

航空機による海難救助のための外国領海上空への入域

— 「救助入域 (Assistance Entry)」 の考え方—

佐藤 幸輝

はじめに

ここ数年、ソマリアの海賊による活動が下火になっているが、これまで、同海賊による海賊行為及び近隣諸国の領海内で行われる海賊と同様の暴力行為である海上武装強盗が行われてきた¹。そして、国連安保理決議²により海上武装強盗の取り締まりが認められるソマリア領海内のみならず、アデン湾の対岸にあたるイエメンの領海内においても海賊対処活動に参加する外国の海軍部隊による海難救助としての海上武装強盗による被害船舶に対する救助活動が行われている。すなわち、ソマリア領海内のような例外は別として、原則として沿岸国にのみ管轄権が認められる領海内において、海上武装強盗の取り締まりに該当しない、被害船の船長等の救助要請に応ずる海難救助としての支援活動が行われている。

これに関連して、英米系の国やドイツなどは、一定の要件を満たす場合に、Assistance Entry (以下、日本語では「救助入域」として、艦船のみならず、航空機による遭難者の救助のための沿岸国の許可を得ない領海及びその上空への入域が国際法上認められるという立場をとっている³。他方、我が国においては、沿岸国の許可を得ずに航空機が外国領海上空へ入域す

¹ ソマリア沖・アデン湾における海賊等事案(公海で発生した「海賊」と領水内で発生した「武装強盗」の双方を含めたもの)の発生状況について、2010(H22)年に219件、そして2011(H23)年の237件をピークに2012年75件、2013年15件、2014年11件、2015年0件、2016年2件、2017年9件と極めて低い水準で推移している。2017年は9件と増加しており、今後の推移について予断を許さない状況となっている。外務省HP「ソマリア沖・アデン湾における海賊問題の現状と取組」(平成30年3月29日)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/africa.html>.

² 2008(H20)年6月に採択されたUN Security Council/RES/1816(2008), para.7.により、所定の手続きの後に海賊行為及び海上武装強盗を抑止するためにソマリア領海に入域することを認めることを決定し、その後、毎年安保理決議で、当該規定が延長されている。S/RES/1846(2008)、S/RES/1897(2009)、S/RES/1950(2010)、S/RES/2020(2011)、S/RES/2077(2012)、S/RES/2125(2013)、S/RES/2184(2014)、S/RES/2246(2015)、S/RES/2316(2016)、S/RES/2383(2017)。

³ Craig H. Allen, *International Law for Seagoing Officers, 6th ed.*, Naval Institute Press, 2014, pp. 106-107.

ることは、当該航空機自体の遭難による緊急入域でない限り、領空侵犯として国際法に反するという考え方を原則的にとっている⁴。我が国周辺の国際環境においては言うまでもなく、その他の地域においても政治上、作戦上の判断、特に沿岸国の要撃機や対空火力による迎撃等の脅威について考慮が必要なことは当然であるが、そういった配慮とは別に国際法上、航空機による海難救助のための領域国の許可を得ない入域を含む「救助入域」が認められるのか否か、認められるとしてその国際法上の根拠は何であろうか。

本稿では、海賊・海上武装強盗事案が海難救助の対象になり得ること、航空機を使用した海難への対応が実態として行われていること、及び艦船による「救助入域」が認められることを確認したうえで、航空機による「救助入域」の合法性について検討するものである。

1 海賊・海上武装強盗による被害船舶に対する海難救助としての対応

船舶が荒天、機関故障、航法ミスによる座礁、漂流、沈没等、すなわち、自然現象、事故、自らの航法・操船上の誤りに起因して生命の危険にさらされている状態を海難と認識することに疑問はないものとする。それでは、海賊や海上武装強盗による襲撃等の侵害行為により海上において生命の危険にさらされている場合は、海難といえるのであろうか。

海洋法に関する国際連合条約（以下「国連海洋法条約」という。）第98条1(a)は、船長は、「海上において生命の危険にさらされている者を発見したときは、その者に援助を与えること⁵」としており、遭難者の生命の危険にさらされるに至る原因について限定していない。また、我が国の国内法である船員法第14条においても、「船長は、他の船舶又は航空機の遭難を知ったときは、人命の救助に必要な手段を尽くさねばならない⁶」としており、同じく原因については触れていない。

⁴ 外務省条約局長『第百回国会衆議院外務委員会議録第一号』昭和58年10月4日、6頁。外務省条約局外務参事官『第八十四回国会衆議院外務委員会議録第十六号』昭和53年4月21日、15頁。学説においても同様の説明がなされている。例えば、山本草二『国際法（新版）』有斐閣、1994年、465-467頁。深町朋子「第15章 その他の地域および空間」、柳原正治ほか編『プラクティス国際法講義』信山社、2010年、248頁。

⁵ 海洋法に関する国際連合条約（平成8年条約第6号）第98条（援助を与える義務）。

⁶ 船員法（昭和22年法律第100号）（遭難船舶等の救助）第14条。

我が国のソマリア沖アデン湾の海賊への対応として、海賊対処法が成立する以前の第1次海賊対処水上部隊は、海上における警備行動⁷を発令して派遣された⁸。この間、海上警備行動に認められる権限を行使して防護することができる護衛対象の船舶以外の船舶⁹からのメーデーコール等に複数回対応している。その際の法的な根拠は、海難救助であると説明されている。平成21(2009)年4月4日、アデン湾において、第8護衛隊の護衛艦「さざなみ」が、海上警備行動に認められる権限を行使して防護することができる防護の対象にあたらぬ船舶から海賊の可能性のある小型船舶に接近されているという国際VHFによる通報を受け、当該小型船舶に対して探照灯の照射、LRAD(指向性大音響発生装置)による呼びかけ等の「人道的な観点から、強制力の行使を伴わない行為」を実施しており¹⁰、我が国政府は、その法的根拠を船員法第14条であるとした¹¹。そして、「船員法第14条では、…条文上、遭難の原因とか要因、こういうことであるということについては具体的に定めておりません。事件だとか事故等を引き起こした原因とか要因が何であれ、現実に大切なことは、船舶や航空機が急迫した危険に陥った状態にあるということを書いておりまして、この場合においては、当該船舶や航空機に搭乗している人員や漂流中の人員の救助を義務づける、こういう規定」であると説明している¹²。

⁷ 自衛隊法(昭和29年法律第165号)第82条。

⁸ 政府として、海賊が所有する武器、その他を総合的に勘案し、海上保安庁のみでは対応できないと判断し、防衛大臣が内閣総理大臣の承認を得て、海上警備行動を発令した旨が説明されている。金子国土交通大臣『第百七十一回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第三号』平成21年4月15日、6頁。

⁹ 海上警備行動では、保護対象が我が国に關係する船舶に限られている点を海賊対処法を整備する必要性のひとつとして説明している。麻生内閣総理大臣『第百七十一回国会衆議院会議録第二十三号』平成21年4月14日、9頁。制限の理由は、海上における警備行動の要件である「海上における人命若しくは財産の保護」の人命及び財産は一般に日本人の人命及び財産と考えられているため、保護対象が我が国に關係する船舶になるといえる。防衛庁防衛局長『第七十五回国会衆議院決議委員会議録第十五号』昭和50年6月24日、18頁。

¹⁰ 防衛省「護衛艦「さざなみ」が護衛対象外の船舶から通報を受け、小型船舶に対処した件について」『お知らせ』(21.4.4)

<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2009/04/04a.html>。

¹¹ 防衛省運用企画局長『第百七十一回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第三号』平成21年4月15日、5頁。

¹² 加納国土交通副大臣『第百七十一回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第三号』平成21年4月15日18頁。

平成 22 (2010) 年 10 月 24 日、ソマリア東岸から 750 海里のインド洋においてアンチグア・バーブーダ船籍でドイツの船社が運航する貨物船 **MV BELUGA FORTUNE** が海賊に襲撃され、乗り込まれたが、船長以下船員総員がシタデル (安全区画)¹³への退避に成功し、船長はシタデル内部から救難要請をし、通信を維持するとともに、船の機関を停止、燃料供給を遮断し、船橋の全てのシステムを遮断したため、海賊は同船をコントロールすることができず、船橋構造物に放火した後に退散した。これに対し、NATO 海軍部隊の英海軍 **HMS MONTROSE** が **BELUGA FORTUNE** 船長からの海賊は退散した模様であるとの通報を受け、翌 10 月 25 日に英海兵隊の乗船隊を同船に乗船させシタデル内から船員総員を無事に解放した¹⁴。当該英海軍部隊の行為は、国際法で認められる海賊取り締まりの一環としての海賊嫌疑船舶に対する臨検¹⁵、あるいは、「海賊行為によって奪取され、かつ、海賊の支配下にある船舶」の拿捕¹⁶という位置付けとも説明できるが、むしろ、被害船舶の船長の要請に応ずる海難救助という位置付けがその実態を表しているともいえよう。

以上みてきたように、自然現象、事故、自らの航法・操船上の誤りに起因して生命の危険にさらされている状態のみならず、海賊や海上武装強盗による襲撃等の侵害行為により海上において生命の危険にさらされている場合も海難ということができ、警察権の行使を伴わない、海難救助の枠組で対応する場合があるといえる。

¹³ シタデルについて次のように説明している。「シタデル (ろう城設備) : シタデルは、海賊により乗り込まれそうな切迫した危険が迫った際、全乗組員が救助を待つ間閉じこもるための設備。最低限の設備として、食料と水、良好な外部との連絡手段、2重(補強)扉などが必要とされている。機関室、操舵機室をシタデルにする場合、主機、補機、舵の制御が可能、外部との通信手段の確保 (VHF、衛星船舶電話等の設置) は必須、さらに海賊の動向を観察できる CCTV のモニターも有効。長期間のろう城は困難であり、あくまで軍の艦艇、ヘリの救援までの時間稼ぎとしての位置付けであり、軍の救援が期待できない状況、海域での使用は推奨されない」。一般社団法人 日本船主協会 海務部 外航海運セミナー資料「航行安全の問題 (海賊編)」(2014年3月)

http://www.jsanet.or.jp/pressrelease/2014/pdf/20140317handout_bs.pdf.

