

# 信託統治制度の下におけるアメリカのミクロネシア統治

(二一、完)

矢崎 幸生

- 一 問題の所在
- 二 信託統治制度の創設
- 三 軍政及び内務省による統治（以上、第二五号）
- 四 國際の平和及び安全の増進を図る義務の背景とその履行
  - 1 安全保障を確保するためのミクロネシアの戦略上の意味
  - 2 國際の平和及び安全の増進を図る義務の履行
  - 3 地域住民の利益保護を図る義務の履行
  - 1 政治的進歩の促進
  - 2 経済的進歩の促進
  - 3 社会的進歩の促進
  - 4 教育的進歩の促進
- 六 結び（以上、本号）

四 國際の平和及び安全の増進を図る義務の背景とその履行

1 安全保障を確保するためのミクロネシアの戦略上の意味

日本、アメリカのミクロネシア統治は、それ以前の統治者、スペイン、ドイツによる統治とは異なり、國際連盟及び國際連合という、國際機關を介在しての統治であった。また、統治國の施政に対しては、これらの國際機關から義務が課されていた。

ミクロネシアの軍事利用という面で、國際機關から課された義務をみると、日本に課された義務と、アメリカに課された義務の内容が、正反対になっていることが分かる。すなわち、國際連盟から日本に対しては、國際連盟規約第二二条第

五項及び委任統治条項第四条により、ミクロネシア地域内に陸海軍根拠地又は陣地を建設することが禁止されていた。また、地域防衛以外のための住民に対する軍事教育も禁止されていた。これに対し、国際連合は、国際連合憲章第八四条により、ミクロネシアが国際の平和及び安全の維持についての役割を果たすようにアメリカに義務付け、更に、国際連合憲章第七九条に基づき制定された「アメリカ信託統治協定」第五條により、国際連合憲章第七六条 a 号及び第八四条に基づく義務の履行のために、次に掲げる権利を認めたのである。

ミクロネシアに海軍、陸軍及び空軍の根拠地を建設し、かつ要塞を建設すること。

ミクロネシアに軍隊を駐屯させ、これを利用すること。ミクロネシアからの義勇軍、便益及び援助を使用すること。

国際連盟から日本に課された義務と、国際連合からアメリカに課された義務の内容が正反対になった経緯について次に検討することにする。

日本に課された義務を定めた国際連盟規約は、一九一九年六月二八日調印、一九二〇年一月一〇日に効力が発生した。

しかし、日本はそれより五年前の、一九一四年一〇月にミクロネシアを占領し、軍政を行っていた。しかも、一九一七年一月から三月にかけて、イギリス、ロシア、フランスとの間の秘密交渉により、ミクロネシアに対する日本の領土権主張

の保障を得ていた。アメリカが、ドイツに宣戦布告をしたのは一九一七年四月六日のことであり、この時までに旧ドイツ植民地は、イギリス、フランス、日本、イギリス自治領（南アフリカ、オーストラリア、ニュージーランド）により、将来自国領土とする意図の下に軍事占領されていた。そこで、アメリカは旧ドイツ植民地の処分に参加する機会が得られなかったため、この問題をアメリカの利益になるように処理しようと考え、この方針の下に具体化を図ったのが、委任統治制度である。委任統治制度の実現に努力したアメリカのウィルソン大統領の意図は、旧ドイツ植民地、特にミクロネシアが日本に帰属し、そのことにより、アメリカの安全が損なわれる事態になることを防止することにあつた。しかし、実際に成立した委任統治制度は、ウィルソンの主張と、他の同盟諸国の植民地併合主義との妥協によるものであつた。

日本のミクロネシア統治に関して言えば、日本はミクロネシアを日本国領土の構成部分として、その国法の下に施政を行うことが認められたが、ミクロネシアはあくまで国際連盟の委任統治地域であつて、日本の領土そのものとなつたわけではなく、国際連盟規約により課された義務を履行する任務を負つたのである。日本に課された義務の一つは、ミクロネシアに軍事基地を設けなとする禁止条項である。国際連盟案を最初に発表した南アフリカのスマッツ將軍の草案にも

「標準以上の兵力を構成すべからず」との表現があつたが、ウイルソン案では、軍事化禁止条項が更に強化され、国際連盟規約第二二条第五項に、築城又は陸海軍根拠地の建設を禁止するという表現で、明文により規定されたのである。すなわち、ウイルソンは、イギリス、ロシア、フランスとの密約によりミクロネシアを日本の領土とすることがほぼ具体化しつつあつた時点で、委任統治制度を作ることにより、ミクロネシアの日本領土化を阻止することができたのみならず、日本がミクロネシアを軍事的に利用する道をも閉ざすことに成功したのである。このような、アメリカの巧みなミクロネシア中立化のための外交政策の結果、日本は一九三六年末の軍備無条約時代を迎えるときまで、国際条約上、ミクロネシアを軍事的に利用することができない状況に置かれていた。しかし、日本にとって、ミクロネシアの戦略上の重要性は大きく、特に国際連盟脱退時以降は、いわゆる大東亜共榮圏確立の進展に伴う対南方交通の要衝として、ミクロネシアの国家的重要性はますます増大した。ミクロネシアを対南方交通の要衝とする考えは、海軍によるミクロネシアの軍政時代に、既に唱えられていた。その見地から、日本の委任統治地域ミクロネシアの首都たる南洋庁所在地が、海軍司令部の置かれていた、ミクロネシアの中心部にあるトラックの代わりに、南方進出の足がかりに便利な位置を占めていて、西の

端に位置するパラオが選定されたのである。<sup>(10)</sup>日本にとってミクロネシアの軍事上の意味は、ミクロネシアそれ自体を、アメリカとの戦争における前哨基地及び決戦場として位置づけると共に、南方進出の據点にするという役割をも果たすことが期待されていたのである。

一九三六年末の軍備無条約時代を迎えて、日本は急速ミクロネシアに、対アメリカ戦に備えるための軍事基地建設に着手したのであるが、一九四一年二月八日の太平洋戦争開始時までには、あまりにも時間がなく、特に防衛施設面では準備不足のまま対アメリカ戦に臨んだのである。<sup>(14)</sup>

太平洋戦争における戦勝国アメリカは、既に戦争中の一九四三年の段階で、委任統治制度に代わる信託統治制度を創設する構想を有していたが、この考えに対して、自国の海外植民地が信託統治制度の下に置かれることを恐れた、イギリスの賛成が得られず、その時点では実現にまでは至らなかつた。信託統治制度を国際連合の制度の中に設けることについての基本方針が決定されたのは、一九四五年二月のヤルタ会談においてである。ヤルタ会談においては、信託統治の対象となる地域内に軍事基地を設けることも認められた。<sup>(16)</sup>一九四五年四月から六月にかけて開催された国際連合憲章を作成するためのサンフランシスコ会議において、信託統治制度が正式に国際連合憲章の中に規定された。この制度の下に前述したよ

うに、十一の地域が信託統治地域とされたが、一九四七年四月にミクロネシアに対する信託統治協定が国際連合安全保障理事会で承認されたことにより、ミクロネシアのみが、国際連合憲章の中に定められていた信託統治制度の、第二のタイプとしての戦略的信託統治制度の下に置かれることになったのである。ミクロネシアが、他の信託統治地域と異なる「戦略地区」(strategic area)とされたのは、アメリカ軍部が主張したミクロネシアの併合化要求と、アメリカ國務省の唱えた信託統治地域化の、いわば妥協の産物として作り出された制度であり、ミクロネシアを戦略地区とすることにより、ミクロネシアを自国の領土に準じた形で統治することが可能となったのである。すなわち、アメリカは、国際連盟の委任統治制度により、受任国日本に禁じていたミクロネシアの軍事利用を、第二次大戦後、国際連合に戦略的信託統治制度を作ることにより、合法的に国際社会から認めさせたのである。アメリカが認めさせた軍事利用の内容は次のとおりである。まず、信託統治制度の基本目的を、国際の平和及び安全を増進することと定め（国際連合憲章第七六条 a 号）、信託統治地域を国際の平和及び安全の維持のために、信託統治地域がその役割を果たすようにすることは、施政権者の義務であると定め、そのために、信託統治地域の義勇軍、便益及び援助を利用することができることと定めた（国際連合憲章第八四条）。

また、信託統治協定により、その協定が適用される信託統治地域の一部又は全部を含む、一又は二以上の戦略地区を指定することができることと定め（国際連合憲章第八二条）、実際にこの規定に基づき、ミクロネシアに対するアメリカ信託統治協定第一条において、ミクロネシアを戦略地区として指定したのである。戦略地区とされた信託統治地域に関する国際連合のすべての任務は、信託統治理事会ではなく、安全保障理事会が行うことになっており（国際連合憲章第八三条）、アメリカはこの規定により、ミクロネシアの統治について安全保障理事会で、拒否権を行使することができた。ミクロネシアが戦略地区に指定されたことにより、施政権者アメリカは、アメリカ信託統治協定第一三条により、安全保障を理由としてミクロネシアのある特定の区域を随時閉鎖することが認められた。また、同協定第五条により、安全保障上の目的のために、前述したように、ミクロネシアを軍事的に利用することが認められた。

