
海賊取締りに関する国際的取り組み

岡野 正敬

Okano Masataka

はじめに

海賊は人類共通の敵 (*hostis humani generis*) とされ、古くから地中海、北欧、カリブ海、東シナ海、東南アジア、アフリカをはじめ世界各地に存在してきた犯罪集団である。しかし、近年のソマリア沖の海賊行為は、頻度、被害の大きさという点でこれまでに類をみないものであり、海賊取締りのための国際的取り組みの必要性がこれほどまで強く認識されたことはかつてなかった。国際商業会議所 (ICC) 国際海事局 (IMB) によると、ソマリア沖・アデン湾での海賊行為の事例は2005年に急増し45件となり、2008年には111件に増えている。これは全世界の海賊事例 (293件) の約3分の1を占める。そして2008年にはアデン湾での海賊行為が急増している (92件)¹⁾。ソマリアは17年以上にわたり全土を実効的に統治する中央政府が存在せず、国土の多くの部分が無政府状態となっている。経済状況は悪化の一途であり、正常な経済活動で生活することができない若者が海賊行為に走っている。言うなれば破綻国家が生み出した海賊活動であり、沿岸国は実効的に取り締まることができない。従来の国際法の枠組みは、このようなソマリア沖海賊の取締りに十分な効果を発揮することができるのだろうか。

本稿では、ソマリア沖海賊活動の特徴、これまで行なわれている各国および国際機関による取り組みを概観したうえで、各国等が直面する海賊対策に伴う法的論点を検討し、今後求められる法的対応につき議論することとしたい。

1 ソマリア沖海賊活動の特徴と取締りの難しさ

(1) ソマリア沖海賊活動の特徴

ソマリア沖の海賊活動の特徴としてまず指摘しなければならないのは、活動地域の地政学的重要性である。ソマリア沖、とりわけアデン湾は、アジアと欧州を結ぶ重要な航路であり、年間1万6000～2万隻の船、世界の12%の石油積み荷が通過し²⁾、この地域の海上交通の安全は、アジアと欧州の間の物品の円滑な流れを確保するうえで死活的な重要性を有している。アデン湾を航行する船舶の保険料は2007～08年の間に10倍に高騰したとも言われるが、高額な保険料の負担は、安価な大量輸送という海上輸送の経済的な比較優位に打撃を与えかねない³⁾。また、この地域の海上交通の安全の確保は、多くの国にとってエネルギー安全保障という観点からも重要である。

第二の特徴としては、活動海域の広さである。ソマリアには約3000キロの海岸線があり、沿岸から出動する海賊を監視することは至難の業である。さらには、海賊は母船を使うことで沖合まで活動範囲を広げており、その活動はソマリアから1300キロ（700海里）離れたセーシェル周辺海域にまで及ぶようになっている⁽⁴⁾。2005年にはソマリア本土沖東方海域での件数が多かったのに対し、2008年にはアデン湾海域での襲撃が増えた（IMBによれば、2005年にソマリア沖東方海域で35件、アデン湾で10件の海賊事案を記録したが、2008年には、各々19件、92件となった）。2009年に入り、各国艦船による取締り活動が本格的に実施されるにつれて、海賊の活動水域はソマリア南部、ケニア沖に移りつつある。これほど広い海域において海賊行為を発見し取り締まることは容易ではなく、この点は同様に国際的取り組みが行なわれているマラッカ海峡の海賊の状況と大きく異なる。

第三の特徴は、海賊の高度な襲撃能力である。通常海賊が有する小火器のみならず、複数のボートから機関銃、ロケット弾が使われ、20分以内に襲撃が終了することもある。軍艦に対しても攻撃を加える凶暴性を有している。また、石油タンカーをはじめ最近の船舶の性能向上に伴い船舶の乗組員の数が少なくなっていることも、海賊による襲撃を容易にしている。

第四に、沿岸国の取締り能力の欠如である。ソマリアは長期間にわたり全土が無政府状態にあり、陸上にある海賊の本拠地の取締りがなされない状況にある。ソマリア各地に存在する地域勢力が海賊を支援しているかもしれないし、逆に海賊がこれらの勢力に資金提供を行っている可能性も排除されない。海賊により得られる資金は一部のソマリア沿岸地域の住民の重要な生活資金となっているようであり、ソマリア国内の治安状況が改善しない限り海賊ビジネスは衰えを知らない。

（2）取締りのための法的道具は不十分

このような特徴をもつソマリア沖海賊を取り締まることはそもそも物理的に容易ではないが、法的にも次のような難しさがある。

（a）管轄権の調整

まずは、管轄権の調整の問題である。ひとつの海賊行為は多くの国を巻き込む。海賊の国籍国、被害者の国籍国のみならず、沿岸国または発生した地に管轄権を有する国、海賊船舶の旗国、被害船の旗国、船舶保有者の国籍国、積み荷の所有者の国籍国、積み出し国、積み荷国が利害を有する。国際法の世界では、どの国の取締りを優先させるのか、管轄権の調整が必要であるが、そのためのメカニズムが十分に整備されていない。より正確に言えば、国際法上、海賊を捕まえた国が裁判管轄権を行使できることとなっており、どの国が管轄権を行使できるかは明確に決まっている。しかし、海賊を捕まえた国が自ら裁判管轄権を行使しようとする事例は少ない。取締り国が裁判管轄権を行使しない場合、どの国が管轄権を行使することになるのか、複数の国が管轄権を主張した場合にどのように調整するのか、どの国も裁判管轄権を行使しない場合に海賊をどのようにすべきであるのかという点について、国際的な慣行が確立していない。

