

[国際学会公開講演]

国際立法とグローバル・コンパクトの 位置づけ

国連と企業の協力関係



功刀 達朗*

今日は、庄司真理子先生ご担当の国際関係法のコースにお招きいただき、大変光栄です。皆様ご存じと思いますが、敬愛大学は、国際連合グローバル・コンパクトに第一番目に参加した日本の大学で、これは庄司先生のイニシアチブによるものです。ICU（国際基督教大学）も参加を検討中で、来春にはたぶん参加するものと期待しています。

20世紀を通じて目覚ましい発展を遂げた国際機構とともに、その重要性を増した国際立法の流れを背景に、2000年から始められた国連のグローバル・コンパクト（GC）について、この特別講義では、ソフトローとしての

*功刀達朗氏 くぬぎ・たつろう：国連大学高等研究所客員教授 国際協力研究会代表 日本国連協会理事 [Tatsuro Kunugi: Visiting Professor, UN University Institute of Advanced Studies] 東京大学中退後、コーネル大学でMA、ハーグ国際法アカデミーで学位、コロンビア大学でPh.D.を取得。国連本部法務部法務官、中東PKO上級法律顧問、外務省ジュネーブ代表部参事官のち公使、フランクフルト総領事、国連事務次長補、国際基督教大学教授を歴任。

GCの意義と、グローバル化が深化拡大する現代世界におけるその特別な有用性を中心にお話しいたします。初めにお断りしたいことは、私の考え方は主として、国連法務部、さまざまな国際会議での決議・宣言・条約作成の交渉、国連のフィールドにおける平和維持活動（PKO）、人道支援、人口活動などの経験を通じて得た知見が基礎となっているということです。

私は1963年から71年まで8年間、ニューヨーク国連本部の法務部で働きました。そのときの仕事の内容は、主として国際法の発展に関するコーディネーション（法典化）に関するもので、国際法委員会（International Law Commission: ILC）の手伝いをして、国際法を明確化したり成文化したりする作業でした。ILCは、国際法の発展（国際法の漸進的発達と法典化）のために設置されたもので、世界各地から国連総会で選ばれた専門家で構成する委員会です。ILCは毎年いろいろなテーマについて、国際法の発展に寄与する作業をしています。法務部の仕事の一部はILCのために研究調査を提供することであり、その内容はかなり高度に学術的なものです。

そのあとは、中近東にあるPKOの上級法律顧問として、5年間（1971年から76年まで）勤務しました。具体的には、1948年にできたいちばん古いPKO・国連パレスチナ休戦監視機関（UNTSO）に本部から派遣されたわけですが、たまたま現地にいた73年の第4次中東戦争のすぐあとに、また新たに2つのPKOができ、一時はその2つのPKOの顧問も兼ねることとなりました。

そのひとつは、第2次国連緊急軍（UNEF II）で、各国から提供された約1万5,000人の軍隊が、国連の調停の下に、スエズ運河地帯とシナイ半島からのイスラエル軍撤退を実現するために重要な役割を果たしたものです。

もうひとつは、ゴラン高原というシリアとイスラエルの国境地帯にできた国連兵力引き離し監視軍（UNDOF）で、このロジスティック部には日本から約40名の軍事要員が継続的に派遣されています。

その後1976年に外務省に入り、ジュネーブ代表部で公使をやって、そのあとドイツのフランクフルト総領事もやったことがあります。1984年には国連に戻り、事務次長補（Assistant Secretary-General）として、カンボジア人

道援助と国連人口基金を各3年担当しました。

日本に帰ってからは、ICUで国際法、国際機構法、国連論、国際人権・人道法、グローバル・ガバナンスというコースを教えていました。ICUは、ご存じのように国連その他の機関に就職希望者が多いので、法律と国際行政に関するものも教えましたが、理論的なことだけではなく実践に関する話をして、なるべく国連その他の国際機関で働いてもらいたいと思って優秀な卒業生を推薦し、今では世界各地で立派な業績を挙げてきた方々は50名を超えました。

国連その他の国際機関に入って活躍している人の数は、ICUと上智大学出身者がいちばん多いかもしれません。また、東大その他の国立大学を出た人は、官僚機構または会社のミッド・キャリアで2、3年ぐらい国連機関等で働くという、そういうセカンドメントのかたちをとっている場合があります。大学で修士を取得するか、3、4年の実践経験を積んだあとにジュニア・プロフェッショナル・オフィサー（JPO）になるためには、外務省が行う審査に合格すれば、国連機関等に2、3年の間勤務することができます。そしてその期間に立派な仕事ぶりが認められればレギュラー・オフィサー（正規職員）に採用されます。

長年にわたる国連における実務経験と、学界における研究活動を通じて学んだことのひとつは、近現代を通じて、世界の法規範のうちソフトローと呼ばれるものの重要度が徐々に増してきたということです。そして今日お話しする「国連と企業の協力関係」を促進するグローバル・コンパクトは、注目すべき最新のソフトローのひとつなのです。

法とは何か

法は拘束力のある行為規範

ではレジュメに沿ってお話ししていきます。まず、法とは何かということですが、ICUで国際法、国際人権法・人道法、国際機構法を教えるときに、「法とは何ですか」とはじめに学生に聞いてみると「法学概論」の講座を履修したり、法学入門の本などを読んだことがない学生がほとんどでし

た。そこで私は大要次のような話から始めました。

法というのは、一般に拘束力のある行為規範です。「どういうルールや基準に従って行動しないといけないか」というのを行為規範と言いますが、それは裁判規範でもあって、裁判所が民事や刑事訴訟問題が起きると判定を下したり、調停したりするときに役に立つ基準でもあります。

