

米州の国家承認・政府承認ドクトリン

——10ドクトリン, 3条約, 2条約草案, 4決議からの考察——

中井 愛子

はじめに

1 承認論の概要

2 米州の承認ドクトリン

おわりに

はじめに

南北アメリカ大陸からなる米州諸国は、その独立期から、国家承認・政府承認に関する多くの特徴的なドクトリンを発してきた。承認はもともと欧州に存在した実行であるが、かつてはその性質、要件、効果に関する大きな国際法上の議論はなかった。18世紀の後半以降、まずフランス革命をめぐる、政府承認が法的な問題として認識された。次に、米州の植民地の独立によって国家承認の問題が浮上した。

19世紀初頭のラテンアメリカ諸国独立に際しては、国家承認をめぐる諸国家が対立した。また、独立後も主にラテンアメリカにおいて政変による政府の変更が相次いだことから、20世紀後半までの間、政府承認が問題になる事案の多数が米州で起こった。今日の承認をめぐる議論において、米州の実行の一部（特に、エストラーダ主義とモンテビデオ条約）が、普遍的な示唆を与えるものとして頻繁に言及されるのはこのことから説明される。しかしながら、それらの実行を内在的に掘り下げたり、この地域の他

のドクトリンや実行と併せて検討するような研究はほとんどない。

本稿では、国家承認・政府承認に関する国際法上の議論をごく簡単に整理し、それらの議論における米州の意義を確認した上で、米州の代表的な承認ドクトリンと実行を幅広く紹介し検討する。検討対象は、米州各国の政治家が発した10のドクトリン（ジェファーソン、モンロー、ボリーバル、トバール、ウィルソン、イリゴージェン、エストラダ、スティムソン、グアニ、ベタンクール）、締結された3条約（1907年と1923年の中米平和友好一般条約、1933年のモンテビデオ条約）、地域的法典化作業による2条約草案（「新国家および新政府の承認」計画草案、「国家—存在、平等、承認」草案）、各種の地域的国際会議での4決議（ワシントン会議、汎アメリカ連合緊急諮問委員会、米州諸国国際会議、特別米州会議）である。

1 承認論の概要

(1) 国家承認と政府承認

国際法上の承認は多くの対象についてなされうる。全ての承認は、何らかの国際法上の資格の認定に関わっているとよい。本稿では国家承認と政府承認を取りあげるが、交戦団体の承認や民族解放組織の承認など、他にも重要な論点を有するものがある。

国家承認と政府承認はいかに区別されるか。国家承認とは、「他国が新国家を承認すること¹⁾」である。したがって、国家承認は、分離、独立、合併等によって、それまで国家ではなかった政治集団が新たに国家性を主張する場面で、その集団を国家として認めるかどうかを問題とする。

対照的に、政府承認とは、既存の国家の「政府が変わったときに（……）他国が新政府を国を代表する資格を持つと認めること²⁾」である。通常は、

1) 岩沢雄司『国際法』（東京大学出版会、2020年）、140頁。

2) 同書、141頁。

革命やクーデターで非合法的に政府が変わったときに行われるが、すでに成立している（すなわち、国際法主体性には疑いがない）既存の国家を代表する資格を認めるものであるから、国家の存否自体は左右しない。

国家承認と政府承認のいずれも、何らかの形で、国際法上の法主体性ないしその代表としての行為主体性の承認に関わっている。だが、国家が成立しなければ国際法上の権利義務関係は発生しないため、国家の成立消滅に関わるかどうかは大きな相違である。この相違に起因して、国家承認と政府承認には多くの相違がある。例えば、政府承認は撤回・変更可能であるが、国家承認は撤回できないと解される。後述のように、承認の効果を論じる意義も国家承認の方が大きい。

一方で、現実には、国家承認と政府承認の区別は、以下の2つの要因によって相対的でありうる。まず、現実の上での重なり合いである。区切られた一つの領域内に政府の地位を自認する組織が複数ある、という状況は、通常、国家の分離独立に至る前の過渡期にも生じる。この場合、政府承認と国家承認は交錯し、状況に応じて流動的となる³⁾。次に、国際関係に参加する者としての正統性に関わることに起因する、原理的な重なり合いである。次の(2)で論じるように、承認の要件と効果をめぐる基本的な論点は国家承認と政府承認で共通である。本稿では、国家承認・政府承認の共通の問題を意識して議論する。

(2) 要件と効果

(i) 承認の要件

承認の要件は何か。承認という一方的な行為はいかなる条件下で適法なのか。この問いは主に承認されうる客体の要件の観点から論じられてきた。そのため、承認の要件論は、国家・政府の成立の要件論と密接に関連している。事実主義と正統主義の2つの考えがある。

3) 例えば、2(1)(i)で後述するモンローとポリーバルのドクトリンを比較せよ。

国家・政府の「成立」の要件における事実主義は、現に一定の領域や人口を実効的に支配していることが国家・政府の成立の基本的要件であるとする考えである。この考えをとると、適法な「承認」の要件としても事実上成立している国家・政府を承認の対象とすべきこととなるが、追加して何らかの正統性に関連する要件を要求する立場も不可能ではない。なお、国家・政府の成立の要件において事実主義をとるならば、国家・政府は事実上の要件だけで成立するため、承認の効果については原則として後述の宣言的效果説をとることになる。ただし、国家・政府の適法な承認の要件としてのみ事実主義をとる場合は、事実上の成立に加えて他国からの承認があって初めて国際法主体になると考えて創設的效果説をとることも論理的に可能である。

対照的に、国家・政府の「成立」の要件における正統主義は、君主が属する王朝の正統性、国民の代表としての正統性、国際法や憲法にのっとって成立したことによる正統性、といった何らかの正統性を有することを国家・政府の成立の要件とする考えであり、そうした国家・政府が承認の対象であるべきことを含意するので「承認」の要件としても正統主義をとることになる。正統性には外部からの評価が介在するため、後述の承認の効果の議論ではどちらかといえば創設的效果説と親和的である。だが、正統性は外部からの評価とは独立して獲得され他国による承認はそれを確認して宣言するに過ぎない、と考えることも可能であるから、宣言的效果説を完全に排斥するわけではない。

