

# ソマリア沖・アデン湾における海賊対策としての法整備

## ～ 海賊対処法案の概要と国会論議 ～

外交防衛委員会調査室      ささもと ひろし たかふじ なおこ  
   笹本   浩 ・高藤   奈央子

海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案（以下「海賊対処法案」という。）は、第 171 回国会中の 2009 年 3 月 13 日に提出され、同年 6 月 19 日に成立した。政府は、自衛隊法に基づく海上警備行動としてソマリア沖・アデン湾に派遣されている自衛隊の部隊に代え、海賊対処法に基づく部隊を派遣することとしている<sup>1</sup>。本稿では、海賊対処法案の提出の背景、概要及び第 171 回国会における論議を紹介したい。

### 1. 提出の背景・経緯

#### (1) 国連海洋法条約の批准

1996 年 6 月、我が国は海洋法に関する国際連合条約（以下「国連海洋法条約」という。）を批准した。同条約は、「すべての国は、最大限に可能な範囲で、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」（100 条）と定めているが、その批准に際し、我が国は、海賊行為の抑止を目的とする特別な国内法は整備しなかった。

それは、海賊行為の具体的な取り締まりが条約上の義務として課されたものではなく、また、政策的にも、我が国が、海賊行為一般について処罰し、抑止し、取り締まるという現実的な必要性を政府が認識していなかったためである。

#### (2) ソマリア沖・アデン湾における海賊被害の急増

一方、世界における海賊被害は、2003 年から 2006 年までは減少傾向にあったが、2007 年から増加に転じるようになる。

海賊事案の多発は、船舶の航行の安全に対する直接の脅威であるのみならず、海上輸送に従事する日本国民の生命及び財産、並びに主要な資源の大部分を輸入に依存するなど外国貿易の重要度が高い我が国の経済社会及び国民生活にとって大きな障害となる。

特に、ソマリア沖・アデン湾においては、近年、海賊被害が多発急増している。2008 年には、前年の 2.5 倍に当たる 111 件が発生し、2009 年には更に増加している。同海域を通過する船舶は年間約 2 万隻で、うち日本関係船舶も約 2,000 隻通過するなど、この海域における海賊事案の発生は、国際社会及び我が国にとって大きな脅威と認識されている。

このような状況を踏まえ、2008 年 6 月には、国連安全保障理事会において、ソマリア沖・アデン湾の海賊等対策について、国連憲章第 7 章の下で、ソマリア暫定政府<sup>2</sup>に協力する各

<sup>1</sup> 防衛大臣は、本法成立後の 6 月 19 日に海賊対処行動に関する準備命令を発令、7 月 6 日には交代のための護衛艦が日本を出港した。本法施行（7 月 24 日）後、海賊対処行動命令が発令される予定である。

<sup>2</sup> 日本は、同政府を承認していない。

国に対して、関連する国際法が海賊に関し公海上で許容する行為に合致する方法で、対象地域、目的、期間を一定のものに限定しつつ、ソマリア領海内で海賊・海上武装強盗対策のために必要な措置を取ることを承認する決議（1816号）がソマリア暫定政府の要請に基づき採択された。さらに、同年10月には海上活動に関心のある各国に対し、国連海洋法条約等の国際法に従いつつ、ソマリア沖の公海上における海賊との戦いに、特に海軍艦艇及び軍用機を派遣することにより、積極的に参加することを要請すること等を内容とした決議（1838号）及び同年12月には海賊対策のためソマリアの領土・領空であらゆる手段の行使を承認する等を内容とした決議（1851号）が採択される等、海賊対策の緊急性と必要性に対する国際的な認識が急激に高められることとなった。

このような状況を背景として、2009年6月時点では、欧米及びアジアの約20の国々・機関が軍艦などを派遣し、自国船籍を中心とした船舶のエスコート活動や哨戒等の任務を行っていた。

### （3）海洋基本法の成立

一方、我が国においては、2007年4月、海洋政策の新たな枠組みを構築するため「海洋基本法」が成立した。同法においては、「海洋の安全の確保のための取組が積極的に推進されなければならない」（第3条）とされ、さらに「海上輸送等の安全が確保され、並びに海洋における秩序が維持されることが不可欠であることかんがみ、海洋について、我が国の平和及び安全の確保、海上の安全及び治安の確保のために必要な措置を講ずる」（第21条）と規定された。併せて同法の国会審議の際に、国連海洋法条約その他の国際約束に規定する諸制度に関する我が国の国内法制を早急に整備することを求める附帯決議等が衆参両院の国土交通委員会でなされた。

2007年7月、海洋基本法に基づき、内閣に総合海洋政策本部（本部長：内閣総理大臣）が設置され、同年11月には総合的な海洋政策に係る法制の整備方針について審議する法制チーム（座長：海洋政策担当大臣）が設けられ、自衛隊の活用を含む海賊対策の法制面の検討が進められた。2008年3月に海洋基本法に基づき策定された『海洋基本計画』においても「国際法に則し、公海上で海賊行為を抑止し取り締まるための体制の整備を検討し、適切な措置を講じる」とされていた。

