

RISK MANAGEMENT STUDIES

危機管理学研究

創刊号

海洋航行不法行為防止（SUA）条約における裁判管轄権規定

—被強要国の管轄権をめぐる議論を中心に—

日本大学危機管理学部 教授 安藤 貴世

2017年3月

日本大学危機管理学部

危機管理学研究所

海洋航行不法行為防止（SUA）条約における裁判管轄権規定 —被強要国の管轄権をめぐる議論を中心に—

日本大学危機管理学部 教授 安藤 貴世

- I はじめに
- II SUA条約の概要と先行研究の整理
- III SUA条約の被強要国の管轄権に関する検討
- IV おわりに

I はじめに

今日の国際社会は様々な危機に晒されているが、その最たるものの1つが国際テロリズムと言える。ただし、依然としてテロリズムに関する国際法上の定義が確立していないことから、国際社会はこれまでにテロリズム犯罪の個別類型ごとに多数国間条約を制定するという方法により、その抑止・処罰の確保を目指してきた。そうした条約は13を数えるが¹、それらは二層構造に基づく管轄権規定と、「引き渡すか訴追するか」という原則に基づく訴追規定を設定することにより、容疑者を漏れなく処罰する体制を構築してきたのである。

前者の二層構造に基づく管轄権規定とは、すなわち、それぞれのテロ防止関連条約における対象犯罪に直接的な利害関係を有する締約国（以下、直接利害関係国）に対し、裁判管轄権を設定する義務を課す、または裁判管轄権の設定を許容するとともに、自国領域内に容疑者が所在する締約国（以下、容疑者所在国）に対し、直接利害関係国に容疑者を引き渡さない場合に裁判管轄権を設定する義務を課すというものである。さらに、こうした容疑者所在国の裁判管轄権を前提として、容疑者所在国に対しては、直接利害関係国に容疑者を引き渡さない場合には、事件を自国の当局に付託する義務を課しており、「引き渡す」か「訴追する」かのいずれかを選択する義務を課している。こうした構造に基づく管轄権規定および訴追規定は、1970年の航空機不法奪取防止条約（ハーグ条約）において初めて設定されたものであり、それ以前に制定された1963年の航空機内の犯罪防止条約（東京条約）、管轄権規定を有さないプラスチック爆薬探知条約（1991年）を除く11のテロ防止関連条約はいずれも、上記の構造に基づく管轄権規定および訴追規定を有している。これらの規定はいわば、テロリズム犯罪の処罰様式を特徴づけるものであり、一連のテロ防止関連条約において核となる規定とも言える。

管轄権規定のうち、直接利害関係国に関する規定に目を向けると、上述のとおり、必ずしも管轄権の設定を義務づけているとは限らず、管轄権の設定を許容するという規定方式

をとるものもある。たとえば1979年の人質行為防止条約では、犯罪の行為地国、容疑者の国籍国、犯罪の強要の対象国（以下、被強要国）といった直接利害関係国に対しては、「自国の裁判権を設定するために必要な措置をとる」という文言により、裁判管轄権の設定義務が課されており、これらは順に、刑事管轄権の行使原則のうち、属地主義、能動的属人主義、保護主義に基づくものである。他方で、被害者国籍国の管轄権は、一連のテロ防止関連条約のうち人質行為防止条約において初めて規定されたものであるが、「自国が適当と認めるときは」という条件を付したうえで「裁判権を設定するために必要な措置をとる」という規定ぶりとなっており、すなわち裁判管轄権の設定は義務規定ではなく任意規定として条約上規定されている²。被害者国籍国の管轄権は受動的属人主義に基づくものであるが、管轄権行使に関する同原則は、伝統的に特に英米法諸国において批判的な立場が根強く、各国においてその採用に慎重かつ消極的な態度が示されてきた。人質行為防止条約の管轄権規定の起草に際して、できる限り多くの締約国に管轄権を付与することによりテロ犯罪の容疑者へ逃げ場を与えることを阻止しようとする国々と、受動的属人主義に基づく管轄権を条約上規定することに消極的な国々との妥協の結果として、被害者国籍国の管轄権は他の管轄権行使原則と異なり、任意規定として設定されるに至ったのである³。

他方で、一連のテロ防止関連条約の1つである1988年の海洋航行不法行為防止条約（Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation、以下、SUA条約）の管轄権規定に目を向けると、管轄権を有する直接利害関係国として規定された締約国の範囲自体は人質行為防止条約と相違ない。但し、被強要国の管轄権、すなわち保護主義に基づく管轄権が人質行為防止条約では義務規定として設定されていたのに対し、SUA条約では被害者国籍国の管轄権と同じ任意規定へと変化している点が注目される。先に述べたとおり、受動的属人主義に基づく管轄権は、その採用に慎重な国々の意見も考慮した結果として、人質行為防止条約において初めて規定されて以降、一貫して任意規定として設定されているのに対し、保護主義に基づく管轄権が条約によって義務規定から任意規定へと変化した理由はどのような点に求められるのであろうか。

こうした点を念頭に、本稿ではテロ防止関連条約のうちSUA条約を取り上げ、その管轄権規定に焦点を当て検討する。具体的には、SUA条約の裁判管轄権規定において、保護主義に基づく管轄権がこれまでの義務規定から任意規定へと変化した理由について、同規定の起草過程の分析をおし明らかにすることを目的とする。次章以下の構成は下記のとおりである。IIにおいては、SUA条約自体の起草経緯について概観したうえで、同条約の裁判管轄権規定の概要、および同規定に関する先行研究について整理する。続くIIIでは、まず保護主義に基づく管轄権がSUA条約以前のテロ防止関連条約においてどのように規定されていたかを確認したうえで、SUA条約の起草に係る国際海事機関（International Maritime Organization、以下、IMO）の一次資料を分析することにより、特に被強要国の管轄権、すなわち保護主義に基づく管轄権の成立過程について検討する。さらにその検討を踏まえ、被強要国の管轄権が、SUA条約において義務規定ではなく任意規定として設

