

集团的自衛権の行使要件としての
犠牲国による援助要請
—— 鼻血作戦を巡る論争を題材として ——

村 上 政 俊

The request from the victim state as the condition of
exercising the right of collective self-defense:
the debate concerning the “Bloody Nose” strategy

Masatoshi MURAKAMI

皇學館大学現代日本社会学部

日本学論叢 第11号

令和3年3月

集団的自衛権の行使要件としての 犠牲国による援助要請

—— 鼻血作戦を巡る論争を題材として ——

村 上 政 俊

抄録 ●

平成27年9月の平和安全法制成立によって、集団的自衛権の限定行使への道が開かれた。行使要件について、個別的自衛権と共通する武力攻撃の発生、必要性、均衡性に加え、ニカラグア事件判決では犠牲国による宣言と要請が挙げられた。日本政府は要請又は同意が必要とするが、平和安全法制では法定されなかった。

集団防衛条約が存在しなかったものの、集団的自衛権が発動された最近の事例としてはシリア空爆があり、米国等がイラクの要請に基づいて行使した。

北朝鮮への限定攻撃を実施するという鼻血作戦がトランプ政権下で取り沙汰され、Reeves と Lawless は米国による集団的自衛権行使に日本の同意は不要と示唆したが、Heller は日米間での具体的な合意がある場合のみ自衛権発動が想定されるだろうとし、それぞれが日米安保条約の条文を根拠として挙げた。

筆者は、あらかじめ集団防衛条約があれば、犠牲国の明示的な要請はもはや不要との中谷和弘の見解に同意するが、実際には条約ごとの個別の検討が必要だろう。

Key words：集団的自衛権，犠牲国の要請要件，日米安保条約，鼻血作戦を巡る論争

平成26年7月の閣議決定で、武力の行使の新三要件（①我が国に対する武力攻撃が発生したこと、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こと②これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと）が示された。これによってそれまで保有するが

行使できないとされてきた集団的自衛権について、限定的ながらも行使への道が開かれた。平成27年9月には平和安全法制が成立した。

この過程において、日本国憲法第9条との関係を巡って激しい論戦が展開された。だが集団的自衛権とはいうまでもなく国際法上の権利であり、国際法の観点からの議論が、とりわけ国会において深まりをみせなかったことは、今後の我が国の安全保障を考える上で一定の課題を残したといえるだろう。

我が国の安全保障に重大な影響をもたらす北朝鮮の脅威が深刻化する中で、いわゆる鼻血(“bloody nose”)作戦が取り沙汰され、活発な議論が展開された。英語の言論空間で交わされたこの論争は、米国による日本への集団的自衛権行使や日米安保条約という日本の安全保障の根幹に関わる論点を含んでいたにもかかわらず、日本では十分に紹介されているとはいえない状況だ。

本稿では、北朝鮮情勢を巡って惹起した上記の論争も踏まえながら、集団的自衛権の行使要件のうちでも特に犠牲国による援助要請要件に焦点を当てて、若干の考察を試みることにしたい。

1. 集団的自衛権の行使要件

集団的自衛権を巡っては、その法的性質についてさまざまな議論がある¹⁾。加えて起源については国連憲章とする考えがある一方で、それ以前にも見出せるとする説もある。後者の立場を採る森肇志は、戦争違法化が進展する過程で国際連盟時代にも認められていたとする²⁾。いずれにしも集団的自衛権という用語が初めて用いられたのは、国連憲章第51条においてであった。

同条は「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。……」と規定する。なお集団的自衛権は国際慣習法上の権利としても位置付けられている³⁾。

集団的自衛権の行使要件について、国連憲章第51条からは武力攻撃(armed attack)の発生が読み取れる。国際司法裁判所はニカラグア事件判決(1986年)

において、個別的自衛権と共通する必要性(necessity)、均衡性(あるいは比例性, proportionality)に加えて、犠牲国(victim state)による攻撃事実の宣言(declaration)、支援の要請(request)を挙げた。このうち必要性、均衡性については、本質的要件とされるにもかかわらず、従前は詳細な検討がなされていなかった⁴⁾。

2. 犠牲国の援助要請要件

要請についてはどうか。「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会(安保法制懇)」によって平成20年6月に提出された報告書⁵⁾では、集団的自衛権の行使容認が打ち出されたが、要件としての犠牲国の要請については全く触れられることはなかった。再登板した安倍晋三内閣総理大臣の下で開催された安保法制懇は、平成26年5月に報告書⁶⁾を提出して集団的自衛権の行使容認を再び打ち出し、本稿冒頭で述べた閣議決定及び平和安全法制成立に道筋を付ける上で重要な役割を果たした。だが、要請については「その国(注:犠牲国)の明示の要請又は同意を得て」との言及があるものの、詳細は論じられていない。

