

非自治地域から見たアメリカの人権政策

—— グアム組織法を事例に ——

池田佳代

はじめに

第2次世界大戦がおわり、本格的にアメリカとソヴィエト社会主義共和国連邦（以下、ソ連）の間で冷戦が進展してゆくとともに、アメリカ連邦政府内では、人権の分野においても、アメリカがソ連より優位にあることを示さねばならないという認識が広まりはじめた。その結果、人権問題に対するアメリカの姿勢は対外政策を意識したものとなり、ソ連に対する優位性を保つという目的に合致するように、人権政策が形成された。例えば、国内に深刻な人種差別問題を抱えていたにもかかわらず、世界人権宣言の成立に指導力を発揮させたいローズヴェルト（Elinor Roosevelt）は、「アメリカ国内には少数民族は存在しない」と断言し、宣言を成立させたのである。1948年までには、アメリカは人権問題を冷戦の文脈で見られるようになっており¹⁾、アメリカはソ連および東欧圏でみられた人権侵害の情報収集を熱心に行う反面、国内における人権侵害の実態を過小評価して国際社会の批判を避けようとしたほか、人権侵害の状況を極力公表しないように努めた。ただし、人権問題が存在していると認識しつつも、これを公表せざるを得ない場合には、形式的に法を整備し、国際社会の批判を避けようとしたのである。

グアム問題は、その重要性に対する認識の程度に差こそあれ、人種問題と並んでアメリカが国内に抱えていた人権問題である。第2次世界大戦を経て国際連合（以下国連）が設立されると、グアムは国連によって非自治地域に指定された。国連憲章は非自治地域を植民地と定義し、植民地人民の自治を発展させることを施政国に義務づけ²⁾、さらに施政国に対して非自治地域（ただし信託統治地域を除く）の施政状況を国連事務総長に定期的に報告することも規定した³⁾。このためグアムの施政状況を国連に報告する立場に置かれた連邦政府は、国際社会の批判を避けるため、グアムに関する法律を整備する必要に迫られたのであった。グアム組織法はこのような経緯で制定されたのである。

1950年に制定されたグアム組織法は、住民にアメリカ市民権を付与し、グアム議会の権限を拡大した。これは、アメリカが国連憲章に定められた自治の実現に積極的に取り組んでいることをアピールするためであった。グアムは19世紀おわりの米西戦争の結果、スペインからアメリカへ割譲されたが、1898年に締結された講和条約はグアムおよびその住民の法的地位を定めていなかった⁴⁾。同条約はグアムおよびその住民の法的地位に関する決定権が連邦議会にあることは定めていたが⁵⁾、実際には以後50年以上、連邦議会はグアムを州に昇格させることも住

民にアメリカ市民権を付与することもなく、海軍による支配を黙認し続けたのである。

ようやく1950年に議会はグアム組織法を成立させ、それまで曖昧だったグアムおよび住民の法的地位を明らかにした。同法により、グアムは将来州に昇格しない「未編入地域」と定められる一方、住民にはアメリカ市民権が付与された。しかし、アメリカ市民とは名ばかりで、その市民権には様々な制約があり、到底グアム住民の自治に対する要求を満足させる内容ではなかった。このような状況は今日でも基本的には変わっていない。

本論文はグアム組織法を事例として、アメリカが非自治地域の住民の人権問題に、どのように取り組んだのかを見る。非自治地域に関する人権政策を通じて、アメリカの人権政策がいかに対外関係を意識して形成されたかを明らかにすることが、本論文の目的である。

(1) 「非自治地域」グアムの誕生

まず、アメリカに情報公開をさせたグアムの非自治地域指定の経緯を見てみよう。グアムが非自治地域に指定された経緯は、グアムと隣接しているマイクロネシア諸島の信託統治化と密接な関係にあった。したがって以下では、グアムを含めたマイクロネシア諸島の法的地位の決定過程を追いつながり、グアムが非自治地域に指定された経緯を明らかにする。

排他的な太平洋諸島統治政策

そもそもアメリカは、グアムやマイクロネシア諸島の統治政策に関して独自の構想を持っていた。海軍は、日本軍の真珠湾攻撃を招いたのは、アメリカが日本に対して第1次世界大戦中に占領したドイツ領マイクロネシア諸島を委任統治化することを許したことで、さらに1922年のワシントン海軍軍縮条約で、日本側のグアム要塞化禁止要求を受け入れてしまったことで、西太平洋における日米の軍事バランスが崩壊してしまったからであると考えた。このような後悔の念は、アメリカ海軍のトラウマとなって、戦後に向けた、太平洋諸島に対する排他的支配権を掌握しようとする強い意志につながった。その結果、日本軍の真珠湾攻撃で制空権の重要性を認識したことも手伝って、海軍は太平洋全域を安全保障政策上一つのまとまった地域として捉え、これをアメリカの排他的支配下に置くべきであると考えようになった。

