
国連と法の支配の現在

篠田 英朗

Shinoda Hideaki

序

「法の支配 (rule of law)」は、国際連合の広範な活動を体系的に整理するための重要概念として、定着している。筆者は2003年に平和活動の分野で「法の支配」が統合概念として重要性を増していることを論じる書物を著したが⁽¹⁾、今日までにその重要性はさらにいっそう高まったと言ってよいだろう。

本稿は、国連による「法の支配」概念の導入が、現在の国際情勢のなかで、どのような意味をもっているのかを、探求する。そのために、国際社会の歴史的展開のなかで、国連と「法の支配」の連動性が生まれ、発展してきていることを、明らかにする。つまり国連による「法の支配」概念の導入の歴史的背景、近年の国連システム内における「法の支配」概念の広がり、国連諸機関による「法の支配」関連の活動の体系を、整理して提示していく。そのうえで、現代国際社会の状況と照らし合わせながら、国連による「法の支配」概念の強調が、支援活動の対象となる現地社会のオーナーシップの原則と調和するかたちで進められなければならないことを強調する。

なお「法の支配」は、「人の支配」の対概念となり、権力者による恣意的な統治を否定し、原則に従った統治のあり方を志向する概念として、定着している。しかし同時に、それは、長く深い歴史をもち、多義的な側面ももっている。本稿では、国連が採用している、国際法の諸原則に合致する法規範に依拠した統治の原則、という「法の支配」の定義を基本的な視座としながら⁽²⁾、「法の支配」概念がもつ広範な歴史的・思想的な背景も視野に入れて、議論を進めていくことにする。

1 「法の支配」概念の歴史的背景

広い視点から歴史的背景を振り返れば、「法の支配」概念は、国際組織の活動を正当化する根拠として言及されていた。さらにさかのぼれば、そもそも「法の支配」は、国内社会の統治のあり方を言い表わすための概念として導入されたものであった。

「法の支配」を、初めて大々的に政治社会の統治のあり方の原則を示す概念として提示したのは、19世紀後半のイギリスの憲法学者であるA・V・ダイシーであったと言えるだろう⁽³⁾。ダイシーは、行政府主導のヨーロッパ大陸諸国の統治のあり方と対比して、議会主権の原則を確立したイギリスの統治のあり方を、「法の支配」にのっとったものだと描

写した。立法府が卓越的な地位をもつ統治形態である、という意味であった。ただしダイシーの議論の背景に、ジョン・ロック、ウィリアム・ブラックストーンといった思想家の名前とあわせて、自然法思想に根差した諸個人の権利の絶対性を取り込んだ名誉革命以来のイギリスの法政治思想の伝統があったことは、指摘しておかなければならない⁽⁴⁾。

広義の「法の支配」の概念は、国家統治形態を手続き面から表現する「法治国家」の概念とは異なり、根本規範としての自然法的規範が国家機構を統御するという発想に根差した「立憲主義」としての性格をもっている。大別するならば、大陸諸国で発展した絶対主義的な「国民主権」の思想や、「法治国家 (Rechtsstaat)」の思想と、通常法と峻別される慣習法／判例法／自然法に依拠した「国のあり方 (constitution)」の規範性を重視する英米流の立憲主義とは、異なる内実をもった法政治思想の伝統である⁽⁵⁾。

17世紀のウェストファリア講和条約以降、ヨーロッパでは、国家間関係を条約のかたちで表現される諸規則で統御する動きが強まった。国際規範を通じて、国際社会の秩序を形成する考え方が広まった。国際関係学で「英国学派」と呼ばれるヘドリー・ブルらを中心とする国際政治学者たちは、「グロティウス主義」という国際思想の伝統を描き出した。それは、諸国家から成り立つ国際社会の基本構造を維持しながら、国家間の同意によって生まれる国際法を中心とする規範秩序を重視する立場のことであった⁽⁶⁾。

ナポレオン戦争後に生まれた「ヨーロッパ協調」のウィーン体制は、大国の寡占支配を通じた反動的な性格ももっていたが、国際社会の法規範意識を整備して発展させることにも貢献した。緩やかな規範体系であった「諸国民の法 (law of nations)」が、「国際法 (international law)」と呼び換えられ、各種の国家間紛争の調停や、国際会議の基盤となっていく19世紀のヨーロッパにおいて、国際組織の萌芽的な成立・発展の動きが生まれた⁽⁷⁾。

イギリスの法政治思想の影響を強く受けつつ、独自の政治社会を作り上げたのは、アメリカ合衆国である。主権をもつとされた諸州 (State) を規律する上位規範としての連邦レベルの成文憲法を通じて立憲主義を発展させる仕組みは、アメリカ独自のものであったと言ってよい⁽⁸⁾。諸国家が自らを律するために、国家間関係のレベルで根本的な規範的原則を明文化させ、法規範体系を作っていくことが立憲主義であるという考え方は、「法の支配」の概念史に新しい領野を切り開いた。

