

# グリーンフイング・メモ

## 旗国主義と安全保障

理論研究部政治・法制研究室主任研究官 永福 誠也

### 1 はじめに

人に国籍 (nationality) があるように、船舶にも国籍がある<sup>1</sup>。人の国籍取得の要件は、国際法上の制約がある事項を除き、各国が自由に定め得る<sup>2</sup>。船舶の国籍取得の要件も同様で、自国船舶としての地位を許与する要件は、基本的に各国に任されている<sup>3</sup>。したがって、所有者の国籍国とは別の国を船舶の国籍国とすることも、その別の国の船舶としての (登録) 要件を充たせば可能である。この船舶の国籍国を、国際法上旗国 (flag state) と言う。そして、旗国は、条約による特別の定めや国際連合安全保障理事会 (以下、安保理) の特別の決議のような特段の事情がないかぎり、公海上の自国船舶に排他的に管轄権を行使し得る。これは国際法上の原則であり、当該原則は、旗国主義 (flag state principle) と呼ばれている。よって、本年7月25日にモーリシャス沖で貨物船が座礁するという事故が生じたが、当該貨物船の所有者は日本企業であるものの、旗国はパナマであるため、当該船舶が公海上にある間に排他的に管轄権を行使し得る国は、日本ではなく原則パナマとなる。

この旗国主義に関する論点の1つとして、安全保障上の目的から臨検等の措置が必要と考えられる公海上の外国船舶に対応する場合でも旗国主義を踏まえねばならないのかということが挙げられる。というのは、旗国主義の原則は絶対的なものではなく、公海上で海賊等の一定の行為に従事している船舶に対応する場合、例外的に旗国主義は適用されないことが国際法上確立されているが、大量破壊兵器の不拡散やテロ活動阻止といった安全保障上の目的による外国船舶への対応に際し旗国主義を適用外とする必要性は、海賊等に対応する場合より高いように思えるからである。そこで本稿では、旗国主義の意義等について解説した後、安全保障上の目的に基づく公海上の外国船舶への対応に関し、旗国主義の原則はどう扱われているかについて紹介する。

なお、軍艦と公船は、公海において旗国以外のいずれの国の管轄権からも完全に免除されているので<sup>4</sup>、本稿でいう、対応が必要と認められる公海上の外国船舶に、軍艦、公船は含まない。

### 2 旗国主義の意義及び由来

旗国主義とは、旗国は公海上の自国船舶に排他的に管轄権を行使でき、公海上の船舶は旗国の管轄権に排他的に服するという原則であり<sup>5</sup>、当該原則の理論的由来として、船舶を旗国の領土の一部又は領土の延長であるとみなす考え方、すなわち、船舶を「浮かぶ領土」とみなす船舶領土説 (論) が、国際法上伝統的に援用されてきた。この船舶領土説 (論) は、18世紀半ばに提唱され<sup>6</sup>、以後判例、学説で、旗国主義の原理を説明する際用いられてきたが、それは、常設国際司法裁判所によるロチューズ号事件判決 (1927年)

<sup>1</sup> 国連海洋法条約第91条第1項。なお、船の国籍は、一般に船籍と呼称されている。

<sup>2</sup> 岩澤雄司『国際法』(東京大学出版会、2020年)340頁。

<sup>3</sup> Richard A. Barnes, "Flag State," in *The Oxford handbook of the Law of the Sea*, ed. Donald R. Rothwell et al. (Oxford: Oxford University Press, 2015), p. 306. なお、国連海洋法条約第91条第1項では、船舶に対する国籍許与の条件は各国家が定めるとされているが、同時に、国籍許与国と当該船舶の間には「真正な関係が存在しなければならない」とされているものの、「真正な関係」の基準については定められていない。

