

海賊対処行動の現状と今後の趨勢に関する考察 ーソマリア沖・アデン湾の動向を中心にー

統合幕僚学校国際平和協力センター研究員
3等海佐 渡邊 健太
(2022年2月脱稿)

〈要旨〉

アデン湾の海賊は、ソマリアの国家体制が崩壊していることで経済、治安が悪化したことを背景に発生した。今日では、海賊の発生件数そのものは低い水準で抑えられている一方でソマリアの治安維持機能は回復しておらず、今後も海賊行為が再発する可能性がある。

このアデン湾の海賊には主に CTF151、EUNAVFOR が活動しているほか、中国、ロシア、インド等が国家独自で対応している。各国等による活動の経緯を見ると、当初の海賊の脅威から商船等を防護する活動から、海賊の発生件数減少に従って抑止策に移行していることが分かる。現在は、多国籍の機関による活動は主にソマリアの治安維持機能回復に努めている一方、今日において独自の枠組みで部隊を派遣している国は、各国の戦略目的達成に努力を傾注しているように見える。いずれも、アデン湾の海洋安全保障環境改善に向けた包括的なアプローチに努力を傾注しつつあると言える。

日本は、国際社会同様に海賊への「対処」から「抑止」に移行してきた。今日では日本全体は間接的に治安維持に寄与する活動を行い、自衛隊の活動は従来の対処、抑止に加え、他国、国際機関との協力関係構築に尽力していると言える。

現状の海賊対処における問題点は、ソマリアの国家体制が十分に構築されておらず、日本全体及び自衛隊による能力構築等の直接的な支援が十分に実施できていないことにある。こうした現状から、自衛隊が能力構築等のソマリアの国家体制構築に貢献する活動に移行することが望ましいと考える。

しかし、法的な制約及び現地の治安情勢から、実施に当たっては困難が予想される。このため、現行の法体系による方策を検討する必要がある。

以上のことから、自衛隊によるソマリア沖・アデン湾の海賊対処の今後の方策として、国連決議、国際社会の動向及びソマリアの治安維持機能の回復状況を考慮しつつ、艦艇及び哨戒機の派遣継続、ソマリア沿岸警備隊員の研修対応又はソマリア沿岸警備隊等との共同訓練が実施できるものとする。

さらに将来的に国内の治安が改善したならば、防衛省の能力構築支援枠組み又は国際連携平和安全活動としてソマリア国内に自衛隊を派遣し、ソマリアの「国づくり」支援を実施することによりソマリア及びアデン湾の治安維持に貢献できるものと期待できる。

目 次

はじめに

1 ソマリア沖・アデン湾における海賊の実態

- (1) 現代の海賊
- (2) ソマリア沖・アデン湾における海賊行為の背景
- (3) 海賊問題の現状

2 国際的な取組状況

- (1) 経 緯
- (2) 国際機関等
- (3) 各国海軍等
- (4) 情報交換の枠組み
- (5) ソマリア国内の PKO 等

3 日本の取組

- (1) 経 緯
- (2) 日本全体の取組の現状
- (3) 自衛隊の取組の現状

4 海賊対処の問題点と今後の方向性

- (1) 現状の総括
- (2) 問題点等
- (3) 自衛隊によるソマリアへの能力構築支援の意義
- (4) 自衛隊による取組実施上の制約と今後の方向性

5 今後の自衛隊が取り組むべき活動について

- (1) 現活動の継続
- (2) 能力構築支援への関与
- (3) ソマリアの「国づくり」支援
- (4) 総 括

おわりに

はじめに

2000年代初頭、ソマリア沖・アデン湾において海賊行為が多発したのを受け、2009年に自衛隊の海賊対処行動が開始された。国際平和協力センターでは、2012年に海賊対処の実情を研究し、「ソマリア沖・アデン湾海賊対処活動についての基礎資料」（櫻井哲久 2012年8月）を作成した。以後、当該資料作成から2021年10月までの9年間に情勢や態様が大きく変化し、当該研究内容と実態との乖離が認められた。また、海賊対処行動は今後も引き続き継続される見込みである。以上のことから本論文では、海賊対処行動に係る最新の情勢をまとめ、新たな基礎資料として作成することを目的とする。

一方、ソマリア沖・アデン湾の海賊事象は、ここ数年では発生件数0件となっている。本論文では前述した最新情勢の把握と併せて、海賊事案が激減した現状における派遣継続の意義と今後の趨勢について、諸外国の取組状況を踏まえて考察する。

第1節では、ソマリア沖・アデン湾の海賊について、実態及び現状をまとめる。第2節では国際社会による、第3節では日本の取組による経緯と現状について論じる。第3節まででまとめた現状を基に、第4節では問題点を分析し、第5節では今後自衛隊が果たしていく役割について考察し、提言する。

なお、本論文は執筆している2021年10月までの情報を基に記述している。

1 ソマリア沖・アデン湾における海賊の実態

(1) 現代の海賊

人類史の文脈において「海賊」は様々な時代、地域に出現する。その定義は国、時期、形態等によって様々であるが、包括すれば「人類の敵」として主として海において活動し、海上又は沿岸で略奪、強盗等の犯罪を行う集団又は行為と言えるであろう¹。

現代では、「海賊」は国際法上の明確な定義が存在する。国連海洋法条約において海賊は「私的目的」で「公海上」において実施される「他の船舶」に行われる行為と定義されている²。こうした海賊行為に対しては「全ての国家は拿捕、逮捕、財産の没収及び裁判を実施できる」とされ、全ての国、軍艦は海賊行為を取り締まる固有の権利を有するものと定められている³。

図1は2001年以降における世界の海賊事象発生件数のグラフである。

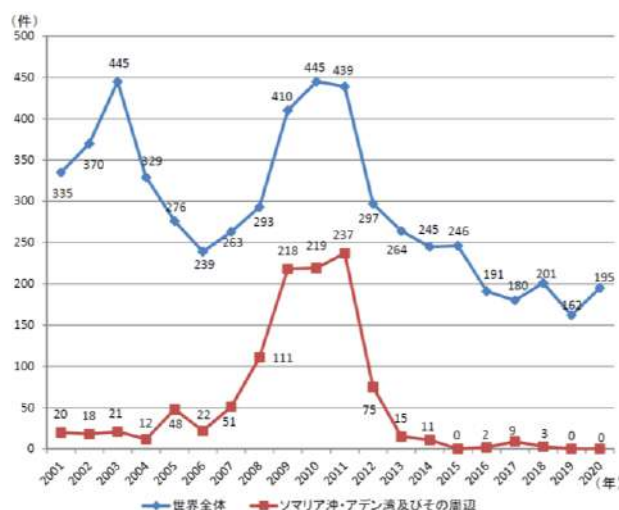


図1 世界及びソマリア沖・アデン湾での海賊発生状況

出所：内閣府「2020年海賊対処レポート」より筆者作成。

2021年10月現在、海賊行為は主に東南アジア、アフリカ西岸、南米大陸北岸で集中して発生している⁴。

注目すべきはソマリア沖・アデン湾での発生件数と全世界の発生件数の連動である。世界全体の発生件数は、2008年頃に急激に増加し、2010～2011年をピークに減少の傾向にあるが、これはソマリア沖・アデン湾の海賊事象の傾向と一致する。特に、前述のピーク時には世界全体の半数をソマリア沖・アデン湾の海賊行為が占

¹ たとえば帖佐聡一郎「ソマリア沖アデン湾における海賊対処活動の現状と課題」『平和研究ノート』2020年6月1日、2頁；稲守守「欧州私掠船と海賊—その歴史的考察—」『東京海洋大学研究報告5巻』2009年3月27日、45頁を参照。

² 国連海洋法条約第101条。

³ 国連海洋法条約第105条。

⁴ 帖佐前掲著、3頁。

めるという状況にあった。前述の櫻井による研究論文が執筆された時期は、正しくこのピーク時であった。

しかし、図1が示すとおり2012年以降、全世界及びソマリア沖・アデン湾の海賊行為発生件数は減少に転じており、2016年以降は全世界の海賊行為が概ね200件前後で推移する一方、ソマリア沖・アデン湾においては10件未満で推移している。特に、2019年から2020年に至る2年間は発生件数が0件である。

以下、本節ではソマリア沖・アデン湾における海賊行為の背景、経緯について分析し、減少に至った原因と今後における海賊行為の最活発化の可能性について述べる。

(2) ソマリア沖・アデン湾における海賊行為の背景

ア ソマリアの国内状況

ソマリアは、アフリカ北東部でインド洋とアデン湾に面している。アデン湾は海上交通の要所であり、アジア等からアフリカへの流通、移動を考えた場合地理的に重要な地域となる。国内産業は、南部の地域において農産物の生産が豊富であり⁵、沿岸地域では海産物も豊富である。さらに、東アフリカ沿岸には天然ガスが豊富に眠っているとの指摘もある⁶。

