

ソマリア沖海賊対処活動と国際法

—— 国際法上の海賊 (piracy *jure gentium*) への国連安保理事会決議による海上法執行活動 ——

吉田 靖之

はじめに

2001年9月11日に生じたいわゆる米国同時多発テロ攻撃以降の「ポスト 9/11」の時代(2001年9月11日～現在)においては「国家対非国家」という紛争枠組みが出現し、その結果、主要国の海軍には、公海上において潜在的または顕在的に存在する非国家的な要因から生じる脅威への対応が一層求められている¹。かかる対応における具体的な活動としては、拡散防止構想(Proliferation Security Initiative: PSI)²をはじめとする大量破壊兵器の拡散対抗(counter-proliferation)³、テロ対策活動(counter-terrorism operations)⁴及び海賊対処活動(counter-piracy operations)⁵が挙げられており、これらの活動に有志連合を中心とする多国間海軍が共同で従事している。これらの活動は、いずれも大規模、広範囲かつ長期間に亘り展開していることから、「ポスト 9/11」の時代においては多国間の共同による海上作戦が常態化しているといえる。

これらの活動のなかで海賊対処活動は、海上交通の一般的安全に対する侵害の防止及び鎮圧を目的として、個別国家の権限において実施が可能な海上法執行活動(maritime constabulary operations)である⁶。他方で、本論で取り扱うソマリア沖海賊対処活動については、国連安保理事会(以下「安保理事会」)による憲章第7章下の行動による対応が見られている。

¹ James Kraska, "Broken Taillight at Sea: The Peacetime International Law of Visit, Board, Search, and Seizure," *Ocean and Coastal Law Journal*, Vol.16 (2010), p.8.

² Patricia Jimenez Kwast, "Maritime Interdiction of Weapons of Mass Destruction in an International Legal Perspective," *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol.38 (2007), pp.163-241.

³ UN DOC A/63/63 (10 March, 2008), Ocean and the Law of the Sea, Report of the Secretary-General, paras.54-62, 63-71.

⁴ *Id.*, paras.72-81.

⁵ *Id.*, paras.89-97.

⁶ 山本草二『国際刑事法』(三省堂、1991年)、248頁。

具体的には、憲章第7章下で採択された安保理事会決議により海賊取締活動に参加する加盟国海軍部隊の職務範囲（mandate）が示されており、海賊に対する法執行活動が国連安保理事会の行動として「集団化」している。さらに、従前においては安保理事会が国際の平和と安全に対する脅威または平和の破壊へ対応するための集団的措置の実施において用いられてきた「憲章第7章下の行動として採択した決議において『あらゆる必要な手段または措置』の実施」が⁷、海上法執行活動という「平時」の活動（operation）において要請されていることが注目される。

ソマリア沖海賊対処活動を取り扱った業績は、国内の学界における主要なものに限定してもすでに一定数存在している。それらの業績については本論において適宜引用するが、他方では、関連する安保理事会決議の文言を幅広く解釈することにより海賊対処活動を *jus in bello*（戦争法）の下での活動として位置付けたり、海賊とテロとの接続を強調する先行研究も存在する⁸。安保理事会決議が海賊対処活動に一層の *legitimacy* を与えていることは否定できない事実であるが、上述したような先行研究における主張が法的に妥当であるのかについてはなお検討を要すると思われる。以上のような事由から、ソマリア沖海賊対処活動について改めて法的に解題することには一定の意義が認められる。

以上のような問題意識に基づき、以後本論においては、まず第1章において事実関係を確認し、その後第2章においては、海賊対処に関連する国際法（海洋法）規則を確認する。さらに、第3章においては、海賊対処活動における安保理事会の憲章第7章下の行動について、関連する安保理事会決議の解釈を中心に検討を行う。なお、紙幅の制限から、公海上における対処活動以外の事項並びに実行犯の逮捕後の訴追及び引き渡し等に関する論点は、紙幅の制限から本論においては直接の検討対象とはしない。

1 事実関係—ソマリア沖海賊事案の概要と国際社会の対応—

(1) 事態深刻化の経緯

1990年代以降継続する内戦により、ソマリアは国家としての国家として

⁷ E.g., UN DOC S/RES 678 (29 November, 1990), para.2.

⁸ 例えば、木原正樹「ソマリア沖海賊対策としての『あらゆる必要な手段』の授權決議—『対テロ戦争』時代の‘use of force’授權による海賊対策—」『神戸学院法学』第40巻第3・4号、338—339頁。

の統治能力の喪失がしており⁹、また、同国の国内経済も長期に亘り破たん状態にある。このような情勢を背景として、2000年以降、アフリカの角(Horn of Africa: 以下「HoA」)沿岸において海賊活動が活発化した。当初、海賊活動はソマリア沿岸海域における外国漁船による大規模な操業により漁獲の機会を奪われたソマリア漁民により散発的に行われていたが、ほどなく海賊を専業とするシンジゲートが形成されていった。このように、1990年代から継続する内戦とPKOの失敗に起因する国内の混乱及び秩序回復の遅れ並びに国家としての法執行能力の決定的な欠如というソマリアの国内問題が、ソマリア沖海賊問題の根本的かつ構造的な原因として存在しているのである¹⁰。

このような情勢に対して、2006年3月及び5月に安保理事会は、ソマリア沿岸に近接する海域における海賊行為を警戒するとともに、関連する国際法にしたがいかかる行為から商船、特に人道援助物資の輸送に従事している船舶を保護するために適当な行動をとる必要性と¹¹、ソマリア沿岸海域における海賊及び船舶に対する武装強盗の増加がソマリアに対する武器禁輸¹²のモニタリング活動及びソマリアの治安に与える影響への懸念を表明した¹³。また、このような安保理事会の姿勢を受けて、国際海事機構(International Maritime Organization: 以下「IMO」)もソマリア沖アデン湾における海賊対処にかかわる検討を開始した¹⁴。

このようななか、2007年に国連世界食糧計画(World Food Programme: 以下「WFP」)のソマリア向け食糧輸送船が海賊に襲撃されるという事案が生じた¹⁵。本事案を契機として、2007年11月にフランス海軍(Marine Nationale)は、ソマリア沖アデン湾において独自に海上護衛活動(Operation Alcyon: 後にEUNAVFOR Operation Atalantaへと発展(後

⁹ 2004年にはソマリア暫定連邦政府(Transitional Federal Government: 以下「TFG」)が発足しているが、主として国民からの支持の欠如により、TFGはソマリア全域を掌握しているとは程遠い状況にある。Nicole Stillwell, “Robbers or Robinhoods?: A Study of the Somali Piracy and Call to Develop an International Framework to Combat Maritime Terrorism,” *Loyola Maritime Law Journal*, Vol.7 (2008-2009), p.132.

¹⁰ 山田哲也「ソマリア沖『海賊』問題と国連—『安保理の機能変化』論との関わりで—」『国際法外交雑誌』第112巻第1号(2013年)、32頁。

¹¹ UN DOC S/PRST/2006/11 (15 March, 2006).

¹² UN DOC S/RES 733 (23 January, 1992), para.5.

¹³ UN DOC S/RES 1676 (10 May, 2006), para.9.

¹⁴ E.g., IMO DOC A.1002 (25) (6 December, 2007).

¹⁵ Douglas Guilfoyle, “Piracy off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO Regional Counter-Piracy Effort,” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.59 (2008), p.691.

述))を開始した¹⁶。しかしながら、このようなフランスの unilateral な努力にもかかわらず、2008年4月4日に、セーシェルから地中海へ向けて航行していたフランス船籍の大型豪華ヨット *Ponant* が海賊にハイジャックされる事案が生じた。本船の乗客はいずれも富裕層であったことから、海賊は本船をソマリアへ回航し乗客及び乗員を人質として拘束し、身代金200万ドルを要求した¹⁷。身代金と引き換えに人質が解放されたのち、フランス海軍は海賊の拠点を襲撃し実行犯を拘束した¹⁸。なお、本事件は、第3章で検討する安保理事会決議1816の採択の契機となったものである。

(2) 諸国海軍によるオペレーションの展開

ア EUNAVFOR : Operation Atalanta

2008年11月10日、欧州理事会(Council Européen)が、海賊対処を目的とする軍艦の派遣を決定し、本件にかかわる戦略的及び戦術的ガイダンスを示したことから¹⁹、EUによる海賊対処活動である Operation Atalanta の開始が決定された。Operation Atalanta は EU 軍事委員会(Military Committee)の監督の下で計画及び展開されることとなり、専従部隊として EU 水上任務群(EU Naval Force: 以下「EUNAVFOR」)が組織された。EUNAVFOR は、後述する安保理事会決議1816に依拠して船舶の防護、ソマリア沖海域のパトロール及び海賊事案の発生阻止を職務範囲とし²⁰、その主たる任務は WFP 食糧輸送船の護衛である²¹。但し、EUNAVFOR の活動はそれらのみにとどまらず、後に言及するように、有志連合と協力してアデン湾におけるそれ以外の船舶の IRTC(Internationally Recommended Transit Corridor)²²における集団航行

¹⁶ Marine nationale, Lutte contre la piraterie maritime, “Les operation Alcyon et Atalante,” <http://www.defense.gouv.fr/marine/decouverte/operations/lutte-contre-la-piraterie-maritime>, vas of 15 September, 2014.

¹⁷ Matthew C. Houghton, “Walking the Plank: How United Nations Security Council Resolution 1816, While Progressive, Fails to Provide a Comprehensive Solution to Somali Piracy,” *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, Vol.16 (2009), p.254.

¹⁸ L. Balmond, “Chronique des fait internationalux,” *Revue Générale Droit International Public*, Tome 112 (2008), pp.661-662.

¹⁹ European Union, Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November, 2008, Official Journal of European Union (L301), 33 (EU).

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² Andrew Murdoch and Douglas Guilfoyle, “Capture and disruption operations: The use of force in counter-piracy off Somalia,” in Douglas Guilfoyle ed., *Modern Piracy: Legal Challenges Response* (Edward Elgar Publishing, 2013), p.148.

(Group Transit)における区域防護 (zone defence) の任にもあたっている²³。なお、EUNAVFOR の展開により、先に紹介したフランス海軍による Operation Alcyon は発展的に解消した。

Operation Atalanta は EU による初の海上作戦であり、ロンドン郊外の North Wood に作戦司令部を設置して 2008 年 12 月 8 日に展開を開始した²⁴。Operation Atalanta における EUNAVFOR の責任海域 (Area of Responsibility: AOR) は、紅海南部、アデン湾及び西インド洋を含む地中海とほぼ同程度の海域であり、最初の 2 年間で延べ数にして 20 隻以上の艦艇及び航空機並びに人員約 1,800 人が投入されている²⁵。なお、2009 年 1 月 2 日に、EUNAVFOR 配属下のデンマーク軍艦 HMDS *Absalon* (L16) がアデン湾において商船 M/V *Samanyulo* を襲撃した海賊実行犯 5 名を捕獲し、艦内に拘束した事案が生じた。本艦は、バーレーンのミナサルマンに入港する予定であったが、バーレーンは HMDS *Absalon* が海賊を乗艦させたまま同国領海に進入することを容認しなかったため、同艦はバーレーン領海外での待機を余儀なくされた。本件を受けて、デンマークと犯罪者引渡協定を締結しているオランダとの間の外交交渉によりバーレーン領海外において海賊実行犯をオランダ当局に引き渡すことが合意され、公海上における実行犯の引渡しの後に、HMDS *Absalon* は 1 月半ばにようやく入港した²⁶。本件は、Operation Atalanta におけるエピソードであるが、本論冒頭で言及した海賊取締りに対する諸国の微温的態度が顕在化した事例として興味深い。ちなみに、近年、EU 諸国はいずれも国防予算を大幅に削減しているものの、Operation Atalanta は 2014 年末までは継続される予定である²⁷。

²³ Report of Subcommittee on Security and Defence, Committee on Foreign Affairs, Parlement Européen, Visit of the Delegation to the EU's Operational Headquarters at Northwood, United Kingdom (09 January, 2009), p.4.