定された理由を明らかにする。IVは結論である。

なお本稿で用いる用語については以下のように統一する。本稿で言及する一連のテロ防止関連条約では、条文原文（英語）の“jurisdiction”という語の公定訳として「裁判権」という語が充てられている。但し、条約の条文における“jurisdiction”は、自国刑法の場所的適用範囲、すなわち刑事管轄権を意味するものであり⁴、また、本稿が検討対象とする条約の条文における刑事管轄権とは、裁判管轄権を意味するものであることから、本稿では、条約本文を直接引用する場合や先行研究において用いられている場合を除いては、「裁判権」という用語は用いず、「管轄権」又は「裁判管轄権」という用語を用いることとする。

II SUA 条約の概要と先行研究の整理

1 SUA 条約の成立経緯

SUA 条約は 1988 年に採択され、13 のテロ防止関連条約のうち、海上テロリズムの抑止・処罰のために作成された初めての条約である。それ以前には、航空関連のテロリズムを対象とする条約や⁵、外交官等国際的に保護される者に対するテロリズム、人質をとる行為を対象とする条約などは作成されていたものの⁶、海上でのテロリズムを直接の対象犯罪とする条約は存在していなかったのである。

SUA 条約が作成された契機、すなわち海上テロに対処するための法的枠組の必要性が認識された端緒は、1985 年に発生したアキレ・ラウロ号事件である⁷。同事件は、エジプト沖公海上で発生した旅客船アキレ・ラウロ号（イタリア船籍）の乗っ取り、いわゆるシージャック事件であり、パレスチナ解放戦線（PLF）が乗客を人質に取り、イスラエルに対し拘禁中の仲間の釈放を求めたものである。エジプト政府と犯人側との交渉の結果、犯人はエジプトに投降したものの、人質のユダヤ系アメリカ人乗客が殺害されたことが確認され、エジプトから犯人らを送っていたエジプト航空機が米海軍戦闘機によりインターセプトされた。航空機はイタリアの NATO 基地に強制着陸させられ、アメリカは、犯人を逮捕したイタリア政府に対し、アメリカ・イタリア両国間の犯罪人引渡条約に基づき彼らの引渡しを求めた⁸。イタリアはアメリカからの引渡請求を退け、船舶の旗国として実行犯の訴追・処罰を行ったが、首謀者たるパレスチナ解放戦線の指導者アブ・アッバス（Abul Abbas）に関しては訴追せず、イタリアからの出国を認めたのである。

これまで国際法上は、海上テロ犯罪を規制する取極めが存在せず、アキレ・ラウロ号事件を契機として、同事件の発生年に国連において、船舶上または船舶に対するテロ行為問題を検討するよう IMO に対し要請する旨を含めた総会決議が採択された⁹。これに基づき、イタリア、エジプト、オーストリア 3 カ国が中心となり海上テロ行為防止のための条約草案作成が進められ¹⁰、翌 1986 年に IMO 理事会に対しこれら 3 カ国による「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約案」（以下、3 カ国共同草案）が提出された。

IMO は本件について審議するため、特別準備委員会（Ad Hoc Preparatory Committee、以下、アドホック委員会）を設置することを決定し、その後、非公式準備会合（1987年2月）に続き2回のアドホック委員会（1987年3月、同年5月）、IMO 法律委員会特別会期（1987年10月）が開催された。これらの場における審議を経た後に、1988年3月にローマにて76カ国の参加のもと外交会議が開催され、「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（SUA条約）」がコンセンサスで採択されるに至ったのである¹¹。

2 裁判管轄権規定の概要

SUA条約は、全22条から構成され、基本的にそれ以前に作成されたテロ防止関連条約と同じ構造を有する。すなわち第3条において、条約の適用対象となる犯罪の構成要件を示しており、船舶の奪取行為、船舶内の人に対する暴力行為、船舶の破壊行為などで不法かつ故意に行う行為を犯罪とする、として同条第1項（a）～（g）号まで犯罪行為を列挙している¹²。なお（g）号において、（a）～（f）号の犯罪及びその未遂に関連した「傷害又は殺害行為」が挙げられているが、これはアキレ・ラウロ号事件を受け殺害自体を単独の犯罪として規定したものであり、これまでのテロ防止関連条約にはない新しい規定である¹³。また第5条において各締約国に対し、第3条に定める犯罪について、その重大性を考慮した適当な刑罰を科することができるようにすることを義務づけている点もこれまでのテロ防止関連条約と同様である。

さらに第6条は、対象犯罪に対する締約国の管轄権に関し以下のように規定する。

第6条

1 締約国は、次の場合において第3条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定するため、必要な措置をとる。

- (a) 犯罪が、当該犯罪の時に自国を旗国とする船舶に対し又はその船舶内で行われる場合
- (b) 犯罪が自国の領域（領海を含む。）内で行われる場合
- (c) 犯罪が自国の国民によって行われる場合

2 締約国は、次の場合において第3条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定することができる。

- (a) 犯罪が自国内に常居所を有する無国籍者によって行われる場合
- (b) 犯罪の過程において自国の国民が逮捕され、脅迫され、傷害を受け又は殺害される場合
- (c) 犯罪が、何らかの行為を行うこと又は行わないことを自国に対して強要する目的で行われる場合

3 2に定める裁判権を設定した締約国は、その旨を国際海事機関事務局長（以下「事務局長」という。）に通報する。当該締約国は、その後に当該裁判権を廃止した場合には、その旨を事務局長に通報する。

- 4 締約国は、容疑者が自国の領域内に所在し、かつ、自国が1又は2の規定に従って裁判権を設定したいずれの締約国に対しても当該容疑者の引渡しを行わない場合において第3条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定するため、必要な措置をとる。
- 5 この条約は、国内法に従って行使される刑事裁判権を排除するものではない。