以上のことからソマリアは、海上、航空路の中継地、農産物、水産物の生産及び天然資源等の大きなポテンシャルを有している。

一方、ソマリアでは1991年に発生した内戦及び頻発する飢饉によって国内の政治は崩壊し、治安維持機能が喪失されているため、自立的な国内の秩序維持及び経済発展は不可能な状態である⁷。

2012年に暫定政府が樹立され、アフリカ連合(AU)を主導するPKOであるAUソマリア・ミッション(AMISOM、細部後述)等が活動をしているが、国内事情は依然厳しい現状にあり、特にイスラム系テロ組織「アル・シャバブ」による度重なるテロ活動はソマリア国内の治安を著しく悪化させている⁸。

国内の主要民族である「ソマリ族」では、血縁関係を基にした「氏族」が社会を構成しており、氏族内の結束や慣習、規律維持のほか、氏族間同士での過去の紛争の清算や利権の分配等に当たって重要な地位を占めると言われている⁹。ソマリアがこのような文化的背景を有しているため、安定した社会システムを構築するには相当の労力と長い時間を要するという指摘もあり¹⁰、自立した経済、治安が確立されるには未だ相当長期間を要すると言える。

⁵ 高野秀行『謎の独立国家ソマリランドそして海賊国家プントランドと戦国南部ソマリア』、本の雑誌社、2013年2月20日、390頁。

⁶ 竹田前掲書、174～175頁。

⁷ たとえば内閣府「2020年海賊対処レポート」2021年3月、7頁～8頁を参照。

⁸ 公安調査庁HP <https://www.moj.go.jp/psia/ITH/organizations/africa/al-shabab.html>。

⁹ 高野前掲書、111～120頁。

¹⁰ 小松志朗「人道的介入 秩序と正義、武力と外交」、早稲田大学出版部、2014年2月20日 59頁～60頁；高野前掲書、433～450頁。

イ 海賊の背景

前述の国内状況はソマリア北東部において漁業が主要産業であったプントランド地方も例外ではなく経済事情、治安事情は悪化し、改善の傾向は見られない¹¹。このような状況の下、貧困によって地元漁民が海賊行為に手を染めたという説のほか、一部の氏族が 2000 年代初頭に欧米のセキュリティ会社の支援を得て私的な沿岸警備組織を結成し、沿岸を通航する船舶に高額な「罰金」を請求するという活動が海賊行為の地盤になったという説もある¹²。

いずれの場合も、ソマリア国内の脆弱な経済状況や、代替生計手段の欠如、不安定な治安及び脆弱な統治機構が海賊の温床になっていると言える¹³。また、当該地方で一部に認められる裕福層は後述する海賊行為によって得た身代金の恩恵であると推察される皮肉な状態に陥っている¹⁴。

ソマリア沖・アデン湾での海賊は、背後に前述の氏族を基盤とした綿密な役割分担や後方支援体制といった「組織性」、身代金を目的とした人質の確保に見られるような周到な「計画性」さらに自動小銃やロケット砲等によって襲撃を行う「暴力性」を有すると言われている¹⁵。

ソマリア沖・アデン湾において、海賊行為は以下のとおり実施される。

まず、母船となる大型の商船（海賊によって拿捕したものを含む）、ダウ船に数十名が 1 チームとして乗り込む。母船には小型の「スキフ」と呼ばれるボートを係留し、曳航する。スキフには高性能のエンジンが複数装備されており、高速走行が発揮できる。その後、GPS やレーダー、目視等によって標的となる商船を物色し、ねらいを定めたところでスキフに乗り移り、高速で商船に接近し、乾舷（かんげん）にはしご等をかけ、商船に乗り移る。この際、必要あれば小銃やロケット砲等の火器を使用し、威嚇する。商船に乗り移った後、船長、クルーを掌握した後に船会社に身代金を要求する。

以上が典型的なソマリア沖・アデン湾の海賊の犯行手口である¹⁶。

こうした海賊行為の資金源は、国際的テロ組織との関係やソマリア国内の氏族と関係が深い諸外国の実業家が背後に潜んでいる可能性が示唆されている¹⁷。また、仲介業者を介して広く一般的に投資元を公募し、一定額を投資すればその資金を元手に海賊行為を行い、手に入れた身代金を各関係者に分配しつつ、投資元に還元するというビジネスが成立しているとの見方もある¹⁸。いずれにせよ、海賊行為の背景は 2021 年現在に至っても全貌は解明されていない。

¹¹ たとえば竹田いさみ「世界を動かす海賊」、筑摩書房、2013 年 5 月、99 頁～107 頁を参照。

¹² 竹田前掲書 p101～107 及び帖佐前掲著、4 頁。

¹³ 「2020 年海賊対処レポート」、3 頁。

¹⁴ 竹田前掲書、85～86 頁。

¹⁵ 竹田前掲書、39 頁及び帖佐前掲著、4～5 頁。

¹⁶ 竹田前掲書、64～67 頁。

¹⁷ 竹田前掲書、87～89 頁。

¹⁸ たとえば竹田前掲書、87～89 頁；高野前掲書、297～306 頁及び ”Somali sea gangs lure investors at pirate lair” *Reuters* Dec 1 2009、<https://www.reuters.com/article/us-somalia-piracy-investors-idUSTRE5B01Z920091201>（2021 年 6 月 21 日閲覧）を参照。

(3) 海賊問題の現状（本論執筆時点）

前述のとおり、近年ではソマリア沖・アデン湾の海賊行為は激減し、ここ 2 年では 0 件で推移している。この原因は、後述する国際的な取組の成果であると評価されている¹⁹一方、背景で述べたとおり、ソマリア国内の政治機能、治安維持機能は不十分であり、海賊行為の根本的な原因は解決に至っていない²⁰。

なお、一部ではかつて海賊を行っていた集団は代替手段としてよりリスクの低い密輸等の犯罪行為に手を染めているとの指摘もある²¹。

このため、依然としてソマリア沖・アデン湾の状況は予断を許さず、国際社会による継続した取組がなければ、再び海賊行為が多発・活発化するおそれがあると言われている²²。

2 国際的な取組状況

(1) 経緯²³

ソマリア沖・アデン湾で多発する海賊行為に対し、ソマリア自身に治安維持機能がない状況を受け、国連安保理にて 2008 年 6 月 2 日に安保理決議 1816 号が採択された。同決議ではソマリア沖・アデン湾で発生した海賊に対し、全ての国家は公海上のみならず、ソマリア領海内でも取り締まりができることが明記された²⁴。続いて 2008 年 10 月 7 日に採択された安保理決議 1838 号では、ソマリア沖・アデン湾の海賊を取り締まるため、加盟国各国が積極的に部隊を派遣することが求められた²⁵。

これらの国連決議に基づき、ソマリア周辺国での情報共有センターの設立支援、ソマリアの海上法執行能力向上支援等の協力及び 2009 年以来各国機関等による海賊対策や調整等を目的としたソマリア沖海賊対策コンタクト・グループ（CGPCS）が設置された。

海軍部隊としては、米国を中心とした第 151 連合任務部隊²⁶（CTF151）、EU を主体とした EU ソマリア海軍部隊（EUNAVFOR Somalia、「アタランタ作戦」）、NATO を主体とした「オーシャン・シールド作戦」が活動を開始した²⁷。また、中国、インド、ロシア等からはこうした取組には参加しないものの、各国独自の取組として海軍部隊が派出されている。

¹⁹ たとえば「2020 海賊対処レポート」、32 頁を参照。

²⁰ 「2020 海賊対処レポート」、3 頁。

²¹ たとえば帖佐前掲書、16 頁及び国連事務総長報告(S/2019/867), para.8 を参照。

²² 「2020 海賊対処レポート」、3 頁。

²³ たとえば「2020 年海賊対処レポート」、10 頁及び帖佐前掲著、6 頁を参照。

²⁴ 国連安保理決議 1816 号（S/RES/1816 (2008)）para.1

²⁵ 国連安保理決議 1838 号（S/RES/1838 (2008)）para.2

²⁶ 防衛省から、CTF151 は、2021 年 6 月に第 151 連合任務群（CTG151）に編成が変更された旨公表されたが、2021 年以前からの経緯を含めて記述することから混同を防ぐため、本論文では一貫して「CTF151」と記述する。防衛省・自衛隊、統合幕僚監部「海賊対処行動に係る多国籍部隊への司令部要員の派遣について」、2021 年 5 月 21 日（<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2021/05/21b.pdf>）。

