

**トケラウの憲法制定作業  
慣習社会における成文憲法の実効性**

浅香吉幹

東京大学大学院法学政治学研究科

2006年9月

## I. 慣習と憲法

トケラウ(Tokelau)は赤道のすぐ南,日付変更線のすぐ東に位置する3つの珊瑚環礁からなる地域であり,ニュー・ジーランドに属している。ここにはたいした資源はないけれども,マグロ漁業など200海里排他的経済水域の点で,日本も一定の利害は有している。トケラウでは現在,国際連合脱植民地化24カ国特別委員会(Special Committee of 24 on Decolonization)による脱植民地化・民族自決の促進に呼応して,自立の道を歩もうと憲法制定作業が進んでいる。後述の通り,2006年2月の民族自決投票により,憲法制定の最初の試みは否決されたが,その憲法案の内容はすでに通常の立法の形式で実定法化されているのであって,憲法案の内容自体が無に帰したということではない。しかしながらトケラウの置かれた環境のもとでは,近代憲法原理と一定の緊張関係にある慣習規範が住民の生活全般を支配している。本稿ではトケラウ憲法制定作業の過程で顕在化した慣習規範の諸問題について考察するものである。<sup>\*</sup>

## II. トケラウの環境と社会

トケラウはアタフ(Atafu),ヌクノヌ(Nukunonu),ファカオフォ(Fakaofu)というポリネシアの3つの珊瑚環礁からなるニュー・ジーランド領である。1877年にイギリスが3島を植民地化したのが,1926年にニュー・ジーランドに帰属することになった。住民の理解ではさらにオロヘンガ(Olohega)という島もトケラウに属するはずなのであるが,南太平洋の植民地分割の結果,現在この島は「スウェインズ島(Swains Island)」と呼ばれ,アメリカン・サモウア(American Samoa)の一部として国際法上は合衆国領とみなされている。

トケラウ3島は内海を取り囲む一連の細長い珊瑚礁の環であるため,土壌はなく,保水力もないため,椰子などを除けば植物は生育せず,また生活用水は雨水を溜めて用いるしかない。各環礁では,村は数百メートル四方程度の1カ所にかたまっており,残る部分は家族所有の土地で椰子が生育している。慣習法上,他人の土地に立ち入って通過するだけであれば合法であるが,椰子を採集するなどすると不法侵入(trespass)となる。魚と椰子等以外の食品はすべて輸入するしかないが,飛行場を造る広さの敷地もないので,交通手段としては1カ月に1回ほどこの海域に来るサモウア(Samoa)からの小型貨物船に頼るしかない。水上飛行機は貨物輸送能力に欠けるので,緊急時以外には実用には向かない。かくしてニュー・ジーランド領であるとはいっても,ニュー・

---

<sup>\*</sup> トケラウおよびトケラウ憲法制定作業に関する邦語文献として,アンソニー・H・アンジェロ(浅香吉幹訳)「トケラウに憲法?—自治,自決,非植民地。太平洋の小地域の経験と課題」ジュリスト1078号94頁(1995年)。南太平洋地域における慣習と法のあり方に関する邦語文献として,アンソニー・H・アンジェロ(北村一郎・浅香吉幹訳)「慣習と法—西サモアおよびモーリシアスの例から」法学協会雑誌114巻2号1頁(1997年)。トケラウ憲法案は,<http://www.tkconstitution.tk/const.html>で,そしてその他のトケラウに関する情報は,<http://www.tokelau.org.nz>で,検索できる。

ジーランドからここへ行くためにはまずサモウアまで飛行機で行って、そこから貨物船に乗って2晩かかる。しかもこの3島も相互に隔絶しているので、別の島に行くにも、半日この貨物船に乗ってゆくしかない。2005年2月にはこの海域をサイクロンが襲い、最高標高でも海拔5メートルである島々は外海からの高波にさらされるなどの被害を受けたが、その際も、軍用機からの物資投下以外に救援方法はなかったのである。