本規定の特徴は、裁判管轄権の設定において、直接利害関係国を2つに分けて規定している点にある。すなわち、まず第1項において、裁判管轄権を設定する義務が課される直接利害関係国を挙げ、続く第2項において、裁判管轄権を設定する権利が付与される直接利害関係国を列挙している。換言すれば、第1項では管轄権が義務規定として設定されているのに対し、第2項では任意規定として設定されているとも言える。

このうち、管轄権設定義務が課された直接利害関係国としては、船舶の旗国（第1項(a)号）、犯罪行為地国（同(b)号）、容疑者国籍国（同(c)号）が挙げられ、管轄権の設定が許容された直接利害関係国としては、容疑者たる無国籍者の常居所国（第2項(a)号）、被害者国籍国（同(b)号）、被強要国（同(c)号）が挙げられている。また、管轄権行使に関する諸原則という観点から見た場合、第1項に規定された義務的管轄権に関しては、船舶の旗国の管轄権は旗国主義、犯罪行為地国の管轄権は属地主義、容疑者国籍国の管轄権は能動的属人主義に基づくものである¹⁴。また第2項に規定された任意的管轄権に関しては、被害者国籍国の管轄権は受動的属人主義、被強要国の管轄権は保護主義に基づくものと言える¹⁵。

続く第3項は、第2項に規定された任意的な管轄権を設定した締約国に対し、その旨、IMO事務局長に通報することを義務づける規定であるが、これはSUA条約の起草過程において日本政府が提案した結果取り入れられたものである¹⁶。第4項は、容疑者所在国に対し、直接利害関係国に容疑者を引き渡さない場合に裁判管轄権を設定するために必要な措置をとることを義務づける規定であり、こうした二層構造に基づく管轄権規定は、最初に規定された1970年のハーグ条約以降、一連のテロ防止関連条約において引き継がれているものである。なお第4項に規定された容疑者所在国の管轄権は、犯罪行為に対し自国領域における容疑者の所在という連結のみを根拠として行使されるという点から、管轄権行使原則のうち普遍主義に基づくものであるとの見解が学説上多数を占めている¹⁷。また第5項は、各国の国内法に基づく刑事裁判権の行使を許容する規定であるが、これも第4項と同じくこれまでのテロ防止関連条約における規定をそのまま引き継ぐものである。

3 管轄権規定に関する先行研究

SUA条約そのものに関する先行研究は数多く見出されるが¹⁸、それらの中で、本稿の目的、すなわち、SUA条約の管轄権規定について、特に、被強要国の管轄権がこれまでの義務的管轄権から任意的管轄権へと変化した理由につき明らかにする、という点に関連する研究としては以下のものが挙げられる。

まず SUA 条約制定の外交会議に米国代表団長として参加したマルヴィナ・ハルバースタム（Malvina Halberstam）は、SUA 条約の起草案について、特に管轄権規定を中心に非常に詳細に検討しており、義務的および任意的という 2 つの種類の管轄権のうち、特に任意的管轄権として規定された被害者国籍国、被強要国の管轄権に対し起草過程において強い反対があったと指摘する。ハルバースタムによれば、各国がこれら 2 つの管轄権に反対した共通の理由としては、能動的属人主義と属地主義が一般的に受容された管轄権の基礎であり、管轄権をこれ以上拡張すべきではないという点があり、また、強要の対象となる国家は、旗国か自国民が捕らえられ脅迫された国家であろうから、被強要国の管轄権は不要であるとの点が述べられている¹⁹。後者の点に関しハルバースタムは、確かに大抵の場合は、被強要国の管轄権は旗国または被害者国籍国の管轄権によりカバーされるが、例えばアキレ・ラウロ号事件では船舶の旗国はイタリアであり、被害者国籍国は米国であったのに対し、囚人を解放せよとの要求はイスラエルに対してなされたと指摘する²⁰。さらにハルバースタムは、起草過程における主張として、被害者国籍国と被強要国は確固たる法益を有し、条約の目的は、犯罪が不処罰とされないことを確保することであり、管轄権の競合の可能性を減ずるよりも、「消極的管轄権」、すなわちいかなる国家も容疑者を訴追しない可能性をなくす方が重要であるとする国々もあつたと言及している²¹。

グレン・プラント（Glen Plant）による研究は、条約の起草に関する IMO の一次資料を参照しつつ、SUA 条約について条文ごとに詳細な解説を付すものである。このうち第 6 条第 2 項 (b) 号および (c) 号にそれぞれ規定された受動的属人主義および保護主義に基づく管轄権が、任意的な管轄権として条約中に規定されたのは、それらを義務的管轄権として含めることを支持する立場と、これらの管轄権を規定することに反対する立場との妥協の結果である、と指摘している²²。

栗林教授による研究は、草案段階での SUA 条約の主要規定について検討するものである。管轄権規定についてはその概要を述べるとともに、ターゲット国（筆者注：被強要国）の裁判権の設定はアメリカが強く主張していたもので、人質行為防止条約（第 5 条第 1 項 (c) 号）に倣うものであると指摘しているが²³、なぜ人質行為防止条約において義務規定だった被強要国の管轄権が SUA 条約において任意規定へと変化したかについてまでは特に触れていない。また、中田氏による論稿は、SUA 条約の概要について網羅的に述べるものである。管轄権規定に関しては、被害者国籍国、被強要国に対して選択的な裁判管轄権を認めることについて、他のテロ関連条約には人質条約を除いて前例が乏しく、管轄権を広げ過ぎると管轄権相互の衝突を招きやすくなるとして、否定的な見解も多かったと指摘する。対して、テロ行為のターゲットになることの多い米国が、自国の利益を確保するためにも最も利害関係の強い国に裁判権を認めることは極めて重要であると主張し、外交会議の場で積極的な説得活動を行った結果、これらの管轄権規定が本条に含まれることとなったとも述べている²⁴。

