

国際海運における船員の保護

－ 国連海洋法条約による対応とその問題点 －

正会員 逸見 真 ((独)海技教育機構海技大学校)

要 旨

国際海運において海洋汚染等の不法行為を惹起した過失犯として、あるいは密輸他の嫌疑により沿岸国に不当に拘束され処罰を受ける船員は少なくない。国際法上の被害者個人の救済は伝統的に国籍国の外交的保護に依存してきたが、船員の保護には一般に国際海運を律する旗国主義の原則に基づいた保護権、旗国による保護が行使される。定説は外交的保護が国際慣習法によって確立されたとする一方で、そのような言質のない旗国による保護は国連海洋法条約の規定と国際海事機関の定めたガイドラインに準じて執り行われている。慣習法化した一般国際法としての基盤を持たない旗国による保護という国家実行は、法的拘束力のある条約や国際海運にイニシアティブを持つ国際機関の制定したガイドラインによってその実効性、即効性が高められてはいるものの、旗国による保護は旗国自体の消極性、旗国と拘束当事者である沿岸国との利益均衡を図る条約の趣旨の他、国家実行上の外交的保護との並置による救済方法の不統一等、様々な問題点を抱えている。本講演ではその検討について、国連海洋法条約による対応を中心として報告することとしたい。

キーワード：国際条約、船員保護、外交的保護、旗国主義、国連海洋法条約

1. はじめに

国家の領域内での犯罪には、行為者の国籍の如何を問わず国内法としての刑事法が適用されるが、領域外での実行による効果が領域国内に生じた犯罪にも国内刑法が適用されると解されている⁽¹⁾。

刑事法の適用は船舶と共に他国領域に入る外航船員をもその対象とする。国家領域である内水、領海はもとより、領海外にある外国船舶による犯罪、例えば環境汚染を引き起こした過失犯や密輸の嫌疑に対し、容疑者である乗組員に沿岸国刑法が適用される。その沿岸国による執行が、国際標準に照らして明らかに不当な拘留や処罰を科す事例は少なくない。

例えば 2006 年、米国は内水である港内で発生したコンテナ船 Zim Mexico III 号事件では、本船の操船機器であるスラスターの不具合により船体が接触した岸壁クレーンが倒壊してオペレーターが死亡、本船のドイツ人船長が故殺罪で告訴され収監された。結果として船長は釈放されたが、事故より 11 ヶ月後のことであった。

2007 年、同じくギリシャのパトラス港では Coral

Sea 号のクロアチア人船長、一等航海士、フィリピン人甲板長が薬物密輸の疑いで逮捕された。密輸の証拠は見出されなかったにも拘わらず、一航士は 1 年以上の収監中、精神に支障を来して自殺を試み、船長は 17 ヶ月後に無罪となるもギリシャを追放された。

上記の事案の何れも沿岸国刑事法に則った措置とはいえ、過失犯罪に対し、あるいは不十分な嫌疑により極めて長期に渡って船員が拘束されるという妥当な執行であったとはいえない。

国家による制裁を受けた外国人の救済は、主として国際法上、その国籍国による外交的保護に依るが、船員の救済は旗国主義に準じた旗国の救済に依るとの国際的な理解がある。

本講演では旗国による船員保護の問題点を、「海洋法に関する国際連合条約」(以下、国連海洋法条約)の関連規定を中心に検討した結果として報告する。

2. 国際法による対応

2.1 外交的保護

国際法上、国外において損害を被った自国民を救

済する法的な対応を外交的保護という。他国領域における少なくない船員保護の事案にこの手法が用いられている。

国連の傘下にある国際法委員会は2006年、「外交的保護に関する条文草案」を採択した⁽²⁾。外交的保護の行使の要件の一つである、被害者が保護権を行使する国家の国籍を継続しなければならないとした原則は、この草案第5条に規定されている。規定上、救済の対象となる被害者は、損害が発生した日より国籍国による救済請求の申請の日まで、継続してその国民でなければならない⁽³⁾とされる。この主旨は、外交的保護においては被害者の国籍が保護権行使の根拠であること、及びその行使は国籍国の権利である旨を示したものである。

外交的保護制度に動揺を与えているのが人権思想である。世界人権宣言の唱える人権の国際標準は、国籍のリンクを必要とする外交的保護と異なり、国籍の如何に拘わらず国民及び外国人に等しく適用される。外国人が国民と同様に国連憲章や人権条約の下での保護に依存することが可能となったことより、外交的保護は必ずしも必要な制度ではなくなっている⁽⁴⁾との指摘もある。

2.2 旗国主義

船舶は原則、旗国の管轄下にある。これを旗国主義という。国際海運の法的な側面に通底する大原則である。

この原則には、旗国によって国籍の付与された船舶上にある個人の保護をも含むとの、国際法上の観念がある⁽⁵⁾。旗国による船員の保護はこの旗国主義に依るものであり、これに基づく対応の一つとして「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」を挙げることができる。

