

研究ノート

拡散に対する安全保障構想（P S I）

西田 充

はじめに	32
1. PSI 成立の背景	32
(1) 脅威認識	32
(2) 対処手段	34
2. PSI の具体的内容	38
(1) 脅威認識	38
(2) 国際主義と有志連合主義	38
(3) 阻止の具体的内容	40
(イ) 阻止の対象主体	40
(ロ) 阻止の対象物	41
(ハ) 阻止活動の具体的内容	44
3. 国際法上の位置づけ	47
4. その他の関連条約（SUA 条約改正議定書と二国間乗船協定）	56
(1) SUA 条約改正議定書	56
(2) 二国間乗船協定	60
(イ) 乗船の対象となる行為	60
(ロ) 乗船手続き	61
5. 我が国国内法との関係	61
おわりに	66

はじめに

2003年5月31日、ポーランドのクラコフにおいて、ブッシュ米大統領は、「平和への最大の脅威である核・化学・生物兵器の拡散に対抗する」として、「拡散に対する安全保障構想」(PSI: Proliferation Security Initiative)を発表した。

同構想は、核・生物・化学兵器、それらの運搬手段、及び関連資機材・技術(以下、「大量破壊兵器等」)の拡散を阻止するために、大量破壊兵器等を積載していると疑われる船舶や航空機を臨検し、大量破壊兵器等が発見された場合にはそれらを押収するという取組である。

こうした動きに対し、様々な方面から、PSIは国際的な正当性を有さない有志連合的な活動であり、また、国際法上の問題があるのではないかとの指摘がなされてきた。

本稿は、PSIの成立背景や概要について述べることによってPSIの全体像を示すとともに、PSIの国際法及び国内法上の論点を分析し、PSIの活動を今後より実効性あるものにするための課題について考察する。

1. PSI 成立の背景

PSIが成立するに至った背景には、冷戦後の国際社会における脅威認識が大きく変化する中、そうした脅威認識に対処するための手段も連動して変化する必要が生じたことがある。ここでは、冷戦後の唯一の超大国として残った米国の安全保障戦略から導き出される脅威認識及び対処手段について述べる。

(1) 脅威認識

冷戦後の国際社会においては、米ソによる大規模な核戦争の危険性という伝統的な脅威認識から、主に2つの新たな脅威認識が浮上してきた。

まず、旧ソ連諸国をはじめとする輸出・国境管理の緩い国々からの大量破壊兵器、

運搬手段、関連技術、関連技術者等の流出、更にイラク、イラン、北朝鮮といった「ならず者国家」による大量破壊兵器等の保有懸念といった大量破壊兵器等の「拡散」が国際社会における大きな懸念材料として出現した。もう1つは、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件にてその威力と脅威の大きさを如実に示した「テロ」の増大懸念である。

これら2つの「拡散」と「テロ」という脅威は、冷戦中においても国際社会の重要な問題として捉えられていたが、冷戦終了後、より重要な問題として浮上し、伝統的な脅威が減じるとともに相対的に主要な脅威として認識されるようになったものである。より重要な点は、PSIが成立する時期においては、これら2つの脅威がある意味で合流し、新たな脅威として認識されるようになったことである。すなわち、テロリストと大量破壊兵器の結びつきの危険性が、より大きな脅威として認識されるようになった。

そのことが決定的に認識されることとなったのは、2001年の米国同時多発テロ事件である。1997年の「4年期国防見直し」(QDR: Quadrennial Defense Review)においては、大量破壊兵器等の拡散及びテロの脅威いずれも脅威として認識されていたが、両者は明確に結びつけられていなかった。また、2001年5月におけるブッシュ大統領の国防大学における演説¹⁾においては、まだ両者の結びつきについて言及されなかった²⁾。しかし、米国同時多発テロ事件直後に発表されたQDR³⁾において、「大量破壊兵器等の急速な拡散が、将来のテロ攻撃においてそうした兵器が使用される可能性を生じさせるものになる」との表現として現れた。

こうした認識は、2002年1月作成の「核態勢見直し」(NPR: Nuclear Posture

1) <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html>.

2) 他方、クリントン政権期の1999年12月発表「新世紀への国家安全保障戦略」においては、既に両者の結びつきが脅威の一つとして認識はされていた。<http://www.fas.org/man/docs/nssr-1299.pdf>.

3) The Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001 [<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>].

Review)⁴⁾、2002年1月の一般教書演説⁵⁾、2002年6月のブッシュ大統領のウェストポイント米陸軍士官学校での演説⁶⁾等、その後の米国の主要な安全保障政策綱領・演説において、より明確に認識されるようになり、米国の安全保障戦略における基本的な軸として位置づけられることとなった。

2002年9月発表の「米国の国家安全保障戦略」⁷⁾においては、米国が直面する最大の危険として、狂信性(radicalism)と技術が交わる地点をあげ、敵は大量破壊兵器の入手を試みていることを公に宣言しているとした。この「国家安全保障戦略」をもとに作成された2002年12月発表の「大量破壊兵器と闘う国家戦略」⁸⁾においては、第1文において、敵性国家及びテロリストによる大量破壊兵器の入手を、米国が直面する最大の安全保障上の挑戦の一つとして位置づけている。

このように、PSIが成立する背景には、まず、こうした冷戦後の脅威認識に関する2つの大きな流れの合流が、米国の国家安全保障上の最大の挑戦として位置づけられたことにある。

(2) 対処手段

こうした脅威認識の変化に応じて、対処手段も連動して対応する必要が生じた。

(イ) 第1に、「拡散」の新たな脅威に対しては、それまでの不拡散政策(non-proliferation)では十分に対処しきれないとして、近年、拡散対抗政策(counter-proliferation)が重視されている。いずれも決まった定義がある訳ではないが、不拡散は、1970年に発効した核兵器不拡散条約(NPT: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)に代表されるように、大量破壊兵器等の拡散防止のための条約や輸出管理等の政治・外交的手段を用いた取組といえる。拡

4) “Nuclear Posture Review [Excerpts]”, [<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>].

5) <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

6) <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.

7) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

8) <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>.

散対抗は、クリントン政権時代のアスピ国防長官が1993年12月に「拡散対抗イニシアティブ」(CPI: Counter-Proliferation Initiative)⁹⁾として初めて発表した概念であり、大量破壊兵器等の拡散を前提として、それらの使用を抑止し、また使用から防護・防衛するための主に軍事的手段を用いた取組といえる¹⁰⁾。これは、冷戦が崩壊し、旧ソ連諸国からの「拡散」の脅威が浮上してきた時期と符合している。

アスピ国防長官は、CPIの発表に際して、CPIはそれまでの「防止」(prevention)を目的とした不拡散政策をないがしろにするのではなく、むしろ不拡散を補強するために、「防護」(protection)目的に重きを置いた政策を追加するものだと述べた。そのCPIの具体的政策としては、地下施設攻撃能力の向上、戦域ミサイル防衛(TMD: Theater Missile Defense)の開発、諜報組織・活動の改革等が掲げられていた。

CPI発表直後の1994年1月、国防省による議会への年次報告におけるCPIの説明の中で、拡散脅威に対処するための包括的な政策概念が、表を用いて示されている。対処方法として大きく「防止」と「防護」に分け、「防止」を関係省庁と責任を共有する分野とし、「防護」を国防省が特別な責任を有する分野と説明している。PSIの主要な活動である「阻止」(interdiction)は、「防止」の中の「拒否」(denial)の政策の一つとして既に挙げられているが、同議会報告の中で国防省として具体的に如何なる内容を想定しているのかにつきそれ以上何ら触れられていない。この当時、恐らく国防省が果たしうる分野の一つとして「阻止」が明確に認識されていなかったか、あるいは、「防護」を目的とした軍事的対処方法に比して優先度が低いと認識

9) Counterproliferation Initiative, December 1993, <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd18.htm>.

10) 拡散対抗の定義として、米国防省の定義「核、生物、化学兵器及びそれらの運搬手段による脅威を削減し、その脅威から防護するためのあらゆる軍事的準備及び活動」が参考となる。Office of the Secretary of Defense, *Proliferation: Threat and Response* (Washington, D.C.: Department of Defense, January 2001), p.78。但し、1994年1月発表の国防省の議会報告においては、CPIを「予防」と「防護」の両者を包含した包括的な概念として説明されている。拡散対抗に関しては、Jason D. Ellis, “The Best Defense: Counterproliferation and U.S. National Security,” *The Washington Quarterly*, Spring 2003, pp.115-133; “The Counterproliferation Imperative: Meeting Tomorrow’s Challenges,” *A Report of the Center for Counterproliferation Research*, National Defense University, November 2001; Ashton B. Carter, “How to Counter WMD,” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No.5 September/October 2004, pp.72-85等を参照。

