



領域警備を巡る諸問題

—中国海警の挑戦に対抗するには—

(2021年度海洋安全保障研究委員会研究中間報告)

海洋安全保障研究委員会

委員長 齋藤 隆（元統合幕僚長）

はじめに

陸上の国境を有しない島国日本において、領域警備（国境警備）という重要性はいまだに身近なものとして定着していない。過去、能登半島沖不審船事案、九州南西海域工作船事案また領水内潜没潜水艦事案を受けて一時的な国民の関心を呼ぶことはあったものの、領域警備の在り方に関する本質的な議論に至っていない様に思える。

しかし尖閣諸島をめぐる日中間の対立はまさに領域警備の問題を正面から突き付けられた我が国が取り組むべき安全保障上の喫緊の課題であると言える。

この領域警備の問題の核心は、「本格的な武力攻撃には至らない、国家主体あるいは非国家主体による領域侵害」という事態に対して「どのように」「誰が」我が国の領域を警備するのかを明確にすることにある。

この問題を解決するために、海上保安庁（以下、海保）の強化や警察機関と自衛隊の連携強化を含めより国家の総合力を効果的に発揮することが不可欠であると同時に防衛と治安維持に関する法制度の見直しが急務である。

当研究委員会はこのような問題認識のもと、領域警備の問題に関する研究や議論を重ねてきており、この度問題解決のためのいくつかの選択肢を導出するに至った。もっともこれらはまだ研究の途上にあり、政策提言としてはまだまだ未完成である。とはいえ、広く国民的関心を高めることを目的として、研究中間報告という形ではあるが、本稿では我が国における領域警備の課題を整理し一定の方向性を示したい。

なお今回は陸海空領域に焦点をあて検討したが、今後の紛争（競争）の形態によっては、サイバー、宇宙領域等が絡んだハイブリッドな紛争をも考慮した領域警備等に関し、今回検討した法的枠組みでは解決できない問題が表面化することが予想される。

また台湾危機における特に在日米軍の基地警備等を考えた時、米軍施設周辺の警備だけで完結するものではなく、周辺の海空域の領域警備も重要なになってくることから、本検討を軸に今後検討する必要性を感じている。

「非国家主体」あるいは「国家主体」の具体例

まず領域警備の問題の核心は、「本格的な武力攻撃には至らない、国家主体あるいは非国家主体による領域侵害」と述べたが、以後論旨を展開するのに際し対象とした「非国家主体」あるいは「国家主体」について具体例を示す。

【非国家主体の例】

- 民間漁船及びこれに乗船する漁民あるいは、漁民を装った海上民兵が考えられるが、海上民兵であることが明確でない場合には非国家主体として位置づける。

【国家主体の例】

- 海上民兵は中国国防法による軍隊（武装力量）と位置づけられており、現場において海上民兵と明らかに識別できる場合には国家主体として位置づける。

- 中国海警は中国国防法により軍隊（武装力量）と位置づけられている。それが軍艦としての地位を有するのかは現時点では明確になっていないが、当然国家主体として位置づける。

領域警備を巡る対処態勢に関わる問題

外国船舶による領域侵害に「どのように」対処するのかという問題において海保・警察と自衛隊の緊密な連携による対処が不可欠であることは自明であるが、ここでは、対処の態勢に内在する課題を分析する。

【「領域警備」を一元的に実施する組織構築の困難性】

領域警備は「警察作用」なのか「防衛作用」なのかという議論がある¹。しかし領域警備の本質を分析すれば、対処すべき領域侵害は「非国家主体による領域侵害」と「国家主体による領域侵害」との二形態に大別される。この両者に有効に対応するには「警察作用」と「防衛作用」の機能を兼ね備える必要がある。しかし我が国の国内法は防衛と警察の二元論から成り立っており、そのため警察行動から防衛行動への切替えが法制度上、厳格な手続きに委ねられていることが大きな課題となっている。