このガイドラインは海難事故時、事故を惹起させた船員を拘束した沿岸国の公正な対応を促す検討のために発足した、国際海事機関(International Maritime Organization, IMO)及び国際労働機関(International Labor Organization, ILO)の合同ワーキンググループにより2006年、ソフトローの形式に則り作成された。

ガイドラインは海難時、沿岸国当局による海難の調査に関連した船員の公正な取り扱い、及び拘留期間が必要以上に長期化されないことを目的⁽⁶⁾として、沿岸国の公的機関による船員拘留の全ての事案について適用される。但しあくまでも法的拘束力を伴わないソフトローとしての役割に限定されている点には留意しなければならない。

ガイドラインの骨子は、船員の公正な取り扱いの問題は寄港国または沿岸国、旗国、船員の国籍国、船舶所有者及び船員自身等、関係する当事者全ての直接的な責任として認識しなければならないとされている点にある⁽⁷⁾。本ガイドラインもこれらの当事者が携わるべき、それぞれの取り組みや対応を列挙する形でまとめられている。

3. 国連海洋法条約による対応

既に指摘した通り、国際法上の伝統的解釈は外交的保護を国家の権利と見做し、被害者の救済請求を受理、行動の如何を決定するのは国家の裁量としている。また保護の行使は被害者の国籍国に限定される。一方、上記のガイドラインには船員と保護当事者間の国籍のリンクを必要としない旗国による保護や、船員の国籍国他を含めた関係当事者を列挙して網羅的に被害者救済の実効性を高めている。

人権の観点より見れば、ガイドラインは外交的保護よりもその趣旨に近似するといっても良いであろう。またガイドラインの示す救済の方向性は国際海運の現状に即し、国籍に縛られる外交的保護に比べて即効性が期待できるが、法的拘束力はない。外交的保護、ガイドライン以上により確実な船員保護を図るには、国籍をリンクとせず且つ一定の強制力を有する普遍的な法的対応が必要となる。

国連海洋法条約は船舶とそれに付随する船員の保護を一体的に扱い、旗国主義による船舶または、及び船員保護を条約の形で具体化している。

関連する主たる規定は排他的経済水域に関する第73条(沿岸国の法令の執行)の、拿捕された船舶及び乗組員の合理的な保証金の支払いと釈放を定めた第2項、船舶抑留時の旗国への通報を規定した第4項、海洋環境の保護に関する第220条(沿岸国による執行)の、保証金または金銭上の保証要求に関する適当な手続きに従った場合の船舶の航行の確保に関する第7項、同じく領海の内外における環境汚染についての刑罰の規制に関する第230条(金銭罰及び被告人の認められている権利の尊重)、紛争の解決に関する第292条(船舶及び乗組員の速やかな釈放)と複数あるが、その中核を為す規定は292条であると見て良い。実際にも沿岸国による不当な長期の拘留や処罰からの実際の船員の釈放も、国連海洋法条約第292条に準拠して執行される傾向が見られる。

本条は同じく条約第73条2項にいう、乗組員釈放のための合理的な補償金の支払いまたは同様の他

の金銭上の補償が沿岸国当局に提供されても尚、船舶や乗組員が解放されなければ、締約国である沿岸国及び本船の旗国が合意する裁判所または国際海洋法裁判所へ、船舶及び乗組員の釈放を求めて提訴する権限を旗国に認めたものである(第1項)。釈放を要求する当事者は原則、旗国と定められているが、旗国により権限を与えられた者による釈放請求も認められている(第2項)。

本規定は条約第15部(紛争の解決)に置かれ、船舶及び乗組員に関する沿岸国と旗国との間の紛争解決を目的としたものである。また国際海運における船舶の保護と管理の権限が旗国にあるとした伝統的な旗国主義を改めて確認、適用すると共に、便宜置籍等、旗国と船舶の運航の実体が乖離する現在の海運実務における慣行を考慮して、実際の受益者にも請求の提起を認めている⁽⁸⁾点が指定できる。

乗組員については本条規定の適用と並行して、その国籍国による外交的保護権の行使も可能である。外交的保護権の行使にはその行使の以前において国際法上、加害国における国内救済完了の原則、即ち被害者自身が加害国における自らの権利侵害救済のための手段を尽くすことが求められているのに対して、それが問われない上記規定による救済は、乗組員の人権保護の観点からも評価できるように思われる。

実際に過去、多くの判例がこの条項に従って裁定されている。船舶及び船員の釈放のリーディングケースと表現しても良い、1999年に国際海洋法裁判所が裁定したサイガ号事件では、旗国による乗組員の保護の有効性が争われた。1997年10月28日、ギニアの排他的経済水域の南側境界外で漁船に対して補油を行っていたサイガ号は、ギニアの警備艇より攻撃を受け同国へ連行され、本船と船長を含む7名の乗組員が拘留された⁽⁹⁾。1997年11月13日、旗国であるセント・ビンセント・グレナディーンは国連海洋法条約第292条に基づき、本船及び乗組員の釈放を求めて国際海洋法裁判所へ提訴⁽¹⁰⁾、裁判所は拘留が違法であると判じた。

