

「平和への権利」の法典化に向けた国連におけるプロセス

—その複雑さと挑戦

国際民主法律家協会・国連ジュネーブ常駐代表 ミコル・サビア



本日は、お招きいただきましてありがとうございます。こうして、東京で平和への権利に関してお話する機会を与えていただきましたことに感謝いたします。また、ここにお集まりの皆様と、こうして「平和への権利」について話し合うシンポジウムの企画・運営に携わった多くの方々に御礼申し上げます。

私は、ミコル・サビアと申します。私は、イタリアの弁護士で、世界の1000名以上の法律家によって設立された国際民主法律家協会(IADL)の国連ジュネーブ常駐代表を勤めております。IADLの事務局長は、JALISA(日本国際法律家協会)の副会長である、高名な新倉修先生です。平和への権利に関する重要事項につ

いては、長年にわたって、日本の同僚の皆様と緊密な協力関係を保って来ています。

日本の皆様方は、おそらく私よりも、平和が何を意味するかについてご存じでしょう。日本の軍国主義体制において、日本軍はかつて、世界で、ことにアジアで多くの犠牲者を生みだし、自らの国民に対しても、2つの原子爆弾という想像を絶するような被害をもたらしました。日本国民は、その戦争で莫大な犠牲を払いました。そのため、第2次世界大戦直後に、日本の人々は「すべての人民は平和のうちに生存する権利を有する」と謳い、さらに国際紛争を解決する手段として戦争を永遠に放棄するという、新しい憲法を採択したわけです。日本国憲法第9条は、世界中のすべての国と人々に対して模範を示すものです。この第9条を廃止しようという試みは、ヒューマニティーそのものに対する挑戦であるといえます。

日本国憲法第9条を守ることは、私たち協会の主要なキャンペーンの1つです。私は、2008年の第9条世界会議の際に東京にまいりましたが、その際、大変多くの参加者を目の当たりにして感銘を受けました。第9条を守ろうとする日本の方々の粘り強い戦いの姿勢は、世界中の平和を希求する人々と、大きな希望を与えるものです。あなた方の闘いは、私たちの闘いでも

あります。どうぞ、あきらめないでください。平和の分野における、あなた方の闘争の経験は膨大かつ貴重であり、人権としての平和の承認に向けての闘争という、第9条を守る闘争と密接に結びついた闘いに対して、私は、ここに、皆様方の協力をお願いしたいのです。

IADLの国連ジュネーブ常駐代表として、私は、現在進行中の国連における平和への権利の法典化プロセスをつぶさにフォローしてきました。このプロセスは非常に困難なもので、国連人権理事会におけるもっとも白熱した議論の1つであるといえるかもしれません。

平和とは、国連の主要な目的であり、国連の存在理由そのものでもあります。国連憲章はその前文で、8千万人以上もの人々、しかもその大半は一般市民であったわけですが、を犠牲にした2度にわたる世界大戦の悲劇を乗り越えて生きる世界の人々による、「将来の世代を戦争の惨禍から救い」、お互いに良き隣人として共に平和に生きていく、との決意が誓われています。

にもかかわらず、主として北側の豊かな国々、すなわち、米国、EU、そして何よりもこの日本が頑強に反対しているため、平和への権利は今日まで公式に法典化されることができていません。

カナダの上院議員であるダグラス・ロシュ^{※1}は、「国連システムにおいて、平和への人権の概念の発展のためにすでに達成された作業は、世界のもっとも秘密に保たれた事項である。戦争の文化が世論においてあまりにも広くはびこっているために、平和を希求する人権がすべての人の根本的な権利であること、そして、実際に、すべての人権の前提条件であると主張する声は、かき消されてしまっている。」と述べています。

いくつかの国際的な宣言や決議は、平和への権利を確認しています。1978年には、国連総会は、「平和的生存のための社会的準備に関する宣言」を採択しました。この宣言は、前文で以下のように述べています、すなわち、「すべての国及びすべての人は、人種、信条、言語、性別の区別なく、平和のうちに生きる権利を有し」かつ、「当該権利の尊重は、人類すべての共通利益を構成し、大小を問わずすべての国のすべての領域における進歩にとって不可欠の条件である」(A/RES/33/77)。この決議の採択に当たっては、米国とイスラエルの2カ国のみが棄権票を投じた他は、すべての国が賛成しました。

