

国際社会における法の支配

希望、挫折、展望

柳井 俊二

Yanai Shunji

国内社会と国際社会における法の支配

わが国をはじめ多くの文明国においては、それぞれの歴史的経過の違いこそあれ、古代、中世、近世、近代の時代を通じて、いろいろな勢力間の抗争、勢力均衡、あるいは強い集団による統一、革命等の過程を経て、現代に至って国内社会における法の支配が確立してきた。そのような国においては、個人は法の下に平等であり、立法、行政、司法の三権は独立して相互間の均衡を保ち、個人間または集団間の紛争が話し合いによって解決しない場合には、自力救済ではなく、独立した第三者機関である裁判所において最終的に解決され、必要な場合には国家権力によって判決が執行される。現代においても、強力な経済力や軍事力をもちながら、国内において法の支配を十分に確立していない国もあるが、民主主義先進諸国においては、国内における法の支配が確立していると言ってよいであろう。

これに対し、独立した主権国家によって構成される国際社会は、法の支配という点において、今日においても先進諸国の国内社会の発展段階に達していないと言わざるをえない。世界の歴史は、戦争と平和の繰り返しであり、残念ながら人類は今もってこのような悪循環から完全には脱却していない。もとより、このような状況を改善し、国際社会を国内社会のような、より高い水準に引き上げようという努力が続けられてきた。それは、国際紛争の平和的解決と戦争の禁止を目指す努力の歴史であった。主な歴史的出来事だけ挙げても、19世紀末から20世紀初頭にかけてのハーグ平和会議、国際連盟の設立、ロカルノ体制、パリ不戦条約の締結、国際連合の発足等がある。人類は、これらを通じて国際法を整備し、集団安全保障によって戦争の防止と平和の維持・回復を確保する体制を整え、また、国家間の紛争を平和的に解決する制度を構築しようと努力してきた。しかしながら、国際連盟やパリ不戦条約は、第2次世界大戦の勃発を防ぐことはできなかつたし、1945年の国際連合設立後も、世界大戦こそ起こっていないものの、地域的な武力紛争を防止することには成功していない。

第2次世界大戦後の世界において、国際連合が平和の維持・回復に一定の役割を果たしてきたことは事実であるが、これまで第3次世界大戦が防止されてきたのは、諸

国間、特に核大国間の力の均衡が保たれてきた結果であることも事実である。地域的な平和についても、関係国間の力の均衡が抑止力となって武力衝突を防止している場合が多いと言えよう。先進諸国の国内体制とは異なり、国際社会では法の支配による紛争の防止と解決の制度は、今なお不十分である。

日本外交と国際法

ひるがえって、わが国の近世以降の歴史をみると、戦国時代を終わらせた安土桃山時代を経て江戸時代に入り、大政奉還までの2世紀半以上の長きにわたって平和な社会秩序が保たれたが、その間国内で現代的な意味での法の支配が確立していたとは言い難い。また、鎖国がなされてからの江戸時代を通じて、中国、朝鮮、そして出島を通ずる限られたオランダとの接触以外に国際的な交流はなかったので、国際関係における法の支配を論ずる余地はないと言えよう。幕末に至り、わが国は開国に際して日米和親条約、日米修好通商条約をはじめ、欧米列強との間で不平等条約を締結したが、明治政府は、領事裁判権の撤廃、関税自主権の回復等を目指した条約改正交渉に長らく呻吟することとなった。明治政府は、このような交渉目的を達成するため、近代的な国内法や裁判制度を整備するとともに、国際法を遵守する姿勢を打ち出すことに腐心した。

開国した日本が飛び込んでいった19世紀の世界は、まさに欧米列強の支配する帝国主義・植民地主義の時代であり、わが国としては、これら列強の間の慣習や条約を基礎とした国際法（万国公法）を受容せざるをえなかった。このような国際法が存在したとはいえ、当時の世界が力によって支配され、法の支配からは程遠い状況にあったことは言うまでもない。それでも、わが国は、列強の一員として認知されるよう、日清、日露の両戦争を通じて国際法を遵守するよう努力した。この姿勢は、第1次世界大戦参加にあたっても基本的には貫かれた。しかしながら、第2次世界大戦の時代になると、日本の国際法遵守の姿勢は薄れていき、日本の外交と国際法の実行にとっては暗黒時代となった。