(b) 条約の規定

海賊に関する国際法の規範が、実効的な取締りを実現するほどまでには具体化されていないとの点も指摘できる。海の基本法とも言える国際連合海洋法条約は、第100条で海賊行為の抑止のための協力の一般的義務を規定しているが、各国が行なうべき協力の具体的な方法を定めていない。第105条は、いずれの国も海賊を逮捕、訴追、処罰することができる旨定めているが、これは締約国に取締りの権限を認める一方、取締りの義務を定めたものではない。

シージャック対策のためには、海洋航行不法行為防止条約（SUA条約）が存在する。一部の国からは同条約の着実な履行が海賊対策に有効であるとの指摘がなされているが⁽⁵⁾、同条約は他の船舶を危険に陥れる行為を条約上の犯罪として規定するものの、現場での執行管轄権を締約国に付与するものではなく、同条約の締結により海上での海賊取締りの実施が容易になるわけではない。また、SUA条約2005年議定書は、締約国の船舶が他の締約国の船舶に対し、一定の条件の下で乗船し捜索することができることを定めている（第8条の2）。要請国による旗国の執行管轄権の代行が認められているわけであるが、乗船には旗国の許可が必要であること、拿捕、没収、逮捕、訴追は基本的に旗国に委ねられること、締約国に限られていること（2009年5月現在8カ国、未発効）もあり、海上での海賊取締りとの関係で大きな期待をもつことはできない。

(c) 国内法

国内法のレベルでも、多くの国において海賊対策をめぐる法制度は十分に整備されていない。各国の海賊法制は次の3つの類型に整理できる。第一の類型は、国内法上、独自に海賊行為を定義したうえで、その行為を国内法犯罪として処罰する法制であり、オランダ⁽⁶⁾、ロシア⁽⁷⁾が該当する。日本の海賊対処法もこれに該当する。フランスの1825年制定「航海及び海上交易の安全のための法律」⁽⁸⁾もこの類型に整理できるが、同国は2008年に、刑法典の輸送手段奪取罪（第224-6条）、略取・監禁罪（第224-1条ほか）等の他の刑法規定により対応可能ということで、1825年法は廃止された。

第二の類型は、海賊行為そのものを処罰する規定はないが、関連の刑法規定を適用して海賊行為の処罰を実質的に確保する法制である。海賊対処法が制定されるまでの日本⁽⁹⁾、そして韓国⁽¹⁰⁾やドイツ⁽¹¹⁾が該当し、航海に対する攻撃、強盗、恐喝、誘拐、殺人、器物損壊等の刑罰が適用される。

第三の類型は、海賊行為を処罰する規定はあるが、国内法において独自の海賊の定義を設けていない法制である。例えば、1837年のイギリスの海賊法⁽¹²⁾は、海賊犯罪を行なう意図をもって船上の人を殺害等した場合には終身刑等に処すると規定しているが、何が海賊犯罪であるかを定義していない。1997年には同海賊法を補完すべく「商船及び海上安全に関する法律」⁽¹³⁾が制定されたが、そこでは、「英国裁判所における海賊行為にかかる手続において、国連海洋法条約の規定が国際法（the law of nations）をなすものである」と宣言するにとどまっており、海賊行為の定義は置かれていない。アメリカの法制もこの類型に整理できる。米連邦刑法第1651条は、国際法（the law of

nations) により定義される海賊犯罪を行なった者を終身刑に処すると規定しているが、何が「国際法」かの定義はなく、もっぱら裁判所の解釈に委ねている。それと同時に、第1652条以下で、海賊行為またはそれに準ずる行為類型（合衆国に敵対行為を行なう意図で船舶を武装する行為や積み荷と共に逃走する行為等）を独自に定めている⁽¹⁴⁾。第三の類型の法制度では、犯罪の構成要件が罪刑法定主義の要請に応えるほどに明確には定義されておらず、判例法による補足が必要となる。

各国の法律上、海賊行為が直接または間接的に処罰できることになっている場合でも、該当する犯罪について自国法令により管轄権が設定されない場合には、執行管轄権の行使、つまり海上での実際の取締りを行なうことはできない。また、設定される管轄権が属地主義、積極的属人主義、消極的属人主義に基づく管轄権にとどまり、自国と何ら関連を有しない海賊行為を取り締まるという純粋な普遍主義に基づくものでもないこともある。普遍主義に基づく管轄権が設定されている場合でも、自国と関連を有しない海賊の取締りを実際に行なう国は多くない。さらに取締りのための艦船を派遣するための法的枠組みが存在しない場合や、自国から離れた公海上での取締りに適用できる刑事訴訟手続が存在しない場合には、取締りを行なうことができない。国家実行として、遠く離れた外国の沖合の公海まで赴き海賊を捕まえ自国国内で処罰する事例は皆無に近いが、その背景にはこのような各国の不十分な法整備があると言える。

日本では海賊対処法が制定されることとなったが、これは国連海洋法条約発効後、国際社会において実質的に初めて制定された本格的な海賊法制であると位置づけられる。海賊をきちんと取り締まるという国家意思を示すものであること、罪刑法定主義に合致する明確な構成要件を定めた法律であり、普遍主義に基づく取締りを行なうことを可能とする法律であることから、国家実行として大きな意味をもつ立法であり、各国の海賊法制の良き先例になることが期待される。

2 国際社会による協力の枠組み

(1) 各国による艦船派遣

ソマリア沖の海賊対策をめぐっては、2008年6月2日に初めて安全保障理事会決議が採択されたが（第1816号）、同決議はソマリア沖で海軍船舶・空軍機が活動している各国に警戒を要請するとともに、ソマリア沖を商業航路として利用する各国に対して海賊等を抑止するための行動を強化・調整するよう呼びかけた。これを受け、各国および国際機関がソマリア沖での海賊対策に力を入れ始めた。