そういう法と、倫理、論理、自然法との関係はどういうものか。まず倫理との関係で言うと、法は倫理ではないけれども、倫理は法を補うもののひとつです。「補う」という言葉には2つの別な意味があります。モラルや道徳観、倫理観というのは、法が拘束力を持ち、そして法が皆に守られるためには重要な要素であるわけですが、それをエレメントとは言わないでコンプリメントという言葉を使います。これに似た言葉にサプリメントがありますが、この違いはわかりますか。この2つは本質的に、語源的に意味が違っていて、サプリメントは、おまけを付けるような、参考までにドキュメントに添付するようなものを言います。あるいはボリューム1、2、3と作ったあと、新しい事態が起きたりすると、それを補わないといけなくなる。補うとその後の状況がよくわかる。そういうとき、サプリメント1を出し2を出すというふうにします。これは無くてもいい場合もあるが、あったほうが参考になって役に立つというものです。一方、コンプリメントはそれと違って、何かを補うものだけでも、これ無しにはすまされないというエッセンシャル（必須）なものです。補完的にどうしても無ければいけないもの。無いとフルに効果を挙げることができないようなものです。“Ethics is the complements of law”つまり、エシックス（倫理）というものは、本質的に法が拘束力を持って社会に役立つためのひとつの補完的な要因である、ということです。

次に、論理との関係ですが、法律家は論理的思考を身に付けた人たちで、論理をよく使います。法律を説明し、それをわかってもらうためには論理は確かに役に立つ。しかし、法と論理には、本質的に同一性あるいはオーバーラップする要素はないのです。ロジックというのは何かというと、いろいろなシンボル——象徴的な記号、文字とか数など——がありますが、

これらのシンボル同士の関係を言います。人々は頭の中でロジカルに考えることによって会話し、ものを理解します。したがって、裁判官が判決理由を説明するときにはいろいろなロジックを使います。どうしてこういう結論に達したかというその判断基準と、結論を導くための手順を説明します。このときはロジックを使うけれども、それは本質的には法のコンプリメントではないのです。

また、行為規範としての法と自然法との関係について言うならば、自然にはロー・オブ・ネイチャー（law of nature）というものがあって、これは自然界の一切の事物・事象を支配すると定義されています。そして「自然法論」はこの存在を認め、これを人間社会の実定法の上に置く思想です。しかし人為的・歴史的実定法は、自然法とは異なり、一概に時と所を超越した普遍的な法とするにはあまりにも多様なものです。

法の機能は時代により変化する

ベルギーのフィリップ・ノネ（Philippe Nonet）とアメリカのフィリップ・セルズニク（Philip Selznik）という法社会学者が書いた本に、「本質的に、法は発展して変わっていくものである」とあります。おおまかに言うと法には3つの発展段階がある。それはまず、①抑圧的法——リプレッシブ（repressive）という言葉を使いますが、つまり、王様などの支配者（ruler）が強制的に有無を言わず命令を下し、法律に書いてそれを渡して、こういうルールに従ってやれというもの。ハンムラビ法典は「目には目を」で有名ですが、これは倫理規定ではなく、282条から成る法規定です。この現物はルーブル美術館にあります。ICUの傍の中近東文化センターにレプリカがあります。どこに「目には目を」と書いてあるか、そこに行けば説明してくれます。10年程前、ルーブルから現物を借りてきて世田谷美術館に展示したことがあります。私はICUの隣だから中近東文化センターによく行きますが、そこで見るものと現物ではまったく違うんです。本物のオーラがあって、圧倒された覚えがあります。ハンムラビ法典はひとつの法律の文書として約3,800年前に作られたもので、完全なかたちで残る世界最古の成文法です。それはリプレッシブなもので、いろいろなルールを決め

ている。ハンムラビ王は太陽神からそれを受け取ったということになっていますが、それは治めるための抑圧的な法だったわけです。

それが次に、②自律的法——オートノマス (autonomous) に移ることになります。オートノマスというのは自律的、独立存在の、という意味です。法というのは王様その他の支配者の意思とか感情に左右されるのではなく、自然法思想の影響もあり、それ自身がひとつの体系として自律的に存在する価値を持ったものだ、という考え方です。だからリプレッシブ・ローにはかなり恣意的な要素がありますが、それに対してオートノマスは、ひとつの独立した自律的な法体系です。それがかなり長い時期にわたって行われました。

そして最近になって、③応答的法——レスポンス (responsive) ・ローの段階に入ります。人々や社会の必要に応答するのが法の役割だという考えのものです。相対的には浮沈があり、リプレッシブからオートノマスに入ったのに、また独裁者が現れて支配し、リプレッシブ・ローを作ってしまうことはあります。しかし20世紀あたりから、人々の意思が尊重されるリベラルな世の中、デモクラシーの時代、民意 (popular will) の時代に変わるにつれ、多数の人々が同意してうなずいて、いいものだとして承認することが政治や社会的な施策などで行われるようになる。すると一般の民衆の意思に沿ったかたちでいろいろな法律が定められ、またその改善がなされます。したがって、それは社会の必要と人々の必要に応答するわけです。この3つの段階 (①→②→③) があって、時にはこれを行ったり来たりすることはあるけれども、相対的にはいずれレスポンスの時代に入る。それがノネとセルズニクの意見です。

法は社会工学の手段

次に、ロスコー・パウンド (Roscoe Pound) という人の意見を紹介します。彼はハーバード・ロースクールでのディーン (dean) を30年近く務めた人で、ディーン・パウンドという名前でも呼ばれています。彼は、「法とは社会工学の手段である」“a means for social engineering” だと言っています。社会にある資源は限られている。それをいろいろな用途に使うとどう

いうふうに分けていくか。正義のために資源の分配が必要だとか、良いこと悪いことをどのように裁いていくかというとき、社会工学の手段であると言える法を使っていく。法の役割とはそういうところにあるとし、法は、それ自体が絶対的価値を持っているというものではなく、社会工学の重要な手段にすぎないというのが彼の意見です。

そのあとに、ロスコー・パウンドの流れを汲むイエール大学の法政策学者マイヤース・マクドゥーガル（Myres McDougal）と、政治学者ハロルド・ラスウェル（Harold Lasswell）が組んで、国際法の発展に寄与しました。そのときに使った言葉が、「（法は）有権的政策決定（authoritative decision making）のプロセスである」という定義です。法がプロセスであるというのは、新しい定義の仕方です。紙に書いたものが法であると思っているとそうではなく、政策決定のプロセスこそが法である。このような見方からするならば、法というのはいつでも変わり得るものだし、必要に応じて変わるものです。法と政策とは切り離すことができないというのが、彼らの基本的な考えです。

