

# ノースター号事件 ITLOS 本案判決における 旗国の排他的管轄権原則

——IUU 漁業に対する非旗国の規律管轄権行使の動向を手がかりに——

來 田 真依子

## 目 次

はじめに

### 1. ITLOS 本案判決

(1) 事実概要

(2) UNCLOS 第 87 条の解釈適用

### 2. 多数意見の立論における法的根拠の問題

(1) 7 判事の共同反対意見

(2) 学説上の議論

### 3. IUU 漁業に対する寄港国の規律管轄権行使の動向

(1) 寄港国としての非旗国による実行

(i) 事実上の公海漁業規制

(ii) 管轄権行使の構造

(2) 多数意見における一元的アプローチの限界

結びにかえて

## はじめに

2019 年 4 月 10 日、国際海洋法裁判所（以下、ITLOS）はノースター号事件本案判決を下した<sup>(1)</sup>。本事件は、パナマ船籍をもつノースター号に対する

(1) *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy)*, Case No.25, Judgement, ITLOS, 10

イタリアの管轄権行使が公海上での航行自由の侵害や信義誠実義務違反を構成するかどうか原告パナマと被告イタリアとの間で争われた事例である。判決においては、いかなる行為が国連海洋法条約（以下、UNCLOS）第87条違反を構成するのかという問いに取組むにあたり、公海上の船舶は旗国の排他的管轄権に服するという原則についてITLOSが初めて解釈を示した。このとき、旗国以外の国（以下、非旗国）の執行管轄権だけでなく規律管轄権の伸長までもが旗国の排他的管轄権原則によって禁じられると判示されたことが学説上の議論を呼んでいる。

公海上の船舶の活動に対する管轄権行使については旗国による規制の実効性がしばしば問題になることから、海洋法上では近年いわゆる違法（Illegal）・無報告（Unreported）・無規制（Unregulated）漁業（以下、IUU漁業）等の取締りを目的として、非旗国による規制が強化される傾向にあり、そうした中でノースター号事件ITLOS判決をいかに理解するのかが問われている<sup>(2)</sup>。そこで、本稿においてはまず第87条をめぐる争点を中心に判決の概要をまとめ、多数意見の立論の法的根拠に関する従来の議論を整理する。その上で、多数意見が公海法秩序における排他的な規制主体として旗国を位置づけたことに鑑み、寄港国のような非旗国の規律管轄権行使によって公海漁業規制を実現しようとする近年の漁業分野での実行を取り上げ、多数意見のアプローチに基づく第87条の解釈がどれほどの妥当性を有するのか検討を試みる。

---

April 2019, available at < [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no.25/case\\_no\\_25\\_merits/C25\\_J\\_100419.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/case_no_25_merits/C25_J_100419.pdf) > (accessed 8 November 2021).

(2) 葉師寺公夫「公海航行の自由原則と船舶に対する旗国以外の国の刑事裁判権－ノースター号事件ITLOS判決を契機として－」岩沢雄司、岡野正敬（編集代表）『国際関係と法の支配－小和田恆国際司法裁判所裁判官退任記念』（信山社、2021年）515頁。類似の指摘を行う論者として、Giulia Demontis, “The Concept of Freedom of Navigation in Light of ITLOS Interpretation in the Norstar Case,” *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, Vol. 6, Issue 1 (2021), p. 113.

## 1. ITLOS 本案判決

### (1) 事実概要

ノースター号はノルウェー法人の所有するパナマ船籍の船舶である。1994年から1998年のあいだ、当該船舶はイタリア法人を仲介役として、イタリア、フランスおよびスペインの沖合でヨットへの軽油補給行為（bunkering）に従事していた<sup>(3)</sup>。1997年、イタリアの関税当局は上記のイタリア法人とノースター号の活動について調査を開始した。その結果、ノースター号がイタリアで免税の適用を受けて購入した燃料をイタリア沖合の国際水域上で販売する事業に従事していたことが明らかになり、ノースター号船長を含む8人に対して刑事手続が開始された<sup>(4)</sup>。1998年8月11日、イタリア検察当局はノースター号に対して差押命令を下すとともに<sup>(5)</sup>、刑事共助に関する欧州条約（1959年）等に基づき、スペイン当局に司法共助要請を行った<sup>(6)</sup>。当該要請を受けて、スペイン当局は1998年9月25日にノースター号を差押え、抑留した<sup>(7)</sup>。その後、2000年1月20日にイタリアのサヴォナ裁判所検察当局による公訴が提起された<sup>(8)</sup>。

2003年3月14日、サヴォナ裁判所はノースター号船長を含む8人の全被告人に無罪判決を下し、ノースター号については差押命令を取り消して船舶を所有者に返還するよう判示した<sup>(9)</sup>。その4日後である3月18日、サヴォナ裁判所により、ノースター号の釈放命令がスペインへと送付された<sup>(10)</sup>。同裁判所はまた、3月21日にノースター号の所有者であるノルウェー法人に

---

(3) *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy)*, Judgement, *supra* note 1, para. 69.

(4) *Ibid.*, para. 70.

(5) *Ibid.*, paras. 71 and 73.

(6) *Ibid.*, para. 74.

(7) *Ibid.*, para. 75.

(8) *Ibid.*, para. 79.

(9) *Ibid.*, para. 80.

(10) *Ibid.*, para. 81.

対し、ノースター号について釈放命令が下された旨と船舶の回収期限について通知したが、ノルウェー法人側は船舶を回収しなかった<sup>(11)</sup>。2003年8月18日にはサヴォナ裁判所検察当局による控訴が行われたが、ジェノア控訴裁判所は2005年10月25日に7人に関する控訴を棄却した<sup>(12)</sup>。2006年9月6日、スペインの港湾当局がジェノア控訴裁判所に対してノースター号の解体に関する許可申請を行ったが、同裁判所はその権限を有さない旨を翌月判示した<sup>(13)</sup>。その後、スペインの港湾当局は2015年3月25日にノースター号の競売にかかる通知を行い、同年8月には当該船舶は落札した解体業者によって港から撤去された<sup>(14)</sup>。

2015年11月16日、ノースター号の旗国であるパナマは当該船舶の拿捕および抑留をめぐり、イタリアに対する訴訟手続をITLOSにおいて開始した<sup>(15)</sup>。このときパナマが裁判所に認定するよう求めたのは、イタリアの管轄権行使が公海上での航行自由の侵害および信義誠実義務を構成すること、ならびにイタリアが賠償義務等を負うことであった<sup>(16)</sup>。これに対し、イタリアの答弁書では、パナマの申立について裁判所が管轄権を有していないことを理由に原告によるすべての請求を棄却することが求められた<sup>(17)</sup>。ITLOSは2016年11月4日の先決的抗弁判決において本件に関する裁判所の管轄権

---

(11) *Ibid.*, para. 82.

(12) *Ibid.*, para. 84.

(13) *Ibid.*, para. 85.

(14) *Ibid.*, para. 86.

(15) *Ibid.*, para. 1; *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, Application submitted by the Republic of Panama, available at < [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no.25/Merits\\_published/C25\\_Application\\_Panama.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/Merits_published/C25_Application_Panama.pdf) > (accessed 8 November 2021), pp. 2-5.

(16) *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, Memorial of the Republic of Panama, available at < [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no.25/case\\_no\\_25\\_merits/PART\\_1\\_Memorial.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/case_no_25_merits/PART_1_Memorial.pdf) > (accessed 8 November 2021), para. 260.

(17) *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, Counter-Memorial of the Italian Republic, available at < [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no.25/case\\_no\\_25\\_merits/The\\_MV\\_Norstar\\_case\\_-\\_Italy\\_s\\_Counter-Memorial.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/case_no_25_merits/The_MV_Norstar_case_-_Italy_s_Counter-Memorial.pdf) > (accessed 8 November 2021), para. 323.