島に病院はあり、看護婦(後述の通り、男女の役割分担は明確な社会において、女性しかいないから「看護師」という必要はない)はいるが、数年に1回、ヴォランティア医師団が来島するだけで、医師が常駐していない場合もある。そのため妊婦は臨月を前にしてサモウアに渡り、そこで出産を待つのが通常である。

このように外界から隔絶した各島は、当然のことながらそれぞれ同質性の強い社会で、住民のほとんどはポリネシア系のトケラウ人であり、全員がキリスト教徒といえる。アタフはほぼ全員が会衆派プロテスタント、ヌクノヌはほぼ全員がカトリック、ファカオフォは多数派が会衆派プロテスタントで、少数派がカトリックである。なお、トケラウの人口は各島500-600名程度の約1600名であるが、ニュー・ジーランド、オーストラリア、サモウア、ハワイなど海外に居住しているトケラウ人は1万人以上である。これは家族のために海外に出稼ぎしているということだけではなく、そもそもこの狭い3島に居住できるのは2000名が限度と考えられるゆえのことである。

### III. トケラウの自治体制

国際連合では植民地の民族自決を促進しており、トケラウのような非自治地域(non-self-governing territory)も対象としている。南太平洋地域においても植民地は残っており、その脱植民地化が目論まれているのであるが、この地域に大きな経済的、戦略的利害を有する2カ国、アメリカ合衆国とフランスは、この国連の方針にまったく協力せず、それぞれアメリカン・サモウア、フレンチ・ポリネシア(French Polynesia)についての民族自決投票の可能性は皆無に近い。フランス領であるニュー・カレドニア(New Caledonia)については、1988年の暴動をきっかけに民族自決投票が行われることとなったが、実際には否決の見通しであるため、投票の実施は先送りとなっている。他方、自ら南太平洋に位置するニュー・ジーランドは国連に協力し、植民地の民族自決に積極的である。これまでもサモウア(1962年)、クック諸島(Cook Islands=Rarotonga)(1965年)、ニウエ(Niue)(1974年)がニュー・ジーランドから離脱している。そしてニュー・ジーランドの労働党(Labour)主体のヘレン・クラーク(Helen Clark)連立政権は、とくにトケラウの民族自決問題に決着をつける意欲をみせていた。

しかしながらトケラウの民族自決にはさまざまな障害があった。まず、もともとトケラウ 3

島のまとまりはゆるやかなものでしかなかった。ニュー・ジーランドはサモウアの首都アピア (Apia) にトケラウの連絡事務所を設置して統治してきたが、その場合でも 3 島全体の意思決定機関すらない状況であった。そこで 1993 年に、まずトケラウの意思決定機関を設置するところから作業は始まった。

しかしながらもともとトケラウ社会は慣習社会であり、西洋的な民主制が貫徹してはいない。男女には明確な役割分担があり、13-14 歳ともなった男子は海に出て魚を採り、女子は主として家内労働に従事する。人口密度の高い村の統治は長老（大家族の男性家長）の会議 (Taupulega) によってなされている。意思決定は多数決ではなく、コンセンサスに至るまで議論を続行する。長老会も独断で物事を決めるとは限らず、村の重要問題についてはときとして働き盛りの成年男子の会や婦人会の意見を徴す。その場合、すべてのメンバーに発言権が認められ、発言したい者がすべて発言し終わるまで会は続行する。

その状況でトケラウ全体の統治機構を設計するのであるが、その際には 3 島の均衡が重視される。議会での議席については各島の人口に応じた比例配分となったが、首長 (Ulu o Tokelau) などトケラウ統治機関の役職は、各島輪番制となる。首都はとくに設けられていないが、それは 3 島の均衡への配慮とともに、どの村が首都となったとしても首都機能を果すほどの大勢の人間を収容できないという事情もある。

