

海保・海自のグレーゾーン対処について

中岡茉妃

要旨

変動する近隣情勢に合わせて日本も安全保障政策を構築してきた。しかし、実際に中国船の領海侵犯等を止められず、北朝鮮の不法漁船も EEZ において十分に臨検できない。原因は、平時と有事の間にある「グレーゾーン」対処のための法律がないからである。海上保安庁の巡視船が国内の犯罪者を取り締まる警職法の武器使用規定を用いて、領海侵犯や不法漁船を取り締まり、中国の公船や、海上民兵を乗せた漁船に対応するのは難しい。海上警備行動によって出動する海上自衛隊にも、警職法の縛りがかけられているため、領海を守る役割を果たしにくい。本論文は、グレーゾーン対処のための具体策を研究した。今後、領域警備法案の中に盛り込まれるべき要素として、海保については3点、海自については1点提案がある。海保においては①「領海侵犯罪」を制定すること②EEZ において行動が不審な船に臨検を実施すること③海保法 25 条を改正し、海保を準軍化すること（船の予算増額も必要）。海自においては、自衛隊法に「領海侵犯に対する措置」を新設し、防衛出動発令前にグレーゾーン対応として武器使用を可能とすることを提言する。

【キーワード】領海侵犯、グレーゾーン、海上保安庁、海上自衛隊、領域警備法

目次

はじめに ー領域警備法案に必要な要素ー

I 領海侵犯罪の創設（領海での海保 vs 漁船）

- (1) 日本には領海侵犯罪がない
- (2) 領海侵犯罪を新設する

II 不法漁船等への臨検（EEZ での海保 vs 漁船）

- (1) EEZ 内で不法漁船を臨検できない現状
- (2) 実際に EEZ にて強制力を用いている国の例
- (3) EEZ で不法行為が疑われる船への臨検を可能とするためには
- (4) 臨検拒否する船への武器使用基準の例

III 中国公船への対処方法

- (1) 海自 vs 公船となる場合
- (2) 海保 vs 公船となる場合
- (3) 海保の準軍化

IV 領海侵犯に対する措置（海自 vs 軍船）

- (1) 「防衛出動」が発令するまでに時間がかかりすぎる現実
- (2) 自衛隊法改正を行い「領海侵犯に対する措置」を新設する

おわりに

はじめに —領域警備法案に必要な要素—

日本の海が危ない。中国は尖閣諸島近海を公船¹で“パトロール”する等、実効支配の手を伸ばしてきている。北朝鮮との間でも、大和堆付近での不法漁船等とのイタチごっこが続いている。明確な有事（武力衝突）ではないが、不法漁業等を止められず、公船の領海侵入を許し、領土・領海・領空を脅かされる現在の状況はすでに「グレーゾーン」²事態にある。日本ではこのグレーゾーンへの対処法が空白状態であり、国防上の懸念事項の一つとなっている。現状を放置すれば、中国に尖閣諸島を実効支配される恐れがある。近づいてくる目的不明船に対して明確な罪状が問えず、攻撃・逮捕できないという現在の日本の安全保障政策には問題がある。

【日本の領域警備の現状】

状況	平時	グレーゾーン	有事
海自	海上警備行動（自衛隊法第82条） / 治安出動（自衛隊法第78条） ※武器使用は警察官職務執行法第7条を準用。 【警察レベル】	領域警備法 【準軍隊レベル】	防衛出動（自衛隊法第76条） ※武器使用は自衛隊法第88条に従う。 【軍隊レベル】
海保	パトロールや臨検	領域警備法	海保が海自に編入される（海保法第25条により軍隊にはならない）

図1 筆者作成

本論文は、このグレーゾーン事態に対応する「マイナー自衛権」（有事の自衛権がメジャーな自衛権と定義される場合に、平時からグレーゾーンの国家防衛はマイナー自衛権と位置付けられる）を日本が行使できるようになるための具体策を研究したものである。³領海

¹ 船舶は、国の公船（軍艦とそれ以外）と私船に区別される。

² グレーゾーン…純然たる平時でも有事でもなく、国家間に対立があつて、当事者間の外交交渉だけによらずに、一方が武力攻撃に至らない範囲で頻繁にプレゼンスを示す状態（『令和元年版防衛白書』より）。

³ 平成30年度の公益社団法人「隊友会」公益財団法人「偕行社」公益財団法人「水交会」航空自衛隊退職者団体「つばさ会」の4団体合同での政策提言書「2 安全保障法制の充実」（①警戒監視の任務化②海上警備行動時の権限強化③新たな状況に対応する対領空侵犯措置等の充実④自衛隊と他機関との連携等⑤平時における限定的な自衛権の行使を前提として「グレーゾーン事態における新たな権限を自衛隊に付与する法制の枠組み」について様々な観点から検討）を参考。

