

平和への権利 国連で採択される!

「平和への権利宣言」(Declaration on the Right to Peace) 国連総会採択について

名古屋学院大学 飯島 滋明

1. はじめに

現地時間の2016年12月19日、国連総会で「平和への権利宣言」が採択された。「平和への権利」がどのような役割を持つのか、あるいはどのような経緯をたどってきたのか、平和への権利に関わる書籍や論文などについては「日本国際法律家協会(JALISA)」のHPの「平和への権利 Right to Peace」の箇所ですら丁寧に紹介されているので参照されたい。ただ、のちの議論の伏線もかね、「平和への権利」をめぐる国際社会のながれを簡単に紹介する。2003年、国際世論の反対を押し切り、アメリカやイギリスはイラク戦争に踏み切った。イラク戦争を防げなかったことに対して、スペインのNGOである「スペイン国際人権法協会」のカルロス・ビヤン・デュラン会長たちが「平和への権利が国際人権として確立されていれば、イラク戦争は防げたのではないか」と考え、「平和への権利」を国際法にする運動「平和への権利国際キャンペーン」を開始した¹。その後さまざまな会議を経て、その集大成として2010年12月、「平和への人権に関するサンチアゴ宣言」が採択された。そして2011年、「平和への人権に関するサンチアゴ宣言」が「国連人権理事会」と「人権理事会諮問委員会」に提出された²。

それを受け、諮問委員会では「サンチアゴ宣言」を土台とした「平和への権利国連宣言」の草案作成作業が始まった。2012年4月、「平和への権利国連宣言草案」(諮問委員会案)が作成され、人権理事会に提出された³。2012年7月、国連人権理事会に「平和への権利」作業部会が設置され、コスタリカ政府が作業部会の運営を主導した。諮問委員会案にアメリカ、EU諸国、オーストラリア、カナダなどが反対し、議論は一進一退の様相を呈した⁴。この点については後述するが、2014年7月の作業部会第2会期では、「平和」を権利と明記しない草案が採択されそう

1 笹本潤「Q9 イラク戦争が平和への権利を国際法にする運動のきっかけになったと聞きましたが？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編『いまこそ知りたい 平和への権利 48のQ & A』(合同出版、2014年) 24頁。

2 笹本潤「Q10 キャンペーンには世界のNGOや専門家の活躍があったと聞きましたが？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献 26頁。

3 笹本潤「Q1 「平和への権利国連宣言」とはなんですか？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会 前掲注1) 文献 8頁。

4 「あとがきにかえて」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編『平和への権利国際キャンペーン』(合同出版、2014年) 前掲注1) 文献 118頁。

になった。しかし2015年4月の作業部会第3会期には議長案が提出され、喧々諤々の議論が交わされた。ただ、ここでも議論は大きく平行線をたどり、決裂した。その後、予断を許さない中、2016年5月26日、作業部会第3会期で作業部会議長が最終日に提示した宣言案をキューバが「平和への権利草案」として提示した⁵。2016年7月1日、国連の人権理事会で「平和への権利宣言」草案が採択された。2016年11月18日、国連総会第3委員会で「平和への権利宣言」草案が採択(賛成116カ国、反対34ヶ国、棄権19カ国)、2016年12月19日には「平和への権利宣言」が国連総会で採択された(賛成131カ国、反対34ヶ国、棄権19カ国)。

2. 日本政府の対応とその問題点

「平和への権利宣言」に対して日本政府は一貫して反対してきた。ここで外務省の立場を紹介しよう。福島みずほ参議院議員の助力をいただき、2016年10月31日には笹本潤弁護士、菅野亨一氏、長谷川弥生弁護士とともに私、そして11月28日には新倉修青山学院大学教授、笹本潤弁護士、菅野亨一氏と私は外務省担当者と会談し、「平和への権利宣言」について話し合った。10月の会談の状況とJALISAの見解に関しては日本国際法律家協会のHPで紹介されている⁶。そこで本稿では11月の会合を中心に紹介したい。会合で外務省の担当者は以下のような主張をした。

