

国際法と先制的自衛

清水 隆 雄

目 次

- I はじめに
- II 第二次世界大戦以前の自衛
- III 国連憲章
- IV キャロライン事件
- V 先制的自衛
- VI 先制的自衛の例
- VII おわりに

I はじめに

2002年9月20日、ブッシュ大統領は、新しい「国家安全保障戦略文書」を発表した。

この文書は、テロ組織による攻撃や、イラクなどによる大量破壊兵器が現実化する前に、脅威を無力化することを狙ったもので、米国の脅威に対しては、先制攻撃も辞さない構えを見せていることで話題となった。

同文書は次のように述べている。

「テロの脅威が米国国境に到達する前に、これを特定して打破し、米国及び米国民、そして米国以外の国益を守る。米国は絶えず国際社会の支持を得る努力をするが、もし必要なら、テロリストの先手を打って行動することで自衛権を行使するため、単独行動も躊躇しない⁽¹⁾。」

自衛権の行使については、「国連憲章」第51条が、次のように規定している。

「この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。この自衛権の行使に当たって加盟国がとった措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。また、この措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持又は回復のために必要と認める行動をいつでもとるこの憲章に基づく権能及び責任に対しては、いかなる影響も及ぼすものではない⁽²⁾。」

米国が、「テロリストの先手を打って行動する」ことになれば、自衛権を行使することが可能な、国連憲章第51条が定める「武力攻撃が発生した場合」に当たらない可能性があるのではないかという批判が起きた。

また、これまでの「先手を打って行動する」、すなわち先制攻撃に対する考え方を見ると、これを自衛権の一部として捉える考え方がある。過去の幾つかの先制攻撃の例を見ても、自衛を先制攻撃の理由としていることが多い。このため、本稿では、第一に、国際法における自衛権に対する考え方の変遷をたどる。第二に、米国の「先制的自衛」、すなわち、「自衛」のため「先手を打って行動する」ことに対する考え方

(1) 佐藤浩二他訳「米国の国家安全保障戦略（抜粋）」（下）『世界週報』2002. 12.10, p.56.

(2) アラン・プレ他編、中原喜一郎他監訳『コマンテール国際連合憲章 上』東京書籍、1993, p.937.

について検討する。第三に、先制的自衛と類したものに予防戦争という概念があるが、これと先制的自衛の違い等について考察する。そして、最後に、米国の安全保障政策の中における先制的自衛行動の経過について述べることにしたい。

II 第二次世界大戦以前の自衛

国際法は、大きく分けて二つの範疇に分けることができる。

ひとつは、国家間の平和的な関係を規律するものであり、もうひとつは、国家間に発生する異常な事態、すなわち国際紛争における武力行使、武力紛争を規律するものである。

後者を総称して「戦争法」と呼んでいる。

外国からの不正な攻撃に対しては、国家がこれを防衛する権利をもっていることが古くから認められていた。しかし、自衛権という特定の権利についての概念は明確ではなく、国家基本権の一つとして主張された自存権⁽³⁾のなかの一部として認められていたに過ぎなかった⁽⁴⁾。

今日の自衛権に関する概念の成立は、戦争の違法化の過程と密接に関わっている。

自衛権の概念が、国際法上、特に意識されるようになったのは、第一次世界大戦後、特に1928年の不戦条約締結後のことである。

同条約は、第1条において、「締約国は、国際紛争解決のため戦争に訴ふることを非とし、且其の相互関係において国家の政策の手段としての戦争を放棄することを（中略）厳粛に宣言す。締約国は、相互間に起ることあるべき一切の紛争又は紛議は、其の性質又は起因の如何を

問わず、平和的手段に依るの外之が処理又は解決を求めざることを約す⁽⁵⁾。」と定め、戦争放棄宣言を行っている。

しかし、この条約にも欠陥があった。この条約に言う「国家の政策としての戦争」に当たらない戦争も考えられるからである。例えば、「自衛権に基づく戦争」「制裁としての軍事的な措置」「不戦条約に違反して武力行使をした国に対する反撃」などがその例として挙げられている。現に、この条約の提案国の米国をはじめとする締約国は、同条約が自衛権を否定するものではないと解釈していた。したがって、全ての戦争が禁止されている訳ではなかったのである⁽⁶⁾。

換言すれば、現実の不戦条約は、国家の政策の手段としての戦争のみを放棄したのであり、最初に不戦条約に違反して戦争を仕掛けてきた国家に対する戦争、いわば自衛のための戦争は、この条約により禁止されていなかった。すなわち、平和を実現するための戦争は禁止されていなかったのである⁽⁷⁾。

しかし、内容が不十分とはいえ、不戦条約が、すべての戦争の違法化を目指した「戦争の違法化」運動の成果であったことは確かである⁽⁸⁾。

III 国連憲章

国連憲章では、戦争という文言を一切使用していない。例えば第2条第4項は、次のように規定されている。

「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力行使をいかなる国の領

(3) 自存権とは、国家の生存のために必要な一切の行為をなし得る自由をいう。自由に軍備を整え、資源を開発することができる権利をいう。(我妻榮編『新法律学辞典』有斐閣, 1953, p.400.)

(4) 中村哲他『政治学辞典』平凡社, 1960, p.542.

(5) 大沼保昭他編『国際条約集』有斐閣, 2003, p.550, 便宜上, カタカナをひらがなに変えて表記した。

(6) 長谷川正国『現代国際法入門』成文堂, 1999, pp.503 - 505.

