

「平和構築の国際法」への覚え書き

—「軍事占領」と「ガバナンス（の構築）」の関係を題材として—

山田哲也 *Tetsuya Yamada*

Abstract

No one doubt that the term “Peacebuilding”, along with preventive diplomacy, has now become one of most popular words among the students of international relations, international politics and international law since then Secretary-General of the United Nations (UN), Boutros Boutros-Ghali “invented” the word in his well-known report, “An Agenda for Peace” in 1992. There are many academic publications dealing with peacebuilding, while the publicists rather tend to argue this topic from the view point of “expansion” or “mutli-functionalization” of the UN peacekeeping operations.

This article examines the relationship between peacebuilding and the existing positive international law, taking the legal nature of the Coalition Provisional Authority (CPA), composed of the United States and the United Kingdom, in Iraq and (in-) applicability of International Humanitarian Law (IHL), especially law of occupation. As conclusion, it was pointed out that law of occupation should or could be applied to the situation where the territory is administered by the foreign, or even UN-authorized, authority depending on circumstances.

At the same time, compatibility of peacebuilding within the existing framework of international law should be carefully examined thoroughly. For doing so, basic norms and principles like human rights, self-determination and non-use of force must be taken into consideration while discussing the legitimacy of peacebuilding.

キーワード：☐国連 ☐国際人道法 ☐軍事占領 ☐平和構築 ☐イラク
☐アフガニスタン ☐コソヴォ ☐ガバナンス（統治）

1 はじめに：「平和構築」活動の多様化

(1) 概念としての「平和構築」

ブトロス＝ガリ前国連事務総長の『平和への課題』で提唱された「（紛争後の）平和構築」は、いまや紛争後の国家・社会の再建を目指す活動を指す用語として定着したといってよい。ガリは、冷戦終結という国際環境の変化を受け、「国際の平和と安全の維持および回復」を主要な目的とする国連の新たな役割として「予防外交、平和

創造、平和維持、平和構築」を掲げ、「紛争の再発を避けるために平和を強化し堅固にする構造を見つけ、支えるための活動」として平和構築を位置づけた¹⁾。

他方で、ガリのいう「紛争の再発を避けるために平和を強化し強固にする」ための具体的活動は極めて多岐に亘るのであって、それに伴って「平和構築」という用語が示す意味内容も拡大していくことになる。それは平和構築が、「紛争の終了、すなわち和平合意が成立したのち、紛争地域における人々の和解を達成し、経済的・社会的インフラや民主的政治・行政制度を再構築する、一連の活動」²⁾とか「紛争発生の可能性を最小限化し、発生した紛争の拡大を防止し、紛争によるダメージを復興し、その地域の持続的開発に結び付けていくプロセスであり、平和構築の究極的な目的は、途上国にかかる能力を備え付けることにより、恒久的な自立発展を目指すこと」³⁾といった形で「定義」されることにも見られる。すなわち、平和構築は、停戦の成立後の軍事的な側面における必要最小限の秩序維持から文民警察官による一般的な社会秩序の維持までをも含むものであり、さらに、緊急人道支援的な活動から通常の開発援助の一手手前に至る、極めて幅広い社会的・人道的・経済的支援活動までをも含むものとして用いられている用語なのである。

また、国連による現地での関与の形態もさまざまであり、国連政務局が現地に小規模な事務所を設置するに留まるものから、コソヴォや東ティモールで実施されたような「領域管理（暫定統治）」をPKOという組織形態を通じて行うものもある。

(2) 平和構築と国際法

このような平和構築を題材とした研究も着実に蓄積され、優れた業績も散見されるようになった⁴⁾。その一方で、平和構築を巡って国際法・国際機構論（国際組織法）の観点から行われた研究は少なく、どちらかといえばPKO研究の延長線上のものとして、すなわち「国連の活動」というアプローチからの事例研究が多いように思われる。それは、上述のように多くの平和構築が、PKOの一環として実施されてきたことに伴うものであり、平和構築をいわゆる「多機能型PKO」、「第二世代のPKO」といったPKOの一類型と捉え、その任務や権限を検討し、従来の伝統的なPKOと対比するといった手法が中心を占める⁵⁾。

