

神戸市外国語大学 学術情報リポジトリ

(Book Review) Morton H. Halperin and David J. Scheffer, Self-Determination in the New World Order

| | |
|-------|---|
| メタデータ | 言語: jpn 出版者: 公開日: 1993-09-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 家, 正治, Ie, Masaji メールアドレス: 所属: |
| URL | https://kobe-cufs.repo.nii.ac.jp/records/2160 |

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



(紹介) モートン・H・ハルペリン／デービッド・J・シェーファ

『新世界秩序における自決』

家 正 治

I

国際連合憲章第1条2項は、「人民の同権及び自決の原則」に言及する。しかし、憲章は、その第11章で非自治地域制度を設けて植民地の領有を認めていることからしても、上記の規定をもって自決権が法的権利として承認されたと見ることはできないであろう。ところが、その後の民族解放運動とそれに伴う非植民地化の中で、自決権は実定国際法上の権利として承認されるにいたった。その最も大きな契機になったものは、1960年に国連総会が採択した植民地独立付与宣言の採択であった。同宣言は、すべての人民は自決の権利をもつこと、また信託統治地域や非自治地域またはまだ独立を達成していない他のすべての地域の住民が完全な独立と自由を享受しうるようにするため早急な措置が講ぜられなければならないことを宣明している。

このように、自決権はまず植民地問題との係わりの中で認められるにいたった。1960年代になると「南北問題」がクローズ・アップし、1962年の国連総会が採択した「天然資源に対する永久的主権」決議の中の「天然の富と資源に対する永久的主権」概念に見られるように経済的自決権がとり上げられるに至った。⁽¹⁾ また、1970年の国連総会が採択した「友好関係宣言」では、「すべての人民を代表する政府」が存在する場合には、自決の原則が満たされたとする「内的自決」にふれられている。⁽²⁾

(1) 経済的自決権については、例えば拙稿『国際連合と民族自決権の適用』神戸市外国語大学外国学研究所、1980年、18-28頁参照。

(2) 内的自決については、例えば田畑茂二郎「国連憲章からヘルシンキ宣言へ——人民自決の原則をめぐる」『瓜生』第5号(1983年)参照。

それでは分離権についてはどうであろうか。植民地独立付与宣言は、「国の国民的統一及び領土保全の一部または全部の破壊をめざすいかなる企図も、国連憲章の目的及び原則と調和しない」（第6項）と分離を制約する規定を置いている。これまでに、ナイジェリアにおけるピアフラ問題ではその分離独立は失敗し、またパキスタンからのバングラデシュの分離独立は国際的にも認知され成功する、という先例などが存在した。しかし、一般的には、分離運動は国家の領土保全の原則によって押し込められていた。ところが、冷戦終息後、旧ソ連や旧ユーゴスラビア等に見られるように、冷戦構造の枠組から解き放たれて民族紛争が頻発している。冷戦構造の崩壊後、新しい国際秩序の模索が続けられているが、このような中で時宜にかなって以下のような書物が刊行された。Morton H. Halperin and David J. Scheffer with Patricia L. Small, *Self-Determination in the New World Order*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D. C., 1992, pp. Xiv+178.

本書の構成は、序論、第1章・冷戦中の自決の主張、第2章・冷戦後の政策：3つの事例、第3章・自決の現代的な理解、第4章・国際法における発展、第5章・冷戦後：自決への新しいアプローチ、第6章・国際紛争地への対応、および結論、となっている。本書は、国際平和のためのカーネギー基金の自決に関するプロジェクトの一部として出版されたものである。なお、M. H. Halperin はジョージ・ワシントン大学の国際問題の教授であり、D. J. Scheffer はジョージタウン大学の法律センターの助教授であり、またP. L. Small はエール大学法学部の学生である。

II

まず、序論では以下のように論じている。冷戦の時期においては、自決の原則は植民地人民に外国の支配からの自由を保証するものであったが、冷戦後の世界では国家内のグループが独立や自治、政府の転覆を自決の名で求め

る現象が生じている。冷戦は民族的な活動、分離主義的な活動を押さえ込み、人工的な安定をもたらしていた。しかし、最近のソ連やユーゴスラビアの出来事は既存の国境の安定の概念を揺るがそうとしている。従来、既存の国家から分離しようとする運動についての米国の政策は、超大国の対決という枠組で規律されていた。しかし、現在では新しい政策が必要である。すなわち、自決に関する米国の政策は立憲的民主主義を促進することが中心に置かれるべきであり、また自決に関する紛争では一国による（unilateral）よりか集団的（collectively）に対応することが重要である、としている。

