

世界が歴史的变化を遂げている中で、国連はいかに対応したらよいか。

～平和構築とソフト・ローの役割に焦点を当てて～

What Role Should the United Nations Play in the Ever-Changing Today's Global World.

—Focusing on Peace-Building and Soft-Law Functions—

櫻井 幸男
SAKURAI Yukio

要旨

本稿の目的は、グローバル・ガバナンスの観点から、国連の平和構築に関する課題について検討し、国連の役割を問い合わせることである。研究手法は文献調査である。国連に加盟する国家・地域数が飛躍的に増加したため、国際社会の利害が錯綜し、現在、かつてないほど複雑な国際対立と経済格差が現出している。くわえて、先進国のみならず新興国や発展途上国においても、世界的な人口の高齢化が進行している。このため、将来、人口の高齢化に伴う社会保障、年金、医療、介護などの社会的費用が飛躍的に増大し、その結果として、従来行われてきた先進国の開発途上国支援のための援助の余裕が縮減すると予想される。このような将来の厳しい国際環境において、国際社会における紛争解決や平和構築にかかる費用を、否が応でも縮減させる必要が生じると考えられる。このためには、グローバル・ガバナンスの強化を行うことが第一義的に求められるが、この試みは実効性に不確実性が伴い、いつ目標を達成できるか定かでない。そこで、現実的な次善の策として、法的強制力を持たないソフト・ローを効果的に活用することが考えられる。これにより、国際社会において一定の指導原則や行動指針を示し、仮に紛争解決や平和構築に対して直接の効果が示せない場合でも、間接的に紛争解決や平和構築の環境を整備することにより、国際社会への貢献は可能と考えられる。また、国連の平和構築基金を紛争解決や平和構築のための有限な財政

資源として認知させることにより、国連加盟国の中に同基金の効率的使用を通じて、当事国の自律的な復興を実現させる環境作りが可能である。同基金の効果的利用を定めた一般原則もソフト・ローの一種と考えることができる。国連におけるソフト・ロー活用の成功事例として、国連人権理事会における人権と多国籍企業に関する「保護・尊重・救済の枠組みに関わる指導原則」があげられる。この指導原則は、2005年に「人権と多国籍企業」に関する国連事務総長特別代表に任命されたハーバード大学の国際政治学者ジョン・ジェラルド・ラギー教授を中心に考案され、国連人権理事会で採択され、推進された。ラギーは国際政治学者の知見を生かし、この指導原則の法的拘束力に拘らず、むしろその機能に注目し、多数の加盟国と国際人権NGOsの理解を得るように働きかけた。その結果、多数の国連加盟国がこの試みを支持し、実効性のある指導原則としての機能を果たし、現在もその効果は国連内外において拡大し続けている。この成功事例に倣い、国際社会において、従来のハード・ローと新たな試みであるソフト・ローを組み合わせ、国家、国際組織、地域組織、国際NGOなど多様な国際社会のプレーヤーに、その社会的意義を理解してもらい、その結果、法的強制力を伴わない柔軟な形で国際秩序の形成を促す。国連の威儀と民主主義、法の支配、人権による普遍的価値の下に、指導原則は一定の支持を得られる限りにおいて国際秩序として実際に機能する。この事例を可能な限り積み上げることにより、近未来において国際社会における法の支配が徐々に進展する可能性があると考えられる。これにより、国連の紛争解決や平和構築の活動の必要性が縮減されることが期待される。このような成果を上げるためには、今後多くの専門的かつ技術的な工夫ならびに大胆な挑戦を要するが、諦めることなく可能な限りの知見を集中させ、問題解決に取り組む姿勢が重要と考えられる。ただちに結果が得られないかもしれない地道な活動を国際

社会において継続的に検討し、具体案を示し、組織的に実行できる主体は、現在のところ国連しか存在しない。こう考えれば、国連の役割と社会的重要性が減じることはなく、今後ますます広範な役割を担い、その存在は重要と考えられる。

本文

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

1945 年に 51 カ国だった国際連合（以下、「国連」）加盟国は、現在 193 カ国・地域となり、73 年間で 3.8 倍に増加した。直近に国連に加盟した国家は、南スーダン（2011 年加盟）である。独立した国家・地域数が増え、国連および国際社会の運営は複雑化した。独立した国・地域の背景は様々である。旧宗主国の植民地支配からの独立、占領や信託統治からの主権回復、冷戦終結後の旧ソ連邦の崩壊と NIS 諸国誕生、民族自決に伴う国家解体や分離独立などである。現在では国際紛争解決の手段として伝統的な戦争が起きなくなった代わりに、内戦、民族紛争、無差別テロなどが頻発しており、民族・種族の浄化を目論んだ大量殺戮も起きている。こうした動きに対し、国際社会の法の支配やグローバル・ガバナンスが有効に働いているとは言い難い。かつて機能した勢力均衡理論は、多極化した国際社会や非国家主体であるのテロ組織には通用しない。このような環境下、国連が冷戦終了後、頻発する紛争解決に対処するため必要に迫られ作り上げた手法が、平和構築(peace-building)である。平和構築は国連において検討され、1992 年ガリ報告、2000 年プラヒミ報告、2005 年アナン報告がそれぞれ相次いで発表されている。平和構築の概念は「紛争予防から、紛争下・紛争後初期の緊急人道支援、その後の中長期的復興支援プロセス全体(等 2007)」と広範である

が、そこには8原則(Paris 2007)⁽¹⁾があると言われている。この8原則は、それぞれの原則に固有の意味があり、適切なポイントの指摘と言えるが、実際に紛争当事国において、この原則を実践することは極めて困難な作業である。また、国家の保護義務や人権の尊重にともない、平和構築から派生した概念として「保護する責任(R2P、ICISS 2007)」や「人道的介入の理論⁽²⁾」などが開発された。国連の平和構築には過去において多大な資金と人員が投入されたが、残念ながら、東チモール紛争以外は、期待された成果をあげなかつたと評価されている⁽³⁾。一体なぜだろうか。そもそも紛争当事国には、種族・民族・宗教間の紛争、貧困、汚職、大国の軍事支援、兵器密売、麻薬の蔓延など深刻なさまざまな問題が横たわっている。こうした中で国連は紛争により国家破綻の危機を迎えた国家の再生や平和構築という最も困難な仕事を国際社会から求められている。これに対し、国連の平和構築の負担を軽減する有効な方策は無いのだろうか。その方策にはどのようなものが考えられるのか。本稿の目的は、グローバル・ガバナンスの観点から、国連の平和構築に関する課題について再検討し、あらためて国連の役割を問い合わせることである。

