

領域権の平和的変更

——カコビッチの著書の紹介——

城 戸 正 彦

1

かつては、国家が軍事力によって他国を敗北させた結果として、その領域の全部または一部を支配下におき、さらにそれを自国の領域とすることは、国際法上認められていた¹⁾。しかし、1945年に成立した国際連合憲章第2条1項は、武力の行使により他国の領域を取得することを禁じており、また1970年の友好関係原則宣言の第1原則は、国家領域が軍事占領の対象、あるいは他国による取得の対象としてはならないことと、このような領域取得が合法的なものとして承認されないことを宣言している。同時にこの問題については、国際関係の状況の変化にともない、不当とみなされる現状 (status quo) を組織的に、または平和的に変更することの必要性は常に認識されており、第1次大戦後に成立した国際連盟規約も、その第19条 (平和的変更—peaceful change—) で、適用不能になった条約の再審議、あるいは世界平和を危うくするおそれのある状態の審議を連盟国にうながすことができると規定している²⁾。またこれを引きついだ形で、国連憲章第14条 (平和的調整—peaceful adjustment—) は、「一般的福祉または諸国間の友好関係を害するおそれがあると認めるいかなる事態についても、これを平和的に調整するための措置を勧告することができる」と

1) この問題を取上げた最近の著書として、Karman, Sharon: The Right of Conquest—the Acquisition of Territory by Force in International Law and Practice, 1996.

2) この条文を詳細に検討した著書として、Böhmert, Viktor: Der Art. 19 der Völkerbund-satzung, 1934.

定めた。ただしこれらの規定は、国際社会の組織化の現状において、必ずしも十分に機能しているとはいえない。さらにこの「現状の変更」について、このほかに法上、事情変更の原則による解決も一方法としてあげられるが、これについて1980年発効の条約法条約第62条2項は、条約が境界を確定している場合、条約の終了または条約からの脱退の根拠として援用できないとした。これは境界確定の問題への事情変更の原則の適用を制限したもので、この原則が国境紛争の原因になることをさけようとしたのである。したがって今日でも、互いに隣りあった国家間の境界問題は、国際紛争のなかの最も重要なテーマであるにもかかわらず、武力行使または一方的な強制行動によらずに、現在の領域権を平和的に変更することは、必ずしもスムーズに行われまいというのが実状である。Kacowicz, Arie Marcelo: *Peaceful Territorial Change*, 1994 は、「いかにして領域権の変更が平和的になされうるか」という問題を取上げた最初の研究書であるといわれる³⁾

著者は、本書の執筆において、カーの著書『危機の二十年 (Carr, E. H.: *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*)』から、その理論的裏付けを与えられたとし、その力と道義を軸とする国際関係論から強い影響を受けたことをみとめている。

2

著者は第1部「理論と歴史」第1章「序文(3-16頁)」で、領域権の平和的変更の例として、植民地からの独立、国境紛争を含む、国家内の領域権の移転、新しい主権国家の誕生、領域権または主権の移転を伴わない、領域の法的地位の変更などがあるとする。そして、1815年のスイスの永世中立化にはじまる、平和的変更の成功例75をあげ、その理由を、地位変更・交換・複合移転・譲渡の4つに分類する。また1853年のパレスチナの領域権の、ロシアからフランス

3) 本書の裏カバーにのせられた Stephen R. Rock, Vassar College の言葉。

への変更の失敗(クリミア戦争による)から今日までの失敗例 25 をあげ、その理由として、戦争・武力行使・分離独立・停滞などをあげている。なお、日本に関することは、次のように示されている。

年	地域	現有国	変更先	理由
成功例				
1922	青島	日本	中国	譲渡
1925	北カラフト	日本	ソ連	譲渡
1971	琉球	米国	日本	複合移転
失敗例				
1955	千島列島	ソ連	日本	停滞

(ここでは、1956年10月19日の日ソ共同宣言の定める、ハボマイ・シコタン諸島をさしている [296-297頁])

