

国際法における「自治」の概念とその機能

孫 占 坤

はじめに

第一章 自治概念の定義

第二章 自治制度のはじまり

第三章 冷戦後における自治制度の実践

～ユーゴスラビア紛争を中心に～

第四章 冷戦後における自治問題の議論

おわりに

はじめに

本稿はその題名が示す通り、国際法の観点から、「自治」(autonomy; self-government; self-administration)⁽¹⁾とどう概

念の内容とその機能について検討を加えるつもりである。この概念は、ボスニア内戦を終結させた Dayton 和平合意、コソヴォ問題の解決を目指した ランブイエ和平案、また国連が現在コソヴォで進めている地域再建等⁽¹⁾が示すように、地域・民族紛争を解決する方法として重用されるように見受けられる。一方、国連総会等の議論⁽²⁾が示したように、自治を独立国家形成の第一歩と捉え、既存国家の主権、領土保全を侵害するものであると多くの国から危惧されていることも事実である。

国際法において、そもそも自治という概念が成立するのか。成立するならば、その定義、内容、機能とは何か。かつて、筆者は特に自決権との関係についてこの概念を検討したことがある⁽⁴⁾。本稿も同概念と自決権の関係に留意しつつ、国際社会における最近の動向を踏まえ、国際法における同概念の位置づけと機能を明らかにしたい。

以下、まず「自治」概念の定義について考えたい。その上で、国際法における自治制度のはじまりについて検討する。次に、ユーゴスラビア(以下「ユーゴ」と略す)問題を主な題材とし、冷戦後の民族紛争における自治の機能を分析する。更に、リヒテンシュタインの自治条約草案、欧州審議会宣言等を通して、冷戦後の自治概念をめぐる議論の進展状況を考えたい。「おわりに」では今後における自治概念の更なる発展について私見を述べたい。

第一章 自治概念の定義

自治とは何か。この定義に関する質問に答えるのは決して容易ではない。というのは、ラピドス(R. Lapidot)⁽⁵⁾が指摘するように、今日、自治に関する一応の概念はあるものの、概念の具体的定義づけがまだはつきりしていないからである。自治を研究する国際法学者の諸説を比較してみよう。例えば、ソン(L. B. Sohn)は、自治は「重要な政

治的または経済的理由によってある特定の地域がもう一つの政治的エンティティの領域的管轄に残りながらそのエンティティの干渉を受けずに一定程度自らの内政を統治する政治的自由を維持する」ことであると定義する⁽⁶⁾。ハンニム (H.Hannum) やリツリチ (R.B.Lijich)、ラビドス等は、自治とは基本的にあるエンティティがその所属する国家との関係における内政的行動の独立、または両者間の権力分有であると述べる。彼らが「基本的」と表現するのは、外交と防衛の分野が中央政府の権限であると認めながらも、自治を行使するエンティティに文化的または経済的事柄に関する国際協定を締結したり、特定の国際組織の構成員になったりすることが場合によってありうると捉えているからである⁽⁷⁾。ステファン (W.Stefan) は自治が「中央政府から自治政府へのある種の権限の移行」であり、移行される権限の中に程度の違いこそあれ、行政、立法、司法の諸権限が含まれると捉える。ヒンテゼ (H.Hentze) は、自治とは「国家領域の一部を授権され、立法を通じて一定分野において自らを統治するが、自分の国家を形成しない」ことである、と述べる⁽⁸⁾。

以上のように、強調されるポイントが微妙に異なるが、国際法学者の捉えている自治概念には少なくとも次の要素が含まれている。第一に、自治は国家とその内部のある地域または人的集団ないし自国に属さないある地域との関係を示す概念である。第二に、この概念は基本的にそのような両者間における権限と権力の分有を意味するものである。第三に、自治を付与される地域または集団は国家・中央政府との関係において比較的に独立した地位を持ち、かかる国家内の他の地域・集団に比べてより多くの権限を持つものである。

このような国家、中央政府とある地域、集団との関係、とりわけ、その国家内に所属する特定の地域、集団との関係は、本来国内法上の問題であり、国内法の制定と実施を通じて処理される事柄であると考えるべきであろう。しかし、第一次世界大戦後、このような関係性を意味する自治の概念が国際紛争を解決する制度として国家間

で使われ、条約の中でもそれが規定されるようになった。戦間期にその実施が成功し、地域の平和に寄与した代表的な事例は北欧のオーランド諸島問題と東欧のメーメル問題である。

第二章 自治制度のはじまり

第一節 オーランド諸島における自治

自治導入の経緯

オーランド諸島 (The Åland Islands) は北欧バルト海ボスニア湾 (The Gulf of Bothnia) の入り口に位置する。一二世紀半ばから一八〇九年までの間に、島はフィンランドと共にスウェーデン王国の一部分を構成していたが、地政学上重要な価値を有するため、幾度かロシアに占領されることもあった。一八〇九年のフレデリクスハイム (Fredrikshamn) 条約で、ロシアはスウェーデンの抵抗を押し切り、フィンランドとオーランド諸島の自国への割譲を勝ち取った。その後、ロシアは島に要塞を築いたが、一八五四年に英仏軍により破壊され、一八五六年のパリ条約では島のロシア領有を確認するとともに、島には軍事要塞を建設しないと定めた。非軍事化の規定も挿入された。⁽⁴⁾ 一八〇五年以降、スウェーデン・ノルウェー連合の崩壊をきっかけに、ロシアは再び軍隊をオーランド諸島へ上陸させたり、パリ条約の廃止を訴える外交活動を行ったりしたが、第一次世界大戦が勃発するまで、島の法的地位を変えろことは出来なかった。⁽⁵⁾

一九一七年一月のロシア革命を機会に、フィンランドはオーランド諸島と共にロシアからの独立を果たした。

しかし、島の住民はスウェーデン系であるため、フィンランドに留まることに強く反発し、スウェーデン本国も島の自国への編入を希望した。⁽¹²⁾ こうしたオーランド諸島の分離要求とスウェーデン政府の統合要望に対して、一九二〇年五月にフィンランド政府はオーランド島自治法 (the Act on the Autonomy of Åland) を制定し、島の立法、行政、経済活動等について住民の自治権を認めることによつて分離運動の沈静化を図つた。しかし、オーランド諸島住民もスウェーデン政府もともにこれに納得せず、事態は悪化の一途を辿つた。これを憂慮した英国は、一九二〇年六月に国際連盟規約第一一条に基づき、問題を連盟理事会に提起した。⁽¹³⁾ 英国の要請を受けた理事會は、法律家委員會 (Commission of Jurists) と調査委員會 (Commission of Inquiry) を設置し、一九二〇年七月から翌年四月までに、オーランド諸島問題に関する法の見解の表明と問題を解決するための事実調査をそれぞれの委員會に委ねた。法律家委員會は島の持つ特殊性を認めながらも、同島住民とスウェーデンから提出された、島のフィンランドからの分離とスウェーデンへの統合という形の自決要求を原則的に否定した。⁽¹⁴⁾ 委員會の報告を受けて、一九二一年六月二十四日連盟理事會は決議を採択し、オーランド諸島の主権がフィンランドに属すること、フィンランドの国内法である「自治法」の強化を通じて島民の権利保護を図ること、国際的取極を通じて島の非要塞化を保障すること等を柱とする解決策を提示した。⁽¹⁵⁾ この決議が採択された三日後の六月二十七日に、スウェーデンとフィンランドの間に、「自治法」の強化による島民の権利保護について「協定」ができ、問題は収束する方向へ向かつた。

オーランド諸島自治の特徴

一九二一年六月二十七日の二国間「協定」で、オーランド諸島の言語、文化及び伝統を保護するため、フィンランド自治法における次の諸措置の早期導入が約束された。第一に、スウェーデン語優位の言語政策。島の小中高教育

は基本的にスウェーデン語で行い、島の各レベルの自治体はスウェーデン語以外の学校教育に対して助成を行わない。第二に、「島民権」(the right of domicile)の確立。フィンランドの市民権を持ち、島で五年間居住した者は島の市民権を取得でき、不動産の取得が認められる。第三に、政治分野における「自治」の拡大。島の総督は島の議会との合意の下でフィンランド大統領より任命されるが、合意がない場合大統領は議会から指名された五名の候補者から総督を任命する。第四に、税収入使用権の拡大。オーランド諸島は一九二〇年自治法の規定とは別に、島の土地税収入の半分を使用することが出来る。第五に、国際的コミットメントの導入。オーランド諸島で実施される自治措置に対して、国際連盟理事会は監督を行う。フィンランド大統領は島民による請願、不服申立を連盟理事会へ送付する。法的性格の問題が起きた時に連盟理事会は常設国際司法裁判所(以下「PCIJ」と略す)へ意見を求める。⁽⁶⁾