(2) 先行研究と研究手法

国際秩序に関する文献には、Haase 2017;ナイ 2017;キッシンジャー 2016;マゾアー 2015などがある。平和構築には、Gawere 2015;Johansen 2004;篠田 2003;山田 2005

⁽¹⁾ パリス (2007) は平和構築の8つの原則を次の通りまとめている。A long-term commitment, the importance of security, careful democratization, pro-peace economic liberalization policies, sensitivity to regional and local conditions, the hard nut of coordination, legitimacy, accountability and participation, building effective state.

⁽²⁾ 吉川 (2004) はこれらを「冷戦後にできた他国への干渉を正当化する国際規範」と指摘する。

⁽³⁾ 一例として、旭 (2007) 第10章「繰り返される“失敗”の背後にあるもの」を参照されたい。

など、平和構築の実務分析には、旭（2007）などがある。破綻国家に関する文献には、Malejacq 2016; 廣瀬 2014; 岡垣 2007; Thurer 1999 などがある。しかし、グローバル・ガバナンスの観点から、国連の平和構築の負担軽減を政策的に検討した論文は、今のところ見当たらない。研究手法は文献調査である。主にグローバル・ガバナンス、平和構築、ソフト・ローに関する和英の文献（書籍、論文、Website 記事）を参照した。本稿は、東洋英和女学院大学大学院における 2016 年度「平和構築論」における議論と、立教大学大学院における「高齢化と成年後見制度」研究とを学際的に組み合わせ、検討した産物である。

2. 複雑化した国際社会と人口高齢化

（1）複雑化した国際社会

国家・地域数が増加して国際社会の利害が錯綜し、現在、かつてないほど複雑な利害対立と国家間の経済格差が現出している。なぜこのような状態が生じたのか。これまで正当性を持つと考えられてきた伝統的な原則をあらためて吟味してみたい。

第 1 に、「民族自決の原則」である。この原則は、米国ウィルソン大統領が唱え、第 1 次世界大戦終了後に、オーストリー・ハンガリー帝国崩壊後の中欧の国家秩序を決定する際、大きな役割を果たした。民族自決の原則は、人々の自治権の集合体として理解され、道徳的であり尊重されてしかるべき普遍的価値である。しかし、この原則は、どのように適用すれば適切であり、どこを超えると原則の濫用となるのか、両者の境界線がきわめて不明確である⁽⁴⁾。たとえば、ロシア共和国にはイスラム教徒が多数を占めるチェチェン共和国やチベット仏教徒が多数を占める 2 つの共和国を含め、

⁽⁴⁾ ナイ（2009）は「自決権の濫用は際限のない暴力の連鎖を生み出すことになる」と述べている。

21 の共和国内共和国があり、約 180 の異なる種族が居ると言われている。特に、ロシア南部のコーカサス地方は多宗教多種族の地域である。このような事実を考えると、ロシアにおいて、民族自決の原則をどこまで適用するのが適切なのか、その答えは非常に難しく、政治的に繊細な問題である。民族自決の原則を濫用すれば、既存の近代国家が崩壊するかもしれない破壊力を持っている。従って、この原則の適用に関して、当該民族のみならず、所属する国家・地域、さらには国際社会全体の利害関係のバランスを慎重に考慮する必要がある。他の例として、スペインを考えてみよう。スペインのバスク地方では、人々は背が高く気帳面な民族性と言われ、およそスペイン的ではない。商都バルセロナのあるカタロニア州は、スペイン経済を牽引する企業家を多く輩出する経済的先進地域である。もしこの 2 つの地域がスペインから独立すれば、スペインは経済的に苦境に陥り、崩壊する危険性すらある。このように、民族自決の原則の下に、種族・民族が次々に国を分けて独立していくば、国家・地域数は現在の 193 どころか、数百になっても不思議ではない。世界の歴史を紐解けば、近代国民国家の成立は、国家内の種族・民族の融和を伴って出来上がっており、これを民族自決の原則の下に歴史を元に戻すことは、パンドラの箱を開けるようなものであり、決して得策とは考えられない場合が多い。

第 2 に、「主権尊重の原則」である。確かに独立国家の主権(Sovereignty)、正統性(legitimacy)は尊重されるべきである。しかし、それは当該独立国が国家としての形態を整え、主権の実効性や継続性を十分に安定的に確保できる国家の場合である。一旦成立した国家が、破綻の危機を迎える危険性はできるだけ避けねばならない。安全保障、経済力、統治力に支えられた国家の継続性・安定性が独立維持に必要不可欠な要素である。こうした要素が確保できなければ、当該国は結局大国の庇護の下でしか

独立を維持できなくなる可能性が大である。民族意識の高揚により、これまで次々に新しい小国が誕生してきたが、このような安易な国家の成立と承認は慎む必要がある時代へと変わってきたと考えられる。

