

国内統治を問う国際規範の形成過程

吉川 元

概 要

冷戦の終結後、国際干渉を正当化する国際規範が確立された。そもそも冷戦期には、国際人権規範が確立されていたが、実際には、多くの国でその規範は履行されず、受容されなかった。それは、内政不干渉規範を優先するような国際政治状況があったからである。ところが冷戦が終結すると、国内統治の在り方を問い、途上国への民主化支援、予防外交、人道的干渉、紛争後平和構築、グッドガバナンス促進に向けた干渉など、国際干渉がにわかには始まる。その背景には、旧来の国際規範の変容または組み替え、それに新たな平和・安全保障観の形成がある。国連と欧州安全保障協力機構（OSCE）を中心に、民主主義および法の支配の実現を国際規範化する動きが生じて、またグッドガバナンスを国家基準とする動きが生じ、そして民主主義や人権尊重を国際平和・国際安全保障の条件とするような新しい国際平和・安全保障観が主として欧州で形成された。こうした国際規範および国際安全保障観に基づいて国際干渉が正当化されるようになる。

キーワード

国際規範、内政不干渉、民主主義、国際干渉、グッドガバナンス

I はじめに

冷戦がまさに終結せんとしていた1990年に、国際政治学者ローズノウは、冷戦期から冷戦後世界への動きを、「主権に拘束されていた世界から主権から自由な世界への分岐点」と評したものである¹⁾。世界大戦終結時の国際秩序の大変動期には、新しい国際秩序の形成をめぐる、国際関係原則、国家のあるべき国内秩序、国家の行動規範など論じられてきたが、冷戦終結後にも、主権国家のあり方が問われ、グッドガバナンスや主権制限が

1) James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: Theory of Change and Continuity*, Princeton: Princeton University Press, 1990, p. 10.

語られ、そして国際干渉主義の是非が論じられている。冷戦の終結を契機として、そしてグローバル化の一環として、人権の国際化や民主主義の普遍化の動きが急速に進展し、それが国際秩序の変容をもたらし、そして新国際秩序のもとで主権が大幅に制限されるようになり、国際干渉が正当化されるようになった、という議論が優勢である²⁾。

冷戦後の新国際秩序などというものは存在しないとの異論もある。アイケンベリーによれば、国際連合（以下、「国連」と呼ぶ）システムの創始者たちは、民主主義、相互依存、国際機構による利害調整を柱とする、カント流の民主主義による国際秩序を構想し、それが冷戦期の西側先進諸国間の国際秩序として形成され、冷戦後にはむしろ強化された。それゆえに冷戦終結の歴史的意義が誇張されているという³⁾。クラズナーは、主権、それも対外主権は、西欧的国際政治システムが成立して以来、決して絶対的なものでもなければ排他的なものでもなく、一貫して制限されてきたと主張する。マイノリティ問題と人権問題での内政干渉は一貫して行われ、国際政治史上で主権なるものは「組織的な偽善」であり、人権専門家たちが主張する新国際秩序の形成という議論に非を鳴らす⁴⁾。

とはいえ、冷戦後の国際秩序をめぐる様々な議論も、冷戦の終結が全世界、すなわちグローバルに主権制限や国際干渉の転機となった点では一致しよう。主権国家の国内秩序、すなわちガヴァナンスの在り方が、全地球規模（グローバル）で、それも国際原則や国際規範に基づいて問われるようになった点では共通しよう。冷戦期には、内政不干渉規範が力を持ち、国内秩序の在り方が今日ほどは問われなかったことは、誰も疑わないからである。

もともと国家の正当性は、すなわち政府や政権のあり方、あるいは統治の形態は、国民から問われてきただけでなく、時代によって程度差はあるにせよ、国際社会からも問われてきた。しかし、冷戦終結後、統治形態、すなわちガヴァナンスがグローバルで問われるようになるには、また人道的干渉、予防外交、平和構築、民主化支援といった国内問題への国際干渉がにわかには始まるようになるには、そうした行為を正当化するような国際規範の確立、さらには主権国家としての共通基準や国家行動に関する国際規範の形成があった

2) 例えば、参照、Gregory Flynn and Henry Farrell, "Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms, and the 'Construction' of Security in Post-Cold War Europe," *International Organization*, Vol. 53, No. 3, Summer 1999.; Richard Falk, "The New Interventionism and the Third World," *Current History*, Vol. 98, No. 631, November 1999; Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995; David Forsythe, *Human Rights and World Politics*, Lincoln: University of Nebraska Press, 1983.

3) G. John Ikenberry, "The Myth of Post-Cold War Chaos," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 3, May-June, 1996.

4) Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press, 1999.

と考えられる。それだけに冷戦期の国際規範がその後どのように変容していったか、そして新たな国際規範がいかに形成されていったかを分析することは、冷戦終結後の主権制限や国際干渉を正当化する動きの背景を知る手がかりとなろう。人権のような国家権力を規制するような国際規範とは異なり、法の支配や民主制度といった、国内統治制度の創造あるいは再編を促すような国際規範が確立され、しかもこうした規範が平和および安全保障の条件とみなされるようになったことで、世界各国の国内統治の在り方が問われるようになり、国際干渉が可能になったと考えられるからである。

以下において、冷戦終結を境に、国内統治のあり方が問われるようになり、また国際干渉が正当化されるような国際規範の形成過程を分析する。最初に、第二次世界大戦後から冷戦終結までの内政不干渉規範を最優先する国際秩序の組織原理を検討する。この時期には、人権の国際基準が確立され、人権尊重の国際規範が形成されるが、こうした国際規範が世界の多くの国で遵守されず、履行されなかった国際政治的背景を考察する。ついで、冷戦終結とともにわかにグッドガヴァナンスが問われるようになる国際政治的背景を検討する。旧来の内政不干渉規範の退潮および自決権解釈の変容とともに、法の支配、民主主義といった新たな国内統治制度を求める国際規範が形成される過程、およびこうした新たな規範の遵守が、普遍的かつ至高価値である平和および安全保障の実現要件とみなされるようになる過程、すなわち平和という普遍的至高価値と民主主義規範が一体化する過程を検討する。そして最後に、「民主主義による平和」観の普及が最も進んでいる欧州の国際安全保障体制の実情を検討することで、冷戦後国際政治において国際干渉を正当化するような国際規範の今日的役割を考察する。

Ⅱ 主権の国際基準と内政不干渉規範

1. 国家の正当性の国際秩序

主権国家は、一定領域を統治する権利およびその資格を国際社会に承認されることで、国際社会の構成員としての存在が認められる。国家の存在が国際社会で正当なものと認められることを国際法的主権と定義しよう。国際法的主権は、対外主権や対内主権を有している国家に固有のものではなく、国際社会から、とりわけ世界の主要国から主権国家として認められてはじめて確立される。国際法的主権は、国家承認に限定されるものではない。それは、国際機構への加盟も含め、国家が多国間関係にどれだけ広くかつ深く参加を認められているか、また主権の国際基準や国際規範をどの程度、受容し履行しているかによっ

て定まるものであり、国家としての存在の国際正当性の有無または多寡を意味する。

それでは、国際社会での国家の正当性はどのように変容してきたのであろうか。フランクによれば、国際政治の歴史の底流には、一貫して主権国家の国際基準として「民主主義の資格」を求める動きがあった。19世紀中葉から自決、表現の自由を中心とする人権、そして自由選挙に基づく参加型民主主義といった、民主主義の資格が求められ、漸次具体化されてきた。そして今日では国家の存在の正当性は民主主義国であるという国際規範が形成されているという⁵⁾。事実、国際社会から承認を求める政府は、時の主権国家としての統治基準を満たしていなければならなかった。明治日本政府やオスマン・トルコは、欧米的な国家基準を満たすことで国際社会の承認を得た。またオーストリア・ハンガリー帝国やオスマン・トルコから独立した諸国も、当時の国際基準を満たすことではじめて承認された⁶⁾。

民主主義をこうした問う動きが西欧国際政治体系の成立以来、一貫したものであったかという点、疑問である。国内秩序のあり方が国際社会から問われるとすれば、それは近代国際関係の組織原理である主権尊重および内政不干涉原則に反することを意味しよう。国際関係の歴史を一瞥するに、主権平等と内政不干涉の原則を優先し、国際法的主権が問われなかった時代もあった。この点について、バーキンとクロニン⁷⁾は、「主権原則」と国際秩序の関連の歴史を、国家が一定領域を統治さえしておれば統治形態がどのようなものであろうとも国際社会が主権を認める「国家主権」観が優勢の時代と、国家と国民との関係にまで国際社会が関与する「国民主権」観が優勢の時代との循環を論じている。時代の転換をもたらすのが世界大戦のような国際秩序の大変動である。勝者側の価値や規範に基づいて主権の在り方が再解釈されるからである。第一次世界大戦後は、マイノリティ保護と民族自決を問う国民主権観の優勢な時代、第二次世界大戦後は国家が一定領域を統治さえしておれば統治の在り方など問われない国家主権観の優勢な時代であり、そして冷戦後は、人権問題や民主主義について国際社会が関与する国民主権観の時代に再び入った、という⁷⁾。

国内秩序の在り方は常にその国の勝手に任されていたわけではなく、国内秩序の維持や

5) Thomas M. Franck, "Emerging Right to Democratic Governance", *American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 1, January, 1992.