その後のオーランド諸島における自治の展開は必ずしもこの「協定」の通りではなかった。というのは、この協定に基づき、フィンランドは一九二〇年の自治法を改正したのではなく、一九二二年に新たに「オーランド島保障法」を採択したからである。同法の内容は基本的に両国間の「協定」を踏襲することであったため、スウェーデン政府およびオーランド諸島住民からの反発を招かなかつた。一九二二年以降のオーランド諸島とフィンランドの関係は基本的に二〇年自治法と二二年法で規定されることとなった。その後の自治運営の中で、オーランド諸島と中央政府の権限配分の曖昧さ等が明らかになったため、一九三八年にオーランド諸島側から自治法改正提案が出されたものの、翌年にソ連のフィンランド進攻、更に第二次世界大戦が起きたため、一九五一年によく新しい自治法に切り変えることができた。この自治法は更に四〇年もの実践を経て、一九九一年に新しい自治法が採択され、九三年一月から執行されている。三代目となる九一年法の下におけるオーランド諸島の自治制度は主に以下の特徴

を持っている。⁽⁶⁾

第一に、衡平な中央による「統治」と地域による「自治」の関係を保障するため、相互牽制の政治的仕組が工夫されている。オーランド諸島の自治機構は基本的に総督と議会、行政府更にオーランド代表団の四者によって構成される。このうち、総督は中央政府を代表し、議会と政府はオーランド島独自の立法と行政活動を担い、オーランド代表団は財政分野における中央とオーランド諸島の関係を調整する役を果たすこととなっているが、相互の関係は牽制的に作られている。例えば、大統領はオーランド諸島議会を解散し、選挙を宣言することが出来るが、議長と協議することが必要である。議会はオーランド諸島に関する独自の立法を行うのであるが、その全ての立法が大統領の確認を得ることが必要であり、大統領はかかる法律がオーランド諸島議会の権限踰超またはフィンランドの国家安全に差し支えたと判断する場合、最高裁判所の意見を聴取した上でその法律を無効にすることが出来る。また、総督は大統領より任命されることになっているが、任命に当たってオーランド諸島議会の同意が必要であり、同意が得られない場合、オーランド諸島議会から指名された五人の候補から任命しなければならぬ。オーランド代表団はオーランド諸島とフィンランド国家の合同機関として五名で構成され、中央政府の内閣と島の議会がそれぞれ二名の委員を任命することができる。団長は大統領より任命されるが、総督と島の議会議長の同意が必要である。この相互牽制の仕組は自治制度の変更にについても同様で、いかなる変更も双方議会の同意が必要とされ、共和国議会においては憲法改正と同様の手続が要求され、オーランド諸島議会では投票総数の三分の二の賛成が求められている。⁽⁷⁾

第二に、細やかな中央・自治政府間の権限分有が行われている。二二年法と五一法に比べ、フィンランド中央政府とオーランド島地方政府それぞれの権限を可能な限り明記していることは九一年法のもう一つの大きな特徴であ

る。とりわけ、両者それぞれの立法権限についての規定は非常に細やかとなっている。それによれば、自治政府議會は自治地域に対して、選挙をはじめとする自治政府の組織運営、島旗・紋章の使用、治安・防災、建築・不動産売買・賃貸借、環境・文化財保護、医療福祉、教育文化、自然資源（土地・森林・水・鉱物）の開発利用、狩猟・漁業、郵便・放送、各種交通手段の利用、統計、刑罰の制定等について独自の立法権を有している。これら「地域の権限」に加えて、住民登録及び各種商事登録、年金・社会保険、銀行・貸付業務等の「国家の権限」も中央政府から自治政府議會へ「委譲」されている。これらに対比して、中央政府の権限は憲法関係、基本的人権、外交関係、防衛、対外貿易といった国家全体に関する事項から家族法、労働法、刑法、商法関係、知的財産権、保険、小火器・弾薬、金融、鉱物資源開発、核エネルギー、市民権等中央政府による立法が必要とされる分野に限られている。ただ、「国家の権限」に属する事項に対しても、自治政府議會は中央政府に議案を提出することが保障されている。更に、自治地域に特別に関係のある国家の法律が作られる時に、自治政府議會との相談が求められている。

第三に、地域的市民権である「島民権」概念が引続き確認され、かつ詳細化されている。九一年法によれば、本法の発効時に既に五一年法で島民権を取得し、また島民権を有する母ないし父を持ち、オーランド諸島に住む一八歳以下のフィンランド市民は島民権を有する。また、オーランド諸島に住所を持ち、継続して五年以上居住し、かつスウェーデン語が十分堪能な人も島民権を取得することができる。上で述べたように、「島民権」概念は既に「九一年のフィンランド・スウェーデン」から導入されたもので、五一年自治法にも引き継がれ、オーランド諸島自治の重要な柱となっていた。九一年法もこうした従来の概念を踏襲したが、言語要件を新たに加えたため、従来の「島民権」概念から大きく偏向したという批判も出ている。⁽²¹⁾

九一年法の下で島民権をもつ者のみがオーランド諸島での参政権を得ることができ、不動産取得とビジネスの展

開における関連諸法規の制約を免れる。また、島民権を有する者は水先案内、灯台勤務等を持ってフィンランド国民としての兵役を免除される。更に、オーランド諸島の「地域」性と島民の「スウェーデン民族」性を保護するため、直接は島民権に関する規定ではない他の諸措置、特に言語規定が九一年法には顕著に規定されている。それによると、フィンランド市民はオーランド諸島にある裁判所及び他の政府官憲に対してフィンランド語の使用が認められているが、地域の公用語はスウェーデン語のみとされ、島にある国家機関と諸自治体の業務は全て公用語で行われる。学校教育もスウェーデン語で行われ、進学に当たって、フィンランド語の知識が欠けていても、スウェーデン語による教育が保障される。²³⁾

第四に、国際関係における自治政府の一定程度の参加が保障されている。右記のように、外交分野は中央政府の管轄事項である。しかし、オーランド諸島自治政府は権限ある国家機関に対して外国との条約交渉に関する意見を提示することができ、条約の内容が自治政府の権限に関わったり、島に特別な重要性を持つたりする場合、交渉に関する中央政府から自治政府への通知が行われなければならない、必要に応じて自治政府による交渉への参加も認められなければならない。²⁴⁾ 条約内容が自治制度に抵触する場合、特別立法を持つてのみ自治地域への適用が可能である。²⁵⁾ 実際、一九七〇年からオーランド諸島は北欧評議会のメンバーとなっている。一九八九年フィンランドが欧州審議会に加盟する時にも、オーランド諸島議会は島に関係する限りの確認を行った。²⁶⁾ オーランド諸島の持つこうした権限から、オーランド諸島は国際的協力を積極的に参加する権利を持つという意味で国際法上の主体となっていると論じられている。²⁷⁾

オーランド諸島問題は国際連盟に提起された時点から既に八〇年以上も経っている。この間、第二次世界大戦時にソ連によるフィンランドの侵攻等が起きたが、オーランド諸島自体は侵入を免れたし、フィンランド中央政府と

の間に大きな対立も見られなかった。こうした長年の実践から、自治方式は北欧地域の安定維持に大いに寄与していると評価すべきであろう。しかし、オーランド諸島自治の重要な部分をなす島民権条項やスウェーデン語優遇、フィンランド語への使用制限等の規定は普遍的国際人権保護、民主主義と両立するののかといった基本的問題を抱えていることは否定し得ない⁶⁰⁾。この問題は九〇年半ばのフィンランドのEU加盟において典型的に表れていた。EU加盟に伴い、EUの諸条約が一律にオーランド諸島にも適用されることになれば、これまでこれらユニークな規定を特徴とするオーランド諸島の自治が損なわれかねない。そこで一九九四年にEUは「国際法の下におけるオーランド諸島の享有する特別な地位に考慮し」て、フィンランドのEU加盟後においても、オーランド諸島が一九九四年一月までに制定した島民権関連の諸規定の適用を認めると同時に、EUの統一課税体制にも組み込まず、引き続き島の独自の課税制度の維持を認めた⁶¹⁾。このように、とりあえず欧州の「統合」とオーランド諸島の「自治」のジレンマが解決された訳であるが、今後、オーランド諸島にとってフィンランド国家との関係と同時に、EUという新たな次元が浮上したため、より複雑でダイナミックな自治の構築が求められていることは間違いない。