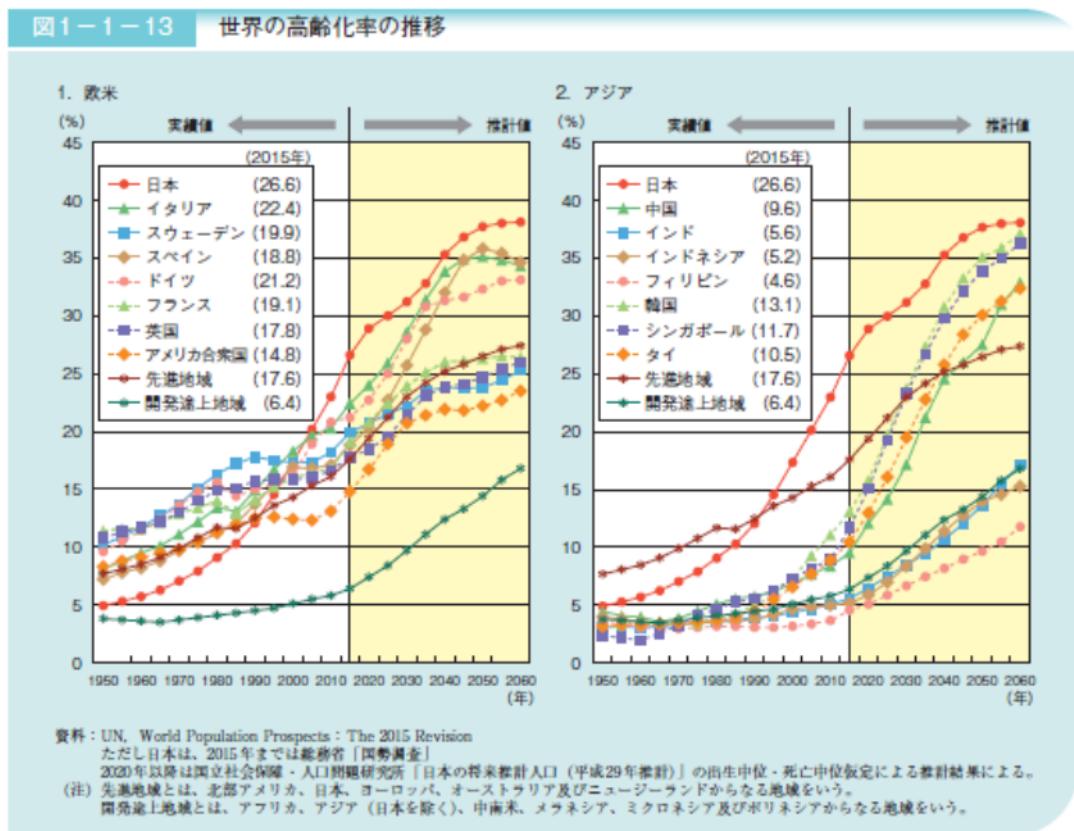
民族自決の原則と主権尊重の原則は、国際法の原則として普遍的価値を持つが、国家の独立や国家分割の際に、国家承認の手続きを踏めば、当該国の独立が認められるという国際法上の慣行を、現在の国際情勢の下では再考する余地があるのではなかろうか。どの国家がどの国家を独立国として適切と認めるのかは、承認を与える国家の政治的判断に任されている。国際社会では、天然資源、宗教、民族、政治体制、安全保障など様々な要素を勘案して、国家承認の手続きが行われている。しかし、国家承認権限の濫用は避けなければならない。国家承認の行為は、承認する国家の主権にかかる国際法上の行為であり、他国が介入できないが、少なくとも国家承認の結果何が起きるのかについて、国際社会や国際世論の動向を十分に配慮した上で、決定される必要がある。

(2) 世界的な人口高齢化の影響

次に、世界の歴史的変化と今後の見通しを考えてみたい。現在先進国のみならず新興国や発展途上国において、世界的な人口の高齢化⁽⁵⁾が急速に進行している。特に、欧州とアジアの高齢化は急速に進行していると言われる。次頁の図-1のグラフは、主要各国の人口における65歳以上の高齢者の割合の推移を示しているが、欧米とアジアにおける急速な高齢化傾向を如実に表している。

⁽⁵⁾ 高齢化の定義は定まっていない。国連では60歳以上の人々を指し、世界保健機構（WHO）やわが国では65歳以上の人々を指す。坂本（2013）は、近未来のトレンドの1つとして人口構成の変化を取上げ、人口の高齢化には人間の尊厳が必要とされ、それを得られなかった人間は死を選ぶのではないかと述べている。

図一1：世界の高齢化の推移



出所：内閣府『平成29年版度高齢社会白書』p.11より抜粋。

人口予測は、きわめて高い確率で実現する未来予測と言われ、2060年までの各国の人口予測は出そろっている⁽⁶⁾。従って、2060年までの世界的な人口の高齢化は既定路線である。その結果、アフリカを除く世界各国において、高齢化に伴う社会的費用、すなわち、年金、医療、介護、認知症対策、その他社会保障などに関わる社会的費用の急激な上昇に悩まされることも予測されている。国連『世界人口の見通し：2017年修正版』において、高齢化とその影響について、次のように述べている。

2017年には、世界人口の13%を占める60歳以上の推定人口は、9億6,200万人

⁽⁶⁾ 内閣府2017（平成29）年度高齢社会白書によれば、2060年の先進地域の高齢化率は27.4%、開発途上地域の高齢化率は16.8%と予測されている。

にのぼる。60歳以上の人口は、年間約3%の割合で増加している。現在、ヨーロッパの60歳以上の高齢者人口の割合が、世界で最も高く25%である。急速な高齢化が、世界の他の地域でも起こるため、アフリカを除く世界のすべての地域では、2050年までに、60歳以上の人口が総人口のほぼ4分の1以上を占めるようになる。世界の高齢者数は、2030年には14億人、2050年には21億人に増加し、2100年には31億人に増加すると予測されている。80歳以上の人口は、2017年の137百万人から2050年には425百万人へと3倍に増える。2100年までには、2017年の約7倍に相当する9億9,000万人に増加すると見込まれている。（中略）今後数十年間で、多くの国々は、高齢者の人口が増加するにつれて、公的医療制度、年金および社会保障制度に関して、財政的および政治的圧力に直面する可能性が高い。

高齢化のもたらす影響に関して、国際通貨基金（IMF）の直近の予想を基に、森川（2018：5-6）は、各国の政府債務のGDP比を次頁の図-2のとおり示しながら、以下のように指摘している。

