



Grant Thornton

An instinct for growth™

2018 年 5 月 第 183 号

太陽グラントソントン

エグゼクティブ・ニュース

テーマ：日本外交における法の支配の意義

～国際法は「生き物」、外交において「使う」もの～

執筆者：外務省 研修所長 斎木 尚子氏

要 旨 （以下の要旨は 2 分 10 秒でお読みいただけます。）

大学の授業に「国際法」の科目がありますが、実は国際法という名の法典はありません。国際法とは、主に国家間の関係を規律するルールであり、個別の条約などの総体を意味するものです。一方、法の世界では「法の支配」の概念が有名で、これは「法により国家権力を制限する」意味で用いられます。国際間では個別の国家権力を制限する機関が無いので法の支配は「ルールを逸脱して恣意的な行動を取ることは認められない」意味で捉えられ、国際法の分野でも基本原理としての意義を有しています。

中国が南シナ海や東シナ海などに覇権を唱え力を持って支配しようとする今日、国際間の紛争を解決する上で「法の支配」がどう作用し、日本外交はそれをどう活かそうとしているのか、を外務省で国際法局長も務められた同省の斎木尚子研修所長に解説して頂きます。

「法の支配」は、19 世紀のダイシー・オックスフォード大学教授によって理論化された概念で、日本の外交政策にとっても重要な柱となっています。具体的には、①自国の立場の主張の際に武力等の行使ではなく国際法に則って行う、②国際司法裁判所(ICJ)等による国際紛争の平和的な解決を担保する、③国際社会の諸問題に対応する新しいルールを構築するとともに、これに日本が積極的に参画する、④途上国の法制度整備を支援する、⑤国際法の成文化等に係る国際的な組織での議論をリードして国際協力を進める、等です。

時代の要請に応じたルール作り（③）について事例を紹介すると、国家管轄権外区域（公海及び深海底）の海洋生物多様性（BBNJ）の商業開発等については、「国連海洋法条約」等で特段の定めがありませんでした。こうした新しい事態に対応する新しいルール作りの点で、海洋国家である日本が果たす役割は大きく、海洋遺伝資源の取り扱いを含む主要論点に関する議論で、国際社会全体の秩序策定に向けての交渉を率先して進めています。また、自由で開かれた国際経済秩序の維持・強化に向け、経済分野におけるルール作りも推進しています。「未来投資戦略」では経済連携協定（EPA）による貿易比率を貿易全体の 40%から 70%に引き上げることを目標としています。

国際協力（⑤）では、2014 年のシンガポールでの国際会議で安倍総理は「紛争解決は平和的収拾を」など「海における法の支配の 3 つの原則」を唱え、伊勢志摩サミットでもこれが再確認されました。ただし、法の支配といっても常に関係国間で協力できるわけではありません。国際法に則った外交の確保（①）の観点から、事例を紹介すれば、例えば、東シナ海の大陸棚及び排他的経済水域を巡り、日本と中国では境界の確定が出来ていません。そのための条約締結交渉は 1 回行われたのみであり、こうした事態に対しても法の支配の観点から国際法を根拠として中国に対し説得的に主張し、国際社会と連携しながら粘り強く実効的に対処して行く考えです。

法の支配については、国家による国際法上の義務の履行をいかに確保するか、が重要です。国際社会には義務の履行を担保する強制力を持った仕組みは存在しませんし、集団安全保障体制もその機能を十分果たすに至っていません。国際裁判のような第三者機関の判断を必ず求めるのが現実的とも言えませんが、そうした事情を踏まえても ICJ 等の国際的な裁判所の役割を高めるべく努力し続けることが、法の支配強化の観点から重要です。国際法は固定された客観的なルールの総体ではなく、生き物でありプロセスです。適用する法が欠けている場合には、ぎりぎりの努力を払い創造力を持って対応することにより、新しい国際法が生まれ得るものです。

「太陽グラントソントン エグゼクティブ・ニュース」バックナンバーはこちらから⇒<http://www.grantthornton.jp/library/newsletter/>
本ニュースレターに関するご意見・ご要望をお待ちしております。Tel: 03-6438-9395 e-mail: mc@jp.gt.com
太陽グラントソントン マーケティングコミュニケーションズ 担当 藤澤清江

Grant Thornton Japan is a member firm within Grant Thornton International Ltd ('Grant Thornton International').
Grant Thornton International and the member firms are not a worldwide partnership. Services are delivered by the member firms independently. © Grant Thornton Japan. All right reserved.