(7) 柳原正治「戦争の違法化と日本」『日本と国際法の100年 第10巻 安全保障』国際法学会編, 三省堂, 2001年, p.278.

(8) 大沼保昭『戦争責任論序説』東京大学出版会, 1975年, pp.70 - 76.

土保全また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。」

すなわち、全ての武力の行使、武力による威嚇は違法として禁止されている。

その一方で、国連憲章は、設立目的である集団安全保障機構としての役割を果たすため、「平和に対する脅威、平和の破壊、侵略行為」に対して強制措置をとることができるとしている。国連憲章の第7章は、強制措置としての武力の行使を認めている。主権国家に対する侵害が急迫している場合にとられる実力行使は、不戦条約の時代と、実質的には同じである。ただ、自衛権の要件に合致する場合に限り、違法性は阻却される。このため、現実には自衛権が行使された場合、それが果たして自衛権の行使のための要件を備えていたかどうかは常に問題とされることになった⁽⁹⁾。自衛の名の下に、自衛権の要件に合致しない戦争が行われることがあったからである。

国連憲章第51条により、個別的、集団的自衛権は認められているが、自衛権をどう捉えるかについては、さまざまな議論がある。国連憲章第51条の解釈では、自衛権とは、外国からの違法な侵害に対し、自国を防衛するため、緊急の必要がある場合、それに反撃するために武力を行使しうる権利をいう。それが緊急やむをえないものであり、侵害の程度と均衡を失しない場合には、違法性を阻却され、合法とされている⁽¹⁰⁾。

自衛権の構成要件について、後世のメルクマールとなったのは、キャロライン事件である。キャロライン事件で示された要件は、現在の国連憲章で考えられている自衛権発動の要件とは若干

異なるが、これは、1945年に国連憲章が締結されるまで、国際的に認められていた考え方なので、ここでは、この事件のいきさつについて、詳しく紹介したい。

IV キャロライン事件

1837年11月、当時英国の植民地であったカナダにおいて英国の支配から離脱することを目的とした反乱が起こった。約半世紀前に、英国の支配から離脱したばかりの米国市民はこれに同情し、カナダと国境を接するニューヨーク、ミシガン、ヴァーモントの諸州から援助を与えた。反乱に加わった者は、戦況が悪化すれば、カナダから米国領内に逃げ込み、武器等を補充していた。一方、米国政府は、カナダの反乱に加わった者には、いかなる援助も与えなかつただけでなく、米国市民の個人的な援助も取締まる方針を採った。そして、米国国民が反乱に加わることをおよび反乱に加わった者に対し援助を行うことについて、これを取締まるよう、前記3州の知事および地方検事に指令していた⁽¹¹⁾。

1837年12月、カナダのトロント近郊における反乱が失敗に終わったため、反乱の指導者ウィリアム・マッケンジーが、米国ニューヨーク州バッファローに逃れてきた。マッケンジーは、英国と戦うため、米国人義勇兵を募り、ナイヤガラ川の米国側の川岸でカナダの反乱軍と合流し、共に戦おうと呼びかけた。この結果、20-30名の兵士がこれに応じた。これらの兵士は、カナダと米国ニューヨーク州の境界を流れるナイヤガラ川の中州にあり、カナダ領内にある無人のネイビー島に渡り、これを占領した⁽¹²⁾。

米国からカナダの反乱に参加した米国人は、

(9) 長谷川正国『現代国際法入門』成文堂, 1999, pp.506 - 507.

(10) 国際法学会『国際関係法辞典』三省堂, 1995, p.374.

(11) 田岡良一『国際法上の自衛権』勁草書房, 1985, pp.32 - 34.

(12) Thomas Graham, Jr., "National Self - Defense, International Law, and Weapons of Mass Destruction" *Chicago Journal of International Law*, Spring, 2003, pp.6-7.

占領したカナダ領のネイビー島に立てこもった。その数は次第に増加し、12月中旬には数百人程度であったが、12月28日には、約1,000人に膨れ上がっていた。これらの人たちは、ほとんどがカナダの反乱者に荷担していた人たちであったといわれている。

キャロライン号は、これらの米国人が、ネイビー島と米国本土を連絡するために用いた小汽船である。

英国側は、ナイヤガラ川のカナダ側の岸辺に、海軍の兵士約2,000人を配置し、米国側に、兵員、武器、兵站を運ばないように要求したが効果はなかったといわれている。12月29日、キャロライン号は、ネイビー島とニューヨーク州のフォート・シュロッサーの間を2往復し、フォート・シュロッサーに停泊していた。英国側司令官は、この間の事情を正確に把握していなかったのか、英国海軍に対し、キャロライン号を捕捉し、破壊せよと命令した。英国海軍が川に出てみたところ、キャロライン号はカナダ領のネイビー島ではなく、米国領内に停泊しているのがわかった。しかし、ともかくも英国のキャロライン号破壊作戦は実行された。キャロライン号は、武装した英国海軍の攻撃を受け、たまたま乗船していた米国人1名が殺害された⁽¹³⁾。また、船体は放火され、川に流されたため、ナイヤガラの滝から落下した。

このような事態に対し、米国のフォーサイス国務長官は、英国公使フォックスに通牒を送り、米国領土内において米国国民を殺害し、財産破壊が行われたことに対して、深い憂慮の念を禁じ得ないと述べ、この事件に対する償いの要求がなされるであろうと述べた。これに対し、英国のフォックス公使は、キャロライン号の襲撃者は英国の正規の軍隊であることを認めたが、キャロライン号が海賊的な性格を持っているこ

