

欧州不法移民問題における密入国斡旋取締

——公海上の無国籍船舶に対する執行措置——

菅野直之

概要

欧州不法移民問題をめぐって、欧州連合（EU）は、犯罪組織による密入国斡旋の取締を行ってきた。この文脈において問題となるのが、密入国斡旋に従事する無国籍船舶に対して公海上で執りうる執行措置の範囲である。しかし、密入国斡旋取締のために採択された欧州理事会決定 2015/778 においては、無国籍船舶に対する執行措置の範囲が明確にされていない。そこで本稿では、関連する法文書および EU の実行を分析することにより、密入国斡旋に従事する無国籍船舶に対して、EU が執りうる措置の範囲について検討を行った。国連海洋法条約（UNCLOS）や密入国議定書がこの点について明確な規定を欠くのに対し、欧州理事会決定 2015/778 以前における EU の実行では、公海上の無国籍船舶に対して、臨検・捜索などの「管理権」に加えて、船舶の拿捕や船内の人の逮捕・訴追といった「制裁権限」の行使が認められている。それゆえ、欧州理事会決定 2015/778 も、同様に無国籍船舶に対して広範な執行措置を認めていると考えられる。

キーワード

密入国斡旋（migrant smuggling）、欧州連合（EU）、海洋法、無国籍船舶、執行措置

I. 序

1. 問題の背景

2011 年の「アラブの春」後における中東諸国の政治的混乱により、中東・北アフリカからヨーロッパに向けて、多数の不法移民（illegal migrant）¹ が流入する事態が発生した。

1 本稿では、定住国を変更して他国への移住を図る者を「移民」といい、そのうち、正式な手続を行わずに他国への移住を図る者を「不法移民」という。

そうした不法移民には、地中海を経由して、海路で、スペイン、イタリアまたはマルタといった、地中海沿岸のヨーロッパ諸国を目指すものも多い²。こうした事態を受けて、欧州連合（EU）は、海路による不法移民の密入国を抑止するために、不法移民を乗せた船舶を海上で阻止し、乗船していた者を、その国籍国等に送還する措置を執るようになった。このような措置は、「押し戻し措置」（push-back operation）と呼ばれている³。

こうした措置に関連して、EUは、移民の密入国の斡旋（smuggling）を行う犯罪組織（smuggler）の取締を進めてきた。不法移民の密入国には、このような犯罪組織が関わっていることが多いので、不法移民の流入を抑止する上では、こうした犯罪組織の取締が重視されるのである⁴。こうした文脈において、密航船を拿捕した国家が、密航船や、船内にいる密入国斡旋の容疑者に対して行使しうる執行措置の範囲が、国際法上の問題として議論されるようになった。

その際、こうした密航船が、しばしば無国籍船舶であるという事実が⁵、問題を複雑にしている。国連海洋法条約（UNCLOS）において、無国籍船舶とは、①旗国に登録されていない船舶、または②2以上の国の国旗を適宜に使用して航行する船舶（第92条2項）である⁶。旗国主義の原則に基づき、公海上の船舶は、その旗国の排他的管轄権に服しており（第92条1項）、公海の秩序は、旗国の排他的管轄権行使を通じて維持されている（第94条）。ところが、旗国を有しない無国籍船舶に対しては、旗国管轄権を通じた規律が及ばない。このような無国籍船舶の性質により、無国籍船舶による違法行為の取締については、旗国を有する船舶の取締とは異なる考慮が必要となり、このことが、問題を複雑にしているのである。

2 2013年10月に、地中海で多数の移民を乗せた船舶が難破し、300名以上の死者を出す事故が起きた。これを受けて、同月、イタリアは、人身取引・密航の規制、及び海上での人命保護を目的として、「我らの海（*Mare Nostrum*）作戦」を開始した。しかし、移民の増加がとどまることはなく、翌2014年10月、イタリアは欧州国境警備機関（FRONTEX）と共同で「トリトン（*Triton*）作戦」を開始した。八十田博人「イタリアの移民政策の転換」『上智ヨーロッパ研究』12号（2020年）47-48頁、Giulia Cliberto, “Libya’s Pull-Backs of Boat Migrants: Can Italy Be Held Accountable for Violations of International Law,” *Italian Law Journal*, Vol. 4, No. 2 (2018), pp. 493-494.

3 石井由梨佳「海上不法移民に対する『押し戻し』措置」『国際問題』No. 674（2018年）26頁。

4 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy, Brussels, 24.7.2020, COM (2020) 605 final, p. 18.

5 Ocean and the Law of the Sea: Report of the Secretary General, A/53/456, 5 October 1998, para. 135.

6 「無国籍船舶」を示す表現としては、stateless vessels, unflagged vessels, vessels without nationality 等があるが、これらの表現は、基本的にはこうした種類の船舶を意味するものと解される。

なお、UNCLOSが定義するもの以外には、未承認国家の船舶や、旗国との「真正な関連（genuine link）」を有しない船舶を無国籍船舶とみなしうるという説もある。概観として、中島明里「公海上の無国籍船への国家管轄権行使の可能性——麻薬取引・密入国・密漁・大量破壊兵器輸送をめぐって——」『中央大学大学院研究年報』34号（2004年）294-295頁。

2. 本稿の目的

そこで本稿では、欧州不法移民問題の文脈における、無国籍船舶に対する執行措置に着目して、検討を行う。以下では、本稿における「執行措置」の概念について整理した上で、検討の主題を示すこととする。

(1) 「管理権」と「制裁権限」

Rayfuseによれば、海上の船舶に対する「執行措置 (enforcement)」は、「管理権 (control)」と「制裁権限 (sanction)」に分類される。管理権とは、法の遵守を達成するための強制手段であり、船舶の監視、海上または港内における乗船検査、さらなる検査の期間中の船舶の抑留 (detention) といった措置が該当する。これに対し、制裁権限とは、司法手続などを通じた、「正式な法の適用 (formal application of the law)」である。具体的には、訴追や不遵守の処罰のために執られる措置であり、逮捕、罰金、船舶の押収といった、行政・刑事司法における手続や処罰が、制裁権限に該当するとされる⁷。つまり、Rayfuseの言う制裁権限は、海上での船舶の拿捕⁸・容疑者の逮捕といった執行管轄権と、それに続く容疑者の訴追・処罰や船舶の押収といった規律管轄権・裁判管轄権の行使を含む概念である⁹。

また、小寺彰も、海上における執行管轄権の行使の局面に関して、同様の整理を行う。小寺によれば、海上における執行管轄権は、「裁判所または行政機関の行う法執行作用 (たとえば逮捕・差押え) に関する権限」と、「法の執行に該当しない『管理権 (control)』の権限」に分類される。法執行権限とは、国家が、船舶に対して規律管轄権と裁判管轄権が及んでいることを前提として実施する措置であり、容疑者の訴追・処罰等のために行われる船舶の拿捕、乗組員の逮捕・抑留等を意味する。つまり、Rayfuseの言う「制裁権限」

7 Rosemary G. Rayfuse, *Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries* (Martinus Nijhoff Publishers, 2004), p. 328. また、Patricia Jimenez Kwast, "Maritime Interdiction of Weapons of Mass Destruction in an International Legal Perspective," *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 37 (2005), pp. 172-173 も参照。

8 「拿捕」(seizure または arrest) は、政府船舶が外国船舶を自国の権力下に置く行為である。多義的な用語であり、①船舶・貨物の押収等、制裁権限の一環として、外国船舶を権力下に置く行為と、②船舶検査の際に、管理権の一環として、外国船舶を一時的に権力下に置く行為 (対象船舶の強制的な停船措置、近隣の港への引致・抑留等) の両者が、「拿捕」と呼ばれる。参照、小寺彰「外国船舶拿捕の法的位置付け」『各国における海上保安法制の比較研究』(海上保安協会, 2005年) 48-54頁。

本稿では、前者の制裁権限としての措置を意味する語句として、「拿捕」を使用する。ただし、本稿IVにおいて見るように、ある文書で用いられる「拿捕」が、いずれの意味で用いられているかは、一義的に明確とは言えないため、そのような場合には、必要に応じて検討を行う。

9 管轄権概念の整理については、Cedric Ryngaert, *Jurisdiction in International Law* (Oxford University Press, 2008), pp. 9-10.