第二節 メーメル地域における自治

オーランド諸島問題と並んで、戦間期に起き、PCIJの訴訟にもなったもう一つの自治問題はメーメル問題である。今日、リトアニアのクレイペダ(Klaipėda)地方と呼ばれるメーメル地域は第一次世界大戦の終了時にドイツの領土であった。同地域にドイツ系とリトアニア系住民が混住していたため、戦後その帰属が問題となった。パリ講和条約第九九条でドイツによる同地域の放棄のみが規定され⁶²⁾、帰属問題は英、仏、伊、日らの大国で構成される

「大使会議」の外交交渉に委ねられることとなった。しかし、一九二三年一月一日にリトアニアは同地域を實質上併合した。この事態に対して、一九二四年五月八日に上記大使会議四カ国と米国は、リトアニアとの間に「メーメル地域に関する条約 (Convention concerning the Territory of Memel)」(以下「条約」と略す)と「メーメル地域規程 (Statute of the Territory of Memel)」(以下「規程」と略す)をはじめとする三つの付属文書を結び、メーメルの法的地位を規定した。

それによると、メーメルに関わる全ての権利と権原がリトアニアに譲渡され、同地域はリトアニアの主権の下で立法、行政、司法及び財政的自治を享有する一単位となる。自治の権利は、地域内の市町村自治体の組織と運営、宗教活動、公共教育、社会福祉・保健、鉄道・道路・公共工事、公共財産の管理、河川・運河の航行と流木の管理、貿易船舶の登録、外国人在留規制、徴税、警察、民事立法、市民権の取得、地域裁判所の設立等多くの「内政」分野に及ぶ。こうした「地域自治」と並んで、リトアニア政府が国際連盟と締結した少数者保護宣言のメーメルにおける履行、メーメルにおけるリトアニア語とドイツ語の公用語としての平等な承認等が規定され、「文化的（民族的）自治」も取り入れられた。⁽²⁴⁾

メーメルに保障されるこれらの自治に対比して、条約と規程は、メーメルに関わる外交、関税、国境・税関・鉄道警察、逮捕令状の送達、裁判判決の執行等について基本的にリトアニア政府の権限であると規定した。ただ、国際条約の履行がメーメル当局の管轄事項である場合、かかる当局から必要な措置をとることが要求される。また、リトアニア最高裁の管轄権はメーメルにも及ぶが、同地域でその「特別部」を設ける。更に選挙については、メーメルのコミュニティ、管区レベルの選挙には同地域の選挙法が適用されるが、メーメルの議員選挙はリトアニアの選挙法に従う。⁽²⁵⁾

メーメルの自治を保障する国際的コミットメントは条約第一七条に設けられている。同条によれば、条約規定へのいかなる違反に対しても国際連盟理事会の全てのメンバーは理事会の注意を喚起する権限がある。また、リトアニアと主要連合国との間に条約の規定に関する事実または法的問題について意見の違いが生じた場合、連盟規約第一四条に規定される国際的紛争と見なされ、他の当事国が要請すれば、リトアニア政府はこれらの紛争をP C I Jに付託し、P C I Jの判決を最終判決とすることに同意する。⁶³⁾

ハンニュムは、条約と規程に規定されるメーメルとリトアニア中央政府の関係、締約国の権限等から、メーメルが連盟時代に設立されたダンチツヒのように「国際地域」ではなく、形式的に「国際関心」を提起することのできるリトアニアの国内地域であり、基本的には連邦システムの支分国(sub-division)に準じる自治地域であると結論する。⁶⁴⁾しかし、条約第一五条にメーメル地域の主権の権利またはその行使は締約国の同意なしに他の国に譲渡することが出来ないとの規定があるので、このハンニュムの意見は同地域の持つ国際的性格を過小評価したように思われる。また、条約第一七条に表れる国際的コミットメントはメーメルとリトアニアとの関係を含め、同地域の自治制度全般における広範囲な国際関与の可能性を提供したのである。後で検討するように、この規定を根拠に、リトアニアと同地域の間で起きた紛争はP C I Jに持ち込まれたのである。

メーメルの自治制度を支える行政機構は総督と行政府及び議会の三者である。総督は同地方の最高責任者としてリトアニア大統領より任命される。議会は普通選挙で選ばれる議員から構成され、メーメル地方の立法権を行使するが、選挙自体がリトアニア選挙法に従う。行政府は行政長官を含め、五人を超えないメーメル出身の市民で構成され、同地方の行政権を行使する。長官は総督から任命され、議会の信任が得られる限り職務を続けることが出来る。行政府は議会の信任を得るべく、後者から信任を拒否された場合辞職する。議会と行政府は同等な立法提案権

を有する。³³⁾

一九三二年に、メーメル地方の自治のあり方をめぐる対立がP C I Jへの訴訟まで発展することとなった。そのきっかけは、前年一月一七日にメーメル行政府の長官であるポツチャー(M. Boucher)が同地域とドイツ間の農産物貿易協定を結ぶため、二人の議員と一緒にベルリンを訪問し、ドイツの農業と外務部門の官憲と会談を行ったことである。この訪問を知った総督はポツチャーを免職し、スマイテイス(M. Simaitis)を新長官として任命した。しかし、メーメル議会は総督の行為に反発し、三二年一月二五日に賛成一五、反対四、欠席六で引続き旧長官への信任を表明し、新長官の任命に対しては三月二二日に二二対五の多数で信任を拒否した。拒否された新長官はその場で総督の代わりに議会解散命令を代読した。自治制度の崩壊に繋がりがかねないこの事態を憂慮して、条約締約国である英、仏、伊、日は条約第一七条を根拠に三二年四月一日付けで問題をP C I Jに提訴し、総督による旧行政長官の免職と新長官の任命及び議会解散の可否について裁判所の判断を仰いだ。³⁴⁾

裁判所は、行政長官の罷免に関するメーメル規程の沈黙から同地域におけるリトアニアの主権を制限することが出来ないとして、総督がある特定の状況、即ち、一九二四年条約とその付属規程に違反し、リトアニアの主権を侵害し、かつこれに対する他の救済手段がない場合に長官を罷免する権利があるとの見解を示した。³⁵⁾ 裁判所によれば、旧長官のドイツ訪問が本来リトアニア政府の外交権限に属するものであり、その訪問とドイツ官憲との会談がリトアニア政府の主権を侵害し、メーメルとリトアニア中央政府の関係を悪化させたので、罷免が適切である。また、新長官の任命について、裁判所は総督に事前に議会の信任を得る義務がなく、喩えそのような義務があるとしても、議会の信任が得られるであろうと合理的に見てできる限り、その義務が果たされたことになり、本件ではそのような合理的予見が発見できるので、新長官の任命は適切であると述べていた。³⁶⁾ しかし、議会の解散について、

裁判所は議会の信任を得られていない新長官がメーメル地域の立場と感覚を代表しているとはいえず、そのような行政長官の同意を得た総督の解散命令は「規程」第一二条の意図に反するものとして、適切ではないとの判断を示した。⁸⁹⁾

このように、自治の具体的運営をめぐる対立があったものの、メーメル自治制度自体は一九三九年のドイツによるポーランド侵攻が起きるまで維持された。今日にも続くオーランド諸島の自治に比べると、メーメル自治は単なる歴史の一頁に過ぎないものである。しかし、メーメル自治の終了ないし崩壊が自治制度それ自体に起因するものではなかったことは留意されるべきであろう。また、メーメル自治は少なくとも戦間期におけるドイツ、リトアニア関係の安定に寄与した点も評価されるべきであろう。

第三章 冷戦後における自治制度の実践

オーランド諸島、メーメル問題が示したように、国際社会は第一次世界大戦後、国家とある地域・集団の関係を自治という形で処理し、国家間の紛争または地域紛争の発生と悪化を防ごうという試みもしてきた。実際、連盟時代におけるダンチツヒ自由市の設立、第二次世界大戦後における南ティロール問題、エリトリア問題の処理等、程度の差こそあれ、自治制度の設立が模索されたことは明らかである。しかし、連盟時代と国際連合時代を通して、自治が利用された場合、それが国際法における一つの確固とした概念、制度として意識されたというより、偶発的なものであったという色彩が寧ろ強い。戦間期において、国際連盟は連盟規約における紛争解決の規定に加えて、「少数者の保護」制度を中心に、国家とある地域・集団間の関係を解決しようとしたことは周知の通りである。ま

