

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 —

來田 真依子*

はじめに

学説上、寄港国が沿岸国としての側面を有することは広く認められてきた¹。港はもっぱら内水に設けられ²、内水沿岸国は自国の港に対して領域主権を有する³。このため、寄港国が自国の港内に入港している外国船舶に対して管轄権を行使するとき、外見上ではまさに内水沿岸国として行動しているように見える。しかしながら、後述するように、寄港国管轄権は沿岸国管轄権の及ぶ領域の外（域外）での外国船舶の行為を適用対象とする場合がある⁴。域外における外国船舶の行為は必ずしも沿岸国の域内に直接影響を及ぼすわけではないため、寄港国管轄権という概念に対し、沿岸国管轄権の概念をそのまま当てはめることはできず、寄港国管轄権の理論的説明をめぐって学説上にしばしば混乱が生じている。

寄港国管轄権がいかなる法概念であるのかを明らかにするためには、沿岸国管轄権との定義上の区別を明確にするだけでなく、船舶に対して及ぶ旗国管轄権との関係についても検討する必要がある。というのも、寄港国管轄権をめぐり、実行上および理論上でしばしば議論されてきたのは、ある国が沿岸国ではなく寄港国として行動するとき、港内にある外国船舶に対していかなる強制措置を一方的に、つまり旗国の同意なしにとることができるとかという問題であった。特に、港内で乗船検査を行う寄港国の権利に関しては⁵、かつて旗国による同意の必要性をめぐり見解の対立が生じたのみならず、近年、漁業分野に

* 神戸大学大学院国際協力研究科 博士課程後期2年
日本学術振興会特別研究員 (DC1)

おける実行を通じて新たな展開を迎えている点に特徴がみられる。

したがって本稿では、寄港国、沿岸国および旗国という3者の関係に着目しつつ、乗船検査を行う寄港国の権利が今日いかなる発展を遂げているのかを明らかにすることを試みたい。そのために、まず第1章では、外国船舶による行為の継続性という観点から、寄港国管轄権と沿岸国管轄権の区別を明確にする。その上で、寄港国管轄権が独自に有する論点として、外国船舶の域外での非継続的行為に対して管轄権を一方的に適用するとき、強制措置の態様によっては旗国による同意の有無が問題視されることを指摘し、特に寄港国による乗船検査をめぐる議論のあることを示す。次に、第2章において、乗船検査の制度が分野別に発展してきたことに着目し、それぞれの史的展開について整理を行う。ここでは、第1に船舶の構造や設計、設備、配乗に関するいわゆる CDEM 基準 (construction, design, equipment, manning)、第2に船舶からの排出、第3に漁業をそれぞれ検討対象として取り上げる。中でも漁業分野では、特に1995年の国連公海漁業実施協定 (FSA) の起草過程において、乗船検査を一方的に行う寄港国の権利をめぐり、関係国の見解が対立した⁶。そこで、第3章においては、漁業分野における近年の展開を分析し、漁業分野においてさえ、今日では旗国による同意の有無にかかわらず、寄港国が乗船検査を実施する傾向のあることを示す。

I 寄港国管轄権の定義

1. 沿岸国管轄権との区別

寄港国管轄権の定義を明らかにするにあたり、あらかじめ沿岸国管轄権について整理しておく。まず、慣習国際法上、沿岸国は内水に対する主権に基づき、自国の港に対するアクセスを規制することができる⁷。具体的には、外国船舶が任意に入港するかぎりにおいて⁸、入港のための条件 (入港条件) を設定し、その条件を満たさない船舶の入港を拒否したり⁹、あるいは港内で強制措置をとったりすることが沿岸国には認められる¹⁰。ただし外国人が領域国に入国する場合とは異なり、外国船舶が沿岸国に入港する場合には、沿岸国の管轄権行使において、船舶側の有する航行の利益が重要な要素となることに留意する必要がある。つまり、外国船舶は一時的にしか港内に滞在せず、沿岸国側に与える影響は限られると考えられる上に¹¹、沿岸国により乗船検査や抑留等が行われた結果、航行に遅れが生じたならば、当該船舶は重大な損害を被りうる¹²。それゆえ、沿岸国が管轄権を行使するのは、慣行上、主に外国船舶の違反が港の静穏や秩序に影響を及ぼす場合であるとされている¹³。言い換えれば、それに当てはまらないような外国船舶の行為であれば、たとえ沿岸国による管轄権行使が国際法上認められているとしても¹⁴、通常、船舶の内部事項として旗国の管轄に委ねられ、沿岸国は管轄権を行使しないと考えられてきたのである¹⁵。実際に、外国船舶の入港前の行為に関しては、沿岸国は一般的に管轄権を適用

してこなかったといわれている¹⁶。このため、港内の外国船舶に対して沿岸国と旗国のいずれがどのように管轄権を行使するかに関しては、沿岸国の主権と船舶側の航行の利益を中心に、慣行によって形成されてきたと指摘される¹⁷。

上記のように整理したうえで沿岸国管轄権の法的性格をみると、その射程は自国の域内であるとされている¹⁸。ここで、管轄権の適用対象となる「域外での外国船舶の行為」の性質に着目すると、沿岸国管轄権、そして寄港国管轄権の定義がより明確になるように思われる。その軸となるのは行為の継続性であり、域外での外国船舶による行為が沿岸国の域内でも継続するかどうかによって大きく2通りに分類できる¹⁹。

(1) 継続的行為に対する適用

まず、域内でも継続する行為としては、船舶の構造、設計、設備、および船員の配乗といったCDEM基準に関わる事項が挙げられる。これらをまとめて「船舶そのものに関わる事実」と表現されることから窺われるように²⁰、厳密には船舶の行為というより、むしろ状態に近い性格を有しているといえる。そして、港内にある外国船舶のこのような行為ないし状態に対して管轄権を適用する場合、その管轄権は、適用対象である行為ないし状態が港内でも継続しているがゆえに、領域主権に基づく沿岸国管轄権として定義されうる²¹。したがって、自らの領域性に依拠しているという意味において、このときの

寄港国管轄権は沿岸国管轄権と同じ法的性質を有しているといえる。それゆえ、次に検討する非継続的行為の場合とは異なり、寄港国のとりうる強制措置の態様に関する問題は基本的に発生しないと考えられる²²。

なお、港の静穏や秩序を直ちに害しないという観点から、上記の事項は沿岸国が管轄権行使を差し控えてきた船舶の内部事項として整理されうる²³。他方で、今日では国際海事機関（IMO）および国際労働機関（ILO）の定めた国際基準を満たさない船舶に対し、条約の締約国が規制を行い、船舶航行の安全確保や海洋環境の保護、あるいは船員の労働条件の改善をはかるというアプローチがとられている。このようなアプローチは「公海条約第5条あるいは国連海洋法条約第94条でいう旗国の自国に対する行政上、技術上および社会上の事項についての有効な管轄権・規制の行使を、条約によって締約国に厳格に義務づけることによって、実現・強化しようとするもの」と評価される²⁴。つまり、寄港国が上記の規制を行う場合には、沿岸国として本来有している権限を抑制することなく行使しているといえよう^{25 26}。

(2) 非継続的行為に対する適用

域内において継続しない行為としては、船舶からの排出や漁業がある。たとえば、前者について薬師寺は、「従来の学説では外国船舶が自国領域内に入る前に行った排出等の汚染行為や出航後の汚染行為にまで入港国の管轄権を行使することはできない、というのが

通説的見解であった」と指摘する²⁷。漁業もまた、航行中にのみ発生しうる行為として、排出と同様に継続的行為とは区別される²⁸。したがって、外国船舶が当該行為を行ったのが沿岸国の域外である場合には、たとえ当該船舶が自国の港に後から寄港したとしても、沿岸国は原則として管轄権を行使できないと解される²⁹。このため、寄港国管轄権は沿岸国の域外で発生した外国船舶の行為を適用対象にしているという点で、沿岸国管轄権とは区別される。特に、Hakapääは寄港国管轄権の基本的な考え方とは「物理的には寄港国に影響しない違反に対する執行権限の行使」であると強調する³⁰。Molenaarもまた、Hakapääの見解を引用しつつ、寄港国管轄権とは原則として沿岸国の海域を超えて行われる違反に対し行使されるものであるとする³¹。このように、外国船舶による域外での非継続的行為が管轄権の適用対象となる場合には、寄港国管轄権は沿岸国管轄権とは厳格に区別して定義される。

(3) 寄港国管轄権の特徴

以上について整理すると、まず寄港国管轄権は、域外での外国船舶の非継続的行為に対する行使が認められるという特徴を有しており、この点において沿岸国管轄権とは異なるものとして定義されうる³²。ここで、沿岸国は自国港内の外国船舶に対して司法管轄権をも行使できると考えられているのに対し、寄港国の場合には、当該行為について強制管轄権を行使するとき、その強制措置の態様に

よっては自身の領域性に依拠できないと専ら説明される³³。すなわち、多数説によれば、仮に寄港国が域外での外国船舶の非継続的行為に対し、強制措置として刑事手続を行おうとする場合、外国船舶の当該行為と寄港国管轄権との間には、管轄権を基礎づけるための法的根拠 (jurisdictional link) が必要になる³⁴。

なお、寄港国がいかなる強制措置をとりうるかという問題は、寄港国が外国船舶に対してどのような入港条件を定められるかという、入港条件の設定範囲の問題に帰結する³⁵。つまり、多数説に従えば、域外での外国船舶の非継続的行為について寄港国が管轄権を行使する場合には、特別の法的根拠なく、自らの領域性に基つき、入港条件として当然に設定できる強制措置の態様が限定されうるということになる。

以下、本稿においては多数説の理解に基づき検討を進めていくが、検討の軸として同説を採用する妥当性については、次のように説明できる。まず前提として、寄港国が実行において逮捕や刑事訴追といった厳格な強制措置をとらないのは、あくまでも政策的な考慮にすぎないという可能性を否定することはできない³⁶。例えば、Martenは米国やEUによる最近の実行を取り上げて、将来的には、寄港国管轄権はそれほど限定されるものではないとする見方が浸透していくであろうと予想する³⁷。そして、国連海洋法条約(UNCLOS)第21条および第25条はいずれ、寄港国がどのような措置をとりうるかを確認するため

の規定として非制限的に解釈されるようになると主張する^{38,39}。

しかしながら、将来的な展開はさておき、少なくとも刑事手続に関しては、寄港国は外国船舶の域外での非継続行為に対して当然に強制措置をとることはできないということが長年認識されてきたのは確かであるといえる⁴⁰。このことを裏付けるのは、まず排出規制の分野において寄港国による刑事手続が導入されるに至るまでの船舶汚染防止国際条約（MARPOL 条約）および UNCLOS の起草過程⁴¹、次に刑事手続の導入が否定されたのみならず、執行管轄権に基づく抑留までもが最終的に草案から削除された FSA の起草過程⁴²、そして刑事手続について再び議論されながらも漁業分野への導入には至らなかった IUU 漁業寄港国措置協定（PSMA）の起草過程である⁴³。

沿岸国と旗国の関係であれば、港内の外国船舶は沿岸国の主権に服すると同時に旗国の管轄権にも服し、さらに判例上、司法管轄権に関しては沿岸国の裁判権が優先される⁴⁴。しかしながら、上記の経緯において、寄港国の刑事手続について明文で規定するに至ったのは UNCLOS 第 218 条 1 項だけであり、また同条はしばしば「真に革新的な」規定と評価される⁴⁵。加えて、第 228 条 1 項は、寄港国が刑事手続を開始した日から 6 ヶ月以内に旗国が同一の罪について処罰手続をとる場合には、寄港国は原則として手続を停止しなければならない旨を定めている。上述のとおり、港内の外国船舶について沿岸国は基本的に司

法管轄権を有し、そのうえ旗国に優先してそれを行使できると考えられていることに照らすと、非継続的行為である排出に対する寄港国管轄権に関しては、旗国との関係につき、沿岸国管轄権の場合とは異なる考え方が採用されているといえよう。

また、第 218 条 2 項は他国の管轄権の及ぶ海域における外国船舶からの排出違反につき、寄港国が手続を開始することを原則として禁じている。仮に排出違反の生じた場所に関わりなく、船舶が港内にあるという事実だけに基づき、寄港国が刑事手続をとることまで入港条件として設定できるのであれば、第 218 条 2 項は本来認められている管轄権行使をあえて禁止する規定ということになる。条文の解釈としてはむしろ、UNCLOS はそのような寄港国管轄権の行使をそもそも認めていないと捉えるのが妥当であろう⁴⁶。なお、学説上、第 218 条の慣習法性は否定的にみられている⁴⁷。このため、寄港国のとりうる強制措置の態様について限定的に解する必要はないとする見解を直ちに肯定することはできない。したがって、本稿では多数説の立場をとりつつ、以下、強制措置の態様について検討を行っていくことにする。

2. 乗船検査をめぐる議論

寄港国のとりうる強制措置の態様は表のように整理される。このうち、(a)陸揚げや転載の禁止、(b)港内サービス利用の禁止、(c)入港拒否に関しては、たとえ域外での外国船舶の非継続的行為を対象にしていたとしても、寄

港国による一方的な管轄権行使は正当化される。なぜなら、慣習国際法上、外国船舶は入港の権利を有さず⁴⁸、かつこれらの措置の原則的な目的は、そのような権利を有しない外国船舶に対し、入港によって得られる利益を与えないでおくことにあるため、少なくとも海洋法上では寄港国の管轄権行使は問題とならないのである⁴⁹。しかしながら、(d)乗船検査およびそれ以上の強制措置については、寄港国が一方的に管轄権を行使できるのかどうかにつき、多数説の中でも見解が一致していない。特に乗船検査に関しては、1990年代には一部の論者から旗国の同意を要する措置として考えられていた一方で、近年の研究においては位置づけの曖昧なまま据え置かれている感がある。しかし、乗船検査は文字どおり寄港国の検査官が実際に外国船舶に乗船して実施するものであるため、入港拒否や陸揚げ等の禁止とは異なり、外国船舶が入港の権利を有しないという理由から直ちに正当性を導き出すことはできない⁵⁰。また、検査されているあいだ船舶は港内に留まらざるを得ないことから、船舶側の航行の利益に少なからず影響が及ぶという点でも、(a)から(c)の措置とは一線を画しているといえる⁵¹。