¹ 永福誠也「領域警備—その概念と法制度等」防衛研究所『NIDS コメンタリー第 169 号』2021 年 6 月 8 日。

また純粹に領域警備すなわち警察作用と防衛作用の両者を兼ね備えた新たな組織を立ち上げることは限りある国家資源の投資の面からも無理がある。この問題を解決するには、警察機関と自衛隊の緊密な連携が不可欠である。

【警察と自衛隊の連携上の課題】

警察と自衛隊の連携を考えるにあたり、過去の事案として「能登半島沖不審船事案」あるいは「中国潜水艦による領海侵犯事案」が挙げられる。これら事案にはいずれも海警行動が発令されたが、前者については相手が北朝鮮という特殊な体制であったこと、また、後者については潜水艦の隠密行動という事情があったことから、自衛隊による対応について事態のエスカレーションの可能性を考慮する必要が大きくなかったと考えられる²。

しかし尖閣を巡る問題は今までの延長線上のアプローチではすまなくなってきた。以下、連携に当たって尖閣周辺における「非国家主体である漁船等の侵害行為」と「国家主体である海警局船舶等の侵害行為」の場合に別けて検討する。

● 「非国家主体である漁船等の侵害行為」に対する連携上の課題

非国家主体である漁船等に対して自衛隊（軍事力）を使うことは、無辜の民間人に軍隊を出し、事態をエスカレートさせたとの相手の宣伝に使われる可能性を考慮する必要がある。現状では海保を補完するために自衛隊を使用する必要性が認められても軽々には使えないというジレンマがある。

● 「国家主体である海警局船舶等の侵害行為」に対する連携上の課題

中国海警の軍事的能力の強化に加え、海警法に新たに導入された「維權執法」という概念により国家の権益保護と法執行の両者すなわち「領域警備」の任務が海警局に一元的に付与されたと考えられる。このことは海警局が人民解放軍海軍の直接的支援を得なくても、その管轄海域において警察作用と防衛作用を兼ね備えた「領域警備」任務を遂行できる能力を持つつあることを意味し、海警局船舶の塗色は日本の海上保安庁の塗色と似ているが、その属性は似て非なるものである。（表）

² 潜没潜水艦対処については、平成8年12月安全保障会議および閣議で決定された「我が国領海及び内水で潜没航行する外国潜水艦への対処について」で海警行動の発令要件を緩和して（閣議決定に依らず、総理が承認）海上自衛隊が対応することが決められている。

表：関連する組織の属性

海上保安庁	警察作用のみに従事する非軍事組織
米国沿岸警備隊	専ら警察作用に従事し、場合により防衛作用にも従事する軍事組織
中国海警	警察作用と防衛作用に従事する軍事組織
自衛隊	専ら防衛作用に従事し、場合により警察作用にも従事する
英國海軍	警察作用と防衛作用双方に従事する軍事組織
米連邦軍	専ら防衛作用に従事する軍事組織

この様に警察作用と防衛作用の両者を兼ね備えた海警局船舶に適切に対応するために以下の二つの考え方がある。

「国家主体である海警局船舶」に対して、海警局は明確に軍事組織（武装力量）であり、そこに所属する海警局船舶は軍艦と見なされる³ことから、これに対して自衛艦を出すことに対して抑制的である必要性はないのではないか、また南シナ海における紛争の形態を見たとき、中国海警船舶に対して軍艦で対応しているケースも見られ、ことさら軍艦を出したことによる事態のエスカレートは見られないとの指摘がある。本指摘は、単に自衛隊を使うことに抑制的であるべきという従来の考え方が情勢にそぐわなくなってきたことの警鐘を鳴らす意味がある。

その上でもう一つの考え方立てば、実態として現在の東シナ海での双方の行動は、海保の動きに対して海警が対応し、海自の動きに対して中国海軍が反応しているように思える。従って日本が先に海自艦艇を尖閣周辺の領海に投入すれば、中国海軍艦艇も反応し海自と中国海軍が対峙することになる。その上で武器使用に至った場合は軍事的衝突にエスカレートするリスクは大きいと考える。従って自衛艦を出すことを抑制しつつも、出さざるを得ない場合には、その実効性を担保する方策を追求する必要がある。