のうち、執行管轄権の側面を取り出したものが、この「法執行権限」である。これに対し、管理権とは、国家が、船舶に対する規律管轄権・裁判管轄権の有無にかかわらず、犯罪予防や旗国の裁判管轄権の補完を目的として実施する措置であり、乗船による書類検査、船舶・貨物の搜索といった措置を意味する¹⁰。

このように、海上における執行措置は、監視や乗船検査等の「管理権」と、船舶の拿捕、容疑者の逮捕・訴追等を含む「制裁権限」に分類される¹¹。本稿では、執行管轄権の局面だけでなく、容疑者の訴追・処罰等の規律管轄権・裁判管轄権の局面を含めて検討を行うので、このような Rayfuse の区別に従って、議論を進める。

(2) 検討の主題

無国籍船舶に対する執行措置の範囲をめぐっては、2つの論点が存在する。第一は、執行措置の具体的内容である。言い換えれば、無国籍船舶に対して、管理権と制裁権限が、それぞれどの程度まで認められるのかが問題となる。第二は、執行措置を執りうる国家の範囲である。特に問題となるのは制裁権限であり、すべての国家が容疑者の逮捕・訴追等を行いうるのか、それともそうした制裁権限を行使しうる国家は限定されているのかという問題がある。

この点について、学説上は、無国籍船舶は旗国の保護を受けていないので、密入国斡旋に従事する公海上の無国籍船舶に対しては、すべての国家が管理権と制裁権限の両者を行使用することが認められるという説が主張されている¹²。しかし、そのような見解ばかりではない。Papastivridis は、管理権の行使については肯定する一方で、無国籍船舶に対して国家管轄権が当然に及ぶわけではなく、無国籍船舶に対して執行管轄権や規律管轄権を行使用際には、他の管轄権の根拠が必要であると述べて、特に公海上の無国籍船舶に対する制裁権限について、すべての国家が行使用できるわけではないとの立場を示す¹³。

このように、密入国斡旋に従事する無国籍船舶に対する執行措置の範囲をめぐる議論が

10 小寺彰「執行管轄権の域外行使と旗国管轄権——旗国管轄権の非旗国（沿岸国）による補完とその意義——」山本草二編集代表『海上保安法制——海洋法と国内法の交錯——』（三省堂、2009年）178、183-184頁。

11 接続水域をめぐる小田・Fitzmaurice 論争も、こうした枠組みで理解される。Shigeru Oda, "The Concept of the Contiguous Zone," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 11 (1962), pp. 131-153; Gerald Fitzmaurice, "Some Results of the Geneva Conference on the Law of the Sea: Part I—The Territorial Sea and Contiguous Zone and Related Topics," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 8 (1959), pp. 108-121.

12 Maarten den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum* (Hart Publishing, 2012), pp. 224-226; Anne T. Gallagher and Fiona David, *The International Law of Migrant Smuggling* (Cambridge University Press, 2014), pp. 421-423.

13 Efthymios Papastivridis, "EUNAVFOR MED Operation Sophia and the Question of Jurisdiction over Transnational Organized Crime at Sea," *Questions of International Law*, Vol. 5 (2016), p. 26.

あるなかで、この問題に実際に対応する EU が、どのような立場を取っているかが問題となる。しかし、EU の立場は、必ずしも明確とは言えない。地中海における密入国斡旋の規制に関しては、2015 年 5 月 18 日に採択された欧州理事会決定 2015/778（以下、「理事会決定 2015/778」）が重要であるが、以下で見るように、その内容には曖昧さが残されている。

2015 年 4 月に、地中海において、700 名を超える不法移民が遭難死する事故が発生した。この事件をきっかけとして、理事会決定 2015/778 が採択され、これに基づいて EUNAVFOR MED（中南部地中海 EU 海軍作戦：European Union Military Operation in the Southern Central Mediterranean）¹⁴ と称する作戦が実施されることになった。作戦の概要を定めた同決定の第 2 条によれば、この作戦は 3 段階に分けて行われる。第 1 段階では、情報収集と公海の警備を通じて、移民の出入国のネットワークの発見と監視を支援する。続いて第 2 段階では、「UNCLOS および密入国議定書等の適用可能な国際法により定められた条件に従って、公海上で、密入国斡旋または人身取引に用いられている疑いのある船舶に対して、乗船、搜索、拿捕と強制寄港（boarding, search, seize, and diversion）を命じる」こと、及び「適用可能な国連安保理決議または関係する沿岸国の同意に基づき、公海上または当該国の領海及び内水において、容疑船舶に対する乗船検査、搜索、拿捕、強制寄港を行う」こととされる。最後の第 3 段階では、「適用可能な安保理決議または関連する沿岸国の同意に基づいて、容疑船舶及び関連する資産に対して、必要なあらゆる措置を執る」¹⁵。なお、作戦の第 2 段階が 2015 年 10 月に開始されたが¹⁶、その際、作戦の名称は「EUNAVFOR MED Operation Sophia」と改称されている¹⁷。

このように、理事会決定 2015/778 は、密入国斡旋の疑いのある公海上の船舶に対する様々な執行措置を規定する。しかし、同決定は、無国籍船舶に対する執行措置について、明確な規定を設けていない。そこで本稿では、この理事会決定 2015/778 において想定されている執行措置の範囲——執行措置の具体的内容と、制裁権限を行使しうる国家の範囲——について検討を行い、密入国斡旋に従事する無国籍船舶に対する執行措置につい

14 EUNAVFOR の略称は、ソマリア海賊対策のために実施された「ソマリア EU 海軍部隊（European Union Naval Force Somalia : EU NAVFOR ATLANTA）」に由来する。

15 Council Decision (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), 19 May 2015, *Official Journal of the European Union*, L 122/31, Art. 2.

16 European Council, “EUNAVFOR Med: EU agrees to start the active phase of the operation against human smugglers and to rename it ‘Operation Sophia,’” (28 September 2015), available at <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/28/eunavfor/>>.
なお、本稿における URL の最終アクセスは、すべて 2022 年 1 月 10 日である。

17 Council Decision (CFSP) 2015/1926 of 26 October 2015 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), 27 October 2015, *Official Journal of the European Union*, L 281/13, Art. 1.