こうした認識は政府内にも広がり、1942年から1943年にかけてグアムおよびトラック諸島、マリアナ諸島、マーシャル諸島といった日本の委任統治領、また沖繩、小笠原諸島などを含む広い範囲に基地を建設し、自国の領土同然に支配することが構想されはじめた。特に海軍は1942年頃から、戦後に向けた南太平洋全域に広がる基地網建設の計画に着手した。さらに1943年3月15日には、戦後の基地計画の立案機関であった統合参謀本部（JCS）戦略調査委員会は「アメリカはハワイからフィリピン諸島および小笠原諸島に至る線上で適当な島を選び、海軍

および空軍基地として武装すべき」ことを確認し、基地建設計画案をローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 大統領に提示し、承認を受けた⁶⁾。大統領は同年9月に、海軍少将バード (Richard E. Bird) に、戦後アメリカが取得すべき基地の調査を行わせている。そして12月1日のカイロ宣言では、アメリカは日本から「1914年の第一次大戦開始以来〔日本が〕占領してきた、すべての太平洋諸島を剝奪」することを確認し、翌年の1月には国際機構ができるまでの間、沖縄のほか千島列島、日本本土、台湾に空軍基地を建設する空軍基地取得計画を決定した⁷⁾。

統合参謀本部はこれらの太平洋諸島における基地を連合国が共同で建設し、管理する案を考えていたのだが⁸⁾、軍部はこれを修正させ、1944年8月に開催されたダンバートン=オークス会議では「特定国」が建設した基地を国連安全保障理事会が管理するという、国際基地案が決定された。形式的には国連による管理方式をとりながらも、事実上はアメリカの基地を建設するためである。そして1944年2月には、ローズヴェルトは国務長官ハル (Cordell Hull) に統合参謀本部の報告を送付し、空軍基地だけでなく、すべての軍事基地について、アメリカが土地や施設に対する権利を確保できるよう、外国政府との交渉を進めるようにという指示を出すなど、戦後の太平洋諸島の支配に向けて着々と準備を進めたのである。

海軍の併合案とその挫折

こうした動きを背景に、軍部は太平洋諸島の奪還、占領に乗り出した。海軍が1944年から45年にかけて日本軍と激戦を交え、1941年以来日本軍に占領されていたグアムを奪還したほか、日本の委任統治領だけでなく硫黄島、琉球諸島を次々と占領したのは周知のとおりである⁹⁾。これらの激戦で多くの兵士が犠牲になると、海軍は、次第にグアムを含むこれら太平洋諸島はアメリカの領土となるべきだと考えるようになり、先の国際基地案を不服とし、併合を主張するようになった。しかし軍部の併合案は、第一次世界大戦以来、アメリカが国際社会に向かってアピールしてきた「民族自決の原則」や、1941年の大西洋憲章のなかに明記された「領土不拡大の原則」に反するとして、国務省から強い反発を受けた¹⁰⁾。これに対し、たとえば陸軍長官スティムソン (Henry L. Stimson) は、次のように反論して、ミクロネシア諸島に対するアメリカの排他的な管轄権の取得を主張した。

アメリカが〔日本委任統治領を〕取得することは、植民地化や搾取を意味するのではない。そうではなく、それはただアメリカが未来の世界のために太平洋の安全保障を守るために必要な軍事基地を獲得することなのだ。その目的のためにそれら (ミクロネシア諸島) をアメリカに帰属せしめ、それを統治し、武装化する絶対的権限をアメリカに与えなければならない。それらは植民地ではなく前哨基地なのであり、その地域の安全を保障する勢力による自己防衛の一般原則の下で〔ミク

ネシア諸島を] 獲得することは、適切なことである¹¹⁾。

8月に戦争が終結すると、すぐさま海軍長官フォレストル (James V. Forrestal) は、アメリカが大戦中に占領した太平洋諸島に対する支配権を確立するため、統治方式を含めた、島の法的地位を検討しはじめた。9月10日、フォレストルはトルーマン大統領に「わが国家安全保障計画の要であるマリアナ諸島や沖縄などの太平洋諸島にどのような型の行政機関を設置するかは、3軍 (陸、海、空軍) の統合された基地体系の設置にとって重要であり、海軍省だけではなく、他の省の関心事である。……陸軍、海軍、国務の三省の長官に対し、太平洋諸島にどのような型の政府を設置するかについて検討し、勧告を行うよう指示されたい。」と申し入れた。これを受けて10月20日、大統領は国務、陸軍、海軍および内務の各長官を招集し、太平洋諸島の統治方式について諮問した。その際、アメリカが日本軍から奪取したミクロネシア諸島は、ハワイおよびアラスカの安全保障、ひいては国家全体の安全保障にとって重要な地域であるため「いかなることがあっても日本に返還してはならない」として、カイロ宣言以来の方針が確認された。