このようにしてトケラウは 3 島横断的な自治組織を確立してゆくが、なお村内の事項は各村の自治に委ねられている。サモウアの貨物船が来島しない限り、人の出入りがないのであるから当然ではあるが、村の秩序維持は長老会と村の裁判官として機能する任期付の法務官 (Commissioner) (長老の 1 人) が担っている。村内において重大犯罪が起こることはなく、刑務所もない。ただ乱暴狼藉や酒乱といった犯罪はあるので、法務官が罰金や社会奉仕の命令を下すことはある。一方でトケラウでは法曹養成は不可能であり、他方、ニュー・ジーランドで法学教育を受けているトケラウ人もいるとはいえ、トケラウ 3 島内部でそのような法学教育を生かせる法実務を行う需要もないので、結果的にトケラウには法律家はおらず、必然的に法務官も非法律家となる。これらの法務官は国連などが南太平洋諸国のために開催する裁判官研修に参加はしている。制度上は村での裁判からニュー・ジーランドの首都ウェリントンの高等法院 (High Court) および控訴院 (Court of Appeal) に上訴できることになっているが、およそそのような上訴の例はない。村のルールとトケラウ全体のルール (適用のあるニュー・ジーランド法を含む) とが矛盾する場合には、トケラウ全体のルールが優越するはずであるが、たとえば飲酒年齢 18 歳であるトケラウのルールにもかかわらず、飲酒年齢 20 歳というファカオフォのルールに従ってファカオフォの長老会が飲酒した 19 歳に制裁を科したといった類の事例はあるようである。

他方、村にいる者は誰であっても貧窮状態に残されることはない。大家族がその構成員の世話

をすることはもちろん、いつのまにか島にやってきた者であっても病気や困窮に陥っていれば村の長老が世話をすることになっている。ニュー・ジーランド法に従って5歳から16歳までの義務教育があり、各村の学校で基礎教育が施されている。日常言語はポリネシア系のトケラウ語であるが、英語教育も行き届いている。

#### IV. トケラウの憲法制定過程

このようにトケラウの自治機構が整備されるとともに、いよいよトケラウの民族自決への動きが本格化する。選択肢としては、完全な独立、ニュー・ジーランドへの併合とともに、ニュー・ジーランドとの自由連合(free association)がありえた。しかしながら資源もなく、コブラ以外の輸出品もないトケラウにとっては、援助がなければ生存もなりたないのであり、完全な独立は論外であった。いずれにせよ引き続きニュー・ジーランドからの財政支援は必要とされている。その点で、クック諸島とニウエの経験は悪しき前例となってしまうていた。いずれの国もニュー・ジーランドとの自由連合条約関係を選択した際に、ニュー・ジーランドからの財政支援の保障を得ていたはずであったのであるが、恒久的な実施プログラムが不十分であったために財政危機に陥った結果、住民の海外脱出が激化し、また財政危機を乗り切るためにタックス・ヘヴンとなる道を選び、ニュー・ジーランドの国際的立場を損なうことにもなってしまうていた。その轍を踏まないために、トケラウが自由連合をニュー・ジーランドと締結する場合には、長期にわたって実現可能な財政支援メカニズムを確保することが必要となる。ニュー・ジーランドの側では、責任ある会計処理の担保のある限りそのような財政支援を引き受けることに異存はない。そこで、民族自決にあたっては憲法案が起草されたのに加え、財政支援メカニズムを含むニュー・ジーランドとの自由連合条約案が不可分一体のものとして起草されたのである。

トケラウ憲法案は、ニュー・ジーランドの比較法学者アンソニー・アンジェロ(Anthony H. Angelo)教授によって起草された。アンジェロ教授は長年トケラウの法務顧問を務めており、トケラウの長老や住民からの信頼も厚い。アンジェロ教授は、トケラウの伝統通り時間を惜しまず長老や住民との意見交換を経ながら憲法案を起草し、また条約案については、ニュー・ジーランドの外交が関わるために直接起草するものではなかったものの、その草案段階での意見具申とトケラウ住民への説明にあたった。

ただトケラウ住民にとって最大の疑問は、なぜ自分たちが民族自決しなければならないかであった。トケラウにとってニュー・ジーランド領である現状は、裕福な生活ではなくともニュー・ジーランド市民として平安な生活を保障されている。国連のいう脱植民地化にしても、トケラウ人にはトケラウが植民地であるという意識がない。「植民地」という言葉には、かつてのアフリカのように「奴隷」や「搾取」というイメージがあるが、トケラウ人は奴隷でもなければ搾取も

