



海底ケーブルを規律する国際法

普遍的管轄権による海底ケーブルの保護

WONG WEI LER (ウォン ウェイ ラー)

法学部国際公共政策学科4年

02B18084

法学部門

目次

1. はじめに
2. 海底ケーブルへの脅威
3. 海底ケーブル保護—UNCLOS の限界
4. 海底ケーブル保護を目的とする 普遍的管轄権の適用
 - A. 海賊行為の定義
 - B. 海賊行為と 普遍的管轄権
 - C. 海賊行為と海底ケーブル保護の関係
 - i) 背景
 - ii) 海底ケーブル保護における 普遍的管轄権適用の根拠と意義
 - iii) 旗国主義と 普遍的管轄権の関係
 - iv) 海賊アナロジーの限界
5. おわりに

1. はじめに

現在加速し続けているグローバル化の中で、インターネットは日常生活の不可欠な一部となっている。インターネットを通じた政府間通信や銀行取引、物流など国際社会のライフラインと言える活動から SNS やネットを利用した通信販売というプライベートの側面まで、日々膨大なデータが世界中に伝送されている。2021 年 1 月、世界中のインターネットの使用者数は 46.6 億人であり、世界人口の 59.5%である¹。しかし、国際電気通信の大部分は、通信衛星ではなく、海底ケーブル²によって世界の大陸間を行き交っている。その理由として、海底ケーブルの短い待ち時間 (low latency) や高帯域 (high bandwidth)、低いデータ通信費用による高信頼性がある³。また、海底ケーブルは重要インフラ (critical infrastructure) であり、国際インターネットとデータ・携帯通信量の 98%以上を占めている⁴。海底ケーブルは国家間の貿易を促進する効果があり、国際社会の経済発展に貢献していることが国連総会においても言及されてきた⁵。2021 年現在、世界各地にある海底ケーブルの数は 464 本で、海底ケーブルと陸地を繋ぐ陸揚げ地は 125 ヶ所ある⁶。隣接する国家を繋ぐ数百kmの海底ケーブルもあれば、大陸を繋ぐ大洋横断の海底ケーブルもある。例えば、日本には 1964 年に完成された太平洋横断ケーブル(TPC-1)や 2001 年から使用し始めた Japan-US CN という長さ 21,000 キロの太平洋横断海底光ケーブルがある⁷。このような海底ケーブルシステムは、島国にとって、国を国際インターネットに接続するための重要な手段である。2021 年現在、南極大陸は世界で唯一海底ケーブルと繋がっていない大陸である。

¹ Statista, *Global Digital Population as of 2021*. at <https://www.statista.com/statistics/617136/digital-population-worldwide/> (as of May 16, 2021).

² 海底ケーブルとは、電気通信の信号とサービスを陸揚げ地間に伝達するために海底に敷設されたケーブル・電線である。See U.J. Orji, *International Telecommunications Law and Policy*, (Cambridge Scholars Publishing, 2019), p. 29-30.

³ Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), *Economic Impact of Submarine Cable Disruptions* (APEC Secretariat: Singapore. February, 2013), p. 7.

⁴ UN doc. A/70/74, 30 March 2015, para. 53, 55.

⁵ UN doc. A/RES/69/245, 29 December 2014

⁶ A. Mauldin. *Submarine Cables to Watch in 2021*. at <https://blog.telegeography.com/new-submarine-cables-to-watch-in-2021> (as of May 15, 2021).

⁷ Japan-US Submarine Cable System Overview. at <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-pacific/japan-us-cn/japan-us-cable-system> (as of May 15, 2021); Y. Arai, *History of the development of telecommunications infrastructure in Japan*, (Netcom, 2019), para. 14.

