

# 船舶を防護する権利

## 紅海危機における各国の対応を手がかりに

石井 由梨佳

Ishii Yurika

### [要旨]

2023年10月以来、イエメンの反政府武装勢力ホーシー派が紅海を航行する民間商船を相次いで攻撃している。本稿ではそのような攻撃を抑止し、船舶を防護するために、各国、および日本はいかなる実力措置をとりうるかを国際法、日本法の両面から考察する。まず、紅海危機の背景と文脈を確認する（第2節）。そして領海外海域におけるホーシー派による攻撃を排除するために、各国がとることができる、法執行措置あるいは自衛としての措置の意義を検討する（第3節）。続いて、米国と英国によるイエメン領域内のホーシー派の拠点への攻撃について、国連憲章51条上の適法性を、同条の解釈をめぐる学説や国際司法裁判所の諸判例に照らして評価する（第4節）。最後に、日本の自衛隊がとりうる実力措置として、海上警備行動と海賊対処行動の意義と限界を検討する（第5節）。

### 1 問題の所在——「船舶を防護する権利」の意義

2023年10月以来、イエメンの反政府武装勢力であるホーシー派（Houthis, フーシ派）が、ガザ地区でイスラエルと戦闘を続けるイスラム組織ハマスとの連帯を掲げて、紅海を航行する民間商船を相次いで攻撃している<sup>(1)</sup>。国際海事機関（IMO）の報告書によれば、2023年11月から2024年9月に至るまで、約70隻の商船がその被害を受けているという<sup>(2)</sup>。さらに危険を避けるために数百隻が紅海、アデン湾を回避し、喜望峰経由で迂回して航行している<sup>(3)</sup>。これらの海運の混乱のコストは物価に転嫁され、消費者が負担している。

紅海での混乱はイエメン内戦が本格化した2014年頃から生じている。2022年2月、国際連合安全保障理事会（安保理）は決議2624を採択し、同国沖で増加している民間船舶や商船への攻撃、商船の恣意的または不法な拿捕などを非難している<sup>(4)</sup>。しかし、商船への被害規模が大幅に拡大し、内戦と直接のかかわりを持たない国の船舶まで標的になったという点で、今回の事態は新たな局面を迎えたものと言える。

2024年1月、安保理は決議2722を採択し、ホーシー派による商船への攻撃等を非難した<sup>(5)</sup>。その中で、安保理は「加盟国が、国際法に従い、航行の権利と自由を損なうものを含め、攻撃から加盟国らの船舶を防護する（to defend their vessels from attacks）権利」に留意している<sup>(6)</sup>。この決議は国連憲章7章下における強制措置を決定したものとは解されない。しかし、この「船舶を防護する権利」は国連海洋法条約を始めとした関連条約には定めがなく、その意義は

一般国際法に照らして評価されなくてはならない。

ホーシー派らによる船舶に対する攻撃を阻止するために、各国がとっている実力措置として、次の2つがある。

第1に、公海あるいは排他的経済水域（EEZ）において船舶を攻撃する船舶、ヘリコプター、無人機などを実力で直接に排除することである。第3節で述べるように、この地域では、2009年1月以来、多国籍間協力枠組みである海賊対処についての合同任務部隊（CTF151）が海賊への対応に従事している<sup>(7)</sup>。そして2022年4月以降、紅海、バブ・アル・マンデブ海峡、アデン湾における海上安全保障と能力構築の取り組みのために合同任務部隊（CTF153）が活動している。今回の紅海危機に際し、2023年12月、米国はCTF153の枠組みの下で有志国と共に「繁栄の守護者作戦」を主導し、ホーシー派から商船を警護する活動を展開している<sup>(8)</sup>。同様に2024年2月、欧州連合（EU）はEU海軍部隊（EUNAVFOR）の下で「アスピデス作戦」を立ち上げ、紅海危機に対応するため「専ら防衛的な任務」として商船の保護を行っている<sup>(9)</sup>。

また、第5節で述べるように、自衛隊も独自に紅海危機に対応している。まず自衛隊は、2009年3月以来、アデン湾の公海とEEZにおいて海賊対処を行っている。さらに2019年6月にイラン周辺海域が不安定化したことを受けて、同年12月以降、日本関係船舶の安全確保に必要な態勢を強化するために自衛隊を派遣し、情報収集活動を行い、事態に応じて海上警備行動に切り替え、船舶の保護を行うこととしている。

第2に、イエメン領域内におけるホーシー派の拠点を攻撃することである。第4節で述べるように、米国と英国は2024年1月11日以降、5回に渡り、自衛権を定める国連憲章51条を援用して、イエメン領域内のホーシー派の拠点施設などに共同でミサイル攻撃を行っている<sup>(10)</sup>。米国はそれとは別に単独での攻撃も行っている<sup>(11)</sup>。オーストラリア、バーレーン、カナダ、デンマーク、オランダ、ニュージーランドは、米英の行動に対して支援を提供している<sup>(12)</sup>。

米英の攻撃については、ごく一部ではあるが国際法に違反するという他国の評価がある<sup>(13)</sup>。2024年1月11日の作戦後、ロシアはこれらの攻撃が「憲章2条4項に違反」し、「憲章51条に基づく自衛権への不当な言及」によって正当化された「米国と英国によるイエメンへの違法な武力攻撃」であるとして非難した<sup>(14)</sup>。イランも攻撃は「イエメンの主権と領土保全に対する明確な侵害」であって国際法違反だと非難している<sup>(15)</sup>。またトルコは、攻撃が不均衡であると評価している<sup>(16)</sup>。

これらの実力措置は国際法に照らしてどのように評価されるか。本稿はホーシー派による民間船舶への攻撃を防止、抑止するために、各国と日本がいかなる措置をとりうるかを法的に整理することでこの問いに答えることを狙いとする。なお、紅海に面する沿岸国はすべてEEZを設定しているが、海上における防御措置は少なくともEEZについて定めた条約第5部の規則に反するものではないので公海における規則が適用される<sup>(17)</sup>。本稿ではEEZ固有の論点は扱わない。