²⁷ オーシャン・シールド作戦は、2009 年 8 月以降ソマリア沖・アデン湾で活動していたが、2016 年 12 月活動に活動を終了。内閣府「2016 年海賊対処レポート」2016 年 3 月、10 頁参照。

(2) 国際機関等

ア 国連

国際連合では2008年に前述の安保理決議1816号及び1838号を採択以来、概ね1年ごとに安保理決議を採決している²⁸。安保理決議により、国際社会の海賊抑止のための活動を継続的に働きかけている。

なお、2015年11月10日の安保理決議2246号においては、ソマリア政府による沿岸警備隊法を歓迎する記述が含まれており²⁹、以降の安保理決議においては、国際社会とソマリア政府を含む関係者の協力により、海賊の取り締まり態勢を強化することが強調されている³⁰。

イ ソマリア沖海賊対策コンタクト・グループ（CGPCS）

(ア) 概要

CGPCSは、ソマリア沖海賊対策に関する各国、各機関、海運業界等による海賊対策や国際協力の調整・情報交換を目的とした国際協力の枠組みとして2009年1月に国連安保理決議第1851号に基づいて設立された。以後、定期的に会合が開催されており、本論文執筆時点においてこれまで23回開催された³¹。

このCGPCSの下には5つの作業部会（WG）が存在している。WG1は、軍事オペレーションの調整、「衝突回避のための認識共有」（SHADE：Shared Awareness and Deconfliction、細部後述）会議との連携、WG2は海賊の訴追及び法的枠組みの整理、WG3は海運業界の意識・能力向上及び商船による海賊対処マニュアル「BMP」の改訂作業、WG4は対外情報発信、WG5は海賊リーダー格の捕捉及び身代金ラインの遮断がそれぞれ所掌業務である³²。

(イ) ベスト・マネージメント・プラクティス（BMP）³³

BMPとは、前述のCGPCSのWG3が編集した海賊被害防止のための指針である。2021年現在、第5版である「BMP5」が発行されている。

BMPは、ソマリア沖・アデン湾を航行する船舶が航行計画を立案するに当たり、被攻撃の防止要領について示すことを目的としている。

BMPにおいては、海賊から襲撃されるリスクの軽減策及び襲撃された場合の対処法並びに通報先等が記載されている。

(ウ) 近年の動向

近年のCGPCSの発表するコミュニケによれば、アデン湾の海賊行為が著しく減少する一方で、海上犯罪が広範化しており、総合的な海上犯罪の対応のた

²⁸ 「2020年海賊対処レポート」、10頁。

²⁹ 国連安保理決議2246号（S/RES/2246（2017））para.4。

³⁰ たとえば2020年12月4日、国連安保理決議2554号（S/RES/2554（2020））para.3～5を参照。

³¹ 「2020年海賊対処レポート」、10頁。

³² 竹田前掲書、113～114頁。

³³ CGPCS「BMP5 Best Management Practices to Deter Piracy and Enhance Maritime Security in the Red Sea, Gulf of Aden, Indian Ocean and Arabian Sea」2018年6月。

め、ソマリア政府による法執行能力向上の必要性が認識されている³⁴。

ウ その他

海賊対処に係る国際的な会合としては、IMO（International Maritime Organization、国際海事機関）ジブチ会合、G7 プロセスのほか、アフリカ開発会議（TICAD）においても、海賊への対処が言及されている³⁵。

(3) 各国海軍等

ア CTF151³⁶（Combined Task Force 151）

CTF151 とは、多国籍の有志連合である連合海上部隊（CMF、Combined Maritime Forces）の隷下組織であり、2009年に設立された。CMFは米海軍第5艦隊司令官が指揮官を兼務している組織であり、バーレーンに本部を置いている。

CTF151は、CMF隷下のうち、海賊対処行動を担当する部隊³⁷であり、2021年現在では我が国のほか、米国、オーストラリア、英国、トルコ、韓国、パキスタン等が参加している。

CTF151 司令部と参加部隊との関係は、指揮関係ではなく、連絡調整の関係であり、参加部隊はそれぞれの国内法的・能力的制約の範囲内において行い得る活動を実施することとなっている。

なお、CTF151の司令官は、約3～6か月ごとに参加国の間で持ち回りにより交代している。

CTF151は後述するEUNAVFORや独自派遣を行う部隊と連携をとり、海賊行為の抑止を行うことを任務とする。

また、近年ではこうした対処や抑止策に加え、沿岸国の海賊対処能力向上のための能力構築支援にも取り組んでいることが公表されている。

イ EUNAVFOR³⁸

EUNAVFORは、EUを主体とした海賊対処部隊であり、国連安保理決議に基づき、2008年に設立された。

EUNAVFORの司令部はスペインのロタに所在している。また、フランスのブレストに本拠地を置くMSCHOA（Maritime Security Center Horn of Africa）を運営しており、イギリス海軍による情報提供の枠組みであるUKMTO（United Kingdom Maritime Trade Operations）と連携して商船等への情報提供や前述のBMPを活用した注意喚起等を実施している。その他、ソマリア国内の世界食糧計画（WFP、World Food Programme）や国連、NGO等の活動とも緊密に連携をと

³⁴ たとえばCGPCS「Twenty-First Plenary Session of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia Final Communiqué 12th – 13th July 2018」2018年7月 Para8~12及びCGPCS「Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia Communiqué of the Chair 28 July 2020」2020年7月を参照。

³⁵ 「2020年海賊対処レポート」、10頁。

³⁶ 本項は「2020年海賊対処レポート」p12及びCTF151 HP（<https://combinedmaritimeforces.com/ctf-151-counter-piracy/>）（5.13閲覧）を参照。

³⁷ CMF隷下にはCTF151のほか、CTF150、CTF152があり、テロ対処や海上犯罪防止に取り組んでいる。

³⁸ たとえばEUNAVFOR HP（<https://eunavfor.eu>）を参照。

っている。

EUNAVFOR は活動が 2022 年まで継続することが決定しており、そのマンデート(任務)は、①WFP その他の脆弱な商船を防護すること②海賊行為等の阻止、抑止を行う、とされている。

また、2021 年以降は付随任務として、1 密輸等の海上犯罪の阻止、1 姉妹任務である「EUTM Somalia (European Union Training Mission in Somalia)」及び「EUCAP Somalia (European Union Capacity Building Mission in Somalia)」との連携及び 1 地域の海上安全機構との協力を実施することが追加された。ここで登場する「EUTM」とは、軍(主として陸軍)の、EUCAP とは法執行機関(沿岸警備隊含む。)の能力構築支援を行う組織である³⁹。

ウ 各国独自の活動⁴⁰

(ア) 中国

中国は 2008 年にソマリア沖・アデン湾を通過する 1200 隻以上の中国関連船舶(2008 年現在の状況)のうち、2 割が海賊の脅威に直面し、7 隻が実際に被害を受けた状況⁴¹を受け、少将級の士官を指揮官として駆逐艦 2 隻、補給艦 1 隻を展開した⁴²。また、2017 年 8 月にはジブチにおいて中国軍の後方支援を目的とするとされる「保障基地」の運用が開始された⁴³。

当初、活動は主に中国籍船舶に限定した護衛であり、他国と共同した任務はほとんど実施していなかった。しかし、2012 年以降は護衛対象を中国船籍以外に拡大するとともに、他国海軍との連絡調整・合同訓練等を実施している⁴⁴。

また、近年では、海賊対処のみならず、シリア、イエメンに駐在する中国人の退避や地中海、黒海への訪問、各地への寄港及び潜水艦との共同訓練等にまで任務を拡張させている⁴⁵。

こうした活動は中国の経済発展においてシーレーンが非常に重要な要素となるため、海賊を国益の大きな障害であると認識しているためと思われる⁴⁶。また、国家戦略としての「一帯一路」構想の後ろ盾及び海軍の戦略として「遠海防衛型」にシフトするために経験を蓄積させる活動であるとも言われている⁴⁷。これに関連し、2021 年現在においても派遣規模を縮小していない⁴⁸ことや海賊が減少傾向にあった 2017 年においてジブチに「保障基地」を建設したことはその証

³⁹ たとえば EUTM HP (<https://www.eutm-somalia.eu>) 及び EUCAP HP (<https://www.eucap-som.eu>) を参照。

⁴⁰ たとえば「2020 年海賊対処レポート」等では、韓国も独自派遣とされているが、CTF151 に参加していることから、本論文では省略する。

⁴¹ Jerome Henry, "China's Military Deployments in the Gulf of Aden: Anti-Piracy and Beyond", *Asie.visions*, No.89, Ifri, November 2016, page.13.

