

米中による総領事館閉鎖

国際法学会エキスパート・コメント No. 2022-8

新倉 圭一郎（東京都立大学准教授）

脱稿日：2022年5月6日

1. はじめに

2020年の7月22日、米国のトランプ政権は、「米国の知的財産権と米国民の個人情報を守るため」テキサス州ヒューストンにある中国の総領事館を7月24日までに閉鎖するよう中国政府に通告し、期限までに閉鎖が実行されました。なぜヒューストンの総領事館が閉鎖の対象とされたのかは具体的に説明されていないと報道されており、こうした指摘が正しいとすれば、米国による総領事館の閉鎖は、法的な措置というよりも貿易や香港の国家安全維持法といった昨今米中間で顕現している政治的な対立の一環のとしての措置といった意味合いが強くなるようにも思えます。

こうした米国の措置に対して、中国は、24日、四川省成都市にある米国の総領事館の閉鎖命令を米国に通告し、27日に閉鎖が実行されました。当該措置について、中国は、米国の一方的な閉鎖要求は国際法の重大な違反であり、成都の総領事館閉鎖要求は米国の不当な措置に対する正当かつ必要な対応であり、国際法に合致する措置であると述べています【i】。また、在ヒューストン総領事館の閉鎖後に、米国の当局が施設に無断で立ち入った件について、「在ヒューストンの中国総領事館は、中国の…領事機関の公館であり、国有財産である。領事関係に関するウィーン条約(以下、領事関係条約)及び米中領事条約によれば、米国は、在ヒューストン総領事館の公館を侵害してはならない」と主張し【ii】、当該措置に対する正当かつ必要な対応として閉鎖後の米国総領事館に立ち入り、徴発することを決定したと発表しました【iii】。

こうした米国と中国の見解から、今回の米中の総領事館閉鎖には、国際法上二つの点が問題となることが分かります。第一に、国家が自国にある総領事館の閉鎖を一方的に通告することの合法性です。この点について、中国は、米国による在ヒューストン総領事館閉鎖の通告は国際法に反していると主張している一方、米国は、国際法上の正当化は行う必要はないと考えているように見えます。第二に、実際に総領事館が閉鎖された後に、当該施設に無断で立ち入ることが認められるかという問題です。この点についても、中国は米国による公館の侵害(領事関係条約違反)を主張していますが、米国は特に国際法上の正当化を行っているわけではありません。

ここでは、紙幅の関係上、この第一の問題(自国にある総領事館閉鎖の合法

性)を中心に検討した後、第二の問題について簡単に付言したいと思います。米国と中国の間には、多数国間条約であるウィーン領事関係条約と二国間条約である領事条約が発効しています。この二つの条約の適用関係について、米国は、発効の前後にかかわらず、領事や領事機関に有利な待遇を定めている規定が適用されるとの立場を示しており【iv】、領事関係条約がここで検討する問題についてより有利な規定を定めていること、そして、第二の論点について中国が領事関係条約の条文に依拠して主張していると思われることから、本稿では、領事関係条約に基づいて考えてみたいと思います。

領事関係条約では総領事館の閉鎖の可否や条件等について具体的な規定は用意されていません。そのため、総領事館閉鎖の国際法上の評価を行うためには、同条約全体の構造を踏まえることが必要となります。そこで、本稿では、まずは、領事関係制度について概観した上で、領事関係条約の構造を検討します。そのうえで、当該構造の中で総領事館がどのように位置づけられているかを確認し、今回の閉鎖の国際法上の合法性について考えてみたいと思います。

2. 領事関係制度とは

領事関係制度の起源は中世にまで遡るとされ、かつては、領事に滞在先における商人間の紛争の裁判を行わせる「領事裁判」制度を認めていました。しかし、領域主権の確立に応じて当該制度は漸次廃止され、現在では領事の役割は相対的に縮小されているといわれています。