本稿では、まず紅海危機がどのような文脈において生じたか、各国の実力措置を評価する上で関連する事実を確認する（第2節）。ついで国際法の観点から、公海における非国家行為体（non-state actors）による侵害排除と（第3節）、外国領域における非国家行為体に対する攻

撃（第4節）の正当化根拠を検討する。次に、日本国内法上、自衛隊が有する権限を論じる（第5節）。

## 2 紅海危機の構造的課題——主権国家の分権的体制の崩壊

法的な検討に先立ち、今回の紅海危機の構造的課題を踏まえておく。この事態の根幹には、イエメン政府（大統領指導評議会）が同国北西部に統治を及ぼしておらず、非国家行為体であるホーシー派が領域を支配していること、その意味においてこの地域で国際法の基礎である主権国家の分権的体制が維持されていないことがある。

紅海危機の契機は、1つには2023年10月7日にイスラエルがハマスの大規模テロ攻撃を受けてガザ侵攻を開始したことにある。しかしこの事態はイエメン国内における政治的対立や地域覇権をめぐるサウジアラビア（サウジ）とイランの対立という文脈で捉えられるべきである。その詳細を示すことは筆者の能力を超えるが、本稿の問題を検討する上では、少なくとも次の事実を念頭に置く必要がある。

第1に、紅海危機の直接の要因はイエメン政府、サウジとホーシー派が主な当事者であるイエメン内戦である<sup>(18)</sup>。イエメンは、オスマン帝国の支配下にあった北イエメンと、英国保護領だった南イエメンが1990年に統一して、現在の形になった。しかし、ホーシー派は2000年代初頭からイエメン北西部を拠点として反政府運動を展開しており、2014年、首都サナアと主要な港であるホデイダを占拠した。これに対してイエメン政府はサウジにホーシー派に対し軍事介入を含めた必要な措置をとることを要請し、内戦が本格化した。さらに南部では2007年以降、南部暫定評議会（Southern Transitional Council）が現政府とホーシー派に対抗して分離独立運動を展開している。なお、これらの混乱によってイエメンでは深刻な人道危機が生じ、現在も続いている。

以上に加えて、2024年6月には、ホーシー派がテルアビブの米国大使館支部付近を無人機で直接に攻撃し、それに対してイスラエルがホデイダの発電所や燃料庫などを破壊する事態も生じている<sup>(19)</sup>。

第2に、サウジとホーシー派との紛争の背景には、サウジとイランの対立がある。2003年のイラク戦争などを契機にして、イランはイラク、シリア、レバノンなどのシーア派勢力（「シーア派の三日月地帯」）にその影響を及ぼしている。そして、ホーシー派の装備には、弾道ミサイル、巡航ミサイル、無人航空機が含まれるが、それらはイランが提供したものであるとされている。サウジとイランは、2016年のイラン民衆によるサウジ大使館襲撃を契機に、一度国交を断絶した。2023年3月、両国は関係を正常化させることで合意しているが、依然として緊張は続いている。

第3に、紅海危機が本格化する以前も、ホーシー派に対する制裁措置としてイエメン北西部沿岸部での船舶阻止がなされていた。2014年、安保理は決議2140においてイエメンの事態について制裁委員会を設け、ホーシー派の指導者らに対して武器禁輸措置を含めた制裁を科すことを加盟国に義務付けている<sup>(20)</sup>。また、2017年11月以降、サウジはイランからホーシー派に送られてくる武器を止めるために、紅海の航行を阻止する措置を強化している。さらに

2022年2月、前述した決議2624において、安保理はホーシー派が水上即席爆発装置や海上機雷を使用し、紅海の商船を攻撃していることなどを理由に、その制裁を強化している<sup>(21)</sup>。

以上の事実関係に示されるように、紅海危機は一過性のものではなく、地域に根ざした構造的な課題から生じていると捉えるべきである。そのことを踏まえた上で、節を改め、各国がとりうる実力措置の評価を行う。

### 3 公海におけるホーシー派による攻撃の排除

船舶を防護するために第三国がとりうる実力措置について評価を行う。まず、公海における非国家行為体による商船への攻撃を排除するためには、各国は法執行措置あるいは自衛によることができる<sup>(22)</sup>。

#### (1) 法執行措置

ホーシー派の行為が、被害船舶の旗国法上の犯罪、あるいは海賊を構成する場合、他国は海洋法上の管轄権規則に従い、それらを防止するための法執行措置をとることができる<sup>(23)</sup>。ただし当該国はそれ際に実力の行使に関する一般国際法上の義務を遵守しなければならない<sup>(24)</sup>。すなわち、そのような措置は必要かつ相当な限りにおいて行われなくてはならない<sup>(25)</sup>。そして実力の行使はできる限り避けなければならず、それが避けられない場合には、その状況において合理的かつ必要な範囲を超えてはならず、かつ人道的配慮がなされなければならない<sup>(26)</sup>。

なお、海賊とは、私有の船舶または航空機の乗組員等が、(1)公海またはEEZで、(2)私的目的 (private ends) のために行う不法な暴力行為、抑留又は略奪行為であって、(3)公海における他の船舶若しくは航空機又はこれらの内にある人若しくは財産に対して行うもの (二船要件) である<sup>(27)</sup>。そして、ホーシー派の攻撃が、領海外海域における船舶または無人機やヘリコプターを含む航空機からなされる場合には、それに該当する<sup>(28)</sup>。叛徒団体 (insurgent) の行動が「私的目的」に当たるかは立場が分かれうる<sup>(29)</sup>。しかし、団体が本国以外の第三国の船舶に対してとる不法行為は私的目的要件を充足するという見解が妥当である<sup>(30)</sup>。

#### (2) 自衛

もっとも、ホーシー派は重火器を有し、かつ指揮命令系統が確立した軍事的組織において行動しており、犯罪としてのみ抑止することはその脅威に対処するために十分ではない。攻撃への対応が前項で述べた法執行の制限を超える場合でも、護衛活動を行う部隊や護衛対象の商船に対して現になされている攻撃を排除するために、必要かつ相当な措置を取ることを自衛で正当化できるかが問題となる<sup>(31)</sup>。