## 2 国際の平和及び安全の増進を図る義務の履行

アメリカが信託統治時代にミクロネシアにおいて行った安全保障上の最大の活動は、マーシャル諸島において一連の核実験を行ったことと、一九六〇年までミクロネシアのほとんどの地域を外郭から閉鎖し、閉鎖解除後もマーシャル諸島の

クワジャリン環礁については、閉鎖を継続し、クワジャリン環礁にミサイル発射訓練場を設けたことである。これ以外の、安全保障上の行動で特記すべき事柄は、内務省に統治を移管していた北マリアナ諸島のうち、サイパン島とテニアン島を、一九五二年に再び海軍の管理下に戻すと共に、これらの地域を外部から閉鎖し、サイパン島にゲリラ戦訓練場を設け、使用したとされる、一連の軍事的活動である。<sup>19)</sup>

ミクロネシアに対する信託統治の期間を通じて、アメリカは、前述した安全保障上の活動以外の、指摘できるような、ミクロネシアの直接の軍事利用は行っていない。その第一の理由は、第二次大戦末期の占領時代からほぼ一五年間にわたり、ミクロネシアをアメリカ以外の第三国の軍事目的のために使用されないようにするという、第三国排除のための地域<sup>20)</sup>としてのみ利用したからである。このようなミクロネシアの軍事利用の仕方を、アメリカは“negative strategy”と呼び、ミクロネシアをアメリカ本土に対する、極めて有効な防御のための安全地帯として、引続き確保しておくとしたのである。<sup>21)</sup> 第二の理由は、一九六九年のニクソン・ドクトリン<sup>22)</sup>により、アメリカの新防衛ラインをアジア大陸からハワイ、グアム、ミクロネシアに移動させる場合に、必要となる基地建設のための候補地を、あらかじめ確保しておくという、将来の軍事利用のためのものであった。一九六〇年代には、沖縄返

還交渉が日米両国間で山場を迎えていた。沖縄の返還は一九六九年一月二二日の、佐藤栄作総理大臣、ニクソン大統領の共同声明により、基本的合意に達した。<sup>23)</sup> 同じ一九六九年は、アメリカとミクロネシア間の信託統治後の政治的地位に関する交渉が始まった時期でもあった。沖縄を日本に返還することとは、アメリカにとつて沖縄のアメリカ軍基地の機能が減少し、特に核兵器の保管ができなくなる環境に置かれることを意味した。そこで、アメリカ軍部は、沖縄を返還しても、アメリカのアジア・太平洋防衛能力が低下しないように、ミクロネシアを沖縄の代替基地候補として考えたのである。<sup>24)</sup> 沖縄の日本返還は、一九七二年五月一日に実現したが、<sup>25)</sup> 沖縄返還後もアジア・太平洋における安全保障上の機能と役割を引続き維持する必要があるという、アメリカの戦略上の要求がアメリカ、ミクロネシア間の政治的地位交渉に影響を及ぼすことになった。

以上述べた二つの理由、アメリカ本土防衛のための第三国排除地域として維持するため、及び沖縄、日本、フィリピンを含むアジア大陸からの後退 (fallback) 後の新防衛ラインとして、アメリカは、ミクロネシアを確保し、統治を続けたのである。

## 注

- (1) 海野芳郎・国際連盟と日本（原書房、一九七二）一七頁、二三頁。
- (2) 鹿島平和研究所編、鹿島守之助著・日本外交史10、第一次世界大戦参加及び協力関係（鹿島研究所出版会、一九七二）一六〇—一七二頁。
- (3) 田岡良一・委任統治の本質（有斐閣、一九四一）二二—二四頁。
- (4) 鹿島平和研究所編、佐藤尚武監修・日本外交史14、国際連盟における日本（鹿島研究所出版会、一九七二）二一一—二二二頁。
- (5) F. S. Northedge, *The League of Nations, Its Life and Times, 1920—1946* (1986) p. 193.
- (6) 国際連盟規約第三二条第六項。
- (7) 田岡・前掲注(3)一七頁、二三頁。
- (8) 一九三四年二月二十九日に、日本政府は、一九三二年二月六日に、日本、アメリカ、イギリス三國の間で調印した「海軍軍備制限ニ関スル条約」の廢棄をアメリカ側に通告した。廢棄の効力は、一九三六年二月三十一日に發生し、この日からミクロネシアに軍事施設を建設する条約上の規制がなくなり、いわゆる軍備無条約時代を迎えた。
- (9) 防衛庁防衛研修所戦史室・戦史叢書、中部太平洋方面海軍作戦（昭和十七年五月まで）（朝雲新聞社、一九七〇）二二頁。
- (10) 小西千比古「南洋群島概観」南洋資料二九四号（一九四三）一五—一七頁、二二頁。
- (11) 防衛庁防衛研修所戦史室・前掲注(9)二二頁。
- (12) 南洋拓殖株式会社調査課、南洋叢書第8輯、南洋群島の産業（南洋拓殖株式会社、一九三九）一三頁。
- (13) 防衛庁防衛研修所戦史室・前掲注(9)四八頁。
- (14) Mark R. Peattie, *Nanyo: The Rise and Fall of the Japanese in Micronesia, 1885—1945* (1988) pp. 254, 255.
- (15) Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations, A Commentary* (1994) p. 935.
- (16) Roger W. Gale, *The Americanization of Micronesia: A study of the Consolidation of U. S. Rule in the Pacific* (1979) p. 53.
- (17) G. K. Goodman and F. Moos (ed.), *The United States and Japan in the Western Pacific: Micronesia and Papua New Guinea* (1981) p. 69.
- (18) この条項により、一九六〇年まではミクロネシアの大部分を閉鎖し、その後はミサイル発射訓練場のあるマーシャル諸島のクワシヤリン環礁を閉鎖した。Donald F. McHenry, *Micronesia: Trust Betrayed* (1975) p. 34.
- (19) Gale, *supra* note (16) p. 52.
- (20) Evelyn Colbert, *The Pacific Islands: Path to the Present* (1997) p. 54.
- (21) James H. Webb, Jr., *Micronesia and U. S. Pacific Strategy: A Blueprint for the 1980s* (1974) p. 84.
- (22) ケーム・ドクトリンともいう。アメリカのニクソン大統領が、一九六九年七月にケーム島で発表した防衛政策で、アメリカの新防衛ラインをアジア大陸から、ハワイ、ケーム、ミクロネシアに移動させるといふ構想である。Richard Halloran, "The U. S., Asia and Japan: A Proposal for the 70's", *Pacific Community Asian Quarterly Review*, 2: 1 (1970) pp. 18—20.
- (23) 鹿島平和研究所編・日本外交主要文書・年表、第2巻一九六一

一九七〇（原書房、一九八四）八七九—八八六頁。

(24) Philip W. Quigg, "Coming of Age in Micronesia" *Foreign Affairs*, April (1969) p. 502.

(25) 鹿島平和研究所・前掲注(23)五六頁。

## 五 地域住民の利益保護を図る義務の履行

国際連合憲章第七六条b号に定められた、地域住民の利益保護を図る統治義務のうち、「自治又は独立に向かつての住民の漸進的発達を促進すること。」の義務は、政治的分野に属する事項なので、次の1の政治的進歩の促進の中で、主要な検討課題として扱う。そこで、検討すべき課題を、ミクロネシア人の政治的進歩、経済的進歩、社会的進歩、教育的進歩の四点にまとめて、信託統治期間を通じて、アメリカの統治義務が、これら四分野でどのように履行されたか考察することにする。

### 1 政治的進歩の促進

自治又は独立に向かつての住民の漸進的発達を促進するという義務の履行状況を総括すれば、次のようにまとめることができる。

ミクロネシア人の自治の促進について、アメリカが早期の

実施を目指した基本政策の一つは、自治体の設置であった。

この政策を進めた結果、一九五一年までに自治体の設置は大きな進展を見せ、一六の自治体が設置された<sup>1)</sup>。また、同年までに、ミクロネシア各地区のうち、サイパン及びトラック地区以外の地区において、諮問機関のものではあったが、議会も設置されていた<sup>2)</sup>。その後、一九六三年までにミクロネシアの六地区すべてに議決機関としての議会が作られ、議会活動を行っていた。ミクロネシア全地区を代表する議会としてのミクロネシア議会 (Congress of Micronesia) は、一九六四年に正式に設置され、翌一九六五年から議会活動を開始した<sup>3)</sup>。ミクロネシア人が統治機関において占める割合も次第に増大し、信託統治領政府職員数で見ると、一九七六年六月三〇日の時点で行政部門では、七、五七七人のうち七、〇八六人が、司法部門では一七三人のうち、一六七人のミクロネシア人が雇用されていた<sup>4)</sup>。司法部の裁判官について見れば、ミクロネシアの最高の裁判所としての、高等裁判所の裁判官四人は、全員がアメリカ人であった（ただし、一九七七年一〇月、ミクロネシア人が陪席裁判官に就任した<sup>5)</sup>）が、下級裁判官は、一四四人のうち四人のアメリカ人裁判官を除けば、全員がミクロネシア人になっていた<sup>6)</sup>。