て、EU がいかなる立場を取っているのかを明らかにする。

以上の観点から、本稿では、理事会決定 2015/778 に関連する実行や、この決定が参照する安保理決議の検討を行うが、同時に、この決定の内容を明確化するためには、一般国際法の検討も必要である。なぜなら、この決定において、EU の措置は、UNCLOS および密入国議定書が定める「条件に従って (under the conditions)」行われることが求められており、EU の措置は、UNCLOS および密入国議定書という一般国際法の枠内で行われていると解されるからである。

なお、EUNAFOR MED Operation Sophia は、2020 年 3 月をもって終了し、現在は、後継作戦である地中海 EU 海軍作戦 (European Union Military Operation in the Mediterranean: EUNAVFOR MED IRINI) が実施されている。この作戦では、リビアに対する武器の禁輸措置が主な目的とされており、密入国斡旋の取締は二次的な任務とされている¹⁸。さらに現在の EU は、不法移民問題の解決のために、北アフリカ諸国などの周辺国や、アフリカ連合 (AU) との国際協力を推進し、能力構築や司法・執行等に関する協力を行っている¹⁹。このように、理事会決定 2015/778 の採択後から現在に至るまで、状況の変化は生じているものの、こうした協力を通じた取締が進められたとしても、旗国を有しない無国籍船舶に対する執行措置をどのように解するかという問題は残っており、本稿の検討には、依然として意義があると考えられる。

本稿の構成は、以下のとおりである。ⅡおよびⅢでは、UNCLOS と密入国議定書についての検討を行い、理事会決定 2015/778 が前提とする、一般国際法の状況を明らかにする。Ⅱでは、UNCLOS における執行措置の範囲について検討を行い、Ⅲでは、密入国議定書における執行措置の範囲について、特に「適当な措置」の意味を中心に検討を行う。その結果を踏まえて、Ⅳでは、EU の実行と、理事会決定 2015/778 を受けて採択された安保理決議 2240 (2015 年) を分析し、無国籍船舶に対する執行措置の範囲を明らかにする。

18 Council Decision (CFSP) 2020/472 of 31 March 2020 on a European Union military operation in the Mediterranean (EUNAVFOR MED IRINI), 1 April 2020, *Official Journal of the European Union*, L 101/4, Arts. 1 and 5.

19 European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2015)," pp. 12-14. アフリカ連合 (AU) との協力については、Martin Welz, "The Roles of the African Union and Its Member States in Managing Migration across the Mediterranean," in Francesca Ippolito and Seline Trevisanut, *Migration in the Mediterranean: Mechanisms of International Cooperation* (Cambridge University Press, 2015), pp. 94-114.

II. UNCLOS における無国籍船舶

本節では、無国籍船舶に対する執行措置に関する UNCLOS の規定と、関連する学説を検討し、EU の措置の前提となる一般国際法の状況を明らかにしたい。

1. UNCLOS における執行措置

無国籍船舶に対する執行措置を考える上で重要な規定は、公海上の船舶に対する臨検について定めた、UNCLOS 第 110 条である。同条 1 項は、公海上において、外国船舶が、(a) 海賊行為、(b) 奴隷貿易、(c) 無許可放送のいずれかの犯罪行為を行っている、(d) 無国籍である、(e) 外国の国旗を掲げているか、または国旗の掲揚を拒否したが、実際には自国の船舶である、といういずれかの容疑がある場合について、軍艦または権限を有する政府船舶（同条 5 項）が、当該外国船舶に対して臨検を行うことができると定める。具体的には、軍艦または政府船舶が、容疑船舶に対し士官の指揮の下にボートを派遣し、船内の書類（航海日誌等）を検査することができる。さらに、書類検査の後も容疑が残る場合には、船内においてさらなる検査（乗組員への聴取や貨物の搜索など）を行うことができる（同条 2 項）。

このように、UNCLOS 第 110 条は、一定の場合について、公海上の外国船舶に対する管理権の行使を認めている。その一方、制裁権限の行使に関しては、それぞれの事項に応じて異なる規律がなされている。海賊行為の場合には、いわゆる普遍的管轄権が認められている結果として、すべての国家が、公海上における海賊船舶の拿捕、海賊の逮捕・訴追・処罰、そして船内の財産の押収を行うことができる（第 105 条）。また、公海上での無許可放送については、無許可放送の放送主体の旗国や使節の登録国の他、無許可放送の影響を受ける国が、公海上における容疑船舶の拿捕や、容疑者の逮捕、訴追、処罰、放送機器の押収を行うことができるとされている（第 109 条）²⁰。したがって、海賊と無許可放送の場合には、臨検を行った国家が、制裁権限を行使することが認められている。

これに対し、奴隷貿易については、非旗国の制裁権限を認める規定は存在しないので、奴隷貿易に対する制裁権限の行使については、旗国主義が適用されると解される。つまり奴隷貿易の場合には、臨検を行った国家は、容疑船舶が自国籍の船舶である場合や、旗国の同意が存在する場合等を除き、容疑船舶の拿捕やそれに続く容疑者の逮捕・訴追・処罰

²⁰ なお、第 110 条 1 項 (c) は、無許可放送の容疑に基づく臨検は、こうした制裁権限を行使できる国のみが実施できると定める。

といった制裁権限を行使することはできないのである²¹。

以上のように、UNCLOS 第 110 条に基づく管理権の行使が認められている事項であっても、制裁権限の行使まで認められているとは限らない。したがって、無国籍船舶に対して制裁権限が認められるかについても、別途の検討が必要であるが、UNCLOS には、無国籍船舶に対する制裁権限についての明示的な規定が存在しない。そのため、無国籍船舶に対する執行措置の範囲をめぐることは、学説上、異なる見解が主張されてきた。

2. 「管轄権の連関」

無国籍船舶に対する執行措置の範囲について、UNCLOS は、制裁権限に関する明確な規定を欠いている。これにより、無国籍船舶に対して制裁権限を行使しうる国家の範囲に関して、学説上、2つの立場が対立してきた。

一方の見解によれば、すべての国家が、公海上の無国籍船舶に対して、船舶の拿捕、容疑者の訴追・処罰等の制裁権限を行使しうるとされる。この考え方は、無国籍船舶が旗国の保護を欠くことを根拠とする²²。つまり、旗国の保護を欠く無国籍船舶に対しては、いずれの国家が規律管轄権や執行管轄権を行使しても、旗国の権利が侵害されることはない²³、無国籍船舶に対する管轄権行使が禁止される理由はないと考えられる。こうした理由により、無国籍船舶に対して、すべての国家が制裁権限を行使しうるとの結論が導かれるのである。

21 奴隷貿易に対しては、普遍的管轄権が認められているという見解もある。 *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of Congo v. Belgium)*, Judgment of 14 February 2002, Separate Opinion Judge Koroma, I.C.J. Reports 2002, pp.61-62, para.9. こうした見解を前提とすれば、すべての国家が、奴隷貿易について規律管轄権と裁判管轄権を有していることになり、容疑者の訴追・処罰が認められることになる。しかし、奴隷貿易に対する普遍的管轄権が国際法上確立されているかについては、議論がある。Roger S. Clark, "Steven Spielberg's Amistad and Other Things I Have Thought About in the Past Forty Years: International (Criminal) Law, Conflict of Laws, Insurance and Slavery," *Rutgers Law Journal*, Vol.30 (1998), p. 390.

