

ISSUE BRIEF

テロ特措法の期限延長をめぐる論点

—第 168 回臨時国会の審議のために—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 594 (2007. 9. 20.)

- I テロ特措法制定に至る経過
- II テロ特措法制定時の主な論点
- III テロ特措法の概要と自衛隊による支援活動
- IV 第 168 回臨時国会での期限延長をめぐる論点
- V 補論—米国の軍事行動の正当化根拠に関する議論

【コラム】 海上阻止活動／海上治安活動とは何か
＜一覧表＞ テロ特措法に基づく自衛隊の活動概要

第 168 回臨時国会における主要テーマの 1 つであるテロ対策特別措置法（平成 13 年法律第 113 号）の期限延長をめぐる主な論点として、自衛隊の活動の事前承認及び国会への情報開示の問題、テロ特措法に基づく我が国の活動と国連決議との関係、海上補給活動に代わる我が国の貢献策などがあげられるだろう。

本稿では、テロ特措法が制定された経緯、制定時以降に国会で論じられてきた主要な論点、同法に基づく自衛隊の活動の概要などについて整理する。補論として、自衛隊が同法に基づいて海上補給活動を実施してきた主な相手である米国が、アフガニスタンに対する軍事行動をどのように正当化したかを、国連の安保理決議第 1368 号などとの関係を中心に、これまでの国際法の専門家の議論から、紹介することにする。

外交防衛課

すずき しげる ふくだ たけし まつばま み
(鈴木 滋 ・ 福田 毅 ・ 松葉真美)

調査と情報

第 594 号

本稿は、第168回臨時国会における主要テーマの1つとされる「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」（平成13年法律第113号。以下「テロ特措法」という。）改正問題の審議の参考として、まとめたものである。テロ特措法に関する経緯と概要、従来及び今後の主要な論点、同法に基づく自衛隊の活動の概要、さらに米国がアフガニスタンでの対テロ軍事作戦開始の根拠とした国連安保理決議の意義などにつき、主な論点を簡潔にまとめた。

I テロ特措法制定に至る経過

2001年（平成13年）9月11日、米国で同時多発テロが発生し、ブッシュ政権は、「テロとの戦い」を宣言した。10月7日、米英は、テロ実行グループのアル・カーイダを庇護していたとされるアフガニスタンのタリバン政権に対し、武力攻撃を開始した。その間、我が国政府は、米軍による対テロ攻撃を支援するための検討を進めたが、最終的には周辺事態法の適用を見送り、新法を制定する方針を固めた。9月19日、政府は、米国の軍事行動に対する支援やアフガニスタン周辺での被災民支援など、7項目から成る「当面の措置」を決定、10月5日には「テロ対策特別措置法」案を閣議決定し、国会に提出した。

法案は、自衛隊による米軍等外国軍隊への支援活動と捜索救助活動のほか、被災民に対する救助活動を規定しており、「非戦闘地域」という限定を付けつつ、活動範囲には外国の領域も含まれていた。湾岸戦争の際、国連平和協力法案が提出されたのは、イラク軍のクウェート侵攻から76日目のことであったが、テロ特措法案は、同時多発テロの発生から25日目という短期間のうちに国会へ提出されている¹。このように対応が迅速に行われた背景には、人的貢献ができずに批判を受けた湾岸戦争の教訓や、対応が不首尾に終わった場合に予想される日米同盟への悪影響などに対する考慮があったものと思われる。こうした事情から、法整備には何よりもスピード感が要求されたため、法案は、一部を除いて、概ね自衛隊の活動に関する既存の法律（周辺事態法）の規定を準用する形となった。その一方、法案は、テロ対策に関するいくつかの国連決議を引用しており、政府は、自衛隊の活動は「テロとの戦い」という国際社会の共同行動に対する参加であると強調したが、その本質は、国際社会というよりも米国に対する支援ではないかとの指摘もあった²。

法案に対し、社民党と共産党は、自衛隊の海外活動拡大に対して批判的な立場から反対した。自由党は、米英の武力攻撃は、自衛権の発動であって国連の集団的措置ではなく、我が国が支援活動を実施する場合は、現憲法では認められていない集団的自衛権の行使にあたるとして、やはり反対した³。民主党は、与党案について、活動実施に対する国会承認が不要とされ、国会への報告に止めていることなど、いくつかの問題点を指摘したが、基

¹ 「湾岸戦争教訓、政府スピード対応」『読売新聞』2001.10.24.

² 水島朝徳「憲法から見た「テロ対策特措法」」『軍縮問題資料』254号、2001.12、pp.25-26.

³ 自由党は、政府・与党案への対案として、武力行使を容認する国連決議に基づいて、自衛隊が武力行使を伴う海外での活動に積極参加することを認める「国の防衛及び自衛隊による国際協力基本法案」を国会に提出した。谷勝宏「テロ対策特別措置法の政策過程—同時多発テロ以後の自衛隊派遣」『国際安全保障』30巻1-2号、2002.9、p.142.

