



Title	ロシアの二重国籍推進政策の再検討
Author(s)	長島, 徹; Nagashima, Toru
Citation	境界研究, 13, 33-62
Issue Date	2023-03-31
DOI	https://doi.org/10.14943/jbr.13.33
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/90310
Type	departmental bulletin paper
File Information	03.pdf, 本文



[論文]

ロシアの二重国籍推進政策の再検討

長島 徹

はじめに

1990年代、ロシアは、他の旧ソ連諸国との間で二重国籍に関する条約を締結することを熱心に追求した。背景には、ソ連崩壊時に約2,500万人いた、ロシア以外の旧ソ連諸国に居住するロシア人の存在があった⁽¹⁾。ロシアでは、他の旧ソ連諸国において基幹民族を中心としたナショナリズムが高まり、在外ロシア人の権利が抑圧されることへの危機感が高まっていた。旧ソ連諸国に居住するロシア人に、居住国の国籍とロシアの国籍を同時に取得する権利を保障すれば、ロシアがこれらの人々に対し祖国として庇護を与える責務を果たすことができると考えられた。また、ロシア国籍取得の保障は、在外ロシア人のロシアへの流入を抑制する効果もあると考えられた。

一方で、他の旧ソ連諸国から見ると、ロシアの二重国籍推進政策は、在外ロシア人の存在を利用した介入手段と捉えられた。自国の中に多くのロシア国民を抱え込めば、ロシアから自国民保護を名目とした介入を受ける可能性が高まる。そのような警戒感から、多くの旧ソ連諸国は二重国籍を認めることに消極的だった。結果として、ロシアとの間で二重国籍に関する条約を締結したのは、ロシア人住民の数が少ないトルクメニスタンとタジキスタンの二か国のみで、ロシアの二重国籍推進政策は失敗に終わったとされる。

ロシアの二重国籍推進政策は、研究者の間でも注目を集め、同時代的に多くの研究が行われた。それらの多くはこの政策を批判的に捉えたものであったと言える。例えばイーゴリ・ゼヴェレフは、ロシアにとって二重国籍は、恣意的に引かれた国境の中の現国家と文化的・民族的意識の範囲とのギャップの問題を解決する万能薬(panacea)のように思われたが、世界の多くの国は二重国籍に否定的であり、国際法の観点からも不確かなアイデアで

(1) ここでの「ロシア人」とは民族集団としてのロシア人を指す。約2,500万人という数字は、1989年に実施されたソ連最後の国勢調査でのデータに基づく。岡奈津子「『近い外国』のロシア人：同胞法と国籍法に見るロシアのジレンマ」田畑伸一郎、末澤恵美編『CIS：旧ソ連空間の再構成』国際書院、2004年、94-95頁；Paul Kolstoe, *Russians in the former Soviet Republics* (Bloomington: Indiana University Press, 1995), pp. 1-12. なお、民族的ロシア人だけでなくロシア語を母語や主要言語とする者を含めればさらに人数が多くなると考えられ、これらを含めて「ロシア系住民」「ロシア語系住民」といった用語が用いられることもある。

あったと評価した上で、結局多くの旧ソ連諸国の反対に遭い、ロシアの政策は実現しなかったと説明している⁽²⁾。ジョージ・ギンズバーグも、ロシアの政治シーンにおいて、1992年夏ごろから、在外ロシア人を守らなければならないという議論が高まり、その文脈で突如として二重国籍が有効な制度であるとの主張がなされるようになったと批判的に書いている⁽³⁾。また岩下明裕は、ソ連時代の国籍法においてソ連国籍と共和国国籍の二つが存在していたことを念頭に、二重の国籍という主張自体がソビエト連邦制の発想と一種の連続性を有しており、ロシア側がCIS諸国の主権を尊重するという主張の妥当性に疑念を呼び起こす遠因となっていると論じた⁽⁴⁾。このように、ロシアによる二重国籍の推進は、ソ連崩壊直後の状況を背景にロシアが一時的に進めようとした、特殊で無理のある政策との評価が一般的であったように思われる。

しかしながら、20年以上を経た現在(2022年)から振り返ると、1990年代はヨーロッパを中心に二重国籍を容認する動きが強まっていた時期であり、その後現在に至るまで、国家が二重国籍を容認する傾向は広まりを見せている。ロシアによる二重国籍推進政策は、こうした時代の流れに沿ったものであったと解釈することもできる。そして二重国籍を容認すること自体が特殊でないのであれば、ロシアの二重国籍推進政策を評価するに当たっては、ロシアと他の旧ソ連諸国との関係性の中からのみ分析するのではなく、欧州や北米諸国を含めた他の国々の国籍政策との比較の観点から、どのような特徴を持っていたか評価することが必要となるのではないか。

このような問題意識の下、本論文は、近年の二重国籍に関する研究成果を踏まえつつ、当時の一次資料をあらためて検証し、1990年代のロシアの二重国籍に対する政策を再検討することを目指す。本論文で検討する問いは以下の三つである。

第一に、ロシアの二重国籍に対する政策は、世界各国の政策との比較において、どのように位置づけられるのか。上述のように、この点についてはこれまでの先行研究ではほとんど分析されていない。

第二に、ロシアの政策当局者は二重国籍推進政策の根拠を対外的にどのように説明していたのだろうか。またロシア国内では同政策についてどのような意見があったのだろうか。先行研究は、ロシア国内でも二重国籍推進政策について賛否両論があったことを明らかにしているが、二重国籍を推進した政策当局者が二重国籍をめぐる世界の潮流をどのよ

(2) Igor Zevelev, *Russia and Its New Diasporas* (Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 2001), pp. 132–133.

(3) George Ginsburg, *From Soviet to Russian International Law: Studies in Continuity and Change* (The Hague: M. Nijhoff, 1998), pp. 173–175. なお、ギンズバーグは別の論文で、ロシアの二重国籍推進政策に対する中央アジア諸国の反発について分析している。George Ginsburg, “The Question of Dual Citizenship in Russia’s Relations with the Successor States in Central Asia,” *Central Asia Monitor*, no. 4 (1994), pp. 20–28; no. 5 (1994), pp. 11–16.

(4) 岩下明裕『「ソビエト外交パラダイム」の研究：社会主義・主権・国際法』国際書院、1999年、241–242頁。

うに捉えていたか、それをロシアの政策を説明する上でどのように利用していたか、またロシア政府内の組織間でどのような見解の相違があったかについては、これまで十分に分析されてこなかった。

第三に、ロシアの二重国籍推進政策の成否をどのように評価できるだろうか。これについて先行研究は、他の旧ソ連諸国の反発により二重国籍に関する条約の締結はほとんど成功しなかったことを指摘しているが、ロシアが条約に基づかず他国籍者に対して一方的に国籍を付与したケースも視野に入れ、ロシアによる二重国籍推進政策が旧ソ連圏にもたらした影響について再検討する必要があるのではないか。

本論文では上記の問いに答えるために、まず、二重国籍に関する最近の研究を基に、国家が二重国籍に対して取りうる政策を整理した上で、かつては多くの国々が二重国籍を否定的に捉え、制限する政策を取っていたが、1990年代以降は容認に転じる国が増え、それが国際的潮流となってきたことを示す。その上で、ソ連崩壊後のロシアが、二重国籍についてどのような政策を取ってきたかを、詳しく検討していく。

結論として、ロシアの二重国籍推進政策は、世界的に見て決して特殊な政策ではなかったことを明らかにする。そして露大統領府も、二重国籍の容認が国際的潮流となりつつあることを認識しており、そのことを根拠に二重国籍条約を締結しようとした。一方で露外務省は他の旧ソ連諸国の反発から条約締結の困難性を早くから認識し、一方的な国籍付与と二重国籍以外の方法による在外ロシア人保護を追求していった。結果として、二重国籍条約はほとんどの国との間で結実しなかったが、ロシアによる一方的な国籍付与政策は旧ソ連諸国において一定数の二重国籍者を生み出す結果となったことを論じる。

本論文は、ソ連崩壊によって生じた在外ロシア人問題の解決手段としてロシアが追求した二重国籍推進政策の性質を再検討することを目的としている。そのため、本論文の研究の対象は、主としてロシアが他の旧ソ連諸国に対して取った政策を対象としており、ロシアが旧ソ連諸国以外の国々との間で行った二重国籍に関する条約交渉等は研究の射程に入れていないことをあらかじめ断っておく。また後述のように、二重国籍の発生要因としては、出生によるものと、国籍取得(帰化)によるものの二種類に大別することができるが、本論文はその目的に鑑みて後者のケースについてのロシアの政策に焦点を当てる。

1. 二重国籍をめぐる国際的潮流

1.1 二重国籍の発生と国家による対応

そもそも二重国籍とはどのような状況で生まれるのであろうか。タニア・セイエルセンによれば、二重国籍は主として以下の三つの要因によって生じる⁽⁵⁾。

(5) Tanja Brondsted Sejersen, "‘I Vow to Thee My Countries’: The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century," *International Migration Review* 42, no. 3 (2008), p. 529.

①前国籍を放棄せずに国籍取得⁽⁶⁾した場合。

②異なる国籍を保持する両親から生まれた場合であって、両親の国籍国において子は両親の国籍を引き継ぐとされている場合。

③血統主義の国出身の両親から、出生地主義の国において生まれた場合。

上記のうち、①は後天的な国籍取得によって生じるもの、②及び③は出生の際の事情によって生じるものと分類することができる。

これに対して、国家の側は、二重国籍者の発生を一定程度防止するための制度を設けることができる。具体的には、上記①の原因により二重国籍が生じることを防ぐためには、外国人が国籍取得する際に前国籍の放棄を義務化する、あるいは自国民が外国籍を取得した場合に現国籍を喪失させる規定を設けることが考えられる。また②③の原因により生じる二重国籍については、出生の際に二重国籍となった人に対し、一定年齢に達した際に国籍選択の義務を課すといった対策が考えられる。こうした規定を国籍法に盛り込んでいる国家は、二重国籍に対し厳格な立場を取っており、逆にこれらの規定を廃止した場合には、二重国籍を容認する立場に転じたと評価することができよう。

これに加え、セイエルセンは、国家が限定的に二重国籍を容認しているケースとして次の三つのパターンを挙げている。一つ目は、二国間条約を締結した国との間でのみ二重国籍を認めるケースである。ラテンアメリカ諸国やスペイン、イタリア、湾岸諸国が、このような政策を取っている国として挙げられている。続いて、未成年者のみに二重国籍を認めるケース、難民等特別な場合にのみ認めるケースがある。これらはさらに限定的な容認と評価することができるだろう。

また、制度上二重国籍を禁じているように見えても、実際の運用上は目をつぶっているケースも存在する。例えば米国は、国籍法上、外国人による国籍取得に際し前国籍の放棄を義務付けているが、実際の運用上は、前国籍を放棄したことの証明までは求めておらず、単に口頭での誓約を課すにとどめている。つまり、実際には前国籍を放棄せずに米国籍を取得することは可能であり、このことが事実上二重国籍者を増やしているという指摘がある。米国に限らず、二重国籍については、法律上の制度と運用が必ずしも一致していないケースはしばしばみられる⁽⁷⁾。

このように、国家が二重国籍を容認しているのか、禁じているのかは、明確に区別して評価できるものではなく、判断要素は複雑である。二重国籍の発生防止策と、国家による二重国籍容認のパターンをまとめると、次の表のようになる。

(6) セイエルセンは、“naturalization” (帰化) という用語を用いているが、日本語の「帰化」は国家の裁量による国籍付与という意味合いが大きいため、ここではより一般的に「国籍取得」という訳語を当てた。

(7) Seijersen, “I Vow to Thee My Countries,” p. 531.

