行う「反抗者」がいる。

違反者の動機によって効果的な執行戦略も異なる。善意の違反者に対しては、ルールを教える「周知戦略」が有効であり、制裁を加えても意味はない。悪意の違反者に対しては、厳しく罰則を適用する「制裁戦略」で臨むしかないが、違反者の摘発と処罰には多大な時間と労力を要する。違反者の異議に一理あるときは、黙認や例外扱いなどの「適応戦略」が妥当であり、機械的な取締りは逆に反発を招きかねない。反抗者に対しては、面と向かえば話がこじれてしまうため、物理的に制御する「制止戦略」が考えられるが、機械的な対応しかできない。

表1 違反者の類型と執行戦略の類型

		行政機関・行政職員の執行戦略			
		柔軟な対応		強硬な対応	
		①周知戦略	②制止戦略	③制裁戦略	④適応戦略
違反者の類型	①善意の違反者	効果あり	効果あり	直接の効果なし	効果なし
	②悪意の違反者	効果なし	効果あり	効果あり	逆効果の余地あり
	③異議申立者	効果なし	逆効果の余地あり	逆効果の余地あり	効果あり
	④反抗者	効果なし	効果あり	逆効果の余地あり	行政側の屈服

（出所）西尾2001・223頁

ここで重要な点は、ある違反者に対して効果のある執行戦略も、他の違反者に対しては効果がないばかりか、逆効果のおそれすらあるということである。このことをふまえて、条例でカスハラ行為を禁止した場合の執行戦略を考えてみよう。

#### 4-3. カスハラ行為者への応用

##### (1) 善意の違反者に対する周知戦略

第1に、自分の行為がカスハラ行為に当たることを知らずに違反した者の場合はどうか。

不当なカスハラ行為と正当なクレームとの区別はつきにくいいため、自分の行為がカスハラ行為に当たることを顧客等が自覚していないことがよくある。特に先述の「世直し型」のクレーマーは、親切心や正義感から自分の行為を正当なクレームと過信しており、カスハラ行為に当たるという自覚に欠ける。

加えて、刑法上の犯罪とは異なり、行政上の規制は一般市民にはあまりなじみがない。また、全ての地域でカスハラ防止条例が制定されているわけでもない。このため、条例によって当該地域ではカスハラ行為が禁止されていることを転入者などが知らずに違反することも考えられる。

こうした「善意の違反者」に対しては、どのような行為が条例の禁止するカスハラ行為に当たるのか、判断基準や具体例を示す「周知戦略」が有効である。広報を通じて広く一般に周知を図る方法もあるし、違反者に対し個別に警告を出して自覚を促す方法もある。

##### (2) 悪意の違反者に対する制裁戦略

第2に、自分の行為がカスハラ行為に当たることを分かっているが、利己的な動機から違反した者の場合はどうか。

顧客等の中には、事業者や就業者が顧客等に対して毅然とした対応を取りにくいことにつけ込む者もいる。警察沙汰や裁判沙汰にはなる

まいと高を括り、高額商品との交換や代金支払いの免除など不当な要求によって得られる利益を打算し、損得勘定でカスハラ行為に及ぶ。特に「無理難題型」のクレーマーは、強気に出れば要求が通ることに味を占め、自分だけ特別扱いをさせるといった不当な要求を繰り返す。

また、カスハラ行為が条例で禁止されていることを知りながらも、摘発の可能性が低いことや、過料や公表による痛手が小さいことをよいことに、違反行為に出るとも考えられる。

こうした「悪意の違反者」に対しては、一定の制裁を加えることにより、無理強いが割に合わないことを思い知らせる「制裁戦略」が有効である。広く監視の目を光らせて摘発する方法もあるが、被害者からの相談を通じて事案を把握し処罰する方法もある。重要なのは、カスハラ行為の撲滅ではなく、カスハラ被害を軽減し社会秩序を維持することである。

### (3) 異議申立者に対する適応戦略

第3に、カスハラ行為として扱われることに異議を唱えて違反した者の場合はどうか。

顧客等が、事業者の対応の不当性を確信し、あえて事を荒立て事業者と争うことがある。実際、従業員の応対が悪い、応答に時間がかかる、手続きが煩わしい、たらい回しにされるなど事業者の対応にも不備はある。特に「筋論型」のクレーマーは、知識や経験が豊富で、事業者側の不手際を理詰め執拗に責める。こうした苦情者は、貴重なご意見に感謝しますといった姿勢を事業者側が示すと、満足して引き下がることもあるという。

同様に、カスハラ行為を条例で取り締まることに異議を唱えるため、あえて違反行為を犯して、当局と規制措置の不当性を争うことも考えられる。カスハラは新しい問題であり、自治体の対策は試行錯誤の途上にある。正当なクレームは消費者の権利であり、実際、条例の制定に際し、消費者団体からは、カスハラ行為の規制が消費者の意見表明

を委縮させることを懸念する声が聞かれる。

「異議申し立て者」に対しては、ルールの修正や違反行為の黙認などの「適応戦略」が有効である。強硬な姿勢で臨むとかえって反発が強まる。事業者には顧客の正当な要求には誠実に対応するよう条例に定めたり、制裁的措置に先立ち違反者に対して弁明の機会を与えるなどの方法が考えられる。

#### (4) 反抗者に対する制止戦略

第4に、サービスの相手方や規制当局の権威に逆らって違反する者の場合はどうか。

世間には、他人から指図を受けることを好まず、権力に対し反感を抱く者もいる。カスハラ行為は、自分よりも弱い立場の者に対して行われることが多いと言われるが、社会的地位が高い医師、教員、弁護士らに対して、権威を嫌う患者・家族、生徒・保護者、相談者らが不満をぶつけることもありえる。また、対象となるサービスには行政サービスも含まれるため、県庁や市役所、警察署、税務署などの官公庁において住民が職員に対し暴拳に及ぶこともある。特に「ストレス発散型」のクレーマーは、鬱憤を晴らすため理不尽な態度をとる。いくら誠実に対応しても埒が明かない場合には、時間を区切って対応を中止する、来所を断るなどの「制止戦略」を採るしかない。ただし、例えば医師は正当な事由なく診察治療を拒むことができないなど<sup>(16)</sup>、制止戦略に制約がかかる場合もある。

カスハラ行為が事業者や就業者ではなく、行政への嫌がらせということもある。カスハラ行為の禁止に限らず、当局の措置にはいっさい

(16) 医師法第19条第1項。医師の応召義務は公法上の義務であり、義務違反に対する罰則規定はないが、正当な事由なく診察治療を拒否した場合、医師免許の取消など行政上の処分（医師法第7条）や、患者への損害賠償など民事上の責任が問われうる（千葉地判昭和61年7月25日判例時報1220号118頁）。

従わないという者がいるかもしれないが、こうした反抗者の違反行為を物理的に制止することは難しい。

#### 4-4. 小括：現場の対応を考慮した制度選択

##### (1) 現場による執行戦略の選択判断

ここで確認しなければならないのは、「あらゆる違反者に万能な執行戦略はない」ということである。いずれの執行戦略を採るかは、事業者の現場であれ、自治体の現場であれ、第一線職員の判断に委ねられることになる。

条例違反者の中には、カスハラ概念も、条例の存在も、知らない者も多いと思われる。こうした善意の違反者にいきなり制裁を加えても、当人は戸惑うだけだし、制裁の不当性を訴えてくるだろう。こうした異議申し立て者の主張を受け入れて例外扱いをすれば、悪意の違反者は制裁を逃れるために善意の違反者を装い、カスハラ行為の禁止を知っていても知らなかったと言い張るかもしれない。本当に知らなかったのかと執拗に問いただせば、当局への反発が強まるおそれがある。逆に、当局が制裁の発動を控えてしまうと、当初は警戒していた多くの者が堂々とカスハラ行為に及びかねない。

先の違反者の類型はあくまで便宜的なものにすぎない。カスハラ行為者にはカスハラ行為の自覚に欠ける者も少なくない。その意味では善意と悪意の線引きは難しい。当初は正当なクレームだったが、次第にエスカレートしてカスハラ行為に至ることも多い。そうなるとカスハラ行為者はいずれかに分類されるとも限らない。違反者の意図を見抜き、違反者の類型に応じて適切な執行戦略を選択することは決して容易ではないが、第一線職員にはそうした難題が課されるのである。

##### (2) 執行現場から逆算した制度設計

カスハラ対策の実効性は、現場の対応に依存する。政策実施の研究には、プレスマンとウィルダフスキーによる政策決定者の視点に基づ

いたトップダウン・アプローチと、それを批判する政策実施者の立場からのボトムアップ・アプローチがある。R.F. エルマーは後者の立場から、実施段階から逆算して制度を設計すること（バックワード・マッピング）を提唱する（Elmore1979）。

自治体のカスハラ対策では、政策決定者である首長が、実効性を確保するために罰則付きの条例にこだわる例も見られる。しかし、いくら条例に罰則を設けても、現場の職員が法務に熟知していない、監視に十分な人員を配置できないのであれば、実効性を確保できない。むしろ政策実施者の立場から、政策資源の制約状況を考慮し、様々な方策を検討する必要がある。一部の悪質な違反行為の取締りに注力するよりも、広範囲に防止を呼びかけたほうが効果的に違反行為を抑止できることもある。実効性を確保するためにこそ、罰則規定に固執してはならないのである。

## むすびに：本稿の結論と残された課題

### (1) 本稿の結論と意義

本稿では、カスハラの防止対策に関して、東京都の理念条例と三重県桑名市の規制条例を比較し、実効性の確保という同じ目的に対して、単に柔軟な対応と強硬な対応という違いだけではなく、体系的な整理と手続的な整理というアプローチの違いを明らかにした。さらに、規制側は柔軟な対応から強硬な対応までいくつかの執行戦略を採りうるが、違反者のタイプによって有効なときもあれば、逆効果となりうることも示した。

本稿では、条例に制裁規定を設ければ、対策の実効性を必ず確保できるとは限らないことを論じてきた。カスハラ行為の禁止というルールを徹底するために、対応ルールを体系的に統制する例もあれば、対応プロセスを公式に措置する例もある。だが、いくら対応ルールを体系的に統制しようとも、現場には裁量が残る。状況の確認と対応の選

択に明確な判断基準がなければ、現場は対応に苦慮する。また、いくら対応プロセスを公式に措置しようとも、現場は穏便な対応を好む。強硬な措置に必要な権限やノウハウ、マンパワーがなければ、現場は機能しない。いずれにおいても、現場の対応力がカスハラ対策の実効性を左右することになる。現場の対応力によって選択しうる制度も異なる。カスハラ対策の実効性を確保するためには、強力な政策手段に固執するよりも、執行能力の向上に注力したほうがよいというのが本稿の主張である。

本稿の学術的意義としては、先行研究が法学的見地から「条例の実効性確保」を議論し、政策法務の理論に基づき「罰則規定の是非」を考察するのに対して、本稿は行政学的関心から「対策の実効性確保」を主題とし、政策実施の理論を援用して「執行戦略の適否」を分析している。また、既往文献がカスハラ行為を「行為の態様」によって分類するのに対し、本稿は「行為者の意図」に着目して整理している。

また、本稿の社会的意義は、喫緊の課題であるカスハラ対策を取り上げ、同様の条例を検討する自治体に示唆を与えることにある。例えば栃木県でもカスハラ防止条例を制定したが、東京都などと同様、理念条例である。後続自治体は先行自治体よりも踏み込んだ対策が期待されるため、罰則規定を設けないと、「見送られた」「断念した」などと消極的に捉えられがちである。だが、本稿で検討してきたように、制裁戦略を採れば必ず実効性を確保できるとは限らない。

## (2) 残された課題：行為者への啓発

本稿で論じたとおり、カスハラ行為者のタイプによって有効な執行戦略も異なる。対策の実効性を確保するためには、行為者の心理をよく分析し、効果的に働きかける必要がある。

消費者庁は、消費者向けにカスハラ防止の普及・啓発活動を行っている。消費者庁の啓発冊子では、顧客と従業員等との間で「勘違い」「すれ違い」を招かない上手なコミュニケーションがカスハラ問題の解

決の糸口になるとし、①ひと呼吸、おこう、②具体的に伝えよう、③相手の話を最後まで聞こう、④相手（従業員など）の立場を理解しよう、⑤相手に敬意を持って接しようと呼びかける<sup>(17)</sup>。

カスハラ防止には、事業者側のリスクマネジメントも重要ではあるが、やはり顧客側の意識改革や協力が不可欠である。事業者と顧客等を対立的な関係として捉えず、両者に信頼関係を築き、協働をいかに促すか、対策の実効性の確保には「社会関係資本」の構築も鍵となるだろう。

## 付記

筆者は栃木県カスタマーハラスメント防止対策有識者会議の座長を務めているが、本稿は個人の見解に基づくものであり、有識者会議の見解を表すものではない。有識者会議の委員の皆様ならびに栃木県産業労働観光部労働政策課の皆様感謝を申し上げます。

## 参考文献

- Elmore, Richard F. (1979) “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions” *Political Science Quarterly*, 94-4, pp.601-616
- Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy* Russell Sage Foundation (田尾雅夫訳1998) 『行政サービスのディレンマーストリート・レベルの官僚制』木鐸社)
- 飯田浩司 (2025) 「裁判例と実態調査から考える企業の対応」『金融法務事情』第2254号16-34頁
- 池内裕美 (2024) 「カスタマーハラスメントの現状と課題」『Int'lecowk』第1138号5-11頁
- 磯崎初仁 (2012) 『自治体政策法務講義』第一法規
- 板倉洋一郎 (2025) 「インターネット上の誹謗中傷とカスタマーハラスメント」『ジュリスト』第1605号41-46頁
- 岩崎忠 (2025) 「『政策推進条例』に罰則規定は必要か? 『カスハラ防止条例』を例にして」『地方議会人』2025年8月号16-18頁
- 宇賀克也 (2024) 『行政の実効性確保』勁草書房
- 川端倅司 (2025) 「条例によるカスタマーハラスメント対策」『ジュリスト』

(17) 消費者庁「ぼのぼのと考えよう カスハラってなんのこと?」

第1605号47-52頁

北村喜宣 (1997) 『行政執行過程と自治体』 日本評論社

國吉雅男・木村瑠志 (2025) 「実例から考える企業の対応」『金融法務事情』  
第2254号 6 -15頁

齊木茂人 (2025) 「未然防止の観点から考える企業の対応」『金融法務事情』  
第2254号42-52頁

須之内理史 (2025) 「東京都条例から考える企業の対応」『金融法務事情』 第  
2254号35-41頁

西尾勝 (2001) 『行政学 (新版)』 有斐閣

日原雪恵 (2025) 「カスタマーハラスメントに関する現状と法的課題」『ジュ  
リスト』 第1605号35-40頁

フッド, クリストファー (森田朗訳) (2000) 『行政活動の理論』 岩波書店

山川隆一・中井智子・新村響子・原昌登 (2025) 「座談会カスタマーハラス  
メント対策の現状と展望」『ジュリスト』 第1605号14-34頁

山本真生子 (2025) 「カスタマーハラスメント対策の法制化」『調査と情報』  
第1324号 1 -13頁

#### ウェブサイト

桑名市「カスタマーハラスメント対策」(2026年1月5日閲覧)

<https://www.city.kuwana.lg.jp/shigoto/cusharaboshi/index.html>

厚生労働省「職場におけるハラスメントの防止のために」(2026年1月5日  
閲覧)

[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/  
koyoukintou/seisaku06/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyoukintou/seisaku06/index.html)

消費者庁「カスタマーハラスメント防止のための消費者向け普及・啓発活  
動」(2026年1月5日閲覧)

[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_education/public\\_  
awareness/harassment\\_from\\_customers/index.html](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_education/public_awareness/harassment_from_customers/index.html)

東京都 TOKYO はたらくネット「カスタマーハラスメント防止対策」(2026  
年1月5日閲覧)

<https://www.hataraku.metro.tokyo.lg.jp/kaizen/ryoritsu/kasuhara/index.html>

東京都産業労働局「TOKYO ノーカスハラ支援ナビ」(2026年1月5日閲覧)

<https://www.nocushara.metro.tokyo.lg.jp/>

# 英国最高裁判事達の解釈論と判例

今 村 隆

## 第1 はじめに

1 米国においては、現在、連邦最高裁判事9人のうち6人の保守派の判事達が、制定法の解釈に当たり、いずれも Textualism の立場に立っており、リベラル派の判事達の採っている目的主義 (Purposivism) との間で争いがある。ここで Textualism というのは、制定法の解釈に当たり、英国伝来の判例を重視するコモン・ロー的解釈方法はとらずに、制定法の文言 (テキスト) を重視する立場であるが、制定法の客観的な立法趣旨は尊重するものの、議会における議事録等の立法資料については信用できないとして判断資料に加えない立場である<sup>(1)</sup>。Textualism の提唱者である Scalia 判事が最高裁判事に就任後の1990年以降、保守派の判事達とリベラル判事達との議論も基づく数々の判決が出されているが<sup>(2)</sup>、その代表ともいえるのが、2024年の *Loper Bright* 事件最高裁判決<sup>(3)</sup>であり、1984年の *Chevron* 事件最高裁判決<sup>(4)</sup>を全面的に否定した判決である。なお、*Chevron* 原則というのは、制