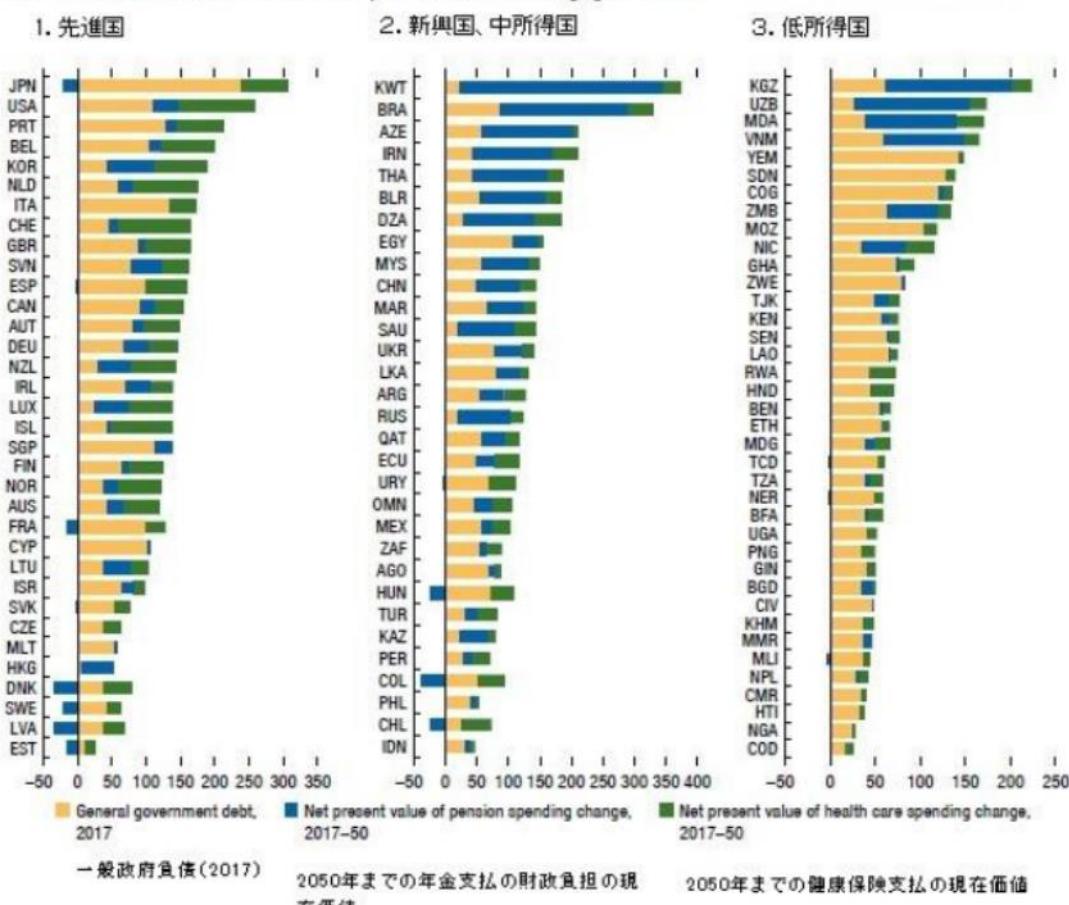
現時点の債務が薄く着色された棒グラフ（肌色）で示されている。青と緑の部分は2017年から2050年までの予想される社会保障と健康保険の財政負担増加分の現在価値を示している。ほとんどの国が「隠れ借金」を抱えていること、債務が見かけの2倍以上になる国が少なくないことがわかるだろう。高齢化・長寿化の問題は先進国に留まらない。2050年までを視野に入れると、ほとんどの途上国も同じ問題に直面する。特にクウェート、ブラジル、イラン、タイの債務比率の高さが目立つ。中国も小さくない。長寿社会は人類の長年の夢であった。だが、その引き換えに低成長と高い債務を抱えることは避けられないようだ。今必要な

ことは、不都合な現実から目をそらさず、長寿社会に応じた制度設計に早く取りかかり、負担の仕方に工夫を凝らすことなのだろう。

図—2：将来の社会保障負担増加分を含めた政府債務（GDP 比）

図 3 将来の社会保障負担増加分を含めた政府債務（GDP 比）

Debt-to-GDP ratios more than double when implicit liabilities linked to aging are included.



（注）英大文字3文字ラベルはISOの国コード。

（資料）IMF、Fiscal Monitor 2017, p.9

出所：森川（2018）：5の図3を抜粋。

この結果、先進国が開発途上国を支援する経済的な余裕が縮限され、最悪はその余裕

が消えてしまう可能性もある⁽⁷⁾。各国内において内政と外交を天秤にかけば、議会

制民主主義による選挙を伴う国内政治では、内政が外交に優先し、平和構築のような

(7) 膨大な援助予算を必要としない、高齢社会におけるソフトパワーによる国際協力の手法に関して、櫻井（2017）を参照されたい。

莫大な費用のかかる国際的課題にはできるだけ関わりたくないと考える可能性がある。すなわち、政府は、他国民の生命財産の保護よりも自国民の生命財産の保護を優先して考える可能性が高い。この結果、高齢化の世界的な進行に伴い、先進国の開発途上国に対する国際協力の規模は大幅に減少する可能性があると考えられる。

これによって深刻な影響を受ける開発途上国のことを考えれば、何らかの代替的な対策を講じる必要がある。たとえば、今後、課題を増やさないためには国家・地域数をできるだけ増やさない方がよい。さらに、国際紛争に関わる社会的費用を減少させるべく国際社会のリスク管理を強化する必要もあるだろう。国際社会の合意形成に基づき、合理的な国際的基準⁽⁸⁾を設けて、国家・地域の数を徐々に減らし、将来の破綻国家の発生リスクをできるだけ低く抑えることも理念上考えられる。国家・地域数が減ることにより、結果として大方の問題は単一国家の中で国内問題として処理され、国際問題化しない。また、国連での各国の利害調整の手間が、国家数の減少分だけ省ける利点も考えられる。また、同一国家の中で種族・民族の融和を図る動きも期待できる。このような考えに対して、国家内で無理に種族・民族の融和を図ろうとすれば、かえって人々の対立感情を生み、内戦を誘発する恐れが高まる。従って、異なる種族・民族ごとに独立を積極的に認めた方が良いとの反論もあり得る。また、種族・民族紛争を国内問題化することを嫌がる国家・地域もあるだろう。結局、当事国が置かれた情勢をケース・バイ・ケースに考慮し、自律的に判断するしか方法がない。また、国家合同や連邦国家化は、原則当事国のイニシアチブにより意思決定されるべきことで、他国からの強制を受けるべきではない。しかし、国際社会における公共性の高い事案に関しては、国連や地域機関の仲介の下、各国・地域の自主的判断により、国家合同