表1 二重国籍の発生要因と防止策

二重国籍発生要因	国家が取りうる二重国籍防止策
前国籍を放棄せずに国籍取得する	①外国人の国籍取得要件に前国籍放棄義務を設ける。 ②自国民が外国籍を取得した場合、現国籍を喪失させる。
異なる国籍の両親から国籍を受け継ぐ	③一定の年齢に達した際に国籍を選択させる。
出生地主義の国で血統主義の国の国籍の両親から生まれる	

※ただし、法律に規定があっても厳格に運用されていないケースあり。

出典：筆者作成

表2 二重国籍容認のパターン

● 上記①～③の規定を削除／設けない。
● 条約締結国との間でのみ二重国籍を容認。
● 未成年者に対してのみ二重国籍を容認。
● 難民など特殊なケースのみ二重国籍を容認。

出典：Sejersen, “I Vow to Thee My Countries,” p. 532 を元に筆者作成。

1.2 二重国籍容認の拡大

かつては多くの国が、二重国籍という状態が生じることを否定的に捉えてきた。

1930年に国際連盟で採択された『国籍法抵触条約』は、その前文で、「国際共同体のすべての構成国に人は一の国籍を有すべきであり、かつ、一の国籍のみを有すべきであることを認めさせることが、国際共同体の一般的な利益であることを確信し」、「人類が努力を傾けるべき理想は、あらゆる無国籍の事例及び二重国籍の事例を共に消滅させることにある」（傍点は筆者による。以下も同様）とした上で、二重国籍者について国籍国及び第三国が取るべき扱い等について規定した。ここでは、各人が保持する国籍は一つであるべきであり、二重国籍という現象は無国籍と同様にこれを回避すべく各国が取り組まなければならない問題であるという考えが表れている⁽⁸⁾。

二重国籍に対する否定的な潮流は第二次大戦後も続いた。1963年に欧州評議会が採択した『重国籍事例の減少及び重国籍事例における兵役義務に関する条約』は、「可能な限り重国籍の事例を減らすことが欧州評議会の目的に適う」（前文）とした上で、「締約国の国民で、

(8) Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality [https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b00.html] (2023年1月29日閲覧)。和訳は、奥脇直也編『国際条約集 2010年版』有斐閣、269頁による。

成人に達しており、帰化、国籍選択または回復の手段によって自らの自由意志で他の締約国の国籍を取得した者は、前の国籍を喪失する。これらの者は前国籍の保持を許可されてはならない。」(第1条)等の規定を設け、国籍取得の際の前国籍放棄を義務付けることで、重国籍者が生まれることを阻止しようとした⁽⁹⁾。

これに対し、大沼保昭によれば、植民地支配を終えた旧宗主国は、植民地独立に際し、二重国籍を容認する傾向にあった。例えば英国は、第二次世界大戦後、多くのドミニオン諸国が国籍法を制定し、英国国籍からの独立性を獲得していくという現実直面した際、1948年と1958年に制定した国籍法において、独立国の国籍を取得しなかった者について英国籍保持を認めるとともに、独立国の国籍を取得した者についても、英国と一定の関係を有する者については英国籍の保持を認め、二重国籍を容認した。またフランスも、1960年の国籍法改正において、独立国に居住する本土出身者及び一定の関係者については独立国の国籍を取得すると否とに関わらずフランス国籍を失わないものとした⁽¹⁰⁾。

1970年代に入ると、欧州を中心に、旧植民地宗主国以外の国々の間でも、二重国籍を容認する流れが生まれていく。マーク・ハワードによれば、その理由は以下の四つであるという⁽¹¹⁾。第一に、ヨーロッパ統合が進み、人の国際的移動が活発化したことで、国際結婚が増えたこと。第二に、女性の権利向上に伴い、それまで子は父親の国籍を受け継ぐと規定していた国々が母の国籍を受け継ぐことも認めるようになったこと。第三に、人権意識の高まりにより、移民に社会的権利を保障すべきだとの議論が高まったこと。第四に、逆に移民を送り出す国にとっては、移民の移住先の国に対し一定の影響力を行使することができるという観点から、外国に移住し現地国籍を取得した移民に国籍保持を認める動きが強まったこと。欧州統合が進み、国家間での人の移動が活発化するに従い、国際結婚や移

(9) Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality [<https://www.refworld.org/docid/3ae6b37814.html>] (2023年1月29日閲覧)。

「二重国籍(dual /double nationality, двойное гражданство)」と「重国籍(multiple nationality)」の用語について、前者は二つの国籍を保有している状態であるのに対し、後者は三つ以上の国籍を保有する状態も含む概念である。ロシアでは主に「二重国籍」の用語が用いられているため、本論文では「二重国籍」の語を用いているが、『重国籍事例の減少及び重国籍事例における兵役義務に関する条約』及び後述の『欧州国籍条約』では「重国籍」の語が用いられているため、本論文でも両条約についての記述においてのみ「重国籍」を使用することとする。

なお、ロシアでは、1991年国籍法において二重国籍制度を導入した際、最高会議での審議において、出席議員より「三重国籍(тройное гражданство)は想定されていないのか」との質問があり、政権側は、「事前の法案検討段階においては重国籍(многогражданство)の案もあったが、多くの議論の末、今のところより慎重な案である二重国籍とすることにした」と答弁している。Бюллетень 12 совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей (15 ноября, 1991 года). С. 9.

(10) 大沼保昭『在日韓国・朝鮮人の国籍と人権』東信堂、2004年、93-136頁。

(11) Marc Morje Howard, “Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU,” *International Migration Review* 39, no. 3 (2005), pp. 697-720.

民が増え、そこに人権意識の高まりが重なって、二重国籍はむしろ容認すべきものであるという考えが広まっていった。

こうした流れを受け、欧州議会は、1992年に重国籍専門家委員会(Committee of Experts on Multiple Nationality)を設置し、国籍に関する新たな条約の締結可能性について研究を開始し、翌1993年、1963年の条約を改正し重国籍を一部に認める議定書を採択した⁽¹²⁾。同議定書は、「異なる締約国の国民が結婚した場合において、これらの締約国は、それぞれ自己の自由な意思により他方の配偶者の国籍を取得した配偶者が現国籍を保持すると定めることができる」、「未成年かつ両親が異なる締約国の国民である締約国の国民が、父母の一方の国籍を取得するときは、これらの締約国は、それぞれ当該国民が現国籍を保持すると定めることができる」と規定し、締約国に対し、婚姻と親の国籍を取得する場合に限り、前国籍放棄義務を課さずに国籍を取得させることを認めた。

さらに、1997年に採択された、『欧州国籍条約』は、以下の規定を設け、締約国に対し、一定の場合に重国籍を許容することを求めた⁽¹³⁾。

第14条 当然に重国籍となる場合

締約国は次のことを許容しなければならない。

- a 出生の際に必然的に異なる国籍を取得した子供が、これらの国籍を保持すること。
- b 自国民が婚姻により必然的に外国籍を取得した場合に、この外国籍を保持すること。

ただし、次の第15条では以下のように定め、出生や婚姻に起因する場合以外のケースにおいて重国籍を制限する規定を設けるか否かは各締約国の判断に委ねている。

第15条 その他の重国籍となりうる場合

本条約の規定は、締約国が国内法において次の事項を定める権利を制限しない。

- a 外国籍を取得し又は保有する自国民が、その国籍を保持するか若しくは喪失するか。
- b その国籍を取得すること又は保持することが、外国籍の離脱又は喪失を要件とするか否か。

奥田、館田は、上記第15条を根拠に、欧州国籍条約は重国籍が望ましいか否かという問題について中立の立場を取っているとし、「これは、若干の国がまだ重国籍を防止しようとしているが、多数のヨーロッパ諸国が重国籍を認めている現状を反映しているものである」と評価している⁽¹⁴⁾。

(12) Second Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (February 2, 1993, Strasbourg) [<https://www.refworld.org/docid/3ae6b37f20.html>] (2023年1月29日閲覧).

(13) The European Convention on Nationality [<https://www.unhcr.org/protection/statelessness/451790842/european-convention-nationality.html>] (2023年1月29日閲覧).

(14) 奥田安弘、館田晶子「1997年のヨーロッパ国籍条約」『北大法学論集』50巻5号、2000年、93-131頁。

しかしながら、1993年議定書と1997年の欧州国籍条約が、1963年条約当時と比べ、二重国籍の容認化の流れを反映したものであったことは間違いがない。二重国籍容認の流れは、ヨーロッパだけでなく、南北アメリカ諸国等にも広がっていった。

ヨッシ・ハーパズとパブロ・マテオスは、表1にある、①外国人による国籍取得の際に前国籍の放棄を義務付けているか否か、②自国民が外国籍を取得する際に現国籍を喪失させているか否か、という二点を基準として、1990年と2010年を比較し、二重国籍を容認する国の割合がどの程度増加したかを分析している⁽¹⁵⁾。それによれば、1990年には、ヨーロッパ及び南北アメリカにおいて二重国籍を容認する国は三分の一以下であったが、2010年には、五分の四が容認しているという。二重国籍容認の流れは、日本を含む東アジア諸国等には広がっておらず、必ずしも世界中を巻き込んだ動きになっているとは言えないものの、この20年間で容認国は確実に増えており、1990年代の欧州における条約化の動きは、その最初の兆候であったと言えるであろう。

2. ロシアの二重国籍推進政策

2.1 ソ連国籍法と二重国籍

では、ロシアにおいて、二重国籍はどのように捉えられてきたのであろうか。ソ連崩壊後のロシアの二重国籍推進政策を分析する前に、その前史として、ソ連の国籍法の規定を見ておくこととしたい。

ソ連においても、他の多くの西側諸国と同様、二重国籍は国家にとって望ましくないものであると考えられてきた。例えば法学者のヴィクトル・シェフツォフ(Виктор Шевцов)は、1969年に出版したソ連国籍法についての解説書の中で、一人が複数の国籍を保持することは、自国民に対する主権国家権力の完全な管轄権の行使という国籍の基本原則を損なうものであり、国家の主権を害するものであると断じている⁽¹⁶⁾。

ソ連政府は、仮に他国籍を持つソ連国民がいたとしても、当該国民の外国籍への帰属(ないし外国籍に由来する権利義務の存在)を認めない、とのスタンスを取った。例えば、1924年に制定されたソ連最初の国籍法は、以下のように規定した。

第11条

ソ連国籍を取得した外国人は、外国籍への帰属に関連する権利を享受せず、義務を負わない。⁽¹⁷⁾

(15) Yossi Harpaz and Pablo Mateos, “Strategic Citizenship: Negotiating Membership in the Age of Dual Nationality,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45, no. 6 (2019), pp. 846–847.