されていたものと思われる。

しかし、拡散対抗政策が具体的に進展するに連れ、「防護」を目的とした活動のみならず、「防止」を目的とする軍事的活動も拡散対抗政策の一環として明確に認識されるようになった。まず、国防省が1996年に発出した「国防拡散対抗実施」(Defense Counterproliferation Implementation)¹¹⁾においては、大量破壊兵器等の拡散防止が拡散対抗政策の目的として掲げられ、その手段としての「阻止」が初めて言及された。続いて、CPIの実施状況を評価するために1994年に関係省庁間にて設立された拡散対抗計画評価委員会(CPRC: Counterproliferation Program Review Commission)による議会への年次報告書においても、1997年に初めて「阻止」が言及され、2002年の年次報告書においては、初めて国防省の優先政策の一つとしてリストに掲載されることとなった¹²⁾。更に、先述の2002年12月発表の「大量破壊兵器に対抗するための国家戦略」に至っては、「阻止」が拡散対抗の最初の項目として掲げられることとなった。

このように、「拡散」に対処するための手段として、不拡散政策から拡散対抗政策が徐々に発展してきた。その中で、「防止」を目的とした外交手段による不拡散政策は、「防護」を目的とした軍事的手段による拡散対抗政策とある程度区別されていたが、約10年にわたり発展する中で、「防止」目的のための実力行使に基づく「阻止」が、「拡散」の脅威への対抗手段の一つとして生まれることとなった。しかし、拡散対抗政策の中での「阻止」は、他の拡散対抗政策と比して低い位置づけであった。

(ロ) 第2に、「テロ」の脅威への対抗手段としても、米国同時多発テロ事件後の「不朽の自由作戦」(OEF: Operation Endurance Freedom)において、アフガニスタンからのテロリストの海上逃亡を防止するために、アラビア海での「海上阻止活動」(MIO: Maritime Interdiction Operation)が連合軍によって行われることとなった。MIOは、もともと対イラク国連経済制裁措置を執行するために、米国を中心と

11) http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/d20602_070996/d20602p.pdf.

12) 拡散対抗計画評価委員会の年次報告書は、<http://www.acq.osd.mil/cp/reports.html>にて閲覧可能。

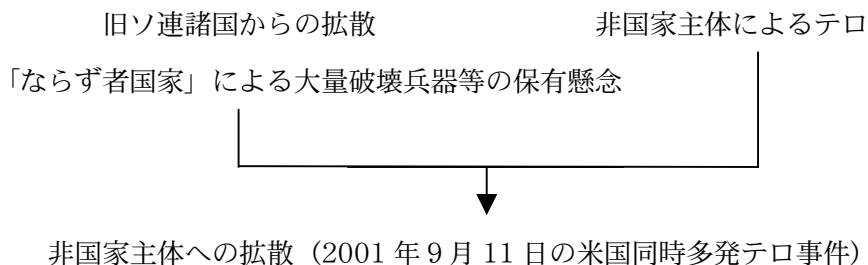
する連合軍によって湾岸地域において行われていた活動であり、また、MIOに類似した海上での阻止活動は従来から経済制裁措置を執行するために行われてきた。更に、従来から麻薬密輸の取締などの分野において、「阻止」は効果的な対処手段として位置づけられてきた。

(ハ)PSIが成立する過程で、2つの主要な脅威認識が結びついたことは上記(1)で述べたとおりであるが、それぞれの脅威への対処手段も同時に結びつく結果になったことは興味深い。すなわち、テロリスト等の非国家主体が大量破壊兵器等を保有することを防ぐためには、従来の不拡散政策や拡散対抗政策では不十分であることから、対テロ対策や麻薬密輸対策などで用いられてきた「阻止」という手法が、大量破壊兵器等の拡散への対処手法としてそれまでと比べより重要な位置づけを与えられることとなった。結果として、冷戦後の2つの主要な脅威認識が融合するとともに、それら脅威に対する対処手段においてもある種の有機的な融合が生じたと言える。

上記については、以下のような概念図として纏められる。

概念図

脅威認識



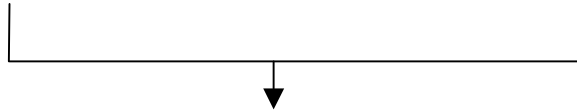
対処手段

不拡散→拡散対抗

テロ対策の一環としての「阻止」

(その中での「阻止」の発展)

麻薬対策等で用いられてきた「阻止」



「阻止」をより重要な位置づけとした「P S I」(2003年5月発表)

2. PSI の具体的内容

PSI が想定する具体的な内容は、2003年9月のパリ会合にて採択された「阻止原則宣言」¹³⁾において明らかとなっている。その概要は次のとおりである。

(1) 脅威認識

「阻止原則宣言」の第1パラグラフの第1文において、PSI を、大量破壊兵器等の世界的な拡散によって増大しつつある挑戦への対応と位置づけ、伝統的な拡散の脅威を認識している。更に、同パラグラフの最終文においては、こうした拡散による脅威に加え、テロリストによる大量破壊兵器等の入手の危険性に深い懸念を表明し、テロと大量破壊兵器等の結びつきという近年顕著に高まりつつある脅威認識を示している。こうした脅威認識は、上述の「大量破壊兵器に対抗するための国家戦略」を始めとする米国の脅威認識と軌を一にしている。

(2) 国際主義と有志連合主義

PSI は、ブッシュ米大統領が、湾岸地域からカリフォルニア州サンディエゴに帰還中の米空母エーブラハム・リンカーンの艦上で、イラクでの主要戦闘戦の終了を

13) 「阻止原則宣言」 英文：<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/23764.htm>、和文：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku_j/psi/sengen.html。

宣言してからまだ1ヶ月しか経っていない頃に最初に発表された。この頃、単独行動又は先制行動を辞さず、有志連合的枠組みを強調する米国と、多国間主義を強調する独仏との対立によって生じた熱は未だ冷めていなかった。PSIの行動原則を明らかにした「阻止原則宣言」は、こうした当時の国際情勢を如実に反映している。

まず、「阻止原則宣言」の第1パラグラフの第2文において、伝統的な拡散を防止するための既存の条約及び制度を含む国際社会による努力をPSIの基礎としていると明記した。また、多国間主義における国連の役割を重視した当時の議論を反映して、同パラグラフの第3文において、PSIが、国連加盟国による拡散防止の必要性を強調した1992年1月の国連安全保障理事会議長声明と合致しており、かつ、その実施における一つのステップと位置づけた。すなわち、既存の多国間条約及び国連との合致を前提とすることによって、PSIが多国間主義を強調する諸国にとって受け入れられやすいものとしたと言える。

更に、PSIの多国間主義又は国際主義を最も強調する重要な原則が、第3パラグラフにおいて明記されている。すなわち、PSIの具体的行動の大前提として、国連安保理を含む関連する国際法及び国際的な枠組みにしたがうこととされている。この点は、後述するPSIの国際法上の論点において、最も重要な根幹をなすものである。

他方、「阻止原則宣言」の随所にちりばめられたこうした多国間主義とは裏腹に、有志連合的又は単独行動主義的な色彩も残されている。

第2パラグラフにおいては、近年の拡散者による行為が国際社会による新しくかつより強力な行動を必要としているとして、不拡散への意志を有する国家全てに関与及び協力を求めている。また、懸念を共有する全ての国家と共同して取り組むとして、意思を有する国家へ協力を呼びかけている。第3パラグラフの原則1.においては、単独にて（又は他国と協調して）拡散阻止のための効果的な措置をとることを明記している。

このように、「阻止原則宣言」には、一方で多国間主義を強調することによって各国にとって受け入れやすいものとしたいという独仏の考え方と、他方で単独行動を排除せず、有志連合的な色彩を残すことによって、より機動的なものにしたいとい

う米国の意向とが、微妙なバランスで織り混ざっている。これは、採択当時の国際社会の構造を色濃く反映したまさに妥協の産物として生まれたと言えよう。

(3) 阻止の具体的内容

PSIは、実際の阻止活動として具体的に何を想定しているのか。阻止の対象主体、阻止の対象物、阻止活動の具体的態様に分けて、以下のとおり概要を説明する。

(イ) 阻止の対象主体

「阻止原則宣言」の第1パラグラフにおいて、PSIの阻止対象主体を、拡散懸念国家及び拡散懸念非国家主体としている。すなわち、全ての国家や非国家主体を対象とするのではなく、拡散懸念のある国家や非国家主体、いわば「悪い連中」を対象としている。具体的に如何なる国家や非国家主体が「拡散懸念国家」又は「拡散懸念非国家主体」に該当するかということは、第3パラグラフの原則1.において記されている。すなわち、「一般的には、(a) 化学、生物、及び核兵器並びにそれらの運搬手段の開発又は獲得への努力、又は (b) 大量破壊兵器等の移転（売却、受領及び促進）を通じ、拡散に従事しているとして PSI 参加国が阻止対象とすべきことを確定する国家又は非国家主体を指す」とされている。ここで注目すべきは、実際にどの国家や非国家主体が対象となるかについては、「PSI 参加国が・・・確定する(the PSI participants involved establish)」とされている点である。

ここでは、「PSI 参加国」と「確定する」という文言の意味があまり判然としない。まず、「PSI 参加国」とは、PSI 設立当初の期間に活動の中心となった 10 数カ国のコア・グループ（注：2005 年に廃止）を指すのか、それとも PSI の趣旨・目的に公に賛同を示す 84 カ国（2007 年 6 月時点）¹⁴⁾を指すのか、あるいは PSI の活動に参加する全ての国家を指すのかが不明である。