を認め<sup>(18)</sup>、2019年4月10日に本案判決を下した。本案判決では公海自由に関する UNCLOS 第 87 条 1 項にイタリアが違反したと認定された一方（賛成 15 対反対 7）、同条 2 項については本件における適用可能性が否定された（満場一致）。また、信義誠実義務にかかる第 300 条に関しては、イタリアは同条に違反していないと判示された（賛成 20 対反対 2）<sup>(19)</sup>。

## (2) UNCLOS 第 87 条の解釈適用

多数意見はまず本件について管轄権を有することを確認し、UNCLOS 第 87 条および第 300 条が適用条文であると判示した<sup>(20)</sup>。そして公海自由にかかる第 87 条との関係では、ITLOS はイタリアの差押命令とその執行にかかる措置（以下、差押え措置）がノースター号の公海上での活動に関わるものであるかどうかにつき、第 87 条の適用可能性の前提となる検討を先んじて行った。すなわち、上記の差押え措置が単にイタリア領域内で行われた犯罪だけでなく公海上での活動をも対象としているのであれば、本件には第 87 条が適用されうることになる<sup>(21)</sup>。この点につき、パナマはノースター号が公海において国際法上合法的な行為に従事していたことを強調し、当該行為と一体を為す犯罪に対しイタリアの管轄権行使が為された本件については第 87 条が適用可能であると主張した<sup>(22)</sup>。これに対してイタリアは、差押え命令の対象であるノースター号の罪体（*corpus delicti*）は密輸および脱税というイ

(18) *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, Preliminary Objections, Case No.25, Judgement, ITLOS, 4 November 2016, available at < [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no.25/Preliminary\\_Objections/published/C25\\_PO\\_Judgment\\_20161104.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/Preliminary_Objections/published/C25_PO_Judgment_20161104.pdf) > (accessed 8 November 2021), para. 316.

(19) *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, Judgment, *supra* note 1, para. 469.

(20) *Ibid.*, para. 101. またその際、ITLOS はノースター号が公海上で行った活動に対するサヴォナ裁判所検察当局の差押命令およびその執行だけでなく、ノースター号の拿捕および抑留もまた 2 国間紛争の対象であり、裁判所の管轄権が及ぶと判示した。*Ibid.*, para. 122.

(21) *Ibid.*, para. 153.

(22) *Ibid.*, paras. 154-159.

タリア領域内で行われた犯罪であり、公海上での給油ではないため、第87条は本件に適用されないとの反論を行った<sup>(23)</sup>。

上記の主張を踏まえつつ、判断に係る前提として、多数意見は本件に関わる活動が次の3つの要素によって構成されていると指摘した<sup>(24)</sup>。その要素とは、第一にイタリア港で免税の適用を受けて購入された軽油がノースター号に積載されたこと、第二にノースター号がイタリアの領海外においてヨットへの給油を行ったこと、第三にヨットが上記の軽油を積載していることを申告せずにイタリア港へ帰港したことの3点である。このうち1番目と3番目の要素はイタリア領域内において行われ、また2番目の要素はイタリア領海外すなわち公海上で行われている。多数意見によれば、イタリアの差押え措置は1番目から3番目までのすべての行為、つまり国内犯罪および公海上でのノースター号の給油の両方を対象としており、さらに2番目の行為は差押え措置が標的とする罪体と一体を為すだけでなく、その中心的要素であったと考えられる<sup>(25)</sup>。このため、第87条は本件に適用されうるとの判断が下された<sup>(26)</sup>。

次に、多数意見は第87条が実際に本件に適用されるのか、仮に適用されるのであれば イタリアが同条に違反したのかどうかについて検討を行った。なお、公海上での船舶の給油が第87条に基づく航行自由に当てはまるという点に関して当事国間の争いはなく<sup>(27)</sup>、多数意見においてもこの点に係る認定が為された<sup>(28)</sup>。むしろ当事国の見解が最も対立したのは、公海上の自国船舶に対する旗国の排他的管轄権をめぐる解釈であった。パナマの主張によれば、国家は自国領域を超えて「規律管轄権または執行管轄権を有さ」ず、公海における外国船舶の活動に対して非旗国が国内法を適用することは第

(23) *Ibid.*, paras. 160-165.

(24) *Ibid.*, para. 166.

(25) *Ibid.*, paras. 177 and 186.

(26) *Ibid.*, para. 187. 判断の理由にかかる詳細については、パラグラフ 168-186 を参照。

(27) *Ibid.*, paras. 190 and 202.

(28) *Ibid.*, para. 219.

87条により排除されるため<sup>(29)</sup>、ノースター号へのイタリアの管轄権行使は同条に違反する<sup>(30)</sup>。他方で、イタリアはまず、航行自由違反が生じるのは原則として外国船舶の移動に対し物理的な干渉を伴う執行が為される場合であると反論した<sup>(31)</sup>。そして、公海上での行為を犯罪化するという非旗国による規律管轄権の域外行使については、それが委縮効果（chilling effect）を外国船舶にもたらすような場合であれば第87条と関係しうるものの、本件で問題となった差押え命令はそのような効果を生じさせていないため、第87条違反は構成されえないとの主張を行った<sup>(32)</sup>。

当事国による以上の主張を踏まえながら、多数意見は次のように判断を下した。まず、ロチュース号事件常設国際司法裁判所判決（1927年）の「国際法によって定められた特別の場合を除き、公海上の船舶は旗国以外のいかなる権限にも服さない。海洋自由の原則、すなわち公海における領域主権の不存在により、いずれの国も公海上の外国船舶に対していかなる種類の管轄権も行使してはならない」という文言を引用するとともに、この原則がUNCLOS第92条に反映されており、第87条を解釈する際には第89条および第92条に依拠できると述べた<sup>(33)</sup>。その上で、いかなる国も公海上の外国船舶に対して管轄権を行使しえないことから、外国船舶の航行に対する干渉または管轄権の行使は条約によって正当化されないかぎり航行自由を侵害する可能性があるという見解を示した<sup>(34)</sup>。ここで注目すべきは、物理的な干渉を伴わない場合であっても航行自由の侵害は構成されうると多数意見が判示した点である<sup>(35)</sup>。この点に関連して、多数意見は上記の委縮効果に係るイタ

(29) *Ibid.*, para. 196.

(30) *Ibid.*, para. 200.

(31) *Ibid.*, para. 205.

(32) *Ibid.*, para. 206.

(33) *Ibid.*, paras. 216-218.

(34) *Ibid.*, para. 222. なお、パナマは港に寄港し、出航する船舶の権利が航行自由に含まれるという主張を行っていたが、そのような権利についてITLOSは否定的に解した。  
*Ibid.*, para. 221.

(35) *Ibid.*, para. 223.

リアの主張に留意しつつも、本件において委縮効果は問題とならず、またそのような効果の有無にかかわらず、公海上で外国船舶を管轄権に服させる行為は航行の自由を侵害しうるため、ノースター号に対するイタリア国内法の適用は第87条違反となりうると判じた<sup>36)</sup>。第87条の解釈について多数意見はさらに踏み込み、航行自由の固有の要素 (inherent component) である旗国の排他的管轄権の原則とは、「非旗国による公海上での執行管轄権の行使だけでなく、公海上の外国船舶による合法的活動に対して規律管轄権を伸長させることをも禁じる」ものであるという見解を示した<sup>37)</sup>。すなわち多数意見の解釈によれば、自国刑法および関税法を公海上での活動に適用し、外国船舶を処罰するのであれば、たとえ執行の場所が非旗国の内水であったとしても、国際法によって正当化されないかぎり第87条違反が構成されることになるという<sup>38)</sup>。それゆえ、本件には第87条1項が適用され、イタリアはパナマが同項の下で享受する航行自由を侵害したとの結論が下された<sup>39)</sup>。

## 2. 多数意見の立論における法的根拠の問題

### (1) 7判事の共同反対意見

ITLOS判決の多数意見で示された第87条1項にかかる上記解釈については、7人の判事から共同反対意見が付されている<sup>40)</sup>。共同反対意見では、本

<sup>36)</sup> *Ibid.*, paras. 223 and 224.

<sup>37)</sup> *Ibid.*, para. 225.

<sup>38)</sup> *Ibid.*, paras. 225 and 226.

<sup>39)</sup> *Ibid.*, para. 226. 他方で、第87条2項については本件に適用されないと判示された。これは、第87条2項が公海自由を行使するにあたり他国に妥当な考慮を払う義務を定めていることに鑑み、本件ではイタリアがそもそも公海自由を行使していないことから問題になりえないと解されたためである。*Ibid.*, para. 231.

