

## 政府承認の近年の動向

### －ミャンマー軍事政権とタリバン暫定政権をめぐる－

国際法学会エキスパート・コメント No.2022-5

瀬岡 直（近畿大学国際学部准教授）

脱稿日：2022年3月15日

#### 1. はじめに

2021年2月1日、ミャンマーにおいて軍事クーデターが発生し、[軍事政権](#)が全権を掌握しました。また、同年8月15日、アフガニスタンにおいてタリバンが首都カブールを制圧し、[タリバン暫定政権](#)が発足しました。この2つの事例に共通しているのは、既存国家の内部で政府が武力によって非合法に変更されていることです。このような場合、諸国家は、ミャンマー軍事政権とタリバン暫定政権が、それぞれの国家を代表する新政府であるか否かを判断する必要があります。国際法において、この問題は一般に政府承認の観点から論じられてきました。では、そもそも諸国家は、いかなる基準に基づいて政府承認を行うのでしょうか。また、諸国家が非合法に誕生した新政権に対してはつきりと政府承認を行わない場合、同政権とこれらの国家の関係はいかに捉えられるのでしょうか。さらに、国際機関は、こうした政権に対してどのように対応すべきなのでしょう。これらの問題を念頭に、以下では、まず、国際法における政府承認について一般的な考察を行ったうえで、ミャンマーの軍事政権とタリバン暫定政権の承認に関する諸国家の主張の意味合いを探ります。続けて、いくつかの国際機関におけるミャンマーとアフガニスタンの代表権をめぐる議論を検討し、今日の政府承認制度の意義と限界の一端を明らかにしたいと思います。

#### 2. 国際法における政府承認

政府承認とは、既存国家の内部で革命やクーデターにより政府が非合法に変更された場合に、外国がその新政府を当該国家の正式な政府であると認めること、と定義されます。一般に、政府承認の判断基準としては、当該国家領域における実効的支配の確立を重視する立場（事実主義）や、新政府の政権奪取手段、国民の支持、国際義務遵守の意思などを重視する立場（正統主義）が主張されてきました。しかし、諸国家がこれらの基準に基づき承認を行う場合、自国の政策に左右されやすいため、内戦やクーデターが生じている国家との関係が悪化することが少なくありません。こうした事態を回避するため、1930年にメキシコ外相エストラーダは、内政干渉につながりやすい外国の政府承認を廃止し、今後は外交関係を継続するか否かのみを決定する旨を宣言しました。このエストラーダ主義を契機として、政府承認そのものを回避ないし廃止しようとする傾向が強まり、とくに第2次世界大戦後、「国家は承認するが、政府は承認しない」慣行や、新政府と何らかの関係に入る際に「承認」という表現を避ける慣行が一般化してきました。（以上の一般的な考察については、安藤仁介「政府承認に関する最近の傾向について」国際法事例研究会『国交再開・政府承認』（慶

應通信、1988年) 255頁～269頁を参照。)

もっとも、諸国家は、政治的に重要であれば政府承認を行う場合もあります。たとえば、最近では、ベネズエラに関して、マドゥロ大統領が選出された2018年の選挙が公正なものではなかったとして、およそ50ヶ国がグアイド国会議長を暫定大統領として明示的に承認しました。また、2011年に勃発したリビアおよびシリアの内戦では、多くの国家が反政府組織を「人民の唯一の代表」として承認することによって、カダフィ政権とアサド政権の体制転換を促す動きを見せたことも注目されています。(リビアおよびシリアの事例に関しては、瀬岡直「保護する責任と体制転換のジレンマに関する一考察—リビア紛争におけるカダフィ政権の政府性をめぐって—」『国際法外交雑誌』第117巻第2号(2018年)135頁～163頁、同「政府承認論の最近の展開—『シリア人民の正統な代表』としての『シリア国民連合』の承認の意味合い」芹田健太郎他編『実証の国際法学の継承』(信山社、2019年)255頁～278頁を参照。)