テーマ：日本外交における法の支配の意義

～国際法は「生き物」、外交において「使う」もの～

外務省 研修所長 齋木尚子

1. (1)「法の支配」は、日本の外交政策の重要な柱の一つである。

「法の支配」が具体的に意味するところは、第一に国際法の遵守である。すなわち、自国の立場を主張する際に、武力の行使やその威嚇をもってするのではなく、国際社会におけるルールである国際法に則って行うことを確保しなければならない。換言すれば、力による一方的な現状変更の試みを許してはならないということである。

第二に、国際的な紛争が平和的に解決されることを担保しなければならない。特に、国際司法裁判所（ICJ）や国際海洋法裁判所（ITLOS）、又は仲裁裁判等を通じる紛争の処理がより実効的に行われるよう関係国が努力を積み重ねていくことが重要である。

第三に、国際社会が直面する諸課題に適切に対応するため、新しいルールを構築すること、そして、日本としてこうした動きに主体的かつ積極的に参画することが、法の支配の強化に向けての主要な取り組みの一つとしてあげられる。

第四に、途上国の法制度整備支援も重要である。これは、ひいては各国の国際法尊重の姿勢を一層強固なものとするにつながる。

第五に、法の支配に関する国際協力を進めることの重要性を指摘したい。たとえば、日本は、これまで国際法の法典化やその漸進的發展に係る国際的な組織（国際連合第六委員会や国際法委員会等）及び地域的な国際法フォーラムであるアジア・アフリカ法律諮問委員会や欧州評議会・国際公法法律顧問委員会等において議論をリードしてきている。さらに、国際的裁判所への人的・財政的協力も極めて重要である。こうした協力により、国際法の形成が促進され、またその意味内容が広く伝播されることとなる。



(2) 遡れば、1970年の国際連合総会決議2625「国家間の友好関係と協力に関する国際法の諸原則宣言」の前文において「諸国間における法の支配の推進」が唱われており、2005年の「世界サミット成果文書」では法の支配や国際法に基づく国際秩序形成への積極的関与についての言及がなされている。さらに、2012年の国際連合総会決議「国内及び国際レベルにおける法の支配に関する総会のハイレベル会合の宣言」は、国際の平和と安全、人権、そして開発という国連の3つの主要な柱をさらに発展させていくために法の支配が根本的に重要であることを確認するとともに、ICJ、ITLOS、その他国際的な裁判所が法の支配を奨励し、推進していくことの重要性を強調しているところである。法の支配によってこそ世界の平和、人権及び開発は実現されるということ及び国際裁判制度によってこそ法の支配が進展するという認識が示されている。

(3) 「法の支配」という概念はもともと国内社会における原理として発展してきた。「法の支配」は、19世紀のダイシー・オックスフォード大学教授によって理論化されたと一般に整理されており、その根幹は「イングランドにおいて王は神と法の下にある。なぜならば法が王を作るからである。」というところにある。つまり、人(王)の支配を否定し、法により国家権力を制限することが「法の支配」の意味するところである。

しかしながら、国際社会は平等な主権国家から構成されており、中央集権的体制にはない。国内における立法機関、行政機関、そして司法機関と同様のものが国際社会に存在するわけではないときに、法が制限するのは一体何なのであろうか。このように考えると、国際社会における「法の支配」の位置づけは、当然のことながら国内社会におけるそれとは全く異なる。その上で、国内社会における「法の支配」とは、いかなる者で

あれルールを逸脱して恣意的な行動を取ることは認められないとも解されるのであり、その文脈においては、国際社会においても「法の支配」は基本的原理として大きな意義を有していると言えよう。