上記のうち、1925年の北カラフトの、日本からソ連への譲渡例は、一般的には領域権の変更の問題とはみられていない⁴⁾

第2章「平和的変更の問題への種々のアプローチ(17-37頁)」では、平和的変更の問題へのアプローチとして、歴史、哲学、国際法および戦争と平和の研究など多様な方法がありうるとして、リアリズムの立場からの、ツキジデス・ルソー・カー・モーゲンソーなどの主張、また自由主義の立場から、カント・機能主義などの主張があげられ、このほかにマルクス主義の所説にもふれている。さらに法制度的な面から、連盟規約第19条と国連憲章第14条を紹介している。

第3章「領域権の平和的変更の研究の枠組み(38-61頁)」で、平和的変更の問題の具体的枠組みが示されるが、「どのような原因からではなくて、いつ、ど

4) 1920年3月ニコラエフスク事件にたいして、日本軍は保障占領の名の下に北樺太に出兵した。その後、「日本軍の完全撤兵を約束する」日ソ基本条約(北京にて)が1925年1月に調印された。1956年の日ソ共同宣言以後の日ソ関係を取上げた、次の著書にも、この問題は全くふれられていない。Glaubitz, Joachim: Fremde Nachbarn: Tokyo und Moskau, 1992.

のようにして平和的変更がなされるか」を説明するために、6項目の基礎的条件と3項目の可変的要素があげられている。そして、基礎的条件としては、次の6項目がある。

- (1)当事国間の国力の相違
- (2)政治体制のタイプの異同
- (3)国際法規範の一致
- (4)第3国の外交的干渉
- (5)過去の戦争経験
- (6)第3国の脅威

また交渉過程での変化する要素として、次の3項目がある。

- (1)異なる利益・価値と選択の優先度
- (2)協力 (cooperation) と互惠 (reciprocity)
- (3)取引 (bargaining) と交渉 (negotiation)

著者はこれらの基礎的条件と可変的要素について、それぞれ具体的にくわしく説明している。そして、これらの種々の組合せのなかから結果として、平和的変更の成功と失敗が生まれてくるとする。そのうち基礎的条件の第1項目である国力の差については、それが時期によって、超・大・中・小・極小の5つに分類され、例えば次のようになる。

国名	1815-1914	1915-44	1945-55	1956-61	1961～
米国	大	大	超	超	超
中国	小	中	大	大	大
日本	中	大	中	中	大

第4章「領域権の平和的変更の歴史的記録 (62-88頁)」は、平和的変更の歴史を、ウィーン会議 (1815) からクリミア戦争 (1854)、19世紀後半から第1次大戦 (1914)、戦間期 (1919-1939)、第2次大戦後 (1945) から1989年、冷戦後、の5つに区分し、それぞれの時代における領域権の平和的変更の特徴を説明する。また、先述の成功例75と失敗例25を、前述の基礎的条件6項目によっ

て分類し、次の表にしている。

第1表 当事国間の国力の相異

	同 等	非常に相違	相 違	
成功	26(34.6%)	7(9.3%)	42(56%)	75(100%)
失敗	14(56%)	4(16%)	7(28%)	25(100%)

第2表 政治体制のタイプの異同

	同じ政治体制		異なる政治体制	
	自由対自由	非自由対非自由	自由対非自由	
成功	13(17.3%)	31(41.3%)	31(41.3%)	75
失敗	(0%)	7(28%)	18(72%)	25

第3表 国際法規範の一致

	一 致	不一致	
成功	62	13(17.33%)	75(100%)
失敗	5(20%)	20(80%)	25(100%)

第4表 第3国の外交的干渉

	有	無	
成功	45(60%)	30(40%)	75(100%)
失敗	21(84%)	4(16%)	25(100%)

第5表 過去の戦争経験

	有	無	
成功	48(64%)	27(36%)	75(100%)
失敗	14(56%)	11(44%)	25(100%)

