ソマリア海賊への各国・機関の対応状況と民間武装警備員乗船制度

研究員　森本清二郎

掲載誌・掲載年月：『船長』第 131 号　1405

日本海事センター企画研究部

研究員　森本　清二郎

目次

1. はじめに……2
2. ソマリア海賊の動向……2
3. 各国・機関の対応状況……5
⑴ 北大西洋条約機構（NATO）……5
⑵ 欧州連合（EU）……6
⑶ 米国主導の第 151 連合任務部隊（CTF151）……7
⑷ 各国独自の活動……7
⑸ 各国による活動の特徴……10
3. 民間武装警備員乗船制度……12
⑴ 制度の概要……13
⑵ 制度の特徴……16
4. おわりに……18

【図表】

図 1　海賊事案の地域別発生件数……2
図 2　我が国の海上交通路とハイリスク・エリア……4
図 3　船舶警備特措法の概要……14

表 1　各国・機関の海賊対処活動……11
表 2　小銃発射が可能とされるケース（船舶警備特措法第 15 条に基づく）……15

1. はじめに

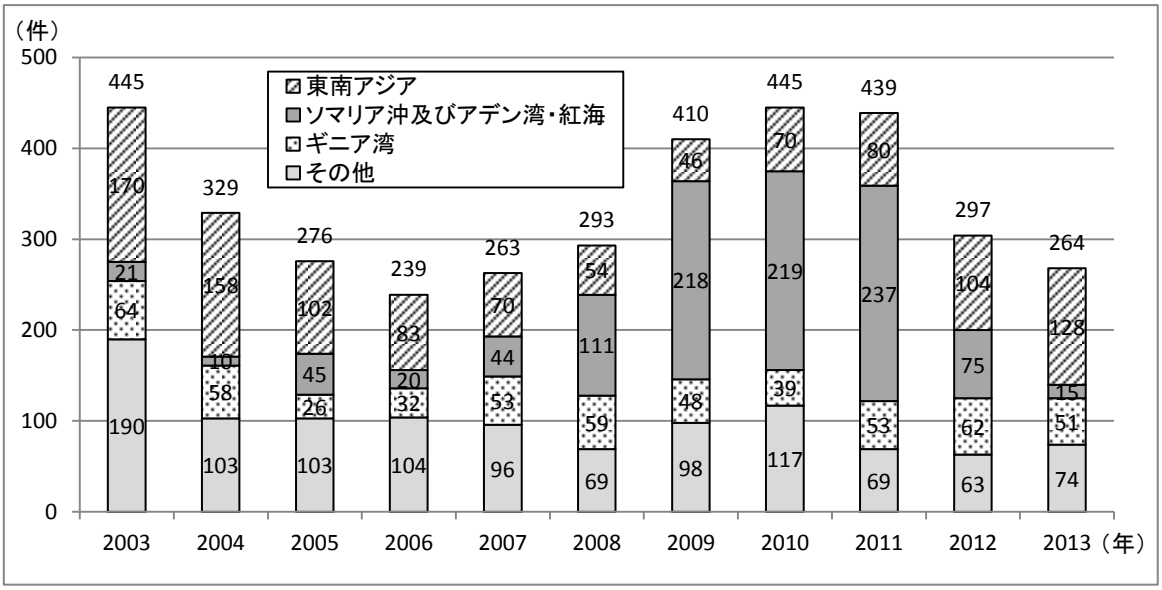
ソマリア沖・アデン湾とその周辺海域での海賊[1]事案（以下「ソマリア海賊」）の発生件数は2008年から2011年にかけて急増し、我が国を含む国際社会に大きな脅威をもたらしたが、2012年は75件、2013年は15件と過去数年と比べて大幅に減少している。これは我が国を含む各国艦船による護衛活動や商船の自衛措置、民間武装警備員の乗船などの抑止効果によるものと考えられているが、ソマリア国内は依然不安定な情勢が続いており、予断を許さない状況にあるといえる。

本稿では、ソマリア海賊の動向を踏まえ、艦船による護衛活動を中心とする各国・機関の対応状況を振り返るとともに、2013年11月に成立した船舶警備特措法に基づく民間武装警備員乗船制度の概要とその特徴について考察する。

2. ソマリア海賊の動向

世界の海賊関連情報を収集・発表している国際商業会議所（ICC）国際海事局（IMB）によれば、ソマリア海賊事案の発生件数は2005年には45件と前年の10件から35件増え、2006年は20件と一時減少したものの、2008年は111件、2009年は218件と大幅に増加し、全世界の発生件数（2009年は410件）の半分を超える規模にまで達した（図1参照）。

図 1　海賊事案の地域別発生件数



（注）グラフ上方の数字は全世界合計。「ギニア湾」はセネガルからアンゴラにかけての沿岸諸国を含む。
（出典）IMB海賊レポート（各年版）

[1] 国際法上、海賊行為（piracy）とは「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」等に対して「私有の船舶又は航空機の乗組員又は旅客が私的目的のために行うすべての不法な暴力行為、抑留又は略奪行為」など（国連海洋法条約第101条）であり、マラッカ・シンガポール海峡などで多い領海内での海上武装強盗（armed robbery）と区別される（後者はIMO総会決議A.1025(26)に定義されている）が、本稿では、これらを特に峻別せず、合わせて海賊行為と称する。

ソマリア海賊は自動小銃やロケットランチャーなど重装備で商船を襲撃・ハイジャックした上で乗組員を人質に身代金を要求する手口を特徴とし[2]、2008 年に発生したソマリア海賊事案 111 件の内、42 隻が実際にハイジャックされ 815 名が人質となるなど、外航海運業界はもとより、我が国を含む国際社会に大きな脅威をもたらした。

ソマリア沖・アデン湾は石油・天然ガス等のエネルギー資源の供給拠点である中東湾岸諸国に近く、また、アジアと欧州をつなぐ海上交通の要衝であり、同海域を通過する商船の安全確保は国際社会にとって喫緊の課題とされたことから、国連安保理及び国際海事機関（IMO）で対応が進められた。

安保理では 2008 年 5 月 15 日にソマリアへの人道支援物資の輸送船の保護を各国に要請する安保理決議 1814、6 月 2 日にはソマリア領海内での海賊対処行動を認める安保理決議 1816、10 月 7 日にはソマリア沖公海上での海賊対処行動や国連世界食糧計画（WFP）船舶の保護を要請する安保理決議 1838、12 月 16 日にはソマリア領内で必要な措置を講ずることを認める安保決議 1851 がそれぞれ採択された。特に安保理決議 1851 ではソマリア海賊問題に関する国際協力の枠組みを設置する必要性が指摘されたことから、2009 年 1 月には関係国が協議を行う枠組みとして「コンタクト・グループ」[3]が発足し、会合が重ねられてきた。また、同月に IMO が開催したソマリア周辺海域海賊対策地域会合（ジブチ会合）では、ソマリア周辺国の海上保安能力強化の重要性を強調する「ジブチ行動指針」が採択され、周辺 3 カ所に海賊情報共有センターを、ジブチに訓練センターを設置することが決められた[4]。

一連の安保理決議を受けて主要各国は 2008 年後半から 2009 年前半にかけて海軍艦船を派遣し、アデン湾に設定された「国際推奨航路帯（IRTC: Internationally Recommended Transit Corridor）」での船団護衛や周辺海域での警戒監視活動を開始した。これらの活動により人質行為の成功率は減少したものの、ソマリア海賊事案の発生件数は 2010 年には 219 件、2011 年は 237 件とその後も増加し、さらに海賊の活動範囲がアラビア海やインド洋へと広域化するに及んで各国海軍の活動では対応が行き届かなくなり、商船サイドでの自衛措置が一層重要と見なされるようになった。IMO においても、ソマリア海賊が出没しやすい危険海域（「ハイリスク・エリア」）を航行する船舶に対して、海賊被害防止マニュアルである「ベスト・マネジメント・プラクティス（BMP: Best Management Practices）」の実施が推奨されることとなった。

ソマリア沖・アデン湾を含むハイリスク・エリアは我が国にとっても中東・欧州とを結ぶ海上交通路（「シーレーン」）と重なり（図 2 参照）、ソマリア海賊による日本関係船舶（日本籍船及び邦船社が運航

