

外交法  
から見た

## 常駐外交使節の情報収集活動（上）

広井大三

はしがき

- 一 常駐外交使節の機能の変質
- 二 情報収集活動の重要性
- 三 ウィーン外交関係条約と情報収集活動
- 四 情報収集手段の適法性の規準
- 五 合法的な情報収集活動

はしがき

一九八五（昭和六〇）年の一年間に筆者の目についた外交官のスパイ関連事件は、次の通りである。

一月二〇日 インドの外交・国防機密スパイ事件で、フランス外務省は、インド駐在のフランス外交官一人を本国に召還した。

二二日 インドの有力紙パトリオットによれば、外交・国防機密スパイ事件で、アメリカ、西ドイツ両国大使館員計五人が国外

退去を通告された。

二月一日 UN I通信によれば、インドの外交・国防機密スパイ事件で、フランス外務省はニューデリー駐在フランス大使の本国召還を発表した。

三日 フランス外務省は、フランス駐在ソ連外交官四人をスパイ容疑で国外退去にしたと発表した。

五日 イタリアのA G I通信によれば、ローマ駐在のソ連大使館一等書記官がスパイ容疑で国外退去を命じられた。

インド外務省は、スパイ事件に関連してソ連大使館員に国外退去を命じた。

一五日 スペイン政府は、アメリカ人外交官二人をスパイ行為を理由に国外追放にした。

二一日 ポーランド政府は、アメリカ大使館付武官に軍事施設を撮影した理由で国外退去を命じた。

三月一四日 ソ連国家保安委員会(K G B)は、駐ソ・アメリカ大使館二等書記官をスパイ行為で摘発した。

四月一八日 イギリス外務省は、ソ連大使館の海軍武官をスパイ行為に関連して国外追放にする と発表した。

インドの外交・国防機密スパイ事件で、UN I通信は、スパイ網にソ連の外交官五人、フランス、ポーランド、東ドイツの外交官それぞれ二人ずつの計十一人が関与していたと伝えた。

六月一四日 ソ連K G Bは、モスクワ駐在のアメリカ外交官をスパイ容疑で国外追放にする と発表した。

七月一八日 リベリア外務省は、スパイ活動を理由にソ連との外交関係を断絶し、リベリア駐在のソ連大使館員に国外退去を要求したと発表した。

九月一六日 イギリス政府は、ソ連外交官二人を含むソ連人六人を、スパイ活動容疑で国外追放処分にした。

(以上は、すべて朝日新聞による。)

このように続発する外交官のスパイ事件は、情報化社会と呼ばれる現代の社会状況を反映して、外交官による駐在国での情報収集活動が非常に重視されていることを物語るものである。

そこで、本稿は、外交官の中でも常駐外交使節に的を絞り、彼らの情報収集活動について、ウィーン外交関係条約との関連で考察したものである。紙数の都合で二部に分け、(上)篇では、合法的な情報活動について、(下)篇では、非合法的な、い

わゆる、スパイ活動に焦点を当てることにする。

なお、本稿でいう常駐外交使節とは、大使、公使、参事官、理事官、秘書官、書記官、総領事、副領事、領事官、書記生、翻訳官、陸海空軍武官、技術アタッシェ（財務官、商務官などの技術専門職員）などを包括したものである。

## 一 常駐外交使節の機能の変質

外交という言葉が、「交渉による国際関係の処理<sup>(1)</sup>」であると定義される場合があるように、外国に駐在する外交使節にとって、外交々渉は伝統的に重要な基本的任務であった。そもそも、常駐外交使節団の長(Head)である大使が、正式には「特命全権大使」と称されるのも、常駐外交使節にとって、外交々渉が特別に重要であったことの証左である。しかし、ここで殊更に「であった」という過去形の表現を用いるのは、既に多くの論者からも指摘されてきているように、常駐外交使節の果たす基本的な役割の中で、こうした「外交々渉による国際関係の処理」という機能面の重要性が、近時、相対的に低減していると言えるからである。

つまり、大使が信任状によって全権という大幅な裁量権を委任されるというような外交方式は、かなり以前から、適応性や実態性を喪失した観があり、「外交使節の自主性が重んぜられた外交官全盛時代はすぎさって：昔に較べて今日の大使の自由裁量の余地は縮小され：外交官の活動がせばめられた<sup>(2)</sup>」と言われるような状況が窺われるからである。

常駐外交使節の、こうした交渉機能の相対的低下をもたらした最大の要因は、何と云っても交通・通信手段の発達であった。

歴史的に見て、常駐外交使節の制度は、国家間のコミュニケーションの欠如や敏速なコミュニケーションの困難さを補完することに由来していたので、コミュニケーションの欠如や遅滞が解消されて、国家間に敏速なコミュニケーションが

可能になれば、常駐外交使節の存在意義に重大な影響が現われることは、至極当然のことでもあったが、特に、その大きな影響を蒙ったのは、“外交交渉による国際関係の処理”という機能面であった。

現代のコミュニケーション手段の驚異的發展のもとでは、超音速ジェット機や長距離電話、テレックス等を駆使することによって、各国の首脳部（政治中枢）は、いつでも交渉相手国の首脳部と接触したり、意思の伝達をはかることが可能になっており、それだけに、全権という白紙委任的な権限を大使に授与して、相手国に派遣し外交交渉をさせることの必要性は、きわめて減少してきている。

今日の“サミット”と称される各種の首脳会議は、そうしたコミュニケーションの長足の進歩という時代状況を反映したものであるが、首脳みずからが、必要があれば、首脳会談という形で容易に直接交渉が行なえる状況のもとでは、常駐外交使節による外交交渉という本来的な機能面で、特命全権大使の権威が低下するのは必然であり、不可避な事象と言えるであろう。

そして、おしなべて、構造というものが機能の反映であることを前提にして勘案するならば、今日の外交のメカニズムは、少くとも常駐外交使節の制度上の機能面の変質を通して、この一世代の間大きな変革を余儀なくされているとも言えるのである。

かつて、大使を経験された河崎一郎氏は、次のように述べられておられる。

「大使は正式には特命全権大使と称せられ、沿革的に言うところ、交通の不便な時代には政府から全権を委任されて駐在国において自由に交渉や談判をする任務を持っていたのである。今日では交通・通信機関の発達によって大使は昔程の権限は与えられておらず、一々本国政府の訓令というものに従って行動するのである。更に最近では総理や外相が、どんどん外国へ出掛けて行って重要案件について直接交渉の任にあたるので大使の重要性が低下してい

ることは否めない<sup>(3)</sup>」と。

これは、外交に直接携わっていた人の率直な告白であるだけに、常駐外交使節が置かれている今日の実情を端的に伝えているように思う。

また、十年ほど前の或る新聞のコラムに、元駐米大使の談話として紹介されていた「東京に報告の電話をかけると、外務大臣がすぐ電話口に出てくるから戸惑う。訓令も往復に十日もかかった昔がなつかしい<sup>(4)</sup>」という記事にも、やはり、常駐外交使節の位置付けをめぐるリアルな感慨が彷彿していた。