6) 当時の欧州国際社会の国際承認基準について、参照、Gerritz W. Gong, *The Standard of Civilization in International Society*, Oxford: Clarendon, 1984; Robert H. Jackson, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

7) 参照、J. Samuel Barkin and Bruce Cronin, "The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations," *International Organizations*, Vol. 48, No. 1, Winter 1994; J. Samuel Barkin, "The Evolution of the Constitution of Sovereignty and the Emergence of Human Rights Norms," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 27, No. 2, 1998.

変革を求めて国際社会が国内問題にしばしば干渉してきた。それは、国内秩序と国際秩序との間に密接な関係が認められ、国内秩序の変容が国際秩序の変動をもたらす契機になると考えられてきたからであって、国際社会の干渉は必ずしも民主主義の資格を問うてのものではなかった。新たな国内秩序の出現を阻止するための国際干渉の例は、フランス革命への干渉戦争にさかのぼることができよう。フランス革命は、「人権」という考え方を打ち出し、「国民国家」の原理を打ち出した。それまでは王朝権力を基盤に国家が打ち立てられていたというのに、国民を土台とする国が誕生したのである。自由を求める各国民に援助と友愛を約束するというフランス立法議会が発した挑戦的な宣言は、革命の波及を恐れる国々に団結をもたらし、フランス革命の動きに対抗するためにヨーロッパ中の王や皇帝たちは対仏大同盟を結成し、フランスに対抗した。それゆえに、対仏大同盟軍の勝利後のウィーン会議で、旧体制の復活を基にした君主国家間の国際秩序の再興が図られたのであった。ロシア革命に対しても同様な干渉が行われた。共産主義革命の波及を恐れたわが国をはじめ資本主義大国は、干渉戦争によって革命政権を打倒しようと試みた。共産主義政権の打倒には失敗したものの、ソ連を資本主義諸国からなる国際社会でしばらく孤立させた。「人間の顔をした社会主義」を目指したチェコスロヴァキアの「プラハの春」(1968年)は、共産党政権の正当性を確立するための上からの民主化運動であったが、それはとりもなおさず共産党一党独裁体制国から構成される「社会主義共同体」全体への脅威であった。民主化の連鎖反応を引き起こして共同体を崩壊させてしまいかねないからである。それゆえにワルシャワ条約機構諸国は同盟国へ武力干渉を行い、チェコスロヴァキアを「正常化」することで旧体制の復活を強要したのであった。どうやら、時代によって、また国際地域によって、独自の主権基準があり、国家に関する独自の国際正当性がありそうだ。そして、国内秩序は国際秩序と密接に関連しており、国内秩序の変革を阻止するために国際干渉がなされるのであろう。

ところで国際社会での国家の正当性という場合、その正当性を付与するアクター自体の正当性、および正当化する手続きといった正当化過程そのものの正当性の問題もある。先に述べた、19世紀末の日本やトルコの国際社会参入の際の国際社会とは、西欧国際社会であった。主要国との二国間関係における価値・規範の押しつけでは、それはとうてい国際的に正当な行為であるとはいえない。それでは、国際社会による国家の正当性を付与する方法が、二国間的または大国主義的なものから普遍的かつ規範的なものへとどのように進化していくのであろうか。

2. 民主主義規範の確定

国際規範とは、国際社会で適切とみなされる国家の行動基準を意味する。国際社会の普遍的規範は、一気に形成されるものではなく、どのような規範にもその起源があり、その規範が国際社会で正当なものとみなされるようになるには、それなりに規範形成の発展段階がある。フィネモアとシキンクは、規範の三段階発展を論じている。すなわち、第一に、規範の起源・発生、第二に、その規範が国際的に一気に普及する段階、そして第三に、その規範が各国で受容され、内部化され、そして当然視され問題にされなくなる段階である⁸⁾。先に引用したフランクは、民主主義の資格の構成要素たる、自決、表現の自由、参政権について、国際社会での4段階におよぶ正当性確立過程を論じている。すなわち、第一は、それぞれの価値の歴史的起源、第二は、その価値が国際社会で遵守を義務付けられるような明文規定によって確定される段階、第三は、これらの価値が市民社会の実現要件として一体なものとみなされるようになる段階、そして第四に、これらの規範が至高価値あるいは上位価値の実現条件として認識されることで正当性がいっそう高まる段階である⁹⁾。規範が国際社会で合意され普及するのと、それが受容され履行されるようになるのは別次元である。フィネモアとシキンクがいう規範が普及する過程は、フランクがいうところの国際社会での明文規定による確定の段階と同一視することができよう。それでは、自決、表現の自由、参政権がどのように国際規範として確定されていったのであろうか。

自決の原則、すなわち特定領域に住む人民が集団で自らの政治的運命を民主的方法で決定するという原則は、民主主義の資格の中核となる要件である。自決の起源はヴェルサイユ条約での一連の自決の取り決めにある¹⁰⁾。自決は第一次世界大戦後の国家誕生の政治原則になったが、それは普遍的原則とはならず、欧州に限定されて適用された。普遍的原則となるのは、第二次世界大戦後、国連憲章に「人民の自決」として規定されてからのことである(国連憲章1条2項)。その後、自決は、国連総会決議「植民地独立付与宣言」(1960年12月)において、植民地主義を「急速かつ無条件に終結させる」ことを宣言した上で、その目的の達成のために、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、と具体的に規定された。続いて、人民の自決権は、国際人権規約(66年採択)の社会権規約と自由権規約の共通1条に規定されたよう

8) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998.

9) Franck, Thomas M. "Emerging Right to Democratic Governance", *American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 1, January 1992.

10) *Ibid.*, p. 54.

に、人権として、それも最優先される人権として位置づけられたのである。さらに、国連友好関係宣言（70年）においては、自決は、「外部からの介入なしに」人民による体制選択の自由へと発展する。

表現の自由は、アメリカの独立宣言、およびフランス革命を契機に、爾来、徐々に各国で保障されてきたが、国際規範として確立されるのは第二次世界大戦後のことである。国連システムのもとで、人権と基本的自由を尊重する国際秩序が構想された。人権の国際基準は、世界人権宣言（1948年）で、思想、良心、宗教の自由（18条）、表現の自由（19条）、結社の自由（20条）が規定され、さらに国際人権規約（自由権規約）において、思想、良心、宗教の自由（18条）、表現の自由（19条）、結社の自由（20条）が規定され、伸長されていった。参政権や自由選挙の国際規範化は、表現の自由と同じく世界人権宣言を契機とする。世界人権宣言で参政権が具体的に規定され（21条）、ついで国際人権規約で同様の内容が規定された（25条）。民主主義の三要素は、こうして冷戦終結前に普遍的な規範となっていた。世界の国のたいていの国がこれらの権利を憲法で保障しており、しかも国際人権規約、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約など国際人権諸条約を批准しているからである。冷戦末期の1990年時点で、世界171カ国中、国際人権規約の自由権規約の批准国は92カ国にのぼり、およそ世界の三分の二が国際人権規約を批准していたことになる。しかもこれらの規範を遵守するということは、すべての市民が市民社会の形成に向けて責任を負う機会を創造することを旨とするということの意味する。換言すれば、民主主義の三要素は、市民社会の成立要件であり、よってその保障は市民社会を創造するという国家の意志の表明でもある。民主主義の資格要件は、こうした国際諸条約で「人権」としてひと括りにされ、国内統治のあり方に関する国際規範として正当化され、そして国際社会で主権国家の自らの存在の正当性を確保する上でその保障は必須条件とみなされるようになる。

3. 優先される内政不干涉規範

民主主義の三要素が、第二次世界大戦後に明文規定として国際社会で確認され、主権国家の国際規範となった。しかし、規範が確立されたからといって、それが世界各国で受容され履行されていったわけではない。社会主義諸国と開発独裁の多くの国が、人権尊重と民主国家の体裁を装いつつも、そして人権諸条約を批准しつつも、実際には人権を抑圧していった。国際規範が形成されていったにもかかわらず、なぜそれが遵守されなかったのか、なぜこれらの国が共通の主権国家基準に抗うことができたのであろうか。人権規範が国際規範として受容されなかった背景には、国際政治上の理由と国際法上の理由とがある。国際政治上の理由として、第一に、「恐怖の均衡」の東西対立構造のもとで、国内問題へ

