

## 論 説

## 海賊行為抑止のための国際法の発展の可能性

小 中 さ つ き

序

第1章 海賊行為抑止のための国際法

第2章 ソマリア沖海賊行為抑止の取組み

第1節 ソマリア沖海賊行為の特質

第2節 国際機構の対応

第3章 海賊の取締りにおける各国の態度

第1節 海洋法条約第105条の解釈

第2節 各国の態度

第3節 日本の海賊対処法

結びにかえて

## 序

海賊は近代国際法の成立以前から「人類共通の敵 (*hostis humani generis*)」と看做され、国籍国の保護を受けることはできず、また海賊行為はすべての国が裁判管轄権を行使することが可能な海上犯罪として古くから認められてきた<sup>(1)</sup>。しかしながら海賊行為の具体的内容や処罰の方法などは、各国の国内法に委ねられてきたのであり、統一した内容を国際法自体

(1) Q. C. Lauterpacht (ed.), *Oppenheim's International Law*, Vol. 1, 8th ed., 1955, p. 609.

が持つものではなかった。<sup>(2)</sup> そうしたなか、海賊に関する国際法の内容を明らかにすべく、19世紀後半になると学者によって法典化作業が試みられるようになり、また20世紀に入ってからには国際連盟さらに国際連合によって法典化作業が行われ、その成果は公海条約および国連海洋法条約（以下、海洋法条約）において結実した。<sup>(3)</sup>

多くの努力を経て明文化されたこれらの条約規定ではあるが、次章で述べるように、法典化作業開始当初から様々な問題を内在しており、実際の事件を前にした時、海賊規制に対する条約の妥当性や実効性についてはこれまで何度も疑問が呈され、国際社会からの挑戦を受けてきた。条約上の海賊行為が公海上での行為のみを対象とすることから、航行の安全を脅かす海上犯罪のほとんどが、港や領海内で発生しているマラッカ海峡の問題解決のためには対応が可能な<sup>(4)</sup>のか、また Santa Maria 号事件<sup>(5)</sup>（1961年）や Achille Lauro 号事件<sup>(6)</sup>（1985年）といった、条約では海賊行為の対象とされていない、政治的目的をもち、同一船舶内で生じた乗っ取り行為に対しても適用可能なのかといったことが問題となってくる。このように、既存の法を適用するだけでは問題の解決が困難であると思われる事象に直面す

(2) 飯田忠雄『海賊行為の法律的研究』海上保安研究会、1967年、78-110頁。

(3) 公海条約第14条～第22条、国連海洋法条約第100条～第107条、第110条。国連海洋法条約は公海条約の規定をそのまま引継ぐものとなっている。

(4) マラッカ海峡の海賊および船舶に対する武装強盗 (armed robbery against ships) の抑止については、国際海事機関 (IMO) や国際商業会議所 (ICC) の部局である国際海事局 (IMB) などの国際組織や地域レベル、二国間レベルにおいて、沿岸国の取締り能力の向上、情報の共有、実際に海賊や武装強盗からの攻撃を避けるための予防策の検討など様々な対策が講じられてきた。マラッカ海峡の海賊問題解決のための国際社会の対応、および海賊に関する国際法の問題点については以下のものを参照。小中さつき「海上の安全の国際ルールと国内的執行—マラッカ海峡の海賊規制—」(今泉慎也編『国際ルール形成と開発途上国—グローバル化する経済法制改革』アジア経済研究所、2007年、所収) 301-331頁。

(5) L. C. Green, "The Santa Maria : Rebels of Pirates", *The British Yearbook of International Law*, Vol. 37, 1961, p. 496-505.

(6) *International Legal Materials*, Vol. 24, 1985, pp. 1509-1565.

る度、海賊に関する海洋法条約規定がそもそも慣習法を忠実に法典化したものであるのが再検証されることとなり、その上で国際社会は様々な対応策を取ってきた<sup>(7)</sup>。

ソマリア沖で近年多発している海賊行為の規制をめぐって、現在、あらためて海賊に関する国際法の実効性や法の中身が問われている。当該海域では1990年頃から徐々に海賊事件の発生数が増加しており、国連安全保障理事会でも2008年以来ソマリア海賊抑止のために、あらゆる必要な措置をとることを加盟国に要請している<sup>(8)</sup>。しかしながらマラッカ海峡での海賊および武装強盗事件が減少傾向にあるのに対して、ソマリア沖での発生数はこの数年で激増している。IMBは今年度9月までの統計において、海賊事件発生数が計測を始めた1991年以来、最大の発生数を示し、世界全体での発生数の内、56%がソマリア沖で発生したものであると報告している<sup>(9)</sup>。

国際貿易上の交通の要衝である、ソマリア沖およびアデン湾での航行の安全の確保には、海賊の処罰を確実にするための国内法を整備したり、国際機構を通じて沿岸国に対して様々な援助を行ったり、また規制のための協力に関する2国間条約を結んだりして、各国は様々な海賊取締り強化策

(7) たとえば、マラッカ海峡の海賊規制については、海賊とは別に領海内の海上犯罪に対応するため「武装強盗」という新たな概念を導入はしたが、条約上の枠組みを修正することはせずに、海の安全という共通利益確保のための国際協力が様々な形で促進された。Achille Lauro号事件に関しては、海上テロ行為規制の条約の成立を促すことになった。Achille Lauro号事件と海上テロ行為規制の関係については、酒井啓巨「アキレ・ラウロ号事件と海上テロ行為の規制」（栗林忠男・杉原高嶺編『海洋法の主要事例とその影響』有信堂、2007年、所収）128-158頁。

(8) ソマリア沖の海賊に関する安保理決議は、2008年の決議1816以来、2011年11月2日の決議2020に至るまで、9個の決議が採択されている。

(9) IMOおよびICCは国際法上の海賊行為に加え武装強盗についても統計に加えているが、ソマリア沖に関しては事件のほとんどが公海上で発生した海賊事件である。統計については、以下参照。IMO Reports On Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships. Annual Report-2010 (Msc. 4/Circ. 169); IMB Report, 18 October 2011 (<http://www.icc-ccs.org/news/969-as-world-piracy-hits-a-new-high-more-ships-are-escaping-somali-pirates-says-imb-r>).