- ①国連総会第3委員会で採択は、反対派と賛成派のギャップを詰めようとせず、十分な議論を経ないで一部の国の勇み足である
- ②「平和への権利宣言」が採択されることで、人権侵害をする国家が「平和への権利」を盾に国際社会の介入を阻止することになる。

きわめて多忙と推察される中、外務省の担当者2人の対応は極めて丁寧であり、その点については十分感謝したい。ただ、そうした個人的な感情を別にすれば、上記①②の外務省の主張にはいずれも根拠がないように思われる。①に対しては、たとえば2015年4月の第3会期では、国家間の間でも「積極的な攻防戦が展開された」⁷。議論の概要については武藤達夫、本庄美佳、高部優子各氏の共同作業による議事録を参照していただきたいが、現場にいた私の感覚としても作業部会第3会期では個々の条文の個々の文言に関して熱烈な議論がなされた。ただ、それ

5 <http://www.right-to-peace.com/world> (2017年1月1日段階)

6 <http://www.right-to-peace.com/> (2017年1月1日段階)

7 武藤達夫「「平和への権利」宣言起草のための作業部会第3会期について」『INTERJURISTNo.185』13頁。

8 武藤達夫・本庄美佳・高部優子「資料：平和への権利・国連人権理事会作業部会第3会期議事録(抜粋・要約)」『INTERJURISTNo.185』21～36頁。

でも合意には至らなかった。外務省の立場のように、十分な議論がなかった訳ではない。お互いのギャップを埋めようと、作業部会議長も含め、さまざまな議論がなされた。ただ、議論をすればするほど両者の間に埋めがたい溝があることが明らかになった。こうした議論を何年も繰り返してきたのである。2013年、2014年、2015年と国連での議論を見てきたが、すでに十分な議論がなされていた。

③に関しても国際法的な視点や現実の国際政治からすれば適切でない。「平和への権利宣言」を盾にして自国の人権弾圧を国際社会の関与から排除しようとする危険性はあるとの主張、もっともらしく聞こえるかもしれない。ただ、「平和への権利宣言」5条では、「この宣言のいかなる内容も、国連の目的及び原則に反するものと解釈されてはならない。この宣言の諸規定は、国連憲章、世界人権宣言及び諸国によって批准された、関係する国際及び地域文書に沿って理解されるべきである」と規定されている。「1国の国内における人権侵害が国際社会の脅威となった」という認識から、人権は単に国内問題ではないと考えられるようになった⁹ことを受け、国連憲章や世界人権宣言(1948年)、国際人権規約(1966年)などでも人権保障が目指されている。「平和への権利宣言」5条を見れば、国連憲章や世界人権宣言などが形式的効力において「平和への権利宣言」に優位する。ナチスやファシズムの経験から、国際平和という視点からしても「人権」問題は単なる国内問題であるだけではなく国際平和の問題に密接に関連するのであり、さまざまな条約で人権保障が目指されている以上、「平和への権利宣言」があることで独裁国家などでの人権侵害に国際社会が関与できないことはない。むしろ「平和への権利宣言」があることで、イラク戦争のような戦争を阻止できる可能性が生じるとすれば、その効用の方が大きく評価されるべきだろう。

3. 「平和への権利宣言」採択と市民の力

日本政府などが「平和への権利宣言」成立にはマイナスの役割しか果たしてこなかったのとは対照的に、NGOなどが「平和への権利宣言」の国連総会採択に果たした役割は、いくら強調されてもされすぎることはない。1で紹介したように、2006年の「平和への権利国際キャンペーン」開始から2010年12月の「平和への人権に関するサンチアゴ宣言」まで、NGOは精力的に活動した。場面が国連の人権理事会に移ってからも、NGOの役割は大きなものであった。