ミクロネシアは、一九七〇年代になってから、後述するよ

信託統治制度の下におけるアメリカのミクロネシア統治（二、完）（矢崎）

パラオの四地域に分裂した。この分裂に伴い、一九七六年三月二四日付内務長官命令第二、九八九号により、北マリアナは信託統治領政府の統治機構から分離され、立法権も北マリアナ議会に付与された。残りの三地域は、引続き信託統治領政府の統治機構の下に置かれたものの、一九七八年九月二九日付内務長官命令第三、〇二七号により、立法権は、三地域にそれぞれ設置された自治政府議会に付与された。その後、各地域において憲法が制定されたので、憲法の施行とともに各地域の自治政府が発足した。自治政府の発足時期は、北マリアナ：一九七八年一月九日、マーシャル諸島：一九七九年五月一日、ミクロネシア連邦：一九七九年五月一〇日、パラオ：一九八一年一月一日、であった。<sup>9</sup>ミクロネシアの信託統治が正式に終了したのは、北マリアナ、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島については、自治政府発足後更に一〇年以上たった一九九〇年一月二二日、<sup>10</sup>パラオは一九九四年一〇月一日である。

以上にまとめたように、国際連合憲章により、アメリカに課されたミクロネシアの自治又は独立実現の義務は、ほぼ履行されたと判断してよいと思われる。

しかし、ミクロネシアの政治的進歩の促進を図るためのアメリカの統治には、三つの問題点があったと指摘できよう。その問題点の一つは、自治又は独立の達成までに時間がかか

りすぎたことである。国際連合の信託統治制度の下に信託統治地域とされたのは、十一の地域であった。しかし、これらの地域は一九五七年のイギリス施政下のトーゴランドを皮切りに一九七五年のニューギニアまで、次々と独立又は近隣の他の諸国と合併して、信託統治地域としての地位から離れた。その後、ミクロネシアのみが残された唯一の信託統治地域となっていたが、正式に信託統治が終了したのは、前述したように、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島、北マリアナが、ニューギニアの独立から遅れること一五年目の一九九〇年、パラオはそれより更に四年後の、一九九四年であった。しかも、ミクロネシア各国・地域の信託統治の終了は、その終了と同時に、北マリアナを除くミクロネシア各国が、厳密な意味で完全な主権独立国家になったということの意味するものではないのである。確かに、ミクロネシア各国の信託統治終了と共に、これらの国は、国際社会においては独立を達成したとして扱われ、それ故に、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島は一九九一年九月一七日に、パラオは一九九四年一月二五日に、国際連合への加盟が認められた。しかし、ミクロネシア各国の「独立」は、いわば政治的なものであり、ミクロネシア各国は、依然として厳密な意味での独立とは言えない、あいまいな政治的地位に置かれたままなのである。すなわち、ミクロネシア各国は信託統治終了後の政治的地位とし



て、アメリカの自由連合国となっているからである。自由連合国という政治的地位は、非自治地域が自治を達成する手段として国際連合総会決議 (G. A. Res. 1541 (XV)) の付属文書において示された三つの選択肢①主権独立国家になること、②独立国家との自由連合、③独立国家への統合、の一つである。すなわち、自治達成の手段として、独立と自由連合は別の選択肢として掲げられ、明白に区別されているのである。

アメリカ政府は、また、自由連合という政治的地位についてミクロネシアの自由連合をめぐるアメリカ議会における審議の過程で、次の見解を述べ、自由連合国の独立国としての地位を明確に否定した。「自由連合は、独立とは区別されるものである。自由連合国は、安全保障及び防衛の分野で権能が制限されており、それ故に「独立」とは認められないのである。<sup>12</sup>」事実、アメリカとミクロネシア側との間で締結された自由連合協定、第一章第一条第一一節には、「ミクロネシア人民は、それぞれが制定した憲法により、樹立された政府を通じて自治を行う。」とのみ表現され、独立国としての政治を行うとは規定されなかったのである。

ミクロネシアの自由連合国は、自国の安全保障、防衛の分野に権能が認められないのみならず、外交問題の処理においても、ミクロネシアの安全保障、防衛が関係する事項について

ては制限されている (マーシャル諸島、ミクロネシア連邦との自由連合協定及びパラオとの自由連合協定、第一章第二条第二三節 (a)、第三章第一条第三三節)。自由連合の関係を定める基本法としての自由連合協定の継続期間は、発効後一五年目 (パラオは五〇年目) に、アメリカ、ミクロネシア側双方の合意により、又はそれぞれ一方からの申入れにより終了させることができるとはされている (マーシャル諸島、ミクロネシア連邦との自由連合協定及びパラオとの自由連合協定、第四章第四条、第五条) もの、基本的には終了期間は定められておらず、終了手続がとられなければ、理論的には自由連合の関係は永久に継続することになる。更に、終了手続がとられ、自由連合関係が存続しなくなった後も、ミクロネシア領域への第三国軍隊アクセス拒否権は、マーシャル諸島、ミクロネシアについては自由連合協定の付属協定 (マーシャル諸島との間では「本協定第三二一節、第三二三節に基づく相互安全保障に関するアメリカ、マーシャル諸島間の協定」、ミクロネシア連邦との間では「本協定第三二一節、第三二三節に基づくアメリカ、ミクロネシア連邦友好協力相互安全保障協定」) により、パラオについては本協定第四章第五条第四三節 (a) の規定により、アメリカ、ミクロネシア側双方の合意がない限り、換言すれば、アメリカが同意しない限り、永久に効力をもち続けることになっている。<sup>13</sup>

このように、安全保障、防衛問題に関する事項について、アメリカに永続的に従属する關係に置かれた自由連合国は、完全な主権独立国家とは言えないであろう。<sup>14</sup> その意味で、アメリカは国際連合憲章により課されたミクロネシアの自治又は独立を達成させる義務のうち、自治の達成義務の履行は認められるものの、独立の達成義務については、前述した理由により、完全独立の達成という意味では、履行したとは言えないのである。

アメリカのミクロネシア統治の二番目の問題点は、ミクロネシアの分裂を生じさせ、しかもその一つの地域、北マリアナを、コモンウェルスという政治的地位にした上で、自己の領土に併合したことである。太平洋諸島信託統治地域として、一つの政治的単位として統治されていたミクロネシアは、一九五一年から一九六二年までの間、マリアナ地区が他の地区から分離され、海軍により分割統治された。その後、マリアナ地区は再び統合され、内務省の管轄下に置かれたものの、一九七〇年代になって分離運動を背景にアメリカのコモンウェルスとなる道を選択した。マリアナ地区は最終的に、「北マリアナ諸島コモンウェルス」(Commonwealth of the Northern Mariana Islands)とこの名称で、一九七六年四月一日に正式に他の地域から分離して、別の政治的主体となった。<sup>15</sup> マリアナ地区が分離した後のミクロネシアでは、更

にマーシャル諸島地区及びパラオ地区が分離し、一九七九年四月二五日に発せられたアメリカ内務省令第三〇三九号により、「マーシャル諸島」<sup>16</sup>「パラオ」及びヤップ、トラック、ボナペ、<sup>17</sup> コスラエの四地区から構成される「ミクロネシア連邦」(Federated States of Micronesia)の、三つの政治的主体に分離され、各政治的主体は、それぞれがアメリカとの間で自由連合協定を締結し、個別の自由連合国となったのである。このようなミクロネシアの分裂をもたらしたアメリカの統治は、国際連合憲章の目的及び原則に反するものであったと指摘することができよう。その理由は、一九六〇年一月一四日に採択された、国際連合第一五回総会の決議「植民地諸国、諸人民に対する独立付与に関する宣言」(以下、「植民地独立付与宣言」という) (G. A. Res. 1514 (XV)) の第六条に「国の国民的統一及び領土保全の部分的または全体的破壊をめざすいかなる企図も、国際連合憲章の目的及び原則と調和しない。」と定められており、ミクロネシアの分裂はまさにこの条項に該当すると考えられるからである。これに加え、北マリアナがコモンウェルスという政治的地位により、アメリカの主権下に組入れられたことは、たとえ、住民投票に基づく、自決権行使としての、北マリアナ人民のアメリカ領土化への要望に、アメリカ政府が応えたのだという、併合正当化論を、アメリカ政府が唱えるにせよ、この併合に