(16) Виктор Шевцов, Гражданство в советском союзном государстве. М., 1969. С. 55.

(17) Положение о союзном гражданстве [<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3068#wKzHUTBNQwnDfM9>] (2023年1月29日閲覧).

また、1977年に制定された国籍法も、以下のように規定している。

第8条 ソ連国民に対する二重国籍の不認可

ソ連国民である者については、外国の国籍への帰属は認められない。⁽¹⁸⁾

しかしながらソ連国籍法は、第1章第1節で挙げたような、国籍取得の際の前国籍放棄義務や、出生に伴い二重国籍となった者の国籍選択義務といった、二重国籍発生防止のための具体的規定を設けていなかった。そのため、ソ連政府は自国民の他国籍への帰属は認めないという立場を取ったものの、実態上、ソ連国民が他の国籍も保持する(ソ連以外の国も当該人物を自国民であるとみなす)という事例は生まれていった⁽¹⁹⁾。

ソ連政府は、二重国籍の発生を防止する手段として、国籍法の中に規定を設けるのではなく、人の往来の多い東側諸国との間で二国間条約を結ぶことにより、相手国との間で相互に二重国籍者が発生することを防ぐ取り決めをするという方法を取った。例えば1965年12月にポーランドとの間で締結した『二重国籍発生防止協定』では、ソ連国籍とポーランド国籍の両親の下に生まれた子供については出生後三か月以内にどちらかの国籍を選ぶこと等を規定し、出生による二重国籍の発生を防止するとともに、両国間においては、相手国の国民が、相手国当局によって発行された書類を事前に提出することなく国籍取得申請を提出した場合、当該申請を受け付けない旨を規定し、後天的な国籍取得による二重国籍発生防止策も設けた⁽²⁰⁾。これらの規定は、表1で示した国家が取りうる三つの二重国籍防止策に当たるものであると評価できる。ソ連は同様の協定をブルガリア、ハンガリー、ルーマニア、チェコスロバキアとも締結した⁽²¹⁾。

このように、ソ連は、自国民について他国籍への帰属を認めないという原則を立てた上で、国籍法ではなく個別の二国間条約によって二重国籍の発生を防止するという政策を取った。国籍法の中に二重国籍防止のための規定を設けなかった理由は不明であるが、条約で規定することで、相手国に対してもソ連との間で二重国籍者を生まないように措置を取ることを求めることができるという点に、利点があったと言うことはできるだろう。

(18) Закон Союза Советских Социалистических Республик о гражданстве СССР 1978 года [<https://docs.cntd.ru/document/765700341>] (2023年1月29日閲覧)。

(19) ロスチスラフ・クリク(Ростислав Кулик)は、例えば(出生地主義を取っている)アルゼンチンでソ連国民の両親から子供が生まれた場合や、結婚の際に妻は夫の国籍を取得すると規定しているベルギーやメキシコの男性に外国人女性(ソ連国籍女性)が嫁いだ場合等を挙げている。*Ростислав Кулик, Закон о гражданстве СССР. М., 1980, С. 41.*

(20) Конвенция между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Польской Народной Республики о предотвращении возникновения случаев двойного гражданства [<https://docs.cntd.ru/document/1901695>] (2023年1月29日閲覧)。

(21) Кулик, Закон о гражданстве СССР. С. 44–45.

2.2 ソ連崩壊と国籍問題

ソ連崩壊後、かつてのソ連構成共和国は独立国家となった。ソ連邦の消滅に伴い、「ソ連国民」も消滅し、新たに生まれた独立国家の間で、かつて「ソ連国民」だった人々のうちの誰を自国民とするのか、という問題が生まれた。特に、ロシアにとっては、他の共和国に約2,500万人のロシア人が居住していたことから、彼らにロシア国籍を与えるのか、その場合、現地国籍との関係はどうなるのか、といった問題が生じることとなった。

ソ連構成共和国の国籍をめぐる問題の発生は、ソ連崩壊の少し前、80年代末のバルト三国の自立化に向けた動きに遡る。

ソ連時代の国籍法においては、ソ連国籍だけでなく、構成共和国の国籍も制度として存在していた。77年国籍法第1条は、「ソ連憲法に基づきソ連邦において統一の連邦国籍(единое союзное гражданство)が設けられる」としたうえで、「連邦共和国の各国民は、ソ連国民である」と規定し、共和国国籍の存在を認めていた。しかしながら、共和国国籍は、各共和国に居住するソ連国民に対して居住地に応じて自動的に与えられるものであり、特段の法的意味を持たない形式的な制度であった⁽²²⁾。

これに対し、1980年代末に自立化への動きが強まっていたバルト三国において、独自の国籍法を制定し、各共和国の「国民」の定義を能動的に定めようとする動きが生まれてくる。1989年6月に、まずエストニアで国籍法草案が公表され、同年7月にはラトビア、8月にはリトアニアでそれぞれ国籍法草案が公表され、制定に向けた議論が始まった。エストニアとラトビアは、非基幹民族の人口比率が高いことから、国籍付与の対象をめぐる議論が紛糾し、すぐには国籍法の制定に至らなかったものの、リトアニアでは、1989年11月3日に国籍法が採択されるに至った⁽²³⁾。

こうした動きを受けてソ連邦政府は、翌1990年5月、77年ソ連国籍法に代わる新たな国籍法を制定した⁽²⁴⁾。この90年国籍法は、共和国国籍について個別の条文(第5条)を設け、「連邦共和国国籍は、連邦共和国の国籍法によって定められる」と規定し、各共和国が独自の国籍法を制定し、それによって共和国国籍の付与条件を定めることを認めた。これをきっかけとしてバルト三国以外のソ連構成共和国においても、国籍法制定に向けた議論が進められていくことになる。ロシア共和国では、1990年8月に、「ロシア最高会議幹部会国

(22) 塩川伸明によれば、1930年国籍規定では「ソ連邦市民はその常住する共和国の市民である。但し、民族ないし出身によって他の共和国と結びついていると自らみなすものはその共和国の国籍を選ぶこともできる」と規定していたが、1938年国籍法以降、同規定は削除され、共和国国籍の選択という問題は生じなくなり、共和国国籍は具体的意味の乏しい観念的なものにとどまることとなった。塩川伸明「国家の統合・分裂とシティズンシップ—ソ連解体前後における国籍法論争を中心に」塩川伸明、中谷和弘編『法の再構築[II]国際化と法』東京大学出版会、2007年、83-124頁。

(23) 塩川「国家の統合・分裂とシティズンシップ」、92-100頁。

(24) Закон СССР от 23 мая 1990 г. № 1518-Г «О гражданстве СССР» [<https://docs.cntd.ru/document/765700170>] (2023年1月29日閲覧)。

籍問題委員会」(Комиссия Президиума Верховного Совета РСФСР по вопросам гражданства)が設立され、独自の国籍法制定に向けた作業が開始された⁽²⁵⁾。

90年ソ連国籍法ができるまでの制度においては、共和国国籍への帰属は居住地に応じて自動的に決められていたため、各共和国に帰属する人々の境界線をどこに引くのかという問題は生じえなかった。ところが、90年国籍法に基づき、各共和国が独自の基準で国籍を付与できることになると、ソ連国民のうち誰をどの共和国の国民とするのかという問いの答えは自明ではなくなった。ロシアについて言えば、多くのロシア人がロシア以外のソ連構成共和国に居住していた。そのため、国境外に住むロシア人に対して、ロシア国籍を付与するのか、付与する場合、居住地の共和国との関係はどうなるのか、居住地の共和国の国籍も同時に取得することを認めるのか、といった問題が浮上した。

1990年の半ばから、ソ連構成共和国は次々に主権宣言を行い、構成共和国の間において国際法に基づく国家間関係を規律すべく、二国間条約を締結していった。その中で、国籍問題も主要な課題の一つとして取り上げられた。しかしながら、住民が居住する国の国籍ではない国籍を取得することについて、どのような制度を設けるかという問題は難題であり、すぐに合意が得られるものではなかった。例えば、1990年11月19日に締結された露・ウクライナ条約は以下のように規定し、住民が居住する共和国の国籍を取る権利を両国が保障することを決めたものの、居住しない共和国の国籍を取ることについては、将来結ばれる条約に基づくものとするとして規定し、問題を先送りした。

第2条

(前略)

両当事国は、国籍法採択の後、ロシア・ソビエト連邦社会主義共和国及びウクライナ・ソビエト社会主義共和国の領域内に居住するソ連国民に対し、居住地の国家の国籍を維持する権利を保障する。

一方の当事国の国籍を、他方の当事国の領域に居住する者が取得する問題については、両当事国の国籍法を考慮したしかるべき協定によって定められるものとする。⁽²⁶⁾

前段で居住地の国家の国籍を維持する権利を保証するとしつつ、後段で他方の国籍を取得することについては(別途の)協定で定めると規定していることは、二重国籍の取得を認めるか否か、認める場合の条件等は、引き続き両国間で交渉していき新たな協定をまとめる必要があることを意味していると考えられる。同様の規定は、1990年11月18日に署名された露・カザフスタン二国間協定第2条や、1990年12月18日に署名された露・ベラル

(25) Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 10. С. 131.

(26) Договор между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Украинской Советской Социалистической Республикой // Советский журнал международного права. 1991. № 1. С. 132.

ーシ二国間協定第3条にも設けられた⁽²⁷⁾。

ロシアにおいては、国外に住むロシア人の国籍問題の解決法として、二重国籍が有効であるということは、この時期からすでに十分に認識されていた。例えば1990年12月26日には、ボリス・エリツィン(Борис Ельцин)最高会議議長が、国外の「同胞」(соотечественники)に向けて発出したメッセージにおいて、「近い将来二重国籍の制度を導入し、しかるべき条文をロシア国籍法に盛り込む」ことを約束している⁽²⁸⁾。また、1991年11月2日には、ロシア最高会議が、バルト三国を含む全ソ連構成共和国の最高会議に対し、「少数民族の人々が、居住する共和国の国民でありながら、ロシア国籍をも取得する権利を持つことができるように、(各共和国の)法律において二重国籍の権利を定めること」を呼びかけるメッセージを発出した⁽²⁹⁾。このように、ソ連末期に構成共和国が独自の国籍法制定に向けて動く中で、ロシアにおいて、二重国籍の導入の必要性が認識されるようになり、その手段として、各共和国との間で二重国籍についての協定を結ぶという課題が浮かび上がった。

2.3 91年国籍法と二重国籍

それでは、ロシアの国籍法において、二重国籍はどのように規定されたのだろうか。ロシア連邦最初の国籍法は、1991年11月28日にロシア最高議会によって採択され、ソ連崩壊後の翌1992年2月6日に施行された(以下、「91年国籍法」)⁽³⁰⁾。91年国籍法は、二重国籍

(27) Договор между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Казахской Советской Социалистической Республикой [<https://docs.cntd.ru/document/1900095>] (2023年1月29日閲覧); Договор между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Белорусской Советской Социалистической Республикой [<https://docs.cntd.ru/document/1900053>] (2023年1月29日閲覧)。なお、露・ベラルーシ条約第3条については、両国に居住するすべてのソ連国民に対し、「居住国の国籍を取得するか、若しくは他方の当事国の国籍を取得する権利を保障する」と規定している点で、露・ウクライナ条約や露・カザフスタン条約と異なっている。ただし、露・ベラルーシ条約においても、「一方の当事国の国籍を、他方の当事国の領域に居住する者が取得する問題については、両当事国の国籍法に基づくしかるべき協定によって定められる」との文言があるため、二重国籍の取得については別途の協定で規定することが想定されていたものと考えられる。

(28) Обращение Председателя Верховного Совета России к соотечественникам за рубежом // Российская Газета. 26.12.1990.

