



Title	公海上における大量破壊兵器の拡散対抗のための海上阻止活動（1）：安保理事会決議1540・PSI 二国間乗船合意・2005年SUA 条約議定書
Author(s)	吉田, 靖之
Citation	国際公共政策研究. 2013, 18(1), p. 241-254
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/50261
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

公海上における大量破壊兵器の 拡散対抗のための海上阻止活動（1）

—安保理事会決議1540・PSI 二国間乗船合意・2005年 SUA 条約議定書—

Maritime Interception/Interdiction Operations for Counter-Proliferation of Weapons of Mass Destruction on the High Seas:

United Nations Security Council Resolution 1540, PSI Bilateral Ship-Boarding Agreements and 2005 SUA Protocol

吉田靖之*

Yasuyuki YOSHIDA*

Abstract

This article examines current international legal efforts to interdict the maritime transport of weapons of mass destruction (WMD), their delivery system and related materials on the high seas. The US-led Proliferation Security Initiative (PSI) has focused upon the proliferation of WMD and related materials, especially on the high seas. While this initiative is basically based upon the existing legal regime under municipal or international law, the “new” legal tools for the effective maritime interception/interdiction operations of WMD and related materials have been broadened. These new legal tools for maritime interdiction operations of WMD and related materials are United Nations Security Council Resolution 1540, PSI Bilateral Ship-Boarding Agreements and the 2005 SUA Protocol. By analyzing these international legal materials, this article examines the current legal status and limits of maritime interception/interdiction operations of WMD and related material, as well as future perspectives.

キーワード：大量破壊兵器、拡散対抗、国連安保理事会決議1540、2005年 SUA 条約議定書、海上阻止活動

Keywords : Weapons of Mass Destruction, Counter-Proliferation, UN Security Council Resolution 1540, 2005 SUA Protocol, Maritime Interception/Interdiction Operations

* 大阪大学大学院法学研究科博士後期課程

目次

はじめに

1. 背景—海上阻止活動の系譜における WMD の拡散対抗の位置づけ—
2. 問題の所在

第I章 拡散対抗にかかわる政治的意思の表明

1. 拡散防止構想 (PSI) の概要
2. SIP における海上阻止と海洋法条約規則

第II章 国際立法による海上阻止—国連安保理事会決議1540—

1. 決議の要旨
2. 安保理事会決議1540の特徴
 - (1) 決議の立法性
 - (2) 安保理事会決議による立法の先例
3. 安保理事会の立法的機能 (以上、本稿)

第III章 条約による海上阻止—PSI 二国間乗船合意と2005年 SUA 条約議定書—

1. 2005年 SUA 条約議定書の先駆—PSI 二国間乗船合意—
 - (1) 締結の趣旨等
 - (2) 対象船舶及び実施措置等
 - (3) 制限時間ルールと乗船に関する合意の擬制
2. 乗船及び搜索規則の条約化—2005年 SUA 条約議定書—
 - (1) 条約の起草趣旨—海上テロ対処における現行条約の限界—
 - (2) 国際海事機関 (IMO) による SUA 条約の改正
 - (3) 船舶を用いた特定の行為及び輸送の犯罪化
 - (4) WMD の輸送等に従事する嫌疑ある船舶への乗船及び搜索

おわりに

はじめに

1. 背景—海上阻止活動の系譜における WMD の拡散対抗の位置づけ—

公海上に所在する船舶は、旗国の排他的管轄権に服する。これは、旗国主義と呼称される海洋法的一大原則である。他方で、歴史上、国際的な危機が生じた場合、特定の物資の海上輸送を禁止することを主たる目的として、単独若しくは複数の個別国家が海洋法条約規則及び海戦法規のいずれにも根拠を求めることなく、一定の強制力を用いて旗国の排他的管轄権を一方的に排除し、公海上における通航船舶の海上阻止 (maritime interdiction/interception) を伴う活動の実行が複数確認される。この活動は、背景情勢及び目的等はそれぞれ異なるものの、いずれの実行においても、既に生じた国際安全保障上の危機への迅速な対応が優先された。また、この活動においては、公海上における通航船舶の阻止という事実行為が注目されたことから、一般に海上阻止活動 (maritime

interdiction/interception operations) という名称で呼称されている¹⁾。そして、海上阻止活動のいずれの実行においても、活動が展開された当初は、公海上における通航船舶の阻止に関して法的な疑問が提示されていた。したがって、同じく旗国主義を強制的に排除する公海海上警察権行使や海上経済戦の措置という既に確立された措置と比較して、海上阻止活動は、いわば「事態対応型の例外的な活動」であると、ひとまずは整理される。

他方で、海上阻止活動を主導する国家は、その時々々の局面において本活動の根拠を担保するための努力を行ってきた。その結果、21世紀の今日においては、それぞれに背景も目的も厳密には同一ではないものの、海上阻止活動というカテゴリーに含まれる活動の中には、公海上における国際安全保障上の措置として一定の地位を獲得した活動も存在する。そのようなものとして、まず、普遍的な国際機構たる国連の要請による国連海上阻止活動が挙げられる。国連海上阻止活動とは、国連安保理事会（以下「安保理事会」）が憲章第7章下で採択した決議において指定した禁輸品の禁輸対象国へ向けた海上輸送を阻止するという活動であり、海洋法条約規則では本来輸送が禁止されていない物資の海上輸送を、安保理事会決議により強制的に遮断するというものである。次に、個別国家による海上阻止活動としては、テロ対策海上阻止活動が存在する。テロ対策海上阻止活動とは、元来、2001年9月11日に生じた米国同時多発テロ攻撃を契機とする個別国家（米国及び有志連合）による自衛権行使の一環として、公海上におけるテロリスト及びテロ関連物資の移動阻止として展開されたものであり、その後、海上におけるより包括的な治安維持活動である海上警備活動に統合され、海上阻止にかかわる法的根拠についてはなお不明な部分を残しながらも、現在でも展開を見せている²⁾。