<sup>40)</sup> *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, Dissenting Opinion of Judges Cot, Pawlak, Yanai, Hoffmann, Kolodkin, Lijnzaad and Judge *ad hoc* Treves, available at < [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no.25/case\\_no\\_25\\_](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/case_no_25_)

件において第 87 条 1 項は適用できず、仮に適用可能であるとしてもイタリアは同項に違反していないという立場に基づき<sup>(41)</sup>、以下の反論が行われた。共同反対意見によれば、第 87 条は公海上での非旗国による執行管轄権の行使から船舶の自由な航行を保護している<sup>(42)</sup>。その上で、公海上の外国船舶に対して非旗国が規律管轄権を行使する場合についても同様に第 87 条の保護が及ぶ可能性はありうるものの、このとき留意すべき事項として次の 2 点がある。第一に、国家が刑事的規律管轄権を適用する場合、特に自国領域外での行為に関してはそれを標的にして国内法上で刑罰化しなければならず、当該行為について単に記述ないし言及しているだけではこの条件を満たさない<sup>(43)</sup>。本件において問題となったイタリアの差押え措置は公海上での給油を標的にするものとは認められないため、第 87 条は適用されない<sup>(44)</sup>。

共同反対意見はさらに、たとえ第 87 条が適用されうるとしても、本件においてイタリアは第 87 条に違反していないと続ける<sup>(45)</sup>。共同反対意見がこのような観点に立つ理由が第二の留意すべき事項であり、公海上での船舶の活動に対する非旗国の刑事的規律管轄権の行使につき、第 87 条および第 92 条がこれを排除していることを示すような UNCLOS の条文およびその起草過程、他の条約、慣習法ならびに国家実行は存在しないという点である<sup>(46)</sup>。つまり共同反対意見は、第 87 条と第 92 条が船舶の公海上での給油活動を非旗国の規律管轄権から保護するという多数意見の見解をある程度認めながら

---

merits/C25\_J\_100419\_DO\_joint.pdf > (accessed 8 November 2021), paras. 1-2.

(41) *Ibid.*, para. 13.

(42) *Ibid.*, para. 15. 本件はイタリアとスペインの間に司法共助にかかる個別条約が存在したことにより、イタリアが公海において執行管轄権を行使し、ノースター号を拿捕する必要がなかった事例であるとされる。*Ibid.*, para. 16.

(43) *Ibid.*, para. 18.

(44) *Ibid.*, paras. 22-27.

(45) *Ibid.*, para. 29.

(46) *Ibid.*, para. 19.

も<sup>(47)</sup>、特に第87条が禁止規範を有していないがゆえに<sup>(48)</sup>、本件に関しては広く認められた管轄権規則が適用されるという立場をとる<sup>(49)</sup>。ここでいう管轄権規則とは、国家が自国領域外の行為について刑事的規律管轄権を行使しようとするとき、犯罪の構成要件の一部が領域内で発生した場合または領域との間に十分な連関を有する場合には、管轄権の域外行使が認められるというものである<sup>(50)</sup>。つまり共同反対意見によれば、公海上での行為に対する刑事的規律管轄権の行使に際して、その行為が国家領域内で行われた犯罪の不可分の一部であり、かつ左記の管轄権行使が国際法によって禁止されていなければ、国家は刑事的規律管轄権を問題なく行使することができ、本件の場合、第87条が管轄権行使の禁止にかかる規範を内包しているとは認められないという<sup>(51)</sup>。共同反対意見では上記の立論に基づき、本件においてイタリアは刑事規律管轄権の行使を国際法上正当化する上で十分な連関を複数有しているため、第87条違反は構成されないと結論された<sup>(52)</sup>。

## (2) 学説上の議論

UNCLOS 第87条および第92条が非旗国による公海上での執行管轄権の行使を禁じているという点については当事国間に争いはなく、多数意見と共同反対意見もまた左記の解釈を採用している<sup>(53)</sup>。本件において最も問題とさ

(47) *Ibid.*, para. 29.

(48) *Ibid.*, para. 36.

(49) *Ibid.*, paras. 31 and 33.

(50) *Ibid.*, para. 31.

(51) *Ibid.*, para. 36. この主張を行うにあたり、共同反対意見はロチュース号事件判決を援用している。つまり多数意見と共同反対意見がそれぞれの主張の根拠として同じ判決の引用を行っているという状態であり、この点については次節であらためて取り扱う。

(52) *Ibid.*, paras. 32-33.

(53) *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, Judgment, *supra* note 1, para. 225; *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, Dissenting Opinion of Judges Cot, Pawlak, Yanai, Hoffmann, Kolodkin, Lijnzaad and Judge *ad hoc* Treves, *supra* note 40, para. 15. 公海における非旗国の執行管轄権行使の禁止に関しては、特に第92条の解釈として広く認められている。Douglas Guilfoyle, "Article 92: Status of Ships,"

れたのは、非旗国による執行管轄権の行使それ自体は自国領域内で行われるものの、その規制対象が公海上での外国船舶の行為である場合、すなわち非旗国の規律管轄権が自国領域を超えて公海に及ぶ場合である。そのような場合における非旗国の規律管轄権の行使までもが第 87 条および第 92 条により禁じられるかどうかをめぐり、多数意見と共同反対意見の見解は明白に対立した<sup>54)</sup>。あらためて振り返ると、多数意見では第 87 条に基づく旗国の排他的管轄権規則が厳格に解され、公海上での外国船舶の「合法的行為」に限るという条件付きでありながらも、非旗国による規律管轄権の適用自体が否定的に捉えられていた。これに対し、共同反対意見は第 87 条が非旗国の規律管轄権に関する禁止規範を有さないことに重点を置き、非旗国規律管轄権の公海への延伸を全面的に否定するのではなく、外国船舶による公海上での行為と非旗国の領域との間に連関さえあれば管轄権の行使が正当化される余地のあることを認めた<sup>55)</sup>。その意味において、共同反対意見は旗国管轄権の排他性を多数意見より柔軟に理解しているといえよう。

学説上では、多数意見に対する批判的な見解が大半を占めているように思われる。議論の前提として、第 92 条の定める旗国の排他的管轄権規則とは公海における非旗国の執行管轄権の行使を禁じるものであり、非旗国が公海上での外国船舶の行為に対して単に規律管轄権のみを適用する場合については、管轄権の連関が存在すれば当該行使は正当化されると解するのが一般的な解釈であるとされる<sup>56)</sup>。それゆえ、多数意見の示した旗国管轄権の排他性をめぐる解釈が伝統的な理解から逸脱していること、およびそのような解釈

---

Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Hart Publishing, 2017), p. 703.

54) 葉師寺「前掲論文」(注 2) 550 頁。

55) それゆえに、共同反対意見は旗国と非旗国の規律管轄権が競合する可能性のあることを示唆したと評価される。吉田靖之「国際判例事例紹介：国際海洋法裁判所 M/V Norstar 事件」『高山法学』第 39 号 (2020 年) 125 頁。

56) Guilfoyle, *supra* note 53, p. 703; Doris König, "The Enforcement of the International Law of the Sea by Coastal and Port States," *Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 62 (2002), p. 14.

を行う根拠も明確に示されていないことから、多くの論者が多数意見の説得性に疑問を付している<sup>57)</sup>。

とりわけ、多数意見は公海上の外国船舶による合法的行為に関して旗国の排他的管轄権により非旗国の規律管轄権までもが排除されると結論付けるにあたり、ロチューズ号事件 PCIJ 判決を引用して立論を行っているが<sup>58)</sup>、他方で共同反対意見もまた、多数意見と相反する自らの主張の根拠としてロチューズ号事件判決を引用していた<sup>59)</sup>。薬師寺によれば、ロチューズ号事件判決の核心とは、「国家は公海上の外国船舶に対していかなる管轄権も行使しえない」という原則にも関わらず、公海上の外国船舶で生じた行為について国家が自国領域内で管轄権を行使することは禁じられていないとする部分にあり、またロチューズ号判決において用いられた手法は「被害国の旗国は被った影響を根拠に客観的属地主義を援用できることを示した上で、これを覆す旗国の排他的管轄権規則は成立していないことを確認する」ものであったという<sup>60)</sup>。その上で薬師寺は、ノースター号事件 ITLOS 判決の多数意見がこうした点に触れずに「あたかもロチューズ号事件 PCIJ 判決の（中略）多数意見引用部分が、海洋法条約第 92 条にそっくり反映されたかのような理由付け」を行ったのは「明らかに事実と反する」と厳しく批判し、ロチューズ号事件判決の本旨を実質的に維持したのは共同反対意見であったと指摘す

57) 吉田「前掲論文」(注 55)121-122 頁; Cameron Miles “The MV ‘Norstar’ Case (Panama v. Italy),” *American Journal of International Law*, Vol. 114, Issue 1 (2020), p. 121; Richard Collins, “Introductory Note to the M/V ‘Norstar’ Case (Panama v. Italy) (ITLOS)”, *International Legal Materials*, Vol. 58, Issue 4 (2019), p. 674; Arron N. Honnibal, “Freedom of Navigation Following the M/V ‘Norstar’ Case,” the Blog of the K.G. Jebsen Center for the Law of the Sea (4 June 2019), available at < <https://site.uit.no/nclos/2019/06/04/freedom-of-navigation-following-the-m-v-norstar-case/> > (accessed 8 November 2021). Demontis は将来的に形成される規範が本判決の内容から離れたものであっても不思議ではないと指摘する。Demontis, *supra* note 2, p. 113.

