

ゲオルグ・ヴィツェル*

公海上における海上部隊によるテロ対策・ 海賊対策活動について 「公海自由の原則」と安全のはざままで

出口 雅久** (共訳)
田口 絵美***

はじめに

1. 「公海自由の原則」と安全への要請の緊張関係

日本の海上自衛隊やドイツ海軍等の海上部隊が行う活動は、公海上であつても法や様々な利害と一切無関係に行われるわけではない。逆に、活動は公海自由の原則と安全の要請との葛藤の只中で行われる。日本やドイツのような海運国にとり、海洋の自由が大幅な規制を課されることなく最大限確保されることは極めて重要である。両国の貿易のかなりの部分は海運に支えられており、戦略地政学や防衛政策の観点からも、「公海自由」の原則の堅持は必須と考えられるのである。他方、国と国の経済活動、国民の安全確保という要請もある。自国船舶が、ソマリア沖で繰り返し発生している類の海賊行為の犠牲になるのを防ぐことは両国にとり死活的な重要性をもつ。また、大量破壊兵器や関連物資が問題国家の手に渡るのを阻む必要がある。さらに、テロリストによる船舶の移動・輸送手段としての利

* ドイツ外務省法務局長

** でぐち・まさひさ 立命館大学教授

*** たぐち・えみ ドイツ連邦共和国大使館政務部・翻訳通訳部

用, ひいては殺人兵器としての転用を防がなければならない。このような中, 海洋の自由という原則を堅持しつつ海賊・テロ防止, 大量破壊兵器拡散防止という我々の安全・安全保障上の利益を確保するにはいかにすればよいか。ここでは, 公海自由の原則について, 1982年の国連海洋法条約により設定又は法典化された地理的・機能的な制限を扱うつもりはない。すなわち, いわゆる「接続水域」や「排他的経済水域」や大陸棚についての沿岸国の権利といった話はしない。また, 憲法上, EU 法上の諸問題にも立ち入るつもりはないが, 質疑応答で質問があれば喜んでお答えする。この講演では, 一つの例外を除いて基本的に, 海賊・テロ・大量破壊兵器拡散の防止を目的とする公海上の阻止活動は国際法上どこまで認められるか, という問いのみについて考察する。

2. 「公海自由の原則」と国連海洋法条約(1982年)

国連海洋法条約(UNCLOS, 以下「海洋法条約」)は「海の憲法」と呼ばれることも多い。しかし, 世界の主要な沿岸国の中にも(米国のように)未加盟の国々があり, 加盟を考えていない(トルコのような)国々もある。海洋法条約は, オランダの偉大な法学者フーゴー・グロティウスが著作「自由海論」において主張した公海自由の原則を確認し, 法典化したものである。海洋法条約87条では, これについて航行の自由, 上空飛行の自由, 海底電線とパイプライン敷設の自由, 漁獲の自由が挙げられている。公海の自由は同時に, 旗国の義務と密接な関係にある。旗国は, 自国の船籍をもつ船舶の登録簿を作成・維持し, 自国船籍の船舶が海上の安全確保に必要な措置を講ずるよう図らねばならない。他方, 旗国には排他的管轄権の原則が認められている。警察権行使などの船舶への強制措置実施は, 旗国にのみ認められている(海洋法条約90条~92条)。この旗国主義の例外はごくまれであるが, これについてはあとで取り上げる。海洋法条約では, 奴隷取引, 麻薬・向精神薬の不正取引, 無許可の放送を取締る規定が設けられているが, ここでは扱わない。また, 同条約111条の「追跡権」