(29) Обращение Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики к Верховным Советам Азербайджанской Республики, Республики Армении, Республики Беларуси, Республики Грузии, Казахской ССР, Республики Кыргызстан, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Молдовы, Республики Таджикистан, Туркменской ССР, Республики Узбекистан, Украины, Эстонской Республики // Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. 10–17 июля, 28 октября–2 ноября 1991 года. Стенографический отчет. Т. III. М., 1992. С.282–284.

(30) Закон РСФСР от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве РСФСР». 同法は、『ロシア新聞』に掲載され、公布された。Российская Газета 06.02.1992.

について個別の条文を設け、以下のように規定した。

第3条 二重国籍

1. 外国籍者によるロシア国籍の取得は、ロシア連邦の国際条約で別途の規定がない限り、前国籍の放棄を条件に認められる。
2. ロシア連邦国民は、請願により、ロシア連邦によるしかるべき条約が存在する他国の国籍を同時に保有することが認められる。
3. 外国籍も保有するロシア連邦国民は、このことを根拠に、ロシア連邦国籍による権利を制限され、義務の履行を逃れ、または責任から免れることはできない。

すなわちこの規定は、ロシアとの間でしかるべき条約のない国の国民がロシア国籍を取得する際に前国籍の放棄を義務付けるとともに、ロシア国民が他国籍を保有することについて、当該国との間に条約が存在する場合に限り請願により認めるとしている。表1の整理に基づけば、①と②の二重国籍防止策を設けており、二重国籍に対して厳格な立場を取っていると評価することができる。その一方で、条約がある場合については、外国籍者が前国籍を保持したままロシア国籍を取得することも、またロシア国民が他国籍を取得することも認めている。つまり、表2の整理における、「条約締約国との間でのみ容認」のカテゴリーに分類されるものである⁽³¹⁾。

このようにロシア政府は、他の共和国に居住するロシア人のために二重国籍を認める必要性を認識しつつも、あくまで当該共和国との間の条約に基づくことを前提にするという立場を取った。

条約の枠外で二重国籍者が発生することについての慎重な姿勢は、他の条文にも表れている。91年国籍法は、他の共和国に居住するロシア人の存在を念頭に、ロシアの国境外に住んでいる旧ソ連国民に対し、広く国籍取得の機会を提供する制度を取った⁽³²⁾。具体的には、91年国籍法は、施行日(1992年2月6日)においてロシア連邦の領内に恒常的に居住しているすべての旧ソ連国民を国民と「認定」(признание)するとともに(第13条)、ロシア以外のソ連諸国に居住するソ連国民については、「登録」(регистрация)という制度を設けることにより、一般の外国人が国籍取得する際に課される条件をすべて免除した、特別な国籍取得の道を用意した(第18条)。ところが、この「登録」制度においても、二重国籍が発生しないようブレーキが掛けられた。具体的には、第18条r号は、「登録」の対象となる人々のカテゴリーとして、以下のように規定した。

(31) 1992年にロシア最高会議が刊行した国籍法の解説書においても、同様の評価がなされている。И. Ильинский, Б. Крылов и Н. Михалева, Закон о гражданстве Российской Федерации: научно-практический комментарий. М., 1992. С. 11–12. 該当部分はクリロフによる執筆。

(32) Oxana Shevel, "The Politics of Citizenship Policy in Post-Soviet Russia," *Post-Soviet Affairs* 28, no. 1 (2012), pp. 120–124.

1991年9月1日時点で旧ソ連邦を直接構成していた他の共和国の領域に恒常的に居住するソ連国民が、これらの共和国の国民でなく、かつ本国籍法施行後三年以内にロシア国籍取得の意思を表明した場合。

ここであえて「これらの共和国の国民でなく」という条件が付けられていることからわかるように、この規定はあくまで、他の共和国の国籍かロシア国籍かを二者択一する際に、ロシア国籍を選ぶのであれば「登録」の対象とすることを定めているにすぎず、居住国国籍とロシア国籍の二重国籍保持を可能とするものではなかったのである。

こうして、91年国籍法は、二重国籍に対して二国間条約を前提としてのみ認めるという立場を取った。しかし、既述のように、ソ連末期にロシアと他のソ連構成共和国との間で結ばれた二国間条約においては、二重国籍についての規定は設けられず、将来の交渉に委ねられていた。そのため、91年国籍法の二重国籍の条文は、ロシア政府が他の共和国との間で交渉を進め、将来二重国籍についての合意が達成されることを見込んで定められたものであったとすることができるであろう。

2.4 二重国籍条約交渉と国籍法の改正

ロシア政府が、二重国籍について個別の条約を結ぶことに期待を持ったことは、不自然なことではなかった。旧ソ連諸国のうち、カザフスタン、モルドヴァ、ウクライナ、ベラルーシの四か国は、ロシアと同様、国籍法の中に、相手国との国際約束で規定された場合には当該国との二重国籍を認める趣旨の条文を盛り込んでいた。また、トルクメニスタンは無条件で二重国籍を持つことを認めていた⁽³³⁾。形式上は、これらの国々との間で二重国籍に関する条約を結び、現地に住むロシア人に居住国とロシアの両方の国籍取得の道を開くことは可能のように思われた。

ロシア政府は、1992年の比較的早い段階から、他の共和国との間での二重国籍に関する条約交渉に入ったものと考えられる⁽³⁴⁾。しかしながら、交渉はすぐに、旧ソ連諸国の

(33) 各国の国籍法制定日は次のとおり。カザフスタン1991年12月20日、モルドヴァ1991年6月5日、ウクライナ1991年10月8日、ベラルーシ1991年10月18日、トルクメニスタン1992年9月30日。なお、ウズベキスタン(1992年7月2日制定)とキルギス(1993年12月18日制定)、ジョージア(1993年3月25日制定)の国籍法は、二重国籍を認めなかった。Алексей Мицкевич, Комментарий законодательства государств-участников СНГ о гражданстве, М., 1996. С. 5-9, 25.

(34) ロシア政府が二重国籍についての条約を結ぶための交渉をいつ始めたかについては、先行研究によって見解にばらつきがある。ゼヴェレフは、1993年に二重国籍を在外同胞保護のための効果的な方法として捉える考え方が広まり、1994年1月にコズィレフ外相が演説で二重国籍推進政策に言及したことで初めてハイレベルのロシア外交上の課題となったと述べた。塩川は、ロシア政府は、1993年に憲法において二重国籍の容認を明文化した後、他の旧ソ連諸国に対して二重国籍を認める働きかけを行ったと書いている。Zevelev, *Russia and Its New Diasporas*, pp. 134-135; 塩川「国家の統合・分裂とシティズンシップ」、112-113頁。しかし、本項で分析しているとおり、1992年にはすでに交渉が行われていたことは確実である。

反対によって、容易なものではないことが明らかになった。ロシアは、1992年5月から7月にかけて、タジキスタン以外の中央アジア四か国との間で二国間条約を締結しているが、いずれの条約にも二重国籍についての条文は含まれていない⁽³⁵⁾。ロシアにおける国籍政策を統括していた大統領附属国籍問題委員会(Комиссия по вопросам гражданства при Президенте России)のアブドゥラフ・ミキタエフ(Абдулах Микитаев)議長は、1992年7月29日付『文学新聞』のインタビューで、「二重国籍は先進的な法規範だ」と述べつつも、「[二重国籍に関する国籍法の]条文を有効なものとするためには特別な国際協定が必要だが、まだ締結には成功していない。独立を獲得したばかりの共和国は、二重国籍を自国の主権に対する脅威と捉えている」と述べ、他の旧ソ連諸国の反対により交渉がうまく進んでいないことを示唆した⁽³⁶⁾。

交渉当事者である外務省は、早い段階から、二国間条約で二重国籍に関する規定を設けることには悲観的であったようだ。ミキタエフ議長のインタビューと同じ紙面で、ヤコフ・オストロフスキー外務省法務局次長は、「国際的な実行において、二重国籍に関する条約というものは見受けられない。逆に、国家は二重国籍を排除することを目指している。そのため、ロシアの法律で宣言されている二重国籍の可能性は、事実上達成不可能なものだ」と断じている⁽³⁷⁾。

交渉の難航は、国籍法を改正して、条約によらずとも二重国籍を認めるべきだとの議論に繋がっていった。特に強く主張したのは外務省だった。1993年2月12日、アンドレイ・コズイレフ(Андрей Козырев)外相は最高会議で演説し、「(在外同胞保護の)問題は、決して外務省だけに関わる問題ではない。この問題の解決は、外交当局に付与された能力の枠を明らかに超えるものだ」と述べた上で、外務省から最高会議に対し、ロシア国籍取得の際の前国籍放棄義務規定を削除すべく、国籍法を改正する提案を送付したことを明らかにした⁽³⁸⁾。コズイレフ外相のこの発言は、二国間条約を締結することによってのみ二重国籍取得が可能になるという91年国籍法の規定は、二重国籍問題について旧ソ連諸国との交渉を担う外務省にばかり負担と責任を負わせるものだという不満を表したものと考えられる。国籍法を改正して、前国籍放棄義務規定を削除すれば、条約を締結しなくても一方的に二重国籍を付与することが可能になるではないかという主張である。

こうした主張を背景に、大統領附属国籍問題委員会は国籍法改正案を策定し、最高会議

(35) Ginsburg, *From Soviet to Russian International Law*, pp. 173–175.

(36) Лидия Графова, Доступ к могилам по загранпаспорту? // Литературная газета. 29.07.1992.

(37) Яков Островский, Двойное гражданство: троянский конь, нонсенс или защита прав человека? // Литературная газета. 29.07.1992. もっとも、二重国籍についての条約はスペインとラ米諸国との間等において存在しているので、この発言は必ずしも正しくない。

(38) Выступление А. В. Козырева на совместном заседании палат Верховного Совета РФ // Дипломатический вестник. 1993. № 5–6. С. 40.