学説における乗船検査の位置づけをみると、Molenaar は(e)抑留や(f)金銭罰、(g)船舶・貨物の没収といった措置を(a)から(c)の措置から切り離し、(e)、(f)および(g)は「より懲罰的な(punitive)要素」を有していると性格づける⁵²。ところが、それらの間に位置する乗船検査に関しては、強制措置の態様の1つと

表：寄港国による強制措置の態様

管轄権の種類	強制措置
執行管轄権	(a) 陸揚げや転載の禁止
	(b) 港内サービス利用の禁止
	(c) 入港拒否
	(d) 乗船検査
	(e) 抑留
	(f) 金銭罰
	(g) 船舶・貨物の没収
司法管轄権	(h) 刑事手続の開始

して挙げているにもかかわらず、何ら説明を行っていない⁵³。しかしながら、特に漁業のような非継続的行為に関する先行研究においては、寄港国が主権に基づき、旗国の同意なく乗船検査を行うことができるかどうかについて、しばしば懐疑的な見方がとられていた。たとえば公海漁業規制の文脈において、高林は寄港国の乗船検査権限を定めるFSA第23条2項について取り上げる中で、同項を非締約国の船舶にまで適用することに疑問を付している⁵⁴。林はより踏み込んで、第23条はFSA締約国のみを拘束する規定であり、慣習国際法を反映したものではないと主張する⁵⁵。実際、FSA第23条の採択時には、乗船検査を行う寄港国の権利は一般国際法上には存在せず、検査の実施には旗国の同意を要するとみる国もあった⁵⁶。そして、漁業分野においては上記のような主張が理論上でも実行上でも散見されるのに対し、船舶からの排出など他の事項に関する分野では、乗船検査の実施についてそれほど大きな見解の対立はみられない。そこで、次章では寄港国の乗船

検査をめぐる史的展開につき、事項別に整理することによって、寄港国と旗国の関係がそれぞれの分野でどのように捉えられてきたのかを検討する。その上で近年の新たな局面をみることにより、今日において乗船検査が寄港国の一方的な強制措置としていかなる位置づけを与えられているのかを明らかにしていく。

II 事項別の史的展開

1. 船舶の構造・設計・設備・配乗

前述のとおり、CDEM 基準に関わる事項は寄港国の域内でも状態の継続する継続的行為にあたるため、理論上、当該行為について寄港国は自らの領域性に基き管轄権を行使できるといえる⁵⁷。ただし、歴史的にみると、上記の事項について乗船検査を行う権利が寄港国にあるかどうか、まったく議論されてこなかったわけではない。その例としては、1954年に採択され、1962年に改正された海水油濁防止条約（OILPOL条約）第9条5項の解釈の問題が挙げられる⁵⁸。まず前提として、OILPOL条約は条約違反に対する取締りについて旗国主義を採用している（第6条1項）⁵⁹。そして、締約国は自国の船舶に油記録簿を備え付けることが義務づけられる（第9条1項）。さらに、「締約国政府のいずれかの領域の権限のある当局は、この条約が適用されるいずれかの船舶が当該領域内の港にある間は、その船舶に乗船して、この条の規定により船舶内に備えることを要求される油記録簿を検査することができる」（第9条5項）。

すなわち、第9条5項は油記録簿の備付けにつき、港内の船舶に対して乗船検査を行う寄港国の権限を認めるものである⁶⁰。

瀬田によれば、「条約締結時にこの権限が慣習法上の属地主義に基づくものとみなされていたのか、あるいは、条約上特別に許容される域外適用として規定されたのかについては明らかでなく、学説上の見解も一致していない⁶¹。また、興味深いことに、IMOの海洋環境保護委員会（MEPC）第14回会合において、沿岸国ないし寄港国がOILPOL条約に対する船舶の違反について旗国に報告するための「違反の証拠に関するガイドライン」が提案された際、旧ソ連は、たとえ船舶が港内にあったとしても、具体的な条約によって規定されていないかぎり、公海上での違反について、いかなる国も船舶に乗船して措置を講じることはできないと主張したといわれている⁶²。旧ソ連はさらに、油記録簿に関する乗船検査のみがOILPOL条約第9条5項により認められているのであって、その他の検査はいずれも船長の同意に基づき純粋な任意で行われると述べたという⁶³。

とはいえ、旧ソ連の示したような解釈は一般的に受け入れられているとはいいがたい。1973年のMARPOL条約はOILPOL条約を引き継ぐ形で採択され、1978年の議定書とともに単一の文書として1983年に発効した（MARPOL73/78）。そのMARPOL73/78をみると、まず附属書I規則20(6)において、油記録簿に関する乗船検査を行う寄港国の権限がOILPOL条約と同様に認められている。

それだけでなく、MARPOL 条約の第5条2項は、旗国の発効する国際油汚染防止証書を船舶が備え付けているかどうかについても寄港国が検査できると規定する⁶⁴。さらに同条4項はいわゆる NMFT (no more favorable treatment) 条項であり、非締約国の船舶がいっそう有利な取扱いを受けることのないよう、必要な場合には条約上の規定を準用することを定める。それゆえ、MARPOL73/78のもと、寄港国は非締約国の船舶に対しても乗船検査を行うことができると解される⁶⁵。そして、このような寄港国管轄権の行使を正当化する根拠としては、寄港国管轄権の適用対象が外国船舶の継続的行為であることが挙げられるのである⁶⁶。したがって、寄港国が CDEM 基準にかかる事項について乗船検査を行う場合、その一方的な管轄権行使を疑問視する見解も過去には存在したものの、港内でも違反状態が継続するという点に鑑み、たとえ旗国の同意がなくとも寄港国は乗船検査を実施できると考えられてきたといえる。

2. 船舶からの排出

前述のとおり、船舶からの排出は非継続的行為に該当する。排出に対する寄港国の乗船検査権限について初めて明文で規定したのは、1973年のロンドン会議で採択された MARPOL 条約であった⁶⁷。まず第6条2項は、「締約国により任命され又は締約国から権限を与えられた職員は、この条約が適用される船舶について、規則に違反する有害物質の排出があったかなかったかを確認するた

め、当該締約国の港又は沖合の係留施設において検査を行うことができる」と定める。また、同条5項によれば、寄港国は「他の締約国からこの条約が適用される船舶について当該船舶が有害物質又は有害物質を含有する混合物を排出したという十分な証拠を付して調査を要請された場合」にも、港内にある当該船舶について検査を行うことができる。このように、第6条では寄港国が自発的に検査を行う場合(2項)と他の締約国の要請に基づく場合(5項)がそれぞれ想定されているものの、排出違反の生じた場所が限定されていないのは共通しており、この点において後に見る UNCLOS 第218条とは構造が異なっている。いずれにせよ、排出違反の場所について地理的な限定がないことから、第6条における寄港国の乗船検査では、寄港国の域外での外国船舶の排出も対象に含まれると解される⁶⁸。

ただし、MARPOL 条約に関しては、寄港国の司法管轄権を認めるかどうか起草過程における主な争点であったということに留意する必要がある⁶⁹。結局、MARPOL 条約上では処罰手続をとることができるのは旗国のみ限定され(第6条4項)、寄港国に認められたのは乗船検査の実施までであった。この乗船検査の権限は、関係国の主張が対立する中で両者の妥協策として規定に盛り込まれたものであり、「主として海運国の提案の形で現れ」たといわれている⁷⁰。ロンドン会議においては、寄港国の司法管轄権を導入しようとする米国、カナダ、オランダ等の提案に

対して、海運国（英国、ギリシャ、フィンランド）および社会主義国（ソ連、ポーランド）が抵抗するという構図がみられたことに照らすと、寄港国のとりうる強制措置を制限しようと試みた海運国でさえ、寄港国が乗船検査を実施することに関しては、あまり問題視していなかったように思われる⁷¹。

このような形で寄港国の乗船検査を認める傾向は、UNCLOS 第 218 条の起草過程、すなわち拡大海底平和利用委員会および第 3 次国連海洋法会議における議論の中にも確認できる。先に UNCLOS の採択条文をみると、第 218 条 1 項はまず、船舶が自国の港または沖合の係留施設に任意にとどまる場合において、「権限のある国際機関又は一般的な外交会議を通じ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当該船舶からの排出であって、当該国の内水、領海又は排他的経済水域の外で生じたもの」について調査を行う寄港国の権限を認める。同項はさらに続けて、証拠により正当化される場合には、寄港国は手続（proceedings）を開始することができる⁷²と定める。すなわち、第 218 条では乗船検査の実施と処罰手続の開始という 2 種類の寄港国の権限が規定されているといえる。

ここで起草過程での議論を辿ると⁷²、たとえば米国やオランダが 1973 年の拡大海底平和利用委員会において提出した提案は、MARPOL 条約に関するロンドン会議での提案と同様に、寄港国による処罰手続を認めようとするものであった⁷³。これに対し、1974 年の第 3 次国連海洋法会議第 2 会期における

西ドイツ提案では、公海上での排出について処罰権限を有するのは旗国とされている（第 2 条 3 項）⁷⁴。しかしながら、寄港国による処罰手続については慎重な姿勢を見せた西ドイツも、合理的な理由のある場合に検査を行う寄港国の権限を認めていた（第 2 条 2 項）。1975 年の第 3 会期に 9 ヶ国（ベルギー、ブルガリア、デンマーク、東ドイツ、西ドイツ、ギリシャ、オランダ、ポーランド、イギリス）が共同で提出した提案もまた、自国の港または沖合の係留施設に任意にとどまる外国船舶が排出違反を行ったと信じるに足る合理的な理由があれば、その違反場所にかかわらず、寄港国は調査を行うことができるとする規定を含んでいる（第 3 条 9 項）⁷⁵。この提案を行った 9 ヶ国の中に、ポーランドやイギリス、ギリシャという、ロンドン会議において寄港国の権限を抑制する立場をとっていた国々が含まれているという点には留意するべきであろう。特に、ギリシャは前年の第 2 会期中、原則として寄港国の検査対象を証書の確認のみに留めるという旨の提案を行っていたが⁷⁶、9 ヶ国提案の提出時には、非継続的行為である排出にまで検査対象を広げることに反対していなかったと考えられる。その後、乗船検査に関する規定ぶりは、第 3 会期末に作成された非公式単一交渉草案では寄港国の義務を定めるものとなり（第 27 条 1 項）⁷⁷、翌年第 4 会期の改定単一交渉草案において再び寄港国の権利規定に戻るなど（第 28 条 1 項）⁷⁸、ある程度の変遷を遂げる。しかしながら、寄港国の処罰権限につき、交渉国間でなかなか

見解が一致しなかったことに比べると⁷⁹、域外での外国船舶の排出に対する寄港国の検査権限それ自体は、処罰手続がいずれの国に委ねられるかに関わらず、ほぼ一貫して認められていたといえる⁸⁰。それどころか、第4会期の改定単一交渉草案以降は、それまで寄港国の検査権限に付されていた行使の要件、すなわち排出違反があったと信じるに足る合理的な理由の有無にかかる文章が削除された。このため、少なくとも規定上では、寄港国は何の要件にも拘束されることなく乗船検査を行うことができると解されるようになったといえよう⁸¹。

その背景的要因としては、第1に、海洋汚染の深刻化に対し、海洋環境を保護するためには旗国主義に基づく規制だけでは不十分であるという認識が国際社会で共有されるようになっていたこと、第2に、上記の目的を達成する手段として寄港国による乗船検査が有効かつ妥当であると考えられていたことが挙げられよう。まず、旗国にとって、自国から遠く離れた海域での自国船舶の行為に対して十分な規制を及ぼすことは現実的に困難であり、さらにその旗国が船舶との間に「真正な連関」を有さない、いわゆる便宜置籍国である場合には、そもそも旗国による規制自体を期待することができない⁸²。それゆえ、旗国以外の国による船舶の規制が重要となるが、最終的にいずれの国が処罰を行うにせよ、基本的に入手が困難とされる船舶起因汚染の証拠を確保するという観点から乗船検査が必要になる⁸³。そして、港ではなく海上で乗船検

査を行う場合、航行の自由に対する直接的な侵害が法的に生じうるのみならず、天候や地形次第では現実的な危険が船舶に及びうる⁸⁴。この点、港内における乗船検査は、安全面でも航行への負担という面でも、また検査を行う側の費用面でも、海上での検査より好ましい態様であるとされる⁸⁵。旗国以外の国が排出規制を行う必要性と、海上での航行自由を保障する必要性に鑑み、両者のバランスをとりうる妥当な措置として寄港国による乗船検査が認められてきたといえよう⁸⁶。また、乗船検査によって外国船舶の有する航行の利益が侵害されることを防ぐため、各条約上にセーフガードが規定されてきたことも⁸⁷、乗船検査の合理性を担保することにつながったといえるのではないだろうか。国家実行としても、船舶からの排出に対する寄港国の乗船検査は、「1982年の寄港国管理に関する了解のパリ覚書（パリMOU）」など地域的な了解覚書（MOU）を通じてヨーロッパ中心に実施されてきたといわれている⁸⁸。