その際、大統領はグアムに言及し、その統治方式について調査を行うよう指示した。これは、50年近い領有の歴史のなかで、連邦政府がグアムの法的地位について真剣に取り組む姿勢を見せた初めてのものだったが、このような問題提起の仕方は、戦後のグアムの法的地位問題が、太平洋における軍事基地体系の議論と不可分であったことを示唆している。11月3日のJPS766/1により、ミクロネシア諸島に対する恒久的な管理権が条約によってアメリカに与えられるまで、当面グアムを除くマリアナ諸島、小笠原諸島、火山列島は陸軍、それ以外はすべて海軍が引き続き軍政を行うことが定められた。こうして暫定的にはあるが、グアムはふたたび海軍省の施政下に置かれることになった¹²⁾。

太平洋の基地構想を実現するためには、太平洋諸島に建設する基地を国際管理のもとに置くのではなく、基地が建設される島をアメリカの領土として併合するのが最善であると考えていた海軍は、第79議会に、グアムを州都としてミクロネシア諸島全体を一つの州に昇格させる条項を盛り込んだ組織法案、H.R.7044を議会に提出することに成功した¹³⁾。しかし国務省は、「わが国の利益は国連を支持することであり、アメリカが国連へのコミットメントを留保すれば国連の平和を乱すことになる」として、ミクロネシアには新設の国連信託統治制度を適用すべきであると主張し、H.R.7044に反対した¹⁴⁾。

これに対して海軍は、ソ連が千島列島を領有しているのに、アメリカがミクロネシアを領有できないことはない、として領有論を主張した。国務省が、もしアメリカがミクロネシア諸島を併合すれば、ソ連もこれに追随して千島列島を併合するであろうから、領土不拡大を謳った

大西洋憲章は「物笑いになるだろう」と述べた¹⁵⁾。これに対し太平洋上に必要な基地建設地の調査を行った上院海軍委員会特別小委員長バードは、「ロシアが千島列島の完全な支配権を獲得しているのに、アメリカによって征服された島々を国連の信託統治のもとに置くように論じることは、『馬鹿げた』話」であり、アメリカもミクロネシアを国連信託統治に置く必要は全くない、むしろアメリカもソ連にならって併合すべきだときりかえした¹⁶⁾。さらにバードは、ミクロネシアを信託統治に置けなら、千島も信託統治領に置かれるべきだと主張した¹⁷⁾。このようなバードの議論は国民に対して説得力があり、国務省があくまでも国連信託統治の適用に固執する様子を見て、国民の間には、一体国務省は何を遠慮してミクロネシアを国連のもとに置くなどと言っているのかという疑念や、ソ連との間に何か密約が存在するのではないかという憶測が流れた。このことが引き金となり、連邦政府が1946年2月11日、ヤルタ密約の全文の公開に追い込まれたのは周知のとおりである。

ミクロネシア諸島併合について、国務省が絶対反対の立場に固執した理由は、国連信託統治委員会のアメリカ代表をつとめるダレス (John Foster Dulles) による、強硬な反対だった。当時南アフリカが委任統治領の南西アフリカを併合することに反対していたダレスにとって、アメリカ政府がミクロネシアを併合してしまうと、国連における発言力に影響が出てくることは明白だった。同じような理由から、国連代表オースティン (Warren Austin) も、アメリカによるミクロネシア併合の可能性がある限り、アメリカは南西アフリカ問題で立場を明らかにするのは「賢明でない」という見解すら表明していた¹⁸⁾。

しかし1946年7月半ばごろから、軍部は、ミクロネシア諸島を条件付きの信託統治制度下に置く方向に傾きはじめた。11月6日、トルーマンはミクロネシア諸島を戦略地区指定という条件付きの信託統治とする方針を決定した。この条件付きのミクロネシア信託統治案は1947年2月に国連安全保障理事会に提出され、4月に可決された後、7月に連邦議会によって承認された¹⁹⁾。

このように、軍部と国務省はグアム以外のミクロネシア諸島の統治方式について激しい議論の末に信託統治化を決定したわけである。それではミクロネシア諸島併合案が取り下げられた後、グアムの統治方式や、国際法上の地位はどのように定められたのだろうか。

