

ソマリア沖海賊対策としての 「あらゆる必要な手段」の授權決議

——「対テロ戦争」時代の‘use of force’授權による
海賊対策——

木 原 正 樹

<目次>

- 一. はじめに
- 二. ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授權決議の必要性
 1. 国連海洋法条約による海賊取締りを補う安保理決議の必要性
 2. 「対テロ戦争」時代の海上暴力行為の取締り強化
- 三. ソマリア沖海賊対策としての‘use of force’授權決議の合法性
 1. 「実力の行使 (use of force)」授權か、「武力行使 (use of force)」授權か
 2. 「対テロ戦争」時代の‘use of force’授權決議の問題点
- 四. おわりに

一. は じ め に

ソマリアでは、1991年以降武装勢力間の内戦状態が続いており、2005年6月に暫定連邦政府（TFG）が成立したのちもソマリア全土を支配するにはいたらず、依然としてそれに対抗する各種武装勢力との抗争が続⁽¹⁾き、安定とは程遠い状況を示している。とくに、al-Shabaabを始めとするイスラム武装勢力とTFGとの抗争は、激しさを増すばかりである。

このような長年の武力紛争による国民の貧困化、武器携帯の横行、TFGの治安維持能力の欠如といった要因を背景に、ソマリアとイエメンに挟まれ、年間2万隻もの船舶が通航する国際航行の要衝であるアデン湾を中心に身代金目当ての海賊または武装強盗事件が多発するようになった。近年では、2007年には44件だった発生件数が、2008年は111件に、2009年には217件にのぼっている⁽²⁾。これらの事件は、ソマリア領海内で発生する場合も、領海外で海賊行為を行った船がソマリア領海内に逃げる場合もある。いずれも、第一に、沿岸国であるソマリアによる取締りが必要とされるものの、TFGにその能力が欠如しているため、有効な取締りができない状況にあった。

このように、沿岸国政府による取締りが有効でなければ、第二に、沿岸国政府との合意の下、他国の海上警察などによる取締りを行うことになるはずだが、日本政府をはじめとして、未だTFGを正式なソマリア政府として承認していない国々も多く、その国際的合意の有効性には疑問が伴う⁽³⁾。そこで、TFGの要請を受けた国連安全保障理事会（以下、安保理とする）は、ソマリア政府の有効な合意がなくとも、ソマリア領海内での外国艦船による海賊・武装強盗の取締りを可能とする法的根拠

(1) Cf. S. Healy, *Lost Opportunities in the Horn of Africa. How Conflicts Connect and Peace Agreements Unravel*. Chatham House Report, June 2008, pp. 20-29. http://www.chathamhouse.org.uk/files/11681_0608hornafrika.pdf.

(2) 外務省のホームページより。 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/index.html#2-2>

なお、本稿の「ソマリア沖海賊」には、このような海賊と武装強盗の両者を含むものとする。

(3) 日本は、ソマリアを1960年に国家承認したが、TFGについては政府承認を行っていない。 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/somali/data.html>

(4) 政府の「正統性 (legitimacy)」が疑問視される場合には、その政府の同意も有効性を疑われる。 Cf. J. Crawford, *The International Law Commission's Article on State Responsibility. Introduction, Text and Commentaries*, 2002, p. 164.

ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授權決議
を与えるための決議を出すこととなった。

一方、いわゆる 9.11 同時多発テロ事件以降「対テロ戦争（war on terror）」を遂行してきた米国政府は、2003年大量破壊兵器（WMD）の拡散を防止するため拡散安全保障構想（SPI）を発表した後⁽⁵⁾、1988年に国際航行不法行為防止条約（SUA 条約）を改正して、従来は国際航行の安全の確保を目的としていた SUA 条約に対し、新たに「国際の平和と安全を保障する」という目的も追加した⁽⁶⁾。つまり、当初は国際航行の安全に対する脅威であっても、それがテロと結びつく場合には、「国際の平和と安全に対する脅威」とみなされるようになったのである。この点、ソマリア沖海賊は未だテロとの結びつきまで確認されたわけではないものの、海賊グループが TFG と対立する al-Shabaab のようなイスラム武装勢力と結託してテロリスト化する恐れを、米国やフランスなどが指摘してきたといわれている⁽⁷⁾。この背景からみると、国連安保理決議が、「国際の平和と安全に対する脅威」の認定を行った後「あらゆる必要な手段」をもとれるとされたのは、ソマリア領海内での外国艦船による海賊グループの取締りを目的とするだけでなく、海賊グループがテロリズムと結びつく場合の抑止措置も念頭においてはいただろうか。本稿は、このような安保理決議の必要性と合法性について検討する。

二．ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授權決議の必要性

1．国連海洋法条約による海賊取締りを補う安保理決議の必要性

海賊は、海上犯罪の一つとして古くより国際法上の規制の対象となっ

(5) U.S. Department of State, *Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles*, <http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/23764.html>

(6) 坂元茂樹「臨検・捜索——SUA 条約改正案を素材に——」『各国における海上保安法制の比較研究』、2005年、32-47頁、参照。

(7) 酒井啓亘「ソマリア沖における「海賊」の取締りと国連安保理決議」『国際立法の最前線』（坂元茂樹編）、2009年、221-222頁、参照。

てきた。それだけではなく、海賊行為が無差別に海上交通の安全を侵害するがゆえに、海賊は他の海上犯罪とは区別される「人類共通の敵 (*Hostis Humani Generis*)」とされて、海賊行為を行う外国船舶に対しては旗国以外のいかなる国も海上警察権を行使して取り締まりうるとされてきた。⁽⁸⁾ こうした海賊の定義は、現在国連海洋法条約101条で明文化されている。