国連憲章2条4項は、加盟国は「その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」と定める。しかし、同51条は「加盟国に対して武力攻撃が発生した (an armed attack occurs) 場合」には、個別的または集団的自衛の固有の権利を害するものではないことを定める。これらの武力行使の規制に関する国際法 (jus ad bellum) は領域外海域においても妥当する。

憲章51条の「武力攻撃」であるためには一定の烈度が必要とされる。国際司法裁判所 (ICJ)



は1986年のニカラグア軍事活動事件判決において、「武力攻撃」は「最も重大な形態の武力行使」であるとし、攻撃の規模と効果（its scale and effects）について最小限の閾値があることを示した<sup>(32)</sup>。学説の多くはこの見解を支持する<sup>(33)</sup>。

もっとも、領海外海域における自衛を正当化するにはあたっては、対象船舶旗国の公海利用の自由も考慮しなくてはならない。紅海危機において、その論理構成は、(1)護衛国がとる措置が2条4項違反を構成するか、(2)ホーシー派の行為によって51条の武力攻撃が発生したか、(3)51条とは別に慣習国際法上の自衛権行使を認めるかに応じて、複数ありうる<sup>(34)</sup>。

これに対して、米国政府は「武力の行使」と「武力攻撃」の烈度の閾値の差異を認めず、自衛権は潜在的にはすべての違法な武力の行使に対して援用できるとする立場をとる<sup>(35)</sup>。この見解によれば上記のホーシー派への対応も自衛で正当化できる<sup>(36)</sup>。実践においても、米国は、自国軍艦に接近するホーシー派の無人機を撃墜したり、外国商船に発砲してきた小型ボートを撃沈したりする措置をとっている<sup>(37)</sup>。

#### 4 イエメン領域内のホーシー派への自衛権

##### (1) 米英による攻撃の国連憲章2条4項上の評価

次に、外国領域にいる非国家行為体への攻撃について検討する。冒頭に述べたように、「イエメンにあるホーシー派の施設」に対する攻撃について、2024年1月12日に米国と英国は安保理に自衛権に基づくものであると報告をしている<sup>(38)</sup>。

もっとも今回、イエメン政府は、米英の空爆それ自体については抗議をしていない<sup>(39)</sup>。すなわち本国の黙示の同意があるとみなす余地がある。国内の治安回復やテロ組織の掃討のためにする、領域国の同意に基づく武力行使は2条4項違反を構成しないと解される。それにもかかわらず、米英の声明や安保理への報告では、イエメン政府への同意についての言及はない。

そこで米英は、イエメン政府の同意がなくても非国家行為体に対する自衛権の行使が許容されるとしたと理解するのが妥当である。もっとも、非国家行為体に対する自衛権の行使については、それが所在する領域国との関係を考慮する必要がある<sup>(40)</sup>。今回のように、非国家行為体の行動について領域国が関与していない場合にまで、領域国への攻撃をすることについては、例えば領域国に攻撃を防止する能力あるいは意思がない（unable or unwilling）といった、正当化根拠が必要になる。しかし、報告でもその他の談話などにおいても、そのような説明はなされていない。

これに対して、米英はイエメンではなくホーシー派自体への武力の行使を自衛権で正当化したと理解する余地があるか。確かに、領域支配をしている叛徒団体の国家性が認められうる場合、その団体に対する武力行使が2条4項違反になる余地はある<sup>(41)</sup>。ただし、ホーシー派についてはこの場合に当たらず、米国がホーシー派を特別グローバルテロ組織として指定していることからすれば<sup>(42)</sup>、この理解は当たらない。

##### (2) ホーシー派による武力攻撃の意義

###### (i) 米国と英国の行動の根拠

それでは、イエメンに対する攻撃を正当化するために、ホーシー派による米国、英国に対

する武力攻撃があったと言えるかが問題となる。

まず米国は、安保理への報告において、「憲章51条に反映された固有の権利である」自衛権の行使はホーシー派が実施した「一連の武力攻撃」(a series of armed attacks)に対するものだとしている。具体的にはホーシー派が、(1)2023年11月以来、商船に対して2ダース以上の攻撃を行っていること、そしてこれには11月19日のギャラクシー・リーダー号の拿捕が含まれること、(2)数次に渡り、米国軍艦に対して直接攻撃を行っていること、(3)12月31日に米国海軍のヘリコプターを直接射撃したこと、(4)2024年1月9日に米国艦船を標的にした一連の攻撃を行ったこと、(5)他の船舶に対するさらなる攻撃が続く脅威があることを列挙している<sup>(43)</sup>。

英国はホーシー派が、(1)2024年1月9日に英国軍艦HMSダイヤモンド号を含めた船舶に対して攻撃を行ったこと、(2)英国船舶に対する継続的なリスクがあることを「固有の個別的自衛権」の根拠としている。またその文脈として、ホーシー派が2023年11月19日以来、諸船舶に対して「一連の攻撃」(a series of attacks)をしていること、安保理や英国を含む諸国がそれらの行為を非難していることを述べている<sup>(44)</sup>。

これらの報告の他にも、両国は多数の声明を公表している。それらの中でも自国軍艦に対する攻撃だけではなく、ホーシー派が諸国の商船への攻撃を行っており、それが引いては国際通商への脅威になっていることが米英の行動の根拠であることが述べられている<sup>(45)</sup>。

#### (ii) 「加盟国に対して」

憲章51条の武力攻撃は加盟国に対するものであることが要件である。今回は、他国からの武力攻撃の宣言と援助要請がなされておらず、個別的自衛権によるものであるため、ホーシー派から米英各国への武力攻撃があったことが必要になる。

何をもってその国に対する攻撃とみなすかについては、実践上判断が分かれる。海域においては攻撃された船舶の種類が重要になると考えられる<sup>(46)</sup>。まず、軍艦はその国を表象するものであり<sup>(47)</sup>、それに対する攻撃が自衛権を援用する根拠になることに大きな異論はない<sup>(48)</sup>。これに対して、政府が非商業目的で利用している船舶や、自国籍商船については、見解は割れている<sup>(49)</sup>。