グアムの非自治地域化

1946年6月29日、国連事務総長から、非自治地域のリストを提出するよう要請された際、連邦政府はグアムをそれに該当する地域に挙げた²⁰⁾。アメリカ政府がミクロネシア諸島の戦略地区指定信託統治化案に徐々に傾きつつあったこの時期、グアムはすでに非自治地域に指定されることが決定されていた。つまり、連邦政府はグアムに対して、信託統治という国際管理制度

を適用することは考えていなかったのである。

これは、グアムはアメリカの領土であると連邦政府が認識していたことを示している。グアムに対する連邦政府のこのようなスタンスは、アメリカのグアム政策の基本だった。当時、国連内では非自治地域の施政国は、非自治地域と施政国との憲法上の関係は施政国の国内管轄事項に属すると主張されていたが²¹⁾、アメリカもグアムに関する事項は「国内管轄事項」であると考えていた。すなわち、アメリカは国連憲章第11章73条bにより、非自治地域であるグアムに対し、「自治を促進させ」る義務を負うことになったものの、基本的にはグアムにおける人権問題は国内問題であると考えていた。つまりアメリカは、自治を発達させる義務は受入れつつも、グアム住民に対する政策については、国連をはじめとする第三者の干渉は認めないという、人権問題に関する伝統的な立場をとっていたと言えよう。このような認識のもとにグアム組織法が制定されてゆくのである。

(2) グアム組織法制定

既に触れたように、1945年10月20日、トルーマン大統領は国務、陸軍、海軍、内務の各長官に対し、グアムの統治機構のありかたについて検討するよう命じていたが、1947年によりやく調査が開始された。2月にクルッグ (Harold S. Krug) 内務長官は、初めてカリフォルニア州選出の下院議員パウルソン (Norris Poulson) とエングル (Clair Engle)、およびハワイ代表のファリントン (Joseph R. Farrington) とともにグアムを視察した²²⁾。また海軍省も1946年1月に、グアムの統治行政を検討するための「ホプキンズ委員会」を独自に設置した。委員には、長を務めたダートマス大学の前学長ホプキンズ (Earnest M. Hopkins) 博士のほか、マサチューセッツ州の前知事トービン (Maurice J. Tobin)、カリフォルニア大学農業大学学長のライアーソン (Knowles A. Ryerson) 博士が任命された、同委員会も、1947年に本格的に活動を開始した。

1947年は、グアム組織法成立に向けた大きな一歩を記した年となった。それは連邦政府、および半世紀近くにわたってグアムを管轄し、事実上その法的地位を決定してきた海軍省が、初めて自治政府の樹立と、住民へのアメリカ市民権付与について支持する態度を明らかにしたからである。1947年2月にグアムを訪れたクルッグ内務長官は、住民のアメリカ市民権付与に関する要求に耳を傾けた。彼は帰途ハワイに立ち寄り、ハワイ議会で、グアム住民は海軍の支配下で非常に発展をとげており、「今や彼らは、アメリカの伝統における次の段階、すなわち被統治者に責任を負うような政権に移行する準備ができている」と述べ、グアムは住民投票に基づく政権を樹立する段階に達したという認識を、連邦政府として初めて公式に示した²³⁾。

ホプキンズ委員会も、クルッグと3人の議員がグアムを訪問していたのとちょうど同じ頃、

グアムを訪問した。調査を終えてワシントンに戻ったホプキンス委員会は、1947年3月25日、グアム住民は第2次世界大戦における「英雄的な功労」が認められ、感謝されるべきであり、それゆえ市民権がただちに付与されるべきであると提言するホプキンス・レポートを海軍長官に提出した²⁴⁾。

他にも国務、陸軍、海軍、内務の各長官が、グアムに文民政権を樹立し、住民にはアメリカ市民権を付与すべきであるという報告書を大統領に提出し、「暫定組織法」が制定された。暫定組織法は、グアム議会に初めて立法権を付与するなど、グアムの自治権拡大を定めていた。

1947年頃から連邦政府が急にグアムの人権問題に関心を持った背景には、憲章に定められた非自治地域の施政国に対する情報送付に関する規定がある。憲章第11章第73条eは、施政国に対し、非自治地域の「経済的、社会的及び教育的状態に関する専門的性質の統計その他の資料を、情報用として事務総長に定期的に送付すること」を義務づけている。信託統治に関する規定、国連憲章第13章88条が施政国に対して「政治的、経済的、社会的及び教育的（下線は筆者）」事項に関して年次報告の提出を求めているが、非自治地域に関しては政治的情報の提出は求められていない。しかしアメリカは、自発的にグアムの政治的情報を送付していた。1946年から47年にかけてアメリカが暫定組織法を制定し、形式上自治権を拡大し、またグアム住民へのアメリカ市民権付与に積極的な姿勢を見せたのは、ソ連との対決を急速に深めて行くなかで、国内のリベラル派やメディアによる在グアム海軍政権に対する批判をかわし、国際社会に対してアメリカが人権問題に積極的に取り組んでいるという姿勢を誇示しようとする側面を持っていたことは否めない。