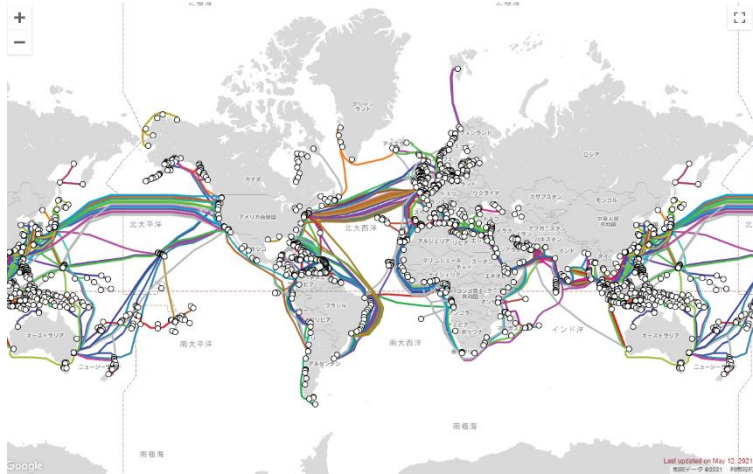


図1 国際海底ケーブルネットワーク 出典) PriMetrica, Inc⁸

国際海底ケーブル体系は、ケーブル所有者やケーブル船舶所有者、経路測量士、科学研究所、政府によって組織されたコミュニティである⁹。そのケーブルコミュニティの実績は長い間国際法体系に支えられてきた。しかし、特定の国家ではなく、多国籍企業や専門組織に運営される海底ケーブルシステムを規律する国際法は議論されることが少ない。海底ケーブルは国際社会の背骨である上に、その保護は積極的に取り込むべきだと考えられる。なぜなら、海底ケーブルシステムが甚大な被害を受けた場合、国々はインターネットへの接続が切断され、データ通信の喪失とともに一国の経済が麻痺状態になる恐れがあるからである¹⁰。更に、サイバー攻撃が話題になっている昨今において、多くの議論はサイバー空間の情報保護に焦点を当てており、データ転送の媒介である海底ケーブルに関する研究は僅かである¹¹。海底ケーブルについての研究の例を挙げると、サイバーセキュリティと海底ケーブル¹²、海底ケーブルと海洋環境保全¹³、海底ケーブル保護システムの提案¹⁴などがある。本稿では、海賊行為を取り締まる海

⁸ TeleGeography, *Submarine Cable Map*. at <https://www.submarinemap.com/> (as of May 15, 2021).

⁹ D. Burnett, L. Carter, *International Submarine Cables and Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction* (Koninklijke Brill NV, 2017), p. 4.

¹⁰ S. Malphrus, Board of Governors of the Federal Reserve System, First Worldwide Cyber Security Summit, East-West Institute, Dallas, Texas, 3-5 May 2010. コミュニケーションネットワークの損失によって金融部門は完全な活動停止になる。

¹¹ T. Davenport, *Submarine Cables, Cybersecurity and International Law: An Intersectional Analysis* (24 Cath. U. J. L. & Tech, 2015), p. 58.

¹² *Ibid.*

¹³ T. Davenport, *The High Seas Freedom to Lay Submarine Cables and The Protection of The Marine Environment: Challenges in High Seas Governance* (The American Society of International Law, 2015), D. Burnett, L. Carter, *supra* note 9.

¹⁴ I. Geisler, et al. *Design of a Transoceanic Cable Protection System*, (Department of Systems Engineering and Operations Research George Mason University, 2015).

洋法に関する国際連合条約（以下「UNCLOS」という）第 101 条の海底ケーブル保護への適用に関する見解の意義と限界を考察する。以下ではまず、海底ケーブルへの脅威を紹介する。続いて海底ケーブルの保護に関する UNCLOS の条文の限界を分析した上で、ケーブル損壊を海賊に擬えて普遍的管轄権を認めようとする見解の意義と限界について考察する¹⁵。

本稿はケーブルの物理的な損壊のみを検証対象にしており、不法な通信傍受（タッピング）は射程外としている。本稿は EEZ と大陸棚、公海におけるケーブル保護に焦点を当て、また、武力紛争時における海底ケーブルの地位ではなく、平時法のそれに限定する。

2. 海底ケーブルへの脅威

海底ケーブルの損壊原因は三つのグループに分けられる。すなわち、1) 海底ケーブル自体に対してダメージを与える自然的要因、2) 人為的要因、3) 陸揚げ地やメンテナンス船舶、IT ネットワーク管理システムなど海底ケーブルに関わるインフラストラクチャーへの危害の3つである¹⁶。

1) 海底ケーブルに対する脅威として、自然的要因によるものはそれほど多くないと報告されている。自然的要因としては、例えば地震や海底泥流などの自然災害がある。しかし、そのような自然災害は水深 1000 メートルより深く敷設されたケーブルに影響を与え、多数のケーブルに甚大な被害を与える可能性が高い¹⁷。また、津波や台風は水深が浅い沿岸部にあるケーブルを損壊しかねない。実際の例を挙げると、2006 年の恒春地震がある¹⁸。その地震は地殻プレート目の近くで泥流を発生させ、海底ケーブル 9 本が壊された。ケーブルを修理するのに船舶 11 隻と 49 日がかかった。地震の直後、中国と香港、ヴェトナム、台湾、シンガポール、日本、フィリピンを繋ぐインターネットサービスに障害が生じた¹⁹。一方で、敷設技術や材料の改善により、海洋生物による脅威はほとんど存在しない²⁰。

¹⁵ T. Davenport, “Submarine Communications Cables and Law of the Sea: Problems in Law and Practice”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 43 (2012), p. 220.

