

国有化と外国人財産

横川 新

一

第二次大戦後、国際社会においては、特に後進資本主義諸国を中心として、外国人財産に対する収用或いは国有化等の問題が一般的に見られるようになった。これは現象面から考えるならば、第二次大戦直後の東欧諸国における産業、農地の国有化からイランの石油企業国有化、エジプトのスエズ運河国有化、更にインドネシア、キューバ、セイロン等、現在に至る迄の二五のケースとして存在している。しかしその後には、第一次大戦前迄の、資本主義体制を基調とする西欧の近代国家を類型とした同質性の上に築きあげられた国際社会が、その後二つの要因、すなわちソ連をはじめとする社会主義諸国の加入及び主として第二次大戦後の旧植民地諸国の独立による多数新興諸国の加入という二つの軸を中心に、異った価値体系からの挑戦を受ける様になり、国際法自体、その妥当性を問題とされるようになったという背景が存在している。

(99) 研究ノート
これら第二次大戦後の国有化を、その内容或は補償問題等か

ら検討した場合、次の如き傾向が見られる。すなわち、最近の国有化は、スエズ運河国有化の頃迄は経済的原因が強調され、その補償問題も比較的短期のうちに解決されていたが、一九五八年のインドネシア国有化以降、若干の例外を除いて、国有化の傾向は政治的、民族主義的意図によるものが多くなり、それに伴って補償問題の解決が非常に難しくなってきたことである。

この場合特に問題となるのは、国有化を行なう国と、それによって影響を受ける国との、それぞれの外国人財産に対する考え方、或は外国人財産保護に関する現実と原則論との間のギャップが次第に乖離傾向を示していることである。例えば、一九四〇年にメキシコが石油企業を国有化した際、当時の米國務長官ハルは、ワシントン駐在メキシコ大使宛の覚え書の中で之に抗議し「米国は主権国家が公の目的の為に財産を収用する権利を持つことを認めている。しかし、収用の権利は十分にして実効的かつ迅速な補償をなす義務と結びついて居り、それを条件としている。収用の合法性も実際にこの要件の遵守にかかっている。」と述べた。一方、一九六三年にセイロンが行なった石油企業国有化の際、米政府は、「米国はセイロンが主権国家として私有財産を国有化する権利をかつて争った事がなく、又ここで争わんとするものでもない。しかしながら、これらの資産が外国人或いは外国会社に属する場合には、国際法によって迅速、十分かつ実効的補償が必要である。」と抗議している。

国有化に際して米政府が行なったこの二つの抗議の内容を

検討した場合、我々はそれらの内容の完全なる同一性に気がつくのである。つまり国際社会の情勢が変化し、外国人財産に対する侵害方法も、その内容も変化した時にあって、国有化の要件に対する米政府の態度は、二十数年前のそれと同じものであり、いささかも現状に歩み寄る努力がなされていないのである。この様にして外国人財産の理論と実行に関しては、混乱状態にあるのが国際法の現状である。そして社会主義諸国或いは後進資本主義諸国が現行国際法体系の中で問題とする最大の焦点も亦、この外国人私有財産の保護を基調とした国家責任の原則なのである。

論議を進めるに当って、まず主権国家が外国人財産をも含めて、一般に私有財産に対して侵害行為を行ないうるか否かという問題があるが、この点に関しては学説上でも或いは国家の実行の上でも国家が外国人財産に侵害を加えること自体を否定したものは殆んどなく、国際法上一般に国家はその領域内にある外国人財産に対し、取用或いは国有化等の措置を採る権利を持つこと自体は承認されている。問題はこの場合の要件である。一つはこの国家による外国人財産取用行為がどのような状況の下で認められるものであるかということ、いま一つは外国人財産の安全を保障する為に従来欧米諸国によって主張されてきた『迅速、十分かつ実効的』な補償が必要であるという原則が、そのまま普遍的な国際法上の原則として認められるか否かという事である。これらの問題を検討する為の一つの手段として、本ノートにおいては、主として後者の問題、すなわち補償をめぐ