とは、十分証明されていると主張した。さらに、国境付近では、米国の法令が実行されていなかったことを考えると、キャロライン号破壊は、自衛及び自己保存の必要 (necessity of self-defence and self-preservation) に基づく行為であると主張した。米国政府は、この見解に納得せず、1838年5月、ロンドン駐在米国公使を通じて、英国政府に賠償要求を行った。しかし、英国政府は、考慮を払うことを約束したが、その後4年間、ほとんど何の進展もなかった⁽¹⁴⁾。

1842年、英国政府は、当時米国との間にあった諸懸案を解決するため、臨時公使アッシュバートン卿をワシントンに派遣した。この時にキャロライン号事件も交渉の対象とされた。

交渉の約1年前、フォーサイスの後をうけ1840年に国務長官に就任していたウェブスター米務長官は、英国のフォックス公使宛の書簡(1841年4月24日付)の中で、武力行使が自衛のためのものとして正当化されるための要件として、自らの見解を次のように述べている。

「英国政府としては、目前に差し迫った重大な自衛の必要があり、手段の選択の余地がなく、熟慮の時間もなかったことを示す必要があろう。カナダの地方当局が、一時的な必要から米国領内に立ち入る権限を有していたとしても、非合理若しくは行き過ぎたことは一切行っていないことを示す必要があろう。自衛の必要によって正当化される行為は、このような必要性によって限定され、明らかにその限界内に止まるものでなくてはならないからである⁽¹⁵⁾。」

アッシュバートン卿は、英国の行動が、ウェブスター国務長官のいう要件に合致することを証明し、かつ米国領土を侵したことについて遺憾の意を表し、この遺憾の意を紛争の初期に表明しなかったことについて陳謝の意を表わした。ウェブスター国務長官は、書面によって、英国

(13) 死者の数には諸説あり。その数を十数名とするもの、2名とするもの等がある。

(14) 田岡良一、前掲書、pp.35 - 36.

(15) Thomas Graham, Jr., *op.cit.*, pp.7-8.

の陳謝を受け入れ、また、不介入の原則が重要なものであり、その例外は非常に制限されていることについての両国の意見が一致したことを喜ぶ旨述べた⁽¹⁶⁾。

ウェブスター国務長官の見解は、自衛権、特に先制的自衛に関する代表的先例となった。

その後、国際法学者は、キャロライン号事件におけるウェブスター国務長官の手紙などから、さらに自衛権行使の要件を発展させ、現在では、その要件を次のようにまとめている。

- (i) 軍事的反撃が必要であるかどうか。(必要性の原則)
- (ii) その反撃は相手の攻撃とつりあっているかどうか。(均衡性の原則)
- (iii) その反撃が即座のものであるかどうか。(即時性の原則)

これら3つの原則は、国際法が禁止している復讐、報復を行わないためのものといわれている⁽¹⁷⁾。

V 先制的自衛

国連憲章第51条は、「この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国連の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛権の固有の権利を害するものではない。(後略)」と定めている。ただ、ここでいう「武力攻撃が発生した場合」の解釈をめぐっては、どの時点から「自衛措置」を取ることができるかについて、大きく分けて二つの説がある。

第一の考え方は、国連憲章第51条で定める

「武力攻撃が発生した場合には」という文言について、多くの国際法学者、国際法のコンメンタールが、自衛権を発動させるためには、武力攻撃が発生する必要があると述べている⁽¹⁸⁾。これは「消極説」といわれている。

この消極説によれば、国連憲章第51条は、先に述べたように、同憲章第2条4項に定める「武力による威嚇又は武力の行使を(中略)慎む」条項の例外規定である。通常、原則に対する例外規定は、制限的に解釈される。すなわち、現に、他国による違法な武力攻撃を受けた国が、その違法行為に対応するため、自衛権を行使できるという解釈である。

第二の考え方は、第一の考え方が認める「武力攻撃の発生」について自衛権を認めることについてはもちろん、先制的自衛の権利についても、これを有するという内容のものである。これは「積極説」といわれている。

すなわち、キャロライン号事件において、ウェブスター国務長官の挙げた条件、差し迫った自衛の必要があり、手段選択の余地がなく、熟慮の時間もないとき、という条件に合致するものであるならば、先制的自衛行為も許されるとする解釈を、国連憲章が締結されている現在でも採用している。このような解釈が可能なのは、国連憲章第51条が、先制的自衛に関して、以前から存在していた慣習国際法を廃止していないことをその理由としている⁽¹⁹⁾。この考え方は、ブッシュ政権の「国家安全保障戦略文書」の作成にも大きな影響を与えたと考えられるので、第二の考え方については詳しく検討する。

米国内においては、これまでも、先制的自衛

(16) 田岡良一、前掲書、p.36.

(17) 田岡良一、前掲書、p.36.

(18) 例えば、アラン・プレ他編、前掲書、p.941. Buruno Simma, *The Charter of the United Nations A Commentary*, Oxford University Press, 1995, pp.675-676.