外務省国際法局長や内閣法制局長官を歴任した小松一郎を始めとする外務官僚によって著されている『実践国際法(第2版)』(信山社、平成27年)は、理論だけでなく外交実務を踏まえて記述されている。だが犠牲国の要請については本文に記載はなく、415ページ注21において、ニカラグア事件判決に言及し有力判事の少数意見で異論が示されたとしたほかは日本政府の立場が簡述されている程度で、ここでも詳論されていない。こうした要請要件に十分な注意が払われていない状況に鑑みると、本稿で要請要件について論じることは一定の意味があるといえよう。

日本政府は要請又は同意が必要であるとしているが、平和安全法制においてこうした要件が法定されることはなかった。要請要件については、自衛隊法第88条第2項「前項の武力行使に際しては、国際の法規及び慣例によるべき場合にあってはこれを遵守し、かつ、事態に応じ合理的に必要と判断される限度をこえてはならないものとする」という規定に読み込まれるというのが政府の立場だ⁷⁾。要請のプロセスについては、国際法上一般的に定められた手続がある

わけではないが、基本的には外交ルートを通じて行われるとの認識が示されている⁸⁾。

なお要請については、真正性が担保されなければならないとされる⁹⁾。ソ連によるハンガリー介入(1956年)では、ソ連はハンガリーからの要請の存在を主張したが、ハンガリーが求めたのはソ連介入からの国連による保護だった¹⁰⁾。

3. 集団的自衛権の発動と集団防衛条約の有無

ここからはいくつかの国家実行¹¹⁾や条約を例にとりながら考えたい。まず集団防衛条約が存在しなかったものの、集団的自衛権が発動された事例として、米国によるレバノン支援(1958年)、イギリスによるヨルダン支援(1958年)等を挙げることができる。これらはいずれも犠牲国の要請に基づくものとされる。

最近の事例としてはシリア空爆を挙げることができる。イラク政府から国連安全保障理事会宛の書簡(2014年9月)¹²⁾によれば、イラクは米国にイラク・レバントのイスラム国(ISIL)への攻撃を要請した。米国に加えてイギリス、オーストリア、ニュージーランド、オランダ、ベルギー等がイラクの要請に基づいて集団的自衛権を行使した。

カナダは集団的自衛権行使にあたって、イラクが深刻な脅威に直面していることを明らかにしたとし¹³⁾、犠牲国の宣言の援用に近い立場を採った¹⁴⁾。ただし援用の実例は、犠牲国の宣言ではなく要請が中心である。ニカラグア事件判決以降に国際司法裁判所が示したオイル・プラットフォーム事件判決とコンゴ領軍事活動事件判決でも、要請要件には触れたが宣言要件には触れていない¹⁵⁾。また既に触れた日本政府の考え方にも、要請要件は挙げられているが宣言要件は登場しない。

一方で集団防衛条約が存在する場合には、集団的自衛権行使において犠牲国の要請が改めて必要だろうか。例えば米州相互援助条約(リオ条約)では第3条第2項¹⁶⁾で、「直接の被攻撃国の要請に基づいて(On the request of the State or States directly attacked)」と犠牲国による要請が条文中に規定されている。

4. 鼻血作戦を巡る論争と日米安保条約

それでは我が国が締約国である日米安全保障条約においてはこの問題はどのように考えられるだろうか。ここで注目したいのが、Reeves と Lawless が連名で発表した論考¹⁷⁾を契機に展開された論争だ。Reeves は米陸軍大佐、Lawless は陸軍大尉で、どちらも陸軍士官学校（ウェストポイント）の教官だ。

北朝鮮問題について、オバマ政権が戦略的忍耐 (strategic patience) で臨んだのに対して、2017年1月に発足したトランプ政権は最大限の圧力 (maximum pressure) によって応じた。しかしながら北朝鮮による挑発行動は続き、2017年9月には通算6回目となる核実験を強行しただけでなく、大陸間弾道ミサイル (ICBM) や潜水艦発射弾道ミサイル (SLBM) といった運搬手段の開発も進めている。深刻化する北朝鮮の脅威に対して、トランプ政権は北朝鮮をテロ支援国家に再指定 (2017年11月) した¹⁸⁾。そして取り沙汰された¹⁹⁾のが、全面戦争 (all-out war) のリスクを避けつつ北朝鮮への限定的な攻撃を実施するという鼻血作戦だった。