形式にこだわった暫定組織法の内容は、自治を促進するという本来の目的からはかけ離れた、実体の伴わないものだった。たとえば、既に触れたように、暫定組織法はグアム議会に初めて立法権を認めていた。しかし、海軍知事パウノール（Charles A. Pownall）は議会の立法権に対して知事の拒否権の方が優位であること、さらにグアム議会が3分の2の多数をもって知事の拒否権を覆したとしても最終的な決定権は海軍長官にあると主張して、従来どおり、グアム知事および海軍長官のグアム議会に対する優位性を譲ろうとしなかったのである。

州昇格に対する疑問

しかしどのようなものであったにせよ、暫定組織法制定が、グアム議会では自治権の実現に向けた動きを活性化させる契機となったこともまた事実である。暫定組織法制定以来、グアム議会は知事に対して住民へのアメリカ市民権付与を、一層強く働きかけるようになっていたが、なかなか連邦議会への法案提出には至らなかった。それは、グアムがワシントンにロビー団体

を持たず、連邦議会に組織法提出を働きかけることが困難なためだった。しかし、ある事件をきっかけに、グアムにおける人権問題はアメリカ国民の注目するところとなり、世論の支持を武器に組織法制定が実現する運びとなる。

暫定組織法制定後も海軍知事の権限がグアム議会の決議権よりも優位にあり、グアム議会の権限のなさは以前と変わらなかったため、1948年までにパウノール知事と議会の関係はすっかり悪くなってしまっていた。翌年3月、議会がグアムの自治権拡大とアメリカ市民権付与に関する要求を知事に提出したところ、知事がこれを拒否したことで両者は全面的に衝突し、パウノールがグアム議会の議員を解任するという事件がおきた²⁵⁾。

この事件はアメリカ本土でも大きく報じられ、一般の国民は、それまでほとんど関心をもたなかったグアムで、住民がアメリカ市民権と自治政府の樹立を要求していることを初めて知り、世論はグアム住民を強く支持した。事態を重く見たトルーマン大統領は、1949年9月7日の大統領令10077でグアムの管轄権を海軍から内務省へ移管し、27日にはスキナー (Carlton S. Skinner) ——ただし彼はグアム人ではなかったが——をグアム政府の文民知事に任命名し、速やかに対処した。

この事件を機に、組織法成立は時間の問題となった。10月3日、下院公有地委員会は、グアム組織法を成立させるという決議 H.R.4499 を採択し、翌月公聴会を開いた。公聴会には連邦議会議員、内務、国務の各長官、海軍、陸軍幹部のほか、ビジネスマン、グアム議会の議員やグアム政府の役人、一般グアム市民など約100人の参考人が招集されたが、誰一人として組織法の成立に反対しなかった。公聴会での証言をもとに H.R.4499 に修正が加えられ、1950年2月13日、改めて H.R.7273 がフロリダ州選出の下院議員ピーターソン (Hardin Peterson) によって第81議会下院公有地委員会に提出された²⁶⁾。これを受けて上院では、4月19日、ニューメキシコ州選出のアンダーソン (Clinton P. Anderson) が委員長を務める「上院国内および島嶼問題委員会」はグアム組織法案の公聴会を開始した。

しかし法案が議論されている間、グアム海軍政府を文民政府へと移行させ、住民にアメリカ市民権を付与することで、緊急時に海軍や陸軍が何の制約もなくグアムに入り、行動する自由を阻害する事態を招くのではないかと危惧する声があがった。このような意見が法案の成立に障害となることを恐れたノースダコタ州選出の下院議員レムク (William Lemke) は、グアム住民にアメリカ市民権を付与しても、緊急時にグアムにおける軍の自由な行動が妨げられるようなことはないと言得した²⁷⁾。レムクは「そのような懸念は全くない、なぜならグアム人は、アメリカ合衆国の州や属領で私が出会ったアメリカ市民に全くひけをとらない、善良な人々である」と述べて、反対勢力の意見をはっきりと否定した。

上院小委員会での公聴会から1ヶ月もたない5月23日には早くも、オハイオ州選出の下院

議員マクスィーニー (John McSweeney) は、下院に対し、H.R.7273の採決を行うよう要請した。これを受けて、オハイオ州選出の下院議員ブラウン (Clarence J. Brown) は法案の検討を開始した。ブラウンは、同法案をアメリカが成立させねばならない理由について、次のように述べた。