¹⁴ EU NAVFOR, “Pirates fail in pirating MV BELUGA FORTUNE in Somali Basin”, October 26, 2010,

<http://eunavfor.eu/pirates-fail-in-pirating-mv-beluga-fortune-in-somali-basin/>,
DIIA COUNTER PIRACY REPORT, 2010, <http://diia.us/Spearfish.html>.

“German ship freed by Somali pirates”, Reuters, October 25, 2010,
<http://www.reuters.com/article/us-germany-piracy-beluga-idUSTRE69O3PB20101025>.

¹⁵ 国連海洋法条約 第 110 条 (臨検の権利)。

¹⁶ 国連海洋法条約 第 105 条 (海賊船舶又は海賊航空機の拿捕)。

2 航空機による海難への対応

慣習国際法あるいは国連海洋法条約第98条の援助を与える義務の主体は、船舶の船長である。航空機は、その登場自体が近代以降であるとともに、飛行艇は別として海上の遭難への対応に限界があること、また、航空機自体の脆弱性から、海上の遭難者に援助を与える義務の規定は国際法上、存在しないとイえる¹⁷。しかしながら、航空機の性能向上、特に固定翼の洋上哨戒機、艦艇搭載の回転翼機（ヘリコプター）の発達に鑑み、海難救助の極めて重要な主体となっているのが実態である。

先に挙げた海上警備行動の発令により、ソマリア沖アデン湾に派遣された第1次海賊対処水上部隊の第8護衛隊の護衛艦「さみだれ」が、平成21(2009)年4月11日に防護対象外の船舶からの小型船舶の接近情報に対して¹⁸、4月18日には護衛艦「さざなみ」の哨戒ヘリコプターが同じく小型船舶の接近情報に対して¹⁹、4月30日には、「さみだれ」の哨戒ヘリコプターが不審な船舶の情報に対して²⁰、それぞれ状況を確認した。5月18日には、マルタ船籍の船舶から「小型船舶から攻撃および追撃を受けている」との情報入手し、同じく護衛艦「さみだれ」の哨戒ヘリコプターにより、当該船舶の安全を確認したが、小型船舶を発見することはできなかった²¹。これらの事象においては、現場の距離が護衛艦から離れていることもあり、全て艦載の哨戒ヘリコプターにより対応している。5月18日の

¹⁷ 航空機による援助について、それを義務化する動きはあった。遭難航空機の救援・救助については、「1919年のバリ条約23条は、海難救助の規定を準用すると規定しており、この規定を受けて国内法で同様の規定を設ける国もあった。しかし、規定を持たない国もあるため、国際的な取決めが必要とされ、1938年にブラッセルにおいて『海上における航空機の、又は航空機による救難又は救助についての規則の統一に関する条約』が制定された。この条約に対しては1カ国の批准しかなく、効力発生に必要な5カ国の批准を得ておらず現在なお効力は生じていない」。新田浩司「航空行政法」（藤田勝利編『新航空法講義』信山社、2007年、129-130頁。この1938年ブラッセル条約の成立については、池田文雄『空法』邦光堂、1991年、239-244頁に解説されている。

¹⁸ 防衛省「護衛艦「さみだれ」が護衛対象外の船舶から通報を受け、小型船舶に対応した件について」『お知らせ』（21.4.11）、

<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2009/04/11c.html>。

¹⁹ 防衛省「護衛艦「さざなみ」が、ヘリを発艦させ状況確認を行った件について」『お知らせ』（21.4.18）、<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2009/04/18a.html>。

²⁰ 防衛省「護衛艦が不審な船舶に関する情報入手し、護衛艦「さみだれ」のヘリが発艦し状況確認を行なった件について」『お知らせ』（21.5.1）、<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2009/05/01f.html>。

²¹ 防衛省「ソマリア・アデン湾沖における小型船舶への対処事案発生について」『お知らせ』（21.5.18）、<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2009/05/18b.html>。

事象に関し、我が国政府は、仮にマルタ船籍の船舶が小型船舶から攻撃を受けている場面に遭遇した場合の対応について、攻撃を受けている船舶が「保護対象外の船舶ということになりますと非常にやることは我々としては限られておりますので、あくまで人道的な観点から、強制力の行使を伴わないような行為ということで、他国の船に通報するでありますとか、あるいは引き続き状況の監視をするといったようなこと」を実施するとしている²²。すなわち、海賊対処法の成立していなかった当時において、外国船舶であるソマリアの海賊が日本関連の船舶以外の船舶を襲撃している場合には、我が国の法律に定める刑法犯罪を構成しておらず、また、海上における警備行動の直接的な保護の対象とはいえないため、海上警備行動で準用される海上保安庁法や警察官職務執行法の権限の行使ではなく、人道的観点から権限の行使に当たらない行為で対応するというものである。先の平成22(2010)年10月24日のMV BELUGA FORTUNEの事案においても、同船船長のメーデーコールに最初に対応したのは、EU海軍部隊(EU NAVFOR)の固定翼哨戒機である²³。航空機は、艦船に比較して移動するための速力が圧倒的に優れており遭難船舶への到達所要時間が短く、また、搜索範囲が広いという特性を活かして、海賊事象も含めて海難へ対応しているのが実態である。

3 艦船による「救助入域」

次に、艦船による外国の領海内への「救助入域」について考えてみたい。自国の沿岸において海難が発生した場合には、当該沿岸国が援助を与えるとともに、関税等の便宜を供与することが行われてきた²⁴。また、二国間の通商航海条約の多くもこれらについて規定している²⁵。多国間条約にお

²² 防衛省運用企画局長『第百七十一回国会参議院外交防衛委員会議録第十六号』平成21年6月4日32頁。

²³ EU NAVFOR, “Pirates fail in pirating MV BELUGA FORTUNE in Somali Basin”, October 26, 2010, <http://eunavfor.eu/pirates-fail-in-pirating-mv-beluga-fortune-in-somali-basin/>. “German ship freed by Somali pirates”, Reuters, October 25, 2010, <http://www.reuters.com/article/us-germany-piracy-beluga-idUSTRE69O3PB20101025>.

²⁴ 海軍大臣官房『軍艦外務令解説』(昭和13年)254-255頁；海上保安庁警備救難部監修『緊急入域ハンドブック』海文堂、1987年、8-10頁。地方自治体に遭難船舶の所在を認識したならば救護を実施するよう義務付けてきた。水難救護法(明治32年法律第95号)第1条、第3条。

²⁵ 『軍艦外務令解説』254-256頁。日米通商航海条約(1911年)、日英通商居住及

いても、沿岸国が「海上における安全に関する適切かつ実効的な捜索及び救助の機関の設置、運営及び維持を促進」²⁶し、「海上におけるいずれの遭難者にも援助を与えることを確保しなければならない」²⁷と規定するなど、領海内においては、一義的には、沿岸国の捜索救助機関等に海難救助を行うことが期待されている。

他方、全ての国の船舶の船長は、外国領海内を無害通航中、海難に遭遇した場合に遭難者を救助する義務があることに疑問は生じない。国連海洋法条約 18 条 2 においても「通航は、継続的かつ迅速に行わなければならない。ただし、停船及び投じようは、・・・遭難により必要とされる場合又は危険若しくは遭難に陥った人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合に限り、通航に含まれる」としている²⁸。すなわち、領海内を無害通航中に海難救助を実施することを想定しているといえる。それでは、領海外を航行中の船舶が外国の領海内で海難が発生したことを認識した場合、領海に入域して遭難者を救助することに一定の義務はあるのか。また、当該入域について沿岸国の許可が必要になるのであろうか。