日本では国会で法律を作っていますが、作られたものを改定することもあります。どういうプロセスをたどって変えていくかというと、政策が変えるわけです。政権政党が変わると、今までの法律を変えてしまうかもしれません。また新しい社会の必要があって、国民が求めるといろいろな運動が起こります。あるいは反対運動も起こります。その結果として、また新しい法ができあがります。したがって、法というのは政治から離れて考えることがもともと間違っているのかもしれない。

全部の法律がそうではなく、変わらない法律もいくらでもあります。人権法などは長年にわたって通用しています。それは、社会と人間の必要に近いものが、初めから人権宣言になって採択されていた、ということです。それをさらに細かく、人権規約を2つ作り、子どもの権利条約を作り、女性の地位に関する条約を作る。国連で作ったものだけで人権条約が20ぐらいありますが、それ以外に、ヨーロッパの人権条約、ラテンアメリカの人権条約など、いろいろなものがあります。1948年の「世界人権宣言」で謳

われた原則を基にして、そういうものを作っています。人々の必要にレスポンスがなかったりできなかったものは、そんなに変わる必要がない。その有用性を高めるために、さらに細かく決めていくことはありますし、必要に応じて微調整をすることもあります。また女性や子どもに関するものは、人権宣言に少ししか書かれていないのですが、男女は平等であるというだけでは十分ではなく、どういう場合にどういう権利を女性は主張できるかで書き込まないといけない。だから法というのは発達しますが、一般に民意が反映される傾向にある現代世界では、応答的法は基本的には変わりません。

法の種類

法の種類には、国内法、国際法、国際機構法などがあります。国際法という国と国の関係を律する法という意味で数世紀にわたって使われてきましたが、現代世界ではトランスナショナル・ロー (transnational law) に発展しつつあるという感じがします。トランスナショナルというのは国境を越えた、どこにでも通用する法です。すると「世界法」とどう違うのかと聞かれますが、世界法とトランスナショナル・ローとはそれほど違うのではないです。このほか、地域に特有な法もあります。アフリカの人権法、ヨーロッパの人権法は他の地域とは多少違ったものが入っています。また、欧州連合 (EU) が制定しようとしている EU 憲法 (constitution) などは、リージョナル・ロー (地域法) と呼ぶことができるかもしれない。だから法にもいろいろなものがありますが、結論的に言うなら、法とは人々と社会のために役立つ社会工学のひとつの重要な手段であり、法そのものが最高の価値を持っているものではない。そして必要に応じて変わることができるし、徐々に変わることがむしろ望ましいということです。

国際法の法源 (sources) と国際立法の発展

国際法の法源——国際法は何を基にできてきたか

それは一般的に、諸国の合意——昔は国だけが主体とされていたので、国が合意したものが法だとされていた——に基づいていて、形式的法源と

実質的法源という言葉がありますが、形式的法源である「条約」と「国際慣習法」の2つが、国際法の主な法源です。また、どの国にでもだいたいにおいて通じている法の一般原則——例えば約束をしたら守らなければならないという原則——が、いにしえからありますが、それは当然のこととして、契約を結んで一方的に破棄した場合にはどのようなペナルティが課せられるか、などが書いてあります。一般原則はいろいろあるわけですが、それも法源のひとつです。

実質的法源というのは、裁判で判決を下した場合、それが前例となり参考として役に立つ、そういうものを言います。だから学者の意見も役に立ちます。第2次世界大戦以後の世界で重要度を増してきたのは、国連その他のグローバルな国際機構が採択する決議、決定や宣言などです。それが国際社会全般、あるいは人間の権利・義務に関わるものであれば、それも国際法の法源になります。

国際立法はどのように発展してきたか——国際法委員会（ILC）の活動

英国のジェレミー・ベンサム（Jeremy Bentham）という学者が最初に、法典化（codification）をやりたい、と提唱しました。英国は慣習法が主ですが、紙に書いてないのでははっきりしない。この経験から国際社会の法を実定法にするためにコーディファイして法典を作りたい、と18世紀末に提案しました。国際連合の前身である国際連盟は、1930年に国際法典編纂会議を開催しました。学者等が集まって、条約案を作れば諸国も合意するだろうということで、第一に国籍に関する条約を作ろうとしましたが、それは見事に失敗しました。準備不足で、会議の時間も短く、ユニバーサルな国籍法はできなかったのですが、それが第一回目の試みでした。その以前1899年と1907年の2回、紛争を平和的に解決するためにはどうしたらよいかわからない、というので、オランダのハーグで、その頃の列強国が「ハーグ平和会議」を開き、協議して作った多国間条約があります。しかし、世界の大部分の国がまだそこに参加しない状況で作られていましたから、日本とか中国はその会議に出ていましたが、世界全体の法典化の努力とは言えないでしょう。

国連憲章第13条の下で、総会は国際法の漸進的發展と法典化を奨励する役割を与えられています。その下でILCが1949年に総会の決定で設立され、活動を始めたわけです。ILCは、総会の要求に基づいて、外交関係法、海洋法、条約法などにつき多国間条約の起草を行い、総会に提出しました。この結果作られた条約案等が条約として外交会議で採択されたり、国連総会でそれを採択するということもあります。そしてILCが作った草案を基に、条約がいくつもできています。この他に、ILCは戦争犯罪や条約留保の問題などにつき原則の明確化を総会に勧告したりしてきました。

私が国連法務部にいたときには、ILCが行っている作業の手伝いや、国連総会の決定によりつくられた特別委員会が「侵略」の定義や「諸国間の友好関係」に関する原則を起草するのを手伝っていました。

立法活動を行う個別機関

また、国連システムの中では、ILC以外にもいろいろな機関が国際立法を行っています。例えば人権法は、ILCがやるのではなく、人権委員会、あるいは女性の地位、人種差別撤廃や子どもの権利に関する委員会が起草して、条約作りが進められ、外交会議を開いたり国連総会で審議して条約を採択します。