1984年11月12日に、国連総会は、賛成多数をもって「人民の平和への権利に関する宣言」という歴史的な決議を採択しました。同宣言は、「われら地球の人民は平和への神聖な権利を有する」と述べ、かつまた、「人民の平和への権利を保護し、その実現を促進することは、各国家の基本的義務である」(A/RES/33/37)と述べました。当該決議の採択においては、日本、米国及びヨーロッパ諸国を含む34カ国が棄権票を投じました。これらの国々はすべて、同宣言の内容を支持することを拒否し、この問題に関して反対していく立場を明らかにしました。

その後何年間にもわたって、欧米の国々は、この神聖な権利について、より強固な同意を与えようとするいかなる試みにも、一貫して反対してきました。それらの国々は、「平和への権利は存在しない」と、繰り返し主張し、この権利について国際的レベルで話し合うことさえ拒否してきました。これらの国にとっては、平和の問題とは、国連総会、ユネスコ、あるいは人権理事会と行った、民主的な国際機関の権限に属する問題ではないのです。なぜならば、そのような機関は国際社会における単なる少数意見を尊重するに過ぎない、とこれらの国は考えているからで

す。彼らにとって、平和の問題について話し合う権限をもった唯一の機関は、明らかに彼らの支配が及ぶ国連安全保障理事会なのです。不幸にも、私たちは皆、この安保理事会を通して彼らが押しつけようとしている平和の概念を、知っています。近年、そこでは、平和という言葉は、戦争に訴えるための口実として、あまりにも頻繁に使われてきました、象牙海岸、ソマリア、リビア、そして現在のシリアやイランの問題に、そのことは如実に現れています。

1990年代にユネスコ事務総長であったフェデリコ・マヨール・ザラゴザ氏は、平和への権利を法典化するために多大な努力を払いました。1997年に、平和文化を促進する一連のイニシアティブのなかで、彼は、人権としての平和への権利を宣言し、これを国際人権のリストに組み込むことを提案しました。その目的のために、彼は、宣言草案を各国首脳に回覧しコメントを求めました。

このイニシアティブは、圧倒的多数の国の支持を受けたにも関わらず、激論を呼び起こし、その結果、1997年11月6日のUNESCO総会では、すべての北側先進国が次々と発言を求め、強い反対意見を表明するに至りました。フランス政府は「新しい権利は幻想を作り出すものである」と述べ、イタリア政府は「新しい人権の創出を支持することが流行っているが、その一方で既存の人権は尊重されていない」と述べ、デンマーク政府は、「この宣言は人権と平和を統合するものだが、それらは個別に表明されるべきであり、統合することは人権を弱めてしまう、しかも平和への権利はUNESCOの権限内のものではない」と述べ、日本政府は、「平和への権利に関するスウェーデンとオーストリアの留保に賛成する、来る世界人権宣言50周年記念には、平和への権利は含まれるべきではない」と述べ、オーストリア政府は、「我々は、単なる願望から人権を編み出すようなことを試みてはならない、オーストリア政府は、平和が人権の前提条件であるという考え方には同意できない。平和への権利という危険な新しい人権を作り出すことは控えたい」と述べ、スウェーデン政府は、「我々はいずれにしても、新しい法的文書の作成には反対である、この分野にUNESCOが足を踏み込むのは不適切であって、この議論は時間の無駄である」と述べました^{*2}。

他方、この宣言は、すべての南側諸国の一致した賛成を得ました。北側諸国は自国の軍需産業を守りたいのに他ならないと批判し、反論したのです。たとえば、パラグアイは、「少ない資源が戦争に費やされてしまっている南側諸国こそ、平和の問題について、より大きな関心を持っている」と述べました。

この総会の最後には、コンセンサスを達成することができなかったため、事務総長は、それ以上、この問題を追及することはありませんでした。UNESCOにおける平和政策を構築した中心人物の1人であるデイヴィッド・アダムスは、この総会での審議に落胆し、「(北側の)国々は、平和への権利という概念が強力なため、自分たちの戦争をする権利に介入することを怖れているが、私はむしろ、UNESCOが平和の問題に対して実質的なインパクトを持つための力を欠いていることをもどかしく思っている」と述べました^{*3}。

