

パラオ共和国の独立への過程

仲 地 清

Political Processes of Palau for Independence

Kiyoshi Nakachi

要 約

パラオ共和国は第二次大戦後に生まれた11の国連信託統治領の一つだったが、1994年1月1日、アメリカと自由連合協定を結ぶ形で独立した。世界でも名高い非核条項の憲法を持つ共和国だったが、50年間、島を軍事基地としてアメリカへ貸す条件で、50億ドルの援助金を獲得した。そこには、独立を求める小国の問題が存在した。パラオの独立へむけた政治過程を分析することで、小国の自立への課題を探る。

Abstract

Palau was the last remaining part of the United Nation's Trust Territory System. She became an independent republic by signing the Free Association Compact with the United States on January 1, 1994. Although Palau has a non-nuclear clause in her constitution which had been highly acclaimed internationally, she allowed the United States to build military bases on her territory for 50 years. On the other hand, she was successful in gaining a large amount of economic aid from the United States. Palau's political process toward independence shows several problems small island states encounter as they seek political autonomy. The paper examines the political process of Palau toward becoming an independent republic under the foreign policy of the United States.

1. 論文のテーマ

パラオは南太平洋に浮かぶ島嶼国で、5つの大きな島々と252の小さな島々からなる。面積は196.1平方マイル、総人口は15,120人（1992年）におよぶ。第二次世界大戦前、日本人移住者がパラオ松島と呼んだ小島、岩礁群は特に名高い観光地である。パラオは非核憲法を持つ共和国だが、1947年以来、国連信託統治領でアメリカが信託統治してきた。第二次世界大戦で生まれた11の国連信託統治領がそれぞれの方法と政体で独立した中で、パラオは最後に残った唯一の信託統治領であった。1961年以来、統治国のアメリカと統治領のパラオは独立に向けて交渉を続けていたが、1994年1月1日、独立した。論文のテーマはアメリカ外交の枠組みの中で、自立へ向けたパラオ—アメリカ交渉の過程を分析することである。具体的には①アメリカの対パラオ政策の変遷②非核憲法制定の意義③自由連合協定

案の問題点④パラオ住民の反応—を中心に論文を展開する。終章でアメリカの対パラオの政体選択について分析する。

2. 米外交の基本と国連憲章

第二次大戦の戦勝国側の代表国、アメリカの戦後外交は①アメリカンデモクラシーの拡大②資本主義の拡大③冷戦下の国際平和の維持で説明できる。

アメリカが中心になって成立をみた国連憲章第73条は旧植民地領の独立を早く実現させる方向で手助けすることを規定する。また国連憲章第75条は、即独立へ移行できない地域に対して独立までの当分の期間を主要国家が統治する国連信託統治領制度を創った。第75条に基づいて、イギリス、イタリア、フランス、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカが11の地域を信託統治した。

1960年の国連決議1541号は旧植民地領が独立して国

連のメンバーになる方法の一つ、自由連合の原則を規定する。その規定は「信託統治領の住民が民主的な方法に基づいて自由で自主的に選択したものである。自由連合を受け入れた国は外部からの圧力なしで自由な憲法を持つ。自由連合協定は明確に内容、終了の手続きが定められている。自由連合協定で防衛権、外交権を委ねられた国はこれらの権利を自由裁量で解釈してはならない」とある。⁽¹⁾

アメリカの戦後外交の枠組みの中で国連憲章を生かして、マイクロネシアがどのような形で独立へ移行していくかが課題になっていた。

3. 国連信託統治協定

1941年7月18日、国連総会は国連憲章を採択し、その憲章の第82条で戦略的信託統治領を決めて、その統治領は、安全保障理事会が責任を持つとした。戦略的信託統治領とは、1927年12月17日の国際連盟理事会が日本に信託した旧ドイツ領のマイクロネシア地域であった。

一方、残り10の信託統治領は国連憲章第79条で国連総会が責任を持つとした。安全保障理事会の常任理事国のアメリカが意図的にマイクロネシア地域を戦略的信託統治地域に指定したのは、冷戦下で太平洋上に米軍基地を保持する必要があったからである。当然、ソ連はマイクロネシアを安全保障理事会の直轄地することに反対したが、「マイクロネシア地域を将来、独立させる」を条文化することで賛成に回った。

