

2001年不審船事件についての一考察

稲本 守*

(Accepted October 24, 2011)

A Study on the Unidentified Ship Incident in 2001

Mamoru INAMOTO*

Abstract: This article addresses the incident of the unidentified ship in the East China Sea in December 2001. After reviewing how the authorities dealt with the incident and considering the legal framework applied at that time, it points out the most controversial fact that although the unidentified vessel was obviously believed to be the covert operation ship (spy ship) engaged in smuggling illicit drugs into Japan, the authorities had no other choice but to resort to the Fisheries Act, due to the lack of the relevant law, thus inducing several legal discrepancies. In order to handle such cases effectively in the future without undermining the freedom of the high seas, it suggests facilitating bilateral or regional agreements among the neighboring states to police the private ships that are reasonably believed to carry on board the illegal drugs for importation, as promoted by the U.N Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. On the other hand, the article also suggests the necessary domestic legislation in line with what the international treaties grant or encourage, above all the law to criminalize the transportation of illegal drugs by sea be enacted promptly.

Key words: Unidentified ship, Spy ship

第一章 はじめに

筆者は昨年度の本研究報告において、海賊問題をめぐる論考を掲載させていただいた⁽¹⁾。そこでは公海上の海上犯罪の一形態である海賊行為を取り締まる法的・政治的枠組みとその問題点を指摘しつつ、現在進行中のソマリア沖海賊問題に対する国際社会及び我が国の対応についてさまざまな角度から考察した。その際、多様な海上犯罪行為への対処例とその法的枠組みを比較・考察するため、2001年12月に九州南西沖海上の我が国排他的経済水域で発生した不審船事件や2010年に公海上で発生したシーシェパードによる捕鯨調査妨害事件にも言及したため、以来この二つの事例に関連したご質問を学内外より多数頂戴した。その中で本論は、我が国がその領域外において初めて武器を使用し、結果的に死傷者を出すにいたった2001年不審船事件を取り上げ、我が国近海における海上犯罪取り締まりをめぐる枠組みやその問題点を考察し、更にこうした犯罪行為を効果的に抑止するためには今後どのような法的・政治的アプローチが必要であるかについて論じたものである。尚、公海上における捕鯨調査妨害をめぐる問題については、稿を改めて論じてみたい。

第二章 事件の概要⁽²⁾

1. 不審船の発見・追跡と威嚇射撃

2001年12月22日午前1時過ぎ、防衛庁より海上保安庁に、奄美大島沖を航行する不審船についての情報が入った。海上保安庁は直ちに巡視船・航空機を現場に急行させ、午前6時過ぎ、まず海上保安庁の航空機が、奄美大島から北西約240キロの地点を西に向かって航行する同船を確認した。尚、不審船が確認された地点は日本の領海及び接続水域の外で、我が国の排他的経済水域内ということになる⁽³⁾。

海上保安庁の航空機、及び同日午後1時前後に不審船に追いついた巡視船による目視の結果、当該船舶の外観は漁船タイプであり、「長漁3705」という中国漁船を連想させる船名が表示されていた。しかし船上に漁具が認められないこと、煙突から煙がでていないこと、及び不審船の船尾に漁船には見られない観音開きの扉が備えられていることなど、かつて日本周辺で発見された不審船と同じ特徴が認められた。午後1時過ぎ、海上保安庁の巡視船は我が国の排他的水域内で不審船に対して停船を命じたが、不審船側はこれを無視して逃走したため、巡視船は不審船に対する追跡を開始した。

午後2時36分、巡視船「いなさ」は警告を発した後、船体を直接狙わない威嚇射撃を開始した。この威嚇射撃は午

* Department of Marine Policy and Culture, Faculty of Marine Sciences, Tokyo University of Marine Science and Technology, 4-5-7 Konan, Minato-ku, Tokyo 108-8477, Japan (東京海洋大学海洋科学部海洋政策文化学科)

後 3 時過ぎまで 5 回行われたが、不審船はジグザグ航行を繰り返して逃走を続けた。その際、不審船がしきりに中国国旗らしきものを振っていたことが確認されている⁽⁴⁾。尚、午後 3 時頃、不審船は日中中間線を越え中国側の排他的経済水域に入ったが、巡視船は追跡を継続した。

2. 船体射撃と不審船の沈没

午後 4 時 13 分頃、巡視船「いなさ」は警告を発したうえ、不審船の船体に向けた射撃を実施した。その後、巡視船「みずき」が 2 回目の船体射撃を実施した結果、午後 5 時 24 分不審船内で火災が発生したため、不審船は消火活動のため一旦停船した。しかし火災発生からおよそ 30 分後、鎮火に伴って不審船は再び逃走を始めた。

午後 7 時頃から巡視船は、強制接舷による不審船の拿捕を試みたが不成功に終わった。その後、午後 9 時 30 分過ぎ、巡視船「みずき」が不審船に対する 3 回目の船体射撃を実施した。午後 10 時頃、巡視船が挟み込み（挟撃）による拿捕を試みたのに対し、不審船の船橋部に隠れていた数名の乗組員が自動小銃とロケットランチャーによる反撃を行ったため、巡視船「あまみ」「きりしま」「いなさ」が被弾し、「あまみ」乗組員 3 名が負傷した。不審船側からの反撃に対抗し、午後 10 時 10 分頃、巡視船「あまみ」「いさな」が正当防衛射撃を開始した。そして巡視船が正当防衛射撃を開始した数分後、不審船は爆発を起こして沈没した。事件後の捜査から、不審船沈没の原因は撃沈ではなく自爆であったことが確認されている。尚、不審船の沈没地点は、中国側の排他的経済水域内である。

3. 不審船の引き揚げ

海上保安庁は事件解明のため、中国政府の同意を得た後、2002 年 9 月 11 日に不審船を 90 メートルの海底から引き揚げた⁽⁵⁾。当該不審船は、イカ釣り漁船用の集魚灯を設置するなど、喫水線上の外見は漁船に見えるように偽装されていたが、船底が漁業作業に適した形状（平底）ではなく高速航行を可能にする V 字型となっているなど、漁船とは異なる構造を持っていた。さらに乗組員の遺体や所持品の捜査、船内外から発見された押収物等の調査から、政府は不審船を北朝鮮国籍の工作船と断定した。又、不審船の船内からはロケットランチャーをはじめとする多数の重火器が発見され、総合的には海上保安庁の巡視船を上回る火力を持つ武器を積載していたことが明らかになった。

尚、船体の特徴から同船は、1998 年に北朝鮮から由来する覚せい剤を日本の暴力団関係者に引き渡したことがある船舶と同一のものであることが判明した。更に船内から発見されたプリペイド式携帯電話の履歴からも、同船の乗組員が日本の複数の暴力団組織と連絡を取っていたことが明らかになっている。こうした点から、この工作船は九州周辺海域で日本の船舶に覚せい剤を引き渡そうとしていたと見られている。

第三章 海上犯罪の取り締まりと国連海洋法条約

本件では、不審船が我が国領海内で発見された 1999 年能登半島沖事件などと異なり、当該船舶が我が国の排他的経済水域において発見された後に追跡が行われた⁽⁶⁾。以下ではまず我が国周辺海域の海上犯罪問題について検討するため、国連海洋法条約における関連条文を確認し、領海・接続水域・排他的経済水域及び公海上における海上犯罪取り締まりの法的根源についてそれぞれ整理を試みる。

