

研究主幹に聞く

「ソフトパワーとしての国際法と日本：企業にとっての重要性」

東京大学大学院法学政治学研究科教授

中谷 和弘氏



近年、企業を取り巻く環境において、国際法が関係する事態が増加してきています。また、わが国の政府答弁においても、国際法にのっとった行動をする旨宣言することが多く見られます。このように、わが国の経済界においても、国際法との関係は重要性を増してきています。そこで、来年度、研究主幹をお願いする予定の中谷和弘・東京大学大学院法学政治学研究科教授に、国際法と日本あるいは日本企業との関係などについて、お話を伺いました。

国際法とはどのようなものであり、どのような特徴がありますか。

国際法は主に国家間関係を規律するルールであり、大別して条約と慣習国際法から構成されています。明示の合意である条約だけを見ても国際法はわからず、基本的に不文法である慣習国際法が何かを探求する必要がある点が国際法の難しくまた面白い点です。

国際法は国際社会の背骨、共通言語、国際公共財だといってよいと思います。国家は、国際法を遵守しない場合でも国際法の存在自体を否定することはなく、無理な解釈をしても自国の行動は国際法上合法だと主張するのが常です。国際法の権威を認めているからこそ、そのような言動をとることになるといえましょう。「国際法は守られて

いない」としばしばいわれますが、国家間合意の大半をなす技術的な細目に関する国家間合意はよく守られているといえます。重大な国際法違反があった際には、国連安保理が経済制裁措置の発動を決定することもあります。発動するか否かは安保理の裁量に委ねられています。安保理決議がなくても国際法違反に対しては一定の要件を満たせば国家が単独で経済制裁措置をとることが可能です。国際裁判の判決の不履行については強制執行のメカニズムがありませんし、そもそも国際裁判になるためには両当事国が何らかの形で裁判所の管轄権を認めること（合意管轄）が前提となります。なお、現代国際法上、武力行使は、武力攻撃に対して個別的・集団的自衛権を発動する場合と安保理決議に基づく場合の2つのみが許容されています。

企業にも影響する国際経済に関する最近の国際法上の課題にはどのようなものがありますか。

地政学化が進行するといわれる最近の国際経済状況を考える上で、ここでは、為替操作、安全保障を理由とする通商規制、政府系ファンドという3つの重要課題についてふれたいと思います。

まず、為替操作についてです。トランプ大統領は中国を「史上最大の為替操作国だ」と非難したこともあり、この為替操作の問題は米中経済摩擦

(次頁に続く)

の中心的問題の1つでもあって、12月13日の米中貿易協定の第1段階の合意には為替条項が含まれました。米国は日本に対しても日米貿易協定に為替条項を入れることを要求しました。同協定には入りませんでしたが、米国財務省は日本を監視リストに入れ続けており、将来的にも為替条項についての合意を要求する可能性があります。米国のピーターソン国際経済研究所のレポートによると、2007年の中国の貿易収支は3530億ドルの黒字だったが為替操作をしなければ220億ドルの黒字にとどまったとのこと。

一般国際法上、国家は通貨主権を有し、自国通貨の価値を決定・変更する権利を有します。それゆえ、為替操作の問題は、この一般的なルールがIMF協定やWTO諸協定や関係国間の合意によってどこまで制約されるかという問題としてとらえることができます。IMF協定については、加盟国の義務の1つに「国際収支の効果的な調整を妨げるため又は他の加盟国に対し不公正な競争上の優位を得るために為替相場又は国際通貨制度を操作することを回避すること」がありますが、IMFの解釈では、自国の為替レートを操作したことに加え、実効的な国際収支の均衡を阻止するという意図が認定される必要があるとしています。意図の立証は困難であり、これまでIMF協定違反の為替操作だとの認定がなされたことはありません。また、WTO諸協定のうち、為替操作がひっかかりそうなのは補助金協定ですが、為替操作は特定のセクターを利するものではないため、特定性の要件を満たさず、為替操作を補助金協定違反というのは困難です。となると、関係国間で為替条項を入れて為替操作を規制するしかないということになります。米国はNAFTAに代わる米国カナダメキシコ協定（USMCA）に為替条項を入れました。文言を見る限り、基本的に法的拘束力を有するものではなく、中央銀行等の当局による金融政策には適用されず、また報復関税にも言及していませんが、為替政策に対する一定の牽制効果を有することは否定できないと思います。為替操作への言及は、G20首脳会議やG20財務大臣・中央銀