当初は錯綜関係回避 (non-entanglement) 原則が内実であったモンロー・ドクトリンは、西半球世界において共和主義を擁護し、広めるというアメリカの外交政策の指針となった。19世紀後半にアメリカの帝国主義化によって変容したモンロー・ドクトリンは、後の集団安全保障体制の萌芽となる地域秩序の実例を作り上げた⁽⁹⁾。そしてアメリカの国力が増大するにつれて、国家間関係から成り立つ国際社会における「法の支配」のドクトリンも語られるようになっていった。

20世紀は、アメリカが第1次世界大戦に参戦し、ヨーロッパを含めた戦後の国際秩序構想を主導した時代から始まった。国際法に基づいて紛争調停を行なう常設国際司法裁判所 (PCIJ) を設置するだけでなく、国際法に基づいて侵略者を認定したうえで集団安全保障を発動して平和を維持するための国際連盟が設立された。政治学者から政治家に転身して大統

領になったウッドロー・ウィルソンは、アメリカとイギリスの立憲的な政治制度の卓越性を信じていた。そして「国際的な法の支配 (international rule of law)」という考え方を繰り返し表明しながら、当初は「憲法 (constitution)」という言葉を使うつもりで国際連盟の「規約 (covenant)」を起草したのであった⁽¹⁰⁾。

結局、アメリカは国際連盟に入らず、集団安全保障体制の実効性は確保されなかった。しかし、それでも1928年不戦条約を推進するなど、国際法を通じた平和の実現には努力した。その姿勢は、「大西洋憲章」を宣言したうえで第2次世界大戦に参戦したアメリカが、戦後の国連憲章の起草を主導する歴史の潮流につながった。集団安全保障体制の強化だけでなく、「主権平等 (sovereign equality)」や「自決 (self-determination)」などが1945年以降の現代国際法の基本原則となったのは、アメリカ主導で第2次世界大戦後の国際秩序が構築されたことと無関係ではない⁽¹¹⁾。やはりアメリカが主導して1948年に成立した世界人権宣言では、「人権は法の支配によって守られる」との文言が挿入され、「法の支配」の中核としての人権規範の国際法化が進められる契機となった⁽¹²⁾。

国際人権法や国際人道法といった「立憲主義」の基盤である自然法思想に淵源をもつ人間の尊厳にかかわる国際法規範は、20世紀後半に着実に体系化されていった。その他の国際法規範も、飛躍的に整備された。もっとも、冷戦体制下では、「法の支配」が必ずしも大々的に国際社会で語られたというわけではない。

さらに状況を変えたのは、冷戦の終焉という事件である。冷戦の終焉によって、自由主義思想の普遍化とも言える現象が生まれ、「国際的立憲主義」の概念も頻繁に語られる時代が到来した。その結果として、自由主義に基盤をもつ「法の支配」の概念も広まり、国際社会でも重視されるようになったのである⁽¹³⁾。

2 国連における「法の支配」概念の広がり

近年の国連における「法の支配」概念の強調の先駆けは、人権に関するウィーン世界会議を通じた1993年の総会の動きであるとされる。人権高等弁務官事務所 (OHCHR: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) も設立した総会は、第3委員会において、2002年まで毎年、法の支配の強化を訴える決議を採択していた⁽¹⁴⁾。

しかし国連システムにおける大々的な「法の支配」概念の広がりを主導したのは、やはり平和活動分野における動きであろう。1990年代の度重なる国連平和維持活動 (PKO) の失敗を乗り越えるために2000年に作成された『ブラヒミ報告書』は、その後のPKOの活動内容を刷新する革新的な内容をもつものであった⁽¹⁵⁾。国連諸機関を統合する戦略をもつことの重要性を説いた『ブラヒミ報告書』は、統合戦略の指針となる原則を提供する規範体系として、「法の支配」の概念を特筆した。人権規範を基盤にして、国連PKOが依拠する規範体系を整備し、軍・警察・文民部門を統合的に運用していくための鍵となる概念として、「法の支配」が着目されたのである。

PKO局長から異例の内部昇進で1997年に事務総長に就任していたコフィ・アナンは、数々の事務総長報告書を通じて、また著作等も通じて、「法の支配」概念の国連システムにおける

主流化に貢献した⁽¹⁶⁾。その過程で、PKOを超えて、たとえば移行期正義（transitional justice）や平和構築（peacebuilding）の視点を通じた「法の支配」の実現といった問題意識が国連システム内に確立されることになった。2000年のミレニアム宣言では、「平和・安全・軍縮」の項目に、国際司法裁判所（ICJ）の決定を遵守し、国連憲章にそって、国際的・国内的事項において法の支配の尊重を強める、という文言が挿入された⁽¹⁷⁾。