¹⁶ Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), *supra* note 3, p. 21.

¹⁷ *Ibid*, p. 22. In deep water submarine cables are much less armoured and protected than in areas close to land. 深海底における海底ケーブルは陸に近いケーブルより材料上の保護が少ない。

¹⁸ 2006 年 12 月 26 日、南シナ海とフィリピン海を結ぶソン海峽の台湾南西海洋沖で発生した。

¹⁹ International Cable Protection Committee, *Critical Infrastructure Submarine Telecommunication Cables* [PowerPoint slides]. 2019. at <http://iscpc.org/publications> (as of May 17, 2021).

²⁰ *Ibid*.

2) 海底ケーブルにダメージを与える人為的な要因は、主に漁業関係の活動によるものである。例えば、過失による損壊の場合では漁業船による投錨や底引き網漁業などが考えられる。故意の場合としてケーブルの窃盗行為（ケーブルの材料狙い）やコミュニケーションネットワークの崩壊を狙う妨害工作やテロリスト行為がある²¹。海底ケーブルに対する被害の59%は人為的だと報告される²²。2007年にベトナム軍は切断された海底ケーブルを領土内に発見し、ケーブル切断道具を所有した船舶を見つけ、切断されたケーブルは違法に売買されたことが発覚した²³。その結果、ベトナムは残り一本の海底ケーブルと通信衛星に頼ることを余儀なくされた²⁴。

3) 海底ケーブルに関わるインフラストラクチャーへの被害は、現実空間におけるものとサイバー空間におけるものとに分けられる。現実空間の場合、海底ケーブルを陸と繋ぐ陸揚げ地（cable landing station）への攻撃が想定される。陸揚げ地は地理的に集中している上に、民間企業により運営され、適切に保護されていないと指摘される²⁵。サイバー空間の側面から見ると、ケーブル業界はネットワーク管理システム(Network Management System, NMS)を導入している。海底ケーブルシステムをソフトウェアで管理するメリットとして効率的な運営や業務上の管理意識の高まりなどがある²⁶。その反面、NMSはサイバー攻撃を受けやすくなる²⁷。最悪の場合にハッカーは複数のNMSへアクセスして、海底ケーブルネットワークのデータの流れ、システムの脆弱性を把握して、データ通信量（data traffic）を乱す恐れがある²⁸。

²¹ Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), *supra* note 3, p. 23.

²² Lionel Carter, et al, *Submarine cables and the oceans: connecting the world*, (UNEP-WCMC, 2009), p. 11. at http://www.iscpc.org/publicatoins/ICPC-UNEP_Report.pdf (as of May 17, 2021), p. 45.

²³ T. Davenport, *supra* note 11, p. 80. 地方自治体は漁民に古い海底ケーブルの除去を許可したが、漁民たちは新しい海底ケーブルを除去した事例がある。

²⁴ International Cable Protection Committee, *supra* note 19.

²⁵ T. Davenport, *supra* note 11, p. 79. This lack of protection exists in several carrier hotels on transit points along the axis of the international telecommunication system that includes Dubai, London, New York, Tokyo, Hong Kong, Singapore...etc. そのような保護の欠如はドバイとニューヨーク、ロンドン、東京、香港、シンガポール等といった国際電気通信システムにとって重要なトランシットポイントに見られる。

²⁶ *Ibid*, p. 82.

²⁷ M. Sechrist, *New Threats, Old Technology: Vulnerabilities In Undersea Communications Cable Network Management Systems* 9 (Harv. Kennedy Sch., Belfer Ctr. For Sci. & Int'l Affs., 2012), p. 12. at <https://citizenlab.org/cybernorns2012/sechrist.pdf>. (as of May 17, 2021).

²⁸ *Ibid*, p. 13.

3. 海底ケーブル保護—UNCLOS の限界

以下では、2 に挙げた 3 つの要因のうち、人為的要因について、UNCLOS の条文を分析し、その限界を明らかにする。

UNCLOS 第 113 条は、EEZ 及び公海に適用される。同条は、「故意又は過失により、電気通信を中断し又は妨害することとなるような方法」で海底ケーブルを損壊することを処罰すべきとする。同条では「……その損壊をもたらすことを意図し又はその損壊をもたらすおそれのある行為について適用する」と定められていることから、海底ケーブルへの物理的な損壊が成される前でも刑事責任が生じることがわかる。したがって、例えば、海底ケーブルを損壊するリスクのある公海における漁船は処罰される対象となる²⁹。その内容は海底ケーブルへの損壊を抑止する効果があるが、幾つかの限界もある。