ただし、MARPOL条約やUNCLOSの非締約国船舶が寄港国の域外で行った排出違反に対し、寄港国が乗船検査を実施する場合には、排出という行為の非継続性ゆえに、その管轄権行使を理論的に正当化する根拠について問題は残りうる。前述のとおり、MARPOL条約第5条4項はNMFT条項であり、非締約国船舶に対する条約規定の準用を認める。UNCLOS第227条もまた、第218条を含む第12部の規定に基づく権利の行使および義務の履行にあたって「他の国

の船舶に対して法律上又は事実上の差別を行ってはならない」と定めており、非締約国船舶にも同等の規制を行うことを求める規定であると解される⁸⁹。しかしながら排出は非継続的行為であるため、継続的行為の場合のように、違反状態が域内でも継続しているという説明は為しえない⁹⁰。それゆえ、国際基準の違反につき、寄港国が非締約国船舶に対しても乗船検査のような強制措置をとることができるというためには、そのような一般慣行が確立していることを論証する必要があると指摘する論者もいる⁹¹。本稿はそうした一般慣行の確立について論じることを意図するものではないが、第218条の規定する内容をUNCLOSの非締約国船舶に対して適用することを考える上で、2005年の「船舶からの排出および違反に対する罰則 (penalty) に関する EU 指令」(EU 指令 2005/35/EC) が重要なステップになりうるといわれている点には留意しておきたい⁹²。EU 指令 2005/35/EC は、公海上で行われたものを含む船舶からの排出につき(第3条1項)、港内において適切な検査を行う EU 加盟国の義務を定めている(第6条1項)。そして当該指令は、旗国が何であるかにかかわらず、MARPOL 条約に反する汚染物質のあらゆる船舶からの排出に対して適用される(第3条2項)。EU 加盟国が行う乗船検査の対象に EU 非加盟国の船舶が含まれうるというのは、1つの実行の例として重要であるように思われる。

3. 漁業

第1章で確認したとおり、域外での漁業は非継続的行為に分類される。漁業分野においては、航行や海洋環境保護の分野とは異なり、乗船検査を行う寄港国の権利をめぐる、沿岸国と遠洋漁業国の間で見解の相違が生じたという点に特徴を見出すことができる。それが明白に表れたのは、FSA 第23条の起草過程であった⁹³。先に第23条の規定ぶりをみていくと、まず第1項は、「寄港国は、国際法に従って、小地域的、地域的又は世界的な保存管理措置の実効性を促進するための措置をとる権利及び義務を有する」と規定する。そして、続く第2項では、「寄港国は、漁船が自国の港又は沖合の係留施設に任意にとどまる場合には、特に、当該漁船上の書類、漁具、漁獲物を検査することができる」と定め、港内の船舶に対して乗船検査を行う寄港国の権利を明示的に認めている。これらの起草過程の議論では、乗船検査に関する寄港国の権利が一般国際法として確立しているかどうかをめくり、関係国間で意見が対立した⁹⁴。まず、米国やラテンアメリカ諸国、南太平洋諸国等は、国家の主権の及ぶ内水に港があることを強調し、一般国際法上、寄港国は入港している外国船舶に対して広範な権限を行使することがすでに認められており、乗船検査を行う権利もその中に含まれているという趣旨の主張を行ったとされる。これに対し、そのような寄港国の権利は一般国際法としては認められていないとするのが日本や韓国など遠洋漁業国の立場であったという。

議論の中心となった1994年の議長草案を

みると、乗船検査に関しては、主に次のように規定されていた⁹⁵。第1に、寄港国は自国の港および沖合の係留施設に漁船が任意でとどまる場合には、特に、漁船上の書類および漁獲物を検査することができる。第2に、寄港国はまた、旗国の要請により当該検査を行うことができる。そして第3に、当該漁船がRFMOの保存管理措置に違反もしくはそれを侵害した、あるいは許可なく公海漁業を行ったと信じるに足る合理的な根拠が検査によって明らかになった場合には、寄港国は旗国に通報しなければならない。その後、通報の義務や旗国からの要請にかかる規定が削除されるなどの経緯を経て⁹⁶、上記の採択条文に至ったが、その過程では遠洋漁業国側が以下のような考え方を示していた。

UNCLOSは寄港国による取締りを海洋環境保護の分野でのみ認めており（第218条）、FSAがUNCLOSの実施協定である以上、UNCLOSの枠組みを超える規定を設けるべきではない⁹⁷。特に、UNCLOS上の寄港国管轄権は国際的に合意された基準等に違反する船舶からの排出を対象とするものであるが、公海漁業の分野においてそのような基準は存在しない⁹⁸。それゆえ、UNCLOSの定める寄港国に関する規定を漁業分野にそのまま「移植」することはできない⁹⁹。また、公海上での行為について、寄港国は原則として国内法を適用することが認められておらず、港内にある外国船舶の公海上での漁獲行為について寄港国が取締りを行う場合には、旗国による同意を要する¹⁰⁰。この点に関しては、

「各国は、保存管理措置の効果を促進するために、国際法及び地域合意に従って、適当な場合、寄港国が外国漁船を検査できる手続きを合意する」、および「寄港国は、旗国の要請により検査できる」という、旗国の同意があることを乗船検査の前提とする修正提案が日本政府によって提出されていたことに留意しておきたい¹⁰¹。

結局、第23条の交渉においては、外国船舶を抑留する寄港国の権利に関する規定を削除する代わりに乗船検査の規定が残されることになった¹⁰²。ただし、日本政府の代表を務めた香川によれば、「寄港国による検査については、検査対象が国連協定の加盟国の船舶に限定され、国連協定の非加盟国の漁船まで対象としていないことが確認されたため、これを受け入れることとした」という¹⁰³。他方で、英国政府の代表として交渉に参加したAndersonは、自国の港に対する主権の一部として乗船検査を行う寄港国の権利が存在するという立場をとり、FSAが国家実行に影響を与えていることを指摘するとともに、特筆すべき実行として、1997年9月に北西大西洋漁業機関（NAFO）が採択した「保存および実施措置の非加盟国による遵守を促進するためのスキーム」を挙げる¹⁰⁴。このスキームの下では、NAFOの規制区域において漁業に従事していることが目撃された非加盟国船舶は、その後NAFO加盟国の港に入港した場合、加盟国の検査官によって漁獲物を検査されることになる¹⁰⁵。すなわち、当該スキームにおいては、NAFO非加盟国の船舶に対

し、寄港国（NAFO加盟国）が一方向的に乗船検査を行うことができるという考え方がとられているといえる。

公海上での外国船舶の漁獲行為に対して乗船検査を行う寄港国の権利が一般国際法上に確立しているのかどうかにつき、当時、少なくとも漁業分野において統一的な認識が醸成されていなかったことは、FSAの2年前に採択された、公海漁業措置遵守協定（コンプライアンス協定）の規定ぶりからも窺われる¹⁰⁶。同協定は第5条2項において寄港国のとりうる措置について定めているが、そもそも寄港国は旗国による取締りを補助するものとして位置づけられており、自国の港に対する寄港国の主権自体が明文で規定されていないことにはあらかじめ留意しておく¹⁰⁷。

第5条2項は、まず前段において寄港国の義務を規定するが、「当該漁船が保存及び管理のための国際的な措置の実効性を損なう活動に使用されたと信ずるに足る合理的な理由」を寄港国が有する場合でさえ、「旗国に対して速やかに通報を行う」ことを義務づけるだけに留まっている。さらに後段では、寄港国による漁船の検査について言及があるものの、「関係する締約国の間においては、漁船がこの協定の規定に違反して使用された事実の有無を明らかにする上で必要な調査（investigatory measures）に関し、寄港国がこれを行うことについて取極を行うことができる」としか定めていない。このような規定ぶりは、仮にある船舶がRFMOの保存管理措置を侵害し、当該船舶の旗国と寄港国

のいずれもそのRFMOに加盟していたとしても、寄港国の検査について旗国が同意していないかぎり、寄港国は外国船舶を検査できないということを示唆しているという指摘がある¹⁰⁸。コンプライアンス協定が締結されたのは1993年11月であり、FSAの起草および交渉のための国連会議が初めて開催されたのと同年でもあった。このことは、少なくともFSAの起草時期において、公海上での外国船舶の行為につき、寄港国は一般国際法上の権利として乗船検査を行いうるという法的認識が公海漁業の分野では共有されていなかったことを裏付けているように思われる。

III 漁業分野における近年の展開

1. 地域レベル—乗船検査制度の浸透

FSAが採択された1995年の時点では、乗船検査を行う寄港国の権利につき、沿岸国と遠洋漁業国の間に一致した見解があったとは言いがたい。他方で、漁業分野における寄港国措置はFSAを転換期として、その後大きく発展したといわれている¹⁰⁹。上述のとおり、NAFOは1997年に非加盟国船舶を対象に、加盟国が港内で乗船検査を行うことを決定した¹¹⁰。同年、南極海洋生物資源保存委員会（CCAMLR）も非加盟国による保存管理措置の遵守促進スキームを採択し、非加盟国船舶に対する乗船検査制度を導入した¹¹¹。さらに翌1998年には、NAFOおよびCCAMLRによる上記の措置を踏襲するかたちで¹¹²、大西洋まぐろ類保存国際委員会（ICCAT）が「重大な侵害を行ったと認定さ

れた非加盟国船舶の陸揚げと転載の禁止に関する勧告」を採択している¹¹³。いずれのスキームないし勧告も、それぞれの規制区域内で漁業を行う非加盟国船舶の活動を規制することを目的としているという点では一致している¹¹⁴。FSAの採択後まもなく、一部の地域では検査の実施について旗国の同意が存在しないRFMO非加盟国の船舶に対し、RFMO加盟国により寄港国管轄権が一方的に行使できる仕組みが設けられていたことは注目に値する¹¹⁵。

その背景にあるのは、漁業資源の枯渇に対する危機感と、それに対処しようとする世界的な機運の高まりであるといえよう。食糧危機および海洋生物資源の保存に関する問題はUNCLOSの成立以前から海洋法における主要課題の1つとして認識されていたものの¹¹⁶、第2次世界大戦後、急速かつ着実に増加していた世界の海面漁業生産が1989年をピークに下降に転じはじめたことにより、1990年代においては、この問題に取り組むために数多くの国際文書が採択された¹¹⁷。FSAやコンプライアンス協定もまた、当時の国際社会におけるこのような潮流の中で形成されたものと位置づけられている。しかしながら、規制の強化に伴い漁業資源の価値が上昇したために、上記のようなRFMO非加盟国や、加盟国であっても自国船舶に対する管理の不十分な国の船舶による漁獲が同時期に増加しはじめた¹¹⁸。このため、違法(Illegal)・無報告(Unreported)・無規制(Unregulated)漁業という、いわゆるIUU

漁業への対策が国際社会の急務となったといわれている¹¹⁹。このうち、RFMOの規制区域での非加盟国船舶の漁業活動は、一般的に無規制漁業として理解される¹²⁰。そして、寄港国措置はこのようなIUU漁業を規制するための有効な手段の1つとして捉えられていたのである¹²¹。

RFMOの設ける寄港国制度の特徴は、おおよそ次のように整理される。まず、RFMOの規制区域内で操業する非加盟国船舶は、当該RFMOの保存管理措置の実効性を損なうものと推定される。次に、当該船舶がRFMO加盟国の港に入港した場合、加盟国は乗船検査を実施しなければならず、そのあいだ当該船舶が漁獲物の陸揚げや転載を行うことは禁じられる。その後、検査によってRFMOの保存管理措置の対象魚種が船内で発見されれば、RFMOの保存管理措置に従って漁獲したという反証を非加盟国船舶が行わないかぎり、その漁獲物はすべてのRFMO加盟国の港において陸揚げや転載を禁じられる。したがって、たとえ非加盟国船舶が公海自由の下で漁業活動を行ったとしても、その公海がRFMOの規制区域として指定されている場合には、そこで得られた漁獲物はRFMO加盟国の市場から一律に締め出されてしまうため、非加盟国船舶には実質的な不利益が生じるのである¹²²。NAFOやCCAMLR、ICCATのスキームないし勧告も、まさに上記の制度を設けようとするものであった。第1章で確認したように、陸揚げや転載の禁止といった強制措置は、外国船舶

が入港の権利を有しないために、寄港国が自らの領域性にに基づき当然にとることができる」と解される措置である。この点に鑑みると、RFMOの寄港国制度において、乗船検査は加盟国の港内で陸揚げや転載の禁止を効果的に行うために必要な手続の一環として捉えられているように見える。

2001年3月にFAOで採択されたIUU漁業行動計画(IPOA-IUU)もまた、パラグラフ52から64において、寄港国措置に関する詳細な規定を置いている¹²³。また、翌2002年からFAOにより準備作業が進められ、2005年には「寄港国措置に関するFAOモデル・スキーム」が採択された。このモデル・スキームはIPOA-IUUに基礎を置きつつ、寄港国の役割や寄港国措置の実施におけるガイドラインを定めている¹²⁴。IPOA-IUUとモデル・スキームはいずれも非拘束的文書であるものの、その後、国連において法的拘束力のある協定の作成に向けた動きが活発化した。その結果2009年に採択されるに至ったPSMAについては次節で述べるが、ここで注目すべきは、これらの国際文書の作成および採択と並行して、多くのRFMOが寄港国措置を導入あるいは改正したこと、そしてそれらの措置には乗船検査が含まれており、非加盟国の船舶が検査の射程に収められていることであろう。

たとえば、南東大西洋漁業機関(SEAFO)が2007年に改正した寄港国措置においては、SEAFOの規制区域で漁業活動を行い、かつ寄港しているすべての漁船につき、加盟国は