### （4）海上警備行動の発令と海賊対処法案の提出

ソマリア沖・アデン湾における海賊被害は、2007年10月には日本企業所有のケミカルタンカー「ゴールデン・ノリ」への襲撃、2008年4月の原油タンカー「高山」への襲撃など、日本関係船舶にも及ぶに至り、同年10月には、社団法人日本船主協会が国土交通大臣に対し、アデン湾の海賊問題に関する要望書を提出し、法整備等を求めた。

このような状況の中、2008年12月26日、麻生内閣総理大臣は、浜田防衛大臣に対し、「関係省庁と連携の上、自衛隊が海賊対策に早急に対応できるよう検討作業を加速するように」と、現行の自衛隊法に基づく海上警備行動の発令も含めた具体策の検討を急ぐことを指示した。

その後、与党（自民党・公明党）における検討を踏まえ<sup>3</sup>、3月13日、政府は、安全保障会議及び閣議を経て、海上警備行動の承認と本法案（法律案については安全保障会議の前に総合海洋政策本部法制チームを開催）を決定した。

本法案は同日国会（衆議院）に提出され、海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会（海賊対処特別委員会）における審査を経て、4月23日に衆議院本会議で、与党の賛成多数により可決され、参議院に送付された。なお、衆議院においては、民主党から、海賊対策本部の設置、自衛隊の派遣については国土交通大臣からの要請を明記し、国会の事前承認を必要とすること等を内容とする修正案が提出されたが、賛成少数で否決された。参議院においては、外交防衛委員会における審査の後、6月19日の本会議で否決されたが、同日、衆議院において3分の2以上の多数による再可決により成立した。

なお、海上警備行動については、3月14日、護衛艦2隻（合計約400名の自衛官及び8名の海上保安官が乗艦）が出港し、同月30日よりアデン湾において護衛を開始した。5月15日には、P-3C哨戒機派遣のための行動命令が発出され、5月28日に厚木基地を出発、その後2機のP-3C哨戒機は6月11日から活動を開始した<sup>4</sup>。なお、ジブチに設けられた基地には、機体の整備、基地の警備のため、統合部隊（陸自50名、海自100名）が初めて海外に派遣された。

## 2. 海賊対処法案の概要

### （1）法律の目的

この法律は、海に囲まれ、かつ、主要な資源の大部分を輸入に依存するなど外国貿易の重要度が高い我が国の経済社会及び国民生活にとって、海上輸送の用に供する船舶その他の海上を航行する船舶の航行の安全の確保が極めて重要であること、国連海洋法条約においてすべての国が最大限に可能な範囲で公海等における海賊行為の抑止に協力するとされていることにかんがみ、海賊行為の処罰について規定し、我が国が海賊行為に適切かつ効果的に対処するために必要な事項を定め、もって海上における公共安全と秩序の維持を図ることを目的とするものである。

ソマリア沖・アデン湾における海賊被害に対処することについては法文上明記されていないが、これは、本法案が、ソマリア沖の海賊対処のみに適用される特別法でなく、地理的な限定をせず広く海賊行為を犯罪とし取り締まる一般法であることが理由である。

### （2）海賊行為の定義

この法律において、「海賊行為」とは、船舶（軍艦及び各国政府が所有し又は運航する船舶を除く。）に乗り組み又は乗船した者が、私的目的で、公海（国連海洋法条約に規定

<sup>3</sup> 与党は、1月27日には、3月上旬を目途に海賊対処のため新法案を国会に提出し、当面の応急措置として自衛隊法82条に基づく海上警備行動による自衛艦派遣の措置を講じるよう要請する旨の中間とりまとめを麻生総理に要請した。

<sup>4</sup> 4月3日、日本政府は、派遣した護衛艦の主要な寄港地及び派遣予定のP-3Cの活動拠点であるソマリアの隣国であるジブチ共和国との間で自衛隊等の地位に関する公文を交換した。

する排他的経済水域を含む。以下同じ。)又は我が国の領海若しくは内水<sup>5</sup>において行う次のいずれかの行為をいう。

船舶の強取・運航支配

暴行・脅迫を用い、又はその他の方法により人を抵抗不能の状態に陥れて、航行中の他の船舶を強取<sup>6</sup>し、又はほしいままにその運航を支配する行為

船舶内の財物の強取等

暴行・脅迫を用い、又はその他の方法により人を抵抗不能の状態に陥れて、航行中の他の船舶内にある財物を強取し、又は財産上不法の利益を得、若しくは他人にこれを得させる行為

船舶内にある者の略取

第三者に対して財物の交付その他義務のない行為をすること又は権利を行わないことを要求するための人質にする目的で、航行中の他の船舶内にある者を略取<sup>7</sup>する行為

人質による強要

強取され若しくはほしいままにその運航が支配された航行中の他の船舶内にある者又は航行中の他の船舶内において略取された者を人質にして、第三者に対し、財物の交付その他義務のない行為をすること又は権利を行わないことを要求する行為

