

大量破壊兵器不拡散体制の間隙と PSI の意義

——阻止体制の重層化に向けて——

山崎 元泰*

はじめに

2003年5月31日、ジョージ・W・ブッシュ大統領は訪問先のポーランド・クラコフで「拡散に対する安全保障構想」(PSI: Proliferation Security Initiative)を提唱、日本を含む10ヶ国(日、英、伊、豪、仏、独、オランダ、スペイン、ポーランド、ポルトガル)に参加を呼びかけた。PSIは大量破壊兵器(WMD)の不拡散を強化するための新しい政策構想であり、WMDや弾道ミサイル、さらにはこれらの関連物資がテロリストや拡散懸念国へと渡るのを封じることが目標とする。そのため参加諸国は関連情報の共有を推し進め、さらにはWMDやミサイル開発に関係した密輸に対して陸海空の全てで阻止行動を取ることが期待されている。なかでも主眼となるのが不審な船舶に対する海上での臨検活動であり、実際、PSI初の多国間合同演習は海上阻止に関するものであった。従来の不拡散政策が条約での規制や査察活動、さらには輸出管理を通じて拡散を「防止」するという色彩が強かったのに対して、PSIはそこから一歩踏み出し、拡散を実力で「阻止」していくことに重点を置いており、その意味で非常に画期的な提案となっている。

しかしながらその分、PSIは世界的に大きな論争を呼んできた。後に詳しく触れるが、PSIの下での阻止行動、特に公海上での臨検の国際法上の合法性に関しては、各方面から多くの疑問が投げかけられている。また有事の際にPSIは、国連決議に基づいて事実上の海上封鎖に近いような臨

検活動を実施することも視野に入れている。この意味で、かなりの強硬策とみなすことができ、それゆえ政策論上の妥当性をめぐっても賛否両論がある。さらにPSIの中心的な推進者がネオコンとして悪名高いジョン・ボルトン(現国連大使、当初は国務次官)であることもあって、ブッシュ政権の新たな単独主義的動きと警戒する向きもある。

このような状況を反映して、PSIに関して海外ではこれまで研究者の間でも、その是非をめぐってやや性急な議論がなされる傾向があった。すなわちPSIに関する研究の多くは、その経過や現状をフォローし、政策論的あるいは国際法的観点からそれぞれの論者が論評を加えたものに過ぎず、PSIが登場した背景や文脈、あるいはその他の軍備管理・軍縮レジームとの連関にまで深く掘り下げた研究はそれほど多くはないとの印象を受ける。

一方、日本国内へと目を転じると、実際のところPSIはそれほど大きな関心は集めてこなかった。確かにいくつかの先行研究はすでに存在するものの⁽¹⁾、PSIの重要性や論争性を考えると、専門家による十分な取り組みがなされてきたとは言いがたい。また、PSIへの海上自衛隊の参加問題など議論を招きそうな争点があるにもかかわらず、メディアの関心も低く、事実や経過を簡単に伝える程度で、例えばミサイル防衛の導入問題などと比べてもはるかに論争は低調である。

ブッシュ政権は表向き、PSIは特定の国を対象とするものではなく、あくまで拡散そのものがターゲットであるとの立場を取っているが、現実にはシリアやイランと並んで北朝鮮を念頭においているのは明白である。それゆえPSIは日本の安全保障に密接なかかわりを持つ。実際日本はオー

* 早稲田大学大学院政治学研究所講師

ストラリア、シンガポールとともに、アジア太平洋地域における数少ない PSI 正式参加国の 1 つなのである。

本稿は従ってこの PSI に焦点を当てた研究を行うことにする。ただし PSI の賛否をめぐる政策論議を単にここで繰り返しても意味はない。PSI が持つ真の意義や問題点を正確に理解するためには、冷戦終結後におけるグローバルな不拡散強化への流れという大きな枠組みのなかで PSI を位置づける作業が必須であると筆者は考える。そのような観点から、各種の不拡散レジームや輸出管理制度の現状、PSI の法的政治的背景などに関する詳細な分析を行うことにしたい。このようにすることで、PSI に対して投げかけられているさまざまな批判の適否も客観的に判断することができるであろう⁽²⁾。

1. ソ・サン号事件と PSI の登場

2002年12月、イエメン沖のアラビア海において、国旗を掲げていない不審な貨物船がスペイン海軍によって臨検される事件が起こった。無線での問い合わせに対して、貨物船の船長はカンボジア船籍で積荷はセメントと回答したものの、乗船検査を拒否し、速度を上げて逃走を開始した。従ってスペイン海軍は警告射撃を実施した後、特殊部隊兵士をヘリコプターで貨物船へと降下させ、船を拿捕したのである。

実のところこの臨検はアメリカからの要請に基づくものであった。貨物船は北朝鮮の「ソ・サン号」であり、目的地のイエメンに向かっていた。アメリカの情報機関は、この船が北朝鮮を出たときから追跡・監視していたのである。そしてスペイン海軍による船内搜索の結果、セメント袋の下に隠匿されたスカッドミサイル 15 基（および 15 発の通常弾頭）が発見された。そのため同船は直ちにアメリカ軍の管理下へと引き渡された。

これに対して北朝鮮は貨物船の拿捕を「許し難い海賊行為」、「国家テロ行為」と激しく非難し、さらにイエメン政府もミサイルは正規の契約に基づき、あくまで防衛用に購入したものと抗議、積荷の返還を要求した。しかし北朝鮮が外貨獲得を

目的として密かに行っていたミサイル輸出のまさに現場が臨検によって押さえられたのであり、世界に大きな衝撃を与えた。

当然ながらミサイルは押収されるものと思われたが、予想に反してアメリカ政府は貨物船を解放することを決定する。その結果、「ソ・サン号」はミサイルを積んだまま再びイエメンへと向かった。アメリカ政府はイエメンが今後北朝鮮からミサイルを購入せず、またミサイルもその部品も第三者には渡さないことを約束したからと説明するが、決定的な証拠を掴みながらも北朝鮮のミサイル密輸をみすみす見逃すのはやはり大きな驚きであった。アメリカ側からの依頼で危険を冒してまで臨検を実行したスペイン政府は顔をつぶされた格好となり、不快感を表明した⁽³⁾。

一見すると不可解なアメリカ政府のこの決定には、次の 2 つの要因が作用したと考えられる。

まず第 1 は、イエメン政府との関係悪化は避けたいとの政治的判断である。イエメンはアルカイダの拠点の 1 つであり、ビンラディンの父親はイエメン出身である。9・11 事件後、イエメン政府はアメリカの対テロ戦争を支持し、アメリカと共同して国内のアルカイダ組織に対する取り締まりを強化していた。従ってイエメン政府との協力関係を今後も維持したいとの思惑が働いたものと見られている。

しかしながら軍備管理や不拡散体制の整備・強化を考える上でむしろ重要なのは第 2 の要因、つまり法的理由の方である。実を言うと、ミサイルの押収を可能にする国際法上の根拠がなかったのである。北朝鮮から秘密裏に輸出された弾道ミサイルが臨検によって発見されること自体は前例のない極めてショッキングな事態である。だからといってそのことで自動的にミサイルを押収し輸出を阻止してよいことにはならない。そもそも冷静に考えれば、国と国との武器取引が国際法によって禁止されているわけでは別れないのであり、この点では北朝鮮といえども例外ではない。確かに弾道ミサイルは高速で迎撃が困難であり、WMD の運搬手段として絶大な威力を発揮することから、通常兵器とは区別され WMD に準じた扱いをされることが多い。しかし意外に思われるかもしれないが、弾道ミサイルの開発、生産、保有、移転のいずれも現行の国際法の下で禁止されているわ

けではない。この点は、各種の国際条約によってさまざまな制約を受けている核兵器や生物・化学兵器との大きな違いである。

弾道ミサイルの規制に関する枠組みとしては、1987年4月に発足した「ミサイル技術管理レジーム」(MTCR: Missile Technology Control Regime) が有名である。これは搭載能力500kg以上、射程300km以上のミサイルもしくはその関連技術の輸出を規制する制度であるが、北朝鮮もイエメンもMTCRのメンバーではない。MTCRは法的拘束力を有する国際条約ではないので、道義的にはともかく現実にはその規則が両国を拘束するわけではない。

さらにソ・サン号事件が起こるちょうど前月、すなわち2002年11月にオランダのハーグで「弾道ミサイルの拡散に立ち向かうためのハーグ行動規範」(HCOC: Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation) が採択された。HCOCの目的は弾道ミサイルの不拡散を強化することであり、参加国は弾道ミサイルの開発・実験・配備を最大限自制し、さらに可能ならば保有ミサイルを削減することが求められている。MTCRが技術力を有する比較的限られた数の先進諸国による輸出管理の仕組みであるのに対して、HCOCはMTCR非参加国も含めたできる限り多くの国々を対象として、より普遍的に弾道ミサイルの開発と保有そのものに一定の制限を加えていくことを目指しているという違いがある。しかしいずれにせよHCOCも法的拘束力を持つ国際条約ではないので、これに参加していないイエメンおよび北朝鮮がその拘束を受けることはない。

要するに、北朝鮮が弾道ミサイルを開発・製造してイエメンに輸出し、これをイエメンが配備することは何ら法的に問題のない行為なのである。その結果、ソ・サン号事件においてアメリカ政府は、せつかく現場を押さえながらも北朝鮮によるミサイル拡散を阻止することができなかった。このような苦い経験を契機に登場したのが、WMDやミサイル拡散の輸送段階での阻止を狙ったPSIというわけである。

従ってPSIがソ・サン号事件のような失敗を繰り返さないため、ブッシュ政権によって急遽提唱された感があるのは否めない。もしかしたら国際法との整合性の検討や関係国との調整など、周

到な準備を重ねた上で提案されたのではなく、事件への急場の対応としてある種の見切り発車のよう形で立ち上げられたのかもしれない。というのもPSIはいくつかの重要な問題点を残したままスタートを切っているからである。それゆえ大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散をこれまで以上に強力に防止していくという目標自体には何ら異論がないにもかかわらず、PSIは多方面からさまざまな批判を招くことになってしまった。そこで次にPSIに対する批判の典型例をいくつか検討することにしたい。

2. PSI に対する批判の類型

PSIがこれまで受けてきた批判には大きく分けて、国際法上の違法性をめぐるもの、組織や運営手法に関するもの、そして政策としての妥当性に対するもの、以上3つのタイプがある。ただしこれらは必ずしもPSIの必要性自体を完全に否定するものではなく、一種の慎重論に過ぎない場合が実際には多い。