(1) 国連海洋法条約第 98 条

国連海洋法条約第 98 条の「援助を与える義務」は、外国の領海に入域して海難救助を実施する法的な根拠になるのであろうか。国連海洋法条約第 98 条は、船長に自己の船舶及び乗組員等に重大な危険を及ぼさない範囲で遭難者への援助を義務づけている。しかし、海難救助のために領海外から領海内へ入域する場合を含むのであろうか。そもそも、98 条は同条約の「公海の部」に規定されているため、領海内には適用されないという考え方もできるかもしれない²⁹。

び航海条約等を引用し、それらは、自国の船舶と同様の援助及び保護を与えるよう規定している。『緊急入域ハンドブック』8・14 頁。

²⁶ 国連海洋法条約第 98 条 2。

²⁷ 1979 年の海上における捜索及び救助に関する国際条約（昭和 60 年条約第 5 号）附属書第 2 章 para 2.1.11。

²⁸ 国連海洋法条約第 18 条（通航の意味）。

²⁹ 高野雄一は、国連海洋法条約第 98 条の説明として、船長は「海上（領海外海洋）で生命の危険にさらされている者を発見したときは、これに援助を与え」ることとしており、遭難者の位置を公海（領海の外側）に限定している。高野雄一『全訂新版 国際法概論（上）』弘文堂、1985 年、280 頁。

また、横田喜三郎は、「公海における海難の救助について」規定した条約として 1910 年の「海難における救援救助についての規定の統一に関する条約」（以下「1910 年ブラッセル条約」という。）11 条及び 1958 年の「公海に関する条約」（以下「公海条約」という。）12 条を挙げている。国連海洋法条約 98 条の規定は、公海条約 12

この件について、98条1(a)は、文言上海難現場を「海上において(at sea)」としており、海洋全般において遭難者に対する援助の一般的な義務について規定しているとする解釈もある³⁰。同条約第58条2に基づき、98条の「援助を与える義務」が排他的経済水域に適用があること、そして、前述した同条約18条2の領海内における海難救助の実施を前提とした規定とを併せ考えるならば、援助の義務は海上全般に渡って存在するということができるであろう³¹。

それでは、領海外から領海内へ入域して遭難者を救助することに一定の義務はあるのかという点についてはどうなのか。国連海洋法条約は、文言上、公海から領海へ入域しての海難救助についての明確な規定はないが、それを排除する規定も存在しない。98条1(b)で、船長は援助を必要とする旨の通報を受けたときは、「可能な最高速度で遭難者の救助に赴くこと」と規定されているところ、遭難地点が1海里(約1,852m)でも領海の境界の内側であったならば、沿岸国の許可なく入域できないということがあろうか。98条1(a)が遭難者に対する援助の一般的な義務について規定していること、及び98条1(b)で自船の進路等にかかわらず、海難を認識したならば、速やかにその現場に積極的に進出して援助を与えるという規定を考慮するならば、公海から領海への入域を否定しているとは考え難く、自船の近傍に海難の発生を認識し、沿岸国の捜索救助機関等が対応できないと判断できるのであれば、領海外から領海内へ入域して遭難者を救助することはそのような一般的な義務に含まれるものと考えられる。もちろん、この救助の「義務」は、合理的に期待される限度のものであって、あくまでも船長の裁量に任されている³²。

条の規定と概ね同様であり、公海条約12条は、1910年ブラッセル条約11条(船長の人命救助義務)をもとに規定したものである。したがって、横田喜三郎も、これら条約の対象となる海難の現場は、公海、すなわち領海の外側の海域と考えているようにみえる。横田喜三郎『国際法II〔新版〕』有斐閣、1958年、142頁。O'Connellが著した、『国際海洋法(*The International Law of the Sea*)』においても「公海の管轄権(Jurisdiction on the High Sea)」の章に「海上における援助(Assistance at Sea)」という項目を設けて海難救助について解説している。Daniel Patrick O'Connell, *The International Law of the Sea Volume II*, Edited by I. A. Shearer, 1984, pp. 813-814.

³⁰ Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne (Volume Editor), Neal Grandy (Assistant Editor), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary Vol III*, Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia School of Law, Kluwer Law International, 1995 (以下「ヴァージニア・コメンタリー 第3巻」) p.176.

³¹ Ibid., pp.176-177.

³² ヴァージニア・コメンタリー 第3巻、p.175.

(2) 国連海洋法条約第18条

国連海洋法条約第18条は、海難救助のために領海外から領海内に入域し航行することを無害通航の前提となる「通航」に含めるとしているのか。これについて、18条1項で「通航」とは、内水等に入ることなく領海を通過する場合と内水等への出入りのために領海を航行することとしている³³。そして、18条2項で「通航は、継続的かつ迅速に行わなければならない」とした上で、「停船及び投びよう」について、「通航」に含まれる場合の一つとして、「危険若しくは遭難に陥った人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合」を挙げている。このことから、外国領海内を無害に18条1項の「通航」を実施している際に、海難に遭遇し、「人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合」は、「継続的かつ迅速」ではない、「停船」や「投びよう」についても「通航」に含まれ、認められることに疑問の余地はないであろう。

他方、領海外から海難救助のために領海内に入域して航行することは、文言上、18条1項に規定する内水等に入ることなく領海を「通過」すること、あるいは、内水等への出入のために領海を航行することと合致せず、18条1項の「通航」にはあたらないと解釈できるかもしれない³⁴。この点に関し、村上厩造教授は、第三次国連海洋法会議における領海内の海難救助の規定ぶりの変遷から、国連海洋法条約第18条は、「海難救助活動のための領海内入域までも許容したものではない」と結論づけている³⁵。すなわち、1974年の英国提案³⁶でその活動が「危険若しくは遭難に陥った人、

³³ 脚注28参照。

³⁴ ヴァージニア・コメンタリー 第2巻、p.162。

³⁵ 村上厩造「外国公船の無害通航と海難救助」財団法人海上保安協会『新海洋秩序と海上保安法制』第1号、1991年3月、9-13頁。

³⁶ 同上、10-11頁、英国提案(A/CONF.62/C.2/L.3, 3 July 1974, Official Record III p.183)を以下のとおり引用している。

第16条

1 通航は、沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り、無害とされる。無害通航は、この条約の規定及び国際法の他の規則に従って行われる。

2 外国船舶の通航は、当該外国船舶が領海において、国連憲章に違反する武力による威嚇又は行使であって沿岸国の領土保全若しくは政治的独立に対するもの、又は沿岸国の許可若しくは国際法上の根拠なくして次のいずれかの活動に従事する場合を除いて、沿岸国の平和、秩序又は安全を害するものとはみなされない。

(a) 武器(いかなる種類のものであるかを問わない。)を用いての演習又は訓練

(b) 航空機の発進又は積込み

(c) 軍事機器の発進、着船又は積込み

(d) 沿岸国の通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令に違反する人又は

船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合」について、当該「通航は、沿岸国の平和、秩序又は安全を害するものとはみなされない」と条文に明示していたものを、最終的には、現在の第18条第2項にあるように、1958年の領海条約にならって通航の一形態という規定ぶりとなった。このような変遷を整理し、村上教授は、「英国提案にあるように、領海内の海難救助が無害通航に該当するものとし、そのための領海内入域をも許容したものと解する」ことは「広きに失する」ものとしている。特に第18条第2項の規定が「人命の救助だけでなく船舶の救助までも含めている点を考えれば、それが無害通航ということになり、外国船舶によるサルベージ活動まで許容する余地があるからである」としている。また、後述するSAR条約の規定を村上教授は、海難の位置の搜索及びその結果発見した遭難者の救助と位置の判明している遭難者の救助とを区別せず、すべからず搜索救助のための領海への入域は沿岸国の許可を要するとの認識から、国連海洋法条約第18条は、領海内への「救助入域」を許容するものではないとするのである³⁷。

しかしながら、18条の規定が98条に規定する海難救助に関する一般的な伝統、海洋慣習法の実行及び基本的な人道上の配慮を反映していることを考慮すると、海難救助のための領海内への入域も排除していないと考えることも可能であろう³⁸。むしろ、現在の条文に修正される前の英国提案で、無害通航に該当するものとして、その活動が「沿岸国の事前の許可を得て行われている場合」と並んで「危険若しくは遭難に陥った人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合」が明示されていたことを想起すると不自然な考えではないであろう³⁹。

貨物の積込み又は積卸し

(e) 沿岸国の通信系の妨害を目的とする行為

(f) 沿岸国の他の施設又は設備の妨害を目的とする行為

3 その活動が次のいずれかである場合は、通航は、沿岸国の平和、秩序又は安全を害するものとはみなされない。

(a) 船員の通常の実務に照らして安全かつ効率的な航海に必要なものである場合

(b) 沿岸国の事前の許可を得て行われる場合

(c) 不可抗力若しくは遭難により必要とされる場合、又は危険若しくは遭難に陥った人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合

(以下略)

³⁷ 同上、14頁。

³⁸ ヴァージニア・コメンタリー 第2巻、p.162.

