

民間武装警備員による船舶の警備にかかる諸問題

－国際法の視点から－

海上保安大学校

古谷 健太郎*

1 はじめに

2007年頃から顕在化してきたソマリア沖の海賊問題は、公海における航行の自由を脅かし国際貿易の支障となっているのみならず、人質となっている船員の人権を蹂躪する行為として重大な社会問題となってきた。国際社会も2008年に国連安全保障理事会決議1816を全会一致で採択し、海賊問題がソマリアの情勢を悪化させ、当該地域における国際平和と安全に対する脅威となっていることを認め、国際連合憲章第7章の下で海賊鎮圧のため公海上及びソマリア領海内において「あらゆる必要な措置」を講じることを求めた。これに応じて各国は海軍等をソマリア沖に展開し海賊の逮捕および確実な裁判の実施のための様々な国際協力を実施している。我が国においても99.6%におよぶ原油を中東などからの海上輸送に依存し、⁽¹⁾その一部の航路が海賊多発海域であること、ソマリア北部のアデン湾はインド洋及びスエズ運河を介して地中海から欧州各国につながる重要航路であることを認識し、自衛隊の部隊及び海上保安官をアデン湾に派遣し同海域を航行する船舶の保護を行うとともに、平成21年には「海賊行為の処罰およ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」という。)を採択し、海賊対策を積極的に実施してきた。平成23年には、同法に基づきソマリア沖の海賊が逮捕され、わが国初となる海賊裁判が開かれた。⁽²⁾

このような中で、海事業界も独自のガイドライン(Best Management Practice: BMP)を策定し、船舶の警備強化にかかる方策を実施してきたところである。同

*海上保安大学校海上警察学講座准教授 ken.furuya@gmail.com

⁽¹⁾ 2010年度。日本船主協会調べ「Shipping Now 2013-2014」available at <<http://www.jsanet.or.jp/data/pdf/shippingnow2013a.pdf>> [accessed on 4 Nov. 2013]

⁽²⁾ 詳細は Furuya, K. and Jun T., 2013. The Guanabara Case-The First Prosecution of Somali Pirates under the Japanese Piracy Act. *The International Journal of LAW Marine and Coastal Law*. 28, pp.719-728.

ガイドラインは、セキュリティーを強化するために必要なワイヤーや襲撃されたときの避難室などの器材や装備、海賊に襲撃されるリスクが高い海域における速力、ワッチ態勢の強化や襲撃された場合の通報先など船舶の運航に関することなどについて具体的な内容が定められており、海賊対策に大きな貢献があると評価されている。⁽³⁾ところが、海面から上甲板までの乾舷が低く、速力が遅いタンカー船などは、この BMP にある実行可能な推奨事項を全て実施したとしても、なお海賊の襲撃に遭うリスクが高いと評価されることがあり、この場合は、さらなる警備体制の強化が必要となる。この警備強化策の一つとして、海賊事案が多発する海域において、民間の警備員、とりわけ武装した民間武装警備員を船舶に乗船させて、さらなる警備体制の強化を図ることが広く実施されている。このような民間武装警備員による警備の効果と海賊の発生件数の相関にかかる学術的な評価はされていないものの、第 183 回国土交通委員会では、2011 年以降、先進海運国が民間武装警備員の制度を相次いで導入し、その結果として海賊の被害が著しく減少したとする発言があり、⁽⁴⁾また、いまだ武装警備員が乗船した船舶が拉致されていないという実績があることから、⁽⁵⁾船主や運航者側から大きな期待が寄せられ、急速に普及したものである。Bowden らが実施した調査によれば 2011 において海賊多発海域を航行する船舶のうち、25% から 50% の船舶に民間武装警備員 (Privately Contracted Armed Security Personnel: PCASP) を乗船させたという。⁽⁶⁾

わが国においても、多発する海賊事案から日本籍船の航行の安全を確保するため、平成 25 年 4 月に「海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法案」を閣議決定、第 183 回通常国会に提出した。同国会においては会期切れにより廃案となったが、政府は第 185 回臨時国会が招集された平成 25 年 10 月

⁽³⁾ たとえば、UNSC, 2010. *Report of the Secretary General Pursuant to Security Council Resolution 1897 (2009)*, S/2010/556, 27 October.

⁽⁴⁾ 平成 25 年 5 月 29 日 森政府参考人(国土交通省海事局長)国土交通委員会答弁「…二〇一一年の下期以降、ノルウェー、英国等のいわゆる欧州の先進海運国がまず口火を切りまして、その効果として海賊被害が非常に減少しました。」

⁽⁵⁾ Neylon, R. 2011. Are we facing a piracy arm race? *Lloyds List*, [online] 13 Apr. Available at <http://www.lloydslist.com/ll/sector/ship-operations/article_368225.ece>. [accessed 13 April 2011] (accessed on 29 May 2013)

⁽⁶⁾ Bowden, A. and S. Basnet. 2012. The Economic Cost of Piracy 2011. *Working Paper One Earth Future Foundation*. available at <<http://www.oceansbeyondpiracy.org/cost-of-piracy/economic>> [accessed 22 October 2013]

15日に再び同法案を閣議決定し国会へ再提出し、11月13日に自民、公明、民主など賛成多数で可決、成立した。(以下、本稿では「日本船舶警備特措法」という。)日本船舶警備特措法は、陸上の警備業を規制する警備業法(昭和47年法律第117号)と異なり、海上における警備業務を認可するものではない。まず①国土交通大臣が小銃の使用に関する原則や手続きを要領として定める。次に、②政令で定められた船舶の所有者が、PCASPを自船に配乗する場合は、その船舶ごとに特定警備計画を作成し、国土交通大臣の認定を受ける。さらに、③その計画に基づいて警備を行わせる警備員の要件について国土交通大臣が確認する、という制度となっている。

そこで本稿では、船舶に乗船中の民間人が行う武装警備に関連して、旗国主義に基づく管轄権の行使と海賊の制圧について論ずる。まずPCASPが国際法上どのように評価されるか、その意義、旗国との関係、民間武装警備員を乗船させた船舶の評価について論じる。続いてPCASPの任務である警備に関する国際的な基準、とりわけ武器の使用に関して論じる。さらに日本船舶警備特措法について、国際法および国際基準の履行という視点から実務的に発生しうる問題点について、海賊行為と特措法に基づく武器の使用に的を絞って議論を行う。なお、日本船舶警備特措法の成立が平成25年11月となったことから、特措法のもとで発生しうる実務的な問題、とりわけ民間武装警備員の能力評価に関する問題や民間武装警備員が武器の保管や調達を行うとされる洋上武器保管庫の合法性その他の問題については、本稿の射程外とする。

2 民間武装警備員と国際法

2.1 国家による海上における治安の維持とその限界

国家領域の治安の維持は、その国家の重要かつ基本的な機能の一つであることは論を待たない。多くの主権国家は警察機関などにより、領域主権を行使し治安を維持している。たとえば、わが国では警察法第2条において「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもつてその責務とする」と定め、治安の維持は警察の責務と定められている。

ところが、このような重要な機能も警察機関により全てを賄っているわけではない。(7)たとえば、金融機関が現金を輸送する場合などは、民間の警備業者を配置することにより警備体制の強化を図ることは、ごく一般的に行われている。また公務員の人数を減らして「小さな政府」とする政策を推進する英国においては、警察官の人数も削減しており、警察の責務のうちルーティンである業務や反復性のある業務を積極的に民間会社に委託することが検討・実施されており、警察の所掌事務を民間会社が行っている。(8)さらにアフガニスタンなど紛争終結直後の治安が不安定な国においては、国家機関による治安の維持がままならず、民間の武装警備員により要人や建物などの拠点警備を行っている例が散見される。このように陸上の領域における治安の維持は、国家機関である警察機関を中心としつつ、民間警備勢力もその一部を担っているのである。

次に海上を航行する船舶の安全や治安の維持について概観する。まず洋上を航行する船舶は、古くは旗国の領土の一部と見なされ「浮かぶ領土」と例えられた。ここでは海軍の主要な役割の一つは、浮かぶ領土たる自国籍船の航海の安全を守り、その通商を保護することにより、海上交通路(SLOCs)を確保することにあつた。現代では公海上を航行する船舶は、旗国による排他的管轄権の行使の対象と考えられている。(9)したがって旗国は有効に管轄権を行使すること、船舶は旗国の法制度に従う義務があると整理され、現代でも公海上における航行の自由を確保することは国家の責務であると考えられている。(10)

しかしながら、旗国の領域を離れ、広大な海洋を航行する船舶に対して管轄権を行使することは、さまざまな面において困難である。まず旗国から遠く離れた海域を航行する船舶は、そもそも洋上において、旗国による治安維持勢力が

(7) 現代の警察機能の民間化にとその役割に関して White, A., 2013. The Transformation of Policing. *The British Journal of Criminology*. (53) 1, pp.74-93.