---

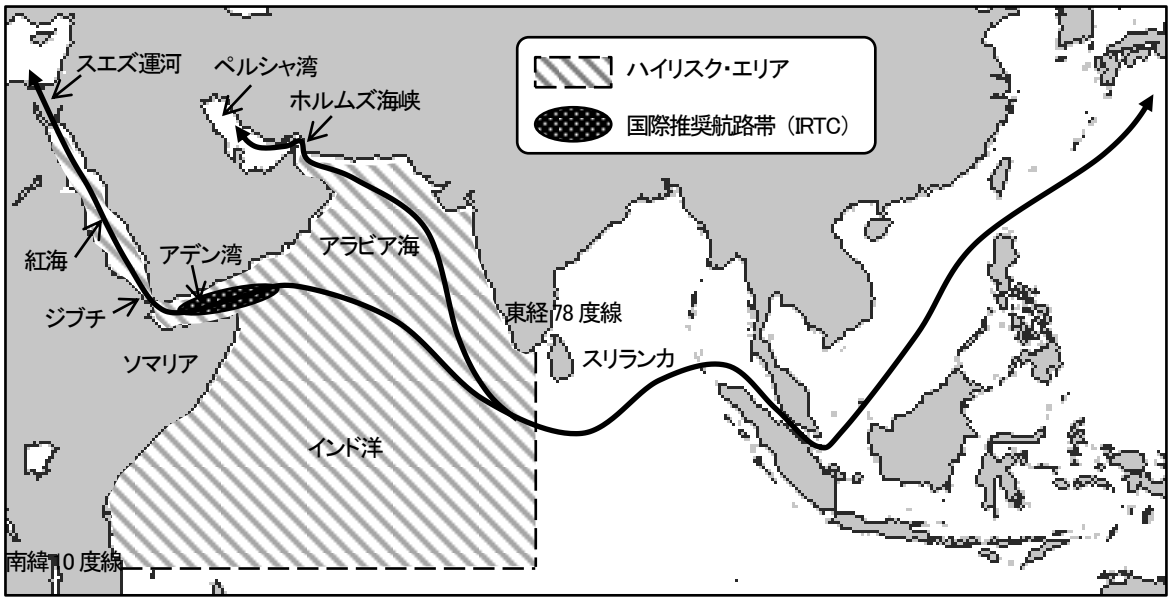
[2] ソマリア海賊の実態については、竹田いさみ『世界を動かす海賊』（ちくま新書、2013 年）63-110 頁を参照。

[3] 同グループの下には 5 つの作業部会（WG: Working Group）が設置されており、WG1 は軍事オペレーションの調整（ソマリア沖・アデン湾に展開している各国海軍関係者の調整会議 SHADE（Shared Awareness and Deconfliction Meeting）との連携を含む）や周辺国の海上取締能力の向上支援、WG2 は海賊訴追や民間武装警備員の乗船など法的問題、WG3 は商船サイドの海賊被害防止マニュアルである BMP（Best Management Practices）の改訂など海運業界の能力向上、WG4 は海賊対策の広報・情報発信強化、WG5 は海賊リーダーの捕捉や資金の遮断などについて協議を行っている。

[4] 国土交通省報道発表資料「国際海事機関主催のソマリア周辺海域海賊対策地域会合（ジブチ会合）について」（平成 21 年 1 月 30 日）参照。<http://www.mlit.go.jp/report/press/kaiji02_hh_000021.html>

する外国籍船）の被害も 2008 年には 3 件（内 1 隻は日本人船員 7 名が乗船）発生し、いずれも船体が被弾する[5]など我が国にとっても急務の課題となったことから、2009 年 3 月には海上警備行動に基づき、アデン湾の IRTC での船団護衛と警戒監視活動を行うために海上自衛隊の護衛艦が派遣されることとなった。

図 2　我が国の海上交通路とハイリスク・エリア



（注）ハイリスク・エリアとは IMO で定義された海域で、スエズ及びホルムズ海峡を北端として南緯 10 度線及び東経 78 度線で区切られた海域のことを指す。

その後、ソマリア海賊事案の発生件数は 2012 年には 75 件、2013 年は 15 件と減少傾向にあるものの、2013 年 12 月末時点で依然 64 名の人質が拘束されており、また、IMB 事務局も 2013 年中に 8 隻の船舶が銃撃を受けたことはソマリア海賊が依然として攻撃能力を維持していることの証左であるとして、海運業界に対して警戒を怠らないよう呼び掛けている[6]。さらに、2013 年 11 月に英国 Lloyd's List 社が海運業界を対象に実施したアンケート調査でも、海運業界が直面する脅威として「海賊行為の激化」とする回答率が 53%と最も高く、ソマリア海賊が依然として深刻なリスクをもたらしているとの回答は全体の 70%を占めた[7]。このように、ソマリア周辺海域での潜在的な危険度は下がったとはいえない状況が続いていることから、今後も警戒の手を緩めずに海賊対処活動を続けることが重要といえる。

---

[5] ソマリア沖・アデン湾における海賊対処に関する関係省庁連絡会『2013 年海賊対処レポート』（2014 年 3 月）別紙第 1 参照。<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/siryou2/report2013.pdf>

[6] ICC IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships -2013 Annual Report*, p.20.

[7] Liz McMahon, "Escalating pirate attacks is top security concern for shipping", *Lloyd's List*, 19 November 2013.

3. 各国・機関の対応状況

(1) 北大西洋条約機構（NATO）[8]

ソマリア海賊問題に比較的早期に対応したのは NATO[9]である。NATO は国連事務総長の要請の下、2008 年 10 月に「アライド・プロバイダー作戦」を発動し、WFP 船舶の護衛と海賊対処活動に従事するために NATO 常設第 2 海上部隊（SNMG (Standing NATO Maritime Group) 2）を派遣した。同作戦は 2008 年 12 月まで続けられ、その後、後述の EU NAVFOR に引き継がれることとなるが、NATO でも独自の活動を継続すべきとの判断の下、2009 年 3 月から 8 月にかけて「アライド・プロテクター作戦」が、同 8 月以降は「オーシャン・シールド作戦」が実施されている。

オーシャン・シールド作戦は、海賊対処活動及びソマリア周辺諸国の能力向上に向けた活動の実施を主要目的とする。同作戦の下、SNMG1 と SNMG2 は約 6 カ月交代で常時約 5 隻の艦船を派遣しており、これまで米国、英国、トルコ、イタリア、ギリシャ、カナダ、デンマーク、ポルトガル、オランダ、ノルウェー及びウクライナの 11 カ国が参加している。2013 年 6-12 月には艦船 5 隻（ノルウェーを旗艦にデンマーク、米国、オランダ及びウクライナが各 1 隻ずつ）が派遣されていたが、2014 年の最初の 6 カ月間はスペインを旗艦にトルコやニュージーランドなどが艦船を派遣する予定となっている。

NATO の艦船はソマリア周辺海域で情報収集・監視活動、商船及び国連ソマリア平和維持部隊（AMISOM）支援事務所（UNSOA）船舶の護衛、海賊容疑者の拘束及び司法当局への引き渡しなどの海賊対処活動に従事しており、その作戦区域はアデン湾を含むアフリカの角の沖合とホルムズ海峡を北限とするインド洋西部にまで及び、さらに、ソマリア政府の同意の下、ソマリア領海内での活動も可能とされる。

作戦計画の立案及び指揮は欧州連合軍最高司令官から指揮権の移譲を受けた英国ノースウッドの NATO 海上作戦司令部（MARCOM：Maritime Command）が行い、現場での指揮は旗艦に乗船する司令官が作戦計画に基づいて行う。また、作戦全体の政治的方針については NATO の最高意思決定機関である NATO 理事会が決定する。

MARCOM の傘下にある NATO 海運センター（NSC: NATO Shipping Center）は、海運業界と NATO 海軍の連絡窓口として、海運業界に対して商船の航行安全や海賊対処活動に関連する情報提供を行っている。

オーシャン・シールド作戦の開始以来、EU NAVFOR など他の部隊との協力も奏功してソマリア周辺海域での治安状況は改善し、海賊行為の成功率も大幅に低下したといわれている。なお、NATO 理事会は 2012 年 3 月 19 日に作戦の活動期限を 2014 年末まで延長する決定を行っている。

---

[8] 本節の内容については以下の情報等を参照。NATO ホームページ <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm>（2014 年 3 月 25 日閲覧）、NATO, *Fact Sheet: Operation Ocean Shield*, December 2012. <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/1889-12_Factsheet_OOS_en.pdf>

[9] 2014 年 3 月現在、加盟国はアイスランド、アメリカ合衆国、イタリア、英国、オランダ、カナダ、デンマーク、ノルウェー、フランス、ベルギー、ポルトガル、ルクセンブルク、ギリシャ、トルコ、ドイツ、スペイン、チェコ、ハンガリー、ポーランド、エストニア、スロバキア、スロベニア、ブルガリア、ラトビア、リトアニア、ルーマニア、アルバニア及びクロアチアの 28 カ国。