これらの先行研究からは、SUA 条約の起草過程において、特に被害者国籍国と被強要国

の管轄権の設定に関し各国から反対意見があったこと、米国がこれらの管轄権を条約上規定することを強く主張したこと、これらの管轄権を条約上規定することを支持する立場と反対する立場の妥協の結果として、義務的管轄権ではなく任意的管轄権として設定されるに至ったことが明らかとなる。ただし、人質行為防止条約において義務的管轄権として規定されていた被強要国の管轄権が、SUA条約においてなぜ任意的管轄権へと変化するに至ったかという理由については先行研究からは必ずしも導かれ得ない。以下第Ⅲ章では、上記の先行研究に留意しつつ、SUA条約の起草過程に関するIMOの一次資料を手掛かりに、被強要国の管轄権の規定方式が変化した理由について明らかにする。

Ⅲ SUA条約の被強要国の管轄権に関する検討

1 SUA条約以前のテロ防止関連条約における保護主義の規定

SUA条約における被強要国の管轄権規定の検討を行う前に、その前提として、それ以前のテロ防止関連条約において被強要国の管轄権、すなわち保護主義に基づく管轄権がどのように規定されていたかを確認する。

「犯罪が、何らかの行為を行うこと又は行わないことを自国に対して強要する目的で行われる場合」という文言による保護主義に基づく管轄権は、人質行為防止条約において初めて規定されたものであるが、人質行為防止条約の当初の草案では、「何らかの行為を行うこと又は行わないことを強要された締約国」のみならず、国際機関が強要の対象となった場合にも、その加盟国に対し管轄権設定義務が課されていた。この後者の管轄権設定義務に関して、同条約の起草過程では、あまりに多くの国家の管轄権の対象となり、容疑者所在国に引渡請求が殺到するなどの理由から²⁵、国際機関に関する部分を削除する旨のオランダ修正案を多くの国家が支持するところとなり、結局国際機関が強要対象となった場合の管轄権は規定されないこととなった。他方で、被強要国の管轄権を規定することに対しては、若干の国家が反対した以外には起草過程において異論は生じず、特段の争いなく義務的な管轄権として設定されたのである²⁶。

なお人質行為防止条約以前に採択された国家代表等に対する犯罪防止条約（1973年）では、第3条第1項(c)号において、「犯罪が、自国のために遂行する任務に基づき第1条に定義する国際的に保護される者としての地位を有する者に対して行われる場合」という文言により、自国のために任務を遂行する者に対し犯罪が行われた締約国に対して裁判管轄権設定義務が課されている。本規定は一見したところ、被害者との国籍的連関を根拠とする受動的属人主義に基づく管轄権を設定したように思われる。しかしながら本規定は、外交官等がその国家のために外交機能を遂行する任務を負っているという意味において当該国もその事件の当事者的立場になり、そのような場合にはその国も裁判管轄権を設定すべきとの考えによるものであり²⁷、保護主義的な発想に基づくものである。

2 SUA条約の起草過程における被強要国の管轄権をめぐる議論

SUA条約の起草過程において、最初に作成されたイタリア、エジプト、オーストリアによる3カ国共同草案の段階では、管轄権規定に関しては、「条約が適用される行為の処罰に関し権限を有する国家間で、管轄権の消極的競合を避けるために」として、直接利害関係国として旗国、犯罪の行為地国、容疑者国籍国、容疑者たる無国籍者の常居所国、被害者国籍国の管轄権が規定されていた²⁸。このうち前三者は義務的管轄権として規定され、容疑者たる無国籍者の常居所国および被害者国籍国に関しては、「自国が適当と認めるときは」という条件を付し、人質行為防止条約の管轄権規定と同じく任意的管轄権として規定されていた²⁹。すなわち、3カ国共同草案の時点では保護主義に基づく被強要国の管轄権自体が規定されていない。なおこの草案段階で、容疑者所在国に対する裁判管轄権設定義務と、国内法に従って行使される刑事裁判権を排除しない旨の規定は、それ以前に採択されたテロ防止関連条約と同様に規定されている³⁰。

1987年3月に開催されたアドホック委員会第1会期では、3カ国共同草案における管轄権規定に関し、容疑者たる無国籍者の常居所国や被害者国籍国の管轄権について、これを削除すべきとする主張と、この規定をそのまま維持すべきとする主張、さらに「自国が適当と認めるときは」という条件部分を削除し、任意的管轄権とすべきではない、とする提案などが各国からなされた³¹。また第1会期では、新たに以下の2つの管轄権の基礎を追加する提案がなされている。第一の提案は、「犯罪が、何らかの行為を行うこと又は行わないことを自国に対して強要する目的で行われる場合」であり、第二の提案は、「犯罪に係る船舶が当該国に裸用船契約された場合」である³²。

第一の提案は被強要国の管轄権、すなわち保護主義に基づく管轄権を追加するものであるが、これを支持する国々からは、当該規定は人質行為防止条約にも含まれており、また、最近の経験に照らし必要であるとの意見が示された。この「最近の経験」とは、当然ながらアキレ・ラウロ号事件を指す。他方でこれに反対する立場の国々は、本規定は当該条約に適切とは思われず、当該条約にそうした規定がなくとも、人質行為防止条約が適用可能な場面では同条約の適用を妨げない、と主張している³³。さらにアドホック委員会第1会期では、管轄権一般に関して、基本草案（筆者注：3カ国共同草案）からの管轄権の拡張は望ましく、犯罪者が訴追から逃れないように管轄権の欠缺があってはならず、条約規定はできる限り広く適用されるべきとする見解と、管轄権の基礎がさらに追加されるのは望ましくなく、さらなる基準を含めると管轄権の競合が生じ、条約が多くの国家により受容されなくなるという懸念の双方が各国から示された³⁴。

このアドホック委員会第1会期での議論を経て、3カ国共同草案の改訂がなされた（以下、改訂草案）。改訂草案の管轄権規定は、第1項で旗国、犯罪の行為地国、容疑者国籍国に対し義務的管轄権を設定し、第2項および第3項においてそれぞれ、容疑者たる無国籍者の常居所国、被害者国籍国に対し、「裁判権を設定することができる」という任意的な管轄権を設定するという方式を取っている³⁵。すなわち本改訂草案において、義務的管轄権と

