

平成13年度

「周辺諸国との新秩序形成に関する調査研究」

事 業 報 告 書

# 海上保安国際紛争事例の研究

第 3 号

平 成 14 年 3 月

財団法人 海上保安協会

# 目 次

---

- はしがき…………… 東北大学名誉教授 山 本 草 二
- 排他的経済水域における航行自由と経済行為  
—サイガ号事件を題材として—  
…………… 関東学園大学助教授 深 町 公 信 ( 1 )
- 国際的な組織犯罪と密輸・密航  
…………… 岡山大学教授 大 塚 裕 史 ( 25 )
- 漁業資源保存の諸条約における規制手法と航行の自由との整合性  
…………… 立教大学教授 兼 原 敦 子 ( 46 )
- 平成13年漁業関係法令改正とわが国の漁業管理制度  
…………… 立教大学教授 橋 本 博 之 ( 78 )
- 即時釈放制度と沿岸国裁判権  
—グランド・プリンス号事件を素材に—  
…………… 関西大学教授 坂 元 茂 樹 ( 101 )
- 領水内における海賊・武装強盗  
—領海内通航の安全確保—  
…………… 海上保安大学校教授 村 上 暦 造 ( 126 )
- 領海外の外国船舶内で発生する危険に対する沿岸国の介入について  
…………… 海上保安大学校教授 廣 瀬 肇 ( 136 )
- 領海外発生 of 廃棄物への対応  
…………… 横浜国立大学教授 田 中 利 幸 ( 158 )

## 平成13年度海洋法調査研究委員会委員名簿

委員長	東北大学名誉教授	山本草二
委員	岡山大学教授	大塚裕史
	立教大学教授	兼原敦子
	関西大学教授	坂元茂樹
	横浜国立大学教授	田中利幸
	立教大学教授	橋本博之
	関東学園大学助教授	深町公信
	海上保安大学校教授	廣瀬肇
	海上保安大学校教授	村上曆造

委員	海上保安庁	
	総務部 参事官	山下恭弘 (第1回～第3回)
	参事官	辻村邦康 (第4回～第8回)
	警備救難部 管理課長	坂本茂宏
	刑事課長	森淳一郎
	国際刑事課長	門野秀行
	警備課長	石橋幹夫

# は し が き

1. 私共の「海洋法調査研究委員会」は、3年間にわたる「周辺諸国との新秩序形成に関する調査研究」事業を終え、ここに「海上保安国際紛争事例の研究」第3号を刊行することになりました。

この1年は、とりわけ、東シナ海をはじめ日本の周辺の海域で多くの事件や紛争が生じ、騒然としました。そのなかには、国連海洋法条約の各規定をそのまま適用するだけでは解決できず、これらの規定の行間にある意味をくみとり、従来の国際慣習法や近年の国際慣行で補って判断する必要がある事例も少なくありません。海上保安法制は、このような具体的な事案に直面して、関係の国際法や国内法令を執行する任務を負うものであり、そうした取り組みにはいっそう切実さが求められます。

2. このような事態の発生を想定しながら、私共としては、本研究計画の最終年度に当たる平成13年度では、過去2年間の個別事例の研究を素材にして、次のとおり、いっそう統合的なテーマに取り組むことにしました。たとえば、

(1) 国際的な組織犯罪に対する国内法制の整備については、銃器・麻薬の密輸や集団密航など、従来のような、配分された各海域別の処理では不十分であり、沿岸海域から公海にまたがるひろく連携的な規制が必要になっています。

(2) 最近の海上における武装強盗などの暴力行為は、各沿岸国の領海や国際海峡の中で発生しており、従来の公海上の海賊とは異なるものであり、外国船舶の通行権を保障するという観点から、沿岸国の執行措置に対する国際協力も必要であります。

(3) 領海・接続水域外の海域での油や密輸貨物の転載・不正取引など、沿岸国からみれば関税その他の国内法令の適用上も重大な関心を持つ経済行為が行われており、これを公海での航行の自由とか旗国の管轄に含めて解釈できるかどうか、沿岸国による追跡権の行使の条件とも絡んで問題になり

ます。

そのほか、(4) 漁業資源の保存・管理を強化しようとする最近の国際的な動向とか、(5) 国連海洋法条約に定める即時釈放制度の適用対象事例の拡大、(6) 領海外での外国船舶内で発生する危険について、急迫性を理由とする沿岸国の介入、さらに (7) 領海外で発生する廃棄物の処理についての対応などの問題もあります。

これらの諸問題について、国際及び国内の判例、各国の国家実行などの動向に注目しながら、国連海洋法条約の関係規定の解釈と適用の基準を整え、わが国の国内法令をいっそう整備する必要も考えられます。

3. 当委員会は、これらの重要課題に取り組むために、国際法、刑事法、行政法、海上警察法を専門とする学者側委員と海上保安庁の所管部局側委員で構成され、年間8回にわたる研究会を開催いたしました。毎回、学者側委員が各自担当するテーマについて報告と問題提起を行い、全員で理論上、実務上の論点を討議しました。またその都度、具体的な法令の制定や実施措置について、官側からの説明も行われました。この報告書に掲載する下記の諸論稿は、これらの研究会での成果をまとめたものであります。

4. 当研究会が3年間にわたり本調査研究計画を推進し達成できたのは、海上保安庁の各関係部局をはじめ、財団法人海上保安協会の皆さんから多大のご支援とご協力を得た結果であります。ここに委員一同に代わり、改めて厚く御礼申し上げます。

平成14年3月

海洋法調査研究委員会

委員長 山 本 草 二

\*\*\*\*\*

# 排他的経済水域における航行自由 と経済行為

— サイガ号事件を題材として —

関東学園大学助教授 深 町 公 信

\*\*\*\*\*

## 1. はじめに

国際海洋法裁判所のサイガ号（第2号）事件<sup>①</sup>は、排他的経済水域で操業する漁船に対して燃料の洋上補給（bunkering）を行った給油船が、排他的経済水域を含む関税水域での無許可の給油行為を禁止した、沿岸国ギニアの国内法令に違反したとして、ギニア当局が逃走する給油船に対して砲撃を加えた上で拿捕したことについて、ギニアと給油船の旗国であるセント・ヴィンセント・アンド・グレナディーンとの間で、洋上補給に対する沿岸国の管轄権行使が合法であるか否か等が争われたものである。

国連海洋法条約第56条は、排他的経済水域において、沿岸国が天然資源の探査、開発、保存、管理のための主権的権利、およびエネルギー生産等の経済的な目的で行われる探査、開発のためのその他の活動に関する主権的権利を有することを規定している。しかし、本件のような、洋上での補給行為について、排他的経済水域において沿岸国が規制を加える権限を有しているかどうかについては、明文の規定を欠いている。

一方で、同条約第58条では、排他的経済水域において、すべての国が航行等の自由および国際的に適法なその他の海洋利用の自由を有することが規定されているため、洋上補給が同条で保障される公海自由原則起源の自由の範疇に含まれる活動であるとする解釈が成立する余地もある。

本件は、そのような中で、沿岸国が排他的経済水域で行使することのできる実体的な権限の内容を拡大して、公海自由を起源とする他国に保障されている

自由の内容を狭めようとする傾向の問題としてとらえることができる。

また、この事件は、ギニアが、サイガ号の行なった洋上補給がギニアの国内法に違反した密輸行為であることを理由として、取締りを行っているために、沿岸国が領海外の水域で行なうことのできる密輸取締りの態様についての問題も含んでいる。

本稿では、サイガ号事件で提起されたいくつかの論点のうちで、洋上補給に対する取締り権限が排他的経済水域での沿岸国の主権的権利の行使に含まれるのか否かという問題と、沿岸国が領海外の水域で密輸等の取締りに関していかなる権限を行使できるのかという問題について、両当事国の主張、裁判所の判決、および各判事の分離意見、反対意見等にあらわれた論点を整理し、燃料の洋上補給等の経済行為に対する取締りについて、どのような位置づけを行うべきかについて考察する。

## 2. 事実の概要

### (1) サイガ号拿捕の経緯

サイガ号は、セント・ヴィンセント・アンド・グレナディーン(以下セント・ヴィンセントと略す)に暫定的に船舶登録がなされた5,700トンの給油タンカーである。事件当時は、キプロスの海運会社が所有し、イギリスの操船会社が運行、スイスの海運会社が傭船して、スイスの石油会社所有の軽油を積載していた。同号は給油船として、ギニアをはじめとする西アフリカ沿岸で、漁船等に燃料を補給していた。乗員はウクライナ人の船員21名とセネガル人のペンキ職人3名であった。

同号は、1997年10月24日に、軽油約5,400トンを積んでセネガルのダカール港を出航、10月27日にギニア・ビサウの排他的経済水域からギニアの排他的経済水域に入域し、同日、ギニア領アルカトラス島の沖合約22カイリの洋上で、ギニアの排他的経済水域における操業許可を得て操業中のセネガル船籍の漁船2隻とギリシア船籍の漁船1隻の計3隻に対して軽油を供給した。サイガ号はこれら3隻に対する給油の後、他の漁船に給油を行うために、事前に決められた場所に向かったが、その後、スイスの荷主の指示で、ギニアの排他的経済水

域を出て、別の場所に進んだ。

10月28日にサイガ号は、ギニアの排他的経済水域外のシエラ・レオネの排他的経済水域内で、給油を行うことになっていた漁船の到着を待って漂泊しているところを、ギニアの警備艇から停船命令を受けたが、逃走したため攻撃を受け、乗組員のうち2名が負傷した。後にギニアの当局者がサイガ号に乗船し同号は拿捕された。同号と乗組員はギニアのコナクリに連行された。船長は拘留されたが、負傷した2名の乗組員は、11月1日に、治療のためダカールへ行くことが許された。船長は1997年12月10日に起訴された。その後、数人の乗組員は釈放されたが、船長および6名の乗組員は1998年2月28日にサイガ号が釈放されるまでコナクリに留め置かれた。積み荷の軽油約5,000トンがギニア当局によって差し押さえられた。<sup>(2)</sup>

セント・ヴィンセントは、ギニアに対して、船長・乗組員と船体の釈放を要求したが、ギニアが受け入れなかったため、1997年11月13日に、国連海洋法条約292条にもとづき、サイガ号とその乗組員の速やかな釈放を求めて国際海洋法裁判所に提訴した。ギニアは、本件が、国連海洋法条約の排他的経済水域制度にしたがった国内法令の適用であったと申し立てた。そのため、裁判所は、海洋法条約第73条に基づいて、即時釈放の管轄権を認め、1997年12月4日、保証金の額を決定したうえで、サイガ号と乗組員の釈放をギニアに対して命令した。(サイガ号〈第1号〉事件)<sup>(3)</sup>

第1号事件の即時釈放とは別に、両国は、サイガ号拿捕の合法性等に関する実体的争点を国際海洋法裁判所に付託することに合意した。

## (2) 事件の背景

ギニア沖合を含む西アフリカ沿岸水域では、サイガ号のような給油タンカーが国外から軽油を運搬し、洋上でそれを漁船に積み替えて沿岸国に密輸を行うという取引が横行していた。ギニアでは、関税のかからない軽油は、原価の100～200%の利益を入れても十分安価であったため、ギニア国内での密輸軽油の需要は、関税を払った正規の販売ルートを通したものをはるかに凌駕しており、関税収入を重要な財源とするギニアの財政を圧迫するほどであった。



世界銀行がこれを問題視し、密輸軽油の取締りを融資の条件としたことや、ギニアに新政権が発足したことから、ギニアでは、1995年以降、そのような密輸の取締りが本格的に開始された。ギニア沿岸で行われる密輸は主に漁船を用いたものであったため、ギニア政府は漁船への軽油の販売を特定の給油所以外では禁止する措置をとった。

サイガ号に対して適用された法94/007CTRNは、ギニア全土およびギニア関税圏において適用され、ギニア関税圏における洋上補給を禁止している。ただし、この法はギニアの免許を有する漁船以外の、他国に向かって通過するのみの船舶には適用がないものとされていた。

法94/007CTRNが施行された1995年に、サイガ号と同じセント・ヴィンセント船籍の給油船アフリカ号が拿捕され、軽油の密輸は減少した。アフリカ号に関しては、セント・ヴィンセントは国際的な申し立ては行わず、交渉により釈放されたが、アフリカ号はその後も数度にわたって拿捕が繰り返された。セント・ヴィンセントがアフリカ号に関しては提訴しなかったのは、拿捕が繰り返されているからであると言われる。サイガ号は、アフリカ号の拿捕後も洋上補給に従事しており、ギニア当局が監視していたものである。軽油の密輸は、1997年のサイガ号の拿捕によりさらに大幅に減少し、正規の軽油販売からのギニア政府の税収も大幅に増大した。<sup>(4)</sup>

### 3. 当事国の主張

#### (1) セント・ヴィンセントの主張

セント・ヴィンセントの主張は以下のようなものである。

1. シエラ・レオネの水域で、ギニアがサイガ号を攻撃、拿捕し、有罪としたことは、セント・ヴィンセント旗を掲げる船舶の航行の自由を侵害しており、国連海洋法条約第56条2項及び第58条違反である。
2. 国連海洋法条約第33条1項(a)の規定により、本件で援用されたギニアの関税および密輸取締りに関する国内法は、排他的経済水域においては適用、執行することができない。
3. ギニアは、本件において、国連海洋法条約第111条の追跡権の要件を

みたしておらず、同条8項の規定により補償を行う義務がある。

4. ギニアは、保証金の支払いによるサイガ号の船体及び乗組員の即時釈放を行わなかったため、国連海洋法条約第292条4項および第296条に違反した。

5. サイガ号の旗国として、ギニアの国内裁判所に、セント・ヴィンセントを召喚したことは国連海洋法条約上のセント・ヴィンセントの権利を侵害している。

以上のような理由で、セント・ヴィンセントは、ギニアに対して、没収された軽油の代金および保証金の償還、損害賠償等を求めた。<sup>(5)</sup>

## (2) ギニアの主張

ギニアがサイガ号の拿捕および船長の有罪の根拠として援用したのは、法94/007CTRNである。これによると、無許可での燃料の輸入、輸送、貯蔵、販売が禁じられ（第1条）、ギニアの免許を持つ漁船の所有者および免許の保持者が違法に輸入された燃料を補給した場合は、1ないし3年の禁固、および購入した燃料の価額の2倍の罰金を科するものとされていた（第4条）。また、ギニア領域内に違法に燃料を持ち込んだ者は、6ヶ月ないし2年の禁固および輸送手段等の没収、密輸品の価額と同額ないし2倍の罰金を科するものとされていた（第6条）。関税法第34条では、海岸から250kmにおよぶ水域を関税圏とされていた。

サイガ号の違反は、ギニア関税圏に軽油を不法に持ち込んだことにより、法94/007CTRN第1条に違反したことであったとされた。ギニアは、関税法第34条の規定によって、関税圏内での漁船への軽油の販売を規制、防止を行う権利を有すると主張した。<sup>(6)</sup>

## (3) 両国の対立点

セント・ヴィンセントは、サイガ号はギニア領海に一度も進入せず、ギニアに軽油を輸入してはいないため、ギニアの排他的経済水域において漁船に給油した際に、ギニアのいかなる法にも違反しなかったと主張した。また、もし、

ギニアが関税法を排他的経済水域に拡大しているとするれば、それは、国連海洋法条約が沿岸国に認める権利を逸脱するものであり、セント・ヴィンセントの船舶には適用できない、とした。セント・ヴィンセントは、排他的経済水域においてギニアは海洋法条約第56条および第58条に定める以上の権限を行使する権利はなく、サイガ号による給油行為は排他的経済水域における航行の自由及び他の国際的に適法な利用の自由にあたるものであるから、ギニアはこの権利を侵害したと主張した。

これに対してギニアは、排他的経済水域において行われる洋上補給がすべての場合に同じ地位に置かれるべきものではなく、たとえば、水域内で活動を行っている船舶に対する給油と、単に通過しているだけの船舶に対する給油とは異なる地位にあると主張した。そうして、排他的経済水域において操業する漁船に対する軽油の無許可販売は、国連海洋法条約上の航行の自由又は航行自由に関連する国際的に適法な海の利用ではなく、商業活動であるから、条約第58条の範疇にはないと主張した。ギニアがサイガ号に対してとった行動は、ギニアの排他的経済水域における航行に対するものではなく、「不法な商業活動」に従事したためにとったものであるとした。

さらに、ギニアは、排他的経済水域は公海の一部でも、領海でもなく、独自の法的地位を有する水域であるから、排他的経済水域における権利または管轄権のうちで、条約が明示的に沿岸国に帰属させていないものが、自動的に公海自由に属するわけではないとした。<sup>(7)</sup>

また、ギニアは、関税圏における漁船への燃料の補給を禁止する法律の法的基礎は、海洋法条約第58条3項の「いずれの国も、この条約により排他的経済水域において自国の権利を行使し及び自国の義務を履行するにあたり、沿岸国の権利及び義務に妥当な考慮を払い、この条約及び国際法の他の規則に従って沿岸国が制定する法令を遵守する」という規定に求め、その基礎は、「排他的経済水域における公序に相当な影響を及ぼす不当な経済活動から自国を保護する固有の権利」「必要性の法理」あるいは「その公益の重要な部分を危うくする重大かつ急迫する危険がある場合における自己防御の慣習原則」にあるとした。具体的には、「ギニアのような開発途上国がその排他的経済水域での違法

な洋上補給からこうむっている相当な財政的損失」という公益が失われており、そのために、排他的経済水域で航行の外観を装って行われる、交通通信とは異なる経済活動を防止する権限がギニアに与えられていると主張した。<sup>(8)</sup>

さらに、ギニアは、ギニアの関税圏は慣習国際法の原則に基礎を置く限定的な関税保護区域であり、ギニアはこの区域で領域管轄権を主張してはいないとし、他国が同様の関税圏を設けていないことがそのような区域を設けることができないということにはならないと主張した。<sup>(9)</sup>

以上のように、排他的経済水域における洋上補給行為について、セント・ヴィンセントは、公海自由に含まれる行為であるため、沿岸国による管轄権の行使は違法であるという立場をとっている。

一方で、ギニアは、排他的経済水域に関して、国連海洋法条約が明示的に沿岸国に権利または管轄権を帰属させてない問題について、すべてを公海自由原則のもとに置くのは間違っており、排他的経済水域において操業する漁船に対して軽油の無許可販売を行うことは、航行の自由にあたる海の利用ではなく、商業活動であるから、条約第58条の範疇にはないという立場をとっている。

この他に、セント・ヴィンセント側が、サイガ号が漁船に給油を行った地点はギニア沿岸22カイリの水域であったが、ギニア当局が追跡を開始したのは、ギニアの接続水域の外であったことから、追跡が継続しておらず、国連海洋法条約第111条の追跡権行使要件を充たしていない、とする主張を行ったのに対して、ギニアは、追跡はサイガ号が排他的経済水域にいる時に開始されたものであり、国連海洋法条約第111条2項にもとづくものであるとして、洋上補給の取締りがあくまで排他的経済水域におけるものであったことを強調した。<sup>(10)</sup>

#### 4. 判決と各判事の意見

##### (1) 判決

両当事国が求めた洋上補給についての沿岸国およびその他の国の権利関係について、裁判所は、国連海洋法条約にはその件に関する明示的な規定はない、とした。そうして、判断しなければならない問題は、ギニアの行動が適用可能な条約規定に適ったものであったかどうかについてであるとして、排他的経済

水域における洋上補給について、沿岸国およびその他の国の権利関係というより広い問題に立ち入ることなく、本件固有の状況に適用可能な法にもとづいて判決をおこなった、として、洋上補給の問題については判断を行わないとした。<sup>(11)</sup>

裁判所は、国連海洋法条約のもとで、ギニアが海岸から250 kmの距離まで広がる関税圏内の排他的経済水域でその関税法を適用することが正当化されるかどうかについての検討を行った。

判決は、沿岸国は、条約第2条および第21条および第33条1項によって、領海および接続水域においてはその関税法令を適用することができ、また、第60条2項によって、排他的経済水域の人工島施設及び構築物に関しては関税法令を適用する管轄権を有するとした。しかし、それ以外の部分の排他的経済水域で、沿岸国は関税法を適用する権限を与えられていないとして、漁船に対する軽油の販売からの税収の増大がギニアの利益にとっていかに本質的であれ、排他的経済水域の一部に対して関税法を拡大することがギニアの利益を保護するための唯一の手段であることを示すことができなかつた、と述べて、ギニアは排他的経済水域の一部を含む関税圏に関税法を適用したことで、国連海洋法条約に違反したとした。そのため、サイガ号の拿捕及び抑留、船長の訴追及び有罪判決、積み荷の没収ならびに船体の押収は条約違反であったと認定した。<sup>(12)</sup>

このように、裁判所は、ギニアが排他的経済水域においてその関税法令を適用したことの是非についての判断を行うというかたちの立論を行っており、洋上補給そのものについての判断は行わなかつた。このような裁判所の態度に対しては、何人かの判事が、分離意見または反対意見を述べている。

## (2) ヴカス判事の分離意見

ヴカス判事は、判決が洋上補給についての判断を行わなかつたことを批判して次のように述べる。

セント・ヴィンセントが求めているのは、ギニアの行動からセント・ヴィンセント旗を掲げる船舶の航行の自由一般を保護することであり、サイガ号に対する攻撃とそれに関連する事柄はギニアの行動の例示に過ぎな

い。(para. 7)

セント・ヴィンセントは、国連海洋法条約第58条で保障されている洋上補給を含む航行の自由及びその他の自由が、ギニアの排他的経済水域で、関税や密輸取締法の対象とされてはならないことを求めている。セント・ヴィンセントは、排他的経済水域内で軽油を補給する権利はアプリアリに航行の自由の権利とその他の国際的に合法的な行為の中に含まれており、海洋法条約とその準備作業においても、また、国家実行、学説においてもそれが認められていると主張しているが、その証拠は提出していない。航行の自由に関するセント・ヴィンセントの論点は唯一、排他的経済水域は国連海洋法条約第55条にいう特別の法制度であって、そこでは、洋上補給を含む公海自由にかかる既得権は、条約で明示的に限定されたもの以外は変更があってはならない、というものである。(para. 8)

これに対して、ギニアは、排他的経済水域で適用可能な公海自由には洋上補給は含まれてはいない、と主張して、条約が沿岸国に明示的に認めていない権利や管轄権が自動的に公海自由のもとに置かれることはない、としている。サイガ号の行った洋上補給については、ギニアの排他的経済水域内で漁船に対して行った補給は、条約第87条にいう航行の自由にはあたらず、通常の船舶の運航に伴う行為のような他のいかなる国際的に合法的な使用にもあたらないとし、本件で問題とされるのは、サイガ号の航行ではなく、同号が行ったギニアの排他的経済水域における洋上補給という商行為であるとしている。さらに、ギニアは当事国間に存在する相違点を明らかにするために、次のような2つの点を区別している。

すなわち、まず、「航行するのに必須である燃料を得るという行為は、航行の補助あるいは航行に関連するものであると考えられるのに対して、燃料を補給する（与える）行為はそうではない。」とする。そのため、第三国の排他的経済水域内で洋上補給を行う船から燃料の補給を受ける行為は条約第58条1項を侵害してはいない。

次にギニアは、漁船への燃料の補給と単に排他的経済水域を通航しているだけの船舶に対する燃料の補給とを区別して、漁船への補給のみを問題

にしている。(para.9)

すなわち、両当事国とも、漁船以外の単に排他的経済水域を通過しているのみの船舶に対する補給行為は合法的であることを認めている。そのため、裁判所の任務は漁船への洋上補給についての立場の相違の分析と調整に限定することが可能であった。(para. 10)

このように述べて、判決が漁船に対する洋上補給行為の合法性について判断しなかったことを批判する。しかし、結論については、次のように述べて、結果的に判決と同様の立場をとる。

一方、ギニアは排他的経済水域における漁船への燃料補給の合法性を否定するが、その根拠を、条約第58条3項の、排他的経済水域の生物資源に対する沿岸国の主権的権利に対する他国の配慮義務や、第56条1項(a)の、排他的経済水域における一般的に認められている沿岸国の権利にその根拠を求めようとはしていない。(paras. 11,12)

ギニアが洋上補給を規制する理由としてあげたのは次の2つである。

まず、洋上補給を受けることによって、漁船は港に寄港することなく漁場に長く滞在でき、より多量の漁獲を得ることができるため、沿岸国は漁業政策の点で排他的経済水域での洋上補給を規制する利益があること。

次に、排他的経済水域の漁船から得られる関税の収益の重要性があげられている。すなわち、石油製品の関税収入は、ギニアの全関税収入の少なくとも33%を占めているが、排他的経済水域で操業するギニア漁船は全体の10%であり、排他的経済水域における外国漁船からの関税収入は、ギニアの重要な収入源となる。(para. 12)

このように、漁業との関連性は認めるものの、ギニアは、排他的経済水域での漁船への洋上補給は国連海洋法条約第56条1項(a)に規定されている漁業や生物資源の保存管理に関する沿岸国の権利にあたるものではなく、また、同条が規定するエネルギー開発等のその他の経済的活動とも異なるものとして、結果的に、漁船に対する洋上補給行為を、排他的経済水域に

における沿岸国の主権的権利を構成するものであるとは主張しない。(para. 13)

ギニアは、漁船に対する洋上補給を規制する法的基礎を、排他的経済水域で沿岸国に認められている既存の権利とは結びつけずに、一般国際法の規則と原則に求め、「ギニアは、公益に重大な影響をおよぼす排他的経済水域での正当な根拠のない経済活動から自国を守る固有の権利を有する」と主張して、最終的には、海洋法条約第59条の、排他的経済水域における権利又は管轄権が沿岸国又はその他の国に帰せられていない場合において、沿岸国とその他の国との間に利害の対立が生じたときには、その対立は当事国及び国際社会全体にとっての利益の重要性を考慮して、衡平の原則に基づき、かつ、すべての関連する事情に照らして解決する、とする規則に依拠している。(para. 14)

以上のようにギニアの立場を分析して、ヴカス判事は、最終的には、このようなギニアの態度について、「公益」の概念は海の制度を樹立している規則から逸脱するための理由として用いることはできず、排他的経済水域の制度は第3次海洋法会議に参加した多数の国家の公益の上に成り立っているため、一国の財政上の利益をあらわすような例外的な観念ではないとして、結論としては、判決の結論と一致するとしている。(para. 15)<sup>(13)</sup>

ヴカス判事のこの分析に見られるギニアの態度は、洋上補給に対する沿岸国の管轄権行使の根拠を、排他的経済水域において沿岸国に認められている漁業やその他の資源開発に関連する既存の権利を援用することなく、沿岸国の財政上の利益に代表される「沿岸国の公益」というような別の概念によって洋上補給を沿岸国が規制することを認めさせようとしている点で、排他的経済水域における新しい権利の内容を創設しようとする論理が含まれていると思われる。

ヴカス判事は、最終的には、排他的経済水域の制度は第3次海洋法会議の参加国の公益のバランスの上に成り立っているものであるから、一国の財政上の利益を理由として既存の制度を変更することはできない、という立場をとって



いるが、逆に言えば、多くの国の公益が洋上補給に対する沿岸国による規制を容認する方向に向かえば、洋上補給の規制について、排他的経済水域での沿岸国の権利内容に新たな権利を加えることも可能であるととらえることのできるものである。

### (3) チャオ判事の分離意見

セント・ヴィンセントが、洋上補給をすべてのメジャー石油会社と多くの独立系石油会社がかかわる世界的に広がる数億円産業であるとして、洋上補給が航行の自由の範疇に入る公海の合法的な利用であると主張していることに関して、チャオ判事は、一部の諸国や地域では洋上補給は一般的であると認められるところもあるものの、洋上補給会社は西欧、東欧、北米あるいは中国やロシア、日本、インド、ブラジル等の主要諸国のものではなく、洋上補給が諸国の一致した慣行とはいえないとする。そのため、接続水域や排他的経済水域における漁船に対する洋上補給を海洋法条約第58条1項に従った国際的に合法的な海の使用と見ることには大きな疑問があるとする。

洋上補給は本質的に沿岸国の関税を免れる性質を持っており、洋上補給業者が領海での洋上補給を税金を支払わなければならないために好ましくないとしている点をセント・ヴィンセント自身が認めているとする。

そうして、航行という用語は、海を航海する行為を指しているのみで、国連海洋法条約第58条1項においても、公海における航行の権利を規定した第90条においても、洋上補給あるいはその類似行為についての規定は一切なく、海洋法が洋上補給を合法的であると認めているということはない、とする。学説や裁判では、航行の自由と通商や物品の輸送の自由とは常に区別されてきており、国際法は航行と海運産業の商行為とをはっきりと区別すべきである、とした。

チャオ判事は、このように述べて、セント・ヴィンセントが、サイガ号は洋上補給に関連して、ギニアの排他的経済水域において航行の自由を享有していると主張していることについて、排他的経済水域における漁船に対する洋上補給は国連海洋法条約上の航行に含まれるものではないとした。さらに、排他的経済水域において条約が明示的に沿岸国に権利や管轄権を付与していない海の

使用について、それが自動的に公海の自由にあたるものとなるわけではないとした。そのため、洋上補給は公海における航行の自由あるいはそれに関連するものとみなしてはならず、サイガ号がギニアの排他的経済水域で行った洋上補給は航行ではなく、商行為であるとした。さらに、航行の自由に洋上補給その他の行為が含まれるという解釈は誤っており、排他的経済水域での洋上補給は公海の自由に含まれるから自由であるという見解は法的に支持できないとした。そうして、チャオ判事は、洋上補給は促進、あるいは、規制なしで放置されるべきではなく、洋上補給には以下のような条件が付されるべきであるとした、すなわち、

- (1) 排他的経済水域で洋上補給を行おうとする国は沿岸国との合意を行うこと。
- (2) 漁船に関しては、洋上補給に関する免許あるいは承認を沿岸国から得ること。

この2点が満たされない限り、洋上補給は海洋法上合法的な活動とはみなし得ないとした。<sup>(14)</sup>

ここでのチャオ判事の見解には、洋上補給が、航行の自由からははっきりと切り離された商行為とする立場が鮮明で、最後にあげられた排他的経済水域で洋上補給を行う場合の条件を見る限り、洋上補給は沿岸国との合意あるいは沿岸国の承認によって行うことになり、排他的経済水域での沿岸国の権利のもとにおかれるべき活動として強く認識されているといえる。

#### (4) アンダーソン判事の分離意見

チャオ判事の、洋上補給を沿岸国の権利に近づける見解とは別に、アンダーソン判事は、洋上補給の態様に応じて扱いに区別を設けようとしている。

今日洋上補給は様々な状況のなかで、様々な方法で行われており、補給を受ける船舶の種類も、旅客船、軍艦、貨物船、漁船等、様々である。そ

のため、それぞれの状況のなかで、洋上補給についての評価も異なる。

たとえば、補給を受ける船舶が補給の前後に航行の自由を行使している場合は、洋上補給は国連海洋法条約第58条1項の「航行の自由に関連し、船舶の運航に係る国際的に適法な海の利用」にあたるであろう。その一方で、沿岸国の法令に規定された許可と条件のもとで排他的経済水域で漁業を行っている漁船の場合は、漁船の航行より操業許可条件に従うことが重要になる。漁船であっても、離れた漁場と母港との間を航行している場合は、補給が必要である。遭難等によって燃料が欠乏している場合は安全上の問題さえ生じることとなる。

その他いくつかの例を想定しうるが、裁判所はそのような異なる状況に関して十分な証拠なしに抽象的に見解を述べることはできない。裁判所は本件における排他的経済水域での洋上補給について、沿岸国の関税・財政法令の適用を受けるかどうかのみに関してのみ決定を行ったのは正しかった。<sup>(15)</sup>

このように述べて、最終的に判決の結論を肯定しているが、漁船が漁業に従事している場合の洋上補給については、操業許可条件を重視している点で、航行に伴う洋上補給と漁業に伴う洋上補給とを峻別しているといえる。

以上の3人の判事の分離意見では、判決の結論を肯定はしているものの、洋上補給についての判断を行わなかった判決の態度に比べて、より踏み込んだ議論がなされている。洋上補給を航行の自由から切り離していこうという姿勢さえうかがえる論がある。

すなわち、ヴカス判事の分析にみられるように、排他的経済水域における沿岸国の権利については、生物、非生物資源の探査開発、エネルギー資源の開発等の国連海洋法条約上認められている権利とは別個の権利を創設する可能性があり、さらに、チャオ判事が述べるように、洋上補給は、商行為として、従来の公海自由原則上の航行の権利から切り離される可能性があり、特に、アンダーソン判事の意見にあるように、漁船への洋上補給に関しては、一般の航行とは

切り離して考えることも可能である。

(5) ワリオバ判事の反対意見

ワリオバ判事の反対意見では、ギニアにおける石油密輸の問題が取り上げられ、サイガ号の洋上補給が、単なる排他的経済水域における漁船への補給行為としての性質を持っているだけでなく、密輸と深い関わりがあることが指摘されている。ギニアは本件で、一貫して、洋上補給がおよぼす沿岸国の財政に対する影響を強調してきたが、ワリオバ判事の反対意見では、排他的経済水域における沿岸国の権利を沿岸国の財政と関連づけた次のような議論が行われている。

ギニア関税圏はギニアの関税法によって設置された機能的な区域であり、慣習法に基礎を置く関税保護区域である。サイガ号はギニア関税圏内でのギニアの関税法違反で拿捕されたのであり、ギニアがこの区域に領域的管轄権を行使することを主張してはいないため、同船が領海に入らなかったことや、洋上補給行為がギニアの接続水域内で行われたことは問題にならない。

裁判所は、セント・ヴィンセントの、ギニア領域内に軽油を持ち込んでいない、という主張を認めたが、ギニアは、公益を守るために密輸取締りを行ったことを一貫して主張してきた。この点について、裁判所は、沿岸国は関税関係の法令を排他的経済水域に適用することはできない、と結論づけたのみであった。しかし、ギニアが本件で適用した法94/007/CTRNは、燃料の輸入のみを対象としたものではなく、配送、貯蔵、売買をも規制対象とするものである。裁判所は、そのような広い規制範囲を持った法令のうち、セント・ヴィンセント側が主張する輸入についての側面のみをとりあげて判決を下しており、ギニア側の主張についての評価は行っていない。問題となる法令は、排他的経済水域でのギニアによって許可された漁船による密輸を特別に規制対象としているものである。(paras. 63-70)

ギニア側の主張によれば、ギニア沿岸で行われている軽油の密輸の多く

は漁船によるものであるため、ギニアは、それを防止するために、認められた給油所以外での漁船への給油を禁止した。国連海洋法条約では、排他的経済水域における沿岸国の主権的権利の1つとして、漁船に対して操業許可を行う権利が認められている。沿岸国は、漁業を許可する際に、条約と両立するいかなる条件をも課することができる。ギニアは、公益を守るために、操業許可条件の1つとして燃料の洋上補給を禁止していると主張している。

国連海洋法条約上、排他的経済水域における操業条件に、関税に関する事項を含めることは禁じられてはいない。条約第62条によれば、沿岸国は、操業許可およびその報酬についての法令を制定することができ、特に発展途上国の場合、そこに財政、設備、技術の分野における十分な補償を含めることができる。このことは、排他的経済水域で収益を得ることに関する法令を制定することが禁じられていないということである。

さらに、条約第62条4項(h)では、漁獲物の全部または一部を沿岸国の港に陸揚げすることを求めることができる。もし、漁獲物を沿岸国の港に陸揚げするとすれば、関税法を含む税法の対象となる。このことから、ギニアのように漁船による密輸によって収入源が脅かされれば、それに応じた必要な法令を制定する権利を沿岸国は有しているとみることができる。(paras. 75-76)

ギニアのような発展途上国にとって、燃料に対する付加金や税の収入が財政に占める割合は非常に大きいため、この収入を守るための方策は重要である。全体として、漁船が使用する燃料に対する課税を含めた、ギニアの排他的経済水域での活動から発生する収益の額は非常に大きいため、ギニアにとっては重大な公益であるが、このことは他の発展途上国についても同様である。

しかし、裁判所は、そのような経済的な公益の原則を認めることは、沿岸国に、沿岸国の排他的経済水域での経済的な公益に影響を与えたり財政的な損失を招くような活動をすべて禁止することを許すことになり、海洋法条約第56条と第58条の規定と相容れないとする。(paras.77-80)

排他的経済水域概念の根底にある価値観は、沿岸国の経済的な利益にある。国連海洋法条約第56条はこれを体現した規定である。海洋法条約の排他的経済水域制度は、領海の幅の制限や国際海峡、群島国家の制度などを認めた際の妥協として、沿岸国の経済やその他の利益を、他国の当該水域における権利に優越させるために形成されたものである。そのことからみて排他的経済水域の概念に含まれる沿岸国の経済的利益には、財政的利益も含まれるのであり、裁判所がこれを認めないのは、時代を逆行するものである。(paras.80-81)<sup>(16)</sup>

他の判事の見解が、洋上補給に対する沿岸国の管轄権行使を条件付きで認める場合でも、あくまで排他的経済水域における漁業に対する主権的権利の行使に付随する取締りの一環として認める可能性があるという姿勢であったのに対して、ワリオバ判事の反対意見は、沿岸国の財政的な利益まで、排他的経済水域制度が保護の対象としている沿岸国の経済的利益とみることによって、沿岸国の排他的経済水域における権限の拡大を容認するものであるといえる。

## 5. 第3次海洋法会議と国家実行

### (1) 第3次海洋法会議

排他的経済水域制度は、従来公海とされてきた水域に対する沿岸国の広い領海確保要求を、公海自由の中で、航行の自由や海底電線・パイプライン敷設の自由から、資源に関する利益を分離することによって、機能的に特化した管轄権を沿岸国に認めることによって形成されてきた。そのため、制度形成の始まりと考えられる1970年以前の中南米諸国による200カイリ領海の主張においても、また、それ以降のパトリモニアル海の主張、あるいは、アフリカ諸国による経済水域の主張でも、排他的経済水域における沿岸国の権利は、資源を中心とした管轄権の主張が主眼であった。その傾向はその後の海底平和利用委員会、第3次海洋法会議を通じて同様であった。<sup>(17)</sup>

サイガ号事件で問題となった沿岸国沖合での商取引ないし経済行為は、主に沿岸国の密輸取締りとの関連で、接続水域、あるいは、領海、接続水域からの

追跡権の問題として議論されてきた。すなわち、沿岸国沖合水域で受け渡しが行われて沿岸国に不法に持ち込まれる物品の取引を、沿岸国が規制するための関税水域の設置は古くから各国で行われてきたし、沿岸国の領域内で行われた違反の取締りのために、公海上に追跡権を行使する国家実行も積み重ねられ、それぞれの制度は1958年の領海条約および公海条約に規定されるに至った。また、国連海洋法条約においても、両制度は、基本的に同様の制度として存続している。しかし、これらの制度は、沿岸国の領域内で行われる違法行為の取締りに関連している点では、サイガ号事件の一側面をとらえることができるものの、商取引そのものを沿岸国の管轄権行使の実体的対象としてとらえることができるものではない。

第3次海洋法会議では、排他的経済水域における商取引等の経済行為を沿岸国の規制対象にできる可能性を持たせた提案が公式、非公式に出されたが、その最も典型的なものは、1974年に、アフリカ18カ国が行った提案である。この提案の第3条3項は次のように規定していた。

沿岸国は排他的経済水域において、次の目的のための排他的管轄権を行使する。

(c) 水域における経済活動に関連する関税上、財政上の事項に関する管理と規制。<sup>(18)</sup>

この提案は、排他的経済水域における商取引を含む経済活動に沿岸国が管轄権を行使することができる、という解釈を可能にするものであるが、アメリカを含む数カ国の代表が明示的に反対し<sup>(19)</sup>、後の草案には反映されていない。

同年のナイジェリアの提案は、当初、同様の、排他的経済水域における関税上、財政上の事項に関する管理と規制を沿岸国に認める内容であったが、後に、人工島、施設及び構築物に対する通関上、財政上、その他に関する管轄権を沿岸国が有するとする内容の提案に改められ、現行の国連海洋法条約第60条2項と同様の規定となった。<sup>(20)</sup> この点からは、国連海洋法条約上は、排他的経済水域における沿岸国の関税上、財政上の事項に関する管轄権は、人工島、施設及び

構築物に対してのみ限定的に行使しうるとすると解釈することもできる。しかし、第3次海洋法会議における排他的経済水域の制度の決定は、領海の幅や国際海峡制度などの他の制度とともに、パッケージディールで行われており、また、議決もコンセンサス方式で行われているために、サイガ号事件でギニアが主張したように、明文の規定で禁止されていない事項について、会議がどのような決定を行ったかを明確に判断できる材料は少ない。

## (2) 国家実行

排他的経済水域に関しては、多くの国が、国連海洋法条約の規定に忠実に従った国内法を持っている。そのため、排他的経済水域における洋上補給に関連すると思われる国内法令を有している国は多くない。ただし、排他的経済水域において、ギニアと同様に、関税及び財政に関する規制を行う規則を有している国がある。

例えば、インドは、1976年の法令で、中央政府が、排他的経済水域の指定水域 (designated area) において、指定水域に関連する、関税その他の財政事項について必要な規則を制定する、としている。<sup>(21)</sup> インドとほぼ同文で、ガイアナ、モーリシャス、パキスタン、セイシェルが同様の規定を有している。<sup>(22)</sup>

ナミビアは、1990年の「領海及び排他的経済水域法」で、排他的経済水域において、財政および関税、出入国、衛生関係法令の違反を防止するために必要な権限を行使することを規定していたが、1991年に当該項目を改正して、天然資源に関する法令違反を防止するために必要な権限のみを行使するように改めた。<sup>(23)</sup>

排他的経済水域における漁業を許可するにあたって、船舶への補給行為に関する事項を届け出ることを条件としている国は多い。例えば、わが国は、「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に関する法律」第2条2項で、船舶への補給を「漁業等付随行為」としており、第9条では、「外国人は、排他的経済水域において、外国人以外の者が当該水域において行う漁業または水産動植物の採捕に係る漁業等付随行為を行おうとするときは、農林水産省令で定めるところにより、漁業等付随行為に係る船舶ごとに、農林水産大



臣の承認を受けなければならない。」と規定している。もとより、このような規則は、ギニアが行ったような、密輸取締りを排他的経済水域で行おうとするものではなく、漁業に関する規制の一環として規定されているものである。

以上のように、国家実行からみて、排他的経済水域における洋上補給そのものへの管轄権行使を、排他的経済水域における沿岸国の権利として行っている国は、ギニア以外にはない。関税その他の財政事項についての管轄権行使を規定している国は若干あるものの、ナミビアのように、その規定を削除する国があるように、一般的な趨勢とはいえない。

わが国の国内法令が示すように、排他的経済水域における操業許可を出す際の、外国漁船の操業条件として、補給行為について承認を受けることを求めることはあり得る。しかし、排他的経済水域の設定目的上、沿岸国の資源・エネルギー開発を中心とした権利に限定するかたちで国家実行が形成されている現在においては、ギニアのように関税をかけることについては合法性に疑問がある。

また、サイガ号事件のように、漁船による常習的な密輸が存在する場合に、操業許可の対象となった漁業に関連しない行為を水域内で行っていることについて、取締りの対象とすることも、漁船に対して排他的経済水域で一般的に認められている臨検・捜査の範囲内では可能であろうが、漁船の航行の自由とのバランスを考えた場合に、少なくとも処罰をとまなう取締りは、排他的経済水域における沿岸国の権限行使としては、困難であろう。

## 6. おわりに

サイガ号事件では、国連海洋法条約が明文の規定を置いていない、排他的経済水域における商取引である、燃料の洋上補給が問題になった。国際海洋法裁判所は、洋上補給行為そのものについての判断は回避して、沿岸国が、国際法上認められている範囲外で、関税に関する取締りを行えるか否かについての判断を行ったにとどまった。

本件の背景から見て、ギニアは、排他的経済水域において沿岸国に与えられる権利の内容を強化しようという意図で洋上補給の取締りを行ったというよ

り、軽油の密輸取締りの一環として洋上補給についての取締りを行ったと見る方が妥当である。すなわち、本件での洋上補給の取締りは、むしろ接続水域の制度のもとで行われるべき取締りが、接続水域の範囲を超えて行われたという性質を持っている、と見ることもできる。ギニアが、取締り区域である関税圏について海岸から250km という排他的経済水域とは一致しない区域を設置していることからみても、そのようなギニアの意図が推察できる。取締り対象を漁船としているのは、洋上補給を行ってギニアの領土に軽油を不正に持ち込むのは漁船が主であったためである。さらに、250km という広い範囲を関税圏としていることについては、ギニアの取締り能力の不足という、発展途上国特有の事情もあった。特に近年の船舶の性能や通信技術の向上によって、密輸関連の違法な洋上取引が増加していることから見ても、沿岸国がより広い水域に管轄権を行使する必要性を有していることは想像に難くない。洋上補給を含めて、洋上取引に関する沿岸国による取締りは、接続水域外では、追跡権によって行うことができるのみであるが、取締り能力不足という本件と同様の事情がある場合には、ギニアと同様の行動をとる沿岸国が出る可能性もある。

洋上補給行為自体の合法性に関しては、国連海洋法条約に明文の規定がない以上、各裁判官の分離意見、反対意見に述べられているように、水域の性質と、補給対象船舶の海洋利用の性質とから合法性を判断することになる。

沿岸国が、排他的経済水域において、漁業についての主権的権利を有していることから、漁船については、洋上補給行為に対して管轄権を行使できるとする一部の判事の意見は一定の説得力がある。その中で、ワリオバ判事の、海洋法条約第62条44項の規定と組み合わせることで、漁船への給油に課税を認める考え方は、排他的経済水域において、入漁料等とは別の名目での沿岸国による課金を可能にするものである。しかし、この考え方を敷衍すると、排他的経済水域の船舶に課税を許すことになり、資源に対する主権的権利の行使の範囲を逸脱するおそれがある。また、洋上補給行為の法的性質を決定しないままサイガ号のような、漁船ではない、給油船に対して管轄権を行使することにもなる。

チャオ判事の意見に見られるような、洋上補給行為を沿岸国の許可等に服さしめることは、洋上補給を行うことを前提とするような長期航行の場合、航行

の自由の行使自体に影響を与えるおそれもある。一方で、同判事が指摘するように、洋上補給行為が寄港国の課税を免れる性質を持っていることから見て、洋上補給行為が頻繁に行われる場合、何らかの規制を行う沿岸国が出てくる可能性があり、また、海難や環境汚染の問題からも一定の規制が必要となる場合もありうる。

洋上補給に対して管轄権を行使する可能性のある国内法令を有する国は存在するものの、サイガ号事件以外に目立った問題を生じさせている事例はない。国連海洋法条約の排他的経済水域制度が、領海の幅や国際海峡制度等の他の制度とのパッケージディールで決定された微妙なバランスのもとで成立していることから考えると、条約に明文の規定のない事項についての合法性の判断を、少ない事例の中で行うことはできない。その点で、国際海洋法裁判所が、洋上補給行為自体の合法性の判断に立ち入らなかったことにも理由がある。沿岸国の「公益」を強調するギニアの立場に見られるように、洋上補給行為に対する取締りが、排他的経済水域制度とは別個の、新たな種類の沿岸国の管轄権行使の問題として展開する可能性もある。

[注]

- (1) *International Law Materials*, vol.38(1999), p.1323ff.
- (2) International Tribunal of Law of the Sea, *the M/V Saiga(No.2) case, Judgement*, paras. 31-39. 本件の判決および各判事の分離意見、反対意見は、国際海洋法裁判所のウェブ・ページ ([http://www.itlos.org/start2\\_en.html](http://www.itlos.org/start2_en.html)) に掲載されているものを使用した。
- (3) International Tribunal of Law of the Sea, *the M/V Saiga (No.1) case, International Law Materials*, vol.37(1998), p. 360ff.
- (4) International Tribunal of Law of the Sea, *the M/V Saiga (No.2) case, Judgement*, Dissenting Opinion of Judge Warioba, paras. 62-91.
- (5) *The M/V Saiga (No.2) case, Judgement*, para. 28.
- (6) *Ibid.*, paras. 111-116.