²⁴ European Union Decision 2008/918 CFSP of 8 December, 2008.

²⁵ なお、Operation Atalanta への部隊派遣国は、白、英、丁、仏、独、希、伊、ルクセンブルク、葡、蘭、西、スウェーデンである。James Kraska, *Contemporary Maritime Piracy* (Praeger, 2011), p.96.

²⁶ US to sign Kenya deal to prosecute Somali pirate-Lloydslist.com, <http://www.lloydslist.com/news/us-to-sigh-kenya-deal-to-prosecute-somali-pirate/20017609027.htm>, as of 20 October, 2008: Douglass Guilfoyle, "Counter-Piracy Law Enforcement and Human Rights," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.59 (2010), p.142.

²⁷ European Union, Council Joint Action 2012/174/CFSP of 23 March, 2012.

イ NATO : Operation Allied Provider/Operation Allied Protector/Operation Ocean Shield

Operation Allied Provider は、国連事務総長から NATO 事務総長への直接の調整により、2008年10月24日から12月13日までの間、第1 NATO 常設水上任務群 (Standing NATO Maritime Group 1: 以下「SNMG 1」) により展開した²⁸。Operation Allied Provider の職務範囲は、後述する安保理事会決議 1814、1816 及び 1838 であり、任務は、WFP 関連船舶を含むソマリアへの物資輸送船舶の護衛²⁹とソマリア周辺海域のパトロールである³⁰。本活動は、EUNAVFOR Operation Atalanta の展開により終了した³¹。つぎに、Operation Allied Provider の終結を受けて2009年3月24日から6月29日までの間、HoA 海域における海賊の抑圧と通航船舶の護衛を任務とする Operation Allied Protector が、SNMG 1 及び SNMG 2 により展開した³²。

これらの先駆的な活動を経て現在も展開を継続しているのが、2009年8月17日に開始された Operation Ocean Shield である。Operation Ocean Shield における SNMG の任務は、Operation Allied Protector から継続する事項のほか、域内諸国の海賊対処能力の向上であり、このような事項が任務に盛り込まれたのは、NATO が海賊対処 (counter-piracy) にことのほか重点を置いていることが理由とされている³³。

ウ 有志連合海上作戦部隊 (Combined Maritime Forces: CMF) : 第 151 合同任務群 (Combined Task Force 151: CTF 151)

有志連合海上作戦部隊 (Combined Maritime Forces: 以下「CMF」) は、米国 (米海軍第 5 艦隊) が主導する多国籍海軍部隊である。CMF には、3 個の合同任務群 (Combined Task Force: 以下「CTF」) が設置され、これらにより海上警備活動 (Maritime Security Operations: MSO) が大規模

²⁸ Robin Geiß and Anna Petrig, *Piracy and Armed Robbery at Sea: The Legal Framework for Counter-Piracy Operations in Somalia and the Gulf of Aden* (Oxford University Press, 2011), p.22.

²⁹ NATO Operation Allied Provider, http://www.nato.int/page_operation_allied_ptovider.aspx, as of 25 September, 2010.

³⁰ UN DOC S/2009/146 (16 March 2009), Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1846 (2008), p.2.

³¹ Geiß and Petrig, *supra* note 28, p.23.

³² NATO Counter-Piracy Operations, http://www/nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm#Protectoer, as of 25 September, 2010.

³³ *Id.*

に展開されており、海賊対処活動もその一環として実施されている。CTFの構成は、主として海上警備活動及びその一環としてのテロ対策海上阻止活動に従事するCTF150、CMFの責任海域全域にて海賊対処活動に専従するCTF151並びにペルシャ湾及びホルムズ海峡での警戒監視に当たるCTF152である。なお、CMFは米国が主導するものの、職務範囲は米海軍のそれとは異なり、また、共通した武器使用規則(Rules of Engagement: ROE)も有さない。さらに、CMFへの部隊提供及び各オペレーションへの参加の有無は個々の部隊派出国に一任されている³⁴。

CTF151は、ソマリア沖における海賊対処活動の実施主体としては最大の規模及び機動力を有する部隊である。また、SHADE会議(Shared Awareness and Deconfliction Meeting)³⁵をはじめとする海賊対処にかかわる多国間の調整の殆どが、CTF151(CMF)を介して実施されている。CTF151が設置される以前は、CMFによる海賊対処活動はCTF150が担当していた。CTF150は、責任海域内に海上哨戒エリア(Maritime Security Patrol Area: MPSA)を2008年8月22日に設定し、当該海域内におけるパトロールを開始した³⁶。この間、海賊に対する武器使用を伴う事案も生起しており、そのような事例として、2008年11月12日にCTF150配属下の英国軍艦HMS *Cumberland* (F85)が海賊行為に従事している嫌疑ある船舶からの銃撃を受け、自艦防御ために応戦した結果、海賊2名が死亡するという事案が存在している³⁷。

他方、海賊対処活動はCTF150の職務範囲とはされておらず、テロ対策海上阻止活動への参加をCTF150への艦艇派遣に関するナショナル・マンデートとするドイツ等の一部有志連合国はこの点を問題視した。これら諸国は、CTF150がテロ対策海上阻止活動以外の活動に従事することは各国

³⁴ 吉田靖之「有志連合海上作戦部隊の活動と国際法(一)」『阪大法学』第62巻第1号(2012年5月)、114頁: Ref., UN DOC S/2001/662 (25 October, 2011), Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1950 (2010), para.45.

³⁵ SHADE会議とは、紅海、アデン湾、北アラビア海、オマーン湾及びインド洋で海賊対処活動に従事しているEU及びNATOをはじめとする20以上の部隊派出国が一同に会し、各種の調整等にあたるものである。SHADE会議は、当初、CTF151等の現場の幕僚レベルの技術的な事項に関する意見交換及び調整の場であったが、今日では、海賊対処のための国際的な協力枠組みにおけるフォーラムへと発展している。Murdoch and Guilfoyle, supra note 22, p.149.

³⁶ U. S. Naval Force Central Command Public Affairs Press Release, "Maritime Security Area to be Established" (Release #105-08) (22 August 2008).

³⁷ "Navy shoots pirate suspects dead," BBC News 26 November 2008, http://news.bbc.co.uk/2/south_asia/7749486.stm, visited 21 October 2009.

のナショナル・マンドートとの間に齟齬を生じせしめ、国内法上の理由から CTF150 への艦艇の派遣が困難となると主張した³⁸。このため、CMF は CTF150 を本来の任務に専従させるとともに、2009年1月1日に新たに海賊対処専従部隊たる CTF151 を創設した。CTF151 の職務範囲は、2009年に相次いで採択されたソマリア沖アデン湾海賊対処に関連する国連安保理事会決議であり、また、具体的なオペレーションは、海賊行為の抑止、海賊行為に従事している嫌疑ある船舶への臨検及び捜索並びに海賊により拿捕された船舶の継続的な監視及び情報収集等である³⁹。

2 海賊取締に関する国際法（海洋法）枠組み

(1) 海賊に関する国際法規則の法典化前史

海賊は、古くから普遍主義によりあらゆる国に対して取締りが認められる唯一の海上犯罪とされてきた。18世紀から19世紀にかけての海洋大国の国家実行を通じ、海賊行為に従事している嫌疑ある船舶に対しては、平時においても公海上においていずれの国に対しても臨検及び捜索の権利が認められ、嫌疑が明らかになった場合には当該船舶を拿捕し、自国の国内法に照らし合わせて処罰することができるという慣習法規則が確立していった⁴⁰。他方で、海賊取締りに関する国際法規則の法典化作業は20世紀初頭から開始された⁴¹。1924年9月22日に、国際連盟理事会は、国際法法典化専門家委員会に対し、今後連盟が整備することが望まれる国際法に関する国家間合意についての暫定リストを作成し、本リストを連盟国に回覧した後に理事会に提出するよう求めた⁴²。本リストには海賊も含まれており、その成果のひとつとして1926年1月に国際法法典化専門家委員会により纏められたのが「海賊抑止のための条文草案」（以下「マツダ草案」）⁴³

³⁸ Douglas Guilfoyle, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea* (Cambridge University Press, 2009), p.71.

³⁹ “Combined Task Force 151,” <http://www.cusnc.navy.mil/command/ctf151.html>, visited 04 Jul 2009; Commander, Combined Maritime Force Public Affairs, “New Counter-Piracy Task Established” (8 January, 2009), <http://www.cusnc.navy.mil>, visited 10 January, 2009.

⁴⁰ 薬師寺公夫「公海海上犯罪取締りの史的展開—公海海上警察権としての臨検を中心に—」栗林忠男、杉原高嶺編『海洋法の歴史的展開』（有信堂、2004年）、212頁。

⁴¹ 村上厩造「現代の海上犯罪とその取締り」国際法学会編『日本と国際法の100年 第3巻 海』（三省堂、2001年）、139頁。

⁴² Alford Rubin, *The Law of Piracy*, 3rd ed. (Transnational Publishers, 1998), p.331.

⁴³ Matsuda’s Draft Provisions of Piracy, LoN DOC C. 196 M.70, 1927 V (1927),

である。

マツダ草案は、当時において慣習法で観念されている海賊の概念を反映し、国際法の漸進的發展を念頭に置き起草されたものとされている⁴⁴。また、本草案においては、海賊行為について「公海上のみにおいて (only on the high seas)、私的目的を伴い財産に対する略奪または人に対する暴力行為を行うもの」と定義されており(マツダ草案第1条)、これは、今日の国連海洋法条約で採用されている海賊の要件の中核的要素が既にこの時期に認識されていたことを示すものである⁴⁵。これらの要件のうち、海賊は公海上における行為に限定される理由として、国際法法典化専門家委員会は、海賊は公海上における海上交通の安全を無差別に脅かすということが最大の特徴であり、同一の行為が領海内で行われたとしてもそれは沿岸国の管轄権の問題であり、国際法の範疇ではないと説明している⁴⁶。その後、1932年にハーバード・ロースクールの研究グループが「海賊に関する条約草案」(以下「ハーバード草案」)を発表した⁴⁷。ハーバード草案には、海賊に関する各国国内法、コメンタリー及び論説が添付されており、それらは海賊に関する規則は個別国家により大きく異なることを示しつつも、海賊が一貫して国際社会にとっての共通の敵であることを示すものである⁴⁸。なお、本草案は、その後の国連国際法委員会 (UN International Law Commission: 以下「ILC」)による公海条約(1958年)⁴⁹の起草資料の一部分となった⁵⁰。

ハーバード草案においても、海賊行為は「強盗、強姦、傷害、監禁または殺害の意図をもって若しくは財産の窃取または破壊の意図をもって犯される暴力行為または略奪行為であって、権利主張にかかわる誠実な目的を

reprinted in *American Journal of International Law*, Vol.26, No.4 (October, 1932), pp.873-885.