(1) 拙稿「米国における Textualism と判例の動向—文言解釈か趣旨解釈か?」法務研究23号 (日本大学法科大学院、令和8年3月) 56-57頁

(2) 拙稿・前掲法務研究23号65-73頁

(3) *Loper Bright Enterprise et al., Raimondo v. Secretary of Commerce. et al.*, 603 U.S. 369 (2024)

(4) *Chevron U.S.A., Inc. v. NRDC*, 467 U.S. 837 (1984)

定法の文言が二義的な場合 (unambiguous) に議会が行政機関にその解釈を黙示的に委任していると考えられるとして、裁判所は行政機関の解釈を尊重 (敬讓) しなければならないとする解釈原則である。

これに対し、Loper Bright 事件最高裁判決は、上記のような Chevron 敬讓を否定し、行政手続法706条を根拠に裁判所がすべての法律問題を審査すべきであり、また、Textualism の考え方に基づき「あらゆる制定法の意味は、制定時に確定している」として、裁判所が制定法のテキストから最善の解釈をしなければならないとした。

2 一方、米国にとってコモン・ローの母国ともいえる英国においても、最近、制定法の解釈のあり方について議論がなされていて、特に注目されるのが英国最高裁判事達の間で活発な議論がなされ、判事達の講演録が最高裁のホームページ<sup>(5)</sup>において多数公表されているところである。このような講演録において、英国の最高裁でも、制定法の解釈については、従来のコモン・ローによる解釈方法ではなく、制定法の文言から出発する立場が採られるようになっており、さらに制定法の立法趣旨を重視するとの立場が採られるようになっていることが分かる。

しかも、非常に興味深いことに、最高裁の判事達の間で、制定法の解釈に当たり、議会意図を参照することについて、賛成する立場と反対する立場で議論がなされていて<sup>(6)</sup>、米国における Textualism と同様の議論がなされているのである<sup>(7)</sup>。

(5) <https://supremecourt.uk/>

(6) 英国最高裁判事達の議論の対立については、戒能通厚ほか『イギリス憲法の探求』(信山社、令和7年)265-273頁がヒントとなった。

(7) 筆者は、専門は租税法であり、平成31年に「租税法における解釈のあり方—比較法的研究に基づく考察」とする論文(拙稿「租税法における解釈のあり方」日本法学84巻4号1271頁)を『日本法学』に投稿したが、その後、租税法に限らず制定法の解釈のあり方一般に関心をもつようになり、米国の Textualism を研究するようになった。その後、英国でも制定法の解釈のあり方が最近議論されていることが分かり、本稿の執筆に至ったものである。

英国最高裁において、議会意図を参照することに反対する立場の代表は、Burrows 卿である。Burrows 卿は、元々はオックスフォード大学で英国民法を教えていた教授であったが、2020年に最高裁判事に指名されて就任した判事である。英国最高裁では上級の裁判所の裁判官の経歴を経て判事に就任するのが通例であるが、その意味では異色の判事である。Burrows 卿は、最高裁判事に就任前の2017年の講演で制定法の解釈について講演をし、2018年にその講演をまとめた著書<sup>(8)</sup>を出版している。この著書は、制定法とコモン・ローの相克についてインスピレーションを受けることが多々ある非常に魅力的な本であるが、この著書で、Burrows 卿は、制定法の解釈論の重要性を説くとともに議会意図を参照すべきでないことを主張している。

これに反対する立場で、議会意図も参照すべきとするのが、裁判官出身で古参の Hodge 卿や Sales 卿である。

3 そこで、本稿では、まず英国における解釈論の歴史を概観し、Burrows 卿の上記著書での見解を明らかにした上、英国最高裁の最近の判例のいくつかを解釈論の観点で分析し、Burrows 卿の見解を検討することとしたい。特に Burrows 卿が立法趣旨解釈が重要であるとの立場を採りながら、なぜ議会意図を参照すべきでないと主張するのか、その理由を検討し、わが国へのインプリケーションを探ることとしたい。

## 第2 英国における解釈論の歴史

英国における解釈論の歴史については、Sales 卿の2025年講演録<sup>(9)</sup>

(8) Andrew Burrows, “Thinking About Statutes” (Cambridge University Press, 2018)

(9) Lord Sales, ‘The Significance of Purpose in Purposive Construction of Legislation’ (6 June 2025) [https://supremecourt.uk/uploads/speech\\_lord\\_sales\\_06062025\\_30ca00cd98.pdf](https://supremecourt.uk/uploads/speech_lord_sales_06062025_30ca00cd98.pdf) (最終閲覧：2026年3月17日)

が参考となる。

## 1 コモン・ローと制定法の関係

### (1) 19世紀前

「制定法 (statute)」という用語が独自の法形態を示すようになったのは、13世紀の議会初開催以降のことである。しかしこの時期に制定法が存在したとはいえ、客観的根拠に基づくいわゆる「制定法解釈」はまだ存在しなかった。これは国王の裁判官が法の適用を担うだけでなく、国王評議会の構成員として制定法起草の要となる役割も果たしていたためである。裁判でこれらの制定法が争点となると、裁判官達は制定法起草の内部事情を駆使してその解釈を決定するのが通例であった。14世紀以降、司法が議会から徐々に独立するにつれ、体系化されていない形で客観的制定法解釈の方法が発展し始めた。しかし、その段階では、制定法は事実上、コモン・ローの一部として扱われていた。

その代表的な判例が、1584年の Heydon 事件財務裁判所判決<sup>(10)</sup>であり、「mischief ルール (弊害準則)」を初めて判示した判例として有名である。これは、1535年宗教施設廃止法の適用が問題となった事件で、宗教施設から古くから賃貸していた者 (Ware) と適用直前に同じ宗教施設から同一の土地の賃借を受けた者 (Heydon) と争いである。宗教施設廃止法には、同法適用1年以上より前に保護する規定があったが、この規定の趣旨が問題となり、同法適用前の駆込みの賃貸などの弊害を防止するためであったとして、Ware を勝訴させた。

このように mischief ルールとは、制定法の文言だけではなく、議会が制定法で是正しようとした弊害 (mischief) は何かということを考慮し、そこから推認される立法目的に合った解釈をすべきとするルールである。次のとおり、Coke 卿が、本事件を報告して述べている<sup>(11)</sup>。

(10) *Heydon's Case* (1584) 3 Co. Rep. 7a.

(11) Lord Sales, *supra.*, *The Significance*, at 5

- ①当該法律制定以前のコモン・ローはどうだったか。
- ②コモン・ローが対応できなかった弊害と欠陥は何か。
- ③議会が共同体の病弊を治すために決定し定めた救済策は何か。
- ④その救済策の真の理由。

そして、全ての裁判官の職責は常に、弊害 (mischief) を抑制し救済策を推進する解釈を行い、弊害の継続や私利私欲 (pro privato commodo) のための巧妙な策略や回避策を排除し、法令制定者の真意である公益 (pro bono publico) に従い、治療と救済に力と生命を与えることにある。

mischief ルールは、制定法の目的解釈を認めるものであるが、Coke 卿による上記要約のとおり、制定法をコモン・ローの一部とみているのである。

## (2) 19世紀以降

その後、19世紀になると、制定法の厳格な文言解釈が優勢となる。この原則の古典的表明は19世紀中頃の Sussex 貴族称号事件<sup>(12)</sup>における Tindal 上院長官の「制定法の文言自体が明確かつ曖昧さを欠く場合、その文言を自然かつ通常の意味で解釈する以外に必要とされるものは何もない。このような場合、文言そのものが立法者の意図を最もよく表明するものである」との言明にみられる。

このような傾向が生じた理由として、Sales 卿は、第1に、有名な Dicey による決定的な理論的展開に至る議会主権・優越概念への支持の高まりであり、第2に、選挙権拡大と連動した民主主義思想の台頭であり、第3に、社会問題に関する情報源へのアクセスと議会専門性の増大に直面した司法の自信喪失を挙げる<sup>(13)</sup>。

しかし、1970年代になると、当時の上院において制定法の目的解釈の傾向が出始める。Sales 卿によると、その理由の一つとして、1972年欧州共同体法の成立後、欧州における制定法解釈手法の影響が挙げ

(12) *Sussex Peerages Case* (1844) 8 ER 1034, 1057

(13) Lord Sales, *supra.*, *The Significance*, at 6

られるとする<sup>(14)</sup>。

## 2 Hart 事件上院判決 (1992年)

制定法の厳格な文言解釈が優勢な時代には、制定法の解釈に当たり、英国議会の議事録 (Hansard) を参照してはいけないとのルールがあった。これを打破したのが、1992年の Hart 事件上院判決<sup>(15)</sup>で、一定の場合に裁判所が議事録を参照することが許されるとした。これは、私立学校の職員がその息子を低額で同校に通学させていた場合その低額部分が給与となるかが争われた事案で、「福利厚生に供した費用」が当該学校での学生1人の平均教育費用(手数料を差し引いた額)になるのか、その所得は追加の学生1人の教育にかかる限界費用に相当し、通常は支払った手数料よりも少ない額となるかが問題となった。上院は、議会での議事録 (Hansard) を参照して、納税者の主張する限界費用であるとして納税者を勝訴させたのである。

## 3 現代的アプローチ

現在、英国最高裁は、制定法で規定されている文言を出発点とするが、併せて文脈及び趣旨に照らして解釈するとの「現代的アプローチ」を採っている。この現代的アプローチを明らかにした代表的判例は、後記2022年の R(O) 事件最高裁判決における Hodge 卿の意見である。

これとは、別に1981年に租税法の分野で Ramsay 事件上院判決<sup>(16)</sup>で、Wilberforce 卿が複合的な取引の場合に全体として制定法の意味しているところに合致しているか否かを検討するとの考え方を示した。この解釈手法は、当初、米国の step transaction の法理と類似した租税法独自の原則であるとする見方もあったが、現在では目的的解释であるとされている。そのことは、2021年の Rossendale 事件最高裁判決<sup>(17)</sup>でも

(14) Id., at 7

(15) *Pepper v. Hart* [1993] A.C. 593

(16) *WT Ramsay Ltd v Inland Revenue Commissioners* [1982] A.C. 300. 本判決については、拙著『現代税制の現状と課題』(新日本法規、平成29年) 269-273頁を参照されたい。

(17) *Hurstwood Properties (A) v. Rossendale BC* [2021] UKSC 16

確認されている。これは、事業用空き室に対する固定資産税の事件であるが、空き室の占有者が清算中の場合には免税となるとされていたことを利用して、Xが清算中のSPCに賃貸して免税となると争った事件である。最高裁（Briggs 卿と Legatt 卿の共同執筆）は、「Ramsay 原則は税法特有と見なされることが多いが、これは制定法解釈に対するより広範な現代的アプローチに基づくものである。すなわち、Bingham 卿の言うとおりの、制定法を歴史的な脈絡において全体として読み解き、議会の目的を（可能な限り）実現するよう解釈するというアプローチである。」（パラ9）とした上、「目的的解释によれば『占有権を有する』とは単なる法的権利ではなく、実際に行使可能な法的権利を指す」として、Xに課税されるとした。

このように Ramsay 原則が租税法に目的的解释を及ぼしたものにすぎないとの見方は、Burrows 卿だけではなく、Hodge 卿や Sales 卿も共有しているところである<sup>(18)</sup>。

### 第3 Burrows 卿の解釈論

Burrows 卿も、前記現代的アプローチの立場に立っているが、制定法の趣旨を検討するに当たり、議会意図を参照すべきではないと主張している。Burrows 卿は、前記著書でそのことを主張しているが、この著書に基づき、Burrows 卿の主張する解釈論を検討する。

講演は、次のとおり、3回の講義で行われている。制定法の解釈論

(18) ① Lord Burrows, “Some Issues on Statutory Interpretation” (2025), at 5, [https://supremecourt.uk/uploads/speech\\_lord\\_burrows\\_060625\\_abef2c5b0d.pdf](https://supremecourt.uk/uploads/speech_lord_burrows_060625_abef2c5b0d.pdf) (最終閲覧日、2026年3月17日), ② Lord Hodge, “The RFC case, tax avoidance schemes and statutory interpretation: offside goals, yellow cards and own goals” (2017), at 8, [https://supremecourt.uk/uploads/speech\\_171214\\_35f8da08d8.pdf](https://supremecourt.uk/uploads/speech_171214_35f8da08d8.pdf) (最終閲覧日、2026年3月17日), ③ Lord Sales, “Modern Statutory Interpretation” (Statute Law Review, Volume 38, Issue 2, June 2017, at 125

としては、講義1が重要であり、わが国にもインプリケーションがある一般的な問題を扱っている。そこで、以下、講義1を詳細に検討する。これに対し、講義2と講義3は、英国特有の問題を扱っている面もあるので、要旨のみを述べることにする。

## 1 講義1：制定法の解釈

### (1) 制定法の解釈論の重要性

Burrows 卿は、コモン・ローの国である英国でも制定法が重要となっていて、制定法の解釈論が重要であるとする。ここで Burrows のいう解釈論は、現代的アプローチのことである。

そして Burrows 卿は、「…今日の我々の裁判官が古い文字通りの解釈から現代的な文脈的・目的論的アプローチへ移行したことは、かなり明確である。我々はもはや、制定法の文脈と目的が、議会が制定したものの最善の解釈ではないことを示す限りにおいて、言葉に文字どおりの、あるいは辞書的な意味を与えることはない。」<sup>(19)</sup>とする。

もっとも、Burrows 卿は、1960年台になっても、厳格な文言解釈を採っている判例もあったとして、1961年の Bell 事件地裁判決<sup>(20)</sup>や1967年の Bourne 事件地裁判決<sup>(21)</sup>などを挙げている<sup>(22)</sup>。前者は、攻撃的武器制限法違反で起訴された被告人が、ナイフを店頭で展示 (display) していた行為が、ナイフの販売を申し出たこと (offering for sale) に当たるかが争われた事件であるが、この展示は、販売の申出ではなく、取引の勧誘にすぎないとして無罪とされた事件である。後者は、付加価値税の事件であるが、火葬場の炉室と煙突の改修費用について法定の税額控除を申請した事案であるが、死者を「物品又は材料 (goods or materials)」に当たるとすることはできないとして控除を認めなかった事案である。

(19) Burrows, supra., Thinking, at 5

(20) *Fisher v. Bell* [1961] 1 QB 394

(21) *Bourne v. Norwich Crematorium Ltd* [1967] 1 WLR 691

(22) Burrows, supra., Thinking, at 9-11

しかし、Burrows 卿は、これらの事案は、いずれも立法趣旨から考えると不合理であり、現代的アプローチでは異なる結論になるはずとしている<sup>(23)</sup>。

## (2) 「議会意図」の参照

ところで、Burrows 卿は、2016年の Cambell 事件最高裁判決<sup>(24)</sup>における Hale (女) 卿の少数意見を引用して、同卿が、1969年に雇用者責任(強制保険)法1条と5条を可決した際の議会意図を問題にしているとし、これが何を意味するのかを問うている。これは、雇用者責任法に違反して従業員に保険を掛けなかった雇主に対し従業員が不法行為として賠償を求めることができるかが争われた事件である。3対2で意見が分かれたが、多数意見は、賠償義務はないとしたのに対し、Hale 卿は賠償義務があるとの意見を書いた。

Hale 卿は議会意図を問うているが、議会意図といっても立法に関係した議員等の主観的意図を調査すべきとするものではない。そうすると、Burrows 卿は、その意味することを考えると、議会意図といっても客観的な意図であるとする見解や集団としての議会意図であるとする見解があり得るとする。後者は、オックスフォード大学教授の Ekins が提唱するもので、例えば、サッカー・チームの場合、チームの意図は攻撃的なサッカーをすることであるとするように集団としても意図を観念できるとするものである<sup>(25)</sup>。

しかし、Burrows 卿は、いずれの見解も支持できず<sup>(26)</sup>、議会意図を

(23) Id., at 10

(24) *Campbell v. Peter Gordon Joiners Ltd* [2016] AC 1513

(25) Richard Ekins, “The Nature of Legislative Intent”, (Oxford University Press, 2012), at 61

(26) Burrows 卿は、2022年の講演録で、集団意図という概念自体は受け入れられるものの、問題はその概念があまりにも抽象的な次元で機能するため、裁判所に提示される制定法解釈の課題に対する実践的な助言を全く提供しないとする (Lord Burrows, “Statutory Interpretation in the Courts Today” (24 March 2022), at 9, [https://supremecourt.uk/uploads/sir\\_christopher\\_staughton\\_memorial\\_lecture\\_2022\\_3428298067.pdf](https://supremecourt.uk/uploads/sir_christopher_staughton_memorial_lecture_2022_3428298067.pdf), 最終閲覧日：2026年3月17日)。