ただし、国連海洋法条約101条の海賊取締りの対象となるには、以下の三つの要件の充足を要するものと考えられてきた。⁽⁹⁾ すなわち、第一に、「私有の船舶又は航空機の乗組員又は旅客が行う」行為で、「他の船舶若しくは航空機又はこれらのうちにある人若しくは財産」に対する「不法な暴力行為、抑留又は略奪行為」でなければならない。このため、海賊行為は他の船舶、航空機に対して行われるものでなければならず、当該船舶や航空機の乗務員や旅客による不法奪取、いわゆるシージャックやハイジャックのような同一船舶、航空機内での暴力行為は海賊行為から除外される。第二に、海賊行為は、公海や、無主地の島など、いずれの国の領域にも属さない場所において行われなければならない。逆に言うと、沿岸国の管轄権が及ぶ領海内で行われる行為は海賊行為に該当せず、武装強盗と呼ばれて区別されている。第三に、こうした行為は「私的目的のために」なされることが求められる。この「私的目的」に何が含まれるのかについては解釈上問題が生じるが、行為者の主観的意図にかかわらず、当該実行使の外形上の性質や態様を基準として、国際法上認められていない実行使については、すべて「私的目的のために」なされる行為である、と通常解されている。⁽¹⁰⁾

(8) 杉原高嶺『海洋法と通航権』、1990年、198頁。

(9) 中谷和弘「海賊に関する法律問題」『海法体系：日本海法会創立百周年祝賀』（落合誠一、江頭憲治郎編集代表）、2003年、782-783頁。

(10) 山本草二「沿岸国の執行措置——特に船舶起因汚染を中心に」『海洋法・海事法判例研究』3号、1992年、162頁。

ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授權決議

この国連海洋法条約はソマリアも1989年に批准しているものの、ソマリア沖海賊に関しては、上記第二の要件を満たさない武装強盗が多く含まれる可能性があり、同条約による取締りには限界があった。この点、特に、ソマリア領海内で発生する場合もありうるのはもちろんのこと、従来ソマリア政府が200カイリの領海を主張してきたため⁽¹¹⁾、ソマリア沖の海域のどの範囲が領海であるのか、公海との境界が不明である点も考慮に入れなければならない。この領海を200カイリとするソマリアの主張は国際法上一般的に受け入れられているものではないが、他にもそうした200カイリ領海を主張している国もあるため、この主張も考慮に入れざるをえない。そこで、この主張を考慮に入れるとすると、ソマリア沖海賊の発生する海域のほぼ全部が領海とされ、ほとんどの事件が武装強盗とされる可能性を念頭におかねばならなくなる。

とはいえ、本来、領海内で武装強盗が発生した場合には、当該領域国がその取締りのために必要な措置をとるという一般規則が適用されることになるはずである⁽¹²⁾。また、海賊の発生が公海上であったとしても、ソマリア領海内に逃げ込んだ場合は、これも本来、ソマリア自身が取り締まることになるはずである。ところが、ソマリア国内の長年の武力紛争によるTFGの治安維持能力、武装強盗取締り能力の欠如をからみて、国際的取締り協力体制が不可欠であると考えられた。そのため、ソマリア沖の海賊、武装強盗について、国際海事機関（以下、IMOとする）において対策が検討され始め、その総会決議を受けて、安保理においても2006年3月15日に安保理議長声明が採択された。そこでは、ソマリア沖の海賊、武装強盗の問題に関するIMO総会決議をテイク・ノートし、自国軍艦や軍用機がソマリア沿岸に隣接する国際水域・空域で活動して

(11) 2010年度国際法学会秋季研究大会における山田哲也報告によると、ソマリアの国内法上は領海の幅200カイリと規定しているということである。

(12) このことは、公海条約草案のコメンタリーで確認されている。

Yearbook of the International Law Commission, 1956, Vol. II, p. 282.

いる加盟国に対して、同域内での海賊行為に警戒するとともに、「関連国際法に従って、海賊行為などから商船の輸送、とくに人道的援助物資の輸送を保護するために適当な行動をとる」ことを奨励している⁽¹³⁾。

そんななか、2008年4月にポナン号事件が起き、これが、海賊だけでなく、武装強盗も取り締まれる安保理決議の採択へとつながっていく。この事件は、2008年4月4日に、ポナン諸島会社所有の大型ヨットであるフランス船籍のポナン号がソマリア沖数十キロほどのアデン湾の国際水域を航行中に「海賊」によって乗っ取られたことに端を発するといわれている⁽¹⁴⁾。当時、ポナン号には22名のフランス人をはじめとする30名が乗船しており、船とともにこれらの30名が人質となった。ポナン号はそのままソマリア沿岸に向かって航行を続け、翌5日には同国北部のプントランド南部の町ガラード沖に停泊するにいたった。その後、ポナン諸島会社の親会社であるCMACGM社が「海賊」側と交渉を行って約200万ドルの身代金支払いについて合意し、11日に人質との交換が実施され、30名の人質はすべて無事に解放された。ところが、フランス政府は、同国軍艦により、人質解放の直後から「海賊」をソマリア領海内まで追跡し、その結果、6名の実行犯の身柄を確保したのである。このフランス軍艦によるソマリア領海内への侵入に関しては、TFGの同意があったといわれている⁽¹⁵⁾。

確かに、ソマリア政府の同意を得て、他の国の海上警察などがソマリア領海内まで追跡して取り締まることは国際法上可能である。しかし、未だTFGを正式なソマリア政府として承認していない国も多く存在し、その国際的合意の有効性には疑問が伴う。そのため、フランスをはじめとする国々は、有効な国際的合意がなくとも、海賊だけでなく、武装強

(13) U.N.Doc. S/PRST/2006/11.

(14) L. Balmond, “Chronique des faits internationaux”, *Revue Générale de Droit International Public*, tome 112, 2008, pp. 661-662.