以上の二件が、公海海上警察権行使及び海戦法規のいずれにも根拠を求めることなく、公海上における通航船舶に対する海上阻止が極めて大規模かつ広範囲に展開された代表的な事例である。そして、いずれの事例においても、海上阻止の対象とされたのは、原則として海洋法条約規則では輸送が禁止されていない物資であることが共通する。ところで、21世紀の今日においては、これらの実行と同様、海洋法条約規則では輸送が禁止されていない物資の移動を阻止するために、特別に国際立法及び条約の起草が行われたものが存在する。それが、本論で取り扱う非国家主体に対する大量破壊兵器（Weapons of Mass Destruction：以下「WMD」）の拡散対抗（Counter-Proliferation）を目的とする海上阻止活動である。本活動は、既に生じた危機に対応するような従前の海上阻止活動とは異なり、非国家主体とWMDとの接続により生起する潜在的な脅威に対して予防的に展開する点が大きな特徴である。ちなみに、「拡散対抗」という文言の意味するところは、従前のWMDの不拡散（nonproliferation）における外交、軍備管理、輸出管理、情報収集といった予防的措置に加え、不拡散が失敗した場合において実施される拡散の効果を軽減する措置を指す概念であり、最終的な

1) 吉田靖之「有志連合海上作戦部隊の活動と国際法（一）—CTF150とテロ対策海上阻止活動—」『阪大法学』第62巻第1号（2012年）、106頁。

2) 同上、108-109頁。

手段として、報復的な意味における軍事力の使用が想定されているのが大きな特徴であるとされる³⁾。

2. 問題の所在

WMDの拡散という問題は、冷戦直後から安保理事会においても主要な関心事項として捉えられていたが⁴⁾、問題の構造的変化が生じたのは、2001年9月11日に生じた米国同時多発テロ攻撃以降の「ポスト9/11」の時代に入ってからである⁵⁾。それ以前は、WMDの拡散は、少数のいわゆるならず者国家の問題の一環として認識されており、その意味においては、「国家対国家」という従前から存在する伝統的な構図内における問題であった。しかしながら、「ポスト9/11」の時代においては、非国家主体、特にテロリスト集団とWMDの接続から生じる新たな脅威が国際安全保障上の喫緊の課題として認識されることとなった⁶⁾。その結果、「ポスト9/11」の時代には、「国家対非国家」という新たな紛争枠組みにおける潜在的な脅威というものが、地上のみならず公海上においても存在することとなり、かかる脅威への対応において、緊急かつ予防的な行動の必要性が認識されることとなった⁷⁾。このような活動においては、軍事力、特に海軍力の使用ということも想定される。しかしながら、予防的活動における海軍力の使用のために、武力攻撃が生起してはじめて援用が可能となる国連憲章第51条で確認されている自衛権を援用することは困難である⁸⁾。他方で、非国家主体とWMDの接続から生じる脅威は、国際社会に共通する重大なものであり、例えば、「核兵器の不拡散に関する条約」(1968年)の当事国のみが関心を払えばよいというものではない⁹⁾。また、WMDが究極の危険な物資であるという点を重要視すると、この脅威への対応において担保されるべき法益は、例えば一国の国内問題や人権侵害にとどまる麻薬の違法取引や取締りや奴隷貿易の取締りという、従前から展開されている海上における法執行活動が担保するものとは質的に異なる。

このような情勢を踏まえ、公海上におけるWMDの拡散対抗においては、本来輸送が禁止されるものではない物資の海上輸送を規制するために、あたかも戦時禁制品制度の如く、当該物資に関する一般的なリストの策定が条約により試みられた¹⁰⁾。従前、WMD及び同関連物資の輸送が固有の違法性を帯びるという国際的な合意は存在しておらず、また、既存のWMD関連条約は、WMDの違法な取引及び輸送を犯罪化していない¹¹⁾。さらに、非国家主体に対するWMDの輸送に従事している船舶の海上阻止は公海航行の自由原則と抵触するため、活動の正当化のためにはより精緻な法的説

3) Larsen, Jeffrey A., and Smith, James M., *Historical Dictionary of Armed Control and Disarmament* (The Scarecrow Press Inc., 2005), p.67; 青木節子「非国家主体に対する軍縮・不拡散」『世界法年報』第26号(2007年)、138-139頁。

4) UN DOC S/23500 (31 January, 1992), p.4.

5) 森田章夫「国際テロと武力行使」『国際問題』No.516(2003年)、50頁。

6) 浅田正彦「安保理決議1540と国際立法—大量破壊兵器テロの新しい脅威をめぐって—」『国際問題』No.547(2005年)、35頁。

7) UN DOC A/59/565 (2 December, 2004), A more secured world: our shared responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, para.135.

8) Byers, Michael, "Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 September," *American Journal of International Law*, Vol.51 (2002), pp.411-412.

9) UN DOC S/PV.4950 (22 April, 2004), p.2.

10) Guilfoyle, Douglas, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea* (Cambridge University Press, 2009), p.235.

11) Wedgwood, Ruth, "The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense," *American Journal of International Law*, Vol.97 (2003), p.579.

明が必要となる¹²⁾。以上を踏まえ、本論においては、公海上における WMD の拡散対抗を目的とする海上阻止活動の法的根拠の担保のために、如何なるイニシアティブが如何なる法的な説明により展開してきたのか、また、その結果、如何なる規則が形成され、さらに、将来における展望は如何なるものなのかという点を中心に論述してゆく。

第 I 章 拡散対抗にかかわる政治的意思の表明

1. 拡散防止構想 (PSI) の概要

WMD の拡散に対する国際的な対応につき一定の指針を与えたのが、2002年の主要国首脳会議 (G8 サミット) (カナナスキス (カナダ): 2002年6月27日) にて採択された「G8 グローバル・パートナーシップ: テロリストまたはテロリストを匿う者による大量破壊兵器または物質の取得を防止するための原則 (以下「カナナスキス原則」)」である¹³⁾。本原則において、G8 は、すべての国に対し、テロリストまたはテロリストを匿う者が WMD 及び同関連物資を取得または開発するのを防止するため、六つの原則に対するコミットメントに参加するよう呼びかけた。これらの原則のうち、G8 が特に強調しているのは、その総量を減らせればテロリストによる入手の脅威は低下するとの認識に基づき、WMD 及びその関連物資の移動阻止に関する国際協力及び能力の構築 (カナナスキス原則パラグラフ6) であり、それらは必ずしも公海上におけるものに限定されていない。

