

海上保安庁の国際活動

福 山 潤 三

- ① 海上保安庁は、海上における第一義的な警察機関として、海賊問題、海上テロリズム、違法操業、海洋汚染といった幅広い問題に対処してきた。こうした問題の影響が、国境を越えて広がる場合もあることを考慮すると、海上保安庁による活動の内容と限界を、国内法、国際法の両面から検討する必要がある。
- ② まず、国内法の観点からは、海上保安庁法が海上保安庁の組織と活動内容を定めている。ここで、執行機関として置かれているのが海上保安官であり、その活動にあたっては、他行政機関の官吏としてのみなし規定、船舶への立入検査、停船命令、武器の携帯と使用といった根拠規定が整備されている。
- ③ 一方、その活動範囲は、単に「海上」であるとされ、地理的な限界はない。ただし、国際法は、海洋をいくつかの海域に区分し、海域ごとに特有の方式で国家管轄権の配分を行ってきた。海上保安庁の活動も、こうした海域区分の影響を受ける。
- ④ 結果的には、我が国の主権が及ぶ領海においても、船舶の無害通航権が認められていること、公海自由の原則から、公海上では旗国主義が原則となることなどから、海上保安官が他国の船舶に対して管轄権を及ぼすことができるケースは限られる。
- ⑤ しかし、国際法は、旗国主義の例外も認めてきた。その例が公海海上警察権であり、この枠組みを利用して、海賊対策や、大量破壊兵器の拡散防止（PSI）などの活動が行われている。
- ⑥ まず、海賊については、その定義に当てはまる限り、すべての国に管轄権の行使が認められており、各国は何らかの形で対応する国内法の整備を図ってきた。ただし、実際の活動にあたっては、活動主体の問題、武器の使用基準、訴追手続といった論点について、議論の余地がある。また、国際協力の枠組みを構築することも重要である。
- ⑦ 一方のPSIは、既存の国際法、国内法の範囲内で活動するものであり、旗国主義などの制約を受ける。そこで、「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」の枠組み利用や、安保理決議の採択によって、活動の実効性確保が図られてきた。現状では、旗国主義の限界があるものの、各国の国内法に従う形で、関係組織の協力を進める必要がある。
- ⑧ 海上保安庁の活動内容がますます多様化する中で、その法的限界、物理的限界を理解しておくことが必要であろう。また、自国の法益保護、国際社会の共通利益の確保、諸国家の主権尊重といった諸概念の間での微妙な舵取りも求められる。

海上保安庁の国際活動

国土交通課 福山 潤三

目 次

はじめに

I 国内法における海上保安庁の地位

- 1 海上保安庁の組織
- 2 海上保安官の活動根拠
- 3 海上保安庁の活動海域

II 国際法による管轄権の配分

- 1 海洋における国家管轄権
- 2 国家管轄権の海域別区分
- 3 旗国主義の例外

III 海上保安庁の国際活動 1—海賊行為への対処

- 1 国際法における海賊行為の定義
- 2 国際法と国内法の対応
- 3 海賊対処活動の論点
- 4 海賊対処のための国際協力

IV 海上保安庁の国際活動 2—PSI

- 1 PSI の概念
- 2 PSI の実効性確保に向けた枠組みづくり
- 3 国内法の対応

おわりに

はじめに

自衛隊が我が国の防衛を主要な任務として
いるのに対して、警察組織は犯罪の予防・鎮圧
や、人命・財産の保護など、公共の安全と治安
維持をその役割とする。本稿で取り扱う海上保
安庁は、この警察組織に該当し、海上を活動の
場として、密輸の取締り、海難救助、海上交通
安全など、幅広い任務にあたっている。

ここで注意すべきは、海洋に起因する諸問
題が、我が国の主権が及ぶ領海内で完結するの
ではなく、国境を越えた広がりを持つ点である。
その対象も、最近ソマリア沖の海域で深刻化し
ている海賊問題をはじめとして、海上テロリズム
、違法操業、海洋汚染など多様であり、それ
ぞれのケースに応じた適切な対策を確保しなけ
ればならない。

そのためには、海上保安庁の活動範囲とそ
の限界を検討する作業が不可欠であろう。例え
ば、我が国の領海内であっても、他国籍の船舶
に対しては無害通航権が承認されており、海上
保安庁が排他的な管轄権を行使できるわけでは
ない。また、領海の外部には、いずれの国家に
も帰属しない公海が広がっており、この公海上
にある他国籍の船舶に対して、海上保安庁が管
轄権を行使できるケースは限定されている。

本稿は、こうした制約の下で、海上保安庁
が取り得る行動の根拠とその限界を整理するこ
とを目的とする。まず海上保安庁の国内法的地
位を概観し、我が国において、海上保安庁が海
上における第一義的な警察機関となっているこ
とを確認する。次に、国際法との関係で問題と
なる点を概観する。最後に、海上保安庁による

国際活動の事例として、海賊対策、大量破壊兵
器の拡散阻止構想（PSI）を取り上げ、個別に
検討を行う。これらの活動が、他国籍の船舶に
対する立入検査という強制措置を伴うもので
あり、海上保安庁の活動に対する国内法、国
際法的な課題を浮き彫りにしやすいためであ
る。その際、可能な限り、諸外国の事情につ
いても補足することとしたい。

I 国内法における海上保安庁の地位

海上保安庁の組織と活動内容は、「海上保安
庁法」(昭和23年法律第28号、以下「庁法」とする。)
において規定されている。以下、庁法の規定を
中心に、関連する法令を参照しながら、国内法
における海上保安庁の地位を確認する。

1 海上保安庁の組織

(1) 警察機関としての海上保安庁

海上保安庁は、「海上において、人命及び財
産を保護し、並びに法律の違反を予防し、捜査
し、及び鎮圧する」(庁法第1条第1項)ことを
目的とする国土交通省の外局⁽¹⁾である。この目
的を果たすため、法令の海上における勵行をは
じめとする幅広い任務が規定されており(庁法
第2条第1項)、執行機関として、海上保安官が
置かれている(庁法第14条第1項)⁽²⁾。ここで、
その活動内容に着目すると、行政警察活動と司
法警察活動に大別することができよう⁽³⁾。

まず、行政警察活動とは、人命及び財産の
保護、犯罪の予防、鎮圧といった行政目的を実
現するために行われるものである。具体的には、
海上のパトロール、船舶への立入検査・職務質
問、犯罪行為の制止といった活動が挙げられる。

(1) 我が国の場合、海上保安庁の任務が、国土交通省の所管する海事行政、港湾行政と密接に関係しているとの観点から、国土交通省(設立当初は運輸省)の外局とされているが、他国では軍や警察が海上保安業務を担当する場合もある。また、その所掌範囲も様々であり、各国の海上保安体制を比較する際には注意が必要である。

第166回国会衆議院国土交通委員会議録第10号 平成19年4月3日 p.10. 冬柴鐵三・国土交通大臣の発言。

(2) 海上保安官の職務を助けるものとして、海上保安官補が置かれているが、本稿では海上保安官に焦点を絞る。

(3) 田中利幸「海上執行措置法令の国内法体系における地位」山本草二編『海上保安法制』三省堂, 2009, pp.72-73.

一方の司法警察活動は、刑事訴訟法の規制を受けつつ、刑事罰の実現という司法手続の一部として行われるもので、犯罪の捜査、被疑者の逮捕を目的とする。庁法は、海上保安官について、海上における犯罪を職務の範囲とする特別司法警察職員⁽⁴⁾として職務を行うことと規定することで、庁法第2条第1項に言う「海上における犯人の捜査及び逮捕」の根拠を担保している（庁法第31条）。

なお、一般司法警察職員たる警察官の活動範囲は陸上に限定されないものの、装備や体制の問題から、港湾周辺の区域に限定されることが多い。そのため、海上における警察活動は、事実上海上保安庁の専管に近く⁽⁵⁾、海上保安庁は、海上警察に関する横断的行政組織としての性格を有していると言われる⁽⁶⁾。

(2) 自衛隊との関係

「自衛隊法」（昭和29年法律第165号）は、「必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」ことを任務に含んでおり（第3条第1項）、海において活動する主体として、海上自衛隊を置いている（第3条第3項）。しかし、自衛隊の主要な任務は、我が国の防衛であり、海上における公共の秩序維持を目的とする警察活動は、基本的に海上保安庁が担当することとなる⁽⁷⁾。

ただし、海上保安庁が一義的に担当する任務であっても、「特別の必要がある場合」⁽⁸⁾には、防衛大臣は、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊に必要な行動をとることを命じることができる。その具体例が、海上における警備行動（自衛隊法第82条）と、海賊対処行動（自衛隊法第82条の2）である。ただし、この場合に自衛隊が取り得る行動は、犯罪行為の制止などの行政警察活動に限定され、犯罪の捜査や逮捕といった司法警察活動は行い得ない。加えて、海上保安庁の権限を越えた活動はできず、その役割は補完的活動に留まると解されている⁽⁹⁾。

また、自衛隊と海上保安庁との関係を考える上では、自衛隊法第80条による海上保安庁の統制に関する規定も重要であろう。これは、内閣総理大臣が自衛隊に対して防衛出動（自衛隊法第76条）または治安出動（自衛隊法第78条）を命じた場合において、特別の必要があると認めるときに、海上保安庁を防衛大臣の統制下に入れることができると規定するものである。一方で、庁法第25条によると、海上保安庁は軍隊としての性格が否定されている。この点に関しては、たとえ防衛大臣の統制下に入ったとしても、海上保安庁の任務や権限については何ら変更がなく、庁法の範囲内において活動を行うものと解されている⁽¹⁰⁾。

(4) 刑事訴訟法では、捜査権について物的な制限がない一般司法警察職員（警察官を指す）とは別に、特別の事項について活動する特別司法警察職員の制度が置かれている（第190条）。松尾浩也監修『条解刑事訴訟法（第3版）』弘文堂、2006、pp.318-319。

(5) 田中 前掲注(3)、pp.74-76。ただし、海上犯罪の捜査にあたっては、警察庁と海上保安庁との間で協定が結ばれており、相互の協力と捜査の調整が図られている。「警察庁と海上保安庁との犯罪捜査に関する協定の締結について」（昭和46年9月17日 保警一第104号）。なお、本稿で参照している海上保安庁関係の訓令・通達は、次の資料で確認できる。『海上保安法令集：CD-ROM版 第91号』第一法規、2008。