た、国際連合において、個人に重点を置く人権の国際的保護と人民という集団に自決権を付与することを特徴とする現代国際法の中で、植民地の独立における特殊なケースである提携国家の例を除いて、自治制度の適用は重視されてこなかった。

こうした中で、国際社会は冷戦の終焉を迎え、そして、かつてない地域・民族紛争の多発する時代に突入した。とりわけ、分離独立を志向する民族紛争は国際法における主権、領土保全、自決権、人権の諸関係に難問を突きつけてきた。このような国際法上の諸原則の対立を調和させ、分離独立を求める地域・集団とそれを弾圧する国家との紛争を解決するため、自治制度の考え方が改めて重視されるようになった。これは特にユーゴ紛争の中で顕著に現れていた。

第一節 ボスニアにおける自治

Dayton合意と自治

ボスニアは旧ユーゴ諸共和国が分離独立を求める中で、一九九一年一〇月に独立を宣言し、翌年四月にEC（当時）と米国の承認を受け、五月に国連加盟も果たした。しかし、領内にいるセルビア系住民の再分離独立問題で国家が内戦状態になり、国土がセルビア系住民、ムスリム、クロアチア系住民により三分される分裂状態となっていた。国連安保理は九二年五月一五日にボスニアへの外国による干渉の停止と同国への人道援助を求める決議七五二をはじめ、その後の一連の決議を通じて、国連保護軍（UNPROFOR）の派遣、人道援助等様々な分野においてボスニア問題に深く関わるようになった。⁽⁴⁾ 一方、同国のあり方自体をめぐって、欧米主要国で構成される「コンタクト

・グループ」と国連は、九二年以降「ユーゴスラビア和平会議」等を通して色々な外交努力を行った。⁽⁴¹⁾ その結果、一九九五年一二月に米国オハイオ州のデイトンで「ボスニア・ヘルツェゴヴィナ和平のための一般枠組協定 (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina) (以下「デイトン合意」と略す) が締結された。

デイトン合意の下では、ボスニアは一国家としての存続と国連及び他の国際組織の加盟国としての地位が保障された。同時に、同国は主要「構成民族」(constituent peoples)であるムスリム人とクロアチア人が作る「ボスニア連邦」ともう一つの主要「構成民族」であるセルビア人が作る「スルバスカ共和国」の二つの「エンティティ (Entity)」から構成される国家であると規定され、「エンティティ」の存在が強調されている。⁽⁴²⁾

このような国家構造の下で、外交、国際貿易、関税、出入国・移民政策、国際又はエンティティ間の犯罪防止、公共的又は国際的通信施設の設定・運営、エンティティ間の運輸制度・航空管理等の権限はボスニア中央政府に保留されている。これに対して、ボスニアの主権、領土保全と一致することを前提に、エンティティと隣国との特別関係の形成、議会の同意の下における国際協定の締結、エンティティの「国内法」としての国際法の適用、一定条件の下での国際的義務の履行等がエンティティの権限と義務として規定されている。⁽⁴³⁾

こうした中央政府と地方であるエンティティ間の思い切った権力分有と同時に、民族間の権力分有も徹底的に行われていた。例えば、ボスニアの外交、経済、防衛等国家全体に関わる諸政策の決定権を持つ幹部会と立法府である議会のいずれのメンバー構成もムスリム、クロアチア、セルビア人に均等に割り当てられることになっている。⁽⁴⁴⁾

また、司法、内閣、海外駐在大使、中央銀行等のポストも全て民族的バランス関係が保たれるようになっていた。ただし、憲法裁判所、中央銀行、人権裁判所の構成に関しては、民族的バランスだけではなく、ヨーロッパ人権裁判所、IMF、欧州裁判所による関与が認められていることがもう一つの特徴である。全体として、中央と地方と

いう縦関係と民族間という横関係のそれぞれに権力分有し、それに国際的コミットメントを加えることは Dayton 合意に見られる自治の大きな特徴である。⁽⁴⁰⁾

ブルチコ問題と自治

Dayton 合意はボスニアにとってまさに「一般枠組」であつて、そこには未解決の課題が残されていた。それはブルチコ (Brčko) 地域の帰属問題である。ボスニアの東北部に位置する同地域は古くからの交通要所であるため、内戦中に最も激しく争われエリアの一つとなつていた。内戦の結果、住民のマジヨリティであるムスリムとクロアチア人がブルチコを離れ、Dayton 合意の時点にセルビア人勢力が同地域を支配していた。「回廊」とも呼ばれるブルチコを「ボスニア連邦」に引き渡せば、「スルバスカ共和国」が二分されることになるので、セルビア人勢力にとっては絶対譲れない問題であつた。そこで、Dayton 合意はブルチコ問題の解決を将来の国際仲裁裁判に付すことで紛争当事者双方の妥協を引き出し、ボスニア全域の和平枠組が実現したのである。Dayton 合意後の一九九七年二月一四日に最初の命令が仲裁裁判所から下された。命令はブルチコ地域の帰属を決めたのではなく、ボスニア和平履行の民生分野を担当する「上級代表事務所 (The Office of the High Representative: OHR)」の副代表を監督官とする国際的暫定管理制度を創設し、同地域をその下に置くことであつた。この制度の下で監督官は一年以上の期間を通じて和平合意に関わる諸事項の履行を監視し、ブルチコにおける民主的制度を強化する。この目的を達するため、監督官は関係法律、規則を公布する権限を持ち、ブルチコの裁判所、警察を含んだ全ての当局はこれを遵守しなければならない。⁽⁴¹⁾

しかし、一年程度でブルチコの帰属を決定する判決を下すのが不可能であると判断した裁判所は九八年三月一五

日に「補助判決」を下し、国際的暫定管理制度の継続を決定した。⁽⁴⁷⁾ それに続いて、九九年三月五日に、ブルチコがいずれのエンティティにも帰属せず、ボスニアの排他的主権下における単一の行政区を作るべきである、という最終判決が下された。⁽⁴⁸⁾ ブルチコが両エンティティの「共同所有」(condominium)として、いずれのエンティティもそれを自分の領土に含めることができるが、同地域で一切の権限行使を行うことはできない。こうしたブルチコの帰属に関連して、判決はその「付属文書」で形成される独立行政区の骨格も示した。⁽⁴⁹⁾ これに基づき、二〇〇〇年三月に「ブルチコ区規程」(Statute of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina)がボスニアの国内法として採択され、ブルチコ区の諸制度が正式に決定された。仲裁判決通り、規程はブルチコをボスニアの主権下に存在する単一の行政区であると規定し、規程の他の部分に変更がありえても、この基本制度への変更を厳しく禁じている。規程の下でボスニア国家の憲法と関係法律を直接地区に適用することが可能であるが、経済、財政、関税、公共サービス、教育、環境、保健・社会福祉、司法・警察等「内政」諸分野の大半は自治に任され、ブルチコ独自の議会、行政府と裁判所がそれらを担当することになっている。安全分野についてブルチコ全域が非武装化され、エンティティの部隊の通過はボスニア国家とブルチコの関係法律に従う。「対外関係」において、ブルチコはエンティティまたは国際的地方自治体連合のような団体と協定を結ぶことが認められ、いわば地方自治体間の国内、国際交流に制限され、国際法的意味での外交権限を認められていない。規程は判決の付属文書を下敷きに作られていたが、両者の間で顕著に見られる一つの違いがある。付属文書で裁判官はブルチコ議会議員、政府閣僚、警察・関税をはじめとする公務のスタッフの構成について、必要であれば「民族条項」(ethnic formula)または民族の「死活的利益の保護規定」(provision for vital interests protection)の導入を勧めたが、規程にはかかる規定が殆ど見られない。民族関係に配慮する規定は基本的に言語政策に限定したように思われる。規程によれば、ボスニアの三「構成民族」の言語であ