22 Arthur D. Watts, "The Protection of Merchant Ships," *British Year Book of International Law*, Vol.52 (1957), p. 67; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7th ed. (Oxford University Press, 2008), p. 228; Andrew A. Anderson, "Jurisdiction over Stateless Vessels on the High Seas: An Appraisal under Domestic and International Law," *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol.13, No.3 (1982), p. 336; Ted L. McDroman, "Stateless Fishing Vessels, International Law and the U.N. High Sea Fisheries Conference," *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol.25, No.4 (1994), pp. 540-541. この問題を正面から論じているわけではないが、O'Connell も、無国籍船舶は「保護を欠く船舶である」とする。Daniel P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Vol.2, ed. by Ivan A. Shearer (Clarendon Press, 1984), p. 755.

23 なお、旗国の権利が侵害されていないとしても、権利を侵害される国家が存在するのではないかという問題はあつた。Churchill & Lowe は、旗国による抗議がなくても、容疑者の国籍国が外交的保護権を行使することは可能であるとして、この立場を批判する。Robin R. Churchill and A. Vaughan Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed. (Manchester University Press, 1999), p. 214.

これに対し、無国籍船舶に対する執行措置は、原則として管理権のみが認められており、すべての国家に制裁権限が認められるわけではないとする立場がある。Churchill & Lowe は、国家が無国籍船舶に対して管轄権を及ぼすためには、国家と当該船舶との間に、「管轄権の連関 (jurisdictional nexus)」が必要であると論じる²⁴。この立場によっても、公海上の無国籍船舶に対して、国家が、管理権の行使として、公海上での臨検の他、当該船舶を港に寄港させて、さらなる検査を行うといった措置を執ることは認められる²⁵。しかし、船舶の拿捕・押収や容疑者の逮捕・訴追・処罰といった制裁権限の行使については、当該国が保護主義や客観的属地主義といった慣習国際法上の管轄権の根拠を持つか、または制裁権限が条約や国家間の合意によって認められている場合でなければ、認められない。そうした「管轄権の連関」がない場合には、容疑者の国籍国のように、属人主義等の根拠に基づいて管轄権を行使しうる国家が、制裁権限を行使することになる²⁶。

3. 小括

このように、公海上の無国籍船舶に対する執行措置の範囲をめぐっては、執行措置の具体的内容と、執行措置を執りうる国家の範囲をめぐると議論があり、UNCLOS の解釈について、この点が問題となってきた。UNCLOS では、公海上の無国籍船舶に対する管理権の行使が第 110 条によって規定されているのに対し、制裁権限については明確な規定が存在しない。そのため、学説において、制裁権限を行使しうる国家の範囲をめぐると論争が展開されてきた。争点は、「管轄権の連関」である。一方の立場によれば、国家は「管轄権の連関」の有無にかかわらず、すべての国家が制裁権限を行使しうるとされる。これに対し、他方の立場によれば、公海上の無国籍船舶に対しては、原則として管理権のみが認められ、制裁権限の行使には「管轄権の連関」が必要であるとされている。UNCLOS の解釈として、このいずれがより妥当であるかについて、明確な結論は示されていない。

以上が、無国籍船舶に対する執行措置についての、UNCLOS をめぐる議論状況である。次節では、この問題に関する一般国際法を構成するもうひとつの条約である、密入国

24 *Ibid.*, p. 214. これを支持するものとして、Douglas Guilfoyle, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea* (Cambridge University Press, 2009), pp. 17-18; Daniel H. Joyner, *International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction* (Oxford University Press, 2009), p. 314.

25 公海条約の起草過程において、特別報告者 François は、無国籍船舶に対して「臨検と捜索の権利 (droit de visite et de perquisition)」を行使し、港に引致することができるかと述べている。J. P. A. François, "Regime of the High Seas," Document A/CN.4/17, *Yearbook of the International Law Commission 1950*, Vol. II (United Nations, 1957), p. 39.

26 Efthymios Papastivridis, "Interception of Human Beings on the High Seas: A Contemporary Issues under International Law," *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, Vol. 36 (2010), p. 162.

議定書を検討する。

Ⅲ. 密入国議定書における無国籍船舶

1. 密入国議定書

1990年代には、薬物・銃器の不正取引、盗難品の密輸、金融犯罪、密入国、人身取引といった国際組織犯罪が、国際社会における深刻な問題とみなされるようになり、国連総会では、国際組織犯罪対策に向けた条約の作成を進めた。これにより、資金洗浄や汚職等の犯罪化及び取締に関する国際協力を規定した国際組織犯罪防止条約が採択され（2000年）、これを補足する関連文書として、人身取引議定書（2000年）、密入国議定書（2000年）、銃器議定書（2001年）も採択された²⁷。

本稿の文脈では、このうちの密入国議定書が重要である。同議定書では、「移民を密入国させること（Smuggling of migrants）」（本稿では、表現上の観点から、引用の場合を除き、「smuggling」を「密入国（の）斡旋」と訳出する。）を、「金銭的利益その他の物質的利益を直接又は間接に得るため、締約国の国民又は永住者でない者を当該締約国に不法入国させること」と定義し（第3条（a））、加盟国に対し、「移民を密入国させること」及びそれに関わる行為を犯罪化することを義務づけている（第6条）²⁸。同議定書の第2部では、「海路により移民を密入国させること」を防止するために国家が執りうる措置を規定しており、特に無国籍船舶による密入国斡旋について、次のように定める。

第8条7項

締約国は、船舶が、海路により移民を密入国させており、かつ、国籍のない船舶又は国籍のない船舶とみなすことができる船舶と疑うに足りる合理的な理由を有する場

27 密入国議定書の正式名称は「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する陸路、海路及び空路により移民を密入国させることの防止に関する議定書」。密入国議定書の採択に至る経緯については、Ximena Hinrichs, “Measures against Smuggling of Migrants at Sea: A Law of the Sea Related Perspective,” *Revue Belge de Droit International / Belgian Review of International Law*, Vol. 36, No. 2 (2003), pp. 421-423; 大塚裕史「国際的な組織犯罪と密輸・密航」『海上保安国際紛争事例の研究（3号）』（海上保安協会, 2002年）25-26頁。

28 密入国議定書では、「密入国を斡旋する者（smuggler）」と、密入国する「移民（migrant）」は峻別される。同議定書における不法移民は、犯罪者ではなく、密入国を斡旋する者の被害者とみなされる。こうした考え方に基づき、不法移民の権利保護は、同議定書の重要な目的とみなされている。Tullio Scovazzi, “The Particular Problems of Migrants and Asylum Seekers Arriving by Sea,” in Laura Westra, Satvinder Juss, and Tullio Scovazzi, *Towards a Refugee Oriented Right of Asylum* (Loutledge, 2015), p. 182.