本的には、法そのものの必要性を認める立場をとっていたため、法成立に至る段階で、与野党の修正協議が行われた。与党側は、当初案にあった国会報告を修正して、活動を国会の承認事項としたものの、民主党が求めた事前承認については、活動の迅速性が失われるとの理由から、事後を主張して譲らなかった。結果的に、事前承認の問題が最大のネックとなり、修正協議は決裂せざるを得なかった。10月29日、法案は自民・公明・保守与党3党などの賛成によって、参議院本会議で可決・成立し、11月2日に公布・施行された。

Ⅱ テロ特措法制定時の主な論点

法制定時に主な論点として国会で質疑されたのは、次の6項目であった。これらは、民主党が与野党間の協議で修正点としてあげたテーマでもある。

1 国会の事前承認

当初、民主党は、国会報告そのものを事前承認の対象とするよう、主張していた。これに対し、政府・与党は、テロ特措法案の目的は、同時多発テロに関連する国際的なテロ対策の実施に限られており、将来他の異なる事態には適用されないことを論拠として、特措法案をめぐる国会での審議が、実質的に国会承認としての意味を持つと主張した⁴。民主党は、承認の対象を活動報告から活動の実施に修正した上で、事前承認を強く訴えたが、与野党間の修正協議は実らず、事後承認とする政府・与党の修正案どおり可決された。

2 有効期間の限定

法案は、法律の有効期間を2年としていた。民主党は、有効期間を1年に短縮するよう主張したが、政府・与党案どおり可決された。ただし、最近行われた延長（平成17年10月、平成18年10月）では、いずれも期限が1年間とされており、結果的には、民主党の主張に沿った形で運用されているとみることもできる。

3 武器使用の範囲

周辺事態法が「自己又は自己と共に当該職務に従事する者の生命又は身体の防護」のため、必要最小限の武器使用を規定しているのに対し、テロ特措法案は、これに加えて「自己の管理下に入った者の生命又は身体の防護」にまで、武器使用の範囲を広げた。このように、従来よりも武器使用権限を緩和したのは、自衛隊による被災民支援活動などが実施されるケースを想定したものだったと思われる。民主党は、周辺事態法の規定を準用して、武器使用の範囲を抑制するよう主張したが、政府・与党案どおり可決された。

4 活動実施地域の限定

⁴ 衆議院本会議における小泉純一郎内閣総理大臣の答弁。第153回国会衆議院会議録第5号、平成13年10月10日、p.4.

周辺事態法が自衛隊の活動地域と規定する「後方地域」が、「我が国の領域、周辺の公海及びその上空」に限定されているのに対して、テロ特措法案は、これに加えて、当該国の同意があれば、外国の領域で活動することも規定した。民主党は、自衛隊の活動領域に陸上を含めることについては、慎重に検討するよう主張した。これに対し、政府・与党内の一部では、パキスタンにおける被災民支援活動に自衛隊を派遣する案が検討されたが、現地への補給難や武器使用権限の制約などから、陸上自衛隊が慎重な姿勢を示したとされる⁵。結果的に、政府・与党は、陸上自衛隊の派遣を断念し、法律には明記されなかったものの、事実上活動地域から陸上が除外された。このため、自衛隊の活動は、現在に至るまで、海上自衛隊の給油等補給活動と航空自衛隊の輸送活動に限定されている。

5 武器・弾薬の補給・輸送

法案は、米軍に対する武器・弾薬の補給・輸送について、補給のみ除外していた。民主党は、武器・弾薬については輸送からも除外することを主張したが、衆議院での修正協議で、輸送から陸上は除外されることとなった。これに対しては、「物品の供与に武器を含まず、輸送も海上に限られるとしても、憲法上「武力の行使」に該当しないとすることに疑問が残る」との指摘がある⁶。

6 活動と国連決議との関係

法案は、自衛隊による活動の根拠として、国連安保理が同時多発テロを受けて採択した国際的なテロ対策に関連する諸決議をあげた。特に国会で質疑されたのが、自衛隊による活動と国連安保理決議第 1368 号（2001 年 9 月 12 日採択）との関係である。決議第 1368 号は、国連加盟国の自衛権に対する認識と、テロとの戦いにおいて「あらゆる必要な手順をとる用意」を表明しており、政府は、決議第 1368 号によって、米国の軍事行動と各国の支援活動は、国連から認められていると説明したが、これに対し、同決議は米国の行動を授權していないという反論もあった（米国が軍事行動の根拠とした安保理決議については、V 章「補論」で詳述する）。民主党や自由党は、自衛隊の支援活動を明確に根拠づける、新たな国連決議の必要性を主張したが、政府・与党は、法案であげた諸決議で十分との立場を譲らず、当初の法案どおり可決された。

Ⅲ テロ特措法の概要と自衛隊による支援活動

1 テロ特措法の概要

テロ特措法は、全 13 条と附則、別表第 1・別表第 2 から成る。主な条文の概要は次のとおり。なお、テロ特措法は、期限延長のためこれまで 3 回改正されている（平成 15 年 10 月の改正で 2 年間、平成 17 年 10 月、平成 18 年 10 月の改正でそれぞれ 1 年間延長）。

【第 1 条】国際テロ対策に関する安保理決議を引用し、我が国による支援活動が、国際的

⁵ 朝日新聞「自衛隊 50 年」取材班『自衛隊 知られざる変容』朝日新聞社、2005、pp. 38-39.