の干渉は核戦争に発展する恐れがあったために、国際平和または人権の二者択一を迫られ、国際平和を優先するために国内統治のあり方には目をつぶらざるをえなかったからである¹¹⁾。第二に、途上国の数的増加により、国際政治に友好国数がものをいう時代状況が出現したために、東西両陣営とも援助によって友好国獲得競争に走り、友好国の統治のあり方など問題にはしなくなったからである¹²⁾。

国際法上の理由として、内政不干渉を最優先する国際規範が確立されていったことが指摘できよう。内政不干渉原則は、20世紀初頭に確立される。第一次世界大戦後、国際連盟の設立を契機に、国家が外部からの干渉を受けずに自由に規律できる領域を「国内管轄」として定式化された¹³⁾。そもそも、国内管轄事項とは、国際法によって規制されない一国の管轄権に属し、その処理または決定については当該国の自由に委ねられている問題のことを意味する。国内管轄事項は、国家主権の保持または干渉の防止という要請に基づき、外部アクターの機能や権限に対する留保条項として用いられてきた。それは、普遍的かつ固定的な概念ではなく、国際法および国際社会の発展に伴って変化してきた概念である¹⁴⁾。第二次世界大戦後には、大国による中小国への干渉を規制し、国家間平和を維持するために内政不干渉原則が確立されていった。まず国連憲章において、国内管轄権内にある事項に干渉する権限を国連には委譲しないとの内政不干渉原則が規定され(2条7項)、以後、国連および地域機構を通して国際関係を律する原則として、漸次、確定されていく。国連友好関係宣言(1970年)では、武力干渉のみならず一切の形態の干渉が国際法上違法とされることになった¹⁵⁾。

地域的取り決めにおいても、内政不干渉原則は確定され、かつ優先的規範となる。アジア・アフリカ首脳会議で合意されたバンドン10原則において、東南アジア友好協力条約において、アフリカ統一機構(OAU)憲章において、米州機構(OAS)憲章において、それぞれ内政不干渉原則が地域的国際関係の最優先的な国際規範として確立されていった。

11) この点につき、参照、吉川 元「社会主義の平和外交・人権問題」、日本平和学会編『社会主義の理念と平和』早稲田大学出版会、1989年。

12) 冷戦期に内政不干渉原則が国際規範となる背景について、詳しくは、参照、吉川 元「黄昏のウェストファリア体制」、吉川 元・加藤普章編『国際政治の行方』ナカニシヤ出版、2004年。

13) 国際連盟規約15条8項において、「紛争当事国の一国において、紛争が国際法上、もっぱら該当時国の管轄に属する事項に付き生じたものなることを主張して、国際連盟理事会がこれを是認した場合、国際連盟理事会は、その解決に際して何ら勧告を行なわない」と規定されている。ただし、この規定は、「紛争解決手続き」に関する原則のひとつである点に留意したい。

14) 田畑茂、石本泰雄編『国際法』有信堂、1983年(第2版)、53頁。

15) 同宣言では、「いかなる国家または国家の集団も、直接または間接に、理由の如何を問わず、他の国内または対外の事項に干渉する権利を有しない。したがって、国家の人格、またはその政治的、経済的および文化的要素に対する武力干渉およびその他のいかなる形の介入もしくは威嚇の試みも、国際法に違反する」と規定されている。

東西関係においても同様である。共産党政権の基盤が脆弱な社会主義諸国は、西側諸国との国際関係において内政不干涉と不可侵原則を求め、それが欧州安全保障協力会議(CSCE)のヘルシンキ宣言に結実した。国民統合も政権の正当性も確立されない状況で、自由に国家の建設を行うには、主権の国際基準の押し付けを排したいからである。

内政不干涉規範と人権尊重規範は相矛盾する規範である。内政不干涉が優先されれば、人権は国際社会から問われないことになる。人権を問うとなれば、内政不干涉規範は障害になる。1960年代以降、世界の国々と国際機構は、平等への渴望、拷問や政治犯の処刑、大量殺害への非難を通して、徐々に人権問題を国際関心事項へと変えていった¹⁶⁾。しかし70年代後半、特にCSCEのヘルシンキ宣言で国際関係原則として人権尊重と内政不干涉が並列的に規定され、またアメリカのカーター人権外交が展開されるや、こうした国際規範の優先順位をめぐる論争が東西関係の緊張を増幅させていった。

Ⅲ 国際規範の変容

1. 冷戦終結と国際規範の再構築

民主化の「第三の波」で、民主主義に挑戦してきた開発独裁体制の多くの国が、そしてソ連・東欧の共産党一党独裁体制のすべての国が崩壊した。1991年時点で世界のおよそ三分の二にあたる110カ国以上が、複数政党制で秘密選挙および普通選挙を実施する民主国家になった¹⁷⁾。しかしながら、体制が崩壊したこれらの国が、順調に民主国家へと変貌を遂げたわけではない。冷戦が終結する1980年代末期から90年代初頭にかけて、ソ連(ロシア)は援助能力を低下させ、また冷戦の終結によって先進諸国は戦略的援助を見直し、援助が急速に低下した。フォークは、これを「地政学的干渉の低下」と呼んでいる。地政学的干渉が低下すると、とりわけサブサハラ・アフリカは戦略的価値を失い、支援が激減したために「破綻国家」に陥る国や国内紛争に発展する国が続出した¹⁸⁾。また共産党政権の崩壊によって、共産主義イデオロギーで統一されていたソ連、ユーゴスラヴィアなど多民族国家の分裂が始まり、各地で民族紛争が頻発した。

社会主義体制も途上国の開発独裁体制も、人権、とりわけ表現の自由と参政権の侵害の

16) 人権の普遍化について、参照、大沼保雄『人権、国家、文明—普遍主義の人権観から文際的人権観へ』筑摩書房、1998年、特に235-288頁。

17) Franck, *opcit.*, p. 47.

18) Richard Falk, "The New Interventionism and the Third World," *Current History*, Vol. 98, No. 631, November 1999, pp. 373-374.

上に成り立っていただけに、人権および民主主義への国際関心がにわかに高まったのは当然の成り行きである。先進諸国は、東欧に暗雲が漂い始めた1989年7月の主要先進国首脳会議（アルシェ・サミット）の政治宣言で、自由、民主主義および人権といった普遍的かつ至高の価値の重要性を確認するとともに、自由が拡大され、そして民主主義が強化されることで平和が到来する、との希望を表明している¹⁹⁾。東欧の社会主義体制が崩壊した翌年の90年7月の同首脳会議（ヒューストン・サミット）は、「民主主義の確保」と題する政治宣言を採択し、東欧諸国に対して民主主義の強化、人権、ならびに市場経済の再建を支援することを表明している²⁰⁾。ソ連の崩壊半年後の92年7月の同首脳会議（ミュンヘン・サミット）の政治宣言では、東中欧およびソ連から分離した諸国が民主的な社会、政治的、経済的自由の実現に向けて進むことを支援すると宣言している²¹⁾。

冷戦終結後、人権や民主主義への国際的関心の高まりとともに、先進諸国はかつての社会主義諸国を民主国家として再建するためにと民主化支援に乗り出し、途上国に対しては援助条件に民主化を求めるようになる。国連を中心に国際社会は、イラクのクルド人救済のために、またソマリアやルワンダの人道問題の救済のために人道的干渉を行うようになった。こうしたにわか現象の背景には、冷戦が終結した結果、後述するように主権国家基準として人権や民主主義を問うことを可能にするような国際政治状況が出現したことが寄与している。しかし、それと同等に、あるいはそれ以上に、国際規範の再構築や新たな国際規範の形成が国際干渉を正当化することに寄与している。

さてその国際干渉の正当性についてであるが、国際干渉とは、本来、ある国の政治現象の進展を国際社会が阻止しようとする試みを意味する。しかし、1989年以来、特に欧州で行われている干渉は、フリントとファーレルが指摘するように、目的においても様式においても「建設的干渉」であり、「歴史上、前例のない様式の干渉」である²²⁾。建設的干渉が可能になったのは、国際規範の再解釈がなされ、規範の枠組みが変化し、規範の新たな階層化が生じたからである。そもそも国際規範の機能には、国家行動を規制したり抑制したりする機能、適切な国家行動基準を設けることで国家の利益やアイデンティティを構成する機能、そして国家の特定の行動を許したり、促したりするような「可能にする」機能がある²³⁾。「可能にする」規範は、人権尊重や戦争禁止のように、特定の国家行動を規制したり禁止したりする規範とは異なり、新たな統治制度を創造するための国家行動基準となるような規範を意味する。法の支配および民主主義への国際合意は、国家の統治制度や

19) Arch Summit—Declaration on East-West Relations, July 15, 1989.