(2) 欧州連合（EU）[10]

EU は 2008 年 12 月に、NATO のアライド・プロバイダー作戦を引き継ぐ形で「アタランタ作戦」を発動し、EU 海軍部隊（EU NAVFOR）を派遣している。EU NAVFOR の部隊編成は頻繁に変更されているが、概ね人員約 1,200 名、艦船 4-7 隻、哨戒機 2-4 機の体制で活動を行っている。2014 年 3 月現在、艦船 4 隻（フランスを旗艦にドイツ、スペイン及びギリシャが各 1 隻ずつ）及び哨戒機 3 機（ルクセンブルク、スペイン及びドイツが各 1 機ずつ）が派遣されている。参加国は EU 加盟国[11]に限定されておらず、2009 年にはノルウェーが EU 非加盟国として初めて参加し、同様に EU 非加盟国であるモンテネグロ、セルビア及びウクライナも作戦司令部や軍司令部に人員を派遣している。

アタランタ作戦は、①ソマリアに人道支援物資を輸送する WFP 船舶及び AMISOM 船舶の護衛、②ソマリア沖での海賊行為の抑止、防止及び制圧、③ソマリア沖での商船の護衛、④ソマリア沖での漁業活動の監視を目的とする。EU NAVFOR はハイリスク・エリアでの警戒監視活動を通じて海賊集団の動向把握に努めるとともに、被害船舶からの要請に基づく支援、海賊容疑者の拘束及び司法当局への引き渡し、海賊船の拿捕などの海賊対処行動に従事している。また、EU NAVFOR と同様にソマリア沖に展開している CMF（後述）、NATO 及び各国（中国、インド、日本、ロシアなど）の部隊とも緊密に連絡を取り合っている。作戦区域は紅海南部、アデン湾及びインド洋の大部分（セイシェルを含む）に及び、2012 年 3 月には対象区域をソマリア領海及び内水に拡大している。

作戦計画の策定及び指揮は英国ノースウッドの作戦司令部にいる作戦司令官が行い、同司令官は軍事作戦の政治的な統制と戦略上の指示を行う政治安全保障委員会（PSC）に対して報告を行う。現場では派遣部隊の旗艦に軍司令部が設置され、同司令部の軍司令官が戦術計画の策定や各部隊への指揮を行う。

また、作戦司令部に設置された「アフリカの角・海上治安センター（MSCHOA）」は、アデン湾通航船舶を 24 時間体制で監視するとともに、船舶動静に関する情報を基に同海域の通航船舶が EU NAVFOR または他国艦船の護衛が受けられるよう調整を行い、さらに、BMP を含め海賊対処関連情報を提供するなど海運業界に対して様々な便宜を供与している。

2008 年 12 月の作戦開始以来、EU NAVFOR は WFP 船舶及び AMISOM 船舶の護衛活動で 100%の成功率を収めるとともに、IRTC 及びハイリスク・エリア内での商船の護衛、海賊行為の抑止、防止及び制圧、セイシェルやケニアなど近隣諸国への海賊容疑者の引き渡しを行うなど実績を上げている。なお、EU 理事会は 2012 年 3 月 23 日に作戦の活動期限を 2014 年 12 月まで延長する決定を行っている[12]。

---

[10] 本節の内容については、以下の情報等を参照。EU NAVFOR ホームページ<http://eunavfor.eu/>（2014 年 3 月 25 日閲覧）

[11] 2014 年 3 月現在、加盟国はベルギー、ブルガリア、チェコ、デンマーク、ドイツ、エストニア、アイルランド、ギリシャ、スペイン、フランス、クロアチア、イタリア、キプロス、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、ハンガリー、マルタ、オランダ、オーストリア、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロベニア、スロバキア、フィンランド、スウェーデン及び英国の 28 カ国。

[12] なお、EU NAVFOR のアタランタ作戦の活動期限が 2016 年まで延長されたとの報道もある。Liz McMahon, “Five suspected pirates transferred to Seychelles for prosecution”, *Lloyd’s List*, 31 January 2014.

(3) 米国主導の第 151 連合任務部隊（CTF151）[13]

第 151 連合任務部隊（CTF (Combined Task Force) 151）は、米国が主導する連合海上部隊（CMF: Combined Marine Forces）の下に設立された 3 つの任務部隊の内の一つである。CMF はバーレーンに拠点を置く米海軍第 5 艦隊司令部が主導する有志国の多国間海軍パートナーシップであり、最初に編成された CTF150 は対テロ活動の一環としてアデン湾やインド洋での海上治安作戦（maritime security operations）に従事。その後、ソマリア海賊問題の深刻化に伴い、CTF150 は 2008 年後半から 2009 年 1 月にかけて海賊対処活動にも従事するようになったが、同活動は本来の海上治安作戦とは異なり法執行的側面が強いことから、同月には海賊対処に特化した CTF151 が新設され、CTF150 から海賊対処任務が引き継がれている[14]。

CTF151 は国際海上貿易の保護と航行の自由確保のための海賊対処活動と関係国の能力向上に向けた活動を目的としており、NATO や EU NAVFOR、その他各国の派遣部隊と共にアデン湾やアラビア海、インド洋などで活動を行っているが、対象区域は限定されていない。2013 年 4 月の時点では米国のほか、豪州、バーレーン、カナダ、フランス、ヨルダン、韓国、オランダ、パキスタン、サウジアラビア、シンガポール、スペイン、タイ、トルコ及び英国の 15 カ国が参加し[15]、部隊編成は絶えず変動している。また、CTF151 の司令官は 4-6 カ月交代で参加国の持ち回りとなっている。

なお、CMF が「連合海上部隊」と訳されることからひとつの海軍部隊が存在するように錯覚してしまうが、そうではなく、CTF151 も多国間海軍パートナーシップであって軍事作戦の名称ではない[16]。

(4) 各国独自の活動

①日本[17]

我が国は 2009 年 3 月より海上警備行動に基づき、護衛艦 2 隻（海上保安官 8 名が同乗）を派遣して日本関係船舶[18]の護衛を開始。同年 6 月以降は P-3C 哨戒機 2 機を派遣し、ジブチを拠点に警戒監視飛行を実施し、諸外国艦船等への情報提供を行うなど、海賊行為の抑止に貢献している。2009 年 6 月には「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」（海賊対処法）を成立させ、翌 7 月から同法に基づく海賊対処行動として、それまでの護衛対象を日本関係船舶から全船舶に拡大。現在も水上部隊及び航空

---

13 CTF151 の動向については CMF ホームページ<http://combinedmaritimeforces.com/>等を参照。

14 UNSC, *Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1846 (2008)*, S/2009/146, 16 March 2009, p.7.

15 米国下院運輸インフラ委員会沿岸警備隊及び海上輸送小委員会での米国海軍クズミック准将証言（2013 年 4 月 10 日）。<https://transportation.house.gov/uploadedfiles/documents/2013-04-10-kuzmick.pdf>（2014 年 3 月 25 日閲覧）

16 竹田いさみ、前掲書、118-119 頁。

17 我が国の動向については外務省ホームページ「ソマリア沖・アデン湾の海賊等事案の現状と取組み」（平成 25 年 10 月 7 日）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/africa.html>（2014 年 3 月 25 日閲覧）等を参照。

18 日本関係船舶とは、日本籍船、日本人が乗船する外国籍船のほか、邦船社が運航する外国籍船又は我が国の積荷を輸送する外国籍船であって、我が国国民の安定的な経済活動にとって重要な船舶を指す。防衛知識普及会編『海賊対策―海上警備行動と海賊対処法案』（内外出版、平成 21 年 5 月）47 頁。

隊が警備行動に従事している。なお、2011 年 6 月にはジブチに自衛隊独自の派遣航空隊の拠点が開設されている。

護衛艦はアデン湾の IRTC を警備区域とし、非モンスーン期にはその東側に約 200 ㎞延長した区域も対象に船舶護衛を実施している。また、哨戒機は IRTC 周辺での警戒監視活動を行っている。2014 年 2 月末までの護衛実績は 501 回で対象船舶は 3,244 隻（日本関係船舶は 609 隻、その他の外国船舶は 2,635 隻）となっている[19]。

政府は 2013 年 7 月 9 日に海賊対処行動を 2014 年 7 月 23 日まで延長する閣議決定を行っており、2013 年 12 月には従来のエスコート方式による護衛に加え、2 隻の護衛艦の内 1 隻を CTF151 のゾーン・ディフェンス活動に参加させ、さらに、2014 年 2 月からは航空隊を CTF151 に参加させている。

