

第4章 PSIと海洋安全保障：緩やかなガバナンスの中のエンフォースメント

秋山 信将

はじめに

大量破壊兵器（WMD）やそれに関連する物資の拡散は、現代の国際社会において最も深刻な安全保障上の課題として認識されている。

大量破壊兵器拡散の態様には、有形の大量破壊兵器関連の資機材や物質の移転と、技術やノウハウといった無形の知識の移転がある。後者の無形の知識の流出の重要性と規制の困難さについては言を俟たないが、資機材や関連物質の不法な移転についても、様々な国内および国際的な規制の枠組みの存在にもかかわらず、それを阻止することは容易ではない。

現在大量破壊兵器の拡散を防止するための国際的構造、すなわち不拡散政策のアーキテクチャーは、下図のようになっている。

図：大量破壊兵器、ミサイル及び通常兵器（関連物質などを含む）の軍縮・不拡散体制の概要



資料：外交青書 2011 年版

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2011/html/chapter3/chapter3_01_03.html#zu02

近年の大量破壊兵器の拡散防止をめぐる潮流としては、大量破壊兵器の拡散を防止するうえで、法執行の重要性がとくに高まっていることが指摘されよう。国内においては大量破壊兵器の製造に関連するような機微な物資の輸出管理強化があげられる。たとえば、国連安保理決議 1540 の下では、非国家主体による拡散活動を非合法化し、それらを処罰する法制の導入が国連加盟各国に求められている。また、原子力供給国グループ (NSG) では、最近ガイドラインを改正し、受領国の不拡散要件をより厳格化した。

他方で、このような法執行の強化に対する反発も国際社会には存在する。たとえば、アメリカや欧州、日本などが主導する規制強化の動きに対して、経済成長の優先化や国家主権を強く主張し反対する中国や途上国のグループである。後述するが経済成長著しいアジア諸国の中のいくつかから、多国間の不拡散政策枠組みへのコミットメントが得られないとすれば、グローバルな不拡散体制の中でループホールが存在することになる。また、実際に不拡散へのコミットメントや取り締まりの意欲はあったとしても執行機関の能力不足や輸出企業による虚偽の申告等により輸出管理をすり抜ける可能性もある。このように、水際までの法執行が様々な理由で脆弱である場合、そこに「拡散の窓」が存在することになる。この「拡散の窓」から出た機微物質等が受領側にわたるのを阻止する一つの可能性として、拡散物資が洋上を移動中に差し押さえる、すなわち洋上でのエンフォースメントが考えられよう。重層的な取り組みの中で、できるだけループホールを埋めていく必要があるのである。

拡散に対する安全保障構想 (PSI) は、このような考え方の下で米国によって打ち出された新たな不拡散政策における多国間協調のためのイニシアティブである。米国のブッシュ大統領 (George W. Bush、当時) は、2003 年 5 月 31 日、ポーランドのクラコフ市で演説を行い、そこで拡散を阻止するための新たな取り組みとして、「拡散に対する安全保障構想」 (PSI: Proliferation Security Initiative) を発表した¹。これは、国際社会の平和と安定に対する脅威である大量破壊兵器・ミサイル及びそれらの関連物資の拡散を阻止するために、国際法・各国国内法の範囲内で、参加国が共同してとりうる移転 (transfer) 及び輸送 (transport) の阻止のための措置を検討・実践することを目指したものであった。ブッシュ大統領は演説で、日本を含む 10 か国²に参加を呼びかけた。この PSI は、前年 12 月に発表された「大量破壊兵器と闘う国家戦略」³で打ち出されている、1) 拡散対抗、2) 不拡散、3) 大量破壊兵器使用の結果への対処、の 3 つを総合した包括的アプローチの中でも、「拡散対抗 (counter-proliferation)」の中の「阻止 (interdiction)」の項を精緻化したものと言える。

1. PSI出現の構造的背景

ブッシュ政権時代の不拡散政策は、NPTといった既存の多国間の枠組みに対しては冷淡な姿勢を見せていた。それは、既存の多国間枠組みが基本的にコンセンサスによる合意の形成に基づき、また、非同盟諸国（NAM）が数的な優位を誇るがゆえに、不拡散分野においては実効的な強化が困難であるという背景があった⁴。

その一方でブッシュ政権以来アメリカが取り組みに力を入れてきた政策装置も、ある種の「多国間」の枠組みである。しかしそれは、有志連合的な多国間協調による不拡散政策の実施・強制の枠組み作りであり、国際条約や協定のような法的拘束力を持つものではない。

そもそも、紳士協定であるNSGやワッセナー・アレンジメントのように、WMD不拡散の国際レジームにおいて「有志連合的」な政策枠組みは、普遍的なNPT-IAEAを中心とする多国間レジームを補完する政策装置として重視されてきた。