イギリスの外交史家H・ニコルソン(1886—1968)は、こうした外交交渉における重要性の低下を「旧外交から新外交への変遷」として把握することによって、次のように指摘している。

「蒸気機関、電信、飛行機および電話は、旧外交の慣行を改めるのに大いに与って力があつた。十七、十八世紀には、大使は、彼が従うべき一般的な政策路線と、彼が達成するよう努むべき主要目的とを指示した訓令書を携えて派遣されたものである。ひとたび任地に着任するや、大使は、本国政府からほとんど連絡を絶たれ、自らの羅針盤により、異国の星の下で舵を取って進んで行かなければならなかつた。ところが今日、大使は、自己の行動のごく些細な点に関してすら、疑義がある場合には、二、三分以内でダウンング街〔イギリス政府〕へ電話することができる一方、その上司である外相さらには首相すらもが、何時でも何かというところ、彼のところに電報を打ってくる。それゆえ、個人的な創意、工夫、責任などの資質が、新外交において旧外交におけるほど厳しく用いられないことは明らかである<sup>(5)</sup>」と。

アメリカの国際政治学者H・モーゲンソー(1904—1980)は、外交使節が交渉によって外交問題を処理する役割の減少を「外交の衰退」として捉え、「第二次世界大戦の終了以来、外交は、その活力を喪失し、その機能は、近代国家体系の

歴史に前例のないほどに衰退している<sup>(6)</sup>と、かなり痛烈な見解を呈示しており、その要因の中で最も明白なものは、近代のコミュニケーションの発達であるとして、次のように述べている。

「今日、アメリカ國務省の役人は、イギリス外務省の対応者やロンドン駐在のアメリカ大使と大西洋横断電話で話をするだけで足りるし、翌朝ロンドンで交渉を開始するためには、夕方に大西洋横断飛行機に乗りさえすればよいのである。そして、本国政府と直接協議をする必要が生ずる場合に、大西洋を往復して最新の事態を政府に通報して訓令を受け取るのには一日あれば十分なのである。

僅か二十五年前には、アメリカの國務長官が、國際會議に参加したり、外国の首都を訪問するためには、数週間もワシントンを留守にするということは考えられないことであった。しかし、今では、彼が、ワシントンを留守にするときには、電話やラジオでアメリカ國務省と絶えず接触し続けているし、また、徹夜の旅行によって、すぐにもワシントンに戻ることができる。こうして、通例、重要な交渉は、外交代表ではなくて、外務大臣自身とか外務省の高級官吏とか技術専門家である特別派遣委員によって行われるのである<sup>(7)</sup>と。

そして、こうしたモーゲンソーの洞察は、「外交官は、今日もはや広い裁量権を有せず、榮譽を受ける機会にも恵まれていない一方：外交官の役割が、近時、その影響力を減少した<sup>(8)</sup>」というアメリカの國際政治学者F・L・シューマン(1904<sup>7</sup>)の認識とも文脈を同じくするのである。

シューマンは言う。

「外交使節は、電報・ラジオ・電話がなかった時代と異なり、今日ではもはや、重要な政策決定を行なうように要求されていない。パリに在ったベンジャミン・フランクリンは、本国への問い合わせに対し、三ヶ月以内に回答が得られなかった。今日の外交官は、どんなに遠隔の首都にあっても、三時間以内に回答を受けることができる。

ドゥーリイ氏が、かつていったごとく、こうして大使は、高給のメッセンジャー・ボーイで、しかも必ずしも非常に能率がよいとはいえないメッセンジャー・ボーイに過ぎなくなってしまった。外務大臣がたがいに直接交渉を行なう傾向と、微妙な問題は特命使節に任せる慣行によって、大使の政策決定の任務は、一段と縮小された<sup>(9)</sup>と。

今日の大使の機能的凋落と常駐外交使節の存在意義の変質は、最早、誰の目にも明白な事実となっているようである。

(1) ハロルド・ニコルソン著『外交』東京大学出版会、一九六五(昭和四〇)年版、七頁。

(2) 内山正熊著『現代外交論』有信堂、一九七一(昭和四六)年版、八四頁。

(3) (元アルゼンチン大使)河崎一郎著『素顔の日本外交』新潮社、一九七〇(昭和四五)年版、一七七～一七八頁。なお、倉田保雄「大使なんて要らない」(『文芸春秋』昭和五四年六月号所収)によると、フランスのジスカールデスタン前大統領は、一九七四年の大統領就任以来、一九七九年二月までの約五年間に、三十三回も西ドイツの首相(当時、シュミット)と首脳会談をもったが、その会談には大使を陪席させなかったとのことであり(二一二頁参照)、また、日中平和友好条約の締結のときには、交渉の最終段階の詰めを、大使ではなく、外務省のアジア局長が担当し、調印は外務大臣が行なったことを紹介しているが(二二頁参照)、こうした挿話の中に、特命全権大使に代表される常駐外交使節団が、伝統的に担ってきた交渉機能の退化が如実に看取されるのである。

(4) 朝日新聞、昭和五一年八月一五日付「大使館⑥」。

(5) 前掲・ニコルソン『外交』六八～六九頁。

(6) Morgenthau, H.J., *Politics among Nations*, 1961, pp. 545～546.

(7) Morgenthau, op. cit., p. 546.

(8) F・L・シューマン著『国際政治・上』東京大学出版会、一九七三(昭和四八)年版、一八六頁。

(9) 同『国際政治・上』一八〇～一八一頁。

## 二 情報収集活動の重要性

常駐外交使節の役割と機能が、少くとも外交々渉の分野で低減していることは、以上に述べたように否定できない事実であり、外交々渉の面に限定すれば、確かに常駐外交使節は、その自由裁量の余地を縮小され、場合によっては、ひたすら本国からの訓令を仰いで、その訓令を駐在国政府機関に伝達するだけの仲介的な存在になりつつあるのであるが、しかし、そのような一面的な現象を誇張して捉えることによって、恰かも今日では、常駐外交使節の存在意義が全くもって失われたかのように、その役割を過小評価してしまうのは、言うまでもなく行き過ぎというものであろう。

「外務省が、対外政策の頭脳であるのに対し、外交代表は、その目であり耳であり口である<sup>(1)</sup>」と言われる、その「口」の機能としては、今日の常駐外交使節は少くとも、外交談判に関して発言する機会を閉ざされがちな客観情勢に置かれてはいるが、国の対外政策を形成し遂行するための「目であり耳である」機能は、日々、ますます重要性を増しているのではないだろうか。

常駐外交使節の職務範囲が縮小したとしても、「大・公使は現在なお、必要な情報を蒐集・報告し、訓令を執行し、政府間の関係の基調を定める上の責任を有する<sup>(2)</sup>」のであって、今後の常駐外交使節のレーゾン・デートルは、交渉機能とは別の面、すなわち、情報化社会という現代の社会状況を背景として、情報収集機能にこそ任務の重点が置かれるのではないだろうか。

外交々渉という機能は下降気味であっても、情報収集という機能面では、重要性は高まりこそすれ、少しも衰えてはおらず、むしろ、情報収集は、今や常駐外交使節の最も重要な役割であり機能であると言っても決して過言ではないように思う。