②中国

中国政府は 2008 年 12 月 26 日、一連の安保理決議に基づき、ソマリア沖・アデン湾でエスコート活動を行うために駆逐艦 2 隻と補給艦 1 隻を派遣し、2009 年 1 月 6 日から護衛活動を開始している。同部隊の主要任務は、同海域を通過する中国船舶（中国籍船、香港籍船、台湾籍船及びマカオ籍船）とソマリアに人道支援物資を輸送する WFP 等の国際機関の船舶を保護するとともに、可能な範囲内で外国船舶を保護することとされている。2012 年 12 月までに計 13 部隊、艦船 34 隻、ヘリコプター28 機、兵員 910 名が派遣されており、護衛実績は 4,984 隻（その内、中国籍船は 1,510 隻、香港籍船は 940 隻、台湾籍船は 74 隻、マカオ籍船は 1 隻）とされる[20]。

なお、中国艦船は関係国・機関との間で定期的な情報交換メカニズムを立ち上げており、また、EU、多国間海軍部隊、NATO、ロシア、韓国、オランダ及び日本の艦船との洋上での相互訪問やロシア艦船との共同エスコート、韓国艦船との共同訓練を行う[21]など各国艦船との協力・交流も進められている。

③韓国[22]

韓国は 2009 年 3 月 13 日、国益の保護・増進のため、駆逐艦 1 隻、ヘリコプター1 機、複合型ゴムボ

---

[19] 防衛省統合幕僚監部報道発表資料「海賊対処のために派遣された水上部隊の活動状況について（平成 26 年 2 月）」（平成 26 年 3 月 7 日）<http://www.mod.go.jp/js/Press/press2014/press_pdf/p20140307_01.pdf>（2014 年 3 月 24 日閲覧）

[20] 中国国防白書（2013 年 4 月）<http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681_3.htm>（2014 年 3 月 25 日閲覧）、Andrew S. Erickson and Austin M. Strange, “No Substitute for Experience – Chinese Antipiracy Operations in the Gulf of Aden-”, *China Maritime Studies*, No.10, U.S. Naval War College China Maritime Studies Institute, pp.21-22.

[21] 中国国防白書<http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2011-03/31/content_22263510.htm>（2014 年 3 月 25 日閲覧）

[22] 韓国の動向については韓国国防白書（2012 年版）114-116 頁 <http://www.mnd.go.kr/cop/pblictn/selectPublicationUser.do?siteId=mnd_eng&componentId=51&categoryId=0&publicationSeq=585&pageIndex=1&id=mnd_eng_021400000000>、 Terence Roehrig, "South Korea's Counterpiracy Operations in the Gulf of Aden" in Scott A. Snyder (ed), *Global Korea: South Korea's Contributions to International Security*, Council on Foreign Relations Press, October 2012. <http://belfercenter.hks.harvard.edu/files/globalkorea_report_roehrig.pdf>（2014 年 1 月 6 日閲覧）を参照。

ート3艇及び約310名の人員から成る部隊をソマリア沖・アデン湾に派遣し、その後、約6カ月交代で艦船を派遣している。派遣部隊は韓国籍船の航行安全の支援、韓国市民の保護、CMFメンバーとしての海賊対処活動の遂行を主要任務としており、アデン湾では韓国籍船だけでなく外国籍船の護衛も行っている[23]。

派遣部隊は韓国合同参謀本部及び同国海軍司令本部の指揮下に置かれるが、戦術面ではCTF151の指揮も受ける。派遣部隊の最も重要な任務はアデン湾を通過する韓国籍船の保護であり、同部隊は合同参謀本部から送られてくる航行スケジュールを基にIRTCでのエスコートを実施し、韓国籍船の航行予定がない場合はCTF151の指揮の下、IRTC周辺海域で警戒監視活動に従事する[24]。

これらの活動を通じて韓国の部隊は海賊の脅威にさらされた商船25隻の救助に成功したといわれている。また、2011年3月には政情が不安定となったリビアからギリシャやマルタなどへの韓国国民の避難作戦を実施している。なお、同部隊は米国、日本、中国、フランス、トルコ、インドなどの艦船との相互訪問や情報交換を行うとともに、海賊対処活動では米国、EU及びNATOと緊密な連携を確保している。

④ロシア

ロシアは2008年9月25日に起きたウクライナ船舶（ウクライナ人船員17名のほか、ロシア人船員2名が乗船）ハイジャック事件を契機とし、同年10月28日より、ロシア船舶及びロシア人船員を保護するためにソマリア沖・アデン湾で海軍艦船による海賊対処活動を実施している[25]。同国艦船はソマリア沖・アデン湾で概ね駆逐艦1隻、補給艦1隻、曳船1隻の体制で護衛活動を実施しており、2012年12月までの護衛実績は733隻（外国籍船を含む）とされる[26]。ロシア艦船は中国、フランス、インド、米国、CTF151、EU NAVFORと協調し[27]、2013年2月にはNATOのイタリア艦船との共同訓練を実施するなど各国との協調体制を維持している。

⑤インド[28]

インドは2008年10月23日、インド籍船とインド人船員を保護するため、アデン湾に艦船1隻を派

---

[23] 派遣当時の李明博政権の最大の懸念は、韓国商船及び商船・漁船に乗り組む韓国人船員の安全が脅かされることであったといわれている。Roehrig, *op.cit.*, p.28.
[24] Roehrig, *op.cit.*, p.33.
[25] RIA Novosti, "Russian warship to start patrols off Somalia coast on Tuesday", 27 October 2008. <http://en.rian.ru/russia/20081027/117967789.html>（2013年8月20日閲覧）
[26] RIA Novosti, "Russia to Send 3 Task Forces on Anti-Piracy Mission in 2013", 11 December 2012. <http://en.rian.ru/russia/20121211/178059357.html>（2013年8月20日閲覧）
[27] UNSC, *Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1846 (2008)*, S/2009/146, 16 March 2009, p.6.
[28] インドの動向についてはインド海軍ホームページ <http://indiannavy.nic.in/operations/anti-piracy-operations>、RIA Novosti, "Indian Navy touts 'significant success' in fighting pirates", 6 June 2011. <http://en.rian.ru/military_news/20110606/164479353.html>（2013年8月20日閲覧）等を参照。

遣して船舶護衛や警戒監視活動を行っている。インド海運総局はウェブ上で登録サービスを提供しており、インド海軍の護衛を希望する商船の登録を受け付けている。同国海軍はインド海運総局の調整の下、アデン湾で外国籍船を含む船団護衛を行っており、2011 年 6 月までの護衛実績は 1,600 隻（船籍は 50 カ国）に及ぶ。また、商船に対する海賊行為の阻止に 40 回成功したといわれている。

(5) 各国による活動の特徴

各国・機関の活動概要は表 1（次頁参照）の通りである。EU NAVFOR、NATO 及び CTF151 の活動区域が広範囲であるのに対して各国独自の活動がアデン湾での船舶護衛を主要任務としていることからも分かるように、海賊対処活動は大きく 2 つのタイプに分けられる。一つは船団をエスコートして海賊行為を未然に防止する「エスコート（直接護衛）方式」であり、主として独自に活動している国々が採用しているものであり[29]、もう一つは特定海域をパトロールして海賊行為を抑止するとともに、海賊行為が発生した場合には迅速に対応する「ゾーン・ディフェンス方式」であり、主として CTF151 や欧州各国が採用している。

このように海賊対処の枠組みや活動方式は異なるものの、アデン湾の IRTC を中心に各国艦船及び哨戒機は情報交換を行い、商船から緊急要請を受ければ連携して海賊行為の阻止に当たるなど、協調して海賊対処活動を行っている。2009 年 1 月に設置されたコンタクト・グループの作業部会では各国海軍関係者による調整会議「SHADE（Shared Awareness Deconfliction Meeting）」との連携を含め、軍事オペレーションの調整が図られており、また、海賊対処の枠組みを超えて、各国海軍同士での共同訓練や相互訪問も頻繁に行われている。ピーク時には 22 カ国 30 隻もの艦船がソマリア周辺海域で活動にあたっていたともいわれている[30]。

ソマリア周辺海域での護衛活動は、国際機関の人道支援物資輸送船や海上貿易を担う商船の安全確保など国際社会の共通利益に資する側面がある一方で、自国の船舶及び船員の護衛や自国通商路の安全確保といった国益追求の側面もある。

