



ソマリア沖アデン湾における 海賊対処活動の現状と課題

帖佐聡一郎 (主任研究員)

(注) 本稿は2020年6月1日までの情報に基づく

(要旨)

- 1991年以降、崩壊国家であるソマリアで発展していったソマリア海賊の特徴として、①組織性 ②計画性 ③暴力性が挙げられる。
- 凶悪な海賊事象が多発・急増する危機的状況を受けて、2008年6月に国連安保理は各国に軍艦及び軍用機の派遣を要請するとともに、ソマリア領海への入域や憲章第7章の基づくあらゆる必要な手段の行使が承認する決議を採択し、これまでに我が国を含む約30か国がソマリア沖アデン湾に海軍艦艇や航空機などを派遣している。
- 海上貿易が生命線である我が国にとって、官民を挙げて海賊発生を防止しあるいは対処することは必定であり、国家安全保障戦略や防衛大綱でも明確にその重要性が謳われている。
- 我が国を含む国際社会の取り組みにより、ソマリア沖アデン湾における海賊事象は2012年をピークに激減しているが、その理由として、各国海軍等による海賊対処活動の継続、商船への武装警備員の乗船等の自衛措置のほか、成功率が大幅に低下した海賊ビジネスそのものの旨味がなくなったためであるとの分析も存在する。
- ただし、①海賊の訴追・引き渡し ②武装警備員の運用 ③ソマリア国内の犯罪組織といった大きな課題の解決はまだ道半ばである。
- 現状においてソマリア海賊は力によってその発生が押さえつけられている状態であり、上記の課題に対する国際社会による継続した取組がなければ、再び海賊行為が多発・活発化するおそれがある。

海賊の歴史は古く、その起源についてははっきりとしたことは分かっていないが、古代ギリシアの文献であるイリアス・オデュッセイアにも登場する。その時代と地域において海賊の形態はさまざまであるが、ウィルスとの戦いと同様に、「人類共通の敵」¹としての海賊との戦いは決して終わることはないのかもしれない。

平成 21 年に我が国がソマリア沖アデン湾において海賊対処活動を開始してから早くも 10 年が経過したが、これまでの我が国の地道な対処活動と国際社会との緊密な連携により同地域での海賊事象は激減している。その成果もあって、当初は国民の関心も高かった同活動は、最近では新型コロナウイルス感染拡大渦中の自衛隊海外派遣部隊の苦悩などがニュースになることはあっても、海賊対処行動そのものが報道され国民の目に触れる機会はほとんどなくなっている。

しかし我が国のシーレーンの要所であるソマリア沖アデン湾における海賊（以下、ソマリア海賊）が根絶されたわけではなく、海賊発生の根本的な原因の解決にはまだ多くの課題が存在する。そこで本稿では、最新のソマリア海賊対処の現状を踏まえたうえで、この 10 年間で何が違って何が変わらなかったのか、今後我が国全体および国際社会で取り組むべき課題は何かについて考察していくこととする。

1 海賊とは何か？

国際法上、海賊行為が成立するには、①「私的目的」要件 ②公海要件 ③二船要件の 3 つの要件が必要とされており²、国連海洋法条約第 101 条では海賊行為を「私有の船舶又は航空機の乗組員又は旅客が私的目的のために行うすべての不法な暴力行為、抑留又は略奪行為」であり、「公海における他の船舶若しくは航空機又はこれらの内にある人若しくは財産」または「いずれの国の管轄権にも服さない場所にある船舶、航空機、人又は財産」に対して行われるものと定義している。また、同条約第 105 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又は航空機を拿捕し及び当該船舶又は航空機内の人を逮捕し又は財産を押収することができる」いわゆる普遍的管轄権の行使を容認するとともに、同条約第 100 条では「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」国際協力義務を謳っている。このように海賊行為に対処することは国際法上の義務であると同時に、他国の主権を侵害しない範囲で各国にはその対処のための大きな権限が認められているのである。これはまさに、歴史上海賊が「人類共通の敵」とされてきた故の規定であると言えよう³。

¹ 国際法上、海賊が「人類共通の敵」という考え方が妥当か否かについては、近年論争が盛んになってきている。学説の動向については以下を参照。

玉田大「海賊行為に対する普遍的管轄権の行使—学説の状況」鶴田順『海賊対処法の研究』、有信堂、2016 年

² 菅野直之「海賊取締り制度の趣旨目的をめぐって—私的暴力の制圧と旗国主義の原則性—」『社会科学研究 68(1)』、2017 年、129 頁。

³ 坂元茂樹「普遍的管轄権の陥穽」坂元茂樹『日本の海洋政策と海洋法〔増補第 2 版〕』信山社、2019 年、271 頁。

2 世界における海賊発生状況

現在においても海賊及び海上強盗事象（以下、海賊事象）は世界の様々な海域で発生しており、国際商業会議所国際海事局（ICC-IMB）の調べによると 2019 年だけで全世界で 162 件の海賊事象が発生しており⁴、その多くは東南アジア、アフリカ西岸、南米大陸北岸で集中して発生している（図 1）⁵。一方、ソマリア沖アデン湾での海賊発生状況に目を転じてみると、ソマリア海賊事象が急増した 2008 年はその大部分がアデン湾に集中しており、やがて西インド洋の広大な海域などへと拡大して発生するようになったが、2012 年後半以降、海賊発生件数・活動範囲ともに縮小してきている⁶。近年では全世界的に海賊事象発生件数は減少傾向にあるが、その背景には、ソマリア沖アデン湾及びその周辺の世界海賊事象発生件数の減少が大きく影響しているといえる⁷。

図 1：世界の海賊・海上強盗発生状況（2019 年）



（出典）IMB (International Maritime Bureau) HP

3 ソマリア海賊の特徴

ソマリア海賊の起源は、1991 年のバーレ政権崩壊後の内戦激化による国家崩壊にまで遡ることができる。国家の統治機能特に治安機能の崩壊により、ソマリアは武器や麻薬の密輸のほか、不法移民支援や人身売買を担う犯罪集団の巣窟と化していった。また、

⁴ ソマリア沖・アデン湾における海賊対処に関する関係省庁連絡会『2019 年 海賊対処レポート』、2020 年 3 月、2 頁。

⁵ IMB (International Maritime Bureau) HP:
<https://www.icc-ccs.org/index.php/piracy-reporting-centre/live-piracy-map/piracy-map-2019>（2020 年 2 月 26 日アクセス）

⁶ 『2019 年 海賊対処レポート』、3,4 頁。

⁷ ピークであった 2010 年が 445 件、2011 年が 439 件、2012 年が 297 件。
同上、2 頁。

ソマリア沖において外国漁船による密漁や産業廃棄物の不法投棄が野放しに行われるようになり、沿岸漁業で生計を立てていた漁民の多くが生活の糧を失っていったと言われている。このような密漁や不法投棄を取り締まるべく、1999年にプントランドと呼ばれる地域の氏族長が欧米の民間軍事会社を雇い、元漁民たちに沿岸警備のための訓練を受けさせた。ところがこの「プントランドコーストガード」と名乗るグループは、次第に外国漁船等から罰金として金銭を徴発するようになり、本来の法執行機関とは程遠い活動を行うようになった⁸。