外交交渉を前にして相手国の政治・経済情勢を分析して、相手方の出方をさぐる——その情報力が直ちに對外政策の形成に反映するのである以上、現代の常駐外交使節に求められる要諦は、いわゆる、訓令外交のメッセンジャー・ボーイ的な連絡係ではなくて、世界的な視野に立って駐在国の政治や経済の潮流を「目と耳」で捉え、その動向を整理分析して本国に伝達し、それを介して自国の對外政策の決定に参与するところに在るはずである。

モーゲンソーは、外交使節が、その情報収集活動によって国の政策形成に参加することをもって、外交使節の最も重要な機能として評価<sup>(3)</sup>し、「政府が、自国の外交使節から受け取る報告の正確さと堅実さは、政府自体の政策決定の堅実さにとって不可欠である<sup>(4)</sup>」と言っているように、常駐外交使節が駐在国の内外政策や政治的諸現象について綿密な研究と掘り下げた観察をすることは、本国政府の情勢分析に貢献する意味において、きわめて重大な任務であり、常駐外交使節は、そうした、いわゆる、情報収集を通して自国の政策決定に参画する名誉を担うわけである。

歴史の記録に残る最古の外交使節は、エジプト第十八王朝 (B.C. 1580-1350) に行われたものとする説があるが、外交使節制度の発足の当初から、爾来、情報収集の役目は、外交交渉と共に外交使節にとって重要な使命とされてきたことが観察され、今日、外交交渉が機能的に退化していても、情報収集の機能面では、依然として重要性は衰えておらず、むしろ、現代の常駐外交使節にとって、情報収集活動は象徴的機能としての性格さえ帯びてきている。

したがって、常駐外交使節による情報収集の有無、ないし、その収集力の差が、国家の命運を決することにもなりがちであり、また、それを実証する歴史の教訓は枚挙にいとまが無いほどである。常駐外交使節の情報力いかに、否応なく直ちに本国の外交政策に反映するがために、「外交官をたとえていうならば、国家という船のパイロット、水先案内として世界の潮流の中に……国の舵をとる船長たる首相為政治家に対して方向をあやまらないようにさせる役目を果たすというのが、これが外交官の本領である<sup>(6)</sup>」と言いきれるのである。

過去において、情報収集は、戦争に勝利を収める鍵として要求されたが、今日の核戦争の時代にあつては、情報収集は、まさに戦争を回避する一助として要請される場合もあり、その意味では、現代の常駐外交使節は、平和を希求する上で、きわめて重要な職責を担っていることにもなるのである。

昔から、情報収集活動の主たる対象は、軍事情報であるが、戦争が完全に総力戦化した現代にあつては、純軍事的情報ばかりでなく、すべての情報が、外交戦略や軍事戦略を立案する指針として重要性を帯びるに至っており、そのため、今日では国の安全保障・即・軍備ではなく、総合的観点からの安全保障が国家の要諦とされてきているだけに、情報活動の対象は、きわめて広域化し複雑化している。したがって、常駐外交使節の情報収集活動には、駐在国の外交、内政、経済、工業技術、社会情勢などについて、幅広く、しかも、掘り下げた観察と洞察とが要求されると言えるのである。

ちなみに、わが国の外務省の一部局が編集する広報誌の巻頭言に、「外交官の失業する日」と題する一文が掲載され、「早く、外交官が失業する時代になってほしいものだ」と締め括つてあつたが、その文中でも指摘されているように、現代においては「外交の大半は、相手（友好国であろうと、非友好的な国であろうと）の力と意図に関する情報収集活動にあるといつても過言ではない」のであつて、その意味で、外交官の失業時代は、まだまだ望めそうもないのである。

イギリスの外交官ハンフリー・トレヴェリヤン（スエズ危機の際の駐エジプト大使、キューバ危機の際の駐ソ大使）は、こうした情報収集の重要性に関連して、特に大使の職務について、

「交渉を別にすれば、大使の基本的な職務は、彼が駐在する国の政治的、経済的、社会的な状況と、その国の政府の政策について、更には、政治指導者や官僚との会話、大使に地方の事情を説明してくれる人物との会話、などについて報告することである。その仕事は、すぐれた新聞特派員であれば、大使がおらなくても果たすことができるという理由で、大使は不必要だという提言を大衆紙の中で見かけることがあるが、われわれは、そのような提言

をあまり真面目に受け取る必要は無いのである<sup>(8)</sup>と述べている。

近年（一九八四年）、わが国の外務省が、「国際情勢の総合的かつ的確な調査・分析、管理の機能を強化するため<sup>(9)</sup>」に「情報調査局」を新設したのも、以上に述べたような常駐外交使節による情報収集活動の重要性に即応した今日的な機構改革の一端を如実に示すものと言えるのである。

- (1) Morgenthau, op. cit., p.542.
- (2) 前掲・シューマン『国際政治・上』一八一頁。
- (3) Morgenthau, op. cit., p.543. 参照。
- (4) Morgenthau, op. cit., p.544.
- (5) 例え<sup>が</sup> James Westfall Thompson and Saul K. Padover, Secret Diplomacy, 1963, pp.13-16, を参照。
- (6) 前掲・内山『現代外交論』九二頁。
- (7) 外務大臣官房国内広報課編集『世界の動き』一九八四（昭和五九）年六月号「今月の目」一頁参照。
- (8) Trevelyan, H., Diplomatic Channels, 1973, p.85.
- (9) 外務省『わが外交の近況（外交青書）』昭和五九年版（第二八号）、三五五頁。

### 三 ウィーン外交関係条約と情報収集活動

近代の外交制度は、フランスのルイ十四世治下において確立されたと言<sup>(1)</sup>えるが、そのルイ十四世のもとで、秘密諜報員、全権公使、国務大臣を務めた外交官フランソワ・ド・カリエールは、自らの体験に基づいて綴った『外交談判法』(De la manière de négocier avec les souverains, 1716.)において、「国際法が外国使臣に与えている特権は、彼らが任国…の中で起っていることを見破ろうとしたり、情報を提供できる人々をそのために買収することを認めている<sup>(2)</sup>」とまで喝破しているのであるが、近代外交史の過程において歴史的に、常駐外交使節による情報収集活動は、常に彼らに固有の本務と