ブッシュ政権時の国務省高官によるスピーチの中にこのような考え方を見ることができる。ブッシュ政権の国務省核不拡散担当次官補代理のセメル（Andrew K. Semmel）は、NPTを核不拡散レジームの基礎（cornerstone）と位置付け、その遵守は重要な不拡散の規範となると述べる。しかし、その一方では「180以上の国から構成されるNPTがコンセンサスで合意できないことは驚きではない」と冷めた見方を示している。そして、NPTというフォーラムの役割を、NPTへの支持が表明されること、すなわち核不拡散規範の普遍的な支持と、真の問題について真剣に議論すること、すなわち意思決定よりもアジェンダ・セッティングが重要であると、NPTの限界と機能を定義している⁵。このような考え方は、現在のオバマ政権においてもほぼ踏襲されていると見てよいであろう。それは、2010年のNPT運用検討会議における米国の対処方針にも表れている（ただし、見解の異なる部分については非妥協的な姿勢を貫き、合意が成立しないことも厭わなかったブッシュ政権とは異なり、オバマ大統領（Barack Obama）の政権は、合意成立への意欲を見せて妥協はするが、それらの妥協が米国政府の姿勢の転換を意味するわけではなかった）。また、核セキュリティ・サミットは、核不拡散という政策分野とは異なるが、有力国・有志国を選択的に招待して、核テロの脅威に対する対処の強化の必要性に関する共通の認識の確立（もしくは少なくとも米国の政策的意図の浸透）を目指しているという意味では、同じようなアプローチに分類されてもよいであろう。

裏を返せば、従来のNPTおよびIAEAを中心とした核不拡散レジームの最大の問題は、実際に起きている不遵守の事案に対する対処能力のなさであり、米国にとって重要な、執

行（もしくは強制）の強化への直接の貢献は必ずしも大きくないとの判断があるということであろう。

従来の普遍性を重視した多国間枠組みに対して、多国間での協力を打ち出しながらも異なる概念のものとで多国間協力を実現しようとする考え方がある。「効果的多国間主義」である。「効果的多国間主義」とは、「直面する真の問題に対し、現実主義的、かつ断固とした態度で我々（米国：筆者注）の国際的パートナーと結束して対峙すること」である⁶。そしてこの「効果的多国間主義」は、「革新的な新しいアプローチ」と組み合わせさせて「重層的防衛（layered defense）を構成する⁷。「効果的多国間主義」の要素には、まず、既存の不拡散体制の中核を構成する IAEA の保障措置の強化（追加議定書の導入とその普遍化）に加え、国連安保理による不遵守問題への対処、すなわち制裁決議等による強制の向上がある。他方で「革新的な新しいアプローチ」である新たな有志連合的な制度の創設では、2002 年カナナスキス・サミットで形成された、大量破壊兵器の拡散に対する G8 グローバル・パートナーシップ（G8GP、対ロ非核化支援の枠組み）、2003 年 5 月に打ち出された PSI⁸、2004 年 2 月の国防大学におけるブッシュ大統領の演説における核燃料サイクルに係る機微な資機材の輸出のモラトリアムを含む七項目提案⁹、非国家主体が大量破壊兵器の保有・製造や関連物資の移転等にかかわることを各国の国内法において違法化することを定めた 2004 年 4 月の安保理決議 1540¹⁰などである。検証・遵守の重視はすなわち制度や政策において実効性がきわめて重要な価値判断基準となることを示している¹¹。

さらに、もう一つの特徴としては、国連安保理決議の活用であろう。新しい制度作りによる対処は、常に、進行中の危機への対処を置き去りにしかねないという問題を内包する。事実、現在も北朝鮮やイランの核問題は、多国間の不拡散レジームのメカニズムではなく、それぞれ、六者協議や、P5+1（あるいは EU3+3）といった、個別の交渉枠組みにおいて問題解決が模索され、さらに、そのような外交努力が国連安全保障理事会の決議による制裁（強制）によって補完されている。また、安保理決議 1540 は、PSI の実施に対して法的な根拠を与え、正当性の獲得に貢献した。

しかしこれは、単なる正当性付与のための手続きとしての多国間主義ではない。むしろ、実効性を担保するために多国間主義を活用するという多国間枠組みへの外交的アプローチは、ラギー（John G. Ruggie）の指摘する「手段的多国間主義（instrumental multilateralism）」であり¹²、また、批判的な見方をすれば、自らの政策志向や利益にとって都合のいい部分だけを、多国間枠組み全体にかかる広範な権利義務関係の中から取り出し、選択的・恣意的に必要な多国間取極めを活用する、「ア・ラ・カルト多国間主義（“a la carte” multilateralism）」と見ることもできる。

なお、有志連合と同盟の大きな差異は、メンバーシップが固定されているかどうかという点と、対処すべき課題が特定されているかどうかである。ラムズフェルド国防長官（Donald H. Rumsfeld、当時）が述べたように、「任務が有志連合を決めるのであり、有志連合が任務を決定するわけではない」¹³。PSIのプロセスでは、任務（mandate）を設定し、「実効性」を基準として、その有用性と実効性については妥協することなしに普遍性を追求するプロセスを採用する。このプロセスがうまくいけば、より効果的な制度・レジームの構築の手法と評価することができる。

ただ、実は PSI においても、強制を重視する姿勢を示しつつ、不拡散規範の新たな基盤の創設を企図しているという側面がより強いと見るべきであろう。PSI は、核の闇市場や、既存の不拡散体制のギャップを埋め、拡散を阻止するために政治的意思、協力、法的枠組みを強化するために創設されたのであって¹⁴、その実施については、参加各国それぞれや参加国間の協力にゆだねられている。しかも、これまで PSI によって拡散が阻止された実績について、後述するように米国政府からはそれほど多くの報告がなされていないし、内容も具体性がない¹⁵。PSI に賛同する国は 90 か国以上にも上るが、実際に会合や訓練に参加している国は、それよりもはるかに少ない。そして、このような活動に参加しない国に対しても、働きかけ（アウトリーチ）はしてもそれを強制するような姿勢は示していない。