をとっている。

それでは果たして、ソマリア沖の海賊の抑止に関して、国際社会は国際法上の法制度に対して、どのような対応を求めているのだろうか。既存の法の枠組みの中での対応を求めるものなのか、海賊に関する国際法とは別の新たな法制度の創設を目指すものなのか、もしくは国際法上の海賊に対して修正を迫るものなのか。各国の国家実行や国際機構の一方的行為を検討することにより、海賊規制に関する国際法の発展の一定の方向性を少しでも明らかにすることを本稿の目的としたい。言い換えれば、ソマリア沖の海賊の抑止への国際社会の取組みが、単にソマリアでの事例に対応するだけのものなのか、海賊の抑止という文脈のなかで新たな法として発展の可能性を持つものであるのかを検討することとする。

## 第 1 章 海賊行為抑止のための国際法

海賊に関する国際法に関して常に議論となるのは、海洋法条約第101条に定められた海賊行為の定義に関連して、海賊行為の判断基準となる構成要件の妥当性、および第105条の普遍的管轄権や第100条の国際協力義務の内容についてである。

海賊行為と看做されるためには、行為の発生地が「公海」もしくは「いずれの国の管轄権にも服さない場所」であること（場所的要件）、目的が私的目的であること、また攻撃の対象が「他の船舶若しくは航空機又はこれらの内にある人若しくは財産」に対するものであることが必要となる（第101条）。そして、その処罰については「いずれの国も、公海その他いずれの国の管轄権にも服さない場所において、海賊船舶、海賊航空機又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又は航空機を拿捕し及び当該船舶又は航空機内の人を逮捕し又は財産を押収することができる。拿捕を行った国の裁判所は、科すべき刑罰を決定することができるもの」とし、普遍的管轄権が定められている（第105条）。さらに、「すべて

の国は、最大限に可能な範囲で、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。」とされ、抑止のための協力義務がすべての国に課せられている（第100条）。

なぜこのような規定になったのであろうか。現在の海賊規制との関係で法的論点になる問題に限って法典化作業での議論を確認し、ソマリア沖海賊規制のための国際法の枠組みを検討する前提としたい。

前述した通り、19世紀後半になると、それまで各国の国内法に任されていた海賊の定義等を法典化する動きが出てきた。ここでは、海洋法条約の海賊規制規定がそのまま踏襲した、公海条約作成の際の国連国際法委員会での議論および同委員会が公海条約草案の基本的枠組みとして採用した1932年のハーバード・ロースクールの研究グループによる「海賊に関する条約草案」<sup>(10)</sup>（ハーバード案）を巡る議論に注目したい。

海賊の定義について、ハーバード案は第3条で海賊行為は「いずれの国の領域的管轄権にも服さない場所において行われ」、「強奪、強姦、傷害、奴隷にする、監禁、もしくは殺人を行う意図を持って又は財産を盗取し、もしくは破壊する意図を持って」「私的目的のために、行われる暴力行為または略奪行為」であり、「当該行為が、海上もしくは海から、または空中でもしくは空からの攻撃（attack）と関連するものである」と定める（第3条）。しかしながら、同条文案のコメントリーにおいて、国際法上の海賊行為に何を含めるかについては学者たちの中で混乱（chaos）があり、<sup>(11)</sup>いかなる有権的な定義も存在しないことを留保している。

場所的要件については、ハーバード案も海洋法条約もいずれの国の管轄権にも服さない場所とし、公海上および無主地での行為を想定している。

(10) Article 38, Commentary, *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, Vol. II (A/CN. 4/104), p. 282. ハーバード研究グループによる条約案及びコメントリーについては以下参照。Research in International Law, Harvard Law School, Part IV: Piracy, *American Journal of International Law*, Vol. 26 Suppl., 1932, pp. 739-885.

(11) Research in International Law, *op. cit.*, supra note 10, p. 769.

これに関連して、ハーバード案作成段階での議論では、領海内での略奪や暴力を目的とする船舶が、公海上で航行する際に参加する行為も海賊行為に含めることが検討された<sup>(12)</sup>。最終的には採用されなかったが、現在のマラッカ海峡の海上犯罪の実態からすると、非常に有用な規定となっていたかもしれない。

私的目的の要件については、私的目的以外に政治的目的の場合も海賊行為に含めるかどうかについて当初から議論があった。ハーバード研究グループは、承認された反乱団体によるものでなければ、政治的目的をもって船舶を攻撃するために船舶を利用することも海賊行為にあたるのではないかという議論があったが<sup>(13)</sup>、最終的には完全に政治的目的を排除した。反乱などの政治的行動に他国が介入することで、国家免除や政治的庇護といった主権問題に関わることは国家は消極的であり、普遍的管轄権ではなく、<sup>(14)</sup> 直接の被害国の管轄権行使で十分対応できると考えたからとされる。公海条約においても政治的目的は含まれなかった。

ハーバード案と公海条約とで大きく異なるのは、同一船舶内での暴力行為を海賊行為に含めるかどうかという点である。ハーバード案では同一船舶内での暴力行為を排除していない。ハーバード研究グループは海賊行為の定義に関して有権的な定義はないという立場に立ちながらも、海賊行為の本質は、海上、もしくはいずれにしても海と密接に関連するかたちでなされる暴力行為であり、国家機関による行為ではないとするブライアリー<sup>(15)</sup>の定義を引用しながら、同一船舶内での行為も含めている。一方、公海条

(12) Research in International Law, *op. cit.*, supra note 10, p. 775.

(13) Research in International Law, *op. cit.*, supra note 10, p. 777.

(14) B. H. Dubner, *The Law of International Sea Piracy*, 1980, pp. 62-63. 林久茂「海賊行為」(日本海洋協会編『新海洋法制と国内法の対応』第3号、1988年3月、所収)46頁。私的目的要件の詳細な検討については以下を参照。森田章夫「国際法上の海賊(Piracy *Jure Gentium*)」国際法外交雑誌第110巻2号、2011年8月、6-15頁。

(15) J. L. Brierly, *The Law of Nations*, 1928, p. 154.

