

ブリーフィング・メモ

ソマリア沖・インド洋の海賊の現状と民間軍事会社(PMSC)による対処

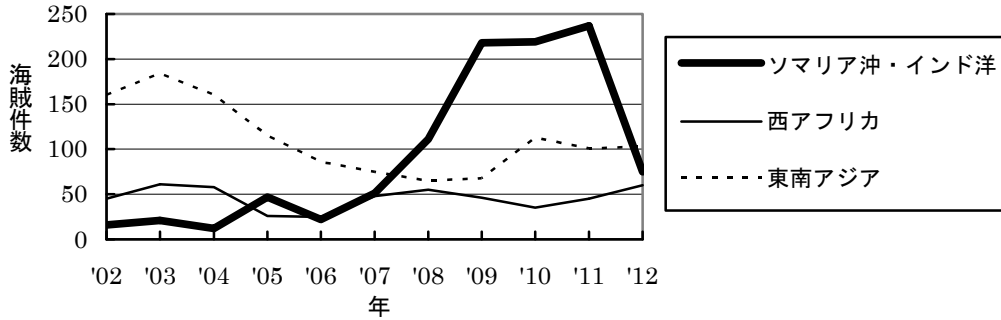
理論研究部 社会・経済研究室長 小野 圭司

1. 海賊の動向

狭義の海賊行為は公海上での行為を意味するが、広義の海賊には領海内でのそれも含んでおり、国際機関（国際商工会議所・国際海事局：ICC-IMB）等による公表値は「広義の海賊行為」に基づいている。この広義の海賊行為であるが、ソマリア・インド洋、西アフリカ、東南アジアの3ヶ所で世界の発生件数の7割近くを占めている。伝統的に海賊発生件数が多かったのはマラッカ海峡を抱える東南アジアであり、以前は世界の海賊発生件数の約半数を占めていたが、沿岸各国の対策や日本を含む周辺諸国の海賊対策支援が功を奏しそこでの海賊発生件数は、2009年までは大きく減少した（図）。これに代わってここ数年で件数が大きく増えているのがソマリア沖・インド洋であり、ここでは被害船舶乗員の拘束期間が長期化して身代金も高額になっている。2011年2月にギリシア船籍タンカー「イレーヌ SL (Irene SL)」(載貨重量トン319,247t、乗員25名)がマスカット(オマーン)南東350海里の海上で襲撃され、身代金1,359万ドルが支払われたが、これはこれまでに海賊に支払われた1件当たりの身代金最高額である。また2008年9月にはウクライナの海運会社が運航するベリーズ船籍貨物船「ファイナ (Faina)」(排水量13,650t、乗員21名)がソマリア沖で海賊に乗っ取られた。この船にはT-72戦車33両、ロケット擲弾筒、高射機関銃、その他小火器と弾薬が貨物として積載されていたため、事件発生後に米国やロシアの海軍艦艇がこの船を追跡する事態になった。海賊側の身代金要求2,000万ドルに対して結局320万ドルが支払われ、人質の拘束期間は5ヶ月に及んだ。2011年にソマリア海域の海賊に支払われた1件当たりの身代金は540万ドルであり、前年対比約35%上昇している。

ソマリア沖での海賊増加の原因としては、ソマリアでは無政府状態が続いており、外国漁船による水産資源の乱獲を防止できず生活に窮した漁民が、武装して海賊行為を行うようになったことが挙げられている。また外国漁船の違法操業を監視していた沿岸警備組織(この中には過去に民間軍事会社(Private Military and Security Company: PMSC)による支援・訓練を受けていたものもある)が、治安の悪化に伴い海賊行為を行うようになった例も指摘されている。ただし図に見る通り、2012年にはソマリア沖・インド洋での海賊発生件数は大きく減少している。これには、以下のような理由が考えられている。まず後で述べるような、各国海軍による海賊対処(日本は平成21(2009)年3月より海上自衛隊部隊を派遣)の効果である。そして2011年のケニアによる南ソマリア進攻により、この地域の治安が回復(海賊が陸上拠点を喪失)したことが挙げられる。さらにこの海域を航行する商船の約2割が火器を用いた武装警備を行っていることに加えて、インド洋では約40隻の民間警備船が活動中(または活動予定)であることも海賊行為の減少に効果があった。一方で海賊は奪った大型漁船等を母船として用いるなどして、ソマリア沖を主とする活動海域をインド洋全体に広げつつある。また従来海賊の多くはモンスーンの時期を避けて活動していたが、母船を用いることでそのような制約を受けにくくなっている。

ソマリア・インド洋での海賊件数の急減とは別に、東南アジアや西アフリカでの海賊の発生件数は増加傾向にある。特に東南アジアでは、一時期件数が減少したものの2010年以降は件数が増えている。東南アジアでは主として海峡地域(マラッカ海峡等)で海賊対処が行われていたが、海賊が活動拠点を南沙諸島の方へ移しており南シナ海沖合での活動が再び増えている。また西アフリカでの海賊は、比較的安い身代金で早期妥結を図る傾向があるといわれている。