(a) 北大西洋条約機構（NATO）は、2008年10～12月、アフリカ連合ソマリア・ミッション（AMISOM）への物資補給等の護衛活動を実施し、約3万トンの人道物資輸送の安全を確保した。また、2009年3月、アフリカの角およびアデン湾において海賊対策作戦を再開した。ポルトガル船を旗艦とする5隻からなる。

(b) 欧州連合（EU）は、2008年12月以降、欧州安全保障・防衛政策の枠内でアタランタ作戦（EUNAVFOR Somalia-operation Atalanta）の名の下、最大規模でフリゲート6隻および

哨戒機3機を派遣し、世界食糧計画（WFP）船舶の護衛や哨戒活動を実施している。イギリス、フランス、スペイン、ドイツ、ギリシャ、イタリア、スウェーデンが参加している。

(c) 2009年1月、アメリカ政府は新たな連合タスクフォース（CTF 151）を形成し、アデン湾、アラビア海とインド洋における監視と警備を開始したが、これにはイギリス、デンマーク、トルコ、シンガポールが参加している。

(d) 個別の国も活発に警備活動に参加している。日本では2009年3月13日に海上警備行動が発令され、3月末より海上自衛隊の護衛艦2隻が護衛活動を実施している。インドは2008年10月から、ロシアおよび中国が2009年1月から現地で船舶護衛を行なっている。

このように、ソマリア沖の海賊対策においては、前例のない規模の国際的協力が行なわれており、徐々に成果も上がっているが、海賊の活動範囲が広大であるため、国際的取り組みは決して十分とは言えない⁽¹⁵⁾。

(2) 安保理決議の役割

ソマリア沖海賊対策のため、これまで国連安保理にて決議第1816、1838、1846、1851号が採択されている（2009年5月現在）。海賊は、人類に対する共通の敵であり、公海においていかなる国にも取り締まる権限（執行管轄権）が認められている。ソマリア沖海賊に対する各国の取締りも、このような一般国際法上認められた権限に基づくものであり、基本的にこれらの安保理決議により創設的に認められたものではないが、これらの決議は同地域の海賊対策に関する基本的な文書であり、とりわけ次の点が注目される。

第一に、ソマリア沖の海賊および武装強盗の事件が、地域における国際の平和および安全に対する脅威を構成し続けるソマリアの状況を悪化させるものであることを認定した（4つの決議の前文）。複雑な言い方かもしれないが、ソマリア沖の海賊および武装強盗の続発自体が、地域における国際の平和および安全に対する脅威であるという認定がなされたわけではない。

第二に、ソマリア沖の海賊等との闘いに関し、ソマリア暫定連邦政府（TFG）と協力し、TFGが国連事務総長に事前通報する各国⁽¹⁶⁾に対し、ソマリア領海内において、関連する国際法の下で海賊に対して公海上にて許される行為に合致する方法で、海賊および武装強盗行為の抑圧のためにあらゆる必要な措置をとることが認められた（決議第1816号主文7および決議第1846号主文10）。また、決議第1851号によりソマリア領海内のみならずソマリア領域内（in Somalia）にて適切であらゆる必要な措置をとることができると決定された（主文6）。

第三に、同決議による措置が、ソマリア情勢のみについて適用され、国連海洋法条約を含む各国の国際法上の権利および義務に影響を与えるものではないことを確認するとともに、慣習国際法を形成するものではないことを強調した（決議第1816号主文9および決議第1846号主文11）。決議第1816号の案文作成の過程で、安保理非常任理事国であるインドネシアが、数十年かけて作成した国連海洋法条約の枠組みを、短期間の安保理の協議により変更することは受け入れられないとの主張を強硬に展開したために入れられた文言である⁽¹⁷⁾。

(3) コンタクト・ポイントの設置

第四に、ソマリア沖の海賊・武装強盗対策のあらゆる側面に関し、関係国、地域機関および国際機関の協力を進めるためのコンタクト・ポイントが設置されることになった（決議第1851号主文4）。これを受け、2009年1月14日、ソマリア沿岸沖海賊に関するコンタクト・グループ（Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia）第1回会合がニューヨークで開催され、日本を含む24カ国および5つの国際機関が参加した。同会合では、海賊の撲滅のためにはソマリア自身の役割が重要であることが強調されるとともに、各国が国連海洋法条約を含めた海賊取締りに関する国際法上の義務を遵守すること、管轄権を設定すること、犯人の受け入れをめぐる協力を進めることについて了解が得られた。同時に、オペレーション調整、情報共有、地域センターの構築に関する作業部会（イギリスが議長。国際海事機関〔IMO〕が支援）、法的枠組みの強化に関する作業部会（デンマークが議長。国連薬物犯罪事務所〔UNODC〕が支援）、海運業界の意識・能力の向上（アメリカが議長。IMOが支援）、外交的、対外的情報発信に関する作業部会（エジプトが議長）が設置された。2月、3月および5月には各作業部会が開催され、3月中旬には第2回、5月下旬には第3回コンタクト・グループ会合が開催されている。会合での議論は、各国の海賊対策の参考に使われるとともに、安保理および国連事務総長に対して定期的に報告されることになっている。

3 各国が直面している法的課題

各国および国際機関の国際法担当部局、司法担当部局は、海賊対策に取り組むにあたり次のような法的課題に直面している。

(1) どこまで捕まえるか

一般国際法上、各国には海賊を取り締まるための執行管轄権が認められている。国連海洋法条約第105条は、「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、また、善意の第三者の権利を尊重することを条件として、当該船舶、航空機又は財産についてとるべき措置を決定することができる」と規定している。しかし、これは各国に海賊取締りのための権利があることを確認したにとどまり、取締りを義務づけるものではない。国際法上、各国に義務として課されているのは、「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（shall cooperate）」（同第100条）という一般的な協力にすぎない。海洋法条約は、どこまで実際に取締りを行なうかは、各国の裁量に委ねている。国家実行においても、自国と関係のない海賊行為を取り締まるほど海賊対策に熱心な国はこれまでなかった。