領域警備を巡る法制面の問題

外国船舶による領域侵害が発生した場合に「誰が」対処するのかという問題に関し、我が国において法的根拠となるのが「領海等における外国船舶の航行に関する法律」および「海上保安庁法」である。これら法律によれば、領域侵害の主体が非国家主体（商船や漁

³ 今のところ中国が海警局船舶を軍艦として位置づけているか否かは不明である。

船など）または不明主体（密漁船や密航船など）であれば海保・警察が対応することとなる。

ところが、同法律で対象となる外国船舶のうち軍艦および各國政府公船が除外されており⁴、特に軍艦に対して強制的措置がどこまで行使ができるのかは明確になっていない。

【非国家主体に対する海警行動の問題点と治安出動】

相手の非国家主体が海保の能力を超える威力の大きな武器等を使用する恐れがある場合、現状の海警行動による自衛隊の出動では、日本が事態をエスカレートさせたという口実を相手に与えるばかりか、その法的制約（海保庁法の準用）から実効性ある対応はできない。口実を与える恐れを考慮してもなお、実効的な対処が不可欠だと判断される場合には、現状においては、より大きな権限行使が認められる治安出動の発令が妥当な措置である。

但し量的、技術的（海中目標への対処等）に海保を補完するために海警行動を発令するケースを排除するものではない。

【国家主体に対する「警察権限」での対応の問題点】

領土・領海に侵入した外国国家主体（軍隊等）に対し、海保・警察が警察権限をもって一定の対応すること自体は国際法上の問題はないと考えられる。

日本における警察権限での対応の問題は、海保による国家主体（軍艦・公船）への対応が法律上不明確な点にあると思われる。（「領海等における外国船舶の航行に関する法律」による通報義務、立入検査、勧告、退去命令の対象や「海上保安庁法」による船舶停止のための武器使用の対象からは、外国の軍艦や公船が除外されている。）

閣議決定により軍艦に対しては海警行動で対応することになっているが、この場合にも海上保安庁法を準用することになるので、上記と同じ問題が存在する。

国内法上、外国の軍艦や公船への関連法規の適用が除外されている理由は、これらが国際法上の国家主体として主権を保持しており、他の管轄権が免除されているからである。しかし、国連海洋法条約第21条は、領海における無害通航について沿岸国が全ての船舶に適用できる法律を制定することができると定めている他、第30条で軍艦であっても沿岸国の法令を遵守しない場合は退去を要求することができると明確に定めている。ところが現行の日本の法体系では、領海内において無害でない通航をする外国軍艦及び公船が退去要求に従わず激しい抵抗を示す場合、危害射撃を含めた退去要求以上の措置を取ることができると規定されておらず、効果的な対応が取れない状況にある。そこで、通常の警察作用

⁴ 領海等における外国船舶の航行に関する法律 第二条3

海上保安庁法 第二十条1

と区別し国家主体に対して効果的な対応を可能にするためには、海保による「領域警備任務」として明確に規定する必要があると考える。

なおこの際、国際法上外国軍艦及び公船が保有している国家主体としての主権をどのように捉えるかという観点から、国内法上可能な対応措置を検討する必要性があり、その措置内容には一定の制約がかかる可能性があることは考慮しておく必要がある。

【国家主体に対する治安出動の可否】

明確に国家主体である相手が海保や警察に対して武器による威嚇あるいは武器を使用する事態に対して、実施した結果に対しそれが過剰であったのか妥当なものであったかとの国際法上の評価は当然受けるものの、発動に際しての国内法上の根拠が警察権としての治安出動であろうと、自衛権であろうとそれは国家の選択であり特段の制約はないものと考えられる。