船舶侵入・損壊

～ のいずれかの海賊行為をする目的で、航行中の他の船舶に侵入し、又はこれを損壊する行為

他の船舶への著しい接近等

～ のいずれかの海賊行為をする目的で、船舶を航行させて、航行中の他の船舶に著しく接近し、若しくはつきまとい、又はその進行を妨げる行為

凶器準備航行

～ のいずれかの海賊行為をする目的で、凶器を準備して船舶を航行させる行為

### (3) 海賊行為に関する罪

海賊行為をした者は、以下のようにその行為の危険性・悪質性に応じた刑に処せられる。

上記(2)の ～ の海賊行為(船舶の強取・運航支配、船舶内の財物の強取等、船舶内にある者の略取、人質による強要)を行った者は、無期又は5年以上の懲役刑とし、上記(2)の ～ の未遂を罰する。これに伴って、人を負傷させたときは無期又は6年以上の懲役刑とし、死亡させたときは死刑又は無期懲役とするとともに、その未遂を罰する。

上記(2)の ・ の海賊行為(船舶侵入・損壊、他の船舶への著しい接近等)を行った者は、5年以下の懲役刑とする。

上記(2)の の海賊行為(凶器準備航行)を行った者は、3年以下の懲役刑とす

<sup>5</sup> 「内水」とは、領海の基線の陸地側の水域のことで、港、湖沼、河川などを指す。瀬戸内海も内水である。

<sup>6</sup> 「強取」とは、暴行又は脅迫により相手方の抵抗を抑圧し、財物を自己又は第三者の占有に移す行為である。

<sup>7</sup> 「略取」とは、暴行又は脅迫により、人を自己又は第三者の支配内に移す行為である。

る。

#### (4) 海上保安庁による海賊行為への対処

海賊行為への対処は、この法律、海上保安庁法その他の法令の定めるところにより、海上保安庁がこれに必要な措置を実施する。

海賊行為は海上における犯罪行為であるが、海上保安庁法第1条において、「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、…海上保安庁を置く」と規定され、また、同第2条において、「…海上における犯罪の予防及び鎮圧、海上における犯人の捜査及び逮捕、…に関する事務を行うことにより、海上の安全及び治安の確保を図ることを任務とする」と規定されており、海上保安庁がこのような警察活動を行う任務を負っている組織（法執行機関）として位置付けられている。

さらに、本法案において、「海賊行為への対処は、…海上保安庁がこれに必要な措置を実施する」と規定され、第7条において、「特別な必要がある場合に」自衛隊が対処することが規定されていることから、海賊行為への対処は、第一義的には、海上の法執行機関である海上保安庁の責務であることが明確になっている。

なお、司法警察権（逮捕、捜査等）は、海上自衛官に与えられていないため、海上保安官が実施することとなる<sup>8</sup>。

#### (5) 武器の使用

海上保安官又は海上保安官補は、海上保安庁法第20条第1項において準用する警察官職務執行法（以下「警職法」という。）第7条の規定により武器を使用する場合のほか、現に行われている上記（2）の海賊行為（他の船舶への著しい接近等）を制止するため、他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由のあるときには、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができる（いわゆる「停船射撃」）。

海賊行為への対処は、警察活動となるため、その武器使用に当たっては、本法案において準用する警職法第7条の規定を基本としている。警職法第7条の規定による武器使用は、「犯人逮捕」「逃走防止」「自己等防護」及び「公務執行抵抗抑止」のため、必要であると認める相当な理由のある場合においては、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができる。ただし、人に危害を与える場合（危害射撃）は、「正当防衛・緊急避難」「3年以上の懲役等の兇悪犯罪者や逮捕状による逮捕等の際の職務執行抵抗、逃亡等防止」の際に可能である。

#### (6) 自衛隊による海賊対処行動

防衛大臣は、海賊行為に対処するため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において海賊行為に対処するため必要な行動（以下「海賊対処行動」という。）をとることを命ずることができる。

<sup>8</sup> ソマリア沖・アデン湾への派遣護衛艦2隻にも、現在、司法警察職員として海上保安官計8名が乗艦している。

「特別の必要がある場合」とは、自衛隊法第 82 条の海上警備行動にも同様の規定が置かれており、いずれも、海上保安庁では対応が不可能あるいは著しく困難な場合をいう。

防衛大臣は、当該承認を受けようとするときは、関係行政機関の長（国土交通大臣、海上保安庁長官、外務大臣等を想定）と協議して、対処要項（海賊対処行動の必要性、区域、部隊の規模、期間等を記載）を作成し、内閣総理大臣に提出しなければならない。ただし、現に行われている海賊行為に対処するために急を要するときは、必要となる行動の概要を内閣総理大臣に通知すれば足りるとされている。

内閣総理大臣は、自衛隊による海賊対処行動を承認したとき、又は海賊対処行動が終了したときは、遅滞なく、国会に報告しなければならない。

### 3. 国会論議

#### (1) 法整備の必要性・法の目的

海賊対処法制の必要性について麻生総理は、海賊行為が海上輸送の安全確保という我が国の国益を脅かしている死活的な問題であるとの認識を示した上で、交通の要衝であるソマリア沖の海賊が日本を含め国際社会への脅威であり緊急に対応すべき課題であると説明している<sup>9</sup>。また、麻生総理は、既に実施している海上警備行動による対応は、保護対象が我が国に関係する船舶に限られる点や武器使用制限などの面で必ずしも十分でないことから新法制定が必要であることを強調している<sup>10</sup>。

新法制定の意義・効果について金子国務大臣<sup>11</sup>は、国連海洋法条約を踏まえ、海賊行為を定義し、国内法の犯罪行為として所要の罰則を定めた、国籍を問わず保護対象とした、停船のための武器使用を可能とした、の3つを挙げている<sup>12</sup>。