は主権が明確に存在する海域であるが、現在、中国の公船や漁船等による侵犯を止めることができず、領海侵犯が常態化している。海賊船や違法漁業等であれば日本は「臨検（立ち入り検査）」や「拿捕（船を捕まえること）」ができるが、目的不明船についてはそれが十分にできない。ゆえにⅠでは、領海において「領海侵犯罪」を新設する必要性について述べた。

Ⅱでは、EEZ（排他的経済水域）において不法漁業等が疑われる船に臨検する方法について研究した。海保の武器使用権限について、米沿岸警備隊を参考にすることで、今後のあるべき姿を考えた。

日本	領海	EEZ	公海	中国
海保	△臨検・拿捕できるが、逃げる船への武器使用（警告射撃等）ができず、逃がしてしまうことが多い ⇒○領海侵犯罪の設置 Ⅰ	×違法行為がなければ臨検不可 Ex. 北朝鮮漁船 ⇒○違法行為が疑われる不審船に臨検実施 Ⅱ		民船・漁船

図2 筆者作成

Ⅲでは、公船に対して、海保として取りうる対策を考えた。武器等で公船に対して強制力を持つるのは国際法上は軍船（日本においては海自）とされているが、エスカレーション⁴のリスクがあるため、海保での対応も視野に入れなくてはならない。そこで海保が準軍化する必要性、また、武器を用いずに領海から外国公船を強制排除する方法（体当たり等）について訴えた。

日本	領海	EEZ	公海	中国
海保	△警告後、停船しない場合対応できない ⇒○巡視船の強化・大型化（状況次第では外国公船を強制排除する） Ⅲ	×公船には通常臨検できない ×公船には領海侵犯罪が通用しない（公船には相手国の主権が存在する）		海警・公船

図3 筆者作成

Ⅳでは、防衛出動の発令前に自衛隊法で「領海侵犯に対する措置」を定め、グレーゾーンにおける武器の使用を可能にし、非常事態に備えた体制をつくる必要があると考えた。⁵もしエスカレートしてしまった場合、海保は警察権しかなく、海自は専守防衛により後手にまわるため、防衛出動発令まで時間を要している間に日本側に犠牲が出る可能性がある。

⁴ エスカレーション…戦争の様式ないし規模が段階的に拡大する様相のこと。

そうした事態は避けなければいけない。

日本	領海	EEZ	公海	中国
海自	△防衛出動の要件が厳しく、間に合わない ⇒○「領海侵犯に対する措置」を定め、非常時の「武器の行使」を可能にする IV	×軍船には通常臨検できない ×軍船には領海侵犯罪が通用しない (軍船には相手国の主権が存在する)		海軍

図4 筆者作成

国防問題の根本解決を行う上で、憲法9条の改憲、自衛隊の国防軍化が必要だが、今回の研究では取り扱わなかった。現場は昼夜を問わず、国民の安全のために活動してくださっている。我が国の未来を守るために立ち上がる政治家が増えることを祈るばかりである。

I 領海侵犯罪の創設（領海での海保 vs 漁船）

(1) 日本には領海侵犯罪がない

意外なことに、日本には領域警備法がなく、領海侵犯罪もない。2008年に制定された「領海等における外国船舶の航行に関する法律」によって、領海内における臨検（任意）、勧告、退去命令は許されている。しかし、拿捕、武器使用等については、明確な罪状がない限り判断が難しく、実際に行うことは厳しい。追いかけてまわして領海から出ていくのを待つしかない。領海侵犯という国家主権を侵害する重大な不法行為を取り締まるために、漁業法や出入国管理及び難民認定法、覚せい剤取締法などで対処しているのが現実である。⁶現状では、不法漁船が日本の領海を侵犯しても罪にならず、漁業法違反の密漁という罰金刑の微罪で取り締まるしかない。

領海を侵犯する中国や北朝鮮の漁船は、警告射撃や船体射撃などを行わなければ停船せず、取り締まれないケースが多いが、今の海保に武器の使用が許容されているのは、正当防衛・緊急避難、その他重大凶悪犯罪（死刑または無期もしくは長期3年以上の懲役・禁固にあたる犯罪）の既遂犯人が抵抗・逃亡するときなどである。しかも、ほかに手段がないときにはじめて武器を使えるという条件が付いているので、極めて限定されている（海上保安庁法（以下「海保法」と略）第20条により、警察官職務執行法（以下「警職法」と略）第7条が準用される）。⁷前掲の漁業法などの違反はいずれも微罪なので、この規定だと、