しかし、本来の治安出動の法的趣旨、またその用語から受ける印象を考慮すると、国民の理解が果たして得られるかは疑問が残る。

【「防衛出動」によるエスカレートを緩和する工夫】

海保が上記の「領域警備任務」によって対応中に外国の軍艦や公船によって武力による攻撃を受けた場合には、他国による武力攻撃の発生が認定され防衛出動が発動されることになろう。しかし極めて限定された武力攻撃事態に対し全面的な防衛出動というのはあまりにも選択肢の幅が狭く、事態のエスカレートを少しでも緩和する工夫が必要である。

法律上、防衛出動は自衛隊の「一部または全部」を出動させることができる様になっているが⁵、「一部に限定された防衛出動」という概念を整理する必要があると考える。

一方で防衛出動とは別の限定的な自衛権発動のための行動類型を新設することも考えられる。自衛権の一形態としての新たな行動類型として、防衛出動発動よりも手続きが轻易となるように規定すれば、より迅速な発動が可能になると期待できる。他方、発動を轻易にする以上、この新行動類型における自衛隊の権限は防衛出動と比較して限定されたものにならざるを得ず、本当に実効的対処及び抑止が可能な行動類型を創設できるか否かについてはやや疑問が残る。また自衛隊を巡る法体系が複雑になることで、国民の理解や自衛隊の訓練及び運用における困難性が増すことも考慮する必要がある。

【日本の防衛法制の特性】

日本の防衛法制上の特性、つまり行動権限を付与する際に必要な事態認定の複雑なプロセスについて同盟国等の理解を得るために相当の努力が必要であり、機会を捉えて理解

⁵ 自衛隊法 第七十六条

を得るため発信していく必要がある。

当面の対応策と課題

【非国家主体による侵害への対応】

国家主体と認定できない勢力による領土・領海内の主権侵害に対しては、海保・警察による対処能力を強化するとともに、それを超える能力が必要な場合には、自衛隊による海警行動、治安出動で対応する。

但し、問題点で述べたように現状の「海警行動」の持つ危うさを考慮したときに、海警行動を経ず即「治安出動」という選択肢も考慮しておく必要がある。

【国家主体による侵害への対応】

国家主体への対応について、現状においては、海保が尖閣領海内の海警局船舶に対応している。事態がエスカレートしたときには、治安出動、または防衛出動の選択肢があるが、国家主体に対して、どこまで警察権限で対応し、どのようなときに防衛権限で対応するのか、現状では不明確である。

それ故に対応が後手に回る可能性があり、状況によっては事態に対処できないおそれがある。

検討に着手すべき対応策と課題

【領域警備任務の明確化】

国家主体による主権侵害に対して、海保・警察がこれに適切に対応できるような領域警備任務（排除の権限等）を法執行業務の一部として明確化する。併せて、外国船舶領海内航行規制法にある「軍艦、公船を除く」とする部分についても削除する必要がある。

その上で

●国家主体／非国家主体による侵害に対する警察権での対応

領海内において国家主体の海警局船舶による侵害行為に、海保巡視船が新たな領域警備任務で対応することになるが、事態の烈度によっては警察力としての海保の能力が量的、技術的に不足する場合、自衛隊が国家主体に対しても警察権で対応できる選択肢は確保しておく必要がある。この場合には、「領域警備任務」に伴って海保に付与された権限を準用する形、すなわち「新たな海警行動」に基づき対処するということになろう。

なお、海保の「領域警備任務」や自衛隊の「新たな海警行動」において、海保や自衛隊が、外国軍艦又は公船に対応中、偶発的・散発的に片方または双方が武器を使用したとしても、双方が直ちにそれ以上のエスカレートを自制する動きを取ったような場合は、双方が警察行動を取った結果としての事態であり、次に述べる自衛権での対応の対象には至らないとみなすことができよう。

また非国家主体への対応においても自衛隊に海警行動が発令された場合、「新たな海警行動」として、現状の「海警行動」よりもその対応できる範囲が増すことにより、当面の対応策で述べたように即「治安出動」という選択を回避することが期待できる。