カナナスキス原則の採択後の2002年11月に、*So San* なる船名の商船が北朝鮮からイエメンに向けてスカッド・ミサイルを輸送中のところ、北アラビア海にて有志連合海上作戦部隊に配属されていたスペイン海軍ミサイルフリゲート *Navarra* (F85) の臨検を受けるという事件が生じた。臨検の直接の理由は *So San* が国籍を有していないというものであったが (国連海洋法条約第110条(d))、拡散対抗を主導する米国の狙いは、北朝鮮からイエメンへのスカッド・ミサイルの海上輸送の阻止であった。最終的には、*So San* の船籍が確認され、また、輸送中のスカッド・ミサイルについても合法的契約に基づくものであったため、本船は解放された。本事件により、如何なる物資の輸送が国際安全保障上の脅威を構成するのかを正確に決定することの重要性及びそのような決定に依拠して展開されるべき海上阻止活動の国際法上の根拠に関する限界が再認識されることとなったのである¹⁴⁾。

2003年5月31日、米国のブッシュ大統領は、訪問先のポーランドのクラコフにおいて、平和に対する最大の脅威は WMD の拡散であると再度言及し、「拡散に対する安全保障構想 (拡散防止構想)」 (Proliferation Security Initiative: 以下「PSI」) を発表した。この中でブッシュ大統領は、「WMD 及び

12) Joyner, Daniel H., "The Proliferation Security Initiative: Nonproliferation, Counterproliferation, and International Law," *Yale Journal of International Law*, Vol.30 (2005), p.542.

13) The G8 Global Partnership: Principles to prevent terrorists, or those that harbor them, from gaining access to weapons or materials of mass destruction, Kananaskis (Canada), 27 June, 2002.

14) Rauch, John Ashley, "Initiatives to Enhance Maritime Security at Sea," *Marine Policy*, Vol.28, No.1 (2004), p.53; Valencia, Mark, *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia* (Routledge, 2005), p.35.

その構成物が輸送された場合には、当該物資を拿捕するための権限が付与されるべきであり、そのための新たな努力がPSIである。」と表明した¹⁵⁾。その後、2003年6月12日にPSI第1回総会がマドリードにて開催され、ブッシュ大統領の呼びかけに応じたコア・グループと呼称される11か国が、非国家主体へのWMD及びミサイルの拡散対抗のための具体的手段につき協議した¹⁶⁾。さらに、同年7月のブリスベンでの第2総会を経て¹⁷⁾、同年9月のパリにおける第3回総会において、PSI参加国が活動において依拠すべき「阻止原則宣言 (Statement of Interdiction Principle: 以下「SIP」)」¹⁸⁾が採択された。SIPは、非国家主体に対するWMDの拡散を防止するため、PSI参加国は必要な場合には適切な方法により関連する国際法及び国際的枠組みを強化するとして上で (パラグラフ3)、WMD等の輸送に従事する船舶の海上阻止について以下のような措置を講ずるとする。まず、公海上においては、自国の発意又は他国の要請若しくは理由の提示に基づき、自国籍船舶が拡散懸念国等との間でWMD等を輸送していると疑うに足る合理的な理由がある場合には、内水、領海、及び他国の領海を越えた海域において乗船し立入検査を行うための措置をとり、確認された関連貨物を押収するとする (パラグラフ4(b))。次に、領海内においては、各国の国内法が許容する限りにおいて、国際法及び国際的な枠組みの下での義務に合致して、WMD等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取るとする。それらは、船舶が拡散懸念国等へ、或いは拡散懸念国等からWMD等の物資を運搬していると合理的に疑われる場合、内水、領海、接続水域 (宣言されている場合) において停船および立入検査を行い、発見された関連貨物を押収すること (パラグラフ4(d)(1)項)、及びWMD等の貨物を運搬していると合理的に疑われ、その港、内水及び領海に入ろうとし或いは出ようとする船舶に対し、乗船、立入検査を求め、関連物資の押収を行う等の条件を付けることである (同(2)項)。

以上引用した箇所から、SIPが、非国家主体に対するWMD等の海上輸送の阻止をPSI参加国に要望していることは明白である。しかしながら、ここで留意すべきは、PSIそれ自体は活動であって国際機構若しくは組織ではないという点¹⁹⁾、及びSIPはWMD及び同関連物資の移動阻止のための国際協力に関する政治的コミットメントを表す声明にすぎず、法規範力を有する文章ではないという点である²⁰⁾。それでは、上記に引用した海上阻止に関するSIPの文言は、海洋法条約規則に照らし合わせてどのように評価されるべきなのか。

15) Remarks by the President to the People of Poland, May 31, 2003, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030531-3.html>, as of 10 January 2011.

16) Proliferation Security Initiative: Chairman's Statement at the First Meeting, Madrid, Spain (12 June 2003), <http://2001-2009.state.gov/t/isn/rls/other/25382.htm>, as of 9 January, 2013.

17) 第2回総会では、PSIに対する集団的な政策的コミットメントの必要性等が確認された。Proliferation Security Initiative: Chairman's Statement at the Second Meeting, Brisbane, Australia (10 July 2003), <http://2001-2009.state.gov/t/isn/rls/other/25377.htm>, as of 9 January, 2013.

18) Interdiction Principle for the Proliferation Security Initiative (4 September, 2003), <http://www.state.gov/t/isn/c27726.htm>, as of 3 March, 2013.

19) Bolton, John, "The Bush Administration's Forward Strategy for Nonproliferation," *Chicago Journal of International Law*, Vol.5 (2005), p.400.

