

# 外交関係断絶の研究

——外交法からの省察——

広井大三

はしがき

- 一 外交関係の断絶と国交断絶
  - 二 概念の整序（その一）
  - 三 概念の整序（その二）
  - 四 外交関係の断絶と領事関係
  - 五 外交関係断絶の態様
  - 六 法的妥当性への論及
  - 七 外交関係断絶の方式
  - 八 外交関係の断絶に伴う措置
- あとがき

はしがき

国家間の外交関係の樹立や断絶は、現実の国際社会における、今日でも散見できる現象ではあるが、それは、政治現象としては認識されても、法的範疇において綿密にアプローチされることは、きわめて少ないように思われる。だが、外交関係の樹立も断絶も、共に政治現象としての局面だけではなく、法的要素の作用する部面を確かに備えもっているのである。例えば、それらの現象には、外交関係に関するウィーン条約や領事関係に関するウィーン条約、更には、外交慣行を含む諸々の国際法的手続きに従って遂行される過程が、必ずや付随するのである。にも拘わらず、法的な視点、とりわけ、国際法学の立場で、こうした外交関係の樹立や断絶を論ずることが少ないのは、どうしたことであろうか。

昨年の本学法学部十周年記念論文集における拙稿「外交関係樹立の法理―外交法からの省察」<sup>(1)</sup>でも触れたように、外交関係の成立や消滅（樹立と断絶）は、内外の国際法の文献の中で、余り紙幅を与えられてはおらず、常駐外交使節団の職務や特権については、かなり詳細に説明がなされながらも、外交関係の成立や消滅という現象面の法的側面については、どうも学問的な疎外現象が窺えるのである。

繰り返すが、外交関係の成立と消滅（樹立と断絶）は、共に国際条約の対象とされている国際法上の現象であり、国家承認や政府承認の問題と全く同様に、法的ルールに則して、国際間、政府間に展開される国際法的行為であることは明瞭である。そもそも、国家承認や政府承認が、原則として相手側との外交関係の設定を主目的とすることを考慮すれば、「外交関係」が主、「承認」は従、とする見方も可能であって、国際法学の中で、「外交関係」を、もっと主役として割り付けるアプローチが行われて然るべきなのである。

そこで、このような観点に立って、前述の拙稿においては、国際法から見た外交関係の樹立についての省察を試みた

が、本稿においても、そうした作業の一環として、外交関係の断絶についての、みずからの概念操作を国際法を視座に据えて一応の整合を図りたいと思うのである。

従来、国際法の著述の中で、外交関係の断絶は、常駐外交使節団の任務が終了する場合の一例として、また、戦争の開始に伴う効果の一例として、或いは、国際連合の非軍事的措置の一例として、説かれることはあっても、外交関係の断絶という法現象それ自体が、学問的論題のフォーカスを形成するまでには至っていないのであるが、国際社会の利害対立をめぐる対抗措置としての外交関係の断絶を、こうした伝統的な副次的手法でもって、どの程度、国際法的に把握できるのか甚だ疑問である。その意味において、新しい国際社会の動向を捉えるについて、「われわれ国際法学者が用意している道具概念というか、分類概念というか、それがきわめて貧困<sup>(2)</sup>」であり、「体系の組替えが、日本では意識されず：依然として五〇年（一九五〇年）代前の国際法の体系と概念にしがみついて、今日の新しい国際的な現象を捉えようとしている<sup>(3)</sup>」という真摯な自己批判は、きわめて的を射た有意義な診断であると言わなければならない。

なお、本稿においては、対象たる外交関係断絶の客観的事実を実際に則して検証するため、新聞報道に依存したが、新聞を資料として援用した理由は、現実の国際社会に生起する現象としての外交関係断絶を、実証的に解明しようとするれば、新聞こそ最適の素材であり、それ以外に恰好の材料が不足しているという客観的事実と、後述するように、外交関係の断絶をめぐるマス・メディアの報道の在り方そのものが、本稿執筆のモチーフの一つでもあったという個人的事情、とに基づくものであることを付言しておく。

(1) 『大東文化大学法学部創設十周年記念論文集』有斐閣、一九八四（昭和五九）年版に収録。

(2) 『ジュリスト』一九七九（昭和五四）年一月一日号、NO・六八一、に収録された畑場・大木・木下・曾野・山本・横田の六教授による座談会「国際化時代の法律学」における山本草二教授の発言。一三〇頁。勿論、この他にも、今後の国際社会の動向

に対処すべき国際法学者のあるべき姿について、数多くの教示に富む意見の交換が、この座談会では展開されている。

(3) 同誌、一三二頁。

## 一 外交関係の断絶と国交断絶

通常、国家間の関係においては、政治的、軍事的、経済的、文化的な関係等のさまざまな様相が織りなされているが、中でも、常駐外交使節によって代表される外交関係は、国家間の対外関係（国際関係）において中核的な位置を占めるものである。常駐外交使節は、国家を対外的に代表する正式な機関として、当該国家間の懸案事項を外交交渉を通して処理することを第一義的な職務とするものであるが、そうした外交ルートに象徴される外交関係こそ、国際関係を構成する各々の局面の中でも、最も重要、かつ、基本的なものであって、このことは、たとえ、どんなに「民間外交」が旺んに展開されようとも言えることである。

こうした外交関係が、国家対国家（政府対政府）の間で成立すれば、それが、外交関係の樹立（開設）になり、一旦、樹立された外交関係が、何らかの理由で解消されるような事態になれば、それが、外交関係の断絶ということになるわけであるが、本稿では、後者の、外交関係の断絶のみを論点にして、その概念の整序を図ることを意図としている。

さて、外交関係の断絶は、国家間に利害対立が発生した場合の対抗措置、いわゆる、報復と制裁のための措置として採られるのであるが、国家間で外交関係が断絶した場合に、解消されて消滅するのは外交関係だけであって、他の局面、例えば、政治、軍事、経済、文化等の諸関係は、そのまま存続するという制裁や報復の程度が限定されている場合と、また、全く逆に、制裁や報復の度合いが、きわめて厳酷、かつ強硬であるがために、外交関係以外の他の局面をも網羅した形の、国家間の関係の全面的な断絶にまで発展する場合とがあるが、平素、新聞に代表されるマス・メディアの「外交関

係断絶」についての報道に接する限りにおいて、その外交断絶の実態——つまり、外交関係だけの断絶なのか、それとも、それ以外の関係をも巻き込んだ形の断絶なのか——を正確に把握することが困難な場合が多い。それに加えて、わが国では、外交関係をめぐって「国交」という言葉があるため、「国交断絶」という表現が用いられたり、更には、「断交」という用語までが混淆する結果として、外交断絶の実態が、かえって曖昧になってしまふという、わが国の言語が惹き起こす独特の問題が、そこに絡まってくるのである。

「国交」という語義をみると、「国と国のまじわり。国と国との交際。国家間の外交関係。国際。」とあるように、本来、その語彙は「国家と国家との交際」<sup>(2)</sup>を意味する広義の概念を内包するものと思われるが、近年、それが、外交関係と同意語に使用されることが多く、外交関係の樹立を「国交樹立」、外交関係の断絶を「国交断絶」と、各々、表記することがマスコミで慣用化されている嫌いが強いのである。この点、「国交樹立」については、一般的に、外交関係の樹立によって、ひとり、国家間の外交関係のみではなく、政治、経済、文化というような他の関係までもが、ほぼ同時に開設されるのが普通であるので、もともと、国家間の広義の交際を意味する「国交」という語彙が外交関係の樹立に際して使用されても、さして場違いではないのであるが、「国交断絶」の場合には、先にも述べたように、国家間（政府間）で解消されたのは、外交関係だけなのか、それとも、もっと全面的な国家関係なのか、その状況が鮮明に伝わってこないものである。そこへ、更に、「断交」という表現までが登場するとなると、事態の真相をめぐる状況判断の困惑の度合いは、ますます増幅するばかりである。

一つの例を示しておこう。

〔一九七七（昭和五二）年六月一六日・朝日新聞〕

「北朝鮮との国交を断絶 アルゼンチン 【ブエノスアイレス十四日〓AP】 アルゼンチン外務省は十四日、朝鮮民主

外交関係断絶の研究（広井）

主義人民共和国（北朝鮮）と外交関係を断絶したと発表した。国営テラム通信が伝えた外務省声明によると断交の理由は、ブエノスアイレスの北朝鮮大使館員が全員、アルゼンチン政府に通告せず、一方的に国外に退去したことである。

昨年三月の軍事政権成立以来、外国との国交断絶はこれが初めて。同政権と共産諸国との関係はこのところ冷却化してはいるものの、北朝鮮との断交は必ずしも他の共産圏諸国との断交にはつながらない、と外交筋はみている。

両国はペロン派のカンボラ政権が発足した七三年五月、外交関係を樹立したが、オ・ナンセク北朝鮮大使は昨年三月二十四日のクーデター当日は国外に退去していた。残留していたパク・ミョングク一等書記官ら三人は今日五日、突然、出国し、セネガルに向かったという。これに対しアルゼンチン外務省筋は『外交慣例を無視した非友好的ゼスチャーである』と不快感を表明している。（傍点は広井）

このような「外交関係の断絶」や「国交断絶」についてのマスコミの報道に接するたびに、平素、疑問に感ずることは、「外交関係の断絶」や「国交断絶」という用語の意味内容が不明確のままに使用されているのではないかということである。すなわち、「外交関係の断絶」と「国交断絶」とは、どういうことを意味するのか、両者の概念は同じものなのか、また、違ふとすれば、一体、どう違ふのか、両者は、具体的には、国家のどのような行為や措置を伴うものなのか、というような点が、恰かも自明になっているかのように扱われてはいるが、実際には必ずしも明確な映像や描写を提供しているわけではないのである。

そこへきて、「断交」という言葉が、無造作に用いられるのである。

こうした用語をめぐる問題点は、実は報道メディア側だけにあるのではなく、むしろ、報道メディア側の用語の曖昧さ

は、それが学問的に不明確なままに放置されていることに起因しているという学界側のアプローチの欠如も問題なのである。

本稿の「はしがき」でも指摘したように、「外交関係の断絶」や「国交の断絶」は、国際法の著述の中で、常駐外交使節の任務の終了や戦争の直接的な効果の文脈で触れられてはいても、独立のテーマとして論及されることは、皆無とは言わないまでも、きわめて少なく、現にわが国の国際法学会編『国際法辞典』<sup>(3)</sup>においても、独自の紙幅を与えられてはならず、項目として挿入されていないのであるから、学問上のテクニカル・タームとしての存在意義を認知されていないかのような訝しきを感じるのである。

(1) 日本大辞典刊行会編『日本国語大辞典』(八巻)小学館、一九七四(昭和四九)年版、二四二頁。

(2) 大槻文彦著『新編大言海』富山房、一九八二(昭和五七)年新編版、七三九頁。

(3) 国際法学会編『国際法辞典』鹿島出版会、一九八二(昭和五七)年版。

## 二 概念の整序(その一)

国家間の対外関係を示す用語として、「外交関係」と「国交」という言葉が存在するのは、わが国だけではなく、おそらく、中国においても存在し得るであろうことは、当然に予測できることであるが、中国に関する実際のケースとして、「外交関係」と「国交」とが、区別されながらも併用されていると推察できる事例があるので、ここに紹介してみる。

「インドのPTI通信が二十六日に伝えたところによると、陳錫聯中国副首相は、同日、カルカタで記者団の質問に答え、『インド側が中印国交正常化の会談についてのイニシアチブをとるならば、中国は、この会談に応じる用意がある』と語った。陳副首相はまた『会談のためのイニシアチブをインド側がとるかどうかはインド側が決

めることである。中印間には、さまざまな外交関係が存在している。ただし、国交がいつ正常化できるかを予想することはむずかしい。』と語った。〔一九七五（昭和五〇）年二月二十八日付「朝日新聞」（傍点は広井）〕

中国の陳副首相が、実際に、どのような用語を使ったのか、目下のところ知る由も無いが、右の記事による限り、陳副首相は、「外交関係」と「国交」とを区別し使い分けているような印象を受ける。つまり、「国交」の方を「外交関係」よりも広義に捉えている感触を受けるのである。ちなみに、日本語の「外交関係」は中国語では「外交关系」であり「国交」は「邦交」である。<sup>(1)</sup> 正確を記すためには綿密な立証が必要であるので、中国語についての、これ以上の詮索は避けることにするが、大雑把な推論としては、中国においては、「外交关系」（外交関係）と「邦交」（国交）とは区別して使用されるのかもしれないのである。