今日では一般に、国家・政府の成立の要件は事実主義で理解されている。したがって、適法な承認の要件も事実主義による。多数説によれば、国家の成立の要件は、永続的住民、領域、実効的政府、独立、の4つである⁴⁾。

4) 「他国と関係を取り結ぶ能力」や「国際法遵守の意思と能力」を要件に加える説もある。後述のモンテビデオ条約は前者をつけ加える。例えば、他国に対して国を代表する機関が定まっていないような、独立以前の事実上の状態が該当しよう。対照的に、後者は、一定の価値観に基づく要件であるため、これを

これに対応して、政府の成立の中心的要件は実効的支配の確立であるとされる⁵⁾。これらを満たす実体が国家・政府として成立しており承認される。

他方で、国家がその誕生の過程で国際法に違反していないことを国家承認の要件に加える説や、憲法に反する革命によって樹立されたのでないこと、選挙で選出された政権を非合法的に打倒して権力についたのでないこと、等を政府承認の要件に加える説にも、少なからぬ支持がある。一種の正統主義といってよい。

(ii) 承認の効果

承認は国際法上いかなる効果を伴うか。他国による一方的行為である承認は、その対象となる国家・政府の国際法上の地位の変動にどのような効果を有するのか。

国家承認の効果にも2つの考えがある。承認によって初めて当該国家が国家として創設されるという創設的效果説と、国家としての地位は他国からの承認とは無関係に獲得されるため、承認はそれを宣言する効果しか持たないとする宣言的效果説である⁶⁾。

政府承認の場合、国家ではなく政府の承認だから、いずれの立場に立つとしても、承認の効果が当該政府の属する国家自体の存否に影響することはない。したがって、政府承認には、承認した政府と自国の間にその政府をその国の代表とみなしての公式の外交関係が開始するという効果しかない。不承認とするならば、当該政府を自国との関係において、その国の代表として待遇しないことが正当化されうるが、その国が政府を欠いたとみなして国家としての存続を否定することはできないと解される限り、政府承認について承認の効果を論じる意義は相対的に薄い。以下、承認の効果は主に国家承認との関連で論じる。

つけ加える立場は正統主義に分類されると思われる。岩沢、前掲書、144頁。

5) 同書、144-145頁。

6) 同書、141-143頁。

国家承認の効果の議論は、承認が国際法主体としての国家の存否を左右するかという大きな論点を内包する。

今日では宣言的效果説が通説とされる。創設的效果説では、国家の国際法上の法主体性が他国の意図に依存せしめられる。極端に言えば、未承認国が現に実効支配する領域を、当該国家を承認しない他国が武力で占領して奪う、といったことも国際法に違反しないことになる。宣言的效果説をとればこうしたことは起こらない。宣言的效果説は、国家・政府成立の要件に関して事実主義がとられていることとも整合的である。また、人民の自決権が認められた第二次世界大戦後の世界において、創設的效果説は自決権と両立できず成り立たないとの指摘もある⁷⁾。

だが、宣言的效果説では説明のつかない部分もある。今日でも依然として、承認した相手方の国家と自国との関係と、承認していない相手方の国家と自国の関係は同様ではなく、差異を設けることが認められている。例えば、不承認とした相手方につき、同じ多国間条約の批准国であっても、その条約に基づいて生じる一定の権利義務関係を自己との間で生じないとするのが認められている⁸⁾。この意味では創設的效果説的な要素も残っている。

(3) 承認論と米州—— 一般的評価

今日の国際法文献にみられる一般的理解によれば、承認に関する米州の大きな功績は以下の2つに集約されるようである。

第一に、かつて欧州が掲げていた正統主義の考えに対抗し、事実主義に基づく国家承認・政府承認を主張したことと、承認の宣言的效果説を導いたことである。現代においても、米州諸国間で採択された1933年のモンテ

7) 植木俊哉「第二章 国家と国際法」, 中谷和弘ほか『国際法』第4版(有斐閣, 2021年), 25頁。

8) 岩沢, 前掲書, 152頁。最判平成23年12月8日民集65巻9号3275頁(ベルヌ条約事件)。

ビデオ条約は、地域的条約であるにもかかわらず、一般国際法の次元で事実主義と国家承認の宣言的効果を宣言したのものとして扱われている。

第二に、事実主義の延長線上に、20世紀前半に承認廃止主義を打ち出したことである。承認をめぐる、事実主義か正統主義か、創設的効果か宣言的効果かの2つの争いがあることはすでに述べたが、構図を異にするいわば第三の立場として承認廃止主義がある。政府承認に関してメキシコ外相が唱えた後述のエストラダ主義が承認廃止主義の原型であり、その趣旨は国家承認にも妥当する。今日では、他国の政府の明示的な承認を差し控える実行が多くの国にみられる。承認廃止主義はラテンアメリカでは支持が続かず、1960年代になって欧州で採用されて復活した、との評価もある⁹⁾。

2 米州の承認ドクトリン

上で確認した、米州の承認ドクトリンに関する一般的評価は正確であろうか。また、承認をめぐる一連の今日の議論は、米州のドクトリンおよび実行の示唆するところをどのように反映しているであろうか。

以下、国家承認・政府承認に関する米州の各ドクトリンをできる限り網羅的に紹介しつつ、承認論一般に共通する原則論的な示唆を引き出していきたい。

(1) 独立期～19世紀後半

(i) 民衆的正統主義、革命的な正統主義、事実主義

最も古い米州の承認ドクトリンは、米国のジェファソン（Jefferson）主義とされる。1792年、ジェファソン国務長官は、「正統政府は国民の意思によってつくられた政府である¹⁰⁾」との考えの下でフランスの革命政

9) 岩沢、前掲書、148頁。植木、前掲論文、28頁。

10) Moore, J. B., *A Digest of International Law*, Vol. 1 (Washington D. C., 1906),