まず、PSI批判のなかで最も中心的なものは、法的観点からの批判である。つまりPSIがその活動の柱とする公海上における船舶の臨検活動が、国際法に抵触する恐れがあると指摘するのである。

海洋に関する国際法の重要原則に、「公海自由の原則」と「旗国主義」がある⁽⁴⁾。これらの原則によると、公海は全ての国家に開放されており、航行の自由が保障されている。公海上の船舶および乗組員は旗国の排他的管轄権に服することになるので、外国船舶に対する権力行使は原則として禁止されることになる。例えば本国から遠く離れたアラビア海にあっても、北朝鮮の貨物船はあくまで北朝鮮の管轄下にあり、他の国がこれに対して干渉行為を加えることは認められないのである。

従って、たとえ大量破壊兵器やその関連物資を運んでいるという疑いがあるにせよ、PSIに基づき参加国が他国の船舶に対して乗船検査を行うためには、管轄権を有する旗国の同意が必要ということになる。PSI参加諸国はあらかじめ、このようなケースでの乗船検査を速やかに認めるようお互いの間で取り決めをしている。しかしPSI非

参加国や拡散懸念国自身の貨物船の場合はやはり問題となる。前者の場合、旗国の同意が得られるかどうかは不確実であり、後者の場合は恐らく不可能であろう。

PSIが抱える法的問題を強調する論者は、確かにWMDやその関連物資の密輸が望ましくないのは事実だが、海洋の自由も世界貿易の繁栄や漁業にとって不可欠なものであり、拡散防止を理由に国際法違反を簡単に犯して良いものではないと主張する。アメリカや他のPSI参加諸国が安全保障を理由に臨検を強行し国際法からの逸脱を厭わないことで、他の国々が同様の行為を企てる口実を与えることになるかもしれないからである。世界の多くの国々がそれぞれ勝手な目的で海上輸送の阻止に乗り出すようなことにでもなれば、海洋秩序は大きく乱されることになる。例えば敵対国の公海での貿易・経済活動を海軍力でもってむやみに妨害したり、あるいは極端な場合、台湾向けの武器輸出を中国が自国の安全保障への脅威とみなして実力で阻止するような事態すら招きかねないと警告する⁵⁾。また国際法を逸脱してまでPSIを推進すれば、PSI参加諸国の中の強硬派と慎重派の間で足並みの乱れや不和が生じ、不拡散の推進にかえってマイナスになるとの指摘もある⁶⁾。

国際法との整合性に関する危惧に加えて、PSIはその組織・運営手法も批判にさらされてきた。つまりPSIをブッシュ政権による単独行動主義の表れとして否定的に捉える見方が存在しているのである。確かにPSIがブッシュ政権による単独行動主義の悪しき特徴をいくつも体現しているのは否定できない事実である。PSIは国際機構を迂回し、賛同を得られた国だけを組織して活動を進める有志連合方式を採用している。つまりPSIはあくまでアメリカのイニシアティブに基づく多国間の協力活動の積み重ねに過ぎないのであり、IAEAのような正規の国際機構として存在するものではない。実際問題としてPSIには事務局すら存在しないし、PSI活動のため参加諸国から拠出される予算があるわけでもない⁷⁾。単に個々の参加国が活動にかかる経費を各自負担することになっている。

ブッシュ政権は、PSIに慎重な国、消極的な国の取り込みには熱心でなく、これらの国々を含めることでその活動効率が落ちてしまうことを懸念

している⁸⁾。従ってブッシュ政権は積極的に協力する意思を持つ国々だけで活動を進める方針で、PSIの機構化、普遍化をそもそも志向していない。また、上記のようにPSIが国際法的にも問題の多い構想であるという点でも、ブッシュ政権がこれまで見せてきた国際条約軽視の単独主義的姿勢を反映していると思えることができる。

さらに、軍備管理・国際安全保障担当の国務次官としてPSIの立ち上げと運営を強力に推し進めてきたのが、ジョン・ボルトンであるということもPSIへの不信感を増幅してきた。筋金入りの強硬派として知られるボルトンは、国際条約が米国の国益に合致しないのなら、法的に拘束される理由はないとまで言い切る米国至上主義者であり、その露骨な国連批判も有名である。このためPSIが単にアメリカの国益増進の手段として恣意的に使われるのではないかとの疑いを招いてきた。

法的問題や運営手法に関する批判に続いて、最後に、PSIが過度に挑発的なため相手国を刺激し、戦争を引き起こすことになるかもしれないという政策論的観点からの慎重意見も存在する⁹⁾。PSIは平時においては参加諸国間の情報交換や多国間合同演習の開催などを通じて協力関係を深め、WMDやミサイル関連の密輸の摘発や闇市場の撲滅に連携して取り組んでいくことになるわけであるが、有事ともなれば安保理決議に基づき海上封鎖のような封じ込め体制を構築し、相手国に強力な圧力をかけることも想定している。従って、例えば北朝鮮は「我々を孤立、圧殺させるための全面的な経済制裁であり、制裁は戦争を意味する」(国営朝鮮中央通信)とPSIへ強く反発している¹⁰⁾。

さらに海上阻止行動を通じた締め付けの強化によって対象国が経済的に困窮すれば、放射性物質などを外貨目的に密売しようとする誘因をかえって高めるかもしれないとの指摘もある¹¹⁾。弾道ミサイルと比べてプルトニウムやウランは隠匿が容易であり、しかも少量でも闇市場でかなりの高値が期待できる。こうしてブッシュ政権による強硬策一辺倒の不拡散政策の逆効果を懸念する声も上がっているのである。

これまで見てきたように、PSIに対してはさまざまなタイプの懸念や異論が提起されている。紙幅の関係もありここで挙げられた全ての論点を1

つ1つ詳しく扱うことはできないが、以下でこれらの批判が果たして妥当なものかどうかを検証してみる必要がある。

ただし個々の問題点を扱う前に、まず PSI が現在の大量破壊兵器拡散防止体制の中でそもそもいかなる意義や位置付けを持ちうるのかという本質的、根本的な点に関して踏み込んで考察してみたい。それを踏まえたくうえで、最も主要な批判である国際法との整合性の問題を中心に検討し、さらに PSI の今後の展望や課題を考える中で、その他のタイプの批判についても触れることにする。

3. 不拡散レジームの間隙と PSI の意義

すでに見たように、PSI はソ・サン号事件への対応として唐突に登場した感があり、専門家の間でもかなり意見の分かれている政策構想である。では果たして PSI は欠点が多いばかりで、不拡散の推進・強化に何の役割も果たしえないような構想なのであろうか。

PSI が有する意義、あるいはその問題点を明らかにするためには、PSI それ自体の研究もさることながら、より大きな枠組みを通して PSI を観察する必要がある。従って表1を参考にしつつ、PSI が登場する以前における大量破壊兵器および弾道ミサイルの不拡散に関わるさまざまな軍備管理・軍縮レジームの状況を順に詳しく検討することにしたい⁽²⁾。

まずは核兵器についてであるが、核兵器そのものを包括的、普遍的に禁止する国際条約は存在しない。世界中の NGO によって核兵器の保有や使用を全面的に禁ずる核兵器禁止条約 (NWC: Nuclear Weapons Convention) の締結に向けたキャンペーンが積極的に行われ、また国連総会の場でも核兵器の禁止や廃絶を求める数多くの決議がこれまで採択されてきた⁽³⁾。しかし少なくとも当面の間、そのような条約が実現する見込みは極めて低いと言わざるをえない。

1996年7月、国際司法裁判所 (ICJ) によって出された核兵器使用の違法性に関する勧告的意見においても、核兵器の使用および威嚇は一般的には国際法 (とりわけ国際人道法) に違反するもの

の、国家の存亡がかかっているような極限状態の下で、国家が自衛のために核兵器を使用することが違法であるか否かについては、明確な結論を下すことができないとし、既存の国際法体系に照らして核使用がいかなる状況の下でも完全に違法であるとの判断は示されなかった。

こうして核兵器の規制に関しては、実施困難な廃絶や全面禁止を一挙に目指すのではなく、実験や特定地域への配備の制限など、可能なところから核兵器への包囲網を狭めていくという、より現実的な手法がとられてきた。

具体的には、南緯 60 度以南の地域におけるすべての核爆発及び放射性廃棄物の処分を禁止する南極条約 (1961 年発効)、宇宙空間や月への核兵器及び他の大量破壊兵器の設置を禁止する宇宙条約 (1967 年発効)、同様に核兵器及び他の大量破壊兵器の海底における設置を禁止する海底核兵器禁止条約 (1972 年発効)、さらには中南米や南太平洋などで実現している非核兵器地帯といったものが挙げられる。これらは多国間条約の例であるが、言うまでもなくこれらの他にも、核超大国である米ソ (ロ) 二国間で締結されたさまざまな核軍縮・軍備管理関連条約や協定もある。

核兵器の規制に関わる諸条約の中で、最も普遍性が高く不拡散の文脈で重要なのが、核拡散防止条約 (NPT) と包括的核実験禁止条約 (CTBT) であろう。

周知のように、NPT は米、英、仏、ロ、中の 5ヶ国以外の全ての国の核開発を禁ずるものである。もちろん NPT によって核拡散の問題が完全に解決したわけでは全くない。事実上の核保有国であるイスラエル、インド、パキスタンは条約に未加盟であり、NPT 体制の枠外に留まり続けてきた。NPT 加盟国の間でもいくつかの国が秘密裏に核開発を試みていると見られ、北朝鮮は近年 NPT 体制より脱退を公式に宣言した。また前述の核兵器国は核軍縮を誠実に履行する義務があると条約には規定されているにもかかわらず、必ずしも世界が望むほど核軍縮が進行してきたとは言えず、核兵器全廃への道は依然として険しいままである。