(8) Blair, I., 2012. The Police: A Chance to Modernise. [online] *the Guardian*. March 4. available at <www.theguardian.com/commentisfree/2012/mar/04/chance-to-modernise-police-force>. (accessed on 24 October 2013.)

(9) 国連海洋法条約第 92 条

(10) Spearin, C., 2009. Private Security, Somali Piracy, and Implications for Europe: An Appropriate 'State' Response to a Contemporary Challenge? *European Security and Defence Forum Workshop 2: New Transnational Challenges and Responses*. 11 November Chatham House: London; International Chamber of Shipping Press Release, 2011. Shipping Industry Changes Stance on Armed Guards (15 February).

希薄もしくは不在であることから、治安の維持という国家機能を享受する環境にない。たとえば、海賊多発海域における航行の自由を確保するために、欧州諸国・アメリカ合衆国をはじめ、多くの先進海運国が海軍の艦船などを派遣している。わが国も、海賊行為が多発するアデン湾に護衛艦と海上保安官を派遣し、航行の自由の確保や航海の安全に貢献しているところである。しかしながら、ソマリア沖の海賊多発海域は、アデン湾から東はインド東岸、南はモザンビーク海峡におよぶ非常に広大な海域であり、この海賊多発海域の治安を維持するには、これら艦船をもってしても十分な勢力ではないといわれている。⁽¹¹⁾このような状況において、すべての国が自国籍船に対して有効に管轄権を行使し、海賊の危険から十分な保護を与えることは事実上困難であろう。実際に、MUDRIĆ の研究によれば、ソマリア沖の海賊に対する海軍の貢献度は 22%程度であるとしている。⁽¹²⁾

またオランダは 2011 年頃から海軍の職員を自国籍の警備対象船舶に乗船させ、これらの職員が船上から警備を行う公的武装警備員 (Vessel Protection Detachment: VPD) の制度を整備している。⁽¹³⁾同様にソマリア欧州連合海軍部隊 (EUNAVFOR) は、世界食料計画 (WFP) が委託するソマリア向けの食料を運搬する船舶に対して VPD を乗船させ、直接的に警備を実施している。しかしながら、軍や警察など VPD の人的リソースには自ずと限りがあり、全ての船舶に警備乗船させることは不可能であるのが現実である。わが国においても日本船舶警備特措法の審議を行う第 183 回衆議院国土交通委員会において、北村政府参考人 (当時の海上保安庁長官) は「民間船舶に海上保安官が乗船して警備を行うことは、他の重要な業務が増大していることから、物理的に対応が困難な状況であります。」⁽¹⁴⁾と発言している。

そこで民間警備会社が、元海軍・海兵隊や元沿岸警備隊などの職歴を有し、武器の使用に精通した者を警備員として採用し、武器の使用を含めた警備を行う

⁽¹¹⁾ Kraska, J., 2011. *Contemporary Maritime Piracy*. Santa Barbara: Praeger.p.79.

⁽¹²⁾ Mudric, M., 2011. *Armed Guards on Vessels: Insurance and Liability*, PPP god. 50, 165, str. 217 – 268.

⁽¹³⁾ Brown, J., 2012. *Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean's Private Security Boom*. An analysis of the Lowy Institute for international policy. Available at <<http://www.lowyinstitute.org/publications/pirates-and-privateers-managing-indian-oceans-private-security-boom>> [accessed on 4 Nov. 2013]

⁽¹⁴⁾ 第 183 回衆議院国土交通委員会第 15 号 H25.5.29 北村政府参考人答弁

ことにより、海賊の襲撃を断念させる PCASP が普及したのである。民間勢力を利用した船舶の安全確保は新しい概念ではなく、たとえば、帆船時代には軍艦により船舶の航海の保護が行われていたが、一方で、いわゆる私掠免許(Letter of Marque)が民間船舶に対して発行され、民間の船舶が敵国の船舶を攻撃・拿捕することを許可する制度が存在した。⁽¹⁵⁾まさに民間勢力により軍艦の機能を補填していたのである。ところが現代社会においては、このような制度は否定されており、民間商船による船舶の拿捕などは認められていない。⁽¹⁶⁾そこで各国から派遣された艦船による広大な海域の治安維持に期待するだけでなく、航行する船舶に PCASP を乗船させ、船舶そのものの警備強化を図ることが考えられたのである。すなわち、現代においては旗国の軍や警察などの国家機関のほかに、PCASP により船舶の警備体制を強化し船舶の安全航行に貢献しているのである。

2.2 武装警備員の乗船と旗国の責任

つぎに PCASP の行為と旗国の責任について検討する。まず PCASP は国家機関の職員である VPD の場合と異なり、民間の警備員である。また陸上の武装警備員の場合はその契約者が国であることが多いが、海上での警備を行う PCASP の場合は、船主や運航者などであり、旗国が契約行為を行うことはない。そこで私人である PCASP の行為が、国家に帰属し国家責任が問われる場合は、事実上の国家機関として行動した場合か、⁽¹⁷⁾旗国政府などから自己の行為として認めかつ採用された場合を除き、⁽¹⁸⁾PCASP の作為・不作為が国家の行為として帰属することはない。また旗国に領域外の私人の行為を管理する義務を課す一般国際法は存在せず、したがって PCASP の行為により旗国が国際法違反となることはない。たとえば PCASP が接近してきたボートに乗船していた者に銃撃を加え、負傷を負わせた場合においても、旗国がその国家責任を負うことはないのである。

しかしながら、私人の行為により権利侵害が結果的に発生した場合において、

⁽¹⁵⁾ Carafano, J. J., 2012. The United States' use of maritime private security from the War of Independence to the 21st Century. In ed. Berube, C. and Patrick C. *Maritime Private Security*. London: Routledge. p.15.

⁽¹⁶⁾ Declaration Respecting Maritime Law. Paris, 16 April 1856.

⁽¹⁷⁾ 国家責任条文第 8 条

⁽¹⁸⁾ 国家責任条文第 11 条

国家がその結果発生を防ぐために必要な措置を取らなかった場合は、不作為に基づく国家責任を負うことがある。⁽¹⁹⁾たとえば上記の PCASP が他の船舶にある者を負傷させた例においても、そのような事案が繰り返し発生し、旗国が事案の発生を防ぐために必要な措置を取らなければ、不作為に基づく国家責任を負うことになるのである。⁽²⁰⁾また海洋法条約第 87 条は、公海の自由を享受する際には、他国の利益に関して「妥当な配慮」を払う義務を、同第 94 条は旗国が「有効な管轄権の行使」を行う義務を課している。つまり旗国が PCASP を乗船させて警備業務を許可するにあたり、何ら適切な規制を行わない場合において、不適切な武器の使用により他国籍の船舶の公海の自由を享受する権利を侵害した場合は、管轄権を有効に行使していないとして、その責任を問われる可能性も考えられる。したがって旗国は、PCASP の乗船に関して、警備員としての要件や武器の使用に関する制限などを明らかにし、事故の発生を未然に防ぐ義務を有すると考えられる。

次に船舶に乗船する PCASP が船内において、いかなる立場となるか、その場合の要件と旗国の責任がどのようになるかについて検討を加える。まず、2006 年の海上労働条約(Maritime Labour Convention: MLC)では「船員」の定義を「職務のいかんを問わず、この条約が適用される船上で雇用され、従業し、または労働する者」⁽²¹⁾と定めている。この定義からは、船上で武装警備業務を行う PCASP も「船員」となりうる。この場合、旗国は海洋法条約第 94 条に基づき、「適用のある国際文書を考慮し、船員の労働条件や訓練に関する必要な措置をとる」ことが求められる。⁽²²⁾「適用のある国際文書」とは、MLC のほか、船員の訓練及び資格証明並びに当直の基準に関する国際条約(STCW 条約)が該当し、とりわけ、全ての船員に対する最低限の安全に関する習熟と基本的な教育訓練について定める STCW 条約附属書第 6 章の教育訓練を履修することが必要となる。また旗国は PCASP に対して MLC が定める船員としての雇用条件などを確保する義務を負う。

ところが、MLC 第 2 条 3 項においては「いずれの範疇の者をこの条約の適用上

⁽¹⁹⁾ Crawford, J., 2002. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*. Cambridge University Press: Cambridge. p.92.

