

国土交通政策研究 第77号

国際海事条約における

外国船舶に対する管轄権枠組の変遷に関する研究

(Transition of Jurisdictional Framework

Over Foreign Ships in International Maritime Conventions)

2007年7月

国土交通省 国土交通政策研究所

総括主任研究官 吉田 晶子

はじめに

海洋法の対象とする分野は、領域の確定にはじまり、天然資源の保護、生物(漁業)資源の保護、航行の安全確保、海洋環境の保護、海上(船上)における船員の保護、海上犯罪の処罰、セキュリティの確保等極めて広範にわたります。

そして、これら各分野について、特に 20 世紀後半以降、数多くの多国間の国際条約が締結され、今日、こうした国際ルールに基いて、外航海運船社等は船舶を運航しており、各国の海事当局や沿岸警備当局等は国際ルールの履行を担っています。

こうした海洋法の分野においてながら維持されてきた基本的な考え方として、船舶は、その旗を掲げる国家の管轄権に従うという「旗国主義」の原則があります。

今日においてもこの原則は維持されていますが、船舶運航を取り巻くさまざまな経済社会の変化を受けて、各国際海事条約においては、旗国以外の締約国による管轄権行使についても詳細な規定を設けるなど、その枠組は少しずつではありますが変化しています。また、その変化の方向性や進み具合は分野ごとに異なり、複雑な体系を構築しています。

本報告書においては、各国際海事条約の採択・改正の動きやその履行実務において進みつつある動きを、海洋法全体の中での位置づけや、基本的な国際法上の概念との関係を念頭におきつつ、比較・整理することを試みました。広範な対象を短期間で扱ったため、十分な情報を提示できていない部分、掘り下げ方が浅い部分もありますが、できるだけ俯瞰できる構成になるよう努めています。

また、本報告書で引用した文書等は全て公表情報から採用しており、ウェブサイト等を通じて入手可能なものについてはできる限りアドレスを記して参照できるようにしています。

本研究を進めるにあたっては、東京大学大学院法学政治学研究科中谷和弘教授から、大変有益なご指導をいただきました。この場をお借りして、改めて感謝申し上げます。また、国土交通省海事局をはじめとする関係部局等の方々からも有益なご指摘を頂きました。

しかしながら、本報告書にある事実誤認等いかなる誤りも、筆者のみがその責めを負うものであることはいうまでもありません。

本報告書が、少しでも、政策当局関係者や国際海事条約に関心を有するの方々のお役に立てれば幸いです。

平成 19 年 7 月

国土交通政策研究所
総括主任研究官
吉田 晶子

要 旨

「旗国主義」は、海洋法における管轄権枠組において長らく確立された原則であり、外航海運における重要な概念である「航行の自由」や「公海の自由」とともに用いられてきた。

しかしながら、20 世紀後半以降の便宜置籍化の進展とともに、海難事故による海洋汚染や海賊・武装強盗等の発生を経験し、各国の海事当局や海運関係者らの間では、「旗国主義」の原則の有効性に対する疑念も生じてきた。近年の国際社会におけるセキュリティ環境の変化も海事セキュリティ強化のための新たな枠組の導入の必要性を示唆している。

こうした環境変化を受けて、国連海洋法条約や IMO 及び ILO 諸条約においては、旗国主義を代替・補完する適切な履行枠組を求める動きが見られてきた。

寄港国・沿岸国管轄権の拡大や、PSC、旗国モデル監査制度、乗船検査における国際協力枠組等はその様な取組みの例である。

こうした取組みはすべて、「旗国主義」の原則と、非旗国による代替的・補完的履行との絶妙なバランスの上に成り立っている。

本報告書においては、外国籍船舶に対する管轄権枠組の変遷と国際海事条約の有効な履行確保のためのさまざまな取り組みを見ていくことによって、排他的な旗国主義原則といった概念が後退していく過程にあることを明らかにする。

キーワード: 旗国主義、寄港国検査(PSC)、沿岸国管轄権、SOLAS 条約、STCW 条約、SUA 条約、ILO 海事労働条約

Summary

Transition of Jurisdictional Framework Over Foreign Ships in International Maritime Conventions

Flag state responsibility has been a long-established principle in the jurisdictional framework under the maritime law.

This principle has been used in conjunction with other key concepts in international shipping such as freedom of navigation and freedom of the High Seas in ensuring free and non-discriminative international shipping.

However, there having been a series of notorious cases of marine pollution following maritime accidents as well as numerous ongoing reports of piracy and armed robbery, which have occurred concurrently with the rampant use of Flag of Convenience (FOC) since the last half of the 20th century, the maritime community has begun to cast doubt on the effectiveness of this principle. Changes in the global security environment in the recent decades have also evidenced the need for a new international regime to enhance maritime security.

Affected by those circumstantial changes, international maritime conventions including UNCLOS and those adopted in IMO and ILO seem to have been searching for an appropriate alternative implementation framework. Examples of such efforts include advancement of port/coastal state jurisdiction, port state control, model audit system among flag states, international cooperation regime for boarding inspections and so on. All these frameworks have been established while trying to maintain a delicate balance between flag state responsibility and supplemental and/or alternative implementation by non-flag states.

This report examines the transition of jurisdictional framework on foreign ships and various efforts to enhance effective implementation in international maritime conventions and identifies how adherence to the concept of exclusive flag state jurisdiction has gradually diminished.

Key Words: Flag state responsibility, Port state control, Coastal state jurisdiction, SOLAS, STCW, SUA, Maritime Labor Convention, 2006

目 次

第 1 章 概要	1
第 2 章 国連海洋法条約等における管轄権の基本的枠組	3
第 3 章 海上安全の確保	9
1) 海上安全を確保するための諸条約の管轄権の基本的枠組	12
2) 人的要因と ISM コード導入及び STCW 条約改正	18
3) 執行強化のための取組み(PSC の強化, ボランタリー監査制度 等)	28
4) まとめ	34
第 4 章 海洋汚染の防止	35
1) 船舶起因による海洋汚染防止に係る国際条約の枠組	38
2) 国連海洋法条約と MARPOL 条約との関係	47
3) 各国・地域における海洋汚染防止に関する国家実行	50
4) 船員の公正な取り扱いに関するガイドライン	61
5) 海難事故に係る調査	75
6) まとめ	76
第 5 章 海上犯罪の処罰と海事セキュリティ	77
1) 海上犯罪に関する国連海洋法条約における管轄権の基本的枠組	81
2) 1988 年 SUA 条約の概要	84
3) 海上犯罪の処罰に関する更なる検討	86
4) 改正 SOLAS 条約と ISPS コード	90
5) 2005 年 SUA 条約改正議定書	94
6) まとめ	98
第 6 章 海上労働	117
1) ILO 条約における船員の労働条件等に関する条約の概要	119
2) ILO 海事労働条約の概要	121
3) まとめ	125
第 7 章 まとめ	129
1) 旗国管轄権の排他的優越性の後退	129
2) 国際海事条約と国際コントロール	131
3) 最後に	133
主な参考文献リスト	135

第 1 章

概要

第1章 概要

本報告書では、旗国による管轄権の行使が優先される枠組として発展してきた国際海事条約において、20世紀後半以降におこった技術の進展やセキュリティ確保の必要性の高まり等の政策的必要性の変化のなかで、船舶に対する管轄権の行使に係る枠組が変化しつつある現状を、各分野における国際条約の関連条文の比較等により整理した。

検討の対象は、平時における民間船舶の航行に関連して、1)航行の安全に係る船舶構造基準及び乗組員の資格等の安全規制、2)船舶起因による海洋汚染の防止、3)海上犯罪の処罰及びセキュリティの確保、4)船員の労働条件の保護の4分野について、20世紀後半以降、主として国際海事機関(IMO)及び国際労働機関(ILO)において成立し、多数の国により批准され実行されてきた国際条約を対象として、これら条約における旗国、寄港国及び沿岸国による船舶に対する管轄権及びその執行の枠組を取りあげており、これらの分野に関係する範囲において国連海洋法条約(United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS))の関係規定についても検討対象とした。

なお、海事セキュリティの確保及び船員の労働条件の保護については、本報告書執筆時点(平成19年6月)においては発効していないが、近年改正又は新たに採択されたもので、管轄権の枠組について重要な変更を生じさせる主要な条約については取りあげることとした。具体的には、海事セキュリティに関して、2005年に採択された「海上における船舶の航行に対する不法な行為の防止に関する条約(SUA条約)の改正議定書」を取りあげるとともに、船員の労働条件の保護について2006年に採択された「ILO海事労働条約」を対象に含めている。

なお、各分野を取りあげる際、国際法体系は、国内法のように一義的な立法機関や執行機関により規律されているわけではなく、複数国間で合意された国際条約の成立までの過程においては、各国の一方的な国家実行の積み重ねが慣習国際法として定着し、又は、そうした国によるイニシアティブによって、その国家の国家実行をプロトタイプとした多国間条約が成立していく過程を経ることが多いことを踏まえ、成立した国際条約のみならず、これを補うかたちで、米国やEU等における国家実行についても、適宜取り上げた。

本報告書の構成にあたっては、以下の通りとした。

本章(第1章)において構成の概要を述べた後、第2章において慣習国際法及び国連海洋法条約において定着している、各海域における、旗国、寄港国及び沿岸国の管轄権についての基本的な考え方を整理したうえで、第3章において、船舶の航行の安全に係る船舶の構造基準や乗組員の資格等に関するIMO主要条約について、第4章において、船舶起因の海洋汚染防止について、MARPOL条約及び国連海洋法条約における関係国の管轄権の行使の枠組について整理している。第5章においては、海上犯罪の処罰と海事セキュリティの確保に関連して関係国の管轄権行使の枠組について、国連海洋法条約における海賊行為に関する規定等及びIMOにおいて採択されたSUA条約とISPSコードを中心としてまとめている。

第6章においては、船員の労働条件の保護についてのILO条約における管轄権行使の枠組について、2006年に採択されたILO海事労働条約によりどのような変化がもたらされようとしているかといった点を中心にまとめている。

そして第7章において、上記各分野における管轄権行使の枠組の変遷を比較したうえで、便宜置籍化の進展に伴い、管轄権が適切に行使されない管轄権の空白状況を補完する動きとして、旗国管轄権の排他的優越性が後退しつつある状況にあること、こうした管轄権枠組の変化の方向性・進捗度合いは管轄権の種類と政策分野毎に異なること、を指摘する。そして最後に、便宜置籍化の進展に対応して旗国管轄権の排他的優越性が後退する中、また、約 2000 隻といわれる我が国商船隊のうち、日本籍船舶は既に 100 隻以下になっている現状を踏まえて、国際的執行枠組の構築及びその執行にあたって私見をまとめた。

[基本用語]

IMO	International Maritime Organization
ILO	International Labor Organization
ICAO	International Civil Aviation Organization
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea
STCW	International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
SUA	Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation
PSC	Port State Control

第2章

国連海洋法条約等における管轄権の基本的枠組

第2章 国連海洋法条約等における管轄権の基本的枠組

[ポイント]

- ・ 「旗国主義」原則
- ・ 国連海洋法条約に規定される海域区分と管轄権の基本的枠組

海上を航行する船舶については、いずれかの国家に登録されなければならない、船舶が登録された国家(旗国)の管轄権に服するという「旗国主義」がとられている。¹ とりわけ、公海においては旗国の排他的な管轄権に服すると解されてきた。しかしながら、近年、様々な政策的要請によって、旗国の排他的管轄権に対する制約が拡大してきている。

本章においては、まず、内水、領海、排他的経済水域及び公海のそれぞれの海域区分における船舶に対する管轄権の行使に係る基本的な枠組について、国連海洋法条約²を中心として、必要に応じて IMO、ILO の関連条約及び慣習国際法により補足する形で、概要を整理したい。

なお、管轄権については、これを「立法管轄権」、「執行管轄権」及び「司法管轄権(裁判管轄権)」の3つに分類し、可能な限り各管轄権の種類毎にその内容を記述した。³

[国連海洋法条約に規定される海域区分と管轄権]

18世紀以来、欧州諸国における重商主義の進展に伴い、グロティウスの主唱する「海洋の自由」が支配的な考え方となり、沿岸国の主権が及び国内法が適用される3カイリ程度の狭い領海と旗国の排他的な管轄権が認められる公海からなる海洋二元論が、慣習国際法として定着したと解されてきた。

慣習法として発展してきた海洋法について、これを法典化する試みは、国際法学会(Institut de droit international)やハーバード・ロースクール等が行ってきたが、1920年以降は国際連盟のイニシアティブのもと進められ、1958年、第一次国連海洋法会議においていわゆるジュネーブ海洋法4条約が採択されるに至り、その実現をみた。その後も、同会議において採択にいたらなかった領海条約に係る審議や、科学技術の発展や途上国による海洋資源管轄権の主張等を受けて、1982年、第三次国連海洋法会議において、国連海洋法条約(The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS))が採択された。同条約においては、内水、領海、排他的経済水域、公海、国際海峡、群島水域といった海域ごとに、締約国の権利義務が規定されることとなった。

一方、本報告書でとりあげる IMO 主要条約は国連海洋法条約が採択される以前の1970年代に採択されており、また、海事関連の ILO 条約も同様に国連海洋法条約が採択される以前に採択されたものが多い。このため、これら個別条約では、管轄権については、当時の慣習国際法に基づくことを前提に、明確な規

1 国際法学会編「国際関係法辞典」(三省堂 2005年) p170

2 1982年採択、1994年発行(我が国に対しては1996年発効)、2006年12月時点で152ヶ国が批准。

3 「立法管轄権(Legislative or Prescriptive Jurisdiction)」とは、国内法を制定して、一定の事象とその活動をその適用の対象とし、合法性の有無を認定する権限を言う。「執行管轄権(Executive or Administrative Jurisdiction)」とは、行政機関が逮捕、捜査、強制捜査、押収、抑留など物理的な強制措置により国内法を執行する権限をいう。「司法管轄権(Judicial Jurisdiction)」とは、司法機関がその裁判管轄の範囲を定め、国内法令を適用して具体的な事案の審理と判決の執行を行う権限をいう。

(山本草二「国際法」(有斐閣、2003年)232頁)

定を置かないまま実体的な規則を規定しているものが多い。国連海洋法条約では、これらについて、当時の慣習国際法を実定法化するとともに、第12部に見られる詳細な規定群のように、新たな管轄権行使枠組を規定することとなった。

以上を踏まえ、本報告書では、まず、国連海洋法条約における基本的な管轄権行使枠組について述べ、後に、個別条約に定める執行枠組をみていくことにより、現時点において、これらがトータルにどのように運用されているかを見ることとしている。

[内水]

内水(Internal Water)とは、基線より陸側に存在する水域を示し、港湾等を含む。内水は、慣習国際法上も、沿岸国(寄港国)の領域主権が及ぶと解され、沿岸国(寄港国)は、立法管轄権、執行管轄権及び司法管轄権のすべてについて、自由に行使しうることが原則とされる。

国連海洋法条約第2条第1項は、「沿岸国の主権は、その領土若しくは内水または群島国の場合にはその群島水域に接続する水域で領海といわれるものに及ぶ。」と規定している。

このため、沿岸国(寄港国)は、特別な条約上の義務を負わない限り、⁴入港しようとする外国船舶に対して入港条件を設定することも、そもそも入港を拒否することも可能であると解されている。⁵

また、後に述べるように、内水においては旗国の管轄権は排他性を有しておらず、寄港国による管轄権に一般的には服することとなるが、船内の内部規律事項については、寄港国はその行使を抑制してきた。⁶内水における管轄権行使に関連して、国連海洋法条約第12部に規定される海洋汚染防止に係る寄港国管轄権の行使に係る規定の他、SOLAS 条約(ISM コード及び ISPS コードを含む。⁷)、MARPOL 条約、STCW 条約、ILO147 号条約及び ILO 海事統合条約においては、入港中の外国船舶は、寄港国による監督措置に服する旨の規定がおかれている。これらは、全て寄港国の権利(若しくは外国船舶の受忍義務)として規定されており、監督措置を講じるか否かは基本的に寄港国に委ねられているが、検査の結果、安全や環境等に問題がある場合には、寄港国当局の検査官は、適切な措置をとることが義務づけられる場合がある。

入港拒否や入港条件の設定については、海事セキュリティの確保を目的とする SOLAS 条約の付属コードである「船舶及び港湾施設の保安のための国際コード(International Code for the Security of Ships and Port Facilities (ISPS Code))」において、入港しようとする外国船舶からの寄港国への情報通知を義務づけるとともに、通知された情報その他から寄港国が必要と認めた場合には、入港を拒否することがある旨の規定

4 我が国は「海港/国際制度二開スル条約及規程」を批准しており、相互主義を条件として、外国の私船に対して自国船又は他の第3国の船舶と均等待遇を保障する条約上の義務を負っている。

5 Churchill & Lowe "The Law of the Sea" Manchester University Press, 1999, p62

6 入港中の外国船舶内で発生した犯罪に関して、沿岸国(寄港国)が船内犯罪に係る刑事裁判権を行使しうるかについては、長らくイギリス説とフランス説の両説が並立すると解されてきた。イギリス説では、湾内の外国船舶は寄港国の領域主権に服するとされ、寄港国当局は、船内の内部規律事項も含め自国の法令を適用しこれを執行することが可能と解されるが、国際礼譲から、通常これを差し控えるとする。一方、フランス説では、湾内に存在する場合であっても、外国船舶の内部規律事項は旗国の管轄のみに服するのであって、寄港国の秩序維持等に影響がある場合を除いて寄港国が介入してはならないとしてきた。しかしながら、その後の国家実行においては、双方の立場は原則論を超えて近接し多くの点において一致を見ようになっている、とされる。(山本草二「国際法」(有斐閣、2003年)357頁-358頁)

7 IMO 諸条約における「コード」の位置づけは条約により異なっており、安全に関する ISM コードは IMO 総会決議のかたちで、またセキュリティに関する ISPS コードは SOLAS 条約締約国会議決議のかたちで採択され、SOLAS 条約において強制要件の内容を指すものとして引用されている(例:SOLAS 条約 IX 章 第1規則及び第3規則)。一方、STCW 条約におけるコードは、同条約改正議定書の附属書の形式をとっている。

を置いた(SOLAS XI-2, Regulation 9)。自国の港に入港しようとする船舶に対して一律に情報通報を義務づけ、入港の可否を決定する枠組を多国間の国際条約で構築した新たな枠組である。

[領海]

領海(Territorial Water)とは、内水に接してその外側の沖合いにひろがる帯状の沿岸海域であり、その上空・海底・地下とともに、沿岸国の主権が及ぶ(国連海洋法条約 2 条)。領海の幅は、基線から 12 海里を超えない範囲で各国が定めうることとなっている(同 3 条)。

領海においては、沿岸国は国内法を適用し、これを執行することができる。しかしながら、領海を航行中の外国船舶については、無害通航権が保障されており、沿岸国による執行管轄権の行使は、この制約を受ける(19 条)。

国連海洋法条約は、第 2 条第 3 項は「領海に対する主権は、この条約及び国際法の他の規則に従って行使される。」と規定したうえで、領海における無害通航権について「すべての国の船舶は、沿岸国であるか内陸国であるかを問わず、この条約に従うことを条件として、領海において無害通航権を有する。」と 17 条に規定する。そのうえで、「通航」の定義を 18 条に、「無害通航」の意味とその例を 19 条においている。

18 条において「通航」とは、内水に入ることなく領海を通航すること及び内水へ向かってあるいは内水から航行することを含むとされる。通航は継続的かつ迅速でなければならず、そもそも通航でない行為は無害通航権としての保護を得られない。

19 条は「通航は、沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り、無害とされる。」と規定しているが、これが、同条 2 項との関係も含めて行為・態様規制なのか船種規制を指すのかについては学説上も複数の説があり、とりわけ軍艦の無害通航権との関係においては、各国の国家実行は一定しない。⁸

外国船舶の通航が無害通航に該当しない場合には、沿岸国は何らの制約なく管轄権を行使しうるとされ(25 条)、領海からの排除も可能と解されている。

領海を無害通航中の外国船舶に対して、立法管轄権をどの程度行使することができるかという点については、国連海洋法条約 21 条は、無害通航中の船舶に対して沿岸国が法令を制定しうる場合について規定している。この場合、外国船舶の設計、構造、乗組員の配乗又は設備については、一般に受け入れられている国際規則又は基準を実施するものでなければ認めないこととされている。なお、法令の適用に当たっては、外国船舶に対して無害通航を否定する実際上の効果を有する要件を課したり、特定の国の船舶や特定の国を発着する貨物を運搬する船舶に対して法律上又は事実上の差別を行うことは禁じられている(24 条)。

司法管轄権については、国連海洋法条約は 27 条において、沿岸国は、犯罪の結果が当該沿岸国に及ぶ場合等一定の場合においてのみ、領海を通航する外国船舶内に対して刑事裁判権を行使しうる旨規定する。また、28 条において民事裁判権を行使しうる場合について沿岸国の水域を航行中に生じた債務又は責任に関する場合を除く他、当該船舶に対して民事上の強制執行等を行うことができない旨規定しているが、いずれの場合も、内水を出て領海を航行中の船舶については、自国の国内法令執行の権利に影響を及ぼすものではないとされている。さらに海洋環境の保護については、国連海洋法条約は第 12 部に詳細な規定を置いて、領海を航行する船舶に対して沿岸国・寄港国が行使しうる管轄権について規定してい

⁸ この点につき、我が国は、核搭載艦の我が国領海の通航は無害通航と認めないという立場をとっている。(平成 8 年 5 月 14 日(衆)外務委員会 橋本内閣総理大臣答弁) 一方、米国とソ連は 1989 年に「無害通航に関する国際法規の統一解釈」を発表し、同規定について、船種規制を許容するものではなく行為・態様規制であると解するとともに、同規定の 2 項は例示でなく限定列挙であると両国は解するとしている。

る。

なお、領海を航行する船舶に対して、沿岸国は管轄権を行使する権利を有するとともに、義務も負っている。沿岸国は、領海を航行する船舶(外国船舶を含む。)に対して、沿岸国が承知している危険について周知する義務を負うと解されており(同 24 条 2 項)、また、SOLAS 条約 11 章の 2(海事保安を高めるための特別の措置)においては、締約国たる沿岸国は、セキュリティ・レベルを設定し、自国の領海を航行する船舶及び自国の港に入港する意思を伝えてきた船舶に対して提供しなければならないと規定されている(Regulation 7.1)。

さらに、国連海洋法条約は 33 条において、沿岸国は、基線から 24 海里まで「接続水域(Contiguous Zone)」を設定することができることとしている。同水域においては、沿岸国は、通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令の違反を防止するための規制を行うことができ、そのための法令違反に対して処罰を行うことができるとされており、「国際法上、機能別に分化した沿岸国の権能の公海への拡張を認めた最初の例である」⁹とされる。

[排他的経済水域]

排他的経済水域(Exclusive Economic Zone(EEZ))とは、領海に接続する水域であって、国連海洋法条約に特別の規定のあるものをいい(国連海洋法条約 55 条)、基線から 200 海里まで設定することが認められている(同 57 条)。

領域主権が及ぶと解されてきた領海とは異なり、排他的経済水域において認められる沿岸国の管轄権の行使は、「機能的な主権・管轄権」¹⁰とされ、国連海洋法条約における個別規定によって規律される。沿岸国は、天然資源の開発等にかかる主権的権利及び海洋環境の保護及び生物資源の保存・利用等一定の事項に関する管轄権のみを有するが、これら条約に規定された沿岸国の権利を除いては、航行中の船舶に対する管轄権については、公海と同様に扱われる。

排他的経済水域は、一部の国において国家実行として行われてきたものが、国連海洋法条約に取り入れられたものとされる。第 3 章に述べるように、国連海洋法条約は、海洋環境の保護に関連して、従来の慣習国際法を越えて沿岸国の管轄権を拡大した。

[公海]

公海(High Seas)は、慣習国際法上、全ての国に開放され、どの国も領域主権を取得したり、属地的な国家管轄権を行使してはならないと解されてきた。国連海洋法条約 87 条は、「公海は、沿岸国であるか内陸国であるかを問わず全ての国に開放される。公海の自由は、この条約及び国際法の他の規則に定める条件に従って行使される。」とし、公海の自由の例示として、航行の自由や上空飛行の自由等をあげている。なお公海の自由を行使するに当たっては、他の国の利益等に妥当な配慮を払わなければならないこととされている。

公海においては、国際条約又は国連海洋法条約に明文の規定がある特別の場合を除くほか、船舶は旗国の排他的管轄権に属し(国連海洋法条約 92 条)、その裏返しとして、旗国は「自国を旗国とする船舶に対し、行政上、技術上及び社会上の事項について有効に管轄権を行使し及び有効に規制を行う。」こととされており、とりわけ「自国を旗国とする船舶並びにその船長、職員及び乗組員に対し、当該船舶に関する行

⁹ 山本章二「国際法」(有斐閣、2003 年)30 頁

¹⁰ 山本「前掲書」(注 8) 79 頁

政上、技術上及び社会上の事項について国内法に基づく管轄権を行使することとされている(同 94 条)。

公海において旗国以外の国が船舶に対して管轄権を行使しうる場合は限られており、国連海洋法条約においては、海賊行為に該当する場合(101～107条)、無許可放送(108～109条)、臨検(110条)、追跡権(111条)等に該当する場合の他は、船舶は旗国の排他的管轄権に服すると規定されている(92条)。

個別の条約により、公海における外国船舶に対する管轄権の行使について規定する例は、「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約(SUA 条約)」における司法管轄権の設定や、海洋環境保護に関する公法条約(Intervention Convention)¹¹における執行管轄権等においてみられる。

[国内法]

我が国においては、海域の区分については、「領海及び接続水域に関する法律(昭和 52 年法律第 30 号)」において、一定の場合を除き12海里と規定しているが、領海を航行中の船舶に対して行使しうる管轄権については、一律に規定されているものではなく、個別の法律及び解釈に委ねている。

また、排他的経済水域については、海洋汚染防止法等個別法により管轄権行使について規定しているところである。¹²

港湾に入港する外国船舶に対する管轄権の行使については、個別法に比較的詳細に規定しており、入港中の外国船舶に対する監督措置(PSC)については、船舶安全法(昭和 8 年法律第11号)、海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律(昭和 45 年法律第 136 号)、船舶職員及び小型船舶操縦者法(昭和 26 年法律第 149 号)、船員法(昭和 22 年法律第 100 号)等に基づき実施しており、入港条件の設定又は入港拒否については、ISPS コードの内容を国内法化した「国際航海船舶及び国際港湾施設の保安の確保等に関する法律(平成 16 年法律第 31 号)」に基づき実施されるほか、「船舶油濁損害賠償保障法(昭和 50 年法律第 95 号)」に基づく保証契約証明書に相当する書面を備え置かれていない船舶に係る入港禁止、「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法(平成 16 年 6 月 18 日法律第 125 号)」に基づく入港禁止措置等が実施されている。

¹¹ 日本は未批准である。(平成19年6月現在)

¹² 排他的経済水域における海洋汚染防止関係法令の適用については、「排他的経済水域における海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律等の適用関係の整理に関する政令(平成 8 年政令 200 号)」により、規定されている。

第3章

海上安全の確保

第3章 海上安全の確保

～海上安全に係る IMO の諸条約(SOLAS 条約及び STCW 条約)の概要～

[ポイント]

- ・ 各条約の管轄権配分枠組
- ・ 人的要因への着目等による船舶・船員単独からシステムの安全確保への流れと STCW 条約における条約遵守確保のための制度
- ・ 条約執行枠組の強化(PSC 強化と旗国監査の実施)

< 概要 >

[海上航行の安全を確保するための諸条約における管轄権の基本的枠組]

船舶の航行上の安全確保を目的とし、船舶の構造等について一定の規制を求める国際条約としては、タイタニック号の事故を受けて制定された旧 SOLAS 条約がはじめての試みとされる。その後、1967 年に起こったトリー・キャニオン号の事故を受けて、船舶の構造上の安全性の確保と海洋環境の保護のために、多国間の枠組が必要であるとの認識がより高まった結果、1973 年には「1973 年海洋汚染防止条約(MARPOL 73 条約)」が、翌 1974 年には旧 SOLAS 条約を全面改正した「1974 年の海上における人命の安全のための国際条約(International Convention for Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS 条約))」が政府間海事協議機関(IMCO: 後に国際海事機関(IMO)に改組)において採択された。また、1978 年には、それまで各国ばらばらであった、船舶の乗組員の資格・能力要件についてはじめて国際的な基準を設定する「船員の訓練及び資格証明並びに当直の基準に関する国際条約 (International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW 条約))」が採択された。

国際海事機関(IMO)においては、これらの条約採択後も多数の条約が採択され多くが発効しているが、船体構造や設備に関する基準設定と検査システム等を内容とする SOLAS 条約、個々人の船員の教育・訓練要件の設定と証書発給システム等を内容とする STCW 条約、海洋汚染防止のための油・有害汚染物質等の排出規制と検査システム等を内容とする MARPOL 条約の 3 条約が主要 3 条約と位置づけられている。

これら 3 条約においては、条約の締約国たる旗国は、自国籍船舶が条約要件に適合するよう国内制度化を行わなければならないこととされ、一定期間毎に検査をし、要約要件が遵守されていることが確認された場合には証書を発給することとされている。寄港国は外国籍船舶が港湾内に存する場合に条約要件への適合を確認し、必要な場合には是正措置を講じる寄港国監督権(PSC)が認められている。この場合、旗国が自国籍船に条約要件を遵守させることは義務であるが、寄港国による監督措置は寄港国の権利(又は船舶による外国港湾における受忍義務)とされている。ただし、寄港国による監督措置の結果、航行の安全に支障がある場合等一定の場合には、寄港国当局の検査官は、しかるべき措置をとらなければならない。

なお、実際上の運用としては、IMO 総会において寄港国の監督措置についてガイドラインが決議されており、また、締約国の多くは地域毎に締結された MOU における協力枠組の下で各 MOU が定めるガイドラインに従い、共通のルールにより条約不遵守船舶(サブスタンダード船)に対する措置を行ってきている。

国連海洋法条約においては、沿岸国は無害通航権を阻害しない限り、領海を航行中の外国船舶に対して自国国内法令を適用することができるが、船舶の設計、構造、乗組員の配乗又は設備については、一般的に受け入れられている国際基準を超えた内容の法令を適用することはできない(国連海洋法条約 21 条 2

項)とされており、SOLAS 条約や STCW 条約が事実上上限となっている。また、公海及び排他的経済水域 (EEZ)においては、旗国が設定する基準のみが適用されることとされており、立法管轄権は、旗国のみが行使することができることとされている。

このように、船舶の航行上の安全確保のための船体構造や船員の配乗に関する要件については、従来の慣習国際法に添った形で、条約においても旗国、沿岸国及び寄港国の管轄権配分の枠組が維持されており、むしろその前提の上で、執行枠組の強化を図るといったアプローチがとられている。具体的には、条約改正案受諾におけるタシット方式(Tacit Acceptance)の導入や、PSC における No More Favorable Treatment 条項と、またこれらを後に述べるようなボランタリー監査制度等の導入や PSC の地域的取組みの強化等、執行管理の強化により、関係国による条約遵守を促し、その目的を達成しようとする方向にある。

[人的要因と ISM コード導入及び STCW 条約改正]

海上航行の安全を確保するための国際規制は、当初、船舶構造や設備等の技術的事項を中心に取りあげてきたが、海難事故における人的要因の重要性が認識されるに至り、1989 年には、SOLAS 条約の改正により、船舶の乗組員の人員体制につき、旗国が船舶の構造や航海の態様を考慮したうえで適切な乗組み体制に係る基準を設定し、その基準に従った体制がとられているかを船舶ごとに審査したうえで安全配員証書を発給する制度が強制化された(Safe Manning)。

また、これら人的要因を考慮した制度改正に関連して、便宜置籍化の進展とともに船舶所有者と船舶管理会社との乖離や船員の多国籍化が急速に進行したため、旗国による船舶管理会社(Company)に対する監督が規定されるに至った。ISM コードにおいては、旗国が船舶管理会社が ISM コードを遵守しているか審査を行うこととされており、また STCW 条約 1-14 規則においては、船舶管理会社(Company)に対して船員の適切な証書の受有、適正な人員の配置等に責任を持たせることとしている。

船員の訓練と資格証明について規定する STCW 条約についても、締約国による条約遵守をより確固とすることを目的として、1995 年に改正議定書が採択され、締約国が自国の法令等を IMO に送付し審査を受けるいわゆる「ホワイトリスト」制度や、国内法令・制度が適切に運営されていることを独立した評価に付し、評価結果の IMO への送付を求める「資質基準制度(Quality Standard System)」が導入され、締約国の条約遵守状況の監視に IMO が直接関与する枠組が構築されるとともに、旗国による他国の資格証明書の承認制度や資格証明書に係る PSC が導入された。

[執行強化のための取組み(PSC、モデル監査等)]

国連海洋法条約においては海洋環境保護のための寄港国や沿岸国による管轄権を拡大したが、IMO 三条約においては、旗国に対して自国籍船舶に対する条約遵守の責任を負わせ、寄港国に対しては監督措置を講じる権利を認めるといった形となっており、旗国責任を中心とした慣習国際法から離脱するものではない。これら 3 条約においては、むしろ、便宜置籍化の進展の中で条約の執行を確実にするために、地域 MOU による PSC の強化やモデル監査制度の導入、ホワイトリストや資質基準制度等のピアレビューの強化といった実施面での取組みの強化がなされてきている。

寄港国による監督措置、すなわち PSC について世界で最初に地域的取組みを開始したのは、欧州諸国であった。欧州 14 カ国は、1982 年、パリ MOU を締結し、寄港国による監督措置(PSC)において協調実施する枠組を構築した。これにより、各国はそれぞれの港で発見されたサブスタンダード船に係る情報を共有し、サブスタンダード船に対して集中的な措置をとることにより船舶の質の向上を図っている。我が国を含むアジ

ア太平洋地域においても、1993年、東京MOUが締結され、PSCに係る国際協調枠組が構築された。

しかしながら、サブスタンダード船に対する監督強化は、寄港国による監督措置(PSC)によって強化されているものの、限界もある。外国の港に短時間寄港している間の検査であることから、主として、証書や設備の存在等目に見えて判断しやすい事項に集中してしまい、船体構造自体の劣化状態や船員の習熟度等を把握するには、ときに困難が伴う。IMO条約における規制上の枠組はあくまでも旗国責任が第一であり、慣習国際法に基づき、寄港国が管轄権を及ぼすとしても、外国籍船舶に対する礼譲原則から、通常に商業ベースで運航されている外国船舶のスケジュールを変更させてまで検査することは実際には容易ではない。このため、PSCの強化と平行して、旗国が執行責任を果たすことを確保する仕組みの必要性が認識された。

IMOでは1992年から、海上安全委員会の下に旗国執行小委員会(Sub-Committee for Flag State Implementation)を設け、旗国による検査・監督実施のためのガイドライン(Interim Guidelines to assist flag States(A.740(18)))を策定(1993年)する等、旗国自らの条約執行のサポートを進めた。

また、2003年には、締約国同士による監査制度をボランティアベースで導入することが原則合意され、2004年には、「IMO締約国によるボランティア・監査制度(IMO Member State Voluntary Audit Scheme)」として実施されることとなった。

[まとめ]

海上安全の確保に関する船体構造基準や船員の資格・配乗等に関する基準については、現時点においては、旗国主義の原則の下に、寄航国による監督措置や旗国同士での監査制度の導入等を通して実効性を高めていくという手法がとられている。

一方、船舶の航行の安全に係る国際的枠組は、かつて、船舶の構造や設備に関する基準が中心であったのが、海難事故における人的要因への着目や便宜置籍化の進展に伴う船舶運航体制の複雑化・責任の不明確化にともない、運航システム全体を包含する規制内容へと変化している。その過程において、複雑化する船舶運航体制の真の責任の所在の明確化とそれへの監督の枠組をどのように構築するかといった観点での枠組の変遷が進展しつつある。

次章に述べるように海洋汚染防止の分野においては沿岸国による管轄権拡大にむけて地域主義的な動きも見られており、その関連では航行安全に関する分野も、管轄権に係る変化が生じる可能性がある。

さらには、現在、航行安全に関する沿岸国の航行ルートの設定等一部に限られているが、今後、衛星等も用いた通信技術の発展に伴い、個別船舶に対する沿岸国による航行監視等が技術的に容易になれば、沿岸国によるより積極的な関与が視野に入ってくる可能性がある。

1. 海上安全を確保するための諸条約の管轄権の基本的枠組 (SOLAS 条約及び STCW 条約に共通な事項)

1) 概要

船舶の海上航行の安全確保を目的とし、船舶の構造等について一定の規制を求める国際条約としては、タイタニック号の事故を受けて制定された旧 SOLAS 条約がはじめての試みとされる。その後、1967年に起こったトリー・キャニオン号の事故を受けて、船舶の構造上の安全性の確保と海洋環境の保護のために多国間の枠組が必要であるとの認識がより高まった結果、1973年には「1973年海洋汚染防止条約(MARPOL 73条約)」が、翌1974年には旧 SOLAS 条約を全面改正した「1974年の海上における人命の安全のための国際条約(International Convention for Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS 条約))」が政府間海事協議機関(IMCO:後に国際海事機関(IMO)に改組)において採択された。また、1978年には、それまで各国バラバラであった、船舶の乗組員の資格・能力要件についてはじめて国際的な基準を設定する「船員の訓練及び資格証明並びに当直の基準に関する国際条約 (International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW 条約))」が採択された。

国際海事機関(IMO)においては、これらの条約採択後も多数の条約が採択され多くが発効しているが、船体構造や設備に関する基準設定と検査システム等を内容とする SOLAS 条約、個々人の船員の教育・訓練要件の設定と証書発給システム等を内容とする STCW 条約、海洋汚染防止のための油・有害汚染物質等の排出規制と検査システム等を内容とする MARPOL 条約の3条約が主要3条約と位置づけられている。

SOLAS 条約においては、主として船舶の構造や設備等について基準を設定し、これらに係る条約要件が遵守されているかについて、旗国もしくは旗国から権限を委任された機関(Recognized Organization)が船舶単位で検査を行い、遵守していればその旨の証書を発給する仕組みとなっている。

STCW 条約においては、個々の船員について、船舶の種類・航行海域・トン数・推進出力等毎に必要な訓練・資格要件を定めており、原則一定期間ごとの更新性のもと、旗国の当局が裏書(Endorsement)をしなければならないこととなっている。

なお、MARPOL 条約においては、各附属書において検査等の規制措置が規定されている(第1付属書第4規則等)。

SOLAS 条約(MARPOL 条約においても同様)では、旗国はその権限の全部又は一部を他の機関(又は国)に委任することができることとされている。現実には、多くの海運先進国においても、旗国の海事当局は、船級協会等の民間機関に権限を委任していることが多く、便宜置籍国においては自国海事当局が実質的な検査体制を有さず、こうした委任機関(Recognized Organization)においてのみ検査等を実施している例が多く見られる。近年、こうした委任機関(RO)の質の維持が、安全の向上と海洋汚染の防止に重要であるとの認識が定着し、IMO では、委任機関(RO)の監督に関する指針を策定した。¹³

各条約の締約国は、各条約の実施に必要な法令制定その他の措置を講じる義務を負い(SOLAS 条

¹³ Guidelines for the authorization of organizations acting on behalf of the administrations(A.739(18))(November 1993)

約(1974 年条約第1条、1988 年議定書第1条)、MARPOL(1973 年条約第1条、1978 年議定書第1条)、STCW(条約第1条)、また、締約国は、条約の内容を盛り込んだ国内法令等の写し、証書の見本及び政府にかわって権限を行使する非政府機関がある場合には、そのリスト等を国際海事機関(IMO)に送付することとされている(SOLAS 条約(1974 年条約第 3 条、1988 年議定書第 3 条)、MARPOL 条約(第 11 条)1978 年議定書(第 3 条)、 STCW 条約(第 4 条、付属書第 I-7 規則等))。

2) 条約の体系・適用範囲

SOLAS 条約は、条約本体において締約国の一般的義務、定義・適用範囲等を規定しており、1988 年に採択された議定書において検査証書システムを、これらの付属書において詳細な技術基準等を定めている。

STCW 条約は、強制規定である Articles 、 Regulation 、 Code A と非強制のガイドラインである Code B からなる。条約本体の Articles においては、定義、適用範囲、発効要件及び改正手続き等の基本的な事項が定められており、付属書の規則(Regulation)では実施のための細則が、コード A(Code A)、コード B(Code B)においては、詳細な条約要件が定められている。

SOLAS 条約は、締約国政府を旗国とする船舶であって国際公海に従事する船舶に適用される(第 2 条及び付属書第 1 章第 1 規則)が、軍艦、漁船や総トン数 500 トン未満の貨物船等は適用除外とされている(付属書第 1 章第 3 規則)。

これに対して STCW 条約は、「締約国を旗国とする海上航行船舶において業務を行う船員(第 3 条)」に適用される。「海上航行船舶」とは、内水その他で港湾の規則が適用される場所のみを航行する船舶以外の船舶をさし、国際航海のみならず国内航海であっても内水若しくはその近接した水域から出る場合は適用される。SOLAS 条約のように国際航海の限定はない。軍艦や漁船が適用除外であるが、配乗される船舶のトン数による適用除外はない。

[参考 1 : SOLAS 条約付属書体系]

第 1 章 : 一般規定

第 2 章 : 構造(構造、区画及び復元性並びに機関及び電気設備)

第 3 章 : 救命設備

第 4 章 : 無線通信

第 5 章 : 航行の安全

第 6 章 : 貨物の運送

第 7 章 : 危険物の運送

第 8 章 : 原子力船

第 9 章 : 船舶の安全運航の管理

第 10 章 : 高速船の安全措置

第 11 の 1 章 : 海上の安全性を高めるための特別措置

第 11 の 2 章 : 会場の保安を高めるための特別措置

第 12 章 : ばら積み貨物船の追加の安全措置

3) 旗国の責任と寄港国による監督

これら3条約においては締約国に対し、以下の枠組の下、条約基準の遵守を求めている。

条約の締約国たる旗国に対し、自国籍船舶が条約要件に適合するよう国内制度化を行うことを義務づけ、寄港国には外国籍船舶が港湾内に存する場合に条約要件への適合を確認し、必要な場合には是正措置を講じる寄港国監督権(PSC)を認めている(SOLAS条約(附属書第1章第19規則)、STCW条約(第10条)、MARPOL条約(第5条))。旗国は、自国籍船舶について一定期間毎に検査を行い、条約要件への適合を確認したうえで、その旨の証書を発給する。

この場合、旗国が自国籍船に条約要件を遵守させることは義務であるが、寄港国による監督措置は寄港国の権利(又は船舶による外国港湾における受忍義務)とされている。ただし、寄港国による監督措置の結果、航行の安全に支障がある場合等一定の場合には、寄港国当局の検査官は、しかるべき措置をとらなければならない場合がある。

