

新しいヨーロッパ秩序の形式

共同研究者

野澤 基恭

入稻福 智

末澤 恵美

国家承継の理論と最近の国家実行

野澤 基恭

はじめに

国家承継に関する問題は、伝統的国際法すなわち、ヨーロッパ近代社会において国家の結合・分離、割譲・合併の際の国家実行として構築されてきたものである。もっともそれ以前の家産国家の時代においては私法上の「相続」概念のアナロジーとして捉えられたこともあったが、近代国際社会においてはそれとは峻別され¹⁾、一定の領域において、主権が国際法に従って、一国から他国へ変更される場合国家継承が行われ、当該領域における国際関係に関する責任が、先行国から承継国へ引き継がれると考えられた。周知の通り、ヨーロッパ近代社会はきわめて同質的であり、そのため先行国の諸制度や国内外の生活の維持（連続性）を確保すべく承継国はこれらを受け入れてきた。

しかし、20世紀になり国家があらゆる意味で多様化し、特に第二次大戦後西欧近代国家（所謂文明国）とは性質（社会、文化、経済等）価値観（イデオロギー）を異にする様々な国家が現代国際社会を構成するようになった。とりわけ1960年代以降、非植民地化の結

果登場した新独立国は国家承継概念に新たなる考えをもたらした。すなわち、新独立国は、植民地時代に先行国が一方向的に締結した自国にとって不利益な条約を否定し、主権的に引き受けたものでない義務には拘束されないという“clean slate rule”（白紙の状態）を主張する一方で、国際社会の一員として自国にとって利益となり、承継されるべき条約もあるという立場をとった。国連も国家承継問題に注目し、これらの問題を解決すべく国連国際法委員会が法典化作業を進め、1978年に「条約についての国家承継に関するウィーン条約」（条約に関する国家承継条約、1996年12月6日発効）、1983年に「国家の財産、公文書及び債務についての国家承継に関するウィーン条約」（国家財産等承継条約、未発効）を採択した。二つの条約の特徴は国家の分離・結合による新旧両国家間での国家承継と植民地などが旧本国から独立する場合とを区別し、前者に対しては従来の立場（主権平等）後者に対しては“clean slate rule”を採用するという、それぞれに個別規定を設けたことである。しかしこれらの条約はまだ批准国も少ない²⁾上に国際立法の漸進的発達規定³⁾を含んでおり、先進国の賛同を得られていないのが現実である。しかも最近の国家実行は、これらの条約の規定に沿うように行われているとはいいがたい。本稿では、この二つの条約を概観することにより国家承継に関する視点を明らかにし、その上で最近の国家実行に触れてみたい。

1 条約についての国家承継に関する条約

「国家承継」とは、「領域の国際関係上の責任が一国から他国へ代わること」を言い（第2条b）、総論的には、法的安定性を考慮して国際法上の「継続性の原則」（Principle of continuity）を採用するが、従属地域からの新独立国の場合には、条約関係を白紙の状態から始めようとする「クリーン・スレートの原則」を適用した。これには自決権の原則に対する考慮が見られ、これによって、独立前に当該領域に適用されていた条約を承継する義務はなくなることになる。また条約によって確定された国境その他の領域制度（11条）が承継され（外国軍事基地は承継されない）、更に天然資源に対する恒久主権は尊重されることになる（12条）。具体的には、領域の一部に関する承継（割譲）の場合は「条約境界移動の原則」（moving treaty-frontiers rule）により、「先行国の諸条約は国家承継が関連する地域に関して国家承継の日から効力を失」い、「承継国の諸条約は国家承継が関連する地域に関して国家承継の日から効力を有する」（15条a,b）ことになる。国家の結合および分離の場合は、原則として（別段の合意がない限り、また条約の趣旨・目的と両立