参照することは避けるべき役に立たない全くの虚構あるいは仮面であるとする<sup>(27)</sup>。Burrows 卿は、その根拠として、最高裁の現裁判長である Reed 卿の1972年の講演録<sup>(28)</sup>、オーストラリアの Kirby 判事の論文<sup>(29)</sup>や Laws 卿の書評<sup>(30)</sup>を挙げる。

上記のうち Reed 卿の講演録では、Reed 卿は、「立法者としての裁判官の役割」と題する講演で、「裁判官は法を制定するなど示唆することはほとんど品の悪いことであり、裁判官は法を宣明するにすぎないと考えられていた時代があった。おとぎ話を好む者は、どこかアラジンの洞窟にコモン・ローが壮麗な姿で隠されていて、裁判官が任命されると、開けゴマという魔法の言葉が聞こえてくると考えられていたように思われる。…しかし、このようなおとぎ話はもはや信じられていない。」とするものである。

一方、Kirby 判事は、「議会意図」が虚構であるとし、Laws 卿も、同様の見解に当たって上で「議会意図」という概念を放棄し、代わりに、法令そのものに内在し、法令から認識されるべきものとしての「制定法の目的 (statutory purpose)」という考え方を取り入れるべきだと主張している。

要するに、Burrows 卿が主張しているのは、「議会意図」を参照する解釈論は、裁判官の真の意図を隠す虚構や仮面にすぎず推論の透明性を隠すものであり、その意味で有害とするものである。

もっとも、Burrows は、上記 Cambell 事件最高裁判決で Hale 卿が議会意図を問題としたことについては、Hale 卿が議会意図という虚構に隠れることなく、たとえ議会の誰の頭にも民事責任の問題が浮かばな

(27) Burrows, *supra.*, Thinking, at 18

(28) Lord Reed, “The Judge as Lawmaker”, 12 *Journal of the Society Public Teachers of Law* (1972)

(29) Michael Kirby, “Towards a Grand Theory of Interpretation: The Case of Statutes and Contracts” (2002) *Statute Law Review*, at 98

(30) John Laws, “Review of Dr. Ekins”, 132 *Law Quarterly Review* (2016), at 159

かったとしても、制定法の文言から議会在意図していたとしたもので説得力のある理由を述べているとしている<sup>(31)</sup>。

### (3) 議会意図と always speaking 原則との関係

#### ア always speaking 原則の意義

「議会意図」への参照についての評価は、上記のとおり、Reed 卿や Laws 卿も提唱していたことであるが、Burrows 卿の解釈論の特徴は、英国法における重要な原則である「always speaking」原則と制定法との解釈の関係を論じているところである。

「always speaking」原則というのは、主にコモン・ローの解釈でいわれているが、判例を時代の変化に合わせて動的に (ambulatory) に解釈すべきとの原則である。Burrows 卿は、制定法の解釈についての判例にも、制定法の文言の許す範囲内との限定はあるが、always speaking 原則が妥当すると主張している。Burrows 卿は、「『always speaking』という原則から、立法者の意図（あるいは当時の読者の理解）を参照する際の根本的問題は、単にその意図を実務レベルで確認できないことではなく、むしろそれが誤った問いに向けられている点にある。それは誤った問いである。正しい問いは、現在における制定法の最善の解釈は何かということだからである。これは、裁判官が解釈するのは公共の利益のために定められた法的規則であり、日常生活における人間同士のコミュニケーションを解釈するのとは異なるからである。裁判官は、それらの用語によって定められた法的規則の、現在における最善の解釈を探さねばならない。その判断にあたっては、文脈と目的を踏まえて法定の文言を適用しなければならない。立法経緯を考慮に入れることも可能である。」<sup>(32)</sup>、下線筆者) とする。

さらに、Burrows 卿は、続けて、「最新の解釈が非選出の司法に過大な権限を与えるという異論があるならば、司法による更新こそが生命線であるコモン・ローに対して、なぜこれがより明白な異論とならな

(31) Burrows, supra., Thinking, at 20

(32) Burrows, supra., Thinking, at 30-31

いのかと問うべきだろう。にもかかわらずコモン・ローは広く尊ばれ崇められる制度として掲げられている。そして判事達は、非選出であるにもかかわらず、法的専門知識と経験を通じてコモン・ローを適用し発展させる理想的な資格を有していることを証明してきた。判事の役割が制定法解釈であれコモン・ローの発展であれ、立法者とは異なり、単に自らの好む政策を新たに押し付ける自由は明らかでない。むしろ制定法解釈の作業は、制定法の文言・文脈・目的によって厳密に制約される。いずれにせよ、我々の議会主権制度においては、司法権に対する究極の抑制が存在する。なぜなら議会は常に、裁判所が判断した内容を覆す新たな立法や改正立法を可決する自由を有しているからである。」<sup>(33)</sup>とする。

#### イ 具体例

Burrows 卿は、その具体例として、1981年の Royal College of Nursing 事件上院判決<sup>(34)</sup>や2011年の Yemshaw 事件最高裁判決<sup>(35)</sup>を挙げる。

前者は、新技術による中絶が中絶法の下で違法か否かが争われた事件である。中絶法は「登録医師による妊娠中絶」を合法化していたが、新技術では、医師による手術や注射を伴わず、看護師が子宮内に液体を注入する方式であった。看護師は医師の監督下でこれを行い、医師は待機状態にあるが現場にいない可能性もあったとの事案である。上院は、3対2で合法であるとした。注目されるのは Wilberforce 卿が反対意見ではあるものの、制定法の解釈に当たり、「新たな状況、あるいは政策に関わる新たな事実群が生じた場合、裁判所はそれらが議会意図の範囲内にあるかどうかを検討しなければならない。それらが表明された政策が策定された事実群と同じ属種 (genus) に属すると認められる場合、その範囲内にあるとみなされる可能性がある。また、立

(33) Id., at 31

(34) *Royal College of Nursing of the UK v. Department of Health and Social Security* [1981] AC 800

(35) *Yemshaw v. Hounslow London* [2011] UKSC 3

法に明確な目的が認められ、その目的が拡大解釈がなされて初めて達成される場合にも、その範囲内にあるとみなされる可能性がある。」(下線筆者)との意見を述べているが、これは制定法の解釈においても、always speaking 原則が妥当することを述べたものと考えられる。なお、Willberforce 卿は、英国の歴代の上院判事の中でも尊敬されている判事であり、前記(第2の3) Ramsay 事件上院判決において、主導的な役割を果たした判事である。

後者は、住宅法が「暴力 (violence)」の被害者に住宅提供を地方公共団体に課しているが、この「暴力」に身体的な暴力を伴わない心理的な危害による被害者も含むか否かが争われた事件である。最高裁は、「裁判所は、議会が『暴力』のような言葉を用いる場合、それが適用される事実関係が年月を経て発展・変化しうることを認識している…本質的な問題は…更新された意味が法的な目的と整合するか否かである」として、家庭内暴力も含まれるとした。Burrows 卿は、この事件を制定法においても always speaking 原則が妥当する例として挙げている<sup>(36)</sup>。

#### (4) 制定法解釈、契約解釈及びコモン・ロー解釈の比較

##### ア 制定法の解釈と契約解釈

英国では、契約の解釈について、かつては「四隅 (four corners) 理論」と呼ばれ、契約書の文言範囲内でのみ厳格に解釈すべきとする考え方がされていた。このような考え方を打破して契約解釈に当たり契約書外の契約に当たっての背景事情をも考慮することができるとしたのが、1997年の Investors Compensation Scheme 事件上院判決<sup>(37)</sup>である。この判決で Hoffmann 卿は、契約の解釈に当たり、5つの解釈原則を述べており<sup>(38)</sup>、これが現在の英国における契約解釈についての判例と

(36) Burrows, *supra.*, Thinking, at 28

(37) *Investors Compensation Scheme Ltd v. West Bromwich Building Soc* [1998] 1WLR 896

(38) 5つの解釈原則の詳細については、拙著・前掲租税回避否認規定編 72-73頁を参照されたい。

なっている。Burrows 卿は、このような英国の判例における契約解釈のあり方が制定法の解釈のあり方と類似しているところから、両者を比較している。

そして、Burrows 卿は、制定法の解釈を契約解釈と同一視する見解があるとし2009年の Belize Telecom 事件枢密院判決<sup>(39)</sup>における Hoffmann 卿の意見や2011年のオーストラリアの Byrnes 事件高等法院判決<sup>(40)</sup>における Heydon 判事らの意見を挙げている。しかし、Burrows 卿は、これは行きすぎであるとする。その理由として、Burrows 卿は、両者の違いとして、第1に、契約解釈では、当事者の「意図」が重要であるのに、制定法の解釈に当たり議会の「意図」を問題にすべきでないとし、第2に、制定法の起草上の誤りはある程度修正可能であるが<sup>(41)</sup>、契約解釈ではその余地は非常に狭く、第3に、制定法の解釈に当たっては、「always speaking」の考え方が妥当するが、契約解釈にはそのような考え方はないことを挙げる。さらに、両者の最も重要な違いは、契約解釈にも制定法解釈にも超えてはいけな境界線があるが、後者の場合には、司法と立法との権力分立を損なうものでより重大であるとする。

#### イ 制定法の解釈とコモン・ローの解釈

次いで、Burrows 卿は、制定法の解釈とコモン・ローの解釈は、制定法の解釈と契約の解釈よりも共通点が多いとしているが、次のように違いもあるとする。

すなわち、制定法の解釈もコモン・ローの解釈のいずれも、always speaking 原則が妥当するが、制定法の解釈の場合には、制定法の文言に拘束されるとの制約がある。また、制定法の解釈には、類推解釈が

(39) *Att- Gen of Belize v. Belize Telecom Ltd* [2009] UKPC10. 契約の解釈に当たり、合理的な人の立場に立って解釈すべきとした判例である。

(40) *Byrnes v. Kendle* [2011] HCA 26

(41) いわゆる修正解釈 (rectifying) の問題であるが、英国では、2000年の上院判決 (*Inco Europe Ltd v. First Choice Distribution* [2000] 1 WLR 586) が一定の要件の下で認めている。

許されないが、コモン・ローの解釈には、類推解釈が許されるとの違いがある。

## 2 講義2：コモン・ローと制定法の相互作用

Burrows 卿は、コモン・ローの国では、制定法は、コモン・ローを補完又は廃止したり、あるいは制定法が存在しない領域での隙間を埋めるものであり、制定法の役割が重要となっている現在においても、なお、コモン・ローが法の一次的な源泉であるとする。これは、制定法の法典が基本的な隙間のない法を提供すると見なされる大陸法体系とは対照的であるとする<sup>(42)</sup>。

その上で、まず、裁判所が制定法に類推してコモン・ローを発展させることは適切であるとし、具体例として主に民事関係の判例を挙げている。

次に、制定法がコモン・ローを制限したり廃した判例を挙げ、裁判所が制定法改正をコモン・ロー発展の凍結と見なす傾向が強すぎた点は批判されるべきとしている。

さらに、Burrows 卿は、「合法性の原則 (principle of legality)」の適用がコモン・ローを排除するのではないかを検討している。ここで「合法性の原則」とは、英国法特有の表現であるが、基本的人権を保障すべきとの(不文)憲法上の原則である。英国は、制定憲法を有しない国であり、Dicey の強い影響により、基本的人権は、コモン・ローによって保障されているとされている<sup>(43)</sup>。Burrows 卿は、合法性の原則で問題となっている基本的人権は、コモン・ロー上の権利であるとし、合法性の原則とコモン・ローが対立するものではないとする。

Burrows 卿は、この具体例として、2017年の Unison 事件最高裁判決<sup>(44)</sup>を挙げる。これは、雇用審判所への提訴に当たり、所定緒手数料を要

(42) Burrows, *supra.*, Thinking, at 45

(43) 戒能ほか・前掲イギリス憲法の探求176頁

(44) *R (on the application of Unison) v. Lord Chancellor* [2017] UKSC 51, [2017] 3 WLR 409

求している大法官の命令が違法でないかが争われた事件であるが、最高裁判決（Read 卿執筆）は、「司法へのアクセス」というコモン・ロー上の「憲法上の権利」を侵害するものであり、違法であるとした。

Burrows 卿は、最高裁判決がいう「憲法上の権利」というのがコモン・ロー上の権利と同じであるか否かが問題はあるとした上で、合法性の原則は、「制定法によるコモン・ローの排除または凍結」と類似しているものの、両者は別物であるとする。前者は、制定法により比較的容易にコモン・ローを排除ないし凍結できるが、後者は、容易に覆されるものではなく、明示的な文言または必然的な含意によってのみ排除できるとしている<sup>(45)</sup>。

### 3 講義3：制定法の改善

Burrows は、議会顧問として、立法の準備作業に携わった経験があり、このような経験に基づき、議会顧問の重要性を述べ、また、立法のいくつかの作業の大学等への外部委託を提案している。

## 第4 解釈論が問題となった最近の判例

最高裁の判例を検討する前提として、まず英国の最高裁の構成について述べる。

### 1 最高裁の構成

英国において、最上級審は、長らく上院（House of Lords）として議会の一部とされていたが、2005年の憲法改革法に基づき、2009年に上院から独立して最高裁が創設された。ここにより、英国の歴史上初めて3権分立が明確となった。

最高裁は、裁判長（President）及び次席裁判長（Deputy President）と10名の判事達で構成され、定年は75歳である。2026年1月1日現在、裁判長は、Reed 卿で、2020年から裁判長を務めており、次席裁判長は、

(45) Burrows, supra., Thinking, at 72

2025年12月31日まで Hodge 卿が務めていたが、現在は、Sales 卿が務めている。

英国では、議会主権主義が採られており、英国最高裁には、米国の連邦最高裁とは異なり、制定法を無効とする違憲審査権はない<sup>(46)</sup>。

## 2 R(O)事件最高裁判決 (2022年、<sup>(47)</sup>)

本件は行政法の事件で、5人全員一致の判決である。Hodge 卿が法廷意見を書いたが、同卿の意見は、近年、最高裁において制定法解釈の正しいアプローチを簡潔に示した判例として最も頻繁に引用されている。英国最高裁における現代的アプローチを代表する判例である。なお、Burrows 判事は、この判決には関与していない。

### (1) 事案の概要

X は、ナイジェリア国籍を持つ子供であるが、英国で出生し生活してきたが、10歳に達したことから英国市民権の申請をしたが、当時973ポンドと定められていた手数料を母親が支払うことができなかった。内務大臣は、手数料が納められていないとの理由で申請を拒否した。

この申請の拒否が違法であるかが争われた。

### (2) 判旨

棄却 (原告敗訴)。

最高裁は、英国議会は、市民権申請の処理費用を上回る水準でそのような手数料を設定する権限を内務大臣に与えており、したがってそのような高額な手数料を設定することは違法ではないと判断した。

Hodge 卿は、制定法解釈のプロセスを説明する。「裁判所が制定法解釈を行う際、それは「議会が用いた言葉の意味を探る」行為である。制定法中の語句や文脈は、その文脈から意味を導き出す。ある語句や

(46) 加藤紘捷『ブレグジットがイギリス議会主権に残したもの』(勁草書房、令和6年) 117頁

(47) *R (on the application of O (a child)) v Sec of State for the Home Department* [2022] UKSC 3

文脈は、当該条項全体の文脈及び関連する条項群のより広い文脈の中で読まねばならない。制定法内の他の規定や法令全体が、関連する文脈を提供しうる。これらは議会が立法の目的を表現するために制定を選択した言葉であり、したがって意味を確定する主要な源泉である。」(パラ29)。したがって、説明文、法委員会の報告書、政府白書などの外部補助資料は、二次的な役割を果たさなければならない。外部補助資料は、法令の背景、その法令が扱う問題、その目的を特定するのに役立つ、それらが開示する文脈は法令の意味を確認するのに役立つかもしれない。しかし、より広い文脈の中で明確かつ一義的であり、不合理を生じさせない制定法の文言の意味に取って代わることはない(パラ30)。要約すると、「制定法解釈には、合理的な立法府が、検討の対象となる法令の言葉を使用する際に伝えようとしたであろう意味を客観的に評価することが含まれる。」(パラ31、下線筆者)とした。

その上で、英国市民権は、コンモーン・ロー上の権利ではないとした上(パラ43)、本件で問題となっている2014年法が、内務大臣に手数料設定を許可するにあたり、支払可能性に関する基準を一切課しておらず、内務大臣に料金を設定する権限を委任したとし(パラ49、50)、「1981年法第1条(4)に基づき英国市民権を申請する子供たちに手数料を課すことの妥当性は、政治的な判断による政策の問題である。この問題は、議会が内務大臣に、争点となっている手数料をその水準に設定する権限を与えたかどうかという、より狭い問題について判断を下す裁判官が関わる問題ではない。」(パラ51)として、内務大臣の料金設定を違法でないとした。