また、韓国の事例であるが、一九七四（昭和四九）年八月二十八日、韓国国会の外務委員会は、大統領狙撃事件をめぐる対日強硬策を政府に要求するため「日本がなお非協力的な態度をとり続けるようならば外交関係凍結、国交断絶を含む措置をとれ」（傍点は広井）との決議を採択しており（八月二十九日付「朝日新聞」参照）、新聞記事の表現による限り、ここでも、「外交関係」と「国交」とが区別されて使用されているのである。

ところで、わが国で、「外交関係」と「国交」とがシノニムに用いられることは、前述した通りであるが、両者の併用は、何も民間レベルのマス・メディアに限ったことではなく、例えば、外務省編「わが外交の近況」（いわゆる、外交青書）や外務省情報文化局発行『月刊・国際問題資料』等でも、そうした用法は窺えるのである。<sup>(2)</sup>

たまたま、外務省情報文化局編集『世界の動き』に掲載された「国交」の説明記事によると、

「国交が、二国間の最も正式な関係である外交関係をさすものとして用いられることが多いことは事実です。しかしながら、国交という言葉が、領事関係、貿易・経済などの分野における関係、さらには場合により新たに独立



した国家に対する国家承認などのさまざまな交際の存在を示すものとして用いられることも少なくありません。：国交という言葉にはいろいろな意味が含まれており、場合により、また、人により、その意味するところは幅があると思われます。さらに、国交という言葉は、たとえば外交関係という言葉とは異なり、国際法上一定の法的な意味を持つ概念であるとはいいたいのではないかと考えられます。しかしながら、国交という言葉は、表意文字である漢字の特性を生かしたユニークな言葉であると考えられ、この意味でも、今後とも私達の用語法として広く活用されていくものと考えられます。<sup>(3)</sup>」

この説明からも、「国交」という言葉が、「外交関係」とシノニムに使用されたり、国家間のもっと広範囲の交際にも使用されたりする多義的な言葉であると言えるのであるが、こうした多義的な用語が、何の前提や基準も無しに情報伝達に使用されるとすれば、情報の受け取り手にとって、事態の正確な把握が困難となるのは至極当然のことであろう。「国交」という言葉が漢字の特性を生かしたユニークな語彙として、今後とも広く活用されるのは好しとしても、場合により、人によって、内包する意味に違いのある言葉が、情報伝達上の用語として安易に用いられることには問題があるのである。

その一例が、「国交断絶」の場合であって、この用法では、外交関係だけの断絶か、もっと広範囲の断絶なのか、状況の正確な実像が伝わってこないのである。したがって、そう厳密な概念規定は必要ではないが、せめて、漢字の特性を活用するためにも、「国交断絶」という用語法は、「外交関係の断絶」だけではなく、その他の分野をも含んだ広い範囲の断絶の場合に使用するという程度の基準があってもよいのではなからうか。

かつて、国際聯盟規約・第十二条と第十五条とにおいて、共に「聯盟国間ニ国交断絶ニ至ルノ虞アル」と規定された「国交断絶」も、連盟加盟国間の単なる外交関係の断絶だけではなく、もっと広範囲にわたる——場合によっては全面的な——国家関係の断絶を意味する用語として採択されたものと言えるのであって、この意味において、「国交断絶」とい

う用語は、今日の国連憲章・第四十一条の「外交関係の断絶」と同様、国際法上の法的な概念をもった言葉として理解されるべきである。

聯盟規約・第十二条と第十五条の英文には、共に“any dispute likely to lead to a rupture”と規定されており、この“rupture”という単語が和文で「国交断絶」と訳出されたわけであるが、国連憲章・第四十一条の英文には“rupture”という用語は無く、「外交関係の断絶」として“severance of diplomatic relations”という用語が採択されている。<sup>(6)</sup>

なお、“rupture”（国交断絶）について、「国交断絶の言葉と概念は、国際聯盟規約（第十二条、十五条）にはじめて用いられ<sup>(7)</sup>」という説明があるが、これは、「国交断絶」という用語が、国際法（国際条約）上、公式に初めて採用されたのが、国際聯盟規約（一九一九年署名）であったということであって、決して、「国交断絶」（rupture）という用語が、国際法上で使用された最初が、国際聯盟規約であったということではない。聯盟規約草案の作成以前から、既に、“rupture”という用語は、国際法の著書の中に登場しており、例えば、一九〇五年刊行のオッペンハイム（L. Oppenheim）の“International Law”（初版本）では、外交使節の召還に関して“a rupture of diplomatic intercourse”が用いられているのである。<sup>(8)</sup> ちなみに、同書のローターパクト（H. Lauterpacht）編では“rupture of diplomatic relations”、“break off diplomatic relations”、“interruption of diplomatic relations”が用いられており、<sup>(9)</sup> また、実際の事例として、一九八〇（昭和五五）年のアメリカ合衆国とイランとの外交断絶の場合のカーター大統領の声明では、“sever relations”が使用されている。<sup>(10)</sup>

- (1) 倉石・折敷編『岩波・日中辞典』一九八三（昭和五八）年版、一八三頁、三九七頁参照。
- (2) 外務省編『わが外交の近況』昭和五八年版（第二七号）、六四五頁、昭和五五年版（第二四号）、一六四頁。外務省情報文化局『月刊・国際問題資料』一九七三（昭和四八）年十月号、二五頁。一九七五（昭和五〇年）七月号、九頁参照。
- (3) 外務省情報文化局編集『世界の動き』一九八四（昭和五九）年一月号（NO・四一四）三〇～三二頁。
- (4) 横田・高野編『国際条約集』（有斐閣、一九八五（昭和六〇）年版、三七頁。

- (5) Wright, Q., *The Role of International Law*, 1961, p. 92.
- (6) 前掲『国際条約集』一八頁参照。
- (7) 平凡社『世界大百科事典』(第十一卷)、一九七二(昭和四七)年版、二八八頁に載録の高野雄一教授による解説。
- (8) Oppenheim, L., *International Law*, Vol. I, 1905, p. 458.
- (9) “Oppenheim’s *International Law*” Vol. I, ed. by H. Lauterpacht, 1957, p. 775.
- (10) *Time*, April 21, 1980, p. 7.

### 三 概念の整序(その二)

以上の文脈から、「外交関係の断絶」と「国交断絶」の概念の異同を整序するため、国家関係の解消を、外交関係だけが断絶する場合と国家間の全面的関係が断絶する場合の二つの態様に集約して考えてみたい。

まず、前者の外交関係だけが断絶する場合が「外交関係の断絶」であることには、異論が無さそうである<sup>(1)</sup>。

したがって、「外交関係の断絶」とは、国家間の利害対立による対抗措置として、常駐外交使節団によって正式に代表される両国間の公約関係を解消することであり、具体的には、相互に駐在する常駐外交使節団を本国に引き揚げさせ、各々の大使館を閉鎖すること、として説明できるが、この場合、外交関係の断絶が、両国間の紛争の悪化に伴う措置として採られる場合や、外交関係の断絶によって、紛争がより激化したり、武力抗争にまで発展したりする場合があるわけであるが、外交関係が断絶すれば、両国間に必ず武力紛争や戦争が発生すると決まっているわけではない。外交関係の断絶が、確かに、武力紛争や戦争の前提として行われることがあっても、外交関係の断絶は、必ずしも、武力紛争や戦争の開始を意味するものではなく、外交断絶のまま、武力紛争や戦争には至らず、後に外交関係が回復されるという事例は数多く存在している。その意味で、外交関係断絶の概念を「自国に駐在する敵国使臣に国外への退去を命じ、また、敵国に駐

在する自国使臣を召還すること」<sup>(2)</sup>(傍点は広井)と規定するのは正鵠を得ないことになる。しかし、宣戦布告による戦争の開始は、当然に外交関係の断絶を伴うので、常駐外交使節団は直ちに本国に引揚げるのが普通であるが、宣戦布告の無い武力紛争の場合には、形式的ながら正式な外交関係がそのまま保持される場合があり得る。外交関係の断絶は、従来、ともすれば、武力行使と並行して実施されることが多かったために、武力行使を前提にして説明されがちであるが、それは、「武力行使と並行せしめないで、独立して国家間の強制手段として行われるものであり、また、現に行われつつあるものである。」<sup>(3)</sup>

こうした強制手段としての外交断絶措置を、更に一段と増幅させて、国家間の関係が全面的に破綻する場合があるので、そうした状況を「外交関係の断絶」とは概念上区別するため、「国交断絶」という用語を、その全面的破綻の場合の用語として明確に位置付けてはどうであろうか。

何故か、この点が、これまで曖昧に放置されていた嫌いがある。<sup>(4)</sup>

現実の国際社会の態様として、国家間の外交関係が破綻する場合と、外交関係を含めた広範囲にわたる平和関係が破綻する場合とが存在する以上、二つの態様の用語と概念を区別することは決して無意味なことではない。

このような発想に基づいて、「国交断絶」をもって、「国家間の平和関係が、外交関係に限らず、経済関係や個人的交通などを含めて、全面的に破れることを意味する」<sup>(5)</sup>という捉え方に賛意を表したい。

すなわち、「国交」という語彙を広義に解釈して、外交関係、領事関係、通商関係、文化関係などの諸分野を網羅した形の広範囲にわたる国家間の関係として捉えるのであるが、この用法であれば、例えば、「国交樹立」の場合でも、ひとり外交関係のみならず、広く全般的な関係の開始として理解すればよいわけである。前述したように、国際聯盟規約で採択された「国交断絶」も、こうした広義の断絶を意味するものであって、決して、外交関係だけの断絶を意味するもので

はなかつたのである。「国交断絶」を国家間の平和関係の全面的破綻として理解したがために、そのような事態を誘発する懸念のある国際紛争を、国際裁判か聯盟理事會によって平和的に処理しようとするのが、聯盟規約の規定である。<sup>(6)</sup>したがって、右のように「国交断絶」を広義に捉えるならば、それは、国際条約上の用法と概念とに一致することになるのである。また、現在の国連憲章・第四十一条で規定される、いわゆる、非軍事的強制措置の一つとしての「外交関係断絶」は、決して、国家間の全面的関係の解消を意味するものではなく、それは、まさに、外交関係のみの断絶を指しているのである。そのことは、同条後段の文脈からして明白である。「外交関係の断絶」が、国家の全面的関係の解消を内包するものであれば、経済関係や交通関係における制裁を事細く明記する必要は無いからである。<sup>(7)</sup>この観点で、「外交関係の断絶」を、文字通り、外交関係だけの断絶と捉えることが国連憲章の用語法に適合する概念規定となるのである。

以上のように、「外交関係の断絶」と「国交断絶」とを、共に、国際法上の一定の法的意味を有する概念として位置付けることにより、両者の意味するところを明確に区分して、従来の、どちらともわからない玉虫色の扱いに決着をつけたという願望が、本稿執筆の動機なのである。

なお、先にも触れたような、外交関係が形式的には維持されながらも、武力抗争等の理由によって、実質的には、両国間の平和関係が破綻している場合について、これを以って、「国交断絶」と看做すことには疑問がある。<sup>(8)</sup>たとえ形式的とは言え、国家を正式に代表する常駐外交使節が接受・派遣されている以上、その他の分野の関係が途絶えた不正常な状態であっても、外交関係は一応存続しているのであって、このような状況は、むしろ、「不正常な外交関係」、または、「不正常な国交」と呼ぶほうが実態にマッチしている。何故なら、このような視座に立てば、前節で紹介した中国・インド間の事例のような、いわゆる、「国交の正常化」という表現も、よく理解できるからである。

(1) 高野雄一教授は、「外交断絶」について「国家間の公の関係、つまり外交関係が断絶することで、外交交渉を打ち切り、相互

に外交使節を本国に引き揚げさせることを意味する。」と説明されている。前掲『世界大百科事典』第五卷、七二頁、「外交断絶」の項参照。

(2) 田岡良一著『国際法・Ⅲ』（法律学全集五七）有斐閣、一九七〇（昭和四五）年版、二五九頁。

(3) 前掲書、同頁。

(4) 『岩波法律学小辞典』の昭和十二年版の「国交断絶」の項（三八二頁）を見ると、「それが外交断絶と同一であるかについて争がある。」と指摘されているが、現在の時点でも、「国家間の公の平和関係が破れることを、一般に外交断絶」といい、これが国際法で最も普通に用いられる言葉であり概念である。国交断絶はこれと同義に用いられることもある……」（高野雄一教授の説明・前掲『世界大百科事典』第十一卷、二八八頁、「国交断絶」の項）と言うわけで、今日でも、「外交関係の断絶」と「国交断絶」とは、依然と不分化のままに置かれているのである。