このように、国家の一方的行為としての政府承認は政治性がきわめて強いため、具体的な承認行為の法的効果については、承認する側の国家の意図と行為を慎重に検討する必要があります。では、諸国家は、ミャンマーの軍事政権およびタリバン暫定政権をめぐって、いかなる議論を展開しているのでしょうか。

### 3. ミャンマー軍事政権およびタリバン暫定政権の承認をめぐる諸国家の主張

ミャンマーの軍事政権とタリバン暫定政権は、できる限り多くの国家から承認を得ることに腐心しています。その理由は、政府承認が与えられれば、その国際法上の効果として、承認を行った国との間で、国家を代表して活動することが可能となるからです。しかし、これまで、ミャンマーの軍事政権を明示的に新政府として承認した国家は、管見の限り、ありません。たとえば、ASEAN加盟国たるマレーシアは、軍事政権との電力エネルギーに関する会合を開いた際、これが国軍の意思決定機関である国家統治評議会(SAC)のいかなる承認も意味しないことを明確にしています。また、諸国家は、軍事政権に対抗するために樹立された国民統一政府(NUG)についてもはっきりとした政府承認を控えています。アフガニスタンに関して、これまで、タリバン暫定政権を新政府として明示的に承認した国家はありません。むしろ、アメリカやイギリスをはじめ相当数の国家は、女性の人権、包括的な政府樹立、テロ対策などの条件を満たさない限り、タリバン暫定政権をアフガニスタン新政府として承認しないと明言しています。もっとも、アイルランドの主張やG7声明のように、政府承認の条件については明言せずに、ほぼ全土を掌握したタリバン暫定政権と協議を継続すべきという趣旨に読み取れる発言もあります。こうした発言は、政府承認廃止・回避の大きな流れの中で、タリバン暫定政権を承認するかについてあえて法的に曖昧な態度を取っているとも評価できるでしょう。(詳細については、酒井啓亘「『アフガニスタン・イスラム首長国』タリバン政権と政府承認」『法学教室』498号(2022年)46頁～50頁を参照。)

もっとも、諸国家の対応の中で、法的な観点から興味深い展開が散見されることも事実です。たとえば、2021年8月、駐英ミャンマー大使が軍事政権の指名した代理大使によってミャンマー大使館から強制的に退去された問題をめぐって、ミャンマーの民主化を支援す

る NGO が、軍事政権はミャンマーの正統政府ではないためミャンマー大使館を占拠することはできない、という[訴訟](#)をイギリスの裁判所で提起しました。また、アメリカ政府は、タリバン暫定政権発足後、アフガニスタン中央銀行の在米資産（約 70 億ドル）を凍結していましたが、2022 年 2 月、バイデン大統領は、当該資産のほぼ半分に当たる 35 億ドルを人道支援に使用する大統領令に署名し、残りの半分は、2001 年の同時多発テロの被害者が、アメリカ政府によって承認されていないタリバンに対して起こしている訴訟の結果が下されるまで保留する、と[発表](#)しました。

#### 4. ミャンマーおよびアフガニスタンの代表権をめぐる国際機関の判断

いくつかの国際機関においては、ミャンマーおよびアフガニスタンの代表権をめぐる、法的により興味深い議論が展開されています。以下では、国連総会、国際司法裁判所 (ICJ)、国際刑事裁判所 (ICC) の 3 つに焦点を当てて、両国の代表権について検討していきましょう。