一方で、平和構築を「武力紛争への対応を紛争の一局面だけで見のではなく、紛争の過程を連続かつ一体のものとして捉えた上で、紛争の事後的な対応に軸足を置き、それぞれの問題状況に応じて何が実効的であるかを考慮して進め」⁶⁾る制度と捉えるなら、国際法は、平和構築の名の下において実施される様々な活動の正統性の基準として、各活動の根拠を提供するとともに、法的な限界を示すものとして、平和構築のさまざまな局面において個別的に機能することになる。とりわけ、平和構築が、当初の「国際の平和と安全の維持における国連の役割」という文脈を超えて、より一般的にガバナンス（統治）の問題と結びついて議論されていることを考えれば、平和構築と国際法の関係に注意を払う必要性も増すことになると思われる。それは、紛争

の発生原因をガバナンス能力の欠如に見出し、ガバナンス能力を向上させることが紛争の再発を防止し、さらには経済的安定ないしは繁栄にも資するという発想に基づき、平和構築を目的としたPKOをその主要な手段と位置づけるという思考方法が、伝統的な国際法との間でどのような緊張関係に立つのか、さらには伝統的な国際法に対していかなる修正を求めるものであるのか、ということが問題になるからである。

紛争とその解決・再発防止の関係を紛争発生国のガバナンス能力の有無という形で把握すること自体について、経験的には一定の説得力があるように思われる。問題は、多くの場合、途上国が対象となる「ガバナンス能力の育成」の国際法的基礎や国際法上の制度を「ガバナンスをめぐる国際法」⁷⁾として位置づけ、理論化・体系化することは可能か、また、可能だとしても何が問題点として残るか、ということである。それを問うことが平和構築と国際法(理論)を架橋するにあたっての重要な論点となろう。と同時に、平和構築が概念として不確定であること、また、安保理の裁量が極めて広範に及ぶことで、平和構築を目的として執られる諸手段の法的根拠あるいは国際法規則との整合性に疑問が生じる可能性も排除できないことに注意する必要があるのである。

(3) 本稿の目的

もともと平和構築が「国際の平和及び安全の維持・回復」における国連の役割の一端を表す用語として用いられたことは冒頭にも述べたが、現在では国連が必ずしも現地で中心的な役割を果たしていない活動⁸⁾についてまで、拡大して用いられている。その代表例と思われるのが、アフガニスタンと並んでイラクであろう。そこで本稿では、平和構築と国際法規則との関係に着目し、具体的にはイラクにおける多国籍軍・国連の活動と「国際人道法(占領法規)」の適用を巡る問題を扱う。2003年の米・英によるイラク攻撃から今日に至る「復興プロセス」のうちでも、特に問題となるのは、戦闘の終結以降、2004年6月28日に統治権限という意味での主権が、連合暫定統治当局(CPA)からイラク暫定政府に移譲されるまでの間である。

各々の紛争(から平和構築)の経緯については詳述しないが、「平和構築」概念の拡散に伴い、いわゆる「レジーム・チェンジ」のような活動まで「平和構築」に含めて議論される傾向がある中で、イラクを取り上げて検討することの意義は容易に見出せよう。筆者はこれまで、国連が平和構築の手段として東ティモールやコソボなどで実施してきた「領域管理(暫定統治)」を題材にした論考を公表してきた⁹⁾。そのでの問題意識は、あくまでも「国連による」領域管理の国際法(国際組織法)的検討であり、アフガニスタンやイラクを中心としたものではなかった。その一方で、広く「外部勢力による領域の暫定統治を通じた平和構築」を対象とするのであれば、アフガニスタンやイラクをも視野に含めざるを得ない。これらの活動については、チェスタマンが「外国勢力による慈悲深い専制(benevolent foreign autocracy)」¹⁰⁾と名づけたような性格を有している。このような性格付けは、あくまでも政治的な文脈に拠る

ものであるが、その一方で、国際法的な観点から見ても、占領（法規）との関係を検討する必要が生じる。言い換えれば、国連による領域管理であっても事実（あるいは状態）としての「占領」という要素は見出せるのであり、この点を検討することが「平和構築の一手段としての領域管理（暫定統治）」の正統性を問うことにもつながり、さらには平和維持・平和構築における国連自身の正統性を問うことにもつながるのである。

2 「平和構築と「占領」

(1) 平和構築の手段としての「暫定統治（領域管理）」

冷戦後の紛争及びそれに対する平和構築の一環として、国連が紛争発生国・地域において、立法・行政・司法について広範な権限を持ち、現地を暫定的に管理・支配する事例としては、一般に、クロアチアの東スラボニア地方における「国連スラボニア暫定統治機構（UNTAES）」、コンボにおける「国連コンボ・ミッション（UNMIK）」及び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）」が取り上げられる。また、紛争そのものは冷戦期間中のものであるが、カンボジアでの「国連カンボジア暫定行政機構（UNTAC）」も、国連が主導したという意味においては同種のものとして位置づけられる。