第6表 第3国の脅威

	有	無	
成功	48(64%)	27(36%)	75(100%)
失敗	10(40%)	15(60%)	25(100%)

以上の表のまとめとして、100の事例に6項目の基礎的条件を適用した一ら

ん表がのせられている (83 頁)。これによると日本関係は次の通りである。

	年	地 域	国 力	政治体制	国際規範	第三国の外交的干渉	過去の戦争経験	第三国の脅威
(成功例)	1992	青島	相違	非自由対非自由	一致	仲介	一方に有り	一方に有り
	1925	北カラフト	同業	非自由対非自由	一致	なし	戦争の同盟国	一方に有り
(失敗例)	1971	琉球	相違	自由対自由	一致	なし	一方に有り	双方に有り
	1955	千島列島	非常に相違	自由対非自由	一致	なし	双方に有り	一方に有り

上述のような一定の基準による 100 の事例の分類ののち、著者は、領域権の平和的変更にとって特に重要なのは、国際法規範の一致の有無と、それに関連性をもつ当事国の自由・非自由という政治体制のタイプの異同、および第 3 国の脅威の存在であるとする。またこのほかに、次の 3 つのことが明らかになったとしている。すなわち、①過去の戦争経験と領域権の平和的変更の間には重要な関連性はない。②第三国の外交的干渉は成否に大きい影響がない。③国力の相違と平和的変更の相関関係は思ったほど大きくない。そして著者は、これら 100 例からは、6 項目の基礎的条件と領域権の平和的変更の成功・失敗との間の関連性について、一定の結論を見出すのは困難であるとし、より具体的かつ詳細に、実際の成功・失敗の事例について検討することが必要であると述べている。

3

第 2 部事例研究の第 5～8 章で、領域権の平和的変更の成功例 2 と失敗例 2 の経緯が、それぞれ 30 頁前後の紙数で詳細に説明されている。

カシミール紛争 (第 5 章 91～118 頁)

1947 年 8 月のインドとパキスタンの英国からの独立のときに、カシミール地域がインドに帰属したため、パキスタンがこれに反発し、1947 年末の第 1 次、65 年 8 月の第 2 次、71 年の第 3 次と、インド・パキスタン戦争が起こっており、この地域に国連は、1949 年 1 月から今日まで軍事監視団 (UNMOGIP) を派遣

している。両国の停戦ラインはインド側のジャムと、パキスタン側のアーザードおよび北方地域に暫定的に分割されたままである。

この紛争について本書は、主に1962～63年の両国の交渉に焦点をあて、さきの6項目の基礎的条件を適用する。そして、両国間の国力が相違していること、政治体制が非常に異なること、国際法規範への理解が異なること、国連を含め第三国の外交的干渉があったこと、62年の中印戦争のように、第三国(中国)の脅威があったことなどをあげている。また、1962～63年の交渉の過程で、紛争地域への同じような利益価値と、優先度の高い選択があり、協力して、相互に交換しあう対象を欠いていたので、取引きと交渉がうまくゆかず、平和的変更失敗したとする。これ以外にも失敗の理由として著者は、63年の平和的交渉が短期間で65年の戦争へと発展するなど、両国の政治体制をはじめとする種々の相違点が、それぞれ相手国の立場の誤解へと導いたことをあげている。

イスラエル・エジプト協定 (第6章119-149頁)

第2次大戦後成立したイスラエル国家を承認しないアラブ諸国とイスラエルとの戦争は、1948年5月第1次、56年10月第2次、67年6月第3次、73年10月第4次と行われた。そのうち第3次の、いわゆる「6日戦争」ののち、1979年3月アメリカ大統領が仲介するキャンプ・デイビッド協定によって、イスラエルが占領していたシナイ半島がエジプトに返還された。