実際、2000年にフェデリコ・マヨール・ザラゴザの任期が終了し、米国がUNESCOに復帰して、この組織を再び牛耳るようになると、UNESCOは、人権としての平和への権利の法典化を

目指すプロジェクトを打ち捨てました。人権としての平和への権利に関する疑いの目は、1997年以降も繰り返し表明されました。

しかし、その後何年も経って、この問題は別の国々によって、異なるフォーラムで再び審議されるようになりました。今回は、市民社会、とくにスペイン国際人権法協会 (SSIHRL) によって平和への権利に関する話し合いが再開されたのです。同協会は、2005年から2006年にかけて、人権としての平和への権利を構築するために、一連の専門家国際会議を主宰しました。その結果、2006年10月30日に、15名の独立専門家から構成される委員会は、「平和への権利に関するルアルカ宣言」を採択しました。それ以来、同協会は、平和への権利を支持する世界キャンペーンをスタートさせ、市民社会によって「平和への権利に関する世界宣言案」を起草し、これを国連の権限ある組織の審議にかけ、公式な法典化を行うよう国連加盟国を促すための行動を開始しました。国際的な法典化のイニシアティブは、その後も成果を結び、2010年12月10日には、「平和への権利に関するサンティアゴ宣言」の宣言に至りました。この宣言は、平和への権利の法典化を目指す国際市民社会の希望を如実に表すものです。その後、同宣言文は、国連人権理事会及び同諮問委員会の審議に付されました。

数年前、カリブ海に浮かぶ貧しく小さな島国であるキューバは、他の南側諸国と1800に及ぶNGOから構成されるネットワークの支援を受けて、国連人権理事会に、平和への権利の議題を提案しました。この理事会でも、平和への権利に対する米国、欧州諸国及び日本の反対は大変強いものです。幸いにも、人権理事会では、これらの国々は少数の投票権を持っているに過ぎません、そして、さまざまな困難にもかかわらず、平和への権利は近年、重要な発展をしてきました。

平和への権利の存在をいまだに疑問視する国々があることを考慮し、2009年に、キューバは国連人権高等弁務官事務所に対して、平和への権利に関する作業部会の開催を要請しました、この作業部会は、平和への権利の内容と範囲を精査するために、世界中のすべての地域から専門家が参加するというものでした(A/HRC/11/4)。この決議案に対して、人権理事会の理事であったすべてのヨーロッパ諸国と日本は反対票を投じ、人権理事会はこの問題を取り扱う適切な機関ではないとの意見を表明しました。しかしながら、同決議は、賛成32票、反対13票、棄権1票で採択され、専門家作業部会は2009年12月15～16日にジュネーブで開催されました^{※4}。

2010年、キューバは、人権理事会諮問委員会^{※5} に対して、新しい決議案を提出しました。この決議案は、加盟国、市民社会、学術研究者その他のすべての利害関係者との協議により、人民の平和への権利に関する宣言草案を準備することを求めるものでした。米国、ヨーロッパ諸国及び日本は、この決議もまた時間の無駄であるとして、再び反対票を投じました。しかしながら、この決議も最終的には、賛成票31票、反対14票、棄権1票で採択されました^{※6}。西側諸国が参加することさえ拒絶した長期に及ぶ協議プロセスを経て、諮問委員会は大変興味深く、かつ進歩的な宣言草案が提出されました。この宣言草案には、先に市民社会の提案に基づいて2010年の「平和への権利に関するサンティアゴ宣言」に組み込まれた人権内容の実に85%が

取り入れられました。同宣言案は14の条文から構成されており、平和への権利の内容と範囲を定めるための重要な進歩を示すもので、1984年に国連総会で採択された「人民の平和への権利に関する宣言」から重要な一步を踏み出すものとなりました。これは、平和への権利についての適切な法典化の1つです。