また、それら PSI 参加国の「全ての国」が確定しなければならないのか、あるいは、参加国のうち「いくつかの国」が確定すればよいのかは、一見して不明である。

14) 米国務省ホームページ (<http://www.state.gov/t/isn/c19310.htm>)。

少なくとも、文言上は、単数形ではないので、「ある PSI 参加国」が「単独」で確定することは想定されていないようである。

次に、「確定する」とは、如何なる行為を意味するのか、すなわち、何らかの形で事前に対象国家や非国家主体について合意しておく必要があるのか、あるいは、ケース・バイ・ケースに応じて何らかの情報を入手した時点で「確定」すればよいのか不明である。

この背景には、PSI の対象主体を特定せず、曖昧さを持たせることによって、新たな拡散懸念国家や拡散懸念非国家主体の出現を抑止し、今後新たな拡散懸念国家や拡散懸念非国家主体が実際に出現した際に、PSI 参加国が柔軟かつ機動的に対応できるようにするとの考え方があると考えられる。他方、こうした曖昧さや不透明性は、PSI への明確な支持を躊躇させる要因にもなり得ると考えられる。

(ロ) 阻止の対象物

「阻止原則宣言」において、阻止の対象物は、「大量破壊兵器並びにその運搬手段及び関連物資」とされており、核兵器、生物兵器、化学兵器、ミサイル等に加え、「関連物資」も阻止の対象物となっている。ここで問題となり得るのは、「関連物資」が具体的に何を指しているのかが一見して不明であることである。

「関連物資」の定義として国際的に確認されていると言えるものとしては、2004年4月28日に国連安全保障理事会にて採択された国連安保理決議1540がある。同決議の前文において、「核兵器、化学兵器、生物兵器及びそれらの運搬手段並びに関連物資の不正取引の脅威を重大に懸念し」として、脚注にて「関連物資」の定義が示されている。同定義においては、「核兵器、化学兵器及び生物兵器並びにそれらの運搬手段の設計、開発、生産又は使用のために用いることができる物資、設備及び技術であって、関係する多国間条約及び取決めの対象となっているもの又は国内管理表に含まれているもの」とされている。

「関係する多国間条約」としては、NPT、国際原子力機関（IAEA: International Atomic Energy Agency）憲章、化学兵器禁止条約（CWC: Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical

Weapons and on their Destruction) 及び生物・毒素兵器禁止条約 (BTWC: Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction) がある。NPT では、第3条2項において、非核兵器国への供与の際に保障措置の適用を必要とするものとして、「(a) 原料物質若しくは特殊核分裂性物質又は (b) 特殊核分裂性物質の処理、使用若しくは生産のために特に設計され若しくは作成された設備若しくは資材」が規定されている。これらのものが具体的に何を指すのかは、NPT において規定されておらず、全ての NPT 加盟国によって正式に認められたものはないが、NPT の同規定を解釈するために自発的に組織されたザンガー委員会において、具体的にリスト化されている¹⁵⁾。まず、上記 (a) については、IAEA 憲章第20条における定義を参照している。また、上記 (b) については、原子炉及びその付属装置、原子炉のための非核資材、再処理プラント、燃料加工プラント、ウラン濃縮プラント、重水生産プラント、転換プラント等が、詳細な説明とともに列挙されている。

CWC においては、規制対象品目が、検証附属書において表1～3としてリスト化されている。各品目は、化学兵器として生産される危険性の高さ及びその民生用途としての使用の度合いとを考慮して区分されており、例えば、表1にはサリンガス、マスタードガス、タブン、VX など及びそれらの前駆物質、表2にはアミトン、BZ等及びそれらの前駆物質、表3にはホスゲン、シアン化水素等及びそれらの前駆物質が掲載されている。なお、BTWC においては、規制対象品目をリストとして定めたものはない。

「関係する取決め」としては、原子力供給国グループ (NSG: Nuclear Suppliers Group)、オーストラリア・グループ (AG: Australia Group) 及びミサイル技術管理レジーム (MTCR: Missile Technology Control Regime) がある。これらは法的拘束力がない輸出管理のための多国間レジームであり、ここでは、核・化学・生物

15) ザンガー委員会共通了解事項 INFCIRC/209/Rev.2, www.zanggercommittee.org/Zangger.

兵器、ミサイル等を製造するための工作機械や材料等といった軍民両用に使用しうる様々な汎用品・技術が輸出管理の対象としてリスト化されている。NPT 第3条2項の解釈のためにザンガー委員会が作成したリストは、同項にて「特に設計され若しくは作成された設備若しくは資材」とされているとおり、いわゆる原子力専用品が対象となっている。これに対し、NSG のリストは、原子力専用品に加え、原子力専用品の開発・生産等のための技術及び更に汎用性の高い汎用品・技術がリスト化されている。また、AG においても、CWC でリスト化されている軍用性の高い品目に加え、汎用性の高い品目・技術が独自にリスト化されている。

更に、現在では、全てのレジームにおいて、リスト品目・技術以外のものであっても、大量破壊兵器の開発・生産等に使用されうるものをすべからず規制対象とするいわゆるキャッチオール規制が合意されており、我が国においても 2002 年 4 月より導入されている。

このように、安保理決議 1540 の定義が準用されるとすれば、PSI の対象物としての「関連物資」は非常に幅広いものが対象となることとなる。但し、これら「関連物資」は化学兵器や生物兵器等と違い、国際法上もいずれの国内法上もいわゆる「禁制品」ではない。

例えば、CWC において、表 1 の化学物質は、CWC 非締約国に移転してはならず、表 2 の化学物質についても、条約発効後 3 年以後は CWC 非締約国に移転してはならない。したがって、その限りにおいて「禁制品」であり、そのこと自体をもって取り締まることは可能と言える。

しかし、表 1 の化学物質は CWC 締約国間では特定の目的（研究、医療、製薬、防護）及び数量制限の下に移転が許され、表 2 の化学物質は CWC 締約国間であれば移転可能、又、表 3 の化学物質は CWC 締約国間であれば移転可能かつ非締約国に対しても最終用途等を表明する証明書の提出によって移転可能である。したがって、その限りにおいては、「禁制品」ではなく、単なる「規制品」に過ぎず、そのこと自体をもって取り締まることはできない。

更に、PSI の対象となっている「運搬手段」についても、それ自体の保有・開発・

移転等を禁止する国際法は存在しないことから、核兵器等と一体化して輸送されている場合を除けば、「運搬手段」が単体で輸送されている場合、そのこと自体をもって取り締まることはできない。特に、「運搬手段」と言った場合、弾道ミサイルや巡航ミサイルのような場合には軍事用途以外に使用することは考えられないが、弾道ミサイルの運搬が可能な大型トレーラーや生物兵器を噴霧することができる噴霧機等は、通常の民生用途として使用されることの方が多いことに留意する必要がある。

したがって、「禁制品」でない「関連物資」や「運搬手段」を輸送していることのみをもって、PSI 参加国が輸送を阻止することは、自由な経済活動を無用に阻害しかねないため、慎重な対応が必要となる。すなわち、実際の PSI の実施においては、阻止原則宣言での対象物を一律に扱うのではなく、個々の対象物の国際法及び各国国内法上の位置づけに応じて扱う必要があると言える。

(ハ) 阻止活動の具体的内容

PSI で求められている阻止活動の具体的内容は、阻止原則宣言のパラ 4 において述べられている。まず、各国の国内法権限が許容する限り、かつ、国際法及び国際的な枠組みの下での義務に合致して、大量破壊兵器、それらの運搬手段又は関連物資の貨物に関する阻止努力を支援するために、以下を含む具体的な行動をとる、とされている。同パラは、以下に列挙される具体的な行動が、各国国内法及び国際法の範囲内で行われることを示しており、後述する国際法上の論点の分析において極めて重要な意味をもつ規定である。

(i) 第 1 に、拡散懸念国家若しくは拡散懸念非国家主体（以下、「拡散懸念国家等」とする）への又は拡散懸念国家等からのかかる貨物（上記の「大量破壊兵器、それらの運搬手段又は関連物資の貨物」を指す）の輸送及び輸送協力を行わない。また、自国の管轄権に服する何人にもこれを許可しない。

第 2 以降の活動が、海及び空での活動を規定しているのに対し、ここでは、陸上を含む包括的なフェーズを対象とした上で、自国管轄権内の如何なる者による大量破壊兵器等の輸送及び輸送協力を違法化することが求められている。また、PSI が、拡散懸念国家等から拡散する輸送と拡散懸念国家等へ拡散する輸送の両方向を阻止

の対象と想定していることが分かる。

(ii) 第2に、自国の発意又は他国の要請及び根拠の提示に基づき、拡散懸念国家へ又は拡散懸念国家等からかかる貨物を輸送していると疑うに足る合理的な理由がある自国籍船舶を、内水、領海又は他国の領海を越えた海域において乗船・搜索するための措置をとり、確認された場合にはかかる貨物を押収する。

ここでは、国際法上の旗国主義の原則に基づき、かかる輸送を行っているとの合理的な理由がある自国籍船舶を、旗国の管轄権が及ぶ範囲（すなわち内水、領海又は公海。「他国の領海を越えた海域」は公海を指す。）において阻止することが想定されている。「合理的な理由」がどの程度の合理性を要求するのかについては、必ずしも明らかでないが、そもそも全てのPSI活動が「各国の国内法権限が許容する限り」行われるとされていることから、通常各国にて実行されているプラクティスに基づいて各国ごとに判断されるものと考えられる。