まず、締約国の多数は、条文に定められた海底ケーブルへの損壊行為を処罰する法令を制定していない³⁰。また、法令を制定した国の処罰基準は 1884 年のケーブル条約に従うものが多く、現状に対応するためにはそれらの法令を改正する必要があると指摘されている³¹。次に、第 113 条は処罰の対象を「自国を旗国とする船舶又は自国の管轄に服する者」に限定する。言い換えると、いずれの国も自国の管轄権に服さない者、あるいは、自国の旗を掲げない船舶の公海における海底ケーブルへの故意的損壊を処罰することができない。1) 故意又は過失によって海底ケーブルを損壊した者や船舶に対して管轄権を行使しないと決めた国の出現と、2) そのような者や船舶は法令を制定していない国にいて責任が追及されない（特に海底ケーブルの損壊によって直接的被害を受けていない国）³²ことが考えられる。さらに、海底ケーブルを損壊することが疑われる船舶を旗国以外の国が公海上で臨検したり拿捕したりすることはできない³³。船舶の航行自由を維持するために、領海外の水域における臨検の条件は、UNCLOS において厳しく制限されているのである。諸国は従来船舶の旗国の許可なしに重犯罪を取り締まるという理由があっても、他国の船舶への乗船に反対してきた³⁴。だが、

²⁹ U.J. Orji, *supra* note 2, p. 41.

³⁰ T. Davenport, *supra* note 13.

³¹ T. Davenport, *supra* note 11, p. 83. 多くの国の国内法において、海底ケーブル損壊についての刑罰は金銭罰だけであり、ケーブル損壊によってもたらされる国際ケーブルシステムへの損害の重大さと釣り合わない。

³² U.J. Orji, *supra* note 2, p. 42

³³ UNCLOS 第 110 条（臨検の権利）参照。

³⁴ T. Davenport, *supra* note 11, p. 84.

UNCLOS に導入されていない 1884 年ケーブル条約の第 10 条³⁵のような条文は海底ケーブルへの人為的損壊を抑止する効果があると考えられる³⁶。

4. 海底ケーブル保護を目的とする普遍的管轄権の適用

3 で論じたように、UNCLOS 第 113 条の適用は「自国を旗国とする船舶又は自国の管轄に服する者」に限定されるため、ケーブル損壊行為を処罰しない国や処罰する能力を持たない国などの状況が起きうる。そこで、この限界に対応するために、ケーブル損壊を海賊に擬えて普遍的管轄権を認めようとする見解がある。以下では海賊行為の歴史と定義を説明する。続いて海賊行為と普遍的管轄権との関係を探る。そして、海底ケーブルを保護するために普遍的管轄権適用の意義を検討する。

A. 海賊行為の歴史と定義

海賊行為は数千年以上に渡って国際社会の問題と見なされ、商船や民間船舶などを攻撃し、その不法性や凶悪性、取り締まりの難しさより「人類共通の敵 (*hostis humani generis*) 」と呼ばれてきた³⁷。だが、歴史を遡ると、海賊行為に似ている私掠行為が諸国によって合法的なものとして認められていたことがある³⁸。私掠船は、敵国の船舶を攻撃するように国によって依頼されていたのである³⁹。その意味で、一種の海賊である私掠船は、国の武力に含まれた国家支援テロリズムだったと言われることもある⁴⁰。しかし、16 世紀から 19 世紀までの諸国は戦時には国家支援の海賊行為である私掠を合法的なものとして認めた一方、平時にそういった

³⁵ 1884 年ケーブル条約第 10 条：軍艦の船主にケーブルを損壊した疑いのある船舶へ旗国を示す文書の提示を要求し、旗国へ報告する権利を与える。

³⁶ T. Davenport, *supra* note 11, p. 84-85.

³⁷ 逸見真「国際法における海賊行為の定義」『海事交通研究』58 卷（2009 年）2 頁。

³⁸ 私掠船とは、戦争状態にある一国の政府から、その敵国の船を攻撃しその船や積み荷、荷物を奪う許可（私掠免許）を得た個人の船である。例えば、17 世紀のイギリス対フランス、およびイギリス対スペインの武力紛争によく見られた。

³⁹ M. Bahar, "Attaining Optimal Deterrence at Sea: A legal and Strategic Theory for Naval Anti-Piracy Operations," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 40 (2007), p. 1.

⁴⁰ L. Azubuike, "International Law Regime Against Piracy," *Annual Survey of International & Comparative Law* Vol. 15 (2009), p. 5.