58) *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy)*, Judgment, *supra* note 1, para. 216.

59) *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy)*, Dissenting Opinion of Judges Cot, Pawlak, Yanai, Hoffmann, Kolodkin, Lijnzaad and Judge *ad hoc* Treves, *supra* note 40, para. 36, note. 30.

60) 薬師寺「前掲論文」(注 2) 554 頁。

る<sup>(61)</sup>。

仮にロチューズ号事件判決の引用にかかる問題点を差し引いたとしても、規律管轄権の行使対象をめぐる多数意見の論理構成には疑問が残る。というのも、管轄権論においては、規律管轄権の行使に際して自国領域外での事案であっても自国との間に一定の連関があれば国内法を適用することが国家実行として一般化していると指摘される<sup>(62)</sup>。この点、多数意見は公海上におけるノースター号の給油活動につき、それがイタリア国内法上の犯罪と不可分の一体を為すと認めながら、イタリアの自国領域との連関に基づく管轄権行使の正当化可能性については何ら検討しなかった<sup>(63)</sup>。本件において公海上での給油活動それ自体が国際法上合法であることに争いはなく、そもそも問題となったのが「国外で消費することを前提として税金を支払わずに購入した燃料を国内に持ち込んだことの是非」であることを併せて考慮すると<sup>(64)</sup>、UNCLOS の起草過程等に鑑み第 87 条および第 92 条が非旗国の刑事的規律管轄権の行使を一般的に禁止しているとは言いがたい中<sup>(65)</sup>、犯罪の中心的要素が公海上での行為であるという理由付けだけで、上記の検討を回避したままイタリアの管轄権行使について違法性を認定することが論理的に適切かどうかは疑問である。一方、すでに確認したように、共同反対意見はノースター

(61) 同上、552 頁および 554 頁。多数意見の問題点について同様の見解を示すものとして、Collins, *supra* note 57, p. 674. 和仁もまた、ロチューズ号事件判決については「公海上の船舶に対して旗国が排他的に有している『管轄権』とは執行管轄権のことだと判示したものとするのが同判決の率直な読み方であると指摘し、旗国の排他的管轄権原則をめぐるロチューズ号事件 PCIJ 判決の見解とノースター号事件 ITLOS 判決の見解をそれぞれ区別する。和仁健太郎「エンリカ・レクシエ号事件—一国連海洋法条約附属書 VII 仲裁裁判所、2020 年 5 月 21 日仲裁判断」『阪大法学』第 71 巻 1 号（2021 年）250 頁。

(62) 竹内真理「国家の刑事管轄権」寺谷広司（編）・伊藤一頼（編集補助）『国際法の現在—変転する現代世界で法の可能性を問い直す』（日本評論社、2020 年）228 頁。

(63) *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, Judgment, *supra* note 1, paras. 177 and 186.

(64) 吉田「前掲論文」（注 55）118 頁。この点に鑑み、吉田は本件について UNCLOS 第 286 条に基づき ITLOS が管轄権を有する事例にあたるのかどうか疑問を付している。

(65) 葉師寺「前掲論文」（注 2）550 頁および 524-546 頁。

号による公海上での給油がイタリア領域内で発生した犯罪の構成要件の一部であることに鑑み、イタリアの管轄権行使を正当化するに足る自国領域との連関を見出すことで、属地主義に基づいて問題を紐解いていた<sup>66)</sup>。それゆえ共同反対意見の採用した立論の手法は、少なくとも規律管轄権の行使にかかる管轄権論上の理解に沿うものであったように思われる<sup>67)</sup>。

### 3. IUU 漁業に対する寄港国の規律管轄権行使の動向

#### (1) 寄港国としての非旗国による実行

##### (i) 事実上の公海漁業規制

ノーススター号事件 ITLOS 判決は UNCLOS 上の旗国の排他的管轄権原則につき、ITLOS が初めて解釈を示した先例として位置づけられることになるが、その立論の法的根拠については、関係する国際法規則にかかる従来の理解に照らして少なからず疑義が生じている。このため、旗国の排他的管轄権原則という公海法秩序全体に関わる広範かつ一般的な規則を解釈した多数意見の見解が、今後2国間の紛争解決という枠組みを超え、国家実行や国際判例にどの程度影響していくのかを注視する必要がある。特に、イタリアによる規律管轄権の行使が同国国内との領域的連関によって正当化されうるとも考えられる中、多数意見が上記の領域的連関を国際法による正当化事由として認めなかった点は注目に値する。このように旗国主義を厳格に解する多

(66) 属地主義のほか、保護主義により管轄権行使を正当化できる可能性を指摘するものとして、Miles, *supra* note 57, p. 122, note. 20.

(67) 薬師寺もまた、共同反対意見の示した見解は「実定国際法規則により近い理解」であると指摘する。薬師寺「前掲論文」(注2) 555頁。なお薬師寺は、共同反対意見において、第87条および第92条が公海上での船舶の活動に対する非旗国の刑事的規律管轄権の行使を排除していることを示すような実定法や国家実行等は存在しないと主張されながらもその論拠が明らかにされなかったことに留意しつつ、少なくとも公海条約第11条ならびに第6条1項の起草過程に鑑みれば、共同反対意見の主張を覆すような慣習国際法規則が成立しているとはいえないことを併せて指摘している。同上、554頁。

多数意見の背景にあるのは、公海上の船舶の活動に対する規制権限をなるべく旗国に一元的に委ねようとする海洋法上の伝統的な考え方であると思われる。しかしながら、たとえ多数意見の判示したように UNCLOS 第 87 条および第 92 条が非旗国の規律管轄権行使まで排除するという内容の規範を含んでいるとしても、旗国による実効的な取締りの限界がしばしば問われる今日において<sup>68)</sup>、厳格な旗国主義に則りそれらの規定を適用するというアプローチが合理的であるかどうかは異なる問題として生じえよう。この点に関連して、以降では近年とりわけ漁業分野において、公海における外国船舶の活動規制を主眼としながら、公海上での行為を直接的に規制するのではなく、あくまでも自国水域内において国内法違反が発生するように規律管轄権を行使するという実行が寄港国 (port state)<sup>69)</sup>によって為されていることに着目したい<sup>70)</sup>。一見、管轄権行使の構造が類似しているようにも見えるこれら

(68) Robin Geiß and Christian J. Tams, “Non-Flag States as Guardians of the Maritime Order: Creeping Jurisdiction of a Different Kind?” in Henrik Ringbom (ed.), *Jurisdiction over Ships: Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea* (Martinus Nijhoff Publishers, 2015), p. 23.

(69) 寄港国 (port state) という語には多義性があり、広義においては「船舶が入港した港の位置する国」という、内水沿岸国と大差ない意味合いで使われる。本稿で着目する事例における「寄港国」は、自国水域外での事象に対して域外管轄権を行使する国という狭義の寄港国にはあらず、厳密には主権に基づき管轄権を行使する内水沿岸国を意味する。本稿では関係する国際条約、特に IUU 漁業寄港国措置協定の公定訳に鑑み、「外国船舶が入港し停泊している国」という広義の意味合いにおいて「寄港国」の語を用い、狭義の寄港国について述べる場合にはそれが狭義の意味合いに基づく旨を明示する。狭義における寄港国と内水沿岸国のより詳細な区別については、拙稿「寄港国による乗船検査の現代的展開—漁業分野における近年の実行を題材に—」『国際協力論集』第 26 巻 2 号 (2019 年) 92-94 頁。

(70) Cedric Ryngaert and Henrik Ringbom, “Introduction: Port State Jurisdiction: Challenges and Potential,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 31, Issue 3 (2016), p. 384; Erik J. Molenaar, “Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 38, Issue 1-2 (2007) ; Arron N. Honniball, *Extraterritorial Port State Measures: The Basis and Limits of Unilateral Port State Jurisdiction to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (GVO Drukkers & Vormgevers, 2019), p. 325.