我が国が 1996 年に批准した国連海洋法条約においては、すべての国に最大限に可能な範囲で公海等における海賊行為の抑止に協力するとされているが、現時点まで法整備をしなかった理由について問われた。この点について政府は、同条約の規定（100 条）は、各国ができる限りの協力を行うことを義務付けているが、海賊行為の具体的な取締りを条約上の義務として課したのではなく、政策的にも我が国が国籍を問わず海賊行為を処罰し、抑止し、取り締まる現実的な必要がなかったためと述べている<sup>13</sup>。なお、重ねて問われた金子国務大臣は、遅きに失したかもしれないとの認識も示した<sup>14</sup>。

また、本法案には、安保理決議について言及がないため、本法案と安保理決議との関係が質された。金子国務大臣は、安保理決議との直接の関係はなく、参考に行っているが、国

<sup>9</sup> 第 171 回国会衆議院本会議録第 23 号 7 頁（平 21.4.14）等

<sup>10</sup> 第 171 回国会衆議院本会議録第 23 号 9 頁（平 21.4.14）

<sup>11</sup> 金子国務大臣と呼称するのは、本法案の審査に際し、法案担当である海洋政策担当大臣及び国土交通大臣として出席していることによる。

<sup>12</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 7 号 4 頁（平 21.4.23）

<sup>13</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 3 号 2 頁（平 21.4.15）

<sup>14</sup> 第 171 回国会参議院外交防衛委員会議録第 16 号 1 頁（平 21.6.4）

連海洋法条約が基準になっていると説明している<sup>15</sup>。

## (2) 海賊行為の定義

海賊行為とは、私的目的で行う行為と定義されているが、その「私的目的」の意味、私的目的か否かの判断基準について質疑が行われた。これについて政府は、「私的目的」とは、国家等の意思とは無関係な私人の利得の欲望、憎悪、復讐、その他の目的という意味であり、外国政府が国家意思に基づいて行うようなものは入らないとし、「私的目的」か否かの判断基準としては、本来公海上で掲げるべき国旗を掲げず国籍を隠している、身の代金目的といった動機、小型船を使用して襲撃するというような行為の態様など、様々な態様に照らして私的目的による私人の犯罪行為というようなことが評価されると説明した<sup>16</sup>。

関連して、国または国に準ずるもの、テロリスト等の行為と海賊行為との関係についても質された。政府は、テロリストか否かという判断基準ではなく、私的目的に当たるか否かで決まり、結果的に、テロリストの行為が海賊行為に合致する場合も排除されないとした<sup>17</sup>。

また、国連海洋法条約と本法案における定義の違いについて質疑が行われた。

国連海洋法条約には船舶による海賊行為のほかに、航空機によるものも含まれているが、本法案においては定義に含まれていない。その理由を質された政府は、これまでに航空機を使用した海賊行為が発生していない、また、現段階において私人が私的目的で航空機を使用した海賊行為を行うということは基本的に想定しがたい、すなわちヘリコプター等が単独で高速あるいはジグザク航行をしながら逃げている民間船舶上でホバリングしてロープで下りることは技術的に難しいなどと説明した<sup>18</sup>。

逆に本法案にのみに定義されたものとして領海・内水におけるもの、他の船舶等への著しい接近等・凶器準備航行がある。国連海洋法条約上、海賊行為は公海で行われるものとしている。本法案において、領海・内水で行われるものも海賊行為に含めていた理由について政府は、各国が自らの領海の中で管轄権をもって取締り処罰することが大前提であり、本法案で、我が国の領海・内水で行われる行為を海賊行為として処罰することは国連海洋法条約と矛盾しないと説明した。その上で、本法案では一般の刑法犯よりも重い刑罰を定めているところがあり、これが領海・内水での刑罰が公海のものより軽いことになるとアンバランスが生じること、また、海賊対処のための武器使用権限についても公海では行使でき、領海・内水ではできないことにもなることから、領海・内水も含めて公海上と同じく海賊行為と定義したと答弁した<sup>19</sup>。

他の船舶等への著しい接近等・凶器準備航行を海賊行為としたことについて、国際法と国内法の間に齟齬があるのではとの指摘があった。政府は、まず国連海洋法条約と本法案

<sup>15</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 4 号 3 頁 (平 21.4.17)

<sup>16</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 4 号 28 頁 (平 21.4.17)

<sup>17</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 4 号 7 頁 (平 21.4.17)

<sup>18</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 6 号 27 頁 (平 21.4.22)

<sup>19</sup> 第 171 回国会参議院外交防衛委員会議録第 16 号 22 頁 (平 21.6.4)

の海賊の定義は基本的に一致させているとの認識を示した。その上で、国連海洋法条約の定める海賊行為を我が国としての理解を明文化したものであり、各国は具体的な海賊行為を取り締まるために当局に権限を付与する必要がある、その過程において具体的に当局が行う行為には明示・具体的な措置が必要となると説明した<sup>20</sup>。