しない場合、条約運営のための諸条件が根本的に変更されない限り「継続性の原則」が適用され、有効な条約は効力を有することになる（31条1項a）。また結合の場合に、先行国に有効な条約は「条約が効力を有していた承継国の領域の一部に関してのみ適用される」ことになる（31条2項）。国家の一部が分離する場合は、「先行国の全領域について効力を有する条約」は、「構成された各承継国に引き続き効力を有する」（34条1項a）、一方で「先行国の領域の一部であって承継国となった領域について効力を有する条約」は「その承継国のみについて引き続いて効力を有する」（34条1項b）ことになる。新独立国に関しては、既に述べたように、クリーン・スレートの原則（16条）が適用され、先行国の権利に関しては移転され、義務に関しては移転は制限されることになる。つまり新独立国は、先行国の条約に当然に拘束されるわけではなく、条約の継承に関して選択の自由を有することになる。また承継を希望する場合は、多数国間条約については通告により、二国間条約については明示または黙示の合意により当事国となることができる（17条）。その他に、国家の結合または分離における国際組織加盟国の地位の承継に関しては、当該国際組織の設立文書（基本条約）や内部規則によって規律される。

2 国家財産等承継条約

この条約の中で規定しているのは国家財産、公文書、債務である。公文書は動産の一種であるが、その重要性に鑑み国家財産とは区別して規定された。端的に言えば国家結合の場合には包括的に承継され、分離の場合には配分的に承継される。個別的に見てみると、国家財産の承継に関しては、新独立国の場合を除いて、原則として関係国間の合意により補償なしで（11条）なされる。即ち、国家の結合の場合、先行国の国家財産は承継国に移転されることになる。国家の分離に関しては、承継地域内の先行国の活動に関わる動産以外の動産については、衡平な割合において承継国に移転され、国家の分裂においては、先行国の領域外の不動産に関して衡平に分割されて、承継国に移転される（18条1b）。領域の一部の承継に関しては、承継地域内の不動産または先行国の活動に関わる動産は、承継国へ移転される（14条2）。新独立国においては、国家承継に関連する領域の外に所在する不動産または動産で、かつて承継領域に所属していたものまたは承継地域が財産形成に寄与したものについて新独立国へ移転される（15条）。公文書にの移転に関しては国家財産に準じて扱われ、領域の一部移転については、別段の合意がない限り、承継地域の行政に必要なものや当該地域に関係のあるものは移転される（27条2項）。国家債務とは、

先行国の財政上の義務であって、国際法に従い他の国家、国際組織または他のいずれかの国際法主体に対して生じるものであり（33条）、新独立国の場合を除いて、関係国間の合意により承継される。承継国が新独立国である場合、先行国のいかなる国家債務も、新独立国に移転しないことになった（38条）。

3 その他の承継

国際法委員会における国家承継に関する法典化作業は条約と国家財産等に関するものであったが、国家承継に関わるその他の承継問題について少しふれてみたい。主権の変動により住民の国籍は当然に変動することになるわけであるが、伝統的には、結合・合併においては住民は承継国の国籍を取得するというのが国家実行上も学説上も確立した一つの見解であったと思われる⁴⁾。しかし、これに関して一般原則はなく、先行国と承継国の合意によって取り決めることもできるのである。その際、住民に国籍の選択権を与えることが果たして一般国際法として確立しているとは言い難いが、相当有力な説であると思われる。また、私権の中でも特に既得権は承継国により尊重されるというのが伝統的な考え方である。また、コンセッションは、政府と外国人との間に結ばれた一種の公法上の契約であり条約には含まれず、条約承継条約の適用はないが、従来コンセッションによる権利は、既得権として尊重されるべきであるというのが一般的であった。しかし、最近では新独立国の国家承継において、天然資源に対する主権の尊重という立場から、コンセッションには既得権の原則は認められないとする考え方が有力になってきた⁵⁾。

今まで二つの国家承継条約を通して承継に関する規則を概観した。承継に関する規則は端的に言えば、継続性と主権尊重という相矛盾した概念のバランスの上に成立し、その上で国際関係の安定化と承継国の主権の尊重との整合性を図ろうとするものである。しかし、以下で明らかにするように、これに関する国家実行はまだまだ一貫性を欠き未成熟で、それゆえ国家承継に関する一般国際法上の規則を容易に見つけ出すことはできない⁶⁾。