(4) さて、ダイシーは「法の支配」は「法の前の平等」を含意するとするが、実は、主権平等は近代国際法成立以来の国際社会の基本的原則の一つである。しかし、主権国家は、本当に「平等」なのであろうか。現実には、国家は領土面積、人口、経済力、軍事力等々の面で大きく異なる。実際問題として、国際社会における交渉力や発信力等において全ての国が平等ではありえない。即ち、国際法の定立・解釈・実施の過程における国家間の実質的な意味における平等は保障されていない。さらに、ある行動を複数の国が同様に取ったと仮定して、これに対する他の国の対応は大きく異なりうる。たとえば、国際法違反と評価されるような行為を甲国と乙国がそれぞれ同様に行った場合に、第三国がそもそもこれを非難するのかどうか、その程度はどうか、といった点において、等しい対応がなされるとは到底考えられない。要するに、主権平等は、確立した実態というよりはいわば規範的要請である。まさにフィクションであるとともに、同時にこれこそが国際法の拠って立つ基本原則であるということである。

2. (1)次に、国際社会における法の支配を強化するために極めて重要な意味を持つ、時代の要請に応じた新しいルール作りについて、具体的事例を紹介する。因みに、主権国家は、国際法の定める権利義務の直接の帰属者としての地位を有し、その権利義務の根拠であるルールを策定し、さらにそのルールを解釈・適用・実施する。国際法の観点から見たときに、国際社会における主体は基本的に国家のみであるというのはここに着目したものである。ルールを守る立場とルールを作る立場の双方を国家は併せ担っている点が重要である。なお、国際法とは、成文化されていない慣習国際法と成文化されている条約の両方から成るが、紙幅の都合上本稿ではこれ以上の詳細は論じない。

(2) 図1（～条約交渉の具体例（BBNJ）～）にある、国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）に関し、国家の管轄権を超える区域とは、いずれの国家も主権や主権的権利を行使できない区域であり、ここでは公海及び深海底を指す。