これらは、PSI の実効性よりもむしろ「拡散阻止」の規範の定着、あるいは国際社会への「実効性」重視型の不拡散規範の浸透という政治的な効果のほうが核不拡散秩序構築への貢献という意味ではインパクトが大きいのではないだろうか。

2. ソ・サン号事件と PSI をめぐる論点

大量破壊兵器に係る不法な物資を、それらを積載した船舶に対して差し押さえを実施する事態において、その困難さは、次の3点に集約されるであろう。第一に、海洋における管轄権を含む法的根拠の問題である。法執行の管轄権をどのように定めるのか、取り締まりの法的根拠をどこに求めるのか、既存の海洋秩序（もしくはガバナンス）が依拠する法体系の中で、大量破壊兵器拡散という問題が必ずしも的確に位置付けられているとは言えない状況が存在する。第二に、実際に法制度が整備されたとして、具体的にどのような形でそうした政策執行の実効性を確保していくのか。さらに、この点に密接に関連するが、第三として不法な物資を積載した船舶を差し押さえるというオペレーションでは、多国間の協力が必要とされる場面が想定されるが、その場合、インテリジェンス分野も含めた国際協力をどのように構築していくのが課題となろう。上述のようなループホールの存在を少なくしていくためのメンバーシップの拡大を、実効性を伴わない形で行っていかなく

ればならない。

PSIは、これらの課題を解決し、不拡散分野における実効性の向上を目指す一つのプラットフォームとして見ることができる。すなわち、エンフォースメントを通じた規範をまずは有志国の間で形成し、そして規範のさらなる強化（協力体制の普遍化）を通じたエンフォースメントの習慣の普遍化を目指していく、そしてその中で海洋における不拡散というイシュー領域におけるガバナンスが緩やかな形で形成されていくのである。

以上のような問題意識は、PSI設立の過程においてそのきっかけの一つとなった、「ソ・サン号事件」の経緯から明らかにされよう。そしてPSI設立時の海上阻止活動（拡散防止）をめぐる国際法、国際規範上の制約は、現在に至るまではほぼ変化しておらず、制度的な改革を通じた政策の変更ではなく、むしろ政治的な行動による規範の変更を通じた政策基盤（国際法の解釈や将来の国際法の事実上の改正）の変更がPSIを通じて図られていることが見て取れる。

PSIの設立経緯は、やや性急な印象がある。まず、2003年5月末のブッシュ大統領のクラコフ演説においてはその概念と骨格が示されただけであり、その後実務者の会合を経て内容が詰められたのちに、パリでの「阻止原則」採択につながっている。上述のように、このような考え方は、2002年12月11日にブッシュ大統領が大量破壊兵器の拡散を防止するための包括的アプローチを示した、『大量破壊兵器と戦う国家戦略』に示されている。この戦略の中で拡散対抗の措置として最初に言及されているのが、阻止活動である。戦略は次のように述べる。「効果的な阻止活動は、大量破壊兵器やその運搬手段と闘うアメリカの戦略における重要な一部である。我々は、大量破壊兵器関連物資の移動を防ぐために、軍事、インテリジェンス、技術、および法執行それぞれのコミュニティの能力を向上させなければならない¹⁶。」

その一方で、この戦略を発表するタイミングと同時並行で発生した、イエメンへミサイルを運搬していた北朝鮮のソ・サン号を臨検し、ミサイルなどを船倉から発見しながらも法的な限界によってこれらのミサイルを差し押さえることに失敗したという事案も、PSIの発足を急がせた一つの要因であるとも見ることができよう¹⁷。

ソ・サン号事件は、2002年11月から12月にかけて起こった。ソ・サン号は、カンボジアに船籍を置く北朝鮮の貨物船で、積み荷はセメントと申告されていた。しかし、アメリカの情報関係者は大量破壊兵器関連の物資が不法に積載されていると考えていた。そこでアメリカは、アフリカの角地域において海上の安全保障に係る活動を実施するために創設された「合同タスクフォース 150」によってその貨物船を停船させることにした。12月9日、イエメンの沖合 1000 キロのところでスペイン海軍の艦船がソ・サン号を発見した。ソ・

サン号と無線連絡を行ったが、ソ・サン号は国際法上の義務である *fly its flag* をしなかった。そこで、スペイン海軍の艦船はソ・サン号に停船を命じたが、ソ・サン号はその停船命令に応じなかった。それに対してスペイン海軍の艦船1隻がサンドの警告射撃を行ったが、それでもソ・サン号はスペイン海軍の狙撃手がマストのケーブルを切断し、ヘリコプターによって7人の海兵隊員をソ・サン号のデッキに乗船させるまで停戦しなかった。スペインの海兵隊員は北朝鮮人乗員を拘束した。船倉には、申告された積荷であるセメントの袋があったが、その下に、15基のスカッドBミサイルと、15基の通常兵器弾頭、ロケット燃料が入った容器23個、中身不明の化学物質85樽が発見された。スペイン海兵隊はアメリカ海軍の艦船「ナッソー」に無線連絡をし、ナッソーから派遣された爆発物専門家は、ただちにこれらの積み荷を差し押さえた¹⁸。