もちろんこうした21世紀の流れは、安全保障理事会のイニシアチブで、旧ユーゴスラビア国際戦争犯罪法廷（ICTY）とルワンダ国際戦争犯罪法廷（ICTR）が設立された1990年代の遺産を拡大発展させようとする動きでもあった。1998年にローマ規程が採択され、アメリカは離脱したものの、ヨーロッパ諸国が中心となって国際刑事裁判所（ICC）が設立された。その際、条約を根拠にした新設国際機関であったにもかかわらず、国連システムとの強い連動性が確保された。国際社会における「法の支配」は、主要な国連加盟国も推進する動きでもあった⁽¹⁸⁾。

そのことは、2001年「9・11」（米同時多発テロ事件）以降の「対テロ戦争」の時代の文脈のなかで、政治的に劇的に示された。アメリカ合衆国は、2002年の「国家安全保障戦略」文書において、「法の支配」に繰り返し言及した⁽¹⁹⁾。2003年イラク戦争に至るまで、アメリカは、同盟諸国とともに、「法の支配」を確立することが外交政策の目的であることを強調し続けた⁽²⁰⁾。安保理の明示的な授權を欠いたまま遂行されたイラク戦争の後、安保理が再び団結してイラクの戦後処理に関する決議を出したとき、やはり「法の支配」が強調されることになった⁽²¹⁾。

さらに2005年の世界サミット・アウトカム文書においても、「国家的・国際的レベルにおける法の支配（the rule of law at the national and international levels）」が特筆され、国内法と国際法を通じた「法の支配」原則の敷衍化のための努力が促された⁽²²⁾。これを受けて2006年からは、毎年、総会において、「法の支配」に関する決議が採択され続けることになった⁽²³⁾。数多くの事務総長報告書などによっても、国連システム内における「法の支配」の考え方の主流化が進められた。本稿の冒頭で紹介した、国連の公式な「法の支配」の定義は、2004年事務総長報告書『紛争・紛争後社会における法の支配と移行期正義』で提示されたものである⁽²⁴⁾。

国連総会は、2012年、「国家的・国際的レベルにおける法の支配」に関する高級会合を開いた。そして「法の支配はすべての諸国に平等に適用され、国連とその関連組織を含む国際機関に適用される。法の支配と正義の促進は、それらによる活動を指導し、行動に予測可能性を作り、正当性を付与する」、と宣言した。また「法の支配」が、平和・人権・開発という国連が推進する3つの活動領域に横断的にかかわる原則であることを確認した⁽²⁵⁾。

安保理は、ブルンジにおける事務総長の努力を支持するという文脈で、1996年によく初めて「法の支配」という概念に決議で言及したとされる。しかし大々的に「法の支配」を活動指針として取り入れる姿勢が定着したのは、2000年の『ブラヒミ報告書』以降のことである。21世紀になってからは19の平和活動ミッションの決議で「法の支配」が言及されるまでに至った。警察・司法・矯正部門の改革を通じた紛争後社会の国内統治基盤の整備といった文脈で、「法の支配」が統合的指針として強調されることになったのである。また安保理

は、文民の保護（POC）、女性・平和・安全、子どもと武力紛争、といったテーマごとの討議を通じて、「法の支配」を活動の指針となる重要な概念として強調するようになった⁽²⁶⁾。

経済社会理事会や人権理事会は、犯罪対策や人権推進制度の整備などの議題を通じて、「法の支配」を推進しているとされる。後述するように、経済社会理事会に属する広範な分野の基金と計画の諸機関も、「法の支配」を強調する諸活動を行なっている。「法の支配」は、国連システム全体で推進している価値原則であるという認識は、今日では完全に確立されたと言ってもよい。

そもそも「法の支配」の強調は、冷戦終焉後の世界で、自由主義に依拠した統一的な価値観による政策の体系化が、国際機関においても求められるようになったことを反映した動きである。冷戦時代の国連は、超大国間の対立構造に翻弄されながら、中立的な立場を代表することによって、存在感を維持した。ところが冷戦終焉後の世界では、超大国間の対立という障害が取り除かれたため、国連をはじめとする数多くの国際機関は、積極的な活動を行なうように求められた。そこで活動の方向性や統一性を体系化するための上位価値規範が必要とされるようになった。冷戦後の世界では、自由主義的価値規範の地位が飛躍的に高まり、国際人権法や国際人道法などの個人の尊厳を強調する国際法規範の上位規範性が自明とされるようになった。そうした時代の流れのなかで急速に重要性を高めたのが、「法の支配」概念なのであった。