図：主要海賊発生海域での海賊件数推移 (2002-12年)

出所：International Chamber of Commerce International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery against Ships*, 1 January – 31 December 2012, ICC-IMB, 2013, pp. 5-6; International Chamber of Commerce International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery against Ships*, 1 January – 31 December 2006, ICC-IMB, 2007, p. 4 より作成。

2. PMSCによる海賊対処—私的財としての対応

軍事・警察活動は経済学でいうところの公共財であり、そこでは非競争性(利用者が増えても経費が増加しない)・非排除性(対価を支払わない者を排除できない)が存在する。洋上における犯罪行為の取り締まりについては、領海内では沿岸国の主権に委ねられ、公海上では船舶の旗国の排他的な管轄権が及ぶ。ただし公海上で活動する海賊は逃亡し易く、海賊船の旗国(特に便宜置籍国)や海賊実行犯の国籍国に管轄権を委ねるのは現実的でない。このため海賊行為に対しては、各国の国内刑法の適用を可能とする普遍的管轄権が認められている。またこれに基づく海賊船舶・航空機の拿捕・臨検・追跡の権限は、軍用艦艇・軍用機以外の公用船・公用機(海上警察機関等)にも与えられている。ソマリア沖での海賊対処活動では、多国籍対応の枠組み(NATO〈オーシャン・シールド作戦〉、EU〈アタランタ作戦〉、米海軍主導の有志連合海上部隊統合部隊151〈CTF-151〉)や、各国個別に対応している活動がある。もっともどの枠組みでの活動であるかに拘わらず、各海軍は相互の情報交換を密に行っている。これらの活動は「面」としての航路帯の安全確保を目的とする、公共財として機能している。

一方でPMSCは警戒・警備等の役務を提供するが、あくまでも個々の契約に基づいて「点」としての個艦の安全確保を目的とする私的財の供給者である。そして海洋における安全を確保する手段として、海軍・海上警察機関等とPMSCは補完関係にある。2001年の米国同時多発テロを契機に改正された「海上における人命の安全のための国際条約(SOLAS条約)」や、国際海事機関(IMO)が採択した「国際船舶港湾施設保安規範(International Ships and Port Facility Security Code: ISPS Code)」もこのよう

な考え方に立っている。近年では海洋業務を専門とするPMSCが危険海域航行の際の警備を提供したり、漁船の違法操業対処を目的に政府がPMSCに委託する(補完関係よりも代替関係に近い)例も存在する。

PMSCの海賊対処は陸上業務と異なり、人質や船舶・貨物の奪還や身代金交渉のような危機管理の性格も有している。現在PMSCが提供している対海賊業務は、事前対処としての「情報提供」、「対策指導・訓練」、事態対処としての「警戒・警備」、事後対処としての「被害対応」に分類される(表を参照)。これらの業務には海軍や海上警察機関等により公共財として提供されるものもあるが、より個々の顧客の要望にきめ細かく応えるという私的財の提供という点で、PMSCは海軍・海上警察機関と補完関係にある。コントロール・リスクス(Control Risks)やG4Sのような大手PMSCがこれら全ての業務提供を行う一方で、特定の業務に特化したPMSCも存在する。元兵士・沿岸警備隊員・警察官等が少数で設立した海賊対処を専門とする中小PMSCには、顧客との契約が成立してから人員と設備を揃え始めるものも少なくないが、要望に応じた人員・設備を機動的に備えることが可能であるという利点もある。

表：PMSCによる海賊対処業務

	業務分類	業務の内容
事前対処	情報提供	危険情報提供、保険料算定根拠提供
	対策指導・訓練	海賊対処機器を用いた訓練提供、コンサルティング
事態対処	警戒・警備(非武装)	音響装置・非殺傷レーザー・放水銃・スクリュウ拘束索等を利用
	“(武装)”	小火器を用いた武装警備
事後対処	被害対応	人質解放・身代金交渉、報道機関対応、被害者家族への精神面での支援