⁽⁸⁾ 英国の経済雑誌エコノミストの統計を基に、世界の国家・地域の幸福度をランク付けし、最下層グループを破綻国家群とする試みが国際 NGO により行われている。

や連邦化が成立することが期待される場合も出てくると思われる。国内法では、私企業の企業合併、企業再生・民事再生、破産に関する法制が存在し、各法律に要件が定められ、破産の場合には破産企業の管理者として管財人が裁判所から任命される。また、地方自治体同士の合併は既に多く実行されており、管轄を広域化して効率的な運営がなされている例が多々ある。それに比較すると、国際社会における国家の合同、再生、破綻⁽⁹⁾と信託統治などに関する国際法（公法と私法）の整備はいまだ十分でない。この点は今後の課題として考察の対象とする価値があると考えられる。

世界の人口は、1945年に25億人、2015年に73億人となり、2060年には103億人に達する見込みである。地球規模では人口の増殖が加速化し、同時に、特に欧州、アジアを中心に急速に高齢化が進行する。2007年生まれの日本人の平均寿命は107歳、英国人は103歳と予測されていると言われる（グラットン・スコット 2016⁽¹⁰⁾）。今後、人工知能と情報技術の発達により産業構造が大幅に変化し、現在ある職業の半分は人工知能ロボットに置き換えられ、朝9時から夕方5時まで働く労働者は、大幅に減少するとみられている。このような大きな社会的変化が確実に到来する近未来において、国際法や平和構築が17世紀以降の近現代の遺産に依存し、なんらイノヴェーションが機能しないとすれば、きわめてバランスを失している。時代の変化に伴い、国際法や平和構築も相応の変化を遂げる必要がある。

以上をまとめれば、国家・地域数が増加して国際社会の利害が錯綜し、現在、かつてないほど複雑な利害対立と国家間の経済格差が現出している。くわえて、現在先進国のみならず新興国や発展途上国では、人口の高齢化が進行している。このため、将来、高齢化に伴う社会的費用が世界的に増大し、先進国が開発途上国を支援する経済

⁽⁹⁾ 破綻国家について岡垣（2007）、未承認国家について廣瀬（2014）を参照されたい。

⁽¹⁰⁾ グラットン・スコット（2016:1）「日本の読者向け序論」による。

援助が縮減される可能性が高いと考えられる。このような中で、国際社会の紛争解決や平和構築にかかる社会的費用を縮減する必要が生じてくると考えられる。

3. グローバル・ガバナンスとソフト・ロー

(1) グローバル・ガバナンスの拡大

紛争の発生を予防するため、グローバル・ガバナンスの拡大可能性を考えてみたい。まず、ガバナンス(governance)の意味を確認したい。現在、国際組織、国家、地方自治体、企業、財団、NPO/NGO、法人、任意団体、協議会など、あらゆる組織においてガバナンスの重要性が説かれている。ガバナンスの語源は、舟を漕ぐ(governator)と言われ、人間集団を纏めあげ、正しい方向に動かす意味から転じて、「法的拘束力のある決定を下す法的に基礎づけられた社会制度⁽¹¹⁾」となった。これに対し、政府とは「一定の領域で、集合的選択を行い、それを実施する組織⁽¹²⁾」である。また、グローバル・ガバナンスとは「国際社会における政府なき規範やルールの遵守の過程と状況⁽¹³⁾」をさす。グローバル・ガバナンスの実効性を担保する源泉は、規範の持つ力(規範力)である。ガバナンスの重要性が叫ばれる今日、グローバル・ガバナンスが重要であることを疑う人は居ないであろう。では、国際社会にグローバル・ガバナンスを支える共通規範は存在するのであろうか。

国際法は、30年戦争終結後に締結されたウエストファリア条約(1648年)以降の西欧キリスト教国家の規範を基に出来上がった諸国民の法(law of nations)が起源と言われている。この時期の西欧諸国には、キリスト教に基づく共通の文化と価値観に

(11) 渡辺・土山(2001)の「序章 グローバル・ガバナンスの射程」による。

(12) 前掲。

(13) 前掲。

もとづく規範が存在したと考えられる。その法源は、条約、慣習法、法の一般原則である。その後、近代を経て、第1次、第2次世界大戦、冷戦の終了にともない、独立国家・地域は増え続け、現在国連加盟国は193カ国・地域に上る。これに伴い、資源の有無、貧富の格差、宗教や民族・種族、旧宗主国・隣国との関係、イデオロギー、科学技術の発達などにより多くの利害衝突がみられ、多極化の進んだ現在の国際社会は、共通の文化と価値に基づく規範を共有するとは言い難い状態である。更に、かつての国家中心の国際社会は、現在では、国際組織、NGO/NPO、多国籍企業、活動家など多種多様な非国家組織がプレーヤーとして活動する複雑な形態に変容した。また、国家承認が受けられない未承認国家や民族紛争等により破綻した国家も、地球上に存在する。このように多様で、主権の実効性の疑わしい事実上の国家が存在する国際社会に、共通の規範が存在するとは言い難い。また、法の支配の実効性確保と紛争解決手段が未整備である。すなわち、現在の国際社会は法の支配が部分的に実効性を持つが、全体には機能しない不完全なガバナンス社会であると考えられる。

地球上に世界政府がない以上、世界法の体系化は無理であるが、法の支配の体制を徐々に広げていく努力は求められている。その際に障害となる一つ目は、宗教や土俗による法の支配への強固な抵抗である。特に、アフリカ・中東地域では宗教的抵抗が強い。こうした地域では、当該地域の国際組織に各国の利害調整を図ってもらい、その代表者と交渉を行うのが現実的である。国連人権理事会では、アフリカ諸国は強固な地域グループを形成し、アフリカ全体の意見調整を図っている。こうした地域間の友好関係を活用することが期待される。また、規範による強制力ではなく、当事国イニシアチブによる合意形成の実践が、将来の履行確保のために重要である。障害の二つ目は国際法の欠缺である。国内法と違い、国際法は完全に整備されておらず、法

