

2025年1月27日

「いわゆるグレーゾーン事態への対処について 国際法の観点から」 (多国間関係研究会コメンタリーNo. 4)

明治学院大学
鶴田 順

尖閣諸島周辺海域での中国の活動

2022年12月、日本政府は新しい国家安全保障戦略を策定した。日本をとりまく安全保障環境の厳しさが増すなかで、新しい戦略の策定はきわめて重要である。とりわけ懸念されるのが沖縄県の尖閣諸島に対する中国の挑戦である。

ここ数年、中国海警局所属船舶（中国海警船）による尖閣諸島周辺の領海への侵入、接続水域における航行、日本漁船への接近・追尾は常態化している。中国は尖閣諸島の領有権を主張するだけでなく、尖閣諸島周辺海域での動きを活発化させている。

日本は尖閣諸島周辺の日本領海への中国海警船の侵入を規制し、領海に侵入された場合には、中国国内法令に基づきパトロールを行っているとは主張する中国海警船に対して領海外への退去を求めるといった対応をとっている。日本の領海における中国海警船の活動は、国際海洋法の観点からは海洋法条約19条2項(1)に基づき「無害でない」と評価することができ、ひろく国際法の観点からは日本が有している領海主権の侵害であり、国際法違反と評価することができる。日本はこれらの法的評価をふまえて現場海域で中国海警船に対応している。

今後、中国海警の隊員が尖閣諸島へ上陸する可能性もある。日本漁船に対する中国の漁業関係法令の執行（日本漁船の立入検査や拿捕等）がなされる可能性もある。いかなる事態が発生したとしても、日本が適切かつ実効的に対処できるように備えを進める必要がある。

グレーゾーン事態への対処

では、いかなる備えが必要か。早急に克服すべき日本の安全保障上の課題はグレーゾーン事態への対処である。

グレーゾーン事態とは、日本に対する「外部からの組織的かつ計画的な武力攻撃」に至らない侵害行為が発生している状況である。2010年12月に策定された「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」（2010年防衛大綱）でグレーゾーンへの言及がなされて以来、グレーゾーン事態への対処は日本の防衛政策における重要な要素となっている。

今後、仮に、中国が武力を用いて尖閣諸島を侵略すれば、日本は国際法上の自衛権に基づき、また国内法上は「自衛隊法」（1954年法律165号）76条1項に基づき防衛出動を発令して事態に対処することになる。「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」（2003年法律79号）9条に規定された手続きを経て、防衛出動を命ぜられた自衛隊は、国際法上の自衛権および自衛隊法88条1項に基づき日本を防衛するために必要な武力を行使することができる。

日本政府は、武力攻撃事態（武力攻撃切迫事態を除く）の認定には、「我が国に対する外部からの組織的かつ計画的な武力攻撃」が必要と解釈してきた。そのため、日本に対する「外部からの組織的かつ計画的な武力攻撃」に至らない侵害行為が発生した場合、日本政府が「いかなる不法行為に対しても切れ目なく」事態に対処しようとする、現状では、中国の官憲や軍人による尖閣諸島への上陸を日本の国内法令違反（「出入国管理及び難民認定法」（1951年政令第319号）違反）の問題

と捉え、海上保安庁や沖縄県警などの警察機関が犯人の逮捕や犯罪の捜査などの法執行活動で対処することになる。

法執行活動による対処の射程

法執行活動とは国の管轄下の人に対する国内法令の適用・執行である。法執行活動は、国内法令の励行の確認や犯罪の予防を行い、犯罪行為が発生した場合には、犯罪を鎮圧・捜査し、犯人が明らかとなれば、犯人を逮捕して国内の刑事司法プロセスに乗せるという権限行使である。

法執行活動には、国家の主権と独立を確保し、領域主権の侵害を排除するなど国家安全保障に資する面もあるが、これらはあくまでも法執行活動の副次的効果である。法執行活動と軍事活動は目的・法的根拠・活動内容が異なる。

法執行活動スキームと軍事活動スキーム 外国の官憲や軍人による尖閣諸島への不法上陸という事態を、日本の国内法令違反の事態と捉えて法執行活動で対処することは法的には可能である。しかし、そのような事態対処の実効性という課題、またそもそもそのような事態認識で良いかという問題がある。

上陸しようとするのは、尖閣諸島の領有権を主張する外国人活動家ではなく、すなわち、自らの意思によって行動する個人ではなく、国家からの指揮命令に基づき国家機関として行動する外国の官憲や軍人である。彼らが上陸しようとする際に武力を行使しないとしても、そのような行為は日本が有している領域主権の侵害であり、国際法違反である。

外国の官憲や軍人による尖閣諸島への不法上陸という事態に対して、「国とその管轄下にいる人」という構図で捉えて法執行活動で対処するという方法と、「国と国」という構図で捉えて軍事活動で対処するという方法がある。前者は国とその管轄下にある人に対して国内法令を執行するという垂直的な作用（法執行活動スキーム）であり、後者は国家間における水平的な作用（軍事活動スキーム）である。

ある事態に法執行活動スキームと軍事活動スキームのいずれで対処するかは、まずは事態認識の問題である。そのうえで、当該事態認識に基づいてとられた事態対処の正当性と実効性が問題となる。

法執行活動スキームから軍事活動スキームへの「切り替え」がなされるという場合、その判断は実践的にも法的にも重要である。それにより事態対処の方法が大きく変わることになるからである。

法執行活動スキームによる対処と軍事活動スキームによる対処は目的・法的根拠・活動内容を異にすることから、相互に排他的な関係にはない。しかし、国際的武力紛争が発生し、武力紛争法が適用されている事態における法執行活動の遂行には留意すべき点がある。

武力紛争法の適用

武力紛争法は、武力紛争における戦闘行為の方法や手段等に関する国際法規則で構成されている。国際的武力紛争は、二国またはそれ以上の国家間における敵対行為が事実として存在している状態である。国際的武力紛争が存在する場合、紛争当事国は *jus in bello*（武力紛争における交戦者の行為を規律する国際法）が許容する範囲で相互に合法的に敵対行為を行うことができる。

国際的武力紛争の認定は、国家間における敵対行為の存在という事実に基づいて行われる。国家の主観的意思（他国に対する戦争意思の通告等）や敵対行為のレベル（戦闘の継続期間、烈度（どの程度の殺戮が発生しているか、どの程度の軍隊が参加しているか）や範囲等）は、国際的武力紛争の存在の認定に関係しない。国家の主観的認識が法執行活動スキームにとどまる場合であっても、国際法上は国家間に敵対行為が存在すれば武力紛争法の適用は始まる。

相手国が武力紛争法に基づき軍事的に必要な武力攻撃をしているにもかかわらず、日本が依然として法執行活動スキームにとどまり、国際法上、外国政府の軍艦と公用船舶が有する「免除」をふまえ、また国内法上の「警察比例の原則」に基づいて対応しているのでは、日本による事態対処の実効性は担保されない。

日本の安全保障のために海上での法執行活動を適切に位置づけ、そのうえで、グレーゾーン事態に切れ目なく適切かつ実効的に対処できるように備えを進めることが重要である。