海は広い。自国からはるか離れた水域での海賊行為を、各国はどこまで取り締まろうとしているのだろうか。一般に各国の沿岸警備当局は自国の領海、排他的経済水域（EEZ）、大陸棚における監視、取締りに手一杯であり、200海里を超えた水域で活動する体制は整っ

ていない。またこれまでの海賊対策は、沿岸国が取締りを行ない、被害国は沿岸国に協力するというのが通常の体制であり、ソマリア沖海賊のように沿岸国による取締りが期待できないという事例は稀有である。上述のとおり、国内法制上、犯人が自国民である場合や自国船や自国国民が被害者である場合を除けば、ソマリア沖海賊に自国の立法管轄権を及ぼしていない国も多く、また、国内法がある場合でも自国船や自国国民が被害者でない事案についてまでも取締りを行なう（執行管轄権の行使をする）という体制をとっている国は少ない（日本の場合、海上警備行動に基づく護衛の対象は基本的に日本国民、日本船舶である）。

安保理決議を踏まえ、各国はソマリア沖での海賊取締りを開始しており、参加国の間で情報共有やオペレーションの調整が行なわれているが、実際にどこまで取締りを行なうかは各国に委ねられている。基本的にすべての国が海賊行為を非難しているが、自ら海賊を捕まえ訴追し処罰する政治的意思をもつ国は限られている。また、訴追のための法的基盤を有していても、一般に、自国船や自国国民が被害を受けた場合はともかくも、自国に直接かわる犯罪でない限り、自国に移送して訴追することには消極的な姿勢をみせることが多い。

（２）誰が捕まえるか

ソマリア沖の海賊取締りを海軍または海上警察当局（日本では海上保安庁）のいずれが行なうかについては、国際法は規律しておらず、各国の裁量に委ねられている。海軍と海上警察当局の役割分担は各国の事情により異なるが、一般に海軍の軍艦は遠洋航海に適しており、高度な武器を有する海賊にも対応できるという利点を有しているが、海上にて海賊を実際に取り締まることになると、海上警察当局の船のほうが機敏に対処できることが多い。また、犯人の逮捕、検察・司法当局への引渡しは一般に軍隊の役割ではない。しかし、実際にソマリア沖に派遣され、取締りにあたる船のほとんどが各国の海軍の艦船であるのが現状である。日本では、海賊対処法案作成の過程でこの点について議論が行なわれ、最終的に制定された同法の枠組みによれば、海上自衛隊の艦船が派遣される場合があることを前提に、その場合には自衛隊の艦船に司法警察官である海上保安庁の職員が同乗し、犯人の逮捕等の司法手続を行なうことになっている。また、ドイツでは、これまで警察の権限と連邦軍の権限は峻別されるべきであるとの議論が強く、海賊対策に連邦軍の艦船を派遣することにはさまざまな議論があったようだが、最終的には連邦軍の艦船による海賊の拘束（retain）が認められ、海賊に関し権限を有するハンブルクの検察当局が拘留命令を出せば、海賊はドイツ連邦警察に引き渡されることとなっている⁽¹⁸⁾。

（３）捕まえた者をどうするのか

捕まえた海賊をどのようにするのか。司法制度が機能していないソマリアへの引渡しは難しい。海賊の襲撃対象となる船の多くがリベリアやパナマを旗国にしていると推測されるが、これらの国が訴追に積極的とは思えない。それでは、捕まえた国が本国に移送して訴追するのか。この点が、コンタクト・グループの法的枠組みの強化に関する作業部会における議論の焦点となっている。ソマリア人の海賊を取締り国に移送することのコスト、取締り国の裁判所で罪判決が下され刑期に服させることの意義（多くの海賊にとれば先進

国の刑務所での生活はソマリアでの生活より快適かもしれないし、逆に、これまでまったく接触のなかった異なる文化の下での服役は必要以上に耐え難いものかもしれない。刑期終了後に海賊を服役国から本国にどのように帰国させるか等、各国政府の実務家の頭を悩ませている。以下、現在関係国の間で話題となっている法的論点を指摘する。

(a) 海賊の人権

海賊を本国において訴追する場合、逮捕現場から本国まで長距離を移送する必要がある。その過程において、被疑者である海賊の刑事手続上の権利をどのように確保するのが問題となる。各国とも自国の刑事訴訟法において、身柄拘束後48時間や72時間以内に検察・司法当局に身柄を引き渡すことが求められる等、被疑者の人権保護の観点からの刑事手続が定められている。また、市民的及び政治的権利に関する国際規約(自由権規約)は、第9条にて身体の自由及び逮捕又は拘留の手続、第10条にて自由を奪われた者の取り扱いを規定している。ソマリア沖で被疑者の身柄を拘束した場合、これらの条件をどのようにして満たすのか。とりわけ、欧州各国政府は、2008年に欧州人権裁判所が出したメドヴェージェフ事件の判決⁽¹⁹⁾もあり、神経質になっている。