も考察の対象としない。

・海賊対策と海洋法条約

まず、海賊対策から見てみよう。海洋法条約100条は、締約国に海賊行為の抑止のための協力の義務を課している。続く101条において「海賊行為」が定義されている。海賊行為は、国際慣習法上も、海洋法条約のもとでも不法行為である。それどころか、最も古くからある国際法上の犯罪であり、集団殺害（ジェノサイド）罪や「人道に対する罪」などよりはるか昔から犯罪とされている。2002年の「逮捕状事件」についてのギヨーム元国際司法裁判所（ICJ）所長の言葉をかりれば、真の意味で普遍的管轄権の対象となる事件があるとすれば、それは海賊行為であろう。海洋法条約において「海賊行為」は、「私有の船舶・航空機の乗組員または旅客が、私的目的のために公海において他の船舶・航空機に対して行う全ての不法な暴力行為、抑留行為、略奪行為」を指す。この定義からは、たとえば政府船舶の乗組員が行う不法行為ははずれることになる。同様に、乗組員、旅客が自分の乗船する船舶に対して行う襲撃やテロ行為等も定義に含まれない。それゆえに、80年代半ばに起きた「アキレ・ラウロ号」のシージャック事件も海賊犯罪とはならない。また船舶に対する武装強盗行為も、ある国の領海内で発生する場合海賊の定義を満たさない。

こうした点が、ソマリア沖の情勢に関し発出された国連安保理決議のそもその動機と出発点であった。同決議第1816号、第1846号、第1851号の各号では、各国の協力義務が明確化され、拡大された。安保理はこれら決議で国連憲章第7章の下で行動するとしており、安保理の決定は憲章第25条の意味において国連の全加盟国を拘束する。これらの決議では、海賊行為自体を国際平和と安全に対する脅威とするのではなく、ソマリアの情勢悪化を助長するものとの表現にとどめ、その情勢悪化が国際平和と安全を脅かすとの論法をとっている。一連の決議では、ソマリア政府と協力する

各国並びに地域機構に対し、海賊行為等を制圧するためソマリアの「領海」においても「あらゆる必要な手段」を講じることをみとめている。しかし他方、ここで関係国・機関に付与された権限を、慣習国際法の新規範成立につながる要素と見なしてはならないとも強調している。

そもそも旗国主義の例外として、海洋法条約110条では、海賊行為を行っている、国籍を有していない、或いは他の国の旗をかかげている等の疑いがある民間船舶に対しては、旗国以外の軍艦でも公海上で当該船舶を停戦させ、これに乗船することが許されている。

・ 新たな課題 テロと大量破壊兵器

近年のテロや大量破壊兵器拡散をめぐる状況は、公海自由の原則を一方で堅持しつつ、他方で沿岸国を中心に干渉の権限を与えるという、両者のバランスの上に成り立つ「従来型システム」では手に負えない問題を多数浮かび上がらせている。海洋法条約は、船舶や海上油田施設等に対するテロ攻撃といった特定の脅威を念頭に策定されたものではない。また、大量破壊兵器の拡散防止を目的につくられたものでもない。

こうした問題は、「アキレ・ラウロ号事件」を契機として明確に意識されるようになり、1988年3月の「海上航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」(SUA条約)の採択につながった。しかし、SUA条約が規定するのは事後抑止的な措置のみであり、つきつめれば、容疑者の訴追を自ら行うか、或いは引き渡すかという原則である。旗国以外の船舶による搜索等、事前防止的(予防的)措置は設けられていない。

2001年9月11日に同時多発テロが発生し、大量破壊兵器の拡散(及びテロリストによる使用)への不安が拡大する中、次の三つの点における対処の必要性が浮上してきた。

テロ犯罪における船舶の凶器化並びにテロ活動における輸送・移動

手段としての船舶の使用を防止すること、

テロ犯罪や大量破壊兵器の不法な輸送が疑われる人物の訴追・処罰を可能ならしめること、

大量破壊兵器の拡散を防止すること

これらの点を念頭に、テロ行為や大量破壊兵器拡散の疑いがある場合に実施される阻止活動に関し、その法的根拠について考察していきたい。先に結論だけ述べてしまうと、統一的な法的根拠は存在せず、海洋法条約一本に根拠を求めることなど尚更できないのが現状である。