⁴⁴ Rubin, *supra* note 42, pp.332, 333.

⁴⁵ Ref., Edwin D. Dickinson, "Is the Crime of Piracy Obsolete?," *Harvard Law Review*, Vol.38 (1924-1925), p.324.

⁴⁶ LoN DOC C. 48. M.25, 1926 V (1926), p. 143.

⁴⁷ Draft Convention and Comment of Piracy Prepared by the Research in International Law of Harvard Law School, with a Collection of Piracy Law of Various Countries (*hereinafter* Harvard Draft), reprinted in Supplement to *American Journal of International Law*, Vol.26, No.4 (October, 1932), p.739-872.

⁴⁸ Barry Hart Dubner, *The Law of International Sea Piracy* (Martinus Nijhoff Publishers, 1980), p.39.

⁴⁹ 1958 Convention on the High Seas, adopted at Geneva, 29 April, 1958, entered into force 3 January 1963, 450 UNTS 11.

⁵⁰ *Yearbook of International Law Commission, 1956*, Vol. II (United Nations, 1956), p.282.

伴うことなく私的目的のために行われるもの」(ハーバード草案第3条第1項)とされており、この点については先のマツダ草案と大きな差異は見られない。他方で、海賊行為が行われる場所としてマツダ草案においては「公海上」(on the high seas)とされていたが、ハーバード草案においては、「いずれの国の領域的管轄権が及ばない場所」(a place not within the territorial jurisdiction of any state)という表現が使用されている(同第3条柱書)。マツダ草案とハーバード草案との間には起草に関する連続性は確認できないものの、海賊行為がなされる場所として「いずれの国の領域的管轄権が及ばない場所」と「公海上」と異なる文言が使用されていることには、後の考察との連関において留意しておく必要がある。さらに、同草案は、海賊に対する普遍的管轄権についても第5条において言及している。

以上のことから、1920～30年代の国際連盟に時代において、海賊は国際社会に共通する海上交通にかかわる利益を脅かすことからそれはあくまで公海上の行為に限定されること、また、海賊には普遍的管轄権の行使が容認されること、さらに、領海内における同種の行為は沿岸国の法益を侵害する行為であることからそれらの取締りについては専ら各国国内法が規律するものであるという規範が確立し、それらは公海条約及び国連海洋条約へと引き継がれていったのである。

(2) 国際法上の海賊

国連海洋法条約は、海賊に関連する条項を第100条から第110条にかけて整備している。なお、ここでいう海賊とは、「国際法上の海賊」(piracy *jure gentium*)⁵¹であり、各国国内法がそれぞれ規定するものではない。本項においては、国連海洋法条約における海賊に関連する条文の内容を確認するとともに、関連する事項についての検討を行う。以下、本項において言及される条文番号は、特段の注釈がない限り国連海洋法条約のものである。なお、紙幅の制限から個々の条文の引用は行わないことから、各条文については条約正文⁵²を適宜参照されたい。

⁵¹ piracy by the law of nations. なお、国際法上の海賊以外にも、各国国内法及び条約により種々の行為を海賊行為」(act of piracy)とみなすことが多い(「類推による海賊」(piracy by analogy)) (例：内戦における反乱団体の海上における活動、ハイジャック等)。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』第110巻第2号(2011年)、3頁。

⁵² United Nations Conventions on the Law of the Sea, signed at Montego Bay, 10

まず、国連海洋法条約は、海賊行為抑止のための協力の義務について「すべての国は、可能な最大限度まで、公海その他いずれの国の管轄権にも服さない場所における海賊行為の抑止に協力するもの」としている（第100条）。先述したように、古くから海賊は国際社会に対する個人による犯罪行為とされ、本行為については普遍主義による取締りが認められてきた。この普遍主義に基づく取締りを前提として、国連海洋法条約は、公海（排他的経済水域（EEZ）を含む。以下同様。）その他いずれの国の管轄権にも服さない場所における海賊抑止義務を締約国に課している。このように、海賊は常に公海上を略奪の意思（*animo furandi*）をもって徘徊し海上交通の安全を脅かす犯罪であるが故に国際犯罪とされ、各国に対して取締りのための協力義務が課せられているのである⁵³。しかしながら、ここで留意されるべきは、締約国は国際社会に代位して海賊を処罰するまでの義務を帯びるものではなく、海賊の取締りはあくまで協力義務にとどまるという点である。さらに、海賊実行犯の訴追の決定並びに海賊船及び航空機の拿捕等の処置については、拿捕を行った国の権能であるとされるにとどまっており、そのための国内立法を義務付けているわけでもない⁵⁴。

海賊行為の定義を行うのが第101条である。本条は、公海条約第15条がそのまま導入されたものであり、海賊行為は公海上における他の船舶及び航空機に対する私的目的で行われる不法な暴力行為であることが確認されている。これらの要件は、先に論述したハーバード草案と同一である。このような定義は、海賊に関する一般的な定義であり、それは国連海洋法条約の枠内のみに限定されるものでないと解されている⁵⁵。しかしながら他方では、国連海洋法条約及び公海条約における海賊の定義は一般的であるが故に、諸国の国内法上の定義は広狭様々であり、本定義とは必ずしも一致していないという指摘も見られる⁵⁶。

第103条においては、海賊船舶及び海賊航空機の定義が設けられている。本条項では、実効的に支配している者が第101条に規定されるいずれかの行為を行うために使用することを意図している船舶及び航空機は、海賊船

December, 1982, entered into force 16 November 1992, 1833 UNTS 3.

⁵³ Hersch Lauterpacht, *International Law A Treaties by Oppenheim, Vol.I, Peace*, 8th ed. (Longmans, 1955), pp.608-609.

⁵⁴ 日本海洋協会編『国連海洋法条約の研究』（日本海洋協会、1990年）、222-223頁。

⁵⁵ Stya N. Nandan and Shabtai Rosenne eds., *United Nations Conventions on the Law of the Sea 1982 A Commentary*, Vol.III (Martinus Nijhoff Publishers, 1995), p.200.

⁵⁶ 日本海洋協会編前掲注54、224頁。

舶及び航空機とみなされる (is considered) とされている。ここで実効的な支配 (dominant control) の意味するところは当該船舶及び航空機の完全な支配 (overall control) であることは必ずしも必要ではなく、同条約のフランス語テキストにおける "contrôlent effectivement" という文言からも、効果的な支配で足りると解されている⁵⁷。

なお、海賊船舶または航空機であってもその国籍は保持され、国籍の喪失は当該旗国の国内法により決定されるとされている (第 104 条)。従前の学説においては、海賊船舶及び航空機は旗国の保護を喪失するとともに、乗員も自身の国籍を離脱するものと考えられてきた⁵⁸。しかしながら、本条項の基となった公海条約第 17 条の起草過程において ILC は、「海賊行為に従事している船舶及び航空機に対する普遍的管轄権と旗国の管轄権は海賊取締りという目的において相互に排他的であることはなく、それらは併存し得る」という見解を示したことから⁵⁹、上述したようなドラフティングとなった。

国連海洋法条約における海賊の定義を要約すると、それは「公海上における、他の船舶若しくは航空機またはこれらのうちにある人若しくは財産に対する私的目的を帯びた不法な行為」である (第 101 条) (下線強調筆者追加)。これらの要件は、公海条約第 15 条により初めて成立及び明文化されたものであり、それ以前は、国際法上の海賊の構成要件は必ずしも明確ではなかった⁶⁰。上述した海賊行為の定義は、公海上という制限された場所において、加害船及び被害船という 2 隻の船舶が存在する (いわゆる「二船要件」(two-ship clause)) を前提とした、私的目的 (private ends) を達成するための不法な暴力行為であると再整理される。このような定義の範囲は実は相当に狭く、同種の暴力行為であっても領海内でなされるものは「船舶に対する武装強盗」(armed robbery against ships)⁶¹として別個に整理されている⁶²。また、二船要件により、同一船舶内における反乱

⁵⁷ Nandan and Rosenne eds., *supra* note 55, p.208.

⁵⁸ このような学説を紹介した業績としては、例えば、飯田忠夫『海賊行為の研究』(有信堂、1967年)、311-312頁参照。

⁵⁹ UN DOC A/3159 (4 July 1956), Report of the International Law Commission covering the work of its eighth session, reprinted in *Yearbook of International Law Commission 1956*, Vol. II, *supra* note 50, p.283.

⁶⁰ 坂本茂樹「普遍的管轄権の陥穽—ソマリア沖海賊の処罰をめぐって—」松田竹男、葉師寺公夫、坂元茂樹編集代表『現代国際法の思想と構造Ⅱ—環境、海洋、紛争、展望—』(東信堂、2012年)、165頁。

⁶¹ IMO DOC Resolution A.1025 (26) (2 December, 2009), Code of Practice for the Investigation of Crimes of Piracy and Armed Robbery against Ships.

⁶² 船舶に対する武装強盗への対応に関する取り組みとして、「アジア海賊対策地域

行為及び船舶の不法な奪取（ハイジャック）は海賊行為から排除される。なお、これらの行為への対応については、国連海洋法条約には規定が設けられていないが、船舶の不法な奪取については、1985年10月7日に、乗客を装ってイタリア船籍の客船 *Achille Lauro* に乗船していたパレスチナ解放戦線（Palestine Liberation Front: PLF）の構成員4人が、乗客を人質にしてイスラエルに捕らえられているパレスチナ・ゲリラ50名の釈放を要求して公海上において同船を奪取し、ユダヤ系米国人乗客1名を殺害した所謂 *Achille Lauro* 事件を契機として、かかる行為の実行犯を訴追及び処罰するために「海洋航行不法行為防止条約」（以下「SUA条約」）（1988年）が起草された⁶³。SUA条約は、船舶の不法な奪取への海賊概念の類推による対処には限界があることが明らかになったことから、別途起草がなされた海洋法条約に対する特別条約である。ちなみに、第101条においては、公海上における海賊行為に関する（a）（i）項では二船要件が要求されているのに対し、いずれの国の管轄権にも服さない場所における海賊行為を規定する（a）（ii）項との関係では二船要件の要求はない。つまり、第101条（a）（ii）項の規定によると、例えば南極においては「同一船舶内における乗員による強盗も『海賊』である」という解釈が成立する余地が理論的には存在し得ることとなる。

つぎに、私的目的（private ends）については、それが具体的に何を含むのかについては解釈上の問題が存在するが、海賊行為を海上交通の一般的安全を害する重大な違法行為と捉える限りは、行為者の主観的意図（略奪の意志）の有無はさほど重要ではないとされる⁶⁴。つまり、私的目的と

協力協定」（Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, 2398 UNTS: 以下「ReCAAP」）が存在する。ReCAAPは、国連海洋法条約を補う特別条約であり、2001年11月に我が国の小泉首相がアジア地域における海賊及び船舶に対する武装強盗にかかわる問題に有効に対処するための地域協力の法的枠組みの作成を提案したことに端を発し、2004年11月に東京において日本、ASEAN10か国、中国、韓国、インド、スリランカ及びバングラデッシュの16カ国により採択された。UN DOC A/61/63 (9 March, 2006), *Oceans and the Law of the Sea, Report of the Secretary-General*, para.105. なお、ReCAAPの起草過程の紹介については、梅澤彰馬「アジア地域の海賊対策に向けての法的枠組み—海洋法秩序の展開—」『国際法外交雑誌』第103巻第1号（2004年）、107-125頁を参照。

⁶³ Christopher Joyner, “The 1988 IMO Convention on the Safety of Maritime Navigation: Towards a Legal Remedy for Terrorism,” *German Yearbook of International Law*, Vol.31 (1988), p.230.