20) Ahlström, Christer, "The Proliferation Security Initiative: International Law Aspects of the Statement of Interdiction Principles," *SIPRI Yearbook 2005* (Stockholm International Peace Research Institute, 2005), p.758.

2. SIP における海上阻止と海洋法条約規則

元来、海洋法は公海海上警察権行使の一環としての通航船舶の干渉については非常に慎重であり、国連海洋法条約でも、外国船舶に対する臨検が可能なのは、奴隷貿易（第110条(a)）、無国籍船（第110条(d)）及び国旗の濫用（第110条(e)）の場合のみとされているほか、刑事裁判権行使まで可能なのは、海賊行為（第105条）、公海からの無許可放送（第109条）及び追跡権行使（第111条）に限定される。さらに、軍艦及び権限を有する政府公船が外国船舶に対して臨検が許容されるのは、特定犯罪の容疑が十分であり、かつ、国際法上許容される場合のみである²¹⁾。つまり、公海海上警察権行使としての臨検制度とは、広大な公海上における違法行為については旗国のみによる対応が常時可能というわけではないため、全ての場合において刑事管轄権行使までが可能とはされないまでも、とりあえずは外国船舶に対する臨検までを可能とし、その後は問題となる行為に従事している船舶に対して管轄権を有する旗国に通報するという趣旨とする²²⁾。

このように、既存の海洋法条約規則においては、船舶がWMD等の輸送に従事しているという事実のみでは、公海上における臨検の事由を構成しない。したがって、SIPは主として自国領域内におけるWMD及び同関連物資の輸送の阻止に重点を置き、輸送の阻止を公海上にまで拡大する場合には、対象とされる船舶は自国船舶に限定しているのである²³⁾。ちなみに、SIPの起草時における米国の意図は、PSIの枠組み内での活動には公海上におけるWMD及び同関連物資の輸送に従事する船舶の海上阻止を含ませようとするものであった²⁴⁾。そして、実際に、米国は、PSI第1回総会にてPSI参加国に対して公海上における海上阻止の権限を付与することを含むSIP草案を提出したが、このような提案に対してPSI総会参加国から現行の国際法との抵触が強く懸念されたことから、SIPにおいては上述したような規定となったという経緯が存在する²⁵⁾。

他方で、SIPパラグラフ4 d(1)項において、PSIメンバー国が自国領海内等で行う活動で対象とされているのは、自国籍か外国籍かを問わず、WMD等を運搬していると合理的に疑われる船舶である。これは、国連海洋法条約第19条第2項の規定の範囲を超えるものであるが、SIPは、沿岸国が非国家主体に対するWMD輸送に従事している外国船舶に対してとり得る措置について特段の規定を有していない²⁶⁾。国連海洋法条約第19条第2項の無害でない通航のリストは、行為態様別規制によるものであることから²⁷⁾、非国家主体に対するWMDの拡散が国連海洋法条約第19条第1項第1文の沿岸国の平和、秩序又は安全を害する行為に該当し、かかる行為に従事する船舶の通航が無害でな

21) 山本草二『海洋法』（三省堂、1992年）、227頁。

22) 酒井啓亘、寺谷広司、西村弓、濱本正太郎『国際法』（有斐閣、2011年）、223-224頁：Rothwell, Donald R., and Stephens, Tim, *The International Law of the Sea* (Hart Publishing, 2010), pp. 166-167, 262-263.

23) Kwast, Patricia J., "Maritime Interdictions of Weapons of Mass Destruction in an International Legal Perspective," *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol.38 (2007), pp.189-190.

24) Joyner, *supra* note 12, p.534; Garvey, Jack I., "The International Institutional Imperative for Countering the Spread of Weapons of Mass Destruction: Assessing the Proliferation Security Initiative," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol.10 (2005), p.134, n.36.

25) 浅田正彦『兵器の拡散防止と輸出管理—制度と実践—』（東信堂、2004年）、97-98頁。

26) Heintschel von Heinegg, Wolf, "The Proliferation Security Initiative—Security vs. Freedom of Navigation?," *Israel Yearbook of Human Rights*, Vol.35 (2005), p.191.

27) Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 5th ed (Clarendon Press, 1998), p.193.

いと見做される（国連海洋法条約第25条第1項）ための合理的な理由が必要となる²⁸⁾。国連海洋法条約第19条にいう沿岸国の平和、秩序又は安全の維持における「平和と安全」につき、「平和」とは沿岸国の軍事的な安全を、また「安全」とは沿岸国の非軍事的な社会経済面での安全を指すとする有力な主張²⁹⁾を踏まえると、ある特定の仕向地国へのWMDの輸送が直ちに沿岸国の平和と安全を脅かすような行為に該当し、その結果、当該船舶の通航の無害性が否定され则认为することは困難である³⁰⁾。

このように、領海内におけるWMDの輸送に従事していると疑うに足る船舶の阻止についても、その合法性にはなお自明でない点が存在する³¹⁾。そして、このような情勢にあって、米国は、WMDの拡散対抗をより制度的に促進せしめるための法的環境の整備にかかわる主導を開始した。それらが、安保理事会による立法と条約の締結である。米国は、これら二つの軌道を同時並行的に推進し、非国家主体へのWMDの拡散対抗という目的に収斂させようとしたのである。

第Ⅱ章 国際立法による海上阻止—国連安保理事会決議1540—

1. 決議の要旨

安保理事会決議1540は、WMDを開発若しくは使用しようとする意図を有する非国家主体への如何なる支援も慎むことや、非国家主体が特にテロ目的のためにWMDを製造若しくは使用することを禁止する国内立法措置を講じることを主たる目的として起草された³²⁾。従前から、国際社会に重大かつ深刻な影響力を及ぼすような形態のテロ行為が生起し、または既存のテロ行為が国境を越えて影響をもたらすごとに、国際社会は、ある特定のテロ行為を取り締まるための条約を策定するという形態にて法的対抗策を講じてきており、その具体的成果として、「航空機内の犯罪防止条約」（東京条約）（1963年発効）をはじめとする国際テロリズム関連の15の条約が存在している。これらの国際テロリズムに関連する諸条約は、国連及びその専門機関によるテロ活動防止のための活動における一つの定例的努力と評価されるものである³³⁾。しかしながら、国際テロリズム関連諸条約では、既に生起した犯罪に対する処罰の担保という事後の対応が主たる目的とされ、WMDと国際テロリズムとの接続によって生じる新たな脅威の顕在化の防止のための予防的対応という観点からは限界が存在する³⁴⁾。また、国際テロリズム関連条約では、行為の実行者の処罰は締約国の国内立法によるとされているが、この手続きには多くの場合非常に時間がかかり、迅速な対応が困難である³⁵⁾。さら

28) Heintschel von Heinegg, *supra* note 26, p.191.