1. 事前防止措置と強制措置 SUA 条約（1988年）改正のための議定書

1988年の SUA 条約の内容は司法的な協力・引き渡しのみで、このままではテロとの闘いや大量破壊兵器拡散防止には不十分との認識が広がり、条約改正にむけ、ロンドンにおける外交会議で二本の議定書が採択された。それぞれ SUA 条約本体と「固定プラットフォームの安全に対する不法な行為の防止に関する議定書」を大幅に改正するものであるが、両議定書とも4月30日現在まだ発効していない。大量破壊兵器の不法な輸送行為を犯罪化するとともに、海上でテロ行為を行った犯人に対する裁判実施を確保するための改正である。これと並んで、犯罪事前防止のための数々の措置が盛り込まれている。これらは旗国の排他的管轄権の原則に大きな変更を加えるものではないものの、締約国の執行係官が、他の締約国の船籍をもつ船舶にテロ行為（若しくは大量破壊兵器拡散）の嫌疑がある場合、旗国である締約国の同意があれば、当該船舶に乗船することを可能にした。他方、人権の保護を確保するための措置や、不法な形で又は根拠なく停船を行った場合の補償規定も複数設けられている。旗国の同意を得ない停船や搜索の権限等、より踏み込んだ規定を求める意見もあったが、いくつかの国々（注：特に中国）の反対により通らなかった。よって、旗国が不同意を表明、または態度を明らかにしない場合の搜索は、当該旗国がいわゆる

「オプト・イン条項」に従い、そうした措置の実施に予め同意している場合にのみ可能となる。

2. 拡散に対する安全保障構想 (PSI) と二国間協定

「拡散に対する安全保障構想 (PSI)」は、2003年に米国のブッシュ大統領が大量破壊兵器拡散防止体制を強化しようと提唱し立ち上げられた構想であり、法的手段ではない。方向性としては、改正 SUA 条約、すなわち2005年採択の両議定書と同様の目標を追求している。PSI 自体は「公海自由の原則」に直接影響を及ぼすものではないが、大量破壊兵器拡散防止の取組における政治的な枠組としての重要性は過小評価すべからざるものがあるだろう。ドイツは PSI 発足時から参加する11カ国の一つである。現在20カ国以上が積極的に協力し、86カ国が政治的支持を表明している。

PSI の重要な点として、各国政府の専門家がいわゆる「阻止訓練」や、相互連携の緊密化、「ベスト・プラクティス」の発展を通じ実務的協力を進めることで、問題物資の輸送に対する阻止能力を個人レベル及び組織・集団レベルで向上するという点が挙げられる。更に、大量破壊兵器拡散に対する政府や企業におけるリスク認識の明確化が図られている。

2003年9月に出された「PSI 阻止原則宣言」には、船舶に対する公海上の執行措置についての言及はないが、PSI は主要旗国であるキプロス、リベリア、パナマ等の国々と米国が二国間協定を締結する政治的基礎となっている。これら協定では、大量破壊兵器輸送の嫌疑に相当の根拠がある事案について、二国間で相互に相手船籍の船舶に対する停船、乗船、搜索を認めることになっている。旗国の同意・不同意は、搜索側の国の軍艦が要請を出してから2時間以内に通知されなければならない、それ以降は同意があったものとみなされる。

ごく最近、米国のオバマ大統領はプラハでの演説で PSI 拡大の意向を表明した。「PSI や『核テロリズムに対抗するためのグローバル・イニシアティブ』のような取組を持続的な国際的制度としていかなければならな

い」と呼びかけた。

日本の海上自衛隊や、ドイツ海軍には影響はほとんどない。SUA 条約も、2005年議定書も、PSI もまた米国と他国との二国間協定も、他国が保有する船舶の停船や捜索を行ったり、ましてや積荷の差押え等を行ったりする権限はない、という両国海上部隊の現況に変更を加えるものではないからだ。また、少なくともドイツは停船権、捜索権を盛り込んだ他国との二国間協定をこれまで一つも締結していない。