1. 領海と接続水域

まず国連海洋法条約は沿岸国に対し、沿岸の基線から 12 海里までの海域について「領海」を設定することを認め、「沿岸国の主権は、(中略) 領海に及ぶ」と定めている(2 条)。但し国連海洋法条約は、領海を通航に利用する他国の利益を保護するため、「無害通航権」に基づく他国船舶の通航を認めており、船舶が無害通航を行っている限り、沿岸国による当該船舶への干渉は制限される(17 条、24 条)。ちなみに「無害」とは、「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない」(19 条 1 項)との意味であり、軍事的行動(2 項 a)のみならず密輸・密入国(2 項 b)「汚染」(2 項 h)、「漁獲活動」(2 項 i)、更に「(船舶の) 通航に直接の関係を有しない活動」(2 項 l)について、沿岸国は無害とみなさないことができる。そして沿岸国はこうした領海内における無害とは認められない活動を規制・防止するための法令を制定し(21 条)、領海内において必要な措置をとることができる(25 条)。

尚、船内犯罪については旗国主義が原則であるが、a) 犯罪の結果が沿岸国に及ぶ場合、b) 犯罪が沿岸国の平和又は領海の秩序を乱すものである場合、c) 当該外国船舶の船長又は旗国が要請した場合、d) 麻薬・向精神薬の不法取引の場合については、領海内の外国船舶に対して沿岸国は刑事裁判権を行使することができる(27 条 1 項)。

現行の国連海洋法条約は、更に基線から 24 海里を超えない範囲で、つまり領海の外側 12 海里の公海上に「接続水域」を設定することを認めている。この接続水域において沿岸国は、「自国の領土また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を防止する」ため、及び「領土又は領海内で行われた(中略) 法令の違反を処罰する」ために「必要な規制を行うことができる」(33 条 1 項 a)。但し国連海洋法条約は、公海内に設定された同水域内における立法管轄権を明示的には認めていないことから、接続水域内で取り得る具体的措置について我が国政府は、同水域内における船舶に対する立入検査と航路変更命令を超えた執行管轄権の拡大については慎重な姿勢をとっている⁽⁷⁾。

2. 公海と排他的経済水域

以上において確認した沿岸国の管轄権は、公海及び排他的経済水域上においては一変する。国連海洋法条約は「公海自由の原則」に立脚しており、いかなる国の船舶も公海では自由に航行ができ（87条）、「いかなる国も、公海のいづれかの部分をその主権の下に置くことを有効に主張することができない」（88条）。従って旗国以外の国による公海上の船舶に対する干渉は原則として排除されるが、ごく限られた事例、具体的には「海賊行為」「奴隷取引」「無許可放送」「無国籍船」「国旗の濫用」の疑いがある場合においてのみ、旗国以外の国が公海上で他国の船舶を臨検することが認められる（110条）。但し「海賊行為」の場合を除き（105条）、臨検の権利には刑事裁判権の行使は含まれない。

他方、排他的経済水域とは、天然資源の探査、開発、保存及び管理のため、沿岸国に「主権的権利」が認められる水域である（56条1項）。沿岸国は基線から200海里を超えない範囲で、公海上にこれを設定することが認められている。そして沿岸国は排他的経済水域におけるこれらの諸権利を守るため、必要な法令を制定し（62条4項）、船舶の検査、拿捕を含む強制執行権を行使することができる（73条）。

但し排他的経済水域における沿岸国の権能はあくまでも天然資源に対する経済的主権にかかわるものであり、「本来の領域主権とはその性質も効果も異なり」、「規律事項の面でも適用海域の範囲の面でも特定されて」いることに留意せねばならない。従って「すべての国は、沿岸国であるか内陸国であるかを問わず、排他的経済水域において、この条約の関連する規定に定めるところにより、第87条に定める航行及び上空飛行の自由（中略）を享有する」（58条1項）ため、排他的経済水域ではこれらの規律事項に関係しない限り、他国船や航空機に対して引き続き、航行・上空飛行その他の公海使用の自由が認められる⁽⁸⁾。

第四章 不審船対処の法的根拠と問題点

目下のところ当該不審船事件に対し、相手国政府による提訴は受けておらず、この問題についての何等の法的判決は下されていない。しかし将来において、もし何らかの法的判断が下されねばならない事態に陥ったならば、以下のような問題点が指摘されよう。

1. 不審船取締りの法的根拠

当該不審船は排他的経済水域において発見されているため、先に確認したように、この時点で不審船は公海上と同様に同水域を自由に航行する権利を有している。それにもかかわらず巡視船が不審船に対して停船を命じたのは、不審船を外国漁船とみなしたからである。既にふれたように、国連海洋法条約は排他的経済水域における沿岸国の経済的主権を維持するため、締約国に立法管轄権と執行管轄権を認めている。そしてこの規定に沿って制定された国内関連

法の範囲において、沿岸国は排他的経済水域内において経済的主権を侵す他国の行為を取り締まることができる。

一般の不審船取締りの法的根拠について、縄野克彦海上保安庁長官＝当時は、2002年1月10日に開催された衆議院国土交通委員会（閉会中審査）において以下の説明を行っている。「当該船舶は、その外見から外国漁船というふうには判断をされ、我が国の排他的経済水域内におきまして、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、いわゆるEEZ漁業法第5条第1項に違反して無許可で漁業等を行ったおそれがあることから、海上保安官が事実関係を確認するため、EEZに適用されます漁業法第74条第3項に基づきまして検査をしようと、停船命令を繰り返し発したところでありました。しかしながら、当該船舶はこれを無視して逃走いたしましたために、漁業法141条第2号に基づく検査忌避罪が成立いたしました。その犯人を逮捕するため、海上保安官が巡視船及び航空機により追跡をしたものでございます。なお、当該船舶は、日中中間線を越え、我が国の排他的経済水域外に逃走いたしましたけれども、巡視船及び航空機は国連海洋法条約第111条の2及びEEZ法第3条第1項第4号に基づく追跡権を行使したところでございます。」⁽⁹⁾

本章においては、この答弁の法的背景について今少し補足を加えておく。まず排他的経済水域の天然資源について認められている主権的権利にかかわる関連法として、我が国には「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」（通称「EEZ漁業法」）が存在し、「外国人は、排他的経済水域においては、農林水産省令で定めるところにより、漁業又は水産動植物の採捕に係る船舶ごとに、農林水産大臣の許可を受けなければ、漁業又は水産動植物の採捕を行ってはならない」と定めている（EEZ漁業法5条1項）。更に我が国における「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（通称「EEZ法」）」及びEEZ漁業法施行令により、外国人による漁業についても漁業法74条（漁業監督）及び141条（罰則）が適用される（EEZ法3条1項、EEZ漁業法法律施行令1条2項）⁽¹⁰⁾。そのため外国漁船に対しても「漁業監督官又は漁業監督吏員は、必要があると認めるときは、漁場、船舶（中略）に臨んでその状況若しくは帳簿書類その他の物件を検査し、又は関係者に対し質問をすることができる」（漁業法74条3項）。しかし不審船が停船命令を無視して逃走を企てたため、漁業法に基づく「検査忌避罪」（漁業法141条2号）が成立し、この時点で不審船乗組員は「漁業法違反の検査忌避罪という現行犯人になった」（縄野長官）⁽¹¹⁾。それ故海上保安庁の巡視船は、現行犯人逮捕のために不審船追跡を開始したのである。

尚、「追跡は、視覚的又は聴覚的停船信号を外国船舶が視認し又は聞くことができる距離から発した後に開始することができる」（海洋法条約111条4項）が、本件において巡視船は、不審船の至近距離から汽笛、旗りゅう信号、無線

