

書評

山田哲也著

『国連が創る秩序 領域管理と国際組織法』

(東京大学出版会、2010年)

清水 奈名子

1 領域管理に関する体系的研究の意義

冷戦終焉以降、現在までの期間を国際関係についての学説史に注目して振り返るならば、それは冷戦後の新たな国際秩序を論じた著作が、国内外において多数刊行された20年であったと言える。その理由は言うまでもなく、考察を要する新旧の課題が多く存在したからであるが、こうした課題の一つに、国連安全保障体制下の活動の拡大と増加がある。

本書の主たる考察対象は、こうした冷戦後の国連活動のなかでも、紛争後の混乱状態にある地域において国連が実施した領域管理 (territorial administration) であり、具体的には、PKOとして派遣された以下の四つの活動を指す。すなわち、長年に亘る内戦後の和平協定を受けて開始された国連カンボジア暫定統治機構 (UNTAC) (活動期間：1992～1993年)、クロアチアの東部に位置する東スラヴォニアにおける国連東スラヴォニア・バラニャ及び西スレム暫定統治機構 (UNTAES) (同：1996～1998年)、新ユーゴスラヴィア (当時)の一部であったコソヴォにおける国連コソヴォ・ミッション (UNMIK) (同：1999年～)、そしてインドネシアの一部とされていた東ティモールにおける国連東ティモール暫定統治機構 (UNTAET) (同：1999～2002年) からなる活動群である。

これらの地域における国連の領域管理は、しばしば冷戦後の紛争への画期的な対処方法として注目を集めてきた。それは、例えばUNTACのように、2万人を超える要員が動員されるといったPKO史上空前の規模での実施体制に関心が集まったことに加えて、国連の一機関でしかない統治機構が、現地での治安維持や行政的機能を担うばかりでなく、当該地域に適用されてきた国内法を改廃し、新たな規則を制定するなど、強力な権限を付与されていた点に、政治的、法的な関心が払われたためである。

こうした流れを受けて、国外の研究者の間では領域管理に焦点を当てた研究が発表されるようになり、本書でも参照されているチェスターマン (Simon Chesterman) をはじめとした論者によるモノグラフが刊行されてきた⁽¹⁾。しかし興味深いことに、日本国内においては、一部の国際法研究者による個別的な問題についての論稿があるのみで、領域管理に関する体系的な研究書は、国際法学、国際政治学、国際関係論を含めた学問領域を見渡しても見当たらなかった。故に本書は、冷戦後の国連の実行を踏まえた領域管理に関する、国内では初の本格的な研究書となるのである。

それではなぜ、領域管理に的を絞った研究成果が、国内においては本書をみるまでまとめられてこなかったのだろうか。この問いへの答えを見出すためには、本書の中核に据えられた課題を理解し、それらに取り組むことの困難さを認識する必要がある。

2 挑戦的な課題設定

本書が取り組もうとしている課題を要約すれば、その副題にもあるように、領域管理から派生する問題を国際組織法学の問題としていかに捉えるか、という課題である。より具体的には、「国連が領域管理を通じて、どのような新しい秩序を創ろうとしているのか (iii頁)」、そしてその「秩序がいかなる国際秩序観を反映したもののなのか (同上)」を検討することである。

そしてこれらの問題を検討するためには、第一に「領域管理がいかなる法的根拠で実施されているか (2頁)」という制度論的分析とあわせて、第二に「領域管理が実施されることが国際法秩序にいかなるインパクトを与えるか (同上)」という、より一般的な国際法学の枠組みに関わる考察も包含している点が、本書の最大の特徴であると同時に、国際組織法学における新たな分析枠組みを打ち立てようとする果敢な挑戦にもなっている。

こうした広がりをもつ問題意識を反映した研究がなぜ挑戦であるのかと言えば、それは著者が向き合っている以下の二つの課題とその「難しさ」に由来している。

国連活動の正統性への疑問

第一の課題は、人権・人道や民主主義といった、従来は国内の統治原理とされてきた価値や規範を、領域管理も含めたいわゆる平和構築 (peace building) として括られる国連の活動を通じて国際的に追求することの正統性を問う、次のような批判的な問いに表れている。