³⁹ 最終段階の条文案において無害とされる活動から「救助入域」を除外したのではなく、英国提案に示された無害とされる活動を列挙する方式自体を採らなかったといえる。

また、SAR条約との関係について、SAR条約付属書3.1.3⁴⁰は、「海難の位置の搜索」(“searching for the position of maritime casualties”)及び「その海難の生存者の救助」(“rescuing the survivors of such casualties”)の目的のみをもって救助隊を領海に入域させる場合は沿岸国の許可を要するとしているのであって、位置の判明している生存者を救助するために許可が必要であるとはしていない点に留意する必要がある。後述するように、米国、ドイツ等も「救助入域」の説明として、行方不明者の広域搜索のための沿岸国の許可のない入域は認められないとしており、SAR条約とは矛盾しないといえる。

(3) 慣習国際法等

これまでみてきたように、慣習国際法上、船舶による領海の内外における海難救助、そして、領海外から外国領海内へ入域しての海難救助についても、合理的に期待される限度において一定の義務が生ずるといえる。

国連の国際法委員会は、1956年の国連総会への報告において、1910年ブラッセル条約⁴¹第11条(船長の人命救助義務)⁴²の文言を借用して、それを現在有効な国際法を表したものであるとした⁴³。すなわち、援助を与える義務は、慣習国際法であるとしている。ただし、ここでは、「船舶は公海上における危難にある者に援助を与えなければならない」(傍点本稿筆者)と解説されており、領海内の海難への対応については述べていない⁴⁴。

領海内の援助義務に関連して、昭和13(1938)年の我が国の『軍艦外務令解説』は、船舶の救難救助として領海内における海難(沿岸に擱座する場合)の事例を挙げ⁴⁵、その際の救助のための根拠国際法を1910年ブラッセル条約とし、同条約が海軍艦船に適用されないことを説明しつつも、

⁴⁰ 1970年の海上搜索救助条約(SAR条約)。

⁴¹ 脚注29参照。

⁴² 1910年ブラッセル条約

第11条 海上ニ於テ生命ノ危難ニ在ル者アルトキハ船長ハ船舶、船員及旅客ニ重大ナル危険ヲ及ボサザル限リ敵人ト雖モ之ヲ救助スルコトヲ要ス。

⁴³ *Yearbook of the International Law Commission, 1956, vol. II*, 281, “In the opinion of the Commission, the article as worded above states the existing international law”.

⁴⁴ *Ibid.*, “The Commission deemed it advisable to include a provision to the effect that ships must render assistance to all persons in danger on the high sea”.

⁴⁵ 実例として大正15(1926)年6月17日に伊豆、銭洲に座礁した英国汽船「シチー、オブ、ネーブルス」号救難及び昭和6(1931)年3月6日に支那沿岸、牛山島付近で座礁したノルウェー汽船「ローズ、ヴィル」号救難を挙げているが、いずれも領海内の座礁遭難事象である。『軍艦外務令解説』254-257頁。

「救難救助ハ一般慣行ニシテ又人道的要求ニ基クナルニ鑑ミ、帝国海軍艦船モ一般船舶ニ準ズル救難救助ヲ為スベキハ至当ナリ」と解説している⁴⁶。これは、昭和13(1932)年当時のことであり、その後、1967年の改正議定書により軍艦にも適用されるよう改正され、1977年に発効している⁴⁷。国連海洋法条約98条も、我が国の国内法の船員法第14条も軍艦に救難救助について適用除外がないことからしても、軍艦と商船の別なく海上の遭難者に援助を与えることは、法的確信がともなっていると見える⁴⁸。したがって、領海の内か外かにかかわらず、船長が遭難者に対して援助を与える義務が存在することは慣習国際法であり、前述したように、国連海洋法条約第18条及び第98条はそのことを反映しているといえよう。

領海の外から外国領海内へ入域しての海難救助について、領海の限界線は、無害通航の確保を前提とした沿岸国の主権の及ぶ範囲を示すものであって⁴⁹、遭難者に対する支援の要否を判断する基準でないことは明確である。ゆえに、沿岸国の海上捜索救助機関等による対応を踏まえ、合理的に期待される限度において、領海外から外国領海内へ入域しての海難救助についても一定の義務が生ずるといえるであろう。

次に、当該入域について沿岸国の許可又は通告が必要か否かについて、海難救助のための入域は無害通航に含まれると考えられるところ、国連海洋法条約では沿岸国の許可又は通告の要否につき言及していない。我が国をはじめ、米国、英国、フランス、ドイツ、ロシア等の主要国及び大多数の国では、無害通航に際しての許可や通告を求めている⁵⁰。1989年には、米国と当時のソ連(ロシア)が、事前通告も許可も不要であるという共同声明を発している⁵¹。

他方、軍艦等(非商業的目的のために運航する軍艦以外の政府船舶を含

⁴⁶ 同上、254-258頁。

⁴⁷ 国立国会図書館調査及び立法考査局『わが国未批准の国際条約一覧』(2013年1月現在)2013年、61頁。

⁴⁸ 自衛隊の部内規定においても、艦長は他艦船の遭難を認識した場合は救助することが義務付けられている。この際、海域の別については示されていない。自衛艦乗員服務規則(海幕人第1011号(58.3.15)別冊)(他艦船の遭難)第102条。

⁴⁹ 国連海洋法条約 第2条。

⁵⁰ 我が国は、国内法上、無害通航としての領海への入域について、事前の許可や通報を求めている。しかし、国際法としてではなく、慣行として事前の通報が行われているというニュアンスのコメントは存在する。平成28年6月17日 中谷防衛大臣会見、質疑応答、<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2016/06/17.html>。

⁵¹ 1989 USA-USSR: *Joint Statement with attached Uniform Interpretation of Rules of International Law governing Innocent Passage*, Adopted at Wyoming, USA on 23 September, 1989.

4 検 討：航空機による「救助入域」は国際法上認められるか。 その根拠は何か。

空域には、海上と異なり無害通航というものが認められていない⁵⁵。したがって、航空機が領域国の許可なく領空に入域することは、当該航空機自身の遭難等により違法性が阻却される場合を除き、領空侵犯となり一般に国際法違反となる⁵⁶。

それでは、航空機による海難救助のための領海上空への入域である「救助入域」は認められるのであろうか。沿岸国の許可を得ない「救助入域」を明文で認める条約は存在しないが、慣習国際法で認められているのであろうか。慣習国際法として成立するためには、諸国の一般慣行に法的信念がともなうことが要件と考えられている⁵⁷。そして、一般慣行とは、国家実行が諸国間で反復・継続し、恒常的かつ均一の慣行となったものとされている⁵⁸。国家実行には、外交文書の発出、行政機関の決定、国内法令の制定等、国家機関の行為によって認識されるが、最も重視されるのは、国家の具体的な事態における現実の行為であり、国の航空機による沿岸国の許可を得ない「救助入域」を実際に行ったという事実である⁵⁹。しかしながら、この航空機による救助入域に関しては、救助入域を実施した国も、沿岸国も「沿岸国の許可を得ずに航空機が入域した」という事実を公表することを躊躇するのが一般的である。沿岸国は、自国領域内の主権維持への疑義と海難救助体制・態勢の脆弱性を公表することを欲しないと考えられ、他方、救助入域実施国もことさら、排他的主権のある外国の領海上空へ沿岸国の許可を得ないで入域したという例外的な行為を公表することを

⁵⁵ 1919年のパリ国際航空条約においては、一定の制限の下に外国航空機の無害通航の自由を認めたが、現代航空公法の1944年シカゴ条約においては、領域上の空間における領空主権の排他性が確認された。関口雅夫「第1章 国際航空法の史的展開」藤田勝利編『新航空法講義』信山社、2007年、24-26頁。城戸正彦『領空侵犯の国際法』風間書房、1996年、25-27頁。山本『国際法(新版)』465頁。

⁵⁶ 深町『プラクティス国際法講義』248頁。中谷和弘「第2章 空域、国際民間航空と国際法」藤田勝利編『新航空法講義』信山社、2007年、70-71頁。城戸『領空侵犯の国際法』50-59頁。

⁵⁷ 水島朋則「国際慣習法の認定方法 逮捕状事件」(国際司法裁判 本案判決 2002年2月14日)『別冊ジュリスト204号 国際法判例百選[第2版]』有斐閣、2011年、8-9頁。田畑茂二郎『国際法新講 上』東信堂、1990年、34頁。山本『国際法(新版)』53頁。

⁵⁸ 江藤淳一「第2章 国際法の法源」、『プラクティス国際法講義』信山社、2010年、19頁；山本『国際法(新版)』53頁。

⁵⁹ 江藤『プラクティス国際法講義』19頁；田畑『国際法新講 上』35-36頁；山本『国際法(新版)』53頁。

望まないため、沿岸国の許可の有無に関しては公表されることはほとんど考えられない。そのため、国家実行として現実の行為を政府の公表等から認識することは困難である。ここでは、法の見解の表明による法的信念を含む軍のマニュアル等の国家実行を示すとともに、国家による具体的な事態における現実の行為については、沿岸国の許可の有無が確認できないものの、参考事例として領海内における航空機による海難救助のための入域について示すこととする⁶⁰。