機、拡声器での日本語、英語、韓国語、中国語による停船命令を繰り返していたことから当該条件は十分に満たされている⁽¹²⁾。

他方、自国の排他的経済水域内で法令違反を犯した不審船を、我が国排他的経済水域の外側にまで追跡したことについては、上記の縄野長官による説明の通り、国連海洋法条約はその第 111 条において、「(領海に限らず) 排他的経済水域又は大陸棚に適用される沿岸国の法令の違反」を含め「外国船舶が自国の法令に違反したと信ずるに足りる十分な理由がある」場合、第三国の領海に至るまで沿岸国による追跡権を認めている⁽¹³⁾。尚、無論のこと巡視船に乗っていたのは漁業法が定める「漁業監督官又は漁業監督吏員」ではなく海上保安官であるが、我が国 EEZ 法は、海洋法条約 111 条に基づく追跡を我が国公務員による職務の執行に含めており (EEZ 法 3 条 1 項 4 号)、さらに海上保安官は「各々の法令の施行に関する事務を所管する行政官庁の当該官吏とみなされる」(海上保安庁法 15 条) ため、海上保安官が漁業監督官に代わって不審船に停船を求め、更に当該船舶を追跡したこと自体には何等問題はない。

2. 漁業法を法的根拠とすることの問題点

但し漁業法を根拠に当該船舶を取り締まろうとしたことについては、これまでに多くの疑問点が指摘されてきた。最初に当該船舶を発見した防衛庁が同船の写真を詳細に解析した結果、「平成 11 年 3 月に能登半島沖で確認された不審船舶と同様な性格の船舶である可能性が高い」と判断して海上保安庁に通報した事実や、現場に到着した航空機・巡視船からの情報により、海上保安庁も同船が漁船ではなく工作船である可能性が濃厚であると判断していた状況から⁽¹⁴⁾、同船は漁業行為に従事していない「いわゆる不審船である」という確信を得たうえで、それを前提として取り締まりが行われた⁽¹⁵⁾。経緯と、法的矛盾が感じられる⁽¹⁵⁾。

国連海洋法条約において追跡権が生じるのは先にふれたように「外国船舶が自国の法令に違反したと信ずるに足りる十分な理由がある」場合であるが、本件のように、そもそも漁船とは判断されなかった船舶が我が国漁業法に違反していたと信ずるに足りる状況であったとは俄かには言い難い。確かに EEZ 漁業法は直接的な漁獲行為のみならず、保存、加工、運搬、補給等の「漁業等付随行為」をも取締りの対象に含めており (EEZ 漁業法 2 条 2 項)、漁業等付随行為についても「船舶ごとに農林水産大臣の承認を受けなければならない」(同法 9 条) ことから、漁船以外の一般の外国船舶に EEZ 漁業法を適用することは十分に可能である。しかし今回のケースのように、そもそも漁業活動に従事していないとみられたが故に不審船と判断された船舶に漁業法が適用されたことについて、「拡大解釈的な違和感」を指摘する声もある⁽¹⁶⁾。実際、本件における不審船は排他的経済水域内において実体的な違反行為を行っていたとは認められないことから、漁業法の適用にはかなり「別件逮捕的」

(前原誠司衆議院議員) な部分が認められよう。こうした手法は「EEZ における主権的権利・管轄権とは無関係な検査のために停船命令を行い、それを拒否すれば立入検査忌避罪が成立し、追跡が可能」となることから、「立入検査忌避罪という取締規則違反にのみ依拠する追跡権の行使は、場合によっては海洋法条約第 300 条にいう権利乱用にあたることにもなりかねない」との危惧も指摘される⁽¹⁷⁾。

もっとも今回の事例では、当該船舶は漁船に見えるように偽装されていたことから漁業法が適用され、更に漁業法に基づく「検査忌避罪」が成立していることから、筆者は海洋法条約において定められた「外国船舶が自国の法令に違反した」との要件は結果的に満たされていると考える。従って犯罪行為の軽重や違反内容の別件性に多少の疑念は残るものの、現行犯人逮捕のために行われた追跡自体は正当化されよう⁽¹⁸⁾。しかし仮定の話ではあるが「今回の不審船が漁船の格好をしていなかった場合」や、或いは「これから堂々と漁船じゃなく来た場合」(前原議員)⁽¹⁹⁾、更に極端な仮定となるが、万一不審船が巡視船の求めに応じて停船し、立ち入り検査にも素直に応じ「疑われるような漁業行為は一切行っていない」とでも申し立てたならば、少なくとも漁業法違反に基づく不審船の取り締まりは難しくなる⁽²⁰⁾。

3. 武器使用についての法的根拠

排他的経済水域からの追跡に際して、沿岸国は被追跡船舶に対して乗船・臨検・拿捕または港への引致などの強制措置を行い、またその目的を達成するために必要で合理的な実力を行使することは許容される。「しかし、容疑船舶に対する銃撃と撃沈は、これらの実力行使に伴って偶発したものであればまだしも、停船命令を拒否したという理由だけで意図的に行った場合には、過剰であり違法である」とも考えられている⁽²¹⁾。その意味で武器使用に関する本件の最大の争点は、不審船が反撃を開始する前に、不審船の本体に向けた射撃が巡視船によって 3 度にわたって実施された点にある。

一般に、我が国海上保安官による武器使用は、警察官職務執行法 (警職法) に準拠して、「その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において」行われる (警職法 7 条、海上保安庁法 20 条 1 項)。同法に基づく武器の使用は、相手に危害を加えることを意図しない、いわゆる「威嚇射撃」と、相手に危害を与えることを意図した「危害射撃」に分類される。まず威嚇射撃が許される要件として犯人の「逃走防止」が挙げられていることから、巡視船が不審船の逃走を防ぐため、船体を直接狙わない威嚇射撃を繰り返したことに自体について何ら問題は認められない。他方、警察官職務執行法において「危害射撃」が認められるのは、刑法 36 条及び 37 条において定義される「正当防衛」と「緊急避難」、及び「重大兇悪犯罪」の既遂犯が抵抗・逃亡する場合が挙げられる。「重大兇悪犯罪」については後に検討す

るが、前2者に関する限り、自己又は他人の生命を守るため、やむを得ない状況下においてのみ容疑者に危害を加える目的で武器を使用することが許されると解釈される。ちなみに不審船側が自動小銃やロケット砲によって反撃を開始した後の船体射撃については、「正当防衛」としての要件を満たしていると考えられるため、法的問題は生じないと筆者は考える⁽²²⁾。

但し海上保安庁は、「正当防衛」としての要件を満たす前に実施された船体射撃についてはこれを「危害射撃」とは認めてはならず、以下の通り「威嚇のための船体射撃」と説明している。「船体への威嚇射撃は、人に危害を与えてはならないため、射撃警告で具体的に射撃場所を伝え、射撃目標は船首や船尾端など、通常人がいないところとし、退避可能なように相当の時間をおいた後に射撃を実施しました。」⁽²³⁾ 実際、犯人の逃走を阻止するための必要かつ合理的な武器使用の一例として、警察官が逃走する車のタイヤをめがけてピストルを発射するようなケースが想定されよう。従って逃走防止のために船体めがけて銃撃を行うことが、直ちに違法性を持つというわけではない。更に今回追跡に使用された巡視船「いなさ」と「みずき」の機関砲には精巧な自動照準装置（RFS: 遠隔操作式自動追尾型）が装備されており、波の荒い海上においても、標的となる船舶の乗組員に危害が及ぶことを避けて、不審船の船尾と船首に限って射撃を行うことは可能であるとされている。