##### (1) 国連総会

一国内で複数の「政府」が対立する場合、いずれの代表が国連において当該国家を代表するのか、という問題は頻繁に生じています。2021 年に政権が交代したミャンマーとアフガニスタンについても、代表権をめぐる議論が紛糾しています。なぜなら、ミャンマー軍事政権は、国民民主同盟 (NLD) 政権に任命されたチョー・モー・トゥン大使を国軍関係者に、そして、タリバン暫定政権は、ガニ前政権下で着任したイサクザイ大使を自らの報道官に、それぞれ交代させる[方針](#)を国連に伝えていたからです。代表団の構成員が加盟国政府の代表の資格を有するか否かは、国連総会における[信任状委員会](#)が判断します。委員会は 9 ヶ国からなり、米中露の 3 ヶ国は固定メンバーとなっています。しかし、米中露の国益が激しくせめぎ合う中で、ミャンマーとアフガニスタンの代表権問題について全会一致の結論を出すのは困難を極めました。こうして、12 月 6 日、総会は、信任状委員会の[報告書](#)を踏まえて、両国の代表権に関する決定を延期する[決議](#)をコンセンサスで採択することになったのです。その結果、[総会手続規則 29](#)に基づき、暫定的に、現職のチョー・モー・トゥン大使とイサクザイ大使がそれぞれ留任することになりました。もともと、後者は、本国からアフガニスタン代表部への送金が途絶えたこともあって、同月 15 日付けで[辞任](#)しました。そのため、総会の判断延期が長引けば、実質的に、アフガニスタンの座席が「空席」になる可能性も出てきています。

##### (2) ICJ

2019 年 11 月 11 日、ガンビアがミャンマーを相手取り、ICJ にジェノサイド条約の違反を理由に提訴しました。(詳細については、[別コメント](#)参照)。当初は、アウンサンスーチー率いる国民民主同盟 (NLD) がミャンマーを代表する政府として本件の管轄権を争っていました。そして、2021 年のクーデターにより全権を掌握した軍事政権も、本件の訴訟チームを再編成しつつ、管轄権を争う[姿勢](#)を明らかにしました。しかし、軍事政権に対抗するた

めに樹立された国民統一政府は、ミャンマーの合法政府として、本件について ICJ と協力するという[声明](#)を出し、さらに、クーデターからちょうど1周年の2022年2月1日、本件の管轄権に対する先決的抗弁をすべて撤回するという[宣言](#)も出しました。

このように、軍事政権と国民統一政府がミャンマーの正統な政府であることを争っている中、ICJ はどのように審理を進めていけば良いのでしょうか。関連する先例としては、1996年のボスニア・ヘルツェゴビナ対ユーゴスラビアのジェノサイド条約適用事件が挙げられます。本件において、ユーゴスラビアは、イゼトベゴビッチがボスニア・ヘルツェゴビナ共和国の大統領ではなかったため、同国の代表として合法に訴訟を提起することができないと主張しました。しかし、ICJ は、訴状を提起した時点では、イゼトベゴビッチが同共和国の元首としてとくに国連によって承認されていたこと、さらに、彼の国家元首としての地位は、その後、多くの国際機関および Dayton 合意を含むいくつかの国際協定においても承認され続けたこと、などを指摘し、ユーゴスラビアの主張を退けました ([判決文](#)のパラグラフ 44 を参照)

このように、ICJ は、訴訟当事国の代表権を判断する際に、国連総会における信任状の実行や国際機関・国際協定における承認に関する実行を重視しています。しかし、ミャンマーについては、総会は2021年12月に代表権の判断を延期していますし、軍事政権または国民統一政府のいずれがミャンマーの正統な政府であるかを明確に示すような国際機関の決定または国際協定の締結も、今のところ存在しません。だとすれば、ICJ は、ミャンマーの代表権をめぐる争いが解決されるまで、いかなる審理も行わないという立場を取るべきなのでしょうか。(なお、2つの「政府」が対立するため、ICJ が審理を延期した先例として、2009年のホンジュラス対ブラジルの外交関係に関する ICJ の[命令](#)を参照。また、ミャンマーの代表権に関する判断を延期した2021年の[世界保健機関 \(WHO\)](#) および[国際労働機関 \(ILO\)](#) の決定も参照。)