任意的管轄権がそれぞれ別項において規定され、明確に分化されることとなったのである。

続いて1987年5月にアドホック委員会第2会期が開催された。ここでは管轄権規定に関して様々な議論が行われた。まず、改訂草案における管轄権規定たる第5条第2項、第3項においてそれぞれ規定されている任意的管轄権、すなわち容疑者たる無国籍者の常居所国、被害者国籍国の管轄権について、国内法に従って行使される刑事裁判権を排除するものではない旨を規定する条文が維持される限りは³⁶、これらの管轄権を規定する条文はそもそも不要であると主張する国々があった³⁷。これに対し、これらいずれの条文も必要であるとする主張もあり、容疑者たる無国籍者の常居所国の管轄権に対しては、賛成22、反対8、棄権8という票決により、これを維持することがアドホック委員会第2会期において決定された³⁸。また被害者国籍国に関しては、犯罪行為がその者の国籍を理由として被害者に対し向けられた時のみ管轄権を行使できるとすべきとの提案がなされたものの、そうした制限を含めた場合、その証明において重大な問題を引き起こすとの指摘をする国々もあった。結局当該提案は、賛成8、反対19、棄権9と支持を得られず、被害者国籍国の管轄権をそのまま規定することに対しては賛成32、反対4、棄権3という票決結果となり、アドホック委員会第2会期はいかなる制限も付さずに被害者国籍国の管轄権を規定することを決定したのである³⁹。

アドホック委員会第2会期では、同委員会第1会期において提案された被強要国の管轄権に関しても議論がなされた。これを提案する立場からは、この管轄権を設定した前例があるとして、人質行為防止条約が例として挙げられ、本提案に対し数カ国から支持が表明された。他方で、これに反対する国々もあり、その理由として、本条約に具体的に明記された犯罪行為の中には、国家に対する強要に関わるような言及がなく、そうした条約において被強要国の管轄権を規定することは適切ではないとの主張がなされている。こうした立場に立つ国々にとっては、管轄権が行使される場合と当該犯罪の間には厳密な一致がなければならないのである⁴⁰。これらの議論の結果、アドホック委員会第2会期での被強要国の管轄権に関する票決は、賛成16、反対8、棄権14となり、被強要国が条約の違反行為に対し管轄権を設定することを許容するという形式にて、新たな条文を管轄権規定に含めることが同委員会において合意されたのである⁴¹。

その後、1987年10月に開催されたIMO法律委員会特別会期では、管轄権規定に関しては裸用船に関する議論が殆どを占めた。その他には、被強要国の管轄権に関して1カ国から、国家が犯罪行為の対象になったという点のみに基づいて管轄権を許容する規定を含めることには反対であるとの主張がなされたに留まる⁴²。

さらに、1988年3月にローマにて開催された外交会議では、管轄権規定に関する票決がなされ、被害者国籍国の管轄権は賛成52、反対3、棄権3、被強要国の管轄権は賛成48、反対7、棄権9といういずれも賛成多数で、これまでの規定がそのまま維持されることが決定した。なお、外交会議においてエジプトから、SUA条約の管轄権規定のうち、任意的管轄権を規定する第2項全体またはその一部に対し、いかなる国家も署名または批准に際

して留保を付すことができるとの規定を追加すべきとの提案が提出されたものの⁴³、結局本提案は採択されるに至らなかった⁴⁴。以上の起草過程を経て、SUA条約の管轄権規定において、当初の3カ国共同草案には規定されていなかった被強要国の管轄権が、任意規定として設定されるに至ったのである。

3 被強要国の管轄権が任意規定へと変化した理由

先に述べたとおり先行研究において、SUA条約の起草に際し、被強要国の管轄権を規定すべきとする国々と、それに反対する国々の立場が対立し、その妥協の結果として当該管轄権が任意規定として設定されたとの指摘がなされていた。またSUA条約の起草に係るIMOの一次資料に基づき管轄権規定の成立経緯を検討した結果、確かに、被強要国の管轄権を設定すべきとの提案に対しては、これを支持する立場とこれに反対する立場がそれぞれ存在していたことが確認された。つまり、これらの見解の対立の結果として、換言すれば、被強要国の管轄権に対する双方の立場に配慮するために、当該管轄権が条約上明示されつつも任意的管轄権として規定されたと言える。では、人質行為防止条約の起草に際しては存在しなかった被強要国の管轄権をめぐるこうした対立が、なぜSUA条約の起草において生じたのだろうか。この点に焦点を当て、以下、被強要国の管轄権が義務規定から任意規定へと変化した理由について検討する。

SUA条約の管轄権規定の起草過程において、被強要国の管轄権の設定に反対する立場のうち、「本条約に具体的に明記された犯罪行為の中には、国家に対する強要に関わるような言及がなく、そうした条約において被強要国の管轄権を規定することは適切ではない」というアドホック委員会第2会期での主張が注目される。この反対意見が指摘するところの「国家に対する強要」という点に着目すると、被強要国の管轄権が異論なく義務規定として設定された人質行為防止条約では、人質行為が、「・・・人質の解放のための明示的又は黙示的な条件として何らかの行為を行うこと又は行わないことを第三者に対して強要する目的で行うもの」と定義され、これを犯罪とするとしており、犯罪構成要件の中に「強要目的」という要素を含んでいることが確認される⁴⁵。つまり人質行為の構成要件においては、第三者が何らかの行為を行うこと又は行わないことが人質解放のための条件とされており、第三者を強要することにより何らかの結果（例えば政治犯の釈放や身代金の支払いなど）を確保することが目指されているのである。