に提出した⁽³⁹⁾。そして同改正案は、最高会議で1993年6月2日及び8日の審議を経て6月17日に可決され、7月14日に公布された⁽⁴⁰⁾。この改正により、「外国籍者によるロシア国籍の取得は、ロシア連邦の国際条約で別途の規定がない限り、前国籍の放棄を条件に認められる」と規定していた国籍法第3条第1項は、以下の文言に置き換えられた。

1. ロシア連邦国籍を保有する者については、ロシア連邦の国際条約で別途の規定がない限り、他国の国籍への帰属は認められない(не признается принадлежность к гражданству другого государства)。

この「他国の国籍への帰属は認められない」という表現は、ソ連時代の国籍法にも見られた表現であり、二重国籍を禁止しているようにも思われる。しかしながら、大統領附属国籍問題委員会のミクタエフ議長は、1993年6月2日の審議での法案説明において、以下のように述べ、法改正の目的がロシア国籍取得の際の前国籍放棄義務を削除することであり、代わって規定された上記文言は、ロシア領内においては二重国籍者もロシア国民としてのみ扱われるという趣旨であることを明確にしている。

「我々は二重国籍制度を認めたが、その実現は、ロシア国籍取得の前に他国籍を離脱しなければならないという我々の法律のいくつかの条文と衝突している。(中略)(今回の改正案で)我々は、ロシア国籍取得に当たってまず他国籍を離脱しなければならないという条文を削除した。その代わり、多くの国の法に存在する一般に認められた条文を挿入する。(中略)この条文は、まず他国籍から離脱しなければならないという問題を提起しない。その一方で、ロシア連邦領内においてこれらの人々は我々にとってロシア国民であり、彼らには我々の法律が適用されるということが強調される。ロシア連邦領内にあっては、彼らはしかるべき権利と義務を享受するのである。」⁽⁴¹⁾

こうして、1993年6月の国籍法改正により、外国籍者がロシア国籍を取得する際に前国籍の放棄の義務を課す規定が削除された。ロシア国籍を取得した人物は、ロシア政府によってロシア国民としか見なされないが、前国籍を保持したままロシア国籍を取得することが可能となったのである⁽⁴²⁾。

(39) なお、大統領附属国籍問題委員会は、国籍問題関連省庁の代表や専門家で構成される会議体であり、コズィレフ外相も構成員となっていた。同委員会の構成員リストは、以下の文献に掲載されている。Состав комиссии по вопросам гражданства при президенте Российской Федерации // Дипломатический вестник. 1994. № 17-18. С. 39-40.

(40) Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О гражданстве РСФСР». 同法は、『ロシア新聞』に掲載され、公布された。Российская газета. 14.07.1993.

(41) Бюллетень 14 заседания Совета Национальностей. 02.06.1993. С. 12.

(42) ここでの対象は旧ソ連国民に限られず、すべての外国人が前国籍を放棄することなくロシア国籍を取得できることとなった。

また、「登録」制度を規定した国籍法第18条r号(「1991年9月1日時点で旧ソ連邦を直接構成していた他の共和国の領域に恒常的に居住するソ連国民が、これらの共和国の国民でなく、かつ本国籍法施行後三年以内にロシア国籍取得の意思を表明した場合」)についても、以下の文言に置き換えられた。

r) 旧ソ連を構成していた国家の領土に居住する旧ソ連国民 (граждане бывшего СССР) 及び 1992年2月6日以降にロシア連邦に居住するために到着した旧ソ連国民が、本法律の施行日から三年以内にロシア連邦国籍取得の意思を表明した場合。

ここでも、元の規定にあった「これらの共和国の国民でなく」という文言が削除されており、ロシア以外の旧ソ連諸国の国籍を取得した人が、その国籍を放棄することなく、第18条r号を使って、ロシア国籍を取得できるようになったように見える。

ミクタエフ議長は、1993年11月10日付『独立新聞』のインタビューで、旧ソ連諸国との条約交渉がうまくいかなかったことが国籍法改正の動機であったことを認めている。ミクタエフ議長は、「残念ながら(1992年2月の)国籍法採択以降の一年余りで、旧ソ連諸国は(二重国籍についての)条約を結ぶというアイデアに極めて否定的であることがわかり、近い将来署名に至ることはありえそうもない。我々はほとんどすべての旧ソ連諸国に提案したが、すべて拒否された」と明かしつつ、次のように述べた。

「そのため部分的にでもこの問題を解決する他の方法を模索せざるを得なかった。この目的で、1993年7月、国籍法から、ロシア国籍取得の際に他国籍の放棄を要求する規定が削除された。今は、国籍法施行から三年間は、同法に基づきいかなる旧ソ連国民もロシア国籍を取得することができる。」⁽⁴³⁾

こうして、条約によってのみ二重国籍を認めるという当初のロシアの政策はわずか一年半で放棄され、外国人による国籍取得の際の前国籍放棄義務を削除することで、ロシアは条約によらず一方的に二重国籍を認める方針に転換したのだった。

2.5 「登録」制度と二重国籍

上記のように、1993年の国籍法改正により前国籍放棄規定が削除され、「登録」制度による国籍取得を含めて、他の旧ソ連諸国の住民が、居住国の国籍を取っていてもそれを放棄することなくロシア国籍を取得することが可能となった。多くの先行研究もそのように解

(43) Абудулах Микитаев: «Россия будет защищать всех своих граждан». А ее гражданство может получить любой житель бывшего СССР // Независимая газета. 10.11.1993. ミクタエフ議長は、同様の説明をこの後も繰り返している。例えば、*Николай Мусиенко*, Не великое пересечение, а двойное гражданство // Правда. 29.04.1994.

積している⁽⁴⁴⁾。

しかしながら、厳密に考察すると、同国籍法改正による前国籍放棄規定の削除は完全なものではなかった。当時多くの旧ソ連国民がロシア国籍を取得する際に利用していたのは国籍法第18条が規定する「登録」制度であり、その中でも血縁関係によらずロシア国籍を取得できる規定が第18条r号であった。同規定が1993年6月の改正により変更され、現地国籍を取得した人も同条項を利用できるようになったように見えたのは前項で紹介したとおりである。しかし実は、第18条r号は、1993年6月の改正後も引き続き、他国籍をすでに取得した人を対象外としていた。そのからくりは以下の通りである。ロシア国籍の付与基準は、国籍法によってのみ定められるわけではなく、「ロシア連邦国籍審査規定」(Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации) (以下、「審査規定」)によって国籍法には書いていないより細かい規則(例えば国籍申請の際に何の書類を提出すべきか等)が定められている。「審査規程」は、1991年11月の国籍法採択後、1992年4月10日の大統領令によって定められ⁽⁴⁵⁾、1993年6月の国籍法改正にともない、1993年12月27日の大統領令で改正された⁽⁴⁶⁾。そして、1993年12月に改正された「審査規程」第2章第5条は、以下のように規定した。

5. 国籍法第18条r号において使用されている「旧ソ連国民」(граждане бывшего СССР)という語は、旧ソ連を構成していた国家の国民ではない者に対して適用される。(後略)⁽⁴⁷⁾

つまり、この「審査規程」によれば、93年国籍法改正後も、第18条r号は、他の旧ソ連諸国の国籍を取得した者には適用されないのである。

では、他国籍を取得した旧ソ連国民がロシア国籍を取得するにはどのような手段があるか。それは請願(ходатайство)を提出することによる国籍取得(приём в гражданство)である(国籍法第19条)。第19条による国籍取得の際は、五年間のロシアでの居住要件が課されるが、かつてソ連国籍を有していた者についてはこの要件が免除されていた(国籍法第19条3項6号)。すなわちロシア国外に住む者であってもこの制度を利用してロシア国籍を取得できた。そしてこの制度を利用してロシア国籍を取得する場合には、1993年6月の国籍法改正により、前国籍を放棄することが不要になった。ただし、「登録」制度による国籍付与がロシアの在外公館の権限で行うことができたのに対し、「請願」による「国籍取得」は、

(44) Ginsburg, *From Soviet to Russian International Law*, pp. 177–178; Shevel, “The Politics of Citizenship Policy in Post-Soviet Russia,” p. 121; 塩川「国家の統合・分裂とシティズンシップ」、112–113頁。

(45) Указ Президента Российской Федерации от 10 апреля 1992 года № 386 // РИА Новости. 12.05.1992.

(46) Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 1993 года № 2299. // Российская Газета. 22.01.1994.

(47) Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации П.5 // Российская Газета. 22.01.1994.

在外公館の権限では対応できず、請願書類をモスクワに送り、大統領府の審査により、国籍を与えるかどうかが決定された。そのため極めて時間がかかり、手続きも煩雑で、「請願」によって国籍取得をしようとする人は極めて少なかった⁽⁴⁸⁾。

では、すでに現地国籍を取得した旧ソ連国籍者にとって、「登録」制度を利用してロシア国籍を取得する道は完全に閉ざされていたのであろうか。前述の「審査規程」には「登録」によって国籍取得申請をする際に提出すべき書類が規定されているが、1992年4月制定時と1993年12月改正後を比較すると、1993年12月の改正によって、1992年4月制定時には存在していた以下の書類の提出要件が削除されたことがわかる。

ロシアとの間で二重国籍取得を許可する協定を結んでいない国については、その国の権限のある機関によって発行された、他国籍(前国籍)の不存在または停止を証明する書類。⁽⁴⁹⁾

つまり、旧ソ連諸国の国籍を取得した旧ソ連国民が「登録」制度によってロシア国籍を取得しようとする場合、93年の国籍法及び「審査規程」改正前は、前国籍を放棄し、そのことを証明する書類の提出が求められたが、1993年の改正によって、その証明を提出する必要がなくなった。そのため、事実上、現地国籍を放棄することなく「登録」制度を使ってロシア国籍を取得することが可能になったものと考えられる⁽⁵⁰⁾。これは、1.1で言及した米国の例のように、法律上は前国籍放棄義務が規定されていても、運用上、その証明までは求められていないケースにあたると思われる。

なお、ロシアは、その後、2002年に新しい国籍法を制定し、「登録」制度を廃止して、外

(48) 1997年1月、ユーリー・ズバコフ(Юрий Зубаков)外務次官は、すでにほとんどの旧ソ連諸国の住民が現地国籍を取得しており、そのことが「登録」制度による国籍取得者数の減少及び「請願」による国籍取得者数の増加につながっていると指摘した。その際ズバコフ次官が述べたところによれば、1994年から96年の各年に旧ソ連諸国でロシア国籍を取得した人の総数及びそのうち「請願」による取得者数は以下のとおりであり、「請願」による取得者数は増加傾向にあるもののその割合はごくわずかである。Перспективы развития института российского гражданства и реализации действующего в этой области законодательства: Выступление Ю.А. Зубакова // Дипломатический вестник. 1997. № 2. С. 44.

	総数	「請願」による取得者数
1994年	約25万人	約300人
1995年	約20万人	約900人
1996年	約14.6万人	約3,000人

(49) Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации П.5 // РИА Новости. 12.05.1992.