これら3条約においては、基本的に沿岸国の管轄権は規定されていない。

国連海洋法条約においては、第3章に記述するように、海洋環境保護については寄港国及び沿岸国による管轄権行使を拡大しているが、SOLAS条約やSTCW条約の内容を占める船舶の設計、構造、乗組員の配乗又は設備については、自国の領海又は排他的経済水域を航行する外国船舶に対して、一般的に受け入れられている国際基準を超えた内容の法令を適用することはできない(国連海洋法条約21条2項)とされている。公海及び排他的経済水域(EEZ)においては、旗国の基準のみが適用される。従って、沿岸国による立法管轄権は制約を受けている。

一方、内水である港湾にある外国船舶への管轄権の行使については、寄港国(沿岸国)の主権が及び、寄港国(沿岸国)が入港条件等について自由に要件を設定でき、その不遵守を理由に入港を拒否することも可能であると解されている。上記IMO条約では行政措置的な監督措置を規定するのみであり、かつ、それは権利として規定されており、行使するか否かは寄港国に委ねられる。

実際上の運用としては、IMO総会において寄港国の監督措置についてガイドラインが決議されており、また、締約国の多くは地域毎に締結されたMOUにおける協力枠組の元で各MOUが定めるガイドラインに従い、共通のルールにより条約不遵守船舶(サブスタンダード船)に対する措置を行ってきている。

従って、航行の安全確保のための船体構造や船員の配乗に関する規制については、領海や排他的経済水域も含め、管轄権自体を変更するよりはむしろ、旗国の管轄権を尊重しつつ、条約改正におけるタシット方式(Tacit Acceptance)の導入や、PSCにおけるNo More Favorable Treatment条項と、またこれらを後に述べるようなボランティア監査制度等の導入やPSCの地域的取組みの強化等、執行方法の強化により、関係国による条約遵守を促し、その目的を達成しようとする方向性にある。¹⁴

4) 発効要件・改正手続き

これら条約の発効要件については、締約国数のみならず締約国による保有船舶の割合が考慮されることとなっている。(両条約とも、25カ国以上かつその保有商船量の合計が総トン数で世界の商船量の50%

¹⁴ しかしながら、一方、第3章に述べるように一部の国・地域においては、独自の船体構造に関する規制(ダブルハル化等)を設定し、これに合致しない船舶の入港拒否等を実施する動きもある。

以上となった後1年で発効する(SOLAS 条約第10条、STCW 条約第14条)。

これら条約の改正手続きに関しては、技術進歩にあわせて的確に対応できるよう工夫がなされた。すなわち、船舶運航に係る技術は、今日日進月歩で進展しており、国際基準もこれにあわせて逐次最新のものとしていく必要があり、そのためには、条約の改正内容をできるだけ迅速に発効させる必要があるが、発効にあたって改正毎に締約国の批准を要する従来型の方式をとってはいは、その達成は困難な状況にあった。また、船主側においても、適用される基準について国際協調が行われなければ、各国の一方的な国家実行が増え、混乱をもたらすことが懸念された。例えば、1974年の全面改正以前、1960年のSOLAS条約は採択後6次にわたり改正されたが、いずれも改正案の発効に足る批准を得られず発効に至らないまま1974年の全面改正に至ることとなった。このため、現SOLAS条約やSTCW条約においてはいわゆる「タシット方式」による改正方法が導入された。「タシット方式」(Tacit Acceptance)においては、改正案が採択され各締約国に周知された後、一定期間内に一定数の締約国から異議通告がなされない場合には自動的に発効することとなる。SOLAS条約においては付属書の1章を除く部分及びSTCW条約においては付属書全体については、改正案が採択後締約国に周知されて二年(又は会議において特に定める期間)の間に締約国の1/3以上又は世界の保有商船のトン数の50%に該当する締約国から異議通告がなされない限り、自動的に発効することとなっている(SOLAS条約(第8条)、STCW条約(第12条))。このような方式の採用により、広く国際的に共通な基準が適用されることが期待されている。

なお、異議通告を行ったが結果的に改正案が発効した場合、改正案は当該締約国に対しては発効しないが、後に述べるように、寄港国検査(PSC)において、寄港国がNo More Favorable Treatment条項を適用し他の締約国と同じ要件を適用して検査を行う場合には、当該寄港国に対して対抗することはできないため、相当数の異議通告が期待できない場合には、事実上、異議通告を行う意味は減殺されている。

5) 国内法

我が国においては、SOLAS条約の船舶の構造基準や設備については「船舶安全法」において、同条約の船員の配乗(Manning)や操作要件(Operational Requirement)については「船員法」において国内法上担保している。また、STCW条約に規定される船員資格要件については、「船舶職員及び小型船舶操縦士法」及び「船員法」において担保しているところである。

6) 船級協会への権限委任

船舶検査の実施においては、国際条約上は締約国の責務であるが、実際には、古くから海運先進国には、船舶の検査を行う民間機関が発達してきた。これらは船級協会(Classification Society)と呼ばれ、国際団体(国際船級協会連合:International Association of Classification Society(IACS))を形成し、蓄積された技能、経験を下に、船舶構造や検査に係る実務的な国際標準を設定するなどしている。¹⁵

船級協会の形成は、18世紀後半に英国で、海事保険業者が船舶に保険を付するにあたって船舶の状況を等級分類するために、船舶の構造や設備を検査する独立したシステムを構築したことに始まるとされる。その後、主要海運国においても同様の船級協会の設立が相次ぎ、日本海事協会(Class NK)を含む現在IACSの正規加盟メンバーの多くが19世紀に設立されており、長い歴史を有している。

¹⁵ IACSによると、世界の国際海運に従事する商船(トン数)の94%が同連合加盟の船級協会等(正規加盟10協会及び準加盟メンバーであるインド船級協会)により、検査を受けている。

現在では、船舶の等級づけは各船級協会の主要業務ではなくなっており、各船級協会は、SOLAS 条約その他の国際条約において旗国から権限委任を受け検査を実施し証書を発給する認定団体(Recognized Organization)として位置づけられ、船舶はいずれの船級に属するか否か(In or Out of Class)を決定するのみとなっている。¹⁶

主要な船級協会は、英国、米国、ノルウェー、日本等に存在し(参考 2)、これらの海事当局からの委任を受けて条約に基づく船舶検査等を実施しているほか、条約上、各海事当局が委任する機関は自国機関である必要はないため、いわゆる便宜置籍国¹⁷の海事当局になかには、自らは船舶等の検査能力や審査能力を有しないにもかかわらず、こうした外国の船級協会に検査業務を委任することにより、旗国責任を果たしているものがあるのが実態である。

これら船級協会は、自国内のみならず船舶が寄港する諸外国の港に海外事務所を置き、委任を受けた旗国登録船舶が寄港する際に検査等を実施している。

先に述べたように、IMO では、旗国当局による認証機関への権限委任にあたって、ガイドラインを策定した。¹⁸同ガイドラインにおいては、権限委任を行う機関が適切な人的・物的資源(resources)を有していることを確認すべきこと、委任する権限の内容等につき文書化し明確化すること、船舶検査において条約不遵守が確認された場合にとるべき措置につき指示を特定すること、認証機関においては当局に提供すべき記録を適切に保持すべきことなどの基本的な事項につき確認のうえ、認証機関が有すべき最低限の要件(Minimum Standard)や旗国当局と認証機関間で文書にて確認されるべき事項が定められている。

わが国においては、船舶安全法に基づき、申請主義に基づく登録制により認証機関を定めており、これまでに日本海事協会(Class NK)が登録されている。

今日、運航条件や船員の配乗等について実際に支配し最も影響力があるのは船舶管理会社である。しかしながら、船舶管理会社が旗国でない第三国に所在する場合には、管轄権行使、とりわけ執行管轄権の行使において制約が生じうる。

こうした状況に対しては、旗国が立法管轄権の行使により一般的な義務を課した上で、船舶検査の際に船舶管理会社が条約上の義務を果たしているかチェックしたうえで証書を発給し、さらにこれを PSC にかからしめることで、旗国及び寄港国によるチェックを可能とし、条約履行の実効性の向上を図るという手法が用いられるに至っている。

実務上は、多くの場合、旗国から権限を委任された認証機関(Recognized Organization)が第三国にある現地事務所を通じて検査を行っており、問題がある場合は、認証機関又は旗国海事当局が証書の撤回等の制裁措置をとることにより、こうした執行管轄権上の制約が一定程度回避される仕組みとなっている。

こうした認証機関の活用は、次に述べるように、便宜置籍化の進展により、船舶と船舶運航管理者の所在地や船員の国籍が異なるといった事態が恒常化しており、旗国による執行管轄権行使が領域的な限界を有している中で、実務上の便宜のみならずこうした管轄権行使の制約を一定程度回避する機能も果たしている。

¹⁶ Classification Societies What , Why and How? (http://www.iacs.org.uk/document/public/explained/Class_WhatWhy&How.PDF)

¹⁷ 「便宜置籍船」とは、船舶所有・運航等の便宜(船舶に起因する所得への低率課税、外国人船員の乗り組みの自由、低い船舶構造基準など)により、船舶所有者の所在国ではなく、外国に登録される船舶(筒井若水ほか「国際法辞典」有斐閣 1998 年)であり、便宜置籍国とはそのような船舶の登録を行う国家をさしている。

¹⁸ 12 参照。

[参考 2: IACS に加盟している船級協会]

組織名	本部所在国
American Bureau of Shipping (ABS)	米国
Bureau Veritas (BV)	フランス
China Clasification Society(CCS)	中華人民共和国
Des Norske Veritas(DNV)	ノルウェー
Germanischer Lloyd (GL)	ドイツ
Korean Register of Shipping (KR)	大韓民国
Lloyd's Register (LR)	英国
日本海事協会(Class NK) (日本)	日本
Registro Italiano Navale (RINA) (イタリア)	イタリア
Russin Maritime Register of Shipping (RS) (ロシア)	ロシア

(出典: Classification Societies – What , Why and How?:

http://www.iacs.org.uk/document/public/explained/Class_WhatWhy&How.PDF)

2. 人的要因と ISM コード導入及び STCW 条約改正

1) 人的要因への着目と ISM 導入(船舶管理会社の責任、証書主義、物質主義からシステム検査へ)

船舶の航行上の安全確保に係る国際規則は、船体構造や設備の充実等の技術的事項を対象としてきたが、1980年代以降、海難事故の多くが人的ミスに起因していることが認識されるに至り、人的要因(Human Element)というソフト面からの安全対策の必要性が世界的に認識されるに至った。

IMOにおいては、人的要因についての検討が進められ、1989年には、SOLAS条約が改正され、船舶の乗組員の人員体制につき、旗国が船舶の構造や航海の態様を考慮したうえで適切な乗組み体制に係る基準を設定し、その基準に従った体制がとられているかを船舶ごとに審査し、安全配員証書(Safe Manning Document)を発給する制度が強制化されるとともに、安全配員基準の設定にあたって、考慮すべき事項を記したガイドラインが採択された。¹⁹

また、便宜置籍化の進展により、船舶の国籍、船員の国籍及び船舶所有者とその運航会社の国籍の乖離が進展する中、当該船舶の運航に対して実質的に影響力が最も大きいと考えられる船舶管理会社を規制対象とすることが議論された。従来のような船舶のみに対する規制ではなく、当該船舶の背後に存在する船舶管理会社の責任を明確にし、安全管理システムの構築を義務付けるとともに、当該システムが構築されているか否かを検査により確認するといった規制枠組を導入するものである。

このため、1993年10月IMO総会においてISMコード(International Safety Management Code(国際安全管理コード))が採択され、SOLAS条約の改正により1998年7月1日から強制化されることとなった。また、同コードの実施にあたり、世界的に統一のとれた実施を図るためのガイドラインが、1995年11月のIMO総会において採択された。ISMコードの導入により、船舶の運航管理体制に関する国際的規範を定めることにより、各海運企業の運航管理体制を確立し、船舶の安全航行の向上を図ることとなった。

具体的には、船舶管理会社(Company)に対し、安全管理システム(SMS)の策定・実施、陸上担当者の選任、安全航行マニュアルの作成・船舶への備え付け、緊急事態への準備・対応手続きの確立、船舶・設備の保守手続きの確立等を行わせる一方、船長に対しては、船内における安全管理制度の実施、海運企業への報告等の義務付けを行ったうえ、旗国による安全管理システムの審査や、寄港国政府による検査等により、その実効性を担保しようとするものである。

同コードは、船上の安全管理のみならずそれを支援する陸上部門の管理体制を含めた包括的な安全管理体制の確立を図ったものとなっている。

また、内部監査により、船舶の安全管理が、管理会社の構築した安全管理システムに従って有効に実施されていることを管理会社自身が検証することを義務づけていることから、システムの有効な実施が自主的・定期的にチェックされるとともに、管理会社の判断により必要な場合はシステムの改善が行われる仕組みになっており、ISMコードの効果的な実施により、無自覚なまま外部から押し付けられた規制を単に遵守すればよいといった文化から脱し、安全文化(Safety Culture)を発展させ、トップから現場まで一人一人が安全性とパフォーマンスの改善のために自律的な規制を行う「思考する文化」を醸成することにつながることを期待された。

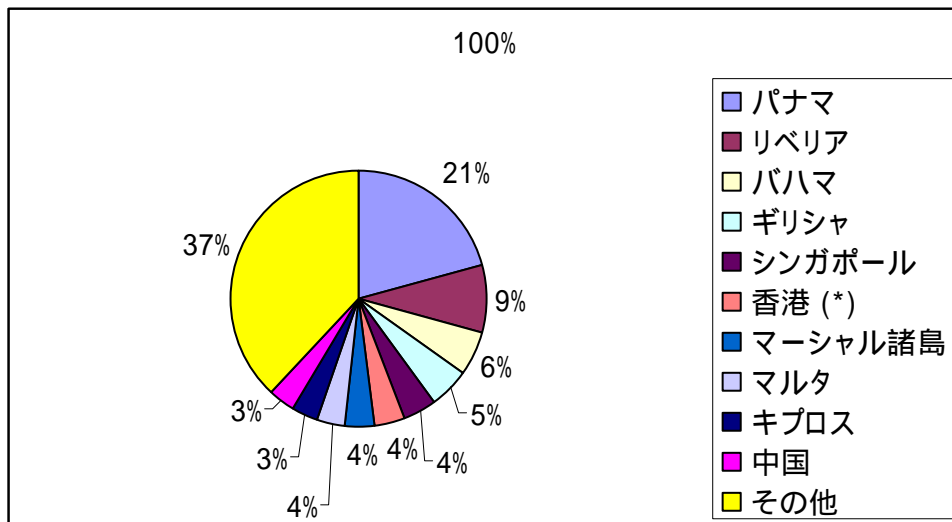
このように、船舶構造や設備、あるいは船員個々人の資格等に注目するのではなく、船舶(又は陸上の支援体制も含めた形でのシステム全体を規制対象とする考え方は、その後海事セキュリティ確保のために採

¹⁹ A.890(21)Principles of Safe Manning(安全配員の原則)及びA.955(23)Amendment to the Principles of Safe Manning(安全配員の原則への修正)

択された ISPS コードにおいても、引き継がれることとなっている。²⁰

しかしながら、ISM コードの導入後、一部の専門家から、「ISM コードのもとで安全管理システム(SMS)の一部として義務付けられている広範な書類作成や報告は、船舶の運航を安全にし汚染防止の効果を有するものである一方、そのような書類の作成は潜在的に違法行為の証拠として、自らや自船の船長、同僚の船員ら又は船舶運航会社に対して用いられる可能性があり、矛盾が生じている。」との報告がなされており、IMO では、2005 年より、独立専門家委員会(Independent Experts Group)を設置し、ISM コード導入による影響について検証を行っている。

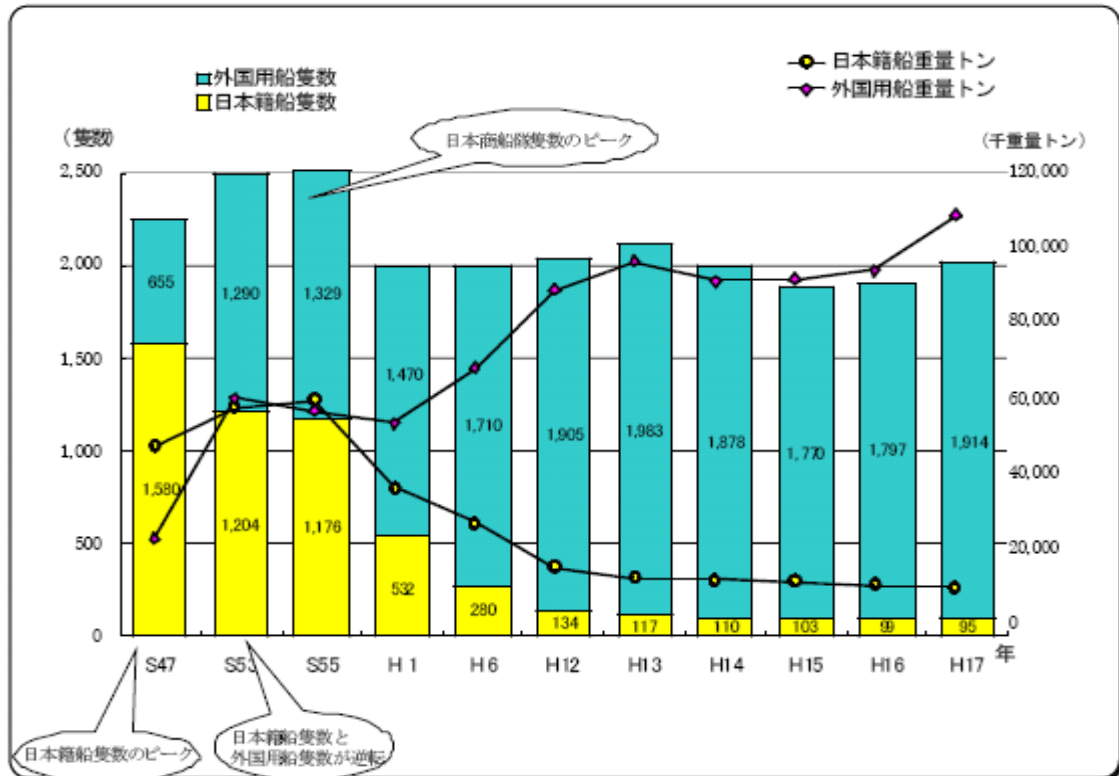
[参考 3 :世界の船籍国別商船船腹量(2004 年 12 月 31 日現在)]



注) 日本船主協会海運統計要覧より作成

²⁰ なお、執行にあたって、船舶管理会社が旗国以外の第3国に所在する場合等の問題については、1. 6)に述べたとおりである。

[参考 4 :我が国商船隊の構成]



出典:海事レポート(平成 18 年度)

2) STCW 条約の改正

(1) 人的要因に関する IMO 条約及び ILO 条約の概要

船員に関する条約は大きく分けて航行の安全の確保や海洋汚染防止の観点から船員が有すべき資格要件等について規定する IMO 諸条約と、船員の労働条件の保護等を目的とする ILO 諸条約がある。

現在、船員の資格要件に関する条約は、STCW 条約において、船舶の大きさや航海海域による分類における船長や機関長その他の乗組員が保有しなければならない資格要件を定め、その旨証明する証書を旗国が発給(裏書)することとなっている。証書は、種類によるが一定期間ごとの更新が基本である。また、SOLAS 条約においては、船舶の大きさ・種類・航海海域により、適切な配乗体制がとられるよう、旗国が基準を設定し、これに合致していることを確認のうえ、安全配員証書を発給することとされている。安全配員の基準を設定に当たって考慮すべき事項については、1999 年、IMO 総会決議 A.890(21)「安全配員に関する原則(Principles of safe manning)」において定められている。同ガイドラインは、2004 年、総会決議 A.955(23)により、安全配員においてセキュリティ上の要素をも考慮するよう修正された。STCW 条約における証書が船員個人単位なのに対して、SOLAS 条約に基づく安全配員証書は船舶単位となっている。

SOLAS 条約においては、さらに、ISM コードに基づき、当該船舶において安全管理システムが機能しているか、また陸上の支援体制も含めた船舶管理会社の安全管理システムが機能しているかを、旗国が定期的に検査により確認の上、国際安全管理証書を発給することとなっている。

さらに、これらはいずれも、寄港国の監督措置に服し、寄港国においても監督に服することとなっている。

一方、ILO において採択された諸条約は、第 6 章に述べるように、船員の労働時間規制や最低賃金等主として労働条件について定めている。

(2) STCW 条約の概要

かつては、船員が有すべき知識や訓練の内容については各国がばらばらに定めていたが、船舶の安全運航を確保するためには共通の基準が必要であるとの認識がもたれ、船員の訓練要件に関する最初の国際条約として、1978 年、STCW 条約が採択された。

しかしながら、当時の STCW 条約においては、必要な技能や能力を具体的に規定することなく、最小乗船経験の期間や特定の知識要件等を定めていたため、締約国が増加するにつれ、訓練要件が詳細でないことや条約の解釈が旗国に委ねられていること等から、条約が期待された目的を達していないとの認識がもたれるようになった。また、体系的な知識や訓練内容の伝授でなく、何年船に乗っているかといった乗船経験による能力(Competence)に頼りすぎたことも、条約の効果を減殺する理由と考えられた。1980 年代以降、海難事故における人的要因の重要性に対する認識の高まりを受けて、個々の船員の資格要件のみでなく船舶に対する配乗水準の決定(SOLAS 条約 1989 年改正)や、ISM コードの導入(同 1994 年改正)により、船舶運航における人的要因の問題への対応が図られてきたが、STCW 条約についても、上記の改題を克服すべく見直しが行われることとなった。1995 年、改正 STCW 条約が採択され、条約本体の Articles の部分はそのまま残しつつ、技術的な要件については付属書に移管することにより時宜に応じた改正を容易にするとともに、寄港国監督(PSC)やホワイトリスト・資質基準制度といった、締約国による条約遵守の強化を図る仕組みが導入された。

改定された STCW 条約の構造は以下の通りとなっている。条約本体の Articles においては、定義や適用範囲、発効要件、改正手続き、締約国から IMO への情報の送付、証明書、寄港国による監督措置等の基

本的事項が定められており、これらの実施に係る細則的な事項や船員の教育・資格要件に係る技術的な事項は付属書に規定されている。また、さらに詳細な技術的事項については、総会決議において定められた STCW コードに規定されている。

[参考 5 : 付属書における規定内容の概要]

第 1 章 基本事項

第 2 章 船長及び甲板要員

第 3 章 機関部

第 4 章 無線通信

第 5 章 特定の船舶に乗船する船員に対する特別な訓練要件

タンカー及び Ro-Ro 船に乗船する船員に対する特別要件等

第 6 章 非常事態、職業上の安全、医療及び生存に関する職務細目

救命艇に係る習熟訓練、救助艇、防火措置及び応急医療等に関する要件について規定

第 7 章 選択的証書

第 8 章 当直

(3) 改正 STCW 条約における執行枠組の特徴

1995 年の STCW 条約改正においては、実効性を高めるためのいくつかの試みが盛り込まれた。以下にその主なものを記述する。

a. ホワイトリスト・資質基準制度の枠組

STCW 条約の改正においては、それまで各旗国に委ねられていた船員の教育訓練要件について、船舶の大きさ、推進出力及び航行区域及び職能(甲板か機関か)等により区分した上で、それぞれについて、証書を付与するに当たって求められる「能力」、「知識・理解及び技能水準」、「能力の証明方法」及び「能力評価の基準」について、詳細な基準を定めた。そして、各締約国が、これら条約基準に従った船員教育を実施し、能力評価を行った上で証書を発給するシステムを国内制度化することを確保するため、自国の国内法令等を IMO に送付させ、制度内容の審査を行う仕組みを導入した。

STCW 条約第 I-7 規則は、締約国は、条約遵守のためにとった国内措置に係る詳細な情報を IMO に送付しなければならないと規定している。

IMO に送付された情報は、予め締約国からの推薦を受けて IMO に登録された有識者から構成されるパネルに送付され、パネルの審査を受ける。審査結果は、IMO 事務局長を通じて海上安全委員会に報告され、審査結果について確認を受ける。こうして、条約遵守のための国内措置が適切に講じられていると認められた締約国の名前はリストに掲載され、公表される。このリストを称して「ホワイトリスト」と呼んでいる。ホワイトリストは、継続的にレビューされ、新たに条約の遵守状況が確認された締約国はリストに追加されていくこ

ととなっている。ホワイトリストに掲載されていない締約国が発給した資格証明書は直ちに無効になるわけではないが、PSC において重点的に検査されるという運用がなされることによって、各国は、自国の制度を整えホワイトリストに掲載されるよう努めるインセンティブが働くこととなる。

1995 年 STCW 条約に基づく IMO への情報の送付の期限は 1998 年 8 月 1 日までとされていた、当時 STCW 条約の締約国であった 133 カ国のうち、82 カ国が期限までに情報を送付し、審査の結果 71 カ国がホワイトリストに掲載された。2006 年現在、日本を含め 115 カ国がホワイトリストに掲載されている²¹。

もう一つの 1995 年 STCW 条約に基づく執行強化の枠組は、I-8 規則に基づく「資質基準制度(Quality Standard System)」の導入である。同制度においては、締約国は、自国の船員に係る、訓練、能力、資格証明、裏書、及び資格証明及び裏書の更新、の 5 項目について、STCW 条約に沿った関連法令等の規定に基づき適正に実施されるよう、継続的に監視を行い改善する仕組み(資質基準制度)を導入し、その実施状況について、外部の独立した者から評価を受け、当該評価結果を IMO に送付することとされている。当該評価結果は、ホワイトリスト同様あらかじめ締約国が推薦し IMO に登録された有識者からなるパネルにおいて審査され、資質基準制度適切に運用されている旨、IMO 事務局長を通じて海上安全委員会に報告される。

STCW 条約におけるこうした IMO の役割は、IMO において採択された国際条約の執行枠組においてはじめて IMO が直接的な役割を果たすものとなった。

資質基準制度の運用状況については、2004 年 2 月までに IMO に送付することとされており、その最初の審査結果は 2005 年 5 月の海上安全委員会において公表された。これにより、ホワイトリストに掲載された STCW 条約締約国 115 カ国のうち、日本を含む 54 カ国について資質基準制度が適切に運用されている旨確認を受けている。²²

b. 証書の承認・裏書制度

船員の資格要件に関する証書について、便宜置籍が進展する以前の基本的な枠組は、船員は自国の船員教育機関において教育・訓練を受け、当該国の海事当局(Administration)によって能力判定のうえ証書の発給を受けるというものであった。しかしながら、今日、便宜置籍化が進展したことにより、船員は自らが教育・訓練を受け、証書の発給を受けた国とは異なる国を旗国とする船舶に配乗されることが多くなった。こうした便宜置籍国は、船員の教育・訓練に直接携わることなく、その能力の改善にも関心を示すこともなく、他国が発給した証書をもって、自国籍船舶への乗船を認めるのみとすることが多い。

1978 年の STCW 条約は、こうした第三国で発給された資格証明書の取り扱いについて特段の定めを置いていなかったが、1995 年の改正 STCW 条約では、旗国が第三国で発給された資格証明書の裏書を行う

21 MSC/Circ.1163: Parties to the International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW), 1978, as amended, confirmed by the Maritime Safety Committee to have communicated information which demonstrates that full and complete effect is given to the relevant provisions of the Convention(May 20, 2005)

22 MSC/Circ.1164: Promulgation of information related to reports of independent evaluation submitted by Parties to the International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW), 1978, as amended, confirmed by the Maritime Safety Committee to have communicated information which demonstrates that Parties are giving full and complete effect to the relevant provisions of the Convention(May 20, 2005)

にあたっては、当該船員教育国の船員教育や資格証明システムについて検査等を行い適切である旨確認しなければならないこと、船員教育等に係る制度変更の場合には速やかに旗国に情報が送付されるよう資格証明書発給当局と取極め(Undertaking)を結ばなければならないなどを定めた(第 I-10 規則)。

改正 STCW 条約は 1997 年に発効したが、締約国に対して 5 年間の経過措置期間を設け、締約国は 2002 年 2 月までの間に、必要に応じて第 I-10 規則に基づき関係国と取り決めに締結しなければならないとなった。この制度は次に述べるホワイトリストとあわせて運用されることにより、条約に沿った船員教育・訓練を行っていない国の船員が配乗されることを抑制する効果が期待された。すなわち、このような枠組を導入することにより、ホワイトリストに掲載された締約国が、ホワイトリストに掲載されていない国の船員の自国籍船への配乗を躊躇することが期待された。²³

取極めにおいて定めるべき事項等については、海上安全委員会回章²⁴(参考 6)において定められており、責任当局、発給された証書の内容の確認先を含めた証書発行者のコンタクト情報、発給国の施設等を訪問し船員の教育制度や技能確認・証書発給制度の政策や手続きについて確認する際の手続き、STCW 条約第 I-8 規則に基づく資質基準制度の独立評価の結果へのアクセス、発給国において証書を撤回等した場合の承認国への通知方法、発給国において船員教育制度や証書発給システムに大きな変更があった場合に両国間でとるべき手続き等の事項を含むべきものとされ、また、取極めは書面で行うべきこととされている。

²³ なお、改正 STCW 条約に基づく PSC の開始については、各国の準備状況に鑑み、最終的にはさらに半年間延期された。

²⁴ MSC/Circ.950 Guidance on Arrangements between Parties to Allow for Recognition of Certificates under STCW Regulation I/10 (STCW 条約 1 の第 10 規則に基づく海技証書の承認を許容するための締約国間の取極めに関するガイダンス)

[参考 6: STCW 条約 1 の第 10 規則に基づく海技証書の承認を許容するための締約国間の取極めに関するガイダンス]

(MSC/Circ.950 Guidance on Arrangements between Parties to Allow for Recognition of Certificates under STCW Regulation I/10 (30 May 2000))

1 The Maritime Safety Committee, at its seventy-second session (17 to 26 May 2000), agreed that, in establishing arrangements for the recognition of certificates under regulation I/10, a written undertaking should be concluded between the Party which is to recognize the certificates (i.e., the Administration), and the Party which is issuing the certificates to be recognized (i.e., the certificate-issuing Party). In this respect, the Committee agreed that the following issues should be considered by Parties:

- .1 identification of the Administration and the certificate-issuing Party;
- .2 position, address and access information for the official in the Administration and for the official in the certificate-issuing Party who are designated to be directly responsible for implementing the undertaking;
- .3 application of the undertaking;
- .4 procedures to be followed by the Administration, subject to the consent of the certificate-issuing Party, when requesting an opportunity to visit the facilities, observe the procedures, or review the policies which have been approved or employed by the certificate-issuing Party for meeting the requirements of the STCW Convention concerning:
 - .1 standards of competence;
 - .2 the issue, endorsement, revalidation and revocation of certificates;
 - .3 record-keeping;
 - .4 standards of medical fitness; and
 - .5 communication and response process to requests for verifications;
- .5 access by the Administration to the results of quality standards evaluations conducted by the certificate-issuing Party in accordance with regulation I/8;
- .6 procedures to be followed by the Administration when verifying the validity or contents of a certificate issued by the certificate-issuing Party, and to resolve questions which may arise;
- .7 procedures to be followed by the Administration in notifying the certificate-issuing Party when it has withdrawn or revoked its endorsement of recognition for disciplinary or other reasons;
- .8 procedures to be followed by the certificate-issuing Party in promptly notifying the Administration of any significant changes in the arrangements for training and certification provided in compliance with the Convention, and the criteria to be used

in determining what changes are to be considered “significant” for this purpose. At a minimum, significant changes should be understood to include:

- .1 changes in the position, address or access information for the official responsible for implementing the undertaking;
- .2 changes affecting the procedures set forth in the undertaking; and
- .3 changes which amount to substantial differences from the information communicated to the Secretary-General pursuant to section A-I/7 of the STCW Code;

.9 termination clauses; and

.10 validity.

2 The undertaking should be signed by, or acknowledged and confirmed in writing by, an authorized official from the Administration and from the certificate-issuing Party.

3 This guidance is focussed on bilateral arrangements but may also be reflected in a multilateral undertaking.

4 Member Governments and STCW Parties are invited to be guided accordingly and to bring this circular to the attention of all parties concerned.

c.国内法における担保

STCW 条約 I-10 規則に基づく外国で発給された資格証明書の承認については、我が国は、2007 年 6 月時点で、相手国の資格証明書を承認するための協定を 9 カ国と締結する一方、我が国が発給する資格証明書を相手国が承認するための取り決めを 9 カ国と締結している。基本的に前者がいわゆる船員供給国との間で、後者がいわゆる便宜置籍国との間での協定となる傾向にある。

また、我が国では、STCW 条約の条約要件については、「船舶職員及び小型船舶操縦士法」及び「船員法」により担保しており、同法に基づき、外国で発給された資格証明書を保有する船員に対しては、原則として承認にあたって試験を実施しているが、2003 年より、相手国の船員教育及び資格証明制度について検査を実施して、STCW 条約に則った適切なものである旨確認するとともに、我が国の船員教育制度や資格証明制度に照らして適当であると認められた場合には承認試験に換えて、当該船員が配乗されてきた船長による海技知識等の認定によって試験を免除する旨の制度改正を行い、これまでにフィリピン、インドネシアの 2 カ国に対して同制度を適用してきたところである。

[参考 7: 資格証明書の承認に当たっての取極め締結国 (2007 年 6 月現在)]

・相手国発給の資格証明書を承認するための取極め

フィリピン、インドネシア、ベトナム、トルコ、インド、マレーシア、クロアチア、ルーマニア、ブルガリア

・日本が発給した資格証明書を相手国が承認するための取極め

パナマ、リベリア、バハマ、キプロス、バヌアツ、シンガポール、マーシャル諸島、マルタ、マレーシア

3. 執行強化のための取組み(PSC の強化、ボランティア監査制度 等)

1)概要

国連海洋法条約 12 部においては海洋汚染防止のための寄港国や沿岸国による管轄権を拡大したが、IMO 3 条約においては、旗国に対して自国籍船舶に対する条約遵守の責任を負わせ、寄港国に対しては港内にある船舶について現存する条約要件違反について監督措置を講じる権利を認めるといった形となっており、旗国責任を補完して監督措置を講じるといった原則を超えるものではない。

これら 3 条約においては、むしろ、便宜置籍化の進展の中で条約の執行を確実にするために、管轄権配分の枠組を変更するというよりは、地域 MOU による PSC の強化やモデル監査制度の導入、ホワイトリストや資質基準制度等のピアレビューの強化といった実施面での取組みの強化がなされてきている。

一般的に、国際条約の締約国に対し、当該国が条約に基づく義務に反している場合に、その履行を求め実行させることはそれほど容易ではない。主権領域に外国政府や国際機関が入り、当該国の遵守状況を検査したり、遵守を求めるための措置を執ることは、一般的には、当該国の合意がなければ困難である。

しかしながら、外航船舶の場合には、外国の港湾に入港する際には、物理的に当該国の主権領域下に入ることから、国際礼譲の原則のもとではあるものの、外国政府による監督措置が可能であると解されてきており、IMO 三条約においても寄港国による監督措置が規定されている。こうした、外航船舶の特徴を活用し、各国の条約遵守を図るために、寄港国による監督が有効に活用されている。²⁵

寄港国による監督措置、すなわち PSC について世界で最初に地域的取組みを開始したのは、欧州諸国であった。欧州の一部の国は、1982 年、パリ MOU を締結し、寄港国による監督措置において、協調実施する枠組を構築した。これにより、各国はそれぞれの港で発見されたサブスタンダード船に係る情報を共有し、サブスタンダード船に対して集中的な措置をとることにより船舶の質の向上を図っている。我が国を含むアジア太平洋地域における PSC の枠組は、1993 年に締結された東京 MOU に基づき実施されている。

しかし、条約不遵守船(サブスタンダード船)に対する監督強化は、寄港国による監督措置(PSC)によって強化されてはいるものの、限界もあり、このため、近年は、寄港国による監督とは別に、旗国同士の間でも、ボランティアベースではあるが、相互に監査を行う制度を導入すること等により、条約執行体制の強化が図られてきている。

2) MOU の枠組による寄港国監督の強化

IMO 及び ILO 諸条約における寄港国による監督措置(PSC)の実施について、地域的な協調体制をとることによって実効性を高める枠組を最初に構築したのは、欧州諸国におけるパリ MOU の締結であった。

パリ MOU は、1978 年に西欧の一部の国で締結されたハーグ覚書(Hague Memorandum)が発展したもの

²⁵ PSC の実施にあたっては、共通のガイドラインとして、A.787(19)The Procedures for Port State Control 及び A882(21)Amendments to the Procedures for Port State Control が IMO において採択されている。

であり、締結時は、主として ILO147 号条約に基づき船員の船上での生活労働条件に係る PSC を実施することを目的としていたが、同時期にフランス沖で発生したアモコ・カーデイス号(Amoco Cadiz)による海難事故による油流出が問題となったことから、海上安全、海洋汚染防止及び船上の生活労働条件(の改善)を目的とする包括的な枠組となり、1982 年 1 月、欧州 14 カ国により締結された。

以降、パリ MOU は海上安全等に係る IMO 諸条約の改正や EU 指令等をうけて、数次の改正を経て現在に至っている。

現在の加盟国は以下の 25 カ国である。(2006 年 12 月現在)

ベルギー、カナダ、クロアチア、キプロス、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、ラトビア、リトアニア、マルタ、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、ロシア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、英国

現時点において、パリ MOU の枠組における PSC の実施に当たっての原則は以下のとおりとなっている。

26

- ・ 国際条約を遵守する責務は船舶所有者・運航管理者にあり、これらの条約遵守を確保する責務は旗国にある。
- ・ 加盟国は入港する船舶の 25%を検査することを目的とする。
- ・ IMO 及び ILO 諸条約を検査の基礎とする。不当な遅延を生じさせることのないようすべからく努める。
- ・ ILO147 号条約に関しては、申し出(Complaint)があった場合には徹底的に調査(investigate)し、船舶抑留を含めた必要な措置を講じる。

効果的な PSC の実施に資するため、パリ MOU 加盟国は、共通のコンピューターデータベースである‘SIRENAC’を構築しており、各 PSC オフィサーが検査結果を入力し、情報を共有することとされている。これにより、原則として、一定の船種等を除き、同一の船舶に対しては 6 ヶ月以内に再度検査を行わない運用がなされている。また、検査対象の選定にあたっては、3 年平均で抑留率が高い旗国の船舶等をターゲットとする。検査に当たっては、一般的には、国際条約において船上に備え置くこととされている証書のチェックを行うこととし、船舶の状況が実質的に条約に違反していることが疑われる明確な根拠(Clear Evidence)がない限り、証書の存在は当該船舶の条約遵守の「一応の証明(Prima Facie Evidence)」となる。明確な証拠がある場合には、検査官は詳細検査に移ることができ、その結果、欠陥(Deficiency)により船舶の運航が安全でない認められるときは当該船舶は抑留(Detention)されることとなる。原則として、欠陥が是正されるまで船舶は留め置かれることとなるが、適切な条件の下に次の港まで航海が許されることがある。この場合においても、航海中の船舶が安全上問題を生じさせないよう確保することが前提である。

検査官は、船舶の抑留措置をとる場合には、船舶側に対して、措置に不服がある場合には寄港国当局に対して不服申立て(Appeal)をすることができる旨とその手続について当該船舶側に伝えることとされている。また、船舶所有者等は、上記の寄港国当局に対する公式な不服申し立て手続きのほか、旗国又は認証機関を通じて寄港国に対して申立てをすることができ、こうした旗国等による申立てに対する寄港国の決定に不服がある場合には、パリ MOU 事務局に審査を要求することができる。

26 <http://www.parismou.org/ParisMOU/Organisation/About+Us/Principles/xp/menu.3952/default.aspx>

アジア・太平洋地域においても、1993年、「アジア・太平洋におけるポートステートコントロールに関する覚書(いわゆる「東京 MOU」)」が締結され、同様の地域的枠組が構築された。東京 MOU においても、パリ MOU 同様に、PSC 実施のための共通のガイドラインが策定され、合同で特定の項目に着目した PSC キャンペーンを行うなどしている。また、検査結果の共有のためのデータベース「APSYS」を構築している。

また、東京 MOU においても、パリ MOU 同様の不服申し立て制度が整備されている。わが国の場合、抑留された船舶の船長は、正式な不服申し立て手段である「行政不服審査法」に基づき訴え出ることができるが、船舶所有者等は、こうした正式な手段を選択しない場合には、旗国又は認証機関を通じて海事当局に不服申し立てをし、その決定がなお不服である場合には東京 MOU 事務局に当該措置のレビューを要請することができる。東京 MOU では、こうした不服申し立てがなされた場合には、複数国からなる「ディテンション・レビュー・パネル」を設置し、旗国及び寄港国から提出された情報をもとに検討を行う。パネルの決定が不服申し立てを支持するものであった場合には、寄港国は当該船舶抑留の決定を再検討することとなるが、パネルの決定は加盟国政府を法的に拘束するものではなく、パネルの決定を根拠に経済的損失の賠償を求めることはできないこととされている。²⁷

このように PSC を地域的な協力枠組の下で行うことにより、条約不遵守船(サブスタンダード船)への対応は強化された。ターゲティングの実施により、条約不遵守船は改善のためのインセンティブを与えられる。また、サブスタンダード船排除の機能を一層効果的にしているのは、寄港国監督における”No More Favorable Treatment” 条項の存在である。これにより、条約未批准国も、条約要件と同等の措置をとらざるを得ない状況になり、条約批准国を増やす効果をもたらす、国際基準の遵守による安全の確保の推進が図られてきている。

²⁷ ディテンション・レビューについて詳細は、<http://www.tokyo-mou.org/>

[参考 8: No More Favorable Treatment の例]

STCW 条約第 10 条 (監督)

- (1)船舶(第 3 条の規定によりこの条約の適用から除外されるものを除く。)は、締約国の港にある間、当該締約国から正当に権限を与えられた監督官の行う監督に服する。監督官は、当該船舶において業務を行う船員のうち、この条約により証明書を与えられることを要求されているものが、当該証明書又は適当な臨時業務許可書を与えられていることを確認する。証明書は、不正に取得されたものと認める明確な根拠がある場合及びその所持者が当該証明書の発給を受けた者と異なる者であると認める明確な根拠がある場合を除くほか、認容される。
- (2)締約国の監督官は、(1)の規定により及び附属書 I-4 規則に定める手続きによりいずれかの船舶において要件の不備を発見した場合には適用な措置がとられるようにするため、当該船舶の船長及び当該船舶の旗国の領事又は領事が駐在していないときは当該旗国の最寄りの外交代表もしくは海事当局に対し、直ちに文書で通報する。通報には、発見した要件の不備に関する詳細及び当該要件の不備のために人命、財産又は環境に対する危険があると当該締約国が判断する理由を明記する。
- (3)(1)の規定による監督を行う締約国は、船舶の大きさ及び種類並びに航海の期間及び性質を考慮して、附属書 I-4 規則 3 に規定する要件の不備が是正されておらず、かつ、当該要件の不備のために人命、財産、又は環境に危険があると判断した場合には、当該危険が除去される程度に当該要件の不備が是正されるまでの間、当該船舶を航行させないための措置をとる。当該措置に係る事実は、速やかに(IMO)事務局長に報告する。
- (4)この条約の規定による監督を行うに関しては、船舶を不当に抑留し又は船舶の出航を不当に遅延させることのないように、あらゆる可能な努力を払う。船舶は、不当に抑留され又は不当に出航を遅延させられた場合には、被った損失及び損害の賠償を受ける権利を有する。
- (5)締約国でない国を旗国とする船舶が締約国を旗国とする船舶よりいかなる有利な取り扱いも受けることのないよう、必要な場合にはこの条約の規定を準用する。²⁸

(原文)

Article X Control

- (1) Ships, except those excluded by Article III, are subject, while in the ports of a Party, to control by officers duly authorized by that Party to verify that all seafarers serving on board who are required to be certificated or hold an appropriate dispensation. Such certificates shall be accepted unless there are clear grounds for believing that a certificate has been fraudulently obtained or that a holder of a certificate is not the person to whom that certificate was originally issued.
- (2) In the event that any deficiencies are found under paragraph (1) or under the procedures specified in Regulation I/4 "Control Procedures", the office control shall forthwith inform, in writing, the master of the ship and the Consul or, in his absence, the nearest diplomatic representative or the maritime

²⁸ 下線は筆者による。

authority of the State whose flag the ship is entitled to fly, so that appropriate action may be taken. Such notification shall specify the details of the deficiencies found and grounds on which the Party determines that these deficiencies pose a danger to persons, property or the environment.