ここでいう正統性とは、平和構築に内在するイデオロギー性や権力性をどのように理解し、評価するか、という問題に直結する。紛争後の国や地域に、一定の、あるいは、特定の理念を反映させた秩序を構築させようとするとき、国連は否応なくそのイデオロギーや理念の片棒をかつぐ立場に置かれ、国連自身も平和構築の対象となっている国や地域、さらには現地住民に対して権力的な存在として立ち現れるからである (6頁)。

このような国連活動の権力性の問題は、「仮にそれが政策的に許容されるにせよ、法的な観点からの考察を等閑視してよいことにはならない (同上)」のであり、国際組織法を規律する国際法の一部として国際組織法が認識される以上、国連活動のイデオロギー性や権力性を巡る問題も「究極的には国際組織法の問題として認識されざるを得ない (同上)」のだという。加えて、「国連の活動を通じて実現されるべき規範の内容についても、国際組織法はもとより、国際法体系全体との整合性も問われなければならない (6、7頁)」として、最終的には一般国際法との関係性も視野に入れた、奥行きのある課題を設定しているのである。

こうした問題認識の背景には、国際政治学や国際関係論という、国際組織法学に隣接する学問分野からの、冷戦後の国際秩序構造の変動に関する問いかけに向かい合おうとする著者の真摯な姿勢がある。主権平等と内政不干渉を建前としてきた国際法体系が、人権や民主主義の実現といった規範の国際的な実現のために変更を迫られているのか否か、という基本的な前提に関わる深刻な問題に、国際法学者はどのように向き合っていくのか。この分野横断的な課題に、国際組織法学に軸足を

置きながら答えようとする作業が、本書の第一の挑戦である。

この作業を挑戦的にしているのは、従来の国際組織の法的性質を論じる議論の多くが、あくまでも制度論的な観点のみから、描写的・記述的な作業を通じた関連法規範の分類と整理を主たる目的としてきたことへの著者の批判的な視点である。つまり、国際組織を取り巻く制度の解説という認識論に終始するのではなく、その活動と機能の影響や意義を問う存在論にまで議論の射程を広げることが、国際組織という、主権国家体制の下での政治的営みでもある動的な組織を精確に説明し、解釈し、そして評価するうえで不可欠な作業であるという問題意識が、本書全体を貫く特徴となっているのである⁽²⁾。

国家による領域支配の正統性への疑問

しかしながら同時に、方法論的にも理論的にも未開拓なこの領域に議論を展開していくことは、必然的に困難を伴う作業となるだろう。こうした問題意識の広がり故に生じる難しさに、さらなる困難さを付け加えているのは、領域管理の究極的な目的となっている冷戦後の紛争解決とその難しさという、本書が見据える第二の課題である。

すなわち、主権国家がその領域内の住民の安全を保障できない、またはする意思のない場合に、どの主体が、いかなる方法で、何をどこまで為すべきか、という、「個人の位置付け」を重視した安全保障の在り方を巡る問いである (195頁)。冷戦後に領域管理が武力紛争への事後的対処手段として用いられるようになったのは、国家が国際的にも国内的にも十全に機能することを前提とした主権国家体制の前提を揺るがすような内戦や「破綻国家」が問題視される現代社会において、「国家の領域支配の正統性 (11頁)」が国際的に問われるようになったためであるという。結果として、やはり冷戦後の国際秩序の構造変化と関連づけて議論されることの多い「人道的介入」や「保護する責任」と共通する、主権国家体制の機能不全状態への外部主体による関与に伴って生じる問題に、領域管理の研究は向き合う必要に迫られるのである。

この、冷戦後の国際社会構造の変化を促す要因の一つとなっている、人間の次元に注目した安全保障観を巡る問題に関わっているからこそ、たとえ冷戦後の領域管理の事例が数としてはまだ限定的であり、武力紛争への国際社会の対応として「必ずしも主要な手段ではなかった(2頁)」としても、考察する意義を有することが、本書の序章から第I部(第1及び第2章)にかけて繰り返し強調されているのである。

3 批判的視座と法的説明へのこだわり

本書が従来の研究に散見された、記述的な説明のみに専念する制度論的分析を批判的に捉えていることは、既に指摘した通りである。それらの研究の問題とは何よりも、「事実に対する無批判な解説に留まる(ⅲ頁)」ことが、ある種の国際組織の「性善説」につながってきた点にあるという。