⁶ 深瀬忠一「テロ対策特別措置法と日本国憲法の平和主義(中)」『ジュリスト』1219 号、2002. 3. 15、pp. 125-126.

な「テロとの戦い」に位置づけられることを規定。

【第2条】自衛隊の支援活動に係る原則として、武力による威嚇と武力行使の禁止や、「非戦闘地域」での活動実施を規定。

【第4条】支援活動（法律では「対応措置」）の実施とその基本計画案について、閣議決定を経ることを規定するとともに、基本計画で定める事項を列挙。

【第5条】支援活動開始から20日以内に、内閣が国会の承認を求め、承認されなかった場合には速やかに活動を終了することを規定。

【第6条・第7条・第8条】米軍等への物品と役務の提供、遭難米兵等に対する捜索救助、国連の決議又は要請に基づく被災民救援活動について規定。それぞれ、活動「実施区域」の指定、「実施区域」が法律や基本計画で定めた要件を満たさなくなった場合の指定変更又は活動中止、公海及びその上空や外国領域で活動を実施中に戦闘行為が発生した場合の活動中止・部隊避難などを定める。

【第11条】基本計画の決定又は変更、基本計画で定める支援活動の終了について、内閣が国会へ報告することを定める。

【第12条】支援活動の実施にあたって許される武器使用の範囲・要件について規定。自己又は共に現場に所在する他の自衛隊員のほか、職務遂行に伴い「自己の管理下に入った者」を守るため、刑法第36条・第37条の規定に従い、正当防衛・緊急避難の範囲で必要最小限の武器使用が許されることを定める。自衛隊が支援活動を実施するにあたっては、武器等防護のための武器使用を定めた自衛隊法第95条も適用される。

【附則】法律の期限を2年間とし、必要がある場合の期限延長措置について規定。なお、これとは別に、基本計画の変更により、6か月ごとに派遣期間が延長される。

2 これまでの自衛隊による支援活動

海上自衛隊が、米軍主導の多国籍軍による「不朽の自由作戦」（OEF）の一環である海上阻止活動（OEF-MIO）に対する給油支援を、平成13年12月から実施しており、米英のほか、独、仏、パキスタンなど11か国との間で給油活動に関する交換公文を結んでいる⁷。このほか、航空自衛隊も平成13年11月から米軍に対する輸送支援活動を行っている（平成13年以降現在まで、自衛隊が実施した活動の概要については、p.12の<一覧表>を参照）。

IV 第168回臨時国会での期限延長をめぐる論点

現在のところ、民主党は、自衛隊による活動の期限延長に反対の姿勢を明らかにしている。これに対して、政府・与党は、海上補給活動に限定した新たな法案を提出する方向で検討中と伝えられるが、法制定時の論議やこれまでの経緯に照らして、第168回臨時国会では次のような問題が論点になると考えられる。

1 国会による事前承認・国会への情報開示

民主党は、かねてから自衛隊の活動（海外派遣）に対する文民統制、国会の関与を強く

⁷ 防衛省『日本の防衛 平成19年版』2007.7, p.291.

唱えていたため、法制定時の国会質疑では、国会の事前承認が最も重要な論点とされた。しかし、鳩山由紀夫民主党幹事長は、最近の発言で「自衛隊が派遣されてすでに何年も経過しており、事前承認でうまくいくという話にはならない」と述べており、臨時国会の質疑では、事前承認の問題に止まらず、活動内容に関する情報開示が重要な論点になると思われる。この問題は、これまでも国会で何度となく質疑されているが、政府・与党は、多国籍軍の活動に支障を及ぼすとの理由から、活動内容の詳細な部分については、その都度公表を拒んできた。これに対し、民主党は、政府による説明責任が果たされていないと批判してきた経緯がある。平成17年の期限延長に際して、民主党は反対したが、当時の前原誠司代表は、「事前承認が必要条件とは考えていない」として、当初賛成の意向も示していた。しかし、「活動実績について政府から十分な説明がなかった」との理由から、最終的には反対した。今後は、①情報開示により国会報告の内容を拡充する、②国会報告の定期化（現在は活動内容に変更があった場合に行っている）、③秘密会を活用した活動内容の詳細な質疑を国会として行うかどうか、などが論点となるであろう。

2 国連による活動との関係

テロ特措法成立当時、自由党の党首であった小沢一郎民主党代表は、「自衛隊の対テロ活動には、国連の新たな武力行使容認決議が必要であり、集団的自衛権を認めない現行の憲法解釈では、参加は認められない」と主張していた。小沢代表は、今年8月に行われたシーファー駐日米大使との会談でも、「アフガンの戦争は米国のテロ戦争であって、我が国はそのようなものに行動すべきではない」と述べている。民主党が、自衛隊の活動は、あくまで国連による厳格な枠組みの下で行われるべきだ、との主張を貫く場合、海上自衛隊による活動と国連決議との関係が大きな論点として浮上すると思われる。その場合は、テロ法特措法成立時に論議された国連安保理決議第1368号のほか、シーファー大使が小沢代表との会談で、アフガニスタンにおける米軍の活動根拠としてあげた国連安保理決議第1746号（2007年3月23日採択）など、関連する国連の諸決議をめぐる論議が行われるであろう。