領事を他国に送る国を「派遣国」、受け入れる国を「接受国」と呼びますが、領事関係条約では、領事任務として、①自国民の保護、②接受国の通商上、経済上、文化上及び科学上の活動の状況を把握し、派遣国政府に報告すること、③派遣国の国民への旅券及びビザの発給等が規定されています(第5条)。外交官のように、派遣国を代表して外交交渉を行う権限は原則として領事には認められておらず、自国の通商上の利益や自国民の保護等の役割に限定される点が特徴です。

3. 領事関係条約の目的

このように、領事の任務は、原則として、在外自国民の保護等に限られます。しかし、国を代表して外交交渉を行う機関でないからと言って、一般の外国人と同様に、接受国による領域管轄権行使の対象となつては任務の遂行を効果的に行うことはできません。そのため、領事関係条約では、外交関係条約よりは限定的であるものの、領事官や公館に一定の特別な法的地位を認めています(接受国側からすれば、領域管轄権に一定の制限が加えられています)。

公館については次項で詳しくみるとして、領事官について簡単にみてみまし

よう。例えば、領事官には「身体の不可侵」が認められるため、接受国は、重大な犯罪を除いて、領事官を抑留することや、裁判に付すために拘禁することも禁止されます(第41条1項)。さらには、領事官や一定の範囲でその家族にまで、社会保障(第48条)、課税(第49条)等、多様な事項について接受国の領域管轄権から免除されることが規定されています。

重要なことは、こうした特別な法的地位は領事の任務遂行上の必要性から認められているという点です。領事関係条約では、前文において、

「領事上の特権及び免除の目的が、個人に利益を与えることにあるのではなく、領事機関が自国のために行う任務の能率的な遂行を確保することにあることを認め」

と一言し、領事や公館に認められる特権や免除があくまでも任務の遂行上必要な限りにおいて認められることが強調されています。こうした特権・免除に関する理解を前提に、条約本文では、接受国の法令尊重義務が規定され、かつて外交官の免除について主張されていた治外法権説(国を代表する外交官は派遣国にいるものと見做され、接受国の領域管轄権からは立法管轄権も含めて完全に免除されるという考え方)を否定するとともに、接受国の国内問題には介入しない義務が明確にされています(第55条)。

領事関係条約の主要な目的の一つは、こうした派遣国の任務遂行上の必要性和接受国の領域管轄権のバランスを図る点にあります。例えば、領事機関の長たる領事官は、認可状という接受国の許可書がなければ接受国で任務を遂行することができない(第12条)ほか、接受国はいつでも、理由を示すことなく、派遣国の領事官がペルソナ・ノン・グラータ(好ましからざる人物)であることを派遣国に通知し、当該通知を受け取った派遣国はその者の召喚や任務の終了を決定しなければならない旨が規定され(第23条)、接受国の同意があつて初めて領事官の特別な地位が認められるという構造がとられています。したがって、総領事館閉鎖の国際法上の評価を行う際にも、この問題について領事関係条約がどのような形で当該バランスを取ろうとしているかを考慮しなければなりません。以下、この問題を考えてみましょう。

4. 総領事館の法的地位

まず、今回米中が閉鎖した「総領事館」とはどのような機関なのでしょう。総領事館とは、領事関係条約では「領事機関」の一つとされ(第1条1項(a))、総領事がトップの領事機関を総領事館、領事がトップの場合に領事館と呼ばれます。そして、上記の中国の主張にあるように、今回の総領事館閉鎖について

は、「領事機関のために使用される建物」(第1条1項(j))である公館の取り扱いが問題となります。

領事機関の公館には不可侵性が認められており、領事関係条約の起草に当たっては、経済的な活動を政治的活動と区別することなく国家の任務とみなし、大使館同様の絶対的な不可侵性を求める共産主義諸国と、火災等の緊急時や接受国の秩序維持のための例外(とりわけ、館内での暴力犯罪に対処するための例外)を求める西洋諸国との間で不可侵性の範囲について激しい議論の応酬がみられたが、結果として以下のような規定が置かれることになりました。