(5) 前掲『世界大百科事典』第十一卷、同頁。

(6) 国際聯盟規約・第十二条（国交断絶に至る虞のある紛争）一 聯盟国ハ、聯盟国間ニ国交断絶ニ至ルノ虞アル紛争発生スルトキハ、当該事件ヲ仲裁裁判若ハ司法的解決又ハ聯盟理事会ノ審査ニ付スヘク、且仲裁裁判官ノ判決若ハ司法裁判の判決後又ハ聯盟理事会ノ報告後三月ヲ経過スル迄、如何ナル場合ニ於テモ戦争ニ訴ヘサルコトヲ約ス。

第十五条（連盟理事会の紛争審査）一 聯盟国間ニ国交断絶ニ至ルノ虞アル紛争発生シ、第十三条ニ依ル仲裁裁判又ハ司法的解決ニ付セラレサルトキハ、聯盟国ハ、当該事件ヲ聯盟理事会ニ付託スヘキコトヲ約ス。何レノ紛争当事国モ、紛争ノ存在ヲ事務総長ニ通告シ、以テ前記ノ付託ヲ為スコトヲ得。事務総長ハ、之ガ充分ナル取調及審理ニ必要ナル一切ノ準備ヲ為スモノトス。（前掲『国際条約集』三七頁）。

(7) 国際連合憲章・第四十一条（非軍事的措置）安全保障理事会は、その決定を実施するために、兵力の使用を伴わないいかなる措置を使用すべきかを決定することができ、且つ、この措置を適用するように国際連合加盟国に要請することができる。この措置は、経済関係及び鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶を含むことができる。（前掲書、一八頁）。

(8) 高野雄一教授は「平和関係が紛争のために、必ずしも戦争にいたらない強力的手段によって現実に破壊されるときは、たとえば一方で外交関係が形式的に維持されていても、国交断絶はあったとみなされる。」と説明されている。前掲『世界大百科事典』第十一卷、同頁。

#### 四 外交関係の断絶と領事関係

「外交関係の断絶」「国交断絶」「断交」というような、さまざまな用語で表現される国際的現象の概念上の曖昧さは、日本語に特有の問題ではなく、国際的な次元レベルにおいても、或る種の混乱をもたらすことがあり得るように窺われる。つまり、外交関係だけの断絶なのか、それとも、国家間の全面的関係の断絶なのか不明確であれば、各々の場合の対応措置が異なるだけに、当然、混乱が生ずるわけである。それを示唆する実例を挙げておこう。

ヴェトナム戦争中の一九六五（昭和四〇）年五月三日、カンボジアは、アメリカ週刊誌ニューズ・ウィークが、カンボジア皇太后について侮辱的な記事を掲載したことから、アメリカ軍がカンボジア国境を爆撃したことを理由として、アメリカとの外交関係を断絶する旨の覚え書を、カンボジア駐在のアメリカ代理大使に手渡すと共に、当時の国家元首シアヌークは、ラジオ放送で、アメリカと国交を断絶したと発表した（五月四日付「朝日新聞」参照）。ところが、カンボジア国営クメール通信によれば、シアヌーク元首は、領事レベルでの対米関係は、どのような場合でも維持すると言明したとのことである（五月五日付「朝日新聞」参照）。

これに対して、アメリカ側は、同月七日、カンボジア外相に、ラスク國務長官の書簡を手渡したが、その中で、外交関係の断絶にも拘わらず、領事関係を継続したいとのカンボジアの申し入れは、国際慣行にはそぐわないとして、カンボジアとの領事関係の継続を拒否したとのことである（五月十二日付「朝日新聞」参照）。

この場合の事実関係の認定は、目下のところ、新聞による以外にないが、果して、カンボジアは、アメリカとの外交関係だけを断絶すると覚え書で表明したのかどうか。シアヌーク国家元首が、ラジオ放送では、「国交を断絶する」と声明しながらも、他方で、領事関係の継続を希望したことが事実であるとすれば、カンボジア側は、おそらく、外交関係の断

絶だけを考えていたものと推測されるし、それを裏書するかのように、新聞によれば、アメリカ側のラスク書簡でも、「外交関係の断絶」という表現が用いられており、カンボジア側から、外交関係断絶の申し入れがあったことを示唆しているようにも考えられる。

この挿話の約二年前（一九六三年）に結ばれた「領事関係に関するウィーン条約」（以下、「ウィーン領事関係条約」とする）は、その第二条・第三項で、「外交関係の断絶自体は、領事関係の断絶をもたらしものではない」と規定しており、アメリカは、この条約の当事国でもあったので、もし、仮に、カンボジア側が、アメリカとの外交関係を断絶しながらも、領事関係の継続については希望していたとしても、それは、必ずしも、国際法上、不当なこととは言えない。しかし、カンボジアが、アメリカとの、より幅の広い関係の断絶を意味する表現を用いていたのであれば、領事関係の継続についてのシアヌーク発言は、国際慣行にそぐわないものと言えるであろう。

ウィーン領事関係条約が、外交関係に関するウィーン条約とは別個に存在し、また、ウィーン領事関係条約作成のための国連国際法委員会（いわゆる International Law Commission）や領事関係会議でも議論されたように<sup>(2)</sup>、外交関係と領事関係とは区別されるので、法理上のコローリーとして、外交関係の断絶は、領事関係の断絶をも包含するものではないのである。しかし、言うまでもなく、国家間の全面的関係の断絶であれば、外交関係だけではなく、領事関係をも網羅する国家関係の一切が断たれる結果になるのである。

そもそも、領事関係は、外国に居留する自国民の保護や、通商・経済活動の援助、その方面の情報収集、文化関係の発展などを目的とするものであるので、たとえ、外交関係が断絶して外交使節団が引き揚げても、相互に自国民が居留し、経済活動が継続している状況にあっては、領事関係の維持は必要とされるのである。しかし、国家間に領事関係設置の明確な合意が存在せず、外交関係を代表する大使館内に領事部が、黙示的な同意のもとに設けられて領事業務を遂行してい



るような状態での外交関係の断絶は、同時に領事任務の終了を伴うとも考えられよう。

なお、外交関係の断絶に至る一步手前の報復措置として、領事関係の断絶が行われることがあり得る。<sup>(3)</sup>それは、自国内で相手国々民の保護活動を認めないという形で相手国に不快の念を示す場合であるが、国家間（政府間）の公式な話し合いの窓口を閉鎖する外交関係の断絶よりも軽い措置と言えるであろう。

(1) 田畑・高林他編『基本』条約・資料集（第四版）有信堂、一九八五（昭和六〇）年版、二六七頁。

(2) 横田喜三郎著『領事関係の国際法』有斐閣、一九七四（昭和四九）年版、三六頁～四二頁参照。但し、外交関係の断絶と領事関係との関連（条文では第二条三項）については説明がなされておらず残念である。

(3) 一九七八（昭和五三）年六月、中国とベトナム間の関係が険悪化したとき、中国が広州、南寧、昆明のベトナムの三領事館の閉鎖を命令した（六月二十日付「朝日新聞」参照）。

## 五 外交関係断絶の態様

外交関係の断絶とは、前述したように、国家を正式に代表する常駐外交使節団（大使や大使館員）を媒介とする正式な国家関係の解消を意味するものであるが、現実における外交関係の断絶の態様（類型）をみると、単に外交関係の断絶にとどまらず、それ以外の政治関係、経済関係、文化関係、軍事関係等を巻き込んだ広範囲にわたる国家関係の断絶（いわゆる国交断絶）である場合も多く存在しており、また政府間レベルの公式な関係は全面的に断たれながらも、非公式な関係というべき民間レベルの交流が公然と継続する場合がある。更に、外交関係の断絶と同一の現象でありながら、外交関係の凍結（停止）、外交関係の一時中断<sup>(1)</sup>（一時断絶、一時停止）と表現される場合も見受けられる。

そこで、外交関係断絶のこうした態様（類型）を実際の事例について吟味してみよう。

外交関係のみの断絶 国家間の関係の内、解消されるのは、まさに外交関係だけであるので、その他の関係は継続する

ことになる。つまり、大使や大使館員は不在になっても、政治家や軍事使節が往来したり、スポーツや文化の交流や貿易上の取り引きは行われて、領事関係も存続する場合である。

但し、以下に掲げる事例は、その実態の正確なところが不明であるが、あくまでも外交関係は断絶したが、国家間の他の分野の関係は何らかの形で存続したと判断できるケースである。

〔事例〕

(イ) 一九六五（昭和四〇）年五月十四日、レバノン政府は、西ドイツとの外交関係を断絶すると発表した。しかし、両国の領事関係、および、文化、経済関係は、その後も存続した（五月十五日付「朝日新聞」参照）。

六月二十四日、南ベトナム政府は、ドゴール大統領のベトナム政策に対する対抗措置として、フランスと断交したが、領事関係や経済関係は存続した（六月二十五日付「朝日新聞」参照）。

(ロ) 一九七三（昭和四八）年七月二十三日、ペルーのメルカド・ハリン首相は、フランスとの外交関係断絶を発表し、駐仏大使を本国に呼び返すと語ったが、フロル外相は、領事、文化関係は存続すると述べた（七月二十四日「朝日新聞」参照）。

(ハ) 一九八〇（昭和五五）年九月三日、ジンバブエ外務省は、南アフリカ共和国と外交関係を断絶したとの声明を発表。これに伴いプレトリア、ケープタウン駐在の外交団は既に引き揚げを完了し、駐ソールズベリの南ア代表部も閉鎖されたことを明らかにした。これについて、南アフリカ政府は、同日、ジンバブエ新政府との間で従来通り、通商領事関係を維持していくことに合意したと発表した（九月五日付「朝日新聞」参照）。

**広範囲の断絶** 外交関係だけでなく、それ以外の面の国家関係に及ぶ広範囲、ないし、全面的な断絶であり、それだけに、国際間の関係を解消する措置としてはきわめて厳しく、かつ、敵対性の強いものである。武力紛争や戦争に関連

する断絶は、一般的に、こうした形態になるが、武力紛争に関係が無くとも、こうした広範な断絶になる場合もある。本稿では、このような形態の断絶を「外交関係の断絶」と區別して「国交断絶」として意味付けるものである。

〔事例〕

(イ) 一九七五（昭和五〇）年六月九日、フィリピン政府は、中国・フィリピン共同声明に関連して次のような声明を発表した。一、フィリピン政府は、フィリピン、台湾間のすべての公式の関係を終息させる。二、台湾との間に締結した友好親善条約やすべての協定を破棄する。三、フィリピン駐在の台湾のすべての公式代表は、共同声明調印の日から一カ月以内に引き揚げる（六月十一日付「朝日新聞」参照）。

(ロ) 一九七六（昭和五二）年三月七日、モリタニアの国家指導機関である国家政治局は、アルジェリアとの諸関係を断絶すると発表した（三月九日付「朝日新聞」参照（傍点は広井））。

(ハ) 一九七八（昭和五三）二月二十二日、エジプト政府は、キプロスとの外交関係を全面的に断絶することを正式に決定、同日夜キプロス政府に通告した。中東通信によると、ガリ・エジプト外務担当国務相は、同日夜、外務省にキプロスのソテリアデス・カイロ駐在大使を呼び、カイロのキプロス大使館とアレキサンドリアの領事館の即時閉鎖を命ずるとともに、同大使にただちにエジプトを離れるように要求した。一方、キプロスにあるエジプト大使館に對しても、館を閉鎖し、帰国するように訓令を發した。また、同国務相は「エジプトはキプリアノウ大統領をキプロスの大統領として承認したことを取り消す」とのサダト大統領の決定を伝えた。この承認取り消しがどんな意味をもつものなのかは明らかではないが、一国の大統領の承認取り消しは、異例の措置であるのは間違いなく、両国関係は単なる「外交断絶」を超える最悪の事態に突入したといえよう。両国の対立のきっかけは、ラルナカ空港での人質救出作戦をめぐり、エジプト軍特別部隊とキプロス国家警備隊とが衝突、多数の死傷者を出した事件で、この