3 給油等補給活動に代わる我が国の貢献策

第168回臨時国会では、インド洋での給油等補給活動に代わる、「テロとの戦い」やアフガニスタンの国家再建に対する我が国の貢献策も論議の焦点となろう。報道によれば、民主党は、テロ特措法延長に反対する場合の対案として、アフガニスタンにおける、民間を中心とした医療・食糧等人道支援や、民軍共同の地方復興支援チーム（PRT）等国際的な復興活動に対する後方支援などを検討しているといわれる⁸。一方、小沢代表は、シーファー大使との会談で、アフガニスタンで活動しているNATO主導の「国際治安支援部隊（ISAF）」と活動根拠である国連安保理決議第1386号（2001年12月20日採択）に言及し、我が国が将来参加する余地があるとしている⁹。ただし、決議第1386号は、軍事的措置を定めた国連憲章第7章に言及しており、我が国が、武力行使を含む活動を実施するISAFに参加

⁸ 「民主、人道支援を柱に対案：延長反対で意見集約へ」『日本経済新聞』2007.8.22.

⁹ 「国連決議、対立の根：制定時の争点、再燃」『朝日新聞』2007.8.11.

すれば、一定の範囲で任務遂行のため武器使用を迫られる場合があり得る。現在、任務遂行のための武器使用は憲法解釈上認められていない。ISAFへの参加は、現時点では未だ将来的な検討課題に止まると言わざるを得ないが、海外派遣「恒久法」整備の問題と絡んだ形で、臨時国会で論点とされる可能性もあろう。その際は、自衛隊の海外活動のあり方、武器使用の問題などが本格的に論議されるであろう。なお、一部報道によれば、政府は、民主党との協議に備え、自衛隊の活動を、海上給油からISAFへの後方支援（物資輸送など）に切り替えることを柱とする法案修正の検討に着手したとも伝えられる¹⁰。また、野党の側でも鳩山幹事長が、ISAFへの後方支援参加に言及したといわれ、この問題が、今後大きな論点となることも考えられる¹¹。

V 補論－米国の軍事行動の正当化根拠に関する議論

国連憲章は第2条第4項において、国家による武力行使の一般的な禁止を規定している。その例外が、第7章に基づいて安全保障理事会（安保理）がとる集団的措置と第51条による国家の自衛権の行使である。9.11 テロの翌日、安保理は決議第1368号を採択し、テロ行為が国際の平和及び安全に対する脅威であることと、国家の個別的又は集団的自衛権を確認した。続いて9月28日、安保理は決議第1373号を採択し、第1368号の内容を再確認し、さらに国連憲章第7章の下で、テロリストに対する資金提供をはじめとするあらゆる援助を行わないことを決定した。そして、10月7日、米国はアフガニスタンに対する軍事行動を開始した。米国は、自国の行動は国連憲章第51条に従った自衛権の行使であると主張しており¹²、それはNATO¹³、米州機構¹⁴、日本などの同盟国をはじめ、広く国際社会から支持された。しかし、テロ行為に対して自衛権を行使することに、国際法上異論がないわけではない。本章は、9.11 テロに対する軍事行動の正当化根拠をめぐる議論を概観する。

1 自衛権の行使

9.11 テロに対する自衛権行使の可否について、国際法上の議論は、①自衛権の行使は、9.11 テロに対しては認められないとする説¹⁵、②自衛権で問題なく正当化できるとする説¹⁶、

¹⁰ 「政府、テロ特措法修正に着手：民主の意向に配慮」『毎日新聞』2007.8.28 夕刊。

¹¹ 「民主、新法にも反対姿勢：「後方支援参加」浮上」『読売新聞』2007.9.7。

¹² UNDoc. S/2001/946, 7 October 2001.

¹³ “Statement by the North Atlantic Council,” NATO Press Release(2001) 124, 12 September 2001.

¹⁴ “OAS Resolution on Strengthening Hemispheric Cooperation Against Terrorism,” OEA/Ser.F/II.23 RC.23/RES.1/01, 21 September 2001.

¹⁵ 主な論者として、浅田正彦「同時多発テロ事件と国際法」『国際安全保障』30巻1-2号、2002.9、pp.68-85；藤田久一「9.11 大規模テロと諸国の対応」『国際問題』505号、2002.4、pp.21-35；松井芳郎『テロ、戦争、自衛』東信堂、2002、pp.20-60；松田竹男「国際テロリズムと自衛権」『国際法外交雑誌』101巻3号、2002年11月、pp.1-20；最上敏樹「正義と人道の法構造」『法律時報』74巻6号、2002.5、pp.5-10。

¹⁶ 主な論者として、Michael Byers, “Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 September,” *International and Comparative Law Quarterly*, vol.51(2002), pp.401-414; Thomas M. Franck, “Terrorism and the Right of Self-Defense,” *American Journal of International Law*, vol.95 no.4 (2001), pp.839-843; Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005,