鼻血作戦の国際法上の合法性を主張したのが Reeves と Lawless で、日米安保条約第5条が米国による限定攻撃の基礎となる可能性があるとした。集团的自衛権による北朝鮮攻撃の前に日本の積極的な同意 (affirmative consent) を得なければならないという主張もあるだろうが、国連憲章第51条はこうした必須条件 (prerequisite) に触れておらず、ニカラグア事件判決は大いに議論の余地がある (highly debatable) とした。

これに反論して鼻血作戦の合法性を否定したのが Heller だった²⁰⁾。米国による集团的自衛権行使への日本の同意が不要だという主張については理由が明確でないとして、日米安保条約第4条に言及し、日米間での具体的な合意がある場合にのみ自衛権発動が想定されているだろうとした。なお同条は日米間での随時協議を定めており、同条を根拠に開催されているのが、日本側から外務大臣、防衛大臣、米国側から国務長官、国防長官が出席する日米安全保障協議委員会 (いわゆる「2+2」) である²¹⁾。こうした論争を踏まえた上で、在日米軍基地や多くの自国民が日本に所在する米国は、日本への武力攻撃が発生すれば、

集団的自衛権に頼らずとも個別的自衛権を発動できるとする論考も出された²²⁾。

Reeves & Lawless 論考及びそれに端を発した論争は示唆に富むが、以下の点には注意が必要だ。Reeves と Lawless は、現実的にも米国の集団的自衛権行使に日本は反対しないだろうとするが、Schmitt と Goodman は、日本は矢面に立たされるだろうとして同意できないと述べている²³⁾。少なくとも日本側の実務的な観点に立てば、武力攻撃の発生への対応にあたっては、日米の外交防衛当局間での緊密な意思疎通が図られるであろうし、効果的な対応のためには図られなければならないから、日本側が与り知らないところで米国が集団的自衛権を唐突に行使するという場面は、あまり想定されないだろう。

5. まとめと今後の課題

上述の論争以前に中谷和弘は「あらかじめ集団防衛条約があれば、実際に武力攻撃が発生した際に、犠牲国である締約国による被攻撃宣言および同国からの明示的な要請はもはや不要である」と述べて²⁴⁾、明示的要請は必要ないと立場を採っており、筆者も基本的に同様の見解を有する。ただし各条約の規定や各締約国の国際法解釈によるところも大きく、実際には個別の検討が必要だろう。

米国のバイデン新政権は外交における同盟重視を打ち出している。日米安保条約に基づく日米同盟のさらなる深化に向けて、本稿で検討した集団的自衛権の行使にあたっての犠牲国の要請要件についても、理解を擦り合わせておくことが実務上は有益といえそうだ。

※ 本稿の執筆にあたっては、筆者が委員を務める中曽根康弘世界平和研究所「海洋安全保障研究委員会」(委員長：齋藤隆元統合幕僚長) における議論、その中での徳地秀士政策大学院大学客員教授によるご教示から多くの示唆を受けた。記して感謝したい。

注

- 1) 本稿では立ち入らないが、例えば森肇志「集团的自衛権の法的構造——ニカラグア事件判決の再検討を中心に——」『国際法外交雑誌』第115巻4号、平成29年1月を参照されたし。
- 2) 森肇志『自衛権の基層——国連憲章に至る歴史的展開』（東京大学出版会、平成21年）146-159ページ
- 3) 国連憲章上の自衛権と国際慣習法上の自衛権の異同については、村瀬信也「国連憲章と一般国際法上の自衛権」村瀬信也編『自衛権の現代的展開』（東信堂、平成19年）を参照されたし。
- 4) 根本和幸「自衛権行使における必要性・均衡性原則」村瀬編『前掲書』注3）60ページ
- 5) 報告書は安保法制懇を発足させた安倍総理の後任である福田康夫総理に提出されたが、具体的な法制化には至らなかった。 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>
- 6) <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf>
- 7) 森肇志「新安保法制と国際法上の集团的自衛権」『国際問題』No.648、平成28年、10ページ
- 8) 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会（平27年9月4日）中谷防衛大臣 <https://kokkai.ndl.go.jp/simple/detail?minId=118913929X01620150904&spkNum=273>
- 9) 中谷和弘「集团的自衛権と国際法」村瀬編『前掲書』注3）42-45ページ；根本和幸「国際法上の集团的自衛権における『宣言』・『要請』の法的意義—安保法制懇報告書と憲法解釈に関する閣議決定の批判的検討—」柳井俊二、村瀬信也編『国際法の実践—小松一郎大使追悼』（信山社、平成27年）94ページ
- 10) 中谷・前掲注9）46ページ
- 11) 集团的自衛権の援用事例の包括的な整理として、下中菜都子、樋山千冬「集团的自衛権の援用事例」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』平成27年3月号、25-48ページ