この宣言案に関して、まず諮問委員会は、もともと「人民の平和への権利」とされていた表現から「人民の」という言葉を省いて、単に「平和への権利」という表現に変更することを提案しました。この表現の方が、権利の個人的かつ集団的側面の両面を含むことを可能となるからです。この宣言草案は、平和を、戦争や軍縮といったものとの関連のみでとらえて、主として集団的権利の側面から理解するという、限定的なアプローチの傾向を克服しています。宣言草案の第1条は、「個人及び人民は、いかなる区別も差別もなしに、平和への権利を有する」と述べ、続いて「国家は、個別に、かつ共同して、あるいは国際機関の一因として、平和への権利の主たる義務の担い手である…国家は、国際関係における力の使用及び力による威嚇の放棄、ことに核兵器の廃絶を緊急に求めなければならない…すべての国家は、国連憲章に規定された原則に従い、紛争の平和的手段による解決を図らなければならない」と規定しています。

この宣言草案はまた、平和とは単なる戦争ないし暴力の不在ではないことを明らかにしています。草案第2条では、まさに日本国憲法の表現と極めて近い言葉が用いられていて、「すべての人は恐怖及び欠乏から自由に生きる権利を有し」、かつ、「欠乏からの自由とは、持続可能な発展への権利、並びに経済的、社会的、文化的権利の享受を意味する」と規定しています。

この宣言は、平和と安全に関連するいくつかの事項についても規定しています。それらは、軍縮、平和のための教育及び訓練、兵役に対する良心的忌避、民間軍事会社、圧政への抵抗及び反対、平和維持活動などです。しかしながら、宣言はまた、その前文において「不平等、排除及び貧困は構造的暴力を生むもので、それは平和と両立せず、廃絶されなければならない」ことを規定しており、発展、環境、被害者並びに脆弱な人々、難民、移民などの権利の諸分野における積極的な平和の実現もまた含まれています。

2012年6月に、諮問委員会が、この宣言草案を人権理事会に提出した際、大多数の国家と市民社会は、これを熱狂的に受け止めました。しかしEUは、草案を一読しただけで、「平和への権利は国際法上存在しない」という自らの立場を再度明確にしました。キューバは、諮問委員会によって提出された同草案を基礎として、将来国連で採択されるべき平和への権利に関する宣言案を積極的に交渉する権限を持ったオープンエンドの国際的作業部会を設置することを目指した新たな決議案を、人権理事会に提出しました。

実現可能なもっとも広範なコンセンサスを得るために、キューバ政府は、この問題に関心あるすべての政府代表と一連の非公式協議を重ね、決議の文面について協議すると共に、適切な場合には、その変更にも応じました。これらの会合が開かれている間、北側主要国は、同問題に関するいかなるプロジェクトにも反対してきました。それらの国々は、宣言草案に関して大きな懸念をもっており、同文書に関するいかなる言及をも削除するよう、要請しました。これらの国々は、国際的な作業部会を設置するという提案にも反対し、彼ら自身が3年前にボイコットしたものと

似た、別の作業部会を組織するよう提案しました。

日本政府は、平和への権利の国際法上の存在を否定するEUの見解を共有しており、平和及び安全の問題は人権理事会とは別の機関で話し合われるべきだと主張しました。さらに、日本政府は、各国は、その国民の人権を促進する責任を有しており、日本は伝統的に平和への権利には反対してきた、と述べました。作業部会の設置にかかる財政問題に関する懸念も表明されました。この反対について、キューバ政府代表は、人権理事会はつい先日、その設置が疑問視されているシリアの人権状況に関する調査委員会に対して200万ドルを費やすことを決定したのであるから、財政問題などが懸念されるのはおかしい、平和への権利に50万ドルは割いても良いかもしれない、と反論しました。

最終的には、精力的な外交努力と市民社会による積極的活動のおかげで、この決議は、賛成34票、棄権12票、反対は米国の1票のみで採択されました。すべてのEU諸国は、「平和への権利が有するすべての欠陥と、人権に対して及ぼしうるマイナスの効果を考慮し」、一団となって棄権票を投じました。協議に際して、英国はカナダ及びオランダと共に、「もし、我々3カ国が人権理事会理事国であったなら、反対票を投じていただろう」と宣言しました。