(1) 国家実行等

ア 米 国

(ア) 統合参謀本部議長指示 “Standing Rules of Engagement/ Standing Rules for the Use of Force”⁶¹ (以下「統参本部議長指示『SROE』』という。)

本指示において、「救助入域」(Assistance Entry) について次のとおり説明されている⁶²。

「救助入域」の権利 (Right of Assistance Entry)

①海上において生命の差し迫った危険にさらされている者に緊急の援助を与えるときには、艦船及び特定の環境において航空機は、領海、群島水域及びその上空に沿岸国の許可なく入域する権利を保持する。

②「救助入域」の権利 (Right of Assistance Entry) は、遭難者の合理的な位置が判明している場合のみ認められる。捜索 (search) のための領海、群島水域又は領空への入域は行わない。

⁶⁰ 1867年のスコチア号事件において、英米が国内法で制定した海上衝突予防の規則が諸国に義務的なものとして一般的に受諾されているか否かに関し、「慣習国際法が成立するためには、諸国の法的信念の一致を示す継続的な慣行が必要とされるが、具体的な事項についてそのような慣行の存在を確認することはかならずしも容易ではない。本件においては、船舶の燈火に関して、英米両国の規則が他の多くの海洋諸国によって受諾されたことから、新しい慣習国際法の成立が認められた」としている。中村道「スコチア号事件 (The Scotia)」、田畑茂二郎、太寿堂鼎編『ケースブック国際法[新版]』有信堂、1987年、5頁。

⁶¹ Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, *Standing Rules of Engagement/ Standing Rules for the Use of Force for U.S. Forces*, CJCSI 3121.01B, 13 June 2005.

⁶² 同様の説明が陸海空軍等のマニュアルにも記述されている。例えば、U.S. Naval War College, *Annotated Supplement to the Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP1-14M, 1997, 2.3.2.5 Assistance Entry. USAF, The Judge Advocate General's School, “Right of assistance Entry,” *Air Force Operations & The Law*, 2nd ed., 2009, pp.73-74. U.S. Coast Guard, *Model Maritime Service Code 1995 Edition*, Chapter 9 Search and Rescue, International Law.

③現場で援助を実施する艦船及び航空機は、現場部隊指揮官の部隊防衛（unit self-defense）実施の権利と義務について、救助対象の人員、船舶及び航空機を含むものとする。当該状況における部隊防衛（unit self-defense）の範囲には、沿岸国の合法的な法執行活動に対する妨害は含まない。一旦収容した遭難者は、国防長官の支持があるまで外国官憲に引き渡さないものとする。

本統合参謀本部議長指示から、救助入域の要件として遭難者の位置が判明していない場合の広域の搜索は認められず、あくまでも、位置が判明している場合に領海等への入域が認められるとしていることがわかる。

（イ）統合参謀本部議長指示 “*Guidance for the Exercise of Right of Assistance Entry*”⁶³（以下「統参本部議長指示『RAE 実施の手引き』』という。）

本指示の目的は、米国の認識している外国の領海及び群島水域における米軍艦艇及び航空機による「救助入域」の権利の行使（the exercise of right-of-assistance entry (RAE)）に関する統一方針の確立であるとし、救助入域については、前項と同様の説明に加え、沿岸国の主権との衝突及び航空機による沿岸国の許可のない入域に伴う留意事項についての説明がなされている。

①全ての船舶及び航空機の指揮官は、海上において生命の差し迫った危険にさらされている者を援助する義務がある。この長年にわたり認識されてきた船員の義務が、船舶及び特定の環境においては航空機による領海、群島水域及びその上空への沿岸国による許可のない領海への緊急の救援のための正当な取り組みとしての救助入域を認めている。

②しかしながら、RAE は、遭難者等の合理的な位置が判明していない場合の区域搜索の実施への拡張は認められない。合衆国軍隊は、外国の領海及び群島水域における区域搜索は、沿岸国の許可がある場合（SAR 協定のような国際間の合意を含む）にのみ実施する。

③外国の領海及び群島水域における RAE は、以下の二つの相克する考慮すべき原則が関係する。

- ・ 沿岸国の主権に属する領海及び群島水域における諸国の入域及び活動の制限
- ・ 国籍又は場所にかかわらず、海上において生命の差し迫った危険にさらされている者を迅速かつ効果的に援助するという慣習国際法上の伝統的な義務

⁶³ Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, *Guidance for the Exercise of Right-of-Assistance Entry*, CJCSI 2410.1D, 31 August 2010.

④RAEに係る慣習国際法は、航空機によるものに比較して船舶によるものが疑いなく進展してきた。さらに、船舶には領海内における無害通航の権利が存在するのに対し、領海の上空における航空機のそのような権利は存在しない。許可を得ない外国領空への入域は、主権の侵害とみなされる可能性がある。したがって、作戦指揮官が軍用機を外国の領空で運用しようとする場合は、沿岸国又は群島国からの反応を考慮する必要がある。

また、米軍内の役割分担として、以下のように説明されている⁶⁴。

- 統合参謀本部作戦部長 (The Director for Operations : J3)
 - ・ 国家統合作戦情報センター (National Joint Operations and Intelligence Center : NJOIC) に対して RAE 行使の報告の受領を確認
 - ・ 国務省オペレーションセンター及び米国沿岸警備隊本部指揮センター (外国救難所掌機関への RAE 活動の通知を担当する部署) への即時通報
- 統合参謀本部戦略計画・政策部長 (The Director for Strategic Plans and Policy : J5)

統合参謀本部における RAE に関する事案の一義的な窓口

- 戦闘軍司令官 (Combatant commanders)

戦闘軍司令官は、作戦部隊 (operational units) が以下の指針に従うことを確保する。

- ・ 合衆国艦艇による RAE の実施

合衆国艦艇の作戦指揮官 (The operational commander) は、以下の 3 つの要件全てに合致する場合は、RAE を行使し、米国の認識している外国の領海又は群島水域に速やかに入域すべきである。

- ①人、船舶又は航空機が外国の領海又は群島水域において生命の差し迫った危険にさらされている又は遭難しており、緊急の救助を要すること
- ②遭難者等の位置が概ね判明していること
- ③合衆国艦艇がタイムリーで効果的な援助を与えることが可能な位置に所在すること

- ・ RAE の実施における合衆国軍用航空機の使用

作戦指揮官は、以下の 4 つの要件全てに合致する場合は、米国の認識している外国の領海又は群島水域内の領空に合衆国軍用機 (RAE 活動を実施する艦艇に搭載する航空機を含む) の展開により緊急の救助支援を与えることができる。

⁶⁴ Ibid., 6. Responsibilities (f.n. 58).

①人、船舶又は航空機が外国の領海又は群島水域において生命の差し迫った危険にさらされている又は遭難しており、緊急の救助を要すること

②遭難者等の位置が概ね判明していること

③合衆国軍用航空機が時宜を得た効果的な援助を与えることが可能な位置に所在すること

④援助の提供の遅れは、生命にかかわる可能性があること。仮に、生命にかかわる状況でない場合、作戦指揮官は、作戦指揮系統上、最も早い手段により、上級司令部に方針について要求を行なわなければならない。

その場合、戦闘軍司令官は、領海又は群島水域における軍用機の使用について許可する前に、国家統合作戦情報センターに通報しなければならない。また、そのオペレーションセンターを通じて国務省に協議することになる。

・ 当該外国への通知

RAEの行使について、沿岸国又は群島国の許可は必要とされていないが、作戦指揮官は、国際礼譲の促進、誤解の防止及び地元の救難衛生機関への注意喚起の観点から可能であれば、沿岸国又は群島国の当局に通知すべきである。もし、通知が入域前に実施できない場合、当該作戦部隊は、位置、救助入域を実施する部隊、緊急事態の内容、必要とする政府からの支援及び領海又は群島水域からの出域予定時刻をできる限り速やかに通知しなければならない。

イ ドイツ

Commander's Handbook – Legal Bases for the Operations of Naval Forces (以下「ドイツ海軍指揮官ハンドブック」という。)⁶⁵

2002年に発刊された「ドイツ海軍指揮官ハンドブック」によれば、全てのドイツの軍艦及び軍用航空機の指揮官は、海上において生命の危険にさらされている者に援助を与える義務があり、緊急の援助を与えることが求められる場合に、例外的に沿岸国の許可なく「救助入域」として領海及びその上空に入域することが認められるとしている。

そして、「救助入域」が認められる以下の要件等を挙げている⁶⁶。

⁶⁵ German Navy, *Commander's Handbook – Legal Bases for the Operations of Naval Forces* (2002).