衝突事件で死んだエジプト軍兵士の葬儀のあと、サダト大統領はエジプト軍兵士への演説で、強い憤りをこめて、キプロス政府を厳しく非難したが、キプロスとの「国交の全面断絶」はこの直後に決定された（二月二十四日付「朝日新聞」参照・傍点は広井）。

(二) 一九七九（昭和五四）年二月十八日、イラン革命政権当局は、イスラエルとの関係を全面的に断絶することを決定し、イスラエル人は全員、国外退去を求められた（二月二十日付「朝日新聞」参照・傍点は広井）。

三月四日、イラン国営放送によると、イラン暫定政府は南アフリカとの外交関係を断絶した。同放送によれば、同国外務省は、南アの総領事呼び、南アの人種差別政策は「人権に反するもの」であり、「政治、経済、軍事関係を断絶、さらに石油輸出も停止する」と通告した（三月六日付「朝日新聞」参照・傍点は広井）。

三月三十一日、バグダッドで開催されていたアラブ外相・経済相会議は、最終会議を開き、イスラエルとの単独平和条約調印をしたエジプト制裁のため全会一致で二十四項目のエジプトに対する政治、外交、経済各面での全面的制裁を決議して閉会した。同決議は、一、エジプト駐在のアラブ大使の即時引き揚げ、二、一カ月以内に対エジプト政治、外交関係の断絶を勧告、三、経済関係の全面的断絶、四、エジプトへの原油輸出の禁止、五、カイロにあるアラブ連盟本部とその付属機関の移転、六、同連盟のエジプトの資格停止の考慮、を骨子としており、この結果、エジプトは「アラブ世界から村八分」にされることになった（四月二日付「朝日新聞」参照）。

(ホ) 一九八〇（昭和五五）年四月七日、カーター大統領は、アメリカ大使館人質事件に対するイラン制裁措置を発表したが、その骨子は次の通りである。一、アメリカはイランとの外交関係を断絶する。アメリカ国内のイラン大使館、領事館はただちに閉鎖、イランの外交官は九日午前零時までに出国しなければならぬ。二、財務長官はアメリカの対イラン輸出を停止する公式制裁をただちに実行に移す。三、財務長官はすでに凍結されているイラン政府

資産と、アメリカ市民と企業のイラン政府に対する請求権の公式目録を作成する。四、イラン市民にすでに発給されたすべてのアメリカ入国査証を本日をもって無効とする（四月九日付「朝日新聞」参照）。四月十七日には、更に、

一、イランからの全面的輸入禁止、二、アメリカとイランとの金融取り引きの停止、の制裁措置を追加した（四月十八日付「朝日新聞」参照）。ところが、三年後の一九八三（昭和五八）年五月三日付「読売新聞」によると、「米商務省が先ごろ発表したところだと、八二年中のアメリカからイランへの直接輸出高は約二億ドルに上り、西欧各国など第三国を経由した取引を合わせると、その額は膨大なものになるという。公式関係断絶にもかかわらず、民間企業の交流には何らの法的規制もないため、特に最近数か月間に商務省が発行した輸出ライセンスによると、イランが電子、医療・科学機器、航空機部品などの輸入に強い関心を示している点が注目のマトになっている。」（傍点は広井）と報じられている。

四月十六日、エジプトは、アラブ強硬派諸国との関係を全面的に断つことを決め、アルジェリアとも完全断交に踏み切った。エジプトは、七七年のサダト大統領のエルサレム訪問をめぐる意見対立から、すでにシリア、リビア、南イエメンと断交したが、アルジェリアとの間では、領事部門、定期航空路を存続させ、ある程度の関係を維持していた（四月十八日付「朝日新聞」参照・傍点は広井）。

(k) 一九八一（昭和五六）年九月二十四日、ケニアのモイ大統領は、アフリカ統一機構（OAU）議長として国連通常総会の一般討論演説をし、人種隔離政策をとる南アフリカに対して経済協力はもちろん、文化、スポーツ交流を含むあらゆる関係を断つよう呼びかけた（九月二十六日付「朝日新聞」参照・傍点は広井）。

(l) 一九八二（昭和五七）年五月二十日、カタールのサイフ・アル・サーニ外務担当國務相は、イスラエルと外交関係を復活したザイルとの外交・経済関係を全面的に断絶したと発表した（五月二十二日付「朝日新聞」参照・傍点は広

井)。

非公式関係の継続 国家間、政府間の公式な関係は全面的に切断されながらも、非公式な関係は継続する、つまり、民間交流の形態が依然として存続するという場合がある。しかも、その民間レベルの交流が明確な形をとって認知され、その意味で公然と非公式関係が存続するところに特徴がある。こうした型の断絶は、特殊な関係にあった国家間、政府間に行われる特別な現象としての側面があるが、むしろ、現代の国際社会における相互依存性の高まりの中で、最早、国家間の全面的な断絶は不可能となりつつあることを示唆する事象として評価すべきなのかもしれない。

例えば、一九八〇年のアメリカ合衆国とイランとの間の断絶においても、先に見たように、国家間の公式な関係が断たれながらも、実際には民間レベルの交流は続けられていたとする指摘もあるわけで、そうした事実があるとすれば、外交断絶によって一時は最悪の敵対状態にあった両国においてさえ、全面的な完全な形の断絶を不可能とする今日的情況が存在したことを物語っている。

ここでは、アメリカ・イランの場合よりも、もっと公然、かつ、明確な形体をとって民間レベルの交流が行われることになった日本と中華民国政府(台湾政府)の場合と、アメリカと台湾政府との事例について取り上げることにする。

〔事例〕

(1) 一九七二(昭和四七)年九月二十九日、わが国は中華人民共和国政府を中国における唯一の合法的政府であることを承認して、外交関係を樹立したが、これにより、わが国としては、いわゆる、二つの中国とか、一つの中国・一つの台湾という立場を採らない以上、従来どおり、中華民国政府を正統政府として外交関係を維持して行くことはできず、同日、台湾政府との間で外交関係を断絶した。しかし、わが国は、外交関係の断絶が止むを得なかったとしても、経済、文化面での交流は、これ迄どおり継続したいという方針を採用し、中国政府も最終的には特別の異

論も無く、また、台湾側も、その方針に反対する措置を採らなかつたために、ここに日・台間に「日本方式」と呼ばれる民間交流方式が誕生するに至った。すなわち、日台関係は、民間レベルの経済、文化面で維持されることになり、貿易や渡航の実務を取り扱う民間の窓口として、日本側は、台北に「交流協会」、台湾側は、東京に「亜東関係協会」を各々に設置し、交流協会は高雄に、亜東関係協会は大阪と福岡に、事務所を開設した。日中航空協定の締結によって、一九七四年四月、日台航空路線は閉鎖されたが、一年三カ月の中断で一九七五年七月に再開し、相互の交流は年毎に盛んとなり、現在、日本から台湾への入国については、亜東関係協会がビザ（入国査証）を発給するという一種の領事機能を遂行している。民間団体が領事機能を遂行するという点で法律論としては問題があるが、政府間の公的な関係があり得ない日台間であつてみれば、これも止むを得ない現実的な処方箋であつたと言えよう（一九七八年十一月二十日付、十二月十七日付「朝日新聞」、一九八三年七月六日付、八日付「読売新聞」参照）。

(四) 一九七九（昭和五四）年一月一日をもつて、アメリカは中国を承認し、台湾と外交関係を断絶したが、しかし、アメリカは「台湾の人々と文化、商業、その他の非公式関係を維持すること」（一九七八年十二月十五日の米中共同声明）を当初より基本方針としていたので、公的関係は形の上では断絶したものの、日台間の場合よりも、もっと明確に公認された交流方式が打ち出された。すなわち、アメリカは、断交後の台湾との関係を「日本方式」と同様に政府間関係は断絶するが、民間レベルでは従来通り交流を続けるとして、軍事的結びつきを規定した「米華相互防衛条約」（一九七九年末失効）を除く通商、文化交流など他の実務的条約や規定などの継続を図る目的の国内法を制定したが、その年四月に発効した「台湾関係法」は、民間レベルどころか、実際には公的関係に近い交流を維持することを可能とするものになった。つまり、同法には、一、台湾の武力解放を妨げるため、米国は防衛的性格の兵器を供給する。二、大使館、領事館に代わり、アメリカ側は「米国在台協会」を成立させ、台北に在台協会事務所を開設

し、台湾側は「北米事務協調委員会」を設置し、アメリカ各地に事務所を設けるが、その任務は一般の在外公館と同じとし、経費は政府持ち、職員も外交特権を享有すること、等が盛り込まれた。したがって、日台関係が純民間交流の形式を採っているのに対し、アメリカ・台湾関係は、アメリカ議会が可決した法律に基づく関係を維持し、駐在員も日台間には外交官の身分がないが、アメリカ・台湾間では双方が外交官に相当する特権と免責特権を共有していることになるのである。この点につき、中国は、国交樹立に関する共同声明に公然と違反するものとして批判し、「外交官でない彼らがなぜ、外交特権を享有できるのか」（一九八〇年十月三日の新華社電）と、文化等の非公式関係のみを認めた共同声明の精神を踏みにじるものとしてアメリカを非難したことがある。しかしながら、現在のアメリカ・台湾関係においては、その「台湾関係法」の存在が大きな役割を果たして、結局のところ、実質的には断交以前と余り変化しない状態が続いているのが実情であり、経済的結びつきは、断交後、かえって強化されてるいときえ言われている（一九七八年十二月十七日付、一九七九年二月十日付、二月二十五日付、一九八〇年八月六日付、十月六日付、一九八二年五月五日付、各「朝日新聞」参照）。

**外交関係の凍結・停止・中断** 新聞で報道される限りにおいては、外交関係の断絶と全く同じ内容の状況であるにも拘わらず、外交関係の断絶とは表現されずに、外交関係の凍結とか外交関係の停止、中断という用語が使用される場合がある。外交関係の断絶と、どのような使いわけがなされるのか、その点の実際的区別は不明であるが、外交関係の断絶が、相手国に対して強硬な制裁措置、報復措置であるという印象を与えるため、その強硬さの程度を緩和軽減する意味合いで、断絶という用語の使用を避けるのだとも推察されるが、しかし、採られる措置の内容をみると、まさに断絶そのものという事例が、ほとんどであり、その点で、外交関係の凍結も停止も、外交関係の断絶と実質的には変りがないと言えるのである。また、外交関係の一時断絶、一時中断、一時停止、暫定的断絶という場合もあるが、これらの場合には、無期



限の断絶ではなく、制裁や報復の程度をかなり緩和した、用語どおりの一時的、暫定的な断絶ということになる。だが、後述の事例(イ)のように、これらの措置を採るに際して、外交断絶ではない旨のコメントがつけられている場合には、それをもって外交断絶だと看做すことはできないであろう。

#### 〔事例〕

- (イ) 「インドネシア通商代表团が、十五日開幕する中国の広州交易会にオブザーバーとして参加する。六五年の八・九・三〇事件Vを契機に悪化した两国にとって、政府関係を含むインドネシア代表団の訪中は、六七年の国交凍結以来初めて。東南アジア諸国連合(ASEAN)の中で、ひとり「中国アレルギー」をみせていたジャカルタが、北京との雪解けに一步を踏み出したことは確かだ。だが、これだけをもって直ちに国交回復に結びつけるには、なお多くの問題が内在しているようだ」(一九七七年十月十二日付「朝日新聞」傍点は広井)。「十二年余り凍結されたままのインドネシアと中国の外交関係を正常化する第一歩として、中国の代表团が来年一二月、ジャカルタを訪問、初の本格協議を始める」(一九七九年十二月八日付「朝日新聞」傍点は広井)。「バンドン会議(第一回アジア・アフリカ首脳会議)の三十周年記念式典に出席する中国の呉学謙外相は、二十二日午後六時半過ぎ、マニラからシンガポール経由でジャカルタの新国際空港に到着した。一九六五年の『9・30事件』(インドネシア共産党のクーデター未遂事件)を契機に、六七年十月以来、インドネシアと中国の外交関係は凍結されており、中国首脳の訪問は十八年ぶりである。」(一九八五年四月二十三日付「朝日新聞」傍点は広井)。
- (ロ) 一九七五(昭和五〇)年四月九日、ラオス政府は閣議で、南ベトナム、カンボジア两国と外交関係を一時的に停止することを決定した(四月十二日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