### (3) 検討

本判決は、最高裁が、制定法の解釈に当たって現代的アプローチの立場に立っているものの、英国市民の申請権がコモン・ロー上の人権ではないとして、手数料については、議会が内務大臣に委任していて、本件の料金設定もその委任の範囲内であるとしたものである。第3の2で論じた Unison 事件最高裁判決で問題となった手数料が司法へのア

クセスというコモン・ロー上の権利であったのとは異なるとしたものである。

本件の具体的妥当性には疑問を生じるものの、英国市民の申請権をコモン・ロー上の人権と考えない以上やむを得ない判決と考えざるを得ない。英国最高裁は、立法権との関係で非常に謙抑的な立場 (minimalism) に立っていると考えられる。

なお、第5の1で論じるが、Hodge 卿が制定法の解釈に当たり、「議会意図」とは議会の客観的目的であるとしているのが注目される。

### 3 News Corp 事件最高裁判決 (2023年、<sup>(48)</sup>)

本件は、付加価値税の事案で、新聞について免税となっている規定がデジタル新聞にも及ぶかが問題となった事件で、always speaking 原則の適用が問題となった。5人全員一致の判決であり、Burrows 卿が Hamblen 卿と共同で法廷意見を書いている。ただし、Legatt 卿は、結論に賛成するものの理由付けは異にしている。

#### (1) 事案の概要

X社は、複数の全国紙を発行し、印刷版とデジタル版の両方で提供していた。歳入関税庁 (HMRC) は、X社のデジタル版は1994年付加価値税法別表8第3グループ2項に定める「新聞 (newspaper)」に該当しないと免税対象ではないとした。

免税となるか否かが争いとなった。

#### (2) 判旨

上告棄却 (納税者敗訴)。

##### ア 法廷意見

Burrows 卿らは、まず、「英国 (及びイギリス) 法における現代的な制定法解釈アプローチでは、裁判所が法令条文の文脈及び目的を踏まえ、制定法で使用される言葉の意味を確定することが求められることは明らかである。」(パラ27) とし、「この現代的なアプローチにおいて、一

(48) *News Corp UK & Ireland Ltd v. Commissioner of HMRC* [2023] UKSC

般に規定は always speaking という原則も、制定法解釈の確立した原則である。」(パラ28)とし、「always speaking 原則とは、一般原則として、法令は制定後の変化を考慮して解釈されるべきだという意味である。こうした変化には、例えば技術の発展、科学的理解の変化、社会的態度の変化、法制度の変化などが含まれる。極めて重要な点として、それらの変化が当該規定制定時に合理的に想定又は予見できなかったことは問題ではない。例外的に、文脈と目的を考慮した文言から、当該規定が歴史的または固定された解釈に結びついていることが明らかな場合には、always speaking 原則は適用されない。」(パラ29、下線筆者)とした。Burrows 卿は、第3の1(3)イで論じた Royal College of Nursing 事件上院判決における Wilberforce 卿の意見を引用するなどして制定法の解釈にも always speaking 原則が適用されるとした(パラ31)ものの、EU 法上課税減免規定の厳格解釈の法理があるとして、そのような制約から always speaking 原則が適用されないとした。

#### イ Legatt 卿の意見

これに対し、Legatt 卿が結論に賛成するものの、本件に always speaking 原則を適用するのに反対している。

注目されるのは、Legatt 卿が Hart が Fuller との論争で挙げた有名な公園の「車両 (vehicle)」の問題<sup>(49)</sup>を例に挙げ、always speaking 原則は、社会的価値観の変化や科学的知見の変化があったときは意味をもつが、本件のように単に技術的变化にすぎない場合には、always speaking 原則は意味をもたないとする。「車両」の問題でいうと、このルールがスケートボードが発明される前に制定されたか否かは解釈において意味はなく、このルールの目的からスケートボードが対象となるかを問えば足りるとする(パラ91)。

#### (3) 検討

第3の1(3)のとおり、Burrows 卿は、制定法の解釈に当たっても

(49) 拙稿・前掲法務研究23号57-58頁参照

always speaking 原則が妥当するとの考え方であり、本判決もこのような考え方に基づいている。ただ、EU 法の制約で always speaking 原則が制限されるとしたものである。

一方、Legatt 卿は、always speaking 原則自体が曖昧で、裁判官の判断に当たり考慮すべきでないとするものである。

#### 4 For Women Scotland 事件最高裁判決 (2025年、<sup>(50)</sup>)

本件は、LGBT の問題に関係することから社会の耳目を集めた事件であり、2025年4月16日の最高裁判決である。5人全員一致の判決である。Hodge 卿、Rose (女) 卿及び Simler (女) 卿が共同で法廷意見を書いている。なお、Burrows 判事は、この判決には関与していない。

##### (1) 事案の概要

X (FWS) は、スコットランドにおける女性の権利の強化を目的とするボランティア団体であり、一方でジェンダーに批判的な団体である。X は、スコットランド大臣が策定した2020年ガイダンスに対し異議を申し立てた。このガイダンスは、性別認定証明書を受けたものを2010年平等法 (EA) における「女性」とすると定義していた。

X は、平等法における「性別」は、生物学的性別を意味する主張したのに対し、スコットランド政府は、性別認定証明書を受けた者も含まれると主張した。

##### (2) 判旨

認容 (原告勝訴)。

法廷意見は、これらの定義に証明された性別を含めることを認めることは、平等法に矛盾を生じさせるとし、特に妊娠、出産、性別に基づく保護などの分野において、「男性」、「女性」、「性別」に生物学的な意味を与えない限り、運用不可能となるだろうとした。

ア 法廷意見は、「女性」および「性別」という用語が、平等法の一部条項では生物学的性別を指し、他の条項では認定性別を指すという

(50) *For Women Scotland Ltd v The Scottish Ministers* [2025] UKSC 16 [11]

主張を退けた。これらの用語の意味は、法全体を通じて一貫していなければならないとした。

法廷意見は、平等法が明確かつ一貫した方法で解釈されることが重要であると指摘した。これにより、平等法上の義務を負う雇用主やサービス提供者が、保護特性を共有する集団を識別可能となり、それらの義務が実践的に遵守されることとなるとした。

同様に、法廷意見は、性別を区別した空間や単一性別のサービス（更衣室、宿泊施設、医療サービスを含む）、共同生活施設、単一性別の高等教育機関に関する規定など、他の法的条項も一貫して機能するためには「sex」を生物学的解釈で扱う必要がある。これらの規定も、公認性別解釈では運用不可能となるとした。

イ さらに、法廷意見は、単一性別の特性に基づく団体や慈善活動、スポーツにおける女性の公平な参加、公共部門の平等義務の運用、軍隊に関する規定の運用においても、同様の混乱と非現実性が生じるだろうとした。

法廷意見は、性別認定証明書における証明された性別の解釈が、性的指向といった保護特性を持つ者らへの保護を損なう可能性を考慮した。例えば、レズビアンコミュニティがレズビアン専用の空間や団体を維持する権利を侵害するおそれがあるとした。

法廷意見はさらに、証明書を持つトランスジェンダーの人々に、証明書を持たない者よりも大きな権利を与えること（すなわち、取得した性別の法的定義に前者を包含すること）が、トランスジェンダーコミュニティを不当に分断し、雇用主やサービス提供者（証明書所持の有無を合法的に尋ねられない立場）双方に実務上の問題を生じさせる可能性があるとして指摘した。

もっとも法廷意見は、この判決がトランスジェンダーの人々から法的保護を奪うものではないと強調した。性別変更は依然として平等法上の保護特性であり、これに基づく差別（直接的・間接的差別、ハラスメント、関連差別、認識差別を含む）は違法であるとした。しかし、法廷意

見は、トランスジェンダーの人々を違法な差別から保護するために、平等法の定義を証明書に基づく性別で解釈する必要はないとした。

### (3) 検討

本判決は、現代的アプローチの立場に立った上で、2010年平等法の「性別」に限定して解釈したものである。その際、平等法が雇用者やサービス提供者に平等取扱いの義務を規定するとの立法趣旨から明確かつ一貫して解釈されるべきであるとして、生物学的性別を意味するとしたものである。

米国では、類似の問題について、2020年の *Bostock* 事件最高判決<sup>(51)</sup>で公民権法7条の「性別」の意義が争われ、生物学的性別であるとしたものの、LGBTを理由とする解雇は、性別を理由とする差別であるとしたものである。本判決は、平等法の解釈についてガイダンスが争われたのに対し、*Bostock* 事件最高判決では個別の解雇が争われたもので、一般的な問題であるのか個別の問題であるかの違いがある。そのような違いがあるが、米国の *Bostock* 事件最高判決の多数意見 (Gorsuch 判事執筆) は、公民権法7条の制定経緯等を検討しないばかりか、Textualism とはいっても、問題となっている条文の切り貼りをするような危うい解釈であり<sup>(52)</sup>、他の事件での応用は難しい判決である。これに対し、本判決は、平等法の制定経緯や立法趣旨などを詳細に検討した上で、同法の適用に当たり、生物学的性別と解するか、性別認定証明書を含むと解するかの利点や弊害を考慮して、前者と解したものであり、判決としてはより深度が高いと考えられる。

### 5 *Darwall* 事件最高裁判決 (2025年、<sup>(53)</sup>)

その他注目される最近の判例として、2025年5月21日判決で、公有地への公衆の立入権が問題となった事件がある。全員一致である。Sales 卿と Stephens 卿が共同意見を書いている。なお、Burrows 判事

(51) *Bostock v. Clayton County, Georgia*, 140 S.Ct.1731 (2020)

(52) 拙稿・前掲法務研究23号71頁参照

(53) *Darwall v. Dartmoor National Park Authority* [2025] UKSC 20

は、この判決には関与していない。

### (1) 事案の概要

Dartmoor 国立公園は、1951年に国立公園として指定されたが、同公園内には、私有地であるにもかかわらず、他の地元住民が家畜を放牧する権利を有する荒野地帯が存在する。1985年の Dartmoor 公有地法は、このように他の住民も利用可能な土地を「公有地 (Commons)」と呼んでいたが、同法10条1項は、「本法の規定に従い、かつ、Commons に関連する現行の規則、規制、細則を遵守することを条件として、公衆は野外レクリエーションを目的として、徒歩及び乗馬により (on foot and on horseback) コモンズに立ち入る権利を有する」(下線筆者) と規定している。

2021年秋、Dartmoor 国立公園管理局 (DNPA) は、Dartmoor 関連の細則改正案について公衆に意見を求めた。これに対し、土地の所有者らはコモンズにおけるキャンプがもたらす潜在的な被害を懸念し、DNPA を被告として、上記10条1項が公衆にコモンズでのキャンプ権を付与しない旨の宣言を求める訴えを提起した。

原告である土地所有者は、この規定はキャンプの権利を付与するものではないと主張した。なぜなら「徒歩及び馬に乗って」という文言が権利を限定しており、問題の野外レクリエーションは徒歩または馬に乗って行われる種類のものでなければならぬからである。これに対し、DNPA は、「徒歩または騎乗」という表現は、当該規定によって創設された権利を享受するために人がコモンズにアクセスすべき手段を定めたものであり、この方法で進入した後に享受できる野外レクリエーションの形態を限定するものではないと主張した。

### (2) 判旨

上告棄却 (原告敗訴)

法廷意見は、前記2の R(0) 事件で示された方法論に基づき検討を進め、公園管理局の解釈が正しいと結論付けた。出発点は第10条(1)項の文言そのものであるとした上、徒歩または馬に乗ってコモンズに入っ

た個人が行うキャンプが、第10条(1)項の権利に含まれることを示す複数の根拠があるとした(パラ17)。例えば、通常の言語感覚において、キャンプは「野外レクリエーション」の一形態である。また、第10条(1)の構造は、アクセス権に対する主要な制限が規制形態によるものであることを想定しており、1985年法制定当時、キャンプは禁止されていなかったとした。

次に、法廷意見は、1985年法の他の規定および過去の法定規定を検討したが、これらも法廷意見の結論を支持するものであった。例えば、公有地への公衆アクセスを規制する先行法令である1925年財産法第193条(1)は、公衆が「大都市の公有地に対して…空気と運動のためのアクセス権を有する」と規定するが、キャンプは(1)(c)項で明示的に除外されている(パラ36)とし、公衆アクセスには元々キャンプも含まれているとした。

### (3) 検討

Sales 卿は、第2の1で引用した2015年の講演録で、この事件について言及しているが、「既存の法定制度の文脈としての重要性が増していることは、現代の目的解釈が Heydon 事件で概説された旧来の弊害アプローチと異なる主要な点の一つである。1969年の法制度審議会報告書が指摘したように、mischief アプローチがコモン・ローのみに焦点を当てる姿勢は、コモン・ローが常に立法の背景的文脈を形成するという、議会と裁判所の関係に関する時代遅れの見解を反映している。しかし、現代における制定法の優位性により、議会が既に当該主題について立法化している場合がほとんどであり、そうした状況では、これらの法定制度こそが主要な文脈を形成する。」<sup>(54)</sup>と述べている。

このように英国最高裁における現代的アプローチでいう「文脈」は、単に問題となっている制定法だけではなく、関係している制定法をも参照しているのである。わが国の行政事件訴訟法9条2項が規定する

(54) Lord Sales, *supra.*, The Significance, at 13-14

「目的共通関係法令」をも含むものとされていることが注目される。

## 第5 Burrows 卿の解釈論の検討

### 1 Sales 卿や Hodge 卿の反論

Burrows 卿は、2020年から最高裁判事を務めているが、残念ながら議会意図を参照すべきか否かが争われた本格的な事件には関与していない。そこで最高裁の判例が今後どのような方向に進むか未知数ではある。

しかし、Hodge 卿や Sales 卿といった有力な判事達は、議会意図を参照すべきとしている。

まず、Sales 卿は、2019年講演録<sup>(55)</sup>において、Burrows 卿の見解に対し、「議会意図」というのは、集団的意図であり、国民の意思を反映するものとする<sup>(56)</sup>。第3の1(2)で Burrows 卿が引用している Ekins の見解に基づくものである。さらに、Sales 卿は、合法性の原則を重視するが、このような合法性の原則は、議会意図に位置づけることが望ましいとする<sup>(57)</sup>。さもなければ、裁判所は自らの決定の正当性を公衆の目で損なわれるリスクを負うとする。

一方、Hodge 卿は、2021年講演録<sup>(58)</sup>において、Burrows 卿や Sales 卿の議論を踏まえた上で「議会意図」とは、客観的意図であるとする。集団的な意図ではなく、議会が立法に当たっての目的としたであろう

(55) Lord Sales, “In Defence of Legislative Intention” (18 Nov. 2019), [https://supremecourt.uk/uploads/speech\\_191119\\_958094be02.pdf](https://supremecourt.uk/uploads/speech_191119_958094be02.pdf) (最終確認：2026年3月17日)

(56) Id., at 7

(57) Id., at 25

(58) Lord Hodge, “Statutory Interpretation: A Collaboration between Democratic Legislatures and the Courts?” (10 Nov.2021), [https://supremecourt.uk/uploads/statutory\\_interpretation\\_a\\_collaboration\\_between\\_democratic\\_legislatures\\_29784d8175.pdf](https://supremecourt.uk/uploads/statutory_interpretation_a_collaboration_between_democratic_legislatures_29784d8175.pdf) (最終確認：2026年3月17日)

ものを合理的に判断するものであるとする。Hodge 卿も、このような「議会意図」を問題にするのは、憲法上重要であるとする。Sales 卿と同様、特に、民主主義的な政治体制においては、合法性の原則を議会意図に位置づけるのが望ましいとする<sup>(59)</sup>。前記 R(O) 事件最高裁判決における Hodge 卿の意見は、このような考えに基づくものである。

Burrows 卿は、合法性の原則を議会意図とする上記考え方に対し明確には反論していないが、コモン・ローを尊重する立場からみて、おそらく「議会意図」といった虚構を使わなくても、コモン・ローとして根拠づければ足りると考えているのではないかと思われる。

このような流れから、英国の最高裁は、第4の4の Women Scotland 事件最高裁判決からみても、しばらくは、議会意図を参照するとの方向で検討していくと考えられる。

## 2 筆者の検討

筆者は、Burrows 卿の解釈論に共感するところが多く、非常にインスピレーションを受けるが、議会意図をも参照すべきと考える。英国における現代的アプローチは、議会主権主義の考え方が今なお強く、議会意図を尊重するが、議会が想定していなかった事例や明確な判断が示されていない問題について制定法の意味する客観的目的から解釈するとの方法は採っていない。Hodge 卿や Sales 卿がそのような立場である。筆者は、議会意図は単なる虚構ではなく、集団的な現実の意図と考えるが、制定法の趣旨・目的は、まずは議会意図を参照すべきであるが、最終的には、制定法に内在する客観的目的から解釈すべきと考える。