宇宙の平和利用に関する宇宙法は、宇宙平和利用に関する委員会ができて、その中の法律問題に関する小委員会が条約案を作成しました。例えば、月に関する条約、宇宙飛行士の救助に関するもの、また宇宙平和利用の観点から原爆などの武器を積んだものを宇宙や宇宙船に置いてはいけないとする条約、また宇宙衛星による放送や、遠隔探査に関する条約です。

国際取引法というのは、例えば小切手、商業仲裁など、国境を越えて問題が起こった場合にどうやってそれを仲裁したり裁判にかけたりするのか。また小切手をひとつの国で発行したとき、他の国でそれが通用するためにはどういう条件、形式を持っていないといけないのか。それを扱うのが国際取引法です。国際取引法 (law of international transactions)、あるいは国際商取引法 (international trade law) と呼ばれ、これは国連の貿易法委員会で扱われています。このようなものは国際公法 (public international law) の

範疇からはずれているので、ILCではまったく扱いません。宇宙法とか人権法は国際公法の一部なのでILCが扱ってもよかったのですが、他にもいろいろやることがあるというので、それぞれの委員会に任されています。

さらに、他にも立法活動を行っている機関があります。国連には国際労働機関（ILO）という機関があって、これは1920年、第1次世界大戦後にできてずっと存続している機関です。ILOの重要な仕事は、労働基準とか社会保障に関する条約を作る。またすぐに条約にならないような場合、前段階で勧告（recommendation）を作っていく。そして勧告で扱われた問題について条約化の機が熟した場合には、それを条約化する。最低賃金の問題とか海運に携わっている船員の権利の問題とか、いろいろな問題がありますが、そういうのはILOがやります。

世界保健機関（WHO）は、例えば、国際的な衛生の規則（international sanitary regulation）を作っています。いろいろな病気が世界に蔓延するのを防いだり、蔓延し始めたらどうやってそれをくいとめることができるかなどの規則を作るのがWHOの仕事です。

国際民間航空機関（ICAO）は、民間航空についての制度を作って、飛行機が安全に飛べるようにします。また飛行機が最低基準を満たさない限り民間航空として資格を持つことができないという、飛行機のスタンダードを決めます。

国連教育科学文化機関（UNESCO）が扱っているのは、教育・科学の振興、文化遺産に関するもの、無形文化財などの保存、人権に関するものです。版權に関する条約もひとつあります。ただ版權については、世界知的所有権機関（WIPO）が工業所有権と版權を扱う機関なので、UNESCOは版權についてはWIPOに運営を任せています。

国連環境計画（UNEP）は、ご存じのように環境に関するものです。

人道問題に関しては、赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross）が事務局（Secretariat）として、新しい国際人道法を作ったり、従来からの人道法の改善の作業を手伝っています。

EUは、EUに関するリージョナルな法を作っています。

したがって、国際社会全体については、立法過程はあちこちの機関で行われているし、世界全体のためのユニバーサルなものに関しては、主に国連が国際法の発展に重要な責任を持っています。また、国連が主催した国際会議リオ・サミット（環境と開発に関する国連会議）で1992年に採択された生物多様性条約、地球温暖化に関する枠組み条約（気候変動枠組み条約）などを作りました。枠組み条約というのは枠組みを作っておいて、そのあとに実施するためにさらに議定書を作っていく方式をとるものです。京都議定書ができて、その発効によって地球温暖化に関する枠組み条約がいよいよ運営できるようになったわけです。京都議定書は2012年で有効期限が切れますから、その次にどうするのが今問題になっていて、つい最近、ポーランドのポズナニで、国連気候変動枠組み条約第14回締約国会議（COP14）を開き協議・検討が始められました。そのように、国際社会ではさまざまな分野で多岐にわたる問題について、国際法の発展、法典化の作業が行われています。

グローバル化とソフトローの発展

ソフトローの概念

次に、グローバル化がソフトローの有用性を高めていることについて話したいと思います。ソフトローの概念は40年ほど前に登場しました。この関連で注目された2つの例を挙げます。1974年に、新国際経済秩序（NIEO）——ニエオと呼ばれています——が国連総会で採択されました。また、75年のヘルシンキ合意。これはヘルシンキ・デklarレーションとかプロトコルと呼ばれていますが、全欧安全保障協力会議で採択した国家間の行動原則と安全保障や人権に関する協力を打ち出したものです。これは合意ではあるけれども、条約ではないし、拘束力はない。しかしながら北米、西ヨーロッパと東欧圏から35ヵ国も集まって合意した以上、そこから逸脱するようなことはしてはならないという申し合わせがありました。そしてこれが重要なソフトロー時代の開幕となったのです。条約に書いてあることか

らは、ひとつたりとも逸脱してはいけないというのではなくて、全体として合意した目的にそぐわないような行動はしないという制約を取りつけたわけです。拘束力のある法律ではないけれども、ソフトローというようなグレーゾーンにある文書として効力を持つことが広く認識されたのです。

1974年に国連総会で採択されたNIEOは、もともと先進国が旧植民地国を搾取し、いろいろなものを持っていったあとに被害が残っているのを、新しい国際経済秩序によって事態を改善していかないといけないというもので、それには北側諸国も協力しないといけない。どういうことを協力するかというと、例えば、新しく独立した国が自分たちの領土にある自然資源を国有化するとしても、それに反対はしないということを要求し、それを先進国が国連総会の決議の中で一応認めるというかたちをとったのです。ただし、これは実効性のある補償金を迅速に払うという条件付きでした。新しく独立した旧植民地諸国、あるいは先進諸国についてもそうですが、自分たちの領土にある自然資源に対しては、永久的な主権を持っているということを国連総会決議で確認したのです。この決議には、先進国による政府開発援助（ODA）は、各国の国民総生産（GNP）の0.7%を途上国に対して提供するようにという希望的なステートメントも入っています。それは法的に縛るわけではなくて、皆が努力義務として、ビジョンとか目的について合意するところとどまるもので、その一つひとつが拘束力を持っているわけではありません。