るボスニア語、クロアチア語、セルビア語とラテン文字、キリル文字のいずれも地区内の公用語として認められる。

以上のように、ブルチコ問題の解決はボスニア全体の和平を扱った「 Dayton 合意」と比べると、仲裁と外交交渉という紛争解決の方法こそ異なったが、自治制度の構築で対立を乗り越えようとした発想は基本的に同じである。「 Dayton 合意」の下での自治は「地域」と「民族」の両側面を帯びるが、ブルチコは基本的に「地域」的自治となっている。仲裁判決と規程に従って、現在ブルチコ地区はボスニア国家の中で中央政府また両エンティティとの関係において高度な自治が保障されている存在となっている。

第二節 コソヴォにおける自治

自治導入の経緯

ボスニア和平合意に完全に無視されたセルビア共和国コソヴォ州のアルバニア系住民が、一九九六年以降、自分達の独立運動を一層進めることにした。これはユーゴ中央政府の厳しい弾圧に遭い、九八年になるとユーゴ問題の中で最も国際社会から注目されるイシューとなった。ボスニア問題と同じように、九八年の後半からコソヴォにおける包括的和平交渉が行われ、ランブイエ和平案が九九年三月に合意寸前までいったが和平達成後の NATO 軍駐留問題でついに夭折する運命となった。⁽⁶¹⁾その後、NATO による七八日間に及ぶ大規模空爆を経て、九九年六月一日に国連安保理は決議一二四四を採択した。決議は事務総長に対して、コソヴォ住民がユーゴ国内で実質的自治を享有できる民主的暫定自治機構の設置とそれに対する監視を行うための国際的文民組織の設立を授權した。⁽⁶²⁾この

決議に基づき、「コンソヴォ国連暫定統治機構 (The United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: UNMIK)」が発足し、現在に至って活動が続けられている。UNMIKの責任は主に次の三つに分けられる。第一に、コンソヴォ問題が最終的に解決されるまでの間に、同地域における実質的自治の確立を促進し、それを具体化するために選挙を通じて民主的暫定自治機構を設立し、監視する。第二に、暫定自治機構が設立されるまでに、難民・避難民の帰還と人権の保護・促進、警察組織の確立、インフラの整備等、人道・人権から法・秩序の維持、更に経済再建といったコンソヴォの行政全般に渡って臨時政府の役割を果たす。第三に、暫定自治機構が設立されると、コンソヴォの行政責任は同機構に移行されるが、UNMIKは空爆前に合意される寸前だったランブイエ和平案を充分考慮しながら、コンソヴォの将来的地位を決定する政治過程を促進し、暫定自治機構から最終的政治解決の下で設立される機構への権限移行を監視する。このように、UNMIKは空爆後からコンソヴォ問題が最終的に解決されるまでの間に多くの責任を任されることとなっている。

UNMIKの下で、二〇〇〇年一〇月二八日にコンソヴォは地方議会の議員選挙を行った。これは、いわばコンソヴォ域内の「地方」レベルの自治組織作りを意味するものである。それから、UNMIKはコンソヴォ「中央」レベルの自治機構作りに着手し、二〇〇一年五月一五日に「コンソヴォ暫定自治憲政枠組 (Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo)」を公布した。更に、同年一月一七日にコンソヴォ議会選挙が行われた。前記の地方議会の選挙に対比して、この選挙はコンソヴォにおける「国政」レベルの選挙を意味するものである。選挙の結果、一二〇名議員のうち、穏健派イブラヒム・ルゴヴァ (Ibrahim Rugova) の率いる民主同盟 (Democratic League of Kosovo: LDK) は第一位の四七議席を獲得したが、単独組閣要件の三分の二である八〇議席には遠かった。また、同年十二月一三日に行われた大統領選挙においても、ルゴヴァは唯一の候補でありながら、四九票の支持しか集ま

らず、当選とされる八〇票にやはり遠く届かなかった。二〇〇二年一月一〇日に行われた第二回目の投票でも五〇票に留まることとなり、同じ日に行われた第三回目の投票でも単純多数である六一票の要件に対して、ルゴヴァは依然五一票の支持しが獲得できなかった。速やかな選出を求める国連安保理の要請声明まで招いたこの事態が、二〇〇二年三月にルゴヴァによる初代コソヴォ大統領の就任で「応落ち着くこととなったが、UNMIKがコソヴォ自治体制構築の根幹と捉える」「暫定自治機構」の成立は多難な道程を辿らざるを得なかったのである。

コソヴォ自治の内容と特徴

「憲政枠組」の存在意義はコソヴォ問題の「最終的解決が行われるまでに意義のある自治を発展させ、自由かつ公正な選挙におけるコソヴォ人民の参加を通じた立法、行政及び司法分野における暫定自治制度を築く」ことと定められていたので、いわば、暫定自治機構がコソヴォを統治する間の臨時憲法である。「憲政枠組」の下でコソヴォの統治機構は立法機関である議会と「大統領」で構成される。総数一二〇名の議員のうち一〇〇名は直接選挙で、他の二〇名はセルビア系とトルコ系、エジプト系等の弱小民族に割り当てられる形で選出される。幹部会メンバー七名のうち、五名は当選上位三位までの政党または政治連合によって議席を享有し、残りの二名はそれぞれセルビア系と他の弱小民族に配分される。更に、内閣閣僚についても議会の多数派と異なる民族に常に最低二名の枠を保障し、閣僚の総数が一二名を超える場合、その三分の一を少数民族から採用しなければならない。ランブイエ和平案ほどではないが、民族間のバランスを図ることは「憲政枠組」の一つの特徴となっている。こうした「統治機構」の規定に比べると、「憲政枠組」の「権利保障」規定は、「市民」としての「人権」と「民族の権利」の両方とも少ない。とりわけ、空爆前のランブイエ和平案に比べると、「民族の権利」に関する保護規定の減少が顕著であり、裁

判所・官庁等公的機関と学校教育・マスメディア・情報のアクセスにおける民族言語使用の保障、民族伝統・歴史的・宗教的文化財の保護等で象徴する民族アイデンティティの尊重、更に公共機関における雇用と公共サービス（社会保障、保健）の公平に留まっている。

国際法の観点から「憲政枠組」を見る場合、特に次の三点が興味深い。第一に、コンヴォオの法的地位の問題である。これについて「憲政枠組」は次のように述べている。コンヴォオはユニークな歴史、法、文化及び言語的屬性を有する「国際的暫定統治下のエンティティ」であり、「憲政枠組を通じて暫定自治機構がその責任を行使する一つの不可分な領域である」⁽⁶⁵⁾。決議一二四四はコンヴォオがユーゴの主権下の一部であると明確に言及しながら、実際はコンヴォオを「国際的暫定統治」下に置き、ユーゴの主権行使を「凍結」させた。⁽⁶⁶⁾「憲政枠組」はユーゴ主権への直接言及すらないので、コンヴォオのユーゴ離れを一層進めたように思われる。第二に、「憲政枠組」は、暫定自治機構の権限行使が、同機構への監督を含め、決議一二四四の完全履行を確保するため特別代表に与えた権限に影響したり、それを狭めたりするものではないと規定している。このような一般的規定に止まらず、「憲政枠組」は更に、議会の解散、予算・通貨政策の決定、法曹人事の任命、決議一二四四の範囲内における国際協定の締結をはじめとする外交に関する諸権限、コンヴォオ地域の境界監視、防災、治安等緊急事態に関する国際部隊との連絡、民族権利の保護等、幅広い権限を特別代表に保留している。いうまでもなく、これらの権限は通常の主権国家の場合、中央政府の議会または行政府に帰属するものである。暫定自治機構が作られても、これらの権限が特別代表に保留することは、コンヴォオの自治が現段階において「国際統治」に色濃く染められているといわざるを得ない。第三に、「憲政枠組」の幾つかの規定は、限定的ではあるが暫定自治機構の対外関係における責任を認めている。「憲政枠組」によれば、特別代表と調整した上で暫定自治機構も国際協定の締結を含む国際関係と対外協力について責任を持つ。⁽⁶⁷⁾ま

た、議会もその責任範囲内において提案された国際協定を考慮し、確認する責任があり、大統領も特別代表と協調して対外関係における行動をとる責務がある。このように、コソヴォが色濃く「国際統治」に染められながら、国際関係において限定的な当事者能力も付与されたのである。

以上のように、「憲政枠組」下のコソヴォは、母国であるユーゴ、現在の施政権者であるUNMIK、更に国際社会における諸国又は国際組織のいずれとの関係から見ても希に見る特異な地位を有するといわざるを得ない。その意味でも、「憲政枠組」が述べるように、コソヴォがまさに一つの「ユニーク」な「実体」となっている。