平和構築を巡る議論も含め、安全保障分野における国連の役割を巡る議論は、どちらかといえば国連についての性善説的な立場に立ち、冷戦期間中に麻痺していた国連の安全保障機能が活性化したことを無批判的に受容、歓迎するものが多いように感じられる。しかし国連の役割が増大しているという事実は、国連の役割が正しいことを直接には意味しない。そこで、国連が任務として果たしている役割の正しさを何らかの形で検証する必要が生じよう(25頁)。

冷戦後の(再)階層化問題

このような批判的な問いは、国連において加盟国の「共通利益」として標榜される「保護する責任」や「人間の安全保障」といった概念や政策目標の無批判な受容に対しても向けられている。「ある特定の言葉が用いられるとき、その背景にある秩序観なり秩序構想を念頭に置いた上で、その言葉が持つ意味を解釈する必要がある(21頁)」というのである。なぜなら、これらの言説の背後には、国際政治学や国際関係論が指摘する国際社会の構造変化、すなわち「先進国対途上国といった

形での国家間秩序の(再)階層化(11頁)」を前提とする秩序観が存在しているためであるという。

この「階層化」問題を領域管理の文脈に即して見るならば、「民主主義の確立」や「法の支配の構築」といった目標が国連の集団安全保障体制において、安全保障理事会(安保理)の決議によって強制されるといった事態を指しており、それは「一定の国内統治原理が国際規範化しつつある(43頁)」と解釈されるのである。

法的説明へのこだわり

こうした国連活動の権力性やイデオロギー性に関わる正統性の問題は、通常はすぐれて政治的な問題であると考えられるが、著者は「共通利益化したりベラル・デモクラシー的の価値が国際組織の直接的な関与を通じて実施・実現されているという事態や事実は、国際法学や国際組織法学に新たな論点を提供することになる(43頁)」として、法的な問題として捉えることにこだわりを見せている。すなわち、まずは領域管理がいかなる権限に基づいているのか、という権限論から始まり、国連と加盟国の法的関係の再検討に加えて、国連活動の合法性や正統性を確保する法的枠組みとしての国際組織法論を構築する、という方向性が提示されるのである(43、44頁)。

これらの法的な論点を検証するために、本書の第II部は「領域管理の系譜と活動」と題して、はじめに第3章において歴史的な前例を含めて領域管理の実例を概観し、続く第4章においてそれらの活動の法的根拠や手続を整理したうえで、第5章では実際に実施される任務を治安維持や現地の統治機構創設などに焦点を当てて、その内容を明らかにしている。これらの制度論的考察は、領域管理がいかなる法的根拠をもって行われるか、という本書の第一の問題意識に対応する箇所であると同時に、第III部において、第二の問題意識に関わる、国連活動の正統性を巡る問題を考察するための予備的な作業としても位置付けられるものである。

まず第3章では、領域管理を「人間が居住可能な領域に対して、国際組織が直接または間接に一定の統治権限を及ぼす活動(47頁)」として緩や

かな定義を行うことで、国際連盟期のダンテッヒ自由市や国連創設直後に企画されたトリエステ自由地域、さらには非植民地化の過程で実施された西イリアンやナミビアなど、冷戦後の国連活動に先立つ歴史的な事例をも考察対象としている。こうした歴史的な先例との連続線上に冷戦後の領域管理を位置づける枠組みは、チェスターマンやワイルド (Ralph Wilde) らの先行研究にも共通してみられる⁽³⁾。この比較検討によって、異なる点も多いものの、領域管理は国際機構を通して行われるものであっても、それらが「法的な制度」というよりは、時々の大國や関係国の利害に強い影響を受けて実施されるという意味で「極めて政治性の強い活動 (78頁)」であること、さらに現代に近づくにつれて単線的に改善や進歩がみられたわけではないことが明らかにされている (79頁)。

