

国際法から新国家安全保障戦略を読み解く

浅田 正彦

Asada Masahiko

[要旨]

2022年12月16日、日本の国家安全保障に関する基本方針である「国家安全保障戦略」が、2013年の策定以来初めて改定され、新たな「国家安全保障戦略」として閣議決定された。新国家安全保障戦略は、我が国の安全保障に関する最上位の政策文書として策定されたもので、対立と協力が複雑に絡み合う国際関係全体を俯瞰し、外交力・防衛力・経済力を含む総合的な国力を最大限活用して国家の対応を高次のレベルで統合させるとの視点に立つものである。そこで示された戦略的な指針と施策は、戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換するものであり、国際法の観点からも重要な論点を提起している。本稿では、国際法の観点から興味深い側面として、法の支配、反撃能力、経済安全保障の3つを取り上げて検討する。

1 新国家安全保障戦略の策定

2022年12月16日、日本の国家安全保障に関する基本方針である「国家安全保障戦略」が、2013年の策定（2013年12月17日閣議決定）以来初めて改定され、新たな「国家安全保障戦略」（以下、「新国家安全保障戦略」という）として閣議決定された。新国家安全保障戦略は、我が国の安全保障に関する最上位の政策文書として策定されたもので、対立と協力が複雑に絡み合う国際関係全体を俯瞰し、外交力・防衛力・経済力を含む総合的な国力を最大限活用して国家の対応を高次のレベルで統合させるとの視点に立つものである。そこで示された戦略的な指針と施策は、戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換するものであるとされる⁽¹⁾。

米国にも同名の文書として、*National Security Strategy*があるが、それらは法律（1986年ゴールドウォーター＝ニコルズ法）に基づいて作成されるものである。そこでも重要な政策事項が記されており、2002年の文書には「ブッシュ・ドクトリン」として知られる先制行動論が掲げられていた。

この*National Security Strategy*に比肩するともいえる今般の新国家安全保障戦略は、多くの新規の内容を含んでおり、国際法の観点からも重要な論点を提起している。本

稿では、「国際法から新国家安全保障戦略を読み解く」と題して、国際法の観点から興味深い側面として、法の支配、反撃能力、経済安全保障の3つを取り上げて検討することにした。

2 法の支配——領土問題

「法の支配」が我が国の外交の基本政策となって久しい。新国家安全保障戦略においても、「自由で開かれた国際秩序」「自由、民主主義、基本的人権の尊重」「普遍的価値」などと並んで、頻出するキーワードの一つである。しかし、その具体的に意味するところは広範かつ多様である。『外交青書』によれば、「法の支配」とは「権力に対する法の優越を認める考え方」であり、国際社会においては「友好的で平等な国家間関係から成る国際秩序の基盤」であって、国際紛争の平和的解決のほか、さまざまな分野における国際的なルール形成をも包摂するとされる⁽²⁾。

しかし、「法の支配」の対極にあるのが「力による支配」であるとすれば、我が国がとりわけ強調すべきは、領土問題との関係における「法の支配」であろう。それは「力による一方的な現状変更」を認めないということであり、その点は新国家安全保障戦略においても繰り返し強調されている。

「力による一方的な現状変更」への言及は、一つには、今世紀に入って活発化した東シナ海と南シナ海における中国の活動を念頭に置いたものである。すなわち、中国による南シナ海における人工島建設を始めとする現状変更をめざす活動（さらには台湾の武力統一の可能性）と、東シナ海の尖閣諸島周辺における中国公船等による領海侵入を含む現状変更をめざす活動を指している。前者は国際裁判ともなり、2016年の国連海洋法条約附属書VIIに基づく仲裁の結果、中国のさまざまな行為の無効および違法が仲裁人の全会一致で判示されている⁽³⁾。しかし中国は、これを「紙切れ」と称するなどして無視し続けている。