は、問題があると思われる。すなわち第二次大戦中において、大西洋憲章及びカイロ宣言で宣言された「領土不拡大原則」は、戦争目的の政策的表明であつただけではなく、当時の国際社会の法信念の表明でもあつたからである。北マリアナの併合が、占領時から三〇年以上経過した後であつても、依然として領土不拡大原則の理念に抵触すると言ふことはできよう。アメリカの立場から見れば、信託統治終了後も引続き、アメリカの戦略上の利益を確保するためには、特に戦略上重要な地域であつた北マリアナを他のミクロネシアから分離して、改めてアメリカの領土とする必要があつたのである。そのため、戦略的信託統治地域としていたミクロネシアの、信託統治後の政治的地位を定めるにあたり、アメリカは、領土不拡大原則に直接触れないように、ミクロネシア人の自決権を尊重するという方法により、形式的には合法的手段で、ミクロネシアを占領して以来、アメリカ軍部が主張していたミクロネシアの、アメリカ領土化を北マリアナについてのみ、成就し得たのだと言ひ得よう。

アメリカのミクロネシア統治についての三番目の問題点は、パラオ憲法と自由連合協定の対立問題である。この件は、パラオ人民が起草、制定したパラオ憲法のいわゆる非核条項<sup>21</sup>と、アメリカとパラオの間で締結された自由連合協定の、核兵器のパラオ領域内への持込みを認め得る条項との不適合

により、七回実施された自由連合協定の承認を求めぬ国民投票においても、パラオ憲法の規定による承認の基準に達せず、自由連合協定が承認されなかつたという問題である。この問題解決のために、自由連合協定の条項をパラオ憲法の条項に適合させるという方法をとらず、逆に憲法の条項を変更することにより、最終的に自由連合協定が承認されたのである。<sup>22</sup>

前者の解決方法がとられなかつたのは、ミクロネシアの安全保障と防衛に優先権を置くアメリカの同意が得られなかつたからである。ところで、このパラオの事例は、パラオ人民の民族自決権の行使の結果として制定された憲法の条項が、アメリカ側の安全保障上の理由により変更をよぎなくされた、<sup>23</sup>

というものである。第二次大戦後の国際法規の文書において、自決 (self-determination) の語句は、国際連合憲章の第一条第二項と第五條の二か所に見られる。第一条第二項には「人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の友好関係を発展させること」と定め、第五條にも、第一条第二項とはほ同様の表現の規定を置いている。しかし、国際連合憲章の規定は民族自決を権利として認めたものでなく、民族自決が「望ましいこと」(desirable) であると考えられていた。<sup>24</sup> 民族自決が権利として定められたのは、一九六〇年一月四日に、国際連合総会により採択された決議「植民地独立付与宣言」の決議本文第二項に、「すべての人民は自

決の権利をもち、この権利によって、その政治的地位を自由に決定し、その経済的、社会的及び文化的發展を自由に追及する。」と定められたからである。ただし、権利としての効力を認めることについては、国際連合総会には一般的な国際法制定能力は無く、また、総会決議には、ある限られた例外を除き、勧告的効力が認められるにすぎない、という難点があった。<sup>26</sup>しかも、植民地独立付与宣言の採択に際しては、当時の植民地保有国すべてが棄権したという事情もあった。<sup>27</sup>しかし、一九七〇年一月二四日に国際連合総会により採択された決議「国際連合憲章に従った諸国間の友好関係及び協力についての国際法の原則に関する宣言」(G. A. Res. 2625(XVII)) (以下、「友好関係原則宣言」という。)において、人民の同権及び自決の原則が、他の原則とともに宣言され、全会一致で採択されたのである。<sup>28</sup>更に国際司法裁判所は、一九七一年にナミビア問題についての、勧告的意見 (advisory opinion) において、自決権は、非自治地域のすべてに適用され得るものであることと、一九六〇年の植民地独立付与宣言には、未だ独立を達成していないすべての人民及び地域が対象に含まれていると述べた。<sup>29</sup>国際司法裁判所は、一九七五年には西サハラ問題についての勧告的意見の中で、一九七一年のナミビア問題についての勧告的意見を引用し、また一九七〇年の友好関係原則宣言を引用して、自決権を明確に認め

<sup>30</sup>た。国際司法裁判所の勧告的意見により、自決権は国際法上の実質的な権利として承認されたと判断してよいように思われる。そこで、友好関係原則宣言の中に、自決の原則として定められた「国際連合憲章にうたわれた人民の同権及び自決の原則によって、すべての人民は、外部からの介入なしにその政治的地位を自由に決定し、その経済的、社会的及び文化的發展を自由に追及する権利を有し、すべての国は、同憲章に基づいてこの権利を尊重する義務を有する。」との文言の法的効果について検討してみたい。藤田久一東京大学教授は、著書「国際法講義Ⅰ、国家・国際社会」において、国際連合総会決議の法的性質は、個別的に判定されざるを得ない。例えば友好関係原則宣言は法的拘束力を有し、独自の法源と見做され得る。この意味で、国際連合総会は（準）立法機能を有し得るし、国際司法裁判所も、慎重にはあるが、一定の総会決議の法的効力を認めてきている、と述べている。<sup>31</sup>藤田教授が説くように、国際連合総会決議に一定の法的効力があり、特に友好関係原則宣言に法的拘束力があるとすれば、上述のパラオの自由連合協定の締結と承認の過程は、民族自決権の尊重を定めた友好関係原則宣言に抵触していたとも言い得るのである。しかし、パラオに対する信託統治の終了手続きにおいては、信託統治理事会は、一九九四年五月二五日の決議 (T/R.E.S./2199 (L.X.D)) により、施政権者としての

アメリカが、信託統治協定により課された義務を申し分なく履行したことを考慮して、信託統治の終了を認めた。安全保障理事会も、一九九四年二月一日の決議 (S / R E S / 956)<sup>33</sup>において、一九九四年五月二十五日の信託統治理事会の決議を留意 (taking note) し、信託統治協定の目的は完全に成就されたとして、信託統治の終了を認めた。このような国際連合の一連の措置から判断すれば、パラオ憲法と自由連合協定の対立問題は、パラオ人民の自決権行使の上で、問題が認められたものの、最終的には、信託統治協定の終了と、自由連合という政治的地位への移行が、国際連合により、正当に認められる結果となったのである。

## 2 経済的進歩の促進

結論的にいえば、ミクロネシア人の利益と自立を促進するための経済的発達を、目的を達し得なかつたと言わざるを得ない。アメリカは、ミクロネシアに対する軍政期から一九六〇年初めまで、いわゆる「民族的動物園政策」と言われる、ミクロネシアを外部から遮断して放置しておく政策を続けた。この期間中は「経済開発という面ではほとんど何もなされなかつた」のである。一九六二年から一九六三年にかけて、ミクロネシアに対する統治政策が大きく変更されたが、この政策転換が結果として、ミクロネシアをアメリカに永続的に

従属させ、そこから逃れられないような経済のシステムを構築することとなった。すなわち、アメリカはミクロネシア統治のための予算を大幅に増額し、内務省が統治を始めて最初の一年間の予算額は、年額四七〇〇万ドルの範囲であったが、一九六三年度には対前年度一〇〇パーセント増の一、五〇〇万ドルを計上した。<sup>36</sup> 予算額は次第に増額され、一九七七年には九、八〇〇万ドルにも達したのである。<sup>37</sup> 一方、ミクロネシア領域内における経済活動により得られた所得の中から、税金その他の納付金として政府（ミクロネシア議会及び地区議会）に納められた金額の、財政収入金額に占める割合は、一九七三年から一九七七年までほぼ五く六パーセントでしかなかった。<sup>38</sup> この数値から判断すれば、ミクロネシアの財政構造はアメリカからの援助資金がなければ、自立できない状態になっていたのである。一九七二年から七六年までの貿易構造について判断すれば、輸入金額が輸出金額の五倍（一九七四年のみ三・六倍）をこえている。<sup>39</sup> また、一九七六年度のミクロネシア就業者の六四パーセントが公務員で占められており、全就業者の所得金額の七三パーセントはこれら公務員の得た所得であったことがわかる。<sup>40</sup> このような経済構造の継続が可能であったのは、アメリカから、一九六七く七七年平均で、年五、八一八万ドルの財政資金の提供があったからであり、このことにより「ミクロネシアは、アメリカの気前