20) Houston Summit Conference—Political Declaration: Securing Democracy, July 10, 1990.

21) Munich Summit Conference—Political Declaration: Shaping the New Partnership, July 7, 1992.

22) Gregory Flynn and Henry Farrell, *op.cit.*, p. 509.

23) Gregory Flynn and Henry Farrell, *op.cit.*, pp. 509-513.

法制度の改革といった国内秩序の再編を国際社会が求め、かつ実現に向けて影響力を及ぼすことを可能にするという点で、「可能にする」規範である。

冷戦終結後、国連を中心に、また欧州では CSCE および CSCE から国際機構へと発展し改称した欧州安全保障協力機構 (OSCE) を中心に、国際規範の再構築、あるいは可能にする規範の形成が始まっている。国連では、参政権の普及を徹底することが試みられている。1991年の国連総会で、参政権について、定期的かつ真の選挙は「被治者の権利と利益を守るために必要かつ不可欠であり、過去の教訓から、自らの国の政府に参加する権利は他のすべての人権と基本的自由の効果的享受において最も重要な要因である」との決議を行った²⁴⁾。マイノリティ権利と自決権の解釈には転換がみられる。マイノリティの保護は領域国家の枠組みを壊しかねないだけに、もともと国連はマイノリティ権利の伸長には慎重で、むしろ領土保全原則を強調してきた。領土保全原則は多くの途上国にとっては、領域の一体性の擬制を保持するには好都合の原則であった。国家の独立後にさらなる分離分裂が危惧されたからである。先に触れた植民地独立付与宣言で、「国の国民的統一および領土保全の一部または全部の破壊を目指すいかなる企図も、国連憲章の目的および原則と両立しない」(第6項)と規定され、以後、国連は分離主義を支持していない。事実、その後、冷戦終結までのおよそ30年間、既存の国家からのさらなる分離独立による国家の誕生は、平和裏に分離独立したシンガポールや武力で独立を達成したバングラデシュなど数件の事例しかない。ところが、国連総会は1992年に「マイノリティ権利宣言」を採択して、マイノリティ保護と発展に積極的に対策を講じることを決定している²⁵⁾。欧州では、後述するように、国連の動きに先立ってマイノリティ権利の著しい伸長がみられた。

自決権は、領土保全原則とともに、内政不干涉原則を補強する国際規範であった。もともと自決の主体である「人民」も、また「自決」の内容も、それが意味するところはあいまいであったが、社会主義諸国やアジア・アフリカ諸国が主張する脱植民地化を意味する外的自決との解釈が次第に力をもつようになった。既存の国家は、国家の分離独立を正当化するような国際原則に自ら同意するはずがない。それゆえに内政干渉を嫌う開発独裁国や社会主義国が増えるにつれ、自決とは外圧によらない主権行使の権利、すなわち内的自決の権利との理解が主流となった²⁶⁾。しかし、バルト三国の独立を契機に自決権の再解釈が進むことになる。

24) 国連総会決議, 45/150, Feb. 21, 1991.

25) 参照, 窪誠「マイノリティと国際法」吉川元・加藤普章編『マイノリティの国際政治学』有信堂, 2000年.

26) 参照, Sam Blay, "Self-Determination: A Reassessment in the Post-Communist Era," *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 22, No. 2-3, 1994; Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 特に第10章 "The Role of Self-Determination in the Recent Break up of the Soviet Union and Yugoslavia."

ユーゴスラヴィア危機のさなかに開催された CSCE 参加国のマイノリティ問題専門家会議で、それまで積み残されていた自決権解釈をめぐる、議論は紛糾した。分裂の危機にあったユーゴスラヴィアの代表は、人民の自決の主体は、人民であり、決して国内の少数民族の分離独立を保障する権利ではないことを確認するように迫ったが、自決権の解釈に欧州国際社会の意見は割れた²⁷⁾。一部の有力国の支持のもとにユーゴスラヴィアやソ連から分離独立を試みる民族は、レファレンダムを実施し、多数派の意思を確認したうえで独立を宣言していった。EC 諸国はその独立を承認する際に、承認基準として「ユーゴスラヴィアに関する宣言」と「東欧およびソ連の新国家の承認に関する指針」(1991年12月16日)を公表し、ヘルシンキ宣言とパリ憲章の諸原則をはじめ CSCE の人権、マイノリティ権利、および民主主義に関する取り決めを遵守することを条件に、分離独立を「自決」として承認することを表明したのである²⁸⁾。国民は外圧によらずに自由に国家を建設することができるというそれまでの内的自決に重きをおいた自決権解釈は一変した²⁹⁾。分離独立に自決権が適用されたことについて、国際法学者カッセセは、内的自決と外的自決が結び付けられたことを意味するだけに、「革新的」なことであり、「革命的」ですらあると評する³⁰⁾。いずれにせよ、あれほどにまで国家の分裂を阻止していた国際社会が、冷戦終結直後の数年間で 20 カ国以上もの国家の誕生を承認し、迎え入れたのである。

ところで、国際規範の再構築や既存の規範の再解釈は、国家の分裂や国際秩序の再編につながるだけに、事態は複雑であり、なにかと矛盾をはらむものである。冷戦後の国連の役割を構想したブトロス・ガリ事務総長による『平和への課題』(1992年6月)では、次のような興味深い一文がある。「絶対的かつ排他的な主権の時代は去った。その理論は現実決して適合しなかった。このことを理解し、そしてグッドガヴァナンスの必要性和、これまでにない相互依存の進む世界の要請との間のバランスを見出すことが国家の指導者の役割である。……とはいえ、もしエスニック、宗教あるいは言語集団が、国家の独立を要求し始めたら、際限のない国家分裂をもたらすことになり、すべてのものにとって平和、安全、経済的繁栄はいっそう困難になる。……国際システムにおいて、国家の主権、領土保全、独立、そして人民の自決の原則は、いずれも重要な価値であるが、今後、互いに反目するような形で機能するようなことがあってはならない」³¹⁾。まさに転換期における国

27) 参照、吉川 元、『ヨーロッパ安全保障協力会議 CSCE』、三嶺書房、1994年、323-326頁。

28) Declaration on Yugoslavia and on the Guidelines on the Recognition of New States, December 16, 1991. 詳しくは、吉川、前掲書、410-411頁。

29) 参照、Gen Kikkawa, "Preventing Ethnic Conflicts: Reconsideration of the Self-Determination Principle," Sato Hideo, ed., *Containing Conflict: Preventive Diplomacy*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2003.

30) Antonio Cassese, op. cit., pp. 267-268.

国際規範の再構築のジレンマがにじみ出ている一文であろう。国連の加盟条件は「平和愛好国」であることであるが、戦争を志向していると自ら公言する国家などあろうはずがないから、加盟は事実上、無条件であった。しかも加盟国の内政には干渉しないはずの国連であった。それなのに、にわかにはグッドガバナンスを問うという。そのグッドガバナンスの内実はというと、人権尊重、マイノリティ権利尊重、自決、それに民主主義であり、しかもそうしたことが既存の領域国家または国民国家としての国家枠組みを壊す恐れがあることもここではしっかり認識されている。ついでながら、このガリ国連事務総長の『平和への課題』では、従来の平和維持に加え、平和創造、予防外交、平和構築への取り組みを宣言していることにも注目したい。それまでのれっきとした国内管轄事項に国連が関与するとの方針を打ち出したからである。

2. 国際平和・安全保障の条件としての民主主義

冷戦終結に伴う国際規範の再構築のもうひとつの動きは、人権尊重、法の支配、民主主義という国内秩序の実現が国際平和および国際安全保障の実現要件とみなされるようになったことである。そもそも相互依存が平和を作り、国際機構が相互依存を促進させ、そして民主国家が国際平和を創造する、という「民主主義による平和」論は、カントをもって嚆矢とする。カント的な民主主義による平和論は、その後、欧米の国際政治の歴史に脈々と流れ、引き継がれ、そして国際秩序の変革期には前面に出てくる³²⁾。とはいえ、カント的な国際平和観が、実際に国際規範として普及するのはそう遠い昔のことではない。これまでの戦争禁止の国際規範すら、国際連盟規約においても、不戦条約においても、単に国家間の戦争を禁止したのであり、国際平和の国内条件にはふれていない。第二次世界大戦後、国連憲章やユネスコ憲章において、人権、文化、社会の領域での国際協力を国際平和と安全保障に結びつける知的営みは生まれたものの、世界を二分した冷戦構造がそのグローバル化を阻んでいた。

それでも冷戦期に国際平和の観点から国内秩序を問う動きの胎動が見られもした。白人主導のスミス政権による南ローデシア独立問題は、自決権の適法性が国際平和の観点から

31) Boutros-Ghali Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*, United Nations: New York, 1992. para. 18, 19.