⁶⁴ Douglas Guilfoyle, “Political Motivation and Piracy: What History Doesn’t Teach Us About Law,” *EJIL: Talk!* (June 17, 2013), <http://www.ejiltalk.org/political-motivation-and-piracy-what-history-doesnt-teac>

は、実力を伴う当該行為の外形上の性質や態様を基準として、「国際法上の実力の行使 (use of force) や強制的な措置を正当な権限なくして実施すること」という意味で理解するのが妥当である⁶⁵。さらに、政治性を帯びる海上における暴力行為や民族解放団体が行う海上における実力の行使は、許容される範囲内であれば海賊行為とはみなされない⁶⁶。

なお、第101条(a)では「不法な暴力行為」(illegal acts of violence) という表現が使用されているが、第101条に掲げる暴力行為、抑留または略奪行為が「合法的である」とされる場合はあるのかという根本的な疑問が指摘される。この点については、私掠船 (privateer/corsaire)⁶⁷や反乱団体による海賊と同種の行為というものも一応は想起されるが、海洋法条約規則においては、そのような行為を正当化または禁止するいずれの規定も存在しない。なお、海戦法規 (laws of naval warfare) においては、「海戦ノ要義ヲ確定スル宣言」(パリ宣言)(1856年)の第一規則が「私船ヲ拿捕ノ用ニ供スルハ、自今之ヲ廃止スル事」(la course est et demeure abolie)としており、今日において私掠は禁止されている。さらに、「不法である」とは国際法及び国内法のいずれに鑑みての評価なのかが、条文上必ずしも明確にはされていない。これらのことから、第101条及び公海条約第15条は犯罪構成要件としては不完全であり、また、そうであるが故に、実行犯の訴追は各国国内法手続きに依拠する構造となっているとの指摘が一部においてなされている⁶⁸。

(3) 海賊に対する普遍的管轄権行使と執行措置

ア 普遍的管轄権の概要

公海上に所在する船舶は旗国の排他的管轄権に服する(第92条第1項)。

h-us-about-law/, as of 13 September, 2014.

⁶⁵ *Castle John and the Netherlands Stichting Sirius v. NV Mabeco and NV Parfin, Court of Cassation, Belgium*, 19 December, 1986, *International Law Report*, Vol.77 (1988), p. 537.

⁶⁶ 山本草二『海洋法』(三省堂、1992年)、231頁。なお、ハーバード草案第16条においては、本国船舶が反乱団体 (insurgents) により被害を受けた場合の干渉を海賊とは別個に規定している。この規定は「『海賊』から排除されるのは反乱団体に限定する」というものであり、民族解放団体を反乱団体のひとつとして捉えるならば、ハーバード草案第16条はここで引用した山本草二の指摘と同趣であると思料される。

⁶⁷ 私掠船とは、平時において武装し特別の許状 (letter of marque and reprisals/letter de marque) の付与を得て捕獲に従事する商船である。Daniel Patrick O'Connell, *The Influence of Law on Sea Power* (Manchester University Press, 1975), p.17.

⁶⁸ Geiß and Petrig, *supra* note 28, p.152.

これは旗国主義と呼称される海洋上の一大原則であり⁶⁹、非旗国による公海上における臨検や拿捕という執行管轄権の行使は禁止されている。このような旗国主義の例外として、海賊に対しては普遍的管轄権行使としての臨検が容認されている(第110条第1項)。普遍的管轄権(universal jurisdiction)とは、管轄権行使の対象とされる犯罪行為と訴追国との間に属地主義、属人主義及び保護主義といった他の管轄権の根拠において見られるような連関がなくとも、当該犯罪の容疑者に対し管轄権の行使が認められるという原則である。この普遍的管轄権は、執行管轄権と司法管轄権を含むものであるが、現代の海洋法においては、それぞれ厳密に峻別されている。このような峻別がなされる理由は、公海上における執行管轄権行使は航行への直接的な干渉を構成することに他ならず⁷⁰、公海漁業資源の保存や海上テロの防止といった国際社会の共利益の確保を目的とする条約においても、公海上における乗船及び捜索は必要な限り旗国の同意を得て実施され、公海上における他国による一時的な拘留や寄港国港湾における検査等で補完するという枠組みにとどまっている⁷¹。このように、現代の海洋法においては、航行への直接的な干渉を伴う執行管轄権の行使には旗国主義が厳然と維持されているのである。

他方で、第92条第1項は、公海上に所在する船舶において生じた事件に関し、他の適用基準に基づき管轄権を行使する非旗国による訴追等を禁止していない。したがって、公海上における執行管轄権は旗国に排他的に留保されるものの、立法及び司法管轄権は航行への干渉を伴わないことから、非旗国のこれらの管轄権の行使については一定の状況下において旗国による行使と競合する余地が存在する⁷²。

普遍的管轄権行使により、いかなる国にも海賊船の拿捕、実行犯及び容疑者の逮捕及び財産の押収等の強制措置を伴う執行管轄権の行使が認められている。ここで留意しておくべきは、普遍的管轄権の行使は、それは権利であり義務ではないという点である。先述したように、各国にとって義務とされているのは、海賊取締りのための協力までであり、公海上における執行及び処罰までが含まれているというわけではない⁷³。普遍主義に基

⁶⁹ *Affaire du Lotus*, PCIJ Ser.A, No.10 (1927), pp.24-25.

⁷⁰ 瀬田真「海賊行為に対する普遍的管轄権の位置づけ—管轄権の理論的根拠に関する再検討—」『早稲田法学会誌』第63巻第2号(2013年)、147頁注14。

⁷¹ 西村弓「公海上の船舶内での行為に対する裁判管轄権」海上保安協会編『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究(第3号)』(海上保安協会、2011年)、39頁。

⁷² 日本海洋協会編前掲注54、211-212頁。

⁷³ 安藤貴世「海賊行為に対する普遍的管轄権—その理論的根拠に関する学説整理を

づく犯罪取り締まりの対象として最も争いが無いのが海賊であるとされているが⁷⁴、他方では、その国際法上の根拠についての学説は一樣ではない。まず、従来の有力な学説は、海賊行為の取締りは、海賊というようなそれに対して直接責任を負う国家等の団体が存在しないものに対して各国が直接の管轄権を及ぼすことを相互に認め合うというものであり、このような考え方は、海賊取締りにおいては公海上における外国船舶の取締りにかかわる旗国の授権 (authorization) が存在しないということから「授権不在説」と呼称される⁷⁵。授権不在説は旗国の外交保護権 (right of diplomatic protection) に代表される関係国の法的利益を否定し、海賊船を無国籍船と類似して捉える考え方であり、その中核的な主張は、「たとえ海賊取締りのために普遍的管轄権を認めても国家間の紛争が発生しない、あるいは、海賊取締りにおいては他国による取締りにより権利を侵害される旗国が存在しないから普遍的管轄権が認められている」というものであり⁷⁶、国家の積極的関与を否定することにより海賊行為に関する国家の責任関係を否定することを趣旨とする⁷⁷。英米においては、現在でもこの「授権不在説」が極めて有力である。なお、この説に立つと、たとえ海賊行為が単なる窃盗といったような比較的軽微な違法行為にとどまる場合においても、それは普遍的管轄権行使の対象となる⁷⁸。

他方で、海賊は海上交通の一般的安全 (sécurité générale de la circulation maritime) を害するという理由から人類共通の敵である (*Pirata est hostis humani generis*) と見なされるためにすべての国による処罰が可能であるとする「国際共同体利益説」も同様に有力である⁷⁹。この学説の要旨は、「海賊は、単なる強盗や略奪にとどまらず、公海上における治安と安全を破壊し、国際社会に共通する一般的な利益である公海航

中心に—『国際関係研究』第30巻第2号(2010年)、48頁。

⁷⁴ Derek William Bowett, "Jurisdiction: Changing Patterns of Authority over Activities and Resources," *British Year Book of International Law*, Vol.53 (1982), p.11.

⁷⁵ 森田前掲論文注51、11頁。

⁷⁶ 奥脇直也「海上テロリズムと海賊」『国際問題』No.583(電子版)(2009年)、22頁。

⁷⁷ William Edward Hall, *International Law* (Oxford University Press, 1880), pp.215-216.

⁷⁸ 西村弓「マラッカ海峡及びソマリア沖の海賊・船舶に対する武装強盗問題」『国際問題』No.583(電子版)(2009年)、16頁。

⁷⁹ 山本前掲書注6、248-249頁: Constantine John Colombos, *The International Law of the Sea*, 5th ed. (Longmans, 1962), p.402.

行の自由⁸⁰を著しく侵害する⁸¹。海賊はこのような利益の著しい侵害行為を公海上で行うが故に、海賊は旗国の保護を剥奪され、「人類共通の敵」(*hostis humani generis*)として取り扱われ、またその取締りはいかなる国の権利または義務ではないものの、すべての国による処罰の対象となる」というものである⁸²。

このように、普遍的管轄権をめぐる学説については見解の一致は見られていない。ちなみに、国連海洋法条約においては、後述する第110条及び第105条の規定等からも、海賊取締りは各国の法的利益を超越する国際共同体利益を確保するという理由により、海賊取締りを目的とする普遍的管轄権行使は旗国主義の唯一の例外であると解されている⁸³。そして、このような事由から、国連海洋法条約は主として国際共同体利益説に依拠しているものと思料される。

イ 海賊に対する執行措置

第105条では、普遍的管轄権行使による海賊船舶または航空機の拿捕(seizure)について規定する。第103条の要件が充足されていることを前提として、第105条は「いずれの国も、海賊船舶の拿捕、逮捕、財産の押収、科すべき刑罰の決定を行うことができる」としており、何ら法的利害関係を有さない国に対しても、管轄権行使にかかわる権利及び一般的な対抗力(*opposabilité générale*)を認めている⁸⁴。また、海賊船舶または航空機の拿捕においては、強力的な手段(*forcible measures*)を用いることが可能とされる⁸⁵。

ちなみに、第103条で記されている海賊船舶(航空機)が執行措置(拿捕)の対象となるためには、「当該船舶が第101条に列挙される行為に従事している」ことが要件とされ、単に「嫌疑がある」のみでは第105条の措置の対象とはならない。単に「嫌疑がある」という要件のみで可能とされるのは、第110条第1項の臨検までとされている。なお、この場合、「嫌

⁸⁰ この公海航行の自由には、海上通商の維持という経済的な利益並びに軍事及び科学的な目的の利益追及の自由が含まれる。Clyde H. Crockett, "Toward A Revision of the International Law of Piracy," *DePaul Law Review*, Vol.26 (1976), p.81.

