

# 外的自決から内的自決への展開 —ケベック分離事件を素材として—

野澤 基恭

## はじめに

本稿は「国家の成立と自決権」と題する共同研究の続編ということになる。前編においては自決権が政治的概念から法的概念へと変遷していく過程を、いくつかの宣言や条約等を参照しながら分析した<sup>1)</sup>。今回は、非植民地化のプロセスが完了した現在において、自決権の中でも重要視される内的自決について、「ケベック分離事件」を手がかりにして考察してみたい。

国連の発足当初、「自決権」が法的に主張しうる具体的な権利とみなされていなかったことは周知の通りである。その理由は、自決原則を重視する憲章上の規定にもかかわらず、自決権を享受し行使する主体と形態が不明確であったからである。その後、1960年の植民地独立付与宣言以降、国際人権規約（1966年）、友好関係宣言（1970年）、ヘルシンキ宣言（1975年）、世界人権会議ウィーン宣言（1993年）等において明確化されていった。なかんずく、1960年の植民地独立付与宣言（総会決議1514）は、すべての人民は「その政治的地位を自由に決定し、その経済的、社会的および文化的発展を自由に追求する」権利を、そして、植民地の住民等従属人民は「完全な独立を達成する権利」を有するとし、即ち、自決権の一般性と、従属人民固有の自決権を明確にした<sup>2)</sup>。自決の原則は、さらに多くの国際裁判により適用される過程において、法的権利として精緻化されていった。ICJにおける自決権の適用例としては、ナミビア事件（1971年）、西サハラ事件（1975年）、東ティモール事件（1995年）、パレスティナ壁（2002年）等が挙げられる。これらはいずれも旧植民地の自決権が問題となった例である。結果的には、具体的にナミビア事件では非自治地域が、西サハラ事件においてはスペインの植民地の人民が、東ティモール事件ではポルトガルの旧植民地の人民が、パレスティナ壁事件ではパレスティナ人

民が、自決権を行使できると判示された<sup>3)</sup>。

これら一連の国際条約、国際決議、司法判断等の国際実行を経て、自決権は政治的主張から法的権利へ、さらには一般国際法上のルールとして確立したのである。また上記の東ティモール事件では、自決権を「対世的権利」(right *erga omnes*) であることを明確にした。即ち、自決権は、これを享受する者によって、国際社会すべての国家に対して主張されうるものであり、いかなる個別の理由によっても対抗することはできないことになる。また、自決権がさらに上位概念である「強行規範」として確立されることもあり得る<sup>4)</sup>。

ここまでの経緯を概観すると、自決権の形態および主体(享受者)の一面が明らかになる。「植民地独立付与宣言」により「従属下の人民が、完全なる独立への権利を平和的かつ自由に行使」するために彼らに向けられた「武力行使」や「抑圧手段」を停止することを宣言し、これに伴いI.C.J判決においても、ナミビア事件、西サハラ事件、東ティモール事件はいずれも、自決権の主体(享受者)を、植民地支配下の従属人民としている。今ひとつは、「ウィーン宣言」2項において「植民地その他の形態の外国による支配は占領の下にある人民に特有の状態を考慮し」とあるように、植民し支配下の従属人民のみならず、外国の占領下にある人民も、自決権の主体(享受者)としている。上記のように定義される自決権を「外的自決権」と言える。また彼らに自決権による分離権が認められる根拠は、彼らの置かれた状況がウィーン宣言にいわゆる「特別の状態」、即ち、彼らの自由意思によってその地位が認められたわけではないということである。もとより、その自由意思が必ずしも分離独立を選択するとは限らない。前述の東ティモールの場合は、人民内部で意見が分かれて、独立派とインドネシアとの統合派の対立は、住民投票(1999年)にかけられ、人民の意思により結果的には独立という道が選択されたのである。いずれにせよ、人民の自由意思によって決定されることが原則である。