(6) これは、分野の限定なく、海上において適用可能な法令を広く執行するという、米国沿岸警備隊（United States Coast Guard: USCG）の法執行（law enforcement）概念を参考にしたことに由来している。村上啓造・森征人「海上保安庁法の成立と外国法制の継受—コーストガード論—」山本草二編『海上保安法制』三省堂、2009、pp.28-29。

(7) 田中 前掲注(3)、p.72。

(8) 海上保安庁のみでは対処することができない、あるいは著しく困難な場合を指す。第171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4号 平成21年4月17日 p.27。大庭靖雄・内閣官房総合海洋政策本部事務局長の発言。

(9) 海上における警備行動について、田中 前掲注(3)、p.77。

2 海上保安官の活動根拠

警察官が職務を遂行するにあたっては、職務質問や犯罪行為の制止など、状況に応じて、様々な手段を用いることができるが、その正当性は、「警察官職務執行法」（昭和23年法律第136号、以下「警職法」とする。）という法律上の裏づけにより確保されている。同様に、海上保安官の警察活動に関しても、その根拠となる規範が不可欠であり、庁法に様々な規定が置かれている。

(1) 他行政機関の官吏としてのみなし規定（庁法第15条）

海上保安官による法令の励行活動は、海上保安庁の所管法令に限らず、「漁業法」（昭和24年法律第267号、農林水産省所管）、「麻薬及び向精神薬取締法」（昭和28年法律第14号、厚生労働省所管）など、海上において適用されるあらゆる法令を対象とする。こうした他行政機関の法令の中には、その執行を担当する官吏が置かれる場合が少なくない。先の例では、漁業法における漁業監督官（第74条第1項）、麻薬及び向精神薬取締法における麻薬取締官（第54条第1項）などが挙げられる。

庁法第15条は、海上保安官が、他の行政機関が所管する法令を執行する際には、当該法令に定める官吏とみなす規定である⁽¹¹⁾。この規

定により、海上保安官が漁業法の執行を行う際には、漁場や船舶などに臨んでの検査・質問（漁業法第74条第3項）など、漁業監督官が有する権限を行使することができる⁽¹²⁾。

(2) 船舶への立入検査等（庁法第17条第1項）

海上保安官による書類提出命令、船舶への立入検査、職務質問といった執行措置を規定するのが、庁法第17条第1項である。これは、法令の海上における励行、海上における犯罪の予防といった、行政警察上の目的で行われるものであり⁽¹³⁾、犯罪捜査など、司法警察上の目的での立入検査等は認められない⁽¹⁴⁾。したがって、犯罪捜査を目的とする場合は、正式な捜査令状の請求など、刑事訴訟法上の手続を踏む必要がある⁽¹⁵⁾。ただし、庁法に基づく立入検査等を行う際に、犯罪捜査の端緒を得ることまで禁じられているわけではなく⁽¹⁶⁾、そこで得られた情報をもとに、改めて捜査を行うことは否定されないと解されている⁽¹⁷⁾。

なお、前述した漁業法のように、庁法以外の個別法令において、検査忌避に対する罰則を伴った立入検査等の規定が置かれていることがある。ここで、庁法の立入検査等は、相手方が正当な理由なく検査を拒んだ場合にも執行できる強制力を有すると解されている⁽¹⁸⁾。一方、罰則規定を伴う立入検査等は、間接的な強制調

(10) 第171回国会参議院国土交通委員会会議録第4号 平成21年3月17日 p.15. 岩崎貞二・海上保安庁長官の発言。なお、これまでのところ、海上保安庁が防衛大臣の統制下に入った事例はない。

(11) 村上・森 前掲注(6), pp.31-32.

(12) 同時に当該官吏が服すべき規則に従う義務も生じる。菅野瑞夫ほか「海上保安庁法解釈資料（1）」『海上保安大学校研究報告 第1部』33巻1号, 1987, pp.132-133.

(13) 立入検査等を実施する際の行為基準として、「海上保安庁立入検査等実施規則」（昭和42年海上保安庁訓令第24号）、「海上保安庁立入検査等実施規則の運用について」（昭和43年保警一第2号、保警二第1号）がある。

(14) 「立入検査等は、犯罪捜査のためにはならない」（「海上保安庁立入検査等実施規則」第3条第2項）。

(15) 菅野ほか 前掲注(12), p.129.

(16) 「立入検査等は、犯罪捜査のためにはならない。」とは、立入検査等を犯罪捜査の手段として用いてはならないという意味であつて、立入検査等をする際に犯罪捜査の端緒を得てはならず、また端緒を得た場合に犯罪捜査をしてはならないという意味ではない」（「海上保安庁立入検査等実施規則の運用について」第3条関係第2項）。

(17) 斎藤誠「海上執行措置の組織法と作用法」山本草二編『海上保安法制』三省堂, 2009, pp.59-60.

(18) 菅野ほか 前掲注(12), p.130.

査に留まるとされ、相手方の意思に反して執行することはできない点に注意が必要である⁽¹⁹⁾。

(3) 停船命令等（庁法第18条）

庁法第18条は、停船命令、出港差し止め、回航命令、下船の禁止など、行政警察活動の実効性を担保するために必要な各種の強制措置を規定する条文である。したがって、庁法第17条第1項の立入検査等と同様、司法警察活動には適用できないと解されている⁽²⁰⁾。

従来、本規定の発動要件は、「その職務を行うため四囲の状況から真にやむを得ないとき」と規定されていただけであり、基準の明確化という観点からは課題があった⁽²¹⁾。そこで、平成8年の庁法改正によって、犯罪発生の切迫性、危険な事態の存在、人身や財産に対する危害発生の恐れ、緊急性といった要件が明示された（第1項）⁽²²⁾。

また、第1項の要件を満たさない場合であっても、犯罪発生の確実性、公共の秩序が著しく乱される恐れ、他に適当な手段がないことといった要件が満たされる場合には、停船命令や出港差し止めなど、船舶に対する措置に限り、強制措置が可能となっている（第2項）⁽²³⁾。

(4) 武器の携帯（庁法第19条）と使用（庁法第20条）

海上保安官は、職務のために武器を携帯す

ることができ（庁法第19条）、その使用にあたっての要件が庁法第20条に規定されている。ここではまず、基本的な要件として、警職法第7条の規定を準用するとされている（第1項）。すなわち、犯人逮捕、逃走の防止等のため、客観的に武器の使用が必要であると認められる場合に、武器を使用することができる。ただし、人に危害を与える射撃については、正当防衛や緊急避難等の条件に該当する場合を除いては認められない。

従来の庁法では、この警職法の準用規定のみが置かれていたが、平成13年に庁法の一部改正が行われ、庁法第20条第2項として、新たな武器使用基準が設けられた。すなわち、我が国の内水・領海内で外国船舶による無害通航でない航行が認められること（庁法第20条第2項第1号）をはじめとする4つの要件を満たす場合に、船舶を停船させるための武器使用が認められるようになった⁽²⁴⁾。

なお、庁法第19条との関係では、巡視船に搭載された機関砲等も、海上保安官が「携帯」できる武器にあたるのかという点が過去に問題となった。現在では、これらは庁法第19条ではなく、巡視船が適当な構造等を有することを求める庁法第4条に読み込まれると解されている⁽²⁵⁾。

3 海上保安庁の活動海域

(19) 斎藤 前掲注(17), p.59.

(20) 「海上保安庁法第18条の解釈について」（平成8年保警一第91号、保警二第60号）2 発動目的。なお、逮捕のための停船は、逮捕に付随するものとして理解されている。田中 前掲注(3), pp.84-85.

(21) 「海上保安庁法第18条の解釈について」1 今般の改正の趣旨。

(22) 「海上保安庁法第18条の解釈について」4 改正後の庁法第18条第1項と第2項の規定の趣旨。

(23) 同上

(24) これは、平成11年3月に発生した能登半島沖不審船事案を受けて整備された規定である。本事案においては、不審船が停船命令に従わず逃亡を図った。停船のためには、船体射撃を行うことが必要になる場合があるが、本事案では、正当防衛や緊急避難のような危害射撃の要件が満たされず、人に危害を及ぼす可能性がある船体射撃を行うことができなかった。その結果、不審船を停船させることはできず、逃亡を許している。村上啓造『領海警備の法構造』中央法規出版、2005、pp.4-5、65-67.

(25) また、庁法第20条の武器使用基準は、巡視船の機関砲などにも適用されると言われる。廣瀬肇「海上保安事件の研究（第19回）海上警察機関による武器使用事例の研究（その1）ラズエズノイ号領海侵犯事件から九州南西海域における不審船（工作船）事件まで」『捜査研究』55巻10号、2006.10、pp.86-92.