⁽²⁰⁾ *ibid.*

⁽²¹⁾ 海上労働条約第 2 条(f)項

⁽²²⁾ 海洋法条約第 94 条 3 項(b)

船員と認めるべきか否かの問題について疑義がある場合には、その問題については、加盟国の権限のある機関が当該問題に関係のある船舶所有者団体及び船員団体と協議した後決定する。」とされ、船舶の運航には直接関与せず、不定期に乗船勤務を行う PCASP を MLC の定義する「船員」とし、その権利を享受できるかについては見解が分かれている。例えば英国は英国海上保安庁 (Maritime and Coastguard Agency: MCA) が、通常陸上で勤務する者が不定期に短期間、船上で労働する場合は MLC が定義する「船員」に含めない、という解釈を公表している。⁽²³⁾これにより英国籍船で PCASP として勤務する者は MLC の定義する船員とはならず、条約に基づき船員に認められた勤務条件や生活環境などの権利を PCASP が享受することはできない。他方、英国は、これに代わるものとして同等な権利を保障し、かつ PCASP として勤務するに適切な教育訓練の内容を国際基準に従って定めることとしている。

また船舶の警備員の乗船に際して、定員数の問題と乗船区分の問題が発生する。まず前者について、第 90 回海上安全委員会(MSC90)においてイタリア代表団は、公的武装警備員の乗船に際して船舶安全証書の定員を超過する事例について報告した。この証書の定員は、救命設備の定数と密接に関係しているため、たとえば警備員の乗船により当該警備員分の救命設備が不足するという事態が発生する。この状態で他の国へ入港し外国船監督官(Port State Control Officer: PSCO)によるポートステートコントロールを受け、重大な条約の不遵守と認められれば、抑留(detention)されかねないことから、イタリアは警備員の乗船による定員の一時的な増加を認めるためのガイドラインを策定することが必要と提案した。これに対して同委員会では、警備員の乗船によって一時的に定員を超過した場合の安全性については、それぞれの旗国がその責任において判断すべき事項として、IMO においては特段の措置をとらないこととした。同様に後者の乗船区分についても旗国の専管事項とすることが支持された。また PCASP がどのような区分で乗船するかについては、船舶保険の約款上の問題が発生することから、船舶の運航の観点からは重要な問題となる。PCASP の乗船に際しては、多くの国が supernumeraries と呼ばれる「その他船員」の枠で乗船するが、これについても旗国が責任を持って承認する事項であり、国際的な統一を行うことは不要と結論づけた。

⁽²³⁾ Maritime and Coastguard Agency, 2013. Maritime Labour Convention, 2006: Definitions. Marine Guidance Note MGN 471 (M).

2.3 PCASP の乗船と無害通航権

PCASP が乗船している船舶が領海内、たとえば紅海やインドの領海内の海域を航行する場合には、当該船舶が享受しうる無害通航権の問題が内在する。とりわけ、スエズ運河を擁するエジプトは、スエズ運河が内水であることを主張した上で、運河内の安全を担保するために、運河を含む領水内を航行する船舶が武器を所持することや PCASP の乗船を禁止した。⁽²⁴⁾その後 2013 年 7 月 11 日に IMO へ提出したアンケートの回答によれば、船内に武器を所持する PCASP が乗船する船舶がスエズ運河を航行する際には、武器の種類や弾薬の量および PCASP の国籍を報告すること、通航中は武器を鍵のかかる場所におさめることを義務づけている。⁽²⁵⁾

ところで海洋法条約は、第 17 条で全ての国の船舶に対して条約に従うことを条件として無害通航権を認め、第 24 条において沿岸国に対して無害通航を妨害しない義務を課している。無害通航の条件としては、第 18 条で「通航」について、第 19 条において「無害通航」について定め、これらを無害通航の条件としている。すなわち第 18 条の定めるところにより「通航」の要件に合致しない船舶、たとえば領海内で条約の定めるところによらず、徘徊や停留を行っている船舶は、PCASP の乗船の有無にかかわらず、無害通航権を享受し得ない。この場合は当該船舶の無害性を検討することなく沿岸国の管轄権の行使の対象となり、沿岸国による立入検査の対象となり、また領海外への退去が求められることとなる。⁽²⁶⁾

ところで PCASP の乗船した船舶の「無害性」は、どのように評価されることとなるであろうか。海洋法条約第 19 条は第 1 項において「通航は、沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り、無害とされる」とし、第 2 項において(a)から(l)

⁽²⁴⁾ Osler, D., 2011. Egypt bans carriage of weapons on board vessels. *Lloyds List*. [online]13 September, Available at <<http://www.lloydslist.com/ll/sector/ship-operations/article379774.ece>> (accessed 22 October 2013)

⁽²⁵⁾ Maritime Transport Sector, Egypt, 2012. Information on Port and Coastal State Requirements Related to Privately Contracted Armed Personnel on Board a Ship. available at <<http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Documents/PCASP/Egypt.pdf>> [accessed on 30 Oct. 2013].

⁽²⁶⁾ 山本「海洋法」三省堂 1992 年 p.125.

までの 12 項目の活動が列挙されており、領海を航行する船舶がいずれかの項目の活動に従事する場合は無害でない通航とみなす、としている。ところが、無害通航権の無害性の解釈上の論争は長い歴史を持つ複雑な問題であり、さまざまな対立がある。⁽²⁷⁾そこで、PCASP が乗船している船舶が、沿岸国により海洋法条約第 19 条の無害でない通航と評価されるか、これらの視点から検討する。

まず第 19 条の 1 項と 2 項の関係についてであるが、第 1 項が原則を、第 2 項がその詳細例を定めており、それぞれ無害でない通航の根拠となりうるとする考え方と、第 1 項は一般的な無害でない条件を示したにすぎず、第 2 項に挙げられた活動に従事する船舶のみを無害でない通航とみなす考え方がある。たとえば、日本は非核三原則に基づき核兵器搭載艦の無害通航を認めていない。核兵器搭載艦の通航は、第 2 項の活動のいずれにも該当しないものの、1958 年の領海および接続水域に関する条約を引き継ぐ海洋法条約第 19 条第 1 項の範疇であるとして「無害でない通航」とみなしている。⁽²⁸⁾一方 1989 年に旧ソビエト連邦とアメリカ合衆国の間で合意された文書⁽²⁹⁾によれば、2 項の例示は網羅的 (exhaustive) なリストであり、この例によらない活動に従事している船舶は「無害」であるとみなす、とされた。この合意は 2 国間にのみ有効であり、第 3 国の解釈に何ら影響を与えるものではないが、合意当時において冷戦中の二大国の意思表示という点において、その他諸国の国家実行に大きな影響があったとされる。⁽³⁰⁾そこで PCASP が乗船している民間商船の航行に関する「無害性」について検討すると、これらの船舶は船内に武器を所持するものの、それらは警備業務を行うにあたり最低限の必要な種類や数量の武器であって、その単なる通航が第 1 項の平和、秩序又は安全を害するとは考えにくい。⁽³¹⁾また PCASP の乗船している船舶は、第 2 項(g)の「沿岸国の通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令に違反する物品通貨又は人の積み込み又は積卸し」についても、船内に武器を所持した状態で領海内を通航するのみで、武器などの積み込みまた

⁽²⁷⁾ *ibid.* p.125.

⁽²⁸⁾ 山本「軍艦の通航権」船舶通航権紛争第一号 1981、昭和 43 年 4 月 17 日衆議院外務委員会三木外務大臣答弁。

⁽²⁹⁾ 1989 USA-USSR: Joint Statement with Attached Uniform Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage. Adopted at Wyoming, USA on 23 September, 1989

⁽³⁰⁾ Churchill, R. R. and A. V. Lowe, 1988. *The Law of the Sea*. Manchester: Juris Publishing. p.86.

⁽³¹⁾ Petrig, A. 2013. The Use of Force and Firearms by Private Maritime Security Companies Against Suspected Pirates. *International and Comparative Law Quarterly*. 62, pp.667-701.