(iii) 第3に、適切な状況の下で、他国による自国籍船舶への乗船・搜索及び、乗船・搜索国に確認された場合には当該船舶におけるかかる大量破壊兵器関連貨物の押収につき同意を与えるよう真剣に考慮する。

ここでは、上記第2の規定での旗国主義の原則では対処しきれない場合を想定している。例えば、かかる輸送が行われているとの情報もたらされたにも関わらず、当該船舶の国籍国の取締機関が到達できるには遠く及ばないが、他のPSI参加国が到達できる場合、乗船・搜索・押収に関する同意を他国に与えることによって対処する。国際法上の原則では、旗国が自国籍船舶への管轄権を及ぼすこととなっているが、かかる管轄権を及ぼすことができない場合には、国際法上、旗国として他国が旗国籍船舶に管轄権を及ぼすことにつき同意を与えることは禁じられていない。その意味で、第3の活動は、第2の活動を補完するものとなっている。また、ここでは、他国に同意を与えなければならないといった義務規定ではなく、同意を与えることにつき真剣に考慮するとの努力規定になっていることに留意する必要がある。

(iv) 第4に、次のために適切な行動をとる。(1)拡散懸念国家等へ又は拡散懸念国家等から大量破壊兵器等の貨物を運搬していると合理的に疑われる船舶を、内水、

領海又は接続水域（宣言されている場合）において停船及び／又は搜索し、確認された関連貨物を押収する、(2) 大量破壊兵器等の貨物を運搬していると合理的に疑われ、その港、内水又は領海に入ろうとし又は出ようとする船舶に対し、港、内水又は領海に入る前に乗船、搜索又は関連貨物の押収を行う等の条件を執行する。

上記の第2及び第3の活動が、旗国主義に基づくものであったのに対し、ここで第4の活動は、領域国の領域主権に基づく活動が想定されている。すなわち、船舶の国籍に関わらず、領域国としての領域主権を行使するために、自国の内水、領海又は接続水域において停船・搜索・押収を行い、また、港、内水又は領海に入る前にそうした活動を行うとの条件付けを行う。

(v) 第5に、自国の発意又は他国の要請及び根拠の提示に基づき、(1) 拡散懸念国家等へ又は拡散懸念国家等から大量破壊兵器等の貨物を運搬していると疑うに足る合理的な理由があり、自国領空を飛行している航空機に対し、検査のため着陸を求め、確認される場合にはかかる貨物を押収する、及び／又は(2) かかる貨物を運搬していると疑うに足る合理的な理由がある航空機に対して、事前に自国領空の飛行権を拒否する。

PSI は、陸、海及び空の全てのフェーズにおいて、大量破壊兵器等の関連貨物の運搬を阻止することが想定されており、ここでは、空での阻止が規定されている。海上で言えば、上記第4の活動に対応するものであり、領域国の領域主権に基づく活動が想定されている。

(vi) 第6に、港、空港その他の施設が拡散懸念国家等への又は拡散懸念国等からの大量破壊兵器等の貨物運搬の積み替え地点として使用される場合には、かかる貨物を運搬していると疑うに足る合理的な理由がある船舶、航空機その他の輸送手段を検査し、確認される場合には、当該貨物を押収する。

ここでも領域国の領域主権に基づく活動が想定されているが、これまでの活動が移動中の船舶や航空機に対する阻止活動であったのに対し、ここでは港や空港といった静止した場所での阻止活動が列挙されている。例えば、船舶については、第4の活動では内水までは含まれているが、港での阻止活動は第6の活動に含まれる。

3. 国際法上の位置づけ

PSI については、その内容に国際法上問題があるとの指摘が度々なされている。しかし、上述したとおり、PSI の活動は、全て国際法の範囲内で行われることとなっており、その意味で、PSI の概念が国際法上問題となることはないと言える。他方、国際法上の義務の範囲内で PSI の活動を実施するという視点ではなく、国際法上許容されている範囲内で PSI の活動を最大限実施するという視点から考えた場合、国際法上の問題点が浮き彫りとなり、PSI の阻止原則宣言のパラ 3. で求められている国際法及び国際的枠組みの強化への方向性が見えてくる。ここでは上記で示した具体的活動に即して、国際法上の論点について述べる。

(1) 第 1 の活動では、自国管轄権内のいかなる者によるものであれ大量破壊兵器等の輸送及び輸送協力を違法化することが求められている。まず、国際法上、何らかの形で締約国内での輸送及び輸送協力を違法化しよう求めているのは、CWC 及び BTWC である。例えば、BTWC 第 3 条は、「第 1 条に規定する微生物剤その他の生物剤、毒素、兵器、装置及び運搬手段をいかなる者に対しても直接又は間接に移譲しないこと及びこれらの物の製造又はその他の方法による取得につき、いかなる国、国の集団又は国際機関に対しても、何ら援助、奨励又は勧誘を行わないことを約束する。」と、締約国の国家としての義務を規定し、同第 4 条は、「締約国は、自国の憲法上の手続に従い、その領域内及びその管轄又は管理の下にあるいかなる場所においても、第 1 条に規定する微生物剤その他の生物剤、毒素、兵器、装置及び運搬手段の開発、生産、貯蔵、取得又は保有を禁止し及び防止するために必要な措置をとる。」と、締約国の国内実施措置を規定している。また、CWC も第 1 条及び第 7 条において、類似の一般的義務及び国内実施措置を規定している。これら条約では、「輸送」又は「輸送協力」といった文言は直接用いられていないが、かかる行為は「直接又は間接に移譲しないこと」に含まれていると解釈でき、かつ、「輸送」を行うには「取得」又は「保有」する必要があるので、国内実施措置においても「輸送」が禁止対象に入っていると解される余地がある。したがって、BTWC 及び CWC

が規定する範囲内において、PSI の第1の活動が求める「輸送」及び「輸送協力」を違法化することは、国際法上問題なく、両条約の締約国にとっては国際法上の義務と解する余地も残される。

問題となりうるのは、国際法上明確に義務と規定されていない場合である。例えば、NPT は、基本的に国家主体による義務を規定している。NPT 第1条は、「締約国である核兵器国は、核兵器その他の核爆発装置又はその管理をいかなる者に対しても直接又は間接に移譲しないこと」、同第2条は、「締約国である非核兵器国は、核兵器その他の核爆発装置又はその管理をいかなる者からも直接又は間接に受領しないこと」と規定している。しかし、BTWC や CWC で定められているような国内実施措置義務は規定されていない。NPT 起草当時、アラブ連合は、第1条の末尾に、「各核兵器国は、その管轄に服しかつ核活動に従事しているいかなる私人、会社、企業、私的・公的・半公的団体もこの条項で禁止されている行為に参加しないことを確保するための適切な措置をとることを約束する」との新しい文言を追加することを提案した。これに対し、ソ連は、既にこうした活動の禁止は原案で確保されているとし、米国は、条約において取り扱うべきは政府の行為であるとして、アラブ連合案を拒否した¹⁶⁾。これは、NPT 起草当時、非国家主体による「移譲」や「受領」の可能性が想定されていなかったことを示しているが、NPT の条文では「いかなる者」と規定されていることから、CWC や BTWC のように、自国管轄権内の者による核兵器その他の核爆発装置の「輸送」及び「輸送協力」を違法化するための国内実施措置を行うことは NPT 上許容されていると考えられる。

次に問題となりうるのは、運搬手段の輸送の違法化である。運搬手段と一口で言っても、代表的な弾道ミサイルの他、航空機、車輜、船舶等様々なものが運搬手段となりうる。国際法上、運搬手段の開発、生産、貯蔵、取得又は保有を包括的に禁止する条約は存在しない。国際法上、唯一、運搬手段の保有等が禁じられているのは、生物兵器及び化学兵器との関連での運搬手段である。例えば、生物兵器につい

16) 黒澤満『軍縮国際法の新しい視座』有信堂、1986年、55-56頁。

ては、BTWC の第 1 条において、締約国は、微生物剤その他の生物剤又は毒素を敵対目的のために又は武力紛争において使用するために設計された兵器、装置又は運搬手段を開発、生産、貯蔵若しくはその他の方法による取得又は保有をしてはならないこととなっている。したがって、生物兵器又は化学兵器関連での運搬手段であれば、その「輸送」及び「輸送協力」を国内法上違法化することは、締約国としての国際法上の義務と解する余地はあるが、核兵器との関連での運搬手段については NPT 上何ら規定されていない。しかし、核兵器関連の運搬手段の輸送を国内法上違法化することは、国際法上禁止されているとまでは言えない。

ところで、通常兵器の運搬手段については、その開発、生産、貯蔵、取得又は保有を禁止する国際法上の規定はない。PSI で求められているのは、通常兵器関連ではなく、大量破壊兵器関連の運搬手段であるが、運搬手段が単体で発見された場合、いかなる目的のための運搬手段であるかを確定することは困難な場合が多い。運搬手段で問題となったのは、PSI が発表される前の 2002 年 12 月イエメン沖で発生したソサン号事件である。この時発見されたのは 15 基のスカッド・ミサイル、ロケット燃料添加剤及び大量の化学物質であったが、発見された弾道ミサイルを押収するための国際法上の根拠がないとして釈放された¹⁷⁾。このことは、仮に発見された弾道ミサイルが生物兵器又は化学兵器の運搬手段として使われる蓋然性が高いと判断される場合には、国際法上問題なかったであろうとも考えられるが、そうでない以上、通常兵器関連の運搬手段とも言えることから、かかる弾道ミサイルを押収することはむしろ国際法上違法と見なされる可能性が高いことを示したとも言える。他方、国連海洋法条約に照らす限り、ミサイル運搬の嫌疑を理由として臨検を行うことは許容されないとの見方もある。¹⁸⁾

更に、問題となりうるのは、関連物資の扱いである。上記 2. (3) (ロ) にて述べたように、最も広い範囲で解釈すれば、国際輸出管理レジームでリストアップされて

17) Mark J. Valencia, *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia*, The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 376 (October 2005).