しかし、たとえ乗組員が直接被弾しないように配慮されていたとしても、実際に巡視船による「威嚇のための船体射撃」によって不審船内で火災が発生しており、火災発生後にもこの「威嚇のための船体射撃」は繰り返された⁽²⁴⁾。更に船体への射撃によって不審船が浸水・沈没し、結果的に乗組員に危害が及ぶことも想定される。本件発生時におけるような荒れた冬の海で船が沈没することは、乗組員の生死に直結する可能性が極めて高い。従って「20ミリ機関砲を用いた数百発もの船体射撃は、警察官が逃走する車のタイヤを狙ってピストルを撃つとは訳が違う」ことから⁽²⁵⁾、本件における武器の使用が、いわゆる「警察比例の原則」に則った、「その事態に応じ合理的に必要と判断される限度」のものであったかどうかを疑問視する意見が事件発生直後から数多く出された⁽²⁶⁾。又、RFS型機関砲の設置により威嚇射撃の幅が広がったことは事実であろうが、本件が発生するわずか2ヶ月足らず前に開催された国会審議において政府は、「揺れる船」から実施される船体射撃について、「今の警職法では、人に危害を与えないという100%の保証があれば撃てますが、現実には困難」（縄野長官）、「いわゆる不審船に対しては、武器使用は認められても、これを停船させるための船体に向けた射撃は、人に危害が及ぶ可能性があるので事実上困難」（扇千景国土交通大臣＝当時）との認識を示していた⁽²⁷⁾。こうした背景からも、本件における船体射撃は乗組員に危害を加えることを意図するものではなかったとする説明がどの程度説得力をもつもの

であるか、改めて議論されねばならないだろう。

他方、1999年に能登半島沖で発生した不審船事件やアメリカにおける同時多発テロの勃発を受けて、本件が発生する直前の2001年11月に海上保安庁法が一部改正された。この改正により海上保安庁法20条に第2項が追加され、第1項に定められた従来の警職法に基づく武器使用に加え、「船舶の進行の停止を繰り返し命じても乗組員等がこれに応じない」場合、「当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由のあるとき」「事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用すること」が認められている。改正法の趣旨から、この際の武器使用は船体射撃が含まれるものと解釈される（先に引用した船体射撃についての国会答弁は、この改正法の審議中におけるものである）。尚、改正海上保安庁法20条2項に基づく船体射撃は、「警察官職務執行法第7条の規定により武器を使用する場合のほか」（傍点筆者）に定められたものであり、警職法に基づく危害射撃要件による制限は受けないことから、船体射撃に伴って人に危害を加える結果になったとしても違法性は阻却される。

但しこの新基準に基づく武器使用に際しては、当該船舶が「海洋法に関する国際連合条約第19条に定めるところによる無害通航でない航行を我が国の内水又は領海において現に行っていると認められること」（同条2項1号）との発動要件がつけられた。これは「公海における国の主権の発動がどこまで認められるべきか」という議論を経て、危害射撃については領海内において発動のきっかけがあったものに限り整理された結果、加えられたものである⁽²⁸⁾。従って不審船が我が国領海内に侵入した事実が認められない本件においては、同項に基づく船体射撃は実施できない。しかし領海侵入の有無を問わず、更に領海・排他的経済水域内を問わず、本件において実施されたような「威嚇のための船体射撃」が法改正とは関わりなく可能であったならば、そもそも法改正の必要性があったのかどうか、今一度検証されねばならない。

4. 「外国漁船」に対する銃撃

本件において不審船は建前上とはいえ「漁船」として扱われたため、法律上は我が国の排他的経済水域において密漁の疑いがかかった外国漁船に対して銃撃を加えたことになる。

先にもふれた改正海上保安庁法20条2項による武器使用要件については、本文中にて既に引用した1号を含めて計4号挙げられており、「各号すべてに該当する」（傍点筆者）場合にのみ同条同項に基づく武器使用が許される。とりわけ第3号においては「当該航行が我が国の領域内において死刑又は無期若しくは長期3年以上の懲役若しくは禁固にあたる凶悪な罪（重大凶悪犯罪）を犯すのに必要な準備のため行われているのではないかの疑いが払しょくできない」場合が挙げられている。しかし本件における犯罪の事

実は漁業法に基づく検査忌避罪のみであり、「6月以下の懲役又は30万円以下の罰金」刑を伴うものの、海上保安庁法が想定する「重大凶悪犯罪」ではない。海上保安庁法20条2項の発動条件に「重大凶悪犯罪」が加えられたのは、「警察比例の原則、つまり危害を与えても守るべき公益は何か」という観点から、単なる密漁と重大凶悪な犯罪というものを峻別（縄野長官）する意図があったからであり⁽²⁹⁾、同法や先に引用した警職法に照らしても、形式的で軽微な違反を根拠とする船体射撃は国内法的には難しい。又、本件とは逆のケース、即ち日本漁船が他国の排他的経済水域において銃撃を受けた場合、国際社会における「相互主義原則」から、日本政府は将来において抗議の根拠を失ってしまう恐れもある。

尚、誤解を招かないために一言加えておくが、本論は「不審船」に対する銃撃の是非を問うているわけでは決してない。今回の不審船も、漁船を装ってはいても「重大凶悪犯罪を犯すのに必要な準備のため行われているのではないのか」との疑いが払しょくできない」ケースであり、まさしく「当該船舶の進行を停止させて立入検査をすることにより知り得べき情報に基づいて適確な措置を尽くすのでなければ将来における重大凶悪犯罪の発生を未然に防止することができないと認められる」（海上保安庁法20条2項4号）状況下でもあった。従って現行法上許容される射撃であったかどうかについての法律上の議論はともかくも、「武器の使用以上に、あるいは武器の使用ほど確実に相手を停船させるという手段を現時点で見出すことはできない」（縄野長官）現実を見据えるならば⁽³⁰⁾、当該工作船によって引き起こされる可能性があった重大な海上犯罪を防止するため、船体射撃を行う以外に有効な手段がなかったことは本件においても十分に推察できよう。

更に本件における武器使用に際しては、第一義的には国内法による制約を受けるわけであるが、領海外での武器使用に関する国際ルールは、停船のために他の手段がつくされ十分な警告が発せられた後に行われる船体射撃を必ずしも排除しているわけではない⁽³¹⁾。

他方、当該不審船は総合的には海上保安庁の巡視船を上回る威力を持つ火力を持っていたわけで、もし海が穏やかでハイテク化された武器による優位が生かせないような条件下であったならば、逆に巡視船が撃沈されていた可能性すら指摘される。こうした状況で、容疑船が北朝鮮の武装工作船であると知りつつ別件逮捕的に漁業法を適用せざるをえず、不審船捕捉のため、武器の使用に際してギリギリの決断を迫られた関係者の苦悩については察するに余りある。本論は、武器使用の是非を問うているのではなく、あくまでも漁業法を根拠として不審船を取り締まろうとする限り、国内法の適用やこれに基づく武器の使用には自ら限界があることを指摘しようとするにすぎない。即ち覚せい剤密輸に従事していた武装工作船を、漁業法に基づいて「外国漁船」として取り締まらざるを得ない現状を、筆者は本

件における最大の問題点として指摘するものである。

第五章 今後の課題

我が国政府は2002年4月に、今後の不審船への対応方針をとりまとめた。その中で、排他的経済水域における不審船取締りの法的整備に関しては「EEZにおける沿岸国の権利は、国際法上、漁業、鉱物資源、環境保護等に限定される。EEZで発見した不審船を取り締まる法的根拠については、国際法上の制約を踏まえ、また、外国の事例等も研究しつつ、さらに検討」と記されている⁽³²⁾。