これに対しSUA条約は、犯罪行為として例えば、暴力等による船舶の奪取、船舶内の人に対する暴力行為などを列挙するものの、これらの犯罪構成要件はいずれも、「強要目的で行われる」という要素を含んでいない⁴⁶。SUA条約における犯罪行為は、「海洋航行の安全に対する不法な行為」として規定されたものであるが、そのほとんどは航空機関連のテロ条約であるハーグ条約（1970年）およびモントリオール条約（1971年）の関連規定を、船舶を対象とした不法行為として取り入れたものである⁴⁷。つまりこれらの行為は、強要目的であるか否かに関わらず、行為それ自体として海洋航行の安全を害するテロリズム犯

罪とされ、必ずしも強要対象となる第三者たる国家が存在しなくとも条約上の犯罪行為として成立し得るのである。SUA 条約の起草過程で示された保護主義の設定に対する反対意見は、この点をとらえ、同条約において被強要国の管轄権を設定することに異を唱えていたと言える。

そもそも被強要国の管轄権を基礎づける保護主義の原則とは、「国家の安全や存立などの重要な国家法益を侵害する行為」に対し行使されるものであるが、上記の議論から、テロリズム犯罪の構成要件において、「強要目的」という要素が、保護主義が適用される対象犯罪として認められるための重要な基準であることが明らかとなる。すなわち人質行為防止条約では、人質犯罪の構成要件に「強要目的」が含まれているため、犯罪行為が生じた時点で強要対象となる第三者が必ず存在することとなる。さらに、仮に強要対象となる第三者が国家である場合には、当該国の安全といった重要な国家法益の侵害が生じるという点につき各国の合意が形成され、つまり、当該犯罪行為は保護主義に基づく管轄権が適用され得るテロリズム犯罪であることにつき各国が認識を同じくし、その結果として、特段の異論なく人質行為防止条約における保護主義規定の義務化が齎されたと言える。

これに対し、先に述べたとおり、SUA 条約の犯罪構成要件には「強要目的」という要素が含まれておらず、そのいずれの犯罪も必ずしも強要対象となる第三者を含むとは限らないとして、条約において被強要国の管轄権を設定することに各国が異を唱えたと言える。換言すれば、SUA 条約によって規制される犯罪行為は、保護主義が適用される対象犯罪とは見做され得ないという理由により、各国がその設定に反対したとも言える。以上から、義務的管轄権から任意的管轄権へという被強要国の管轄権規定の変化は、SUA 条約起草に際しての当該管轄権の設定の是非をめぐる見解の対立から齎されたものであるが、翻って、そもそもそうした対立は、SUA 条約の犯罪構成要件において「強要目的」という要素が欠如している点に起因することが明らかとなったのである。

IV おわりに

本稿では、SUA 条約の起草過程に係る IMO の一次資料を主たる手掛かりとして、人質行為防止条約において義務的管轄権として設定されていた被強要国の管轄権が、SUA 条約において任意的管轄権へと変化した理由を明らかにすることを試みた。SUA 条約の起草に関する二度のアドホック委員会の議論において、被強要国の管轄権を規定することに対し、これを支持する立場とこれに反対する立場が対立し、双方の立場のいわば妥協として任意的管轄権として設定されるに至ったが、この対立は SUA 条約の犯罪構成要件において「強要目的」という要素が無いことに帰せられるものであることが前章で明らかとなった。

管轄権行使に関する 5 つの基本原則（属地主義、能動的属人主義、保護主義、受動的属人主義、普遍主義）のうち、一連のテロ防止関連条約の管轄権規定において、条約により義務的管轄権から任意的管轄権へとその規定方式が変化したのは保護主義のみである。こ

の点を念頭に以下において、保護主義に基づく管轄権の規定方式のこうした変化と、保護主義特有の性質との関連について指摘し、本稿の結びとすることと致したい。

管轄権行使に関する基本原則のうち、先に述べたとおり、保護主義とは「国家の安全や存立などの重要な国家法益を侵害する行為」に対し適用される原則であり、保護主義が適用される典型的な犯罪としては通貨偽造罪や内乱罪が挙げられる。これは換言すれば、当該犯罪行為と管轄権を行使する国家との結びつきは、当該犯罪行為により国家の重要な法益が侵害されるという点に求められるが、このように、侵害法益の性質に基づくものであるという点において、保護主義は実体的な犯罪構成要件と結びついた原則であると言える。

つまり、そもそも保護主義の適用は、自国の国家的法益に対する侵害があるかを基準とするものであり、通貨偽造や内乱罪といった各国で争いのない対象犯罪以外に関しては、保護主義の適用範囲が必ずしも明確ではないため、SUA条約の起草過程において保護主義の設定に際し、当該犯罪の構成要件に「強要目的」という要素が含まれるか否かという点が問題となったのである。従って、起草過程における保護主義に基づく管轄権をめぐる主張の対立は、自国の重要な国家法益の侵害を基盤とするという点において実体法との関連性が強い原則であるという、保護主義特有の事情に起因すると言える。

一連のテロ防止関連条約の管轄権規定における他の直接利害関係国の管轄権に注目した場合、属地主義や能動的属人主義に基づく管轄権は一貫して義務的管轄権として設定され、他方で受動的属人主義に基づく管轄権は人質行為防止条約において初めて規定されて以降、一貫して任意的管轄権として設定されてきた。対して、保護主義に基づく管轄権がSUA条約での設定に際してこれまでの義務的管轄権から任意的管轄権へと変化した理由は、実体的な犯罪構成要件と結びついた原則であるという保護主義特有の性質に求められることが明らかとなるのである。

なお、SUA条約以降に制定されたテロ防止関連条約においても、引き続き被強要国の管轄権、すなわち保護主義に基づく管轄権はSUA条約と同様に任意的管轄権として設定されることとなったが、本稿での保護主義をめぐる検討の結果がこれらの条約における管轄権規定を含め、果たして一般化されるかについては更なる検証が必要である。この点についての検討は今後の課題と致したい。