我が国の場合、約 4 年に及ぶ活動で護衛対象となった船舶 3,244 隻の内、日本関係船舶（日本籍船又は邦船社が運航する外国籍船）を除く外国船舶は 2,635 隻と全体の約 8 割を占め、また、P-3C 哨戒機による警戒監視活動もアデン湾での航空警戒監視活動の 6 割以上を担う[31]など国際社会から高く評価されている。同時に、アデン湾やアラビア海などでの海賊対処活動は我が国経済・貿易活動の観点からも重要不可欠である。我が国からの輸出自動車の約 2 割がアデン湾を通過しており、また、輸入原油の約 9

---

[29] エスコート方式の護衛スケジュールは各国独自に決められていたが、2012 年 1 月以降は、護衛スケジュールの重複又は特定の時間帯への集中といった状況を可能な限り回避するとの観点から、日中印三カ国でスケジュールの調整を実施、同年 11 月には韓国も加わって、2013 年 11 月 12 日現在は 4 ヵ国で調整しながら実施しているとされる。中島防衛省運用企画局長答弁『第 185 回参議院国土交通委員会会議録』（平成 25 年 11 月 12 日）

[30] 前掲注(15)米国海軍クズミック准将証言参照。

[31] ソマリア沖・アデン湾における海賊対処に関する関係省庁連絡会『2012 年海賊対処レポート』（2013 年 3 月）19 頁。<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/siryou2/report2012.pdf>

割を占める中東諸国からはペルシャ湾やアラビア海を経由して原油が輸送されている。これらの海域を通過する日本関係船舶も年間5,500隻を超えるといわれており[32]、我が国の貿易を担う外航海運の発展にとっても海賊対処活動は極めて重要といえる。

表 1　各国・機関の海賊対処活動

国・機関		部隊	活動概要
EU NAVFOR アタランタ作戦 ＜08年12月開始＞		艦船4-7隻 哨戒機2-4機	紅海南部、アデン湾及びインド洋（ソマリア領海含む）で人道支援物資輸送船や商船の護衛、海賊対処活動等を実施。14年3月現在、フランス、ドイツ、スペイン、ギリシャ及びルクセンブルクが艦船4隻及び哨戒機3機を派遣。
NATO オーシャン・シールド作戦 ＜09年8月開始＞		艦船約5隻	アデン湾、インド洋西部（ソマリア領海含む）でUNSOA船舶や商船の護衛、海賊対処活動等を実施。13年6-12月にはノルウェー、デンマーク、米国、オランダ及びウクライナの艦船5隻で編成されるSNMG1を派遣。
CMF CTF151 （有志連合海上部隊 第151連合任務部隊） ＜09年1月開始＞		詳細不明	アデン湾、アラビア海、インド洋等（活動区域は限定されず）で海上警備活動や海賊対処活動等を実施。13年4月現在、米国、豪州、バーレーン、カナダ、フランス、ヨルダン、韓国、オランダ、パキスタン、サウジアラビア、シンガポール、スペイン、タイ、トルコ及び英国が参加。
各国独自の活動	日本 ＜09年3月開始＞	艦船2隻 哨戒機2機	アデン湾で商船（09年7月の海賊対処法施行前は日本関係船舶）の護衛及び警戒監視活動等を実施。14年2月28日までの護衛実績は3,244隻（この内、日本関係船舶は609隻）。
	中国 ＜09年1月開始＞	艦船3隻	アデン湾で人道支援物資輸送船を含む商船の護衛等を実施。12年12月までの護衛実績は4,984隻（この内、中国籍船1,510隻、香港籍船940隻、台湾籍船74隻、マカオ籍船1隻）。
	韓国 ＜09年3月開始＞	艦船1隻	アデン湾で商船の護衛、CTF151の下で海賊対処活動等を実施。約3年間で海賊行為から商船25隻の救助に成功。
	ロシア ＜08年10月開始＞	艦船3隻	アデン湾で商船の護衛等を実施。12年12月までの護衛実績は733隻（11年中の護衛実績168隻の内、62隻に自国船員が乗船）。
	インド ＜08年10月開始＞	艦船1隻	アデン湾で商船の護衛等を実施。11年6月までの護衛実績は1,600隻以上（船籍は50カ国に及ぶ）。

（注）部隊構成は時期により変動する。また、「各国独自の活動」は主要国のみ掲載（上記のほか、既に活動を終えている国を含め、マレーシア、イラン、イエメン、ケニアなどが艦船・哨戒機等を派遣している）。

韓国にとっても、アデン湾及びアラビア海での海軍部隊のプレゼンスは、同海域における韓国の通商上の利益の確保と韓国人船員の保護に寄与する一方で、同国の国際的地位の向上、そして、特にCTF151での活動を通じた多国間での軍事作戦の経験獲得に効果があったとの見方がある[33]。

船員供給国であるロシアは[34]、2008年には自国船員が計25名人質となるなどソマリア海賊の被害に

[32] 国土交通省海事局『海事レポート2013』（平成25年7月）12頁。
[33] Roehrig, *op.cit.*, p.40.
[34] BIMCOの調査によれば2010年のロシア人船員は6.5万人。BIMCO/ISF, *Manpower 2010 Update: The Worldwide Demand for and Supply of Seafarers*, 2010, pp.102-106.

度々あっており[35]、自国船員の保護は最も重要な目的の一つであったといえる。実際、2011 年中の護衛船舶 168 隻の内、自国船員が乗船する船舶は 62 隻と約 3 分の 1 を占める[36]。ロシア海軍は北極、極東及びカスピ海を視野に活動を強化する動きが見られるが、国外の軍事拠点はシリアのタルトゥス港があるのみであり、黒海・地中海とアジアを結ぶインド洋への展開は安全保障上も意義があると見ていると考えられる[37]。なお、海賊対処活動に従事する艦船の補給拠点としてベトナムのカムラン湾にあった基地の再建を同国に働きかけているとの報道もある[38]。

インドも船員供給国[39]で自国船員の保護は重要任務であるが、これに加えて、同国が輸入する原油など海上貿易貨物の大部分はアデン湾を経由しており、年間貿易額は数十億ドルに上ることから「同ルートを通過する船舶による海上貿易の安全確保は国家の主要関心事」とされる[40]。

中国も船員供給国[41]であると同時に、世界 4 位の商船隊（2011 年初で船腹量は 1 億 797 重量トン、世界シェア 8.6%）を擁する海運国であり、自国船員及び船舶の保護は重要課題といえる。また、輸入原油の中東依存率は約 5 割、アジア・欧州間のコンテナ貿易の中国発着シェアは 6 割以上であり、中国にとって海上交通路の安全確保はこれまで以上に重要となっているといえる。近年はパキスタンやバングラデシュ、ミャンマーでの港湾整備を進め、インド洋沿いに「真珠の首飾り」と称される戦略拠点づくりを目指すなど海洋進出の動きが目立っており[42]、今回の海賊対策の理由として、①大国としての責務を果たすことでの国威発揚と「中国脅威論」の緩和、②海上交通路の防衛による海洋権益の保護、③遠洋における運用能力の向上といった事情があるとされる[43]。

3. 民間武装警備員乗船制度

上述の通り、各国海軍の活動開始以降、ソマリア海賊による人質行為の成功率は減少したものの、海賊事案の発生件数は 2010 年、2011 年と増加し、発生海域も拡大傾向を見せたことから、BMP に基づく自衛措置など商船サイドの取組みが重要性を増していった。とりわけ 2011 年以降、民間武装警備員の乗

---

35 RIA Novosti, “Factbox: Russian-crewed ships seized by Somali pirates in 2008-2010”, 6 May 2010. <http://en.rian.ru/world/20100506/158903984-print.html>（2013 年 8 月 20 日閲覧）

36 Russian Navy News, “World Community Appreciates Russia’s Anti-Piracy Contribution”, 7 June 2012. <http://rusnavy.com/news/navy/index.php?ELEMENT_ID=15305>（2013 年 8 月 7 日閲覧）

37 2012 年 12 月にロシア海軍が地中海及びアデン湾で軍事演習が行った際、同軍高級幹部は「ロシア海軍の補給基地がシリアにあるという事実を含め、これらの海域はロシアにとって地政学上極めて重要な地域である」と述べている。RIA Novosti, “Russian Warship Gather in Mediterranean for Drills”, 25 December 2012. <http://en.rian.ru/military_news/20121225/178396571.html>（2013 年 8 月 20 日閲覧）

38 The Hindu, “Russia renews interest in Vietnam base”, 8 October 2010. <http://www.thehindu.com/news/international/article818340.ece?css=print>