見做されてきており、そのことは、近代国際法の中においても慣習法的に合意されているという共通認識が、従来、存在していたように思う。

したがって、例えば、オッペンハイムの『国際法論』（第三版・一九二〇年刊・ロックスバラ編）では、常駐外交使節の機能の一つとして、「彼らの本国の利益に影響を及ぼし得るあらゆる出来事を注意深く観察し、彼らの政府に、こうした観察を報告すること」<sup>(3)</sup>を挙げており、この観察（Observation）が、“外交々渉”や“自国民の保護”と並んで、あらゆる国の常駐外交使節に妥当する共通の任務とされているのであるが、この“観察”の基本的作業が、本稿で言う“情報収集”であることは言を俟たない。そして、更に、常駐外交使節の、こうした“観察”によって、各々の政府は「外国の陸海軍や財政、世論、商業、産業に関する情報に通暁するに至る」<sup>(4)</sup>のであり、「したがって、外交使節を接受する国には、彼らの観察機能を妨害する権利は無い」<sup>(5)</sup>とまで言いきっているのであるが、ここで言う“観察”が、通常、情報の収集と分析によって行われることを斟酌すれば、このロックスバラ編の記述は常駐外交使節による情報収集活動を法的に是認し擁護していることになる。つまり、これは演繹的に見て、常駐外交使節が、国際法上の権利として情報収集活動を遂行でき、接受国は、それを尊重する義務を負うことを指摘するものである。この注（5）の記述は、ラウターパハト編・第八版では削除されているが、しかし、従来の国際法学の支配的な見解として、常駐外交使節は、情報収集を行う権利を、国際法上、認められており、その共通認識が、一九六一年の「外交関係に関するウィーン条約」（本稿ではウィーン外交関係条約とする）の第三条一項(d)で常駐外交使節の任務に関して「接受国における諸事情をすべての適法な手段によって確認し、かつ、これらについて派遣国の政府に報告すること」<sup>(6)</sup>と規定化されたことの下地として作用したものと考えられる。

この点を少し敷衍して言えば、常駐外交使節の情報収集の権利と、呼応的に、それを尊重する接受国の義務とは、従来、一般国際慣習法の範疇における権利であり義務であったがために、国際法の法典化を目標に国際連合の補助機関とし

て設置された国際法委員会のもとで、それ迄の常駐外交使節に関する諸々の外交慣行と併せて、その立法条約化が検討されて、それが遂に一九六一年のウィーン外交関係条約（一九八五年現在・条約当事国数一四四<sup>(7)</sup>）の第三条の規定になるに至ったものと見る事ができるのである。

こうして、今日では、常駐外交使節は、慣習法上ではなく、一般国際条約法上、情報収集を行う権利を享有しているわけである。

すなわち、ウィーン外交関係条約の第三条一項は、常駐外交使節の任務として、次の五項目を規定しているのである。<sup>(8)</sup>

- (a) 接受国において派遣国を代表すること。
- (b) 接受国において、国際法が認める範囲内で派遣国及びその国民の利益を保護すること。
- (c) 接受国の政府と交渉すること。
- (d) 接受国における諸事情をすべての適法な手段によって確認し、かつ、これらについて派遣国の政府に報告すること。
- (e) 派遣国と接受国との間の友好関係を促進し、かつ、両国の経済上、文化上及び科学上の関係を発展させること。

ここにおいて、常駐外交使節の情報収集活動の合法性が、今日（一九八五年現在）、一四四か国を条約当事国とする一般条約国際法の中に明文化されたわけである。このことは常駐外交使節が、「彼の派遣されてきている国の状況について本國政府に報告する権利は適法なものと思なされているだけではなく、国家相互の利益になる<sup>(9)</sup>」という従来の暗黙裡の理解が、大多数の国家によって明確に合意されたことを意味している。

このウィーン外交関係条約・第三条一項(d)の「諸事情」(条約英文では conditions and developments<sup>(10)</sup>)とは、「接受国の政治

上、文化上、経済上の活動を含み、一般に派遣国に利害関係のあるすべての生活面を含む<sup>(11)</sup>。」と文字通り広く解釈されるので、接受国における派遣国に利害関係のあるすべての「諸事情」について、常駐外交使節は、一般条約上の権利として、情報を収集し、その「確認」をし、それを派遣国政府に報告することができ、また、接受国は、ウィーン外交関係条約の当事国である限り、一般条約上の義務として、自国における常駐外交使節による情報収集活動を尊重する必要がある。

したがって、こうした常駐外交使節による情報収集活動を円滑にするため、ウィーン外交関係条約は、従来、国際慣習法上の権利であった次のような外交特権を明文で保障している。<sup>(12)</sup>

**第二条**〔公館の不可侵〕 1 使節団の公館は、不可侵とする。接受国の官吏は、使節団の長が同意した場合を除くほか、公館に立ち入ることができない。

**第四条**〔公文書の不可侵〕 使節団の公文書及び書類は、いずれの時及びいずれの場所においても不可侵とする。

**第五条**〔任務のための便宜〕 接受国は、使節団に対し、その任務の遂行のため十分な便宜を与えなければならない。

**第六条**〔移動及び旅行の自由〕 接受国は、国の安全上の理由により立入りが禁止され又は規制されている地域に関する法令に従うことを条件として、使節団のすべての構成員に対し、自国の領境内における移動の自由及び旅行の自由を確保しなければならない。

**第七条**〔通信の自由〕 1 接受国は、すべての公の目的のためにする使節団の自由な通信を許し、かつ、これを保護しなければならない。使節団は、自国の政府並びに、いずれの場所にするかを問わず、自国の他の使節団及び領事館と通信するにあたり、外交伝書使及び暗号又は符号による通信文を含むすべての適法な手段を用いることができる。ただし、使節団が、無線送信機を設置し、かつ、使用するには、接受国の同意を得なければならない。

2 使節団の公用通信は、不可侵とする。公用通信とは、使節団及びその任務に関するすべての通信をいう。

3 外交封印袋は、開き又は留置することができない。

**第九条**〔身体の不可侵〕 外交官の身体は、不可侵とする。外交官は、いかなる方法によっても抑留し又は拘禁することができ

ない。接受国は、相応な敬意をもって外交官を待遇し、かつ、外交官の身体、自由又は尊厳に対するいかなる侵害をも防止するためすべての適当な措置を執らなければならない。

**第三〇条**〔住居、書類、通信及び財産の不可侵〕 1 外交官の個人的住居は、使節団の公館と同様の不可侵及び保護を享有する。

2 外交官の書類、通信及びその財産も、同様に、不可侵を享有する。

このように、接受国は、常駐外交使節の情報収集活動を尊重し、「その任務の遂行のため十分な便宜を与えなければならない」(前掲・第二五条)が、しかし、そうした接受国の尊重義務や便宜提供義務の適用は、常駐外交使節の情報収集活動が「適法な手段によって」(第三条I項(d))遂行される場合を前提としており、適法でない、いわゆる、非合法的な手段によって遂行される場合には適用されないことは、ウィーン外交関係条約・第三条I項(d)の反対解釈として明白である。

- (1) Nicolson, H., *The Evolution of Diplomatic Method*, 1956, p.53. 参照。
- (2) 坂野正高訳、岩波文庫、一九七八(昭和五三)年版、六九頁。
- (3) Oppenheim, L., *International Law*, vol. 1, 3rd ed, by F. Roxburgh, 1920, p.557.
- (4) *ibid.*
- (5) *ibid.*
- (6) 小田・石本編『解説・条約集』三省堂、一九八五(昭和六〇)年版、一一二頁。
- (7) 同、五九六頁参照。
- (8) 同、一一二頁参照。
- (9) Sen, B., *A Diplomatic Handbook of International Law and Practice*, 1979, p.53.
- (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、五三四頁。Denza, E., *Diplomatic Law*, 1976, p.313.
- (11) 同『外交関係の国際法』五六頁。
- (12) 前掲『解説・条約集』一一四～一一五頁参照。