⁶ 佐々(2011)34頁

⁷ 警職法第7条では、相手に危害を与えるような武器の使用は、正当防衛又は緊急避難の要件に該当する場合、凶悪犯罪の犯人が職務執行に抵抗するときなどの場合を除き認められていない。なお、このように相手に危害を加えるような武器の使用が許される要件

結局、海保が領海侵犯船に武器を用いて強制力を行使することは不可能となる。⁸

実際のところ、警職法第 7 条に定める武器の使用要件は、元来、警察官が犯人の逮捕・逃亡の防止等を対象として武器を使用する場合を想定しており、海上において船舶で逃走する犯人の逮捕、逃走の防止を想定した法制度ではない。領海警備において、領海内の不法漁船や工作船を捕捉し、犯人等を確保するためには、まずその船舶を停船させる必要があるが、停船命令に従わず逃走を続ける場合には、船舶に対する威嚇射撃だけで、停船させるのは極めて困難である。

警告射撃だけでなく、逃走を続ける場合には船体射撃、攻撃してきた場合には危害射撃を行う場合まで想定した法改正を行わなければ、結局、領海侵犯を取り締まれない。

しかし、国連海洋法は領海においては各国が主権のもとに有害な航行を取り締まることを認めている。ゆえに「領海法」または「外国船舶航行法」に有害通航を特定してこれを取り締まるための法的根拠を明確にする必要がある。領海から逃走した船に対しては追跡権を発動し、領海外にまで取り締まりの手を広げるべきだ。

中国は、東シナ海への海洋侵出を行う場合、南シナ海で見られるように、中国海軍が出動する前に、サラミスライス戦術⁹を駆使することが十分予想される。すなわち、東シナ海における侵出に際して、まず中国の海上民兵などが、尖閣周辺海域に侵入するのであり、これに対処するのは原則として海上保安庁の巡視船である。しかし、海保法第 20 条によれば、警職法に基づいて、相手方の抵抗の度合いに応じて対応する警察比例原則に従わなければならない。この場合、危害許容要件の場合を除き、武器の使用が許されていないため、海保は船体射撃や警告射撃を行いにくい。刑法における急迫性や不正（違法）侵害の認定が厳しく、要件を欠けば過剰防衛や誤想防衛として、加害行為の違法性は棄却されない可能性がある。

(2) 領海侵犯罪を新設する

領海侵犯罪があれば「尖閣諸島中国漁船衝突事件」のような事件が起きた際にも対応可能である。2010 年 9 月 7 日、尖閣諸島付近の領海で中国漁船が違法漁業を展開した。海保の巡視船が退去を命じるものの違法漁業を続行し、逃走時に巡視船 2 隻に激突、破損させた事件である。公務執行妨害で逮捕したが、最終的に船長含め全員を中国に返還・釈放し

を「危害許容要件」と呼ぶ。(田村・高橋・島田(2012)p. 212) さらに自衛隊には自衛隊法第 90 条第 1 項・自衛隊法第 93 条第 3 項・海賊対処法第 6 条の武器使用規定が適用されている。

⁸ 2001 年 11 月 2 日、海保法第 20 条第二項に、海上保安官による「武器の使用」に関する規定が新設されたが、この法律は、適用の要件が厳格であり、工作船等を対象にしたものなので、北朝鮮や中国の「漁船」は対象にしにくい。

⁹ サラミスライス戦術…「その一つずつは戦争原因にならないが、時間をかけることで大きな戦略的变化になる小さな行動のゆっくりした積み重ね」を繰り返すことで、初期の目標を達成する戦略。

ている。公務執行妨害は「懲役 3 年以下もしくは禁錮、50 万円以下の罰金刑」の軽罪なのでこの罪を犯して逃げようとする船に警告射撃などはできない。しかし、領海侵犯が懲役 3 年以上の重罪に規定されていれば、職務執行妨害を試みる中国船に警告射撃を行い、停船させ、取り締まることが可能となる。こうした違法行為の再発を防ぐために、領海侵犯罪を創設すべきだ。

現場の海上保安庁など、任務遂行にあたって必要な武力行使の権限を与える「領域警備法」は、まだできる見通しがたっていない。日本は外国漁船や不法漁船はともかく、主権や領土保全の侵害、情報収集、重大な汚染行為、軍事演習などの有害通航船舶を取り締まる法令が未整備である。新たに「領域警備法」を制定し、有害通航船舶への対処について定め、尖閣諸島周辺領海における主権行使を可能にしなければならない。

II 不法漁船等への臨検 (EEZ での海保 vs 漁船)