外国籍商船に対する攻撃を自国に対するものとしてと捉えることについては、否定する見解が有力である<sup>(50)</sup>。ICJは、その可能性をカテゴリーカルに排除しているわけではないものの、石油プラットフォーム事件において、所有者が誰であれ、ある国の国籍を持たない船舶への攻撃は、その国に対する攻撃と等価ではないと述べている<sup>(51)</sup>。国家が自衛権を発動するためには、それらの商船が享受する航行の自由や安全、あるいは商船らによってもたらされる貿易などの国際通商が、自国のものと言えるほどに、反応する国家と攻撃される船舶との間に結びつきが必要であるが、それを支持する根拠は乏しい。

安保理報告では、米英両国とも自衛権を軍艦に対する攻撃によって発動したのか、それとも自国商船、あるいは外国商船への攻撃を含む状況全体を根拠としたのかを明示していない。しかし、以上の検討を踏まえるのならば、争いなく自衛権の発動根拠となるのは両国の軍艦への攻撃のみである。

### (iii) 特別な意図

武力攻撃をする側に攻撃の意図が必要かも見解が分かれる<sup>(52)</sup>。一方では、武力攻撃は偶発的なものではないとしてそれを肯定する見解がある<sup>(53)</sup>。他方で、自衛権とは自らを防護することである<sup>(54)</sup>、あるいは特定の国家や標的を狙う意図が要件だとするとかえって無差別攻撃を奨励することになるとして<sup>(55)</sup>、主観的意図は不要だとする見解も有力である。

これに関して、ICJはニカラグア軍事活動事件では、国境での小競り合いなどとは区別される武力攻撃を認定するに当たり、国境を越えた侵入の考えられる動機 (their possible motivations) を考慮している<sup>(56)</sup>。また、石油プラットフォーム事件において、米国の自衛権行使を認めないとした際に、イランが行った機雷敷設が米国を特に狙ったものとは言えないこと、ある船舶を攻撃する特別な意図があったと示されていないことを考慮した<sup>(57)</sup>。この判示部分については解釈が分かれるものの、少なくともICJは特定の国を狙うことが必要だという立場をとったものと言える<sup>(58)</sup>。

今回、ホーシー派は、イスラエルと米英を含むその連携国への対抗姿勢は明らかにしているものの、個別の攻撃においてそのような意図を明らかにしているとは言えない<sup>(59)</sup>。そのため、商船への攻撃を自衛権発動の根拠とするこの要件を充足するかに疑義が生じる。他方で、ホーシー派は両国の軍艦を具体的に狙った攻撃を行っており、それに対する自衛権を評価する上では意図の要否は帰結を左右する論点とはならない。

### (iv) 烈度

前述したように、憲章51条の「武力攻撃」であるためには一定の烈度が必要とされる。まず、烈度の閾値について議論はあるものの<sup>(60)</sup>、高くはないと評価されている。例えば、ICJは石油プラットフォーム事件判決において、一隻の軍艦への機雷攻撃が、自衛権発動の根拠たりうる可能性を排除しなかった<sup>(61)</sup>。米英が列挙した行為のうち、軍艦に向けられたものについては、確かに大きな実害はなかった。しかし、無人機とミサイルを用いた組織的、反復的な行為であり、一定の規模と効果を伴うものとして評価できる。

仮に単一の行為では武力攻撃の閾値を満たさなくても、一連の行為を全体として捉えて閾値を満たしたとすることは可能かも問題となる。このような「累積理論」(accumulation of events theory) を認めるかについて、学説の見解は分かれる<sup>(62)</sup>。ICJは少なくとも否定はしていない<sup>(63)</sup>。しかし、これを肯定すると烈度の閾値を設けたことが形骸化するし、濫用の危険性がある<sup>(64)</sup>。米英の報告は一連の武力攻撃という表現を用いており、累積理論を自衛権行使の根拠としているとも解釈できるが、その根拠は実定法上確立したものとは言えない。

### (3) 必要性、均衡性

自衛権の行使は、武力攻撃に対する対応として必要でありかつ均衡がとれていなければならない<sup>(65)</sup>。

必要性については、代替的な手段がないことや、差し迫った対処の必要性があることを要素とする見解が有力である。今回、米英が攻撃実施前に発表した声明では、ホーシー派の攻撃を減じさせ (degrade)、抑止 (deter) させることを狙いとしている<sup>(66)</sup>。紅海危機を引き起こした要因は従前から存在したのであり、米英がホーシー派の拠点を一部攻撃したからそれで

収束する性質のものではない。ただし、拠点をそのままにしておくと被害が拡大する恐れがあることをもって必要性があると言える<sup>(67)</sup>。

均衡性については、先行する武力攻撃と自衛措置とが均衡することを求める見解（原因行為説）<sup>(68)</sup>と、自衛の目的を比較対象とする見解（自衛の目的説）<sup>(69)</sup>とがある<sup>(70)</sup>。

ICJは前者の原因行為説を取るものと解される<sup>(71)</sup>。例えば石油プラットフォーム事件では、ICJは商船へのミサイル攻撃への対応として、石油プラットフォーム2基を攻撃することは相当だとする余地を認めている。しかし、米国の軍艦1隻が機雷攻撃を受け、甚大な被害を受けたが撃沈には至らず、人命の損失もなかったことへの対応として、イランのフリゲート艦2隻をはじめ、多数の艦艇や航空機を破壊した作戦全体と、プラットフォーム2基を破壊したことは、相当な武力行使とみなすことはできないとした<sup>(72)</sup>。

今回の米英の攻撃では、軍艦に対しては実害が出ていないのに、ホーシー派の側に数十名の死者が出ていると報じられている。そうだとすると、原因行為説に基づくならば正当化が難しい<sup>(73)</sup>。実際にも、均衡性を満たしていないという批判がある<sup>(74)</sup>。他方で、攻撃しているのはホーシー派の武器格納庫などの拠点であることから、その行為を減じさせるという自衛の目的説を取るのであれば正当化する余地がある。