これらの限界にもかかわらず、NPT が無限定な核拡散の進行に対する一定の歯止めとして機能してきたことは間違いがない。とりわけ核不拡散

表1 大量破壊兵器, ミサイル及び関連物資等の軍縮・不拡散体制

大量破壊兵器				大量破壊兵器の 運搬手段 (ミサイル)	
核兵器		化学兵器	生物兵器		
軍縮・不拡散のための条約等	核拡散防止条約 (NPT) 1970.3 発効	包括的核実験禁止条約 (CTBT) 1996.9 採択 ★未発効	化学兵器禁止条約 (CWC) 1997.4 発効	生物兵器禁止条約 (BWC) 1975.3 発効	弾道ミサイルの拡散に立ち向かうためのハーグ行動規範 (HCOC) 2002.11 立ち上げ ★HCOCは政治的規範であって法的拘束力を伴う国際約束ではない
	IAEA包括的保障措置協定 (NPT第3条に基づく義務)				
	IAEA追加議定書 1997.5 採択				
検証メカニズム	国際原子力機関 (IAEA) 1957.7 設立	包括的核実験禁止条約機関 (CTBTO) ★現在は準備委員会 (1996.11 設立)	化学兵器禁止機関 (OPCW) 1997.5 設立	★検証機関なし	
	原子力供給国グループ (NSG) 1975.11 設立 原子力専用品・技術及び原子力関連汎用品・技術 (パート1) 1978.1 作成 (パート2) 1992.4 作成		オーストラリア・グループ (AG) 生物・化学兵器関連汎用品・技術 1985.6 設立		ミサイル技術管理レジーム (MTCR) ミサイル本体及び関連汎用品・技術 1987.4 設立
輸出管理レジーム	ザンガー委員会 (ZAC) 原子力専用品 1971.3 設立				
新しい不拡散イニシアティブ	拡散に対する安全保障構想 (PSI) 2003.5 提唱				

(出所) 外務省『外交青書 (平成17年版)』(太陽美術, 2005年) 184頁をもとに筆者が作成。

という国際規範の形成と強化に重要な役割を果たしてきたのがNPT体制であり, 95年には無期限延長が決定されている。

NPT加盟国が条約義務を遵守しているか否かを監視する機関として, 言うまでもなくIAEA (国際原子力機関) が存在する。NPTに加盟した非核兵器国は, 条約第3条の規定に基づき, IAEAとの間で保障措置協定を締結し, 国内の核施設が軍事目的に転用されていないことを確認するため, IAEAの査察を受け入れねばならないこ

とになっている。

さらに1997年5月には, IAEA理事会で追加議定書が採択された。この追加議定書の下でIAEAは, 前述の保障措置協定よりも広範な査察権限を与えられることになる。

一方, CTBTは大気圏, 海中, 宇宙空間での核実験を禁じたPTBT (部分的核実験禁止条約) をさらに発展させ, それまで可能であった地下核実験をも含め, 包括的に核実験を禁止する極めて重要な国際条約である。CTBTの締約国となれ

ば、NPT 体制の下で核保有を許された前述の 5ヶ国であっても、核実験は禁止されることになる。

しかしながら CTBT は条約が未発効という非常に大きな欠点を持つ。しかも発効へのハードルは高く、早期発効を実現できるとは考えにくい。2006 年 8 月時点において、発効要件国のうちアメリカ、中国、イスラエル、インド、パキスタン、北朝鮮、イランなどが条約自体へ未署名、もしくは未批准の状態である。またアメリカやロシアが条約には違反していないとして、国際的な批判にもかかわらず強行している未臨界核実験（核爆発を伴わない核実験）の扱いも問題である。

CTBT の履行を検証するメカニズムとしては、包括的核実験禁止条約機関（CTBTO）がある。CTBTO は世界中に観測所のネットワークを構築し、核実験を国際的に監視する役割を担うことになる。ただし条約自体が未発効なことを反映して、現在は準備委員会という形式をとっている。

核施設の査察や実験の監視といった条約検証のメカニズムに加えて、核拡散防止のレジームとしては、原子力関連品や技術に関する輸出管理の制度が存在する。すなわち、ザンガー委員会（ZAC: Zangger Committee）と原子力供給国グループ（NSG: Nuclear Suppliers Group）である。

NPT の第 3 条 2 項は原子力関連の資機材の輸出管理を規定しているが、その対象品目に関する記述は一般的なものに過ぎないため、この条項の解釈を行い、輸出管理の具体的対象を協議するのがザンガー委員会である。ザンガー委員会は 1970 年 3 月に NPT が発効したのを受けて、翌 71 年の 3 月にスイスのクラウド・ザンガー教授を議長として初会合を開いた。74 年には輸出管理の対象となる品目を掲載したトリガー・リスト（Trigger List）が取りまとめられ、このリストは以後、今日に至るまで数次にわたって大きな改訂がなされてきた。

委員会参加国はこのトリガー・リストに従ってそれぞれの国内法令に基づき自主的に輸出管理を実施することになっている。ザンガー委員会の決定に法的拘束力はなく、遵守を強制するメカニズムは存在しない。発足以来、ザンガー委員会はあくまでインフォーマルな任意の会合という位置付けを保ってきたのである。

原子力供給国グループは、1974 年のインドによる核実験を契機に、アメリカの提唱によって設立された。1975 年 11 月にロンドンで初会合を開き、78 年 1 月には参加国が輸出管理を行う際に従う指針、ロンドン・ガイドライン（パート 1）が策定された。これは原子力専用品および関連技術を対象としたものであるが、92 年 4 月には原子力関連の汎用品（nuclear-related dual-use items）や技術に関するロンドン・ガイドライン（パート 2）が作成され、輸出管理の対象が拡大された。これは湾岸戦争後に、イラクが核開発を密かに進めていたことが明らかになったのを受けて、規制強化の必要性が認識されたことの結果である。

こうしてザンガー委員会が原子力専用品のみを輸出管理の対象とするのに対して、原子力供給国グループの方は原子力と通常の産業目的の双方に利用可能な汎用品ならびに関連技術をも対象とするという大きな違いがある。しかしトリガー・リストもロンドン・ガイドラインも法的拘束力を持たない紳士協定に過ぎず、参加国がこれらの申し合わせを尊重して、あくまで自主的に輸出管理を行うことが求められているという点では共通している⁽⁴⁾。

以上の説明から理解できるように、PSI が登場する以前の段階での核不拡散レジームは、基本的に 3 層構造となっていた。つまり条約による制限や禁止、条約義務の履行を検証する機関、そして関連品目や技術に関する輸出管理制度という構造である。この点は核以外の不拡散レジームでもおおそ同じであるので、以下もこの枠組みに従って観察を続けたい。

化学兵器の規制に関しては、1997 年 4 月発効の化学兵器禁止条約（CWC: Chemical Weapons Convention）が存在する。すなわち化学兵器は核兵器とは対照的に、普遍的な全面禁止の条約がすでに成立しているのである。CWC は開発、生産、取得、保有、貯蔵、移譲、使用と化学兵器のあらゆる側面を包括的に禁止するものであり、また締約国は条約発効後 10 年以内に保有する化学兵器を全廃することが求められる。査察などによって条約の遵守を検証する機関としては化学兵器禁止機関（OPCW: Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons）があり、条約発効

の翌月の97年5月に設立されている。

一方、生物兵器の全面禁止は1975年3月発効の生物兵器禁止条約(BWC: Biological Weapons Convention)により、化学兵器に先立ち実現している。ただしこのBWCはCWCと異なり、申告や査察といった条約検証に関する規定がないという大きな欠点を持つ。従って現在までのところ、NPTにとってのIAEA,あるいはCWCにとってのOPCWに該当するような、BWCの履行を監視する国際機関は存在していない。

言うまでもなく、BWCの実効性を高めるため、その検証メカニズムを整備しようとする国際的な努力はなされてきたが、実のところ主にアメリカのブッシュ政権からの反対により実現していない。生物兵器に使われる生物剤は、実験室や研究室のような小規模な施設でも培養が可能なることから、膨大な数の施設の査察が必要になり、また秘密裏の施設の探知も困難であるとして、ブッシュ政権はそもそも査察による検証という手法の有効性に疑問を抱いている。さらに査察によって、自国のバイオ・テクノロジーや製薬産業の機密が漏洩してしまうのではないかと警戒している。こうしてアメリカ政府はBWCを強化するためには、検証のための新たな法的枠組みを整備するという方式ではなく、各国がそれぞれに危険な病原菌の管理を徹底し、あるいはBWC違反行為を処罰するなど、条約強化のための国内措置を実施していくべきとの主張を行っている。

化学兵器と生物兵器に関する輸出管理は、オーストラリア・グループ(AG: Australia Group)という共通のレジームを通して行われている。イラン・イラク戦争で化学兵器が使用されたことから、オーストラリアが化学剤の供給能力を有する国々による輸出管理のための政策協調の必要性を訴え、このレジームは誕生した。従って1985年6月に開催された第1回会合以来、一貫してオーストラリアが議長国および事務局を務めている。発足の経緯から理解できるように、当初このAGが対象としたのは化学兵器の開発や製造に関係した技術や品目であるが、その後、生物兵器の関連品や技術にも規制対象が拡大された。

AGもまたあくまで非公式の会合という位置付けであることから、そこでの決定や合意は一種の

紳士協定のようなもので、法的拘束力があるわけではない。参加国はAGにおいて取りまとめられたリストに基づき、それぞれ輸出管理を実施することになっている。

最後にWMD運搬手段としての弾道ミサイルに関してであるが、すでに触れたように弾道ミサイルの開発や保有あるいは拡散を禁ずる国際条約は締結されておらず、2002年11月になってようやくHCOCが立ち上げられたところである。当然ながら、条約の履行を検証する国際機関も存在しない。ただし弾道ミサイル関連の輸出管理は、以前からMTCRによって行われている。

1983年、ミサイル拡散の抑制に関して、米、英、仏、独、伊の5ヶ国が協議に入り、その後、カナダと日本がこの協議に加わった。これらG7諸国によって1987年4月に正式に設立されたのが、ミサイル本体や関連品・技術を対象とした輸出管理レジームのMTCRである。以降、G7以外の数多くの国々がMTCRに参加し、また中国やインド、イスラエルのように正式に参加はせずとも、そのガイドラインは遵守すると約束している国もある。なお、これまで挙げてきた輸出管理レジーム同様に、MTCRも非公式で自発的な性格の集まりであるとされ、参加国はそれぞれの国内法令に基づき輸出管理を実施する。

さて、このように大量破壊兵器と弾道ミサイルの不拡散や軍縮に関わるさまざまなレジームの状況を詳細に観察してみたとき、PSIが登場するよりも前の段階で、国際社会が協力して推進すべき政策課題として認識されていたものが明瞭に浮かび上がってくる。すなわち、これまで説明してきた核兵器、化学兵器、生物兵器、弾道ミサイルそれぞれの規制レジームにおける不備や難点の改善が、専門家や関係機関の主な関心事項であった。具体的には、NPT非加盟国のNPT体制への参加促進、核兵器国によるさらなる核軍縮、CTBT早期発効の推進、未臨界核実験の規制、CWCやBWC非加盟国の取り込み、BWCの検証メカニズムの整備、弾道ミサイルの規制強化などである。あるいはこの他にも上記の説明の中では触れられていなかったが、例えば兵器用の核物質の生産を禁ずるカットオフ条約(FMCT: Fissile Material Cut-off Treaty)の交渉開始や、旧ソ連地域の核関連施設と放射性物質の管理の一