寄港国管理に関する実効的な制度を維持する義務を負うとともに、港内の漁船に対する検査の実施を確保することが定められている¹²⁵。その2年前にSEAFOが暫定的に寄港国措置を導入した際、加盟国に求められていたのは、港内の「自国または非加盟国の漁船より(than)、他の加盟国の旗を掲げる権利を付与された漁船に対する寄港国管理の実効的な制度を維持する」ことであった¹²⁶。この規定が2007年に改正され、寄港国制度の対象が「寄港している、かつSEAFOの規制区域で漁業活動を行ったすべての漁船」とされたことで、自国漁船および非加盟国漁船と他の加盟国漁船との間に設けられていた優先順位がなくなり、漁船の船籍にかかわらず寄港国措置が等しくとられるようになったと考えられる。

中西部太平洋まぐろ類委員会(WCPFC)の設立条約である中西部太平洋まぐろ類保存条約(2004年)は、第27条1項の前段で「寄港国は、国際法に従って、小地域的、地域的及び世界的な保存管理措置の実効性を促進するための措置をとる権利及び義務を有する」と定め、2項において乗船検査を行う権利を規定している。しかし、少なくとも文言上では「委員会の構成国の漁船が委員会の他の構成国の港又は沖合の係留施設に任意に入る場合」(第27条2項)以外については具体的に言及されていない。その後、数年に及ぶ議論を経て2017年12月に新たに設けられた寄港国措置は¹²⁷、「IUU漁業に従事し又はこれを補助する漁業関連活動を行った漁船に関して

寄港国検査が実施されるよう加盟国に要請するためのプロセスと手続を確立すること」を目的とするものである（パラグラフ1）¹²⁸。その上で、パラグラフ8は寄港国として乗船検査を行う加盟国の義務を規定する。すなわち、当該措置はIUU漁業に対する乗船検査の実施を寄港国である締約国に義務づけるものであり、また当該措置におけるIUU漁業という語の定義はIPOA-IUUに準拠している¹²⁹。したがって、乗船検査の対象という軸で見ると、新たな寄港国措置のもとでは加盟国船舶による違法ないし無報告漁業のみならず、非加盟国船舶による規制区域での漁業を含む無規制漁業もその射程に収められているといえる。なお、全米熱帯まぐろ類委員会（IATTC）においてもWCPFCと同じく寄港国措置の導入に関する議論が繰り返されてきたが、未だに採択には至っていない。しかしながら、2015年の第89回会合において、EUが提出した寄港国による乗船検査の最低基準に関する提案に対し、複数国が反対した理由はあくまでも寄港国措置の実施のために追加的な経済援助を要するというものであり、FSAの起草過程で遠洋漁業国が述べたような法的な主張ではなかったことには留意する必要がある¹³⁰。

2. 一般レベル— IUU 漁業寄港国措置協定の採択・発効

(1) 乗船検査の関連規定

本節では、一般レベルでの漁業取締り制度における乗船検査の位置づけをみるため

に、PSMAの関連規定とその国内実施に焦点を当てる¹³¹。PSMAは2009年11月22日に採択され、2016年6月5日に発効に至った¹³²。今日では発効のために必要な25ヶ国という数を超えて、55ヶ国が協定に加盟している¹³³。本協定の目的は、効果的な寄港国の措置の実施を通じて、IUU漁業を防止し、抑止し、及び排除するとともに、これにより海洋生物資源及び海洋生態系の長期的な保存及び持続可能な利用を確保することにある（第2条）。また、第3条1項は「自国の港に入ることを希望し、又は自国の港にある船舶であって自国の旗を掲げる権利を有しない」船舶に対し、締約国が寄港国としての資格において協定を一律に適用することを定めている。この規定を読むかぎり、PSMAは締約国である寄港国が非締約国の船舶を含むあらゆる船舶について協定上の措置をとることを排除していないと考えられる¹³⁴。ただし、その際に寄港国である締約国には、公正で透明性のある、かつ差別的でない態様で、国際法に反することなくPSMAを適用することや（第3条4項）、協定上の義務を誠実に履行し、また協定により認められる権利を濫用しないことが求められる（第4条5項）。

本稿の問題意識との関係で重要になるのは、乗船検査に関する第4部（第12条～第19条）である。PSMA第12条1項は、「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」ことを寄港国に義務づけている。他方で、検査の実施能

力 (capacity) は国ごとに異なるため、港内の船舶をどの程度の割合で検査するかという点に関しては、原則として寄港国の裁量に委ねられる¹³⁵。ここで生じうるのは、第12条1項の下で寄港国が乗船検査の義務を履行するとき、検査対象とする外国船舶は、事前の取極などにより旗国の同意のある船舶に限定されるのか、という問題である。すなわち、FSA 第23条2項の起草過程における議論やコンプライアンス協定第5条2項の解釈を念頭に、寄港国の検査権限を制限的に解するならば、寄港国が乗船検査を行う際には、条約など事前の取極により、寄港国との間に明示的な同意のある旗国の船舶のみを対象とすることになる。反対に、寄港国の権限について広く解するのであれば、寄港国はPSMA非締約国のような特段の取極のない旗国の船舶を含む、あらゆる外国船舶を射程に収めた上で、第12条1項のもと乗船検査を適宜実施することが求められる。

この点について起草過程を確認すると、草案第12条2項(e)では、乗船検査の実施にあたり、「船舶の旗国との適当な取極に従って」検査に参加するよう旗国を招聘することが寄港国に義務づけられていた¹³⁶。同項の規定ぶりは一見、寄港国と旗国との間で乗船検査に関する取極が交わされていることを前提としているようにも読める。というのも、前述のとおり、コンプライアンス協定第5条2項は、旗国との間に取極がある場合にのみ、寄港国は当該旗国の船舶について検査を行うことができる と解されるものであった¹³⁷。し

かしながら、2009年の採択条文では、「船舶の旗国との間に適当な取極がある場合には」検査に参加するよう当該旗国を招請するという規定ぶりに修正されている(第13条2項(e))。この修正によって、採択条文は上記のような解釈を行う余地を排除し、PSMAにおける乗船検査の制度内容をより明確化したといえよう。すなわち、第13条2項(e)はまさに「船舶の旗国との間に適当な取極がある場合」に生じる追加的な権利義務を規定するものであって¹³⁸、外国船舶に対する寄港国の乗船検査においてそのような取極が常に存在すると考えられているわけではなく、むしろ取極の為されていない場合もありうるということが文言上で示唆されているといえる。それゆえ、仮に旗国との間に取極があれば、当該旗国を検査に招聘するという寄港国の義務が第13条2項(e)の下で別途発生するものの、第12条1項の定める検査の義務それ自体は、旗国との取極の有無に関わりなく寄港国に課されていると捉えるのが自然であるように思われる。

むろん、第12条は締約国である寄港国に義務を課すものであり、乗船検査を行う寄港国の権限について定めるFSA第23条2項とは性質が異なっている。しかしながら、第12条1項の条文上、寄港国が自国港内の外国船舶に対して乗船検査を行う権利を有することは当然に認められているかのようでもある¹³⁹。たとえば、第4条1項(b)は、協定上で定められている寄港国の措置よりも厳しい措置を採用する権利を含む「締約国による国

際法に基づいた自国の領域内の港における主権の行使」について、「特に、この協定のいかなる規定も（中略）影響を及ぼすものと解してはならない」と定める。同項における「寄港国措置」の定義こそ明らかでないものの¹⁴⁰、一般的に寄港国による乗船検査が寄港国措置として捉えられていることに鑑みると、第12条の定める乗船検査の実施は「自国の領域内の港における主権の行使」の中に位置づけられているとも考えられる¹⁴¹。

なお、締約国は検査の実施にあたり、「最低限度の基準として自国の検査官が附属書Bに定める任務を遂行することを確保する」義務を負うだけでなく（第13条1項）、「支障及び不便（船内における検査官の不必要な立会いを含む）を最小にして船舶の活動を不当に遅延させることを避けるため、並びに船内の魚類の品質に悪影響を与えるような行動を避けるため、あらゆる可能な努力を払う」など（第13条2項(f)）、検査対象となる漁船が被る不利益についても考慮することが求められる。こうした規定は乗船検査の実施に対するセーフガードであると考えられる。とりわけ同項は、排出分野でみられたような不当な遅延を避けるという規定だけにとどまらず、乗船検査が漁獲物の品質に与える影響についてまで明示的に言及している。これは、漁獲物の鮮度が漁船の利益に密接に関係するがゆえの、漁業分野の特徴であるように思われる。

(2) 国家実行

PSMAを履行するための国内法を採択している締約国の例としては、米国、カナダ、EU¹⁴²、そして日本が挙げられる¹⁴³。特にEU規制1005/2008は、EU非加盟国の船舶に対する乗船検査について明文で規定しているという特徴を有する¹⁴⁴。他方で、日本は1995年のFSA採択時点では、旗国の同意なく寄港国が乗船検査を実施することに反対する立場を示していた。そこで、本稿ではPSMAに関する国家実行を検討するにあたり、EUと日本の事例をそれぞれ取り上げる。

(a) 欧州連合

EU規則1005/2008の目的は、IUU漁業を防止、抑止および廃絶するための制度を設けることにある（第1条1項）。当該目的のため、EU各加盟国は共同体法に従い、制度の実効性を確保するために適当な措置をとる（第1条2項）。その制度は、公海およびEU非加盟国の主権ないし管轄権下にある海域で行われるIUU漁業とそれを補助する活動にまで適用される（第1条3項）¹⁴⁵。そして、EU規則1005/2008第2章（第4条～第11条）はEU加盟国の港における非加盟国漁船の乗船検査について定めている。まず第4条1項は、IUU漁業の防止等のため、EU加盟国の港内にある非加盟国漁船を対象とする実効的な検査スキームが維持されなければならない旨を規定する。EU加盟国の港へのアクセスや港内サービスの享受、また港内において陸揚げないし転載を行うことは、非加盟国漁船に対しては原則として禁じられる（第4条2

項)¹⁴⁶。第6条1項によれば、指定された港または陸揚げ設備の使用を希望する場合、非加盟国漁船の船長ないし代表者は、EU加盟国の権限のある当局に対して事前に通知し、同項に列挙されている具体的な情報を提供しなければならない。また、漁船が水産物を載せている場合には、上記の通知を行う際に有効な漁獲証明書を添付している必要がある(第6条2項)。その上で、EU加盟国は非加盟国による陸揚げおよび転載の少なくとも5パーセントにつき、指定された港で毎年検査を行い(第9条1項)、非加盟国漁船によって提示された上記の情報が正しいかどうかを検証する責任を負うのである¹⁴⁷。

なお、第9条1項は義務規定であり、乗船検査を行う寄港国の権利については何ら言及されていない。しかしながら、EUはPSMAの起草過程において、IUU漁業またはそれを補助する活動を行った疑いのある漁船は、制度的な乗船検査に従うという条件のもと、締約国の港に入港することが認められうるという立場を表明している¹⁴⁸。したがって、EU規制における乗船検査に関しては、旗国の同意があるかどうかに関わりなく、EU加盟国が寄港国としての権限に基づき実施していると考えられる¹⁴⁹。なお、第9条2項によれば、EUが加盟しているRFMOの規制水域内で漁獲活動を行っていることが視認された漁船や、RFMOの採択するIUU漁業リストに載せられている漁船などはかならず乗船検査を受けなければならない。同項における検査の実施基準は、あくまでも港内の漁船

が上記の条件に該当するかどうかという客観的事実に依拠しているように思われる。

(b) 日本

日本は2017年5月にPSMAを批准した。国内における担保法は「外国人漁業の規制に関する法律」(外規法)である¹⁵⁰。同法は1967年に採択され、その後も改正が重ねられている。特に2014年の改正においては、港内での立入検査に関する第6条の2が追加されることとなった。第6条の2はその1項において、「漁業監督官又は漁業監督吏員は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、漁場、船舶、事業場、事務所、倉庫等に立ち入り、その状況若しくは帳簿書類その他の物件を検査し、又は関係者に対し質問をすることができる」と規定する。そして外規法の趣旨は、外国人が日本の港その他の水域を使用して行なう漁業活動の増大により、日本の「漁業の正常な秩序の維持に支障を生ずるおそれがある事態に対処して、外国人が漁業に関してする当該水域の使用の規制について必要な措置を定める」ことにある(第1条)。「当該水域」の中に港が含まれていることに鑑みると、これらの規定は、港内にある外国漁船に対し、日本の漁業監督官等が乗船検査を一方的に行いうることを認めているように読める。

他方で、FSAの交渉時に日本政府代表が示したような、乗船検査の対象は旗国による同意のある漁船に限られるという立場がその後変更されたのか、あるいは維持されている

のかどうかについては、条文上では明らかでない。FSA 第23条の採択時における国内担保法をみると、当時は外規法上に明文規定が存在しなかったため、港内で検査を行う場合には、漁業法第74条が根拠規定になると考えられていた¹⁵¹。漁業法第74条3項は、「漁業監督官又は漁業監督吏員は、必要があると認めるときは、漁場、船舶、事業場、事務所、倉庫等に臨んでその状況若しくは帳簿書類その他の物件を検査し、又は関係者に対し質問をすることができる」と定めている。同項と外規法第6条の2と比較すると、「必要があると認めるとき」の前に「この法律を施行するため」という文言が新たに挿入され、また「臨んで」が「立ち入り」に置き換えられていることのほか、取り立てて大きな違いはみられない。

上記の不明確さを明らかにする上では、現在の国内法制度とその運用状況について検討する必要があるように思われる。まず、外国漁船が日本の港に対して入港を希望する場合には、原則として農林水産大臣の許可を得なければならない（外規法第4条1項）。このとき、外国船舶が申請書に記載し提供する情報に基づき（外規法施行規則第3条）、農林水産大臣は当該船舶がIUU漁業等に従事するものであるかどうかを判断する¹⁵²。また、例外的に許可を得る必要のない場合であっても、「特定漁獲物等」の陸揚げや転載を目的とする外国漁船については、入港させることが禁じられる（外規法第4条の2）¹⁵³。ここでいう「特定漁獲物等」とは、日本の加盟す