国際司法裁判所 出所：国連広報センター

行総裁会議の声明にも見られます。為替レートは通商の利益を吹っ飛ばしかねない威力を持ちますので、為替操作は産業界にとっても目が離せない重要課題だと思います。

次に、安全保障を理由とする通商規制についてです。この問題が脚光を浴びたのは、米国が通商拡大法232条に基づき、鉄鋼やアルミの輸入を規制するとしたことによってでした。通商の自由化を規定したGATTやGATS（サービス貿易協定）においても例外はあり、最も重要な例外が国家安全保障のための例外です。GATT21条やGATS14条の2では、「自国の重大な安全保障の利益を保護するために必要な措置」は許容されることになっています。ここで面白いのは、何が「自国の重大な安全保障の利益を保護するために必要な措置」に該当するかを判断する権限を有するのは発動国自身であるということです。そのような判断をした紛争処理機関の先例もあります。それでは、発動国は無限定に「自国の重大な安全保障の利益を保護するために必要な措置」を自己認定できるだろうかという、そうではないと思います。国家安全保障のための例外の典型は、戦略物資の輸出規制でした。これに対して、米国の措置は通常物資の輸入規制です。また、1970年代にスウェーデンが何と靴の輸入規制を国家安全保障で正当化しようとしたことが、批判を受けて2年後に輸入規制をやめたことがあります。

3つ目に、政府系ファンド（Sovereign Wealth Funds, SWF）についてです。産油国や新興国の一部が、天然資源の収益や貿易黒字などを原資として外国株式投資などを積極的に行う政府系ファンドを有しています。ノルウェー（北海油田を持つ産油国でもあります）のGlobal、中国の中国投

資公社（CIC）、UAEのアブダビ投資庁（ADIA）が資産保有額の最も大きい政府系ファンドです。わが国のGPIF（年金積立金管理運用独立行政法人）は資金面ではGlobalを越えていますが、年金ファンドに分類され政府系ファンドには分類されていません。政府系ファンドの何が問題かという点、運用の透明性を欠くものが大半であること（Globalは例外）、民間のファンドとは違って特定の政治的動機に基づき経済的損得抜きで相手国の戦略産業を支配するのではないかという懸念があることです。国家安全保障に基づく投資規制は通商規制同様に国際法上認められており、政府系ファンドによる投資も当然に規制対象になります。米国財務省はADIAやシンガポール投資公社との間で政策原則につき合意し、国家安全保障に基づく投資規制についても言及しています。

もう1つ注目したいのが、ノルウェーのGlobalによる戦闘的ともいえるESG（環境・社会・ガバナンス）投資についてです。Globalにおいては、倫理審議会を設けて投資案件を審査し、倫理審議会は国際法違反国に加担している企業に投資していた場合には投資を引き揚げることを勧告します。この勧告に基づいて投資を引き揚げますが、先に株式を売り抜けてから公表する（先に公表すると株価が暴落してしまうため）ことをしています。これまでに100の投資排除の勧告がなされました。人権侵害や環境損害に寄与した、クラスター弾や核兵器、対人地雷の製造に関与した、パレスチナの壁建設に関与した、西サハラでの一方的な資源開発に関与したといった案件のほか、たばこ製造も排除対象になっています。世界中の主要企業に投資しているからこそこの現象ともいえますが、このような投資排除はノルウェー国民の積極的な外交意識の反映に他なりません。わが国のGPIFも最近ESG投資を導入しましたが、将来的に更に進めてこのGlobalのような投資行動をとるべきかどうかは興味深い課題です。