合には、当該船舶に乗船し、及びこれを捜索することができる。当該締約国は、疑いを裏付ける合理的な証拠が発見された場合には、関連する国内法及び国際法に従って適当な措置をとる。

本規定の前段では、密入国斡旋と無国籍の容疑がある船舶に対する管理権（乗船と捜索）が規定されており、これは UNCLOS 第 110 条 1 項 (d) と同趣旨であると解される。問題は、後段である。後段では、「疑いを裏付ける合理的な証拠が発見された場合に、船舶に対して「適当な措置 (appropriate measures)」を執ることができる」と規定されているが、この「適当な措置」の具体的な内容は、条約において定義されていない。したがって、その解釈が問題となるのである。

なお、密入国議定書は、第 8 条 7 項だけでなく、第 8 条 2 項も、「適当な措置」を規定する。第 8 条 2 項では、「他の締約国の旗を掲げ又は登録標識を表示するものが海路により移民を密入国させることに関与していると疑うに足りる合理的な理由を有する場合には」、締約国は旗国にその旨を通報し、登録を確認した上で、「当該船舶について適当な措置を執ることの許可を旗国に要請することができる」とされ、この要請を受けた旗国は、「特に (inter alia)²⁹、(a) 当該船舶に乗船すること、(b) 当該船舶を捜索すること、(c) 「当該船舶が海路により移民を密入国させることに関与していることの証拠が発見された場合には、旗国の許可により、当該船舶並びにその乗船者及び積荷について適当な措置をとること」を許可することができる」とされる。ここでの「適当な措置」は、旗国の許可を得て行われるものであり、船舶の拿捕や容疑者の逮捕・訴追といった制裁権限の行使を含むと解される³⁰。しかし、第 8 条 2 項と 7 項で同一の文言が使用されているというだけで

29 この文言により、(a) から (c) までの措置は、例示列举にとどまると解される。この点については、ほぼ同一の規定を有する「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」(1988 年) (以下、「1988 年国連麻薬条約」) 第 17 条 4 項のコメンタリーを参照。 *Commentary on the UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, Vienna, 1998, UN Doc. E/CN.7.590, p. 330.

30 なお、1988 年国連麻薬条約は、旗国を有する外国船舶に対する「適当な措置」の文言が最初に用いられた例とされるが、同条約の起草過程では、「旗国の事前の許可を与えられていれば、当該船舶に乗船・捜索し (board, search)、不正取引の証拠が発見されれば、これを拿捕する (seize) ことができる」という案が提出されていた。 *Preparation of a draft convention against the illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances: report of the Secretary-General*, UN Doc. E/CN.7/1987/2, in *United Nations Conference for the Adoption of a Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Official Records*, Vol. I (United Nations, 1994), p. 9.

しかし、その後、この「拿捕」の文言は「意図的に削除」されたとされる。これを受けて、アルゼンチン代表は、「適当な措置」の意味するところは不明であるとの批判を向けている。 29th Meeting (Thursday, 15 December 1988), in *United Nations Conference for the Adoption of a Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Official Records*, Vol. II (United Nations, 1991), pp. 308-309. つまり、「適当な措置」の解釈をめぐる混乱は、1988 年国連麻薬条約に起因するものである。

は、「適当な措置」を規定した第8条7項が、「管轄権の連関」に関わりなく国家に制裁権限の行使を認めたという主張の根拠としては、不十分であると思われる。

2. 成立に至る経緯

密入国議定書における「適当な措置」の意味について、例えば Attard は、無国籍船舶は国家により保護されておらず、臨検を行った国家の国内法で規定された執行措置に服すると論じて、「適当な措置」は船舶の拿捕、容疑者の逮捕・訴追を含むと論じる³¹。しかし、密入国議定書の起草過程において、そのような理解が共有されていたかについては、疑問が残る。

以下では、①国際海事機関（IMO）で採択され、密入国議定書に影響を与えたとされる暫定措置サーキュラー（1998年）と、②密入国議定書の起草過程を手がかりとして、「適当な措置」の意味について考察する。

(1) IMO による密入国斡旋への対応

1990年代、中国からの不法移民問題を抱えていた米国は、国際海事機関（IMO）においてその対策を求めた。この米国の要望に応じる形で、IMOは1993年に総会決議を採択した³²。この1993年決議において、IMOは、密入国斡旋と無国籍の容疑がある船舶に対して、加盟国政府が「関連する法に基づく船舶の安全検査を実施し、および、国籍が確認されない場合には、関連する法に基づく適当な措置（appropriate measures）を執る」ことを求めた³³。

この1993年決議を踏まえて、密入国斡旋への対応について、より細かく規定したのが、1998年の「海路による人身取引または移民の輸送に関する安全でない活動を取り締まるための暫定措置」（以下、「1998年サーキュラー」）である³⁴。1998年サーキュラーでは、移民の輸送（transport of migrants）と無国籍の容疑がある船舶に対して、加盟国が船舶の安全検査を実施し、当該船舶が「安全でない活動（unsafe practice）」³⁵に従事していた場合

31 Felicity Attard, “Is the Smuggling Protocol a Viable Solution to the Contemporary Problem of Human Smuggling on the High Seas,” *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 47, No. 2 (2016), pp. 230-231.

32 Thea Coventry, “Appropriate Measures at Sea: Extraterritorial Enforcement Jurisdiction over Stateless Migrant Smuggling Vessels,” *Maritime Safety and Security Journal*, Issue 7 (2019-2020), p. 23.

33 IMO, “Enhancement of Safety of Life at Sea by the Prevention and Suppression of Unsafe Practice Associated with Alien Smuggling by Ships,” Resolution A. 773 (18) adopted on 4 November 1993, para. 7.

34 IMO, “Interim Measures for Combatting Unsafe Practice Associated with the Trafficking or Transport of Migrant by Sea,” MSC/Circ.896, 16 December 1998.

35 具体的には、① SOLAS 条約等で定められた安全基準への違反、②正式に認められていない乗船者がいるこ

には、加盟国は「関連する国内法と国際法に従って、適当な措置を執りうる」とする (para. 16). さらに、当該船舶が移民の輸送に関わっている証拠が存在する場合には、加盟国は「関連する国内法と国際法に従って、適当な措置を執りうる」とされた (para. 17).

1998年サーキュラーにおける「適当な措置」は、IMOの安全基準違反に対する「適当な措置」と、密入国斡旋に対する「適当な措置」に分類されており、その限りでは、1993年決議における「適当な措置」の内容を明確にしている。しかし、密入国斡旋に対する「適当な措置」の内容は、やはり明確にされていない。

こうした「適当な措置」の意味について、「管轄権の連関」の有無にかかわらず、すべての国家が制裁権限を行使することを認めているという解釈は可能であり、実際、起草委員会の委員長であった米国のPedrozoは、パラグラフ16について、すべての国家が無国籍船舶に対して管轄権を有することを明確化したものであると述べている³⁶。米国では、1970年代に、無国籍船舶による麻薬密輸に対する取締が本格化して以来、連関の有無に関わらず、すべての国家が無国籍船舶に対して管理権と制裁権限の両者を行使するという立場が有力であり³⁷、米国政府は、ここでの「適当な措置」を、そのような立場から理解していたと考えられる³⁸。これに対し、交渉過程において、デンマーク代表は、「国際法は、無国籍船舶について、公海上で執行措置 (enforcement measures) を執る一般的な権利を認めていない」と明言しており³⁹、すべての国家に制裁権限まで認められるという見解に対しては否定的である。こうしたデンマーク代表の立場は、交渉過程において、明確に否定されたわけではない。したがって、「管轄権の連関」を有しない国家の「適当な措置」には、制裁権限が含まれないという解釈の余地は残されている。この場合、連関を有しない国家が執りうる「適当な措置」とは、連関を有する国家に、犯罪を通報する等の措置に限られると解される。

と、を意味する。MSC/Circ.896, Annex para. 2.3.