国際社会における「法の支配」を強調し、国際平和活動を中心とした諸活動を通じた戦略的指針とするような動きは、国連システムだけに還元されるものではなく、国際社会全体の大きな流れの反映である。そのため必ずしも国連が完全に平和構築活動を担っているわけではなく、アメリカなどが主導する二国間枠組みが大きな意味をもったアフガニスタンのような地域においても、「法の支配」は平和構築活動の指針として強調された。「法の支配」を統合的な規範的視座として、多様な諸機関による多様な諸活動を体系的な戦略のなかで位置づけるという問題意識は、国連による平和活動にとどまらず、広範に冷戦終焉後の国際社会で重視され、「対テロ戦争」を通じてすら、広がったのであった。

ただし、狭義の国際平和活動を超えて、人権・開発および人道援助などの多様な国際的な活動全般を通じて、「法の支配」が統合的な原理となるという考え方は、多様な分野の諸活動を内包する国連システムにおいて最も劇的に表現されるだろう。「法の支配」概念の深化・拡大は、国連システムにおいて、最も複雑かつ体系的に行なわれることになったのである。

3 国連システムにおける「法の支配」関連活動の体系

21世紀になって加速した統合的な平和活動の体系化の流れに勢いを得た国連システムにおける「法の支配」概念の主流化は、平和、人権、開発にまたがる数々の国連機関が「法の支配」を推進する活動を行なっていることを共通認識とした。そしてそれらの機関の活動を調整していくための仕組みも導入されることになった。2005年の国連事務総長報告は、「安全なくして開発はなく、開発なくして安全はない。そしてまた開発と安全の両方が、人権と法の支配の尊重に依拠している」、と述べた⁽²⁷⁾。

2006年には、国連全体が「法の支配」支援に取り組むための組織調整について、事務総長特別報告書が出された⁽²⁸⁾。そして2007年には、国連内部に「法の支配調整・資源グループ

第1表 国連諸機関の法の支配関連活動の概観

活動領域	活動	担当機関
国際レベルでの法の支配の促進		
－ 国際規範の法典化	条約の普及	国際法局 (OLA)
－ 国際・混合法廷	国際紛争の平和的解決	ICJ
	国際犯罪の処罰	ICC、ICTY、ICTR、カンボジア特別法廷 (ECCC)、レバノン特別法廷 (STL)、シエラレオネ特別法廷 (SCSL)
－ 安保理支援	人権侵害調査	OHCHR
	性的暴力対策枠組み作り	紛争下の性的暴力担当事務総長特別代表
	紛争中の子どもの被害監視	子どもと武力紛争担当事務総長特別代表
－ 条約の登録	条約登録制度見直し	総会第6委員会
－ 保管機能	保管方法の改善	OLA条約課
国家レベルでの法の支配の支援	憲法作成支援	DPKO、政治局 (DPA)、国連開発計画 (UNDP)、OHCHR
	法制度改革	UNDP、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、国連薬物犯罪事務所 (UNODC)、各地域PKOミッション
	警察・矯正	DPKO、UNDP、UNICEF、国連プロジェクトサービス機関 (UNOPS)、UNODC、UNHCR、各地域PKOミッション
	DDR/SSR	UNDP、UNOPS、各地域PKOミッション
	移行期正義	OHCHR、UNDP、UN Women、各地域PKOミッション
	難民・国内避難民	UNHCR
	紛争下の性的暴力	UN Women、UNDP、OHCHR、UNHCR、UNODC、各地域PKOミッション
	子どもの保護	UNICEF、OHCHR、UNODC、子どもへの暴力担当事務総長特別代表、子どもと武力紛争担当事務総長特別代表
	人身売買	UNODC、UN Women、UNICEF、OHCHR
	国際組織犯罪/テロ組織/腐敗	UNODC、Office of the Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF)
	環境	国連環境計画 (UNEP)、OHCHR、OLA
司法へのアクセス		UNDP、UNODC、国連民主主義基金 (UNDEF)、各地域PKOミッション
システム内調整		RoLCRG、事務総長室法の支配ユニット、DPKO、UNDP、UNHCR
本部内調整		RoLCRG、事務総長室法の支配ユニット、加盟国政府
本部からの国レベル活動への支援		DPKO、UNDP、OHCHR、UN Women、UNODC
国レベル法の支配整備		UNDP、UN Women、各地域PKOミッション
国連組織内の法の支配強化		紛争第1審、紛争控訴審

(出所) 筆者作成。

(RoLCRG)」が作られ、副事務総長が議長となり、主要な国連機関・部署が参加することになった⁽²⁹⁾。2007年には、国連平和維持局（DPKO）内に「法の支配と治安制度事務所（OROLSI）」が設けられ、「法の支配の支援は、国連が世界中の平和と安全の維持を支援していくための本質的な手段である」という認識の下、警察、司法、矯正、地雷処理、武装解除・動員解除・元兵士の社会再統合（DDR）、治安部門改革（SSR）などを総合的に調整する役目が与えられた⁽³⁰⁾。広義のDDRやSSRは、法整備や警察改革や司法改革を含み込み、さらに人権擁護活動なども含む。そこで「法の支配」概念が、さまざまな活動の調整を行なうための指針として参照されることが定着していった。