これらの活動の特徴は、当事者の和平合意に基づき、国連がPKOという組織形態を通じて各領域において暫定統治が実施される、というものである。PKOである以上、それは国連事務総長（特別代表）の指揮・命令の下に置かれ、各PKOの任務は安保理の決議によって付与されるという組織上の特徴を有する。

これに対しアフガニスタンやイラクの場合、国連の役割はあくまでも二義的なものに留まり、アメリカとイギリスが中心となって、アフガニスタンではNATOの枠組みを、またイラクでは「有志連合」的な枠組みを用いながら、戦後の復興プロセスに深く関与してきた。

(2) 「占領法規」の適用可能性

では、これらの活動と「占領法規」とはどのように関わることになるだろうか。この問題は、平和構築の任務にあたる諸組織が何を法的根拠として現地に派遣され、活動を行うか、という点に深く関わっている。

まず、東ティモールにおけるUNTAETについてみれば、1999年8月の「住民投票」の結果、東ティモール独立が住民によって選択された場合、「インドネシア、ポルトガル及び国連（事務総長）が東ティモールにおける権限の平和的かつ秩序だった移転のための取決めについて合意する」¹¹⁾ ことが、1999年5月の段階で合意されており、さらに、住民投票とそれに続く騒擾後、改めてインドネシア及びポルトガルは「東ティモールの施政権（authority）を国連に委譲するとの両国間の合意を再強調し

た」¹²⁾とされる。東ティモールの法的 (de jure) な主権者であるポルトガル¹³⁾と事実上 (de facto) の支配者であるインドネシアの合意を基礎として、1999年10月25日に「国連東ティモール暫定統治機構 (UNTAET)」の設立根拠決議となる決議1272が採択された。また、UNTAETは、2000年2月の段階まで独自の軍事部門を有していないことを考えれば、UNTAETが軍事的な意味での「占領」の結果として東ティモールに展開したものでないことは明らかであり、国際人道法 (占領法規) の適用可能性を考慮する余地はないといってよい¹⁴⁾。

これに対して、コソボに派遣されたUNMIKについては、1999年3月のNATO軍による空爆、その後、同じNATO軍を中心に構成された「コソボ国際安全保障部隊 (KFOR)」の法的地位、さらにはKFORとUNMIKの関係を巡って、見解の対立が見られる。コソボにおけるUNMIK及びKFOR、さらにユーゴスラヴィア政府との関係を詳細に検討した新井京によれば、KFORが北大西洋理事会の指揮下にあるという点でNATOとの連続性を持っていること、そのKFORとUNMIKはコソボにおける実質的自治の確立という「共通の目標に向かって相互に支援しあって行動できるよう」¹⁵⁾に両者間の緊密な連絡を指示していること、などからUNMIKとKFORを一体のものとし、両者について占領法規が適用されると結論づける¹⁶⁾。一方で、スターンは、KFORの展開根拠となった「軍事技術協定 (MTA)」(1999年6月9日締結)により、NATOとユーゴスラヴィアとの間では「軍事行動の全般的終了 (general close of military operation)」がもたらされており、その後のコソボにおけるセルビア系住民とアルバニア系住民の間の武力衝突は、NATOとユーゴスラヴィア軍との武力衝突ではないことから、仮にコソボを「戦時における文民の保護に関するジュネーヴ条約 (ジュネーヴ第四条約)」にいう「占領地域」と見るにせよ、その地位は同条約第6条が規定するように「軍事行動の全般的終了の後一年」にあたる、2000年6月には終了していたとする¹⁷⁾。

国連PKOによる暫定統治 (領域管理) の場合、一般的には当事国の受入れ同意に基づいて現地に派遣されることから、国連自身と当事国の間での交戦状態が存在しない限り、一般的には占領法規の適用が問題となることはないものと考えられる。他方で、コソボの事例のように、NATOなどの軍事組織と国連PKOとの関係をどのように捉えるかによっては占領法規が適用される余地が生じることもあると考えられる。その場合、国連PKOである領域管理機関が占領法規の内容と矛盾する活動 (とりわけ既存の国内法の改廃やその内容と矛盾する新たな「規則」の制定) の法的正当性の根拠をどこに見出すかにあたっては、それぞれの領域管理機関の設置根拠となった安保理決議を検討する必要性が生じるが、その点については、イラクの事例における安保理決議の役割も含めて論ずる必要があると思われるので、ここでは立ち入らないことにする。