されていない(もともと搾取されるような資源もないが)と自認している。トケラウにとってニュー・ジーランドは自分たちの庇護者であり、兄貴分である。それなのになぜニュー・ジーランドは自分たちに民族自決を求めているのであろうか。ニュー・ジーランドは自分たちを見捨てようとしているのか。このように住民の側からの疑問が呈されることから考えると、トケラウのような南太平洋の小地域に関しては、国連がアフリカをプロトタイプとして構築した脱植民地モデルは、妥当性を欠いているといえるのかもしれない。

## V. 憲法案

ニュー・ジーランドとの自由連合条約案と関連するものとして完成した憲法案には英語版とトケラウ語版とがある。トケラウ住民の悲願であるオロヘンガの併合は、目下のところ国際法上主張することは困難であり、ニュー・ジーランド政府としても合衆国との領土画定条約もあるため受け入れがたく、結局条文で言及することは避けて、トケラウの歴史として前文で島の名を挙げることに留めた。

統治機構についてはすでに通常の法律として実現しているものを憲法化する。議会(General Fono)は年2回開催され、多数決原理が採用されている。ただし立法の際にはあらかじめ各島の長老会の意見を求めなければならないのが原則となっている。議員は各島から選出され、議席数は各島の人口に応じて配分される。

議会閉会時の執行権は各島の役員の会議である Council for the Ongoing Government に委ねられている。首長である Ulu o Tokelau は、この会議のメンバーから各島の輪番で選出される。

裁判所としては各島の法務官を、それぞれの島の推薦に基づいて議会が任命する。さらに上級裁判所として高等法院と控訴院が設けられるが、当面これらはニュー・ジーランドの高等法院と控訴院がこれらの管轄権を引き受けることとなっている。しかしいずれにせよ、これらの上級裁判所に事件が継続するような事態は近い将来にはまず考えられない。

トケラウの市民権、外交、防衛はニュー・ジーランドとの自由連合条約で定める事項であるが、まずトケラウ市民は当然にニュー・ジーランド市民としての地位を与えられることになる。また外交経験のまったくないトケラウ政府のためにニュー・ジーランド政府が援助を行うことになっている。ニュー・ジーランド政府としては、ニュー・ジーランドと中国との外交関係上、台湾との外交関係を締結しないようトケラウにとくに強く要望している。防衛能力もトケラウにはないので、200海里排他的経済水域の警備についても引き続きニュー・ジーランド軍に依存することになる。ニュー・ジーランドとトケラウとの間で条約に関する紛争が生じた場合に関しては、仲裁に付託するという原案にニュー・ジーランドが難色を示したことがあり、紛争を解決するために友好的に交渉を行うという条約条項で落ち着いた。

トケラウは現在、ニュー・ジーランド領であるので、当然、ニュー・ジーランドが批准している国際条約に拘束されているはずである。憲法案では世界人権宣言と国際人権 B 規約の人権がトケラウでも保障されるものとしている。他方、具体的な権利のカタログは明示されていない。しかし閉鎖的な慣習社会であるトケラウにおいて、西洋近代的な権利を列挙したところで、直ちに人権保障が貫徹するものではない。長老への尊敬、コンセンサスの重視、男女の役割分担、といったトケラウの村内での生活全般を支配する慣習規範は、ともすれば近代的な人権規範と緊張関係を生ずる。今後のトケラウにとって、伝統的な村の規律を、国際的な人権規範と整合的にしてゆくことが課題となる。