ソフトローの性格としては、第一に、具体的な権利義務を確定しているわけではなく、原則や指針を内容とする。第二に、法規範としては未成熟ないし未完成で、実定法的に細かいところまで詰めていない。明確性を欠いているところもある。日本では玉虫色という言葉があって、光を当てるとさまざまな色に輝く玉虫のように、人の解釈によってどのようにも読めるものですが、明確性に欠けるけれども一般的であり、異なった解釈を許すという弾力性を持っています。第三に、法的拘束力を持たないか、持っていたとしてもそれが希薄であり、緩やかな行動規範にとどまって、その履行は当事者の善意に任されている。この3つが挙げられます。

ソフトローの4つのメリット

このような性格を持つため、ソフトローには限界があると言われていますが、重要なメリットもあります。

第一に、時代や社会の変化に伴い、新しいルールの定立が求められる変革の初期過程において大いに役立つ。——社会の必要、人々の必要は時代とともに変化するもので、その場合は新しいルールの定立が必要になってきますが、変革過程にあるときや、まだ方向が定かでないときには、まず皆で目的を申し合わせ、だいたい方向が定まってからルールの定立を行うことが重要なわけです。したがって、ルールの定立はまだできない、変革によってレスポンスに法を変えていく必要が出てくるのは皆わかっていて、しかし、どういうふうに具体的に变えるのかがわからない段階では、まず行動規範を、ソフトローというかたちで決めることが役に立つのです。

第二に、従来の条約と異なり、ソフトローは非国家アクターも名宛人 (addressees) となっている場合が多いので、グローバル・ガバナンスの協働的パートナーシップを促進する効果があります。——平和の文化とか紛争予防の原則、国際協力あるいは友好関係に関する宣言などの国連の宣言がなされる場合、国だけでなく非国家アクターや人々がお互いに友好関係を持ったり文化交流を行ったり、開発に対しては皆が協力しないと、グローバル化の時代には効果が上がらないという認識から、非国家アクターに対してもソフトローが適用されて、皆で協力しましょうという呼びかけをします。

非国家アクターとは、例えば企業、非政府組織 (NGO)、研究機関やマスメディアなどですが、その中には国際機構も入ります。国際機構というのは政府間機構 (intergovernmental) であるけれども、それ自身は政府ではないし、領土を持っていないから国家でもない。したがって、それは非国家アクター (non-state actor) のカテゴリーに入るわけです。そういうものに対して呼びかけをし、ひとつの目的に向かって何かをしようというときには、まず最初にソフトローを作ります。ソフトローは国連決議でもいいし、国際会議の決議であってもいいし、国際社会の行動計画でもいい。それに

は非国家アクターも協力してくださいと頼まれているわけです。その決議やソフトローができる段階においては、そういう非国家アクターもいろいろと提言を行う。自分たちはこういう協力をする用意があると、はっきり言ったりします。それを国際会議や国連総会が歓迎し、彼らの役割に対する期待も決議や行動計画に表明されています。

グローバル・ガバナンスについては、庄司先生から十分に聞いていますので詳しく言いませんが、世界全体に拡がりつつあるグローバル・ガバナンスという統治、自治、管理の新しい参加型で相互協調的プロセスは、必ずしも巨大なグローバルな問題だけを対象としたものではありません。私たちの住む地域や身の回りの問題への対処から、グローバル・ガバナンスのやり方は始まることもあり、逆に地球レベルの問題が地域コミュニティと市民の責任分担を求めることもあります。政府その他の主要アクターの役割が重要ですが、人々の共通の善意も必要なのです。ソフトローはそういうグローバル・ガバナンスの協働的なパートナーシップを促進します。

協働的パートナーシップはシナジー（相乗効果）を生みます。相乗効果とは、AとBを足すと効果が現れますが、その効果の現れ方が足し算ではなく掛け算のような結果になることで、物理学、化学、薬学でいろいろな薬、あるいはケミカルな要素を適量ずつ混ぜ合わせると、それ自身が持つ効果を足したのではなくて、掛け合わせたような効果が生まれる。その場合の相乗効果というのは、労働の分業（division of labor）すなわち役割分担から得られる効果とは違います。また比較優位の原理に基づく特化（specialization）から生まれる効果や利益とも異なっています。

グローバル・ガバナンスでは、国家、企業、NGO、国際機構という4つの異なった現代世界の主要アクター間で協働を行うことにより創出される特別なシナジーが重要なのです。これらのアクターはそれぞれ、異なった位相（国家は世界政治、企業は世界市場、NGOは市民社会という位相）の中で、それぞれ異なった原理・原則に基づき行動しているのですが、これら個々の相違の故に、国連などの国際機構が相互作用を調整すれば特殊なシナジ

ーが生まれるのです。

またここで言うパートナーシップとは、法律弁護士がパートナーシップを形成して仕事をし、儲けを山分けにするというのとはちょっと違います。何のためにグローバル・ガバナンスに相乗効果を求めるかという、自分たちが協力して仕事をする、特に公的な分野についてステークホルダー（利害当事者）として仕事をする場合には、明らかにその相乗効果を社会に行き渡らせ、皆と利益をシェアしてもらえるからです。企業はもともと企業に投資している人々のため、そして企業で働く人々のために仕事をしているわけですが、企業がコーポレート・シティズン（Corporate Citizen—企業市民）として政府、自治体、NGO、あるいは国際機構と協働することによって、利益が出た場合に、それをパブリックとシェアすることが、グローバル・ガバナンスの相乗効果を目的にする理由になるのです。なるべく違うアクター同士でやったほうが、その効果は大きくなります。