むしろ注目されるのは、かつてはヨーロッパ地域と非ヨーロッパ地域間の階層化現象と、国際組織の成立と発展という国際社会の組織化現象が植民地体制の下で並存していたが (31頁)、連盟期以降の民族自決原則の発展を契機に国際組織による管理が開始され、最終的には国連体制を媒介として脱植民地化につながっていった流れが確認されることである。その意味で冷戦後の事例を制度的に検証する作業は、植民地違法化後の領域管理とはいかなる法的根拠と性質を有するのかを明らかにする作業として意味をもつのである。

続く第4章では、黙示の権限論に依拠しつつ、同時に平和条約や和平協定を通じて領域管理の実施が当事国や関係国によって同意されていることに注目し、その活動の合法性を説明している。そして第5章では領域管理機関が行使する施政権 (imperium) の内容を、秩序と治安の維持・回復、現地統治制度の構築、基本的人権の促進を含む住民の保護、経済的・社会的発展の条件整備といった、紛争後社会の安定化や紛争再発予防に関わる活動を中心に整理している。これらの法的な論点を検証したうえで、本書の最終的な目的である、領域管理活動の正統性を巡る問題を国際組織法の問題として捉える作業に移っていくのである。

4 領域管理の正統性を巡る問いとその課題

前述したように、本書を特徴付けているのは、国際組織による領域管理を巡る議論を、第2部で展開した制度論的な分析だけで終わらせることなく、第3部において領域管理の正統性を問う議論へと展開させている点である。しばしば当然視されてきた国連活動の正統性を問い直す批判的な視点は、領域管理を帝国主義的あるいは新植民地主義的として批判するベイン (William Bain) らの議論⁽⁴⁾ も含めて紹介されており、「支配・管理する側」としてヨーロッパ諸国及び国際組織と、「支配・管理される側」としてのアジア・アフリカを中心とする紛争発生国や地域との階層構造の表れとして、歴史的先例との延長線上で現代の領域管理も批判の対象とされるのである (155頁)。

こうした批判と並行して、国際的 (国際組織と当事国間・他の加盟国と当事国間) にも、また国内的 (領域管理機関と現地住民間) にも、実態としての支配・被支配関係が生まれていることに付随する問題が列挙されている。例えば、領域管理の制度設計自体が安保理に担われていることから、常任理事国たる5大國の政治的意思に従属した政策となること、領域管理の実施機関としての国連の妥当性、管理対象領域における適用法を巡る諸問題、「法の支配」を謳う領域管理機関やその要員による人権侵害とその救済を巡る問題、活動の説明責任と被治者の同意の不在などである。

「非民主的な組織が現地住民に民主的統治を植え付けようとするものの正統性 (174頁)」を巡る論争を惹起するこれらの問題は、政策的に解消できるものばかりでなく、領域管理の目的と手段のねじれが、活動全般の正統性を掘り崩すことにつながる点で深刻な問題となっている。領域管理の正統性を問うこれらの諸論点は、国連活動全体にも当てはまる重要な課題であり、今後の国際組織研究において避けて通ることのできない論点であると言えよう。国連活動の無謬性は自明ではなく、故に活動の詳細な制度論的検討に加えて、その活動が国際秩序に与える影響や問題をも見据えた議論の必要性を訴えている点で、本書の議論の批判的な新しさを確認できるのである。

このように、国際組織の認識論と存在論の双方

を視野に入れた本書の挑戦的な研究方法は、従来の議論の射程を見直し、新たな視点を導入することに成功している。その成果として、これまでは国際組織法学の議論として十分に取りこむことのできなかつた国際組織と国際法秩序全般の、さらには国際組織と国際法秩序との間の相関関係を説明する国際組織法論の可能性を提示している点が、特に高く評価できよう。

残されている課題

同時に、本書の議論が挑戦的な試みであるからこそ、今後さらなる検討を要する課題も少なくない。特に重要だと思われるのは、国連による領域管理活動の正統性を批判的に問い直すとしても、その批判の背景にある問題意識を取り入れた国際組織法学・国際法学とは、どのような枠組みを有し、いかなる方法によって何を議論するのかについて、本書では整理し尽くされていないと思われる点である。著者は210から213頁のなかで列挙した「作用法概念を巡る問題」や「安保理決議の法的性質」、さらには「安保理の意思決定とその合憲性を巡る問題」を検討の手掛かりとしてはいるが、これらの論点をどのような方法や切り口を用いて検討すると、国連のもつ権力性への問題意識を反映した法的議論が可能になるのだろうか。