憲法改正は議会の決議によるが、あらかじめ各島の承認をえてなければならぬため、各島に憲法改正を拒否する権限があることになる。

## VI. 民族自決投票の結果

トケラウにとってニュー・ジーランドからの支援無しでは生存が成り立たないことは明白であり、民族自決といっても完全な独立は問題外な選択肢であろう。他方、トケラウがニュー・ジーランドへの併合を選択したとしても、ニュー・ジーランド政府が本国から遠くにあるトケラウに対して十分な支援をいつまでもし続けるかは判然としない。政権、あるいは財政状況によっては、トケラウへの援助の削減もありえない。そうであるとすれば、比較的トケラウに対して好意的な現政権の間に、長期的な財政支援を確保してニュー・ジーランドとの自由連合を選ぶというのも、軟着陸をもたらすものとして魅力的かもしれない。

2006 年 2 月のトケラウ民族自決投票は、憲法案と自由連合条約案の採択の是非を問うたものであった。18 歳以上の 3 島住民を有権者とした投票結果は、有権者 615 名中、投票数 584 名、投票率 95.0 パーセント、有効投票総数 581 名で、賛成 349 名、反対 232 名と、賛成が 60 パーセントをわずかに超えたものの、採択に必要な 3 分の 2 に達しなかったため、否決となった。これにより当面、現状のニュー・ジーランド領としての地位が存続するが、憲法案、条約案修正の上で、再度投票にかけられる可能性も残っている。もともと自由連合を選択したとしても、トケラウが後に完全独立や併合に地位を変更することも条約案上認められてもいた。この点は、本来、国連の想定する民族自決が 1 回限りのものであるという理解に反するのであるが、条約案は選択のフレキシビリティを確保していたのである。ただ国連の脱植民地化の試みも未来永劫続くものではなく、当面の期限を 2010 年としている。ニュー・ジーランド本国の政治的経済的状況も、いつまでもトケラウの民族自決に辛抱強くつきあってくれるかどうかわからない。先祖代々受け入れてきたニュー・ジーランドとの関係を変更するという重大な決定であれば、結論に至るまでいくら時間を費やしても構わないというのがトケラウの伝統であるが、トケラウの軟着陸の外的

要因はそういったゆるやかな時間の流れを許容するものではないのかもしれない。

## VII. 今後の課題

憲法案は否決されたけれども、すでにトケラウには憲法案に盛り込まれたルールが通常法律として適用されている。そうであれば民族自決の帰趨がどうあれ、法的にはそのルールが硬性化されているか否かだけの違いである。しかしトケラウにおいて実際に支配している規範は、かならずしも西洋近代法ルールではない。日常のトケラウでは、長老の判断の尊重、男女の役割分担といった伝統的な慣習がもっぱら支配している。そもそも近代法の実効性を担保するはずの法律家すら、トケラウにはほぼ存在していない。

慣習規範は、一方で、狭いコミュニティにおいて規律・秩序の維持に有効であり、とくにそれは長老支配など、権威的支配が行われている地域では顕著である。しかしながらまさにその権威性ゆえに、個人の自由、民主制、男女同権といった西洋近代法諸原理との抵触が避けられない。本稿で検討したトケラウ憲法案にしても、人権のカatalogを提示することはせず、単に世界人権宣言や国際人権規約を援用するに留めている。

結局のところ、外界から隔絶し、否が応でも狭い村の中で生活していかざるをえないトケラウ住民にとっては、コンセンサスを旨とした慣習規範は、村から決定的に排除されない限り、平穏な生活を送るためのルールであるのみならず、自分の安全を確保するためのルールでもある。西洋近代法的人権を主張したところで、それを保障してくれるメカニズムは存在しない。

これからのトケラウにおいて、いずれは西洋近代法的な自由や民主制の諸原理が浸透してゆくにしても、そこではゆるやかな時間の流れの中で、裕福ではなくとも安定した生活が営まれてゆく。いかに教育が施されたとしても、トケラウにとって受け入れられるのは、伝統的慣習との軋轢の小さい憲法規範である。いきなり西洋近代法諸原理を包括的に導入しようという野心的な憲法、先進国で当然なものとして人権のカatalogをそのまま導入しようという憲法は、およそトケラウにとって実効性がなく、採用されたところで現実との乖離を生み出しかねない。トケラウにとって憲法は、伝統社会の漸進的な自己変革を促しつつも、実現可能性のあるものでなければ意味がないのである。