ソフトローのメリットの第三は、目的やビジョンに賛同し協働するアクターの間で協働行動が始まると、単独に脱退することにより一般の期待を崩すのが躊躇されることです。——協働行動がいったん始まると、単独にそこから脱退すると、他の人たちが協力して良い効果を挙げていたのが台無しになってしまうことがあります。そう簡単には脱退できないという状況が出てきます。社会一般に、皆が一定の目的に沿ってやりはじめたときに、ひとつの期待が生まれます。「可測性」という言葉があり、可測性と社会の安定が法の目的だと言いますが、ソフトローには、可測性を生み継続させる効果が大いにあります。「一抜けた、二抜けた」というと、皆が困ります。皆に迷惑を及ぼす場合は非難を受けます。だからそう簡単に抜けられなくなる状況ができるのが、ソフトローの効果として重要なのです。

第四のメリットは、前向きなビジョンや目的を共有するアクターたちが、その目的の中に各自の利害を読み込んで社会的責任を分担するのを促すことです。——例えば、日本が国連で提案をして自分の利益追求を行う場合には、地球社会、国連全体の利益に提案が合致しているのかどうかが必要になります。全体の利益に反することを提案しても通用しません。国連安

全保障理事会常任理事国になりたいのであれば、それが国連全体に果たしてどういう良い効果をもたらすのかを、説得力のあるかたちで説明し、提案が歓迎されるように理論武装する必要があります。例えば、平和憲法の下、日本は戦争も軍備輸出もせず、非核3原則を標榜し、軍事大国である5大国に対抗し、軍縮と平和育成の前衛となるという決意を表明し、実績を挙げていくことが先決なのです。日本政府のように「われわれはお金をたくさん出しているから、安保理常任理事国に当然なる資格がある」と言っても、それは理屈になりません。お金持ちが税金をたくさん払うのと同じように、国民総所得をたくさん得ている国は国連に応分の拠出を行い、拠出金を皆のために使うのは当然のことです。

グローバル・コンパクト（Global Compact: GC）

GCは最新のソフトローのひとつ

今説明したように、国際立法の中のひとつの重要な手段として、ソフトローが40年ほど前から非常に重要視されてきました。それはなぜかというと、グローバリゼーションが進化・拡大し始めたのが1970年代の終わり頃からで、グローバリゼーションに起因する諸問題に対処するグローバル・ガバナンスのためには、名宛人としていろいろなアクターに向かって「協力しましょう」という呼びかけを行うソフトローは、最も有用な手段のひとつになっているからです。これを指摘したかったわけです。そして、グローバル・コンパクトはその一部ですから、その意味から大事です。また、それは国連と企業だけの問題ではなく、他のアクターも参加することができます。実際に国連の6つの機関はグローバル・コンパクトに参加していますし、企業だけで約5,100社、また自治体も入っています。教育・研究機関も入ることができて、冒頭でも申し上げましたが、日本で唯一入っている大学は敬愛大学です。国際関係法の理論家であるだけでなく行動派として令名を知られている庄司先生のおかげで、敬愛大学がグローバル・コンパクトに名を連ねているわけです。因みにICUも参加を目下検討中です。

マルチ・ステークホルダー（多様な利害当事者）として、いろいろなアク

ターがグローバル・コンパクトには参加しているし、地球の将来のためには、われわれ世代だけでなく子どもたち、あるいはその子どもたちの子どもの世代のことを考えると、マルチ・ステークホルダーの皆が協力しないといけない。こういう時代に、「国連が大事にしている原則に対して協力しませんか」とコフィー・アナン前事務総長が企業に対して呼びかけ、それに対して企業も「それは自分たちの求めるところである」というので合意が成立しました。1999年スイスのダボス会議（正式名「世界経済フォーラム」）での対話から始まり、2000年にはすでにグローバル・コンパクトが始まったわけです。日本は参加団体数が少ない先進国のひとつで、今、日本で参加しているのは約70団体です。スペイン、フランス、アメリカなどは日本の3倍以上で、途上国のインド、中国でも日本の倍以上が入っています。

グローバル・コンパクトというものは、企業が人権、労働、環境、腐敗防止の4つの分野で世界的に確立された10原則（次ページ資料参照）を支持し、実践することを求めています。これは第一に、企業が市民社会の一員すなわちコーポレート・シティズンとしてグローバル・コンパクトの原則を自社の企業戦略および企業運営に取り込むこと、そして第二に、多様なステークホルダー間の協働とパートナーシップにより、持続可能な世界経済の発展を実現することを目指しているのです。

広義の平和に関する企業の責任（CPR）原則の追加提案

ただ、問題は国連の役割として最も重要な平和と安全保障の分野が、グローバル・コンパクトの項目に入っていないことです。国連その他が一生懸命にやろうとしている紛争予防とか平和構築に協力しましょう、という企業に対する呼びかけが入っていないのです。今グローバル・コンパクトには人権・労働・環境・腐敗防止の4つの分野について10の原則があります。しかし、平和と安全保障は国連がいちばん大事にしている第一義的な目的であるにもかかわらず、その目的のために企業に対して、国連に協力してくださいと言っていない。だから、「広義の平和に関する企業の責任（Corporate Peace Responsibility: CPR）原則」を入れてください、というのが庄司先生やわれわれ数名の学者の意見です。

この原則を追加する具体的な提案（下記資料の下段部分参照）は、第一に、2000年のミレニアム宣言と2005年の世界サミット成果文書を前文のリストに加えるというものです。この2つの合意は国際社会が全体で賛成した文書ですから。そして第二に、企業はどうすべきか、という2つの原則11、12

資料 グローバル・コンパクトの10原則

グローバル・コンパクト（GC）の人権、労働、環境および腐敗防止に関する原則は、次の4つの世界的に確立された合意に基づくものです。

- 世界人権宣言
- 国際労働機関（ILO）の就業の基本原則と権利に関する宣言
- 環境と開発に関するリオ宣言
- 腐敗防止に関する国連条約

GCは、企業に対して、自身の影響の及ぶ範囲内で、人権、労働、環境、腐敗防止の領域における重要な価値を採用し、支持し、実践することを求める。その原則とは、以下の通りです。