またドイツの船舶に対しても、これらの措置をドイツ政府の個別事案ごとの同意なしに行うことは許されないだろう。

3. 安保理決議は阻止活動の法的根拠となりえるか

これまで設けられてきた介入行動のための法的、政治的枠組はいずれも、他国の船舶を旗国の同意なしに停船する権限を基本的に付与していない。たしかに、国連や国際海事機関（IMO）の諸条約により司法的な協力は改善し、「訴追か引渡しか」の原則の徹底が法的に図られてきた。しかし、他国船籍の船舶への事前防止的措置、執行措置に対する法的根拠がないという状況に変わりはない。加えて、船舶保有国の中には海洋法条約に定められた有効な規制の実施という旗国の義務を履行しない国も多い。こうしたことから、既出の、或いは今後出される安保理決議であれば法的根拠を付与しうるのかを考えてみたい。

3.1 過去の諸決議

1985年以降、国連安保理はテロや大量破壊兵器拡散防止の分野に関わる決議を多数採択してきた。内容は、テロ行為に対する非難から国家主体・非国家主体への制裁まで様々であるが、テロは例外なく国際平和と安全に対する脅威とみなされている。これら決議の多くは、国連憲章第7章（平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動）を掲げ、国家や非国家主体に対する強制措置を定めている。第1368号および第1373号は、非国家主体であるテロリストの攻撃を受けた国に対し、国連憲章第51条に

基づく自然権としての自衛権の行使を認めている。さらに両者とも全加盟国に対し、テロ犯罪防止のために必要な措置を講じ、テロリストとその幫助者を裁判に付すよう義務づけている。これは、自国民や自国国籍・自国登録の輸送手段によるテロリストの輸送、或いはテロ行為に使用される特定の物資の輸送を、各国とも許してはならないということでもある。そうした活動についての情報を得た場合には、これを取り締まらなければならない。他方、安保理決議の中には海上行動を扱ったものが極めて少ない(1985年のアキレ・ラウロ号事件に関する決議第579号は数少ない例外の一つ)。また、ほとんどの場合、他国船舶に対する停船や乗船の明確な根拠があげられていない。これは、2004年4月28日付の大量破壊兵器の使用並びに拡散防止に関する決議第1540号についても同様である。また、テロ防止関連、大量破壊兵器拡散防止関連の既出の安保理決議が他国の船に対する停船・乗船の根拠づけとしては不十分だと結論は、次のような考察により導き出すことも可能である。すなわち、イラクによるクェート侵攻やハイチ情勢をうけた決議のような特別なケースにおいてのみ、安保理は停船・乗船の権利を明確に決議(1990年8月25日の決議665号並びに1994年5月6日の決議第917号)してきたのであり、これは、安保理として一般的な海洋法の規定を超える権限を各国に付与したい場合にはそれを明示してきたということ、つまり、安保理として逆に明示を行わない場合は、一般海洋法の部分的な無効化は意図されていないということである。従って、これまでの安保理決議は、テロ活動や大量破壊兵器拡散の疑いがある船であっても、日本の海上自衛隊、ドイツ海軍のいずれにも、旗国の同意なしに公海上で停船させる権利を与えていないのである。

3.2. 今後安保理決議は法的根拠たりえるか

私自身は、特別な事案に関する場合を除き、公海の自由の制限並びに旗国主義の無効化につながるような一般的抽象的規定を設ける権限は安全保障理事会にはないと見ている。確かに安保理は、国連憲章第7章を使い国際的な取決めを部分的に先取りするような働きも見せてきた(例:テロ資