メドヴェージェフ(ウクライナ人)らはカンボジア船籍のウィナー号の船員であったが、2002年6月13日、カーボベルデ沖で大量の麻薬を運送している疑いによりフランス軍艦により拿捕された。船員はウィナー号内で拘束され、フランス西部の港湾都市ブレストに連行された。メドヴェージェフほかは、13日間、司法機関のコントロールを受けない形で、フランス軍の監視の下ウィナー号に拘束され、ブレスト到着後も2、3日間拘束され、自由を恣意的に剥奪されたことは欧州人権条約第5条1違反であるとして訴え、欧州人権裁判所は、メドヴェージェフほかの自由の剥奪は法的な手続によりなされたものとは言えないとして、欧州人権条約第5条1違反を認定した。

同判決は、フランス本国への連行自体については、速やかに当局に物理的に引き渡すことが不可能であったとして、欧州人権条約違反とは認定しなかったが、13日間の自由剥奪の長さについては、きわめて例外的事情によってのみ正当化されると判示した。メドヴェージェフ事件は、カーボベルデ沖で生じたフランス軍艦による麻薬運搬船への取締り事件であるが、ソマリア沖海賊を本国に連行する場合に同様の問題が生じることが考えられる。本国への連行が、「例外的な事情により正当化される」場合に該当するかどうか等、欧州各国はこの判決のもつ意味合いを慎重に検討している。

(b) 訴追と引渡し

捕まえた海賊を自国で訴追するのか。現在ソマリア沖で取締りを行なっている国のほとんどは、自国に直接関連する事案でない限り、そもそも訴追することが国内法上認められていないか、または仮に認められている場合でも訴追することを避けようとしている。自国船舶または自国民が巻き込まれていないことが明らかになる場合、自国にて裁く利益はないとして海賊を海上で釈放した例もあり、それに対して他国から国際法上問題であるとの指摘はなされていない。他方、多くの国は、自国船舶または自国民が被害を受けた事案を含め、できるだけソマリアまたはその周辺国で裁いても

らうべく海賊の身柄の引渡しをするとの対応を行なっている⁽²⁰⁾。フランスは、ソマリアの一地方であるプントランド当局に、拘束した海賊の引渡しを行なっている。2008年12月、イギリス政府はケニア政府と了解覚書を結んだ。同覚書により、イギリス艦船は拘留した海賊をより円滑にケニアに移送することができるようになった。アメリカそしてEUも、ケニアとの間で同様の合意を結んでいる⁽²¹⁾。受け入れ国のケニアにとり、自国の法益を直接害していないソマリア人海賊を訴追し、収監するということは、大きな負担であり、協定等の相手国に対して、自国の法整備支援、財政的支援の必要性を提起している。なお、EU各国はケニアに対し、この合意により訴追を依頼する一方、ケニアに対し、「1996年の市民的・政治的権利に関する国際規約及び1984年の拷問禁止条約を含む国際的な人権基準が無制限に保証」されること、とりわけ海賊を死刑に処することがないよう求めている⁽²²⁾。ケニアはEUの主張を受け入れたようであるが、ケニアにとっては海賊受け入れという寛大な対応を行なっているにもかかわらず、EUは受け入れに細かい注文をつけているということであり、ケニア側に強い不満が残っている可能性がある。周辺沿岸国への対応を誤れば、アフリカ諸国の欧米諸国に対する反発という構図になりかねない危険が存在していることに留意する必要がある。

協定等により沿岸国に海賊の身柄を移す場合、その法的性格はどのように位置づけられるのか。この点については、各国政府内でさまざまな理由づけがなされているようである。いったん逮捕してしまえば、通常の犯罪人引渡し（extradition）の手続を経る必要があり、逮捕しない形で身柄を事実上拘束し沿岸国に移す（transfer）と法的整理をする国もあれば、逮捕したとしても裁量により釈放し身柄を移せばよいと構成する国もあり、国際社会の慣行は一致していない。

なお、日本の艦船が海賊を逮捕した場合には、例えば沿岸国を經由して航空機で日本国に海賊の身柄を移送するなどしてできるだけ速やかに検察官送致を行ない、それを受けた検察官において、勾留請求などを行なう等により所要の刑事手続を進めることが想定される⁽²³⁾。しかし、個別具体の事案に応じ、沿岸国等の外国の官憲に引渡しその処分に委ねることは、排除されていない。外国に引き渡す場合は、同意を取り付けたうえで、刑事訴訟法第203条および第216条に基づき海賊を釈放する。その後、船員法第26条および第27条に基づく「必要な措置として」外国の港まで移送し、下船させ、沿岸国の官憲に身柄を委ねることになると想定されている⁽²⁴⁾。

(c) 乗船協定（ship rider agreements）

ケニアのような第三国に訴追を依頼する場合、容疑者を引き渡してしまえばそれで終わりというわけではない。訴訟を維持するうえで、証拠の確保、引渡し、被害者や拿捕を行なった官憲等の証人確保が必要となる。このような協力は取締り国に多くの負担を強い、これを避けるべく取締り国と周辺国との間で乗船協定を結び、訴追国官憲が拿捕国船に乗り、証拠保全のための助言や自ら捜査活動を行なうという協力形態が注目を浴びている。乗船協定はすでにカリブ海における薬物取締りで実施されているが、安保理決議第1851号は、被疑者の捜査および訴追を容易にするために海賊を収

容する意思のある国との間で乗船協定を締結するよう呼びかけている（主文3）。また、2008年12月、国連薬物犯罪事務所（UNODC）は、アフリカの角地域における海賊の抑止、逮捕、訴追に関する措置を提案したが、そのなかで、取締りの地域的取り組みの重要性を指摘し、国際約束によりケニア、ジブチ、タンザニア、イエメン等のアフリカの角の法執行官がシップライダーとして各国の軍艦に乗船し、捕まえられた海賊を逮捕し自らの国内法に基づいて裁く形での協力を提唱している⁽²⁵⁾。これに対しては、薬物取締りの協力のために締結されてきた乗船協定が果たして海賊取締りに応用可能であるのか、さらなる研究が必要であるという各国実務家の指摘もある。