しかし、当初成功したように見えたこの差し押さえは、国際法的な壁に直面することになる。当初、ワシントンのイエメン大使館は、指摘されるような取引を北朝鮮と行っていないとの声明を出していた。しかしながら、差し押さえが公になると、イエメン政府はこの声明を覆し、スカッドなどはイエメン政府が米国政府に対して2001年に北朝鮮からミサイルを調達するのをやめるとの約束を行った以前に発注されたもので、イエメン政府の所有物であると述べ、米国などによる差し押さえに強く抗議した。

米、イエメン両政府のやり取りの結果、米国政府は、イエメン政府との間での北朝鮮との取引を行わない確約と引き換えに、すべての貨物をイエメンに引き渡した。この一連のやり取りの中で明らかになったのは、海上阻止活動を実施するうえでの国際法上の限界であった。拡散活動の阻止を実効的に確保するという観点からこの限界をどのように補完すべきかという点について米国は、国家間の協調体制を構築し、法執行における協力を通じて新たな国際規範の形成により、既存の国際法の公式な変更ではなく規範の変更によってする、という選択をしたのである。それがPSIの思想的背景を構成する。ただし、後述のように、このような政治的なイニシアティブであったとしても、法的な根拠（そして必要とあらば既存の国際法の改正）の存在がより強固な政策基盤を提供するが、他方でこうした法的拘束力の強化は、同時に米国の行動の柔軟性を縛るものとなる可能性をも秘めているため、国内、特に議会での賛同を得ることが困難な場合も生じる。

3. PSIの主たる活動と実績

PSIというのは、何ら具体的な協定を持たず、各国それぞれが「阻止原則」に基づいて単独または共同で大量破壊兵器拡散阻止のための行動をすることを想定している。その中で、PSIの下で行われる大量破壊兵器等の拡散阻止活動においては、複数の国による連携

が鍵となることから、参加国・協力国の範囲を拡大し、拡散阻止のための網の目を細かくするために行われている活動としては、大まかに言って 1) 拡散阻止のための共同訓練、2) 参加国拡大のためのアウトリーチ、3) 各種会合を通じた活動内容の精査（レビュー）、などがある。

より具体的には、各国のとるべき行動には次のようなものがある。

- ▶ 公式に PSI と「阻止原則」にコミットし、PSI 活動を支援するためにあらゆる手段を取る意思表示を行う
- ▶ 現在の法執行機関が海上、上空及び陸上において実施する阻止活動に関するレビューを実施し、それらの活動に関する情報を提供する、また、必要であれば法執行機関の強化の意思表示を行う
- ▶ （情報共有や軍および法執行能力など）PSI の実施に貢献するであろう国家のアセット（能力）を特定する
- ▶ PSI の阻止活動に関する要請やその他の活動に関するコンタクト・ポイントを設け、PSI 活動に対応するための政府内の適切な手続きを定める
- ▶ PSI の阻止活動の訓練や実際の活動に積極的に参加する意思を持つ
- ▶ （ship boarding agreement など）関連協定への署名や、PSI 活動への協力の基盤（たとえば、上空通過拒否に関する覚書など）の確立への意思を持つこと¹⁹

しかし、こうした活動内容については課題も指摘されよう。たとえば共同訓練の実施においては、アジアを含め北米以外での活動実績が少ないことでアメリカ以外の地域での阻止活動における国際協力の実効性が問われる。また、アウトリーチについても、中国や近年特に重要性を増しているインド洋において阻止活動を実施するために協力が不可欠なインドなど、独自の主張を持つ重要国をどのように参加させていくかは通常のアウトリーチ活動や外交的なデマルシェだけでは、不十分である。また、活動内容の精査（レビュー）の点では、具体的にどのようにして各国間のベスト・プラクティスを共有していくか、という課題があげられる。

それでは、実際に PSI の活動を通じてどのような拡散阻止の実績が上がっているのだろうか。基本的には、実際の阻止活動は機微情報をベースにして実行されることなどから、具体的な事例に関して公開されている情報は必ずしも多くない。以下、米国政府関係者が PSI の成果およびそれらの評価について言及しているものを例示する。

- ▶ 2005 年 5 月、ライス国務長官（当時）が、2004 年 4 月からの 1 年間で、11 件の阻止の事例があったと報告

- ▶ ロバート・ジョセフ軍備管理国際安全保障担当国務次官が、2005年から2006年の間に、PSIによって30件のWMD関連物資や資機材移転の阻止があったと主張
- ▶ 2009年、トニー・フォリー国際安全保障・不拡散副長官補代理代行が、PSIメンバーは、イランの重水炉計画関連の輸送、北朝鮮から中東へのスカッドミサイルの移転、北朝鮮からシリアに向けた弾道ミサイルを運搬しているとみられる航空機の通過の拒否などがあったと言及。
- ▶ 元の米国政府関係者が2003年から2009年4月までの間に、約50件のinterdictionを実施したと証言

このように、PSIの実績についていくつかの事例があげられる。さらに、国連安保理決議の履行を支援する機能についても言及すべきであろう。国連安保理決議1874は、大量破壊兵器やその他の武器の北朝鮮からの輸出入を洋上で差し押さえるための手続きを定めるが、実際にこうした差し押さえにあたってはPSIの枠組みが、国際的な協力に対して（完全ではないにしても）実効性を担保する一助となると言えるであろう²⁰。そうであるならば、PSIの活動を正当化する根拠として安保理決議1874を理解することができるのと同時に、安保理決議1874の決議内容を国際社会が実行していくためのプラットフォームとしてPSIをとらえることが可能であり、その意味では国連安保理決議と有志国の集まりであるPSIの両者の間には、規範の醸成とそれぞれの決定における実効性の担保を相互に高めていくという関係性が見られるのである。