- (7) Ibid., paras. 125, 137.
- (8) Ibid., paras. 128-130.
- (9) International Tribunal of Law of the Sea, *the M/V Saiga (No.2) case, Judgement*, Dissenting Opinion of Judge Warioba, para. 75.
- (10) *The M/V Saiga (No.2) case, Judgement*, paras. 139-143.
- (11) Ibid., paras. 137-138.
- (12) Ibid., paras. 110-138.
- (13) International Tribunal of Law of the Sea, *the M/V Saiga(No.2) case, Judgement*, Separate Opinion of Judge Vukas.
- (14) International Tribunal of Law of the Sea, *the M/V Saiga(No.2) case, Judgement*, Separate Opinion of Judge Zhao.
- (15) International Tribunal of Law of the Sea, *the M/V Saiga(No.2) case, Judgement*, Separate Opinion of Judge Anderson.
- (16) International Tribunal of Law of the Sea, *the M/V Saiga(No.2) case, Judgement*, Dissenting Opinion of Judge Warioba.
- (17) United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, *The Law of the Sea: Exclusive Economic Zone, Legislative History of Articles 56, 58 and 59 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, 1992, pp.3-105.
- (18) A/CONF.62/C.2/L.82 (Third United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records*, vol.III, 1975, pp.240-241.)
- (19) Third United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records*, vol.II, 1975, pp.180, 211, 220, 233.
- (20) A/CONF.62/C.2/L.21/Rev.1 (Third United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records*, vol.III, 1975, pp.199-200.) ナイジェリア提案のこのような変更は、アメリカ代表が、排他的経済水域で、沿岸国の通関上、財政上その他に関する管轄権が、人工島、施設、構築物のみ及びことが明確になるように、非公式に変更を求めたものであるといわれる。(Oxman, Bernard H. and Bantz, Vincent, *International Decisions, The M/V "Saiga" (No.2)*,

Judgement, *American Journal of International Law*, vol.94, 2000, p.145, n.45.)

- (21) India, The Territorial Waters, Continental Shelf, Exclusive Economic Zone and other Maritime Zones Act, 1976, Act No. 80 of 28 May 1976 (United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, *The Law of the Sea: National Legislation on the Exclusive Economic Zone*, 1993, p.136.) .
- (22) Guyana, Maritime Boundaries Act, 1977, Act No. 10 of 30 June 1977, section 18(b) (v) (*ibid.*, p.120) ; Mauritius, Maritime Zones Act, 1977, Act No. 13 of 3 June 1977, section 9 (b) (v) (*ibid.*, p.213) ; Pakistan, Territorial Waters and Maritime Zones Act 1976 of 22 December 1976, section 6 (b) (v) (*ibid.*, p. 264) ; Seychelles, Maritime Zones Act 1977, Act No. 15 of 23 May 1977, section 9(b) (v) (*ibid.*, p.341) .
- (23) Namibia, Territorial Sea and Exclusive Economic Zone of Namibia, Act No. 3 of 1990, 30 June 1990, section 4 (3) (b) , as amended by Amendment Act, 1991 (*ibid.*, p.233) ; United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, *The Law of the Sea: Practice of States at the time of entry into force of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, 1994, p.36.

---

# 国際的な組織犯罪と密輸・密航

岡山大学教授 大塚裕史

---

## 1. はじめに

我が国は、四方を海に囲まれた島国であるという地理的条件が、犯罪者や犯罪組織、禁制品の出入りに対する天然の障壁となっており、このことが我が国の治安の良好を支える一つの要因になってきた。しかし、近年、我が国も、グローバル化した組織犯罪の脅威に直面し、島国としての利点はいまや完全に失われている。輸送手段や情報通信に関する技術革新の結果、「ヒト」「モノ」「カネ」「情報」が、国境を越え、自由、かつ、迅速にやり取りできるようになったことは、人間の活動に多くの利便をもたらしたが、それと同時に、犯罪者たちに、これまでもなく簡単に国境を越える犯罪を実行する機会と手段を与えてしまった。今日、国境を越えて大規模かつ組織的に敢行される国際組織犯罪の脅威は深刻化し、社会の繁栄と安寧の基盤である市民社会の安全、法の支配、市場経済を破壊している。国際組織犯罪の主な例としては、薬物や銃器の不正取引、盗難品の密輸、詐欺・横領等の企業犯罪や経済犯罪、通貨、支払いカード等の偽造、汚職、脱税や資金洗浄等の金融犯罪、売春、不法移民、女性・児童の密輸等が挙げられる。また、近年の特徴として、これらの犯罪にITが駆使され、その手口が一層悪質・巧妙化している<sup>(1)</sup>。

このような国際組織犯罪対策として、1994年(平6)のナポリ・サミットにおいて、国際犯罪について初めての言及があり、翌95年(平7)のカナダのハリファックス・サミットにおいて国際組織犯罪対策上級専門家グループの設立を決定した。同グループは1996年(平8)のリヨン・サミットの「国際組織犯罪に関する40の勧告」を提出したことから、リヨングループと呼ばれ、以降毎年のサミットに首脳に対し国際組織犯罪に関する報告を行っている<sup>(2)</sup>。

リヨングループにおいては、G 8 各国の刑事司法、法執行等の専門家が、実務的な観点から国際組織犯罪対策を検討した。同グループには、現在、司法協力、人の密輸、国連国際組織犯罪条約、ハイテク犯罪、銃器、法執行プロジェクトの6つの分科会が設置されている<sup>(3)</sup>。

1994年(平6)11月、ナポリで国際組織犯罪世界閣僚会議が開催され、ナポリ政治宣言及び世界行動計画が採択された。これを受け、1998年(平10)12月の国連総会において、「国連国際組織犯罪条約」の起草のための政府間特別委員会が設立された。同委員会で、2000年中の採択を目指して、資金洗浄、汚職、司法妨害等の犯罪化及び共助・引渡その他の国際協力等を定める本体条約並びに3つの関連議定書(銃器、人の密輸、女子・児童)の締結交渉が進められた結果、銃器議定書を除き案文合意に至り、2000年(平12)11月15日、国連総会において採択された。銃器議定書については、引き続き締結交渉が行われ2001年(平13)5月31日に採択された<sup>(4)</sup>。本体条約とこれに付属する3つの議定書からなる計4本の国連条約は、一般犯罪に関するものとしては、1988年(昭63)の麻薬新条約以来の本格的な多国間条約となる。そして、本条約は、国際組織犯罪と戦うための基本的枠組みを包括的に規定する初めての普遍的条約であり、今後のグローバルな対策の法的基盤となるものとして注目される<sup>(5)</sup>。

そこで、国際的な組織犯罪に対する国内法制の整備を検討するにあたり、まず、これらの条約の内容、特に「犯罪化」について規定している部分を概観することにしたいと思う。

## 2. 国連国際組織犯罪条約及び付属議定書における「犯罪化」

### (1) 国連国際組織犯罪条約 (United Nations Convention against Transnational Organized Crime)

国際組織犯罪に対処するためには、各国の刑事司法、法執行制度を強化すると共に、国際的な司法・法執行協力により法の抜け穴をなくす努力が必要である。また、国際組織犯罪は、しばしば司法・法執行制度の弱体な国を本拠地として活動を展開することから、途上国の弱体な刑事司法制度を強化するための支援が必要である。そこで、本条約第1条は、「この条約の目的は、

国際組織犯罪をより効果的に防止し及びこれに対処するための協力を促進することにある。」と規定している。

次に、第2条の(a)は、この条約の中でしばしば登場する「組織犯罪集団」という言葉の定義をしている。それによれば、「『組織犯罪集団』とは、一定期間存続する3人以上の者からなる系統的集団で、直接又は間接に資金その他の物質上の利益を獲得するため、重大犯罪又はこの条約の規定に従って定められる犯罪を一又は二以上犯す目的で協力して行動するものをいう。」とされている。2条の(c)では「『系統的集団』とは、犯罪を直ちに行うために無作為に組織されたものではない集団であり、必ずしもその構成員に対して正式に定められた役割、その構成員の継続性又は発達した組織を有することは要しない。」と規定されている。また、(b)では、「『重大犯罪』とは、刑の長期が4年以上の自由剥奪を内容とする犯罪行為をいう」とされている。

本条約は、その適用範囲を組織的な犯罪集団が関与する国際的な犯罪に限定している。すなわち、第3条1項は、「この条約は、特段の定めのある場合を除くほか、国際性を有し、かつ組織犯罪集団が関与する次の犯罪の防止、捜査及び訴追に適用する。」として、「(a)第5条(組織犯罪集団への参加の罪)、第6条(犯罪収益洗浄の罪)、第8条(汚職の罪)及び第23条(司法妨害の罪)の規定にしたがって定められる犯罪」及び「(b)第2条の定義する重大犯罪」に適用されるとしている。

この条約の一つの大きな特徴は、故意に行われた特定の行為を自国の国内法の下で「犯罪」とするために、立法その他の必要な措置をとることを各国に義務づけている点である。

その第一は、第5条の重大犯罪の「共謀」の犯罪化もしくは組織犯罪集団への「参加」の犯罪化である。第1項の(a)は「犯罪行為の未遂又は既遂とは別個に成立する次の一方又は双方を犯罪行為とすること」として、「(i)直接的に又は間接的に金銭的利益その他の物質的利益を得る目的で、重大犯罪を行うことを一又は二以上の者と合意すること、(ただし、国内法により当該合意を達成するために参加者の一人によってなされた行為、又は組織犯罪集団の関与を必要としてもよい)」と規定し、重大犯罪の共謀を犯罪化す



ることを義務づけている。これは、英米法系の共謀罪をモデルにしたものであろう。また、「(ii) 組織犯罪集団の目的及び犯罪活動一般、又は特定の犯罪を実行する意図を認識している者が、次の行為に積極的に参加すること。

a) 当該組織犯罪集団の犯罪活動 b) 当該組織犯罪集団のその他の活動であって、当該者の参加が当該犯罪目的の達成に資することを認識しているもの」と規定して、組織犯罪集団への「参加」を犯罪化することを義務づけている。これは大陸法系の結社罪をモデルにしたものと思われる。

また、第1項の(b)は「組織犯罪集団が関与する重大犯罪の実行を組織し、指示し、幫助し、教唆し若しくは援助し又はこれらについて相談すること」と規定し、重大犯罪に対する共犯的関与行為の犯罪化を義務づけている。

このように、本条は、利得目的での重大犯罪の共謀、組織犯罪集団への参加等のいずれかを犯罪化することを義務づけるもので、個別の犯罪の実行に至らなくても組織犯罪集団構成員を処罰できる点に意義がある。もっとも、締約国の国内法制によっては、合意を達成するための何らかの行為、又は、組織犯罪集団の関与を上乗せ的に求める処罰規定も可能とされている。

第二は、第6条のマネーロンダリングの犯罪化である。マネーロンダリング(資金洗浄)とは、犯罪によって得られた不正な資金について、主として当局の摘発、没収を免れるため、出所や所有者を偽って合法的な資金に見せかけたり、隠匿したりする行為をいう<sup>(6)</sup>。各国がマネーロンダリングを処罰すると共に、その対象となった資金を没収し、マネーロンダリングを防止し、その探知を容易にするための様々な金融機関に対する規制措置をとること(例えば、金融機関に対して、口座開設等取引関係の樹立の際には顧客の身元を確認すること、顧客との取引記録を一定期間保管すること、マネーロンダリングの疑いのある取引を政府の然るべき当局に届け出ることなど)は組織犯罪対策の決め手として国際社会では大変重要視されている。なぜなら、自分では犯罪の実行には手を染めないような組織の首領でも、犯罪の上がりであるカネには必ず手をつけるから、このような各種の対策を講ずることは組織の首領や中枢部に手痛い打撃を与えることになるからである<sup>(7)</sup>。1988年(昭63)の麻薬新条約で薬物犯罪についてはマネーロンダリングの犯罪化が義

務づけられているが、本条約をこれを一般の重大犯罪や本条約によって新たに規定された犯罪にまで拡大した点に重要な意義がある。

犯罪化の第三は、第8条の「汚職の罪」である。第8条第1項は、(a)「公務員に対し、その職務の行使に際し一定の行動をさせ又は行動を控えさせることの対価として、公務員本人又はその他の者若しくは団体のために、不当な利益を直接または間接に約束し、申し出又は供与すること」、ないし (b)「公務員が、自己の職務の遂行に際して一定の行動をし又は行動を控えることの対価として、自己又は他人若しくは団体のために、不当な利益を直接又は間接に要求し又は收受すること」を犯罪化するために必要な立法措置を講ずるものとしている。

犯罪化の第四は、第23条の「司法妨害の罪」である。第23条第1項は、(a)「この条約の対象となる犯罪に関する司法手続において、虚偽の証言をさせ又は証言若しくは証拠の提出を妨害するために、暴行を加え、威嚇し若しくは脅迫し又は不当な利益の提供を約束し、申し出若しくは供与すること」、ないし (b)「裁判官又は法執行の職員によるこの条約の対象となる犯罪に関する公務の遂行を妨害するため、暴行を加え、威嚇し又は脅迫すること」を犯罪化するために必要な立法措置をとることを義務づけている。

(2) 銃器議定書 (Protocol against the illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplement the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)

銃器議定書<sup>(8)</sup>は、その第2条の「目的」において、「この議定書は、銃器、同部品及び構成部分並びに弾薬の密造及び不正取引を防止しこれと戦い及びこれを根絶するために締約国間の協力を促進し、容易にし及び強固にすることを目的とする。」と規定していることから明らかな通り、銃器、同部品及び構成部分並びに弾薬（以下、銃器等という）の密造及び不正取引の「防止その他の対策のための各国間の協力促進」を目的としている。つまり、少なくとも規定上は、目的としているのは各国間の協力促進であって、加盟国の国内における密造及び不正取引といった犯罪行為の防止その他の対策の強化はこの議定書の直接の目的ではない。こうした目的規定の表現ぶりは、銃

銃器議定書と同じく国連組織犯罪条約を補足する他の二つの議定書の目的規定と比べて違いがあるが、これは、各加盟国における具体的な銃器規制は各国の自主性に任せるべきであり、条約による国際的な規制の平準化は国際協力のための必要不可欠な範囲にとどめるべきであるという銃器議定書の基本的な考え方を反映したものと思われる<sup>(9)</sup>。

銃器議定書において加盟国に犯罪化が義務づけられるのは第5条に規定される3つの行為である。第一は、第5条の(a)の銃器等の密造 (illicit manufacturing) である。密造が問題となるのは、「銃器」、「同部品及び構成部分」、又は「弾薬」であるが、このうち「部品及び構成部分」の製造に関する規制は各国ごとに千差万別であるため、部品及び構成部分の密造については製造国においてこれらの製造に許可や認可が必要である場合のみ犯罪化するとされている。

第二は、(b)の銃器等の不正取引 (illicit trafficking) である。不正取引が問題となるのは、国境を越えた銃器等の輸入、輸出、譲受け、譲渡し、配達、移動又は移送であり、国際性が前提になっている。

第三は、第8条で義務づけられる製造者名、製造された国又は場所及び、製造一連番号からなる、個々の銃器に固有な製造時の「刻印」 (Making) の偽造又は違法な破壊行為、削除行為、又は変造行為である。

そして、第5条第2項では、第1項に掲げる犯罪について、未遂 (予備を含むと解してもよいとされている)、共同正犯、教唆、幫助、その他の支援行為の犯罪化を義務づけている。なお、第1条第2項は「この議定書の中に特別の定めがない限り、条約の条文はこの議定書に準用される」と規定しているが、本議定書第5条の規定は「特別の定め」に当たるので、本体条約第5条の規定 (参加罪・共謀罪) は銃器議定書には準用されないことになるため、第5条第1項に掲げる犯罪については参加罪・共謀罪の創設義務は生じないと解される。

- (3) 女子および児童議定書 (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplement the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)

本議定書は、人の取引、特に、女性・子供の取引を防止し、被害者の人権を尊重しつつ、かかる者を保護し、援助することを目的としている。性的搾取を目的とする行為の規制を主たる目的とし女性と児童の不正取引を対象としているが、対象は人一般に拡大されているので強制労働を目的とする不正取引も対象となる。

第3条で「人の不正取引」の定義がなされている。すなわち、「人の取引」とは、脅迫、暴行、強制、拉致、詐欺、偽計、権力の濫用、弱みにつけこむことにより、あるいは搾取目的で他者を支配する契約を締結するために、金銭又は利益の授受により、人の募集、輸送、移動、隠匿又は受入れを行うことをいうとされており、第5条ではこのような行為を犯罪化するために必要な措置をとるよう義務づけている。

- (4) 人の密輸議定書 (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplement the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)

本議定書は収益を目的とした職業的な密航請負組織等の取締を目的としている。犯罪組織が希望者から金を受け取って密航を請け負うことを「人の密輸」というが<sup>(10)</sup>、これは不法移民を増大させ行先国の治安を悪化すると共に、それ自体が国際犯罪ビジネスであり、犯罪組織の収入源となっている。そこで、第6条では、人を密入国させる行為、人を密入国させるために旅券・乗員手帳を偽造・変造・不正作出する行為、人を密入国させるために偽造・変造又は不法に発行若しくは取得された旅券・乗員手帳を斡旋・提供・所持する行為、人を密入国させるために正当な所持者以外の者によって行使される旅券・乗員手帳を斡旋・提供・所持する行為、不法残留させる行為を犯罪化するように規定している。

- (5) 各条約の批准状況と日本の立場

「国連組織犯罪条約」は、第38条1項により40カ国の批准が集まって初めて発効する。2002年3月1日現在、本条約に署名したのは140カ国で、批准書を寄託した国は、モナコ(2001年6月5日)、ナイジェリア(2001年6月28日)、ユーゴ(2001年9月6日)、ポーランド(2001年11月12日)、ブルガリア(2001

年12月5日)、ラトビア(2001年12月7日)、ペルー(2002年1月23日)の7カ国だけであり、同条約は未だ発効していない。日本は2001年12月12日に署名したが批准は未だしていない。

「銃器議定書」は、17条1項により条約発効には40カ国の批准が必要である。2001年5月31日採択ということもあって2002年3月1日現在、署名国は26カ国あるが批准している国はない。日本は未だ署名をしていない。

「女子および児童議定書」は、17条1項により条約発効には40カ国の批准が必要である。2002年3月1日現在、本条約に署名したのは102カ国で、批准書を寄託した国は、モナコ(2001年6月5日)、ナイジェリア(2001年6月28日)、ユーゴ(2001年9月6日)、ブルガリア(2001年12月5日)、ペルー(2002年1月23日)の5カ国だけで未だ発効していない。日本は未だ署名をしていない。

「人の密輸議定書」は、22条1項により条約発効には40カ国の批准が必要である。2002年3月1日現在、本条約に署名したのは98カ国で、批准書を寄託した国は、モナコ(2001年6月5日)、ユーゴ(2001年9月6日)、ナイジェリア(2001年9月27日)、ブルガリア(2001年12月5日)、ペルー(2002年1月23日)の5カ国だけで未だ発効していない。日本は未だ署名をしていない。

### 3. 国際的な組織犯罪に対する現行法の対応

我が国における国際的な組織犯罪としては、暴力団等による薬物や銃器の不正取引、不正な権益の獲得・維持を目的とした各種犯罪のほか、蛇頭等の外国人犯罪組織による集団密航事犯などがその典型であり、これらの犯罪対策として既に多くの法律が存在する。国際組織犯罪条約の批准のためには、今後、関連する国内法を整備する必要があるが、その前提として既存の法規定を明らかにしておく必要がある。ここでは刑事実体法に限定して概観することにした。

#### (1) 薬物・銃器の密輸

我が国に存在する薬物や銃器のほとんどが外国から密輸入されたものであるから、薬物犯罪・銃器犯罪対策の重要な柱の一つが、密輸入事件の水際検挙の徹底にあると思われる。

薬物の密輸入罪としては、いわゆる薬物四法（麻薬及び向精神薬取締法、大麻取締法、覚せい剤取締法、あへん法）において、それぞれ、規制薬物の輸入罪、輸入未遂罪、輸入予備罪が規定され、1991年(平3)の改正でこれらの罪の国外犯処罰規定が設けられている。例えば、覚せい剤取締法によると、覚せい剤輸入罪は1年以上の懲役、営利目的覚せい剤輸入罪は無期若しくは3年以上の懲役（1000万円以下の罰金を併科できる）となっている（41条1項、2項）。輸入未遂罪は刑法43条により任意的減軽の対象となり、輸入予備罪は5年以下の懲役となっている（同法41条の6）。さらに、輸入資金提供等罪は5年以下の懲役となっている（同法41条の9）。

また、1988年(昭63)の麻薬新条約（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）の批准に伴う国内法の整備として、1991年(平3)に麻薬特例法（国際的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）が制定され、その中で、業として行う不法輸入罪(5条)が新設され、無期又は5年以上の懲役（1000万円以下の罰金を併科できる）とされる共に、国外犯の処罰規定も置かれた。さらに、規制薬物としての物品輸入罪(8条)を設け、3年以下の懲役又は50万円以下の罰金という法定刑を設けている。

銃器の密輸入罪としては、銃砲刀剣類所持等取締法において、けん銃輸入罪が3年以上の懲役（31条の2第1項）、営利目的輸入罪が無期若しくは5年以上の懲役、又は無期若しくは5年以上の懲役及び1000万円以下の罰金(31条の2第2項)とされ、けん銃輸入未遂罪が既遂と同一の法定刑（31条の2第3項）、輸入予備罪が5年以下又は100万円以下の罰金とされている（31条の12）。また、輸入資金等提供罪は5年以下又は100万円以下の罰金とされ(31条の13)、けん銃の部品についても、けん銃部品輸入罪は5年以下の懲役又は100万円以下の罰金とされ（31条の11第1項）、同未遂罪の規定が設けられている(31条の11第2項)。そして、輸入罪、輸入未遂罪、輸入予備罪、資金提供罪には国外犯処罰規定が置かれている（31条の14）。

また、1995年(平7)の改正で、新たに設けられたけん銃実包の輸入罪は7年以下の懲役又は200万円以下の罰金とされ（31条の7第1項）、営利目的の場

合は10年以下の懲役と300万円以下の併科（31条の7第2項）、けん銃等としての輸入罪は3年以下の懲役又は50万円以下の罰金（31条の17第1項）とされている。特にこの最後の「けん銃等として輸入罪」が適用された最近の注目すべき裁判例として次のようなものがある。すなわち、2000年（平12）7月、神戸港で通関検査審査中に貨物の底部よりけん銃及び実包が隠匿されていた事件で被疑者を逮捕したところ、同年3月にもけん銃等を密輸入していたことは判明したが押収品がなかったので通常の密輸入罪では起訴できなかったが、千葉地裁は2001年（平13）1月29日に「けん銃等として輸入罪」を適用して有罪判決を言い渡したというものである<sup>(11)</sup>。

さらに、関税法では、輸入禁制品輸入罪が5年以下の懲役若しくは500万円以下の罰金、又はこれを併科し（109条1項）、禁制品輸入未遂罪、禁制品輸入予備罪が輸入罪と同一の法定刑を規定し（109条2項）、無許可輸入罪が3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金、又はこれを併科し（111条1項）、無許可輸入未遂罪、無許可輸入予備罪が無許可輸入罪と同一の法定刑を規定しているが（111条2項）、これらの犯罪には国外犯の処罰規定はない。特に、輸入予備罪の国外犯処罰規定がないと、接続水域で禁制品を積み替えるケースを直ちに取り締まることは不可能となるので規定整備の必要性はあると思われる<sup>(12)</sup>。なお、関税法は2000年（平12）3月29日の改正で、不正薬物等の密輸輸入罪について罰金刑を引き上げ（500万円以下から3000万円以下）、あわせて密輸した本人だけでなくその者が所属する犯罪組織に対しても両罰規定が適用できるようになった。

## (2) 人の密輸

我が国における「人の密輸」の問題の中心は、蛇頭と呼ばれる中国人密航請負組織による船舶を利用した集団密航事案である。不法移民は、国家間あるいは地域間の経済格差に起因する問題であるから、根本的にはその解消に向けた対策が必要であるが、組織犯罪対策の観点からは、密航者を募集して行先国に輸送し、これを受け入れて搬送、隠匿等を行う犯罪組織の摘発が重要になる。しかし、数年前まで、入管法（出入国管理及び難民認定法）はこのような「人の密輸」行為自体を犯罪としてとらえる規定が欠けており不法

入国又は不法上陸の幫助として立件するほかはなかった。そして、不法入国・上陸の幫助犯は法定刑の上限が1年6月であり有効な対応が困難であった。

そこで、1997年（平9）の入管法の改正により「人の密輸」行為そのものを犯罪化した。具体的には、第一に、集団密航者を本邦に入国させ又は上陸させた罪に5年以下の懲役又は300万円以下の罰金（74条1項）、それが営利目的で行われた場合には1年以上10年以下の懲役及び1000万円以下の罰金が科され（74条2項）、これらの罪の未遂罪も規定された（74条3項）。第二に、その前段階の行為として、集団密航者を本邦に向けて又は上陸の場所に向けて輸送した罪が設けられ、3年以下の懲役又は200万円以下の罰金、それが営利目的で行われた場合には7年以下の懲役及び500万円以下の罰金が科された（74条の2）。第三に、集団密航の幫助に当たる行為として、船舶等の準備・提供罪が設けられ2年以下の懲役又は100万円以下の罰金が科された（74条の3）。第四に、集団密航・単独密航を問わず密航を援助・助長する罪として、営利目的密航援助罪・偽造旅券等提供罪が設けられ、3年以下の懲役又は200万円以下の罰金が科された（74条の6）。そして、集団密航者を本邦に向けて又は上陸の場所に向けて輸送した罪、船舶等の準備・提供罪、営利目的密航援助罪・偽造旅券等提供罪については国外犯の処罰規定が設けられている（74条の7）。

さらに、第五に、本邦に上陸した集団密航者を収受する等の罪が設けられ、5年以下の懲役又は300万円以下の罰金が科され（74条の4）、第六に、（集団密航者ではない）不法入国者等を蔵匿・隠避する罪が設けられ、3年以下の懲役又は200万円以下の罰金が科される（74条の8）など、受け皿的行為も処罰の対象とされるようになった。そして、これらの規定により接続水域における出入国管理上の取締りが可能になった点は大きな前進であると思われる。

### (3) 犯罪収益

薬物・銃器の密輸は専ら収益を目的とした犯罪であるし、就労を目的とした集団密航の請負業も、さらには売春や性的搾取を目的とした人の密輸のブローカーもその目的は経済的利得にある。そこで、これらの組織犯罪の対策



として、犯罪収益の剥奪が重要な問題となる。

この点、アメリカでは、1970年(昭45)の組織犯罪取締法(RICO法)、包括的薬物乱用防止取締法の制定で、組織犯罪や薬物犯罪の収益を没収する制度が創設され、1986年(昭61)にマネーロンダリングの犯罪化が行われているが、我が国では、麻薬特例法において、犯罪収益の没収制度(11条)が規定され、マネーロンダリングの犯罪化(6条)が行われ、具体的には、6条の不法収益等隠匿罪(5年以下の懲役で300万円以下の罰金の併科もできる)、7条の不法収益等收受罪(3年以下の懲役で100万円以下の罰金も併科できる)及びあおり又は唆しの罪(国外犯処罰規定あり)が新設された。

しかし、これらの規定は薬物犯罪に限定されるため、暴力団組織等の不正な権益の獲得・維持を目的とした各種犯罪に適切に対応することはできなかった。そこで、1999年(平11)8月に、組織犯罪処罰法(組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制に関する法律)が制定され、翌年2月1日に施行された<sup>(13)</sup>。

この法律では、一方において、刑法に定める殺人、逮捕監禁等11種類の犯罪に該当する行為が団体の活動として組織的に行われた場合や団体に不正な権益を得させ、若しくは団体の不正な権益を維持・拡大するために行われた場合に、刑法に定める各罪の法定刑の上限又は下限を引き上げるという規定を新設し責任に応じた適切な科刑を可能にした(3条)。例えば、殺人の場合、死刑もしくは無期又は5年以上の懲役とされることになった。

他方において、マネー・ローンダリング行為を処罰する規定として、別表の前提犯罪に当たる行為による収益の隠匿及び收受並びにこれを用いた法人等の事業経営の支配を目的とする行為を処罰する規定を新設すると共に(9条-12条)、犯罪による収益に係る没収及び追徴の特例を設けた(13条以下)。

本法は、組織犯罪として有効な武器となりうる法律であるが、未だ施行されてから間もないことから、今後本格的な活用が期待される。

国連組織犯罪条約と付属議定書における犯罪化の問題に対応する現行法の規定は以上の通りであり、そこで欠けている部分について整備することが急務であると思われる。

4. 国際的な組織犯罪に対する現行法の解釈論—密輸罪の成立時期をめぐって  
国際的な組織犯罪に対する現行法の解釈・運用上の問題として、薬物・銃器の密輸入罪の成立時期が、特に海上の取締りに関して近時話題を呼んでいる。そこで、これらの事件と裁判所の判断を紹介しつつ、問題点を指摘することにしたと思う。

(1) ヨット「悠々」けん銃密輸事件第一審判決

まず、ヨットでけん銃を密輸しようとする事件が近時発生しこれに対する有罪判決が出されたので、この事件を紹介することにした。事件の概要は次の通りである。被告人3名は、Mらと共謀し、先にフィリピン共和国内で入手したけん銃及びけん銃実包を輸入しようと企て、法定の除外事由がないのに、営利の目的で、2000年(平12)9月19日頃、フィリピン共和国カラヤン島沖に停泊していたヨット(帆船「悠遊」号)内にけん銃86丁及びけん銃実包1107個を積載した上、同船を本邦に向けて航行させ、同月21日午後9時36分頃、北緯24度4.5分、東経123度22.5分の沖縄県八重山郡竹富町中御神島西端から真方位238度12海里付近に当たる本邦領海内に同船を到達させて同けん銃及びけん銃実包を本邦内に搬入させた。

9月22日午前10時15分頃、石垣海上保安部巡視船が、石垣島御神崎沖合で不審なゴムボートを曳航するヨット(帆船「悠遊」)を発見し追跡したところ、ヨットの乗務員がゴムボートの積載物を投棄のうえ同乗組員がボートで逃走するのを現認したため、船長を確保すると共に、海中の投棄物を搜索し、投網様の袋4袋を発見回収の上、船長に在中品を確認させたところ、上記のけん銃及びけん銃実包があったので、船長を銃刀法違反(けん銃所持罪)で緊急逮捕した。その後、逃走していた共犯者を同日午後7時35分石垣島内で発見し緊急逮捕した。事件の通報を受けた沖縄県警では、石垣海上保安部等と合同捜査を開始し、その後の捜査により、2000年(平13)1月9日、営利目的のけん銃及びけん銃実包輸入罪で2名を再逮捕し、那覇地方検察庁は1月31日にけん銃等の輸入罪、所持罪でこの2名を含む合計3名を那覇地裁に起訴した。

那覇地方裁判所は審理の末、けん銃は陸揚げ前に海に投げ込まれたために

けん銃輸入罪は既遂に達していないとして輸入予備罪の成立を認め、船長に懲役13年、罰金80万円、他の被告人には懲役7年を言い渡した<sup>(14)</sup>。

この審理の過程で、裁判所側は「領海線突破だけではけん銃拡散の現実的な危険に達しない」として検察側に訴因の変更を勧告したが、検察側はこれを拒否しあくまでも輸入既遂罪の成立を主張していた。そこで、検察側は一審判決を不服として控訴した。

本件は、瀬取り方式による薬物密輸の事案である玉丸事件第一審判決と輸入の対象物、輸入の形態こそ違いがあるが、そこで問題とされている法的問題は、薬物・銃器の「輸入」概念であり、輸入罪の既遂時期をいつとみるかという点である。営利目的のけん銃輸入罪の最高刑が無期懲役であるのに対し、輸入予備罪は懲役5年となっておりその法定刑には著しい格差がある。そして、最近の密輸の手口として、本件事例のようにヨットを使用するなどして直接、仕出国から搬送するやり方や、外国の大型貨物船で本邦近海まで運搬し、荷受け人である我が国の暴力団等と示し合わせ、洋上でけん銃等を海上に投げ込み、これを漁船で回収するという新たな方式もとられている今日、これらの事態に的確に対応して密輸入事件を水際で検挙するためには、日本の領海内に入り、外国の貨物船から日本の漁船に積み替えた時点、ヨットなどで外国から直接搬送する場合には日本の領海内に入った時点で輸入罪が既遂に達したと考える検察側の主張にもそれなりの理由があるように思われる。しかしながら、玉丸事件第一審判決も覚せい剤営利目的輸入罪は成立せず、輸入予備罪が成立するにとどまると判示しており、本判決もほぼそれと同旨の判断を示している。本件の特徴は、輸入の対象が（玉丸事件の薬物とは異なり）けん銃であるため、その存在自体が危険であるという点にある。検察側はその点をも強調し、領海内に搬入された時点で直ちにけん銃存在の危険性が我が国内で発生すると主張しているが、裁判所はこれを認めなかった。輸入予備罪に固執する裁判所の判断が実際的にも理論的にも果たして妥当であるかについては慎重に検討されなければならないであろう。

## (2) 漁船玉丸覚せい剤密輸事件控訴審判決

玉丸事件第一審判決の内容については別稿において検討したことがあるの

で<sup>(15)</sup>、ここではその後の裁判所の動向について紹介しその問題点を述べることにしたい。2000年(平12)12月20日、玉丸事件の控訴審である東京高裁は、陸揚げ説を適用し輸入予備罪の成立を認めた一審判決を支持すると共に、一審判決にも増して詳細な理論的な展開を行った<sup>(16)</sup>。そこで、前述のヨット事件判決を考える手掛かりとして、東京高裁の理論構成に若干の検討を加えたいと思う。

玉丸事件における検察官の主張内容は次の通りである。すなわち、「覚せい剤取締法にいう輸入とは、同法による取締りを行うことができない本邦外の領域から、その取締りを行うことができる本邦の領域内に覚せい剤を搬入し、濫用による保健衛生上の危害をもたらす危険のある状態を作出することをいい、輸入の形態毎に輸入の既遂時期は異なる。そして、本件のように、日本人の犯人が支配している日本船籍の船舶を用いて公海上で覚せい剤を受け取り、その後引き続いて覚せい剤を本邦に陸揚げすべく同船を本邦に向けて航行させた上、本邦の領海内に入り、陸上の者と頻繁に連絡を取り合い、GPSを作動させ、いつでも何処の港にも覚せい剤を陸揚げすることが容易な態様で実行される密輸入事案においては、犯人が公海上で覚せい剤を受け取った後、これを本邦の領海内に持ち込んだ時点で、覚せい剤濫用による保健衛生上の危害発生の危険性が顕在化ないし現実化したと認められるから、覚せい剤輸入罪は既遂に達すると解すべきである。」

これに対し、東京高裁は次の四点に注目し、陸揚げ説に基づいて本件事案を解決しようとしている。

第一に、最高裁判例の射程距離についてである。覚せい剤輸入罪の「輸入」の意義については、指導的判例として1983年(昭58)9月29日の最高裁判決があるが、これは、「覚せい剤輸入罪は、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によって既遂に達するものと解するのが相当である」と判示したものである(最判昭58・9・29刑集37巻7号1137頁)。判例が、陸揚げ説をとる理由は「陸揚げあるいは取り下ろしにより危害発生の危険性」が生じることにある。検察官は、この判例は、外国貨物に対する税関の実力的管理が及んでいる地域

に外国から覚せい剤を持ち込んだ事案についての判断であり、本件のように日本の小型船舶を用意して公海上で外国船籍の船舶から覚せい剤を受け取り、本邦へ持ち込むという瀬取り方式の事案が異なるとし、本件は最高裁判決の射程距離の外にある主張している。

しかし、控訴審は、最高裁判決は税関の実力的管理支配が及んでいるかどうかに着目して既遂時期を判示したのではなく、覚せい剤の我が国領土への「着地」という点に着目して既遂時期を判示したと反論している。たしかに、判例は、覚せい剤の流通・拡散の危険は「着地」という事実によって飛躍的に高まると考えて「陸揚げ・取り下ろし」を一律に既遂判断のメルクマールとしたものと解するのが相当で、これを輸入の形態毎に既遂時期が異なるということを前提に保税地域を経由する場合に限定して判示したと見得る根拠を最高裁判決の中に見出すのは困難であると思われる。

第二は、本件既遂時期を領海搬入時とするものの当否についてである。控訴審は、「陸揚げ行為と領海外から領海内に覚せい剤を搬入したにとどまる行為や陸揚げ前に海上で覚せい剤を第三者に譲渡した行為との間には、保健衛生上の危害発生に関してわが国に生じさせる危険性の程度に差があることは明らかで、陸揚げにまで至らなかった犯人に対してあえて輸入罪と同等の刑罰を科さなければならない必然性までは認められない。」とし、「瀬取り船の乗組員が陸揚げ前に領海内で覚せい剤を譲り渡したとき、譲受人が陸揚げしたとしても、譲受人には……共犯関係が認められない限り、覚せい剤輸入罪が成立しないことなる」が、それでは「領海内搬入よりも危害発生の危険性の高い領土内への陸揚げ行為をした者が輸入罪で処罰されず、譲受罪又は所持罪にとどまるというのは明らかに不均衡であろう」と批判している。

第三に、輸入形態毎に既遂時期が異なるものの当否についてである。検察官は輸入形態毎に既遂時期を個別的に考えようとするが、控訴審は、「濫用による保健衛生上の危害をもたらす危険のある状態を作出すること」という基準は必ずしも明確でなく、いかなる行為が右危険状態を作出する行為に当たるのかは不明確であり、「輸入の形態毎に覚せい剤輸入罪の既遂時期に差を設けるという解釈は、輸入罪の構成要件の理解に甚だしい不明確さをもた

らす」と指摘している。たしかに、構成要件の明確性という視点からは検察官の主張には無理があるように思われる。

第四は、覚せい剤輸入罪の実行行為性についてである。控訴審は、覚せい剤輸入罪の実行行為を「陸揚げ行為」とし、陸揚げの現実的危険性が生じたとき、すなわち、陸揚げ行為を開始したとき又はそれに密着する行為を行い陸揚げの現実的危険性のある状態が生じたときに実行の着手が認められると判示している。このように、控訴審は、陸揚げ行為の危険性に着目し一審判決の結論を支持しているのである。

それでは、このような陸揚げ説をとる高裁判決の論理を我々はいかに評価すべきであろうか<sup>(17)</sup>。まず、第一に、「輸入罪」と「製造罪」は共に我が国に存在しなかった覚せい剤を存在させることによって保健衛生上の危害を発生させることがその処罰根拠であり、法定刑も同一であるが、製造は領海内で行われれば処罰されるのに、輸入は陸揚げしなければ処罰しないというのは不均衡ではないかという点である。