層の強化なども重要課題として広く議論がなされていた。

しかしながら現実にはこれらの問題点と並んで、WMD や弾道ミサイル、あるいはその関連物資が密輸されるのを移送過程において阻止するメカニズムが抜け落ちていたのである。しかもそのような欠落が意識されることはほとんどなく、輸送段階での阻止体制の構築はいわば不拡散レジームにおける盲点であった。そこにソ・サン号事件が起り、その必要性を劇的な形で明るみに出したというわけである。

輸送段階での阻止の意義をより明確に理解するためには、次のような仮説的状況を想定してみると良いであろう。

- ① 輸出管理制度がある程度整備されている国でも、規制の目をかいくぐり、WMD や弾道ミサイル関連の密輸が行われてしまう場合
- ② 輸出管理自体がルーズな国から（あるいはそのような国を経由して）、密輸されてしまう場合
- ③ いわゆる拡散懸念国やならず者国家など、輸出管理レジームにそもそも参加せず、外貨獲得のためなら WMD や弾道ミサイル、あるいはこれらの関連物質や機器の輸出を厭わない場合

どれほど輸出管理を徹底したとしても、麻薬や銃器などの例を考えると容易に想像がつくように、密輸を完全に防ぐことは困難であると考えられる。従って①のようなケースが生じるのは不可避であろう。この意味で、多国間の海上臨検活動などにより密輸に対する阻止ネットワークを形成し、輸出管理体制の限界を補うことは非常に効果的であると考えられる。

②の場合、当然ながら基本となる対策は、当該国の輸出管理制度整備を支援することである。しかし仮にそれが非常にうまくいったとしても、①のような問題がいずれにせよ起こると予想され、やはり移送段階での密輸阻止のメカニズムが不可欠となるであろう。

そして③の状況の下では、輸出される物資や機器が受け取り国へと到着してしまうまでの間に阻

止することが事実上唯一のチャンスとなる。

いずれにせよ従来の不拡散体制の下では、このように規制をくぐり抜けて密輸が行われてしまうと、打つ手がなくなってしまっていたのである。もちろん輸出管理に続く次なる段階として査察活動があり、密輸された物資の到着後に、対象国への査察活動の中で不正な活動や不審な機器の発見に努めることは理論的には可能かもしれない。

しかし一旦密輸品が購入国に入ると、恐らくは巧妙な隠蔽工作がなされ、現実には発見できない可能性が高いと考えられる。さらに査察には国家主権の壁があり、イランやイラク、あるいは北朝鮮の例からも分かるように、円滑に遂行できるとは限らない。秘密裏に大量破壊兵器の開発を進めていると疑われている国はなおさら、査察へ抵抗を示す傾向が強い。

こうしたなか PSI は、出発地点での阻止を担う輸出管理政策と、対象国（拡散懸念国）で実施される査察活動の中間段階としての輸送過程を新たに担当することになる。これはつまり、長らく3層構造であった不拡散レジームに新たな層を付け加え、阻止体制のさらなる重層化をもたらすという意味で、きわめて画期的である。しかも輸出管理制度が本質的に強制力を伴わない紳士協定であるのに対して、PSI は場合によっては強制措置の発動すらも視野に入れている。

要するに、PSI は既存の不拡散体制を補完し、その隙間を埋める役割を果たしうるのである。ソ・サン号事件への対応として、かなり性急に実施に移された感があるのは事実としても、実はかなりの必然性を持った政策構想であることが理解できる。

4. PSI の法的側面

これまでの説明から、PSI が大量破壊兵器や弾道ミサイルの不拡散強化にかなり重要な貢献をなすということが明らかになった。しかしながらこのことにより、かえって事態は複雑となる。すでに触れたように、PSI において中心を占めることになる密輸阻止のための海上での臨検活動には、国際法上の問題が指摘されている。従っても

し仮にPSIが大した存在意義も無い、思い付きのような構想に過ぎないのなら、そのような問題ある政策を無理して継続する必要は全くないということになる。

しかしながら現実にはPSIに重要な意義があるということになれば、PSIと国際法との整合性の問題を避けて通ることはできなくなる。ここで強調せねばならないのは、PSIの目的が正当なものであるからといって、必ずしもそのことが国際法から逸脱した手段をとることを正当化するわけではない、ということである。確かに大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散は国際社会の平和と安全にとって重大な脅威であり、その防止は世界が取り組むべき最重要課題の1つである。だからといって次に挙げる4つの理由から、たとえ拡散阻止目的であっても、安易に国際法を犠牲にしてよいことには全くならない。

第1に、できる限り多くの国々の参加を確保するため、国際法の遵守は重要である。国際法の問題のある構想への参加を拒絶する、もしくは難色を示す国が出てくることは想像に難くない。国際法を遵守しつつ活動を進め、世界中の多くの国々がそこに参加してこそ、法的な意味のみならず、政治的な意味でもPSIに正当性が付与されるのである。また拡散防止の実効性を高めるために、少しでも多くの国々の協力や参加が必要なのは言うまでもない。この意味で、PSIの法の枠内での推進は、単に道義の問題というばかりでなく、政策効果という実利の面からも正当化されるのである。

第2に、PSIが国際法からの逸脱行為を犯すことで、拡散懸念国やならず者国家にPSI批判の口実を与えることになってしまう。言うまでもなく、本来非難されるべきは、国際社会の批判を省みず、大量破壊兵器の開発を続ける国家である。しかしそれを阻止しようとする側までもが法的に問題のある行為に訴えてしまうと、道義的な意味での優位性を自ら放棄することになり、相手につけ込む隙を与えることになる。その結果、拡散に対処しようとする側の国々の間に不和や軋轢が生じ、かえって相手国を利することになるかもしれない。要するに、国際法の逸脱行為は、たとえその目的が正当なものであっても、結果的に自らの立場を損なうことにもなりかねないのである。従

って繰り返しになるが、国際法を遵守してこそ多くの国々が一体となって参加することができ、そのことでPSI活動が正当性を獲得し、拡散懸念国に対する国際社会の圧力も増すのである。

第3に、世界の安定と秩序の維持に大きな責任を果たすべき主要国が国際法違反を犯すことは、国際的なルールや規範を軽視するような風潮を生み、中長期的には拡散防止政策以外の分野でも似たような逸脱行為を数多く引き起こすことになるかもしれない。世界の国々がそれぞれ勝手な目的のために国際法を軽んじる行為をとるようになれば、国際社会の法秩序は大きく揺らぐことになる。国際社会における条約や協定は、国内社会のように堅固な基盤の上に置かれているとは必ずしも言いがたく、いかに各国がそれを自発的に尊重する態度を示していくか、という点が極めて重要である。その意味で、国際法規範の空洞化を招く恐れのあるような行為は、厳に慎まねばならないであろう。

第4に、PSI活動を進める上で仮に法的な限界に直面したとしても、究極的には国連安保理による授權を得て対処するという最終手段がある。従って、例えば国連海洋法条約の下では実施困難な行為であっても、その必要性や妥当性が安保理によって認定されれば、条約上は許容されないような措置でさえも実施可能となるかもしれないのである。超法規的手段に訴えずとも、合法的に対処する道が残されているのであれば、やはりしかるべき手続きを経た上で、合法的に進めることの方が望ましいのは言うまでもない。確かにわざわざ安保理の場で協議を行うのは非効率という考え方もあるかもしれない。また場合によっては、大国間の利害関係や対立が絡み、安保理の承認を得るのが難しくなることもありうる。しかしながら他方で、脅威の程度や緊急性が低く、国際社会のコンセンサスも十分成立していないような状況の下で、特定の国の独断により行き過ぎた政策が無理に推し進められる危険に対して、安保理が歯止めの役割をある程度果たしうる可能性もあり、その意味で安保理という正規のチャンネルを通すことの意義は無視できない。

なお、これらの理由のほか、日本の立場から考えても、PSI推進のための安易な国際法違反は望ましくないと主張することが可能である。日本

は貿易国、海運国であり、また漁業国でもある。つまり日本は海洋の自由の大きな受益国である。従って国際法上確立された海洋自由の原則を侵食し、海洋秩序に混乱をもたらす可能性のある方策に対しては、やはり慎重な態度を示すべきと言うことができよう。

こうして少なくとも当面の間、PSI は現行の国際法体系の枠内で運営していく形が最も望ましいということになる。もちろん言うまでもなく、PSI の推進と同時並行で、関連条約に必要な改正を加え、可能な限り法的障害をクリアーしていく努力も必要になるであろう。

とするならば、現状で一体何が法的に可能で何が不可能なのか、どのような変更が必要になるのか、またどのような変更ならば現実的に可能であるのか、あるいは変更に向けていかなる試みが現在なされているのか、といった点を正確に把握することが不可欠となる。そこでこれらの問題を考えることにしたい。すなわち以下では PSI の法的側面、特に海上での臨検活動と国際法の関係に関して詳しく検討することになる。その際、臨検活動を PSI 参加国の領海で実施するのか、公海上で実施するかで、法的な位置付けも変わってくるので、その 2 通りに分けて考察を進める必要がある。

4.1. 領 海

言うまでもなく、国連海洋法条約の規定によると沿岸から 12 海里以内が領海¹⁰⁾であり、沿岸国の主権が及ぶものとされている。従って各国がそれぞれの国内法規に基づき、不審な船舶に対して停船を命じ、船内捜索を実施することは、たとえそれが外国船籍であっても国際法上の問題は無いという考え方がありうる。すなわち大量破壊兵器やその関連物資を運んでいるとの疑いのある船舶に対して、公海はともかく自国の領海内であるならば、臨検を実施することは法的に可能ということになる。

実際、このような主張をする専門家は少なくない¹¹⁾。また PSI 自体も、基本的にはこの見方に立っているようである。2003 年 9 月、パリで開催された第 3 回の PSI 総会において、「阻止原則宣言」(Statement of Interdiction Principles) が採択された。これは PSI の目的や阻止のための