他方で、PSIの有効性、信頼性については必ずしもポジティブな評価ばかりではない。PSIの信頼性にとって最大のダメージとしては、北朝鮮の大量破壊兵器関連物資に関する貿易活動を効果的に抑止できなかった点であることも留意しなければならない。北朝鮮がシリアに対し、10年以上にわたって核開発関連の協力を実施し、2007年9月にイスラエルによって爆撃された、キバールにある核施設と見られる施設の建設に関与したことが強く疑われている²¹。米CIAは、2006年に北朝鮮の核関連施設の関係者とシリア政府との間で行われた北朝鮮からシリアのアル・キバール向けと見られる貨物輸送が行われたことを認めている²²。こうした北朝鮮からの貨物輸送はそう頻繁に行われているわけではないが、情報をつかんでおきながらこの輸送を阻止できなかったことは、PSIの限界を示唆するとも言えよう。

このような失敗例などを考えると、あらゆる大量破壊兵器関連物資の移転の阻止に対してPSIが絶対的に有効な手段であるとは言い切ることは困難であろう。むしろPSIの活動は、輸出管理のような他の不拡散の手段との間で補完的に機能することに加えて、国際社

会全体（すなわち、PSIに参加する国だけでなく、参加していない国に対しても）大量破壊兵器の拡散防止という政策アジェンダの優先順位を高める効果を持ったことが重要であると言えるかもしれない。そして PSI の参加国を増やしていくことにより、不拡散において国際協力が一種、各国に求められる標準的行動となったことも重要である。このような国際協力の促進が PSI の活動を通じて実現したことに加えて、この移転・輸送の阻止においては不可欠となる、国内でも多省庁間の協力体制の確立が促進されたことも、PSI の効用として見てもよい。たとえば、豪州政府の関係者は、外国のカウンターパートとの関係を構築するだけでなく、不拡散分野における国内の省庁間協力の促進に不可欠であったと証言する²³。また、PSI の存在によって、実際に拡散活動に対しより迅速に対処策を取るようになったという²⁴。

また、こうした「プラクティス」、もしくは習慣の積み重ねは、海洋における管轄権の行使の対象や方法における新たな規範の構成につながる。

4. 普遍化をめぐる問題：特に中国の立場を中心に

現在、PSI 参加国は、当初からのコアメンバー11 か国を含め、95 か国を数える。これは、国連加盟国数の半数近くに達する。それらの地域ごとの参加国数は以下のとおりである。

- 欧州（ロシアを含む）—48
- 西半球—10
- 北アフリカを含む中東から南アジア—15
- 中央アジア—5
- 東アジア・太平洋—14
- サブサハラ・アフリカ—3

これらの数字からは、サブサハラ・アフリカにおける参加国数の数が極めて少ないことが見て取れるが、アジア・太平洋においても、非参加国の問題は深刻である。とりわけ、この地域においては、中国、タイ、マレーシア、インド、パキスタンという比較的に貿易活動が活発な新興経済国が不参加である点は重要である。アジアにおいては、68%の貨物が、非 PSI 参加国を通過しているとされる。このような貿易における有力国が不参加であることで、PSI の実効性が低下することが懸念される。また、他の地域においても、ブラジル、エジプト、南アフリカといった地域有力国が不参加である。

他方で、193 という国連加盟国数に比して、その半数近くが PSI に賛同しているという事実は、PSI の原則の国際規範として意義を高め、国際慣習法の確立に向けたステップと

なるであろう。また、途上国の中でも多くの国が PSI 原則に賛意を示していることは、技術の「持てる国」と「持たざる国」の間の対立という構図に対する有力な反論を提供する。また、PSI に参加していない有力国の間でも、それが PSI の原則そのものに反対するものばかりではなく、不拡散の重要性、PSI の原則には賛意を示す国もある。このような姿勢は、たとえば、2008 年の PSI5 周年記念のアウトリーチ・プログラムには、中国、インド、パキスタンを含む非参加国 21 カ国が参加している²⁵。

中国が PSI に参加していないことは、3つの観点から PSI にとって大きなダメージとなっている。第一に、中国は世界でも最大の貿易国の一つであり、当然ながら汎用品についても多くの輸出入がある。北朝鮮にも近接しており、多くの船舶が両国を行き来したり、あるいは北朝鮮の船舶が中国の港に寄港して第三国に向かうなどの活動が確認されている。第二に、国連安保理の常任理事国として、核拡散に関連するものを含め決議採択においてカギを握っている。国際規範の定着における安保理決議の意義をかんがみれば、中国の安保理における動向は、不拡散をめぐる規範や行動の国際標準の形成において重要な要因となろう。第三に、自身も核兵器を保有し、国際安全保障の重要なプレーヤーとして、国際秩序における自らの行動の自由をより確保しようとするために主体的に行動している。たとえば原子力供給国グループ（NSG）の核関連の機微技術の輸出のガイドラインに関し、本来であれば適用の対象となるはずのパキスタンに対して、NSG 加盟前の包括的な協力協定を持ち出して、自らの対パキスタン原子力協力を正当化するといったように、国際ルールの恣意的な解釈などもそうした行動の自由には含まれよう。言うまでもなく、このような行動は、国際秩序の形成にとって極めて重大な影響を持つ。