しかし2002年から2003年頃になると、米国による対テロ戦争の影響によりアフガニスタン産の麻薬密輸ルートが途絶するとともに、自称コーストガードによる取り締まりにより外国漁船が一斉にソマリア沖から退去し、ソマリアの経済を陰で支えるこれら貴重な資金源が枯渇してしまう。そのような背景の下、中央政府が消滅した破綻国家内で蔓延る凶悪犯罪組織、巷に溢れる武器、世界有数の海上交通路で暗躍する強盗と化した自称コーストガードといった要素が組み合わさり、ソマリアにおける新たなビジネスとして海賊業が発展していったのである⁹。

このような誕生の背景から、ソマリア海賊は他地域の海賊とは異なる3つ特徴を備えていると言われる¹⁰。1つ目に、高度な「組織性」が挙げられる。元来より血縁関係による強い結束を持った氏族（クラン）により構成されているソマリア社会において、氏族長をトップとして、人員のリクルートや資金・物資の調達、犯行の計画、身代金の交渉、そして海賊行為の実行といった役割分担に基づき海賊グループが構成されていると言われている¹¹。最盛期にはソマリア沿岸から1000キロ以上も沖のインド洋上での海賊の活動が報告されており、そこではレーダーやGPS、AISといった先端航行システムと衛星電話を装備した海賊母船が潮流にのってインド洋まで進出し、獲物となる商船を発見すると、日本製の高性能船外機等を複数搭載している「スキフ」と呼ばれるグラスファイバー製の高速艇を数隻派出し、あっという間に商船を襲撃し乗っ取ってしまうという手口が主に用いられている¹²。このような長距離行動能力は、幅広い装備・人員調達ネットワーク、万全の後方支援態勢などを備えた高度な組織力なしには獲得しえないものであったと言えよう。また、アル・シャバーブなどのテロ組織や密輸シンジケートとソマリア海賊との繋がりを指摘する研究もあり¹³、その組織性はさらに高いものである可能性がある（図2）。

次の特徴としては、身代金を目的とした人質獲得といった明確な「計画性」に基づく行為であるという点が挙げられる。マラッカ海賊などのこれまでの海賊行為は、船舶の

⁸ 竹田いさみ『世界を動かす海賊』ちくま新書、2013年、101-107頁。

⁹ 同上、109,110頁。

ソマリア海賊の起源に関する包括的な研究としては、以下を参照。

Joana Ama Osei-Tutu, “The Root Causes of the Somali Piracy”, *KAIPTC Occasional Paper No.31*, March 2011

¹⁰ 竹田、前掲書、39頁。

¹¹ 同上、67-69,107-110頁。

¹² 同上、65-82頁。

¹³ 例えば以下の文献を参照。

竹田、前掲書、82-91頁。

Joana Ama Osei-Tutu, *op.cit.*, p.15

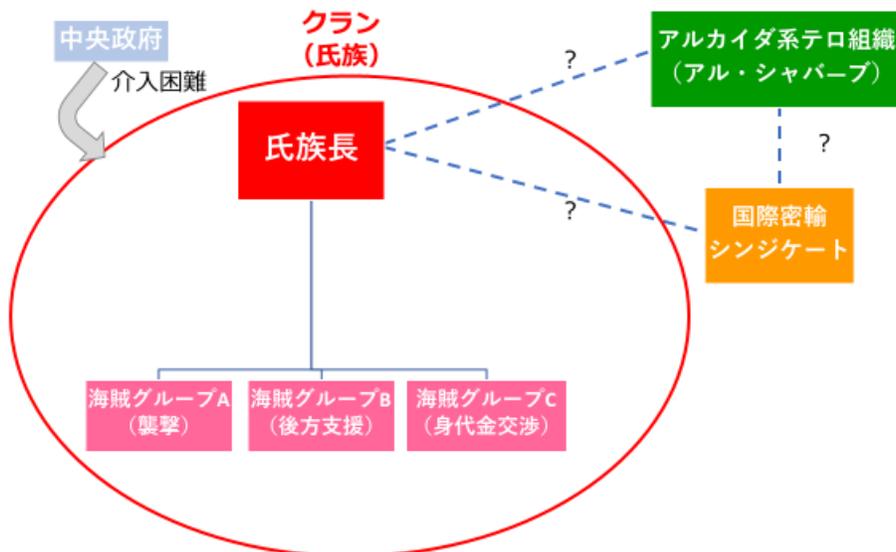
積み荷や船舶そのものを獲得することを目的とした「空き巣」「強盗」の類が主であったが、船舶運航会社の弱みに付け込んだ、より利益率の高い身代金ビジネスに目を付けたところはまさに革新的であったと言えるであろう¹⁴。

3つ目の特徴は、自動小銃や対戦車ロケット砲といった比較的重武装により襲撃を行う「暴力性」である。これは1992年からの内戦の激化により、パキスタンや中国から大量の武器がソマリア国内に不正に流入したことによるもので、主に鉈や山刀で武装しているマラッカ海賊とは大きく異なっている¹⁵。

海外からの違法漁業や産業廃棄物等の不法廃棄により、職を失った元漁民が生活のためしかたなく海賊業に手を染めているというソマリア海賊の一方的な主張やそれに同情的な一部報道がある。しかし一方で、元来小規模な沿岸漁業にしか従事していないソマリアの漁民がこのような高度な航行・通信システムを有し、巧妙な人質交渉を行うことは到底不可能であるとの分析もあることから、ソマリア海賊の全てを「哀れな漁民の成れの果て」と一括りにするのは早計であると言わざるを得ない¹⁶。

図2：ソマリア海賊の組織構成

イメージ



竹田いさみ『世界を動かす海賊』ちくま新書、2013年、67-69,82-91,107-110頁をもとに作成

4 国際社会の取り組み

2007年頃からソマリア沖アデン湾で凶悪な海賊事象が多発・急増し世界の各メディア

¹⁴ 竹田、前掲書、17,18頁。

¹⁵ 同上、69-72頁。

¹⁶ 同上、99-101頁。

で大きく報道されるようになるが、なかでも国際社会に大きな衝撃を与えたのが 2008 年 9 月にウクライナの子会社である海運会社が運航するベリーズ船籍貨物船 (Faina) がソマリア沖で海賊に乗っ取られた事件である。同船には、ロシア製 T-72 戦車 33 両、ロケット擲弾筒、高射機関銃、その他小火器や弾薬等が貨物として積載されていたため、事件発生後に米国やロシアの海軍艦艇がこの船を追跡する事態になった¹⁷。