は積み降ろしを領海内で行わない限りにおいては、(g)に該当せず、従って無害でない通航とは評価されない。また第2項の(l)「通航に直接の関係を有しないその他の活動」に関しても、通航のみを行い、その他の航行目的以外の活動もない場合は、この項目にも該当しない。したがって、上記の説のどちらを援用したとしても、PCASPが乗船している船舶が領海内を単に通航している場合は「無害でない通航」とは評価されない。

次に沿岸国法令違反の有無を無害性の基準とする考え方がある。すなわち沿岸国法令に違反している場合は、ただちに「無害でない通航」とする接合説と、沿岸国法令違反があってもなお、それが平和、秩序又は安全を害しない限り無害通航権を有すると考える分離説である。たとえば、民間船舶による武器の所持が沿岸国法令違反に該当する場合、前者の考え方を援用すれば無害でない通航と見なされることが考えられる。この点について、これまでの学説上の変化を概観してみる。まず1930年のヘーグ国際法法典化会議に提出された無害性の基準は、分離説であったとされる。すなわち沿岸国の「平和(軍事的な平和)、安全(非軍事的で社会経済面での国の安全)、または秩序」⁽³²⁾など沿岸国の重要な関心が損なわれない限りにおいて無害と評価し、これらは必ずしも沿岸国の法令により規制されているものではないとされた。しかしながら、その最終案では接合説を支持する諸外国の反対により、接合説と分離説の折衷的な立場をとった。すなわち財政的利益を害する行為を行う目的で領海を使用する場合の通航を無害ではない通航とし、この財政的利益には、沿岸国に幅広い裁量を与えることとしたのである。⁽³³⁾1958年の領海及び接続水域(領海条約)に関する条約においては、草案の段階では沿岸国の法益保護のため、接合説と分離説の二分方式を取り入れたものであったが、⁽³⁴⁾最終的には、第14条4項において「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り」無害であるとする分離説の立場が採用された。すなわち、単なる沿岸国の法令違反、たとえば領海内における違法な漁業活動だけでは沿岸国の平和、秩序又は安全を害しないのである。⁽³⁵⁾もつとも同第5項では漁獲の防止にかかる法令違反が無害でない通航とされ、接合説の考え方が一方的に否定されたものではない、という見方もある。⁽³⁶⁾最後に

⁽³²⁾ *Supra note 26*, p.128

⁽³³⁾ 林「海洋法研究」日本評論社1995年。p.43

⁽³⁴⁾ *ibid.*

⁽³⁵⁾ *ibid.*

⁽³⁶⁾ Fitzmaurice, G., 1959. Some Results of the Geneva Conference on the Law of the Sea.

1982年の海洋法条約を見てみると、第19条第2項では、新たに(g)の「沿岸国の通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令に違反する物品、通常又は人の積込み又は積卸し」や(i)の「漁獲活動」において、沿岸国の法令違反と直結する活動が無害でない通航の基準として採用している。ところが19条の2項に定める他の無害でないとみなされる活動は、沿岸国の平和や安全に関する項目など、そもそも法令であらかじめ違反事項と定められない、または定めることが相応しくない事項であり、従って沿岸国の法令違反がただちに無害でない通航と評価されない。また第1項においては、領海条約第14条4項の条文が継承されており、原則的には領海条約と同様に分離説の立場であると考えられる。⁽³⁷⁾以上の議論をふまえてPCASPが乗船している民間船舶の無害性について検討する。まず、PCASPを乗船させた船舶が単に通航している限りにおいては、前述のとおり沿岸国の平和、安全または秩序を乱すとは考えにくい。⁽³⁸⁾また、沿岸国の法令違反についても、通航以外に武器の積替えなど(g)にかかる沿岸国法令違反がない限りにおいて、無害通航権を享受できるものと考えられる。なお、国連海洋法条約第27条5項において、領海に入る前に行われた違反行為に対する管轄権の行使を禁じており、沿岸国の領海外で行った武器等の武器が航行中の沿岸国の法令違反となっても管轄権の行使の対象とはならない。

最後に通航船舶の無害性を軍艦や商船などの船種で評価すべき(船種別規制)か、船種にはかかわらず当該船舶の領海内での行動やその方法で評価すべき(行為態様別規制)かの論点がある。この点を検討するにあたり、コルフ海峡事件の判決が参考になる。本件は領海内の無害通航権ではなく国際海峡の通過通航権の問題として取り扱われたものの、軍艦の無害性について、単なる通航のみならず政治的な意図を持ったとしても、その態様が沿岸国の平和と安全を脅かすものでない限り無害とみなすと判決し行為態様説を採用した。PCASPが乗船している船舶は、そもそも商船であり軍艦ではないこと、武器を搭載していてもその行為や態様が単に通航にとどまる限りにおいて、沿岸国の平和、安全または秩序を脅かしているとは評価されず、⁽³⁹⁾したがってその無害性を否定されるものではない。

International and Comparative Law Quarterly. (8), pp73-121.

⁽³⁷⁾ *ibid.* p.132

⁽³⁸⁾ *Supra note* 31.

⁽³⁹⁾ *ibid.*

以上のことから PCASP を乗船させ、船内に武器を所持する船舶であっても、領海内を単に通航している限りにおいては、いずれの論点から検討しても無害通航権を否定されるものではないと考えられる。

2.4 海賊船に対する執行管轄権の行使と民間武装警備員

一般に公海上にある船舶は、原則として旗国の第一義的な管轄権に服し、⁽⁴⁰⁾旗国のみが執行管轄権を行使することができる。一方、その例外として、海洋法条約第 105 条においては「いずれの国も公海その他いずれの国の管轄権に服さない場所において、海賊船舶、海賊航空機また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または航空機内の人を逮捕しまたは財産を押収することができる。」と定め、すべての国に対して普遍主義に基づく管轄権の行使を認めている。ただし、普遍的管轄権により海賊船舶等にある人を逮捕し、または財産を押収することができるのは、海洋法条約第 107 条により「軍艦、軍用航空機その他政府の公務に使用されている船舶」であり、かつ「そのための権限を与えられているもののみ」に限定されている。⁽⁴¹⁾そこで PCASP が海賊を拘束する行為と海洋法条約第 107 条の関係について検討する。

まず海洋法条約 107 条の趣旨は、海賊取締りにかかる権利の乱用や取締りによって発生しうる国家間の摩擦を避けるため、管轄権の執行は最大限の注意をもって実施するべき、という考えに基づくとされる。⁽⁴²⁾すなわち海賊の取締りを国家の機関に限定することにより、警察権の行使が国家の意思に基づくものであることを明確にしているのである。わが国の海賊対処法においても、海賊の制圧・取締りは、第一義的に海上保安庁の所掌事務と明記した上で、⁽⁴³⁾自衛隊による海賊対処行動を定めている。⁽⁴⁴⁾また、たとえ権限を与えられている政府機関の職員や軍人が公的武装警備員として乗船する場合であっても、乗船中の

⁽⁴⁰⁾ 海洋法条約第 92 条

⁽⁴¹⁾ 海洋法条約第 107 条

⁽⁴²⁾ International Law Commission, 1956. Report of the International Law Commission on the Work of its Eighth Session, 23 4 July 1956, Official Records of the General Assembly, Eleventh Session, Supplement No. 9. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II. なお、同レポートにおいては、海賊取締りに従事できるのは軍艦及び軍用航空機に限定している。

⁽⁴³⁾ 海賊対処法第 5 条

⁽⁴⁴⁾ 海賊対処法第 7 条

船舶が民間の商船など軍艦や公務に使用されていることが明らかに表示され識別できない船舶からは、海洋法条約第 105 条の権限行使を行うことは許されない。たとえば、海上保安官が商船に乗船し海賊対策のための警備を行うような場合であっても、このような船舶から海賊の取締りを行うことはできない。同様に旗国が PCASP を乗船させた船舶に対して海賊取り締まりの承認を行い、海賊対策に資するという方策についても、上記の理由により船舶が軍艦もしくは公務に使用されていると明らかに表示されておらず識別できない場合や PCASP に執行管轄権の行使にかかる権限が付与していない場合は、海洋法条約 107 条に反することとなる。

ところで海洋法条約第 107 条の規定は、民間船舶である商船が海賊に襲撃され、これに対する正当防衛として反撃し、結果的に海賊を拘束する行為までを禁じているものではない⁽⁴⁵⁾とされる。したがって船舶に乗船する PCASP が海賊の襲撃に対して反撃し、逆にこれを船内で拘束した場合は第 107 条の違反とはならない。ただしこの場合は、PCASP ではなく、船長の権限で海賊を拘束し、できる限り速やかに公務に使用される船舶や軍艦に引き渡し、司法手続きを開始することが求められる。なお、海賊の行為が「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」(SUA 条約)第三条に定める犯罪行為のいずれかに該当する場合は、船長はその拘束した海賊を他の締約国の当局に引き渡すことができる⁽⁴⁶⁾とされる。⁽⁴⁶⁾なお、フランスなど一部の締約国は、SUA 条約がテロ行為に対する条約であり、海賊事案には適用しないとする立場を保持する。このように受け渡そうとする締約国が、この条約が適用されないと考える理由がある場合は受渡ができない。わが国においては、船長が船上にある者を拘束することができるとする権限は、船員法第 26 条において、「船長は、船内にある者の生命若しくは身体又は船舶に危害を及ぼすような行為をしようとする海員に対し、その危害を避けるのに必要な処置をすることができる。」と定め、第 27 条において旅客その他船内にある者に対しても同様の措置をとれるとしている。