府を承認し、国民の意思による正統政府の観念を示した。正統政府の観念を採用している点で、一種の正統主義に分類されよう。だが、王朝の正統性 (dynastic legitimacy) に依拠した旧来の欧州の君主政の正統主義とは異なり、民衆的正統性 (popular legitimacy) に依拠する点で、新しい正統主義である民衆的正統主義の先駆けといえる¹¹⁾。当時の文脈では民衆による政府とは革命政府であったことから、この時代の民衆的正統性は革命的正統性 (revolutionary legitimacy) とも呼ばれる¹²⁾。したがって、革命的正統主義と呼ぶこともできる。

1810年代からは、植民地解放革命によって生じたラテンアメリカの政府・諸国の承認が問題になった。1823年のモンロー (Monroe) 大統領 (米国) の一般教書演説には、ラテンアメリカ諸国の独立に関連して「事実上の政府を合法的政府とみなす」と宣言するくだりがある。承認すべき政府の要件として事実主義を宣言したのであるが、宗主国からの独立を目指す現地の独立派政府の承認を問題としているため、後世の目から見れば国家承認ドクトリンである。

1826年、独立戦争に事実上勝利したラテンアメリカ諸国を招集した初めての国際会議であるパナマ会議では、ベネズエラ出身でコロンビア、ペルー等の大統領を歴任したボリーバル (Bolivar) によって、「新興国家が法的に主権および国民の意思の代表とみなされるための条件の決定¹³⁾」の議論が提起された。民衆的正統主義を掲げる国家承認ドクトリンである。同じ時期、米国のクレイ (Clay) 国務長官がボリーバルの構想を「民衆的主権」

pp. 119-120.

11) Wight, M., *Systems of States* (Leicester, 1977), p. 153.

12) 革命と正統性につき以下。Armstrong, J. D., *Revolution and World Order* (Oxford, 1993), pp. 36, 42-78.

13) Primeras instrucciones del Consejo de Gobierno de Perú a sus delegados, Art. 19, in Reza, de la, G. A., ed., *Documentos sobre el Congreso anfitriónico de Panamá* (Caracas, 2010), p. 57.

という「アメリカ的原理」を擁護するものと評価していたことも指摘に値する¹⁴⁾。モンローの事実主義とポリーバルの民衆的正統主義は親和的であった。

独立期の米州の承認ドクトリンは、北米でも南米でも、民衆的・革命的
正統主義と事実主義からなっていたといえる。その背景には、スペインを
はじめとする当時の欧州諸国が君主政の正統主義に基づいてラテンアメリ
カ諸国を不承認とし、植民地支配の客体とし続けようとしていた事実がある。
米州諸国は、民衆的・革命的
正統性と、事実上存立していることの両
方に依拠して、世界の他の国々がこの地域の革命政府を政府として認め、
国家として承認することを望んだのである。

(ii) 承認の要件と効果

上に論じたように、米州諸国の独立期の承認ドクトリンは、承認の要件
としては、革命的
正統主義の形をとった民衆的正統主義と事実主義との双方からなっていた。前者は一種の正統主義であり、後者は事実主義である
から矛盾するようでもある。だが、米州諸国は植民地の住民を中心とした
革命で生じたため、少なくともこの時期には、革命的
正統主義としての民
衆的正統主義と事実主義とは同義であった。欧州の君主政の正統主義によ
れば、君主の許可なく革命で生じた脱植民地の国家・政府は成立が認めら
れず、適法な承認の対象にもならないが、米州のドクトリンによれば成立
が認められ承認の対象になる。

承認の効果はどのように考えられていたか。事実上の領域支配を確立し
た国家・政府、ないし、民衆に支持されて革命で生まれた国家・政府の成
立には他国からの承認は必要ないと解するならば、宣言的効果説をとって
いることになる。逆に、つけ加えて他国からの承認が必要と解するならば
創設的効果説となろう。例えば、ポリーバルは、旧スペイン領諸国がスベ

14) International American Conference, *Reports of Committees and Discussions thereon*, Vol. 4, Historical Appendix, The Congress of 1826 at Panama (Washington D. C., 1898), p. 7.

インから一括して国家承認を得ることをパナマ会議の目標の1つにしていた。その限りで、創設的効果説を完全に否定していたと断言はできない。少なくとも、他国と多種多様な国際関係を取り結びうる完全な国際法主体になるには、承認されることが必要と考えていたと思われる。

(iii) 19世紀後半の潜在的变化

19世紀後半になると、今度は独立後のラテンアメリカ諸国の国内において、政変が頻発して多くの革命政権が誕生した。

この時期にはまだ、民衆に支持されて現実に権力を奪取した革命政府を承認する方針が引き続き採用されたといえる。米国を例にとれば、1856年、「事実上の政府」とみなされうる実体が確立されていないことを理由にニカラグアの新政府を承認しなかった。1857年のメキシコのフアレス (Juárez) 政権については、承認されるべき政府は「その国民の大部分から尊重されている」ことを要すると述べた。1870年のフランスの第三共和政については、承認されるべき政府は「支配と権力を有する」「事実上の政府」であるとした。他方で、1877年のメキシコのディアス (Díaz) 政権の承認をめぐっては、「メキシコ国民の承認を得るだけでなく条約上の義務を遵守する意思を表示しなければならない」とした¹⁵⁾。たんに、新政府が前政権の結んだ条約上の義務を反故にしないよう釘を刺したともいえるが、国内の実効支配に加えて国際法の遵守の意思を政府承認の要件としたとも解され、この時期としては若干の異彩を放っている。なお、19世紀後半以降の米州の承認ドクトリンはほとんどが政府承認のドクトリンである。

(2) 20世紀初頭

(i) 憲法的・民主的正統主義の台頭

20世紀に入ると、独立期のドクトリンに変化を加えた新たなドクトリン

15) Albuquerque Mello, C. D. de, *Direito internacional americano* (Rio de Janeiro, 1995), p. 162; Moore, *supra* note 10, pp. 127-148.