⁴² たとえば"China Begins Anti-Piracy Mission", *BBC NEWS*, Dec 26, 2008 を参照。

⁴³ 「令和 2 年度防衛白書」、77 頁。

⁴⁴ Jerome Henry 前掲書、page.14~20。

⁴⁵ Jerome Henry 前掲書、page.14~20。

⁴⁶ Jerome Henry 前掲書、page.6~13。

⁴⁷ たとえば令和 2 年度防衛白書 p77 を参照。

⁴⁸ たとえば"China Sends New Naval Fleet on Escort Mission", *XINHUANET*, Jan 16, 2021 によれば、2021 年 1 月 16 日に出国した 37 次隊は、駆逐艦 2 隻及び補給艦 1 隻で構成されており、派遣規模は 1 次隊と同じである。

左であるとの指摘もある⁴⁹。

(イ) ロシア

ロシアは 2008 年にウクライナの船舶が海賊の被害を受け、ロシア人船長が死亡した事件を受け、2008 年 9 月以降、海賊対処のために艦艇部隊を発出している⁵⁰。

派遣部隊は、駆逐艦、補給艦及びタグボートの計 3 隻で構成されており⁵¹、護衛任務等に従事している⁵²。

2010 年 5 月には、海賊にハイジャックされたタンカーに対処し、海賊 1 名を殺害、残りを拘束した事件が報道されている⁵³ことから、特殊部隊等の隊員も活動に従事していると思われる。

また、概ね 2019 年頃以降は諸外国海軍との合同訓練に積極的に取り組んでおり、同年には中国、イランとの 3 か国間の合同訓練⁵⁴のほか、最近では海上自衛隊とも海賊対処訓練を実施している⁵⁵。

その他、海賊対処とは異なる文脈であるが、アフリカ周辺におけるロシアの活動として、2020 年 12 月にスーダンにてロシアの海軍基地を建設する旨が公表された⁵⁶。2021 年 6 月に当該計画が白紙撤回された⁵⁷旨公表されたが、こうした傾向は、ロシアの海洋戦略に基づくものであるとの見方もある⁵⁸。以上を踏まえるとロシアの海賊対処行動は、中東、アフリカ地域に強い関心を寄せる海洋戦略の一環として取り組んでいる可能性もある。

(ウ) インド

インドは艦艇 1 隻を派出し、独自の活動を実施している。活動内容は護衛、パトロールである⁵⁹。

インドにとってアデン湾は重要な貿易路であるほか、アデン湾を通航する船舶の船員の多くがインド国籍保有者であり、当該海域の安全保障はインドにと

⁴⁹ たとえば Jerome Henry 前掲書 page.6~12 を参照

⁵⁰ “Hijacked Russian Tanker Freed, Crew Safe, Pirate Dead”, *Reuters*, May 6, 2010.

⁵¹ たとえば、防衛省・自衛隊 統合幕僚監部「ロシア海軍との海賊対処共同訓練の実施について」(2020 年 1 月 22 日) (https://www.mod.go.jp/js/Press/press2020/press_pdf/p20200122_01.pdf) (2021 年 4 月 27 日閲覧) 及び “Russia Forms Anti-Piracy Task Force”, Apr 28, 2012 を参照。

(<https://www.rusemb.org.uk/foreignpolicy/88>) (2021 年 4 月 27 日閲覧) を参照。

⁵² 前掲“Russia Forms Anti-Piracy Task Force”。

⁵³ 前掲“Hijacked Russian Tanker Freed, Crew Safe, Pirate Dead”。

⁵⁴ “Iran, Russia, China Navies Exercise Anti-Piracy, Marine Firefighting Operations(+Video)”, Dec 29, 2019 (<https://www.tasnimnews.com/en/news/2019/12/29/2170026/iran-russia-china-navies-exercise-anti-piracy-marine-firefighting-operations-video>) (2021 年 4 月 27 日閲覧)。

⁵⁵ 前掲「ロシア海軍との海賊対処共同訓練の実施について」

⁵⁶ 「ロシア、スーダンに海軍拠点計画 アフリカに再進出へ」日本経済新聞 2020 年 11 月 12 日 (<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO66115680S0S0A111C2EAF000/>) (2021 年 6 月 21 日閲覧)

⁵⁷ “Sudan Says Plan for Russian Naval Base is Up for Review”, *Reuters*, Jun 2, 2021.

⁵⁸ 長谷川雄之「ロシアと「アジア太平洋」／「インド太平洋」防衛研究所 NIDS コメンタリー第 147 号 2020 年 12 月 15 日、4 頁。

⁵⁹ インド海軍 HP (<https://www.indiannavy.nic.in/content/anti-piracy-operations-gulf-of-aden-deployment/page/0/1>) (2021 年 6 月 21 日閲覧)。

って重要な課題である⁶⁰。また、インドとソマリアの間には貿易関係があり⁶¹、ソマリアと中東間の通商にも多くのインド船籍の商船が関連している⁶²ことからインドにとってはアデン湾の海賊行為は切迫した脅威となるものと言える。

エ SHADE

SHADE 会議は、定期的にバーレーンにおいて開催される会議であり、ソマリア沖・アデン湾に部隊を派遣して海賊対処等を行う CMF、EUNAVFOR、中国・ロシア・インド等がメンバーとなり、各国派遣部隊による海賊対処を効率化させるための運用調整や情報共有を図るほか、商船業界との関係強化等にも取り組んでいる⁶³。

(4) 情報交換の枠組み⁶⁴

各国海軍と商船、IMO 等の民間機関が調整を行う枠組みとして、前述の MSCHOA が運営する「MERCURY」がある。

MERCURY は、アデン湾内で発生している海賊関連の情報を一元的に集約し、共有するためのツールである。インターネット上のウェブサイトであり、国籍、軍民を問わずアクセスが可能である。

MERCURY による情報フローは下図のとおりである。海賊行為と疑われる事象が発生した場合、被害商船による直接の書き込み又は通報を受けた機関等による書き込みによって情報が展開され、CTF151 等の部隊が海賊に対処する流れが見て取れる。

⁶⁰ インド国防省 HP FAQ Q11 「How is India Securing its Trade Route from Pirates? What kind of Protection is Provided to the Ships Moving off Indian Coast?」 (<https://www.mod.gov.in/dod/faq?page=1>) (2021 年 10 月 28 日閲覧)。

⁶¹ 外務省 HP 「ソマリア主要貿易相手国」としてインドが挙げられている。
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/somali/data.html#section3>)

⁶² 竹田前掲書、96～97 頁。

⁶³ 「2020 年海賊対処レポート」、25 頁。

⁶⁴ 本項は“MSCHOA and Maritime Domain Awareness. How?” (<https://on-shore.mschoa.org/mschoa-and-maritime-domain-awareness-how#Mercury>) (2021 年 4 月 27 日閲覧) を参照して作成。

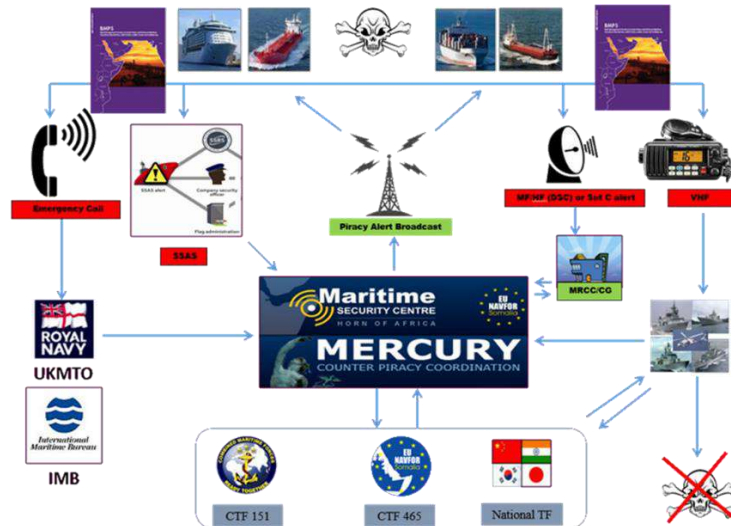


図2 MERCURYによる情報交換要領

出所：“MSCHOA and Maritime Domain Awareness. How?”