るRFMO等により、日本が自国の「港への寄港の禁止その他の必要な措置を講ずることが必要である旨が決定された船舶であつて、その活動によつて水産資源の適切な保存及び管理に支障が生じ、又は生ずるおそれがあるものとして農林水産大臣の指定するものが積載した漁獲物等（当該船舶から他の船舶に転載されたものを含む）」を指す（外規法施行令第3条）。すなわち、日本の港内にある外国漁船は、基本的にIUU漁業等に関連するものではないと判断され、入港が認められているということになる。

そのような外国漁船に対して、港内での乗船検査は実施される。日本ではPSMA批准を機に、協定第12条の義務を履行するため、2017年11月以降、港内に係留中の外国漁船に対する乗船検査が制度として実際に行われるようになった¹⁵⁴。水産庁によれば、乗船検査の対象となる船舶は「年間に寄港する全ての外国漁船」であり、IUU漁業関連の情報のない船舶であっても検査の対象に含まれるという¹⁵⁵。そして、対象とされている船舶の一部が直接検査を受けることになる¹⁵⁶。こうした実施状況に鑑みると、実務上では旗国による同意の有無に関わりなく、港内にある外国漁船であれば乗船検査を行うことができるというアプローチが採用されているように思われる。

なお、日本も加盟するNAFO等では、上述のとおり非加盟国船舶を対象に、乗船検査をはじめとする寄港国措置がとられてきた。たとえば、2017年に採択された最新

のNAFO保存執行措置(Conservation and Enforcement Measures)の中でも、第51条が非加盟国船舶の入港と乗船検査について定めている¹⁵⁷。このうち同条2項(f)は、非加盟国船舶の入港が許可された場合、正式に権限のある職員により、当該船舶に対する乗船検査が行われることを確保するよう加盟国に義務づけるものである。このような法的拘束力のある決定も日本国内では外規法により担保されることになるが、重要なのは、NAFO非加盟国の漁船に対する乗船検査が義務づけられる措置の採択について、日本が同意しているという点であろう¹⁵⁸。第2章で確認したとおり、FSA第23条2項の採択に際して日本が重視していたのは、乗船検査の対象にFSAの非加盟国漁船は含まれないという点であった。これに対し、上記のNAFO保存執行措置は、そもそもNAFOという枠組の外にいる非加盟国漁船を検査対象とするものである。このような実行も併せて考えると、少なくとも近年においては、自国の港内にいる外国漁船であれば、いかなる船籍を有する船舶であろうと、寄港国は乗船検査を行うことができるとする見方が日本でもとられているといえるのではないだろうか。

結びにかえて

近年、IUU漁業の防止、抑止および排除に向けて世界的な機運が高まる中で、寄港国による乗船検査は、入港拒否や漁獲物の陸揚げ禁止のような寄港国の主権に基づく措置をとるための前段階として重視されてい

る。しかし1990年代、とりわけFSA交渉時には、乗船検査の実施について旗国の同意があることを重視する立場が示され、関係国の見解の相違が際立っていた。この点、船舶のCDEM基準や排出基準に関する分野では、乗船検査を行う寄港国の権利はあまり問題視されておらず、上記の議論は漁業分野に特有のものであったといえよう。しかしながら、FSA以降の展開をみると、地域レベルではRFMO非加盟国船舶に対して一方的に乗船検査を実施する仕組みが設けられてきた。一般レベルにおいてはIUU漁業対策としてPSMAが採択され、日本や韓国のような、かつて寄港国管轄権を制限的に解していた国もその締約国となった。いかなる国の船舶をどれほど検査するかについては締約国の裁量に委ねられているものの、旗国の同意なしに乗船検査を実施することも協定上では排除されていない。むしろ、一方的に乗船検査を行われた船舶の旗国が将来的に寄港国に対して抗議する可能性は否定できず、寄港国の一方的な乗船検査を認める一般国際法が成立したのかどうかについては、今後実行の集積を待ちながら慎重に検討する必要がある。しかし、1990年代と比べると、漁業分野においてさえ、今日では乗船検査の実施にあたり旗国の同意に重きが置かれなくなりつつあるという傾向を指摘することはできる。

以上の検討は、寄港国管轄権とはいかなる法概念であるのかという、冒頭で示した根本的な問いに対して直接答えるものではない。しかしながら、寄港国管轄権と沿岸国管轄権、

および寄港国管轄権と旗国管轄権の関係をそれぞれ明確化するという観点からは、次の示唆を得ることができよう。まず、外国船舶が域外で行った非継続的行為について港内で管轄権を適用し、強制措置をとる際には、沿岸国管轄権ではなく寄港国管轄権の概念を用いて説明が為される。中でも乗船検査のように、外国船舶が入港の権利を有さないことから理論的説明を直ちに導くことができず、船舶の有する航行の利益を侵害しうる措置については、過去には船舶の旗国による同意の有無が問題視されることがあった。しかし、近年の展開に鑑みると、少なくとも乗船検査に関しては、寄港国による一方的な実施を認めるという方向性のもと、寄港国管轄権と旗国管轄権の関係が調整されつつある。それが法的には何を意味するのか、またそのような調整の背後にある要因とは何であるのかを検討し、寄港国管轄権という法概念の明確化に取り組むことが筆者の今後の課題である。

注

- 1 S. Rosenne and A. Yankov (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary: Vol. IV* (Martinus Nijhoff Publishers, 1995), p. 260; R. Rayfuse, "The Role of Port States," R. Warner and S. Kaye (eds), *Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement* (Routledge, 2016), p. 71. Yang は、寄港国が沿岸国でもあることを指摘している。H. Yang, *Jurisdiction of the Coastal State over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and Territorial Sea* (Springer, 2006), p.109.
- 2 内水以外に設けられる港に関しては、B. Marten, *Port State Jurisdiction and the Regulation of International Merchant Shipping* (Springer,

2014), p. 22.

- 3 R.R. Churchill and A.V. Lowe, *The Law of the Sea (Third Edition)* (Manchester University Press, 1999), p. 61.
- 4 沿岸国は EEZ や大陸棚について「準属地的な (quasi-territorial)」管轄権を有するといわれる。そのため、本稿で取り扱う「域外」とは、主に公海および他国の管轄権下にある海域を指すものとする。E.J. Molenaar, "Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage," *Ocean Development and International Law*, Vol. 38 (2007), pp. 228-229; R. Churchill, "Port State Jurisdiction Relating to the Safety of Shipping and Pollution from Ships: What Degree of Extra-territoriality?," *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 31 (2016), p. 459; R. Rayfuse, "The Role of Port States," R. Warner and S. Kaye (eds), *Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement* (Routledge, 2016), p. 71.
- 5 検査 (inspection) は一般的に船上で行われるため、本稿では乗船検査という語を用いる。M. A. Palma, M. Tsamenyi and W Edeson, *Promoting Sustainable Fisheries: The International Legal and Policy Framework to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010), p. 164. また、検査の代わりに調査 (investigation) という語が用いられることもある。たとえば、船舶汚染防止国際条約 (MARPOL 条約) 第 6 条では検査 (2 項) と調査 (4 項) の語が使い分けられており、検査は「排出違反の有無を確かめるための、いわば違反発見前の検査」であり、調査は「違反の証拠を受け取った後に行う調査、いわば捜査活動」であるとされる。他方で、同条 5 項で規定されている検査は、実質的には調査であるという指摘もある。村上暦造「入港国管轄権と国内法の対応」日本海洋協会『海洋法関係国内法制の比較研究 (第 1 号)』(日本海洋協会、1995 年)、124 頁。学説上でも、これらの用語の峻別は厳密に為されているわけではないように思われる。寄港国による検査と調査を特に区別することなく説明を行っているものとして、たとえば、A. K.-J. Tan, *Vessel-Source Marine Pollution: The Law and Politics of International Regulation* (Cambridge University Press, 2006),

- p. 218; 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）、179頁。本稿においては、条文を引用する場合を除き、検査と調査を厳密には峻別せず、いずれも乗船検査を指すものとして扱う。
- 6 その理由の1つとしては、乗船検査の実施によって航行に遅延が生じた場合、船舶に積載されている漁獲物の品質にまで悪影響の及ぶ恐れがあるという、漁船特有の航行の利益との関わりが挙げられよう。後述するように、港内の船舶に対する管轄権行使をめぐっては、船舶の有する航行の利益が重要な要素となりうる。たとえば、IUU 漁業寄港国措置協定第13条2項(f)は、乗船検査を行う寄港国側に対し、「支障及び不便（船内における検査官の不必要な立会いを含む）を最小にして船舶の活動を不当に遅延させることを避けるため、並びに船内の魚類の品質に悪影響を与えるような行動を避けるため、あらゆる可能な努力を払う」という努力義務を課している。
- 7 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. the United States)*, Merits, Judgement of 27 June 1986, ICJ Reports 1986, para. 213.
- 8 任意の入港ではない場合としては、例えば船舶が遭難している場合が挙げられる。Churchill and Lowe, *supra* note 3, p. 63.
- 9 後述するように、今日では外国船舶は入港の権利を有しないと考えられている。しかし他方で、入港を拒否する沿岸国の権限にも制限があるとはしばしば解されている。そのような制限の例としては、無差別原則等が挙げられる。D.R. Rothwell and T. Stephens, *The International Law of the Sea (2nd edition)*, (Hart Publishing, 2016), p. 57; Churchill and Lowe, *supra* note 3, p. 63; D.P. O'Connell, *The International Law of the Sea, Volume II* (Clarendon Press, 1984), p. 848.
- 10 E.J. Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution* (Kluwer Law International, 1998), p. 101; 薬師寺公夫「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項によると、「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」。そして、第211条3項はより具体的に、船舶からの排出について、「いずれの国も、外国船舶が自国の港もしくは内水に入り又は自国の沖合の係留施設に立ち寄るための条件として海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するための特別の要件を定める場合には」その要件を適当に公表し、また権限のある国際機関に通報するよう定めている。
- 11 D.H. Anderson, "Port States and Environmental Protection," A. Boyle and D. Freestone (eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges* (Oxford University Press, 1999), p. 326. この点につき、沿岸国の港内での規制に対して旗国の側から抗議が為された事例として、Churchill and Lowe, *supra* note 3, pp. 68-69.
- 12 P. Wendel, *State Responsibility for Interferences with the Freedom of Navigation in Public International Law* (Springer, 2007), p.16. それゆえ、そうした損害の発生を極力回避し、航行の利益を保護するという必要性の観点から、旗国主義を説明する見解も存在する。西村弓「公海上の船舶内での行為に対する裁判管轄権」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究(第3号)』（2011年）、36頁。
- 13 Churchill and Lowe, *supra* note 3, p. 66; 水上千之「内水における外国船舶の法的地位」『広島法学』第18巻4号（1995年）、15頁。なお、水上は沿岸国の司法管轄権についてのみ言及しているが、沿岸国が港内の外国船舶に対して司法管轄権を直接行使する場合、その前段階として行われる逮捕状の発布や逮捕といった措置は、執行管轄権に分類されるという点には留意すべきであろう。瀬田『前掲書（注5）』、37頁。
- 14 港内の外国船舶に対して沿岸国が行使した場合、国際法違反が生じるのかどうかについては、伝統的に英米主義とフランス主義が対立してきた。この点に関する先行研究は数多く存在するが、たとえば、水上「前掲論文（注13）」、9-15頁。
- 15 Churchill and Lowe, *supra* note 3, pp. 67-68; Anderson, *supra* note 11, p. 326. Kasoulides は、その意味で沿岸国管轄権には制限がありうると解する。G.C. Kasoulides, *Port State Control and*