（４） どの程度の武器の使用が認められるのか

海賊取締りは警察活動であり、取締りに必要な範囲において武器の使用が認められる。ソマリア沖の海賊はロケット弾等の高度の武器を使用することがあり、その取締りもそれに応じた武器を使用することが認められる。ここで言う武器の使用は、警察権の行使としての武器の使用であり、国連憲章第2条第4項が禁ずる国際関係における武力による威嚇又は武力の行使に該当するものではない。また、海賊は人類共通の敵であり各国がその取締りのために協力する一般的義務を負う。ソマリアにおける海賊は私掠船と異なり他国の政府が背後にあるものではなく、取締りのための武器の使用が他国から問題にされることは基本的でない。2008年11月、インド海軍フリゲート艦「タバール」が海賊船に武器を使用し沈没させたが、後に同船舶はタイ船籍の漁船であることが判明した。事実の錯誤をめぐりインド艦船の対応に批判が集まりそうなものであるが、海賊取締りへの支持からか国際社会において大きな問題とはならなかった。また、2009年4月、米海軍特殊部隊（SEAL）が米輸送船マースク・アラバマ号のフィリップス船長を拘束する3名の海賊を射殺した。米特殊部隊は、海賊の1名がフィリップス船長に銃を突きつけていたことを踏まえ、射撃を行なったものであるが、海賊対策の成功例と語られることはあっても、国際社会においてアメリカの行動を批判する声は聞かれない。

安保理決議は、ソマリア領海内における海賊および武装強盗行為抑圧のためにあらゆる必要な措置を用いることを一定の国に認めている（第1816号および第1846号）。また、海賊および武装強盗行為を抑止するため、ソマリア領域において適当なあらゆる必要な措置をとることを認めている（第1851号）。法的には、これらの活動は、基本的には領域国であるソマリアの同意を得て認められるという性格のものであるが、警察活動であることには変わりはなく、取締りに必要な範囲で武器の使用が認められることになる。安保理決議第1851号を採択した安保理会合にて、ミリバンド英外相は、陸上における海賊抑圧のための武器使用について、「これは海賊と闘ううえで重要な追加的手段である。しかし、いかなる武器の使用も必要で均衡のとれたものでなければならない（Any use of force, however, must be both necessary and proportionate）」と述べている⁽²⁶⁾。

（５） 身代金

17年以上も無政府状態が続くソマリアでは、海賊行為で獲得した身代金が現地の住民の生活の糧となっている。ソマリアの海賊は、積み荷を奪取し船を転用することよりも多額

の身代金を得ることに関心がある。海賊は奪取した船、積み荷、船員をソマリア領海に移送し、留め置きながら身代金交渉を行なうことが多い。通常は、海賊は襲撃した船舶の通信機器を使いながら、船主や代理人と交渉を行ない、50万ドルから200万ドルの支払いが行なわれる。2008年の身代金支払い総額は3000万ドルを超えている⁽²⁷⁾。この点で世界を驚かせたのが、シリウス・スター号事件である。2008年11月15日、サウジアラビアの石油タンカーであるシリウス・スター号がケニア沖450海里の海上でソマリアの海賊により攻撃を受けた。同船は300メートルもある巨大タンカーであり、積み荷の石油は1億ドル相当と言われたが、25名が人質にとられた後、2009年1月に300万ドルの身代金がデッキに投下され、犯人は身代金を持って逃走した。しかし、逃走船が転覆したため、海賊5名が死亡、3名が身代金の一部を持って岸まで泳ぎ逃亡した⁽²⁸⁾。

2008年12月、UNODCは、船舶会社、保険会社に対して、身代金を支払うことで事態を悪化させるのではなく海賊取締りに協力するよう訴えた⁽²⁹⁾。また、海賊は現金取引を通じて資金を扱っているが、徐々に金融センターの仲介人を使うようになってきているとして、海賊の資金の流れを止めることが重要であると指摘している。

多くの船会社は、要求される身代金が50万 200万ドルであり、積み荷の金額に比較して安価であることから、身代金を支払おうとする。アメリカで販売される船体保険は一般に海賊被害を対象としていないが、ロンドンベースで販売される船体保険は海賊被害をも対象としていることもあり⁽³⁰⁾、船主は穏便に済ませようとする傾向にある。このような身代金の支払いは、海賊行為を助長するものであり、決して好ましいことではない。しかし、身代金の支払いを各国の国内法で違法化することを求める条約等は存在しない。国内法制においても、一般に誘拐事犯において身代金支払いを違法化することは、多くの国で行なわれていない。各国政府が海賊行為を有効に取り締まってくれるという保証のない状況の下では、民間船会社に対して身代金の支払いを行なわないよう法的に義務づけることは難しい。

(6) 船舶による自衛手段(民間警備会社による警備を含む)

ソマリア沖の広大な海域を各国艦船がくまなく哨戒することは事実上不可能である。よって、一部には民間船舶も武装して海賊に対する脆弱性をなくすべきであるとの議論も出てきている。かつては、民間船舶が自衛のために武装することは珍しいことではなかった。その後、船会社は船員および起こりうる損害に鑑み、武装を避けるようになった。民間船舶の武装に関する法的規制は、基本的に各国国内法に委ねられているが、公海を航行する民間船舶が武装するようになれば、公海において武器が使用される確率が高まること、非武装船舶の脆弱性が際立つこと、ソマリア沖海賊のように海賊の武器も高度なものになっていることから、いったん武器の使用を認めればその規模がエスカレートする可能性があること、民間船舶に搭載された武器を目当てとした海賊行為が起こる危険性があることなどの問題が生じる。また、武器使用、管理、外国港湾への持ち込み等の国際的ルールを定めることも必要となろう。