第2次世界大戦後わが国は、サンフランシスコ平和条約を締結して主権を回復し、外交活動を復活すると、戦後処理を進めるとともに国連加盟を実現し、国際社会の一員として完全に復帰し、次第にその地位を向上して今日に至っている。国際法は、日本の外交政策の立案と実施において重要な要素になっているが、わが国が当事者となる交渉や国際関係においてのみならず、日本の地位向上に伴い、国際社会で起こるさまざまな事態に対して日本の立場や見解を表明する必要も高まってきており、このようなことを含めて、日本外交と国際法とのかかわりは、多面的になってきている。特に近年わが国としては、国際慣習法の法典化と漸進的発達に寄与するとともに、新しい国際法の制定や紛争の平和的解決に積極的に貢献することが多くなっている。この

ことは、国際社会における法の支配の確立に向けての日本の大きな貢献を意味するものである。

法の支配の諸側面

前述のように、国際関係の歴史は、戦争と平和の歴史であり、力の支配から法の支配する国際社会を創造すべく、これまでいろいろな努力がなされてきた。法の支配と言う場合、慣習法の成文化を含む国際立法、国家による国際法の解釈・適用、そして国際裁判による紛争の平和的解決の側面があると考えられる。そして、これらの側面のそれぞれについて、法の支配の確立を目指すうえでさまざまな制約があることも事実である。

まず国際立法に関しては、すべての国家を拘束する国際法規は国際慣習法であり、条約に規定された法規は当該条約の締約国しか拘束しないという国際法に内在する限界がある。もっとも、条約は締約国以外の第三国を拘束しないが、条約の規定であっても、それが慣習法の規則と認められるようになって第三国を拘束するようになることは妨げられない。条約の形式での国際立法について言えば、第2次世界大戦後、国連、国連専門機関、地域協力機関等を通じて幅広い分野で国際法規が整備されてきており、このことが国際社会における法の支配の強化に貢献していると言えよう。

国際法の日常的な適用は、個別の国家によって行なわれることが多いが、それぞれの国家には固有の利害関係があるので、同じ国際法規が国際的にみて均一に適用される保証はない。これに対し、国際法規が国連の専門機関等によって適用される場合には、より高い公平性を備えた適用が期待できるであろう。いずれにせよ、個別の国家による国際法規の解釈・適用の相違が国家間の紛争に発展することは多い。

事実関係または国際法規の解釈・適用に関する見解の相違が関係国間の紛争になるが、通常はまず紛争当事国間の交渉によって解決が図られる。紛争が交渉で解決されない場合には、調停、裁判等第三者を介した紛争解決手続きが用意されている。ただし、第三者として解決策を紛争当事国に勧告するにとどまる調停の場合には、紛争当事国がそのような調停案を受け入れなければ紛争は解決しない。したがって、交渉や調停によって解決しなかった紛争が必ず裁判に付託され、裁判所の下す拘束力のある判決によって紛争が最終的に解決する制度を確立することが望ましい。紛争の最終的解決が担保されてはじめて法の支配が確立するからである。

国際裁判制度の整備とその限界

19世紀末にハーグ平和会議で常設仲裁裁判所が発足し、国際連盟の下で常設国際司法裁判所が創設され、国連の下でその後継として国際司法裁判所（ICJ）が設置され、さらに、20世紀末から21世紀初頭にかけて国際海洋法裁判所（ITLOS）と国際刑事裁

判所（ICC）が設立されたことは、歓迎すべきことである。また、冷戦終結後の時期においては、旧ユーゴスラビア国際刑事法廷、ルワンダ国際刑事法廷等、重大な国際人道法違反事案を審理するための個別の裁判所に加え、カンボジア特別法廷等、国内裁判官と国際裁判官が共に参加する、いわゆるハイブリッド裁判所が設けられたことも、国際社会が裁判による法の支配の確立に向けて動き出した証左と言えよう。しかしながら、国家間の紛争を審理し、拘束力のある決定を下す主要な裁判制度をみると、第1に、裁判所への紛争の付託が基本的に紛争当事国間の合意に基づき、強制的管轄権が一般的には確立していない点、および第2に、判決に従わなかった当事国に対して判決を強制執行する国際的制度が存在しないことは、基本的な制約要因になっている。