約では同一船舶内の犯罪については、旗国主義に基づく管轄権に委ねるべきという考えから海賊行為として認めていない。<sup>(16)</sup>しかしながらハーバード案でも政治的目的の行為は排除され、かつ攻撃を伴うことを要件としていることから、いずれにせよその対象はかなり限定されたものといえる。

国際航行および国際通商の安全という共通利益を守るため、また国家権力の規制が及びにくい海上において実効的な処罰を行うために、海賊に関しては旗国主義の例外として普遍的管轄権が認められるとされるが、<sup>(17)</sup>実際の処罰の対象となりうる海賊行為は非常に限定されたものとなっている。<sup>(18)</sup>これは、ハーバード案も公海条約も各国国内法上の海賊や国家実行を詳細に検討した上で導きだされた共通項ではあるが、本来旗国主義が原則であるのに反して普遍的管轄権を認めようとするために、管轄権行使をめぐる紛争が生じないように、各国が認める海賊の定義から最小公倍数を導き出す必要があったといえるであろう。ハーバード研究グループが国内法や国家実行から導き出し、検討した海賊行為は幅広い内容を持つものであったが、普遍主義を前提とする国際法上の海賊行為は非常に限られたものにならざるをえなかった。

つまり、これまでの法典化作業において国際法上の海賊行為から排除された国内法上の海賊は、決して国際航行の安全という法益を侵害するものではないから除外されたのではなく、上述のように、普遍的管轄権行使において国家間紛争が生じないようにするための方策であったといえよう。したがって、国家間の合意が形成されれば、除外された国内法上の海賊も普遍主義に基づき、国際法上の海賊として規制対象となる可能性も残されているといえるのではないだろうか。

(16) Article Commentary 39 (1) (iv), (6), *Yearbook of the International Law Commission, op. cit.*, supra note, 10, p. 282.

(17) 奥脇直也「海上テロリズムと海賊」国際問題 No. 583、2009年7・8月、22頁。

(18) 村上啓造「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、所収）146頁。

普遍的管轄権については、ハーバード案と公海条約、海洋法条約との規定で異なる部分がある。ハーバード案第 7 条では、沿岸国が禁止しないのであれば、自国領域内もしくはいずれの国の管轄権にも服さない場所において海賊船の追跡 (pursuit) が開始された時には沿岸国の領域内まで追跡を継続することができ、また拿捕も可能であると規定している。領海に逃げ込むことで追跡から逃れようとするのを防止しようとするものであり、一方で沿岸国の主権を尊重した規定となっている。<sup>(19)</sup> 加えて第 8 条では追跡の際に追跡国が沿岸国に損害を与えた場合は責任 (liability) を負うものとし、領域内で他国が海賊船を拿捕する行為を沿岸国が受け入れやすくしている。<sup>(20)</sup> 普遍的管轄権の完全な行使を目指すのであれば、望ましい制度といえるかもしれない。しかしながら、この規定は公海条約に採用されることはなかった。ハーバード案が論理的な精緻化を目指したものであるのに対し、国際法委員会は実際的かつ政治的な対応を迫られ、領域主権と追跡権とが衝突することを避けたためだといえよう。<sup>(21)</sup>

したがって、公海条約および海洋法条約では前述したように、拿捕、逮捕および財産の押収といった警察権はあくまでも公海その他いずれの国の管轄権にも服さない場所において行使され、拿捕した国がその訴追や処罰に関する裁判管轄権も行使できるとされている。また拿捕や訴追は義務ではなく、国際法上許容されている権能として解釈され、そうした刑事管轄権を行使してもいかなる国からも違法として責任を追及されたりしないという効果を持つ。<sup>(22)</sup>

ここで、次章で検討するソマリア沖海賊の抑止との関連で、拿捕した国しか裁判管轄権を行使できないのかという問題がある。つまり海洋法条約第 105 条の規定ぶりからすると、拿捕と裁判が直結しており、拿捕国のみ

(19) Research in International Law, *op. cit.*, supra note 10, p. 832.

(20) Research in International Law, *op. cit.*, supra note 10, p. 834.

(21) Dubner, *op. cit.*, supra note 14, pp. 103-104.

(22) 山本草二「海賊概念の混乱」季刊海洋時報41号、1986年、3頁。



に専属的に裁判権が発生し、<sup>(23)</sup> 拿捕国以外は裁判権を行使し得ないと解釈すべきなのかという問題である。警察権や裁判管轄権の行使が義務ではなく権能であるならば、<sup>(24)</sup> 拿捕国以外が裁判管轄権を行使することも許容されていると解釈することは可能であると考えられる。また海洋法条約100条の国際協力義務と併せて考えると、<sup>(24)</sup> 拿捕国以外の国も可能であれば積極的に海賊行為抑止のために裁判権を行使することが要請されていると解釈することも可能である。

協力義務についてはハーバード案にも規定され、「条約当事国は個別にまたは協力して海賊抑止のために適した権力行使を行うことを約束する」としている（第18条）。これについては、具体的に国家の義務の内容を定めることは困難であり、実際の海賊抑止については、関係国間で警察権や訴追、引き渡しに関して条約を結ぶことによって補完されることを前提とした規定となっている。<sup>(25)</sup> 公海条約では同内容が第13条に定められており、国際法委員会のコメンタリーでは、第13条は確立した原則（a sound principle）を定めたものであり、海賊に対し抑止のための措置をとりうる機会があるにもかかわらずそうすることを拒否した場合には、国際法上の義務に反したことになる<sup>(26)</sup>と述べている。しかしながら、措置の内容の決定については国家にその裁量が与えられている。<sup>(26)</sup> 元々コメンタリーでは同条を、「疑い得ないほどに（cannot be challenged）確立した原則」と記述しようとしたが、抑止義務とは具体的にどこまでの措置をとることなのか、抑止の措置をとらなかったことが本当に国際法違反になるのかどうかといった点に統一の見解を国際法委員会は見出せなかったため、表現が少し押さえられたものになったとされる。<sup>(27)</sup> 協力義務の具体的内容については、国内法

(23) 山本草二『国際刑事法』三省堂、1991年、248頁。

(24) 森田、前掲論文（注14）5頁。

(25) Research in International Law, *op. cit.*, supra note 10, p. 867.