⁸¹ 杉原高嶺『海洋法と通航権』(日本海洋協会、1991年)、198頁; Kenneth C. Randoll, "Universal Jurisdiction under International Law," *Texas Law Review*, Vol.66 (1988), p.794.

⁸² *Affaire du Lotus*, supra note 69, Dissenting Opinion of Mr. Moore, p.70.

⁸³ 森田前掲論文注51、15-16頁。

⁸⁴ 国際法における対抗力(対抗性)については、さしあたり江藤淳一「国際法における対抗性の概念」『東洋法学』第36巻第1号(1992年)、87-151頁を参照。

⁸⁵ Nandan and Rosenne eds. supra note 55, p.215.

疑がある」とされるための何らかの実行行為は必要とはされておらず、船舶の外形上の性質や態様（例：外形、武装、所在海域等）のみによる判断で第110条の臨検は可能である。その後、「嫌疑ある」から第110条に列挙される行為に「従事している」ことが明らかになれば、第105条の執行措置が可能となる。また、嫌疑なきことが明らかになった場合には、第110条第3項の規定（補償）が適用される。

さらに、第105条の「拿捕を行った国の司法管轄権」は排他的ではない。第105条の「科すべき刑罰を決定することができる（may decide）」という規定は容疑者所在地（逮捕地）主義（*ubite invento ibite judicabo*）原則⁸⁶に依拠するものであり⁸⁷、拿捕国の司法管轄権は放棄可能な第一義的権利（primary right）に過ぎない⁸⁸。ちなみに、海上における犯罪対処に関連する条約には、執行管轄権を旗国に留保するものが数多く存在する⁸⁹。また、海賊取締りのさらなる実効性の確保という観点からは、例えば公海上で発見された海賊船舶が他国の領海に侵入した際に、それを追跡して拿捕できるのかという問題が想起される。この点について有力な学説は、「海賊が公海上から追跡され他国の領海に侵入する場合には、海賊を攻撃及び逮捕する目的において追跡を継続することは可能である。但し、逮捕した海賊は沿岸国に引き渡すべき」としているほか⁹⁰、ハーバード草案もそのような立場を選択している⁹¹。また、第106条においては、十分な根拠なしに拿捕が行われた場合には、拿捕を行った国は損失及び損害について責任を負うものとされている。

海賊行為を理由とする拿捕を行うことが認められる船舶及び航空機は、軍艦若しくは軍用航空機または政府の公務に従事することが明確に表示されまたはその識別可能な他の船舶若しくは航空機であって（政府公船及び航空機）、このための権限が与えられているものとされる（第107条）。これらのうち、公海条約第21条では、政府公船及び航空機については単に「政府の公務に使用されているその他の船舶若しくは航空機」とされて

⁸⁶ 本原則にしたがった近年の判例として、「ソマリア沖海賊裁判」東京地裁判決（2013年2月1日）が存在する。

⁸⁷ 坂本前掲論文注60、169頁。

⁸⁸ この点につき、IMO DOC 102/14, Annex, 3 (3 April, 2009), Djibouti Code of Conduct (DCoC), Art.4, para.7 参照。なお、公海上における海上警察権行使と司法管轄権行使とは連動しているという主張として、坂本前掲論文注60、69頁及び安藤前掲論文注73、48頁。

⁸⁹ 森田前掲論文注51、22頁。

⁹⁰ Lauterpacht, *supra* note 53, p.616, n.2.

⁹¹ Harvard Draft, *supra* note 47, Article 7.

いたが、国連海洋法条約では外形上の識別のための標章が要求されている。この規定は、軍艦以外の政府船舶（公船）は商船との識別が困難であるという理由から、識別のための具体的な規則が付与されたものである⁹²。

第110条第1項で規定されている臨検の目的は国旗の確認であり、海賊容疑の確認が目的であるとは位置づけられていない⁹³。また、犯罪容疑の確認のための臨検は、軍艦自らによる危険負担に依らなければならないとされている⁹⁴。さらに、第110条第1項は執行措置についての規定は有していないほか、「疑うに足る十分な根拠」（reasonable ground for suspecting）の具体的に意味するところについても明示していない。

つぎに、海賊取締りをはじめとする海上法執行活動における実力の行使（use of force）については、国連海洋法条約には直接の規定は存在しない。国際法上、実力の行使とは相当に幅広い概念であり、例えば警察官が犯罪行為への対応の一環として拳銃を発砲するのも、あるいは国際的武力紛争における交戦国軍隊による大規模な敵対行為の実施（conduct of hostilities）も、ともに実力の行使としての整理が可能である。そして、このような事由から、あくまで一つの考え方としてはあるものの、近年において注目されている議論として、実力の行使に係る幅広い概念から「違法である」ものを排除して残るのが「合法的な実力の行使」であるという認識の下、実力の行使を法執行における実力の行使と国際法上の武力行使に二分して、後者のみの合法性または違法性を問うという主張が存在する⁹⁵。このような主張の適否についてはひとまずは措くとして、少なくとも海上法執行活動における実力の行使は必要性及び比例性の原則に拘束されるという原則それ自体は、慣習法として既に確立している⁹⁶。また、海上

⁹² Nandan and Rosenne eds., *supra* note 55, p.222.

⁹³ ちなみに、海戦法規を根拠とする臨検及び捜索の目的は、交戦国軍艦が中立国領域外で探知（contact）した商船の真の性質（i.e., 敵性または中立性）、運航の形態（i.e., hostile/innocent）及び戦時禁制品（contraband of war）の輸送の有無並びに武力紛争との関係を確認することである。A. R. Thomas and James C. Duncan eds., *Annotated Supplement to the Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, International Law Studies, Vol.73 (Naval War College, 1999), para.7.6.

⁹⁴ 坂本前掲論文注60、168頁。

⁹⁵ Guilfoyle, *supra* note 38, pp.271-276.

⁹⁶ Ref., S. S. "I'm Alone" (Canada, United States), *Reports of International Arbitral Awards*, Vol.3 (2006), p.1615; Investigation of certain incidents affecting the British trawler *Red Crusader*, Report of 23 March 1962 of the Commission of Enquiry established by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Denmark on 15 November 1961, *Reports of International Arbitral Awards*,

法執行活動における実力の行使の程度について明文化した条約規則の一例として、「分布範囲が排他的経済水域の内外に存在する魚類資源(ストラドリリング魚類資源)及び高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する一九八二年一月一〇日の海洋法に関する国際連合条約の規定の実施のための協定」(国連公海漁業実施協定)(1995年)は第22条第1項(f)において、「実力の行使は・・・合理的に必要とされる範囲を超えてはならない」と規定する。但し、本条文は、主として乗船(boarding)が行われた後の実力の行使について規定するものであることには留意しておく必要がある⁹⁷。

以上が海賊取締りをはじめとする海上法執行活動における実力の行使に関する国際法の枠組みであり、個別具体的な規則は各国国内法に留保されている。なお参考までに、法執行の一環としてなされたものと少なくとも当事者が認識及び主張する実力の行使が、一定の条件が充足される場合には違法及び exceptional な軍隊による威嚇に相当し、国連憲章第2条4項違反に該当する可能性が存在する。そのような事案として、2007年に国連海洋法条約上の仲裁裁判所は、ガイアナ及びスリナムの二国間の紛争海域においてガイアナ政府との契約に基づき大陸棚の試掘を行おうとしていた民間船舶に対するスリナム警備船の警告が法執行活動というよりも軍事的行為(military operations)としての威嚇に類し、国連憲章第2条第4項に抵触すると判断した⁹⁸。但し、本論における関心事項との連関においては、このような理論構成は、国家間紛争における「法的対等性と国際法の権利主張の衝突」の存在が前提とされ⁹⁹、これらは「国対国」の関係においてのみ生じせしめられるものという点には留意しておく必要がある。翻

Vol.29 (2012), p.538: *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, ICJ Reports 1998*, paras.81-84: *The M/V "Saiga" (No.2) Case (Saint Vincent and Grenadines v. Guiana), Judgment of 1 July 1999, ITLOS*, paras.155-159.

⁹⁷ 乗船そのものにかかわる実力の行使については、むしろ United Nations, Basic Principle on Use of Force and Firearms by Law Enforce Officials (1990), para.9 がより示唆的である。

⁹⁸ *Arbitral Trial Constituted Pursuant Article 287, and in Accordance with Annex VII of the United Nations Conventions on the Law of the Sea, In the Matter of Arbitral Between Guyana and Suriname, Award of the Arbitral Tribunal* (17 September, 2007), para.445: Patricia Jimenez Kwast, "Maritime Law Enforcement and the Use of Force: Reflections on the Categorisation of Forcible Action at Sea in the Light of Guyana/Suriname Award," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol.13 (2008), pp.49-91.

⁹⁹ 西村弓「海洋安全保障と国際法」日本国際問題研究所平成23年度海洋安全保障研究会プロジェクト『守る海、繋ぐ海、恵む海』(日本国際問題研究所、2011年)、92頁。

って、ソマリア沖海賊対処活動は国際的な活動ではあるが、本活動の背景には上述したような意味における国家間の法的対等性が存在しない。したがって、本活動における実力の行使はたとえ軍隊（海軍）によるものであったとしても、それはあくまで海上法執行活動として整理されるべきである¹⁰⁰。

3 安保理事会の憲章第7章下の行動

(1) ソマリア沖海賊対処活動の集団化—安保理事会決議1816—

一般的な傾向として、諸国は海賊対処活動への参加については微温的である。諸国にとっては、海賊により自国に対する重大な法益侵害がなければ処罰を行う動機が生じにくいことから¹⁰¹、海賊対処行為への参加についても積極的とはなりにくい傾向がある。このような一般的な情勢において、ソマリア沖海賊対処に関連して採択された安保理事会決議の趣旨及び特徴は、安保理事会の憲章第7章下の行動として海賊対処活動を集団化するとともに¹⁰²、一定の条件が充足されることを前提としてソマリア領海内における外国艦船による船舶に対する武装強盗の取締りを許容していること、及び海賊取締りのためになし得る実力の行使を伴う措置を海上のみならずソマリア地上領域内においても可能せしめていること、並びに海上における法執行の強化を目的とした国内措置の実施及び海賊実行犯の裁判のため