行為を批判し不法とした。やがてその二重基準は、政府の支援を失った海賊に反旗を翻させ、無差別に船舶を攻撃し始める彼らは「人類共通の敵」として扱われることになった⁴¹。

UNCLOS の誕生まで、海賊行為の定義は国際慣習法によって定められていたが、その定義には不確実性があり、国際法学者の間に争いがあった。特に海賊行為の定義に陸・海や領土内・外など場所上の条件に対する見解は様々であった。だが、大多数の国や学者は海賊行為が特定の国に帰属することが不可能、あるいは、不公平だと認識した⁴²。1982 年の UNCLOS 第 101 条は、以下の行為を海賊行為と定義する。

海賊行為とは、次の行為をいう。

(a) 私有の船舶又は航空機の乗組員又は旅客が私的目的のために行うすべての不法な暴力行為、抑留又は略奪行為であって次のものに対して行われるもの

(i) 公海における他の船舶若しくは航空機又はこれらの内にある人若しくは財産

(i i) いずれの国の管轄権にも服さない場所にある船舶、航空機、人又は財産

(b) いずれかの船舶又は航空機を海賊船舶又は海賊航空機とする事実を知って当該船舶又は航空機の運航に自発的に参加するすべての行為

(c) (a) 又は (b) に規定する行為を扇動し又は故意に助長するすべての行為

第 101 条はこれまでの慣習国際法を条文化し海賊行為の定義を明確化する目的があった。条文に 1) 公海やいずれの国の管轄権にも服さない場所、2) 私的目的のために行うという二つの条件が海賊行為の定義に含まれる。

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.* p. 47. 海賊はいずれの国にも属しない、あるいは、当該行為から帰属している国の権力に服さない意図や能力が見られる。

B. 海賊行為と普遍的管轄権

UNCLOS 第 92 条 1 項は国際航行に従事する船舶は公海上において、国籍を付与した国家、いわゆる旗国の排他的な管轄権に服すると定めている（旗国主義）。UNCLOS は旗国の排他的管轄権は公海における旗国船舶の活動の自由を保障すると同時に、公海の秩序維持は公海上を航行する船舶に対し旗国の管轄権を通して維持されるよう図られている⁴³。

海賊行為は旗国主義の例外であり、いかなる国家も無条件に裁判、処罰などの法的な執行が可能であるとされた犯罪である⁴⁴。特に UNCLOS 第 100 条はすべての国に海賊行為の抑止に協力する義務を課し、第 105 条はいずれの国にも普遍的管轄権を与える⁴⁵。普遍的管轄権とは世界的な法益を侵害する行為に対して犯罪地、犯人または被害者の国籍の如何を問わずに、各国の国内刑法の適用を認める原則に基づく管轄権をいう⁴⁶。海賊行為を取り締まるために公海上の普遍的管轄権を認めた判例はある。例えば、常設国際司法裁判所のローチュス号事件（1927 年）において、フィンレー裁判官は、海賊の処罰は国内法において規定できるものそれは国際法上の犯罪であり、海賊行為が公海上で為されるため旗国の保護なく「人類共通の敵」として如何なる国も逮捕及び処罰ができるとされ、海賊行為に対する管轄権が普遍的なものであると断じた⁴⁷。海賊行為へ普遍的管轄権の適用の根拠は主に二つの考え方に分けられる。

1) 普遍的管轄権の対象とされる犯罪は、他の犯罪と比較して重大な部類に属するものである。例えば、1962 年のアイヒマン事件では、ユダヤ人に対するジェノサイド行為は普遍的管轄権

⁴³ I. Brownlie, *Principles of Public International Law 5th Edition*, (Oxford University Press, 1998), p. 234.

⁴⁴ M. Shaw, *International Law*, 4th ed. (Oxford University Press, 2003), p. 549.

⁴⁵ UNCLOS 第 100 条：「すべての国は、最大限に可能な範囲で、公海その他いずれの国の管轄権にも服さない場所における海賊行為の抑止に協力する。」

UNCLOS 第 105 条：「いずれの国も、公海その他いずれの国の管轄権にも服さない場所において、海賊船舶、海賊航空機又は海賊行為によって奪取され、かつ、海賊の支配下にある船舶又は航空機を拿捕し及び当該船舶又は航空機内の人を逮捕し又は財産を押収することができる、拿捕を行った国の裁判所は、科すべき刑罰を決定することができる。」

⁴⁶ 逸見・前掲注（37）8 頁。

⁴⁷ PCIJ, Ser. A, No. 10, *Dissenting Opinion by Lord Finlay*, p. 51.