【国家主体による武力の使用に対する自衛権での対応の検討】

領土・領海内で上記の領域警備任務に当たる海保・警察に対し、外国国家主体が海保・警察では対処できないような武力の使用に及んだ場合には、これを武力攻撃と認定し、事態拡大を招かないような配慮を講じつつ、国家として自衛権を発動して自衛隊が対処する。この際、その範囲、規模を限定した防衛出動を迅速に発令可能となるよう準備しておくのか、また防衛出動とは別の限定的な自衛権発動のための行動類型を新設するのかに関して、国民的議論を早急に開始すべきである。

「領域警備」の実効性を高める各種施策

●政府一体となった図上演習

観念的な議論を打破し問題が現実のものとなる前に課題を浮き彫りにさせるため、警察、自衛隊のみならず、政府一体となった図上演習を実施し、日本側とは異なる考え方や任務を持つ組織を有する相手との間で生起するあらゆる事態を検証し解決策を講じておく必要がある。

この際、米国関係者の参加を求め、日本の法制度と対応の基本方針について理解を促進させ、米軍・米沿岸警備隊との連携要領についても確認する必要がある。

●現場と中央政府間の通信の抗塞性確保

現場から中央政府への正確な情報伝達が妨害されることにより、政府の意思決定の混乱、あるいは国際世論の誘導に先手を打たれる可能性がある。サイバー攻撃への対処、通信インフラの警備は極めて重要である。特に海底通信ケーブル中継局の警備の重要性も指摘しておきたい。

●現場における海保・自衛隊間のリアルタイムの情報共有

領域警備の事態において、自衛隊を軽々に出せないが故に、なおさら現場において直接

対処する海保巡視船と警戒監視に当たる自衛隊航空機、艦艇等現場間のリアルタイムの情報共有は極めて重要である。

●事態対応の証拠の記録

現在車両事故においても、ビデオ記録の重要性が言わされているが、同様に国際社会に対して我の正当性を主張する根拠としてのビデオのみでなく、各種機器、武器の使用の自動記録は極めて重要である。事態への対応を自動的に記録する装備等を検討する必要がある。

●相互警備の課題

現在武器等防護の一環として米艦艇の防護ができる枠組みができているが、海保巡視船の防護についても検討が必要である。

●非殺傷兵器の開発・共有

相手の動きを制止するし、事態のエスカレーションを極力抑える手段として、防衛出動未満で使用可能な非殺傷兵器の必要性は今後増すと思われる。警察機関と防衛省による共同開発、取得を推進すべきである。

●艦齡半ばの護衛艦の転籍や自衛官OBの活用

警察機関と自衛隊の協力態勢を強化するために、海保への艦齡半ばの護衛艦の転籍や自衛官OBを海保・警察に採用させることを検討すべきである。

●巡視船への燃料糧食等の補給

巡視船の行動の柔軟性確保の観点から、自衛艦からの燃料等の補給品の移載の体制を強化する必要がある。

●空中ドローン等による尖閣周辺の領空侵犯

空中ドローン等による尖閣周辺の領空侵犯により、領有の既成事実化を図るとともに空自の対処力を消耗させることが考えられる。空中ドローン等による領空侵犯に対して空自だけでなく海保巡視船、海自艦艇も、既成事実化を防ぐための警告行為ができるような「領空侵犯措置」の枠組みを検討すべきである。

●水中障害物・水中ドローン等による航行妨害

漁網等の水中障害物による艦船の推進器等への妨害、あるいは水中ドローンによる艦船の航行妨害への対応を考えておく必要がある。

●海上事故防止協定に定める特別信号旗の準用

日中間の偶発事故防止協定は未締結である。他方、日露防衛当局間で偶発事故を未然防止するために締結された海上事故防止協定（INCSEA）附属書に定めた特別信号旗は、市販の国際信号書にも掲載されており、1972年の米ソ協定以降共通の公知情報となっている。

日中間の INCSEA 締結を推進するとともに、国際信号を補完し相互の意思疎通を容易にするための特別信号旗を早急に共有すべきである。

(2021 年 10 月 18 日)

- 10 -