(1) EEZ 内で不法漁船を臨検できない現状

2019 年 10 月 7 日、石川県の能登半島の北西約 350 キロの日本の排他的経済水域 (EEZ) 内で、北朝鮮の漁船とみられる船舶が大和堆付近で水産庁の漁業取締船と衝突、沈没した。北朝鮮の船は、イカ釣り漁船で違法操業の疑いがあり、取締船が退去警告や放水を行っていた際に衝突した。海上保安庁によると乗組員約 60 人が海上に漂流、救助や現場の確認を進め、北朝鮮側に引き渡している。海保の発表によると 2019 年 5～12 月間、EEZ に侵入するなどした漁船への退去警告は 1300 件超に上り、海保の巡視船への投石が 10 件発生。北朝鮮側の威嚇や抵抗は止まず、警戒を強めていた。EEZ 内で農林水産相の許可を得ずに操業する外国漁船に対し、日本は漁業主権法に基づく臨検 (立ち入り検査)¹⁰などができる。しかし、法律上可能になっているとはいえ、実際に停船させ、臨検ができたケースは少ない。今回、実際に漁具を下ろしているなど操業行為を行ったことの確認ができなかったため、政府は強制的な臨検は不可能であったとしている。つまり、EEZ 内で違法漁業が発見されれば臨検や拿捕は可能だが、それが確認できない場合、容疑があっても相手国の同意がなければ臨検できないというわけだ。

領海内においては、無害ではない通航が行われた場合、海上保安庁は主権を行使し、外国船に対して強制捜査を行うことが国際法で認められている。だが、今回の北朝鮮船と水産庁船の衝突は領海外の EEZ 内で、漁具を下ろすなどの操業行為の確認ができなかったため、法的には公海上の無害通航と変わらない。公海上の船舶には、その船籍国が管轄権を有するという「旗国主義」が適用されるのが国際ルールであるため、北朝鮮籍の船の捜査権は北朝鮮が持つことになり、日本側は任意捜査しかできないと判断した。政府の説明によると、海保は沈没した漁船乗組員が救助された後、任意での事情聴取を現場で打診した

が、北朝鮮側の同意を得られなかったという。相手側が犯罪者であればもちろん任意臨検は拒否されるだろう。今の政府のやり方では、EEZにおいて、不法漁船等が疑われる場合でも、現行犯でない限りは「無害通航」となり、逮捕できないのである。

しかし、この現状を放置すれば、北朝鮮の不法漁業は止めることができない。日本は国益を守るために、EEZにおいて不法行為が疑われる北朝鮮や中国の漁船等にも臨検を実施していく必要がある。

EEZでは、沿岸国は漁業に係る警察権を持つことが認められており、水産庁漁業取締船に、漁業取締だけに限定した司法警察権が与えられている。しかし、水産庁は海上で発生した殺人や傷害、器物破損など漁業に直接かかわらない事件に対応する警察権は持たない¹¹。近年は北朝鮮の漁船が武器を用いるケースも増えているので、今後は、漁業取締船と海保巡視船が連携し、巡視船による臨検などが行える体制をつくるべきだ。

(2) 実際に EEZ にて強制力を用いている国の例

世界の事例を見ると、EEZで不法漁業を行い、臨検を拒んで逃げた外国漁船に武器を用いる国は少なくない。アルゼンチンでは日本の海保にあたる「沿岸警備隊 (coast guard)」が中国の漁船を撃沈している。2016年3月14日、アルゼンチン南部の大西洋上、同国のEEZ内で違法操業をしていた中国漁船に、停船を求めたが、漁船側はこれを無視して逃走。沿岸警備隊の船舶に繰り返し体当たりしようとしてみたため、アルゼンチンの沿岸警備隊の艦艇が発砲し撃沈したという。

ロシアにおいても、国境警備隊が2019年10月2日、日本海のロシアのEEZ内で密漁をしていたとして、北朝鮮漁船4隻を拿捕し、乗組員64人を拘束した。拘束に際し、FSB（ロシア連邦保安庁）の国境警備隊は火器を使用。漁船の乗組員5人が負傷したという。

上記の通り、国益に関わることであれば武器を用いても止めるのは当然であり、日本はあまりにも弱腰なのである。

(3) EEZ で不法行為が疑われる船への臨検を可能とするためには

繰り返される違法漁業の背景には罰則の軽さがある。漁業法では領海及びEEZにおける不法漁業に対して上限200万円以下の罰金（もしくは3年以下の懲役）が最重刑であったが、2018年11月に改正が決定され、2023年からは3000万円以下の罰金（もしくは3年以下の懲役）が最も重い罪状に定められた（『漁業法等の一部を改正する等の法律』）。