(26) Article 38, Commentary, *op. cit.*, supra note 10, p. 282.

(27) Research in International Law, *op. cit.*, supra note 10, pp. 109-110.

に基づく各国の措置によって具体化するのを待つにせよ、国際協力義務規定が、ハーバード案とは異なり公海条約や海洋法条約では、海賊関連規定の冒頭におかれていることに注目すべきであろう。海賊抑止の義務を各国に課した上で、その義務を履行するために普遍的管轄権が認められているという法構造に注意すべきであると考えらる。

次章では国際機構の決議や国家実行を検討することによって、国際協力義務と普遍的管轄権の解釈および両者の関係を明確にすることを試みたい。

## 第 2 章 ソマリア沖海賊行為抑止のための取組み

### 第 1 節 ソマリア沖海賊行為の特質

海賊に関する国際法が実効的に海賊行為を抑止することができるのかを検証するには、適用対象となる海賊行為の性質を特定する必要がある。前章で見てきた通り、国際法上の海賊行為はその定義も処罰の方法も様々な議論がある中で限定的に導きだされたものであり、法内容が拡大する可能性を含んでいる。ただし、国際社会は安易に法制度の変更は望まず、厳格に法を適用することを選択する傾向にあると思われる。例えばマラッカ海峡については先に見たように国際航行の安全を脅かしているのは領海内の海上犯罪であるため、国際法によってマラッカ海峡の問題に対応するためには海賊行為の定義の一つである場所的要件を領海にも拡大する必要が出てくる。しかしながらマラッカ海峡沿岸国や東南アジア諸国は、定義を拡大することによって自国領海内で他国が海賊抑止のための警察権を行使することを嫌い、また IMO や IMB といった国際機構も国際法上の海賊とは別に領海内での暴力・奪取行為を「船舶に対する武装強盗」と定義付け

---

(28) 小中、前掲論文(注4)323-324頁。

ることで、国家を法的に拘束するのではなく、武装強盗抑止のための国際協力を促す方法をとった。マラッカ海峡においては、沿岸国や海運国および国際機構の協力により、海洋法条約を改正することなく実効的に海賊抑止の効果を上げることができた。

また前述の Santa Maria 号事件や Achille Lauro 号事件は、前者がポルトガルの植民地政策に反対する反政府組織による乗っ取り事件であり、後者はパレスチナ解放機構により、米国人を人質にし、政治犯の釈放や身代金を要求した乗っ取り事件であるが、どちらにおいてもアメリカは自国民保護や、被害者が自国民であることを根拠に、これらの事件を海賊行為と看做して自ら処罰しようとした。しかしながら行為の目的が政治的目的であったり、同一船舶内で発生していることから、アメリカの主張が認められることはなかった。<sup>(29)</sup> 国際航行の安全に対する直接の脅威とはいえないこれらの事例を、海賊行為の対象をできるだけ限定してきた国際法上の海賊行為の定義に、いわば無理矢理に当てはめることを国際社会は許容せず、その結果海賊制度とは異なるテロ条約制度を発展させることとなった。<sup>(30)</sup>

では本稿が分析対象とするソマリア沖の海賊はどのような特質を持ち、その抑止に関していかなる困難を伴うのであろうか。ソマリア沖およびアデン湾の海賊および船舶に対する武装強盗の発生数はIMBの報告によればこの3年間は、マラッカ・シンガポール海峡での発生数が50件前後を推移しているのに対し、毎年200件以上発生している。ソマリア沖はアジア

---

(29) アメリカはマラッカ海峡の海上犯罪に対しては、海賊行為とテロ行為を区別することなくその抑止を目指す地域海洋安全保障構想（Regional Maritime Security Initiative）を2004年に独自に提唱した。これに対しては犯罪の性質を特定することなく、自国の主権をアメリカにより制限されることを懸念して、インドネシアやマレーシアが強く反発し、結局アメリカは自らの構想を断念した。「米、日本提唱の協定参加へ」『朝日新聞』2005年4月28日、朝刊。アメリカは国際法に基づいてテロ行為と海賊行為とを区別することなく、両者に対して同様に主権を及ぼそうとしたが、それは国際社会から受け入れられることはなかった。

(30) 奥脇、前掲論文（注17）23頁。

とヨーロッパを結ぶ国際航行の要衝であり、年間約 2 万隻の船舶が航行していると推定され、また世界の 1 割強の石油積み荷が通過する。したがってこの海域での航行の安全は、国際社会の共通利益とすることができる。

ソマリア沖の海賊事件の特徴としてあげられるのが、そのほとんどが公海上で発生しており、国際法上の海賊として規制対象になるということである。海賊グループは主に元漁民や民兵、元ソマリア海軍兵士や民間軍事会社に従軍していた者たちから成り、その活動拠点がソマリア領域内にあることから、海賊の抑止には公海上と共にソマリア領域内での取締りが重要となる。

また、世界の他の地域の海賊についてもその行為の凶悪化が指摘されるが、ソマリア沖の海賊についても同様のことがいえる。AK47などの自動小銃やロケットランチャーで重武装し、中古のトロール船などを母船とし、小型の高速艇を実際の攻撃には使用している。船舶の乗っ取りや船員を人質として身代金を要求するなどの行為が行われている。

ソマリア沖の海賊規制を困難にする一番の要因は、ソマリアでは1991年以降、事実上の無政府状態が続いているということである。現在ソマリアでは、暫定連邦政府 (TFG) が合法的な政府として認められているが、氏族間での紛争が続く同国において TFG が実効的に支配しているのは南部地域だけであり、北西部の「ソマリランド共和国」および1998年に樹立宣言をした「プントランド自治政府」が支配する北東部のプントランドには支配が及んでいない。海賊グループの拠点がプントランドと中央部にあることはわかっており<sup>(31)</sup>、プントランド自治政府による海賊グループの取締りが望まれるが、ソマリア沖への不法投棄や密漁によって職を失った漁民や元海軍の兵士やコーストガードの隊員たちにとっては、大切な収入源として海賊行為がビジネス化しており、プントランド自治政府自身も海賊からもたらされる地域への経済的利益から海賊を黙認し、海賊グループは逮捕

---

(31) Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1811 (2008) (S/2008/769), p. 29.