18) 浅田正彦「国際法」『法学入門 2003』日本評論社、2003 年、91-92 頁。

いる品目・技術ということになるであろうが、この中には極めて汎用性の高いものも多く含まれており、これらの「輸送」や「輸送協力」につき国内法上違法化することは、国際法上違法であるとは言えないものの、健全な経済活動への影響が大きく、実際問題として大きな困難が伴うと言える。したがって、仮に違法化する際には、犯罪の構成要件を明確な形で限定し、健全な経済活動への影響とのバランスを慎重に見極めつつ行う必要がある。

以上のことから言えるのは、PSI の第1の活動については、国際法上の義務と解する余地がある部分と国際法が明確に規定していないが禁止しているとまでは言えない部分とに分かれる。前者については、国際法上の義務を履行していない国に対して国際法上の義務を履行するよう働きかけ、後者については、PSI のような政治的宣言に基づいて各国が自発的に措置をとっていくとともに、何らかの形で国際法上の義務としていくことも検討していく必要がある。

(2) PSI の第2の活動では、国際法上の旗国主義の原則に基づき、自国籍船舶を自国の管轄権が及ぶ範囲内で阻止することが求められている。国際法上、公海上の船舶は、当該船舶の旗国の排他的管轄権に服することとなっており（国連海洋法条約第92条）、大量破壊兵器等の所持・輸出等を規制する旗国の国内法に基づいて、当該船舶の旗国が、自国の発意に基づいて又は他国の要請に基づき、当該船舶に対して乗船・搜索等を行うことは国際法上問題ない。また、内水及び領海については、旗国主義の原則に加えて、領域主権に基づいて同等の措置を行うことができる（国連海洋法条約第2条）。

以上のことから言えるのは、PSI の第2の活動は、国際法上の権利（逆に言えば、旗国以外の国にとっては、旗国の排他的管轄権を尊重しなければならない義務）として確立されているものを規定している。

他方、例えば、奴隷貿易については、国連海洋法条約第99条等において旗国として奴隷貿易を防止し処罰する義務を負っている。このように自国籍船舶に対する管轄権の中でも特定の範囲については、旗国の権利であると同時に、旗国の義務として規定されているものもある。大量破壊兵器等の輸送を効果的に阻止しようとす

るのであれば、一定の条件の下で、かかる輸送を防止し処罰することを旗国に義務づけるよう国際法を強化することが必要となるであろう。

(3) PSI の第3の活動では、旗国の管轄権を及ぼし得ない場合を想定し、他国による自国籍船舶への乗船・搜索等につき同意を与えるというものである。国際法上、公海上の船舶は、当該船舶の旗国の排他的管轄権に服することとなっているが、一般的に、当該旗国の要請又は同意がある場合には、旗国以外の国が当該船舶に対し、乗船・搜索等を行うことは国際法上問題ないと言える。したがって、ここでは、国際法が明確に規定していないが許容していると言えるものが規定されている。

(4) PSI の第4の活動では、領域主権に基づいて、自国の管轄権の及ぶ範囲内において、大量破壊兵器等を輸送していると疑うに合理的理由がある船舶（外国籍船舶を含む）を阻止すること、及びかかる船舶に対して自国の港、内水又は領海に入る前に阻止を行うとの条件付けを行うことが求められている。

(イ) まず、沿岸国の内水（港を含む）においては、当該沿岸国の領域主権が及ぶため、外国籍船舶であっても沿岸国の管轄権に服することとなる（国連海洋法条約第2条）。したがって、沿岸国が、自国の国内法令に基づいて、自国の内水においてかかる船舶に対し乗船・搜索等を行うことができる。

また、領海においても、基本的には内水と同様に沿岸国の領域主権が及ぶが（国連海洋法条約第2条）、同時に領海を航行する船舶に対しては無害通航権が認められ（国連海洋法条約第17条）、沿岸国は当該船舶の無害通航を妨害してはならない（国連海洋法条約第24条）。したがって、領海内を航行中の外国籍船舶に対する乗船・搜索等は、無害通航の要件（国連海洋法条約第18条及び第19条）を満たさない場合に行うことができる（自国籍船舶に対しては、上記 PSI 第2の活動のとおり、旗国主義の原則に基づいて、無害通航の有無に関わらず乗船・搜索等を行うことができる。）。他方、領海内を無害通航中の外国籍船舶であっても、旗国の同意が得られれば、沿岸国として乗船・搜索等を行うことは国際法上問題ない。

無害通航の要件を満たさない場合としては、例えば、沿岸国の通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令に違反する物品、通貨又は人の積込み又は積卸しを

行っている船舶は、無害通航権を有しない(国連海洋法条約第19条第2項g)。「通関上の法令」とは、一般的に、物の輸出入に関する法令を指し、例えば、沿岸国内に存在することが違法とされている物品(麻薬等)の積み込み又は積卸しを領海内で行っている船舶は無害通航権を有さない。したがって、例えば、化学兵器や生物兵器等、沿岸国内での存在そのものが違法とされている物品が領海内で積み込み又は積卸しされている船舶は、無害通航権を有しないと言えよう。この場合、沿岸国内で核兵器の存在が違法とされている場合も同様である。「関連物資」については、沿岸国内での違法性は通常考えられないため、一般的に領海内での関連物資の積み込み又は積卸しを無害通航と言えないとまでは言えず、個別具体的に検討する必要がある。

その他、大量破壊兵器等の運搬そのものについては、まず、国連海洋法条約第19条第2項の規定が、同条第1項を限定的に列挙したものとする説(限定列挙説)と同条第1項を例示的に列挙したものとする説(例示列挙説)とに分かれ、同条第2項に列挙されている事項以外の行為に従事する船舶が無害通航権を有するかについては、国際法上確立したものはない¹⁹⁾。特に、大量破壊兵器のうち核兵器を搭載した船舶が無害通航権を有するか否かについては、ここでは詳細に立ち入らないが、これまでも多くの議論がなされているところである²⁰⁾。

(ロ) 次に、沿岸国は、自国の領海に接続する接続水域において、自国の領土又は領海内における通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令の違反を防止すること、及び自国の領土又は領海内で行われたこれら法令の違反を処罰するために必要な規制を行うことができる(国連海洋法条約第33条1項)。したがって、沿岸国は、大量破壊兵器等の貨物を運搬していると合理的に疑われる船舶が領海内に入る前に、例えば通関上の法令違反を防止するためとして、当該船舶に対し乗船・搜索等を行うことができるものと解される。この際に、貨物の押収まで可能かは一見し

19) 山本草二『国際法(新版)』有斐閣、1994年、367-371頁。

20) 我が国は、昭和43年及び49年の政府統一見解において、「ボラリス潜水艦その他の類品の常時核装備を有する外国軍艦のわが領海の通航は、無害通航とは認めず、したがって、原則としてこれを許可しない権利を有する」として、昭和42年に表明された非核三原則との関連で、核兵器搭載艦の領海での無害通航権を認めていない。

て不明であるが、必要な規制の対象行為（すなわち、大量破壊兵器等の運搬）と必要な規制（貨物の押収）との間に必要性及び比例性があると判断される場合には、貨物の押収も可能とも考えられる。

必要性及び比例性の原則を判断する際には、「大量破壊兵器等」の内容を詳細に分解していく必要がある。すなわち、例えば、化学兵器や生物兵器等のようにそもそも多くの国で国内持ち込みが禁止されている場合には、必要性及び比例性の原則に鑑みて貨物の押収も可能と言えるかも知れない。他方、「関連物資」の国内持ち込み自体を禁止している国は基本的にないため、一般的に通関上の法令違反の防止や処罰を目的とする必要な規制についても、化学兵器や生物兵器とは異なった対応を要するかも知れない。

以上のことから、PSIの第4の活動については、基本的に国際法上の権利として確立されているものが規定されていると言える。しかし、領海における無害通航権については、各国の解釈や国家実行が異なるため、同様の措置が、一方で国際法上の権利として認められる場合もあれば、他方で国際法上違法とみなされる場合もあり得る。(5) PSIの第5の活動では、領域主権に基づいて、自国領空内を飛行している航空機に対し検査のための着陸要求及び貨物の押収を行うこと、及び（又は）事前に自国領空の飛行権を拒否することが求められている。