常駐外交使節の情報収集活動(上)(広井)

## 四 情報収集手段の適法性の規準

常駐外交使節の情報収集活動が、正当な任務として「適法な手段によって」遂行される限り、それは、ウィーン外交関係条約によって（と言うことは、一般国際法によって）是認され、保護されているが、適法でない手段によって遂行される場合には、それは条約上の法益を構成しないことから、常駐外交使節の情報収集活動については、条約のもとで適法とされるものと、そうでないものとに区別して考えることができる。

そこで、ここでは、適法とされる情報収集活動と、そうでない、いわゆる、非合法的な情報収集活動とに区別する根拠としての適法性の規準について考察してみたい。

というのも、ウィーン外交関係条約・第三条一項(d)で、常駐外交使節の情報収集活動が、「適法な手段」によって遂行される限り、それは正当な職務として、条約上、是認されているわけであるが、しかし、「適法な手段」が、どのような「法」に対して「適法」なのかについて、同条約の規定の中で明文化されていないのである。同条約の他の規定では、例えば、同項(b)の「国際法が認める範囲内」とあり、また、第二六条では、接受国の「法令に従うことを条件として」というように、準拠となる法を明示しているのであるが、第三条一項(d)においては、何に対して適法なのか明記されていないのである。したがって、「適法な手段」というのは、接受国の法令に対して「適法」なのか、国際法に対して「適法」なのか、それとも、その双方に対して「適法」なのか、という点が不分明のままである。

「適法な手段」は英文では、「lawful means」であるが、ウィーン外交関係条約草案を作成する際に、この「lawful」をめぐって、ウィーン外交関係会議で検討がなされたのか否か、また、外交法の専門家として、この「適法」を、どう解釈するかについて、横田喜三郎著『外交関係の国際法』、M・ハーディ (Michael Hardy) の「Modern Diplomatic Law」、



1968. E・デンザ (Eileen Denza) の “Diplomatic Law”, 1976. などでは全く言及されていないのである。

そこで、この適法性の規準、つまり、ウィーン外交関係条約・第三条一項(d)における “適法” の “法” とは、どのような法を指すのか。どのような法を規準に適法か否かを判断するのか、という問題が生ずるのであるが、この点については、前に触れたように、大体、三つの考え方が可能である。

すなわち、

- (イ) 接受国の国内法を規準とする考え方。
- (ロ) 特別に規準となる法を指定するものではなく、国際法の他に接受国や派遣国の国内法をも包含するという考え方。
- (ハ) 国際法を規準とする考え方。

この内、(イ)の考え方は、現実の国際社会において、常駐外交使節が接受国の法令に違反して、国外退去になる実例に即応しており、実際に、恰も接受国の国内法だけが規準であるかのように、接受国の自由裁量によって独自に判断されているという印象が実態として存在している。つまり、現状に即して見れば、常駐外交使節の行動が適法か否かは、接受国が、国際法とは関係なく自国の国内法に準拠して判断する権限をもっているか、或いは、独自に判断するように国際法から慣行として委嘱されているかのような状況が存在することは否めないことである。

しかし、この考え方は、一般国際慣習法では是認されている範囲の行動であっても、接受国の法令の在り方如何では、適法ではなくなる恐れがあり、外交関係をめぐる国際社会の法的安定性は、きわめて損なわれてしまう。また、接受国の国内法令が、国際法に抵触する場合を是認する結果にもなる。それに、常駐外交使節の行動規準については、その判断が、国際法とは無関係に接受国にすべて委託されていると考えることは、“外交関係と外交特権” についての国際的な統一を目標とするウィーン外交関係条約の主旨にそぐわない。しかも、一般国際慣習法上、是認される種類の行動であって

も、接受国の国内法によっては、適法でなくなる場合が生ずるとすれば、それは、国際法と国内法とを互いに異なる法体系と見做す二元論の立場に依拠していることにもなる。

したがって、(イ)の考え方は、きわめて現実に即してはいるが、国際法の立場からは、本質的に相容れない難点をもっている。

次に、(ロ)の考え方であるが、ウィーン外交関係条約・第三条一項(d)の「適法な手段」の「適法(Lawful)」という表現は、もともと抽象的な表現であって、具体的な意味をもつものではなく、それは、秩序や規律をめぐる道徳律的な理念や願望をうたったものである。したがって、「適法」の「法」は、具体的に、国際法とか、接受国の国内法とか、その準拠法を特定するものではなく、法を理念的に包括して、すべての法を網羅する、とする考え方と言えるであろうか。

しかし、これでは、国際法の法としての主体性は全く認められないし、根拠法を特定しなければ適法か否かの判断の規準は不明確なままに放置されているのと同様であり、必ずや、その判断をめぐる混乱は免れないであろう。だとすれば、(ロ)の考え方も、(イ)と同様に、外交慣行の混乱を防止するため世界的レベルの成文化(法典化)を目指すウィーン外交関係条約の立場とは、到底、一致するものではない。

以上のような視点に立って、ウィーン外交関係条約・第三条一項(d)の「適法」の規準を求めるとすれば、結局、それは(イ)の考え方に拠らざるを得ない。

つまり、適法性の規準を国際法に置き、国際法からみて、適法か否かが、まず第一義的に判断されるとする考え方である。換言すれば、「適法」の「法」とは国際法を指し、常駐外交使節の行動が国際法に対して適合することを、まず基本的には要請しているものと考えるのである。

そのことは、同項(b)の「接受国において、国際法が認める範囲内で派遣国及びその国民の利益を保護すること」という

規定の「国際法が認める範囲内で」という表現に照応しても言えることであり、当該の国際法の認める適法性の範囲内で遂行される情報収集活動が、ウィーン外交関係条約で、正当な任務として保障されているものと考えられるのである。

では、どのような国際法が、その適法性の規準となり得るのだろうか。問題は、この点にある。というのは、そうした適法性の範囲を具体的に明示した実効性のある成文の一般国際法が存在しないからである。ウィーン外交関係条約が、常駐外交使節の情報収集活動の「適法な手段」について、何も具体的に示していないことは、これ迄に述べた通りであるし、他の一般条約や国際判例においても、常駐外交使節の情報収集や情報分析に係わる活動が、どのような場合に適法（合法）であるかについて、具体的に言及したものは全く皆無である。

しかし、翻ってウィーン外交関係条約を見ると、常駐外交使節は、接受国の法令を尊重する義務があるとして、次のように規定している。

第四一条一項「特権及び免除を害することなく、接受国の法令を尊重することは、特権及び免除を享有するすべての者の義務である。……」<sup>(1)</sup>

この接受国法令の尊重義務は、常駐外交使節の「もっとも重要な義務」<sup>(2)</sup>であり、ウィーン外交関係条約上の「一般原則」<sup>(3)</sup>であるとされるが、まさに、この規定こそ、常駐外交使節の行動規準となり得るのではなからうか。つまり、接受国の法令を尊重して遂行される情報収集活動が、国際法上、「適法な手段」による行動となるのではないだろうか。