⁶⁶ *Ibid.*, Rescue operations, p.139. 英文は、以下のとおりである。

” [A]ll warship (and military aircraft) commanders have an obligation to assist those in danger of being lost at sea. In this exceptional case, they are entitled to assistance entry into the territorial sea (or into the superjacent airspace) without permission of the coastal nation to engage in effort required to render emergency assistance to those in danger or distress at sea. The right of assistance entry is only applicable, if the coastal state is not able to render

- ①沿岸国が緊急の援助を提供できないか、時宜を得た援助ができない場合
- ②遭難場所が判明している場合(沿岸国の許可を得ない広域の捜索は禁止)
- ③可能であれば、入域前に沿岸国当局に通報すること

ウ その他

(ア) 国際海事機関 (IMO : International Maritime Organization)

1991年に米国がIMOに「救助入域」の概念について慣習国際法上の有効性に対する認識を確認しようとしたが⁶⁷、IMOは、これに対し、「国際公法上『救助入域』の権利というものは存在せず、当該原則は、いかなる条約でも具現化されておらず、また、慣習国際法上も確立していない」と結論付けた⁶⁸。

(イ) 国際人道法研究所 (IIHL : International Institute of Humanitarian Law)

2009年に国際人道法研究所の賛助の下、発刊された **SANREMO HANDBOOK on RULES OF ENGAGEMENT** (以下、「サンレモ ROE ハンドブック」という。)⁶⁹には、「救助入域 (assistance entry)⁷⁰」が示され、部隊の地理的な配置を規定する ROE のリストに合法的な領海等への入域の例として示されている⁷¹。

assistance or timely render such assistance and if it is not a warship (or military aircraft) of the coastal state or another state. Moreover, the location of the danger or distress must be well known. All-out search is forbidden without consent of the coastal state even if they serve to render assistance. If possible, the competent coastal radio station and the national authorities shall be informed before the territorial sea (airspace) is entered.”

⁶⁷ International Maritime Organization, Sub-Committee on Lifesaving, Search and Rescue – 22nd session Agenda item 8, *SAR on or over foreign territorial seas Note by the United States*, LSR 22/8/4, 18 January 1991.

⁶⁸ International Maritime Organization, Legal Committee – 65th session, 30 September-4 October 1991 Agenda item 8, *Report of the Legal Committee on the work of its Sixty-Fifth session*, LEG 65/8, 11 October 1991, SAR on or over foreign territorial seas Note by the United States 118.

⁶⁹ Drafted by, Alan Cole, Phillip Drew, Rob McLaughlin, Dennis Mandsager, et. al, *SANREMO HANDBOOK on RULES OF ENGAGEMENT*, 2009.

⁷⁰ Ibid., p.81.なお、サンレモ ROE ハンドブックでは、assistance entry (救助入域) をフランス語版では”insertion d’assistance”、スペイン語版では、”entrada de auxilio”としている。

⁷¹ Ibid., Series 50: Geographic Positioning of Force Units and Cross-Border Incursions,

50 C: Entry into (SPECIFY area) except for the following circumstances (SPECIFY e.g. for transit passage, when rendered necessary by force majeure or distress, in assistance entry, in self-defence, etc.) is prohibited.

50 D: Entry into (SPECIFY area) for (SPECIFY purpose or task, e.g. innocent passage, transit passage, arch) pelagic sea lanes passage, and assistance

(2) 関連する条約等と航空機による「救助入域」の関係

ア 1910年ブラッセル条約及び国連海洋法条約

1910年のブラッセル条約及び国連海洋法条約は、いずれも、船舶の船長に救助の義務を課しており、航空機の機長の義務ではない⁷²。また、1938年にブラッセルにおいて「海上における航空機の又は航空機による救難又は救助についてのある規則の統一に関する条約」が制定され、航空機の機長に対する海上遭難者に対する救助の義務を課していたが、批准国が足りず、効力は生じていない⁷³。

したがって、両条約は、航空機による「救助入域」の根拠とはならないが、海上において生命の危険にさらされている者に援助を与え、救助するという海で活動する者の精神に合致する条約といえる。

イ 1970年の海上捜索救助条約(SAR条約)

SAR条約付属書

3.1.3 締約国の当局は、海難の位置の捜索及びその海難の生存者の救助の目的のみをもって他の締約国の領海、領土又は領空へ自国の救助隊を立ち入らせることを希望するときは、当該他の締約国との間で別段の合意のある場合を除き、予定する任務の詳細及び必要性を示して、当該他の締約国の救助調整本部又は当該他の締約国が指定した他の当局にその旨の要請を行わなければならない。

SAR条約付属書のパラグラフ 3.1.3 は、一見したところ、救助のための入域は、沿岸国の許可を得なければならないようにみえるかもしれないが、自国の救助隊(船舶、航空機等)による海難の捜索及び当該捜索の結果発見した生存者の救助のための入域(“solely for the purpose of searching for the position of maritime casualties and rescuing the survivors of such casualties”)については、沿岸国に要請しなければならないとしている(傍点本稿筆者)。他方、位置が判明している海難者の救助について、入域について許可を得なければならないとはされていない。すなわち、航空機による「救助入域」の要件として、米国やドイツが説明しているところの位置が判明している海難者の救助については、許可を必要としないということもできる。

entry, SAR, NEO) is permitted.

⁷² 1910年ブラッセル条約 第11条。国連海洋法条約 第18条、第98条。

⁷³ 池田『空法』pp.240-241。藤田『新航空法講義』pp.129-130。

ウ 国際違法行為に対する国家責任に関する条文(国家責任条文)⁷⁴

第1部 国の国際違法行為

第1条(国際違法行為に対する国の責任) 国のすべての国際違法行為は、その国の国際責任を生じさせる。

第20条(同意) 他の国の特定の行為に対する国の有効な同意は、その行為が当該同意の範囲内にある限り、同意を与える国との関係でその行為の違法性を阻却する。

第21条(自衛) (略)

第22条(国際違法行為に対する対抗措置) (略)

第23条(不可抗力) 国際義務と一致しない国の行為の違法性は、その行為が不可抗力、すなわち、当該国の支配を超える抵抗しがたい力又は予測できない事態の発生であって、その事情の下で義務の履行を実質的に不可能とするものによる場合には阻却される。

第24条(遭難) 国際義務と一致しない国の行為の違法性は、当該行為の実行者が遭難状態の下でその者の生命又はその者に保護を託された者の生命を救うための合理的な他の手段を有しない場合には阻却される。

第25条(緊急状態) (略)

国家責任条文は、条約ではないが、国際違法行為に対する違法性阻却事由に関する「権威ある文書」として国際裁判や学説等において援用されてきた⁷⁵。この中で、航空機による「救助入域」を実施する場合、第20条の「同意」を沿岸国から得ていれば、違法にならない。また、第24条に規定する入域する航空機自体の「遭難」であれば、これも緊急入域として違法性が阻却される。第25条の「緊急状態」は、重大かつ急迫な危険に対して国家の基本的利益(an essential interest)を確保するための唯一の手段である場合をいい、国籍を問わず海難に遭っている船舶、航空機、その乗員等を救助するための「救助入域」は該当しない。したがって、軍用機等の国の航空機が外国の領海上空へ、「不可抗力」や「遭難」以外で許可を

⁷⁴ 国際違法行為に対する国家責任に関する条文(国家責任条文草案)、国連総会決議第56会議報告、UN GAOR 56th Sess., Supp. No.10, at 43, U.N. Doc. A/56/10(2001).

⁷⁵ 2001年に国連総会決議により、国家責任条文に留意するとともに、2004年の国連総会第59回会期中の仮議題に国家責任条文の条約化の問題を含めることが決定された。2004年の国連総会第6委員会では、条約化について賛否両論あり、今後条約化されるか否かは不透明である。川崎恭治「国家責任条文」国際法学会編『国際関係法辞典 第2版』三省堂、2005年、385-386頁。

得ずに入域すること(国の行為)に対する違法性阻却事由について、国家責任条文には規定していないということになる。

エ 国際民間航空条約(シカゴ条約)⁷⁶

第1条(主権) 締約国は、各国がその領域上の空間において完全且つ排他的な主権を有することを承認する。

第3条(民間航空機及び国の航空機)

(c) 締約国の国の航空機は、特別協定その他の方法による許可を受け、且つ、その条件に従うのでなければ、他の国の領域の上空を飛行し、又はその領域に着陸してはならない。

第25条(遭難航空機) 各締約国は、その領域内で遭難した航空機に対して実行可能と認めうる救援措置を執り、及び、自国の当局の監督に従うことを条件とし、その航空機の所有者又はその航空機が登録を受けた国の当局が状況により必要とされる救援措置を執ることを許可することを約束する。各締約国は、行方不明機の航空機の捜索に従事する場合には、この条約に基づいて随時勧告される共同措置に協力する。

シカゴ条約1条及び3条から、特に軍用航空機が領域国の許可なく領海の上空に入域することは、領空侵犯となり、原則として国際違法行為となる。しかしながら、当該行為が違法性阻却事由に該当する場合は、国際違法行為が解除されることになる。領空侵犯に関する違法性阻却事由としては、前項に示した国家責任条文の「不可抗力」及び「遭難」が考えられる⁷⁷。