外的自決の例は、東ティモールの独立の後、2011年にスーダンから分離独立した南スーダンの例を見るにとどまる。現在では、非植民地化の過程は終了したといっても過言ではない。そんな中、現在において自決権は内的自決に修練しつつあると言っている。内的自決とは、人民の分離・独立を伴わず、国家の領土保全の枠内において、人民の政治的地位や文化的発展を自由に選択、追求することができるという権利である。本稿では、以下において、諮問意見(判決ではない)ではあるものの、独立国の一部を構成する住民の自決権の問題を、真正面から扱ったという意味

において、今日までのところ唯一の司法判断と言ってよい「ケベック分離事件」<sup>5)</sup>を素材にして、内的自決の可能性について検討してみたい。

## 1 ケベック分離事件の背景

歴史的に見ると、長年フランスの支配下にあったケベックは、1763年英仏戦争のパリ条約によってイギリス領となり、その後連邦国家カナダ(10の州、2つの準州)を構成するケベック州になった。カナダ連邦の東部に位置するケベック州は人口の8割をフランス系の住民が占め、フランスの伝統を中心に固有の言語(フランス語)・宗教(カトリック教)、独自の文化及び経済的アイデンティティを保持してきた。

第二次世界大戦後、特に1960年代になるとカナダにおける憲法改正をめぐる対立から、ケベック民族意識が高揚し、ケベック分離・独立運動が顕在化した。そして、1976～85年、ケベック州において独立派のケベック党が政権を握ると運動は一気に加速した。ケベック党政権は、州議会を「国民議会」(Assemblée nationale)と改称し、フランス語を州の唯一の公用語とする法律を制定した<sup>6)</sup>。1980年には、連邦政府と主権交渉をする権限を州政府に容認させるための州民投票が実施されたが否決された。

連邦政府は、ケベック州との間であらゆる手段を講じて妥協を見いだそうとした。連邦機関では英語とともにフランス語を公用語と認定した。そして、従来の英国議会制定法であったカナダ憲法を、カナダ連邦議会の制定した1982年憲法に移管する際にも、あくまでも憲法改正手続における州の合意を求めるケベック州政府に対して、ケベックは「独自の社会」であることを認め、自治権の拡大を容認する協定(ミンチーレーク協定)が合意されたが、複数の州により批准がなされず、最終的には憲法改正には至らなかった<sup>7)</sup>。

ケベックによる分離の要求活動やそれに伴う住民投票が、連邦憲法に違反するかどうかについてカナダ政府は言及してはいないが、州民(住民)投票という民主的なプロセスを経るならば、ケベックがカナダ連邦から一方的に分離独立できる(法的権利とレジティマシーがある)という分離独立派の主張に対しては一貫して反対していた。そんな中1993年の総選挙で、ケベック分離独立派のケベック連合(Bloc Québécois)が最大野党になった<sup>8)</sup>。ここで再度、ケベック主権獲得のための州民投票が行われたが、僅差で否決された。そこで連邦政府は、この問題を司法判断に委

ねることによって、連邦からの一方的な分離独立を阻止しようとしたのであった。それが今回、連邦裁判所への諮問という形式で顕在化したのである。

カナダ連邦最高裁判所法53条1項によれば、カナダ総督（連邦政府）は、憲法解釈、連邦及び州議会ならびに政府の権限行使に関する法律及び事実の重要な問題を検討及び聴聞するためカナダ連邦最高裁判所に意見を要請することができる、ことになっている<sup>9)</sup>。この諮問を受けて、連邦最高裁判所は付託された問題に対して勧告的意見を出し、それに関する論拠等を明確にすることになっている。

1996年9月30日枢密院令により、総督は連邦最高裁判所に以下に掲げる3つの点に関して諮問を行った。

- (1) カナダ憲法においてケベック国民議会、立法府または州政府は、一方的にカナダからのケベックの分離を実施できるか。
- (2) 国際法は、ケベック国民議会、立法府または州政府は一方的にカナダからケベックが分離を実施する権利を認めているか。これに付随して、ケベック国民議会、立法機関または州政府に対して、カナダからケベックの一方的な分離を実施する権利を与えるような、国際法上の自決権が存在するのか。
- (3) カナダからケベック分離を一方的に実施するケベックの国民議会、立法機関又は政府の権利に関して、国内法と国際法が抵触する場合、カナダに対してどちらの法が優先するのか。