第1章・冷戦中の自決の主張、では次のように述べている。冷戦期において、米国や世界は、植民地支配からの独立の要求を除いて、自決の主張を懐疑的に見なしていた。一般に米国は、冷戦期において、植民地以外の（non-colonial）自決の主張には、5つの理由から反対していた。(1)ソ連との闘争との関連で自決運動を評価して、独立運動は共産主義的傾向があり、米国の利益に反すると米国は考えたこと、(2)ソ連との軍事的対決の危険を避けたこと、(3)既存の国家を維持するということ、(4)第2次大戦後確立された国際的な境界の変更に抵抗したこと、および(5)米国内の反応—ベトナム戦争後、外国の事柄に干与することに国内世論が反発したこと、である。

国際社会も米国と同様に分離運動に反対した。1945年以降、国際社会が分離を認めたものは、1971年のバングラデシュの事例のみである。1960年7月のコンゴからのカタンガ州の独立宣言は完全に拒絶され、1967年5月のナイジェリアの東部地域のイボ人によるビアフラ共和国創建の活動を国際社会は認めなかった。

戦後の国際法は、反植民地的性格の主張を除いて狭い適用しか支持せず、世界は反植民地の自決以外の運動については反対で一致していた。非植民地化の関係で自決権が確立していることは明らかであったが、植民地以外の状況にこの権利を拡張できるかどうか、冷戦が終結した時には明らかではなかった。しかし、大抵の学者や政府は、政治的統一の原則が国家の中の自決の

表明よりも優先すると結論づけていた、としている。

第2章・冷戦後の政策：3つの事例、に於ては、冷戦終結後、ソ連の崩壊、ユーゴスラビアの分裂、イラクのクルド人の抑圧、という事件が発生したが、これら3つの事例を分析して、現在の国際法規範がいかに不十分なものであるかを考察する。

まず、ソ連の崩壊に関して、1991年9月4日、ペーカー国務長官は、旧ソ連の各共和国の指導者に以下のような原則を適用するよう要請した。(a)国際的に受け入れられている原則を支持すること、(b)既存の国境を尊重すること、(c)法の支配と民主主義的手続を支持すること、(d)人権を擁護すること、および(e)国際法、とくにヘルシンキ最終議定書、パリ憲章の義務を遵守すること。その後、この原則に加えて、米国はウクライナに対し以下のことを求めた。(a)核兵器の安全管理を保証する手続をとること、(b)自由経済、自由交易を容易にする経済政策への誓約を示すこと、および(c)ソ連の対外債務の公平な分担の責任をとること。米国は、ゴルバチョフ大統領の辞任と1991年12月25日のソ連政府の正式の崩壊後、12のソビエトの共和国の承認を発表した。米国はソ連が存在しなくなったことが明確になった後になってからこの現実を受け入れたわけである。著者は、ペーカー国務長官の承認政策の対応から、米国の政策は政治的便宜によって規律されていたように思われる、と述べている。

ユーゴスラビアの事例については、各共和国は、ECの承認を得るために、以下の基準の遵守が求められた。(a)国連憲章、ヘルシンキ最終議定書、パリ憲章の規定の遵守、(b)民族的少数者の権利の保証、(c)国境の不可侵の尊重、(d)軍縮および核不拡散の遵守、および(e)分離や地域紛争を合意によって解決する誓約。ECは承認を求める6カ国に対し、1991年12月23日の最終期限を設け、そして“arbitration commission”が各共和国の記録を評価することになった。しかし、ECは各加盟国の裁量を認めることによって、ECは自己の基準を無意味なものにしたと、著者は指摘している。また、ECが承認

のガイドラインを出した後、米国もユーゴスラビアの各共和国に対する政策を指導する4つの原則を発表した。(a)米国は平和的、民主的交渉を通じて選択された結果を受け入れる、(b)米国は武力によって獲得された国境の変更を認めない、(c)各共和国は交渉を通じて紛争を解決することを誓約すること、および(d)各共和国は人権尊重を誓約すること。