が提唱される。前述のように、この時期に問題となったのはもっぱら政府承認であり、この点で独立期と異なる。

代表例が憲法的正統主義としての1907年のトバル（Tobar）主義（エクアドル）である。トバル外相は、米州諸国が「憲法に反する革命によって生じた事実上の政府を承認しない¹⁶⁾」ことを提案した。当時から米州諸国は全て共和政であるため、憲法の重視はやはり民衆的正統主義の一種といえるが、憲法に反する革命の正統性を認めない点で従前の米州のドクトリンと異なる。また、厳密には、全ての正統主義がそうであるが、承認というよりも不承認のドクトリンである。

1907年の中米諸国間の平和友好一般条約はトバル主義を採用し、「憲法秩序を覆す全ての傾向あるいは措置は……（中米の）諸共和国の平和に対する脅威」と宣言した上で、憲法に反して成立した政府の不承認を締約国の義務とした¹⁷⁾。

1913年、ウィルソン（Wilson）大統領（米国）は、「正しい（just）政府は常に被治者の同意に存する」と述べて、革命後に選挙で選出されていたマデロ（Madero）大統領を殺害して軍事クーデターで大統領に就任したメキシコのウエルタ（Huerta）大統領を非難した¹⁸⁾。さらに、米国の外交方針

16) Nota de Señor Tobar, citado por Sepúlveda, C., *La teoría y práctica del reconocimiento de gobiernos* (México D. F., 1954), p. 51.

17) 1907年の平和友好一般条約 (Tratado general de paz y amistad) は以下の条項を有する。「中米の諸共和国は、その制度の維持から生じる利益を確保することを欲し、同時に、その安定と得られるべき威信の強化に貢献することを欲し、そのいずれかの国の憲法秩序を覆す全ての傾向あるいは措置はそれらの諸共和国の平和に対する脅威とみなされることを宣言する (条約第2条)。「締約国政府は、五つの共和国のいずれかの国において、自由な選挙で選出された国民の代表たる承認された政府に対するクーデターあるいは革命の結果として権力を奪取した、憲法によってその国家を再編成したのではないところの他国のいかなる政府も承認してはならない (付属協定第1条)」。

18) Jiménez de Aréchaga, E., *Reconocimiento de Gobiernos*, (Montevideo, 1947), p. 124.

として、ウエルタ将軍による「政権の篡奪」を「米州の平和と発展を脅かす」ものとみなし、米国は「そのような篡奪を拒絶し、打倒する」とした¹⁹⁾。民衆の支持を問題とする民衆的正統主義をとりつつ、独立期とは異なり、政変で誕生した事実上の政府を必ずしも認めない。ウィルソンのドクトリンは、トバール主義と同様に、民衆的正統主義を維持しつつも憲法と選挙を重視して革命的な正統主義を放棄し、事実主義を修正したのである。

1915年、メキシコでさらなる政変が起こり、ウエルタ大統領が追放されてマデロ政権閣僚であったカランサ (Carranza) 大統領が政権についた。アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、チリ、グアテマラ、米国の代表はワシントンで協議し (ワシントン会議)、カランサ政権がメキシコの「事実上の政府」として承認されうるとの結論を採択した²⁰⁾。経緯からして、政権の事実上の成立だけでなく、憲法的正統性も併せて重視されたといえる²¹⁾。米州の国際会議で承認に関する決議が採択された最初期の例でもある。

1916年、イリゴージェン (Irigoyen) 大統領 (アルゼンチン) は、「民主政の理想」に照らして「自由に表明された多数派の民意」に合致する政府 (公正な選挙で選出された政府、民主主義を擁護する政府) を承認すべきとした²²⁾。イリゴージェン主義は「民主政の状態の理論」とも呼ばれ、民衆的正統主義の1つではあるが、特に理想的な民主主義の実現度を基準にすることから民主的正統主義といえよう。憲法が民主的である場合、トバール以来の憲法的正統主義と重なる。

もっとも、かくのように承認すべき政府をめぐる事実主義に修正があっ

19) Hackworth, G. H., *Digest of International Law*, Vol. 1 (Washington D. C., 1940), p. 181.

20) Albuquerque Mello, *supra* note 15, p. 166.

21) Brown, P. M., "The Legal Effects of Recognition," *American Journal of International Law*, Vol. 44, No. 4 (1950), p. 623.

22) Albuquerque Mello, *supra* note 15, p. 166.

たとはいえ、1923年のティノコ事件仲裁判断においてタフト（Taft）国務長官（米国）が示したように、政府の成立自体は事実上の実効支配の確立で達成されており、したがって、政府承認には宣言的効果しかない、という宣言的効果説の考えに変化はなかったと思われる²³⁾。

(ii) 多国間条約の試み

1920年代には、米州の複数の地域主義の枠組みで、国家承認・政府承認に関連する条約の採択が試みられた。

1923年の中米の新しい平和友好一般条約は、政府承認に関する条項を有する。この条約は、すでに言及した従前の条約(1907年)を引き継いでトバル主義を採用し、クーデター等による権力奪取の後、事後的に自由な選挙で選出された政権は承認されうるが、その政権の大統領あるいは副大統領が当該クーデター等の首謀者である場合等は除外されるとの条項を追加した（第2条2項²⁴⁾。

他方で、南北米大陸規模の汎アメリカ会議の枠組みでも、2つの条約草案に国家承認・政府承認に関する条項が挿入された。だが、いずれも採択に至らなかった。

1925年に米州国際法学会（American Institute of International Law）が起草した「新国家および新政府の承認」条約計画草案は、憲法的正統主義と事実主義の折衷的な条項を有していた。それによれば、「合法的」に組織された全ての政府が「承認される権利」(the right to be recognized)を有し、「変則的」に組織された政府は、それらのうちで実効支配の能力と国際法を遵

23) Aguilar-Amory & Royal Bank of Canada Claims, 18/10/1923, *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. 1, pp. 369-399.

24) Tratado general de paz y amistad. この条項は結果的に自由な選挙で選出された者の正統性を否定する矛盾を抱えており、一般にどの政権も民主的な基盤が十分でなかった当時の中米においては、現権力者が政権交代を制約しようとしたに過ぎないと批判も根強い。Sepúlveda, *supra* note 16, p. 53; Albuquerque Mello, *supra* note 15, pp. 163-164.