アメリカと国連が結んだマイクロネシア地域に関する国連信託統治協定は次のような内容である。第2条で「信託統治国のアメリカは信託統治協定を順守することを条件に、行政権、立法権、司法権のすべてを持つ。また統治領内に適切に合致すると考えられるアメリカの法律を修正して適用できる」と規定する。⁽²⁾

第5条は「国連憲章に基づいて国際平和の目的に統治領を使用する」と規定する。具体的には①海軍、陸軍、空軍の基地、および防衛施設を建設できる②統治領の平和、法律を遵守するために地域、施設、奉仕軍、協力者を活用することができる—と規定する。第6条は「住民が自らの将来の政体について自由に意志表示することを条件に、住民に独立へ向けた準備教育を施す」と規定する。第15条は「施政権者の承諾なしに協定の変更、修正、廃止はできない」と規定する。

国連憲章、信託統治協定を分析した結果、マイクロネシア地域に関して次のようにまとめることが出来る。それらは①戦略的信託統治地域②委任統治国の絶対権力③自治政府・独立政府への移行期④安全保障理事会による終了決定を必要とする一の特徴を持つ。では、なぜ、「戦略的信託統治領」が採用されたのか。そこに、冷戦下のアメリカの軍事戦略が結びついてくる。

4. アメリカの軍事戦略

1921年から1944年まで日本軍が国際連盟の信託で統治したマイクロネシア諸島に1914年頃から日本人の移住が始まり、1920年には30,000人、太平洋戦開戦直前の1941年には84,000人まで増えた。1941年の全人口に占める日本人の割合は62%であった。1927年の沖縄県出身者の人口は15,000人で、全日本人人口の57%を占めた。⁽³⁾

日本政府はパラオのコロール島に南洋庁、サイパン、ヤップ、パラオ、トラック、ポナペ、ヤルウトに支庁を置き、南洋行政を担った。

太平洋戦争の勃発で、マイクロネシアの島々、海域は日米両軍の決戦場になった。激戦で、米軍は7,353人を失い、25,042が負傷した。太平洋の島々は米軍にとって忘れられない島々になった。

1945年9月以降、島々の日本軍は次々と降伏した。ロタ島が9月2日、ヤップ島、パラオ島が9月5日、クサイ島が9月10日、ポナペ島が9月11日、トラック島が10月初旬に降伏書に調印した。

アメリカ海軍は上陸後、1944年7月1日から1947年7月17日まで島々に軍政を敷いた。1945年まで800人の海軍将校と2,750人の下士官が占領行政を担った。島の将来をどうするか。ヤルタ会談で、ソビエトはサハリン半島、クリル列島を引き続き所有することを公言していたので、それに対抗してアメリカは太平洋の島々を無条件で国連の管理下に置くことは好ましくないと判断した。

アメリカ海軍はサイパン、テニアン、エニウェトク、ケジャレン、トラック、パラオ、マジュロに海軍基地を築く計画で1946年度の連邦政府予算案に計上していた。しかし、アメリカ国務省はアメリカ国民、国連憲章を採択した国連加盟国の反対もあって、島々に基地を築くことに反対した。そこで、トルーマン大統領は「戦略的信託統治領」という折衷案を作り、海軍省と国務省の主張を満たす形にした。すなわち、戦略上重要であるので、国連信託統治領としてアメリカが当分の間、統治するという形で、海軍省と国務省を説得した。

1965年、ニクソン大統領はグアム・ドクトリンを発表し、その中で、アメリカの防衛ラインをアリューシャン列島からマイクロネシア諸島を経てパラオまでのラインとした。冷戦下で、「戦略的信託統治領」としてのマイクロネシア地域の役割は確かに生きてきた。

5. ミクロネシアとの交渉

1960年頃から、マイクロネシアの住民から自治権獲得の運動が起こった。統治国のアメリカは1965年にマイクロネシア議会を発足させ、1967年にはマイクロネシアの

将来の政体について討議する委員会も発足させた。パラオの元大統領のラザラス・サリー氏が委員会の長に選ばれた。1970年、委員会は米との交渉に際して4つの原則を採択した。