#### (4) 小 括

以上の検討で示されたように、今回の米英の攻撃を憲章51条の自衛として正当化することはできる。しかし、ICJ判例で示された基準に照らして評価するならば、特にホーシー派の武力攻撃の烈度と措置均衡性要件の充足については、認定された事実によって結論が分かれることになる。

## 5 日本法上の検討

### (1) 紅海危機における日本の対応

紅海危機に際して、自衛隊に何ができるかについても検討が必要である。冒頭で述べたように、現在、アデン湾には、海賊対処と、日本関係船舶の航行の安全確保のための情報収集活動という任務を担う、海上自衛隊の護衛艦が配備されている。

国内法において、自衛隊は国の行政機関として位置付けられており、任務遂行については法律上の根拠が必要である。防衛省設置法5条は自衛隊の任務、行動、権限は自衛隊法によるとしている。そのうち外部からの武力攻撃があった場合には、防衛出動命令に基づく武力の行使が認められているが、その要件は厳格であり<sup>(75)</sup>、今回はそれに当たらない。そこで、紅海における自衛隊の任務を特定するためには他の根拠があるかの検討が必要になる。

### (2) 自衛隊がとりうる措置

#### (i) 情報収集活動

現在中東に派遣されている自衛隊が従事しているのは、情報収集活動である<sup>(76)</sup>。これは、不測の事態の発生など状況が変化する場合には、海上警備行動に切り替えるところ、その要否にかかる判断や発令時の円滑な実施のために、政府の航行安全対策の一環として日本関係船舶の安全確保に必要な情報を収集するものである。この活動については、武器使用の根拠



規定がない。

#### (ii) 海上警備行動

海上警備行動は、海上における人命若しくは財産の保護、または治安の維持のため必要がある場合に必要となる行動をとることである。保護対象は「基本的には日本国民の生命または財産」に限定されている<sup>(77)</sup>。ただし、法文は船籍による対象の限定はしておらず、日本の外航船舶の9割以上は外国籍であることから、船舶所有者、運航者、仕向地も考慮要素に入ると解釈できる。2009年の政府答弁によれば、日本国民、日本の船舶運航事業者が運航する日本関係船舶、外国籍船に積載されている日本の積荷も、国民の安定的な経済活動にとって重要な船舶であり、公共の秩序の維持の観点から、海上警備行動による保護の対象に該当しうる場合があるという<sup>(78)</sup>。2023年11月、紅海危機を受けて出された閣議決定においても、海上警備行動に際しては「保護対象船舶が日本籍船か外国籍船かの別、侵害の態様といった個別具体的な状況に応じて対応」する旨が記されている<sup>(79)</sup>。その際の武器使用は警察官職務執行法7条等に準ずる<sup>(80)</sup>。

これに対し、2020年3月の政府答弁はこのように述べている<sup>(81)</sup>。まず、日本船籍への襲撃があった場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器の使用が可能である。次に、「日本関係船舶への襲撃の場合には、国際法上、一般的には、当該船舶への排他的管轄権を有する旗国がその責任の下で行うべきとの旗国主義の考えに基づいて対処することが基本」であるが、日本が被る法益侵害と比例する形で、状況に応じて呼びかけや近接といった実力の行使を伴わない措置などを行うことができるという。外国籍船への襲撃の場合には、「海上警備行動では対処ができない」ため、人命救助あるいは侵害船舶への呼びかけ、旗国への報告といった人道上必要とされる措置が行われるという。もっとも、その際に自衛隊が襲撃を受ける場合は、「武器等防護など、その事態に応じて合理的に必要と判断される限度で武器の使用が可能」である。2020年答弁に基づくのであれば、外国籍船舶については人命救助あるいは侵害船舶への呼びかけ、旗国への報告といった人道上必要とされる措置が行われるのにとどまることになる。

#### (iii) 海賊対処行動

自衛隊は、2009年の海賊対処法に従って海賊への対処行動をとることができる<sup>(82)</sup>。ただし、海賊対処法が定める「海賊」は、船舶の航行支配を奪取したり人質をとったりする行為などに限定されており、船舶を破壊するのみの暴力行為は該当しないと考えられる<sup>(83)</sup>。

また、海賊行為を制止するのに当たり、自衛隊は行為者が「他の制止の措置に従わず、なお船舶を航行させて当該海賊行為を継続しようとする場合において、当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由のあるとき」に、「その事態に応じて合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができる」<sup>(84)</sup>。その際の武器使用は警察官職務執行法7条等に準ずる<sup>(85)</sup>。

### (3) 小 括

以上のように、自衛隊が国内法上持っている権限は、国際法上許容されている範囲よりも狭く限定されている。商船らは情報共有等を通じて攻撃を受ける事態を回避し、船舶の安全

を確保していくことが必要である。

## 6 終わりに

紅海危機を収束させるのに単一の決め手はない。本稿では扱わなかったが、実力措置以外の取り組み、例えば海難救助や地域の人道支援の実施も欠かすことはできない。またイスラエルとハマスやヒズボラとの紛争、イエメンの対岸に位置するソマリアにおけるエジプトとエチオピアとの対立といった、地域における緊張の緩和も中長期的には不可欠である。紅海ルート的重要性にかんがみ、国際協力を通じて航行の安全を確保する道が模索されなくてはならない。

[付記] 本稿はJSPS 科研費 23K25454の助成を受けたものである。また本稿は専ら筆者の個人の見解であり、筆者が所属する機関のものではない。インターネットの最終アクセス日は2024年9月30日である。