さて、アフガニスタンに派遣された「国際治安支援部隊 (ISAF)」についてはどうだろうか。ISAFは、2001年10月以降のアメリカ軍などによるタリバーン政権および

アフガニスタン領内を拠点とするアル・カーイダへの軍事作戦が終了した後、同年12月5日に国連が主導して開催されたアフガニスタン各派による代表者会議の合意（ボン合意）の「附属書 I」に基づく要請により、安保理が決議1386（2001年12月20日）によって「授權（authorize）」した多国籍軍である。このISAFの目的は、「カブール及びその周辺地域の治安（security）の維持においてアフガニスタン暫定行政機構を支援し、アフガニスタン暫定行政機構と国連要員が安全な環境下で活動できるようにすること」であって、ISAF自身はアフガニスタン暫定行政機構はもとより、タリバーン政権などとの交戦を目的としたものではない。それ故、ISAFについても占領法規の適用が問題となるような状況は生じなかったのである¹⁸⁾。

これらの事例に対し、イラクは根本的に趣を異にする。それは、イラク（フセイン政権）と交戦した当のアメリカとイギリスが自らを「占領軍（国）」と見なしている点である。UNMIKの場合、KFORとの法的関係をどのように理解するかによって占領法規の適用可能性に関する結論が異なり、その結論次第で占領法規と安保理決議との関係を議論する必要性に変化が生じるのに対し、イラクにおいては占領法規が適用されることを前提とした上で、関連の安保理決議の意義を検討することになる。これらの点については、節を改めて検討したい。

3 「占領法規」の構造と意義：「現状維持」原則を中心に

(1) 占領法規の基本構造

アメリカとイギリスは2003年5月8日付安保理議長宛書簡において、両国が連合暫定統治当局（CPA）を通じてイラクを占領下に置く旨を明示し、それを受けて採択された安保理決議1483（2003）も、英米が「統一された指揮権の下での占領当局として、適用可能な国際法に基づく特別な権限、責任および義務を認識」し（前文第13項）、さらに、「全ての関係当事者に対し、国際法、とりわけ1949年のジュネーヴ条約及び1907年のハーグ規則に基く義務に従うことを要請」している（本文第5項）。ここからも明らかなように、戦闘終結後のイラクは、国際人道法上の「占領状態」に陥ったのであるが、そのことの法的意味はいかなるものであるか。

とりわけ、安保理決議1483の本文第4項が、「（連合暫定統治）当局に対し、国連憲章と他の関連する国際法と調和しつつ、実効的な領域の支配を通じて、特に安全と安定の回復へ向けた協力と、イラク国民が自由に政治的将来を決定するための条件の創出においてイラク国民の福祉（welfare）を促進することを要請する」と規定したことと、占領に関する国際人道法上の規定とがどのような関係にあるのかということを考える必要が生じるのである。

ここで特に問題となる国際人道法の規定は、「陸戦ノ法規慣例ニ関スル条約（ハーグ陸戦規則）」第42条及び43条と、「戦時における文民の保護に関するジュネーヴ条約（ジュネーヴ第四条約）」第64条であり、それぞれ次の通り規定されている。

陸戦ノ法規慣例ニ関スル条約（1907年、ハーグ陸戦規則）

第42条【占領地域】一地方にシテ事実上敵軍ノ権力内ニ帰シタルトキハ、占領セラレタルモノトス。占領ハ右権力ヲ樹立シタル且之ヲ行使シ得ル地域ヲ以テ限トス。

第43条【占領地の法律の尊重】国ノ権力カ事実上占領者ノ手ニ移リタル上ハ、占領者ハ、絶対的ノ支障ナキ限、占領地ノ現行法律ヲ尊重シテ、成ルヘク公共ノ秩序及生活ヲ回復確保スル為施シ得ヘキ一切ノ手段ヲ尽スヘシ。

戦時における文民の保護に関するジュネーヴ条約（1949年、ジュネーブ第四条約）

第64条【被占領国及び占領国の刑罰法令】被占領国の刑罰法令は、それらの法令が占領国の安全を脅かし、又はこの条約の適用を妨げる場合において、占領国が廃止し、又は停止するときを除く外、引き続き効力を有する。（中略）もっとも、占領国は、占領地域の住民をして、自国がこの条約に基くその義務を履行し、当該地域の秩序ある政治を維持し、且つ、占領国の安全、占領軍又は占領行政機関の構成員及び財産の安全並びにそれらが使用する施設及び通信線の安全を確保することができるようにするため必要な規定に従わせることができる。