されてもそのほとんどが実際の処罰を免れているといわれる。<sup>(32)</sup>

マラッカ海峡沿岸国が海賊や武装強盗を取締まる意欲はあっても、取締まる能力が不足していたのと異なり、統治能力を持たない失敗国家 (failure state)<sup>(33)</sup> が、取締まる意欲も能力も持たないところにソマリア沖海賊規制の最大の問題点があるといえよう。

## 第2節 国際機構の対応

### (1) 国連の対応

こうしたソマリア沖の状況に対して、ソマリア沖海賊を撲滅すべく、国際社会は国際機構を通じて、また個別国家によって様々な対応策をとってきている。

国連においては2008年に安全保障理事会が初めてソマリア沖海賊に関する決議を採択した（安保理決議1816）。決議1816は TFG がソマリア沖の海賊抑止や国際航行の安全を確保するパトロールの能力が欠如していることを認め、ソマリア沖の海賊行為および武装強盗事件が当該地域における国際の平和と安全に対する脅威であると認定し、国連憲章第7章の下に各国が行動することを要請するものである。

具体的には、軍艦、軍用機を保有する国家に対して海賊行為抑止に関して TFG と協力することを要請し（2項）、海賊との戦いにおいて TFG と協力する国家は、TFG が事務総長に事前通報した場合、国際法の下で海賊に関し公海上で許容される行為に合致する方法で、ソマリア領海内に入り、海賊および武装強盗抑止のためのあらゆる必要な措置をとることができるものとする（7項）。また、すべての国が、特に旗国や沿岸国、海賊の被害者の国籍国や海賊の国籍国とその他関係国が、国際人権法などの国際法に基づいて、海賊行為の責任者の管轄権の決定や取り調べ、訴追に協

(32) 杉本明子「『国家建設』モデルの再考序論—ソマリア沖海賊問題と「ソマリア国家」の事例から—」国際法外交雑誌第110巻1号、2011年5月、89-91頁。

(33) 杉本、前掲論文（注32）77頁。

力することを要請されている (11項)。

また、特に強調されているのはこうした内容を持つ決議1816は、ソマリア情勢のみに適用されるものであり、加盟国の海洋法条約を含む国際法上の権利、義務もしくは責任に影響を与えるものではなく、さらに国際慣習法を形成するものではないということである (9項)。この点に関しては、安保理での審議においてインドネシア代表が強く主張し、本決議の内容が将来的に海賊抑止のための国際慣習法の基礎とはならないと述べた。<sup>(34)</sup>しかしながらこうした規定が、決議の内容が実際に国際法慣習法化することを妨げる効果を持つのかどうかについては疑問である。

決議1816以降、同様の安保理決議が繰り返し採択されているが、その都度ソマリア沖の海賊行為の性質を再検討し、その上で効果的な対応策を取ろうと努力してきた。決議1851 (2008年) では、海賊行為が凶悪化し、地理的にも拡大していること、また海賊が逮捕された場合でも国内法の整備の不十分さなどから被疑者がきちんと処罰されなかったり、場合によってはそのまま釈放されたりしていることを憂慮している。

また、同決議では、なかなか効果を上げない対応策に加えて新たな措置を安保理は採用している。海賊の被疑者の訴追などの裁判管轄権を第三国が行使する場合に、捜査や訴追を容易にするため、訴追を行う第三国の法執行官があらかじめ拿捕国船に乗り、捜査活動を行うことを認める乗船協定 (ship rider agreement) を拿捕国と当該第三国との間で結ぶことを各国に要請している (3項)。またソマリア沖の海賊および武装強盗の戦いのあらゆる側面に関し関係国、地域機構および国際機構間の国際的な協力メカニズムを創設することを奨励し (4項)、同項に対応する形で、コンタクト・グループが発足した。<sup>(35)</sup>さらに、TFG との協力関係を促進するため、

(34) 審議段階でのインドネシア代表の発言。S/PV. 5902. p. 2.

(35) 決議1851を受けて、2009年1月14日に日本を含む24カ国および5国際機構が参加して、コンタクト・グループ第1回会合がニューヨークで開催され、これ以降定期的に開催されている。会合での議論の結果は成果文書として公表される。法的拘

海賊の抑圧に協力する国家および地域機構は、事務総長に対して TFG が事前通告することにより、TFG 領域内であらゆる必要な措置をとりうるものが定められた（6 項）。決議1816ではソマリア領海内で他国が海賊抑止のために活動することを認めたが、ここにいたってはさらに拡大され、ソマリア領域内での活動も認めることとなった。これは、ソマリアを拠点として海賊行為を行う海賊に対し、自国領域内においてできても TFG が実効的に取締まる能力が完全に欠如していることを示しているといえよう。

先に述べたように、いずれの国も裁判管轄権を行使しないために、海賊行為の被疑者が逮捕されてもそのまま釈放されていることについて、安保理は非常に危機感を感じ、この問題の解決のための国際協力を求める規定が徐々に増えている。

決議1897（2009年）では、積極的に国内裁判所で海賊の被疑者を訴追するケニアをたたえ、コンタクト・グループによる調整のもと、そうした国に対し資金援助を行う国際薬物犯罪事務所（UNODC）や国家に感謝の意を表わしている。裁判に関しては決議1918（2010年）において、各国刑法で海賊を犯罪とすることが要請され（2 項）、被疑者の完全な訴追のために国際機構の下での国内特別法廷や国際法廷の設置も検討するよう事務総長に要請した（4 項）。

一連の決議では、上述した内容以外にも、ソマリア沖の海賊に限らず、海賊の抑止全般に有効と考えられている、情報の共有や、TGF の執行能力の強化、沿岸国および関係国際機構との協力が各国および国際機構に対して要請されている。ただし、国内法を整備し、各国国内裁判所において海賊行為の完全な処罰を強調する点は、ソマリア沖の海賊抑止のための対策の特徴の一つといえることができるであろう。