の適用対象とされた⁴⁸。海賊行為概念を用いて普遍的管轄権が確認された他の例として、1980年のフィラルティガ事件と1998年のユーゴスラビア戦争犯罪裁判所がある⁴⁹。

コントロヴィチ氏は、2004年の論文において、新しく台頭する普遍的主義の対象である諸人権侵害を正当化するための根拠を海賊行為から導き出す行為を指摘した⁵⁰。その根拠とは、海賊行為は極めて破壊性、残虐性、非人道性（extraordinary heinousness）を持つがゆえに普遍的管轄権の対象となった（以下「根拠1」という）⁵¹。だが、海賊行為は大量虐殺などの人権侵害の強い犯罪と同視されることは適切なのであろうか。根拠1の支持者は道徳的一貫性を唱え、海賊は昔から普遍的管轄権の対象である上に、戦争犯罪や集団殺害を同様に普遍的管轄権の認めないことはひねくれたものであると主張した⁵²。だが、コントロヴィチ氏は、私掠が普遍的管轄権の対象とされなかったことなどを根拠に、根拠1を批判した。すなわち、私掠船は海賊と同じ略奪行為を行うにもかかわらず、それは政府に容認されていた。このことは、当時、海賊行為はそこまで残虐または非人道なものとは考えられていなかったことを意味する。拷問や集団殺害の残虐性や非人道性は政府の容認によって減るものではないが、海上での略奪である海賊行為は、私掠免許一枚で無罪にされた⁵³。海賊行為は、歴史上の残虐的な行為というよりも、むしろ公海における単なる強盗だった、とコントロヴィッチは指摘する⁵⁴。

根拠1とは異なる説明もある。それは、2) 重大ではあっても何らかの理由によって犯罪者の不処罰、処罰されずに取り逃がしてしまう可能性のある犯罪である。ロウ氏は海賊行為を犯した者は公海上という環境下、安易に逃亡し易く、海賊船の旗国やその実行犯の国籍国に処罰の管轄権を委ねたとしても実行し難いとし、このように海賊に対する普遍主義適用の意義を説明した（以下「根拠2」という）⁵⁵。普遍主義の対象となるべき犯罪が、その破壊性や非人道性の程度等、犯罪の重大性という比較考量的な考え方よりも、犯罪の実行犯と最も密接な関係

⁴⁸ Eichmann, 36 I.L.R. at 300. "the substantive basis upon which the exercise of the principal of universal jurisdiction in respect of the crime of piracy rests justifies its exercise in regard also to the crimes which are the subject of the present case." 海賊行為に関する普遍的管轄権の根拠は本件の犯罪にも適用できる。

⁴⁹ Filartiga v. Pena-Irala, 630 F.2d 876, 890 (2d Cir. 1980). E.g., Prosecutor v. Furundzija, Case No. IT-95-17, Judgement (Dec. 10, 1998)

⁵⁰ E. Kontorovich, *The Piracy Analogy: Modern Universal Jurisdiction's Hollow*, (Harvard International Law Journal 45, 2004), p. 184.

⁵¹ 根拠1は従来の場所・行為の目的などの条件から普遍的管轄権を説明しない。

⁵² E. Kontorovich, *supra* note 50, p. 208.

⁵³ *Ibid.* p. 210-211.

⁵⁴ *Ibid.* p. 222-223.

⁵⁵ V. Lowe, "Jurisdiction," in M. Evans, *International Law 1st Edition*, (Oxford University Press, 2003), p.345.

を有する国家による処罰の可能性に基づいて判断されてきた傾向が見出される⁵⁶。

また、「人類共通の敵 (*hostis humani generis*) 」という表現を一瞥すると海賊の抑制されていない無差別攻撃が普遍的管轄権の根拠になると連想しやすいが、コントロヴィチ氏は *hostis* が根拠 1 になっていないと指摘した。彼によると、この表現は普遍的管轄権の根拠について説明しているわけではなく、いずれの国も海賊を取り締まることができるという法的結論について述べているに過ぎない⁵⁷。 *Hostis* は戦時における敵を意味し、本来は一定程度組織的に隣国と戦う海の戦士を指した。その後、海上における強盗犯というコンテキストに使われ始めた。コントロヴィチ氏は海賊行為が実際に「人類共通の敵」と見なされたことがなく、この表現は法的な定義というより単なる装飾にすぎないと主張した⁵⁸。この表現はせいぜい海賊を「人類共通の敵」の如く扱われると意味する⁵⁹。

C. 海賊行為と海底ケーブル保護の関係

i) 背景

歴史を遡ると、二つの世界大戦の前に学者たちは国際会議で幾つかの犯罪を海賊行為として見なすべきだと唱え、提案された犯罪の中で海底ケーブルの切断があった⁶⁰。しかし、このような普遍的管轄権の対象の拡張は失敗した。なぜなら、他の犯罪を海賊行為に類似的に扱う根拠は確認できなかったからである⁶¹。

21 世紀においても同様の試みがあった。例えば 2009 年シンガポールに ICPC⁶²によって開催された海底ケーブルと UNCLOS のワークショップでは、海底ケーブルの損壊と UNCLOS