以上の3点は、国内裁判所における、判決ではなく諮問意見ではあるものの、独立国の一部の住民の自決権（内的自決）を検討する上での一つの基準となるものと考えられる。以下それについて具体的に検討してみたい。

## 2 ケベック分離事件と内的自決

そこで、ここからはそれぞれの諮問点に関する連邦最高裁判所の見解を、一つ一つ検討してみたい。

### (1) カナダ憲法におけるケベック分離独立の許容性

今回の諮問に関して、国際法上の問題に関して、国内裁判所が答えることについて疑義が提起された。これに対して、過去に多くの事件において当裁判所は、カナダ法体系の中で当事者の権利義務について決定するために国際法を参照してきたと

し、国際裁判所として行動するのではなく、カナダの連邦制の将来に関する法律問題に関して国の裁判所としての資格で意見を述べるとした。

カナダ憲法上、ケベック国民会議、立法府または州政府は、一方的にカナダからの分離を実施することができるか。これに対して、このような一方的な行為は許容することはできないと判示した。カナダからのケベックの分離は、ケベックの国民議会、立法府または州政府によって一方的に達成されるものではなく、一州の行為であったとしても、すべてカナダ憲法に従って交渉が行われ、そこに内包される諸原則を経なければ、分離独立行為の正当性は得られない。ここに言うカナダ憲法とは、憲法的権限の行使を規律する明文・不文のあらゆる規定および原則の全体系を意味し、本件に関わる憲法の基本原則は連邦主義、民主主義、立憲主義と法の支配、更には少数者の権利である。即ち、民主主義と連邦主義の双方の原則から判断すると、ケベック州民投票により多数が分離独立を支持するという結果があるとしても、それ自体が法的拘束力を有するものではなく、連邦を構成するすべての当事者との間で交渉を行う相互の義務が生じるのである。その交渉において、双方即ちケベック住民の代表とカナダ全体の代表とが、分離独立の可否とその条件に関して憲法上の原則に従って交渉を行わなければならない。よってケベック州が憲法上一方的に分離独立を行う権利は認められないことになる<sup>10)</sup>。

国内裁判所が国際法に対して一定の判断を下すことはあり得ることである。国内裁判における国際法の解釈、適用はその例であろう。例えばわが国の場合、憲法98条2項により国際法の国内的効力が認められ、一定の国際法規に関しては直接適用も可能となる。立法機関を有しない国際社会においては、国際司法裁判所の判決は国際法上の規則を認定する重要な役割を担ってはいるが、国内裁判という一種の国家実行を同様のものととらえることはできない。しかしながら、国際法に関する各国の国家実行は、実質的意味の法源としても重要な役割を果たすことは間違いないであろう。

## (2) 国際法によるケベック分離を許容性 内的自決と外的自決

国際法はケベックの国家機関に一方的に分離する権利を与えているか。この点に関して、国際法上の自決権はこれらの機関に対してケベックが一方的に分離する権利を与えているか。これについては、国際法上国家の一部地域が一方的に分離する権利を積極的に認めているわけではない、という意見で一致している。唯一自決権



の行使において例外的な場合に認められることになる。要するに、国際法は国家の領土保全を重視し新国家の形成については国内法上の問題であるとみなす。それゆえ一方的分離が国家の基本法たる憲法規定に抵触する場合には、国際法は自決権を根拠としてこれを認めているに過ぎない。

国際法上の人民の自決権はもはや一般国際法上の原則として捉えられている。そして人民は必ずしも国家の住民全体を意味するものではなく、国内の住民の一部の場合も存在する。自決権には内的自決と外的自決が存在する。前者は「既存の国家の枠内での人民の政治的、経済的、社会的および文化的発展の追求をめざす」であり、後者は「独立国家の樹立、独立国との自由な統合もしくは当該人民が自由に決定した政治的地位の獲得」である。これらの自決権の行使は、国家の領土保全と主権国家間の関係の安定を既存しない限度で認められ、人民の全体または領土内に住む人民を代表し、かつ平等と非差別に基づき、自らの内部的な取り決めでの自決原則を尊重する政府を持つ国家の場合、その領土保全が国際法で保護されることになる。外的自決は、非常に極端な事情で、さらに慎重に定義された事情においてのみ存在し、潜在的に一方的分離権の形式をとる。この例外的事情が認められるのは、①人民が植民地の一部として支配されている状況、②外国による征服、支配または搾取のもとに置かれた状況、最後の可能性として、まだ不明確であるとしながら、③人民が内部的な自決の行使を否認された場合としている<sup>11)</sup>。