- (1) アンサー・アッラー (Ansar Allah)、ないしホーシー派はイスラム教シーア派の一派であるザイド派を基盤とする組織である。この名称は北イエメンにおける宗教、政治的指導者であったフセイン・アル・ホーシー (Hussein Badreddin al-Houthi, 1956–2004年) に由来する。
- (2) IMO, Communication from the Secretary-General to Member States' Representatives (Updated version - 11 September 2024), para. 2 <<https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Red-Sea.aspx>>. 安保理は決議2722 (2024) と2739 (2024) において事務総長にホーシー派による商船攻撃の状況についての報告を要請している。その報告が安保理への書簡において公開されている。UN Documents for Yemen: Security Council Letters <[https://www.securitycouncilreport.org/un\\_documents\\_type/security-council-letters/](https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-letters/)> 参照。また、ロイズ社は襲撃を受けた船舶リストを公開している。Lloyd's List, Reported Houthi attacks in the Red Sea and Gulf of Aden <<https://www.lloydslist.com/hot-topics/red-sea-risk/map-and-list-of-attacks>>. 非営利団体であるACLEDが公表している情報も参考になる。ACLED, Red Sea Attacks Dashboard <<https://acleddata.com/yemen-conflict-observatory/red-sea-attacks-dashboard/>>.
- (3) UNCTAD, 'Navigating Troubled Waters: Impact to Global Trade of Disruption of Shipping Routes in the Red Sea, Black Sea and Panama Canal' (February 2024) <<https://unctad.org/publication/navigating-troubled-waters-impact-global-trade-disruption-shipping-routes-red-sea-black>>.
- (4) S/RES/2624 (2022), para. 1. 安保理の決議や報告は <<https://main.un.org/securitycouncil/en>> から検索できる。
- (5) S/RES/2722 (2024), para. 1. なお、同決議は米国と日本が共同で提案した。上記の「商船を護る権利」の記載はロシアが反対したものの、削除修正案は否決された。ロシア、中国、アルジェリア、モザンビークは棄権した。S/PV.9527, 10 January 2024 <<https://digitallibrary.un.org/record/4034255>>.
- (6) S/RES/2722 (2024), para. 3.
- (7) 概要については、'Combined Maritime Forces' (*Combined Maritime Forces*, 19 August 2024) <<https://combinedmaritimeforces.com/>>.
- (8) 'Statement from Secretary of Defense Lloyd J. Austin III on Ensuring Freedom of Navigation' in the Red Sea <<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3621110/statement-from-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-on-ensuring-freedom-of-n/>>.
- (9) Council Decision (CFSP) 2024/583, 12 February 2024 <<http://data.europa.eu/eli/dec/2024/583/oj>>.
- (10) 具体的には、2024年1月11日、22日、2月3日、24日、5月30日に実施している。'AFCENT Commander Statement on Strikes against Houthi Positions in Yemen' (*U.S. Air Forces Central*, January 2024)

- 〈<https://www.afcent.af.mil/News/Article/3643851/>〉; International Affairs And Defence Section, ‘UK and International Response to Houthis in the Red Sea 2024’ 〈<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9930/>〉. これらの空爆の法的評価については、Christian Henderson, ‘US and UK Military Strikes in Yemen and the jus ad bellum’ [2024] *International and Comparative Law Quarterly* 1 〈[https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0020589324000216/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0020589324000216/type/journal_article)〉.
- (11) U.S. Central Command 〈<https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/>〉.
- (12) ‘U.S., Partners’ Forces Strike Houthi Military Targets in Yemen’ (*U.S. Department of Defense*) 〈<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3644027/>〉.
- (13) 各国の反応の詳細については、Henderson (n 10) 3.
- (14) S/2024/90.
- (15) ‘Iran Says US-UK Attack on Houthis Will Fuel Instability in Region’ *Reuters* (12 January 2024) 〈<https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-says-us-britain-attack-houthis-will-fuel-instability-region-2024-01-12/>〉.
- (16) *Reuters*, ‘Erdogan Accuses U.S., Britain of Trying to Turn Red Sea into “Sea of Blood”’ (12 January 2024) 〈<https://www.reuters.com/world/middle-east/erdogan-accuses-us-britain-trying-turn-red-sea-into-sea-blood-2024-01-12/>〉.
- (17) United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), 1833 *United Nations, Treaty Series* 3. Article 58 (2). 石油タンカーの破損による環境汚染の恐れへの対応など、関連する論点がないわけではないが本稿では割愛する。
- (18) イエメン内戦の状況を説明するものとして、Luca Ferro and Tom Ruys, ‘The Saudi-Led Military Intervention in Yemen’s Civil War – 2015’ in Tom Ruys, Olivier Corten and Alexandra Hofer (eds.), *The Use of Force in International Law* (2018) 899–910.
- (19) Israel IDF, ‘July 21, 2024 Summary of Operation “Outstretched Arm”’ (IDF) 〈<https://www.idf.il/en/minisites/idf-press-releases-israel-at-war/july-24-pr/summary-of-operation-outstretched-arm/>〉.
- (20) United Nations, Security Council, The Houthis 〈<https://main.un.org/securitycouncil/en/content/houthis-0>〉.
- (21) S/RES/2624 (2022), para. 5.
- (22) 海洋における安全保障上の脅威への対応については、柳井俊二編『海と国際法』（信山社、2024年）、134ページ〔石井由梨佳〕参照。
- (23) 旗国主義については国連海洋法条約92条1項、海賊に対する普遍的管轄権については条約105条に定めがある。
- (24) 概要については、Natalie Klein, *Maritime Security and the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2011) 117; James Kraska and Raul Pedrozo, *International Maritime Security Law* (Brill, 2013) 215も参照。
- (25) Duzgit Integrity Arbitration (Malta v. Sao Tome and Principe), Case No 2014–17, Award of 5 September 2016, para 209; Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits of 14 August 2015, PCA, para. 198.
- (26) M/V “SAIGA” (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea) Judgment, *ITLOS Reports 1999*, p. 10, para. 155; M/V “Virginia G” (Panama/Guinea-Bissau), Judgment, *ITLOS Reports 2014*, p. 4, paras. 359–360.
- (27) Article 101 (a) (i). 他にも行為類型はあるが割愛する。
- (28) Raul Pedrozo, ‘Protecting the Free Flow of Commerce from Houthi Attacks off the Arabian Peninsula’ (2024) 103 *International Legal Studies* 49; Efthymios Papastavridis, ‘Red Sea Attacks and the International Response: An International Law Insight’ (*Hellenic Foundation for European & Foreign Policy [ELIAMEP]*, 2024) 〈<https://www.eliamep.gr/en/red-sea-attacks-and-the-international-response-an-international-law-insight-efthymios-papastavridis/>〉.
- (29) 森田章夫「国際法上の海賊（Piracy Jure Gentium）——国連海洋法条約における海賊行為概念の妥