NGOの役割といえば、私は特に2014年7月の第2会期のことを思い出す。第2会期で出された草案の条文はわずか4条に削減された上、「権利」という表現が含まれない草案であった。この草案の提示に対して、平和への権利宣言に賛成する多くの国々には当初、「諦めムード」が漂っ

9 建石真公子「Q28 平和への権利を実現するには国際人権法の遵守が必要と聞きましたが？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献64頁。

ていた。しかし笹本潤弁護士が他のNGOに働きかけた結果、NGOが団結して共同声明を出し、本会議ではNGOが「草案には賛成できない」旨の発言をした。そうしたNGOの対応が流れを変え、それまでは意気消沈していた国々も草案に反対の立場を表明するようになった。その後、議長案は撤回され、2015年には“Evryone is entitled to enjoy peace”という規定が含まれた—これはこれで、has the Right to Peaceではなく、is entitled toという表現が権利性を弱めたものかどうか議論の対象にはなったが—、別の議長案が提出された。2014年7月の第2期会期で、笹本弁護士が他のNGOに働きかけなければ、そしてNGOが諦めて共同声明を出すなどの対応をしなければ、2016年12月19日に「平和への権利宣言」が日の目を見ることはなかったであろう。「平和への権利宣言」の成立にはNGO、とりわけ笹本潤弁護士に代表されるJALISAの活動があったことも留意されるべきだろう。

4. 「平和への権利宣言」の効力

長い年月の中で紆余曲折を経て国連総会で採択された「平和への権利宣言」だが、どのような効力があるか。(1) 国際社会レベルと、(2) 国内レベルで考察しよう。

(1) 国際社会レベル

武藤達夫関東学院大学准教授は、「平和への権利宣言」が国連で採択されれば、「平和への権利が国際的に尊重されるべき人権基準の一つとして承認されることを意味します¹⁰」と指摘する。外務省が人権宣言60年に際して刊行した「「世界人権宣言と国際人権規約」—世界人権宣言60周年にあたって—¹¹」では、「世界人権宣言は、各国政府が達成すべき共通の基準と考えられ、法的拘束力を持つものではありませんが、さまざまな国連の活動において、この宣言の中の文言が引用されることが少なくなく、また、国際人権規約をはじめ国連が中心となって作成した人権の保障に関する多くの条約の中でも再確認され、引用され、言及されています」と記されている。「ドイツやイタリー、日本といった諸国家において人権が著しく傷つけられたといった事情が連合國を強く刺戟したこと、しかも、そうした全體主義國家の攻撃によつて戦争が惹起されたといった事情から、国内において人権や基本的自由が抑圧されているような政治體制をとる國家は戦争への危険性を多分にはらんでいるといった点がこれまでもまして強く痛感」されたため、国際社会では「国際関係の基礎をなすものとして人権尊重が必要だといった考え方が著しく目立ってきている」¹²。

ただ、「[国連]憲章の中では単に概括的に「人権と基本的自由」といった表現が用いられて

10 武藤達夫「Q31 国連人権理事会で平和への権利が確定する意義はなんですか？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献72頁。

11 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/pdfs/kiyaku.pdf#00> (2017年1月1日段階)

12 田畑茂二郎『世界人権宣言』(弘文堂、1951年)6-7頁。

いるだけであつて、その内容についての具体的な規定が全然なされていないということである。人権といつても、それが現實に國家や個人の行動を律するための基準となるためには、なんらかの具体的な内容を與えられる必要がある¹³。先に「世界人権宣言は、各国政府が達成すべき共通の基準」という外務省の見解を紹介したが、国連総会で採択された「平和への権利宣言」も武藤准教授が指摘するように、国際社会が達成すべき基準とされることになる。