第三節 ユーゴにおける自治の問題点

以上、デイトン合意とブルチコ問題、そしてコソヴォ問題を検討してきた。この三者の間に外交交渉、仲裁、空爆、国連安保理による決定（決議）等、和平へ持つていくためのプロセスの違いこそあったものの、紛争を解決するための基本的コンセプトは同じである。即ち、それぞれの地域で国際的自治制度の構築を通して、紛争の当面の解決を図ろうとしている。これまで見てきたように、本来ならばユーゴまたはボスニアといった主権国家の中央政府が決定する多くの事項を、国連等の国際的コミットメントを通じて、「コソヴォ」、「スルバスカ共和国」、「ボスニア連邦」、「ブルチコ自治区」といった国家下部の「地域」へ降ろし、各地域により自由に自己管理を行う権限を与えている。国際社会はこのような中央政府と地域または民族集団間の権力分有を通じて、独立を求める地域、民族集団の自決要求とボスニア、ユーゴの主権、領土保全要求との対立を調和させる意図である。

ボスニアとコソヴォに自治を導入する国際社会の意図は善しとしても、両地域の現状を喜ぶのはまだ尚早のよう

である。ボスニアについては、自治導入における国際社会の強力な関与が同国の実質上の「保護領」化を招いたという批判が起き、国際社会からは主権国家としての同国の独立度を疑問視する根拠ともなっている。また、大幅な自治導入は権力分有の結果、和平が訪れたものの、エンディティに強大な権限が残されたため、経済復興、難民の帰還、民主主義制度の育成は思うほど進まなかったため、現在、ボスニア和平履行評議会（PIC）はボスニア中央政府の強化を図ろうとしている。デイトン合意の前提とは相反しかねないこのような動きが今後ボスニアの自治、ひいてはボスニア和平全体にどう影響するかを慎重に見守る必要がある。コソヴォについても同様で自治構築における外部の強い関与に対して、「保護制度」の再現といった懸念がやはり表れている。ボスニアに比べて、より深刻なのは、コソヴォにおける自治制度の構築は、ユーゴ政府とアルバニア系住民を主体とするコソヴォ地域との間に合意が行われていなかったことである。ボスニア以上に強い国際的関与の下で進められているこの自治の実施がコソヴォの事実上の独立または正式な独立の第一歩となれば、今後、主権国家は国際的自治制度の構築により厳しい目を向けることになるであろう。

第四章 冷戦後における自治の議論

自治に対する関心の高まりが、旧ユーゴ問題で象徴される民族・地域紛争への対応という現実的側面と関連して、九〇年代以降、国際社会は理論的にも自治議論の突破ないし構築を図ろうとした。これは特に欧州での幾つかの動きから見る事ができる。

第二節 「リヒテンシュタイン提案」と「自治条約草案」

自治問題の理論的突破を図る事例として、まず挙げられるのは欧州の小国であるリヒテンシュタインの動きである。同国は一九九一、一九九二年に立て続けて国連総会で冷戦後における民族・地域紛争解決の一方法として自治を強調し、国連総会において同問題を議論するよう提案した。リヒテンシュタインの積極的外交が功を奏し、国連は一九九三年に同国の「自治を通じての自決権の効果的実現」という題名の文書を受け、自治問題を総会第三委員会で議論することとなった。⁶⁷⁾ リヒテンシュタインにしてみれば、今日の紛争の多くは特定のコミュニティに適切な自己表現の機会が欠如していることに起因する。これを克服するために各国の中で各々のコミュニティに十分な自治を保障することで、彼らの自決権の要求をクリアさせ⁶⁸⁾かかる国家の主権、領土保全を保つこともできる訳である。

しかし、国連における議論の雰囲気と結果はリヒテンシュタインの予想外となった。スロベニア、ハンガリー代表等のようにリヒテンシュタインの提案に対して理解または支持を表明する国もあったが、多くの国は寧ろ慎重または警戒の態度を取っていた。その理由は基本的に二つに要約できる。一つはリヒテンシュタインが提案している自治の段階的移行がどのように行われるのかという、自治（＝自決権）実現に当たつての技術的レベルの問題が各国を悩ませたのである。これに対して、もう一つの問題は寧ろ原理的に各国を警戒させたといえる。即ち、国内におけるコミュニティの自治の保障が自決権の適用でもあると強調することは、返つて国内諸地域、諸グループへの（従来意味での）自決権適用に繋がりかねないといふ多くの国に危惧されたのである。その結果、次年度における「継続審議」という提案国の強い希望があったものの、非同盟諸国の「審議延期」案に阻止され、議論のピリオドが打

たれた。

国連総会と第三委員会で表明されたものより、後に公表されたりヒテンシユタインの「自治を通じての自決条約草案」(Draft Convention on Self-determination through Self-administration)に同国の考え方がより表れている。⁶⁰⁾この「草案」はそのタイトルが明快にも示すように自治の保障という形で自決権の実現に充てたいというものである。草案によれば、独立は自決権行使の可能な結果であるが、唯一の選択肢ではなく、様々なコミュニティは国家内に留まりながら、相当程度の自治を確保することによって自決権の行使が満たされることもあり得る。草案はこのような自治という形での自決権の実現に三つの段階を想定している。第一段階において、国家はコミュニティまたはその構成員に対して以下の諸権利の保障または防止義務の履行を行う。すなわち、宗教活動と言語使用をはじめとする独自の文化の保持と発展、国政をはじめとする様々な政治参加と公務参加、権利擁護を旨とするコミュニティ自らの自由な組織形成と運営、国家によるコミュニティ利益擁護のための重層的組織の形成、コミュニティのための国家基金等の決定過程におけるコミュニティ代表の参加、独自性に基づいた差別的禁止等である。これに対して、第二段階では、国家とコミュニティは協定を結び、憲法と法律の範囲内で、合意に従って以下の諸権利を国家からコミュニティへ委譲する。即ち、コミュニティのための国家資金の自己管理、自らの警察の保持、コミュニティ地域内に所在する裁判所判事への指名及びコミュニティの利益を直接影響する事項への関与、児童学校の自己管理等である。更に、第三段階において、第二段階と同じように、国家とコミュニティは協定を結び、憲法と法律の範囲内で合意に従って、以下の諸権利を国家からコミュニティへ委譲する。これは、コミュニティ自らの立法組織の確立、かかる立法組織によるコミュニティ内またはコミュニティに関係する事項への立法、コミュニティ政府による構成員への徴税、防衛を除いたコミュニティ内にある全ての国家権能への代替管理等が含まれる。これら三段階

の自治権のうち、第一段階の権利保障は国家にとって義務的なものであり、締約国全てが履行しなければならぬ。対して、第二、三段階の権利保障は国家にとって選択的である。条約第八条はいわば選択条項であつて、同条の選択を宣言することで、第二、三段階の義務を負うことになる。

このように、草案が想定している自決権実現の主体は「人民」ではなく、「コミュニティ」である。それは、「国家内の一定の地域に居住し、条約の関係規定を効果的に適用するために充分な程度の組織を持つ独自の集団の構成員を意味する」と草案は述べる。「コミュニティ」を権利行使の主体に据えるのは、冷戦後の国際社会、とりわけ多発する地域・民族紛争に対するリヒテンシュタインの基本的状況認識が反映されている。前記のように、リヒテンシュタインは、今日の紛争の多くは特定のコミュニティの自己表現とアイデンティティに対する保障の欠落に根本的な原因があり、「自治としての自決権」の実現のみがコミュニティに対する効果的な保護となり、よつて、彼らの反抗を宥め、所属する国家との対立も解決できる、と考へている。

第二節 欧州審議会における自治の議論

リヒテンシュタイン提案及び「自治条約草案」と似た動きが近年の欧州審議会（The Council of Europe）からも起きてゐる。第二次世界大戦時におけるユダヤ人虐殺への反省と冷戦時代における共産主義の脅威を背景に成立した欧州審議会は長い間、民主主義と人権問題に力を入れてきたが、ソ連、ユーゴの崩壊と加盟国の拡大を受け、民族・地域紛争も重視するようになった。既に九〇年代を通して、ユーゴ紛争等個別的な問題に対して審議会は自らの意見を表明してきたが、近年になつて、地域・民族紛争を解決する一般的なコンセプトについても高い関心を示し