に大きく分かれる。また、①説と②説の中間に立つ議論もある。中間説は、9.11テロによる脅威の大きさや米国の行動に対する各国の広範な支持から、自衛権概念の拡張を認める一方で、自衛権に基づく単独行動の問題点を指摘し、最終的には集団安全保障の枠組みにおいて行動することが望ましいとする¹⁷。これは、国連を中心とする集団安全保障体制が機能するまでは、個別の対応を認めざるをえない国際社会の現実を象徴する議論といえる¹⁸。以下では、①説と②説の議論を紹介する。

国連憲章第51条は、武力攻撃が発生した場合、安全保障理事会が必要な措置をとるまでの間、加盟国が個別的又は集団的自衛権を行使することを認めている。そこで、テロ集団であるアル・カーイダによる大規模テロを、憲章にいう武力攻撃といえるのか、という議論が生じる。この点について、①の立場に立つ論者は、私人であるテロリストは国際法上の主体ではないとして、その行為が武力攻撃たりうる可能性を一般に否定する¹⁹。また、9.11テロによる脅威の重大性は認めるものの、その責任を、アル・カーイダとの関係が指摘されてきたタリバンが事実上支配するアフガニスタンに帰すことも難しいとし、その理由として主に以下の3点を挙げる。

第1に、9.11テロが本当にオサマ・ビン・ラディンの指示によるアル・カーイダの行為か否か、正確な証拠が得られていない²⁰。第2に、9.11テロ攻撃をアフガニスタンによる武力攻撃とみなすことは難しい。国連総会決議第2625(XXV)号「友好関係原則宣言」(1970年)は、国家が、武力行使を伴うテロ活動への支援行為や自国領域内におけるテロ集団の活動の黙認を慎む義務を負うことを宣言している²¹。しかし、宣言がテロ集団の行為を支援国の武力行使とみなすことを認めているとしても、それはあくまでも「武力行使 (use of force)」であり、自衛権行使の要件である「武力攻撃 (armed attack)」には至っていないとみるべきである²²。第3に、タリバン政権によるアル・カーイダに対する実質的関与も認められない。国連総会決議第3314(XXIX)号「侵略の定義に関する決議」(1974年)第3条(g)は、重大性を有する武力行為を行う武装集団の他国への派遣又はそうした行為への実質的関与を、国家による侵略行為と規定している²³。しかし、テロ組織が自国の領域を使用することの黙認やテロ活動への協力程度の支援では、そのような実質的関与があった

pp. 206–208, 236–237, 285–286; Christopher Greenwood, “International law and the ‘war against terrorism,’” *International Affairs*, 78(2) (2002), pp. 301–317; Sean D. Murphy, “Terrorism and the Concept of “Armed Attack” in Article 51 of the UN Charter,” *Harvard International Law Journal*, vol. 3 iss. 1 (2002), pp. 41–51.

¹⁷ Antonio Cassese, “Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law,” *European Journal of International Law*, vol. 12 no. 5(2001), pp. 993–1001; Carsten Stahn, “Security Council Resolutions 1368 and 1373: What They Say and What They Do Not Say,” *European Journal of International Law Discussion Forum*, 2001. <http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-stahn.html>; 西井正弘「大規模テロと国際法」『国際問題』505号, 2002. 4, pp. 2–20.

¹⁸ 西井, 前掲論文, p. 20.

¹⁹ 浅田, 前掲論文, pp. 75–76; 松井, 前掲書, pp. 21–22; 松田, 前掲論文, p. 4.

²⁰ 松井, 前掲書, pp. 31–33; 松田竹男「テロ攻撃と自衛権の行使」『ジュリスト』1213号, 2001. 12. 1, pp. 20–21.

²¹ UNDoc. A/RES/2625 (XXV) “Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations,” 24 October 1970.

²² 浅田, 前掲論文, pp. 77–78; 松井, 前掲書, pp. 29–31; 松田, 前掲論文(注(15)), pp. 6–7.

²³ UNDoc. A/RES/3314 (XXIX) “Definition of Aggression,” 14 December 1974, Art. 3(g).

とはいえない²⁴。国際司法裁判所も、ニカラグア事件判決（1986年）において、兵站支援や武器供与は武力行使ではあっても、武力攻撃には至らないと判断している²⁵。以上の議論を通して、①説に立つ論者は、米国の軍事行動は自衛権によって正当化できないと結論づけている。

一方、②説に立つ論者の中には、まず、9.11テロのようなテロ組織や反乱団体による攻撃も自衛権行使要件たる武力攻撃と解することができるとする論者がある²⁶。また、国家による武力攻撃の存在を自衛権の要件と解する論者も、派遣される武装集団の規模や影響が武力攻撃に匹敵するほどであれば武力攻撃を構成しうるとしたニカラグア事件判決²⁷をはじめ、友好関係原則宣言、侵略の定義に関する決議、及び9.11テロ以前のアフガニスタンに関する安保理決議²⁸を引用し、タリバン政権による武力攻撃の存在を認める。つまり、国際社会の非難にもかかわらず、タリバン政権がアル・カーイダに援助を提供し、彼らを自国領土内に匿っていたこと、オサマ・ビン・ラディンの引渡しを拒否してきたことは、タリバン政権とアル・カーイダの実質的関与を裏付けるものであると解する²⁹。また、安保理決議第1368号及び1373号が個別的又は集団的自衛権を確認していることに注目し、安保理は、国際テロが自衛権の行使対象となる平和と安全に対する脅威であることを認識し、9.11テロ行為を武力攻撃に相当するものであると認めたとする。さらに、NATO、米州機構、オーストラリアなどによる集団的自衛権の行使表明も、9.11テロが武力攻撃であることを裏付けていると主張する³⁰。このように、②説に立つ論者は、これまでのタリバンのアル・カーイダに対する実質的な関与と、9.11テロ後の安保理決議及び国際社会の対応から、米国の自衛権行使の正当性を認めている。