人 権 企業は、

- 原則1：国際的に宣言されている人権の保護を支持、尊重し、
- 原則2：自らが人権侵害に加担しないよう確保すべきである。

労 働 企業は、

- 原則3：組合結成の自由と団体交渉の権利の実効的な承認を支持し、
- 原則4：あらゆる形態の強制労働の撤廃を支持し、
- 原則5：児童労働の実効的な廃止を支持し、
- 原則6：雇用と職業における差別の撤廃を支持すべきである。

環 境 企業は、

- 原則7：環境上の課題に対する予防原則的アプローチを支持し、
- 原則8：環境に関するより大きな責任を率先して引き受け、
- 原則9：環境にやさしい技術の開発と普及を奨励すべきである。

腐敗防止 企業は、

- 原則10：強要と贈収賄を含むあらゆる形態の腐敗の防止に取り組むべきである。

提 案

2つの世界的合意（・2000年ミレニアム宣言／・2005年世界サミット成果文書）を前文の合意リストに追加し、2つの原則（下記）を追加。

平和と安全保障 企業は、

- 原則11：平和と安全保障のために国連その他の国際機構が行う協働の努力を支持し、
 - 原則12：紛争予防、平和構築、武力紛争時における人々の保護と、人間の安全保障のための能力強化を目指す措置を支持すべきである。
-

を追加することです。提案実現に向けての作業はすでに行われ始めています。われわれはこの文章を作っただけでなく、英国のコーベントリー大学で人間の安全保障について会議があったとき、これを紹介し、なんとなくいい反応をもらっています。今秋韓国に行ったときにも国連研究集会でこの話をしましたが、そこでの反応はいまひとつといったところでした。しかし、今後は国際 NGO、例えば、インターナショナル・アラート (International Alert)、アムネスティ・インターナショナル (Amnesty International) とか、あるいは国際赤十字などとも協力しながら、GC ジャパン・ネットワーク、国連本部の GC 事務局、GC 理事会に、こういう原則を入れる要望を出す意向です。あと数年かかるかもしれないが、努力しだいでは入ることになるだろうと思います。

今後の課題——国際法の基本原則の見直し

R2P とグローバル・デモクラシー

「R2P」(Responsibility to Protect) という言葉はお聞きになったことがないかもしれませんが、国際法では画期的な新しい原則です。国連憲章の下、国家は元来、紛争の平和的解決、武力行使禁止などの義務を負っていますが、2005 年のサミット総会で全会一致で採決された「成果文書」(UN doc. Resolution 60/1) によって、「人々を保護する責任」を負うこととなりました。これにより、国家がその国内のジェノサイドその他の大量虐殺をコントロールできない、あるいはコントロールしようとしない場合には、国際社会は安保理の決定により一定のルールとガイドラインに従い、最終的手段として集団的軍事行動をとることが合意されたのです。このことは、国家主権は第一義的には人々を保護する責任であると再定義し、また緊急事態においては国際社会が軍事介入する責任があることを確立したという 2 つの意味で、時代おくれの国際法にとって画期的な進展でした。また、2002 年に国際刑事裁判所が設立されたことにより、国際人道法違反を犯した者は、国家元首といえどもその責任を問われることとなったのも注目されます。

しかし、2005年以後もスーダンのダルフル地方、コンゴ民主共和国内その他の地域では、少数民族の大規模な迫害や大量虐殺が起こっていますが、主として資源外交と武器輸出にこだわる中国の反対で、安保理の決定が得られないため、軍事介入への道は未だ開かれていないのが現実です。

最近では、ジェノサイドや戦争犯罪などの国際人道法違反に加え、ジンバブエ、ミャンマー、北朝鮮などで行われている国家・政府による広範な人権蹂躪に対してもR2Pの原則が適用されることにより、国連の安保理事会の決定により国際社会は制裁行動を含め介入すべきである、という意見もしばしば聞かれるようになりました。

過去において、人権は各国の憲法の下で国家から保障され守られる権利とされてきましたが、国際人権とR2P原則の発展とともに、人々の生存権、基本的人権と自由を守ることは、社会全体に対する「対世責務」(*obligation erga omnes*)として再確認される傾向にあります。

R2Pという画期的な原則が採択されて以来、国連が未だこれを実践したことがない根本的な理由は2つあると言えます。それは第一に、主権に関する国際法の伝統的なルールは極めて非民主的であることです。非民主的な国家体制や政府が生まれようと、また人民がこれを承認しているか否かを、国際法はほとんど問題にしません。実際、国連の60余年の歴史を振り返ると、実効的支配を判断基準とするこの伝統的ルールが、民主的基準を求める主張をほとんどの場合退けてきました。国際社会の変容、世界政治の変動とともに「国家間の法」として、17世紀半ば以来、有用性を果たしてきた国際法は、その有用性の限界に近づきつつあります。「人類共同社会の法」として本質的変容を遂げるためには、国家と政府とこれらが構成する国際機構だけでなく、すべての主要アクターが権利・義務関係における主体性を享有し、グローバル・ガバナンスに参加することができる開かれた法規範の形成が、今や求められているのです。

第二の理由としては、このような国際法の新体制を形成するのに重要な役割を果たす国連その他の国際機構が、旧態依然とした主権国家の連合体として、グローバル・デモクラシーに向かうこの世の中にそぐわない非民

主的性格を持ち続けているからです。

しかし、徐々に国際機構の進化・進展の兆しは見え始めています。近年來、国連システムの内部では、さまざまな非国家アクターの参画に開かれた多角的機構が数多く生まれ、パートナーシップ共同体として機能し始めているのです。例えば、環境問題や、エイズ・結核・マラリア対策の多角的機構には、企業、NGO、財団、研究機関などが政府とともに参加しており、これらのアクターがステークホルダーとしての社会的責任を確認し行動していくことは、国連システムを、従来の国家中心のタテ構造のガバナンスとヨコ広がりを持つネットワーク型ガバナンスの複合的シナジー創出の方向へと、導く傾向にあります。