原則を定めた一種の憲章のようなものであり、その第 4 項は「国際法及び国際的な枠組みの下での義務に合致して、大量破壊兵器等の貨物に関する阻止努力を支援するため」と前置きした上で、「拡散懸念国等へあるいは拡散懸念国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し、発見された関連貨物を押収する」(d-1) ことを参加国に求めている¹²⁾。これはつまり、現行の国際法体系下でも、主権の及ぶ領海内なら PSI の阻止活動は実行可能とみなしていることを意味する。

しかしながら他方で、このような考えに異を唱える専門家も実は数多く存在する。国連海洋法条約の下ですべての国の船舶は、たとえ他国の領海内でも自由に航行できる「無害通航権」¹³⁾を有することになっている(第 17 条)。従って沿岸国は無害通航をむやみに妨害してはならず、沿岸国の領海における管轄権の行使はこの点で制限されているのである(第 24 条 1 項)。

ここでの問題は、大量破壊兵器や弾道ミサイル、あるいはこれらの関連物資の運搬が「無害通航」に該当するか否かである。国連海洋法条約は第 19 条の 1 項で、無害通航を「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない」ような航行と規定し、引き続いて第 2 項で無害通航とはいえない行為を 12 項目にわたって具体的に列挙している。すなわち、沿岸国の主権に対する武力による威嚇または武力の行使、兵器を用いた訓練・演習、沿岸国の防衛・安全を害するような情報収集行為、沿岸国の防衛・安全に影響を与えることを目的とした宣伝行為、故意かつ重大な汚染行為、沿岸国の通信施設への妨害行為などである。

ここに大量破壊兵器や弾道ミサイル関連の輸送は明示的には含まれていない。従って厳密に解釈すると、WMD 関連の密輸に従事している疑いがあるからといって、単に領海内を航行しているだけの不審な貨物船の臨検を行うことは、海洋法条約で保障された無害通航権の侵害である。この立場によると、臨検の実施に当たっては被疑船の旗国の同意、もしくは安保理の授權が必要ということになる¹⁴⁾。

ただし、WMD やミサイルに関係した物資を密かに積載した船舶が、沿岸国の事前の許可無く

領海内を航行することは、前述の「沿岸国の平和、秩序又は安全」を損なうものであり、「無害通航」にはあたらないとの解釈も一応成り立ちうるようにも思える。

結局のところ、領海内での PSI 活動は、専門家の間でも意見の分かれる国際法上のグレーゾーンということになりそうである。これまで公海上での臨検の可否ばかりが着目されてきたが、領海内での PSI 活動の合法性も必ずしも自明ではないのである。しかしながら留意すべきは、旗国の同意か安保理決議のどちらかがあるならば、臨検を実施することに国際法的な問題は生じないという点である。

4.2. 公海⁽²⁰⁾

すでに触れたように、「公海の自由」もしくは「海洋の自由」は国際法上の重要原則であり、国連海洋法条約が成立するよりはるかに前から、慣習国際法として確立してきた。この原則の下でいかなる国の船舶も公海を自由に航行することが保障され、公海上の船舶は「旗国主義」に基づき、旗国の排他的管轄権に服することとなる。

ただし旗国主義にはいくつか重要な適用除外があり、海洋法条約の第 110 条によると、「海賊行為」、「奴隷取引」、「無許可放送」、「無国籍」、「国旗の濫用」を疑うに足る十分な根拠がある場合、旗国以外の国の軍艦であっても、海上警察権の行使が認められることになる⁽²¹⁾。言い換えると、これらのケースに該当するのであれば、たとえ外国の船舶が対象であっても臨検が可能となる。

しかしやはりここにも弾道ミサイルや大量破壊兵器、あるいはその関連物資の運搬は含まれていない。実際問題として、武器や原子力関係の物品輸送は世界で広く行われている。こうして旗国以外の国の海軍艦艇などが、公海を航行中の貨物船を WMD やミサイル関係の密輸に従事しているとの疑いがあるからといって、強制的に停船させ臨検を実施することは法的に許されないとということになる。たとえ不拡散政策の一環であれ、公海上で臨検活動を実施する場合、対象は基本的に自国籍の船に限られるのである。従って外国船に対して臨検を実施する場合には、被疑船の旗国の合意、もしくは安保理決議による授權が不可欠となる。大量破壊兵器関連の密輸が無害通航に該当す

るか否かをめぐって見方の分かれる領海と異なり、公海の場合、この点に疑問の余地は無い。

ソ・サン号のケースでは、同船が国旗を掲揚しておらず、海洋法条約第 110 条の無国籍船に該当したことから、国籍確認を理由に臨検が可能となったのである。しかしながらすでに述べたように、ミサイルやその関連物資の運搬が禁止されているわけではないし、またアメリカやスペインがソ・サン号に対する管轄権を有しているわけでもないので、積荷の押収までもは無理であった。

ここで注意しておかなければならないのは、PSI があくまでアメリカ政府のイニシアティブに基づく多国間の協力活動に過ぎず、既存の国際法を変更するような新しい国際条約ではないということである⁽²²⁾。ソ・サン号事件の経験をもとに登場したという経緯があるものの、公海上での外国船の臨検や運搬品の押収が不可能な事実が変わりはない。PSI の提唱や阻止宣言の採択が公海上で臨検を行う法的根拠になるわけではなく、旗国主義の壁を乗り越えるものではないのである。

実際のところ、PSI 自体もこの点を踏まえて、公海での臨検活動に対しては抑制的な態度をとっている。すなわち阻止原則宣言の第 4 項 b 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大量破壊兵器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するための措置をとり、確認された関連貨物を押収する⁽²³⁾と定めている。PSI 参加国が領海内で行う活動に関して規定していた前述の第 4 項 d-1 では、自国籍か否かにかかわらず「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」船舶を対象としていたのに対して、公海まで活動範囲に含める場合にはこうして自国籍船舶を対象を絞っているのである⁽²⁴⁾。

確かに旗国主義が PSI のオペレーションにとって大きな制約要因であることは否定できない事実である。しかしながら逆に言うと、自国籍の船舶が対象であるか、あるいは被疑船の旗国の同意を獲得しさえすれば、国際法にのっとって PSI の活動領域を広大な公海にまで広げることができると積極的に解釈することも可能かもしれない。

4.3. 新たな動き

この文脈で注目しているのは、近年アメリカが進めてきた2つの動きで、その第1のものはアメリカ主導の下に行われた海洋航行不法行為防止条約（SUA条約）の改正である⁶⁵。

SUA条約はテロ防止関連12条約⁶⁶のうちの1つで、1988年に国際海事機関（IMO: International Maritime Organization）で採択、92年に発効している。この条約は、船舶の奪取や破壊など、海洋航行の安全を脅かす行為を犯罪とし、その犯人の処罰や引渡しにつき定めたものである。1985年10月、イタリア船籍の客船アキレ・ラウロ号がシージャックされ、アメリカ人乗客1名が殺害された事件を契機に誕生した。

これまで繰り返し触れてきたように、大量破壊兵器やミサイル関連の物資輸送は別に犯罪行為ではないので、これを取り締まる臨検活動には大きな限界があった。ならばこのSUA条約を改正してそのような輸送を違法化してしまえば、PSIの実効性は高まり、そのオペレーションが法的裏付けを得ることになる。こうしてアメリカのイニシアティブによって、条約の改正作業が進められることになった⁶⁷。

これに対してロシア、中国は産業の発展を妨げると反発、またインド、パキスタンもNPT非加盟国が核関連物質を運ぶのは自由であると主張したが、日英仏独伊などPSIの中核メンバーがアメリカに賛同し、3年ほどにわたる激しい交渉の末、結局2005年10月、SUA条約の改正議定書がIMOで正式に採択された。

この改正によって、従来から違法とされていた船舶に対するシージャックといったテロ行為に加えて、大量破壊兵器や関連物資の商船での輸送も犯罪行為と認定されることになった。また、元々のSUA条約には船舶への立ち入り検査に関する規定がなかったことから、公海上の外国籍船に対する停船、乗船、搜索の規定が新たに設けられた。

これらの変更の結果、たとえ公海上でも外国船を停船させ、船内の搜索と容疑者の拘束を実行できるようになり、こうしてWMD関連の密輸に対する捜査権限は大幅に強化された。しかしながら改正されたSUA条約にもやはり限界が残ることとなった。上記のような強制搜索の実施には、「合理的な疑いがあり、旗国の同意を得た場合」

という条件が付けられている。つまり被疑船の合意があくまで必要な事実は変わらず、条約改正で旗国主義を克服したわけではないのである。

そこで重要になってくるのが、アメリカが進めている第2の動き、すなわち2国間相互臨検協定の締結である。これまでの議論から理解できるように、PSIのオペレーションにとっての最大のネックは、結局のところ旗国の問題である。大量破壊兵器関連の海上輸送が犯罪化されたことを受けて、無国籍や国旗の濫用、無許可放送といった要件を満たさずとも、理論的には公海上の船舶も臨検の対象となりうることはなかったが、現実には旗国からの許可が下りない限り船内搜索や物品押収は実施不可能である。

そうであるなら、主要な船籍国からあらかじめ、PSIへの理解と協力を取り付けておくという手がある。すなわち、WMD関係の密輸が疑われるようなケースで、迅速に臨検を認めるような相互協定を各国と結んでおけば、旗国主義の弊害を克服することができ、密輸への効果的な対処も可能となる。実際アメリカは麻薬密輸の取り締まりのために、同種の協定を例えばパナマのようなカリブ・中米諸国と結んでおり、このような協定をモデルにして、WMDやミサイル関連物資の密輸に対応した内容を持つ協定を関係諸国と締結していけば、PSIのオペレーションもスムーズに遂行できるはずである。

しかも、このような協定を必ずしも世界中の国々と結ぶ必要はない。海運の世界には「便宜置籍船」という制度があり、特定の国に船籍が集中しているという状況がある。便宜置籍船とは税金や船員の人件費を節約するために、船主や管理者の国ではなく、優遇税制を取り船舶管理の規制がゆるい別の国に船籍を置いている船のことで、便宜置籍国としては、パナマ、リベリア、キプロスなどが有名である。そして実はこのわずか3ヶ国だけで、世界の商船船腹量の約3分の1ものシェアを誇っているのである。

日本は世界に冠たる商船隊を有するが、その多くは実のところ日本船籍ではない。例えば2004年7月時点で、外航に従事する2000総トン以上の日本商船隊は1896隻にも及ぶが、そのうち日本籍船はわずか99隻でしかない⁶⁸。日本の海運会社が所有する外航商船のほぼすべてが外国籍と

