

# 外交能力と国家の態様

——連邦とECの場合について——

広井大三

**国家の外交能力** 国際法は第一義的には国家間の関係を規律する法規範であるので、国家とは何か、国際法でも当然に問題になるが、国際法の講義で、国家を説明する際に用いられるのが、1933年に米州諸国間で締結された「国の権利及び義務に関する条約」（いわゆる、モンテヴィデオ条約）である。この条約の第1条は、国家の要件について、『国際法上の人格としての国は、次の資格すなわち、(イ)永久的住民、(ロ)明確な領域、(ハ)政府及び、(ニ)他国と関係を取り結ぶ能力をもたなければならない。』としているのであるが、このモンテヴィデオ条約が、1948年の「全米連合憲章」に引き継がれ、更に翌49年には、国連国際法委員会により「国家の権利義務についての宣言草案」の中に折り込まれたことを斟酌するならば、このモンテヴィデオ条約の第1条に規定された国家の要件は、かなり普遍的に承認されたものと言えるのである。

そこで、国際法上の国家であるためには、(イ)永久的住民、(ロ)明確な領域、(ハ)政府、(ニ)他国と関係を取り結ぶ能力、という四つの要素を具備している必要があるが、最後の(ニ)の要素は、換言すれば、国家の対外関係を処理する外交能力のことであり、それは具体的には、外国と外交使節を交換したり、条約を締結したりする権利能力、ないしは、行為能力を指しているもので、この外交能力を、他国との関係で制限されずに保持し行使できる国家が、国際法の主体としての、いわゆる、主権国家 (sovereign state) であり、独立国家 (independent state) である。その意味で、国家を構成する4要素の中で、この外交能力は、最も重要なものと見なされるのである。

**外交関係の主体** そこで、国際法の主体としての主権国家は、同時に外交関係の主体でもある。すなわち、他国と外交使節を交換したり、条約を締結したりするための合意は、当該関係2国の自由な意思決定に基づいて行われ、そのような自由な決定が行えるのは、他国との関係で外交能力を制限されていない主権国家だからである。

国家には、さまざまな態様があるが、その中には、まさに他国との関係で外交能力を制約されている場合もある。それらは国際法上の国家の分類としては、半主権国 (half-sovereign state) ないし、部分的な主権国 (part-sovereign state) と呼ばれている。したがって、すべての国家が、外交関係の主体となり得るのではなくて、主権の内の対外主権を制約される半主

権国は、対外主権の属性として派生する使節権や条約締結権を享有することにはならず、そのことの帰結として外交関係の主体にはなり得ないのである。つまり、主権国か独立国か、という分類は、国際法上の諸関係を維持するための権利能力、ないし、行為能力としての外交能力の有無を基準として判断されるのであり、国際法上、完全な外交能力を有する国家が、独立国であり、有しない国家が、非独立国である。

そこで、本稿は、以上の文脈に従い、国家の外交能力を論旨の機軸とすることにより、国家の類型、とりわけ、現存する連邦の構成国とEC加盟国の実態について、概略的な省察を試みるものである（保護国と被保護国の関係や国家連合については、ここでは紙幅の都合で割愛する）。

**連邦構成国** 今日、連邦制 (federation) を採用している国は意外と多く、18にも及んでいるが、例えば、アルゼンチン、アラブ首長国、インド、インドネシア、オーストラリア、オーストリア、カナダ、コモロ、ナイジェリア、パナマ、ビルマ、ブラジル、ミクロネシア、メキシコ、ユーゴスラビアにおけるように、通常、連邦国家 (federal state) においては、連邦自身が完全な対外主権と外交能力をもつので、連邦構成国は、国際法上の主体としての地位を有しないのが普通である。すなわち、連邦構成国は、国内法上は、依然、国家としての独立性を保持しているが、連邦制に参加することにより、国際法上の主体性を放棄した結果となり、国際社会（国家群）とは連邦政府を仲介して間接的に関係するにとどまるのである。したがって、連邦政府が、国際関係においては構成国を代表し、戦争を宣言したり、講和を結んだり、外交使節を交換したり、条約を締結する権能を独占するわけである。ところが、このような態様を連邦制の原則的なパターンであるとするれば、その例外とも言える態様も存在するのである。つまり、連邦国家の中には、連邦憲法の規定や国際社会の承認に基づいて、連邦構成国に限定的な外交能力を認めている場合があるのである。それは、たいてい、条件付きではあるが、しかし、その限りにおいて、連邦構成国は、外交関係の主体となり得るのである。