金供与の防止措置）。他方、例えば2006年8月の決議第1701号（国連レバノン暫定隊の活動・任務）は、安保理として、海上国境を取締る加盟国に対する支援のため特別な措置を決定しても、第三国の船舶をその旗国の同意なしに公海上で停船・捜索する規定は設けるつもりがないことを如実に示した。これはガザ地区への武器流入の阻止についても同様で、関連決議には他国船舶停船の権利は設けられていない。安保理が国際法の立法者を僭称し、何百年もかけ発展を続け微妙な均衡を取り続けてきた法体系に大幅に手を加えるようなことがあれば、国際法のあり方から見ても、私は大いに懸念すべき事態であろうと考える。

4. 自衛権が海洋法条約第110条の解釈拡大か

先述のように決議第1368号は、テロ攻撃に対する自衛権を明示的に認めている。そして「不朽の自由作戦（OEF）」という各国の共同軍事行動は、この自衛権を土台に実施された。しかしながら OEF では、アルカイダとタリバンに対する自衛の範囲内の措置のみが認められるのであり、他国船籍の船舶に対する、停船、乗船、捜索といった権利が全面的に認められているわけではない。そしてこうした停船・乗船等の措置の実施は極めて限られた要件がそるわなければ許されない。大量破壊兵器を輸送しており、その供給先がテロ関係者であることが証明されている場合等である。キューバ危機当時のアメリカによる自衛措置としての船舶の取締り等他にも例外があるが、慣習国際法を新たに構成する要素としては不十分である。それゆえに、武力紛争という交戦状態がない場合、或いは武装攻撃の回避を目的とする場合、旗国の同意なしの停船・乗船は慣習国際法になっていない。そのような新たな規範化が実現するかどうかも予断を許さない。

5. 「対抗措置」としての阻止活動

すでに述べたとおり、船舶所有国は旗国として海洋法条約第94条に基づき海上の安全を確保するため措置を講ずる国際法上の義務を負っている。

この義務に違反した場合、国際法上その責任を負うことになる。しかし、違反の事実だけでは、当該違反国船籍の船舶を他国が停船させ、これを国連国際法委員会の2001年の国家責任条約草案第49条以下が規定する「対抗措置」として正当化するには不十分である。

・おわりに

阻止活動のため海上部隊を投入する可能性は、海上の安全への要請と公海の自由との間における微妙な緊張関係の中で展開してきた。この緊張関係は、様々な条約や政治的な同盟協力関係のあり方に反映している。細心の注意を払い維持してきた、取締り・介入の権限の慎重な拡大と公海自由の原則の間のバランスはこれまでのところ保たれている。いずれにしても、海上自衛隊、ドイツ海軍両者にとっての状況は変わらない。つまり、基本的には、自国船籍の船舶に限り、停船し捜査を行うことができ、他国の旗を掲げる船舶の場合、これら措置の実施には旗国の同意が必要であるということである。数少ない例外は、国連海洋法条約に規定されているか、安全保障理事会による特別な権限付与に基づくものである。

[訳者後記]

本稿は、2009年5月15日(金)に本学法学部において開催された、ドイツ外務省法務局長・ゲオルグ・ヴィツェル博士によるドイツ語による講演原稿の翻訳である。本学会誌への掲載についてご快諾いただいたヴィツェル博士には心より御礼申し上げる次第である。また、当日の通訳および本稿の翻訳を担当されたドイツ大使館政務部翻訳通訳部・田口給美さんにも感謝申し上げたい。今回の講演会を開催するにあたっては、本学法学部生田勝義教授に大変お世話になった。講演会のテーマは、わが国においても、いわゆる「海賊法案」として国会で議論され、先に行われた衆議院総選挙においても重要なポリティカル 이슈の一つであった。ドイツ外務省がどのような政策的な見地から、この問題に取り組んでいるかについて知るための極めて貴重な資料であると考えられる。ドイツ外務省の現職の法務局長による講演会という企画とあって、当日の講演

会には多くの学生，院生，教員が参加し，非常にエキサイティングな質疑応答が展開された。本学は，本年度から開始したグローバル30の拠点大学に選定されており，法学部においても，今後ともこのような国際的な学術交流をより一層推進していきたいと考えている。

[出口雅久 記]