(50) ただし、これらの規定がすべての国籍申請窓口で同じように適用されていたかについては疑問の余地がある。例えばズバコフ外務次官は、ロシア国内のいくつかの州では、上記規定に反して、「登録」による国籍取得に際して他国籍の不保持証明を求めていると指摘している。Перспективы развития института российского гражданства и реализации действующего в этой области законодательства: Выступление Ю.А. Зубакова // Дипломатический вестник. 1997. № 2. С. 45.

国人による国籍取得の際に前国籍放棄を求める条文を復活させた。これに伴い、国籍取得に当たっては原則として、前国籍を放棄したことの証明が求められることとなった⁽⁵¹⁾。そのため、ロシアでは少なくとも1993年から2002年までの間、事実上前国籍を放棄しなくてもロシア国籍を取得できる制度が採用されていた、と評価することができよう。

2.6 二重国籍条約の追求とその代替策

このようにロシアは、1993年の国籍法改正により、一部不完全ではあったものの国籍取得の際の前国籍放棄要件を廃止し、条約によらずとも一方的に二重国籍を認める方針に転じた。では、他の旧ソ連諸国との条約交渉の方針は、その後どうなったのであろうか。

1994年以降、国籍をめぐる条約交渉について、二つの方針が生まれたものと考えられる。第一の方針は、引き続き、他の旧ソ連諸国との間で二重国籍に関する条約を締結することを追求し続けるというものである。その主たる理由は、ロシア国籍と他の国籍の双方を取得した人々について、二重国籍であることをロシアと条約締結相手国が相互に認め合うことで、二重国籍者の法的安定性を確保することにあった。ミクタエフ議長は、1994年10月27日のインタビューで、次のように述べている。「現在我々には数十万の二重国籍を持つ人々、同胞が近い外国や遠い外国に住んでいる。(中略)このことが国際的に認められ、他の国々も他国籍も保持するロシア国民に対してそのように対応するようになることが重要だ。(そのためには)もちろん条約が重要だ」⁽⁵²⁾。

一方、第二の方針として、二重国籍に関する条約の代わりに次の二つの条約締結を追求する路線が生まれた。新たに追及されたのは、①国内に居住する相手国国民の法的地位を相互に保証する条約、②条約締結国間で移住した人が移住先の国籍を簡単に取得することを可能にする条約の二つであった。その目的は、多くの旧ソ連諸国が二重国籍を認めない中で、二重国籍以外の方法によってロシア人の権利を確保することにあった。

(51) Федеральный Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002. // Российская Газета. 05.06.2002. 前国籍の放棄規定は、第13条1項Г号にある。国籍取得の際に提出が必要な書類は、以下の規定において定められている。 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации от 14 ноября 2002 года. // Российская Газета. 19.11.2002.

(52) Москва-Кремль // Общественное телевидение России. 27.10.1994. この出典は、報道検索サイト Интегрум による [https://integrum.ru/] (2023年1月29日閲覧)。

1995年11月16・17日にロシアとウクライナの間で実施された国籍に関する条約についての協議において、ウクライナ側は、ロシア国籍とウクライナ国籍の両方を保持する人について一定期間内にどちらかの国籍を放棄することを義務付ける条約の必要性を主張している。このことは、この時点で、二重国籍を持つ人々が増えていることが政策当局者に認識されており、ロシアが目指したように二重国籍状態を法的に保障するか、あるいは一方の国籍を放棄させることを義務付けるかで、両国の立場が異なっていたことがわかる。 Вторая встреча российских и украинских экспертов по вопросам гражданства // Дипломатический вестник. 1995. № 12. С. 34.

この第二の方針は、二重国籍に関する条約締結の可能性に懐疑的であった外務省から生まれてきた方針であると考えられる。1993年12月7日、コズィレフ外相は、『ロシア新聞』紙上で、1993年6月の国籍法改正が旧ソ連諸国に居住する人々に対して二重国籍取得を可能にしていなると主張した上で、「(さらなる国籍法の改正をしなければ)私は実質的にロシアの法律を侵しながら、我々のパートナーに対して二重国籍に関する協定を要求することになる」と述べ、二重国籍に関する条約締結交渉を続けることに強い拒否感を示した。⁽⁵³⁾翌1994年には、外務省CIS局のフィリップ・サプリーキン書記官(Филлип Сапрыкин)による論考が、『モスクワ国際法誌』に掲載された。同論考は、多くのCIS諸国がロシアとの間で二重国籍の条約を締結することに否定的であることを指摘した上で、「同胞」問題を解決するためには別のアプローチを取る必要があるとし、具体的には、CISの統合が進んだ先にはCIS共通国籍の創設が考えうるが、現状ではまだ遠い目標であるので、そこに至る前に、一方の国の国内に住む他方の国の国民に対し、特惠制度(преференциальный режим)を設けることを提案した⁽⁵⁴⁾。

翌1995年1月20日、ロシアとカザフスタンの首脳会談が実施された際、「カザフスタン領内に恒常的に居住するロシア国民及びロシア領内に恒常的に居住するカザフスタン国民の法的地位に関する条約」⁽⁵⁵⁾及び「カザフスタンへ移住するロシア国民及びロシアへ移住するカザフスタン国民による簡素化された手続きでの国籍取得に関する協定」⁽⁵⁶⁾の二条約が締結された。タイトルの通り、前者は、一方の国に居住する他方の国の国民について、一方の国の国民と同等の権利を原則として認めることを相互に約束する条約、後者は、一方の国から他方の国へ移住した国民について、移住先の国で「簡素化された手続き」により国籍取得を可能とする条約であり、第二の方針の成果であったと言える。翌月の記者会見でレオニード・ドラチェフスキー(Леонид Драчевский)露外務省CIS局長は次のように述べ、二重国籍条約の代替策として他の諸国とも同様の条約締結を目指していく方針を明らかに

(53) Велика ли страна моя родная... Беседа с министром иностранных дел Российской Федерации Андреем Козыревым // Российская Газета. 07.12.1993. 「93年6月の国籍法改正が旧ソ連諸国に居住する人々に対して二重国籍取得を可能にしていな」というコズィレフ外相の主張は、本章第5節で分析した、国籍法第18条が93年の改正後も引き続き他国籍を取得済みの者を対象にしていなかったことが念頭にあるものと考えられる。

(54) Филлип И. Сапрыкин, “Русскоязычное Население” в странах СНГ // Московский журнал международного права. 1994. № 3. С. 38–47.

(55) Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // Дипломатический Вестник. 1995. № 2. С. 42–45.

(56) Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию // Дипломатический Вестник. 1995. № 2. С. 45–46.

した。

「二重国籍は非常にデリケートな分野であり、多くのパートナー達はそれに懐疑的だ。世界でもこの制度へのアプローチはかなり警戒的である。我々は国籍問題の代替的な解決方法を見つけようとしている。その例の一つがカザフスタンとの間で署名した(二つの)条約だ。我々は他のいかなる策についての議論にもオープンである。」⁽⁵⁷⁾

上記の二方針について、先行研究においては、ロシアは第一の方針を達成できなかったことで第二の方針に転換したとの解釈が通説になっている⁽⁵⁸⁾。しかし、この二つの方針は1994年以降併存しており、ロシア政府全体として方針転換したのではなく、主に大統領府と外務省の立場に乖離が生まれたというのが真相ではないかと考えられる。実際、上記のような第二の方針についての外務省の積極的な発信にも関わらず、ミキタエフ大統領附属国籍問題委員会議長は、1994年以降も、様々なインタビューや論考で、一貫して二重国籍条約締結の重要性を訴えている⁽⁵⁹⁾。

そして何より、1994年に出された三つの文書が、大統領府と外務省の立場の違いを際立たせている。まず、1994年8月頃に大統領附属国籍問題委員会が発出した『外国に居住する同胞支援についての提言』では、「ロシアは、現代国際関係の現実となった二重国籍制度の支持者であり、二重国籍に関する協定を国家間の信頼強化の要素と評価する」と記載されており⁽⁶⁰⁾、同年8月16日に開催された大統領府と外務省との会合でも、大統領府側が外務省に対し、外務省の働きが不十分であるとの文脈で「旧ソ連諸国のロシア系及びロシア語話者の住民はロシアの二重国籍条約に署名する方針を支持している」と述べ、外務省に対してプレッシャーを与えている⁽⁶¹⁾。また、1994年8月9日の大統領令によって出された『連邦移民プログラム』(Федеральная миграционная программа)も、旧ソ連諸国に対して人

(57) СНГ существует и развивается // Сегодня. 10.02.1995.

(58) Zevelev, *Russia and Its New Diasporas*, p. 138; 岩下明裕「CISとロシア：選択的重層アプローチの形成と展開」田畑、末澤編『CIS：旧ソ連空間の再構成』、197-200頁。

(59) 例えば、以下にあるミキタエフ議長のインタビュー及び論考、注43及び注52の引用記事も参照。Председатель комиссии по вопросам гражданства при президенте Российской Федерации А.К. Микитаев отвечает на вопросы «Дипломатического вестника» // Дипломатический Вестник. 1994. № 17-18. С. 34-36; Комментарий А.К. Микитаева // Дипломатический Вестник. 1995. № 7. С. 52-54. なお、筆者が確認した限り、二重国籍条約締結の必要性について言及された最も遅い例として、1998年1月27日のオレーグ・クタフィン(Олег Кутафин)大統領附属国籍問題委員会議長(ミキタエフの後任)による議会での報告があり、大統領府は少なくとも1998年初頭まではこの方針を維持していたことがわかる。Парламентские слушания о положении российских соотечественников: Доклад О.Е. Кутафина // Дипломатический вестник. 1998. № 3. С. 45-47.

(60) Предложения Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации по поддержке соотечественников, проживающих за рубежом // Дипломатический вестник. 1994. № 17-18. С. 38.

(61) Заседание комиссии по вопросам гражданства при президенте Российской Федерации // Дипломатический вестник. 1994. № 17-18. С. 40.

権に関する国際約束への批准を促すことが重要とした上で、「その際、これらの国々に二重国籍を認めさせることが重要である」と謳っている⁽⁶²⁾。

その一方で、1994年8月11日の大統領令によって示された『外国に居住する同胞に対するロシア連邦の国家政策の基本方針』に基づき、同年8月31日付でヴィクトル・チェルノムイルジン(Виктор Черномырдин)首相が出した政府指令『外国に居住する同胞支援策』では、外務省が実施すべき外交上の15の施策が並べられているが、二重国籍についての言及は一切ない⁽⁶³⁾。旧ソ連諸国との条約交渉については、「ロシアからこれらの国々への移住者及び近い外国の諸国からロシアへの移住者に対する支援についての条約」と、「同胞に対し社会経済的・政治的権利を保障するための国籍に関する条約」の締結交渉を行うことのみが挙げられており、まさに上述の第二の方針が掲げられていることがわかる⁽⁶⁴⁾。これはチェルノムイルジン首相名で出された文書であるが、通常この種の文書を出す前には指示を受ける側の省庁と内容について調整されると考えられるので、ここでの「指示」は外務省の方針が反映されたものと考えられよう。

こうして、1993年6月の国籍法改正以降、ロシアは、条約によらず一方的に二重国籍を生み出しつつ、引き続き他の旧ソ連諸国との間で二重国籍に関する条約の締結を追求する方針と、二重国籍以外の方法で在外ロシア人の保護を可能とする条約の締結を追求する方針の二方針が生まれ、前者は主に大統領府、後者は主に外務省が推進していったと考えられる。

3. 二重国籍推進政策の再検討

これまで、国際的な二重国籍政策の潮流を見た上で、1990年代のロシアの二重国籍推進政策について分析してきた。以下、本論文の最初に立てた三つの問いについて検討していきたい。

3.1 二重国籍政策の国際比較

ロシアの二重国籍推進政策は、国際的に見てどのように評価できるだろうか。それは、

(62) Указ Президента Российской Федерации № 1668 от 9 августа 1994 г. «О Федеральной миграционной программе» [<https://docs.cntd.ru/document/9026917>] (2023年1月29日閲覧)。

(63) Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом; Постановление правительства Российской Федерации «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» // Дипломатический вестник. 1994. № 19–20. С. 38–42.