この点につき、陸揚げ説の側からは、覚せい剤製造設備を積み込んだ大型船舶で領海内の洋上で覚せい剤を製造した場合などというほとんどあり得ない教室設例を持ちだし、それとの均衡を持ち出すのは説得力に乏しいと反論することになる。しかし、現行法が製造と輸入を並べて規定した根拠を考えれば、現行法の解釈論としては不均衡論に正面から答える必要があるように思われる。

第二に、控訴審判決は、領土への陸揚げと領海への搬入との間で公衆の保健衛生に対する危険の発生の程度に質的な差を認めている。たしかに、領土は不特定多数の公衆が存在する場所であるから、類型的に見て危険性が高いといえる。その意味で、陸揚げを既遂時期とみることには一定の合理性がある。しかし、処罰根拠としての保健衛生に対する危険が陸揚げの時期まで待たなければ存在しないとなぜ言えるのであろうか。抽象的危険犯の実行行為がなぜ法益侵害の危険の「切迫」までをも要求されるのかが問題である。例えば、抽象的危険犯の典型例である文書偽造罪においても、名義人と作成者の人格の同一性を偽る行為を行うだけで文書に対する公共の信用を害する危

険があるとされ法益侵害の「切迫性」などは要件とはされていないのである。

陸揚げ説が輸入罪の実行行為を「陸揚げ」に限定する根拠は「実行の着手とは法益侵害の具体的危険が発生した時点をいう」とする一般理論にあり、陸揚げを法益侵害結果のようにとらえその具体的危険の発生時点を陸揚げ行為の開始時と解していると思われるが、そもそもこの基準は（法益侵害の発生を要件とする）侵害犯における法益侵害の「具体的」危険の発生が問題となる場合の基準であり、抽象的危険犯の場合にそのままの形で採用できる基準ではないと思われる。抽象的危険犯の場合、実行行為は構成要件に規定されている行為であり、流通・拡散の危険が「切迫」していなくても、ある一定程度以上の流通・拡散の可能性があれば抽象的危険犯は肯定できると思われる。覚せい剤の「輸入」とは本邦の領域外から本邦の領域内に覚せい剤を搬入することであり、それを法益で限定するとしても、陸揚げ行為に限定されるべき根拠は必ずしも明らかではない。

なお、控訴審判決は、瀬取りによる密輸入が陸揚げの蓋然性が低いことを根拠に輸入（未遂）罪の成立を否定している。たしかに、瀬取りの場合に陸揚げできないケースもあるが、周到な準備をして陸揚げを敢行している事例も存在しているのであり、陸揚げの蓋然性が低いと言い切れるか、そのような認識自体に問題があるように思われる。

### (3) 漁船玉丸覚せい剤密輸事件最高裁決定

控訴審判決を不服とした検察側は上告したが、近時、最高裁第三小法廷は次のように判示して上告を棄却した<sup>(18)</sup>。

「検察官の上告趣意のうち、判例違反をいう点は、所論引用の判例（最高裁昭和57年（あ）第1153号同58年9月29日第一小法廷判決・刑集37巻7号1110頁）は所論のいうような趣旨を判示したものではないから、前提を欠き、その余は、単なる法令違反の主張であって、いずれも刑訴法405条の上告理由に当たらない。

所論にかんがみ、職権で判断すると、覚せい剤を船舶によって領海外から搬入する場合には、船舶から領土に陸揚げすることによって、覚せい剤の濫用による保健衛生上の危害発生の危険性が著しく高まるものということがで

きるから、覚せい剤取締法41条1項の覚せい剤輸入罪は、領土への陸揚げ時点で既遂に達すると解するのが相当であり(前記第一小法廷判決参照)、これと同旨の原判断は相当である。所論の指摘する近年における船舶を利用した覚せい剤の密輸入事犯の頻発や、小型船舶の普及と高速化に伴うその行動範囲の拡大、GPS(衛星航法装置)等の機器の性能の向上と普及、薬物に対する国際的取組みの必要性等の事情を考慮に入れても、被告人らが運航を支配している小型船舶を用いて、公海上で他の船舶から覚せい剤を受け取り、これを本邦領海内に搬入した場合に、覚せい剤を領海内に搬入した時点で前記覚せい剤輸入罪の既遂を肯定すべきものとは認められない。」

本決定は、前述の昭和58年の最高裁判決やその後の下級審判例において、実務の解釈・運用が陸揚げ説で固まっていることなどを踏まえ、瀬取り船による覚せい剤輸入事案についても、陸揚げ説を採用することを確認したものであり、実務上重要な意義を有するものである。たしかに、本決定は、検察官が指摘する近年における船舶を利用した覚せい剤の密輸入事犯の頻発や、小型船舶の普及と高速化に伴うその行動範囲の拡大、GPS等の機器の性能の向上と普及、薬物に対する国際的取組みの必要性等の事情を考慮に入れてはいるが、覚せい剤所持罪等で対処すれば足り、伝統的な解釈枠組みを変更する必要はないとしている。しかし、既に指摘したとおり、陸揚げ説は必ずしも自明のものではないように思われるし、諸外国の例をみても、陸揚げ説が一般的な考え方として承認されているようにも思われぬ。第一審以来の裁判所の考え方の根底には、領海を排他的管轄権が及ぶ領域と理解し、領土とは決定的に異なる性質の領域ととらえる考え方が潜んでいるように思われるが、果たしてこのような理解が妥当であるのかについては更に検討されなければならない<sup>(19)</sup>。

犯罪が国際化し統一的な取締まりが要請されている現状において、陸揚げがなければ未遂にもならないという解釈は国際的な流れに逆行するようにも思われる。一方において、最高裁の論理が理論的に耐え得るものであるかを検討する必要があると共に、他方において、輸入の定義規定の新設、規制薬物・銃器の洋上取引の重罪化など立法的解決の途を模索する必要があるよう



に思われる。

〔注〕

- (1) 警察庁編『平成11年度警察白書』（平11）1頁以下。
- (2) 青木五郎「国際組織犯罪と日本警察の課題」警察学論集53巻9号（平12）25頁以下。
- (3) ただし、このうち国連国際組織犯罪条約、人の密輸、銃器の3グループについては、同条約及び2関連議定書の国連総会による採択を受け、その役割を果たしたとして活動を終了している。
- (4) 国連国際組織犯罪条約および付属の三議定書の採択に至る経緯については、青木五郎「国連国際組織犯罪対策条約」警察学論集52巻9号（平11）16頁以下、今井勝典「国連国際組織犯罪条約の実質採択について」警察学論集53巻9号（平12）46頁以下など。
- (5) 国連国際組織犯罪条約の邦訳として、北村泰三「国連による国境を越える組織犯罪防止条約の採択」熊本法学99号（平13）57頁以下。
- (6) マネー・ローンダリングについては、例えば、角野然生「マネー・ローンダリング問題への国際的取組みと我が国の対応」警察学論集51巻9号（平10）95頁以下。
- (7) 青木・前掲注(2)「国際組織犯罪と日本警察の課題」27頁。
- (8) 銃器議定書採択の経緯については、青木五郎「G 8『原則声明及び行動計画』と国連銃器条約」警察学論集51巻9号（平10）67頁以下、今井・前掲注(4)「国連国際組織犯罪条約の実質採択について」60頁以下。
- (9) 河合信之「国連銃器議定書の概要」警察学論集54巻6号（平13）89頁。
- (10) 人の密輸については、平野和春「人の密輸—国際組織犯罪の現状と外事警察の対応」警察学論集51巻9号（平10）33頁以下、同「『人の密輸』対策のための国際協力の推進」警察学論集52巻9号（平11）59頁以下。
- (11) 小坂公造「けん銃等の密輸をめぐる最近の裁判例等について」警察学論集54巻6号（平13）45頁以下。

- (12) 田中利幸「密航・密輸—刑事法の視点から—」新海洋法の展開と海上保安  
2号(平10)28頁。
- (13) 同法の概要については、松並孝二「組織犯罪対策三法の概要等」警察学論  
集52巻10号(平11)155頁以下、その背景事情については、宮澤浩一「組織犯  
罪対策法の背景事情」警察学論集53巻3号(平12)99頁以下、運用状況につい  
ては宮越極＝大窪雅彦「組織的犯罪処罰法の運用状況と今後の課題について」  
警察学論集54巻2号(平13)46頁以下参照。
- (14) 那覇地判平13・10・18 公刊物未登載。小坂・前掲注(11)「けん銃等の密輸  
をめぐる最近の裁判例等について」51頁以下。
- (15) 玉丸事件第一審判決について、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—」海上保安国際紛争事例の研究第2号(平  
13)105頁以下。
- (16) 東京高判平12・12・20判時1746号151頁。
- (17) 控訴審判決を全面的に支持する見解として、田中利幸「公海上で、外国船  
籍の船舶から覚せい剤を受領して本邦領海内に搬入した事案において、輸入  
既遂罪の主張を退け輸入予備罪を認めた事例」判例評論513号54頁[判時1758  
号216頁]以下。
- (19) 小寺彰「領域の法的性質—海洋を中心として—」法学教室255号(平13)124  
頁。

---

# 漁業資源保存の諸条約における規制 手法と航行の自由との整合性

立教大学教授 兼 原 敦 子

---

## 1. はじめに

### (1) 問題の所在

公海漁業資源の保存に関しては、1982年国連海洋法条約採択以前から、特別条約あるいは地域条約により、すでに重要な国際実践が集積してきていた。<sup>\*1</sup> それに加えて、1995年国連公海漁業実施協定（以下、SSA）をはじめとして、国連海洋法条約が規定する、漁業資源の保存と管理に関する国際協力（61、62-64条、118条など）を具体化するような条約実践が展開している。<sup>\*2</sup> 本稿の目的は、これらの漁業に対する国際規制と、漁船が、船舶として法的に享受するはずの自由（とくに、航行の自由）との整合性をめぐる議論を考察することにある。

近年の漁業資源の保存と管理に関する国際条約は、漁業に対する国際規制のために<sup>\*3</sup>、多様な手法を導入している。<sup>\*4</sup> そして、その手法によっては、漁船が公海や排他的経済水域上で享受する航行の自由と、それらの規制との整合性という問題が浮上する。とくに、漁業に対する国際規制が、特定のかつ現実の漁業活動と必ずしも結びつかず、つまりは、「漁業活動」に対する規制にとどまらず、「漁船」であるという理由（だけ）で、「漁船」そのものに対する規制にまで発展する傾向を明らかに示している。たとえば、個別の条約上で、「漁船」の定義をおき、「漁船」そのものに対する国際規制を想定する条約実践が増えつつあることが、端的にこのような傾向を示している。

漁船であっても、およそ船舶である以上は、公海および排他的経済水域上で、航行の自由を享受しているはずである。それゆえに、漁業に対する国際

規制と航行の自由との整合性という問題が生ずるのである。このような問題状況は、漁業に対する国際規制が、漁業保存条約にしたがって具体的な内容をもって実施されるようになり、かつ、規制の実施において旗国主義が維持されなくなったときにこそ、顕著になる。

無論、個別の条約上で、締約国間では「漁船」の航行の自由に対する規制が合意されることには疑問はない。しかし、後にみるように、かかる条約の制定過程や改正において、この問題が激しい対立を生じているのも事実である。また、これらの条約慣行の発展により、条約締約国間に限らず、漁船の航行の自由について、慣習国際法の発展を促したり、国連海洋法条約の解釈に影響を与えたり、場合によっては、その改正・変更の要求に発展することもあながち否定はできない。

こうした問題意識にたって、本稿では、漁業に対する国際規制の実現にあたり、漁船の航行の自由との整合性をめぐり、いかなる議論が行われたかも含めて、最近の動向を検討することにしたい。

## (2) 考察対象の限定

いうまでもなく、船舶が享受する航行の自由の内容や程度は、水域によって異なっている。本稿では、近年の漁業資源の保存と管理に関する条約実践を中心として、公海および排他的経済水域上の漁船を主たる検討対象におくことにする。領海における、(漁船であっても他の船舶と同様に享受するはずの)無害通航権と漁業活動の規制との関係も、重大かつ難しい問題を含んでいる。ただ、領海は、海域の法的地位、沿岸国の権利、船舶が享受する航行の自由などの点で、排他的経済水域や公海とは大きく相違している。したがって、若干の基本的な点の確認を除いては、本稿では、領海上の漁船を直接の検討対象とはしない。

## 2. 国家実践および国際実践の意義

### (1) 国連海洋法条約との関係

ここでは、若干の国家実践および国際実践の検討を行う。それに先立ち、それらの実践が有する意義について、はじめに、国連海洋法条約との関係を

確認しておくことが、議論の混乱を回避するためにも、また、議論の適用範囲を明らかにするためにも有意義であろう。

第一に、昨今の漁業保存条約および、これらの条約を履行するために国家が制定する国内法例を中心とする国家実践と、国連海洋法条約との関係を確認しておくことが肝要である。とくに、これらの条約慣行や国家実践を、国連海洋法条約の関連規定の解釈を検討する一環として分析するのであれば、こうした関係のあり方はもっとも重要な前提となる。

そのような観点からして、たとえば、SSA は国連海洋法条約の「実施協定」という名称を自ら冠している。ところが、「実施協定」と称しているにもかかわらず、かかる条約の規定や条約上の実践を、国連海洋法条約の解釈・適用の実践であると「自動的」に解することはできない。なぜなら、両者の関係は、それほど単純な性質のものではないからである。

SSA は、その4条第2文で、「この協定は、条約（国連海洋法条約、筆者）の文脈において条約と適合的に（in a manner consistent with）解釈・適用されるものとする」と規定する。4条により、国連海洋法条約が、SSA に対して、ウイーン条約法条約30条2項にいう「前の条約」に該当すれば、ウイーン条約の同条にしたがって、国連海洋法条約が SSA に対して優先する。他方で、国連海洋法条約に対して、SSA が、ウイーン条約31条3項(a)の「後にされた合意」に該当すれば、国連海洋法条約の解釈・適用について、SSA が考慮されることになる。<sup>65</sup> SSA が、国連海洋法条約の「実施協定」と称していることや、4条第2文の規定ぶりからすれば、SSA が国連海洋法条約に両立しないように解釈・適用されるべきではなく、国連海洋法条約が優先すると解するのが自然ではある。

しかし、SSA 条約の、実体的権利義務を規定する条項群に着目すると、このような両者の関係についての結論を必ずしも維持することはできない。たとえば、漁業資源の保存・管理を規律する原則の点で、SSA が「予防アプローチ」を採用しており、公海上の執行措置において、旗国主義の原則からの逸脱を許容している。これらは、国連海洋法条約とは異なる内容であるか、少なくとも、国連海洋法条約の確立した解釈とはいえない内容であ

る。<sup>\*6</sup> そうであるならば、SSAを、国連海洋法条約と両立するようにいかに解釈・適用するか、国連海洋法条約の優先性をいかに確保するかという観点から、疑問が生ずるのである。<sup>\*7 \*8</sup>

さらに、「実施協定」と称することはしなくても、たとえば、2000年の中部太平洋高度回遊性漁種の保存と管理に関する条約（以下、MHLC）は、2条で、国連海洋法条約に「したがって(in accordance with)」長期の保存と管理を確保するという目的を掲げるとともに（SSAでは、国連海洋法条約の関連規定群の「実効的な履行」が明記されている）、4条は、SSAとほぼ同文の規定をおく。したがって、問題状況は、SSAと同様にとらえることができよう。

SSAやMHLCにみるように、国連海洋法条約との適用関係を決定する特別な規定が存在しなければ、国連海洋法条約が一般法であるのに対して、個別の漁業資源の保存・管理に関する条約群は、さしあたりは、当事国間で成立する特別法となる。<sup>\*9</sup> したがって、かりに、個々の条約が、国連海洋法条約と両立しない内容の規定を含むとしても、それが、当該条約の当事国間で適用される限りにおいては、条約当事国間の合意を根拠としているのであって、問題はない。<sup>\*10</sup> しかし、これらの地域条約の規制措置や執行措置が、国連海洋法条約および海洋法に関する慣習国際法と両立しない場合に、そのような措置にしたがうことを、地域条約の非締約国にまで要請したり、非締約国の航行の自由や漁獲の自由を規制することがあれば、それは、国連海洋法条約あるいは慣習国際法違反の主張を招くことになる。<sup>\*11</sup>

## (2) 慣習国際法形成における意義

第二に、長期的・巨視的な視野にたてば、国連海洋法条約との関連を明定していない地域条約群や、国連海洋法条約の非締約国の国家実践が、慣習国際法の発展にとって意義をもつことはいうまでもない。それにとどまらず、国連海洋法条約の解釈・適用に関しても、これらの実践が、意義をもたないわけではない。たしかに、国連海洋法条約締約国の国家実践や「実施協定」とは「重み」その他において相違はあるであろう。しかし、国連海洋法条約との関連を明定していない条約群や国連海洋法条約の非締約国の国家実践

は、国連海洋法条約が規律していないとか、一般的・抽象的な原則しか定めていない問題や、解釈の争いが存在する問題については、将来の発展の方向性を定めるあたって、一定の意義をもつことを当然には否定できないからである。

しかも、上記でみたように、国連海洋法条約の「実施協定」を「自称」する条約ではあっても、単純には、これらの条約実践を、国連海洋法条約の解釈・適用として解することはできない。そうであるとすれば、国連海洋法条約との関連を形式的に規定されている条約群と、そのような規定をもたない他の条約群との区別を、条約実践や国家実践の評価に際して、絶対的な基準とするべきではないともいえよう。

### 3. 国家・国際実践の検討

#### (1) 公海に適用のある条約実践

##### (a) 「漁獲」および「漁船」の定義の拡大傾向

執行措置の対象として、「漁獲 (fishing)」の定義を行った例には、1980年南極生物資源保存条約がある。条約規定では、24条が、基本原則を規定するにとどめるが、締約国は、「遵守と船舶検査の制度 (System of Observation and Inspection)」の採択・改正を継続してきている。<sup>\*12</sup> そこで、1995年には、「漁獲」の定義を、リストの例示的列挙という方法で実現した。<sup>\*13</sup> これによれば、列挙されている要因があれば、科学調査や生物資源の採取を行っているという「推定」がはたらき、それとは反対の主張をする漁船の側が、立証責任を追う。また、規定ぶりからして (have been engaged と、have been commencing such operations)、「乗船検査まで継続したかそれまでに完了」した採取も、これから行おうとする採取についても「推定」が成立することになる。

さらに、1995年には、1980年条約24条2項の(b)が、「遵守と船舶検査の制度」において改正された。この改正は、船舶が、科学的調査や生物資源の採取を「行っていたかもしくは行っているかを判断するため」にも、乗船・検査を行うことができることを明定したものである。<sup>\*14</sup> これは、船舶が、「航行し

ているだけである」と抗弁して、乗船・検査を拒否するという常套手段に出ることに対処するためであり、執行を実効的に行うための改正である。つまりは、漁船の「航行の自由」を盾とした規制からの逃避に対して、漁業の規制を強める改正であると評価できよう。

2000年のMHLC \*<sup>15</sup>でも、1条(d)が、「漁獲 (fishing)」の定義条項であり、いくつかの活動を列挙している。<sup>\*16</sup> これは、かなり広い「漁獲」の定義例である。というのも、たとえば、「漁獲」は、捕捉・採取などの結果になると「合理的に期待できる」いかなる活動も含む。そのみならず、「漁獲」は、ここに挙げられた活動の、支援 (in support of) や準備 (in preparation for) をも含む。なかでも、転載 (transhipment) は、支援や準備に該当することが明記されている。転載を、このように「漁獲」に含めて規制の対象とすることを、「漁船 (fishing vessels)」の定義においては、MHLC は、次のように一貫している。MHLC 1条(e)は漁船を定義しているが、<sup>\*17</sup> 「運搬船 (carrier vessels)」が「漁船」に含まれることを明記しているのである。したがって、たとえば、洋上で漁獲物を転載してこれを運搬する船舶も、転載において「漁獲」を行ったと解されるのであり、転載を終えて運搬するだけの船舶も、「漁船」として規制の対象となるのである。また、漁獲のために使用される船舶のみならず、「使用を意図される」船舶を「漁船」に含むことは、規定ぶりから明白である。この「使用を意図される」という趣旨を、「運搬船」や「補助船舶 (support ships)」にも反映させて解釈するとすれば、転載や運搬を行うための使用を意図されている船舶のすべてが（現実に転載・運搬や補助活動を行っているか否かにかかわらず）、ここにいう「漁船」に含まれることになる。後にみるように、「漁船」には、船舶探査制度 (vessel monitoring system、以下、VMS) による規制が予定されており、また、「漁獲」対しては、当該条約に固有の国際執行制度の設立が予定されている。つまり、運搬船であっても、また、転載や運搬を予定する船舶であっても、「漁獲」あるいは「漁船」としてここに確認した意味で該当する限り、これらの規制措置の対象になるということである。

なお、漁船の定義条項については、起草過程において、運搬船 (carrier



vessels) 以下の文言を削除するべきであるという主張もあったとされる。すなわち、これは、転載を終えて運搬する船舶を、漁船として規制対象に含めるのは適当ではないという見解である。しかし、運搬船以下の文言は、現行規定のように残存している。

他方で、「漁獲」の定義規定のなかに、「転載」が明記されている以上、「漁獲のために使用される」船舶、という規定の中に、転載船も含まれる、という解釈も否定はできない。このように解するのであれば、「漁船」の定義において、そもそも carrier vessels の文言をいれることは、確認の意味はもつかもしいないが、規定の重複であり、不要であるともいえよう。

「漁船」の定義が与えられたことは、(後述のように、乗船検査については、その対象は、文言上、「漁獲」による限定が付されているか、少なくとも、そのように解することができるので、「漁船」であるからといって、当然に、乗船検査の対象にはならないが)「漁船」であることを規制基準とする規制措置が実施されるにあたって、重要な意義をもつ。

#### (b) 「漁獲」の自由と航行の自由との区別の必要性

「漁獲」に対する国際規制が具体的に設定され、しかも、SSAのように、旗国以外の国による船舶への執行措置を予定するのであれば、「漁獲」に該当すれば、公海上であっても、旗国以外の国による執行を受ける可能性がある。「漁獲」に該当すれば、「航行の自由」の保障が排除されて、国際規制の対象となるのである。

後述のように、公海上の漁業に対する国際規制が、具体的内容を伴う実施をまつ段階では、公海上の漁船が、漁獲の自由を行使しているのか、航行の自由を行使しているのかの区別は、とくに意識される必要性も乏しかった。しかし、「漁獲」であれば、国際規制が具体的に実施される段階となり、しかも、旗国以外の国による執行まで予定されるとなると、「漁獲」に該当し、換言すれば、「航行」を行っているのではなく、航行の自由の保障が排除される場合の認定が重大な意義を帯びる。

ところが、昨今の条約実践における「漁獲」の定義は、ここに挙げた例をみる限りでは、拡大傾向にある。はたして、MHLCが国連海洋法条約の実

施協定であるとするれば、同条約が、「漁獲」概念を拡大し、反比例的に、漁船の「航行の自由」を縮小することが、国連海洋法条約の解釈として正しいかは、依然として、議論の余地があろう。また、南極条約のような、国連海洋法条約との関係を具体的には規定していない別個の条約が、「漁獲」の定義を、航行の自由とのせめぎ合いの中で洗練させていることは、実践として重要である。これが、慣習法としてどのように定着するのか、さらには、国連海洋法条約の解釈・適用に影響を与えるような実践となるかは、今後も慎重な検討を要しよう。

漁船の航行の自由との関係で、より深刻な効果をもつのは、「漁獲」ではなく、「漁船」を対象とする国際規制への移行である。

#### (c) 「漁船」に対する規制措置

MHLC24条8項は、VMSの関連規定をおき、具体的な実施手続については、将来的に決定されることになっている。条約適用海域に存在しており、「漁獲を行う漁船 (fishing vessels that fish)」が、VMSの対象である。先にみたように、「漁船」の定義にしたがって、およそ漁船であれば、VMSの対象となるのか、それとも、24条8項の「漁獲を行う」という規定を、「漁船」に限定を加えていると解して、現実には、具体的な活動として「漁獲」を行っている「漁船」だけをVMSの対象とするのかは、必ずしも明らかではない。「漁獲を行う (fish)」という規定ぶりからすれば、現実には漁獲を行っているとか、漁獲活動をまさに行おうとしているとか、あるいは行っていたという意味ではなく、「漁獲を行う船舶」つまりは、「漁船」という意味であろう。しかし、そうであるならば、上記のように定義したはずの「漁船 (fishing vessels)」という概念を用いればよいのであって、fishing vessels that fish などという表現は無用の混乱をまねくだけであろう。いずれにせよ、「漁船」の定義は、「漁獲」の定義と密接に関連しているために、VMSの対象の特定にとって、「漁獲」の定義規定の解釈が意義をもつ。1条(d)(v)にいう in support of, in preparation for も含めて「漁獲を行う」と解すれば、かなり広い範囲の船舶が、VMSの適用をうける。先にみたように、「転載」は「漁獲」に含まれるのであり、また、1条(e)の carrier が、転載終了後の運搬船

を含み、加えて、転載としての使用を意図されている船舶を含むという解釈も否定はできない。そこで、24条8項の「漁獲を行う」という規定を「漁船」に対する制限と解するか否か、また、その意味は何かにも関わるが、魚を運搬する（だけ）の船舶であっても、転載および運搬を行うために目的地へ航行しているだけの船舶であっても、VMSの対象となる可能性はある。

その他に、VMSの規定をもつ条約としては、1994年中央ベイリング海スケトウダラ保存管理条約（以下、ベーリング海条約）がある。同条約は、11条1項で、「漁船」の定義をおき、11条3項(a)でVMS制度を規定する。「漁船」は、生物資源の商業開発のために使用されるか使用を意図される船舶と、かかる操業に「直接に従事する（directly engaged in such fishing operations）」船舶である。MHLCなど、近年の「漁獲」の定義やこれを受けた「漁船」の定義よりは、ベーリング海条約の「漁船」の定義は、限定的であるとはいえる。漁船からの転載については、11条3項(c)により、魚とその加工品の転載が行われる場所を、他の締約国に事前通報することが義務づけられている。

さらに、南極生物資源保存条約の締約国間でも、1994年のイギリスによる提案もあり、VMSが議論されている。しかし、一方で、公海上の「航行の自由」や、領海内の無害通航権に背反するという理由だけではなく、他方で、沿岸国の主権への干渉であるという理由による反対もある。

いずれにせよ、VMSは、MHLCやベーリング海条約の規定でも確認できるように、「漁船」に対する規制であって、「漁獲」を基準とする規制とはいえない。なぜなら、「漁獲を行う船舶（vessels that fish）」とか、漁獲のための「使用を意図される」船舶という規定であって、「漁業を行っている（which is engaged in fishing, which is fishing）」といった規定ではないからである。すなわち、規定ぶりからして、漁業活動を現に行っているとか、まさに漁業を行おうとしていることは、VMSによる規制を実施するための要件であるとは必ずしも解されないのである。この点こそが、「漁獲」よりも、「漁船」であることを根拠とする規制へ近づいていく側面である。そして、漁船が、漁獲を行っている場合には、漁獲活動そのものに対して規制を受け

るとしても、「航行」しているときに、はたして、漁船の航行の自由を、「漁船」であるという理由だけで規制することができるか、という問題が、ここに生じてくるのである。

「漁船」であるという理由で、一定の海域への入域を規制することも、一層明確にこの問題を顕わしている。

#### (d) 条約適用海域への入域規制

ベーリング海条約は、条約適用海域への入域規制を、次のように規定している。11条3項(c)は、条約適用海域への入域の意図を、48時間先だって、入域する船舶の旗国が他の当事国に通報することを規定している。さらに、この手続については、整備が予定されてもいる。

カムコ号事件で問題となった、フランス国内法の例にもみられるが、国内法で、排他的経済水域への漁船の入域規制を行う例がある。それらについては、後述する。

### (2) 排他的経済水域における規制措置

#### (a) 「漁獲」の規制措置

上記に紹介した条約では、排他的経済水域を条約適用対象に含むものがある。たとえば、南極生物資源保存条約は、沿岸国の宣言によって適用が排除されない限り、排他的経済水域も適用対象となる。また、SSAでは、6、7条の保存と管理に関する原則を除いては、排他的経済水域には適用がない。MHLCでは、3条の条約適用海域から、特に、排他的経済水域が除外されているわけではない。

そこで、「漁獲」および「漁船」の規制が排他的経済水域に及ぶ場合には、これらと、排他的経済水域における航行の自由との関係が、公海上と同じく問題となる。実質的には、排他的経済水域では、沿岸国の主権的権利と、船舶の航行の自由との関係が焦点となる。MHLCが、国連海洋法条約の実施協定であるとするれば、MHLC上の規制措置が、国連海洋法条約の58条、73条などの解釈として適当であるか等が問題となる。

#### (b) 「漁船」に対する航路指定

国内法で、「漁船」が排他的経済水域を通航する場合に、これに対する航

路指定を行っていたり、通航要件を課する例は、排他的経済水域制度の創設期以来、いくつか存在している。<sup>\*18</sup>

たとえば、1976年インド法<sup>\*19</sup>は、排他的経済水域への「外国船舶」（漁船に限定されない）の入域規制、かつ、航路指定などを政府が通告することを規定している。外国船舶の排他的経済水域における航行の自由は、このようなインドの排他的経済水域に対する権利に服して、行使されなければならないことも、明定されている。<sup>\*20</sup> 1975年パキスタン法<sup>\*21</sup>は、排他的漁業水域において、すべての「漁船（fishing craft）」は、航行規則に服すると規定する。また、漁船が設定する漁網や仕掛けは、規則により制定される方法で明示されなければならないし、漁具（fishing gear）は商船の航路および特定された航路では格納しなければならないことになっている。<sup>\*22</sup>

(c) 「漁船」に対する入域規制

漁船の排他的経済水域への入域を禁止する例としては、1976年モルディヴ法<sup>\*23</sup>がある。これは、排他的経済水域において、外国船舶には「無害通航権」を認めるとし、かつ、モルディヴの事前合意なくして、外国「漁船」は、排他的経済水域に入域することを禁止している。<sup>\*24</sup> 外国漁船や外国船舶が排他的経済水域に入域するに際して、事前合意を要求することはしなくても、入域の規制を予定している国内法例としては、先のインド法、パキスタン法を挙げることができる。また、1976年カナダ法<sup>\*25</sup>は、漁業許可証をもたない外国漁船が漁業水域に入域できるのは、海難・緊急の医療援助の必要がある場合などの限定的な状況に限るとともに、入域後に、入域の事実・航路・目的地などの通報を義務づけている。また、カナダの漁業水域の一部を「通過する外国漁船（カナダ漁業水域での漁業許可証をもたず、カナダの漁業水域以外の目的地への途上で通過する外国漁船）」にも、通航要件を課している。<sup>\*26</sup>

さらに、2000年のカムコ号事件では、フランス法<sup>\*27</sup>が、フランスの南大西洋領土の排他的経済水域に入域する「漁船」は、入域とともに、積み荷である魚の重量を通報する義務を規定していることが関連した。<sup>\*28</sup>

国連海洋法条約61条の排他的経済水域沿岸国による保存措置に関する規定

にも、62条の、特に4項による沿岸国法令の法律事項の例示にも、入域規制に関する規定（事前通報・事前協議など）は存在しない。後述のように、58条3項により、航行の自由は、沿岸国の国内法例に服する。しかし、それは、排他的経済水域制度を制定する国連海洋法条約の関連規定と整合性のある国内法例に限られるはずであり、そうではない国内法例に、当然に、外国船舶の航行の自由が服するわけではない。<sup>\*29</sup> それに加えて、73条の解釈としても、58条に規定する排他的経済水域における船舶の「航行の自由」との適合性の点でも、「漁船の排他的経済水域入域の事前通報」は、問題となりえたはずである。

ところが、原告国（パナマ）は、かかるフランス法が、排他的経済水域における外国船舶の「無害通航権」に反するという、理解しにくい主張<sup>\*30</sup>を行っている。しかも、原告は、フランス法が、入域の通報義務を違反した場合に、罰金を課していること自体については、譲歩を示しており、これは沿岸国が排他的経済水域への入域を規制する通常措置であると解している。そして原告は、その罰金が、犯した罪に対して均衡を欠くとして、罰金額の「不均衡」のみを争ったのである。<sup>\*31</sup>

パナマの主張は、漁船の航行の自由の観点からの主張が明確ではなく、一見、不可解ではある。しかし、排他的経済水域沿岸国が、入域規制をする例は、本件でのフランス法に限らず、他にも散見できる。それからすると、パナマの主張は、かかる国家実践の法意識を反映するものといえなくもない。排他的経済水域沿岸国が、排他的経済水域への外国漁船の入域規制を行う例は、排他的経済水域制度の確立時期から存在したのである。たとえば、先に述べたように、モルディブ法が、「無害通航権」が排他的経済水域に適用されるとしており、事前合意がなければ、「漁船」の入域は禁止される、としている。その他、イエメン法も同様の規定をもつとされているし、排他的経済水域の通航および排他的経済水域での漁業活動に関して、排他的経済水域沿岸国が、「領海」沿岸国のもつ権限を行使することを規定する国内法例も報告されている。

#### 4. 国連海洋法条約の関連規定

##### (1) 領海

本稿は、領海を直接の考察対象とはしていない。しかし、公海および排他的経済水域上の漁船の航行の自由を考察するにあたり、領海の関連規定について、以下の基本構造を確認しておくことは有意義である。

領海においても、外国漁船に対する沿岸国の規制と外国漁船の無害通航権の調整という状況はある。ここでは、19条2項(i)は、「漁業活動」に有害性の推定をおいており、行為態様ないしは活動に対する規制という原則を明らかにしている。また、漁具の格納については、規定は実現しなかったのであり、漁具を格納しないで通航しているだけでは、「無害ではない」という推定ははたらかない。<sup>\*32</sup>

19条1項において、「船種」を根拠とする規制、とりわけ、軍艦に対する無害通航権の制限が議論されている。けれども、すくなくとも、無害通航権を規定する17条の議論においても、かりに、19条1項がいわゆる船種別規制の趣旨を規定すると解するとしても、「漁船」が無害通航権を制限される対象として意識されてはいない。<sup>\*33</sup>むしろ、漁船であっても、漁獲を行わずに通航する場合には、無害通航権をもつという前提にたつがゆえに、漁具の格納が、「漁業活動」の解釈と結びつけて議論されているのである。「漁船」を理由に無害通航権を制限できるのであれば、ことさらに、漁具の格納を求める必要もない。

このように、関連規定の解釈として、外国「漁船」であっても、領海内の無害通航権は認められるのであって、漁業活動に対する規制との調整は、19条2項(i)の「漁業活動」、沿岸国の法令制定権の規定21条、沿岸国の保護権の規定25条の解釈によって行われることになる。無論、漁船が漁業活動を行わなくても、また、無害通航権を享受するとしても、たとえば、不審な動きをするような場合に、19条1項や19条2項の(l)によって、無害ではないという認定を受ける可能性が残るのはいうまでもない。

##### (2) 公海

###### (a) 公海の自由

公海上で、船舶は航行の自由を享受する（87条1項(a)）。船舶が「漁船」であるという理由で、航行の自由に制限を課する根拠は見出しにくい。<sup>\*34</sup>

たしかに、漁獲の自由は、国際規制に服することが規定されているし、116-120条の規定による制限を受ける。しかし、「漁船」であるという根拠のみで、つまり、具体的な漁獲という活動との関連もなく、航行の自由を制限することができるという解釈については、少なくとも、積極的にこれを支持する根拠を国連海洋法条約に求めることはできない。むしろ、国連海洋法条約が、船舶の種類に関わらず航行の自由を規定している以上、「漁船」であっても、他の船舶と同様・同等に、航行の自由を享受するという解釈の方が、条文からは自然に導かれる。<sup>\*35</sup> 87条の公海の自由の規定も、90条の旗国の権利規定も、船舶を対象としており、「漁船」という区別を想定した規定ではないからである。

先にみたように、領海では、漁船も原則として無害通航権を享受している。同様に、公海でも、「漁船」も他の船舶と同じく、航行の自由を享受すると解される。この点で、国連海洋法条約は、船舶の航行の自由を、すくなくとも漁船については、「船種」を基準として差異を設けないことにおいて一貫している。

もっとも、船舶の航行の自由は、公海では、公海の自由の一環である航行の自由として、領海では、無害通航権として実現される。つまり、各海域ごとに、他の国（とりわけ領海では沿岸国）との利益調整において、航行の自由が実現される。<sup>\*36</sup> したがって、かりに、「漁船」という船種を基準とした航行の自由の制限に根拠はないという点では一貫しているとしても、漁船に対する規制と漁船の航行の自由との調整は、各海域において漁船が有している航行の権利・自由とこれに対抗する他国の権利や利益の調整として、具体的な法規則の解釈によって行わなければならない。このことは、とくに、排他的経済水域について重要である。といのも、排他的経済水域では、沿岸国の権利と外国船舶の航行の自由との関係は、関連規定の多さにもより、複雑となるからである。

また、公海上の漁業に対する規制の実質という点で、116-120条の規定群



が国際規制をはかつてはいる。けれども、これらの規定は、具体的な規制措置の規定にはいたらず、抽象的な国際協力義務と、漁業資源の保存と管理のための基本原則および考慮要因の提示にとどまっている。したがって、公海漁業に対しては、国連海洋法条約上の規制が及んではいるが、具体的な内容をもつ実施可能な国際規制が、国連海洋法条約上のこれらの規定のみによって、直ちに実現されるとは解しにくい。

このように、船舶は航行の自由とともに、国際規制に服しつつも漁獲の自由を享受している。そして、漁業に対しては国際規制が及んでいるとはいえ、その国際規制が、国連海洋法条約上ではかかる段階にとどまっている以上は、漁船が、公海を通航している場合に、「航行の自由」と「漁獲の自由」のいずれを行使しているかという区別を行うことには、さしたる実益はない。なぜなら、漁業に対する国際規制が具体的に実施される状況にあれば、特定状況においてある船舶が、漁獲の自由を行使しており、それに対する国際規制の適用がありうるのか、それとも、そもそも、航行の自由を行使しているのであって、漁業に対する国際規制の適用はないのか、という区別は、漁業に対する国際規制という法的効果をもたらす要件である。しかし、漁業に対する国際規制が、国連海洋法条約のような段階にある以上、ここにいう区別は、さほど厳格に行われる必要はないからである。それゆえに、公海上の船舶の活動について、「航行」か「漁獲」のいずれに該当するかという議論が、従来は、特に注目を受けなかったのである。<sup>\*37</sup>

ところが、公海上の漁業に対して、具体的な規制措置が設定され、さらには、旗国以外の国が漁船に対して執行措置をかけることが想定されるにあたり、状況が変化する。たとえば、「漁獲」に対する国際規制が実施されとしても、同時に、漁船の航行の自由が保障されるためには、漁船が、「漁獲」を行っているのか、航行の自由を行使しているのかという認定が不可欠となる。また、先にみたように、規制の仕方によっては、「漁獲」という活動や行為態様を規制しているというよりも、実質的にはもはや、「漁船」というだけで、規制をうけるとすら考えられるような場合もある。そこでは、「漁獲」あるいは、「漁船」を対象として、国際規制を実施する場合に、かかる船舶

が享受する航行の自由が変質しているのではないか、あるいは、もはや漁船には、航行の自由が、他の船舶と同様には保障されていないのか、といった疑問すら生ずるのである。

#### (b) 漁業に対する国際規制と航行の自由との調整

原則の点で、「漁船」であるという理由で、航行の自由に制限を受けることがないとすれば、「漁獲」の定義と、これを根拠とする規制の動向の中に、漁獲の規制と漁船の航行の自由との調整のあり方を探ることになる。

この点で、南極生物資源保存条約体制での、「漁獲」の定義に関する発展は注目に値する。先に確認したように、同条約体制では、多くの要因を挙げて、「漁獲」の推定を認める一方で、この推定を覆す可能性を認めることでバランスをはかっている。かつ、同条約体制では、国際執行の要件において、漁獲に従事していたか（しようとしているか）を認定するための執行を明示に認めることで、規制の実効性を担保している。

これに比較して、2000年のMHLCでは、かなり広い「漁獲」の定義をおく。しかも、条約の名称には明記していないが、2条で、国連海洋法条約とSSAにしたがった漁業資源の保存・管理を目的とし、4条で、国連海洋法条約およびSSAとの整合性を規定している。はたして、国連海洋法条約の解釈として、かかる広い漁獲の定義が国際実践で支持をうけて定着するかは、今後の動向をみる他はない。しかも、MHLCは、「漁船」の定義にしたがって、VMSを導入している。こうした、「漁船」であることを根拠とした、航行に対する規制が、国連海洋法条約の解釈と整合的であるかも疑問である。

MHLCの締約国相互の間で、かかる規制が実施されても、それは、MHLCの合意が根拠となる。けれども、MHLCが、国連海洋法条約との整合性を「自称」しようとも、MHLCの実施が、国連海洋法条約の解釈として、MHLCの非締約国で国連海洋法条約の締約国である国に対して、当然に対抗できるとはいえない。

#### (c) 公海上の執行措置

執行措置について、慣習国際法上も国連海洋法条約上も、海賊など国際法が決定する一定の場合を除けば、公海上の船舶については、旗国が排他的に

管轄権を行使する。すなわち、他国による干渉を認めないという旗国主義が原則である。この点で、公海上の執行措置における旗国主義に対して、SSAは、例外を設定した。SSAは、基本的には、公海漁業の規制のために、旗国主義を強化する趣旨である（18、19条など）。しかし、それに加えて、一定の条件で、公海上での旗国以外の国による執行を認めている。その「一定の条件」を構成する、重要な基準が、「深刻な違反（serious violations）」である（21条8項、11項）。

21条1項により、旗国以外の国であっても、地域的漁業機関や協定の当事国は、それらの設定する保存・管理措置の遵守を確保するために、漁船に対して、乗船及び船舶検査を行うことができる。もっとも、保存・管理措置の違反（contrary to）を信ずる明白な根拠があっても、その段階では、検査国は、証拠確保とともに、旗国通報の義務を負い、まずは、旗国がそれに応じた措置をとることを要請される。しかし、船舶検査の結果、「深刻な違反」が行われているという明白な根拠（clear grounds）があり、かつ、通報を受けた旗国がそれに応じないとか、同条6、7項が要求する措置を取らない場合には、検査官は、漁船にとどまり、証拠を確保したり、最も近い港まで当該漁船を航行させることができる。

21条1項の乗船・船舶検査の手續や要件は、地域的漁業機関その他を通じて決定されることになるが、そうでなければ、22条に基本的手續の規定がある。22条は、検査官が、身分証明を行うこと・船舶と旗国間の連絡を阻害しないこと・検査後は直ちに下船することや、旗国が、船舶が検査官に協力するように確保することなどを規定している。乗船・船舶検査後に、それ以上の証拠確保などの措置をとるための要件が、「深刻な違反」の明白な根拠であるが、「深刻な違反」の定義は、21条11項にある。そこには、許可のない漁獲・漁獲やそれに関連するデータの記録の不保持・禁漁期間の漁獲・禁止されている漁具の使用・船舶登録の詐称や隠蔽・検査に関する証拠の隠蔽などが列挙されている。