このような危機的状況を受けて、2008 年 6 月に国連安保理決議第 1816 号が採択された。本決議は、海賊行為及び海上武装強盗を抑止するため、各国に軍艦及び軍用機の派遣を要請するとともに、ソマリア領海への入域や憲章第 7 章の基づくあらゆる必要な手段の行使が承認される画期的なものとなった。また、同年 12 月に採択された国連安保理決議第 1851 号では、取締対象範囲がソマリア本土の陸地や海岸、島へ拡大されるなど、ソマリアの領域主権を超える権限が海賊対処を行う各国に付与されることになった。さらに同決議では、海賊問題に関する国際協力メカニズムの設置が奨励され、海賊対策に関する国際協力の調整・情報交換を目的としたソマリア沖海賊コンタクト・グループ (CGPCS) が設立されたほか、IMO ジブチ会合、G7 プロセス、アフリカ開発会議 (TICAD) などの国際会議においても、ソマリア海賊問題への取り組みが進められている¹⁸。

これらの国連安保理決議に基づき、これまでに米国など約 30 か国がソマリア沖アデン湾に海軍艦艇や航空機などを派遣している。具体的には、北大西洋条約機構 (NATO) は 2008 年 10 月から「Allied Provider」作戦を開始し¹⁹、欧州連合 (EU) は同年 12 月から「アタランタ (EUNAVFOR Atalanta)」作戦、2009 年 1 月には第 151 連合任務部隊 (以下、CTF (Combined Task Force) 151) が設置され、各国海軍等による本格的な海賊対処が実施されるようになった。また、これらに属さないインド、ロシア、中国などの各国が独自に海軍艦艇を派遣し海賊対処活動を実施するなど、ソマリア沖アデン湾はさながら「海賊対処のショーケース」のような状況を呈するようになった²⁰。

また最近では、2019 年に採択された安保理決議第 2500 号においても、海賊抑止のための軍艦・軍用機の派遣等が改めて呼びかけられている。

5 我が国の取り組み

(1) ソマリア海賊に対処する意義

国民の経済活動・社会生活の基盤となる各種資源の多くを海上輸送に依存している我が国において、外航船舶の航行の安全確保を図ることは、我が国経済及び国民生活にとって極めて重要であり、とりわけ、アジアと欧州を結ぶ海上交通路であるアデン湾は、年間約 1,800 隻の日本関係船舶等が通航することから、我が国にとっても極めて重要となっている²¹。ところが 2008 年頃から同海域において日本関連船舶の海賊被

¹⁷ BBC News, 'Somalia's pirates seize 33 tanks', 2008 年 9 月 26 日
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7637257.stm> (2020 年 2 月 19 日アクセス)

¹⁸ 外務省「ソマリア沖・アデン湾における海賊問題の現状と取組」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/africa.html> (2020 年 1 月 23 日アクセス)

¹⁹ 同作戦は後に 2009 年 3 月からの「Allied Protector」作戦、同年 8 月からの「オーシャン・シールド (Ocean Shield) 作戦」へと引き継がれ、2016 年 12 月に作戦を終了している。

²⁰ 小林正英「EU-NATO 関係の現在—ソマリア沖海賊対策作戦の事例を中心に—」『尚美学園大学総合政策論集 25 号』、2017 年 12 月、26 頁。

²¹ 我が国は貿易量 (トン数ベース) の 99.6% を海上輸送に依存している。

害が急増するようになり、2008年4月に日本郵船の大型原油タンカー「高山」が海賊の襲撃を受けた事件が大きく報道されると、日本国内でもソマリア海賊への関心が高まっていくことになった。一方で、このような海賊襲撃の危険を回避するためアデン湾を通らず、アフリカ大陸南端の喜望峰を回るルートに航路を変更している船舶もあるものの、1隻あたりで距離6,500km、時間にして約10日、燃料費を含めた約4,000万円のコストの増加が見込まれるため²²、いずれにしても海賊事象による我が国の経済的な損失は計り知れない。

このように、海上貿易が生命線である我が国のシーレーン要所に位置するアデン湾において海賊行為が繰り返し行われることは、国民の生命と財産に大きな脅威を与えるものであり、官民を挙げてその発生を防止しあるいは対処することは必定である²³。実際に、2013年12月に発表された「国家安全保障戦略」では、「海洋国家として、(中略)「開かれ安定した海洋」の維持・発展に向け、主導的な役割を發揮する。具体的には、シーレーンにおける様々な脅威に対して海賊対処等の必要な措置をとり、(中略)各国との海洋安全保障協力を推進する」と謳われている²⁴。また2018年12月に策定された「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱(防衛大綱)」では、「関係国と協力した海賊への対応」や「ジブチ共和国において海賊対処のために運営している自衛隊の活動拠点について、地域における安全保障協力等のための長期的・安定的な活用に向け取り組む」ことが明記されており²⁵、海賊対処の重要性が我が国の国家戦略上及び防衛戦略上で明確に謳われている。

(2) 具体的な取り組み

2009年3月に海上警備行動が発令され、海賊対処のために海上自衛隊(以下、海自)の護衛艦2隻²⁶(司法警察活動のための海上保安官8名が同乗)、同年5月にはP-3C哨戒機2機がソマリア沖アデン湾に派遣されて以来、我が国は10年以上にわたりソマリア沖アデン湾における海賊対処を実施してきている²⁷。

また、国連海洋法条約の趣旨を踏まえ海賊行為に適切かつ効果的に対応するため、2009年7月から「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」(以下、海賊対処法)が施行され、船籍を問わず全ての国の船舶を海賊行為から防護することが可能となった(第2条)ほか、民間船舶に接近するなどの海賊行為を行っている船舶の進行を停止するために他の手段がない場合、合理的に必要な限度において武器の使用が

『2019年 海賊対処レポート』、1頁。

また、アデン湾は湾とはいえ、全長約1,000km(直線距離で東京から知床岬、種子島、父島、ウラジオストク、韓国済州島に相当)、全幅約400km(直線距離で東京から大阪に相当)にもおよぶ広大な面積を有する

²² 坂元茂樹「ソマリア沖で拘束した海賊に対する対応について」海上保安協会『平成22年度海洋権益の確保にかかる国際紛争事例研究(第3号)』、2011年、85頁。

²³ 竹田、前掲書、22頁。

²⁴ 『国家安全保障戦略について』平成25年12月17日国家安全保障会議決定、同日閣議決定、14頁。

²⁵ 『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』、平成30年12月18日国家安全保障会議決定、同日閣議決定、16頁。

²⁶ 平成28年11月1日から派遣される護衛艦の隻数は1隻に変更されている。

²⁷ 『2019年 海賊対処レポート』、11頁。

可能となった（第6条）。この海賊対処法は、海賊を定義づけ、公海上の外国船舶による外国船舶に対する行為を国内法上の犯罪と位置づけたという意味において画期的であり²⁸、ソマリア海賊問題に対する我が国の積極的な姿勢を国際社会に示すという意味でも意義のあるものでもあったと言えよう。