「力による一方的な現状変更」は、ロシアによるウクライナ侵略との関係でも「国際秩序の根幹を揺るがすもの」として言及されている⁽⁴⁾。それが侵略であること、国連憲章の明白な違反であること、力による一方的な現状変更であることに疑いの余地はない。しかし、「現状」が何を意味するかによっては、侵略後の事態が長期化すれば、それを「現状」と理解する主張もありうる。

そこで、2023年4月に長野県軽井沢で発出された「G7外相コミュニケ」では⁽⁵⁾、これまでとは異なり、「我々は、世界のいかなる場所においても、力又は威圧により、平穏に確立された領域の状況を変更しようとするいかなる一方的な試みにも（any unilateral attempts to change the peacefully established status of territories by force or coercion anywhere in the world）強く反対する」との表現が用いられた⁽⁶⁾。

こうして少なくとも領土・領域に関する限り、力による一方的な変更への反対は、

「現状」ではなく「平穩に確立された領域の状況」という形で明確化されるに至った。それ自体、長期の違法な占領によってもたらされた「現状」は保護の対象とならないことを明らかにしたという点で重要であるが、そうした違法占領を武力（自衛）によって回復することが（いつまで）可能なのか、という法的検討課題を残したといえよう⁽⁷⁾。

3 軍事安全保障——反撃能力

我が国の安全保障との関係で、中国の行動と並んで注目すべきは、北朝鮮による核・ミサイル開発であろう。新国家安全保障戦略は、いわゆる「反撃能力」を明記したが、これは、本戦略において最も注目されている点である。この語をめぐっては、以前は「敵基地攻撃能力」という用語が使われていたところ、憲法に基づく専守防衛の原則に反する恐れがあるなどの指摘もあり、「反撃能力」に変わったという経緯がある。いずれにせよ、北朝鮮が変則軌道などの新たな態様を含め、かつてない頻度で弾道ミサイル実験を繰り返してその能力を格段に増強しつつある中で、「反撃能力」の保有は、攻撃に対する対応の選択肢を増やすことによって、我が国の抑止力を高めることに主眼があるといえよう。

実際、我が国の対弾道ミサイル防衛態勢は万全とはいえない。現在は、イージス艦の迎撃ミサイルSM3と地上配備の迎撃ミサイルPAC3による迎撃態勢であるが、2020年6月に、「24時間・365日、切れ目なく、長期にわたって」日本を守る柱になるとされたイージス・アショアの配備計画が白紙撤回されて以降、この点における特段の進展はなく、誠に心許ない限りである。そのような中、2022年2月に発生したウクライナ戦争は、100%のミサイル防衛が保証されないときに起こりうる悲惨な現実を、まざまざと見せつけた。

こうした現実からして、敵の射程圏外から攻撃できる「スタンド・オフ・ミサイル」を始めとする反撃能力を保有して抑止力を高めることは必須であろう。そのこと自体に国際法上の問題はない。他方、いつ、いかなる形で反撃能力を行使できるのかは、国際法上の問題である。関連する国際司法裁判所（ICJ）の判例によれば、個別的自衛権は、「武力攻撃が発生した場合」（国連憲章51条）に、必要性和均衡性という要件（慣習法）の下で行使することができる⁽⁸⁾とされる。

「敵基地攻撃能力」という用語が問題となったのは、それが「先制攻撃」を含意すると受け止められたからである。国際法の観点からは、武力攻撃が急迫した段階における自衛を意味する「先制的自衛」が認められるかについては、必ずしも意見の一致はない。学説上は、19世紀のカロライン号事件などを引用しつつ、慣習法上の権利としてこれを肯定する主張と、国連憲章の下では武力攻撃の発生が要件であるとして、これを認めない主張が対立している⁽⁸⁾。ICJは、この点についてこれまで明示的な判断

を回避しているが、ニカラグア事件やオイルプラットフォーム事件の判決で、慣習法上の自衛権を含めて、「武力攻撃」の発生が要件であるとしていることから、否定的に捉えていることがうかがわれる⁹⁾。