私は常日頃から、個人の偉大さを証明するのは、その人が約束を守るという事実であると考えている。これは国家についても同様で、私はその国の偉大さを示すものは、その国が忠実に約束を守ることであると考えている。

そしてブラウンは、1898年の講和条約に言及し、あの時、我々はグアム島に対し、究極的には自治政権樹立を実現させることを約束したのではないかと述べ、H.R.7273はその約束を果たすものだと強調したのである。しかし実際には、講和条約は「原住民の市民権及び政治的地位は、連邦議会によって決定される (第9条)」としか述べておらず²⁸⁾、自治政権を樹立することまでは約束していなかったのである。

ところでグアム組織法をめぐることは、そのころ議会で検討されていたハワイおよびアラスカの州昇格問題のゆえに、慎重論もあった。慎重論者は、自治政権を樹立し、アメリカ市民権を付与することによって、議会がいつかグアムをハワイやアラスカ同様、州に昇格させなければなくなるのではないかと危惧していたのである。そのような慎重論者を説得するため、グアムは将来にわたって州に昇格しないことが確認された。ブラウンはH.R.7273が、「グアムを州に認める最初のステップではないということを強調しなければならない。……〔組織〕法が施行されても、緊急時に大統領は陸軍や海軍をグアムに導入し、グアムを遠方の戦線として用い……ることができる」と述べた²⁹⁾。マサチューセッツ州選出の下院議員で、1939年以来下院院内総務であった民主党のマコーマック (John W. McCormac) は、「この法案は決して州への道筋であると考えられてはならない」と述べた。ブラウンは「この法案を議論するからといって、議会や連邦政府は〔グアムを〕州にすることを考える必要すら絶対にない。我々は直接的にも暗黙的にも、州に関して何の約束もしていないことをはっきりとさせておきたい」としてマコーマックの発言を支持した上で、未編入地域の地位について次のように確認した。

未編入地域として、グアムはプエルトリコやヴァージン諸島と同様に、アメリカに従属しており、アメリカに属してはいるがアメリカの一部ではない。……未編入地域とはアメリカを構成する部分ではない。そのような地域には州とか、州に近い地位になるという約束はなされていない³⁰⁾。

H.R.7273を起草したピーターソンも、ハワイやアラスカの問題とグアムの問題は別であるという考え方を明確にした。

下院における最近のアラスカとハワイを州にする法案についての議論のなかで、両者が州になった場合、議会ではグアム、米領サモア、プエルトリコ、ヴァージン諸島も州にしなければならないという意見が出された。しかし、私はH.R.7273によって議会が将来グアムを州にする法案を成立させなければならない義務を負うものではないということを断言する。われわれは、グアムが究極的に連邦に認められることについて、グアムやグアムを割譲したスペインの人民に対して何の約束もしていない。

こうして、下院は組織法の制定がグアムの州昇格への道筋を示したものではないこと、また緊急時には、海軍や陸軍がグアムで自由に行動できることを確認した上で、H.R.7273を通過させた。7月26日には上院もグアム組織法案を通過させた³¹⁾。8月1日の大統領署名を経て、グアム組織法は第6回目のグアム解放記念日である7月21日に遡及して発効された。この組織法により、グアムは「自治的未編入地域」と定められ、1950年8月1日以前にグアムで出生した者に、アメリカ市民権が付与された。

以上、グアム組織法の成立過程を追ってきたが、ほぼ半世紀の間、グアムの法的地位問題にほとんど手を付けず、曖昧なままに放置してきた連邦議会が、1949年から1950年にかけてのわずか9ヶ月の間に組織法を成立させたという、その急変ぶりが注目されよう。しかしグアム組織法の内容は暫定組織法同様、国連が目的としているような本来の意味における「自治の促進」からはかけ離れていた。たとえば、アメリカ市民となったグアム住民には、グアムが未編入地域であるという理由からアメリカ憲法が完全に適用されなかった。かわりに、連邦議会が「人権を保障するのに基本的なもの」と考える条項だけが権利章典となってグアムに適用された。権利章典は全部で20項目からなっており、宗教の自由、言論および出版の自由、法定手続き、宗教や人種、言語に基づく差別禁止、法の下での自由、6歳から16歳までの義務教育などが定められていた。しかし一方で、国政選挙への選挙権も被選挙権も認められず、またグアムから連邦議会への代表は認められないなど、グアム住民は参政権の分野ではあいかわらず大きく制限されたままであった。

結局組織法制定はグアム住民を事実上の二級市民であると規定する結果を生んだだけで、グアムにおける人権問題の改善にはならなかったのである。

結 び

1949年のグアム議員解任事件に端を発するグアム組織法制定は、結局アメリカがグアムを保持しているのは植民地的な行為でないことを国内外に示すための、パフォーマンスに過ぎなかった。それは連邦政府がグアム問題を基本的に国内問題として認識していた一方で、国連における非自治地域行政をめぐる議論のなかで、民主的なグアム統治を対外的にアピールする必要が