しかし領海外における不審船全般を取り締まるための法的整備を進めることは、どのような行為をもって「不審」と判断し、更にこれを法文化することは非常に困難であることが予想される⁽³³⁾。米英法における「ホバリング・アクト」を範として2008年6月に成立した「領海等における外国船舶の航行に関する法律」（領海警備法）は、領海内における船舶による不審な行為として、やむを得ない理由がある場合を除いた水域・係留施設以外での「停留」「びょう泊」「係留」及び「はいかい等」（同法4条）を挙げており、これらの行為を行う船舶については、海上保安庁による立入検査や領海外への退去命令の対象とした。しかし沿岸国が「不審」と判断した船舶に対する管轄権を領海外に拡大することによって「排他的経済水域を事実上領海化するような行動をとれば、他国もこれに追随し」かねず、自ら「経済水域で外国漁船を初めとする外国船舶の航行の自由を否定」する事態を招きかねない⁽³⁴⁾。このように「法を拡大解釈して何でも他の国を捕まえる」（前原議員）⁽³⁵⁾ 慣習を世界に広め、公海の消滅につながるような流れを自ら作り出してしまうことは、海を通じた物流に頼る海運国である我が国にとって却って国益を損なうおそれがある。加えて前章で考察した武器使用上の問題点を解決するためにも、「その違反が形式的で軽微な違反にとどまらず、不審船舶の本来の活動を防止し、これを捕捉するための手段であるという性格を与えることが必要となる」⁽³⁶⁾。そこで本章では不審船の目的が覚せい剤の密輸にあったと目されている点に着目し、当面の課題として海上における覚せい剤密輸取り締まりを強化する可能性について検討してみたい。

1. 海上における密輸取り締まりの可能性

我が国で押収される覚せい剤のおよそ8割が北朝鮮からのものとされ、その大半が海上ルートを通じて運ばれていると言われている。密輸の形態としては、大型貨物船のコンテナ貨物に隠匿して持ち込む方法と、「瀬取り方式」、即ち海上で船をドッキングさせて薬物の受け渡しを行う方法がある⁽³⁷⁾。本論で取り上げた不審船も、この「瀬取り方式」による覚せい剤の密輸を企てたものと推測される。

それにもかかわらず、当該不審船を取り締まるにあたって漁業法を適用せざるを得なかった背景には、「国連海洋法

条約は、EEZにおきまして漁船でない外国船舶が麻薬を積んでいるおそれがあるような場合には、沿岸国に主権的な権利及び管轄権行使を認めておりませんので、我が国の法令の適用はなく、取り締まり、検挙をするということは困難である」(縄野長官)という事情が指摘される⁽³⁸⁾。確かに本論第2章において確認したように、国連海洋法条約は領海内における密輸行為に対しては沿岸国による執行管轄権と司法管轄権を認めているものの、これらの権利は排他的経済水域を含む公海上には及ばない。しかし覚せい剤の密輸を公海上で取り締まることが、国際法上の枠組みにおいて全く不可能であるというわけではない。

まず米国は、米国領海外の公海上で行われた行為であっても、麻薬の密輸のように、内国の秩序に対し「直接、実質的で予見可能な効果」を与えると認定される場合には米国内法令を域外適用し、公海上における外国船舶に対しても強制措置を行えるよう、「効果主義」に基づく法制度を整備してきた。但し旗国主義に基づく対応が求められる公海上で、国際条約による裏付けなしに国内法を域外適用させることについては、多くの識者同様、筆者も国際法上の妥当性を著しく欠いていると考える⁽³⁹⁾。

他方、国連海洋法条約はその108条1項において、すべての国に「公海上の船舶が国際条約に違反して麻薬及び向精神薬の不正取引を行うことを防止するために協力」することを義務付けている。そして同条2項は、「いずれの国も、自国を旗国とする船舶が麻薬又は向精神薬の不正取引を行っているに足る合理的な理由がある場合には、その取引を防止するため他の国の協力を要請することができる」と定めている。更に海洋法条約に謳われた国際協力義務の一環として、1988年12月に「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」(「国連麻薬新条約」)が採択され、我が国も1992年6月にこれを批准した。

同条約の最大の特徴は、山本草二氏によるならば「従来の麻薬関係諸条約が不正取引の違法性を副次的にしか扱わなかったことを反省し」、「麻薬等の規制薬物の不正取引を防止するため国際協力の法的な枠組みを整え」たこと、及び「はじめて海上での規制措置を定めた」点にある⁽⁴⁰⁾。同条約によれば締約国は「国際法に基づく航行の自由を行使する船舶であって他の締約国の旗を掲げ又は登録標識を表示するものが不正取引に関与していると疑うに足る合理的な理由を有する場合には、その旨を旗国に通報し及び登録の確認を要請することができ、これが確認されたときは、当該船舶について適当な措置をとることの許可を旗国に要請する」(同条約17条3項)ことができる。この規定は、国連海洋法条約によって定められた旗国からの協力要請がなくとも、より積極的に容疑船舶取り締まりの許可を当該船舶の旗国に求め、船舶に乗船・搜索し、「不正取引にかかわっていることの証拠が発見された場合には、当該船舶並びにその乗船者及び積荷について適当な措置をとること」(同条4項)ができるようにしたものである。しかし海洋法

条約に定められた協力義務を顧みない旗国がこれを許可しなければ、排他的経済水域を含む公海上で密輸船を取り締まることはできない。しかも取締りに先んじて旗国との外交チャンネルを通じた交渉を経なければならないため、容疑船舶に証拠隠滅の機会を与えることなく、或いは追跡権が失効する第三国の領海に容疑船が逃げ込む前に海上において有効な措置をとることは極めて難しい⁽⁴¹⁾。

こうした障害を最小限にとどめる工夫の一例として、1981年に米・英の間で結ばれた国際合意を紹介しておきたい⁽⁴²⁾。両国間における交換公文(Exchange of Note concerning Co-operation in the Suppression of the Unlawful Importation of Narcotic Drugs into the United States)によるなら、「米国の領海・接続水域外において、米国内法に違反して薬物貨物を積載していると信ずるに足る英国船舶に、米国の当局者が乗船することについて英国は反対しない」(同公文1項)ことが両国間で了解された。そして尋問、船舶書類の審査等が行われ、これらの調査が「麻薬輸入に関して米国内法に対する違反が行われていることを示唆するならば、米国当局者が当該船舶の捜査を開始し」(同公文2項)、更に「当該船舶を拿捕し、米国の港に引致することに対し、英国政府は反対しない」(同公文3項)。但し英国が米国の措置に対して14日以内に意義を申し立てたならば、米国は速やかに当該船舶を解放せねばならない(同公文4項)。又、英国国民の訴追についても、英国は当該船舶の入港後30日以内に異議を申し立てることができる(同公文5項)。尚、交換公文が適用される海域は、メキシコ湾、カリブ海全体とこれに接する北緯30度以南の大西洋及び沿岸から150海里以内の大西洋岸に及ぶ(同公文9項)。

薬物不法取引の取り締まりに限り旗国の許可を事前にとりつけた米英協定は、先に紹介した麻薬新条約が「海上における不正取引の防止について国際協力を一層推進することを決意し、国際協力の枠組みの下で協同して行動することが必要であること」(麻薬新条約前文)を認め、「締約国の間において効力を有する条約又は当該締約国間の別段の合意がされた協定若しくは取極に従い」(同条約17条4項)、他国船舶への乗船・搜索を行うことを勧奨していることを先取りした措置であり、同時に麻薬新条約が、既に締結されていた米英協定を追認して、同条項を条文中に追加したものである⁽⁴³⁾。旗国主義の例外として認められる公海上警察権は、国連海洋法条約によって代表される国際慣習法に立脚し、対象となる海域を特定しない「一般警察」と、個別の条約に基づいて、その締約国相互間だけで適用され、対象となる海域と活動も特定される「特別警察」に分類されるが、麻薬新条約が想定する締約国間の「別段(otherwise)」の合意に基づく協定もしくは取極、とりわけ米英協定によって実現された公海上の他国船舶に対する取り締まり権は、特別警察の典型例とも言うべきものであろう⁽⁴⁴⁾。