その他、定義に関連するものとして、調査捕鯨に対する民間団体シーシェパードによる妨害行為が海賊行為に当たるかとの点も議論となった。この問題について、金子国務大臣は、シーシェパードによる行為は海賊行為の定義に該当しておらず、別途 SUA 条約（海洋航行不法行為防止条約）の対象となるものであるとの認識を示したが<sup>21</sup>、中曽根外務大臣はある意味では妨害行動ということになり、国連海洋法条約上の海賊行為に該当される可能性は直ちに排除されないとして<sup>22</sup>、両者の答弁に食い違いがみられた。このことについて問われた中曽根外務大臣は、現在、シーシェパードによる妨害行為は海賊行為であるとまでは考えていないが、将来まで確定することはできないとの趣旨であると答弁した<sup>23</sup>。

### （３）海賊行為に関する罪

本法案における海賊行為に対する罰則についても、国連海洋法条約にある海賊の船舶と知って運航に自発的に参加する場合、扇動、故意に助長する行為など共犯行為等について明示的に規定されていないことが質された。政府は、刑法第 8 条により刑法総則の共犯に関する規定（共同正犯、教唆、幫助）が適用されるので対応できるとの説明を行っている<sup>24</sup>。

### （４）普遍的管轄権

本法案において、これまでの法制度では対処できなかった公海上における日本関係船舶以外の船舶に対する海賊行為も取締り等の対象となった。このように我が国が海賊行為に対して、いわゆる普遍的管轄権を行使することができる理由について政府は、国連海洋法条約において、人類共通の敵とされる海賊行為に関して、すべての国が最大限に可能な範囲で海賊行為の抑止に協力するとされており（第 100 条）、公海上における旗国主義<sup>25</sup>の原則の例外として、公海等において行われる海賊行為について、海賊船舶等の国籍を問わず、いずれの国も管轄権を行使できると認められていることを踏まえて、本法案第 2 条において、海賊行為に係る船舶や行為者、被害等に関して国籍について何ら限定を付しておらず、広くこの法律が適用されるようにしたと説明した<sup>26</sup>。これに関連して、航空機の強取等の処罰に関する法律等にある日本の刑事管轄権の及ぶ範囲についての規定がないことに疑問が示されたが、政府は、本法案第 2 条における構成要件において、国連

<sup>20</sup> 第 171 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 15 号 4 頁（平 21.6.2）

<sup>21</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会会議録第 3 号 19 頁（平 21.4.15）

<sup>22</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会会議録第 6 号 21 頁（平 21.4.22）

<sup>23</sup> 第 171 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 15 号 5 頁（平 21.4.15）

<sup>24</sup> 第 171 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 16 号 23 頁（平 21.6.4）

<sup>25</sup> 「旗国主義」とは、海上を航行する船舶はいずれかの国家に登録されなければならない、登録された国家の管轄権服することをいう。公海上において船舶は、一国のみの旗を掲げ航行し、条約上に明文の規定がある場合を除いて、旗国の排他的管轄権に服する（国際法学会編『国際関係法辞典第 2 版』（三省堂））

<sup>26</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会会議録第 6 号 10 頁（平 21.4.22）



海洋法条約に則して、公海上等における海賊行為を処罰の対象とすることを明確に規定しており、必要にして十分な規定であるとの認識を示している<sup>27</sup>。

#### (5) 犯罪人の引渡しについて

海賊行為を行った者の逮捕、逮捕後の取扱い（他国への引渡し、日本への送致）についても議論が行われた。逮捕した海賊の取扱いについて、政府は、個別具体的な事案に応じ、我が国に移送して刑事手続を進めるか、引渡しを受け入れる沿岸国や被害船舶の旗国・被害者の国籍国などの外国の官憲に引き渡してその処分にゆだねることを検討しているとの認識を示した<sup>28</sup>。

また、金子国務大臣は、日本船舶において日本人が殺されたような凶悪な犯罪は、日本に護送することを考えているとした<sup>29</sup>。その際は第三国経由で航空機での護送となるが、政府は、ジブチとの間では、自衛隊等の地位に関する交換公文（本年4月3日交換）により護送のための領域通過が認められていると説明した<sup>30</sup>。

外国に引き渡す場合について政府は、特段の協定等は必要ではなく、刑事訴訟法第203条などの規定に基づき当該海賊を釈放した上で、船員法第26条、27条に規定する「危険に対する措置」に基づき沿岸国で下船させ、これを当該国に引き渡すという手順を考えているとしている<sup>31</sup>。

なお、引渡し先として想定している沿岸国との交渉の進捗状況について政府は、関係国との間で、現在、鋭意協議や意見交換を行っているとの答弁するとどまった<sup>32</sup>。

#### (6) 海上保安庁を派遣できない理由

海賊対処は、一義的に海上保安庁が実施すると説明しながら、ソマリア沖・アデン湾には海上保安庁を派遣しない理由について質された。金子国務大臣は、第一義的には警察行動として海上保安庁が対応するものであるが、今回のソマリア沖・アデン湾の場合は、海上保安庁の巡視船艇を派遣することは、日本からの距離、海賊が所持する武器、各国海軍の軍艦等が対応していることなどを総合的に勘案すると、現状においては困難と考えているとの認識を示した<sup>33</sup>。