(19) 例えば、C.H.M. Waldock, "The Regulation of the Use of force by Individual States in International Law" *Recueil Des Cours*, tome.81, 1952, p.495. など多数。

を擁護する発言は多い

2001年7月、ウィリアム・ペリー前国防長官は、連邦議会における「行政のミサイル防衛計画及び行政のミサイル防衛計画及び ABM 条約」に関する公聴会の証言の中で、次のように発言している。

「米国は、長射程の弾道ミサイルによって核兵器や生物・化学兵器で米国を攻撃すると米国を脅迫するような、いかなる国のミサイル発射基地も攻撃できる政策を立案することができる⁽²⁰⁾。」

例えば、C.H.M.ウォルドックは次のように言う。

「国連憲章が、国家を防衛するために、侵略者の第一撃、恐らく致命的な一撃を受けることが必要であることを規定しているのは滑稽である。逆にいえば、国連憲章第51条は、侵略者の第一撃の権利を守るためにあるとも読むことができる⁽²¹⁾。」

さらに、先制的自衛権行使の支持者は、国連憲章第51条は、自衛権を行使できる範囲を限定していないと主張する。すなわち、「場合」という文言、英語では if であるが、これは「場合及び場合に限って」(if and if only) を意味するものではないという。この主張は、自衛権を行使できるのは、「武力攻撃が現実発生した」場合に限ることを意味するものではなく、もう少し広く、時には現実の武力行使がない場合でも、また、切迫した武力攻撃がない場合でも、国の広範な利益を防衛するため、武力を行使することができるというところまで敷衍できる解釈である⁽²²⁾。

また、第51条の自衛は、「固有の権利 (inherent

right)」が問題であるとも主張する。すなわち、一つの規定が、自衛権という権利を一定の範囲に制限すると同時に、それが固有の権利であると認めることは、矛盾であると主張する⁽²³⁾。

この他にも、「武力攻撃が発生した場合」にのみ自衛権を発動できるという考え方は、さまざまな矛盾点を指摘されている。例えば、核兵器に関わる問題である。すなわち、核兵器による第一撃は、攻撃を受けた国に対し壊滅的な損害を与えかねない。このような矛盾が発生するのは、国連憲章の署名が行われたのが、1945年8月に原爆投下されるのよりも、1か月以上早い1945年6月のことだったので、核兵器による損害の想定はなく、主として通常兵器による攻撃を想定していたためではないかといわれている。

このような問題を回避するため、「攻撃の発生」と「損害の発生」とを区別する考え方もある。すなわち、「自国に向けて核ミサイルが発射されたことが確認できた場合には、すでに攻撃があったと見て、それが自国に到達して爆発する前に、自衛行動をとることができる」と解する意見である。

先制的自衛は、周辺国の動きに疑心暗鬼となりその対応を考えている国家にとって、極めて魅力的な考え方である。軍事的な利点から考えると、第一撃を加えることは、「武力攻撃が発生した場合」に、これに対応するよりも遥かに多い。しかしながら、客観的に見て、本当に差し迫った攻撃が予想されると判断を下すのはかなり困難な作業である⁽²⁴⁾。先制攻撃を加えなければならないほど事態が切迫しているかどうか

⁽²⁰⁾ The Administration's Missile Defense Program and the ABM Treaty, *Hearing Before the Senate Committee on Foreign Relation*, 107th Cong. 88 (2001).

⁽²¹⁾ Thomas Graham, Jr., *op.cit.* p.4. Cited, C.H.M. Waldock, "The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law" *Recueil Des Cours*, tome.81, 1952. p.455, p.498.

⁽²²⁾ 長谷川正国『現代国際法入門』成文堂, 1999, pp.509 - 511.

⁽²³⁾ 長谷川正国, 前掲書, pp.509 - 511.

⁽²⁴⁾ 波多野里望・小川芳彦『国際法講義 (新版増補)』有斐閣, 1998, pp.425 - 427.

かは、それを判断する人間の見解や感受性等に関わる問題である。このため、概して客観的な判断であるというよりも、主観的になってしまう傾向があることを免れない。その結果、濫用されやすくなる。

実際、人間は、自らの主観により判断を行うことが多いと言われており、時として相手の意図を見誤ってしまうことも多い。それを警戒してか、第二次世界大戦終了後においては、先制攻撃を行った例は少ない。

一方、実際、「武力攻撃が発生した場合」にのみ自衛権を発動するのであれば、武力攻撃という客観的な事態が、現に発生しているのだから、客観的な判断が可能といえるであろう。

VI 先制的自衛の例

これまで行われた先制的自衛の例を以下に挙げる。ただし、これから例として挙げる攻撃の中には、先制的自衛 (preemptive self-defense) という面だけではなく、予防戦争 (preventive war) という面もあるのではないかと考えられるものも散見される。

冒頭に掲げた、ブッシュ大統領の新しい「国家安全保障戦略文書」では、これらの文言の区別をあいまいに使用している。たとえば、preemptive self-defense (先制的自衛) と preventive war (予防戦争) という文言のほか、anticipatory self-defense (先回り自衛⁽²⁵⁾) という文言を加え、これらの三つの言葉を、ほとんど相互に取り替えが可能なように使用している⁽²⁶⁾。

国際法においては、先制的自衛と予防戦争との間には大きな違いがある。米国統合参謀本部編の『軍事用語辞典⁽²⁷⁾』によれば、前者は、「敵の攻撃が急迫していることの疑う余地のな