しかし、これは懲役3年以下の刑罰なので、海保が重罪犯の逃亡等を抑止するための武

¹¹ FNNPRIME「“武装”した北朝鮮漁船団には水産庁の船では対処できない！ 闇に消えた衝突の目的」（2019年10月8日）（閲覧日：2020年2月20日）

器使用（警告射撃や船体射撃）は困難なままである。Iで述べたように、その他重大凶悪犯罪（死刑または無期もしくは長期3年以上の懲役・禁固にあたる犯罪）の既遂犯人が抵抗・逃亡するときでなければ、海保は逃亡犯への武器使用はできない。

日本のEEZへ侵入を繰り返す北朝鮮漁船には元軍人が乗り込んでいることも多く、他国の取り締まりに対して武器を使用するケースもみられる。日本のEEZで不法漁業を行う漁船は、警告射撃や船体射撃等なしに声をかけるだけで臨検に応じてくれるような相手ではない。

そのため、領海およびEEZでの違法漁業の厳罰化が必要である。他国の例を挙げると、インドネシアでは領海でもEEZでも不法漁業は懲役6年もしくは約1.5億円相当の罰金とし、重罪化して取り締まりを強化している。¹²

臨検のためには、EEZでも、警告射撃や船体射撃で船を止めなければいけなくなる人が多い。だが、日本の海保のような武器使用のルールでは、それが難しい。まずは不法行為が疑われる船への厳罰化し重罪とみなして厳正に対処していくことが重要と考える。

(4) 臨検拒否する船への武器使用基準の例

では、どのような武器使用の基準が必要になるのだろうか。武器使用基準の例として、アメリカの沿岸警備隊は参考になる。アメリカ沿岸警備隊（USCG）は、海上警察権を行使する連邦政府の法執行機関だが、合衆国法典では同時に、陸・海・空軍・海兵隊に次ぐ5番目の軍種と示されている。EEZにおけるUSCGの武器使用は、国連海洋法条約第56条に規定する米国の主権的権利を侵害する船舶に対して、その国内法に従って行われている。

USCGは、米国の主権的権利を侵害する船舶が、立ち入り検査のための停船命令に応じない場合、警告射撃や無力化射撃を用いている。

坂元茂氏（同志社大学教授）によれば、USCGにおいては、警告射撃は武器の使用ではなく、停止させるために用いられる信号との位置づけである¹³。USCGは武器使用対象者を4つのタイプに分け、武器使用段階を6段階設けている。致命的武器の使用にあたっては3つほど条件があり、それぞれ状況に応じて対応マニュアルが用意されている¹⁴。

日本の巡視船は、停船命令のための警告射撃に対しても慎重すぎる。米国の沿岸警備隊のように、相手の対応パターンを段階別に分け、こちらの対応パターンを決めておくのは

¹² The Jakarta Post “Indonesia seizes two Malaysian-flagged fishing vessels in Strait of Malacca” (2019年2月6日) (閲覧日：2020年2月19日)

¹³ 坂元「第1章 排他的経済水域における違法行為取締りに関する米国の対応—米国沿岸警備隊の武器の使用をめぐって—」(閲覧日：2020年2月20日)

¹⁴ 無力化射撃のための条件は①無力化射撃の使用が、船上の意図された標的以外の人や財産に重大な危険をもたらさないこと②船舶が故意に停船命令を無視していることが外見上確実であること③容疑船舶を法に照らして処断する他の手段が実際的ではないこと④船舶を停船させる代替的な手段が成功の見込み無く利用可能でないこと⑤威嚇射撃が船舶を停船させることができなかったこと、の5つである。

重要であると考え。日本の海保の武器使用のルールも、米国と同程度の動きができるように改正すべきだ。

Ⅲ 中国公船への対処方法

(1) 海自 vs 公船となる場合

中国公船による接続水域への入域と領海侵入は、ますます常態化しているばかりか、2019年には回数が大幅に増加している。沖縄県・尖閣諸島周辺の領海外側にある接続水域で、海上保安庁によって確認された中国公船が2019年1月1日から11月29日までに延べ998隻に上った。これまで年間で最も多かった2013年の延べ819隻を大幅に上回り、過去最多となった。



図5 毎日新聞2019年12月2日 東京朝刊

しかし、今の国際法では、海保の巡視船には、武器で領海侵犯の外国公船を排除する機能がない。それを軍艦にしか認めていないのである（日本においては海自に相当）

それにも関わらず今の体制では、海自が有事に迅速に動くことも難しい。「第十一善幸丸」事件¹⁵のように、突然自国の領海内で敵性国家の公船の襲撃を受け、10～20分以内に海自が駆け付け、敵性公船への警告射撃・船体射撃をしなければ「保護できない」緊急事態が起きることもあるが、自衛隊法82条は、この「民間漁船の保護」を常時できるようにはしておらず、「その都度、内閣総理大臣の承認」が必要だと定めている。この体制は、迅速な対応を要する現状にそぐわない。自国船の保護に関しては、防衛大臣の責任で迅速に行えるように改めるべきだ。¹⁶