言っても過言ではないのである。

便宜置籍船の制度自体は、いったん犯罪や事故、トラブルなどが起こったとき、責任の所在や捜査権などが複数の国にまたがり、問題が複雑となるため、これまで各方面からさまざまな批判を浴びてきた²⁹⁾。しかしながら PSI の観点から見ると、この制度のおかげで比較的少数の国々と協定を結び臨検への同意を得ておけば、世界の商船のかなりの部分がカバーされることを意味する。つまり便宜置籍船は、PSI の推進にとってかえって好都合な制度であり、便宜置籍国との臨検協定締結は非常に有望な戦略であると言えよう。

こうしてアメリカはリベリア (2004年2月) を皮切りに、パナマ (2004年5月)、マーシャル諸島 (2004年8月)、クロアチア (2005年6月)、キプロス (2005年7月)、ベリーズ (2005年8月) と立て続けに、WMD 関係の密輸取り締まりのための2国間臨検協定を締結してきた。

加えて、PSI 参加国は拡散を阻止するために必要な場合、自国籍船舶に対する臨検や積荷の押収を可能な限り他の PSI 参加国に対しても認めることになっている。阻止原則宣言の第4項cは、「適切な状況の下で、他国による自国籍船舶への乗船、立入検査及び、当該国に確認される場合には、当該船舶における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」と謳っている。当然ながらこれも、密輸への迅速な対処を可能にし、PSI の実効性を高めるための規定である。

これらの措置の結果、今日では世界を運航する商船のかなりの部分が PSI によってカバーされるようになっている。表2は世界の船腹量シェアの上位15ヶ国をリストアップしたものであるが、多くの国々がすでにアメリカとの臨検協定を結んでいるか、あるいは PSI に参加していることが分かる。これらの国々の船腹量シェアを単純に合計しただけでも、全世界の50%を超す商船が PSI オペレーションの対象になりうる計算となる。しかも、船腹量のシェアで上位15ヶ国には入っていないような PSI 参加国や臨検協定締結国もあるので、実際のパーセンテージはこれよりも高いはずである。

以上の説明から理解できるように、国際法をわざわざ逸脱せずとも、合法的に活動を進めるだけで、PSI はかなりの効果を期待できるところまで

表2 世界主要船籍国別の船腹量シェア (2002年末)

順位	船籍国	シェア (%)	備考
1	パナマ	21	米国と臨検協定
2	リベリア	9	米国と臨検協定
3	バハマ	6	
4	ギリシア	5	※1
5	マルタ	4	
6	キプロス	4	米国と臨検協定
7	ノルウェー	4	PSI 正式参加国
8	シンガポール	4	PSI 正式参加国
9	中国	3	
10	香港	3	
11	マーシャル諸島	3	米国と臨検協定
12	日本	2	PSI 正式参加国
13	ロシア	2	PSI 正式参加国
14	米国	2	PSI 正式参加国
15	イタリア	2	PSI 正式参加国

(出所) 日本造船工業会, 造船関係資料 <www.maritime-japan.com> をもとに筆者が作成。

※1 ギリシアは PSI の専門家会合に参加している。

すでにきているのである。実際のところアメリカは、大量破壊兵器そのものである核兵器を積載した戦略ミサイル原潜を世界中の海に展開させている。確かにこのこと自体は NPT 体制下では法的に問題のない行為であるが、しかし自国や他の既存核保有国の核戦力展開を不問に付す一方で、拡散懸念国やならず者国家の WMD 開発関連の輸送は国際法に違反してでも阻止するというのでは、ダブル・スタンダードであるとの批判を招くことになるかもしれない³⁰⁾。

繰り返しになるが、臨検の対象となる船の旗国の同意が PSI の成否にとって鍵なのであり、同意さえ獲得できるのであれば、領海・公海にかかわらず臨検が可能となる。よって参加国や協力国が増えれば増えるほど、PSI の効力をさらに高めることができるのである。そのためには既存の国際規範を遵守し、国際社会の意向を尊重する姿勢を見せることの方が明らかに得策である。逆に国際法を無視して海上阻止活動を強引に推し進めれば、そのことでかえって PSI への反発や懐疑論が強まり、旗国の同意もますます得にくくなり、さらなる国際法違反が必要になるという悪循環に陥る可能性すらありうるのである。

5. PSI の問題点と今後の課題

PSI には大量破壊兵器不拡散体制のそれまで見過ごされてきた間隙を埋めるという重要な役割があり、しかもこれまで最も批判を浴びてきた国際法との整合性の問題も、運用の仕方次第では法の枠内でも十分効果的な活動が可能である。しかし PSI に投げかけられてきた批判は、何も法的なものだけではない。その他にも PSI には解決すべき問題点や取り組むべき課題が少なからずあるので、それらに関して検討することにした。

5.1. ブッシュ政権と PSI の行方

PSI はブッシュ政権の政策スタイルに合致する形で推進されている構想であり、善かれ悪しかれ、ブッシュ政権と切っても切れない関係にあるのは否定できない事実である。PSI の立ち上げと推進にあたって、ブッシュ政権はその機構化、制度化を志向せず、協力する意思のある国々だけを結集して活動を推し進める有志連合方式を採用した。これは PSI に消極的な国が参加することで、活動の効率が落ちてしまうことを望まなかったことが理由と考えられる。

確かに PSI が開始してまだ数年しか経過していないにもかかわらず、すでに着実な成果をあげていると見られており、拡散につながりそうな密輸の阻止に成功した事例もいくつか報道等で明らかにされている⁹⁰。この点を考慮すると、有志連合方式を選択したのは正しかったと言えるのかもしれない。通常、国際機関の設立には大変な手間と時間がかかり（関係国への働きかけ、条約や協定の締結、事務局の設置や人員の選定、予算の確保、細かなルールや手続き事項の策定など）、また国際機関が設立されても加盟国の内部対立による意思決定の遅れや組織の官僚化による非効率を生む恐れがある。

しかしながら反面、国際機構を迂回する有志連合方式はリスクも持ち合わせている。制度的なメカニズムがないということは、迅速で柔軟な意思決定が可能であると同時に、ごく少数の国の独走に対する歯止めも効きにくいということの意味す

る。場合によっては国際社会のコンセンサスがなにかかわらず、イラク戦争のような強硬手段に突っ走ってしまう恐れもないわけではない。例えば国際社会や周辺諸国の反対も省みず、安理の授權なくしてイランや北朝鮮に対する海上封鎖に踏み切るようなケースが考えられる。実際、これこそが PSI に対する警戒心、不信感をかきたてた大きな理由のひとつであった。

ただし現在までのところ、ブッシュ政権は基本的には国際法を遵守し、参加国や同盟国と協調しつつ活動を推し進める道を選択しているようである。事前に恐れられたほど、危機や戦争を引き起こしかねない強硬策ばかりが活動の中心を占めているわけでは全くなく、日常的にはむしろ地道な情報収集や搜索活動、多国間での共同訓練などが主のようである。事実、イラクに対する開戦に非常に批判的で、アメリカの独走を何とか阻止しようと努めた仏独さえも、PSI では中核メンバーとして発足時より一貫して活動に協力している。こうして、国際世論に反してでもアメリカ独自で強引に政策を進めるような過度の単独行動主義は、目下のところ PSI に関しては特に見られないのである。

同じく、アメリカが露骨に国益や覇権維持のために PSI を利用しているとの印象もあまり受けない。2005 年にアメリカ議会は PSI 活動に協力する国々を援助するため 5000 万ドルの支出を決定しているし⁹¹、SUA 条約改正や 2 国間臨検協定締結などの動きを見ても、少なくともこれまでのところは、アメリカは良い意味でのリーダーシップを発揮していると言えるかもしれない。

ただしブッシュ政権と PSI の結びつきが強いということは、行き過ぎとは逆の危険もあることを意味する。すなわちブッシュ政権が終了すると、PSI を進めるための専門の国際機関が欠如している分、PSI に対する求心力、推進力が急速に失われる恐れがある。これはもちろん後継政権の性格次第ではあるが、政権交代によって PSI にそれほど熱心ではない米政府が誕生する可能性もなはない。実際、過去にアメリカでは政権交代とともに、失速してしまったような政策構想は少なくない。この点は大きな問題であり、今後は PSI 活動を永続的なものにし、さらには行き過ぎに対する制度的な歯止めを設ける意味でも、何らかの

形で機構化をやはり考えていくべきであろう。

5.2. 旗国主義と PSI の抜け穴

便宜置籍船の制度を逆手にとって、PSI がその有効性を増していることは事実であるが、世界中の国の商船が残らずカバーされたわけではもちろんない。従って、WMD やミサイル開発を目論む国が PSI を回避するため意図的に、PSI 不参加で臨検協定も締結していないような国の船舶を隠れ蓑として使うか、あるいは堂々と自国籍の船舶を使うようになるかもしれない。これらの船が正規に国旗を掲げて航行していたなら、簡単に手出しはできないし、たとえ密輸の疑いが濃厚でも、臨検にあたっては旗国の同意という従来からの問題に直面することになる。PSI の枠外に留まる国の船舶が対象の場合、密輸の発覚に際して迅速な対応や手続きが取れない可能性もあるし、ならず者国家や拡散懸念国が自国の船を使って輸送を行っている場合は、ほぼ間違いなく臨検要請は拒否されるであろう。2003 年末の時点で、北朝鮮は 292 隻、イランは 382 隻の商船を保有しており⁶³⁾、これら自国籍船を使用されると、途中 PSI 参加国の港にでもわざわざ立ち寄らない限り、対処がかなり難しくなるであろう。

さらに拡散懸念国が商船ではなく自国の軍艦を使用して物品を運ぶような場合、これを臨検・阻止することは法的に不可能である⁶⁴⁾。国連海洋法条約の下で軍艦および非商業目的の政府船舶は、旗国以外のいずれの国の管轄権からも完全に免除され、いかなる例外も認められない⁶⁵⁾。ただし膨大な量の海上貿易のなかに紛れ込ませるのと比べて、軍艦を使うのは目立ち過ぎるデメリットがあり、輸送の発覚に伴う国際社会の反発も予想されることから、そのような手段に本当に訴えるかどうかは分からない。