---

東力は持たないが、海賊抑止のための参考とされ、安保理および事務総長に報告される。現在の会合参加国は74カ国であり、国際機構は26にのぼる。

## (2) IMO の対応

国際航行の安全の分野で最も重大な役割を果たしている国際機構が IMO であり、海賊の抑止に関しては武装強盗を含め様々な対応策をこれまで取ってきた。特徴的なのは、法的な整備を目指すだけでなく、各国船舶に対し具体的な防止措置のための指針を提供する点にあるであろう。ソマリア沖海賊問題についても多くの決議が採択されており、そうした IMO の行動が安保理決議1816において結実したとも評価<sup>(36)</sup>されている。IMO が採択した指針の中でも、「西インド洋及びアデン湾地域における海賊及び武装強盗の抑止に関する行動指針（ジブチ行動指針）」(2009年)は当該地域<sup>(37)</sup>の海賊規制において、国家や国連をはじめとする国際機構、及び船舶にとって最も重要な指針といえる。同指針は IMO 主催のソマリア周辺海域海賊対策地域会合（ジブチ会合）において2009年1月に採択された。同会合はソマリア海域周辺16カ国及び TFG により開催され、域外国である日本やアメリカ、イギリスといった国々はオブザーバーとして参加している。

同指針において海賊情報共有センターがケニア、タンザニア、イエメンにそれぞれ設置されることが決められたが、それと同様に重要な点は、海賊行為の被疑者の逮捕及び処罰が行われるよう最大限に努力することが約束され、海賊行為を行ったと疑うに十分な合理的根拠が存する場合には、沿岸国の許可があれば他国の領海まで追跡を継続することが可能であるとしている点である（第4条）。同規定は前章で検討したハーバード案第7条を想起させる。さらに2009年12月に採択された決議 A. 1026 (26) (2009年)においても、IMO は様々な要請項目と共に、自国船舶への攻撃や自国民が関与する海賊行為について捜査することおよびその内容を IMO に

(36) J. A. Roach, “Countering Piracy Off Somalia: International Law and International Institutions”, *American Journal of International Law*, Vol. 104, 2010, pp. 409-410.

(37) IMO Doc. C 102/24, Annex, 3 April 2009.



報告すること、また海賊事件の被疑者が訴追もしくは引き渡しがなされるよう、国内法に従ってすべての必要な立法、司法、執行措置を取ることを強く国家に要請している。IMO 決議は法的拘束力を有しないが、国家の権能として認められている海賊の訴追等の執行管轄権に関してあらゆる措置をとるよう要請していることは、国際法上の海賊制度における普遍的管轄権の内容を解釈する上で、非常に示唆的である。また海賊事件を未然に回避すると共に、いったん発生した場合には海賊が処罰を免れることが決してないようにすることが海賊行為の抑止にとって、また国際航行の安全にとって非常に重要であるという、共通認識が国際社会に形成されつつあると考えられる。

この点に関して、マラッカ海峡における海賊との戦いでは、ソマリア沖の海賊規制とは異なり、海賊の処罰の徹底ということが最重要課題とはされなかった。むしろ、情報共有センターの設置や取締り能力向上のための沿岸国への資金援助や技術提供など海賊事件の予防が強調された。両者の重点の置き方の違いは、マラッカ海峡沿岸国が、取締り能力が不十分であるにせよ、失敗国家ではなく、主権国家として自国領域内の海賊を取締まる意思を持つという違いから生ずるものであろう。

### 第3章 海賊の取締りにおける各国の態度

#### 第1節 海洋法条約第105条の解釈

前章で見たように、海賊の処罰の徹底がソマリア沖の海賊行為抑止のために有効であるとする認識が国際機構において形成されつつあるといえる。しかしながら第1章で確認したように海賊制度における普遍的管轄権の行使は義務ではなく、あくまでも権能であり、したがって、実際に処罰がなされるかどうかは当然各国の意思による。

公海上で海賊を拿捕した場合、海洋法条約第105条に従えば、拿捕国が

裁判管轄権を行使し、これにより海賊の処罰が徹底されることを目指すものである。この点については既に見たように、拿捕国以外が裁判管轄権を行使することも許容されると考えられる。こうした解釈はジブチ行動指針<sup>(38)</sup>からも導きだされると考えられ、また次節で検討するケニアへの海賊事件の被疑者の引渡しによる訴追も、そうした解釈を支持するものであると考えられる。一方、拿捕国に専属的に裁判管轄権が発生するという解釈を支持する根拠としては、国際法委員会のコメントリーをあげることができる。国際法委員会は、「普遍的管轄権に基づく拿捕、逮捕および財産を押収する権利は他国の管轄の下にある場所では行使し得ない。」と公海条約第43条（海洋法条約105条）のコメントリー<sup>(39)</sup>において述べている。しかしこれは決して拿捕国以外が裁判権を行使してはならないといているのではなく、拿捕が、公海およびいずれの国の管轄権にも服さない場所以外でなされること、つまり他国の主権を侵害するかたちで行使されることを禁止しているに過ぎず、拿捕国以外の国による裁判権行使も許容されている<sup>(40)</sup>と考えられる。

では、実際に各国は海賊の訴追に関してどのような態度を取っているのだろうか。

## 第2節 各国の態度

普遍的管轄権が認められ、その上処罰の徹底が国際社会の要請となっているとはいえ、拿捕した海賊を自国の裁判所で裁く国は決して多くはない。普遍的管轄権を行使する際に、海賊と裁判管轄権行使国との間に何らの連関性も国際法上求められないが、海賊の規制が国際航行という共通利

---

(38) ジブチ行動指針第4条は、ジブチ会合参加国が海賊の逮捕および訴追に関して最大限可能な限り協力することを確認している。

(39) Article 43, Commentary, *Yearbook of the International Law Commission*, 1956 Vol. II (A/CN.4/104), p. 283.

(40) Roach, *op. cit.*, supra note 36, p. 404.