<sup>4</sup> 国連海洋法条約第91条、第96条。

<sup>5</sup> 林可宣、島田征夫、古賀衛『国際海洋法 (第2版)』(有信堂、2016年)100頁。

<sup>6</sup> 水上千之『海洋法』(有信堂、2005年)156頁。

などで述べられているように、公海の自由の帰結、すなわち、国家が公海の使用に関し他国の支配（干渉）を受けないことの帰結として、公海上の船舶に対し、旗国はその領土におけるのと同様に権限を行使することができるのに対し、旗国以外の国はそれができないことから、公海上の船舶は旗国の領土と同視され得るというものである<sup>7</sup>。もっとも、航空機による公海上の外国船舶の直上通過は領空侵犯にあたるという国際法上の規則や国家実行等がないように、船舶を領土と同視し得るとする説明には理論上不適切な点もあるため、今日船舶領土説（論）は用いられなくなっている<sup>8</sup>。かわりに、公海の自由の原則の下での公海における秩序維持に最も適するのは、船舶の旗国による管轄権の行使であるためというような考え方が、旗国主義の説明として用いられている<sup>9</sup>。仮に、この説明を秩序維持最適説と呼ぶと、船舶領土説（論）は、旗国を公海上の船舶に対する排他的権限行使という権利の主体として捉えるものと解されるのに対し、秩序維持最適説は、旗国を公海における秩序維持責任の主体と捉えるものと解される。よって、旗国主義が適用されない場合とは、船舶領土説（論）の場合、旗国の排他的権限行使という権利が例外的に認められない場合を意味するのに対し、秩序維持最適説の場合、旗国の秩序維持責任が例外的に求められない場合を意味することとなる。この点を踏まえると、旗国主義の例外は、船舶領土説（論）が支持されていた時代よりも今日のほうが認められやすいのではないかと考えられる。

### 3 旗国主義の例外

今日、旗国主義の例外は、船舶領土説（論）が支持されていた時代よりも理論的には認められやすいとしても、現状はどうだろうか。当該例外は、条約規定に基づく場合と安保理決議に基づく場合の大きく2つに大別される。

海洋法の一般法と言える国連海洋法条約では、公海上で（軍艦・公船を除く）外国船舶への臨検が認められる旗国主義の例外にあたる場合として、当該外国船が①海賊行為、②奴隷取引、③無許可放送のいずれかに従事している場合、④無国籍船の場合、⑤臨検を実施する軍艦と同一国籍であろうという嫌疑がある場合<sup>10</sup>、当該外国船舶が領水（領海及び内水）、群島水域、又は接続水域から追跡権の行使を受けている場合を規定している<sup>11</sup>。しかしながら、安全保障上の観点からの外国船舶対応に関しては、国連海洋法条約上、旗国主義の例外とはされていない。他方、海上での安全保障関連活動に係る条約の中には、公海上の外国船舶への対応に関し、旗国主義が除外される場合を規定したものがあり、そのようなものとして、海洋航行不法行為防止条約（以下、SUA条約）改正議定書（日本未加入）が挙げられる。当該議定書では、住民を脅迫し、又は政府等への行為等強要目的で使用されることを知りながら、船舶によって爆発性物質、放射性物質、BCN兵器などを輸送している嫌疑などのある場合、旗国の許可を得て当該船舶の臨検することが可能とされている<sup>12</sup>、一定の場合、旗国の承諾が不要となる旨の手続きが規定されている<sup>13</sup>。ただし、当該承諾不要条件も、旗国による事前同意（授權）を前提とするものであり、その意味で旗国主義を基調としていえると言える。

安保理決議の中で旗国主義を除外する特別な授權が含まれているのは、国連憲章第7章第41条に基づく経済制裁の実効性確保のための禁輸措置に係るものである。具体的には、南ローデシアへの禁輸執行に

<sup>7</sup> 水上千之『船舶の国籍と便宜置籍』（有信堂、1994年）26頁。

<sup>8</sup> 水上『海洋法』157頁。

<sup>9</sup> 兼原敦子「現代公海漁業規制における旗国主義の存立根拠」『立教法学』第75号（2008年）35-36頁。

<sup>10</sup> 国連海洋法条約第110条。

<sup>11</sup> 国連海洋法条約第111条。なお、公海漁業への国際的規制に関し、その手法は原則旗国主義を踏まえたものであるが、個別の条約中には旗国主義の例外を規定したものがあり、そのようなものとして、例えば、国連海洋法条約の実施協定である国連公海漁業実施協定（第21条、第22条）がある。

<sup>12</sup> SUA条約改正議定書第8条の2第5項（b）・（c）。

<sup>13</sup> SUA条約改正議定書第8条の2第5項（d）では、締約国は、同議定書批准の際（若しくは批准後に）、自国船舶に対する臨検等を要望する国からの要請を了知後4時間以内に当該要望国に対する回答が無い場合、臨検等の権利が当該要望国に与えられることを国際海事機関（IMO）に通告することができる旨規定されている。