い証拠に基づいて発動されるもの」であり、法的にも正当化されることがある。これに対して、予防戦争とは、「切迫はしていないが、将来、武力攻撃が不可避と予見し、対応の遅延は危険の増大につながると信じて開始される戦争のことをいう」とされている。「先回り自衛」についての記述はない。しかし、ある文献によれば、「先回り自衛」とは、先制的自衛と予防戦争の間のどこか (anywhere) にある概念だという⁽²⁸⁾。この3つの言葉の間に明確な線を引くのは困難である。特に、時間的な境界線は明確ではない。3者に共通するのは、攻撃があった後ではなく、それ以前でも、自衛権が発動されるということである。

先制的自衛には、次のような例がある。

1967年、イスラエルは、エジプトがアカバ湾を封鎖したとき、差し迫ったアラブ側の攻撃を防止するため、武力を行使する権利があると主張し、シナイ半島への攻撃を行い、これを占領した。このケースは、多数の国から支持を受けた。法的に言えば、確かにこれは先制的自衛と言えるであろう。

1981年6月、イスラエルは、稼動間近であったイラクのオシラク原発を爆撃した。イスラエルは、イラクの原子炉がイスラエルに対する使用を目的とした核爆弾を製造するために運転されようとしていたのであり、イスラエルは先制的自衛行動として原子炉を爆撃する権利があると主張した。しかし、国連安全保障理事会は全会一致で、イスラエルの行動を非難した。世界の大多数の国も先制的自衛は、国際法に違反すると非難した。

米国と英国は、「当該事実関係に基づけば」という条件付きで、「イスラエルの先制的自衛

⁽²⁵⁾ 「先回り自衛」という訳は、豊田利幸「アイゼンハワー痛恨の思い」『軍縮問題資料』2003.4, p.3. による。

⁽²⁶⁾ Thomas Graham, Jr., *op.cit.*, p.1.

⁽²⁷⁾ Joint Chief of Staff "Dictionary of Military and Associated Terms" 1997, pp.283-284.

⁽²⁸⁾ Thomas Graham, Jr., *op.cit.*, p.1.

行動は認められない」と主張した⁽²⁹⁾。

米国は、これまで、他の多くの国が行ったように、先制的自衛の権利自体を公式に非難したことはない⁽³⁰⁾。

歴史をさかのぼると、第二次世界大戦終了後、米国は先制的自衛行動をとることについて、慎重であったといえる。例えば、1962年のキューバのミサイル危機の時でも、米国は、キューバを強制的に「隔離」したが、このことを正当化するために、自衛権を援用することはなかった。

また、1960年代の初め、ケネディ大統領は、中国の核開発を阻止するため先制攻撃を行うことを真剣に検討したといわれている。しかし、ここでもキューバ危機と同様に、先制的自衛行動に踏み切っていない。

しかし、変化は徐々に現れ始める。1967年、イスラエルが差し迫ったアラブからの攻撃を防ぐため、攻撃を行う権利があると主張したとき、前述のように、米国はそれを支持した。

そして、1981年、イスラエルが、イラクの核施設を爆撃したとき、米国は非難したが、それは、先制的自衛行為自体を非難したのではなく、事件の事実関係が先制自衛行動を起こす理由としない旨述べたのである。

1986年になると、米国は、ベルリンのディスコ爆破事件で米国人2名が殺害され、200人以上の負傷者が出た後、事件の背後に居ると目されたリビアに対して先制的自衛行動を行っている。

この事件は、詳細に検討する必要があると思われる。なぜならば、リビアに対して先制的自衛行動を行ったことは、米国自身の自衛につい

ての考え方がそこに現われたものであると考えられるからであり、別の言い方をすれば、この先制的自衛に関する問題について、米国に一種のパラダイムシフトが起きたと考えられるからである⁽³¹⁾。それまで先制的自衛行動に慎重だった米国が、先制的自衛行動を行ったからである。

攻撃理由について、レーガン大統領は次のように述べている。「ここ数週間カダフィ大佐に対して、米国国民に対する攻撃について責任があると警告し、さらにそのような攻撃に対しては対応措置をとることを明らかにしてきたが、先の西独のディスコのテロ爆破事件は、カダフィ体制の下で計画され実行されたことは明確である。カダフィ大佐は、(中略) アフリカ、ヨーロッパ、中東及び西半球でテロ行為を行ってきた。今日我々はやらねばならぬことを実行した。必要があれば再度やるであろう。ナイトクラブであれ、空港であれ、米国民であれ、米軍人であれ、殺害されるのを見過ごすようなことはアメリカの伝統にはない。最後に、自衛は我々の権利のみならず義務である。これが国連憲章第51条に沿った今回の作戦の背景にある目標である。今回のテロ施設に対する先制攻撃はテロ行為を輸出するカダフィの力を削ぐだけでなく、彼の犯罪行為を変えるきっかけになると確信する⁽³²⁾。」このように、「テロ施設に対する先制的行為」であるとレーガン大統領自らが述べている⁽³³⁾。また、シュルツ国務長官も「米国は一定の条件の下では(国際テロの対して)武力を行使する。そのことを世界に示せたと思う⁽³⁴⁾。」と述べている。

この爆撃の背景には、1979年に発生した「在イラン米大使館人質事件」以来、米国民の間に

(29) 長谷川正国, 前掲書, pp.509 - 511.

(30) Michael J. Glennon, "Preempting Terrorism" *The Weekly Standard*, January 28, 2002. pp.26-27.

(31) Michael J. Glennon, *op.cit.*, pp.26-27.

(32) 的場茂「米国の逆襲」『国防』1986.6, p.46.

(33) Department of State bulletin 1986, pp.1-2, 8.