次に、「平和への権利宣言」の事実上の拘束力について言及する。12月19日に国連総会で採択された「平和への権利宣言」は条約ではないため、加盟国に対する直接的な法的拘束力はない。ただ、「平和への権利が採択されれば、それを完全に無視することはできなくなる」と新倉修青山学院大学教授は指摘する。「平和への権利宣言」採択には、イラク戦争のような戦争を二度と起こさないためという目的もあった。武力行使を含む軍事活動をしようとする国家に対して「平和への権利宣言」に違反すると国際社会が大々的に指弾するような事態が生じれば、「平和への権利宣言」に法的な拘束力はないとはいえ、事実上の拘束力が働く。「アメリカなどが平和への権利に反対するのは、これ以上国際社会での義務を負いたくないからだ」とある国の代表が言っていたのを、私は2015年のジュネーブでの会議の際に聞いた。たとえば「国際的な拘束を嫌う米国の姿勢は〔世界人権宣言成立に関わる時期から〕、現在まで一貫している¹⁴」。アメリカやEU諸国などが「平和への権利宣言」に強烈に反対するのは、事実上とはいえ海外での武力行使の足かせになるのを嫌ったためと言える。

最後になるが、先に私は「平和への権利宣言」は条約ではないため、加盟国に対する直接的な法的拘束力はないと述べた。ただ、前田朗東京造形大学教授が指摘するように、「平和への権利宣言」もはじめは単なる宣言にとどまるかもしれませんが、国連宣言を尊重する国際慣習が確立すれば、法的拘束力のある宣言に発展すること¹⁵もありうる。実際、世界人権宣言は「道義的、政治的権威を認められたことに加えて、今日では国際慣習法の一部として、法的拘束力を持つに至った¹⁶」という評価もある。将来においては「平和への権利宣言」が法的拘束力を持つ展望があることも留意されて良い。

(2) 国内レベル

国内レベルでの効力だが、「国連総会で加盟国の過半数が決議したことは、大変重い意味があり、多くの国は決議の内容が国際法の中身だと考えていることを意味¹⁷」するのであって、「宣言

13 田畑茂二郎 前掲注12) 文献13-14頁。

14 荻原重夫『〈世界人権宣言〉のめざすもの』(明石書店、1998年)15頁。

15 前田朗「Q27 平和への権利を保障するのはだれですか？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献62頁。

16 斎藤恵彦『世界人権宣言と現代 - 新国際人道秩序の展望』(有信堂高文社、1984年)130-131頁。

17 新倉修「Q33 平和への権利が国連で採択されるとすぐに法的な拘束力が発生しますか？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献76頁。

が採択されれば、すべての国家に宣言を履行する義務が発生¹⁸する。そして、日本国憲法で「国際協調主義」が基本原理とされている以上、国や自治体には「平和への権利宣言」を遵守する憲法上の責務が生ずる。

また、国連加盟国には「普遍的定期審査 (UPR)」が課される。「平和への権利宣言」が国連総会で採択されたことで、「この定期審査でも平和への権利の実現状況について問うことが可能¹⁹となる。

5. 市民は「平和への権利宣言」をどのように活用できるか

「平和への権利宣言」が採択されたことで、市民は同宣言をさまざまな形で活用することができる。

まずは裁判。コスタリカでは「平和への権利は国内の人々の権利だけではなく、国際的な権利であり、地球のあらゆる人びと、すべての人々の権利」との判断が憲法法廷で示されている。韓国でも、「侵略戦争に強制されず、平和的に生存することができるように国に要請する権利がある」との憲法裁判所の判決が下されている²⁰。コスタリカや韓国には、日本国憲法の「平和的生存権」のような権利が憲法上明記されているわけではないにもかかわらず、こうした判断を勝ち取った。「平和への権利宣言」が国連総会で採択されたため、今後は各国で「平和への権利宣言」を根拠とする裁判が提起できる可能性が高くなろう。もちろん、裁判制度のあり方は国によって異なるので、日本でも「平和への権利宣言」を援用して裁判が可能かどうかは検討の余地がある。ただ、現に安保法制違憲訴訟に関する書類でもすでに、「平和への権利宣言」への言及がなされている。「平和」をめぐる裁判でも、「平和への権利宣言」が根拠の一つとして援用できよう。