企業が国際法の形成に関与することはありますか。

企業は国家とは違って国際法上の主体ではありませんので、条約を締結することはできません。但し、条約の作成に影響力を発揮することはできますし、また、企業が条約の履行の中核をなすこともあります。企業間合意が条約に先行した例としては、航空機事故の場合のエアラインの民事責任があります。以前はワルソー条約等において責任限度額が設けられていましたが、世界の主要な航空会社の団体であるIATA（国際航空運送協会）は、1995年に責任限度額を撤廃しました。実は日本の航空会社が1992年に約款を改訂して無限責任を負うとしたJapanese initiativeがこの誘因となりました。その後、1999年にモントリオール条約においてエアラインの無限責任が規定されました。

企業が条約の履行の中核をなす例としては、わが国において京都議定書の国内履行の中核をなしたとあってよい経団連環境自主行動計画が挙げられます。同計画では業界毎に履行を促しており、業界の反応は、数値を具体的に挙げて遵守を約束する業界、数値には言及せずに定性的なことを言って遵守を約束する業界と様々でした。2006年にローマの学会で同計画について報告したところ、「団体主義的な行動をとれる日本企業だからこそうまくいったんだよね、欧州ではそうはいかないから温室効果ガス排出量に上限を設けて超過分には課金するというcap and tradeをとらざるを得ない」という反応でした。

また、経団連の「企業行動憲章 実行の手引き（第4版～第6版）」をみても、国際法との相関関係の深い箇所があります。条約は国家のみを名宛人とし、直接には企業を名宛人にはしていませんが、例えば、4-6の「児童労働、強制労働は認めない」は国際労働機関（ILO）の関係する諸条約で定められた基準を特に在外子会社等も含めてきちんと遵守するという意味合いを含むと思われますし、8-5の「外国公務員に対して、不当な利益等の取得を目的とする贈答・接待を行わない」は今日では不正競争防止法で担保されていますが、元々はOECDの外国公務贈賄防止条約で約

（次頁に続く）

束されたものです。

また、国際法そのものではありませんが、ISO（国際標準化機構）の各規格を実質的に作成しているのは各業界の人達です。ISOの世界では欧州が牛耳っており、CEN（欧州標準化委員会）の規格をほぼそのままISOの規格に採用できる合意が採択されています。欧州が強いのは、国の数で勝ることに加えて、規格の専門家が長期間同じポストにいて会議で古株になっているからだと思います。日本政府及び各業界・企業においては、国際標準化戦略を一層重視することが国益にかなった対応だと思います。

タリン・マニュアルというサイバー攻撃に関するルールの作成に関与されたとお聞きしましたが、サイバー攻撃に関する国際法についてお話し下さい。

私はNATOのサイバー防衛協力センターの「サイバー行動に適用される国際法に関するタリン・マニュアル2.0」にlegal expertsの1人として関与し、2015年から2016年にかけて3回、エストニアのタリンでの会議に参加しました。政府とは独立した民間の有識者によるプロジェクトであり、国際法を新たに作成するのではなく、既にサイバー空間に存在する慣習国際法を記述するという作業です。例えば、武力攻撃に該当するほどの規模と効果を有するサイバー攻撃に対してはサイバー手段・非サイバー手段双方による自衛権の行使が可能である、国際法違反に相当するサイバー攻撃に対してはサイバー手段・非サイバー手段双方による対抗措置の行使が可能である、といったルールとコメントリーを記述しました。責任帰属のルールなどもありますが、現実には誰がやったかをつきとめ立証することは困難です。この主題については国連でも国家間で検討が進められていますが、情報の自由を最重要視した上でサイバー攻撃対策が必要だとする先進国と、SNSで反政府的な活動が広がる「アラブの春」のような状況の再現を恐れて国家によるサイバー空間での情報統

制が重要だとする途上国のスタンスの基本的相違から、成果はまだ出ておりません。重要インフラに対するサイバー攻撃は破滅的な結果を生じかねないため、サイバー攻撃に関する国際法を明確化し各国が遵守することは国際社会の安全にとって極めて重要です。