¹⁰⁰ なお、実力の行使の法的性格は、その行為実施主体が海軍（軍隊）であるか海上法執行機関（警察）であるのかにより決定されるものではない。同上、93頁。

¹⁰¹ 坂本前掲論文注60、174頁。

¹⁰² ソマリア沖において海賊行為が活発化する以前の2001年から2004年頃にかけては、東南アジア海域、特にマラッカ海峡において海賊事案が多数生じた。ソマリア沖の状況とは異なり、マラッカ海峡における海賊対処については沿岸3か国（シンガポール、マレーシア及びインドネシア）があくまで沿岸国による個別的な対応を主張し、それ以外の国の直接的な関与を排除した。また実際に、沿岸3か国はマラッカ海峡における海賊対処をOperation MALINDO等の沿岸3か国による協調的な活動（cooperative operations）により実施しており（TAKAI Susumu, “Suppression of Modern Piracy and the Role of the Navy,” *NIDS Security Reports*, No.4 (March, 2003), 54-56.）、ソマリア沖とは異なり対処の集団化は見られていない。なお、東南アジア海域における海賊の動向及び域内国の対応等については、さしあたりMark J. Valencia, “The Scourge of Piracy in Southeast Asia: Can Any Improvements be Expected in the Near Future?,” in Derek Johnson and Mark J. Valencia eds., *Piracy in Southeast Asia: Status, Issues, and Responses* (Institute of Southeast Asia Studies, 2005), pp.77-201; *Idem*, “The Politics of Anti-Piracy and Anti-Terrorism,” in Graham Gerard Ong-Webb ed., *Piracy, Maritime Terrorism and Securing the Malacca Straits* (Institute of Southeast Asia Studies, 2006), pp.84-102をそれぞれ参照。

の特別法廷の設置や海賊実行犯の効果的な訴追及び処罰の確保のための制度の構築¹⁰³を推奨していることと要約される。なお、本論執筆の時点(2014年9月)までにソマリア沖海賊対処に関連して採択された安保理事会決議は、決議1816(2008年6月2日)、決議1838(2008年10月7日)、決議1846(2008年12月2日)、決議1851(2008年12月16日)、決議1897(2009年11月30日)、決議1918(2010年4月27日)、決議1950(2010年11月22日)、決議1976(2011年4月11日)、決議2015(2011年10月24日)、決議2020(2011年11月22日)、決議2077(2012年11月12日)及び決議2125(2013年11月18日)の12本である。これらのなかで、本論の関心事項である国連の集団的な行動としての枠組みの構築及び参加海軍部隊の職務範囲の設定、並びに実力の行使等に関して重要な内容を含むのは安保理事会決議1816、同1846及び同1851であることから、以下の論述においては、主要な検討の対象をこれらの決議に限定する。

安保理事会がソマリアにおける情勢が国際の平和と安全に対する脅威を構成すると判断したのは安保理事会決議733(1992年1月23日採択)においてであり¹⁰⁴、本決議において安保理事会は、ソマリアに対する全面的な武器禁輸の執行を決定した¹⁰⁵。その後、安保理事会は、ソマリアにおけるかかる状況はなおも継続していることを確認し¹⁰⁶、安保理事会決議1816(2008年6月2日採択)において、ソマリアの危機的状況とソマリア暫定連邦政府(Transitional Federal Government: 以下「TFG」)の法執行能力の欠如を考慮するとともに、TFGが海賊問題に関する国際的な支援を要請していることに留意し、ソマリア領海内における船舶に対する武装強盗及

¹⁰³ UN DOC S/RES 2015 (24 October, 2011), para19: Cf., UN DOC S/2010/394 (26 July, 2010), Report of the Secretary-General on possible options to further the aim of prosecuting and imprisoning persons responsible for acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, including in particular, options for creating special domestic chambers possibly with international tribunal and corresponding imprisonment arrangements, taking into account the work of the contact group on piracy off the coast of Somalia, the existing practice in establishing international and mixed tribunals, and the time and resources necessary to achieve and sustain substantive results: UN DOC A/2011/360 (15 June, 2011), Report of the Secretary-General on the Modalities for the Establishment of Specialized Somali Anti-Piracy Courts: UN DOC S/2012/50 (20 January, 2012), Report of the Secretary-General on Specialized Anti-Piracy Courts in Somalia and Other States in the Region: UN DOC S/2012/177 (26 March, 2012), Letter Dated 23 March 2012 from the Secretary-General to the President of the Security Council.

¹⁰⁴ UN DOC S/RES 733 (23 January, 1992), preambular.

¹⁰⁵ *Id.*, para.5.

¹⁰⁶ UN DOC S/RES 1814 (15 May, 2008), preambular.

びソマリア沖の公海上における海賊事象が引き続きこの地域における国際の平和と安全に対する脅威を構成するソマリアにおける事態を悪化させていると決定し ([d]etermining that the incidents of piracy and armed robbery against vessels in the territorial waters of Somalia and the high seas off the coast of Somalia exacerbate the situation in Somalia which continues to constitute a threat to international peace and security in the region)、憲章第7章の下で行動するとしている¹⁰⁷。これらを踏まえて安保理事会は、すべての国に対してIMO等の関連する国際機構と連携してソマリア沖海賊問題に対する協力及び支援を要請し (urge) (パラグラフ3)、また、海賊及び船舶に対する武装強盗の実行犯の処罰に関する支援の提供と情報の提供を要求している (request) (パラグラフ11)。

他方で、これらの協力要請よりもさらに重要と思われるのは、安保理事会は本決議採択から6か月に亘りTFGと協力してソマリア沖において海賊及び船舶に対する武装強盗関係国が艦艇や航空機の派遣を通じ海賊との闘いに従事している諸国が、かかる協力活動に関してTFGが承知していることにかかわるTFGから国連事務総長への通報を条件として、海賊及び船舶に対する武装強盗の制圧のためにソマリア領海へ進入すること (パラグラフ7(a))、及び関連する国際法の下においてあらゆる必要な手段 (all necessary means) を用いる (use) ことができるとされたことである (パラグラフ7(b))。安保理事会決議1816におけるこれらの文言は、安保理事会が、海賊対処という海上における法執行を集団化するとともに、憲章第7章下の強制行動 (enforcement action)¹⁰⁸の実施を要請したようにも見受けられる。また、安保理事会は、パラグラフ7において記載されている事項の授權 (authorization) は、加盟国が国連海洋法条約を含む国際法の下で有する権利及び義務には何らの影響をも及ぼさず、あくまで本件に限定されたものであること、及び本件についてTFGが合意していることを安保理事会議長に通知するTFG国連代表部からの書簡¹⁰⁹が受領された後にはじめて有効となることを確認する (affirm) (パラグラフ9)。パラグラフ9におけるこの文言は、TFGが必ずしもソマリア領海全域に対する管轄権を行使することが可能であるとはいえない状況下にあるにもか

¹⁰⁷ UN DOC S/RES 1816 (2 June, 2008), preambular.

¹⁰⁸ Oscar Schachter, "United Nations Law in the Gulf Conflict," *American Journal of International Law*, Vol.85 (1991), p.462.

¹⁰⁹ Letter dated 12 May 2008 from the Permanent Representative of Somalia to the UN to the President of the Security Council, cited in UN DOC S/2008/323 (14 May, 2008), para.6.

かわらず、海賊及び船舶に対する武装強盗の制圧を目的としたソマリア領海への進入は TFG による事前の合意 (agreement) が必要条件であることを示すものである。なお、このような記述は、後に採択された安保理事会決議 1846 及び 1851 においても同様に確認できる¹¹⁰。

海賊対処とは、本来、安保理事会の憲章第 7 章下の許可及び容認は必要とはされない個別国家の裁量により実施が可能な公海上における法執行活動である¹¹¹。さらに、安保理事会決議 1816 においては、「あらゆる必要な手段」の運用ができるとされてはいるものの、「関連する国際法の下で、公海上において海賊に対して実施が認められる行為と合致する方法で」との但書が付されていることから、実際に実施が可能な措置は海洋法の下での執行措置、すなわち、臨検、拿捕及び逮捕にとどまる¹¹²。また、ソマリア領海への進入についても、TFG の事前合意に基づくものであることから、仮に外国軍艦が公海上からの海賊船の追跡を継続しソマリア領海内に進入したとしても、かかる活動は沿岸国の合意または同意 (consent) を得て実施される海上法執行活動であり、特段の法的問題は生じない。また、そのような場面における実力の行使は必要性及び均衡性が維持されて実施される限りは憲章第 2 条第 4 項で禁止されるものには該当しないことから、安保理事会による憲章第 7 章下の活動の範囲外に位置するものであり、憲章第 7 章への言及する法的意味は積極的には見出しにくい¹¹³。なお、そもそも TFG が沿岸国として外国軍艦による法執行を目的とした領海進入にかかわる同意を与えるような政府としての権限を有しているのかについては、別途疑問が指摘されているところではある¹¹⁴。いずれにしても、ここ

¹¹⁰ UN DOC S/RES 1846 (2 December, 2008), para.11; UN DOC S/RES 1851 (16 December, 2008), para.10. 一例として、2008年9月1日に、TFGはカナダに対してソマリア領海内における船舶の護衛(注:海賊への直接的な対処行動を目的とするものでは必ずしもない)を授權(authorize)した。UN DOC S/2009/146 (16 March, 2009), Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1846 (2008), para.16.

¹¹¹ Tullio Treves, "Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Development off the Coast of Somalia," *European Journal of International Law*, Vol.20 (2009), p.406.

¹¹² 森川幸一「海上暴力行為」、山本草二編集代表『海上保安法制—海洋法と国際法の交錯—』(三省堂、2009年)、312頁。

¹¹³ 酒井啓宣「ソマリア沖における『海賊』の取締りと国連安保理決議」坂元茂樹編『国際立法の最前線』(有信堂高文館、2009年)、227頁。

¹¹⁴ 同上、228頁。なお、2012年9月にハッサン・シェイク・モハムッド(Hassan Sheikh Mohamud)大統領及びアブディ・ファラ・シルドン(Abdi Farah Shirdon)首相が選挙により選出され、また、内閣も発足したことから、同年11月にTFGは外国からも認められる正式な政府となった(日本も政府承認を実施)。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/somali/data.html>, as of 14 October, 2014.

で言われている「あらゆる必要な手段」には、同様の文言が用いられた安保理事会決議 678 (1990年11月29日) がイラクに対する全面的な武力行使を容認したとと比較すると¹¹⁵、実施されるべき措置の範囲、内容及び法的性格には相当程度の差異が認められる。

安保理事会の憲章第7章の下での行動としての集団的措置、すなわち憲章第41条下の非軍事的措置 (measures not involving the use of armed forces) 及び42条下の軍隊の使用を伴う行動 (action by air, sea or land forces) とは、本来、平和の破壊及び国際の平和と安全に対する脅威の存在にかかわる憲章第39条下の認定を前提として実施されるものである¹¹⁶。そして、決議1816の前文において安保理事会が認定しているのは、「海賊事象が引き続きこの地域における国際の平和と安全に対する脅威を構成するソマリアにおける事態を悪化させていること」であり、「ソマリア沖海賊そのものが平和の破壊、国際の平和と安全に対する脅威を構成する」という判断はなされていない¹¹⁷。つまり、「平和の破壊、国際の平和と安全に対する脅威」を構成しているのはあくまで「ソマリアにおける状況」¹¹⁸であり、海賊はソマリア国内の状況悪化の影響が公海上に及んでいることから生じている現象にすぎず、海賊行為そのものが平和の破壊及び国際の平和と安全に対する脅威を生じせしめているというわけではない。このことは、海賊行為そのものが憲章第39条下の平和に対する脅威を構成するとの認定がなされていない以上、憲章第25条に基づきソマリアを含む全加盟国に対して安保理事会の決定に対して拘束力を及ぼすことは困難であると安保理事会が認識していることを示唆するものであり¹¹⁹、また、そうであるが故に、先に引用した安保理事会決議1816の該当部分において「要請する (requests)」及び「できる (may)」というような加盟国の裁量の余地を残す文言が使用されているものと思料される。ちなみに、傍論ながらも、一部の議論においては、外国軍艦による法執行活動は軍事行動との区別が比較的困難であり、状況によっては法執行の一環として実施されたものと当事者が認識した実力行使が憲章第2条第4項に抵触する違法な国際法上の武力行使に該当する可能性が排除できないことから¹²⁰、そのよう

¹¹⁵ UN DRC S/RES 678, *supra* note 7, para.2.