る欧米諸国の伝統的見解に焦点をあて、国際法の有する歴史的性格から、その変質過程を追って行きたいと考える。

二

まず最初に外国人財産に対する取用の歴史を簡単にたどってみよう。

外国人の私有財産に関する歴史的変遷過程は、ギリシア・ローマ時代にまで遡ることが可能である。古代において外人は一般に法の保護の対象の外に置かれており、外人財産の相互侵害という形において、当時の国家相互間の平等性が保たれていたのである。外人私有財産尊重の概念と、それを背景とする取用の理論が形成されたのは中世以降の事である。中世においてこれらの概念や理論が展開した原因としては、対内的な主権理論の面と、対外的な貿易上の必要とに基づく国家慣行からの影響の二つが考えられる。対内的な原因としては、当時絶対主義の下に国家の中央集権的支配がほぼ完成し、国家の領域主権に基づく財産権（外人財産をも含む）の処分が可能になったからであり、更にこの時期に属人法から属地法への転換が行なわれた結果、外人は在住する国の国内法に従うようになり、これが国民と本国とを結ぶ紐帯としての国籍の概念及び外交保護制度の未発達とあいまって、その地に存在する外人の財産が取用を甘受するに至ったという理由が考えられる。しかしこの取用権も絶対的、オールマイティなものではなく、国家は外人の既得権に対しては *justa causa*、例えば刑罰としての財産没収或いは公

益の必要性等を理由としてのみ、侵害を加えることが出来たのである。この様にして、主権を一方においてあらゆる実定法に上位するものとして把え、他方において主権を自然法のルールに従い、又拘束されるものであるとした、中世における主権の二重性の中に、収用の際の補償の根拠となった既得権尊重の理論の萌芽が認められるのである。

一方対外的な面からは商業の発達という要因が考えられる。中世も末期に近づく、外人財産の取扱いに関する相互主義政策と呼ばれる新しい方法が生まれた。これは商業、貿易の発展に伴って、国家間の交流が盛んになり、各国の商人間の取引が発達するにつれて、彼等の間でその財産を保護してもらいたいという要求が起り、又各国とも自国内に来る外国人に対し貿易の促進、重商主義に基づく外貨消費の奨励等の見地から、外人財産に対する差別待遇を免除する様になり、両者の利害はローマ時代、封建時代と続いた外人財産の相互侵害という慣行から、外国商人の財産の相互保護という相互主義に転換することにより充たされていったのである。

以来この外国人財産尊重の傾向は、各国間の条約或いは国内立法等によって推進されていった。私有財産を保障した多くの明文規定の中で最初のものは、一七七六年のヴァージニア権利章典及びこれを具体化した米国の各州憲法であり、これらは一七八八年のアメリカ合衆国憲法として集大成された。同憲法修正第五条は

「正当なる法の手続によらずに、生命、自由又は財産を奪わ

れることはない。また正当な賠償なしに、私有財産を公共の用途のために、徴収されることはない。」と規定する。

しかし私有財産の保護に関して、立法面から一時期を劃したものは、一七八九年のフランス人権宣言であろう。同宣言第一七条は

「所有権は一つの不可侵で神聖な権利であるから、何人も適法に認められた公共の必要が明白にそれを要求し、かつ正当で事前の補償をなすという条件の下でなければ、その権利を奪われるべきでない。」と宣言している。

この宣言の歴史的意義は、財産収用の条件として、適法に定められている公益の必要があること及び事前に補償が支払われることの二点を定めて、国家の収用権に制約を加えた点である。過去の国際法において、収用等の私有財産に対する侵害過程において問題とされた点は、私有財産を取得する国家権力の存在、或いは権力の源泉ににあったのではなく、国家権力の行使方法自体に問題があったのである。私権に関して法が求めたものは権力の許可に関するものではなく、権力の限界を明らかにすることであった。収用条件を明確化した人権宣言第一七条の価値もまたそこにかかっている。

その後一九世紀以来、合衆国憲法と同様の財産権保護の規定を含んだ多くの国々の憲法が成立するに至った。現在、四五以上の成文憲法が、財産は公益以外の目的及び補償の支払なしに

これを取得することは出来ず、補償は一般に事前に支払われ、その額は司法的裁定に服する旨の規定を有している。

このようにして、一八世紀に外国人私有財産尊重の概念がほぼ確立し、一九世紀以降、外国人は私権に関しては、大体内国民と同等の地位を享有するに至った。

三

第一次大戦を一つの契機として、その前後の時期に国際法の構造自体の中かなり明確な変化が現われたことは、すでに指摘されているところである。前世紀の自由主義経済の時代に確立した外国人財産尊重の概念は、二〇世紀になると徐々に批判の対象となり始めた。一九一〇年のポルトガルにおける教会財産の没収、一九一一年のイタリア、スイス、ウルグアイ等における保険業の独占等である。特にイタリアの保険業国営に関しては、外国人利害関係者に対しても補償は全く支払われなかった。引続いて第一次大戦中から戦後にかけてソヴィエト、メキシコ、東欧諸国等において各種の社会的変動が生じた。そしてこれらは外国人財産尊重の概念を無視したものであった。中でもソヴィエトは外国人財産も含めて、国有化財産に対する補償支払の法的義務を認めることを拒否し、土地、主要産業等生産手段の殆んどが没収された。

