

海洋安全保障時代における 海上法執行活動と情報



ダグラス・ギルフォイル*
(モナシュ大学法学部教授)

序論：海洋安全保障における海軍及び沿岸警備隊の
役割

- 1 法執行活動及び実施可能な情報収集
 - (1) 情報収集の形としての海洋状況把握 (MDA)
 - (2) 情報の享有：国内法及び機関間の協調の問題
- 2 海洋状況把握及び国際法
- 3 情報収集と海上船舶臨検 (VBSS) 活動
 - (1) 公海における VBSS 活動
 - (2) 国家管轄権下の水域における VBSS
- 4 実地的な措置

結論

序論：海洋安全保障における海軍及び沿岸警備隊の役割

海洋安全保障の(軍事的又は戦略的)概念には、広範な従来型の脅威及びこれとは異なる範疇の行為者による脅威が含まれ、これらの脅威の区別が不鮮明になっている¹。海洋領域における国家安全保障には「テロ活

* オーストラリアのモナシュ大学 (Monash University) 法学部法学教授。本論文は、ストックトン国際法研究センター (Stockton Center for the Study of International Law) とバージニア大学法学院海洋法政策センター (Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia School of Law) の共催により2016年10月にワシントン特別区で開催された Maritime Intelligence Law and Law of the Sea ワークショップを基に執筆されたものである。筆者は、ワークショップに参加して意見交換の機会を与えていただいた共催機関並びにワークショップ参加者の方々に謝意を表します。

本論文において述べられた考え及び意見は著者らのものであり、必ずしも米国政府、米国海軍省、又は米国海軍大学校のものではありません。

¹ Christian Bueger, *What is Maritime Security?* 53 MARINE POLICY 159 (2015); Dirk C. Sonnenberg, *Maritime Law Enforcement: A Critical Capability for the Navy?* 1-3 (Mar. 2012) (unpublished M.A. thesis, Naval Postgraduate School), <http://calhoun.nps.edu/handle>

動、武器の拡散、国際犯罪…海賊行為、環境／資源の破壊及び海上経由の不法入国」が含まれる²。そのため世界各国の海軍は、伝統的な戦闘能力の範囲を超えた海洋安全保障及び、場合によっては法執行の役割を果たすことが、ますます求められている³。事実、ティル (Till) が指摘しているように、海洋安全保障の概念が拡大するに伴い、海軍と沿岸警備隊の間で活動「の範囲が重複する潜在的可能性が高まり、役割分担に問題が生じている」⁴。従って、海洋安全保障の時代にあつて、実施可能な法執行のための情報収集は、もはや沿岸警備隊だけの課題でなく、海軍にとってもますます緊急な課題となりつつある。

さらに、海軍と沿岸警備隊の軍事力に明確な区分が維持されているのは、明らかに多くの利点がある。實際上、犯罪の「取締船」(lawships)には、戦艦とは異なる装備及び機能が必要であり、通常、「灰色に塗装された」海軍の戦艦は時には法執行任務の遂行には不適切である⁵。これは異なる作戦における軍事力の行使に適用される基準に最も明確に示されている。一般に軍隊は「敵」を征圧するため、殺傷能力を有する兵器 (deadly force) の使用の権利が認められているが、警察機関は「敵」を想定していないため、多くの場合、一般市民である容疑者を制圧するための武力行使は、妥当かつ抑制された範囲にとどめることが要求される⁶。軍と法執行機関では行動に対する思考も異なっており、軍の場合は、通常、「長

期的な解決及び情報収集の活用、証拠の収集、立件のための対策のパッケージよりも、脅威を中断し停止することを最優先する」⁷。

しかし、すべての沿岸国が分離独立した海上保安機関を維持する余裕をもっている訳ではない⁸。海上防衛及び安全保障の政策が(国防総省及び沿岸警備隊に) 分割されている米国でさえ、本土防衛と国家安全保障の双方の課題に分類することが可能な特定の海上の脅威が重複する分野で存在している。こうした重複が政策上の課題を引き起こす可能性がある⁹。おそらく米国は、法律及び伝統の妨げによって、法執行活動における海軍の海上保安のための資産を活用することが制限されている、特異な存在の国である¹⁰。とはいえ、例えば欧州諸国の海軍も警察任務の遂行にあたっては、実務上の限界によって、その有効性が制限されている¹¹。実際には、海上で最大の成果を達成する法執行活動は、その実施機関の如何を問わず、ある程度の情報の共有に基づく実施可能な情報収集及び情報機関同士の(あるいは国際的な)協力が必要である¹²。