第31条(領事機関の公館の不可侵)

- 1 領事機関の公館は、この条に定める限度において不可侵とする。
 - 2 接受国の当局は、領事機関の長若しくはその指名した者又は派遣国の外交使節団の長の同意がある場合を除くほか、領事機関の公館で専ら領事機関の活動のために使用される部分に立ち入ってはならない。ただし、火災その他迅速な保護措置を必要とする災害の場合には、領事機関の長の同意があつたものとみなす。
 - 3 接受国は、2の規定に従うことを条件として、領事機関の公館を侵入又は損壊から保護するため及び領事機関の安寧の妨害又は領事機関の威厳の侵害を防止するためすべての適当な措置をとる特別の責務を有する。
- ...

この規定からわかるように、公館の不可侵性より、接受国は二つの義務を負っています。第一が、領事機関の公館を保護する義務であり、領事機関の公館を侵入や損壊から保護し、その安寧・威厳を守るためにすべての適当な措置をとる特別の義務を接受国は負っています。「特別な義務」の趣旨は、公序を維持する一般的義務を果たすために通常とられる措置以上の措置をとることが要求されるという趣旨であるとされます。第二が、接受国の当局が領事機関の長等の同意なく公館へ立ち入ることを控える義務であり、仮に、接受国内で犯罪を行った者が他国の公館に逃げ込んだ場合には、当該公館の長等の同意がなければ被疑者逮捕のためであっても無断で「専ら領事機関の活動のために使用される部分」に立ち入ることは禁止されます。

この第二の義務の範囲について、迅速な保護措置を必要とする災害の場合には領事機関の長の同意が推定されることが確認されていますが、館内での暴力犯罪への対処については例外たることが明記されませんでした。この点との関係で問題となったのが、2002年に、瀋陽の日本総領事館内に北朝鮮からの「脱北者」が駆け込み、中国武装警官が同意なく館内に立ち入り、連行した事件で

す。本件で日本政府は、中国官憲の対応が公館の不可侵を侵害する重大な行為であると抗議しましたが、中国政府は、①領事官及び館員の安全を考慮してのことである、②総領事館員の同意に基づくものである旨を主張し、議論は平行線をたどりました。その結果、両国で領事協定を締結し、いかなる場合でも同意が必要であることが確認されています。

このように、一定の解釈の余地は残しているものの、公館は不可侵性が認められる特別な施設である点が重要です。

5. 領事関係の開設と領事機関の設置

これまで見てきたように、接受国は領事機関の公館について様々な義務を負い、その領域管轄権を制限されることとなります。それでは、接受国は、領事関係条約に加盟していれば、直ちにこうした義務を負うことになるのでしょうか。この点、かつては、領事関係の開設は国家の権利であると主張されることもありましたが、領事関係条約ではそのような理解はとられませんでした。

第一に、領事関係の開設時に接受国の同意を得ることが求められています。条約では、「国の間の領事関係の開設は、相互の同意によって行う」と規定され(第2条1項)、たとえ自国民の保護という正当な目的であったとしても、領事関係を開設するためには接受国の同意を得ることが大前提として求められています。そして第二に、領事関係の開設について接受国の同意が得られたとしても、それだけで派遣国が任意に領事機関を設置できるわけではなく、以下のように、ここでも接受国の同意が求められます。

第四条(領事機関の設置)

- 1 領事機関は、接受国の同意がある場合にのみ、接受国の領域内に設置することができる。
- 2 領事機関の所在地及び種類並びに領事管轄区域は、派遣国が決定するものとし、接受国の承認を受けなければならない。
- 3 領事機関の所在地及び種類並びに領事管轄区域の派遣国によるその後の変更は、接受国の同意がある場合にのみ行うことができる。