また、イラクでのクルド人とシーア派の保護との関係で、ブッシュ政権はイラクの解体を望まず、イラクの領土保全の維持を支持し、サウジアラビア、トルコ、シリアもイラクの分断に反対した。また、クルド人やシーア派もかならずしも独立を求めてはいなかった。クルド人による北部イラクの分離を主張するクルド人の分派も、反乱の主たる目的はサダム・フセインの支配からのクルド人を解放することである。1991年4月中旬、人道的目的で北部イラクに介入が行われた。この人道的活動はクルド人により強い政治的性格を与えた。1992年5月19日、クルド国民議会の選挙が北部イラクで行われたが、イラクはこの選挙を違法と非難した。米国はイラクの統一の支持を維持しており、なお一つの民主的なイラクを選択している。

次に、第3章・自決の現代的な理解、で著者は、ソ連やユーゴスラビアの崩壊に対する世界の反応で示されることは、承認の基準についての発展である、とする。しかし、冷戦終結後の自決権問題についての米国や国際社会の対応には大きな問題があったとして、以下の4つを指摘している。(1)対応のタイミング、(2)ヨーロッパ中心的な基準 (Eurocentric standards)、(3)基準の適用に一貫性がないこと、および(4)強制の欠除。

自決の主張に対して、新しいアプローチが必要である。従来、学者は「外的自決」と「内的自決」に分けて論じていたが、冷戦終結後の世界においてふさわしい用語が用いられるべきだとして、自決を6つのカテゴリーに区別すべきだとする。(1)反植民地の (anti-colonial) 自決——植民地支配、外国の支配の下に住民によるもので、現在プエルトリコ、ニュー・カレドニア、フォークランド諸島、ジブラルタル等の例がある。(2)国家内 (sub-state) の自

決——チベット、パンジャップのシーク人、シベリア、台湾の例がある。(3) 跨国家的 (trans-state) 自決——複数の既存の国家にいる人民が集合を求めようとするものであり、クルド人やバスク人等の例がある。(4) 散在する人民 (dispersed peoples) の自決——複数の国にちらばっている人々の主張で、これは地理的に集中している人々の主張とは区別され、例えばボスニア・ヘルツェゴビナがその事例である。(5) 原住民の (indigenous) 自決、(6) 代表性の (representative) 自決——既存の国家の住民が政治構造の変更 (とくに民主化) を求めるもので、南ア、ハイチ、ミャンマー等の事例がある。

第4章・国際法における発展、の箇所では、冷戦期には反植民地運動に限定されていた自決の原則が、冷戦終結後、国際法はより広範な内容へと展開し始めており、自決に係る国際法の3つの側面——少数者の権利の保護、民主主義の促進、および自決に関連する承認問題——について考察している。

少数者の保護について——国際法は少数者により大きな保護を与えるように展開している。冷戦期には少数者の権利の概念を狭く解釈していた。1966年の自由権規約第27条に少数者の規定があるが、その範囲において限定的で十分な定義を欠いている。さらに、受益者は少数者集団の個人のメンバーであって、全体としての集団ではない。冷戦終結後の変化として、1991年12月、国連の差別防止少数者保護小委員会の作業班は「少数者の権利に関する宣言案」の第2読会を終えた。また、全欧安保協力会議は、1990年のコペンハーゲン会議で少数者の権利について言及し、民主主義と人権だけでは少数者の保護には十分ではなく、少数者は一定の政治的機能と権限を保有するものとして扱う必要があるとした。また、1990年11月21日のバリ憲章もコペンハーゲン文書を踏襲している。さらに、1992年夏、ヨーロッパ理事会が少数者が少数者の権利を審議し、「少数者の保護のためのヨーロッパ条約」案を準備した。全欧安保協力会議やヨーロッパ理事会は、自決の展開・発展に向けての道をさし示している。

民主的政府への権利——若干の学者は、新しく登場してきた国際法の原則

として、「民主主義への権利」(entitlement to democracy),「民主的政府への権利」(entitlement to democratic government) について言及している。このような権利の付与は、自決の主張の解決にとりまた分離を防止にとり大きな助けとなると認められる。全欧安保協力会議の政治的に拘束的な文書中に、民主主義的原則が具体化されている。したがって、国内事項への不干渉の原則は、ヨーロッパにおいて、民主的多元主義、人権と基本的自由を促進する誓約によって崩壊され始めている。このことは西半球においても展開されており、OAS憲章によればその目的の一つに「代議制民主主義を促進し強化すること」が入っている。また、選挙による民主主義は国連によって承認され裏づけられてきている。民主主義と自決とは相互に関係し、しばしば両立する概念である。しかし、民主主義制度の確立はかならずしも自決の主張に解決を与えるものではない。