さらに情報収集の必要性は、限定された海上保安のための情報源によってもたらされた結果である。海上における法執行の効果的な実施には、限られた海上保安のための情報源をいかに展開するかの選択が必要である。情報に基づく海上の巡視さえも、密入国や麻薬密輸等の犯罪を阻止する活動を非定期に実施しているに過ぎない。海上保安のための最も豊富な情報源を有する国の海軍や沿岸警備隊であっても、自国の海岸線を守る「鋼鉄の非常線」(cordon of steel) を維持することができない。今では広く知られている話だが、米国の国務長官は、220人の不法移民が海を渡ってマイアミ州に到着したことに驚愕して、「いったい彼らは、どうやって通り抜けができたんだ？」と詰問した。もちろん、沿岸警備隊司令官の返答は次のようなものだった。「失礼ながら、お言葉を返すようですが、彼らがいったい何を通り抜けたのでしょうか

7 Sonnenberg, *supra* note 1, at 70.

8 Nong Hong, *China's Newly Formed Coast Guard and Its Implication for Regional Maritime Disputes*, 28 OCEAN YEARBOOK 611, 618 (2014).

9 Sonnenberg, *supra* note 1, at 4.

10 *Id.*

11 Friman & Lindborg, *supra* note 6; Douglas Guilfoyle, *Counter-Piracy Law Enforcement and Human Rights*, 59 INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW QUARTERLY 141 (2010).

12 Sonnenberg *supra* note 1, at 52.

/10945/6873.

2 Sonnenberg, *supra* note 1, at 1 (quoting COMMANDANT OF THE MARINE CORPS, CHIEF OF NAVAL OPERATIONS & COMMANDANT OF THE COAST GUARD, NAVAL OPERATIONS CONCEPT 2010: IMPLEMENTING THE MARITIME STRATEGY 35 (2010), <https://www.uscg.mil/history/docs/2010NOC.pdf>).

3 Sonnenberg, *supra* note 1, at 5.

4 GEOFFREY TILL, SEAPOWER: A GUIDE FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY 302 (2004).

5 Sam Bateman, *Regional Navies and Coast Guards: Striking a Balance between "Lawships" and Warships*, in NAVAL MODERNISATION IN SOUTH-EAST ASIA: NATURE, CAUSES AND CONSEQUENCES 245, 246-47 (Geoffrey Till & Jane Chan eds., 2014); see also Andrew Murdoch & Douglas Guilfoyle, *Capture and Disruption Operations: The Use of Force in Counter-Piracy off Somalia*, in MODERN PIRACY: LEGAL CHALLENGES AND RESPONSES 147, 167-68 (Douglas Guilfoyle ed., 2013).

6 Nathan Alexander Sales, *Mending Walls: Information Sharing After the USA PATRIOT Act*, 88 TEXAS LAW REVIEW 1795, 1821 (2010); see also Håkan Friman & Jens Lindborg, *Initiating Criminal Proceedings with Military Force: Some Legal Aspects of Policing Somali Pirates by Navies*, in MODERN PIRACY: LEGAL CHALLENGES AND RESPONSES, *supra* note 5, at 172.

か?」¹³。海洋領域において脅威を阻止するにあたり、情報収集は、使命が国家安全保障に関わるものであるか法執行に関わるものであるかを問わず、常に極めて重要である。

1 法執行活動及び実施可能な情報収集

(1) 情報収集の形としての海洋状況把握

海洋安全保障の法執行活動における情報収集の役割を検討するにあたっては、情報収集とは何を意味するのかを検討することが、明らかに第一歩である。ここでは、コルビー (Colby) の以下の見解が参考になる。

有用な情報の種類及び情報源に限界は存在しない。情報の加工とは、収集された生データの処理をいう。これには通常、情報の関連性の評価、意思決定者に役立つ形への編集と目録の作成が含まれる。これらの作業は、要求されるデータ及び実際に収集されるデータの量と質により極めて大きく異なる¹⁴。