…

この規定から分かるように、派遣国が新たに領事機関を設置する場合のみならず、場所や種類の変更も接受国の同意を得て行われなければなりません。個別の領事機関の設置についても接受国の同意が厳格に求められるのは、一度領事機関が設置されれば、公館等について接受国が様々な義務を負い、その領域管轄権が大きく制限されるからに他なりません。領事の任務遂行上、接受国の

領域管轄権を制限することはやむなしとしても、そういった領域管轄権の制限を受け入れるか否か、受け入れるとすれば、どこで、どういった機関を受け入れ、保護義務を引き受けるかを、個別の事案ごとに接受国が選択できる形でバランスをとろうと試みたものといえるでしょう。領事機関の公館の不可侵性が各国で尊重されているのは、この接受国の同意によって支えられているからと考えられます。

6. 米中による総領事館閉鎖の評価

それでは、米中による総領事館の閉鎖はどのように評価できるでしょうか。領事関係条約は、領事機関の設置にあたっては、個々の領事機関の種類や場所について接受国の同意を得ることを求めています。こうした条約の構造に鑑みれば、接受国には、同意の撤回という形で領事機関の閉鎖を行う権限が条約上認められていると考えられます。

ただし、接受国が当該権限を行使するに当たっては、一定の条件が課される可能性があります。2020年12月に出された免除及び刑事手続事件(赤道ギニア対フランス)国際司法裁判所判決では、外交関係に関するウィーン条約上、派遣国が外交使節団の公館として指定した施設について、接受国には異議を申し立てる権限があることを確認した上で、当該権限を行使する際には、①時宜にかなない、②恣意的でなく、③差別的でないこと、という要件を満たす必要があることが示されました。①、②について ICJ は、条約上国家に裁量権限が認められた場合には、それを合理的かつ誠実に行使しなければならないことが ICJ の先例で確認されてきていること、及び、「諸国間の友好関係の発展」を可能にするという外交関係条約の目的に鑑みて求められると説明しています。

この判断はあくまで外交関係条約について示されたものであり、かつ、使節団の公館の指定に関する権限配分が問題となった事案です。領事関係条約でも、前文で「国の間の友好関係の発展」に貢献することに言及されていますが、上述のように、外交制度と領事制度ではその機能は大きく異なります。しかし、機能に差はあるとしても、接受国の意思表示(同意や異議申し立て)が誠実に行われることが国家間の友好関係の発展にとって重要であることに変わりはないこと、そして、領事公館の閉鎖においても、同意を撤回をする接受国の条約上の権限の有無が問題となっていること、を考慮すれば、本稿の扱う問題との類似点は多く、領事機関の公館閉鎖についてもこの要件がかかっていることは十分に考えられます。他方、③の無差別性については、外交関係条約第47条「無差別適用」から導出しており、領事関係条約にも同様の規定(第72条)があることから総領事館の閉鎖にも直接かかわります。以下では、①、②の要件がかかるという前提のもと、①～③の要件が本件で満たされているか考えてみましょう。

う。

検討の便宜上、まず②について考えてみましょう。免除及び刑事手続事件判決では、一定の状況証拠や当事国の主張の一貫性等を審査し、派遣国たる赤道ギニアが使節団の公館として指定した施設に接受国たるフランスが異議申し立てをする「合理的な理由」があったこと、そして、当該理由を赤道ギニアは了知していたはずであること、を指摘し、恣意的な意義申し立てではないとの結論が下されています。その際、裁判所は、指定された施設が使節団の公館として使用されていないとの結論の合理的な基礎となる十分な情報をフランスが有していることを指摘し、同国の異議には「合理的な理由」があると判断しています。こうした判断からもわかるように、外交関係条約上、接受国の異議が恣意的なものでないと評価されるためには、異議を申し立てる理由を述べるだけでなく、当該異議が「合理的」であることを推定させる状況にあることを示す必要があると考えられます。