(5) ソマリア国内の PKO 等

本項では、ソマリア国内に展開している PKO 等について簡単に述べる。これらの活動は海賊対処とは直接の関係はないが、ソマリアの国家体制再建に貢献していることから参考として示すものである。

ア AMISOM⁶⁵

AMISOM とは、ソマリア国内に展開しているアフリカ連合（AU）が主導する PKO である。

AMISOM 自体は陸軍を主体として陸上での活動を主体としており、治安維持のほか軍の能力構築支援等の活動も行っている。ただし、海上法執行機関の能力構築は言及されておらず、これらの業務は主として前述の EUCAP Somalia が実施しているのが実態である⁶⁶。

イ UNSOM⁶⁷

UNSOM とは、ソマリア連邦共和国を支援する国連特別政治ミッションとして 2013 年に設立された。本ミッションは前述の AMISOM と密接に連携している。

活動内容は公正な選挙の実施や兵士の社会復帰支援、国家機能構築の支援等、総合的なソマリアの「国づくり」支援である⁶⁸。

⁶⁵ 本項は、たとえば AMISOM HP (<https://amisom-au.org>) を参照し作成。

⁶⁶ たとえば、EUCAP HP を参照。

⁶⁷ United Nations Assistance Mission In Somalia。本項は UNSOM HP (<https://unsom.unmissions.org/mandate>) 及び DPPA HP (<https://dppa.un.org/en/mission/unsom>) を参照して記述。

⁶⁸ UNSOM HP。

3 日本の取組

(1) 経緯⁶⁹

ソマリア沖・アデン湾における海賊への脅威に対し、日本は2009年3月に海上警備行動を発令し、海上自衛隊の護衛艦2隻をソマリア沖・アデン湾に派遣した。この時点での護衛艦の主任務は商船等の防護であった。また、同年6月からはP-3C哨戒機を派遣し、同海域の警戒監視活動を開始した。

なお、ソマリア沖・アデン湾の状況に加え、それまで海賊を取り締まる法律が整備されていなかったことに鑑み、2009年6月に「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」（以下「海賊対処法」という。）が成立した。このため、同年7月以降は護衛艦及びP-3Cの活動の根拠は海賊対処法となった。

2011年6月、ソマリア沖・アデン湾で運用するP-3Cの整備、運用のための拠点がジブチに設置された。自衛隊の海外拠点が設置されるのは発足以来初となる。

2013年12月以降は、より効果的に船舶を防護するため、海賊対処を行う諸外国の部隊と協調することを目的として護衛艦部隊がCTF151に参加し、護衛に加え、ゾーンディフェンスが任務に加わった。P-3Cについても、2014年2月以降、CTF151に参加している。

2014年8月末以降は、部隊との円滑な調整のため、CTF151司令部要員を派遣している。また、2015年には、CTF151司令官として将補クラスの海上自衛官を派遣した。なお、海外拠点同様、自衛官が実任務において多国籍部隊の指揮官を務めるのは、自衛隊発足以来初の実績である。

また、前述のSHADEに基づき、各国部隊間の連携の強化及び情報共有を図るため、アデン湾において、2013年12月に日米韓共同訓練を実施したほか、2014年9月からは、EUNAVFOR等とも共同訓練を実施するなど、海賊対処に係る国際的な連携・協力を一層強化する取組も進展させた⁷⁰。

2015年5月末の閣議決定において、派遣部隊の編成を変更する方針が決定され、航空隊を効率的かつ効果的に運用することを目的に新たに派遣海賊対処行動支援隊が編成された。

護衛艦の派遣部隊の規模は、2016年12月、第26次水上部隊以降1隻に変更された。これは、民間武装警備員の乗船といった民間船舶による自衛措置の実施が浸透してきたこと等から、直接護衛の所要は減少傾向にあり、こうした傾向が今後も継続すると見込まれたためである。

(2) 日本全体の取組の現状

ア 戦略的意義

ここでは「国家安全保障戦略」及び「自由で開かれたインド太平洋」（以下「FOIP」という。）における海賊対処に関係する記載について確認し、海賊対処の戦略的意

⁶⁹ 「2020年海賊対処レポート」 11～12頁；「令和2年度防衛白書」、384～385頁。

⁷⁰ 「2020年海賊対処レポート」、25頁。

義について分析する。

(ア) 国家安全保障戦略

わが国は海洋国家であり、開かれ安定した海洋が我が国の国益に必要不可欠である⁷¹。

その上で国家安全保障戦略では、海賊は海洋の利益を脅かす脅威であり⁷²、海賊問題の解決のために我が国が主導的な役割を果たすべきであると述べている⁷³。

(イ) FOIP

FOIP とは、インド太平洋地域において法の支配や航行の自由に基づく開かれた海洋秩序の維持と強化により、この地域の平和と安定、繁栄を促進する政府一体の取組である⁷⁴。

ソマリア沖・アデン湾は、FOIP の概念に含まれる地域であるほか、他の海域を含む海賊への対応は我が国の重要な施策の一つであるとされている⁷⁵。

(ウ) 分析

わが国の貿易のうち海上輸送の占める割合は 99.6%である⁷⁶。そのうち、ソマリア沖・アデン湾を年間で通航する日本関連船舶は述べ 1600 隻であり、全世界のコンテナ貨物の約 16%、日本からの輸出自動車の約 18%が同海域を通過して輸送されている⁷⁷。

また、国家安全保障戦略において、開かれ安定した海洋は「国際公共財」であるとも述べられている。すなわち、開かれ安定した海洋を守ることは国際社会の重大な関心事項であり、海賊行為に対処することは、国際社会の信頼獲得、向上を期待できると言える。

以上のことから、ソマリア沖・アデン湾で発生する海賊行為は我が国の経済にとって死活問題であり、我が国の国益を守るために必要不可欠である。また、国際公共財の脅威である海賊に対処することにより国際社会、とりわけ近年注目される「自由で開かれたインド太平洋」の確立に貢献し、日本の信頼獲得に資するものであると言える。

以上が海賊対処の戦略的意義であり、日本は主体的に海賊の脅威に取り組むべきであると言える。

イ 多国間協力⁷⁸

日本は、ソマリア沖・アデン湾の海賊問題の根本的な解決に向けて、CGPCS 等

⁷¹ たとえば「国家安全保障戦略について」平成 25 年 12 月 17 日 国家安全保障会議・閣議決定 2～5 頁を参照。

⁷² 国家安全保障戦略、7 頁。

⁷³ 国家安全保障戦略、14 頁。

⁷⁴ 外務省 HP「自由で開かれたインド太平洋」 (www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430631.pdf) (2021 年 9 月 21 日閲覧)。

⁷⁵ 外務省 HP『「自由で開かれたインド太平洋」に向けた日本の取り組み」 (www.mofa.go.jp/mofaj/files/100056238.pdf) (2021 年 9 月 21 日閲覧)。

⁷⁶ たとえば国土交通省「海事レポート 2021」、2021 年 7 月 P29 を参照。なお、記載はトンベースによる割合。

⁷⁷ 「2020 年海賊対処レポート」 1 頁。

⁷⁸ 本項は、「2020 年海賊対処レポート」 29 頁を参照して記述。

の国際会議に積極的に参画するとともに、周辺国の海上法執行能力の向上やソマリアの安定に向けた支援といった多層的な取組を推進している。また、IMO や海賊訴追能力向上支援のための国際信託基金⁷⁹に対する資金援助等も実施している。同国際信託基金の援助により、ソマリアを含む周辺国の法曹関係者の研修や法廷整備等が実施されている。

ウ ジブチ共和国との協力⁸⁰

ジブチ共和国は、アデン湾に面しているほか、近傍地域と比較して治安が安定しており、巨大なハブ港を有し、各国の軍隊が駐留している。このような事情から、海上自衛隊の派遣部隊の活動拠点、補給地として最適な国として選定された経緯がある。

海賊対処行動以前、日本とジブチの関係は希薄であったが、前述の背景から、海賊対処行動をきっかけとして外交関係が強化された。具体的には「ジブチ共和国における日本国の自衛隊等の地位」に関する日本国政府とジブチ共和国政府との間の書簡の交換や大使館の設置等である。

さらにジブチ共和国の海上法執行能力向上のため、各種研修、海上保安官による能力構築支援、資金援助及び巡視船の供与が行われている。

その他にも災害発生時の支援物資供与等、経済援助も行っている。

エ ソマリア支援

ソマリアの安定に向けては、2007 年以降、「基礎サービス改善」、「治安向上分野」及び「経済活性化分野」を目的とした資金援助を行っている⁸¹。

オ 海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法⁸²

他の主要海運国においては、船舶に小銃を所持した民間武装警備員の乗船を認める措置を講じている。

こうした取組は、原則として小銃を所持できない日本船籍でも必要であるとの問題認識を受け、2013 年 1 月に「海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法」が制定された。この法律は、国土交通大臣の認定を受けた船舶が、海賊被害防止のために小銃を用いて警備が実施できるようになった。

カ 海賊の身柄引き渡し等に関するセーシェルとの覚書⁸³

2014 年 12 月、ソマリア沖・アデン湾付近において我が国当局により抑留された海賊行為を行った疑いのある者をセーシェル国内で訴追するため、同国との間で「海賊と疑われる者の引渡し等に関する覚書」の署名が行われた。