益を確保するために重要であるということには合意しながらも、ある海賊事件によって自国船舶や自国民もしくは財産に対して直接的な利益侵害がないと、拿捕した場合でも自国で訴追することにはどの国も消極的である。<sup>(41)</sup>

海賊船を拿捕し、海賊を自国まで連行し訴追することは国家にとってかなりの負担であり、実際に拿捕しても武器を取り上げてそのまま釈放してしまう事例が多くある (catch and release)。たとえば、英国海軍は2009年に逮捕した66名の海賊の被疑者のうち、一人も国内で訴追していない。英国海軍は国際人権法を考慮し、また訴追した場合に庇護権を主張されることを恐れるゆえと説明しているが、人道上の考慮から、海賊に食料、水、燃料まで与えて解放しており、公海上での法執行が適正になされていないと批判されている。<sup>(42)</sup> また中国では、1998年、海賊に乗っ取られた後、外装を塗り替えられ航行していた Petro Ranger 号を南シナ海で沿岸警備隊が発見し、海賊を逮捕したが、船舶は船主に引渡されたものの、被疑者については訴追することなく、そのまま釈放した事例がある。この事例以外にも、中国は海賊事件に関して同様の対応をとり、IMO や IMB そして国際社会から強く批判を受けることとなった。<sup>(43)</sup>

こうした状況を打開する方法としてソマリア沖・アデン湾では沿岸国が拿捕国から海賊行為の被疑者の身柄の引渡しを受け、国内裁判所で訴追するという方法がとられるようになった。

沿岸国であるケニアは米国、英国、デンマーク、EU と海賊の引渡しに

---

(41) このような、ドイツ、アメリカ、スペイン各国の意思については以下を参照。  
E. Kontorovich and S. Art, “An Empirical Examination of Universal Jurisdiction for Piracy”, *American Journal of International Law*, Vol. 104, 2010, pp. 450-451.

(42) J. Groves, “Navy gives Somali pirates food and water...then lets them sail off scot free” *Daily Mail Online*, Jan. 28, 2010.

(43) B. Eads, “Sea of Danger”, *Reader’s Digest Asia*, at [http://www.rdasia.com/sea\\_of\\_danger/](http://www.rdasia.com/sea_of_danger/).

関する交換公文を交わし、またイエメンはロシアと交わしている。ここではケニアがいかなる法的根拠に基づいて、国際法上の海賊を国内裁判所で訴追しているのか検討したい。

ケニアはソマリアの隣国であり、海賊事件の頻発により観光産業が打撃を受けていたが、公海上で海賊を取締まる実力を十分に備えておらず、自ら海賊船を拿捕することは難しい状況であった。しかしながら以下に見るように、他の沿岸国とは異なり、ケニアは海賊を自国で追訴するための国内法制度を整備しており、それゆえ各国はケニアと引渡しのための合意を結ぶことができたということができよう。<sup>(44)</sup> 米国は、ソマリア沖の海賊規制のためには海賊行為に関わった者が米国を含め、旗国、被害国および沿岸国によって必ず訴追されることが必要とであると考へ、ケニアとこうした交換公文を交わすことを海賊抑止のための有効な措置として捉えている。こうした米国の考え方は、拿捕国以外の国が訴追することも可能と解釈している証拠<sup>(45)</sup>と思われる。

海賊については以前からケニアの国内刑法において、領海、公海共に犯罪<sup>(46)</sup>として処罰されてきた。しかしながら、外国の軍艦によって国際法上の海賊の容疑で捉えられた、自国民ではない被疑者を国内刑法で裁くことができるのかという問題は別に生じる。諸国との引渡しに関する合意に対応して、2009年に制定されたケニア商船法は、自国民ではない被疑者を国際法上の海賊行為を行ったという罪で訴追する管轄権を明示的に認めているが、それ以前の刑法ではそうした管轄権は認められていなかった。2006年の *Republic v. Hassan Mohamud Ahmed* 事件は、米国海軍によってソマリア沖で拘束されたソマリア国籍10人が国際法上の海賊行為の容疑でケニ

(44) 西村弓「マラッカ海峡およびソマリア沖の海賊・海上武装強盗問題」国際問題 No. 583, 2009年7・8月、12-13頁。

(45) U. S. National Security Council, “Countering Piracy Off the Horn of Africa: Partnership and Action Plan”, December, 2008, pp. 12-13.

(46) J. T. Gathii, “Kenya’s Piracy Prosecutions”, *American Journal of International Law*, Vol. 104, 2010, p. 421.

アに引渡された初めての事例であるが、商船法制定前の事例であり、管轄権の有無が争われた。ケニア国内裁判所における国際法の直接適用可能性についてはケニア裁判所が判例においてその見解を示してきた。批准した条約は制定法に変形されることで国内法に編入され、裁判所も最近まで、国会で制定法として編入されない限りはケニア法の一部として国際法を認めないという態度を取ってきた。しかしながら、最近の事例においては特に人権分野において、国際法を直接適用している場面が見られ、国際法上の義務を積極的に履行しようとするケニアの態度の変化を見て取ることができる。

海賊の処罰をめぐる本件においてもその傾向が表われている。被告は、海洋法条約が制定法によってケニア法に編入されていないことから、海洋法条約上の海賊行為に基づいて、訴追し裁判を行う管轄権を裁判所は持たないと主張した。しかしながらケニア高等裁判所はこの主張を退け、当該事件での海賊行為が海洋法条約101条の定義に当てはまるとし、7年の拘禁刑を科した<sup>(47)</sup>。ケニア高等裁判所は、被告の主張を覆す根拠として、海洋法条約第105条を適用し、海賊に対する普遍的裁判管轄権を国際法により与えられていることにより、国内裁判所においても外国籍の海賊を裁くことができるとした。裁判所自身は直接言及していないが、海洋法条約第100条の海賊規制の協力義務からも国内裁判所において自国民でない海賊に対する裁判管轄権が導き出せるとする意見もある<sup>(48)</sup>。この点、罪刑法定主義からは問題が残る点である<sup>(49)</sup>。しかしながら、一般的な協力義務を規定している第100条から、具体的な追訴の義務を導き出す可能性があるかどうかについては検討の余地があると思われる。

(47) Gathii, *op. cit.*, supra note 46, p. 422.

(48) Gathii, *op. cit.*, supra note 46, p. 425.