「不可効力」は、「抵抗しがたい力又は予測できない事態の発生であって、その事情の下で義務の履行を実質的に不可能とするものによる場合」をいう⁷⁸。荒天による強い外力により、予定のルートから外れてしまい、領空に入域した場合がそれにあたる⁷⁹。「遭難」は、「当該行為の実行者が遭難状態の下でその者の生命又はその者に保護を託された者の生命を救うために合理的な他の手段を有しない場合」をいう⁸⁰。荒天にかかわらず、予定ルートを計画どおり飛行した場合には、危険であることが明白であり、合理的に判断してルートを変更した結果、止むを得ず、領空に入域した場

⁷⁶ 1944年の国際民間航空条約(昭和28年条約第21号)。

⁷⁷ 藤田『新航空法講義』71頁;山本『国際法(新版)』642-643頁。

⁷⁸ 国家責任条文 第23条(不可抗力)。

⁷⁹ 藤田『新航空法講義』71頁。

⁸⁰ 国家責任条文 第24条(遭難)。

合がそれにあたる⁸¹。

「救助入域」は、「不可抗力」にはあたらず、また、前述したように入域しようとする航空機自体が遭難しているわけではないので、「遭難」にも該当せず、国家責任条文に示す、違法性阻却事由に該当しないことになる。ただし、仮に「救助入域」が慣習国際法上確立されているとすれば、領空侵犯に関する違法性阻却事由として、「不可抗力」及び「遭難」の他、「救助入域」が追加されることも考えられる。

次に、シカゴ条約第25条は、一義的には領海内における遭難航空機の救助は沿岸国の海上捜索救難機関等によることが期待されていることを確認している。そして、沿岸国は、遭難航空機の所有者及び当該航空機の登録国当局による状況により必要とされる救援措置を執ることを、沿岸国当局の監督に従うことを条件として許可することを約束するとしており、救助主体を限定し、かつ、入域しての救援措置を許可によるものとしている。

ただし、これについても、当該沿岸国に期待される自国領海内における救援措置を執る能力を欠いていて、外国当局等の救援措置に対して、その必要性を判断する能力やまして、それらを監督する能力がない場合は、止むを得ず、外国当局等が救援措置を執らざるを得ないということも考えられる。そのような状況が、沿岸国以外の国からみて「救助入域」を実施する要件が満たされている場合であるということかもしれない。

(3) 参考事例

前述したように、沿岸国の許可を得ないで実施した「救助入域」をそのように公表することは、沿岸国及び救助実施国の双方ともに望まないことから、一般的に「沿岸国の許可を得ないで領海内で救助活動が実施された」という内容の報道がなされることは考えられない。

したがって、ここでは、英、独、露による外国の領海内で行われた海難救助としての措置の事例を確認することとしたい。いずれのケースもイエメンの領海内において海上武装強盗による商船への襲撃の報に接した、海賊対処部隊のフリゲート艦が現場に急行する際に、速やかに現場に対応部隊を到達させるために、搭載の航空機（ヘリコプター）を使用して、領海に入域させ又は、領海内で発艦させ運用したものである。

⁸¹ 藤田『新航空法講義』71頁。

ア HMS MONMOUTH (英国フリゲート) による対応⁸²

平成23(2011)年8月11日、紅海南部イエメン領海内において、マルタ船籍の貨物船 MV CARAVOS HORIZON が3隻のスキフに襲撃され、6名の武装強盗に乗り込まれたが、船長以下24名の船員総員がシタデルに退避し、救助を求めた。遭難信号(distress call)を受けた、連合海軍部隊(Combined Task Force: CTF) 151の英海軍フリゲート MOMOUTH が急行するとともに、イエメン領海内において搭載ヘリコプター及び RHIB(搭載ボート)を使用して乗船、セキュリティ・スウィープを実施し、武装強盗が既に退散していることを確認し、シタデル内に退避していた被害船舶乗員を救出した⁸³。

イ RFS SEVEROMORSK (ロシアフリゲート) による対応⁸⁴

平成23(2011)年9月10日、紅海南部イエメン領海内(1406N04245E)において、ギリシャ船籍のタンカー UNITED EMBLEM が2隻のスキフからなる海上武装強盗に乗り込まれたのに対し、乗員がシタデルに退避したため、海上武装強盗は、商船の乗っ取りに失敗した。これに対し、ロシアのフリゲート SEVEROMORSK が艦載機も使用しつつ乗船活動を実施し、当該船舶を救助した⁸⁵。

ウ FGS BAYERN による対応 (ドイツフリゲート) による対応⁸⁶

平成23(2011)年9月8日、アデン湾のイエメン領海内 Ras Fartak 沖において、フランスのヨット Tribal Kat が海上武装強盗に襲撃され、ドイツのフリゲート BAYERN が艦載機を発艦させ現場に急行させた⁸⁷。ヨッ

⁸² Combined Maritime Force (CMF), “HMS MONMOUTH Responds to attack on MV CARVOS HORIZON”, August 12, 2011, <http://combinedmaritimeforces.com/2011/08/12/hms-monmouth-responds-to-attack-on-mv-carvos-horizon/>. Rob Almeida, “HMS Monmouth and Royal Marines Thwart Pirate Attack” *gCaptain*, August 15, 2011, <http://gcaptain.com/monmouth-royal-marines-thwart/>.

⁸³ Combined Maritime Force, “HMS MONMOUTH Responds to attack on MV CARVOS HORIZON” (f.n. 82). Rob Almeida, “HMS Monmouth and Royal Marines Thwart Pirate Attack” *gCaptain*.”

⁸⁴ “Russian Naval Team Defeats Pirate Attack- Pirate Group Ventures Deep into Red Sea,” *Somalia Report*, 10 September, 2011, http://piracyreport.com/index.php/post1546/Russian_Naval_Team_Defeats_Pirate_Attack_.

⁸⁵ “Weekly Pirate Activity Update – 16 Sep,” Oceanuslive, September 16, 2011, <http://www.Oceanuslive.org/main/viewnews.aspx?uid=00000315>.

⁸⁶ European Union Naval Force (EUNAVFOR), “French Woman captured by suspected Somali Pirates is released by EUNAVFOR,” September 13, 2011, <http://eunavfor.eu/French-woman-captured-by-suspected-somali-pirates-is-released-by-eunavfor/>.

⁸⁷ “Weekly Pirate Activity Update – 9 Sep,” Oceanuslive, September 9, 2011, <http://www.Oceanuslive.org/main/viewnews.aspx?uid=0000311>, describing

トを確認したが無人であった。その後各国の部隊で捜索を実施し、海上武装強盗(ソマリア海賊)がヨットの乗員2名中の1名を略取し(1名は殺害)、公海上をソマリア東岸の海賊拠点に連れて行くところを発見し、最終的にはスペインの特殊部隊がソマリア海賊を制圧し、ヨットの乗員を救出した。

(4) 評価：航空機による「救助入域」は国際法上認められるか。その根拠は何か。

ア 国家実行等の整理

1991年にIMOが「救助入域」についての慣習国際法は成立していないとしている。また、2001年に採択された「国家責任条文」が示す違法性阻却事由に「不可抗力」や「遭難」等が規定されているが、「救助入域」は含まれていない。しかしながら、その後の米国、ドイツの法的外見の表明による法的信念を含む国家実行等を勘案すると慣習国際法として成立している可能性があるものとする。

米国の2010年の「統参本部議長指示『RAE実施の手引き』」は次のように解説する。「救助入域」に係る慣習国際法は、「航空機によるものに比較して船舶によるものが疑いなく進展してきた。さらに、船舶には領海内における無害通航の権利が存在するのに対し、領海の上空における航空機のそのような権利は存在しない。許可を得ない外国領空への入域は、主権の侵害とみなされる可能性がある」⁸⁸。その上で、「全ての船舶及び航空機の指揮官は、海上において生命の差し迫った危険にさらされている者を援助する義務がある」としている。そして、「この長年にわたり認識されてきた船員の義務が、船舶及び特定の環境においては航空機による領海、群島水域及びその上空への沿岸国による許可のない領海への緊急の救援のための正当な取り組みとしての『救助入域』を認めている」としている⁸⁹。

ドイツも2002年の『ドイツ海軍指揮官ハンドブック』で全てのドイツの軍艦及び軍用機の指揮官は、海上において生命の危険にさらされている者に援助を与える義務があり、緊急の援助を与えることが求められる場合に、沿岸国の許可なく「救助入域」として領海及びその上空に入域するこ

“[a] hijack occurred Sept 8 in the Gulf of Aden only 10 nm off the Yemen coast.”

⁸⁸ *Guidance for the Exercise of Right-of-Assistance Entry*, CJCSI 2410.1D, 4. Policy (f.n. 63).

⁸⁹ *Ibid.* 米国沿岸警備隊も同様の説明をしている。U.S. Coast Guard, *Model Maritime Service Code 1995 Edition*, Chapter 9 Search and Rescue, International Law.