- (3) In exercising the control under paragraph (1), if taking into account the size and type of the ship and the length and nature of the voyage, the deficiencies referred to in paragraph (3) of Regulation I/4 are not corrected and it is determined that this fact poses a danger to person, property or the environment, the Party carrying out the control shall take the steps to ensure that the ship will not sail unless and until these requirements are met to the extent that the danger has been removed. The facts concerning the action taken shall be reported promptly to the Secretary- General.
- (4) When exercising control under this Article, all possible efforts shall be made to avoid a ship being unduly detained or delayed. If a ship is so detained or delayed it shall be entitled to compensation for any loss or damage resulting therefrom.
- (5) This Article shall be applied as may be necessary to ensure that no more favorable treatment is given to ships entitled to fly the flag of a non-Party than is given to ships entitled to fly the flag of a Party.

3) 旗国による執行強化とモデル監査制度の導入

上記のような寄港国による監督措置(PSC)の執行強化と平行して、旗国による自国籍船舶への監督強化を図る動きも進められてきた。

条約不遵守船(サブスタンダード船)に対する監督強化は、PSC によって強化されてはいるものの、限界もある。IMO 条約における規制上の枠組はあくまでも旗国責任が第一であり、寄港国が管轄権を行使するとしても、外国籍船舶に対する礼譲原則から、通常に商業ベースで運航されている外国船舶のスケジュールを変更させてまで検査することは実際には容易ではない。また、外国の港に短時間寄港している間の検査であることから、主として、証書や設備の存在等目に見えて判断しやすい事項に集中してしまい、船体構造自体の劣化状態や船員の習熟度等を把握するには、ときに困難が伴う。

このため、PSC の強化と平行して、旗国が執行責任を果たすことを確保する仕組みの必要性が認識された。

この流れとしては、

- (1) 旗国執行小委員会(Sub-committee for Flag State Implementation)の設置と旗国による条約遵守のための支援ツールの策定、
- (2) 95 年の STCW 条約改正におけるホワイトリスト制度と資質基準制度の導入、及び
- (3) IMO 締約国によるボランティアな監査制度の導入の三点にまとめられる。

(2)については先に述べたので、ここでは、(1)及び(3)について述べる。

IMO においては、1992 年、旗国による IMO 諸条約の効果的な実施のための基準を策定することを決定し、同作業を実施するため、海上安全委員会(MSC)と海洋環境保護委員会(MEPC)のもと、「旗国執行小委員会(Sub-Committee for Flag State Implementation)」が設置された。

同小委員会では、逐次、旗国の条約遵守能力向上のためのガイドライン等を作成した²⁹が、このような旗国が自ら条約遵守機能を高めることを側面から支援するためのツールの提供と平行して、2002 年、ICAO における安全監査プログラムをモデルとして、IMO において旗国間での監査制度を導入することが提案され、2003 年の IMO 総会において、ボランティア監査制度を導入することが決定された³⁰。

IMO では、このような旗国に対する監査制度を導入する意義は、PSC の限界を補完するとともに、先述の旗国による自己審査を補完し、実効性を高めることにある。また、これら制度の導入により共通の国際基準の適用を促すことによって、一部の国においてみられた一方的な国家実行が拡大することを防ぎ、国際的に調和のとれた基準の適用と執行枠組の維持が可能になると期待されるとしている。

2004 年には、当時ドラフト段階であった監査制度実施のためのコードをもとにパイロット監査を実施し、6 カ国(サイプラス、マーシャル諸島、英国、フランス、イラン、シンガポール)が参加した。2005 年には、パイロ

²⁹ 1993 年には「旗国を支援するための暫定ガイドライン(Interim Guideline to assist flag States (A.740(18)))」が、その後、同暫定ガイドラインは改定され(「IMO 規則を実施するために旗国を支援するためのガイドライン (Guidelines to assist flag States in the implementation of IMO instruments (A847(20)))」)が策定された。さらに、1999 年には、旗国が自国の実施状況を客観的にチェックできるよう、チェックのための規範を定めるとともに自己審査のためのフォームを添付した「旗国による自己診断 (Self Assessment of flag States performance (A.881(21)))」を採択し、締約国に対して、ボランティアベースで審査結果のフォーム(SAF)を IMO に送付するよう招請された。

³⁰ A.946(23) Voluntary IMO Member State Audit Scheme

ット監査で得られた知見を反映して、実施のための手続等を定めた総会決議「IMO 加盟国によるボランティア監査制度の枠組と手続(A.974(24) Framework and Procedures for the Voluntary IMO Member State Audit Scheme)」及び「強制的な IMO 規則の実施のためのコード(A.973(24) Code for the implementation of mandatory IMO instruments)」が採択され、本格的にボランティア監査制度が動き出すこととなった。³¹

なお、監査制度導入時において、ICAO との比較において留意すべき点として、以下の点が指摘されている。³²

- ・ 航空の場合には、検査機関は当局であるのに対し、船舶の場合には、検査及び証書の発給は当局から権限を委任された組織(Recognized Organization)によることが多く、そのほとんどは船級団体となっていること。
- ・ 航空の場合には、航空機の運航者が旗国に存在していることに比べ、船舶の場合には、受益船舶所有者(Beneficial Owner)や船舶管理会社(Company)は、旗国の領域管轄外に存在していることが多いこと、また、ISM コードに基づく船舶管理会社に対する監査も旗国から権限を委任された機関が実施していること

従って、船舶の場合には、当局の権限を委任された機関に対する監督が適切になされていることが重要であり、監査制度においても、この点に留意すべきとされている。

4. まとめ

以上に見たように、海上安全の確保に関する船体構造基準や船員の資格等に関する基準については、現時点においては、旗国主義の原則の下に、寄航国による監督措置や旗国同士での監査制度の導入等を通して実効性を高めていくという手法がとられている。

一方、船舶の航行の安全に係る国際的枠組は、かつて、船舶の構造や設備に関する基準が中心であったのが、海難事故における人的要因への着目や便宜置籍化の進展に伴う、船舶運航体制の複雑化・責任の不明確化にともない、運航システム全体を包含する規制内容へと変化している。その過程において、複雑化する船舶運航体制の真の責任の所在の明確化とそれへの監督(管轄権行使)の枠組をどのように構築するかといった観点での枠組の変遷が進展しつつある。

次章に述べるように海洋汚染防止の分野においては沿岸国による管轄権拡大にむけて地域主義的な動きも見られており、その関連では航行安全に関する分野も、管轄権に係る変化が生じる可能性があり、さらには、現在、航行安全に関する沿岸国の航行ルートの設定等一部に限られているが、今後、衛星等も用いた通信技術の発展に伴い、個別船舶に対する沿岸国による航行監視等が技術的に容易になってくれば、沿岸国によるより積極的な関与が視野に入ってくる可能性がある。

31 なお、同制度の当面の対象としては、海上安全の確保と海洋汚染防止のみとし、海事セキュリティについては対象としないこととされ、そのうえで、A.975(24) Future development of the Voluntary IMO Member State Audit Scheme において、海上安全委員会(MSC)及び海洋汚染防止委員会(MEPC)において、将来的に海事セキュリティを含め当面対象とならなかった分野にモデル監査制度を広げることのフィージビリティについて引き続き検討することとされている。

32 Development of Audit Scheme in ICAO and IMO (Yoshio Sasamura, Former Assistant Secretary-General, Technical Advisor, Shipbuilding Research Association of Japan)

第4章

海洋汚染の防止

第4章 海洋汚染の防止

～ 国連海洋法条約第12部とMARPOL条約～

[ポイント]

- ・ 船舶起因の海洋汚染防止に係る各条約の枠組
- ・ 国連海洋法条約とMARPOLとの関係
- ・ 特に敏感な海域(PSSA)の指定
- ・ 海洋汚染防止に係る一方的な国家実行(米国及びEUの動き)
- ・ 寄港国・沿岸国による管轄権行使に係る新たな課題(The Guideline for fair treatment of seafarers)

< 概要 >

[船舶起因による海洋汚染防止に係る国際条約の枠組]

20世紀にはいり、船舶の動力が汽船からディーゼル船等になるとともに、各国の石油需要増に対応した石油の海上輸送が著しく増大するに従い、海上輸送における油等による海洋汚染への取組みの必要性が認識されるようになった。海洋汚染防止に係る多国間の枠組として初めて採択されたのは「1954年の油による海洋の汚染防止のための国際条約(OILPOL)」とされるが、その後、1967年にイギリス沖で発生したトリー・キャニオン号の油流出事故を受けて、改めて海洋汚染防止のための包括的な国際的枠組の必要性への認識が高まり、「1973年の海洋汚染防止条約(MARPOL73)」が1973年に採択された。同条約を包含する形でその後採択されたMARPOL 1978年改定議定書とあわせて、MARPOL73/78条約と呼ばれ、船舶起因の海洋汚染に関する国際的枠組に関する主要な条約として位置づけられている。

同条約は、旗国に対して、自国籍船舶に設備・操作要件等の遵守を義務づけるとともに検査により条約に適合していることを確認のうえ証書を発給することを求めている。また、寄港国に対しては、自国の港湾内にある外国籍船舶に対して、条約要件への不適合がある場合には船舶抑留等の監督措置を執ることを認めるものとなっている。MARPOL73/78条約においては、このように基本的に旗国主義の原則を維持しつつ、寄港国管轄権が規定された。

一方、1982年に採択された国連海洋法条約においては、海難事故による海洋環境の汚染に対する沿岸国による関心の高まりに呼応して、第12部において、海洋汚染防止に関する詳細な規定をおき、寄港国及び沿岸国による管轄権行使を拡大した。

[国連海洋法条約とMARPOLとの関係]

MARPOL条約においては、附属書において汚染物質毎に詳細な排出基準等を定めるとともに、旗国に対して検査・証書発給のシステム構築を義務づける等締約国が遵守すべき具体的な要件を規定している一方、国連海洋法条約においては、批准国に対して一般的な条約遵守義務を定め、遵守すべき具体的な要件は「一般的に受け入れられた国際基準(Generally Accepted International Rules and Standards)」や「適用のある国際基準(Applicable International Rules and Standards)」といった表現で個別の条約に委ねるといった「アンブレラ・アプローチ」が採用された。

このため、両条約の関係については、理論上、複数の見解が並立する形となっているが、IMO及び

MARPOL 条約が、国連海洋法条約において規定されている「国際機関」又は「一般的に受け入れられた国際基準」に該当すると一般に解されており、また、実際上は、海運先進国及びいわゆる便宜置籍国を含め多くの国が MARPOL 条約を批准しており、かつ、船舶起因の海洋汚染防止の国際的枠組としては MARPOL 条約に基づく旗国による検査と寄港国による監督(PSC)が、各地域において締結された MOU の枠組の中で実施されている。

また、上記の枠組に加えて、沿岸国は、環境保護の上で特に保護が必要な特定的水域(Particularly Sensitive Sea Area(PSSA))を指定し、同水域に適用される措置を定めることができることとなっており、PSSA の指定を希望する国は、IMO のガイドラインに従い必要な情報を提供した上で、水域の指定及び当該水域において講じられる特別な措置についてを受けることとなっている。

[各国・地域による海洋汚染防止に関する国家実行]

多国間の国際条約としては上記の枠組が構築されたが、一部の国においてはこれら条約に規定される内容のみでは、自国沿岸域の海洋汚染防止等には十分でないとし、独自の国家実行を行う例が見られる。

米国は、1989 年に発生したエクソン・バルディー号事件を契機として、1990 年油濁法(Oil Pollution Act of 1990)を制定し、自国に寄港せず領海をも航行しない外国船舶に対して国際基準とは異なる国内法令を適用することとした。このような立法管轄権の行使は、国連海洋法条約に規定される沿岸国による立法管轄権の行使枠組とは異なるものであり、米国は同条約を批准してはいないものの、国際的に疑問視する声もある。

また、EU は、1990 年代前半に加盟国沿岸域で起こった海難事故を受けて、域内での海上安全施策(A Common Policy on Maritime Safety)を発表、域内での海上安全に係る国際規則の遵守のための執行強化に乗り出した。その後も欧州海域において、大規模海難事故による海洋汚染が発生し、国連海洋法条約で準備された沿岸国・寄港国の管轄権の枠組のみでは不十分ではないかとの認識が EU 加盟国において有されるに至った。1999 年にフランス沖で発生したエリカ号事件や 2002 年にスペインの排他的経済水域で発生したプレステージ号事件を受けて、関連する沿岸国を中心として、EU において海洋汚染防止に係る地域的な取組みが開始されている。

EU はこれまで、3 次にわたり、域内の海上安全策を策定しており、地域的な形をとりつつ、寄港国・沿岸国の管轄権行使を国家実行として実践しつつある。

このように海洋汚染防止に関しては、外国船舶の事故等による海洋汚染行為が直接的かつ、排出の規模によっては大規模に沿岸国に影響を及ぼすことから、米国や EU 諸国等が国内法令により独自の規制を行ってきている現実がある。

[船員の公正な取り扱いに関するガイドライン]

一方、米国や EU 諸国を中心とした、海洋汚染事故に係る船長・乗組員に対する刑事罰導入の動きや海難事故後に船長等が長期間沿岸国に拘留されたこともあいまって、便宜置籍国を中心とする旗国、船員の国籍国、船員組合等から、沿岸国・寄港国による、船員に対する公正な取り扱いに関する共通の基準作成の要望が高まった。このため、IMO 及び ILO は合同の WG を設置し、数次にわたる議論の結果、「船員の公正な取り扱いに関するガイドライン」を策定した(2006 年 4 月 IMO 法律委員会、2006 年 6 月 ILO 理事会決定)。同ガイドラインは、両国際機関の加盟国に各々回章され、2006 年 7 月より実施するよ

う要請されており、両機関においては、加盟国からの情報提供受け手引き続き同ガイドラインのレビューを継続するとしている。

[まとめ]

20 世紀における船舶の動力の変化や石油輸送の飛躍的増大は、船舶の航行や海難による海洋環境への影響を大きく変えることとなり、沿岸国が、自国周辺を航行する船舶に対して管轄権を及ぼす動機づけとなった。国連海洋法条約第 12 章の海洋環境保護に関する関係国の管轄権に関する詳細な規定群は、航海の自由を望む海運先進国の利益と沿岸国(寄港国)による管轄権拡大の要請の絶妙なバランスのうえに立ちつつ、沿岸国による自国周辺海域の海洋環境保護を目的とした外国船舶に対する管轄権行使の国際法における根拠を拡大する大きな一歩を記すものであった。

しかしながら、米国や EU 等の一部の国・地域は、国連海洋法条約に定められた枠組をでは不十分であるとして、沿岸国・寄港国の管轄権行使を拡大する国内法の制定や地域的な実行を既に行い、または行いつつある。

このような動きは、国連海洋法条約採択によりいったん収束を見た管轄権枠組を超えるものであるがとはいえ、各国の国家実行の積み重なりが国連海洋法条約の成文化に結びついたように、現在、一部の国で行われている沿岸国・寄港国による海洋環境保護のための取組みの強化が今後広がりを見せた場合には、国際的枠組のさらなる変化の可能性も否定できない。

一方、このような一部の国による海洋汚染防止のための刑罰導入等の動きに対しては、船員の人権保護の観点からの問題提起がなされるに至っている。

1. 船舶起因による海洋汚染防止に係る国際条約の枠組

1)概要

海洋汚染防止に関する国際条約は、汚染原因により、船舶起因、海洋投棄、海底の利用活動、陸上の活動の4つに区分されるが、ここでは、特に船舶に対する管轄権の行使が問題となる船舶起因についてのみ対象とする。

20世紀にはいり、船舶の動力が汽船からディーゼル船等になるとともに、各国の石油需要増に対応した石油の海上輸送が著しく増大するに従い、海上輸送における油等による海洋汚染への取組みの必要性が認識されるようになった。

海洋汚染防止に係る多国間の枠組として初めて採択されたのは「1954年の油による海洋の汚染防止のための国際条約(OILPOL)」とされる³³が、その後、1967年にイギリス沖で発生したトリー・キャニオン号の油流出事故を受けて、改めて海洋汚染防止のための包括的な国際的枠組の必要性への認識が高まり、「1973年の海洋汚染防止条約(MARPOL73)」が1973年に採択された。OILPOL条約の内容は、MARPOL73にほぼ吸収されることとなった。

その後、同条約が発効しないまま、MARPOL73を包含する形でMARPOL1978年改定議定書が採択され、1983年に発効したため、MARPOL73/78条約と呼ばれている(1983年発効)。MARPOL73/78条約においては、旗国に対して、自国籍船舶に設備・操作要件等の遵守を義務づけるとともに検査により条約に適合していることを確認のうえ証書を発給することを求めている。また、寄港国に対しては、自国の港湾内にある外国籍船舶に対して、条約要件への不適合がある場合には船舶抑留等の監督措置を執ることを求めた。MARPOL条約においては、このように基本的に旗国主義の原則を維持しつつ、領域主権の範囲内で寄港国管轄権が規定された。

一方、1982年に採択された国連海洋法条約においては、海域毎に締約国の管轄権について規定すると同時に、海難事故による海洋環境の汚染に対する沿岸国による関心の高まりに呼応して、第12部において、海洋汚染防止に関する詳細な規定をおくこととなった。

同条約において画期的な点は、

1)排他的経済水域において沿岸国に立法管轄権を認めたこと(同条約58条3項)

及び船舶起因汚染に関して、

2)領海及び排他的経済水域における沿岸国の執行管轄権を一部認めたこと(220条)、及び

3)公海を含む全ての海域における排出行為に関して寄港国の執行管轄権を認めたこと(218条)であるとされている。³⁴

これらの他、船舶起因の海洋汚染防止のための国際条約としては、1969年の「油による汚染を伴う事故の場合における公海上の措置に関する条約(略称「公法条約」)」(1975年発効、日本は1971年加入)及び

³³ 栗林忠男、杉原高嶺『海洋法の歴史的展開』(有信堂 2004年)250頁

³⁴ 藤田友敬『海洋環境汚染』落合誠一、江頭憲治郎編集代表『海法体系』(日本海法会創立百周年祝賀)(商事法務 2003年)81頁

1972 年の「廃棄物その他のものの投棄による海洋汚染の防止に関する条約」(1975 年発効、日本は 1980 年に加入)等があり、また、海難事故による油等流出後の賠償と補償基金に係る諸条約があるが、ここでは、海洋汚染防止の観点から特に基本的枠組を形成している MARPOL 条約と国連海洋法条約第 12 部を取りあげる。

2) MARPOL 条約

MARPOL 条約の執行枠組は、SOLAS 条約とほぼ同様であって、締約国である旗国は、自国籍船舶に対して条約遵守を求める国内法令を策定し、一定期間毎に船舶の検査を行い条約が遵守されていることを確認する。確認できた場合には証書を発給する。

また、寄港国は、証書の確認を行うことができるほか、船舶が条約に適合していないと認める明確な根拠 (Clear Grounds)がある場合には、船舶を航行させないための措置をとる (船舶抑留)こととされている (5 条)。

寄港国による監督措置は権利であって義務ではない。非締約国の船舶に対して有利な取り扱いを行わない No More Favorable Treatment 条項も規定されている (5 条 4 項)。

MARPOL 条約自体には、管轄権の配分については、上記のほかに特段の規定はなく、むしろ「国際法に従い適用される (9 条 3 項)」として、管轄権については慣習国際法も含めた国際法一般に委ねている。

MARPOL 条約(9 条)

(3) この条約において、「管轄権」及び「管轄」の語は、この条約を適用し又は解釈する時に効力を有する国際法に照らして解釈する。

Article 9

(3) The Term “jurisdiction” in the present Convention shall be construed in the light of international law in force at the time of application or interpretation of the present Convention.

なお、MARPOL 条約により、各船舶に対し条約要件として定められているのは、船舶運航の際に発生する汚染物質の排出 (Operational Discharge) の禁止のほか、乗組員による操作要件に係る規制等である。

締約国は、同条約の内容について規定する法令等、締約国に替わって権限を行使する機関の名称及び委任する権限等、証書の見本、受入れ施設の一覧表等を IMO に送付することとされ、同情報は回章に付されることとなっている (1973 年条約 11 条及び 1978 年議定書 3 条)。

MARPOL(73/78)には以下の付属書が付加されており、締約国は付属書 1 及び 2 については受諾しなければならないが、付属書 3 から 6 については、締約国の選択に委ねられている。

- 付属書 1 油による汚染防止のための規則
- 付属書 2 バラ積みの有害液体物質による汚染の防止のための規則
- 付属書 3 容器への収納の状態海上において運送される有害物質による汚染の防止
- 付属書 4 船舶からの汚水による汚染の防止

付属書 6 船舶からの廃物による汚染の防止

付属書 7 船舶からの大気汚染の防止

3) 国連海洋法条約における海洋汚染防止規制

国連海洋法条約においては、第 2 章に記したように、海域を、公海、排他的経済水域、領海等に分類したうえで、各々における旗国、寄港国及び沿岸国が行使しうる権利や果たすべき義務を規定しているが、そのうえで、海洋汚染防止については特に第 12 部を設けて、管轄権の行使に関する詳細な規定をおいた。

同条約は、次に述べるように「アンブレラ・アプローチ」をとっており、同条約自体においては締約国が遵守すべき詳細な技術基準等条約要件は定めておらず、旗国、沿岸国又は寄港国として一般的な義務の他、管轄権配分について規定するのみとなっている。

同条約における管轄権配分の画期的な点は、従前の旗国主義の原則に対して、

- (1)排他的経済水域(EEZ)において海洋汚染防止等一定の分野において沿岸国に立法管轄権を認めたこと(同条約 58 条 3 項、211 条 5 項)、
- (2) 船舶起因汚染に関して、領海及び排他的経済水域における沿岸国の執行管轄権を一部認めたこと(220 条)、及び
- (3)公海を含む全ての海域における排出行為に関して寄港国の執行管轄権を認めたこと(218 条)とされる。

以下、既存文献等を参考に個々に具体的に見ていくこととする。³⁵

(1)沿岸国による立法管轄権

国連海洋法条約は、旗国に対して、自国籍船舶が海洋汚染防止のための国際基準及び国内法令に従うことを確保するために法令を制定するとともにその効果的な執行のために必要な手段を講じることを求め(217 条)、沿岸国に対しては、領海における立法管轄権と無害通航権による制約について規定(21 条)しつつ、海洋汚染防止等一定の分野について排他的経済水域における立法管轄権を認めている(58 条第 3 項)。

従来、沿岸国は、領域主権に基づき領海において立法管轄権を有すると解されてきたが、領海を越える海域(公海)においては旗国の排他的管轄権に服するとされてきた。国連海洋法条約においては、「排他的経済水域」という海域を新たに作り、沿岸国による機能的管轄権を新たに設定したものとされる。³⁶

しかしながら、沿岸国による立法管轄権は、国際基準を適用することに限定されている(211 条 5 項)。

35 主に、水上千之「海洋汚染防止と国家管轄権の再配分」『国際法と国内法』(勁草書房 2002 年)441-470 頁及び葉師寺公夫「海洋汚染防止に関する条約制度の展開と国連海洋法条約 船舶からの汚染を中心に」『日本と国際法の 100 年第 3 巻「海」』(三省堂 2001 年)215-241 頁を参照した。

36 山本草二「海洋法」(三省堂 1995 年)79 頁

国連海洋法条約 58 条 3 項

(3)いずれの国も、排他的経済水域においてこの条約により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うものとし、また、この部の規定に反しない限り、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。

同 211 条 5 項

(5)沿岸国は、第 6 節に規定する執行の目的のため、自国の排他的経済水域について、船舶からの汚染を防止し、軽減し及び規制するための法令であって、権限のある国際機関または一般的な外交会議を通じて定められる一般的に受け入れられている国際的な規則及び基準に適合し、かつ、これらを実施するための法令を制定することができる。

(2)沿岸国による執行管轄権・司法管轄権

また、国連海洋法条約においては、領海を航行する外国船舶について、国際基準違反について明白な根拠がある場合に、沿岸国は検査を実施し、また法的手続きを開始することができる(220 条 2 項)、領海又は排他的経済水域を航行する外国船舶が、国際基準違反により資源に著しい被害を及ぼす排出が生じたとの明白かつ客観的な証拠がある場合には、沿岸国は、船舶抑留を含む法的手続きを開始することができる(220 条 6 項)こととした。

このように、港湾(内水)に入らず、領海又は排他的経済水域を航行する外国船舶に対しても、沿岸国による管轄権行使が可能である旨明記した。

それまでの慣習国際法上においては、沿岸国は領海を航行する外国船舶に対しては、無害通航権の制約の範囲内で領域主権を行使することができるが、領海を越えては行使することはできず、また、汚染行為が無害通航にあたらぬか否かについては、違反の影響が沿岸国に及ぶか領海の秩序をみだす性質である場合といった一般的なメルクマールを超えたものはなかったが、海洋汚染防止について沿岸国の執行及び裁判管轄権行使について詳細な規定がおかれることとなった。

なお、沿岸国が自国の国内法を適用する場合、領海内における違反行為については、「故意による重大な汚染行為」については、無害通航性を否定される(19 条)ため、領域主権に基づく執行管轄権及び裁判管轄権の行使が可能であり、自由刑を含む刑罰を課することも可能であるが、領海を越える水域における外国船舶による国際基準違反行為及び領海における外国船舶による故意かつ重大な汚染行為以外のものについては、金銭罰のみを課することができる(230 条 1、2 項)とされている

国連海洋法条約 220 条 (沿岸国による執行)

(略)

2 いずれの国も、自国の領海を航行する船舶が当該領海の通航中にこの条約に従って制定する自国の法令又は適用のある国際的な規則及び基準であって、船舶からの汚染の防止、軽減及び規制のためのものに違反したと信ずるに足りる明白な理由がある場合には、第二部第三節の関連する規定の適用を妨げることなく、その違反について当該船舶の物理的な検査を実施することができ、また、証拠により正当化されるときは、第七節の規定に従うことを条件として、自国の法律に従って手続(船舶の抑留を含む。)を開始することができる。

3 いずれの国も、自国の排他的経済水域又は領海を航行する船舶が当該排他的経済水域において船舶からの汚染の防止、軽減及び規制のための適用のある国際的な規則及び基準又はこれらに適合し、かつ、これらを実施するための自国の法令に違反したと信ずるに足りる明白な理由がある場合には、当該船舶に対しその識別及び船籍港に関する情報、直前及び次の寄港地に関する情報並びに違反が生じたか否かを確定するために必要とされる他の関連する情報を提供するように要請することができる。

4 いずれの国も、自国を旗国とする船舶が 3 に規定する情報に関する要請に従うように法令を制定し及び他の措置をとる。

5 いずれの国も、自国の排他的経済水域又は領海を航行する船舶が当該排他的経済水域において 3 に規定する規則及び基準又は法令に違反し、その違反により著しい海洋環境の汚染をもたらし又はもたらすおそれのある実質的な排出が生じたと信ずるに足りる明白な理由がある場合において、船舶が情報の提供を拒否したとき又は船舶が提供した情報が明白な実際の状況と明らかに相違しており、かつ、事件の状況により検査を行うことが正当と認められるときは、当該違反に関連する事項について当該船舶の物理的な検査を実施することができる。

6 いずれの国も、自国の排他的経済水域又は領海を航行する船舶が当該排他的経済水域において 3 に規定する規則及び基準又は法令に違反し、その違反により自国の沿岸若しくは関係利益又は自国の領海若しくは排他的経済水域の資源に対し著しい損害をもたらし又はもたらすおそれのある排出が生じたとの明白かつ客観的な証拠がある場合には、第七節の規定に従うこと及び証拠により正当化されることを条件として、自国の法律に従って手続(船舶の抑留を含む。)を開始することができる。

7 6 の規定にかかわらず、6 に規定する国は、保証金又は他の適当な金銭上の保証に係る要求に従うことを確保する適当な手続が、権限のある国際機関を通じ又は他の方法により合意されているところに従って定められる場合において、当該国が当該手続に拘束されるときは、船舶の航行を認めるものとする。

8 3 から 7 までの規定は、第 211 条 6 の規定に従って制定される国内法令にも適用する。

国連海洋法条約 230 条(金銭罰及び被告人の認められている権利の尊重)

- 1 海洋環境の汚染の防止、軽減及び規制のための国内法令又は適用のある国際的な規則及び基準に対する違反であって、領海を越える水域における外国船舶によるものについては、金銭罰のみを科することができる。
- 2 海洋環境の汚染の防止、軽減及び規制のための国内法令又は適用のある国際的な規則及び基準に対する違反であって、領海における外国船舶によるものについては、当該領海における故意によるかつ重大な汚染行為の場合を除くほか、金銭罰のみを科することができる。
- 3 外国船舶による 1 及び 2 に規定する違反であって、罰が科される可能性のあるものについての手続の実施に当たっては、被告人の認められている権利を尊重する。

(3)寄港国による執行管轄権・司法管轄権

さらに、寄港国に対しては、船舶が任意に港内にとどまる場合に限り、港湾内における現存する違反行為に対する監督措置のみならず、過去の排出行為に対しても管轄権の行使を可能とした。

具体的には、公海における汚染物質の排出があった場合について検査を行い、証拠がある場合には法的手続きを開始することができ、領海又は排他的経済水域において国際基準違反があった場合には、検査を行い、法的手続きを開始することができることとした(218 条)。

従前の慣習国際法上は、外国船舶に対して寄港国は領域主権に基づき法令を制定し、同法令を執行し、裁判権を行使する一般的権限を有すると解されてきたが、船舶の内部事項については、管轄権の行使を抑制することが一般的な国家慣行であり、また、外国船舶が自国領域内に入る前に行った行為について入港国の管轄権を行使することはできない、というのが通説的見解であった³⁷が、国連海洋法条約 218 条の規定は、これを方向転換するものとなっている。

以上のように、国連海洋法条約では沿岸国・寄港国による管轄権行使について画期的な規定が置かれたが、しかし、いずれにおいても、旗国の管轄権行使が、寄港国(又は沿岸国)による管轄権行使に優越することとされている。領海を越えた海域での違反行為については、旗国が手続を開始した場合は、寄港国(又は沿岸国)は手続を中止しなければならないこととされている(228 条)。

国連海洋法条約 218 条(寄港国による執行)

- 1 いずれの国も、船舶が自国の港又は沖合の係留施設に任意にとどまる場合には、権限のある国際機関又は一般的 な外交会議を通じて定められる適用のある国際的な規則及び基準に違反する当該船舶からの排出であって、当該国の内水、領海又は排他的経済水域の外で生じた ものについて、調査を実施することができるものとし、証拠により正当化される場合には、手続を開始することができる。

37 薬師寺公夫「海洋汚染防止に関する条約制度の展開と国連海洋法条約」『日本と国際法の 100 年 第 3 巻「海」』(三省堂 2001 年)221-222 頁

2 1 に規定するいかなる手続も、他の国の内水、領海又は排他的経済水域における排出の違反については、開始してはならない。ただし、当該他の国、旗国若しくは排出の違反により損害若しくは脅威を受けた国が要請する場合又は排出の違反が手続を開始する国の内水、領海若しくは排他的経済水域において汚染をもたらす若しくはもたらすおそれがある場合は、この限りでない。

3 いずれの国も、船舶が自国の港又は沖合の係留施設に任意にとどまる場合には、1 に規定する排出の違反であって、他の国の内水、領海若しくは排他的経済水域において生じたもの又はこれらの水域に損害をもたらす若しくはもたらすおそれがあると認めるものについて、当該他の国からの調査の要請に実行可能な限り応ずる。いずれの国も、船舶が自国の港又は沖合の係留地般に任意にとどまる場合には、1 に規定する排出の違反について、違反が生じた場所のいかんを問わず、旗国からの調査の要請に同様に実行可能な限り応ずる。

4 この条の規定に従い寄港国により実施された調査の記録は、要請により、旗国又は沿岸国に送付する。違反が、沿岸国の内水、領海又は排他的経済水域において生じた場合には、当該調査に基づいて寄港国により開始された手続は、第七節の規定に従うことを条件として、当該沿岸国の要請により停止することができる。停止する場合には、事件の証拠及び記録並びに寄港国の当局に支払われた保証金又は提供された他の金銭上の保証は、沿岸国に送付する。寄港国における手続は、その送付が行われた場合には、継続することができない。

国連海洋法条約 228 条(手続きの停止及び手続きの開始の制限)

1 手続きを開始する国の領海を超える水域における外国船舶による船舶からの汚染の防止、軽減及び規制に関する適用のある当該国の法令又は国際的な規則及び基準に対する違反について罰を科するための手続きは、最初の手続きの開始の日から 6 ヶ月以内に旗国が同一の犯罪事実について罰を科するための手続きをとる場合には停止する。ただし、その手続きが沿岸国に対する著しい損害に係る事件に関するものである場合又は当該旗国が自国の船舶による違反について適用のある国際的な規則及び基準を有効に執行する義務を履行しないことが繰り返されている場合は、この限りでない。この条の規定に基づいて当該旗国が手続きの停止を要請した場合には、当該旗国は、適当な時期に当該事件の一件書類及び手続きの記録を先に手続きを開始した国の利用に供する。当該旗国が開始した手続きが完了した場合には、停止されていた手続きは、終了する。

当該手続きに関して負担した費用の支払を受けた後、沿岸国は、当該手続きに関して支払われた保証金又は提供された他の金銭上の保証を返還する。

2 違反が生じた日から 3 年が経過した後は、外国船舶に罰を科するための手続きを開始してはならない。いずれの国も、他の国が、1. の規定に従うことを条件として、手続きを開始している場合には、外国船舶に罰を科するための手続きをとってはならない。

3 この条の規定は、他の国による手続きの如何を問わず、旗国が自国の法律に従って措置(罰則を科するための手続きを含む。)をとる権利を害するものではない。

4) 特に敏感な海域(Particulary Sensitive Sea Area(PSSA))及び関連保護手段(Alssociated Protective Measures (APM)の指定)

国連海洋法条約 211 条 6 項は、沿岸国は、権限のある国際機関(IMO)による決定を経ることを前提として、排他的経済水域において一定の水域を指定し、船舶からの汚染を防止するための排出又は航行上の方式を定める法令を制定することができる旨規定している。ただし、船舶の構造基準や船員の配乗等については国際基準を超えて規則を定めることはできない。

同条に基づき特定された水域における外国船舶による沿岸国法令違反に対しては、沿岸国は情報提供の要請、物理的検査等を行うことができるほか、当該法令違反等により「若しくは排他的経済水域の資源に対し著しい損害をもたらす又はもたらすおそれのある排出が生じたとの明白かつ客観的な証拠がある場合には、自国の沿岸若しくは関係利益又は自国の領海、第七節の規定に従うこと及び証拠により正当化されることを条件として、自国の法律に従って手続(船舶の抑留を含む。)を開始することができるとされている(220 条 8 項)。

IMO においては、環境上、社会経済上若しくは科学上の特質により特別な保護を必要とする場合には、加盟国は「特に敏感な海域(Particulary Sensitive Sea Area(PSSA))」を指定するとともに、当該水域において必要となる「関連保護手段(Associated Protective Measures(APM))」を指定することができるとし、PSSA としての指定の申請手続きについてはガイドラインを作成している。これまでに 10 カ所の水域が PSSA の指定を受けている。³⁸ APM には、水先制度の導入や、航行分離帯の設定、航行回避海域の設定等がある。

PSSA については、指定水域の広さ等について特段の定めがないことや、沿岸国が PSSA 指定後も APM を変更する自由があると沿岸国による濫用の可能性があり航行の自由の確保との関係で問題なしとしないとの懸念が指摘がされたため、IMO ではこうした指摘に対応するため、2005 年、PSSA 指定のガイドラインを改定した³⁹。

国連海洋法条約 211 条 6 項(船舶からの汚染)

(a) 沿岸国は、1 に規定する国際的な規則及び基準が特別の事情に応ずるために不適當であり、かつ、自国の排他的 経済水域の明確に限定された特定の水域において、海洋学上及び生態学上の条件並びに当該水域の利用又は資源の保護及び交通の特殊性に関する認められた技術上の理由により、船舶からの汚染を防止するための拘束力を有する特別の措置をとることが必要であると信ずるに足りる合理的な理由がある場合には、権限のある国際機関を通じて他のすべての関係国と適当な協議を行った後、当該水域に関し、当該国際機関に通告することができるものとし、その通告に際し、裏付けとなる科学的及び技術的証拠並びに必要な受入施設に関する情報を提供する。当該国際機関は、通告を受領した後十二箇月以内に当該水域における条件が第一段に規定する要件に合致するか否かを決定する。当該国際機関が合致すると決定した場合には、当該沿岸国は、当該水域について、船舶からの汚染の防止、軽減及び規制のための法令であって、当該国際機関が特別の水域に適用し得るとし

³⁸ Particulary Sensitive Sea Areas (<http://www.imo.org/home.asp>)

³⁹ Resolution A.982(24) "Revised Guidelines for the indentification and designation of Particulary Sensitive Sea Areas"

ている国際的な規則及び基準又は航行上の方式を実施するための法令を制定することができる。この法令は、当該国際機関への通告の後十五箇月間は、外国船舶に適用されない。

(b) 沿岸国は、(a)に規定する明確に限定された特定の水域の範囲を公表する。

(c) 沿岸国は、(a)に規定する水域について船舶からの汚染の防止、軽減及び規制のための追加の法令を制定する意図を有する場合には、その旨を(a)通報と同時に国際機関に通報する。この追加の法令は、排出又は航行上の方式について定めることができるものとし、外国船舶に対し、設計、構造、乗組員の配乗又は設備につき、一般的に受け入れられている国際的な規則及び基準以外の基準の遵守を要求するものであってはならない。この追加の法令は、当該国際機関への通報の後十二箇月以内に当該国際機関が合意することを条件として、通報の後十五箇月で外国船舶に適用される。

同 220 条 (沿岸国による執行)

P42 参照

2. 国連海洋法条約と MARPOL 条約との関係

1) 両条約の基本構造と相互関係(国連海洋法条約のアンブレラ・アプローチ)

船舶起因の海洋汚染防止に関する国際枠組としては、MARPOL73/78 条約と国連海洋法条約第 12 部が並立する形となったが、MARPOL 条約においては、旗国に対して自国籍船舶への条約要件遵守を検査・証書発給により担保することを義務づけるとともに、寄港国による管轄権については、自発的に締約国の港に入った外国船舶は当該締約国の監督措置に服すると規定する。そのうえで、締約国は自国の管轄権下における条約要件の違反を禁止し制裁措置を課すことが求められており、違反が生じた場合には自国法に基づいて手続きを開始するか、旗国に通報することが求められる。「締約国の管轄権」については、9 条 3 項において、一般的に、締約国の管轄権の行使については、「条約の適用及び解釈時において効力のある国際法に従い解釈される」と規定され、条約上一義的に決定されているわけではなく、事後の実定国際法及び慣習国際法に委ねている。

一方、国連海洋法条約においては、上に述べたように、寄港国による外国船舶に対する管轄権行使について、排他的経済水域における条約違反行為又は公海における排出行為に対する管轄権行使を寄港国に認めるなど(220 条)、沿岸国に対してもそれまでの慣習国際法とされていた範囲を超えた管轄権行使を認めることとした。

これらが具体的に実行されるにあたっては、国連海洋法条約は、批准国に対し一般的な条約遵守義務を定め、遵守すべき具体的な条約要件は個別の条約を参照する形(Rule of Reference)で構成されており、「アンブレラ・アプローチ」を採用しているとされている。

具体的には、国連海洋法条約においては、「一般的に受け入れられた国際基準(Generally Accepted International Rules and Standards)」又は「国際機関により定められた適用のある国際基準(Applicable International Rules and Standards)」といった表現を、管轄権を行使する関係国の立場(旗国、寄港国又は沿岸国)により、また、管轄権の種類により使い分けており、「国際機関」が国際海事機関(IMO)を指すこと及び MARPOL が「国際機関により定められた適用のある国際基準」に該当することは定着した解釈となっている。

[参考 9:IMO による MARPOL 条約と国連海洋法条約の関連条文との対比]

	MARPOL	国連海洋法条約
旗国の義務	1(1)	94,217(1)
締約国(沿岸国・寄港国)の管轄権	4(2)	21(1),56(1)(b),211,220,228,231
情報提供を受けた際の旗国による措置の通報義務	4(3)	217(7)
証書の効力	5	217(3)
旗国による航行の差し止め	5(2)	217(2)
寄港国による検査	6	218
船舶の出航の不当な遅延の回避	7	226(1),232
管轄権	9(3)	91,217,220,218
紛争の解決	10	287

IMO 資料(LEG/MISC/4)より

国連海洋法条約がアンブレラ・アプローチをとっていることから、同条約を批准しているが MARPOL 条約を批准していない国に対して MARPOL 条約に基づく詳細な基準を適用し監督措置を講じることができるかという論点がある。