ただし、中国は、大量破壊兵器の拡散阻止そのものには反対しておらず、原則として阻止行動は支持していると見られている。たとえば、中国はいくつかの事案でアメリカと背後で協力している。また、北朝鮮への制裁を強化し、拡散活動を防止するために阻止活動もしくは臨検を容認する国連安保理決議 1874 を支持したことを見れば、北朝鮮からの大量破壊兵器の拡散を容認しているわけではないことがわかる。

そう見ると、中国が PSI に反対しているのは、こうしたアメリカによる不拡散秩序（規範）形成に対する異議申し立てという理由ではなく、別のところに理由があるとも考えられる。考えられる理由は、北朝鮮を過度に刺激し、暴発しないようにしている、というものである。韓国が長い間 PSI に参加してこなかったのは北朝鮮が韓国に対して PSI に入らないよう強く警告をしてきたこともあり、北朝鮮を刺激したくない、という理由によるものであった（ただし、2009 年の第二回核実験によって韓国も PSI に参加することを決断した）。中国の場合、北朝鮮にとってみれば寄港地でもあり、また両国間の間には安保理の制

裁にもかかわらず汎用品を含む様々な物資の取引があるとされており、北朝鮮にとっては中国との関係は死活的なものとなっていると考えられる。その中で中国がアメリカの主導する PSI への参加に舵を切ることになれば、北朝鮮はますます追い詰められ中国への反発から暴発、ひいては崩壊を招きかねない。中国にとってみれば北朝鮮の崩壊は、その後の北東アジアの安全保障秩序のあり方（統一朝鮮の動向、在韓米軍の動向などを含む）に重大な影響を及ぼすものであり、このような事態に対する展望が開けない限りは、北朝鮮の拡散活動に対する懸念を抱えながらも、強硬に反対する（少なくとも表だって中朝関係を悪化させる）ことはしないであろうと考えられる。

ただ、対イラン問題などにおいて独自の立場を維持する姿勢を見れば、中国が全面的に米国主導による国際秩序の中で「恭順」を示すと考えるのは楽観的であると言わざるを得ない。中国がどのように振る舞うのかは、今後中国とアメリカのパワー・バランスがどうなるか、とりわけ、米国が引き続き秩序を形成し維持するうえで、ハード及びソフトの両面、もしくはいずれかにおいて、優位を維持していくことができるかどうか、その点を中国がどう見ていくかにもかかわってくるであろう。

5. PSIの基盤強化に向けての課題

次に、機能強化という観点から PSI の法的基盤をめぐって今後の課題となるポイントをいくつか議論したい²⁶。PSI は、基本的に既存の国内法及び国際法をより積極的に活用すること、および既存の国際法にその活動の法的正当性を求めている。ここでは、2005 年海洋航行不法行為防止条約（SUA 条約）改正（米上院では 2008 年 9 月に批准）、国連海洋法条約（UNCLOS）の条文の解釈及び適用、さらには米国の同条約批准問題を取り上げ議論する。

SUA 条約は、テロ防止関連 12 条約の一つで、船舶の不法奪取や破壊等の海洋航行の安全に対する不法な行為を取り締まるために、そのような行為の犯人または容疑者が刑事手続きを免れることがないように、締約国に対して裁判権を設定し、また、犯人また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義務付けている²⁷。2005 年の改正では、大量破壊兵器の不法な輸送行為を犯罪化するとともに、海上でテロ行為を行った犯人に対する裁判実施を確保するための改正（事後的措置に拡散活動やテロ活動の阻止目的を加えるため）が行われた。

これは、大量破壊兵器拡散活動に関与した犯人または容疑者が刑事手続き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うえで、犯人また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った。また、1988年 SUA 条約は、犯罪の事後処罰を主として規定しており、犯罪の予防・防止に係る規定は存在していなかった。2005年の大量破壊兵器拡散に関連した改正でも、主たる点はそうした従来のスキームの中に大量破壊兵器拡散を追加することであったが、それに加えていくつかの予防的（犯罪防止）措置についても言及されている。旗国の排他的管轄権の原則に大きな変更を迫るものではないが、締約国の執行係官が他の締約国の船籍をもつ船舶にテロ行為（若しくは大量破壊兵器拡散）の嫌疑がある場合、旗国である締約国の同意のもとで、当該船舶に乗船することを可能にした。しかし、この改正はあくまで旗国の排他的管轄権の原則に大きな変更を加えるものではないことに留意すべきであり、また、事前同意なしの乗船などより踏み込んだ措置の導入には中国等の反対があり、実現しなかった。現状においては、旗国の同意なしに公海上において他国船籍の船に対して差し押さえを執行することができるよう条約を改正することは不可能であろう。

また、国連海洋法条約をめぐる政治環境も SUA 条約と同様であろう。国連海洋法条約第 110 条を、大量破壊兵器拡散を海賊行為と同様の国際犯罪とし、旗国の同意なしに公海上で乗船、法執行を行うことを許可するように修正することは、政治的には極めて困難であると言わざるを得ない。