この「深刻な違反」の定義を評価するために、ある程度は参考になるのが、国連海洋法条約の62条4項である。国連海洋法条約では、「漁獲」あるいは

「漁業活動」の定義は、無害通航権の関連規定にもない。62条4項は、排他的経済水域沿岸国の、漁業資源の利用に関する法令制定権の規定であり、規制事項を列挙している。<sup>\*38</sup> 排他的経済水域においても、公海と同様に船舶の航行の自由が保障されることに鑑みれば、公海上の船舶の航行の自由と漁業規制との関係について、排他的経済水域に関する規定である62条4項を指針として参考にすることも、あながち排除はされないであろう。

SSA21条11項の規定する「深刻な違反」には、国連海洋法条約62条4項が規定する沿岸国法令の規制事項の違反が殆ど含まれている。また、それ以外に、登録詐称とか、証拠隠滅などが含まれている。つまりは、漁業規制を実施するにあたって、規律事項としておよそ予測される要因のすべてについて、その違反が「深刻な」違反であると定義されているに等しいのである。先にみたように、SSA21条では、旗国以外の国が乗船・船舶検査をすることができるとしても、「深刻な違反」でなければ、あくまで、その後の実際上の措置は、旗国がとるのであり、検査国は、旗国通報を義務づけられている。検査国が船舶検査に基づいた実際の措置をとることができるのは、まさに「深刻な違反」を要件としているわけである。このように、旗国主義の例外として重大な意義をもつ要件であるにもかかわらず、およそ「深刻な」という要件が「要件」としての限定を伴っていないことには、疑問の余地が残る。しかも、SSAの国際執行制度は、2000年のMHLC（これも国連海洋法条約との整合性を「自称」し、SSAと同様に、国連海洋法条約の実施協定とみなされる可能性が大きい）は、SSAの「深刻な違反」の定義を援用し（25条4項）、別途の合意が成立しなければ、SSAの21、22条の国際執行関連規定の適用を予定しているのである（26条）。

## (2) 排他的経済水域

### (a) 基本原則

排他的経済水域では、公海と比較して、より複雑な法状況が発生する。

国連海洋法条約58条1項により、公海に関する87条の適用があるため、排他的経済水域上でも、公海と同じく、船舶には航行の自由が保障されている。他方で、漁業資源の保存と管理については、56条1項により、沿岸国が主権

的権利をもつ。61条及び62条は、生物資源の保存と最適利用について規定しており、63条から68条は、特別な漁種について規定している。これらは、沿岸国の「主権的権利」について、とくにその行使に対する国際規制を規定しているか、もしくはそれを想定した規定群である。つまり、沿岸国は、漁業資源の保存と管理について「主権的権利」をもつが、それは、条約上の（*sui generis*）権利であり国連海洋法条約による規制を原初的に課されているのである（55条）。さらに、これらの規定群に加えて、沿岸国の権利・管轄権と他国の権利（とくに、船舶の旗国）との調整をはかる一般的規定群（56条2項、58条3項など）が存在する。

排他的経済水域上の外国漁船が、「漁船」であるという理由だけで、航行の自由を制限される根拠はない。もっとも、この航行の自由に対しては、58条1項で、「この条約と両立する」こと、同条3項で、「沿岸国の権利・義務に妥当な考慮をはらうこと」、および、「この部の規定に反しない限り、この条約（及び国際法その他）の規則にしたがって沿岸国が制定する法令を遵守する」という制限がある。他方で、沿岸国の漁業に関する主権的権利については、56条1項(a)の根拠規定の他に、その権利行使について、56条2項、61・62条（特別な漁種について、63条以下）、法令執行の権利について73条等がある。

関連規定群の解釈として、漁船の航行の自由と沿岸国の主権的権利の関係について確認できる基本的構造は、以下の諸点である。

第一に、排他的経済水域上の「航行の自由」は、そもそも沿岸国がもつ主権的権利および管轄権の対象事項とは重複しない自由である、という趣旨で規定されている。それからすれば、排他的経済水域上の航行の自由が、公海上の航行の自由と比較して、排他的経済水域であるという理由で、原則の点で、すでに制限を受けているとか相違があるというわけではない。

第二に、「漁船」であるという理由で、他の船舶に比べて「航行の自由」が制限される根拠はない。そういう区別に根拠を与える規定はない。

第三に、航行の自由に対して、58条3項は沿岸国の権利・義務に対する「妥当な考慮」という制限を規定しているが、他方で、56条2項が、沿岸国も他

国の権利・義務に「妥当な考慮」を払う義務を負うことを規定している。つまりは、原則面での「相互的な」均衡が存在するのであって、少なくとも、航行の自由が、沿岸国の権利との関係で、「片務的」に制限を受けるという構造ではない。また、そもそも沿岸国の「権利」と認められるものについてのみ、考慮を払えばよいし、沿岸国法令の遵守の義務も、「この部の規定に反しない限り」である。したがって、沿岸国の法令のうちで、「この条約および国際法の他の規則にしたがって」制定されたものに限って、外国船舶およびその旗国に、遵守の義務が発生するのである。かりに、沿岸国が、国連海洋法条約上で認められる権利の範囲を越えた国内法を制定したとすれば、かかる法令を遵守する義務は、外国漁船の側にはない。

第四に、排他的経済水域の法制度は、国連海洋法条約上の特別の法制度で（*sui generis*）あり、国連海洋法条約の関連規定に従う限りにおいて他国に対抗できるにすぎない。<sup>\*39</sup>

このように、基本原則の面で、排他的経済水域上の外国漁船が享受する航行の自由が、公海上の「航行の自由」よりも、排他的経済水域であるからとか、「漁船」であるからという理由で、相違を設けられたり制限されるという解釈はとれない。そうであるとすれば、先に検討した国家・国際実践が、とくに国連海洋法条約の実施として位置づけられている場合には、その評価は、個別具体的な関連規定の解釈によって行われることになる。

#### (b) 漁業に対する国際規制と航行の自由との調整

具体的に、国連海洋法条約の解釈としてこれと整合的か、あるいは、国連海洋法条約の解釈を適切に導く実践であるかという観点から疑問が生ずるのは、たとえば、以下の諸点である。

第一に、「漁獲」の定義は、明らかに拡大しつつある。国連海洋法条約62条4項が、排他的経済水域沿岸国の、漁業資源の利用に関する法令制定権の規定であり、規制事項を列挙している。無論、同項は漁業活動そのものを規定してはいないが、一定の指針としては参考になろう。そこにあがっている要因と見比べてみても、2000年 MHLC の「漁獲」の定義は広い。

たとえば、サイガ号事件でも問題になった、漁船へ燃料供給は、MHLC

では、漁獲の支援・準備 (in support of, in preparation for) として、「漁獲」に含まれ、漁業としての規制を受ける。

国連海洋法条約の関連規定では、排他的経済水域上で、外国漁船は、他の船舶と同様の航行の自由を享受すると解される。くわえて、国連海洋法条約58条は、87条の航行の自由を挙げた上で、「これらの自由に関連し」た海洋の利用の自由を規定している。次のような論理をとれば、漁船への燃料供給や運搬を、「これらの自由に関連し」た海洋の利用であり、燃料を運搬・補給する自由が認められていると解する余地はある。すなわち、漁船への燃料供給・補給は、「漁獲」とつねに、あるいは、当然に結びつけて解される必要はない。漁船が享受する「航行の自由」との関連で、漁船への燃料供給・補給は、漁船の（漁獲ではなく）「航行（の自由）」をこそ支援・準備する活動であり、58条の「これらの自由に関連し」た海洋利用の自由であると解する可能性もあるのである。その場合には、燃料供給は、「漁獲」には該当しないし、燃料を運搬・補給するために使用される船舶も、「漁船」と解すべきではないということになる。<sup>\*40</sup> いずれにせよ、「漁船」に燃料補給するのであれば、つねに、「漁獲」の一環であるという解釈が、国連海洋法条約の58条との関係で整合的であるか、また、「漁船」であっても航行の自由を享受しており、その航行の自由の支援・準備のための燃料補給を当然に「漁獲」と解せるのかについては疑問がのこる。

同様の疑問は、漁獲物の洋上転載と運搬船について、一義的に「漁獲」「漁船」として規制をかけることに対しても生ずる。上述のように、魚の洋上転載が、MHLCでは「漁獲」の一環とされ、その積み荷を運搬する運搬船も「漁船」とされる。「転載」についても、一義的に漁業活動の一環とみなすよりも、個別具体的に転載の実状に即して、場合によっては、公海上の商業活動、商行為ととらえて、そういうものとして、規制根拠を検討する方が実体に即した規制をはかることができよう。運搬船を「漁船」にふくめてVMSの規制をかけることに対しても、転載に対する規制根拠を別途確立した上で、規制をかける方法もあろう。

(c) 排他的経済水域への入域規制に対する疑問

国家・国際実践では、漁船が排他的経済水域や条約海域に入域することに対して、事前通報・事前許可の規制をかけたり、VMSの適用が進展している。ここでは、「漁獲」ではなく、むしろ、「漁船」に対する規制への移行がおりつつあるといえる。「漁獲」の概念を広げて、外国漁船の漁獲に対する規制を強めていくという傾向は、上に述べたとおりである。それにとどまらず、国家・国際実践では、個別具体的な漁獲とは関連のない、つまりは、漁獲を行わない外国漁船に対して、「漁船」であるという理由で規制を実施し、その限りで、漁船の航行の自由を制限する傾向がある。

国連海洋法条約上で、(規制内容の規定の有無や内容の抽象度の相違があるとしても)公海でも排他的経済水域でも、「漁獲」に対する規制が想定されている。けれども、「漁船」であっても航行の自由を享受するのであって、個別具体的な漁獲と関連なくして、「漁船」に対して、「漁船」であるという理由で、航行の自由に規制をかけることが、国連海洋法条約の実施とか国連海洋法条約の解釈として許容されるかは疑問である。あるいは、実践に対する評価の定まる段階にはない。排他的経済水域では、国連海洋法条約73条1項が、沿岸国により外国漁船に対する規制を規定している。ただし、この規定が、個別具体的な漁獲との関連の有無にかかわらず、外国漁船が排他的経済水域を航行する場合に、適用があるとは解しにくい。<sup>\*41</sup>

南極生物資源保存条約では、VMSの導入に際して、航行の自由との関係が長期にわたって繰り返し議論された。また、国際執行の要件においても、漁獲が行われていたか(行われようとしていたか)を検証するための船舶検査の権限を、あらためて明定している。後者は、漁船が航行しているだけであるとして、船舶検査を免れようとすることに対する対処ではある。しかし、「漁獲」に対する規制が、「漁船」そのものや漁船の航行の自由に対する規制に近似していくことに対して、少なくとも、条文上の根拠を明確にしているのであり、VMS導入をめぐる議論も含めて、「漁船」に対する規制や漁船の航行の自由に対する規制という、問題の認識が明らかに存在する。そのような意識も充分ではなく、また、議論が尽くされることもなく、MHLCのような漁獲及び漁船の定義や、それらを基準として規制が実施されようと



することは、拙速の感をいなめない。

しかも、SSA や MHLC の国際執行の要件が、SSA の22条の基本的な手続規定を見る限りでは、実質的な執行要件として客観的で実質的な内容を伴う要件が規定されているともいえない。そうであるとすれば、ますます、「漁船」であるという理由で、「漁船」の航行の自由が、なしくずし的に、旗国主義の原則を逸脱した国際執行措置の対象となる危険性をはらんでもいるのである。

## 5. おわりに

公海では、国連海洋法条約においても慣習国際法においても、船舶の航行の自由は伝統的に保障されてきた。また、排他的経済水域でも、沿岸国の権利との調整という新たな要素がはいりこむとしても、依然として、公海における航行の自由の原則が適用されることになっている。他方で、公海のもう一つの伝統的な自由である漁獲の自由については、実効的で具体的な規制の必要性が、近年ますます主張されている。国連海洋法条約では、漁獲の自由が国際規制に服するという原則と、漁業資源の保存と最適利用のための一般的原則を規定するにとどめた。けれども、漁業に対する国際規制が、条約実践により、そして、国家実践により、具体的に実施されるようになってきている。そこで、漁船が船舶として享受しているはずの、航行の自由と、漁業に対する規制との整合性の確保という問題が、現実には浮上してきているのである。

本稿で考察したように、最近の漁業に対する国際規制の実践では、次の特徴をみてとることができた。一つは、規制の対象となる「漁獲」概念の拡大である。そこでは、現実の具体的な漁獲活動との関連が希薄な活動についてまで、規制が及ぼされる可能性がある。さらに、このように拡大した「漁獲」概念に基づいて、「漁獲のために使用されるか、使用を意図される」船舶に対する国際規制が及ぼされる実践例がある。第二に、現実の具体的な漁獲活動との関連が一層希薄になると、「漁船」であることだけを根拠とするような規制が及ぼされようとしてくる。ここでは、「漁船」という船種だけが規制の根拠である。

漁業資源の保存と管理という目的のために、漁船が、およそ漁船であるがゆ

えに、他の船舶とは区別されるという選択は「立法論」としては無論ありうる。つまり、漁船は、漁船であるがゆえに、他の船舶とは、享受する航行の自由の範囲と程度が異なるという考えもありうるということである。けれども、国連海洋法条約も慣習国際法も、漁船であるという理由で、漁船の航行の自由を特別に制限してはおらず、むしろ、漁船も含めて、すべての船舶に航行の自由を保障している。したがって、現行の実定法との整合性を欠くような条約実践（しかも、明示にあるいは黙示に、国連海洋法条約の「実施」協定であることを称している条約を含めて）や国家実践の意義の評価には、極めて慎重でなければならない。かりに、こうした条約実践や国家実践が、将来的には、現行法の変更要求となり、新たな海洋法を生成していくとしても、現段階では、そのような評価はあまりにも時期尚早であろう。

「漁獲」や「漁船」といった概念の広狭は、漁業に対する規制手法という技術的な問題にはとどまらない。これは、航行の自由という伝統的な国際法の原則と漁業に対する国際規制との整合的実現という重大な機能を担う問題である。現段階では、こうした問題意識の認識に基づいて、既存法の解釈論から、国際・国家実践の批判的検討を十分に尽くすことが肝要であろう。

#### 〔注〕

- \* 1 1946年国際捕鯨取締条約、1952年北太平洋の公海漁業に関する国際条約（1979年改正議定書、1992年北太平洋サケ・マス保存条約）1978年北大西洋漁業機構条約、1980年南極海洋生物資源保存条約北大西洋など。
- \* 2 1993年ミマミマグロ保存条約、1966大西洋マグロ類保存条約（1984年議定書）、1994年中央ベーリング海スケトウダラの保存と管理に関する条約、1995国連公海漁業実施協定、2000年中部太平洋高度回遊性魚種の保存と管理に関する条約など。
- \* 3 漁業資源の保存・管理のための国際規制が、具体的に、漁獲活動に対して行われるのか、漁船という船舶に対して行われるようになりつつあるのか、といった観点からして、国際規制の対象を特定することが重要である。本稿では、原則としては、「漁獲」「漁業活動」「漁船」といった実際の条

約規則等の文言にしたがって、国際規制の対象を表記するが、一般的文脈では、「漁業に対する」国際規制という表現を用いることもある。

- \* 4 公海漁業に対する国際規制が、旗国主義を変容させる方向で進展しているという基本的立場にたつてとくに SSA を検討するものとして、小松一郎「公海漁業の規制と国家管轄権」村瀬・奥脇編集代表、山本草二先生古稀記念『国家管轄権』1997年（勁草書房）、209頁以下。
- \* 5 Davies, P. G. G. and Redgwell, C, “The International Legal Regulation of Straddling Fish Stocks,” 67 *The British Year Book of International Law*, 1996, p.259; Kanehara, A., “A Critical Analysis of Changes and Recent Developments in the Concept of Conservation Fishery Resources on the High Seas,” 41 *The Japanese Annual of International Law*, 1998, p. 10.
- \* 6 SSA の「予防アプローチ」との関連で、国連海洋法条約の、たとえば、119条に予防原則が反映されているという主張がある。これは、ミナミマグロ事件において、原告（オーストラリア、ニュージーランド）が展開した主張でもある。また、1999年に、暫定措置命令を出した国際海洋法裁判所も、「暗黙に」、そして、分離意見を出した判事においては「明示に」予防原則を適用した。ミナミマグロ事件、国際海洋法裁判所暫定措置命令、Order Rendered by International Tribunal for the Law of the Sea, August 27, 1999, para 77; Separate opinion of Judge Treves, [http://www.un.org/Depts/los/ITLOS/3\\_Treves.htm](http://www.un.org/Depts/los/ITLOS/3_Treves.htm), para 8; Separate Opinion of Judge Laing, [http://www.un.org/Depts/los/ITLOS/3\\_Laing.htm](http://www.un.org/Depts/los/ITLOS/3_Laing.htm), para 19; Hayashi, M., “The Southern Bluefin Tuna Case: Prescription of Provisional Measures by the International Tribunal for Law of the Sea,” 13 *Tulane Law Journal*, pp. 384-385 ; 兼原信克「みなみまぐろ事件について—事実と経緯—」国際法外交雑誌100巻3号、2001年、15-19頁。けれども、そもそも、国連海洋法条約119条に予防原則の趣旨が反映されているというのは、せいぜい、一つの解釈にすぎず、およそ確立した解釈とはいえない。また、かりに、国連海洋法条約が予防原則を規定しているとしても、SSA の規定する「予防アプローチ」がこれと同じ内容であるかは疑問である。した

がって、SSAの「予防アプローチ」は、国連海洋法条約の「実施」のための原則というよりも、SSAが、「創設した」内容をもつアプローチであると解する方が説得力がある。なお、SSAの「予防アプローチ」については、Kanehara *op cit.*, pp. 10-15.

- \* 7 Kanehara, *op cit.*, pp. 9 ff. ここでは問題の指摘にとどめ、SSAと国連海洋法条約との実質的な整合性の議論にはふみこまない。もっとも、SSAの旗国主義からの逸脱については、後に検討する。
- \* 8 なお、一方で、国連海洋法条約が、SSAに対して、ウイーン条約法条約30条2項の「前の条約」であると「同時に」、他方で、SSAが、国連海洋法条約との関係で、ウイーン条約法条約31条3項(a)の「後にされた合意」として、国連海洋法条約の解釈に際して考慮されるという可能性は、当然に排除されるわけではない。たとえば、国連海洋法条約が一般的・抽象的な規定をおくにとどまり、後続の合意との関係において、実質的に内容上「両立しない」という判断が意味をなさないことがありうる。その場合には、一方で、後続の合意であるSSAは、国連海洋法条約の優先を認めると同時に、他方で、SSAは、国連海洋法条約の解釈において考慮されるということも、可能ではある。
- \* 9 「一般法と特別法」の定義は、つねに困難を伴わないわけではない。とくに、漁業資源の保存・管理に関する国連海洋法条約の規定ぶりからすると、必ずしも一義的な結論をみちびくことはできない。たとえば、国連海洋法条約の63条や64条2項は、関係国による地域機関を通じた国際協力を規定している。地域的な漁業資源保存条約では、漁獲期間の制限、総漁獲量の決定、漁獲量の割り当てなどの具体的な規制措置や、それらを決定する手続や機関を設けている。かりに、国連海洋法条約の国際協力規定が、その解釈からある程度の指針や内容を引き出すことができる規定であれば、それらの具体化として、地域的条約を解することができよう。けれども、そのような指針や一般原則といった内容を国連海洋法条約の規定がもたなければ、地域条約を、国連海洋法条約の「具体化」であるとか「実施」のための条約であると評価することは適当ではないばかりか、そもそも意

義がない。

また、このような場合に、国連海洋法条約を一般法、地域条約を特別法とみなすことも、当然にはできない。この点については、問題の指摘にとどめるが、1999-2000年のミナミマグロ事件で、国連海洋法条約と日本・オーストラリア・ニュージーランド間の地域条約であるミナミマグロ保存条約との関係が、ひとつの論点となった、Award on Jurisdiction and Admissibility, Rendered by the Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea, August 4, 2000, 39 *ILM*, 2000, pp. 1387-1388, para 52. 本稿で、地域条約が特別法であるとしたのは、かりに、地域条約上の具体的な規制措置や、執行措置などが、国連海洋法条約とは両立しない内容であるとしても、地域条約の締約国は、自らの合意を示しているのであって、締約国間の適用に限れば、かかる規制措置や執行措置が国連海洋法条約の違反を問題にする必要はないという意味である。

さらに、国連海洋法条約311条は、国連海洋法条約と他の条約(上の権利・義務)への影響の排除及び、国連海洋法条約締約国が他の条約を締結するに際しての制限を課している。311条は、ミナミマグロ事件でも、国連海洋法条約と1993年ミナミマグロ保存条約との関係について議論の対象となった。 *Ibid.*, p. 1377, para 38 (e), pp. 1382-1383 para 41 (h). 311条は、国連海洋法条約の他の条約への影響の排除や、他の条約を締結するに際しての国連海洋法条約締約国の義務を規定しているのであって、複数の条約の適用関係や効力関係を規定する条文とはいえない。

- \*10 もっとも、国連海洋法条約締約国間でかかる条約を締結すれば、国連海洋法条約311条3項の義務違反を問われることはある。ただし、その場合であっても、国連海洋法条約締約国間に限って、かかる条約が311条2項に違反しないように解釈されることがあるにとどまる。したがって、かかる条約の解釈が、(国連海洋法条約の非締約国を含む)同条約のすべての締約国間で当然に成立するわけではないし、まして、国連海洋法条約311条が、その適用や効力に対して、影響をもつわけではない。本稿とは立場

を異にし、国連海洋法条約の「基本法」としての地位を論ずるものとして、たとえば、Oxman, B.H., “Complementary Agreements and Compulsory Jurisdiction,” 95 *American Journal of International Law*, 2001, pp. 278-280, 285-287.

\*11 SSA は、国連海洋法条約の旗国主義を逸脱する執行措置を規定しており、しかも、漁業資源の保存・管理措置の一般原則においても、「予防アプローチ」を導入している。これらが、国連海洋法条約と「整合的な」(SSA 4条第2文) 解釈・適用を許すかは疑問である。しかも、8条では、地域的条約機構に参加しない国に対しては、漁場への参入を制限する趣旨を規定するとともに、それらの国が保存・管理措置の実効性を阻害することを抑止 (deter) するように、締約国に要求している (8条4項、17条2, 4項)。これらの規定についても、国連海洋法条約および慣習国際法上の、航行の自由や漁獲の自由の保障との抵触が紛争原因になりうる。

\*12 1988年に、「遵守と船舶検査の制度」が採択されて、1989-1990年の漁期に発効した。この内容の詳細や経緯については、Rayfuse, R., “Enforcement of High Seas Fisheries Agreements: Observation and Inspection under the Convention on the Conservation of Antarctic marine Living Resources,” 13 *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1998, pp. 587-590.

\*13 「漁獲」のリストは以下のとおり規定している。

“A fishing vessel present in the area of application of the Convention shall be presumed to have been engaged in scientific research, or harvesting, of marine living resources (or to have been commencing such operations) if one or more of the following four indicators have been reported by an inspector, and there is no information to the contrary:

(a) fishing gear was in use, had recently been in use or was about to be used, eg.:

.....

(b) fish which occur in the Convention area were being processed or had

recently been processed, e.g.:

.....

(c) fishing gear from the vessel was in the water:

.....

(d) fish (or their products) which occur in the Convention area were stowed on board.”

\*14 1980年条約24条(b)の1995年改正

\*15 40 *ILM*, 2001, pp. 278 ff.

\*16 MHLC 1条(d)

\*17 MHLC 1条(e)

\*18 1958年領海条約21条その他の関連規定の解釈として、領海においても、このような航路指定が必ずしも許容されてはいないこと、排他的経済水域の沿岸国の権限に関する規定と、外国漁船に対する航路指定との整合性を検討するものとして、Burke, W. T., “Exclusive Fisheries Zones and Freedom of Navigation,” 20 *San Diego Law Review*, 1983, pp. 611-617.

\*19 The Territorial Waters, Continental Shelf, Exclusive Economic Zone and Other Maritime Zones Act, 1976, No. 80 of 1976.

\*20 Section 7, (7) , (9)

\*21 Exclusive Fishery Zone (Regulation of Fishing) Act, 1975, No. XXXII of 1975.

\*22 Section 4.

\*23 Law No. 32/76 of 5th December, 1976 Relating to the Navigation and Passage by Foreign Ships and Aircrafts through the Airspace, Territorial Waters and the Economic Zone of the Republic Maldives.

\*24 Section 1.

\*25 Regulations Respecting the Protection of the Coastal Fisheries of Canada, P. C. 1976-3022, 9 December, 1976.

\*26 Sections 14, 15.

\*27 1966年6月18日法、NO.66-440、1997年11月18日改正法 NO.97-105。

- \* 28 カムコ号事件、The “Camouco” Case, Application for Prompt Release, Judgment, 39 *ILM* 2000, p. 674, para. 39.
- \* 29 Burke, *op cit.*, p. 616.
- \* 30 Verbatim Record、 para 92.
- \* 31 *Ibid.* As for a review of this case, Oxman, B. H., & Banz, V. P., “The ‘Camouco’ (Panama v. France),” 94 *American Journal of International Law*, 2000, pp. 715-716.
- \* 32 たとえば、漁具を格納しないで航行している船舶の「有害性」が問題となった事例があがっているし、日韓漁業協定議事録9項で、領海における無害通航は、漁具を格納した場合に限ることが合意されている。「第79高麗号」継続追跡事件について、海上保安事件研究会編『海上保安事件の研究—国際捜査編—』、1991年（中央法規）83, 93頁。
- \* 33 Nordquist M. H., & Nandan, S., *United nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary*, Vol. II, 17. 1-8; *ibid.*, 19.
- \* 34 なお、航行の自由をはじめとする公海の自由を享受する主体は、国連海洋法条約上、「国」である。それは、90条の旗国の権利規定でも同様である。本稿では、漁船や船舶が航行の自由を享受する、といった表現を用いることもあるが、これは、船舶自体が条約上の権利・自由の享受主体であることを強調する趣旨ではない。船舶の「航行の利益」との関係で、その享受主体がとくに議論となった292条について、拙稿「航行利益と執行措置」財団法人海上保安協会 平成12年度「周辺諸国との新秩序形成に関する調査研究」事業報告書『海上保安国際紛争事例の研究』第2号、2001年1頁以下。
- \* 35 「航行」の自由とは、目的にかかわらず、すなわち、なんのために移動するのかは問わないで、移動そのものの自由を認めることである。したがって、漁獲を目的とする船舶であっても、漁獲が制限されることは別個に、航行の自由は保障されるのである、Dupuy, R. J., and Vignes, D., *A Handbook on the New Law of the Sea*, Vol. 2, 1991, p. 845.
- \* 36 Nordquist, M. H. & Nandan, S. N., *United Nations Convention on the Law of*



*the Sea 1982 A Commentary*, Vol. III, 87. 9(c).

- \*37 排他的経済水域とは異なり、公海では、国連海洋法条約87条1項が「特に」と規定していることから、87条があげる「自由」のリストは「包括的に」ではなく、別の公海の自由が認められるために、あえて、「航行」の自由を厳格に定義する要請はないともいえる、Dupuy & Vigne, *op cit.*, p. 845.
- \*38 領海については、19条2項(i)が、船舶の活動の有害性を推定する一例として、漁業活動を挙げるが、21条1項(e)が、沿岸国の法令制定権に関して、漁業法令違反の防止をその法律事項として挙げている。さらに、25条に沿岸国の保護権がある。領海については、「漁業活動」の定義や、規律事項の具体的要因などを国連海洋法条約は規定していない。これは、領海沿岸国の主権に判断を委ねたものと解される。これに対して、排他的経済水域沿岸国は、資源の探査・開発について主権的権利をもつが、漁業資源の利用および保存については、61条62条による規律が及んでおり、その一環として、沿岸国の法令制定に関しても、規律事項を国連海洋法条約が例示したものと解される。このような相違は、領海沿岸国の領域主権と比較して、排他的経済水域沿岸国の漁業資源の利用・保存に関する主権的権利に対しては、より多くの国際規律が及んでいるという国連海洋法条約の基本的立場の現れであるともいえる。なお、国際海峡沿岸国の法令制定権については、42条1項(c)が、漁具の格納を明記している。
- \*39 先に漁業に対する規制について、領海では、国連海洋法条約19条2項(i)に基づいて、外国船舶の漁業活動は無害ではないという推定を受けるが、具体的に何を漁業活動とし、いかなる活動や道具使用その他を漁業活動に対する規制として規律するかは、21条1項(e)により、沿岸国の法令制定権に委ねられることをみた。そのみならず、2条で沿岸国の領域主権の確認があり、領域主権を根拠とする沿岸国の一般的規制権がありうる。また、かりに漁船が「漁業活動」とは結びつかない不審な活動を行っているような場合にも、無害通航権規定19条1項や、19条2項(l)などで、無害性を否定する可能性もある。これに比して、排他的経済水域は、国連海洋法条約

上の法制度であり、条約が認める権利以外に、沿岸国に有利に推定がはたらくことはない。59条は、沿岸国に帰属しない権利又は管轄権について、衡平の原則に基づいて解決することを規定している。沿岸国が外国船舶に対して課する漁業に関する規制措置が、沿岸国の主権的権利の行使に該当するかは、関連規定の解釈によって判断される。そのような漁業に対する規制措置が、沿岸国の権利に該当しなければ、59条の規定に従う。したがって、沿岸国が一方的に排他的経済水域に対する権利や管轄権を拡大する根拠も、沿岸国に有利に推定をおく根拠も存在しない。このような法制度上の明白な相違に鑑みれば、排他的経済水域と領海とでは、漁船の航行の自由と漁業に対する規制措置との関係という問題は、別個に考えるべきである。先にみた国内法例では、排他的経済水域における外国船舶あるいは外国漁船に、領海と同様の無害通航権を認めたり、あるいは、領海と同様に、入域規制や航路指定を行う例があった。とくに後者については、領海沿岸国の権利の程度や範囲としても疑問は残るが、そのみならず、排他的経済水域沿岸国の権利は、領海沿岸国のそれとは大きく異なっていることも重要な評価要因となる。したがって、排他的経済水域に入域規制や航路指定が適用されることの問題性は、領海との類似や比較によってではなく、それとして、独自に考察すべき問題である。

\*40 サイガ号事件 (No. 2) における、アンダーソン判事の bunkering についての見解参照、The M/V "Saiga" (No. 2), Judgment of 1 July 1999, 38 *ILM* 1999, pp. 1394-1395.

\*41 Dupuy & Vigne., *op cit.*, pp. 892-893.

---

# 平成13年漁業関係法令改正と わが国の漁業管理制度

立教大学教授 橋本博之

---

## 1. はじめに

### (1) 平成13年の漁業法制改革

本稿では、平成13年の第151回国会で成立した、わが国の水産政策に関する5つの法律、すなわち、水産基本法、漁業法の一部を改正する法律、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律の一部を改正する法律、漁港法の一部を改正する法律、漁船法の一部を改正する法律、の行政法学的な検討をとおして、わが国の新しい漁業資源管理法制について一定の評価を行うことが試みられる。

これら一連の法改正は、沿岸漁業等振興法を廃止の上、新しい基本法として制定された水産基本法を中心に、日本の水産政策の改革を具体化しようとするものである。そして、政府当局の説明によれば、この水産政策改革は、わが国の国連海洋法条約の批准を契機とし、日韓・日中の新漁業協定の発効を経た現段階において、国際海洋秩序の中で、日本が自らの200カイリ経済水域の海洋生物資源の持続的利用を基本とすることが、まず第一に強調されている。

本稿では、とりわけ、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律の改正により、従来のTAC制度に加えて、漁獲努力量総量管理制度（Total Allowable Effort = TAE）が創設されたことに注目するとともに、新しく水産基本法が制定されたことの意義等についても、考察を行いたい<sup>[1]</sup>。

### (2) EU 漁業政策の動向

TAC管理を始めとする漁業管理の法的システムについては、従来からEU

の共通漁業政策が比較法政策的モデルとして紹介されることがあった。とりわけ、2002年には、EUの共通漁業政策の更新が予定されているのであり、TAC制度の将来像を含め、その動向が注目されるところである。

この点、2001年12月17-18日にブリュッセルで行われたEUの漁業閣僚理事会（Fisheries Council）において、2002年のTACと、第4次漁業構造改善多年度計画（fourth Multi-Annual Guidance Programme）の2002年6月30日までの延長が決定されている。そこでは、TACについて、①回復措置を要する資源、②回復資源を要する資源と混獲される資源、③生態学的制限を超えているその他の資源、④その他の資源、という4つのカテゴリーに分けた上で、資源回復を要する魚種について、従来の過大なTAC設定を改め、TACの数量の大幅な削減が行われている。もっとも、漁業閣僚理事会は、EC委員会から提案された原案よりもTACの削減を緩和しており、MAGP IVの延長については、1年延長という原案を6ヶ月延長と短縮している。

もっとも、EUの漁業政策において問題にされるのは、加盟国間の地域的漁業管理のシステムが問題なのであり、本稿で扱おうとするわが国の純粋に国内法上の漁業管理の法的システムとは文脈が異なることは当然であり、EUの動向を参照するといっても、資源回復を第1に漁業管理を強化した場合に生じる現実への対処のあり方という、現象面・政策面での文脈において、ということになる<sup>[2]</sup>。

## 2. 海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（資源管理法）について

### (1) はじめに

以下、上記の5つの法律について分析を進めることとするが、順序としては、本稿全体の趣旨から、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（以下、資源管理法と言う）を最初に検討することとしたい。

資源管理法は、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律、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に関する法律、水産資源保護法の一部を改正する法律とともに、国連海洋法条約に関連するいわゆる水産4法のひとつとして平成8年の第136回国会で制定された。同法は、従前の漁業

法・水産資源保護法による漁業管理制度に加えて、新しく TAC 制度（漁獲可能量制度）を導入するものとして、国連海洋法条約の発効と同時に施行された。資源管理法は、同法 1 条の目的規定において、「漁業法又は水産資源保護法による措置等と相まって」海洋水産資源の保存・管理を図ることが明記されており、わが国における従来からの漁業管理法制との組み合わせによって TAC 管理の制度が動かされるべきことが、明確に示されている。

平成13年改正前の旧法は、TAC について、わが国の排他的経済水域等（排他的経済水域、領海及び内水（内水面を除く。）並びに大陸棚）において、政令で定める特定海洋生物資源につき、その種類ごとに採捕することのできる暦年の数量の最高限度を設定するもの、と定義していた。平成13年改正により、政令で TAC 制度の対象となる資源が第 1 種特定海洋生物資源とされ、「暦年」が「年間」へと改正されているが、改正法については項を改めて後述することとし、ここでは、まず、資源管理法の定める TAC 制度の概略を確認しておきたい。

なお、平成 8 年 7 月 20 日付けで、農林水産次官から各都道府県知事あての通達「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律の施行について」が出されており、政府による同法の解釈を理解する手がかりとなる。

## (2) 計画手法

資源管理法に基づく TAC 制度の法的仕組みにおいて、柱となるのが、農林水産大臣が定める基本計画、都道府県知事が右基本計画に即して定める都道府県計画、という、2 段階の行政計画手法である。

資源管理法 3 条 2 項は、基本計画の内容を列記している。その中心を成すものが第 1 種特定海洋生物資源ごとの漁獲可能量（同項 3 号。具体的な数量で記述される）であることは言うまでもない。この漁獲可能量について、特に法 3 条 3 項で、「最大持続生産量を実現することができる水準に特定海洋資源を維持し又は回復させることを目的として、特定海洋資源ごとの動向及び他の海洋生物資源との関係等を基礎とし、特定海洋生物資源に係る漁業の経営その他の事情を勘案して定める」旨明記されている。ここで漁獲可能量を具体的に決定するポイントとなる「最大持続生産量」をはじめ、漁獲可能

量に関する法的概念が、国連海洋法条約61条に由来することは明らかである。この点で、資源管理法において実定法化された漁獲可能量の法的仕組みは、わが国について発効した国連海洋法条約に、法制技術的に大きく依存している。他方で、国際法固有の複雑な内容を含意している国連海洋法条約について、これが日本につき批准・発効したからとあって、国内行政法令と全く同一の立法技術的・法制管理的取り扱いをすることに問題があることも容易に推察できるのであり、海洋法と日本の国内行政法令の相互関係に関する問題の所在を示すものとなっているように思われる。

いずれにしても、わが国の排他的経済水域（等）における海洋生物資源のTACの具体的数量は、農林水産大臣による基本計画という形で決定され、資源管理に関する行政計画の中に取り込まれているのである。

この基本計画における漁獲可能量は、農林水産大臣が漁業法等を根拠に管理をする漁業（指定漁業・承認漁業）分と、都道府県知事が漁業法・水産資源保護法を根拠に管理をする漁業（知事許可漁業等）分とに、分割して数量が定められる。大臣管理漁業分について、当該海洋水産資源に関する漁業の種類別の数量の割り当てが行われ、操業区域別又は操業期間別に細分化した数量の割り当てをすることもできる。また、知事管理漁業分については、各都道府県の地先沖合いの割り当て分について、都道府県別の数量を定めることとされる。

なお、基本計画の中に、大臣管理漁業分の数量につき「実施すべき施策に関する事項」を定めるとされていることが目を引く（資源管理法3条2項7号）が、実際の基本計画を見ると、「協定制度の普及・定着」につき言及されているのみである。

基本計画の策定手続は、農林水産大臣が、水産政策審議会の意見を聴かなければならないこと（資源管理法3条4項）、知事管理漁業分の都道府県別割り当て数量を定める場合の関係する都道府県知事の意見の聴取、決定した場合の知事への通知（同3条5項）、公表（同3条6項。具体的には官報への公表ということになる）が定められている。なお、この基本計画には、期間の定めがない、という特色がある。その代わりに、農林水産大臣が、毎年

少なくとも1回、基本計画を検討し、必要があれば変更するという仕組みが組み込まれている（同3条7項）。

都道府県計画は、資源管理法4条2項が列挙する事項について、関係海区漁業調整委員会の意見を聴いたうえで、農林水産大臣の承認により策定される。また、都道府県の条例により、特定海洋生物資源以外のものについて、指定海洋生物資源として指定し、都道府県漁獲限度量を定めることができる（同5条）。いずれも、資源管理法によるTAC管理の法的システムにおいて、都道府県のイニシアティブにゆだねられた部分が多いことを示すものである。

なお、外国人割り当て分については、資源管理法の仕組みではなく、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により、外国人漁業の農林水産大臣による許可制の仕組みによって、割り当てられることになる。一方、漁業権漁業については、都道府県知事の管轄であり、都道府県計画の中で考慮されるという法的仕組みになっているが、正面からTAC管理と連動させるという仕掛けは法文からは読み取ることが難しい。今般の地方分権改革により、漁業法上の漁業権管理が自治事務とされたこともあり、TAC管理が漁業権漁業とは、現実的には連動しないのではないかと、思わせる部分がある。

資源管理法による基本計画という手法は、TACの数量そのものを単独で決定するのではなく、具体的な管理に関する法的仕組みを見込んだ割り振りまでセットにして、農林水産大臣が決定するという仕組みになっている。資源管理法の仕組みにおいても、TACの対象魚種は政令で決定するのであるから、TACの数量自体も閣議レベルで決定するということが考えられるのではないかと、という印象もあるが、そのようにされていないところに、日本のTAC制度が、日本固有の漁業管理法制にビルトインされた独自のシステムとしての色彩を強く与えられていると評することができよう。

### (3) 漁獲可能量管理の法的仕組み

資源管理法7条は、基本計画・都道府県計画達成のための措置として、農林水産大臣・都道府県知事は、本法8条から12条に定められた措置のほか

に、漁業法・水産資源保護法上の措置その他の必要な措置を講じなければならない、と定める。ここで、具体的に漁業法の規定を読み直すと、大臣・知事が、漁業権の免許への制限・条件の付与、漁業権の変更・取消し・停止、指定漁業に関する許可・認可の変更・取消し・停止、知事許可漁業に関する許可への制限・条件の付与といった措置を行うことになる。これは、本法の仕組みのスタンスとして、大臣管理量・知事管理量を的確に管理するために、既存の漁業法・水産資源保護法による必要な規制のための措置を用いる、ということによる。

本法による管理の仕組みは、採捕の数量の公表（法8条）・採捕を行う者に対する助言・指導・勧告（法9条）、採捕の停止等の命令（法10条）を定める。これらは、TAC管理に関するオリンピック方式を前提とするものであるが、法11条は、農林水産大臣による指定漁業、都道府県知事による許可漁業について、個別の採捕を行う者別の割り当てを行うことを根拠づけている。なお、法12条は、漁獲可能量管理の実効性確保のため、違反行為に使用した船舶の停泊命令の仕組みを定めている。

行政の行為形式論上は、資源管理法10条で、停止命令を農林水産省令ないし都道府県規則という命令（行政立法）の形式によることが定められており、命令の内容として当該魚種を「とることを目的とする採捕の停止」のみが例示されていることなど、特色のある内容となっている。

他方で、停止命令に至る以前に、採捕数量の公表とそれに続く行政指導の仕組みを条文化することにより、停止命令はあくまでも最終的手段であって、実際には漁業者の自発的な行動への働きかけによるのだ、という立法者の強い意志が感じられる。しかし、行政手続法32条2項、同34条による行政指導の規定では、許認可等の権限を有する行政機関がする行政指導について、不服従の相手方を不利益に取り扱うことを厳しく禁止している。そうすると、資源管理法のように、公表→指導の先に最終的な強制措置を組み込んだ一連の仕組みと、行政手続法による行政指導の規制とが、必ずしも整合しないように思われる。資源管理法によるオリンピック方式の仕組みは、日本的な行政手法である行政指導を活用したものと見えるのであるが、行政法理論上は、



いささか問題があると言わざるを得ない。資源管理法の助言・指導・勧告という法的仕組みが漁業管理に固有のものであるのであれば、行政手続法の適用除外を明文化するといった立法措置が考えられてもよいのではなかろうか。

#### (4) 協定制度

資源管理法では、漁獲可能量の制度の担保のために、漁業者自身が主体的に漁業資源の管理を行うための手法として、協定制度を定めている。その趣旨としては、オリンピック方式による漁業管理の弊害（限られた枠を争って奪い合うこと）を漁業者が自主的に緩和すること、日本において従前から漁業者自身の自主的な話し合いによる資源管理（いわゆる資源管理型漁業）が行われてきたこととの連続性の確保、規制措置に頼るのではなく漁業者の自覚にまつことが行政のコスト面なども含めた漁業管理上望ましいこと、といった事柄が説明されている。

協定制度とは、関係漁業者が資源管理法13条3項に定める内容の協定を締結し、農林水産大臣または都道府県知事の認定を受け、その結果、認定された協定には、大臣または知事による協定アウトサイダーの参加承諾のあっせん（同15条）や、大臣または知事が協定目的達成のために必要な措置（漁業法等に基づく措置）を行うことを求める（同16条）、といった仕組みが組み込まれている。

協定制度は、TAC管理という枠組みは守りつつ、日本独自の漁業管理システムを動かすための仕組みとして、確かに注目に値する。また、法律の規定振りから、協定制度が、日本型の漁業資源管理のあるべき姿のひとつとして相当に重視されていることが分かる。