海上保安庁は「海上」において活動する（庁法第1条、第2条）。ここで、「海上」という用語が想定している具体的な海域の範囲が問題となるが、これは我が国の沿岸など、一定の海域に制限されないものと解されている⁽²⁶⁾。

この点、制定当初の庁法第1条では、「港、湾、海峡その他の日本国の沿岸水域」において法令を執行することとされていたが、この「日本国の沿岸水域」は、広く公海を含むと言われていた⁽²⁷⁾。その後、公海でも職務を執行できることを明確にするため、庁法第1条が改正され、現在に至っている⁽²⁸⁾。

このように、国内法の上では、海上保安庁の活動海域に地理的な制限はなく、海上における幅広い法執行が可能である。しかし、現実には、国際法の諸原則との関係において、活動海域、内容ともに、様々な制約が課されている。次章では、国際法による管轄権の配分がどのように行われているかを確認し、海上保安庁による活動範囲とその限界を示す。

II 国際法による管轄権の配分

1 海洋における国家管轄権

海上貿易や漁業など、海洋における活動は、船舶を用いて行うものが多い。すなわち、密輸や密漁などの法令違反も、その多くが船舶の存在を介して行われる。そのため、海上における海上保安庁の法執行活動は、船舶に対するもの

が中心となる。ここで、船舶の活動範囲が、一国の沿岸水域にとどまらず、あらゆる海域に及ぶことが問題となる。いわゆる国家管轄権の問題である。

国家管轄権は、人や物を規律するための国内法令を制定する立法管轄権、それらの法令を執行する執行管轄権、具体的事案に対して法令を適用する司法管轄権に分けられる⁽²⁹⁾。例えば、漁業に即して言えば、漁業法を定め、その励行を図り、違法行為に対して司法手続をとることになるが、こうした機能がそれぞれの範囲まで及ぶのかという問題がある。

この点、国際法は、船舶の活動の場となる海洋を、その性格に応じていくつかの海域に分け、各国の管轄権が及ぶ範囲を定めてきた。以下、海洋に関する基本的な国際条約である「海洋法に関する国際連合条約」(United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)と、伝統的に形成されてきた国際慣習法の諸規定を参照しながら、管轄権の配分方式を確認する⁽³⁰⁾。

2 国家管轄権の海域別区分

(1) 国際法における海域区分

海域別の国家管轄権を議論する前に、国際法がどのように海域を区分しているか確認しておきたい。主要な区分として、領海、接続水域、排他的経済水域、公海を取り上げる。

まず、一国の領土などに接続する一定範囲

⁽²⁶⁾ 「海上保安庁法は、海上の安全を図るとというのが海上保安庁の目的、任務とされております。したがって、明確に地理的に日本の沿岸に限るとかといった制限はございません」第171回国会衆議院国土交通委員会議録第4号 平成21年3月11日 p.6. 岩崎貞二・海上保安庁長官の発言。

⁽²⁷⁾ 「港、湾、海峡その他日本国の沿岸水域といつても公海も含んでおるのでありまして、極端なことを言えば、メキシコまででも行くわけでありまして」第2回国会衆議院治安及び地方制度委員会議録第20号 昭和23年4月2日 p.15. 山崎小五郎・運輸事務官の発言。

⁽²⁸⁾ 「従来の日本国の沿岸水域ということは如何なる範囲のものであるかにつきまして、解釈上必ずしも明確でないものであります。公海において職務を執行し得るかどうかというような点についても疑義なしとしないものでございますので、この辺を明確にしたわけでございます」第13回国会参議院内閣・地方行政・運輸委員会連合審査会議録第1号 昭和27年4月1日 p.2. 柳沢米吉・海上保安庁長官の発言。

⁽²⁹⁾ 杉原高嶺『国際法学講義』有斐閣、2008、p.239.

⁽³⁰⁾ 海洋に関する国際法は、一般的な国際法の教科書でも広く取り扱われているテーマである。本稿では、歴史的経緯や、詳細な学説の対立などには深入りせず、海上保安庁の法執行との関連付けを重視して記述する。

図1 我が国の周辺海域区分



(出典) 「日本の領海等概念図」海上保安庁海洋情報部ホームページ
 <http://www1.kaiho.mlit.go.jp/JODC/ryokai/ryokai_setsuzoku.html>

の海域を領海と呼び、その範囲で沿岸国の主権が及ぶ (UNCLOS 第2条)。現在、基線⁽³¹⁾から最大で12海里 (約22km) の領海設定が認められており (UNCLOS 第3条)、我が国も「領海及び接続水域に関する法律」(昭和52年法律30号、以下「領海法」とする。)において、12海里の領海を設定している⁽³²⁾。

伝統的な国際法では、領海の外部は公海として認識されていたが、現在は領海と公海との間に接続水域、排他的経済水域と呼ばれる海域が概念化されている。接続水域の幅は、基線から24海里 (約44km)、排他的経済水域の幅は、基線から200海里 (約370km) を超えてはならない (UNCLOS 第33条第2項、第57条)。我が国は、それぞれ最大限の幅を設定している (領海法第4条、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」(平成8年法律第74号) 第1条)。

最後に、排他的経済水域の外部に広がる海域を公海と呼ぶ。

以上を踏まえて、我が国の周辺海域を区分したものが、図1である。この区分を踏まえて、各海域における管轄権のあり方を具体的に確認したい。

(2) 領海における外国船舶の地位—無害通航権

領海に対しては、沿岸国の主権が及ぶことから、沿岸国の立法・執行・司法管轄権が広く認められる⁽³³⁾。そのため、我が国の領海における法執行活動は、基本的に海上保安庁が行い、他国の法執行機関が自由に活動することは想定されていない。ただし、外国船舶に関して無害通航権と呼ばれる権利が保障されていることに注意が必要である。

無害通航権とは、沿岸国の平和、秩序又は安全を侵害しない限り、外国船舶が沿岸国の領海を通航することを認める権利である (UNCLOS 第19条第1項)。そのため、無害通航が行われている限りにおいて⁽³⁴⁾、外国船舶に対する沿岸国の執行・司法管轄権は制限される⁽³⁵⁾。例えば、我が国の領海内を航行中の外国船舶において、外国人船員同士の傷害事件が発生した場合には、その結果が船内に留まる限りは、海上保安庁による捜査は行われぬ。この場合は、当該船舶が登録を行っている旗国の法執行機関が捜査を行う。

(3) 接続水域・排他的経済水域

接続水域においては、沿岸国が、自国の領土又は領海内における通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令の違反防止と処罰を行うことができる (UNCLOS 第33条第1項)。密輸や密入国が代表的な対象であるが、その理由としては、領海内に限定した権限行使だけでは、

(31) 沿岸国が公認する大縮尺海図に記載されている海岸の低潮線 (UNCLOS 第5条) が代表的なものである。

(32) 領海基線の陸地側の水域を内水と呼ぶ。内水に対しては、原則的に沿岸国の主権が及ぶ。中野勝哉「内水」山本草二編『海上保安法制』三省堂, 2009, p.114.

(33) 坂元茂樹「領海」山本草二編『海上保安法制』三省堂, 2009, p.130.

(34) 武力行使などの沿岸国の安全保障に関わる活動や、沿岸国の法令に違反する物資の積み下ろし、汚染行為、漁獲、調査測量、通信妨害などの活動については、無害通航が否定される (UNCLOS 第19条第2項)。

(35) 安富潔「海上警察権の行使と国内法」広部和也ほか編『国際法と国内法』勁草書房, 1991, pp.602-603.

これらの法令違反を十分に防止できないことが挙げられている⁽³⁶⁾。

排他的経済水域は、沿岸国に対して、天然資源⁽³⁷⁾・エネルギーの生産等に関する主権的権利と、人工島の設置、海洋の科学的調査、海洋環境の保護・保全に対する管轄権を認める制度である（UNCLOS 第56条第1項）⁽³⁸⁾。我が国の立法事例としては、排他的経済水域における外国人の漁業活動を規制する「排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律」（平成8年法律第76号）などを挙げることができる。

このように、これらの海域では、沿岸国の管轄権行使が一定の範囲内で認められるが、それ以外の点では、次に見る公海と同じ性格を持つ点に注意が必要である。

(4) 公海における旗国主義

公海に対しては、いずれの国の主権も認められず、あらゆる国が利用できることとされている。これを公海自由の原則といい、国際法の範囲内で、船舶の航行、漁獲などの活動が、すべての国に開放されている（UNCLOS 第87条）⁽³⁹⁾。

この原則による航行の自由を保障するために、公海上にある船舶に対しては、船舶の旗国が排他的な管轄権を行使する「旗国主義」が採用されている（UNCLOS 第92条第1項）。したがって、ある国の船舶が公海上で不適切な行為をとった場合、旗国以外の国は、責任追及や制裁は可能であるとしても、当該船舶の航行に介入

することは許されない⁽⁴⁰⁾。

3 旗国主義の例外

前節で見たとおり、海上にある船舶に対しては、基本的に旗国の管轄権が強く及ぶ。そのため、海域ごとに差はあるものの、他国の船舶に対する沿岸国の管轄権は制限を受けざるを得ない。しかし、国際法は、一定の状況下で、旗国主義の例外を認める枠組みを構築してきた。それが「公海海上警察権」と呼ばれる枠組みである。以下、国際慣習法や、UNCLOSの規定に基づき、対象となる海域を特定せずに外国船舶に対して管轄権を行使する「一般警察」と、個別の条約に基づいて、特定の海域・対象に限定して管轄権を行使する「特別警察」に区分して、その内容を確認する⁽⁴¹⁾。

(1) 一般警察の事例1—臨検規定

一般警察の事例としては、公海における外国船舶に対する臨検規定（UNCLOS 第110条）と、追跡権（UNCLOS 第111条）が挙げられる。

まず、前者の臨検規定は、対象となる外国船舶に対して、次のような事実が疑われる場合に旗国以外の国に臨検を認める規定である。対象となる事実としては、①海賊行為、②奴隷取引への従事、③無許可放送への従事、④無国籍船、⑤国旗の濫用が挙げられている。このうち、海賊行為と無許可放送に対しては、旗国以外の国による訴追まで認められている（UNCLOS 第105条、第109条）⁽⁴²⁾。

このとき、臨検の主体となる船舶、客体と

(36) 小寺彰「領海外沿岸海域における執行措置—接続水域・排他的経済水域・大陸棚における沿岸国権限とその根拠—」山本草二編『海上保安法制』三省堂, 2009, p.158.

(37) 魚類などの生物資源であるか、鉱物などの非生物資源であるかは問われない。

(38) 主権的権利と管轄権との差異については、小寺 前掲注(36), p.160.

(39) 山本草二『海洋法』三省堂, 1992, pp.101-104.

(40) 同上, p.102.

(41) 山本草二『国際刑事法』三省堂, 1991, pp.244-246.