海賊対処法では、海賊行為への対処は一義的には海上保安庁（以下、海保）の役割としながら（第5条①）、「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に必要な行動をとること命ずることができる」（第7条①）とし、実際にソマリア沖アデン湾においては、前述のとおり、主に海自部隊が海賊対処の任務に当たっている。これは、外洋での長期行動能力を持った艦艇や重武装の海賊に対処可能な装備、人員を多数保有しているという①装備・能力面と、歴史的に海賊対処は海軍の任務であり諸外国は海軍艦艇・航空機を派遣して海賊対処任務に当たらせている現状における②各国との連絡調整の利便性という2つの側面から、同地域での海賊対処には海保よりも海自がふさわしいとの考慮によるものである²⁹。

現在の自衛隊の活動としては、主に以下の5つの活動がある³⁰。①派遣海賊対処行動水上部隊（水上部隊）は、海自護衛艦1隻がアデン湾内に設定された国際推奨航路帯（International Recommended Transit Corridor: IRTC）内において船団を組み往復しながら民間船舶を直接護衛する方式と、CTF151司令部との調整に基づき割り当てられたアデン湾内の特定の区域で警戒監視にあたるゾーンディフェンス方式により、航行する船舶の安全確保に努めている³¹。また、護衛艦に搭載された哨戒ヘリコプターも定期的にアデン湾上空を周回し、周囲の警戒監視を行っている。

②派遣海賊対処行動航空隊（航空隊）は、海自P-3C哨戒機2機により、CTF151司令部との調整により決定した飛行区域において警戒監視・情報収集を行い、不審な船舶の確認、海自護衛艦、他国艦艇、民間船舶及びCTF151司令部などの関係機関への情報提供を行っている。また、求めがあればただちに周囲の安全を確認するなどの対応をとっており、海賊行為の抑止や海賊船と疑われる船舶の武装解除といった成果に大きく寄与している³²。

²⁸ 奥藪淳二「海上保安庁－海上自衛隊関係の変化と海賊対処法」鶴田順『海賊対処法の研究』、有信堂、2016年、187頁。

²⁹ ただし海賊を逮捕、捜査を行うためには司法警察権が必要であり、そのような権限を持った海上保安官を海自艦艇に乗艦させて任務に当たらせる体制をとっている。坂元、前掲論文、96頁。

³⁰ 『2019年 海賊対処レポート』、12,13頁。

³¹ 海賊対処法に基づく護衛開始から令和2年1月までの実績

直接護衛：護衛隻数 累計 3,904 隻

ゾーンディフェンス：実施日数 累計 1736 日

確認した商船数 累計 約 19,010 隻

統合幕僚幹部「海賊対処のために派遣された水上部隊の活動状況について（令和2年1月）」
令和2年2月14日

https://www.mod.go.jp/js/Press/press2020/press_pdf/p20200214_03.pdf

（2020年2月19日アクセス）

³² 海賊対処法に基づく護衛開始から令和2年1月までの実績

その他にも、③海上自衛官と陸上自衛官により編成されている派遣海賊対処行動支援隊は、航空隊を効率的かつ効果的に運用するために、ジブチ国際空港北西地区に整備された活動拠点において、警備や拠点の維持管理などを実施している。また④航空隊及び支援隊に必要な物資などの航空輸送を実施するため、空輸隊として航空自衛隊の輸送機を定期的に運航している。さらに⑤海賊対処を行う各国部隊との連携強化及び自衛隊の海賊対処行動の実効性向上を図るため、2014年8月以降、CTF151司令部に司令部要員を派遣している。また、2015年5月には自衛隊から初めてCTF151司令官を派遣し、2020年2月20日から6月下旬までの予定で日本人として4人目のCTF151司令官及を派遣している³³。

自衛隊以外では、海上保安庁は司法警察職員として8名の海上保安官を海自護衛艦に乗艦させ任務にあたらせているほか、沿岸国であるジブチの海上法執行能力の向上のため、「海上犯罪取締り研修」、「ジブチ沿岸警備隊能力拡充プロジェクト」等を実施しており、さらに2015年12月には我が国とジブチ間の「海上保安能力向上のための巡視艇建造計画」に基づき巡視艇2隻を供与している³⁴。

このように、ソマリア沖アデン湾における海賊対処については、防衛省・自衛隊や海上保安庁を含めた関係省庁が一体となり、対策を検討・実施しており、引き続き、ソマリア沖アデン湾の海賊の問題に積極的に取り組み、我が国として国際社会の平和と安定に一層貢献していく方針である³⁵。

6 海賊事象減少の要因

このような我が国を含む国際社会の取り組みにより、ソマリア沖アデン湾における海賊事象は2012年をピークに激減しており、2015年と2019年には発生件数が0件となっている（表1）。なお国連の発表によれば、2019年11月8日現在、5つの活動中の海賊グループと複数の活動休止中の海賊グループが残存しており、3名が人質として以前拘留中である³⁶。