国際法協会(International Law Association(ILA))は、国連海洋法条約における Rule of Reference と「条約は第 3 者害しも益しもしない(Pacta Tertii Principle)」とする国際法上の原則との関係について、国連海洋法条約の締約国となっている事実により、Rule of reference を受け入れたものと解されることから、国際法における同意原則はみだされておらず、Pacta Tertii Principle に触れるものではない、とする。

すなわち、国連海洋法条約の締約国である限り、MARPOL のような具体的な国際基準を規定する国際条約の締約国となっていなくとも、沿岸国・寄港国として当該国際基準を上限とする国内法を制定し、また旗国として同国際基準を実施することができるとする。⁴⁰

これに対して、IMO は、発効している IMO 条約のみが国連海洋法条約における Rule of reference の対象となるとする。IMO 法務部は、国連海洋法条約の批准のみをもって MARPOL 基準の適用が可能との解釈を許容すれば IMO 条約の批准が不要となってしまうこと、詳細な技術基準を含む MARPOL 条約が同条約に規定される手続きを経ず国連海洋法条約の締約国であることのみをもって適用されるとすることは困難であること等の理由から、旗国が国連海洋法条約のみならず MARPOL 条約も批准している場合に限り、寄港国及び沿岸国は、MARPOL 条約違反として監督措置をとることができるかと解するべきであるとしている⁴¹。

2) 一般的に受け入れられた国際基準(Generally Accepted International Rules and Standards(GAIRS))と適用のある国際基準(Applicable International Rules and Standards(AIRS))

また、国連海洋法条約においては、締約国の管轄権行使の際の基準として、「一般的に受け入れられた国際基準(Generally Accepted International Rules and Standards(GAIRS))」及び「適用のある国際基準(Applicable International Rules and Standards(AIRS))」といった言葉を用いているが、これらが具体的に何を指すかについては学説は分かれている。⁴²

「一般的に受け入れられた国際基準(GAIRS)」は、旗国による法令制定義務の目安(211 条 2 項(船舶からの汚染)及び沿岸国による外国船舶に対する立法管轄権に関して用いられている。この際、「一般的に受け入れられた国際基準(GAIRS)」が、旗国にとっては最低基準となり、沿岸国による外国船舶に適用される法令制定については上限となっている。⁴³

⁴⁰ Final Report of Committee on Coastal State Jurisdiction relating to Marine Pollution (International Law Association London Conference (2000))p45-50

⁴¹ IMO interface with the Law of the Sea Convention, 6-9 January 2000. Article by Mr. Agustín Blanco-Bazán, Senior Deputy Director/Head Legal Office, Legal Affairs and External Relations Division, IMO

⁴² 薬師寺公夫『海洋汚染防止に関する条約制度の展開と国連海洋法条約 船舶からの汚染を中心に』『日本と国際法の 100 年第 3 巻「海」』(三省堂 2001 年) 215-241 頁

⁴³ 上掲の薬師寺教授によると、また、「一般的に受け入れられた国際基準(Generally Accepted International Rules and Standards)」が具体的に何を指すかについては、国連海洋法条約の採択会議においても公式な解釈の統一はなされておらず、学説が分かれている。おおむね、1) 法令制定国に拘束力を有する慣習国際法及び条約と解する説(カスリデス、レーネン)、2) 1)に加えて、法令制定国が締約国とはなっていないが既に効力を発生した IMO の条約も含まれると解する説(チャーチル・ロウ、チマゲニス)、3) 国連海洋法条約批准により、広範な基準を適用することをあらかじめ約束したという説(オックスマン、ヴィニユ、ソーン)に分かれているとされる。ILA は、最後の説に近い立場をとっている。いつの時点で「一般的に受け入れられている」と見なすが、という点については、チマゲニス、栗林、水上は「大多数の国が批准、受託して広範に受諾さ

一方、締約国(旗国、寄港国及び沿岸国)による執行については、「適用のある国際基準(AIRS)」が基準となっている。すなわち、旗国に対して自国籍船舶に対して「適用のある国際基準(AIRS)」への適合を確保することを求めるとともに(217条1項)、寄港国及び沿岸国に対して、外国船舶に対して「適用のある国際基準」の違反について検査を行い違反を発見した場合には手続きを開始することができる(218条1項、220条)。

この際、旗国の執行管轄権の基準となる「適用のある国際基準(AIRS)」は、当該旗国に対して効力を有する国際基準すなわち旗国が批准した条約等の国際基準及び慣習国際法と解されるが、寄港国及び沿岸国による執行管轄権の行使の基準となる「適用のある国際基準(AIRS)」が具体的に何を指すかについては、学説上一義的に明らかではないとされている。⁴⁴

こうした点について、現実の国家実行を見ると、MARPOL 条約批准国においては、No More Favorable Treatment 条項により、寄港国として条約未批准国に対しても条約要件の遵守を求めていること、寄港国に対して自国が適用している基準よりも高い基準を外国船舶に適用してはならない旨規定されていることから、執行管轄権を行使する寄港国に対して効力を有する条約要件が「適用のある国際基準」であると解することが適切であり、現実に行われている国家実行であると解される。

れた段階」とし、IMO は、MARPOL を含む IMO 諸条約は、批准・加盟国の商船隊の総トン数を合計すれば 90% を超えるため、IMO が採択した条約は、非締約国も拘束し、IMO 勧告を実施する国内法は外国船にも適用できるとしている。MARPOL 条約の付属書 I, II が一般的に受け入れられた国際基準であること点では見解は一致しているが、選択的受諾が許容されている付属書 III, VI 以降については、説が分かれている。

44 上掲薬師寺教授によると、これも、おおむね3説に分かれており、1) 拘束力のない勧告以外のものをさし、批准した条約や広範に受諾された国家実行をさすとする(ヴァージニア大学)、2) 慣習国際法及び執行国が批准した条約と捉える説(カスリデスや栗林)、3) 国際基準のレベルを指す概念ではなく、ケース毎に旗国と執行国との間に適用される関係概念とし、その方法は、i) 正式な批准又は加入、ii) 国際機関の拘束力ある決定、iii) 慣習国際法、vi) 国連海洋法条約への批准・加入を通じた間接的拘束力、v) (上記拘束力ある文書の正式な批准・加入なしの) 国内法令制定による受諾があるが、いずれも執行管轄権が、慣習国際法又は旗国により対抗できることが前提条件となっているとする説(ILA)などに分かれている。なお、ILA は、AIRS は、執行権を生じさせる違反行為は、GAIRS に反するものであることを求める。従って、違反の時点において、旗国と寄港国又は沿岸国との間の直接的な関係において使用可能なものに反していることが必要となる。従って、結果として、GAIRS は AIRS に含まれる概念である、としている。

3. 各国・地域における海洋汚染防止に係る国家実行

1) 概要

先に見たように、海洋汚染防止に関する国際条約における枠組は、国連海洋法条約第 12 部や MARPOL 条約により、沿岸国や寄港国による管轄権行使を拡大する方向で整備されてきたが、一部の国や地域においては、排他的経済水域や公海における大規模海難事故等による海洋汚染を経験し、国連海洋法条約における管轄権枠組だけでは沿岸国による十分な対応が可能となっていないとの認識のもと、独自の国家(地域)実行を実施する方向にある。

船舶起因による海洋汚染は、大きく分けて、事故による排出(Accidental Discharge)と通常の船舶運航に伴う意図的又は過失による排出(Operational Discharge)に分類される。MARPOL による規制や国連海洋法条約第 12 部で規定される多くの規定は後者の Operational Discharge に関するものであるが、大規模海難事故による海洋汚染は、被害が集中的に発生し、海洋汚染防止に対する社会的関心を一気に高める効果があり、また、政府当局としても、積極的な施策を打ち出すことが求められる。

Operational Discharge に対する規制が、航行中(又は停泊中)の船舶に対する行為規制の形態をとるのに対し、海難事故に対する規制は、これらに加え、事故防止のための安全規制及び事故後の賠償責任に関する規制や関係者の処罰が中心となる。賠償責任については、本報告書では民事責任に関する部分は対象外としているため、賠償能力の証明義務のみを取りあげることとする。

以上のとおり考え方を整理したうえで、ここでは、アラスカ沖で発生した大量の油流出事故を受けて米国が制定した 90 年米国油濁法と 90 年代以降エリカ号とプレステージ号と 2 件の大規模海難事故による海洋汚染を経験した欧州における海洋環境政策(いわゆるエリカ・パッケージ)を中心に、その概要と管轄権枠組に与える影響について整理を試みた。

なお、わが国においては、ナホトカ号、チルソン号といった相次ぐ海難事故による海洋汚染の発生をうけて、平成 16 年の油濁損害賠償保障法の改正により、国際航海に従事する日本国籍を有する船舶及び本邦内の港に入出港等する外国籍船舶に対し、保障契約(燃料油による油濁損害及び座礁船舶撤去等の措置費用の支払をてん補する保険等)の締結を義務付け、保障契約を締結していない船舶について入港禁止措置等をとることができる旨の法律改正を行ったところである。

そのうえで、国連環境計画(UNEP)の地域計画のひとつである「北西太平洋海域行動計画(Northwest Pacific Action Plan(NOWPAP))や 東南アジア海域沿岸国のパートナーシップによる「東アジア海域海洋環境管理計画(PEMSEA)」といった地域的な海洋環境保護の取り組みに参加・貢献することにより我が国近海域の海洋環境の保全に取り組んでいる。

2) アメリカ合衆国 90 年油濁法(Oil Pollution Act of 1990)

1989 年にアラスカ沖で発生したエクソン・バルディーズ号の座礁事故による海洋汚染を契機として、米国では既存の海洋汚染防止規制を大幅に強化するべく、90 年合衆国油濁法(Oil Pollution act of 90)が成立した。同法においては、米国の管轄権(Jurisdiction)に服する地を使用する 300 総トン以上の船舶及び米国の管轄権に服する地に向かう石油の積み替え又ははしけ運送を行うために米国の排他的経済水域を使用する船舶に対して、賠償能力を証明する書面を備えなければならない旨規定されている。違反に対しては、入港の禁止又は領海上での船舶の抑留等の制裁措置が講じられうる。⁴⁵

米国の港に向かうのではなく、米国向けの石油の取り扱い(積み替え又ははしけ運送)を対象として排他的経済水域における外国籍船舶に対して国際基準と異なる内容により立法管轄権を行使している点において、国連海洋法条約に規定される管轄権枠組とは異なっている。⁴⁶⁴⁷もっとも、船舶の抑留等の執行措置が講じられるのは領海又は米国内水に限定されている。

なお、連邦制の米国においては、連邦政府による先占(Preemption)がない場合には、州政府による規制も同時に適用されうる。海洋汚染防止については、連邦政府による規制と州政府による規制が平行して適用されている。

45 谷川久監修：東京海上火災保険株式会社船舶損害部編『アメリカ合衆国油濁法の解説』（保険毎日新聞社 1997 年）

46 "PROTECTING "SOVEREIGN RIGHTS": THE CASE FOR INCREASED COASTAL STATE JURISDICTION OVER VESSEL-SOURCE POLLUTION IN THE EXCLUSIVE ECONOMIC ZONE" (by Christopher P. Mooradian: 82 B.U.L. Rev. 767) p14

47平成 19 年 6 月現在、米国は国連海洋法条約を批准していない。

[参考 10: Oil Pollution Act of 90]

SEC. 1016. FINANCIAL RESPONSIBILITY.

(a) **REQUIREMENT.**,The responsible party for,

(1) any vessel over 300 gross tons (except a non-self-propelled vessel that does not carry oil as cargo or fuel) using any place subject to the jurisdiction of the United States; or

(2) any vessel using the waters of the exclusive economic zone to transship or lighter oil destined for a place subject to the jurisdiction of the United States;

shall establish and maintain, in accordance with regulations promulgated by the Secretary, evidence of financial responsibility sufficient to meet the maximum amount of liability to which, in the case of a tank

vessel, the responsible party could be subject under section 1004 (a)(1) or (d) of this Act, or to which, in the case of any other vessel, the responsible party could be subjected under section 1004 (a)(2) or (d), in a

case where the responsible party would be entitled to limit liability under that section. If the responsible party owns or operates more than one vessel, evidence of financial responsibility need be established only

to meet the amount of the maximum liability applicable to the vessel having the greatest maximum liability.

(b) SANCTIONS.

(1) **WITHHOLDING CLEARANCE.**,The Secretary of the Treasury shall withhold or revoke the clearance required by section 4197 of the Revised Statutes of the United States of any vessel subject to this

section that does not have the evidence of financial responsibility required for the vessel under this section.

(2) **DENYING ENTRY TO OR DETAINING VESSELS.**,The Secretary may,

(A) deny entry to any vessel to any place in the United States, or to the navigable waters, or

(B) detain at the place, any vessel that, upon request, does not produce the evidence of financial responsibility required for the vessel under this section.

(3) **SEIZURE OF VESSEL.**,Any vessel subject to the requirements of this section which is found in the navigable waters without the necessary evidence of financial responsibility for the vessel shall be subject to seizure by and forfeiture to the United States.

(以下、略)

3) EUにおける地域的な取組みの拡大

(1) エリカ号事件

EUにおける海上の航行安全に関する地域的な取組みは、1992年にスペイン沖で起こった Aegean Sea 号と1993年に英国シェトランド島沖で起こった Brearer 号の事故を受けて策定された「安全な海に関する共通政策(A Common Policy on Safe Seas)」に始まる。⁴⁸

同共通政策においては以下の4点が基本的な柱とされた。

- ・ 既存の国際規則の集中的な(convergent)実施
- ・ 寄港国による国際規則の統一的な執行
- ・ 航行支援装置と通航監視設備の開発
- ・ 国際規則の制定における推進役としてのEUの役割の強化

欧州諸国では、以上のような共通政策の実施により、海上安全の確保とこれによる海洋汚染防止を図っていたが、海難事故による海洋汚染の発生を食い止めることはできなかった。1999年の12月、フランス沖でマルタ籍のタンカー、エリカ号が折損沈没し、約20,000トンの重油が流出する事態が発生した。同事故は沿岸国であるフランスの海岸線に甚大な影響を及ぼすこととなり、EU加盟国における重大な政治問題となった。このため、EUでは、2000年3月には、エリカ1・パッケージ(Erika I package)と称されるEU域内の共通政策案が公表された。

その内容は、PSCの強化(入港拒否)、船級団体の要件強化及びIMOで定められたシングルハル・タンカーのフェイズアウト時期の強制化の前倒しであった。

その具体的な内容は以下の通りとなっている。

i) PSCの強化(ブラック・リストと入港拒否)⁴⁹

EU加盟国に寄港する船舶で検査の結果、条約不遵守が指摘され、かつ、そのような条約不遵守の状況が一定回数以上見られるなど一定の要件に該当する場合には、当該船舶をブラック・リストに載せることとし、当該船舶のEU加盟国の港への入港を禁止するというもの。

最初のブラック・リストは2003年7月に公表され、2004年9月には入港を拒否された船舶の第2次のリストが公表された。以後も、欧州海事安全庁(European Maritime Safety Agency(EMSA))はウェブサイト上で入港拒否船舶に関する情報を公表している。⁵⁰

ii) 船級団体の要件の強化⁵¹

当局に替わって船舶の検査・証書発給を行う船級団体に対して要求する要件をより厳格化。

かつ、EU域内において業務を実施する際の条件として、こうした要件を継続して充足しなければ

⁴⁸ EU Maritime Safety Policy (http://ec.europa.eu/transport/maritime/safety/index_en.htm)

⁴⁹ Directive 2001/106/EC

⁵⁰ <http://www.emsa.eu.int/end185d007d002d001d001.html>

⁵¹ Directive 2001/105/EC

ならないこととし、船級団体の活動をより緊密に監視し、必要があれば罰則の適用や承認の取り消しを行うこととした。

iii) シングルハル・タンカーのフェイズアウト時期の前倒し⁵²

IMO で強制規定として導入されたシングルハル・タンカーのフェイズアウト時期の前倒しを図った。IMO で定められたルールでは、2026年までシングルハル・タンカーが存在しうることとなっていたため、これを前倒ししようとするもの。

これら全ての提案は、2001年の欧州議会及び理事会において採択され、2003年7月に発効した。⁵³

さらに、EUは同年12月、上記3点の政策を補強するため、いわゆるエリカIIパッケージを発表した。⁵⁴ 同パッケージでは以下の3点の重要な提案がなされた。

i) 欧州海事安全庁(European maritime safety Agency(EMSA))の創設⁵⁵

航空安全庁(Air Safety Agency)をモデルとして設立されるもので、加盟国への技術支援、訓練の実施、データ収集やモニタリング、船級団体の評価及び監査、船舶に対する検査や海難事故後の調査を含むとする。

ii) 欧州海域での船舶監視システムの構築⁵⁶

欧州海域における船舶監視システムの構築。欧州海域を航行する船舶は沿岸当局と自動更新する設備を備え付けなければならないと同時に、航行記録装置(ブラックボックス)を備え付けなければならない。指令はまた、危険物に関する情報交換を容易にするとともに当局が悪天候時において船舶の航行を停止する際の手続きを定めるもの。また加盟国に対して船舶の海難時の避難港に関する緊急計画(Contingency Plan)の作成を求めた。

iii) 欧州海域を対象とする油濁損害基金の創設

現存する2段階(2 Tier)の賠償制度を持つ油濁基金制度を補完する第3段階(The Third Tier)の油濁損害に対する補償基金の創設。

(2) プレステージ号事件

しかしながら、EU諸国におけるこうした取組みにも関わらず、2002年11月には、バハマ籍のシングルハル・タンカーであるプレステージ号(Prestige)が、スペイン及びフランス沖において折損沈没し、エリカ号を超える量の油を海域に流出させ再び沿岸域に深刻な影響を与えた。

⁵² Regulation(EC)N417/2002

⁵³ EUウェブサイトより(<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l24230.htm>)

⁵⁴ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l24242.htm>

⁵⁵ Regulation(EC)1406/2002

⁵⁶ Directive 2002/59/EC

ECは、これを受けて迅速に対応策を公表した。エリカII・パッケージにおいて創設が決定されていた欧州海事庁(EMSA)の設立を6ヶ月前倒しにするとともに、同機関の業務として船員に対する訓練要件とセキュリティに関する事項を付け加えた。

また、シングルハル・タンカーによる油輸送の即時禁止、EU加盟国を旗国とする又はEU加盟国の港で操業するシングルハル・タンカーのフェイズアウトの前倒し及びEU加盟国の港に入る船齢15年以上のシングルハル・タンカーに対する検査の強化が決定された。2003年10月からは、重油を輸送するシングルハル・タンカーの入港禁止が、発効した。

さらに、欧州議会及び理事会は、船舶起因による海洋汚染行為に対して刑事罰を含めた刑罰の導入を採択した。⁵⁷(参考13)

同指令は、公海を含めて排出行為を行った海域に関わらず、故意又は重過失による排出行為により海洋汚染を惹き起こした場合、船舶の旗国に関わらず、EU加盟国に寄港する船舶の船長、船員、船舶運航者その他のものは、場合によっては刑事罰を含めて罰則を科すよう加盟国に求めている。

ECは、この枠組によりEU加盟国間の協調執行を期待するとしている。すなわち、実際に被害を被る沿岸国のみでなく当該船舶が寄港する港において法的手続が開始されることにより、実効性が担保されることが期待されている、としている。また、汚染原因が特定の船舶からの排出であるかどうかを特定するための手法の開発については、欧州海事庁(EMSA)の役割が期待されている。

同指令については、

- i) 故意(未必の故意を含む。)(Willful or Reckless)のみならず、重過失行為(Serious Negligence)に対して刑罰を科すこととしており、MARPOL条約と異なる部分があること、
- ii) 加盟国間において、自国に被害が生じていない場合であっても、自国に寄港した船舶に対して処罰をしよう求める協調枠組を構築していること、
- iii) 刑罰(Criminal Sanction)の具体的内容によるが、金銭罰のみならず自由刑を伴う場合には、国連海洋法条約233条との関係が問題になりうることで着目される。

ECは、さらに、エリカI、エリカII及びプレステージ号事件の発生後にとられた上記の措置のフォローアップを行い、そこで得られた経験をもとに、2005年11月、エリカ・パッケージIIIを公表した。⁵⁸

エリカ・パッケージIIIにおいては以下の事項が提案された。

- 1) 旗国要件の強化
- 2) 船級に対する監督の強化(品質確保制度の導入)
- 3) PSCの強化(25%目標から100%検査へ)
- 4) 通航監視システムの修正(海難時における避難港にかかる枠組の改善、避難港を指定する権限を有する当局の設定と避難港の事前指定制度、漁船へのAISの義務付け)
- 5) EU域内での調和した海難審査の実施
- 6) 事故後の賠償と修繕(アテネ条約のEU法への導入)
- 7) 船舶所有者の契約外の責任

⁵⁷ Directive 2005/35/EC

⁵⁸ Third Maritime Safety Package (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/438&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)

この間、スペイン、フランス等一部の沿岸国は、一方的にシングルハル・タンカーの入港禁止措置をとった。入港禁止措置それ自体は、国連海洋法条約に基づく管轄権枠組にも合致する寄港国の管轄権の行使であるが、あわせて通航中のシングルハル・タンカーの排他的経済水域外への護送も行われ、これにより、国際基準に合致した外国船舶の排他的経済水域及び一部の国際海峡の通航に対する介入となったため、通航の自由に対する制約であるとして国際的に非難を浴びることになった。⁵⁹

EC 及び欧州議会は、通航中の外国船舶に対する沿岸国の管轄権行使の制約は、環境を保護し海難事故を防止するために全ての可能な措置を執るという国連海洋法条約に定められた全締約国の一般的義務に反するものであるとして、通航の自由の原則と無害通航権に関連する条文について修正を求め、国連海洋法条約の改正案の提出の可能性を模索したが、最終的には域内においても合意が得られず断念した模様である。⁶⁰

EU におけるこうした地域的な取組みの一部は、IMO において議論され、国際的な取組みを促す効果もあったが、入港禁止措置を含めた地域的な取組みは、結果的にサブスタンダード船をより監視の緩い海域に追いやる結果、事故の増加につながる可能性があるとの指摘もある。⁶¹

こうした EU の動きは、IMO を中心とする国際協調枠組とは異なる地域的な動きとして非難がある一方、現実に一部の無責任な旗国の存在により海洋汚染防止に有効な手立てがないこと、及び、国連海洋法条約自体が、実定法上あるいは慣習国際法上定着していなかった一部の国による国家実行がやがて多数に広がり、国際条約へと収斂していった過程であることに鑑みると、今後、どのような進展を見せるのかよく見極める必要がある。

なお、2007 年 1 月現在、EU においては包括的な海洋政策策定に向けて検討中であり、2006 年 7 月には、”Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas”と題するグリーン・ペーパーを発表、2007 年 6 月までの間、広く意見を公募しており、こうした意見を反映した最終レポートを 2007 年末に公表するとしている。

59 Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law (Veronica Frank: The International Journal of Maritime and Coastal Law Vol.20, No.1 March 2005, p9)

60 同上 P15

61 同上 P63

[参考 11:EU における海上安全策]

ERIKA I (March, 2000)	Directive 2001/106/EC	PSC の強化 (入港拒否)
	Directive 2001/105/EC	船級団体の要件強化
	Regulation(EC)N417/ 2002	船級団体の要件強化
ERIKA II (December, 2000)	Regulation(EC)1406/ 2002	EMSA の創設
	Directive 2002/59/EC	EU 域内における船舶モニタリング・システムの構築
		IOPC ファンドによる支払い上限額の引上げ
プレステイ ジ号事件を受 けての対応 (December, 2002)	Regulation (EC) N1644/2003	EMSA 設立の 6 ヶ月前倒し
	Regulation(EC)N1726/2003	シングルハル・タンカーのフェイズアウトの前倒しおよび検査強化
	Directive 2005/35/EC	船舶起因による海洋汚染行為に対して刑事罰を含めた刑罰の導入
ERIKA III (November, 2005)	COM(2005)585	旗国検査要件の強化
		船級に対する監督の強化 (品質確保制度の導入等)
		PSC の強化 (25% 目標から 100% 検査へ)
		避難港の指定権限を有する当局の設置
		漁船への AIS の設置義務づけ
		EU 域内での調和した海難審査の実施
		事故後の賠償と修繕 (アテネ条約の EU 法への導入)

[参考 12: 世界の船舶による主な油流出事故一覧 (1967 年以降)]

発生日	船名	建造	船籍	DWT	流出量	場所	原因
1967.3	TORREY CANYON	1959	リベリア	118,280	118,000	イギリス南岸	座礁
1972.12	SEA STAR	1968	韓国	122,230	123,000	中東・オマーン	衝突
1974.11	第 10 雄洋丸	1966	日本	52,800	42,000	東京湾 (LNG・ナフサ)	衝突火災
1976.5	URQUIOLA	1973	スペイン	111,000	111,000	スペイン北岸コルソナ	座礁
1977.2	HAWAIIAN PATRIOT	1965	リベリア	99,450	95,000	ハワイ島	船体破損
1978.3	AMOCO CADIZ	1974	リベリア	237,000	221,000	フランス大西洋 ブルターニュ	船体破損
1979.7	ATLANTIC EMPRESS	1974	ギリシャ	297,360	270,000	西インド諸島トバコ島沖	衝突
1979.11	INDEPENDENTA	1978	ルーマニア	152,400	95,000	トルコ・ボスポラス	衝突
1983.7	CASTILLO DE BLEVER	1978	スペイン	274,540	250,000	南アフリカ西岸	火災爆発
1988.1	ODDYSEAS	1975	ギリシャ	138,390	132,000	大西洋・カナダ ニューファンドランド	火災爆発
1989.3	EXXON VALDEZ	1986	アメリカ	211,469	36,000	アメリカ・アラスカ	座礁
1989.12	KHARK-5	1975	イラン	284,632	76,000	モロッコ	火災
1991.5	ABT SUMMER	1974	リベリア	267,800	26,000	アンゴラ (ルアンダ)	火災爆発
1993.1	BRAER	1975	リベリア	88,300	86,800	英国北方シェトランド島沖	座礁折損
1996.2	SEA EMPRESS	1993	リベリア	147,270	72,000	英国・西沖合	座礁
1997.1	NAKHODKA	1970	ロシア	19,968	4,500	日本海鳥取沖 (重油)	折損沈没
1999.12	ERIKA	1974	マルタ	37,283	20,000	フランス沖合 (重油)	折損沈没
2002.11	PRESTIGE	1976	バハマ	81,584	25,000	スペイン・ガルシア	折損沈没

注 1: (社)日本船主協会ホームページ (http://www.jsanet.or.jp/environment/text/siryo/siryo3a_08.html)
をもとに、時系列に再編成した。

注 2: 主として石油タンカーであるが、一部兼用船を含む。

注 3: 流出量 7 万トン以上を対象とした。但し、被害が大きいなど社会的影響の大きいものはこれに含めた。

[参考 13 : 海洋汚染に対する刑事罰の導入 (Directive 2005/35/EC)]⁶²

Directive 2005/35/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements

(略)

Article 1

Purpose

1. The purpose of this Directive is to incorporate international standards for ship-source pollution into Community law and to ensure that persons responsible for discharges are subject to adequate penalties as referred to in Article 8, in order to improve maritime safety and to enhance protection of the marine environment from pollution by ships.
2. This Directive does not prevent Member States from taking more stringent measures against ship-source pollution in conformity with international law.

Article 2

Definitions

For the purpose of this Directive:

1. "Marpol 73/78" shall mean the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 and its 1978 Protocol, in its up-to-date version;
2. "polluting substances" shall mean substances covered by Annexes I (oil) and II (noxious liquid substances in bulk) to Marpol 73/78;
3. "discharge" shall mean any release howsoever caused from a ship, as referred to in Article 2 of Marpol 73/78;
4. "ship" shall mean a seagoing vessel, irrespective of its flag, of any type whatsoever operating in the marine environment and shall include hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles and floating craft.

Article 3

Scope

1. This Directive shall apply, in accordance with international law, to discharges of polluting substances in:
(a) the internal waters, including ports, of a Member State, in so far as the Marpol regime is applicable;
(b) the territorial sea of a Member State;
(c) straits used for international navigation subject to the regime of transit passage, as laid down in Part III, section 2, of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, to the extent that a Member State exercises jurisdiction over such straits;
(d) the exclusive economic zone or equivalent zone of a Member State, established in accordance with

⁶² 下線は、論点関連部分につき筆者が付したもの。

international law; and

(e) the high seas.

2. This Directive shall apply to discharges of polluting substances from any ship, irrespective of its flag, with the exception of any warship, naval auxiliary or other ship owned or operated by a State and used, for the time being, only on government non-commercial service.

Article 4

Infringements

Member States shall ensure that ship-source discharges of polluting substances into any of the areas referred to in Article 3(1) are regarded as infringements if committed with intent, recklessly or by serious negligence. These infringements are regarded as criminal offences by, and in the circumstances provided for in, Framework Decision 2005/667/JHA supplementing this Directive.

Article 5

Exceptions

1. A discharge of polluting substances into any of the areas referred to in Article 3(1) shall not be regarded as an infringement if it satisfies the conditions set out in Annex I, Regulations 9, 10, 11(a) or 11(c) or in Annex II, Regulations 5, 6(a) or 6(c) of Marpol 73/78.

2. A discharge of polluting substances into the areas referred to in Article 3(1)(c), (d) and (e) shall not be regarded as an infringement for the owner, the master or the crew when acting under the master's responsibility if it satisfies the conditions set out in Annex I, Regulation 11(b) or in Annex II, Regulation 6(b) of Marpol 73/78.

Article 6

Enforcement measures with respect to ships within a port of a Member State

1. If irregularities or information give rise to a suspicion that a ship which is voluntarily within a port or at an off-shore terminal of a Member State has been engaged in or is engaging in a discharge of polluting substances into any of the areas referred to in Article 3(1), that Member State shall ensure that an appropriate inspection, taking into account the relevant guidelines adopted by the International Maritime Organisation (IMO), is undertaken in accordance with its national law.

2. In so far as the inspection referred to in paragraph 1 reveals facts that could indicate an infringement within the meaning of Article 4, the competent authorities of that Member State and of the flag State shall be informed.

Article 7

Enforcement measures by coastal States with respect to ships in transit

1. If the suspected discharge of polluting substances takes place in the areas referred to in Article 3(1)(b), (c), (d) or (e) and the ship which is suspected of the discharge does not call at a port of the Member State holding the information relating to the suspected discharge, the following shall apply:

(a) If the next port of call of the ship is in another Member State, the Member States concerned shall

cooperate closely in the inspection referred to in Article 6(1) and in deciding on the appropriate measures in respect of any such discharge;

(b) If the next port of call of the ship is a port of a State outside the Community, the Member State shall take the necessary measures to ensure that the next port of call of the ship is informed about the suspected discharge and shall request the State of the next port of call to take the appropriate measures in respect of any such discharge.

2. Where there is clear, objective evidence that a ship navigating in the areas referred to in Article 3(1)(b) or (d) has, in the area referred to in Article 3(1)(d), committed an infringement resulting in a discharge causing major damage or a threat of major damage to the coastline or related interests of the Member State concerned, or to any resources of the areas referred to in Article 3(1)(b) or (d), that State shall, subject to Part XII, Section 7 of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and provided that the evidence so warrants, submit the matter to its competent authorities with a view to instituting proceedings, including detention of the ship, in accordance with its national law.

3. In any event, the authorities of the flag State shall be informed.

Article 8

Penalties

1. Member States shall take the necessary measures to ensure that infringements within the meaning of Article 4 are subject to effective, proportionate and dissuasive penalties, which may include criminal or administrative penalties.

2. Each Member State shall take the measures necessary to ensure that the penalties referred to in paragraph 1 apply to any person who is found responsible for an infringement within the meaning of Article 4.

Article 9

Compliance with international law

Member States shall apply the provisions of this Directive without any discrimination in form or in fact against foreign ships and in accordance with applicable international law, including Section 7 of Part XII of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, and they shall promptly notify the flag State of the vessel and any other State concerned of measures taken in accordance with this Directive.

(以下、略)

4. 船員の公正な取り扱いに関するガイドライン

(Fair Treatment of Seafarers in Maritime Accidents)

1) IMO/ILO 合同ワーキンググループによるガイドラインの策定

一方、こうした米国や EU 諸国を中心とした、海洋汚染事故に係る船長・乗組員に対する刑事罰導入の動きに対して、プレステージ号事件発生の後、船長等が長期間スペイン政府に拘留されたことも伴って、旗国、船員の国籍国、船員組合等から、沿岸国・寄港国による、船員に対する公正な取り扱いに関する共通のガイドライン作成の要望が高まった。

プレステージ号事件(2002年)においては、事故後、船長がスペイン政府に長期間拘束され、また、タスマン・スピリット号事件(2003年)においては、事故後、船長のみならず6人の乗員が8ヶ月の間拘留された。こうした個別事案やEUにおける進められつつある過失行為による海洋汚染の責任者に対する刑事罰導入の動きとあいまって、海難事故発生時における船員に対する沿岸国の取り扱い、とりわけ、法的手続きの開始又は事情聴取等の理由で沿岸国に拘束される船長やその他の船員の取り扱いについての法律上の不明確さや不整合につき、懸念が示されるようになった。⁶³具体的には、1)国連海洋法条約に規定される沿岸国による制裁措置の枠組からの離脱であること、2)こうした取り扱いが船員一般の士気に影響すること、また、船員による事故調査への協力意欲を損なうこと、3)若年船員の獲得においてネガティブな影響を否定できないこと、等の点が懸念されるに至った。

このため、2004年、IMO及びILOによる合同WGが設置され⁶⁴、数次にわたる検討の結果、2006年、「海難事故における船員の公正な取り扱いに関するガイドライン」が策定された(2006年4月IMO法律委員会、2006年6月ILO理事会決定)。

同ガイドラインは、両機関の加盟国に各々回章され、2006年7月より実施するよう要請されており、今後とも引き続きレビューされることとなっている⁶⁵。

同ガイドラインは、海難事故後における調査及びこれに関連して船舶の乗組員が拘束される場合に、沿岸国当局による船員の取り扱いにおいて、公正な取り扱い及び拘留期間が必要以上に長期にわたらないことを確保することを目的としている。各国の国内における刑事及び民事法上の手続きに干渉するものではなく、また、船員が国際的な人権文書等において規定される基本的人権を享受することにも干渉するものではないことを明記したうえで、寄港国・沿岸国、旗国、船員国籍国、船舶所有者、船員の各々に対して、海難事故後の調査過程等において遵守すべき事項を列挙している。(参考15)

63 "Criminalization in Shipping: Human Pawns in Political and Legal Games" - Keynote speech by Efthimios Mitropoulos, Secretary-General of the International Maritime Organization, London, 6 October 2004

64 政府代表として、中国、エジプト、ギリシャ、ナイジェリア、パナマ、フィリピン、トルコ及び米国が参加したほか、船主側代表及び船員代表の3者構成とされた。

65 IMO Circular letter No.2711(26 June 2006)

2)万国海法会(CMI)における検討

同ガイドライン策定にあたって、CMIはIMOからの協力要請を受けて、加盟各国に対して質問状を送付し、各国における海洋汚染に係る刑事管轄権の国家実行について比較整理を行った。⁶⁶⁶⁷

ここでは、主たるポイントについて回答を寄せた国のうち日本を含む7カ国を選択し比較を試みた。(参考14)

(1) 海洋汚染事故に関し船舶の乗組員に対する刑事罰の適用の有無について

海洋汚染事故に関連して、各国とも、構成要件の詳細は異なる可能性があるものの、いずれも刑法又は各法に基づく刑事罰(Criminal Sanction)の適用はあり得るとした。また、関連する乗組員の拘束も国内法に基づく刑事手続きに従い行われることとなる。

なお、米国においては、容疑者でなくとも証人(Material Witness)として身柄を拘束されることがありうる旨回答している。さらに、容疑者であれば、黙秘権や弁護士の選任等の権利が認められるのに対して、逆に、証人にはこうした権利が認められていないことが、船員の権利の保護の上で課題とされている。

(2) 排他的経済水域(EEZ)における汚染行為が領海において損害を生じた場合における刑事罰の適用の有無について

オーストラリア、カナダ、フランス等においては、排他的経済水域においても領海と同様の手続きが適用されるとしている。

一方、米国は、同国のOPA法に基づく民事責任は排他的経済水域に及ぶが、刑法規定の適用には海洋汚染行為の発生が領海内で生じたこと若しくはその結果が領海内で生じていることとの要件が付されており、手続き上異なる取り扱いをしている旨回答している。

我が国においても、海洋汚染防止法の適用は排他的経済水域での行為に及ぶが、刑法の適用は行為が原則として我が国領海内で発生したときに限定されている。

(3) 故意(Willful misconduct)にあたらぬ過失行為(Negligence)による海洋汚染行為への刑事罰の適用の有無について

カナダ、米国及びドイツは、故意でなく単なる過失であっても刑事罰を適用するとしており、特にカナダは、厳格責任をとっている旨回答している。

CMIは、各国の国家実行においては、海難事故の発生にあたって、捜査上・行政上の権限を行使するが、その際には、関連する個人の権利が保護されるよう制度されていること、刑事罰の適用は、各国の国内法に対する明確な違反行為があった場合のみ適用されること、いいかえると、海難事故に帰結した国内法の違反行為について明確な証拠が求められることから、そのような明確な証拠がない場合には、金銭罰を内容とする行政的措置とそのための調査のみとなると解されるとし、従って、本件は、法律の問題ではなく、

⁶⁶ Fair Treatment of Seafarers(CMI Year Book 2005-2006 Annuaire) (http://www.comitemaritime.org/year/2005_6/pdf/files/YBK05_06.pdf)p168-297

⁶⁷ 加盟国52ヶ国のうち、22ヶ国が回答を寄せた。回答国は以下の通り(アルゼンチン、オーストラリア、ブルガリア、ブラジル、カナダ、チリ、中国、クロアチア、デンマーク、ドミニカ共和国、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、香港、インドネシア、日本、大韓民国、ナイジェリア、ノルウェー、スロベニア、南アフリカ、英国、ウルグアイ、米国)

その運用(administration)の問題ではないかとの見解を示している。大規模な海難事故が発生し沿岸国に損害が生じた場合であっても、船舶所有者や船舶管理会社が適切な対応をとらない場合には、被害を受けた沿岸国は損害賠償を受けられない。また、便宜置籍化が進展した今日では、旗国による対応も十分でない。このため、実質的な関係者を名乗り上げさせるために沿岸国により船員が拘束されているのではないかとの見方である。

先に見たように、合同 WG で採択されたガイドラインは、各国国内法の法的な整合性を図るというよりも、拘束中の船員の権利の十分な保護、関係国(旗国及び沿岸国)間での十分な情報共有、船舶所有者による適切な対応等を強く求める内容となっており、CMI による以上のような解釈にも沿った内容となっている。

[参考 14 :海洋汚染事故に関する各国国内法令等について] ⁶⁸

	海洋汚染事故に関し船舶の乗組員に対する刑事罰の適用	排他的経済水域(EEZ)における汚染行為が領海において損害を生じた場合における刑事罰の適用	故意にあたらぬ過失行為による海洋汚染行為への刑事罰の適用
オーストラリア	連邦法及び州法に基づき金銭罰及び懲役が課せられる。 なお、損害賠償に係る民事訴訟において仮差止め命令が出される可能性あり。	排他的経済水域内では領海等と同じ手続きが適用される。	適用なし。
カナダ	Canada Shipping Act により、懲役を含む刑罰が科される可能性あり。	排他的経済水域内では領海等と同じ手続きが適用される。	適用あり。 適用法令のほとんどは厳格責任を採用。
英国	非海事案件と同様の訴追システムが適用される。	排他的経済水域(Pollution Zone)において安全及び海洋汚染防止のために必要な措置をとることができる(Intervention 等)。 (刑事罰については不明)	適用可能性あり。
米国	連邦及び州政府により刑事手続きが適用される。	排他的経済水域は OPA に基づく民事責任が発生するが、刑事罰の適用は犯罪行為が領海内で発生した場合又は影響が領海内で発生した場合のみ。	適用あり。 (OPA その他による。)

68 要約は筆者による。

フランス	適用あり。	排他的経済水域内では領海等と同じ手続きが適用される。	適用なし。
ドイツ	適用あり。		適用あり。
日本	刑法及び海洋汚染防止法に基づく罰則適用あり。	刑法は適用されないが、海洋汚染防止法は適用される。	適用なし。

[参考 15:海難事故時における船員の公正な取り扱いに関するガイドライン (抜粋)]

NO.2711 “Guidelines on fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident”(抜粋)

ANNEX

GUIDELINES ON FAIR TREATMENT OF SEAFARERS IN THE EVENT OF A MARITIME ACCIDENT

I Introduction

1 It is recommended that these Guidelines be observed in all instances where seafarers may be detained by public authorities in the event of a maritime accident.

2 Seafarers are recognized as a special category of worker and, given the global nature of the shipping industry and the different jurisdictions that they may be brought into contact with, need special protection, especially in relation to contacts with public authorities. The objective of these Guidelines is to ensure that seafarers are treated fairly following a maritime accident and during any investigation and detention by public authorities and that detention is for no longer than necessary.

3 These Guidelines have been prepared in accordance with resolution A.987(24). on Guidelines on fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident adopted on 1 December 2005 by the Assembly of the International Maritime Organization. This resolution is attached at annex to these Guidelines.

4 These Guidelines do not seek to interfere with any State’s domestic, criminal, or civil law processes nor the full enjoyment of the basic rights of seafarers, including those provided by international human rights instruments, and the seafarers’ right to humane treatment at all times.

5 Seafarers are entitled to protection against coercion and intimidation from any source during or after any investigation into a maritime accident.

6 The investigation of a maritime accident should not prejudice the seafarer in terms of repatriation, lodgings, subsistence, payment of wages and other benefits and medical care. These should be provided at no cost to the seafarer by the shipowner, the detaining State or an appropriate State.

7 These Guidelines do not apply to warships or naval auxiliaries.

II Definitions

8 For the purposes of these Guidelines,

“seafarer” means any person who is employed or engaged or works in any capacity on board a ship;

“shipowner” means the owner of the ship or another organization or person, such as the manager, agent or bareboat charterer, who has assumed the responsibility for the operation of the ship from the owner and who, on assuming such responsibility, has agreed to take over the duties and responsibilities of the shipowner, regardless of whether any other organization or persons fulfil certain of the duties or responsibilities on behalf of the shipowner;

“maritime accident” means any unforeseen occurrence or physical event connected to the navigation, operations, manoeuvring or handling of ships, or the machinery, equipment, material, or cargo on board such ships which may result in the detention of seafarers;

“investigation” means an investigation into a maritime accident;

“detention” means any restriction on the movement of seafarers by public authorities, imposed as a result of a maritime accident, including preventing them leaving the territory of a State other than the seafarer’s country of nationality or residence.