- 当性と限界」『国際法外交雑誌』110巻（2011年）、1ページ；石井由梨佳「国際法上の海賊行為」鶴田順編『海賊対処法の研究』（有信堂高文社、2016年）、113、121ページも参照。
- (30) Douglas Guilfoyle, 'Piracy off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO Regional Counter-Piracy Efforts' (2008) 57 *International and Comparative Law Quarterly* 690, 693; Papastavridis (n 28). 森田章夫「海賊行為と反乱団体」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例の研究報告書 第1号』（2009年）、44-58ページも参照。
- (31) EUNAVFOR も、国際法上の条件に合致する限りにおいて自衛権を行使することが認められている。2024/583, Rect. para. 8.
- (32) *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America) [*Nicaragua*], Merits, Judgment, [1986] ICJ Reports 14, paras. 191, 195.
- (33) Christian Henderson, *The Use of Force and International Law* (2nd edn, Cambridge University Press 2023) 276–296; Christine D Gray, *International Law and the Use of Force* (Oxford University Press 2018) 128.
- (34) 次の拙稿において、(1)(2)が否定される場合には、慣習国際法上の自衛権行使を認めることができると主張した。Yurika Ishii, 'Doctrines of the Self-Defence on the High Seas under Law of the Sea' (2022) 27 *Journal of Conflict and Security Law* 339.
- (35) Office Of The General Counsel, U.S. Department Of Defense, *Law Of War Manual* § 1.11.5 (rev. ed. July 2023), § 1.11.5.2 <<https://media.defense.gov/2023/Jul/31/2003271432/-1/-1/0/DOD-LAW-OF-WAR-MANUAL-JUNE-2015-UPDATED-JULY%202023.PDF>>. Pedrozo (n 28) 61 も参照。
- (36) 米国の措置を「ユニット・セルフディフェンス」(unit self-defense) によって正当化する論者もいる。ただしこの概念の意義については見解が分かれている。和仁健太郎「国際法における“unit self-defense”の法的性質と意義」『阪大法学』65巻1号（2015年）、25–85ページ参照。国家への攻撃への自衛とすれば足りるという見解も有力である。Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense* (Cambridge University Press 2017), paras. 685–690; Chris O'Meara, 'The Relationship between National, Unit and Personal Self-Defense in International Law' (2017) 4 *Journal on the Use of Force and International Law* 273.
- (37) 'U.S. helicopters sink 3 Houthi boats in Red Sea, Pentagon says', *New York Times*, 31 December 2023 <<https://www.nytimes.com/live/2023/12/31/world/israel-hamas-war-gaza-news/us-military-houthis-red-sea-maersk>>.
- (38) 米国の報告はS/2024/56、英国の報告はS/2024/25である。
- (39) イエメン政府は、これらの措置は紅海危機への対応であり、イランと連携するホーシー派に責任があると、ホーシー派を非難するのにとどまっている。'Yemen's Recognized Government: US, UK Strikes Response to Houthi Attacks Aimed at Dragging Region to War' (*Times of Israel*) <[https://www.timesofisrael.com/liveblog\\_entry/yemens-recognized-government-us-uk-strikes-response-to-houthi-attacks-aimed-at-dragging-region-to-war/](https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/yemens-recognized-government-us-uk-strikes-response-to-houthi-attacks-aimed-at-dragging-region-to-war/)>.
- (40) 非国家行為体に対する自衛権については、Kimberley N. Trapp, 'Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?' in Marc Weller (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law* (Oxford University Press, 2021), 670–696; 川岸伸「非国家主体と国際法上の自衛権——九・一一同時多発テロ事件を契機として（1-3・完）」『法学論叢』167巻4号、101–125ページ；168巻2号、18–41ページ；168巻4号、44–66ページ参照。
- (41) Olivier Corten, *The Law against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law* (2nd ed, Hart Publishing 2021) 158.
- (42) US DOS, 'Terrorist Designation of the Houthis,' 17 January 2024 <<https://www.state.gov/terrorist-designation-of-the-houthis/>>.
- (43) S/2024/56.米英の報告についての本文中の番号は本稿筆者による。
- (44) S/2024/25.