船主は一般に、自らの船舶を武装することは、結果として被害が拡大する恐れがあるこ

とから慎重である。また、保険料が高騰するなか、船舶を武装することによりさらに高い保険料を支払うことは躊躇するであろう。この点、IMBは、一部の民間船舶の武装は、海賊の狙いを非武装船舶に集中させるとともに、使用される武器のエスカレーションを招くだけであるとして、問題解決にならないと述べている⁽³¹⁾。

公海における航行の自由という観点からは、船舶が危険に直面せず自由に航行できる環境を整備することが求められる。民間船舶が非致死性の自衛手段を装備することは止むを得ないかもしれないが、致死性の武器を搭載することや致死性の武器を搭載した民間警備会社の船舶による随伴警備は、海洋の秩序を乱しうるものであり慎重に考えるべきであるというのが、各国実務家において共有されているとりあえずの認識のように思われる。今後の動向を注視していく必要がある。

おわりに 今後求められる国際社会の対応

ソマリア沖の海賊問題について、今後、国際社会はどのように対応していくべきであろうか。国連をはじめとする国際機関、各国政府はすでにさまざまな政策提言を行っており⁽³²⁾、そのなかで、ソマリアにおける治安、ガバナンスおよび法の支配の回復、経済発展の支援、ソマリアの地方当局の海賊取締り能力の向上⁽³³⁾や、警備要員の配置、高度な位置確認計器の設置、非致死性の電気フェンスの設置、音響装置の設置等による航行船舶の自衛能力強化の必要性等が議論されているが、ここでは法整備の分野に限定して議論する。

(1) 海賊取締りに関する国内法の整備

海賊法を有している国は多くない。また、あったとしても古くに制定されたこともあり、今日の刑事法に要求される構成要件の明確性を欠いているものもある。ソマリア沖海賊問題を契機として、実際に取締りや処罰を可能とする新たな海賊法制を整備することは、海賊行為を許さないという国家意思を内外に明確にするとともに、実際に適用可能な法的道具を備えるという点で大きな意味をもつ。この点、国連海洋法条約発効後、国際社会における実質的に初めての本格的な海賊法制と言える日本の海賊対処法は、海賊取締りの国際的枠組みの発展に大きく貢献するものである。残念ながら、日本と同様の包括的な海賊法を作ろうという動きは現時点でみられない。

(2) 新たな国際法の枠組み

海賊対策の国際法の枠組みは、今後発展する余地はあるのだろうか。現在の議論の焦点は、ソマリア沖海賊への迅速な対応であり、既存の法的枠組みのなかで何ができるかが議論されているわけであるが、取締りをめぐる協力が軌道に乗るにつれて、既存の法的枠組みでは不十分な部分を洗い出し、新たな法的枠組みを作成すべきであるという主張が出てくる可能性がある。

とりわけ、海賊対策をめぐり各国に課された法的義務が一般的な協力義務にとどまること、各国が海賊を捕らえ訴追する義務を負っていないことは現在の法的枠組みの弱い部分であり、海賊取締りを義務化すべきであるとの声が出てくるかもしれない。しかしながら、広大な海洋上の犯罪行為に関し、国際法上、各国に普遍的管轄権の行使を認めることに加

え、その管轄権の行使を義務化することは、さまざまな問題を惹起する。現実に海賊行為に遭遇した場合には、自国と関連を有しない事案であっても逮捕し訴追しなければならない。これは各国にとって大きな負担である。海賊取締りが義務化されれば、余計な負担を負わないよう海賊行為に遭遇しても見て見ぬふりをする国が出てくるかもしれない。一般に国際犯罪の取締りの協力協定に規定される訴追するか引き渡すかの義務は、自国領域に被疑者が存在することを前提としているのであり、公海という自らが排他的管轄権を有しない場所において海賊行為に遭遇した国に取締りの義務を課することは現実的でなく、各国が受け入れる法規範にはならないだろう。

領海内における武装強盗の取締りのための協力は、今後重要となるだろう。通常、領海内においては沿岸国による取締りが想定されているが、沿岸国としての取締りが行なえないような事態がソマリア以外の国で生じることは排除されない。第三国の取締り活動が沿岸国の領海にまで及ぶことについては、前述のとおりインドネシアなど一部の国には強いアレルギーがある。しかしながら、海賊や武装強盗は陸上を根拠地としているのであり、実効的な取締りのためには、沿岸国の領海内においても取締りのための協力が行なわれることが重要である。一般論として領海内における武装強盗の取締りに関する国際法の枠組みを強化することは容易ではないと思われ、ソマリアの場合と同様にアドホックに領海内における武装強盗取締りに関する国際的協力が実施できるよう安保理等で議論していくこととなるだろう。

今後、より補強すべき法的枠組みは、各国が自らの権限で取り締まった海賊を、実効的処罰および犯罪防止の観点から最も相応しい国で訴追し処罰するメカニズムの創設であろう。これは管轄権の調整の問題であるが、その本質は海賊の母国、周辺沿岸国と被害国との間の責任分担の問題である。海賊行為の処罰は、証拠保全の必要性や刑事訴訟の負担軽減、異文化対立を持ち込まないとの観点から、海賊の母国、その司法制度が機能していない場合には次善の策として周辺諸国により行なうのが合理的と考えられる。他方、周辺諸国にとってみれば、いくら隣国とはいえ自らの国民でもない海賊が自国沿岸ではない海域で行なった行為をなぜ訴追、収監しなければならないのかという不満が残る。