(34) 小西昭之「リビア爆撃に秘められた米国の新戦略」『エコノミスト』1986.5.13, pp.24 - 27.

連綿と続く「国際テロ」への憎悪の感情があるといわれている。イラン人質事件に対するカーター政権の弱腰を批判して、80年の大統領選に勝利したレーガン大統領は、「テロには報復すべきだ」と主張していた。しかし、レーガン政権になってから、逆に米国を対象とした国際テロの発生件数は増大していた。1983年4月には、ベイルートの米国大使館が爆破され、60人以上が殺害された。同年10月には、国際監視軍としてベイルートに駐留していた米国海兵隊司令部に対し、自爆テロが行われ、200人以上の死者が出た。1984年9月には、再びベイルートの米国大使館が攻撃され、20人以上が死亡した。1985年6月のイスラム教シーア派による米国トランスワールド航空（TWA）機ハイジャック事件等の、リビアが支援していると思われる国際テロ事件の多発が背景にあった⁽³⁵⁾。

リビア攻撃を実施する前に、米国は次のような趣旨の発言を行っている。

「1979年以来、リビアが支援したテロは58件に上り、リビアは自国内の訓練基地で爆発物の取扱いやハイジャック等のテロ行為を教育している」「テロ行為に反撃しないことが、テロリストとその支援勢力を増長させており、これに断固たる措置をとること及びテロリストが国外にある場合でも、これを攻撃することは国際法違反ではなく、自衛権の行使である⁽³⁶⁾。」

このような経過を考えると、ベルリンのデイスコ事件は、リビア攻撃のひとつの誘因に過ぎなかったと言えるだろう。すなわち、米国によれば、リビアに対する軍事行動を起こしたひとつの理由は、国連憲章で認められた自衛のためであり、もうひとつの理由は、リビア攻撃により、今後、「カダフィの力を削」ぎ、カダフィ大佐の「犯罪行為を変えるきっかけ」にすることで、

国際テロ対策にもなるということであろう。さらには、シュルツ長官のいう「一定の条件の下では、武力を行使する」ことで、世界に、テロと戦う決意を示すことができるという面も考えられる。

事実、米国は、この年（1986年）の1月以降、テロとの戦いを、「低強度戦争（Low-Intensity Warfare）」という概念や戦争という言葉を用いて説明を始めている。

また、リビアが、将来、米国を攻撃する能力と意図とを有している証拠は、諜報活動から得られたものであるという。

しかしながら、前述のレーガン大統領の発言では、ここに差し迫った危険があるかどうかについては明確ではない。どちらかといえば、将来発生する可能性のある、米国民に対する攻撃を防ぐため、テロを支援するリビアに対する攻撃を行ったという方が、軍事行動を起こした理由に、より近いように思われる。

先に述べたように、米国は、先制的自衛行動をとることについては慎重であった。しかし、リビアの爆撃は、レーガン大統領自身も述べているように先制攻撃であった。その理由として、将来、米国民に対し発生するかも知れないの攻撃を未然に防ぐため、国連憲章第51条に沿って自衛のため行動したと説明している。

米国連邦議会においても、国際テロリストへの迅速な対応を可能にするための法案の提出があった⁽³⁷⁾。その内容は、次のようなものである。⁽³⁸⁾

- (i) テロ行為を実施した者と同様、それを計画し、又は支援した者に対しても、先制の、及び懲罰の攻撃を加えることができる。
- (ii) テロは我が国の国家安全保障、国際的利益への脅威なのだから、合衆国に対する1

⁽³⁵⁾ 小西昭之，前掲論文，pp.25 - 27.

⁽³⁶⁾ 的場茂，前掲論文，pp.42 - 44.

⁽³⁷⁾ この法案は、「戦争権限法」の改正という形をとって、提出された。

⁽³⁸⁾ 拙稿「国際テロと戦争権限法改正」『ジュリスト』1986. 7.15, p.99.

つの侵略行為として捉える。

- (iii) 大統領は、宣戦布告なしに軍隊を投入した場合には、議会が特別の権限を与えない限り、少なくとも90日以内投入を終了しなければならないが、テロ対応の場合は、これを免除する。
- (iv) 大統領が、宣戦布告なしに軍隊を投入した場合、48時間以内に議会に報告しなければならないが、テロ対応の場合には、これを10日間に延長する。
- (v) 海外の軍事行動に限り適用される。

法案は、成立しなかった。行政も、議会の一部も、米国を対象としたテロ行為と戦う決意を示していたといえるだろう。

国際的には、国連安保理において米国の行動に対する非難決議案が出されたが、米英等の拒否権発動により不成立に終わっている。

リビア攻撃の後においても、先制的自衛と思われる行動が行われている。

次に例として挙げるような事件を見ると、米国は、リビア攻撃の理由で述べたような、将来発生が予想される脅威を取り除くために行動しているようである。米国の行動は、過去に発生した事件に対する自衛権の発動というよりも、将来、米国を攻撃する能力と意図を有しているという証拠から、それへの対応として行われているようである。そして、その目的は、先制と抑止とを通じて将来の米国への攻撃を避けることであると思われる⁽³⁹⁾。

次に掲げるのはその例である。

1993年6月、クリントン政権は、ブッシュ前大統領（先代）暗殺事件を計画したとして（未遂に終わった。）、バクダッドのイラク情報部を爆撃した。しかし、暗殺未遂事件は、すでに2ヵ月前に終わっており、しかも、犯人はクウェートにおいて、裁判中だった。クリントン大統領は、「前大統領への攻撃は、米国と全ての米国人に対する攻撃だ」「テロを放置できない」こ