第1の裁判所の強制的管轄権に関しては、ICJの場合、同裁判所規程第36条2項（いわゆる選択条項）は、一方の紛争当事国がICJの管轄を受諾する他方の紛争当事国に対する関係で当然にかつ特別の合意なしに義務的とすることが宣言できることとして、強制的管轄権を拡大しているが、このような宣言はまだ普遍的にはなっていない。国連海洋法条約には、このような選択条項は設けられていないが、ITLOS、ICJ、同条約付属書VIIの仲裁裁判所および同条約付属書VIIIの特別仲裁裁判所の1または2以上の裁判所を選択することを宣言できるものとし、同一の手続きを受け入れた国同士では、紛争を一方的に付託できる制度を設けている。この場合にも、このような宣言を行なっている国の数は限られている。ただし、国連海洋法条約の場合には、このような宣言で同一の手続きを受け入れていない国同士または選択をしていない国に関しては、同条約付属書VIIの仲裁裁判所を受け入れているものとみなされるので、この仲裁裁判所の管轄は義務的になっている。また、船舶・乗組員の早期釈放および同条約に基づく仲裁裁判所が構成されるまでの間において請求される暫定措置については、一定条件下でITLOSへの一方の紛争当事国による付託が認められる。なお、一般の仲裁裁判の場合には、そもそも裁判所の設立自体が紛争当事国間の合意によるものなので、強制的管轄権を論ずる余地はない。

第2の制約は、国際的な強制執行制度欠如という問題である。ICJの場合には、国連憲章上、一方の紛争当事国による判決の不履行がある場合、他方の紛争当事国は安全保障理事会に訴えることができ、安保理は、必要に応じて執行を勧告し、またはとるべき措置を決定できることになっているが、ITLOSや仲裁裁判所の場合、このような制度はない。また、ICJの判決に従わない紛争当事国が拒否権をもつ安保理常任理事国であった場合には、前述の国連憲章上の制度の実効性は疑わしいであろう。もっとも、強制執行制度の欠如にかかわらず、ICJ、ITLOSおよび仲裁裁判所による決定の大部分は実際上履行されているとされるが、これは、紛争当事国が交渉等他の紛争解決手続きで解決できず、最後の拠り所として国際裁判に紛争を付託することが多い

ことと、多くの場合、裁判所の決定が両紛争当事国にとって公正なものであるからと言えるかもしれない。

今後の展望

前述のように、国際社会においては、法の支配を確立するため、国際立法、国際法の適用および国際紛争の平和的解決の面でいろいろな取り組みがなされ、特に国際紛争の平和的解決手続きについては、ハーグ平和会議、国際連盟、国際連合の各段階で、仲裁裁判制度が整備され、常設国際司法裁判所、ICJが設置され、さらに20世紀末以降には、ITLOS、ICC等が開設されてきた。主として国際裁判を通ずる紛争の平和的解決手続きの整備は徐々に進んできたと言えるが、時により、紛争当事国の一方による出廷拒否や判決の不履行があるたびに挫折が感じられ、法の支配が曇気楼のように遠ざかっていく感を禁じえない。法の支配は、今日も道半ばであり、これを確立するための即効薬はないが、志を同じくする諸国間で協力し、国際立法、国際法の公正な適用、そして紛争の平和的解決の促進と強化に一步ずつ前進していくほかないであろう。特に、法の支配の確立のためには、国家間の紛争が最終的には、国際裁判所による拘束力を伴う判決によって解決されることが極めて望ましい。そのためには、条約を作成する際に、その条約の解釈・適用に関する紛争で、交渉等によって解決されないものは、裁判によって解決することを義務付ける条項を設ける努力をすべきであろう。

やない・しゅんじ 国際海洋法裁判所判事

<https://www.itlos.org/en/the-tribunal/members/judge-shunji-yanai/>