国連本体の新時代への適応についても、「憲章改正」や「機構改革」を必要としない「運営の民主化」から始めることは可能でしょう。自ら守備範囲を広げ、軍事的寡頭政治の牙城と化した安保理との均衡を図るために、総合安全保障が必要とする国連総会および経済社会理事会の潜在的機能の実現は必須です。また資源の無駄遣いと環境悪化の元凶である軍事大国の力の過大評価と国連内の優位を退け、従来からの中小国の知的貢献と国連運営への建設的な参加をより積極的に評価し、途上国と市民社会の要望と期待に応える措置を実現可能なところから進めていくことが強く望まれます。

おわりに

最後にまとめとして強調したいことは、いくつかの実例を挙げて説明したように、国際立法の中で、あるいはそのひとつのプロセスとして、ソフトローは国家および非国家アクターの間で、ビジョンの共有、行動指針や行動規範としての重要な役割を果たしてきたこと、これが第一点。そして第二点としては、地球的課題に対処するためには、さまざまなアクター間のシナジー（相乗効果を生む協働）こそが至上命令である現代世界では、以前にも増してソフトローの重要性は高まりつつあるということです。

グローバル・コンパクトのようなソフトローは、より良き未来を拓き維持させるための社会工学の必須の手段なのです。保護する責任（R2P）原則

や、国連システム内の運営の民主化を指向する動きは、ソフトローに導かれた協働行動を推進することを疑いません。

(2008年12月8日)

(参考文献)

功刀達朗・野村彰男（編著）『社会的責任の時代——企業・市民社会・国連のシナジー』、東信堂、2008年。

村瀬信也『国際立法——国際法の法源論』、東信堂、2002年。

[Summary]

International Legislation and the Global Compact —Cooperative Relations Between the United Nations and Business—

Tatsuro KUNUGI

In order to evaluate the special significance of the Global Compact in the long history of international legislation, it is necessary first to understand the function of law in a changing society and second to identify the Global Compact as a new type of soft law.

According to P. Nonet and P. Selznik, eminent scholars in sociological jurisprudence, there are three main categories of law: repressive law (apparatus of coercion), autonomous law (independent authority for taming repression), and responsive law (facilitator of response to social needs and aspirations). These categories are also stages of evolution in the relation of law to the political and social order (see *Law and Society in Transition*, 1978). Earlier, during the 1930s, Roscoe Pound had articulated and defined law as “a means of social engineering” for accommodating the diverse needs and interests in society. In a similar vein, M. McDougal and H. Lasswell later defined law as “process of authoritative and controlling decision-making” when they edited a series of international law studies during the 1970s.

The UN (United Nations) and its agencies have contributed to the

progressive development of international law in the form of multi-lateral treaties and General Assembly or UN conference resolutions. As soft law, the latter have constituted a speeded-up process of the formation of customary international law, particularly since the 1970s.

Some of the characteristics of soft law are considered to be demerits. Three points are often adduced:

—Soft law does not stipulate the rights and duties concerned; it only provides for general principles and guidelines.

—Although it is an emergent legal norm, it is immature and incomplete.

—It has no legally binding force, or has only limited enforceability.

However, in the contemporary world, which is gradually heading toward global democracy, the main merits of soft law outweigh its demerits.

—It facilitates the adaptation of existing law or the creation of new law, so that law can become responsive to the changing needs of society and aspirations of people.

—Soft law usually taking the form of declarations, resolutions, or codes of conduct are addressed not only to states but also non-state actors, including international organizations, businesses, NGOs, parliaments, local communities, and often people as well; it therefore promotes synergistic partnership among diverse stakeholders.

—The formulation of soft law is generally forward-looking and capable of being infused with ethos – an important attitudinal dimension.

—Once accepted by partners in global governance, soft law relating to public affairs creates expectations about the conduct of partners in governance that cannot easily be disrupted unilaterally.

The Global Compact that commenced in 2000 on the initiative of former UN Secretary-General Kofi Annan is a new type of soft law designed to encourage and promote corporate citizenship in global governance. In form it is addressed to businesses, but it is also open to participation by other actors, i.e., international organizations, including UN agencies and international NGOs, local governments, labor unions, and academic/research institutions. Businesses that accept the Global Compact are requested to submit reports on their compliance with the 10 principles set forth in it. They are, however, not required to accept third-party monitoring of their compliance. This weakness is partially compensated for by cooperative efforts by other stakeholders. Some countries, e.g.,

China, India, and several West European countries, officially take interest in promoting the Global Compact.

Another serious weakness is the fact that the Global Compact does not contain any principles concerning what may be termed “corporate peace responsibility.” Several scholars in Japan have already drafted the following as Principles 11 and 12 of the Global Compact, together with the proposed addition of the UN Charter, the Millennium Declaration, and the 2005 Summit Outcome document to the list of documents in the Preamble:

Peace and Security

Principle 11: Businesses should support concerted efforts by the United Nations and other international organizations to build and maintain peace and security; and

Principle 12: support measures for conflict prevention and peace-building, and for protection of people in armed conflict, as well as empowerment of their capacity for human security at all times.

The draft was discussed at symposiums held at Coventry University in England in 2008 and 2009, and further efforts are being planned to form a joint campaign with international NGOs, academic and business networks.

Apart from the significant developments in international legislation discussed above, there are important tasks ahead for the further progressive development of international law, one of which will be particularly emphasized.

The unanimous adoption of the principle of “responsibility to protect” (R2P) as part of the 2005 Summit Outcome was epoch-making. The adoption will not fail eventually to render international law more responsive to the needs of people and society, as the principle constitutes reinterpretation of the outdated doctrine of state sovereignty. However, despite recent urging by leaders of the United States and France, for instance, the R2P principle has not yet been translated into practice in specific situations, e.g., Darfur, Myanmar, and North Korea.

There are two main reasons for this. First, the centuries-old doctrine and praxis of state sovereignty, which are essentially undemocratic, die hard. Second, the UN system, which has contributed to the development of international law in diverse fields, continues to be a predominantly omni-governmental system and, as such, the system

itself has not transformed to become an actor appropriate and suitable for taking leadership in the emerging global civil society.

In conclusion, transformative but non-structural reforms in the governance of the UN system toward democratic multi-stakeholder partnerships, guided by soft law, will help advance the evolutionary stage of the UN system to become the core process of global governance.