これに対し、Burrows 卿は、議会意図を参照することに強く反対する。これは、解釈者が、上記のような客観的目的を検討しているにもかかわらず、そのことを隠して、安易に「議会意図」であるとすることを戒めるものとする。

---

(59) Id., at 5

一方、Burrows 卿は、制定法の解釈に当たっても、制定法の文言による制約の範囲内で always speaking 原則が妥当とするもので、議会が想定していない事例などについての判例の創造的作用を積極的に評価するものである。筆者もこの考えに賛成する。

## 第6 結び

### 1 制定法の解釈と always speaking 原則

以上、英国最高裁判事達の解釈論を論じてきたが、米国の Textualism とは異なり、英国においては、always speaking 原則を重視している。米国の Textualism は、この always speaking 原則を否定するもので、制定法の文言の原義にこだわるものである。

筆者としては、Textualism には、制定法の客観的目的を考慮すべきとしながら、議会の議事録等の立法資料を参照すべきでないとしている点で、立法の背景等について底の浅い検討しかできないことから問題点があると考えている。そればかりか、Textualism が、always speaking 原則を否定し、制定時の過去にこだわる解釈にも限界があると考えている。その意味で、制定法についても always speaking 原則が妥当すると主張する Burrows 卿の見解は非常に刺激的で参考となり、わが国にも大いにインプリケーションがあると思う。

### 2 わが国での具体例

具体例として一つあげると、わが国の最高裁令和6年3月26日判決(民集78巻1号99頁)がある。これは、「犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律(以下「犯給法」という。)」5条1項1号「婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同等の事情にあった者」に犯罪被害者と同性の者が含まれるかが争いとなった事件である。

原審の名古屋高裁令和4年8月26日判決(民集78巻1号224頁)は、犯給法5条1項1号が「犯罪被害者の配偶者(婚姻の届出をしていないが、

事実上婚姻関係と同様の事情にあつた者を含む。）」（下線筆者）との規定の括弧書きが、「婚姻の届出をしていないが」と規定し、「婚姻」が前提となっているとの文理を重視して、同性の者は含まないと解すべきであるとした。これに対し、上記最高裁判決は、犯給法の目的を明らかにした上、「犯給法5条1項1号の解釈に当たっては、同制度の上記目的を十分に踏まえる必要がある」とし、「犯罪被害者と同性の者であることのみをもって『婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にあつた者』に該当しないものとするのは、犯罪被害者等給付金の支給制度の目的を踏まえて遺族給付金の支給を受けることができる遺族を規定した犯給法5条1項1号括弧書きの趣旨に照らして相当でないというべきであり、また、上記の者に犯罪被害者と同性の者が該当し得ると解したとしても、その文理に反するものとはいえない。」（下線筆者）として、同性の者も含まれるとした。

犯給法は、昭和55年に制定された法律であり、他の法規でも「事実上婚姻関係と同様の事情にあつた者」とは、内縁の配偶者をいうと解釈されるのが一般的であり、立法時点で、犯罪被害者と生活を共にしていた同性の者を含むとは想定されていなかったと考えられる。すなわち、議会は想定していなかった事例と考えられる。しかし、同性のパートナーについても社会的に認知されるようになり、いまだ「配偶者」と同等とまではいえないものの、犯給法の目的をも踏まえると、同法5条1項1号に含まれると解釈したものである。文理上、同性の者が含まれないとまでは解されないことから、上記のような社会的環境の変化から同性の者を含むとしたものであり、英国の視点でみると、always speaking の原則を適用したと考えられる。我が国の視点でみると、犯給法の制定時の議会意図が想定外であったとして、客観的目的に基づいて解釈したということになる。

第4の4で検討した For Women Scotland 事件最高裁判決と比較すると、同判決は、結論として、平等法の適用上、性別認定証明を受けたトランスジェンダーの者を含まないとしたが、社会の広い範囲に影

響を及ぼす平等法の適用を明確にするためとしたものであり、問題となった平等法の目的から判断した点では同じである。

結局、LGBTの問題は、非常に難しく、問題となっている制定法ごとにその目的に沿った解釈をすべきということになる。

# グローバル公共財の三類型と 国際法規範

——自然公共財・人為的公共財・国際社会共通の規範——

渡 部 茂 己

はじめに

- 1 公共財とグローバル公共財の概念整理および諸類型
- 2 グローバル公共財（純粋グローバル公共財：Pure GPGs）の類型と法規範
- 3 グローバル公共財としての国際法規範

おわりに

はじめに

近年、国際法文書や国連の報告書等で、“global public goods”という語句が多く用いられるようになってきている。たとえば、2021年に発効した核兵器禁止条約（TPNW）<sup>(1)</sup>の前文に「国家安全保障上及び集団安全保障上の利益の双方に資する最上位の国際的な公益である核兵器のない世界」（外務省・暫定的な仮訳<sup>(2)</sup>、下線は筆者による）というフレーズがある。「国際的な公益」の原文（英語正文）は、“a global public good”であり、直訳では、「グローバル公共財」である。仏語正文によれば、“un bien public mondial (des plus précieux)”とされている。また、2025年7月23日に国際司法裁判所（ICJ）は、「気候変動に関する国家の義務（Obligations of States in respect of Climate Change）」についての勧告的意見を公表したが、その中に、“global common goods”という語句が含ま

れている<sup>(3)</sup>。国連の報告書では、2021年の『私たちの共通の課題 (Our Common Agenda)』<sup>(4)</sup>や『人間開発報告書2023/2024年版—行き詰まりの打開：分極化する世界における協調とは』<sup>(5)</sup>などに、「グローバル公共財 (global public goods)」という表現が見られる。

周知のように、公共財の概念は、元々は経済学（公共経済学）において、私的財と対比されるものとして論じられてきた。単数形の“good”は「善」とも訳されて、「公共善 (public good)」または「共通善 (common good)」<sup>(6)</sup>として政治哲学などの分野でも研究されている。本稿でも「財」は広義の概念として用いている。すなわち、「『事物』 (法的枠組みなど)あるいは『状況』 (環境の持続可能性など)」<sup>(7)</sup>を含む概念である。

公共財概念については次の「1」で検討するが、「核兵器のない世界」を「グローバル公共財」ととらえる意味は、誰一人取り残さずすべての人に益をもたらすことと、どれだけ多くの人がある利益（効用）を享受（利用）しても、既にその利益を得ている人の財としての価値（効用）が減少することがないことを表明していることにある。後者は、国際環境法の理念である「持続可能な開発」へつながり、前者は、SDGsの理念につながる。

前述した国連報告書『私たちの共通の課題』には、「グローバル公共財としての」デジタル・コモンズという語句が含まれている。また『人間開発報告書2023/2024年版』<sup>(8)</sup>において、「第3章 相互依存の管理にグローバル公共財の活用を (Providing global public goods to manage interdependence)」の章を設けて次のようにその意義を表現する。すなわち、「グローバル公共財の視点は、私たちが複雑な問題を究明することに役立つ。こうした問題が複雑なのはまさに、そのさまざまな側面について、私たちが対応を組織する方法を変えなければならないからだ」<sup>(9)</sup>として、いわゆる「国際法の分断化」と共通の問題提起をしている。同報告書は、グローバル公共財を重視し、その役割のひとつとして、「グローバル公共財は、グローバルな相互依存の管理に役立つことで、全世界で分極化を促進する大きな要因にストップをかける」<sup>(10)</sup>ことを

論じている。

国際法学においては、国際公益（国際社会における公的利益）、共通利益または一般利益という用語で、従来から多くの文献で論じられてきている<sup>(11)</sup>。とりわけ川崎は、人権、地球環境保護のほか、国連による諸活動等について、「グローバルな共通利益」と表現する<sup>(12)</sup>。

本稿では、近年の法文書等で用いられることが多い“global public goods”という語句を、他の学術分野での研究成果も踏まえて「グローバル公共財」と直訳した上で、当該概念の意義と類型化について考察することとする<sup>(13)</sup>。

核兵器禁止条約の外務省仮訳等における「公益」との表記については、国際法を含めて「法」はそもそも「『一般意思の表明』として、一すなわち特殊利益＝私益とは切り離された公益を体現するものとして一捉えることができる（原注2）」<sup>(14)</sup>のものであることから、条約は一般的に、国際的な公益（二国間条約においては、締約国間の共通利益）を定めており<sup>(15)</sup>、和訳文としてもあえて意識してまで表現する必要はないものと思われる。国内法を基盤とする国内社会とは異なる国際社会においては、解釈主体（各国等）によって国際法の解釈が細断化され<sup>(16)</sup>、統一的な理解が一層困難な状況となっている近年の国際社会では特に、国家間に共通のまたは公的な「利益」と客観的に表現するよりも、自国を含む全体の財である公共「財」と認識することによって、政治理念・経済体制の相違する国家を含めて、すべての国（と国民）が、自国も当該「財（goods）」の当事者であるとの認識（間主観的認識）を醸成することで、その積極的な維持・保護に繋がることも期待できる。

理論的考察に先立って、あらかじめ、グローバル公共財として論じられることの多い代表的な具体例を示す。Inge Kaul は、グローバル公共財の研究対象とされているものとして、気候変動、サイバーセキュリティ、金融の安定、地球規模の規範、健康、知識、平和および安全保障、南極、深海底、宇宙などを列挙し、それぞれを掲げている主な著作を一覧にしている<sup>(17)</sup>。最後の3つは、グローバル・コモンズの項目

の下に包括されることもあるとする。Coglati らは、気候変動の緩和、感染症の根絶、腐敗への対抗、オゾン層の保護を例示する<sup>(18)</sup>。また、UNDP（国連開発計画）も同様に包括的に幅広く提示している。前述の、『人間開発報告書2023/2024年版』の第3章においては、膨大な文献を参考に、理念・着想（idea）および知識、感染症の封じ込め（containing）、気候変動の緩和、成層圏オゾン層の保護、国際金融危機の予防と拡散防止、国際平和の維持、サイバーセキュリティの促進、などを掲げる<sup>(19)</sup>。

本稿は、それらを3つに類型化することで、国際法とグローバル公共財の関係を考察する試みである。

## 1 公共財とグローバル公共財の概念整理および諸類型

グローバル公共財について検討する前提として、まず「公共財」についての一般的議論を再整理する<sup>(20)</sup>。たとえば、「公共財」である空気は呼吸する人が増えても枯渇せず、少数者によって独占されることもなく、誰でも無償で利用できる<sup>(21)</sup>。公共財は一般的に、純粹公共財と準公共財に分けられるが、本稿では、空気や気候は、純粹公共財の中でも、地球ないし自然が提供する自然公共財として位置づける。Inge Kaul は、①純粹公共財（非競合・非排除）（一例として「月明かり」）、②コ・プロダクション（共同（協働）生産財）（非競合かつ私的共通利益・非排除）（一例として「汚染の削減」）、③コモンプール資源（競合・排除困難）（一例として「湖」）、④非純粹私的財（非競合・排除可能）（一例として「知識」）、⑤クラブ財（部分的競合・排除可能）（一例として「スイミング・プール」）、⑥共同生産物（競合かつ外部性・排除可能）（一例として「ある個人の教育」（教育自体は私的なものだが、拡散効果による外部性を有し公共財としての役割を果たす））、⑦純粹私的財（競合・排除可能）（一例として「パン」）、の7段階に分類し、それぞれに対応する財を例示した<sup>(22)</sup>。本稿では、まず、大きく純粹公共財と準公共財に整理したい。

### 1-1 純粋公共財 (pure public goods)

純粋公共財（本稿では原則として、公共財というときは純粋公共財を意味するものとして用いている）は、非競合性 (non-rivalrous) および非排除性 (non-excludability) をもつ財である。非競合的であるから、ある人の利用（消費）によって他の人の利用（消費）可能性が妨げられず、また、排除不可能であるから、利用しようとするすべての人を（対価を支払わない人でも）排除できない、すなわち、誰も当該財の消費から排除されない性質をもつ<sup>(23)</sup>。国内社会では、消防、防衛、警察、裁判所、公衆衛生、義務教育制度、知識などが例示されることが多い。

公道、公園は、「公」の呼称があるとおりに、そもそも公共財（理念的には純粋公共財）として提供されたものである。国際社会で言えば「公海」がそれに類似する概念であり、言うまでもなく、公海自由の原則はグローチウス以来の国際法秩序の中核のひとつを構成するものである。国際海運会議所 (International Chamber of Shipping : ISC) によれば、世界の貿易のほぼ90%が海運によって担われている<sup>(24)</sup>。もっとも、公道や公園については、無料で利用できる場合かつ混雑していない場合であって、混雑している場合には非競合性が失われ、次で扱う準公共財のひとつであるコモンズとなると考えられる。観光地や景観も同様であり、いわゆるオーバーツーリズムの場合には非競合性がなくなりコモンズとなるとされる。

しかし、このような経済学的視点からの公共財の理解に対し、混んでいるか否かに関わらず、また、無料であろうとなかろうと道路は公共財であるとの捉え方もある<sup>(25)</sup>。三浦は、公共財の概念は広く捉えるべきだとして、それを「権利を保障するための財・サービス」と「市場の形成に必要な財・サービス」の2つのタイプに分けて論じる<sup>(26)</sup>。その類型化は、国際社会においても示唆的である。すべての人の「生きる権利」を実現するための財と、公正な市場形成のための財をどのように呼称すべきか今後考察したい。もっとも、観念的に2つに分類するものであり、現実には相対的・重層的である。たとえば後述する

公海上の航行の自由は、公正な市場形成のためであり、かつ、基本的権利として保証される「移動の自由」とも関わる。三浦論文は、市場形成に必要な財をさらに「財を交換するためのルール」と「実際に財を交換するための装置」に2分類した上で、前者の「ルール」に法の一部および貨幣や度量衡の単位も含めている<sup>(27)</sup>。このような公共財としての「ルール／規範」の視点は、本稿の問題意識と共通する。

近年、公海における資源や環境についても、部分的に非競合性が失われる状況となっているとして、国際法による規範設定がなされることがある。生物資源については、後述「3」で触れる「国家管轄圏外区域海洋生物多様性協定 (BBNJ 協定)」が、海洋汚染に対しては諸海洋環境条約<sup>(28)</sup>がそれぞれ制定されている。深海底資源については、国連海洋法条約により国際海底機構 (ISA) が管理するものとして規範設定された。海上における風力発電のための「風力」や太陽光発電および太陽熱発電のための「太陽光」は、競合性をもたないため、典型的な純粋公共財 (グローバル純粋公共財) である。

伝統的によく例示される純粋公共財として、国防、洪水制御システムなどの物理的インフラがある。そのような純粋公共財は性質上、その便益から人々を排除することができないので、原則として民間企業がそれを提供することはなく、通常は公的な機関 (政府など) が提供することになる。

本稿では、人為的に提供するまでもなく既に存在している、すなわち所与の自然公共財も、特にグローバル公共財としては、重要なものとして位置づける。さらに、公的統計などの情報、法制度<sup>(29)</sup>、デジタル空間におけるオープンソースソフトウェア (Firefox、Linux、Android、WordPress など誰でも利用、改良、再配布できるソフトウェア) などは無形の公共財として位置づけられる。

なお、公共財には、上述のようなそれ自体が肯定的 (positive) な一次的財と、人為的温暖化や武力紛争のような否定的 (negative) なもの、すなわち、公共悪 (public bads) を防止または削減するための二次的な

財の区別を考えることもできる。

## 1-2 準公共財 (impure public goods, quasi-public goods)

### (1) コモンズ (commons)

準公共財は、非競合性か非排除性のいずれか一方を欠き（どの程度の欠如を判断基準とするかは議論の対象による）、もう一方の要素は存在するものであるから、どちらの要素が欠けているかによって2つに分かれる。

第1に、非排除的性格をもち（＝排除できない）、競合性が大きい（非競合性を有しない）準公共財は、理論的整理では、「コモンズ（コモンプール財 (common pool resources : CPRs)、共有資源、公共資源）」と呼ばれる。“Common goods (共有財)”と称されることもある<sup>(30)</sup>。特定の人や組織に限定されずに、誰でも自由に利用できる財や空間であるので、「オープン・アクセス財 (open-access goods)」との呼称もある。この例には、漁業資源、木材、水資源などがあてはまる。

地球規模の準公共財としてのコモンズの例として、3-3で触れる公海における海洋資源がある（公海自体は純粋公共財）。公海における漁獲資源などの海洋資源は、伝統的には純粋公共財として扱われてきたが、近年はコモンズとみなされる傾向にある。

### (2) クラブ財 (club goods)

準公共財の2つめとして、非競合性を有し、排除可能な準公共財は、クラブ財と呼ばれる。クラブ財の代表例としては、有料高速道路、映画、ケーブルTVやコード化されたテレビ放送、ネットワーク（有線および無線を含む）、有料公園、有料図書館その他の会員制の施設・サービスなどが該当する。近年では、ネットワークの一例であるインターネット設備（インターネットというシステム自体は純粋グローバル公共財である）が公共財として重要な研究対象となっている<sup>(31)</sup>。無料で誰でも利用できる公共インターネットなどのように、設備へのアクセスが誰にでも開かれていれば原則として純粋公共財であり、大学の学生・教職