この点、都道府県レベルでの独自のTAC管理の可能性（秋田のハタハタなどで実績があるとされる）なども含めて、資源管理法によるTAC管理の仕組みは、国連海洋法条約を受けて一応TACの枠組みを導入しつつ、日本の地域性へ配慮したシステムになっている。そのことについて、水産学上の漁業管理論プロパーの評価を下す能力はないが、法的仕組みという観点から、資源回復のためにTACの大幅削減をすとか、TACと連動して漁業産業

の大幅な構造改革を行うといった政策決定に対応するのは困難なシステムと言わざるを得ないであろう。協定制度をはじめとする漁業資源法の定めるシステムは、全体として、現状の漸進的な改善というやり方に適合した法的仕組みと評価することができるが、制度の基本的方向性を転換する（たとえば生態系保全といった観点を導入するなど）ことには適合しないであろう。

### 3. 海洋生物資源の保存及び管理に関する法律の改正

#### (1) はじめに

資源管理法は、平成11年に、地方分権改革一括法と、中央省庁改革関連法によって、一定の改正を受けた。地方分権改革一括法では、資源管理法に基づく都道府県計画の策定等の事務が、都道府県の法定受託事務とされたことを踏まえた改正が中心であった。中央省庁改革関連法では、従前の中央漁業調整審議会の廃止に対応した法改正が中心であった。

このように、平成11年の2度の法改正は、別の制度改革と連動したもっぱら立法技術的な改正といえるのであるが、平成13年の法改正は、水産基本法以下の水産関係法令の全般的見直しの一環として、資源管理法の仕組みにかなり大幅な修正をもたらすものとなった。その中心は、従来のTAC制度に加えて、新しくTAE制度が創設されたことにある。いずれにしても、このような資源管理法改正の背景としては、日本周辺水域の水産資源状況の悪化を受けて、現状の行き過ぎた漁獲をコントロールする必要性があったと説明されている。

TAE制度創設を考察する前に、今回の資源管理法改正では、TACの期間設定の変更と、(新)地方自治法14条2項に対応した制度改革も併せて行われている。まず、これら2点を先に見ておきたい。

#### (2) TACの設定期間の変更

新法では、従来暦年を単位で設定されることになっていた漁獲可能量について、漁業時期を考慮したものとするための改正がなされた。このため、資源管理法2条2項におけるTACの定義が、「海洋生物資源の種類ごとの暦年の数量の最高限度」から、「海洋生物資源の種類ごとの年間の数量の最高

限度」へと改められた。

この改正は、暦年方式の TAC では、日本で魚価が高くなる年末の時期に操業ができなくなる、というおそれが指摘されたことの反映とされる。この点、もともと TAC 制度とは、暦年の数量設定という定義を前提とした、グローバルな概念ではなかったのか、日本が独自の期間設定で TAC を設定することが、余剰分の他国への割り当てということを困難にするのではないか、という素朴な疑問がある。また、魚種ごとに TAC の設定期間が異なってくると、きめ細かな TAC 管理を行おうとした場合に、非常に複雑なシステムになるのではないか、といったことも考えられよう。

この点、政府の説明では、日本の排他的水域等で TAC の対象となる魚種について、外国への割り当てを行う必要がなくなっている、ということのようであるが、日本の法令上の TAC の定義が変更されてしまうことに、国際法上の TAC 概念との同一性という要素を考慮しなくてよいのか、疑問がなくてはならない。しかし、逆の見方をすれば、今回の資源管理法の改正により、TAC 管理がより日本の国内事情に適合した法的仕組みへと「進化」したものと評価することもできる。これは、TAC の導入が、沿岸国にとって具体的にどのような立法上の作為義務して課されるのかという問題であり、広範な立法裁量が認められるのであれば、今般の資源管理法改正は、評価されることになるだろう。

### (3) 条例事項の整理

次に、新地方自治法と関連した法改正がある。新地方自治法14条2項は、「普通公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令の定めのある場合を除くほか、条例によらなければならない。」と規定している。これは、簡単にいえば、国の法令が、地方公共団体の条例・規則に委任をする場合に、従来のアドホックなものから、条例で定めるべき事項と、規則でよいものとを明確に整理することを促す規定である。

そこで、資源保存法においては都道府県の規則に委任していた事柄のうち、都道府県が独自に TAC 管理を行う場合の海洋生物資源の指定、右の TAC 管理を行う海域の指定、都道府県知事が独自に TAE 管理を行う場合の海洋

生物資源の指定と対象海域の指定については、条例で行うこととされた。これらの事柄は、いずれも、住民の権利義務に関わるものであることから、規則ではなく条例化すべきものと整理されたことが推察される。

この点について、法技術的には当然なされるべき改正なのであろうが、TAC 制度なり、新しい TAE 制度なりを、都道府県に分権化するという根本的な部分で、広域的な漁業管理を行うという本質論の部分で、疑問がある。日本の漁業管理制度は、従来から日本で行われた漁業管理の法的仕組みを、一見すると巧妙に取り込んだものであるようにも見えるが、そもそも、排他的経済水域に関する沿岸国という国レベルの統一的な取り組みを行うべき事柄について、いたずらに細分化された分かりにくい制度に向かっているのではないか、という疑問をもつ。EU のように、加盟国の間で漁業資源を割り当てるということではないので、ある意味で非常に集権的システムの日本において、都道府県単位での資源の割り振りということが強調されることには、やはり素朴な疑問を抱かざるを得ない。

#### (4) 漁獲努力量総量管理制度（TAE 制度）の創設

最後に、TAE 制度の創設について、検討する。漁獲努力量は、漁業管理の一般的な用語としては定着しているもののようである。そもそも、TAC 導入以前の日本の漁業管理・漁業調整制度（以西底引き網の減船に関する漁業資源枯渇防止法以来のもの）は、漁獲努力量の管理であったと説明される場合があるし、EU の共通漁業政策でも、漁獲努力量の管理制度が含まれていた。

資源管理法 2 条 3 項は、漁獲努力量を、「海洋生物資源を採捕するために行われる漁ろう作業の量であって、採捕の種類別に操業日数その他の農林水産省令で定める指標によって示されるもの」と定義づけている。したがって、漁獲努力量の指標は、漁業の種類ごとに省令で定められるのであり、法律レベルでは一元的に定められていない。

TAE 制度の法的仕組みは、次のようなものである。まず、TAE 制度の対象となる海洋生物資源の種類が、政令で指定される（資源管理法 2 条 7 項）。この指定された海洋生物資源（第 2 種特定海洋生物資源）につき、漁業種類・

期間・海域別の漁獲努力量最高限度（漁獲努力可能量）が、農林水産大臣によって基本計画で定められる（同3条2項）。さらに、右計画を受けて、都道府県知事が、基本計画に即して都道府県計画を定め、知事管理漁業の種類別に漁獲努力可能量を設定する（同4条2項）。

以上のような形で、基本計画・都道府県計画において設定された漁獲努力可能量について、資源管理法8条（漁獲努力量の公表）、9条（助言・勧告・指導）、10条（操業停止命令）、12条（停泊命令）によって、実効性が担保される。これらの前提として、同法17条による漁業者の漁獲努力量の報告義務規定があり、協定手法も用いられる。要するに、TAC管理に関する法的仕組みが、そのまま用いられることになる。

以上のように、TAE制度の法的仕組みは、従来のTAC制度の法的仕組みと、ほとんど同一のスキームによる。このため、法的仕組みに対する評価という意味では、TAC制度のそれと同じことが当てはまるのであり、日本の既存の漁業法・水産資源保護法の仕組みを崩さないことに対する評価、都道府県レベルに分解されたシステムになっていることの評価、といった事柄が問題になる。また、TAE制度は、漁獲努力量のコントロールというインプット規制を、総量管理というTACと同じ形式で行うことになり、インプット規制とアウトプット規制の混合された管理手法ということになる。

TAE管理は、法文を見る限り、漁業資源の回復のための新しい法的仕組みの導入であり、日本の漁業資源管理が新しい局面を迎えるものと言える。他方で、TACとTAEは、それぞれ全く別個の魚種について設定される仕組みになっていることにも注意が必要である。また、TAEは、漁業資源について、回復の目標を数値で示したり、期間を区切って資源回復計画を策定する、といった内容とはなっていない。

政府部内の説明によれば、TACに加えてTAEを導入するのは、資源量や資源量予測等の高度な科学的知見がないとか、資源状況の悪化から推定資源量に相当の幅のバラツキが出るといった魚種で、TAC設定そのものが困難であるが、悪化している資源の早急な回復を図る必要があるため、とされる。要するに、TAEは、TACのいわば簡略版として位置づけられる。他

方で、TAEは、漁業法・水産資源保護法による漁業種類ごとの管理システムから、水産資源の種類に着目した管理システムへの転換と言う意味で、新しさがある。すなわち、漁業法・水産資源保護法のシステムでは、同一の魚種であっても、漁業方法別に分断された規制システムであり、規制主体も農林水産大臣・各都道府県知事に分かれるのに対して、TAEの制度は、少なくともTAEの設定のレベルでは、農林水産大臣が一元的に特定の魚種を管理することになる。

いずれにしても、今回の資源管理法の改正は、日本の周辺海域の漁業資源について、早急な回復を含め、その管理手法を整備するものである。少なくとも法的仕組みの側面からは、漁業資源管理の手法を充実させるものとして、今後の活用のされ方が注目される。他方で、在来の漁業調整手法・TAC管理・TAE管理が並び立ち、その法的仕組みの面からも、また、大臣・都道府県知事・漁業者という管理主体の面からも、システムの輻輳さが目立つものとなり、全体の政策パッケージとしての統合の仕組みが何らかの形で必用なのではないか、という疑問がある。TAEの管理を発動することは、過剰漁獲努力量の削減という形で、端的に漁業者の生産構造の改革・漁業経営の転換を迫るものであるだけに、水産資源管理のトータルな政策パッケージの必要性は高い。これとの関連で、排他的経済水域でのTAC管理という枠組みが、TAE管理の導入によって相対的に薄められたのではないのか、という印象も受ける。この点については、海洋法上、沿岸国の法的義務として課されている漁業資源の保存管理措置の具体化として、TAC管理という枠組みに拘束されるのか、という事柄に関わるであろう。

#### 4. 漁業法改正

今回の漁業法改正は、水産資源状況の悪化を背景にした資源管理の強化、水産資源の現象や水産物価格の低迷といった厳しい漁業経営環境を背景にした漁業経営の安定化、漁業権管理の適正化・漁業協同組合の広域化の推進、といった観点からなされた、と説明されている。

具体的な改正ポイントは、①特定区画漁業権の内容たる区画漁業として、新

しく垂下式養殖業を規定した（漁業法7条）、②定置漁業免許の優先順位を持つ法人の中に、一定の条件を満たす株式会社を追加した（同16条）、③漁業権の分割・変更・放棄の際に、地元地区（関係地区）の組合員による同意制度を導入した（同31条）、④指定漁業の許可を承継する場合の制限を撤廃し、指定漁業の許可を受けた船舶を譲り受けた場合の承継が容易にできるように改めた（同59条）、⑤新しい漁業調整機構として、広域漁業調整委員会を設置した（同68条・同110条）、といった事柄である。

漁業管理の仕組みという視点からは、上記⑤に掲げた広域漁業調整委員会の設置が、特に注目されるところである。これは、従来の海区漁業調整委員会（都道府県単位）・連合海区漁業調整委員会（複数の都道府県にまたがるもの）に加えて、太平洋、日本海・九州西海域、瀬戸内海という3つの広域漁業調整委員会を設置するという、法改正である。都道府県の区域や、大臣管理漁業・知事管理漁業の区分を超えて、水産資源の管理を行うための改革という言うことができる。なお、この改正に伴って、瀬戸内海・玄海・有明海の三つの連合海区漁業調整委員会は廃止されている。

広域漁業調整委員会は、関係する海区漁業調整委員会の委員が都道府県ごとに互選した者・区域内で漁業を営む者の中から農林水産大臣が選任した者（瀬戸内海についてはこのカテゴリーは規定されていない）・学識経験者から農林水産大臣が選任した者、から構成される。都道府県単位を超えて分布・回遊する漁業資源の管理について、各地域の利害や、大臣管理・都道府県管理の枠を超えた利害調整が可能になるような、人的配置が意図されているように思われる。

広域漁業調整委員会は、従来の漁業調整委員会が地方公共団体の機関であったのと異なり、国の機関（国家行政組織法8条の3による特別の機関）として位置づけられる。このような形で広域漁業調整委員会が置かれたことは、漁業資源の管理強化に資するものと考えられるが、いずれにしても、平成13年10月1日からの法文の施行を受けて、実際の機能状況が注目されるところである。

なお、先に検討した資源管理法によるTAE制度の創設は、漁業法改正の趣旨のひとつである漁業制限管理の強化につながるものとして、広域漁業調整委

員会の設置とは一連の法的仕組みと位置づけることができる。しかしながら、法令の規定上、漁業法改正による広域漁業調整委員会の設置と、TAC制度ないしTAE制度の制度的関連付けはなされていないこともまた、留意すべき事柄であろう<sup>[3]</sup>。

## 5. 水産基本法の制定

平成13年の水産法制改革の中でも、水産基本法の制定は、水産政策の基本理念を明確に示すものとして、重要な位置を占める。政府当局も、水産基本法のアピールに余念がなく、いち早く各種解説本・解説記事が公刊・公表されている<sup>[4]</sup>。

水産基本法は、従来の沿岸漁業等振興法に代わって、水産政策の基本的方向を示すものである。同法制定に向けたステップとして、平成11年12月に、水産政策大綱・水産基本政策改革プログラムがとりまとめられていたところである<sup>[5]</sup>。基本法という名称をもつ立法は、最近の日本の行政法令において特に数の増えているカテゴリーであるが、水産基本法も、日本の水産政策の総合的・計画的な推進を図るという趣旨の下に、水産に関する基本的施策の方向を示すものとして、注目されるところである。

水産基本法1条は、いわゆる法目的として、「水産に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、水産に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ること」が規定されている。これは、旧来の沿岸漁業等振興法が、沿岸漁業等の発展と従事者の地位向上を目的として掲げていたものと比べて、水産政策全般を視野に入れたものに改革されたもの、と評価することができるが、水産業という産業振興立法という基本的枠組みは変わっていない。したがって、水産基本法の下での漁業資源管理についても、その基本的スタンスは、旧来と大きな変化はないものと評されよう。

水産基本法は、その基本理念として、水産物の安定供給の確保（同2条）、水産業の健全な発展（同3条）という2つを掲げる<sup>[6]</sup>。漁業資源管理との関



係では、水産基本法2条2項に、「水産物の供給に当たっては、水産資源が生態系の構成要素であり、限りあるものであることにかんがみ、その持続的な利用を確保するため、海洋法に関する国際連合条約の的確な実施を旨として水産資源の適切な保存及び管理が行われるとともに、環境との調和に配慮しつつ、水産動植物の増殖及び養殖が推進されなければならない。」と規定されていることが、何と云っても目を引くところである。なお、同法2条と3条は、ともに同法の基本理念を定めるものであるが、内容的にふたつの条文は並列するものではなく、2条がより究極的な目的であり、3条は2条の目的実現のための手段という解釈になろう。

基本法という名称をもつ法律は、最近の日本で、特に目に付く立法形式である。水産基本法の中身を一瞥すると、目的・基本理念・関係者（国・地方公共団体・漁業者・消費者）の責務と並べられた後に、水産基本計画、基本理念に対応する基本的施策、といった条項が置かれ、最後に、水産政策審議会の設置規定が置かれている。条文の並びなど、たとえば環境基本法と比べれば類似は明らかであり、現在の政府の「立法作法」がなぞられていることが分かる。法2条2項の国連海洋法条約に関する言及は、この「立法作法」上、国の責務の規定の前に、国際協力云々の規定を立てることが多いようなので、霞ヶ関的な並べ方という見立てもできる。いずれにしても、水産基本法2条2項にいう「水産資源の適切な保存及び管理」という文言が、国連海洋法条約61条2項（の日本語訳）を受けていることは、立法技術的に一見して明らかである。

水産基本法2条2項では、「水産資源の適切な保存及び管理」という、同法の基本理念のコアとなる法概念について、特段の定義規定を置いていない。同法の政府当局による解説本などを参照すると、「水産資源の適切な保存及び管理」という法概念が、「国連海洋法条約に基づく措置を念頭に置いて」という説明がなされている<sup>[7]</sup>。日本の法制実務上は、すでに日本が批准した条約中に定義がなされており、水産基本法は、それを受け止めた法体系として処理されているのであろう。しかしながら、国連海洋法条約の文言それ自体に解釈の幅があるとすれば、それを国内法令たる水産基本法の文言として引き写しただけでは、結局のところ、水産基本法の基本理念のコアたる法概念の内容に

つき必要な定義がなされていないのと同じことではないのか、という疑問が生じる。そして、このことは、水産基本法の骨格全体に関わる根本的な問題である、と評さざるを得ない。

「水産資源の適切な保存及び管理」という法概念は、水産基本法13条1項に再び登場する。この条文は、同法2条が定める基本理念に対応する基本的施策を定めるものであり、「排他的経済水域等における水産資源の適切な保存及び管理を図るため、最大持続生産量を実現することができる水準に水産資源を維持し又は回復させることを旨として、漁獲量及び漁獲努力量の管理その他必要な施策を講ずるものとする。」旨規定されている。同法13条1項では、日本の主権が及ぶ水域と主権的権利が及ぶ水域とを一括した水域について、「水産資源の適切な保存及び管理」を行うことを定め、TAC管理・TAE管理等の措置を行うことを定める。この条項は、日本の漁業管理に関する法制度をトータルにまとめる重要な規定と見ることもできるが、個別の法制度を、戦略的に統合して総合的に動かすという役割を果たし得るのか、今後の具体的展開を注視しなければならない。また、これらの条項について、沿岸国の主権と主権的権利を区別していないことや、日本の主権的権利を具体化するといった形になっていないことの評価など、国連海洋法条約の受け止め方という問題について、国際法と国内立法との相互関係という観点から、多くの批判的検討が必要となるであろう。

水産基本法13条2項は、同条1項による水産資源の保存管理施策が、漁業経営に与える「著しい影響」の緩和について規定する。条文の書きぶりからは、資源保護のための減船・休漁等につき直接補助金を出すとか、市場価格の調整・補助を行うといったことまでは、通常読み込めないように思われるが、総合的な行政手法による減船・休漁対策が念頭に置かれているようである。

なお、水産基本法では、2条2項に「水産資源が生態系の構成要素であること、増殖・養殖が「環境との調和に配慮」すべきことに触れられ、16条で「環境との調和に配慮」、17条で「水質の保全」、26条にも「環境との調和に配慮」が規定されるなど、環境という要素が散りばめられており、少なくとも立法技術的には注目される。しかし、これらは、特定の魚種の大量放流といった事柄

を除けば、具体的にどのような政策変更に関わるのか、必ずしも明らかではない。

水産基本法は、政府が水産基本計画を定めることを定めている。この水産基本計画には、「水産資源の適切な保存及び管理」の具体化や、条約等の尊重といったことが当然に盛り込まれるのであろう。しかし、この結果、たとえばTACについて、閣議決定される水産基本計画、政令により定められるTACの対象魚種、農林水産大臣が定める基本計画（TACの数量・都道府県への割り振り等）、さらには都道府県固有のTACなど、計画およびその策定主体の重層的な錯綜が見られる。このような現象は、日本の行政計画法制でしばしば見られる事柄なのであるが、少なくとも、TACの数値そのものについては、政府レベルで明確に定めることが望まれるのではないか、というのが管見である。

水産基本法は、一方で、日本固有の分権的な法体系を基本とする漁業法制について、漁業資源全体の適正な管理という広域的視点を注入するもののようにも読めるが、実際にはミクロの法的仕組みの点で、日本の実定法上の漁業管理法制が根本的に変化しているわけではない。この意味で、水産基本法の趣旨がどのように具体化されるのか、今後に残された部分が大きいように思われる。成田頼明教授は、水産基本法を論じたエッセイの中で、同法の趣旨には賛成するものの、「基本法に示された施策が単なる作文に終わらないようにのぞみたいものである」とコメントされている<sup>[8]</sup>。日本独自の経緯の中で構築され、少なくとも関連行政法令を読み下す限りで、既得権益の複雑な調整という要素の色濃いわが国の漁業法制が、新しい水産基本法の下でどのような形に変化・変質を遂げ、現在の状況に適合的なものへと脱皮してゆくのか、いずれにしても今後の動向が大いに注目されることは疑いなかろう。

## 6. 漁港法改正

漁港法は、従来から、日本の沿岸域・海域に関する公物管理法制の一部を占めるものとして、法制上独特な位置にあった。平成13年の一連の漁業法制改革の中で、漁港法は、漁港と漁場の総合的・計画的な整備を推進するという趣旨の下に、旧来の沿岸漁場整備開発法といわば一体化する形で、漁港漁場整備法

という名称へ改められるという、本格的な改正を見ることとなった。

このように、漁港法から漁港漁場整備法へという移行は、行政法学的に見た場合に、平成13年の漁業法制改革において、最も注目されるものとも言える。なお、旧漁港法は、議員立法という形で成立したものであり、今回の漁港法改正も、衆議院農林水産委員長による提案という形で立法過程が進められている。

漁港法改正のポイントは、漁港整備と漁場整備を一体的に進めるため、漁港漁場整備の法的仕組みが整備されたことにある。具体的には、政府による漁港漁場整備長期計画の策定、国による漁港漁場整備基本方針の制定とこれを受けた地方公共団体による特定漁港漁場整備事業計画の策定というスキームが構築されている。

従来の漁港法では、国が、整備すべき漁港名・主要な施設等を個別に列挙された漁港整備計画を決定（閣議決定の上国会承認を経る）し、それを受けて、地方公共団体が個別に漁港修築計画を策定する、というスキームが採られていた。この漁港法の計画手法は、政府の主導による拠点開発という、日本の地域開発のための行政計画システムの一連をなすものであったとすることができよう。これに対して、新しい漁港漁場整備法では、国は漁港漁場整備のあり方の「基本方針」のみを定め、個別の事業計画は地方公共団体が「基本方針」に沿って自主的に策定する、という形に、その枠組みが変更されたわけである。したがって、漁港法改正は、特定漁港漁場整備事業計画が、基本的に地方公共団体が地域のニーズを受けて策定するという仕組みへと移行させるもの、と評価できよう。これは、従来型の地域開発立法における法的仕組みを転換させた例として、立法技術的に興味を惹かれる法改正である。

さらに、漁業漁場整備事業の中でも、農林水産省令で定める要件に該当するものを「特定漁港漁場整備事業」と位置付けた上で、この特定漁港漁場整備事業計画の策定手続を整備したり、その実施手続（実施主体は、国、地方公共団体、水産業共同組合）を透明化するための仕組みを導入する、といった法制度改革がなされている。

また、新法では、漁港漁場整備事業の総合的・計画的な実施に資するため、漁港漁場整備事業に関する長期計画が策定されることとされた。これは、従前

の漁港整備長期計画と沿岸漁場整備開発計画をいわば統合するものであり、農林水産大臣が基本方針に即して案を作成し、関係都道府県知事及び水産政策審議会の意見を聴いた上で、閣議によって決定することとされている。

このように、今回の漁港法改正と漁港漁場整備法の新設は、地方分権への対応や、公共事業の計画・実施に関する透明な行政手続の整備など、行政法技術的に評価できる部分があると言って良い事柄を含んでいるように見える。当局の説明でも、地方公共団体による主体的な事業展開、地域のニーズに迅速・的確に対応できるスキーム、漁港漁場整備事業の透明性・客観性の確保、事業の効率的な実施や環境との調和への配慮といった、近時の行政課題への対応事項が華々しく列挙されている。ただし、漁業資源管理の高度化とのリンクという観点からは、分権的システムではなく、国として一元化された管理システムへ向かうべきであり、漁港・漁場等の整備も、むしろより一元的な構造改革という方向へ向かうべきではないか、という疑問があり得よう。

このことは、漁港法改正が、公物管理法制上の改革として、漁業管理法制とは一応分離されたものであるのか、という法令体系上の位置づけの問題と関連する。この点、今回の漁業法改正・漁業漁場整備法新設において、新しい法目的は、「水産業の健全な発展及びこれによる水産物の供給の安定を図る」ことが掲げられているのであることから、新しい漁港漁場整備法が、従来型の公物管理法という理論体系的な位置づけから脱却し、水産物の供給に関する水産法制の一翼という位置づけへと移行しつつあることが示されているように思われる。

このように、漁業法改正・漁港漁場整備法新設は、行政法一般理論上からも、非常に興味深いものとなっている。これまで、漁港法は、沿岸域に関する公物管理法としての位置を占めていたが、漁場管理という要素が付加されたこと自体が重要なポイントであるが、加えて、地域開発立法・産業振興立法と融合・一体化した新しい法体系が導入されたことは、行政法学的考察の対象とされるべきであろう。他方で、漁港漁場整備法がこのような形になったのであるならば、漁業漁場管理についても、日本の水産政策・漁業管理法制としてトータルな漁業の構造改革の一環として位置づけられることが期待されるのであり、こ

の面から、今後の展開が注目される。

## 7. 漁船法改正

漁船法の改正は、基本的には、政府の規制緩和（行政事務の簡素化及び民間能力の積極的活用）の流れに対応しつつ、漁船の登録制度の整備に関わるものである。登録された漁船及び登録票の検認期間の延長（3年から5年へ）、漁船工事完了後の検認につき民間機関（いわゆる指定機関）によることを認めるといった、基準認証制度に関する規制緩和のための措置が立法化されている<sup>[9]</sup>。

これと同時に、今回の漁船法改正では、漁船の建造許可について、農林水産大臣の許可によるものと、都道府県知事の許可によるものと仕分けについて、一定の整理がなされている。すなわち、従来の漁船法の仕組みでは、動力漁船の長さが10メートル以上のものについて事前の建造許可制度を設定しつつ、長さ15メートル未満は都道府県知事の、長さ15メートル以上又は長さ15メートル未満で大臣許可漁業に従事する漁船について農林水産大臣の、それぞれ許可に服するもの、とされていた。今回の漁船法改正では、15メートルという長さによる仕分けを止めて、大臣許可漁業に従事する漁船には農林水産大臣の許可、都道府県知事許可漁業に従事する漁船については知事の許可、という形に、漁業の許可を行う行政庁と、漁船の建造許可を行う行政庁とを一致させるという形での整理を行った<sup>[10]</sup>。

以上のような漁船建造許可に関する法改正の趣旨については、近年になって漁船のスリム化等によって15メートルを超える長さのものが増加し、知事許可漁業に従事する漁船建造につき大臣許可が必用になるケースが増え、さらに、漁船の大型化により船舶法による総トン数の測度を行う行政庁（20トン未満について都道府県知事が実施・20トン以上は国土交通大臣が実施）との関係でも手続が煩雑になったことから、建造許可審査の円滑化・漁業者の負担の減少といった事柄が説明されている。

漁船法による漁船の規制システムは、無許可操業船が出現することを未然に防止することが趣旨のひとつとされており、本来的に、漁業管理のシステムと

共通する部分がある。もっとも、漁船法による漁船の規制システムが、直接的に漁業資源の管理に結びついているものでないこともまた明らかである。漁業許可制度と、漁船建造許可制度のリンクは、EUの共通漁業政策におけるMAGPを連想させるものでもあるが、今回の漁船法改正はそこまでを視野に入れたものではなからう。

漁船法改正による規制緩和は、漁業者のコスト削減という効果がある。また、規制緩和・許認可手続の整理合理化という観点で、今回の漁船法改正の趣旨には、評価される部分がある。しかし、漁船法の定める法的仕組みと、漁業管理に関する水産政策との結びつきは間接的なものにとどまっている。この点、漁船法による漁船建造等の許可・登録の仕組みを、資源管理（あるいは資源管理のための行政計画法制）とリンクさせることが、日本の水産資源の適正な管理を強化し、同時に、漁業という産業の構造改善を両立させてゆくための、将来の課題として考えられてもよいと思われる。

## 8. おわりに

平成13年の一連の漁業法制改革では、「最近のわが国を漁業を取り巻く情勢の変化」や、「わが国周辺水域の漁業資源水準の悪化」への対応の結果としての法制度改正であることが、当局により繰り返し強調されている。また、政府当局は、今回の漁業法制改革が、国連海洋法条約の批准や、日中・日韓の新漁業協定の発効といった事柄を、情勢変化の第1の事柄として説明している。

しかし、水産基本法以下の一連の法制改革や、漁業資源管理法制の変革を具体的に見るならば、海洋法によって沿岸国に法的義務として課された資源管理の国内法制化や、沿岸国の排他的経済水域における主権的権利の行政法令上の具体化といった要素よりも、在来の日本の漁業法制で仕組まれてきたものを現状適用的に改善するというレベル、立法技術的議論が中心になっている。

また、今回の一連の法制改革は、現在の日本で進行しつつある地方分権改革・規制改革の動向が反映されているのであるが、漁業資源管理という意味では、たとえば地方分権改革がマイナスの要因となっているように思われる部分もある。沿岸国として、主権的権利が及び海域での漁業資源管理のシステムを、戦

略的・統合的に行えるような法的仕組みの構築は、今般の制度改革では未だに実現されず、再び将来の課題として残されたように思われる。

もちろん、それらの中でも、TAE 管理制度の創設は、特定の魚種について、農林水産大臣レベルで一元的に漁獲努力量の限度を設定するという、日本の漁業管理法制上は画期的な仕組みとすることができるし、TAC 制度を日本の現状に適合的なものに変化させたことなど、注目される要素が見られる。これらに加えて、水産基本法の現実の機能面を含め、平成13年の漁業法制改革の実施状況について、今後の動向にも関心を惹かれるところである。

#### [注]

- [1] 本原稿の作成にあたり、筆者は、漁業関連法令に関して、政府当局・立法実務者サイドとは一切の関係をもっていない。本報告は、筆者がインターネット等で収集できる限りの情報に基づきつつ、独自に関係法令の条文を読み下した上で、独自の観点からコメントをしようとするものである。立法過程における政府部内での議論の状況その他については、全く反映していないことを付言しておきたい。
- [2] EU の漁業管理法制・共通漁業政策の形成過程を論じた最近の邦文文献として、柑本英雄『国際的行為体とアイデンティティの変容－欧州沿岸辺境地域会議と共通漁業政策をめぐって』（2000）が、関連文献の参照という意味も含めて、参考になる。
- [3] 平成13年の漁業法改正がいち早く織り込まれた漁業法のコンメンタールとして、金田禎之『新編漁業法詳解』（2001）がある。
- [4] 政府当局サイドによる法令解説書として、水産基本政策研究会『逐条解説水産基本法解説』（2001）がある。
- [5] 沿岸漁業等振興法の廃止から水産基本法制定に至る立法過程についての文書等については、水産庁漁政部企画課監修『水産基本法関係法令集』（2001）にまとめて掲載されている。
- [6] 水産基本法2条・3条は、次のような規定となっている。  
第2条 水産物は、健全な食生活その他健康で充実した生活の基礎として



重要なものであることにかんがみ、将来にわたって、良質な水産物が合理的な価格で安定的に供給されなければならない。

2 水産物の供給に当たっては、水産資源が生態系の構成要素であり、限りあるものであることにかんがみ、その持続的な利用を確保するため、海洋法に関する国際連合条約の的確な実施を旨として水産資源の適切な保存及び管理が行われるとともに、環境との調和に配慮しつつ、水産動植物の増殖及び養殖が推進されなければならない。

3 国民に対する水産物の安定的な供給については、世界の水産物の需要及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、水産資源の持続的な利用を確保しつつ、我が国の漁業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入とを適切に組み合わせて行われなければならない。

第3条 水産業については、国民に対して水産物を供給する使命を有するものであることにかんがみ、水産資源を持続的に利用しつつ、高度化し、かつ、多様化する国民の需要に即した漁業生産並びに水産物の加工及び流通が行われるよう、効率的かつ安定的な漁業経営が育成され、漁業、水産加工業及び水産流通業の連携が確保され、並びに漁港、漁場その他の基盤が整備されることにより、その健全な発展が図られなければならない。

2 水産業の発展に当たっては、漁村が漁業者を含めた地域住民の生活の場として水産業の健全な発展の基盤が果たしていることにかんがみ、生活環境の整備その他の福祉の向上により、その振興が図られなければならない。

[7] 水産基本政策研究会・前出注[4]25頁など。

[8] 成田頼明「基本法を読む7・水産基本法」書斎の窓509号(2001)1頁。

[9] 平成12年3月31日に閣議決定された、規制緩和推進3ヵ年計画(再改訂)を受けた法改正であろう。

[10] なお、漁業許可を要さない漁船については、総トン数20トン以上のものについて農林水産大臣による建造許可が、総トン数20トン未満のものについて都道府県知事による建造許可が、それぞれなされる法的仕組みになっている。

---

# 即時釈放制度と沿岸国裁判権

— グランド・プリンス号事件を素材に —

関西大学教授 坂元茂樹

---

## 1. はじめに

国際海洋法裁判所（以下、ITLOS 又は裁判所）は、2001年12月3日に下した MOX plant 事件の暫定措置命令で、早くも事件の総件番号が10を数えることとなった。当初の予想をはるかに超えて、同裁判所は数多くの事件を処理してきた。その中でも、最初の付託事件であるサイガ号事件以来、即時釈放（prompt release）に関する事件の付託が目立っている<sup>(1)</sup>。本小論がとりあげる グランド・プリンス号事件は、ITLOS が取り上げた即時釈放事例としては4番目の事件となる。本事件は、これまでの事件とは異なり、原告の当事者適格が否定され、裁判所が12対9の僅差で、「裁判所は海洋法条約第292条に基づき申立を審理する管轄権をもたない<sup>(2)</sup>」と結論し、初めてその訴えを門前払いにした事件である。また興味深いことに、本事件の被告は、かつてカモコ号事件及びモンテ・コンフルコ号事件で、国内の民事裁判所の罰金刑が合理的でないと、ITLOS の場でいずれも敗訴してきたフランスであり、拿捕海域並びに違反事由も先の両事件とほぼ同一である<sup>(3)</sup>。その意味では、フランスがITLOS の場で一矢を報いたことになる。フランスの対応において何がこれまでの事件と異なり、また、ITLOS をして、何がこれまでの事件とは異なる結論に導いたのであろうか。本小論の目的の第1は、それを探ることにある。

端的に言えば、次の2点が考えられうる暫定的回答である。まず第1に、原告であるベリーズが、海洋法条約（以下、条約）第292条2項が要求する申立の当事者適格、すなわち、みずから「船舶の旗国又はこれに代わるもの」であることの立証に成功しなかったということである。これには、原告ベリーズ

の代理人(Agent)が、通常の国際裁判でみられる政府代表ではなく、スペインの個人弁護士であったことが影響しているように思える。なぜなら、当該代理人は、後に紹介するベリーズ政府の各機関による文書の記述の不整合についての裁判所の質問に対して適切な回答を与えることすらできなかったからである。第2には、被告フランスの対応の違いである。今回の事件で、フランスは、その国内民事裁判所で、保証金として1140万フランを命令したのに加えて、同国の軽犯罪を管轄する刑事裁判所である軽罪裁判所が、事件の再犯を防止し違法行為から利益がでないようにする必要がありととして、船舶、装備及び漁具等を没収する命令を発したのである。フランスは、同国が漁業犯罪に対し船舶の没収という罰則を設ける権限は、条約第73条1項の「この条約に従って制定する法令の遵守を確保するために必要な措置（乗船、検査、拿捕及び司法上の手続を含む。）をとることができる」との規定により保障されており、海洋法条約の当事国に対する唯一の制限は第73条3項による拘禁刑及び身体刑の禁止であると主張したのである<sup>(4)</sup>。同国によれば、船舶の没収権限は第73条に基礎を置くものであり、フランスのみならず多くの国の国内法で罰則として採用されており、違法ではないというのである。そして、原告が即時釈放を要請する船舶は、権限あるフランスの裁判所によってすでに没収されており、ベリーズ政府の船籍を離れているとする。したがって、原告ベリーズの申立は、請求目的をもたないと主張したのである。

本事件では、裁判所の管轄権の問題が主として争われたこともあり、多数意見では、もっぱら第1の当事者適格の問題が議論されており、第2の点については必ずしも十分な議論が展開されたわけではない。そこで本小論も、主として第1の点を中心に提起し得ないが、第2の点は沿岸国裁判権へITLOSがどの程度まで介入できるのかという問題を孕んでおり、今後とも重要な論点として残るように思われる。もちろん、即時釈放制度そのものが、過度の抑留を防ぐために、抑留国と抑留船舶の旗国の法益の均衡を図ることを目的として、「合理的な保証金の支払又は合理的な他の保証の提供の後に速やかに釈放される」（第73条2項）制度を構築し、第292条により抑留船舶の旗国に釈放に係る申立の権利を付与することで国内裁判所の保証金の合理性や形式を

争い、ITLOSが判断する仕組みに作り上げている。その意味で、本来的に、即時釈放制度ではITLOSと国内裁判所の間には一定の緊張関係が発生している。

しかし、今回の事例は、フランスの軽罪裁判所による船舶の没収という判決が、第292条3項がITLOSに課している制限、すなわち、「裁判所は、遅滞なく釈放に係る申立てを取り扱うものとし、釈放の問題のみを取り扱う。ただし、適当な国内の裁判所に係属する船舶又はその所有者若しくは乗組員に対する事件の本案には、影響を及ぼさない」に該当する「本案」事項であるかどうか重要な争点として浮上した。「刑事裁判管轄権の行使により確保される沿岸国の法益と、航行の自由の確保についての旗国の法益との均衡をはかるための特別の手続きである<sup>(5)</sup>」とされる即時釈放制度の根幹に関わる問題が提起されたともいえよう。その意味で、過去の即時釈放事例と比較しても、きわめて重要な事件といえよう。もっとも判決そのものは、前述したように、本事件をもっぱら当事者適格の問題のレベルで処理してしまったが、本小論がこの事件の紹介に労力を傾注するのは、先の認識が背後にあるからである。そこで、まずは事件の概要と両当事者の主張を紹介し、それに対しITLOSがどのような結論に到達したかを探ってみることにしたい。

## 2. 事件の事実関係とフランスの国内裁判所の対応

本事件でベリーズは、冒頭紹介したように、異例にもスペインの弁護士アルバルト・ペナレス・アルバレス(A.P. Alvarez)氏を代理人に指名した。この指名は、ベリーズがいわば便宜置籍国で、名目上の船主はベリーズの会社になっているものの、受益船主(真の船主)はスペインの会社ではないかとの推測を成り立たせる。今回の事件では、一方で便宜置籍国ベリーズの対応のまずさと、他方でITLOSの即時釈放制度の下で何度も煮え湯を飲まされてきたフランスの対応の周到さが、好対照となっている。ちなみに、フランスは、代理人としてフランス外務省法規課次長フランソワ・アラブルン(F. Alabrune)氏を、保佐人としてジャン・ピエール・ケヌーデック(J-P. Queneudec)教授を、特任裁判官としてジャン・ピエール・コット(J-P. Cot)パリ第一大学名誉教授を任命した。その人選からみても、本事件に対するフランス側の並々ならぬ決意が感

じられる。

#### (1) 事件の概要

事件は、ベリーズにより2001年3月21日に申立てられた。その申立の内容は、「裁判所が条約第292条に基づき申立を審理する管轄権並びに受理可能性があること、フランスが定めた保証は、その額、性質又は形式が合理的でなく第73条2項違反であること、フランスが船舶を没収し釈放しなかったことで第73条2項に違反したこと、そして船舶を速やかに釈放することを宣言すること、保証金は20万6千149ユーロでなければならないと決定すること」を主な柱としている。これに対し、フランスは、「申立には目的がなく、手続を開始する根拠がないと宣言するよう」求めたのである<sup>(6)</sup>。事件の概要は、次の通りである。

2000年12月26日の拿捕時に、漁船グランド・プリンス号はベリーズの国旗を掲げていた。拿捕から約2ヶ月前の2000年10月16日にベリーズの国際商船登録局(IMMARBE)により発給された暫定航行免許によれば、この船舶の船主はベリーズのパイク商会であった。2000年3月27日付の売渡証によれば、パイク商会は、みずからの会社と同住所に登録されているリードン商会から同船を買い取っている<sup>(7)</sup>。ちなみに、1999年6月23日付の船級証書によれば、同船舶の船主は、スペインのNOYCAN B.L.-MOANA-VIGOという会社とされる<sup>(8)</sup>。

さらに原告によれば、抑留時には、この船舶は、漁獲免許が発給されていたブラジルに船籍を移行し登録しようとしていた。船長はスペイン人で、乗組員はスペイン国籍とチリ国籍の37名であった。同船舶は、南氷洋の国際水域で銀ムツの漁獲とロブスターの調査漁獲を行っていた。これに関連し、先の暫定航行免許には、「船舶は違法操業に従事してはならず、特別漁業水域に適用可能なすべての漁業上の要件及び規則を遵守するものとする。遵守しなかった場合は、違反の重大性に応じて5万米ドルまでの罰金刑に処し、再犯は職権によりその地位を取り消す」ことが裏書されていた<sup>(9)</sup>。

2000年12月26日8時53分、グランド・プリンス号はケルゲレン諸島のEEZにおいて、フランスの巡視艦ニヴォセ号により乗船検査を受け、①ケ

ルゲレン諸島の EEZ において無許可操業を行ったこと、②ケルゲレン諸島の EEZ への入域を宣言せず、船内の約20トンの魚（そのうち銀ムツ18トン）を申告しなかったとして、違反調書（04/000号）が作成された。2001年1月12日、現地のサンポール大審裁判所<sup>(10)</sup>はこれらの違反を認定し、保証金総額1140万フランを命じた。レユニオンの海事局長は、サンポール大審裁判所の命令によって1月12日に確認された船舶の暫定的没収を宣言した。その前日、検事補は刑事訴訟法第393条以下に従い、被告である船長に1月23日に刑事裁判所の聴聞に出廷するよう召喚することを決定した<sup>(11)</sup>。同日、サンデニ刑事裁判所（軽罪裁判所<sup>(12)</sup>）は、この種の犯罪の摘発には費用もかかり、犯罪の再犯を回避し、犯罪者がその違法行為から利益を得ることを防止することが重要だとして、船舶、装備及び漁具等の没収を命じた。同命令は、フランス刑法第131-6-10条及び刑事訴訟法第471条最終項により船舶の没収を命じ、それは控訴の提起にかかわらず直ちに執行可能であるとされた。併せて、船長には罰金20万フランが宣告された。2001年1月31日、船主は刑事裁判所の判決に対して控訴した。また、同年2月19日、船主は、サンポール大審裁判所の保証額の支払いを保証する銀行保証を提供した後に船舶を釈放することを求めて同裁判所に申立てた。しかし、サンポール大審裁判所は、すでに刑事裁判所が控訴に関わりなく執行可能として船舶の没収を命じており、同裁判所は船舶を返還する命令を行う管轄権をもたないと判断した<sup>(13)</sup>。抑留船舶の「速やかな釈放」を求めるベリーズの意図は、このフランスの国内裁判制度の論理の前にひとまず頓挫した。そこで、ベリーズは争いの場を ITLOS に求めたのである。

## (2) 両当事者の主張

原告ベリーズは、まず、サンポール大審裁判所が命じた保証金総額は、条約第73条2項の意味での「合理的な保証金又は他の保証」には当たらないと主張した<sup>(14)</sup>。また、銀行保証の形式での保証金の支払いが認められず、現金又は小切手とされたことを非難した<sup>(15)</sup>。さらに、サンポール大審裁判所が保証金を命じた数日後に、サンデニ軽罪裁判所が即時釈放という緊急状態を避けるために船舶を没収する判決を下したことは、「策略（“artifice”）」に