III Guidelines for the port or coastal State

9 The port or coastal State should:

.1 take steps so that any investigation they conduct to determine the cause of a maritime accident that occurs within their jurisdiction is conducted in a fair and expeditious manner;

.2 co-operate and communicate with all substantially interested States, shipowners, and seafarers, and take steps to provide seafarers’ representative organizations in the port or coastal State with access to seafarers;

.3 take steps to ensure that adequate measures are taken to preserve human rights of seafarers at all times, and the economic rights of detained seafarers;

.4 ensure that seafarers are treated in a manner which preserves their basic human dignity at all times;

.5 take steps to ensure/verify that adequate provisions are in place to provide for the subsistence of each detained seafarer including, as appropriate, wages, suitable accommodation, food and medical care;

.6 ensure that due process protections are provided to all seafarers in a non-discriminatory manner;

.7 ensure that seafarers are, where necessary, provided interpretation services, and are advised of their right to independent legal advice, are provided access to independent

legal advice, are advised of their right not to incriminate themselves and their right to remain silent, and, in the case of seafarers who have been taken into custody, ensure that independent legal advice is provided;

.8 ensure that involved seafarers are informed of the basis on which the investigation is being conducted (i.e., whether it is in accordance with the IMO Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents (resolution A.849(20) as amended by resolution A.884(21) or as subsequently amended), or pursuant to other national legal procedures);

.9 ensure that the obligations of the Vienna Convention on Consular Relations, including those relating to access, are promptly fulfilled and that the State(s) of the nationality of all seafarers concerned are notified of the status of such seafarers as required, and also allow access to the seafarers by consular officers of the flag State;

.10 ensure that all seafarers detained are provided with the means to communicate privately with all of the following parties:

- family members;
- welfare organizations;
- the shipowner;
- trade unions;
- the Embassy or Consulate of the flag State and of their country of residence or nationality; and
- legal representatives;

.11 use all available means to preserve evidence to minimize the continuing need for the physical presence of any seafarer;

.12 ensure decisions taken pursuant to the Protocol of 1978 relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 (MARPOL 73/78) are consistent with the provisions of Annex 1 (Regulations for the prevention of pollution by oil), Regulation 11;

.13 promptly conduct interviews with seafarers, when done for a coastal State investigation following a maritime accident, taking into account their physical and mental condition resulting from the accident;

.14 take steps to ensure that seafarers, once interviewed or otherwise not required for a coastal State investigation following a maritime accident, are permitted to be re-embarked or repatriated without undue delay;

.15 consider non-custodial alternatives to pre-trial detention (including detention as witnesses), particularly where it is evident that the seafarer concerned is employed in a regular shipping service to the detaining port or coastal State;

.16 promptly conclude its investigation and, if necessary, charge seafarers suspected of criminal actions and ensure that due process protections are provided to all seafarers subsequent to any such charge;

.17 have in place procedures so that any damage, harm or loss incurred by the detained

seafarer or by the shipowner, in relation to the detention of that particular seafarer, attributable to the wrongful, unreasonable or unjustified acts or omissions of the detaining port or coastal State are promptly and fully compensated;

.18 insofar as national laws allow, ensure that a process is available for posting a reasonable bond or other financial security to allow for release and repatriation of the detained seafarer pending resolution of any investigatory or judicial process;

.19 take steps to ensure that any court hearing, when seafarers are detained, takes place as expeditiously as possible;

.20 take steps to ensure decisions taken are consistent with generally applicable provisions of the law of the sea;

.21 take steps to respect the generally accepted provisions of international maritime law regarding the principle of exclusive flag State jurisdiction in matters of collision or other incidents of navigation; and

.22 take steps to ensure that no discriminatory or retaliatory measures are taken against seafarers because of their participation during investigations.

IV Guidelines for the flag State

10 The flag State should:

.1 take steps to ensure that any investigation to determine the cause of a maritime accident is conducted in a fair and expeditious manner;

.2 co-operate and communicate with all substantially interested States, shipowners, and seafarers, and take steps to provide seafarers' representative organizations with access to seafarers;

.3 where appropriate, participate directly, under the IMO Code for the Investigation of Maritime Casualties and Incidents (IMO Assembly resolution A.849(20) as amended by resolution A.884(21) and as may be subsequently amended), in any casualty investigation;

.4 assist in ensuring that shipowners honour obligations to seafarers involved in a maritime accident or any investigation;

.5 ensure/verify that adequate provisions are in place to provide for the subsistence of each detained seafarer, including, as appropriate, wages, suitable accommodation, food and medical care;

.6 ensure that shipowners honour obligations to co-operate in any flag, coastal or port State investigation following a maritime accident;

.7 assist seafarers to secure fair treatment, and assist shipowners in the event of an investigation by a port or coastal State;

.8 fund the repatriation of seafarers, where necessary, following the aftermath of a maritime accident in instances where shipowners fail to fulfil their responsibility to repatriate;

.9 assist, as provided for in national law, in the issuance and service of process and the return to a port or coastal State of seafarers subject to its jurisdiction who are needed solely as witnesses in any proceeding following a maritime accident;

.10 take steps to ensure that its consular officers are permitted access to the involved seafarers, irrespective of their nationality;

.11 take all necessary measures to ensure the fair treatment of seafarers who were employed or engaged on a vessel flying its flag. This may ultimately include utilizing international dispute resolution mechanisms, which can secure the prompt release of vessels and crews upon the posting of a reasonable bond or financial security; and

.12 take steps to ensure that no discriminatory or retaliatory measures are taken against seafarers because of their participation during investigations.

V Guidelines for the seafarer State

11 The seafarer State should:

.1 co-operate and communicate with all substantially interested States, shipowners, and seafarers, and take steps to provide seafarers' representative organizations with access to seafarers;

.2 monitor the physical and mental well-being and treatment of seafarers of their nationality involved in a maritime accident, including any associated investigations;

.3 fund the repatriation of their national seafarers, where necessary, following the aftermath of a maritime accident in instances where shipowners and the flag State fail to fulfil their responsibility to repatriate;

.4 assist, as provided for in national law, in the service of process and the return to a port or coastal State of seafarers subject to its jurisdiction who are needed solely as witnesses in any proceeding following a maritime accident;

.5 take steps to ensure that its consular officers are permitted access to the involved seafarers;

.6 take steps to provide support and assistance, to facilitate the fair treatment of nationals of the seafarer State and the expeditious handling of the investigation;

.7 take steps to ensure that all funds remitted by shipowners, the detaining State, or any other State for detained seafarers, or for support of those seafarers' families, are delivered for the intended purposes; and

.8 take steps to ensure that no discriminatory or retaliatory measures are taken against seafarers because of their participation during investigations.

VI Guidelines for shipowners

12 With regard to investigations, shipowners have an overriding duty to protect the rights of the

seafarers employed or engaged, including the right to avoid self-incrimination and to take steps to ensure their fair treatment, and should:

- .1 take all available measures to ensure that no discriminatory or retaliatory measures are taken against seafarers because of their participation during investigations and take steps to ensure that such conduct by other entities is not tolerated;
- .2 co-operate and communicate with all substantially interested States, other shipowners, as appropriate, and seafarers, and take steps to provide seafarers' representative organizations with access to seafarers;
- .3 take action to expedite the efforts of a port, coastal, or flag State investigation;
- .4 take steps to encourage seafarers and others under their employment, with due regard to any applicable rights, to co-operate with any investigation;
- .5 use all reasonable means to preserve evidence to minimize the continuing need for the physical presence of any seafarer;
- .6 fulfil their obligation in relation to the repatriation of, or take steps to re-embark, the seafarers; and
- .7 ensure/verify that adequate provisions are in place to provide for the subsistence of each seafarer, including, as appropriate, wages, suitable accommodation, food and medical care.

VII Guidelines for seafarers

13 Seafarers should:

- .1 take steps to ensure, if necessary, that they have appropriate interpretation services;
- .2 take steps to ensure that they fully understand their right not to self-incriminate, and that they fully understand that when statements are made to port, coastal or flag State investigators, these may potentially be used in a future criminal prosecution;
- .3 take steps to ensure, if they consider it necessary, that they have arrangements for access to legal advice prior to deciding whether to give statements to port, coastal or flag State investigators; and
- .4 participate in an investigation, to the extent possible, having regard to their right not to self-incriminate, with port, coastal or flag State investigators, by providing truthful information to the best of their knowledge and belief.

「海難事故時における船員の公正な取り扱いに関するガイドライン」(要約)⁶⁹

(抜粋)

[沿岸国・寄港国]

- ・ 管轄下における海難事故の原因を特定するための調査は、公正かつ迅速におこなうこと
- ・ 関係国、船舶所有者及び船員に協力し、情報を通知し、沿岸国及び寄港国の船員を代表する団体に対して船員へのアクセスを提供すること
- ・ 常に船員の人権が保護され、かつ、拘束された船員の経済的権利が保護されるよう適切な措置をとられるよう確保すること
- ・ 常に船員の人間としての尊厳が維持されるような方法で取り扱われること
- ・ 拘束された船員に対して、適宜、賃金、適切な居室、食事及び医療が提供されるよう適切な規定を設けるよう確保すること
- ・ ドゥー・プロセスの保護が全ての船員に対して差別なく提供されること
- ・ 船員に対して、必要な場合には、通訳が提供されるとともに、独立した法的アドバイスが受けられること、黙秘権があることが通知されるよう確保すること
- ・ 関連する船員に対して、調査の根拠(IMO 海難事故の調査に関するコード(A.884(21))に基づくものか、その他の国内法に基づくものであるか)について通知することを確保すること
- ・ アクセスを含むウィーン領事条約に基づく義務が迅速に実施され、船員の立場についてその国籍国に通知されるとともに、旗国の領事による船員へのアクセスを許容することを確保すること
- ・ 拘束された船員が個人的に、家族、福祉団体、船舶所有者、組合、旗国、国籍国又は居住国の領事又は法律上の代理と連絡を取るための手段が提供されることを確保すること
- ・ 船員が物理的に(沿岸国に)継続的に存在する必要を最小化するために証拠を保存することにおいて利用可能なあらゆる手段を用いること
- ・ MARPOL73/78 条約及び議定書の附属書1の第11規則(「適用除外」)に従った判断がなされるよう確保すること
- ・ 海難事故後の船員へのインタビューについて、事故による身体的・精神的状況を考慮に入れて迅速に行われること
- ・ 海難事故後の当局によるインタビューの終了その他調査に必要ななくなった場合には、遅滞なく、再乗船又は送還が認められるよう確保すること
- ・ 証人としての拘束を含め、裁判前の拘束に変わる非拘束的な代替手段を検討すること。特に、当該船員が当該沿岸国・寄港国へ定期的な業務に従事していることが明らかな場合
- ・ 迅速に調査を集結させ、必要な場合には刑事罰について船員を起訴し、起訴後はドゥー・プロセスの保護が提供されること
- ・ 沿岸国・寄港国による不合理な又は不公平な行為又は不作為のために、船員の拘束に関連して生じた損害に対して、速やかにかつ完全に賠償されるよう手続きは整備されていること

⁶⁹ 要約は筆者が行った。

- ・ 国内法が許容する限りにおいて、合理的な額の保証金その他の金銭的保障により、調査及び司法手続きが継続中であっても、船員の解放又は帰還を許容する手続きを利用可能なように確保すること
- ・ 船員が拘束されているときは、裁判所によるヒアリングは可能な限り迅速に行われるよう確保すること
- ・ (裁判等における)決定が国連海洋法条約の一般的に適用されている条文に合致したものであることを確保すること
- ・ 衝突その他の航行上の事故に関する旗国の排他的管轄権の原則に関する国際海洋法の一般的に受け入れられた条文を尊重すること
- ・ 船員が調査に参加したことに対する差別的又は報復的措置がとられないよう確保すること

[旗国]

- ・ 海難事故原因の究明は公正かつ迅速な方法で行われることを確保すること
- ・ 関係国、船舶所有者及び船員に協力し、情報を通知し、船員を代表する団体に対して船員へのアクセスを提供すること
- ・ 適当な場合には、IMO 海難事故の調査に関するコード(A.884(21))のもとで、海難事故調査に直接参加すること
- ・ 海難事故及び調査に関係する船員に対して船舶所有者が義務を果たすことを支援すること
- ・ 拘束された船員に対して、適宜、賃金、適切な居室、食事及び医療が提供されるよう適切な規定を設けるよう確保すること
- ・ 船舶所有者による海難事故後の調査において旗国、沿岸国及び寄港国への協力を確保すること
- ・ 船員に対して公正な取り扱いを保障し、寄港国・沿岸国による調査において船舶所有者を支援すること
- ・ 海難事故後において船舶所有者が責任を果たさないとき、必要に応じて、船員の帰還に資金提供をすること
- ・ 船員が単に証人として海難事故後の手続きにおいて必要とされている場合に、国内法に従い、当該国の管轄に従って、召喚状の送達及び船員の寄港国又は沿岸国への帰還を支援すること
- ・ 船員の国籍にかかわらず、領事部が当該船員にアクセスすることが許容されるよう確保すること
- ・ 旗国の船舶に乗船する船員の公正な取り扱いを確保するため、あらゆる手段を講じること
これは、国際的な紛争処理手続きや合理的な額の保証金等による船舶及び船員の迅速な開放を含む。
- ・ 調査に参加したことを理由として船員に対して差別的又は報復的措置が講じられることのないよう確保すること

[船員の国籍国]

- ・ 関係国、船舶所有者及び船員に協力し、情報を通知し、船員を代表する団体に対して船員へのアクセスを提供するよう措置をとること

- ・ 海難事故調査に関連する自国籍船員の身体的、精神的福利と取り扱いについてモニターすること
- ・ 海難事故において船舶所有者及び旗国が帰還させる責任を果たせないとき、必要なら、自国籍船員の帰還に対し資金提供を行うこと
- ・ 船員が単に証人として海難事故後の手続きにおいて必要とされている場合に、国内法に従い、当該国の管轄に従って、召喚状の送達及び船員の寄港国又は沿岸国への帰還を支援すること
- ・ 領事部が当該船員にアクセスすることが許容されるよう確保すること
- ・ 自国籍船員の公正な取り扱いと迅速な調査の取り扱いを容易にするため、支援のための措置をとること
- ・ 拘束された船員及びその家族の支援のために、船舶所有者、拘束している国家及びその他の国家から支払われた全ての金銭が、その意図された目的のために交付されることを確保するための措置をとること
- ・ 調査に参加したことを理由として船員に対して差別的又は報復的措置が講じられることのないよう確保すること

[船舶所有者]

- ・ 調査に参加したことを理由として船員に対して差別的又は報復的措置が講じられることのないよう確保するためにあらゆる措置を講じること。他者によるそのような行為が見過ごされることのないよう確保するための措置をとること
- ・ 関係国、(適当であるならば)他の船舶所有者及び船員に協力し、情報を通知し、船員を代表する団体に対して船員へのアクセスを提供するよう措置をとること
- ・ 旗国、寄港国及び沿岸国による調査の努力を迅速化させるための措置をとること
- ・ 雇用契約下にある船員その他の者に対して、適用のある権利に留意しつつ、調査に協力するよう促す措置をとること
- ・ 船員が物理的に(沿岸国に)継続的に存在する必要を最小化するために証拠を保存することにおいて合理的なあらゆる手段を用いること
- ・ 船員の帰還に関する義務の履行及び再乗船の措置をとること
- ・ 拘束された船員に対して、適宜、賃金、適切な居室、食事及び医療が提供されるよう適切な規定を設けるよう確保すること

[船員]

- ・ 必要なら、適切な通訳サービスが確保されるよう措置をとること
- ・ 船員が、自己に不利益な供述を強要されない権利、を十分に理解すること、及び、寄港国・沿岸国又は旗国に対して供述がなされた場合には、将来の刑事訴追において用いられる可能性があることを十分に理解させることを確保すること
- ・ 必要と考える場合には、寄港国、沿岸国又は旗国の調査官に対して供述を行う前に、法律上のアドバイスへのアクセスが手配されるよう確保する措置をとること
- ・ 自己に不利益な供述を強要されない権利を考慮しつつ、知る限りにおいて真実の情報を提供し、可能な限り、寄港国、沿岸国又は旗国の調査に参加すること

5.海難事故に係る調査⁷⁰

海上安全確保のための国際的枠組、特に旗国と沿岸国の関係を考える上で、興味深い最近の動きの一つとして、海難調査に関するIMOでの議論が挙げられる。

UNCLOS 第 94 条第 7 項では、公海上で重大な事故が発生した際に、適正な資格者による調査を行うことを旗国に義務づけ、また、1974 年 SOLAS 条約第 1 章第 21 規則においても、SOLAS の諸規定を改善するための教訓が得られると考えられ得る場合に、自国船舶の海難について調査を行うことを義務づけている。すなわち、海難調査についても、一義的には義務としての履行を旗国に求め、それとは別に、沿岸国がその管轄権の範囲内で権利として調査を行う、という図式は、海上安全に関する他の国際的枠組と基本的に同じということになる。しかしながら、実効性の担保という観点から、最近においては、この枠組を踏まえつつ、総会決議のレベルでこれを補正する試みが見られる。

IMO においては、1967 年のトリー・キャニオン号事件、1989 年のエクソン・バルディーズ号事件などの主要海難が発生するたびに事故調査の実施、その国際的協力のあり方についての総会決議が採択されてきたが、その後、1993 年、英国シェットランド島沖の岩礁にリベリア籍油送船ブレアー号が乗り揚げた事件を直接のきっかけとして、1997 年 11 月、現行の「海上事故及び海上インシデントの調査のためのコード」(総会決議 A.849(20))が採択された。(なお、同コードは 1999 年、ヒューマンファクターの系統的調査の指針を追加するための改正が行われている(A.884(21)))。

同コードにおいては、条約上の調査義務を負う旗国に対し、適確な調査を行うに足る態勢を整えることを強く求めようとする思惑と、現実問題として、ヒューマンファクター等の背景要因を含めた詳細な海難調査を便宜置籍国に期待することは困難であり、能力のある国が実効性のある調査を行うべきであるとする思惑の両者が反映されており、その折り合いを付けるための苦心の跡が伺える。すなわち、同コードでは「調査主導国」という新たな概念を導入し、旗国、沿岸国、被害国などの「利害関係国」が協議の結果、いずれかの国が主導的に調査を行うことを合意したならば、旗国は、他国が実施する調査に全面的に参加することによって、上述 UNCLOS 第 94 条第 7 項に基づく調査義務を「履行したとみなされる」旨の規定をおいている。

このコードの成立過程においては、航空事故調査における国際協調の仕組みが非常に大きな影響を与えている。航空機事故においても、製造国、登録国、検査国、被害国など複数の国が関係することとなるのは海上事故と同様であるが、民間航空機の事故調査に関する国際民間航空条約(シカゴ条約)第 13 付属書は、事故がいずれかの締約国の領域内で発生した場合には、(航空機の登録国ではなく)事故の発生国に一義的な調査義務を課し、それ以外の関係国が発生国に協力をしながら調査を進める、という仕組みを取っている。航空と海運での考え方の違いの背景には様々な要因があると考えられるが、結果として、航空では調査の実効性の確保が最優先されている。

海難調査においても、単に船舶構造や船上設備のみならず、港湾等地上側施設、安全管理体制、ヒューマンファクターなどにも幅広く原因を求める必要が強く認識されるに連れ、旗国の意識向上を働きかけるだけでは問題が解決しないという現実と直面している。海難調査についての IMO における議論は、旗国主義の原則を現実と整合させるための模索の一例をなすとともに、今後、かかる議論においては、海事社会におけるルールだけでなく、航空という他の運輸モードにおけるルール化の影響も受けざるを得ないことを示唆するものである。

⁷⁰ 「海難事故に係る調査」の項目に関しては、河田守弘氏(国土交通省高等海難審判庁総務課長(平成 19 年 6 月時点))より、寄稿いただいた。

なお、現在、IMOの旗国執行小委員会(FSI)においては、「海上事故及び海上インシデントの調査のためのコード」の内容を再審査の上、IMSコードと同様の形で SOLAS 条約とリンクさせ、コードの一部を強制化しようとする検討が行われている。「調査主導国」という考え方については、各国が協議していずれかの国を主導国と合意することの難しさから見直しが求められており、沿岸国の権限を強化する案、複数の国が独立して調査を行いそれぞれが IMO に報告することを積極的に認める案、旗国の責任を今一度強調する案など、様々な意見が提示されており、その扱いについてはなお予断をゆるさないところである。

6. まとめ

20 世紀における船舶の動力の変化や石油輸送の飛躍的増大は、船舶の航行や海難による海洋環境への影響を大きく変えることとなり、沿岸国が、自国周辺を航行する船舶に対して管轄権を及ぼす動機づけとなった。国連海洋法条約第 12 章の海洋環境保護に関する関係国の管轄権に関する詳細な規定群は、航海の自由を望む海運先進国の利益と沿岸国(寄港国)による管轄権拡大の要請の絶妙なバランスのうえに立ちつつ、沿岸国による自国周辺海域の海洋環境保護を目的とした外国船舶に対する管轄権行使の国際法における根拠を拡大する大きな一歩を記すものであった。

しかしながら、海洋汚染の防止に関しては、いったん大規模な海洋汚染事故が発生すると、沿岸国の政治的な問題となることもあり、沿岸国による管轄権行使の拡大に向けての要請が強い。米国や EU 等では、国連海洋法条約の枠組は、海難事故等による海洋汚染に係る沿岸国が被る被害との比較考量において十分ではなく、沿岸国の利益が十分に反映されていないとして、独自の国家実行を行いつつある。

プレスティージュ号事件の後、EU においては、国連海洋法条約に規定される無害通航権等が、沿岸国が自国の利益を保護する措置をとる上で制約となっているとの認識のもと、国連海洋法条約の改正も視野に検討が進められたが、数十年にわたる審議を経て採択されいままや 150 カ国を超える批准国を有する同条約を改正することは現実的ではないとの判断で見送られた模様である。⁷¹

現時点での EU はむしろ、多国間国政条約の改正に直ちに取り組むよりも、海洋汚染に対して沿岸国の利益をより反映するための域内共通の国家実行を積み重ねていく方向性にあるように見える。

このような動きは、国連海洋法条約採択によりいったん収束を見た管轄権枠組を超えるものであるが各国の国家実行の積み重なりが国連海洋法条約の成文化に結びついたように、現在、一部の国で行われている沿岸国・寄港国による海洋環境保護のための取組みの強化が今後広がりを見せた場合には、国際的枠組のさらなる変化の可能性も否定できない。

一方、このような一部の国による海洋汚染防止のための刑罰導入の動きに対しては、船員の人権保護の観点からの問題提起がなされるに至っており、この観点からの国際的な協調の動向についても留意していく必要がある。

71 Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law (Veronica Frank : The International Journal of Maritime and Coastal Law Vol.20, No.1 March 2005, p1-p64)

第5章

海上犯罪の処罰と海事セキュリティ

第 5 章:海上犯罪の処罰と海事セキュリティ

[ポイント]

- ・ 国連海洋法条約における海上犯罪に関する管轄権の比較(公海上の海賊と領海上の犯罪)
- ・ 1988 年 SUA 条約(司法管轄権設定の義務化)
- ・ 国内刑法の適用問題 e.g. TAJIMA 号事件
- ・ 改正 SOLAS 条約及び ISPS コード(寄港国等による執行の強化:入港拒否の導入、外国の港湾施設の保安措置も寄港国による検査対象)
- ・ 2005 年改正 SUA 条約議定書(公海上の執行の強化)

<概要>

[海上犯罪に関する国連海洋法条約における管轄権の基本的枠組]

海上における犯罪行為に関する管轄権については、公海における旗国主義の例外として、慣習国際法上、海賊行為については、旗国以外の国にも船舶や行為者の逮捕や裁判管轄権を許容する普遍的管轄権が認められると解されてきた。国連海洋法条約においてもこの考え方は踏襲されており、同条約は第 100 条から 107 条において海賊行為の定義及び海賊行為に関する旗国以外の国による管轄権等に関する規定をおいている。また、海上警察活動として、一定の要件のもとに近接権(Right of Approach)及び臨検の権利(Right of Visit)が認められると解されてきており、国連海洋法条約においては後者に関する規定がおかれた。

しかしながら、同条約において定義される海賊行為等には一定の制約があり、今日見られる海上での犯罪行為に対して有効な規定とはなっていなかった。

このように、海上における犯罪行為に係る管轄権については、一定の要件の下に旗国以外の関係国にも行使が認められる場合があるとされてきたが、こうした枠組では十分に対処し得ない個別事案の発生や、テロ対策における国際協調の必要性の高まりから、近年、海上犯罪に対する管轄権枠組に係る国際条約の策定等が累次行われるに至った。

[1988 年 SUA 条約の概要]

1985 年に発生したアキレ・ラウロ号事件においては、エジプト沖を航行中のイタリア船籍のクルーズ船「アキレ・ラウロ号」が、武装パレスチナゲリラに乗っ取られ、乗客の米国人 1 名が殺害された。犯人はエジプトに投降したが、その後イタリアに拘束され、被害者の国籍国である米国が裁判管轄権を主張したが、最終的には犯罪行為者所在地であるイタリアにおいて裁判にかけられた。

同事件は政治目的による海上テロ行為であり、領海内で発生した事件であって、国連海洋法条約の海賊に係る規定では必ずしもカバーできない事案であったため、海上のテロ行為に対する処罰を確実にするための条約的枠組として、1988 年、ローマにおいて「海上航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約(以下、SUA 条約と呼ぶ。)」が採択された。同条約においては、国連海洋法条約における海賊行為の定義として制約となっていた、「私的目的であること」、「公海上に限られること」等の制約から自由となり、また、テロ関係条約に見られる「引渡ししか訴追か」の義務が設定され、犯人の所在地国は原則、これらを訴追する義務を負うこととされた。

これにより、海上における犯罪行為(テロ行為)に対する処罰を確実にするための裁判管轄権に係る国際的枠組の整備として一歩前進したが、同条約は、執行管轄権については、第 9 条において「(各国の執行管轄権については) 各国の権限に関する国際法の規則に影響を及ぼすものではない」と規定するのみで、旗国以外の国の執行管轄権について新たな枠組を提示するには至らなかった。

[海上犯罪の処罰に関する更なる検討]

IMO では、1980 年代以降の海賊事件の発生が増大に対応し、政府、船舶所有者等の行動指針を策定した。その際、海上犯罪事件が領海等で発生している事実を踏まえ海賊のみならず「海賊および船舶に対する武装強盗」への対応といった表現を用いた。また、万国海法会(CMI)においては 2000 年、「海賊行為及び海上暴力行為に関するモデル国内法(Model National Law on Acts of Piracy and Maritime Violence)」を公表した。

一方、2002 年 4 月に発生した TAJIMA 号事件においては、公海上のパナマ籍船舶において、日本人船員が殺害され、フィリピン人船員が容疑者として拘束されるという事件が発生した。当該事件においては、船舶は事件後日本の港に寄港したが、当時の我が国の法制では、旗国からの要請なく自ら管轄権を行使し、犯罪行為者の拘束等を行う法的根拠を有していなかったため、日本より IMO に対して、航空機上の犯罪行為者の引渡しに関する条約(略称:東京条約)を参考に、船舶上の犯罪行為者の寄稿国当局への引渡しに関する国際的枠組を構築する提案を行うとともに、刑法を改正し、いわゆる消極的属人主義に基づき被害者が日本人である場合に我が国刑法を適用する旨の規定を追加した。CMI における海賊行為等に関するモデル国内法は、他の船舶から襲撃される場合を想定したものであるのに対して、本件は、同一船舶内における犯罪行為であることを踏まえ、現在、IMO における日本提案を契機として、万国海法会(CMI)においては、「外国船舶における犯罪行為に関するモデル国内法」を策定すべく作業中であり、2007 年に IMO 海上安全委員会及び法律委員会に報告されることとなっている。

[改正 SOLAS 条約と ISPS コード]

一方、2001 年 9 月 11 日の米国における同時多発テロ事件を受け、海事分野においてもテロの未然防止のための国際的な枠組作りが求められた。IMO では、2001 年 11 月、テロ行為の防止のため既存の条約を見直すことを決議し、2002 年 12 月、SOLAS 条約を改正し、新たに海事セキュリティ向上のための措置を規定した第 11 章の 2 を追加するとともに、同条約に規定される要件の詳細事項を補完する ISPS コード(International Code for the Security of Ships and Port Facilities(ISPS Code))が採択された(以下、まとめて「ISPS コード等」という。)。ISPS コード等は Tacit 方式による発効条件に従い 2004 年 7 月より発効した。

ISPS コード等は、IMO の他の条約同様に、旗国主義の原則のもと、船舶による自衛措置を義務づけ、これを旗国による検査・証書発給システムにより担保する仕組みを導入するとともに、寄港国が寄港国管轄権を行使するにあたって、船舶からの事前の入港情報通知や入港拒否等の権利を行使する際の標準的な枠組を示したものであり、裁判管轄権等について新たな枠組を提示するものではない。この点において、同条約等は、国連海洋法条約の海賊に係る関連規定や公海及び領海における海上犯罪行為に対して、犯罪行為との係わりにおいて強制又は任意の裁判管轄権の設定について規定する SUA 条約とは異なる。

ISPS コード等の基本的な考え方は、船舶や港湾施設が採るべき自衛措置の枠組と標準を定め、これを旗国及び寄港国がチェックするための共通のルールを定めるものである。そのうえで、海上の安全確保や

海洋環境の保護等に関する他の IMO 条約と同様に、寄港国による監督措置において No More Favorable Treatment 条項が適用されることから、寄港国たる締約国は、入港した(又はしようとする)船舶の旗国が締約国でない場合であっても、締約国と同等の取り扱いを求められるため、船舶の旗国は、条約批准の強いインセンティブを付与されることとなり、グローバルな執行確保体制の確立に資することになる。

ISPS コード等においては、船舶や港湾のセキュリティを確保するための措置は基本的にリスクマネジメントであり、どのようなセキュリティ措置が必要かは個別の船舶ごとにリスク評価を行って決定するというアプローチがとられている。船舶及び船舶の運航会社は、ISPS コードに規定された各要件を満たさなければならず、とりわけ、船舶は旗国が設定する保安レベルに応じた保安措置を講じるとともに、他国の港湾に入港するとき又は入港後は、当該国の保安レベルが、旗国により設定されたレベルよりも高い場合はこれに応じた保安措置を講じなければならない。(SOLAS XI-2, Regulation 4)

一方、締約国は、自国の港に入港しようとする船舶に対し寄港国による監督措置を講じることができる。ISPS コード等における PSC の特徴は、1)寄港国は、入港しようとする船舶に対し、入港前に、有効な証書を持っているかどうか、運用している保安レベル、以前に寄港した港湾施設で運用されていた保安レベル、これまでに寄港した港の名前等の情報の通知を求めることができ、2)当該船舶又は寄港した港湾施設が条約要件に合致していないと考えるに足る明らかな証拠(Clear grounds)があるときは、寄港国は、当該船舶に対し、領海内の一定の場所への移動を求め、乗船検査を行うことができるとともに、入港を拒否することもできることにある。

改正 SOLAS 条約における PSC のもう一つの特徴は、監督措置を講じるにあたって、船舶及び乗組員の条約要件への適合性のみならず、当該船舶の以前の寄港国における港湾施設の条約要件への適合性をも船舶の抑留措置及び入港拒否等の判断基準とすることができることにある。

これにより、他国の領域主権下にある港湾施設における保安措置の実施を促す効果を、実質的に有することになることが期待されている。

[2005 年 SUA 条約改正議定書]

ISPS コード等により船舶及び寄港国のセキュリティ確保の枠組が整えられる一方、公海上等における執行枠組の強化も試みられた。

米国は、国土安全保障と対テロ対策に乗りだし、2002 年、イエメン沖におけるスペイン艦船による海上警察活動により、船舶による大量破壊兵器輸送の事実が明らかになるなどの状況の中、大量破壊兵器拡散防止イニシアティブ(Proliferation Security Initiative(PSI))を提唱、その一環として、いわゆる便宜置籍国を中心とする旗国と乗船協定を締結し、公海上において自国以外の国を旗国とする船舶に対する乗船検査等を行う国際法上の根拠を得ることとした。

並行して、IMO では、公海上での海上警察活動における多国間枠組として執行スキームを強化するべく SUA 条約の改正案の検討が進められた。

その結果、2005 年 10 月、SUA 条約改正議定書が採択された。改正の主な内容は、(1)同条約の対象となる不法行為類型への大量破壊兵器の輸送を含む行為類型の追加、(2) 旗国以外の国の当局による臨検手続規定の新設等である。とりわけ、乗船検査における国際協力枠組の新設(いわゆる 4 時間ルールの導入)によって公海等における執行スキームの強化が図られており、今後の批准・発効状況が注目される。

[まとめ]

20 世紀初頭において、海上における犯罪行為に関する国際法上の確立した枠組は、「人類共通の敵」とされた公海上での海賊行為に関するものにほぼ限られていたが、21 世紀に入り、テロ対策における国際協調の必要性の高まりの中で、近年大きく変化を遂げている。

第 1 点目は、事後処罰に関して、1988 年 SUA 条約における義務的裁判管轄権設定と「処罰が引渡しか」原則の導入による処罰のネットワークの構築である。

第 2 点目は、21 世紀において新たに導入されつつある、テロ行為の未然防止のための枠組の構築である。従来、犯罪行為の処罰に重点が置かれていたものが未然防止へと重点がシフトし、安全の確保や海洋汚染防止のように、セキュリティの「予防原則」とでもいえる枠組が構築されつつある。

海事セキュリティの国際枠組については、米国が強いイニシアティブを発揮してきており、また、このため、米国の国家実行と政策が、多国間条約の内容・枠組に反映される形となっており、今後とも米国の国家実行等の方向性を注視することが重要となっている。

1. 海上犯罪に関する国連海洋法条約における管轄権の基本的な枠組

(1) 概要

海上における犯罪行為に関する管轄権については、公海においては一部の例外を除き旗国の排他的管轄権に服すると旗国主義の原則が適用される一方、領海においては無害通航権の制約を受けつつ沿岸国の管轄権に服すると解されている。

公海においては、旗国主義の例外として、慣習国際法上、海賊行為については、旗国以外の国にも船舶や行為者の逮捕や裁判管轄権を許容する普遍的管轄権が認められると解されてきた。国連海洋法条約(1982年採択、1994年発効、日本は1996年に批准)においてもこの考え方は踏襲されており、同条約は第100条から107条において海賊行為の定義及び海賊行為に関する旗国以外の国による管轄権等に関する規定をおいている。このほか、海上警察活動として、一定の条件のもとに近接権(Right of Approach)及び臨検の権利(Right of Visit)が認められる旨規定された。

しかしながら、同条約において定義される海賊行為には公海上であること等一定の制約があり、今日見られる海上での犯罪行為に対して有効な規定とはなっていなかった。

一方、領海上の船舶における犯罪行為については、基本的に各沿岸国の管轄権が及ぶが、無害通航権の制約を受ける。国連海洋法条約 27 条は「沿岸国の刑事裁判権は、次の場合を除く他、領海を航行している外国船舶内において、その航行中に当該外国船舶内で行われた犯罪に関していずれかの者を逮捕し又は捜査を行うために行使してはならない。」と規定し、「(a)犯罪の結果が当該沿岸国に及ぶ場合、(b)犯罪が当該沿岸国の安寧又は領海の秩序を乱す性質のものである場合、(c)当該外国船舶の船長又は旗国の外交官若しくは領事官が当該沿岸国の当局に対して援助を要請する場合、(d)麻薬又は向精神薬の不正取引を防止するために必要である場合」をそのような管轄権行使が許容される場合として規定する。

このように、海上犯罪に係る管轄権については、一定の要件の下に旗国以外の関係国にも行使が認められる場合があるとされてきたが、こうした枠組では十分に対処し得ない個別事案の発生や、テロ対策における国際協調の必要性の高まりから、近年、海上犯罪に対する管轄権枠組に係る国際条約の策定や改正が多数行われるに至った。

(2)公海

(i) 公海上の海賊行為に関する規定

国連海洋法条約は第100条から107条において海賊行為の定義及び海賊行為に関する旗国以外の国による管轄権等に関する規定をおいている。これにより、海賊行為については、いかなる国も司法管轄権及び執行管轄権を行使することができる。

なお、締約国は、「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)」とされており、海賊行為の抑止に関して一般的な協力義務は負っているが、管轄権を行使するか否かは、締約国の権利であって義務ではない。

しかしながら、国連海洋法条約における「海賊行為」とは、1)私的目的のために行う行為であり、2)公海上における船舶等に対する行為又はいずれの国の管轄にも属さない場所にある船舶等に対する行為、で

あることとされており、政治目的のために行われるテロ行為や、マラッカ海峡等における船舶に対する武装強盗など領海上で行われる行為は、「海賊行為」の定義ではよむことができない。⁷²

国連海洋法条約第 101 条(海賊行為の定義)

海賊行為とは、次の行為を言う。

- (a) 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全ての不法な暴力行為、抑留又は略奪であって次のものに対して行われるもの
- (i) 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
 - (ii) 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
- (b) いずれかの船舶又は航空機を海賊船舶又は海賊航空機とする事実を知って当該船舶又は航空機の運航に自発的に参加する全ての行為
- (c) (a)又は(b)に規定する行為を扇動し又は故意に助長するすべての行為

(ii) 近接権(Right of Approach)及び臨検の権利(Right of Visit)

慣習国際法上、各国の軍艦(政府船)は、公海上において外国船舶へ接近し国籍を確認する権利として近接権(Right of Approach)が、慣習国際法上認められていると解されている。

また、国連海洋法条約は、軍艦(政府船)は、公海上において軍艦又は政府が保有し非商業活動のみに従事する船舶以外の船舶に対して、以下のいずれかに該当するという合理的な根拠(Reasonable grounds)がある場合は、乗船し、書類の検閲及び船内検査を行うことができるとする臨検の権利(Right of Visit)について規定している(国連海洋法条約 110 条)。逆に、現時点においては、これらに該当しない場合には、特別な条約や協定に基づくものでない限り⁷³、国際的な合意として、平時において臨検の権利が認められているとは言い難い。

なお、臨検の結果、疑われた点が確認できなかった場合には、軍艦(政府船)の旗国は生じた損害を賠償しなければならないこととされている。

[参考 15: 臨検が認められる場合(国連海洋法条約 110 条)]

- ・ 海賊行為に従事している場合
- ・ 奴隷貿易に従事している場合
- ・ 無許可放送に従事しており、軍艦(政府船)が管轄権を有する場合
- ・ 無国籍船
- ・ 外国の旗を掲げているか又は旗を示すことを拒む場合であって、現実には軍艦(政府船)と

72 中谷和弘「海賊に関する法律問題」落合誠一、江頭憲治郎編集代表「海法体系」(日本海法会創立百周年祝賀)(商事法務 2003 年)779～806 頁

73 第 5 章において述べるように、「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(United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances)」17 条においては、海上における麻薬等の不正取引の防止のための国際協力枠組が規定されているが、あくまでも旗国の合意が前提となっている。

同じ船籍である場合

(3)領海等における海上犯罪

(i) 沿岸国による刑事裁判権及び執行管轄権

国連海洋法条約は、27 条において、沿岸国の刑事裁判権及びこれに伴う執行管轄権は無害通航権による制約を受け、一定の場合を除き行使してはならないとする。また、同条第 5 項は、第 12 部(海洋環境の保護及び保全)及び第 5 部(生物資源)に関する場合を除き、領海に入る前に行われた犯罪行為に係る沿岸国の執行管轄権を否定する(ただし、当該船舶が内水に入る場合は可)。

国連海洋法条約第 27 条(外国船舶内における刑事裁判権)

- 1 沿岸国の刑事裁判権は、次の場合を除く他、領海を通行している外国船舶内において、その通航中に当該外国船舶内で行われた犯罪に関連していずれかの者を逮捕または捜査を行うために行使してはならない。
 - (a)犯罪の結果が当該沿岸国に及ぶ場合
 - (b)犯罪が当該沿岸国の安寧又は領海の秩序を乱す性質のものである場合
 - (c)当該外国船舶の船長又は旗国の外交官若しくは領事官が当該沿岸国の当局に対して援助を要請する場合
 - (d)麻薬又は向精神薬の不正取引を防止するために必要である場合

(略)
- 5 沿岸国は、第 12 部に定めるところによる場合及び第 5 部に定めるところにより制定する法令の違反に関する場合を除くほか、外国の港を出て、内水に入ることなく単に領海を通航する外国船舶につき、当該外国船舶が領海に入る前に船内において行われた犯罪に関連していずれかの者を逮捕し、又は捜査を行うため、いかなる措置もとることができない。

以上にみたように、国連海洋法条約における海上犯罪行為の処罰若しくは防止に係る枠組は、「海賊行為」についてはその定義が実態を反映しておらず、臨検の権利も一定の要件が付されているため、マラッカ海峡を初めとする世界の各海域で発生している船舶をねらった武装強盗等への対処や国際的なテロ抑止の枠組作りにおいて、これらとは異なる枠組作りの必要性が認識されることとなった。

2. 1988 年 SUA 条約の概要

1985 年に発生したアキレ・ラウロ号事件においては、エジプト沖を航行中のイタリア船籍のクルーズ船「アキレ・ラウロ号」が、武装パレスチナゲリラに乗っ取られ、乗客の米国人 1 名が殺害された。⁷⁴

犯人はエジプトに投降したが、その後イタリアに拘束され、被害者の国籍国である米国が裁判管轄権を主張したが、最終的にはイタリアにおいて裁判にかけられた。

同事件は政治目的による海上テロ行為であり、領海内で発生した事件であって、国連海洋法条約の海賊に係る規定では必ずしもカバーできない事案であった。このため、海上のテロ行為に対する処罰を確実にするための国際的枠組として、1988 年、ローマにおいて「海上航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約 (the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA 条約))」が採択された。(参考 16)

その特徴を山本教授は、以下の通り述べている。⁷⁵

1) 対象となる「犯罪の定義」について、私人が違法かつ故意に行う、船舶の安全航行を害する行為と捉え、抽象的な犯罪概念ではなく、具体的に犯罪行為を列挙している。このことにより、要件に該当する行為であれば、犯人は直ちに条約の定める訴追又は犯罪人引渡しの規定の適用を受けるという趣旨がいかされる。また、この際、船内で人の殺傷を独立した犯罪として規定したことは、他のテロ条約においては通常内国刑法の処理に委ねるか、主たる法益の侵害が条件となっていることを踏まえて重要である。

2) 「領海外の海域に向かい、そこを通過し又はそこから出て航行しているかその予定である船舶に適用される(4 条 1 項)と定めることにより、公海に限らず、領海、経済水域さらに内水にある船舶についても、犯罪行為が発生した場合にはすべて、条約が適用されることになる。

海賊行為については、いずれの国の管轄も及ばない海域での犯罪行為の発生を前提として、普遍的管轄権の行使により、法の欠けつを補填するという性格が強いが、SUA 条約における犯罪行為は、むしろいずれかの国の管轄が及ぶ海域での発生を常態と捉え、その取締りに関する刑事管轄については、各関係国が負うべき注意義務はそれだけ厳しくなる。