守する意思を有する政府が「承認されうる」(may be recognized)²⁵⁾。この草案は汎アメリカ連合理事会に提出されたが、同連合の法典化機関(当時)である法律家国際委員会がこれを基に起草した「国家—存在, 平等, 承認」条約草案にはかかる内容の条項は盛り込まれなかった。代わりに、住民に受け入れられた実効支配と国際法遵守能力の2つの要件を満たす政府が「承認される」(to be recognized)との規定が置かれた²⁶⁾。この草案は汎アメリカ会議である1927年の第3回米州諸国国際会議に提出されたが、条約として採択されることはなかった。

(iii) 承認の要件と効果

同じ民衆的正統主義でも、20世紀初頭の米州の憲法的・民主的正統主義は、19世紀の独立期の革命的な正統主義としてのそれとは異なり、現に政変で成立している事実上の政府を不承認としうる。この点で事実主義から乖離する。独立から1世紀ほどが経過し、独立国家として民主的な憲法を備えていたことに照らせば、仮に政権に腐敗等がまん延しており政変に一定の支持があったとしても、革命と主張される非合法的な手段で成立した政府に常に民衆的正統性が認められるとは限らなかった。事実上の成立に加えて、憲法的・民主的正統性が要求される段階に至ったといえよう。

25) 「合法的に組織された全ての政府は承認される権利を有する。諸共和国のいづれかによる承認の拒否は非友好的行為とみなされうる(第4条)。「変則的に組織された全ての政府は、秩序および平静を維持する能力があり、国家の国際的義務を果たす意思を有している場合には承認されうる(第5条)」。Pan American Union, *Codification of American International Law, Projects of Conventions Prepared at the Request on January 2, 1924, of the Governing Board of the Pan American Union for the Consideration of the International Commission of Jurists and Submitted by the American Institute of International Law to the Governing Board of The Pan American Union* (Washington D. C., 1925).

26) Pan American Union, International Commission of Jurists, *Public International Law, Projects to be Submitted for the Consideration of the Sixth International Conference of American States* (Washington D. C., 1927)

また、憲法に反して成立した他国の政府を不承認とすることを正当化するために、「地域諸国の平和」への脅威となることが理由として援用され始めたのもこの時期の特徴である。

なお、この時期の米州の承認ドクトリンはほぼ政府承認のドクトリンであったため、承認の効果が創設的か宣言的かに関する示唆は乏しい。

(3) 1930年代～第二次世界大戦

(i) 承認廃止主義（エストラーダ主義）

上に論じたように、1920年代の米州では、政府承認に関して事実主義を一定の程度修正する憲法的・民主的正統主義が採用されながらも、大規模な多国間条約に法典化されるまでには至らない状況が続いていた。

こうした中で、1930年にエストラーダ (Estrada) 主義（メキシコ）が打ち出される。エストラーダ外相は1930年9月、自国の政府の樹立や変更は「諸国民の権利」であるから、メキシコは「他国の政治体制の法主体としての能力の有無を判断する」政府承認を行わないと宣言した。

「メキシコ政府は承認を行わない。なぜなら、承認の慣行は、他国の国内事項の何らかの点を他国の政府の判断に従わせ、その（判断を行う）政府が事実上の批評者として他国の政治体制の法主体としての能力の有無を判断するというものであり、国家の主権を傷つけるどころか侮辱にあたるからである。（……）したがって、メキシコ政府が行うのは、諸国民が有する自国の政府あるいは当局を受け入れ維持するあるいは取り替える権利について（……）評価を下すことなく、適切と思われるときに、その外交使節を維持するか、または引き揚げる、のいずれかだけである²⁷⁾」。

27) Comunicado de prensa del 27 septiembre 1930, citado por Sepúlveda, *supra* note 16, pp. 58-59.

もっとも、エストラーダ主義をとったとしても、外交使節の維持または召還は行うため、黙示的承認・不承認は行われる。正確には、承認一般でなく明示的承認・不承認だけの廃止のドクトリンといえるであろう。

また、明示的承認を控えるべき根拠は、承認の国際法上の性質論からではなく、不干渉原則から引き出されている。本質としては不干渉のドクトリンである。

(ii) 承認廃止主義における承認の要件と効果

エストラーダ主義は、政府承認を受けなくても政府は存立しているという理解を前提としているため、政府の成立の要件・適法な承認の要件につき事実主義に立つ。

しかしながら、エストラーダ主義においては、事実上の政府との関係を持たず、実効的支配を失っていても正統と考える政府とだけ関係を持ち続けるという選択も完全に自由であり、その選択につき何らの指針も勧告も内包しないため、政策的な意味も含めて全面的に事実主義のドクトリンであると断定するのは正しくないであろう。また、エストラーダは自国の政府の選択をそれぞれの「諸国民の権利」と言明している。事実上の政府を尊重すべきことの根拠を国民による支持に求めているのであり、この意味ではある種の正統主義ともいえる。

ただし、現に成立している一国の政府の法主体としての資格や能力を他国が判断するのは差し控えるというドクトリンであるから、法的な意味で、政府の成立の要件・適法な承認の要件につき事実主義がとられていることに疑いはない。

(iii) 不承認主義（スティムソン主義・グアニ主義）

エストラーダ主義の提示から間もなく、国家承認に関して新しい正統主義にあたるかのようなドクトリンが出てくる。1932年、米国は、国際法に違反した手段によって得られた状態を承認しないとすスティムソン（Stimson）主義を打ち出す。このドクトリンは満州国の不承認について発せられたものである²⁸⁾。

エストラダ主義に始まる承認廃止主義は、1930年の当時にはラテンアメリカにおいて一般に好意的に受け入れられたとされる²⁹⁾。だが、国際情勢の悪化によって変化を迫られる。次に紹介するように、第二次世界大戦が勃発した1943年には、汎アメリカ連合において集団的な政府承認の仕組みが導入され、承認廃止主義は少なくとも一時的かつ部分的に放棄される。エストラダ主義を生んだメキシコは、ドイツがフランスに侵攻した際、スペイン内戦後フランスに亡命していたスペイン共和国政府を受け入れ、亡命政府として待遇した³⁰⁾。メキシコが現在のスペイン政府を承認するのは1977年である³¹⁾。

