

## 特集／グローバルなルール形成と開発途上国

# マラッカ海峡の海賊規制―国際的枠組みの構築と沿岸国の対応

小中さつき

### ●海賊規制の抱える問題

海賊規制の歴史は古く、国際法においても海賊に関する法は現存するものの中で最も古い規則の一つとされる。しかしながら現在においても海賊行為の抑止は困難であり、また海賊の武装化による海賊行為の凶悪化等、さらに難しい問題を抱えている。マラッカ海峡でも状況は同じで、二〇〇

五年度は日本船籍韋駄天号事件を含む二二件の海賊事件が発生している。年間七万五〇〇〇隻の船が航行するマラッカ海峡を、例えば日本の輸入原油の約九割もが経由しており、したがってマラッカ海峡での航行の安全の確保は国際貿易や日本経済にとって、大きな経済的利益なのである。

ではなぜ、交通の要路であるマラッカ海峡を海賊から守ることがいまだに十分でないののだろうか。ここでは二つの問題を取り上げることとする。

第一に、実際に起きている海賊事件と、国連海洋法条約（海洋法条約）上に国際慣習法として規定されている海賊行為の定義とが乖離している点である。そもそも沿岸

国の領海であるマラッカ海峡での海賊事件が、海洋法条約の対象となるのか問題がある。

そして二つ目には、海峡の沿岸国が人的、経済的資本の不足から海賊の取締りのための制度を十分に整備していない点である。

これらの問題について国際および国内レベルにおいてどのような努力がなされているのか、以下検討することにする。

### ●海賊に関する国際法

一七世紀の近代国際法の登場以前に既に海賊は「人類共通の敵」(hostis humani generis)として觀念され、国籍国の保護を受けることはできず、また海賊行為はすべての国が裁判管轄権を持つ国際犯罪として認められていた。

一九世紀後半には、国際慣習法の法典化作業が始まり、二〇世紀に入ると、国際連盟の国際法法典化専門委員会で「海賊の抑止のための条文章案」が作成された。しかし内容および国際法としての重要性について普遍的な合意を得ることができず、法典化作業の対象からは除外された。

再び、海賊に関して法典化が試みられたのは第二次大戦後の国際連合の時代になってからである。国連国際法委員会が、一九五五年に海賊に関して八条から成る草案を作成、その後「公海に関する条約」の一部として採択され、さらに同条約の海賊の規定は、ほとんど修正されることなく、一九八二年の「海洋法条約」に引き継がれた。

その内容は「人類共通の敵」である海賊について、公海上及びいづれの国の管轄権にも服さない場所での不法な暴力行為、抑留または略奪行為といった海賊行為は、すべての国が取締りのための強制権を有し、公海上の船舶での海賊行為に関しては、船舶の旗国のみが執行権を持つとする旗国主義を修正し、例外的に普遍的管轄権を認めるものであった。

### ●法と現実の乖離

こうした歴史を経て条文化された規定であるが、実効的な海賊事件（海洋法条約上の海賊行為だけでなく広く海上での暴力行為、略奪行為を含む）の規制には至っていない。では、海洋法条約の抱える問題とは

何なのであろうか。

第一には海賊行為の目的が、「私的目的」に限定されている点である（海洋法条約第101条(a)）。つまり公的目的や政治的目的でなされる海上での略奪行為は規制の対象とならず、例えば一九八五年の武装パレスチナゲリラによる政治目的の船舶乗っ取り事件（アキレ・ラウロ号事件）のごときは同条約の対象とはならない。

第二の問題は、海賊行為の行為地である。「公海」もしくは「いずれの国の管轄権にも服さない場所」（同第101条(a)(i)、(ii)）で行われる海賊行為のみを対象とすることは、領域主権の排他性からは当然のことであり、領域内での船舶への暴力行為は国内法上の問題である。しかしこの点、東南アジアでの海賊事件の現状に照らして見れば、マラッカ海峡はそもそも沿岸国の領海であり、また事件は港や領海内での停泊中もしくは投錨中に多発している、海洋法条約では東南アジア海域の問題を解決できないことになる。

第三には拿捕の場所が「公海」もしくは「いずれの国家の管轄権にも服さない場所」とされ（同第105条）、海賊船が領海内に逃げ込んで追跡を逃れようとする場合には拿捕できない問題がある。追跡権については国連国際法委員会の草案段階で削除された経緯があるが、実効的な取締りのためには再検討の必要があるかもしれない。法典化条約である海洋法条約は、より多

くの国家の合意を得るため、様々な国内法や国家実行から共通項を導き出したものであり、各海域の具体的な事情に即して海賊事件を取締るためには、多くの制限を抱えているということが出来る。

## ●国際ルール作り

特に「行為地」の問題から海洋法条約が、マラッカ海峡やシンガポール海峡での海賊事件に対応できない状況を解決するため、国際社会は新たなルール作りに向け様々な努力を重ねてきている。