39 BIMCO の調査によれば 2010 年のインド人船員は 6.3 万人。BIMCO/ISF, *op.cit.*, pp.102-106.

40 インド海軍ホームページ<http://indiannavy.nic.in/operations/anti-piracy-operations>

41 BIMCO の調査によれば 2010 年の中国人船員は 14.2 万人。BIMCO/ISF, *op.cit.*, pp.102-106.

42 中国の艦船派遣はインド洋での恒常的なプレゼン確保という戦略的な意味合いを有するとの指摘もある。上野英詞「ソマリアの海賊～その実態と国連、各国及び国際機関等の対応～」防衛法学会編『防衛法研究』（第 33 号、2009 年）21 頁。

43 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2011』（2012 年 2 月）26 頁。<http://www.nids.go.jp/publication/chinareport/pdf/china_report_JP_web_2011_A01.pdf>

船による抑止効果が注目され[44]、主要国で警備員の乗船を認める制度が導入されるようになり、それまで慎重な姿勢をとっていたIMOでも2011年5月に民間武装警備員の活用に関する暫定ガイダンス・勧告が採択された[45]。

こうした状況の中、邦船社も自社が運航する外国籍船への民間武装警備員の乗船を進めてきたが、国内法が適用される日本籍船では銃刀法により銃器の所持が禁止されるため乗船できないことから、2011年10月には日本船主協会と日本経済団体連合会（経団連）が政府に対して武装警備員の乗船による警備強化を提言・要望[46]。さらに、海事振興連盟は2012年10月に「日本籍船への武装ガード解禁実現」を重点活動事項の一つとする決議を採択した[47]。この間、英国やノルウェーなど主要海運国は民間武装ガードの乗船を認める法律を整備し[48]、2013年3月時点では、船腹量上位30位程度の主要海運国の内、民間武装ガードの乗船を認めていない国はスウェーデンとギリシャ、日本の3カ国のみとなった[49]。

こうした情勢を受けて、政府は銃刀法の特例を設ける形で日本籍船への民間武装警備員の乗船を可能とする「海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法」（以下「船舶警備特措法」）案を2013年4月5日の閣議決定を経て第183回通常国会に提出。同年5月には衆議院で可決されるも参議院では審議未了で廃案となり、同年秋の第185回臨時国会にて再度提出審議が行われ、11月13日に可決、同20日に公布、同29日に同法施行令（政令第326号）、同法施行規則（国土交通省令第92号）及び特定警備実施要領（国土交通省告示第1162号）が公布され、翌30日に施行された。以下に、同法に基づく民間武装警備員乗船制度の概要を紹介するとともに、同制度の特徴について考察する。

(1) 制度の概要

船舶警備特措法は、海賊多発海域において、国民生活に不可欠であり、かつ、輸入に依存する物資と

---

44 IMB海賊レポートによれば、2011年及び2012年に船体への銃撃事案を含め、武装警備員の乗船中に海賊に遭遇した事案は122件あるが、いずれの事案においても武装警備員による銃の顕示や警告射撃などによって海賊は退散しており、乗り込まれたケースや乗っ取りに至ったケースは皆無とされる。森国土交通省海事局長答弁『第183回衆議院国土交通委員会会議録』（平成25年5月29日）

45 これらの内容については、瀬田真「民間海上警備会社（PMSC）に対する規制とその課題―海賊対策における銃器使用の検討を中心に―」『海事交通研究』（第61集、2012年）27-28頁を参照。

46 日本船主協会プレスリリース「日本籍船への「公的」武装ガードの乗船に関する要望について」（2011年10月18日）<http://www.jsanet.or.jp/pressrelease/2011/20111017.html>（2014年3月25日閲覧）、日本経済団体連合会「海賊対策の強化に向けた提言」（2011年10月18日）<http://www.keidanren.or.jp/Japanese/policy/2011/100/honbun.pdf>（2014年3月25日閲覧）

47 「「世界見据えた支援策を」海事振興連盟再任の衛藤会長」『日本海事新聞』（2012年10月31日）

48 神足祐太郎「海賊等被害の現状と対応策―民間武装警備員の乗船をめぐって―」『調査と情報』第778号（2013年3月22日）5-6頁。

49 国土交通省報道発表資料「海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法案について」（平成25年4月5日）<https://www.mlit.go.jp/report/press/kaiji02_hh_000127.html>（2014年3月25日閲覧）。その後、スウェーデンとギリシャは同年11月までに民間武装警備員の乗船を認める法律を成立させている。なお、フランス、オランダ、イタリアのように自国籍船に公的武装警備員を乗船させている国もあるが、多くの国では民間武装警備員が乗船している。長田内閣官房内閣審議官答弁『第183回衆議院国土交通委員会会議録』（平成25年5月29日）

して政令で定めたもの[50]を輸送する日本船舶（以下「特定日本船舶」[51]）の航行安全を確保するために、当該船舶において民間武装警備員（以下「特定警備従事者」）による小銃等を用いた警備（以下「特定警備」）の実施を認める法律であり、その概要は以下の通りである（図３参照）。

図 3　船舶警備特措法の概要

まず、特定警備従事者を乗船させようとする船舶所有者は、特定日本船舶の名称・船種や小銃等の保管設備・管理方法、特定警備の実施方法などに関する計画（以下「特定警備計画」）を船舶ごとに作成し、国土交通大臣の認定を受けることができる。当該認定を受けた船舶所有者（以下「認定船舶保有者」）は、特定警備従事者が小銃等の取扱いに関する知識・技能を有し、かつ、年齢・犯歴等の欠格事由に該当しないなど国土交通省令に定める基準に適合することについて、国土交通大臣の確認を受けなければなら

[50]船舶警備特措法施行令（政令第 326 号）第 2 条によれば、当該物資は原油とされる。なお、2013 年 11 月 12 日時点での日本籍原油タンカーは 16 隻とされる。森重国土交通省海事局長答弁『第 185 回参議院国土交通委員会会議録』（平成 25 年 11 月 12 日）

[51]船舶警備特措法施行規則（国土交通省令第 92 号）第 2 条及び 3 条では「特定日本船舶」の要件として、満載時の最大エンジン出力が 18 ノット未満、甲板等の侵入可能地点から満載喫水線までが 16 メートル未満であり、かつ、シタデル（避難のための堅固な構造を有し、無線電話等の通信手段が確保されている区画）や有刺線を設けるなど海賊被害の低減措置を講じていることが規定されている。

ない。当該確認を受けた特定警備従事者（以下「確認特定警備従事者」）は、政令で定める海賊多発海域[52]において、国土交通大臣が策定する特定警備実施要領に基づき、小銃等を用いた特定警備を実施することができ、当該警備の用に供する小銃については銃刀法第 28 条の適用が除外される。

認定船舶所有者は、認定計画に係る特定警備を確認特定警備従事者に実施させる場合には、同従事者の氏名や特定警備の実施期間、積み込まれる予定の小銃等の数量などを記載した特定警備実施計画を航海ごとに国土交通大臣に届け出なければならない。また、特定警備の実施に際しては、確認特定警備従事者が特定警備実施要領に従うことを確保する措置を講じなければならない。

確認特定警備従事者は、海賊多発海域においてのみ小銃等を所持することができ、小銃発射が可能とされる場合（表 2 参照）又は小銃等の積卸しを行う場合を除き、小銃等を携帯してはならない。また、小銃等の携帯が一般的に認められる場合であっても、通過海域[53]を航行している場合又は我が国海上自衛隊の直接護衛を受けている場合は同携帯は認められない。確認特定警備従事者は、小銃等の携帯が認められない間は、小銃と実包を分けて別々の容器に入れ、それぞれの容器を施錠した上で船長にその保管を委託しなければならない。なお、特定警備実施要領第 8 条には小銃の使用等について、無線通信や発光信号、音響信号等による警告から始まり、小銃の顕示及び構えによる警告、海賊船舶の上空又は海面に向けた警告射撃、そして自己又は自己と同乗する者の生命・身体の防護のための船体射撃、正当防衛又は緊急避難に基づく危害射撃と、海賊の接近度合いに応じた段階的かつ抑制的な対処方法が詳細に規定されている。

表 2　小銃発射が可能とされるケース（船舶警備特措法第 15 条に基づく）

（ⅰ）確認特定警備従事者は、（ⅱ）又は（ⅲ）による小銃発射を安全かつ適確に行うために、必要最小限度の範囲内で、周辺に他の船舶がないことを確認した上で、海面に向けて試験発射することができる。
（ⅱ）確認特定警備従事者は、海賊行為をする目的で著しく接近し、若しくはつきまとい、又は進行を妨げる行為を継続する者に対して、他の制止措置に従わず、船舶を停止させる手段が他にないと信ずるに足る相当理由がある場合は、事態に応じ警告を行うため合理的に必要とされる限度内で、当該船舶に向けて小銃を所持していることを顕示し、当該船舶の上空又は海面に向けて発射することができる。
（ⅲ）確認特定警備従事者は、自己又は自己と共に乗船する者の生命又は身体を防護するためやむを得ないとされる場合、事態に応じ合理的に必要とされる限度内で小銃を使用することができる。但し、小銃を発射する場合、刑法第 36 条（正当防衛）又は第 37 条（緊急避難）に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。