1943年、汎アメリカ連合の枠組みで不承認主義を取り入れた集団的な政府承認ドクトリンが採用された。提案者のウルグアイ外相にちなんでグアニ(Guani)主義とも呼ばれる³²⁾。同連合には、第二次世界大戦の勃発に際して「政治的防衛のための緊急諮問委員会」が設置され、同大戦の継続中は、力によって成立した政府を承認する前に、防衛に関する米州の諸条約との適合性および政府成立の背景(枢軸国との関係)につき地域諸国間で諮問・情報交換を行うことを勧告する決議を採択した(決議22)³³⁾。諮問・情

28) 岩沢、前掲書、144-145頁。スティムソン主義はすでに十分に紹介されているため本稿では最低限に留める。

29) Instituto americano de derecho y legislación comparada, *La opinión universal sobre la doctrina Estrada expuesta por el gobierno de México* (México D. F., 1931).

30) 第二次世界大戦下では、メキシコはむしろ積極的に米州諸国は反民主的な体制と関係を持つべきではないと主張し、多国間の仕組みにのっとっていくつかの政府を不承認とした。Brown, *supra* note 21, p. 624.

31) González Guevara, R., "Décimo aniversario: reflexión sobre las relaciones España-México," *El País*, 28/03/1987.

32) "Guani Doctrine," in Leonard, T., et al., eds., *Encyclopedia of U.S.-Latin American Relations* (London, 2012), pp. 408-409.

33) Emergency Advisory Committee for Political Defense, Second Annual Report Submitted to the Governments of the American Republics, July 1943,

報交換の結果によっては不承認とすべきことを含意していることから、不承認主義を推奨する側面はあるといえるが、義務づけの要素は持たない。

(iv) 不承認主義における承認の要件と効果

スティムソンやグアニの不承認主義は承認の要件と効果に関して何を含意するか。要件に関して事実主義と相反し正統主義と親和的なことは明らかであろう³⁴⁾。効果に関しては複数の可能性がある。

特にスティムソン主義は、満州国を認めず国家としての地位を与えないことを意図していたと思われるため、国家承認について創設的效果説をとると解することもできる。他方で、全ての不承認主義が必ず創設的效果説をとるとも限らない。不承認主義が承認に何らかの効果を認める立場であることには疑いはないが、国家や政府の存在を全面的に左右する効果までを想定しているかは直ちには明らかでない。

(v) 1933年のモンテビデオ条約：国家承認における事実主義・宣言的效果説の確認

上に論じたように、ラテンアメリカにおけるスティムソン主義（1932年）の浸透は第二次世界大戦に向かう1930年代から40年代の国際情勢に依存した。先にそちらを検討したため時系列が前後するが、ここでは国家承認に関する同時期の重要な条約である1933年のモンテビデオ条約を検討する。

米州では承認に関する規範の多国間条約化が繰り返し提案されてきた。2 (2) (ii) で紹介したとおり、政府承認に関する条約は中米でしか採択されることがない。

対照的に、国家承認については、1933年に第7回米州諸国国際会議で採択されたモンテビデオ条約（国家の権利および義務に関する条約）に関連の条

p. 79.

34) ただし、法的な意味で、事実上の国家・政府の国家・政府たる地位や、その承認の適法性を否定するドクトリンであるとまでいえるかには議論があるべきである。外交政策上の方針であったのか、それとも、国家・政府の成立やその適法な承認の要件についての法的見解の表明であったのかによって異なる。

項が存在する。北米、中米、南米の14か国が批准している。

同条約は、第1条で「国際法上の人格たる国家」の要件として (a) 永続的住民, (b) 画定された領域, (c) 政府, (d) 他国との関係を取り結ぶ能力, の4要件を挙げる。

第3条では、「国家の政治的存在」は他国による承認から独立しているとされ、国家は、承認の以前においても、統一性および独立の防衛、自己の保存および繁栄の追求、自身に適すると思われるやり方での自身の組織、同じく自身のための立法・行政・司法の設定の「権利」を有するとされる³⁵⁾。

第5条は「諸国家の基本的諸権利」の絶対的な不可侵を謳う。国家の基本権は「いかなる方式でも害されることはない」。

第6条は、「国家の承認は、承認した国が、もう一方の国際法人格を国際法が定める全ての権利義務と共に受け入れることだけを意味する。承認は無条件かつ撤回不能である」とする。

いくぶん抽象的であるものの、これらの規定から、少なくとも、国家の成立、および、国家としての基本的権利を享受するという意味での基本的な国際法主体性につき、事実主義と宣言的効果説がとられていると解される。したがって、国家は、他国からの承認に左右されずに、事実上の要件を満たすのみで一定の国際法上の権利義務の帰属主体となる。他国からの国家承認は、国家を成立させその基本的な国際法主体性を創設するという意味での創設の効果は有さない。具体的には、第5条が謳う国家の基本的権利、第3条に列挙された国家の政治的存在に不可欠な諸権利は、他国からの承認なくしても第1条が掲げる国家の4要件充足の事実のみによって

35) Convention on Rights and Duties of States. 第3条全文は以下。「国家の政治的存在は他国による承認から独立している。承認の以前であっても、国家は、その統一性と独立を防衛し、自己の保存と繁栄を提供し、そして、その結果として、自らを自らに適するように組織し、自己の利益のために法を制定し、行政役務を提供し、裁判所の管轄権と権限を定める権利を有する」。

当該国家に帰属し、全ての諸国との関係で遵守を要求できると解される。第6条では、第3条第1文と同様に、国家承認が国家の成立の存否を左右する効果を持たないという考えが確認されているといえる。

他方、第6条第1文によれば、国家承認は「全ての権利義務と共に」その国の国際法人格を受け入れることを意味するのに対して、第3条第2文以下および第5条は未承認国にも帰属する権利について定め、具体的な言及による列举あるいは「基本的諸権利」といった文言によって権利の範囲を限定している。