これら通常の PSI 活動では対処できないようなケースでも、確かに最終手段として安保理の授權を得るという方法が残されているのかもしれない。しかし安保理決議の獲得はそれほど容易ではないと考えられ、また必要な決議がなされたとしても、強制的な臨検実施は緊張を過度に高め、国際危機に発展する恐れもないわけではない。こうして不拡散体制を強化すべく意図された PSI にもやはり抜け穴があるのは、疑いようのない事実

なのである。

5.3. 参加国の拡大と協力の深化

ブッシュ政権や日本の外務省は、PSI がいかにより多くの国々によって支持されているかをことあるごとに強調してきた。現在ではすでに世界の 70 ヶ国以上が PSI を支持しているということであり、PSI が順調に拡大してきたのは確かである⁶⁶⁾。ただしこれらの国々の全てが PSI 活動に積極的に参加しているとはとても言えないのが実情で、PSI の活動に中心的な役割を果たしているのは、あくまでその一部である。

PSI 創設時のメンバーは 11 ヶ国（日、米、英、伊、豪、仏、独、オランダ、スペイン、ポーランド、ポルトガル）で、その後、シンガポール、ノルウェー、カナダ、ロシアの 4 ヶ国が正規の参加国として加わり、計 15 ヶ国が「コア・グループ」として、PSI を推進してきた。このコア・グループの制度自体は、PSI 活動が軌道に乗り、その役目を果たしたとして 2005 年 8 月に廃止されたが、いずれにせよ実質的にはこれらの国々が PSI を運営し、共同訓練を実施するなどその発展に尽力してきたのである。なお現在はこの 15 ヶ国に加えて、デンマーク、トルコ、ギリシア、ニュージーランド、アルゼンチンの 5 ヶ国が、オペレーションに関する討議の場である専門家会合（OEG: Operational Experts Group）に参加しているとのことである⁶⁷⁾。

もちろん上記の国々以外にも、PSI に協力的な国はあるであろうが、それでも大半の国々は単に形式的な支持国に過ぎないのである。これらの国々は公式には PSI を支持し、総会などにもとりあえずは出席しているかもしれないが、実態面での関わりが薄い、もしくは不明である。従って、名目上の支持国の数を増やすことももちろん重要ではあるが、より実質的な協力を可能な限り多くの国々から獲得していくことが急務であろう。

とりわけ対北朝鮮の文脈では、中国と韓国の積極的な関与が不可欠である。しかし残念なことに、北朝鮮を過度に刺激するのは避けたいとの配慮から、両国とも PSI に対しては極めて消極的である⁶⁸⁾。例えば、アジア・西太平洋地域ではこれまで PSI のための多国間共同演習として、オーストラリア主催の Pacific Protector 03（珊瑚海）、

日本主催 Team Samurai 04 (相模湾沖および横須賀港内)、シンガポール主催 Deep Sabre 05 (南シナ海)、そしてオーストラリア主催 Pacific Protector 06 (豪・ダーウィン) が開催されてきたが、中韓ともにいずれの訓練にも参加していない。

また最近では、2006年5月に東シナ海から日本海にかけて行われた多国間の海上合同訓練で、中韓は参加を予定していたにもかかわらず、直前になってそれを取り止めてしまったというケースがある。この訓練は元々、北太平洋地域の6ヶ国(日本、中国、韓国、アメリカ、ロシア、カナダ)のコーストガードや海上警察が共同で、密輸や海上テロ対策を目的に容疑船追跡の連携訓練を行うことを計画していたもので、特にPSI正規の演習というわけではなかった。

しかしながら訓練計画を担当した海上保安庁が、訓練シナリオのなかで容疑船のことを「大量破壊兵器流出懸念国の船籍を有する貨物船」と表現していたことから、PSIとの関連を疑われてしまい、中韓がともに突然不参加を通告してきたのである。

海上保安庁は誤解を招く表現があったとして、訓練対象の容疑船については、北朝鮮を連想させることのない「密輸・密航等の不法行為容疑を有する貨物船」へと急遽改め、特定の国を対象にした訓練ではないことを強調したが、結局中韓の不参加は変わらず、訓練は残りの4ヶ国で実施された⁽³⁹⁾。

このように中国と韓国はPSIへの関与に関してかなり慎重であり、今後短期間で両国をPSIの枠内に取り込むのは容易ではないかもしれない。しかし中国は安保理で拒否権を握っており、また北朝鮮に対して無視しえない政治的影響力を有している。経済的に言っても、中国は北朝鮮の最大の貿易相手国である。加えて、韓国も北朝鮮にとっては中国に次ぐ第2位の貿易相手国である。中韓が北朝鮮と国境を接する隣国であるという地理的条件を考えても、何とか中長期的にはPSIに対する理解と協力を両国より得るべく努力していかねばならないであろう。

同時に、中韓に限らずその他のアジア諸国の参加を促進していくことも忘れてはならない。訓練を主催するなどして、積極的なPSI活動を繰り広げている国の多くは、依然として欧米諸国であ

る。特にマラッカ海峡のある東南アジア海域は世界の海運上、非常に重要な場所であることから、その沿岸諸国の協力を取り付けていくことは、PSIの有効性を高めるために不可欠であろう。

むすび

2006年6月、PSIの3周年を機に、ブッシュ大統領が元々PSIを提唱した地ポーランドで、PSIのこれまでの活動を総括し、さらなる発展を目指すためのハイレベル政策会合が開催された。世界の66ヶ国が参加したこの会合において、アメリカのロバート・ジョセフ国務次官(軍備管理・国際安全保障担当)は、2005年4月から2006年4月までの1年間で、WMDやミサイル開発に関連した機器や物質の移転が、PSIによって20数件阻止されたことを明らかにした⁽⁴⁰⁾。また、その前年の2005年5月にワシントンで開催されたPSI発足2周年記念式典では、ライス国務長官が演説の中で、過去9ヶ月の間に11件の密輸を阻止したと述べている⁽⁴¹⁾。PSIはこうして課題や問題点を抱えつつも、わずか数年の間にかかなりの成果をあげるまでに成長した。

その一方で、国際社会の努力にもかかわらず、北朝鮮とイランの核開発問題は解決の糸口が掴めず、相変わらず緊張状態が続いている。またこれら国家のみならず、テロリストの手に生物・化学剤や放射性物質が渡らないようにし、大量破壊兵器テロの防止に努めることも、国際安全保障上の最重要課題の1つである⁽⁴²⁾。従ってPSIは今後も不拡散の推進と強化のために、不可欠な役割を果たしていくことであろう。

【付記・謝辞】

* 本稿は第6回早稲田政治学会(2005年10月22日)における筆者の研究報告をもとにしている。分科会の司会者である中村英俊助教授(早稲田大学)、コメントーターの加藤朗教授(桜美林大学)、さらに出席者の方々からは大変貴重なコメントを頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。なお言うまでもなく、文中の誤りは全て筆者の責任である。

[注]

- (1) 例えば, さまざまな輸出管理レジームとの連関のなかで PSI を論じた優れた先行研究として, 山本武彦「不拡散戦略の新展開——PSI と CSI を中心にして」『大量破壊兵器拡散問題』(外務省委託研究報告書, 日本国際問題研究所, 軍縮・不拡散促進センター, 2004年3月) 66-83 頁がある。
- (2) 従って本稿は PSI の展開や活動実態を細かくフォローするということは基本的にせず, これらはすでに存在する先行研究に譲ることとしたい。PSI の推移, 諸原則, 活動内容などを概観するためには, 以下のものが非常に参考になる。
- 鈴木祐二「拡散安全保障イニシアティブ (PSI)」『海外事情』第 52 巻第 1 号 (2004 年 1 月) 145-51 頁, 高野雅樹「WMD 拡散への国際的取り組みと日本の対応——PSI を中心に」『日本文化』第 19 号 (2005 年冬) 109-21 頁。United States Department of State, Bureau of Public Affairs, 'Proliferation Security Initiative', (15 September 2003), available at <<http://www.state.gov/t/isn/>>; Arms Control Association, 'Fact Sheet: The Proliferation Security Initiative at a Glance', (June 2004), available at <<http://www.armscontrol.org/>>; United States Department of State, Bureau of Nonproliferation, 'United States Initiative to Prevent Proliferation', (27 May 2005), available at <<http://www.state.gov/t/isn/>>; United States Department of State, Bureau of Nonproliferation, 'Fact Sheet: Proliferation Security Initiative Frequently Asked Questions (FAQ)', (26 May 2005), available at <<http://www.state.gov/t/isn/>>; Sharon Squassoni, 'Proliferation Security Initiative (PSI)', *CRS Report for Congress*, (7 June 2005).
- (3) ソ・サン号事件の経過については, 坂元茂樹「PSI (拡散防止構想) と国際法」『ジュリスト』第 1279 号 (2004 年 11 月 15 日) 52 頁, 中井良則「ブッシュ政権の核不拡散政策と PSI (拡散阻止構想)」『アジア太平洋研究』第 28 号 (2005 年 2 月) 27-28 頁, Benjamin Friedman, 'The Proliferation Security Initiative: The Legal Challenge', *Bipartisan Security Group Policy Brief*, (September 2003), p.1; Andrew C. Winner, 'The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction', *The Washington Quarterly*, vol.28, no.2 (Spring 2005), pp.131-32 を参照のこと。
- (4) 国際法学会編『国際関係法辞典』(三省堂, 1995 年) 165 頁および 220-21 頁, 筒井若水編集代表『国際法辞典』(有斐閣, 1998 年) 47 頁および 60 頁。
- (5) Benjamin Friedman, 'The Proliferation Security Initiative', p.7.
- (6) Barry W. Coceano, 'The Proliferation Security Initiative: Challenges and Perceptions', *Occasional Paper*, (Washington D.C.: The Atlantic Council of the United States, May 2004), p.5.
- (7) Sharon Squassoni, 'Proliferation Security Initiative (PSI)', p.3.
- (8) Victor Cha, 'Seoul should join interdiction group', *The Japan Times*, (20 August 2003). 高野雅樹「WMD 拡散への国際的取り組みと日本の対応」115 頁。
- (9) Ralph Cossa, 'Putting a lid on proliferation', *The Japan Times*, (23 October 2003).
- (10) この他にも, 北朝鮮の朴吉淵国連大使がアナン国連事務総長に送った 2006 年 2 月 22 日付の書簡の中で, PSI によって北朝鮮の主権が侵害されれば「現実的な対抗措置を取る」との警告がなされている。
- (11) Benjamin Friedman, 'The Proliferation Security Initiative', p.9.
- (12) 大量破壊兵器や弾道ミサイル関連の不拡散レジームの状況に関しては, 例えば以下に挙げるものが非常に参考になる。
- 新井勉「軍備管理・軍縮の変遷と展望」『軍縮・不拡散問題シリーズ』第 16 号 (日本国際問題研究所, 軍縮・不拡散促進センター, 2002 年 7 月), 川崎哲『核拡散一軍縮の風は起こせるか』(岩波新書, 2003 年), 『大量破壊兵器不拡散問題』(日本国際問題研究所, 軍縮・不拡散促進センター, 2004 年 3 月), 外務省軍備管理・科学審議官組織監修『日本の軍縮・不拡散外交 (第 2 版)』(2004 年 4 月), 「焦点/大量破壊兵器の現状と課題」『国際問題』第 529 号 (2004 年 4 月)。
- (13) 究極的な核廃絶をうたった日本決議, 核兵器禁止条約早期締結のための交渉開始を求めるマレーシア決議, あるいは核兵器のない世界の達成を目指す新アジェンダ連合の決議が有名である。
- (14) ザンガー委員会と原子力供給国グループに関しては, それぞれの組織のホームページ <<http://www.zangercommittee.org/Zanger/>> <<http://www.nuclearsuppliersgroup.org/>> による説明と, 外務省軍備管理・科学審議官組織監修『日本の軍縮・不拡散外交 (第 2 版)』187-92 頁を参照のこと。
- (15) 正確に言うと, 基線から 12 海里以内である。
- (16) 例えば, Mark J. Valencia, *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia*, Adelphi Paper no.376 (London: The International Institute for Strategic Studies, October 2005), pp.41-42; Barry W. Coceano, 'The Proliferation Security Initiative', p.3 がそのような立場を取っている。なお, 坂元茂樹「PSI (拡散防止構想) と国際法」54-56 頁も参照のこと。
- (17) 外務省のホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku.j/psi/sengen.html>> からの引