同様に、旗国が自国の船舶に対して有する権利を多国間

において事前に授權しておこうとする例は、大量破壊兵器の拡散防止のために2005年に採択された「SUA条約（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）改正議定書」にも見られる。麻薬新条約をモデルに起草された同改正議定書は⁽⁴⁵⁾、不法行為の疑いをかけられた船舶の旗国に対し、これを取り締まろうとする締約国から出された国籍確認、及び乗船・捜索等に対する授權要請について、可能な限り迅速に回答する義務を負わせるとともに、他締約国による自国船舶への乗船・捜索に対し、あらかじめ包括的授權を行う手続きを導入した。これによればあらかじめ包括的授權手続きを行っている締約国が、他国の国籍確認に対して4時間以内に回答しない場合、要請国には自動的に乗船・捜索の権利が認められる（改訂議定書8条5項d）。無論のこと国際テロ組織に対抗するため、大量破壊兵器の拡散を防止することを目的とする国際協力（PSI）の一環として推進された本改正議定書と、本章で扱っている薬物不法取引の取り締まり問題を同列に論じることはできないが、こうした「別段の合意がされた協定もしくは取極」に従って事前の授權を容認する動向は、今後の海上犯罪取り締まりについて従来の旗国主義に変更を加える可能性を秘めたものとして注目されよう⁽⁴⁶⁾。

2. 国内法制との整合性と国際犯罪への対処

麻薬新条約は締約国に対し、「この条の規定を実施し又はその実効性を高めるため、二国間又は地域間の協定又は取極を締結することを考慮する」（同条約17条9項）ことを奨励していることから⁽⁴⁷⁾、この条に従い、これまでに紹介したような国際協力に基づく禁止薬物取締協定が東アジアの限られた海域、とりわけ「瀬取り」が頻繁に行われている海域を対象に導入されるならば、覚せい剤密輸の海上取締り、ひいては不審船取締りにとって大きな前進となることが予想される。不審船が国籍を明らかにしない場合には、これを旗国による保護を放棄した無国籍船として対処する道も開けよう。しかしこうした国際協定を締結し、これに基づく効果的な取り締まりを実施するためのハードルは決して低くはない。

まず海上警察権にかかわる国際協定だけに、相手国との信頼関係が十分に熟成されてなければならない。又、排他的経済水域の境界すら確定できていない中国・韓国との交渉は、対象海域の設定に際し難航が予想される。しかしこうしたハードルは、取締り対象を不審船全般ではなく禁止薬物の密輸船に厳しく限定することや、米・英協定の例に倣い、拿捕・捜査・訴追等に対する旗国の異議申し立て権を広汎に設定することによりクリアできるのではないかと考える。

むしろそれ以上に大きな課題として指摘されねばならないのは、国内法制との整合性の問題である。「漁業法」に基づく「漁業監督官」の役割を海上保安官が担えることについては既にふれた通りであるが、同様に海上保安官は、覚

せい剤取締りについても麻薬及び向精神薬取締法に基づく「麻薬取締官」が有する権限を行使することになる。但し海上保安官が、海上保安庁法17条1項で定められた、通常の行政警察活動としての「立入検査」を超えて、公海上の船舶に対して強制措置を執行し、司法警察職員として犯人の捜査や逮捕を行う（同法2条1項、31条）ためには、国内関連法による授權が必要となる。その意味で、領海内における船舶の「徘徊」を取り締まり対象とした前述の「領海警備法」は、密輸船がその特有の行動として、陸上の組織と連絡をとり、海上における積載物積み替えの機会を窺うために「徘徊」を繰り返すことが知られていることから、外見上から判断することが難しい密輸船舶の取り締まりに一定の効果をもたらすことが期待される。しかし覚せい剤の「輸入」についての現行法の解釈は、「覚せい剤を船舶から保税地域に陸揚げし、あるいは税関空港に着陸した航空機から覚せい剤を取り下ろすこと」とされている。言い換えれば覚せい剤を領海内に持ち込んだだけでは密輸とはならないため（日本国船の場合、予備罪及び所持罪は成立する）、公海上はおろか我が国領海内において外国船舶が覚せい剤を持ち込み、これを「瀬取り」によって日本船に引き渡したとしても、現状では「重大兇悪犯罪」に該当する可能性がある「覚せい剤輸入罪」の成立は認められない⁽⁴⁸⁾。

麻薬新条約は、「麻薬又は向精神薬を生産し、（中略）発送し、通過発送し、輸送し、輸入し又は輸出すること」を犯罪とするための国内法を整備することを締約国に求めている（同条約3条1項）。こうした国際条約による要請にもかかわらず、そもそも「輸送犯罪」という概念がない我が国では、麻薬新条約の担保法であるいわゆる「麻薬特例法」（国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律）においても、禁止薬物の輸送を独立の犯罪とする条項は含まれてはいない。海上犯罪に対処するため、国際条約に対応した国内関連法の整備が十分ではないことについては、海賊問題を論じた昨年度の論考においても指摘したところであるが、とりわけ輸送犯罪概念の欠如が、禁止薬物の密輸問題に限らず、PSIに我が国が主体的に参加する際の大きな足かせともなっている。先に紹介したSUA条約改正議定書も大量破壊兵器及び関連物質の海上における輸送を「国内法上の犯罪」とするよう求めているが、我が国にはこれを取り締まる根拠法を欠いていることもあり、未だ同議定書の批准は行われていないのが現実である（2011年7月31日現在）⁽⁴⁹⁾。

よく言われることであるが、日本は陸地面積では世界の中で61番目であるのに対し、領海・排他的経済水域の面積は世界で6番目の広さをもつ。更に日本の海岸線の長さも世界6位であり、国土面積当たりで見れば海岸線の長さは世界第1位となる。つまりところ日本は、国土に比して世界一長い「水際」を持つ国である。そしてこうした「水際」において、他国船による「海上犯罪」が日夜発生している。こ

うした国境を越えた国際犯罪を食い止めることは、沿岸国のみの利益にとどまらず国際社会の共通利益でもあり、海洋国家を自負する我が国の責務でもある。そのためにも海上保安庁を中心とする組織・装備の拡充や監視体制の強化は欠かせないが、併せて航行の自由を侵害することなく、洋上における国際犯罪を有効に取り締まることができる法的枠組みの構築、とりわけ我が国も締約国となっている国際諸条約に対応した国内関連法の整備こそが急がれよう。