これらの条文からも明らかなように、国際人道法上、占領はあくまでも一時的（temporally）なものであり、占領地域に対する領域主権は依然として被占領国の手に留まり、併合（annexation）は禁止される¹⁹⁾。英国国防省のマニュアルが明記するように、占領期間中、被占領国の主権は「停止（suspend）」²⁰⁾されるだけなのである。その一方で、占領国は、ハーグ陸戦規則第43条が定める通り、「公共ノ秩序及生活ヲ回復確保」するための措置を取ることは許される²¹⁾。しかし、そのような措置の範囲は限定的であり、ジュネーヴ第四条約の条文に則していうなら、住民に対する食糧及び衣料品の供給の確保（第55条）、医療施設・衛生措置の確保（第56条）、さらには文化財・宗教施設の保護といったことに留まることになる。

他方で、占領国による被占領国の現行法令の改正・廃止は許されるか。ジュネーヴ第四条約第64条の規定からも明らかなように、「占領国の安全を脅かす」か、あるいは、ジュネーヴ第四条約の「適用を妨げる」場合には、被占領国の刑罰法令を廃止または停止することが許されている。また、同条第3文によって許容される措置としては、「徴兵、選挙権などの公民権、集会の権利、武器の携帯、報道の自由」に関するものが挙げられる²²⁾。

(2) 占領法規の「現状維持」原則を巡って

(イ) 歴史的意義

ハーグ陸戦規則及びジュネーヴ第四条約が、被占領国の現行法の維持を規定したのは、占領そのものが「暫定的なもの」であり、被占領地域がやがては、平和条約の締結などを通じて被占領国の統治下に戻ることを前提としていたからだと考えられる。また、現地の法令の改廃などを通じて、占領国が占領地の住民に対して抑圧的な占領政策を行うことを抑制する、すなわち、「占領当局による行き過ぎた統治」²³⁾からの保護という目的もある。

にもかかわらず、イラクにおいてはCPAが「規則 (Regulation)」を通じて、バース党の解体に始まる一連の措置を通じた、イラクの「民主化」に着手した。そのような措置は占領法規の「現状維持」原則に違反するものということになるのだろうか。

(ロ) 現代的問題点

現にCPAにおいて法務官を務めたマクガークは、その後の講演において、国家建設を一般的に規律する法的枠組みが存在せず、個別事例ごとに安保理決議による対応が行われてきたことを批判しつつ、占領法規こそが国家建設を規律する法であることを主張する²⁴⁾。一見、「現状維持」原則と矛盾するように見えるこの主張の根幹にあるのは、ハーグ陸戦規則第43条やジュネーヴ第四条約第64条の規定と、今日の「戦争 (warfare)」の間には重大な相違があり、条約上の「現状維持」原則はもはやそのままでは適用不可能である、という(政治的・政策的)な主張である。マクガークは、伝統的な現状維持原則の意義として、被占領国の統治者(統治機構)は平和条約を通じた領土の割譲や国境線の変更はあるにせよ、再び統治者の地位に戻るのであり、それを前提とした上で法律やそれに基づく制度の現状維持が求められたことを指摘する。しかし、そのような原則は「追放された主権者は、文明的な振舞いに関するあらゆる規範に違反し、敗北の後、決して権力の座に戻ることはない場合」、意味を持たないというのである²⁵⁾。このようなマクガークの主張は、軍事的手段を採ることの合法性についてはともかく、いわゆる「レジーム・チェンジ」を目的とした「占領」を合法的なものとするために、既存の国際人道法の拡大解釈を目指したものであるといえる。

確かに、国際人権法規則の拡充、民主主義あるいは人民主権的な統治を巡る規範意識の高まりにより、人権・人道規範に対する重大な侵害を行った政府あるいは政治的指導者に対して、国際的な非難が寄せられるようになったことは疑いもない事実である。また、そのような侵害を契機(の一部)とする内戦の結果、そのような事態をもたらした政治的指導者に対する国際裁判が実施されることもある。このような人権あるいは民主的統治への関心の高まりを踏まえ、「占領地域の住民をして、自国がこの条約に基くその義務を履行し、当該地域の秩序ある政治を維持」するための諸措置の一環として、よりよく占領地住民の人権が尊重され、当該地域により秩序だった政治をもたらすための「規定」の作成を、占領法規上も認めるべきだという主張を展開す