認定船舶所有者は、確認特定警備従事者の乗船及び同従事者による小銃等の積込みの前には船長に必

[52]船舶警備特措法施行令（政令第 326 号）第 1 条では、実質的に IMO の BMP（MSC.1/Circ.1339）で定義される「ハイリスク・エリア」に、民間武装警備員の下船が想定されるスリランカ沖を加えた海域が海賊多発海域に指定されている。但し、同海域は公海に限るとされ、ペルシャ湾は対象外となっている。

[53] 船舶警備特措法第 14 条 1 項によれば、通過海域とは、海賊多発海域が外国の領海により二以上の海域に隔てられる場合、当該領海のうち特定日本船舶が通過する必要のあるものとして政令で定めるものとされており、船舶警備特措法施行令（政令第 326 号）第 6 条では、実質的にアデン湾と紅海の間のバブエルマンデブ海峡周辺の海域が当該海域に指定されている。

要事項を通知し、また、確認特定警備事業者に特定警備を実施させる場合は、船内に記録簿を備え付け、小銃等の積卸し、保管設備への小銃等の出し入れ及び小銃の使用について当該記録簿に必要事項を記載しなければならない。但し、記録簿への記載は船長によって行われることとされる。さらに、特定警備の実施後、初めて日本の港に入港する場合は、船内に小銃等が存在しないことについて国土交通大臣の確認を受けなければ、日本への上陸又は物を陸揚げしてはならない。但し、導管によって原油を陸揚げする場合、その他国土交通大臣が小銃等の陸揚げのおそれがないと認めた場合は、この限りではないとされる。

船長は、確認特定警備従事者が乗船し又は小銃等を積込む際は認定船舶所有者からの通知事項を確認し、また、小銃等を取卸す際は数量などを確認した上で、記録簿に必要事項を記載する。また、確認特定警備従事者から小銃等の保管の委託を受けた場合は、船内の保管設備で確実に施錠した上でこれらを保管しなければならない。さらに、小銃等が亡失し、又は盗み取られた場合は国土交通省令で定めるところにより、直ちに国土交通大臣に届け出なければならない（その後、国土交通大臣は都道府県公安委員会に通知する）。

なお、国土交通大臣は、認定船舶所有者又は船長に対して特定警備実施状況やその他必要事項を報告させることができ、また、その職員に認定船舶所有者の事務所や船舶等への立入検査を実施させることができる。国土交通大臣は、認定計画に従って特定警備が実施されていないとき、あるいは、小銃等の保管設備・管理方法や特定警備事業者が国土交通省令で定める基準に適合しなくなったときなど、一定の場合には当該計画の認定を取り消すことができる。また、確認特定警備従事者が小銃等の取扱いに関する知識・技能や犯歴等に関して国土交通省令で定めた基準に適合しなくなったときなど、一定の場合には当該確認を取り消すことができる。さらに、特定警備の適正な実施に支障を生ずるおそれがあると認めるときは、船舶所有者に対して特定警備の停止措置等を命ずることができる。

⑵ 制度の特徴

船舶警備特措法は当初の業界要望から約 2 年越しの議論を経て成立したものであり、やや時宜を逸した感はあるものの、これまで丸腰状態であった日本籍原油タンカーの安定的運航は乗組員や運航会社にとってはもちろんのこと、輸入原油の約9割を中東に依存する我が国経済にとっても必要不可欠であり、成立に向けた政府及び業界関係者の尽力は高く評価されるべきである。2013 年 12 月には制度運用に向けた準備が開始されており、海上自衛隊による護衛活動と相俟って更なる海賊行為への抑止効果が期待されるところである。

今後、制度の運用が進められる中で新たな課題が浮上してくる可能性も否定できないが、制度上の課題としてこれまで指摘されてきたもの、あるいは、本稿執筆（2014 年 3 月末）時点で想定されるものについて、既に制度上の手当てがなされている部分の解説を含め、以下に特徴・ポイントを述べる。

まず、本制度は、銃規制が厳格な我が国において民間人による小銃の使用を特例的に認める点で画期的な制度といえるが、こうした銃刀法の特例を設けることで、銃器が不正に国内に流入するような事態が生じないか、あるいは、適格性に問題のある民間武装警備員が不適切な方法で小銃を使用することで

事態をエスカレートさせたり、事故が生じたりしないかといった懸念が考えられる[54]。

こうした問題に対しては、制度上、万全な対策が施されているといえよう。まず、銃器の国内流入防止のために、本制度では小銃等の所持・使用は海賊多発海域（スリランカ沖を含むハイリスク・エリアの公海部分）においてのみ認められており、同海域で行われる小銃等の積卸しの際は、船長による立会い確認と種類・数量等の記録簿への記載が義務付けられている。また、小銃等の使用及び保管に係る事項の記録も義務付けられている。さらに、特定警備終了後に初めて日本に寄港する際は船内に小銃等が残っていないことを海上保安官が入港前に確認することとなっている。

本制度の下で活用が想定される外国の民間警備会社に対しては、役員の犯歴や教育訓練体制、個々の特定警備従事者の犯歴や技能等について国土交通省が審査を行うこととなっており、特に犯歴等のチェックについては外国の公的機関が発行する犯歴証明書の提出を求め、国内外の関係機関への照会を行うなど万全を期すものとされている[55]。小銃の使用方法についても、人命や財産への被害を考慮に入れた段階的かつ抑制的な使用が義務付けられており、民間警備会社がこれらの手順を十分に理解しているかどうかの確認も併せて行われるとされる。さらに、特定警備が特定警備実施要領に基づいて適切に行われるよう監督するために、国土交通大臣は船舶所有者または船長に対する報告の徴収、必要に応じての立ち入り検査、質問徴収、特定警備の適正な実施に支障が生ずるおそれがある場合の停止措置命令といった手段を講じることとされる。こうした制度上の担保に加えて、実際に民間警備会社と契約を交わす海運会社には、相当な注意を払った上で契約対象を調査・選定すること（due diligence）が求められることになるといえよう[56]。

このように、本制度は銃刀法の特例措置との位置づけから、厳格かつ制限的な内容を有するものといえるが、一方で、制度の利用者である海運会社から見て過度に厳格なものとなっていないかとの懸念も想定され得る。例えば、特定警備従事者の適格性の確認を求める際の手続きが船舶所有者または外国の民間警備会社にとって過度に煩雑ではないか、現行制度では速力が遅く乾舷が低いことから海賊に狙われやすいとされる原油タンカーのみが適用対象となっているが、今後、他の船種についても武装警備員の乗船が必要となる状況が生じないか、また、近年はギニア湾を中心に西アフリカでの海賊行為の増加が目立つが、対象海域についても見直しの必要性が生じないか、といった問題が考えられる[57]。

これらの問題については、実際に運用を進めていく中で解決が図られ、また、海賊行為を取り巻く国

---

[54] 船舶警備特措法に係る国会審議においても、これらの点が指摘されている。『第183回衆議院国土交通委員会会議録』（平成25年5月29日）及び『第185回参議院国土交通委員会会議録』（平成25年11月12日）参照。

[55] 太田国土交通大臣答弁『第183回衆議院国土交通委員会会議録』（平成25年5月29日）、森重国土交通省海事局長答弁『第185回参議院国土交通委員会会議録』（平成25年11月12日）。

[56] 民間武装警備員の活用に関する国際的な規制は存在しないが、2012年12月には、民間海上警備会社（PMSC）がセキュリティマネジメントシステムに関するISO 28000の認証を取得するための手続きを定めたISO/PAS28007が発行している。

[57] なお、後述のようにギニア湾で頻発する海賊行為の多くは領海内で発生しているが、沿岸諸国の領海内では外国艦船の活動や武装した外国人警備員の乗船が認められていないため、現時点で対象海域を西アフリカに設定する方策は現実的ではない。

際的状況の変化に応じて対応が図られていくものもあると考えられ、現時点では想像の域を超えるものではないが、こうした問題が現実のものとなった場合には、日本籍船を運航する海運会社のオペレーションへの影響も十分考慮しつつ、船員の人命保護と船舶の安全確保という本来目的の達成に必要な検討が関係者間で進められることが期待される。