注

- 1) 稲本守「ソマリア沖海賊問題と海賊対処をめぐる一考察」『東京海洋大学研究報告』第7号(2011.3), 17-29頁。
- 2) 本件の経緯については、主に以下の文献・資料を参考にした。海上保安庁「九州南西海域における工作船事件の全容について」(2003.3.14)(<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/news/h14/fushinsen/030314/index.html>) ; 海上保安庁「九州南西海域における工作船事件について」『海上保安レポート2003』(http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2003/special01/01_01.html) ; 海上治安研究会『北朝鮮工作船がわかる本』成山堂書店2004年。
- 3) 周知の通り、東シナ海における排他的経済水域の境界は確定していない。従って本論は、日中間線が両国の排他的経済水域の境界を構成しており、中間線より日本側の海域においては我が国の関連法が適用されるとの了解の下で論じている。
- 4) 不審船が中国漁船を装い、中国国旗らしきものを振りかざした背景として、日中漁業協定の存在が指摘される。2000年に発効した同協定によるなら、北緯30度40分から27度の東シナ海においては、両国から52海里沖合までの水域を除いて暫定水域が設定され、「当該水域において漁獲を行う他方の締約国の国民及び漁船に対し、取締りその他の措置をとらない」(7条3項)ことが定められている(三好正弘「日中漁業問題」水上千之編『現代の海洋法』2003年有信堂、229頁参照)。当該不審船はこの日中暫定水域において発見されていることから、もしこの船が中国漁船であったならば、当該船舶を取り締まる権利は中国側にある。但し日本政府は「不審船が中国側の海域の方に向かっているということもありましたので、……かなり早い段階から中国側とはコンタクト」をとってきた(佐藤重和外務省大臣官房審議官＝当時「第153回国会衆議院国土交通委員会議録第5号」2010.1.10、3頁)ことから、当該不審船が中国漁船ではないことを早い段階で確認していたものと思われる。
- 5) 以下の不審船引き揚げの経緯とその後の船体・船内調査結果については、主に海上治安研究会『前掲書』(注2)、40-102頁を参照した。
- 6) 過去に発生した不審船事件の概要については、村上暦造「領海警備と海洋法」水上千之『現代の海洋法』有信堂2004年、142-145頁及び海上治安研究会『前掲書』(注2)、111-120頁等を参照されたい。
- 7) 深町公信「接続水域の発展過程」栗林忠男・杉原高嶺編『海洋法の歴史的展開』有信堂2004年、162-163頁；村上暦造『領海警備の法構造』中央法規2005年、174-181頁。
- 8) 山本草二『海洋法』三省堂1992年、79頁；坂本茂樹「排他的経済水域における軍事活動」栗林忠男・秋山昌廣編著『海の国際秩序と海洋政策』東信堂2006年、94頁。
- 9) 「第153回国会衆議院国土交通委員会議録第5号」2010.1.10、2頁。
- 10) 外国人による漁業等の規制はEEZ漁業法に基づいて行われることから、漁業法との重複を避けるため、外国漁船に対しては原則として漁業法は適用されない。但しEEZ漁業法の適用に必要な取締りにかかる当該条項(74条、141条)は除かれる(法律施行令1条1項)(海洋法令研究会編著『国連海洋法条約関連水産関係法令の解説』大成出版社1997年、93-94頁参照)。
- 11) 「第153回国会衆議院国土交通委員会議録第5号」2010.1.10、13頁。
- 12) 海上治安研究会『前掲書』(注2)、18頁。
- 13) 「沿岸国の権限のある当局は、外国船舶が自国の法令に違反したと信ずるに足りる十分な理由があるときは、当該外国船舶の追跡を行うことができる。この追跡は、外国船舶又はそのボートが追跡国の内水、群島水域、領海又は接続水域にある時に開始しなければならない、また、中断されない限り、領海又は接続水域の外において引き続き行うことができる」(国連海洋法条約111条1項)。「追跡権については、排他的経済水域又は大陸棚において、この条約に従いその排他的経済水域又は大陸棚に適用される沿岸国の法令の違反がある場合に準用する」(同条2項)。「追跡権は、被追跡船舶がその自国又は第三国の領海に入ると同時に消滅する」(同条3項)。
- 14) 「総合的な分析、検討を経る前の段階でございます21日の16時半ごろの時点では、現場海域のP3Cにおきましては、同船舶を一般の外国漁船であると判断していたところでございます」その後「専門家による写真解析を実施するなど防衛庁としての総合的な分析、検討によって、(中略)平成11年に能登半島沖で確認されました不審船舶と同様な性格の船舶である可能性が高いとの判断に至ったというものでございます」(首藤新悟防衛庁防衛局長＝当時)。「第153回国会衆議院国土交通委員会議録第5号」2010.1.10、3頁；海上治安研究会『前掲書』(注2)、13-14頁。
- 15) 村上暦造「前掲論文」(注6)、166頁。
- 16) 浅田正彦「九州南西海域不審船事件と日本の対応」栗林忠男・杉原高嶺編『日本における海洋法の主要課題』有信堂2010年、68頁。
- 17) 「第153回国会衆議院国土交通委員会議録第5号」2010.1.10、13頁；竹山眞行「奄美大島沖不審船事件と海上警察権の法理」、『中央大学論集』24(2003.3)、79頁；浅田「前掲論文」(注16)、62-63頁。
- 18) これに対し、本件においては排他的経済水域における経済的主権を侵害する不許可漁業という法令違反を伴っていないことから、実体的な漁業利益の保護から乖離した手続きのみに係る検査忌避は、国内法上は犯罪に問われたとしても、国際法上の追跡権の要件は満たさないのでないか、との議論もある。兼原敦子「沿岸国としての日本の国内措置」『ジュリスト』232号2002年、68-69頁；和田春樹「意見書『不審船』事件と日朝国交交渉の必要性」2002.3.7 (<http://www.wadaharuki.com/o20020307.htm>)。
- 19) 「要は、漁業法というところで不審船を捕まえるというのは根本的に無理があるわけです。漁船に扮して来ているものについてはそれで取り調べができるけれども、これから堂々と漁船じゃなく来た場合にどうするんだという話があったときに、(取り調べは)できない」(前原議員「第153回国会衆議院国土交通委員会議録第5号」2010.1.10、14頁)。
- 20) 富阪聰『平成海防論』新潮社2009年、181-182頁。
- 21) 山本『前掲書』(注8)、245頁。
- 22) 但し巡視船が実施した正当防衛射撃についてあえて問題点を挙げるなら、本件において「先制攻撃を行ったのは巡視船側であったことから、巡視船側に正当防衛の権利が生じない可能性が指摘されよう(田岡俊次「不審船撃沈事件の法的疑問—今後は領海に入らせてから規制すべし」『世界の艦船』594 2002.4、150頁参照)。
- 23) 海上保安庁「2001.12.22 工作船事件とは」(海上保安資料館横浜館配布資料)；海上治安研究会『前掲書』(注2)、21頁、109頁。
- 24) 田岡氏は防衛庁内からの匿名証言として、「命をさして火災が起こるような射撃を我々は威嚇射撃とはいいたしません」との発言を紹介している(田岡「前掲論文」注22、150頁)。
- 25) ピースニュース「『不審船』攻撃・撃沈・殺人は違法な戦闘行動です」(日付不明)(<http://www.jca.apc.org/~p-news/YUUI/FUSINSEN.htm>)。