最後に、国際法の発展にとって日本はどのような役割を果たし、また果たすことが期待されるかお聞かせ下さい。

国際法は国際社会において最も重要なソフトパワー、国際公共財であるといっておよいと思います。日本は国際法を遵守し、国際法を重視した外交を展開してきました。国際司法裁判所（ICJ）の管轄権を認めますという宣言をしている国家は73か国にとどまっています（安保理の常任理事国では英国のみがこの宣言をしています）が、日本はこの強制管轄受諾宣言をしています。日本は、ICJ、国際海洋法裁判所（ITLOS）、国際刑事裁判所（ICC）という主要な3つの国際裁判所に裁判官を出しており、ICJとITLOSでは所長も輩出したことがあります。また、新たな国際法のルール作成の分野でも、日本は国連国際法委員会（ILC）に委員を輩出し続けています。最近締結された日米デジタル貿易協定は今後の通商の中核となることが見込まれるデジタル貿易についての先進的なルールを国際社会に示したという点でも画期的だと思います。国際法を重視することは、国際社会において名誉ある地位を占めるのに不可欠であると同時に、日本政府にとっても日本企業にとっても最も費用対効果の高い投資だということもできましょう。国際法分野での世界的な学会としてロンドンに本拠をおく国際法協会（International Law Association）があり、世界に63の支部を有しています。世界で2番目に大きな会員数を誇る日本支部は創設百周年にあたる本年の8月に京都で世界大会を開催いたします。企業の皆様にもご関心を持って頂ければ幸いです。

【研究員 加藤伸明】

セミナー「COP25報告と欧州で進むサステイナブル・ファイナンスについて」を開催

21世紀政策研究所は12月19日、セミナー「COP25報告と欧州で進むサステイナブル・ファイナンスについて」を開催し、当研究所の環境・エネルギー研究会の有馬純研究主幹（東京大学公共政策大学院教授）と竹内純子研究副主幹（筑波大学客員教授）より、COP25やサステイナブル・ファイナンスを巡る国際的な議論の動向について説明しました。概要は以下の通りです。

COP25を含む国際情勢と我が国の課題

（有馬 純 研究主幹）

COP25の議論では、野心的な「1.5度目標」がデファクトスタンダードになりつつあり、環境原理主義的な側面が強まっています。それをけん引しているのは欧州です。欧州委員会のフォン・デア・ライエン委員長は、温室効果ガスの削減目標引上げ、国境調整炭素税の導入などを含む「European Green Deal」を掲げています。再来年のG20はイタリア、G7は英国が議長国を務めますが、この二国が連携しながら、「European Green Deal」をてこに国際的な圧力をかけてくることが想定されます。

一方、中国やインド、米国などはエネルギーコストの引き上げに対して強く抵抗することが想定されます。そのような状況の中、欧州だけが野心レベルを引き上げ、コストが高まることを受け入れられるのか、是正措置としての国境調整措置は実現可能なのかという点に注目すべきでしょう。

環境問題について欧州がリーダーシップをとる2020年、21年の世界において、日本は2050年ネットゼロエミッションの表明、石炭火力輸出抑制等のプレッシャーを受けると考えられます。また米国大統領選で民主党政権が誕生すると、欧州と米国のスタンスが近くなり、日本の立場が悪くなる可能性があります。そのような状況下では、日本国内において、野心的な目標を表明せざるを得ないとの意見が出てくることも想定され、それに伴い、達成に向けた具体策としてカーボンプライシングや炭素税の導入が検討されるようにな



る可能性も否定できません。日本の長期戦略の柱はイノベーションです。COP26に向けて、少しでも具体的な進展を図り、実現可能性をアピールすることが求められます。

また、欧州も決して一枚岩ではなく、東欧諸国は削減目標の引き上げに反対しています。また、インド、ASEANを中心としたアジア諸国も同様のスタンスです。これらの国との連携を強化し、発言力の向上に努めることも重要でしょう。