とが認められるとしている⁹⁰。

また、国際人道法研究所の『サンレモ ROE ハンドブック』においても、「救助入域」を無害通航、群島航路帯通航、通過通航等とともに領海等へ入域する場合の合法的な例として扱っている⁹¹。

米国及びドイツは、一定の要件の下、航空機による「救助入域」が認められると明示しており、その場合の国際法上の根拠は、慣習国際法の家難救助の義務に基づくものと認識している。

イ 短期間で一般慣行が成立した可能性

艦船による「救助入域」が慣習国際法として認められてきたのに対し、航空機による「救助入域」について、その国家実行が反復、継続されてきたのかという点について、考慮すべきことは、航空機による「救助入域」を必要とする環境は、最近になって創出されたということである。新たな環境は、前述した航空機の技術的な進歩に加え、1994年に発効となった国連海洋法条約（我が国は、1996年に発効）の制度における広い領海（12海里）と新たに制度化された群島水域という、それ以前の狭い領海（3海里）からの劇的な変化という地理的な要因を挙げなければならないであろう⁹²。

そして、領海（又は群島水域）において、家難救助は、沿岸国に第一義的に期待されているところ、国連海洋法条約の制度の下、各沿岸国が新たに保有することとなった広大な領海と群島水域内の家難事案に時宜を得た対応をとるだけの海上捜索救助機関等の能力を保有しているかといえ、必ずしもそうとは言いきれないであろう。これには、物理的に海域が広くなったことに加え、新興国が十分な海上捜索救助機関等を整備できていない場合、内戦等の国内的な混乱により、海上の警備・家難活動が十分にできないといった場合も存在する⁹³。したがって、外国の艦船等が家難の発生を領海外で認識し、あるいは群島水域等を航行中に認識した場合、沿岸国・群島国が対応できないが、自らは援助を与えることができるという機

⁹⁰ German Navy, *Commander's Handbook – Legal Bases for the Operations of Naval Forces*, (f.n,65).

⁹¹ *SANREMO HANDBOOK on RULES OF ENGAGEMENT*, 2009, Series 50 (f.n. 69), pp.41-42.

⁹² 山本『国際法（新版）』360-379頁、領海の範囲の変遷、群島水域の制度化への経緯について説明している。高林秀雄「領海」国際法学会編『国際関係法辞典』三省堂、1995年、786-787頁。

⁹³ 我が国も東南アジアやソマリア沖アデン湾の沿岸国に対して、海上保安機関等に対する能力向上支援を行っている。海上保安庁『海上保安レポート2016』
www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2016/html/tokushu/toku16_02-2.html。

会が近年になって創出されたといえる。「沿岸国が緊急の援助を提供できないか、時宜を得た援助ができない場合」、そして、行方不明になっている船舶等を沿岸国の同意を得ないで広域に捜索するのではなく、「遭難場所が判明している場合」については、「救助入域」が認められるということに正当性を見出すことができる。このような環境が成立したのは20世紀の末であり、20年余り経過しただけであるが、環境の劇的な変化があったため、短期間で航空機による「救助入域」が一般慣行となった可能性が考えられる⁹⁴。

ウ 有力海軍国間で国家実行が受諾されている可能性

それでは、米国、ドイツの国家実行等から諸国の一般慣行に法的信念がともなっており、慣習国際法として成立しているといえるのであろうか。1867年のスコチア号事件(米国連邦最高裁判所 判決1871年)⁹⁵においては、船舶の燈火について英米両国の規則が他の海運国に受諾されたと判断され、慣習国際法の成立が認められた。1863年に英国が海上衝突の防止に関する新しい国内規則を制定、翌1864年には米国も同様の規則を採用した。その後、ほとんど全ての海運国(33ヶ国)が同様の規則を定めており、一般的に受諾されたと判断された。裁判所は、慣行として重要なものは対外的に現れる国家の現実の行為であるが、それに限らず国内の立法機関等の行為であっても、各国が一貫した立場をとっている場合には、慣習国際法の形成の要件としての諸国の法的信念の一致を示す慣行として認めた⁹⁶。

「救助入域」については、米国、ドイツ等の国家実行はあるものの、それらが諸国に受諾されているといえるのであろうか。ここで、スコチア号事件における船舶の燈火等を定めた海上衝突予防の規則と「救助入域」に関するマニュアル等の相違について、考慮すべき事項は、特に航空機による「救助入域」の機会というのは、極めて限定された国家のみが遭遇するという、従って、一般的にはそのような国家のみが国際法上の位置付けについて直接的に検討する機会を持つということである。すなわち、航空機による「救助入域」は、陸上基地の固定翼の長距離哨戒機等によるも

⁹⁴ 短期間で慣行が成立する場合があることについて、次のように説明がなされる。「慣行の対象となっている事項や慣行の成立する範囲からみて、その期間はさまざまであって、多くの国家にとって必要度の高い事項が対象となる場合には、かなり短い期間の中に慣行の成立が認められることもあるであろう」。田畑『国際法新講上』35頁。

⁹⁵ 1867年4月、大西洋の公海上において英国汽船のスコチア号が米国帆船パークシャー号と衝突した事件。中村「スコチア号事件」。長田祐卓「スコチア号事件」国際法学会編『国際関係法辞典』三省堂、1995年、457頁。

⁹⁶ 中村「スコチア号事件」5頁。

のも考えられるが、多くの場合は、参考事例に示したように、艦艇搭載のヘリコプターによるものである。艦載機を保有する艦船が外国の領海近傍や群島水域において活動する機会をもつ国家は、有力な海軍国に概ね限定されるということである。それ以外の多くの国家は、スコチア号事件にいう海運国も含めて航空機による「救助入域」の必要性について認識する機会がほとんど存在しないということになる。したがって、スコチア号事件のように、英米の規則にほとんど全ての海運国が倣わないまでも、航空機による「救助入域」に関する、米国、ドイツ等の国家実行が、国際社会の中では数的には少ない、能力と機会を持つ有力な海軍国間に受諾されており、慣習国際法を形成しているといえるかもしれない⁹⁷。

結 論

軍艦による領海への入域について事前通報や許可を求める国があるものの、艦船一般による「救助入域」については、慣習国際法で認められており、国連海洋法条約もそれを前提としていると考えられる。他方、航空機による「救助入域」については、道義上の正当性に疑問の余地はないが、合法性については、領域国が完全かつ排他的な主権をもつ、領海上空におけることであり、違法性阻却事由として慣習国際法として成立している可能性があるものの、今後の国家実行に留意しつつさらなる検討の必要があるものとする。「救助入域」として共通する概念は次のとおりである。

①救助入域：海上において生命の差し迫った危険にさらされている者に、緊急の援助を与えるときには、艦船及び特定の環境の下、航空機についても、領海、群島水域及びその上空に沿岸国の許可なく入域することが認められる。

②救助入域の要件

- a. 沿岸国が緊急の援助を提供できないか、時宜を得た援助ができない場合
- b. 遭難場所が判明している場合(沿岸国の許可を得ない広域の捜索は禁止)

⁹⁷ 中村は、スコチア号事件から「慣習国際法の形成に大国が重要な役割を果たすこともうかがうことができる」としている。中村「スコチア号事件」5頁。また、田畑茂二郎も、「国際社会一般に妥当する慣習国際法の成立が確認されるためには、国際社会のすべての国家が共通の法的信念を表現するといったことはかならずしも必要ではなく、主要な国家を含む多数の国家がそれを法的なものとするならば、慣習国際法が成立したとして認められるであろう」としている。田畑『国際法新講上』35頁。

③留意事項

a.入域前に沿岸国当局への通報を努力すること、入域後であっても速やかに通報の努力をする⁹⁸。

b.海難救助は誠実でなければならず、口実に利用することは認められない。すなわち、偽装「救助入域」は認められない⁹⁹。

いずれにしても、その合法性については、発生した海難事象毎、個別具体的に「沿岸国の領域主権」と「人道上の要求」を比較衡量の上で判断することになるものとする。

⁹⁸ 沿岸国の許可は要件ではなく、沿岸国への通報は国際礼讓として実施するという考え方である。また、領海又は群島水域で海難者を救助した場合、その後の支援等については、一般的に沿岸国が実施することを期待されているため、実務的にも沿岸国への通報が必要と考えられる。米国の『RAE実施の手引き』で「RAEの行使について、沿岸国又は群島国の許可は必要とされていないが、作戦指揮官は、国際礼讓の促進、誤解の防止及び地元の救難衛生機関への注意喚起の観点から可能であれば、沿岸国又は群島国の当局に通知すべきである」としている(5頁)。ドイツも『ドイツ海軍指揮官ハンドブック』で「可能であれば、入域前に沿岸国当局に通報すること」としている(139頁)。

⁹⁹ U.S. Coast Guard, *Model Maritime Service Code 1995 Edition*, Chapter 9 Search and Rescue (f.n. 89), explaining “[t]hese efforts to render assistance must be undertaken in good faith and not as a subterfuge.”