- 26) 「火器管制装置によって人のいない箇所に正確に向けられても、多銃身 20mm 機関砲の発射速度の高さから、船体特定箇所に大損傷を与えることも考えられる。そして、これに起因する火災や、最悪の場合そこからの浸水により沈没という人への危害を生ずる結果を予見しえなかったかが問われるかもしれない」(真山 全「奄美大島沖不審船に対する威嚇射撃」海洋研究政策財団『Ship & Ocean Newsletter』43号 2002.5.20、http://www.sof.or.jp/news/1-50/43_1.php)。尚、田岡氏によるならば、不審船に対する発射弾数は計 590 発で、その内 187 発が威嚇のための船体射撃によるものとされている。その上で同氏は、「単銃身のものに比べ発射速度の速いバルカン機銃」によって、「同一箇所に多数の弾を集中」させたならば撃沈の可能性も十分にあったとしている(田岡「前掲論文」注 24、149 頁)。
- 27) 「第 153 回国会参議院国土交通委員会議録 3 号」2001.10.25、16 頁；「第 153 回国会衆議院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 2 号」2001.10.10、2 頁。
- 28) 深谷憲一第 38 代海上保安庁長官「特別対談：国益の主張と国際協力」『法律文化』2003.5、35 頁。
- 29) 「第 153 回国会参議院国土交通委員会議録 3 号」2001 年 10 月 25 日、9 頁。「畑から大根を持って大根泥棒が逃げる場合に、それを持って逃げるだけの大根泥棒を撃つかという問題がございます。それは撃たない。それはやはり危害を加えてまで守るべき法益は何かという判断でございまして、それにつきましては私どもは凶悪重大な犯罪ということに限定をした」縄野長官「同議録」14 頁。
- 30) 「第 153 回国会参議院国土交通委員会議録 3 号」2001.10.25、13 頁。
- 31) 「この不審船事件では、漁業法令違反を前提として各種の措置がとられているが、EEZ という領海外の海域における法執行としての管轄権の行使であるという法構造をとり限りは、国際法上の武器使用に関するルールを無視することはできない」(村上『前掲書』注 7、45 頁)。尚、海洋に関する国際諸条約が武器の使用について明文の規定を設けた例はないが、領海外の船舶に対する船体射撃の是非をめぐる国際判例は過去に 3 件(アイム・アローン号事件、レッドクルセーダー号事件、サイガ号事件)出されている。これらの判例はいずれも当該事件に関する限り、正当な武器使用がなされたとは認めていない。しかし過去の判例はその違法事由として、意図的な撃沈であった、十分な信号・警告を与えていない、停船のための他の手段が尽くされていないことを挙げているものの、適切な措置が失敗した後の「最後のよりどころとしての」船体射撃については、「人命に危険が及ばないことを確保するため、あらゆる努力がなされる」限りにおいて、これを否定しているものではない(『同書』19-43 頁)。
- 32) 海上治安研究会『前掲書』(注 2)、149 頁。
- 33) 村上暦造氏の定義によるなら、「不審船とは、行動不審船舶、つまり航行目的や活動実態が明らかでない船舶をさす用語であり、沿岸国にとって許容できない活動を行っている可能性の高い船舶の意味である」(村上『前掲書』注 7、3 頁)。尚、領海に限らない「我が国周辺海域」における不審船の定義として、我が国は本件が発生する直前に行われた閣議決定により、「我が国周辺を航行する船舶であって重大凶悪犯罪に関与している外国船舶と疑われる不審な船舶」と定めている(「我が国周辺を航行する不審船への対処について」2001 年 11 月 2 日閣議決定：<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/1102husinsen.html>)。
- 34) 田岡「前掲論文」(注 22)、150 頁；坂本茂樹「国際法から見た不審船事件」、『世界』2002.3、25 頁。
- 35) 「第 153 回国会衆議院国土交通委員会議録第 5 号」2010.1.10、14 頁。
- 36) 村上『前掲書』(注 7)、62 頁。
- 37) 大塚裕史「洋上取引型密輸事犯と刑事法—漁船玉丸事件第一審判決を中心に—」海上保安協会編『海上保安国際紛争事例の研究』第 2 号(電子版：頁数なし)(<http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2000/00674/contents/108.htm>)。
- 38) 「第 153 回国会衆議院国土交通委員会議録第 5 号」2010.1.10、7 頁。
- 39) William C. Gilmore, “Narcotics interdiction at sea: UK-US cooperation”, *Marine Policy* Vol.13 Nr.3, 1989, p.219-221；山本『前掲書』(注 8)、247-248 頁；大塚「前掲論文」(注 37)、山本草三『国際法(新版)』有斐閣 1994 年、235 頁、242 頁。
- 40) 山本『前掲書』(注 8)、156 頁、251 頁。
- 41) Gilmore, “Narcotics interdiction at sea”, supra note 39, p.222.
- 42) 交換公文の内容については、山本『前掲書』(注 8)、248-249 頁及び Gilmore, “Narcotics interdiction at sea”, supra note 39, pp.222-226 を参照した。
- 43) William C. Gilmore, “Drug trafficking by sea: the 1988 United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances”, *Marine Policy* Vol.15 Nr.3, 1991, pp.190-191.
- 44) 山本草二「海上犯罪の規制に関する条約方式の原型」山本草二・杉原高嶺編『海洋法の歴史と展望』有斐閣 1986 年、255 頁；同『国際刑事法』三省堂 1991 年、244-246 頁；福山潤三「海上保安庁の国際活動」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』(2010.10)、80-82 頁。尚、公海上の「一般警察」の代表例としては、国連海洋法条約において認められ、本文中でもふれた公海上の外国船舶に対する臨検規定と追跡権が挙げられる。
- 45) 林司宣『現代海洋法の生成と課題』信山社出版 2008 年、354 頁。
- 46) 森川幸一「海上暴力行為」山本草二編『海上保安法制—海洋法と国内法の交錯』三省堂 2009 年、307-309 頁；吉田晶子「国際海事条約における外国船舶に対する管轄権枠組みの変遷に関する研究」国土交通省国土交通政策研究所編『国土交通政策研究』77 2007 年、96 頁。
- 47) 同項が挿入された意図は、麻薬新条約以前に締結された米英協定による成功例に他の締約国が倣うことを期待したものであるとされる(Gilmore, “Drug trafficking by sea”, supra note 43, p.191)。
- 48) 昭和 58 年 9 月 29 日 最高裁第一小法廷判決主文 2 頁(http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/js_20100319115437594320.pdf)。1998 年 8 月に発生した「漁船玉丸事件」では、公海上で受け渡された覚せい剤が我が国領海内にまで持ち込まれたが、陸揚げはされなかったため(海上保安官による臨検を恐れて、領海内で海中に投入された)、裁判所は所持罪と輸入予備罪の成立は認められたものの、覚せい剤輸入罪の成立は認めなかった。こうした判断は、我が国における規制薬物の顕在化・明確化を論拠にしており、禁止薬物が領土内に搬入されたことにより初めて薬物乱用の危険が生じ、保健衛生上の危害が生じるとの解釈に基づく(大塚「前掲論文」注 37)。尚、覚せい剤輸入罪は、それが成立したならば 10 年以下の懲役刑に処せられ、営利目的の場合は無期又は 3 年以上の懲役刑となる(覚せい剤取締り法 41 条 1 項、2 項)。
- 49) 田中祐美子「テロリズムの国際規制における海洋の役割と機能— 9.11 事件による対テロ対策の変化と海上規制」栗林・秋山『前掲書』(注 7)、149 頁；福山潤三「前掲論文」(注 44)、92 頁；鶴田順「改正 SUA 条約とその日本における実施」栗林・杉原『前掲書』(注 16)、141-150 頁；森川幸一「海上暴力行為」山本『前掲書』(注 46)、319 頁。

2001年不審船事件についての一考察

稲本 守

(東京海洋大学海洋科学部海洋政策文化学科)

要旨： 本論は2001年12月に奄美大島沖の東シナ海で発生した「不審船事件」を扱ったものである。本論はまず本事件に対する対処と、その際に適用された法的枠組みを検討した後、本事件における最大の問題点として、当該船舶が明らかに覚せい剤を日本に密輸しようとしていた工作船であったにもかかわらず、その取締りに際しては関連国内法の未整備故に漁業法を適用せざるを得ず、そのために様々な法的矛盾が生じた点を指摘した。航行自由の原則を出来る限り損じることなく不審船に対処するための今後の課題として、本論はまず麻薬新条約における勧告に沿って、近隣諸国との間で麻薬や覚せい剤を積載すると信じる合理的な理由のある船舶を相互に取り締まる地域協定の締結を促進すること、及び我が国においては国際条約において認められた関連法令、とりわけ海上における禁止薬物の輸送を刑事罰の対象とする国内法制度の整備を速やかにはかるべきことを指摘している。

キーワード： 不審船、工作船