あったからだった。

グアム組織法制定過程は、国際社会における指導者として、アメリカは面子にかかわる部分については速やかに改善するものの内実は伴っていなかったという、アメリカの人権政策の特質を明らかにしている。

注

- 1) 西崎文子「世界人権宣言とアメリカ外交」『アメリカ外交と人権』（日本国際問題研究所、1992年）：58ページ。
- 2) 国連憲章第73条bは次のように定めている。「各地域及びその人民の特殊事情並びに人民の進歩の異なる段階に応じて、自治を発達させ、人民の政治的願望に妥当な考慮を払い、且つ、人民の自由な政治制度の漸進的発達について人民を援助すること」。
- 3) 国連憲章第73条e「〔信託統治制度〕の適用を受ける地域を除く外、……加盟国がそれぞれ責任を負う地域における経済的、社会的及び教育的状態に関する専門的性質の統計その他の資料を、……情報用として事務総長に定期的に送付すること」。
- 4) アメリカの領土拡大の歴史において、それ以前の割譲条約や併合条約はすべて、併合する地域は将来州に昇格し、住民はアメリカ市民となることを何らかの形で定めていたが、アメリカはグアム併合を帝国主義的な植民地獲得と認識していたために、その地位を考慮しようとしなかったのである。
- 5) 平和条約第9条、「……アメリカ合衆国に割譲された領土の原住民の市民権及び政治的地位は連邦議会によって決定される」。
- 6) 宮里政玄『アメリカの対外政策決定過程』（三一書房、1981年）：186ページ。
- 7) U.S.Department of State Bulletin, December 4, 1943, Vol. 9 at 393., cited by Arnold H. Leibowitz Colonial Emancipation in the Pacific and the Carribean (New York: Praeger Publications, 1976): p.70.
- 8) 他に台湾、千島列島、日本本土、朝鮮、中国、インドネシアも候補地として検討された。
- 9) 1944年1月にはクワジャリン島およびマジュロ島、2月にはトラック諸島、エニウエタク島、6月から7月にかけてはサイパン島、テニアン島、グアム島、9月にはペリリュー島、アンガウル島、ウルシー島、10月にはレイテ島、1945年2月には硫黄島、3月から4月にかけては琉球諸島を占領した。
- 10) そもそも信託統治制度の創設は1940年7月にハル国務長官によって提唱されたものである。ハル国務長官は、1940年7月にハバナで開かれたアメリカ諸外国外相会議で、「集团的信託統治」を提唱した。これは大西洋におけるヨーロッパの属領を対象としたものであったが、

のちの信託統治制度の原案であった(矢崎幸生『ミクロネシア信託統治の研究』(御茶の水書房, 1999年): 146ページ, 注36)。

- 11) *Foreign Relations of United States*, (1945, I), 22, Jan., 1945, p.23.
- 12) 再びグアム管轄権を掌握した海軍は、そこに戦略航空軍団第8空軍の枢要な本拠地を建設しはじめた (Christine Wing, "The United States in the Pacific"; Joseph Gerson and Bruce Birchard eds., *The Sun Never Sets* (Boston: South End Press, 1991): p.128)。
- 13) 陸軍も併合を支持していたが、ただし、陸軍は国務省同様、文民政府をアメリカン・ミクロネシアに樹立すべきであると考えたのに対し、海軍は海軍政権を樹立すべきであると考えた点で両者は対立していた。
- 14) Arnold H. Leibowitz, *Defining Status: A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relation* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1989), p.487.
- 15) Grant k. Goodman and Felix Moos, *The United States and Japan in The Western Pacific: Micronesia and Papua New Guinea* (Colorado: Westview Press, 1981) p.68.
- 16) *New York Times*: January 19, 1946, January 31, 1946.
- 17) *Ibid*: February 3, 1946.
- 18) *FRUS*, 1946 I, 550, 657.
- 19) 1945年のヤルタ会談で、すでに信託統治制度は(1)委任統治地域、(2)第2次世界大戦の結果敵国より分離される地域、および(3)自発的に信託統治におかれる地域に適用されることが決められていた (家正治「非自治地域制度の展開」『神戸市外国語大学研究叢書』第4冊(神戸市外国語大学研究書, 1974年): 5ページ)。
- 20) グアムの他にアラスカ、アメリカン・サモア、ハワイ、パナマ運河地帯、プエルトリコおよびバージン諸島が非自治地域に指定された。この時、国連にはアメリカを含む8施政国から74の非自治地域が提出され、それらは総会の決議でリスト化された (家前掲書: 13-14ページ)。
- 21) 岡倉古志郎, 長谷川正安共編『民族の基本的権利』(法律文化社, 1973年): 211ページ。
- 22) グアムへの閣僚の来島は、1930年代に一度、ダーン陸軍長官が視察のためにほんの一日訪れた時以来初めてのことであった。
- 23) *Guam Echo*, Vol. 1, No. 3., p.1., cited by Paul Carano and Pedro C. Sanchez, *A Complete History of Guam* (Vermont: Charles E. Tuttle, 1964): p. 296.
- 24) Hopkins, Tibin & Ryerson, *Hopkins Committee Report for the Secretary. On the Civil Governments of Guam and American Samoa* (Dept. of the Navy, 1947). 因みに、ホプキンズ・レポートは、グアム住民のほか、米領サモア諸島の住民に対してもアメリカ市民権付