- ① ミクロネシアの主権はミクロネシア住民と彼らが制定した憲法にある。
- ② ミクロネシアの住民は民族自決権を持ち、独立国、独立国の連合体と連合協定を結び、自治政府を選ぶ。
- ③ ミクロネシア住民は憲法を制定し、その修正、改正、廃止をいつでも出来る。
- ④ 自由協定にはどちらの国でも一方的に協定を終了できるとする廃止条文を含む。⁽⁴⁾

1975年、ミクロネシア全体を一つの国とするミクロネシア連邦の憲法制定会議が発足し、憲法草案を練った。1978年7月12日、憲法草案を批准する投票が島々で実施され、ヤップ、チューク、ポンペイ、コスラエは批准したが、サイパンを含む北マリアナ諸島、マーシャル諸島、パラオは投票を拒んだ。北マリアナは1970年の初め頃から、アメリカのコモンウェルス(自治領)になる方法を探っていた。隣のグアム島がアメリカ属領の形で経済復興をしていること、ミクロネシアとの経済状態のアンバランスによる連邦税、予算の配分の不平等などが、ミクロネシア連邦でまとまることに反対した理由だった。

パラオ、マーシャルが反対した理由は、ニクソン・ドクトリンによるアメリカ軍のミクロネシア地域の基地強化戦略にもあった。パラオ住民の反対運動統一指導部は「パラオ住民は第二次大戦中、外国の軍隊がパラオ地区を使用したことにより、言葉に尽くせぬ苦痛と苦悩を経験した」と、アメリカ軍が駐留することに反対した。⁽⁵⁾

その後、国連が望んだミクロネシア連邦案が実を結ばなかったことで、ポンペイ、マーシャル、サイパン、パラオは個別にアメリカと交渉することになった。ミクロネシア連邦、マーシャル共和国は1986年10月21日に自由連合協定を、北マリアナ連邦は1986年11月6日にコモンウェルス協定(自治領)をアメリカと結んだ。そして国連安全保障理事会は1986年12月20日に、これらのミクロネシアの信託統治領の廃止を宣言した。

しかし、その後、パラオだけが独自の歴史を歩むことになった。1979年7月、パラオ憲法草案委員会は「非核条文」を含むパラオ憲法を草案し、住民投票に付した。住民が92%の高率で承認し、1981年1月1日に発効したアメリカ内務大臣行政命令3039号はパラオ憲法の発効を承認した。国連憲章、信託統治協定で統治国は統治領の自治権拡大を促進する義務があるので、た

とえパラオ憲章が「非核条文」を含んでいても否定することは出来なかった。しかし、この非核憲法がアメリカがもくろむ自由連合案に後日、立ちはだかることになった。

6. パラオ憲法の意義

パラオ憲法の重要な条文の内容は次の通りである。第1条の領域はパラオ諸島、内海、領海である。領海は200マイル内の海域を含む。第2条第3項の防衛、外交、安全に関する権利はパラオ政府が保持しているが、これらの権利を他の主権国家、国際組織に協定で委ねる事が出来る。これらの協定はパラオの上、下両院のそれぞれで3分の2以上の承認で成立する。ただし、戦争に使用すると意図した核兵器、化学兵器、あるいは生物兵器等の有害物質の使用、実験、貯蔵、廃棄に関しての条約、協定については全住民の4分の3以上の承認を必要とする。憲法13条6項は戦争での使用を目的とする核兵器、化学兵器、あるいは生物兵器などの有害物質、原子力発電所及びその廃棄物は、そのために実施される住民投票で4分の3の承認を得ない限り、パラオ領内での使用、実験、貯蔵あるいは廃棄してはならないと規定する。

憲法14条の、憲法修正は総選挙で国民の過半数の賛成と4分の3以上の州においても、同時に州民の過半数の承認を獲得しなければならない。

パラオの非核憲法の意義は、核兵器、核戦争の脅威に対する運動が高まっている中で、明確な文章で「核兵器の領土内持ち込みに4分の3以上の住民の投票が必要」と明記した事である。この非核憲法の発効で「防衛権委譲」を含んだ自由連合協定を受け入れたマーシャル共和国、コモンウェルスを受け入れた北マリアナ連邦とは異なった歴史を歩んだ。