(42) 無許可放送の場合は、当該放送を受信できる国や、当該放送によって無線通信が妨害される国など、当該放送に関して利害関係を持つ国に限られる（UNCLOS 第109条第3項）。一方、海賊行為に対しては、すべての国が司法手続をとることができる。

なる船舶について、一定の要件が課されている。まず、臨検の主体としては、軍艦が想定されている。ただし、軍用航空機のほか、政府公船⁽⁴³⁾についても、同規定が準用されている。

一方、臨検の客体からは、軍艦や、非商業的役務のみに使用される政府船舶が除外されている（主権免除）。これは、主権国家の尊厳等を尊重するための国際礼讓などの観点から導かれるものと言われているが⁽⁴⁴⁾、これにより、臨検の客体となるのは、民間事業者が運航する私船や、商業的役務のために使用される政府船舶に限られる。

こうした要件が満たされたときには、まず国籍・国旗の同一性を確認するため、外国船舶に対してボートを派遣し、関係書類の提示を求めることができる（近接権、UNCLOS 第 110 条第 2 項）。その上でなおも嫌疑が残る場合には、船舶内での検査が可能となる⁽⁴⁵⁾。

以上の枠組みを我が国に当てはめてみると、政府公船たる海上保安庁⁽⁴⁶⁾が、第 I 章で見た庁法の立入検査規定、停船規定などを適用して対応することが基本となろう。ただし、司法管轄権の行使については、国内法上の罰則規定が必要と解されており⁽⁴⁷⁾、特にソマリア沖海賊対策の議論において問題となった。この点は、第 III 章で検討する。

(2) 一般警察の事例 2—追跡権

外国船舶が沿岸国の領海内で法令違反を犯した場合、沿岸国は、当該船舶を公海まで追跡

することができる（UNCLOS 第 111 条）⁽⁴⁸⁾。これは、船舶の高速化や、海上通商の増大を受けて必要性が認められた制度である⁽⁴⁹⁾。この追跡を行う際には、①外国船舶が領海内にあるとき⁽⁵⁰⁾に追跡を開始すること、②追跡を中断してはならないこと、③視聴覚的な信号を発することといった要件を満たさなければならない⁽⁵¹⁾。また、外国船舶が第三国の領海に入った時点で、追跡権は消滅する（UNCLOS 第 111 条第 3 項）。

海上保安庁との関係では、平成 11 年の能登半島沖不審船事案、平成 13 年の九州南西海域不審船事案などの実例がある。これらの事案に関しては、特に追跡にあたっての武器使用の根拠が議論となった。この点は、海上保安庁の武器使用のあり方全体に共通する問題であるため、第 III 章で海賊行為への対処を検討する際、あわせて取り扱う。

(3) 特別警察

海洋法秩序の形成にあたっては、UNCLOS のみならず、二国間、多国間で締結される特別条約も重大な役割を担っている。特に、麻薬の不正取引や、移民の密入国といった分野では、特別条約に基づいて、旗国以外の国による外国船舶に対する乗船・搜索の余地を広める枠組みが形成されている⁽⁵²⁾。

この種の枠組みとして注目されるのが「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」（Convention for the Suppression of Unlawful

(43) 「政府の公務に使用されていることが明らかに表示されておりかつ識別されることのできるその他の船舶又は航空機で正当な権限を有するもの」（UNCLOS 第 110 条第 5 項）。

(44) 杉原 前掲注(29), pp.252-254.

(45) 安富 前掲注(35), pp.596-597.

(46) 海上保安庁の船舶は、庁法において、他の船舶と明確に区別され、国旗と海上保安庁の旗を掲げることとされている（庁法第 4 条第 2 項、第 32 条第 1 項）。村上・森 前掲注(6), pp.35-36, 44.

(47) 安富 前掲注(35), p.608.

(48) 接続水域、排他的経済水域についても、当該水域に関する沿岸国の法令違反が認められる場合は、当該水域からの追跡が可能である（UNCLOS 第 111 条第 1 項、第 2 項）。

(49) 杉原 前掲注(29), p.331.

(50) 前掲注(48)

(51) 杉原 前掲注(29), pp.331-332.

Acts against the Safety of Maritime Navigation: SUA 条約) である。これは、伝統的な海賊概念の類推が及ばない、シージャック、海上テロリズムのような不法行為への対処を目的とするものであるが、近年、米国が主導する大量破壊兵器の拡散防止構想 (Proliferation Security Initiative: PSI) と関連付けた新たな動きも見られる。ここでは、国内法整備の必要性もさることながら、旗国主義や領海の無害通航権といった国際法の諸原則との整合性が大きな課題となる。この点については、第IV章で検討したい。

III 海上保安庁の国際活動 1 一海賊行為への対処

周囲を海に囲まれ、貿易の多くを海上交通に頼っている我が国にとって、海洋の安全が確保されることの重要性は言を待たない。しかし、その安全を阻害する海賊行為が、近年大きな問題となっている。

我が国の問題意識は、1990年代の後半に、東南アジアのマラッカ海峡周辺海域において海賊に類する事案が頻発したとき、最初の高まりを見せた。同海峡は、我が国に輸送される石油資源の約8割が通過する我が国にとっての海上交通の要衝であり⁽⁵³⁾、その安全確保は喫緊の課題とされた。

また、近年、ソマリア沖海域における海賊行為への対処が世界的な懸案となっている。ス

エズ運河を介して地中海とインド洋を結ぶ同海域もまた重要な海上交通路であり、その不安定化は、我が国にも大きな影響を及ぼすものである⁽⁵⁴⁾。そこで、数次に及ぶ安保理決議⁽⁵⁵⁾を通して、ソマリア国内における海賊対策が要請されており、米国を中心としたCTF-151⁽⁵⁶⁾や、欧州連合のアタランタ作戦といった枠組みの下、船舶の護衛と周辺海域のパトロールが実施されている。

従来、我が国は、このような海賊問題に対しては、海上保安庁を中心として様々な対策をとってきた。しかし、ソマリア沖の事案に対しては、現在のところ、海上保安庁の巡視船ではなく、海上自衛隊の護衛艦が派遣され、船舶の護衛にあたっている。

以下、国際法における海賊の定義を踏まえて、我が国を中心とした各国の国内法と国際法との関係を検討し、合わせて海上保安庁の体制に関する議論を整理する。

1 国際法における海賊行為の定義

海賊行為の内容を定義しているのは、UNCLOS 第101条であり、次のような要件が含まれている。すなわち、①私的目的で行われる、②不法な暴力、抑留、略奪行為であって、③公海上またはいずれの国の管轄権にも服さない場所において、④他の船舶又は航空機に対して行われるものが海賊行為とされる⁽⁵⁷⁾。

この定義に該当する海賊行為については、

(52) 坂元茂樹「臨検・捜索—SUA 条約改正案を素材に」海上保安体制調査研究委員会『各国における海上保安法制の比較研究』海上保安協会, 2005, p.35.

(53) 岩男雅之「東南アジアにおける海上保安庁の取り組み」『海洋の安全保障』日本国際問題研究所, 2006, p.37.

(54) ここ10年程度の間、スエズ運河を通航する我が国関係の船舶は増加傾向にあり、2007年には年間のべ1,595隻に達している。「スエズ・パナマ両運河とも通航料支払い実績が増加」『せんきょう』583号, 2009.2, pp.9-10.

(55) S/RES/1816 (2008), S/RES/1838 (2008), S/RES/1846 (2008), S/RES/1851 (2008) など。

(56) 米海軍第五艦隊を中心に設立されたソマリア沖海賊対策のための多国籍海上部隊、第151合同任務部隊 (Combined Task Force 151) の略称。“Combined Task Force 151,” Commander, U.S. Naval Forces Central Command U.S. Fifth Fleet Combined Maritime Forces ホームページ 〈<http://www.cusnc.navy.mil/command/ctf151.html>〉

(57) こうした規定の成立過程について、村上暦造「第6章 現代の海上犯罪とその取締り」『海』(日本と国際法の100年 第3巻)三省堂, 2001, pp.142-146.

旗国主義の例外として、いずれの国も臨検を行うことができる。さらには、海賊の支配下にある船舶などを拿捕し、刑罰を決定することまで可能とされている（UNCLOS 第 105 条）⁽⁵⁸⁾。

しかし、外見上、海賊行為と類似する行為であっても、上記の要件をすべて満たさない場合は、海賊行為を理由として、旗国以外の国家が管轄権を及ぼすことはできない。

例えば、③の地理的要件との関係では、不法行為が国家の管轄権が及ぶ領海内で発生した場合は、国際法上の海賊とはみなされない。この点は、特にマラッカ海峡における事案で問題となった。同海峡は非常に狭く、ほとんどの海域がシンガポール、マレーシア、インドネシアといった沿岸国の領海内にあたり、公海は存在しない⁽⁵⁹⁾。したがって、同海峡で発生した海賊に類する行為に対しては、沿岸国以外の国は、司法手続はもちろんのこと、臨検も認められないこととなる。この場合は、沿岸国の国内法による処理を待たねばならない⁽⁶⁰⁾。

また、①や④の要件との関係では、政治目的で行われる海上テロリズムや、同一船舶内の乗組員や乗客が引き起こすシージャック行為は、海賊行為から除外されることにも注意が必要であろう⁽⁶¹⁾。

2 国際法と国内法の対応

このように、国際法上は、いずれの国も、海賊を拿捕し、司法手続をとることが可能であるが、国内法の観点からは、海賊行為が違法化されている必要がある。

例えば、1999年に発生したアロンドラ・レインボー号事件⁽⁶²⁾では、インド当局が海賊を拘束したものの、インドは国内法に海賊罪の規定を置いていなかった。そのため、当該海賊は、国外犯罪、強盗など、刑事法上の個別の犯罪として訴追されることとなったが、この点、量刑が不十分になるとの指摘がある⁽⁶³⁾。

同様の事例は中国にも見られる。1998年に発生したチョン・ソン号（Cheung Son）事件⁽⁶⁴⁾では、中国の当局が37人の容疑者を逮捕することに成功した。しかし、中国は海賊に関する法律を整備していなかったため、刑法の強盗罪や殺人罪などを適用している⁽⁶⁵⁾。

以下、我が国の状況を踏まえた上で、諸外国の立法対応を検討する。

(1) 我が国の国内法を巡る動向

我が国は、ソマリア沖海賊事案を受けて、平成21年に「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」（平成21年法律第55号、以下「海賊対処法」とする。）を整備した。それ

⁽⁵⁸⁾ 前掲注⁽⁴²⁾

⁽⁵⁹⁾ 岩男 前掲注⁽⁵³⁾, p.38.