(15) 酒井啓亘, 「前掲書」注(7), 221頁, 参照。

ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授權決議
盗まで取り締まれる安保理決議の必要性を認識した。⁽¹⁶⁾ こうして、2008年
4月中旬には、フランスと米国が中心となってソマリア沖海賊対策とし
ての国連憲章第7章上の強制措置を認める安保理決議案の作成を始めた
のである。⁽¹⁷⁾

2. 「対テロ戦争」時代の海上暴力行為の取締り強化

ソマリア沖海賊対策としての安保理決議案を作成するにあたり、その
イニシアチブをとったフランスと米国の念頭にあったのはアキレ・ラウ
ロ号事件に端を発する海上暴力行為の取締り強化があったと思われる。
というのも、ソマリア沖海賊対策としての安保理決議により「あらゆる
必要な手段 (all necessary means)」が授權されたからである。この
「あらゆる必要な手段」という文言は、湾岸戦争における多国籍軍の根
拠となった対イラク決議678 (1990)、ソマリアの統一タスク・フォース
に関する決議794 (1992)、ルワンダの多国籍軍に関する決議929 (1994)
などの冷戦後の安保理の慣行を通じて加盟国に「武力行使 (use of
force)」を授權する際に共通して用いられた定型句である。⁽¹⁸⁾ つまり、
「対テロ戦争」下でのソマリア沖海賊の取締りには、国際的な海上警察
協力または多国籍軍による“use of force”が必要であるとされたのであ
る。

ここで、海上暴力行為の取締り強化の端緒となったアキレ・ラウロ号
事件とは、1985年パレスチナ解放戦線 (PLF) の一員と称するアラブ人
の集団が、エジプト沖の公海を航行中のイタリア船籍の観光船アキレ・

(16) Cf. La France aux Etats-Unis, Ambassade De France à Washington, *Lutte contre la piraterie maritime, 3 juin 2008*. <http://ambafrance-us.org/spip.php?article1000>

(17) Cf. R. Middleton, *Piracy in Somalia: Threatening Global Trade. Feeding Local Wars*. Chatham House Briefing Paper, Africa Programme, October 2008. <http://www.chathamhouse.org.uk/research/africa/papers/view/-/id/665/>.

(18) U.N.Doc. SC/Res/678(1990), SC/Res/794(1992), SC/Res/929(1994).

ラウロ号の船内で暴力を用いて運航を支配し、米国人旅客1名を殺害したうえ、残りの旅客を人質にとって、イスラエルで拘禁中のパレスチナ・ゲリラの釈放を求めた事件である⁽¹⁹⁾。この事件の発端となった行為は、公海上で生じたものであるとはいえ同一船内での行為であり、公海上の他の船舶に対する不法な暴力行為・抑留・略奪行為とされている国連海洋法条約上の海賊行為には該当しない。この事件では、結果的に、旗国であるイタリアによって実行犯を訴追、処罰できたとはいえ、犯行を計画、指揮したとされる PLF 幹部は訴追を免れたこともあり、この事件を契機として、いわゆる海上テロ行為に対しては、国連海洋法条約上の海賊の取締りでは限界がある、ということが強く意識されることとなった⁽²⁰⁾。

その限界を克服するため1988年に結ばれたのが、海洋航行不法行為防止条約（以下、SUA条約とする）である。この条約は、第一に、同一船舶内で生じる船舶の不法奪取、いわゆるシージャックも犯罪化できるようになった点、第二に、船舶が領海外の水域に向かうか、領海外の水域から領海内に向かって航行する場合、さらにそうした航行を予定する場合も対象となる点、第三に、犯罪行為の教唆、ほう助などの加担行為も犯罪の対象とできるようになったことで、犯罪の実行犯のみならず、多くのテロ犯罪組織幹部を始めとして、犯罪を計画・指揮した者も処罰できるようになった点で、海上テロ行為に一定程度有効に対処できるものにされた⁽²¹⁾。

他方、この条約は、第一に、海上航行の安全を害する行為の事後的処罰に重点をおいており、犯罪行為を未然に防止するための法的枠組みを

(19) 山本草二『国際刑事法』39-49頁、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』（国際法学会編）、2001年、150-152頁、参照。

(20) 森川幸一「海上暴力行為」『海上保安法制：海洋法と国内法の交錯』（山本草二編集代表）、2009年、297-298頁。

(21) 山本草二、『海洋法』、1992年、233-234頁、参照。

ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授權決議

提供するものではない。そのため、とりわけ、海上テロ行為に対しては、なお、犯罪行為を未然に防止するための法的枠組みが必要とされた。第二に、旗国以外の国が行使できる執行管轄権については、伝統的な国際法の枠組みに修正を加えるものではない。そのため、旗国の執行管轄権のみならず、領海内での沿岸国による属地管轄権も有効に行使されない場合、なお、海上テロ行為を始めとする犯罪行為の実効的規制を行う国際的取締りが必要とされたのである。⁽²²⁾

その後、いわゆる 9.11 事件をへて、「対テロ戦争」を遂行する米国のブッシュ政権は、2003年5月に、拡散安全保障構想（以下、PSI とする）を発表し、大量破壊兵器やその運搬手段などが、テロリストや拡散懸念国の手に渡ることを阻止するための戦略を推進した。⁽²³⁾ この戦略を海上テロ行為について具体化するため、米国は、二国間の乗船協定の締結に乗り出すとともに、SUA 条約の改正を通じて、PSI に関連する行為の犯罪化と取締りの強化を模索した。こうして、2005年10月に、SUA 条約改正議定書が採択されたのである。この議定書は、前文で「テロリストの行為が国際の平和と安全に対する脅威であること」を確認したうえで、「国際的な海洋航行の安全および安全保障に対するテロリストの暴力行為を防止するため」という目的が追加された。この目的を達成するため、議定書 8 条の 2 は、「テロリストによる大量破壊兵器などの輸送行為」という、それ自体は海上暴力行為とはいえない行為を犯罪化して、取締りのために、乗船、搜索などを行う権限を付与した。しかも、船舶またはその乗組員が対象犯罪に関与した場合のみならず、関与している疑いまたは関与しようとしている疑いがある場合にも、乗船、搜索などが可能とされ、その実施にあたっては、実施状況から判断して必要かつ合理

(22) 吉田晶子「国際海事条約における外航船舶に対する管轄権枠組の変遷の研究」『国土交通政策研究』第77号、2007年、85頁、参照。

(23) U.S. Department of State, *Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles*, <http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/23764.html>