の良い多額の贈与 (largess) を通じて、寄生虫経済 (parasite economy) の地位になってしまった。<sup>41</sup>」のである。

現在のミクロネシアの状況について、経済的な側面から判断すれば、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島及びパラオのミクロネシア三国が、アメリカの自由連合国としての地位から離れることは、自由連合協定によって供与される経済援助資金を失うことを意味し、そうなれば三国の現在の経済状況のままでは、財政の破綻をきたすことは必至である。<sup>42</sup> このことに関し、ミクロネシア連邦外務省のタケシ (Takeshi, A. R.) 長官は、自由連合協定で定められた最初の協定継続期間である十五年間は、ミクロネシアの経済自立の基盤を確立するためには余りにも短すぎるので、ミクロネシア側からは自由連合協定を十五年間で（二〇〇一年に）終了させようとは思わない、と述べている。<sup>43</sup> この発言は、アメリカ側の継続意思は別として、ミクロネシアの経済的自立が達成される時まで、自由連合国としての法的地位の継続を望む意思を、ミクロネシアの立場から表明したものである。ミクロネシアの経済的自立の達成が現時点では極めて困難な状況であることから、ミクロネシア各国が自由連合の地位から離れることは、経済的な側面からの判断だけによっても、近い将来にはあり得ないことだと考えるのが、妥当な結論であろう。

### 3 社会的進歩の促進

アメリカ海軍による信託統治としての統治期間中（一九四七—一九五一年）の主要な目標の一つは、ミクロネシア人の健康・保健状態の改善と向上であった。そのために、信託統治領政府はミクロネシア人に対する医療活動に重点をおき、また非衛生的な環境を改善することに力を注いだ。<sup>44</sup> 一九五一年以降、海軍に代わりミクロネシアの統治を引継いだ内務省は、健康・保健に関する統治方針を変更し、予防医学、保健教育、衛生についての啓蒙活動に重点を置くようになった。それと同時に、ミクロネシア人自身が医療行為に従事できるように、医療専門家を養成することにした。この計画を推進するため、一九五〇年代初めに何人かのミクロネシア人を選考してフィジーのスバにある医学校に留学させた。<sup>45</sup> しかし、一九六五年にミクロネシアを視察した世界保健機関 (WHO) の報告により、ミクロネシア人に対する保健事業はまだ不十分であるとの指摘を受けたので、更に健康・保健事業分野での改善の努力がなされた。その一環としてアメリカ本土にある医学校への留學生の派遣、マリアナ地区のサイパンに看護学校を設置するなど、医療スタッフの養成事業が行われた。<sup>46</sup>

このような改善の努力により、一九七〇年代にかけて医療部門に従事するミクロネシア人職員数は着実に増加していた。<sup>47</sup>

医療施設については、一九七六年までにすべての地区に総合病院が設置されており、更に一七三の診療所が開設されていた。しかし、診療所のほとんどは貧弱な施設であり、また地域社会の需要に応じられるだけの数の施設が整備されていなかった。そこで、アメリカ政府は老朽施設の建て替えや新規に診療所を開設するなどの努力をした。<sup>48</sup>しかし、依然として離島など交通不便な地域の住民は、設備の整った近代的医療機関で、医療サービスを受けることができない状態に置かれており、国際連合信託統治理事会も一九七七年度の年次報告書において、信託統治領周辺部地域の医療施設の改善に引き続き努力するよう勧告した。<sup>49</sup>

信託統治期間中における、ミクロネシア人に対する医療サービスの向上により、ミクロネシア人の死亡率は着実に低下し、特に乳幼児の死亡率は一九六五年の三・八六パーセントが、一〇年後の一九七五年には二・九七パーセントに低下していた。しかし、職業を有している母親の子供の多くに、栄養不足に起因する虚弱者又は健康上問題を有する者がまだ多く見られた。栄養不足による疾病で特に多かったのが、貧血、寄生虫感染症及び下痢であった。<sup>50</sup>

ミクロネシアの乳幼児死亡率の低下傾向と、一方においては高い出生率（一九六七―七三年の期間中で、一、〇〇〇人当たり四〇―四二人であった）が続いたため、一九六七―七

三年の年平均人口増加率は三・六パーセントとなり、世界で最高の増加率となったのである。<sup>51</sup>高い出生率は、その後も維持され、マーシャル諸島は一九八九年の時点で一、〇〇〇人当り三二・二人、ミクロネシア連邦は一九九二年の時点で、一、〇〇〇人当り三六・七人、パラオは一九九〇年の時点で一、〇〇〇人当り二四・五人を記録している。<sup>52</sup>このような高い出生率と乳幼児の死亡率の低下傾向は、必然的に人口増加をもたらす。ここに、ミクロネシア連邦を例に取上げて、人口問題について検討してみることとしたい。一九五八年から一九九四年までのミクロネシア連邦の人口増加状況は次の通りである。<sup>53</sup>一九五八年：三九、二八四人、一九六三年：四七、〇七二人、一九八〇年：七三、一六〇人、一九九一年：一〇〇、五二〇人、一九九四年：一〇五、五〇六人。以上の数値は、一九九四年の人口が一九五八年の人口に対し、実に二・六九倍にまで増加したことを示している。しかし、ミクロネシア連邦の場合、本来の人口数はもっと大きな数字で示されていたはずである。その理由は、ミクロネシア連邦を含むミクロネシアの自由連合国が、アメリカとの間で締結された自由連合協定によつて、人口が、アメリカへの自由な移住により、軽減されるようになってきているからである。すなわちミクロネシア連邦、マーシャル諸島との自由連合協定及びパラオ

との自由連合協定第一章第四条第一四一節の条項により、ミ

クロナシア連邦、マーシャル諸島及びパラオ市民は、移民としてでなく、アメリカに入国し、職業に従事し、住居を定めることができることと定められていることによる。事実、一九八六年に自由連合協定が施行されて以来、ミクロネシア連邦からアメリカ領（特にグアムと北マリアナ）への移住者数は増加し、一九九二年までにグアムに四、九五四人が移住し、北マリアナには、一九九三年までに二、二六一人が居住するようになった。一九九四年には、グアムと北マリアナを合わせ、ミクロネシア連邦市民の七・七パーセントにあたる八、七五〇人が居住し、一九八六年から一九九六年にかけて、統計上は毎年人口の一パーセントが移住したと推定されている。<sup>55</sup>

以上の事実から、人口問題に関するアメリカのミクロネシア統治について二つの問題点を導き出すことができる。その一つは、委任統治による日本のミクロネシア統治時代には、<sup>56</sup>原住民の人口が衰退していることが問題となっていたが、アメリカ統治時代になってからは、保健・衛生・医療分野での改善事業の効果もあって、人口減退傾向は完全にいとめられた。しかし、逆に世界でも最高水準の人口増加傾向が続く結果をもたらした。家族計画の導入による人口抑制政策が、期待される程の効果をあげることができなかったことを指摘したい。二番目の問題点は、自由連合協定に移住に関する条項を入れたことである。この条項により、アメリカはミクロネ

シアの過剰人口を自由連合協定期間中には無制限に受入れることとした。その結果、アメリカ、ミクロネシア間の人的、社会的結合関係が年を追うごとに深まり、強化され、ミクロネシアがアメリカから分離することが困難になる状況が、年々拡大される結果をもたらしていることである。すなわち、移住問題という面からもアメリカによるミクロネシアの統合化が進められているのである。

次に、信託統治期間における労働問題について考察してみたい。一九七六年度の時点で、ミクロネシアの全就業者の六四パーセントが公務員であった。<sup>57</sup> 公務員の給料は、信託統治領政府が作成した給与・雇用計画に基づいて決定された。給与・雇用計画には、勤務条件、勤労者の資格と分類分け、中央登録制度が含まれていた。民間部門の賃金は、各雇用により決定されることになっていたが、多くの雇用者は公務員の給料（一般公務員は、一時間当り最低八〇セントであった。）を参考に決定した。ただし、最低賃金法は制定されていなかった。就業時間は、一日八時間、一週間四〇時間勤務が標準であった。労働組合への加入は禁止されてはいなかったが、そもそも労働組合自体が設立されていなかったのである。公務員は、ストライキをする権利と労働組合に加入する権利は認められていなかった。信託統治期間中における労働問題は、以上のような状況であったが、この期間中労使紛争があった



ということは報告されていない。<sup>58</sup>このような状況から判断すれば、まだミクロネシアには労働者の労働基本権を保障する法的制度は整備されていなかったと言える。事実、信託統治領法典第一編第一章に定められた権利章典にも、社会権的基本権を保障する条項は置かれていなかったのである。外国人労働者の雇用は、一九七〇年一月から施行された「居住勤労者保護法」(Protection of Resident Workers Act)により、規制されており、資格や技術を有するミクロネシア人を雇用することができない場合のみ、申請に基づいて許可されることになっていた。<sup>59</sup>一九七五年七月から一九七六年六月までの間に信託統治地域全域で二、一三八人の外国人労働者が雇用されており、上位四か国の内訳は、フィリピン一、二四九人、アメリカ三七三人、韓国二五二人、日本二〇一人であった。<sup>60</sup>