ケベックの住民は①や②に該当する人民でないことはもとより、③に該当する人民でもないことは疑いない。また、連邦におけるケベック住民は政府（統治）へのアクセスを否定されているわけではなく、立法、行政および司法上の制度に公平に代表され、カナダの統治活動に全面的に参画している。ゆえに内的自決を十分享受していると同時に、外的自決の生ずる例外的状況にも該当しない。人民の自決権に関する国際文書によれば、カナダは「人民の同権と自決の原則に従って行動し、それゆえ差別なくその領域に属するすべての人民を代表する政府を有する独立主権国家」である。即ち、人民の定義如何に関わらず、ケベック住民もケベック政府機関も国際法上一方的にカナダから分離する権利を有することはない<sup>12)</sup>。

もっとも、国際法は分離を禁止しているのではなく、一定の領域に対する実効的支配が確立されれば、事実上の分離独立が達成した場合、諸外国の国家承認を受けることも考えられる。国家承認は、国家性の創設的要件ではなく、現実には新国家の国際社会における受け入れと存続を意味する。しかしながら、承認は、分離の日に

遡って分離の権利を創設する淵源となるものではない<sup>13)</sup>。

今回の裁判所の判断の根底には、90年代における分離独立運動の高まりを前に、西欧諸国（特にヨーロッパ諸国）での自決権論に関する一般的な立場の影響が散見される。即ち、植民地支配下にある領域に関しては、自決権は分離権とは区別されるべきであること、国家には合理的に分離権に反対する法的根拠（権原）があること、分離が事実上達成されたならば、その状況を承認することによって独立に至ることになること、種々の国際条約等によって、国連諸機関ではそれらの実行によって、自決は非植民地化以上のことを意味するものではなく、非植民地化以外の状況において、国家主権、領土保全がそして結果的に不干涉、国内管轄権の尊重が適用されること、などがそれにあたる。また、非植民地化以外の状況においても、裁判所は、非民主的、差別的な政権の被害者、重大な人権侵害など民族の内的自決が深刻に侵害された場合は、当該民族は外的自決権を行使して、彼らが所属している国家からの分離を求める正当性を有することを示唆している。これも西欧国家において多く見られる見解である<sup>14)</sup>。

3番目の諮問である、ケベックがカナダから一方的に分離する権利に関して、国際法と内法が抵触する場合には、どちらを優先させるかに関しては、（1）および（2）に対する答に鑑みて、そこには矛盾は存在しないとしたが最終的な判断は行わなかった。

## おわりに

最高裁の意見を要約すると、自決権は国家の領土保全の中において展開されてきたもので、通常は「内的自決」によって充足され、「外的自決」は例外的に極端な場合において認められる。その例外的な場合を、植民地人民とそれ以外の形で外国支配のもとに置かれている人民の場合、それ以外の可能性として内的自決の否定された人民についてふれたが、いずれにせよケベック住民はこれらには該当しないというものであった。

結局、カナダ連邦最高裁判所はケベックの一方的分離を否定する結果となった。このことは、たとえ固有の民族性を有しているとしても、差別的、抑圧的待遇を受けていない限り、一般に分離権を含む外的自決を有しないことを改めて確認したものと言える。本件は、カナダ国内の国内裁判所の諮問意見（判決ではなく）という