36 Raul Pedrozo, "International Initiatives to Combat Trafficking of Migrants by Sea," in Myron Nordquist and John Moore eds., *Current Maritime Issues and the International Maritime Organization* (Brill, 1999), p. 61.

37 特に、1980年代以降の国内判例において、連関を不要とする見解が有力となった。そうした判例の概観として、水上千之「公海における無国籍船の取締り——アメリカの麻薬取締りに関する判例を中心に——」『明治学院大学法学研究』79号 (2006年) 16-26頁。

38 連関を不要と考える米国政府の立場を端的に示すものとしては、米国の「海軍作戦規則についての指揮官便覧」(2017年)がある。同便覧は、無国籍船舶はいずれの国家の保護も受けることができないので、すべての国家の管轄権に服するとし、軍艦または政府船舶は国際水域において無国籍船舶に乗船を行うことができ、無国籍船舶は「あらゆる適当な法執行措置 (all appropriate law enforcement action)」に服すると述べる。United States, Office of the Chief Naval Operations, *Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, 2017, para. 3.11.2.3.

39 IMO, Maritime Safety Committee, "Unsafe Practice Associated with the Trafficking or Transport of Migrant by Sea, Report of the Corresponding Group," MSC 70/17/Rev.1, 22 October 1998, Annex 1, p. 9.

(2) 密入国議定書の起草過程

密入国議定書の原案は、1998年12月に開催された第1回の交渉会合において、イタリアとオーストリアによって提出された⁴⁰。原案第F条1項は、以下のように規定する。

第F条1項

本議定書の第2章は、以下のものの行使に関する国際法の規則に影響しない。

- (a) (省略)
- (b) 国家が、国籍を持たない船舶、又は2以上の国旗を適宜に使用する船舶について、移民の輸送に関わっていると信じるに足る合理的な根拠があり、国家との間で、次に掲げる連関(link)のひとつが存在する場合には、次の第H条及びI条に基づいて、国際水域において措置を執る権利
 - (i) その航路に基づき、当該船舶が疑いなく自国の海岸に向かっている場合
 - (ii) 船舶が自国民によって支配され、又は運航されている場合

このように、議定書の原案第F条1項(b)では、無国籍船舶が自国への密入国斡旋を企図している場合や、当該船舶が自国民によって支配されている場合のように、無国籍船舶との間に「管轄権の連関」が存在する国家が、無国籍船舶に対する執行措置を執ることが想定されていた⁴¹。

なお、この規定で参照されている原案第H条及び第I条によれば、国家が無国籍船舶に対して執りうる措置は、「国旗掲揚の権利の確認(verifying the vessel's right to fly its flag)」「停船措置(stopping)」「乗船検査(on-board visit)」「強制寄港(diversion)」の4項目であり、これらは管理権に分類される。制裁権限についてははっきりしないが、原案第D条は、関係国が複数あるとき、当時の国際組織犯罪防止条約案第9条⁴²——締約国に対し、対象となる犯罪に対する管轄権を設定するために必要な措置を執るよう求める——に基づく管轄権の行使について、犯罪によって「最も直接的に影響を受ける国家」における手続ができるように、関係国が協議するよう求める。つまり、制裁権限は認められているが、その行使については、国家と犯罪の間に「管轄権の連関」があることが前提とされて

40 Draft elements for an international legal instrument against illegal trafficking and transport of migrants (proposal submitted by Austria and Italy), UN Doc. A/AC.254/4/Add.1, 15 December 1998.

41 第M条も、締約国が議定書に基づいて措置を執りうるのは、密航船の旗国の有無にかかわらず、当該船舶が自国の領海に進入しようとしているか、進入しようとしているという疑いに合理的な理由があるか、いずれかの場合であるとしており、措置を執る国家と密航船の関連性を条件としている。

42 Draft United Nations Convention against Transnational Organized Crime, A/AC.254/4, 15 December 1998, Art. 9. 現行条約の第15条に相当する。

いる。したがって、密入国議定書の原案では、無国籍船舶に対する執行措置は、管理権・制裁権限のいずれについても、当該船舶との間に「管轄権の連関」が存在する場合に限られるという、極めて抑制的な立場が取られていたと言える。

ところが、翌1999年6月に開催された第4回会合に提出された草案では、この原案は大幅に修正され、最終的に成立した議定書とほぼ同一の文言となっている⁴³。Coventryは、この第4回会合に提出された草案が、前述した米国のPedrozoが1999年に公表した論文に付されていた条約案⁴⁴とほぼ一致していることから、この草案は米国政府の手になるものであると推測している⁴⁵。しかし、「適当な措置」についての具体的な解釈が示されていない以上、これをもって、密入国議定書における「適当な措置」の解釈について、すべての国家が「管轄権の連関」に関係なく制裁権限を行使しようという米国の解釈を受け入れたと見ることは難しい。

3. 小括

密入国議定書第8条7項は、密入国斡旋の容疑がある無国籍船舶に対して、締約国が臨検・捜索といった管理権を行使し、犯罪の証拠がある場合には、「適当な措置」を執ることを認めている。しかし、ここまで見てきたとおり、その「適当な措置」の意味は、必ずしも明確にされていない。

すなわち、密入国斡旋の取締に関するIMOの文書においては、「適当な措置」の文言が採用された。しかし、1998年サーキュラーの作成時には、その内容をめぐる議論があり、「管轄権の連関」の有無にかかわらず、無国籍船舶の拿捕や容疑者の訴追・処罰等の制裁権限の行使を広く認めるという解釈はあるものの、デンマーク代表は、制裁権限を認めつつも、その範囲を、「管轄権の連関」を有する国家に限定するという立場を主張していた。後者の立場を前提とすれば、「管轄権の連関」を有しない国家が執りうる「適当な措置」とは、そうした連関を有する国家に対する通報などにとどまることになる。

また、密入国議定書の起草過程も、決定的とは言えない。すなわち、イタリアとオーストリアが提出した原案では、管理権・制裁権限のいずれについても、「管轄権の連関」を有する国家のみが措置を執りうるとされている。最終的には、米国の意を汲む形で「適当な措置」という文言が採用されたと考えられるが、これは、各国が米国の立場を積極的に

43 Draft Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, UN Doc. A/AC.254/4/Add.1/Rev.1, 13 May 1999.

44 Pedrozo, *supra* note 36, pp. 75–79.

45 Coventry, *supra* note 32, p. 25.

受け入れたというよりも、意図的に曖昧さを残すものであったと見るべきであり⁴⁶、「適当な措置」の具体的な意味を明確化するものではなかったと解される。

IV. EU の実行と安保理決議 2240

ここまで見たように、UNCLOS や密入国議定書においては、密入国斡旋に従事する無国籍船舶に対して執りうる措置の範囲について、不明確な点が残されている。つまり、一般国際法上、公海上の無国籍船舶に対する管理権の行使が明確に認められる一方で、無国籍船舶の拿捕、容疑者の訴追・処罰、船舶の押収といった制裁権限の行使については、とりわけ制裁権限を行使しうる国家の範囲をめぐって、条約規定や国家実行上、完全な一致が見られるとは言いがたい状況が存在する。