例えば、アメリカ合衆国憲法・第1条・第10節〔1項〕は、各州が、条約や同盟を締結できないとしながらも、その〔3項〕では、連邦議会の同意を条件にして、各州が『外国と協約ないしは協定』を締結できるとしており、スイス連邦憲法も、第8条と第9条で、連邦や他の州（カントン）の権利に反しないことを条件に、外国と公有財産の管理や国境、警察、交通に関する条約を締結する権能を、各州に認めている。また、西ドイツのドイツ連邦共和国基本法（いわゆる、ボン憲法）も、支分国（ラント）の専属的立法権限内の事項について、連邦政府の同意を条件に『外国と条約を締結することができる』としている。

この内、アメリカ合衆国の場合、州が外国と協定や協約を締結した前例は無いようである

が、そうした前例の有無にかかわらず、連邦憲法の建て前では、アメリカ合衆国の場合も、スイスと西ドイツの場合も、共に、連邦構成国が、一定の範囲と条件付きのもとで外交能力を享有し、その限りにおいて国際法の主体になり得ると言えるのである。

なお、この点で、上に挙げた三つの連邦国家の場合以上に、連邦構成国に大幅な対外権能を付与しているのが、ソ連の連邦憲法である。

ソビエト社会主義共和国連邦憲法（1977年憲法）は、国際関係におけるソ連邦の代表権、ソ連邦条約の締結権、連邦構成共和国間と諸外国間の相互関係についての一般的手続きの制定権は、ソ連邦に留保しながらも（第73条（10））、連邦構成共和国に対して、『外国と関係をと結び、条約を締結し、外交代表および領事代表を交換し、国際組織の活動に参加する権利』を認めているのである（第80条）。つまり、外交権や使節権を享有する外交能力を連邦構成国に保証しているのであるが、実は1936年スターリン憲法においては、これほど大幅に外交権を連邦構成国に与えてはいなかったのである。それが、急転、1944年の憲法改正で、連邦構成共和国に使節権や条約締結権を含む対外権能を与えることになった背景には、国際連合にソ連邦の各共和国を加盟させ、原加盟国としての地位と議席（換言すれば、発言権や投票権）を獲得しようとする意図が強烈に脈動していたからである。1977年憲法でも、1944年憲法の建て前が踏襲されているわけであるが、しかし、ソ連邦の共和国の中で、今日、実際に外交能力によって国際法上の主体性を保持しているのは、ウクライナ共和国と白ロシア共和国の2国だけであって、しかも、この両国は、国連加盟国としての地位、ヨーロッパの平和条約（イタリア、ブルガリア、ルーマニア、ハンガリー、フィンランドとの講和条約）の当事国としての地位、ユネスコやILOなどの専門機関の加盟国としての地位を除いては、外交関係の処理は、やはり、大幅に制約されており、常駐外交使節や領事の交換は行っていないのである。だが、制限的でありながらも、こうした国際法上の主体性を現実に認められたウクライナと白ロシアを内包するソ連邦は、その限りにおいて、国際法上の通念としての『純然たる連邦ではなくなった』（高野雄一著『新版・国際法概説』104頁）とする見方も可能である。つまり、ソ連邦は、連邦制国家と言うよりも、もっと特殊性を帯びた国家結合体と見るべきかもしれないのであって、この点で興味深いのは、かつてのソ連邦が、ソ同盟と呼ばれていたことである。1936年憲法の正式な呼称は、ソビエト社会主義共和国同盟憲法であったが、この同盟的な要素が、今なおその連邦制の中に色濃く残存しているように感じられるのである。

いずれにしても、連邦憲法（それは憲法の種類としては、条約憲法とも言われる。）によって、その構成国に対外権能（外交能力）が付与される事例が実在しており、そのような場合、各構成国は外交関係の主体となり得る可能性を潜在させているのである。

**EC加盟国** 欧州共同体（European Community いわゆる、EC）の中心は、EECであ

るが、そのEEC条約の第210条では、ECが法人格を有することを規定しており、それは、単に国内法上の法人格だけではなく、国際法上のそれをも内包するものと解釈されており、ECに加盟していない第3国や他の国際機構にも適用される一般原則を提示したものとされている。

その結果として、ECは、加盟国に代わって、共同体全体にわたる緊密な経済関係を樹立するという、限定された分野ではあるが、対外権能（外交能力）をもつとされており、また、そのECの決定に対して、各加盟国は協力する義務を負わされている（EEC条約・第5条）。つまり、EC加盟国は、国家として保有する対外権能の一部を、国家の連合体としてのECに委譲していることになり、その限りにおいて、国家としての国際法上の主体性、ひいては、外交関係の主体性を制約されていることになるのである。