¹ 成立順に、①航空機内の犯罪防止条約（東京条約、1963年）、②航空機不法奪取防止条約（ハーグ条約、1970年）、③民間航空不法行為防止条約（モントリオール条約、1971年）、④国家代表等に対する犯罪防止条約（外交官等保護条約、1973年）、⑤人質行為防止条約（1979年）、⑥核物質防護条約（1980年）、⑦空港不法行為防止議定書（モントリオール議定書、1988年）、⑧海洋航行不法行為防止条約（SUA条約、1988年）、⑨大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書（1988年）、⑩プラスチック爆薬探知条約（1991年）、⑪爆弾テロ防止条約（1997年）、⑫テロ資金供与防止条約（1999年）、⑬核テロリズム防止条約（2005年）

² 人質行為防止条約第5条は以下のように規定する。

第5条

1 締約国は、次の場合において第1条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定するため、必要な措置をとる。

- (a) 犯罪が自国の領域内で又は自国において登録された船舶若しくは航空機内で行われる場合
- (b) 犯罪が自国の国民によつて行われる場合及び自国が適当と認めるときは犯罪が自国の領域内に常居所を有する無国籍者によつて行われる場合
- (c) 犯罪が、何らかの行為を行うこと又は行わないことを自国に対して強要する目的で行われる場合
- (d) 自国が適当と認めるときは、犯罪が自国の国民を人質として行われる場合

2 締約国は、容疑者が自国の領域内に所在し、かつ、自国が1のいずれの締約国に対しても当該容疑者の引渡しを行わない場合において第1条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定するため、同様に、必要な措置をとる。

3 この条約は、国内法に従つて行使される刑事裁判権を排除するものではない。

³ 人質行為防止条約における被害者国籍国の管轄権設定をめぐる議論に関しては、拙稿（2013）「人質行為防止条約における裁判管轄権規定—被害者国籍国と被強要国の管轄権の設定をめぐる起草過程の検討—」『日本大学国際関係学部研究年報』第34集、19-28頁を参照。

⁴ 江藤淳一（1990）「国際テロリズムに対する刑事管轄権—アメリカの立法」『比較法』第28巻、178頁。

⁵ 航空機内の犯罪防止条約（東京条約、1963年）、航空機不法奪取防止条約（ハーグ条約、1970年）、民間航空不法行為防止条約（モントリオール条約、1971年）

⁶ 国家代表等に対する犯罪防止条約（外交官等保護条約、1973年）、人質行為防止条約（1979年）

⁷ 以下事件の概要につき、栗林忠男（1988）「海上航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約案について」『新海洋法制と国内法の対応』第3号、68頁注1；田中祐美子（2005）「海上テロに対する実効的処罰の確保と国家管轄権の配分方式」『海洋政策研究』第2号、126頁を参照。

⁸ 被害者国籍国であるアメリカは、当時、受動的属人主義に基づき域外犯罪を処罰する国内法を有しておらず、本件を海賊行為と捉え、普遍的管轄権に基づきイタリアに対し犯人らの引渡しを求めた。但し、国連海洋法条約第101条に規定されるように、海賊行為が成立するためには「私的目的」や「二船要件」が満たされなければならないと、本事件のような政治目的および船舶内での行為を海賊行為と捉えるのは困難である。田中（2005）、126頁。

⁹ A/RES/40/61（9 December 1985）, para.13. 以下SUA条約の起草経緯については、栗林（1988）53-54頁；中田徹（1988）「いわゆる「シージャック防止条約」の採択について（上）」『海洋時報』第49号、12-13頁を参照。

¹⁰ イタリアはアキレ・ラウロ号の船籍国であり、エジプトは同号の出港国、オーストリアは同号の乗客の大半が同国人であったため、草案作成に参加したとされる。中田（1988）、13頁。

¹¹ SUA条約とともに、「大陸棚上に固定されたプラットフォームの安全に対する不法な行為の防止に関する議定書」も採択された。

¹² SUA条約は、犯罪行為について第3条第1項において以下のように規定する。

第3条

1 不法かつ故意に行う次の行為は、犯罪とする。

- (a) 暴力、暴力による脅迫その他の威嚇手段を用いて船舶を奪取し又は管理する行為
- (b) 船舶内の人に対する暴力行為（当該船舶の安全な航行を損なうおそれがあるものに限る。）
- (c) 船舶を破壊し、又は船舶若しくはその積荷に対し当該船舶の安全な航行を損なうおそれがある損害を与える行為

- (d) 手段のいかんを問わず、船舶に、当該船舶を破壊するような装置若しくは物質若しくは当該船舶若しくはその積荷にその安全な航行を損ない若しくは損なうおそれがある損害を与えるような装置若しくは物質を置き、又はそのような装置若しくは物質が置かれるようにする行為
- (e) 海洋航行に関する施設を破壊し若しくは著しく損傷し、又はその運用を著しく妨害する行為 (船舶の安全な航行を損なうおそれがあるものに限る。)
- (f) 虚偽と知っている情報を通報し、それにより船舶の安全な航行を損なう行為
- (g) (a) から (f) までに定める犯罪及びその未遂に関連して人に傷害を与え又は人を殺害する行為

¹³ 田中 (2005)、128 頁。

¹⁴ なお旗国主義は、属地主義の拡張として国外にある自国籍の船舶・航空機に対し管轄権を認めるものである。このように船舶を「浮かぶ領土」と見做す従来からの説明には批判もあり、今日では属地主義とは分離した基準であるとの見解も見出される。

¹⁵ 容疑者たる無国籍者の常居所国の管轄権規定は、国籍の連関が存在しない場合に、締約国が容疑者との実質的連関を根拠に管轄権の設定を認めるものである。山本条太 (1986) 「国際テロリズム規制のための法的枠組」『ジュリスト』No.871、55 頁注 3。