十一月十一日、ソ連政府は「ソ連およびウガンダ駐在ソ連大使を侮辱する非友好的な行為」のため、ウガンダと

の外交関係を一時断絶することを決定したと発表した。ウガンダのアミン大統領は、十日、アレクセイ・サハロフ駐ウガンダ・ソ連大使に、即時国外退去を要求していたが、これは同大統領がソ連からアンゴラ解放人民運動(MPLA)を支持するよう求めた書簡を受け取ったあと、ソ連に事情説明のため高官の派遣を期限付きで求め、これが実現しなかったための措置と伝えられる。同大使は十一日、カンパラを引き揚げた。ソ連としては断交を強制された形であり、ソ連の発表には戸惑いがうかがわれた(十一月十三日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。ところが、この「一時断絶」は、六日後には外交関係を回復して、正常化することで合意されたのである。すなわち、「タス通信は十七日、ソ連とウガンダが外交関係を回復し、正常化することで合意したと発表した。アンゴラをめぐる両国の立場の違いから、ソ連はアミン・ウガンダ大統領に強制された形で、さる十一日、外交関係の『一時中断』を通告したが、この日のタス通信は、その後の意見交換の結果、両国間で外交関係回復の合意が出来たとしている。」

(十一月十九日付「朝日新聞」傍点は広井)。

(イ) 一九七七(昭和五二)年五月二十二日、トルクソン駐仏ガーナ大使は、ガーナがウガンダとの外交関係を一時中断する旨決定したと言明した。しかし、同大使は、これが外交関係の断絶ではないと強調した(五月二十五日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

十二月三十一日、プノンペン放送によると、カンボジアのキュー・サムファン国家幹部会議長はベトナムが同国の領土を侵略したとの政府声明を発表し、「暫定的」に外交関係を断絶することを明らかにすると同時に、プノンペン在住のベトナム外交官に七日までの一週間以内の国外退去を命じた。同放送は、政府声明が外交関係の断絶を「暫定的」としているものの、ベトナム軍の行動を、かつての南ベトナムの「チュウ・キ」政権よりも悪質だと決めつけ、世界各国にベトナムの「宣告なしの戦争」の不当性を訴えている点からみて、両国の戦闘はかなり長期化

するとの見方も出ていると報じた（一九七八年一月一日付「朝日新聞」参照・傍点は広井）。

- (二) 一九七八（昭和五三）年七月二日、カイロで開かれていたアラブ緊急外相会議は、イエメン・アラブ共和国（北イエメン）のガシュミ大統領暗殺事件に関しイエメン人民民主共和国（南イエメン）を強く非難する声明を発表したあと閉幕したが、南イエメンに対する制裁措置としては、政治、外交関係の凍結、経済、文化両面での関係中断が多数決で決定され、さらに南イエメンに対する経済援助の中止呼びかけも採択された。これらの決定は、北イエメンが要請した「アラブ連盟からの追放」よりも柔軟な措置であるが、「外交・政治関係の凍結は外交断絶に準ずる措置である」（七月四日付「朝日新聞」参照・傍点は広井）。

- (ホ) 一九八〇（昭和五五）二月九日、台湾政府は、コロンビアとの外交関係を停止すると発表した。これは、コロンビア政府が八日に中国を承認し、外交関係を樹立したのに対抗する措置であった（二月十一日付「朝日新聞」参照・傍点は広井）。

- (ヘ) 一九八一（昭和五六）年十一月二日、アメリカはボリビアとの外交関係凍結措置を一年三カ月ぶりで解除した。アメリカは「昨年七月十七日のボリビアの軍事クーデター直後に駐ボリビア大使を召還し、経済、技術援助を事実上停止、軍事政権承認を拒否し続けた」（十一月四日付「朝日新聞」参照・傍点は広井）。

- (ト) 一九八三（昭和五八）年十一月二十三日、レバノン政府筋が語ったところによると、「同政府はイランとの国交を断絶し、またリビアとの外交関係を凍結することを決定した」（十一月二十四日付「朝日新聞」参照・傍点は広井）。これは、「国交の断絶」と「外交関係の凍結」とが使い分けられている珍しい事例である。

- (チ) 一九八五（昭和六〇）年四月二十一日、八十カ国が参加して、ニューデリーで開かれていたナミビア問題討議の非同盟諸国臨時外相会議はナミビアに暫定政権を樹立した南アフリカ共和国に対する制裁措置として、外交関係、文

化、スポーツ関係の交流の中断を各国に求める宣言を採択して閉会した（四月二十二日付「朝日新聞」参照・傍点は広井）。外交関係断絶の態様（類型）の中に、「事実上の断絶」も含めるべきであらうが、これについては、外交関係断絶の方式の中で扱うことにする。

- (1) 前掲“Oppenheim's International Law”の“interruption of diplomatic relations”は、この「中断」に相当すると言えよう。
- (2) 日中間の外交関係の樹立と外交使節団の設置について、前掲、拙稿「外交関係樹立の法理」において触れているので参照されたい。

## 六 法的妥当性の論及

外交関係の断絶は、対外的に非友好的な行為であり手段である。それが、そうした非友好性を内包していることは否定できないことである。<sup>(1)</sup>しかし、今日、それは、国際法上、その非友好性のために不当であるとほされておらず、むしろ、国家の対外主権から派生する外交権の発露として積極的に是認されており、国連憲章・第四十一条でも、いわゆる、「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為」に対抗するための加盟国による非軍事的措置として位置付けられている。<sup>(2)</sup>つまり、外交関係の断絶は、それ自体としては、性格上、本来は非友好的な行為（手段）であるにも拘わらず、その遂行される目的や理由に基づいて、その非友好性が法的に阻却される一面をもっているのである。

外交関係の断絶——この用語と意味とについて、本稿では「国交の断絶」と区別する視点に立つものであるが、論述の煩雑さを回避するため、本章の以下の文脈においては、「外交関係の断絶」の側に主眼を置くことにする——は、相手国側の非友好的行為に対応して、その不公正、不公平な行為に対して不快や不満を表明するための抗議として、或いは、もっと強硬な報復（retortion）として行われるものであるし、また、場合によっては、相手国による条約違反や人権侵害、

領域侵犯等の国際法違反に対する復仇 (reprisal) として採られる強硬手段であるがために、外交関係断絶それ自体の非友好性が不問に付され、法的に正当行為として認知される結果になるのである。そして、正当行為なるがゆえに、それは国家の権利の行使として肯定され、<sup>(3)</sup> 相手国側の非友好的行為や国際法違反行為に際して、その相手国と外交関係を継続する法的義務は存在しないということになる。<sup>(4)</sup>

この点を少し敷衍して述べれば、外交関係の断絶は、相手国に対する単なる不快や不満の表明にとどまらず、相手国との何らかの利害の対立点を強圧的に調整しようとする強制的手段としての性格をもち得るわけであるが、<sup>(5)</sup> この場合の利害が、全く自国の国家利益のみを志向するものなのか、それとも、国際社会という幅の広い多元的な利益を志向しているものなのかを問わず、いずれの場合でも、今日、それは不当なものとはされていないのである。しかしながら、相手国側に落ち度が無いにも拘わらず、もっぱら自国の国家利益のみを達成するがために、外交関係の断絶を強行することは、他国の外交や内政に対する干渉を構成することにもかなり、いわゆる、「内政干渉」のための外交関係の断絶であれば、これは明らかに国際法上の違法行為であると言わなければならない。<sup>(6)</sup> そうした内政干渉的な外交関係の断絶は、国際社会に紛糾をもたらし、国際紛争の原因にもなりかねないのであって、決して法的に是認され得るものではない。かつ、国際聯盟規約・第十五条・一項において、「聯盟国間ニ国交断絶ニ至ルノ虞アル紛争發生シ、第十三条ニ依ル仲裁裁判又ハ司法的解決ニ付セラレサルトキハ、聯盟国ハ、当該事件ヲ聯盟理事会ニ付託スヘキトヲ約ス……」<sup>(7)</sup>と規定された「国交断絶」も、そうした国際法上、望ましくない類型の外交関係の断絶を想定したものであるであろう。また、仮に、内政干渉を構成しない場合であっても、自国の利益のみに専念する形の強圧的な外交関係の断絶は、国際法上の違法性は兎も角、少くとも国際道徳律には抵触する行為(手段)であると言わなければならないし、<sup>(8)</sup> 更に、外交交渉の取り引き条件として、相手国に第三国との外交断絶を要求することも、その相手国の外交権を侵害する要素を含んでおり、国際法上、はなはだ

疑問としなければならぬ。<sup>(9)</sup>

なお、外交関係断絶の法的妥当性に関連して触れなければならないのは、外交関係の断絶が組織的・集合的に行われる場合についてである。

国連憲章・第四十一条で規定される非軍事的措置としての外交関係の断絶も、組織的に行われる部類に属するものであるが、これ以外でも、勿論、集団的に外交関係の断絶が行われる場合がある。むしろ、組織的・集団的に外交関係の断絶を行ったり、その呼び掛けをする傾向が近年、増幅しているとも言えるで程である。

例えば、

(イ) 一九六五(昭和四〇)年三月十五日、アラブ連盟十三ヶ国外相会議は、西ドイツがイスラエルを外交的に承認すれば、西ドイツとの外交関係を断絶すると決定し、同時に、ボン駐在の全アラブ諸国の大使を即時引き揚げるように命令した(三月十五日「朝日新聞(夕刊)」参照)。

七月二十三日、米州相互援助条約(リオデジャネイロ条約)加盟二十一ヶ国は、キューバが中南米諸国に革命を輸出しようとしているとして、キューバに対し外交断絶と経済封鎖の制裁措置を決議した(七月二十五日付「朝日新聞」参照)。

十一月二十日、アフリカ統一機構(OAU)は、ローデシア問題をめぐり、イギリスが白人政権を支援することに抗議して、イギリスとの断交を決議した(十一月二十日付「朝日新聞」参照)。

(ロ) 一九六七(昭和四二)年六月五日、第三次中東戦争をめぐって、アラブ諸国は、イギリスとアメリカがイスラエルと共謀したという理由で、イギリス、アメリカと断交した(六月五日付「朝日新聞」参照)。

(ハ) 一九七六(昭和五一)年八月十七日、朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)の朴成哲首相は、コロンボにおける非同盟

諸国首脳会議で、非同盟の一国に対し侵略と介入を企てる国があれば、非同盟諸国は、こぞってその国と断交し、集团的に政治、経済などのすべての関係を断ち、侵略と介入を停止させるように圧力をかけるべきだと演説した（八月十九日付「朝日新聞」参照）。

(二) 一九七七（昭和五二）年十二月五日、アラブ強硬派諸国（リビア、アルジェリア、シリア、南イエメン）の首脳会議（トリポリ会議）は、エジプトとの外交関係を全面的に断絶する共同宣言を発表した（十二月六、七日付「朝日新聞」参照）。

(三) 一九六〇（昭和五五）年四月十七日、ストラスブールの欧州議会は、「テヘランの米大使館の人員が解放されなければ、欧州共同体（EC）各国は、対イラン外交断絶を考慮すべきである」との決議を採択した（四月十九日付「朝日新聞」参照）。

(四) 一九八二（昭和五七）年一月三日、イラク政府は、アラブ諸国に対し、イランとの外交関係を断絶するよう呼びかける声明を出した（一月五日付「朝日新聞」参照）。

五月十六日、パレスチナ解放機構（PLO）のラップ情報文化局長は、ザイルがイスラエルと外交関係を再開し、エルサレムに大使館を開設することを決定したことへの報復として、全アラブ諸国がザイルと断交するよう呼び掛けた（五月十九日付「朝日新聞」参照）。

(五) 一九八五（昭和六〇）年四月二十一日、八〇カ国が参加して、ニューデリーで開かれていたナミビア問題討議の非同盟諸国臨時外相会議は、ナミビアに暫定政権を樹立した南アフリカ共和国に対する制裁措置として、外交関係、文化、スポーツ関係の交流の中断を各国に求める宣言を採択して閉会した（四月二十二日付「朝日新聞」参照）。

国連においても、かつては、フランコ体制のスペインが、また、その後においては、イスラエルや南アフリカ共和国が、その組織的な外交断絶の対象として注目されたが、そうした国連を含めて、組織的・集团的な外交関係の断絶が国際