あたると主張した<sup>(16)</sup>。そうした判決は、「トリック」以外の何ものでもなく、たいていの国の法律では、「詐欺(“fraud of law”）」として取り締まられるものであると非難した。もし、この種の没収が認められるのであれば、条約第73条は「死文」化するであろうと主張した<sup>(17)</sup>。そして、その申立書において、

- 「1 裁判所は条約第292条に基づき申立を審理する管轄権をもつと宣言すること
- 2 申立が受理可能であると宣言すること
- 3 グランド・プリンス号の釈放のために定めた保証は、その額、性質又は形式が合理的でないので、フランスが条約第73条2項を遵守しなかったと宣言すること
- 4 船舶が没収されたこと及び没収の判決が暫定的に執行されたと主張して、合理的な又はいかなる種類の保証の提供後にも当該船舶の釈放を許可せず、速やかな釈放の要求を回避したことにより、フランスが条約第73条2項を遵守しなかったと宣言すること
- 5 裁判所により決定される保証金又は他の保証の提供に基づき、フランスがグランド・プリンス号を速やかに釈放しなければならないと判決すること
- 6 保証金又は他の保証は、20万6千149ユーロ又はそれと同等のフランスフランの額でなければならないと決定すること
- 7 (省略)
- 8 保証金は銀行保証の形式であることを決定すること
- 9～10 (省略)<sup>(18)</sup>」

を、裁判所に求めたのである。つまり、本件で、ベリーズは、条約第292条と併せ読む第73条2項による船舶の即時釈放という制度は、船舶の没収を命ずる刑事裁判所の判決にかかわらず、依然利用可能な救済であることの確認をITLOSに求めたといえるのである。

他方、被告フランスは、意外にも、裁判所規則第111条4項に基づき応答の書面を提出する必要はないとの見解を示した。代わって、「フランスの見解」と題する文書の中で、フランスは、その理由として、次の2つを挙げた。

第1の理由は、即時釈放手続の性質そのものに関わるものであり、第2の理由は、請求を取り巻く事情から発生するというのである<sup>(19)</sup>。

フランスの主張によれば、条約第292条に定める手続は、抑留国の管轄下にある船舶の船長又は所有者に対して提起された司法手続の完了の前に、合理的な保証金の提供に基づき船舶の即時釈放を確保するという唯一の目的をもつに過ぎない。したがって、国内裁判手続がその結論に到達したとき、第292条の手続はその存在理由を失い、即時釈放の請求はムートになる（請求目的を喪失する）というのである<sup>(20)</sup>。つまり、国内裁判所で結審している以上、換言すれば、第292条に規定される権限ある国内裁判所がすでに船舶の没収を命ずる本案判決を下している以上、この段階で第292条に基づく即時釈放手続に訴えることはできないというのである。主要な又は二次的な刑罰として国内裁判所により宣言された没収は、没収された財産を正式かつ最終的に国家に譲渡する効果をもつというのである。つまり、船舶の所有者は、当該司法判決によって、みずからの所有権を失うとするのである。したがって、救済を即時釈放手続に求めることはできないとする。なぜならば、当該船舶所有者はもはや船舶に対する所有権の保持者とはみなされないからである、というのである。また、万一、裁判所が申立を審理するのであれば、それは第292条に反し、本案について国内裁判所が下した判決に干渉する効果をもつことになるとも主張した。フランスは、その根拠として、「裁判所（ITLOS）は、…釈放の問題のみを取り扱う。ただし、適当な国内の裁判所に係属する船舶又はその所有者若しくは乗組員に対する事件の本案には、影響を及ぼさない」と規定する第292条3項の条文を挙げたのである。沿岸国の法令に違反した外国漁船の船長に対し提起された刑事手続において、適用可能な刑罰を決定し、それを科することは「本案<sup>(21)</sup>」の不可分の一部であるというのである。それゆえ、ITLOSは、即時釈放手続という手段を通じて、国内裁判所の行為又は結果（既判力をもつ本案に関する国内判決）に干渉することはできないと主張するのである<sup>(22)</sup>。

さらにフランスは、第73条2項の要件を避けるために「策略」を考案したと主張する原告の批判は全く支持しえないと反論した。ITLOSは、フラン



スにおける裁判所の手続的公平性や適正手続の否認の主張を審理する権限をもたないのであり、申立が即時釈放の問題を扱うのではなく、漁船の没収を問題にする限りにおいて、それはフランスの主権的権利の行使等に関係することになるとする。その際、フランスは、同政府が、第15部第2節の義務的手続の規定の適用からの選択的除外に関する第298条1項(b)に従って、第297条2項又は3項に基く主権的権利又は管轄権の行使に関する法執行活動に関する紛争に関して、条約第15部第2節に定めるいかなる義務的手続も受諾しないことを宣言していることに注意を喚起した。さらに、即時釈放を要請する船舶は、すでに権限あるフランスの裁判所の判決に従って没収されているので、申立は目的をもたないと主張したのである<sup>(23)</sup>。そこでフランスは、その最終申立において、

- 「1 第1にベリーズの名において2001年3月21日に提出された速やかな釈放のための申立は受理し得ないことに留意し、いかなる場合においても、裁判所は申立を審理する管轄権を有さず、したがって却けられなければならないこと
- 2 選択的申立として、裁判所による合理的な保証金の提供後の速やかな釈放に関する判決の採択を通常規律する条件が、本事件の状況では満たされておらず、それゆえ、原告国による申立は却下されることを判決し宣言すること<sup>(24)</sup>」

を求めたのである。

以上のように、国内裁判所が保証金として課した金額の「合理性」やその支払形式をもっぱら争ってきたこれまでの即時釈放に関する事例とは異なり、ITLOSがどれだけ沿岸国裁判権に介入できるのかという新たな論点が、少なくとも申立段階では管轄権とともに争われることになったのである。その意味でも、裁判所の判断が注目されることになった。

3. 管轄権に対する海洋法裁判所の判断—ベリーズの当事者適格をめぐって  
ところがITLOSは、国内裁判所が違法操業の刑罰として船舶を没収した後も、没収された船舶の旗国が即時釈放手続を申し立てることができるかどうか

という、原告・被告双方が提起した論点とは異なる観点から、この事件にアプローチした。すなわち、その考察の対象をもっぱらベリーズの当事者適格の問題に絞ったのである。いうまでもなく、即時釈放制度の中で当事者適格を有するのは、その船舶の旗国である。第292条2項は、釈放の申立は「船舶の旗国又はこれに代わるものに限って行うことができる」と定めている。条約上、代理資格について特定の要件は課されてはおらず、旗国の裁量に大幅に委ねられている<sup>(25)</sup>。起草過程では、「船舶の旗国又はその代理となる外交官若しくは領事官のいずれか」という特定があったが、その後、そうした特定はなくなってしまった<sup>(26)</sup>。その意味では、本事件のように、ベリーズがスペインの個人弁護士をその代理人とすることが条約上排除されているわけではない。しかし、それを行うためには、何よりもまず、船舶の旗国であることが前提である。当然、ベリーズが旗国であったことを証明する責任は、原告であるベリーズに課される。そうした中で、ベリーズが旗国の証明として提出した文書は、以下の3つの文書である。

① ベリーズ司法長官の2001年3月15日付の書簡。

同書簡は、この船舶が「ベリーズ国籍であり、登録番号07972047及び呼出符合V3UJ7を有する<sup>(27)</sup>」と記載していた。

② ベリーズの国際商船登録局(IMMARBE)から発給された暫定航行免許。

同免許の発給日は2000年10月16日であるが、この航行免許はその名称が示すように暫定的な性格のものであり、その満期期限は2000年12月29日となっていた<sup>(28)</sup>。つまり、フランスによる拿捕の3日後には、暫定航行免許の満了期限が到来していたことになる。

③ ベリーズの国際商船登録局(IMMARBE)の2001年3月30日付の「関係当事者殿」と題された証書。

同証書には、以下のことが記載されていた。すなわち、「私儀、1989/1996年海運法により適正に権限を授与されたベリーズ国際商船登録局課長・上級副登録官は、グランド・プリンス号がベリーズで登録され、登録番号07972047及び呼出符合V3UJ7を有することを証明します。…さらに、航行免許及び船舶の係留免許(ship station license)の失効に関わらず、当該船舶が現在行

われている裁判の結果がでるまでの間、行政当局の最終決定までベリーズに登録されているものとして依然としてみなされることを証明します<sup>(29)</sup>」という内容であった。

このようにベリーズ当局は、暫定航行免許の失効にもかかわらず、ITLOSの判決がでるまでは、同国が依然としてグランド・プリンス号の旗国であるとし、みずからの当事者適格を立証しようとしたのである。。

ところがフランスは、このベリーズの当事者適格を争った。その際、フランスは、ベリーズ側の文書の不整合を主張した。フランスがベリーズの主張を否認するために、ITLOSに提出したのは、以下の2つの文書である。すなわち、

① ベリーズ外務省から駐エルサルバドル仏大使に送付された2001年1月4日付の口上書。

事件の時間的経過に照らせば、この口上書は、フランスの国内裁判所が保証金の支払いを命じた日（2001年1月12日）以前に発給された文書ということになる。同口上書において、ベリーズ外務省は、次のように述べていた。すなわち、「ベリーズ外務省は、ベリーズ船舶登録局が、この船舶のベリーズ登録が確認されたことを通報することを望みます。しかしながら、これは当該船舶により行われたことが報告された2度目の違反なので、ベリーズ当局により科される罰則は、本日2001年1月4日より有効となる登録抹消であります<sup>(30)</sup>」という内容であった。ベリーズがITLOSに提出した文書が司法長官又は国際商船登録局発給の文書であったことと比較すると、フランスから提出された本口上書は、ベリーズの対外関係に第一次的責任を有する立場にあるベリーズ外務省が発給した文書であり、名宛人が駐エルサルバドルのフランスの外交使節団の長になっていたことが注目される。しかも、それはベリーズ側の主張を否定する内容であった。つまり、ベリーズ当局により先の暫定航行免許に裏書された措置がとられ、グランド・プリンス号の登録抹消の措置がとられたというのである。その結果、拿捕時はともかく、ベリーズがITLOSに即時釈放を申し立てた2001年3月21日以前に、グランド・プリンス号はベリーズ船舶の地位を失っていたということになる。当然のことながら、ITLOSはこの口上書の内容に留意した。

もう一つの文書は、

- ② ベリーズの国際商船登録局 (IMMARBE) が、ベリーズ市のフランス名誉領事に送付した2001年3月26日付の書簡である。

当然その日付から、同書簡はベリーズによる ITLOS への申立後の文書ということになる。この書簡において、IMMARBE は、「われわれは、職権によりこの船舶の地位を取り消す過程にある一方、船主が ITLOS へ申立てることでみずからを弁護する機会を要請したことを通報したい。この文脈で、そしてベリーズは海洋法条約の当事国であるので、関係当事者に上訴を許すことが公平であると考えた。この裁判所の手続の結果次第で、われわれは、当該船舶をわれわれの登録簿から削除するか否かを決定するであろう<sup>(31)</sup>」というものであった。この IMMARBE の文書は、ベリーズが提出した文書の内容と基本的には異ならない。裁判の結果がでるまでは、グランド・プリンス号は依然としてベリーズ船舶であるというのである。いずれにせよ、ともにベリーズの国家機関でありながら、両文書の間で船舶の国籍という事実問題につき異なる認識が示されていたことがわかる。

この結果、争点は、ベリーズにおけるこの船舶の登録は、暫定航行免許の満期後も継続していたのか、または、2001年1月4日に効力をもった登録抹消によってベリーズ船舶としての地位を失ったのかということになる。

ITLOS は、これらの文書により、申立がなされた時点の船舶の地位につき合理的な疑いが生じているとみなした。そして、かかる疑いは、裁判所の管轄権の問題に関係すると考えたのである。そこで、ITLOS は、みずからの管轄権を確認する作業に入った。

ITLOS によれば、「国際裁判において確立した法理に従い、裁判所は、常に、付託された事件を審理するための管轄権を有することを確認しなければならない。そのため、職権により、その管轄権の基礎を検討する権限を有している<sup>(32)</sup>」とした上で、サイガ号 (第二) 事件の判決 (1999年7月1日判決) を引用し、「船舶の国籍は、提起される紛争の他の事実同様、当事者により提示された証拠を基に決定されるべき事実の問題である<sup>(33)</sup>」とした。そして ITLOS は、海洋法条約第91条<sup>(34)</sup>、とりわけ2項に着目する。すなわち、第2項が規定する、「い

ずれの国も、自国の旗を掲げる権利を供与した船舶に対し、その旨の文書を発給する」との文言である。しかし、ベリーズからグランド・プリンス号に発給された唯一の文書は、暫定航行免許のみである。この文書は、その失効日が2000年12月29日であると明記している。他方で、2001年3月30日付のIMMARBEによって発給された「関係当事者殿」と題された証書は、「航行免許及び船舶係留免許の失効に関わることなく、当該船舶がベリーズにおいて登録されているものと依然としてみなされる」と記載する。しかし、ITLOSは、その主張は擬制の要素を含み、ベリーズが、第292条の適用上、この船舶の旗国であると判断するための十分な基礎を提供していないと考えた<sup>(35)</sup>。このIMMARBEの通知は、第91条2項の意味における「文書」として取り扱われえないというのである<sup>(36)</sup>。たしかに、ウォルフム裁判官が指摘するように、条約第91条1項は船舶と旗国との間には真正な関係が存在しなければならないことを規定しており、その意味するところは、登録が単なる擬制やただ一つの目的、すなわち第292条に基づく手続を開始するのに役立つように使われることを認めるものではないであろう。もし、そうしたアプローチが承認されるのであれば、ITLOSの管轄権は、関係国家が事実上旗国の責任を負うことなく、国家の職員の決定に左右されるということが可能にしてしまうからだ<sup>(37)</sup>。こうした考慮もあってか、裁判所の判断により、IMMARBEの通知は行政通達の性質をもつに過ぎないと性格づけられた<sup>(38)</sup>。さらに、裁判所は、この通知は、2001年1月4日付のベリーズ外務省の口上書と併せ読まなければならないとした。裁判所は、口上書はベリーズからフランス宛の公式な通知であり、当該船舶の登録に関するベリーズ政府の法的立場を定めたものであるからだとする。口上書は、「本日から有効となる登録抹消」と述べているので、登録抹消行為は2001年1月4日から効果を有しなければならないというのである<sup>(39)</sup>。こうした作業を経て、ITLOSは、原告ベリーズにより提出された書面の証拠は、ベリーズが申立時に船舶の旗国であることを証明しなかったと結論したのである。そして、その帰結として、裁判所は申立を審理する管轄権をもたないと判示したのである<sup>(40)</sup>。

最終的に裁判所は、その主文で、冒頭に紹介したように、「海洋法裁判所は、

第292条に基づき申立を審理する管轄権をもたないと決定する」(12対9)と判示したのである。これが、両当事者の主張に対する裁判所の多数意見の結論であった。

ところが、山本草二裁判官を含む9名の裁判官は、申立を審理する管轄権をもつと判決すべきであったとの反対意見を表明した。これらの反対意見、さらには多数意見の立場に立った裁判官の個別意見からも、本判決が提起するいくつかの問題点が浮かび上がってくる。次に、これらの問題点のうち、主要な2つの問題点について検討してみよう。

#### 4. 判決の問題点

##### (1) ベリーズの旗国としての地位

まず、9名の裁判官がその反対意見で提起した問題は、今回の管轄権なしとの判断に至った裁判所のアプローチについてである。フランスが訴訟手続の過程で、ベリーズの船舶の旗国たる地位を争わなかったにもかかわらず、ITLOSがこれまで関係船舶の国籍が争われなかった3つの事件でとったアプローチから、今回離れたことに疑問を呈するのである<sup>(41)</sup>。

反対意見は、多数意見はベリーズ外務省の駐エルサルバドル仏大使への口上書を重視するが、その口上書はベリーズ当局がグランド・プリンス号の登録抹消過程にあることを示していると読まれるべきだというのである。さらに、ベリーズからフランス当局に提出された後の証拠はすべて登録抹消手続が停止されていることを示しているとする。要するに、提出された文書に基づけば、グランド・プリンス号の登録は、多数意見が述べるように、ベリーズ当局によって取り消されていたと結論し得ないというのである。反対意見は、サイガ号(第二)事件の判決に依拠しながら、この点を補強しようとする<sup>(42)</sup>。すなわち、

「裁判所は第91条を引用する機会をもち、第63項で次のように述べる。

第91条は、船舶に対する国籍の許与に関して各国の排他的管轄権に委ねている。この点に関して、第91条は一般国際法の十分に確立した規則を法典化している。本条に基づけば、船舶に国籍を付与する条件、みずからの

領域における船舶の登録条件及び国旗を掲揚する条件を定めるのはセント  
ヴィンセントである。これらの事項は、国内法によって規律される。第91  
条2項に従えば、セントヴィンセントは、その旗を掲げる権利を許与した  
船舶に対してその旨の文書を発給する義務を負う。かかる文書の発給は、  
国内法により規律される。

さらに、第65項で次のよう述べる。

船舶に対する国籍の許与と取消のための手続の基準と設定に関する決定  
は、旗国の排他的管轄権内の事項である。

そして、第66項では次のように述べる。

裁判所は、船舶の国籍は、係属する紛争における他の事実問題と同様に、  
当事者の提出する証拠により決定されるべき事実問題であるとする<sup>(43)</sup>」  
と。

こうして、反対意見は、海洋法条約の解釈として、原告は条約第292条の  
下で申立がなされた時点で旗国でなければならないことを要求されるのみで  
あるとする。即時釈放制度の下では、抑留の時点で旗国であり、釈放に関す  
る条約の不遵守が疑われた時点で旗国であれば、申立を行なう時点でも依然  
として旗国であると解されるべきだというのである。同船がベリーズに登録  
されていたとの権限あるベリーズ当局の声明は、ベリーズの立法が暫定航行  
免許の期間を超えて暫定登録の有効性を延長しうる手段を規定していたこと  
に鑑みれば、なおさら同船の国籍を証明する最初の責任を十分に果たしてい  
るというのである。

ところで、この旗国の地位の確定という問題は、そもそも即時釈放制度を  
どのような性格の制度と捉えるかという点にも関連してくる。同制度の捉え  
方次第では、異なる結論がでる可能性もある。その意味で、その結論の当否  
は別として、トレベス裁判官の個別意見は注目し値する。トレベス裁判官は、  
「船舶の旗国としての地位を決定する時点の問題は、第292条全体に照らし  
て考慮されなければならない」との立場から、その個別意見の中で次のよう  
に述べる。すなわち、

「第292条は、限られた目的のために、外交的保護の一形式を定めている。

旗国は、釈放の申立を付託するにあたって、船舶の国籍によって結びつけられた私人の請求を取り上げる。このことは、申立が旗国に『代わって』関係のある私人により直接付託されることに鑑みれば、より一層明らかになる。

外交的保護の場合、国籍の要件は、少なくとも請求が付託される時点及び違法行為が行なわれた時点に満たされなければならない。…判決は、第66項で、第292条2項に言及することにより、決定的時点は申立の付託の時点と考えているように思われる。

違法行為が行われた時点に関して、サイガ号（第二）事件の判決において、裁判所は船舶が拿捕された時点でのサイガ号の国籍を考慮したことが留意されなければならない。実際、それはセントヴィンセントが拿捕は海洋法条約に違反して行われたと主張するところの、違法行為の主張が行われた時点であった。

しかし、船舶の即時釈放につき裁判所に付託された事件において、主張される違法行為は、船舶の拿捕ではない。それはむしろ、合理的な保証金の支払い又は合理的な他の金銭上の保証の提供に基づく抑留船舶の速やかな釈放という条約規定の不遵守である。したがって、決定的時点は、そのような条約違反が生じたと主張されうる時点である。この時点は、船舶が拿捕された日の後にくる。それは、合理的な保証金の支払いが行われた後にもかかわらず抑留国が船舶の釈放を拒否する日、そのような保証金の提供が拒否された日、釈放が速やかに行われていないと主張されうる日、保証金が決定されそれが合理的でないとなみなされうる日、例えば第73条2項の規則の違反が生じたと主張されうるような日である。

本件においては、この日は大審裁判所が船舶の釈放のために先の形式及び額を決定した2001年1月12日よりも早くなることはなく、また、遅くとも大審裁判所の裁判官の命令により保証金の支払いが却けられた2001年2月22日までであると思われる<sup>(44)</sup>」

というのである。しかし、トレベス裁判官のように、即時釈放制度を外交的保護権の行使の一形態と理解することが、その制度の趣旨に沿っているといえるかどうか疑問なしとしない。なぜなら、即時釈放制度は、ITLOSを介



在させることにより、「船舶の旗国等が金銭を担保にして沿岸国の国内法上の手続から船舶の所在場所を切り離して、船舶の航行の自由を回復すること<sup>(45)</sup>」をその目的とするものであり、その意味では、沿岸国裁判権行使の完了（換言すれば、国内的救済の完了）を待たずして、抑留船舶の即時釈放を命ずる制度である。領域主権を尊重し、その行使の前提として国内的救済の完了を求める外交的保護権とは、性格を大きく異にしている。その意味で、外交的保護権における自然人や法人の国籍と同じ発想で、即時釈放制度における船舶の国籍の問題を考えることはできないように思われる。

いずれにしても、多数意見も反対意見も、第292条の解釈として、申立の時点で抑留船舶の旗国であることが証明されなければならないという点では同じ立場に立っている。両者を分けたのは、ネルソン裁判所次長の宣言にあるように、ベリーズ外務省の口上書にある「ベリーズ当局により科される罰則は、本日2001年1月4日より有効となる登録抹消であります」という文言を明確なものとみなすかどうかという文書の評価の問題であった<sup>(46)</sup>。多数意見は、これを肯定し、フランスが提出した文書の解釈により、グランド・プリンス号がみずからの違法操業により暫定航行免許記載の罰則により登録抹消がなされたと解するのに対して、反対意見は、ベリーズ提出の文書は登録抹消の手続が停止されている状態を示すに過ぎないとして、依然としてベリーズが旗国であると解している。この提出文書の評価あるいは解釈の相違が、両者の結論を隔てることになった。

しかし、冷静に考えてみれば、ジャン＝ピエール・コット特任裁判官の指摘にあるように、国家間の訴訟であるこの即時釈放の事例において、ITLOSが、請求の対象となっている船舶の国籍に関して不完全かつ矛盾した情報で満足しなければならなかったのはなぜかという問題に、もっと注意が払われてもいいように思われる<sup>(47)</sup>。ベリーズには酷かもしれないが、個人の弁護士を国家の代理人とした「つけが回った」ともいよう。裁判所側に、同人により旗国の法的地位について与えられる情報の信憑性や信頼性に対する懸念がなかったとはいえないからである<sup>(48)</sup>。実際、アンダーソン裁判官は、その個別意見の中で、「ベリーズにより任命された代理人は、スペインで個

人開業しているベリーズ人でない弁護士であり、ベリーズのさまざまな政府部局及び機関の声明における文面上の非整合性を、ITLOSに説明するのに十分な地位にある者ではない<sup>(49)</sup>」と率直な批判を加えている。なお反対意見は、前述したように、抑留の時点、すなわち違法操業を行ったとされる時点の旗国は申立の時点でも旗国と解されるべきだとの立場を表明している。

いずれにしろ、今回の事件は単純な事実問題とみられがちな船舶の旗国という問題が、案外に制度の根幹にまで遡って考えるべき事柄を内包していることを示したものとして注目される。ITLOSが示した結論の当否はともかく、大型漁船に顕著な昨今の便宜置籍や用船関係の複雑さも相まって、即時釈放制度における抑留船舶の旗国の地位の決定という問題は、今後とも議論が生じる余地が十分にあり、注視していく必要があるように思われる。

## (2) 沿岸国の権能

この問題については、口頭弁論においても、先の両当事者の主張が繰り返された。

ベリーズは、フランスが即時釈放手続を回避するために、国内裁判所がすでに船舶の没収（それは第292条3項が禁ずる本案にあたるとする）を決定しており、もはや第292条により介入できないと主張していることを改めて非難した。その際、ベリーズは、フランスの国内裁判所に現に控訴しており、没収を命じた当該フランスの国内裁判所の判決は終結でもまた確定したものでもないとの立場をとった。ベリーズは、フランスが、ベリーズの請求の目的はフランスが条約第73条2項の下での即時釈放の要請を遵守しているかどうかの問題ではなく、船舶の没収を命ずるフランスの国内法の合法性の問題を提起していると主張するのに対して、フランスの軽罪裁判所の判決は本案でもないし、われわれはフランス法がこれらの事例にもつとする制裁の合法性を議論しているわけでもない。あくまで、船舶の即時釈放を求めているに過ぎないと反論する。しかも、フランスは、船舶及び乗組員の即時釈放に関する海洋法条約の規定が国内の命令に優越することを忘れていた。条約法条約第27条に規定されているように、国家は条約上の義務の不履行を正当化するために自国の国内法を援用できないからであると主張した<sup>(50)</sup>。

これに対して、フランスの保佐人であるケヌーデック教授は、条約第73条3項が唯一制限しているのは拘禁刑又は身体刑であり、船舶の没収は禁じられていないとする。ベリーズの請求は、沿岸国としてのフランスがみずからの排他的経済水域内で行使する主権的権利及び管轄権を問題にしている。フランスは、海洋法条約の批准に際して、主権的権利又は管轄権の行使に関する紛争を、紛争解決の義務的手続から除外している。つまり、フランスの論理を一言でいえば、そうした違反操業船舶の没収行為は、みずからの排他的経済水域内の生物資源保存のための厳正な対処に他ならず、海洋法条約が禁ずるものではないし、ITLOSは管轄権をもたないというのである。フランスはまた、ベリーズの請求は外観上は即時釈放の要請であるが、より一般的な紛争を偽装するものであるとも非難する。そして、船舶の国籍国は即時釈放制度を通じて、沿岸国の裁判管轄権に介入してはならないと主張する。それは、条約第292条3項によって明示にITLOSの管轄権外に置かれているというのである。また、請求はムートになっているとも付け加えた<sup>(51)</sup>。

このように、本事件の真の争点は、フランスが主張するように、船舶の没収を命じた国内判決は海洋法条約がITLOSの介入を禁止する事件の「本案」にあたり、即時釈放制度をこの段階で利用することができないかどうかという点である。そもそも金銭罰に代わる船舶の没収という刑罰の妥当性の問題がある。なぜなら、ベリーズ国籍のレイン裁判官が指摘するように、「外国船舶の没収がたとえ国内法上有効であっても、意図的に又は実際に、国際司法機関の管轄権を排除し、海洋法条約のような広範な参加を得ている重要な条約で明示に承認されている権利と救済制度を排除するのであれば、国際司法機関によって、それ自体受け入れられない<sup>(52)</sup>」からである。即時釈放制度により、かつてカモコ号及びモンテ・コンフルコ号という二つの事件によりみずからの裁判所による違法操業船舶への保証金の額が「合理的ではない」として敗訴してきたフランスが、そうしたITLOSの介入を阻止するためにだけ、刑事裁判所における「本案」の処理を急いだのであれば、それは即時釈放制度に対する挑戦に他ならないからである。

しかし、アンダーソン裁判官の個別意見の指摘にあるように、フランスの

没収行為を非難しているベリーズ自身、現行の漁業法の中で、司法手続における有罪判決に基づく漁船の没収を認めていることも確かである<sup>(53)</sup>。そうすると、問題は、単純に違法操業に対する制裁としての船舶の没収という罰則の妥当性という問題だけではなく、海洋法条約第292条3項がITLOSに課している制限、すなわち、「裁判所は、…釈放の問題のみを取り扱う。ただし、適当な国内の裁判所に係属する船舶又はその所有者若しくは乗組員に対する事件の本案には、影響を及ぼさない」という制限の中で、いかに釈放問題が本案に影響を与えないで取り扱われ得るかという、優れて即時釈放制度の根拠条文の解釈問題という性格をもつことになる。なぜならば、アンダーソン裁判官が指摘するように、「罰としてある裁判所により没収を宣言された船舶の釈放は、その裁判所の命令に影響を与えることができる（そして完全に影響を及ぼしさえする）と十分にみなされうるからである<sup>(54)</sup>」。フランスが主張するように、船舶の没収命令の執行により所有権が船舶の旗国から当該命令を命じた沿岸国に移った場合に、なおかつ船舶の旗国が即時釈放制度に救済を求めうるかという前提的問題があるのはもちろん、それを一応認めた上で即時釈放を命ずることになれば、当該船舶は、釈放後直ちに沿岸国から逃れ、戻らないという明らかな危険が存在するのである。まさしく、アンダーソン裁判官の指摘にあるように、「没収という罰は、金銭罰とは質的に異なる<sup>(55)</sup>」問題を浮上させるのである。グランド・プリンス号の即時釈放事例でITLOSに問われたのは、まさしくこの点であった。さらに敷衍して考えれば、口頭弁論ではみずから否定していたものの、フランスの行為は、ある意味では、条約によって引き受けた国際法上の義務に対する国内裁判所の判決の優越性を主張するものと受け取られかねない点をも内包しているように思われる<sup>(56)</sup>。もちろん、フランス自身は、裁判所の管轄権を否認するみずからの議論は、海洋法条約の文言と精神に沿ったものであると主張していたのであるが<sup>(57)</sup>。そうだとすると、なおさら、ITLOSとしては、この問題に真正面から取り組むべきでなかったかという思いが残るのである。

## 5. おわりに

本事件でフランスの特任裁判官を務めたジャン＝ピエール・コットは、ベリーズの代理人が、フランスは国際法において「速やかな没収」という新しい概念を導入したと非難したのに対して、次のように答えている。「刑事手続の迅速性は第292条の違反を構成するものではなく、むしろ、その規定の精神を適用しているのである。なぜなら、第292条は、排他的経済水域で行われた犯罪に対して、沿岸国の刑法の適用を排除することをその対象としているものではないからである。第292条を保証金を支払うことによって、違反を行った犯人に罰が科せられないことを確保する形式とみるからこそが、奇妙な条文の読み方である。したがって、『合理的な保証金』は、沿岸国の立法が規定する罰則に取って代われ得る<sup>(58)</sup>」と反論するのである。つまり、沿岸国は、みずからの排他的経済水域の生物資源の保存管理のためには、目に余る違法操業を繰り返す船舶に対し、没収という罰則を科することは条約上も排除されていないというのである。

しかし、はたして即時釈放制度の中で、「合理的な保証金」が、安易に沿岸国による他の罰則、すなわち「速やかな船舶の没収」に取って代わりうるものであるかどうか疑問なしとしない。仮に国内法の平面において、沿岸国の排他的経済水域に対する主権的権利の重大な侵害は、旗国の航行の自由を奪うのはもちろん、船舶の所有権すら奪うという罰則が規定されていたとしても、即時釈放制度を生み出した国際法の平面において、それをそのまま受容せねばならないかどうかは慎重な考慮を要するように思われる。いずれにしても、本事件は条約解釈の問題のみならず、制度の根幹にも関わる問題を提示している。繰り返しになるが、本事件は、条約第292条がはたしてフランスの行為を許容するのかどうかという海洋法条約の重大な解釈問題を提起したのであり、ITLOSがその判断の機会を逸したことは誠に残念といわざるを得ない。代わって、本事件では、船舶の旗国の地位に関する文書の解釈問題という、いわば「枝葉の問題」で、即時釈放制度と沿岸国裁判権の関係という「幹の問題」を回避する事態になってしまった。いずれにしても、提起された論点は極めて重大であり、今後の即時釈放制度の帰趨にも関わる事件として注目する必要がある。

ところで、条約第292条2項の初期の起草過程では、即時釈放制度における釈放の申請主体についても議論が戦わされていた。本条は、モンロー・グループ文書の段階では、「船舶所有者若しくは船長」又は「その乗組員若しくは乗客」となっていたが、アメラシング案で「船舶登録国」に代わり、改訂草案の段階で「船舶の旗国」に変更されるという経緯を辿った<sup>(59)</sup>。今回の事件では、スペインの個人弁護士がベリーズの代理人になったが、想像の域を出ないが、ベリーズが便宜置籍国であったことも手伝って、本事件は、ある意味で、その内実は船舶所有者であったスペインの会社による申請ではなかったかという疑念を拭い去ることができないでいる。便宜置籍国による即時釈放事例への対応は、その意味で、こうした独自の問題を孕んでいるように思われる。

いずれにしても、今回の事件は、当事国というより、むしろ ITLOS に大きな宿題が残った事件のように思われる。

#### [注]

- (1) サイガ号事件の即時釈放に関する判決については、青木隆「サイガ号（セント・ヴィンセント対ギニア）事件船舶釈放判決及び暫定措置命令」『法学研究』第91巻9号123-155頁。また、その論評としては、山本草二「沿岸国裁判権への介入とその限界—即時釈放の事例をめぐって—」『海洋法条約体制の進展と国内措置第2号』日本海洋協会（平成10年3月）131頁以下、牧田幸人「国際海洋裁判所の争訟権限と判決」『島大法学』第42巻2号118頁以下、青木「国際海洋法裁判所の発足と最初の事件」『清和法学』第5巻1号118頁以下参照。
- (2) Judgment of The “Grand Prince” Case (List of cases No.8), International Tribunal for the Law of the Sea, 20 April 2001, para.95.
- (3) カモコ号事件の判決については、青木「カモコ号事件（パナマ対フランス）船舶釈放事件」『法学研究』第73巻6号、83-101頁参照。モンテ・コンフルコ号事件の概要については、拙稿「船舶等の即時釈放をめぐる諸問題—ITLOSの二つの事例の検討を通じて—」海上保安協会『海上保安国際紛争事例の研究第2号』（平成13年3月）47-48頁注3参照。

- (4) Judgment of The “Grand Prince” Case, para.60.
- (5) 山本、前掲論文、131頁。
- (6) Judgment of The “Grand Prince” Case, para.30.
- (7) 買取価額は、45万ベセタとされる。Application for prompt release of fishing vessel “Grand Prince” under article 292 of the United Nations Convention on the Law of the Sea by the State of Belize, para.1.
- (8) Judgment of The “Grand Prince” Case, para.32.
- (9) *Ibid.*, para.34.
- (10) 県単位で設置される裁判所で、訴額が3万フランを超える民事事件の第1審を管轄する。最高裁判所判例調査会編『世界の裁判所』（『海外司法ジャーナル』別冊）、1995年、76頁。
- (11) Judgment of The “Grand Prince” Case, paras.35-42.
- (12) 法定刑が2ヶ月を超える5年以下の拘禁又は18歳未満の少年の刑事軽罪事件の第1審を担当する裁判所。『世界の裁判所』（『海外司法ジャーナル』別冊）76頁。
- (13) Judgment of The “Grand Prince” Case, paras.48-53.
- (14) Application for prompt release by the State of Belize, paras.18 and 31.
- (15) *Ibid.*, para.23.
- (16) *Ibid.*, paras.24-25. ベリーズの代理人は、船舶の所有者も船長も当該没収決定の正式の通知を受けなかったと主張した。 *Ibid.*, para.26.
- (17) *Ibid.*, para.37.
- (18) *Ibid.*, para.50.
- (19) Observations of the French Government regarding the application for prompt release submitted on behalf of Belize to the International Tribunal for the Law of the Sea concerning the vessel *Grand Prince*, p.1.
- (20) *Ibid.*,
- (21) フランスの理解によれば、「本案」とは、国内裁判所に提起された事件のまさしく「本質」を指すとされ、スペイン語正文がそれを明確に示しているとする (“sin prejuzgar *el fondo* de cualquier demanda interpuesta ante el tri-

bunal nacional”)。 *Ibid.*, p.2.

- (22) *Ibid.*.
- (23) *Ibid.*, p.4.
- (24) Judgment of The “Grand Prince” Case, para.31.
- (25) Rainer Lagoni, “The Prompt Release of Vessels and Crews before the International Tribunal for the Law of the Sea : A Preparatory Report”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.11, No.2 (1966), pp.161-162.
- (26) 本条の起草過程については、栗林忠男『注解国連海洋法条約下巻』有斐閣（平成6年）282-283頁参照。
- (27) Judgment of The “Grand Prince” Case, para.68.
- (28) *Ibid.*, para.69.
- (29) *Ibid.*, para.70.
- (30) *Ibid.*, para.72.
- (31) *Ibid.*, para.74.
- (32) *Ibid.*, para.77.
- (33) *Ibid.*, para.81.
- (34) 本事件で、レイン裁判官は、その個別意見において、条約第91条につき極めて詳細な分析を行っている。彼は、第91条は、①旗国による国籍の現実の供与、②船舶の登録、③旗国の旗を権利として掲げることの3要素から成り立っているが、最も不変的な要素は登録だとする。そして第94条2項は、旗国が船舶の登録を維持することを要求しているとする。 Cf. Separate Opinion of Judge Laing, paras.2-5.
- (35) ベリーズの文書における「依然としてみなされる」という表現が不自然な創作、擬制であるとの非難は、トレベス判事の個別意見にもみられる。彼は、そうしたものは、条約第91条の意味における「登録」とはみなされないとした。 Cf. Separate Opinion of Judge Treves, para.2.
- (36) Judgment of The “Grand Prince” Case, paras.84-85.
- (37) Declaration of Judge Wolfrum, paras.3-4.
- (38) Judgment of The “Grand Prince” Case, para.86.



- (39) *Ibid.*, para.87.
- (40) *Ibid.*, para.93
- (41) もっとも、トレベス裁判官は、カモコ号事件判決（第46項）及びモンテ・コンフルコ号事件判決（第58項）で、ITLOSが、旗国としての原告国の地位は「当該事件の時点及び現在（判決時点）でも」争われていないと述べたのは、単なる事実の表明であって、（船舶の国籍の）決定時点という法的問題に関する裁判所の立場の表明と読むことはできないと述べている。裁判所は、原告国の旗国の地位の確定にあたって、船舶の拿捕の時点を決定的時点としているわけではないといたいのであろう。 Separate Opinion of Judge Treves, para.1.
- (42) Dissenting Opinion of Judges Caminos, Marotta Rangel, Yankov, Yamamoto, Akl, Vukas, Marsit, Eiriksson and Jesus, paras.1-5. 反対意見の裁判官は、裁判所が規則第77条に基づき、「争点となっている問題のあらゆる側面を明らかにするために、裁判所が必要と考える証拠を提出」するよう要請する権限を行使していれば、多数意見による不必要な推定の必要はなかったと主張する。
- (43) *Ibid.*, paras.7-8.
- (44) Separate Opinion of Judge Treves, para.1.
- (45) 青木「前掲論文（『清和法学』）」116頁。
- (46) Declaration of Vice-President Nelson, pp.1-2. なお、ウォルフム裁判官は、ベリーズ当局に国際条約等に違反する操業を行った船舶の登録抹消を認めるベリーズの立法を、漁業資源又は海洋環境のより効果的な方法のために革新的な方法で旗国の役割を強化したものとして称賛している。 Declaration of Judge Wolfrum, para.5.
- (47) Declaration de Jean-Pierre Cot, Juge Ad Hoc, para.14.
- (48) *Ibid.*, paras.9-15. 海洋法裁判所における弁護士の役割を論ずるジャン＝ピエール・コット特任裁判官の指摘は興味深い。この点は、そこでも引用されている、国際司法裁判所のコンゴ領域における軍事活動事件で、ベルギー人弁護士が代理人の資格でコンゴを代表したことを非難した小田裁判官の批判

に通じるものがある。 Cf. Declaration of Judge Oda in Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Request for the indications of provisional measures, Order of 1 July 2000.