⁽⁶⁰⁾ この点、国際海事機構（International Maritime Organization: IMO）は、国家の管轄権が及ぶ場所における船舶などに対する不法な暴力、抑留、略奪行為を「船舶に対する武装強盗」（Armed robbery against ships）と定義し、二国間・多国間協定による調査体制の推進を図っている。IMO, “Code of Practice for the Investigation of the Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships,” resolution A.922 (22), adapted on 29 November 2001. <http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D24575/A922%2822%29.pdf>

⁽⁶¹⁾ このような海上テロリズムへの対処枠組みとして、第IV章で検討する SUA 条約がある。

⁽⁶²⁾ 日本人船長と機関長が乗り組み、インドネシアから福岡県に向けて航行していたアロンドラ・レインボー号が、海賊に襲撃され、船舶を奪取された事件。乗組員は救命用ゴムボートに乗せられ、11日間漂流した後、タイの漁船に救助された。高井晉「マラッカ海峡周辺海域の海賊と海軍の役割」『防衛研究所紀要』5巻1号, 2002.8, pp.6-7.

⁽⁶³⁾ 同上, p.11.

⁽⁶⁴⁾ 上海港を出発し、マレーシアに向かっていたチョン・ソン号が、南シナ海で行方不明になり、数日後、乗組員の遺体が海上で発見された事件。Zou Keyuan, “Seeking Effectiveness for the Crackdown of Piracy at Sea,” *Journal of International Affairs*, vol.59 no.1, Fall/Winter 2005, p.124.

⁽⁶⁵⁾ *ibid.*

までは、長らく海賊行為自体を違法化する法制度を備えておらず⁽⁶⁶⁾、海賊行為に対しては、「刑法」(明治40年法律第45号)の殺人罪、傷害罪などを個別に適用せざるを得なかった。また、国外犯(刑法第2条)、国民の国外犯(刑法第3条)、国民以外の者の国外犯(刑法第3条の2)⁽⁶⁷⁾といった規定の範囲内で、公海上での犯罪に対応する余地があったものの、例えば外国人による、外国人に対する殺人などは刑法の対象とならず、海賊行為の中で行われうる犯罪のすべてを処罰することはできなかった⁽⁶⁸⁾。

今回の法整備では、日本関係船舶のみならず、外国船舶の護衛が可能となったほか、海賊行為の処罰も盛り込まれている。ただし、同法の規定は、完全にUNCLOSの規定と合致するわけではない。その例として、我が国の領海・内水における行為まで含んでいること、航空機を用いた海賊行為を除外したことなどが挙げられる。前者については、UNCLOSよりも広い海域を対象にすることで、同一の海賊行為に対して、公海と我が国の領海内とで処罰の内容が異なる事態を防ぐことができると言われている。また、後者については、現実問題として起こる可能性が低いものと認識されている⁽⁶⁹⁾。

(2) 諸外国における国内法の対応

一方、諸外国の国内法における対応を見ると、我が国のように、海賊行為としての構成要件を国内法で定めている事例(豪州)、海賊行為の定義を国内法で行わず、UNCLOSの定義をそのまま適用している事例(米国)、海賊行為の全体を犯罪化するような規定を持たず、関連の刑事法令により処罰を図る事例(韓国)など、そのあり方は一様ではない。

豪州は、1914年刑法(Crimes Act 1914)に海賊罪の規定を置いている(Part IV Section 51-56)⁽⁷⁰⁾。同法は、UNCLOS第101条(a)の定義とほぼそのまま対応する形で海賊行為を解釈した上で(Section 51)、海賊行為を禁じ、違反者を終身刑に処すものと規定している(Section 52)⁽⁷¹⁾。対象海域は、公海といずれの国の管轄権にも服さない場所に加えて、豪州の沿岸水域(coastal sea of Australia)⁽⁷²⁾も含まれており、この点、我が国の海賊対処法と類似しているといえよう。

米国は、合衆国法典第18編(犯罪及び刑事訴訟手続)第81章「海賊及び私掠船」において、海賊関係の規定を置いている(Section 1651-1661)。ここでは、公海において、国際法に定義された海賊の罪(the crime of piracy as defined by the law of nations)を犯し、米国内に身柄を移された者又は米国内で発見された者を、終身

(66) 1961年の改正刑法準備草案において、海賊の罪の規定が盛り込まれたが、実現には至っていない。同草案の海賊の罪の問題点について、飯田忠雄「海賊の罪」『法律のひろば』14巻12号, 1961.12, pp.20-24.

(67) 2002年4月に公海上を航行中のパナマ籍船舶内で、日本人が外国人に殺されたタジマ号(Tajima)事件を契機として刑法に新設された規定。当時の我が国は日本人に対する外国人の国外犯規定を欠いていたため、旗国であるパナマだけが管轄権を有する状態となり、犯人の身柄引渡しをめぐって多くの時間が費やされた。佐久間修「国民に対する重大犯罪の国外犯処罰規定について—新設された3条の2の意義と問題点」『ジュリスト』1256号, 2003.11.15, pp.52-58.

(68) 鶴田順「講演「国際法上の海賊」」『海保大研究報告 法文学系』51巻1号, 2006, pp.35-36.

(69) 中谷和弘「特集・時の法律(1) 海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」『ジュリスト』1385号, 2009.9.15, pp.65-66.

(70) Rosemary Collins and Daud Hassan, "Applications and Shortcomings of the Law of the Sea in Combating Piracy: A South East Asian Perspective," *Journal of Maritime Law & Commerce*, vol.40, no.1, January 2009, p.102.

(71) また、UNCLOS第101条(b)に定める、海賊船舶又は海賊航空機であることを知りながら、海賊船舶又は海賊航空機の運航に自発的に参加する行為についても、Section 53で禁止し、15年の懲役刑を定めている。

(72) 豪州の領海、内水と、その上空を意味する(Section 51)。

刑に処すると定めている (Section 1651)。このような構成は英国にも見られており⁽⁷³⁾、定義を国際法に委ねる点で、罪刑法定主義に忠実ではないものの、国際法上の法律要件と、国内法上の構成要件との間で矛盾が生じる可能性を回避していると言われている⁽⁷⁴⁾。

韓国は、海賊対処法を整備する前の我が国のように、刑法の関連規定で処罰を図っている。韓国の刑事法には海賊罪は置かれていないが、関連する法制度として、刑法 (형법) 第 340 条の海上強盗罪の適用が考えられる⁽⁷⁵⁾。ただし、海上強盗罪の対象から航空機が除外されていること、船舶や船舶内の財物に対する略奪行為のみが対象とされており、船舶や船舶内の人・財産に対する暴力や抑留が含まれないことなど、国際法上の海賊行為概念との間に大きな差異があることが指摘されている⁽⁷⁶⁾。また、以前の我が国と同様、場所的管轄の問題から、外国船舶に対して外国人が海賊行為を行った場合など、海賊行為として想定される犯罪の中に、管轄権が及ばないものがあることも課題となっている⁽⁷⁷⁾。

このように、各国の国内法対応が統一されていないことから、同一の行為に対して、異なる

刑罰が適用される点が問題となる可能性があるろう。

以上見た通り、我が国や諸外国においては一定の国内法整備が行われているが、現実には海賊の取締りを行う上では、様々な課題が想定される。次節では、ソマリア沖海賊の問題を対象として検討を進める。

3 海賊対処活動の論点

(1) 活動主体の問題

海賊対処法を整備を受けて、現在まで、実際にソマリア沖海域で船舶の護衛活動にあっているのは、海上自衛隊の護衛艦である。これは海賊対処法第 7 条の海賊対処行動による対応であるが、海賊対処法が整備される前の時点でも、我が国は、自衛隊法第 82 条の海上における警備行動を発令して対処してきた。

その理由としては、ソマリア沖海域までの距離が大きいこと、重武装した海賊に対処する上での装備上の問題、各国の海賊対策が軍によって行われていることなどが挙げられている⁽⁷⁸⁾。海上保安庁は、遠洋航行能力を持つ巡視船として、「しきしま」⁽⁷⁹⁾を保有しているが、同型の巡視船は他にはない。したがって、船舶

(73) 1997 年商船及び海上安全法 (Merchant Shipping and Maritime Security Act 1997) において、UNCLOS 第 101 条から第 103 条に規定されている行為を、国際法上の罪を構成するものとみなす (shall be treated as constituting part of the law of nations) と定めている (Section 26(1))。

(74) 高井 前掲注(62), p.12.

(75) 第 340 条 (海上強盗) 第 1 項 多衆の威力により海上で船舶を強取し、又は、船舶内に侵入して他人の財物を強取した者は、無期又は 7 年以上の懲役に処する。

第 2 項 第 1 項の罪を犯した者が、人を傷害し、又は、傷害に至らしめた時には、無期又は 10 年以上の懲役に処する。

第 3 項 第 1 項の罪を犯した者が、人を殺害し、又は死亡に至らしめ、又は婦女を強姦した時には、死刑又は無期懲役に処する。

(76) 전일수·노영돈 「해적방지를 위한 국제적 동향과 우리나라 관련법제의 개선방안 (海賊防止のための国際的動向と我が国の関連法制の改善案)」『해운물류연구 (海運物流研究)』42 号, 2004.9, pp.86-88; 송승은 「해적행위의 처벌에 관한 형사법상 제규정의 검토 (海賊行為の処罰に関する刑事法上の諸規定の検討)」『비교형사법연구 (比較刑事法研究)』10 卷 2 号, 2008, pp.181-183.

(77) 전일수·노영돈 同上, pp.88-91.

(78) 例えば、第 171 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 7 号 平成 21 年 4 月 23 日 p.17. 岩崎貞二・海上保安庁長官の発言。

(79) フランスからのプルトニウム輸送を護衛するために整備された世界最大級の巡視船で、平成 4 年に竣工した。海上保安庁『海上保安の現況』1993, pp.10-12.