の実行について、ノースター号事件 ITLOS 判決の多数意見が採用したアプローチはどれほど妥当しうるのだろうか<sup>(71)</sup>。

前提として、慣習国際法上、内水沿岸国は主権に基づき自国の港に対するアクセスを規制することが可能であり<sup>(72)</sup>、外国船舶が任意に入港するかぎりにおいて、入港のための条件（以下、入港条件）を設定することが認められる<sup>(73)</sup>。ただし、自国の港に停泊中の外国船舶につき、沿岸国としての海洋管轄権が及ぶ水域の外で発生した、自国に対して物理的な影響を与えない当該船舶の行為を対象として管轄権を適用する場合については例外となる<sup>(74)</sup>。この場合における管轄権は域外管轄権としての性質を有するため、特に刑事的な措置をとるのであれば、原則として属地主義に基礎づけることはできないと解されるのが一般的である<sup>(75)</sup>。換言すれば、外国船舶の域外行為を処罰するための入港条件を設定するといった形態での規律管轄権の行使は、公海上での船舶からの排出規制に関する UNCLOS 第 218 条 1 項のように条約上の

(71) ノースター号事件 ITLOS 判決が寄港国の内水における管轄権行使をめぐる議論に関係しうることを指摘するものとして、Honniball, *supra* note 57.

(72) *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. the United States)*, Merits, Judgement, ICJ, 27 June 1986, *ICJ Reports 1986*, para. 213.

(73) Erik J. Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution* (Kluwer Law International, 1998), p. 101; 葉師寺公夫「海洋汚染防止に関する条約制度の展開と国連海洋法条約—船舶からの汚染を中心に」国際法学会『日本と国際法の100年—3. 海』（三省堂、2001年）221頁。UNCLOS 第25条2項は「沿岸国は（中略）船舶が内水に向かって航行している場合又は内水の外にある港湾施設に立ち寄る場合には、その船舶が内水に入るため又は内水の外にある港湾施設に立ち寄るために従うべき条件に違反することを防止するため、必要な措置をとる権利を有する」と定めている。

(74) Kari Hakapää, *Marine Pollution in International Law. Material Obligations and Jurisdiction* (Akateeminen Kirjakauppa, 1981), p. 174; Molenaar, *ibid.*, p. 93.

(75) 葉師寺「前掲論文」（注73）222頁；拙稿「前掲論文」（注69）94-95頁。また、ノースター号事件 ITLOS 判決において Kittichaisaree 判事は個別的に宣言を表明する中、本事件に関係しながらも触れられなかった重要な国際法の問題の1つとして外国船舶に対する寄港国の管轄権行使を挙げ、ノースター号事件でスペインが行った管轄権行使について、通説的見解に基づく検討を行った。*The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, Declaration of Judge Kittichaisaree, available at <[https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no.25/Judgment/C25\\_Judgment\\_10.04.2019\\_declKittichaisaree\\_rev.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/Judgment/C25_Judgment_10.04.2019_declKittichaisaree_rev.pdf)> (accessed 8 November 2021), para. 1.

規定に基礎づけられるような場合を除き、内水沿岸国には原則的に認められないと解される<sup>(76)</sup>。

しかしながら、漁業分野では UNCLOS 第 218 条 1 項のような条文の導入がこれまで見送られてきたにもかかわらず<sup>(77)</sup>、IUU 漁業の規制のため、上記の原則に形式上では則りながらも実質的に公海漁業を規制しようとする国家実行が近年において生じている<sup>(78)</sup>。その要となっているのは、IUU 漁業

(76) UNCLOS 第 218 条 1 項は、公海上で行われた船舶からの排出規制を目的として、当該行為に対して寄港国が刑事手続を開始することを認めている。しかしながら UNCLOS における寄港国の管轄権行使は、公海上で発生し且つ寄港国の自国水域に影響を与えない行為を対象としているがゆえに、条約によって特別に基礎づけられる域外管轄権としての性質を有しており、属地主義を援用するものではないと解されてきた。拙稿「前掲論文」(注 69) 95 頁。酒井もまた、「海洋環境保護の要請から国連海洋法条約上で新たに規定された寄港国による執行管轄権を除けば、公海上の船舶で発生した犯罪に対して旗国以外の国が執行管轄権や司法管轄権を及ぼすことは国際法上ほとんど認められることはなかったといつてよい」と指摘する。酒井啓亘「アキラウロ号事件と海上テロ行為の規制」栗林忠男・杉原高嶺(編)『海洋法の主要事例とその影響』(有信堂高文社、2007 年) 129 頁。

(77) IUU 漁業寄港国措置協定の交渉過程では寄港国の司法管轄権を導入するかどうかをめぐり議論が行われた。例えば、起草過程においては EU がこの点に関する議論を呼びかけていたという。瀬田真『海洋ガバナンスの国際法－普遍的管轄権を手掛かりとして』(三省堂、2016 年) 181 頁。その後、2009 年 2 月 5 日の議長草案第 17 条 3 項には「UNCLOS 第 218 条を想起させる」規定が含まれていたとされるが、結局そのような規定は採択されるに至らなかった。Erik J. Molenaar, “Port State Jurisdiction to Combat IUU Fishing: The Port State Measures Agreement,” in Dawn A. Russel and David L. VanderZwaag (eds.), *Recasting Transboundary Fisheries Management Arrangements in Light of Sustainability Principles: Canadian and International Perspectives* (Martinus Nijhoff Publishers, 2010), p. 382.

(78) Erik J. Molenaar, “Port and Coastal States,” in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott and Tim Stephens (eds.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2015), pp. 287-288; Sophia Kopela, “Port-State Jurisdiction, Extraterritoriality, and the Protection of Global Commons,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 47, No. 2 (2016), p. 101; Ryngaert and Ringbom, *supra* note 70, p. 384. なお、同様の仕組みは漁業分野だけでなく、海洋汚染防止のための船舶起因汚染の排出規制に関する分野等でもみられる。例えば、米国は船舶による海洋汚染を防止するため、自国水域外での船舶からの排出に関する油記録簿管理の管理違反が自国水域内で為されたという論理構成を用い、属地主義に基づいて寄港国が管轄権を行使できるという立場をとっている。UNCLOS の非締約国である米国は、自国国内法である「船舶からの汚染防止法 (Act to Prevent Pollution

行動計画（2001年）を契機として<sup>(79)</sup>、寄港国措置に関するモデルスキーム（2005年）やIUU漁業寄港国措置協定（2009年）<sup>(80)</sup>、あるいは地域漁業機関の保存管理措置など、拘束的および非拘束的な国際文書を通じて発展されてきた外国船舶の入港にかかる事前申請制度であるといえよう。IUU漁業寄港国措置協定は、寄港国の指定する港へ入港しようとする外国船舶に対して事前申請を行うよう求めるとい寄港国の義務を規定する（第8条）<sup>(81)</sup>。さらに第12条1項は協定の締約国である寄港国が「この協定の目的を達成する上で十分な年間の検査水準に達するために必要とされる数の自国の港にある船舶を検査する」ことを義務づける<sup>(82)</sup>。そして、検査後に船舶がIUU

---

from Ships)」において異なる論理構成を採用することにより、属地主義に基づく管轄権行使を自ら可能にしている。すなわち米国の国内法上では自国水域外での油の排出と油記録簿の管理が峻別され、「米国水域に入った時点で油記録簿が正確でなければ、不実表示（misrepresentation）という油記録簿管理の違反が、米国の港において行われたものとみなされる」ことにより、公海上での活動それ自体ではないが関連する行為について船舶が処罰される仕組みが国内法上に設けられ、司法判断としても維持されているという。瀬田『前掲書』（注77）168-171頁。