的な最低限度の“use of force”が認められたのである。これにより、輸送した大量破壊兵器などを使用しての将来の海上テロリズムを未然に防止しようとしたといえる⁽²⁴⁾。

こうして、当初は国際航行の安全に対する脅威であっても、それがテロと結びつく場合には、「国際の平和と安全に対する脅威」とみなされ、その取締りのためには、必要かつ合理的な最低限度の“use of force”が認められた。このような SUA 条約の制定、9.11 事件、「対テロ戦争」の遂行、PSI の推進、そして SUA 条約の改正議定書の制定という過程を経て、米国とフランスがイニシアチブをとってソマリア沖海賊対策としての安保理決議案を作成した。その結果として、当該安保理決議においては「あらゆる必要な手段」が授權された以上、将来の海上テロリズムを未然に防止するために、ソマリア沖海賊の取締りには、国際的な海上警察協力または多国籍軍による“use of force”が認められたのではないか、と思われる。とすれば、かかる決議は、湾岸戦争における多国籍軍の根拠となった安保理決議678などと同様に、加盟国に「武力行使 (use of force)」を授權するものではないのだろうか。これらの点を、次章で検討する。

三. ソマリア沖海賊対策としての‘use of force’ 授權決議の合法性

1. 「実力の行使 (use of force)」 授權か、「武力行使 (use of force)」 授權か

いわゆるソマリア沖海賊には、国連海洋法条約上の海賊の要件を満たさない武装強盗が多く含まれる可能性があるうえに、ソマリア国内の取締り能力の欠如をからみて、領海内での武装強盗、または、ソマリア領海内に逃げ込んだ海賊を、ソマリア自身が取り締まることは困難である。

(24) R. Balkin, “The International Maritime Organization and Maritime Security”, *Tulane Maritime Law Journal*, Vol. 30, 2006, pp. 16-23. 坂元茂樹, 「前掲書」注(6), 32-47頁, 参照。

ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授權決議

にもかかわらず、TFGの同意を得て、他国の海上警察などがソマリア領海内まで追跡して取り締まろうとしても、未だTFGを正式なソマリア政府として承認していない国も多く存在し、その国際的合意の有効性には疑問が伴う。そのため、有効な国際的合意がなくとも、海賊だけでなく武装強盗まで取り締まることを可能にする安保理決議が必要とされた。

そのため、最初の安保理決議1816が作成されたのだが、その内容は、以下の通りである。⁽²⁵⁾まずは、前文の4項で、国連海洋法条約に反映されている国際法が海賊や武装強盗その他との戦いに適用される法的枠組みを設定していることが確認された。さらに、7項で、ソマリアの危機的状況とTFGの海賊などに対する取締り能力の欠如が考慮されるとともに、10項では、ソマリア沖海賊対策への国際的な支援をTFGが要請していることがテイク・ノートされた。そのうえで12項で、「ソマリア領海内とソマリア沿岸沖の公海上における船舶への海賊および武装強盗事件が、この地域における国際の平和と安全に対する脅威を構成する、ソマリアでの事態を引き続き悪化させていることを認定」して、このことが、憲章39条にいう「平和に対する脅威」に該当するものであることを認めると同時に、13項で、国連憲章第7章に基づく措置をとることを明示した。つまり、ソマリア沖に出没する海賊などに対して安保理が憲章第7章に基づく措置をとること、およびそのことにTFGが同意を与えることが明示されたのである。

次に、この決議の本文1項において安保理は、ソマリア領海内とソマリア沿岸沖の公海上におけるあらゆる海賊などを非難し、遺憾の意を表明した。そのうえで、こうした状況に対して、安保理は、以下のような大きく分けて三つの対応を同決議により行った。第一に、ソマリア沖海賊問題に関する各国への協力および支援要請を行った。例えば、本文2

(25) U.N. Doc. SC/Res/1816(2008). 酒井啓亘、「前掲書」注(7)、223-225頁、参照。

項で、ソマリア沖の公海上で自国の軍艦、軍用機が活動する諸国に対して、海賊や武装強盗への警戒を要請するとともに、とくにソマリア沖を商業航路として使用する諸国には、TFGと協力して海賊や武装強盗の抑止のための努力を促進し、調整することを慫慂した。また、3項では、各国に対して、相互に協力して、ソマリア領海内やソマリア沖の公海上の海賊や武装強盗についての情報を、IMOや地域的機関と共有し、海賊などの脅威にさらされたり攻撃を受けている船舶には関連国際法に従って支援を提供するように求めている。さらに、4項で、IMOなどの関連機関と協力して、自国の旗を掲げる資格のある船舶が回避や防御などについての適切な指針と訓練を受けることを確保し、できる限り同海域を回避するように求めたうえで、5項で、ソマリアと沿岸諸国の要請に応じて、ソマリア沖とその沿岸付近の海賊、武装強盗との戦闘の場合などに、沿岸と海上の安全を確保する能力をこれらの諸国が向上させようように要請している。

第二の対応は、11項で、すべての国に対して、とりわけ、旗国、寄港国、沿岸国、犠牲者や実行犯の国籍国、およびその他国際法と国内法に基づき管轄権を有する諸国に対して、海賊、武装強盗の実行犯の処罰などに関する協力と、犠牲者などへの支援の提供を、求めていることである。具体的には、海賊などに対する管轄権を決定したり、国際人権法を含む適用可能な国際法に従って当該人物について調査して訴追するうえで互いに協力するように要請されている。ただし、第一、第二の対応においては様々な措置や協力が求められたとはいえ、関係国による管轄権の行使とその調整による規律という従来の国際法規則の枠組みを超えるものではない。

これに対して、第三の対応としては、国連憲章第7章に基づいて、ソマリア領海内に侵入すること、および「あらゆる必要な手段」を行使することが授權されており、この点が、本決議の最も特徴的なところである。具体的には、決議1816本文第7項で、TFGと協力してソマリア沖

ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授權決議

での海賊、武装強盗と戦う諸国が、そうした協力についてのTFGによる国連事務総長への事前通報の後、次の二種類の行動をとりうることを決定した。すなわち、一つ目の行動として、TFGと協力する諸国は、「関連する国際法の下で海賊に対して公海上で認められる行動と合致する方法で」、海賊、武装強盗の制圧のために、ソマリア領海内に侵入することが授權された。それと同時に、二つ目の行動として、同様な「方法で」、ソマリア領海内において、「海賊、武装強盗を取り締まるための、あらゆる必要な手段 (all necessary means to repress acts of piracy and armed robbery)」を行使することが授權されたのである。

このように、ソマリア沖海賊の取締りのために、国連憲章第7章に基づいて、ソマリア領海内に侵入することと「あらゆる必要な手段」を行使することが授權されたのだが、その意味するところは不明確である。そもそも、国連憲章第7章に言及する安保理決議の場合、強制措置の発動を伴うのが通常であり、その措置の内容は、対象とする事態の性質に応じて、とりわけ、認定される「平和に対する脅威」の内容に応じて様々なものとなる。とくに、冷戦後、国連憲章第7章に基づく措置が、「平和に対する脅威」概念の拡大に伴って、その合法性に疑問の生じるほどに多様化してきたことは、これまでも指摘されてきた。⁽²⁶⁾

ここで、安保理決議1816が国連憲章第7章に言及する理由の一つは、前述の通り、ソマリア政府として承認していない国も多く存在し、その国際的合意の有効性には疑問が伴うために、有効な国際的合意がなくとも、海賊も武装強盗も取り締まれるようにすることにあるといえる。つまり、ソマリア領海内に侵入することについても、海賊、武装強盗を取り締まるための海上警察活動を行うことについても、他国の艦船などが

(26) 松田竹男「安保理の暴走? (二・完)」『法学雑誌』第56巻、第2号、284-287頁、参照。Cf. E. Davidsson, "The UN Security Council's Obligations of Good Faith", *Florida Journal of International Law*, Vol. 15, 2003, pp. 541-573.

行うには、本来、有効なソマリアの同意が必要であるところ、その同意の有効性に関する疑問を補うため安保理決議を行ったとはいえる。ただし、ソマリア沖海賊の取締りについての安保理決議1816を採択し、そこでTFGの同意の必要性を認め、同決議に基づく海上警察活動を関係諸国に許可していることからみると、国連という国際機構の枠組み内での活動への参加とその実施という範囲に限っては、TFGを正式に承認していない加盟国についてもその同意が有効である、と考えることは可能であろう。⁽²⁷⁾とすれば、仮に国連憲章第7章に基づく強制措置に訴える必要性はあるとしても、少なくとも、「あらゆる必要な手段」を授権する必要性まではないのではないだろうか。

この点、国連憲章第7章に基づく強制措置としての「実力の行使 (use of force)」を授権するために「あらゆる必要な手段」を授権したと解する学説もある。⁽²⁸⁾そのような学説は、決議1816の場合、これまでの「武力行使 (use of force)」の授権のために「あらゆる必要な手段」を授権した決議とは異なり、「関連する国際法の下で海賊に対して公海上で認められる行動と合致する方法で」という限定が付された点を重視する。つまり、この限定が付されたことからみて、決議1816における「あらゆる必要な手段」には、伝統的な海賊行為に対して認められてきた海上警察活動としての臨検、拿捕、逮捕といった執行措置とそれに伴う「実力の行使」のみが含まれると主張するのである。⁽²⁹⁾しかし、一般に、国際法上、警察権の行使として行われる船舶の停船、拿捕に関しては、「実力の行使」でも、可能な限り回避されねばならず、回避できない場合にはその事情において合理的かつ必要な範囲を超えてはならない、と

(27) 酒井啓亘、「前掲書」注(7)、228-229頁、参照。

(28) 森川幸一、「前掲書」注(20)、312頁。西村弓「マラッカ海峡およびソマリア沖の海賊・海上武装強盗問題」『国際問題』2009年7・8月(合併号)、9-11頁。

(29) 森川幸一、同上、312頁。西村弓、同上、9-11頁。

ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授權決議
解されて⁽³⁰⁾おり、このようないわゆる警察比例の原則に服するような程度
のものにとどまる「実力の行使」であれば、上記のような国連憲章第7
章に基づく決議、いわんや「あらゆる必要な手段」の授權などは不要な
はずである。にもかかわらず、国連憲章第7章に基づいて、強制措置と
しての‘use of force’を含む「あらゆる必要な手段」を授權したのは、
なぜなのだろうか。

その理由としては、次の二つが考えられる。第一に、海賊などの取締
りという法執行活動の一環として行使される‘force’は、たとえ、海上
警察活動としての臨検、拿捕、逮捕といった執行措置に伴う「実力」で
あったとしても、外国軍艦により行使された場合には、海上における
「武力の行使」としての軍事活動との区別が困難であるからという理由
が⁽³¹⁾考えられる。つまり、安保理決議1816が想定するような外国軍艦が他
国の領域内で行使する‘force’が、いわゆる警察比例の原則に服するよ
うな程度の「実力」にとどまるのか、それとも、武力行使禁止原則の対
象とされるような「武力」の行使を含むのかという点は、実際の状況に
よっては判断の困難な局面も⁽³²⁾生じうると予想される。それを見越して、
たとえ、外国軍艦による軍事活動と解されても、国連憲章第7章に基づ
く強制措置として国際法上合法的な武力行使とされるように、国連憲章第
7章に基づいて「あらゆる必要な手段」を授權しておいた、という理由
である。しかし、実際に、海上警察活動としての臨検、拿捕、逮捕とい
った措置に伴う「実力の行使」がなされていれば、ソマリア沖海賊に関

(30) *M/V “SAIGA” (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), Judgment, ITLOS Reports 1999*, pp. 61-62. 村上暦造『領海警備の法構造』, 2005年, 19-45頁, 参照。

(31) 酒井啓亘, 「前掲書」注(7), 229-230頁, 参照。

(32) Cf. P. J. Kwast, “Maritime Law Enforcement and the Use of Force: Reflections on the Categorisation of Forcible Action at the Sea in the Light of the Guyana / Suriname Award”, *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 13, 2008, pp. 49-91.