員などの関係者やある団体の会員などに利用者が限定されていればクラブ財となり、いずれの場合でも利用者が想定より多くなることで回線が混雑し、非競合性が失われる可能性がある<sup>(32)</sup>。

### 1-3 公共財の地理的多段階類型化

公共財は、大きく括れば、政府ないし主権によって公共性を柔軟に設定することができる国内の公共財（人為的公共財）と、国境を超越して普遍的に存在する、または存在すべき地球規模の公共財であるグローバル公共財に二分される。大岩論文<sup>(33)</sup>に基づいて別稿で論じたことであるが<sup>(34)</sup>、さらに、地方公共財—国内公共財—地域公共財—国際公共財—地球公共財（グローバル公共財）というように多段階アプローチによる整理も可能である。この場合、地球全体に関わる「グローバル公共財」と、国境を越えて複数国に関わる「国際公共財」が区別される。

用語の問題としては、ここでの「地球公共財」（いわば純粋グローバル公共財）と「国際公共財」（いわば非純粋グローバル公共財）の用語を使い分けせずに、どちらの用語も同じ概念として使用されることも多い。たとえば、世界銀行の *Global Development Finance* は、「国際公共財 (international public goods)」として提供されるものとして、疾病の制御、気候変動の抑制、金融不安の抑制、世界平和の維持という、本稿や大岩がグローバル公共財（地球公共財）としているものを掲げている<sup>(35)</sup>。寺崎は、「純粋国際公共財」という用語によって、本稿でのグローバル公共財に該当する概念を論じ、次のように述べている。すなわち、「地球公共財 (Global Public Goods) あるいは世界公共財 (Global Public Goods) と呼びかえることも検討に値する。ただし、地球公共財という語はすでに Kaul, Grunberg, and Stern (1999) や鈴木 (2001) によって、国際公共財 (International Public Goods) とほぼ同様の意味で使用されている。また世界公共財という用語は寡聞にしていまだ文献を見るに至っていない」ことから、「純粋国際公共財」という用語を選択したとしている<sup>(36)</sup>。両概念を区別することについては筆者の議論と重なる。

寺崎は、世界銀行の指摘した<sup>(37)</sup>、国際公共財と国内公共財の補完関係に注目しつつ、それらを直接的に補う関係にあるとする思考には批判的である<sup>(38)</sup>。たとえば、「国内の治安を武力・軍事力（鞭）という公共財で供給する代わりに、衣食住などの援助により住民の基本的な生活を安定化させること（飴）によって、力の公共財を代替させることも可能である」ことを論証して、「食糧援助は人道援助という美名の下に行われるべきではなく、その財が公共財を持ち、援助によって発展途上国が逆に先進国に対して国際安全保障という国際公共財を供給するという認識の下に行われるべきである」と主張している<sup>(39)</sup>。

#### 1-4 グローバル公共財の概念

##### (1) 近年のグローバル公共財に関する言及数の増加傾向

まず、前提として、“global public goods”や「グローバル公共財」等の呼称が学術資料、公文書、一般文献を含めて、国際社会でどの程度用いられているのかの概数を、Google 検索における完全一致検索数（期間指定なし）の結果によって示したい。2025年7月14日15時30分（UTC+9：日本標準時）の数値で、“global public goods”が約696,000件（2018年8月5日時点では約323,000件であった）、“international public goods”約223,000件（同じく約171,000件）、「グローバル公共財」約2,920件（同じく約7,000件）、「国際公共財」約14,700件（同じく約12,000件）、「地球公共財」約5,350件であった。すなわち、少なくとも国際社会全体では、英語による“global public goods”の用語がよく使われており、ここ数年で一層増加していると言うことはできるであろう。なお、同様に仏語においてグローバル公共財に当たる“biens publics mondiaux”は、2025年7月14日の数値で約59,300件、国際公共財に当たる“biens publics internationaux”は3,580件であった。

##### (2) グローバル公共財概念の意義—グローバル・イシューの克服および時間的普遍性

世界銀行は、本稿で用いているグローバル公共財を“international

public goods”と表記した上で、グローバル・イシューを解決・抑制・克服するための国際社会・国際制度の役割という表現により、疾病の制御 (controlling disease)、気候変動の抑制 (limiting climate change)、金融不安の抑制 (containing financial instability)、地球規模での平和 (世界全体の平和) の維持 (safeguarding global peace) をその中心的なものとして提示する<sup>(40)</sup>。すなわち、グローバル公共財は、グローバル・イシュー概念やグローバル・ガバナンス概念と表裏一体の概念であることになる。

また、グローバル公共財の「グローバル」の概念には、空間的普遍性に加え、「世代を超える」時間的普遍性の意味も含まれる<sup>(41)</sup>。本稿では、Inge Kaul 等を踏まえ、グローバル公共財を、公共財の定義 (非排除性、非競合性) が国内に留まらず、国境を越えて (地理的普遍性)、そして世代 (時間的普遍性)、宗教、民族・人種も超えて、すべての人に波及する公共財と定義する。それは、時間的普遍性を有する点で、国際環境法における「持続可能性 (sustainability)」原則とも重なるものである。

### (3) グローバル公共財 (純粹グローバル公共財) とグローバル・コモングズの区別の問題

広義のグローバル公共財は、競合性の有無の観点から、純粹グローバル公共財と準公共財たるグローバル・コモングズに分けることができる。排除可能性をもつクラブ財については、グローバル公共財や準公共財には含めることはできない。グローバル公共財は地球上のすべての国とすべての人々に開かれているものであるからであり、排除される人や国はもとより存在しないものがグローバル公共財の概念であり理念である。

したがって、公共財の類型を地球規模に当てはめて、競合性が無いものを「グローバル公共財」(純粹グローバル公共財)、競合性が生じる準公共財を「グローバル・コモングズ」(グローバル・コモング・ゲッツ、グローバル共有財) と呼ぶことにしたい。少なくとも、排除可能性を有するい

わゆる「クラブ財」は、グローバル公共財の概念とは両立しない<sup>(42)</sup>。

特に国際社会では、国内社会とは異なり基本的には主権が並存する社会であることなどから、グローバル公共財とグローバル・コモンズ（共有財）を明確に区別せずに考察することや、（純粹）公共財とコモンズを互換的に用いることが多い。たとえば、外交青書2015年版では、その第3章「国益と世界全体の利益を増進する外交」の第1節「日本と国際社会の平和と安定に向けた取組」の中で「国際公共財（グローバル・コモンズ）」という見出しで、両者を同じ概念のものとして並記し、その中で、海洋、サイバー空間、宇宙空間を扱っている<sup>(43)</sup>。原田は、「我が国ではしばしばグローバル・コモンズは、国際公共財と訳出される」とする<sup>(44)</sup>。星野は、地球社会の「公共『領域』」に関し、「グローバル・コモンズ（global commons）」という用語によって、そこに含まれる例として、「サイバー空間、宇宙、北極海」を提示している<sup>(45)</sup>。その上で、グローバル・コモンズをさしあたり「グローバルな開放性と連結性を持ち、国家・非国家の多様な主体の間で、共通の事項の管理（＝共通の利益の促進や相互の利害の調整）のための制度の構築・整備・発展が進められている公共性の高い領域」と定義する<sup>(46)</sup>。上記のいくつかの例において、サイバー空間がグローバル公共財に含まれていることも特筆したい。さらに、サイバー空間（サイバースペース）について、土屋は、「サイバースペースをグローバル・コモンズとして考える場合、世界各国の人々によって共有されている『土地』としてのアナロジーと、『資源』としてのアナロジーの両面から考えることができるだろう。」<sup>(47)</sup>とする。

秋山は、「国際公共財（グローバル・コモンズ）」と表記して、同一の概念として論じる<sup>(48)</sup>。池島は、「一般に、コモンズまたは公共財は『非排他性』（non-excludability）と『非競合性』（non-rivalry）の2つをその主な特徴とし、後者は潜在的に競合関係を生むともいわれる」、「グローバル・コモンズは、その使用の点で競合的であるとされる」として微妙に区別することを意識している<sup>(49)</sup>。池島の後半の表現は本稿の立場

と共通し、妥当な表現である。

意図的にグローバル・コモンズを広義に用いる上村は、「『グローバル・コモンズ』は極めて幅の広い概念である。そこには、国際公共財 (International Public Goods)、地球公共財 (Global Public Goods)、地球共有財 (Global Common Goods) などが関連し、地球環境など有形なものから、制度など無形のものまでを包含する。」「“Good”には『財』のほかにも、『善』という意味もある」として、グローバル・コモンズを上位集合としている<sup>(50)</sup>。その点は本稿とは異なる立論であるが、全体の趣旨は共通する。

国連関連の文書として、環境と開発に関する世界委員会 (ブルントラント委員会)<sup>(51)</sup> が、1987年に公表した報告書『我ら共有の未来 (Our Common Future)』の第10章「コモンズの管理 (Managing The Commons)」においては、グローバル・コモンズを「国家管轄権の外にある地球の一部 (parts of the planet that fall outside national jurisdictions)」と包括的に定義している。その上で、海洋 (Oceans)、宇宙 (Space)、南極 (Antarctica) をグローバル・コモンズの例として列挙しており、コモンズ概念を領域性と結び付けている。

本稿では、前述(2)で述べたように、非排除性、非競合性の特徴を有する財 (公共財) (法的枠組みなどの「事物」や環境の持続可能性などの「状況」を含む広義の概念) が国内に留まらず、国境を越えて、世代を超えて存在しているものを「グローバル公共財」としており、競合性を欠くものであるため、いわゆる「コモンズの悲劇」<sup>(52)</sup> は基本的に生じない。以下論述を深める。

## 2 グローバル公共財 (純粋グローバル公共財: Pure GPGs) の類型と法規範

グローバル公共財の類型化に関する考え方としては、①大きく自然公共財と人為的公共財の分類、②最終・目的財と中間・手段財の分類、

および、③物理空間における財とデジタル空間における財の3種の類型化を考えることができる。③のデジタル空間財の考え方については別稿で考察する。

## 2-1 「自然公共財」と「人為的公共財」および「国際社会共通の規範」

まず、公共財一般には社会が提供するものと、すでに存在している（自然が提供する）ものがある。グローバル公共財ではない国内社会で議論される公共財は、政府や地域社会が提供する一般道路、警察、消防、国防、公園、ごみ収集その他の行政サービスであるから、すなわち、人為的公共財が中心となっている。他方、グローバル公共財には、人間社会によって提供されるものと、既に存在しているもの（地球、太陽などの自然が提供するもの）の両者が重要なものとして存在している。

グローバル公共財の性質上の類型化を、Inge Kaulらは、「具体的なかたちをともなって形成されるもの（道路や司法システムなど）」、「具体的なかたちをともなわずに創出されるもの（知識など）」、「政策上の成果もしくは条件（環境の持続可能性や平和など）」に大きく分ける<sup>(53)</sup>。本稿では、このInge Kaul等の類型をもとに再整理し、①地球規模の自然公共財（人為的に供給されない、すなわち所与のグローバル公共財）、②地球規模の人為的公共財、③国際社会共通の規範（間主観的に共有される望ましい状態：理想、国際社会共通の方向性）に類型化して考察する。

### (1) 自然公共財

第1に、人為的に供給されるものではない所与の自然公共財としては、表現として少しずつ重なり合っているが、地球環境（特に、気候システム、オゾン層、大気、海洋）、深海底、宇宙、南極、生物多様性などが代表的なものである。「はじめに」で触れたように、国際司法裁判所は気候システムについて、グローバル・コモン・グッツ（global common goods）であるとしている。深海底、宇宙、南極、生物多様性、世界自然遺産などについては、保護・保全と公平な資源活用のため、普遍的

条約による法規範が設定され、深海底については「制度化」（国際海底機構による深海底資源の管理）がなされている。

## (2) 人為的公共財

第2に、地球規模の人為的公共財としては、人権（なお、人権に関する「規範」は、第3の類型に含まれる）、教育・知識、科学・技術、文化（言語、音楽、スポーツ等を含む）、国連・国際機構、インターネットシステム<sup>(54)</sup>（情報通信網などのインフラを含む）が代表的なものである。国連教育科学文化機関（UNESCO）は教育または高等教育について、いくつかの報告書で、“common good”や“public goods”そして“public and common good”と位置づけてその強化に取り組んでいる<sup>(55)</sup>。UNESCOの世界遺産の類型としての世界自然遺産と世界文化遺産は、本稿での、自然公共財と人為的公共財にそれぞれ該当する。

国内法・国際法を含む「法」という「規範の形式（法というシステム、法の技術）」は人為的公共財であるが、「法規範の内容」には、人為的・技術的ルール（条約法、国際組織法、道路交通法、税法など）と、制定に先立って存在しているとされる自然法規範（平和維持、基本的人権、国連憲章・憲法・刑事法の一部など）の両方が含まれる。次の(3)で敷衍する。

## (3) 国際社会共通の規範

第3に、国際社会共通の規範としての公共財としては、国際法・国際標準規格、正義（国際社会共通の方向性としての正義）、平和な国際・国内社会、金融の安定、自由貿易、貧困解消、環境の持続性、航海の自由などを挙げることができる。上記(2)で述べたように、自然法規範とみなすことのできる基本的人権や平和維持に関する規範などの一部の国際法は、地球規模で共通する規範であり、「グローバル規範」と呼ぶことができる。

「国際社会共通の方向性としての正義」については、具体的には、たとえば国連憲章などの国際法文書に見ることができる。国連憲章前文では「正義と条約その他の国際法の源泉から生ずる義務」と表現され、また、国連の目的を定めた第1条1項には、「国際的の紛争又は事態の

調整又は解決を平和的手段によって且つ正義及び国際法の原則に従って実現すること」(傍点は筆者)との規定がある。核兵器禁止条約において、「最上位のグローバル公共財」とされている「核兵器のない世界」も、この「国際社会共通の規範」であり、第3類型の「グローバル公共財」のひとつととらえることができる。

国際司法裁判所規程第38条1項cの「法の一般原則」を国内法に共通する一般原則と解釈する場合の該当する国内法規範や、その他の国内法のいくつかの法領域においても、国際社会に共通する規範が形成されている場合がある。また、法規範のみならず、1875年のメートル条約(Convention du Mètre)に端を発する「国際単位系(SI)」に基づく、世界共通の度量衡の単位や、時刻に関する世界共通の基準である「協定世界時(UTC)」なども、「国際社会共通の規範」に含まれる重要なグローバル公共財である。

## 2-2 「最終・目的財」と「中間・手段財」

世界銀行および渡邊の論文においては、グローバル公共財を、目的財、手段財、中間財の3つに分類する<sup>(56)</sup>。それらの整理によれば、第1に、「目的(財)」に相当する地球公共財は、世界平和(世界銀行によれば「地域規模での平和(global peace)」、貧困削減などであり、第2に、「手段(財)」に相当する地球公共財としては、政策、国際協力へのプロセス、制度などを挙げているが、これらは第1の目的に達するための手段である。第3に、「中間財」に相当する地球公共財として、データや知識などを挙げている。

Inge Kaulらは、生産連鎖(production chain)における類型として、グローバル公共財を、中間財と最終財に分ける<sup>(57)</sup>。そこでの最終財とは、通常の「財」ではなく、有形または無形の「結果」である。有形な最終財は、環境や人類の共通遺産などであり、無形の最終財は平和や金融秩序の安定などである。最終グローバル公共財を提供する国際制度(筆者注:ここでは国際機構も含む広い意味で国際制度を捉えている)などは

中間財としてのグローバル公共財として位置づけられる<sup>(58)</sup>。この区別は政策上重要な意味をもち、たとえばフロン（クロロフルオロカーボン：CFC）等の削減のためのモントリオール議定書などを中間財として位置づけることで、最終財としてのグローバル公共財である、地球上の生命を保護するオゾン層を守るための規範として位置づけることができる。他の分野の例で言えば、「国際監視制度」、「国際的インフラ」、「国際援助プログラム」などが中間財としてのグローバル公共財である<sup>(59)</sup>。「国際的インフラ」として近年重要性を増しているものにインターネットシステムがある<sup>(60)</sup>。「1-3」で述べた寺崎の議論に即すれば、途上国や紛争国への食糧等の援助システムについて、国際安全保障という最終かつ目的財としてのグローバル公共財に対する、中間または手段財としてのグローバル公共財であると位置づけることが可能となる。

Inge Kaul たちもまた、政府間の国際制度（国連などの国際機構を含む）のほかに、市民組織や私企業間の国際制度も重視し、「アムネスティ・インターナショナル、ヒューマン・ライツ・ウォッチのような国際人権組織」、「赤十字や国境なき医師団のような人道分野の組織」、「国際標準化機構（ISO）」などを例示している<sup>(61)</sup>。