3) 犯罪行為の事前防止よりもその規制・処罰を重視する観点から、刑事管轄権(裁判管轄権)について詳細な規定をおいた。その際、2 層構造とし、締約国が、裁判管轄権設定を義務づけられる場合と、任意で裁判管轄権を設定できる場合とを区分して規定した。

また、締約国は、容疑者が自国の領域内に所在する場合であって、裁判権を設定した他国にその者を引き渡さない場合には、裁判権を設定する義務を負う。いわゆる「引渡しか訴追か(“Aut delere aut judicata”)」の義務が設定された。

しかしながら、管轄権の競合の際の調整規定はおかれておらず、現実には、容疑者の身柄を拘束する国の裁量に委ねるしかない。⁷⁶

74 アキレ・ラウロ号事件の詳細及び国際法的意義については、山本草二『国際刑事法』(三省堂 1991 年)p39-46

75 山本草二『国際刑事法』(三省堂 1991 年)P334～335、要約は筆者が行った。

76 しかしながら、同条約 6 条が第 1 項に管轄権設定が義務づけられる場合を規定し、第 2 項において任意に設定しうる場合を規定していることは、管轄権の競合が発生した場合には、1 号に規定される事項を根拠とする管轄権が、2 項に根拠を有する管轄権に優先すると解すべきとしている。問題としているのは、同列に記述されている管轄権

これにより、海上における犯罪行為(テロ行為)に対する処罰に係る多国間取り組みの枠組は一步前進した⁷⁷が、SUA 条約は、第9条において「(各国の執行管轄権については)各国の権限に関する国際法の規則に影響を及ぼすものではない」と規定するのみで、旗国以外の国の執行管轄権について新たな枠組を提示するには至らなかった。

間の競合である。

⁷⁷ 2006年6月末時点で、同条約の締約国数は136カ国となっている。アジア地域では日本は批准しているが、北朝鮮、インドネシア、マレーシア等は批准していない。なお、中国は批准(1992年発効)しているが、条約第16条の仲裁規定には留保を付している。)

3. 海上犯罪の処罰に関する更なる検討

1) IMO 等における海賊行為等の処罰に関する取組み

上に述べたように、国連海洋法条約における海賊行為に対する普遍的管轄権行使の枠組は、公海上に限られる。しかしながら、今日、多くの海上犯罪行為は、いずれかの国の領海上において発生していることが多く、関係する沿岸国において、何らかの理由でこれら海上犯罪行為に対して十分な管轄権行使が行わない場合には、なんら対策が取れないのが実情となっている。

IMO においては、1980 年代以降、海賊その他の海上犯罪による被害の報告を加盟国から受け、「海賊及び船舶に対する武装強盗に戦うための政府への勧告」⁷⁸及び「海賊及び船舶に対する武装強盗を防止又は抑止する上での船舶所有者、船舶運航者及び乗組員に対するガイダンス」⁷⁹を策定するとともに、2002 年には、総会決議において「海賊及び船舶に対する武装強盗の犯罪の捜査のための慣行の綱領(Code of Practice on Piracy and Armed Robbery against Ships)」を策定した。⁸⁰これらガイダンスにおいて、海賊事件発生にあたって、旗国や沿岸国等がとるべき措置について勧告がなされるとともに、海賊行為への対処における国際協力の重要性にかんがみ、関係国間における地域協力協定の雛形をも作成公表した。

マラッカ海峡を含め東南アジア海域における海賊事件の多発は、重要なエネルギー輸送等の経路として同海峡を利用するわが国をはじめアジア各国の共通の利害である。このため、2004 年には「アジアにおける海賊行為及び船舶に対する武装強盗との戦いに関する地域協力協定」の協定案作成交渉に、わが国を含む 16 カ国が参加し採択された⁸¹。同協定は、わが国を含む 10 カ国の署名を得て 2005 年 9 月に発効した。⁸²

また、こうした海上犯罪に対処するための沿岸国における国内法整備の目的に資するため、万国海法会(Comite Maritime International(CMI)を中心として、1998 年より「海賊行為及び海上暴力行為に関する法律の統一に関する共同国際ワーキンググループ(Joint International Working Group on Uniformity of Law concerning Piracy and Acts of Maritime Violence)」が設置され検討が進められた結果、2000 年に「海賊行為及び海上暴力行為に関するモデル国内法(Model National Law on Acts of Piracy and Maritime Violence)」が提示され⁸³、自国領海上での海賊行為等に対して適用法規の策定と管轄権行使を促している。

⁷⁸ "Recommendations to Governments for combatting piracy and armed robbery against ships "(MSC/Circ.622/Rev.1)

⁷⁹ "Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships" (MSC/Circ.623/Rev.3)

⁸⁰ Code of Practice for the investigation of the crimes of piracy and armed robbery against ships(Assembly Resolution A.922(22) January 22, 2002)

同綱領は、加盟国に対して、犯罪者を逮捕し訴追することを可能とするため、海賊及び船舶に対する武装強盗に関する管轄権を確立するための措置を執ることを勧告しつつ、これら不法行為が発生した場合の捜査について方法について留意事項等を列記したものとなっている。

⁸¹ 中谷和弘「海賊」『法学教室』(2005 年 6 月号 No.297)

⁸² http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/kaizoku_gai.html

⁸³ 中谷和弘「海賊に関する法律問題」落合誠一、江頭憲治郎編集代表『海法体系』(日本海法会創立百周年祝賀)(商事法務 2003 年)779～806 頁

2) TAJIMA 号事件と万国海法会(CMI)におけるモデル海上犯罪法策定の動き

一方、海賊行為等のように他の船舶から襲撃を受ける場合でなく、同一船舶内における乗組員等の犯罪行為の処罰についても、TAJIMA 号事件を契機として、着目されるにいたっている。

2002年4月に発生した TAJIMA 号事件においては、公海上において日本人の二等航海士が殺害され、フィリピン人船員が容疑者として拘束されるという事態が発生した。当時の我が国の国内法では、こうした事件に対して管轄権を行使する法令が整備されていなかったため、本事件については、犯罪発生後、当該船舶が日本の港湾に停泊していたにも関わらず我が国による執行管轄権を行使することができず、旗国であるパナマ政府による捜査共助要請及び仮拘禁の請求等を受けてはじめて我が国の司法当局が対処するといった経緯をたどった。⁸⁴

我が国は、こうした事案が発生した場合における管轄権行使について、既存の国際条約等ではカバーされていない問題であるとして IMO の法律委員会に対して必要な国際条約の改正等を提案した。当時の日本提案は、「航空機内で行われた犯罪その他ある種の行為に関する条約(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)⁸⁵」において、機長の権限において着陸国の当局に容疑者を引き渡すことができる旨の規定を参考として、船長の権限として寄港国に犯人を引き渡すことができる旨国際条約に規定することを目指したが、実現には至らなかった。

平行して、2003年、日本人が犯罪被害者である場合について我が国刑法を適用することとする法改正が行われた(刑法第3条の2)。わが国は1988年 SUA 条約を批准した際同条約6条2項に基づく任意裁判管轄権は設定しなかったが、TAJIMA 号事件をきっかけとして、SUA 条約における任意裁判管轄権のうち、消極的属人主義に基づく裁判管轄権を設定することとなった。⁸⁶

この経過において、CMI においては、IMO での検討をサポートするため、各国の国家実行について調査を行った。

各国 CMI 支部に対して自国の国内法令について報告を求め、その結果をまとめたところ、以下の点について広範な合意が見られるとしている。⁸⁷

1) 慣習国際法の下で「普遍的犯罪(Universal Crime)」を構成する犯罪の容疑者に対して属人的管轄権を有する国家は、容疑者の国籍及び犯罪行為地に関わらず、容疑者を裁判に付すか、容疑者を裁判に付す

⁸⁴ 容疑者であるフィリピン人船員は、旗国であるパナマで裁判に付され、結果として無罪判決を得た。

⁸⁵ 航空機内で行われた犯罪その他ある種の行為に関する条約(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)(1963年採択、見本は1970年批准)第9条は以下の通り規定している。

「(第9条)

1. 機長は、航空機の登録国の刑法上重大な犯罪であると認める行為を当該航空機内で行ったと信じるに足りる相当な理由がある者を、当該航空機が着陸する領域の属する締約国の権限のある当局に引き渡すことができる。(以下略)」

⁸⁶ 同じく6条2項に規定されている日本国内に居住する無国籍者及び日本政府に対して何らかの行為を行うこと又は行わないことを強制する目的で行われる犯罪行為については、裁判権を設定していない。

⁸⁷ Summary of Current National Law and Applicable to the Jurisdictional Issues Re Criminal Offences Committed on Board Foreign-Flagged Ships, as Derived From the Responses to the Questionnaire by CMI National Member Associations, March 2004(CMI Year Book 2003, p582- p585)

他の国に引き渡す義務がある。最も共通に見られる例は、海賊である。

2) 特定の犯罪行為の抑止に関する条約(例: 1961年の麻薬に関する単一条約)の締約国は、条約の要件に従って、容疑者を訴追し又は引き渡すことができる(又は、義務がある)。

3) 条約の締約国の地位にない場合、にもかかわらず、国家の国内法によって一定の行為を「普遍的犯罪」(例: 児童誘拐)として類型化し、国籍や犯罪行為地に関わらず、当該国が属人的管轄権を有する容疑者を訴追し又は引き渡すことができる。

4) (以下の場合には、)国内法により、犯罪行為地に関わらず、類型化された行為の容疑者の訴追を可能とすることができる。

a) 容疑者が自国民又は永住者(permanent resident/ domiciliary)である

b) 被害者が、自国民又は永住者である

c) 被害者が自国の公務員(officer)、被雇用者、代理人、又は補助者(instrumentality)である

5) 自国の港又は内水に存する若しくは向かっている(bound for)、又は領海若しくは管轄下の海域において無害通航中の外国籍船舶において行われた当該国の国内法上の重大な(serious)犯罪行為について、外国人容疑者に属人的管轄権を有する場合は、通常、国内法により訴追を可能とする。

6) 沿岸国において犯罪行為若しくはその結果が沿岸国に対して直接的に有害な影響を及ぼしたと、又は当該水域における秩序若しくは平和と静穏を乱したと相当に主張することができる場合は、排他的経済水域若しくは群島水域又は接続する国際海峡にある外国籍船舶上において行われた、国内法上の重大な(serious)犯罪行為について、外国人容疑者に属人的管轄権を有する場合は、国内法により訴追を可能とする。

これに対し、公海上での外国籍船舶における重大な犯罪の犯行についての容疑者の除去、受入れ及び拘留、又は引渡しの問題はさらに複雑であるとし、船長からの要望により、容疑者が船舶に引き続き乗船していることが航行の安全を危うくするか、受入れ国の国内法に該当する規定があるか、受入れ国が SUA 条約締約国であるかどうか、といった点から決定されるとしている。⁸⁸

なお、同報告とりまとめにあたっては、寄せられた情報は CMI の各国支部によるものであり、それぞれの各国政府の考えとは異なる場合がありうる旨注意を付している。

わが国は刑法改正により TAJIMA 号事件のように被害者が自国民の場合には、管轄権行使を行うことを可能としたが、便宜置籍化と乗組員等の多国籍化が進む中、公海上等で発生した犯罪行為に対する寄港国・沿岸国による管轄権行使について、船内の内部事項であるとして旗国のみに委ねてよいのかといった問題点が明確化されるに至っている。

CMI では引き続き本件について検討を行っており、2004年の総会において、「外国籍船舶における犯罪行

⁸⁸ 同報告では、公海上での犯罪行為について、以下のように概括している。

(A) 受け入れ国が SUA 条約締結国であり、船長からの要望により、犯罪行為又は犯人が引き続き存在することが、船舶の安全な航行を危うくすることが明確である場合、受け入れ国により、除去・受け入れ・拘留が実施されるべきである。

(B) 受け入れ国が SUA 条約締結国であり、船長からの要望により、犯罪行為又は犯人が引き続き存在することが、船舶の安全な航行を危うくすることが明確でない場合、責任ある官吏が乗船し、予備的調査を行うまでは、受け入れ国による除去・受け入れ・拘留の問題は、決定されない。

(C) 受け入れ国が SUA 条約締結国であり、船長からの要望により、犯罪行為又は犯人が引き続き存在することが、船舶の安全な航行を危うくすることがないことが明確である場合、受け入れ国は、除去・受け入れ・拘留を拒否することができる。

(D) 受け入れ国が SUA 条約締結国でないが、船長からの要望により、犯罪行為又は犯人が引き続き存在することが、船舶の安全な航行を危うくすることが明確である場合、受け入れ国の国内法が許容する場合は、受け入れ国は除去・受け入れ・拘留を実施することができる。

為に関するモデル国内法」を策定するための共同国際ワーキンググループを設置するとの決議を行い、現在、2007年に開催予定のIMO海上安全委員会(MSC)及び法律委員会(LEG)に提出すべく作業が行われているところである。

4. 改正 SOLAS 条約と ISPS コード

1) 経緯と位置づけ

2001 年 9 月 11 日の米国における同時多発テロ事件は、テロ行為の防止における多国間枠組の必要性を再認識させることとなった。

船舶は、領空主権の明確な航空機などと異なり、比較的自由に他国の領域に入りうる国際的な枠組となっている一方、大量の物資の輸送を可能とする運搬手段であり、テロ行為を実施するための有害物質等や大量破壊兵器の輸送手段として用いられ、又はそれ自体をテロ行為の手段として用いられる可能性がある。

また、第 3 章において述べたように、近年の便宜置籍化の進展は、旗国、船舶所有者及び船舶管理会社の所在地国さらには船員の出身国がそれぞれに異なるといった状況を生み出し、これにより、当該船舶を実質的に支配しているのが誰であるのか、当該船舶に対して實際上影響力を有するのがいずれの国であるのか、不透明な状況が生じるに至っている。

このような現実を背景に、海上犯罪の処罰のみならず、船舶によるテロ行為等の脅威に対して、テロ行為を未然に防止するための国際的な枠組が必要であるとの認識が高まった。

海上テロ行為の未然防止に向けて、IMO においては、以下の 2 点において取組みが進められた。

1 点は、各船舶及び港湾施設に自衛措置を義務付け、求められるセキュリティ・レベルを設定するといった仕組みの導入(SOLAS 条約改正及び ISPS コード策定)により、旗国として自国籍船舶の保護を図るとともに、寄航国・沿岸国の立場から、テロ行為に利用される恐れのある船舶の入港を拒否することができる等の手続きを明確化することとした。2 点目は、船舶による大量破壊兵器の輸送等を阻止するため、公海等において、旗国以外の当局による乗船検査(臨検)を許容する国際枠組の導入であり、これは審議の結果、2005 年の SUA 条約改正議定書が採択されることとなった。

IMO では、同時多発テロ事件を受けて、2001 年 11 月に総会決議 A.924(22)“Review of Measures and Procedures to Prevent Acts of Terrorism which Threaten the Security of Passengers and Crews and the Safety of Ships”を採択し、テロ行為の防止のため既存の条約を見直すことを決定した。

これを受けて審議を重ねた結果、2002 年 12 月、SOLAS 条約を改正し、新たに海事セキュリティ向上のための措置を規定した第 11 章の 2 を追加するとともに、同条約に規定される要件の詳細事項を補完する ISPS コード(International Code for the Security of Ships and Port Facilities (ISPS Code))が採択された(以下、まとめて「ISPS コード」という。)。改正 SOLAS 条約等は Tacit 方式による発効条件に従い 2004 年 7 月より発効した。

ISPS コード等は、IMO の他の海事条約同様に、旗国主義の原則のもと、船舶の自衛措置の義務づけと旗国による検査・証書発給システムを導入するとともに、寄港国が慣習国際法上認容されてきた寄港国管轄権を行使するにあたって、船舶からの事前の情報通知や入港拒否等の標準的な枠組を示したものであり、ISPS コードは、司法管轄権について新たな枠組を提示するものではない。

この点において、公海上等における海上犯罪行為(海賊行為)に対する旗国以外の国の普遍的管轄権

を許容する国連海洋法条約の関連規定や公海及び領海における海上犯罪行為に対して、犯罪行為との係わりにおいて強制又は任意の裁判管轄権の設定について規定する SUA 条約とは異なっている。

ISPS コードの基本的な考え方は、船舶や港湾施設が採るべき自衛措置の枠組と標準を定め、これを寄港国がチェックするための共通のルールを定めるというものである。しかしながら、ISPS コードにおいては、海上の安全確保や海洋環境の保護等に関する他の IMO 条約と同様に、寄港国による措置において No More Favorable Treatment 条項が適用され、寄港国たる締約国は、船舶に対して条約で求められている要件を充たしているかを検査し、必要な措置を講じる際、入港した(又はしようとする)船舶の旗国に対し改正 SOLAS 条約が発効しているかいないかに関わらず、対応することとなる。このため、同条項の存在により、船舶の旗国は、条約批准の強いインセンティブを付与されることとなり、グローバルな執行確保体制の確立に資することになる。

そのうえで、同条約等においては、船舶や港湾のセキュリティを確保するのは基本的にリスクマネジメントであり、どのようなセキュリティ措置が必要かは個別の事情においてリスク評価を行って決定するというアプローチがとられている。また、ISPS コードにおいては、リスクを評価し、船舶や港湾の脆弱性を政府が設定する保安レベルとそれに対応する措置により埋め合わせることを可能にするよう、標準化され、かつ、一貫した枠組を提示することを目的としている。(ISPS コードは、強制要件である Part A と強制力を待たないガイドラインである Part B からなっている。)

2) 制度の概要

(i) 適用対象(SOLAS XI-2, Regulation 2)

全ての旅客船及び 500 トン以上の貨物船を対象とする。

漁船や 500 トン未満の貨物船は条約上含まれていない。また、軍艦や軍に徴用され専ら非商業活動に従事する船舶は含まれない。

なお、港湾施設については、国際航海に従事する上記の船舶が使用するものを対象とするとされており、国際航海に従事する船舶が使用するが主として国内航海に従事する船舶を対象とする港湾施設については、各締約国が適用範囲を定めることとされている。

(ii) 枠組及び改正・発効要件等

SOLAS 条約に新たに追加された第 11 章の 2 及びこれに付随する ISPS コードからなる。さらに、海上安全委員会の回章(MSC Circular)において、締約国に解釈や留意事項等が提示されているほか、乗組員や検査官の訓練については、非強制的 IMO モデルコースが公表されている。

セキュリティの向上を目的とし、保安措置を講じることを義務づける点では、新たな枠組であるが、条約としては SOLAS 条約の中に位置づけられており、同様の改正・発効要件に服する。このため、Tacit 方式が適用され、締約国の批准行為を必要とせず、2004 年 7 月に発効した。

なお、ISPS コードは、強制要件であるパート A と非強制的のガイドラインであるパート B から構成されており、パート A は条約本体と同じ改正手続きが必要とされるのに対して、パート B の部分は、海上安全委員会の手続き規定に従って改正される。

(iii) 具体的な条約要件

a. 締約国の責任

締約国は、自国籍船舶及び自国の港湾施設に適用される保安レベルを設定しなければならない。また、設定された保安レベルは船舶及び港湾施設に伝えられることが必要である。

b. 船舶及び船舶管理会社

各船舶においては、船舶毎にセキュリティ上の脆弱性を自己評価(Ship Security Assessment(SSA))を行い、これに対応する必要な措置を記載した船舶保安計画(Ship Security Plan(SSP))を作成しなければならない。

各船舶毎に当該船舶のセキュリティ確保の責任を担う船舶保安管理者(Ship Security Officer(SSO))を任命し、また、陸上には、各船舶に対応する船舶保安統括者(Company Security Officer(CSO))を配置しなければならない。また、いくつかの船上の設備(Ship Security Alert System 等)を配備しなければならないとされる。旗国はこれら条約要件を満たしているか検査を行い、条約に合致していると認めるときは、国際船舶保安証書(International Ship Security Certificate(ISSC))を交付することとされている。後に述べるように、同証書は他国の港湾において寄港国監督(PSC)の対象となる。

船舶及び船舶管理会社は、ISPS コードに規定された各要件を満たさなければならず、とりわけ、船舶は旗国が設定する保安レベルに応じた保安措置を講じるとともに、他国の港湾に入港するとき又は入港後は、当該国の保安レベルが旗国が設定したレベルよりも高い場合はこれに応じた保安措置を講じなければならない。⁸⁹

また、船舶管理会社は、乗組員の任命者やチャーター船である場合は契約主等、実質的に船舶の運航を支配下においている者に関する情報について、PSC において利用できるよう、船長が常に船上に準備しておくよう確保することを義務づけられている。⁹⁰

c. 港湾施設

港湾施設についても、港湾施設毎に港湾保安計画(Port Facility Security Plan(PFSP))を策定し、港湾施設毎に港湾保安管理者(Port Facility Security Officer(PFSP))を任命しなければならない。

d. 乗組員

船舶保安管理者(SSO)については、船員が有するべき資格要件であることから、後に STCW 条約及び同コードに基づく資格要件の一つとして義務づけられ、SSO に任命された者は該当する証書を保有していなければならないこととされた。一方、船舶保安統括者(CSO) 及び港湾保安管理者(PFSO) については、STCW 条約のような資格要件を規定する条約がないことから、これらが備えているべき要件はガイドラ

⁸⁹ SOLAS XI-2, Regulation 4

⁹⁰ SOLAS XI-2, Regulation 5

インの形で示されることとなった。⁹¹

IMO は、SSO,CSO,PFSSO の訓練について、モデルコースを策定し、公表している。

e.寄港国による監督(PSC)

締約国は、自国の港に入港しようとする船舶に対し寄港国による監督措置を講じることができる。改正 SOLAS 条約等における PSC の特徴は、

- (1) 寄港国は、入港しようとする船舶に対し、入港前に、有効な証書を持っているかどうか、運用している保安レベル、以前に寄港した港湾施設で運用されていた保安レベル、これまでに寄港した港の名前等の情報の通知を求めることができ、
- (2) 当該船舶又は寄港した港湾施設が条約要件に合致していないと考えるに足る明らかな証拠(Clear grounds)があるときは、寄港国は、当該船舶に対し、領海内の一定の場所への移動を求め、乗船検査を行うことができるとともに、入港を拒否することもできる。これは、従来の SOLAS 条約における PSC においては、基本的に船舶及びその乗組員の安全確保の観点から、「船舶を港から航行させない措置をとる」ことが監督措置の内容とされていたのに対し、寄港国のセキュリティを確保するため入港拒否を監督措置の一つとして新たに規定したものである。

なお、寄港国は上記の監督措置をとる前に、当該船舶に対して監督措置をとる意向を伝えなければならないとされており、船舶は当該情報を受けて入港を取りやめることができるとされている(SOLAS XI-2, Regulation 9, 2.5)。また、入港拒否及び港外への追放は、当該船舶がセキュリティ上差し迫った危険を生じさせていると信じるに足る明確な根拠がある場合にのみ課すことができるとされている(SOLAS XI-2, Regulation 9, 3.3)。

このように、改正 SOLAS 条約等における寄港国による監督(PSC)については、安全や環境保護を中心とした従前の PSC とは内容が異なる点が多いことから、安全や環境保護に関する PSC に関するガイドラインとは異なり、独立したガイダンスが作成されている。⁹²

改正 SOLAS 条約における PSC のもう一つの特徴は、監督措置を講じるにあたって、船舶及び乗組員の条約要件への適合性のみならず、当該船舶の以前の寄港国における港湾施設の条約要件への適合性をも船舶の抑留措置及び入港拒否等の判断基準とすることができることにある。例えば、ISPS コードにおいては、寄港国当局は入港しようとする船舶に対して、入港前に寄港した 10 港分までの港湾に関して名前、場所、セキュリティ・レベルとこれに対してとったセキュリティ措置等の情報の通知を義務付け、これらから判断して入港を拒否できることとなっている。

なお、米国は、自国国内法に基づき、各国の港湾が ISPS コードにおいて求められている要件を充たしているか独自に調査しており、数港前に入港した港が条約要件に適合していないと認められる場合には入港を拒否できることとなっている。

これにより、他国の領域主権下にある港湾施設における保安措置の実施を促す効果を、実質的に有することとなる。⁹³

91 MSC/Circ.1154, MSC/Circ.1188

92 MSC/Circ.1111, Annex2 Interim Guidance on Control and Compliance Measures to Enhance Maritime Security

93 しかしながら、あくまでも外国船舶が寄航国が設定するセキュリティ・レベルに対応することが必要となるのは、当該港に入るときとされている。(MSC/Circ.1132:Guidance relating to the Implementation of SOLAS Chapter XI-2 and the ISPS Code)

5. 2005 年 SUA 条約改正議定書

1) 核不拡散構想(PSI)と米国による乗船協定締結等

2001 年の米国同時多発テロ事件を受けて、米国は「国土安全保障(Homeland Security)」体制の構築と対テロ対策に乗り出した。2002 年 12 月には「大量破壊兵器と闘う国家戦略」において、1)拡散対抗、2)不拡散、3)大量破壊兵器使用の結果への対処の包括的アプローチを提唱⁹⁴したが、時を同じくして、2002 年 12 月、イエメン沖におけるスペイン艦船による臨検活動により、船舶による大量破壊兵器輸送の事実が明らかになった。⁹⁵

大量破壊兵器(Weapon of Mass Destruction(WMD))の拡散を懸念した米国は、2003 年、「大量破壊兵器拡散防止イニシアティブ(Proliferation Security Initiative (PSI))」を提唱、各国に参加を呼びかけた。

しかしながら、PSI の内容を構成する海上における臨検活動を実施するにあたっては、公海における旗国による排他的管轄権や領海における無害通航権との関係において、国際法上の根拠について懸念があった。⁹⁶

このような国際法上の問題を解決する手段として、米国は、いわゆる便宜置籍国を中心とする旗国と乗船協定を締結し⁹⁷、公海上において自国以外の国を旗国とする船舶に対する乗船検査等を行う国際法上の根拠を得ることとした。

これに先立ち、船舶を通じた麻薬等の不正取引については、国連海洋法条約 108 条における国際協力義務及び 1988 年に採択された「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(United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances)」17 条に基づき、旗国以外の国の当局が乗船検査をする際の国際協力枠組が構築されている。締約国は、船舶の国籍に嫌疑を有するにいたった場合は旗国に対して船籍の確認要請を行い、旗国は当該要請に対して乗船、搜索及び不正取引への関与の証拠が発見された場合には適当な措置をとることを、要請国に対して許可すること(Authorization)ができ、そのような許可に関する条件についてあらかじめ協定その他の形で定めておくこともできることとなっている。あくまでも旗国の合意が前提となっているが、あらかじめ協定を締結しておくことで、要請国は比較的迅速に乗船・搜索等を行うことが可能となる。

とりわけ、一定時間内に応答がない場合には、乗船検査を許可する旨あらかじめ協定にもりこむことにより、旗国主義を前提としつつ、実質的には執行管轄権を有する効果を持つこととなる。

米国は同枠組のもとで、パナマ等との間で二国間協定を締結しこれに基づき乗船検査を実施していたが、PSI の実施のためにこの枠組をさらに拡大することとした。⁹⁸

94 拡散に対する安全保障構想(Proliferation Security Initiative: PSI)(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku_j/psi/psi.html)

95 詳細については、J. Ashley Roach, "Initiatives to enhance maritime security at sea", Marine Policy28, 2004, p53-54

96 坂元茂樹「PSI(核拡散防止構想)と国際法」『ジュリスト』(1279号「海をめぐる有事法制」)

97 2006年9月時点で、ベリーズ、クロアチア、キプロス、リベリア、マーシャル諸島、パナマと締結(Proliferation Security Initiative(<http://www.state.gov/t/np/c10390.htm>))

98 米国による外国船舶に対する乗船検査に関する国際法的根拠等については、"Initiatives to enhance maritime security at sea (J. Ashley Roach)(Marine Policy28 (2004)p41-66)"

たとえば、2005年4月にベリーズと締結した乗船協定の内容は、概略以下の通りとなっている。⁹⁹

- 1) 協定に基づき海上での拡散防止オペレーションの対象となるのは、協定のいずれか一方の船籍を名乗る不審船(Suspect Ships)又は無国籍の不審船等に限定されること。
- 2) 国際水域(International Waters)¹⁰⁰において、一方の国の治安当局(要請国)が、もう一方の国の船籍を名乗る船舶を不審船であると疑うときは、被要請国の当局を通じて当該不審船の船籍の確認を要請することができる。また、当該船籍の主張が確認された場合には、要請国が、乗船し、貨物、乗船者の捜査をすることを許可すること、もし、(大量破壊兵器の)拡散行為が懸念される物質が発見された場合には、被要請国当局の指示を仰ぎつつ、当該船舶及び物質・乗船者のコントロールを行うことができること。
- 3) 被要請国は、要請国から船籍確認等の要請を受けた場合は、船籍を否定するか自国籍船であることが確認された場合には、自ら乗船検査等を行うか、要請国による乗船検査を許可するか等につき決定し、回答しなければならず、その回答は要請を受けてから2時間以内に行われなければならない。2時間以内に回答がなかった場合は、要請国は無回答の理由を確認すべく被要請国に連絡し、なお、連絡が取れない場合には、要請国は、乗船検査を実施することができる(いわゆる2時間ルール)。
- 4) なお、書類の検査のみについては、上記の手続きを踏まずとも、一方の国の船籍を名乗る船舶に対して乗船検査を実施することができる。

⁹⁹ <http://www.state.gov/t/isn/trty/50809.htm>

¹⁰⁰ 同協定1条8項は、「国際水域(International Waters)とは、国連海洋法条約及び両国の憲法に従い、いかなる国家の領海、内水又は群島水域にも含まれない全ての水域をいう。」と定義している。

2) 2005 年 SUA 条約改定議定書

IMO では、ISPS コードの審議と並行して、SUA 条約の改正案の検討が進められた。

1988 年に採択された SUA 条約は、テロ行為者の処罰に着目しており、テロ行為の予防面にはあまり着目していなかったが、大量破壊兵器の拡散防止のためには予防的措置を可能とする執行枠組が必要であるとの認識が高まったため、1988 年 SUA 条約では提示できていなかった執行管轄権の拡大や、新たに船舶そのものを使用した不法行為や大量破壊兵器等およびその関連物質の輸送行為等を犯罪化の対象とすべく条約対象となる犯罪類型の追加について、検討がなされた。

この結果、2005 年 10 月の締約国会議において、1988 年 SUA 条約の改正議定書が採択された。¹⁰¹

改正の主な内容は、

- (1) 同条約の対象となる不法行為類型への大量破壊兵器の輸送を含む海上テロ行為の追加、
 - (2) 旗国以外の締約国当局による乗船検査に関する手続規定の新設
- 等である。

とりわけ、いわゆる 4 時間ルール¹⁰²の導入によって公海等における執行スキームの強化は、旗国の同意を前提とするものの、海事セキュリティの確保における管轄権行使枠組において画期的なものとなっており、今後の批准・発効状況が注目される。

(1)不法行為類型への海上テロ行為の追加

条約 3 条における犯罪行為類型を、テロ行為及びこれにつながる行為を含むよう改正した。

追加された犯罪行為には、人又は財産に損害を与える行為自体に加え、一定の目的の下に行われる輸送行為自体を含むこととされた。

具体的には、

- ・ 船舶に対して又は船上において、爆発物、放射性物質又は BCN(Biological, Chemical, Nuclear)武器を使用する又は放出する行為、石油や天然ガスその他有害物質を放出することにより人を殺傷する行為、船舶を用いて人を殺傷する行為
- ・ BCN 武器をそれと知りながら輸送することや、政府又は国際機関等に対して特定の行為を強制し又はやめさせることを目的として、人を殺傷することに用いられることを知りながら、爆発物又は放射性物質を輸送すること
- ・ 同条約又は提示されたハイジャック防止条約等の 9 つの条約に規定される行為を犯した者をそうと知りつつ輸送すること

等が追加された。

また、締約国は、同条約に規定される犯罪行為を何らかの法人格の支配者が犯した場合には、当該法人格も罰せられるよう措置をとらなければならないとしている。

(2) 旗国以外の国の当局による乗船検査手続規定の新設

改正により、旗国の授権を得て旗国以外の国が乗船検査を行うための手続規定が整備されることとな

¹⁰¹ 採択文書は、<http://www.state.gov/documents/organization/58426.pdf> より。

った。また、旗国が裁判管轄権を有する他の国に対して執行管轄権を授権することができる旨の規定が整備された(8条の2、8項)

同条約では、8bis(4)において、旗国から船舶の乗船検査について要請があった場合には締約国は最善の努力をすべきこと、同(5)において締約国はいずれの国の領海にも属さない場所にある(“seaward of any State’s territorial sea”)船舶に遭遇した場合であって同船舶が条約に規定する不法行為に關与していると疑う合理的な理由がある場合には、旗国に対して乗船検査の許可を要請することができるとしている。旗国は可能な限り速やかに当該要請に対して回答する義務を負い、回答においては自ら臨検を行うか、要請国に乗船検査を授権するのか、拒否するのか、明らかにする必要がある。

同規定により、公海上又は排他的經濟水域において、旗国の授権を受けた臨検を可能とする共通化された手続が整備された。¹⁰²

上記の改正 SOLAS 条約及び ISPS コードでは、改正条約発効に特段批准行為を要しない Tacit 方式による発効であったため、2002 年 12 月の採択後約2年半後の 2004 年 7 月に改正条約が発効したが、SUA 条約では Tacit 方式が採られていないため、2006 年 2 月以降批准国が 12 カ国に達した後、90 日後に発効することとなっている。2007 年 6 月末時点で、批准国はまだない。海事セキュリティに対する各国の取り組みと今後の批准状況が注目される。¹⁰³

102 当初の米国提案では、米国が締結している二国間協定と同様に旗国の明示的な同意なしに、要請国は乗船できる旨の規定となっていたが、審議の過程において、要請国の権利がどの時点で発生するか疑問であり、旗国の権利を害するものとして削除されたとされる。(『海の国際秩序と海洋政策』第2部第4章「テロリズムの国際規制における海洋の役割と機能」(田中祐美子)p146)

103 2006 年 10 月 9 日の北朝鮮による核実験をうけて、国連安全保障理事会は、10 月 14 日、国連安保理決議第 1718 号を採択した。報道によれば、決議案策定の経緯においては、当初、米国が公海上の臨検を加盟国が実施する旨草案に盛り込んでいたが、中国等の反対により最終的には、加盟国は、国内法に従い、かつ、国際法と整合性をとりつつ、必要に応じて貨物検査を含めた協調的行動を要請されるという表現に収斂した、とされる。

6. まとめ

20世紀初頭において、海上における犯罪行為に関する国際法上の確立した枠組は、「人類共通の敵」とされた公海上での海賊行為に関するものにほぼ限られていたが、21世紀に入り、テロ対策における国際協定の必要性の高まりの中で、近年大きく変化を遂げている。

第1点は、事後処罰に関して、1988年SUA条約における義務的裁判管轄権設定と「処罰か引渡ししか」原則の導入による処罰のネットワークの構築である。

第2点目は、ISPSコードがやSUA条約改正に見られる、21世紀において新たに導入されつつあるテロ行為の未然防止のための枠組の構築である。従来、犯罪行為の処罰に重点が置かれていたものが未然防止へと重点がシフトし、安全の確保や海洋汚染防止のように、セキュリティの「予防原則」とでもいえる枠組が構築されつつある。

犯罪の処罰・セキュリティのための予防措置の分野については、航空等他の分野の枠組の影響を受けて変化している面があり、特に、海事セキュリティについては、テロ対策に関する他の国際条約等の影響を受けている。また、麻薬対策を含む米国の犯罪対策・セキュリティ対策上の国家実行の影響を強く受けたものでもある。

SUA条約やISPSコード等の導入・改正の契機となった同時多発テロ事件が米国で発生し、米国が強いイニシアティブを発揮してきたこと、また、このため、米国の国家実行と政策が、多国間条約の内容・枠組に反映される形となっており、今後とも米国の国家実行等の方向性を注視することが重要となっている。

[参考 16: 1988 年 SUA 条約(抜粋)]

海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約

[法令番号] 平成十年四月三十日条約第二号

[施行年月日] 平成十年七月二十三日外務省告示第百二十号

(略)

第一条 この条約の適用上、「船舶」とは、海底に恒久的に取り付けられていないすべての型式の船をいい、動的に支持される機器、潜水船その他の浮遊機器を含む。

第二条

1 この条約は、次の船舶には適用しない。

(a) 軍艦

(b) 国が所有し又は運航する船舶であって軍の支援船として又は税関若しくは警察のために使用されるもの

(c) 航行の用に供されなくなった船舶又は係船中の船舶

2 この条約のいかなる規定も、軍艦及び非商業的目的のために運航する政府船舶に与えられる免除に影響を及ぼすものではない。

第三条

1 不法かつ故意に行う次の行為は、犯罪とする。

(a) 暴力、暴力による脅迫その他の威嚇手段を用いて船舶を奪取し又は管理する行為

(b) 船舶内の人に対する暴力行為(当該船舶の安全な航行を損なうおそれがあるものに限る。)

(c) 船舶を破壊し、又は船舶若しくはその積荷に対し当該船舶の安全な航行を損なうおそれがある損害を与える行為

(d) 手段のいかんを問わず、船舶に、当該船舶を破壊するような装置若しくは物質若しくは当該船舶若しくはその積荷にその安全な航行を損ない若しくは損なうおそれがある損害を与えるような装置若しくは物質を置き、又はそのような装置若しくは物質が置かれるようにする行為

(e) 海洋航行に関する施設を破壊し若しくは著しく損傷し、又はその運用を著しく妨害する行為(船舶の安全な航行を損なうおそれがあるものに限る。)

(f) 虚偽と知っている情報を通報し、それにより船舶の安全な航行を損なう行為

(g) (a) から (f) までに定める犯罪及びその未遂に関連して人に傷害を与え又は人を殺害する行為

2 次の行為も、犯罪とする。

(a) 1 に定める犯罪の未遂

(b) 1 に定める犯罪の教唆その他の当該犯罪に加担する行為

(c) 1 の (b)、(c) 及び (e) に定める犯罪を行うとの脅迫(船舶の安全な航行を損なうおそれがあるものに限る。)。何らかの行為を行うこと又は行わないことを自然人又は法人に強要する目的で行われることを要件とするか否かについては、国内法の定めるところによる。

第四条

1 この条約は、船舶が一の国の領海の外側の限界若しくは隣接国との境界を越えた水域に向かって若しくは当該水域から航行し若しくは航行する予定である場合又は当該水域を航行し若しくは航行する予定である場合に適用する。

2 この条約は、1の規定によりこの条約が適用されない場合においても、犯人又は容疑者が1に規定する国以外の締約国の領域内で発見されたときは、適用する。

第五条 締約国は、第三条に定める犯罪について、その重大性を考慮した適当な刑罰を科することができるようにする。

第六条

1 締約国は、次の場合において第三条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定するため、必要な措置をとる。

- (a) 犯罪が、当該犯罪の時に自国を旗国とする船舶に対し又はその船舶内で行われる場合
- (b) 犯罪が自国の領域(領海を含む。)内で行われる場合
- (c) 犯罪が自国の国民によって行われる場合

2 締約国は、次の場合において第三条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定することができる。

- (a) 犯罪が自国内に常居所を有する無国籍者によって行われる場合
- (b) 犯罪の過程において自国の国民が逮捕され、脅迫され、傷害を受け又は殺害される場合
- (c) 犯罪が、何らかの行為を行うこと又は行わないことを自国に対して強要する目的で行われる場合

3 2に定める裁判権を設定した締約国は、その旨を国際海事機関事務局長(以下「事務局長」という。)に通報する。当該締約国は、その後当該裁判権を廃止した場合には、その旨を事務局長に通報する。

4 締約国は、容疑者が自国の領域内に所在し、かつ、自国が1又は2の規定に従って裁判権を設定したいずれの締約国に対しても当該容疑者の引渡しを行わない場合において第三条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定するため、必要な措置をとる。

5 この条約は、国内法に従って行使される刑事裁判権を排除するものではない。

第七条

1 犯人又は容疑者が領域内に所在する締約国は、状況によって正当であると認める場合には、刑事訴訟手続又は犯罪人引渡手続を開始するために必要とする期間、当該犯人又は容疑者の所在を確実にするため自国の法令に従って抑留その他の措置をとる。

2 1の措置をとった締約国は、自国の法令に従って事実について直ちに予備調査を行う。

3 いずれの者も、自己について1の措置がとられている場合には、次の権利を有する。

(a) 当該者の国籍国その他当該者と連絡を取る資格を有する国又は当該者が無国籍者である場合には当該者が領域内に常居所を有する国の最寄りの適当な代表と遅滞なく連絡を取る権利

(b) (a)の国の代表の訪問を受ける権利

4 3に定める権利は、犯人又は容疑者が領域内に所在する締約国の法令に反しないように行使する。当該法令は、3に定める権利の目的とするところを十分に達成するようなものでなければならない。

5 締約国は、この条の規定に基づいていずれかの者を抑留した場合には、前条1の規定に従って裁判権を設定した国及び適当と認めるときはその他の利害関係国に対し、その者が抑留されている事実及びそ

の抑留が正当とされる事情を直ちに通報する。2の予備調査を行った国は、その結果をこれらの国に対して直ちに報告するものとし、かつ、自国が裁判権を行使する意図を有するか否かを明示する。

第八条

- 1 締約国(「旗国」)の船舶の船長は、第三条に定める犯罪のいずれかを行ったと信ずるに足りる相当な理由がある者を、他の締約国(「受取国」)の当局に引き渡すことができる。
- 2 旗国は、自国の船舶の船長が、実行可能な時点において(可能なときは、1の規定に基づいて引き渡そうとする者を乗せて受取国の領海に入る前に)、当該受取国の当局に村し、その者を引き渡す意図を有する旨及びその理由を通報することを確保する。
- 3 受取国は、引渡しの原因となつた行為にこの条約が適用されないと考える理由がある場合を除くほか、当該引渡しを受け入れるものとし、前条の規定に従って手続をとる。引渡しを受け入れない場合には、その理由を明らかにする。
- 4 旗国は、自国の船舶の船長が犯罪に関し所持する証拠を受取国の当局に提供することを確保する。
- 5 3の規定に従って1に規定する者の引渡しを受け入れた受取国は、旗国に対し、当該者の旗国への引渡しを受け入れるよう要請することができる。旗国は、その要請に考慮を払うものとし、要請に応ずる場合には、前条の規定に従って手続をとる。要請に応じない場合には、受取国に対してその理由を明らかにする。

第九条 この条約のいかなる規定も、自国を旗国としない船舶内において捜査又は取締りのための裁判権を行使する各国の権限に関する国際法の規則に影響を及ぼすものではない。

第一〇条

- 1 犯人又は容疑者が領域内で発見された締約国は、第六条の規定が適用される場合において、当該犯人又は容疑者を引き渡さないときは、犯罪が自国の領域内で行われたものであるか否かを問わず、いかなる例外もなしに、自国の法令による手続を通じて訴追のため遅滞なく自国の権限のある当局に事件を付託する義務を負う。その当局は、自国の法令に規定する他の重大な犯罪の場合と同様の方法で決定を行う。
- 2 いずれの者も、自己につき第三条に定める犯罪のいずれかに関して訴訟手続がとられている場合には、そのすべての段階において公正な取扱い(当該者がその領域内に所在する国の法令においてそのような訴訟手続のために規定するすべての権利及び保障の享受を含む。)を保障される。

第一一条

- 1 第三条に定める犯罪は、締約国間の現行の犯罪人引渡条約における引渡犯罪とみなされる。締約国は、相互間で将来締結されるすべての犯罪人引渡条約に同条に定める犯罪を引渡犯罪として含めることを約束する。
- 2 条約の存在を犯罪人引渡しの条件とする締約国は、自国との間に犯罪人引渡条約を締結していない他の締約国から犯罪人引渡しの請求を受けた場合には、随意にこの条約を第三条に定める犯罪に関する犯罪人引渡しのための法的根拠とみなすことができる。この犯罪人引渡しは、請求を受けた締約国の法令に定めるその他の条件に従う。
- 3 条約の存在を犯罪人引渡しの条件としない締約国は、犯罪人引渡しの請求を受けた締約国の法令に定める条件に従い、相互間で、第三条に定める犯罪を引渡犯罪と認める。
- 4 第三条に定める犯罪は、締約国間の犯罪人引渡しに関しては、必要な場合には、当該犯罪が発生した

場所においてのみでなく、引渡しを請求する締約国の管轄内においても行われたものとみなされる。

5 第六条の規定に従って裁判権を設定した二以上の締約国からの犯罪人引渡しの請求を受け、かつ、訴追しないことを決定した締約国は、犯人又は容疑者を引き渡す国を選択するに当たり、犯罪の時に船舶の旗国であった締約国の利益及び責任に対して妥当な考慮を払う。

6 この条約による容疑者の引渡しの請求を受けた締約国は、当該請求を考慮するに当たり、請求を行った国において当該容疑者が第七条3に定める権利を行使することができるか否かについて妥当な考慮を払う。

7 締約国間で適用されるすべての犯罪人引渡条約及び犯罪人引渡取極は、この条約に定める犯罪について、この条約と両立しない限度において当該締約国間で修正される。

第一二条

1 締約国は、第三条に定める犯罪についてとられる刑事訴訟手続に開し、相互に最大限の援助(自国が提供することができる証拠であって当該訴訟手続に必要なものの収集に係る援助を含む。)を与える。

2 締約国は、相互援助に関する条約を締結している場合には、当該条約に従って1に定める義務を履行する。締約国は、そのような条約を締結していない場合には、国内法に従って相互に援助を与える。

第一三条

1 締約国は、特に次の方法により、第三条に定める犯罪の防止について協力する。

(a) 自国の領域内又は領域外で行われる犯罪の自国の領域内における準備を防止するためあらゆる実行可能な措置をとること。

(b) 自国の国内法に従って情報を交換し、かつ、第三条に定める犯罪を防止するために適宜とる行政上の措置その他の措置を調整すること。

2 第三条に定める犯罪が行われたために船舶の通航が遅延し又は中断した場合には、当該船舶又はその旅客若しくは乗組員が領域内に所在する締約国は、当該船舶並びにその旅客、乗組員及び積荷を不当に抑留し又は遅延させることがないようあらゆる可能な努力を払う。

第一四条 第三条に定める犯罪が行われるであろうと信ずるに足りる理由を有する締約国は、国内法に従い、第六条の規定に従って裁判権を設定した国に該当することとなるであろうと認める国に対し、できる限り速やかに自国が有する関係情報を提供する。

(以下略)

[Convention for the Supression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation]

Signed at Rome, 10 March 1988

(略)

ARTICLE 1

For the purposes of this Convention, "ship" means a vessel of any type whatsoever not permanently attached to the sea-bed, including dynamically supported craft, submersibles, or any other floating craft.