国際法上、各国は、その領土及び領海の上空において完全且つ排他的な主権を有する（国際民間航空条約(ICAO条約: Convention on International Civil Aviation)第1条及び第2条）。領空においては、領海において認められているような無害通航権は認められておらず、外国籍航空機は、飛行しようとする国の許可・同意を事前に得た場合に限り、当該国の領空を飛行することができる。したがって、事前の許可・同意が得られていない航空機に対しては、国際法上、領域主権に基づいて、着陸要求を行い、貨物を押収することができる。同様に、かかる航空機に対して事前の領空の飛行権を拒否することもできる。

他方、かかる事前の許可・同意を得ている航空機に対しては、ICAO条約上、各締約国は、同条約の目的と両立しない目的のために使用されていると結論するに

足りる十分な根拠があるものに対し指定空港に着陸するよう要求する権利を有し、及びこれらの民間航空機に対しそのような違反を終止させるその他の指示を与えることができる（同条約第3条の2(b)）。同条約の目的は、その前文にて「国際民間航空の濫用は、一般的安全に対する脅威となることがあるので」、「国際民間航空が安全に且つ整然と発達するように、また、国際航空運送業務が機会均等主義に基づいて確立されて健全且つ経済的に運営される」ことと記されている。大量破壊兵器等の航空機による運搬がこの目的と両立するか否かは、明文上確立したものはない。しかし、同条約第35条において「軍需品又は軍用機材は、締約国の許可を受けた場合を除く外、国際航空に従事する航空機でその国の領域内又は領域の上空を運送してはならない。」とされており、かかる運搬は「国際民間航空の濫用」であり、「一般的安全に対する脅威」となりえるので、同条約の目的と両立しないと解される。いずれにしても、大量破壊兵器等の運搬が同条約の目的と両立しないと判断される限りにおいて、領域国として着陸要求を行うことができる。その際、領域主権に基づいて、確認された貨物の押収を行うこともできる。

また、ICAO条約上、各締約国は、軍事上の必要又は公共の安全のため、他の国の航空機が自国領空の一定の区域を飛行することを一律に制限し、又は禁止することができる（同条約第9条(a)）。更に、各締約国は、特別の事態において若しくは緊急の期間又は公共の安全のため、即時、その領域の全部又は一部の上空の飛行を一時的に制限し、又は禁止する権利を留保する（同条約第9条(b)）。いずれの場合もその制限又は禁止は、自国籍航空機と外国籍航空機との間で差別を設けてはならない（同条約第9条(a)及び(b)）。同条約においては、軍需品又は軍用機材は、締約国の許可を受けた場合を除く外、国際航空に従事する航空機でその国の領域内又は領域の上空を運送してはならず、各締約国は、公の秩序及び安全のため、軍需品又は軍用機材以外の物品をその領域内又は領域の上空を運送することを制限し、又は禁止する権利を留保する（同条約第35条）。第35条の軍需品又は軍用機材、並びに公の秩序及び安全のために制限されるその他の物品は、第9条の「公共の安全」に反すると解される。したがって、各締約国は、大量破壊兵器等の運搬を制限する

権利を有するとともに、公共の安全のため、かかる運搬を疑うに足る合理的な理由がある航空機に対し事前に自国領空の飛行権を拒否できる。

以上のことから、PSI の第5の活動については、国際法上の権利として確立されているものが規定されていると言える。

(6) PSI の第6の活動では、港や空港において、船舶や航空機を検査し、必要があれば貨物を押収することが求められている。これは、一般国際法上の領域主権に基づいた権利であり、かかる行為を禁止あるいは規制する国際法は存在しない。

(7) 以上、PSI で求められている活動の国際法上の位置づけを個別に検討した結果は、以下の表のようにまとめられる。阻止原則宣言のpara 3. で求められている国際法及び国際的枠組みの強化への方向性に関し、この表から導き出される結論は、①明文上の規定がない部分については明文規定化すること、及び②義務とされていない部分については義務化することが挙げられる。他方、明文規定化あるいは義務化が必ずしも PSI の活動をより効果的なものとするか否かについては、今後慎重な検討が必要となろう。いずれにしても、こうした国際法強化の動きは、2004年4月の安保理決議1540の採択、米国とパナマ（2004年12月発効）、マーシャル諸島（2004年11月発効）、リベリア（2004年12月発効）、キプロス（2005年7月署名）、クロアチア（2005年7月署名）、ベリーズ（2005年8月署名）との二国間乗船協定、2005年10月の海洋航行不法行為防止条約（SUA条約: Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation）改正議定書の採択といった形で、既に目に見える形で進行している。特に、安保理決議1540は、国連憲章第7章の下、全ての国連加盟国が国内における非国家主体による大量破壊兵器関連の活動を違法化し、国内において効果的な措置を取らなければならないと決定しており、より効果的なPSIの活動に大きく貢献しうる。次項においては、PSIに関わる国際法強化の一環と見なされうるSUA条約の改正について取り上げる。

活動	国際法上の位置づけ	国際法強化の観点	国際法強化の動き
1	義務と解釈できる余地のある部分と明文規定はないが禁止されているとまでは考えられない部分があり。	国際法上の義務の履行強化。明文規定のない部分については、明文規定化？	安保理決議 1540 SUA 条約改正 二国間乗船協定
2	権利	義務化？	
3	明文規定はないが許容されているもの	明文規定化？	SUA 条約改正 二国間乗船協定
4	権利（但し、不明な部分あり）	義務化？不明な部分については、明確化？	
5	権利	義務化？	
6	権利	義務化？	

4. その他の関連条約（SUA 条約改正議定書と二国間乗船協定）

(1) SUA 条約改正議定書

SUA 条約は、別名シージャック防止条約と呼ばれ、本来、船舶の不法奪取、破壊等の海洋航行の安全に対する不法な行為の犯人又は容疑者が刑事手続を免れることのないよう、締約国に対し、裁判権を設定すること及びこのような行為を引渡犯罪とすることを義務付けた上で、犯人又は容疑者を関係国に引き渡すか、訴追のため事件を自国の当局に付託するかのいずれかを行うことを義務付けるものであり、現行条約は 1992 年 3 月に発効した。2005 年 10 月、国際海事機関 (IMO: International Maritime Organization) で開催された外交会議において、船舶そのものを使用した不法行為や大量破壊兵器等の輸送行為等を犯罪化の対象とし、それらの不法行為を防止・抑止するために、円滑な乗船等のための新たな規定をおくための SUA 条

約の改正議定書が採択された。同改正議定書は、12 カ国目が締結した日の 90 日目の日に発効することとなっている²¹⁾。

同改正議定書は、2001 年 9 月 11 日の米国同時多発テロ事件を受けて、同年 11 月の第 22 回 IMO 総会において、SUA 条約の締結を促進し、IMO 関係条約の見直しの必要性を認める IMO 総会決議 A.924 (22) が採択されたことを契機として交渉が開始された。翌年 8 月には、IMO 法律委員会において米国より改正提案が提出された²²⁾。したがって、2003 年 5 月に提唱された PSI よりも早い時期に SUA 条約改正の交渉は始まっていたこととなり、SUA 条約改正が必ずしも PSI の傘の下で動いていたとは言えないが、以下のとおり、両者の内容には密接な関係があると言える。

(イ) まず、犯罪化条項である。現行 SUA 条約は、その第 3 条において船舶の奪取や破壊等の行為を犯罪として規定しているが、今回の改正議定書においては、第 3 条の 2 として、特定の意図又は知識を要件として、生物・化学・核兵器及びその製造等に寄与する装置等の公海上における「輸送」及び「輸送への加担」を犯罪としている。上記 3. (1) でも述べたとおり、既存の関連条約においては、PSI における「輸送」又は「輸送協力」は明示的に違法とされておらず、「取得」又は「保有」の違法に含まれると解される余地があるという程度の曖昧なものであった。したがって、SUA 条約改正によって、「輸送」、更に「輸送への加担」行為が明示的に違法化されたことは、不拡散体制を強化する上で、国際法上重要な意義を有している。

対象物としては、①爆発性物質又は放射性物質、②生物兵器、化学兵器又は核兵器、③原料物質、特殊核分裂性物質、又は特殊核分裂性物質を処理、利用若しくは生産するために特別に設計若しくは作成された装置若しくは物質、及び④生物兵器、化学兵器又は核兵器の設計、製造又は運搬に重要な役割を果たす設備、材料若しく

21) 「海洋航行不法行為防止条約」および「プラットフォーム議定書」の改正議定書の採択について (外務省ホームページ) http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/17/dga_1014.html.