ることも不可能ではないように思われる。

他方で、イラクの事例は、イラク国民による内戦によって生じた事態ではなく、外部からの干渉によってもたらされた結果であることを考慮に入れる必要もあろう。

この点についてロバーツは、軍事介入を伴う体制の転換は目新しいものではなく、ヨーロッパの植民地主義や1789年以降のフランスの行動にも見られたもので、そのような体制転換の試みがどのような歴史を辿ってきたかについてアメリカは十分な注意を払っていないとする²⁶⁾。その上で、体制転換を目的とする軍事介入は歴史的にも例外として扱われるべきであって、規範的なものではなく、また、そのための占領と武力不行使原則や人民自決権の関係も問題となることから、体制転換を目的とした占領を合法化することを目的とした国際人道法の修正は批判的となるとともに、失敗に終わる可能性が高い、と指摘する²⁷⁾。

(3) 国連憲章・安保理決議との関係

仮に、占領法規上、占領国に課せられた義務の法的意義を従来どおり認めつつ、それでもなお、人権・民主化を志向した現地制度の改変を「合法」と考えるためには、何らかの形で占領法規上の占領国の「義務」に優先する「義務」を国際法上、設定することが必要になる。

これに関しては、先にも記したように、安保理決議1483の本文第4項が、「(連合暫定統治) 当局に対し、国連憲章と他の関連する国際法と調和しつつ、実効的な領域の支配を通じて、特に安全と安定の回復へ向けた協力と、イラク国民が自由に政治的将来を決定するための条件の創出においてイラク国民の福祉(welfare)を促進することを要請する」と規定したと占領法規の関係をどのように考えるかという問題が生じよう。CPAは「規則第1号」において、自らの権限を「安保理決議1483(2003)及び戦争に関する法規並びに慣例」に求め²⁸⁾、フセイン政権時代の統治機構の解体、経済構造を自由主義市場経済型に移行されるための一連の措置を導入した。マクガークが嘆いたように、これらの措置が、既存の占領法規からは正当化されないとCPA自身が考えていたのであれば、これらの占領法規の規定を超えた内容の措置の導入は安保理決議1483を根拠としてしか正当化されないということになる。

他方で、安保理決議1483の第4項がCPAに対して行った「要請」の内容は、必ずしも明らかではない。同項で用いられている単語・表現がハーグ規則やジュネーヴ第四条約の文言を意識したものであることは明らかであるが、「イラク国民が自由に政治的将来を決定するための条件の創出」という「占領目的」が設定されることによって、同項はいかようにも拡大解釈が可能となっているのである。これを「国際連合加盟国のこの憲章に基く義務と他のいずれかの国際協定に基く義務とが抵触するときは、この憲章に基く義務が優先する」と規定する国連憲章第103条の文言とあわせて読むことで、CPAがイラクにおいて行使し得る権限が無制限に拡大・拡張するともいえるのである。

4 | むすびにかえて

以上、雑駁な検討を振り返れば、イラクにおける英米軍・CPAの法的位置付け、特に国際人道法と国連憲章・安保理決議の間に見られる交錯を手がかりに、暫定的に次のような結論と問題提起が可能であると思われる。

まず、平和構築が、紛争の再発防止を究極的目的とした紛争発生国（地域）の政治・経済・社会体制の（再）構築であると理解される以上、それは一定の基準に基づいたガバナンス能力の（再）構築作業であることを認めざるを得ない。その意味で平和構築は、極めてイデオロギー色の強い活動であり、政策である。しかし、それは紛争後の復興過程において必要とされる「手段や業務が紛争の状況に応じて柔軟かつ多様なものであることが実効性の上で必要である」²⁹⁾ ことに起因するものであって、イデオロギー色が強くなることは不可避であるともいえる。

冒頭でも述べたように、平和構築は国際法上の確立した概念ではないから、現実の平和構築活動（政策）の実施にあたっては、既存の実定国際法上の諸規則との矛盾・衝突が起き得る。本稿で取り上げた、イラクにおけるCPAの法的地位と権能と国際人道法の衝突はその一例である。逆に、平和構築活動を通じて、紛争発生国（地域）において基本的人権の尊重を促進するような活動・政策・法制度の整備が行われる場合、それを国際人道法の「現状維持原則」と衝突するからという理由だけで否定することも困難であろう。その限りにおいて、「占領地住民に対する必要以上の抑圧」を避けることを目的とした占領法規が、「平和構築」の名の下にあたかも時代遅れの古式蒼然としたものであるかのように見えてしまうのである。