この協定成立の状況について本書は、両国の国力が同じレベル(中)であったこと、政治体制が異なること、共通の国際法規範に同意していたこと、アメリカの外交的干渉があったこと、第3次中東戦争があったこと、両国はともに第三国の脅威をうけていたことなどをあげている。これ以外にその成功の理由として著者は、シナイ半島にたいする両国の利益・価値と選択の優先度が異なること、アメリカ大統領の仲介により協定成立が円滑になされたこと、また国内事情として、両国がともに、そのリーダーへの信頼感がある一方で、3度の戦争で国内経済が疲弊し、国民の間に厭戦気分が広がっていたことなどをあげている。

フォークランド紛争 (第7章 150~183頁)

南米の南端，南大西洋にあるフォークランド諸島は，18世紀後半から英国・スペイン間で領有権が争われていた。1816年スペインから独立したアルゼンチンは，同諸島の領有を宣言し，これに抗議して英国は33年以降同諸島を占拠しつづけた。第2次大戦後英国は同諸島を国際連合の非自治地域として登録したが，アルゼンチンはこの問題を国際連合にもちこみ，国連総会は両国の平和交渉による解決を勧告した。しかし交渉は進展せず，1982年アルゼンチンが同諸島を武力制圧したのにたいし，英国が本国から軍隊を派遣してアルゼンチン軍を降伏させ，これを奪回した。

本書はこの事例に6項目の基礎的条件を適用して，次のように述べている。すなわち，①国力は英国が「大」，アルゼンチンが「勢いのある中」である。②政治体制は，英国の自由な議会制民主主義にたいし，アルゼンチンは非自由の軍事独裁制である。③両国の国際法規範にたいする立場は異なり，英国は取得時効と自決を，一方アルゼンチンは事情変更の原則と脱植民地化をそれぞれ重視する。④国連は外交的干渉を行っているが，限定的なものであった。⑤1982年まで両国間には武力的衝突は全くなく，特にアルゼンチンは，1862年の対パラグアイ戦以後外国との戦争を経験していない。⑥アルゼンチンにたいする隣国チリの潜在的脅威は大きくなりつつあった。

この諸島の領域権の平和的変更の失敗について著者は，この諸島にたいする両国の利益は一致していないが，紛争のもつ価値，特に主権の精神的シンボルとしての価値で鋭く対立し，双方ともに譲歩できなかったこと，戦争が正・不正のそれだけでなく，地理的位置，名誉，権威などの問題としてなされたこと，アルゼンチン軍の侵攻と英国の反撃がいずれも，双方の国内政治状況に関係していたことなどをあげている。なお，この戦争について，アルゼンチンはこれを脱植民地化の闘いとして位置づけようとしたが，実際には，国際社会の大部分の国からの理解がえられず，パナマ1国のみが支持したにすぎないことが指摘されている。

パナマ運河条約（第8章 184-215頁）

中米パナマ地峡の国際運河は、1904～14年に米国によって建設された。また米国は、1903年コロンビアから独立したパナマとの間の条約で、パナマ運河の管理にたいする排他的権利をえていた。第1次・第2次の2度の世界大戦のち、1977年、2つの条約によって米国は、2000年以降の運河にたいするパナマの領有権と管理運営権を認めた。

本書は両国の関係について、次のように6項目の基礎的条件を適用している。すなわち、①両国の国力は、圧倒的に相違している。②政治体制のタイプは異なっている。③国際法規範にたいする両国の立場は、主権および脱植民地化という点で共通のものがあつた。④国連およびいくつかのラテン・アメリカ諸国指導者からの外交的干渉はあつた。⑤米国国民の間に、ベトナム戦争の後遺症としての武力行使への嫌悪、米国の力の象徴としてのパナマ運河を手離したくないとのナショナリズムという2つの相反する感情があつた。⑥第3国の脅威は全くなかつた。

協定成功の理由として著者は、両国が共通の規範に基づき、脱植民地化を支持したこと、協定が現在の両国の利益になるだけでなく、将来の両国の友好関係にもプラスになると考えたことなどをあげている。しかし一方で著者は、旧条約の改訂に20年の交渉期間を必要としたことは、武力を用いない平和的変更による解決方法がいかに困難な仕事であるかをよく示していると述べている。