の護衛活動に際して、複数隻体制を確保する必要があるならば、現状では対応できないこととなる。この点に関しては、平成22年度予算政府案に、しきしま級巡視船の整備費用が盛り込まれており、将来的に、活動主体を海上保安庁に移す議論も予想されるところである。

なお、国際法上の海賊の取締り主体は、軍艦及び政府公船とされていることから、国際法上、自衛隊が取締りを行うことには問題はない。ただし、前述したとおり、自衛隊の活動が、行政警察活動に留まり、逮捕、訴追といった司法警察活動を行い得ない点で、自衛隊の単独活動には限界がある。この点については、海上保安官が護衛艦に同乗し、必要に応じて司法警察活動を行うという運用方針が採られている⁽⁸⁰⁾。

(2) 武器使用基準

海賊対処法の検討にあたっては、武器使用をどのように位置づけるかという点も大きな問題となった。まず、国際法の規定を見ると、UNCLOSは、臨検にあたっての具体的な執行措置について何ら言及していない。この点、これまでに発生した武器使用の事例から、一定の国際慣行が形成されてきたと理解する向きがある。例えば、停船信号などの警告措置を欠いて船舶への武器使用が行われたサイガ号事件について、国際海洋法裁判所は、船舶の拿捕における武器の使用は可能な限り避けること、使用する場合も合理的かつ必要な限度内でなければならないこと、国際的に承認された信号を事前に使用することなどが必要であると判断している⁽⁸¹⁾。

米国の沿岸警備隊 (USCG) についても、海

上における法執行に際して実力を行使する場合には、自衛目的の使用のほか、比例制の原則と必要性の原則に拘束され、また、USCG Use of Force Policy (CGUFP) などの内部規定にしたがって行うこととされている⁽⁸²⁾。

ここで、我が国の国内法規定に立ち返ると、警職法第7条の範囲内での武器使用が基本となるが、第I章で見たように、危害射撃は正当防衛など限られた状況の下でのみ可能となる。平成13年の庁法改正によって追加された庁法第20条第2項の危害射撃も、あくまでも我が国の領海・内水においてのみ可能な措置である。そのため、海賊対処法では、相手が他の制止措置に従わず、なおも海賊行為を継続しようとする場合で、停船のために他の手段がないと信ずるに足る相当な理由があるときに、必要と判断される限度で武器を使用できることとした(第6条)⁽⁸³⁾。事前警告、合理性、比例性の要素が盛り込まれている点で、国際的な慣行との間に一定の整合性が認められよう。

なお、海賊対処における武器使用は、警察権の行使として行われることから、日本国憲法第9条が禁じる武力の行使等には該当しないとされている⁽⁸⁴⁾。

(3) 訴追手続

ソマリア沖海域で海賊対策に従事する各国が、様々な形で国内法を整備している点については既に言及した。しかし、身柄を拘束した海賊を自国に連れ帰り、訴追手続に入る事例はほとんど見られない⁽⁸⁵⁾。訴追を行うために、様々な法的課題が想定されているためである。

海賊を拘束した際には、①ソマリア本国に

(80) 『ソマリア周辺海域における海賊対策』海上保安庁ホームページ〈http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/anti-piracy/cpa_soma.htm〉

(81) 廣瀬肇「海上保安事件の研究(第23回)海上警察機関による武器使用事例の研究(その5)ラズエズノイ号領海侵犯事件から九州南西海域における不審船(工作船)事件まで」『捜査研究』56巻2号, 2007.2, pp.62-63.

(82) 高井晉ほか「諸外国の領域警備制度」『防衛研究所紀要』3巻2号, 2000.11, p.6.

(83) 中谷 前掲注(69), pp.66-67.

(84) 例えば、第171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 平成21年4月15日 第3号 p.29. 横畠裕介・内閣法制局第二部長の発言。

引渡す、②拘束した国が自国で訴追する、③海賊を武装解除して解放する、④第三国に引渡す、といった選択肢が想定される。

①については、ソマリアが無政府状態であることに加えて、ソマリアでの裁判にあたって、被告が不公正な扱いを受ける可能性が高いことから、一般的には想定されていない⁽⁸⁶⁾。

②に対しては、国際人道法・人権法との関係が問題となる可能性が指摘されている。例えば、海賊が亡命を申請する可能性を危惧して、英国外務省が海軍に対して、海賊を拘束しないよう求めたと報じられたことがある⁽⁸⁷⁾。また、ソマリア沖海賊への対処を求める安保理決議のうち、第1851号は、ソマリア国内において⁽⁸⁸⁾、必要なあらゆる措置をとることができる⁽⁸⁸⁾と定められている（Art.6）。しかし、その際には、国際人道法・人権法に従うこととするとされており、国際人道法上、非戦闘員としての性格が強い海賊に対しては、自衛以外の目的での武器使用が問題となる可能性も指摘されている⁽⁸⁹⁾。

このような問題を回避するために、③の選択肢が採られていたが、新たな対応として、④の枠組み形成が進められている。これは、ケニアなど、法制度を備えた周辺国との間で協定を結び、海賊の身柄を引渡すもので、米国やEUなどが採用している⁽⁹⁰⁾。我が国も、日

本人の殺害など、重大な犯罪については、ジブチを経由して、日本で訴追する一方で、被害の程度に応じては、第三国に引渡す方針を採っている⁽⁹¹⁾。ただし、ケニアの裁判所は、80万件に及ぶ未決事案があり、開廷までに1年以上の拘束を伴うとの報告例があるとされ、引渡しによって、直ちに効果的な司法対応ができるわけではない⁽⁹²⁾。この点、司法インフラ整備に関する国際協力の必要性も指摘されている⁽⁹³⁾。

4 海賊対処のための国際協力

このように、海上保安庁は、直接的な海賊の取締りには慎重な姿勢をとっているが、他国の海上保安機関に対する支援（キャパシティ・ビルディング）や、国際協力の枠組みづくりについては精力的に取り組んできた。

前者に関連しては、海賊問題の背景として、沿岸国の取締り能力の問題が指摘されている。マラッカ海峡周辺の沿岸国では、シンガポールを除いて、海上保安機関の設立が遅れていたことが指摘されてきた。また、無政府状態にあるソマリアに対しては、実効性のある取締りを期待することはできず、イエメンなど、周辺の沿岸国の能力にも限界がある。そこで、海上保安庁は、人的・物的な協力を行うことで、各国の能力向上を図っている⁽⁹⁴⁾。

85) ソマリア沖海域の海賊問題に関して、自国で裁判を進めている例は2件あるが、いずれも自国の船舶が襲撃された事件であるとされる。Eugene Kontorovich, "Prosecute pirates worldwide," *National Law Journal*, vol.31 iss.36, May 11, 2009, p.17.

86) Eugene Kontorovich, "International Legal Responses to Piracy off the Coast of Somalia," *ASIL Insights*, February 6, 2009, vol.13 iss.2. <<http://www.asil.org/insights090206.cfm>>

87) "Pirates can claim UK asylum," *Times Online*, April 13, 2008. <<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article3736239.ece>>

88) 「ソマリアにおいて」(in Somalia) であるから、領海に限らず、領土、領空においても活動が可能となる。

89) Kontorovich, *op.cit.* 86) なお、Kontorovichは、国際人道法は、公海上での海賊行為に対して適用されるわけではないが、武器の使用に関する国際慣習として広く適用される規定であるとも指摘している。

90) EUとケニアとの間で締結された協定に関する詳細な解説として、Sandeep Gopalan and Stephanie Switzer, "Pirates of the Aden: A Tale of Law's Impotence," *SSRN Working Paper Series*, May 14, 2009, pp.24-27.

91) 中谷 前掲注(69), pp.67-68.

92) Gopalan and Switzer, *op.cit.* (90), p.26.

93) *ibid.*, pp.26-27.

94) 岩男 前掲注(53), pp.36-37, 41-44.

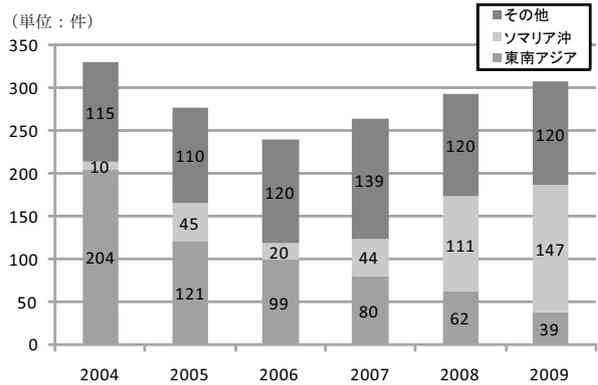
また、海賊行為に対処するためには、多国籍間の協力枠組みも求められるところである⁽⁹⁵⁾。そのため、海上保安庁は、国際会議や合同訓練を主導してきた。その結果、2006年には、マラッカ海峡周辺の沿岸国をメンバーとする「アジア海賊対策地域協力協定」(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia: ReCAAP)が発効し、シンガポールに情報共有センター(ISC)が設立された⁽⁹⁶⁾。ReCAAPは、ISCを通じた情報共有・協力体制の構築を図るとともに、ISCを経由しない締約国間の二国間協力の促進をも目指している⁽⁹⁷⁾。東南アジア海域における海賊事件の数は減少傾向にあり(図2参照)、こうした取組みが一定の効果を挙げていると評価できよう。

一方、ソマリア沖の事案については、IMOの主導のもと、地域的な協力枠組みの構築が進められている⁽⁹⁸⁾。その中で海上保安庁は、イエメン沿岸警備隊の職員を招へいし、海賊の取締りに必要な知識の移転を図るなど、キャパシティ・ビルディングを進めている⁽⁹⁹⁾。

IV 海上保安庁の国際活動 2—PSI

近年、核兵器、生物兵器、化学兵器などの大量破壊兵器がテロリストらの手に渡る事態を

図2 海賊事件の発生件数推移



(注) 2009年は第3四半期までの件数(「東南アジア」はインドネシアを含む)。
(出典) 「これまでの海賊の発生状況」海上保安庁ホームページ(http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/anti-piracy/cpa_situation.htm)をもとに筆者作成。

阻止するために様々な活動が行われている。その中で、海上における阻止活動として浮上したのが大量破壊兵器の拡散防止構想(Proliferation Security Initiative: PSI)であり、海上保安庁も合同訓練参加などの取組みを進めてきた。本章では、まずPSIの概念とその法的限界を確認した後、安保理決議の採択、特別条約の締結といった実効性確保の動向に焦点を当てる。その上で、最後に国内法の対応に関する課題を簡単に整理したい。

1 PSIの概念

PSIは、2002年に起きたソサン号(Sosan)事件⁽¹⁰⁰⁾を契機として形成された概念であり、

(95) 例えば、複数の沿岸国の領海が近接しているマラッカ海峡においては、一国の領海内で海賊行為を行った海賊が、他国領海内に逃亡する危険性がある。この場合、他国領海に入った時点で追跡権が消滅するため、多国籍間の協力が求められることとなる。高井 前掲注(62), p.10.