2.5 洋上で遭難した海賊と船長の救助する義務

襲撃してきた海賊が PCASP によって反撃され遭難状態に陥り、海上で生命の危険にさらされている場合における、船長の救助義務について検討する。船長は

⁽⁴⁵⁾ *Supra note 42.*

⁽⁴⁶⁾ SUA 条約第 8 条

海上で生命の危機にある者に対して援助を与える義務がある。この義務は国際慣習法として確立しているが、成文法においても、たとえば、国連海洋法条約は第98条第1項において、自国を旗国とする船舶の船長に対し海上において生命の危険にさらされている者を発見した時は、その者に援助を与える義務を課している。同様に1974年の海上における人命の安全のための国際条約(SOLAS条約)附属書第V章第33規則や1979年の海難捜索救助条約(SAR条約)附属書第2章2.1.10パラグラフなどにも同様の義務が定められている。わが国の国内法においては、船員法の第14条で遭難船舶の救助義務が定められており、「船長は他の船舶又は航空機の遭難を知った時は人命の救助に必要な手段を尽くさなければならない」とされている。ここで言う生命の危機にある状態は、自然災害のみならず人為的に発生した事故なども含まれるとされる。したがって、遭難状態にある海賊に対しても救助義務が発生しうるのである。

一方、この救助義務は、救助を行うに際して当該船舶の安全に支障がない場合の一般的協力義務とされる。⁽⁴⁷⁾船長は自船の安全に関する最高責任者であり、その第一義的な責任は、自船および乗組員その他船上にある者の安全確保である。海洋法条約の救助を与える義務も「船舶、乗組員又は旅客に重大な危険を及ぼさない限度において」と限定されており、自船もしくは乗組員などの安全が脅かされる場合は、この義務が発生しないと考えられる。同様に SOLAS 条約においても救助に赴くことが困難な場合や特殊な事情により救助に赴けない場合について定めており、この場合は、適切な救助機関に連絡することとされている。また付近を航行している他の船舶が海賊に襲撃されているという遭難通信を傍受した場合に、PCASP を乗船させているという理由により、その船舶を救助する義務が発生するかという点について検討してみると、この場合の遭難の状況が武装した海賊船の攻撃という特殊な状況であること、したがって自船及び乗組員の安全を確実に保証することが困難であることを考慮すれば、たとえ PCASP を乗船させていても船長の救助する義務は発生しないと考えられるべきであろう。船長は自船の安全確保を第一とし、むしろ付近で発生した海賊の襲撃に対して自船の警戒の強化を図り、あえて自船を危険にさらすような行為は避けるべきである。

⁽⁴⁷⁾ Nandan, S. N. and Rosenne, S., 1995. *United Nations Conventions on the Law of the Sea 1982 Commentary*, Vol. III. Hague: Maurinus Nijhoff, p.175

3 IMO の民間海上警備会社に関するガイドラインと PCASP の国際的な武器使用基準

3.1 IMO のガイドライン策定にかかる背景

IMO はその設立目的を「国際貿易に従事する海運に影響のある全ての種類の技術的事項に関する政府の規則及び慣行について、政府間の協力のための機構となり、政府による差別的措置及び不必要な制限の除去を奨励し海上の安全、能率的な船舶の運航、海洋汚染の防止に関し最も有効な措置の勧告を行うこと」（傍点筆者）⁽⁴⁸⁾としている。この目的から考慮すると、民間警備会社に関するガイドラインを策定することが IMO の設立目的に沿ったものであるかは議論の余地があった。この点については、2012 年の第 90 回海上安全委員会に先立つ高官会合において、各国代表団は IMO において民間海上警備会社に関するガイダンスを作成することを広く支持されたことから、⁽⁴⁹⁾同委員会では、先にソマリア沖海賊対策コンタクトグループ第 3 作業部会(CGPCS WG3:海運業界の意識・能力向上および BMP 関連作業部会)で作成されたガイダンスの原案をもとに議論を行うこととした。

IMO は従来から船舶に武器を搭載すること、および自主警備のために武器を使うことに対して否定的であったが、⁽⁵⁰⁾すでに国際基準が全く不在のまま武器を使用した船舶の警備が自主警備の一つとして広く採用されていることから、まず、既存の海賊および武装強盗に関する回章⁽⁵¹⁾のアップデートを行うとともに、新たに船舶所有者や船舶運航者に対する暫定的なガイドライン⁽⁵²⁾および旗国、入港国、沿岸国としての締約国に対する暫定的な勧告⁽⁵³⁾を作成した。最後に、

⁽⁴⁸⁾ IMO Convention, Art.1

⁽⁴⁹⁾ IMO, 2012. MSC90/28 Report of the Maritime Safety Committee on Its Ninetieth Session. para.20.23

⁽⁵⁰⁾ *ibid.*

⁽⁵¹⁾ MSC.1/Circ.1333(2009.6.26) , "Recommendations to Governments for preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships"および MSC.1/Circ.1334 (2009.6.26)"Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships"

⁽⁵²⁾ MSC.1/Circ.1405/Rev.2 (2012.5.25)"Revised interim guidance to shipowners, ship operators, and shipmasters on the use of privately contracted armed security Personnel on board ships in the High Risk Area"

⁽⁵³⁾ MSC.1/Circ.1406/Rev.2 (2012.5.25)"Revised interim recommendations for flag States regarding the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the

海上警備会社に対するガイドラインとして「ハイリスクエリアにおける船上での民間武装警備員の使用に関する民間海上警備会社に対する暫定ガイダンス」⁽⁵⁴⁾を策定し、それぞれの利害関係者に対する最小限の国際基準を設けるに至った。

3.2 IMO 回章 1443「ハイリスクエリアにおける船上での民間武装警備員の使用に関する民間海上警備会社に対する暫定ガイダンス」の採択

民間武装警備会社のガイダンスの策定に関し、まず、「武力紛争における民間軍事・警備会社の活動に関連する関係国の国際法的義務及び推奨慣行について定めたモントルー文書」⁽⁵⁵⁾および「民間武装警備会社のための国際行動指針」⁽⁵⁶⁾など、陸上の民間軍事警備会社(Private Military Security Company)に対する関連文書をどのように参照するか、という点から議論が始められた。たとえば、アフガニスタンやイラクなどにおいて、要人保護や建築物等の警備を実施する民間軍事会社については、これらの文書により国際的な規制が行われている。特に国際行動指針は、同文書が官憲のプレゼンスが希薄か存在せず治安の維持が困難な場所において適用されること、⁽⁵⁷⁾また海上での警備に適用する可能性について述べている⁽⁵⁸⁾ことから、海上における武装警備を行う会社にも適用されうるのである。そこで2011年に船主等に対する暫定ガイドラインや締約国に対する暫定勧告の内容を議論した第89回海上安全委員会において、クック諸島⁽⁵⁹⁾ならびにバハマおよびマーシャル諸島⁽⁶⁰⁾が、これら文書をたたき台とすることを提案した。ところが、モントルー文書や国際行動指針は紛争地域における

High Risk Area”および MSC.1/Circ.1408 (2011.9.16)”Interim recommendations for port and coastal States regarding the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area”

⁽⁵⁴⁾ MSC.1/Circ.1443 (2012.5.25) Interim guidance to private maritime security companies providing privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area

⁽⁵⁵⁾ Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict. Adopted in 2008 at Montreux, Switzerland.

⁽⁵⁶⁾ International Code of Conduct for Private Security Service Providers. Drafted and concluded in 2010.

⁽⁵⁷⁾ Rule 13

⁽⁵⁸⁾ *Supra note 56*. Preamble para.7

⁽⁵⁹⁾ IMO, 2011. *International Code of Conduct for Private Security Service Providers (ICoC)* submitted by the Cook Islands. MSC89/18/1.

⁽⁶⁰⁾ IMO, 2011. *The need for more proactive protective measures* submitted by the Bahamas and Marshall Islands. MSC89/18/7.