- (79) IUU漁業行動計画の採択に至るまでの経緯については、FAO, *Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (2002), pp. 1-4. また、同計画の発展的な要素についてまとめるものとして、David F. Doulman and Judith Swan, “A Guide to the Background and Implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing”, *FAO Fisheries and Aquaculture Circular*, No. 1074 (2012), p. 32.
- (80) IUU漁業行動計画と寄港国措置に関するモデルスキームがIUU漁業寄港国措置協定といかなる関係については、Doulman and Swan, *ibid.*, pp. 31-35. また、IUU漁業寄港国措置協定は地域漁業ガバナンスの柱（staple）として位置づけられるとも言われている。Honniball, *supra* note 70, p. 242. 深町はIUU漁業寄港国措置協定について、「従来から積み重ねられてきた漁業に関する寄港国措置を総括しながら、将来に向かって各国、各漁業機関等による寄港国措置の実行の方向性を示すもの」と評価する。深町公信「公海漁業の規制－IUU漁業を手がかりとして」『国際法外交雑誌』第112巻2号（2013年）76頁。
- (81) このとき、入港を希望する船舶がIUU漁業等に従事したことの十分な証拠を有する場合、例えば入港を希望する船舶があるRFMOのIUU船舶リストに含まれているような場合には、寄港国である締約国は原則として当該船舶の入港を拒否しなければならない（第9条4項）。
- (82) 乗船検査のための最低限度の水準については、適当な場合にはRFMOやFAO等を

漁業等に従事したと信ずるに足りる明白な根拠がある場合については<sup>83)</sup>、協定上のいかなる規定も寄港国が「国際法に合致する措置（船舶の旗国が明示的に要請し、又は同意した措置を含む）をとることを妨げるものではない」とされる（第18条3項）。このとき、寄港国の措置として考えられうるのが、寄港国の自国水域内での違反行為に対する管轄権行使である。たとえば、IUU 漁業等に従事した外国船舶が事前申請の段階で虚偽の情報を提供し、寄港国から入港許可を得ていたのであれば、寄港国の域内で当該船舶による違反行為が発生することになる<sup>84)</sup>。それゆえ寄港国は自国の内水に対する主権に基づき、当該船舶について執行管轄権や司法管轄権を行使することが可能になる<sup>85)</sup>。

実際、日本においてはIUU 漁業寄港国措置協定の国内担保法である「外国人漁業の規制に関する法律（以下、外規法）」上でこのような管轄権の行使が可能とされている<sup>86)</sup>。すなわち、漁業監督官等が立入検査を行い（第6条の2）、本来であれば入港の認められない外国船舶が虚偽の申告により入港しているような場合、第4条および第4条の2違反の疑いに基づき捜査が行われる<sup>87)</sup>。その結果、外規法違反が認められれば、外規法第9条および第

通じて合意する努力義務が締約国に課される（第12条2項）。なお、優先的に検査すべき船舶として、第一にPSMAに従って入港または港の使用を拒否されたことがある船舶、第二に他の関係する締約国、国またはRFMOから検査の要請があった特定の船舶、第三にIUU 漁業等に従事したことがあると疑うに足りる明白な根拠があるその他の船舶が挙げられる（第12条3項）。

(83) なお、このような場合において、寄港国は第18条1項に定められる2種類の措置をとるために管轄権を行使することが義務づけられる。寄港国はまず、旗国並びに適当な場合には、関係する沿岸国やRFMO等の国際機関、船長の国籍国に対し、検査結果を速やかに通報しなければならず（第18条1項(a)）、また従前に陸揚げされていない魚類の陸揚げ、転載、包装及び加工のため、並びに他の港湾サービスのために当該船舶が港を使用することを拒否する措置をとっていない場合には、当該船舶による港の使用を拒否する義務も負う（第18条1項(b)）。

(84) Kopela, *supra* note 78, p. 98.

(85) Molenaar, *supra* note 70, pp. 242-243.

(86) 大河内昭博「IUU 漁業対策における寄港国措置協定の意義と課題」『国際法研究』第7巻（2019年）77頁。

(87) 外規法第4条は「外国漁船の船長（船長に代わつてその職務を行なう者を含む。以

9条の2の下、「船長の逮捕、証拠の押収、検察官への送致等の司法手続を開始することができる」<sup>(88)</sup>。同様の手続は米国やEU、フィジー、アイスランド、ニュージーランド、マーシャル諸島、モーリシャス、南アフリカなど複数の国に国内法として設けられており、そのいずれもが国家領域外での外国漁船の行為を潜在的な要素として客観的属地主義に基づき管轄権を行使するものであるとされる<sup>(89)</sup>。このような寄港国による立法管轄権の行使については、次節で述べるように管轄権論上の問題をはらんでいるものの、今のところ漁船の旗国による公的な抗議が見受けられないことが指摘されている<sup>(90)</sup>。

## (ii) 管轄権行使の構造

上記の事例において、寄港国は公海上での外国船舶の行為を国内法上の違法行為として直接規定するのではなく、虚偽申告など国内で発生した行為に対して取締りを行うという体裁で、外国船舶と自国領域との間に管轄権の連関を創出することにより、外国船舶に対する規制を可能にしている<sup>(91)</sup>。つまり、上記の事例における寄港国は、厳密には内水沿岸国としての主権に基づ

（下同じ。）は、当該外国漁船を本邦の港に寄港させようとする場合には（中略）農林水産省令で定めるところにより、農林水産大臣の許可を受けなければならない」と定める。また、同法第4条の2には、「外国漁船の船長は、前条の規定にかかわらず、特定漁獲物等（外国漁船によるその本邦への陸揚げ等によつて我が国漁業の正常な秩序の維持に支障が生じ又は生ずるおそれがあると認められる漁獲物等で政令で定めるものをいう。以下第六条第五項において同じ。）を本邦に陸揚げし、又は他の船舶に転載することを目的として、当該外国漁船を本邦の港に寄港させてはならない」との規定が置かれている。

(88) 大河内「前掲論文」(注86)77頁。

(89) Honniball, *supra* note 57; Honniball, *supra* note 70, pp. 248, 263-264, 306, 310, 316-317. 実際、公海上での漁業活動に関する虚偽の情報を提供したことを理由に、EU非加盟国漁船に対してイギリスが金銭罰を課した事例も報告されている。Molenaar, *supra* note 70, p. 242.

(90) Ryngaert and Ringbom, *supra* note 70, p. 384; Kopera, *supra* note 78, p. 101.

(91) すなわち、IUU漁業や違法な排出などの行為に自らが従事していないことを書面で申告するよう、外国船舶に対して入港条件を課している。Molenaar, *supra* note 70, p. 242.

き取締りを行うことにより、管轄権をめぐる国際法上の問題が生じないようにしていると考えられる。しかしここで留意すべきは、外国船舶が虚偽申告を行う背景には多くの場合、公海など非旗国の管轄権外の水域で IUU 漁業に従事したという事情があるという点である。

そして、IUU 漁業が必ずしも実定国際法上の違法性を伴わないことが問題をより複雑にしている<sup>92)</sup>。こと漁業分野においては、そもそも実定国際法上では違法性を有しえない公海上での漁獲活動を規制するため、非旗国による規律管轄権行使の必要性が認識され、寄港国による措置が発展してきたという経緯がある。すなわち、海洋生物資源の持続可能な利用のため、地域漁業機関（以下、RFMO）などの地域的な国際機関が一部の公海を自らの規制水域として指定し、保存管理措置を採択して目的の実現を図るという試みが世界的に行われているが、漁船の旗国が RFMO の非加盟国である場合には、条約と第 3 国の関係（条約法条約第 34 条）により、RFMO による保存管理措置の法的拘束力が非加盟国漁船に対して及ばない。近年、国際社会において問題視されている IUU 漁業の中でも、とりわけ無報告漁業や無規制漁業といわれるものについては、上記の理由のため主権国家の合意原則に基づく従来の法規制では十分な対応ができない。つまり、無報告漁業や無規制漁業を行ったのが RFMO 非加盟国を旗国とする漁船であれば、たとえそれが RFMO による規制の実効性を損ない、漁業資源に対して深刻な被害をもたらし、持続可能な漁業の実現を阻害するような漁業活動であったとしても、そこには国際法上の違法性を必ずしも見出しえないと解されるのである<sup>93)</sup>。

<sup>92)</sup> この点、排出規制についてみると、まず UNCLOS 第 218 条 1 項は寄港国管轄権の行使対象につき、権限のある国際機関等によって定められる「適用のある国際的な規則及び基準に違反する」船舶からの排出に限定している。しかし米国の用いるような論理構成に依拠すれば、そうした国際基準より厳しい基準を内水沿岸国が一方向的に課すことが属地主義に基づいて可能となり、これを規制する国際法規則が存在しなくなるという潜在的な問題点が指摘されている。瀬田『前掲書』（注 77）173-174 頁。