この判断を前提とすれば、領事関係条約上、領事機関の設置の可否を決定する接受国の裁量権限が明文で規定されているとしても、どういった理由で公館を閉鎖するのか説明責任は課されているだけでなく、同意を撤回すべき事由が存在することを合理的に推定させる情報を提示することが接受国には求められることになるでしょう。この点、中国は、在成都総領事館を閉鎖する理由を示しています。対して、米国は、2020年7月24日の会見において、在ヒューストン総領事館が人民解放軍たる身分を隠しての不正なビザ取得に関与していたことや、テキサス州の研究機関の助成金詐欺への関与、当地の研究者による知財の違法な詐取の拠点となっていたこと、米国の大学における民主化活動の抑圧への関与、等を領事館閉鎖の理由として指摘していますが【v】、これらを「合理的な理由」と考える状況にあったか、それを中国が了知していたか否かが問題とされることとなります。

次に、①の適時性です。派遣国による設置の申し入れに対する接受国の異議申し立てが問題となった免除及び刑事訴追事件では、赤道ギニアによる公館設置の申し入れがあった時を起算点として検討していますが、領事機関の閉鎖の可否が問題の本件では、閉鎖を決定させた事由が発生した時点を起点として判断されると考えられます。そのため、米国は、この要件との関係でも、中国総領事館閉鎖の「合理的な」理由を明確にしているか否かが問われることとなります(中国は米国の措置に直後に閉鎖を決定しているので適時性の要件も満たしていると考えられます)。

さらに、③の無差別性ですが、免除及び刑事手続事件判決では、「同様の状況で」異なる対応をしたか否かが検討されました。そのため、米国の措置が差別的か否かを判断するためにも、何が総領事館閉鎖の合理的な理由であるかを

特定することが必要となるでしょう。

最後に、冒頭の第二の問題(閉鎖後の公館への立入りの合法性)について、簡単に付言しておきたいと思います。接受国が国際法上合法に公館の閉鎖を決定したとしても、それだけで直ちに当該施設を一般の施設同様に取り扱うことができるわけではありません。閉鎖された施設自体やそこに所在する財産がしばしば派遣国の国有財産であることや、そこには派遣国の機密事項に関する文書が保管されていることもあり、そういった財産や文書を保護することが国際法上求められるからです。領事関係条約では、領事機関が一時的または永久的に閉鎖された場合であっても、接受国は、①領事機関の公館並びに領事機関の財産及び公文書を尊重し、かつ、保護する義務を引き続き負うこと、②領事機関の公館や公館内にある財産の管理を、接受国にある外交使節団や他の領事機関等に委ねることができることが規定されています(第 27 条 2 項(a) (b))。そして、閉鎖後も、公館として尊重・保護する義務がある以上、公館を徴発してはならないとの規定(第 31 条 4 項)も引き続き適用されることになると考えられます。こうした規定に照らせば、米国や中国による公館への無断立入りや徴発はこれらの規定に反する措置と評価される可能性があります。なお、中国は、米国による国際法違反に対する対抗措置として自国の行為を正当化していますが、たとえ領事関係条約のもとで一般国際法上の対抗措置をとることが認められたとしても、対抗措置をとる国は領事機関の公館の不可侵性を尊重しなければならないと考えられており(国家責任条文第 50 条 2 項(b))、今回の措置の違法性は阻却されないといえるでしょう。

【 i 】 Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on July 24, 2020, available at

https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1800604.shtml

【 ii 】 Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Remarks on the US Entry into China's Consulate General in Houston, available at

https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/t1800890.shtml

【 iii 】 Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on July 27, 2020, available at

https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1801240.shtml

【 iv 】 American Law Institute, *Restatement of the Law, Third, The Foreign Relations Law*

of the United States, Vol.1 (American Law Institute publishers, 1987), P.478.

【 v 】 Briefing with Senior U.S. Government Officials on the Closure of the Chinese Consulate in Houston, Texas, available at

<https://2017-2021.state.gov/briefing-with-senior-u-s-government-officials-on-the-closure-of-the-chinese-consulate-in-houston-texas/index.html>