⁵⁶ 逸見・前掲注 (37) 10 頁。

⁵⁷ E. Kontorovich, *supra* note 50, p. 235.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ E. Kontorovich, *supra* note 50, p. 204.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² International Cable Protection Committee (ICPC)とは海底ケーブル所有者、海底ケーブル管理組織、海底ケーブル生産者、ケーブル船舶オペレーター、経路測量士、政府によって設立された NPO 組織である。組織のメンバーは世界 98%の海底ケーブル又はケーブルを敷設・修理する船舶を所有及び運営する。2021 年 5 月時点で 60 か国から 174 名のメンバーを有する。at <https://www.iscpc.org/about-the-icpc/member-list/> (as of May 20, 2021)

の海賊行為との関係が議論された⁶³。ワークショップの報告によると、海底ケーブルの窃盗行為は第101条 a 項 ii の定義に含まれるという見解があった。なぜなら、領海外の海底ケーブルは「いずれの国の管轄権にも服さない財産」と解釈できるからである⁶⁴。しかし、以下では海底ケーブルの損壊を海賊行為そのものではなく、海賊行為の類推として扱い、ケーブル損壊行為に対する普遍的管轄権の適用について検討する。なぜなら、歴史上の海賊行為には海底ケーブルの切断が含まれていないからである。

以上において、海賊行為について認められている普遍的管轄権の根拠を分析した。以下では、このような普遍的管轄権適用の根拠が海底ケーブル保護の場合に妥当するかどうかを検討する。

ii) 海底ケーブル保護における普遍的管轄権適用の根拠と意義

海底ケーブルは多数の国家や多国籍企業にかかわる重要インフラであるため、その損壊には普遍的管轄権が適用されるべきだという意見がある。4のBで紹介した根拠1によると、犯罪行為は一定の破壊性や残虐性、非人道性を持たないといけない。しかし、意図的な海底ケーブル損壊は残虐性や非人道性という性質があるとは言い難い。破壊性の側面から見ると、ケーブル切断道具による物質的なダメージはあるが、インターネットアクセスの欠如による国家への潜在的損害を考慮する必要がある。特に海底ケーブルは国際電気通信の中で戦略的重要性 (strategic importance) を持ち、海底ケーブルと繋いでいる諸国は利害関係者である以上、切断されたケーブルの数によって多数の国家は経済上の脅威に晒される恐れがある。根拠1をより詳細に分析すると、その根本には国際社会の共通法益を保護しようとする意図が見られる。だが、海賊行為の場合に、人道性より公海航行の自由という法益の保護が図られていると説明できる。海賊は私的目的のために他国の船舶を攻撃することによって、それらの船舶の公海航行の自由という利益を害する。なぜなら、襲撃された船舶は物理的な損害や、船舶の遅延によって生じる金銭的な損害を被り、安心安全で自由に公海上航行できなくなるからである。これに対して、海底ケーブルの場合に、根拠1に挙げられた人道性より、UNCLOS 前書きにある

⁶³ R. Beckman, T. Davenport, *Workshop on Submarine Cables and Law of the Sea*, (Centre for International Law National University of Singapore, 2009), p. 27.

⁶⁴ しかし、本稿では海底ケーブルの損壊を海賊行為そのものではなく、海賊行為の類推として扱い、ケーブル損壊行為に普遍的管轄権の適用を検討する。

「国際交通」(international communication)⁶⁵という法益を保護しようとする意図を窺うことができる。意図的な海底ケーブルの損壊行為は国際貿易にとって必要なインターネットデータの伝送という一種の国際交通を害する。それに加えて、船舶は昔に海を渡り、情報や商品の交換を通じて国際交通を促すという役割を担ってきて、同じ役割は現在海底ケーブルによって行われていると言える。したがって、公海航行の自由と国際交通という二つの利益は類似的である。