理事会決定 2015/778 では、公海上の船舶に対する執行措置は、こうした一般国際法が定める条件に従って実施されるとされていた。管理権については、一般国際法上、明確にこれを容認する規範が存在しているので、理事会決定 2015/778 においても、無国籍船舶に対する管理権の行使は原則として認められると解される。これに対し、制裁権限の行使については、一般国際法において、確立した規則を見出すことができない。したがって、理事会決定 2015/778 における制裁権限の規律については、EU の実行などに基づいて判断する必要がある。

そこで以下では、まず、同決定以前における EU の実行を概観した上で、同決定が参照する「適用可能な国連安保理決議」である安保理決議 2240 について検討を行う。これらを手がかりに、理事会決定 2015/778 における執行措置の範囲を明らかにしたい。

1. EU の実行

本節では、無国籍船舶に対する執行措置をめぐる EU の実行を概観する。理事会決定 2015/778 に基づく EUNAVFOR MED Operation Sophia の具体的な実施状況は、現在まで公開されていない部分が多いので、本稿では、作戦開始以前の実行ではあるが、2007 年に EC 委員会（現：欧州委員会）の作業部会が作成した作業文書と、欧州国境警備機関（FRONTEX）による不法移民に対する措置を定めた、EU 規則 656/2014 を取り上げて、理事会決定 2015/778 の理解の手がかりとする。

46 *Ibid.*, p. 26.

(1) 2007 年作業文書

EC 委員会の作業部会は、2007 年に、移民問題に関する現状分析と法的枠組みの提案を目的とする作業文書（以下、「2007 年作業文書」）を公表した。同文書は、「実際に移民の違法な輸送に一般に用いられる、無国籍船舶（flagless ships）は、公海上における航行の自由を援用できない。あらゆる国家（any country）は、そのような船舶に対して干渉を行うことができ、および、これの航行を妨げ、拿捕の手続を行いまたは無国籍船舶を港へ護送することができる（Any country can intervene against such ships and prevent them from passage, proceed to arrest or escort the flagless ships to a port）」と述べる⁴⁷。

2007 年作業文書の主な関心は、海路による密入国を行う移民の救助や人権保護であるが⁴⁸、上記のパラグラフの前後では、接続水域における管理権の行使や密入国議定書への言及があることから、このパラグラフは、密入国斡旋の取締を想定したものと解される。

ここで規定されている措置は、船舶に対する干渉、航行の阻止、拿捕、そして港への護送である。これらのうち、船舶に対する干渉は、他の三者とは区別されているので、これは UNCLOS における臨検に相当するものと解される。航行の阻止と港への護送については、臨検の実施に必要な措置であると理解すれば、管理権の行使に分類される。これに対し、「拿捕」は、2007 年作業文書の他の箇所での用法に鑑みて、制裁権限を意味すると解される。というのも、例えば、2007 年作業文書には、領海において、沿岸国が、移民の密入国に関わる船舶を「公海上まで護送するか、拿捕の手続を行う（proceed with arrest）権利を有する」という一節が存在する⁴⁹。このように、「拿捕」が領海の文脈でも用いられることから考えて、2007 年作業文書は、そうした制裁権限としての船舶の「拿捕」や、容疑者の逮捕・訴追等を認めたと解するのが妥当である。

以上により、2007 年作業文書は、EU 加盟国である「すべての国家」が、無国籍船舶に対する制裁権限を行使しようという立場を示したものと解される。

(2) EU 規則 656/2014

FRONTEX は、EU の国境管理を管轄する機関であるが、その活動に関する EU 規則 656/2014 の第 7 条 11 項は、以下のように規定した⁵⁰。

47 Commission of the European Committee, “Commission Staff Working Document: Study on the International Law Instruments in Relation to Illegal Immigration at Sea,” SEC (2007) 691, para. 2.2.2.

48 *Ibid.*, para. 2.4.

49 *Ibid.*, para. 2.1.2.

50 Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, 27 June 2014, *Official Journal of the European Union*, L 189/93, Art. 7.11.

無国籍船舶が海路による移民の密入国斡旋に従事していることを疑うに足りる合理的な根拠があるときには、参加ユニット (participating unit)⁵¹ は、その無国籍状態を確認するために、当該船舶に対して乗船と捜索 (board and search) を行うことができる。当該容疑を裏付ける証拠が発見された場合、参加ユニットは、自らが直接に、または参加ユニットが属する参加加盟国⁵² の支援を得て、国内法および国際法に従って執りうる、1項および2項で規定された、さらなる適当な措置 (further appropriate measures) を、ホスト加盟国⁵³ に通報する。

このように、規則第7条11項は、国境警備に当たるEU加盟国の政府船舶が、無国籍船舶に対する乗船・捜索といった管理権の行使に加えて、「さらなる適当な措置」を執ることができることと定める。問題は、ここで規定された「さらなる適当な措置」の意味であるが、ここでは、規則第7条1項および2項が参照されているので、これら2つの規定を手がかりとして、その内容を明らかにすることができる。

まず、規則第7条1項は、容疑船舶への乗船・捜索等の管理権を規定する。これに対し、規則第7条2項は、密入国斡旋の「容疑を裏付ける証拠が発見された場合に、参加ユニットは、旗国の許可の下で、密入国議定書、および関連する国内法および国際法に従って」一定の措置を執ることができると規定するが、そうした措置には、領海・接続水域への当該船舶の立入を拒否する命令や、船舶または船内の者の第三国への引渡等の措置と並んで、「船舶の拿捕 (seizing) および船内の人の逮捕 (apprehending)」が含まれている。これらの措置は、同様に旗国の許可の下で行われる措置について規定した、密入国議定書第8条2項(c)の「適当な措置」を具体化したものと考えられるが、こうした点から考えても、規則第7条2項における「拿捕」と「逮捕」は、制裁権限としての措置として理解するべきである。

規則第7条11項は、このような措置を無国籍船舶に対して執ることを認めた規定であると解される。つまり、EU規則656/2014においては、活動に従事するEU加盟国すべてに対して、無国籍船舶に対する制裁権限が認められているのである⁵⁴。

51 国境警備活動に従事している陸海空の部隊。 *Ibid.*, Art. 2.5.

52 ホスト加盟国 (次註を参照) ではないが、装備や人員の提供を通じて国境警備活動に参加している加盟国。 *Ibid.*, Art. 2.4.

53 国境警備活動が行われる際に、その拠点となる加盟国。 *Ibid.*, Art. 2.3.

54 Coventry, *supra* note 32, p. 26; Marco Gesrtri, "EUNAVFOR MED: Fighting Migrant Smuggling under UN Security Council Resolution 2240 (2015)," *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 25 (2015), p. 34.