これらのことから、同条約は以下の2つのことを示すと解されよう。第一に、国家は国家の4要件充足の事実のみによって成立し（事実主義）、国家承認は相手方の国家としての存在自体を左右しない（宣言的效果説）。したがって、事実上成立した国家は、たとえ未承認であっても自衛や自由な国内制度の組織といった必要不可欠な権利や国家の基本的な諸権利を有し、その遵守を全ての国に対して要求することができる。第二に、ただし、それ以外の国際法上の権利義務については、国家承認が一定の効果を生ずる（部分的に創設的效果説）。

つまり、同条約において、国家の存在自体については明らかに承認の宣言的效果説がとられているが、他国との間の権利義務関係については、権利義務の性質によって承認の効果が異なる可能性が明示されているといえる。自国がその国を承認していないことを理由にして、事実上存立している国家の存在自体を否定して侵略にあたる行為の対象としたり、自国民に対するその国の裁判所の管轄権を否定するといった処遇はできないと解されよう。だが、それ以外の権利義務関係、例えば、仮に同じ多国間条約の締約国であるとしても、任意かつ個別的で相対的な性質の権利義務関係は未承認国との関係では当然には生じないと解されよう。

政府承認に関する条約の採択が紛糾したのに対して、国家承認に関するこの条約が受け入れられたことの意義は小さくないであろう。

(4) 第二次世界大戦後

上に論じたモンテビデオ条約によって、国家承認については一定程度の地域的な合意が達成されたといえる。残るは政府承認である。

第二次世界大戦後の1948年に開かれた第9回米州諸国国際会議（ボゴタ会議）では、政府承認における事実主義および承認廃止主義が復活した。すでに紹介した、1943年の緊急諮問委員会の決議22とは対照的に、この会議で採択された決議35は革命等で生じた政府との関係維持を勧告した³⁶⁾。事実上の政府と関係を維持する点で事実主義であるが、正統主義も否定せず、また、承認・不承認ではなく「関係の維持」だけを問題にする点でエストラダ主義を採用したのもでもあるといえる³⁷⁾。

なお、同じ会議には、「事実上の政府の承認に関する草案」が提出される予定であったが果たされず、「事実上の政府の承認に関する草案および報告書」の起草が改めて米州法律委員会に依頼された。しかしながら、米州法律委員会では、東西対立を背景とした傀儡政権への警戒から、事実上の政府の承認の是非をめぐる議論が紛糾した³⁸⁾。結果的にいかなる条約

36) Resolution 35 of Final Act of Bogota. Hackworth, *supra* note 19, pp. 261-263.

37) Sepúlveda, *supra* note 16, p.210; Albuquerque Mello, *supra* note 15, p. 166; Barnes, W. S., "US Recognition Policy and Cambodia," in Falk, R., ed., *The Vietnam War and International Law*, Vol. 3 (New Jersey, 1972), p. 157, fn. 56. 米国は1948年11月、この決議に言及して、クーデターによって成立したペルーのオドリア (Odría) 政権との関係を維持し、これによって同政権を「承認する」と宣言した。Department of States of United States of America, *Wireless Bulletin*, 22/11/1948, cited by Chen, T.-C., *The International Law of Recognition* (New York, 1951), p. 116. 1949年に同じくクーデターで成立した軍事政権であるベネズエラのデルガード・チャルバウド (Delgado Chalbaud) 政権には、ボゴタ会議の決議35を受け入れると通知することで承認したとされる。Ewell, J., *Venezuela and the United States: From Monroe's Hemisphere to Petroleum's Empire* (Athens, 1996), p. 153.

も採択されることはなかった。

この時期にあっても東西に関係なく承認・不承認を決するドクトリンを打ち出す国もあった。1959年に宣言されたベタンクール (Betancourt) 主義 (ベネズエラ) は、民主政を擁護するOAS憲章を根拠の1つとして、社会主義か資本主義かの経済体制を問わず、「人権を擁護しない体制や (……) 全体主義的圧政を行う体制」を認めない方針をとる³⁹⁾。ベネズエラは同ドクトリンに基づき、1964年にクーデターで成立したブラジルの軍事政権を (いわゆる親米反共政権であったにもかかわらず) 不承認とした。

1962年にキューバ危機が起こると、ラテンアメリカ諸国の国内での社会主義運動拡大への危機感から、再び政変による政府の交代を警戒する集団的な仕組みが採択される。1965年、第2回特別米州会議は、全ての構成員国に実効的な代表民主政が存在することが米州諸国の調和に不可欠であるとの観点から、「事実上の政府の承認に関する非公式手順」を採択し、第二次世界大戦下とほぼ同様に、いずれかの国で事実上の政府が成立したときにはその承認の前に米州諸国間で諮問・意見交換を行うべしとする勧告を決議した⁴⁰⁾。諮問・意見交換の対象は、その政府が外国の支援を受けて成立したか、合理的期間内に選挙を実施する用意があるか、国際的義務を

38) Comité Jurídico Interamericano “Informe y proyecto sobre reconocimiento de gobiernos de facto,” in *Memoria del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos, 1942-1953*, pp. 123-146; “Proyecto de Convención sobre reconocimiento de gobiernos de facto,” in *Ibid.*, pp. 147-148.

39) ベタンクール大統領は1959年の就任演説で、OAS憲章がその構成員国を自由な選挙によって成立した政府に限定していること等に言及して、人権を抑圧する体制は民主政諸国の「法的共同体」によって平和裏に一掃されるべきだと述べた。República de Venezuela, *Discurso del ciudadano Rómulo Betancourt, presidente de la República en el palacio legislativo al asumir el poder constitucional el 13 de febrero de 1959* (Caracas, 1959).

40) “Second Special Inter-American Conference,” Editorial Comment, *American Journal of International Law*, Vol. 60, No. 2 (1966), p. 460.