4

第3部「結論」の第9章「領域権の平和的変更の政策モデル（219-243頁）」で著者は、前述の4つの事例を参考にしながら、領域権の平和的変更のモデルとなるべき事項を提示している。まず平和的変更を可能にする基礎的条件として、両国の国力の相違、同じタイプの政治体制、国際法規範の一致などが重要な要素であり、また交渉の過程での、両国の利益・価値、優先される選択、協力と互惠の程度および交渉戦略などを含めた力学（ダイナミクス）を理解する

ことが必要であるとする。またこれ以外に、それぞれの国の国内政治が、双方の平和的変更への外交交渉に少なからぬ影響をもつことも指摘されている。そして、平和的変更の外交交渉に当る人々への行動の指針となるべき助言として、まず「平和的変更と平和」、「平和的変更と宥和」および「平和的変更の失敗と他の戦争原因」との間を明確に区別しなければならないとする。さらに著者は次のことに注意すべきであると述べている。

①一致しない利害関係を集約すること

○明確な価値（例えば、領域や政治的影響力）と明確でない価値（例えば、主権）、また分割できる価値（例えば、油）と分割できぬ価値（例えば、威信）を区別する。

○その立場ではなくて、その利益・価値の一致点を見出す。

○その利益・価値を守る一方で、その選択の優先度を調整する。

②主権の問題を解決すること

○主権は不可分で象徴的で分割が難しいが、その行使には異なる程度がある。

○主権と領域の支配とを区別する。

○主権の問題が原則的に解決すれば、平和的変更は解決可能な技術的問題になる。

③互惠関係を強調すること。

○領土問題にたいする、同一の問題の互惠関係に固執してはいけない。それでは交渉の余地がなくなるおそれがある。

○宥和とは区別される、平和的変更のための互惠関係を利用する。

④取引きと交渉の戦略を考えること。

○異なった問題の解決には異なった原則（例えば、条約）をつくることにより、問題を分散させる。

○取引きの戦術として、引伸ばしという方法を用いる。ただしこれを交渉の戦略として用いてはいけない。

⑤国力と道義の均衡をはかること。

- 同時に思慮深く、また道義的であれ。
- 相手国より弱いときには、その道義に訴えよ。強いときにも道義がすべてに関係してくることを忘れるな。
- 平和的変更を始める鍵は、現保有国の手の中にある。

5

以上に紹介したような著者の所説について評者は次のような意見をもっている。

まず、ある地域の領有権の平和的変更の問題は、その地域にたいする当事国の政治・経済・社会・文化など非常に複雑な利害関係があり、また国家に特有の安全保障と密接な関係がある。したがって、平和的変更の成否に至る過程もまた多様であって、本書のように、6項目の基礎的条件のみによって分類するのは、かなり荒っぽいやり方であるとの批判を免れない。しかし、多数の事例をあげ、そこからいくつかの特徴を見出そうとしたことはある程度評価されねばならない。また、その結論として、国際法規範の一致の有無、政治体制のタイプの異同、あるいは第三国の脅威の存在などの条件が、領域権の平和的変更にとって重要な影響力をもつとする見解は、十分説得力をもっている。

次に、4つの事例の説明は、その成否は別にして、国家の領域権の平和的変更についての外交交渉が、時間のかかる極めて厄介な作業であることをよく示している。特に国家主権の最大の拠り所とされる領域の地位の問題には、国家の威信・名誉などの精神的要素が容易に結びつきやすく、その結果がすぐに当事国の国内政治に強く反映してくるのである。それ故、この問題に取り組む国の政治指導者が国民から信頼される資質をもった人でなければならぬことはいうまでもないが、それ以外に、その時期の国際政治状況や国内情勢など多方面にかなり恵まれた環境の下で、当事国間の外交交渉がなされる必要がある。なお、著者が交渉の指針としてあげているところは、いずれも傾聴に値するものを含んでいると考える。