なお、自衛権行使の正当性を認める論者も、米国の武力行使を無制限に認めているわけではない。自衛権を行使する国は、必要性要件（武力攻撃が急迫しており、それを阻止又は排除するために他に方法がない）、均衡性要件（自衛権による行動は攻撃の程度と均衡がとれたものでなければならない）、時間的要件（自衛権は、安保理が必要な措置をとるまでの間に限り行使できる）に服さねばならない。これらの点について、米国の攻撃が9.11

²⁴ 浅田，前掲論文，pp.78-80，松井，前掲書，pp.28,33-34；松田，前掲論文（注15），p.7；Stahn, *op. cit.*

²⁵ “Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America),” *ICJ Reports 1986*, para.195.

²⁶ Greenwood, *op. cit.*, p.308; Murphy, *op. cit.*, pp.49-50. デインスタインは、9.11テロによって、憲章第51条が規定する武力攻撃の主体は国家に限るべきである、という議論は打破されたと主張する。Dinstein, *op. cit.*, pp.206-208.

²⁷ *ICJ Report 1986, op. cit.*, para.195.

²⁸ 例えば、UNDoc.S/RES/1267, 15 October 1999; S/RES/1333, 19 December 2000. 決議第1267号は、憲章第7章の下で、タリバンに対し、支配領域内で活動するテロリストへの援助の停止、テロリストによる領域の使用の停止に向けた実効的な措置をとること、及びオサマ・ビン・ラディンの引渡しを要求している。決議第1333号は、同じく憲章第7章の下、タリバンに対し、決議第1267号の順守、及びテロリストの訓練キャンプの閉鎖を要求している。

²⁹ Byers, *op. cit.*, pp.408-409; Dinstein, *op. cit.*, pp.236-237; Franck, *op. cit.*, pp.840-841; Greenwood, *op. cit.*, pp.312-313.

³⁰ Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp.164-165; Byers, *op. cit.*, p.409; Dinstein, *op. cit.*, pp.207-208; Greenwood, *op. cit.*, pp.308-309; Murphy, *op. cit.*, pp.48-49.

テロの約1か月後に開始されたことを指摘し、必要性の要件を満たしていないとする主張もある³¹。これに対しては、9.11 テロは単独の事件として解すべきものではなく、一連のアル・カーイダの行動から、彼らがさらなる脅威となることは明白であるとの反論もある。自衛権の要件である武力攻撃は、実際に起きたものだけではなく、「差し迫った(imminent)」危険にまで拡張されており、そうした脅威は、9.11 テロ後も継続しているとして、米国の行動は必要性要件を満たしているとも議論される³²。このほか、均衡性要件(9.11 テロに対して、タリバン政権の打倒は均衡を失っていないか、劣化ウラン弾など使用された兵器に問題はなかったか)、時間的要件(例えば、安保理が多国籍軍ISAFを設置したことは自衛権行使を終了させる「必要な措置」に当たるのではないか)についても論争がある。

2 安保理決議第1368号及び1373号と自衛権

ところで、自衛権は本来、急迫不正の侵害に対して自国を防衛するための権利であり、安保理の事前の許可は必要とされない。国家は、国連憲章上の要件を満たす限り、自らの判断で自衛権を行使し、必要であれば軍事行動を起こすことができる。したがって、自衛権の存在をわざわざ確認した安保理決議第1368号と1373号が、米国の行動にどのような根拠を与えるかについては、専門家の間でも議論が分かれる。

まず、これらの決議が安保理による自衛権の行使の承認にあたるかどうかの問題となる。上記②説に立つ論者は、決議がテロ行為に対する自衛権の行使を承認したものであると解釈する³³。自衛権の行使に安保理の決議は必要ではないにしても、これらの決議は、9.11 テロが自衛権の行使要件を満たしたことを認めたと解釈される³⁴。一方、①説に立つ論者は、これらの決議における自衛権への言及は、単に国連憲章上の自衛権の存在を一般的に確認したにすぎないとする³⁵。ただし、これらの決議は、9.11 テロに対する自衛権の行使を明示的に承認したとはいえないまでも、そのような主張への好意的な要素を見てとることができるという、②説に近い解釈もある³⁶。

また、大多数の国際法学者は、これらの決議は武力行使を授權したものではないと解釈している。第1368号は、前文で、テロによる脅威に対して「あらゆる手段を用いて闘う」ことを決意したにすぎず、第5項で「テロリズムと闘うため、…あらゆる必要な手順をとる用意がある」ことを表明したにすぎない。また、これまでの安保理による武力行使授權決議に共通している国連憲章第7章への言及もみられない。第1373号には、第1368号と異なり、第7章に言及があることや、第2項(b)が「テロ行為の実行を防止するための必要な措置をとること」を決定していることから、安保理が武力行使を認めているという主張もある³⁷。しかし、決議中に挙げられている必要な措置の例は早期警報の提供であり、この規定を武力行使の許可と読むのは難しい。武力行使の禁止は国連憲章の最も重要な基本

³¹ 松井, 前掲書, pp. 35-40.