一部の国からは、海賊を裁くための特別の国際刑事裁判所を設置すべきであるとか、海賊行為を戦争犯罪の一部として国際刑事裁判所に訴追することを検討すべきである、との意見も出されている⁽³⁴⁾。しかしながら、これまでのさまざまな国際刑事裁判の教訓を踏まえれば、地域レベルのものであっても世界レベルのものであっても、海賊訴追のための国際的な刑事裁判所を設立することは、多大の費用と時間がかかることは明白である。国連海洋法裁判所は国家間紛争を管轄しており、2008年に設立されたアフリカ司法人権裁判所は人権問題を管轄する裁判所であるため、いずれの裁判所も海賊の刑事責任を問うという任務は与えられていない。ハーグの国際刑事裁判所は人道に対する犯罪等を裁く裁判所であり、海賊訴追はその任務に合致しない。

このように負担の分担の問題は難しい問題である。海賊取締りのための国際協力の必要性について異議をさしはさむ国はないが、自ら負担を引き受けることに躊躇する国がほと

んどである。欧州、北米そしてアジアの各国が海賊犯人受け入れに消極的な姿勢をとり続ける限り、沿岸国の負担をいかに軽減すべく国際社会としてどのようにバランスのとれた協力体制を構築していくかが、今後海賊対策の法制度を補強していくうえで議論の焦点となる。

- (1) ICC International Maritime Bureau, "Piracy and Armed Robbery Against Ships," Annual Report 2008, pp. 5-6.
なお、IMBの統計は、IMBが把握する海賊による襲撃および襲撃未遂の数であり、実際にはより多くの海賊事案が発生しているものと思われる。
- (2) U.S. National Security Council, "Countering Piracy off the Horn of Africa: Partnership and Action Plan," December 2008, p. 3.
- (3) 「戦争リスク (War Risk)」は過去1年間で10倍に高騰したとされる。2009年2月4日、米下院運輸インフラ委員会沿岸警備海上運送小委員会において海賊に関する議論が行なわれたが、議論のために同委員会が作成した資料 (<http://transportation.house.gov/hearings/hearingDetail.aspx?NewsID=801>) p. 7参照。
- (4) 『ルモンド』紙、2009年5月3日。
- (5) *Supra* note 2, p. 13.
- (6) オランダ刑法第381条 385条。
- (7) ロシア刑法第227条。
- (8) La loi du 10 avril, 1825 pour la sûreté de la navigation et du commerce maritime.
- (9) 日本刑法第204条 (傷害) 第208条 (暴行) 第234条 (威力業務妨害) 第261条 (器物損壊) 等。
- (10) 韓国刑法第186条 (船舶等交通妨害) 第340条 (海上強盗) 船舶等危険行為処罰法等。
- (11) ドイツ刑法第316条c (民間海上交通への攻撃)
- (12) Piracy Act 1837.
- (13) Merchant Shipping and Maritime Security Act 1997.
- (14) 18 USC 1651-1661.
- (15) 各国の艦船派遣状況は、ソマリア沖海賊対策に関する国連事務総長報告書に詳しい。"Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1846(2008)" S/209/146.
- (16) 2009年3月現在、カナダ、インド、中国、ロシア、トルコ、アメリカ、イギリス、オランダ、フランス、スペイン、デンマーク、EU、NATOがTFGと協力した国として国連事務総長に通報されている。
- (17) S/PV. 5902(June 2, 2008)
- (18) 2009年3月6日付ドイツ外務省発表等。
- (19) Affaire Medvedyev et autres c. France (n.3394/03)(2008年7月10日)
- (20) もっとも自国に海賊犯人を連行した例もある。2008年4月にフランス帆船ボナン号襲撃事件の犯人6名、同年9月にフランス帆船カレ・ダス号襲撃事件の犯人6名がフランス国内に移送された。2009年4月、米船舶マースク・アラバマ号襲撃事件の犯人1名が米国内に移送された。これらはいずれも自国民や自国船舶が被害を受けた事例である。
- (21) ケニアとEUとの間では、2009年3月9日に交換公文が署名された。 *Official Journal of the European Union*, 2009年3月25日参照。
- (22) 2009年3月6日付ドイツ外務省発表。
- (23) 2009年4月3日付「ジブチ共和国における日本国の自衛隊等の地位に関する日本国政府とジブチ共和国政府との間の交換公文」には、日本の「部隊要員および海上保安庁職員が、逮捕した者を

護送するためにジブチ共和国の領域を通過する場合には、当該者について必要な拘束の措置をとることが認められる。そのような通過は、ジブチ共和国の権限ある当局と緊密に協力して行われる」(パラ15(e))と定められている。

- (24) 衆議院海賊・テロ特別委員会、2009年4月17日、大庭靖雄政府参考人答弁。
- (25) 2009年1月20日付UNODCプレスリリース。
- (26) 安保理プレスリリースSC/9541。
- (27) *Supra* note 2, p. 6.
- (28) “Pirates on the Sirius Star drown with \$3 million ransom,” *The Herald Sun*, January 11, 2009.
- (29) <http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2008-12.16.html>
- (30) Rawle O. King, “Ocean Piracy and Its Impact on Insurance,” Congressional Research Service, Feb. 6, 2009, pp. 4-5.
- (31) *Supra* note 1, p. 40.
- (32) 国連についてはソマリア沖海賊対策に関する国連事務総長報告書(上記注15)、アメリカについては、“Countering Piracy off the Horn of Africa: Partnership and Action Plan”等。
- (33) ソマリア沖海賊対策に関する国連事務総長報告書(上記注15)は、プントランド当局が海賊取締りに意欲を示していると分析している(パラ62)。
- (34) *Supra* note 2, p. 14.