¹¹⁶ Jochen Abr. Frowein, "Article 39," in Bruno Simma ed., *The Charter of the United Nations: A Commentary*. (Oxford University Press, 1995), p.612, para.24.

¹¹⁷ 坂本前掲論文注60、181頁。

¹¹⁸ UN DOC S/RES 1814, *supra* note 106, preambular.

¹¹⁹ 山田前掲論文注10、47頁。

¹²⁰ *Arbitral Trial Constituted Pursuant Article 287, and in Accordance with*

な事態の生起を想起して憲章第7章に基づく措置を留保しておくことには一定の合理性があるとの指摘がなされている¹²¹。

(2) 司法管轄権設定の拡大—安保理事会決議 1846—

決議 1816 に続き安保理事会は、ソマリア沖海賊対処活動に関連する安保理事会決議を連続して採択している。まず、2008年10月7日に安保理事会決議 1838 が採択された¹²²。本決議においてなされているのは、決議 1816 を根拠として既に行われている各国による対処行動の継続の要請であり、新たな措置の追加は見られていない。新たな措置が採用されたのは、2008年12月2日に採択された安保理事会決議 1846 である。本決議においては、違法な実力の行使による船舶の支配が疑われる状況に対応するために、SUA 条約に基づき条約当事国が司法管轄権を設定することへの留意 (take note) がなされている¹²³。先述したとおり、SUA 条約は、海賊概念の類推適用による取締りが困難なハイジャックや海上テロの実行犯を取締まるために起草されたものであり、この点を重要視して、ソマリア沖海賊と海上テロとの接続を想定し国際法上の武力行使までが容認される可能性を示唆する主張も見られる¹²⁴。このような主張を考慮に入れても、SUA 条約の下での取締の対象となる意違法行為には海賊行為の範疇に属する基本的要因が内包されていること¹²⁵、及び其々の条約のレジームは相互に排他的ではないことから¹²⁶、犯罪構成要件さえ合致すれば両者は併存して機能し得ると考えることが、より適切である¹²⁷。

さらに、近年においては、海上犯罪の実行犯の取扱いにかかわる人権法上の問題から、積極的に裁判管轄権を設定しようとしめない国が存在することも SUA 条約への言及の要因となっているものと推認される。つまり、海賊のような公海上においてなされる犯罪の取締りにおいては、軍艦が海賊船を拿捕し実行犯を逮捕し、拿捕国である軍艦の旗国が国連海洋法条約

Annex VII of the United Nations Conventions on the Law of the Sea, In the Matter of Arbitral Between Guyana and Suriname, supra note 98, para.445.

¹²¹ 酒井前掲論文注 113、230 頁。

¹²² UN DOC S/RES 1838 (7 October, 2008).

¹²³ UN DOC S/RES 1846, *supra* note 110, para.15.

¹²⁴ 木原前掲論文注 8、334 頁。

¹²⁵ 例えば、SUA 条約第 3 条第 1 項 I (a)、(b)、(c)、(g) 項。

¹²⁶ John Ashley Roach, "Countering Piracy off Somalia: International Law and International Institutions," *American Journal of International Law*, Vol.104 (2010), p.407.

¹²⁷ 酒井前掲論文注 113、239 頁注 84。

第105条により自国の裁判所において実行犯を訴追するために本国へ移送するにはかなりの時間を要する場合があることが一般的に想定される。そして、状況によっては、この移送に要する時間が、自由及び身体についての権利を規定する「人権及び基本的自由の保護のための条約」(欧州人権条約)(1950年)第5条第1項または第3項に抵触する人権侵害を構成することとなり、また、実際にそのような判断がなされた国際判例も存在している¹²⁸。このような事由から、海賊対処活動に参加している諸国のなかでも特に欧州諸国においては、上述した問題を回避するために海賊実行犯に対する司法管轄権の設定を躊躇し、海賊実行犯を現場で拘束しても武装を解除した後に解放するような措置を講じる国が一定数存在している¹²⁹。他方で、SUA条約は締約国に実行犯及び被疑者の訴追の義務または権利を規定し、さらに被疑者所在国に「引渡ししか訴追か」(*aut dedere, aut juricare*)の義務を課している。このように、SUA条約においては締約国による幅広い管轄権の行使が想定されていることから、安保理事会が、同条約に言及することによってSUA条約の締約国(State Parties)¹³⁰であるより多くの国連加盟国が海賊実行犯に対する司法管轄権を設定することを企図したと考えることは、不可能ではない¹³¹。ちなみに、先に言及した海賊実行犯の訴追に関する問題は、後の2009年にEUとケニア(並びにセーシェル及びタンザニア)との間で海賊実行犯引渡しにかかわる覚書が交わされ、「逮捕または抑留された者が裁判官または司法権を行使することが法律によって認められている他の官憲の面前へ連行され、妥当な期間内に裁判を受ける権利または裁判までの間釈放される権利を有する」(*Toute personne arrêtée ou détenue doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure*) (欧州人権条約第5条第3項) ことを担保するために、海賊実行犯の多くが上述したような国で訴追されるという方法により処理がなされている¹³²。

¹²⁸ Cour Européenne des Droits de l'Homme, Grande Chambre, *Affaire Medvedyev et Autres c. France* (Requête n° 3394/03), Arrest (29 mars, 2010), paras.101-103.

¹²⁹ Treves, *supra* note 111, pp.408-409.

¹³⁰ なお、ここでいう State Parties とは、「条約法に関するウィーン条約」(条約法条約)(1969年)第2条(f)項の Contracting States と同義である。

¹³¹ *Id.*, p.410.

¹³² E.g., Exchange of Letters between the European Union and the Government of Kenya on the conditions and modalities for the transfer of persons suspected

(3) 海賊取締活動の新展開—安保理事会決議 1851—

2008年12月16日に全会一致により採択された安保理事会決議 1851は、安保理事会決議 1816及び同1846で決定された海賊対処を新たな局面へと展開させたものとして注目される。安保理事会決議 1851は、まず前文において、「海賊事象が引き続きこの地域における国際の平和と安全に対する脅威を構成するソマリアにおける事態を悪化させていること」を決定し¹³³、その上で、安保理事会は、ソマリア沖海賊を非難するとともに憲章第7章下における行動が繰り返されるとし(パラグラフ1)、海賊実行犯を拘束した後にその者への尋問、取り調べ及び訴追を促進するために、拘留に積極的な諸国の法執行官(shiprider)を取締り活動に参加している艦艇に乗艦させるように関係国間で特別な合意を締結するよう奨励する(パラグラフ3)。また、安保理事会は、海賊との闘いに従事している諸国の協力活動に関してTFGが承知していることにかかわるTFGから国連事務総長への通報を条件として、そのような協力活動に従事している諸国と地域的機関がTFGの要請に応じて海賊及び船舶に対する武装強盗の制圧を目的として、同国領域内において海賊及び船舶に対する武装強盗行為を抑圧するためにあらゆる必要な措置(all necessary measures)を使用できることを促進する(encourage)とし(パラグラフ6)、さらに、ここでとられるすべての措置が国際人道法(international humanitarian law)及び国際人権法(international human rights law)に合致することを確認する(同)。

ここで注目されるのは、まず、海賊取締活動の地理的範囲がソマリア地上領域を含めるものに拡大されたことである。このような措置が決定された背景には、ソマリアに対する措置の遅れがさらなる国際の平和と安全に対する脅威を助長させるという懸念が安保理事会に存在したという事由が存在する¹³⁴。加えて、より実務的な観点からは、安保理事会決議 1851により加盟国が選択できる「あらゆる必要な措置」の幅は安保理事会決議 1816よりも広がったと考えられる。すなわち、安保理事会決議 1816にお

of having committed acts of piracy and detained by the European Union-led naval force (EUNAVFOR), and seized property in the possession of EUNAVFOR, from EUNAVFOR to Kenya and for their treatment after such transfer, Annex, Provisions on the Conditions of Transfer of Suspected Pirates and Seized Property from EU-led Naval Force to the Republic of Kenya (2 March, 2009), Art.2(c), Official Journal of the European Union L 79/49 (25 March, 2009). Ref., UN DOC A/64/66/Add.1 (25 November, 2009), Oceans and the Law of the Sea, Report of the Secretary General., para.128.

¹³³ UN DOC S/RES 1851, *supra* note 110, preambuler.

¹³⁴ UN DOC S/PV.6046 (16 December, 2008), p.5.

いて実施できる措置はあくまで海洋法の枠内のものにとどまっていたのに対し、安保理事会決議 1851 ではソマリア地上領域における取締り活動も謳われており、そうした領域における活動は海上における警察権に基づく法執行活動の延長であると理解することは困難である¹³⁵。そして、このことは、安保理事会決議 1851 がパラグラフ 6 において「ここでとられるすべての措置が国際人道法及び国際人権法に合致することを確認」していることから一層明確である。

つぎに、国際人道法（以下、本論においては *jus in bello*¹³⁶と読み替え）への言及については、取締り活動の地理的範囲がソマリア地上領域へと拡大されたことから地上における海賊の掃討活動というものも想定されるとして、本局面における国際法上の武力行使の可能性を主張する議論が存在している¹³⁷。また、海賊は犯罪者であり、戦闘員資格及び捕虜資格を有さないことを承知しながらも、他方では、従前においては警察的な対応がなされていたテロリストに対し、特に米国同時多発テロ以降は軍事的な対応がなされることが多いという事実に着目し、海賊掃討を目的とした海上及び地上の双方における海軍による軍事作戦（*naval operations*）の可能性を示唆する議論も一部においては存在する¹³⁸。ソマリア地上領域における海賊の掃討の実施状況に関する細部は一般に公開されていないことから、実際にどの程度の展開がなされているのかは現状においては不明である。しかしながら、海上における活動に限定すれば、安保理事会決議 1851 の採択後も海賊との闘いは国際的または非国際的武力紛争のいずれにも該当せず、また、同決議においても安保理事会は海賊行為そのものを憲章第 7 章下の措置の対象としていないことから *jus in bello*（海戦法規）の適用はな

¹³⁵ 酒井前掲論文注 113、245 頁。

¹³⁶ 「戦時」において交戦者の行為を規律する国際法については、現在、戦争法（*laws of war/jus in bello*）及び国際人道法（*international humanitarian law*）という名称が並存している（真山全「現代における武力紛争法の諸問題」村瀬信也、真山全編『武力紛争の国際法』（東信堂、2004年）19-20頁。）。さらに、今日では、国連憲章下における戦争違法化と武力行使の平時一元化を踏まえ、そのような状態において生起する事実行為としての武力紛争を規律する法規という意味において、武力紛争法（*law of armed conflict*）という名称も用いられるが、これは戦争法の名称を排除するものではなく、その内容は狭義の戦争法に等しいとされる（藤田久一『国際人道法・再増補』（有信堂、2003年）、2頁。）。

¹³⁷ Eugene Kontorovich, “A Guantánamo on the Sea”: The Difficulty of Prosecuting Pirates and Terrorists,” *California Law Review*, Vol.98 (2010), pp.270-272; 木原前掲論文注 8、338 頁。

¹³⁸ Robert Haywood and Roberta Spivak, *Maritime Piracy* (Routledge, 2012), pp.74-75.