する限り、TFGが外国軍艦に対して領海内への立入りと公海上での海賊の取締り機能の領海内での行使を許可しているものであり、一般には沿岸国が行う海上警察活動と類似の活動を行うことに伴う「実力」であるという推定が強く働く、と解される。⁽³³⁾とすれば、この理由のみでは、国連憲章第7章に基づく「あらゆる必要な手段」を授権した理由としては、不十分なのではないだろうか。

やはり、安保理決議1816において、国連憲章第7章に基づいて「あらゆる必要な手段」が授権されたのは、もう一つの背景である「対テロ戦争」との結びつきがあったといえよう。つまり、SUA条約の制定、9.11事件、「対テロ戦争」の遂行、PSIの推進、そしてSUA条約の改正議定書の制定という過程を経て、当初は国際航行の安全に対する脅威であっても、それがテロと結びつく場合には、「国際の平和と安全に対する脅威」とみなされ、その取締りのためには必要かつ合理的な最低限度の“use of force”が必要とされた。だからこそ、安保理決議1816において「あらゆる必要な手段」が授権され、ソマリア沖海賊の取締りのために、国際的な海上警察協力または多国籍軍による“use of force”が許されたのである。とすれば、安保理決議1816も、対テロ戦争の一環として「武力行使」を授権したいくつかの安保理決議と同様、少なくともソマリア沖海賊がテロと結びついた場合には「武力行使」まで許すものではないか、と思われる。

2. 「対テロ戦争」時代の‘use of force’授権決議の問題点

安保理決議1816は、TFGの国際的合意の有効性に疑問が伴うために、有効な国際的合意がなくとも海賊も武装強盗も取り締まれるようにしようとして、国連憲章第7章に言及している。また、それに加えて、国連

(33) F. Francioni, “Use of Force, Military Activities, and the New Law of the Sea”, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (edited by A. Cassese), 1986, p. 377.

ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授權決議

憲章第7章に基づく強制措置としての「あらゆる必要な手段」を授權したことについては、現状では「実力の行使 (use of force)」を授權したと解される⁽³⁴⁾。ただし、ソマリア沖海賊がテロと結びついた場合も想定して、対テロ戦争の一環として「武力行使 (use of force)」を授權した安保理決議と同様「武力行使」まで授權したのではないか、という疑問も残る。この疑問は、ソマリア沖海賊取締りを強化した安保理決議1851において、より強くなる。

その安保理決議1851とは、決議1816のように関係国の取締対象範囲を、ソマリア領海内やその沖合の公海のみ限定することなく、ソマリア本土の陸地や海岸、島をも含むものとした⁽³⁵⁾。すなわち、まずは前文で、これまでの決議と同じく、ソマリア沖海賊がソマリアの事態を悪化させており、この事態が引き続き当該地域における国際の平和と安全の脅威を構成していると認定された。そのうえで、本文1項において、ソマリア沖海賊を非難し、憲章第7章に基づく行動がとられ続けることが明らかにされ、2項において、「海賊に対する戦い」へ積極的に参加するように呼びかけた。と同時に、6項において、ソマリア沖海賊の取締りについてTFGが国連事務総長に事前に通知していることを条件としたうえで、そのような取締活動に協力している諸国と地域的機関が、TFGの要請に従い、海賊および海上武装強盗の制圧を目的として、「ソマリアにおいて適切であれば、あらゆる必要な手段をとることができる (may undertake all necessary measures that are appropriate in Somalia)」ことを決定したのである。

したがって、安保理決議1851は、取締対象範囲を、ソマリア領海内やその沖合の公海のみ限定しておらず、ソマリア本土の陸地や海岸、島をも含むものとしていることは明らかである。これは、ソマリア沖海賊

(34) 森川幸一、「前掲書」注(20)、312頁。西村弓、「前掲書」注(28)、9-11頁。

(35) U.N.Doc. SC/Res/1851(2008).

の取締りにつき、海上での活動だけでは不十分であり、その根拠地を制圧することが、海上での海賊行為による被害を食い止めるためには不可欠と判断されたからである。その意味で、決議1851は、決議1816およびその後継決議184636が許可した海上での取締活動を、陸上での取締活動をも含むものへと拡大させる側面を有しているといえる。一方、決議1851に基づいて諸国がとりうる措置については、決議1851の採択日からではなく、決議1846の採択日から1年間行うことができる、とされている。この決議1846は、決議1816同様、海上における取締活動しか許可していないにもかかわらず、このように規定されたのは、決議1851が決議1846と密接な関係にあることから、両者の時間的適用範囲を連続するものとする趣旨であると解される。つまり、海上における取締活動と陸上における取締活動は、実際には密接不可分な関係にあることを、安保理自身が認めているのである。⁽³⁷⁾

このように、決議1851が、決議1816および1846が許可した海上での取締活動を、陸上での取締活動をも含むものへと拡大させたのは、海上での取締活動と陸上での取締活動との関係が密接不可分だからにほかならない。実際に、海賊を制圧するための最も効果的な手段は、海上取締活動よりもむしろ陸上取締活動であるといわれている⁽³⁸⁾。というのも、海賊や武装強盗が活動する多くの場合、沿岸の諸国に政治的腐敗が蔓延したり、政府機能が著しく低下しているといった状況があり、それが海上での取締活動を阻害しているためであって、つまるところ、海賊や武装強盗の根本的原因は陸上にあるといえるからである。⁽³⁹⁾このような海賊を制

(36) U.N. Doc. SC/Res/1846(2008).