2. 国連安保理決議 2240 (2015 年)

2015 年 5 月 18 日の理事会決定 2015/778 の採択後、2015 年 10 月 9 日、国連安保理決議 2240 が採択された。理事会決定 2015/778 が参照する安保理決議は、この安保理決議 2240 を意味する。

ところが、安保理決議 2240 が明示的に無国籍船舶に言及しているのは、パラグラフ 5 のみである。同パラグラフにおいて、安保理は、「加盟国に対し、自国で、または密入国斡旋および人身取引との戦いに従事する地域的機関を通じて、国際法により認められた方法で、リビア沖合の公海上において、密入国斡旋や人身取引のための組織化された犯罪集団により使用された、使用されている、または今後使用される」という合理的な疑いがある、「あらゆる無国籍船舶 (any unflagged vessels) を検査する (inspect) ことを要請する (Calls upon)」⁵⁵。つまり安保理決議 2240 は、少なくとも文言上、公海上の無国籍船舶の「検査」しか認めていない。

これに対し、パラグラフ 6 から 8 によれば、外国の国旗を掲げた船舶については、加盟国が旗国の同意を得た場合、または加盟国や地域的機関が、旗国の同意を得るための「誠実な努力」(good faith efforts) を行った場合には、当該船舶を検査するだけでなく (paras. 6-7)、密入国斡旋や人身取引に使用されたことが確認されれば、当該船舶を拿捕し (seize)、「誠実に行動した、あらゆる第三国の利益に対する適切な考慮を払い (with due consideration)、適用可能な国際法に従って、処分 (disposal) を含む、さらなる措置 (further action)」を執ることも認められている (para. 8)。ここでの「拿捕」も、旗国の許可を得て執られる措置であり、密入国議定書の先例も踏まえれば、制裁権限としての「拿捕」として理解することができる。パラグラフ 8 の前段が、そのような意味における船舶の「拿捕」を規定している以上、後段の「さらなる措置」には、それ以上の措置、つまりは容疑者の逮捕・訴追、船舶の押収・破却等の制裁権限が含まれると考えられる⁵⁶。

安保理決議 2240 において、こうした制裁権限が無国籍船舶に対しても認められるかは、定かではない。しかし、UNCLOS について、文言上は臨検のみが規定されているにも関わらず、制裁権限の行使をすべての国家に対して認める立場が主張されていることを考えれば、明確な規定を欠くことのみを理由として、安保理決議 2240 が無国籍船舶に対する制裁権限を否定したという結論を導くことは早計である。むしろ、2015 年以前にお

55 UNSC Resolution 2240, S/RES/2240 (2015), 9 October 2015, para. 5. なお、移民の密入国には、密入国斡旋業者と人身取引業者の両者が関わっており、実態としてはこの両者を明確に区分することは難しいが、決議 2240 は、そうした実態を認識しつつも、密入国議定書と人身取引議定書において犯罪の要件が区別されていることを踏まえて、両者を別個に扱っている。UNSC Resolution 2240, p. 1.

56 Gesrtri, *supra* note 54, p. 41.

ける EU の実行を踏まえれば、この決議の目的は、こうした EU の実行を踏まえて、それを理事会決定 2015/778 の下でも継続させることにあったと解される。実際、安保理決議 2240 の採択後に発せられた英国やフランスのステートメントにおいて、EU 加盟国の権限を制約するような主張は見られない⁵⁷。

3. 小括

理事会決定 2015/778 以前における EU の実行においては、EU 加盟国の管理権のみならず、制裁権限を広く認める立場が採用されている。すなわち、2007 年作業文書や EU 規則 656/2014 は、「管轄権の連関」に言及することなく、公海上の無国籍船舶に対して、すべての EU 加盟国が、船舶の拿捕・押収や容疑者の逮捕・訴追といった制裁権限を行使しようとの立場を取っている。とりわけ、EU 規則 656/2014 では、「適当な措置」の内容として、「船舶の拿捕」や「人の逮捕」が含まれるという理解が明示されている。

理事会決定 2015/778 では、EU 加盟国が、安保理決議に基づいて措置を執ることができると規定されている。その安保理決議 2240 は、文言上、無国籍船舶に対する管理権のみを規定し、制裁権限について明示的な規定は置いていない。しかし、2015 年以前における EU の実行を踏まえれば、同決議は、こうした EU の実行を否定するのではなく、むしろそれを正当化する文脈で採択されたものであると解するのが適当である。したがって、欧州理事会決定 2015/778 においては、制裁権限を広範に認めてきた、2015 年以前における EU の実行が踏襲されていると解される。

V. 結

無国籍船舶による密入国斡旋の取締に関しては、そうした無国籍船舶に対して、国家がいかなる権限を行使しうるのか、また、そうした権限を行使しうる国家の範囲をどのように解するべきか、という問題が論じられてきた。しかし、欧州不法移民問題の文脈において、そうした権限を規定した、欧州理事会決定 2015/778 は、無国籍船舶に対する管理権と制裁権限の行使に関して、必ずしも明確な規定を設けていない。

そこで本稿では、UNCLOS と密入国議定書という一般国際法において、この問題がどのように規律されてきたのかを示した上で、EU の実行と安保理決議を手がかりとして、

57 Adopting Resolution 2240 (2015), Security Council Authorizes Member States to Intercept Vessels off Libyan Coast Suspected of Migrant Smuggling, SC/12072, 9 October 2015.

EU が理事会決定 2015/778 に基づいて実施しようとした措置についての検討を行った。

まず、ⅡおよびⅢにおいて示したように、UNCLOS と密入国議定書においては、いずれも無国籍船舶に対する臨検・捜索といった管理権の行使が明示的に認められており、理事会決定 2015/778 も、こうした一般国際法を前提にしていると解される。その一方、制裁権限に関しては、不明瞭な部分が残されていた。UNCLOS においては、無国籍船舶に関して、船舶の拿捕・押収や容疑者の逮捕・訴追といった制裁権限の行使については規定されておらず、「管轄権の連関」を有する国家のみが制裁権限を行使しようとする立場と、「管轄権の連関」に関わらず、すべての国家が制裁権限を行使しようとする立場が唱えられてきた。密入国議定書においても、こうした不明確な状況は変わらない。密入国議定書は、無国籍船舶に対する「適当な措置」を規定するが、IMO の 1998 年サーキュラーや、同議定書の起草過程を参照する限り、この用語の解釈には争いがあり、明確な結論が示されたわけではない。

そこでⅣでは、理事会決定 2015/778 における制裁権限の扱いを明らかにするために、EU の実行と安保理決議 2240 の検討を行った。まず、理事会決定 2015/778 の成立以前における EU の実行（2007 年作業文書および EU 規則 656/2014）においては、EU 加盟国に対して管理権を認めるのみならず、「管轄権の連関」に関わらず、無国籍船舶の拿捕や容疑者の逮捕・訴追等の制裁権限の行使を容認する立場が示されていた。さらに、理事会決定 2015/778 を受けて採択された安保理決議 2240 も、そうした EU の実行を否定するものではなく、むしろ、こうした EU の実行を正当化する目的を有していたと考えられる。

以上の検討により、理事会決定 2015/778 は、無国籍船舶に対して管理権と制裁権限を認めており、かつ、制裁権限については、国家と無国籍船舶との「管轄権の連関」に関わらず、作戦に参加するすべての加盟国にこれを認めたものであると理解することができる⁵⁸。

58 なお、本稿の射程を超えるが、こうした EU の実行が、UNCLOS の解釈にとって、どの程度の重要性を有するかという問題は残る。EU 規則 656/2014、理事会決定 2015/778、さらに安保理決議 2240 は、いずれも前文において、地中海における危機への対処という目的を明記している。したがって、そうした特殊の事情を離れて、EU の実行が UNCLOS の解釈に与える影響は限定的であるように思われるが、この点は、今後の検討課題である。