く、海賊船及び母船 (skiff) のいずれも海上における軍事目標 (military objectives at sea) には該当しない¹³⁹。そして、なによりも、少なくとも安保理事会決議 1851 が採択された時点において安保理事会は、海賊対処のために最適な範例は war-fighting であるという思考過程に立脚しておらず、海賊を戦闘員 (combatant) として処遇するという意図を有していたわけではない¹⁴⁰。そうすると、海賊対処は法執行活動ではあるが、*jus in bello* は明文にて「いかなる武力紛争においても、紛争当事者が戦闘の方法及び手段を選ぶ権利は無制限ではない」としていることから¹⁴¹、安保理事会決議 1851 における *jus in bello* への言及は、特にソマリア地上領域における取締活動 (掃討作戦) における過度の実力の行使を規制する目的を帯びていたとの指摘が正鵠を得ていると判断することがひとまずは妥当である¹⁴²。

おわりに

ソマリア沖海賊対処活動は、多国間海軍の共同による海上作戦であり、多数国からの艦艇の参加を得て長期間に亘り大規模かつ広範に展開している。本活動の規模及び既に5年以上に亘る長期の展開期間並びに関連する安保理事会決議の存在及び活動の国際社会への広がりという側面は、国連海上阻止活動及びテロ対策海上阻止活動と共通するものである。国連海上阻止活動及びテロ対策海上阻止活動の原動力は、公海上における安全保障 (security at sea) の要求に基づくものであり、また、これらの活動においては個別国家の権限を越える活動を可能ならしめるために安保理事会決議により新たな権限が付与されている¹⁴³。他方で、ソマリア沖海賊対処活動の誘因には、それらに加えて航行安全 (safety at sea) の確保が挙げられる。さらに、少なくとも公海上における措置に関しては、安保理事会決議により既存の国際法では実施が困難な措置の実施が可能ならしめている

¹³⁹ Wolf Heintschel von Heinegg, “The Impact of Law on Contemporary Military Operations-Sacrificing Security Interests on the Alter of Political Correctness?,” Holger P. Hestermeyer, et al eds., *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Vol.2 (Martinus Hijhoff Publishers, 2012), p.1198.

¹⁴⁰ Murdoch and Guilfoyle, *supra* note 22, p.157.

¹⁴¹ 例えば、第1追加議定書第35条。

¹⁴² Murdoch and Guilfoyle, *supra* note 22, p.157.

¹⁴³ 但し、テロ対策海上阻止活動については完全にはそのように言い切れない側面もある。吉田靖之「有志連合海上作戦部隊の活動と国際法(三・完)」『阪大法学』第62巻第5号(2013年1月)、279-282頁。

というわけではなく、それらは既存の海洋法の枠内にとどまる。安保理事会決議によって「あらゆる必要な手段／措置」を用いることが可能せしめられてはいるものの、それら範囲は、従前に採択された同趣の決議の内容と比較して制限的である。さらに、公海上における措置に限定すると、安保理事会は加盟国に対してなんら特別な権限を授権してはいない。

他方で、海賊対処活動に対する諸国の姿勢は元来微温的であり、これはある意味において普遍的な問題である。そして、このような状況において、安保理事会が国連憲章第7章の下での行動として海賊対処の集団化を図ることによって、個別国家の権限及び責任の範囲内で実施可能な海上における法執行活動である海賊対処活動のより積極的な展開を促進させている。そして、安保理事会の権威を背景として活動しているのが CTF-151 をはじめとする有志連合海上作戦部隊である。

最後に、本論においては十分な検討を行わなかった若干の論点を紹介し、本論における論述を終えることとする。まず、「海賊を公海上から他国の領海内に追跡することができるのか、あるいは、他国の領海内で船舶に対する武装強盗が生起しているのを発見した軍艦が当該領域国の許可を得ずして対処のために領海へ進入できるのか」という論点が指摘される。これらについては、ソマリア以外の国の領海内において船舶に対する武装強盗の被害に遭遇している船舶を救助するために、CTF151 や EUNAVFOR の軍艦が当該国の領海へ進入し対処にあたっているとの事例が生起しているようであるが、管見が承知する限りでは、これに関連するオペレーションの詳細は明らかにされていない。現場において実際にそのような活動に従事する部隊指揮官及び法務官 (Judge Advocate General) 等の実務家は、かかるオペレーションを正当化するための何がしかの法理を承知しているものと推察されるが、如何なる理由によるものかは不明ながら、彼ら実務家の見解のすべてが公にされているというわけではない。

そのような状況における領海進入のための根拠として一般的に想定されるのが、例えば善意の努力 (*bona fides effort*) に基づき遭難救助への支援のための他国領海への入域 (Assistance to Entry) (以下「支援入域」) である。支援入域については、例えば米海軍マニュアルでは、それは慣習法により古くから認められてきたもので、その趣旨は船舶が他国の領海内において海難 (distress) に遭遇している船舶に対し救助等の支援を行う場合には、或る特定の状況の下では沿岸国の同意を得ることなく領海に進入

できると説明されている¹⁴⁴。但し、その場合においては遭難の位置が正確に把握されていることが条件とされ、それ以外の領海への進入は、無害通航権の行使を除き沿岸国の合意または同意若しくは許可によるものとされる¹⁴⁵。

支援入域は1910年の「海難救助及び支援及びに関連する或る種の法規則を統合する1910年の国際条約」(1910年)で明文文化され¹⁴⁶、本条約は「1979年の海上捜索救難条約」(1979年)に引き継がれた¹⁴⁷。さらに、公海条約第12条及び国連海洋法条約第98条においても同趣の条文が見られる。しかしながら、これらの慣習法及び条約規則で謳われているのは、あくまで海難救助という緊急状態における他国領海への進入である。外国軍艦が沿岸国の合意または同意若しくは許可を得ずして領海に進入したとしても、それが遭難現場という限定された海域における救助支援のみを目的としている場合には、沿岸国の法益または管轄権を侵害する可能性は低い。他方で、船舶に対する武装強盗への対処は、たとえそれが被害船舶の救助を目的とし、また、対応において物理的な実力の行使が伴わないとしても、かかる活動は法執行活動として整理することが妥当であり、沿岸国の合意または同意若しくは許可なく領海においてこのような活動に従事することは、沿岸国の管轄権と抵触する。したがって、*distress*の意味するところを拡大解釈して支援入域の法理を援用し、沿岸国の合意または同意若しくは許可を得ることなく他国領海内に進入し船舶に対する武装強盗への対処を正当化することは、制度趣旨及び起草趣旨がそれぞれ異なる別個の規則を目的論的に半ば強引に援用しているとの違和感を覚えざるを得ない。つまり、本論の検討からも既に明らかなように、他国領海内における執行措置は、事後の追認を含む沿岸国の合意、同意、許可または要請があれば可能であるが、国連海洋法条約の条文からはこのことは必ずしも明確ではなく、少なくとも現時点においては、沿岸国の合意、同意、許可または要請を得ずして法執行を目的として一方的に領海に侵入することは許容されないと理解するのが妥当である¹⁴⁸。ちなみに、他国領海内における船舶に対する武装強盗の被害船舶を救助するための領海進入が国家の一方的

¹⁴⁴ Thomas and James C. Duncan eds., *supra* note 93, para.2.3.2.5.

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ 1910 International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Assistance and Salvage at Sea, Adopted in Brussels, Belgium on 23 September 1910.

¹⁴⁷ International Convention on Maritime Search and Rescue 1979, 1405 UNTS.

¹⁴⁸ 林司宜「海上におけるセキュリティ問題と国際的法執行制度」『早稲田大学社会科学研究所紀要』第3号(2010年)、115-116頁。

行為 (unilateral action)¹⁴⁹としてなされた場合、そのような行為は対抗力を有するののかという論点が想起される。本論においてはこれ以上の検討は行わないが、例えば、ウォルフラム (Rüdiger Wolfrum) は、沿岸国は海賊にとって後方支援地や略奪品の売却のための市場として機能し得ることから、公海上の犯行である海賊について国連海洋法条約第 107 条の要件を充足する外国軍艦による自国領海内への追跡要請がなされた場合には、これを正当な理由なく無視できないと主張する¹⁵⁰。このような「沿岸国による同意の推定」については、海賊取締を名目として掲げた他国の領海への一方的な立ち入りの濫用に繋がる懸念が指摘されている¹⁵¹。

つぎに、最近では、海賊による襲撃の防止を主たる目的として、民間海事警備会社 (Private Maritime Security Company: 以下「PMSC」) の警備員が商船へ乗船して警備にあたるような措置が講じられている。また、それに関連し我が国においても、昨年 (2013 年)、「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」(平成 25 年 11 月 20 日法律第 75 号) が成立し公布された (2013 年 11 月 30 日施行)。PMSC を用いて海賊への対応を行うことの法的側面に関しては既にいくつかの業績が先行的な研究として存在しており¹⁵²、また、今後さらなる法的議論の展開も期待される領域であることから、本論点については稿を改めて後に検討することとしたい。

¹⁴⁹ なお、厳密な意味における一方的行為 (unilateral acts *stricto sensu*) とは、国際法上の義務を生じさせる意図をもって国により表明される公式の宣言の形式をとるものである。International Law Commission, Text of the Guiding Principles applicable to unilateral, declarations of States capable of creating legal obligations adopted by the Commission, Preambular, in UN DOC A/61/10, Report of the International Law Commission fifty-eighth session (1 May-9 June and 3 July-11 August 2006), p.370.

¹⁵⁰ Rüdiger Wolfrum, "Fighting Terrorism at Sea: Options and Limitations under International Law," in Myron Nordquist, Rüdiger Wolfrum, John Norton Moore and Ronán Long eds., *Legal Challenges in Maritime Security* (Martinus Nijhoff Publishers, 2008), pp.10-11.

¹⁵¹ 林前掲論文注 148、116 頁。

¹⁵² E.g., 瀬田真「民間海上警備会社 (PMSC) に対する規制とその課題—海賊対策における銃器使用の検討を中心に—」『海上交通研究』第 61 集 (2012 年 11 月)、23-32 頁; Anna Petrig, "The Use of Force and Firearms by Private Security Companies against Suspected Pirates," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.62 (2013), pp.667-701. Cf., *Jayan P.A.*, "Jurisdictional Waters Delimitation: India's Exclusive Economic Zone (EEZ) in MV Enrica Lexie Case," *NALSAR Law Review*, Vol.7, No.1 (2013), pp.103-119.