海上の安全の確保をその任務とする国際海事機関（IMO）はとりわけこの分野で大きな役割を果たしている。一九八三年に「海賊行為及び船舶に対する武装強盗の防止策」（resolution A.545 (13)）を総会が採択し、ここで、「海賊行為」と共に「船舶に対する武装強盗」（armed robbery against ships）という新たな概念を導入した。これにより沿岸国の領域内で発生する強盗や乗っ取り、身代金目当ての誘拐といった海洋法条約の対象とならない犯罪行為も単なる国内法上の問題ではなく、国際的に重要な関心事項であることを各国に認識させた。決議では海賊行為及び武装強盗の抑止のためにはあらゆる措置をとること、船主、船舶運行者、船長および乗組員に対する助言、また自国船籍の船舶について事件発生時にIMOへ報告することなどが各国に要請された。

しかしながら状況の改善が見られないため、IMOは一九九一年「海賊行為及び船舶に対する武装強盗の防止及び抑制」（resolution A.683 (17)）を採択し、防止のためのさらなる努力や関係国および船舶間での海賊情報の共有を求めた。

一九九三年にはより具体的かつ詳細な「海賊行為及び船舶に対する武装強盗の防止及び抑制のための各国政府への勧告」（MSC/Circ.622 一九九九年に改正。MSC/Circ.622/Rev.1）を採択した。

こゝでは情報の確保、捜査方法への助言、海賊対策のための行動計画の作成の要請や関係国との協力下での執行管轄権に関するより実効的な体制整備などを求めている。また海賊事件の情報の収集、共有が、事件の防止や船舶の自衛策のためには非常に有用であることが改めて確認されている。情報の収集には、国際商業会議所の国際海事局（ICCI-MB）がマレーシアのクアラルンプールに設置した海賊情報センター（PRC）を活用することも提言している。さらに海賊行為もしくは船舶に対する武装強盗（武装強盗）により領海の外で逮捕された者は、実質的当事国との合意によって捜査国の法の下で訴追されるとする。実質的当事国とは捜査対象船の旗国、事件発生地国、自国民が死亡、重傷を負った国、有用な捜査情報を有する国、捜査国により事件との重大な関連が認められた国等、発生した海賊事件の関連国を広く指す。海賊

行為および武装強盗が処罰されないことがないよう、関係国全体で取締りを行う趣旨である。

また、共同パトロール等地域的協力のための「海賊行為及び船舶に対する武装強盗の防止及び抑制に関する地域的協力協定草案」も勧告と共に提示されている（付属書5）。協定当事国間で武装強盗を定義し、合意がなされれば、協定上は当事国間での武装強盗の取締りが可能となる。

二〇〇一年に総会で採択された「海賊及び船舶に対する武装強盗の犯罪の捜査のための慣行綱領案」(resolution A.922) は、武装強盗を海賊行為以外の、一国の管轄の下に服す領域でなされた不法な暴力、抑留行為または略奪行為を指すものとして、はじめて定義した。綱領案は決して沿岸国の領海内での執行管轄権を制限するものではないが、自国の管轄内での海上暴力が、当該国家の利益だけでなく、国際的な共通利益をも損なうものであることや、十分な捜査や関係国との協力の必要性を沿岸国が認識する上で重要な文書である。

海上の安全という点からは、一九七四年の「海上における人命の安全のための国際条約」(SOLAS条約)も重要である。本条約は船舶の構造や設備、救命設備の基準を定め、海上での人命の安全を促進するものであるが、二〇〇二年に前年の九・一一同時多発テロを受け、海上テロの脅威から人命を守るための大きな改正がなされた。

新たにXI-2章「海上の保安を高めるための特別措置」及び義務の規定A部と勧告的规定B部とから成る「船舶と港湾施設の国際保安コード」(ISPS Code)が追加された。船舶と港湾施設の安全確保のための設備や装置が十分に備えられているかを確認する船舶保安評価の実施や、保安上の設備計画作成を船舶に義務づけることが国家に要請されている。海上テロを前提とした改正であるが、海賊行為および武装強盗の抑止および被害を最小限にするには実際的で有効な方法であろう。

普遍的な国際組織に対して、地域的なフォーラムとしては東南アジア諸国連合(ASEAN)を挙げることができる。二〇〇二年の「ASEAN国境を越える犯罪撲滅のための行動計画」に基づき、海賊に関する国内法の整備、情報の交換、捜査における国家間協力や共同パトロールを行うことが決められた。注目すべきは、海峡の航行の安全に関し、沿岸国と利用国とで合意のもと協力をを行うとする海洋法条約四三条を根拠に、利用国や関係国際機関に対して技術的な協力を求めていくという考え方である。東南アジア諸国による取締りの一番の障害である資金や技術力の不足という問題について、航行の安全という共通利益を守るためにすべての利用国は相応の責任を果たすべきであろう。

アジア太平洋地域における政治や安全保障分野を対象とする地域的対話フォーラム

としては、一九九四年より開始されたASEAN地域フォーラム(ARF)が二〇〇〇年に海賊や不法入国を主に扱う専門家グループを設立し、二〇〇四年の第一〇回閣僚会合において「海賊行為及び海上保安への脅威に対する協力に関する地域フォーラム声明」を出している。この声明では海賊行為が国際的な貿易活動の阻害要因であることや、海賊行為がアジア太平洋地域に共通の重大問題であり、地域協力が規制のための絶対的な条件であることを確認している。