非核憲法的世界的意義で、非核憲法の擁護運動のリーダー、最高酋長のイベダル・ユタカ・ギブソン氏に1983年12月、スウェーデン政府はライト・ライブラリー・フード賞(平和賞)を授けた。⁽⁶⁾

7. パラオー米交渉

カーター大統領は1981年頃にミクロネシア地域の信託統治の終了の手続きをすると公言した。それを受けてレーガン大統領は1982年8月、パラオと自由連合協定を結び、パラオの信託統治を終了し、独立を与える同意を連邦議会へ求めた。自由連合協定案は防衛と安全はアメリカが責任を持ち、内政と外交はパラオが責任を持つといった内容であった。マーシャル共和国とミクロネシア連邦に対する連合協定案は1982年10月にそれぞれの住民投票で承認された。また北マリアナ連邦住民はすでに1975年6月に住民投票で、アメリカのコモンウェルス(自治領)になることを選択した。マー

シャル共和国、ミクロネシア連邦、北マリアナ連邦の政治体制の選択は過半数で承認できたが、パラオの憲法は75%以上の賛成を要求した。

アメリカとパラオの最初の自由連合協定案は1982年8月に制定し、アメリカとパラオの代表が同意した。そして、第1回の投票は1983年2月に実施された。質問事項は「はい」「いいえ」で答える方法で、(1)「自由協定に賛成か」、(2)「自由協定に賛成でなければ、自由連合よりもっとも近い関係をアメリカと結ぶか、独立を選ぶか」、(3)「自由連合協定314項に基づいた放射性、生物化学物質に関する協定に賛成か」の3つだった。(1)に62.1%が、(3)に52.9%が賛成した。

第2の自由連合協定案は1984年5月23日に成立した。協定が成立してから以後15年にわたって1年ごとに600万ドル以上の援助を増やしていくことが、新しい協定に加えられた。この協定に対する投票は1984年9月4日に実施された。67%の賛成を得た。第3の自由連合協定案は1986年1月に成立した。アメリカはパラオ憲法にある各条文を妨げる行動をとらないことを加えた。この協定案に対する住民投票は1986年2月21日に実施され、72.1%が協定に賛成した。パラオ政府は新しい協定案は非核条文を妨げないと明記しているの、パラオ憲法の求める4分の3の承認票は必要ないと主張した。よって、今度の選挙で自由連合協定は成立したと公布した。しかし、パラオ最高裁判所は憲法が求める75%以上の賛成がなお必要と判断した。

第4回目の投票は1986年12月に実施され66%、第5回目の投票は1987年6月に実施され68%で、いずれも75%を下回った。

1987年、パラオ議会は核に関する憲法の第2条の改正に関する同意を国民に求めた。すなわち、核の持ち込みについての憲法の75%以上の賛成を50%以上の賛成にするという改正案の同意であった。この憲法の“75%”が核持ち込みを意図する自由連合協定を拒んできたので、憲法改正を先にすることが考えられた。1987年8月4日の憲法改正に関する投票で住民の72%が改正賛成、また16の州のうち14の州の過半数の住民も改正賛成を表明した。

1987年8月21日の第6回目の自由連合協定案に関する投票は73%が賛成した。ラザラス・サリー大統領は自由連合案が憲法の改正条文に基づいて選択されたと発表した。しかし、婦人グループは、憲法改正の選挙は不法、不当に実施されたとパラオ高等裁判所に訴えた。この婦人グループの弁護士ローマン・ベドル氏の父親が殺された。1988年8月29日、高等裁判所は憲法改正の選挙は違法で憲法改正は成立しないと判断を下した。その理由は憲法改正は改正案が出された後の次の一般選挙で行われると規定されているので改正のための特別選挙は無効であったということであった。ま

たサリー大統領に財政上の疑惑でアメリカ政府が調査に入り、1988年8月20日、サリー大統領はそれを苦に自殺した。⁽⁷⁾

1990年2月6日、第7回目の自由連合協定に対する投票が実施され60.5%が賛成した。過去7回の投票の中で一番低い数値を示した。⁽⁸⁾

8. ナカムラ大統領の姿勢

議会は公法3176号を決議し、1992年11月4日の選挙の際、憲法改正案を問う選挙を行うと発表した。結果は過半数以上が憲法改正に賛成した。つまり、「核の持ち込み」は過半数の賛成があれば成立することになった。