このような事態を迎えて、外国人財産の尊重に関し第一次大戦後、初めて系統的な研究がなされたのは一九二六年の国際法協会 (International Law Association) のウィーン会議にお

いてである。同会議は伝統的な財産尊重の概念に対して採られた現実の措置と、その国際的保護との両立性に関し討議を行なった。しかしこの討議は私有財産の不可侵を前提に行なわれたので、これら財産に対して採られた諸措置は国際的な公序と両立したいものと判断された。そして同総会は次のような決議を行なった。

(1) 私有財産は補償なしにこれを接収してはならない。

(2) 右の原則が他国によって侵害された場合、国家が当該事件に干渉する権利が国際法上認められる。

これらの決議において財産の機能に関する概念自体、かつての自由権的なものから社会権重視の方向へと変化したという点に関しては殆んど分析が行なわれず、その結果、当時外国人財産に対して行なわれた諸々の侵害行為は、単なる過失或いは戦争遂行の必要上生じた弊害であって、出来うる限り早期に修正、回復すべきものとされたのである。

更に一九三〇年の国際法協会ニューヨーク総会においても次のような決議がなされた。

(1) 私有財産、私的権利及び利益の尊重という明確な原則が二国間及び多数国間条約において確立さるべきことが強く望まれる。

(2) 国家が外国人の財産、権利、利益を収用する場合、国際法によって十分なる補償を支払われなければならない。又この補償は、収用時に支払われなければならない。

次回の一九三二年の国際法協会オックスフォード会議にお

ては、財産権の絶対的不可侵に関する協約草案が提出され、満場一致で採択された。これによる取用は

(1) 事前に支払われる補償

(2) 十分に完全なる補償

の二つの要件を充たした場合に認められるのである。このようにして国際法協会の二度の総会において、現在先進資本主義諸国によって繰返し主張されている「迅速、十分、実効的」な補償という原則の原型が、ほぼ出来上がったのである。

しかし周到なる協約草案の採択にも拘らず、草案自体、作成過程において、財産の概念の発展過程における本質的変化といったものに殆んど考慮が払われていなかった為に、これらの草案の実効性、影響力は殆んど見るべきものがなかったのである。

このことは、当時の諸国の実行を検討すれば明らかである。国際法協会が補償の要件としてまとめた条件は、補償が、事前(prior)、十分(full)、完全(complete)でなければならぬとするものであった。

先ず「事前」の補償の要請であるが、これは確かに理論的には国内法においても、また国際法においても主張されてきた。しかし国家の実行を見ると、例えばメキシコの石油企業国有化の際には、国有化法令は一九三八年三月に公布され、国有化された米国人財産に関して混合委員会は四年後の一九四二年四月に査定を行ない、補償は五年間の分割払で支払われ、最終的には一九四七年九月、すなわち国有化行為から九年後に支払が完

了したのである。⁽²⁴⁾ 第二次大戦後の補償協定においても、スエズ運河国有化の場合には、国有化法令の公布が一九五六年七月、補償の完了が一九六四年であり、ノルウェー・ポーランド間協定では九年、デンマーク・ポーランド間協定では一五年間の支払期間を規定する。更に最近のキューバ土地国有化法は二〇年間にわたる支払を規定するに至った。これらの諸例から、補償が事前に、或いは迅速に支払われなければならないとする原則を推論することは困難であろう。

次に「十分」なる補償の要請であるが、元来十分という言葉は非常に曖昧な概念で、何が十分であるかについては問題である。したがって国家の実行においては、一般に統一的行動は見られず、個々のケース毎に経済的、政策的或いは諸々の動機等を考慮に入れて補償額が決定されている。十分な補償を収用時における収用財産の価値に相当する補償と考えるならば、当時の慣行は「十分」とは云い難い。前述の如く、ソ連の国有化においては補償は全く認められず、又東欧諸国における土地改革の際にも、実際に支払われた補償額は、例えばルーマニアにおいては、収用財産価値の⁽²⁵⁾一%であった。

最後に「完全」なる補償については、これは現在のいわゆる実効的補償であり、補償の支払手段が外国人にとって経済的な利用価値を有するものでなければならぬことを意味する。この点に関しては一般には要件が充されているようである。例えば一九三八年のメキシコの石油国有化の際の補償はドル貨で支払われた。しかし大戦中の時期に、補償の支払に関して、債権