問題となる背景には、現代国際社会の政治、外交、軍事、経済、文化というような諸関係における、集団化する側の相互依存性や連帯性の高まりを反映する時代状況が存在するからに他ならない。このことは、勿論、地域的にも妥当することであって、例えば、東欧圏の社会主義諸国に「制限主権論」が機能するように、それと類似の発想が、その他の地域圏でも展開して、地域内の或る一国に対して、地域的な連帯性に基づいた集団的（集合的）な外交関係の断絶が行われることもあり得よう。そうした場合には、一国の外交権への侵害（干渉）と集団的利益の保障との兼ね合いが、国際的な論議の的になるわけである。また更に、そうした地域的な連帯感に基づくだけでなく、自己の動機を集団的行動によって隠蔽したり正当化したりする集団的パワーの論理が作用して、本来、非友好的行為である外交断絶を、組織的、集合的に行うことにより正当化する場合もあり得るに違いない。その場合、集団的でさえあれば、動機の法的不当性は希薄になるのだろうか。この問題は、結局、他国の国内問題への不当な介入が、いわゆる、内政干渉として国際法上の不法行為を構成するにも拘わらず、それが、組織的、集団的に行われる場合には、その干渉は正当化され、不法性が阻却されると言えるか否かという問題と密接に関連している。しかし、もとより、たとえ、集団的であれ、内政干渉のための外交断絶であれば、当然、その不法性が問われなくてはならない。現実には、それが干渉か否かを認定することは、きわめて困難であり、力の政治が色濃く反映する問題ではあるが、現実には兎も角、理論的、観念的には、内政干渉を意図する強圧的な外交断絶は、国際法上、到底、許されるものではない。

しかし、集団的、組織的な外交断絶が、国連の主導のもとに行われる場合には、最早、それを内政干渉と同一次元で論ずることは妥当ではない。

国連憲章で規定された外交関係の断絶は、憲章という国際条約の中で制度化されたものと言えるのであって、それは、あくまでも、条約秩序を維持するための、条約秩序内の合法的な措置として捉えなくてはならないものである。



このような組織的、集会的に行われる外交断絶の法的妥当性を追永すると、それは、集团的利益と国家主権との拮抗の構図へと集約されてくるのであるが、国際社会の組織化が発達すればする程、そうした国際組織の権限（権能）と組織構成国の主権との葛藤は、現代を特徴付ける今日の問題として、今後、ますます重要性を帯びて行くのではあるまいか。

(1) ムアー (Moore) は、「国際法は外交関係断絶を以て不満と抗議とを意味する非友好的手段のうちに数えている」と説いている。田村幸策著『国際法』(下)有斐閣、一九六三(昭和三八)年版、四一三頁参照。

(2) 国連憲章・第四十一条の規定は次の通りである。「非軍事的強制措置」「安全保障理事会は、その決定を実施するために、兵力の使用を伴わないいかなる措置を使用すべきかを決定することができ、且つ、この措置を適用するように国際連合加盟国に要請することができる。この措置は、経済関係及び鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶を含むことができる。」小田・石本編『解説・条約集』三省堂、一九八三(昭和五八)年版、一五頁。

(3) F・L・シューマンは、「あらゆる国家は、自国の権利を主張し、他国がその義務を遵守するように要求する機会を均等にもっている。あらゆる国家は、条約を締結し、戦争を行ない、他国との外交関係を維持あるいは断絶する権利を等しくもっている。」と説く(傍点は広井)。F・L・シューマン著、長井信一訳『国際政治』(上)東京大学出版会、一九七三(昭和四八)年版、一二九頁。ジェサップも同様の視座に立って、「国家は不満とか不快を示すものとして他国との外交関係を断絶する自由があることはまったく疑いのないところである。」と述べている。P・C・ジェサップ著、落合淳隆訳『現代の国際法』一九七二(昭和四七)年版、六二頁参照。

(4) 前掲、ローターパクト編『オープンハイムの国際法』によれば、外交関係の断絶について「国家は、他の国家が外交関係から生ずる機会を乱用したり、二国間に激烈な意見の相違が生じた場合、その外交関係を継続すべき法的義務を負わない。このような場合には、自国の使節を召還したり、その相手国にも使節の召還を要求するか、相手国使節に旅券を交付するかによって外交関係を断絶することが可能である。」とされている(傍点は広井)。Oppenheim's International Law, op. cit., ibid.

(5) 田岡良一著『国際法』(Ⅲ)(法律学全集)によれば、外交断絶を国際紛争の強制的な処理方法であるとして、次のように述べられている。「国際社会の組成員の1が、或る国家的利益の獲得または或る国家政策の遂行に妨げをなす外国の行為または態度の修正を求めて、後者がこの要求に応じない結果両国間の紛争を生じたときに、後者に苦痛または損害を与える措置を講じてこ

の国を屈服せしめ、この紛争を自国の有利に解決しようと計ることをいうのであるから、第一種の強制、即ち利己的目的達成のためのそれである。この目的をもってなされる強制を、その目的達成のためにとられる措置の内容によって大別して、軍事的措置即ち武力の行使をもって内容とするものと、非軍事的措置即ち武力の行使を伴わずして行われるものとに分けることができる。後者は例えば、強制主体たる国が客体たる国に駐在せしめている自国大使館員を引揚げ、また自国に駐在する相手国大使館員を国外に退去せしめることによってなされる外交関係の断絶……などである。『法律学全集』(五十七)有斐閣、一九七〇(昭和四五)年版、二五〇頁。なお、『国際法』(Ⅲ)〔新版〕では、どういふわけか、この部分が削除されていて残念である。

(6) 高野雄一教授は、「普通には武力の何らかの強力行為(たとえば外交関係の断絶)を用いても、つまりかかる脅威の下で相手国の意思を左右しようとするのが、干渉とされ、国際法上許されぬ行為とされる」として、内政干渉としての外交断絶を不法と指摘されている。高野雄一著『新版・国際法』(上)弘文堂、一九八二(昭和五七)年版、一四二頁参照。

(7) 前掲・小田・石本編『解説・条約集』二八頁。

(8) 前掲・田岡『国際法』(Ⅲ)によれば、「国際紛争のための断交は人類愛を基礎とする道徳の立場から考えれば、望ましくない行為である。またこれらの手段の行使は、原則として、相手国の側から類似の方法による反発を招き、両国間の実力の闘争を現出する危険もある。この点において政策的に必らずしも有利なものであるとは言えない。外交関係の断絶は、相手国の外交権という国際法的権利の侵害である。」(二五一頁)とされているが、この部分も、『国際法』(Ⅲ)〔新版〕では削除されている。

(9) 例えば、一九七三(昭和四八)年十一月十九日、サウジアラビアのヤマニ石油鉱業相は「日本がアラブ産油国からの石油供給制限の適用を除外してもらいたければ、イスラエルと断交せねばならない」と述べ、わが国に対する石油供給制限の緩和はイスラエルとの断交が条件であることを強調した(十一月二十一日付「朝日新聞」参照)。

## 七 外交関係断絶の方式

外交関係の断絶や国交断絶は、国家の一方的行為であり、その意思表示は、明示的にも黙示的にも行われる。この場合、その方式について、いまだ、国際法上のルールとして、必ずしも確立したものは存在しておらず、現状では、せいぜい、国際慣例の域を出るものではない。ここでも、「外交関係の断絶」を視座に据えて、その方式を省察してみよう。

## (一) 明示的方式

明示的方式は、外交関係断絶の意思を、はっきりとした形で表明する方法であって、通常、その意思表示は、元首、首相、外務大臣、外務省、その他の政府機関等のいずれかによる声明や宣言の発表をもって行われるが、同時に相手国の元首や大使、或いは政府に対しても、その意思を直接に通告するのが慣例である。なお、外交関係の断絶が集合的に行われる場合、共同声明や共同宣言の発表という方式が採られることもある。

### 明示的方式の事例

(イ) 一九七六(昭和五二)年一月十三日、アイスランド政府は、英国に対し、外交関係を十四日ないし十五日に断絶すると通告した。これはアイスランドのトロドセン商務相が発表したもので、このアイスランドの決定は、前年十一月以来のアイスランド沖の漁業権をめぐる英国との、いわゆる、「タラ戦争」に関連してくだされたものである(二月十五日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(ロ) 一九七七(昭和五二)年十二月五日、リビア、アルジェリア、シリア、南イエメンとパレスチナ解放機構(PLO)のアラブ強硬派によるトリポリ会議は、エジプトに対する外交、政治関係の凍結など反サダト路線を盛り込んだ十項目の共同宣言に調印して閉幕、同宣言の内容を発表した(二十七日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(ハ) 一九七八(昭和五三)年二月二十二日、エジプト政府は、十九日のキプロスのラルナカ空港での人質救出作戦の際、キプロス政府がエジプト軍兵士にとった「非友好的」態度に抗議するため、キプロスとの外交関係を全面的に断絶することを正式に決定し、同日、キプロス政府に通告した(二月二十四日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(ニ) 一九七九(昭和五四)年五月二十日、メキシコのロペス大統領は、ニカラグアのソモサ政権との外交関係を断絶すると発表した。ロペス大統領は、その理由として、ニカラグアのソモサ政権が国内で人民を大量虐殺していること

を挙げた(五月二十二日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(ホ) 一九八〇(昭和五五)年十月十日、イラク外務省、スポークスマンは、シリア、リビア、朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)がイランへ軍需物資を供与していることへの抗議措置として、これら三国との外交関係破棄を決定したと発表した。また、同日、イラク政府は、イラクに駐在している右の三国の外交官に対し、国外への退去と大使館の閉鎖を命令した(十月十二日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(ヘ) 一九八一(昭和五六)年十月二十九日、ジャマイカのシエガ首相は、キューバが犯罪者の引き渡しを拒んだことを理由に国交断絶を通告した(十月三十一日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(ト) 一九八二(昭和五七)年四月二日、英国のキャリントン外相とノット国防相は、英外務省で共同記者会見し、南大西洋の英領植民地フォークランド諸島が、二日、アルゼンチン軍に占領されたことを確認し、この結果、アルゼンチンとの外交関係断絶に踏み切ったことを発表した。英外務省は、同時にロンドン駐在のアルゼンチン外交官に八日までに英国を退去するよう通告した(四月四日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(チ) 一九八三(昭和五八)年十一月四日、ビルマ政府は、韓国政府主要閣僚四人をはじめ、韓国・ビルマ両国に二十一人の死者を出した同年十月九日のラングーン市内アウンサン廟の爆弾テロ事件を北朝鮮の軍工作員による犯行と断定し、ビルマ時間同日午後一時をもって、北朝鮮との外交関係を断絶するとともに、同国に対する国家としての承認を取り消すと発表し、リ・ソンホ大使らにビルマ北朝鮮大使館員全員に四十八時間以内に国外に退去するように命令した(十一月五日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(二) 黙示的方式

黙示的方式は、外交関係断絶の意思が直接には表明されないが、断絶をする国家の一定の行為を通して、客観的、間接的に外交関係断絶の意思が推定される場合である。例えば、(i) 国家承認や政府承認を撤回する（取り消す）場合である。わが国では、「法律上の承認」は撤回し得ないとするのが通説であるが、ビルマが北朝鮮に対する国家承認を取り消した事例（前掲）のように、現実の国際社会では「法律上の承認」の撤回が行われる。そして、「法律上の承認」であれ、「事実上の承認」であれ、その承認が撤回されれば、相手国の外交主体性は否認されるわけであるので、外交関係は必然的に断絶することになる。<sup>(2)</sup> なお、常駐外交使節の派遣国や接受国が何らかの理由で消滅する場合にも、国家関係そのものが終熄するわけであるので、自動的に外交関係は断絶するが、しかし、この場合には、外交関係の断絶よりも、「外交関係の消滅」と呼ぶべきであろう。(ii) 接受国に無断で大使をはじめとする大使館員全部を引き揚げさせ、大使館を閉鎖した場合。<sup>(3)</sup> (iii) 宣戦布告や、それに類する行為によって戦闘行為を開始した場合。<sup>(4)</sup> 最近では戦争を宣言することが少なく、戦争と単純な武力紛争とを区別することが困難になっているが、いずれにしても、戦争と外交関係の維持は両立しないので、大規模な武力紛争が発生すれば、外交関係断絶の通告が無くとも交戦国間の外交関係は断絶するのが普通である。もつとも、一九六二年の中印国境紛争の場合には、双方、代理大使レベルの外交関係を継続していたという事例が存在しており、外交関係条約を審議した国連国際法委員会でも、事実上（*ipso facto*）、外交関係は宣戦布告によって停止するものではないとする意見が出されたことがあるようである。<sup>(6)</sup>