右のような文脈に沿ってアプローチすると、ウィーン外交関係条約・第三条一項(d)の適法性の規準は、結局、同条約・第四一条一項に収斂されるように思う。

すなわち、同条約上の「適法な手段」というのは、同条約に合致した手段ということであり、それは、第四一条一項を援用して、接受国の法令を尊重して行う手段のことである、という帰結になると思う。換言すれば、常駐外交使節が情報

収集に當つて採用する手段が、“適法な手段”か否かは、一般国際法であるウィーン外交関係条約に準拠して判断され、第四一条一項に基づき、接受国の法令の尊重如何によつて、いわゆる、国際法上の合法性、違法性が決定されるのである、と解釈されるのである。

このような視点に立てば、常駐外交使節の情報収集活動が、接受国の法令を尊重して遂行される限り、それは、基本的、かつ、第一義的に国際法に対して適法だと言ふことができ、それは、また、当然、接受国の国内法にとつても適法である筈であるが、国内法への適法性は、国際法の立場からすれば、第二義的に把握されるべき性格のものである。したがつて、繰り返しになるが、ウィーン外交関係条約・第三条一項(d)の“適法な手段”の“適法”の規準となるのは、直接的には国際法であつて、接受国の国内法ではない。後者は、むしろ、間接的な規準である。国際法は、常駐外交使節の行為が、接受国の国内法令に対して“適法”であることを期待しているため、“適法な手段”は接受国の国内法令にとつても“適法”であらねばならないが、その場合の適法性の規準としては、接受国の国内法は、第二義的、ないし、間接的な存在として位置付けられるのである。これを煎じ詰めれば、要するに、常駐外交使節の情報収集活動が、国際法において適法であるためには、接受国の国内法上においても適法でなければならぬということになり、もし、接受国の国内法に抵触する手段が用いられるとすれば、その情報収集活動は、国際法にも抵触するといふコロシアリになつてこよう。

もっとも、前掲・第四一条一項では、外交官の「特権及び免除を害することなく」と規定しているので、接受国の法令そのものが、外交特権を侵害する場合には、そうした法令を尊重する義務は無いのであつて、例えば、外交関係についての一般国際慣習法によつて是認されている正当手段でありながら、接受国の法令には抵触するといふような場合には、外交特権の否定にもなるので、そのような接受国法令を必ずしも遵守する必要は無くなるわけである。そもそも、世界各国の長年の外交慣行の中で培養され合意された国際慣習に背反する国内法が存在すること自体、問題があるのであつて、そ

うした国際法とは背反する接受国法令に、常駐外交使節の用いる手段が、たとえ違背していても、それは、国際法上は“適法”なのである。

ところで、こうした問題をめぐって国家間が紛糾しても、現実には、接受国側の一方的な判断で処理されがちであるため、手段の適法性の規準としては、国際法よりも、接受国の国内法のほうが、より強い実効力をもっているかのような一種の“法の擬制”状態が産まれていることは、遺憾なことと言わなければならない。だが、現状において、情報収集手段の適法か否かが、もっぱら接受国側の自由裁量により国際法とは無関係に決定されてしまう状況が、たとえ実感的な印象であるとしても、あくまでも、国際法こそが、その適法性を判断する第一義的な規準であらねばならないし、何よりも国際法に基づいて、まず、合法か非合法かが認定されることが、国際法と国内法の一元論的法理に適っているのである。

(1) 前掲『解説・条約集』一一七頁。

(2) 横田喜三郎著『国際法Ⅱ〔新版〕』有斐閣、法律学全集五六、一九七二（昭和四七）年版、三二四頁。

(3) 同頁。

## 五 合法的な情報収集活動

国際法上、常駐外交使節による情報収集活動が、“適法な手段”として合法化されている場合としては、まず第一に、公開された資料の収集と分析とが挙げられよう。

この点、接受国によっては、テレビ、ラジオ、新聞、雑誌などのマス・メディアが、国家の統制下に置かれている場合があり、そうした国においては、情報の入手は困難であり、質量ともに限定されざるを得ないが、しかし、それでも公開された資料の収集と、その分析とによって、かなり核心に迫った情報を手に入れることができると言われている。

アメリカの元駐ソ大使を経験したジョージ・F・ケナンは、「正規な方法で入手できる情報を慎重に学術的に分析すれば、スパイ情報の高等工作よりもはるかに役に立つものが得られるということ、私たちは経験から知っていた。スパイ工作は手際よく扱えば、時には正規の情報分析の補いになるかもしれないことを、私たちも認めていた。しかしスパイ工作は正規の情報分析の代わりにはならなかった。仮に両者がその価値を競うものであるかと問われれば、私たちは断じて否というものであった<sup>(1)</sup>」と述懐しているように、正規の方法で収集した公開資料を主な材料とするだけで、かなり密度の高い情報が入手できることが窺えるのであって、その意味で、「公開の情報の中から、その真実を掴む努力が何時の時代でも最も必要かつ正攻法<sup>(2)</sup>」だと評価されるのであろう。かつて、アメリカの大統領であったトルーマンが、自分の処に提出される極秘情報の秘密度の実態を調査させたところ、その九五パーセントまでが、既に新聞や他の定期刊行物で発表されていることがわかり、急拠、マス・コミ関係者に自肅を要請したというエピソードがあるが、こうした公開資料の収集には、国によって容易な国と、そうではない国とがあり、後者の場合には、おのずから資料の入手に制約を受けざるを得ない。

韓国の元駐日公使であり、在日K C I Aの責任者でもあったとされる崔世鉉氏は、「日本の官庁、報道機関を含む民間企業、団体などや朝鮮総連、韓民統など、ありとあらゆるところに情報提供者がいる。しかし、そうした情報は断片的なことが多く、不正確であった。やはり、公開された資料が一番正確であった<sup>(4)</sup>」と発言しているが、こうした公開資料の分析によって、如何に正確な情報が得られるかということの証明として、かつて、アメリカのC I Aが、大学教授を何人か集めて、新聞や、議会の公聴会の記録などの、公開資料だけに基づいてアメリカの軍事力の実態を推定させるという実験調査を行なったところ、数週間の内に高度に正確な分析結果が提出されて、C I Aを慌てさせたというエピソードは、<sup>(5)</sup>きわめて興味深い事例である。

わが国の外交官の場合も、こうした公開資料による情報収集が重視されており、そのため、外交官たちが、新聞や雑誌の翻訳ばかりやらされて、現地にとけ込んだ情報収集活動ができないという苦情が、過去において、当の外交官たちから出されたことがあるようであるが、一般世情において、ともすればロマンチックなイメージで粉飾されがちな外交官の情報活動も、その実態は、きわめて地味なものなのであろう。いずれにしても、合法的に入手し得る公開資料を丹念に分析することによって、接受国における“諸事情”を相当適確に知ることができ、最近は、こうした方面の分析技術の飛躍的な発達によって、公開資料から得られる情報の範囲や種類は、ますます拡大される趨勢にあり、逆に秘密のヴェールでおおい隠される部分は、次第に縮小する傾向にあるようである。