(96) 同センターの初代事務局長には、伊藤嘉章・国連日本政府代表部公使が選出されている。

(97) 『アジア海賊対策地域協力協定』2009.12. 外務省ホームページ(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/kaizoku_gai.html)

(98) 2009年1月には、IMOとジブチが中心となってハイレベル会合を開催し、情報共有センター、訓練センターの設置など、協力枠組みの整備促進が図られている。『国際海事機関(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)について(結果)』2009.1.30. 国土交通省ホームページ(<http://www.mlit.go.jp/common/000032073.pdf>)

(99) 前掲注(80)

(100) 北朝鮮籍貨物船である同船に対して、スペインの艦船が臨検を行ったところ、スカッドミサイル15基が発見された事件。同船が国旗を掲揚していなかったため、臨検行為自体の権限は認められたが(UNCLOS第110条)、国際法上、大量破壊兵器を輸送する行為自体は違法化されていなかったため、これらの品を押収することはできなかった。以下、本節の記述について、坂元茂樹「PSI(拡散防止構想)と国際法」『ジュリスト』1279号、2004.11.15, p.52.

その目的や原則は、2003年9月に合意された拡散阻止原則宣言で明らかにされている⁽¹⁰¹⁾。同宣言は、参加国に対して、国内法、国際法に従い、大量破壊兵器の拡散防止に向けた取組みを行うことを要請しており、情報の交換(第2項)や、国内法の見直し強化、国際法及び国際的枠組みの強化(第3項)などが言及されている。ここで特に注目すべき点が、第4項である。

第4項は、自国籍船への立入検査・押収(第4項b)、他国に自国籍船の立入検査・押収に関する同意を与えることの検討(第4項c)、自国の領海などにおける船舶への立入検査・押収(第4項d(1))など、船舶への立入検査と、発見された大量破壊兵器の押収に関する行動を規定している。

一方、第II章で見たとおり、領海においては無害通航権が認められているが、同宣言が阻止を目指す大量破壊兵器の輸送行為自体は、無害通航とはみなされない事項を定めるUNCLOS第19条第2項には含まれていない。したがって、同宣言のみを根拠として、他国の船舶に対して、自国領海内で立入検査を行うことはできない。また、自国の船舶に対しては、旗国主義に基づく立入検査が可能であるが、その際には大量破壊兵器の輸送を禁止するような国内法の整備が必要となる⁽¹⁰²⁾。

このような問題がある中、2004年に安保理決議第1540号が採択された。同決議は、大量破壊兵器等の拡散が国際社会に対する脅威であることを確認した上で、非国家主体への大量破壊兵器等の輸送などの行為を禁止することで、PSIの活動に一定の根拠を与えることとなった。しかし、他国の船舶に対する乗船や捜索に関する授權までは盛り込まれず、依然として実

際の実効性確保に向けた取組みづくり

際の実効性確保に向けた取組みづくり
 (1) SUA条約の枠組み
 第III章では、海賊対策に関する国際法、国内法上の体制整備が進められてきたことを説明した。一方、政治目的で行われるシージャック行為や、船舶を利用した破壊行為など、海上テロリズムの問題に対しては、海賊概念の類推が及ばない例が多く、海賊対策とは異なる対策が求められる。このような問題意識が高まる契機となったのが、1985年に発生したアキレ・ラウロ号事件である⁽¹⁰⁴⁾。

2 PSIの実効性確保に向けた枠組みづくり

(1) SUA条約の枠組み

この事件は、イタリア船籍の旅客船である同船に乗り込んでいた武装パレスチナゲリラが、イスラエルが拘禁する仲間の釈放を求めて同号を乗っ取ったもので、ユダヤ系米国人1名が殺害された。米国は、この行為を国際法上の海賊行為として、犯人の身柄引渡しを主張したが、結局は旗国であるイタリアが処罰を行った。これは本件が政治的目的のために行われたこと、同一船舶内で発生した犯罪であり、「他の船舶」に対する行為ではないことから、海賊

この事件は、イタリア船籍の旅客船である同船に乗り込んでいた武装パレスチナゲリラが、イスラエルが拘禁する仲間の釈放を求めて同号を乗っ取ったもので、ユダヤ系米国人1名が殺害された。米国は、この行為を国際法上の海賊行為として、犯人の身柄引渡しを主張したが、結局は旗国であるイタリアが処罰を行った。これは本件が政治的目的のために行われたこと、同一船舶内で発生した犯罪であり、「他の船舶」に対する行為ではないことから、海賊

(101) 外務省による日本語仮訳として、『拡散安全保障イニシアティブ(PSI)阻止原則宣言(仮抄訳)』外務省ホームページ〈http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/gaiko/fukaku_j/psi/sengen.html〉

(102) 寺岡正善「海洋を巡る安全保障」『海洋の安全保障』日本国際問題研究所, 2006, p.21.

(103) 坂元 前掲注(100), pp.57-58.

(104) 以下、同事件について、田中祐美子「海上テロに対する実効的処罰の確保と国家管轄権の配分方式—SUA条約に対してその改正案が及ぼす影響」『海洋政策研究』2号, 2005, pp.126-127.

の要件を満たさないと解されたためである。

このように、海上テロリズムが旗国以外に多くの国が利害関係を持ちうる問題である一方で、その対処にあたっては、他の犯罪と同様、旗国主義が原則とならざるを得ない。そこで、海上テロリズムを取り締まり、処罰するための枠組みとして、多国間条約の整備が進められることとなった。こうしてIMOで採択されたのがSUA条約である。

(2) SUA条約の概要と限界

SUA条約は、1970年代以降採択されてきたテロリズム関連条約⁽¹⁰⁵⁾の原則に従う形で策定された⁽¹⁰⁶⁾。まず、同条約は、暴力などを用いて船舶を奪取する行為、船舶内の人に対する一定の暴力行為など、いくつかの行為を犯罪化している(第3条)。ここでは、私的目的であるか否か、他の船舶に対するものか否かという点は問われず、海賊の概念よりも幅広い行為が対象となっている。

また、その適用範囲は公海に限定されず、国際的な航行に関わる船舶が領海や排他的経済水域を航行する場合にも適用される(第1条)。この点についても、公海上の行為のみを対象とする海賊より広い概念であると言える。

裁判権の設定に関しては、旗国、犯罪地国、犯人国籍国に対して必要な措置をとる義務を課しているほか(第6条第1項)、自国民が被害者になった国などに対しても、対応を認めており(第6条第2項)、旗国以外の国が管轄権を及ぼす余地が拡大されている。ここで、締約国は、犯人を他国に引き渡すか、自国で裁判権設定のために必要な措置をとるか、いずれかの対応を取ることが求められており(第6条第4項)、引

渡しを行わない場合には、訴追のため、自国の権限ある当局に事件を付託する義務を負うと定めている(第10条第1項)。

このように、SUA条約は、海賊行為よりも広い範囲の不法行為を対象として、旗国以外の国による裁判権設定に向けた枠組みづくりを図っている。しかし、容疑者の引渡し、訴追の判断が各国の国内法令に委ねられるため、引渡し、訴追が完全に保障されているわけではないこと、各国の司法管轄権が競合すること、船舶自体を兵器として利用した行為が対象とされていないことなど、一定の限界が指摘されている⁽¹⁰⁷⁾。特に、海上での執行措置との関係では、旗国主義の原則が確認されていることから(第9条)、公海上での捜査や取締りは、旗国のみが権限を持つ。従って、SUA条約を根拠として、海上保安庁が他国の船舶に対して執行管轄権を行使することはできない点も、取締りの実効性確保という観点からは重要な問題となりうる。

次項で見ると、2005年のSUA条約改正によって、この執行管轄権に関する課題の解決が図られた。このことは同時に導入されたPSI概念の実効性を担保するという観点からも重要な意味を持つ。この点を意識しながら、2005年改正の内容を確認したい。

(3) SUA条約の改正によるPSI概念の導入

2005年のSUA条約改正は、①船舶などを用いたテロ行為の犯罪化(第3条の2第1項(a))、②大量破壊兵器等の船舶による輸送の犯罪化(第3条の2第1項(b))、③旗国以外の締約国による執行管轄権の拡大(第8条の2)を主な内容とする⁽¹⁰⁸⁾。このうち、②がPSI概念に対応

⁽¹⁰⁵⁾ 「航空機の不法な奪取の防止に関する条約」(1970年)など。関連する条約の概要について、『テロ防止関連13条約(2008年8月現在)』外務省ホームページ〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/Gaiko/terro/pdfs/kyoryoku_04_2.pdf〉

⁽¹⁰⁶⁾ 以下、SUA条約の内容について、林司宣『現代海洋法の生成と課題』信山社出版、2008、pp.336-344。

⁽¹⁰⁷⁾ 同上、pp.346-348。

⁽¹⁰⁸⁾ 同上、pp.349-355。

する事項であり、国際社会の要請が条約に取り込まれたものと評価されるが、大量破壊兵器等の輸送は、直ちに航行の危険につながる行為ではない。そのため、航行の安全を阻害する行為を対象としてきた SUA 条約の中で、PSI 関係の事項は異なる概念として位置づけられるとの指摘もある⁽¹⁰⁹⁾。

ここで重要なのが、③の執行管轄権に関する事項である。これは、1988年に採択された「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」などに見られる手法をモデルとしたものである⁽¹¹⁰⁾。すなわち、締約国が、他国の船舶に対して船籍の確認と乗船の許可を求め、それに対して旗国が迅速に返答する枠組みである。さらに、改正 SUA 条約では、船籍確認などの要請後、4時間以内に回答がない場合には、乗船・捜索が許可される旨、IMO 事務局長に対して通報するという仕組みが選択できるようになっており、旗国の許可を根拠としつつ、他国による執行管轄権の拡大が図られている⁽¹¹¹⁾。

しかし、こうした規定に従って、他国の船舶による乗船・捜索の機会が拡大すれば、国際海運業界の事業遂行に対して重大な侵害が生じうるとの指摘もある⁽¹¹²⁾。事実、現在まで、改

正 SUA 条約は発効には至っておらず⁽¹¹³⁾、当面は従来どおりの旗国主義に基づく対応が必要となろう。

(4) 安保理決議に基づく貨物検査

ここまで検討してきた枠組みは、特定の対象に限定した措置ではない。一方、安保理決議に基づいて、特定国に対する PSI 活動を行うとする事例として、北朝鮮の核実験に対する貨物検査の事例が挙げられる。

北朝鮮が2006年、2009年の2回にわたり、核実験を実施したことに対して、安保理は決議第1718号⁽¹¹⁴⁾、1874号⁽¹¹⁵⁾を採択した。各国は、これらの決議で移転等が禁じられている品目⁽¹¹⁶⁾が含まれていると合理的に疑われる場合に、北朝鮮向け及び北朝鮮からのすべての貨物に対して、自国領域内での検査や、公海上での検査を行うことが求められている。

ただし、公海上での検査にあたっては「旗国の同意」が必要であるため、北朝鮮籍の船舶が対象となる場合など、実効性の確保が難しい場合も想定されている⁽¹¹⁷⁾。

3 国内法の対応

ここまで国際的な枠組みの動向を見てきた

⁽¹⁰⁹⁾ 田中 前掲注⁽¹⁰⁴⁾, pp.140-141.