- 12) “Letter dated 20 September 2014 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the President of the Security Council”, <https://undocs.org/S/2014/691>
- 13) “Letter dated 31 March 2015 from the Chargé d’affaires a.i. of the Permanent Mission of Canada to the United Nations addressed to the President of the Security Council”, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/S/2015/221>
- 14) James A Green, “The ‘additional’ criteria for collective self-defence: request but not declaration”, *Journal on the Use of Force and International Law*, May 16, 2017, <https://doi.org/10.1080/20531702.2017.1325992>
- 15) 森・前掲注1) 41ページ
- 16) <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2021/volume-21-I-324-English.pdf>
- 17) Shane Reeves and Robert Lawless, “Is There an International Legal Basis for the ‘Bloody Nose’ Strategy?”, *LAWFARE*, January 19, 2018, <https://www.lawfareblog.com/there-international-legal-basis-bloody-nose-strategy>
- 18) テロ支援国家への指定の詳細，特に法的根拠については，村上政俊「大統領権限と制裁——対東アジア（中国，北朝鮮）を中心に」東京財団政策研究所監修，久保文明，阿川尚之，梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界——トランプ大統領はどこまでできるか』（日本評論社，平成30年）150ページを参照。
- 19) Gerald F. Seib, “Amid Signs of a Thaw in North Korea, Tensions Bubble Up”, *The Wall Street Journal*, January 9, 2018, <https://www.wsj.com/articles/amid-signs-of-a-thaw-in-north-korea-tensions-bubble-up-1515427541>
- 20) Kevin Jon Heller, “No, There Is No International Legal Basis for the “Bloody Nose” Strategy”, *Opinion Juris*, January 22, 2018, <http://opiniojuris.org/2018/01/22/33412/>
- 21) 外務省「日米安全保障条約（主要規定の解説）」https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/jyoyaku_k.html

- 22) Charlie Dunlap, “The “Bloody Nose” strategy debate: why it’s more complicated than some think”, Lawfire, January 24, 2018, <https://sites.duke.edu/lawfire/2018/01/24/the-bloody-nose-strategy-debate-why-its-more-complicated-than-some-think/>
- 23) Michael Schmitt and Ryan Goodman, “Best Advice for Policymakers on “Bloody Nose” Strike against North Korea: It’s Illegal”, Just Security, January 23, 2018, <https://www.justsecurity.org/51320/advice-policymakers-bloody-nose-strike-north-korea-illegal/>
- 24) 中谷・前掲注9) 44ページ

The request from the victim state as the condition of exercising the right of collective self-defense: the debate concerning the “Bloody Nose” strategy

Masatoshi MURAKAMI

Summary

The enactment of the Legislation for Peace and Security in September 2015 paved the way for the limited exercise of the right of collective self-defense. Regarding the conditions of exercise, in addition to the occurrence of an armed attack, necessity, and proportionality common to the right of individual self-defense, the decision of the Nicaragua case required “declaration” and “request” from the victim state. Japan’s government requires request or consent, but the Legislation for Peace and Security did not stipulate it.

Although there was no collective defense treaty, a recent example of exercising the right of collective self-defense is military operations in Syria. The U.S. and other states exercised at the request of Iraq.

“Bloody Nose” strategy to carry out a limited strike on North Korea was discussed under the Trump administration. Reeves and Lawless suggested that Japan’s consent is not required for the U.S. to exercise collective self-defense, but Heller said it seemed to contemplate acts of self-defense being undertaken only with the specific agreement of both Japan and the U.S., and each cited the provisions of the Japan-US Security Treaty as a basis.

I agree with Kazuhiro Nakatani’s view that if there is a collective defense treaty in advance, the victim state’s explicit request is no longer necessary, but it will be necessary to consider each treaty in reality individually.

Key Words : collective self-defense, request from the victim state, Japan-U.S. Security Treaty, debate concerning the “Bloody Nose” strategy