次に、失業問題について見てみたい。一九七三年の時点で、マリアナ地区を除く全地区の、行政府所在地域の失業者の比率は、男性二二・〇パーセント、女性一六・二パーセント、全体で一九・一パーセントであった。<sup>61</sup>しかし、失業問題について、信託統治領政府は、ミクロネシアの経済は自給自足経済であり、地域共同体内部で相互に扶養し、助け合うので問題はないとした。<sup>62</sup>しかし、自給自足経済から貨幣経済の社会に移行するにつれ、特に行政府所在地域では、地域共同体内

部における相互扶助の機能も有効に働かなくなっている。失業問題は楽観視できない深刻な問題となっている。特にミクロネシアでは就業者の三人に二人が公務員という就業構造になっており、他に多くの労働力を吸収できるだけの民間産業が育成されていない状況においては、失業者の救済は極めて困難な問題である。すなわち、政府部門の雇用を増やせば、それだけ財政が不健全化し、アメリカの経済援助への依存度を高めるからである。ミクロネシアの雇用状況は現状においても就業者の六四パーセントが公務員という構造になっており、公務員であることよって、六四パーセントの者に就業の機会が与えられているわけで、もし、アメリカの経済援助に依存する財政構造を改めるために公務員数を削減しようとするれば、今まで以上に多くの失業者を生み出してしまい、しかもそのような失業者を吸収できるような民間部門の産業は育成されていないという深刻な問題をかかえているのである。

最後に社会保障制度について触れることにする。ミクロネシアにおいては、ミクロネシア議会が一九六八年七月一日に施行した公法(P. L. 3-40)により、「信託統治領社会保障制度」(Trust Territory Social Security System)が導入された。この制度は、アメリカの社会保障制度をモデルとして、ミクロネシアの実情に適合するように修正したもので、基本

の内容は、六〇歳に達した者及び寡婦に対し、年金を支給し、非扶養児童に対し給付金を支給するというものである。この財源は被雇用者の給料からの控除及び雇用者の拠出金によってまかなわれていた。当時は多くのミクロネシア人が伝統社会の中で、同一血縁関係にある集団内の相互扶助の制度に依存する傾向が強く残っていたので、社会福祉関係の事業は、まだ本格的に導入されていなかった。ミクロネシアの社会保障制度について、結論的にいえば、施政権者アメリカはミクロネシアの伝統社会の相互扶助制度や自給自足経済の社会的構造に、社会保障制度のかなりの部分を肩代わりさせていたと言えよう。

#### 4 教育的進歩の促進

ミクロネシアの教育の前進には、アメリカが最も力を注いだ分野である。ミクロネシアにおける教育の重要性について、一九六二年七月にケネディー大統領は、政治的、経済的及び社会的な更なる前進のために、教育は鍵（Key）であると述べた。<sup>65</sup> 実際はこの演説後、信託統治領政府財政支出の運営費の項目のうち、教育費の支出が最大となり、一九七三―一九七七年度の支出内容を見ても、「教育」項目の支出額が一番多い状態が継続していた。<sup>66</sup> このようにアメリカが財政支出の上でも、最も力を注いだ教育の成果について検討してみるこ

とにしたい。

自治促進のための教育におけるミクロネシア人化という観点から見れば、この目標はほぼ達成されたと判断することができる。一九七六年の時点までに、教育省長官を筆頭に、地区の教育委員会を含む教育委員の全員がミクロネシア人になっており、また公私立の小学校、中等学校の全教員のうち、約八二パーセントがミクロネシア人教員によって占められるようになっていたからである。<sup>67</sup>

教育について、アメリカ信託統治協定により施政権者アメリカに課された義務は、同協定第六条第四項により、「一般的初等教育制度の設定のための措置を執り、住民の職業的及び文化的進歩を容易にし、資格のある学生に対し、職業的水準における訓練を含む高等教育を受けるように奨励すること。」である。この義務のうち、初等教育制度の設定のための措置は、十分成就されたと判断することができる。すなわち、一九七六年度までにミクロネシア全域に、公私立合わせて二四八の小学校が設置されており、三〇、二八五人の児童が在籍していたからである。<sup>68</sup> 一校当りの平均児童数は一二・二、一人となる。ちなみに、この数値を日本統治時代と比較してみると、一九三六年の時点で、ミクロネシア人の児童を対象とした公学校は、ミクロネシア全域で二五校設置されており、三、〇五〇人の児童が在籍していた。<sup>69</sup> 一校当

りの平均児童数は、二二二人であった。日本統治時代と比べ、アメリカ統治時代には、小学校の学校数が、一〇倍弱に増加し、在籍児童数も九・九倍の増加を示している。しかし、アメリカのミクロネシア教育には、次のような問題点があった。

① アメリカは教育方針として、現地語と英語の二言語を自由に使えるようにする、いわゆる二言語教育を採用したが、教科書は英語で書かれたものが、採用されていた。従って二言語教育といっても学校教育の教授用言語は必然的に英語に重点が置かれるようになる。しかし、問題は、小学校、中等学校を通じて多くのミクロネシア人教員が、英語による教育を行えるだけの十分な英語能力を備えていなかったことである。<sup>71</sup>

また、英語による教授能力に限らず、一般的な教員として要求される十分な能力や資格を有しない者も、教員として教育に携わっていた点である。一九七六年度における小学校及び中等学校のミクロネシア人教員総数一、六七七人のうち五・三パーセントにあたる八九人は、高等学校も修了していない無資格教員であった。<sup>72</sup>

② ミクロネシア人に対する学校教育の目的は、アメリカ信託統治協定第六条第四項中に定められているように「住民の職業的及び文化的進歩を容易に」するためのもの

のである。従って、学校教育の実践においては、ミクロネシアの固有の文化や伝統を基盤に、ミクロネシアが自立する上で必要な人材を育成し、またその人材には、ミクロネシアの国造りのために必要な職業的訓練を施し、必要な知識や技能を習得させることが求められる。

ところが、アメリカはミクロネシア人児童用に編集されていない、英語で書かれた教科書を使用し、まだ自給自足経済の段階にあり、しかも伝統的な身分制度が機能している社会に、世界で最も発達した物質文化を有する国の教育制度、教育内容を移植したのである。従って、そのような、外部からの、いわば押しつけ教育は、ミクロネシア人の自立に直接役に立つものというよりは、住民にアメリカの価値観を植えつけ、アメリカ化させるための手段としての役割を果たす結果になったのである。一九七六年に、ミクロネシア教育委員会が「ミクロネシアのための教育目標」(Goals of Education for Micronesia)を採択し、この中で、「ミクロネシアの教育目標は、ミクロネシア人から発し、ミクロネシア人による、ミクロネシア人のための教育でなければならない。」と述べ、従来の信託統治領政府の教育方針を修正した、新しい教育指導目標を示した。その中で特に強調したことは、a、開かれた教育であること、b、柔軟性のある教育である

こと、c、実践と並んで、考える力を養う教育であること、の三要素であった。<sup>(73)</sup> 使用教科書も徐々にマイクロネシアで作られたものに置き換えられていった。一九七六年に作られたマイクロネシアの教科書は、算数、熱帯園芸、保健、二言語教育の四点であり、その他に特別な必要のある地区では、地区独自の教科書が作られるようになっていた。<sup>(74)</sup>

③ 高等教育に関する問題点の一つは、地域社会の必要性に直接応えることのできる分野の教育と、教育機関で実際に習得した専門科目との間にギャップがあり、学校を卒業しても自分が学んだ専門教育を生かせる職場に就職できなかったことである。例えば、パラオのコントロール<sup>(75)</sup>にあった、当時のマイクロネシア職業センター (MOC) では、四五九人の学生のうち二九四人は自分が受けた専門教育とは関係のない所に就職した。また、実際に就職している者の四五・三パーセントだけが、自分が勉強した分野の仕事に就いているという状況であった。<sup>(76)</sup>

もう一つの問題点は、中途退学者の数が多いことであった。ケラム大学の「マイクロネシア地域研究センター」(MARCO) が、一九八一年に発行した報告書によれば、マイクロネシアの高等教育機関で学ぶ学生のほぼ半数が、卒業できないで途中で退学していると述べている。その

理由として、学校を卒業してもそれに見合う就職口を探すことができないこと、ホームシック、英語能力の不足、学資不足、高校段階での学力不足を挙げている。

④ 学校教育との関係で見過ごすことのできない問題は、学校を卒業しても就職先がなく、失業を余儀なくされる若者が多いことである。そのために、働き口のない青年たちはあてもなく行政府所在地の盛り場を徘徊し、酒を飲むようになる。こうした若者の飲酒は、マイクロネシアの新たな社会問題として広く認識されるようになった。<sup>(78)</sup>

また同様に、前途に希望を持たない青年の自殺も増大するようになった。一九七五年以降マイクロネシア連邦のトラックで八〇人以上が自殺したが、その半数は一五歳から二四歳までの未婚の男性であった。一九七五年から七九年までの人口一〇万人に対する自殺者数は二五〇人で、世界で最高の自殺率であった。<sup>(79)</sup> 飲酒、自殺という負の行為に象徴されるように、信託統治期間におけるアメリカの教育は、マイクロネシアの若い人的資源を活用し、国造りに参加できる場を創出するという点では問題を残す結果となった。