しかし、言うまでもなく、こうした公開資料からは、どんなに分析技術を駆使しても、どうしても入手し得ない情報が存在することは明らかであり、そうした非公開の情報の入手や既得の資料の補完や確認を目的にして、いわゆる、諜報活動（スパイ活動）が行われる余地が依然として残されているわけである。

こうした諜報活動の本質的な根拠について、アレン・ダレス元CIA長官は、公開資料の収集との関連で次のように述べている。

「公然たる情報収集の努力は、広汎にまた大規模に行われる。この努力は、すぐ入手できかつ役に立ちそうな情報一つも見逃すまいとするが、政府が早急に知りたい事項で、かかる資料によってカバーされないものがあることもある。または、この資料が余り詳細でなかったり、掘み所がなかったり、或いは全然信頼できないことがある。ソ連のごとき閉鎖的な社会については、これはもちろんのこと、しばしば事実である。われわれとしては、アメリカ政府が最も知りたい事項をソ連側が意識して或いは不注意で公表すること、およびわれわれをして信じ込ませたい事項のみを公表することに頼ってはいられない。ソ連が発表する公式情報は、必ずしも常に信頼できるとは

限らない。……公然たる情報を収集するのは容易であるが、この情報の中に虚偽を入れておくことも同様に容易である。これらすべての理由により、秘密な情報収集(諜報)が情報活動の本質的、根本的活動となる<sup>(7)</sup>と。

しかしながら、公開されていない情報を、公然とした手段によらずに秘密裡に入手しようとする場合には、おおむね、その接受国の国内法令に違反する結果にもなり、そうであれば、前章で述べたように、国際法上においても「適法な手段」とは見做されないのである。

次に合法的な情報収集の方法としては、駐在国の有力な政治家や市民との直接的な接触を通して、世論の真意や政党・議会・政府の動向、外交、内政、経済、工業技術、社会情勢などについて、いわゆる、「生<sup>なま</sup>」の情報入手する場合が考えられる。

ウィーン外交関係条約は、接受国(駐在国)に対して、その国内に駐在する常駐外交使節の任務遂行のために、十分な便宜を提供するように義務付けているので(第二五条)、接受国は、外国の常駐外交使節と自国民との接触に関して、その手段が接受国の国内法に抵触しない限り、十分な便宜をはかる義務を、国際法上、負っているのであるが、実際には、接受国の国家機密や国内事情との関連で、市民との接触がスムーズに行かない場合もあるようである。

常駐外交使節と市民との接触を規制する怯懦な思考法は、常駐外交制度が発足した一五世紀中葉の頃<sup>(8)</sup>から既に歴史の中に窺われるのであるが、その事例が二〇世紀の今日においても、いまだ消滅しないことを揶揄して、H・ニコルソンは、次のように述べている。

「(一四八二年には)外国の外交官と故意に政治問題を話し合おうとしたベニス人に対する刑罰として、流刑の宣告と二千ダカットの罰金とが定められました。このように外国使節を危険な間者だと見做し、恰も彼らを癩病患者のように、厳しく隔離しようとした愚かな習慣は、理性の時代には消滅してしまいましたが、しかし、最近になって、世界の非文明



地域では、これが復活されているのです<sup>(9)</sup>と。

さて、次に、常駐外交使節が、任地における諸事情を的確に知ろうとすれば、接受国の領域内を旅行することは不可欠の条件であるので、「接受国の領土で外交使節団の構成員が移動と旅行の自由を有することは、国際慣習で認められたこと<sup>(10)</sup>で、国際慣習法」であったが、その「伝統的であり、自明的<sup>(11)</sup>な国際慣習を踏まえてウィーン外交関係条約も、前述のように、接受国の諸事情について派遣国の政府に報告する<sup>(12)</sup>」(第三条一項(d))という常駐外交使節の任務の遂行上、接受国における「移動と旅行の自由」を第二六条で保障している。

ところが、「実際の慣行として、比較的に最近までは、接受国が外交官の旅行を制限することはなかった<sup>(12)</sup>」のであるが、ソ連が、独ソ戦争(一九四一～四五)の直前、すなわち、一九四一年五月から、自国駐在の外国の外交官に対し、この旅行の自由を制限し始めて以来、それに対抗するために、他の国々も、相互主義的な規制を施行するようになって、従来<sup>(13)</sup>の慣行は済し崩しの状態に置かれるようになってしまったのである。そこで、ウィーン外交関係条約では、条件付きの旅行の自由、つまり、常駐外交使節の旅行の自由は、原則的に国際慣習で認められているが、接受国側の国家の安全という軍事上の必要から、例外的に旅行や立入りを禁止する地域を認めるという前提で合意され、結局、接受国が自国の安全上の理由によって立入りを禁止、または、規制している地域に関する接受国法令を遵守するという条件付きで、常駐外交使節の旅行の自由が認められたわけである。

というのも、常駐外交使節の側には、「接受国を自由に動きまわることができるのでなければ、接受国の情勢を本国政府に正確に報告することができない。正確な情報を欠けば、国家間の良好な関係に有害である<sup>(14)</sup>」<sup>(14)</sup>という言い分があり、他方で、接受国の側には、「国のある部分を制限し、ある旅行に特別の許可を必要とするのは、すき好んでではなく、現在の国際情勢の下では、そうするほかなかった<sup>(15)</sup>」<sup>(15)</sup>という国内事情もあって、ウィーン外交関係条約では、国際法に属する事

項(旅行の自由)と国内管轄事項(軍事的な理由)とが、結局、妥協せざるを得なかったのだと見ることができよう。

しかし、この旅行の自由に加えられる制限が広い範囲に及ぶのであれば、せっかくの自由の意義も有名無実と化し、常駐外交使節の任務の遂行に重大な支障をきたすことは明白であるが、この点、ソ連における制限は、今日、かなりの広域にわたっているようである<sup>(16)</sup>。

旅行の自由とならんで、通信の自由も、常駐外交使節にとっては、情報の収集や分析・確認をする上で必要不可欠な要件である。

ところが、近年、通信手段としての無線電信に係わる技術が、さまざまな面で飛躍的な発達を遂げ、それが接受国にマインナスに作用するという悪影響が懸念されるがために、今日、この通信の自由も、或る程度、接受国による拘束を余儀なくされている。

すなわち、常駐外交使節が、任地における情報を本国政府に伝達するについて、無線送信機を大使館内に設置し使用するということは、それが最も近代的で能率的な伝達手段の一つであるだけに、職務の遂行上、欠かすことができない条件であるが、接受国にとっては、その送信に使用される電波の、例えば、出力とか波長の問題や、送信の乱用の問題を考えるならば、全く無制限に放置できる性格のものではなく、特に、政治宣伝や国内の攪乱目的に無線送信が乱用されるならば、接受国の蒙むる影響は甚大である。それだけに、ウィーン外交関係条約を審議した際に、この通信の自由の問題が、最も議論を喚起したテーマの一つであったとされるのも、むべなるかなと言えるのである<sup>(17)</sup>。