また、「平和への権利宣言」は、市民が平和を求める活動の際にも根拠となり得る。この点については前田朗教授によるさまざまな提案が目される。たとえば「軍隊のある国では、平和への権利を活用して政府による軍事活動を制限」するように求めたり、「軍隊を持たない国家においては、将来の軍事化を阻止し、各国軍隊の駐留や通過に反対する根拠にもなります²¹」。「さらには、地域の平和を作るために平和運動が連帯し、各国政府に平和のための協調を求める根拠にできます。たとえば、市民の立場から、隣国との紛争の平和的解決を図ったり、非核地帯条約や非武装地帯の設定を追及したりすることもできる」し、「国内の平和運動にとっては、自国の

18 前田朗「Q3 国連人権理事会で平和への権利が確定する意義は何ですか？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献 73 頁。

19 武藤達夫「Q27 平和への権利を保障するのはだれですか？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献 63 頁。

20 高部優子「Q47 外国の裁判所が平和への権利や平和的生存権を認めた例はありますか？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献 108—109 頁。

21 前田朗「Q4 平和への権利は世界各国でどのように役立ちますか？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献 104 ~ 105 頁。

政府に対し、国際的な場において平和創造に向けたアクションをとるよう圧力をかけるための根拠にもなります²²。

「平和への権利宣言」では、「教育」に関して多くの規定が設けられている。そのため、堀尾輝久東京大学名誉教授が指摘するように、「平和への権利が国際法になれば、日本の平和教育への取り組みにとって大きな力となる²³」。

安倍自公政権下では「世界中で戦争できる国づくり」、その総仕上げとして「憲法改正」が目指されているが、大熊政一弁護士が指摘するように、「平和への権利が国連で採択されれば、日本国憲法や9条を守る運動に役立つ²⁴」つ。海外での武力行使、そのための憲法改正を進める安倍自公政権が国際社会の流れに逆行していることを指弾する根拠の一つとして「平和への権利宣言」を活用することができる。

6. 今後の展望

先述したように、「平和への権利宣言」は「宣言」であって条約ではないために法的拘束力がない。また、多彩な権利が明記されていた、2012年4月の「平和への権利国連宣言草案」(諮問委員会案) に対し、2016年12月19日に採択された「平和への権利宣言」では多彩な権利がそぎ落とされ、前文と5条からなる宣言に留まった。先にスペインの法律家団体が主導したと紹介したが、その法律家団体自体が今回の宣言には賛成していなかった。ただ、平和が国家間の「政策」の問題ではなく、個人や集団の「権利」とされたことの国際社会での意義は決して小さくない。

国際社会では「武力行使の違法化」にむけた動き、*jus ad bellum*(戦争する権利) を制限しようとする流れがある。「平和への権利宣言」採択は、このような「武力行使の違法化」にむけた国際社会の流れの中での重要な一里塚となろう。そして、「武力行使の違法化」の流れがさらに強化されるべきと考えるのであれば、より多彩な権利が盛り込まれた「条約」にすることなどが今後の目標となろう。なお、世界人権宣言やその後の人権条約の起草や成立に際しても、「NGOの果たした役割は大きい²⁵」いが、「平和への権利宣言」の成立もNGOの存在なくして語ることはできない。「武力行使の違法化」の流れをさらに進めるに際してもNGOの活躍が重要なのは言うまでもない。

(2017年1月1日脱稿)

22 前田朗「Q45 平和への権利は世界各国でどのように役立ちますか？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献 105 頁。

23 堀尾輝久「Q18 平和への権利では世平和教育についてどのように考えていますか？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献 45 頁。

24 大熊政一「Q38 平和への権利は日本では必要ないという意見があると聞きますか？」平和への権利国際キャンペーン・日本実行委員会編 前掲注1) 文献 88 頁。

25 荻原重夫 前掲注14) 文献 16 頁。