- Jurisdiction: Evolution of the Port State Regime* (Springer, 1993), pp. 24-26.
- 16 I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7th ed. (Oxford University Press, 2008), p. 319; C.J. Colombos, *The International Law of the Sea: 6th Revised Edition* (Longman, 1967), pp. 301-303.
- 17 水上「前掲論文(注13)」、28頁。Brownlieもまた、港内など内水にいる外国船舶に対する管轄権の問題については、船舶の“internal economy”が重要になりうることを指摘している。Brownlie, *supra* note 16, p. 318.
- 18 Molenaar, *supra* note 10, p. 92. 前節で確認したとおり、本稿においては沿岸国の域内にEEZと大陸棚を含む。
- 19 行為の性質が異なることを指摘する論者として、たとえば、Kasoulides, *supra* note 15, pp. 110-111; Molenaar, *supra* note 4, p. 230 H. Ringbom, *The EU Maritime Safety Policy and International Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2008), p.214; 瀬田『前掲書(注3)』、154-155頁; A.V. Lowe, “A Move against Substandard Shipping,” *Marine Policy*, Vol. 6, No. 4 (1982), p. 329.
- 20 西村「前掲論文(注12)」、37頁。
- 21 水上千之「海洋汚染防止と国家管轄権の再配分」広部和也・田中忠〔編〕『国際法と国内法－国際公益の展開』(勁草書房、1991年)、457頁; E.J. Molenaar, “Port and Coastal States”, D.R. Rothwell, A.G.O. Elferink, K.N. Scott and T. Stephens (eds.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2015), p. 281.
- 22 ただし、強制措置の態様にかかる問題とは別に、寄港国は入港条件の設定にあたり、国際基準と異なる独自の基準を遵守するよう外国船舶に求めることができるのかという問題も存在する。本稿では詳細には扱わないが、後者の論点について検討するものとして、Churchill, *supra* note 4, pp.450-454; 葉師寺「前掲論文(注10)」、226-235頁; 河西直也「国際基準と国家の立法管轄権－船舶起因汚染をめぐる法令の適用関係に関する一考察」『新海洋法制と国内法の対応』第1号(1986年)、103-134頁。
- 23 村上「前掲論文(注5)」、117頁。
- 24 水上千之『船舶の国籍と便宜置籍』(有信堂、1994年)、280頁。
- 25 水上は、港内の外国船舶に対して沿岸国が一定の場合に管轄権を行使しうることを踏まえ、「ILO、IMOの関連の諸条約に規定された入港国のポート・ステート・コントロールは、このような従来からの沿岸国の権限を条約で強化させたもの」であると述べている。同上、292頁。
- 26 ただし、先行研究の中には、たとえ沿岸国管轄権として定義する場合であっても、管轄権行使の目的等に鑑み、あえて寄港国管轄権という語を用いるものもある。そのような手法を用いる論者として、たとえば、Molenaar, *supra* note 21, p. 283; 村上「前掲論文(注5)」、118頁。
- 27 葉師寺「前掲論文(注10)」、222頁。同様の指摘を行うものとして、Kasoulides, *supra* note 15, pp. 34 and 110; Tan, *supra* note 5, p. 218.
- 28 Molenaar, *supra* note 4, p. 230.
- 29 奥脇直也「国連公海漁業協定に基づく執行」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究(第1号)－海上保安体制調査研究委員会報告書』(2008年)、123頁。Kopelaは、外国船舶の行為について属地主義が及ぶかどうかはケース・バイ・ケースであると前置きしつつも、外国船舶が港内にいるという事実だけでは属地的管轄権の行使を正当化しえないことを指摘している。S. Kopela, “Port-State Jurisdiction, Extraterritoriality, and the Protection of Global Commons,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 47, No. 2 (2016), p. 105. 同様の見解を示す論者として、Kasoulides, *supra* note 15, p. 34.
- 30 K. Hakapää, *Marine Pollution in International Law. Material Obligations and Jurisdiction* (Akateeminen Kirjakauppa, 1981), p. 174. 同様の見解をとるものとして、Y. Tanaka, *The International Law of the Sea: 2nd Edition* (Cambridge University Press, 2015), p. 295.
- 31 Molenaar, *supra* note 10, p. 93. ただし、前述のように、Molenaarは港内にある外国船舶の継続的行為に対して行使される管轄権もまた寄港国管轄権として定義づけられうることを否定しているわけではない。Molenaar, *supra* note 21, p. 281.
- 32 このような考え方をとるものとして、たとえば、Kasoulides, *supra* note 15, p. 183; Molenaar, *supra* note 10, pp. 92-93; Hakapää, *supra* note 30, p. 174; 瀬田『前掲書(注5)』、149-150頁; A. Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H. Beck:

- Hart: Nomos, 2017), p. 1490. Bodansky は同様の理解に基づき、寄港国管轄権とは違法行為を行った船舶が港内にあることのみを連関とする管轄権であると定義する。D. Bodansky, "Protecting the Marine Environment from Vessel-Source Pollution: UNCLOS III and Beyond," *Ecology Law Quarterly*, Vol. 18, No. 4 (1991), pp. 738-739. 他方で、Rosenne と Yankov は同じように沿岸国管轄権と寄港国管轄権を区別しながらも、それに加えて、沿岸国管轄権は自国の利益保護を目的とするのに対し、寄港国管轄権は国際基準違反に対して行使されると述べ、両者の保護法益が異なっていることを強調する。Rosenne and Yankov, *supra* note 1, p. 261.
- 33 後述するように、域外での外国船舶の非継続的行為を理由に寄港国が刑事訴追を行おうとする場合には特に管轄権を基礎づける法的根拠の有無が問題視される。
- 34 そのような法的根拠の存在が認められる場合としては、寄港国管轄権の行使が条約に基づいて行われる場合や、保護主義に基づく場合等が挙げられる。なお、Molenaar は一例として効果理論の適用される場合も挙げ、かつ船舶からの排出や漁業といった行為が「境界を超える影響」を寄港国の域内に及ぼしうると示唆する。Molenaar, *supra* note 4, pp. 226 and 229. しかし、McDorman や Kasoulides によれば、外国船舶の行為が沿岸国にまで影響する場合には、沿岸国の域内で行為が行われた場合と同様に、沿岸国は港内の外国船舶に対して管轄権を行使することができるという。T.L. McDorman, "Port State Enforcement: A Comment on Article 218 of the 1982 Law of the Sea Convention," *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 28, No. 2 (1997), p. 310; Kasoulides, *supra* note 15, pp. 32 and 34. そうであるとすれば、仮に域外での外国船舶の非継続的行為による影響が自国域内に及んでいることを理由に寄港国が管轄権を行使するのであれば、それは寄港国管轄権というより、むしろ沿岸国管轄権に分類されるように思われる。
- 35 Molenaar, *supra* note 4, pp. 228-229.
- 36 その可能性に関しては、多数説の立場をとる Molenaar 自身も認めている。Molenaar, *supra* note 4, p. 235-236.
- 37 Marten, *supra* note 2, pp. 109-111; B. Marten, "Port State Jurisdiction, International Conventions, and Extraterritoriality: An Expansive Interpretation," H. Ringbom (ed.), *Jurisdiction over Ships: Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea* (Martinus Nijhoff Publishers, 2015), pp. 132.
- 38 Marten, *supra* note 37, p. 135.
- 39 寄港国による強制措置の態様について、非制限的に解しうることを示唆する他の論者としては、Johnson が挙げられる。Johnson の主張によれば、寄港国が保護する重要な利益を特定していれば、域外での外国船舶の行為に対する措置につき、入港条件を課すことができるであろうことが国家実行によって示されているという。L.S. Johnson, *Coastal State Regulation of International Shipping* (Oceana Publications, 2004), pp. 41-43. これに対し、Molenaar は、自国の領海を超えて管轄権を行使し、CDEM 基準だけでなく、運航条件や航行実務 (navigational practices) についても入港条件を課すことに関しては注意を要するという立場をとり、UNCLOS 第 218 条の法的意義を強調する。E.J. Molenaar, "Book Review on Coastal State Regulation of International Shipping," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 22, No. 1 (2007), pp. 185-186. 瀬田もまた、Johnson が国家実行として挙げている事例について、「自国水域外での事案に関してまで、内水沿岸国が入港条件として課すことが可能なことの根拠となるものではない」と指摘する。瀬田『前掲書(注5)』、167頁。
- 40 Bodansky は、UNCLOS 以前には公海上での違反に対して寄港国は刑事裁判権を行使できないと考えられていたと指摘する。Bodansky, *supra* note 32, p. 759.
- 41 富岡仁「海洋汚染の防止に関する旗国主義の動揺 - IMCO1973年会議の議論を中心として」『名古屋大学法学論集』第66巻(1976年)、113-123頁; 瀬田『前掲書(注5)』、154-163頁; Kasoulides, *supra* note 15, pp. 110-125; Bodansky, *supra* note 32, p. 760, note. 206.
- 42 R. Barston, "United Nations Conference on Straddling and Highly Migratory Fish Stocks," *Marine Policy*, Vol. 19, No. 2 (1995), p. 166; 香川謙二〔編著〕『ストラドリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源に関する国連協定の解説』(水産新潮社、1997年)、131-135頁。
- 43 瀬田『前掲書(注5)』、181頁。

- 44 水上「前掲論文(注13)」、18-20頁。
- 45 Churchill and Lowe, *supra* note 3, p. 350; Kasoulides, *supra* note 15, p. 126. 論者によっては、第218条は普遍主義に基づき、寄港国の司法管轄権を設定するものと解する。瀬田「前掲書(注5)」、176-182頁; Yang, *supra* note 1, p. 111; 村上「前掲論文(注5)」、129頁。この他、「一種の普遍的管轄権」あるいは「普遍主義的」等の表現を用い、従来の普遍的管轄権の議論とは区別されうることを示唆するものとして、河西「前掲論文(注22)」、134頁、注70; 薬師寺公夫「国連海洋法条約と海洋環境保護—越境海洋汚染損害への対応」『国際問題』第617号(2012年)、32頁; 岩間徹「入港国管轄権について」『一橋論叢』第92巻5号(1984年)、656-657頁。
- 46 第218条2項において、寄港国は、沿岸国や旗国または排出違反により損害もしくは脅威を受けた国の代わりに行動するのであり、それゆえに管轄権行使に際して上記の国の要請すなわち同意が必要になるという。Proelss, *supra* note 32, p. 1495.
- 47 前述のとおり、第218条は海洋法上「革新的な」規定であるといわれている。Churchill and Lowe, *supra* note 3, p. 350; Kasoulides, *supra* note 15, p. 126. UNCLOSの採択後も、第218条のもとで刑事手続をとる国家実行が殆んどみられず、同条が慣習法化したとはいえないことを指摘するものとして、たとえば、Molenaar, *supra* note 4, p. 226; Tan, *supra* note 5, pp. 220-221; Bodansky, *supra* note 32, p. 763; T.L. McDorman, "Regional Port State Control Agreements: Some Issues of International Law", *Ocean and Coastal Law Journal*, Vol. 5 (2000), pp. 216-217. また、EUは船舶からの排出および違反に対する罰則 (penalty) に関するEU指令を作成するにあたり、第218条に関する国家実行が非常に少ないことを認めている。COM (2003) 92 final, "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Ship-source Pollution and on the Introduction of Sanctions, including Criminal Sanctions, for Pollution Offences" (5 March 2003), p. 8.
- 48 外国船舶が入港の権利を有するかどうかは長年議論的であったが、近年ではそのような権利は存在しないと解するのが通説となっている。上記の議論に関しては、A.V. Lowe, "The Right of Entry into Maritime Ports in International Law," *San Diego Law Review*, Vol. 14 (1977).
- 49 Molenaar, *supra* note 4, p. 229. ただし、WTOルールなど国際経済法との関係で問題が生じる可能性はある。Ibid., pp. 237-239. 公海上で漁獲したメカジキの陸揚げが港で禁止されたことにより、紛争が生じた例としては、南東太平洋メカジキ資源保存事件 (EC対チリ) が挙げられる。最終的には両者の合意で取り下げられたものの、ECはWTO紛争解決手続に、チリは国際海洋法裁判所にそれぞれ事件を付託した。WTO, *Chile-Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish*, WT/DS193/2, 7 November 2000; ITLOS, *Case concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean (Chile v. European Union)*, Case No.7, 20 December 2000.
- 50 このあとと言及するように、Molenaarは外国船舶が入港の権利を有しないことから正当化される強制措置の中に乗船検査を含んでいない。
- 51 それゆえ、乗船検査の実施においては、航行の利益を損なわないという点が重要視される。たとえば、UNCLOS第226条1項は、第218条等の規定する乗船検査の実施について、必要以上に外国船舶を遅延させてはならない旨を定めている。同項はまた、検査の内容に制限を設け、それ以上の物理的な検査を寄港国が行う場合について具体的に列挙する。さらに、第226条2項は「いずれの国も、海洋における船舶の不必要な物理的な検査を回避するための手続を作成することに協力する」という協力義務を課している。漁業分野においても、FSAの交渉中、乗船検査によって漁船が被る不利益に鑑み、セーフガードを設けるべきであるとする見解が多く、FSAの起草過程においては、この点に関する議論は議長の見送りで見送られたとされる。C.I. Chee, *Korean Perspectives on Ocean Law Issues for the 21st Century* (Kluwer Law International, 1999), pp. 81-82.
- 52 Molenaar, *supra* note 4, p. 229.
- 53 このような分類方法がMolenaarによって提示されたのは2006年であるが、その後も乗船検査に関する説明は為されていない。Molenaar, *supra* note 21, p. 290.
- 54 高林は、公海漁業資源の保存管理の重要性に