4 最近の国家実行

最後に複数の国家結合と国家の分離に関する国家承継の最近の国家実行について検討してみたい。まず国家結合に関わるものとしてドイツの統一をあげることができる。東西ドイツの統一は、基本法23条の加入の方式（ドイツ民主共和国の人民議会が、基本法の適用

に加わること)により行われた。それゆえいわゆる国家結合とはやや性格を異にする。ドイツ統一条約11条により、1990年10月3日の統一によって、承継国たるドイツ連邦共和国の国際法主体性継続し、その同一性には変化はなく、同国の締結している全ての条約および国際機関の加盟国としての地位は影響を受けず、それらに基づく権利義務はドイツ民主共和国にもおよぶとされた。ドイツ民主共和国(東ドイツ)が締結している条約は、信頼の維持、関係国の利益、自由で民主的で合憲的な基本秩序を考慮に入れて、関係締約国と協議するとされた(ドイツ統一条約12条)。またドイツ民主共和国の国家財産および債務は統一ドイツに移転する(同21~27条)⁷⁾。ドイツ統一に関しては結果的にみれば、条約承継条約15条の moving treaty-frontiers rule (条約境界移動の原則)により、先行国の条約は効力を失い、原則として承継国の条約が適用されたと考えることもできる。

国家分離に関する最近の国家実行としてソ連のとユーゴスラビアの解体をあげることができる。ソ連邦の解体とそれに伴う CIS 諸国の独立に関しては、これを国家の分裂とみれば、先行国ソ連邦と承継国 CIS 諸国の関係で、前者の締結した条約を後者が継承するかどうかの問題になる。また、これを国家の分離と考えれば先行国はロシアということになり、国連の代表権もロシアが継承し、CIS 諸国は承継国としての地位になる。1919年12月21日 CIS によって採択されたアルマ・アタ宣言において、これらの諸国は旧ソ連邦により締結された条約および協定から生ずる国際的義務の履行を、それぞれの憲法上の手続きに従って保障した⁸⁾。国連の議席は常任理事国の地位をロシアが承継し、原加盟国であるベラルーシとウクライナを除くその他の共和国は改めて国連に加盟することになった⁹⁾。

ユーゴスラビアの解体と諸共和国の独立は、「国家の分裂」に該当する。旧ユーゴスラビアの分裂後、1992年4月にいわゆる新ユーゴ(ユーゴスラビア連邦共和国)が誕生した。そして国連における旧ユーゴの議席を継承することを主張したが、国連総会はこれを承認しなかった¹⁰⁾。改めて新ユーゴが2000年10月に加盟を申請し、これが全会一致で採択された。その後2003年2月ユーゴスラビア連邦共和国が解消されセルビアとモンテネグロの共和国からなる新国家連合が成立したことは周知の通りである。