その中心的な課題としては、領域管理や平和構築は、「規範レベルでは『個人』に着目することを通じて、伝統的主権平等概念によって固定化されていた秩序に風穴を開け、先進国・途上国間の、ではなく、それぞれの国民レベルの実質的不平等をいささかなりとも改善するために行われる活動(185頁)」であり、「国際法が単に国家間秩序の安定だけではなく、個人の幸福の実現をも達成すべき目標としつつあり、その中で自決権の再解釈が求められている(220頁)」という意味における「主権概念の再検討(155頁)」があるだろう。ただ、その考察を行う際に安保理の権力性が問題となるのは、「安保理によって適用される規範が、伝統的な合意を通じた国際法規範の形成とは異なり、加盟国間の一定の『不平等』を前提として機能している(223頁)」という問題があるからであり、この点を法的にどう捉えるのか、という困

難な課題に取り組むことを迫られるのである。

暫定的な評価の困難さ

今後の考察を深めていくうえで同様に根源的な問題は、国連活動の正統性への批判に著者がどのように答えるのか、という問いである。換言すれば、領域管理などの「介入的な」国連活動をどう評価するのかという点を、より明確に議論する必要があるということである。本書のなかでも、「目的達成にあたっての動機や手段の正統性に疑いがあるからといって、領域管理を実施しないことが果たして許されるか(182頁)」と問いかけ、「安保理を通じた国内統治原理の国際規範化は論理的には可能であり、それが多数国間のプロセスを経て形成される限り、単独主義に基づく規範形成よりは望ましい(183頁)」と評価し、「紛争によって荒廃した国土と傷ついた住民を復興へと向かわせるための国際社会の努力は、それが新たな支配や抑圧を生み出さない限り、倫理的には正しい(220頁)」と判断する一方で、なぜ領域管理を行うのが他の主体ではなく国連なのか、また国連安保理や事務局は正統性を持ちうるのか、という問いに対して、国連の存在意義を明確に打ち出すことはせず(189-191、200-203頁)、また安保理を中心とする秩序論の構築にも懐疑的な立場を崩していない(176、177、198-202頁)。その結果として、著者が国連活動の正統性をいかなる基準で評価しようとしているのか、十分に明らかにされていないように思われる。

しかしこの点もまた、挑戦的な課題に取り組んだことに由来していると考えられることできるだろう。それは、まだ事例の多くない領域管理活動をいかに評価するか、という短い期間で活動の評価を暫定的に行うことの難しさを示していると同時に、国連活動の意義と問題点の双方を見据えた議論を行う以上、一面的な肯定論を展開するわけにもいかないという、問題構造の複雑さもを反映しているからである。ただ、国連活動の正統性を問い直したうえで、それでもなお、領域管理の実施を必要とした現代における「国際の平和と安全の維持」という機能的な要請が残るのであれば、その機能はいかなる主体によって、どのような基準

に則って実現されるのかについても、著者による今後の研究果が待たれる。領域管理が冷戦後の国際社会の秩序変容とどのように関わっているのかを問う本書の野心的な考察は、こうして分野を超えた広がりを持つ問題に向き合うことを、多方面の研究者に求めているのである。

注

- (1) Simon Chesterman, *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2004.
- (2) 著者が提案する議論の射程は、最上敏樹が「国際機構論」として展開する研究の問題設定や枠組みと多くの点で共通している。しかし最上は、こうした広がりをもつ「国際機構論」の議論は「国際組織法」よりも広く、法学的アプローチと政治学的アプローチの双方を含むものとして位置付けており、目的に応じて異なるアプローチを組みあわせ得るとしている。最上敏樹『国際機構論 第2版』東京大学出版会、2006年、4、5、289-291頁。他方で本書は、「国際機構論」を政治学的アプローチから分析する分野として捉えている点で異なる（第2章注11、231頁）。
- (3) Chesterman (2004), *op. cit.*, Ralph Wilde, *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2008.
- (4) William Bain, *Between Anarchy and Society: Trusteeship and the Obligations of Power*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2003.