- 鑑み、FSA 非締約国の船舶が寄港国による取締りの対象になることは「非常に効果大きい」ことを認めつつ、「こうした共同取締り制度を、実施協定に参加しない国、あるいは、海洋法条約にも参加しない国の漁船に対して適用することは、これらが一般国際法上の規則でないかぎり、困難をとまう」と指摘する。高林秀雄「ストラドリング魚種の保存と管理－1995年国連公海漁業実施協定」『京都学園法学』第2・3号(1995年)、15-16頁。
- 55 M. Hayashi, “The 1995 Agreement on the Conservation and Management of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: Significance for the Law of the Sea Convention”, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 29 (1995), p. 63. 林によれば、寄港国による乗船検査制度は長年「船舶の堪航性、安全等に関する国際的基準の適用確保が目的で、実際上商船のみが対象とされ」、漁船に対しては適用されてこなかったという。林司宣『現代海洋法の生成と課題』(信山社、2008年)、290頁。
- 56 香川『前掲書(注42)』、131-133頁; Anderson, *supra* note 11, pp. 338-340.
- 57 Ringbom, *supra* note 19, p. 337.
- 58 本稿では改正後の規定を表記する。なお、OILPOL条約の採択および改正については、富岡「前掲論文(注41)」、100-103頁。
- 59 水上「前掲論文(注21)」、442頁。
- 60 富岡「前掲論文(注41)」、102頁。
- 61 瀬田『前掲書(注5)』、153-154頁。瀬田は、前者の立場をとる論者としてLoweを、後者の立場をとる論者として村上を挙げている。A.V. Lowe, “The Enforcement of Marine Pollution Regulations”, *San Diego Law Review*, Vol. 12 (1975), p. 629; 村上啓造「海洋汚染に対するエンフォースメント－国際条約のセーフガードを中心として」『海上保安大学校研究報告』第27巻2号(1981年)、5頁。
- 62 Kasoulides, *supra* note 15, p. 112.
- 63 *Ibid.*
- 64 同項ではまた、船舶が証書を備え付けていない場合や、船舶または設備の状態が証書の記載どおりでないとする明確な根拠がある場合、当該船舶が海洋環境に不当に害を与えることなく航行することができるようになるまで、当該船舶を航行させないための措置をとる寄港国の義務を定めている。
- 65 Tan, *supra* note 5, p. 218.
- 66 薬師寺「前掲論文(注10)」、237-238頁; Bodansky, *supra* note 32, p. 759, note. 204; 林久茂『海洋法研究』(日本評論社、1995年)、225頁。なおHakapääは、船舶に付随するという継続的行為の性質に鑑み、継続的行為に対する寄港国管轄権は、むしろ沿岸国管轄権に該当するものであると主張する。Hakapää, *supra* note 30, p. 172.
- 67 Tan, *supra* note 5, p. 189.
- 68 村上「前掲論文(注5)」、124頁。
- 69 瀬田『前掲書(注5)』、155頁。
- 70 村上「前掲論文(注5)」、132頁、注9。
- 71 起草過程における議論については、富岡「前掲論文(注41)」、114-123頁。
- 72 第218条の起草過程に関しては、United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Enforcement by Port States, Legislative History of Article 218 of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (United Nations, 2002), pp. 12-18; Rosenne and Yankov, *supra* note 1, pp. 260-272; Hakapää, *supra* note 30, pp. 173-178; 村上「前掲論文(注61)」、17-60頁。
- 73 米国提案は、UN Doc. A/AC.138/SC.III/L.40 (13 July 1973)。オランダ提案は、UN Doc. A/AC.138/SC.III/L.48 (10 August 1973)。
- 74 UN Doc. A/CONF.62/C.3/L.7 (1 August 1974)。
- 75 UN Doc. A/CONF.62/C.3/L.24 (21 March 1975); Hakapää, *supra* note 30, p. 174. 9ヶ国提案には寄港国の処罰権限に関する規定も盛り込まれていたが、本稿においては詳細には扱わない。なお、Hakapääによれば、9ヶ国提案それ自体は沿岸国からの強い反対に遭ったものの、寄港国管轄権に関する規定よりは、妥協志向 (compromise-minded) のものとして広く認識されていたという。
- 76 A/CONF.62/C.3/L.4 (23 July 1974), Art. 5 (4).
- 77 UN Doc. A/CONF.62/WP8/Part III (9 May 1975)。なお、非公式単一交渉草案の第3部は、Yankov委員長の下で作成された。当該草案において、船舶起因汚染に関係する条文は、9ヶ国提案のほか、ソ連提案と、いわゆるエベンセングループの提出した提案を参考にしたものといわれている。奥原敏雄「海洋環境の保全と汚染の防止」海洋法研究会〔編〕『海洋法の研究第2号－非公式単一交渉草案の検討』(海洋法研究会、1975年)、162頁。

- 78 UN Doc. A/CONF./62/WP.8/REV.1 (6 May 1976).
- 79 瀬田『前掲書(注5)』、156-160頁。
- 80 1977年の第6会期における非公式統合交渉草案第219条や1981年の海洋法条約草案第218条、そして1982年の採択条文では、寄港国による乗船検査は、寄港国の権利として規定されている。UN Doc. A/CONF.62/WP.10 (15 July 1977), Art. 219; UN Doc. A/CONF.62/L.78 (28 August 1981), Art. 218. なお、改定単一交渉草案(1976年)と、非公式統合交渉草案(1977年)および海洋法条約草案(1981年)の規定ぶりの差異については、村上「前掲論文(注61)」、52頁。
- 81 村上「前掲論文(注61)」、36頁。
- 82 水上「前掲論文(注21)」、444-445頁; Kasoulides, *supra* note 15, p. 126.
- 83 British Branch Committee on the Law of the Sea, "The Concept of Port State Jurisdiction," International Law Association, *Report of the Fifty-Sixth Conference Held at New Delhi* (1976), pp. 400-401.
- 84 Bodansky, *supra* note 32, p. 739.
- 85 *Ibid*; 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)、53頁。Molenaarは、港内での執行は好ましいだけでなく、唯一の選択肢でもありうると指摘する。E.J. Molenaar, "Port State Jurisdiction: Towards Mandatory and Comprehensive Use," D. Freestone, R. Barnes and D.M. Ong (eds.), *The Law of the Sea: Progress and Prospects* (2006), p. 192.
- 86 Tan, *supra* note 32, p. 218; Rothwell and Stephens, *supra* note 9, p. 383; 瀬田『前掲書(注5)』、179-180頁。
- 87 そのようなセーフガードの例としては、検査の実施にあたり、船舶を不当に遅延させないよう寄港国に求めるMARPOL条約7条1項やUNCLOS第226条、また不当な遅延が生じた場合に寄港国に賠償責任を負わせるMARPOL条約第7条2項やUNCLOS第232条が挙げられる。
- 88 Bodansky, *supra* note 32, p. 763. ただし、これらの実行において、船舶の旗国がUNCLOSやMARPOL73/78の締約国であるかどうかを寄港国側が区別して乗船検査を行っているのかは明らかでない。なお、寄港国が実際に検査を行うのは、船舶が有害物質を排出したと信じるに足る明白な根拠のある場合にかぎられており、広範で予防的な検査を実施することについては、多くの寄港国は非常に消極的であるともいわれている。その理由としては、検査によって船舶側に遅延などの不利益が生じることで、海運国から抗議される恐れのあることや、結果的に海上貿易の費用がかさみ、自国船舶に対して不利な影響が及ぶことなどが挙げられる。Kasoulides, *supra* note 15, p. 117; D. König, "Port State Control: Assessment of European Practice," P. Ehlers, E. Mann-Borgese and R. Wolfrum (eds.), *Marine Issues: from a Scientific, Political and Legal Perspective* (Kluwer Law International, 2002), pp. 46-48 and 52.
- 89 薬師寺「前掲論文(注45)」、32頁; 薬師寺公夫「海洋汚染」山本草二〔編〕『海上保安法制－海洋法と国内法の交錯』（三省堂、2009年）、342頁。
- 90 村上はこの点に注目し、MARPOL条約第6条における寄港国の乗船検査権限は条約が寄港国に付与した新たな権能であり、条約締約国にのみ適用されるものであると主張する。村上「前掲論文(注5)」、124-125頁。
- 91 薬師寺「前掲論文(注10)」、238-240頁。薬師寺は、UNCLOS第218条は「寄港国による違反調査と手続開始の権限を(中略)いわば特別法として認めた」ものであるとも指摘している。薬師寺「前掲論文(注89)」、339頁。
- 92 Molenaar, *supra* note 4, p. 236; Churchill, *supra* note 4, p. 464, note. 67. EU指令2005/35/ECの詳細については、Ringbom, *supra* note 19, pp. 329-337.
- 93 FSAは、高度回遊性魚種やストラドリリング魚種のようなEEZと公海とをまたがって移動する資源の保存と管理につき、沿岸国の管轄権を拡大して漁業資源の保存を図ろうとする沿岸国と、公海漁業の自由および旗国主義を重視する遠洋漁業国とが対立する中で交渉が行われ、両者の利益を調整しつつ、条約として採択されたという経緯を有する。小松一郎「公海漁業の規制と国家管轄権」村瀬信也、奥脇直也〔編〕『国家管轄権－国際法と国内法』（勁草書房、1998年）、213-218頁; 林「前掲書(注55)」、126-144頁; 高林「前掲論文(注54)」、1-4頁; Barston, *supra* note 42, pp. 159-166.
- 94 香川「前掲書(注42)」、131-135頁; Anderson, *supra* note 11, pp. 338-342; 林「前掲書(注55)」、141-142頁。そのほか、交渉の争点となっ

- た強制措置としては、寄港国による外国船舶の入港拒否や抑留などの措置が挙げられるが、本稿は乗船検査に焦点を当てているため、ここで詳細には扱わない。
- 95 Revised Negotiating Text Prepared by the Chairman of the Conference, UN Doc. A/CONF.164/13/Rev.1 (30 March 1994), para. 37. なお、1994年の議長草案は、1993年の議長草案に修正が加えられたものである。これら2つの草案を比較すると、乗船検査を行う寄港国の権利について規定する中に「特に (inter alia)」という語が挿入されたことや、検査対象の船舶は港内等に任意でとどまるものに限定されたこと、また検査の要請を行う国の範囲が「他国」から「旗国」へと絞られたこと、等に違いを見出すことができる。Negotiating Text Prepared by the Chairman of the Conference, UN Doc. A/CONF.164/13 (23 November 1993), paras. 33-34.
- 96 1994年の議長草案が作られたあと、条文の採択前に条約草案が作成されている。Draft Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, Prepared by the Chairman of the Conference, UN Doc. A/CONF.164/22 (23 August 1994), Article 21.
- 97 Anderson, *supra* note 11, p. 338.
- 98 *Ibid.*, pp. 338-339; Barston, *supra* note 42, p. 166. 韓国政府代表を務めていたCheeは、外国船舶が寄港国の乗船検査に服する際の、申し立てられた違反 (alleged offense) の定義ないし基準が不明確であることを批判している。Chee, *supra* note 51, p. 81. Cheeはまた、検査によって損なわれうる漁船の経済的利益を保護するためのセーフガードがFSAに存在しないことを問題視する。*Ibid.*, pp. 81-82.
- 99 林『前掲書 (注55)』、141頁。
- 100 香川『前掲書 (注42)』、132頁。
- 101 同上、132頁。
- 102 同上、133頁。抑留など検査以上の措置に関しては関係国間で見解の相違が続いたため、最終的には第23条4項において「この条のいかなる規定も、国が国際法に従い自国の領域内の港において主権を行使することに影響を及ぼすものではない」と定めるだけに留め、具体的な規定を避けることになったという。林『前掲書 (注55)』、142頁。なお、第23条4項は、同条において規定される以上の強制措置を寄港国がとりうることを意味しているわけではないと指摘するものとして、E.J. Molenaar, “Non-Participation in the Fish Stocks Agreement: Status and Reasons,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 26, No. 2 (2011), pp. 207-208. 兼原や坂元もまた、第23条に明示的に規定されていない抑留や逮捕などの措置については、制限的に解されるという見方をとる。兼原『前掲論文 (注85)』、56頁；坂元茂樹「公海漁業の規制と日本の対応 - IUU漁業をめぐる」栗林忠男・杉原高嶺〔編〕『日本における海洋法の主要課題』(有信堂高文社、2010年)、288頁。
- 103 香川『前掲書 (注42)』、133頁。
- 104 Anderson, *supra* note 11, p. 342; NAFO, Scheme to Promote Compliance by Non-Contracting Party Vessels with the Conservation and Enforcement Measures Established by NAFO (1997), NAFO/GC Doc. 97/6.
- 105 NAFO, *ibid.*, para. 9. スキームの概要に関しては、田中則夫「地域的漁業期間による非締約国漁船の活動規制」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)、59-60頁。
- 106 その起草過程においては、船舶起因の海洋環境汚染に関するUNCLOS第218条をモデルに、寄港国管轄権を拡大しようとする旨の提案が為されたものの、コンセンサスを集められず、採択には至らなかったとされる。Anderson, *supra* note 11, p. 338. コンプライアンス協定の起草に至るまでの経緯に関しては、林司宣「公海漁業」水上千之〔編著〕『現代の海洋法』(有信堂高文社、2003年)、19-21頁。
- 107 J. Swan, “Port State Measures: from Residual Port State Jurisdiction to Global Standards,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 31 (2016), pp. 400-401.
- 108 *Ibid.*, p. 401. 高林も同様に、旗国と寄港国が取極を設けることにより、寄港国が当該旗国の船舶について検査を行うことができるようになる」と解する。高林『前掲論文 (注54)』、29頁、注21。
- 109 *Ibid.*, pp. 398-399 and 402.