29) 山本前掲書注21、128頁。

30) Guilfoyle, *supra* note 10, p.242.

31) 山崎元泰「大量破壊兵器不拡散体制の隙間とPSIの意義」『早稲田政治経済学雑誌』第365号（2006年）、51頁。

32) Allen, Craig, "A Primer on the Nonproliferation Regime for Maritime Security Operations Force," *Naval Law Review*, Vol.54 (2007), pp.74-75.

33) 林司宜『現代国際法の生成と課題』（信山社、2008年）、333頁。

34) 浅田正彦「国連安保理の機能拡大とその正当性」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』（東信堂、2009年）、26頁。

35) UN DOC S/PV.4950, *supra* note 9, p.11.

に、これらの条約の一部では、WMDの移転についても犯罪化されているが、WMDの海上輸送を旗国以外の締約国により阻止するための根拠が存在していない³⁶⁾。以上の事由から、WMDの拡散対抗を主導する米国は、WMDの拡散対抗を目的とする公海上における海上阻止活動のための根拠創出のために、起草に時間がかかるのみならずその効果も限定的である条約による立法よりも、そのような権限を国連加盟国に直ちに授権せしめるような安保理事会決議の採択を優先させたのである³⁷⁾。

安保理事会決議1540の中核的部分は、WMD及びそれらの運搬手段の拡散を防止する追加的かつ効果的な措置を設定したことである³⁸⁾。本決議において安保理事会は、WMD及びその運搬手段の拡散が国際の平和及び安全に対する脅威を構成することを確認し³⁹⁾、国連憲章第7章の下での行動として、WMD及びその運搬手段の製造等を企てる非国家主体に対するいかなる形態の支援も提供することを差し控えること（パラグラフ1）、上述の非国家主体が特にテロを目的としてWMD及びその運搬手段を製造すること等を禁止する国内法を立法すること（パラグラフ2）、及びWMD及びその運搬手段の拡散を防止する国内管理を確立するための効果的な措置の採用並びに実施すること（パラグラフ3）を決定した。安保理事会決議1540のこれらの部分は、憲章第7章下における決定事項であり、法的拘束力を有する。また、パラグラフ2においては「特にテロを目的として」とされていることから、本決議におけるWMDの拡散の防止については、テロ目的以外のものを含むより広い範囲をその対象としていることと解される。さらに、パラグラフ3は、非国家主体へのWMDの拡散対抗にかかわる規則の普遍性を担保するものであるとともに⁴⁰⁾、非国家主体に対するWMD拡散が生じせしめる潜在的脅威の顕在化を防止するための予防的措置を決定したものとして注目される⁴¹⁾。このほか、本決議の履行状況を確認するため、全安保理事国から構成される1540委員会が設置された（パラグラフ4）。

安保理事会決議1540は、国家間でのWMDの移転についてはその範囲に収めてはいないものの、国連加盟国に対してWMDの非国家主体への拡散防止に関する国内法の整備を促すこととなった⁴²⁾。この関連において注目すべきは、国際社会の大半の国は拡散が問題となるような物資を開発及び保有していないという現状にもかかわらず、安保理事会決議1540はWMDを開発及び保有する一部の国から生じる拡散防止のための義務を全ての国に対して課している点である⁴³⁾。他方で、安保理事会決議1540は、PSIにおいて重要な活動であるWMDの輸送に従事しているか、或いはそのような活動に従事していると疑うに足る合理的理由ある船舶の公海上における強制的な海上阻止に関する

36) Allen, *supra* note 32, p.52.

37) Asada, Masahiko, "Security Council Resolution 1540 to Combat WMD Terrorism: Effectiveness and Legitimacy in International Legislation," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol.13 (2008), p.313.

38) UN DOC S/RES 1540 (28 April, 2004), Preamble.

39) *Id.* なお、決議1540のこの部分は、安保理事会の憲章第7章下の強制的措置実施の前提たる第39条下の平和に対する脅威の存在にかかわる決定に該当するものと思われる。

40) Joyner, Daniel H., "Non-Proliferation Law and the United Nations System: Resolution 1540 and the Limits of the Power of the Security Council," *Leiden Journal of International Law*, Vol.20 (2007), p.508.

41) Asada, *supra* note 37, p.315.

42) Guilfoyle, *supra* note 10, p.238.

43) UN DOC S/PV.4950, *supra* note 9, p.2.