その一方で、各国は、国連海洋法条約第 110 条ではなく、第 19 条の無害通航権の意味の解釈において、核関連の密輸品を運搬することは、第 1 項の「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り、無害とされる」に抵触するという解釈の主張もある²⁸。ただし、おそらく現行の解釈から見れば、これは行き過ぎの感もある。

現状においては、大量破壊兵器拡散活動を、公海上での臨検・逮捕を正当とするような国際犯罪を構成するものとする法改正を実現することは困難であると言える。国連海洋法条約第 27 条は、各国の国内管轄権の行使について、法執行を自制することを促すかのよう読み取ることができるが、他方で別の読み方をすれば、管轄権の行使を禁止しているわけではない。

たとえば次のような解釈も成り立つ。すなわち、国連海洋法条約第 27 条の「……すべきでない……」という文言は、必ずしも国家による国内管轄権の行使を完全に禁止するものではない。どちらかと言えば、それは自制を促す文言と理解することも可能である。国家は、刑事管轄権を領海内で行使しないのは、国連海洋法によって禁じられているからではなく、むしろ相互主義的に自国の船籍の船に対して管轄権を行使されないことを期待して行使しないからである、と考えることも可能である。であるならば、安保理決議 1540 のように、安保理決議等によって法的な義務を課すというより明示的な規範の導入によっ

て、大量破壊兵器拡散を防止する目的での海上での法執行は促進されうる。

国連海洋法条約の改正が困難であり、条文解釈においても大量破壊兵器関連資機材の輸送を明確に違法とするような解釈が十分に国際社会の合意が得られていない中では、参加国に、不法な大量破壊兵器関連資機材の輸送を阻止する活動（臨検や差し押さえ）が正当な法執行として慣習法化させるための努力が必要であろう。領海において拡散阻止のための法執行を視野に入れて行動するようになれば、「法執行の自制」ではなく、「管轄権の行使が可能である」に力点が置かれた解釈が定着していくことになる²⁹。

また、国連海洋法条約をめぐるのは、米国政府が同条約を批准していないことによる PSI への影響もある。ヒラリー・クリントン国務長官（Hillary R. Clinton）は、confirmation の公聴会において、国連海洋法条約への批准は、政権の優先課題の一つであると述べている。国防総省も、2007 年に上院に対して統合参謀本部議長が書簡を送り、その中で統合参謀本部は、国連海洋法条約が「わが軍のグローバルなモビリティに不可欠な、航行と通過の権利および公海での自由を成文化する」と述べ、また、同条約が PSI の努力を支える基盤となっている、とした³⁰。

また、2008 年 4 月の上院軍事委員会においてウォルシュ海軍作戦部次長（Patrick M. Walsh, 当時）は、海洋法条約に加盟していないことが、持続的な海洋安全保障のパートナーシップ構築の制約要因となっているとし、またそれによって PSI への加盟を他国に促す際の妨げとなっているとの認識を示した³¹。

おわりに

PSI の執行を通じた政治的な協調体制は、現行の国際法体系の限界の中で、大量破壊兵器の拡散を防止するための阻止活動をめぐる国際規範の確立を目指すものであるが、引き続きそうした規範を国際法の「解釈」として定着させる、そして将来的には法改正を実現するところまで目指すには、PSI の原則へのより普遍的な同調を得る必要がある。ただし、PSI に同調しない国には、国家主権への制限につながりかねない乗船許可をめぐる問題や、インテリジェンス協力の実現可能性への疑問などを抱える国も多く³²、法的基盤の強化、実効性の担保の両面から、PSI に参加することに逡巡する国もある。

こうした協調体制の構築に潜在的に困難が存在する場合には、たとえば安保理による特別な権限付与に基づく（すなわち安保理決議）強化も想定されうる。たとえば、安保理決議 1874 を実施するための PSI の活用などはそうした事例となるであろう。また、安保理決議 1540 は PSI 実施の根拠となりえる。しかし、特別な事案に関する場合を除き、公海の自由の制限並びに旗国主義の無効化につながるような一般的抽象的規定を設ける権限は安全

保障理事会にはないとの見方も有力である。

であれば、PSI 参加国は、このような法的基盤強化を視野に入れながらも、当面は現行法の枠内での実効性を高めるという、エンフォースメントを重視した緩やかなガバナンスの体系の中で不拡散の実効性を高めていく必要がある。そのためには、インテリジェンス協力も含め、阻止活動に求められる能力の構築を協調して行い、また輸出管理や積み替え貨物の管理のような国内法規制および執行の強化など PSI に連なる関連の活動を強化し、また相互のキャパシティ・ビルディングのための参加国間の協力を強化していくことが重要である。また、こうした法規制を一種バイパスするような政治的柔軟性の必要性を認識する一方で、中国やブラジルのような有力国がこの枠組みに参加しないこと（普遍性の欠如）が、PSI を不完全なものとしている。この政治的柔軟性・実効性と普遍性の間のトレードオフをどのように克服するのが今後残された課題である。