新国家安全保障戦略は、「反撃能力」を「我が国に対する武力攻撃が発生し……た場合、武力の行使の三要件に基づき、……やむを得ない必要最小限度の自衛の措置として、相手の領域において……有効な反撃を加えることを可能とする……能力」としており、さらに明示的に、「武力攻撃が発生していない段階で自ら先に攻撃する先制攻撃は許されない」としていることから¹⁰⁾、この点での国際法との齟齬はないといえよう。

ただ、武力攻撃の「発生」を、攻撃の既遂（ミサイルの着弾）ととるか、攻撃の着手（ミサイル発射作業開始）ととるかによって、先制的自衛との関係は微妙となる。我が国は攻撃着手説をとっているが¹¹⁾、北朝鮮がミサイル発射の迅速化に資する固体燃料への転換を進めていることから、攻撃着手の探知や判断はさらに困難になったといえよう。

なお、2015年の平和安全法制において導入された「存立危機事態」の概念は、我が国に対する武力攻撃が発生していない場合にも自衛権（集団的自衛権）の行使を認めるものであるが、新国家安全保障戦略の上記文言（「我が国に対する武力攻撃が発生し……た場合」）は、一見、「反撃能力」の行使を我が国に対する武力攻撃事態の場合に限定し、存立危機事態におけるその行使を否定しているかに見える。この点について、岸田文雄首相は、「反撃能力」は存立危機事態にも行使可能との見解を示している¹²⁾。新国家安全保障戦略が、「反撃能力」との関係で「武力の行使の三要件」（存立危機事態もカバー）¹³⁾にも言及しているので誤りではないが、誤解を招きかねない記述方法であることは否めない。もっとも、国際法上の集団的自衛権の観点からは、武力攻撃を受けた国からの要請などの要件が満たされる限り法的な問題はない。

4 経済安全保障——輸出管理

かつて安全保障といえば、政治的・軍事的なものに限定して考える傾向があった。しかし今や安全保障の裾野は、経済、食料、エネルギーなどに大きく拡大している。なかでも近年特に注目されているのが、経済安全保障である。国家間の経済的な競争が激化する中で、各国は、経済的手段を用いて他国に影響力を行使することで国益の増進を図っている。そうした手法は「エコノミック・ステートクラフト（Economic Statecraft）」と呼ばれ、各国とも、サプライチェーンの強靱化を中心とした産業基盤の強化や、機微技術の流出防止を目的とした輸出管理の強化等を通じて、経済安全保障を推進・強化している¹⁴⁾。

機微技術の流出防止のための輸出管理は、新国家安全保障戦略においても、軍備管

理・軍縮・不拡散との関係で言及されており、古くから大量破壊兵器や先端通常兵器の拡散防止の観点から、関連資機材・技術について協調して輸出管理（輸出規制）を実施する国際レジームが形成されてきた。軍事と非軍事の境目が曖昧になってきたことから、民生分野において輸出管理が実施・強化されてきたのである⁽¹⁵⁾。

しかし、拡散懸念国を事実上のターゲットとする資機材等の輸出規制は、WTO法（ガット）上の一般的最恵国待遇（ガット1条）や数量制限の一般的廃止（同11条）、数量制限の無差別適用（同13条）に違反する恐れがある。違法とされないためのWTO法上の関連規定としては、ガット21条の安全保障例外がある（同条(b)は、締約国が「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める」措置をとることを許容）が、長らく主張されてきた同項は完全な自己判断権を認めているという理解は、2019年4月のロシア通過運送事件のパネル報告書において否定された⁽¹⁶⁾。そうすると、供給側の論理でのみ一方的に輸出管理を実施することが、国際法上違法だと判断される可能性も出てきたということになる。