⁽¹¹⁰⁾ 林 前掲注⁽¹⁰⁶⁾, pp.354-355.

⁽¹¹¹⁾ 類似する取組みとして、米国がリベリア、パナマといった便宜置籍国との間で結んでいる二国間協定の事例がある。例えば、リベリアとの協定では、大量破壊兵器の拡散が疑われる場合、公海や排他的経済水域において、当事国の一国が相手国に登録された船舶に対して乗船・捜索する権限などが認められている。坂元 前掲注⁽¹⁰⁰⁾, pp.60-62.

⁽¹¹²⁾ 坂元 前掲注⁽⁵²⁾, p.40.

⁽¹¹³⁾ 12か国の批准後、90日で発効するが、2009年11月末現在、10か国の批准に留まっている。“Summary of Status of Convention,” IMO ホームページ 〈http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=247〉

⁽¹¹⁴⁾ 外務省による和訳として、『国際連合安全保障理事会決議第1718号 和訳（官報告示外務省第598号（平成18年11月6日発行））』外務省ホームページ 〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/anpo1718.html〉

⁽¹¹⁵⁾ 外務省による和訳として、『国際連合安全保障理事会決議第1874号 和訳（官報告示外務省第328号（平成21年6月19日発行））』外務省ホームページ 〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/anporil874.html〉

⁽¹¹⁶⁾ 安保理決議第1874号においては、安保理決議第1718号第8項に定める品目（大量破壊兵器等）に加えて、すべての武器及び関連物資にまで対象が拡大している。

⁽¹¹⁷⁾ 今回の安保理決議に基づく実際の活動例として、2009年6月の米国による北朝鮮船舶カンナム号の追跡が挙げられるが、結局公海上での立入検査は実現しなかった。

が、PSI 参加国は、国内法に従う範囲内で活動を行うこととなる。我が国の場合、大量破壊兵器の輸送自体を違法化する一般法を欠いているため、輸送の事実のみから他国船舶に乗船し、捜索を行うことはできないのが現状である⁽¹¹⁸⁾。そのため、我が国は、合同訓練や会議への参加という形で活動を行ってきた⁽¹¹⁹⁾。今後は、改正 SUA 条約の批准を検討しながら、国内法のあり方についても議論を深める必要がある⁽¹²⁰⁾。

一方、我が国は、北朝鮮の核実験に対する安保理決議に関して、特別措置法の制定⁽¹²¹⁾によって、活動の実効性を確保しようとしている。ただし、新法が制定されたとしても、公海上での検査に際して旗国の同意など⁽¹²²⁾が必要な点で、立入検査には限界がある。このような課題は我が国特有のものではなく、諸外国においても、その国内法的な制約などから、PSI への取組みには様々な限界があると思われる。

例えば、韓国は 2009 年の北朝鮮核実験を受けて PSI への全面参加を発表したが、その際、

北朝鮮との間で締結した「南北海運合意書」と呼ばれる特殊合意を基に行動すると報じられている。同合意書は、武器の輸送を明文で禁止しており（付属合意書第 2 条第 6 項）、違反が疑われる場合には乗船検査が可能となっているが（付属合意書第 2 条第 8 項）、違反が確認された場合に取り得る措置は、当該船舶に対する注意喚起と、是正措置・管轄海域外への退出要請のみに留まっている（付属合意書第 2 条第 9 項）。この点、押収まで視野に入れた PSI の概念とは距離があるとの指摘がある⁽¹²³⁾。

したがって、PSI の実効性を確保するためには、特定の組織による活動に依存するのではなく、関連する組織間の相互協力を進めることが重要であろう⁽¹²⁴⁾。

おわりに

これまで海洋法をめぐるのは、沿岸国の法益保護と、海洋の自由利用という対立の要素を含んだ概念の間で、どのようにバランスをとる

⁽¹¹⁸⁾ 例えば、「細菌兵器（生物兵器）及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄に関する条約等の実施に関する法律」（昭和 57 年法律第 61 号）において、生物・毒素兵器の所持、譲り渡し、譲り受けが禁止されているが、輸送は明示的に規制されていない。国内法の対応状況について、西田充「拡散に対する安全保障構想（PSI）」『外務省調査月報』2007 年度 1 号、2007.6、pp.61-65。

⁽¹¹⁹⁾ 海上保安庁は、平成 15 年 9 月にオーストラリア東海岸沖合で実施された、第 1 回目の海上阻止訓練をはじめとして、最初期から PSI の枠組みに参加している。海上保安庁『海上保安レポート 2005』pp.33-34。

⁽¹²⁰⁾ 森川幸一「海上暴力行為」山本草二編『海上保安法制』三省堂、2009、pp.318-320。

⁽¹²¹⁾ 第 173 回国会（臨時会）に、閣法として「国際連合安全保障理事会決議第千八百七十四号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法案」が、衆法として「北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案」が提出されている（いずれの法案も継続審査扱いとなっている）。両者の違いは、自衛隊の位置づけにあり、後者は「海上保安庁のみでは対応することができない特別の事情がある場合」に、自衛隊が海上における警備などの措置をとることができると規定している。

⁽¹²²⁾ また、いずれの法案も、我が国の領海及び排他的経済水域を含む公海における検査などにあたっては、船長の同意を要すると定めている（第 3 条第 2 項第 2 号、第 3 号）。

⁽¹²³⁾ 정서용「남북관계의 측면에서 대량살상무기 확산방지구상 (PSI) 에 대한 국제법적 검토 (南北関係の側面からの大量殺傷武器拡散防止構想 (PSI) に対する国際法的検討)」『서울국제법연구 (ソウル国際法研究)』15 卷 1 号、2008、pp.16-17；なお、南北海運合意書の日本語訳として、環日本海経済研究所「韓国の PSI 参加見送りに関する背景資料（青瓦台の声明および「南北海運合意書」等関連合意書）」『北東アジア情報ファイル』EJ-0604 号（<http://www.erina.or.jp/jp/Research/ej/pdf/Ej0604.pdf>）

⁽¹²⁴⁾ 例えば、税関当局を中心とするコンテナ保安構想（Container Security Initiative: CSI）について、川村純彦「PSI と CSI の現状と課題—大量破壊兵器拡散防止構想（PSI）コンテナ保安構想（CSI）」『日本の風』3 号、2005.9、pp.17-22。

かという点が問題となってきた。その結果として、領海制度と公海自由の概念の周辺で、接続水域、排他的経済水域といった機能的な海域や、公海海上警察権などの特別な制度設計が進められ、海上保安庁はその枠組みの中で可能な限りの活動を行ってきた。

その中で、本稿で扱った海賊問題や PSI のように、沿岸国の法益保護という目的を超えた、いわば国際社会の共通利益を確保するため、各国に執行措置が要請される事案が増加しつつある。そこで、海上保安庁に期待される活動の範囲も、対象の性質、活動海域の両面で拡大してきた。こうした期待への対応は、国際社会における我が国の地位確保という観点からして重要な意味を持つと考えられるが、そのためには、海上保安庁の活動に課されている法的限界、あるいは物理的限界を理解しておくことが不可欠である。

本稿では特に法的限界に注目してきたが、後者との関係では、海上保安庁の組織体制を充実させることが課題として挙げられる。例えば、我が国の海岸線は約 35,000km に及び、領海・排他的経済水域の面積も約 447 万平方キロメートルと、ともに世界第 6 位の大きさにある⁽¹²⁵⁾。その一方で、こうした海域を活動対象とする海上保安庁の職員は 12,000 人余りに

留まること、巡視船の多くが更新時期を超過していることなど、体制強化を求める指摘は根強い⁽¹²⁶⁾。この点、平成 19 年に成立、施行された「海洋基本法」(平成 19 年法律第 33 号)の附帯決議において、海上保安庁の「組織体制の総合的な検討・充実を図ること」が盛り込まれたことの意味は小さくないであろう。

一方で、海上保安庁のみならず、各国の法執行機関が活動範囲を拡大する中で、伝統的な旗国主義や、沿岸国主権とのバランスが改めて問われているように思われる。例えば、前述した ReCAAP の枠組みに関しては、マラッカ海峡の沿岸国として重要な役割を担うマレーシアとインドネシアが未だに参加していない。背後には、各国の主権意識の衝突という問題が潜んでいると言われているが、この事例のほかにも、我が国が東南アジア海域において海賊対策を主導すること自体に対して、不信感を持つ国があるとの指摘もある⁽¹²⁷⁾。今後も、我が国のみならず、各国で海上警察機能の強化が図られるであろうが、その過程においては、自国の法益保護、国際社会の共通利益の確保、諸国家の主権尊重といった、相互に衝突する可能性をはらんだ諸概念の間での微妙な舵取りが求められるであろう。

(ふくやま じゅんぞう)

⁽¹²⁵⁾ 海上保安庁『海上保安レポート 2007』p.13.

⁽¹²⁶⁾ 例えば、山崎元泰「海上保安庁と日本の安全保障—国境警備機関への変貌」『名古屋商科大学論集』51 巻 1 号, 2006.9, pp.100-101.

⁽¹²⁷⁾ John Mo, "Options to Combat Maritime Piracy in Southeast Asia," *Ocean Development & International Law*, no.33, iss.3/4, 2002, p.351.