係る安保理決議221（1966年）、イラクへの禁輸執行に係る安保理決議665（1990年）、ハイチへの禁輸執行に係る安保理決議875（1993年）、旧ユーゴスラビアに対する禁輸執行に係る安保理決議787（1992年）などであり、これらの決議では、禁輸執行に際し、国連加盟国（海軍）が強制措置を執り得る旨明示されている<sup>14</sup>。また、2006年の北朝鮮による核実験に対する経済制裁を決定した安保理決議1718以降、北朝鮮の核実験・弾道ミサイル発射に対する経済制裁に関する一連の安保理決議の中には、決議1874のように、公海上での禁制品積載嫌疑船舶に対する検査を加盟国に要請するものもあるが、当該検査は「旗国の同意を得て（with the consent of the flag State）」実施することとされているように、安保理決議に基づく公海上での船舶検査であっても、旗国主義の例外が常に認められているわけではない。

このように、海洋法関連条約や安保理決議をみると、安全保障を目的とした公海上の外国船舶への対応に関し、旗国主義が積極的に排除されているわけではないことがわかる。他方、条約や安保理決議上の根拠がなくても、自衛権行使に該当すれば、旗国主義の例外として、公海上の外国船舶への干渉は理論的に可能であり、学説の中にも、安全保障目的での公海上の船舶への対応に関し、自衛権を援用し得るとするものがある。たとえば、私人による自国への急迫した重大な侵害に対する自衛権の行使は、国連憲章51条で認められている（国家による）武力攻撃の発生を前提とした自衛権の行使にあたらないが、一般国際法上は認められることを前提に、当該一般国際法上の自衛権（治安措置型自衛権）を根拠として公海上の外国船舶への干渉は可能であり、それゆえ、対テロ海上阻止活動として公海上の外国船舶（第三国船舶）に干渉することも、当該一般国際法上の自衛権（治安措置型自衛権）の範囲で許容されるとする説がある<sup>15</sup>。ただし、当該学説によっても、大量破壊兵器等をテロリストやその関連組織に向けて運送しているという嫌疑のみでは、（差し迫った自衛の）必要性という自衛権行使のための基本要件が充足されず、上述の干渉は許容されないと解されるため<sup>16</sup>、当該自衛権を援用し得る状況は極めて限定されると考えられる。

#### 4 旗国主義との調和

3で説明したように、安全保障を目的とした公海上の外国船舶への対応に関し、国連海洋法条約では旗国主義の例外とされておらず、当該例外を認めているSUA条約改正議定書でも旗国主義の原則が積極的に排除されているわけではない。また、安保理決議でも常に当該例外が認められているわけではなく、自衛権を援用し得る場合があるとしても、極めて限定的と考えられる。以上から、国際社会における現状として、当該対応は、主に旗国主義と調和する方法で実施又は構想されている。旗国主義と調和する方法とは、具体的には、対象船舶の旗国の同意を得た上での臨検等の実施であり、例えば、同時多発テロ直後の2001年10月から現在まで、第151連合任務部隊（CTF151）により実施されている「不朽の自由作戦」海上阻止活動<sup>17</sup>、同じく同時多発テロを契機に2001年10月から開始された、NATOによる地中海域におけるテロ活動を探知・抑止することを目的とする「アクティブ・エンデバー作戦」<sup>18</sup>海上阻止活動は、旗国の同意又は船長の同意を得て実施されている<sup>19</sup>。（もっとも、船長の同意が旗国の同意に代わり得るかは国

<sup>14</sup> 南ローデシアへの禁輸に関しては、イギリスにのみ強制措置が授權されていた。

<sup>15</sup> 石井由梨佳「安全保障上の脅威をもたらす第三国船舶に対する公海における自衛の可否」『世界法年報』第36号（2017年）146-147頁。

<sup>16</sup> 同上、146頁。

<sup>17</sup> “CTF 150: Maritime Security,” Combined Maritime Forces, <https://combinedmaritimeforces.com/ctf-150-maritime-security/>

<sup>18</sup> アクティブ・エンデバー作戦は2016年10月に終了し、活動内容は海洋安全保障活動（Maritime Security Operation）としてNATOの「シー・ガーディアン作戦」に引き継がれている。“Operation Sea Guardian,” Allied Maritime Command, <https://mc.nato.int/missions/operation-sea-guardian>.