現在、国連では、フィールド、本部、上級執行委員会の三層で、「法の支配」を推進していることになっている。フィールドでは、PKO活動の展開の有無にかかわらず、カンントリーチームを束ねる指導者層が、「法の支配」の観点から、各組織のさまざまな活動を調整する責任を担う。国連本部においては、DPKOとUNDPが主導するかたちで、「紛争後及びその他の危機的状況における法の支配における警察・司法・矯正分野のグローバル・フォーカル・ポイント（GFP）」が設置された。GFPは、多様な国連システム内の法の支配関連活動を調整し、フィールドでの活動に技術的支援を提供し、共同の立案・評価や共同の資金確保を進めていくための枠組みである⁽³¹⁾。さらに上級執行レベルにおいて設置されたRoLCRGが、「法の支配」を指針としながら、20の機関にまたがる政策調整を進める⁽³²⁾。

今日では、武力紛争、人権侵害のみならず、テロリズムや海賊問題、土地や天然資源の収奪、さらには腐敗などの悪い統治体制も、「法の支配」に対する脅威だと認識される。そのため、「法の支配」概念を前面に打ち出しているわけではない国連機関の諸活動も、国連システム全体を包括的に体系化する観点からみれば、「法の支配」関連の活動だということになる。

2016年の国連事務総長報告書による体系化によれば、国連各機関の「法の支配」関連の諸活動は、第1表のように理解されることになる⁽³³⁾。

このように国連システム内だけでも、多岐にわたる諸機関が多様な「法の支配」関連活動を行なっている。ただし、あえてそれらのなかで主要な役割を担っている機関を特筆するならば、平和分野のDPKOと⁽³⁴⁾、開発分野のUNDPが突出した存在感をもっていると言える⁽³⁵⁾。人権分野ではOHCHRが主導的な役割を担っているが⁽³⁶⁾、犯罪捜査等の面からUNODCが役割を増大させてきていることもみてとれる⁽³⁷⁾。

4 法の支配の普遍主義的な基盤とローカル・オーナーシップ

このように多角的な活動の調整原理として機能している「法の支配」の概念は、単に国際法の普及に努めるような活動だけにかかわっているのではない。脆弱な統治形態しかもたない加盟国の国内制度整備や能力構築への支援に、国連が深くかかわっていく際に参照される概念としても、機能している。いわば「法の支配」という目標が正当であり、すべての国連加盟国が実現を標榜している目標であるがゆえに、内政事項への介入主義的なアプローチもまた、正当化され、促進されるわけである。

だが果たして、そこに原理的な摩擦は生まれまいのだろうか。「法の支配」を標榜する活

動が、内政不干渉原則と衝突するといった事態は顕在化していないのだろうか。

「法の支配」それ自体は、理念的な原則でしかないので、「法の支配」それ自体が摩擦を引き起こすことはないのかもしれない。しかし「法の支配」を標榜する国連の諸活動が、介入主義的にみられて警戒される場合がまったくないわけではない。そもそも21世紀になってからの「法の支配」重視の傾向は、冷戦終焉にともなう自由主義的価値規範の権威の高まりを背景にしていた。さらに言えば、アメリカを中心とする自由主義陣営の諸国が中心になって作った国際秩序のなかで普遍化された。「法の支配」概念の運命は、自由主義の普遍化の運命と、相当程度に軌を一にしているところがある。

法規範が人間を支配する、という原則を打ち立てる「法の支配」の制度では、近代法体系において卓越的な地位をもつ人権規範が中心的な位置を占める。そして通常の近代国家において確立されている人権を中核とする法体系の保障システム、たとえば近代的な法執行機関や司法機関等を確立することが、「法の支配」の要件となる。つまり「法の支配」の理念を反映した制度の確立は、自由主義的な近代国家の実現を目指すことと、実際にはほとんど同義となる。

「法の支配」の理念が、近代西欧の発想に依拠した思想的基盤をもっていることは、自明であろう。実際に、国連による「法の支配」を強調する動きを強く支持し、関与してきているのは、主に欧米の国連加盟国である。中東はもちろん、アジアやアフリカにおいてすら、「法の支配」がどれほど浸透しているかは、明らかではない。国際社会という劇的なまでの文化的・宗教的・民族的・政治的その他の多様性を含み込んだ社会において、西欧近代で果たされた近代国家形成を標準とする「法の支配」を推進することは、ひとつの挑戦である。果たして秩序形成に困難をきたしている新興独立諸国に対して、西欧近代の国家建設の枠組みを前提にした法の支配の理念の適用が、どこまで有効性をもつものであるのかは、まだわからないところが大きい。