また、Ⅲで後述するが、自国船が脅かされていない場合でも、領海侵犯を行う中国や北朝鮮の公船を海自が警告射撃等で追い払えるよう、自衛隊法を改正する必要がある。

¹⁵ 「第十一善幸丸」事件…2013年04月23日午前、尖閣諸島周辺の領海に中国の海洋監視船8隻が相次いで侵入。8隻のうち1隻が、日本の政治団体主催の集団漁業活動に参加していた漁船2隻に接近。第11善幸丸(名嘉全正船長)に中国船が接近。最接近はわずか20～30メートル。

¹⁶ 中川(2013)85頁

(2) 海保 vs 公船となる場合

海自の武器使用による中国公船の排除には、エスカレーションの危険が伴う。しかし、中国公船が尖閣諸島周辺に現れ、海保の警告も無視された場合、現時点の日本の公船は警告と追跡を繰り返すのみである。そのうち領海内から出ていかなくなってしまう可能性もある。エスカレーションを防ぎながら中国の公船を追放するにはどうすれば良いのだろうか。

ベトナムは武器を使わずに船を止める方法として、体当たりを行い、中国公船を領海外へ追放している。武器を使わずにエスカレーションのリスクが低い方法で目的を達することができるからだ。日本も 2011 年に領海内での取り締まり強化を進めた際、体当たりによる停船措置も要件を明確にし、実施しやすくしようと議論していた経緯がある¹⁷ので、これを再検討すべきだ。

また、グレーゾーン対応として、追跡かつ体当たりをして不審船を追い出せる無人巡視船を製造し警備にあたらせることも真剣に検討してみたいだろうか。体当たりをして大破しない日本船を創ることも重要である。予算を増額し中国公船と同等かそれ以上の装備を保持していなければ、万が一エスカレーションした際に、日本側が大打撃を受ける危険性があることも考慮すべきである。

(3) 海保の準軍化

中国の沿岸警備隊は法執行範囲、対象、武器使用基準において日本の海保以上の権限を有している。日本は基準を厳格に守り、世界にもその基準を明示しているが、自己満足の感がぬぐえないばかりか、中国に対して不利な状況を作り出してしまっている。¹⁸

中国の海警船は航洋性のある 1000 トン超の大型船が 2014 年時点で 40 隻だった。しかし経済大国化した中国は超高速で大量建造を続け、2016 年時点で隻数比が逆転。海警船は 2 倍以上の勢力になった。2019 年段階において、1000 トン以上の隻数は、中国海警船は 145

¹⁷ 日本経済新聞 朝刊「海保の立ち入り検査に強制権」（2011 年 1 月 7 日）

¹⁸ 法執行範囲に関して、中国は権益を主張する全海域が対象（尖閣・東シナ海では大陸棚まで）であるのに対し、海保は EEZ のパトロールは地理的中間線まで。法執行の対象に関して、中国は EEZ 内の外国海洋調査船による活動を法執行の対象に含めている（未画定海域での資源調査に対しても同じ）が、日本は国際法の主権的免除の概念を尊重し、事前同意を重視。さらに日本は警察比例の原則と法治主義に基づき、武器使用基準や正当防衛の要件を厳格に定めている。中国も「人民警察法」に基づく国务院令「人民警察警械武器使用条例」という国内法に則しているが、武器使用の具体的手順は明らかとなっていない。

隻、日本巡視船は 66 隻となった。尖閣海域での“維権巡行”（パトロール）について、海保は不測の事態に備え、現場には海警船より常に 1 隻多く巡視船を出しているが、総数が足りない手前、集団で急襲された場合には海保だけで対応困難であることは明白である。海保の巡視船を（特に体当たりもできるように無人で操作できるものを）数多く作り、日本の安全を確実に守るため、予算のさらなる増額も必要であることがうかがえる。

日本もアメリカの沿岸警備隊に倣って、警察組織でありながら状況によって準軍队的な動きができるよう幅広い準備をしていくべきである。

IV 領海侵犯に対する措置（海自 vs 軍船）

(1) 「防衛出動」が発令するまでに時間がかかりすぎる現実

中国の軍船が来たら海保では対応できない。海上保安庁巡視船の対処能力を超えていると判断されたとき、海上における人命や財産の保護が必要な場合は、防衛大臣が内閣総理大臣の承認を得て、海上警備行動を発令することになる（自衛隊法第 82 条）。しかし海上警備行動に従事する海上自衛隊は、武器を使用するに際して、やはり警察官職務執行法や海保法が準用され、危害許容要件の場合を除き、武器の使用はできない。治安出動も同様である。