～条約交渉の具体例（BBNJ）～

図1

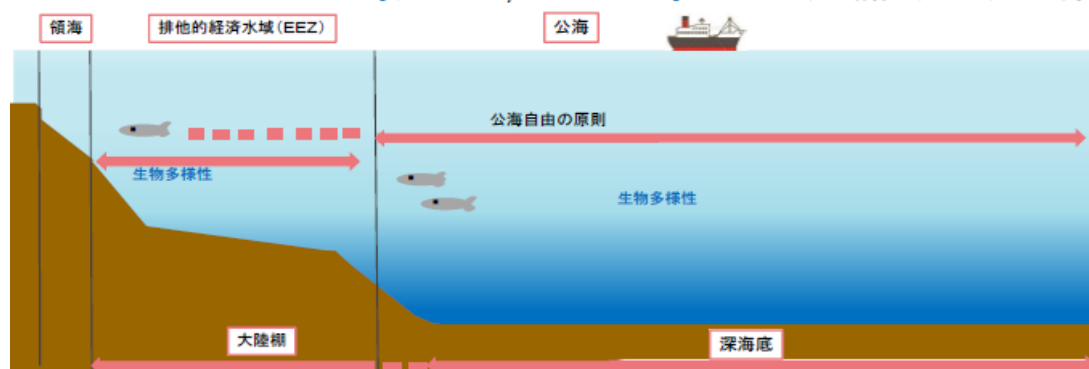
BBNJとは・・・

国家管轄権外区域の海洋生物多様性

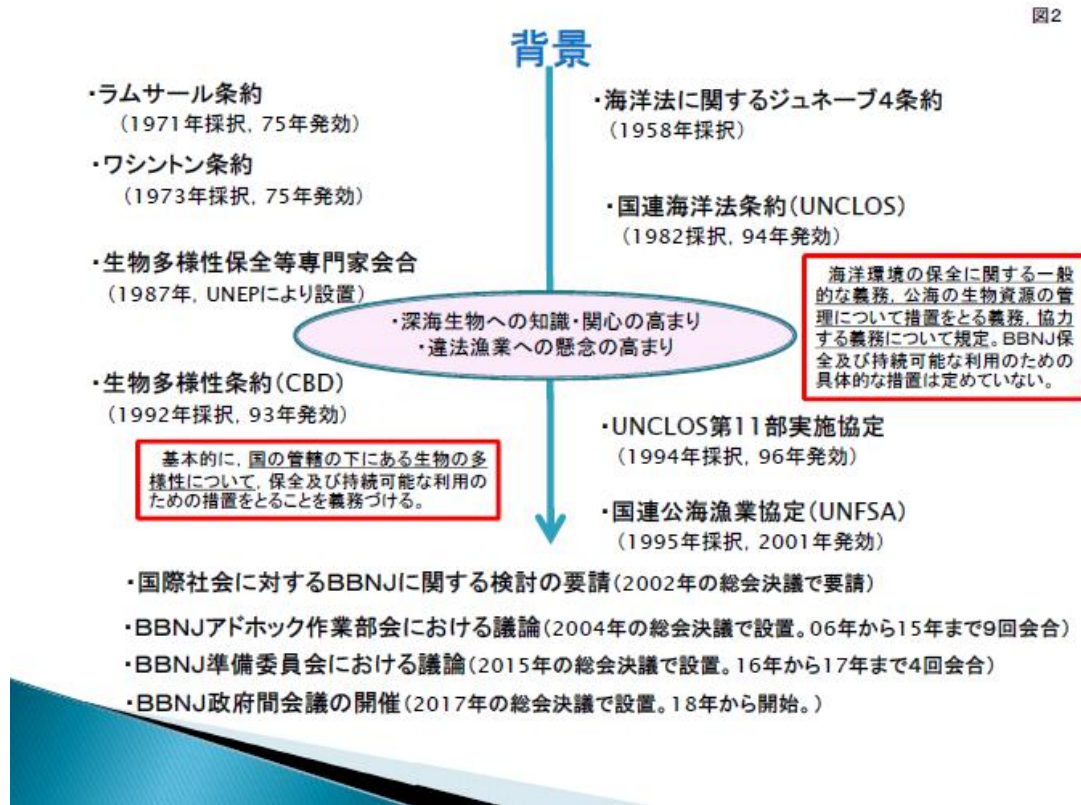
Marine Biological Diversity of Areas byond National Jurisdiction

※「国家管轄権外区域」には、

ABNJ (Areas beyond National Jurisdiction) の略称が用いられている。



いまだ BBNJ について十分に調査・研究が尽くされていないが、公海や深海底の海洋遺伝資源についてその商業開発の可能性が指摘されて以来、活発な議論が行われるようになってきている。背景としては、図2にあるとおり、2つの流れを踏まえる必要がある。



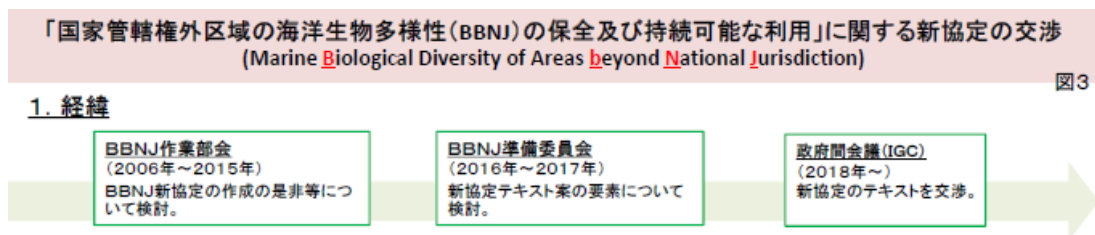
一つは海洋法の系譜であり、もう一つは野生動植物及びその生息地等の保護並びに生態系の保全の重要性に対する認識の高まりである。

「国連海洋法条約」は、1973年に交渉が開始された後採択まで足かけ10年、効力発生まで20年以上を要したが、その最大の理由は深海底の鉱物資源の開発を巡って先進国と途上国とが激しく対立したことであった。最終的に国連海洋法条約の深海底に係る第11部を実質的に修正する別途の協定が採択されることにより、国連海洋法条約もようやく発効したのである。他方、国連海洋法条約は、深海底の非鉱物資源、即ち生物資源については規定しておらず、また環境保全の一般的義務や公海の生物資源管理に関する義務を規定しているのみであって、BBNJの保全及び持続可能な利用のための具体的な措置は定めていない。もう一つの背景としてあげた生物多様性の保全の要請については、たとえば「生物多様性条約」は基本的に国の管轄の下にある生物多様性の保全及び持続可能な利用について様々な措置を取るよう定めているが、国家管轄権外区域の海洋生物多様性のための具体的な措置は定めていない。