こうした中、直近の展開として注目すべきは、ICJ がクーデター以降およそ1年間中断していた審理を再開し、2022年2月21日から28日まで、軍事政権の訴訟団がミャンマーの代表として、本件の管轄権の先決的抗弁について[口頭弁論](#)を行ったことです。この ICJ における動きは、先決的抗弁を撤回するというさきの国民統一政府の声明を無視するものでした。これは、軍事政権がミャンマーの代表であると ICJ が判断したことを示唆するのでしょうか。しかし、もしそうであれば、ICJ の対応は、ミャンマーの代表権の決定を延期した国連総会の決議とどこまで調和的なのでしょうか。こうした点に関して、ICJ は現時点で何ら説明を行っていません。

### (3) ICC

ミャンマーは、2018年にICCには関与しないとの立場を表明していました。しかし、2018年9月6日、ICCの第1予審裁判部は、ロヒンギャの人々に対する追放元が非締約国であるミャンマーであっても、追放先が締約国であるバングラデシュであるため、ICCは[ICC 規程第7条1\(d\)](#)の「住民の追放又は強制移送」に基づき、ロヒンギャの迫害に対して管轄権を有するという[決定](#)を下しました。さらに、2019年11月14日、ICCの第3予審

裁判部は、このバングラデシュとミャンマーにおける事態に関して、検察官の職権捜査に該当する「自己の発意による捜査開始要請」に対して、捜査開始の許可を与えています。（詳細については、別コメントを参照。）

注目すべきは、軍事政権が ICC に対して反発する姿勢を見せているのに対して、国民統一政府は、2021年8月20日、ICC 規程第 12 条 3 項に基づき、ICC の管轄権を受け入れる旨の宣言を行ったことです。この宣言の狙いは、すでに捜査が開始されているバングラデシュに流出したロヒンギヤの問題のみならず、ミャンマー全土における軍事政権の戦争犯罪や人道に対する犯罪についても、ICC が管轄権を有する道を開くことにあります。しかし、もし ICC が正式にこの申請を受け入れるならば、それは軍事政権ではなく国民統一政府をミャンマーの正統政府として認めたことを意味します。したがって、現時点では、ICC はこの国民統一政府の声明に対して何ら判断を下していません。

こうした ICC の慎重な姿勢は、アフガニスタンのタリバン暫定政権をめぐっても顕著に現れています。2017年11月20日、ICC 検察局は、タリバンの人道に対する犯罪や米軍の戦争犯罪について捜査許可の請求を行いました。2019年4月12日、ICC 第 2 予審部はこの許可請求を却下しました。その理由として、予審部は、アフガニスタンの事態に関する捜査には関係国の協力が見込めないため、捜査が効果的な訴追につながる可能性が低く、「裁判の利益」(ICC 規程第 53 条 1 項 (c))に資さないことを挙げました。この決定に対して、検察官が上訴した結果、2020年3月5日、上訴裁判部は、予審部の決定を覆して捜査を許可する決定を下したところ、同月26日、アフガニスタンは、検察官の捜査の延期要請を行いました。このように、ICC における対応が 2 転 3 転するなか、2021年9月7日にタリバンが暫定政権を発足させたのです。

留意すべきは、9月27日の検察局による捜査再開の要請に対して、10月8日に ICC 第 2 予審部が下した判決です。なぜなら、予審部は、タリバンがカブールを制圧した 2021年8月15日以降にいずれの実体も実際にアフガニスタンの国家当局であるかという問題を検討することなし、検察官の捜査再開の要請について法的に裁定を下すことができない、と判示したからです。その際、予審部は、国家代表をめぐりいかなる問題も、検察局、予審部、または裁判所の権限の範囲内ではないことを強調し、国連事務総長および ICC 締約国会議の事務局に対して、アフガニスタンを現在のところ代表する当局の認定に関する情報を提出するよう要請したのです。（判決のパラグラフ 16 から 19 を参照。）