同じ日の選挙で副大統領だったクニオ・ナカムラ氏が大統領に選ばれた。ナカムラ大統領は1993年1月1日に就任した。ナカムラ大統領は8月16日、第8回目の自由連合協定案の投票を行う法律に署名した。アメリカ内務省も第8回目の自由連合協定案の投票に賛成を示した。アメリカとパラオは自由連合協定案の内容について、交渉を開始した。パラオは15年間の協定期間を主張したが、アメリカは50年間を主張した。すなわち、アメリカは50年間、パラオの防衛、安全に責任を持ち、50億ドルの援助をする内容の協定案を提出した。かくして、1993年11月9日、自由連合協定案に関する信託投票が付され、50%以上が賛成を示した。そして、1994年1月1日、はれて最後の信託統治領から独立国に生まれ変わった。⁽⁹⁾

9. 終章—非核憲法の崩壊

国連憲章は旧植民地の自立に協力することは主権国家の責務であることを明記している。アメリカはもっと早い時期にパラオの独立に手を貸すべきであった。しかし冷戦下の落とし子としての信託統治領という新しい形の政体は必然的に、軍事基地としての担保を条件に独立させるという“たが”がはめられていた。これは国連憲章76条B項の「自由な意思表示による自治政府、独立」を狭めた事になった。1945年から今日までのアメリカ統治の中で、島のリーダーがどのような方法で、どの程度の自立へ向けた運動、教育行政を進めてきたかについてはもっと研究する必要がある。パラオの長い信託統治で統治者と被統治者の責任の度合いはどこが大きかったか。

非核憲法条文で従来の核導入には75%以上の賛成が必要だったのが50%以上に改正された。世界のモデルの憲法とされたパラオ非核憲法を護るために世界の平和愛好者、団体が支援したときがあった。1986年に発効した「南太平洋非核地帯条約(ラロトンガ条約)」にオーストラリア、ニュージーランドと、ポリネシア、メラネシア、ミクロネシアの諸国が加盟する。条約の

付属議定書には「南太平洋非核地帯内の領域に対して、いかなる核爆発装置を使用しないこと、または使用すると威嚇を行わないことを約束する」とある。ソ連と中国はこの議定書に調印している。パラオの非核憲法の条文の内容が幾分、弱められたことで、アメリカの原子力潜水艦、航空母艦等がパラオに寄港できるようになり、太平洋上の核兵器のバランスに影響を与えよう。また、冷戦が崩れたと言われる現在、パラオに軍事基地を設置する意味があるのか。すでに多くの研究者が指摘しているように、ウェスタン民主主義が、伝統社会に即、そのままの形で適用できないことは明らかである。むしろ、伝統社会を崩さない形でのスローな発展こそ確実性のある発展への戦略である。

注

- (1) 1992 Trust Territory of the Pacific Islands, Department of State, *United States of America*, P.1.
- (2) Ibid., pp.112-117.
- (3) 安仁屋政昭、“南洋移民の戦争体験”、『新沖縄文学』、No. 84、沖縄タイムス、1994。
- (4) Sue Rabbit Roff, *Overreaching in Paradise, United States Policy in Palau since 1945*, Alaska: The Danali Press, 1911, P.68.
- (5) 豊田利彦編、『太平洋の非核構想』 岩波書店、1992、189頁。
- (6) *Bengal Belau*, Newspaper in Palau, Vol. VI. Nov 16-30, 1983.
- (7) Arnold H. Leibowitz, *Defining Status, a comprehensive analysis of United States Territorial Relations*, The Netherland, Morfinus Publishers, 1992, pp.507-511.
- (8) *The Belau*, Vol.11, No1, January 18, 1993. *The Palau Gazette*, Issue 7, August 11, 1993. Government of the Republic of Palau. *Pacific Daily News*, Oct 11, 1994, P.4.
- (9) 1992 Trust Territory of the Pacific Islands. Department of State, United States of America, P.5.

注：同論文は1993年11月6日、中国大で開かれた沖縄法政学会で発表した論文に加筆したものである。同論文を校正する作業の中で、同僚のテイモシイ・ガイエル教授、名桜大学図書館の新垣修参事の助言を受けたので謝意を記す。