体系に欠缺が存在する。この法の欠缺を埋めるための国際的な法整備の作業が国際公共事業の一環として行われることが望ましい。障害の三つ目は、国際法の受け入れに関する対応の差である。例えば、アジアのある国は国際海洋法秩序を受け入れているのか否か。これまでの公式発言を見る限り、自国の国益と相容れない部分、たとえば、大陸棚の経済的支配権などについて、通説と異なった海洋法秩序を主張している。条約規範については、条約ごとに整理する長い道のりとなるが、重要な案件から優先的に、国際社会の中でこうした国の利害調整を図る努力を惜しまるべきではない。障害の四つ目は、国際法の履行確保である。国際司法裁判所、国際刑事裁判所、地域的な人権裁判所などが整備されているが、十分とは言えない。履行確保は各国の利害が分かれるところであり、短期的な改善は实际上困難と言わざるを得ない。現在は裁判所外の紛争解決の道ができつつあるので、このような現実的な工夫を進展させることが期待される。

(2) ソフト・ローの役割

法の支配の拡大および実効性の確保は、容易な作業ではない。法の支配の重要な規範となる国際法の整備を行うだけでなく、法の実効性を確保し、その過程で生じる紛争を解決する司法的機能を整備することが、法の履行確保のために必要である。このような法整備から法の履行確保に至るまでに要する時間が、どの位か測りかねる。そこで現実的な次善の手法として注目されるのが、ソフト・ロー(soft law)⁽¹⁴⁾である。ソフト・ローの対立概念であるハード・ロー(hard law)は、法的な実効性を担保する規範力を備え、履行確保の為の法的手続きと紛争解決のための司法機関（裁判所や仲

⁽¹⁴⁾ 斎藤（2005）はソフト・ローを「規範定立手法としての非拘束的合意・決定それ自体」と定義する。

裁制度) が整備されている。これに対し、ソフト・ローは、実効性を担保する強制力が明文上与えられていないが、それに代わる社会的な権威や関係者を納得せしめる社会正義を備えることにより、関係者の責務や理性に訴え、自発的な履行確保が可能となる⁽¹⁵⁾。この方法は、安全保障、内戦、テロ、民族浄化、集団殺戮などのきわめて緊急性の高い深刻な事態には十分に対処できないが、国際人権や社会的・経済的権利の調整には有効であると考えられている。まさに、国際社会を構成する国家・地域や国際機関、地域機関、NGO/NPO、個人など多様なプレーヤーが、それぞれ敬意を表することにより、事実上の規則の遵守が確保され、その事実の反復から規範力を形成する「事実の規範力⁽¹⁶⁾」をもたらすからである⁽¹⁷⁾。では、ソフト・ローが実際に機能した具体的な事例にどのようなものがあるのか、以下を見てみよう。

① 人権と多国籍企業に関する「保護・尊重・救済の枠組みに関わる指導原則」：

2005年国連人権委員会は、「人権と多国籍企業」に関する国連事務総長特別代表にハーバード大学の国際政治学者ジョン・ジェラルド・ラギー教授を任命した。ラギー特別代表は各国と市民社会との対話を重ね、2008年の人権委員会に「保護、尊重、救済の枠組み」を提示した。これは、人権と多国籍企業の関係を、「人権を守る国家の役割」、「人権を尊重する企業の責任」、「救済措置へのアクセス」の3つに分けて関係者の立場を明確にし、法に依る強制力ではなく、関係者の自主的なイニシアチブを求

⁽¹⁵⁾ Shaffer/Pollack (2010) はソフト・ローとハード・ローの相互作用の効用を次のように述べている。“The second related claim is that this interaction has particular implications in a fragmented international law system, affecting the very nature of international hard and soft law regimes and their purported advantages. The interaction of hard and soft law regimes can lead to the hardening of soft law regimes, resulting in more strategic bargaining and reducing their purported advantages of consensus-building through information-sharing and persuasion; and it can lead to the softening of hard law regimes, resulting in reduced legal certainty and predictability, especially where there is distributive conflict between powerful states.”

⁽¹⁶⁾ ドイツ人法学者イエリネックが憲法論に関連してとなえた法概念である。

⁽¹⁷⁾ Sakurai (2018)は、ソフト・ローが国際法分野だけでなく国内法分野においても有効に機能する事例を取り上げている。

める枠組みである。この枠組みは人権委員会に歓迎された。

この枠組みの実施と運用を促す指導原則を 2011 年の人権委員会に提案し、支持された。この背景には、開発途上国の人権を阻害した多国籍企業が、法的な強制措置ではなく自主的なイニシアチブの下に進出先の政府やNGOなどの規則や見解を受け入れる余地が有ること、国家は当該企業の監督義務を果たすことになること、NGO や活動家の意見が公的に受け入れられる可能性が有ることの3方を収める合意形成プロセスが働くことを見抜いたラギー特別代表の現実的な知恵があった。

この指導原則は国連人権委員会（現在は人権理事会）に採用され、加盟各国が自主的に国別行動計画(National Action Plan, NAP)を作成し、人権理事会の審査を受けて救済措置の発動が担保される仕組みである。英国、オランダ、デンマーク、フィンランドなど北欧諸国が 2013～14 年に NAP を策定し、英国は国内で 2015 年現代奴隸法 (Modern Slavery Act) を制定した。その後、この一般原則は ISO26000、ILO 規則、GRI (global reporting initiatives) や企業の CSR (corporate social responsibility) などに幅広く影響を与え、現在では事実上の国際規範として発展している⁽¹⁸⁾。

わが国政府と企業の反応は当初鈍かったが、政府の SDGs 会議にて「人権と企業」が政府目標に盛り込まれ、2016 年 11 月の第 5 回国連人権フォーラム（ジュネーブ）にて日本政府代表が NAP 策定の意思を表明した。2020 年東京オリンピック開催国が、国際的な共通規範を受容することは重要である⁽¹⁹⁾。

② 宇宙ガバナンスのための国際行動規範案：

2008 年、EU は総務・対外関係理事会にて宇宙活動に関する行動規範案を採択し、

⁽¹⁸⁾ 鈴木（2017:7-18）および東澤（2015）、菅原（2017）を参照されたい。

⁽¹⁹⁾ ラギー（2014）および外務省HP『人権外交』による（2018年5月5日最終確認）。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/hr_ha/page22_001608.html