世界銀行等による手段財と中間財の区別は必ずしも明確でない場合があり、とりわけ本稿で扱う法規範の場合、内容の面で「政策」に関係する性質をもつとともに、条文や判例集などは「データ」の意味合いももつため、本稿では手段財と中間財を合わせて「中間・手段財」と表記する。

### 3 グローバル公共財としての国際法規範

#### 3-1 一般国際法と「強行規範（Jus Cogens）」

国際法においては、条約による個々の国家間の契約的法関係と、慣習法（一般国際法）による社会全体の普遍的な法秩序体系が併存して発展してきた。前者は、後者の法秩序を土台として成立しているし、主と

して第二次世界大戦後は、人権法、環境法、海洋法、そして宇宙法など、多数国間条約（一般条約）に基づく普遍的な法秩序が形成され、言うまでもなくそれらは相互に補強し合う関係にある。

しかし、近年、条約規定の重要な部分、一部は「人類の共同の財産」として、また、慣習法化あるいはユース・コーゲンス（Jus cogens、条約法条約<sup>(62)</sup>第53条等に規定されている強行規範）として、一般国際法化している。本稿では国際法の法源と法領域の関係性を論究することは目的としていないが、その論点は、グローバル公共財の概念と関連する側面を含む。たとえば、国連憲章（第2条4項など）による武力行使の禁止原則は既に慣習法となっており<sup>(63)</sup>、憲章という条約の当事国でなくとも、すなわち国連に加盟する前であっても、たとえ脱退した後であっても、当該規範には拘束されると考えられている。また、基本的人権の保障に関わる規範については、各種の重要な条約が制定されているが、それらの原則的規範の部分は一般国際法であり、さらにその一部は前述のようにユース・コーゲンスとして、「いかなる逸脱も許されない規範として……国際社会全体が受け入れかつ認める」規範とされている<sup>(64)</sup>。

前掲1-2で、従来の「公共財」概念の理論的整理において、準公共財として「コモンズ」の概念を位置づけたが、1-4(3)において、国際政治学などで国際社会の分析をする際には、グローバル公共財とグローバル・コモンズを同一視していることが多い現状を概観した。池島はその背景のひとつとして、「ローカルなレベルでのコモンズに比して、共同社会（community）および広範に承認され実施される社会規範が地球規模のレベルにおいては構造的に欠如している点にある」とする<sup>(65)</sup>。

### 3-2 グローバル自然公共財と「人類の共同の財産（CHM）」

国際法学においては、公共財に対する人間・市民の主体性および公共財が世代を越えて継受される点を強調する概念として「人類の共同の財産（common heritage of mankind：CHM）」が論じられる。たとえば、

佐俣は<sup>(66)</sup>、Lodge<sup>(67)</sup>の表現を参照して、「『グローバルコモンズ (global commons) (筆者注：本稿におけるグローバル公共財) の一部またはいくつかの部分を CHM とみなすべきという観念』が今日存在している」とする。その具体例として、「南極や文化遺産、あるいは環境を構成する具体的な諸要素 (大気やオゾン層、生態系等)」を提示している<sup>(68)</sup>。すなわち、法的に「人類の共同の財産」として認識される財は、「グローバル自然公共財」なのである。

国際司法裁判所は2025年7月23日の勧告的意見において、気候システム (climate system) のような“global common goods”に関連する国際法規範は、「対世的義務 (*erga omnes*)」を生ずる場合があるとした<sup>(69)</sup>。ここでの global common goods という概念は、global public goods (グローバル公共財) と、グローバル・コモンズの中間的な概念で、むしろグローバル公共財概念に近い。たとえば、UNESCO による論説 (Article)、“Public goods, common goods and global common goods: a brief explanation”<sup>(70)</sup>によれば、国連および UNESCO において、Global common goods (GCGs) は Public goods と同じく非排除性と非競合性を有し (すなわち、競合性を有する Common goods とは異なるとする説明である)、それが国境を越え、グローバル規模である点が異なる、とする。その上で、GCGs の例として、人権、海洋、オゾン層、南極 (条約で保護されている区域) を掲げている。すなわち、主要な GCGs 概念には、「海洋」と並んで国際社会共通の規範としての「人権」も含むものとされている。

国際司法裁判所が取り扱った気候システムについては、本稿でのグローバル公共財概念に類似するものの、議論の組み立て方によってはフリーライダーの問題を抱えるグローバル・コモンズ概念での分析になじむ面もあるように思われる。本稿では、ひとまず気候システムを含む地球環境の保護については、人権の保護、平和の維持と並ぶグローバル公共財として位置づけている。その勧告的意見等を踏まえて池島も、「人類を取り巻く地球環境が人命や人権に深く影響を及ぼす重

要な保護法益であり、そのために国境を越えたこの共通利益を保護すべきであるという国際社会全体における新たな価値観が芽生えてきたのではないかと論評している<sup>(71)</sup>。今後、国際法規範の基盤となる「新たな価値観」として、人類の共同の財産とグローバル公共財概念についての検討も進められていくであろう。

### 3-3 海洋資源の有限性と海洋環境の保護

公海は元来、グローバル自然公共財であり（歴史的な一時的例外は別として）、いずれの国も個人も自由に利用（航行および経済的利用等）できる。国連海洋法条約第87条は、航行の自由、上空飛行の自由、漁獲の自由、海洋の科学的調査の自由等について明記している。しかし、人類の科学技術の発展および経済活動の拡大によって、準公共財たるグローバル・コモンズに近い存在になりつつある面もある。すなわち、上述の公海の自由原則を揺るがす課題として、第1に海洋資源の有限性、第2に海洋環境の保護の2つが、急速に注目度を増している。

資源の有限性に関わる最新の規範化の動向として、2023年6月19日採択の「国家管轄圏外区域海洋生物多様性協定（BBNJ協定）」<sup>(72)</sup>がある。同条約は「いずれの国の管轄にも属さない区域（ABNJ）」としての公海と深海底における生物多様性の保全と持続可能な利用を促進するための規範である。外務省は当該条約の通称を「国連公海等生物多様性協定」として、条約趣旨をわかりやすく提示する。同協定は、2025年9月19日に締約国が60か国に達し、2026年1月17日に発効した<sup>(73)</sup>。

当該条約の対象区域とは対照的に、領海や排他的経済水域および大陸棚における生物多様性の保護は、生物多様性条約による。公海等における生物資源の保全と持続可能な利用の確保についても、当初は、UNCLOSのフォーラムではなく、生物多様性条約のフォーラムで問題提起された<sup>(74)</sup>。生物多様性条約の起草過程で、途上国の管轄内にある植物資源に対するアクセスを容易にしたい先進諸国は、植物の遺伝資源を人類の共同の財産（CHM）として位置づけようとした経緯がある<sup>(75)</sup>。

## おわりに

拘束される意思を表明する手続をとった国家のみが権利義務を獲得する条約とは対照的に、慣習法の形態で存在する（法典化されている規範も多くなっている）一般国際法はすべての国家を拘束するが、特に、その最も普遍的かつ重要な規範はユース・コーゲンス（強行規範）と呼ばれる。3-1で触れたように、ウィーン条約法条約第53条によれば、「一般国際法の強行規範とは、いかなる逸脱も許されない規範」であり、「抵触する条約は、無効」（仮に数カ国間でユース・コーゲンスに反する合意がされても無効）となる規範である。すなわち、ユース・コーゲンスは禁止規定の形をとり、侵略、ジェノサイド、奴隷取引等について、それぞれに「抵触するべからず」との消極的な概念として存在していると理解されている。

それを積極的な概念として捉え直し、国際社会全体が目指している（あるいは維持すべき）肯定的価値として表現したものがグローバル公共財であると言えることができる。それは、本来すべての人、国に備わっているべき、「平和（各条約によって、侵略やジェノサイドのない世界、核兵器のない世界、としても表現される）」、「（人為的要因による変動を被らない）気候」、「（国連憲章や国際および国内の人権章典等において規範内容が確認される）基本的人権」等である。条約中にグローバル公共財という表現が用いられている例として、2021年発効の「核兵器禁止条約（TPNW）」がある。同条約は、前文において、「核兵器のない世界」を、「最上位のグローバル公共財（a global public good）」（外務省仮訳では、国際的な公益）として位置づけ、その条約前文の末尾で「核兵器の全面的な廃絶の要請に示された人道の諸原則の推進における公共の良心の役割を強調し、…次のとおり協定した」と締めくくられている。

また、国際司法裁判所は、2025年の気候変動に関する勧告的意見において、気候システムを“global common goods”であるとしている<sup>(76)</sup>。本論で述べたように、国連の公文書においても、2021年の『私たちの

共通の課題』や『人間開発報告書2023/2024年版』などで、「グローバル公共財」の概念が用いられている。

本論稿は、公共財一般が伝統的に純粹公共財と準公共財に分けられるのに準じて、先行研究ではやや混乱が見られる地球規模での公共財概念を、まず、グローバル公共財（純粹グローバル公共財）とグローバル・コモンズ（準グローバル公共財）に分けて議論することを提唱している。その上で、本稿2-1では、グローバル公共財を、自然公共財、人為的公共財、国際社会共通の規範の3つに類型化した。国際法は、この3類型においては、第3の「国際社会共通の規範」に位置づけられる。また、2-2の視点による類型化では、本稿では大きく「最終・目的財」と「中間・手段財」に二分したが、その類型化によれば、国際法は、最終・目的財としてのグローバル公共財である平和、安定した気候を含む環境、人権などを支える「中間・手段財」としてのグローバル公共財であると考えられる。このようにグローバル公共財の一つとして国際法規範を位置づける視点は、さまざまな地球規模の課題（グローバル・イシュー）を解決するための切り口の一つとなりうる。また、今日注目されている、多様かつきわめて重要な論点を含むサイバー空間に関する法的課題についても、グローバル公共財の問題として総合的に捉えることで、国際法と国内法の協力の下での包括的かつ実効的な、より良い取り組みが可能となるのではないだろうか<sup>(77)</sup>。

謝辞：本稿は、日本財団海上保安研究基金「海洋新技術が海洋利用及び管理に与える影響と法的課題」（2023年4月-2026年3月）による研究成果の一部である。

- (1) Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons : TPNW, 2017年7月7日国連総会採択、2021年1月22日発効。
- (2) 外務省「核兵器の禁止に関する条約（暫定的な仮訳）」（2025年3月26日）[<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000433139.pdf>]（2025年6月19日参照）。

- (3) International Court of Justice, Advisory Opinion of 23 July 2025, Obligations of States in respect of Climate Change, para440: “440. The Court observes that certain rules of international law relating to global common goods, such as the climate system, may produce *erga omnes* obligations” (下線は筆者による) [https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf] (accessed 22 August 2025).
- (4) United Nations, “Our Common Agenda : report of the Secretary-General”. [https://digitallibrary.un.org/record/3939309?ln=en&v=pdf] (accessed 29 December 2024).
- (5) United Nations Development Programme, “Human Development Report 2023/2024 : breaking the gridlock — Reimagining cooperation in a polarized world —.” [https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24reporten.pdf] (accessed 22 August 2025).
- (6) 菊池理夫「共通善の政治学—西洋政治思想の伝統として—」『法学研究』第78巻7号(慶應義塾大学法学研究会、2005年)参照。なお、経済活動における“Economy for the Common Good : ECG (公共善エコノミー)”の概念としては、2010年にヨーロッパで始まったとされているが(「一般社団法人公共善エコノミー」[https://econgond.jp/] (2025年6月19日参照))、ここでの「公共善」の原語は“Common Good”が使われている。
- (7) Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven, and Ronald U. Mendoza (eds), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (Oxford University Press, 2003); 高橋一生監訳・編『地球公共財の政治経済学』(国際書院、2005年) 31頁。
- (8) United Nations Development Programme, *supra* note 5. 以下、訳語は主としてUNDP 駐日代表事務所『人間開発報告書2023/24年版「行き詰まりの打開—分極化する世界における協調とは— (概要)」』[https://www.undp.org/ja/japan/publications/hdr2023-24] (2024年12月29日参照)。
- (9) 同上訳文17頁。
- (10) 同上訳文20頁。
- (11) 大谷良雄編著『共通利益概念と国際法』(国際書院、1993年)。また、佐藤は、「多数国間の共通利益あるいは国際社会の一般的利益(公共利益)」と表現する(佐藤哲夫『国際組織法』(有斐閣、2005年) 367頁)。「共通利益、共通の利益」をめぐる最近の緻密な研究に、池島大策「地球環境の保護における『コモン』の概念—その国際法上の影響と課題—」『国際法外交雑誌』第124巻2号(2025年)。

「共通の利益 (common interest)」という概念が、戦後の国際法文書で最初に見られるのは、1946年の「国際捕鯨取締条約 (International Convention for the Regulation of Whaling)」であろう。同条約前文では「鯨族の最適

の水準を実現することが共通の利益である (it is in the common interest to achieve the optimum level of whale stocks)」と述べられている。当該条約については、渡部茂己「国際捕鯨取締条約」『環境と公害』第26巻2号(1996年)も参照。

- (12) 川崎孝子「リージョナルな共通利益と領域管轄権」『世界法年報』第13号(1993年)6頁。
- (13) 本稿「1-4(2)」および「2」で整理する。今後の研究では、グローバル公共財の提供(または所与のグローバル公共財の維持・保存)が法的義務であるのか否かについて、提供・維持等の方法・手段について、また、ある財が公共財であるのか否かに関する合意形成のあり方等についても検討したい。
- (14) 渕圭吾「多様な私益が『公益』へと収斂する過程とその規律」『法律時報』第96巻9号(2024年)32頁。大谷、前掲注(11)、10頁において大谷も、「国際法によって保護される利益が、基本的には、国際社会における共通利益である」と述べている。
- (15) 「国際法は全体として、国際社会の国々の共通利益(広義の共通利益)にもとづいて存在している」(佐藤哲夫「第2章 国際社会の共通利益と国際機構」大谷、前掲注(11)、72頁)。
- (16) 国際法は、国内法とは異なり、主権が並存している分権社会における法であることで、第1に、条約によって付与・賦課される権利・義務の当事者となるか否かは各国の意思に委ねられている。たとえば、国際法上重要な、核兵器の生産・配置・使用等の禁止を義務づける「核兵器禁止条約(TPNW)」は、2021年1月22日に法的効力が発生したが、五大国をはじめ核兵器を所有している諸国やいわゆる核の傘の下にある諸国の多くは加わっていない。

第2に、慣習国際法については、当然ながら成文化されていない部分については、規範の存否や解釈に関して学説や各国の見解が一致しないことがある。この点に関わる重要な動きとして、たとえば気候変動対策をとる国家の義務については、慣習法となっているとの国際司法裁判所勧告的意見が2025年7月25日に公表された(参考:渡部茂己「第10章 国際環境法、コラム『気候変動に関する国家の義務についての国際司法裁判所(ICJ)勧告的意見』」渡部茂己・河合利信編『国際法(第5版)』(弘文堂、2026年))。

第3に、最も重要な国際法主体である国家が「国際法上の国家」となるためには他国による国家承認を必要とするが、承認する国家もしない国家もあるので、国家としての存在は相対的である。たとえば、パレスチナ自治政府と北朝鮮については、それぞれ160ヵ国ほどが国家承認しているが、日本や米国は承認していない。一方で、北朝鮮は国連加盟国であり、日本や米国もそれは認めた。他方で、パレスチナ自治政府は加盟国ではないが、

国連は、バチカン市国と同じ扱いで、オブザーバー「国家」としての地位を認めている。また、台湾（中華民国）については、12ヵ国ほどが国家承認をしている。

加えて、国連憲章の制定と国連・WTO その他の国際機構の創設など、第二次大戦後、国際法の体系化と法の下での紛争解決の動きが進展してゆく中で、それに逆行するように、一部の国家が国際法を自国に有利に解釈することで衝突や混乱を引き起こす事例が近年顕著になっている。ロシアによるウクライナ侵攻やイスラエル・パレスチナ問題がその例であり、関税をめぐる米国の動きなどもその代表的なものである。

- (17) Inge Karl, Donald Blondin and Neva Nahtigal, “Introduction — Understanding Global Public Goods: Where We Are and Where to Next,” in Inge Karl (ed.), *Global Public Goods (the International Library of Critical Writings in Economics series, No.321)* (Edward Elgar, 2016), p. xxiii.
- (18) Samuel Cogolati, Linda Hamid and Nils Vanstappen, “Global Public Goods and Democracy in International Legal Scholarship,” *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, vol 5 Issue 1 (2016), p.4. これらは、政策上のグローバル公共財としての表現であるということもできる。所与のグローバル公共財（性質上のグローバル公共財）としては、人類が生存できる良質の大気、有害紫外線などから地表の生命を守るオゾン層、など、地球規模で普遍的に存在する財である。
- (19) United Nations Development Programme, *supra* note 5, at 73-74.
- (20) 公共財（common goods）の概念は18世紀に遡る。デビッド・ヒューム（David Hume）の『人間本性論（A Treatise of Human Nature）』（1739年）では、「公共財（common goods）」を供給することの難しさが述べられているとの指摘がある（Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Mark A. Stern eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (Oxford University Press, 1999)；FASID 国際開発研究センター訳『地球公共財—グローバル時代の新しい課題—』（日本経済新聞社、1999年）30頁）。
- (21) Gregory Shaffer, “International Law and Global Public Goods in a Legal Pluralist World,” *European Journal of International Law*, Vol.23 No. 3 (2012), p.673.
- (22) Inge Kaul, “Introduction — Understanding Global Public Goods: Where We Are and Where to Next,” in Inge Kaul (ed.), *Global Public Goods (the International Library of Critical Writings in Economics series, No.321)* (Edward Elgar, Cheltenham, 2016), p. xvi.
- (23) R. Cornes and T. Sandler, *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods* (Cambridge University Press, 1986).