- (49) Separate Opinion of Judge Anderson, p.1.
- (50) Public sitting held on Thursday, 5 April 2001, at 1500, at the International Tribunal for the Law of the Sea, pp.7-8.
- (51) *Ibid.*, pp.9-18.
- (52) Separate Opinion of Judge Laing, para.10.
- (53) Separate Opinion of Judge Anderson, p.3.
- (54) *Ibid.*.
- (55) *Ibid.*.
- (56) Public sitting held on Thursday, 5 April 2001, at 1500, at the International Tribunal for the Law of the Sea, p.13.
- (57) *Ibid.*.
- (58) Declaration de Jean-Pierre Cot, Judge *Ad Hoc*, paras.4-7.
- (59) 栗林『前掲書』282-283頁参照。

---

# 領水内における海賊・武装強盗

## —領海内通航の安全確保—

海上保安大学校 村上 曆 造

---

### 1 東南アジアにおける海賊・武装強盗

東南アジア海域で、最近、停泊中や航行中の船舶を襲って、乗組員を拘束し、船内の金品や物を強奪する海賊事件が増えている。IMBの報告によれば、1990年代前半は年間100件前後で推移していたが、1995年188件、1996年228件、1997年247件、1998年202件、1999年300件、2000年469件と増大している。2001年の発生報告件数は335件であるが、その内訳は、インドネシア91件、インド27件、バングラデッシュ25件、マレーシア19件、マラッカ海峡17件とアジア海域だけで全世界の半数以上の事件が発生している<sup>(1)</sup>。報告されない例を含めると、実際の事件数はさらに多いと想定されている。

日本の船主が所有する船舶や日本人が乗り組む船舶も、この海域で海賊・武装強盗事件に巻き込まれている。1998年9月27日に韓国に向けてインドネシアのクアラタンジュンを出港したテンユウ号(Tenyu、パナマ船籍、2660総トン、アルミインゴット約3000トン積載、韓国人2名中国人12名乗組み)の事件では、出港直後のマラッカ海峡から行方不明となり、船体は同年12月21日に中国南部の張家(Zhang Jia Gang)港で発見されたが、船名はSanei I(ホンジュラス船籍)に偽装され、乗組員もインドネシア人16名に入れ替わっていた。積荷のアルミインゴットは中国で売却されており、その乗組員は行方不明のままである。さらに記憶に新しいアロンドラ・レインボウ号(Alondra Rainbow、パナマ船籍、7762総トン、アルミインゴット約7000トン積載、日本人2名フィリピン人15名乗組み)の事件でも、今年10月22日インドネシアのクアラタンジュン

港を出港直後のマラッカ海峡で武装強盗に乗っ取られて、日本人を含む乗組員がゴムボートで11日間漂流させられ、貨物の一部は売却された。同船は、船名を Mega Rama に変更され、乗取犯とは別の乗組員15名によってインド西方海上を航行中に11月16日インド当局に捕捉された。現在、インドのムンバイで容疑者の裁判中であると伝えられている。

これらの事件は、いずれも船体、積荷または船用品を奪う強盗事件であって政治的動機を伴う事件はごく少数にとどまる。むしろ問題となるのは、マラッカ・シンガポール海峡を中心として東南アジアの船舶航行海域の多くが沿岸国の主張する領水及び群島水域に含まれているため、航行船舶が襲われたとしても沿岸国の領水内で発生している事件が多いことである。先に見た2001年の事件発生件数335件のうち、岸壁停泊中47件、錨泊中156件、航行中130件、不明2件となっている。停泊、錨泊中はもとより領水内の強盗はそれだけでは「海賊」に該当せず、「船舶に対する武装強盗」(armed robbery against ships) という用語を用いて「国際法上の海賊」と区別されている。それが沿岸国の領水内の犯罪であるかぎり、取締りと処罰はもっぱら沿岸国(犯行地国)の権限と責任であり、特別の国際法上の根拠がなければ、沿岸国以外の国がただちにこれに関与することは困難である。また、仮に公海上で犯罪が行われ、「国際法上の海賊」となる場合であっても、海賊船舶及び乗取られた船舶はすぐに他国の領水又は港内に入りこむことになるため、これを拿捕することも實際上極めて困難な状況にある<sup>(2)</sup>。

## 2 領海と外国船舶の通航権

- (1) 東南アジアの海賊・武装強盗の問題を考えると、その大半の犯罪行為は沿岸国の内水又は領海で行われている。しかし、沿岸国がこれを取締り、処罰することができない場合、結局、その犯罪行為は放置され、抑止効果を持たないことになる。この種問題に、国際法はどのような枠組みを備えていると考えるべきであろうか。この点について若干考えてみたい。

(2) 領海に関する海洋法上のルールは、領海に対する沿岸国の主権と外国船舶の通航権との調整を図ってきた。領海においては沿岸国が領域主権を有し、そこでは沿岸国による排他的権能の行使が認められているが、他方、そこでは外国船舶は無害通航権を享受するものとされ、そのかぎりでは沿岸国の権能行使は国際法上の規律に服することになる（国連海洋法条約第2条及び第17条）。そこでの主たる論点は無害と有害との区別であり、沿岸国は無害通航を妨害してはならないとされ（国連海洋法条約第24条(1)）、沿岸国は自国領海内の外国船舶の通航を受忍しなければならない。無害通航権を行使する外国船舶に対して沿岸国が干渉しないことにより、通航権を保障するという枠組みであった。それは、消極的意味における通航権の保障であったといえることができる。

それに対して、外国船舶の通航権を確保するために、沿岸国は積極的対応が要求されるのか、が問われなければならない。領海内における外国船舶の通航の安全を確保するために沿岸国に具体的、積極的措置をとる義務の問題である。この点に関する海洋法のルールをたどっておくことにしたい。

### 3/ 通航の安全を確保する沿岸国の義務

領海における通航権を保障するという観点にたつて、沿岸国のこれを確保する責任が論じられた国際的な事例は多くないが、コルフ海峡事件（本案）判決と、領海・接続水域条約の草案を作成した国際法委員会の場において、この点が論じられている。

(1) コルフ海峡事件判決 The Corfu Channel case (Merits), Judgement of April 9th, 1948 :

1949年の国際司法裁判所の「コルフ海峡事件判決（本案）」は、領海通航中の英国軍艦が、コルフ海峡に敷設された機雷に触れて被った損害について、沿岸国の領域使用の管理責任を認めたものである<sup>(3)</sup>。

(ア) まず、判決は、アルバニア領海内における機雷の敷設を沿岸国であるアルバニアが了知していたこととその責任について、次のように論じている<sup>(4)</sup>。

アルバニア領海内で発見された機雷原が英国軍艦に犠牲となる爆発を引き起こしたという事実だけを根拠として、アルバニア政府がその機雷の敷設を知っていたはずだといえないことは明らかである。国際慣行が示すように、一国が自国の領土または領海内で国際法に抵触する行為が起こった国は、説明が求められる。その国は、その行為の状況及び原因者を了知しないと答えることで自己の責任を免れることはできない。他方、一国がその領土と領水に対し支配を行使しているという事実だけから、その国がそこで行われたいずれかの国際違反行為を当然に知っていたし、また知っていたはずだとか結論することはできない。この事実は、それだけで当然にかつ他の事情とは無関係に「一応の」(prima facie) 責任を引き起こすものではないし、挙証責任を転換させるものでもない。

このように、判決は、領域内で国際違法行為が発生したからといって、領域国が当然にそれを了知していたとすることはできないとした。これは、爆発行為そのものからただちに領域国の過失を推定し、領域国の責任を問うことができないことを意味している。

(イ) しかし、判決は、諸事実から見て1946年10月22日の爆発の原因となった機雷の敷設は、アルバニア政府の了知なしには成し遂げられなかったとの結論を導いている。そのうえで、次のとおりの判断を下した。すなわち、このような了知に基づくアルバニアの義務としては、一般の航行の利益のために領海内での機雷の存在を通報すること、とくに接近中の英国軍艦に対し急迫した危険を警告することである。これらの義務は、戦時に適用される1907年ハーグ条約に基づくものではなく、一般的かつ十分に承認された諸原則、すなわち平時における人道の基本的考慮 (elementary considerations of humanity)、海上交通自由の原則 (the principle of the freedom of maritime communication) のほか、「他国の権利 (無害通航権) に

反する行為のために自国の領域が使用されないようにする義務 (obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States)」に基づくものである、という<sup>(5)</sup>。

このことは、沿岸国が負う義務は、領海内の通航に対する危険を了知するかぎり、他国の権利（無害通航権）を侵害する行為のために自国領域たる領海が使用されることのないようにする義務を負うものであるが、同時に危険の存在について通報し警告するという「実施・方法の義務」を負うにとどまるのであって、それ以上に侵害行為の結果発生について「結果の義務」を負うものではないことを示している。この当時において、領海内の外国船舶の通航の安全を確保するという沿岸国の責任（領域使用の管理責任）について、そのレベルと内容を明らかに示したものと見なければならぬ<sup>(6)</sup>。

## (2) ILC 草案

領海における外国船舶の通航に関して、1955年国際法委員会草案第17条、それを修正した1956年国際法委員会草案第16条は「沿岸国の義務」として、次のように規定していた<sup>(7)</sup>。

### 1955年国際法委員会草案第17条

1. 沿岸国は、領海における無害通航権を妨害してはならない。沿岸国は、領海において海上交通自由の原則 (the principle of the freedom of maritime communication) の尊重を確保するために、とりうる手段を用い、領海が他国の権利に反する行為のために使用されないようにしなければならない。
2. 沿岸国は、航行に対する危険を知ったときは、それを正当に公表しなければならない。

### 1956年国際法委員会草案第16条（沿岸国の義務）

1. 沿岸国は、領海における無害通航を妨害してはならない。沿岸国は、

領海における無害通航 (innocent passage) の尊重を確保するために、とりうる手段を用い、かつ、領海が他国の権利に反する行為のために使用されないようにしなければならない。

2. 沿岸国は、航行に対する危険を知ったときは、それを正当に公表しなければならない。

コメンタリーによれば、これらの条項は沿岸国の義務に関し、委員会は最大限に無害通航を確保する義務は、第一次的にはその通航を妨げない義務にある点を明らかにしたものである<sup>(8)</sup>。この条項は、コルフ海峡事件判決で示された諸原則を確認したもので、無害通航を妨げるならば、領海の海底及びその地下を開発するための施設は、領海の一部を構成し国際航海に不可欠な狭水道又は海上航路内に設置されてはならないことを指摘していた<sup>(9)</sup>。

(3) 第1次国連海洋法会議 (第一委員会での審議)

第1次国連海洋法会議審議のために提出された1956年国際法委員会草案第16条について、各国の提案は、ユーゴスラビア、英国及び米国から行われ、第一委員会において審議された。

(ア) ユーゴスラビア提案 (24 March 1958, A/CONF.13/C.1/L.16)<sup>(10)</sup>

国際法委員会草案第16条(1)と(2)の間に、新パラグラフとして「沿岸国は、航行の安全 (the safety of navigation) に必要な措置をとらなければならない」を追加するように提案した。これは、外国船舶の通航の安全を確保する積極的義務を沿岸国に負わせようとするもので、コルフ海峡事件判決 (本案) を越える義務を想定したものであったが、第一委員会においては11-17-43で否決された。

(イ) 英国提案 (25 March 1958, A/CONF.13/C.1/L.37)<sup>(11)</sup>

英国は、国際法委員会草案第16条(1)第二文の文言「かつ、領海が他国の権利に反する行為のために使用されないようにしなければならない。」の



削除を提案した。

(ウ) 米国提案 (25 March 1958, A/CONF.13/C.1/L.37)<sup>(12)</sup>

米国は、国際法委員会草案第16条(1)第二文全体の削除を提案したが、その理由を次のように述べている。

- (a) この文言に盛り込まれている二つのルールは沿岸国に義務を負わせるているが、その義務は現行の国際法の原則を越えたもので、その条件に完全に従うならば過大な経済的負担を強いることになる。
- (b) 国際法委員会草案の文言は、通航の障害を除去しない場合やその他通航を援助するために有効な措置をとらない場合には、沿岸国の側に絶対責任のルールを負わせるものと解釈されることになる。
- (c) 国際法委員会の当該文言は、コルフ海峡事件の国際司法裁判所の意見 (I.C.J. Reports, 1949) 22頁の文言から引き出されたものであるが、その意見を条文中で使用することについては、決してそれを意図したものでなく、全く不適切である。それは、国際法委員会での投票者の単なる多数決 (賛成 5, 反対 4, 棄権 3) に裏付けられているに過ぎない。

つまり、英国提案及び米国提案は、国際法委員会草案第16条(1)第二文が、領海における外国船舶の安全を積極的に確保する措置を沿岸国に要求することになる。それは、実施・方法の義務のみならず、結果の義務を負わせるものであって沿岸国に絶対責任を負わせることになるが、そのような沿岸国の義務は、いまだ国際法の原則となっているものではないという。

この米国提案は、第一委員会において26-18-25で可決され、国際法委員会草案第16条(1)第二文は削除された。この結果、1958年領海・接続水域条約第15条は、次のように規定されることになった。

1958年領海・接続水域条約第15条 (沿岸国の義務)

1. 沿岸国は、領海の無害通航を妨害してはならない。

2. 沿岸国は、その領海内における航行上の危険で自国が知っているものを適当に公表しなければならない。

#### 4 現在の状況とその問題点

##### (1) 12カイリ領海に対する沿岸国の責任

1958年に領海条約が採択された時代は、領海幅員が3カイリないし6カイリの時代であったが、1982年の国連海洋法条約では領海幅員は12カイリに拡大されている。領海幅員の拡大に関する議論は、1950年代においても現れてきていた。たとえば、1958年3月11日、第1次国連海洋法会議第一委員会第10回会合において、米国代表 Dean は、領海幅員12カイリへの拡大に反対して、その理由として次のように指摘していた<sup>(13)</sup>。

7. 3カイリ限界のメリットの一つは、それが航行にとって最も安全だったことである。領海が12カイリに拡張されれば、多くの問題点が生じることになる。今日でも小型船舶の視認目標として用いられている多くの物標は、12カイリ範囲では視認できない。世界の灯台のうち、その距離を越える到達光度を有するものは20%にすぎないし、12カイリを越えればレーダー航法を用いても限界領域での使用となり、かつ（領海に入る予定のない）多くの船舶は、12カイリ境界外の通常見られる水深において投錨することができる錨鎖又は装置を備えてはいない。

8. (中略) 加えて、領海幅員を拡張すれば、広大な区域をパトロールするためのコスト増大をまねく。長い海岸線を有する国の場合、領海の3カイリから12カイリへの拡大は、毎年、おそらく何億ドルもの追加支出を伴うことになる。

9. 領海拡大に対するもう一つの反対は、戦時下、中立国はその一層拡大された領海帯においては、交戦国船舶の侵入を防護することが一層困難になるということである。

パラ7は、船舶にとっては、領海内の航行に比べて公海の航行がより一層「航行の自由」を享受できることを前提として、領海の拡張が、航行する船舶にとって安全が阻害されることになることを指摘し、パラ8は、領海の拡張により、領海における航行の安全を確保するという沿岸国の領域管理責任を果たすことができなくなるという主張である。それは、沿岸国の自国領域に対する管理責任を直接に論じたものではないが、その管理責任を果たすことができないことを理由として、領海幅員3カイリを12カイリに拡大することへの警鐘を鳴らした発言であった<sup>(14)</sup>。

このような指摘は、その後も、行われている。漁業管轄権事件判決において、フィッツモーリス裁判官の反対意見は、次のように述べている<sup>(15)</sup>。

領海は権利と並んで責任をとるべきだが、多くの国家は比較的狭いベルト帯の外側では、十分にその責任を果たすことができない。たとえば、秩序の維持と取締り、航路や暗礁、砂洲その他の障害物に対するブイ及び標識の設置、可航航路の啓開、航行に対する危険の告知、救助サービスの提供や、灯台、灯船、打鐘浮標等の設置などである。

## (2) 領海における通航の安全を確保する責任

先に示したように、アジアにおける船舶に対する武装強盗事件は、国連海洋法条約の枠内においては沿岸国の領海12カイリ及び群島水域において発生している。しかし、多くの沿岸国にとって、同国の水域内の通航の安全を確保するという実効的支配ができないにもかかわらず、その水域を自国領域又は自国管轄水域に取り込んでしまったということができよう。その意味では、沿岸国利益を保護するための沿岸国権能の行使と通航船舶の航行利益との調整バランスが確保されていない状況が生じていると言えよう。このような状況に対してとるべき方法は、一つは沿岸国の権能の行使による領域管理の実効性を高めることであり、もう一つの方法は沿岸国の領域権能の排他性を修正して、当該海域の国際性を一層高める方向でルールの見直しを図ることであろう。いずれの方法によるにせよ、一般国際法のルールが存在しないので

あるから、条約、協定等の特別法による規律が必要となるものと思われる。

〔注〕

- (1) IMB, Piracy And Armed Robbery Against Ships Annual Report (1 January - 31 December 2001).
- (2) 参照、村上暦造「現代の海上犯罪とその取締り」日本と国際法の100年第3巻「海」(2001、三省堂) 136頁以下。
- (3) 山本草二・国際法における危険責任主義(1982、三省堂) 125頁以下。
- (4) ICJ Reports 1949 p.18.
- (5) ICJ Reports 1949 p.22.
- (6) 山本草二・前掲書131-2頁。
- (7) 横田喜三郎・海の国際法(上巻)(1959、有斐閣) 178頁以下。
- (8) ILC Yearbook (1955) vol. II p.39.
- (9) ILC Yearbook (1956) vol. II p.273.
- (10) 1st UNCLOS Official Record Vol. III (1958) p.213. 参照 横田喜三郎・前掲書181頁。
- (11) 1st UNCLOS Official Records Vol. III (1958) p.218.
- (12) 1st UNCLOS Official Records Vol. III (1958) p.220.
- (13) 1st UNCLOS Official Records vol. III (1958) p.26.
- (14) D. J. Harris, Cases and Materials on International Law, 5th ed. 1998 pp. 374 ff.
- (15) UK v. Iceland, ICJ Rep. 1973, p. 28.

\*\*\*\*\*

# 領海外の外国船舶内で発生する危険 に対する沿岸国の介入について

海上保安大学校教授 廣 瀬 肇

\*\*\*\*\*

## 1. はじめに

一般に海洋を航行する船舶は、各種の危険に晒されているものであるし、また危機的事態に陥ることも稀ではない。それは台風や海底火山の爆発といった自然現象の場合もあれば、海賊の襲撃であったり、あるいは当該船舶内で発生した船内暴動であったり、恐ろしい船舶火災であったりする。それがいわゆる海難の範疇に属するものであれば、人道的立場から、たとえ公海上であったとしても救助の手をさしのべることについて、非難がなされるとは思えない。というより、我が国内法である船員法（第14条）では、そのような場合救助することが義務でさえある。勿論海難の定義の問題もあるが、原因の如何を問わず海上で危難に瀕している船舶は海難に遭遇しているという解釈から、これらを救助することは海難救助になるから、そのことについて法的にはなんら問題はないと考えることも可能であるかも知れない<sup>(1)</sup>。しかし問題はそう単純ではないように思われる。それが公海上でのことである限り、国際法及び国内法両面の法的根拠が要求される。そこで、問題を、領海外の外国船舶内で発生する各種の「危険」について、急迫性の認められる事例について考えてみるときに、具体的には次に示すような事例（ペスカマ15号船内暴動殺人事件や、E・Bキャリアー号船内暴動事件等）を参考にしながら、そのような事例において、沿岸国は介入できるのか、介入できるとしてその介入の限度はといった問題について若干の考察を加えてみたい。

諸外国には、その国の領海外ではあるが、なんらかの関係海域で発生した暴動事案等に介入するといった例はかなりあるであろうと思われるが、外国に

おける類似の適切な事例を見出すには至らなかった。問題の重心は外れるものの、サンタ・マリア号事件やアキレ・ラウロ号事件が参考になるように思われる。

サンタ・マリア号事件 (The Santa Maria Incident) は、1961年1月23日カリブ海航行中のポルトガル客船サンタ・マリア号 (20,906トン、乗客約600名) が、乗客として乗船していたポルトガル反政府組織約70名により公海上で乗っ取られた事件である。その際当直中の士官1名が殺害され、数名の乗組員が負傷した。乗っ取り犯のガルヴァン元大尉は、この行動がポルトガルの当時のサラザール政権に対する反乱であるとの声明を発し、同船は死傷者等をセント・ルチア港に上陸させた後、アフリカへの逃亡を企てた。ポルトガル政府は反乱者を海賊であるとして、英、米、オランダ海軍に捕捉するよう要請し、米、ポルトガル海軍が洋上で同船の航行を阻止した。交渉の結果、同船はブラジルに入港、反乱者はブラジルへの亡命が認められ、船舶はポルトガルに返還された。海賊行為として他国がこれを公海上で拿捕できるかどうか問われた事件で、事件発生は1958年公海に関する条約の発効前であるが、政治目的をもった船舶内の暴動であったことから、ポルトガルの国内法上の犯罪になりえても、国際法上の海賊とみることは困難とされた事例である<sup>(2)</sup>。

アキレ・ラウロ号事件は、1985年10月7日、アキレ・ラウロ号 (Achille Lauro, イタリア国籍のクルーズ船、23,629トン、乗客乗組員520名) が、エジプトのアレキサンドリアからポートサイドに向けてエジプト沖を航行中、武装パレスチナゲリラ (PLF メンバー) によって乗っ取られた事件である。乗取犯は、同船の最初の出港地イタリアのジェノバから乗客として乗船していたもので、乗組員と乗客 (その国籍は米、英、オーストリア、西ドイツなど) を人質とし、イスラエルに捕らえられている50名のパレスチナ人の釈放を要求した。その要求が容れられなかったことから、翌日にユダヤ系米国人1名を殺害した (この事実は後に判明)。9日夕刻、乗取犯は、罪に問われることなく国外に退去することを条件に、ポートサイド沖で、エジプト当局に投降し人質は解放された。10日夜半、乗取犯を乗せたエジプト機が、エジプトのカイロからチュニジア向け飛行中、アメリカ第六艦隊の戦闘機によりイタリアのジゴネラの

NATO 軍基地に強制着陸させられて、乗取犯 4 名及び同機に同乗していた PLF の幹部ムハメド・アッバス等 2 名はイタリア当局に拘束された。イタリア当局は、調査の結果、乗取犯 4 名については裁判に付することとし、アッバス等 2 名については逮捕する法的根拠がないと判断し、ユーゴスラビアへの出国を認めた。本事件は、海上におけるテロリズムとして大きく取り上げられ、かつまた、イタリア沿岸警備隊 (GUARDIA COSTIERA) のその後の性格を変える程の事件であったとされるが<sup>(3)</sup>、国際法的論点は、いずれの関係国に裁判管轄があるのか、そして本件は海賊に該当するののかということであり、この事件が後のシージャック防止条約 (海上の航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約) を作成させるに至った動機になったという点でも有名である。この事件における、船内暴動について、村上暦造教授は次のように述べる。「公海条約の規定によれば、公海上での他船に対する攻撃が国際法上の海賊の要件とされている。ILC のコンメンタールも、『船舶の乗組員又は乗客が犯した行為であって、その船舶自体又はその船舶内の人若しくは財産に向けられたものは、海賊行為と見ることはできない。(中略) この見解は、大多数の学者の意見を集約しものである。反乱者の意図がその船舶を乗っ取ることにあるとしても、その行為は海賊行為を構成しない』と述べて、船舶内の反乱によって船舶を乗っ取ったとしても、同一船舶内の行為である限り、海賊ではないという見解である。その趣旨は、同一船舶内の事案は旗国の管轄に委ねるべきであり、海賊として普遍的管轄を認める必要性が乏しいことにある。この見解に従う限り、アキレ・ラウロ号の乗取りも『海賊』に該当しないことになろう。しかし、この点に関する国際法学者及び判例の考え方は、必ずしも確立されているとは言いがたい。反対説は次のように言う。同一船内の事件であるからといって、すべて海賊を構成しないと見ることには疑問がある。状況が旗国に責任を負わせることが適切か否かによって判断すべきものである。その船舶がその国家的徴表 (national character) を保持し、旗国の権限の下にあるのであれば、それは海賊船舶ではなく、旗国が管轄権を有するにとまる。他方、船舶がいずれの国家の権限にも服さず、いずれの国家もその行為に責任を負うことができないならば、海賊としてすべての国の管轄権に服することになる。この見解では、

公海条約の規定は、1958年のジュネーブ条約採択会議において合意に達した内容を条文化したものにすぎず、それ以外に船内反乱が海賊を構成するか否かについて、国際慣習法は依然としてこれを否定していないと主張する。この考え方に立てば、アキレ・ラウロ号の船舶内の乗取りも、『海賊』と見ることが可能となる<sup>(4)</sup>。」

ここでは国際条約上あるいは国際慣習法上裁判管轄を行使できるかどうかの問題なのではあるが、公海上の外国船内での暴動に関与できるかどうかを考えるうえにおいて押さえておくべき問題であると思われるのでもう少しこの点について、一般論的に、確認の意味で見ておきたい。

山本草二教授は、アキレ・ラウロ号事件について、「この事件でも結局、海賊概念の類推は認められず、被害船の旗国が、その犯罪の政治的性質を考慮して、米国の犯罪人引渡請求を拒否するとともに、一般の国際テロ行為犯罪の場合に準じて、みずから訴追にふみきったのである。海賊については、船舶の旗国以外の国にもひろく刑事裁判権の行使が『許容』されており、それだけ多くの国が航行安全を確保するための意欲と能力を競いあっていたことの証左である。これに対して、この種の海上犯罪の取締りについては、こうした国際的な連体性はまだ十分に成熟しておらず、旗国主義を踏襲することに終わったと言えよう<sup>(5)</sup>。」とされる。

そして、海賊概念の類推の限界として、「海賊は、国際法では最も古く伝統的な海上犯罪であり、今日でも新しいタイプの海上犯罪を規制しようとするさいには、まず海賊概念をその原型・指標に用いる。しかしはたして、海賊の定義や要件が国際法上明確かつ一義的に確定した内容になっているかどうか、この点について各国の判断は対立し、このことが、他の海上犯罪に対する海賊概念の類推の可否とその程度を定めるさいの障害にもなっている。たとえば(a)海賊は、国際法が直接に犯罪の構成要件そのものを定めた『国際法違反の犯罪』なのか、それとも(b)ひろく国際社会の共通の利害関係を害する行為であるとはいえず、『諸国の共通利益を害する犯罪』にとどまり、国際法ではその定義を定め犯罪として処罰すべきものとするだけであって、犯罪の構成要件の決定とその訴追・処罰の要件はすべて内国刑法に委ねる、という立場が対立しているか



らである。ただ、後者(b)の立場に従っても、各国内法で海賊と定めた行為であっても、これを他国に有効に適用するためには、国際法上の海賊の定義の範囲に収まる行為であることが必要である。……今日では、政治的な目的または動機をもったテロリズム犯罪が船舶を介して行われる事犯が多く、その場合にもしばしば、海賊に準じた取締りの権限が主張される。たとえば、現政府の反対勢力に属する武装集団が乗客として乗りこみ、公海を航行中に客船の船長を監禁して奪取し乗組員を殺傷した場合に（1961年サンタ・マリア号事件）、これを海賊として扱えるかどうか、判断が対立した。被害船の旗国（ポルトガル）は、海賊行為と解し、英・米等の海軍に追跡を依頼したが、同船の入港国（ブラジル）は、船舶を旗国に引き渡したものの、実行行為者には政治亡命を認めた。武装集団による暴力行為が、特定国を対象とした政治的な目的のものであり、公海上の航行一般を害していないこと。同一船内で発生したことを理由に海賊の要件を充たしていない、と判断されたのである<sup>(6)</sup>。」とされる。

そして、先程触れた1988年の「海上航行の安全を害する不法行為の防止に関する条約」では、従来の海賊行為の要件（公海条約第15条、国連海洋法条約第101条）に該当しない海上テロ行為を新たに「国際法上の犯罪」と定め、航空機の不法奪取の例にならって裁判権の設定を整えている。その対象となる犯罪は、海上航行の安全を害する行為であり、領海外の海域に向かいまたはそこを通航する船舶について、その運行の奪取・支配とか、乗員・乗客に対する暴力行為、船舶・航行設備の損壊と妨害を行うことと、船内の人の殺傷を列挙している（同条約第3条）。これについて、山本草二教授は、「したがって、従来の海賊概念を援用したり類推するまでもなく、これらの要件に該当する行為であれば、直接に同条約の対象とすることができる。さらにこれらの教唆・共犯も含まれるので、犯罪の準備・計画・実施について実行集団の編成と運営を指導した者も対象となるので、国際テロ行為の取締りに有効である。犯罪の訴追処罰について裁判権の設定に必要な措置をとる義務（義務的管轄）を負うのは、その犯罪が、自国船舶に対してかその船上で行われた場合（属地主義または旗国主義）、自国領域内で（属地主義）または自国民により（積極的属人主義）行われた場合と、自国の領域内に所在する容疑者について他国に引き渡さない

ため、自国で訴追の手続きをとる義務を負う場合（普遍主義）である（6条1項・4項）。これに対して、任意で裁判権を設定できる（任意管轄）のは、自国内に常住する無国籍者が犯罪を行ったり、自国民が犯罪の対象とされるか（消極的属人主義）、自国が対応するよう脅迫された場合（保護主義）である（6条2項）。海上テロ犯罪の特質を反映して、同条約ではこのようにほぼ網羅的に刑事裁判管轄をみとめた。そのほか、現実に容疑者の身柄を抑留している国は、旗国管轄の優位性をみとめて犯罪人引渡しの可否をきめることとして（11条5項）裁判管轄の競合を解決する指針にしている<sup>7)</sup>。」とされる。それが海賊行為に該当するのか、いわゆるシージャックに該当するのかという要件については、相当程度明確に定められている。そうすると、沿岸国が積極的に介入しようとする場合には、このような国際法上の理論を念頭に置きつつ、次に参考とする事例について見ることにしたい。

## 2. ペスカマ号（PESCA MAR）船内暴動殺人事件

### (1) 事件の概要

平成8年8月2日、ハワイ南方2200キロの公海上で、ホンジュラス船籍のマグロ漁船ペスカマ15号、254トン、以下P号と略。本船の乗組員は韓国人7名、中国人7名、インドネシア人10名で、このうち中国人船員は、いずれも中国朝鮮族であり、テナアンで途中乗船した後に、マグロ漁に従事することになっていた。）において、中国人船員らが、韓国人船員ら計11名を殺害した。その後、韓国人船員のうち唯一の生存者である一等航海士とインドネシア船員6名が、機会をみて反乱船員を漁倉に閉じ込めることに成功し、8月22日に同船内の反乱は制圧された。しかし同船は、燃料不足によって漂流を始め、8月24日、鳥島近海の我が国領海内で救難信号を発信し、漂流中の同船を、東京都漁業指導船「みやこ」が発見し、海上保安庁に通報がなされた。これを受けて、第3管区海上保安本部では、「しきしま」「うらが」の巡視船2隻および特殊警備隊員12名を派遣した。25日には巡視船が現場に到着し、無線により乗組員から事情を聴取し、さらに、海上保安官が乗船し状況調査と事情聴取に及んだ。26日になって、我が国外務省は「我が国に捜査管

轄がないため、韓国政府がホンジュラス政府からの同意をとりつけることを前提条件として、公海上で海上保安庁の巡視船より韓国当局の船舶に引き継ぐ」との対処方針を決定した。しかし28日には、韓国政府の要請を受け、「現時点では未だ同意はとりつけられていないが、韓国救難艦『太平洋』が現場に到着しだい、韓国側に引き継ぐ」こととなった。この間、海上保安庁の特殊警備隊員らが、同船内で監視警戒に当たっていたが、同日、韓国救難艦「太平洋」が現場に到着し、同船の船体及び乗組員を引き渡した。

## (2) 本事件の問題点

事件は公海上で発生したものの、救助要請は我が国領海内であったこと。そして、単なる海難救助ではなく、船内暴動、船内大量殺人という事件を伴っているということから、その対処は、一つ誤ると別な国際問題に発展する可能性もあり、この種の事件への対応は、迅速性を必要としながら、国際法的にも国内法的にも明確な理論構成を必要とする。問題を一般化すると、「領海外の外国船舶内で発生する各種の『危険』について、急迫性を理由とする沿岸国の介入の法的根拠とその方法」ということになると思われる。

そして、このような問題を考える基準として、すでに海賊及びシージャックへの対応の根拠について見ておいたところであるが、その問題とはかなりの偏位があるように思われる。海賊やシージャックへの対応の要件には、にわかには該当していないからである。従って、海賊等への対応の要件を参考にしながら、少なくとも国際法には抵触しない範囲を検証しつつ具体的対応（もし援助等をするのだとするなら）策を考慮しなければならないということになる。具体的に我が国の海上警察機関、即ち海上保安庁が扱わなければならない国際性を帯びる事件は、その殆どが未経験というか、始めて経験するという場合がまだ多くあることであろう。国内法からみて、実定法上の根拠をどの範囲にまで必要とするのかについても検討を要するものであろう。また、国連海洋法条約上は執行が可能と読めるのだとしても、果たして国内法の根拠なしに、そのような執行措置をとることができるのかも考察されなければならない問題のように思われる。

### (3) P号事件の処理の経過について

この事件に関し、韓国政府は8月25日、P号を発見した日本側関係当局に、乗組員救助や正確な原因把握などでの協力を要請するよう、駐日大使館に緊急指示をだしたとされている。そして、事件当時の8月26日付の新聞は大きくこの事件を報道している。問題状況把握の一手段として引用すると（読売新聞）、その見出しは「漁船反乱事件、領海外で発生、領海内を漂流、救助は？ 曳航は？ 対応に苦慮の海保」というもので、本文は、「韓国のマグロ漁船『ペスカ・マー15号』（254トン）で乗組員同士の争いから11人が死亡したとされる事件は今月2日、日本領海外のポリネシア諸島付近で起きた。発生海域は捜査権が及ばない領海外だが、P号が燃料切れで救難信号を発信して領海内を漂流しているため、第3管区海上保安本部（横浜）は、救助して国内の港に曳航するかどうかなどを含めて対応に苦慮している。P号からの救難信号は、24日午前11時ごろ、東京の南西550キロの鳥島付近を航行していた東京都漁業指導船『みやこ』が、最初に受信した。連絡を受けた3管は航空機と巡視船『うらが』『しきしま』を現場に向かわせた。無線でP号の韓国人一等航海士から事情聴取した結果、P号の船内では2日、ポリネシア諸島付近の太平洋上を航行中に乗組員同士で騒ぎが起き、この際、韓国人7人、インドネシア人3人、中国人1人の計11人が死亡したという。P号はホンジュラス船籍で、韓国の水産会社の用船。7月14日に韓国・釜山港を出港した。P号は25日夕現在、鳥島西北西約40キロ付近を漂流している。国連海洋法条約では、海上での捜査権の範囲は自国の領海内（12カイリ）で、公海上での捜査権は所属する船籍の国に帰属することを定めている。P号のケースでは第一次的に船籍国に捜査権があるが、運行は韓国の水産会社のため、韓国側と協議して捜査するものと見られる。事件が起きた後、鳥島付近を漂流していたP号は近くの客船から目撃されていた。24日午後3時ごろ、客船で通過した都内の会社員48によると、P号に漁業指導船『みやこ』が近づき、P号はやや傾いているようにも見えたという。会社員が客船の乗組員から聞いた話では、漁船から『燃料がない』などと救助を求める無線が入ったため、客船は30分間ほど現場近くで待機していた。双眼鏡で見ても、漁船の船上に人影

は見えなかった。」としている。

次いで、8月26日付、韓国の東亜日報は、小見出しで「なぜ日本が先に調査するのか不満」としつつ、「事故情報が伝えられ、釜山海警は日本の海上保安庁警備艇により発見されたP号を釜山に曳航するため、通常休日に出勤しない職員を緊急に呼び出し、警備艇と職員を編成し緊張感が高まったが、日本でまず調査を行うという情報が伝わるや若干力が抜けた模様。しかし釜山海警はP号の出港地が釜山であり、船舶内の司法権を有する船長が韓国人であり、また韓国船員がもっとも大きい被害者である点を考慮し、船舶と加害者を引き渡してくれるよう日本側に要請。」と報道した。

27日の韓国海洋警察庁発表では、救難艦を派遣したことと同時に、「同事故船舶が通信途絶下3日より、所在確認と捜索救助のため『捜索及び救助に関する国際条約』に基づき、関係国家と継続して協力してきたところであり、同事件はいくつかの国家と関係した複雑な事件ですが、船舶代理店と船長を含めた乗組員全員を我が国において管掌し、また被害船員の大部分が韓国船員であるため、我が国の海上警察において積極的に救助し捜査することが、国連海洋法条約にも則り、国内外の感情にも最も適するものと判断します。本件を効率的に収拾するために、海洋警察庁に対策本部を設置し、関係部署を通じて関係国との緊密な協力体制をとっており、海洋警察庁で状況をすみやかに把握し、刑事管轄を確保し、事件の真相を解明する方針です。」という内容であった。

この件で海上保安庁が行ったのは事実関係の調査と事情聴取、巡視船による監視警戒であったと報告されている。8月24日には韓国海洋警察庁から海上保安庁に対し、「P号と乗組員全員を、日本と韓国の間で引き継ぎ、引き受けることを希望する。引渡位置と日にちを通報してくれるように。」との連絡があったとされる。これに対し、日本側は、「P号については日本領海内で救助要請があり、日本国海上保安庁が先ず調査をすべきと考える。P号の船籍がホンジュラスであることから、本件の処理については外交的に解決が図られるべきであると考え。」と返答をした。

25日午後、P号の旗国であるホンジュラス及び事実上の船主国と考えられ

る韓国に対し、外務省を通じて、海上保安庁が調査した事実関係を通報すると同時に、船体及び乗組員の取扱等に係わる今後の対処方針について早急に回答するように申し入れを行ったが、25日午後の段階でホンジュラス大使館とは連絡はとれていなかった。

26日午前、在東京韓国大使館員が外務省を訪れP号の引渡を要請した。

日本側は本件の事実関係について説明し、「引き続き判明した事実関係については連絡する。P号の船体、乗組員の引渡については内部でよく検討したい。」旨回答。

この時点で我が国がP号の船体、乗組員を韓国政府に引き渡すについての考え方は次のような内容であったとされている。すなわち、8月26日現在において、韓国政府がP号の便宜置籍国であるホンジュラスからの同意をとりつけることを前提条件として、公海上においてP号を海上保安庁巡視船より韓国当局の船舶に預けることとし、この場合に韓国側より何らかの要請があれば、我が国としては側面的な支援を行うこととされた。そのような考えは、おそらく次のような事情と配慮からであろうと思われる。

- ① 本件事件の発生が公海上であったと考えられること。
- ② 我が国は、あくまでも最寄りの国であったため、漂流中のP号より救助要請を受け、緊急事態への人道的見地からの対応として事実関係の把握を行ったものであって、我が国のそれまでの対応はP号に対する捜査管轄権行使によるものではない。
- ③ P号は引き続き領海外にあることからみて、逃亡犯罪人引渡法を適用して引き渡すことは適当ではない。それゆえ、P号用船者の国籍国である韓国側が引渡を求めるのであれば、船籍国であるホンジュラス政府の同意のとりつけ等の諸措置は韓国政府の責任において行われるべきものと考えられること。同様に、関係国である中国、インドネシアに対するしかるべき措置も、引渡を求めている韓国政府が行うべきものと考えられる。我が国は、在東京関係国大使館へ、事実関係につき情報提供を行うにとどめるべきと判断される。
- ④ 韓国政府がホンジュラス政府の同意をとりつけるとの前提条件が満たさ

れるならば、法的に問題はない。また手続を複雑にせず且つ迅速を要する  
なら、公海上で引き渡すのがベターである。

ところが、8月28日に、本件事例に対する対処方針が、ホンジュラス政府  
の同意が未だとりつけられてはいないけれど、韓国からの要請があつて、公  
海上で韓国海洋警察庁救難艦「太平洋」が現場に到着しだい韓国側に引き継  
ぐことにするものとの変更がなされた。

それは、理論的には、我が国としては、公海上にあるホンジュラス船籍の  
P号に対して、管轄権を有さず、当事国でない我が国が、韓国の要請を拒絶  
する法的な理由がないということ、そして実際的な理由として、P号のそば  
で、海上保安庁巡視船と韓国海洋警察庁救難艦が対峙するのは好ましくない  
と考えられたのであろうと思われる。

なお、このような措置をとることに対し、最終的にホンジュラスは同意を  
したということである。韓国政府は外務部より中国政府に、「朝鮮系中国人  
船員等を国内法に準じて捜査し、その結果を中国に通報する」という立場を  
中国に伝え、中国側から別段の異議の提起はなかったと、9月1日付の韓国  
東亞日報は伝えている。

#### (4) 若干の考察

本件において、海上保安庁は、事実関係の調査、生き残り乗組員、加害乗  
組員への事情聴取、船舶の動静監視を行ったのであるが、海上保安官が乗船  
しP号の船内警戒を実施し、一時的にP号の安全と秩序維持をはかるという  
作用を行った。このP号事件は、公海上の外国船舶で発生した事件であり、  
乗組員に日本人は含まれてはいないから、犯罪捜査を行う捜査管轄（捜査権）  
を我が国は有しないことは明らかであったと思われる。しかし、燃料切れに  
よって我が国の領海内に漂流してきたのであるから、海上保安庁による海難  
救助の措置がなされることはまた至極当然のことであり、救助行為は全く正  
当且つ当然であるけれども、この時点から以後の措置として、我が国の港へ  
曳航すべきであったか否かは議論の余地があるものと考えられる。というの  
も、犯人の中国人達は、事件後は日本への密入国を意図し、船内に筏を準備  
していたのではないかということもあり、もしもそうであったなら、密入国

事犯としての捜査ということもあり得たという指摘もあったのである。橋本博之教授は、「いずれにしても、海上保安庁は、事情聴取・状況調査・ペスカマ号への給油等を行っており、これらの措置の法的な意味付けについて、考察が必要になるであろう。」と指摘される<sup>(8)</sup>。

しかしながら、これらの措置は、海上保安庁法（昭和23年法律28、以下庁法と略）が公海上に及ぶことはつとに自明のこととされており、海上保安庁の任務が海上における人命と財産の救助であることからして、組織法（庁法）上認められた権限の行使の範囲内で処理説明できる内容であったと考えられる。これがもう一步すすんで、積極的な制圧活動を必要とした場合には、国内法の問題としては、厳格な法治主義の観点から、規制権限の根拠規範の妥当範囲の問題が生じる可能性はあるということになる。つまり、公海上の外国船上で海上保安官が強制力を行使するための我が国国内法上の根拠の問題ということである。公海上で海賊に襲撃されている外国船舶の救助は、広くは海難救助の一種、あるいは人道上の問題ととらえ、海上保安庁法の目的である、人命財産の保護の枠内として、積極的な庁法の解釈論を展開することによって国内法的根拠の問題をカバーしていこうとする見解も主張されていることもあり<sup>(9)</sup>、旗国または当該船舶からの救助要請を契機として介入することができるという解釈論を展開していくことが今後とも必要であり、要求されると思われる。

### 3. 我が国が関与したその他の事例

#### (1) パナマ貨物船E・Bキャリア号船内暴動事件

平成元年8月13日1340ごろ、韓国ウルサンからオーストラリアのポートヘッドランド向け航行中のパナマ船籍鉍石運搬船EBキャリアー（86,098トン、乗組員39名、内英国人5名、フィリピン人32名、トルコ人2名、以下E号と略）船内において、労働時間、食事等に不満をもつフィリピン人8名が待遇の改善を要求して、E号の機関を停止し、凶器を示して英国人士官を脅迫した。身の危険を察知した英国人士官5名が船長室に避難して翌朝までたてこもり、この間、暴動を起こしたフィリピン乗組員が、ナイフ、防火斧等の凶器を所持して船長室のドアを攻撃のうえ一部を破損させ、船長室内へ



の侵入を試みた。このため、13日1700ごろ、沖縄本島の南南西326キロの公海上を航行中のE号から、「船内で暴動が発生した。英国人幹部5名が暴徒の攻撃下にある。部隊、ヘリコプターの援助を要請する」旨インマルサットを通じて直接海上保安庁へ繰り返し通報があった。通報を受けた海上保安庁では、第11管区海上保安本部に対策本部を設置し、巡視船艇8隻、航空機9機を出動させるとともに、公海上を航行中のパナマ船籍船内での英国人に対するフィリピン人の暴動という事件のため、国内関係機関、英国及びパナマ国大使館、在那覇フィリピン国名誉総領事等関係機関へ事件発生連絡を行った。本件事件処理においては、事件発生直後から関係国と密接な連絡を保ち、海上保安庁が介入することについて、包括的な同意を得て、14日午前、海上保安官19名をE号に派遣してこれに乗船させ、当事者の説得に努めた。その後、両当事者が那覇回航を希望した時点で一応暴動の状態は沈静化し、待遇改善を求める民事問題になったが、両当事者の強い要望により、海上保安官9名を乗船させた上、巡視船艇4隻が直接護衛し、15日0710那覇港外に投錨して一応の決着をみた。

この事件の場合におて、海上保安官がE号に乗船すれば実力行使の可能性も十分に考えられるところであった。そのため、E号に海上保安官が乗船する前に、海上保安庁が介入することについて包括的同意を得る必要があると考え、暴動発生当日の平成元年8月13日に英国大使館に対し、英国側から要請を得たいと打診。これに対し、英国側から「外務省に対し口頭で事件処理の要請をした。口上書については明日提出する。」むね回答があり、それは8月14日に提出された。これはしかし、国際捜査共助を要請するものではなかった。

E号旗国のパナマについては、当初大使館との連絡がとれずにいたが、13日遅くに事件事実を連絡することができ、海保に早急に救助要請を出すように申し入れを行った。この場合も国際捜査共助を要請するものではなかった。フィリピン大使館については、事件当日連絡がとれなかったこと、11管区本部において事件発生直後から、在那覇フィリピン国名誉領事と連絡がとれ、同名誉領事から在東京大使館に逐一報告がなされていたことから、その後は

連絡はとられなかった。そして、フィリピン名誉領事は、直接現場で、無線によるものではあったが、暴動フィリピン船員を彼らの言語で説得。海上保安官がE号に乗船することについての同意をとりつけるとともに、海上保安官立会いの上で船長側と暴動者側とが話し合いをする機会の場を作ることに成功。暴動フィリピン人は自分達のために領事がわざわざ出向いてくれたことに非常に感激し、その結果、領事を介しての和解という条件で以後の対応措置が極めて短時間の内に決定することができたとされる。