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000055037.pdf>

その後、各国と協議して、2010 年に同行動規範案の改訂版を採択した。2012 年玄葉外務大臣（当時）が EU のイニシアチブを評価しわが国の参加を表明した。その後、2013 年以降、EU はオープンエンド協議（できるだけ多数の国の参加を歓迎する会合形式）を開催し、同規範の内容や今後の協議の進め方を議論した。これにより、宇宙における事故、衝突やその他有害な干渉可能性の最小化、宇宙物体の破壊等を差し控えること、他国による違反の可能性がある場合に協議を要請することができるなどが民生と軍事の宇宙活動に対して次第に国際規範化しつつある⁽²⁰⁾。

(3) 自律的復興とソフト・ロー

以上、平和構築とは直接に関係のない領域でソフト・ローの具体的な事例を 2 件見た。平和構築を発動する必要性を回避するため、国際社会の法の支配の環境整備にソフト・ローの機能を活用することが、実際上有益と考えられる。その応用例として、ソフト・ローを紛争国の復興過程に活用する場合を考えてみたい。国連の平和構築活動に対して、「他国が武力介入する代わりに、紛争当事国の自律を尊重し、当該国が武力を次第に抑えて戦争終結後の政治・経済的発展を自ら行う自律的復興」が望ましいとする見解（Weinstein 2005）がある。この自律的復興に関する指導原則や枠組みを国連が具体的に策定し、国連総会にて加盟国の合意を得て決議できれば、ある一定の条件が整った場合に、当該国が第三国による武力介入を受けることなく、自律的な復興を実践できる。この指導原則や枠組みを具体的な事例に適用できるように専門職員や研究者・実務経験者をメンバーとする専門部会で詳細に練り上げ、これを理事会や総会に諮って実際に使用可能なソフト・ローとして作り上げる。このソフト・ローに従って、

⁽²⁰⁾ 外務省 HP 『宇宙』による（2018 年 5 月 5 日最終確認）。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/space/kokusaikoudou.html>

国連加盟国、地域組織、国際NGOなどが、人道的支援や経済支援の平和的手法により、当該国の復興を支援する。このように、第三国の勝手な武力介入を許さずに、国連加盟国の足並みをそろえるために、国連のソフト・ローが有効に機能しうる領域があると考えられる。ソフト・ローを活用して、国際社会の法の支配の環境整備を行えば、紛争の火種をある程度抑えることができるが、紛争を完全に無くすことはできない。この意味で、深刻な紛争が生じ、国連の平和構築が発動される余地は今後も存在する。一方、世界的な人口の高齢化が急速に進行するため、各国ともに膨大な社会的費用を自国の高齢化対策に費やす必要が生じてくる⁽²¹⁾。このような近未来において、国際社会全体でどのくらいの社会的費用を平和構築に費やすことができるのだろうか。具体的な金額は示せないが、青天井でないことは確かである。この認識を国際社会で共有するためにも、国連「平和構築基金⁽²²⁾」を改組し、この基金の範囲内において平和構築が進められるという合意形成を国連加盟国の中で作り上げることが考えられる。同基金は加盟国が見て分かる通り有限であり、この範囲内で国連が平和構築を図るが、この有限な基金を超えて平和構築の活動は行うことはないとする内容の詳細なソフト・ローを作り上げる。そのようにすれば、種族間紛争などやむをえない理由による場合に基金を使用するように、基金の使途目的が厳格に判断されるようになる。また、有限な基金を可能な限り維持するためにも、加盟国の勝手な武力介入を許さず、当該紛争国の自律的復興に可能な限り委ねる国際社会の機運が、徐々に高まるものと期待される。

⁽²¹⁾ 佐渡（2013）は、2014年における認知症の社会的コストを14兆5,140億と推計し、2015年に15兆89億円、2060年に24兆2,630億円となると推計している。

⁽²²⁾ 2005年に国連平和構築委員会（Peacebuilding Commission；PBC）が設立され、2010年に見直しが行われた。この枠組みの中に「平和構築基金」が設けられた。この基金は、実務便宜上の短期的な緊急ニーズに対処するために設けられたものである（河内2011）。

以上をまとめれば、法的強制力を持たないソフト・ローを効果的に使用することにより、国際社会に一定の原則や行動指針を示すことができ、仮に紛争解決や平和構築に対して直接の効果が示せない場合でも、間接的に環境整備を行うことで、国際社会への貢献は可能である。また、国連平和構築基金を有限な財政資源として認知させることにより、加盟国の中に資金の有限性に関するコンセンサスを形成することもできると考えられる。

4. 改めて国連の役割を問う

本稿では、複雑化し多様化する国際社会において、世界的な人口の高齢化という時代の変化が不可避であること、その社会的費用は世界的規模において膨大なものになることを想定し、その環境下において、柔軟な形で国際的規範を創造する手法としてソフト・ローに注目した。平和構築とは直接関係のない経済・社会分野での利害調整や国際人権の尊重が、ソフト・ローにより効果的に実践されれば、国際社会の紛争の危険性をその分減少させることができる。万が一紛争が生じた場合でも、武力的処理をできるだけ回避する、または最小限に留めるための合意形成手法として、ソフト・ローを活用する余地がある。それは、国内の交通事故による死亡者を減少させるため、警察が国民に対して交通法令順守と取締り活動を徹底したことと略同じである。国民に法の支配の意味と目的を十分に理解してもらい、社会の法令順守の規律の水準を全体的に高めたのである。これと同様に、国際社会においてハード・ローとソフト・ローを組み合わせ、多様な国際社会のプレーヤーにその社会的意義を理解してもらい、自律的な国際秩序の形成を促す。このようにすれば、近未来に法の支配が徐々に進展する可能性があると考えられる。このような地道な活動を国際社会において検討し、

具体案を示し、組織的かつ継続的に実行できる主体は、国連のみである。こう考えれば、国連の役割と社会的重要性は減じることではなく、今後ますます広範な役割を担い、その存在はさらに重要なものと考えられる。国際社会におけるパワーポリティックスが、国連安全保障理事会において機能していることは承知しているが、安全保障理事会の常任理事国が、国連のすべての決定を支配している訳ではない。限られた可能性であっても、その可能性を最大限に活用できるように学術と実務の知見を活用することにより様々な工夫を凝らし、国連が国際社会において国際公共の福祉ために有益な役割を果たすことが期待される。