32) 民主主義による平和について、例えば、Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold World*, Princeton University Press, 1993. 議論を批判的に検討したものとして、Michael E. Brown and Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, eds. *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996. 特に冷戦後の自由主義的安全保障観の台頭については、参照、John Baylis, "European Security in the post-Cold War Era: The Continuing Struggle between Realism and Utopianism", *European Security*, No. 3, Autumn 1998.

問われた最初の例である。人権を侵害する少数派人種差別政権に対して、国連安全保障理事会は、1966年、この政権が「国際の平和と安全への脅威」を構成するとして経済制裁を課し³³⁾、また国連総会も1968年にすべての国に対して南ローデシアに多数派支配に基づく政府が樹立されるまでは、同国を承認しないように訴える決議を行っている³⁴⁾。もうひとつの例は、南アフリカへの制裁である。南アフリカの人種隔離政策は、著しい人権侵害および自決権の侵害として国連総会や安全保障理事会で検討された。国連総会は、1962年、外交関係の断絶を含む対南アフリカ制裁を加盟国に求める決議を行い³⁵⁾、国連安全保障理事会は、77年、「国際の平和と安全の維持に対する脅威を構成する」と決定し、武器供与などを禁止する制裁を決議した³⁶⁾。これは、国連加盟国に対する制裁の初の事例である。これらの事例にみられる国際干渉は、国内統治のあり方を根拠にしている。ただし、これらの事例は多くの途上国はいうに及ばず、友好国の獲得競争を展開していた東西両陣営も、道義的に支えきれないほどの著しい人権侵害または自決権の否定であったことから、国際干渉の対象となりえた例外的事例であった。

ところが先にも述べたように、冷戦の終結時から先進諸国は途上国への開発援助に人権尊重と民主化を条件に掲げるようになった。主権国家基準として民主主義が求められるようになると、途上国は選挙監視の招待という手法でその政権や議会の正当性を国際社会に問うようになった。国連の選挙監視は、1989年のナミビア選挙監視を国連が実施したのが始まりである。92年には国連に選挙支援部が設置され、その後、1997年までに国連はアフリカおよびアジアの70カ国以上で選挙監視を行い、政党の設立、憲法制定、選挙法、報道の自由にまで助言している³⁷⁾。欧州の移行期諸国への選挙監視は、後述するようにOSCEを中心に行われている。国際社会が、政権や議会の正当性にお墨付きを与えるようになったのは、積極的平和観が普及し国内統治のあり方が国際平和や国際安全保障を規定するとの考え方が次第に力を持ってきたからである。そして、選挙監視にとどまらず、人権尊重、法の支配や民主制度の実現をグッドガバナンスの基準として、その実現に国際社会が関与し、干渉するようになった³⁸⁾。

民主主義が平和・安全保障の条件とみなされるようになるのは、冷戦崩壊に伴う次の三つの国際政治要因と深く関連している。第一に、冷戦の終結は、西側が擁護してきた人権および民主主義の勝利であるとみなされたが、冷戦敗者の東側の膨張主義と軍事脅威は、人権抑圧に基づく独裁体制に起因していたと考えられるからこそ、民主制度の構築が平和

33) 国連安全保障理事会決議, 232 (1966年).

34) 国連総会決議, 2379.

35) 国連総会決議, 1761.

36) 国連安全保障理事会決議, 418 (1977年).

37) 国際連合広報局編 (国際連合広報センター監訳)『国際連合の基礎知識』世界の動き社, 1998年, 88頁.

と安全の礎であるとみなされるようになった。第二に、国内の紛争は、国民の間に統治の正当性が確立されていない非民主的国家で発生していることから、人権、なかんずく政治的自由の問題とマイノリティ問題が地域安全保障の実現要件と考えられるようになり、よって安定した多文化主義的な民主国家の確立が平和と安全保障の観点から要請されるようになったからである。第三に、1990年代初頭に、世界各地で発生した国内紛争に対して、国際社会では、紛争予防への取り組み、あるいは紛争後平和構築が焦眉の課題と認識されるようになるが、国内秩序への関与を意味する予防外交や平和構築の理念として、人権侵害、マイノリティ抑圧、あるいは非民主的統治を除去することで国際平和と安全を構築しようと考えられるようになったからである。

こうした国際政治要因の作用で、国内秩序が国際秩序を規定するとの考え方を基調とする民主主義による平和観が、国際規範の組み換え、または規範の新たな階層化によって形成されていった。初の国連安全保障理事会首脳会議（1992年1月）の宣言は、「国家間で戦争や紛争がないこと自体、国際の平和と安全を保障するものではない」と述べた上で、経済、社会、人道、そして環境の各領域の「非軍事的な不安定要因」が平和と安全を脅かすようになったために、こうした問題の解決を最優先するように国連加盟国に訴えかけている³⁹⁾。武力行使を禁止し、内政干渉を禁止することで平和と安全を保障しようとしていた国連にとれば、安全への脅威を非軍事的国内要因に見出すこと自体、安全保障パラダイムの転換の兆しであった。国連首脳会議の要請を受けてまとめられたガリ事務総長の『平和への課題』では、先に述べたように、グッドガヴァナンスが求められ、紛争予防に向けて国内問題に関与することが国連の役割として提起された。その一年後に、ガリ事務総長は、『平和への課題—その一年後』と題する報告書で、「民主主義国が互いに戦うことはほぼ絶対がない。民主化は平和の理念を支持する」と述べ、「平和は発展の前提条件である。したがって、発展が長期にわたって持続するためには民主主義が不可欠である。そして発展がなければ民主主義もありえない。基本的な安寧幸福の欠如した社会は紛争に陥りやすい」と、民主主義による平和の国内条件について語っている⁴⁰⁾。それまで国連内では内政不干涉原則ゆえに民主主義を語ることがなかったというのに、今や国連で民主主義が語ら

38) 冷戦後のグッドガヴァナンス論について、Gregory H. Fox and Brad R. Roth, eds., *Democratic Governance and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガヴァナンス—政府なき秩序の模索』東京大学出版会, 2001年。大芝亮『国際組織の政治経済学』有斐閣, 1994年。特に紛争予防の視点からグッドガヴァナンスが問われるようになる背景については、参照、Hught Miall, Olivier Ramsbotham, and Tom Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution—The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Cambridge: Polity Press, 1999. 特に参照、Chapter 4 “Preventing Violent Conflict.”

39) Security Council Summit Declaration: New Risks for Stability and Security.

40) Boutros Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace: One Year Later,” *Orbis* (summer 1993), p. 329.

れるようになった。

国連が主催した第2回世界人権会議（1993年6月）では、その最終合意書「ウィーン宣言」において、すべての人権の伸長と保護は「国際社会の正当な関心事項」であることが確認され（4項）、さらに「民主主義、発展ならびに人権および基本的自由の尊重は、相互依存적であり、相互に強めあうものである」ことを確認したうえで、「国際社会は、全世界における民主主義、発展並びに人権および基本的自由の尊重の強化および助長を支持すべきである」（8項）と、民主主義の強化を国際社会の課題に掲げた。しかも、国連の課題として、人権の享受のための援助、法の支配および民主主義の制度作りの支援、選挙支援、市民社会の創造への支援を掲げている（34項）⁴¹⁾。民主制度の創造を国際社会、とりわけ国連の課題とすることに国際合意が得られた点は瞳目に値しよう。ウィーン宣言は、欧米諸国とアジア諸国の妥協の産物ではあったとはいえ、伝統的に国内管轄事項とみなされてきた、人権、民主制度、市民社会の創造といった国内統治にまで国際社会が関与することを正当化する画期的な文書である。さらに、1994年4月には、国連人権委員会は、「民主主義への権利の促進」を決議し、民主主義がすべての人権を完全に保障することを確認し、民主的ガバナンスの諸権利を世界に示している⁴²⁾。

安全保障観が軍事的な思考や戦略的な思考に支配されているかぎり、国の安全保障政策は軍事強化に向けられ、勢力均衡を志向するものとなる。もし世界の誰もが、そしてどの国もが渴仰してやまない国際平和と安全といった普遍的かつ至高の価値の実現の条件に人権や民主主義規範の遵守が求められるようになるとどうなるか。フランクは、民主主義の諸規範がさらに崇高かつ普遍的な価値の実現に不可欠かつ重要であると認識されるようになれば、民主主義規範の正当性が一層高まると論じている⁴³⁾。しかし、それにとどまらない。民主主義の国際正当性が高まり、それも国際平和と安全のために民主主義規範の普及と受容が求められるようになると、ここに民主主義による平和の実現のための国際干渉の正当な根拠が見出されることになる。積極的平和観が普及し、全世界の平和と安全を志向する国際安全保障観が世界のすべての国で共有されるようになれば、国内管轄事項とみなされてきた人権侵害、マイノリティ抑圧を含む国内統治の領域への国際干渉が正当化されることになる。その結果、安全保障にとって最優先課題に位置づけられるようになった民主主義の実現のために、内政不干涉関連の諸規範は下位に位置づけられ、主権が制限されるような建設的干渉の国際体制が構築されることになる。

41) The Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted 25 June 1993 by the World Conference on Human Rights.