者の本国の通貨で支払わるべきであるとの慣行が出来たと見るのは困難であろう。

四

以上検討した如く、補償の要件に関して国際法協会が決議した「補償は事前、十分かつ完全なもの」との命題は、外国人財産の取扱いに関する各国の実行からはそのままには承認しがたいものであった。私有財産尊重の概念が、財産概念の変質或いは国家の実行等の影響をうけてその実質面からの修正を余儀なくされていたにも拘らず、両大戦間の時期における一般的学説は私有財産不可侵なる伝統的概念を大前提として、すべての議論をそこから導き出しつつあった。現在、先進資本主義諸国が主張する『迅速、十分、実効的な補償』の原則は、このような不安定な時期を背景に成立し、その理論とは異なる現実の国際社会に適用を主張されているのである。

第一次大戦前後の時期に修正を受けはじめた私有財産に関する国際法は、その後も再び伝統的な財産尊重の方向に復帰することはなかった。これは前世紀に、主として私的権利の保護に向けられていた国家の機能が、今世紀に入って、特に第一次大戦後、ドイツのワイマール憲法が一方で財産権の絶対性を否認すると共に他方で新たに国民の生存権の理念を法定化したことと象徴される如く、社会全体へとその目標を転じた結果、財産に対する個人の権利より国家的権益をより重視するようになったこととの反映である。

第二次大戦後、外国人財産に関して、国際法が直面せざるをえなくなった諸々の新事態の連続的発生は、これらを私有財産に関する伝統的国際法の概念に対する連続的、恒常的な違反、侵害が行なわれていると考えるよりは、むしろ、固定化され過ぎた現行国際法の内容に対する変更作用とみるべきものである。これはとりもなおさず、新しい法の創造に対する紛争でもあって、現実の国家の実行を通じて、私有財産に関する国際法の姿容が行なわれつつあることを示してゐる。⁽²⁾

(1) H. Briggs, *The Law of Nations*, 2nd ed. p. 556.
(2) C. Amerasinghe, *The Ceylon Oil Expropriation*, A. J. I. L. (1964) vol. 58, p. 446.

(3) 新興諸国と国際法の関係については田畑茂二郎「アジア・アフリカ新興諸国と国際法」『思想』一九六五年第一〇号 九頁以下。

(4) A. Freeman, *The International Responsibility of States for Denial of Justice*, p. 517.

S. Friedman, *Expropriation in International Law*, p. 5.

N. Doman, *Postwar Nationalisation of Foreign Property in Europe*, *Columbia Law Review*, (1948) vol. 48, p. 1127, 等。

(5) J. Gathings, *International Law and American Treatment of Alien Enemy Property*, p. 1.

(6) G. White, *Nationalisation of Foreign Property*, p.

34. E. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, p. 33.
- (7) 刑罰上の没収については、松木澄和「没収の構造について」『法学新報』第七〇巻第七号 一三頁以下。
- (8) G. White, *op. cit.*, p. 33.
- (9) 香西茂「外人財産の収用と国際法」『法学論叢』第六巻第三号 二二—二四頁。
- (10) 宮沢俊義編『世界憲法集』四五頁。
- (11) 大沢章編『世界の憲法』一八八頁。
- (12) F. Mann, *Outline of History of Expropriation, The Law Quarterly Review*, (1959) vol. 75, p. 207.
- (13) F. Mann, *op. cit.*, p. 193.
- (14) 例えば、ハルギー憲法第一一条、日本憲法第二九条、イタリア共和国憲法第四二条、ドイツ連邦共和国基本法第一四条等。
- (15) 田畑茂二郎『国際法』一一六頁以下。
- (16) 香西茂、前掲論文、三六頁。
- (17) G. White, *op. cit.*, p. 30.
- (18) I. L. A. Report of the 34th Conference (1929), pp. 246—247.
- (19) Katzarov, *Théorie de la Nationalisation*, p. 378.
- (20) I. L. A. Report of the 36th Conference (1931), pp. 361—362.
- (21) Katzarov, *op. cit.*, p. 379.
- (22) 例えばフランス民法典第五四五条「……公用ノ為且正当ナル事前ノ補償……」
- (23) 例えばノルウェー船徴発事件において仲裁裁判官は「戦後における船舶の徴発の為の補償は、徴発が効力を発した日に支払われるべきである」と述べた。
- (24) G. White, *op. cit.*, p. 12.
- (25) 香西茂、前掲論文、三九頁。
- (26) G. White, *op. cit.*, p. 15.
- (27) I. Foignel, *Nationalisation*, p. 34.
- (28) 外国人財産尊重の概念は、戦時国際法においても、第一次大戦における強制管理政策の採用という面から変質をとけている。詳しくは大蔵省編『第二次大戦における連合国財産処理』参照。

(一橋大学大学院学生)