規定が欠落している⁴⁴⁾。安保理事会決議1540において、海上阻止との連関を有すると思われるのはパラグラフ10であり、それは、WMD 及びそれらの運搬手段及び関連物資の不正取引を防止するための協力を安保理事会が要請するとするにとどまる。つまり、憲章第7章下における安保理事会の決定である本決議パラグラフ3までの事項とは異なり、パラグラフ10で記されている事項は、安保理事会がWMDの拡散対抗を目的とする協力を各国に促すような勧告的性格を帯びるものであり⁴⁵⁾、公海上における船舶の強制的な阻止に関する根拠を構成するまでには至っていない⁴⁶⁾。

2. 安保理事会決議1540の特徴

(1) 決議の立法性

安保理事会は、国際の平和及び安全の維持に関し集権的かつ強大な権限を有する機関である⁴⁷⁾。また、安保理事会の決定は直ちにすべての国連加盟国を拘束することから、同理事会は、国連の諸機関のなかでも特権的な地位を占める⁴⁸⁾。この安保理事会の決定事項とは、通常、憲章第39条下での平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在の有無に関するものや、憲章第41条及び第42条の集団的措置の実施に関するものであり、それらは一般的な法規範の定立という立法に関するものというよりも、むしろ執行に該当するものである⁴⁹⁾。そして、安保理事会が決定した個別かつ具体的な事項の執行のための手段が安保理事会決議である⁵⁰⁾。

従前から存在するWMDの規制にかかわる条約では、WMD及び同関連物資並びに関連技術の開発、保有及び移動の禁止は、あくまで国家間での関係に限定されていた⁵¹⁾。翻って、安保理事会決議1540パラグラフ1、2、及び3において安保理事会は、既存の条約規則では規制の対象とはされていなかった非国家主体に対するWMDの拡散対抗に関し、WMD等を非国家主体に対して移転することを禁止し、そのために国内法を整備して執行することを無制限に義務付けるために、すべての国連加盟国を直ちに拘束する憲章第7章下の権限を行使した⁵²⁾。つまり、安保理事会決議1540においては、安保理事会の憲章第7章下の行動として、非国家主体へのWMD拡散により生じせしめられる脅威の顕在化を未然に防止するための予防的措置が決定され、この措置を実行するために、すべての国家を名宛人として時限的ではない一般的な行為規範を順守すべしとの義務が課せられている

44) Guilfoyle, *supra* note 10, p.218.

45) Joyner, *supra* note 12, p.541.

46) Byers, Michael, "Policing the High Seas: The Proliferation Security Initiative," *American Journal of International Law*, Vol.98, No.3 (2004), p.532; Becker, Michael A., "The Shifting Public Order of the Oceans: Freedom of Navigation and the Interdiction of Ships at Sea," *Harvard International Law Journal*, Vol.46 (2005), p.218.

47) 浅田前掲論文注34、4頁。

48) 藤田久一『国連法』（東京大学出版会、1998年）、105頁；浅田前掲論文注34、3頁。

49) ICTY Case No.IT-94-I-AR72, *The Prosecutor v. Tadić*, Appeal on Jurisdiction (2 October, 1995), para.37; 植木俊哉「国際組織の国際法定立機能に関する一考察—「国際立法」概念の批判的検討を手がかりとして—」『法学』第52巻第5号（1988年）、910-911頁；藤田久一「国際立法について」『関西大学法学論集』第36巻第3・4・5合併号（1986年）、54頁。

50) 森川幸一「国際連合の強制措置と法の支配（二・完）」『国際法外交雑誌』第94巻第4号（1995年）、52頁。

51) Allen, *supra* note 32, p.53.

52) Joyner, *supra* note 40, p.490; 浅田前掲論文注6、48-49頁。

のである⁵³⁾。なお、この関連において、決議1540の前文において、安保理事会がWMDの拡散により脅威が構成されることを確認 (affirm) すると記述されていることにも留意する必要がある。憲章第39条では、安保理事会が平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を決定 (determine) するとされていることと比較すると、先に引用した決議1540の関連部分の記述はやや漠然とした印象を与える。そして、これらの事由から、安保理事会決議1540で確認されている脅威とは、憲章第7章下の措置を講ずるために採択される安保理事会決議において決定される個別具体的な事態における特定の脅威というよりも、むしろ WMD の拡散という行為によりもたらされることが想定される一般的な脅威であると解釈することが、ひとまずは妥当であろう⁵⁴⁾。

一般的な行為規範の定立とは、本来、条約の締結により実施されるべきものであるが⁵⁵⁾、安保理事会決議1540は、従前から存在する軍備管理及び軍縮に関する条約規則を超越する義務をすべての国に対して付与した⁵⁶⁾。つまり、安保理事会1540は、本決議に普遍性を持たせようとする安保理事会の意思が、非国家主体への WMD の拡散対抗のための一般的な行為規範の定立という形で成就したものである⁵⁷⁾。そして、この一般的な行為規範の定立こそが安保理事会決議1540が他の安保理事会決議と区別される顕著な特徴であり、同決議が立法的であるとされる所以である⁵⁸⁾。つまり、安保理事会が通常採択するような特定の名宛人に対する個別的な決定に関する決議や、特定の状況における執行的な決定に関する決議は、一般的な意味において真に立法的であるとはいえないのである⁵⁹⁾。

国連憲章第7章下で採択された安保理事会決議は、即時にすべての加盟国を法的に拘束することから、すべての国連加盟国が批准を終えた条約と同等か、それ以上の効力を有する⁶⁰⁾。したがって、安保理事会決議1540の起草過程においては、そもそも安保理事が立法性を帯びるような決定を行う権限を有するのか、或いは、安保理事会が立法性を帯びる決定を行うことは政府間の合意により作成される条約の起草と実施にかかわるメカニズムを阻害するという点につき多くの懸念が示されている⁶¹⁾。そして、このような懸念の反射的效果として、安保理事会決議1540の起草においては透明性及び開放性が強く求められた⁶²⁾。その結果、通常の安保理事会決議と比較して、安保理事会決議1540の起草及び採択には多大の時間と労力が費やされている。本決議の起草は2003年10月に開始され、本決議の起草にかかわる安保理事会非公式協議は4月8日、20日及び28日の3度にわたり開催され

53) 浅田前掲論文注6、49-50頁。

54) Garvey, Jack I., "A New Architecture for the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol.12 (2007), p.355.

55) 青木前掲論文注3、147頁。

56) 坂本一也「国連安保理事会による国際法の「立法」」『世界法年報』第25号 (2006年)、146頁。

57) 酒井他前掲書注22、158頁。

58) 浅田前掲論文注6、50頁；青木前掲論文注3、145-147頁；Talmon, Stefan, "The Security Council as World Legislative," *American Journal of International Law*, Vol.99 (2005), p.175; Joyner, *supra* note 40, p.490; Guilfoyle, *supra* note 10, p.238; Lavallo, Roberto, "A Novel, If Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540 (2004)," *Netherlands International Law Review*, Vol.51 (2004), p.416, et seq.