アメリカのマイクロネシアに対する教育の実績について、結

論づけるとすれば、アメリカは教育を通してミクロネシアのアメリカ化を進め、ミクロネシアに英語及びアメリカの文化や価値観を定着させることに成功したと言えよう。教育を通して、ミクロネシア人に英語を習得させ、英語能力のない者には高等教育を受ける機会が与えられず、従って社会の指導者になる道も閉ざされたのである。アメリカが、ミクロネシアで行った教育はミクロネシア人のための教育というよりは、ミクロネシアのアメリカ化のための教育であった。教育を通して、英語に依存する度合いが大きくなればなるほど、疑う余地なく、ミクロネシアのアメリカ化は一層進行する状況にあった。<sup>(80)</sup>

注

- (1) U. S. Dept. of State, *4th Annual Report to the United Nations on the Administration of the Trust Territory of the Pacific Islands* (1951) p. 18.
- (2) *Ibid.* pp. 18, 19.
- (3) U. S. Dept. of State, *12th Annual Report* (1959) pp. 19—25, *16th Annual Report* (1963) pp. 19—25.
- (4) Norman Meller, *The Congress of Micronesia* (1969) pp. 406—412.
- (5) U. S. Dept. of State, *29th Annual Report* (1976) pp. 190—193.
- (6) U. S. Dept. of State, *30th Annual Report* (1977) p. 21.
- (7) U. S. Dept. of State, *32nd Annual Report* (1979) pp. 11—12.
- (8) U. S. Dept. of State, *34th Annual Report* (1981) p. 2.
- (9) 安全保障理事会決議 (S/RES/683) による。
- (10) 安全保障理事会決議 (S/RES/956) による。
- (11) アメリカは、当初自由連合国を独立国家とは認めず、また自由連合国が国際連合に加盟する資格もないとする立場をとっていた。しかし、一九九一年にアメリカはソ連に対し、ソ連を構成していたラトヴィア、リトアニア及びエストニアの三国がソ連から離脱した際、これら三国を国際連合に加盟させるよう圧力をかけたが、ソ連側は逆にアメリカが自由連合国の国際連合加盟を認めないのは、矛盾すると指摘した。そこで、アメリカはその理由についての声明は出さなかったものの、自由連合国に対する政策を変更し、自由連合国の国際連合加盟を認めることにした。こうすることにより、アメリカは国際連合において重要問題について自由連合国の支持が得られるという利益も受けられることになったのである。したがって、自由連合国の国際連合加盟は、自由連合国の加盟資格に関する法的問題ではなく、あくまで国際政治上の立場から考慮された政治的判断の結果であるといえるのである。
- Ron Crocombe, *The Pacific Islands and the U S A* (1995) p. 275.
- (12) U. S. Congress, Senate, *To Approve the Compact of Free Association, Hearing Before the Sen. Comm. on Energy & Natural Resources, on S. J. Res. 286, S. Hrg. 98—1067, 98th Cong., 2nd Sess.* (1984) p. 926.

- (13) 1) S. J. G. (1991) 'The Contemporary Pacific' (Vol. 1, No. 1 & 2) に "Sovereignty and Independence in the Contemporary Pacific" と題する論文を掲載した Stewart Firth は「同論文の中で「永久戦略的排除権 (a right of permanent strategic denial)」と表現している (七九頁)。」
- (14) *Ibid.*
- (15) U. S. Dept. of State, *supra* note (7) pp. 159—165.
- (16) 一九八九年に「チュエーク」(Chuk) と名称を変更した。
- (17) 一九八四年に「ポーンペイ」(Pohnpei) と名称を変更した。
- (18) 日本統治時代は「クサイ」と呼ばれ、ホナヘ地区に属していた。
- (19) U. S. Dept. of State, *supra* note (7) p. 169—172.
- (20) 広瀬善男「北方領土と国際法——領土不拡大原則と戦後処理不変更合意の対立——」、大沼保昭編・国際法、国際連合と日本(弘文堂、一九八七)三三三頁。
- (21) パラオ憲法の二か所(第二条第二節及び第一三条第六節)に定められている。第一三条第六節の規定は次の通り。  
「戦争に使用することを目的とした核兵器、化学兵器、ガスもしくは生物学的兵器原子力発電所およびそこから生じる廃棄物のような有害物質は、この特別な問題について提起された国民投票における、投票数の四分の三以上の明白な承認がなければ、パラオの領域内において、これを使用し、実験し、貯蔵し、または処理してはならない。」
- (22) パラオ憲法第三條第三節により、承認のためには国民投票において投票者の四分の三(七五パーセント)以上による賛成票を得る必要があった。
- (23) 承認の条件を、四分の三以上から過半数に引下げた。
- (24) 一九九三年十一月九日に行われた第八回目の国民投票において、六八パーセントの賛成票により自由連合協定が承認された。
- (25) Michla Pomerance, *Self-Determination in Law and Practice, The New Doctrine in the United Nations* (1982) p. 9.
- (26) James Crawford, *The Creation of States in International Law* (1979) p. 90.
- (27) Christian Tomuschat, "Self-Determination in a Post-Colonial World", in Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination* (1993) p. 1.
- (28) *Ibid.*, p. 2.
- (29) Int. Court of Justice, *Reports of Judgement, Advisory Opinions and Orders*, 1971 (1971) p. 31.
- (30) Int. Court of Justice, *Reports of Judgement, Advisory Opinions and Orders*, 1975 (1975) pp. 31—33.
- (31) 藤田久二・国際法講義「国家・国際社会(東京大学出版会、一九九五)五〇頁。
- (32) U. N. Trusteeship Council, Res. 2199 (L X I), *Attainment of Self-Government or Independence by the Trust Territory* (T / R E S / 2199 (L X I)) (1994).
- (33) インターネットに入手した資料 (gopher: // gopher. undp. org / ... / scouncl / s 94 / 956 [1996年10月16日])<sup>6</sup>
- (34) Robert C. Kistie, "Overview of U. S. Policy", the 9th Annual Pacific Islands Studies Conference, Proceedings, *History of the U. S. Trust Territory of the Pacific Islands, Working Paper Series*, Pacific Islands Studies Program, University of Hawaii (1985) p. 2.

- (35) 政策変更の背景には、アメリカのミクロネシア統治に対する国際連合からの強い批判があった。
- (36) U. S. Dept. of State, *16th Annual Report* (1963) p. 82.
- (37) U. S. Dept. of State, *supra* note (6) p. 25.
- (38) *Ibid.* pp. 25, 26.
- (39) U. S. Dept. of State, *supra* note (5) p. 204.
- (40) U. S. Dept. of State, *supra* note (6) pp. 10, 11.
- (41) Francis X. Hezel, "The Creation of a Colony: The Paradox of Economic Aid to Micronesia", *Reflections on Micronesia, Working Papers Series, Pacific Islands Studies Program, University of Hawaii* (1982) p. 11.
- (42) ミクロネシア連邦の一九九〇年度予算歳入額の七三パーセントは、自由連合協定資金を主とする外部からの援助金であった。Pacific Islands Year Book, 17th Ed. (1994) p. 143. トーシャル諸島の一九九二年度予算歳入額の四七パーセントは、自由連合協定資金であった。Pacific Islands Year Book, 17th Ed. (1994) p. 388. 自由連合国になって二年目のパラオ共和国の一九九六年度予算歳入額の六九パーセントは、自由連合協定資金であった。Tia Belau, 4:18(1995) p. 1.
- (43) Asterio R. Takesy, "F S M Compact Can Be Considered 'Work in Progress'", *Pacific Daily News* (Dec. 7, 1996).
- (44) U. S. Navy Dept. Office of the Chief of Naval Operations, *Handbook on the Trust Territory of the Pacific Islands* (1948) pp. 205—208.
- (45) Harold F. Nuter, *Micronesia Under American Rule* (1978) pp. 164, 165.
- (46) *Ibid.* p. 165.
- (47) U. N. Trusteeship Council, *Report of the United Nations Visiting Mission to the Trust Territory of the Pacific Islands*, 1976 (T/1774) (1976) p. 62.
- (48) *Ibid.* pp. 63, 64.
- (49) U. S. Dept. of State, *supra* note (6) p. 140.
- (50) U. N. Trusteeship Council, *supra* note (47) p. 65.
- (51) Alan Kay, "Population Growth in Micronesia" *Micronesian Reporter*, 22:2 (1974) pp. 13, 14.
- (52) *The Far East and Australasia 1995*, 26th Ed. (1994) pp. 736, 740, 759.
- (53) 次の資料に基づく。Office of Planning & Statistics, *Federated States of Micronesia, Second National Development Plan 1992—1996* (1992) p. 39.; *The Far East and Australasia 1995*, 26th Ed. (1994) p. 740.; *Pacific Magazine*, 21:6 (1996) p. 24.
- (54) 信託統治終了後の政治的地位として、アメリカの自由連合国となることになっていたが、国際連合安全保障理事会による正式な終了手続きがとられる前に、アメリカ大統領の布告 (Proclamation, 5564) により、トーシャル諸島は一九八六年二月二十二日に、ミクロネシア連邦は一九八六年十一月三日に自由連合国に移行した。したがって、マーシャル諸島は一九八六年十月二二日から信託統治が正式に終了した一九九〇年十二月三十一日まで、ミクロネシア連邦は、一九八六年十一月三日から信託統治が正式に終了した一九九〇年十二月三十一日までの期間中は、形式的には信託統治地域であって、同時にアメリカの自由連合国という、二重の政治的地位にあった。したがって、この期間中には、信託統治