本論に入る前に、本稿では情報機関と法執行機関の間の情報の共有について検討したい。しかしこのような情報は、海上における法執行活動の現実のケースであって、時として1つの役割を果たすものの、海上における法執行活動の唯一の実施可能な情報収集ではなく、必ずしも最善の情報源でもないことは明らかである。決定的に重要なのが、海洋状況把握 (Maritime Domain Awareness, MDA) の概念である。国際海事機関 (IMO) はMDAを「安全保障、安全性、経済又は環境に影響を与える海洋環境に関連した活動に対する実効的な理解」と定義している¹⁵。

13 Joseph L. Nimmich & Dana A. Goward, *Maritime Domain Awareness: The Key to Maritime Security*, in GLOBAL LEGAL CHALLENGES: COMMAND OF THE COMMONS, STRATEGIC COMMUNICATIONS AND NATURAL DISASTERS 57 (Michael D. Carsten ed., 2007).

14 Jonathan E. Colby, *The Developing International Law on Gathering and Sharing Security Intelligence*, 1 YALE STUDIES IN WORLD PUBLIC ORDER 49, 53 (1974) (quoted in NATALIE KLEIN, MARITIME SECURITY AND THE LAW OF THE SEA 211 (2012)).

15 International Maritime Organization, MSC.1/Circ. 1415, Amendments to the International Aeronautical and Maritime Search and Rescue (IAMSAR) Manual 11 (May 25, 2012), <http://www.mardep.gov.hk/en/msnote/pdf/msin1242anx1.pdf>.

上述の定義は、2004年の米海洋安全保障政策指令 (Maritime Security Policy directive) の文言に大きく依拠していると考えられる¹⁶。MDAは当初、米国で取り入れられた概念だったが、オーストラリア、カナダ、欧州連合及びフィリピン (その他の諸国) のすべてがMDA政策を実施している¹⁷。MDAは、基本的に、誰が、どこで、何をしているかを把握することを目的とする概念である。その端的な例として、海賊行為に対し (国土面積に比べ極端に広大な) 排他的経済水域 (EEZ) を確保しようとしているセイシエルの試みが挙げられる。同国の沿岸警備隊は、自国の全漁船に自動識別システムを装備し、EEZ全域のレーダーの探知機能を改善してEEZ水域内を航行中の自国の漁船以外の船舶を識別している。その結果、セイシエルは、沿岸警備隊の数少ないカッター船を現場に派遣して不審船舶を調査して、脅威でないことを検証できるようになった¹⁸。しかし、MDAは必ずしも常にこのように単純な活動である訳ではない¹⁹。

(2) 情報の共有：国内法及び機関間の協調の問題

米国では、軍又は情報機関が収集した情報を法執行機関と共有することが、様々な障害のため、特に困難な状況にある。それにもかかわらず、情報機関が収集した情報の法執行機関による使用に関連した基本的問題は、相対的に多くの管轄区域に共通している。バーバエル (Varvaele) は次のように指摘している。

(情報機関が収集した) 情報は犯罪捜査の糸口として使用可能であり、こ

16 President George W. Bush, National Security Presidential Directive NSPD-41/Homeland Security Presidential Directive HSPD-13, at 5 (Dec. 21, 2004), <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd41.pdf>.

17 See Transport Canada, *Maritime Domain Awareness*, CANADA.CA, <http://www.tc.gc.ca/eng/marinesecurity/initiatives-235.htm> (last visited July 19, 2017); *Commission Communication, Towards the Integration of Maritime Surveillance: A Common Information Sharing Environment for the EU Maritime Domain*, COM (2009) 538 final (Oct. 15, 2009), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0538&from=EN>; ANGEL RABASA & PETER CHALK, NON-TRADITIONAL THREATS AND MARITIME DOMAIN AWARENESS IN THE TRI-BORDER AREA OF SOUTHEAST ASIA: THE COAST WATCH SYSTEM OF THE PHILIPPINES 21 (2012). Australia is discussed below.

18 The author observed this system on a visit to the Seychelles Coast Guard headquarters in 2011.

19 See *infra* Part III.