42) 国連経済社会理事会決議 E/CN. 4/Res/1999/57 (April 27, 1999).

43) 参照, Thomas M. Franck, *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford: Oxford University Press, 1990.

主権国家の正当性が国際社会で問われるようになったとはいえ、グッドガヴァナンスの実現程度にも、正当性付与の仕方にも、そして建設的干渉の国際体制の実現程度にも、地域差がある。実際のところ、東アジアのように冷戦構造の残滓が存在する地域もあれば、中東や東南アジアのように権威主義体制がいまもって多く存在する地域もある。またアフリカのように、民主制度を導入してもその多くが非自由主義的国家である地域もある。そこで次に、民主主義による平和と国際干渉の制度化がもっとも進んでいる欧州の事例をもとに、新しい国際秩序形成における国際規範の変容と創造的規範の持つ意味を検討してみよう。

IV 国際機構による主権の正当性付与——欧州事例を中心に

1. 欧州での国際機構による平和

ラセットらが論じるように、民主国家、国際機構、および国際平和は、相互に関連している。民主国家は、国際機構に加盟する傾向にあり、また相互依存が進展している地域では、国家は国際機構に加盟する傾向がある。国際機構は相互依存関係を作り、民主主義を創造する。国際機構が重層的に存在している地域では、平和、発展、および民主主義が実現しているという⁴⁴⁾。こうした状況が、いま冷戦後の欧州で形成されつつある。OSCEを舞台に民主主義、法の支配といった国際規範が形成され、そして欧州審議会、欧州連合(EU)、NATOといった欧州の主要機構が、協調して地域安全保障共同体を創造しようとする試みが始まっている⁴⁵⁾。

欧州、それも「統一欧州」と称される旧ソ連を含むOSCE加盟国からなる欧州(以下、「OSCE欧州」)の国際関係原則の起源はCSCE(1973-75年)の最終合意文書のヘルシンキ宣言に見出せる。同宣言は、時の冷戦構造を反映して矛盾に満ちた国際関係原則を取り決めている。主権平等、国境不可侵、武力行使、領土保全、内政不干涉、人民の自決など、国家中心主義的な国際関係原則を確認する一方で、人権尊重を国際関係原則としてはじめ

44) Bruce Russett, "A Neo-Kantian Perspective: Democracy, Interdependence, and International Organizations in Building Security Communities," Emanuel Adler and Michael Barnett, eds., *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998; Bruce Russett, John R. Oneal, and David R. Davis, "The Third Leg of the Kantian Tripod for Peace: International Organizations and Militarized Disputes, 1950-85," *International Organizations*, Vol. 52, No. 3, summer 1998.

45) 冷戦後の欧州での安全保障共同体創造について、参照、Emanuel Adler, "Seeds of Peaceful Change: The OSCE's Security Community Building Model", in Emanuel Adler and Michael Barnett, eds., *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

て規定するとともに、軍事関係の信頼醸成措置、人の移動や情報普及の自由化での協力を取り決めるなど、自由主義的な国際秩序作りをも構想している。しかし、民主制度、法の支配といった国際規範が確定されるのは、冷戦末期の89年1月のCSCEウィーン・フォローアップ会議からソ連が崩壊する91年末にかけてのことである。この時期、人権、人の移動の自由、民主主義、法の支配など国内統治に関する領域は、安全保障の「人的側面」と規定された⁴⁶⁾。特にコペンハーゲンでのCSCE人的側面専門家会議(1990年6月)で、人権、自由選挙、参政権、法の支配、多元主義的民主主義について、さらにマイノリティ権利について、詳細な規定に合意し、また自由秘密選挙および代議制政府を「人類の不可譲の権利」に位置づけたのである⁴⁷⁾。

東欧諸国が民主主義革命の連鎖で体制が崩壊し、さらに東側の盟主ソ連が氣息奄々としていた1990年11月のCSCE首脳会議で採択された「パリ憲章」は、多元主義的民主主義の実現が恒久平和の前提条件であることを確認し、欧州諸国の「唯一の統治制度」としての民主主義を構築し、安定させ強化することに取り組む、と宣言した。加えて、表現の自由、自由選挙の実施、マイノリティ保護を誓い、民主主義の成果を不可逆的なものにするための協力をも誓った。しかも、パリ憲章は、参加国の安全は互いに不可分に結びついており、参加国間の平和と安全を強化するためには、「民主主義の発展、人権尊重およびその効果的な行使が不可欠である」とも宣言している⁴⁸⁾。民主主義と平和・安全保障の一体化がここに実現している。パリ憲章の意義は、統一欧州の共通の価値と規範を確立したこと、そして国際平和および安全保障と国内秩序との関連を確認したことにある。パリ憲章を契機に、軍事問題のみならず、人権、マイノリティ権利、民主制度、法の支配といった国内諸問題へ包括的に対応し、そして地域各国のみならずOSCEを中心に様々な国際機構が協調して欧州地域全体の安全を確保しようとする「共通・包括的安全保障観」が形成されていく⁴⁹⁾。

冷戦終結後、欧州において、民主主義による平和、あるいは共通・包括的安全保障観の形成は、欧州審議会、欧州連合(EU)、NATOなどの国際機構の安全保障政策に影響を与

46) Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Vienna, 19 January 1989.

47) Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. OSCE 人的側面の特徴については、参照、Audrey Glover, "The Human Dimension of the OSCE: From Standard-Setting to Implementation, *Helsinki Monitor*, Vol. 6, No. 3, 1995. なお OSCE 人的側面は、民主制度・人権事務所が編集した *Document on the OSCE Human Dimension*, Warsaw, 1995. にまとめられている。

48) Charter of Paris for a New Europe, Paris, 21 November 1990.

49) 共通・包括的安全保障観の形成については、参照、吉川 元「グローバル化と国際安全保障」吉川 元編『国際関係論を超えて』山川出版、2003年。

えるとともに、そうした目的の実現のために、欧州の地域機構の間で役割分担が徐々に確立されていく。例えば、マーストリヒト条約（1992年）において、EUの共通外交および安全保障政策の基本理念が策定されたが、そこにはOSCEの民主主義による平和、安全保障観が反映されている⁵⁰⁾。欧州審議会は、初の欧州審議会首脳会議（1993年10月）で採択されたウィーン宣言において、「民主主義による安全保障」という概念を提唱している⁵¹⁾。平和創造の分業については、OSCEには、共通規範創造ならびにその普及、危機管理、予防外交、および紛争後平和構築の役が与えられた。OSCEが中心になって移行期諸国へ民主制度を導入するために政府関係者を対象にしたセミナーを開催し、共通の価値規範の普及に努め、さまざまな民主化支援プロジェクトを実施し、市民社会の創造の一環としてNGOの育成を支援している。また地域特有の問題に対応するために要請に応じて各国、各地でセミナーを開催し、欧州共通の価値、文化の育成に努めている⁵²⁾。欧州審議会も、共通規範の普及に貢献している。欧州審議会は、冷戦期には、欧州の共通価値、規範を維持するための中核的な機関であった。冷戦終結を契機に、欧州審議会は、加盟国を拡大することによって安全保障地帯の拡大を図る政策に転じ、かつては加盟基準の事前達成に重きをおいていたのに対して、93年のルーマニアの加盟を分岐点に、以後、事後達成を条件に加盟を認めるようになった⁵³⁾。東中欧諸国は、人権や民主制度の基準を達成すべく、自ら進んで欧州審議会への加盟を申請し、相次いで加盟が認められた。2003年末現在、ベラルーシとボスニア・ヘルツェゴヴィナ、中央アジア諸国を除くすべてのOSCE欧州諸国が欧州審議会に加盟している。

民主主義による平和・安全保障観は、EUの拡大政策の基本理念に反映されている⁵⁴⁾。1992年6月に開催されたEUのリスボン首脳会議で、EU加盟の条件として、民主主義、