とを、攻撃理由として挙げている。しかし、米国の軍事力の行使は、すでに不法な暗殺部隊に対する防衛のための行動とはいえず、将来、このようなことを起こすことを思いとどまらせるために行われたといわれている。国際社会の多く、特に中東諸国は、これを非難した

1994年、クリントン大統領は、北朝鮮の核兵器開発を憂慮し、これを防止するため、北朝鮮への攻撃を真剣に考慮したといわれる。ただ、これに対しては、先制的な攻撃をしていない。

1998年8月、ケニアとタンザニアの米国大使館が攻撃された2週間後、米国は、アフガニスタンにあるテロリスト訓練キャンプとスーダンの薬品工場を巡航ミサイルで攻撃した。クリントン大統領は、攻撃理由として以下を挙げている。

- (i) オサマ・ビン・ラディン氏の組織が二つの大使館の爆破事件に中心的役割を果たした明白な証拠がある。
- (ii) 過去に米国人に対するテロ攻撃をした。
- (iii) 今後も米国に対するテロ攻撃を計画しているという情報がある。
- (iv) 科学兵器など危険な兵器を持つとしている。

さらに、この行動は、「国連憲章の個別的自衛権に基づく行動」であると述べている。

中東諸国はこれらの行動を非難した。

2001年9月11日、世界貿易センタービルとペンタゴンが攻撃された後、米国はアフガニスタンに対し武力を行使した。米国は、この行動を自衛権の行使と説明している。このような説明は、これまで述べてきたリビア攻撃以来の様式となんら変わっていない。米国は、国連安保理議長に送った手紙で、要旨次のように述べている。

「米国政府は、タリバン政権によって支援されたアルカイダが今回のテロ攻撃に中心的な役割を果たしてきたことを示す明確かつ確実な情

⁽³⁹⁾ Michael J. Glennon, *op.cit.*, pp.26-27.

報を入手している。」「米国と米国民に対するアルカイダの9月11日の攻撃およびその後の継続する脅威は、その支配地域の一部をアルカイダに作戦基地として使用させるというタリバン政権の決定により可能になったものである。」「米国軍は、個別のおよび集団的自衛権の固有の権利にしたがい、米国に対するさらなる攻撃を阻止し、抑止するための行動を開始した⁽⁴⁰⁾。」

すなわち、米国のアフガニスタンに対する攻撃は、オサマ・ビン・ラディン等のテロリストを匿った等の理由のほか、将来、米国が攻撃を受けるかもしれないという脅威を除くためという理由もあったといえる。そして、その脅威の証拠は、過去の9.11事件からではなく、それ以外の総合的な諜報活動により得ることができたものであると発表している⁽⁴¹⁾。米国の論理に従い、これを敷衍すれば、こうした行動は、たとえ9.11事件が発生しなくても可能である。その問題の原因が、過去だけにあるのではなく、将来にあるものだからである。

国際社会は、そのあまりにも大きい被害ゆえか、これまでと異なり、米国の行動を非難していない。

米国は、テロ組織又はテロを支援する国家に対する武力行使は、国連憲章第51条に基づいて自衛権を行使したものであると一貫して述べている。しかしながら、これらの行為全てが、国連憲章第51条に合致しているかどうか、疑問を持つ国際法学者は多い。その理由のひとつとして挙げられているのは、米国が、攻撃に対し即座の対応をしていない場合があるということである⁽⁴²⁾。米国は、攻撃を受けてから数週間、時には数か月以上にわたって、攻撃方法等を慎重に検討した後、武力攻撃を行っ

ている。それは、すでに行われた攻撃に対する自衛のためというよりも、将来のある時点で開始されることが予想される攻撃に対する、先制的自衛であると考えられ、米国自身も述べているように、将来の攻撃を阻止するための行動ではないかとの疑問が出されている。このように考えると、米国の行動は、特に、1986年のリビア攻撃以降は、どちらかという先回り自衛や予防戦争に近いものもあるといえるのではないかと思われる。ただ、先に述べたように、どこまでが先制的自衛で、どこまでが先回り自衛で、どこまでが予防戦争なのかという点について、その時間的境界線は、判然としない。

また、ブッシュ政権においては、国家安全保障戦略文書がそうであったように、言葉の意味の区別をあいまいにして話すことがあるという。2002年9月末、ラムズフェルド国防長官は、先制攻撃と予防戦争という、二つの語の間には違いがあるということについて、「多少、相互交換が可能であるようにいいかげんに扱ってきた」ことを認めたという。しかし、最後に「これら二つの言葉は、おおざっぱに言えば同じ意味である」と付け加えたという⁽⁴³⁾。共通しているのは、どちらも特定の環境の下では攻撃を受ける前に行動をおこすということである。

2002年9月、9.11事件の約1年後、米国政府は新安全保障戦略を発表した。それと同時に、ブッシュ政権は、新しい戦略を実行するための国際法上の根拠を探し始めた。

米国においては、新戦略の発表以前には、先制自衛が合法であるかどうかについての公の議論はほとんどなかったといわれている⁽⁴⁴⁾。それにもかかわらず、新戦略は次のように記して

(40) 松田竹男「テロ攻撃と自衛権の行使」『ジュリスト』2001.12.1, p.18.

(41) Michael J. Glennon, *op.cit.*, p.27.