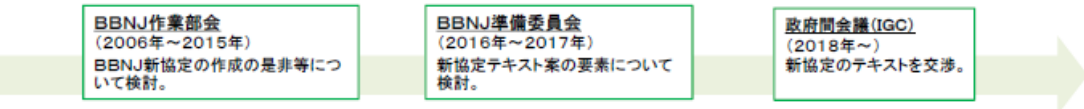
したがって、これまで特段のルールがなかった分野について、新しい事態に対応するための新しいルール作りが求められるようになったわけである。国連総会決議により BBNJ 作業部会が設置され、そこでの議論が BBNJ 準備委員会における議論へとつながり、これを受けて、更なる国連総会決議により、本年からの BBNJ 政府間会議の開催が決定している。海洋国家である日本としては、これまでも国連の場をはじめとして議論に積極的かつ主体的に参画してきたが、新協定策定に向けての作業が本格化すること

となり、一層のリーダーシップが求められている。特に、日本として有している先進的な技術や科学的な知見を活かせる領域は極めて多いと考えられる。また、法的な面でも果たすべき役割は非常に大きい。すなわち、たとえば持続可能な漁業の実現のための枠組みについては既に複数の条約・国際機関が存在・設置されていること（たとえば国連公海漁業協定及び地域漁業管理機関）及び航行の自由及びこれを前提とした環境保全のあり方については既に規制体系が導入済みであること（たとえば国際海事機関による取組）に鑑み、こうした既存の条約や枠組みを最大限尊重すべきである。新しい協定策定交渉において不必要かつ不適切な重複をいかに回避するか、知恵の絞りどころである。

図3（新協定の交渉）に記載のとおり、主要論点（「2.BBNJ 準備委員会における議論」）としては4点あるが、最大の対立点は①海洋遺伝資源（利益配分を含む）の取り扱いである。



1. 経緯



2. BBNJ準備委員会における議論

準備委員会は、①海洋遺伝資源(利益配分を含む)、②区域型管理ツール等の措置(海洋保護区を含む)、③環境影響評価、④能力構築及び海洋技術移転の4分野について議論し、2017年7月に新協定に含めるべき要素を取りまとめた勧告を採択。ただし、勧告は、いずれの主要論点についても結論を出さず、今後の検討に委ねた。

3. IGCにおける交渉

BBNJ準備委員会の勧告を受け、国連総会は、2017年12月に、IGCの招集等に関する決議(72/249)を採択し、以下を決定した。

(新協定の内容)

- ◆ 交渉では準備委員会と同じ4分野を取り扱う。
- ◆ IGCの作業及びその成果は、UNCLOSの規定と完全に整合的なものであるべき。
- ◆ 交渉のプロセス及び成果は、既存の関連する法的文書・枠組み・機関を損なうべきでない。

(今後のプロセス)

- ◆ 会議の組織的事項を議論するための会合を2018年4月16日～18日に開催。
- ◆ 当面、2018年、2019年及び2020年前半については、それぞれ10日の作業日から成る会合を4回開催(第1回会合は2018年9月4日～17日、第2回会合は2019年前半、第3回会合は2019年後半、第4回会合は2020年前半に開催。)

具体的には、海洋遺伝資源について、「人類の共同の財産(CHM)」原則を適用して国際管理に服せしめるのか、それとも公海自由の原則を適用して誰でも利活用可能とするのかであり、これに関連して海洋遺伝資源から得られる利益の配分の可否の問題が生じる。そもそも、国連海洋法条約において、海洋遺伝資源に係る具体的条文は置かれていないこと及びCHM原則は深海底及びその鉱物資源について規定されていることを踏まえれば、公海自由の原則が適用されることが相当と考えられるが、国連海洋法条約の深海底を巡る交渉時と同様、途上国と先進国との間の対立は大きい。日本としては、自国の国益を守ると同時に、国際社会全体が裨益(ひえき)するような秩序の策定に向けて、交渉を率先していく。