³² Greenwood, *op. cit.*, p. 312; Franck, *op. cit.*, p. 840.

³³ Franck, *op. cit.*, p. 840. また、前掲注(30)で引用した文献も参照。

³⁴ Greenwood, *op. cit.*, p. 310.

³⁵ 藤田, 前掲論文, p. 25; 松井, 前掲書, pp. 57-58; 松田, 前掲論文(注(15)), p. 15.

³⁶ 浅田, 前掲論文, p. 75.

³⁷ Byers, *op. cit.*, pp. 401-403.

原則であり、その例外たる行為を認めるには、明確な決議文であることが望ましいからである³⁸。

◆◆【コラム】海上阻止活動（MIO）／海上治安活動（MSO）とは何か◆◆

日本政府によれば、海上自衛隊は「不朽の自由作戦：海上阻止活動（OEF-MIO）」に参加している。OEF-MIOの活動範囲は、アラビア海からアデン湾（ソマリア近海）にまで広がっている³⁹。では、海上阻止活動とは、一体どのような活動なのであろうか。

米軍は、海上阻止活動（Maritime Interdiction Operation / MIO）という用語よりも、海上治安活動（Maritime Security Operation / MSO）という用語を使用するが多い。中東地域を担当する米中央軍海軍は、MSOの目的として、海上の治安確保、暴力的な過激派による攻撃及び人員・武器輸送の阻止等を挙げている。また、OEF-MIOへのパキスタンの参加が象徴するように、中東諸国等との協力関係構築も重要な目的の1つとされる⁴⁰。

9.11 テロ以降、NATO諸国も地中海で同様の活動を行っている。NATOによれば、活動は次のような手順で行われる⁴¹。まず、NATO諸国の艦艇が付近を航行する民間船舶に対して船舶名や活動内容等を明らかにするよう求める。艦艇はその情報をNATOの司令部に送信する。情報に疑わしい点がある場合には、情報は司令部から船舶の寄港予定国の法執行機関に伝達される。場合によっては、艦艇から15-20名の兵士が船舶に乗船し、文書や船荷を検査・押収する場合もある。ただし、乗船しての検査は、国際法に従って船長及び旗国の同意に基づいて実施されている。このような活動に加え、MSOに参加する艦艇は、事故等にあった船舶の捜索・救援活動や、MSOのシナリオに基づく合同演習も行っている。

米中央軍の管轄する地域では、MSOを実施するために多国籍の合同任務部隊（CTF）が3つ組織されている。3つのCTFは全て、米海軍の合同海上部隊司令部司令官（兼中央軍海軍司令官・第5艦隊司令官）の指揮下にある。2006年2月時点の参加艦艇は約45隻、参加人員は約2万名で、その約3分の1は米国以外の国が提供する兵力である。各CTFの担当海域は、CTF 150が、紅海、アデン湾、オマーン湾、アラビア海北部、インド洋、CTF 152がペルシャ湾中部・南部、CTF 158がペルシャ湾北部である。CTF 158は、直接的にイラクにおける作戦を支援しており、イラクの石油ターミナル防衛も任務としている⁴²。

海上自衛隊は、CTF 150に参加している艦艇に対する補給活動を実施している。CTF 150は通常

³⁸ 松井，前掲書，pp. 59-60.

³⁹ 防衛省のテロ特措法に関するパンフレット（2007年9月）。〈<http://www.mod.go.jp/j/news/terotoku/index.html>〉；外務省「「テロとの闘い」等に対する各国の部隊派遣状況 平成19年4月」〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/katsudou05_1.html〉

⁴⁰ US Naval Forces Central Command, U.S. Fifth Fleet, “What are Maritime Security Operations?” 〈<http://www.cusnc.navy.mil/mission/rhumblines.html>〉；US Naval Forces Central Command, U.S. Fifth Fleet, “Maritime Security Operations: A Critical Component for Security and Stability,” June 07, 2005 〈<http://www.cusnc.navy.mil/articles/2005/56.htm>〉 See also, US Navy, *Naval Operations Concept 2006*, especially p. 14 〈<http://www.mcwl.usmc.mil/concepts/ServiceConcepts/NOC%20FINAL%2014%20Sep.pdf>〉

⁴¹ North Atlantic Treaty Organization, *Briefings: Combating Terrorism at Sea*, July 2006. 〈http://www.nato.int/docu/briefing/terrorism_at_sea2006/terrorism_at_sea2006-e.pdf〉；North Atlantic Treaty Organization, “Operation Active Endeavour,” 〈http://www.nato.int/issues/active_endeavour/index.html〉

⁴² American Forces Press Service, “Task Forces Bolster OIF, OEF Maritime Security,” Feb. 17, 2006. 〈<http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=14826>〉