現代国際法が「既存国家の領域内における統治の実質的な正当性への関心を比較にならないほどに増大させてきている」³⁰⁾ と言われることを考えれば、平和構築に関わる国際法（規則）を「ガバナンスをめぐる国際法」といった形で認識し、構成することに、一定の意味はあると思われる。とりわけ「ガバナンスをめぐる国際法」が、「従来の絶対的・権力的主権概念を相対化し、その機能的把握を可能とし、国際機構や個人などが国家と並んで国際法形成・実施へ民主的に参加することを可能にする」³¹⁾ 途を開くという視点を内包していることを考えれば、個人レベルでの人権、集団レベルでの自決権をよりよく保障することを志向した国際法の再構成は魅力的である。

しかしその一方で、国連を通じて行われる、領域管理を含む「平和構築」と、今回の題材としたイラクのような一部国家による、国際法上の合法性の疑わしい武力行使の結果として生じた「再建プロセス」とを同レベルで論ずることの危険性は明らかである。さらに、国連が関与する場合であっても、発生した紛争の性質・背景によっては、その後に実施されるべき平和構築の内容や手段を注意深く選択する必要も生じあてであろう。

そのように考えれば、武力紛争の形態や発生契機、さらにはそれに対する国際法

上の合法性を踏まえた上で、「平和構築」としてとられる手段の法的根拠や正統性について、より厳密に理論化された、「国際法的に精緻かつ説得的な『平和構築論』」の模索という方向が目指されるべきであり、それこそが「ガバナンスをめぐる国際法」の根幹を成すことになるのではないと思われる。

とはいえ、法的に精緻な平和構築論、あるいはガバナンス論の構築にあたっては課題も多い。それは第一に、平和構築やガバナンスが人権や民主化と結びつくことで、用語そのものにある一定の正統性が内包されているように見え、現実の活動への批判的視点が失われがちだということである。また、平和構築やガバナンス構築がそれを求める住民からではなく、外部勢力からの介入を通じて行われるのだとしたら、国際法の重要な規範である「自決権」と平和構築・ガバナンスとの関係も再検討される必要がある。加えて、国連、とりわけ安保理が持つ突出した権能に加え、安保理の決定に基づいて実施された措置や活動の正統性に対する事後的審査が十分ではない、という点も改めて検討されるべきであろう。すなわち「ガバナンスをめぐる国際法」には、民主主義・法の支配・基本的人権の尊重といった実現されるべき規範群に加え、これらをいかにして規範として承認するか、また、承認された規範をどのように実施し、場合によれば是正するかというメタ規範も必要となるのであり、既存の国際法規範との調整・調和も含めて、国連のような多国間プロセスが果たすべき役割がより重要となるのである。

(本稿は国際安全保障学会2006年度年次大会(2006年12月2日、於：東洋英和女学院大学横浜キャンパス)での報告「平和構築に対する国際法からの検討―「軍事占領」と「ガバナンス(構築)」の関係性を題材として―」を加筆・修正したものである。なお、同報告と本稿の準備にあたっては、平成18年度梶山女学園・学園研究費助成金(C)による研究成果が含まれている。)

- 注 1) Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (Report of the Secretary General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992), UN Document A/47/277-S/24111, 17 June 1992, para. 21.
- 2) 稲田十一編『紛争と復興支援―平和構築に向けた国際社会の対応』(有斐閣、2004年)48頁
- 3) 国際協力事業団国際協力総合研修所『「平和構築」報告書―人間の安全保障の確保に向けて』(2001年)3頁
- 4) 一例として、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)、上杉勇司『変わりゆく国連PKOと紛争解決：平和創造と平和構築をつなぐ』(明石書店、2004年)など。
- 5) 例えば、香西茂「国連による紛争解決機能の変容：『平和強制』と『平和維持』の間」山手治之・香西茂『現代国際法における人権と平和の保障(21世紀における人権と平和：国際法の新しい発展をめざして(下))』(東信堂、2003年)207-240頁
- 6) 小森光夫「国際公共利益の制度化に伴う国際紛争の複雑化と公的対応」『国際法外交