- 用。
- (18) 国際法学会編『国際関係法辞典』326頁。
- (19) 中井良則「ブッシュ政権の核不拡散政策と PSI (拡散阻止構想)」40-42頁、坂元茂樹「PSI (拡散防止構想) と国際法」54-56頁。Benjamin Friedman, 'The Proliferation Security Initiative', p.3.
- (20) 公海とは、各国の領海、内水、排他的経済水域、群島水域に含まれない海洋の全ての部分をいう。
- (21) 筒井若水編『国際法辞典』85頁、中井良則「ブッシュ政権の核不拡散政策と PSI (拡散阻止構想)」29頁。Benjamin Friedman, 'The Proliferation Security Initiative', pp.3-4.
- (22) 坂元茂樹「PSI (拡散防止構想) と国際法」56-57頁。Arms Control Association, 'Fact Sheet: The Proliferation Security Initiative at a Glance'.
- (23) 外務省のホームページ〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku_j/psi/sengen.html〉から。
- (24) 中井良則「ブッシュ政権の核不拡散政策と PSI (拡散阻止構想)」38-39頁。
- (25) SUA 条約の正式名称は「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Marine Navigation) である。
- (26) ①航空機内の犯罪防止条約 (東京条約), ②航空機不法奪取防止条約 (ヘーグ条約), ③民間航空不法行為防止条約 (モントリオール条約), ④国家代表等犯罪防止処罰条約, ⑤人質行為防止条約, ⑥核物質防護条約, ⑦空港不法行為防止議定書, ⑧海洋航行不法行為防止条約, ⑨大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書, ⑩プラスチック爆薬探知条約, ⑪爆弾テロ防止条約, ⑫テロ資金供与防止条約
- (27) SUA の改正作業に関しては、坂元茂樹「PSI (拡散防止構想) と国際法」59-60頁が詳しい。また、外務報道官談話「『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」(2005年10月14日), U.S. Department of State, Bureau of International Security and Non-proliferation, 'Fact Sheet: Protocols to the United Nations Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (SUA)', (21 October 2005) も参照のこと。
- (28) 日本船主協会『日本海運の現状』(2006年1月) 6頁。
- (29) 便宜置籍船が引き起こした問題の一例として、2002年4月に発生した TAJIMA 号事件を挙げることができる。日本の海運会社が運航するパナマ船籍の大型タンカー TAJIMA 号が台湾沖の公海を航行中に、同船の日本人航海士がフィリピン人乗組員2名によって殺害されるという事件が起こった。
- 事件は公海上のパナマ籍船で発生したため、容疑者の逮捕など身柄拘束ができるのは旗国のパナマだけである。船を保有、運航しているのは日本の会社で、被害者の母国も日本であるが、日本に刑事裁判管轄権はない。この点は被疑者の母国フィリピンも同じである。従って TAJIMA 号に対して日本の法律を適用し、容疑者の逮捕、下船させることはできず、やむなく船は目的地の姫路港沖合に停泊して、容疑者2名を同船船長の警察権限にもとづき船内に拘束、タンカー会社の派遣したガードマンが他の船員と協力して両名を監視するほかないということになった。旗国主義の原則のため、日本の警察、海上保安庁は手も足も出すことができなかったのである。
- 日本とパナマとの間には船舶にかかわる犯罪を想定した取り決めもなかったことから、犯人の引渡しに関して両国間で交渉がまとまるまでの間、1ヶ月余りにも渡って民間人が容疑者を拘束するというこの極めて異常な事態は続いた。結局、5月中旬になってようやくパナマ政府からの請求にもとづき、海上保安庁が容疑者を拘束、下船させ、容疑者はその後、パナマに引き渡された。
- (30) Benjamin Friedman, 'The Proliferation Security Initiative', p.7.
- (31) 紙幅の関係から、本稿では PSI の具体的な成果について詳しく触れることはできない。PSI がこれまでにあげた成果に関しては、以下の著作を参照のこと。山本武彦「不拡散戦略の新展開——PSI と CSI を中心にして」71-75頁。Mark J. Valencia, *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia*, pp.33-38.
- (32) Mark J. Valencia, *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia*, p.8.
- (33) データは日本船主協会のホームページ〈<http://www.jsanet.or.jp/data/index.html>〉から。
- (34) この点は軍用機でも同じである。実際、ニューヨーク・タイムズの報道によると、2002年7月にパキスタンが C-130 輸送機を使って、北朝鮮から弾道ミサイルの部品を輸入したという事例がある。これも PSI では阻止できないケースに該当する。ニューヨーク・タイムズによると、この輸送はアメリカの偵察衛星によって探知されたとのことである。David E. Sanger, 'THREATS AND RESPONSES: ALLIANCES; In North Korea and Pakistan, Deep Roots of Nuclear Barter', *The New York Times*, (24 November 2002); Sharon Squassoni, 'Proliferation Security Initiative (PSI)', p.4.
- (35) 国際法学会編『国際関係法辞典』165頁。
- (36) George W. Bush, 'President's Statement on Proliferation Security Initiative', (23 June 2006), available at 〈<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060623.html>〉.
- (37) 2006年7月時点での OEG 参加国の構成である。外務省の PSI に関するホームページ〈[58](http://www.</p>
</div>
<div data-bbox=)

- mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku_j/psi/psi.htmlより。
- (38) 中韓のPSIに対する態度に関しては、以下を参照のこと。Yann-huei Song, 'An Overview of Regional Responses in the Asia-Pacific to PSI', in *Countering the Spread of Mass Destruction: the Role of the Proliferation Security Initiative*, A Review of the Work of the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific International Working Group on Confidence and Security Building Measures, (Hawaii: Pacific Forum CSIS, July 2004), pp.23-24; Mark J. Valencia, *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia*, pp.63-65.
- (39) 海上保安庁「北太平洋海上保安共同オペレーションの実施について」(2006年5月22日), 「北太平洋海上保安共同オペレーションの実施について(訂正)」(2006年5月26日), 「多国間セキュリティ訓練の実施状況について」(2006年5月29日)。これらの文書は、海上保安庁ホームページ<<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/h18/index.html>>より。なお、『朝日新聞』(2006年5月26日), (2006年5月30日)も参照のこと。
- (40) Robert G. Joseph, 'Broadening and Deepening Our Proliferation Security Initiative Cooperation', (23 June 2006), available at <<http://www.state.gov/t/us/rm/68269.htm>>.
- (41) Condoleezza Rice, 'Remarks on the Second Anniversary of the Proliferation Security Initiative', (31 May 2005), available at <<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/46951.htm>>.
- (42) アメリカ政府はごく最近、この面での不拡散をさらに強化するため、新たな政策構想を打ち出した。2006年7月にサンクトペテルブルクで行われた米口首脳会談の席で、ブッシュ大統領が核兵器や放射性物質を使ったテロを防止するための「核テロリズムと闘うグローバル・イニシアティブ」(The Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism)を提唱したのである。

本稿執筆時点において、その詳細は必ずしも十分には明らかになっていないが、この新構想の下で参加諸国は相互に連携して、核物質の不法移転や密売の発見・阻止に努め、さらには国内の原子力施設の警備や核物質の防護措置の強化に取り組んでいくことになる。新構想はPSIに倣って、基本原則に賛同する国々が自発的に参加する有志連合方式を採用し、またこれまでPSIが築き上げてきた多国間協力体制を基盤に活動を推し進めていくとのことである。従ってこの新構想は、PSIやその他の既存不拡散レジームに取って代わるものではなく、あくまでそれらを補完・強化することが想定されている。

PSIは必ずしも拡散懸念国やならず者国家だけをターゲットにしたものではなく、テログループによる大量破壊兵器取得の阻止も重要な活動目標であった。しかし一方で、PSIが国家にオペレーションの焦点を当て過ぎているとの批判が存在してきたのも事実である。テログループによる核使用は、万が一にでも実行されると甚大な被害が予想されるにもかかわらず、国家が対象の場合と比べて準備計画の探知が難しい可能性があり、国際社会にとって深刻な脅威である。この意味で、核テロ阻止を目指す新構想は、注目すべき提案であると言えよう。

ブッシュ政権の新構想に関しては、以下を参照のこと。David E. Sanger, 'U.S. and Russia Will Police Potential Nuclear Terrorists', *The New York Times*, (15 July 2006); Office of the Press Secretary, The White House, 'Fact Sheet: The Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism', (15 July 2006), available at <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060715-3.html>>; Robert G. Joseph, 'The Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism: A Comprehensive Approach to Today's Most Serious National Security Threat', (18 July 2006), available at <<http://www.state.gov/t/us/rm/69124.htm>>.