- 110 なお、それ以前の1995年には、締約国の船舶を対象とする乗船検査制度がNAFOにおいて導入されていた。この点については、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)、73頁。今日では、毎年採択される保存管理措置の中に非加盟国スキームが組み込まれており、2018年度においては第51条2項(f)が非加盟国船舶に対する港内での乗船検査について定めている。NAFO, Conservation and Enforcement Measures (2018), NAFO/COM Doc. 18-01.
- 111 CCAMLR, Conservation Measure 118/XVI: Scheme to Promote Compliance by Non-Contracting Party Vessels with CCAMLR Conservation Measures (1997), para. 4.
- 112 林『前掲書(注55)』、275頁。
- 113 ICCAT, Recommendation by ICCAT Concerning the Ban on Landings and Transshipments of Vessels from Non-Contracting Parties Identified as Having Committed a Serious Infringement (1998), para. 2.
- 114 RFMOがその規制区域における漁業について保存管理措置を採択したとしても、条約と第3国の関係(条約法条約第34条)に従い、非加盟国船舶には拘束力が及ばない。そのため、規制区域内での非加盟国船舶による漁獲は、RFMOの保存管理措置の実効性を損ない、漁業資源に対して深刻な被害をもたらすとされてきた。田中によれば、この問題に対するRFMOの取組みは便宜置籍船の規制と関連してはいるものの、非加盟国船舶が「それぞれの機関の規制する海域で漁獲活動を行うこと自体を、如何にして阻止するかが焦点の課題とされ」ており、「地域的な漁業協定にもとづく漁業資源の保存管理措置は、もっぱら当該協定の締約国間でのみ有効だと見る発想を大きく超え」て、具体的に非加盟国船舶に対する措置がとられているという点に独自の特徴があると指摘する。田中「前掲論文(注105)」、56頁。非加盟国に対する乗船検査制度の近年の採択状況については、Tanaka, *supra* note 30, p.263.
- 115 RFMOの基本的な役割は、総漁獲量や国別割当、漁船の操業日数等につき、「資源管理の基本ルール(一次ルール)」を定めることにある。しかしながら、非加盟国船舶による規制区域での漁獲等の問題が生じたため、一次ルールの遵守を確保および強化する目的で、監視取締(二次ルール)や制裁措置(三次ルール)がとられるようになったという。なお、寄港国措置もそうした規制手段の1つとして位置づけられる。猪又秀夫「国際共同体と漁業資源管理－コモンズ論からの一考察」『日本海洋政策学会誌』第2号(2012年)9および11頁。坂元によると、RFMOは政策的機関から、加盟国の管轄権を通じて規制に取り組む、規制実施機関としての役割をも果たすようになったという。加えて、近年RFMOには「海洋の管理機関としての役割」が新たに求められつつあることが指摘される。坂元茂樹「地域漁業管理機関の機能拡大が映す国際法の発展」柳井俊二・村瀬信也〔編〕『国際法の実践－小松一郎大使追悼』(信山社、2015年)、480-481頁。
- 116 グロチウスの時代にはほぼ無尽蔵のものと考えられていた漁業資源は、1830年代の技術革新を機に、その乱獲が問題視されるようになり、資源の保全に対する関心が国際的に高まっていったとされる。T.D. Smith, "A History of Fisheries and Their Science and Management," P.J.B. Hart and J.B. Reynolds (eds), *Handbook of Fish Biology and Fisheries*, Vol. 2 (Blackwell, 2002), pp. 61 and 65; H. Grotius, *The Freedom of the Seas: or the Right Which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade* (Ralph van Deman Magoffin trans, original publication 1609, 1916), p. 57.
- 117 林『前掲書(注55)』、258頁。
- 118 林『前掲書(注55)』、258-259頁; 小山佳枝「違法漁業防止寄港国措置協定と国内措置－IUU漁業問題をめぐる法的対応」『環境と公害』第47巻3号(2018年)、16-17頁。
- 119 IUU漁業問題と国際法の関係について検討する先行研究として、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)、36-45頁。
- 120 FAO, International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Approved by FAO Committee on Fisheries, para. 3.3.
- 121 たとえばPSMAの前文においても、寄港国措置がIUU漁業に対する「強力で費用対効果の高い手段となる」ことが認識されている。
- 122 林によれば、RFMOによる規制対象魚種の輸入国ないし消費国の殆んどがRFMOや関連条

- 約に加盟しているため、「本制度がさらに一般化され、実効的に適用されればIUU漁業規制に大いに貢献する」という。林「前掲書（注55）」、291および297頁。他方、無差別原則などに照らし、このような非加盟国措置が国際法上の問題を惹起しうることを示唆するものとして、Molenaar, *supra* note 4, pp. 244; 兼原「前掲論文（注119）」、39頁、注13。
- 123 そのパラグラフ63は、上述のRFMOによる寄港国措置を促進することを意図するものであるという。FAO, *Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (FAO, 2002), p.46. FSAやコンプライアンス協定と比べ、IPOA-IUUの規定がどのように発展しているかに関しては、Swan, *supra* note 107, pp. 404-405.
- 124 詳細については、*ibid.*, pp. 405-407. また、国連における議論の流れについて解説するものとして、小山「前掲論文（注118）」、16-17頁。
- 125 SEAFO, Conservation Measure 09/07 to Amend and Consolidate Conservation Measure 02/05 Relating to Interim Port State Measures (2007), para. 1 and 10.
- 126 SEAFO, Conservation Measure 02/05 on Interim Port State Measures (2005), para. 1. なお、乗船検査に関しては、*ibid.*, para. 2.
- 127 WCPFCでは数年にわたり、寄港国措置について決議するためにたびたび提案が為されていたが、特に日本が反対の立場を表明し続け、ようやく採択に至ったのが2017年12月であった。WCPFC, Summary Report: Fourteenth Regular Session of the Commission Manila, Philippines 3-7 December 2017 (2018), paras. 100-107; WCPFC, Summary Report: Thirteenth Regular Session of the Commission, Denarau Island, Fiji 5-9 December 2016 (2017), paras. 173-183; WCPFC, Summary Report: Twelfth Regular Session of the Commission, Bali, Indonesia 3-8 December 2015 (2016), paras. 661-668. 2017年12月の第14回会議においてEU提案に対する賛成を表明した日本は、同年5月にPSMAを批准し、「寄港国措置を完全に実施できるようになった」と説明している (para. 102)。
- 128 WCPFC, Conservation and Management Measure 2017-02: Conservation and Management Measure on Minimum Standards for Port State Measures (2017), para. 1.
- 129 *Ibid.*, Preamble, note 1.
- 130 IATTC, Minutes of Meeting: 89th Meeting, Guayaquil, Ecuador, 6-10 July 2015 (2015), p. 13. EUによる同様の提案は2017年の第92回会合で多くの加盟国から支持を得たものの、一部の国が留保を表明し、またある加盟国が提示した「措置の効果を東太平洋の港だけに限定する」という妥協案も複数国に受け入れられなかったため、採択が保留されることとなった。IATTC, *Minutes of Meeting: 92th Meeting, Mexico City, Mexico, 24-28 July 2017 (2017)*, p. 13.
- 131 PSMAの構造について解説するものとして、小山「前掲論文（注118）」、19-20頁。
- 132 採択に至るまでの詳細な経緯に関しては、D.F. Doulman and J. 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), pp. 18-25; E.J. Molenaar, “Port State Jurisdiction to Combat IUU Fishing: The Port State Measures Agreement,” D.A. Russel and D.L. VanderZwaag (eds.), *Recasting Transboundary Fisheries Management Arrangements in light of Sustainability Principles: Canadian and International Perspectives* (Martinus Nijhoff Publishers, 2010), pp. 370-373. 深町はPSMA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「前掲論文（注110）」、76頁。
- 133 <http://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-psma/en/>（最終閲覧日：2018年9月20日）
- 134 また、第3条3項によれば、協定上の措置が適用される船舶の行為とは「海域において行われる（中略）IUU漁業及びこれを補助する漁獲関連活動」であり、ここに海洋法上の地理的区分は特に設けられていない。加えて、協定におけるIUU漁業の定義はIPOA-IUUに準じている（第1条(e)）。ここでIPOA-IUUにおける無規制漁業の定義をみると、「関連する地域漁業機関による保存管理措置の適用のある区域において、無国籍船舶または当該機関の非加盟国船舶、

- あるいは漁業実体による、当該機関の保存管理措置に一致しないまたは違反する方法で行われる漁業活動」または「保存管理措置の適用がない区域または対象魚種につき、国際法に基づく生物資源の保存に対する国家の責任と一致しない方法で行われる漁業活動」とされている。したがって、RFMOの規制水域として指定されている公海上において、RFMO非加盟国船舶が漁業を行った場合、当該漁業についてはPSMAが適用されることになる。なお、PSMA第23条は協定の非締約国に関する規定であるが、1項は非締約国がPSMAの締約国となることやこの協定に合致するよう行動することを奨励する締約国の義務を定めるものであり、2項も「締約国は、非締約国によるこの協定の効果的な実施を損なう活動を抑止するため、この協定及び他の適用のある国際法に合致する公正で差別的でない、かつ透明性のある措置をとる」という一般的な内容を規定するにとどまっている。
- 135 Doulman and Swan, *supra* note 132, p. 50. 他方で、いわゆる便宜寄港国の問題に鑑みると、むしろ検査の水準を地域的ないし国際的に調和させていくことこそが重要となる。それゆえ、PSMAも第12条2項において、検査のための最低限度の水準につき、RFMOやFAOなど適当な機関を通じて合意するという努力規定を置いている。 *Ibid.*, p. 51.
- 136 FAO, Report of the Expert Consultation to Draft a Legally-binding Instrument on Port State Measures, No. 846 FIEL/R846 (September 2007), p. 16.
- 137 Swan, *supra* note 107, p. 401; 高林「前掲論文(注54)」、29頁、注21。
- 138 Doulman and Swan, *supra* note 132, p. 53.
- 139 FAOのリーガル・コンサルタントとしてPSMAの起草に携わったSwanは、PSMAの個別規定に言及しているわけではないものの、寄港国の権利は主権に基づいており、今や調査を行ったり同意したりするよう旗国に対して要請することなく、寄港国が措置をとることを想定するものになっていることを示唆している。Swan, *supra* note 107, p. 421.
- 140 この点について指摘するものとして、Molenaar, *supra* note 132, p. 378.
- 141 なお、上述のとおり、PSMAの目的は「効果的な寄港国の措置の実施を通じて」IUU漁業を規制することにある(第2条)。そして、IUU漁業船舶に関するリアルタイムな情報拡散の重要性という観点からは、乗船検査による情報の収集および共有はその主要な要素(key component)となることが指摘される。Doulman and Swan, *supra* note 132, pp. 54-55. なお、情報の収集および共有に関するPSMAの規定としては、第14条(検査の結果)、第15条(検査結果の送付)、第16条(情報の電子的な交換)および第18条1項(a)(検査後の措置)等が挙げられる。
- 142 J. Swan, *Implementation of Port State Measures: Legislative Template, Framework for Procedures, Role of Regional Fisheries Management Organizations* (FAO, 2016), p. 17.
- 143 小山「前掲論文(注118)」、20頁。
- 144 EU規制の概要については、Palma, Tsamenyi and Edeson, *supra* note 5, pp. 246-254.
- 145 IUU漁業と推定される活動の詳細については、第3条1項を参照。
- 146 漁獲物の転載は、非加盟国漁船間であろうと、非加盟国漁船と加盟国漁船の間であろうと、指定された港の中においてのみ認められる(第4条3項、第5条1項および2項)。
- 147 Palma, Tsamenyi and Edeson, *supra* note 5, p. 248.
- 148 EC suggestions on Some Provisions of the Future Agreement on Port State Measures against IUU Fishing in View of the Second Round of the FAO Technical Consultation (23 January 2009), p. 6.
- 149 なお、EU規制の問題点として、根拠のない乗船検査等が行われた結果、遅延が生じたことにより非加盟国漁船が被る不利益について十分なセーフガードが備えられていないことを指摘するものとして、Palma, Tsamenyi and Edeson, *supra* note 5, p. 248.
- 150 なお、PSMAの批准に先立ち、2017年1月には、外規法施行規則の一部が改正されている。主な改正点については、小山「前掲論文(注118)」、20-21頁。
- 151 香川「前掲書(注42)」、133頁。
- 152 衆議院調査局外務調査室、「違法な漁業、報告されていない漁業及び規制されていない漁業を防止し、抑止し、及び排除するための寄港国の措置に関する協定(条約第6号)に関する資料(第193回国会外務参考資料)」(2017年)、7頁。
- 153 つまり、港内での陸揚げや転載のみを目的に、

寄港のための申請を行った外国漁船がRFMO等の作成するIUU船舶リストに掲載されていたような場合には、当該漁船の入港は拒否されることになる。外務省、「違法な漁業、報告されていない漁業及び規制されていない漁業を防止し、抑止し、及び排除するための寄港国の措置に関する協定の説明書」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000236594.pdf>（最終閲覧日：2018年9月20日）。

154 水産庁ホームページ「外国漁船に対する規制に関する情報」、<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kanri/kikokyoka/kikokyoka.html>（最終閲覧日：2018年9月20日）。

155 同上。

156 EU規制やRFMOにおける検査制度において、年間に検査すべき船舶の割合が定められていることに鑑みると、この限定はあくまでも制度運用上のものに過ぎないように思われる。上記のとおり、PSMA第12条はいかなる船舶をどれだけ検査するかについては締約国に委ねているため、締約国は検査の実施能力について自ら評価し、それに応じて年間の検査水準を決定することが求められる。Doulman and Swan, *supra* note 132, p. 50. ただし、2018年6月27日時点では、水産庁のホームページ上、「船舶検査の年間実施回数」は「未定」とされている。同上。

157 NAFO, NAFO Conservation and Enforcement Measures 2018 (2017), NAFO/COM Doc. 18-01, Serial No. N6767, pp. 77-78.

158 保存執行措置は、北西大西洋漁業協力条約第6条および第14条に従い、NAFOの委員会(Commission)によって採択される。*Ibid.*, p. vii. 日本は同年、北西大西洋漁業協力条約第13条の定める委員会の構成国であった。NAFO, Report of the Commission and its Subsidiary Bodies (2017), NAFO 39th Annual Meeting, NAFO/COM Doc. 17-29 (Revised), Serial No. N6766, p. 7.

159 特に、乗船検査を行う側の寄港国と行われる側の船舶の旗国は、しばしば漁獲物等の輸入国と輸出国、あるいは先進国と途上国などの関係にあることには留意すべきであるように思われる。

Port State Inspection: Beyond Boundary Development of Fisheries

RAITA Maiko *

Abstract

Port States have sovereignty over their ports just as coastal States. However, when port States exercise their jurisdiction on foreign vessels for violations occurring beyond their internal water, territorial sea or exclusive economic zone, their jurisdiction is distinguished from coastal State jurisdiction, and raises questions: what is the relationship between port State jurisdiction and flag State jurisdiction? What type of enforcement measures can port States take unilaterally against foreign vessels in their ports? To answer these questions, this article examines the port State's right of inspection on board. First, the definition of port State jurisdiction will be identified, focusing on the nature of foreign vessel's violation with regards to their continuity into ports. Secondly, this article analyses the port State inspection regimes to regulate respectively ship standards, vessel discharges and illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing. Even though this right to inspect without the flag State's consent turned out controversial, especially as illustrated by the 1995 UN Fish Stocks Agreement discussion, the author will demonstrate that, in the light of recent development on regulation against IUU fishing, such unilateral inspection receives wide recognition today.

* Ph D student, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.
Research Fellow, Japan Society for the Promotion of Science(DC1).