これに対して、野党からは、1991年にペルシャ湾の機雷掃海のために派遣された掃海艇は、途中何度も寄港しながら航行した、海賊が所持する武器よりも、海上保安庁が日本海で対処している北朝鮮の工作船の方がより強力な重武装である、米国のコーストガードの巡視船も派遣されており、また、現地の自衛艦も各国とは秘匿通信ではなく一般通

<sup>27</sup> 第171回国会参議院外交防衛委員会会議録第15号4頁（平成21.6.2）

<sup>28</sup> 第171回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第4号19頁（平21.4.17）

<sup>29</sup> 第171回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第3号8頁（平21.4.15）

<sup>30</sup> 第171回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第3号16頁（平21.4.15）

<sup>31</sup> 第171回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第4号19頁（平21.4.17）

<sup>32</sup> 第171回国会参議院外交防衛委員会会議録第16号22頁（平21.6.4）

<sup>33</sup> 第171回国会衆議院本会議録第23号5頁（平21.4.14）

信を行っており、海上保安庁巡視船で十分対応できるはずだとの反論がなされた<sup>34</sup>。

#### (7) 自衛隊による海賊対処行動

自衛隊による海賊対処行動については、発令の条件である「特別の必要がある場合」の意味、派遣に際しての国会の関与の在り方、緊急時の対応、他国領海内での対応等の議論が行われた。

「特別の必要がある場合」の意味について政府は、自衛隊法第 82 条の海上警備行動と同様に、海上保安庁のみでは対応できない、あるいは著しく困難な場合であると説明した。

具体的には、ソマリアの場合は、日本からの距離、海賊が重火器を所持していること、他国が軍隊を派遣していることであるが、一般的には、装備、対処すべき場所、海賊の特性、地域の情勢等の事情を総合的に判断することとなると答弁した<sup>35</sup>。

自衛隊による海賊対処行動における国会の関与については、海上警備行動にはない国会報告を入れた理由が問われた。金子国務大臣は、海賊行為への対処は警察行動であるため、海上警備行動と同様に、国会の事前承認に関する規定を設けなかったとした、他方、同行動では自衛隊の的確な文民統制の下での運用及び自衛隊が長期間活動することが求められており、遅滞なく報告することにより、国会への説明責任を果たそうとするものであると説明した<sup>36</sup>。

また、海賊対処行動の命令に係る総理の承認を求める際には、防衛大臣が対処要項を提出することになっているが、緊急時には、行動の概要を通知すれば足りるとされている。緊急時に事前通知をしていない迅速な対応ができないのではないかと指摘もあったが、政府は懸念を否定せず、それでも事前に通知することになると述べている<sup>37</sup>。

他国の領域内（ソマリア領域は実施しない）における活動について金子国務大臣は、追跡の場合は領域国の同意によって行うこともあるとされており、外国の領海においては、当該沿岸国が、その領域主権に基づき、自ら取締りを行っているのが常である。したがって、我が国が警察行動のために立ち入ることは基本的に想定していないとされている。他方で、国際法上、当該沿岸国の同意を得た場合又は要請を受けた場合、公海などから海賊行為を行った者を追跡して当該沿岸国の領海内に立ち入ることは可能であるとの認識を示した<sup>38</sup>。なお、我が国が他国の領海に立ち入るケースとしては、日本人が公海上で人質になり、その船が他国の港に入るような場合に、これを見届けるといようなことが考えられるとされている<sup>39</sup>。

#### (8) 武器の使用（停船射撃） 武力の行使との関係

本法案第 6 条において、新たに、いわゆる「停船射撃」のための武器使用が認められた

<sup>34</sup> 第 171 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 20 号 20 頁（平 21.6.18）

<sup>35</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 4 号 27 頁（平 21.4.17）

<sup>36</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 7 号 5 頁（平 21.4.23）

<sup>37</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 6 号 19～20 頁（平 21.4.22）

<sup>38</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 3 号 3 頁（平 21.4.15）

<sup>39</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 6 号 21 頁（平 21.4.22）

が、その趣旨について質された。政府は、「停船射撃」は、ソマリア沖の海賊の実態を踏まえ、本法案において国内法上の犯罪として規定された海賊行為のうち、他の船舶への著しい接近等の行為については、その後の重大な危害の発生（侵入して船舶を強取する等）を回避するため、その段階で抑止する必要があると、警職法第7条第1号の規定をいわば補完するものとして、停船のための武器使用の規定を整備したものであるとの考えが示された<sup>40</sup>。「補完」の意味について政府は、海賊が警告を無視し、著しい接近等を行う場合が警職法第7条第1号の「職務の執行に対して抵抗し」という要件に当たるか否かが解釈が分かれており、自衛官等が判断に躊躇しないよう「停船射撃」の規定を設けたと説明した<sup>41</sup>。

また、関連して、武器の使用と武力の行使との関係で議論が行われた。政府は、海賊行為に対する武器使用は、海賊自体が軍艦等を除く私的船舶に乗船していること、海賊行為が私的目的であること、公海上で行われることなどから、本法案第6条を含め、所定の法令の範囲内で武器使用を行うことは、憲法の禁ずる武力の行使に当たるものではないと繰り返し主張している<sup>42</sup>。また、仮に武器使用後相手が国に準ずる組織と判明した場合でも、当該海賊行為を客観的な状況に基づいて合理的に判断して認定していれば、さかのぼって、違法性、違憲性が問われることはないとの認識も示した<sup>43</sup>。