平和構築活動を実施する国際社会の側が、自由主義の価値規範を、意識的・無意識的に保持し、場合によっては現地社会に押し付けている、といった指摘は、広範になされてきている。いわゆる「自由主義的平和構築理論」への批判は、頻繁に参照されている⁽³⁸⁾。アメリカ合衆国を一方の当事者とする世界的規模のイデオロギー戦争である「対テロ戦争」は、終わりのみえない展開をみせている。そのような時代において、「法の支配」アプローチは、政治的にきわめて繊細な性格を内包せざるをえない。

このような指摘をするのは、もちろん「法の支配」の理念が普遍的に有効であることを否定することと同じではない。ただ、「法の支配」を推進するには、常に地域ごと、国家ごとの事情を加味したうえであるべきであることもまた、確かだろう。そのための工夫として、ヨーロッパでは、欧州連合(EU)や欧州安保協力機構(OSCE)が、EULEX(EU・コンソボ法の支配ミッション)などに代表される「法の支配」を標榜する諸活動を大々的に展開してきている。地域機構ができることは、地域機構が行なうとの考え方が働いてきているのである。アフリカであれば、アフリカ連合(AU)を支援して、「法の支配」関連の諸活動を、地域機構が担う仕組みを構築しようとする動きも進んでいる。すでにPKOの分野では、AUだけでは

なく、西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）や政府間開発機構（IGAD）や南部アフリカ開発共同体（SADC）などの準地域機構も加わって、平和活動を地域機構が担っていく仕組みを構築する流れが強まってきている⁽³⁹⁾。「法の支配」の観点から平和・人権・開発をみた際にも、同じような傾向を確認することができるだろう。現代世界の状況は総体的にはひとつであり、対応策の考え方も、共通なのである。

さらに鍵となるのは、「法の支配」の理念と、ローカル・オーナーシップの理念の調和的な推進の仕方である。しばしばオーナーシップの問題は形式的に捉えられすぎている。しかし意思決定の会議に現地政府代表が呼ばれたかどうか、文書に現地政府責任者の署名がなされているかどうかなどといった形式的要件は、必ずしも本質的な問題ではない。真に「法の支配」が浸透した安定した社会を構築していくためには、より充実した政治社会制度を構築する見通しのなかで、オーナーシップのあり方を発展的に促進していくことが求められる。単なる技術支援を超えて、オーナーシップの発展につながる意思と能力を発現させる「法の支配」促進のための政策論が求められる⁽⁴⁰⁾。

おわりに

「法の支配」概念は、国際法のレベルと加盟国の国内法のレベルの双方で、国連のさまざまな機関のさまざまな活動にかかわり、調整原則として用いられている。国連が標榜する平和・人権・開発の3つの主要な活動領域のすべてに横断的にかかわるのが、「法の支配」である。こうした考え方に基づいて、今や国連システム全体を統合調整するための理念として、「法の支配」が重視されている。

かつて筆者は、「平和構築の法の支配アプローチ」を、和平合意、選挙支援、法執行活動、司法活動、の4つの要素からなるものとして、総合的な観点から描き出した⁽⁴¹⁾。それは「法の支配」の確立という課題が、国際社会主導の技術的な支援によって達成されるものというよりは、平和構築活動全体を貫く体系的な戦略に基づいた法秩序の形成という方向性によって達成されるものだと指摘したかったからであった。

過去15年ほどにおいて国連の法の支配への関心は、さらに大きく高まった。本稿が論じたように、その背景には、現代世界を特徴付けている大きな思想的・政治的潮流がある。しかし、そのことは、現在の国際社会の「法の支配」強化支援が成功を約束されたものであることを意味しない。

「法の支配」の確立とは、ある政治社会の秩序を根本的に捉えなおす作業を必然的に伴う。現地社会のオーナーシップの発展の要請と組み合わせることで「法の支配」を推進することが必要である。現地社会の主体性が発揮されるかたちで「法の支配」アプローチを発展させていくための戦略が、求められている。

(1) 篠田英朗『平和構築と法の支配——国際平和活動の理論的・機能的分析』、創文社、2003年、参照。

(2) “[A] principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and

which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.” Quoted from “Report of the Secretary-General: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies,” UN Document S/2004/616, 23 August 2004, in UN website on “United Nations and the Rule of Law,” “What is the Rule of Law?” at <<https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>>, accessed on 15 September, 2017.