50) マーストリヒト条約の共通の外交・安全保障政策の目的（第5編J・1条）は、「連合の共通の価値、基本的利益、および独立性を擁護すること、連合およびその構成国の安全保障をあらゆる方法によって強化すること、国連憲章およびヘルシンキ宣言の原則ならびにパリ憲章の目的にしたがって、平和を維持し、国際安全保障を強化すること、国際協力を推進すること、民主主義および法の支配を発展させ、強化し、ならびに人権および基本的自由を尊重する」である。

51) 「民主主義による安全保障」の骨子は、①主権国家間の安全（保障）および国内社会の安寧の双方の実現を目指すこと、②非軍事的手段による安全保障の実現、③「民主主義にとって安全な欧州」を目指し、「民主主義の定着を促進することによって安全を確保すること、④民主主義の安全保障を達成する条件として、議会制民主主義制度、人権保護、法の支配、少数民族の保護、⑤地域の安全保障を目指すために、安全保障の対象として欧州全域が包摂されること、である。参照、庄司克宏「欧州審議会の東方拡大と『民主主義の安全保障』の構築」、『横浜国際経済法学』第8巻第2号、平成11年12月、26-29頁。

52) OSCEの規範普及としてセミナー外交について、参照、吉川元「OSCEの安全保障共同体創造と予防外交」『国際法外交雑誌』、第98巻第6号、2000年2月。

53) 庄司克弘「欧州審議会の拡大とその意義」『国際法外交雑誌』95巻4号、1996年10月。

54) EUおよび国際経済、国際金融機構による紛争予防、平和拡大政策については、参照、Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, eds., *Preventing Conflict in the Post-Communist World: Mobilizing International and Regional Organizations*, Washington, D. C., : The Brookings Institution, 1996.

人権尊重、市場経済といった基本原則を備えていること、またマーストリヒト条約を受入れること、が提示された。さらに、東中欧への EU 拡大方針を明らかにした 93 年 6 月のコペンハーゲン欧州理事会では、加盟条件として、一定の経済水準の達成に加え、政治的基準として、民主主義の政治体制、法治国家、人権尊重、およびマイノリティの尊重および保護を保障する安定した国家機構や諸制度が確立されていることを掲げた⁵⁵⁾。そして 2004 年 5 月に基準を達成した東中欧諸国など 10 カ国の EU 加盟が実現する運びとなった。

民族紛争の再燃が予想される地域では、EU や NATO への加盟の可能性を「飴」にグッドガヴァナンスの促進にてこ入れする体制ができています。たとえば、1999 年のコソヴォ危機の直後に旧ユーゴスラヴィア諸国およびその周辺国を対象に南東欧安定化協定が締結されたが、同協定には恒久平和と安定は「民主的な原則と価値」が当該地域に「受容されてからこそ実現可能になる」(11 項)と、民主主義による平和観が如実に反映されている。同協定の目的は、平和、民主主義、人権尊重および経済発展の促進に向けた努力を強化することであり、こうした目的を達成すれば、「欧州・大西洋機構への統合」が容易になる、と記されている(9 項)。南東欧安定化協定に基づく安定化・加盟プロセスの当事国は、EU との間で個別に安定化・加盟協定を交渉し、個別に具体的に民主化に向けた改革予定表をもとに国家建設を進め、その進捗状況を OSCE が監視し、助言する体制ができています⁵⁶⁾。

民主主義の平和・安全保障観は、NATO の東方拡大政策にも反映されている。人権に加え、民主主義による平和の実現に向けた NATO 政策が打ち出されたのは、冷戦終結後、ボスニアでの紛争のさなかのことである。ブリュッセルで開催された NATO 首脳会議(94 年 1 月)で東欧諸国に NATO が開かれていることを確認し、「欧州全体の政治・安全保障を展望したプロセスの一環と」して、「東欧の民主主義国家への NATO 拡大を歓迎する」との声明を発表した。95 年には、「NATO の拡大についての研究」を公表し、民主主義の達成を基準に加盟希望 12 カ国と対話を開始し、99 年には、基準を満たしたハンガリー、チェコ、ポーランドの加盟が実現し、2003 年の NATO 首脳会議では、スロヴェニア、スロヴァキア、ルーマニア、ブルガリア、エストニア、ラトヴィア、それにリトアニアの 7 カ国の 2004 年加盟が決定された⁵⁷⁾。

55) European Council in Copenhagen, 21 and 22 June 1993, Presidency Conclusions.

56) 安定化・加盟プロセスと OSCE の協力関係について、詳しくは、Wohlfeld, Monika, "EU Enlargement and the Future of the OSCE: The Role of Field Mission," *Helsinki Monitor*, Vol. 14, No. 1.

57) ルーマニアとブルガリアの民主化は遅れており、両国の加盟の決定は加盟基準を満たした結果ではなく、イラク問題やバルカン半島への足場固めのためのアメリカの政治判断の結果である。

2. グッドガヴァナンスを問う手順

積極的平和観が支配的となるような地域では、国家の自立と主権の大幅な制限を伴わずにはおかない。国際機構の存在や国際レジームの発達に伴い、国家はそれに参加することで伝統的な主権の制限との引き換えに経済繁栄や安全保障を手にしようとする。国際機構の発達と国際レジームの影響力の拡大によって国際規範や原則が受容され内部化されることにより、各国の伝統的なパワーと主権が制限されるようになることは、しばしば指摘される通りである⁵⁸⁾。冷戦後欧州で主権制限の特徴は、主権国家基準への合意をもとに、国際社会による主権制限について明文規定に基づく国際合意を形成している点にある。本来、法の支配や民主主義といった国内統治に関する国際規範、あるいは軍事関係の信頼醸成と軍の透明性確保といった問題は、もともと国内管轄事項とみなされてきた領域であり、しかも国家安全保障にかかわる重要な領域であった。しかし、OSCE 欧州では、取り決めの実現に向けた干渉や履行状況の監視が内政干渉には当たらないことに合意している。CSCE 人的側面に関するモスクワ会議（1991年9月）では、人権の尊重、民主主義、および法の支配に関する問題は「国際関心事項」であり、これらの履行遵守は、国際秩序の基礎をなすとし、特に人的側面に関する取り決めは「すべてのCSCE参加国にとって直接的かつ正当に関与すべき事項であって、当事国のみ内政問題ではない」ことを確認している⁵⁹⁾。人的側面と予防外交の手立ての強化がはかられたブダペスト首脳会議（1994年12月）では、「紛争防止に決定的に重要な貢献」を行う人権および基本的自由、民主制度、法の支配の確立は「平和と安全の基礎」であること、そしてOSCE取り決めの履行問題は、「すべての参加国の共通かつ正当な関心事項」であることを再確認している。さらに、OSCEの規範や取り決めの違反が見られる場合に、「一致して行動し、こうした一致した行動の結果、直面する安全への脅威に対して、一致団結して対応する」ことが取り決められている⁶⁰⁾。このように内政不干渉原則を廃止することについて地域取り決めがなされている。政府にとって国内問題とみなされる領域はほとんど残されていない。ここに民主化移行への支援、紛争防止のための予防外交、そして平和構築における干渉の正当性の根拠

58) 例えば、参照、Tom Lansford, *Evolution and Devolution: The Dynamics of Sovereignty and Security in Post-Cold War Europe*, Ashgate: Aldershot, 2000; Robert O. Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence*, 2nd. Ed. New York; HarperCollins, 1989; Ivan Simonovic, "State Sovereignty and Globalization: Are Some States More Equal?" *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 28, No. 3, 2000.

59) Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Moscow, 3 October 1991.

60) Concluding Document of Budapest-Towards a Genuine Partnership in a New Era.