雑誌』第103巻2号(2004年)7頁。

- 7) この表現は、桐山孝信「領土帰属論からガバナンス論への転回と植民地主義—委任統治制度再考の今日的意義—」浅田正彦編『21世紀国際法の課題(安藤仁介先生古稀記念)』(2006年、有信堂)3-23頁に示唆を得たものである。桐山自身の用語法としては、国際連盟の委任統治制度において、「統治目的を条約において規定したこと」を「ガバナンスをめぐる国際法」と名づけているように思われる。しかし、同論文が国連による領域の暫定統治の批判的検討のための視点の設定を目的としていることを考えれば、「ガバナンスをめぐる国際法」の射程を平和構築一般に広げることはあながち不当ではないだろう。
- 8) 各地での平和構築活動において国連がどれだけの役割を果たしているかを計量的に示めすことは困難であろう。ここでは、現地の国連の活動に比して、有志連合的多国籍軍の軍事的政治的役割が大きいのと思われるものといった意味で用いている。
- 9) 山田哲也「国際機構による領域管理と法」『国際法外交雑誌』第104巻1号(2005年)49-72頁、同「領域管理の意義を巡って—合法性と正統性の相剋—」『国際政治』第143号(2005年)61-75頁。
- 10) Simon Chesterman, *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* (Oxford UP, 2004), p. 1
- 11) Article 6 of Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the question of East Timor, UN Doc. A/53/951-S/1999/513 (5 May 1999), Annex I.
- 12) UN Doc. S/1999/1024 (4 October 1999), para. 25.
- 13) 東ティモールは2002年5月の独立達成まで、ポルトガルを施政国とする「非自治地域(Non-Self-Governing Territory)」の地位を保持し続けた(cf. UN Doc. A/RES/56/282 (1 May 2002), para. 4.)。
- 14) ただし、UNTAETの展開当時、現地に駐留していた多国籍軍(INTERFET)については、(コソボとの比較という観点から)占領法規の適用可能性を検討する必要がある。しかし、INTERFETの派遣そのものがインドネシアの事前の合意に基づき、国連安保理決議1264(1999)で許可されたものであったこと、また、「現地で発生していた反独立派民兵と独立派住民との抗争も国内的武力紛争とはよべず、UNTAETが活動を開始する直前まで、いかなる意味においても武力紛争は存在しなかった」(新井京「暫定統治型の平和活動における占領法規の適用可能性—コソヴォ暫定統治機構を中心に—」浅田正彦編『21世紀国際法の課題』(有信堂、2006年)463頁)と評価されていることを考えれば、(後にINTERFETの任務を引き継ぐことになる)UNTAETはもちろんのこと、INTERFET自身についても占領法規の適用が問題となるような状況ではなかったと考えられる。
- 15) UN Doc. S/RES/1244, 10 June 1999, para. 6.
- 16) 新井「前掲論文(注12)」464-467頁。
- 17) Carsten Stahn, "International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead," *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 61 (2001), p. 152.
- 18) (参考)新井「前掲論文(注12)」462-463頁および注(4)。
- 19) cf., UK Ministry of Defence, *The Manual of the Law of Armed Conflict* (Oxford University Press, 2004), p. 274.
- 20) *Op. cit.*, p. 278.
- 21) cf., *US Army Field Manual* 27-10.
- 22) UK Ministry of Defence, *ibid.*, p. 284.
- 23) 新井「前掲論文(注12)」485頁。
- 24) Brett H. McGurk, "Revisiting the Law of Nation-Building: Iraq in Transition," *Virginia*

Journal of International Law, Vol. 45 (2005) No. 2, pp. 451-465.

25) *Op. cit.*, pp. 458-459.

26) Adam Roberts, "Transformative Military Occupation: Applying the Laws of War and Human Rights," *American Journal of International Law*, Vol. 100 (2006), No. 3, p. 618.

27) *Op. cit.*, p. 622.

28) 但し、安保理での審議の遅れから、CPA「規則第1号」は安保理決議1483(2003)よりも早く発布されてしまった。新井京「イラクにおける占領法規の適用について—占領法規の現代的意義—」『同志社法学』第58巻2号(2006年)(注33)は、この時間的先後を捉え、「よって正確に言うと、規則一号は安保理決議の裏付けなく、慣習法または条約上の占領法規のみが規則の国際法上の根拠となる」と指摘している。

29) 小森「前掲論文」8頁。

30) 奥脇直也「日本の国際法学における領域性原理の展開」『国際法外交雑誌』第96巻4・5合併号(1997年)97頁。

31) (参考) 桐山「前掲論文」19頁。

【著者略歴】

山田 哲也 (やまだ てつや)

1965年 東京都生まれ

所 属 ・ 現 職 梶山女学園大学 現代マネジメント学部助教授

最終学歴・学位 国際基督教大学大学院行政学研究科博士後期課程中退(行政学修士)

所 属 学 会 国際法学会、世界法学会、日本国際連合学会、日本国際政治学会など

専 攻 領 域 国際法、国際機構論

主 要 著 書 『平和政策』[共編](有斐閣、2006年)
「国際機構による領域管理と法」『国際法外交雑誌』第105巻1号(2005年5月)49-73頁 など