(37) 酒井啓亘、「前掲書」注(7), 241-242頁, 参照。

(38) Cf. J. Kraska, "Developing Piracy Policy for the National Strategy for Maritime Security", in *Legal Challenges in Maritime Security* (edited by M. H. Nordquist, R. Wolfrum, J. N. Moore & R. Long), 2008, p. 344.

(39) Cf. M. Murphy, "Piracy and UNCLOS: Does International law Help Regional States Combat Piracy", in *Violence at Sea. Piracy in the Age of Global*

ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授權決議

圧するための陸上取締活動の必要性に関しては、ソマリア沖海賊の根本的原因が長年の武力紛争による武器携帯の横行、TFGの治安維持能力の欠如といったことにあることから考えると、決議1851の陸上取締活動授權の合理的理由であったといえよう。そのうえ、こうした一般的な理由以外に、ソマリア沖海賊が身代金などによって得た不当な利益について、内戦の当事者に流れ、戦闘継続の財政的淵源となっているうえ、そうしたシンジケートが国連による武器禁輸などの違反を行っている、というソマリア独自の理由も決議1851における陸上取締活動授權をもたらしたといえよう。そもそも、ソマリア沖海賊対策は、当初よりソマリア市民への人道的救援物資の輸送を当該海賊などが妨害するのを取り締まることを目的としており、引き続き関係国による海上取締活動の主要な目的の一つは陸上での人道支援の確保であるうえに、ソマリア沖海賊と内戦当事者の金銭、武器輸入上の結び付きを断つためにも、ソマリア沖海賊を海上のみならず陸上でも取り締まる必要があったのである。⁽⁴⁰⁾

以上により、決議1851が、決議1816および1846が許可した海上での取締活動を、陸上での取締活動をも含むものへと拡大させたのは合理的理由に基づくものであると解される。しかし、決議1851は、決議1816と同様、国連憲章第7章に言及したうえで、第7章の強制措置として、「あらゆる必要な手段」を授權しているのだが、これが「実力の行使 (use of force)」を授權したものと解されるかどうかについては、別途問題となる。なぜなら、決議1816に基づく海上取締活動は、原則的には臨検や拿捕、抑留などという海上警察権の具体的行使態様をとるもので、公海上での海賊に対する「実力の行使」の範囲にとどまるものであるのに対し、陸上取締活動は、そのような海上警察権の延長と解することはできないからである。このことは、安保理自身がソマリア沖海賊に対する海上取締活動とソマリア本土における取締りとが密接不可分であると認め

Terrorism (edited by P. Lehr), 2007, p. 179.

(40) 酒井啓亘、「前掲書」注(7)、244-245頁、参照。

ている以上、ソマリア沖海賊に対する海上取締活動についても、例外的に「実力の行使」の範囲を超えて、海上警察権の具体的行使態様をとらないものまで許容されるのではないかと解される余地を生じさせることになる。

この点、決議1851の本文6項後段には、「ただし、本項に従ってとられるいかなる措置も、適用可能な国際人道法、人権法と一致することを条件とする」という文言の付されていることが注目される。このような条件により国際人道法の適用確保が要請されているのは、ソマリア沖海賊を制圧する活動過程における武力紛争の発生が前提されており、陸上取締活動それ自体に国際人道法の適用される行為が含まれているからにほかならない。従来不明確であるとされる「あらゆる必要な手段」に関してこのような条件が付されている以上、陸上での取締活動として、重装備のソマリア沖海賊やそれとシンジケートを組む武装集団に対して武装解除などを行うに際しては、「武力行使 (use of force)」を含めた軍事活動が行われる可能性が想定されていると解される。逆にいえば、そのような武力紛争が生じる可能性が想定されているからこそ、陸上取締活動を国際法上制約するための「国際人道法との一致」という条件を付して、「武力行使」を含む「あらゆる必要な手段」を授權したと解されるのである。⁽⁴¹⁾

とすれば、ソマリア沖海賊は、陸上のみならず海上においても、ハイテクを駆使した高性能の重装備を有しているうえ、海上取締活動とソマリア本土における取締りとが密接不可分であることからみて、海上取締活動のために授權された「あらゆる必要な手段」にも「実力の行使」の範囲を超える「武力行使」まで含まれていると解される余地が生じよう。では、決議1816の場合、「武力行使」を含む「あらゆる必要な手段」を授權した従来の決議とは異なり、「関連する国際法の下で海賊に対して

(41) 森川幸一、「前掲書」注(20)、312頁。酒井啓亘、同上、245-246頁。

公海上で認められる行動と合致する方法で」という限定が付されている点は、そのような解釈と両立するのだろうか。一方で、この限定が付されたことを重視すると、原則として、「あらゆる必要な手段」には、海上警察活動としての臨検、拿捕、逮捕といった法執行措置とそれに伴う「実力の行使」のみが含まれており、「武力行使」は含まれないと解される⁽⁴²⁾。これに対し、このような「実力の行使」を超える「武力行使」をも必要とされる可能性を考えると、「関連する国際法の下で海賊に対して公海上で認められる行動と合致する方法で」という限定は、あくまで原則的な形態の海上取締活動についてだけ付されたものであると解される。そのため、これらを両立させる解釈としては、例外的に、海上取締活動であっても、陸上での取締活動と一体になった活動については、もはやいわゆる警察比例の原則に服することなく、「国際人道法との一致」という条件の下で「武力行使」まで授權されていると解されるのではないだろうか。

この例外的に海上取締活動が陸上取締活動と一体になる状況として、決議1851において想定されているのは、やはり、「対テロ戦争」の一環として国連憲章第7章に基づく「あらゆる必要な手段」が授權されたことからみて、ソマリア沖海賊がテロリズムと結びつく場合であるといえる。実際に、米国は、ソマリア領土内にある海賊基地の空爆可能性をも含める提案を行っていたといわれるが⁽⁴³⁾、これは、ソマリア沖海賊と、TFGに対立する al-Shabaab などのイスラム武装勢力が結託してテロリズムを行うようになった場合を想定していたといえよう。