EEC条約で明示されているECの対外権能には、関税協定を含む通商協定を、第3国と締結するための条約交渉権（EEC条約・第113条3項、および、第228条1項）と条約締結権（第114条、第228条）、それに、第3国や国家連合や国際機構と共通の目的を達成するための連合協定を締結する条約締結権（第238条）があるが、この明文の規定により付与された外交能力の他に、いわゆる、黙示的権限の理論によって、機構上の目的を達成するのに不可欠な権能があり、それらは、黙示的にECに認められているものと加盟国には理解されているのである。そうした黙示的権能の一端を示すものとして、1960年11月19日のヨーロッパ議会によって採択された決議は、『ECは、その国際法人格に鑑み、能動的、および、受動的使節権を享有する』と宣言している。それを受けて、今日、ECは、世界諸国、国際連合、OECD（経済協力開発機構）のような国際組織と大使級の常駐使節団（EC側はEC委員会代表部）を交換するまでに至っているが、これは、対外権能の対象が限定的でありながらも、ECが外交関係の主体としての地位を有することを物語るものである（ちなみに、駐日代表部は1974年に開設された）。

こうした観点からすれば、ECは、単なる国際組織や国際機構としてではなく、国家の結合形態の特殊な類型として推察できるわけであるが、しかし、ECの国際法上の性格付けについては、その機構や法秩序の全体にわたる綿密な検討を踏まえて判断しなければならない。この点で、『ECと構成国との関係は、連邦国家と構成国との関係に類似した関係におかれることになる。ECは、究極的には、ヨーロッパ統合による連邦国家をめざしているとはいえ、現段階において、この解釈に立つことは、なお、いささかの問題があるであろう。』（大谷良雄著「概説EC法」31頁）という指摘は、きわめて示唆に富んでいる。

と言うのも、現在、EC加盟国は、フランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、イギリス、デンマーク、アイルランド、ギリシャ、スペイン、ポルトガル

の12カ国であるが、ECが目標とするのは、これらの加盟国の国家主権のかなりの部分を、EC政府に委託する連邦制の、いわゆる、“ヨーロッパ合衆国”なのか、それとも、主権国家のゆるやかな連合体なのか、という問題が、ECの30年余の歴史過程の中で何度も浮上しながら、いまだ答えの出ていない重大な命題になっているからである。

1988年夏の欧州議会（それは各加盟国ごとの直接選挙で選出された518名の議員で構成される。）でも、この命題をめぐる論議が再燃したが、単なる経済のブロック化に留まらず、“ヨーロッパ合衆国”というような一つのヨーロッパ像を作り上げようとするECの大勢と、国家主権の放棄に反対するイギリスとの間では主張が大幅に喰い違っている。すなわち、ECの究極の目標は、外交政策、防衛、通貨、経済、環境、社会政策などについての共通主権の確立であり、単一の欧州市場の建設は、経済通貨同盟も含んだ超国家的なヨーロッパを志向する発展的ステップであると解釈するフランス、西ドイツ、ベルギーと、ヨーロッパ共同体の建設を、あくまでも独立した主権国家間の積極的な協力を通して推進しようとするイギリスとでは、ECの未来像をめぐる双方の構想がうまく符合していないのである。特に、イギリスは、『国家の独立を抑えつけ、欧州集合体の中心に権限を集中させようとする試みは、われわれが本来目指している目的を危うくする。……欧州諸国は、貿易、防衛、域外諸国との関係などで緊密に協力してゆくべきであるが、そのために権限がブリュッセルに集中したり、ブリュッセルの官僚機構によって決定がなされる必要はない。』（1988年9月20日、ベルギーのヨーロッパ・カレッジでのイギリス首相の演説）とする立場から、超国家的なヨーロッパ政府という構想を強く批判している。

これは、ECの核心を突く重要な問題であり、そう簡単に結論の出る性格のものではないであろうが、その論議の行く方は、十分、注目に値するのである。

しかし、ECの将来展望をめぐる、一本化された欧州超国家の創設に対して、イギリスが抵抗しても、現実にEC加盟国が、その対外主権の内、国際経済の分野で外交能力を制約されていることは否めない事実であり、そうした制約の範囲は、今後、ますます拡大されることが予想されるし、また、そうした制約の存在は、ECが連邦制を指標にしているようにも感じさせるのである。

いずれにしても、EC加盟国は、各々の国家主権を、どこまで統合できるかという画期的な実験に参画しているわけである。

以上、外交能力を視点にして国家類型を考察することの一環として、連邦構成国とEC加盟国の現実の態様について概説してみた。（なお、本所報・第5号で、柴田敏夫先生が、カナダの連邦制について紹介されていることを付記しておく。）