- (24) International Chamber of Shipping [<https://www.ics-shipping.org/>] (accessed 9 July 2025). 同頁では、海運は、高度に複雑かつ地球規模の産業であり、技術革新の最前線である。ISC は、持続可能性およびパリ協定による2050年カーボンニュートラル目標に取り組んでいることが示されている。
- (25) 三浦真紀「公共財の新たな定義とその供給理念」『土木技術資料』第53巻9号(2011年)4頁。  
渡部茂己「グローバル公共財(GPG)としての『平和』と『安全』に関する一考察」『常磐総合政策研究』第2号(2018年)71-84頁で多少の解説。
- (26) 三浦、前掲注(25)、4頁。
- (27) 同上。
- (28) 参考：渡部茂己「第10章 国際環境法」渡部茂己・河合利修編『国際法(第5版)』(弘文堂、2026年)。佐古田彰「第11章 海洋環境の保護」島田征夫・古賀衛・佐古田彰・下山憲二編『国際海洋法・第3版』(有信堂、2023年)。磯崎博司『国際環境法』(信山社、2000年)。小島千枝、鶴田順、都留康子「第6章 海洋環境の保護」柳井俊二編『海と国際法』(信山社、2024年)。“Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General : CHAPTER XXVII : Environment,” in *United Nations Treaty Collection* [[https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en)] (accessed 6 October 2025).
- (29) さらに、その内容や方向性が国際法や国連などの媒体を通じて示され、多くの主体によって明白な理念として合意されている「規範」もグローバル公共財である。
- (30) Moya Chin, “What Are Global Public Goods?” International Monetary Fund, *Finance & Development Magazine* (December 2021) [<https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2021/12/Global-Public-Goods-Chin-basics>] (accessed 19 June 2025).
- (31) Cf. Mario Canazza, “The Internet as a Global Public Good and the Role of Governments and Multilateral Organizations in Global Internet Governance,” *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, 19: e19007 (2018) [[https://www.researchgate.net/publication/324760705\\_The\\_Internet\\_as\\_a\\_global\\_public\\_good\\_and\\_the\\_role\\_of\\_governments\\_and\\_multilateral\\_organizations\\_in\\_global\\_internet\\_governance](https://www.researchgate.net/publication/324760705_The_Internet_as_a_global_public_good_and_the_role_of_governments_and_multilateral_organizations_in_global_internet_governance)] (accessed 5 July 2025). Digital Public Goods Alliance, *2024 State of the Digital Public Goods Ecosystem* (Digital Public Goods Alliance, 2019), pp. 91 [<https://www.unicef.org/digitalimpact/media/826/file/DPG-Ecosystem-2024.pdf.pdf>] (accessed 5 July 2025).  
池田信夫「経済メカニズムとしてのインターネット」『通商産業研究所 Discussion Paper Series』(2000年 ) [<https://www.rieti.go.jp/jp/>]

- publications/dp/downloadfiles/m4199-1.pdf] (2025年7月5日参照)。
- (32) 非競合性と非排除性をもたない(すなわち、競合性と排除性の両方の性質を有する)財は「私的財 (private goods)」である。個人所有の住居、自動車、衣類、食料など、私的売買の対象となっている財である。
- (33) 大岩隆明『非伝統的安全保障問題と援助—国際公共財の視点から— (NIRA モノグラフシリーズ No.09)』(総合研究開発機構 (NIRA)、2008年) 3頁(表1 公共財の区分 [出所: International Task Force on Global Public Goods, 2006])。
- (34) 渡部、前掲注(25)、79-80頁。
- (35) World Bank, “Chapter 5 : Effective use of development finance for international public goods,” *Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance*, (2001), p. 109. [https://documents1.worldbank.org/curated/en/156251468131978934/pdf/multi0page.pdf] (accessed 15 August 2025).
- (36) 寺崎克志「国際公共財に関する一考察」『目白大学 総合科学研究』2号 (2006年) 35-36頁。
- (37) World Bank, *supra* note35, at 109-135.
- (38) 寺崎、前掲注(36)、38頁。
- (39) 同上。
- (40) World Bank, *supra* note35, at 109.
- (41) Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Mark A. Stern eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (Oxford University Press, 1999) ; FASID 国際開発研究センター訳『地球公共財—グローバル時代の新しい課題—』(日本経済新聞社、1999年) 30、38-39頁。もちろん、同世代内のグローバル公共財と世代を超えるグローバル公共財を区別する論者もいる(同上、39頁参照)。
- (42) 地球規模の視点では、国内純粋公共財は国家単位のクラブ財ととらえることもできる。
- (43) 平成27年版『外交青書 (PDF 版)』(外務省、2015年) 139-140頁。[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2015/pdf/pdfs/3\_1.pdf] (2025年7月9日参照)。2013年版防衛白書も同じ扱いである。「第I部 わが国を取り巻く安全保障環境」、「第II部 わが国の防衛政策と日米安保体制」[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\_data/2013/2013/pdf/nd000000.pdf] (2025年7月9日参照)。
- (44) 原田有「グローバル・コモنزのガバナンスが抱える難題—海洋とサイバー空間を事例として—」『防衛研究所紀要第18巻1号』(2015年) 32頁。なお、本文で引用した内容は、本論文の趣旨とは異なっている。
- (45) 星野俊也「第1章 総論: 「アクロス・ザ・ユニバース」の安全保障—グローバル・コモنزにおける「普遍的な平和」とは—」『グローバル・

- コモンズ（サイバー空間、宇宙、北極海）における日米同盟の新しい課題（平成26年度外務省外交・安全保障調査研究事業）』（日本国際問題研究所、2015年）1頁。
- (46) 同上、4-5頁。
- (47) 土屋大洋「第3章 グローバル・コモンズとしてのサイバースペースの課題」、前掲注(44)『グローバル・コモンズにおける日米同盟の新しい課題』27-28頁。
- (48) 秋山信将「グローバル・コモンズと核不拡散秩序」『国連研究』15号（2014年）113頁。
- (49) 池島、前掲注(11)、8頁注(25)。
- (50) 上村雅彦「グローバル金融が地球共有財となるために—タックス・ヘイブン、『ギャンブル経済』に対する処方箋」『国連研究』15号（2014年）57頁。
- (51) 渡部茂己『国際環境法入門—地球環境と法—（初版第2刷）』（ミネルヴァ書房、2003年）102-103頁を参照。
- (52) Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons,” *Science*, vol. 162 (1968), pp. 1243-1248; cf. [<https://www.science.org/doi/10.1126/science.162.3859.1243>] (accessed 9 July 2025). もっとも、歴史的事実としては否定的見解が多い（藪谷あや子「『コモンズの悲劇』再考—コモンズ論の新展開」財政学研究会編『財政学研究』第23号（1998年）42-60頁。原田禎夫「海の『コモンズの悲劇』はどのようにして回避するのか」水資源・環境学会『水資源・環境研究』第38巻1号（2025年）1-5頁）。
- (53) Inge Karl, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza eds., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (Oxford University Press, 2003); 高橋一生監訳・編『地球公共財の政治経済学』（国際書院、2005年）33頁。福本潤一「1 国際協力の視点」高木保興『国際協力学』東京大学出版会、2004年、13頁も参考とした。
- (54) インターネットシステムの簡単な概要について、渡部茂己「デジタル社会のためのグローバル規範と『地球規模の協働主体』概念—持続可能な平和と人権のための『グローバル・デジタル・コンパクト』—」『Kokusai-Joho』（日本国際情報学会）第10巻1号（2025年）。
- (55) *E.g. Education as a public and common good: Reframing the governance of education in a changing context* (UNESCO, February 2018) [<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261614>] (accessed 22 August 2025).
- (56) World Bank, *supra* note35, at 130. 渡邊恵子「国境を越える問題に対するODAの新たなアプローチ」『国際開発研究フォーラム』第27巻（名古屋大学大学院国際開発研究科、2004年）。
- (57) Kaul (FASID 国際開発研究センター訳)、前掲注(41)、40-41頁。

- (58) 同上。
- (59) 同上。
- (60) 参考：渡部、前掲注(54)。
- (61) Kaul (FASID 国際開発研究センター訳)、前掲注(41)、42頁。
- (62) Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)。
- (63) Cf. International Court of Justice, Judgment of 27 June 1986 Case Concerning the Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) [<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>] (accessed 22 August 2025)。参考：本吉祐樹「国連憲章下における非国家主体に対する自衛権の射程—国連憲章の起草過程と、ニカラグア事件判決を中心に—」『日本法学』第87巻3号(2021年)89-119頁。
- (64) 川崎恭治「一般国際法の強行規範の法的効果」『一橋法学』第17巻3号(2018年)568頁。  
 少なくとも、武力行使禁止原則の中の侵略の禁止、人権法の中の人種差別およびアパルトヘイトの禁止、奴隷取引の禁止、ジェノサイド禁止などについては大多数の国際法学者がユース・コーゲンスとみなしている(参考：佐藤一義「現代国際法における強行規範(Jus cogens)の機能—その「規範的機能」との関連で—」『名城法学』第72巻1・2号合併号(2022年)203-225頁)。
- (65) 池島、前掲注(11)、3頁注(7)。
- (66) 佐俣紀仁「『人類の共同の財産』概念の現在—BBNJ新協定交渉の準備委員会に至るまでのその意義の変容—」『国際法外交雑誌』第117巻1号(2018年)109頁。
- (67) Michael W. Lodge, “The Common Heritage of Mankind,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27 (2012), p.733.
- (68) 同上。
- (69) International Court of Justice, *supra* note 3.
- (70) [<https://www.iesalc.unesco.org/en/articles/public-goods-common-goods-and-global-common-goods-brief-explanation>] (accessed 22 August 2025)
- (71) 池島、前掲注(11)、21頁。
- (72) 正式名称は、「海洋法に関する国際連合条約に基づくいずれの国の管轄にも属さない区域における海洋の生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する協定 (Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction : BBNJ Agreement)」
- (73) 歴史的経過を含めて包括的な検討がなされている文献の例として、坂

元茂樹・薬師寺公夫・植木俊哉・西本健太郎（編）『国家管轄外区域に関する海洋法の新展開』（有信堂、2021年）。坂元茂樹・前川美湖（編）『海の生物と環境をどう守るか—海洋生物多様性をめぐる国連での攻防—』（西日本出版社、2022年）。Fran Humphries (ed), *Decoding Marine Genetic Resource Governance Under the BBNJ Agreement*, (Springer [open access], 2025) [<https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/98552/9783031721007.pdf?sequence=1>] (accessed 6 October 2025).

- (74) 都留康子「国家管轄権外の生物多様性をめぐる制度間の相互作用—グローバル化時代の法と政治—」星野智編著『グローバル化時代と現代世界』（中央大学出版部、2014年）245-272頁が詳しい。
- (75) 佐俣、前掲注(66)、119頁。
- (76) 参考：渡部茂己「第10章 国際環境法、コラム『気候変動に関する国家の義務についての国際司法裁判所（ICJ）勧告的意見』」渡部・河合編、前掲注(28)、143-144頁。
- (77) 参考：渡部、前掲注(54)。



# 日本大学法学部機関誌執筆要領

令和3年11月18日 機関誌編集委員会決定  
令和3年12月15日 執行部会議承認  
令和3年12月16日 教授会報告  
令和4年4月1日 施行

## 1. 本要領の目的

本要領は、日本大学法学部機関誌編集委員会（以下「編集委員会」という）にかかる機関誌に投稿する際の基本的手順について定めるものである。

## 2. 投稿資格者

- (1) 法学部、法学研究科および法務研究科の専任教員、名誉教授および定年退職した元専任教員
- (2) 以下の者については、編集委員会の審議を経て単著の投稿を認めることがある。なお、投稿に際しては、法学部専任教員の推薦状を必要とする。
  - ① 法学部非常勤講師
  - ② 法学部客員教員
  - ③ 法学部以外の日本大学専任教員
  - ④ 法学部付置研究所研究員および法学部所属の日本大学研究員
  - ⑤ 法学部校友および法学部関係者で研究業績が認められる者
- (3) 学外の研究者は、法学部専任教員の投稿の共著者となることができる。
- (4) 大学院法学研究科博士後期課程学生は、指導教員の許可を得て『日本法学』に「判例研究」を投稿することができる。
- (5) 前4項の規定にかかわらず、退職記念号および追悼論文集については、別の定めによる。

### 3. 研究倫理の遵守と権利保護

- (1) 投稿原稿は未発表のものに限る。他誌との二重投稿は認めない。また注釈なく自己の既発表著作と重複する記述をすることは認められない。
- (2) 剽窃、捏造、改ざん等の研究不正を行ってはならない。また投稿原稿については、著作者が適正に表示されていなければならない。
- (3) 研究・調査対象に関する権利保護（資料の使用許諾や個人情報保護に関する同意等）、および翻訳に関する権利について、必要な手続きを投稿前に完了していなければならない。
- (4) 利益相反に関する倫理を遵守するとともに、利益相反情報を申告しなければならない。
- (5) 機関誌に掲載された著作物の著作権のうち、複製権および公衆送信権を日本大学法学部に譲渡する。ただし、著者自身による複製権および公衆送信権の行使を妨げない。

### 4. 原稿種別

投稿は以下の種別で受け付ける。

- (1) 論説
- (2) 研究ノート
- (3) 判例研究（『日本法学』のみ）
- (4) 特別講演
- (5) 翻訳
- (6) 資料
- (7) 書評
- (8) 雑報

## 5. 原稿の作成

- (1) 原稿は、A4用紙に適当な文字数で打ち出す。
- (2) 分量の上限は、文字数で概ね22,000字（刷り上がり約25頁）とする。それを超えるものについては、原則として分割して掲載する。ただし、編集委員会は、他の掲載原稿のページ数を勘案し、その上限の変更を認めることができる。なお半面1ページ大の図表1枚に付き900字を原稿文字数に含めるものとする。
- (3) 連載を前提とする長大な原稿についても、完結分までの完全原稿を投稿するものとする。
- (4) 表題と氏名には、和文表記および欧文表記を併記する。
- (5) 注、参考文献の表記法は、当該分野の慣例に従うものとする。

## 6. 原稿の提出

- (1) 原稿は、投稿票、要旨（800字程度）と合わせ、デジタルデータで研究事務課に提出する。  
デジタルデータは、原則として電子メールの添付ファイルで研究事務課宛に送付する。
- (2) 原則として、投稿締切日を過ぎた原稿は受け付けない。
- (3) 原稿提出後の原稿の差し替えはできない。

## 7. 審査

別に定める「日本大学法学部機関誌審査要領」に則って行う。

## 8. 校正

- (1) 執筆者による校正は、原則再校までとする。加筆、訂正は最小限とし、特に再校時に頁数が変わるような加筆や削除は避ける。再校返却の際は、タイトル頁に「校了（または責了）」と明記する。

- (2) 校正は1週間程度で返却しなければならない。著しい返却の遅滞は、次号掲載になることもありうる。

以 上





- 本誌に掲載の全ての論文につきましては、以下の Web サイトで PDF を電子公開しております。

日本大学法学部ホームページ (<https://www.law.nihon-u.ac.jp/>)

- 本誌の受入れに関しまして、送付先（住所・宛先等）の変更や受入辞退等がございましたら、以下まで御連絡ください。

<連絡先部署> 日本大学法学部研究事務課

(住 所) 〒101-8375 東京都千代田区神田三崎町 2-3-1

(T E L) 03-5275-8510

(F A X) 03-5275-8537

(E-mail) [kenjimu.law@nihon-u.ac.jp](mailto:kenjimu.law@nihon-u.ac.jp)





N I H O N H Ō G A K U  
(JOURNAL OF LAW)

Vol. 92 No. 1 June 2026

~~~~~  
CONTENTS  
~~~~~

*ARTICLES*

Hiroaki Kodama, *How to Take Effective Measures against Harassment  
by Customers: System Selection by Backward-Mapping*

Takashi Imamura, *The Interpretive Theory of the UK Supreme Court  
Justices and Case Law*

Shigemi Watanabe, *Three Types of Global Public Goods and  
International Law: Natural Public Goods, Artificial  
Public Goods, and Common Norms of the International  
Community*