#### （9）民主党の修正案等

民主党の修正案は、衆議院における質疑終了後に提出されたため、直接提案者に見解を問う機会はなかったが、意見として政府の見解を求めたり、参議院の審査の際に修正案について政府の見解を求めたりすることがあった。特に、自衛隊が海賊行為への対処を実施する場合の国会の事前承認の必要性、自衛隊が対処する際に防衛大臣が判断する「特別の必要がある場合」を国土交通大臣に行わせることの是非、PKOの国際平和協力本部のような海賊対処本部を設置することの是非等について議論がなされた。

国会の事前承認の必要性について問われた麻生総理は、海賊対処は警察活動であり、海上警備行動と同様に国会の事前承認規定を設けなかった、他方、海賊対処行動の承認には、対処要項の内容を遅滞なく国会に報告することになっており、国会への説明責任を十分に果たすことができると答弁した<sup>44</sup>。ただ、浜田防衛大臣は、一般論と断った上で、自衛隊に対するいろいろな思いを払拭する意味ということを

<sup>40</sup> 第171回国会参議院予算委員会会議録第16号15頁（平21.3.19）

<sup>41</sup> 第171回国会参議院外交防衛委員会会議録第16号30頁（平21.6.4）

<sup>42</sup> 第171回国会衆議院海賊対処特別委員会会議録（平21.4.12）

<sup>43</sup> 平成21年4月23日の宮崎内閣法制局長官答弁（171国会衆院海賊対処特別委員会会議録7号14～15頁）。憲法第9条第1項が禁止している「武力の行使」とは、我が国の物的、人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為をいう。「国際的な武力紛争」とは、国家または国家に準ずる組織の間で生ずる武力を用いた争いをいう。いわゆる自衛隊の任務遂行を妨げる企てを排除するための武器の使用については、相手が国家または国家に準ずる組織である場合には、憲法第9条1項の禁ずる武力の行使に該当するおそれがあると政府は解している。

<sup>44</sup> 第171回国会参議院本会議録第24号4頁（平21.5.27）

考えるならば、今までどおり事前承認もあり得べしとの考えを披瀝している<sup>45</sup>。

「特別の必要がある場合」を国土交通大臣が判断すべきであるとの主張に対して金子国務大臣は、海上警備行動とのバランスを配慮し、同時に、防衛大臣が内閣総理大臣の承認を得ようとする「特別の必要がある場合」には閣議決定を行うので、国土交通大臣も参加するプロセスを経ていると答弁し、判断主体を見直す必要はないとの認識を示した<sup>46</sup>。

海賊対処本部の設置について政府は、国際平和協力本部の場合は、多様な国際平和協力業務に関して、幅広く関係行政機関が協力をしており、言わば束ね役として国際平和協力本部が設置されている、他方、海賊行為への対処は警察活動であり、第一義的には海上保安庁が実施し、特別の必要がある場合には自衛隊に海賊対処行動を命じて対処を行う、これは単一の省庁が指揮命令系統をはっきりさせて対処した方がいい、自衛隊が警察活動として海賊行為への対処を行うに当たって、あえて別組織を設置する合理的な理由は見出せないと答弁した<sup>47</sup>。

#### (10) 護衛活動の実態

ソマリア沖・アデン湾の海賊問題の実態、背景について政府は、ソマリアは、1991年以來、武装勢力間の抗争が絶えず、国土全体を実効的に統治する政府が存在をしていない状況にあり、これが海賊の温床となっているとの認識を示した<sup>48</sup>。また、中曽根外務大臣は、当初は、ソマリア領海内における外国船の違法操業や有害物質の不法投棄を受けて経済状況が悪化する中で、地元漁民により海賊行為が行われるようになったが、最近の多くは、人質の身の代金を目当てにした襲撃、乗っ取りへと変化したとの認識を示した<sup>49</sup>。

海上警備行動による護衛活動の実績について問われた政府は、3月30日から6月17日までに、27回85隻の日本関係船舶を護衛し、その間、6回の海賊対処を行った、いずれも保護対象外の船舶からの通報を受け、人道上の観点から、強制力を伴わない行為としてLRAD(指向性大音響発生装置)を使った呼びかけあるいは艦載ヘリによる状況確認など、できる限りの措置を講じたと答弁した<sup>50</sup>。護衛対象外の船舶への対処の法的根拠を問われ、政府は船員法第14条(遭難船舶等の救助)であることを明らかにした<sup>51</sup>。

本法案成立後の態様について質された浜田防衛大臣は、日本の船舶を守るのが一義的なことである、P-3C哨戒機の情報を流すことによって他の国にもそういったこと(船舶護衛)をし、警告射撃をしたり、海賊がそばに寄ってこないような形

<sup>45</sup> 第171回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第6号13頁(平21.4.22)

<sup>46</sup> 第171回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第6号3頁(平21.4.22)

<sup>47</sup> 第171回国会参議院外交防衛委員会議録第18号11頁(平21.6.11)

<sup>48</sup> 第171回国会衆議院安全保障委員会議録第3号5頁(平21.3.17)

<sup>49</sup> 第171回国会衆議院本会議録第23号11頁(平21.4.14)