- (3) See A. V. Dicey, *Lectures Introductory to the Study of the Law of the Constitution*, London: Macmillan and Co., 1885.
- (4) 篠田英朗『「国家主権」という思想——国際立憲主義への軌跡』、勁草書房、2012年、第2章参照。
- (5) 篠田英朗「法の支配」、藤原婦一・大芝亮・山田哲也編『平和構築・入門』、有斐閣、2011年所収、参照。
- (6) See Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan, 1977.
- (7) 篠田英朗『国際社会の秩序』、東京大学出版会、2007年。
- (8) ただしヨーロッパではネーダーランドの連邦制は新しい国制であった。See Hideaki Shinoda, *Re-examining Sovereignty: From Classical Theory to the Global Age*, London: Macmillan, 2000, Chapter 1.
- (9) 篠田英朗「重層的な国際秩序観における法と力——『モンロー・ドクトリン』の思想的伝統の再検討」、大沼保昭編『国際社会における法と力』、日本評論社、2008年所収、参照。
- (10) 篠田英朗「ウッドロー・ウィルソン——介入主義、国家主権、国際連盟」、遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの歴史と思想』、有斐閣、2010年所収、参照。
- (11) 篠田、前掲書『「国家主権」という思想』、参照。
- (12) “[I]t is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law...,” Preamble, The Universal Declaration of Human Rights <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>, accessed 15 September 2017.
- (13) 篠田英朗「国際社会の立憲的性格の再検討——『ウェストファリア神話』批判の意味」『国際法外交雑誌』第113巻第3号（2014年11月）、374–396ページ、篠田英朗「国境を超える立憲主義の可能性」、阪口正二郎編『岩波講座憲法（第5巻）グローバル化と憲法』、岩波書店、2007年所収、参照。
- (14) UN website on “United Nations and the Rule of Law,” “The Rule of Law in the UN’s Intergovernmental Work” at <<https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/the-rule-of-law-in-un-work/>>, accessed on 15 September, 2017.
- (15) “Report of the Panel on United Nations Peace Operations,” UN Document A/55/305 S/2000/809, 21 August 2000.
- (16) See, for instance, Kofi A. Annan, *Global Values: The United Nations and the Rule of Law in the 21st Century*, Institute of Southeast Asian Studies, 2000.
- (17) United Nations Millennium Declaration, UN Document A/55/L.2, 8 September 2000.
- (18) For instance, at an open debate at the UN Security Council on 5 February 2001, “James B. Cunningham of the United States said that peace-building was a multi-faceted challenge that required strengthening the rule of law and promoting democratic institutions.” “Sir Jeremy Greenstock of the United Kingdom said that such an integrated approach must apply to the critical work of the United Nations agencies and their partners in the field. Of particular interest was accelerating work on how to reconstruct the rule of law in conflict-torn countries.” See “Press Release: Peace-building can be Powerful Deterrent to Conflict, Security Council Told,” SC/7007, 5 February 2001, available at <<https://www.un.org/press/en/2001/SC7007.doc.htm>>.
- (19) “The National Security Strategy of the United States of America,” September 2002, pp. 3, 9, 10, 17, 19, 22, 28.
- (20) “[W]e will support representative government that unites Iraq on the democratic basis of human rights and the rule of law,” in “Press conference hosted by US president George Bush, British prime minister Tony Blair,

Spanish prime minister Jose Maria Aznar and Portugal's prime minister Jose Durao Barroso, The Azores, March 16, 2003,” available at <https://www.theguardian.com/world/2003/mar/17/iraq.politics2>, accessed 15 September 2017. “As we said at our March 16 meeting in the Azores, we will uphold our responsibility to help the people of Iraq build a nation that is whole, free and at peace with itself and its neighbors. We support the aspirations of all of Iraq's people for a united, representative government that upholds human rights and the rule of law as cornerstones of democracy,” in “Joint Statement by President Bush, Prime Minister Blair on Iraq's Future,” available at <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/04/20030408-1.html>, accessed 15 September 2017.