<sup>93)</sup> 兼原敦子「IUU 漁業の国際規制にみる海洋法の現代的課題」『ジュリスト』第 1365 号（2008 年）37 頁；大河内「前掲論文」（注 86）77 頁。RFMO 非加盟国漁船が行う漁獲活動の抱える問題点については、田中則夫「地域的漁業期間による非締約国漁船

このため、先述の事例はいわば公海上で「問題のある」IUU 漁業に従事する外国船舶に対し、厳格な措置をとることによって、そのような外国船舶の活動を抑制し、実質的に公海漁業規制を及ぼそうとする国家実行と評価できる。それゆえに学術的な観点からは、自国領域外での外国船舶の行為を巧妙に領域化（territorialize）し、「人工的な属地主義」によって外国船舶に対する管轄権行使を根拠づけるということが果たして管轄権規則として認められるかどうかはしばしば疑問視されてきたのである<sup>94</sup>。

## (2) 多数意見における一元的アプローチの限界

ノースター号事件は、航行自由に基づき合法とされる公海上での給油活動につき、非旗国であるイタリアが違法に管轄権を適用したかどうかが問われた事例である。すでに確認したように、イタリアは自国の差押え命令の対象があくまでも自国国内で行われた密輸と脱税であり、公海上での給油活動ではないという旨を強調し、UNCLOS 第 87 条が本事例に適用されないとの主張を行っていた。しかしながら、ITLOS 多数意見はイタリアの主張を退け、公海上での給油活動は密輸や脱税などの犯罪と一体を為すだけでなく、その中心的要素であったと判断し、第 87 条が適用可能であると判じた。さらに、委縮効果の有無を問わず<sup>95</sup>、公海上で外国船舶を管轄権に服させること自体が第 87 条違反を構成するとの判断を下した。

の活動規制」日本国際問題研究所『海洋法制研究会第3年次報告書－「海洋生物資源の保存及び管理」と「海洋秩序の多数国による執行」』（2001年）56頁。

94) Ryngaert and Ringbom, *supra* note 70, p. 384. 管轄権論における議論については本稿では紙幅の関係上割愛するが、このような寄港国の管轄権行使については属地主義では正当化できないという立場に基づき、国際公益概念が管轄権の連関を担保するといった主張も近年展開されている。Kopela, *supra* note 78, p. 112.

95) 本稿では詳細には扱わないが、ノースター号事件においてイタリアが主張したような、公海上での外国船舶の活動に対して委縮効果をもたらす立法管轄権の行使であれば UNCLOS 第 87 条違反を構成しうるとする考え方については、委縮効果とは具体的に何であるのか、またいかなる国際法によってそれが根拠づけられるかなども含め、寄港国による国家実行をより掘り下げて分析する上で別途検討が必要になると思われる。

この点、前節で取り上げた事例はまさに寄港国が自国国内で行われた虚偽申請などの外国船舶による違反を管轄権の対象とし、当該違反が有する領域性を根拠に、自国の主権に基づく属地的な管轄権行使を正当化するものであった。ただし、先述のとおり国内法違反の発生と公海上での問題のある行為とのあいだには不可分の因果関係が存在する。仮にノースター号事件 ITLOS 判決多数意見のアプローチに依拠すれば、その論理的帰結として、公海上での行為が国際法上の違法性を伴っていないこと、および国内法違反の中心的要素が公海上での行為にあることを理由として、旗国の排他的管轄権原則に基づき、寄港国による規律管轄権行使が UNCLOS 第 87 条および第 92 条違反を構成するとみることが可能であろう。その結果、IUU 漁業寄港国措置協定において、乗船検査後に判明した虚偽申請などの違反行為につき寄港国がとりうるとされる「国際法に合致する措置」（第 18 条 3 項）は極めて制限的に解されることになると考えられる。

しかしながら、寄港国による上記のような規律管轄権行使の仕組みが発展してきた背景には、旗国による公海漁業規制の実効性が欠如しているという現実的な問題がある<sup>96)</sup>。旗国主義は公海漁業の伝統的な規制手法であるものの<sup>97)</sup>、自国船舶の漁獲活動に対して旗国が十分な管轄権行使を行わなければ、公海漁業規制のための法制度は有効に機能しえない<sup>98)</sup>。このため、RFMO

96) なお、旗国による規制の実効性をめぐる問題それ自体は漁業分野に特有のものではなく、航行の安全確保や国際テロリズムの対処にかかる文脈でも論じられてきた。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）24 頁。

97) UNCLOS 第 94 条 1 項は「いずれの国も、自国を旗国とする船舶に対し、行政上、技術上及び社会上の事項について有効に管轄権を行使し及び有効に規制を行う」一般的義務を旗国に課す。そのような一般的義務に基づき、公海漁業を行う船舶の旗国は「公海における生物資源の保存のために必要とされる措置を自国民についてとる」義務と、「その措置をとるに当たって他の国と協力する義務」すなわち協力義務を負う（第 117 条）。

98) その根本にあるのは、自国船舶の漁獲活動に対して旗国が十分な規制を及ぼさないという旗国の管轄権行使の懈怠や規制能力の欠如の問題、あるいは後述するリフラッキングの問題である。Rosemary G. Rayfuse, *Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries* (Martinus Nijhoff Publishers, 2004), pp. 24-26.

による規制が強まるにつれ、漁業者があえて規制の緩やかな RFMO 非加盟国に船籍を移すという形でのいわゆるリフラッキングも横行してきたといわれている<sup>(99)</sup>。このように、実定国際法上では違法性を見出しえないが深刻な問題を抱える漁業活動に対処するため、旗国の責任を強化し旗国管轄権の積極的な行使を求めるだけでなく、寄港国など関係する非旗国による管轄権行使の枠組構築が進められてきた<sup>(100)</sup>。換言すれば、公海漁業の規制手法として旗国主義を用いることの限界が漁業分野では認識され、その限界を克服し、公海漁業規制の実効性を確保するために、寄港国のような非旗国を主要な規制主体として位置づける制度作りが実定法上でも促進されてきたのである<sup>(101)</sup>。

もちろん、ノースター号事件において旗国であるパナマが船舶に対する実効的な規制主体であるかどうかまでは問われなかったことには留意する必要がある。また、多数意見は公海上での外国船舶による「合法的活動」への非旗国規律管轄権が禁止されると判示することにより、旗国の排他的管轄権原則が適用される対象を制限していたといえる<sup>(102)</sup>。しかしながら前述のとおり、

(99) 漁業分野での便宜置籍船問題に関する先行研究として、西本健太郎「『便宜置籍船問題』の再検討」『本郷法政紀要』第14巻(2005年)211-216頁。現実に問題となった1980年代以降におけるリフラッキングの具体例については、坂元茂樹「公海漁業の規制と日本の対応－IUU漁業をめぐって」栗林忠男 他(編)『日本における海洋法的主要課題』(有信堂高文社、2010年)274-275頁。

(100) その他、漁業資源の輸入国がIUU漁業規制を行うという手法もありうる。例えば欧州理事会は2008年9月に理事会規則1005/2008を採択し、IUU漁業による水産物がEU域内に流入することを防止する施策をとった。また、複数のRFMOの中で輸入制限措置に関する議論が行われ、勧告の採択に至っている場合もある。ただし、輸入制限に基づく規制についてはWTOルールとの整合性が課題となり、RFMO内での合意形成が困難になる事例が増えていることも指摘される。石川義道「IUU漁業対策としての特定国に対する輸入制限－地域漁業管理機関における実行とEUの動向の分析」『成城法学』第85号(2017年)90-93頁。

(101) Matz-Lück and Fuchs, *supra* note 77, p. 507. 特に、寄港国による規制は船舶が入港している、あるいは入港しようとしているという現実的な状況を活かすものであるため、公海上での執行より実施が容易かつ安全であるとともに、費用面にも利点があり、IUU漁業対策としての有用性が評価されてきた。兼原「前掲論文」(注96)53頁。