一方、防衛出動で想定されているのは大規模侵攻であり、閣議決定が必要となり、原則として国会の承認が求められるので、グレーゾーン事態での防衛出動の迅速な発令は難しい。現在、自衛隊法第 77 条に「防衛大臣は、事態が緊迫し、前条第一項の規定による防衛出動命令が発せられることが予測される場合において、これに対処するため必要があると認めるときは、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の全部又は一部に対し出動待機命令を発することができる」という防衛出動待機命令に関する項目が定められているが、その基準は、どのくらいひっ迫した状況でなら防衛出動できるのか、政治家にとってもわかりにくい。

(2) 自衛隊法改正を行い「領海侵犯に対する措置」を新設する

自衛隊法第 76 条には防衛出動発令の条件が記載されている（①我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又は我が国に対する外部からの武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態 ②我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態）。この基準を満たしているか議論し、総理大臣が発令するまで対応に時間がかかりすぎる。

しかし、海保を準軍化したとしても、海保に持てる武器には限度があり、外国の軍船へ

の対処は厳しい。軍船に対応できるのは自衛隊クラスの武器であるため、海自のいち早い出動と非常時の「武器の使用」を可能にすることが重要である。

自衛隊法改正を行い、「領海侵犯に対する措置」を新設する必要があると考える。

世界の各国は、自国の領海防衛のために「武器の使用」を行い、領海侵入等に対処しているが、今の自衛隊法では自衛権の行使に至らない段階での「武器の使用」による領海防衛の規定が欠けているのだ。領海への軍船の侵入を国への脅威ととらえ、「領海侵犯に対する措置」を明文化する必要があると二分にあると考える。また、具体的な武器の使用に関する基準は、国内の犯罪者に対処する警察法の基準ではなく、諸外国の軍隊と渡り合えるよう、国際法にのっとった ROE（交戦規定）を設けることで有事にスムーズに対応できるようにすべきだ。

おわりに

今の日本の海自は「防衛出動」が発令されるまでは海保に近い動きしかできない。警察比例の法則により、相手と同等の武器しか使えず、専守防衛によって先制攻撃を相手に許している。有事発生後すぐに防衛出動を発令できない間に日本が一方的にダメージを受ける構図となっている。この現状を打破するためには平時からグレーゾーンにかけて安全保障政策が存在することは重要である。しかし、平時において自衛隊が出動し、十分に動けるための法的な根拠は足りない。現在、最前線にいるのは海上保安庁であるが、警察権には物理的にも法律的にも限界がある。海上保安庁が対応できない緊急事態で、また、海上自衛隊の防衛出動も発令されない状況がグレーゾーン事態なのである。

中国は海上民兵が乗った漁船、海警局の公船で「戦争に至らない準軍事作戦（POSOW：Paramilitary Operations Short of War）」を仕掛けてくる可能性が大きい。¹⁹我が国はこの事態に対処していかなければならない。

安倍政権が2013年に出した「安全保障戦略」も、「専守防衛」の足かせが取れないまま、自国を棚に上げた論理を展開していた。国際的に見て、アメリカの核の傘に隠れつつ、自らは軍隊を持たないのに「国際社会との協力」を仰ぎ、その状況下で中国の主席を「国賓」として招く日本は、同盟国にさえ疑念を抱かせかねない。

今回の論文では触れられなかった点も多々あるが、今後も安全保障に関する研究を深め、自立した国防体制の構築に貢献してまいりたい。

参考文献

AFP BBNEWS「アルゼンチン、中国違法漁船を撃沈 警告無視し逃走・体当たり試み」（2016年3月16日）<https://www.afpbb.com/articles/-/3080512>（閲覧日：2020年1月14日）