飛行回数 累計 2,448回

飛行時間 累計 約 18,300時間

確認した商船数 累計 約 203,200隻

護衛艦、諸外国の艦艇等及び民間商船への情報提供 累計 約 14,480回

統合幕僚幹部「海賊対処のために派遣されたP-3C哨戒機の活動状況について（令和2年1月）」令和2年2月14日

https://www.mod.go.jp/js/Press/press2020/press_pdf/p20200214_04.pdf

（2020年2月19日アクセス）

³³ 統合幕僚監部「第151連合任務部隊（CTF151）司令官の派遣について」2020年1月21日

https://www.mod.go.jp/js/Press/press2020/press_pdf/p20200121_01.pdf

（2020年2月19日アクセス）

³⁴ 『2019年海賊対処レポート』、27頁。

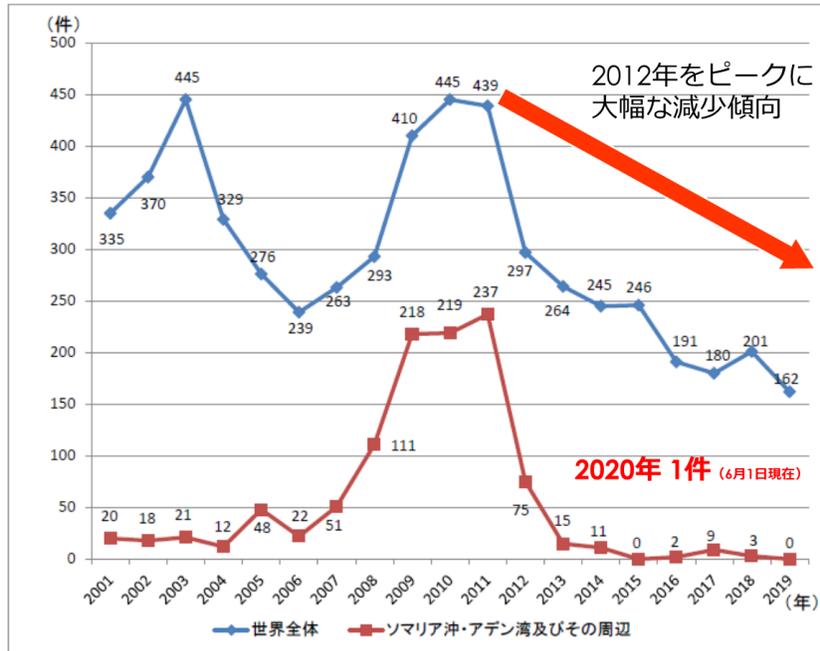
³⁵ 『2019年海賊対処レポート』、序文

衆議院議員 河野太郎公式サイト、2020年2月9日

<https://www.taro.org/2020/02/%E6%B5%B7%E8%B3%8A%E5%AF%BE%E5%87%A6%E8%A1%8C%E5%8B%95.php>（2020年2月26日アクセス）

³⁶ 国連事務総長報告、The situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the

表 1：アデン湾周辺における海賊事象の発生件数



2019年 海賊対処レポートをもとに作成

ソマリア沖アデン湾における海賊事象の激減は、自衛隊を含む各国海軍等による海賊対処活動の継続、商船側によるベスト・マネジメント・プラクティス (BMP)³⁷や商船への武装警備員の乗船等の自衛措置の実施といった、国際社会による海賊対策の成果の現れであることが広く認められている³⁸。その他の背景として、初期投資などに高いコストがかかる割に成功率が大幅に低下した海賊ビジネスそのものの旨味がなくなったためであるとの分析も存在する³⁹。

しかし、一見壊滅しつつあるように見えるソマリア海賊であるが、現在でもソマリア沖アデン湾では海賊と疑われる不審な船舶が確認されており、実際に2020年に入ってから1件の海賊未遂事象が発生しており、予断を許さない状況である⁴⁰。

coast of Somalia (S/2019/867), para.53,54,58

³⁷ 国際海運会議所等、海運に関連の深い各種団体により作成された、ソマリア海賊による被害を防止し又は最小化するための船舶運航者による措置（船舶による海賊行為の回避措置、船内の避難区画(シタデル)の整備等）をまとめたもの

³⁸ 『2019年 海賊対処レポート』、3頁。

³⁹ ロレッタ・ナポリオー二著、村井章子訳『人質の経済学』文藝春秋、2016年、84,85,101,102頁。

⁴⁰ 2020年5月17日、イエメン沖を航行していた英船籍のケミカルタンカー（Stolt Apal）が2隻の高速ボートに乗る海賊から銃撃等の襲撃を受けたが、同タンカーに乗船していた警備員による威嚇射撃により撃退された。

<https://jp.reuters.com/article/gulf-security-idJPKBN22U03H>

7 海賊対処の課題

各国海軍等による努力により海賊事象自体は減少したものの、その対処のための手法に問題がない訳ではない。かねてより課題とされていた①捕らえた海賊を訴追または第3国に引き渡すための各国の法整備や、②海賊の襲撃の回避に大きな成果を上げている武装警備員の適切な運用のための国際的なルール作りは、この10年間で解決に至っておらず対策が急務となっている。また、③海賊の背後にある犯罪組織は壊滅されておらず、引き続き船舶航行の安全に対する脅威となっているなど、海賊発生の背景とされるソマリア国内の脆弱な経済状況や、代替生計手段の欠如、不安定な治安及び脆弱な統治構造等の問題は解決しておらず、ソマリア自身で海賊を取り締まる能力ははまだ不十分である⁴¹。つまり、現状においてソマリア海賊は力によってその発生が押さえつけられているのであり、依然としてソマリア沖アデン湾の状況は予断を許さず、上記のような課題に対する国際社会による継続した取組がなければ、再び海賊行為が多発・活発化するおそれがある⁴²。

(1) 海賊の訴追・引き渡しに係る課題

国際社会が本格的にソマリア海賊問題に取り組むようになって程なく、海賊を拘留しても、国内法の不備、移送に伴う時間と多大な費用、ノン・ルフールマン原則などから、自国船舶や自国民に対する海賊行為以外は処罰できず、武装解除の上釈放するいわゆる「キャッチ・アンド・リリース」が大きな問題となった⁴³。また他方では、軍艦等に発見された海賊は、臨検前にはしごや武器等を海中に投棄してしまうため証拠不十分によりその場で釈放されたり、武器を所持していた場合でも引き渡し先がなく、武器を押収したうえで釈放される事例も多い⁴⁴。また、海賊を訴追又は第3国へ引き渡す国際法上の根拠を、国連海洋法条約第105条及び第100条や国連安保理決議とするのが比較的一般的な解釈であるが⁴⁵、現在に至っても明確な制度化が行われているとは言い難い⁴⁶。例えば、2010年5月の時点で各国海軍等によって拘束された海賊のうち9割以上が訴追されずに釈放されており⁴⁷、このような海賊

(2020年5月18日アクセス)

41 『2019年 海賊対処レポート』、3頁。

42 同上、3頁。

43 杉木明子「誰が「海賊」を処罰するのか？－「地域訴追モデル」とケニアにおける海賊裁判」日本貿易振興機構アジア経済研究所『アフリカレポート』2016年、3,4頁。

44 2001年5月、リベリア船籍大型タンカー「モスクワ大学」号（ロシア人船員23名乗船）がイエメン沖で海賊に乗っ取られ、ロシア海軍が出動し人質を解放。しかし国内法では訴追できず、イエメンとスーダンが引き取りを拒否したため、拘束した海賊10名をゴムボートに乗せ沿岸から600km沖で釈放（事実上の遺棄）した非人道的なケースも存在する。坂元「ソマリア沖で拘束した海賊に対する対応について」、95,96頁。

45 例えば、以下の文献を参考。

坂元茂樹「普遍的管轄権の陥穽」坂元茂樹『日本の海洋政策と海洋法〔増補第2版〕』信山社、2019年

46 杉木、前掲論文、4頁。

47 国連安保理, Letter dated 24 January 2011 from the Secretary-General to the President of the Security Council (S/2011/30), 25 January 2011, para.14

の不処罰が海賊行為の抑止につながらないことは明白である⁴⁸。

海賊を逮捕し自国で訴追した数少ないケースの1つとして、グアナバラ号事件が挙げられる。事件の概要は、2011年3月、アラビア海の公海上において航行中であったハバナ船籍で商船三井の原油タンカー「グアナバラ」号が4人の海賊から襲撃され、緊急信号を受信した米海軍がトルコ海軍の支援を得ながら同船を救出し海賊全員を拘束、その後、海上保安官がアデン湾公海上の海自艦艇上で海賊4名を逮捕し日本に移送、2014年6月16日に最高裁にて全員の刑が確定したものである。当該事件は我が国にとっても初めて海賊対処法を適用し海賊を訴追したリーディングケースであるが、裁判手続き上の大きな課題も明らかになった。