2013年2月に開催された作業部会の第1会期では、コスタリカ大使であるクリスチアン・ギジェルメ氏が特別報告者に選出されました。この会議における市民社会の参加は極めて積極的でした。実際、13の市民社会は、作業部会に対して、平和への権利に関する国連宣言草案の各条文について15の見解を提出しました。経済社会理事会と協議資格を持つ22の市民社会組織並びに平和への権利に関する市民社会連合のメンバーが、作業部会において口頭の意見表明も行いました。さらに、日本弁護士連合会は、3万人の日本の弁護士を代表して、平和への権利に関する日本のアプローチに関する意見表明を行いました。議長兼報告者の提案に従い、この作業部会は、平和への権利に関する宣言の諮問委員会草案の全体について一般討論及び各条文に関する討論を行うことに合意しました。

2013年6月には、CELAC(ラテンアメリカ及びカリブ諸国委員会)が、それまでキューバが行っていたイニシアティブに代わり、地域ブロックとして、より広範な支持を示すために、平和への権利に関する新たな決議案を提出しました。この決議は、人権理事会の第25会期に先だって、2014年2月に、第2回の作業部会を開催することを提案するもので、同時に、この作業部会開催まで、政府、地域機関、及び関連する利害関係者との間で非公式協議を行うよう、作業部会議長に要請し、さらに、作業部会第1会期における審議及び非公式協議を基礎として、作業部会第2会期に向けて新しい宣言草案を作成することも、作業部会議長に要請するものでした。この決議は、国家及び市民社会が積極的かつ建設的に作業部会の活動に貢献することを要請するものでもあります。

この決議は、賛成30票、棄権8票、反対9票で採択されました。日本は米国とともに反対票を投じました。

北側の豊かな国々による平和への権利に対する反対は、理解できるものです。確かに、国連において発展してきた平和の概念は、ヨーロッパ諸国や米国が、世界中の国に対して爆弾や

軍隊をもって押し付けようとしている平和とは正反対のものです。社会正義の実現なくして平和が達成できないことは、誰でも知っています。しかし、西側の民主主義国家は、いつものように、何百万人もの人たちが食べものにも困窮し、生活の場も仕事も医療保険も教育も得ることができない状態を無視しています。一方で、毎年、何億ユーロもの予算を兵器に費やしている国々が、平和への権利の発展に協力するはずもないのです。

米国は、国連憲章に規定された諸原則を、常に、徹底的に無視してきました。1945年6月26日に、米国が国連憲章に署名してから、国連機関の正式な組織が設置される1945年10月24日までの間に、米国が2つの原子爆弾を広島と長崎の市民に対して投下したことを想起すれば、米国が署名したばかりの国連憲章の諸原則についてどう考えていたかは、その時点で世界に示されていたといえます。日本についてみれば、日本政府が憲法第9条を廃止しようとしていることは明らかで、したがって、日本が削除したいものと同じ原則を繰り返し述べている平和への権利に関する国連宣言を支持することは、あまり都合のよいことではありません。

国際作業部会の第2会期は、2014年2月にジュネーブで開催されます。2013年11月には、作業部会の議長が、関心あるすべてのNGOとの間で非公式協議を開催します。2014年6月には、人権理事会に対して、新しい宣言草案が提出される予定です。もしそこで採択されれば、宣言は、その後、国連総会にかかり、正式な「平和への権利に関する国連宣言」となります。

最初に述べましたように、平和は国連の主要な目的の一つです。国連憲章はこの点に関して非常に明確です。しかし不幸にも、国連憲章採択から70年を経過した現在、この根本的な目標は、いまだに実現されていません。今日、世界には、以前にもまして暴力の文化が蔓延しています。力の使用ないし力による威嚇の使用が、あたりまえの政治的な道具となり、戦争は「予防的」であり「人道的」であるとされる世界です。付随的被害、水責め、暗殺、誘導爆弾、傭兵といった用語の方が平和への権利よりも我々にとってなじみ深いような世界が、国連のもとに作られているのです。我々は、国際法のシステムが後退しつつあるという憂慮すべき事態に直面しているのです。