(64) 1995年4月18日に外務省が開催した会議(テーマは「CIS及びバルト諸国におけるロシア語話者住民の諸問題とその解決におけるロシアの役割」)においても、コズイレフ外相は、上記大統領令と政府指令に言及しているが、二重国籍については一言も触れていない。Заседание совета по внешней политике при МИД РФ «О проблемах русскоязычного населения в странах СНГ и Балтии и роли России в их урегулировании» Выступление А.В. Козырева // Дипломатический вестник. 1995. № 5. С. 52–54.

ソ連邦崩壊に伴い他の旧ソ連諸国に多くの「同胞」が残されたロシアが取った特殊で実現性のない政策だったのだろうか。

すでに見たように、1993年6月までのロシアの国籍法において、二重国籍は、二国間条約によって規定された場合のみ容認されるものとされ、条約が無い国との間では、①外国人の国籍取得要件として前国籍放棄義務が課され、②ロシア国民による外国籍取得も認められなかった。つまり、この時期のロシア国籍法は、表1の二重国籍防止規定①②を備えた上で、表2の条約締結国との間でのみ限定的に二重国籍を認めているケースであったと言える。

さらに1993年6月の国籍法改正により、ロシアは①外国人の国籍取得要件としての前国籍放棄義務規定を削除した。また、国籍法第18条が規定していた「登録」による国籍取得については、国籍法の制度上はすでに他共和国の国籍を取得した人は「登録」による国籍取得の対象となっていないはずであったが、運用上、そのことを申告せずにロシア国籍を取得することが可能とされた。

前者の、外国人の国籍取得要件から前国籍放棄義務を削除し二重国籍の発生を許容することについては、決して珍しいことではなく、第1章第2節で見たように、1990年から2010年にかけてそのような国の数は激増している。ロシアが国籍法を改正した1993年は、この二重国籍容認の流れが始まった時期であり、現在から振り返れば、1993年6月の国籍法改正の内容自体が特殊な政策であったということはできない。また後者の、国籍法上の規定とその運用の乖離についても、第1章第1節で言及した米国のように他国の例にも見られるものであり、ロシアが、他の共和国国籍をすでに取得している人に対して、そのことを確認せずに国籍を付与したことについても、国際的に見て特殊であるとは言えない。

二重国籍推進の動機についてはどうだろうか。ロシアが二重国籍を推進した主な目的は、国外に居住する「同胞」に対する権利保護であったと考えられるが、これは、第1章第2節で言及したハワードが指摘する欧州における二重国籍容認の流れが生まれた原因の一つである。また、伝統的に国内に在住する外国人が国籍取得して二重国籍になることに拒否感の強いドイツにおいても、在外ドイツ人に対しては居住国の国籍を保持したままでドイツ国籍を付与する政策を取ってきたことが知られているし、1996年に米国が移民にとって不利になる社会保障政策を採用した際に、米国に移民を多く送り出している中南米諸国が、米国に移住した「同胞」の権利保護を目的として米国籍を保持したまま出身国の国籍を取れるよう国籍法を改正する例が相次いだという例もある⁽⁶⁵⁾。このように、国境外に居住する「同胞」の権利保護や政治的つながりの維持を目的として二重国籍を認める例は世界的

(65) Randall Hansen and Patrick Weil, "Introduction Dual Citizenship in a Changed World: Immigration, Gender and Social Rights," in Hansen and Weil, eds, *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe* (New York: Berghahn Books, 2002), pp. 3–6.

に見て決して珍しくない。

また、ソ連崩壊による旧ソ連諸国の独立を欧米諸国からの植民地独立と比較するならば、英国やフランスが旧植民地に居住する人々に対して独立国の国籍を取得した際にも英国籍やフランス国籍の維持を認めたことと、ロシアの二重国籍推進政策に共通性を見出すことも可能であろう。

このように、1990年代のロシアの二重国籍推進政策が包含していた各要素は、いずれも他国の国籍政策の中に見出すことのできるものであり、その政策自体、形式面から見ても動機面から見ても、決して特殊なものではなかったと評価できる。

3.2 ロシアの主張の検討

それではロシアは、二重国籍推進政策についてどのように説明していたのだろうか。露大統領府が出した文書や政策当局者の発言を分析すると、大統領府は、西欧諸国や北米諸国の国籍政策を研究した上で、二重国籍の容認が世界的な潮流であることを認識しており、そのことを自国の政策を正当化する根拠として主張していたことがわかる。

例えば、すでに紹介した1994年に大統領附属国籍問題委員会が出した提言書には、二重国籍について次の記述が見られる。

形成された条件の下で、ロシアは、現代国際関係の現実となった二重国籍制度の支持者であり、二重国籍に関する協定を国家間の信頼強化の要素と評価する。⁽⁶⁶⁾

そして上記提言書が掲載された『外交通報』の中で、ミクタエフ大統領附属国籍問題委員会議長は、「例えば私は(1992年の同委員会議長就任以来)二年間、この問題、この制度が機能している国々の経験を研究し、新独立国の政治家の圧倒的多数がこの問題をうまく理解しておらず、間違った解釈をしているとの結論に達した」と述べ、カザフスタンやウズベキスタンを始め多くの旧ソ連諸国の指導層に対し「今日の現実を見ることを勧めた」と明かしている。さらに、二重国籍に消極的なドイツに対しても、「あなた達の1963年の条約(注：「重国籍事例の減少及び重国籍事例における兵役義務に関する条約」を指すものとみられる)の頃から世界は変わり、現実は前に進んだのだから、我々は条約や協定が現実には合うように努力しなければならない」と述べ、相手を納得させたと言っている。

ミクタエフ議長は、翌1995年の『外交通報』に掲載された記事において、二重国籍問題を検討するに当たり、(外国人の国籍取得に際して)前国籍の放棄を要求していないベルギーやフランス、イタリア、英国の経験を参考にしたことを明かしている。そして「二重国

(66) Предложения Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации по поддержке соотечественников, проживающих за рубежом // Дипломатический вестник. 1994. № 17–18. С. 38.

籍は国際社会に認められており、存在しているものだ。何より、政治的、経済的、文化的関係が緊密化し、冷戦のドグマや相互不信、猜疑心から解放された状況における大規模な人の移動により、多くの人々の人道上の要請にこたえる制度として二重国籍を捉えなおさざるを得なくなっている」と述べ、そのような自身の考え方は、ドイツやスイス、カナダ、フィンランド等の政治家や専門家からも支持を得たと述べている⁽⁶⁷⁾。

このように、大統領府は、特に欧州において二重国籍を容認する動きが生じていることを良く理解しており、ロシアの政策をその流れの中に位置付けて説明し、正当化しようと試みた⁽⁶⁸⁾。

一方で露外務省は、このような二重国籍をめぐる国際的潮流よりも、旧ソ連諸国が二重国籍に対して極めて否定的であるという旧ソ連空間の現実を重く見て、二重国籍条約交渉に否定的な立場を取り、二重国籍以外の条約を追求する方針に転じていった。

では政府の外で二重国籍に反対していた人々はどのような主張をしたのか。二重国籍に批判的な代表的論者として挙げられることの多いヴァレーリー・ティシコフ(Валерий Тишков)民族学人類学研究所長は、1994年のインタビュー記事で、二重国籍は民族的帰属感情を植え付けることになり、多くの住民が二重国籍を所有している状態は国民的忠誠心を促進するとは思えない、さらにロシア自体が多民族国家であるので、多くの社会的・法的問題を生みかねないという二つの理由を挙げ、政府が進める二重国籍推進政策に反対している⁽⁶⁹⁾。またソ連時代からの著名な国際法学者であるニコライ・ウシャコフ(Николай Ушаков)は、二重国籍は各国の法体系の違いによって自然と生じてしまうものであったが、今では人工的に生み出されていると批判した上で、二重国籍が望ましくない理由として、国家間の衝突が生まれることに加え、例えばウクライナとの関係で二重国籍を認めると、ロシアは、ウクライナに居住する二重国籍を持つ自国民に対して(外交)保護権を行使できなくなることを挙げている⁽⁷⁰⁾。このように、主要な批判者たちは、国際的な潮流や国際法

(67) Комментарий А. К. Микитаева // Дипломатический вестник. 1995. № 7. С. 53. なお、1991年の国籍法策定の前には、ロシア共和国の法律家がスペインとオランダを訪問している。Закон о гражданстве РСФСР принят в первом чтении // Коммерсантъ. 18.11.1991.

(68) 政府の外においても、同じような主張を展開する専門家もいた。例えば法学者のイーゴリ・プリシチェンコ、アスラン・アバシツェ、エヴゲーニー・マルティネンコは、1994年に連名で出版した論文において、二重国籍は旧ソ連諸国に住む「同胞」達を居住国に適応させるために有効な手段であると述べた上で、二重国籍を許容している国として、米国や英国、イタリア、フランス、カナダを例に挙げ、「近い外国の国々では二重国籍は受け入れられないものと考えられているが、世界の慣行はまったく逆のことを示している」と主張した。Игорь Блищенко, Аслан Абашидзе и Евгений Мартыненко, Проблемы государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников // Государство и право. 1994. № 2. С. 3–14.

(69) Василий Головин, Двойное гражданство – Это политическая импровизация. Беседа с директором Института этнологии и этнографии Валерием Тишковым // Диалог. 1994. № 3. С. 17–18.

(70) «Обнять» необъятное можно! Заметки с XXXVIII ежегодного собрания Российской ассоциации международного права // Московский журнал международного права. 1995. № 4. С. 157.