(49) 犯罪人引渡制度と罪刑法定主義の関係についての歴史的考察について、以下のものを参照。島田征夫「逃亡犯罪人引渡思想の系譜」（島田征夫・古谷修一編『林司宣先生古稀祝賀 国際法の新展開と課題』）信山社、2009年、所収）81-87頁。

本件以降も裁判所は海洋法条約第101条の定義に基づきケニア刑法を解釈し、国際法上の海賊に対する裁判管轄権を認めてきた。<sup>(50)</sup>しかしながら、積極的に国際法上の義務を受け入れたケニアであったが、負担が大きかったためか、2010年の4月以降、海賊の引渡しによる訴追を引き受けないことを宣言した。これを受けて、既に検討した安保理決議1918では、新たな海賊の訴追のための国際裁判所の設立の検討が要請されたのである。制度としては無理が生じ破綻を来したが、権能ではなく、国際法上の義務として、海賊に対する裁判管轄権の行使を受け入れたケニアの態度については、注目すべきであろう。

### 第3節 日本の海賊対処法

海運国である日本は、海賊対策に関しては常に指導的立場を取り、積極的に対応してきた。しかしながらソマリア沖の海賊規制に関しては、欧米諸国が護衛艦で自国商船やソマリア沖の安全を守るのに対し、憲法上の制約等から日本が護衛艦を派遣するまでには多少時間を要し、2009年3月より護衛艦2隻をアデン湾に派遣し船舶の護衛を行っている。また海洋法条約上の海賊行為に関して、抑止を目的とする国内法を制定してこなかったが、2009年6月に「海賊行為の処罰および海賊行為への対処に関する法律」(以下、海賊対処法)が成立し、それまで海上警備行動として日本に関係する船舶のみ防護可能であったのが、船籍に関係なく防護可能となった。また「特別の必要がある場合には」内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊に対して海賊行為に対処するために必要な行動をとることを命じることができる(第7条)。これについては、凶悪なソマリア沖の海賊への対処は海上保安庁の巡視船ではなく、自衛隊の護衛官を派遣することが必要な場合として解釈される。第2条に定義が示されているが、海洋法条約の定義と特に異なるのは、航行中の他の船舶に著しく接近しその進行を妨げる

---

(50) Gathii, *op. cit.*, supra note 46, p. 434.

行為が、海賊行為に含まれる点である。国内法において海賊をどのように定義するかは各国の裁量であるが、公海上で取締まる場合に、海洋法条約の定義の枠を超える外国船の行為を規制できるのかについては疑問が残る。

普遍的管轄権については、具体的な規定を海賊対象法は持たない。したがって、公海上での外国人による外国籍船舶に対する海賊行為を日本が処罰することができるかどうかについては明示の規定がない。国際法上は普遍的管轄権が認められており処罰は可能であるが、日本がソマリア沖で外国籍の海賊を逮捕し、裁判のために日本まで連行するためには罪刑法定主義からも明示の規定が必要であったという批判もある<sup>(51)</sup>。しかしながらこの点については、先のケニアの態度と呼応する点があり、条約上は権能として定められている普遍的管轄権の行使であるが、国内法で国際法上の海賊行為を犯罪として規定することにより、公海上でも国内法上は処罰義務が発生することになる<sup>(52)</sup>。

海賊対処法は第1条で航行の安全が国益として重要であることを述べ、続いて当該法律の目的が、海洋法条約第100条の「すべての国が最大限に可能な範囲で公海等における海賊行為の抑止に協力する」義務に基づいて海賊行為の処罰を行うことであると明示している。日本は、海賊抑止の協力義務の下、国際法上の海賊の処罰を義務として捉えているといえよう。

海賊規制のために各国がいかなる国際協力義務を果たさなければならないかを、海洋法条約は定めていないが、本章で概観してきたように、各国は第100条に基づいて何らかの具体的な抑止のための行動をとってきていると思われる。

---

(51) 森川幸一「海賊取締りと日本法」国際問題 No. 583, 2009年7・8月、59頁。

(52) 大庭内閣官房総合海洋政策本部事務局長答弁『171回国会参議院外交防衛委員会会議録』15号、平成21年6月2日、4頁。今年3月、インド洋で日本船社のタンカーを襲った海賊を米国とトルコの警備艇が拘束し、日本に身柄が引渡された。海賊対処法の運行支配未遂罪で12月1日に東京地検が4人のソマリア人を起訴した。

## 結びにかえて

これまで検討してきたように、ソマリア沖の海賊を抑止するため、国際社会は普遍的管轄権に基づき海賊の処罰を徹底させることで対応しようとしていると考えられる。国際法の海賊制度は定義に関しても、処罰のために国家に与えられる権能についても当初から議論があったが、しかしながら国際社会は既存の法の適用では対応が難しいと思われる新たな問題に直面した時でも、制度自体を失ってしまう危険性を十分に考慮し、安易に法を変更することを選択せずに対処してきた。

ソマリア沖の海賊規制についても、国際社会はやはり法制度そのものを変更するような規制方法はとらず、義務の中身を明らかにし、条文の解釈によって海賊の処罰を徹底しようとしている。つまり、第105条の普遍的管轄権規定が海賊船の拿捕国のみが裁判管轄権を持つのではなく、すべての国が有すると解釈して、積極的に管轄権を行使し、また第100条の抑止のための一般協力義務が単なる宣言的な規定ではなく、本条から国内法の整備や裁判での訴追義務など具体的な義務を導き出しようと考え、各国家は、本来の意味での処罰の普遍性を確保しようとしている。ここに、義務の内容の具体化から、法の発展の可能性を見出すことができる。

また一方、ソマリア沖に関する国際機構の対応は、すでに見た通り、決議においてソマリア沖の海賊にのみ適用されると明示されており、沿岸国の主権を制限するような措置はもちろん国際社会から簡単に受け入れられることはない。しかしながら、海賊の拠点を自国領域内に有し、かつ海賊が自国民である国家が、統治能力を持たない失敗国家である場合、当該国家の合意を得た上で主権を制限するような措置をとることを可能とする国際法が発展する可能性は決して否定はできないであろう。

本稿は海賊法制の新たな発展の可能性をわずかながらでも示そうとしたものであるが、様々な対応策がとられながらもなかなか減少することのな



いソマリア沖の海賊行為に関し、国際社会が今後どのような措置をとって対応するのかを注視し、条約の内容の発展の可能性および新たな国際慣習法としての成立の可能性を今後さらに検証していきたい。