22) 坂元茂樹「臨検・捜索—SUA 条約改正案を素材に」海上保安協会『各国における海上保安法制の比較研究：海上保安体制調査研究委員会報告書』、2005 年 3 月。

はソフトウェア又は関連技術が挙げられている。但し、かかる対象物の輸送全てが犯罪とされるのではなく、それぞれにおいて一定の条件が課されている。まず、①については、当該物質が、住民を脅迫し、又は政府若しくは国際機関に何らかの行為を行うこと若しくは行わないことを強要する目的で、死亡、重傷又は大損害を引き起こすために、又は引き起こすとの脅迫において使用される予定であることを知っている場合に限られている。②については、生物兵器、化学兵器又は核兵器であることを知って行う場合に限られている。③については、当該物質が包括的保障措置協定に基づく保障措置の下ではない核爆発活動若しくはその他のあらゆる核活動において使用される予定であることを知って行う場合に限られている。④については、当該物質が当該目的のために使用される予定であることを知って行う場合に限られている²³⁾。このように、正当な通商を阻害しないように、特定の意図又は知識の有無が犯罪の要件として規定されている。これは、PSI の阻止原則宣言では述べられていない要件であり、PSI の観点からは厳しい要件であるが、正当な通商の保護という観点との妥協の結果であろう。

PSI との関係では、自国管轄権内のいかなる者によるものであれ大量破壊兵器等の輸送及び輸送協力の違法化を求める第1の活動と密接に関係している。SUA 条約の適用範囲は、基本的には公海上の又は公海と領海との間の航行に限定されているものの (SUA 条約第4条)、普遍的管轄権が設定されていることから (同第6条)、PSI の第1の活動との関連では、PSI が想定する公海上の自国籍船舶における行為の違法化に加えて、PSI が特段想定していなかった自国の管轄権が及ばないケース (例えば、公海上を航行する他国籍船舶における行為) についても違法とし、乗船・捜索を行う根拠を与えるという意味で国際法が強化されることとなる。他方、領海内のみを航行する船舶については、自国管轄権内であるにもかかわらず、SUA 条約は適用されない。今後、各国が SUA 条約改正議定書を締結する段階において、同

23) International Maritime Organization, http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=259&doc_id=686.

改正議定書の内容を自国領海内のみを航行する船舶についても適用すべく必要な国内措置をとれば、PSI の抜け穴部分（公海上の他国籍船舶における行為）を埋めるのみならず、PSI は想定しているが SUA 条約改正議定書では適用されないケース（領海内のみを航行する船舶における行為）についても規制を強化する効果があると言える。

(ロ) 次に、乗船条項である。現行 SUA 条約は、第 8 条において犯罪を行ったと見られる容疑者に対する旗国及び受取国の権利義務を規定しているが、今回の改正議定書においては、第 8 条の 2 として、締約国が別の締約国の国籍船舶に乗船することを要請する際の手続きが規定されている。すなわち、締約国である要請国が公海上において別の締約国籍船舶に遭遇し、当該要請国が、当該船舶又は当該船舶の乗船者が条約上の犯罪の実行に参与している等と疑うに足る合理的な理由を有し、かつ、要請国が当該船舶に乗船を希望する場合には、当該船舶の旗国に対し当該船舶の国籍を確認するよう求め、乗船を行うための授權を求めなければならない。要請を受けた締約国は、要請国に対し乗船にかかる授權を与えるか、自ら乗船を実施するか、要請国とともに乗船を実施するか、乗船にかかる授權を拒否するかのいずれかをしなければならない。要請国は、旗国の明示的な同意なしには、乗船等の手段をとることができない。しかし、締約国は、IMO 事務局長に対し、国籍確認の要請を受けてから 4 時間以内に回答がない場合には要請国は当該締約国籍船舶への乗船にかかる授權を与えられるとの通知を行うことができる。こうした手続きを事前に行っておくことで、要請を受けた締約国である旗国からの乗船等への明示的な同意がない場合であっても、4 時間以内の回答がなければ明示的な同意があったとみなし、要請国は当該締約国籍船舶への乗船等の手段をとることができる。締約国は、あるいは、IMO 事務局長に対し、要請国は当該締約国籍船舶への乗船にかかる授權を与えられるとの通知を行うこともできる²⁴⁾。この場合、要請国は旗国から事前に包括的な同意を与えられたこととなり、具体的なケースに際して旗国の同意を個別

24) *Ibid.*

に求めることなく、乗船等の手段をとることができる。

PSI との関係では、他国による自国籍船舶への乗船・搜索等につき同意を与えることを求める第3の活動に関わる手続きを明文規定化した効果があると言える。このような明文上の規定がなくとも、同意を与えられた国が公海上において同意を与えた国の船舶に乗船を実施することは国際法上許容されていると言えるが、明文規定化することによって、手続きが明確となり PSI の活動がより効果的なものになると言える。すなわち、SUA 条約は領海内のみを航行する船舶に対しては適用されないが、逆に、PSI では公海上の船舶への乗船等については、第2の活動において自国籍船舶のみが対象とされており、公海上の他国籍船舶については第3の活動において当該旗国が他国による乗船への同意を与えるよう真剣に検討することが規定されているのみである。したがって、SUA 条約改正議定書は、PSI の抜け穴部分（公海上の他国籍船舶への乗船等）を埋める効果があり、両者は補完関係にあると言える。

(2) 二国間乗船協定

以上のとおり、PSI における公海上の海上輸送については SUA 条約の改正議定書を通じて国際法の強化が図られているところであるが、これとは別に、前述のとおり、米国は各国との間で二国間の乗船協定を締結している。既存の国際麻薬密輸対策のための乗船協定の改正という形式をとったパナマを除いて、いずれも新たな二国間協定を締結している。それら乗船協定における乗船の対象となる行為と乗船手続きに関わる条項の主な内容は以下のとおりである。

(イ) 乗船の対象となる行為

いずれの二国間乗船協定も SUA 条約改正議定書のような乗船の対象となる行為の犯罪化は求めておらず、単に乗船の対象となる行為を規定しているのみである。乗船の対象となる行為としては、いずれの二国間乗船協定においても、核兵器、化学兵器及び生物兵器の大量破壊兵器、それらの運搬手段、並びに関連物資の拡散懸念国・非国家主体への又はそれら拡散懸念国・非国家主体からの船舶による輸送が対象とされている。他方、SUA 条約改正議定書に見られるような詳細な規定ぶりでは

はなく、また、特定の意図又は知識を犯罪構成要件としておらず、基本的に PSI の阻止原則宣言と同様の規定ぶりである。

(ロ) 乗船手続き

いずれの二国間乗船協定も SUA 条約改正議定書と同様の乗船手続きが規定されているが、同改正議定書と比較してより緩やかな手続きとなっている。すなわち、国籍の確認、乗船の授権の要請、要請を受けた国が取らなければならない行動まではほぼ同じである。しかし、SUA 条約改正議定書においては、締約国が IMO 事務局長に対してかかる通知を行わない限り、一定の時間内に回答がなくとも要請国は乗船を行うことはできないのに対し、多くの二国間乗船協定においては一定の時間内（パナマ、リベリア及びベリーズは 2 時間、マーシャル諸島は 4 時間）に回答がない場合には乗船にかかる授権が与えられたとみなす規定が含まれている²⁵⁾。なお、パナマとの二国間乗船協定においては、同協定の当事国でない第三国にも一定の条件の下で当事国と同等の権利を認める旨の規定がある。

5. 我が国国内法との関係

我が国は、大量破壊兵器・ミサイル及びそれらの関連物資の移転及び輸送を阻止することは、我が国の安全保障の向上に資するとの考えの下、PSI の活動に積極的に参加してきている²⁶⁾。したがって、我が国として、引き続き PSI に積極的に参加するためには、PSI で求められている各活動が我が国国内法上如何に担保されているかを吟味し、必要に応じて国内法を強化する必要がある。

(1) 第 1 の活動（自国管轄権内のいかなる者によるものであれ大量破壊兵器等の輸

25) US Department of State (<http://www.state.gov/t/np/c12386.htm>) なお、キプロス及びクロアチアについては 4 時間以内の回答義務があるのみで、4 時間以内の回答がない場合の規定はなし。

26) 拡散に対する安全保障構想（外務省ホームページ）http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku_j/psi/psi.html。

送及び輸送協力の違法化) について、我が国において明示的に「輸送」又は「輸送協力」を規制している国内法は存在しない。これは、上記3.(1)で述べたとおり、既存の国際法においてそれら行為を明示的に禁止しているものがないことに起因していると考えられる。生物・毒素兵器禁止条約実施法第4条において、生物・毒素兵器の「所持」、「譲り渡し」、「譲り受け」が禁止され、化学兵器禁止法第3条において、化学兵器、化学兵器製造目的のための毒性物質、及び専ら化学兵器に使用される部品等の「所持」、「譲り渡し」、「譲り受け」が禁止されており、これらの規定によって「輸送」も禁止対象に含まれうると解される余地はある。また、毒性物質や部品等も対象となる化学兵器禁止法とは違い、生物・毒素兵器禁止条約実施法においては、「生物兵器」又は「毒素兵器」のみが対象となっている点に留意すべきである。

核兵器関連については、核兵器の「所持」等が明示的に禁止されている国内法は存在しないが、原子力基本法第2条において「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り」とされている。また、原子炉等規制法第61条において列挙された項目以外の目的のために核燃料物質の「譲り渡し」又は「譲り受け」をしてはならないこととされている。

運搬手段については、特別の国内法は用意されていないが、核兵器等のいずれの категорияにも当てはまるものとして、爆発物取締罰則及び火薬類取締法が挙げられる。例えば、爆発物取締罰則第2条においては、治安を妨げ又は人の身体財産を害する目的を以って「爆発物」若しくはその使用に供すべき「器具」の製造、輸入、所持又は注文を行うことが禁止されている。したがって、大量破壊兵器の各categoryの国内法が適用できない場合であっても、完成物たる兵器は「爆発物」、また、運搬手段や関連物資についても「爆発物の使用に供すべき器具」に該当するのであれば、爆発物取締罰則を適用することが可能となろう。