- (45) Henderson (n 10) 11.
- (46) Henderson (n 33) 268.
- (47) “*The ARA Libertad*” (Argentina v. Ghana), *Provisional Measures, Order of 15 December 2012, ITLOS Reports 2012*, p. 332, para. 94.
- (48) Henderson (n 32) 268.
- (49) Natalia Ochoa-Ruiz and Esther Salamanca-Aguado, ‘Exploring the Limits of International Law Relating to the Use of Force in Self-Defence’ (2005) 16 *European Journal of International Law* 499, 513.
- (50) Stefan Talmon, ‘Germany Supports Expansive Interpretation of the Right to Self-Defence Against Attacks by the Houthis on Commercial Shipping in the Red Sea’ (*German Practice in International Law*, 2024) <<https://gpil.jura.uni-bonn.de/2024/01/germany-supports-expansive-interpretation-of-the-right-to-self-defence-against-attacks-by-the-houthis-on-commercial-shipping-in-the-red-sea/>>; Martin Fink, ‘Protecting Commercial Shipping with Strikes into Yemen’ (*EJIL: Talk!*, 2024) <<https://www.ejiltalk.org/protecting-commercial-shipping-with-strikes-into-yemen-do-attacks-against-merchant-shipping-trigger-the-right-of-self-defence/>>. これに対し、商船に対する攻撃が行われた場合に、旗国以外の国も武力攻撃の被害国になりうるという論を展開するものとして、Eduardo Cavalcanti de Mello Filho, “Armed attacks against merchant vessels: ‘Looking behind the Flag’ to find the victim State,” *Journal of Conflict and Security Law* (2024) <<https://doi.org/10.1093/jcs/krac013>> がある。
- (51) *Oil Platforms* (Islamic Republic of Iran v. United States of America), [2003] ICJ Report 4 [*Oil Platforms*] para. 64.
- (52) この論点については、田中佐代子「国際法上の自衛権行使の武力攻撃要件における攻撃国の意図」『法学志林』118巻（2021年）、330ページ参照。
- (53) Dinstein (n 39) 209; Tom Ruys, ‘*Armed Attack*’ and Article 51 of the UN Charter?: *Evolutions in Customary Law and Practice* (Cambridge University Press 2010) 158.
- (54) Henderson (n 33) 274–276.
- (55) James A Green, ‘Self-Defence: A State of Mind for States?’ (2008) 55 *Netherlands International Law Review* <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0165070X08001812](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0165070X08001812)>.
- (56) *Nicaragua*, pp. 119–120, para. 231.
- (57) *Oil Platform* (n 51) para. 64.
- (58) Malcom Shaw, *International Law* (9th ed., Cambridge University Press, 2021) 995.
- (59) ただし、報道によれば、1月11日の米英の攻撃の後、ホーシー派はその報復として米国の船舶を標的にする意図を表明している。‘U.S. Lists Houthis as Terrorists, Rebels Hit Another US-Operated Ship’, 17 January 2024, Reuters <<https://www.reuters.com/business/business-heads-see-red-sea-tensions-causing-lengthy-trade-dislocation-2024-01-17/>>.
- (60) Henderson (n 33) 276.
- (61) *Oil Platform*, para. 74.
- (62) Henderson (n 33) 290.
- (63) *Nicaragua* (n 32) para. 231; *Oil Platform* (n 51) para. 64; *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, *ICJ Reports 2005*, p. 168, para. 64. ただし、ICJはいずれの事件においても結論においてこの理論に依拠した武力攻撃の認定はしていない。この点の評価については次も参照。James A. Green, *The International Court of Justice and Self-Defense in International Law* (Hart Publishing 2009) 42.
- (64) Henderson (n 33) 291–292.
- (65) *Nicaragua* (n 32) para. 176; *Nuclear Weapons Test*, *ICJ Reports 1996* (1), p. 245, para. 41; *Oil Platform* (n 51) para. 76. 両要件の意義については、Chris O’Meara, *Necessity and Proportionality and the Right of Self-*

*Defence in International Law* (First edition, Oxford University Press 2021) も参照。

- (66) The White House, ‘Joint Statement from the Governments of Australia, Bahrain, Canada, Denmark, Germany, Netherlands, New Zealand, Republic of Korea, United Kingdom, and the United States’ (*The White House*, 12 January 2024) <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/01/11/joint-statement-from-the-governments-of-australia-bahrain-canada-denmark-germany-netherlands-new-zealand-republic-of-korea-united-kingdom-and-the-united-states/>>.
- (67) 詳細な検討については、Henderson (n 10) 17.
- (68) もっとも、この見解をとるとしても、どの基準で均衡性を評価するか、例えば質的均衡性を求めるか、量的均衡性を求めるかで相違がある。Henderson (n 33) 317.
- (69) Ibid., 319; Tarcisio Gazzini, *The Changing Rules on the Use of Force in International Law* (Manchester University Press, 2005) 148; Christian Gray, *International Law and the Use of Force* (Oxford University Press, 4th ed., 2018) 159.
- (70) 黒崎将広、坂元茂樹、西村弓、石垣友明、森肇志、真山全、酒井啓亘著『防衛実務国際法』(弘文堂、2021年)、233ページ、495段落〔森肇志〕参照。
- (71) *Nicaragua* (n 32) para. 237.
- (72) *Oil Platform* (n 51) para. 77. 均衡性を判断するとき、裁判所は米国がイランに対して行った攻撃作戦全体を評価の対象にした。ただし裁判所が審理したのはプラットフォーム2基の破壊の適法性についてである。
- (73) James A Green, ‘Self-Defence: A State of Mind for States?’ (2008) 55 *Netherlands International Law Review* 181.
- (74) Talmon (n 53); Henderson (n 10) 22–23.
- (75) 自衛隊法76条1項。仲野武志著『防衛法』(有斐閣、2023年)、144ページ参照。「国に準ずる組織」、すなわち国際的な紛争の当事者たりうる実力を有する組織体による日本に対する武力攻撃に対しては防衛出動を発動することはできる。もっとも、ホーシー派がそのような組織体だと評価することはできないし、実際においても問題になっていない。
- (76) 「中東地域における日本関係船舶の安全確保に関する政府の取組について」(令和元年12月27日・閣議決定) <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100582210.pdf>> 参照。政府はこれを2023年11月7日に変更している。自衛隊の活動範囲などについては、『防衛白書』(令和6年度)、258–262ページも参照。
- (77) 昭和50年には、海上警備行動は「通常、日本人の人命及び財産」を保護するという政府見解が示されている。「通常」の意義は説明されていない。丸山昂・第75回国会・衆・決算委員会・第15号(昭和50年6月24日)、18ページ。
- (78) 徳地秀士・第171回国会・衆・安全保障委員会・第2号(平成21年3月13日)、13ページ。
- (79) 自衛隊法(昭和29年法律165号)82条、93条。
- (80) 河野太郎・第201回国会・参・予算委員会・第12号(令和2年3月17日)、13ページ。政府見解の推移については、中村進「日本は国際海運の保護にどう向き合うのか(後篇)——フーシ派の無差別攻撃が示唆する日本の商船保護の現状と課題」(2024年8月30日) <[https://www.spf.org/iina/articles/nakamura\\_13.html](https://www.spf.org/iina/articles/nakamura_13.html)>.
- (81) 令和元年12月27日閣議決定・前掲註(76)参照。
- (82) 自衛隊法82条の2。
- (83) 海賊対処法2条各号。
- (84) 海賊対処法6条。
- (85) 海賊対処法8条。

いしい・ゆりか 防衛大学校准教授  
<https://researchmap.jp/read0143836>