59) 小池徹「国際機関の決議の効力」皆川洸、山本草二編『演習国際法』（青林書院新社、1977年）、50頁。

60) 浅田前掲論文注6、45頁。

61) 同上、53頁；UN DOC S/sv.4950, *supra* note 9, pp.23, 31, 32; UN DOC S/PV.4950 (Resumption 1) (22 April, 2004), p.14.

62) Talmon, *supra* note 58, p.188.

た⁶³⁾。これらのうち、4月20日の非公式協議においては、決議草案を完成させることを目的として、51の加盟国の代表との間で公開討論が開催された⁶⁴⁾。このような煩雑な起草手続は、安保理事会決議1540は安保理事会による立法に該当することから、本決議は安保理事国以外の国による幅広い合意を得て採択されることが望ましいとされたことによる⁶⁵⁾。

(2) 安保理事会決議による立法の先例

安保理事会決議1540の採択以前にも、立法性を帯びる安保理事会決議の先例は少なくとも国際テロリズムの対応という領域においては既に存在しており、そのような実行は、安保理事会決議1267(1999年10月15日)の採択に端を発すると言われている⁶⁶⁾。安保理事会決議1267は、タリバン及びアルカイダのメンバーやそれらの関連団体に対し、資産凍結などの制裁を科すことを目的とし⁶⁷⁾、加盟国が措置の実施状況を報告するための委員会(1267委員会)を設置した⁶⁸⁾。さらに、米国同時多発テロ攻撃後の実行としては、安保理事会決議1373(2001年)⁶⁹⁾が存在する⁷⁰⁾。本決議において安保理事会は、テロへの資金提供の阻止(パラグラフ1(a))、テロの計画、着手或いは実行の意思を有することの犯罪化(同(b))、テロリスト集団の資金凍結(同(c))、自国領域内において自国民がテロ関連行為に従事することの防止(同(d))、テロ関連情報の伝達阻止のために必要な手段を講じること(パラグラフ2(b))、テロ関連行為のためのsafe havenの提供阻止(同(c))、テロリストの移動阻止のための適切な国境管理(同2(g))、及びテロリスト個人及びネットワークの移動を監視するための情報交換の促進と、武器、爆発物或いはWMDのテロリスト集団への移動阻止を決定した(パラグラフ4)。安保理事会決議1373は、米国同時多発テロ攻撃を受けて採択されたものであるが、その起草趣旨は、同攻撃への直接の対応というよりも、むしろテロ資金対策のための国際協力を強化するため、批准状況が緩慢であった「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」(2002年4月10日発効)⁷¹⁾の速やかな締結を各国に求めるものであった⁷²⁾。つまり、決議1373で安保理事会が要請しているのは、あくまでテロ行為阻止のための一般的協力なのである⁷³⁾。そして、この点に注目することにより、決議1373において安保理事会は、特定の事態に対応するための執行的機能ではなく、むしろ国際テロリズム一般に対処するための枠組みを立法化する機能を果たしたと評価する議論も

63) UN DOC S/2004/505 (21 June, 2004), para. 36.

64) Talmon, *supra* note 58, p. 188.

65) UN DOC S/PV.4950, *supra* note 9, p. 7; Laval, *supra* note 58, pp. 426-427.

66) Guilfoyle, Douglas, "Maritime Interdiction of Weapons of Mass Destruction," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 12 (2007), p. 14; 酒井他前掲書注22、656頁。

67) UN DOC S/RES 1267 (15 October, 1999), para. 4.

68) *Id.*, para. 6.

69) UN DOCS/RES 1373 (28 September, 2001).

70) 青木前掲論文注3、147頁；浅田前掲論文注34、22頁；Talman, *supra* note 58, p. 176.

71) International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (adopted by the General Assembly of the United Nations in Resolution 54/109 of 9 December, 1999), reprinted in *International Legal Materials*, Vol. 39 (2000), pp. 270-280.

72) 森川幸一「国際平和協力外交の一断面-「海上阻止活動」への参加・協力を巡る法的諸問題-」金沢工業大学国際学研究所編『日本外交と国際関係』(内外出版、2009年)、251頁。

73) 浅田前掲論文注6、53頁。

存在する⁷⁴⁾。

3. 安保理事会の立法的機能

既に検討したとおり、安保理事会決議1540は、WMDの拡散が脅威を構成することを確認している。この点につき、例えばシンマ (Simm, Bruno) は、安保理事会は国際の平和と安全の維持又は回復を目的とした個別的かつ具体的な事項の執行にあたる機関であるが故に、同理事会は一般的な事象が平和に対する脅威を構成すると認定することはできないと主張する⁷⁵⁾。他方で、憲章第25条により、安保理事会の決定はすべての国連加盟国を一方的に拘束し、加盟国に対して履行義務を課す。そして、憲章第25条は、国連加盟国は国連憲章という条約を批准することにより、安保理事会がすべての加盟国を拘束する決定を行うことに同意していると解される⁷⁶⁾。また、憲章第103条に規定される加盟国が帯びる憲章上の義務の優先規定により、安保理事会の決定には、特にそれが憲章第7章下の行動としてなされた場合には、既存の条約規則よりも優先するという、強力な権限が付与されている⁷⁷⁾。