(42) ここでは、即時性の原則について述べたが、このほか、必要性の原則、均衡性の原則についても問題点を指摘されている。

(43) 豊田利幸「アイゼンハワーの痛恨の思い」『軍縮問題資料』270, 2003.4, p.4.

いる⁽⁴⁵⁾。

「米国は、我々の安全保障にとって脅威となることに十分な対応をするため、先制的な行動をとる選択肢を長年にわたって維持してきた。」

このように述べていることから、密かに研究していたのかもしれない。1986年には、実際に、先制的自衛行動に踏み切っているからである。

新戦略が発表されてから約2か月後、米國務省の法律顧問、ウィリアム・タフト4世は、次のように語っている。

「大統領の国家安全保障戦略は、キャロライン事件および1981年のイスラエル事件に適用されたのと同じの法的な枠組みに基づいたものである。(中略) 平和的な話し合いが行き詰まった後、その原因と結果について注意深く慎重な考慮を行い、総合的に見て差し迫った脅威の証拠に直面していた場合、想像もできないような損害から自国民を防衛するため、国家は先制的な行動をとることができる⁽⁴⁶⁾。」

また、同顧問は、「先制」についても次のように述べている。

「伝統的な自衛の枠組みの中で、軍事力を先制的に使用することは、必要性がある場合のみ合法的である。必要性の概念には、『確実で、差し迫った脅威』および『平和的解決の手段を尽くしたこと』の二つが含まれている⁽⁴⁷⁾」

その数か月後、同顧問は、ある講演会において、「イラク攻撃をすることができる根拠は、国連安保理決議の678号、687号、1441号である」

と述べた後、さらに、「合衆国大統領は、もちろん、常に、国際法の自衛に関する条項に基づいて軍事力を行使できる」と付け加えた⁽⁴⁸⁾。すなわち、軍事力を先制的に使用することは、国際法の自衛に関する条項に則った行動であるということなのであろう。

VII おわりに

ある研究によれば、国連憲章の武力行使に関わる条項は、これまでずっと加盟各国から無視されてきているという。1945年に国連憲章が締結されてから1999年までの間、国連加盟189か国⁽⁴⁹⁾のうち、約3分の2の126か国が武力紛争を経験しているという。そして、126か国が経験した武力紛争の数は、291回に上る。その結果、2,200万人以上が死亡した。これら全ての戦いのうち、紛争当事国の少なくとも片方の国は、国連憲章に違反しているという。それでも、これらの交戦国は、武力行使の理由として、いずれも自衛を挙げている⁽⁵⁰⁾。

これが事実とすれば、国連憲章が締結されてから半世紀以上が経過したが、武力行使に関わる条項については、ほとんど守られていないといえる。

21世紀の安全保障に係る環境は、1945年に国際連合が出来た時からは大いに異なってきている。グレノン教授（カリフォルニア大学）は、21世紀の安全保障について、次のように分析し

(44) Miriam Sapiro "Iraq : The Shifting Sands of Preemptive Self - Defense" *The American Journal of International Law*, July 2003, p.602.

(45) Miriam Sapiro, *ibid*, p.602.

(46) William H. Taft IV "The Legal Bases for Preemption" November 18, 2002.

<<http://www.cfr.org/publication.php?id=5250>>

(47) William H. Taft IV, *ibid*.

(48) Remarks of the Honorable William Howard Taft IV, *Before the National Association of Attorneys General*, Mar.20, 2003. <<http://usinfo.state.gov/regional/nea/iraq/text2003/032129taft.htm>>

(49) 現在の国連加盟国は191か国である。

(50) Michael J. Glennon "The Fog of Law : Self - Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter" *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol.25, p.540.

ている。

第一に、不法な武力行使の威嚇に対する安全に対するため、用心深く、しかも強力な国連安全保障理事会が存在することは、必ずしも必須ではないといえる。自助努力による安全保障も現実的な代替方法の一つであろう。

第二に、人工衛星による写真撮影や通信の傍受から得ることができるような、近代的な情報収集が、敵対国家の武力攻撃や敵対の意図の証拠を得るために必要である。

第三に、国際テロリストが、大量破壊兵器を入手できる環境にあるため、第一撃が古い法規が想定したような、単なる嫌がらせ程度のものから壊滅的な内容の攻撃へと変化した。

第四に、テロ組織が国際的な組織になることは、国連憲章第51条を起草した当時には想像されていなかった。テロリストは、資金を集め、武器を備蓄し、訓練を実施し、キャンプを設置

し、通信手段を備え、スタッフを集めている。これらは聖域となっている。こうしたことは、これまでは、通常、国家のみが出来たことである。

第五に、先制的な軍事力の行使から大規模な戦争が発生する危険性が、冷戦終了後、非常に高くなっている。過去にも、キューバ危機当時、米国と旧ソ連が対立し、国連憲章第51条の趣旨を侵害するかもしれない事態が発生する可能性すらあったが、冷戦終了後の今日では、そのような国家と国家との対立は少なくなり、テロ組織の脅威が問題となっている⁽⁵¹⁾。

今後は、国家同士の戦いだけでなく、国と国以外の組織との間の武力紛争を、特にテロリストとの戦いを、国際的な取極めの中で、先制的自衛の問題も含めつつ、どのように取り扱うかが大きな問題となるであろう。

(しみず たかお 外交防衛課)

(51) Michael J. Glennon, *op.cit.*, p.27.