承認の法と政策——米国やECは、ソ連やユーゴの崩壊に対し、承継国の承認基準を発展させることで対応した。国際社会による承認は、既存の国家から分離しようとする自決の運動の存続にとって重要である。ソ連やユーゴの承継国の場合、承継基準の発展から今までの慣行を変えようとするものである。

少数者の権利、民主主義への支持、承認に関する国際法、は自決の新しい要求に応じて展開し続けている。しかし、現代国際法の主要な見解はこのような発展にまだ同情的ではない。もっとも、このような発展は、冷戦後の展開の早さから、想像よりも早く進展するであろう。

第5章・冷戦後：自決への新しいアプローチ、ではまず今後どのようなアプローチが必要であるかに関して7点にわたって指摘する。(1)バイアスのない態度——現状を維持しようとするバイアスを放棄し、一貫した基準を適用すること、(2)自決の主張には種々のタイプのあること——それぞれに異なる対応をする必要があること、(3)支配する政府の態度——人権や少数者の権利に対する政府の行動の評価、(4)歴史的要素の考慮——例えばインドネシアに

よる東チモールの併合や中国のチベット併合のような経緯、(5)人民の選択——自決を主張するグループがどの程度人民に支持されているか、(6)自決運動の行動——とくに自決運動の正統性をはかるために、その指導者や支持者の行動が問題となる。即ち人権や民主主義を支持しないグループは支持するに値しない。(7)暴力的な結果の可能性——自決運動の支持が武力紛争をもたらす可能性がないかどうかの考慮。

ところで、自決の運動は独立国家を求めるものばかりではない。このような場合、人権の尊重や少数者の権利の保護など、国家の立憲民主制が問題となる。しかし、国家がそれを望まない場合、より分離主義的な自決が問題となる。それでは新国家の出現を支持しうる場合はどのような場合であろうか。この場合、自決運動に承認の基準を課すことが必要であり、運動の指導者は承認の基準に従う意向を誓約文書に署名すべきである。そのような原則・基準として、以下の11点を列挙している。(1)国連加盟の基準(国連憲章第4条1項)、(2)国際法の遵守、(3)国境の不可侵性、(4)武力の不行使、(5)紛争の平和的解決、(6)立憲民主制、(7)政治的反対者の権利、(8)人権および少数者の権利の保護、(9)恣意的な警察権力の制限、(10)市場指向経済——問題もあるので経済援助の基準として——、(11)強制のメカニズム。米国やECが列挙した基準で問題となったことは、これらの基準を外部から強制することを認める要件の欠除である。そのために、国連などの国際社会に、承認基準の遵守の保証のために、一定期間(多分最大限5年)新国家に介入する権限を認める自決運動の誓約が必要である。

最後の第6章・国際紛争地への対応、では、自決の主張の平和的解決が失敗し、武力紛争や人道上の危機をまねくような事態への対応について提言を行っている。第1は、監視する(monitoring)体制である。現在、国連などの平和維持派遣団や監視団に示されるように監視する手段を国際組織は設けている。全欧安保協力会議も事実調査団の手続を確立しており、また1992年7月には少数民族に関する高等弁務官を設けた。これらの既存の活動は重要

であり、今後より拡充されるべきである。

第2は、外交的手段による介入（*diplomatic intervention*）である。政府と自決運動の指導者の間の交渉は第一段階（*first step*）であり、それが失敗した場合には第3者の介入のメカニズムが必要であるとして、仲介、調停、仲裁裁判、国際司法裁判所の利用について触れている。

第3は、国際的な正統性の拒否（*denial of international legitimacy*）である。これには国際社会は2つの方法を有している。1つは不承認（*de-recognition*）であり、他は国際機構からの追放と停止である。前者には、外交関係の断絶、外交使節の召喚、相手国の外交官の追放が含まれる。この一つの政府の不承認はライバルにある政府の *de jure* の承認をもたらしうる。