(3) 更なる具体的事例として、経済分野におけるルール作りに触れたい。自由で開かれた国際経済秩序の維持・強化は日本の国益であり、日本外交の最重点分野の一つである。環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(いわゆるTPP11)、

日 EU 経済連携協定 (EPA)、東アジア地域包括的経済連携 (RCEP)、日中韓自由貿易協定 (FTA) 等、様々なフロントで取組を推進してきている。因みに、日本はこれまで 20 か国と 16 の EPA を署名済みである。現時点で署名・発効済み EPA 相手国との貿易が貿易総額に占める割合 (いわゆる FTA 比率) は 40.3% (米国が TPP 離脱表明をしたことを踏まえ、TPP11 で計算すれば 25.2%) であるが、『未来投資戦略 2017』では 2018 年までにこれを 70% に引き上げることを政策目標として掲げているところである。

EPA に加えて、投資協定、租税条約、社会保障協定等のネットワークを張り巡らすことにより、日本の民間企業・個人が海外で活躍するための環境を整備する (いわゆるアウトバウンド) とともに、外国企業や外国人、そして投資を日本に呼び込み (いわゆるインバウンド)、日本経済の成長に資するよう努めてきている。

3. (1) その次に、法の支配の強化に向けた国際協力の具体的事例を紹介したい。

平成 26 年 5 月シンガポールで開催されたシャングリラ・ダイアログ (アジア安全保障会議) において安倍総理大臣は「海における法の支配・・・3 つの原則」を説いた。

「海における法の支配とは、具体的に何を意味するのか。長い歳月をかけ、我々が国際法に宿した基本精神を 3 つの原則に置き直すと、実に常識的な話になります。

原則その 1 は、国家は何事か主張をなすとき、法にもとづいてなすべし、です。

原則その 2 は、主張を通したいからといって、力や、威圧を用いないこと。

そして原則その 3 が、紛争解決は、平和的收拾を徹底すべしということです。」

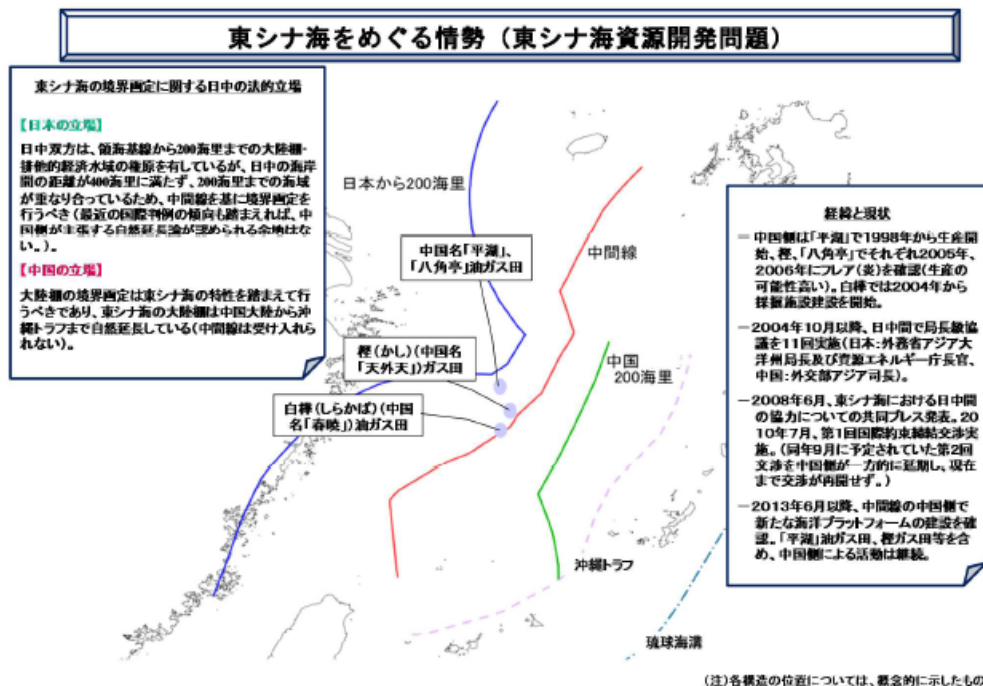
この「3 つの原則」は、広く国際社会で引用・言及され、平成 28 年日本が議長国として主催した主要国首脳会議 (G7) の伊勢志摩サミットにおいても再確認され、またこれに先立つ広島外相会合では海洋安全保障に関する G7 外相声明を採択することができた。