なお、本制度の下での船長の役割に関連して想定される懸念につき、以下若干の考察を加える。まず、本制度では船長が確認特定警備従事者から小銃等の保管を委託されることとなっているが、船長が小銃等の取扱いを誤って事故が生じたり、あるいは、当該事故に関連して刑事責任を追及されたりしないかといった懸念が想定されるが、船長が保管を委託されるのは、それぞれ別々の容器に格納・施錠された小銃及び実包であり、船長が小銃及び実包を直接取り扱うような状況は起こり得ず、また、特定警備における小銃の使用は確認特定警備従事者が自らの判断で行うこととなるため、個々の射撃に関与しない船長に当該射撃に係る刑事責任が及ぶことは想定されない。なお、船長は小銃等の管理を適切に行うために必要な知識を有すること（特定警備実施要領第 6 条第 1 項第二号二(2)）が求められるが、船舶所有者には、船長が当該知識を習得できるよう十全な対応が求められるといえよう。

また、特定警備実施要領によれば、特定警備は確認特定警備従事者の中から選任される指揮者のもとで実施される（同要領第 3 条第 3 項）こととなっており、船長権限との関係において問題が生じないかとの懸念も想定される。例えば、海賊が船内に侵入した場合には、船長の判断により乗組員及び確認特定警備従事者をシタデルに避難させる（同要領第 2 条第 2 項第二号ハ）と規定されているが、確認特定警備従事者が自己の安全を左右する武器使用又は退避の判断を船長に委ねることを拒否する事態も生じかねない。この点、特定警備実施要領では、確認特定警備従事者は船員法第 7 条に基づき、船長の命令に従わなければならない（同要領第 2 条第 3 項）とされているが、船舶所有者は特定警備事業者との契約に際して、あらゆる状況を想定した上で船長権限について双方が共通の理解を得るよう確保しておくことが重要といえる。

4. おわりに

ソマリア海賊問題に対して、我が国は主要国に大きな後れをとることなく 2009 年 3 月に海上自衛隊による護衛活動を開始し、国際的に高い評価を受けることとなったが、民間武装警備員乗船制度については、主要先進国が導入を進めた 2011 年から約 2 年遅れ、昨年 11 月に導入されることとなった。これは、公的武装警備員または民間武装警備員のいずれの方式を選択すべきかという問題、そして、特に銃刀法の壁を乗り越える上での政府内部での調整及び検討に一定の時間を費やす必要があったことが背景にあったものと考えられる。国内法体系の整合性確保が重要であることは論を俟たないが、一方で、海洋国家を標榜し、海洋基本法の下で海洋産業の振興や海洋の安全確保を基本的施策として掲げる我が国において、海上交通路を支える外航海運業の円滑かつ安全な事業運営を確保するための施策を迅速かつ適時に実施できるようにしていくことも重要な課題といえよう。

ソマリア海賊問題への対応に関していえば、今後も、海上自衛隊による活動を継続し、BMP に基づく自衛措置や民間武装警備員の乗船措置を必要に応じて講じるとともに、ソマリア海賊問題の根本的要因

とされる同国における貧困問題の解消や情勢安定化に向けた努力を続けることが重要不可欠といえる。既に、我が国はソマリアの治安向上や人道支援、インフラ整備など多額の支援を行うとともに、ソマリア周辺国での海賊情報共有センターや海賊対策のための訓練センターの設置、海上保安機関職員を招聘しての研修事業、ジブチ沿岸警備隊の能力向上に向けた技術協力など、ソマリア周辺諸国の能力向上に向けた活動に貢献しており、今後も、これらの活動を続けていくことが重要といえる。

なお、最後に、深刻化が懸念されるギニア湾の海賊問題について若干述べたい。2013 年におけるギニア湾での海賊事案の発生件数は 51 件と全件数（264 件）の約 2 割を占め、過去 10 年間で年平均 48 件発生する状況が続いている。特にナイジェリア沖での海賊行為が多く、2013 年は 31 件発生し、乗組員 1 名が殺害され、36 名が誘拐されるなど 2008 年（40 件発生）以来、最悪の状況となっている[58]。これらギニア湾での海賊行為は、身代金を目的に人質をとるソマリア海賊と異なり、船内の金品や貨物（特に石油製品）の強奪を目的としたものが多く、人命を軽視した暴力性・凶悪性の高いものとして航行船舶に対して甚大な脅威をもたらしている[59]。

国際社会の対応としては、国連安保理での関連決議の採択や G8 外相会合での声明を始め、米国海軍による沿岸国警備隊との共同訓練や欧州諸国による沿岸国の海上保安能力の向上支援、沿岸国自らによる海賊行為の共同監視や共同パトロールなどのほか、海運業界では業界団体が策定した暫定ガイドライン[60]に基づく自衛措置が講じられているものの[61]、ギニア湾での海賊行為は沿岸国領海内で貨物の積卸し中又は積替え中の船舶を狙ったものが大半を占め、これら領海内では外国海軍艦船の活動はもとより、武装した外国人警備員の活動は認められていないため、ソマリア海賊問題と同様の対応がとれない状況にある。このため、現在は民間海上警備会社（PMSC: Private Maritime Security Companies）の非武装要員が沿岸国の海軍や警備隊と一緒に商船に乗り込み、あるいはエスコートする方式や、領海内に安全停泊地帯（SAA: safe anchorage area）を設定して欧米系の PMSC による指導の下、現地 PMSC 及び海軍が共同で警護サービスを提供する方式などが採用されているようである[62]。

---

[58] Oceans Beyond Piracy のレポートによれば、2012 年に西アフリカで海賊からの攻撃を受けた船員数（966 名）はソマリア海賊からの攻撃を受けた船員数（851 名）を上回ったとされる。Oceans Beyond Piracy, *The Human Cost of Maritime Piracy 2012*, June 2013.
<http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/HCoP2012twoPagerforWeb_0.pdf>（2014 年 3 月 25 日閲覧）

[59] Liz McMahon, “Private maritime security companies must think smarter to survive”, *Lloyd's List*, 24 January 2014.

[60] BIMCO、ICS、INTERCARGO、INTERTANKO 及び NATO Shipping Centre 作成の Interim Guidelines for Owners, Operators and Masters for protection against piracy in the Gulf of Guinea region。
<https://www.bimco.org/en/News/2012/12/20_New_Interim_Anti-piracy_Guidelines_for_Gulf_of_Guinea.aspx>（2014 年 3 月 26 日閲覧）

[61] 国際社会の対応状況については以下を参照。外務省ホームページ「ギニア湾海賊（武装強盗を含む）問題の現状」（平成 25 年 10 月 31 日）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page22_000613.html>（2014 年 3 月 25 日閲覧）、Adjoa Anyimadu, *Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Ocean*, July 2013, pp.7-12.
<http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Africa/0713pp_maritimesecurity_0.pdf>（2014 年 3 月 26 日閲覧）

[62] Liz McMahon, “Safe anchorage area offers a ‘Nigerian solution to a Nigerian problem’”, *Lloyd's List*, 6

ギニア湾の海賊問題の背景として、沿岸国政府職員による汚職や沿岸警備隊の能力不足、そして何よりも現地政府による問題に対処する意思の欠如が指摘されており[63]、上述の国際社会による対応の継続及び強化が求められるといえる[64]。なお、特に海賊事案の多いナイジェリアでは、貧富の格差を背景に組織犯罪が蔓延する南部ニジェール・デルタ（Niger Delta）での治安対策が急務と考えられるが、同国政府は2015年の大統領選挙を前に北部の紛争解決を優先課題とする動きもあり[65]、今後の動向が注目される。

January 2014; Liz McMahon, "Private maritime security companies must think smarter to survive", *Lloyd's List*, 24 January 2014.

[63] Anyimadu 氏によれば、西アフリカ諸国は「海上問題に無頓着」（suffer from 'sea-blindness'）であり、当該問題を沿岸国政府の優先的な政治課題に据えることが重要であると指摘する。Anyimadu, *op.cit.*, pp.7, 16.

[64] なお、我が国ではアフリカ開発会議を主催し包括的な解決の必要性を訴える行動計画を採択したほか、IMOの中西部アフリカ海上保安信託基金に100万ドルの資金を拠出するなどの取組みを実施している。IMO Media Center Press Briefings, "Japan gives one million dollar boost to Gulf of Guinea fund", 17 March 2014. <http://www.imo.org/MediaCentre/PressBriefings/Pages/06-japanfund.aspx#.UzI58FIU9Fo>（2014年3月26日閲覧）

[65] Liz McMahon, "Nigerian piracy to move 'closer to home'", *Lloyd's List*, 27 January 2014.