が見出されることになる。

最後に OSCE 欧州においてどのように共通価値・規範が普及され、干渉され、そしてその履行状況が監視されているのであろうか。日常的な履行監視、および建設的干渉の手順は、まず各国とも共通規範を履行し、遵守することを誓約することに始まる。価値共同体への加盟を求める国に対して国際規範の履行能力を審査し、国際基準を満たしていない国は一定期間、研修のために国際監視下におかれ、干渉がなされる。国際規範が受容され、安定した国になれば、国際干渉は緩和される。つまり、誓約・審査、研修・見習、そして国際受容による監視終了という三段階からなる国際規範普及体制が確立されている。1990年代初頭、体制移行期の国や新たに独立した国は、それぞれ民主主義資格が問われ、審査された。最初の事例が欧州で久しく孤立していたアルバニアの CSCE 加盟手続きである。同国は、CSCE に加入する際に、ヘルシンキ宣言をはじめ CSCE 取り決めに遵守することを誓約するとともに、CSCE 専門家ミッションを同国に招いて、同国の人権・民主主義の諸問題を検討させた。以後、ユーゴスラヴィアおよびソ連から分離独立した諸国も、CSCE 加盟の際には CSCE のミッションを招き、国内統治の諸問題の審査を受け、国内改革を約したのである。

民主化や人権の履行状況を OSCE 民主制度人権事務所、および欧州審議会が中心となって行う。特に OSCE は、履行検討会議を定期的で開催し、履行・遵守状況を検討している。選挙監視は徹底している。西側諸国は、東欧の民主革命直後に実施された自由選挙の監視を行った後、公正な自由選挙の基準、そして選挙監視オブザーバーの受け入れの原則を取り決めている⁶¹⁾。選挙監視には、欧州審議会、欧州議会、OSCE 議員会議、さらに国際 NGO が参加しているが、こうした選挙監視は、OSCE の専門機関である民主制度人権事務所を中心に組織され実施されている⁶²⁾。選挙後に民主制度人権事務所の選挙監視報告書が公表される。同事務所は、1990年代の10年間に100回以上の選挙監視を行い、2000年だけで、15の選挙(12カ国)を監視するために、3000人のオブザーバーと専門家を派遣している⁶³⁾。

欧州での国際干渉のもうひとつ方法は、OSCE 長期駐在ミッションによる監視である。EU、IMF、EBRD、UNHCR などの国際機関も特定の国に駐在事務所を設置しているが、

61) Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 6-7 項。

62) 先に触れた CSCE パリ首脳会議では、OSCE 常設事務局を有する国際機構へと発展を遂げたが、その際、まず設置された専門機関が、紛争予防センターおよび自由選挙事務所であった。東欧での議会選挙が一巡し、所期の目的を果たすや、自由選挙事務所は、92年1月のプラハ理事会で、民主制度人権事務所 (ODIHR) として再編され、選挙支援とともに、共通価値・規範の普及とその履行監視の役目を担うことになる。

63) OSCE の選挙監視について、詳しくは、参照、Hrair Balian, "Ten Years of International Election Assistance and Observation," *Helsinki Monitor*, Vol. 12, No. 3, 2001.

OSCE 常駐ミッションは建設的干渉を日常的に行う点で、これらの事務所の役目とは異なる。OSCE 常駐ミッションは、ソ連とユーゴスラヴィアの承継国に派遣されている。常駐ミッションによって、グッドガヴァナンスの動向が日常的監視におかれている。国際規範から逸脱が見られる場合には、国際社会の構成員としての資格が停止される。国際法的主権の承認を撤回される。ユーゴスラヴィアが1992年春に、CSCEの参加資格を停止された。ベラルーシのように、民主主義基準が満たされず、民主化が停滞したり滞ったりした場合には、OSCE 議員会議からも欧州審議会議員総会からも参加資格が停止された。ベラルーシに対する制裁として、EUの14カ国は、ベラルーシの政府要人の入国ビザの発行の禁止を行ったように、国際社会からの孤立の憂き目にあうことになる。他方、エストニアとラトヴィアは、人権問題やマイノリティ問題で国内が動揺し、ロシアとの関係が緊張したおり、OSCE 常駐ミッションを受け入れた。その後、両国とも国際規範の受容と国家の安定化にともない、ミッションは2001年に撤退した。価値の受容に積極的であり、また民主国家としてひとり立ちした国からは、国際監視は緩められるのである。

V おわりに

20世紀最後の年に開催された国連ミレニアム・サミット（2000年9月）の席上、アナン国連事務総長は国連の影響力について、その影響力は一般に想像されている以上に大きく、しかもその大きさはけっして軍事力の行使に起因するからではなく、「国連が代弁する価値」に由来するという。そしてグローバル規範の確立とその維持に寄与することにこそ国連の役割がある、と述べている⁶⁴。確かに、冷戦終結を境に国連は変わった。国内秩序の在り方を問うことで国際平和を創造する新しい国際平和・安全保障観の普及に、欧州とともに先陣を切った。

そもそも、国際政治は、ホブソンの国家間関係の中での営みである限り、そして国家が主たるアクターである限り、国家は、国益を追求し、アナキーのもとで、安全保障は至高の価値となり、国家の安全と生存が保障されてはじめて平和および国際公益を追求することになる。こうしたリアリスト的安全保障観は、勢力均衡で実現すると考えられてきた。ところが冷戦終結後の世界では、国内統治のあり方まで変え、民主主義を実現することで、国際平和を実現しようとしている。世界規模で、とりわけ欧州・北大西洋地域で、これほどまでに主権国家の国際法的主権や国際規範が論じられる時代は、かつてなかった

64) Kofi A. Annan, "We the Peoples—The role of the United Nations in the 21st Century," p. 68.

ことである。国内秩序が国際平和を規定するという考え方に基づき国際干渉が正当化されること自体、歴史上、画期的な現象であるといえよう。

画期的な平和観であり国際規範ではあるが、しかし、先のアナン国連事務総長が言うように、国連がどの程度までグローバル規範の確立に成功しているか、あるいはどの程度までグローバル規範が普及し、受容され、そして国際社会で当然視されているかは、疑問である。順調に規範の受容に徹している国もあれば、そうでない国もある。本論では、「可能にする」規範の持つパワー、すなわち民主主義規範の形成がどの程度、世界各国のグッドガバナンスを実現する力になっているかは検証できなかった。しかし、国際規範の転換に積極的である欧州地域の実験をみても、すべてがうまくいっているわけではない。ロシア、ベラルーシ、それにコーカサス諸国や中央アジア諸国の多くが、隠然とあるいは半ば公然と国際規範に背を向け始めている。EUやNATOといった西欧国際社会の中核の機構に加盟する可能性の少ない国ほど、国際規範の受容に消極的である。ならば、主権の国際原則があまりに高い水準であり、その水準に近い将来、到底、到達することができそうにない国に、グッドガバナンスを求めるには、ほかにどのような方法があるのか。それを探ることが課題となろう。もっともこうした課題を設けること自体、民主主義による平和の創造、共通・包括的安全保障の実現を期することを前提としている。しかしその見通しはけっして明るくない。なぜならば、民主主義による平和、共通・包括的安全保障観をもとにした国際規範の効力については、こうした国際規範に内在する大きなふたつの問題があるからである。

冷戦終結後の国際規範形成の営みは、国民国家および領域国家の統一・統合に反する動きでもある。欧州では、国際規範および国際干渉の正当性が合意に基づいて確立されている。地域のすべての国の合意による国際規範の形成、そして内政への干渉という現象は、その規模と程度において歴史的みて画期的な現象であろう。問題は、国際安全保障の観点から民主主義をはじめとするグッドガバナンスを求める行為が、どれだけ普遍性を持ちうるかという点である。民主的な市民社会の形成において、民族自決権およびマイノリティ権利尊重は、国民統合を阻むような原則である。国内に集団の権利を認め、集団が単位として政治参加を求めるようになれば、民主主義は、多数派集団の優遇を保障する制度に他ならなくなる。今日、紛争後の平和構築で直面する難題は、民族意識あるいはエスニック・アイデンティティに芽生えた集団間の対立の根深さと、そうした集団間の和解の困難さにある。それが、紛争後であるから紛争後平和構築の困難さであるとはいえ、集団の意識の芽生えがエスニック紛争の主要な原因であることに鑑みると、マイノリティ権利、自決権、それに民主主義を国際規範として世界に普及させることは、平和地帯の拡大というよりも、むしろ紛争地帯の拡大につながらないかと懸念される。既存の国境の維持を所与

としつつも、人権に加え、マイノリティ、自決の権利をも保障することの今日的な意味を改めて問わねばなるまい。

民主主義規範に内在するもうひとつの問題は、こうした国際規範を基調とした国際安全保障観およびそれにもとづく国際干渉の正当化の延長線上に、紛争予防の戦争の正当化根拠が見出される可能性がある、という点である。コソヴォ紛争でのNATOの対ユーゴスラヴィア戦争は人道的干渉として論じられてきた。アフガニスタンへの米英の戦争は、テロとの戦いとされた。アメリカの対イラク戦争は、アメリカの単独主義と論じられた。しかし、グッドガヴァナンスが地域の平和と安全の要件とみなされるようになると、そして民主主義規範にあらわに抗う国が存在し、建設的な国際干渉を拒むとなれば、どうなるか。平和的な干渉が許されないならば、平和と安全のために、そして紛争予防の一環として、非民主的な政権を武力行使によってまで崩壊させる、つまり紛争予防の戦争の大義が見出せることになろう。上述の戦争は、冷戦終結後の民主主義国際規範の形成の過程を踏まえると、紛争予防戦争と再定義することもできよう。そして非民主的体制を崩壊させたとしても、紛争の跡地に民主的な国家を建設できるかどうか。今、ボスニア、コソヴォ、アフガニスタン、そしてイラクで国際社会が直面している平和構築の困難さが突きつけるものは、まさしく民主主義規範の今日的意味ではなかろうか。