また一八九七年設立の海事専門の非政府国際組織である万国海法会は海法の国際的統一を目的とし、海賊の統一法については一九九八年に「海賊行為および海上暴力行為に関する法律の統一に関する共同国際ワーキング・グループ」を組織し、二〇〇〇年に「海賊行為及び海上暴力行為に関するモデル国内法」を作成した。あらゆる海賊行為および海上暴力行為が必ず関係国による訴追、処罰の対象となるものとしているが、「海賊行為」規制をシージャック等のテロ行為と同じ法枠組みの中で扱えるかについては大きな疑問が残ろう。

## ●国際ルールの実現

こうした様々なルール作りに対応して、それらのルールがいかに国内で受容されるかという点が実効的な取締りの上では重要である。そうした中で非常に積極的な活動



## 特集／グローバルなルール形成と開発途上国

を行っているのが、非政府国際組織である I C C I M B、そしてその下部機関である P R C である。P R C は海賊に関する情報の提供を主要な任務とし、海賊事件への迅速な対応と事件の防止に貢献している。

P R C が対象とする海賊事件は、I M O と同様、「海賊行為」と「武装強盗」を含むが、国家管轄権内で発生する「武装強盗」であっても非政府国際組織による情報収集や提供という活動であれば、沿岸国との主権の衝突も起こらず、事件に即した迅速な対応をとることができる。P R C の活動は国家による取締りを促進するものである。

アジア太平洋経済協力 (A P E C) では海賊に関する協力体制の確保が確認されている。二〇〇二年に採択された「テロリズムとの闘い及び成長の促進に関する A P E C 首脳声明」には S T A R I ニシアティブが盛り込まれた。テロ対策を目的とする取組みだが、域内での安全な貿易の確保のためになされる、I S B C o d e の履行などを含む船舶や港湾施設に対する具体的な安全対策の国家への義務づけは、海賊の取締りについても十分機能するであろう。

こうした国際社会での海賊の取締りへの認識の高まりに呼応して、東南アジア各国でも様々な対応がとられている。

日本のイニシアティブで開かれた二〇〇〇年の東京海賊対策国際会議では、国内法の整備や国際協力の促進を約束する「東京

アピール」、「モデルアクションプラン」及び「アジア海賊チャレンジ 2 0 0 0」が採択され、これらに基づき日本は東南アジア諸国に対して技術的、経済的支援を行っている。また小泉首相により提唱され、二〇〇一年に採択された「アジアにおける海賊行為及び船舶に対する武装強盗との戦いに関する地域協力協定案」は二〇〇六年九月に発効予定である。本協定は情報共有センターを設立し、容疑者の逮捕や被害船舶の発見を容易にし、また犯罪人引渡し等の二国間協力を促すものである。一方米国は同協定案に並行してテロ及び海賊対策を目的とする「地域海洋安全保障構想」を提唱していたが、自国の主権を米国により制限される可能性を危惧したインドネシアやマレーシアの強い反発により、構想を断念している。

海賊の取締り、特に一国の管轄権下で発生する武装強盗の取締りを強化しようとするとき、そこには当然沿岸国の主権の壁がある。したがって、海賊の実効的な取締りには沿岸国自身の積極的な取組みが最も有効な手段なのである。沿岸各国は海賊や海上暴力を犯罪行為として国内法上規定しているが、海上法執行機関が十分に整備されていないため、海賊の規制が実効的に行われているとは言いがたい。

このような問題を解決すべく、例えば、マレーシアは二〇〇五年にそれまでに存在した一二の関係機関を統合してマレーシア

海上法執行庁を設立、フィリピンは海上安全体制の整備という観点から、それまで海軍の所属であったコーストガードを一九九八年に運輸通信省直轄とし、またインドネシアでは、海軍や海上警察など関係機関の海上法執行権が重複しているため、権限調整のために新たな海上治安調整機構の設立を準備中である。

これらの機関に対し日本は、J I C A を通じて専門家の派遣、組織や政策に関する指導、人材育成プロジェクトの支援や合同訓練また船艇の提供等、技術的、経済的支援を行っている。また沿岸国は共同パトリールや追跡権の調整などに関して個別に二国間条約を結んでいる。

### ●今後に向けて

武装強盗という新たな概念を導入し、海賊事件全般を国際的な取締りの対象にしようとするルール作りは、東南アジア海域での問題解決にも有効であろう。しかしながら沿岸国の領域主権の尊重から、とりうる措置は情報の共有や合意に基づく協力関係の構築に止まらざるを得ない。

そうした中で、より実効的な海賊規制を行うためには、規制が国際社会全体の利益保護につながることを確認した上で、沿岸国自身の国内体制の整備、海峡利用国としての責任の分担、また主権の壁を越えて活動する N G O のさらなる活躍が望まれる。

(こなか さつき／星槎大学非常勤講師)