#### 黙示的方式の事例

(1) 一九七九（昭和五四）年十二月六日、ギルモア英国爾尚書相は、外相代理としての下院での答弁で、英国はもはやカソボジアのポル・ポト政権を承認していないと声明した。承認を取り消した理由として同氏は「ポル・ポト氏が、影響力を持つ政府を指導しているとはみなせなくなったため」としている。ギルモア氏はさらに「われわれは、へ

ン・サムリンのいかなる主張も認めておらず、カンボジアには、われわれが承認し得る政府は一つも存在しないというのが、われわれの立場だ」とも語った(十二月八日付「朝日新聞」参照)。また、翌年の十月十四日、オーストラリア政府も、カンボジアのポル・ポト政権の承認取り消しを決定したが、それまで、オーストラリア政府は、もっぱら東南アジア諸国連合(ASEAN)を支援する立場から、カンボジアの正統政府としてポル・ポト政権の承認を続けていた(十月十五日付「朝日新聞」参照)。

- (ロ) 一九七七(昭和五二)年六月五日、ブエノスアイレスの北朝鮮大使館員全員が、アルゼンチン政府に通告せず、一方的に国外に退去した(六月十六日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

### (三) 事実上、断絶となる方式

これは、外交関係を断絶する旨の直接の表明や通告はしないが、事実上、明らかに外交関係の断絶に相当する行為を要求する方法である。その意味では、明示的とも、黙示的とも言える方式である。例えば、自国に駐在する相手国の常駐外交使節団の全員に対し国外退去を要求し、大使館の閉鎖を命令し、同時に、相手国に駐在する自国の常駐外交使節団の全員を召還する(引き揚げる)ような場合である。

#### 事実上、断絶と言える事例

- (イ) 一九七五(昭和五〇)年十一月六日、朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)外務省は、平壤駐在のジョン・ワトソン・オーストラリア代理大使を呼び、大使館員全員を直ちに引き揚げるよう要求した。北朝鮮の駐豪大使館は、同年十月三十日に閉鎖され、ジン・ソン・ドク代理大使以下八人全員が北朝鮮に引き揚げており、今度の引き揚げ要求によって、両国関係は事実上の断交状態になった(十一月八日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(四) 一九七六(昭和五一)年五月十九日、ポルトガル外務省スポークスマンが発表したところによると、アンゴラ政府はポルトガル政府に覚書を送り、ルアンダのポルトガル大使館を閉鎖し、アンゴラ駐在のポルトガル外交官全員の即時退去を要求した。これは、事実上、外交関係断絶に等しい措置と言える(五月二十三日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

六月五日、エジプト政府は、シリアに対しカイロのシリア大使館の閉鎖と全館員の国外退去を命ずるとともに、ダマスカスのエジプト大使館の撤収を発表した。その後、アラブ諸国の内紛を解消するため、同月二十三日、リヤドでエジプト、シリア、サウジアラビア、クウェートの四カ国の首相会議が開催され、翌日、「エジプト、シリアの関係改善」をうたった共同声明を採択して会談を終了したが、エジプト、シリアに関する共同声明は……六月初め以来、大使館(連絡事務所)閉鎖により、「事実上の断交関係」にあった両国関係を改善し大使館を再開する……と述べている(六月七日付、二十六日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(ハ) 一九七八(昭和五三)年二月二十日、エジプト政府は、キプロスに駐在するエジプトの外交団および商業、技術担当の参事官の本国召還を決めると同時に、エジプトに駐在するキプロス外交団および商業、技術代表団の国外退去を要求することを決定した。これにより、十九日のキプロスのラルナカ空港での人質救出作戦以来こじれていた両国関係は事実上の断交という最悪の事態に発展した(二月二十二日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(ニ) 一九八一(昭和五六)年六月二十五日、スーダン政府は、リビア外交官全員に対し四十八時間以内に退去するように命令した。また、リビアに駐在していたスーダン大使館員全員の引き揚げを決定したが、これで両国の外交は事実上断交となる(六月二十七日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)。

(一) この点、一九三三(昭和八)年十二月二十六日、第七回アメリカ諸国国際会議で署名された「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)の第六条でも「承認は、無条件のもので、取り消し得ないものである。」と規定されている。横田喜三郎編『国際条約集』(改訂版)有斐閣、一九五三(昭和二八)年版、九〇頁。

(2) 一国内の二つの政権の一方を承認して外交関係を保ちながら、他方の政権をも承認する事態になれば、従来から外交関係を維持してきた政権に対する承認は撤回されたものと考えることができ、当然、その政権との外交関係は断絶する。したがって、例えば、一九七五(昭和五〇)年四月十二日、フランスは、北京に亡命中のシアムク殿下の「カンボジア王国連合政府」を承認したが、当時、パリには、クメール共和国(当時のカンボジア政権)の大使館が存在し、フランス政府もプノンペンに大使館を置いていた。しかし、シアムク政権の承認によって、クメール共和国とは国交断絶になった(四月十四日付「朝日新聞」参照)。

(3) 前掲、一二五、一二六頁の事例を参照。

(4) 大平善梧「戦争の開始とその効果」(国際法学会『国際法講座・第三巻』)有斐閣、一九六五(昭和四〇)年版、一二三頁参照。更に、外交関係と戦争との関連については Sen, B., *A Diplomatic Handbook of International Law and Practice*, 1980, pp. 193~194. を参照。

(5) 「……中印国境での軍事衝突にもかかわらず、国交断絶や大使館閉鎖には至らず、外交活動は続けていた」。そして、結局、「……十五年間、両国は相互に代理大使を置くだけにとどめていた」。一九七六(昭和五二)年四月十六日付「朝日新聞」参照。

(9) G. E. do Nascimento e Silva, *Diplomacy in International Law*, 1972, p. 172.

## 八 外交関係の断絶に伴う措置

外交関係の断絶場合、結果として、当該国家間で、どのようなことが具体的に行われるのか、その場合に採られる措置を含めて、ここで整理してみる。

### (一) 外交使節団の退去

外交関係が断たれるのであるから、当然、外交上の業務は無くなり、外交使節団の任務は、いわゆる、終了となる。し



たがって、彼らは大使館を閉鎖して本国に退去することになるが、この場合の用語として「帰還」「引き揚げ」が用いられることがある。この外交使節団の退去にあたっては、本国から命令の出る、いわゆる、召還の場合と、接受国から引き揚げ要求の出る場合とがあるが、いずれの場合であっても、普通の帰還と異なり退去する大使は、本国から大使の任務を解くという解任状 (Letter of recall) を受領することはないし、接受国から褒状としての信任答状 (Lettre de réference) を授与されたりすることもない。したがって、退去に際して、接受国の元首や外務大臣との面接も行われない。こうした外交使節団の退去のために、接受国は、「できる限り早い時期に退去できるように便宜を与えなければならない。特に、接受国は、必要な場合には、それらの者及びその財産のために必要な輸送手段を提供しなければならない」<sup>(1)</sup>。(外交関係に関するウィーン条約・第四十四条) これは、たとえば、武力紛争が発生しても、接受国の義務である。この場合、従来の慣行として退去する外交使節団は、退去の安全をはかるため、接受国の領土を安全に通過したり、国外に無事に出国できるようにするため、通行証 (safe-conduct, 安導券・安全通行証とも言われる) の発行を接受国に要求することができるし、<sup>(2)</sup> また、退去の日時を接受国の外務省と、事前に合意してあった他の行政官庁とに通告しなければならない。<sup>(3)</sup> 退去する期間については、武力紛争というような非常事態の発生がない限り、かなりの時間的猶予が認められる場合もあるが、<sup>(4)</sup> 一般的事例としては、四十八時間以内に退去する要求が接受国から出されるケースが多いようである。したがって、二十四時間以内の国外退去命令が出される場合には、外交断絶措置として非常に厳しい手段が採られたことになる。<sup>(5)</sup>

なお、外交関係が断絶しても、領事関係が存続する場合であれば、外交官は退去しても領事館員は残留することになる。しかし、全面的な断交という事態であれば、領事館員も退去しなければならないが、接受国内に在住する自国民の保護や接受国・派遣国の双方の利益のために、利益代表部と称して、接受国内の第三国の大使館内で外交任務を継続する外交官を数名、退去させないで残留させる場合があるが、<sup>(6)</sup> これは、後述する「利益保護国」とは異なるものである。

以上の退去にあたって、外交使節団は、接受国の国外（領域外）に出るまで、外交特権を享有することになる。<sup>(7)</sup>

## (二) 利益保護国の選定

全面的な外交断絶（いわゆる、国交断絶）や、それに近い断絶の場合には、領事関係も断絶するのが普通であるので、外交使節団が退去する場合には、接受国にある自国の大公使館や、そこにある財産、公文書の保護、更には接受国に在留する自国民の保護について、友好的な第三国に委託することが、国際法上で認められている。すなわち、二国間で外交関係が断絶した場合において、接受国は、「武力抗争が生じたときにおいても、使節団の公館並びに使節団の財産及び公文書を尊重し、かつ、保護しなければならない」<sup>(8)</sup>（外交関係に関するウィーン条約・第四十五条(a)項）が、退去する側としては、自国にも相手国にも友好的な第三国に、自国大公使館や財産、公文書の管理と、自国民の身体や財産の保護を委託するのが普通である。外交関係に関するウィーン条約・第四十五条(b)項では、「派遣国は、接受国が容認することができる第三国に、使節団の公館並びに財産及び公文書の管理を委託することができる」(c)項「派遣国は、接受国が容認することができる第三国に、自国の利益及び自国民の利益の保護を委託することができる。」と規定されており、<sup>(9)</sup>この場合の第三国は、接受国の「容認することができる」ことが条件であるので、退去する側が選定した第三国について、接受国は反対をすることが可能である。事前に接受国の同意を得る必要は無いが、接受国が反対しないような、つまり、双方にとって友好的な第三国を利益保護国として選定する必要がある。<sup>(10)</sup>したがって、外交断絶や国交断絶によって当該国家間の公式の関係は直接には断たれるわけであるが、こうした利益保護国を介して間接的には結び付いているので、現在では、国家間の関係が完全に切断されるということは無いとも言えるかもしれない。こうした利益保護国の実際の事例として、一定はしていないが、永世中立国であるスイスが、その名誉ある利益保護国となる場合が多いようである。<sup>(11)</sup>なお、公館に残される公文

書については、退去する使節団が封印した上で、利益保護国に委託されることになる。

### (三) 暗号の焼却

外交機密、国際機密の漏洩を防止するため、暗号帳や機密文書の焼却が行われる場合がある。これは、特に、武力紛争に伴う外交断絶や、外交断絶直後に武力紛争が発生した場合に採られる措置である。<sup>(12)</sup>

### (四) 外交使節団の家族の退去

外交使節団の退去に伴って、その家族や外交官でない職員や個人的な被雇用者も退去することになるので、接受国は、外交使節団に対してと同様、できるかぎり早い時期に退去できるように便宜を与えなければならない（外交関係に関するウィーン条約・第四十五条）。この場合、退去する側も、家族たちの最終的出発日時や、雇用関係にある者の雇用の解消（終了）の事実等についても、接受国に通告しなければならない。<sup>(13)</sup>

### (五) 相手国の資産凍結

外交関係の断絶状態が高じた場合の強硬措置として、自国にある相手国の不動産、銀行預金、その他の資産について、相手国の選定した利益保護国とは無関係に、自国の管理下に置くのが、資産の凍結または資産の接收である。これは内容的には自国にある相手国政府や民間投資家の保有する金や証券の移動禁止や相手国に対する輸出信用供与の停止などを含んでおり、また、資産凍結に関連して、貿易の停止や外国為替市場の閉鎖が行われることもある。これらは、戦争状態のような相手国との敵対性が強い場合や全面的な国交断絶の際に採られる措置であり、状況により、この凍結資産を自国の

蒙むった損害の賠償に充当させることも行われる。<sup>(14)</sup>

(六) 残留民間人の抑留・追放

過去において、戦争状態に付随する国交断絶の場合において、双方の国内に残留している相手国の国民を一定の場所に隔離して抑留したり、居住制限をするということが行われた。今日においては、外交関係に関するウィーン条約によつて、双方ともに、相手国に残留する自国民については、利益保護国に、その保護を委託することになるが、その条約を含めた確立された国際法規で、残留する民間人の取り扱いについて、具体的、かつ、明確な合意が成立しているわけではないので、今後、果して、民間人の居住地制限や抑留という事態は起こり得ないと言えるものかどうか。人権保障との関連もあるので、むしろ、今後は、追放や脱出という形で国外に退去させる傾向が強まるのかもしれない。<sup>(15)</sup>