てきた。その代表的事例は一九九九年五月二八日における議員達の提案である。この日、英国出身のアキンソン (Atkinson) 議員はアイルランド、ドイツ、フィンランド等の議員計一〇名と一緒に「欧州審議会加盟国におけるエスニック紛争の解決」という動議を提出した。動議はグルジア、モルドバ、ロシア (チェチエン)、アゼルバイジャン、キプロス、コンヴォオ等に言及し、各々の問題が抱える状況の違いを認めるものの、分離主義問題を解決するため、オーランド諸島で成功した方式に基づいた、新しいイニシアティブを考えるべきであると主張した。⁽⁷²⁾ この動議に基づき、審議会の政治委員会は自治を検討する作業に着手し、二〇〇三年六月三日にスイス出身のグロス (Gross) を報告者とした報告書を提出した。⁽⁷³⁾ この報告書を検討した法律・人権委員会の報告書も二〇〇三年六月二三日にオーランダのジュゲンス (E. Jurgens) 報告者により提出された。⁽⁷⁴⁾ 二〇〇三年六月二四日にこれらを審議した上、「紛争解決の原点としての欧州自治地域の積極的経験」をタイトルとする決議一三三四と勧告一六〇九をそれぞれ採択した。⁽⁷⁵⁾

報告書の基本的目的は、これまでの欧州の諸経験を検討し、現在もなお続いている多くの地域・民族紛争の解決に何がしかの指針を提示するものである。⁽⁷⁶⁾ 報告書によれば、国家は多かれ少なかれ異なる文化を持つ複数の人民またはコミュニティから構成される。コミュニティが全て自前の国家を形成することができない以上、既存国家という枠組で文化的違い、多様性の表現を保障する柔軟なシステムを導入することは、国家の統一、領土保全と地域・民族集団の権利保障との対立を乗り越える唯一の道である。このようなシステムを築くために、報告書は、オーランド諸島をはじめ、英国、イタリア、スペイン、スイス、デンマーク等欧州諸国がこれまで実施してきた、自治地域の設立、連邦制、地方分権等のうち、とりわけ「特別な地位の付与」という自治制度が地域・民族紛争を解決する原点になりうるものであると評価し、かかる制度の実施を積極的に提案している。報告書は、自治が交渉に大い

に左右されるダイナミックで柔軟なものであるとの認識をしつつ、自治を成功させるため、憲法、他の国内法または国際条約、協定等を通して、自治を安定した法制度にすべきであり、そうした制度の中で、自治エンティティと中央政府の権限をなるべく明確にすべきであると強調している。

報告書に対して、東ヨーロッパ国、トルコの議員から、自治の導入が返って国家内の民族・地域対立を永続し、国家の分裂を招くとの懸念があつたが、西ヨーロッパ諸国の議員は概ね歓迎の姿勢であつたので、審議会は報告を評価し、報告者から提出された「決議」と「勧告」案をそれぞれ採択した。「決議」は自治制度を設立するに当たつて特に次の諸原則を尊重するよう加盟国に呼びかけた。即ち、（自治地域の設立における中央政府・自治エンティティ間の）合意、柔軟性、自治制度の法制化、国家の意思決定における自治エンティティの参加保障、自治エンティティに対する特別権限の保障、紛争解決における中央政府・自治エンティティ間のメカニズム構築と国際的関与の受入、自治エンティティ内にいる少数者への保護等である。こうした自治制度を広げるため、「勧告」は平等、差別禁止を基本原則とする欧州人権条約を尊重しつつ、加盟国の経験と欧州地域自治憲章草案に含まれる諸原則を生かし、地域または文化的自治を可能にするための欧州自治条約を準備するよう閣僚理事会に求めた。^{m)}

おわりに

これまで検討してきたように、第一次世界大戦後に国際関係の中で用いられた自治の概念は、冷戦後の地域・民族紛争を処理する上で注目されるようになってきている。既存国家の主権、領土保全と特定の地域・集団の自決要求との対立を調和させるこの概念は、国際社会から大きな期待を寄せられているといえよう。主権・領土保全が既

存の秩序を擁護する、いわば「守り」の権利であるならば、自決権はかつて植民地体制の終焉をもたらす等、秩序を変更する「攻め」の権利であるともいえよう。これらに対して、自治は主権、領土保全と自決権の対立を調和させる、いわば、「妥結」(accommodation)の色彩を持つ概念である。この概念は国家・中央政府から特定地域・集団への権力委譲ないし両者間の公平な権力分有を通じて、安定した国内秩序、ひいては国際秩序の構築を目指すものである。地域・民族紛争が多発する国際社会の現状を考える場合、このような「妥結の権利」の確立が望ましいが、現状では自治は権利としてではなく、紛争解決または紛争を凍結する一つの機能的概念に留まっているといわざるを得ない。⁷⁰⁾

自治を国際法上の権利として確立するために、いくつの点において今後一層国際社会のコンセンサスが求められ得であろう。第一に、自治の主体の明確化。リヒテンシュタインの「自治条約草案」と欧州審議会は「コミュニティ」という概念を重視しているが、この概念自体が曖昧であり、オランダ諸島をはじめ、これまで国際社会が行ってきた自治の実践を踏まえた自治主体の明確化が必要であろう。第二に、自治の目標、目的の明確化。コソヴォにおける実践が象徴するように、自治がその実施のいかんによつて特定地域に独立国家を樹立する可能性すら与えかねない。自治を「妥結の権利」として捉えるなら、かかる権利の目指す目標、目的をはっきりさせる必要がある。第三に、自治の実施における国際的コミットメント。過度な国際的関与は主権国家の警戒を引き起こすだけではなく、自治自体が「国際統治」へ変質してしまう。自治を成功させるため、適正な国際的関与を今後一層模索することが必要であろう。今後、国際社会における更なる自治の実践と自治をめぐるより盛んな議論がこれらの諸問題をクリアし、国際法における自治権の確立に寄与すると信じる。

注

- (1) 「自治」の英語は autonomy と self-government 更に self-administration が見られるが、基本的に同義語と考へて可い。See, Y. Dinstein, "Autonomy", Y. Dinstein, ed., *Models of Autonomy*, Transaction Book, 1981, p.291; Hans-Joachim heintze, "On the legal understanding of autonomy", M. Sukasi, ed., *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, 1998, pp.7-8. 本稿第三章参照。
- (2) 拙稿「国際法における『自治』の概念——自決権との関係について——」PRIME（明治学院大学国際平和研究所）第八号、一九九八年、三二二四頁、本稿第四章、参照。
- (3) 前掲、拙稿、参照。
- (4) R. Lapidoh, *Autonomy: Flexible Solution to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, 1997, p. 29.
- (5) L. B.Sohn, "Models of Autonomy within the United Nations Framework", Y. Dinstein, *supra* note 1, p.5.
- (6) H. Hannun and R.B. Lillich, "The Concept of Autonomy in International Law", *American Journal of International Law*, Vol.74, pp.858-889; Lapidoh, *supra* note 5, pp.33-36.
- (7) W. Stefan, 「多民族社会中的自治」沙泊力・王鉄志編『国際視野中的民族地域自治（The Regional Autonomy of Ethnic Minorities in International Vision）』民族出版社、北京、二〇〇二年、一三八頁。
- (8) H. Heintze, "On the Legal Understanding of Autonomy", M. Sukasi, *supra* note 1, p.7; 「国際法上の自治」同上、二一〇～二一一頁。
- (9) C. Parry, ed., *The Consolidated Treaty Series*, Ocean Publications, INC., 1969, Vol.114, p.407.
- (10) J. Barros, *The Aland Islands Question : Its Sentiment by the League of Nations*, Yale University Press, 1968, pp.1-18; 石渡利康『ネーラム下島：自治へ中立』高文堂、一九九二年、九・一〇頁。
- (11) Barros, *ibid.*, pp.102-155; 石渡利康『北欧の少数民族社会——その法的地位の研究——』高文堂、一九八六年、二二・二八頁。