上の解釈からその妥当性を否定するのではなく、あくまでロシアとしての政策的観点から二重国籍推進政策を否定していたと言える。

3.3 二重国籍推進政策の結果

最後に、ロシアの二重国籍推進政策の結果について検討したい。

1993年6月の国籍法改正以降、ロシアは、国籍取得の際の前国籍放棄義務を廃止することで一方的に二重国籍を容認しつつ、条約については、引き続き二重国籍条約の締結を目指す第一の方針と、それ以外の条約により在外ロシア人の権利保護を目指す第二の方針の二つを追求した。

まず条約交渉について、どのような結果になったのかを見ていく。第一の方針の結果、1993年12月23日にトルクメニスタン、1995年9月7日にタジキスタンとの間で二重国籍に関する条約が締結された⁽⁷¹⁾。しかしそれ以外の旧ソ連諸国は二重国籍条約の締結に否定的で、条約締結には至らなかった。カザフスタンのヌルスルタン・ナザルバエフ(Нурсултан Назарбаев)大統領は一貫して二重国籍条約に否定的で、ソ連崩壊前後の一時期は二重国籍に肯定的な見解を示していたキルギスのアスカル・アカエフ(Аскар Акаев)大統領やウズベキスタンのイスラム・カリモフ(Ислам Каримов)大統領もその後否定的な立場に転じた⁽⁷²⁾。ウクライナでは、東スラブ民族の一体性を重視しロシアとの二重国籍を支持する主張もあったが、ウクライナ政府は特にクリミアの分離主義への警戒から二重国籍に否定的な立場を取った⁽⁷³⁾。その結果、1995年2月8日、ロシアは二重国籍に関する規定を含まない形でウクライナとの友好協力条約を仮調印することとなった⁽⁷⁴⁾。同年2月21日には、ベラルーシとの間でも包括的な二国間協定が結ばれたが、これにも二重国籍に関する規定が含まれることはなかった⁽⁷⁵⁾。ゼヴェレフが指摘するように、二重国籍条約が結ばれたトルクメニスタンとタジキスタンに居住するロシア人はわずかであり、旧ソ連諸国の在外ロシア人の約75%がカザフスタンとウクライナ、ベラルーシに居住していることに鑑みれば、第一の

(71) Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства // Дипломатический вестник. 1994. № 1–2. С. 27–29; Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства // Дипломатический вестник. 1995. № 10. С. 24–26. 両条約は、①条約締結国が自国民に対し自国籍を喪失せずに相手国の国籍を取得できる権利を認めることや、②条約発効前に前国籍を放棄することなく他方の国籍を取得している人について両国籍の保持を認めること、③両国籍を保持する人については恒常的に居住する国の権利を享受し義務を負うこと等を定めた。

(72) Ginsburg, “The Question of Dual Citizenship in Russia’s Relations,” no. 4, pp. 26–28; no. 5, pp. 12–14.

(73) Shevel, “The Politics of Citizenship Policy in New States,” *Comparative Politics* 41, no. 3 (2009), pp. 281–283.

(74) Флот взят, но какой ценой – пока неизвестно // Коммерсантъ-Daily. 10.02.1995.

(75) Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь [https://docs.cntd.ru/document/1901167] (2023年1月29日閲覧).

方針は失敗に終わったと評価できるであろう⁽⁷⁶⁾。

失敗の要因は、端的に言えばロシアとの間で二重国籍者を生むことについて他の旧ソ連諸国の理解を得られなかったことにある。たしかに、既述のように、二重国籍の容認の傾向は当時すでに欧州を中心に広まっており、ロシアの追求した政策は特殊なものではなく、その点で大統領府の主張は根拠のあるものであった。しかしながら、欧州は長年にわたる統合プロセスの結果、移民が増加したことによって二重国籍を認める必要性が生じた状況にあったのに対し、旧ソ連空間は逆に、それまで同地域を束ねていたソ連が崩壊し新しい国々に分裂したばかりの状況にあった。そして多くの旧ソ連諸国では国籍は主権の問題と強く結びついて捉えられていた。この点が、欧州と旧ソ連空間の決定的な違いであり、大統領府の試みが結実しなかった原因と言えるであろう。

これに対し第二の方針は、第一の方針の失敗を穴埋めする形で一定の成功を見た。既述のように、1995年2月にカザフスタンとの間で二条約が結ばれた。その後、1996年3月にはキルギスとの間でも移住の際の国籍取得を相互に簡素化する条約が結ばれた⁽⁷⁷⁾。また、1998年4月にはロシア、カザフスタン、キルギス、ベラルーシの四か国で、国内に居住する他の条約締結国の国民の法的権利を保障する条約が結ばれた⁽⁷⁸⁾。さらに、ロシアとベラルーシの間では1999年12月に「連合国家創設条約」が結ばれ、両国の国民は同時に「連合国家国民」(граждане Союзного государства)であるとされた上、連合国家国民は平等な権利を享受し平等な義務を負うと規定された(同条約第14条1項及び5項)⁽⁷⁹⁾。これらの条約により、ロシアは、二重国籍条約を結ばなかった国々との間で、在外ロシア人の法的地位を確保することに一定程度成功したものと考えることができる⁽⁸⁰⁾。

このように、条約については、二重国籍の推進は失敗に終わり、その失敗を国籍取得の相互簡素化と外国人の権利保障の条約で補ったと評価することができるだろう。

一方で、1993年6月の国籍法改正により、ロシアが条約によらず一方的に二重国籍を容認する制度を取った結果はどうであっただろうか。この制度の下、実際にどれくらいの人々が二重国籍を取得したのか。

2001年10月18日、新国籍法制定に向けた国家院での議論で、アレクサンドル・コテン

(76) Zevelev, *Russia and Its New Diasporas*, p. 137.

(77) Соглашение между Российской Федерацией и Киргизской Республикой об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Киргизскую Республику, гражданами Киргизской Республики, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, и выхода из прежнего гражданства [<https://docs.cntd.ru/document/8306455>] (2023年1月29日閲覧).

(78) Договор о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства [<https://docs.cntd.ru/document/901865685>] (2023年1月29日閲覧).

(79) Договор о создании Союзного государства [<https://docs.cntd.ru/document/901756243>] (2023年1月29日閲覧).

(80) 岩下「CISとロシア」、198–201頁。

コフ (Александр Котенков) 大統領府全権代表は、次のように述べている。「現国籍法下の10年間で、400万人以上がロシア国籍を取得した。このうち230万人がロシアに居住し、200万人近い人々が外国に居住しており、その97%は旧ソ連諸国に住んでいる。これらの国民の多くは、(現地の)法律に反してロシア国籍と共に居住国の国籍を保持している」⁽⁸¹⁾。ここでは、具体的な二重国籍者数は示されていないが、ロシアの国境外でロシア国籍を取得した人の多くが現地国籍との二重国籍者となっているとの認識が示されている。

また、ロシア国内の二重国籍者数については、時代が下った2014年6月に、ロシア政府が二重国籍者に対して政府への申告義務を課したことにより、おおよその数字が明らかになるところとなった⁽⁸²⁾。申告義務が課された一年後の2015年6月19日付のインタビューでコンスタンチン・ロモダノフスキー (Константин Ромодановский) 連邦移民庁長官が明らかにしたところによれば、一年間で約100万人のロシア国民が二重国籍であることを申告したという⁽⁸³⁾。これは申告ベースの数字なので、実際にはもっと多いと考えられる⁽⁸⁴⁾。

上記はあくまで概数にすぎないが、ロシアの政策が、旧ソ連空間において一定数の二重国籍者を生んだことは間違いがない。条約の締結には失敗したものの、一方的な二重国籍の容認という観点からは、ロシアの二重国籍推進政策は一定の成果を生んだと評価することができるであろう。

おわりに

ロシアの二重国籍推進政策は、同時代的には、特殊で無理のある政策と評価されることが多かったが、現在から振り返って国際的比較の観点から再検討すると、それは必ずしも特殊な政策とは言えず、他国にも見られる二重国籍政策の類型にあてはめられるものであった。多数の在外ロシア人の問題を抱えたロシアにとって、二重国籍という制度は、ソ連崩壊に伴い生まれた新たな国境とあるべき自国民と他国民の境界の不一致という問題を解決する有効な手段であり、それが欧州諸国の間で許容されつつあった当時の状況を踏まえれば、ロシア政府が二重国籍推進政策を取ったことは自然な流れであったと言える。

(81) Стенограмма заседаний Государственной Думы. 18.10.2001 [http://transcript.duma.gov.ru/] (2023年1月29日閲覧).

(82) Федеральный закон от 04.06.2014 № 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные акты Российской Федерации» [http://www.kremlin.ru/acts/bank/38529] (2023年1月29日閲覧). 二重国籍者への申告義務を課した背景には、ウクライナ危機による緊張の高まりにより、二重国籍者の政治的忠誠心への疑念が高まったことがあった。

(83) Константин Ромодановский: Тенденции «пора валить» из России не наблюдаю // Комсомольская Правда. 19.06.2015.

(84) なお、1992年から2013年までの間にロシア国籍を取得した人の総数は約800万人であり、このうちロシア国内で国籍取得したのは580万人、ロシア国外で取得したのは220万人である。Ольга Чудиновских, Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: политика и тенденции. М., 2014. С. 6–7.

本論文では、ロシアの二重国籍推進政策が特殊な政策であるとの従来の評価に一石を投じるため、他国との比較や大統領府の主張を分析し、それが必ずしも特殊なものではなかったとの結論を導いた。その一方で、各国の国籍政策の比較研究については、今後の課題とすべき点も多い。例えば欧州諸国との比較では、統合が進み移民が増えた結果としての二重国籍容認と、ソ連崩壊後の在外ロシア人対策としての二重国籍推進の政策は、背景も政策としての方向性も異なるものだと批判があるだろう。また英仏等による旧植民地地域に対する国籍政策と、ロシアによる他の旧ソ連諸国に対する国籍政策の比較研究も、さらに詳しく行う余地がある。

現在の情勢に目を転じれば、2022年2月に始まったウクライナ侵略の過程において、ロシアはウクライナ国民に対して積極的にロシア国籍の付与を行っている。その際、ウクライナ国籍の放棄は条件とされず、ウクライナ国民は現国籍を保持したままロシア国籍を取得することが可能とされている⁽⁸⁵⁾。ロシアの二重国籍政策や国籍付与政策は、ロシアの対ウクライナ政策、さらにはウクライナ以外の旧ソ連諸国に対する政策とも深く関連していると考えられる。

今後、本論文が積み残した上記の課題を含め、ロシアの国籍政策やその外交政策との関係について、さらに研究を深めていきたい。

(付記)本論文は、ロシア・東欧学会2021年度研究大会(2021年10月16日実施)での発表を基にしたものです。貴重なコメントをいただいた先生方に感謝いたします。また別途、館田晶子北海学園大学教授に論文を読んでいただき、貴重なコメントをいただきました。厚く御礼申し上げます。

※本論文の内容は個人の見解であり、筆者の所属組織の見解を示すものではありません。

(85) ウクライナ国民への国籍付与の根拠となっているのは2019年4月24日に出された以下の大統領令である。同大統領令は当初ウクライナ東部地域の住民のみを対象とするものであったが、2022年5月25日、7月11日に改正され、全ウクライナ国民が同大統領令に基づく国籍付与の対象となった。Указ об определении гуманитарных целей категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приёме в гражданство России в упрощённом порядке // Президент России. 24.04.2019. [<http://kremlin.ru/acts/news/60358>] (2023年1月29日閲覧).