もちろん、ICC は、ジェノサイドや人道に対する犯罪を犯した個人を裁く裁判所であって、たとえミャンマーの軍事政権やタリバン暫定政権が諸国家によって承認されていなくても、それは、裁判所が自らの任務遂行を拒否する決定的な理由にはなりません（関連する先例として、多くの国家から国家承認されていないパレスチナの事態の調査を開始する 2021年3月3日の ICC の決定を参照。）。しかし、現在の国際社会においては、世界警察や ICC 自身の警察は存在しないため、ICC が被疑者の逮捕や引き渡しなどの活動を実効的に行うためには、関係国の政府と協力が欠かせないことも事実です。では、ICC は、ミャンマーとアフガニスタンの事態を捜査・訴追していく際に、ICC に強硬に反発するミャンマーの軍事政権およびタリバン暫定政権とどのように向き合うべきなのでしょう。近年の展

開は、さきの総会および ICJ とおなじく、ICC も、こうした加盟国の代表権をめぐる難問に直面していることを如実に示しています。

## 5. おわりに

以上、2021 年のアフガニスタンとミャンマーの政変を素材に、政府承認の近年の展開の一端を検討しました。検討の結果、以下の 2 点が明らかになりました。第 1 に、政府承認廃止・回避の大きな流れの中で、諸国家は、ミャンマーの軍事政権およびタリバン暫定政権をそれぞれの国家の新政府として明示的に承認することを控えていることです。もっとも、こうした諸国家の慎重な姿勢は、両政権と関係を構築していく際に決定的な障害にはなっていないように思われます。実際、多くの国家は、国際機関や NGO と連携しつつ、人道援助、難民保護、越境テロ防止など、実務上の様々な問題について両政権と協議を積み重ねています。

第 2 に、国連総会、ICJ、ICC は、それぞれの任務を遂行する中で、ミャンマーの軍事政権およびタリバン暫定政権の代表権をめぐる難しい判断に迫られていることです。もちろん、こうした国際機関は、諸国家が一方的行為として行ってきた政府承認の権限を有するわけではありません。たとえば、ガンビアの訴訟団の弁護士も [発言](#) しているとおり、軍事政権がミャンマーの国家代表であるという前提で ICJ が審理を進めても、それは、関係諸国が軍事政権をミャンマーの正統な政府として承認したことを意味しません。もっとも、これを裏返せば、諸国家がたとえ外国の新政権を承認しなくても、相互に一定の関係に入ることを可能にする種々の国際的な制度が存在することを示しています（たとえば、2021 年 4 月の ASEAN とミャンマー軍事政権の「[5 項目の合意](#)」を参照。また、ミャンマーとアフガニスタン以外の事例では、たとえば、ベネズエラの代表権の争いに関する投資紛争解決国際センター（ICSID）の最近の [判断](#) を参照）。たしかに、こうした国際的な制度は、ミャンマー軍事政権およびタリバン暫定政権の代表権問題それ自体を簡単に解決できるわけではありませんが、少なくとも国際機関やその加盟国が両政権との対話を継続し、場合によっては紛争を解決する場を提供しているという点を見逃してはならないでしょう。

以上の 2 点を踏まえれば、国際関係の相互依存が深まる中で、政府承認制度は、かつて有していた重要性を徐々に失いつつあると言えます。我々は、常にこの点を念頭に置いて、今後も、ミャンマーとアフガニスタンの代表権をめぐる議論の推移に注目していくべきでしょう。

### 【付記】

2022 年 2 月 5 日、京都大学主催の国際法研究会（オンライン）において、筆者は、「政府承認の近年の動向－アフガニスタンのタリバン暫定政権の承認をめぐる－」と題する報告を行いました。その際、会員の方々から有益な質問とコメントを数多くいただきました。ここに記して感謝申し上げます。なお、本稿は、文部科学省科学研究費補助金 18K12648（若手研究）による研究成果の一部です。