まず被疑者の移送に係る課題であるが、我が国が締約国となっている国際人権規約自由権規約（以下、自由権規約）第9条3項では、「刑事上の罪に問われて逮捕され又は抑留された者は、裁判官又は司法権を行使することが法律によって認められている他の官憲の面前に速やかに連れて行かれるものとし、妥当な期間内に裁判を受ける権利又は釈放される権利を有する」と規定されているが、日本から1,000キロ以上もあるアデン湾周辺で逮捕した海賊を速やかに日本に移送できるのかという問題がある。当該既定の「速やかに (promptly)」の解釈については、自由権規約委員会が1982年に採択した「一般的意見8 (第9条)」で「2,3日 (a few days) を超えてはならない」⁴⁹とされているが、過去の判例に照らすと、我が国がソマリア海賊の被疑者を裁判のため日本まで移送するのに2,3日を超えたとしても、直ちに自由権規約第9条3項の違反と判決される可能性は低いものと考えられる⁵⁰。

しかし、この他にも自由権規約上の権利を確保できないことが予想される場合がある。同規約第14条3項(f)では「裁判所において使用される言語を理解すること又は話すことができない場合には、無料で通訳の援助を受けること」とされているほか、同規約第10条2項(b)では「少年の被告人は、成人とは分離されるものとし、できる限り速やかに裁判に付される」と規定されている。日本においてソマリアの言語であるソマリ語を駆使して裁判における通訳を円滑に行える人材が果たしてどれくらい確保できるのか、また、現在のソマリアにおいて住民票など被疑者の年齢などの身元を特定できる手段が果たして存在するのか大いに疑問である⁵¹。

(2) 武装警備員の運用に係る課題

近年のアデン湾周辺における海賊による襲撃の回避実績を見てみると、武装警備員の威嚇等による回避が圧倒的に多いことが分かる(表2)⁵²。一般的に一括りに呼称されることが多い武装警備員であるが、大きく分けて公的武装警備員 (Vessel Protection Detachment: 以下、VPD) と民間武装警備員 (Privately Contracted Armed

48 坂元「ソマリア沖で拘束した海賊に対する対応について」、96頁。

49 CCPR, General Comment No. 8: Article 9 (Right to Liberty and Security of Persons), para.2.

<https://www.refworld.org/docid/4538840110.html> (2020年4月16日アクセス)

50 坂元「ソマリア沖で拘束した海賊に対する対応について」、94,95頁。

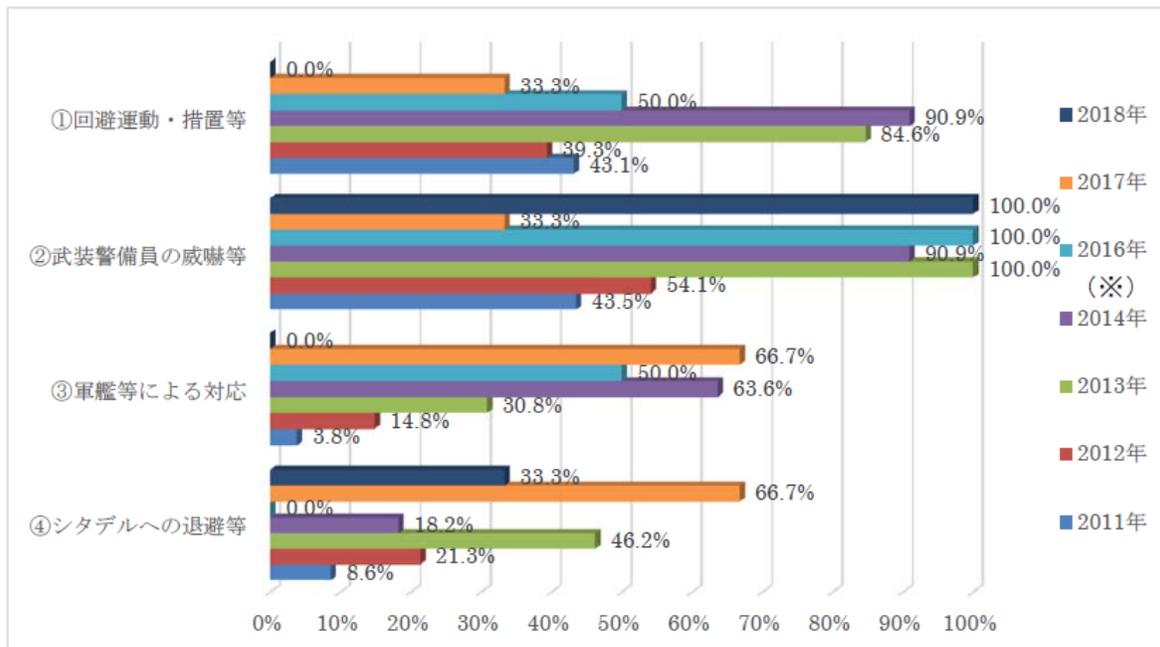
51 同上、95頁。

52 ソマリア沖・アデン湾における海賊対処に関する関係省庁連絡会『2018年 海賊対処レポート』、2019年3月、7頁。

Security Personnel: 以下、PCASP) の2つに分類することができる⁵³。そのいずれにも共通する特徴は、小火器等で武装し対象船舶に乗船し、ハイリスクエリア全区間で警備を実施し、これまでほとんど全ての海賊による襲撃を撃退するなど高い費用対効果を挙げている点である。

なお我が国においても、2013年11月に「海賊多発地域における日本船舶の警備に関する特別措置法」が施行されたことにより、一定の要件を満たした場合に限り、警備員が日本船籍の商船等に乗船し小銃を所持した警備が可能となっている。

表2：回避船舶のソマリア海賊回避手段の実施状況・実施率



※2015年の海賊事案発生件数は0件
(出典)『2018年 海賊対処レポート』、2019年3月

VPDは現役の軍人等により構成され、主に欧州やロシア、アフリカ諸国から要員が派遣されている。主な任務は、自衛、法執行機関との調整、船舶乗員の訓練・審査、武器の使用、沿岸国官憲との連絡、採証活動などであり⁵⁴、世界食糧計画(WFP)の人道支援船舶の護衛にも従事している。軍人の方が港間の武器や人員の移送が容易であり、訴追される危険性が低く法的な地位も確立されている等の理由から、VPDはPCASPよりも好まれる傾向にあるが⁵⁵、厳しい軍事予算上の制約等により各国軍がVPDに派出できる人的資源には限界がある。