与を支持した。

なお、同レポートが提出された時には、すでに一部のグアム市民にはアメリカ市民権を取得する手続きが法的には定められていた。それは第2次大戦でアメリカとともに闘ったグアム軍人であり、彼らは1942年の1940年国籍法の修正によって、アメリカ市民に帰化することが可能になっていた。しかし、彼らがアメリカ市民権を得るためには移民帰化局の担当官の前で誓いの言葉を述べる必要があったが、海軍省はグアムに帰化するための裁判所などの政府機関を設立していなかったため、この修正条項によって帰化することは、手続き上ほとんど不可能だったのである (Laura Thompson, *Guam and Its People* (New York: Greenwood Press, 1947) p.79)。

- 25) Thompson, *ibid*: p.353.
- 26) A Bill to Provide Civil Government for Guam, and for other Purposes; U.S. Congress, House Report No.1677 of the Committee on Public Lands, 81st Congress, 2nd Session, 1950.
- 27) Carano and Sanchez, *ibid*: p.361. グアム住民自身、国家緊急時には土地に対する権利を含め、海軍の要求には何でも応じることを認めていた。
- 28) 注4) 参照。
- 29) *Congressional Record*, Vol.81, part 6; 81st Congress, 2nd Session, 1950. pp.43-44.
- 30) 以上 H.R. Rep.1365, 81st Cong., 1st Sess., 8, 1949.
- 31) レイボヴィッツは、伝統的に、アメリカ法において「組織法」という言葉は、その領土に不利になるように機能するような組織法によって統治されている、未編入領土と連邦政府の間の標準的な関係という意味合いを持っていると指摘する (Arnold H. Leibowitz, "The Applicability of Federal Law to Guam"; *Virginia Journal of International Law*, vol.16: 1 pp.21-63, 1975: p.34.)。

U. S. Human Rights Policy toward Guam as a Non-Self-Governing Territory

IKEDA Kayo

It has been argued that U.S. rivalry with the then Soviet Union shaped its human rights policy, especially in the late 1940's and 1950's. The U.S. tendency to manipulate human rights policies as one of their means to establish superiority over the Soviet Union is obvious in its policy regarding Guam. The U.S. designated Guam to be a Non-Self-Governing Territory within the United Nation (U.N.) system in 1946. Under the U. N. Charter, members are obliged "to develop self-government, to take due account of the political aspirations of the peoples, and to assist them in the progressive development of their free political institutions (Art. 73-c)" and "to transmit regularly to the Secretary-General statistical and other information of a technical nature relating to economic, social, and educational conditions in the territories (Art. 73-e)." As a result, the U.S. started sending information on Guam.

However since annexation in 1898, the U.S. continued to hold Guam under naval administration without clarifying the status of the island and its inhabitants. After 1947, the U.S. for the first time tried to define the status of Guam by providing civil government and U.S. citizenship to the Guamanians. This coincided with the designation of the island as a Non-Self-Governing Territory, and this required the U.S. to transmit information about the island to the U.N. and to publicize every aspect of the situation. Therefore, it was imperative for the U.S. to give a favorable impression both domestically and internationally, so that it could avoid criticism on human rights violations in Guam. To this aim, the Congress passed the Interim Organic Act of Guam in 1947 and Guam Organic Act in 1950. These acts expanded Guam's congressional discretion and granted U.S. citizenship to the Guamanians. With this, the U.S. seemed to have achieved self-government and improved human rights in the region.

However, when it comes to the actual contents of these acts, quite a few restrictions were imposed on the Guam congress and the Guamanians by the Federal Government. As I have mentioned, Guam Organic Act of 1950 was nothing but an excuse for the U.S. to escape domestic and international criticism on the violation of human rights. Because of this

nature, the Act only made the Guamanians second class citizens and therefore, never served the purpose of developing self-government.