ARTICLE 2

1. This Convention does not apply to:
 - a. a warship; or
 - b. a ship owned or operated by a State when being used as a naval auxiliary or for customs or police purposes; or
 - c. a ship which has been withdrawn from navigation or laid up.
2. Nothing in this Convention affects the immunities of warships and other government ships operated for non-commercial purposes.

ARTICLE 3

1. Any person commits an offence if that person unlawfully and intentionally:
 - a. seizes or exercises control over a ship by force or threat thereof or any other form of intimidation; or
 - b. performs an act of violence against a person on board a ship if that act is likely to endanger the safe navigation of that ship; or
 - c. destroys a ship or causes damage to a ship or to its cargo which is likely to endanger the safe navigation of that ship; or
 - d. places or causes to be placed on a ship, by any means whatsoever, a device or substance which is likely to destroy that ship, or cause damage to that ship or its cargo which endangers or is likely to endanger the safe navigation of that ship; or
 - e. destroys or seriously damages maritime navigational facilities or seriously interferes with their operation, if any such act is likely to endanger the safe navigation of a ship; or
 - f. communicates information which he knows to be false, thereby endangering the safe navigation of a ship; or
 - g. injures or kills any person, in connection with the commission or the attempted commission of any of the offences set forth in subparagraphs (a) to (f).
2. Any person also commits an offence if that person:
 - a. attempts to commit any of the offences set forth in paragraph 1; or

- b. abets the commission of any of the offences set forth in paragraph 1 perpetrated by any person or is otherwise an accomplice of a person who commits such an offence; or
- c. threatens, with or without a condition, as is provided for under national law, aimed at compelling a physical or juridical person to do or refrain from doing any act, to commit any of the of fences set forth in paragraph 1, subparagraphs (b), (c) and (e), if that threat is likely to endanger the safe navigation of the ship in question.

ARTICLE 4

1. This Convention applies if the ship is navigating or is scheduled to navigate into, through or from waters beyond the outer limit of the territorial sea of a single State, or the lateral limits of its territorial sea with adjacent States.
2. In cases where the Convention does not apply pursuant to paragraph 1, it nevertheless applies when the offender or the alleged offender is found in the territory of a State Party other than the State referred to in paragraph 1.

ARTICLE 5

Each State Party shall make the offences set forth in article 3 punishable by appropriate penalties which take into account the grave nature of those offences.

ARTICLE 6

1. Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in article 3 when the offence is committed:
 - a. against or on board a ship flying the flag of the State at the time the offence is committed; or
 - b. in the territory of that State, including its territorial sea; or
 - c. by a national of that State.
2. A State Party may also establish its jurisdiction over any such offence when:
 - a. it is committed by a stateless person whose habitual residence is in that State; or
 - b. during its commission a national of that State is seized, threatened, injured or killed; or
 - c. it is committed in an attempt to compel that State to do or abstain from doing any act.
3. Any State Party which has established jurisdiction mentioned in paragraph 2 shall notify the Secretary-General of the International Maritime Organization (hereinafter referred to as "the Secretary-General"). If such State Party subsequently rescinds that jurisdiction, it shall notify the Secretary-General.
4. Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in article 3 in cases where the alleged offender is present in its territory and it does not extradite him to any of the States Parties which have established their jurisdiction in accordance with paragraphs 1 and 2 of this article.

5. This Convention does not exclude any criminal jurisdiction exercised in accordance with national law.

ARTICLE 7

1. Upon being satisfied that the circumstances so warrant, any State Party in the territory of which the offender or the alleged offender is present shall, in accordance with its law, take him into custody or take other measures to ensure his presence for such time as is necessary to enable any criminal or extradition proceedings to be instituted.
2. Such State shall immediately make a preliminary inquiry into the facts, in accordance with its own legislation.
3. Any person regarding whom the measures referred to in paragraph 1 are being taken shall be entitled to:
 - a. communicate without delay with the nearest appropriate representative of the State of which he is a national or which is otherwise entitled to establish such communication or, if he is a stateless person, the State in the territory of which he has his habitual residence;
 - b. be visited by a representative of that State.
4. The rights referred to in paragraph 3 shall be exercised in conformity with the laws and regulations of the State in the territory of which the offender or the alleged offender is present, subject to the proviso that the said laws and regulations must enable full effect to be given to the purposes for which the rights accorded under paragraph 3 are intended.
5. When a State Party, pursuant to this article, has taken a person into custody, it shall immediately notify the States which have established jurisdiction in accordance with article 6, paragraph 1 and, if it considers it advisable, any other interested States, of the fact that such person is in custody and of the circumstances which warrant his detention. The State which makes the preliminary inquiry contemplated in paragraph 2 of this article shall promptly report its findings to the said States and shall indicate whether it intends to exercise jurisdiction.

ARTICLE 8

1. The master of a ship of a State Party (the "flag State") may deliver to the authorities of any other State Party (the "receiving State") any person who he has reasonable grounds to believe has committed one of the offences set forth in article 3.
2. The flag State shall ensure that the master of its ship is obliged, whenever practicable, and if possible before entering the territorial sea of the receiving State carrying on board any person whom the master intends to deliver in accordance with paragraph 1, to give notification to the authorities of the receiving State of his intention to deliver such person and the reasons therefor.
3. The receiving State shall accept the delivery, except where it has grounds to consider that the Convention is not applicable to the acts giving rise to the delivery, and shall proceed in accordance

with the provisions of article 1. Any refusal to accept a delivery shall be accompanied by a statement of the reasons for refusal.

4. The flag State shall ensure that the master of its ship is obliged to furnish the authorities of the receiving State with the evidence in the master's possession which pertains to the alleged offence.
5. A receiving State which has accepted the delivery of a person in accordance with paragraph 3 may, in turn, request the flag State to accept delivery of that person. The flag State shall consider any such request, and if it accedes to the request it shall proceed in accordance with article 7. If the flag State declines a request, it shall furnish the receiving State with a statement of the reasons therefor.

ARTICLE 9

Nothing in this Convention shall affect in any way the rules of international law pertaining to the competence of States to exercise investigative or enforcement jurisdiction on board ships not flying their flag.

ARTICLE 10

1. The State Party in the territory of which the offender or the alleged offender is found shall, in cases to which article 6 applies, if it does not extradite him, be obliged, without exception whatsoever and whether or not the offence was committed in its territory, to submit the case without delay to its competent authorities for the purpose of prosecution, through proceedings in accordance with the laws of that State. Those authorities shall take their decision in the same manner as in the case of any other offence of a grave nature under the law of that State.
2. Any person regarding whom proceedings are being carried out in connection with any of the offences set forth in article 3 shall be guaranteed fair treatment at all stages of the proceedings, including enjoyment of all the rights and guarantees provided for such proceedings by the law of the State in the territory of which he is present.

ARTICLE 11

1. The offences set forth in article 3 shall be deemed to be included as extraditable offences in any extradition treaty existing between any of the States Parties. States Parties undertake to include such offences as extraditable offences in every extradition treaty to be concluded between them.
2. If a State Party which makes extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for extradition from another State Party with which it has no extradition treaty, the requested State Party may, at its option, consider this Convention as a legal basis for extradition in respect of the offences set forth in article 3. Extradition shall be subject to the other conditions provided by the law of the requested State Party.
3. States Parties which do not make extradition conditional on the existence of a treaty shall recognize the offences set forth in article 3 as extraditable offences between themselves, subject to the conditions provided by the law of the requested State.

4. If necessary, the offences set forth in article 3 shall be treated, for the purposes of extradition between States Parties, as if they had been committed not only in the place in which they occurred but also in a place within the jurisdiction of the State Party requesting extradition.
5. A State Party which receives more than one request for extradition from States which have established jurisdiction in accordance with article 7 and which decides not to prosecute shall, in selecting the State to which the offender or alleged offender is to be extradited, pay due regard to the interests and responsibilities of the State Party whose flag the ship was flying at the time of the commission of the offence.
6. In considering a request for the extradition of an alleged offender pursuant to this Convention, the requested State shall pay due regard to whether his rights as set forth in article 7, paragraph 3, can be effected in the requesting State.
7. With respect to the offences as defined in this Convention, the provisions of all extradition treaties and arrangements applicable between States Parties are modified as between States Parties to the extent that they are incompatible with this Convention.

ARTICLE 12

1. State Parties shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal proceedings brought in respect of the offences set forth in article 3, including assistance in obtaining evidence at their disposal necessary for the proceedings.
2. States Parties shall carry out their obligations under paragraph 1 in conformity with any treaties on mutual assistance that may exist between them. In the absence of such treaties, States Parties shall afford each other assistance in accordance with their national law.

ARTICLE 13

1. States Parties shall co-operate in the prevention of the offences set forth in article 3, particularly by:
 - a. taking all practicable measures to prevent preparations in their respective territories for the commission of those offences within or outside their territories;
 - b. exchanging information in accordance with their national law, and co-ordinating administrative and other measures taken as appropriate to prevent the commission of offences set forth in article 3.
2. When, due to the commission of an offence set forth in article 3, the passage of a ship has been delayed or interrupted, any State Party in whose territory the ship or passengers or crew are present shall be bound to exercise all possible efforts to avoid a ship, its passengers, crew or cargo being unduly detained or delayed.

ARTICLE 14

Any State Party having reason to believe that an offence set forth in article 3 will be committed shall, in accordance with its national law, furnish as promptly as possible any relevant information in its possession to those States which it believes would be the States having established jurisdiction in accordance with article 6.

(以下、略)

[参考 17:2005 年 SUA 条約改正議定書(抜粋)]¹⁰⁴

**ADOPTION OF THE FINAL ACT AND ANY INSTRUMENTS, RECOMMENDATIONS
AND RESOLUTIONS RESULTING FROM THE WORK OF THE CONFERENCE
PROTOCOL OF 2005 TO THE CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF
UNLAWFUL ACTS AGAINST THE SAFETY OF MARITIME NAVIGATION
Text adopted by the Conference**

(略)

ARTICLE 3(犯罪行為の定義)

The following text is added as article 2bis of the Convention:

Article 2bis

1 Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations and international human rights, refugee and humanitarian law.

2 This Convention does not apply to the activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, and the activities undertaken by military forces of a State in the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law.

3 Nothing in this Convention shall affect the rights, obligations and responsibilities under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, done at Washington, London and Moscow on 1 July 1968, the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, done at Washington, London and Moscow on 10 April 1972, or the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, done at Paris on 13 January 1993, of States Parties to such treaties.

ARTICLE 4

1 The *chapeau* of article 3, paragraph 1 of the Convention is replaced by the following text:

Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally:

2 Article 3, paragraph 1(f) of the Convention is replaced by the following text:

(f) communicates information which that person knows to be false, thereby endangering the safe navigation

¹⁰⁴ 採択文書は、<http://www.state.gov/documents/organization/58426.pdf> より。

of a ship.

3 Article 3, paragraph 1(g) of the Convention is deleted.

4 Article 3, paragraph 2 of the Convention is replaced by the following text:

2 Any person also commits an offence if that person threatens, with or without a condition, as is provided for under national law, aimed at compelling a physical or juridical person to do or refrain from doing any act, to commit any of the offences set forth in paragraphs 1 (b), (c), and (e), if that threat is likely to endanger the safe navigation of the ship in question.

5 The following text is added as article 3bis of the Convention:

Article 3bis

1 Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally:

(a) when the purpose of the act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act:

(i) uses against or on a ship or discharges from a ship any explosive, radioactive material or BCN weapon in a manner that causes or is likely to cause death or serious injury or damage; or

(ii) discharges, from a ship, oil, liquefied natural gas, or other hazardous or noxious substance, which is not covered by subparagraph (a)(i), in such quantity or concentration that causes or is likely to cause death or serious injury or damage; or

(iii) uses a ship in a manner that causes death or serious injury or damage; or

(iv) threatens, with or without a condition, as is provided for under national law, to commit an offence set forth in subparagraph (a)(i), (ii) or (iii); or

(b) transports on board a ship:

(i) any explosive or radioactive material, knowing that it is intended to be used to cause, or in a threat to cause, with or without a condition, as is provided for under national law, death or serious injury or damage for the purpose of intimidating a population, or compelling a government or an international organization to do or to abstain from doing any act; or

(ii) any BCN weapon, knowing it to be a BCN weapon as defined in article 1; or

(iii) any source material, special fissionable material, or equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, knowing that it is intended to be used in a nuclear explosive activity or in any other nuclear activity not under safeguards pursuant to an IAEA comprehensive safeguards agreement; or

(iv) any equipment, materials or software or related technology that significantly contributes to the design, manufacture or delivery of a BCN weapon, with the intention that it will be used for such purpose.

2 It shall not be an offence within the meaning of this Convention to transport an item or material covered by paragraph 1(b)(iii) or, insofar as it relates to a nuclear weapon or other nuclear explosive device, paragraph 1(b)(iv), if such item or material is transported to or from the territory of, or is otherwise transported under the control of, a State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear

Weapons where:

- (a) the resulting transfer or receipt, including internal to a State, of the item or material is not contrary to such State Party's obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and,
- (b) if the item or material is intended for the delivery system of a nuclear weapon or other nuclear explosive device of a State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, the holding of such weapon or device is not contrary to that State Party's obligations under that Treaty.

6 The following text is added as article 3ter of the Convention:

Article 3ter

Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally transports another person on board a ship knowing that the person has committed an act that constitutes an offence set forth in article 3, 3bis or 3quater or an offence set forth in any treaty listed in the Annex, and intending to assist that person to evade criminal prosecution.

7 The following text is added as article 3quater of the Convention:

Article 3quater

Any person also commits an offence within the meaning of this Convention if that person:

- (a) unlawfully and intentionally injures or kills any person in connection with the commission of any of the offences set forth in article 3, paragraph 1, article 3bis, or article 3ter; or
- (b) attempts to commit an offence set forth in article 3, paragraph 1, article 3bis, paragraph 1(a)(i), (ii) or (iii), or subparagraph (a) of this article; or
- (c) participates as an accomplice in an offence set forth in article 3, article 3bis, article 3ter, or subparagraph (a) or (b) of this article; or
- (d) organizes or directs others to commit an offence set forth in article 3, article 3bis, article 3ter, or subparagraph (a) or (b) of this article; or
- (e) contributes to the commission of one or more offences set forth in article 3, article 3bis, article 3ter or subparagraph (a) or (b) of this article, by a group of persons acting with a common purpose, intentionally and either:
 - (i) with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence set forth in article 3, 3bis or 3ter; or
 - (ii) in the knowledge of the intention of the group to commit an offence set forth in article 3, 3bis or 3ter.

ARTICLE 5 (法人処罰)

1 Article 5 of the Convention is replaced by the following text:

Each State Party shall make the offences set forth in articles 3, 3bis, 3ter and 3quater punishable by appropriate penalties which take into account the grave nature of those offences.

2 The following text is added as article 5bis of the Convention:

Article 5bis

1 Each State Party, in accordance with its domestic legal principles, shall take the necessary measures to enable a legal entity located in its territory or organized under its laws to be held liable when a person

responsible for management or control of that legal entity has, in that capacity, committed an offence set forth in this Convention. Such liability may be criminal, civil or administrative.

2 Such liability is incurred without prejudice to the criminal liability of individuals having committed the offences.

3 Each State Party shall ensure, in particular, that legal entities liable in accordance with paragraph 1 are subject to effective, proportionate and dissuasive criminal, civil or administrative sanctions. Such sanctions may include monetary sanctions.

ARTICLE 6(裁判管轄權)

1 The *chapeau* of article 6, paragraph 1 of the Convention is replaced by the following text:

1 Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in articles 3, *3bis*, *3ter* and *3quater* when the offence is committed:

2 Article 6, paragraph 3 of the Convention is replaced by the following text:

3 Any State Party which has established jurisdiction mentioned in paragraph 2 shall notify the Secretary-General. If such State Party subsequently rescinds that jurisdiction, it shall notify the Secretary-General.

3 Article 6, paragraph 4 of the Convention is replaced by the following text:

4 Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in articles 3, *3bis*, *3ter* and *3quater* in cases where the alleged offender is present in its territory and it does not extradite the alleged offender to any of the States Parties which have established their jurisdiction in accordance with paragraphs 1 and 2 of this article.

ARTICLE 7

The following text is added as the Annex to the Convention:

ANNEX

1 Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, done at The Hague on 16 December 1970.

2 Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal on 23 September 1971.

3 Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1973.

4 International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations on 17 December 1979.

5 Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, done at Vienna on 26 October 1979.

6 Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression

of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal on 24 February 1988.

7 Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988.

8 International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997.

9 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1999.

ARTICLE 8 (乗船規定)

1 Article 8, paragraph 1 of the Convention is replaced by the following text:

1 The master of a ship of a State Party (the “flag State”) may deliver to the authorities of any other State Party (the “receiving State”) any person who the master has reasonable grounds to believe has committed an offence set forth in article 3, *3bis*, *3ter*, or *3quater*.

2 The following text is added as article *8bis* of the Convention:

Article *8bis*

1 States Parties shall co-operate to the fullest extent possible to prevent and suppress unlawful acts covered by this Convention, in conformity with international law, and shall respond to requests pursuant to this article as expeditiously as possible.

2 Each request pursuant to this article should, if possible, contain the name of the suspect ship, the IMO ship identification number, the port of registry, the ports of origin and destination, and any other relevant information. If a request is conveyed orally, the requesting Party shall confirm the request in writing as soon as possible. The requested Party shall acknowledge its receipt of any written or oral request immediately.

3 States Parties shall take into account the dangers and difficulties involved in boarding a ship at sea and searching its cargo, and give consideration to whether other appropriate measures agreed between the States concerned could be more safely taken in the next port of call or elsewhere.

4 A State Party that has reasonable grounds to suspect that an offence set forth in article 3, *3bis*, *3ter* or *3quater* has been, is being or is about to be committed involving a ship flying its flag, may request the assistance of other States Parties in preventing or suppressing that offence. The States Parties so requested shall use their best endeavours to render such assistance within the means available to them.

5 Whenever law enforcement or other authorized officials of a State Party (“the requesting Party”) encounter a ship flying the flag or displaying marks of registry of another State Party (“the first Party”) located seaward of any State’s territorial sea, and the requesting Party has reasonable grounds to suspect that the ship or a person on board the ship has been, is or is about to be involved in the commission of an offence set forth in article 3, *3bis*, *3ter* or *3quater*, and the requesting Party desires to board,

(a) it shall request, in accordance with paragraphs 1 and 2 that the first Party confirm the claim of nationality, and

(b) if nationality is confirmed, the requesting Party shall ask the first Party (hereinafter referred to as “the flag State”) for authorization to board and to take appropriate measures with regard to that ship which may include stopping, boarding and searching the ship, its cargo and persons on board, and questioning the

persons on board in order to determine if an offence set forth in article 3, *3bis*, *3ter* or *3quater* has been, is being or is about to be committed, and

(c) the flag State shall either:

(i) authorize the requesting Party to board and to take appropriate measures set out in subparagraph (b), subject to any conditions it may impose in accordance with paragraph 7; or

(ii) conduct the boarding and search with its own law enforcement or other officials; or

(iii) conduct the boarding and search together with the requesting Party, subject to any conditions it may impose in accordance with paragraph 7; or

(iv) decline to authorize a boarding and search.

The requesting Party shall not board the ship or take measures set out in subparagraph (b) without the express authorization of the flag State.

(d) Upon or after depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, a State Party may notify the Secretary-General that, with respect to ships flying its flag or displaying its mark of registry, the requesting Party is granted authorization to board and search the ship, its cargo and persons on board, and to question the persons on board in order to locate and examine documentation of its nationality and determine if an offence set forth in article 3, *3bis*, *3ter* or *3quater* has been, is being or is about to be committed, if there is no response from the first Party within four hours of acknowledgement of receipt of a request to confirm nationality.

(e) Upon or after depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, a State Party may notify the Secretary-General that, with respect to ships flying its flag or displaying its mark of registry, the requesting Party is authorized to board and search a ship, its cargo and persons on board, and to question the persons on board in order to determine if an offence set forth in article 3, *3bis*, *3ter* or *3quater* has been, is being or is about to be committed.

The notifications made pursuant to this paragraph can be withdrawn at any time.

6 When evidence of conduct described in article 3, *3bis*, *3ter* or *3quater* is found as the result of any boarding conducted pursuant to this article, the flag State may authorize the requesting Party to detain the ship, cargo and persons on board pending receipt of disposition instructions from the flag State. The requesting Party shall promptly inform the flag State of the results of a boarding, search, and detention conducted pursuant to this article. The requesting Party shall also promptly inform the flag State of the discovery of evidence of illegal conduct that is not subject to this Convention.

7 The flag State, consistent with the other provisions of this Convention, may subject its authorization under paragraph 5 or 6 to conditions, including obtaining additional information from the requesting Party, and conditions relating to responsibility for and the extent of measures to be taken. No additional measures may be taken without the express authorization of the flag State, except when necessary to relieve imminent danger to the lives of persons or where those measures derive from relevant bilateral or multilateral agreements.

8 For all boardings pursuant to this article, the flag State has the right to exercise jurisdiction over a detained ship, cargo or other items and persons on board, including seizure, forfeiture, arrest and prosecution. However, the flag State may, subject to its constitution and laws, consent to the exercise of jurisdiction by another State having jurisdiction under article 6.

9 When carrying out the authorized actions under this article, the use of force shall be avoided except when necessary to ensure the safety of its officials and persons on board, or where the officials are obstructed in the execution of the authorized actions. Any use of force pursuant to this article shall not exceed the minimum degree of force which is necessary and reasonable in the circumstances.

10 Safeguards:

(a) Where a State Party takes measures against a ship in accordance with this article, it shall:

(i) take due account of the need not to endanger the safety of life at sea;

(ii) ensure that all persons on board are treated in a manner which preserves their basic human dignity, and in compliance with the applicable provisions of international law, including international human rights law;

(iii) ensure that a boarding and search pursuant to this article shall be conducted in accordance with applicable international law;

(iv) take due account of the safety and security of the ship and its cargo;

(v) take due account of the need not to prejudice the commercial or legal interests of the flag State;

(vi) ensure, within available means, that any measure taken with regard to the ship or its cargo is environmentally sound under the circumstances;

(vii) ensure that persons on board against whom proceedings may be commenced in connection with any of the offences set forth in article 3, *3bis*, *3ter* or *3quater* are afforded the protections of paragraph 2 of article 10, regardless of location;

(viii) ensure that the master of a ship is advised of its intention to board, and is, or has been, afforded the opportunity to contact the ship's owner and the flag State at the earliest opportunity; and

(ix) take reasonable efforts to avoid a ship being unduly detained or delayed.

(b) Provided that authorization to board by a flag State shall not *per se* give rise to its liability, States Parties shall be liable for any damage, harm or loss attributable to them arising from measures taken pursuant to this article when:

(i) the grounds for such measures prove to be unfounded, provided that the ship has not committed any act justifying the measures taken; or

(ii) such measures are unlawful or exceed those reasonably required in light of available information to implement the provisions of this article.

States Parties shall provide effective recourse in respect of such damage, harm or loss.

(c) Where a State Party takes measures against a ship in accordance with this Convention, it shall take due account of the need not to interfere with or to affect:

(i) the rights and obligations and the exercise of jurisdiction of coastal States in accordance with the international law of the sea; or

(ii) the authority of the flag State to exercise jurisdiction and control in administrative, technical and social matters involving the ship.

(d) Any measure taken pursuant to this article shall be carried out by law enforcement or other authorized officials from warships or military aircraft, or from other ships or aircraft clearly marked and identifiable as being on government service and authorized to that effect and, notwithstanding articles 2 and *2bis*, the provisions of this article shall apply.

(e) For the purposes of this article “law enforcement or other authorized officials” means uniformed or otherwise clearly identifiable members of law enforcement or other government authorities duly authorized by their government. For the specific purpose of law enforcement under this Convention, law enforcement or other authorized officials shall provide appropriate government-issued identification documents for examination by the master of the ship upon boarding.

11 This article does not apply to or limit boarding of ships conducted by any State Party in accordance with international law, seaward of any State’s territorial sea, including boardings based upon the right of visit, the rendering of assistance to persons, ships and property in distress or peril, or an authorization from the flag State to take law enforcement or other action.

12 States Parties are encouraged to develop standard operating procedures for joint operations pursuant to this article and consult, as appropriate, with other States Parties with a view to harmonizing such standard operating procedures for the conduct of operations.

13 States Parties may conclude agreements or arrangements between them to facilitate law enforcement operations carried out in accordance with this article.

14 Each State Party shall take appropriate measures to ensure that its law enforcement or other authorized officials, and law enforcement or other authorized officials of other States Parties acting on its behalf, are empowered to act pursuant to this article.

15 Upon or after depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, each State Party shall designate the authority, or, where necessary, authorities to receive and respond to requests for assistance, for confirmation of nationality, and for authorization to take appropriate measures. Such designation, including contact information, shall be notified to the Secretary-General within one month of becoming a Party, who shall inform all other States Parties within one month of the designation. Each State Party is responsible for providing prompt notice through the Secretary-General of any changes in the designation or contact information.

ARTICLE 9 (セーフガード)

Article 10, paragraph 2 is replaced by the following text:

2 Any person who is taken into custody, or regarding whom any other measures are taken or proceedings are being carried out pursuant to this Convention, shall be guaranteed fair treatment, including enjoyment of all rights and guarantees in conformity with the law of the State in the territory of which that person is present and applicable provisions of international law, including international human rights law.

第6章

海上労働

第6章 海上労働

[ポイント]

- ・ ILO 条約における船員の労働条件等に関する管轄権枠組の概要
- ・ ILO 海事労働条約の概要

< 概要 >

[ILO 条約における船員の労働条件等に関する条約の概要]

国際労働機関(International Labor Organization(ILO))においても、船員に関する国際条約や勧告は、「海上労働の特殊性」に鑑み、他の産業とは異なって海事問題のみを審議対象とする「海事総会」を開催し、別途の取り扱いを行ってきた。

船員に関する ILO 条約の内容はおおむね、1)船員の船上での安全衛生条件等の最低基準、2)最低賃金等労働契約の最低基準、3)船員に係る年金、失業保険等の社会保障に分かれ、ILO では、1920 年台以降、これらの分野で約 60 の条約及び勧告を採択してきた。ILO における一般的な条約遵守のための監視スキームは、加盟国に対してこれら条約等について、批准の可否及びその理由を ILO に報告することを義務づけ、ILO に設置された人権問題や国際法の専門家からなる「条約勧告適用委員会(Committee on Application of Conventions and Recommendations)」において、各加盟国から送付された情報を元に審査を行い、必要に応じて加盟国に勧告を出す仕組みとなっている。

便宜置籍化の進展はこのような ILO による船員の権利保護の枠組にも影響を与えた。

今日、世界の外航海運に従事する船舶の多くがいわゆる便宜置籍国を旗国としており、外航船舶に配乗される船員は、異なる国籍の船員からなる「混乗」が一般的である。しかしながら、便宜置籍国に対して、他国籍出身の船員の労働条件等の保護への積極的な関与を期待することは現実的ではなく、こうした便宜置籍化によって船員の権利保護がおろそかになることを防ぐため、1976 年には、「商船における最低条件に関する条約(第 147 号条約)」が採択された。同条約においては、ILO 条約で始めて、批准国は、自国籍船はもとより、自国の港に入港する外国船舶に関して、条約基準を充たしていないときに必要な措置を講じることができる旨が明記された。

一部の欧州諸国では、147 号条約に基づく監督措置の実施を地域的な強調枠組により実施することを目的として、パリ MOU を締結したが、これは世界で最初の地域 MOU に基づく PSC の取り組みとなった。

しかしながら、147 号条約は、寄港国による監督措置につき規定している点では、海上安全や海洋汚染防止に関する SOLAS、MARPOL、STCW 各条約と同様であるが、旗国による検査及び証書発給のシステムが規定されておらず、旗国及び寄港国による条約執行枠組において、必ずしも統一したシステムが構築されてはいなかった。こうした執行枠組を導入する試みは、2006 年の海事労働条約の採択を待つこととなった。

[ILO 海事労働条約の概要]

上記に述べたように、ILO では船員に関して約 60 の条約・勧告を採択してきたが、1)採択されてから相当の年月がたち内容を現在の社会や技術の進展にあわせてアップデートする必要があったこと、2) 複数の条約において同様の趣旨の規定が含まれ複雑化していること、3)必ずしも批准状況が高くないため、実効性を伴っていないこと、等の課題に対応し、SOLAS、STCW、MARPOL 各条約に続く海事条約における第 4 の柱として、海事労働に関するグローバル・スタンダードを確立し、船員の労働条件の向上を図るとともに、海運界における適切な競争条件を確保することを目的として、従来の条約・勧告を 1 本の条約に整理・統合するべく、2002 年から審議を開始し、約 5 年にわたる官労使 3 者による審議を経て、2006 年 2 月には、海事労働条約(Maritime Labour Convention, 2006)が採択された。

同条約の特徴は、既存の条約・勧告を一本化したのみならず、条約要件の執行枠組をこれまでと比較して大きく変化させたことにある。

147 号条約により、寄港国による監督措置が明記されたが、同条約においては、システム化された執行枠組は存在しなかった。これに対して、海事労働条約では、SOLAS、STCW、MARPOL といった IMO の主要条約で用いられている、旗国による検査・証書発給と寄港国による監督措置によるシステム化された執行枠組を導入するとともに、寄港国検査について、深刻な又は反復した条約基準違反に対して寄港国は航行指し止め等の措置をとることとするなど、従来の ILO 条約にはない管轄権行使枠組を提示した。

[まとめ]

海上労働の分野は、他の分野と比べてもこれまで旗国以外の国による関与が相対的に低かったが、経済活動のグローバル化が進展する中での公正な競争条件確保の要請と、労働時間規制に端的に見られるように安全の確保と海洋汚染防止にも直結することから、近年、執行枠組の変化がもたらされつつある。

1. ILO 条約における船員の労働条件等に関する条約の概要

1) 概要

船員の雇用に関する規律を対象とする「海上労働法」は、海上労働の特殊性に鑑み、陸上の労働者と比較しても欧州の海運先進国を中心として早くから法体系が発達してきたとされる。

20 世紀以降、広く労働者一般の最低賃金や最低労働基準の設定、労働者の社会保障等の労働者の権利保護に係る国際的な規範の策定は、国際労働機関(International Labor Organization(ILO))において進められてきたが、ILO においても、船員に関する国際条約や勧告は、他の産業とは異なって海事問題のみを審議対象とする「海事総会」を開催し、別途の取り扱いを行ってきた。

海上労働法の内容はおおむね、1)船員の船上での安全衛生条件等の最低基準、2)最低賃金等労働契約の最低基準、3)船員に係る年金、失業保険等の社会保障に分かれるが、ILO では、1920 年代以降、これらの分野で約 60 の条約及び勧告を採択してきた。

これら船員に関する労働条件規制や社会保障等社会的事項に関する管轄権については、旗国主義の原則が採用されてきており、国連海洋法条約 94 条第 2 項(b)は締約国に対して、「自国を旗国とする船舶並びに船長、職員及び乗組員に対し、当該船舶に関する行政上、技術上及び社会上の事項について国内法に基づく管轄権を行使すること」を、第 3 項(b)において、いずれの国も、「船舶における乗組員の配乗並びに乗組員の労働条件及び訓練」について海上における安全を確保するために必要な措置をとることを求めており、船舶における乗組員の労働条件については、旗国が管轄権を行使することとされている。

また、沿岸国や寄港国による管轄権行使については、沿岸国・寄港国に直接影響を与えない船内規律事項については、管轄権行使を控えることが慣行となっていた。このため、例えば、日本国籍の船員であっても、パナマやリベリア等いわゆる便宜置籍国の船舶に配乗される間は、当該国の法律の適用を受け、当該国の司法管轄権に服することが原則となっている。

なお、ILO における一般的な条約遵守のための監視スキームは、加盟国に対してこれら条約等について、批准の可否及びその理由を ILO に報告することを義務づけ、ILO が専門家からなる「条約勧告適用委員会(Committee on Application of Conventions and Recommendations)」において、各加盟国から送付された情報を元に審査を行い、必要に応じて加盟国に勧告を出す仕組みとなっている。

便宜置籍化の進展はこのような ILO による船員の権利保護の枠組にも影響を与えた。

今日、世界の外航海運に従事する船舶の多くがいわゆる便宜置籍国を旗国としており、外航船舶に配乗される船員は、異なる国籍の船員からなる「混乗」が一般的である。現在日本籍の外航船舶は 100 隻弱、我が国外航船社の支配下にある「日本商船隊」の船舶約 2000 隻に配乗される船員は 9 割以上が日本人以外の外国人となっている。一方、現在約 3000 人となっている日本人外航船員は、多くが便宜置籍国籍船舶に配乗されている。

しかしながら、便宜置籍国に対して、他国籍出身の船員の労働条件等の保護への積極的な関与を期待することは現実的ではなく、船員等の国際的な労働組合団体である国際運輸労連(International Transport Worker's Federation(ITF))は早くから、便宜置籍船舶の船員の組織化や、船舶の検査といった「反 FOC キャンペーン」に取り組んできた。

また、こうした便宜置籍化によって船員の権利保護がおろそかになることを防ぐため、1976 年には、「商船

における最低条件に関する条約(第 147 号条約)」が採択された(第 62 回総会:1976 年 10 月 29 日採択。条約発効日:1981 年 11 月 28 日:日本の批准:1983 年 5 月 31 日)。同条約においては、ILO 条約で始めて、批准国は、自国籍船はもとより、自国の港に入港する外国船舶に関して、条約基準を充たしていないときに措置を講じることができる旨が明記された。¹⁰⁵

同条約の基準とは、結社の自由及び団結権、団結権及び団体交渉権、そして乗組員設備、災害防止、健康検査と医療、食料と調理、職員の資格などの海事関係を中心とした 15 の ILO 条約である。1996 年にはさらに 6 本の条約を追加する 1976 年の商船(最低基準)条約の 1996 年の議定書が採択された。また、条約を補足する勧告として、商船(基準の改善)勧告(第 155 号)が同時に採択されている。

一部の欧州諸国では、147 号条約に基づく監督措置の実施を地域的な強調枠組により実施することを目的として、パリ MOU を締結、世界で最初の地域 MOU に基づく PSC の取組みとなった。

しかしながら、147 号条約は、寄港国による監督措置につき規定している点では、海上安全や海洋汚染防止に関する SOLAS、MARPOL、STCW 各条約と同様であるが、旗国による検査及び証書発給のシステムがなく、旗国及び寄港国による条約執行枠組において、必ずしも統一したシステムが構築されているものではなかった。こうした執行枠組を導入する試みは、2006 年の海事労働条約の採択を待つこととなった。

我が国では、こうした船員に係る ILO 条約の要件については、1)船員の船上での安全衛生条件等の最低基準については「船員労働安全衛生規則」、2)最低賃金や労働時間規制等労働契約の最低基準については「最低賃金法」及び「船員法」、3)船員に係る年金、失業保険等の社会保障については「船員保険法」等において、担保しているところである。

また、外国船舶に対する監督措置については、船員法及び船舶職員法及び小型船舶操縦者法において規定している。

¹⁰⁵ 同条約 4 条は、「この条約を批准した加盟国は、この条約の効力発生の後、予定の航路に従い又は運航上の理由により自国の港に寄港した船舶がこの条約の基準に適合していないことにつき苦情を受け又は証拠を得たときは、当該船舶の登録されている国の政府に報告書を送付すること及びその写しを国際労働事務局長に送付することができるものとし、また、安全又は健康にとつて明らかに危険な船内における条件を是正するための必要な措置をとることができる。」と規定する。ただし、措置を講じるときは当該外国船舶の領事等に通告しなければならず、当該船舶を不当に抑留し又はその出航を不当に遅延させてはならないとされている。

2. ILO 海事労働条約の概要

1) 基本的考え方

上記に述べたように、ILO では船員に関して約 60 の条約・勧告を採択してきたが、1)採択されてから相当の年月がたち内容を現在の社会や技術の進展にあわせてアップデートする必要があったこと、2) 複数の条約において同様の趣旨の規定が含まれ複雑化していること、3)必ずしも批准状況が高くないため、実効性を伴っていないこと、等の課題に対応し、SOLAS、STCW、MARPOL 各条約に続く海事条約における第4の柱として、海事労働に関するグローバル・スタンダードを確立し、船員の労働条件の向上を図るとともに、海運界における適切な競争条件を確保することを目的として、従来の条約・勧告を1本の条約に整理・統合するべく、2002年から審議を開始し、約5年にわたる官労使3者による審議を経て、2006年2月には、海事労働条約(Maritime Labour Convention, 2006)が採択された。

同条約の特徴は、既存の条約・勧告を一本化したのみならず、条約要件の執行枠組を変化させたことにあるが、147号条約により、寄港国による監督措置が明記されたが、システム化された執行枠組は存在しなかった。これに対して、海事労働条約では、SOLAS、STCW、MARPOL といった IMO の主要条約で用いられている、旗国による検査・証書発給と寄港国による監督措置によるシステム化された執行枠組を導入することとした。

2) 条約の枠組

(1)条約の枠組

同条約の枠組は、定義、適用範囲、発効・改正要件等基本的な事項を規定する総則(Articles)の下に条約の主要な目的・内容を定める規則(Regulation)、その下に詳細な条約要件を定めるコードのA部、条約を執行するに当たってのガイドラインを定めるコードB部からなっている。

これらのうち、総則、規則及びコードA部が強制要件となっており、コードB部が非強制の勧告となっている。規則及びコードA部、B部は5章に分かれており、順に、1)船上で働く船員の最低要件、2)雇用条件、3)船上設備、娯楽施設及び食料、4)健康保護、医療及び社会保障、5)(条約の)遵守と執行、となっている。

(2)適用範囲(総則第2条)

同条約に規定する条約基準は原則として全ての船員に適用される。

なお、通常商業活動に従事する船舶に適用され、軍艦および漁船には適用されない。

第5章に規定される船舶単位の検査・証書発給システム及び寄港国による監督措置に係る規定は、国際航海に従事する500トン以上の船舶等に対してのみ適用される。

(3)発効・改正要件及び手続(総則8条、14条及び15条)

世界の船腹量の33%を有する30カ国の批准をえて、1年後に発効する。

改正手続は、条約の構成部分によって異なっている。総則及び規則の部分については、ILO 総会により改正され、批准国は改正部分についても批准した場合のみ、当該改正内容に拘束される。一方、コード

についてはいわゆるタシット方式が採用されており、改正案が採択され批准国に回章された後、一定期間後内に異議通告をしなかった国に対しては、改正案に対する批准手続きを経ずとも拘束力を有することとなる。

(4) 執行枠組及び管轄権の配分 (総則第 5 条)