以上のような文脈において、平和への権利に関する宣言は、以前にもまして必要となっています。世界の人民は「平和に対する神聖な権利」を有しており、「その実現は各国家の根本的な義務を構成する」ことを宣言してから長い年月が経ちました。われわれは、加盟国に対して、平和への権利が実現するよう責任をとるよう促さなければなりません、そして、平和への権利の宣言の採択に向けて、遅滞なく行動を開始するよう促さなければなりません。

今日、私たちは国連の人民として、国連憲章に規定された約束を果たす新たなチャンスを与えられています。これはまたとない絶好の機会です。もし来年6月に平和への権利に関する宣言が承認されなければ、おそらくまた、次の25年間、私たちは待たなければならないでしょう。ですから、すべての人が積極的に参加することが重要なのです。私たちは、政府に圧力かけなければなりません。この権利を実現することの重要性に対する意識を高めなければなりません。

市民社会の役割は根本的に重要であり、特に平和を愛好する日本の人々は貴重な貢献をすることが可能です。ジュネーブ国連本部において、塩川頼男氏を代表とする平和への権利キ

キャンペーン日本実行委員会は、このプロセスに多大なエネルギーを費やしてきました。国際人権活動日本委員会及び日本弁護士連合会も同様に、平和への権利のために勇敢に立ち上がっています。しかし、私たちには、より多くの方々の参加が必要です。私たちは全世界の平和運動を巻き込んでいく必要があります。私たちは、あなた方の助けを必要としています。そして、もちろん、平和への権利に関する国連宣言が採択されれば、それは、憲法第9条を守るための日本の皆様の闘いに対する助けとなることも確かです。

平和への権利は(単なる)「道徳的権利」ではなく、人間の単なる「願望」でもありません、そしてまた、平和の問題は、しばしば主張されてきたように、安全保障理事会だけのものでもありません。その人権としての承認は、避けようのないことです。平和への人権の承認と法典化は私たちすべてにとっての優先事項です。若い世代の人々、将来の世代の人々は、それを享受すべきです。私たちはこの機会を逃してはなりません。

フェデリコ・メイヤー・ザラゴザが述べたように、「平和がすべての人々の権利であるならば、それは、平和の文化に対するすべての人々の責任を意味すること、を、私たちは、今日、理解しなければなりません」。

(訳:関東学院大学法学部准教授 武藤達夫)

¹ Senator Douglas Roche, O.C.

² http://roche.apirg.org/public_html/writings/documents/nuclear/LiuCentrePresentation.pdf

³ <http://www.culture-of-peace.info/annexes/commissionV/page3.html>

⁴ <http://www.culture-of-peace.info/history/page16.html>

⁴ Votes in favor: Angola, Saudi Arabia, Argentina, Azerbaijan, Bahrain, Bolivia, Brazil, Burkina Faso, Cameroon, Chile, China, Cuba, Djibouti, Egypt, Russian Federation, Philippines, Gabon, Ghana, Indonesia, Jordan, Madagascar, Malaysia, Mauritius, Mexico, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Qatar, Senegal, South Africa, Uruguay, Zambia; Votes against: Germany, Bosnia y Herzegovina, Canada, Slovakia, Slovenia, France, Italy, Japan, Netherlands, United Kingdom, South Korea, Switzerland, Ukraine; Abstentions: India.

⁵ The Human Rights Council Advisory Committee is a body composed of 18 independent experts, which has been established in 2006 to function as a think-tank for the Council and work at its direction.

⁶ In favour: Angola, Argentina, Benin, Botswana, Brazil, Burkina Faso, Chile, Congo, Costa Rica, Ecuador, Ethiopia, Gabon, Guatemala, Indonesia, Ivory Coast, Kenya, Kuwait, Libya, Malaysia, Maldives, Mauritania, Pakistan, Peru, Philippines, Qatar, Sierra Leone, Thailand, Uganda, United Arab Emirates, Venezuela. Against: Austria, Czech Republic, Estonia, Germany, Japan, Montenegro, Republic of Korea, Spain, United States of America. Abstention: India, Ireland, Italy, Kazakhstan, Poland, Republic of Moldova, Romania, Switzerland.