⁵³ 古谷健太郎「民間武装警備員に関する国際的な基準の機能」鶴田『海賊対処法の研究』、144頁。

⁵⁴ James Brown “Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean’s Private Security Boom”, *Analysis*, September 2012, p.9

⁵⁵ *Ibid.*

一方で、VPD による不適切な武器の使用があった場合、その管轄権をめぐる大きな論争を招くことがある。実際に、2012年2月にイタリア船籍のタンカー「エンリカ・レクシエ (Enrica Lexie)」号に VPD として乗船していたイタリア軍兵士が、海賊と誤認したインド人漁民を射殺してしまう事件が発生しており、旗国主義に基づく排他的管轄権を主張するイタリアと、自国籍船舶で発生した被害者の国籍国及び自国領海内での事件⁵⁶であることから旗国主義、消極的属人主義、属地主義に基づく管轄権を主張するインドの主張が真っ向から対立し、駐印イタリア大使がインドから出国禁止になるなど前代未聞の外交問題にまで発展している⁵⁷。このようなある国籍の船舶から他の国籍の船舶への銃撃（弾丸が国境を超える例）は海賊対処の現場で実際に頻発しており、同様の管轄権をめぐる論争が再発する可能性は十分にあるが、現在の国際法上では管轄権の優先に係る規定がないことからもっぱら外交的に解決に頼らざるを得ないのが現状である⁵⁸。

PCASP については、民間軍事会社 (PMSC) から派遣される元特殊部隊員を含む軍隊経験者等により構成されており、事前対処としての情報提供、対策指導・訓練、事態対処としての警戒・警備、事後対処としての被害対処などの業務を行っている⁵⁹。人的資源が不足している VPD と比較して、PMSC は世界中の軍隊経験者等をリクルートできることから人的資源は豊富であるため⁶⁰、一般的には VPD の代替手段として PCASP を乗船させて自主警備させる海運会社が多いのが実情である⁶¹。また、PCASP を乗船させた船舶のほとんど全てが海賊の襲撃を撃退している実績も、PCASP を採用する大きな動機となっていると言われている⁶²。そもそも海賊が出没する可能性がある全ての海域を各国海軍が警備することは不可能であり⁶³、航路帯の警戒・監視等の「面」の安全確保（公共財としての機能）を担う各国海軍等と、個々の商船の警備といった「点」の安全確保（私的財としての機能）を PCASP が担うという補完関係が構築されているのは経済的には合理的な行動であるとの評価もある⁶⁴。

また経済的利点としては、武装警備員が乗船しなければ身代金が保証されないケースもある程、海賊の増加により高騰した船舶保険料が PCASP を乗船させることにより割引されることが挙げられる。加えて、最盛期には 1 人当たり平均約 500 万米ドルにも上ったと言われる身代金と比較して、1 回の航海当たり平均約 5 万米ドル程度の武装警備員の契約料は格安であるばかりでなく、被害船舶の運航停止に伴う損失、人質交渉・身代金受け渡しに伴う専門家の契約料、被害者及びその家族のケ

56 発生場所についてもイタリアとインド双方で意見の対立がある。

57 事件の詳細については、以下を参照。

瀬田真「コラム⑧エンリカ・レクシー号事件」鶴田『海賊対処法の研究』

58 瀬田真「民間海上警備会社 (PMSC) に対する規制とその課題－海賊対策における銃器使用の検討を中心に－」『海事交通研究』61、2012年、30頁。

59 小野圭司「民間軍事会社 (PMSC) による海賊対処－その可能性と課題－」『国際安全保障』第40巻第3号、2012年12月、73頁。

60 P.W.シンガー著、山崎淳訳「戦争請負会社」NHK出版、2004年、155-163頁。

61 古谷、前掲論文、144頁。

62 同上、145頁。

63 James Brown, *op.cit.*, pp.4,5

64 小野、前掲論文、78頁。

アに係る経費の削減、または襲撃を恐れず経済速力で航行することによる燃料費の節減ができるなど、海賊対策に係る海運会社のコストを大幅に低減できることが、PCASP を乗船させる大きな動機となっている⁶⁵。

ただし上記のようなメリットがある反面、PCASP の乗船には多くの懸案があることも事実である。まず、アデン湾周辺での海賊対策の需要が急激に高まったことから民間軍事会社が多数参入することになったが、それに伴い、武器使用に関する訓練が不十分な者や単に金銭を目的とした者が乗船するといった、民間軍事会社の質や能力に関する懸念が発生するようになった⁶⁶。実際に、2008年11月にはシンガポールの海運会社が運航するリベリア船籍のケミカルタンカー「ビスカグリア (Biscaglia)」号がアデン湾を航行中に海賊の襲撃を受けた際、乗船していた英国人 PCASP の3名が放水銃などの非殺傷型の抵抗を試みたものの撃退に失敗し、他の船員を残したまま海中に飛び込み逃走し、当該船舶が海賊に乗り取られるという事件が生起している⁶⁷。

また、PCASP の武器の使用に関する明確な国際的な基準がないことから、PCASP による過剰防衛が度々問題となっている。代表的な事例として、2012年5月にマーシャル船籍のばら積み貨物船「MS アボセット (Avocet)」号に海賊と思われるボートが接近した際、乗船していた PCASP が船体への警告射撃を実施し、その後ボートが後方に離れていく段階においても船体への射撃を継続し、負傷者を発生させたケースがある。当該事件の様子は動画としてインターネット上で公開され、過剰な武器の使用にあたるのではないかと大きな議論を呼んだ⁶⁸。その他にも、船舶乗員や船体への付随被害、海賊による暴力のエスカレートへの危惧、死傷者への責任・補償問題、海上において民間武装警備員を採用することの法的問題、さらには各国海軍や他 PCASP との同士討ちの危険性増大などを指摘する声もある⁶⁹。

さらに、武器を保有した PCASP が乗船した船舶が沿岸国の領海に入域する際、無害通航に該当するのか否かという議論も存在する。例えば、マレーシアは領海内で PCASP を発見した場合は領域主権の侵害と判断するとしているほか、シンガポールは無許可の PCASP の領海内の活動は許容できないとしており、またエリトリアは2011年5月に領海に侵入した PCASP 4名を実際に数か月間勾留している。国際法上は沿岸国法令に違反がない限りにおいて無害通航権を享受できるとの見解もあるが⁷⁰、PCASP を乗船させたまま沿岸国の領海を通行する場合には、銃器の使用・運搬が沿岸国の法令上どの程度許容されるのかをその都度確認する必要があるだろう⁷¹。

⁶⁵ James Brown, *op.cit.*, pp.6,7.