したがって、常駐外交使節は、接受国において、旅行の自由と同様に、通信の自由の享有を認められなければならないが、常駐外交使節が、無線送信、いわゆる、外交無電を使用するに当たっては、接受国の同意を必要とするということと条約に明示されたのだった(前掲、第二七条)。言ってみれば、これも、国際法と国内法の妥協の所産にはかならないのであ

る。

しかしながら、外交無電を除く公用通信の自由は大幅に認められており、手紙、書類、電報の往復だけではなく、暗号、外交封印袋、外交伝書使などの使用の自由をも含めて、接受国によって尊重されることになっており、公用通信の不可侵が、条約上、保障されているので、今日、常駐外交使節は、自国の政府や自国の他の外交使節と通信をする際に、暗号による通信文を含む、すべての適当な手段を利用することができるのである。

通常、重要な通信の伝達には、暗号が用いられるが、これは無線送信や電報、電話が迅速な通信手段ではあっても、内容の秘密の保持の面で安全性に欠けており、そのため畢竟、通信の秘密を守ろうとすれば、どうしても暗号の使用に頼らざるを得ないからである。

それにまた、暗号には、貴重な情報が托されているだけに、「暗号解読は、今日の世界で、秘密の情報を取得するためのも最も重要な方式である。それは、スパイよりも、ずっと信用できる情報を産み出し、政府の政策に非常な影響を及ぼす」<sup>(18)</sup>のであって、常駐外交使節にとり、任地で入手した他国の暗号通信を解読することも重大な関心事のほすである。

このような理由から、どこの国の外交使節も、暗号術の研究には相当な努力を払っており、「国際政治において自国の意志を隠し、反対に外国の意志を知ることが必要になる場合には、今後この暗号術の領域に属する手段が用いられること」<sup>(19)</sup>は確かであり、かつての我が国のように、今でも暗号術の如何によって国の運命が左右されることには変りがないのであろう。

それから、暗号解読と関連して、任地における無線電波の傍受・盗聴による情報収集も、最近は旺んに行われているようである。こうした傍受・盗聴活動は、当然、各国内法で規制されている筈であり、外交官による駐在国法令の尊重を希求する国際法の立場からして決して好ましいことではないが、カーター大統領は、かつて大統領時代に「ソ連や他の国の大

使館がやっていることは侵略行為ではないと解釈している<sup>(20)</sup>と言明したことがある。しかし、やはり、そのアメリカも、一九八五（昭和六〇）年六月、上院本会議で「警告を無視し米国内で電話の盗聴を行っているソ連人外交官を追放するようレーガン大統領に求める法案<sup>(21)</sup>」を賛成多数で可決している。

- (1) 『ジョージ・F・ケナン回顧録（対ソ外交に生きて）』(上)『読売新聞社、一九七三（昭和四八）年版、五三頁。
- (2) 岡崎久彦著『国家と情報（日本の外交戦略を求めて）』文芸春秋、一九八〇（昭和五五）年版、二二頁。
- (3) 前掲、朝日新聞連載『大使館』<sup>(25)</sup> // 収集ならぬ情報修辞 // 昭和五七年九月七日付、および、加藤龍樹著『国際情報戦』ダイヤモンド社、一九七八（昭和五三）年版、七頁を参照。なお、第二次大戦中のドイツ陸軍情報部の責任者であり、戦後、西ドイツの情報機関である連邦情報庁を創立したゲーレン将軍（ラインハルト・ゲーレン）のメモワール（Gehlen, R., *The Service*, 1972. 邦訳『諜報・工作（ラインハルト・ゲーレン回顧録）』赤羽龍夫監訳、読売新聞社、一九八〇（昭和五五）年版）には、第二次世界大戦当初、アメリカに僅か八部しか存在しなかった極秘書類であるアメリカ軍増強計画書の内容を、アメリカの新聞を丹念に読むことによって、ほぼ理解したことが紹介されている（邦訳・同書五七頁参照）。
- (4) 朝日新聞『崔前駐日韓国公使の発言詳報』（昭和五五年八月一七日付）。
- (5) 前掲『国際情報戦』六頁参照。
- (6) 前掲『大使館』<sup>(26)</sup> // 下積み外交官の悲哀（昭和五一年九月一日付）。
- (7) アレン・ダレス著（鹿島守之助訳）『諜報の技術』鹿島研究所出版会、一九六五（昭和四〇）年版、八二、八三頁。
- (8) H・ニコルソンによれば、常駐外交使節の嚆矢は、ミラノ大公がメヂチ家のコシモに派遣したものとされるが、その年号については、ニコルソンは、前掲『外交』では一四五五年とし（二二頁参照）、前掲 *Evolution of Diplomatic Method*. では一四五〇年としている（p.33）。
- (9) Nioolson, *op cit.*, p.30.
- (10) 前掲、横田『外交関係の国際法』二六九頁。
- (11) 同書に紹介されているウィーン外交関係条約草案を審議した国際法委員会におけるイギリス代表フィッツモーリス（Sir Gerald Fitzmaurice）の所見から引用（同頁参照）。

- (12) 同頁。
- (13) 同書二七〇頁参照。
- (14) 同書、フィッツモーリスの所見(二五九頁)。
- (15) 同書、フィッツモーリスに対するソ連代表ツンキン (Grigory L. Tunkin) の反対意見(二六〇頁)。
- (16) ちなみに、アップツーデートとは言えないが、前掲、横田『国際法Ⅱ』によれば、「ソ連の制限は、モスクワから四〇キロの距離までは自由であるが、その外に出ることは、三つの街道にかぎって許され、かつ許可をえなければならぬとし、そのほかに、非常に広い地域にわたって、まったく禁止した。第二次世界大戦の後に、ソ連に対する復仇として、アメリカは、ソ連の外交官に対して、首府から二五マイルまでを自由とし、その外への旅行には予告を必要とした。イギリスは、ハイド・パークから三五マイルより遠い所への旅行には届出を要するとした。フランス、西ドイツ、イタリアも、だいたい同じような制限を加えた。日本は、東京の中心(日本橋)からほぼ四〇キロのうちを旅行自由地域とし、その他の地域へは許可を要するとした。」とあり(二九六頁)、また、我が国の対抗措置について、「日本橋からほぼ四〇キロの距離にある八王子、鎌倉、佐倉、水海道、久喜、桶川を直線で結ぶ地域内は旅行自由地域とし、日光、軽井沢、箱根、逗子、葉山への旅行は届出により、その他の地域への旅行は許可を要すること」と説明されている(前掲『外交関係の国際法』二七〇頁)。
- (17) 同書二七一頁参照。
- (18) Kahn, D., *The Codebreakers*, 1967, p.ix. 本書は、暗号の歴史についても詳述している。
- (19) ゲルト・ブッフハイト著(北原 収訳)『諜報——情報機関の使命』三修社、一九七二(昭和四七)年版、二五六頁。
- (20) 朝日新聞社編『新情報戦』一九七八(昭和五三)年版、六〇頁。
- (21) 朝日新聞、一九八五(昭和六〇)年六月九日付。