(2) 法の支配の追求という目的の下で、常に関係国間で協力することが可能というわけでは全くない。ある事柄に適用される「法」として、それぞれが異なる「法」を持ち出し、または一見同じ「法」に異なる解釈を与える場合には、先鋭な対立の図式となる。しかし、この場合にも、相手国の主張に効果的に反駁し、日本の主張を貫徹するためには、「法の支配」に基づいて、正当性と一貫性を持った立場から相手国との交渉に臨むことが重要である。

その事例として、図 4<次頁>の東シナ海資源開発問題を取り上げる。



図4

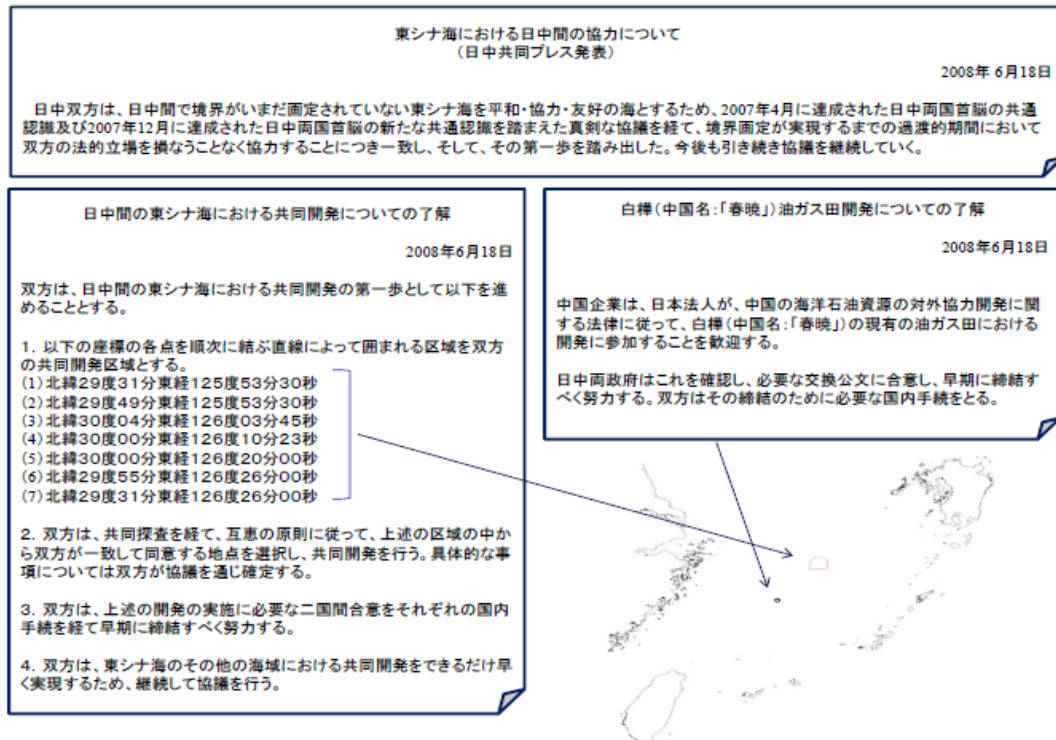


東シナ海を挟んで向かい合っている日本と中国の間では未だ大陸棚及び排他的経済水域の境界の画定ができていない。双方の権原が重なり合う部分については、日中間の合意により境界を画定する必要があるが、国連海洋法条約及び関連の国際判例に照らせば、中間線を基に境界画定を行うこととなる。日本は、まさにこのような国際法に則り中国との交渉に臨んでいるが、中国は、独自の解釈により、大陸棚の自然延長論等を持ち出し、中間線による境界画定は認められないと主張するのみで、具体的な提案を行っていない。これに対しては、まさに法の支配の観点から、国際法を根拠として、中国に対して日本の立場を説得的に主張し続けるのは当然であるが、国際社会とも連携しながら、粘り強くかつ実効的に対処していく。