<sup>50</sup> 第171回国会衆議院国土交通委員会議録第25号14-15頁(平21.6.17)

<sup>51</sup> 第171回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第3号5頁(平21.4.15)

を取る、また他国の艦船を護衛することで他の国との連携ももっと取れるような形になるので、それに対応するために具体的にはこれから検討していくと答弁した<sup>52</sup>。

#### (11) 海上警備行動

海上警備行動については、発令の理由・経緯、地理的範囲、保護対象船舶、P - 3 C 哨戒機の派遣の必要性等について質された。

まず、海上警備行動発令の理由・経緯について浜田防衛大臣は、ソマリア沖・アデン湾の海賊は、日本を含む国際社会への脅威であり、緊急に対応すべき課題である、同海域は年間約 2,000 隻の日本関係船舶が通航し、我が国にとって欧州や中東から東アジアを結ぶ極めて重要な海上交通路である、この海域において、最近でも重火器で武装した海賊事案が多発、急増していることは大変懸念すべき事態であるため、日本国民の人命、財産を保護することが必要であることから、新法の整備までの応急の措置として発令したと答弁した<sup>53</sup>。

地理的範囲については、過去の議論が領海や日本周辺の公海でのものであったことや、自衛隊法の前身である保安庁法（昭和 25 年制定）における海上警備行動について我が国沿岸から外に出るのは本旨でないとの政府答弁があったことなどから、我が国近海を想定したものではないかと質された。これに対し、浜田防衛大臣は、海上警備行動の地理的範囲は、その任務を達成するために必要な限度で公海に及ぶものと解されており、ソマリア沖・アデン湾の海域が排除されるものではないと答弁した<sup>54</sup>。

保護対象船舶について防衛省は、海上警備行動は我が国の公共の秩序の維持という任務の一環として行う活動であるので、その保護対象は、基本的には我が国の国民の人命、財産と考えられている、このため、保護対象船舶は、日本籍船、日本人が乗船する外国籍船、日本の船舶運航事業者が運航する外国籍船又は日本の積み荷を輸送する外国籍船であって我が国国民の安定的な経済活動にとって重要な船舶、と考えているとした<sup>55</sup>。の「経済活動にとって重要な船舶」の意味について政府は、日本の経済社会及び国民生活にとって必要不可欠な食料・資源等を輸入する船、日本から重要な輸出物資を運んでいる船がそれに当たるとした<sup>56</sup>。また、自衛隊法第 82 条にいう「財産」について防衛省は、単に日本国民の財産であるというだけでなく、損なわれることによって日本の社会、経済に与える影響などの観点から、この法目的である公共の秩序の維持のために自衛隊によって保護するということの必要性が認められるというものを想定しているとした<sup>57</sup>。

P - 3 C 哨戒機派遣が過剰であるとの質疑がなされたが、政府は、海賊にできる

<sup>52</sup> 第 171 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 16 号 5 頁（平 21.6.4）

<sup>53</sup> 第 171 回国会参議院予算委員会会議録第 16 号 4 頁（平 21.3.19）

<sup>54</sup> 第 171 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 14 号 18 頁（平 21.5.28）

<sup>55</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 4 号 18-19 頁（平 21.4.17）

<sup>56</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 4 号 26 頁（平 21.4.17）

<sup>57</sup> 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 4 号 19 頁（平 21.4.17）

だけ早い段階で対応し、未然に防ぐことが重要であるので、高い空の上からできるだけ広い海域を見渡して早めに情報を察知することのできる航空機は大変役に立つと答え、P - 3C哨戒機派遣の必要性を訴えた<sup>58</sup>。

#### (12) 我が国による支援

ソマリアの海賊問題の根本的な解決策を問われた中曽根外務大臣は、アデン湾・ソマリア沖海賊の根絶に向けては、周辺国の海上取締り能力の向上、地域間の協力、不安定なソマリア情勢を安定化するという中期的、長期的な視点の取組を一層進めていくことが大事だと思っている、我が国も、人道支援それから治安向上等のための支援として、最近2年間で約6,700万ドルを国際機関を通じて拠出した、と答弁した<sup>59</sup>。

また、国土交通省や海上保安庁によるソマリア周辺国に対する海上警察力の強化への取組について政府は、今年の1月にIMO(国際海事機関)主催のジブチ会合においてワークショップを開催して、東南アジアでの支援実績を生かした取組を提案した、さらに、ソマリア周辺国の海上保安機関の法執行能力の向上支援を図るために、昨年10月ごろ、イエメン沿岸警備隊をJICA(国際協力機構)の海上犯罪取締り研修に招聘して教育を行うとともに、昨年12月に海上保安庁の職員をイエメンに派遣して、人材育成等の支援を行う施策について情報交換を行った、さらに、今年の2月には、イエメン沿岸警備隊主催の地域海上安全保障会議に参加している、と答弁した<sup>60</sup>。

---

<sup>58</sup> 第171回国会参議院外交防衛委員会会議録第15号10頁(平21.6.2)

<sup>59</sup> 第171回国会衆議院海賊対処特別委員会会議録第6号3頁(平21.4.22)

<sup>60</sup> 第171回国会衆議院国土交通委員会会議録第4号5頁(平21.3.11)