4. 問題の所在

近年の人権擁護の拡大に従って、人権に基づき被害者自らによる請求権行使の権限が認められていると声高に唱えても、船員について述べれば、入国管理という正規の外交ルートを経由せず、沿岸国に一方的に拘禁される中、自らの擁護を訴える機会が与

えられるか否かが問われなければならない。

現状、人権擁護システムの欠缺部分には、国際法の原点に立ち返った国家による被害者保護が必要となる。国家が主体となって行使する外交的保護や旗国による保護はその役割を失ってはいないように思われる。

そのような旗国主義に依る船員保護の実践を現代の国際海運の慣行に即して解釈し法的に強化、国家実行を促すのは国連海洋法条約に代表される国際条約の規定であり、これに準じた国際判例であり、関係当事者間の協力を目指して国際機関により策定されたガイドラインというソフトローである。中でも法的強制力を擁した国連海洋法条約の規定は重要であるが、一方で以下のような問題を見逃すことはできない。

第一に手続き的な問題として、国連海洋法条約第292条による救済は、船舶が沿岸国当局によって既に没収された後の提訴について具体的な解決策を提示していない。あくまでも沿岸国の拘留下にある船舶を対象とした救済であり、本船が没収された後の乗組員の救済についても明示されていない。沿岸国による船舶の没収は珍しくなく、また拘留後、比較的短期に執行される場合もある。

この点は条文の改正によって明確化することが望ましいが、実際に適用される沿岸国国内法との整合という問題をも含む。没収の有効性について等、今後の国際判例の蓄積による解決が待たれる。

第二に第292条は旗国主義に基づいた措置を定めたものであるとはいえ、旗国と沿岸国双方の利益の均衡が考慮されて制定された経緯がある。拘留された船員の処遇が人権に悖ると見做されても、釈放のための保証が沿岸国に対して為されなければ、関係する裁判所への提訴も困難となる。保証の多くが船舶所有者の保険に依存している現実、また当該保険には原則、船員の保釈料は見込まれていない点を考慮すれば、本条の適用が安易に図れるとはいえない。

締約国の批准を経て発効する条約の性質より見れば、船員保護を侵害する沿岸国ではあっても、締約国であればその利益を条約が考慮せざるを得ないのは当然でもある。しかし条約の性格が船員の人権擁護を劣後させる方向へ働くことは、国際法における強行規範に抵触する可能性もあり、慎重な検討が必要と思われる。

第三に、船員の保護にあたり旗国主義による保護と外交的保護の二つの保護が両立し、何れかに優先

順位は付け難いとされている⁽¹¹⁾他、実務上も船員保護の事案には旗国による保護と外交的保護が併存する。このような優先順位のない救済策の並列が、旗国による対応を躊躇させる要因とはならないか、危惧されるところである。但し趨勢を見る便宜置籍国等、旗国の対応にも十分な期待が掛けられない状況の中で、二つの救済策が並置される救済体制の意義もまたあり得べきであり、ケース毎における具体的な対応の如何の決定は、前掲ガイドラインに準じた関係当事者の責務となるものと思われる。

上記の何れの問題についても、国際法による対応は条約法、ソフトローの整備及び判例の集積と、時間の経過が法原則の抽出を果たして国際的なコンセンサスの醸成に繋がっていくことを期待したい。

参考・引用文献

- (1) Antonio Cassese, *International Criminal Law*, p.278, 2003.
- (2) Draft Articles on Diplomatic Protection, Definition and scope, 2006.
- (3) Draft Articles on Diplomatic Protection, Art.5 Continuous nationality of a natural person, Sec.1, 2006.
- (4) Chittharanjan F. Amerasinghe, “Diplomatic Protection”, p.73, 2008.
- (5) Brownlie’s *Principles of Public International Law*, 8th Edition, p.702, 2012. 国際判例でも、船員や軍艦上の外国人が国民としての地位に同化するという特別な状況について言及されている (*Dissenting Opinion by Judge Hackworth, Reparation for injuries suffered in the Service of the UN case*, p.202.)。
- (6) “Guidelines on fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident”, I Introduction, para.2.
- (7) Circular letter No.2711, Annex, Resolution LEG.3 (91) adopted on 27 April 2006.
- (8) 河野真理子: 国連海洋法条約の義務的紛争解決制度に関する一考察, 島田征夫他編集: 国際紛争の多様化と法的処理 栗山尚一先生・山田中正先生古稀記念論集 所収, pp.185-186, 2006
- (9) *International Tribunal for the Law of the Sea, Year 1999, No.2, The M/V “Saiga” (No.2) Case (Saint Vincent and Grenadines v. Guinea), Judgment, para.33.*
- (10) *Ibid.*, para.35.
- (11) *Supra note* (4), p.122, 2008.