<sup>19</sup> 石井「安全保障上の脅威をもたらす第三国船舶」143頁。J. Kraska and R. Pedrozo, *International Maritime Security Law* (Leiden: Brill Nijhoff, 2013), pp. 54-55.

際法上疑問であり、議論がある<sup>20</sup>。)また、北朝鮮の核実験・弾道ミサイル発射に対する経済制裁の実効性を担保するため、北朝鮮による洋上での「瀬取り」を中断させることの重要性は国際社会でも認識され、安保理決議2397では、禁輸違反に関与した船舶に対し、制裁を加えることが国連加盟国に義務づけられているものの、3で紹介したように、公海上での禁制品積載嫌疑船舶に対する旗国以外の国連加盟国による検査は、旗国の同意を得て実施することとされている。加えて、我が国が重要影響事態や国際平和共同対処事態で実施する船舶検査活動も、検査権限の授権に関する安保理決議が無い場合、旗国の同意を得て実施することが予定されている<sup>21</sup>。さらに、「拡散に対する安全保障構想」(以下、PSI)に基づく阻止も、既存の国際法に従うことを前提としており<sup>22</sup>、現在、PSI海上阻止に際して旗国主義を排除する特別な授権が既存の条約や安保理決議中に存在しないため<sup>23</sup>、対象船舶に対する公海上での強制措置は、旗国の同意を得て実施することとなる。

なお、旗国の同意を得ようとする場合、その都度調整するか、あらかじめ同意を得ておくかのいずれかとなるが、アメリカがいくつかの国と結んでいる2国間臨検協定は、後者の例と言えよう<sup>24</sup>。

## 5 おわりに

2で紹介したように、旗国主義は、公海の自由の帰結として、公海上の船舶は旗国の領土と同視され得るという船舶領土説(論)に依拠し、旗国の権限に関する原則のように従来説明されてきたが、今日では、公海の自由の原則の下での公海における秩序維持に最も適するのは船舶の旗国による管轄権の行使であるというような、旗国に求められる責任に係る原則のように説明されている。それゆえ、船舶領土説(論)が支持されていた時代よりも今日のほうが、理論上、旗国主義の例外は認められやすいと考えられる。しかしながら、いずれの説明も、公海の自由、特に公海の使用の自由に関し、国家は他国の支配(干渉)を受けないという国際法上の利益を旗国主義のえん源としている点に変わりはない。すなわち、旗国主義は、公海の自由、特に公海の使用の自由という国際法上の重要な利益が国家に保障されていることから導き出される原則であり、それゆえ、当該原則は容易に否定され得ないと解される。3で紹介したように、海洋法関連条約や安保理決議では、安全保障を目的としていても、公海上の外国船舶への対応に関し、旗国主義が積極的に排除されているわけではなく、それゆえ、現状では、4で紹介したように旗国の同意を得て実施され、若しくは同意を得ての実施が構想されているが、その理由の一つには、旗国主義の由来に照らすならば、その例外を認めることは、公海の自由の低下につながるという危惧があるからと考えられる。安全保障を目的とした公海上の外国船舶への対応を検討するに当たっては、この点に留意する必要がある。

(2020年11月30日脱稿)

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。無断引用・転載はお断り致します。  
ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、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 : 03-3260-3011      専用線 : 8-6-29171

FAX : 03-3260-3034      ※防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.mod.go.jp>

<sup>20</sup> 石井「安全保障上の脅威をもたらす第三国船舶」143頁。

<sup>21</sup> 重要影響事態等に際して実施する船舶検査活動に関する法律第2条。

<sup>22</sup> United States Department of State, *Statement of Interdiction Principles for the Proliferation Security Initiatives*, September 4, 2003.

<sup>23</sup> 2002年、イエメンに向けてスカッドミサイルを運搬していた北朝鮮貨物船ノサン号に対しスペインが臨検を行ったが、当該臨検は、無国籍船舶の疑いを根拠に実施された。また、大量破壊兵器等の不拡散に関する2004年の安保理決議1540でも、旗国主義の例外を認めるような内容は示されていない。Michael Byers, "Policing the High Seas: The Proliferation Security Initiatives," *American Journal of International Law*, vol. 98, no. 1 (January 2004), p. 526.

<sup>24</sup> Kraska and Pedrozo, *International Maritime Security Law*, pp.787-794.