キ その他

海上保安庁では、海賊事案が発生した際、航行警報発出による日本関係船舶等

⁷⁹ 国際信託基金であり、CGPCS の下に設置され、現在、国連開発計画内に設置されたマルチパートナー信託基金事務所 (MPTF) が資金管理を行っている。

⁸⁰ たとえば「2020 年海賊対処レポート」 14～16 頁、28～31 頁及び竹田前掲書 140 頁を参照。

⁸¹ 「2020 年海賊対処レポート」、30～31 頁。

⁸² 「2020 年海賊対処レポート」、23～24 頁を参照。

⁸³ 「2020 年海賊対処レポート」、30 頁を参照。

への注意喚起を実施している⁸⁴。

また、日本企業による自発的な取り組みとして、ソマリア沖の水産資源が豊富な事実に着目した「すしざんまい」によるマグロ漁と加工のノウハウ伝授といった試みもある⁸⁵。

(3) 自衛隊の取組の現状

ア 派遣海賊対処行動水上部隊

派遣海賊対処行動水上部隊（DSPE）は、海上自衛隊の護衛艦により海賊対処を行うための部隊である。指揮官は護衛艦艦長（1等海佐又は2等海佐）であり、護衛艦1隻に隊員約200名の部隊が編成されている⁸⁶。なお、海上保安官が8名同乗しており、海賊と疑われる者を拘束した場合は逮捕、送検等は海上保安官が実施する⁸⁷。

DSPEはアデン湾内を往復しながら民間船舶を直接護衛するエスコート方式と、特定の区域で警戒に当たるゾーンディフェンス方式により、航行する船舶の安全確保に努めている。

エスコート方式では、国土交通省を通じて護衛申請を行った船舶に対し、護衛艦が所定の日時、場所に会合して護衛を行う⁸⁸。

ゾーンディフェンス方式では、CTF151との調整により、割り当てられた区域の警戒監視を行う。

また、アデン湾内を活動する漁船等乗員に隊員が搭載艇で近接し、海賊行為に関連する情報提供等と呼びかける Approach and Assist（AA）と呼ばれる啓蒙活動も行っている⁸⁹。

さらに、海賊対処能力の向上と諸外国海軍との連携強化のため、外国艦艇等との共同訓練を実施している⁹⁰。

イ 派遣海賊対処行動航空隊

派遣海賊対処行動航空隊（DAPE）は、P-3C2機により海賊対処を行う部隊である。2等海佐の指揮官の下、飛行隊と整備補給隊で編成され、約60名の隊員で構成されている⁹¹。

⁸⁴ 「2020年海賊対処レポート」、29頁。

⁸⁵ たとえば帖佐前掲書 17頁及びすしざんまいHP (<https://www.kiyomura.co.jp/tuna-king/legend>)。なお、竹田前掲書 170～172頁においては、水産業の整備は海賊行為抑止の有効な方策として論じられている。

⁸⁶ 防衛省・自衛隊「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律に基づく海賊対処行動について」2021年5月（以下「対処要項」という。）。

⁸⁷ 竹田前掲書、134頁。

⁸⁸ 国土交通省・防衛省「護衛活動要綱」（2021年6月）国交省HP

(<https://www.milt.go.jp/common/001415763.pdf>)。

⁸⁹ 菊池雅之「密着！ソマリア沖アデン湾 拠点警備、哨戒飛行そしてAAミッション！海賊対処従軍取材」軍事研究2020年5月号、91～92頁。

⁹⁰ たとえば前掲「ロシア海軍との海賊対処共同訓練の実施について」；統合幕僚監部「EU海上部隊（スペイン海軍）との共同訓練について」2021年10月18日。

(https://www.mod.go.jp/js/Press/press2021/press_pdf/p20211108_01.pdf)を参照。

⁹¹ 前掲「対処要項」。

DAPE の P-3C は、AIS（船舶位置情報）、レーダー及び搭乗員の目視により、アデン湾内を航行する船舶の監視、情報収集を行い、不審な船舶を発見した場合は近接して確認し⁹²、護衛艦、他国艦艇及び民間船舶に対し情報提供を行っている。飛行区域は、CTF151 との調整により決定される。

こうした活動より、民間船舶は海賊の脅威を回避し、護衛艦を含む海軍艦艇は効率的に警戒監視を行うことが可能となり、海賊行為の未然防止に大きく寄与している⁹³。

なお、自衛隊の P-3C による活動は、各国海軍の全警戒監視活動の 7～8 割を担っている⁹⁴。ジブチ等の砂漠による砂塵が多い環境において自衛隊が安定的に P-3C を 2 機切れ目なく運用することにより、継続的な航空機運用に難を抱える他国軍の弱点を補っている点で意義があるとの評価もある⁹⁵。

ウ ジブチの自衛隊拠点及び派遣海賊対処行動支援隊

ジブチの自衛隊拠点（以下「自衛隊拠点」という。）はジブチ国際空港北西部に位置し、2010 年 7 月に起工し、2011 年 7 月に開所した。

自衛隊拠点は運用効率の向上に加え、隊員の生活基盤の安定により、P-3C の高い監視能力と士気を支えている⁹⁶ほか、自衛隊の派遣部隊が海賊対処行動を行うために必要なジブチ当局等との連絡調整を実施している。また、ジブチに駐留する米軍、仏軍、ドイツ軍、スペイン軍及び地元ジブチ人との交流が実施されている⁹⁷。

こうした自衛隊拠点の運用は、派遣海賊対処行動支援隊（DGPE）が実施している。指揮官は 1 等陸佐の陸上自衛官であり、司令部の下に警衛隊と警務隊が編成されている⁹⁸。同拠点には司令部等の事務所、隊員等の宿舎、整備格納庫及び食堂等の厚生施設等が整備されている。また、ジブチ人が給食業務や保守整備要員として雇用されている⁹⁹。

エ CTF151 司令部要員¹⁰⁰

前述のとおり、CTF151 司令部には 2014 年 8 月以降、海上自衛官を派遣している。また、2015 年には CTF151 司令官として将補の自衛官が派遣されている。その後も 2017 年、2018 年、2020 年に司令官を派遣しており、計 4 回海上自衛官が多国籍部隊の指揮官を務めた。

CTF151 司令部は、30 名程度の軍人が所属している。CTF151 司令部は参加部隊との連絡調整を実施する。

⁹² 菊池前掲文、90 頁。

⁹³ 「2020 年海賊対処レポート」、12 頁。

⁹⁴ 「2020 年海賊対処レポート」、34 頁。

⁹⁵ 竹田前掲書、137 頁。

⁹⁶ 竹田前掲書、138～139 頁。

⁹⁷ 「2020 年海賊対処レポート」、12～16 頁及び 30 頁。

⁹⁸ 菊池前掲文、86 頁。

⁹⁹ 菊池前掲文、89 頁。

¹⁰⁰ 「2020 年海賊対処レポート」、12～13 頁。

参加人員は約 15 名とされているほか、CTF151 の上級司令部である CMF へも自衛官 2 名が派遣することとされている¹⁰¹。

オ 自衛隊の活動成果及び評価

2021 年 10 月現在、海上自衛隊の護衛艦は述べ 3936 隻の護衛を実施¹⁰²し、この間海賊による襲撃は 1 件も発生していない¹⁰³。また、P-3C は述べ 237836 隻の船舶を確認し、護衛艦、諸外国の艦艇等及び民間商船に対して述べ 15492 回情報提供を実施してきた¹⁰⁴。

こうした自衛隊の活動は、一般社団法人日本船主協会や護衛した船舶の船長のほか、国際機関等から感謝の意が述べられる等の評価が得られている¹⁰⁵。

4 海賊対処の問題点と今後の方向性

本節ではこれまで見てきた海賊対処の経緯、現状を踏まえ、問題点を明らかにした上で今後の取組について考察し、日本が取るべき方策の方向性を検討する。

(1) 現状の総括

ア アデン湾及びソマリアの治安状況

前述のとおり、ソマリア沖・アデン湾の海賊については減少傾向にあり、近年ではほとんど海賊行為は発生していない。これは、各国、各機関等の取り組みが功を奏している証左と言える。

ただし、現状最も大きな問題は、ソマリア自身が海賊行為への対処又は抑止に関与していないことにある。これは、ソマリア政府機関が未だ十分に機能していないためである。

前述のとおりソマリア政府に対する能力構築支援が行われているが、一朝一夕では沿岸地域の治安が回復する情勢とは言い難い現状にある。このため、海賊の問題を根本的に解決するためにはソマリア政府機関への能力構築支援をさらに促進する必要がある。