15-17 隻の艦艇によって構成される。CTF 150 に艦艇を派遣したことがある国は、米、英、仏、独、伊、オランダ、ベルギー、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、トルコ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド等である（撤退国を含む）。CTF 150 の指揮は、各国が約半年のローテーションで受け持っている。2005 年 10 月のパキスタン大地震の際には、CTF 150 も救援活動を実施した⁴³。また、同年 1 月には、CTF 150 に所属する米軍の巡洋艦が、オマーン湾を航行中の日本船籍のタンカーで発生した急病人を救出した⁴⁴。

バーレーンにある米中央海軍基地にはMSOの調整所が置かれており、海上自衛隊もこの調整所に人員 2 名を派遣している⁴⁵。ただし、海上自衛隊の艦艇はCTF 150 には組み込まれていない。CTF 150 の司令官も、日本の部隊は日本の司令部の指揮下に置かれていると述べている⁴⁶。CTF 150 の担当海域には紅海及びアデン湾も含まれているが、海上自衛隊の活動地域はペルシャ湾までである。とはいえ、CTF 150 と海上自衛隊は、緊密に連携しているようである。例えば、2007 年 7 月には、CTF 150 からの要請に応じて、海上自衛隊の護衛艦がパキスタンの艦艇と協力して、韓国船籍の船舶の人員救出活動を実施している⁴⁷。

⁴³ US Navy News Stand, “U. S., French Navies Team Up to Assist Earthquake Victims in Pakistan,” October 20, 2005. <http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=20676&page=2>

⁴⁴ US Navy News Stand, “Commander, Task Force 150 Holds Change of Command,” April 5, 2005. <http://www.news.navy.mil/search/display.asp?story_id=17800>

⁴⁵ 第 165 回参議院外交防衛委員会会議録, 第 3 号, 平成 18 年 10 月 26 日, p. 23.

⁴⁶ US Central Command, *Coalition Bulletin*, August 2004, pp. 4-6. <<http://www.centcom.mil/sites/uscentcom1/Coalition%20Bulletin/15bulletin.pdf>>

⁴⁷ US Naval Forces Central Command, U. S. Fifth Fleet, “Japanese and Pakistani Ships Assist Distressed Vessel in Gulf of Oman,” July 12, 2007. <<http://www.cusnc.navy.mil/articles/2007/151.html>>

＜一覧表＞テロ特措法に基づく自衛隊の活動概要

我が国領域以外の活動地域（＊注1）	派遣人員・派遣規模
＜海上補給＞ ・インド洋（ペルシャ湾を含む）及びその上空 ・英領ディエゴ・ガルシア島及び領海とそれらの上空★ ・オーストラリア領域 ・インド洋沿岸、我が国領域からインド洋沿岸に至る地域に所在する経由地又は燃料等の積卸地となる国の領域★ ＜航空輸送＞ ・米領グアム島及び領海とそれらの上空 ＊航空輸送は、★印の地域も対象とする。	＜海上補給＞ ○派遣人員 2001年11月9日以降、2006年11月12日現在、延べ10,630人 ○派遣艦船 2001年11月9日以降、2006年11月12日現在、延べ55隻 （以上出典1） ＊航空輸送については不明。

派遣経費	活動実績
2001年度以降2007年度までの予算額（累計）は、次のとおり（出典2）。 ＜海上補給＞ ①艦艇活動経費：約690億円 ②そのうち艦船用燃料等：約273億円（＊注2） ＜航空輸送＞ 航空自衛隊活動経費：約31億7000万円 ＊ 2001年度から2004年度は予備費、2005年度から2006年度は予算及び予備費を措置。2007年度は予算案。 ＊ なお、2006年12月末までの予算執行総額は約547億円（出典3）。	＜海上補給＞ 2001年12月2日以降、2007年8月20日現在の補給実績は次のとおり（出典4）。 ①艦船用燃料補給： 774回、約48万キロリットル ②艦艇搭載ヘリ用の燃料補給： 64回、約940キロリットル ③給水： 117回、約6,430トン ＜航空輸送＞ 2001年11月の活動開始から2007年1月末までの輸送回数は総計345回（国内330回、国外15回）である（出典5）。

（出典1）海上自衛隊ホームページ掲載「艦艇の出入港記録」から集計。

（出典2）防衛省『衆議院予算委員会要求資料（日本共産党）』2007.2, pp.158-159. から集計。

（出典3）同上, p.160.

（出典4）統合幕僚監部ホームページ掲載「補給・輸送協力支援活動等の実績について」2007.8.23.

（出典5）防衛省『平成19年度 日本の防衛』p.291.

（＊注1）ここであげた活動地域は、基本計画で協力支援活動の実施区域として指定されたものである。

（＊注2）2007年度までの艦船用燃料等の予算執行額は計216億6043万円。内訳は次のとおり。

①艦船用燃料：2001年度以降2007年度まで計216億円

②艦艇搭載ヘリ燃料：2004年度以降2007年度まで計5420万円

③給水：2004年度以降2007年度まで計623万円

第167回国会政府答弁書（衆議院）第3号，2007.8.15, pp.1-2. から集計。