もちろん、あくまで原則として、「あらゆる必要な手段」には、海上警察活動としての臨検、拿捕、逮捕といった法執行措置とそれに伴う「実力の行使」のみが含まれており、しかも、その行使は、可能な限り

(42) 森川幸一、同上、312頁。西村弓、「前掲書」注(28)、9-11頁。

(43) 2010年3月17日の神戸学院大学でのソマリア海賊問題研究会における奥脇直也報告より。

回避されねばならず、回避できない場合にはその事情において合理的かつ必要な範囲を超えてはならないといういわゆる警察比例の原則に服するものである。そのうえ、現状では、ソマリア沖海賊について、テロリズムはおろか、特定の武装勢力との結びつきすら確認されておらず、取締り側との武力紛争の生じる危険性が確認されていない以上、いわゆる警察比例の原則に服する「実力の行使」しか許されないはずである。にもかかわらず、決議1851からみて、ソマリア沖海賊に対しては陸上取締り活動のみならず海上取締り活動についてまで、「実力の行使」の範囲を超える「武力行使」まで授權されていると解される余地がある以上、この解釈に基づいて「武力行使」が濫用されるおそれが生じてしまったのではないだろうか。

この点で注目されるのが、2008年11月18日に起きた、インド海軍の軍艦による海賊船撃沈事件である。⁽⁴⁴⁾ その日、インド海軍のフリゲート艦 *Tabar* は、タイの漁船 *Ekawat Nava 5* と、これにつながれているスピードボート2隻を発見した。この船は、ソマリア沖海賊に拿捕され、救助信号を送っていたことから、*Tabar* の艦長は、「ソマリア沖海賊の完全なコントロール下に置かれていると判断し、漁船側からロケット砲を撃ってきたため、*Tabar* 側も発砲した」と主張している。これにより、漁船は撃沈され、その16名の乗組員のうち1名が死亡、14名が行方不明となったが1名だけ漂流6日目に救助された。この事件については、いわゆる警察比例の原則に服する「実力の行使」の範囲を超えて「武力行使」が濫用されたのではないかという疑いが強い。にもかかわらず、その真相は明らかにされず、インド軍艦の行動は黙認されている。⁽⁴⁵⁾ この事件か

(44) *A Global Chronology of Conflict: From the Ancient World to the Modern Middle East* (Vol. VI: 1950–2008) (edited by S. Tucker), 2010, pp. 2703–2704.

(45) 「国際法で公海における海賊船の取り扱いを各国の判断に任せている以上、インド海軍が海賊船を撃沈したこと自体は問題ない」という見解もある。山崎正晴『ソマリアの海で日本は沈没する』61頁。

ソマリア沖海賊対策としての「あらゆる必要な手段」の授権決議

らみても、ソマリア沖海賊に対しては、陸上取締活動のみならず海上取締り活動についても「実力の行使」の範囲を超える「武力行使」まで授権されていると解される余地があり、この解釈に基づいて「武力行使」を濫用されるおそれが生じているように思われる。これでは、少なくとも海上取締活動については原則的にいわゆる警察比例の原則に服する「実力の行使」のみを授権しようとした、安保理決議1816、1846および1851の趣旨に照らしてみても、重大な問題を生じさせているといわざるをえない。

四. お わ り に

安保理の強制措置は、対象国または対象行為の違法性によって正当化されるものではなく、公共の秩序と安全を維持するための緊急の必要性によって根拠づけられるものであるから、強制措置の内容、強制の手段・方法、程度、範囲なども、公共秩序に対する危険を除去するために必要な最小限のものにとどまる⁽⁴⁶⁾。より少ない強制で目的を達しうる場合に、大きな強制を行うことは許されない。とりわけ、武力行使禁止原則（憲章2条4項）の下で、軍事的な強制措置を発動できるのは、非軍事的措置では「不十分であろうと認め、又は不十分なことが判明したと認めるとき」（憲章第42条）だけである。したがって、安保理がソマリア沖海賊対策として「武力行使」まで授権できるのは、いわゆる警察比例の原則に服する「実力の行使」のみでは取り締まることのできない場合のみなのである。

この点、確かに、ソマリア沖海賊に対する陸上取締活動についての「あらゆる必要な手段」の授権は合法であったと解される余地もあろう。しかし、安保理決議1816、1846または1851の海上取締活動に関する部分のように、ソマリア沖海賊に対する海上取締活動についてまでも、「武

(46) 松田竹男「安保理の暴走? (一)」『法学雑誌』第56巻、第1号、6頁。

力行使」を含んでいるとも解しうる「あらゆる必要な手段」を授權する必要はなかったのではないか。海上取締活動については、決議1816や1851にも「関連する国際法の下で海賊に対して公海上で認められる行動と合致する方法で」という限定が付されているように、いわゆる警察比例の原則に服する「実力の行使」のみで十分であり、安保理は、そのみであることを明示して授權しなければならなかったのではないだろうか。万一、ソマリア沖海賊と武装勢力とが結託してテロリズムを行うようになった場合など、海上取締活動についても、いわゆる警察比例の原則に服する「実力の行使」のみでは、「不十分であろうと認め、又は不十分なことが判明したと認めるとき」に、初めて、安保理は「武力行使」を含む「あらゆる必要な手段」を授權すれば足りると思われるのである。

「テロとの戦い」という抽象的な目的で、強制措置の発動に必要な具体的要件を欠く場合でも、一般予防的に安保理が強制措置を発動する事例が続いているといわれている⁽⁴⁷⁾。そのことが、ソマリア沖海賊の海上取締活動としてまで「あらゆる必要な手段」を授權することへと結びつき、インド海軍の軍艦による海賊船撃沈の黙認といった事態を生じさせたのではないだろうか。

[付記] 本稿は、2009年度サントリー文化財団研究助成「ソマリア海賊問題と『海の安全保障』に関する学術的研究——日本の対海賊問題国際協力への提言——」による研究成果の一部です。

(47) 松田竹男、「前掲書」注(26)、274頁、参照。