(七) 二国間条約の効力の停止

条約法に関するウィーン条約・第六十三条で、「条約の当事国の間の外交関係又は領事関係の断絶は、当事国の間に当該条約に基づき確立されている法的関係に影響を及ぼすものではない」と規定されているように、外交関係が断絶しても、原則的には、両国間の条約関係には影響が無いとみるべきであるが、同条では、続けて「ただし、外交関係又は領事関係の存在が当該条約の適用に不可欠である場合は、この限りではない」として<sup>(17)</sup>おり、外交関係の存在を前提とする両国間の条約については例外的に影響が及ぶことを認めている。だが、この規定は、あくまでも例外規定として限定的に狭く解釈されるべきであり、「影響」の意味するところも、条約の消滅というような条約それ自体の存在を否認するような強いものではなく、条約の運用の停止（効力の停止）として解釈するのが理論的には妥当であろう。しかし、現実論とし

ては、両国間の条約について、相当に大幅の影響が出ることは認めなくてはならない。したがって、両国間の外交関係の破綻によって。条約上の義務の履行が相互に不可能となるものについては、条約の効力が停止されることもあり得るわけであるし、場合によっては、事情変更の原則に基づく条約の廃棄という事態も、実際には起こり得るのである。この意味で、例えば、当該二国間の軍事同盟条約、軍事援助条約、経済援助条約、通商条約、等については外交断絶により、かなりの影響を蒙るものと言えるであろう。

しかし、純理論的に原則論に立って考えてみると、たとえ、外交関係が断絶しても、領事関係が存続している場合であれば、条約の種類によっては、その実施をめぐる双方の意思連絡は可能であるので、両国間の条約の効力や運用に影響が出ない場合もあると言えるし、たとえ、領事関係の断絶を含む全面的な国交断絶の場合であっても、現在では、「第三国を通して、または、直接に、関係国に通信することができるから、外交関係や領事関係が存在しないために、条約の適用が不可能になることは、比較的にすくない<sup>(18)</sup>」という見方もできるわけである。結局、このような趣旨に基づいて、条約法に関するウィーン条約は、外交関係と領事関係の断絶が、当事国間の条約には影響を及ぼさないという一般原則を確立したものと推察されるのである。

(1) 前掲、小田・石本編『解説・条約集』一一七頁

(2) 横田喜三郎著『国際法』(Ⅱ)〔新版〕(法律学全集・五六)有斐閣、一九七二(昭和四七)年版、三二八頁参照。

(3) 前掲書、三二九頁参照。

(4) 武力紛争の場合でも、例えば、一九八二(昭和五七)年のイギリス対アルゼンチンのフォークランド紛争の場合には、イギリスは、四月二日に外交断絶を通告し、八日までに退去するように要求している(前掲、四月四日付「朝日新聞」参照)。なお、アメリカ合衆国と中華民国政府(台湾政府)との外交断絶は、一九七九(昭和五四)年一月一日であったが、アメリカ大使は一月十九日に帰国の途につき、台北におけるアメリカ大使館は一月二十八日に閉鎖された(一月二十日、三月二日付「朝日新聞」参照)。

(5) 一九七七(昭和五二)十二月五日、エジプト外務省は、カイロにあるシリア、イラク、アルジェリア、イエメン人民民主共和国(南イエメン)、リビアの五カ国の大使館の責任者を招き、外交断絶に伴ない二十四時間以内に国外に退去するように命令したが、『二十四時間以内の国外退去命令』は、外交措置の中でも、最も厳しい手段といえる。(十二月七日付「朝日新聞」参照)。

事例としては、「即時」という場合もある。例えば、一九七八(昭和五三)年のエジプトとキプロスの外交断絶のケースでは、エジプトは『外務省にキプロスのソテリアデス・カイロ駐在大使を呼びカイロのキプロス大使館とアレキサンドリアの領事館の即時閉鎖を命ずるとともに、同大使にただちにエジプトを離れるよう要求した』。(二月二十四日付「朝日新聞」参照)。

(6) 一九七七(昭和五二)年六月十六日、イギリス外務省は、ウガンダとの外交関係を完全、断つ、と発表した。イギリスは、前年七月、ウガンダと断交したが、カンパラのフランス大使館内に二人の利益代表を残しており、こんどの決定は、利益代表を置くこともやめるといふもので、イギリス外交官二人は既にウガンダを出国したという。また、イギリスはロンドンのサウジアラビア大使館内に置かれていたウガンダ利益代表部も閉鎖し、ウガンダ人外交官一人に国外退去を命じた(六月十八日付「朝日新聞」参照・傍点は広井)

なお、この「利益代表部」は、外交関係を再開する、いわゆる、国交正常化の場合の事前の措置として設置されることもある。例えば、一九七七(昭和五二)年九月一日、米国とキューバ両政府は、双方の首都にそれぞれ「利益代表部」を設置し、十六年ぶりに関係正常化に向けて一步を踏み出した。米国の利益代表部はハバナで米国の利益を代表しているスイス大使館の一部として、また、キューバの利益代表部はワシントンのチェコスロバキア大使館の一部として、それぞれ機能し、入国査証の発給などを主な業務とするものだが、両国ともこれをきっかけに、懸案の解決をはかり、国交回復にこぎつけることをめざすことになる(九月三日付「朝日新聞」参照)。

(7) 外交使節の「特権と免除は、それを享有する人の任務が終了した場合に、通常その人が接受国を去る時または接受国を去るために要する相当な期間が経過した時に消滅する」。前掲、横田『国際法』(Ⅱ)三一九頁。

(8) 前掲、小田・石本編『解説・条約集』一一七頁。

(9) 前掲書、同頁。

(10) 横田喜三郎著『外交関係の国際法』有斐閣、一九六三(昭和三八)年版、四六四～四七三頁参照。

(11) 例えば、一九六四(昭和三九)年のアメリカ合衆国とキューバの外交断絶でスイスがキューバにおけるアメリカの利益保護国

となった(キューバの利益保護国はチェコスロバキア)。一九六五(昭和四〇)年の西ドイツとイラクの断交の場合、イラクにおける西ドイツの利益保護国がスイスであった(イラクの利益保護国はフランス)。一九七一(昭和四六)年のインドとパキスタンの場合、スイスが双方の利益保護国となった。一九八〇(昭和五五)年のアメリカ合衆国とイランの場合にもスイスが双方の利益保護国となった。

(12) 「リッペンントロップは、ワシントン駐在のドイツ代理大使ハンス・トムセンに暗号と機密文書の焼却を命じた。」ジョン・トーランド著『大日本帝国の興亡2・昇る太陽』毎日新聞社刊、一九七三(昭和四八)年版、一一一頁。「六日、アメリカ政府は日本の暗号電報を解読して、ワシントン大使館が暗号帳を焼却したこと(これは断交前に必ずとられる措置である)や、間もなくハル・ノートに対する拒否的回答が到着する運びとなっていることを知った。」加瀬俊一著『日本外交の決定的瞬間』日経新書、一九六五(昭和四〇)年版、四七〜四八頁。

(13) 前掲、横田『国際法』(Ⅱ)三二九頁参照。

(14) アメリカ合衆国とイランとの外交断絶(一九八〇年四月七日)の場合には、断絶に先立ってアメリカによるイランの公的資産八十億ドルの凍結が行われたが(一九七九年十一月十四日)、アメリカは断交と同時に、イランの凍結資産を人質やその家族などイランに賠償請求するアメリカ市民への支払いに当てることを可能にする措置を発表した(四月七日付「朝日新聞」参照)。また、四月十七日には、アメリカは、イランからの全面的輸入禁止とイランとの金融取引(送金など)の停止を発表した(四月十八日付「朝日新聞」参照)。フォークランド紛争の場合、イギリスはアルゼンチンの公的資産約十五億ドルの凍結を外交断絶(一九八二年四月二日)の翌日(四月三日)に発表した。その内容は、アルゼンチン政府やその投資家の保有する金や証券の移動の禁止、イギリス政府による対アルゼンチン輸出信用供与の停止等である(四月四日付「朝日新聞」参照)。アルゼンチンも、同日(四月三日)、イギリスによる資産凍結への対抗措置としてイギリス資産の凍結と外国為替市場を閉鎖した(四月五日付「朝日新聞」参照)。

(15) 一九七九(昭和五四)年二月十八日、イランの「革命の声」放送(国营放送)は、同国の革命政権当局がイスラエルとの関係を全面的に断絶することを決定したと伝えた。同放送によれば、イスラエル人は全員、国外退去を求められた(二月二十日付「朝日新聞」参照)。一九八〇(昭和五五)年四月十四日に発売されたアメリカ週刊誌『ニューズウィーク』は、カーター政権が先週初めに発表した一連の制裁措置に加えて、アメリカに住む一部、または全イラン人の追放などの新たな対イラン制裁措置を検討していると報じた(四月十五日付「朝日新聞」参照)。一九八二(昭和五七)年四月二日、イギリスはアルゼンチンと断

交したが、アルゼンチン在住の一万七千人にのぼるイギリス系住民が、六日早くから、大挙して国外脱出を始めた。これはイギリス外務省がBBC海外放送を通じ、可能な限りアルゼンチンから離れるよう、呼びかけたことによるもの（四月八日付「朝日新聞」参照）。

(16) 前掲、小田・石本編『解説・条約集』一〇七頁。

(17) 前掲書、同頁。

(18) 前掲、横田『国際法』(II)七六頁。

### あとがき

かつて、中米のホンジュラスとエルサルバドルが、サッカーの試合をめぐる両国民の感情的対立をきっかけとして国交を断絶させたことがあったが（一九六九年六月二十七日<sup>(1)</sup>）、外交関係の断絶や国交断絶の原因は、まさに多種多様である。こうした国家関係破綻の原因を分類すると、(イ)戦争、(ロ)戦争に至らない武力紛争、(ハ)敗戦（被占領国が外交主権を喪失する結果として他国との外交関係が断絶する場合がある<sup>(2)</sup>）、(ニ)国家（政府）承認の撤回、(ホ)政府の非合法的変更、(ヘ)利害対立国への国家（政府）承認に対する抗議、(ト)外交官の行動と処遇、(チ)領土・国境問題、(リ)テロ行為に対する抗議、(ヌ)主権侵害（一九六〇年のアイヒマン事件でアルゼンチはイスラエルと断交した）、(ル)利害対立国への軍事・経済援助に対する抗議、(オ)人種、人権問題、(カ)条約違反、(ク)国家の名誉権、(コ)その他の国際利益の対立、等に要約できるが、紙幅の都合で、本稿では、こうした原因論にまで立ち入ることは差し控えなければならない。

しかし、外交断絶の原因が多岐にわたるといふことは、今後も、現実の国際社会の中で、さまざまな動機や理由に基づいて国家関係の破綻が生起することを予想させるのであるが、そうした国家関係の断絶は、決して政治現象としての側面だけを持つのではなく、それは、国際法上の法現象としての側面をも併存させているのである。



例えば、一九八五（昭和六〇）年五月二日、ニカラグアは、アメリカ合衆国が対ニカラグア経済制裁を解除する前提条件として、ソ連、キューバとの断交を要求したと発表した（五月四日付「朝日新聞」参照）、事実関係は兎も角として、そこには、国際法上の問題提起を可能にする法的側面が存在することは否定できない。

その意味で、外交関係の断絶や国交断絶を、国際法上の法的な意味を持った概念として位置付ける理解の仕方が、今後とも、国際法学にとって必要不可欠なものと痛感されるのである。

(1) 六月二十八日付「朝日新聞」参照。その記事の中で「国交断絶」となっている。

(2) 我が国の場合、一九四六（昭和二一）年十二月二日付のマッカーサー司令部の指令により、事実上、対外主権を喪失し、すべての国との外交関係を断絶した。江藤 淳編集「停戦と外交権停止」『占領史録』（第二巻）講談社、一九八二（昭和五七）年版、三二三頁、および大野勝己著『霞ヶ関外交』日本経済新聞社、一九七八（昭和五三）年版、九六、二〇八、二〇九頁参照。