武装警備を念頭に作成されており、一般に海賊に対する武装警備には適さない国際人道法の条文を参照していること、また国際行動指針は警備会社業界による自主規制を中心とした内容となっているが、この考え方は民間海上警備会社のガイダンスとして支持されなかったことから、これらの文書をそのまま海上の武装警備会社の基準として採用することは支持されなかった。⁽⁶¹⁾

そこで陸上の武装警備会社の国際基準とされている項目を参考にしつつ、民間海上警備会社の制度に関して、構成や資本等の一般的事項、陸上と異なり船舶の移動に伴い管轄権が変化する海上の特殊な法制度の理解、事故に対する賠償責任保険、海上での実務経験等の実働能力を基準とし、武器を使用した事案が発生した際には、船主等に対して報告書を提出することを求める案が取りまとめられた。とくに海上警備会社は資本規模が比較的小さい会社が多く、事故発生時の十分な被害者救済措置に懸念があることが指摘されたことから、PCASPの個人に対する保険のほか、民間海上警備会社(法人)に対する賠償責任保険や事業者保険に加入する必要性が強調された。

3.3 国際基準における PCASP の武器使用基準

PCASP は、小銃など武器を使用して海賊船の接近を拒むことが業務の一つである。ところが、公的機関の警察職員や警備行動中の海軍に適用される武器使用基準は存在するものの、⁽⁶²⁾民間人である PCASP の武器使用基準は国際的に合意された文書が不在であった。ひとたび船上において銃の不適切な使用による事故が発生すれば、航海中の船舶は複数の国家による管轄権行使の対象となり、適用される法律や責任関係がより複雑な事態となりうる。また武器の管理および使用が徹底されなければ、船上の秩序や安全に影響を及ぼす。このような背景から、海賊問題の中でも法律関係の議題に集中して議論を行う場であるコンタクトグループ第2作業部会(CGPCS WG II)において集中的な議論が行われた。その結果を改めて IMO の場で議論し、IMO のガイドラインに盛り込まれたのである。IMO のガイドラインの重要な意義のひとつは、民間人の武器使用に関

⁽⁶¹⁾ *Supra note 49. para.20.58*

⁽⁶²⁾ たとえば、Code of Conduct for Law Enforcement Officials adopted by General Assembly Resolution 34/169 of 17 December 1979.及び Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials. Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders in Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.

する初めての国際基準を定めたという点にある。⁶³

まず PCASP の目的は、海賊に対する致命的な武器の使用を含む武力行使ではなく、自ら乗り込む船舶が海賊により拿捕されることを防ぐため、最小限の無形力・有形力を行行使することにより、海賊船の接近を妨げることにある。また法執行活動ではないことから、一般に警察官等に許容される犯人の逮捕や逃走の防止のための武器使用は許容さない。したがって PCASP による武器の使用は、より抑制的、防御的であるべきであることが広く支持された。陸上における武装警備員に関しても、国際行動指針の中で紛争地帯における国際人道法の遵守が求められたうえで(パラ 4)、武器の使用に関しては、必要不可欠な場合において、必要最小限の使用が認められている(パラ 29-32)。そこで IMO のガイダンスにおいても、PCASP による武器の使用は、適用される法令を遵守すること、および武器の使用をできるだけ避けることを求めたうえで、段階的に必要に応じた最小限の武器の使用を認め、さらに人に危害を与える恐れのある使用は、自己または他人の正当防衛が成立する場合に限定している。したがって、接近してくる海賊船に対しては、その接近を断念させるための海面などに対する警告射撃は許されるが、正当防衛が成立する状況を除き、人に対する射撃を行うことは許容されない。たとえば、付近を航行中の他の船舶に海賊行為を行っている海賊船に自ら接近し武器を使用することは、自ら危険な状況を作り出していることから、武器の使用をできるだけ避け、最小限にとどめることを求めるガイダンスと背反する。すなわち防御的、抑制的であるべき PCASP の武器使用基準の射程から外れることとなるのである。

3.4 武器使用手順に関する国際基準－100 ルール(100 Series Rule)

このように IMO によって武器使用基準が回章に盛り込まれたが、船上における武器の使用の具体的な手順に関する国際的な基準が不在であることは、とりわけ海上保険や船主の賠償責任の見地から十分なものではなかった。たとえば米国民が所有する船舶が、海賊行為を受けた場合には、これを反撃する権利があるとし、⁽⁶⁴⁾船舶や積荷を海賊から守るために致死性のない有形力の行使(use of

⁽⁶³⁾ 瀬田 真「民間武装警備会社(PMSC)に対する規制とその課題」『海上交通研究』第 61 集 2012 年。

⁽⁶⁴⁾ 33 USC § 383 - Resistance of pirates by merchant vessels.

non-deadly use of force)が認められている。また人に危害を伴わない警告射撃は「停船信号」とみなされ、武器の使用ではないとされる。⁽⁶⁵⁾一方、武器の所持や使用に規制に厳格な日本では、そのような制度は存在しない。そこで新たな武器使用手順として100ルール(100 Series Rule)⁽⁶⁶⁾が草案された。このルールは、海賊事案の発生に際し、船員やPCASPが自衛のための武器使用を行う際の規範とすることに加え、武器使用に際して船社や船長、武装警備会社や警備員などの潜在的な刑事・民事責任リスクを低減することを目的として作成されたものである。具体的な内容をみると、海賊の襲撃の際には船長に同ルールの適用を助言すること(ルール100)、襲撃の可能性のあるボートに対してはVHFや中・長距離音響装置などや武器を見せることによる警告を行うこと(ルール101)、襲撃を退けるために必要と判断された場合にのみ武器を使用すること(ルール102)、緊急性のある襲撃の際に正当防衛が成立する場合は、必要かつ合理的な範囲で人に対する武器の使用が許される(ルール103)こととなっている。なお国際海運会議所(International Chamber of Shipping: ICS)は、ウェブサイトにおいてこのルールを一般に公開しており、ISOも民間警備会社の規格の一部として取り込む議論を始め、その結果を第93回海上安全委員会にて報告するとし、国際的な手順となりつつある。

3.5 武器使用に関する実務上の問題点

以上のようにPCASPによる武器の使用基準が策定されたが、適切な武器使用に関する責任、とりわけ過剰な武器の使用も懸念材料の一つである。2012年5月にマーシャル諸島籍のばら積み船MS *Avocet*に乗船したPCASPの警告射撃に関するビデオクリップがインターネット上で公開され、事実であれば、過剰な武器の使用に当たるのではないかと議論を呼んだ。問題の場面は、海賊船と思しきボートが*Avocet*に接近してくるのに合わせて、船上のPCASPが警告射撃をするものであるが、まず、接近してくる海賊船に対して武器の使用以外の手段による警告や海面もしくは上空への警告射撃などを行わずに、乗船者に危害を加える可能性のある船体への警告射撃を行い、実際に負傷者が発生している

⁽⁶⁵⁾ USCG, 2009. *Guidance on Self-Defense or Defense of Others by U.S. Flagged Commercial Vessels Operating in High Risk Waters*. Port Security Advisory (3-09)

⁽⁶⁶⁾ The 100 Series Rules. An International Model Set of Maritime Rules for the Use of Force (RUF). Available at <http://www.100seriesrules.com/> (accessed on 12 Nov. 2013.)

ことがあげられる。次に、接近する海賊船が *Avocet* に衝突し、海賊船がその後方に離れていく段階においても船体に対する射撃を継続していることがあげられる。これらに関しては、本襲撃の前にロケットランチャーを持った海賊による襲撃があったこと、⁽⁶⁷⁾また、あるいは武器の使用以外の警告手段を行うには海賊船が接近しすぎている状況であったこととはいえ、武器の段階的使用や危害射撃を行う際の原則に反している。すなわち、武器の使用は他の手段により警告を発したにもかかわらず、海賊船が接近を中止しない場合であり、さらに人を殺傷する可能性のある射撃は自己または他人の正当防衛の場合に限るとする一般原則から甚だ逸脱している。また海賊船が衝突、後方に離れていく際の武器の使用は、危険が離れていく段階の射撃であり、必要最小限にとどめるべき PCASP の武器使用原則に反することから正当化できない。なおこの場合の正当防衛の成立基準については、旗国主義に基づき *Avocet* の旗国であるマーシャル諸島における基準による。一般に同国と法体系が近い英国の正当防衛の基準で検討すると、海賊船が接近してくる段階は、危険が迫っている段階と考えられるが、後方に離れていく段階では、危険が去っていく段階と考えられるので、この場合には正当防衛が成立しない。⁽⁶⁸⁾旗国であるマーシャル諸島は、*Avocet* 船内で負傷者が発生した事実がないので、特段の必要性を認めない限りは、この件についての捜査をする予定がないとのことであり、⁽⁶⁹⁾これ以上の詳しい事情は不明であるが、このような事実が現実問題として発生し得ることが明らかにされた。

4 海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法

わが国は民間人の武器の所持や取扱いに対して厳しい制度を採用してきた。そのため、新たに民間人たる PCASP に武器を使用した警備を許容する法制度を策定することは、多くの関連する法制の改正を伴う立法を行うにせよ、適用される場所などを限定した特別措置法を立法するにせよ困難な作業となる。特に洋

⁽⁶⁷⁾ Wiese Bockmann, M. and Alan K., 2013. Shooting to Kill Pirates Risks Blackwater Moment. *Bloomberg*. [online] available at <www.bloomberg.com/news/print/2012-05-08/shooting-to-kill-pirates-risks-blackwater-moment.html> (accessed on May 6).

⁽⁶⁸⁾ 例えば、*R v. Clegg*. [1995] 1 All ER334(HL).

⁽⁶⁹⁾ *Supra note 67*.