下であったにもかかわらず、自由連合協定の条項が既に施行されていた。ただし、パラオのみは一九九四年十月一日に、信託統治の終了と同時に、正式にアメリカの自由連合国となった。

- (55) Francis X. Hezel, Michael J. Levin, "New Trends in Micronesian Migration: F S M Migration to Guam and the Marianas, 1990—1993", *Pacific Studies*, 19: 1 (1996) pp. 94, 95, 98.
- (56) 矢内原忠雄・南洋群島の研究 (岩波書店、一九三五) 六八一—八二頁。
- (57) U. S. Dept. of State, *supra* note (6) pp. 10, 11.
- (58) U. S. Dept. of State, *supra* note (5) pp. 71—73, 221, 222.
- (59) *Ibid.*, pp. 71, 72.
- (60) *Ibid.*, p. 222.
- (61) U. S. Dept. of State, *supra* note (6) p. 12.
- (62) U. S. Dept. of State, *supra* note (5) p. 222.
- (63) *Ibid.*, p. 75.
- (64) *Ibid.*, p. 225.
- (65) David Nevin, *The American Touch in Micronesia* (1977) p. 27.
- (66) U. S. Dept. of State, *supra* note (6) p. 26.
- (67) U. S. Dept. of State, *supra* note (5) pp. 100, 101.
- (68) U. S. Dept. of State, *supra* note (5) p. 250.
- (69) 南洋庁長官官房調査課・第六回南洋庁統計年鑑 (南洋庁、一九三八) 九—二頁。
- (70) 九・九倍とはいっても、次の前提条件を考慮に入れる必要がある。北マリアナを含むミクロネシアの人口は、一九三六年が五〇、〇一一人 (南洋庁長官官房文書課・昭和十二年版南洋群島概観 (南洋庁、一九三六) 四四頁)、一九七六年が二二〇、六三〇人 (U. S. Dept. of State, *32nd Annual Report* (1979) part 13 pp. 6, 7) であった。従って、一九三六年から一九七六年までに人口は二・四倍に増加している。また、日本統治時代の公学校は、八歳入学で三年間の修学期間であり、アメリカ統治時代の小学校は、六歳入学で八年間の修学期間であった。
- (71) U. N. Trusteeship Council, *supra* note (47) pp. 72, 73.
- (72) U. S. Dept. of State, *supra* note (5) pp. 260, 261.
- (73) U. S. Dept. of State, *supra* note (6) p. 112.
- (74) U. S. Dept. of State, *supra* note (5) p. 111.
- (75) MOC は、一九七八年に「ミクロネシア職業短期大学」(Micronesian Occupational College) と名称を改め、更に一九九三年に「パラオ地域短期大学」(Palau Community College) となった。
- (76) U. N. Trusteeship Council, *supra* note (47) p. 74.
- (77) Micronesia Area Research Center, *Island Voyagers in New Quests: An Assessment of Degree Completion Among Micronesian College Students* (1981).
- (78) Nevin, *supra* note (65) p. 34.
- (79) *New Pacific Magazine*, 6: 4 (1981) p. 28.
- (80) Donald Topping, "Review of U. S. Language Policy in the T P I", *History of the U. S. Trust Territory of the Pacific Islands* (1985) p. 129.



## 四 結 び

本研究により得られた結論を、一口で要約すれば、アメリカは、終始一貫國際の平和と安全の増進を図る義務の履行を常に優先させ、ミクロネシア統治を行ったといえる。

しかし、アメリカは、國際の平和と安全の増進を図る義務の履行を常に優先させたものの、住民の利益保護を図る義務の履行を怠つたり、なおざりにしたことではなく、アメリカの統治実績を見れば、特に一九六〇年代以降になつてから、この義務をも誠実に遂行したと判断することができるとは、すなわち、一九六〇年代以降、アメリカの対ミクロネシア政策は変更され、住民の利益と福祉の向上にも注意が向けられるようになり、アメリカの対ミクロネシア財政支出額も大幅に増額されるようになった。このようなアメリカの経済援助資金の投入により、既にふれたような問題点もあつたものの、ミクロネシアの政治的進歩、経済的進歩、社会的進歩及び教育的進歩の促進がなされたことは評価できる。しかし、一方で経済的に自立できるような社会、経済構造に変えないままに、公共部門を中心に財政支出を続けたので、かえつてアメリカへの依存度が強まるという矛盾を拡大させる結果となつた。

アメリカは、このような経済的に自立できない状況を、結果的に作り出す過程の中で、ミクロネシアを、自治又は独立させるための具体的な政策を実施に移していったのである。

この政策の結果として、一九七〇年末から八〇年初めまでにミクロネシア人の自治政府の樹立が認められた。しかし、信託統治終了と共に北マリアナはアメリカの領土に取込まれ、今日でもアメリカの属領にとどまつている。他の三国、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島、パラオは、それぞれの憲法の規定の上では、独立国としての体裁を整え、また國際社会においても政治的意味において「独立」が認められたものの、経済的には自立の見通しが今なお立たない、アメリカからの経済援助を前提とした、アメリカの自由連合という関係における独立という政治的地位に置かれたのである。自由連合協定によつて、これら三国は、「國際の平和及び安全」に協力する國際的義務を負わされている。しかも、自由連合が将来解消されてもお、アメリカの安全保障上の利益が永続的に確保されるという関係におかれている。ミクロネシア三国は形式的に独立したとはいへ、当初、意図していた「独立」とは、異なる、アメリカの安全保障を確保するための、いわばアメリカの「保護國的独立国家」とも言うべき特殊な政治的地位に置かれたのである。

アメリカによる信託統治は、國際連合憲章に基づいて、「文

明の神聖な信託」として行うものであった。同憲章第七三条は、その信託の目的を「地域の住民の利益が至上のものである」という原則を承認し、且つ、この地域の住民の福祉をその憲章の確立する国際の平和及び安全の制度内で最高度まで増進する義務」の履行であるとしている。この国際法上の義務が、アメリカによって、その主権を守るための安全保障政策とバランスをとりながら、どのように実施されてきたかを本稿で検証した。

国際連合憲章が制定された当時にはやむを得ない事情があったとしても、このような過大な義務を一主権国に委託するのは、今日の国際社会では不適切である。アメリカが真摯にその国際法上の義務を果たしてきたことは、前述したように認められるけれども国家主権を守るために「国際の平和及び安全」の実現に名を借りて、「地域の住民の利益」や「地域の住民の福祉」が軽視されることがあった。

今日の国際社会において「文明の神聖な信託」の義務を信義誠実に履行させるためには、国際連合の制度改革が必要であると結論づけられる。アメリカのミクロネシア統治のように、一主権国家に信託を委託するのではなく、国際組織が直接その義務を履行すること、あるいは少なくとも国際機関の直接の管理下に置くように改めることが必要であろう。

注

(1) 自由連合協定の有効期間は、ミクロネシア連邦及びマーシャル諸島については十五年間、パラオについては五〇年間であるとして、一般に伝えられている。しかし、この期間は、秘密には有効期間ではなく、定められた終了の手続きをとった場合に、自由連合協定のほとんどの条項が、ミクロネシア連邦及びマーシャル諸島については十五年間（具体的には二〇〇一年までである。）をもって失効し、パラオについては五〇年間（具体的には二〇四四年までである。ただし、財政援助期間は、十五年間で具体的には二〇〇九年までである。）をもって失効するという内容の規定であり、終了の手続きをとらない限りは、自由連合協定は期限後も引き続き継続することになる。

(2) ミクロネシア連邦との関係は、自由連合協定の付属協定「本協定第三二一節、第三二三節に基づくアメリカ、ミクロネシア連邦友好協力相互安全保障協定」による。マーシャル諸島との関係は、自由連合協定の付属協定「本協定第三二二節、第三二三節に基づく相互安全保障協定に関するアメリカ、マーシャル諸島間の協定」による。パラオとの関係は、「アメリカ、パラオ間の自由連合協定」第四章第五節第四五三節（a）による。