イ 各国の取組状況

国連安保理決議の内容、CGPCS の活動及び CTF151 並びに EUNAVFOR といった多国籍のミッションは、相互に連携しつつ、ソマリアの能力構築支援に移行しつつある現状にある。これは、前述のソマリア政府の治安維持機能が不十分であるとの問題認識に直接アプローチする傾向であると言える。

一方、中国やロシアといった国は自国の安全保障戦略に基づいて国益を追求する傾向にあると言える。

ウ 自衛隊による活動

¹⁰¹ 前掲「海賊対処行動に係る多国籍部隊への司令部要員の派遣について」。

¹⁰² 防衛省・自衛隊 統合幕僚監部「海賊対処のために派遣された水上部隊の活動状況について（令和 3 年 10 月）」2021 年 11 月 8 日（https://www.mod.go.jp/js/Press/press2021/press_pdf/p20211108_02.pdf）。

¹⁰³ 「2020 年海賊対処レポート」、34 頁。

¹⁰⁴ 防衛省・自衛隊 統合幕僚監部「海賊対処のために派遣された P-3C 哨戒機の活動状況について（令和 3 年 10 月）」2021 年 11 月 8 日。

¹⁰⁵ たとえば「2020 年海賊対処レポート」、36～40 頁を参照。

自衛隊は 2009 年以來部隊を派遣し、2021 年 10 月まで 12 年間継続している。この間、これまで見てきたとおり、その活動は船舶護衛等の「対処」からゾーンディフェンス、警戒監視、AA 等による「抑止」策に移行してきている。

現状で自衛隊は護衛実績やゾーンディフェンス等による対処、抑止策の積算によって海洋安全保障改善へ寄与していると言える。

(2) 問題点等

前述した現状から、ソマリア沖・アデン湾における海賊の根本的な問題はソマリアの国家体制が十分に構築されていないことにある。

しかし、自衛隊自身によるソマリア領域内にアプローチした「海洋安全保障環境改善」への貢献、特に能力構築支援は現状では実績がない。

日本全体の活動として見ても海上保安庁がジブチ沿岸警備隊に対し、能力構築支援を実施した実績はある¹⁰⁶が、ソマリアへの直接的な能力構築支援を始めとした国家への支援は、資金援助等の間接的なものに留まっている。

資金援助の意義は決して小さくはないが、自衛隊を含む政府による人的貢献の方策について模索することも一考であると考ええる。

(3) 自衛隊によるソマリアへの能力構築支援の意義

2021 年 10 月現在まで自衛隊は海賊対処行動を 12 年間継続してきており、多くの経験と教訓を蓄積している。こうした経験と教訓を能力構築支援としてソマリアの沿岸警備隊等に教授することは、ソマリアのみならず、CTF151 や EUNAVFOR 並びに EUCAP Somalia からも歓迎を受けるものと期待できる。

特に P-3C の活動は、整備による安定的な運用を含め、他国軍と比しても高い水準にあるとの評価である。このため、哨戒機運用に係る教訓の伝授はソマリアの能力構築支援を行う国際的な取組に大きく貢献することが期待できる。

(4) 自衛隊による取組実施上の制約と今後の方向性

前項でソマリア政府の能力構築支援について触れたが、実行に当たっては制約事項がある。

第 1 に、ソマリア沖・アデン湾で自衛隊が取り組んできた海賊対処行動は、海賊対処法に基づいて活動している。海賊対処法は海賊の取り締まりに係る法であり、沿岸国の能力構築支援を行うものではない。このため、自衛隊が能力構築支援を行うためには法を改正するか、別の枠組みを検討する必要がある。例としては防衛省・自衛隊が独自に行っている能力構築支援事業¹⁰⁷として実施するか、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（以下「PKO 協力法」という。）の枠組みとし

¹⁰⁶ 「2020 年海賊対処レポート」、28 頁。

¹⁰⁷ 「令和 2 年度防衛白書」、380～382 頁。

て「国際連携平和安全活動¹⁰⁸」として AMISOM や EUCAP Somalia 等に人員を派出することも一案と考える。

このいずれかの法又は枠組みの適用を検討する場合、第 2 の制約としてソマリア国内の治安問題が挙げられる。ソマリア国内では未だイスラム系テロ組織「アル・シャバブ」によるテロ行為が継続している。同組織の活動目的はイスラム系国家樹立、ソマリア政府打倒のほか、AMISOM を始めとした外国軍隊の排除にある¹⁰⁹。このような状況の下で自衛隊を派遣することは、要員の安全確保に懸念があり、派遣は困難であると考えられる。加えて、PKO 協力法に基づく国際連携平和安全活動を適用する場合にはいわゆる PKO 参加 5 原則¹¹⁰のうち、「紛争当事者の中で停戦の合意が成立していること」に抵触するほか、自衛官がテロ行為の標的になることで中立性を維持できない懸念もある。

以上のことから、現状では能力構築支援事業または PKO 協力法に基づく枠組みを適用してソマリア国内の能力構築支援に人員を派出することは困難であり、現行実施している海賊対処法に基づく枠組みにより能力構築に寄与できる方策を検討する必要がある。

5 今後の自衛隊が取り組むべき活動について

(1) 現活動の継続

ア 部隊派遣継続の意義

前節で述べたとおり、ソマリア沖・アデン湾での海賊行為は大きく減少しているものの、ソマリアを始めとした沿岸国の治安維持能力が十分でないことから、今後も商船の護衛、区域の警戒のために艦艇、航空機部隊派遣を継続することが適当である。

また、我が国の戦略的意義を踏まえても、ソマリア沖・アデン湾の安全を確保する活動に日本自身が継続して取り組む必要があると考える。

イ 撤収時期

今後情勢の変化により、活動を撤収する指標を具体的に定める必要があるものと考ええる。

この指標としては、国連決議、国際社会の動向及びソマリアにおける治安維持機能の回復状況の 3 点が適当であると考ええる。

¹⁰⁸ 国際連携平和安全活動とは、国連が総括しない枠組みのもと、紛争に対処して国際の平和及び安全を維持することを目的として行われる活動であって、2 以上の国の連携により、紛争当事者の同意などを確保した上で実施される活動などをいう。具体的には欧州連合等の地域的機関等が実施する活動である。「令和 2 年度防衛白書」 237～238 頁を参照。

¹⁰⁹ 公安調査庁 HP <https://www.moj.go.jp/psia/ITH/organizations/africa/al-shabab.html>。

¹¹⁰ いわゆる PKO 参加 5 原則とは、1 紛争当事者の中で停戦の合意が成立していること、1 国連平和維持隊が活動する地域の属する国及び紛争当事者が当該国連平和維持隊の活動及び当該国連平和維持隊へのわが国の参加に同意していること、1 当該国連平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること、1 上記の原則にいずれかが満たされない状況が生じた場合には、わが国から参加した部隊は撤収することができること、1 武器使用は要員の生命などの防護のための必要最小限のものを基本とすること、の 5 つの原則をいう。「令和 2 年度防衛白書」、237 頁。

第1の国連決議は概ね1年ごとに採択されている。この国連決議が採択されている限り、ソマリア沖・アデン湾の海賊の脅威は継続していると考えられる。

第2に国際社会の動向である。現状のようにCTF151、EUNAVFORのほか、各国の海軍部隊等が海賊対処に当たっている状況では、自衛隊部隊による対応も引き続き必要性があると言える。このため、各国の動向は自衛隊の派遣継続を判断する重要な指標となり得る。

第3のソマリアにおける治安維持機能の回復状況は、判断が難しいが、これを判断する指標としては、治安維持機能回復の任を持つEUTM SomaliaやEUCAP Somaliaの活動を参考にすることが適当である。

現状では自衛隊とEUTM SomaliaやEUCAP Somaliaと直接の関与はないが、両ミッションはEUNAVFORの姉妹ミッションであるため、EUNAVFORとの関係構築を深化させることが当面の処置として望ましいものとする。自衛隊部隊とEUNAVFORは近年活発に共同訓練を実施しており¹¹¹、関係を深化させるには絶好の時期である。

(2) 能力構築支援への関与

ア ソマリア沿岸警備隊員の研修支援

前節で述べたとおり、海賊対処の国際的潮流がソマリアの能力構築支援にあるものの、ソマリア国内に活動拠点を置いた自衛隊による直接的な関与は困難である。

しかしながら、ソマリア沿岸警備隊員等を海上自衛隊の護衛艦、P-3C及びジブチ拠点に招へいし、訓練することは可能と考える。

海賊対処に従事する護衛艦への外国軍人の研修は既の実績があり¹¹²、ソマリア沿岸警備隊員を護衛艦に乗艦させることは規則的に問題ないものとする。ソマリア沿岸警備隊員の護衛艦研修は、艦艇による海賊対処の技能、教訓を伝授させる上で有効である。また、護衛艦には海上保安官も乗艦しているため、沿岸警備隊員の法執行活動に対する教育も実施できる。