これらに加えて、憲章第25条が規定する安保理事会の決定の範囲は、憲章第41条及び第42条の集団的措置に関する事項のみに限定されない。憲章第25条の規定をそのように狭く解釈することは、国際の平和と安全の維持又は回復にかかわる安保理事会の主要な責任に関する憲章第24条の規定と抵触するほか、国連憲章の起草趣旨とも合致しない⁷⁸⁾。憲章第25条の規定が国際の平和と安全の維持にかかわる安保理事会の主要な責任について規定する第24条の直後に設置されていることから、第25条が言及する安保理事会の決定は、憲章第7章の集団的措置の実施に関するものを主とすることには議論の余地がない⁷⁹⁾。しかしながら、第25条に規定される安保理事会の決定は、かかる集団的措置の実施のみを指すものではなく、いかなる決議がこの決定に該当するのかを判断するためには、問題とされる安保理事会決議の文言、決議の起草過程及び採択時における議論、援用された国連憲章の条項及び安保理事会決議がもたらす法的な帰結を決定付けるその他の事由を考慮し、事態毎に個別に判断されるべきとされる⁸⁰⁾。さらに、国連経費事件の勧告的意見 (1962年) において国際司法裁判所 (ICJ) が指摘しているように、国連憲章には行為の有効性を判断する手続きは存在せず、第

74) 古谷修一「国際テロリズムに対する国連安保理の対応—立法的・行政的機能の拡大—」村瀬編前掲書注34、49頁。

75) Simma, Bruno, "From Bilateralism to Community Interest in International Law," *Recueil des Cours*, Tome 250 (1997), pp.276-277.

76) 浅田前掲論文注34、27頁。

77) UN DOC A/CN.4/L.682 (13 April, 2006), Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission, Finalized by Martti Koskeniemi, para.331: *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libya Arab Jamahiriya v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Reports 1992, para.40: 酒井啓亘「国際司法裁判所における仮保全措置の目的の展開—最近の判例の検討を中心として—」『外務省調査月報』2001/No.2 (2001年)、82頁。このほか、憲章第103条の二義的な効果として、憲章と抵触する義務の不履行から生じる国家責任の追及の遮断を主張する議論として、加藤陽「国連憲章第103条の法構造 (1)」『国際公共政策研究』第16巻第2号 (2012年3月)、134頁を参照。

78) Delbrück, Jost, "Article 25," in Simma, Bruno ed., *The Charter of the United Nations A Commentary* (Oxford University Press, 1994), p.410.

79) *Legal Consequence for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South west Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, para.113.

80) *Id.*, para.114: Higgins, Rosalyn, "The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions Are Binding under Article 25 of the Charter?," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.21 (1972), pp.270 ff.

一義的には各機関が自身の管轄権にかかわる有効性の決定を行うとされる⁸¹⁾。そして、安保理事会の決定取り消すようための手続き規則は国連憲章には存在しないことから、仮に安保理事会が立法に関する決定を行ったとしても、そのような決定を憲章上違法であると判断することは、実質的には極めて困難である。

安保理事会が一般的な行為規範の定立に関する立法機能を有するのかについてはなお議論あるものの⁸²⁾、他方では、安保理事会に対して国際社会の新たな基本法益の保護が期待されているような場合には、国連憲章の静的かつ教条的な解釈のみに依拠するわけにはゆかないという懸念が持たれている⁸³⁾。また、一部の学説においては、安保理事会の執行機能は、政治的な決定を法的に意義のある行動へと変革せしめ、その結果、政治的機関である安保理事会の決定に規範的権威を付与することがあり得るとの主張がなされている⁸⁴⁾。これらの主張を考慮に入れると、安保理事会が正義と国際法の原則を逸脱せず⁸⁵⁾、なおかつ、立法的な性格を帯びる安保理事会決議が、実体面において国際社会に共通する重大な利益にかかわるとともに喫緊の問題への対処におけるものであり、これらの両方に関して決議採択における安保理事会の手続きにおいて一層の正当性が確保されている限り⁸⁶⁾、安保理事会が憲章第7章下の行動として立法的権限を行使し、安保理事会決議により一般的かつ抽象的な義務を加盟国に課すことは、一定の状況下においては不可能ではないものと考えられる⁸⁷⁾。なお、安保理事会による国際立法の是非という問題に関しては、国連憲章を頂点とする国連法と一般国際法との関係というより困難な問題が根底に存在するため⁸⁸⁾、本論においては上述した程度の概括的な論述にとどめ、これ以上の考察は行わない。

他方で、安保理事会決議1540は海上阻止活動という特定の行動に関する規定を一般的な行為規範の一部として同決議に盛り込むことには成功していない。したがって、WMDの拡散対抗を目的とした海上阻止活動にかかわる法制度の整備は、二国間及び多国間条約によるものに委ねられることとなったのである⁸⁹⁾。

(未完)

81) *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July, 1962, ICJ Reports 1962, p.168; 位田隆一「平和維持活動の法的性質と展開：国連経費事件」小寺彰、森川幸一、西村弓編『国際法判例百選』（有斐閣、2011年）、88頁。

82) 浅田前掲論文注34、25-27頁。

83) 森川幸一「国際連合の強制措置と法の支配（一）」『国際法外交雑誌』第93巻第2号（1994年）、24頁。

84) Gowlland-Debbas, Vera, "The Function of the United Nations Security Council in the International Legal System," in Byers, Michael ed., *The Role of Law in International Politics* (Oxford University Press, 2000), p.288; 丸山政巳「国際連合安全保障理事会の憲章第7章に基づく国際法の執行・強制機能に関する序論的考察」『一橋論叢』第131巻第1号（2004年）、72頁。

85) 佐藤哲夫「国際連合憲章第7章に基づく安全保障理事会の活動の正当性」『法学研究』第34巻（2000年）、216頁；Cf., Asada, *supra* note 37, pp.325-326.

86) 浅田前掲論文注34、27-28頁。

87) *Prosecutor v. Tadić*, *supra* note 49, paras.35, 39; Martínez, Luis M. H., "The Legislative Role of the Security Council in Its Fight Against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.57 (2008), p.358; Talmon, *supra* note 58, p.182.

88) 丸山前掲論文注84、73頁。

89) Banzai, Hiroyuki, "The Proliferation Security Initiative and International Law of the Sea: A Japanese Lawyer's Perspective," *Journal of East Asia and International Law*, Vlo.3 (2010), p.19.