AFP BBNEWS「北朝鮮の漁師らがまた密漁、ロシアが260人超拘束 極東沖」（2019年9月27日）

¹⁹ 樋口(2017)88頁

- 日) <https://www.afpbb.com/articles/-/3246756> (閲覧日: 2020年1月25日)
- 伊藤祐靖「尖閣の危機」『WiLL』2016年10月号 通巻第142号
- FNNPRIME 「“武装”した北朝鮮漁船団には水産庁の船では対処できない! 闇に消えた衝突の目的」(2019年10月8日)
- https://www.fnn.jp/posts/00048467HDK/201910081900_yamadayoshihiko_HDK (閲覧日: 2020年2月20日)
- 太田文雄・吉田真共著(2011)『中国の海洋戦略にどう対処すべきか』芙蓉書房出版
- 海洋政策研究財団編(2013)『中国の海洋侵出—混迷の東アジア海洋圏と各国対応—』成山堂書店
- 海洋政策研究 特別号 2014年『海洋政策研究 日本の国際海峡をめぐる研究』
- https://www.spf.org/_opri_media/publication/pdf/2014_09.pdf
- 公益社団法人隊友会・公益財団法人偕行社・公益財団法人水交会・航空自衛隊退職者団体 つばさ会 2018年「平成30年政策提言書」
- 香田洋二「領域警備法を制定する必要性について」チャンネルNippon 特集・集団的自衛権 <http://www.jpsn.org/special/collective/8934/> (閲覧日: 2020年1月28日)
- CNN.co.jp 「韓国沿岸警備隊、中国漁船に機関銃射撃 実弾250発」(2017年12月21日 09:37) <https://www.cnn.co.jp/world/35112282.html> (閲覧日: 2020年1月14日)
- 佐々淳行(2011)『彼らが日本を滅ぼす』幻冬舎
- 坂元茂樹「第1章 排他的経済水域における違法行為取締りに関する米国の対応—米国沿岸警備隊の武器の使用をめぐる—」
- http://www.jiia.or.jp/pdf/global_issues/h14_economic-zone/1_sakamoto.pdf (閲覧日: 2020年2月20日)
- The Jakarta Post “Indonesia seizes two Malaysian-flagged fishing vessels in Strait of Malacca” (2019年2月6日)
- <https://www.thejakartapost.com/seasia/2019/02/06/indonesia-seizes-two-malaysian-flagged-fishing-vessels-in-strait-of-malacca.html> (閲覧日: 2020年2月19日)
- 産経新聞「【動画あり】「大和堆」取り締まり 北朝鮮漁船への退去警告1300件超 投石10件も」(2020年1月8日)
- <https://www.sankei.com/world/news/200108/wor2001080038-n1.html> (閲覧日: 2020年1月14日)
- JBpress 「アルゼンチンが中国漁船を撃沈、拍手喝采した国は？」(2016年3月23日)
- <https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/46408> (閲覧日: 2020年1月14日)
- 時事ドットコムニュース「違法操業、取り締まりに限界＝領海外、法的拘束力弱く—北朝鮮漁船衝突」(2019年10月18日)
- <https://www.jiji.com/jc/article?k=2019101801358&g=pol> (閲覧日: 2019年12月19日)
- 時事ドットコムニュース「北漁船、水産庁船と衝突＝沈没、乗組員60人救助—能登半島沖EEZ・海保」(2019年10月08日)
- https://www.jiji.com/jc/article?k=2019100700451&g=eco&utm_source=jijicom&utm_medium=referral&utm_campaign=jijicom_auto_aja (閲覧日: 2019年12月19日)
- 竹田純一「中国海警局(武警海警総隊)と海上保安庁—海洋権益維持と海上法執行をめぐる若干の比較—」『島嶼研究ジャーナル』第8巻2号(2019年3月)
- 田村重信・高橋憲一・島田和久(2012)『日本の防衛法制第2版』内外出版
- 読売新聞「【独自】領海内海洋調査、中国船排除へ…軍事利用のリスク防ぐ」(2020年1月14日) <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20200114-0YT1T50013/> (閲覧日: 2020年1月14日)

- 中川八洋(2013)『尖閣防衛戦争論』PHP 研究所
- 中村秀樹(2017)『日本の軍事力 自衛隊の本当の実力』ベスト新書
- 日本経済新聞 朝刊「海保の立ち入り検査に強制権」(2011年1月7日)
- 樋口譲次 2016年「『グレーゾーンの戦い』で南シナ海を侵略する中国への対応」
<http://j-strategy.com/opinion2/2754> (閲覧日:2020年2月20日)
- 樋口譲次(2017)『日本と中国、もし戦わば』SB新書
- 毎日新聞「中国公船、過去最多に 尖閣接続水域 既に998隻確認」(2019年12月2日 東京朝刊) <https://mainichi.jp/articles/20191202/ddm/001/010/090000c> (閲覧日:2019年12月19日)
- 宮崎正弘(2012)『習近平が仕掛ける尖閣戦争』並木書房
- 用田和仁(2017)「北朝鮮は我が国の脅威!アメリカ頼みでいいはずがない」『正論』2017年10月号 通巻第551号
- 吉田真(2017)「平時からの防衛作用について—国際法に基づく法整備—」平和政策研究所