継承し米州人権宣言等の地域的諸規範を遵守するか、という点である。この非公式手順は、政府承認に関する米州規模の条約が締結されるまでの暫定的な指針として採択されたのだが、すでに言及したように、該当地域の条約は締結されず現在に至っている。

おわりに

以上に照らして、1(3)で挙げた承認論の展開への米州の貢献に関する一般的理解の妥当性を検証して本稿を終えたい。

第一に、承認論の展開における米州の大きな貢献を、承認の要件に関する事実主義を打ち出したことと、承認の効果に関する宣言の効果説を定着させたことに求める一般的な理解は、基本的に正しいといえる。欧州を中心とした19世紀初頭までの国際関係は、国際関係の主体としての正統性の根拠を君主の王朝の正統性に求める考えを基調として構築されており、革命で生じた事実上の政府や国家を認めるかは大きな論点であった。フランス革命で具現化された共和国の理念と、植民地であった米州の解放と共和国としての独立は、欧州諸国の正統主義に変容を余儀なくさせ、欧州の伝統的な君主政の大国が特別な地位を占めていた当時の国際法と国際関係のあり方を過去のものにした。

しかしながら、米州の事実主義が、常に一定の正統主義とセットになっていたことは確認されるべきであろう。米州の正統主義は、住民の支持、民主的な選出、人権擁護、国内憲法に従った合法性といった、その国の住民の代表たる正統性をその国家・政府が有しているかを問題とする、民衆的正統性に依拠した正統主義である。この点で19世紀の欧州の君主政の正統主義とは異なっていた。独立期から国家成立後の初期には、革命政府として誕生した事実上の国家・政府の承認と民衆的正統主義は高度に親和的であった。そのため、米州の文脈では事実主義と民衆的正統主義は偶然にも合致した。諸国の独立がある程度安定した後は、憲法的・民主的正統主

義による事実主義の修正が地域的な傾向として見られた。

もともと、事実上成立している国家・政府の存在を正統主義によって否定できるという考えは支持されておらず、ただ、政策の範疇で、自己との関係で承認しないことができるだけである。したがって、米州における国家・政府の成立の要件と適法な承認の要件は、いずれも一貫して事実主義に立っていたといえる。だが、米州の事実主義は常に民衆の正統性の裏付けを伴っていた。これまでは事実主義の修正が政策の範疇でなされてきたとはいえ、今後、明白に民衆の正統性を大きく欠くような事実上の国家・政府が出現した際に、それでもなお、事実主義ののっとなってそれらを国家・政府として認め、ただ政策として自国との関係で不承認とするのか、それとも、そうした例外的な事例では国家・政府としての存在自体が法的に否定されると主張するのは、明らかではない。

なお、米州の事実主義は、枢軸国の勢力の拡大や社会主義革命の連鎖などの安全保障上の脅威に直面した際にも、その時々への脅威に対応するために修正された。こちらは、非常時には平時の原則よりも特則が優先される現象として説明されると思われる。危機が去れば原則に戻る。

第二に、20世紀前半に政府承認の承認廃止主義を打ち出して今日までの世界的な定着に寄与した、という理解も、基本的に妥当と思われる。ただし、承認廃止主義への支持が米州では続かず、1960-70年代に欧州で復活したという理解には修正が必要であるように思われる。また、承認廃止主義の本質についても、正しくないと思われる見解が散見される。

承認廃止主義であるエストラダ主義は、政府の明示的承認・不承認が不干渉義務違反にあたりうると解するドクトリンであった。出発点は、承認の要件効果論ではなく、不干渉である。政府のその国の代表たる資格を外部から評価することが干渉にあたりうるというのであるから、その国で事実上樹立されている政府を尊重すべきことを含意し、その限りで事実主義をとるといえるが、事実主義はこのドクトリンの派生的性質であって本質ではない。また、その国の国民が選択している限り、内部で正統主義が

とられることも全く否定しない。

提唱がちょうど第二次世界大戦に向かう時期にあたったため、エストラダ主義の数年の後には枢軸国の傀儡であるような政権を認めないとする不承認主義が優先され、米州において承認廃止主義は一時的にとられなくなった。戦後も社会主義革命の脅威を前に類似の状況があった。しかし、本稿で確認した1948年の決議が示すように、事実上の政府との関係の維持、すなわち黙示的承認を推奨するというのが地域的決定の立場であり、基本方針である。地域統合機構の構成員資格等も政府承認とは別の問題領域であり、政府承認の承認廃止主義がラテンアメリカでは支持されなかったというのは正確とは思われない。

最後に、宣言的效果説に関する問題提起を敷衍して結びとしたい。

米州の承認ドクトリンにおける国家・政府の成立の要件が事実主義であるからには、承認の効果論は宣言的效果説で一貫していたといえる。しかしながら、以下のことを確認する価値があるであろう。モンテビデオ条約が示唆するように、国家の成立の要件について事実主義をとり、承認の効果について宣言的效果説をとったとしても、必ずしも、国家承認に国際法上の権利義務に関する一切の効果がないということの意味しない。同条約は、未承認の国家にも帰属する権利と、その他の権利とを区別している。国際法上の権利義務関係のうち、国家の基本権に分類されるような諸権利は、事実上成立するだけで当然に当該国家に帰属し、他国からの承認に依存しない。だが、それ以外の国際法上の権利義務関係については、他国はその国を未承認とすることで自国との関係での発生を拒否できる余地がある。国家承認がその対象となる国の国際法上の権利義務に及ぼす効果は権利義務の性質に応じて決まることが示唆されているのである。このことは、すでに言及したように、現代においても実際に、未承認国との間の国際法上の権利義務関係と、承認済みの国との間のそれに相違があるという現実と合致する。

以上、本稿で行った米州の承認ドクトリンの展開の検討から今日の承認

論の課題を抽出するならば、特に国家承認の効果について、創設的效果説か宣言的效果説かの二者択一的な把握を追求するのではなく、いかなる権利義務関係が未承認の国家との関係でも生じ、いかなる権利義務関係が他国からの個別の承認に依存せしめられるのかという、権利義務の種類に応じた区別のあり方を理論と実証の両面から解明することが求められるといえよう。その段階でも、欧州・北米だけでなく、各地域諸国の国家実行を十分に考慮に入れることが望まれる。

(大阪市立大学法学研究科准教授)