¹⁶ 中田氏によれば、任意的管轄権は義務的管轄権と異なり、ある国が締約国になっている事実からでは、当該国が裁判権を設定しているか公知し得ず、容疑者所在国としては、容疑者を引き渡すべき相手国があるかどうか、なかなか確定し得ない。当初日本政府代表は、第 4 項の容疑者所在国の裁判権設定義務を、第 1 項の直接利害関係国への容疑者引き渡しを行わない場合に限るとの修正案を提出したが、各国に受け入れられず、言わば次善策として、裁判権設定の事実を各国が容易に知り得るように便宜を図るため、として現行第 3 項 (IMO 事務局長への通告義務) を外交会議において提案したとされる。中田徹 (1988) 「いわゆる「シージャック防止条約」の採択について (下)」『海洋時報』第 50 号、24 頁。日本提案は以下の資料を参照。IMO, SUA/CONF/CW/WP.19 (3 March 1988), International Conference on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Committee of the Whole, *Proposal by Japan*. なお、これまで本規定に基づき通報を行った国はカナダのみである。田中 (2005)、148 頁注 50。

¹⁷ 容疑者所在国の管轄権が普遍主義に基づくものかという点につき検討したものとして、拙稿 (2011) 「国際テロリズムに対する法的規制の構造—“aut dedere aut judicare” 原則の解釈をめぐる学説整理を中心に—」『国際関係研究』第 31 巻 2 号、61-70 頁。

¹⁸ 本稿で取り上げるもの以外に SUA 条約に関する先行研究として、例えば Joyner, Christopher C. (1988), “The 1988 IMO Convention on the Safety of Maritime Navigation: Towards a Legal Remedy for Terrorism at Sea,” *German Yearbook of International Law*, vol.31, pp.230-262; Francioni, Francesco (1988), “Maritime Terrorism and International Law: The Rome Convention of 1988,” *German Yearbook of International Law*, vol.31, pp.263-288; Freestone, David (1988), “The 1988 International Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation,” *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, vol.3, pp.305-327; Treves, Tullio (1990), “The Rome Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation,” in Natalio Ronzitti ed. *Maritime Terrorism and International Law*, M. Nijhoff, pp.69-90 など。

¹⁹ Halberstam, Malvina (1988), “Terrorism on the High Seas: The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety,” *American Journal of International Law*, vol.82,

p.296.

²⁰ Ibid., p.301.

²¹ Ibid., p.296.

²² Plant, Glen (1990) “The Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation,” *International and Comparative Law Quarterly*, vol.39, p.46.

²³ 栗林 (1988)、66 頁。

²⁴ 中田 (1988) 「いわゆる「シージャック防止条約」の採択について (下)」、22 頁。

²⁵ UN GAOR, 32nd Session Supplement No.39, A/32/39 (1977), *Report of the Ad Hoc Committee on the Drafting of an International Convention against the Taking of Hostages*, p.88, para.6.

²⁶ 拙稿 (2013)、22-24 頁。例えばフランスは、自国が強要の対象となったというだけで管轄権設定義務が課されるのはおかしいと主張した。UN GAOR, A/32/39, p.90, para.12.

²⁷ 山本 (1986)、54-55 頁。

²⁸ IMO, C 57/25 (1 October 1986), *Consideration of a Draft Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*, pp.5, 12.

²⁹ Ibid., p.12.

³⁰ Ibid.

³¹ IMO, PCUA 1/4 (16 March 1987), Ad Hoc Preparatory Committee on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, 1st session, *Report of the First Session*, pp.13-14, paras.62-66.

³² Ibid., p.14, para.67. このうち後者の裸用船国の管轄権については本稿の対象外であるため、詳細には扱わない。なお中田氏によれば、実質的に船舶の支配・管理者となる裸用船国に管轄権を認めるという趣旨の提案は日本などから出されたものであるが、船籍国の権利を侵害する等の理由から反対意見が多く、最終的には外交会議で本提案は否決されるに至った。中田 (1988) 「いわゆる「シージャック防止条約」の採択について (下)」、23 頁。

³³ IMO, PCUA 1/4, p.14, para.68.

³⁴ Ibid., pp.14-15, para.70.

³⁵ IMO, PCUA 2/2 (20 March 1987), Ad Hoc Preparatory Committee on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, 2nd session, Consideration of the Draft Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, in Accordance with the Decision of the Council, *Note by the Governments of Austria, Egypt and Italy*, Annex 1, pp.4-5.

³⁶ 改訂草案では、管轄権規定第 5 条第 5 項に規定されている。

³⁷ IMO, PCUA 2/5 (2 June 1987), Ad Hoc Preparatory Committee on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, 2nd session (Rome, 18-22 May 1987), *Report of the Second Session*, p.17, para.86.

³⁸ Ibid., p.17, para.87.

³⁹ Ibid., pp.17-18, paras.88-89.

⁴⁰ Ibid., p.18, para.93.

⁴¹ Ibid., p.18, para.94.

⁴² IMO, LEG/ES.1/5 (27 October 1987), Legal Committee, 1st extraordinary session (19-20 October 1987), *Report of the First Extraordinary Session of the Legal Committee*, p.16, para.83.

⁴³ SUA/CONF/CW/WP.35 (8 March 1988), International Conference on the Suppression of

Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Committee of the Whole,
Proposal by Egypt.

⁴⁴ なおプラントは、エジプトによるこの提案について、時間的制約のある外交会議において詳細に検討する時間が無かったと述べるとともに、本提案に関し、エジプト代表は特に第6条第2項(c)号（被強要国の管轄権）を念頭に置いていたように思われると指摘している。Plant (1990), pp.46-47, p.47 n56.

⁴⁵ 人質行為防止条約第1条は以下のように規定する。「人を逮捕し又は拘禁し及び当該逮捕され又は拘禁された者（以下「人質」という。）の殺害、傷害又は拘禁の継続をもつて脅迫をする行為であつて、人質の解放のための明示的又は黙示的な条件として何らかの行為を行うこと又は行わないことを第三者（国、政府間国際機関、自然人若しくは法人又は人の集団）に対して強要する目的で行うものは、この条約にいう人質をとる行為とし、犯罪とする。」

⁴⁶ SUA条約の犯罪行為の定義については、本稿注12を参照。

⁴⁷ 栗林（1988）、59頁；中田（1988）「いわゆる「シージャック防止条約」の採択について（上）」15-16頁；田中（2005）、128頁。