- (21) “The Security Council... Encouraging efforts by the people of Iraq to form a representative government based on the rule of law that affords equal rights and justice to all Iraqi citizens without regard to ethnicity, religion, or gender...,” UN Security Council Resolution 1483, 22 May 2003.
- (22) “2005 World Summit Outcome,” UN Document A/RES/60/1, 24 October 2005.
- (23) UN Documents A/RES/61/39 (18 December 2006), A/RES/62/70 (8 January 2008), A/RES/63/128 (15 January 2009), A/RES/64/116 (15 January 2010), A/RES/65/32 (10 January 2011), A/RES/66/102 (13 January 2012), A/RES/67/1 (30 November 2012), A/RES/67/97 (14 January 2013), A/RES/68/116 (18 December 2013), A/RES/69/123 (18 December 2014). また、第6委員会は、「国家的・国際的レベルにおける法の支配」を繰り返し議題として挙げている。
- (24) “Report of the Secretary-General: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies,” UN Document S/2004/616, 23 August 2004.
- (25) “Addendum to the 2014 Report of the Secretary-General on Strengthening and Coordinating United Nations Rule of Law Activities,” UN Document A/68/213/Add.1, 11 July 2014.
- (26) See UN website on “United Nations and the Rule of Law,” “The Rule of Law in the UN's Intergovernmental Work.”
- (27) “Report of the Secretary-General: In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All,” UN Document A/59/2005, 21 March 2005, annex, para. 2.
- (28) “Report of Secretary-General: Uniting our Strengths: Enhancing United Nations Support for the Rule of Law,” UN Document A/61/636/S/2006/980, 14 December 2006.
- (29) See UN website on “United Nations and the Rule of Law,” “UN Coordination of Rule of Law Activities,” at <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/coordination-of-rule-of-law-activities/>, accessed on 15 September, 2017.
- (30) See UN website on “United Nations Peacekeeping,” “Department of Peacekeeping Operations,” at <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>, accessed on 15 September, 2017.
- (31) GFPは、2012年以来、「移行支援」(ダルフル、ハイチ、リベリア)、「平和活動文脈」(アフガニスタン、中央アフリカ共和国、コロンビア、コンゴ民主共和国 [旧ザイール]、ギニアビサウ、イラク、コソボ、マリ、ソマリア、南スーダン)、「平和現出・持続文脈」(ブルキナファソ、ギニア、スリランカ、ガンビア、シリア対応、イエメン)といったカテゴリー分けの活動を各地域で行なってきた。<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/GFP-Fact-Sheet-ENG-July-2015.pdf>, accessed on 15 September 2017.
- (32) 20の機関とは、経済社会局 (DESA), DPA, DPKO, 国連人道問題調整事務所 (OCHA), OHCHR, OLA, 子どもと武力紛争当事務総長特別代表 (OSRSG for Children and Armed Conflict), 紛争下の性的暴力当事務総長特別代表 (OSRSG on Sexual Violence in Conflict), 国連平和構築支援事務所 (PBSO), UNDEF, UNDP, UNEP, UNESCO, 国連人間居住計画 (UN-Habitat), UNHCR, UNICEF, UNODC, UNOPS, UN Women, World Bankである。
- (33) “Report of the Secretary-General: Strengthening and Coordinating United Nations Rule of Law Activities,”

UN Document A/71/169, 20 July 2016.

- (34) See, for instance, “UN Rule of Law Indicators-Implementation Guide and Project Tools,” available at http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf.
- (35) See, for instance, “UNDP Global Programme for Strengthening the Rule of Law and Human Rights for Sustaining Peace and Fostering Development,” “Rule of Law Annual Report 2016,” available at <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/2017/06/14479/>, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/rule-of-law-annual-report-2016.html, accessed 15 September 2017.
- (36) See OHCHR website at <http://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/RuleOfLawIndex.aspx>.
- (37) See UNODC website at <https://www.unodc.org/unodc/index.html>.
- (38) Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004; Roland Paris and Timothy D. Sisk eds., *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London and New York: Routledge, 2009; Oliver P. Richmond, “The Rule of Law in Liberal Peacebuilding,” in Chandra Lekha Sriram, Olga Martin-Ortega and Johanna Herman eds., *Peacebuilding and Rule of Law in Africa: Just Peace?* London and New York: Routledge, 2011; David Roberts, *Liberal Peacebuilding and Global Governance: Beyond the Metropolis*, London and New York: Routledge, 2013.
- (39) 篠田英朗「国連ハイレベル委員会報告書と国連平和活動の現在——『政治の卓越性』と『パートナーシップ平和活動』の意味」『広島平和科学』（広島大学平和科学研究センター）第37巻（2016年）、45–56ページ。
- (40) Hideaki Shinoda, “Local Ownership as a Strategic Guideline for Peacebuilding,” in Sung Yong Lee and Alpaslan Özerdem eds., *Local Ownership in International Peacebuilding: Key Theoretical and Practical Issues*, London: Routledge, 2015; Hideaki Shinoda, “The Principle of Local Ownership as a Bridge between International and Domestic Actors in Peacebuilding,” IPSHU English Research Report Series No. 29: *Indigenous Methods of Peacebuilding in Africa*, edited by Bertha Z. Osei-Hwedie, Treasa Galvin and Hideaki Shinoda, Hiroshima University, 2012, pp. 66–87; 篠田英朗「平和構築における現地社会のオーナーシップと国家建設のジレンマ——シエラレオネとスリランカの事例を中心にして」『広島平和科学』第33巻（2011年）、137–159ページ、篠田英朗「平和構築における現地社会オーナーシップ原則の歴史的・理論的・政策的再検討」『広島平和科学』第32巻（2010年）、1–25ページ、篠田英朗「平和構築における現地社会のオーナーシップの意義」『広島平和科学』第31巻（2009年）、163–202ページ。
- (41) 篠田、前掲書『平和構築と法の支配』、参照。

しのだ・ひであき 東京外国語大学教授

<http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/shinoda/index.html>

hshinoda@tufs.ac.jp