⁶⁶ 古谷、前掲論文、146頁。

⁶⁷ CNN.com, “Three escape pirate-hijacked tanker”, November 28, 2008
<http://edition.cnn.com/2008/WORLD/africa/11/28/somalia.pirates.chemical.tanker/>
(2020年2月25日アクセス)

⁶⁸ 古谷健太郎「民間武装警備員による船舶の警備にかかる諸問題－国際法の視点から－」海上保安協会、2014年4月23日、20,21頁。

⁶⁹ James Brown, *op.cit.*, pp.6,13

⁷⁰ 古谷「民間武装警備員による船舶の警備に係る諸問題－国際法の視点から－」、9-13頁。

⁷¹ 瀬田、前掲論文、29,30頁。

(3) ソマリア国内の犯罪組織に係る課題

上記のように、様々な問題を抱えながらも各国海軍による警戒監視や武装警備員の乗船などの運航会社自身による自衛措置により、この10年間でアデン湾周辺での海賊行為の成功率は大幅に低下した。そもそも海賊ビジネスでは、装備や人件費などの多額の初期投資が必要であり、これらのコストの回収が極めて困難となった現状において、ソマリア海賊は海賊ビジネスよりもコストとリスクが格段に低い移民の密入国斡旋ビジネスに鞍替えしていると言われている⁷²。2019年11月に公表されたソマリア沖における海賊・海上強盗の現状に関する国連事務総長報告においても、海賊行為に従事していた犯罪組織は、よりリスクの低い密航支援、麻薬・武器・木炭などの密輸により継続的に利益を得ようとしている傾向にあると指摘されている⁷³。つまり、アデン湾周辺での海賊事象の激減は決してソマリア国内の犯罪組織が根絶されたことを意味しているわけではなく、犯罪以外の生活手段の欠如、不安定な治安、脆弱な中央政府の統治能力といった海賊発生の本来的原因が解決されない限り、いつでも同地域において海賊が復活する余地があるのである⁷⁴。

まとめ

ここまで、ソマリア沖アデン湾における海賊対処の現状を概観したうえで、その課題として主なものを3つ抽出した。これらの課題の解決は現在においてもなお道半ばであるが、この10年間我が国をはじめとする国際社会は決して手をこまねいてきたわけではなかった。

海賊の訴追・引き渡しに係る課題に対しては、国連が2008年の安保理決議1816号で「全ての国家（旗国、寄港国、沿岸国、犠牲者および犯罪者の国籍国、管轄権をもつその他の国）に対し、ソマリア沖の海賊行為の裁判、捜査および起訴に協力することを要請」し、また翌2009年には安保理決議1897号において「各国に対し海賊の逮捕、訴追、処罰のための国内法整備を要請」するなど、国際社会にその課題への取り組みを求めてきた。このような要請に応え、ケニア、セーシェル、モーリシャス、マダガスカル、タンザニアなどの周辺国が国内裁判で海賊被疑者を訴追できるよう法整備を実施し、協定国の海軍等によって拘束された海賊被疑者を受け入れ訴追することに合意している⁷⁵。我が国に関しても、2014年12月18日に、「海賊と疑われる者の引渡し等に関する日・セーシェル覚書」への署名がセーシェル共和国の首都ビクトリアに寄港している海自護衛艦艦上において行われ、我が国当局により抑留された海賊被疑者及び押収された財産のセーシェルへの引渡し並びにこれらのセーシェルにおける取扱いのための条件及び態様について明確に規定されることになった⁷⁶。

上記のような各国の努力により、「地域訴追モデル」が現在では海賊訴追の主流となっ

⁷² ロレッタ・ナポリオー二、前掲書、84,85,102,103頁。

⁷³ 国連事務総長報告(S/2019/867)、para.8

⁷⁴ 同上、para.65

⁷⁵ 杉木、前掲論文、8頁。

⁷⁶ 報道発表「海賊と疑われる者の引渡し等に関する日・セーシェル覚書への署名」外務省、2014年12月18日

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000062.html

(2020年2月26日アクセス)

ているわけであるが、各国の国内事情による被疑者受け入れの選別、海賊裁判実施国の裁判に係る過大な負担、訴追国における量刑の差異、海賊グループのリーダーや資金提供者など幹部の訴追の困難さ、刑期を終了した元海賊の更生・社会復帰の実施の困難さといった問題は未解決であり、今後も国際社会の更なる取り組みが必要となっている⁷⁷。

また、武装警備員の適切な運用に係る課題については、国際海事機関（IMO）が 2007 年から民間武装警備員の武器の管理・使用等に関するガイドラインの策定に取り組んでいるほか、2012 年には IMO のガイドラインに基づき国際標準化機構（ISO）が民間武装警備員の資格要件に関する検討を行っている⁷⁸。

最後にソマリア国内の犯罪組織に係る課題であるが、取り組むべきは海賊問題の根本的解決、つまり国際社会が連携したソマリアの国家再建であることは論を待たない。その具体的な取り組みについてはさまざまな先行研究や政策提言があり、その詳細について論ずるのは紙面の都合上差し控えるが、その多くが水産業や流通業の育成、天然ガス等の資源開発、海上法執行機関の能力開発を挙げている⁷⁹。我が国でもソマリアの国づくり支援として、①基礎的社会サービス回復支援 ②治安維持能力向上への支援 ③国内産業活性化の支援を 3 本柱として、国連などの国際機関と連携してソマリアの復興と安定に取り組んでいる⁸⁰。さらにユニークな取り組みとして、大手寿司チェーン店「すしざんまい」（株式会社喜代村）の社長である木村清氏が、ソマリア沖がキハダマグロの良い漁場であることに目を付け、海賊に漁船 4 隻や冷凍倉庫を与えたうえでマグロ漁の方法を教え、さらにソマリア政府にはたらきかけて IOTC（インド洋まぐろ類委員会）にも加盟させて販売ルートも確保した結果、ソマリア沖の海賊発生件数をゼロにしたというものがある⁸¹。もっとも、このマグロ漁の育成がどの程度海賊発生抑制に寄与したかを検証するのは困難であり、木村社長の主張を額面通り受け入れることは困難である。しかし、様々なアイデアをもって、我が国の官民を挙げ、そして国際社会とも連携してソマリア海賊問題の解決に取り組む必要があるという事実は明らかであろう。

(2020 年 6 月 1 日)

⁷⁷ 杉木、前掲論文、8 頁。

⁷⁸ PCASP 規制の検討過程については、以下を参照。
古谷「民間武装警備員に関する国際的な基準の機能」、147-156 頁

⁷⁹ 例えば、以下の文献を参照。
竹田、前掲書、169-190 頁。

国連事務総長報告(S/2019/867), para.12-27

⁸⁰ 外務省「ソマリア沖・アデン湾における海賊問題の現状と取組」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/africa.html> (2020 年 1 月 23 日アクセス)

⁸¹ ハーバー・ビジネス・オンライン「すしざんまい社長が語る「築地市場移転問題」と「ソマリア海賊問題」」2016 年 1 月 16 日
<https://hbol.jp/77365> (2020 年 1 月 31 日アクセス)