形式をとっているが、前述したとおり、独立国家内の一部の住民の自決権を本格的に真正面から扱った数少ない司法判断といえる。また今回の諮問意見は自決権を扱った以前のケースよりも一步踏み込んだものと言える。1992年1月11日旧ユーゴスラビア和平会議の仲裁委員会による意見では、クロアチアおよびボスニア・ヘルツェゴビナにおけるセルビア系住民の自決権を否定し、彼らは国際法上の少数者権利を有すると判断したが、その理由については一切告げられてはいない。また、最近のコソボ独立宣言事件におけるICJの勧告的意見（2012年）では、ユーゴスラヴィアの圧政下におかれていたコソボ人民の分離権（救済的分離権）の有無が争われたが、裁判所はこの点に関しては判断を回避した<sup>15)</sup>。

## 注

- 1) 野澤基恭「自決権の変遷と国際法」平成国際大学研究所論集第15号
- 2) 前掲論文30-33頁
- 3) 前掲論文 33-35頁
- 4) 前掲論文 34頁
- 5) ILM, Vol 37 (1998), p 1340
- 6) 国際法判例百選』96-97頁、苑原俊明「州民の自決権」
- 7) 判例国際法』284-286頁、松井芳郎「ケベック分離事件」
- 8) 苑原、前掲判例96頁
- 9) Jurisdiction special  
Renvois par le gouverneur en conseil  
Questions deferees pour avis  
53 (1) Le gouverneur en conseil peut soumettre au jugement de la Cour toute question importante de droit ou de fait touchant:
  - a) l'interpretation des Lois constitutionnelles;
  - b) la constitutionalite ou l'interpretation d'un texte legislatif federal ou provincial
  - c) la competence d'appel en matiere d'enseignement devolue au gouverneur en conseil par la Loi constitutionnelle de 1867 ou une autre loi;
  - d) les pouvoirs du Parlement canadien ou des legislatures des provinces, ou de leur gouvernements respectifs, independamment de leur exercice passe, present ou futur.
- 10) 『基本判例50 (初版)』30頁、王志安「ケベック分離事件」
- 11) 杉原高嶺『基本国際法 (第2版)』113-120頁
- 12) 杉原前掲著113-120頁
- 13) 王、前掲判例31頁
- 14) 松井、前掲判例、286頁
- 15) ICJ Repots (2010) web  
『国際法判例百選 (第2版)』、山田哲也「一方的独立宣言の合法性」  
コソボ独立宣言事件と自決権の関係について、概要とICJの意見は以下のようなものであった。  
1999年3月NATO軍による軍事攻撃の後、同年6月10日の国連安保理決議は、コンゴ問題の「最終的決定までの間、コソボの実質的自治を確立することを促進する」ことを目的としてコソボを国連の暫定統治下に置くことに決定し、国連コソボミッション (UNMIK) を設置・派遣した。それによって、2001年5月15日にUNMIKの下で、「暫定自治のための憲法的枠組



み規則」が制定され、これに基づいて議会・大統領・首相が選定されて「暫定自治政府機構 (Provisional Institutions of Self-Government PISG)」が形成された。しかしながら、コソボをめぐる情勢は混乱を極め、コソボの最終的地位の確定のための交渉は、遅々として進まず、2007年3月の国連事務総長特使 (Athisaari) による報告書によれば、コソボは国際的な監視下での独立が唯一の選択肢であることを述べた。同報告書に基づく安保理の話し合いでも意見の一致は見られず、結局、2008年2月17日にコソボは独立を宣言した。

これに対して、セルビアは「コソボ PISG の行った一方的な独立宣言は国際法に合致しているか」について ICJ の勧告的意見を求める総会決議を提案し、2008年10月8日決議 (63/3) として採択された。ICJ によれば、総会は独立宣言が国際法に合致しているか (in accordance with International law) を要請しているのであり、この宣言の法的意味、つまり結果的にコソボが国家性を獲得したかを諮問しているのではない。さらに、コソボに対してなされた国家承認の有効性や法的効果についても問われてはいない、ということであった。これにより、自決権との関係では、「本件において自決権や救済的自決 (remedial secession) に言及する意見もあったが、この点は、総会によって提起された問題の範囲を逸脱するものであり、裁判所は、独立宣言が一般国際法あるいは安保理決議1244 (1999) によって作られた特別法に違反しているかのみを決定すれば足りる」とした。(paras 79-83)