- (13) Barros, *ibid.*, pp.216-267, 平時正義「アーランズ群島問題と国際連盟」国学院大学大学院紀要第六号、一九七四年、一五一-一六〇頁。
- (14) League of Nations Official Journal, Special Supplement No.3, 1920, p.5; League of Nations document, Conseil B 7.21/68/106, 1921, pp.85-86.
- (15) "Decision of the Council of the League of Nation on the Aland Islands", http://www.kultur.aland.fi/kultursiftelsen/vrakterateng_f/fram_right-enfr.htm.
- (16) "The Aland Agreement in the Council of the League of Nations", 1921, http://www.kultur.aland.fi/kultursiftelsen/vrakterateng_f/fram_right-enfr.htm.
- (17) L. Hannikainen, "The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Aland Islands", L. Hannikainen and F. Horn ed., *Autonomy and Demilitarisation in International Law: the Aland Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International, 1997, p.59.
- (18) 九一年自治法の英語版は H. Hannum, ed., *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Martinus Nijhoff Publisher, 1993, pp.116-140 参照。スウェーデン語からの日本語訳は「石渡『オーランド島：自治の中心』」一〇四-一五一頁、参照。
- (19) "Act on the Autonomy of Aland(Aug. 16, 1991/1144)", *ibid.*, Section 3.4.5, 14.15, 19.52, 56, 69.
- (20) *Ibid.*, Section 18.22, 28, 29, 33.
- (21) L. Hannikainen, *supra* note 17, p.64.
- (22) Hannum, *supra* note 18, pp.116-140, Section 6-11, 36-39, 42, 43.
- (23) *Ibid.*, Section 24, 39(para.9), 58, 59.
- (24) G. Jansson, "Introduction", *supra* note 17, p.4.
- (25) A.S. Akernmark, "The Aland Islands in International Law and Cooperation: the Legal Capacity of an Autonomous Region", *supra* note 17,

- p.275.
- (26) N.Fagerlund, "The Special Status of the Aland Islands in the European Union", L. Hannikainen and F.Horn ed., *supra* note 17, pp. 189-256; Lapidoth, *supra* note 5, pp. 75-76.
- (27) "Protocol 2 on the Aland Islands in the Act of Accession of the Treaty concerning the Accession of Austria, Finland and Sweden to the European Union", L. Hannikainen and F.Horn ed., *supra* note 17, pp. 335-336.
- (28) See, The Versailles Treaty, Part III, Art. 99, June 28, 1919, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mv/partiii.htm>.
- (29) M.O.Hudson, *International Legislation*, Vol.II, Oceana Publications, 1970, pp. 1265-1288, Convention Art. I, 11, Statute I, Art. 2, 5, 22, 23, 26, 27.
- (30) *Ibid.*, Statute I, Art. 4, 5, 20, 21, 24.
- (31) 一七条のほかにもメーメル地方の自治に関する国際的コミットメントの規定が見られる。例えば、付属文書IIで、メーメル港は「国際的関心」港とされ、リトマニア、メーメル、国際連盟からそれぞれ一名の委員で構成される国際的な港湾理事会は港の運営と開発に責任を有す。 *Ibid.*, Statute II, Art. 2, 5, 6.
- (32) H. Hannun, *Autonomy, Sovereignty, and Self-determination*, University of Pennsylvania Press, 1996, pp. 383-384.
- (33) Hudson, *supra* note 29, Statute I, Art. 2, 10, 11, 17, 18.
- (34) *Interpretation of the Statute of the Memel Territory*, Permanent Court of International Justice, Series A/B, 1932, pp. 294-310, 横田喜三郎『国際判例研究II』有斐閣、一九七〇年、二〇-二三八頁。
- (35) *Ibid.*, pp. 312-320.
- (36) *Ibid.*, pp. 323-327.
- (37) *Ibid.*, pp. 328-332.
- (38) *Ibid.*, pp. 333-336.

- (39) ユーゴ紛争における欧米諸国と国連の関与について、千田善『ユーゴ紛争はなぜ長期化したか』勁草書房、一九九九年、参照。
- (40) 詳細については、拙稿「ボスニア悲劇」国際学研究（明治学院大学）第一六号、一九九七年、一七五・一八六頁、参照。
- (41) General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 4, *International Legal Material* (hereafter cited as *ILM*), Vol. 35, No.1, Jan. 1996, p.118.
- (42) *Ibid.*, p.120.
- (43) *Ibid.*, pp.121-123.
- (44) 拙稿「ボスニア悲劇」一八四頁。
- (45) 千田「前掲書」、一八九頁。
- (46) Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-entity Boundary in Brcko Area, *ILM*, Vol.36, 1997, pp.433-434.
- (47) Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-entity Boundary in Brcko Area, Supplemental Award, March 15, 1998, http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/default.asp?content_id=5345.
- (48) Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-entity Boundary in Brcko Area, Final Award, March 5, 1999, http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/default.asp?content_id=5358.
- (49) *Ibid.*
- (50) Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina, Official Gazette of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina, No.1/2000, <http://www.brcko.ba/index.cgi?jezik=en&pokazi=zakoni&zakon=2>
- (51) ランブイエ和平案の内容については、拙稿「自決と主権・領土保全の対立は乗り越えられるか——コソヴォにおける『自治』」
- 制度の構築」国際学研究（明治学院大学）、第二一号、二〇〇二年、六六・六九頁、参照。

- (52) UN Docu.S/Res/1244, June 10, 1999, para. 10.
- (53) *Ibid.*, para. 11.
- (54) Report of Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UN Docu.S/2002/62, Annex IV, Jan. 15, 2002, p.16.
- (55) "Statement by the President of the Security Council", UN Docu.S/PRST/2002/4, Feb. 13, 2002.
- (56) <http://www.unmikonline.org/2ndyear/unmikar2p6.htm>.
- (57) On Constitutional Framework for Provisional Self-Determination in Kosovo, UNMIK/REG/2001/9, May 15, 2001, p.1.
- (58) *Ibid.*, Chap.1, § 1.1, § 1.2.
- (59) A. Yannis, "Kosovo under International Administration", *Survival*, Vol.43, No.2, 2001, p.32.
- (60) *Supra* note 57, Chap.12.
- (61) *Ibid.*, Chap.5.
- (62) *Ibid.*, Chap.9.
- (63) S.Matešević, "Ethnicity and Federalism in Communist Yugoslavia and its Successor States", Y. Ghai, ed., *Autonomy and Ethnicity*, Cambridge University Press, 2000, p.162; 久保慶一『引き裂かれた国家——旧ユーゴ地域の民主化と民族問題』有信堂、二〇〇三年、五一—一八九頁。
- (64) 橋本敬市「ボスニア和平プロセスにおける上級代表の役割」外務省調査月報、二〇〇〇年三月号、五一頁。
- (65) 橋本敬市「ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおける中央機関の強化」国際公共政策研究（大阪大学）、二〇〇二年、第六巻一
号、一一一—一四〇頁。
- (66) T.D.Grant, "Extending Decolonization: How the United Nations might have Addressed Kosovo", *Georgia Journal of International and Com-*

parative Law, Vol.28, 1999, p.10.

- (67) 詳細については、拙稿「国際法における『自治』の概念—自決権との関係について—」八—一三頁、参照。
- (68) UN.Doc./A/48/147, Add.1, Sept.29, 1993, p.6; A/48/PV.36, Oct.25, 1993, pp.3-4.
- (69) Sir A. Watts, "The Liechtenstein Draft Convention on Self-determination through Self-administration", W. Danspeckgruber and A. Watts, eds., *Self-Determination and Self-Administration: A Sourcebook*, Lynne Rienner Publishers, 1997, p.21.
- (70) See, *Ibid.*, pp.36-45.
- (71) 中川克典「欧州審議会」植田隆千鶴『現代ヨーロッパの国際政治』岩波書店、二〇〇三年、九三—九四頁。
- (72) "Resolution of Ethnic Conflicts in Council of Europe Member States", Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc., 8425, May 28, 1999.
- (73) "Positive Experiences of Autonomous Regions as a Source of Inspiration for Conflict Resolution in Europe", Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc., 9824, June 3, 2003.
- (74) "Positive Experiences of Autonomous Regions as a Source of Inspiration for Conflict Resolution in Europe", Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc., 9837, June 23, 2003.
- (75) "Positive Experiences of Autonomous Regions as a Source of Inspiration for Conflict Resolution in Europe", Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1334, Recommendation 1609, June 24, 2003.
- (76) Docu., 9824, paras. 1-10.
- (77) Mr. Gross, "Positive Experiences of Autonomous Regions as a Source of Inspiration for Conflict Resolution in Europe", Council of Europe, Parliamentary Assembly, doc. 9824, June 3, 2003, para. 172.
- (78) K. Nordquist, "Autonomy as a Conflict-solving Mechanism", M. Sukasi, *supra* note 1, pp.59-77; L. Hamikatalene, "Self-determination and Autonomy in International Law", M. Sukasi, *supra* note 1, p.87.