## (2) アセアン・エクスプレス号船内暴動事件

平成12年8月4日、午後3時5分、シンガポール船籍貨物船アセアン・エクスプレス号（10,727トン）から、海上保安庁第11管区本部に、那覇の西北西330キロで船長が船員から暴行を受け重傷を負ったとの救助要請があった。旗国シンガポール政府の要請を受け、負傷者の救助と暴動の沈静化を図るため、巡視船4隻と航空機5機が出動。同船を宮古島に向かわせ、時化の中、午後7時58分から5日午前1時58分までに、武装した海上保安官約30人がヘリコプターと警救艇から乗り込み、頭部打撲、左腕骨折の中国人船長を警救艇へ収容、巡視船で5日午前1時50分、宮古島へ運んだ。一方、暴動をおこしていた中国人乗組員9名全員の身柄を確保し、9名は乗組員によって船内に隔離され、同船は5日午前7時10分にマニラに向けて航行を開始した。調べによると、日頃から船長と対立関係にあった9名が、船内での飲酒を注意されたことから、船長に対しナイフ、鉄パイプで暴行したという。

## (3) E号船内暴動事件の処理経過

E号船内暴動事件、アセアン・エクスプレス船内暴動事件は共に、公海上における外国船舶内の外国人による外国人への暴力・暴動事件である。本質はP号事件と同じである（但しP号事件の日本側認知の場所は我が国領海内であった）。これに我が国の海上警察機関である海上保安庁が関与したわけであるからその根拠は如何ということになる。E号事件の当時は公海条約の時代で、その第14条は、「すべての国は、可能な最大限度まで、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ものとする」と規定し、同条約第19条では、「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を拿捕し、及び当該船舶又は航空機内の人又は財産を逮捕し又押収することができる。拿捕を行った国の裁判所は、課すべき刑罰を決定することができ、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執るべき措置を決定することができる」と規定していたから、本件が海賊に該当するのであれば、旗国からの同意は必要ではなく、海上保安庁としては、国際法に基づき、海賊を鎮圧することができるからということ、船内暴動というものが海賊行為に該当するか否かが検討されなければならないという事例であった。結果は、本件も、海賊行為には該当しないと認識で事件処理がなされたが、それ以後の海上治安の在り方に新しい一石を投じたものとなったとされる。この事件における議論として、国際法上の海賊には2種類あり、一つは他の船舶に対するもの、もう一つは自船内におけるものが考えられ、他の船舶に対するものは、公海に関する条約第15条1項a項（海洋法条約第101条(a)i）で読み、自船内のものは、同項b（同(a)ii）で読むことができるのではないかと、そして、b項には「他の船舶」という限定がないことと、「いずれの国の管轄権にも服さない場所」には公海も含まれるはずであるから、海賊といえるのではないかとということであった。しかしながら、もし海賊行為に該当するとしても、我が国の国内法の手当ということについて、外国船内の外国人による外国人に対する公海上の事件であることから、我が国の刑法は適用されず、刑事訴訟法の適用もまたないということになる。それらを踏まえて、実務の考え方としては、刑訴法上の逮捕という権限行使はできないが、海上保安庁法による立入検査、質問、船舶の進行停止、出発の差止め、航路の変更を行うことは出来るということと（庁法第17条、第18条）、これに抵抗するような場合には、実力をもって海賊行為から人を防護することはできるものと解し、さらに、正当防衛に当たるような場合には、緊急的に逮捕等の実力行使を行ったとしても、海上保安官の職務の適法性が問われることがあるとしても、違法性が阻却されるものと解して対応できるのではなかつたとの議論がなされたという<sup>(10)</sup>。

次に、本件が海賊行為に該当しない場合、急迫不正の侵害が立証できれば、当該船舶自身のため、正当防衛（自衛の権利）を代わりに行ってほしいとの要請を受けた巡視船が、これを抑止する措置を講じても国際的非難を受けることはないであろうこと。また、このような要請に応じなければならない義務は無いけれども、応じなければ国際信用は失墜するおそれがあることも考慮しなければならないであろうこと等も総合的に検討された。本件は、関係国の口上書（note verbale, 相手国に一定の意向を伝える外交文書）という形の要請を受けて、海上保安庁法を根拠に介入し得るとの判断であったようであるが、結果は、海賊でもなく、船内暴動でもなく、待遇改善要求になってしまったというものであった。

現在までのところ、事例として掲げた3つの事件は、先ず公海上の事件であること、便宜置籍船であること、従って船舶の旗国と運行者や用船者が異なっており、またいわゆる混乗船で乗組員の国籍も多数国にまたがっていること。今までのところ、船内労働の問題に端を発することが多いように思われること等が特徴的である。しかしながら、今後はこのような事例ばかりであるという保証はなく、問題となっている海賊、武装強盗、ある種の団体による何らかの妨害行動・問題行動等、あらゆる事態を想定して備えておくべき必要性は否定できないように思われる。しかし、現実には生じた事件の処理が、庁法に根拠を求めて实际的措置により問題解決がなされたことに対して、国内的にも国際的にも、なんら非難やクレームも出てはいないようであることから、今後一つの先例として参考にされるであろう。

#### 4. 国内法上の根拠の問題（海上保安庁法について）

この論点については、「2の(4)若干の考察」でも触れたところであるが、なお庁法との関連で検討しておきたい。

そこで、海上保安庁法では、海上保安庁の設置目的（第1条）は、人命財産の保護と、法律の違反を予防し捜査し鎮圧することであり、場所は「海上」と限定するものの、海難救助に公海であるか領海内であるかの区別は必要がないことから、本来一国の行政法令は、その国の領域内のみ効力を有するものと

されるのに対し、国際法上の制約を前提にしつつ、外国領海を除く海域すべてであって、庁法の効力はそのような海域に、抽象的には及ぶものと解されている。

海上保安庁法制定当初の第1条の条文が「日本国の沿岸水域」とされていたものが、後に（現行条文）「海上において」と改正されたことも、そのように解する一つの根拠とされる<sup>(11)</sup>。

昭和47年の国会答弁では、海上保安庁が他国の領海内の機雷の掃海ができるかという問いに対し、「（庁法第2条に定める）海上保安庁の任務は、海上における安全の確保に関する事務、とのみ定められておりまして、別段地域的な限界等は定めておられません。当然我が国の主権の及ぶ領海における安全の確保と、領海外の海域においては日本船舶及び国民の安全確保に限られることは明らかでありますから、我が国の領海外の海域において日本船舶、また我が国民の安全確保に必要な限度を越えて、当該海域の一般的な安全確保を図るための掃海作業を行うことは海上保安庁法の認めるところではない。」という答弁であった<sup>(12)</sup>。そして、そのような前提にたつて、第113回国会（昭和63年）、プルトニューム護衛についての参議院内閣委員会での政府委員の答弁として、「海上保安庁法第2条では、海上における犯罪の予防鎮圧、その他海上の安全の確保にかかわる事務ということで任務を定めておりますので、海域については我が国の領海あるいは我が国の付近公海に限るといふような制限はないといふふうに承知しております。」としている<sup>(13)</sup>。

また、平成2年のプルトニューム輸送関係についての国会答弁で（第118回国会）、「庁法2条にいう海上における犯罪の予防及び鎮圧という場合の海上ということについては、日本の領海、あるいは日本の沿岸水域といった限定されたものではなく、公海一般に及ぶというのが従来からの解釈である。」とし、また、「海上保安庁法第2条に言います『海上における犯罪の予防及び鎮圧』この場合の海上ということにつきましては領海、日本の領海あるいは日本の沿岸水域といった限定されたものではなく、公海一般に及ぶものというのが従来からの解釈でございます。」と答弁している<sup>(14)</sup>。

次いで、そのものズバリとは言えない迄も、若干類似しているところのある、

国際緊急援助隊の派遣について、被災者の救出とはいえ、他の国の国民の権利や自由を制限することになる実力を伴う行為が予想されることから、派遣法上制度として法定化され、手続きも明確にされることに併せて、組織法上も業務の根拠を明記する必要があるというので、庁法第5条17の2号に国際緊急援助活動に関することが加えられたのであるとされている。また、ペルシャ湾への巡視船派遣議論で問題となった「海難」について、武力の行使を受けた結果としての海難について、庁法第5条2号は「海難の際の人命、積み荷及び船舶の救助並びに天災事変その他救済を必要とする場合における援助に関すること」としており、救済を必要とする場合における援助に該当すると解釈したとされます。

また、緊急事態対応における巡視船の出動について、取り分け「海外における邦人の生命、身体及び財産に関すること」は外務省の所掌事務であるから、そのような任務に巡視船が従事するのは（インドネシア騒乱で巡視船がシンガポールまで進出、ロシアへ医薬品や子供のミルクを巡視船で輸送する等）、協力要請を前提とし、庁法第5条17号の関係行政庁との間における協力、共助として、庁法第2条1項の範囲内で行うものと解釈されている。

これらのことから、公海上の外国船に対して、司法管轄はないがゆえに刑事手続きがとれない場合であっても、庁法第15条、第17条、第18条等の行政手段の行使の根拠となし得ると解釈する余地があるものと解しているようである<sup>(15)</sup>。

このようにして、公海上にある外国船上での外国人同士の紛争事例等への沿岸国の介入問題について、いわゆる積極説は、旗国や関係国あるいは船長からの救助要請等があること、条約を締結している以上、条約上の義務を前提として介入できると考えるべきではないか、それは人道上からも介入すべきものと考えられるなら、「緊急の措置」という法の一般原則としての理論構成で対応できる可能性があるのではないか。そして、国内法としての海上保安庁法の規定は「海上」に限定はないと解釈されることから、行政警察権の行使として庁法第15条第17条第18条を根拠とすると解することができるのではないか。さらに、海上警察制度の創設が、条約を根拠とする実力行使を前提にしている等主

張される。

これに対して、国際法上ある行為が認められるとしても、国内法の組織規範と行為規範すなわち、組織法と作用法の双方に明確な法的根拠を必要とするのではないか、条約を国内法上の根拠となしうる自動執行力のある条約は制限されている。そして次に、軍隊ではない行政警察機関である海上保安庁による権限の行使であってみれば、国内法である行政法理論としても説明がつくものでなければならない。ところが、現行の海上保安庁法は組織規範と作用規範が分離されずに同一の法律の中に定められているので、一層解釈を複雑にしていると思われる場合があるということを考慮しておかなければならない。そして、「海域」に限定がないという解釈を前提にするだけで、そのような「普遍主義」を認めたものと解するすることには無理があるのではないかと、といった疑問が出されることになる。主題は海賊対応問題についてであるが、橋本博之教授はこの点につき概略次のような見解を示される。すなわち、「旗国の同意の下に一定の行政措置をとるような任務は、どの行政機関がどのような法的構造の下に行い、その過程で生じる裁量判断については、例えば、外務大臣なのか、海上保安官なのか、といった問題があって、そのような行政作用の根拠規範の一部分が、事実上国際法によってもたらされているのではないかと、また、国際協力を行うという枠組みで海上保安庁が一定の行動を起こす場合に、国際法が、厳密な意味での規制規範の範囲を越えて、一定の根拠規範となり得るのではないかと、これらは国際法上、明確に否定されるものかも知れない。」さらに「国内法による受け皿がないまま海上保安官が海賊事例に正面から対応せざるを得ないような場合に、海上保安庁法17条や18条を根拠に海上保安官が一定の措置をとることについては、以上の論理を踏まえると、否定的な結論になる。これをクリアするためには、海上保安庁法5条28号（28号の条文は、「前各号に掲げるもののほか、第2条第1項に規定する事務」と規定している。）を援用して公海海上警察権の行使を海上保安庁の所掌事務に読み込む、といった説明が必要になる。しかし、これについても、法2条1項への読み込みという部分に疑義がなくはない<sup>(16)</sup>。」とされる。

## 5. まとめにかえて

過去の具体的事例（P号事件、E号事件そしてアセアン・イクスプレス号事件）においては、幸いなことに、関係当事国の要請をバネとしつつ、すべてが成功裏に事件を決着させ、しかも諸外国等からクレームもこなかったということから、先にも触れたように我が国の実行がそれなりに、国際法的にも認められたものと判断されなくはない。しかしそうであっても、現状において手続法的には、実は明確な枠組みがないように思われる。我が国が介入するという国家意思の決定に関する手続を整備することにより、かなり多くの、今後生じることのあり得る事件・問題に、さらに疑義無く対処できる余地を与えることになるであろうと思われる<sup>(17)</sup>。

筆者はかつて「停船命令」の法的構造に関連して、法律のレベルではその根拠が希薄であることと、海上における一連の行政作用の重要な局面としての停船命令について、手続的にさらに法令の整備をはかる必要があるのではないかとこの指摘をしたことがある<sup>(18)</sup>。

国際法と国内法の整合性と、海上における権限行使、取り分け強制手段を根拠付ける実体法の根拠の明確性と解釈が勿論重要であり基本であるが、国家的危機管理という側面をも併せ有することの多いこの種の事案については、我が国の存立に関連する面も考慮しつつ、手続的思考がますます重要になると思われる。

### 〔注〕

- (1) このような考え方については、拙稿、海賊問題対応の問題点、海上保安紛争事例の研究第2号（平成13年）141～142頁。なお山本草二、講演録・海洋法を育てる力、海上保安協会20～21頁参照。
- (2) 本事件については BARRY HART DUBNER, THE LAW OF INTERNATIONAL SEA PIRACY, 1980, pp146～152.
- (3) 拙稿、イタリアの海上保安制度、海上保安大学校研究報告法文系43巻2号（通巻68号、平成2年）106頁。
- (4) 村上歴造、アキレ・ラウロ号事件に関する一考察、国司彰男教授退官記念



論集・海上保安の諸問題（平成2年）24頁。なお、林久茂教授は、同一船内の行為を海賊とは認めないという見解に反対する主張は、「最近の事件に対応できないという実際的理由のほかに、公海条約はその前文に示すとおり『国際法の確立した原則を一般的に宣言しているもの』であるから、伝統的な定義をなんら変更する趣旨ではない、とする。しかし、公海条約の審議過程からみればこの反対主張は無理であって、いわゆる船舶または航空機の乗っ取り事件などは公海条約の定義から排除されていることは明らかである。」とされる。海洋法研究（1995年）112頁。

- (5) 山本草二、海洋法（1992年）233頁。及び詳細は、同、国際刑事法（1991年）39～49頁。
- (6) 山本草二、前出海洋法231～232頁。
- (7) 山本草二、前出国際刑事法332～336頁。
- (8) 橋本博之、公海上における武装強盗・海賊類似事例に対するわが国の対応、海上保安国際紛争事例の研究第2号（平成13年）170頁。
- (9) 注1参照。
- (10) 前出拙稿、海賊問題対応の問題点133～134頁。なお参照山本草二、国際法19頁。
- (11) 制定当初の庁法第1条は「港、湾、海峡その他の日本国の沿岸水域において海上の安全を確保し、並びに法律の違反を予防し、捜査し、及び鎮圧するため、運輸大臣の管理する外局として海上保安庁を置く。」であったが、現行のそれは「海上において、人命及び財産を保護し、並びに法律の違反を予防し、捜査し、及び鎮圧するため、国家行政組織法第3条第2項の規定に基づいて、国土交通大臣の管理する外局として海上保安庁を置く。」である。
- (12) 昭和47年6月2日、第68回国会衆議院外務委員会議録20号
- (13) 昭和63年10月20日、第113回国会参議院内閣委員会議録7号。
- (14) 平成2年4月18日、第118回国会衆議院運輸委員会議録第3号。
- (15) 本稿の主題とする問題点に関し、庁法第15条の意義の再検討の必要性を提案するものとして、橋本博之、前注(8)論文179頁。
- (16) 橋本博之、前出注(8)論文178～179頁。なお本件諸事例に対応する、組織

法上の根拠の問題点についても、この橋本論文に詳しい分析がある。

- (17) 海に関する手続ということについて、参考になる考え方を提示すものとして、田中利幸、海の手続法、松尾浩他先生古稀祝賀論文集下巻（1998年）700頁を参照。
- (18) 拙稿、継続追跡権行使とその国内法上の要件、海洋法の展開と海上保安第3号（平成11年）50頁以下。なお平成13年法114による改正で加えられた庁法第20条2項には「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ぜず……」という文言が規定されてはいる。

---

# 領海外発生 of 廃棄物への対応

横浜国立大学教授 田 中 利 幸

---

## 1 はじめに

わが国の領海外から潮流に乗って、プラスチック製品を含む大量の廃棄物が、わが国の沿岸に漂流・漂着することが報告されている。そして、その廃棄物には特定の民族文字（ハングル文字）が記載されていることから、わが国が廃棄の原因となったものではなく、当該文字を用いる特定国において廃棄された物ではないかと合理的に推測されている。また、漂流の時期・態様などから、事故による流出ではなく、投棄によるものではないかとも推測されている。

このような大量の廃棄物がわが国の沿岸域に漂流・漂着することは、わが国の海洋環境にとって好ましいことではない。また、その除去に予期せぬ人的・物的な費用を発生させることになる点も問題である。そのため、事態が反復されるとしたら、看過できないことであろう。国際海洋環境の保護という観点からも問題となる。そこで、このような事態が発生した場合の処理と発生防止のための、法的枠組みの検討が必要となる。この場合、廃棄物がわが国の領海外で発生していることから、わが国国内法限りの問題としてではなく、国際環境法の問題として、国際環境規制法、国際環境刑法<sup>(1)</sup>、国際賠償責任法を視野に入れることが必要となる。

## 2 廃棄物の漂着の原因と海域

わが国の領海外で発生した廃棄物がわが国沿岸に漂着した場合の、国際法にしたがった国内法的な処理を問題とする場合、漂着の原因となった行為の性質とその行為の行われた海域を整理することが、まず必要である。海域により国際法上の地位が異なり、それにより行為の性質決定と規制を行う国も異なるか

らである。漂着の原因となった行為がわが国の領海外で行われる場所としては、外国の領土・内水、外国の領海、外国の排他的経済水域または大陸棚上、公海、わが国の排他的経済水域が、そのように区分して、考えられる。そして、漂着の原因となった行為は、その性質決定をする国の国内法上適法な場合と、違法な場合とに区分しうる。この区分にしたがって、一覧すると次のようになる。

- ① わが国領海外での、関係国の国内法上適法な廃棄物の投棄
  - イ 外国の内水での、当該国の国内法上適法な投棄
  - ロ 外国領海内での、当該国の国内法上適法な投棄
  - ハ 外国の排他的経済水域・大陸棚上での、当該国の国内法上適法な投棄
  - ニ 公海での、積出国の国内法上適法な投棄
  - ホ わが国の排他的経済水域での、積出国の国内法上適法な投棄
- ② わが国領海外での、関係国の国内法上違法な廃棄物の投棄
  - ヘ 外国の内水での、当該国の国内法上違法な投棄
  - ト 外国領海内での、当該国の国内法上違法な投棄
  - チ 外国の排他的経済水域・大陸棚上での、当該国の国内法上違法な投棄
  - リ 公海での、積出国の国内法上違法な投棄
  - ヌ わが国の排他的経済水域での、違法な投棄

### 3 海洋投棄規制条約

#### (1) 条約の内容と性質

大量の廃棄物の漂流・漂着の原因としては、一般論として、投棄によるものと天候・事故などから生じる場合との双方がありうる。大量の廃棄物の漂流・漂着が、投棄<sup>(2)</sup>によるものではなく、天候・事故などに起因する流出による場合は、石油の流出などと異なり、国際法上の特別な枠組みはない。石油の流出の場合とは違って、その処理の枠組みを特に定める必要性は高いとは言えないからであろう。これとは異なり、投棄に関しては、国連海洋法条約第210条が、締約国に、投棄による海洋環境の汚染を防止・軽減・規制するための法令制定義務とそのため措置義務を課し、国際規則制定の努力義務を課すだけでなく、海洋投棄規制条約（「廃棄物その他の物の投棄によ

る海洋汚染の防止に関する条約」の略称)が、その国際規則を定めている。

海洋投棄規制条約は、1972年に採択、1975年に発効、わが国は1980年に批准したもので、1996年にはその内容を大幅に改正する議定書が採択されているが<sup>(3)</sup>、この議定書は現在のところ発効していないので、現行実定法としては、それ以前のものにしたがって運用がなされている。その現行法は、附属書Ⅰに列挙された物質(ブラックリスト)の海洋投棄全面禁止と、附属書Ⅱに列挙された物質(グレイリスト)の特別許可による投棄と、その他の物質(ホワイトリスト)の一般許可による投棄との、組み合わせによる規制を規定している。ブラックリストの中には、ここでの問題である廃棄物の一部を構成する、持続性プラスチックその他の持続性合成物が含まれている。その他の廃棄物は一般許可の対象であるホワイトリストの廃棄物であろう。

条約に違反して行われる投棄に対しては、第7条で、各締約国は、これを防止し処罰するために適当な措置をとることを義務づけられている。ただ、私見によれば、ここにいう「処罰」は、条約正文では“punish”であるが、各国の国内法制度にしたがって行政罰でも民事罰でもよく、刑事罰を意味すると解する必要はない。わが国の制度では、刑事罰が適合的であると判断することはもちろん差し支えない<sup>(4)</sup>。

管轄権に関しては、海洋投棄規制条約は、第7条1項で、自国船舶、自国を積出港とする船舶、自国の管轄下にある船舶に対する措置義務を定め、同条2項では、違反を防止・処罰するために領域において適当な措置をとる義務を課している。更に、国連海洋法条約は、第216条で、執行管轄に関して、領海・排他的経済水域・大陸棚については沿岸国に、船舶については旗国・登録国・廃棄物の積込み国に、権能と義務を定めている。

## (2) 条約の締約国・非締約国と投棄の法的性質

条約は締約国を拘束するが、非締約国にはその効果は及ばない。ここで問題となっている民族文字を使う国は、関連条約の締約国と非締約国とに分かれている。また、海洋投棄規制条約は、第3条3項で、条約上海洋には内水を含まない旨定義している。国連海洋法条約第216条も、内水についての規定を置いていない。そこで、2で区分した原因行為である投棄のうち、外国

の内水での投棄に関するイとへについては、当該国が条約の締約国・非締約国のいずれであっても、国際法の規制から外れていると理解される。

ロやハ、すなわち外国の領海や排他的経済水域・大陸棚上での、当該国の国内法上適法な投棄、およびニ、すなわち公海での、積出国の国内法上適法な投棄は、締約国にあっては、海洋投棄規制条約第4条1項(b)、(c)所定の許可を得た投棄であり、国際法上も適法な投棄である。非締約国にあっては、国際法上の義務の対象としての規制を受けない投棄であり、海洋投棄規制条約と異なる内容であったとしても、国際慣習法として形成されていない限り、国際法上違法とされるものではない。

ホの、積出国の国内法上適法な投棄は、締約国にあっては、排他的経済水域の沿岸国であるわが国の許可も必要とすることになるから、それを得られた投棄ということになり、国際法上も適法なものであるが、ここでの問題はこのような場合から発生しているものではないので、現実には当てはまらない。また締約国間では、積出国はその排他的経済水域内での投棄に許可をとどめている。非締約国にあっては、海洋環境の保護に関する排他的経済水域制度が国際慣習化しているとは言えないのであれば、国際法上規制の対象となっているとはいえず、したがって、わが国の許可のない場合でも、また条約と異なる基準であったとしても、国際法上違法となるわけではない。

ト、チ、すなわち外国の領海や排他的経済水域・大陸棚上での、当該国の国内法上違法な投棄、およびリ、すなわち公海での、積出国の国内法上違法な投棄は、締約国にあっては、海洋投棄規制条約第4条1項(a)所定のブラケットリストの廃棄物の投棄、あるいは同項(b)、(c)所定の許可を得ていない投棄であるから、締約国の場合は、国際法上も違法である。非締約国の場合は、当該国の国内法上規制の対象となっている国内法上の違法な行為だが、国際法上直ちに違法とはならない。

ヌの、わが国の排他的経済水域での違法な投棄としては、締約国にあっては、海洋投棄規制条約第4条1項違反の投棄、あるいはわが国の許可のない投棄であるから、国際法上も違法であるが、非締約国にあっては、条約の枠内には入らないから、当該国の法令に違反した違法な投棄であっても、そのこ

とから直ちに国際法上違法なわけではない。

#### 4 バーゼル条約

廃棄物を規制する国際環境条約としては、もうひとつ、廃棄物の国境を越えた移動を規制するバーゼル条約<sup>(5)</sup>がある。投棄のためには、その前段階の行為として移動が問題となるから、そこに着目すると、この条約も考慮しておく必要がある。

ただ、ここでも、その対象は、第2条3項によって、複数国が関与する、故意の、越境移動に限定されている。したがって、過失による流出は考えられていないし、単一国からの当該国の管轄する海域から公海までの海域での海洋投棄を目的とした越境移動は対象とされていない。また、適法な越境移動の過程でなされる違法な投棄は、投棄の問題として処理するほかない。

#### 5 わが国の対応の可能性

##### (1) わが国による規制と防止

##### (a) 法的枠組み

わが国が自ら規制と防止にあたる場合には、国際法上違法な行為とされ規制の対象として確立されているか、あるいは少なくとも規制が禁止されていないものであって、国内法上規制の根拠を充たしているものである必要がある。

国内法上は、海洋汚染および海上災害の防止に関する法律が、規制の枠組みを整備している。まず、実体法規定として、「投棄」という用語を用いていないものの、それをカバーする「排出」という概念を用いて、規定を置いている。同法第3条5号の定義規定で、「排出」は、物を海洋に流し、又は落とすこと、と定義し、第10条で、廃棄物を「排出」することを禁じ、第55条1項3号で、違反に対する刑罰を規定している<sup>(6)</sup>。手続法規定としては、刑事訴訟法、海上保安庁法がある。領海外への管轄権の行使についても、排他的経済水域および大陸棚に関する法律で、対処されているが、それを越える海域については、ここでの問題のように、わが国を旗国・登

録国・積込み国としないと考えられる船舶の場合には、管轄権は及ばない。

国際法の視点からは、条約締約国との関係では問題がないが、非締約国との関係で、排他的経済水域・大陸棚について、締約国と同じように理解できるかについては、争いが生じる余地はあるが、国際慣習法化しているとの理解によらなくても、一定の条件のもとに正当化される可能性はあろう。

(b) 実体法適用の実効性

(a)で述べたところからも明らかなように、国際法に従いながら国内法を適用して、わが国がここでの問題を自ら規制・防止しようとする場合には、限界がある。まず、それが投棄によるものであったとしても、関係国の内水で投棄が行われた場合である、イとへの場合には適用がない<sup>(7)</sup>。次に、関係国の領海・排他的経済水域・大陸棚または公海で行われた場合である、ロ・ハ・ニとト・チ・リの場合にも、管轄が及んでいない。ただ、廃棄物がわが国の領海に到達していることを捉えて、これらの場合を、国内犯と理解しようとする立場にしたがうことができれば<sup>(8)</sup>、一応問題は解決する。しかし、このような解釈的努力をしたとしても、その証明は極めて困難で、現実的ではない。非締約国から積み出された廃棄物がわが国の排他的経済水域で投棄された、ホの場合は、関係国と紛争の生じるおそれはあるが、国内法を適用することは不可能ではないであろう。また、ヌのうち、非締約国から積み出された当該国の法令上違法なわが国の排他的経済水域で行われた投棄の場合も、同様であろう。ヌのうち、締約国を積出国とする場合は、適用に問題がない。ところが、このホやヌの場合であっても、これを実際に適用し防止しようすると、やはり、立証上問題が残る。

(c) 執行の実効性

実体法上適用が可能であるとしても、その検挙は、實際上現行犯かそれに近い場合に限られる。すると、(b)で述べたうち、多少とも現行犯に対する執行の可能性があるのは、わが国の排他的経済水域での投棄である、ホとヌであるが、その取締りには多大のコストを要するばかりでなく、投棄



の行われている場所としての可能性は必ずしも高くはないので、費用対効果が適切か慎重な検討を要する。

## (2) 費用負担の要請

わが国が自ら規制し防止することは必ずしも容易ではないとすると、次に問題となるのは、費用負担による解決である。海洋投棄規制条約は、この点について配慮していないわけではない。第10条は、廃棄物の投棄が他の国の環境に損害を与える場合に、国家責任に関する国際法の諸原則に基づき、投棄についての責任の評価および紛争解決の手続を作成する旨、定めている。この規定が進展し現実化すれば、損害賠償という形などで、除去費用の負担を請求することは可能になるであろう。ただ、内水での投棄である、イ、への場合は、条約の性質上、ここでも、適用範囲外であろう。

これとは逆に、相手国の領海・排他的経済水域・大陸棚上での投棄は、領域使用の管理責任を基礎に管轄権行使の管理責任などによって、その範囲内となろう。公海・わが国の排他的経済水域での投棄も、船籍国・積出国の責任として構成される余地はある。しかしここでも、立証の問題は残される。船舶の特定と海域の特定を含めた投棄行為の特定の立証が必要であるが、極めて困難である。

そして、現在のところ、賠償責任の問題は、当面国際協議の対象から外すこととされ、また、1996年議定書でも規定に基本的な変わりはない。

損害賠償に関しては、バーゼル条約にも規定がある。その第12条は、廃棄物の越境移動と処分から生じる損害の賠償に関する議定書を作成する旨規定し、その点海洋投棄規制条約と類似している。しかし、こちらは1999年の賠償責任議定書として審議が結実した。そこでは、生命・身体・財産などの損害だけでなく、現状回復・未然防止措置の費用も対象とされている。したがって、越境移動の過程でなされたという特殊の場合には、適用が可能であるが、責任の主体は輸出者・処分者であることとともに、ここでの問題との関係で、現実には、やはり違反行為と行為者の特定という立証の問題が残されている。

## (3) 沿岸国による規制

わが国自らによる規制は海域に限界があり、しかも費用対効果に慎重な検

討が必要であるが、他方、費用負担の要求も現在のところ不可能であるとする、沿岸国による執行の強化による防止も考える必要がある。

内水に関する、イの場合、バーゼル条約第9条の定める不法取引にあたるものであれば、締約国に対しては条約第9条3・4・5項の定める義務の履行の要請が考えられるが、不法取引によるものであることの一応の立証が必要である点は、共通の問題である。相手国の領海・排他的経済水域・大陸棚上での投棄である、ロとハの場合は、国連海洋法条約第210条5項の定める、悪影響を受けるおそれのある国への「妥当な考慮」を要請することができる。これは、個別の立証を要せず、一般的な因果関連の蓋然性で足り、それだけ現実的である。公海に関する、ニの場合は、バーゼル条約の不法取引にあたるもの以外は、この面でも難しい。

適法な投棄の場合のイからニに対応した、関係国の国内法でも違法な投棄の場合である、ヘからリについては、それぞれ対応した同様の措置のほか、領海に関する、トの場合は、海洋投棄規制条約の締約国には、条約第7条2項の遵守の要請、あるいは条約違反の主張が考えられる。また、国連海洋法条約第216条1項(a)・(c)の定める管轄権の適切な行使を要請できよう。排他的経済水域・大陸棚に関する、チの場合も、国連海洋法に基づく同様の要請ができよう。

非締約国に対しては、条約への加入を促し、共通の土俵で問題解決を考えられるよう努力するよりほかないであろう。

## 6 むすびにかえて

以上のように、ここでの問題解決には快刀乱麻を断つような方策や特効薬はないが、それだけに、わずかでも可能性のあるものを少しずつ地道に積み上げて、改善の方向を目指すことが求められている問題であるように思われる。執行機関の活動の多くは、そうしたもので構成されているのかもしれない。

〔注〕

(1) 「国際環境刑法」の意義は確定していないが、「国際環境刑法」として把握し得るもの、把握されるべきものとしては、「国際」性の内容と程度に応じて、次のような類型が考えられる。

① 「国際環境」に関する「国際刑事法」

各国の領域的な環境の概念を超えた地球規模の「国際」的環境の保護を目的とし、「国際」法が刑事規制の採用とその実体法的内容を定め、「国際」組織が自らその執行規定により実現を図るもので、国際（環境）法の一部を構成する。

② 「国際環境」に関する「国際刑法」

各国の領域的な環境の概念を超えた地球規模の「国際」的環境の保護を目的とし、「国際」法が刑事規制を含む具体的な規制の採用とその実体法的内容を定めるが、執行は各国によって行われることを前提に、必要に応じて管轄権の配分を定め、各国がそれを受けて国内法を定めるもので、国際（環境）法の一部を構成するとともに、それを受けた国内法も包括して国際環境刑法として理解される。また、国内法としても国内法益の保護を図る国内的な環境刑法とは異なる性格を一部に備えるものとなる。

③ 「国際環境」に関する（国内）刑法

各国の領域的な環境の概念を超えた地球規模の「国際」的環境の保護を目的とするが、「国際」法は対象となる環境の内容と締約国の一般的義務や達成されるべき目標とを定めるにとどまり、その実現のための具体的措置は各国国内法制度・政策に委ね、各国国内法がそれを受けて具体的な規制方法として刑罰規定を定め、国際法の定める一般的義務や目標の実現を図るもので、国際法は国際環境法にとどまるが、国内法と総合して国際環境刑法として理解され得、国内法も、国内法益の保護を図る国内環境刑法とは異なる性格を一部に備える。

④ （国内）環境に関する「国際刑法」

国内の領域的な環境の保護を基本的な目的とするが、その実現には国境を越える規制が必要なことから、隣接国や共通の関心を有する国など関係

国との相互協力を規定する「国際」的な取極めを定め、そこに刑事規制を含み得る具体的な規制を盛り込み、各国国内法は刑罰規定によってその実現を図るもので、国際（環境）法の一部を構成し、国際法と国内法を総合して国際環境刑法としても理解できるが、国内法としては、基本的に国内環境刑法としての性格のものである。

国際的な取極めが一般的な協力を規定するにとどまり、国内法もそれに応じた協力の枠組を規定するにとどまり刑罰規定をもたない場合は、これにはあらず、国際環境法であるにとどまる。

⑤ （国内）環境に関する「国際」的適用を定める（国内）刑法

国内の領域的な環境を保護する目的で定められた刑罰規定を、保護の必要性に基づいて、その適用を域外にまで拡張して適用するもので、純粋に国内的な環境刑法の一部にすぎないが、域外適用という国境を越えた問題を扱うため、従来それが国際刑法と呼ばれてきた用例に従うという意味で、国際（環境）刑法と呼ばれるべきものである。

本稿で問題となるのは、②・③・④の類型である。

- (2) ここで投棄とは、海洋投棄規制条約にいう投棄、即ち故意の処分が念頭に置かれている。同条約第3条1項参照。
- (3) 1996年議定書は、これに対して、それまでの、ブラックリスト全面禁止とグレイリスト特別許可とホワイトリスト一般許可という体制から、原則禁止と例外的な一定の物の許可（逆リスト方式）という体制に、転換している。海洋投棄規制条約については、水上千之「海洋投棄規制条約」水上千之・西井正弘・臼杵知史編『国際環境法』18頁(2001年)。
- (4) その意味で、海洋投棄規制条約は、注(1)で述べた分類では、規制の内容が刑事規制を含むものとして規定されているものとして捉えた②の類型にあたる。海洋環境及び海洋環境によって維持される生物の保護を目的として、公海への拡張をも視野に入れて、廃棄物や放射性汚染物質、生物化学兵器戦争の供用物などの海洋への投棄を、締約国が処罰することを義務づけているからである。

この類型にあたる海洋環境の保護に関する条約としては、他に、1973年の

船舶による汚染の防止のための国際条約（MALPOL条約、その一部修正と実施を定め単一文書として一括して読まれる1978年の議定書が発効）がある。この条約では、その（邦語文）第4条が、公海を含めた海洋に有害物質を船舶から排出することを「処罰」することを締約国に義務づけ、「刑罰」を科すべき旨規定し、これを受けて、海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律（海洋汚染防止法）は、有害物質の海洋への排出を刑罰の対象としている。ただ、私見によれば、ここに定められた「刑罰」も、必ずしも刑事罰を意味するものと理解されなければならないものではない。条約の英語正文は、「sanction（制裁）」を科すこと、「penalties（罰）」を課すことを義務づけているに過ぎないからである。「罰」であること、即ち、過去の違法行為に対する「法的な非難」と違反行為前と比較した場合の「利益状況の悪化」という性質を備える「制裁」であればよいから、そのような性質さえ備えれば、各国の国内法上、民事罰、行政罰とされるものであっても、刑罰であっても構わない。邦語文の理解は、わが国の国内法制度の現実と整合的に構成したものと考えるべきであろう。

環境条約では、国際「犯罪」の処罰を定める条約とは規定上の体裁も異なっている。航空機の不法な奪取の防止に関する条約（ハイジャック防止条約）は、ハイジャックを「犯罪（offence）」として処罰することを定め、民間航空機の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（モントリオール条約）、外交的に保護される者（外交官を含む。）に対する犯罪の防止及び処罰に関する条約、人質をとる行為に関する国際条約（人質条約）、核物質の防護に関する条約（核物質防護条約）、海洋航行の安全に対する不法行為の防止に関する条約（シージャック防止条約）、国際連合要員及び関連要員の安全に関する条約（国連要員等安全条約）も同様である。そしていずれの場合も、訴追（prosecution）と組み合わせる構想され、管轄権の配分に関する規定、特に普遍主義に関連した管轄権設定の義務規定を置くとともに、国内法による「刑事裁判権（criminal jurisdiction）」との調整規定を置いている。テロ関連条約以外でも、例えば、麻薬及び向精神薬の不法取引の防止に関する国際連合条約（国連麻薬新条約）は、対象となる不正行為を「犯罪（criminal

offence)」として処罰することを締約国に義務づけている。これに対し、環境関係の条約では、このように特定された用語ではなく、前述の一般的用語が用いられており、このような訴追や管轄権に関する規定はない。

海洋投棄規制条約や MARPOL 条約1978年議定書のほか、国連海洋法条約第12部の関連規定も、排他的経済水域制度などで④の類型の性格をかなり強く帯びてはいるが、排他的経済水域についても沿岸国に対して旗国の執行に優先が認められ、公海での取締りには沿岸国の管轄を排除しつつ、他方公海での汚染に寄港国の執行を認めて公海での汚染の防止を図っているから、もし処罰規定をもてば、なお②の類型としての性格を失わないであろう。そのように理解しても、海洋法の制度は長い歴史を通じて成熟してきているから、各国間の主張の調整は多面的合理的に行なわれる。おそらくそのことも反映して、国連海洋法条約は、締約国に防止のための法令制定義務や協力義務は定めるが、処罰義務は定めず、そこは国内法に任せて、介入・干渉・紛争を避けるように管轄権の調整を行なっている。したがって、③の類型に属する。

- (5) この条約は、人の健康及び環境の保護を目的として、有害廃棄物その他の廃棄物の国境を越える違法な移動を処罰する国内法を制定することを、締約国に義務づけている。その点では、注(1)で分類した②の類型と共通である。しかし、この条約は、地球全体という観点から、有害廃棄物の発生抑制と適正管理、汚染防止という問題を捉え得る内容をもつものの、特定地域での公害は基本的にその国の国内法益に対する侵害と理解されてきたものであって、越境移動の禁止も輸入国、通過国への公害の移転を防止するという国内法的な法益の保護に主として着目したものであり、また、有害廃棄物の有害性は世界的な規模のものでもないから、②よりもむしろ④の類型として捉える方が適当と思われる。ただ、これには異論もあろう。「処罰」の意義については、基本的に②と同様である。この条約では、「punish」の用語が用いられるが、その対象は「offence」ではなく「illegal」な取引と捉えられ、「犯罪性のあるもの (criminal)」と考える旨の孤立した規定はあるものの、「訴追」「裁判権」「引渡し (extradition)」を義務づける規定などはなく、刑罰と結びつけるよう義務づけられてはいない。

②の類型と④の類型の具体的な違いは、域外適用の範囲・基準に現れる。②では、世界主義(普遍主義)を採用することが可能であるが、④では、属地主義を原則とし、拡張は基本的には属人主義の限度にとどまる。したがって、条約が自国民以外に域外適用を認めていれば、②の類型と整合的であり、その条約が②の類型と考えるひとつの根拠であろう。また、いずれの国の主権にも属さない地域(海・空域)を保護の対象としていれば、②の類型と考えられよう。バーゼル条約を含め、環境条約においては一般に、域外適用を前提にした管轄権の配分の規定はなく、締約国内での行為を規制するよう構成されている。④の類型の場合には、国内法が領域外での行為を一般に処罰する規定を置き、あるいは解釈でそのような適用を行う拡張主義は、非締約国にも及ぶことになるから、認めないことが必要であろう。このように、条約の内容の一部に一面では世界的な観点が認められるからといって、直ちに②の類型とするのではなく、できれば慎重に④の類型として分類しようとするのは、その方が、発展途上国を含めて各国の立場や判断を主権国家として対等・平等にすることで、多面的で冷静な検討を可能にし、「地球環境の保護」という新しい概念を適正で公平なものとして成熟させるのに役立つと考えるからでもある。

バーゼル条約を受けて、国内法においては、特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律が制定され、直罰規定ではなく、第14条で、国境を越える不法な移動には回収・処分その他の措置命令で対処し、第22条で、その命令違反に刑罰の担保をつけるという方法が規定された。

- (5) バーゼル条約については、臼杵知史「有害廃棄物の越境移動とその処分の規制に関する条約(1989年バーゼル条約)について」国際法外交雑誌91巻3号44頁(1992年)、高原ゆかり「有害廃棄物に関するバーゼル条約」水上千之・西井正弘・臼杵知史編『国際環境法』75頁(2001年)。
- (6) 条約を国内法で受けて整備するとき、条約上の用語例と異なる用語を国内法で用いる場合の整合性の問題は、条約の要請する規制の範囲と国内法上の規制の必要性の範囲が一致しない場合に、微妙な政策決定を必要とするが、ここでの検討の主題ではないので、別稿に譲る。

- (7) 1996年議定書では、内水についても、議定書を適用するか、そうでない場合には、同様に効果的な措置をとらなければならないとされている。
- (8) 「国内犯」の成立範囲をめぐっては、最近鋭く議論されている。例えば、香川達夫「遍在主義と共犯」森下忠先生古稀祝賀『変動期の刑事法学上巻』123頁（1995年）、辰井聡子「犯罪地の決定について(1)、(2・完)」上智法学論集41巻2号69頁、3号246頁（1998年）、同「刑法の場所的適用—国内犯と国外犯」上智法学論集43巻65頁（1999年）、山口厚「越境犯罪に対する刑法の適用」『松尾浩也先生古稀祝賀論文集上巻』409頁（1998年）、斎野彦弥「情報の高度化と「域外適用」について」田村善之編『情報・秩序・ネットワーク』285頁（1999年）。



## 平成13年度海洋法調査研究委員会開催実績

回	開催年月日	議 題	発表者
第1回	平成13年4月13日	平成13年度における委員会の進め方等について	海保大
第2回	平成13年5月11日	領海等の武装強盗への対応	村上委員
第3回	平成13年6月29日	公海上における航行自由と経済行為 —サイガ号事件を題材として—	深町委員
第4回	平成13年7月13日	漁業資源の保存諸条約における規制対象	兼原委員
第5回	平成13年9月14日	領海外の外国船舶に対する沿岸国の介入	廣瀬委員
第6回	平成13年11月9日	国際的な組織犯罪に対する国内法の対応 —刑事実体法を中心に—	大塚委員
第7回	平成13年12月14日	即時釈放制度と国内裁判所 —グランド・プリンス号事件判決を素材に— 改正海上保安庁法について	坂元委員 海上保安庁
第8回	平成14年1月23日	平成13年の漁業関係法令の改正をめぐって 領海外発生 of 廃棄物への対応	橋本委員 田中委員

「周辺諸国との新秩序形成に関する調査研究」事業報告書

海上保安国際紛争事例の研究

第3号

平成14年3月発行

編集発行 財団法人 海上保安協会