一方で、根拠 2⁶⁶は海底ケーブル保護のコンテキストに適用かどうかについて考える。根拠 2 によると、ケーブル損壊の実行犯は EEZ・公海⁶⁷における切断行為を完了した後、公海に安易に逃亡しているため、船舶の旗国やその実行犯の国籍国に処罰の管轄権を委ねたとしても実行し難い場合がある。例を挙げると、国際海運における便宜置籍船の趨勢化問題や非協調的な途上国・独裁国、あるいは世界的なテロリズムに活動の拠点を提供する失敗国家(failed states)の増加などがある。更に切断作業を簡単にした要素が様々あるため、犯人の効率的な取り締まりは一層難しくなっている。例えば、現在世界各地に敷設された 464 本の海底ケーブルの位置情報はインターネットに公開されているため⁶⁸、ケーブルの損壊を図る者は容易にケーブルの位置を把握でき、犯行計画を立てることができる。しかし、UNCLOS を見ると、海賊行為だけではなく、公海上に行われる他の違法行為⁶⁹があるにもかかわらず、海賊行為のみは普遍的管轄権の対象となっている。そのため、根拠 2 だけでは海賊行為への普遍的管轄権適用を説明することは難しい。海賊行為へ適用できるより理に適った根拠を導き出した後、その類推として海底ケーブルの保護へ同じ普遍主義の拡張的解釈をしなければならない。本稿の提案として、根拠 1 と根拠 2 を合わせるアプローチがある。すなわち、根拠 1⁷⁰と根拠 2⁷¹を同

⁶⁵ UNCLOS 前文「この条約を通じ、すべての国の主権に妥当な考慮を払いつつ、国際交通を促進し……」

⁶⁶ 重大ではあっても何らかの理由によって犯罪者の不処罰、処罰されずに取り逃がしてしまう可能性のある犯罪である。

⁶⁷ United Nations Conference on Trade and Development, *Part II: An Overview of the International Legal Framework and of Multilateral Cooperation to Combat Piracy*, 2014, p. 7. Clause 25: UNCLOS 第 101 条は第 58 条 2 項と併せて読むと、第 101 条は EEZ にも適用されることになる。すなわち、国の EEZ に犯した海賊行為は公海上のように扱うことができる。

⁶⁸ 過失による海底ケーブル損壊を避けるために公開されている。

⁶⁹ 公海上の違法行為：違法漁業(旗国による管轄)、海洋汚染、奴隷取引(旗国による管轄)

⁷⁰ 法益の保護：海賊行為＝人道性・公海航行の自由、意図的な海底ケーブルの損壊行為＝インターネットによる国際交通の重大性

時に用いて、海賊行為の類推による海底ケーブル保護へ普遍的管轄権適用の可否を探る必要がある。このアプローチによって海賊行為以外に公海上にて行われた違法行為は、普遍的管轄権の対象になっていないという根拠 2 の限界に、根拠 1 の海底ケーブルの法益の重大性を付加することによって解決することが可能になる。

iii) 旗国主義と普遍的管轄権の関係

UNCLOS に定められた旗国主義は公海上の様々な違法行為への普遍的管轄権の拡張と対立すると考えられる。なぜなら、奴隷取引や違法漁業等の問題に普遍的管轄権を適用すると、管轄権を持つ国が増え、旗国が持つ管轄権の意味が少なくなるからである。しかし、旗国主義の例外である海賊行為の場合において、海賊行為への普遍的管轄権の適用は旗国主義と同じ公海航行の自由という国際社会の利益の保護を図っているため、対立はあると言えない。一方で、海底ケーブル保護のための普遍的管轄権適用は公海航行の自由と似ている国際交通という利益を図っているため、旗国主義と対立しないと言え、その適用は適切だと考えられる。

iv) 海賊アナロジーの限界

上述したように、UNCLOS 第 113 条の「自国を旗国とする船舶又は自国の管轄に服する者」という限界に対する対処法の一つとは、海底ケーブル保護を海賊アナロジーとして扱い、普遍的管轄権の適用を認めることである。既存の法律がない場合に限り、類推から導き出した解釈は現実世界に適用可能になる。だが、海底ケーブルを規律する UNCLOS の条文には欠缺がないため、勝手に普遍的管轄権を海底ケーブルに適用することは困難である。

おわりに

21 世紀において海底ケーブルは国際社会にとって重要なインフラであるため、その保護を積極的に取り込む必要がある。UNCLOS 第 113 条はこれから起きうる海底ケーブルへの脅威

⁷¹海賊行為と意図的な海底ケーブルの損壊行為のどちらも普遍的管轄権適用によって取り締まりが効率化される

に対応し難いと考え、海底ケーブルの損壊を海賊行為に擬えて普遍的管轄権を適用する可能性を検討した。結論として、海賊行為への普遍的管轄権適用の二つの根拠を合わせた上に、海賊行為の場合に保護しようとする法益は海底ケーブルの場合と類似し、旗国主義と対立しないことが確認できたため、海底ケーブル保護への普遍的管轄権の適用は可能であることを示した。だが、UNCLOS に規律される海底ケーブルの条文は欠缺がないため、このような海賊アナロジーは現実世界に適用することは難しいと留意しなければならない。したがって、本稿は海賊行為の類推として拡張的な解釈を取るよりも、海底ケーブル保護の場合に普遍的管轄権・管轄権の拡大などを実現できるように条文の改正を促すという意義を持つ。