我が国は、日韓間のいわゆる徴用工問題に端を発した2019年7月の対韓輸出管理強化に関連して、2020年に韓国によってWTOに提訴された。輸出管理強化（包括許可から個別許可への切替え）の対象となったフッ化水素、フッ化ポリイミド、レジストの3品目のうち、フッ化水素は国際輸出管理レジームの一つであるオーストラリア・グループの規制対象となっている。これについては、2004年の安保理決議1540（大量破壊兵器関連の国際輸出管理レジーム対象品目などにつき効果的な輸出管理を諸国に義務づけ）を通してガット21条(c)の安全保障例外（締約国が「国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基く義務に従う」措置をとることを許容）によって正当化される可能性があるが⁽¹⁷⁾、それ以外は21条(b)(ii)⁽¹⁸⁾による正当化を含め微妙であった。幸い、岸田政権下での両国関係の改善の過程で、2023年3月に韓国がWTOへの提訴を取り下げた⁽¹⁹⁾ことで問題は解決したが、輸出管理の実施においてはこうした問題があることを認識しておく必要があるだろう。

*

以上、「新国家安全保障戦略」に含まれる諸施策の中で、特に国際法との関係が深いと思われる事項を取り出して検討を加えた。国家のあらゆる政策について妥当することであるが、とりわけ国家の政策の基本となる重要な文書については、その内容が国際法と整合的であるか否かを、常に評価・点検することが肝要である。

- (1) 「国家安全保障戦略」、4-5ページ。
- (2) 外務省『外交青書2023』、232-237ページ参照。
- (3) *South China Sea Arbitration*, Award, 12 July 2016, pp. 473-477, para. 1203.
- (4) 「国家安全保障戦略」、7ページ。

- (5) 同年G7首脳コミュニケでも同一の文言が用いられている。“G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué,” 20 May 2023, p. 2.
- (6) “G7 Japan 2023: Foreign Ministers’ Communiqué,” 18 April 2023, Karuizawa, Nagano, p. 11. この文言は、2005年のエリトリア・エチオピア請求権委員会の部分裁定に通じるところがある。“Eritrea-Ethiopia Claims Commission (EECC): Partial Award - Jus ad Bellum, Ethiopia’s Claims,” *International Legal Materials*, Vol. 45 (2006), p. 433, para. 15.
- (7) この点に関しては、ルイス教授とアカンデ教授の論争がある。Tom Ruys and Felipe Rodriguez Silvestre, “Illegal: The Recourse to Force to Recover Occupied Territory and the Second Nagorno-Karabakh War,” and Dapo Akande and Antonios Tzanakopoulos, “Legal: Use of Force in Self-Defence to Recover Occupied Territory,” *European Journal of International Law*, Vol. 32, No. 4 (2021), pp. 1287–1297, 1299–1307.
- (8) 浅田正彦「国際法における先制的自衛権の位相」浅田編『21世紀国際法の課題』（有信堂高文社、2006年）、287–326ページ。
- (9) *ICJ Reports 1986*, p. 103, para. 195; *ICJ Reports 2003*, pp. 186–187, para. 51.
- (10) 「国家安全保障戦略」、18ページ。
- (11) 第210回国会衆・安全保障委員会5号（令和4年12月8日）。
- (12) 第211回国会衆・本会議15号（令和5年4月4日）。
- (13) 三要件の一つは、「我が国に対する武力攻撃が発生した場合」または「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合」とする。
- (14) 我が国でも同様の観点から、2022年5月に「経済安全保障推進法」が制定された。風木淳『経済安全保障と先端・重要技術——実践編』（信山社、2023年）、第3章参照。
- (15) 浅田正彦編『輸出管理——制度と実践』（有信堂高文社、2012年）、参照。
- (16) WTO Doc. WT/DS512/R, 5 April 2019, para. 7.102. 上訴されることなく採択された。
- (17) それ以外の2品目は一定のスペックのものがワッセナー・アレンジメントのリストに掲載されているが、同アレンジメントは通常兵器関連の輸出管理レジームである。川瀬剛志「WTO協定と安全保障貿易管理制度の法的緊張関係」『上智法学論集』64巻3・4号（2021年3月）、79ページ。
- (18) 締約国が自国の安全保障上の重大利益保護のために必要と認める「武器、弾薬及び軍需品の取引並びに軍事施設に供給するため直接又は間接に行なわれるその他の貨物及び原料の取引に関する措置」を許容する。
- (19) WTO Doc. WT/DS590/5, 24 March 2023.