■参考・引用文献

- Alger, Chadwick F. (2011) "Searching for Democratic Potential in Emerging Global Governance: What Are the Implication of Regional and Global Involvement of Local Governments" *International Journal of Peace Studies*, 16 (2) :1—24.
- 旭英明 (2007) 『21世紀の「国つくり」に立ち会って-平和構築について現場から考える-』 日本国際問題研究所平成18年度研究報告 (2018年5月5日最終確認)、
<http://www2.jiia.or.jp/RESR/research.php?s=100>.
- アセモグル,ダロン・ロビンソン,ジェイムズ〔鬼澤忍訳〕 (2013) 『国家はなぜ衰退するのか—権力・繁栄・貧困の起源』 早川書房.
- Gawere, Michelle I. (2015) "Persistent Peacebuilders: Sustaining Commitment During Violent Conflict" *International Journal of Peace Studies*, 20 (1):35—50.
- グラットン、リンダ・スコット、アンドリュー (2016) 『Life Shift』 東洋経済新報社.
- Haase, Richard (2017) *A World in Disarray-American Foreign Policy and the Crisis of the*

Old Order, Penguin Press.

等雄一郎 [国立国会図書館調査及び立法考査局外交防衛課] (2007) 「平和構築支援の

課題<序説>」『レファレンス』2007年3月号.

廣瀬陽子 (2014) 『未承認国家と霸権なき世界』 NHK 出版.

細谷雄一 (2012) 『国際秩序』 中央公論新社.

五十嵐元道 (2016) 『支配する人道主義 植民地統治から平和構築まで』 岩波書店

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001) “The

Responsibility to Protect: The Way Forward” pp.69－76.

Johansen, Robert C (2004) “Reviving Peacebuilding Tools Ravished by Terrorism,

Unilateralism, and Weapons of Mass Destruction” *International Journal of Peace Studies*,

9 (2) Autumn/Winter.

河内明子 [国立国会図書館調査及び立法考査局外交防衛課] (2011) 「国連平和構築委

員会の現状と展望」『レファレンス』2011年1月.

キッシンジャー、ヘンリー [伏見威蕃訳] (2016) 『国際秩序』 日本経済新聞出版社.

公益財団法人日本国際フォーラム (2012) 『提言・報告書 スマート・パワー時代にお

ける国際秩序とグローバル・ガバナンス』平成23年度外務省国際問題調査研究・

提言事業.

Malejacq, Romain (2016) “Warloads, Intervention, and state Consolidation: A Typology of

Political Orders in Weak and Failed States” *Security Studies* 25:85－110.

マゾワ, マーク [池田年穂訳] (2015) 『国連と帝国: 世界秩序をめぐる攻防の20世

紀』 慶應義塾大学出版会.

森川央 (2018) 「長寿社会の経済学～長い老後がもたらす低成長社会～」 公益財団法

- 人国際通貨研究所、国際金融トピックス No.320 (2018年4月26日) .
- 内閣府 (2018) 『平成29年度高齢社会白書』 .
- ナイ,ジョセフ S.ジュニア (2009) 「グローバルアイ 民族自決の濫用は悲惨な結果をもたらす」『週刊東洋経済』 6187 : 122-123.
- ナイ,ジョセフ S.ジュニア (田中明彦・村田晃嗣訳) (2017) 『国際紛争: 理論と歴史 [原書第10版]』 有斐閣.
- 岡垣知子 (2007) 「主権国家の『ラング』と『パロール』—破綻国家の国際政治学—」『国際政治』 147 : 48-61.
- Paris, R. (2007) "Post-Conflict Peace-building" *The Oxford Handbook on the United Nations* Edited by Sam Daws and Thomas G. Weiss.
- 斎藤民徒 (2005) 「「ソフト・ロー」論の系譜」『法律時報』 77 (7) :1-9.
- 坂本義和 (2013) 「平和研究の課題」『立命館平和研究: 立命館大学国際平和ミュージアム紀要』 14 : 1-8.
- 櫻井幸男 (2017) 「成年後見法制によるソフトパワーの国際協力」『国際開発ジャーナル』 2017年12月号 : 29-33.
- Sakurai, Yukio, 2018, "The Role of Soft Law in the Ageing Society of the 21st Century," *International Journal of Interdisciplinary Global Studies*, 13 (1) 1-10.
- 佐渡充洋 (2013) 『わが国における認知症の経済的影響に関する研究』 2014 (平成26) 年度厚生労働科学研究費補助金 (認知症対策総合研究事業) .
- Shaffer, Gregory C./Pollack, Mark A. (2010) "Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance" *Minnesota Law Review*, 94 : 706-99.
- 菅原絵美 (2016) 「企業の社会的責任と国際制度—「ビジネスと人権」を事例に」『論

究ジュリスト』19: 51-58.

篠田英朗 (2003) 「平和構築の法の支配アプローチー戦略的視点からの整理ー」『広島平和研究』25: 189-218.

鈴木均 (2017) 「グローバル CSR の潮流 :『サステナビリティによる価値創造』へ」『21世紀社会デザイン研究』15: 7-18.

Thurer, Daniel (1999) "The "failed State" and international law" *International Review of the Red Cross* 836.

東澤 靖 (2015) 「ビジネスと人権 : 国連指導原則は何を目指しているのか。」『明治学院大学法科大学院ローレビュー』22: 23-40.

山田満編著 (2005) 『新しい平和構築論』明石書店.

吉川元 (2004) 「国内統治を問う国際規範の形成過程」『社會科學研究』55 (5/6) : 53-77.

ラギー、G・ジョン [東澤靖訳] (2014) 『正しいビジネス (Just Business)』岩波書店.

渡辺昭夫・土山實男 (2001) 『グローバル・ガヴァナンス—政府なき秩序の模索』東京大学出版会.

Weinstein, Jeremy M. (2005) "Autonomous recovery and international intervention in comparative perspective." Centre for Global Development Working Paper No.57.