欧州で進むサステイナブル・ファイナンスの議論

（竹内 純子 研究副主幹）

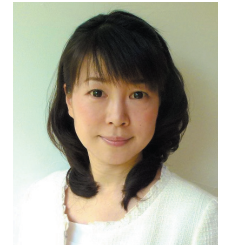
サステイナブル・ファイナンスを巡る議論は、当初は投資判断基準に必要な情報に関する自主的な開示を求めるといった内容で行われていましたが、近年、欧州では法制化が進められています。

パリ協定では、先進国の途上国に対する資金支援について、公的資金だけでなく民間の資金についても流れを作ることが義務付けられています。これを受け、欧州は2018年3月にアクションプランを発表しました。その枠組みの出発点が、活動や技術について、何がグリーンで何がブラウンなのかの分類法であるタクソノミーです。EUは、12月19日にタクソノミーの枠組み規則案について合意しました。このような法制度は、当初は欧州金融市場を対象とすることを想定しておりましたが、足元ではグローバルルール化に加え、非金融セクターも対象とすることを目指し、議論されています。

また、タクソノミーは金融機関の自己資本比率規制にも応用される可能性があります。それに伴い、タクソノミーに合致した経済活動や技術に優先的にファイナンスするようになるものと思われます。

このように、タクソノミーが整備されることの影響は大きく、日本の産業界からもロビーイングすることが重要でしょう。

【主任研究員 大川 和則】



最近の21世紀政策研究所の公刊物

報告書、新書は、21世紀政策研究所のホームページでもご覧いただけます。(http://www.21ppi.org/)

 	<p>【報告書】「欧州CE政策が目指すもの～Circular Economyがビジネスを変える～」 (2019.3) 【CEセミナー】 (2018.7.27) 【シンポジウム】 (2019.5.15)</p>		<p>【報告書】「グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方～ポストBEPSの国際協調の下での国内法改正の動向～」 (2019.5)</p>
 	<p>【報告書】「変わるアメリカ、変わらないアメリカ—アメリカ政治の底流とトランプ政権—」 (2019.5) 【セミナー14】 (2018.2.8)</p>	 	<p>【豊年社】「2025農業關鍵字」 (2019.6) 【講談社現代新書】「2025年日本の農業ビジネス」 (2017.3) 【報告書】「新しい農業ビジネスを求めて—本編、事例報告編」 (2016.2)</p>
	<p>【環境エネルギーセミナー】「G20の結果と最近の国際情勢及び我が国の課題」 (2019.7.5)</p>		<p>【報告書】「現代中国理解の要所—今とこれからのために—」 (2019.7) 【シンポジウム】 (2019.7.3) 【シンポジウム】 (2019.4.17) 【シンポジウム】 (2019.1.23) 【シンポジウム】 (2018.10.3)</p>
 	<p>【報告書】「2040年の社会保障のあり方を検討する」 (2019.11) 【シンポジウム】 (2019.7.23)</p>	<p>(近日公開)</p> 	<p>【報告書】「高齢者の自立と日本経済」 (2020.3予定) 【セミナー】 (2019.7.9)</p>
<p>(近日公開)</p> 	<p>【報告書】EUについて (2020.3予定) 【セミナー】 (2019.8.2) 【セミナー】 (2019.2.13)</p>		<p>【セミナー16】激変する通商環境と関西の産業 (2019.8.7)</p>

What's new

12月19日 **環境エネルギー** COP25報告会を開催しました。

【今後の開催予定】

- 1月24日 **中国** 中国セミナー「中国の最先端—技術・社会・政治を展望する」を開催する予定です。
- 2月25日 **高齢化** シンポジウム「高齢者の自立と日本経済」を開催する予定です。
- 3月13日 **環境エネルギー** 欧州、米国、インドから産業界の環境エネルギー研究者を招いてシンポジウムを開催する予定です。

 **21世紀政策研究所**

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2 経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

URL <http://www.21ppi.org>