(102) ただし、いかなる法に照らして「合法」なのか明らかでなく、またこのような基準

IUU 漁業の文脈においては実定国際法上の違法性を前提としない漁獲行為に対する規制が求められてきた。そのため、多数意見の課した基準が有効に機能するかどうかについては少なからず不透明さが残る<sup>(103)</sup>。ここで見えてくるのが、公海上での外国船舶による「合法的活動」全般につき、非旗国による管轄権行使を制約的に捉えるという ITLOS 判決多数意見のアプローチが潜在的に有する妥当範囲の限界である<sup>(104)</sup>。少なくとも旗国による取締りの限界が長年認識されてきた漁業分野において、伝統的な旗国主義に基づき非旗国による規律管轄権行使すら排除することが、IUU 漁業寄港国措置協定をはじめとする数々の国際文書の目的に照らして適当であるとは考えがたい。それゆえ、公海の法的地位を明らかにするという点で ITLOS 判決が意義を有しているとしても<sup>(105)</sup>、旗国を中心とする一元的な公海法秩序の維持という根本的な観念それ自体は今日において一般的に妥当するとは言いがたく、特に漁業のような旗国による規制の実効性が問われてきた分野については、そもそも旗国の排他的管轄権原則を厳格に理解して法を適用することの合理的な理由が今一度問われる必要があるのではないだろうか。

その意味において、多数意見が抱えているのは第 87 条および第 92 条の解釈をめぐる立論上の問題だけではないといえよう。すなわち、旗国の排他的管轄権原則により非旗国の執行管轄権だけでなく規律管轄権までもが一律に排除されているとするノースター号事件 ITLOS 判決多数意見の背後には、

---

に照らして規律管轄権の拡張が禁じられる対象を画定する根拠も不明瞭であることを指摘するものとして、和仁「前掲論文」(注 61) 253 頁。

- (103) そもそもどのような活動が合法たりうるのか容易に判断しえず、また船上での個人の行為を含むのかも曖昧であるため、タジマ号事件のような事例において不合理な解釈適用の結果をもたらしかねない可能性を指摘するものとして、薬師寺「前掲論文」(注 2) 514 頁。
- (104) Demontis もまた、公海に関する旗国の絶対的主権にかかる定説 (dogma) に依拠することは諸刃の刃であると指摘する。Demontis, *supra* note 2, p. 114.
- (105) *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, Declaration of Judge Kelly, available at < [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no.25/case\\_no\\_25\\_merits/C25\\_J\\_100419\\_decl\\_EK.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/case_no_25_merits/C25_J_100419_decl_EK.pdf) > (accessed 8 November 2021), p. 8.

伝統的な旗国主義に基づいて法的な帰結を一元的に収束させようとする観念がみられる。しかしながら、公海漁業規制における旗国主義の実効性が長年問われてきたことに鑑みると、多数意見の立論におけるアプローチが妥当する範囲は本来限定的であることが指摘できる。言い換えれば、多数意見の提示した解釈が公海法秩序全般に関わるものであったがゆえに、旗国主義の実効性が問題となる分野においては、多数意見のアプローチがもたらす論理的帰結と国家実行との間に齟齬が生じる可能性がある。それゆえ意図的ではないにしても、多数意見の示したアプローチが、漁業分野での寄港国の刑事手続を含む規律管轄権の行使をめぐる従来の議論に混乱をもたらすという側面を備えていることは否めないように思われる<sup>(106)</sup>。

## 結びにかえて

本稿においては、ノースター号事件 ITLOS 判決の多数意見における立論上の問題点を確認したのち、仮に多数意見の見解に依拠するとしても、旗国の排他的管轄権原則を厳格に解し、非旗国の国による規制を原則的に認めないという多数意見の一元的アプローチが今日では必ずしも一般的には妥当せず、そのような考え方に基づく UNCLOS 第 87 条および第 92 条の解釈適用には限界があることを帰納的に示した。関連する最近の判例として、最後にエンリカ・レクシー号事件仲裁裁判所本案判決（2020年5月21日）について簡単に触れておきたい<sup>(107)</sup>。当該判決では、インドの排他的経済水域内で発生したインド漁船に対するイタリア船舶の発砲事件をめぐり、インドの行使

(106) IUU 漁業規制のために寄港国による規制の強化が図られる中、寄港国による規律管轄権行使の正当化事由を探るといふ論理構成が用いられてきたという点に鑑みると、寄港国の実行をめぐる従来の議論により親和的なのはむしろ ITLOS 判決の共同反対意見であったと考えられる。

(107) *The Italian Republic v. the Republic of India concerning the “Enrica Lexie” incident*, PCA Case No. 2015-28, Award, 21 May 2020, available at < <https://pca-cpa.org/en/cases/117/> > (accessed 8 November 2021).

した刑事的管轄権の国際法上の合法性が論点の1つとして争われた。本件の原告であるイタリアは、UNCLOS 第58条2項の下、第87条や第92条が本件に適用されると主張する中でノースター号事件判決を援用し<sup>(100)</sup>、インドの刑事的管轄権の行使が違法であると述べたが、仲裁裁判所はノースター号事件判決に言及しながらも同判決における関連条文の解釈について深く立ち入るような検討を加えることはなかった。特に第92条については「インドによるイタリア海兵隊員に対する同国刑法の適用及びインドにおける刑事裁判こそ92条1項の規律管轄権行使の禁止に係る中心問題」と考えられるにも関わらず<sup>(101)</sup>、仲裁裁判所は、ノースター号事件判決で示された旗国の排他的管轄権原則の内容、すなわち公海上での外国船舶の合法的活動に対する非旗国の規律管轄権の行使が禁止されるという旨の引用だけを行いつつ<sup>(102)</sup>、インドのエンリカ・レクシー号に対する執行管轄権の行使についてイタリアが立証責任を果たさなかったことを指摘し、インドの行為は管轄権行使に当たらなかったと判断するだけに留まった<sup>(103)</sup>。仲裁裁判所がイタリアの主張を採用しなかったという点に鑑み、ノースター号事件本案判決における ITLOS 多数意見の見解が本件では維持されていないとみることも不可能ではないが、いずれにせよ、ノースター号事件における ITLOS 多数意見の実行上の評価については、旗国による実効的な規制の如何が問われるような事例においても援用されるのかどうかも含め、今後の動向を注意深く見ていくことがなお求められるように思われる。

旗国主義は今日の海洋法上でも厳然と維持されており、国際漁業法においても、外国船舶の公海漁業について司法管轄権や執行管轄権を行使する条約上の根拠が未だ寄港国に与えられていないことを理由に、寄港国による公海

(100) *Ibid.*, paras. 309-317 and 507-510.

(101) 葉師寺「前掲論文」(注2) 562頁。

(102) *The Italian Republic v. the Republic of India concerning the "Enrica Lexie" incident*, Award, *supra* note 107, para. 527.

(103) *Ibid.*, paras. 528-535.

漁業規制は限定的であり、旗国管轄権の優先性に変化はみられないといわれる<sup>(112)</sup>。しかしながら、旗国管轄権の実効性をめぐる従来の議論に鑑みると、権限を一元的に委ねられた旗国が規制に失敗する場合のリスクに照らし、非旗国による管轄権行使の取組みを主流にしていくことが重要であるとの指摘もまた看過することはできない<sup>(113)</sup>。実際、本稿で確認したように、寄港国は自国の水域外で行われた外国船舶のIUU漁業に対し、管轄権論上の問題を抱えながらも内水に対する主権に基づいて実質的な規制を及ぼしうる仕組みを設けつつある。学説上においても、今日では船舶による便宜置籍や船舶登録の変更などの現象により、国際漁業法など一定の法領域については旗国主義の妥当基盤そのものがあらためて問い直される段階に至っている<sup>(114)</sup>。そうした中で下されたノースター号事件 ITLOS 判決のインパクトはあまりにも大きく、だからこそ多数意見の立論における法的根拠の問題のみならず、多数意見が依拠したような旗国主義を自明の前提とする一元的アプローチの妥当性をも問うていくことが重要になると考えられる。

---

(112) Yaodong Yu, Yue Zhao and Yen-Chiang Chang, “Challenges to the Primary Jurisdiction of Flag States Over Ships,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 49, No. 1 (2018), pp. 91 and 98.

(113) Geiß and Tams, *supra* note 68, pp. 23 and 49.

(114) 西村弓「IUU 漁業規制に関する国際規律の展開－海洋国際協力と SDGs の実践－」『国際問題』第 693 巻（2020 年）10 頁および 12-13 頁、西本「前掲論文」（注 99）217-218 頁；兼原「前掲論文」（注 95）45 頁、注 26。