P-3Cの研修は、ソマリア人にとって、実機に触れて研修する貴重な機会となる。特にP-3Cの運用は諸外国からの評価も高く、日本が主体的に取り組む意義は大きいだろう。将来的にソマリア沿岸警備隊が航空機を運用して治安維持を行えば海賊の抑止策は飛躍的に向上するものとする。

このような取り組みは、ソマリアにおいて「日本が海上法執行活動を教授した」という重要な足跡を残すことができるものとする。さらに自衛隊の運用という観点では副次的な利得として、当該沿岸警備隊員を通じて海賊行為を企図する目標の詳細な特徴や地元漁船の運行パターン等有益な情報が得られることが期待で

¹¹¹ たとえば「EU海上部隊（スペイン海軍）との共同訓練の実施について」及び防衛省統合幕僚監部 twitter 記事 (<https://mobile.twitter.com/jointstaffpa/status/1450380133290758144>) を参照。

¹¹² ジブチ沿岸警備隊員を一定期間護衛艦に研修させた実績がある。防衛省統合幕僚監部 twitter 記事 (<https://mobile.twitter.com/jointstaffpa/status/1181479416569810946>) 参照。

きる。

こうした協力を行う上で、自衛隊拠点の役割は重要となるであろう。研修対象とする人員の規模にもよるが、自衛隊拠点の活用により、ソマリア沿岸警備隊員の宿泊、給養等の便宜を与えることが容易となり¹¹³、前述した護衛艦、P-3C の研修はより円滑化するものと考ええる。

イ ソマリア沿岸警備隊との共同訓練

将来的にソマリア沿岸警備隊が整備され、外洋まで航行できる能力を有するようになればこうした部隊と洋上での共同訓練を実施することが可能と考える。これは、自衛隊が諸外国海軍等と共同で海賊対処訓練を行っている実績があるため法的な問題はなく、かつソマリア国内の治安上の問題も考慮する必要がないものと考ええる。

ソマリア沿岸警備隊との海賊対処訓練が実現すれば、ソマリアの能力構築支援に寄与するのみならず、海賊の身柄引き渡しや海賊が逃走した場合の追跡を円滑に実施できるパートナーを得られるという副次的な利得も得られ、自衛隊の対処能力向上にも寄与するものになると考える。

こうした訓練や研修を実現する上で重要な位置づけとなるのが、前項でも触れた EUNAVFOR であると言える。EUNAVFOR を通じ、EUCAP Somalia の担当者とコンタクトすることが洋上訓練又は人員の派遣について調整する上で最も効果的であると考ええる。現に EUNAVFOR では既に EUCAP Somalia との調整により、ソマリランドの沿岸警備隊員を軍艦等に招致し、訓練を実施している実績がある¹¹⁴。

このような連携を図る上では、個別的な接触ではなく、CTF151 を通じた調整又は SHADE における提言等が必要となるであろう。特に前者については、既に自衛隊から人員を派出しており、調整時に有効活用できるものと期待できる。

こうした提言は本論で述べてきた近年の情勢を鑑みると、一朝一夕で実行に移せる提案とは言い難いが、将来的な方策として検討の価値は十分にあるものと考ええる。

(3) ソマリアの「国づくり」支援

前節にてソマリアでは「アル・シャバーブ」による脅威が認められるため、ソマリア国内での能力構築支援や国際連携平和安全活動としての AMISOM 等への支援は困難と指摘した。

しかし、今後ソマリアの国内情勢が改善し、治安上の問題がクリアできるように

¹¹³ たとえば防衛省・自衛隊 統合幕僚監部「ジブチ共和国における災害対処能力強化支援事業の実施について」2021年10月21日 (https://www.mod.go.jp/js/Press/press2021/press_pdf/p20211021_01.pdf) を参照するところ、ジブチ軍に対する災害対処能力向上教育訓練を実施しており、拠点を活用した教育訓練の態勢確立は可能と思料する。

¹¹⁴ たとえば EUNAVFOR HP 内記事「EUNAVFOR Train with the Somaliland Coast Guard」(<https://eunavfor.eu/eu-navfor-train-with-the-somaliland-coast-guard/>) を参照。

なればわが国独自の取組による能力構築支援又は AMISOM 等への支援が検討可能になるものとする。

日本がミッションへの支援等によってソマリアの「国づくり」に貢献し、治安維持機能が改善されれば、さらに海賊発生リスクは低減されるであろう。つまり、将来的にソマリアにおける PKO への参加を検討する際、単なる「能力構築支援」又は「国際平和協力の推進」という観点に留まらず、我が国の海洋安全保障上重大な影響を及ぼす海賊への対処によって国益に貢献することを考慮する必要がある¹¹⁵。

ただし、繰り返すが現状のソマリア国内における治安は非常に不安定であり、早晩に自衛隊を派遣できる情勢ではないことを強調しておく。

(4) 総括

以上のことから、自衛隊によるソマリア沖・アデン湾の海賊対処に当たっては、ソマリアの治安維持機能が未だ不十分であり、かつ能力構築支援の必要性がある現状を鑑みた国際的な潮流を考慮する。

具体的には国連決議、国際社会の動向及びソマリアにおける治安維持機能の回復状況を考慮しつつ、艦艇及び哨戒機の派遣を継続することが適当である。

また、将来的にソマリア国内の状況が改善した場合、現行の法体系内では、沿岸警備隊等との共同訓練又は人員の研修対応が実施できる。

さらに国内の治安が改善したならば、国際連携平和安全活動としてソマリア国内に自衛隊を派遣し、能力構築支援や「国づくり」支援を実施することができ、よりソマリア及びソマリア沖・アデン湾の治安維持に貢献できるものと期待できる。

¹¹⁵ たとえば「国家安全保障戦略」、「31 防衛大綱」、「中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35 年度）について」（平成 30 年 12 月 18 日）においては、海洋安全保障と国際平和協力活動等又は能力構築支援は別事業として扱われている。

おわりに

2009年に開始された海賊対処行動は、2021年10月現在で12年目を迎えた。これは、自衛隊が実施してきた海外派遣－「国際平和協力活動等」と呼称される活動－の中で最長の実績である。加えて、自衛隊から多国籍部隊の指揮官を輩出したこと及び海外拠点を構築したことといった自衛隊初となる実績が多数積み重ねられたことも、本行動の大きな特徴である。

本論文では、この海賊対処行動に係る現地情勢、国際的な取組及び自衛隊の取組の現状についてまとめた。

ソマリア沖・アデン湾での海賊行為はピーク時に比べ、著しく減少した一方、海賊の温床となるソマリアの国内事情は改善の傾向が見られない。このため、諸外国の軍による活動が商船等の防護、抑止策から能力構築にシフトしつつある。本論文ではこうした国際的な潮流に鑑み、今後の方策として自衛隊も能力構築等を実施すべきであるとの提言を行った。

なお、本論文執筆中の2021年12月3日、新たに国連安保理決議2608号が発出された。しかし、当該安保理決議の延長期間は3ヶ月間のみ¹¹⁶であり、新たな安保理決議が発出されない限り、2022年3月には効力を失うことになる。国連の発表では、必要に応じ期間は延長されるとのことである¹¹⁷が、各国の海賊対処の取り組みに影響を及ぼす可能性があり、今後注目する必要があるだろう。

海は、文字通り日本の生命線である。日本の物資輸送にとって要である海上輸送路を血管に例えるならば、年間延べ1600隻以上の日本関連船舶が通行する¹¹⁸ソマリア沖・アデン湾はまさに大動脈とも言える重要な海域であり、当該地域で発生している問題は我が国の生死に直結すると言っても過言ではない。そのため、地理的に日本の遠方に所在する地域であっても、我が国が大きな関心を持って対処することは当然の帰結となる。

本論文で述べた今後のあり方については、あくまで一例であるが、この地域に主体的に関わっていくという姿勢は今後も維持すべきであると考えている。

¹¹⁶ 国連安保理決議2608号(S/RES/2608(2021)) para.14。

¹¹⁷ United Nations HP” Unanimously Adopting Resolution 2608(2021), Security Council Renews Authorization for International Naval Forces Fighting Piracy Off Coast of Somalia”, 3 December, 2021 (<https://www.un.org/press/en/2021/sc14717.doc.htm>) (2022年2月8日閲覧)。

¹¹⁸ 「2020年海賊対処レポート」、1頁。