第4は、条件付与（*conditionality*）と経済制裁であり、最も効果的なものである。経済上の条件付与と制裁は、政府が少数者に対した自決のために運動している団体に対して国際法違反を行っているときに使われうる。

第5は、軍事的介入である。ハイチ、ミャンマー、ソマリア等のように住民に対する抑圧がある場合、多くの人的損害をなくすために軍事的介入の必要性の問題が出てくる。武力の集団的使用（*the use of collective force*）は、自決の主張に関して以下のような目的を達成する際に考慮されるべきである。(1)武力紛争を防止するために——ガリ国連事務総長が『平和への課題』（*An Agenda for Peace*）の中で「予防的展開」（*preventive deployment*）を提言していることに注目される。(2)人道的援助を行うために——人道的目的のための集団的軍事介入の目的は、かならずしも戦闘に携わるのではなく、むしろ十分な軍事的保護を与えるためのもの。(3)新国家を守るために——外部の侵略から新国家を防衛するために集団的軍事介入を行う。例えばクロアチアやボスニアに対するセルビアの侵略と占領の場合である。(4)自決を促進するために——すでに冷戦期に、武力不行使原則の例外として、植民地支配や外国の支配から人民を解放するために外部の軍事介入が正当化されることが承認されている。(5)承認基準の遵守を保証するために——新政府がその基

準を重大に侵犯する場合に前もって集団的軍事介入同意を与えておく。(6)中央政府を守るために——今日では中央政府を自決運動から守るための軍事介入は限られた場合においてのみ正当化される。例えば、中央政府が少数者集団を抑圧している場合また反徒が正当な自決の主張に基づいていない場合は正当化できるとして、著者はフィリピン国内の反徒と戦っているフィリピン政府への米国の軍事援助を上げている。

第6に、新世界秩序において自決を処理する機構の任務と関連して、機構改革についての3つの提言を行っている。1つ目は、国連には自決運動をより良く処理するメカニズムが必要であることである。憲章の改正を必要としない2つの方法があり、1つは安全保障理事会に特別委員会を設けて、自決運動をモニターすることであり、他は信託統治理事会を自決の情報センターに改組することである。2つ目は、国連の軍事的強制能力であり、安全保障理事会に待機軍 (standby military force) を作ることである。なお、憲章は第7章を有している。3つ目は、米国政府内の組織の改組である。国務省、国防総省、国家安全協議会は、スタッフにしても組織にしても冷戦時を反映している。現在の自決の問題に対応できるように改組される必要がある。

結論、の箇所では、自決の主張へより積極的・包括的な対応がなされるために、新しい国際法規範が発展し、また政府間の合意が求められる必要があることが強調されている。この過程はすでに始まっている。また、我々は自決の主張の新しい多様な性格を理解しなければならず、さらに政府と人民の間の関係を鍛える必要がある。本書で述べられた原則は、これらの必要な努力のための概念的枠組を提供するものである、としている。

なお、本書の巻末の付録には、世界の各地における自決運動のリスト(119事例)が付されている。

Ⅲ

著者も指摘しているように、冷戦後の民族運動や民族紛争を前にして、自決に関する国際法の規則は現在生成過程にあり、今日の急激な動きに十分対応できず後追いの状況にある。そのため、本書は実定国際法上の分析というよりか立法政策的な側面が強く出ており、また先進国側、とりわけ米国からの視角が濃厚であるが、冷戦終結後の自決権に係る動向や問題点を把握する上にとって有用な書物である。

本書では、冷戦終息後の旧ソ連や旧ユーゴスラビアの状況をはじめ種々の動きを考察して、今後考慮すべき提言を行っている。良きにしろ悪きにしろ、これらの事例で行なわれた承認基準の提起の慣行は注目する必要があるであろう。1971年のパキスタンからのバングラデシュ分離独立の事例は、東パキスタンの西パキスタンとの関係における植民地的状況として、反植民地的運動として説明することもできた。しかし、最近の状況はかならずしもこのような説明だけでは十分ではない。分離権との関連で、これらの事例はどのように位置づけられるのか今後の展開をも合わせて注目し続けることが必要である。さらに、本書において、自決と人権、民主主義との関係が強調されているが、今後の自決権の展開にとって同様に留意することが肝要である。