国内輸送ではなく対外的な関係の場合、国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められる貨物の他国への輸出の際には、外国為替及び外国貿易法第48条に基づいて、経済産業大臣の許可を取得しなければならない。輸出については、

貿易管理令別表第1の列挙貨物のみならず、いわゆるキャッチオール規制に基づいて厳格に管理されている²⁷⁾。また、輸入が自由化されていない品目（火薬、爆薬、軍用の武器等の非自由化品目）を輸入する場合には、同第52条に基づいて輸入の承認を受ける義務がある。関税法第70条では、他の法令の規定により輸出又は輸入に関して許可、承認等を必要とする貨物については、輸出申告又は輸入申告の際、当該許可、承認等を受けている旨を税関に証明する義務が課せられている。

輸送そのものに関連する国内法としては、原子炉等規制法、船舶安全法、航空法及び道路法が挙げられる。例えば、核燃料物質の運搬の場合、原子炉等規制法第59条に基づき、運搬する物に関しては主務省令、その他の事項に関しては主務省令で定める技術上の基準に従って保安のために必要な措置を講じなければならない。船舶安全法に基づく危険物船舶運送及び貯蔵規則第4条では、放射性物質等の常用危険物以外の危険物は、「船舶による危険物の運送基準等を定める告示」の基準を満たし船長の許可を得なければ、運送又は貯蔵をするために船舶に持ち込むことが禁止されている。航空法第86条では、放射性物質を含む爆発物等の航空機による輸送が禁止されている（但し、「航空機による放射性物質の輸送基準等を定める告示」、「航空機による爆発物等の輸送基準等を定める告示」で定める物件の輸送は認められる。）。

(2) 第2の活動（内水、領海又は公海における自国籍船舶への乗船・捜索、貨物の押収）については、法執行活動である以上、基本的に上記第1の活動に関連する国内法への違反又は違反の疑いがあることが前提となる。まず、海上保安庁法第17条1項に基づき、海上保安官は、その職務のために必要あるときは、船舶に備え置くべき書類の提出を命じ、積荷の性質等を確認するため船舶の進行を停止させて立入検査をし、又は乗組員等に対し質問をすることができる。同法第18条に基づき、海上保安官は、海上における犯罪が正に行われようとするのを認めた場合又は危険

27) 我が国の輸出管理制度については、浅田正彦編『兵器の拡散防止と輸出管理』有信堂、2004年を参照。

物の爆発等危険な事態がある場合であって、人の生命若しくは身体に危険が及び、又は財産に重大な損害が及ぶおそれがあり、かつ、急を要するときは、停船、航路変更、乗組員の下船、積荷の陸揚げ又は陸揚げの制限・禁止等の措置を講じることができる。こうした措置によって違法状態が確認された場合、同法第 31 条に基づき、海上保安官は、海上における犯罪について、刑事訴訟法の規定による司法警察職員として職務を行うとされており、刑事訴訟法第 218 条等に基づいて裁判官の発する令状による差押、搜索又は検証をすることができる。

税関職員は、関税法第 105 条に基づき、職務の執行にあたり必要な範囲で、貨物の検査や船舶や航空機への乗り込み等を行うことができる。また、同法第 121 条に基づいて、税関職員は、犯則事件を調査するため必要があるときは、裁判官が発する許可状により、臨検、搜索又は差押をすることができる。海上保安官の任務の中には、法令の海上における励行に関する事務を行うことが含まれており（海上保安庁法第 5 条）、同法第 15 条において、各法令の施行に関する事務を所管する行政官庁の当該官吏とみなされることから、海上保安官は、税関職員の権限を行使することもできる。

これと同様なものとして、自衛隊法第 82 条（海上における警備行動）に基づいて防衛大臣が海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合に、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において必要な行動をとることを命じた場合には、同法第 93 条に基づいて海上保安庁法第 17 条及び第 18 条が準用される。但し、海上保安官に認められている司法警察職員としての職務は、自衛官には認められていない。また、周辺事態に際しては、船舶検査活動法に基づいて、自衛隊の部隊等は、安保理決議に基づいて又は旗国の同意を得て（注：第 2 の活動については、自国籍船舶に乗船することが求められているので、後者の要件は不要となる。）、領海又は我が国周辺の公海において、船舶の停止を求め、停止した当該船舶に乗船して書類及び積荷を検査し、確認することができる。

(3) 第 3 の活動（他国による自国籍船舶への乗船・搜索、貨物の押収への同意を与えるための真剣な考慮）については、我が国が他国にかかる同意を与えるための特

段の国内法は存在しない。

(4) 第4の活動（自国領域内における他国籍船舶への乗船・搜索、貨物の押収）については、基本的には上記（2）の第2の活動に関連する国内法が当てはまるが、国連海洋法条約第19条に認められる領海内の無害通航をしている船舶に対して乗船等の措置を講じるためには、事前に旗国の同意が必要となるものと考えられる。

(5) 第5の活動（航空機に対する着陸要求、貨物の検査・押収、自国領空飛行の事前拒否）については、主に航空法が関係するが、自国籍航空機と外国籍航空機とで扱いが若干違っている。まず、自国籍航空機に対する着陸要求に関する明確な国内法は存在しないが、外国籍航空機については航空法第126条4項に基づいて国土交通大臣が着陸を要求することができる。他方、航空法第96条において、「航空機（注：自国籍か外国籍かを問わず）は、航空交通管制区又は航空交通管制圏においては、国土交通大臣が安全かつ円滑な航空交通の確保を考慮して、離陸若しくは着陸の順序、時機若しくは方法又は飛行の方法について与える指示に従って航行しなければならない。」とされている。

次に、（既に着陸している航空機の）貨物の検査・押収については、自国籍航空機と外国籍航空機との間で扱いが異なることはなく、第2の活動と同様、税関職員等による検査、違法状態が確認された場合には、司法警察職員は刑事訴訟法第218条等に基づいて裁判官の発する令状による差押、搜索又は検証をすることができる。

最後に、自国領空飛行の事前拒否については、自国籍航空機と外国籍航空機いずれについても明示的な根拠法は存在しない。但し、航空法第128条において外国籍航空機については国土交通大臣の許可がなければ軍需品を輸送してはならず、また、航空法第100条において航空運送事業経営者は国土交通大臣の許可を受けなければならないとされている。

(6) 第6の活動（港湾施設等における貨物の検査・押収）については、上記第2及び第5の活動に関連する国内法が当てはまる。

おわりに

ここまで、PSI 成立の背景となる米国の安全保障政策、PSI の具体的内容、国際法上の位置づけ・論点、我が国国内法上の論点を見てきた。その中で、2003 年に PSI が提唱されることとなった伏線は既に 1990 年代から現れてきており、PSI は言わばそうした流れの中で必然的に提唱されたものと言えることが分かった。

PSI の具体的内容を詳細に吟味すると、様々な論点が浮き彫りとなり、今後、PSI の活動をより効果的なものとするためには、阻止原則宣言のパラ 3. で求められている国際法及び国際的枠組みの強化が必要となることが分かった。既にそうした動きはなされており、2004 年 4 月に採択された国連安保理決議 1540、SUA 条約の改正議定書の採択、米国による二国間乗船協定の締結の動き等はその一環と言える。

こうした点を踏まえ、今後の現実的かつ実効的な方向性について考えるならば、安保理決議 1540 の効果的な実施や SUA 条約改正議定書の批准促進といったことが挙げられる。安保理決議 1540 の効果的な実施のためには、我が国を含む支援の提供が可能な国々によってキャパシティ・ビルディング支援や機材提供が進められるべきである。SUA 条約については、日本のみならず国際社会にとって大量破壊兵器の不拡散に関する努力を行う上で非常に重要な地域であるアジア地域において、北朝鮮はさておき、ASEAN 諸国のうちインドネシア、マレーシア、タイ、ラオス及びカンボジアが同条約を締結していない²⁸⁾。特に、インドネシア、マレーシア及びタイは東南アジア地域の主要国であり、PSI をより効果的なものとするには、それら諸国の協力は不可欠である。従って、我が国が率先して、これら諸国の SUA 条約及び同改正議定書の締結を促すべきである。また、PSI への公的な支持表明を差し控えている中国と韓国は SUA 条約の締約国であることから、我が国としては、今後、両国に対し、同改正議定書を締結して、SUA 条約の枠組みの中で PSI に関連

28) International Maritime Organization, http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D14919/status.xls.

する活動に協力し、または自ら実施するよう促すことが一案として考えられる。

PSI の活動をより効果的なものとするためには、国際法の強化のみならず、各国国内法の強化も必要となる。我が国については、PSI を実効的に実施するための統一的な傘となる国内法がないため、現状においては、様々な国内法を複雑に適用しなければならない状況である。今後、我が国が、PSI により積極的に参加していくためには、諸外国へのアウトリーチ活動に加え、関連国内法の整理・整備・強化が必要となろう。

(筆者は軍縮会議日本政府代表部二等書記官)