- 1) 今日、私法上の相続関係をそのまま国家承継に類推適用することは否定されている。その理由として、領域主権の移転は、その大部分が先行国が消滅せずに領域の一部についてだけ生ずること、また国家承継では承継の前後での国家の連続性は断絶し、独立主権国家として新たに一定の地域に領域主権を行使する、それによって、国際関係を代表する資格をもつ国家の交替がなされたとみなされる。山本草二、『国際法』1994年、有斐閣、321頁
- 2) 「条約についての国家承継に関するウィーン条約」(1978年)の当事国は以下の通りである。
チェコ、スロヴァキア、ユーゴスラビア(セルビア・モンテネグロ)、エストニア、スロヴェニア、クロアチア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ウクライナ、ドミニカ国、セントヴィンセント、イラク、エジプト、エチオピア、チュニジア、モロッコ、セイシェル
「国家の財産、公文書及び債務についての国家承継に関するウィーン条約」(1983年)の当事国は以下の通りである。
クロアチア、エストニア、グルジア、マケドニア、ウクライナ
- 3) 国連憲章において国連総会の任務として「国際法の漸進的発達と法典化を奨励する」(13条1項a)ことを明記している。ここで重要な役割を果たすのが「国際法委員会」である。国際法委員会は専門委員会委員会の形式をとり、個人の資格で行動するよう期待されている。その目的は国際法の法典化にあり、(広義の)法典化を(狭義の)「法典化」(codification)と「漸進的発達」(progressive development)に分類した。(狭義の)「法典化」は「すでに広汎な国家間の慣行、先例におよび学説が存在している分野における国際法の諸規則をさらに精密に定式化し体系化すること」で、既存の法のリステートメント(再記述)ではなく、国家の条約慣行等を統合して統一的規則に定式化することである。それに対して「漸進的発達」とは「まだ国際法の規則するところとなっていない事項、またそれに関して国家間の慣行上、法がまだ十分に発達していない事項について、条約草案を準備すること」であるが、両者の相違は相対的なものになってきている。拙稿、亜細亜法学第31巻2号、141頁
- 4) 島田征夫、『国際法』2002年、弘文堂、97頁。
- 5) 島田、前掲著、96頁。
- 6) 藤田久一、『国際法講義Ⅰ』1994年、東京大学出版会、175頁。
- 7) ドイツ民主共和国の国家財産の中には債権、公文書、第三国や国際機関に対する請求権、第三国に所在するドイツ民主共和国の大使館などの外交財産を含む。また債務に関してはそれを取り扱う特別の行政機関が設置された(ドイツ統一条約23条)。藤田、前掲著、182頁
- 8) 「ソ連の対外債務・資産の承継に関する条約」が1991年12月4日、ロシア、ウクライナ、カザフスタン、キルギス、タジク、アルメニアの間で署名された。それによれば、ソ連の対外債務と資産を共和国の国民総生産や人口比によって以下のように配分した。ロシア61.34%、ウクライナ16.37%、ベラルーシ4.13%、カザフスタン3.68%。藤田、前掲著、182頁
- 9) エストニア、ラトビア、リトアニアはソ連の条約の承継を否定し、ソ連による違法な占領からの独立(新独立国)の立場を主張している。(松井他、『国際法』2002年、有斐閣、80頁)。
- 10) 旧ユーゴの承継に関する仲裁委員会意見書第9(1992年7月4日)において「ユーゴスラビア社会主義連邦共和国の解体が今や完結したというならば、いかなることを基礎に、かつ、いかなる手段によって、このユーゴスラビア社会主義連邦共和国から生まれた異なる国家の間に生ずる承継問題が解決されるべきか」という付託問題に対して、仲裁委員会の意見は以下のようなものであった。
 - ・ユーゴスラビア社会主義連邦共和国は合意により、承継に関する全ての側面を共同で解決しなければならない。
 - ・これら行われる交渉では、承継国は、1978年および83年のウィーン諸条約に具体化された諸原則、および、適当な場合には、一般国際法に依拠することにより、衡平な解決に達するよう努めなければならない。
 - ・さらに、国際法に関する国家間の権利および義務の平等の原則を十分に考慮しなければならない。
 - ・国際組織におけるユーゴスラビア社会主義連邦共和国の加盟国たる地位は、これらの組織の規約に従い終了しなければならない、いずれの承継国もユーゴスラビア社会主義連邦共和国が以前享受していた加盟国の権利を単独では主張できない。
 - ・第三国におけるユーゴスラビア社会主義連邦共和国の財産は、承継国間に衡平に分割されなければならない。
 - ・ユーゴスラビア社会主義連邦共和国の資産および負債は、同様に、承継国間に衡平に分与する

- ・関係諸国は、ユーゴスラビア社会主義連邦共和国の継承に関する全ての紛争であって、国連憲章に規定された原則に従って合意により解決できなかったものについて、平和的に解決しなければならない。
- ・さらに、関係諸国は、審査、仲介、調停、仲裁、または司法的解決により解決を探求しなければならない。
- ・ただし、特定の問題が付託されない以上、委員会は、この段階では、旧ユーゴの承継に関連する現実の問題そのものから生じうる難題についてあえて意見を述べることはできない。(http://pweb.sophia.ac.jp/~j-eto/IntLaw/cases/yugo-arbitration.htm)