総則第 5 条第 2 項は、「加盟国は、定期的な検査、報告、監視及び法的手続きを含む同条約の要件への適合を確保するための制度を確立することにより、自国の旗を掲げる船舶に対して有効に管轄権を行使し支配を及ぼさなければならない。」とし、また同第 3 項において「加盟国は、自国の旗を掲げる船舶が海事労働証書(Maritime Labor Certificate)及び海事労働適合宣言書(Declaration of Maritime Labor Compliance)を備えおくよう確保することとしており、条約要件の執行に関する「旗国主義」の原則を明らかにしている。

その上で、第 4 項において船舶は寄港国による検査に服することがある旨規定している。なお、加盟国は条約実施に当たって、同条約未批准国を旗国とする船舶が条約批准国を旗国とする船舶よりも有利な取り扱いを受けないとする No More favorable Treatment 条項を規定している。同規定により、寄港国管轄権を行使する際には、条約未批准国を旗国とする船舶に対しても、条約批准国同様の監督措置を行うことが求められることとなる。

なお、船員職業紹介事業の監督については、自国領域に設置された場合に管轄権を行使し支配下に置くよう、領域主権に基づく管轄権配分を規定している(5 条 5 項, Regulation 5.3, Standard 5.3)。

さらに、社会保障については、旗国主義の原則に従いつつ、船員の国籍国及び居住国にも条約要件実施の補完的責任を課している。(Regulation 5.3.1)

(5) 検査と執行 (第 5 章)

第 5 章に規定される船舶単位の検査・証書発給システム等の執行枠組は、国際航海に従事する 500 総トン以上の船舶及び加盟国を旗国とする 500 総トン以上の船舶で他国の港から若しくは他国の港間を運航するものに適用される。

海事労働条約で導入された船舶の検査・証書発給システムは、SOLAS 条約や MARPOL 条約と基本的に同様である。締約国は、自国籍の対象船舶につき、5 年を超えないサイクルで定期的に検査を行い条約要件が遵守されている旨確認し、証書を発給する。船舶は、外国の港では寄港国監督に服し、有効な証書を携行していれば通常寄港国検査は証書及び宣言書の確認にとどまるが、証書を携行していない場合等には詳細な検査に服し航行停止措置をとられるおそれがある。

なお、旗国及び寄港国が検査を実施する項目については、検査実施上の現実的考慮等を踏まえ、具体的な検査項目が併せて合意された(別添 A5-1)

検査項目は合計 14 項目となっている。

検査項目：

最低年齢、健康証明書、船員の資格、雇入契約、免許を有する職業紹介・派遣事業の使用、労働及び休憩時間、船舶の配員、船上設備、船上娯楽施設、食料と配膳、健康・安全及び事故防止、船上医療、船上苦情処理、賃金の支払

(6) 条約要件

ILO 海事労働条約においては、具体的な条約要件を規則(Regulation)、コード A 及び B に規定しており、内容により以下の 5 章に区分されている。

- 第1章 船上で働く船員の最低要件 (Minimum Requirements for seafarers to work on a ship)
(最低年齢、健康証明書、訓練及び資格、職業紹介及び派遣)
- 第2章 雇用条件 (Condition of Employment)
(船員の雇入契約、賃金、労働及び休憩時間、休暇、送還、船舶遭難時の船員への補償、配員、キャリア開発及び船員の雇用機会)
- 第3章 船上設備、娯楽施設、食料及び配膳 (Accommodation, Recreational Facilities, food and catering)
(船上設備及び娯楽施設、食料)
- 第4章 健康保護、医療及び社会保障 (Health protection, Medical Care, Welfare and Social Security Protection)
(船上での医療、船主責任、健康、安全確保及び事故防止、陸上福祉施設へのアクセス、社会保障)
- 第5章 (条約の)遵守と執行(Compliance and Implementation)
(旗国責任、寄港国責任、労働供給責任)

3) 管轄権の変更

海事労働条約において、従前の ILO 条約における管轄権枠組と変更があったのは以下の部分である。

(1)寄港国による監督

ILO147 号条約においては、4 条において、「この条約を批准した加盟国は、この条約の効力発生の後、予定の航路に従い又は運航上の理由により自国の港に寄港した船舶がこの条約の基準に適合していないことにつき苦情を受け又は証拠を得たときは、当該船舶の登録されている国の政府に報告書を送付すること及びその写しを国際労働事務局長に送付することができるものとし、また、安全又は健康にとつて明らかに危険な船内における条件を是正するための必要な措置をとることができる。」と規定する。ただし、措置を講じるときは当該外国船舶の領事等に通告しなければならず、当該船舶を不当に抑留し又はその出航を不当に遅延させてはならないとされている。

従って、寄港国に許容された措置は、条約基準の違反事実について、旗国及び ILO に通報することのみであり、「安全又は健康にとつて明らかに危険な船内における条件を是正するため」にのみその他の必要な措置を講じることができるとされていた。

これに対して、海事統合条約においては、Regulation 5.2 において「通常の運航において加盟国の港に入港する全ての外国船舶は、この条約への適合を確認(Review)するための寄港国の監督に服することがある」と規定したうえで、詳細な検査の結果、

(a)船上の状況が船員の安全、健康又はセキュリティ上明らかに危険である場合、若しくは

(b)条約違反が、条約要件に対する深刻な違反又は反復した違反である場合、には、寄港国の権限を与えられた検査官は、これら違反状態が修復されない限り船舶を航行させないよう措置をとらなければならない(“shall take steps to ensure that the ship shall not proceed to sea”)、旨規定された。(Standard A 5.2.1.6)

特に後段においては、寄港国に直接影響が及ばず、かつ、目前に危険等がないにもかかわらず、条約要件の深刻な違反又は反復した違反のみをもって、寄港国に対して外国船舶の航行を停止することを求める内容となっており、船員の労働条件等にかかる寄港国による管轄権行使の慣行及び条約上の枠組から一歩進んだ形となっている。

(2) 社会保障の提供

社会保障給付に関するILO条約としては、56号条約(医療給付:批准国数19、日本は未批准)、70号条約(社会保障:批准国数7、日本は未批准)及び165号条約(社会保障:批准国数3、日本は未批准)がある。

これら条約においては、船員に対する社会保障給付について、船舶所有者が一義的に責任を負うものについては、旗国がそのための国内法令を制定することとしている一方、「加盟国の領域内に居住し且つ現在する船員及びその被扶養者は、船員がその加盟国の領域内で登録された船舶において使用され又は従業することにより、次の給付を受ける権利を有しなければならない。(以下略)」と規定し、社会保障給付に係る責任国について領域主権と旗国主義とが混合した考えによっていた。(70号条約)。165号条約では、船員に対して陸上労働者と同等以上の社会保障給付を義務付けるとともに、便宜置籍化の進展等を受けて、加盟国間での社会保障給付に関する法令適用関係を整理するための規定を置いている。165号条約第17条は、船員は1の加盟国のみの法令の適用を受け、その法令は旗国若しくは船員の居住国の法令であることとした。¹⁰⁶

海事労働条約では、Regulation 4.5において、全ての加盟国は、全ての船員と、国内法に規定する範囲においてその扶養家族に対して、コードの規定に従い社会保障を提供しなければならないと規定し、9種類の社会保障を定め¹⁰⁷、批准時においてこれらのうち最低3種類以上を整備していることを求めている。なお、同条約においては、社会保障給付の提供の責任国について、70号条約や165号条約ほど明確には規定しておらず、Standard 4.5.3は「各加盟国は、自国の状況に従って、自国領域に通常居住する全ての船員に対して補完的な社会保障給付を提供するための措置をとらなければならない」旨規定するとともに、Regulation 5.3.1は、船員供給国責任として、旗国主義の原則に関わらず、船員供給国は自国籍船員、自国に居住する船員に対する社会保障に関して条約要件実施の責任を有する旨規定しており、一般的な旗国主義の原則を維持しつつ、居住国にもその責任を補完させる形となっている。

2. 今後の課題

条約案審議の過程において、ITF(船員組合)は、同条約要件の不遵守についての裁判管轄権を全ての寄港地に認めるよう求めた。彼らの主張は、便宜置籍化が進展する現状においては、船員が船籍

¹⁰⁶ 165号条約第17条は以下の通り規定する。

「法律の抵触を避けるため及び保護を欠いていることにより又は拠出金その他の責任若しくは給付の不当な重複の結果として関係者に対して生じさせることのある望ましくない結果を避けるため、船員について適用する法令は、次のことに従って関係加盟国が決定する。

- (a) 船員は、一の加盟国のみの法令の適用を受ける。
- (b) (a)の法令は、原則として、船舶がその旗を掲げる加盟国の法令又は船員がその領域内に居住している加盟国の法令
- (c) (a)及び(b)の規定にかかわらず、関係加盟国は、関係者の利益のために、相互の合意により、船員に適用する法令に関する他の規定を決定することができる。」

¹⁰⁷ 9種類とは、医療給付、疾病給付、失業給付、老齢給付、労災給付、家族給付、妊娠給付、障害給付及び監督者給付とされている。

国に実際に赴くことは極めてまれであり、旗国にのみ司法管轄権を認めることは、船員から訴えの権利を奪うことにつながるというものであった。便宜置籍化の進展による管轄権行使あるいは行使を求める権利が事実上困難となっているとの現状認識に基づく意見であったが、「旗国による排他的管轄権」を維持する一部の海運先進国が反対したほか、全ての寄港国に裁判管轄権を認めることは、各国の司法制度全般に影響を与えることから早急に決定できることではないとの認識が共有されるに至り、裁判管轄権自体について新たなフレームワークを盛り込むには至らなかった。¹⁰⁸ かわって、寄港国は、当該国において訴えを受け付けるか否か等の情報を寄港中の船員に対して提供し、苦情があった場合には適切に対処する旨の規定が盛り込まれた。

4. まとめ

海事統合条約は、IMO 諸条約で取り入れられている寄港国監督措置と No More Favorable Treatment 条項を導入し、グローバルに統合された執行監視システムを導入することによって、各国に条約批准のインセンティブを与え、IMO 諸条約のような幅広い批准を目指している。また、批准国に対して条約要件実施にあたって、「実質的同等性」¹⁰⁹の概念を導入し、また、社会保障について段階的アプローチを採用するなど、批准国が自国国内の制度の整備状況に応じて条約責任を果たすことができるような柔軟なアプローチを取っている。

海事統合条約が幅広い批准を得て、条約案策定の目的であるユニバーサルで均等な条約適用を目指すには、こうした各国制度への柔軟な対応と寄港国検査による統一的な監視スキームが、矛盾なく効果的に実施される必要がある。

旗国検査及び寄港国検査の実施に関するガイドラインが策定される予定となっており、執行面での有効性が今後の条約の効果を左右するものになるものと思われる。

海上労働の分野は、他の分野と比べてもこれまで旗国以外の国による関与が相対的に低かったが、経済活動のグローバル化が進展する中での公正な競争条件確保の要請と、労働時間規制に端的に見られるように安全の確保と海洋汚染防止にも直結することから、近年、執行枠組の変化がもたらされつつある。

108 Title 5.4 は、法律上の管轄権(Legal Jurisdiction)や管轄地(venue)を決定するものではない旨明記している。

109 総則第4条3項は「コードAに規定する権利や原則を実施する立場にない加盟国は、コードAの規定と実質的に同等な国内法令等における規定を通じてコードAを実施することができる。」旨規定している。なお、この実質的同等性の規定は第5章には適用されない。

[参考 18: ILO 海事労働条約により統合される条約(国土交通省海事局資料より)]

ILO 海事労働条約 統合対象条約(議定書含む)一覧

	条約名	我が国の批准	備考
第 7 号条約	1920 年の最低年令(海上)条約		第 58 号条約により改正
第 8 号条約	1920 年の失業補償(海難)条約		
第 9 号条約	1920 年の海員紹介条約		第 179 号条約により改正
第 16 号条約	1921 年の年少者体格検査(海上)条約		
第 22 号条約	1926 年の海員の雇入契約条約		
第 23 号条約	1926 年の海員送還条約		第 166 号条約により改正/第 147 号条約により実質的同等性が確保されている
第 53 号条約	1936 年の職員海技免状条約		第 3 条及び第 4 条について第 147 号条約により実質的同等性が確保されている
第 54 号条約	1936 年の有給休暇(海上)条約		第 72 号条約により改正
第 55 号条約	1936 年の船舶所有者責任(傷病海員)条約		第 147 号条約により実質的同等性が確保されている
第 56 号条約	1936 年の疾病保険(海上)条約		第 165 号条約により改正/第 147 号条約により実質的同等性が確保されている
第 57 号条約	1936 年の労働時間及び定員(海上)条約		第 76 号条約により改正
第 58 号条約	1936 年の最低年令(海上)改正条約		改正(一部)第 7 号条約
第 68 号条約	1946 年の食料及び賄(船舶乗組員)条約		第 5 条について第 147 号条約により実質的同等性が確保されている
第 69 号条約	1946 年の船舶料理士資格証明条約		
第 70 号条約	1946 年の社会保障(船員)条約		第 165 号条約により改正
第 72 号条約	1946 年の有給休暇(船員)条約		改正 54 号条約
第 73 号条約	1946 年の健康検査(船員)条約		
第 74 号条約	1946 年の有能海員証明条約		
第 75 号条約	1946 年の船員設備条約		第 92 号条約により改正
第 76 号条約	1946 年の賃金、労働時間及び定員(海上)条約		改正第 57 号条約(第 93 号条約により改正)
第 91 号条約	1949 年の有給休暇(船員)条約		第 146 号条約により改正
第 92 号条約	1949 年の船員設備条約(改正)		第 147 号条約により実質的同等性が確保されている

第 93 号条約	1949 年の賃金、労働時間及び定員(海上)条約(改正)		改正第 76 号条約(第 109 号条約により改正)
第 109 号条約	1958 年の賃金、労働時間及び定員(海上)改正条約		改正第 93 号条約
第 133 号条約	1970 年の船員設備(補足規定)条約		第 92 号条約の補足規定/第 92 号条約は第 147 号条約により実質的同等性が確保されている
第 134 号条約	1970 年の災害防止(船員)条約		
第 145 号条約	1976 年の雇用継続(船員)条約		
第 146 号条約	1976 年の船員年次有給休暇条約		改正第 91 号条約
第 147 号条約	1976 年の商船(最低基準)条約		
第 163 号条約	1987 年の船員福祉条約		
第 164 号条約	1987 年の健康の保護及び医療(船員)条約		
第 165 号条約	1987 年の社会保障(船員)条約(改正)		改正第 56・70 号条約
第 166 号条約	1987 年の船員送還条約(改正)		改正第 23 号条約
第 178 号条約	1996 年の労働監督(船員)条約		
第 179 号条約	1996 年の船員の募集及び職業紹介条約		改正第 9 号条約
第 180 号条約	1996 年の船員の労働時間及び定員条約		改正第 109 号条約
議定書	1976 年の商船(最低基準)条約の 1996 年の議定書		

第7章

まとめ

第7章 まとめ

1. 旗国管轄権の排他的優越性の後退

1) 旗国管轄権の排他的優越性の後退

以上、1)航行の安全に係る船舶構造基準及び乗組員の資格等の安全規制、2)船舶起因による海洋汚染の防止、3)海上犯罪の処罰及びセキュリティの確保、4)船員の労働条件の保護の4分野について、管轄権枠組の変化をみてきたが、本報告書において取りあげた各条約における管轄権の枠組においては、旗国による管轄権行使の優先性を維持しつつも、寄港国及び沿岸国等による管轄権行使における役割の増大が共通して見られる。

例えば、入港中の船舶に対する執行管轄権の行使は、これを旗国に留保するというのが、原則とされてきていた¹¹⁰が、安全・環境・セキュリティ・海上労働のいずれの分野においても、いまや寄港国監督措置による外国船舶の航行指し止め等の枠組は明確化され、かつ、国際協調の下に強化されつつある。また、公海上での排出行為に対する寄港国管轄権の行使やセキュリティ等における寄港国による入港条件の設定とこれを充たさない場合の入港拒否による事実上の立法管轄権の拡大や、入港条件への適合性を判断するための事前の情報通知義務の設定等 20 世紀最後期から 21 世紀になって明示されてきた執行枠組によって、旗国管轄権の排他的優越性は後退している。

また、公海等における海上の犯罪行為については、限定された場合にのみ普遍的管轄権の行使が国際条約上許容されていると解されてきたが、普遍的管轄権の範囲そのものの拡大に至らないまでも、改正SUA議定書における乗船検査における国際協力枠組の導入は、旗国の同意を前提とはしているものの、当該船舶の船籍となんら関係を有しない第3国による干渉を許容する執行枠組であり、公海等における旗国による排他的管轄権に影響をもたらすものとなっている。

すなわち、旗国による管轄権行使が一義的に期待されるという意味での「旗国主義」は維持されているものの、旗国による管轄権行使の排他的優越性が相対的に後退していく過程にあることがみとれる。

2) 管轄権の種類ごとに見られる特徴

次にこれを、管轄権の種類毎に見ていくこととしたい。

さきに、国際法上、管轄権とは一般的に「立法管轄権」、「裁判管轄権」及び「執行管轄権」に分かれると先に書いた。この分類に従って、以下に本稿において取りあげた各条約において、どのような変化が生じつつあるかまとめてみたい。

立法管轄権については、本来、比較的自由に設定しうると解されているものが、海洋法においては、各国の管轄権下の領域を物理的に移動することが前提となる国際海運の円滑な航行を確保する観点から、国連海洋法条約の規定に見られるように、公海における旗国の排他的管轄権や領海における沿岸国による国際基準以上の国内法の制定の禁止等、旗国による立法管轄権の優先原則が確立していると解されて

110 山本章二「国際法」(有斐閣 2003 年)

きた。ここで、寄港国による外国船舶に対する立法管轄権の行使は、慣習国際法上許容されているものの、直接に影響を受けるなどの場合を除き、抑制されたものであるべきとの考えが定着してきた。また、領海に入る前に発生した事実をもって、寄港国がこれに対し自国の法令を適用し、処分することは差し控えられてきた。

しかし、先に見たように、近年の国際条約においては、寄港国による自国港湾への入港条件の設定とこれに反した場合の入港拒否や入港前の情報通知の義務づけ等により、自国の港湾に寄港する限りにおいては、寄港国は実質上、自国の国内法を領海を越えて外国籍船舶に対して適用することができる枠組が、国際条約上明確化しつつある。

例えば、先に述べたように、ISPS コード等においては、寄港国当局は入港しようとする船舶に対して、入港前に寄港した 10 港分までの港湾に関して名前、場所、セキュリティ・レベルとこれに対してとったセキュリティ措置等の情報の通知を義務付け、これらから判断して入港を拒否できることとなっている。¹¹¹

一方、司法管轄権については、分野によりまったく異なる発展段階にある。

国際的な執行枠組構築の中で、司法管轄権については、各国の司法制度全体に影響を及ぼすものであることから統一した枠組を構築することは困難を伴い、そのような枠組の提示に至っているものは限られる。ILO 労働条約の審議過程において、全ての寄港地に司法管轄権を認めるよう統一した管轄権枠組を示すべきとの意見が出されたが実現には至らなかった。そのような中での進展について取りあげると、

1 点目は、テロ等犯罪行為の処罰において、他のテロ対策関連条約と方向性を一として、義務的裁判管轄権設定や「引渡ししか訴追か(*aut delere aut judicare*)」義務等の規定を有する国際条約が採択され多くの批准国を得て実行されているということであり、テロ対策という独立した政策的要請における他の分野(航空等)の影響が、海洋条約に取り込まれたものである。

2 点目は、国連海洋法条約第 12 部に見られる、海洋汚染行為に対する寄港国による裁判管轄権行使である。従前は、自国領海に入る前の外国船舶による行為に対して裁判管轄権を行使することは認められていなかったものであり、海洋汚染に対する沿岸国・寄港国の関与を強化する一歩として重要な進展であると思われる。

司法管轄権については、各国の司法制度に影響を及ぼすものであることから急速な変化を期待することは困難を伴う。むしろ、この点については、万国海法会(CMI)において、海洋汚染に関する刑罰化に係る船員の公正な取り扱いや、セキュリティに関する「モデル海賊法」や「外国船舶における犯罪行為に関するモデル国内法」について、各国の国内法の状況や国家実行について情報収集を行いつつ検討がすすめられており、こうした漸進的な取組みを見守る必要がある。

最後に、執行管轄権について見てみたい。「執行管轄権」とは、行政機関が逮捕、捜査、強制捜査、押収、抑留など物理的な強制措置により国内法を執行する権限をいう。執行に関する部分については、本稿において見てきた 4 分野においては、便宜地籍国である旗国の監督責任の懈怠を補完する形で、寄港国監督の強化や SUA 条約における 4 時間ルールの導入等、旗国以外の関係国による行政的措置を含めた関与が拡大する傾向にあることが顕著である。

海洋汚染防止の分野においては、国連海洋法条約は、排他的経済水域において沿岸国・寄港国による執行管轄権を拡大し、また、ILO 海事労働条約では、寄港国による執行管轄権の行使について、これまでの船内の内部規律に対する関与を差し控える立場からの離脱が見られ、今後の批准・実施動向が注目される。

¹¹¹ ただし、外国船舶が自船のセキュリティレベルを寄港国が設定したセキュリティレベルに合わせるのは、入港時にあわせればよいこととされている。

さらに、セキュリティの分野においては、事後処罰の徹底に加えて、テロの未然防止の観点からの外国船舶に対する関与(SUA 条約改正議定書における4時間ルールの導入等)による執行管轄権枠組の変化への方向性が顕著である。

2. 国際海事条約と国際コントロール

1) 便宜置籍化の進展による管轄権の空白状況の補完

外航海運や国際航空といった国際交通に関する分野は、その効率的かつ円滑な運営の確保のためには、多国間における共通ルールの下に運営される必要性が高く、そのため、多国間で共通の国際公益を実現するための国際コントロール¹¹²が発達してきた分野であると考えられる。

そのような国際コントロールの枠組が適切に機能するには、国際条約の締約国である各主権国家が、主権の発現として適切に管轄権を行使することが前提とされるが、外航海運における便宜置籍化の進展は、このような前提を根拠のないものとしつつある。

旗国による管轄権行使の排他的優越性の後退といった状況は、便宜置籍化の進展による管轄権の空白を補完することを目的として、条約の有効性に疑義が生じつつあった状況への現実的な対応として推移してきたものといえる。それは、海上安全や海洋汚染防止におけるモデル監査制度における旗国本土による監査制度の導入であったり、今回取り上げた4分野すべてにおいて見られた寄港国による検査強化であったり、または、海事セキュリティにおける第3国による事実上の執行管轄権確保を可能とする枠組の導入であったりと、その手法はさまざまであるが、一貫して、国際条約若しくは国際基準を遵守する意思若しくは能力のない旗国に対して、その管轄権行使を補完する動きとして構築されてきたものである。

国際コントロールにおける履行確保において、本来の履行主体の不在を埋めるために履行主体に係るルール自体が変化しつつある経緯とも理解できる。

2) 国際海事条約における国際公益

当初、海洋法における国際公益とは、「航行の自由の確保」、「無差別原則」等、領域を超えて移動する船舶の活動をできるだけ妨げない仕組みを構築することであった。やがて、技術や社会の変遷にともない、20世紀後半以降は、安全、環境保護、労働条件保護等、護るべきあらたな価値「国際公益」が加わった。

現在進みつつある動きは、このような航行の自由を確保するという意味での旗国主義との繊細なバランスの上に、構築されてきたものである。すなわち、国際海運における「国際公益」間のバランスの変化でもある。

今回取り上げた各分野においては、海事条約という共通点はあるものの、各分野における海事条約以外の条約枠組等との相互関係から発展してきている部分もある。本報告書においては十分検討することができなかったが、そういった海事条約以外の分野との相互作用関係も重要となっている。

¹¹² 国際法学会編「国際関係法辞典」(三省堂 2003年)によると、「客観的義務・基準の名宛国による履行確保を目的とする、多面的国際制度による監視・指導行為。国際社会の緊密化に伴って成立した、条約や国際組織の決議等によって設定される手続きであり、例としては、報告、査察、申立審査、検証等があげられる。(以下略)」と定義される。

とりわけ、海上犯罪の処罰とセキュリティに関する分野については、航空等他のテロ対策条約の影響を受けて変化している部分が多い¹¹³。

1点目は、航空分野等における他のテロ条約と方向性を一にする形で裁判管轄権の義務的設定と「訴追か引渡しか」原則の導入により、もれのない処罰のネットワークを構成が目指されたことであり、2点目は、2005年に採択された改正SUA議定書における、いわゆる4時間ルール等の乗船検査における国際協力枠組の導入は、「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国連条約」等における国際協力枠組及びこれに基づく米国の二国間協定締結による乗船検査の国家実行を反映していることは明白である。

一方、ILOにおいては、人権保障などの国際公益実現のため、条約勧告適用委員会による各国の法令審査といった国際コントロールの履行システムを有していたが、今回、海事労働条約によりもたらされるPSCを含めた検査・証書システム導入により、ILOにおける国際コントロールの枠組により実効性の高い履行管理システムを導入することとなる。

外国船舶における船員の労働条件の確保等については、船内の内部規律事項であるとして寄港国や沿岸国は介入を回避してきたが、海事統合条約においては、寄港国による検査の結果、当該外国船舶における条約違反の状況が、深刻なものであるか、又は繰り返し行われているものである場合においても、寄港国は船舶を航行させないようにする措置を執ることとされており¹¹⁴、寄港国の利益に直接影響を与えるか否かといった基準ではなく、ILO条約に従った船員の労働条件の遵守を確保するといった基準でのみ捉えられ執行管轄権を行使することが期待されている。¹¹⁵

ILOにおいては、様々な産業における国際競争の激化に対して、労働条件の差異からくる優位性(コスト差)を競争力として用いるべきではなく、競争が労働条件等の悪化につながらないよう「公正な競争環境(Level-Playing Field)」を整備するべきという基本的立場を有している。従来、安全や海洋汚染防止の観点での寄港国監督措置は、国際公益の確保といった側面もあるが、寄港国・沿岸国周辺海域での海難事故・海洋汚染の防止といった自国利益の確保という側面もあった。これに対して、海事統合条約においては、このようなグローバルな価値観を実現するための執行力を確保するために寄港国による監督を用いているのである。管轄権を行使する国と船舶又は船員との関係に着目することなく、「船員の人権の保護」といった国際公益の実現といった高次の目的達成のための枠組として構築されていることが注目される。

3. 最後に

海洋法体系は、各国の国家実行の蓄積により形成されてきたものであり、動的なものである。本報告書において取りあげた各条約も、各国が自国の国家実行を多国間の国際条約に組み込むべくイニシアティブを発揮してきた結果でもある。¹¹⁶

¹¹³ テロ対策条約の概要については、「中谷和弘「テロリズムに対する諸対応と国際法」『融ける境 超える法2 安全保障と国際犯罪』(東京大学出版会 2005年)を参照した。

¹¹⁴ ILO Maritime Labour Convention, 2006, Title 5. Compliance and Enforcement, Standard A 5.2.1.6

¹¹⁵ ILO147号条約においては、寄港国による措置は第4条に置いて「寄港した船舶がこの条約の基準に適合していないことにつき苦情を受け又は証拠を得たときは、当該船舶の登録されている国の政府に報告書を送付すること及びその写しを国際労働事務局長に送付することができるとし、また、安全又は健康にとつて明らかに危険な船内における条件を是正するための必要な措置をとることができる。」と定められているのみであった。

¹¹⁶ 山本草二『海洋法』(三省堂 1995年)

各条約の採択・改正経緯を踏まえると、セキュリティの分野では米国の国家実行が、環境の分野では EU の域内政策と国家実行が、これまでの多国間国際条約の内容に反映されている例が多く見られる。今後も、これらの関係国が各々の分野での国際枠組の変更にイニシアティブを発揮するであろうことが予想される。

こうした過程において、これらの国・地域は、旗国としての排他的管轄権の堅持よりもむしろ、政策課題への対処に向けて旗国以外の関係国による管轄権の行使を積極的に位置づける方向で進んでいる。

多国間国際条約案の形成における交渉の現場においては、条約を改正し規制枠組の変更や規制水準の強化、もしくは旗国以外の関係国による干渉を許容する提案に対して、負担増や旗国以外の関係国の干渉を回避したいとする便宜置籍国(FOC)や海運産業側(ISF や ICS)等が反対し、また、規制水準の向上が自国産業の成熟段階に比して負担であると感じる発展途上国提が同じく消極的な姿勢をとり、提案国及びこれと政策課題を共有する各国が、提案の実現をサポートするといった過程を経ることが多い。

すなわち、海運企業の国際競争の中で自国籍船舶の減少と自国周辺海域等において増大する便宜置籍船舶による海洋汚染等の被害を経験したこれらの国は、既に、本稿において取りあげた各分野における条約等への取組みの中で、旗国としての権利確保を優先させる立場ではなく、便宜置籍化の進展の中で生じた弊害に対して、沿岸国、寄港国としての利益をどう確保するかといった観点から望んでいるように見受けられる。¹¹⁷

エネルギーを含め経済社会活動に必要な物資の多くを海上輸送に頼らざるを得ないわが国においては、安定した海上輸送の確保のための国際航行の自由の確保は引き続き重要な課題であることには変わりはないが、わが国に物資を輸送するいわゆる日本商船隊が約 2000 隻存在するといわれている中で、今や日本籍外航船舶は既に 100 隻に満たない状況に至っている。

先進国の海運企業が、国際競争市場のなかでのコスト低減のために、船舶の登録や船員の調達において、自国ではなくよりコストの低い便宜置籍国や発展途上国を選択することは企業行動としてやむを得ない面もあり、むしろ、そのような現実認識にたつたうえで、そこから生じる弊害をどのように除去するかといった観点で国際的な規制枠組の構築に向かい合う必要がある。そのうえで、エネルギー輸送等セキュリティ上の観点などから、船舶に対して旗国としての管轄権の優先を確保する、あるいはその乗組員について国籍条項を維持するといった政策が必要な場合には、その範囲を限定し明確化した上で、コスト上の差異を徹底的になくすようにでもしなければ、自国籍船舶の維持は困難であろう。

そのようなメリハリをつけた上で、旗国としての権利義務、沿岸国・寄港国の権利義務を有効活用すべきである。また、不適切なまでのコストダウンがもたらす、便宜置籍船による国際条約不遵守等に厳格に対応することが、国際競争における不公正な競争条件格差をなくすことにもつながるのである。

そうすることにより、旗国及び沿岸国・寄港国としての執行能力がさらに求められる状況になってくれば、今後、海運企業が船籍を選択する際に、コストのみでなく旗国当局の執行能力も考慮に入れる必要がでてくる可能性もある。

我が国は、エネルギーをはじめとする物資輸送のほとんどを国外との海上輸送に頼らざるを得ないという事実から、旗国の権利としての航行の自由の確保を重要視してきた。また、膨大な海上輸送量を有することから、世界有数の海運企業を有し、優秀な船員も輩出してきた。しかしながら、国際競争の中で、我が国海運企業の便宜置籍化の選択は、我が国海運企業の存続には貢献したが、日本籍船舶や日本人船員の確

¹¹⁷ 先進海運国のなかでもノルウェーのように、旗国による排他的管轄権を堅持する考えの国もある。

保にはつながらなかった。

沿岸国等から不当な干渉を受けない航行の自由の確保の重要性は今も変わるものではない。

しかしながら、一方、本稿で見てきたように、海事条約においては、便宜置籍化の進展といった現実を踏まえて、旗国管轄権の排他優越性の後退が見られている。また、日本籍船舶数自体がこれまでに減少した状況においては、我が国の利益は旗国としての権利の確保のみでは代表し得ない。むしろ、排他的な旗国主義の堅持は沿岸国としての我が国の利益を損なうおそれがある。

国際航行の自由を確保するという重要な政策的要請を負う一方で、我が国は、世界で第2位の海岸線を有し、周辺海域のセキュリティの確保や海洋汚染の防止、といった政策的要請にこたえるべく、我が国の利益を確保するための国際的な条約枠組はどのようにあるべきかについて、方針を明確にし、国際的な執行レジームに貢献していく必要がある。

また、枠組の構築にあたっては、当然のことであるが、そうした枠組が、実際にどのように執行されるか、各国の動向も含めて事前によく検討しておく必要がある。結局のところ、国際的な執行枠組が整備されたとしても、その有効性は、各当局の執行能力の制約を受ける。各国の参加の程度を念頭に置きつつ、我が国国内の法制度の整備や実行体制の整備等を十分に備えつつ進める必要がある。

そのために重要なのは、国際的な規制枠組の構築にあたって、旗国としての利益と沿岸国・寄港国等としての利益の適切なバランスを確保することと、旗国としても沿岸国・寄港国としても十分な執行能力を有することである。旗国として適正に管轄権を行使し、条約上の義務等を果たすことにより不当な干渉を排除しつつ、沿岸国・寄港国としての利益を確保することである。執行能力とは、国際条約等において行使することが許容されている国家管轄権の行使に当たって、国内法制的にも利用可能なように法令を整備することであり、また法令を執行する人員・設備等を量的にも質的にも充実させることでもある。また、こうした、執行能力の充実が、我が国のみ求められるのではなく、我が国のエネルギー輸送ルートの沿岸国においても、期待されるものであり、我が国は、国内法制面・物理的な体制面の両面でもキャパシティ・ビルディングを行っていくことが期待される。

<了>

主な参考文献

主な参考文献リスト

[単行本等]

- 山本草二『国際法』(有斐閣 2003 年)
小寺彰ほか『講義国際法』(有斐閣 2004 年)
山本草二『海洋法』(三省堂 1995 年)
R.R. Churchill & A.V. Lowe “The Law of the Sea “(Manchester University Press, 1999)
島田征夫・林司宣『海洋法テキストブック』(有信堂 2005 年)
国際法学会編『日本と国際法の 100 年第3巻「海」』(三省堂 2001 年)
国際法学会編『国際関係法辞典』(三省堂 2005 年)

以上のほか、各章において参照した論文等は以下の通り。

第 3 章 海上安全の確保

[論文等]

- Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization(http://www.imo.org/Legal/mainframe.asp?topic_id=1036)
Agustín Blanco-Bazán, Senior Deputy Director/Head Legal Office, Legal Affairs and External Relations Division, IMO, “IMO interface with the Law of the Sea Convention” 6-9 January 2000.(<http://www.imo.org/home.asp>)
Mr. L. D. Barchue, Sr., Head, Member State Audit and Internal Oversight Section, Office of the Secretary-General, International Maritime Organization, “Making a case for the Voluntary IMO Member State Audit Scheme”
(http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D17981/Voluntary.pdf)

[ウェブサイトからの情報]

- THE WORK OF THE SUB-COMMITTEE ON FLAG STATE IMPLEMENTATION-AN OVERVIEW (2003 - up to and including FSI 11)
The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (<http://www.parismou.org/>)
Memorandum of Understanding on Port State Control in Asia – Pacific Region (Tokyo MOU) (<http://www.tokyo-mou.org/>)
Summary of Conventions as at 30 June 2006 (IMO website: <http://www.imo.org/home.asp>)
Status of Conventions by Country (30 June 2006)
(IMO website: <http://www.imo.org/home.asp>)

[関連する IMO 決議及び回章(Resolutions and Circulars)]

[執行強化]

- A.946(23) "Voluntary IMO Member State Audit Scheme"
- A.974(24) "Framework and procedures for the Voluntary IMO Member State Audit Scheme "
- A.973(24) "Code for the implementation of mandatory IMO Instruments"
- A.975(24) "Future Development of the Voluntary IMO Member State Audit Scheme"
- A.739(18) "Guidelines for the Authorization of Organizations acting on behalf of the administration "

[SOLAS]

- A.890(21) Principles of Safe Manning
- A.955(23) Amendment to the Principles of Safe Manning

[STCW]

- MSC/Circ.950 Guidance on Arrangements between Parties to Allow for Recognition of Certificates under STCW Regulation I/10
- MSC/Circ.1163 Parties to the International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW), 1978, as amended, confirmed by the Maritime Safety Committee to have communicated information which demonstrates that full and complete effect is given to the relevant provisions of the Convention
- MSC/Circ.1164 Promulgation of information related to reports of independent evaluation submitted by Parties to the International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW), 1978, as amended, confirmed by the Maritime Safety Committee to have communicated information which demonstrates that Parties are giving full and complete effect to the relevant provisions of the Convention

[PSC]

- A.787(19) The Procedures for Port State Control
- A882(21) Amendments to the Procedures for Port State Control

第 4 章 海洋汚染の防止

[単行本等]

谷川久監修:東京海上火災保険株式会社船舶損害部編『アメリカ合衆国油濁法の解説』(保険毎日新聞社 1997 年)

[論文等]

第3章に掲げたものに加えて

- 薬師寺公夫「海洋汚染防止に関する条約制度の展開と国連海洋法条約 船舶からの汚染を中心の一」『日本と国際法の100年第3巻「海」』(三省堂 2001年)215-241頁
- 藤田友敬「海洋環境汚染」落合誠一、江頭憲治郎編集代表『海法体系』(日本海法会創立百年祝賀)(商事法務 2003年)77-107頁
- 水上千之「海洋汚染防止と国家管轄権の再配分」『国際法と国内法第3章第3節』(勁草書房 2002年)441-470頁
- 竹内真理「国際法における一方的行為の法的評価の再検討 海洋法における沿岸国管轄権の「拡大」実行を素材として一」『法学論叢』150巻6号、151巻4号、65-84頁、95-111頁
- Final Report of Committee on Coastal State Jurisdiction relating to Marine Pollution (International Law Association London Conference (2000)) (http://www.ila-hq.org/html/layout_committee.htm)
- Fair Treatment of Seafarers (CMI Year Book 2005-2006 Annuaire) (http://www.comitemaritime.org/year/2005_6/pdf/YBK05_06.pdf)p168-297
- Veronica Frank, “Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law, The International Journal of Maritime and Coastal Law Vol.20, No.1 March 2005, p1-p64
- Martin Hedemann- Robinson, Brunel University, London, Former Legal Administrator on DG Environment, European Commission 2001-2003, “Protection of the Marine Environment and the European Union: some critical reflections on law, policy and practice”, The Journal of International Maritime Law, Volume 10 Issue3 2004
- Christopher P. Mooradian, “PROTECTING “SOVEREIGN RIGHTS”: THE CASE FOR INCREASED COASTAL STATE JURISDICTION OVER VESSEL-SOURCE POLLUTION IN THE EXCLUSIVE ECONOMIC ZONE”, 82 B.U.L. Rev. 767

[ウェブサイトからの情報]

EU Maritime Safety Policy

(http://ec.europa.eu/transport/maritime/safety/index_en.htm)

Seventh Cadwallader Annual Memorial Lecture Criminalization in Shipping: Human Pawns in Political and Legal Games - Keynote speech by Efthimios Mitropoulos, Secretary-General of the International Maritime Organization, London, 6 October 2004 (<http://www.imo.org/home.asp>)

“Oil Pollution Act of 1990” (<http://epw.senate.gov/opa90.pdf>)

[関連する IMO 決議及び回章(Resolutions and Circulars)]

- | | |
|-----------|---|
| NO.2711 | Guidelines on fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident |
| A.982(24) | Revised Guidelines for the identification and designation of Particularly Sensitive Sea Areas |
| A.982(24) | Revised guidelines for the identification and designation of particularly Sensitive Sea Area |

第5章 海事セキュリティ

[単行本等]

山本草二『国際刑事法』(三省堂 1991年)

[論文等]

中谷和弘「海賊に関する法律問題」落合誠一、江頭憲治郎編集代表『海法体系』(日本海法会創立百周年祝賀)(商事法務 2003年)779~806頁

中谷和弘「海賊」『法学教室』2005年6月号 No.297

中谷和弘「海上安全」『海法会誌』復刊48号(劉草書房 2004年)67~77頁

中谷和弘「テロリズムに対する諸対応と国際法」『融ける境 超える法 2 安全保障と国際犯罪』(東京大学出版会 2005年)103~126頁

村上歴造「現代の海上犯罪とその取り締まり取締り」『日本と国際法の100年 第3巻「海」』(三省堂 2001年)136~162頁

坂元茂樹「PSI(核拡散防止構想)と国際法」『ジュリスト』279号「海をめぐる有事法制」52~62頁

兼原敦子「沿岸国としての日本の国内措置」『ジュリスト』1232号「日本法の国際化」61~70頁

安富潔「海上警察権の行使と国内法」『国際法と国内法』(勁草書房 2002年)595~630頁

田中祐美子「テロリズムの国際規制における海洋の役割と機能」『海の国際秩序と海洋政策』(東信堂 2006年)

海上保安体制調査研究委員会『各国における海上保安法制の比較研究』(海事保安協会、2005年)

J. Ashley Roach, "Initiatives to enhance maritime security at sea", *Marine Policy*28, 2004, p41-66

Michael A. Becker, "The Shifting Public Order of the Oceans: Freedom of Navigation and the Interdiction of Ships at Sea" 46 *Harvard International Law Journal* 131

Hartmut G. Hesse, "Maritime Security in a Multilateral Context: IMO Activities to Enhance Maritime Security" *The International Journal of Maritime and Coastal Law* Vol.18, No.3 September 2003, p327-340

H.E. Jose Luis Jesus, "Protection of Foreign Ships against Piracy and Terrorism at Sea: Legal Aspects", *The International Journal of Maritime and Coastal Law* Vol.18, No.3 September 2003, p363-p400

Wolff Heintschel von Heinegg, "The Protection of Navigation in Case of Armed Conflict", *The International Journal of Maritime and Coastal Law* Vol.18, No.3 September 2003, p401-422

A. Suzette V. Suarez, "Post September 11 Security Challenges to the Legal Regime of the Maritime Carriage of Nuclear and Radioactive Materials", *The International Journal of Maritime and Coastal Law* Vol.18, No.3 September 2003, p423-440

[関連する IMO 総会決議及び海上安全委員会回章(MSC Circulars)]

MSC/Circ.1111 Guidance relating to the Implementation of SOLAS Chapter XI-2 and the ISPS Code

MSC/Circ.1132 Guidance relating to the Implementation of SOLAS Chapter XI-2 and the ISPS

Code

MSC/Circ 622/ Rev.1 Recommendations to Governments for combatting piracy and armed robbery against ships

[ウェブサイトからの情報]

International Outreach and Coordination Strategy for the National Strategy for Maritime Security (United States Department of State :November 2005)

Proliferation Security Initiative (<http://www.state.gov/t/np/c10390.htm>)

第 6 章 海上労働

野川忍「2006年海事労働条約の意義」『世界の労働』(2006年5月号)32~37頁

Maritime Labour Convention, 2006

(<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/mlc2006/index.htm>)

ASIL Insight: The Maritime Labour Convention, 2006 Consolidates Seafarers' Labour Instruments

(American Society of International Law :

<http://www.asil.org/insights/2006/09/insights060913.html>)