上を航行する船舶は一般に孤立した特殊な環境にあり、船内に PCASP の携行する武器が存在すること自体が大きな懸念材料となる。また PCASP の能力に関する基準、とりわけ武器の取扱い能力が不十分であれば、必要な時に海賊船の接近を防げないばかりか、たんに金銭を目的とした者が乗船する可能性も排除できない。(70)さらに PCASP は、その船舶の航行に伴い公海上、第三国の領海上を航行し、さまざまな国の港に入港するため、旗国の管轄権のみならず、これらの国の管轄権に服することとなるため、制度に関する国際的な基準を満たしていることが望ましい。(71)したがって PCASP に関する制度は、船舶上での武器を使用した警備の実務的側面を担保しつつ、国内的な政策・事情を考慮した上で、国際的な基準、とりわけ国際海事機関で採択されたガイドラインなどに準じた国際的に通用するものとしなければならないのである。

4.1 海賊の定義に関する問題

まず、PCASP の業務上の脅威である海賊行為について検討を行う。海洋法条約第 101 条は海賊の定義について、①「私有の船舶又は航空機の乗組員又は旅客」が、②「私的目的のため」に、③「公海」において、④「他の船舶...又はこれらの内にある人若しくは財産」に対して行われる不法な暴力行為、抑留又は略奪行為と定める。(72)したがって、たとえばマラッカ・シンガポール海峡における一国の領海内で行われる海賊行為は、③の公海であること条件を満たさないことから武装強盗と区別される。また、たとえば、環境保護団体シーシェパードが公海上において「抗議活動」と称して日本の捕鯨船団に対して行う行為は不法な暴力行為に該当するが、海洋法条約には「私的目的」の定義がなく、これに該当するか議論が分かれるため、ただちに国際法上の海賊と定義づけられない。さらに旅客が自ら乗船する船舶をシージャックしたアキレ・ラウロ号事件(73)は④の「他の船舶」に対して行われた行為ではないため、海洋法条約の海賊の定義から逸脱するとされる。

(70) Toomse, R., 2009. Piracy in Gulf of Aden: Considering the Effects of Private Protection Teams. *Basic Security & Defence Review*. 11(2), pp169-185.

(71) IMO, 2009. Report of the Maritime Safety Committee on its 86th session. MSC86/26.

(72) 海洋法条約 101 条第 1 項

(73) 1985 年 10 月、イタリア船籍のクルーズ船アキレ・ラウロ号が、エジプトのアレキサンドリア沖合の公海上で、同船に乗船していた武装パレスチナゲリラ(PLF)に所属する 4 名によって乗っ取られた事件

日本船舶警備特措法における「海賊」の定義は、同法第二条一項において海賊対処法第二条各号のいずれかの行為をいう、としている。海賊対処法と海洋法条約における海賊の定義は、その表現において異なるものの、政府の見解では、上記の要素について基本的に一致しているという。⁽⁷⁴⁾わが国においては、罪刑法定主義を厳格に適用しているため、海賊罪における構成要件を相当詳細に記述する必要があった。⁽⁷⁵⁾すなわち、海洋法条約に具体的な例示や定義がなされておらず、より一般的な表現である「不法な暴力行為、抑留又は略奪行為」ではなく、具体的にこれらの行為を記述することが要請されたのである。したがって海賊対処法における海賊の定義は、締約国が独自に判断できるもの⁽⁷⁶⁾とされている「不法な暴力行為、抑留又は略奪行為」を定義づけているところにある。そこで海洋法条約と海賊処罰対処法の海賊行為の不法な暴力行為、抑留又は略奪行為の記述の差異の問題や、PCASPの業務における潜在的な問題があるか検討する。

まず、このような相違の存在がわが国の立法管轄権を行使する上で、なんら国際法上の問題がある行為ではない。⁽⁷⁷⁾海賊の定義に関する諸外国の国家実行は、英国のように海洋法条約の定義をそのまま国内法に取り入れている国もあれば、ロシアのように海賊行為を刑法のなかで独自に定義している国もあり、⁽⁷⁸⁾さまざまである。海賊の定義の問題が発しうるのは、国内法と国際法における海賊の定義が異なる場合において、執行管轄権を行使する場合である。一般的に、海洋法条約が許容する普遍的管轄権に基づく執行管轄権の行使が許されているのは、国際法が定める海賊のみであり、国際法上の海賊には該当せず、単に国内法上の海賊の定義による場合は、普遍主義に基づき管轄権を執行する理由を欠くことになる。すなわち海賊処罰対処法において海賊とされる行為が、国際法の海賊の定義を逸脱する場合に、わが国は普遍主義に基づく執行管轄権を行使する立場になく、海賊の逮捕や訴追を行える国際法上の根拠を欠くことにな

⁽⁷⁴⁾ 参議院第 171 回外交防衛委員会外務省国際法局長答弁第 15 号

⁽⁷⁵⁾ 中谷和弘「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』2009.9.15(No.1385) pp.62-68

⁽⁷⁶⁾ O'Connell, D.P., 1982. *The International Law of the Sea*. Vol.II. Oxford: Clarendon Press, p. 969.

⁽⁷⁷⁾ *Supra note* 76. p. 967

⁽⁷⁸⁾ Furuya, K., 2012. Suppression of Piracy off Somalia: A Case Study of Japanese Policy and Legal Regime to Implement International Law. *University of Greenwich Master's degree thesis*.

るのである。ところが、PCASP の行う警備業務は、一般に執行管轄権の行使ではなく、逮捕や訴追などの司法手続きを予定ものではない。また PCASP が乗船する日本籍船は、日本が旗国として排他的管轄権を行使する立場にあり、わが国法令である海賊処罰対処法および日本船舶警備特措法が適用される。したがって、PCASP は接近してくる船舶を、国際法ではなく、これら法令に基づく海賊の定義に基づいて海賊か否か判断することとなることから、この点において国際法と国内法の海賊の定義の違いは一義的に発生しない。ところで、乗船中の PCASP が外国企業の外国人であった場合には、「不法な暴力行為」の定義が、当該企業の設置国の海洋法条約の解釈と我が国の海賊処罰対処法の定める海賊の定義が異なる可能性がある。日本籍船上では海賊対処法の海賊の定義が適用されることを周知し、いかなる行為が海賊行為と評価されるか十分に理解させることが必要であろう。

4.2 PCASP による武器の使用について

日本船舶警備特措法の目的は、「海賊多発海域において、原油その他の国民生活に不可欠な物資であって輸入に依存するものの輸送の用に供する日本船舶の航行に危険が生じていることに鑑み、その航行の安全を確保するため…小銃を用いた警備を実施することができる」とし、民間人による警備活動のための銃器の所持⁽⁷⁹⁾及び使用⁽⁸⁰⁾を認める規定を定めていることが、本特措法の重要な意義であり特徴となっている。そこで PCASP の小銃の所持及び使用に関して、いかなる法体系となっているか概観する。

まず小銃の所持については、銃砲刀剣類所持等取締法(昭和 33 年 3 月 10 日法律第 6 号)第 3 条第 1 項において、何人も銃砲の所持を原則として禁止されているが、同項第 1 号において「法令に基づき職務のため所持する場合」を例外としている。PCASP の小銃の所持は、特措法に基づく所持であり、したがって例外とみなされる。また PCASP による小銃の使用についても、刑法(明治 40 年法律第 45 号)35 条により「法令又は正当な業務による行為は、罰しない」としており、PCASP による法律に則った小銃の使用によって、たとえば刑法の脅迫罪(第 222 条)、強要罪(第 223 条)、威力業務妨害罪(第 234 条)などの罪に問われるこ

(79) 日本船舶警備特措法第 14 条

(80) 同上第 15 条第 4 項及び第 6 項

とはない。

次に特措法の武器の使用基準について概観する。特措法の第3条で国土交通大臣が策定する特定警備実施要領において「特定警備の実施に関する基本原則」や「小銃の使用その他の海賊行為の態様に応じてとるべき特定警備の具体的内容及びその手順に関する事項」など、特定警備を実施するうえで従うべき規範を定めるとしている。⁽⁸¹⁾すなわち、小銃の使用に際しては、第15条第4項の「海賊多発海域において、海賊行為…をする目的で、船舶を航行させ…他の制止の措置に従わず、なお船舶を航行させて当該行為を継続しようとする場合において、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」に、合理的に必要と判断される限度において、小銃を所持していることを顕示し、小銃を構え、または当該船舶の上空若しくは海面に向けて小銃を発射することができるとする。⁽⁸²⁾さらに第15条第6項は、海面射撃や上空射撃を行っても、まだなお海賊が接近してくるような場合において、自己または乗船者の生命または身体を防護するために必要なときは、合理的に判断される限度において小銃を使用することができるとする。すなわち、海賊船に対して、これ以上の接近を阻むため海賊船の船体に対する射撃を行うことも可能とする。⁽⁸³⁾また第7項では危害射撃の要件を定め、刑法第36条の正当防衛もしくは第37条の緊急避難に該当する場合を基準としている。この基準は、武器の使用をできるだけ避けること、武器を使用する際の段階的な使用および人に対する武器の使用を正当防衛に限定する国際基準に沿った内容と考えられる。