－注－

- ¹ Remarks by the President to the People of Poland, May 31, 2003.
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030531-3.html>.
- ² 日、英、伊、蘭、豪、仏、独、スペイン、ポーランド、ポルトガル。
- ³ White House, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (WMD)*, December 2002.
- ⁴ このような傾向は、IAEA の保障措置の強化を狙った追加議定書の導入においてもあてはまる。IAEA が、より浸透的な査察を実施することを可能にするこの追加議定書は、NAM 諸国を中心に国家の主権を侵害しかねないとの懸念が強く提起され、結局のところその署名・批准は義務化されることはなく、加盟各国の自主的な判断にゆだねられている。
- ⁵ Andrew K. Semmel, Deputy Assistant Secretary for Nuclear Non-Proliferation, “Effective Multilateralism: The U.S. Strategy for Dealing with Global Nuclear Proliferation,” Address to the National Strategy Forum, Chicago, Illinois, November 14, 2005, <http://merln.ndu.edu/archivepdf/wmd/State/56942.pdf>.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ Christopher A. Ford, U.S. Special Representative for Nuclear Nonproliferation, *Strengthening the Nonproliferation Regime*, Remarks at Wiston House, Wilton Park, United Kingdom, December 21, 2006.
- ⁸ Remarks by the President to the People of Poland, Wawel Royal Castle, Krakow, Poland, May 31, 2003, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030531-3.html>.
- ⁹ *President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD*, Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation, February 11, 2004, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>.
- ¹⁰ S/RES/1540, 28 April, 2004.
- ¹¹ そのために国務省において検証・遵守局の影響が高まったといわれている。検証・遵守局は、既存の検証制度に対して批判的であり、FMCT は検証不可能であるとの結論もここで下された。
- ¹² John G. Ruggie, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization* (London: Routledge, 1998), pp.219-221.
- ¹³ Remarks as Delivered by Secretary of Defense Donald Rumsfeld, National Defense University, Fort McNair, Washington, D.C., January 31, 2002, <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=183>.
- ¹⁴ Robert G. Joseph, Undersecretary for Arms Control and International Security, Broadening and Deepening Our Proliferation Security Initiative Cooperation, Warsaw, Poland, June 23, 2006, http://www.nti.org/media/pdfs/61_1.pdf?_id=1316627913.
- ¹⁵ ライス国務長官（当時）は、PSI 2 周年にあたって、11 件の PSI による拡散阻止の事案があり、直後

- には12件目がアナウンスされたが、その詳細については不明である。Donna Miles, “Proliferation Security Initiative Marks Second Anniversary,” *American Forces Press Service*, June 1, 2005.; “U.S. Intercepts Two Deliveries of Nuclear Materials for North Korea,” *The Korea Herald*, June 2, 2005. その後、ジョセフ軍備管理・国際安全保障担当国務次官は、約2ダースの阻止事案があったと述べている。Joseph, *op.cit.*.
- ¹⁶ White House Office of the Press Secretary, National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, December 2002, p. 2.
- ¹⁷ 以下の、ソ・サン号に関する記述は、Jeffrey Lewis and Philip Maxon, “The Proliferation Security Initiative,” *Disarmament Forum*, 2010, pp.35-43 に依拠している。
- ¹⁸ Thomas E. Ricks and Peter Slevin, “Spain and US Seize N. Korean Missiles; Scuds Were on Ship Bound for Yemen,” *Washington Post*, 11 December 2002; David E. Sanger and Thom Shanker, “Threats and Responses: War Matériel; Reluctant U.S. Gives Assent for Missiles to Go to Yemen,” *New York Times*, 12 December 2002; Robert Marquand and Peter Ford, “A New Doctrine and a Scud Bust,” *Christian Science Monitor*, 12 December 2002.
- ¹⁹ Mark J. Valencia, “The Proliferation Security Initiative: A Glass Half-Full,” *Arms Control Today*, Vol. 37(5), June 2007.
- ²⁰ See CRS Report R40684, North Korea’s Second Nuclear Test: Implications of U.N. Security Council Resolution 1874, coordinated by Mary Beth Nikitin and Mark E. Manyin.
- ²¹ Director of National Intelligence, Background briefing with senior US officials on Syria’s covert nuclear reactor with North Korea’s involvement, Washington DC, 24 April 2008, http://www.dni.gov/interviews/20080424_interview.pdf.
- ²² 同上。
- ²³ オーストラリア政府関係者インタビュー、Emma Belcher, Policy Brief: A Tighter Net: Strengthening the Proliferation Security Initiative, August 2009, P.6 に引用。
- ²⁴ 同上。
- ²⁵ Wade Boese, “Interdiction Initiative Successes Assessed,” *Arms Control Today*, Volume 38, July/August 2008.
- ²⁶ ここで議論する以外にも、便宜置籍船の問題（米は、Ship boarding agreement をパナマ、リベリア、ベリーズ、マルタ、バハマなどと締結、今後対象国を拡大していく予定）があるが、本稿では特に SUA 条約改正について主として議論する。
- ²⁷ 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、平成17年10月14日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/17/dga_1014.html
- ²⁸ Amitai Etzioni, “Tomorrow’s institution today: the promise of the Proliferation Security Initiative,” *Foreign Affairs*, 88 (3) May/Jun 2009, pp 7-11.
- ²⁹ Cf. Douglas Guilfoyle, “Maritime Interdiction of Weapons of Mass Destruction,” *Journal of Conflict and Security Law*, 2007, 12 (1), pp.1-36.
- ³⁰ Military Officials Urge Accession to Law of the Sea Treaty,” *Armed Forces Press Service*, December 10, 2007.
- ³¹ <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2008/April/Walsh%2004-01-08.pdf>
- ³² 拡散問題の本質は安全保障の問題であることに留意。安全保障上の利害が潜在的に対立している場合に協調的な行動がどの程度まで可能かどうかは別途検討を要する。