3. 秩序ある補完関係へ

商船に対する武装警備の浸透が、ソマリア沖・インド洋での海賊発生件数減少に繋がっていることもあり、商船への武装警備員の乗組みを認める動きが広がっている。IMOは従来、商船による火器の所有・使用は、事態を却って危険にする、火器の操作には特別な訓練を必要とする、事故発生の危険が高まる、正当防衛で火器を使用してもそれが認められるような法制度が整っていない、ことを理由に薦めていなかった。しかしIMOの海洋安全委員会(Maritime Safety Committee: MSC)は2011年5月の第89回会議において、危険海域を航行する船舶について旗国が適切・合法と認める限りにおいて民間武装警備員(Contracted Armed Security Personnel)の乗船を暫定的に推奨することとなった。米国では沿岸警備隊が危険海域を航行する全ての米国籍商船に警備員の乗船を求めており、その上で武装警備を行うか否かは個々の船主・海運会社の判断に委ねている。そして警備員(武装警備員である場合も含めて)の満たすべき要件が沿岸警備隊によって示されるなど、PMSCと沿岸警備隊との補完関係が機能している。また英国では、英国籍商船に対する武装警備が2011年12月から認められた。海運会社は運輸省に警備計画を提出し、PMSCとその警備員は内務省・警察の事前検査を受けることが求められる。2011年12月時点で武装警備を認めている国・地域は米英両国の他には、キプロス、フィンランド、ドイツ、ギリシア、香港、インド、イタリア、ノルウェー、スペインである。現時点では日本籍船には武装警備員の乗船が認められていないが、上記のような国際的な流れを受けて、また日本船主協会が武装警備員の乗船を求めていることから法制化に向けた動きが進んでいる(日本船警備特別措置法案が4月5日閣議決定)。

このような武装警備を含む PMSC の利用拡大にとって、そして望ましい PMSC と海軍・海上警察機関等との補完関係構築のためにも、適切な規制・監督は不可欠である。その国際的な指針としてスイス外務省と赤十字国際委員会 (ICRC) が中心となり、2008 年 9 月に「モントルー文書 (Montreux Document)」が採択された。2013 年 1 月の時点で、日本は未だ承認していないが 44 ヶ国と欧州連合が同文書を承認している。「モントルー文書」は各国政府に向けた指針であるが、PMSC 向けのものとして同じくスイス外務省が主導して「民間軍事会社のための国際行動規範 (International Code of Conduct for Private Security Service Providers)」が 2010 年 9 月に策定され、2013 年 4 月時点で 74 ヶ国・地域の 602 社がこれに加わっている。このうち約半数が海洋業務に特化した PMSC であり、2 割弱は海洋・陸上双方の業務を提供する PMSC である。この中で PMSC を監視する独立した監視機構の設立に向けて関係者の協力を求めており、現在この監視機構については、スイス外務省が中心となって関連憲章を起草中である。

現在ソマリア沖での各国海軍等による海賊対処は効果を上げているが、海賊がこれを避けるためにインド洋など広い海域に分散するようになると、それへの対処に要するコスト (人的・時間的コストを含む) は大きく増加する。そこで「点」としての個々の商船の警備 (これには競争性・排除性が伴う) を PMSC が提供して、海軍・海上警察機関による「面」としての安全確保の補完関係を構築・強化することは、経済学的には合理的な行動である。加えて PMSC が警備船や哨戒機を保有して、違法漁業監視業務を請け負うという、補完関係から代替関係に移行する動きもある。問題はこのような合理的な動きの一方で、法・規制の整備が不十分なことにある。PMSC は海軍・海上警察機関等に次ぐ海洋安全保障の担い手との意識を持ち、法的体系に組み込んで適切な規制・監督を行うことが求められている。

〈参考文献等〉

1. 小野圭司「民間軍事会社 (PMSC) による海賊対処—その可能性と課題」『国際安全保障』第 40 巻第 3 号
2. 小野圭司「民間軍事会社の実態と法的地位—実効性のある規制・監督強化に向けて」『国際問題』第 587 号
3. Claude Berube and Patrick Cullen eds., *Maritime Private Security: Market Responses to Piracy, Terrorism and Waterborne Security Risks in the 21st Century*, Routledge, 2012.
4. Anna Bowden and Shikha Basnet, *The Economic Cost of Somali Piracy*, 2011, One Earth Future Foundation, 2012.
5. James Brown, "Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean's' Private Security Boom," *Analysis*, Lowy Institute for International Policy, September 2012.
6. Dana Dillon, "Maritime Piracy: Defining the Problem," *SAS Review*, vol. 25 no. 1, Winter/Spring 2005.
7. Carolin Liss, "Private Military and Security Companies in the Fight against Maritime Piracy," a paper for Global Challenge, Regional Responses: Forging a Common Approach to Maritime Piracy in Dubai, April 18-19, 2011.
8. Nis Leerskov Mathiesen, "Private Security Companies in Anti- Piracy Operations," a paper for 7th
9. Pan-European IR Conference in Stockholm, 9-11 September, 2010.
10. Theodore T. Richard, "Reconsidering the Letter of Marque: Utilizing Private Security Providers against Piracy," *Public Contact Law Journal*, vol. 39, no. 3.
11. Bibi van Ginkelet al., *State or Private Protection against Maritime Piracy?*, Clingendael, 2013.

(平成 25 年 4 月 8 日脱稿)

本稿が複雑な安全保障問題を見ていただく上で参考となれば幸いです。なお本稿の見解は防衛研究所を代表するものではありません。また無断引用はお断り致します。
ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。

防衛研究所企画部企画調整課

外 線 : 03-3713-5912

専用線 : 8-67-6522、6588

FAX : 03-3713-6149

※防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.go.jp>