ここで危害射撃が許容される正当防衛が成立するための条件である「急迫不正な侵害」について、たとえば、執拗なつきまといを行っていた海賊船が、船舶に接舷し、海賊が縄梯子などを使用して乗り込んでくる場合でも成立するか検討する。急迫不正な侵害は、たとえば、海賊が他の船舶に接近してくる過程において、ロケットランチャーなどの武器により襲撃する場合には、当然肯定されるものと考えることができる。一方、海賊が徐々に接近し自船に乗り込んでくるような場合においても、「急迫性」が肯定されるのであろうか。海賊による侵害を防ぐため、避難室(citadel)を船内に設け、海賊がつきまといや接近する間

⁽⁸¹⁾ 同上第3条2項1号および2号

⁽⁸²⁾ 日本船舶警備特措法第15条第4項

⁽⁸³⁾ 第183回衆議院本会議第24号 H25.5.16 太田国土交通大臣答弁

に退避する対策も考えられる。ところで一般に急迫不正な侵害が肯定されるためには、法益の侵害される危険が切迫したものであることが必要であり、その侵害が予期されるものも含むとされる。したがってここでいう「急迫性」とは急な攻撃や不意打ちのみならず、客観的に法益侵害の切迫性が存在すればよいのである。⁽⁸⁴⁾そこで海賊の乗り込みに関して検討すると、確かに執拗なつきまといなど継続的な襲撃による法益侵害の時間的経過という点において、急迫ではないかもしれない。他方、広い公海上にある船舶が海賊による襲撃に遭遇し、海賊が乗り込んでくるような事態において、他の対抗措置、たとえば海軍などの公的勢力による安全が迅速に確保されることは期待できない。また、ひとたび海賊が自船に侵入すれば、海賊が武器を使用して乗組員等に対する脅迫、傷害・殺人行為を行う客観的な切迫性が存在する。従って、海賊船が接舷し縄梯子を登ってくる段階で「急迫不正な侵害」があったものと解し、この場合の正当防衛が成立することが肯定できる。しかしながら、海賊の接近を拒む小銃の使用が海賊の襲撃をエスカレートさせたと考えられるような場合は、自ら危険を招いたとして正当防衛が成立せず、⁽⁸⁵⁾また予期される侵害を理由に、機先を制して積極的に海賊を攻撃する行為は、侵害の急迫性を満たさないと考えられる。

さらに PCASP の小銃の使用によって事故が発生した場合は、どのような対応がとられるか検討してみる。たとえば、2012年2月に、イタリア籍船のタンカー「エンリカ・レクシエ」号に、武装警備員として乗船したイタリア海軍の隊員がインド人漁師を海賊と誤って射殺した事件が発生したことは記憶に新しい。イタリアは旗国主義に基づき同国が執行管轄権を行使する権利があると主張し、インドは事案の結果が自国籍船で発生し被害者の国籍国であること、また同国の主張によればインド領海で事案が発生した⁽⁸⁶⁾ことからインドに旗国主義、消極的属人主義および属地主義に基づく執行管轄権を行使する権利があると主張する。事案発生直後にインドは「エンリカ・レクシエ」号を内水まで誘導し、

⁽⁸⁴⁾ 山口厚「刑法総論」有斐閣。p.119

⁽⁸⁵⁾ *ibid.* p.120

⁽⁸⁶⁾ なお事件の発生場所について、イタリアは公海上であったことを主張、これに対してインドは領海内であったと主張している。Trial of two Italian marines navigates in murky waters. *ArabTimes*. 11 June 2013; Sankar, H., 2013. Jurisdictional and Immunity Issues in the Story of Enrica Lexie: A Case of Shoot & Scoot turns around! *EJIL Talks*, available at <<http://www.ejiltalk.org/jurisdictional-and-immunity-issues-in-the-story-of-enrica-lexie-a-case-of-shoot-scoot-turns-around/?pfstyle=wp>> (accessed on 6 Nov. 2013)

内水で射撃を行った海兵隊員 2 名を拘束したことからインドーイタリア間の国際問題に発展している。⁽⁸⁷⁾公海上で同様の事案が発生した場合には、日本は旗国主義に基づき第一義的な管轄権を有することから、わが国の関連法令が適用される。⁽⁸⁸⁾他方、相手船舶においても旗国主義に基づき、自国籍船上で人の負傷など結果が発生した事件に対して管轄権を有し、その行使を主張してくることが予想される。このように管轄権が競合する場合においては、管轄権の優先にかかると一般国際法がないことから、専ら外交的に解決することとなる。

PCASP の最終的な目的は、小銃を使用した警備による海賊船の接近を防ぐことであり、小銃の使用は海賊に対する殺傷や海賊の拘束などのためではない。そこで第一義的には、海賊船の接近を第 15 条 4 項の海面または上空の警告射撃までにおいて阻止することを警備の基本とすべきである。これ以上の射撃は、海賊船の接近を阻止できず人に危害を加える恐れのある場合に第 6 項に基づく船体への射撃が許容され、正当防衛が成立するような場合にのみ海賊に対する射撃を行うことが許容されるが、いずれも限られた状況においてのみ許容されるものである。そして PCASP の射撃がこの原則を逸脱する場合には、刑事上その他の責任が発生するのである。

5 おわりに

本来、海上における治安の維持は、旗国の海上保安機関など国家機関の責任であるが、時として警備勢力が不十分である広大な洋上において PCASP が航海の自由を確保する手段として活用され、急速に普及している。このような中で、わが国は民間人に小銃などの武器の所持及び使用を許し、もって公海上の海賊の危険から日本船舶を保護する日本船舶警備特措法を採択した。

ところで国際航海を行う船舶は、旗国の排他的管轄権のほか、沿岸国の領海を航行中においては当該沿岸国の、入港中にある場合は入港国の管轄権に服する。

⁽⁸⁷⁾ 本事件の管轄権を調査したものとして、Guilfoyle, D., 2012. "Shooting fishermen mistaken for pirates: jurisdiction, immunity and State responsibility". *EJIL Talks*. available at <<http://www.ejiltalk.org/shooting-fishermenmistaken-for-pirates-jurisdiction-immunity-and-state-responsibility/#more-4560>> (accessed 20 Nov. 2013)

⁽⁸⁸⁾ 刑法第 1 条第 2 項

したがって、武器の所持や使用を許すにあたり、既存の国内法令との整合性のみならず、IMOなどで策定された国際基準を視野に入れた法とする必要があった。また PCASP の乗船による船舶の警備は、いまや多くの国が受容していることから、PCASP が乗船し武器を所持しても、単なる通航をもって無害通航権が拒否されないものと考えられる。しかしながら武器を船内に所持している船舶は、その取扱いが不適切であれば、沿岸国法令が適用されることに注意が必要である。

また PCASP による武器の使用に際しては、その目的が海賊の襲撃から船舶を保護することにあることを念頭に置き、防御的、段階的、抑制的でなければならない。したがって、真に必要な場合に最小限の使用に留め、危害を伴う射撃は正当防衛などの場合に限られる。さらに、海上で執行管轄権を行使する海上保安官とは異なり、犯人の逮捕や逃走の防止などのために武器を使用することは許されないなど限定されたものである。わが国の日本船舶警備特措法もこの原則に則った武器使用基準となっている。

2012 年以降、海賊の発生件数が減少したとする調査がある。⁽⁸⁹⁾一方でソマリアの海賊は、海賊行為から武器の密輸など別の犯罪行為に切替えただけとする報道もある。⁽⁹⁰⁾ソマリア国内に確固たる法執行機関が確立し、また周辺国の法執行機関がその能力の拡充を行い、自ら周辺海域の治安の維持を行っていく体制が整うまでは、ソマリアの海賊が再燃する可能性を孕んでいる。PCASP による自国籍船舶の保護は海賊を撲滅するものではなく、当座の措置であることを忘れてはならない。

⁽⁸⁹⁾ ICC International Maritime Bureau, 2012. *Piracy and Armed Robbery against Ships Report for the Period of 1 January-31 December 2012*. Available at <www.icc-ccs.org>. (accessed on 20 Nov.2013)

⁽⁹⁰⁾ Coker, M. and Costas P., 2013. Somali Pirates Shift to Other Criminal Pursuits. *The Wall Street Journal Asia*. 5 November. [online] available at <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304470504579165421385623670>> (accessed on 28 Nov.)