図5＜次頁＞は、東シナ海における資源開発に関する協力についての日中間合意（いわゆる08合意）である。



図5



中間線の西側であっても海面下でつながっていれば東側への影響があり得るという、いわゆるストロー効果を考慮して、西側において既に中国が開発を開始していた白樺(油ガス田)について、日本法人が参加することに道を開くとともに、中間線をまたぐ一定の区域における共同開発を進めることに日中双方が了解したものである。中間線に基づき境界面定を行うとの日本側の主張が十分反映された内容と言えるが、共同開発を進めるために必要な条約を締結する交渉は1回行われたのみで、中国側はその後の交渉に全く応じてきていない。極めて残念な状況が続いている。

4. (1)法の支配について論じる際、敢えて言うまでもないが、法は守られなければならない。その意味で、国家による国際法上の義務の履行をいかに確保するかということが重要である。つまり、国家が国際法を遵守する動機付けをいかに高められるかということである。これは即ち、仮にある国家が義務の履行を怠った場合に、いかなる不利益が当該国家に与えられるかという論点に最終的に帰着する。既述のとおり、国際社会には国内における捜査機関や司法機関に類するような強制性を持った義務の履行の担保のための仕組みは存在しない。国際連合安全保障理事会が国連憲章第7章下で国際の平和と安全の維持またはその回復のために決定を行うことにより、違反国に対し一定の制裁を科すことはあるが、集団安全保障体制は当初想定されたような機能を果たすには全く至っていない。また、国家は原則として自らの意思によってのみ自らに対する制約を受け入れるという国際法の原則から、一般に国際裁判が強制的かつ拘束的な形で行われることも未だ実現していない。

さらに、実際の問題としても、ある国との間で紛争が生じたときに、国際裁判に代表される第3者機関の判断をおよそあらゆる場合に必ず求めるということは、賢明ではないし現実的でもない。当事者間の交渉を始めとする紛争解決のための平和的手段を様々

に組み合わせながら、訴訟提起をも選択肢の一つとして、いわば相手国との関係で「押し引きしたり」しながら、事態の打開を図るのが通常である。

しかしながら、そうした事情を踏まえてもなお、ICJやITLOSを含む国際的な裁判所の役割を高めるべく、国際社会として努力し続けることは、法の支配の強化の観点から極めて重要である。これまでもICJやITLOSにおいては日本人の裁判官や裁判所職員が活躍してきている。こうした人的貢献や財政的貢献、さらには日本として裁判所の機能の強化に向けて知恵を出すといった貢献を引き続き率先して行うことが期待されている。

(2) 最後に、国際法が「生き物」であるとの点を強調したい。国際法は固定された客観的なルールの総体ではない。国際法はプロセスである。具体的事柄を規律するルールが何であるかについては、その具体的文脈において検討し特定しなければならないということである。仮に適用する法の欠缺（けんけつ）が認められる場合には、極めて困難な作業ではあるが、ぎりぎりの努力を払い創造力をもって、その事態に対応することが求められており、そこから新しい国際法が生まれうるのである。

※本稿は筆者が個人的資格において執筆したものであり、その中に表明されたいかなる見解も筆者の所属する機関の立場を代表するものではない。

以 上



執筆者紹介

齋木 尚子(さいき なおこ) 東京都生まれ
外務省 研修所長

<学歴・職歴>

1982 年	東京大学法学部卒業
1982 年	外務省入省
2009 年	日本国際問題研究所副所長
2012 年	外務省大臣官房審議官(報道・広報・文化交流担当)(外務副報道官)
2013 年	外務省国際文化交流審議官
2014 年	経済局長
2015 年	国際法局長
2017 年	研修所長