



NPI

Nakasone Peace Institute

【報告書】

2021 年度  
海洋安全保障研究委員会研究報告  
“領域警備を巡る諸問題”

2022 年 3 月

海洋安全保障研究委員会

中曽根平和研究所  
Nakasone Peace Institute

## 総括

- 陸上の国境を有しない海洋国家日本において、領域警備（国境警備）という課題の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と呼ぶことはあったが、領域警備の在り方に関して本質的な議論に至っていない。
- しかし、尖閣諸島に対する中国側の活動は、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。
- 尖閣の問題は、尖閣単独の事案あるいは台湾有事との関係で派生する事案が考えられるが、当研究会では領域警備に関する問題点を浮き彫りにするために、尖閣単独の事案に絞って検討した。
- また、この領域警備の問題について「本格的な武力攻撃には至らない、国家主体<sup>1</sup>あるいは非国家主体<sup>2</sup>による領域侵害」という事態にわけて分析してきたが、「武力攻撃とは認定しがたい国家主体による領域侵害」に如何に対応すべきかが、本問題の核心であるとの結論に至った。
- 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国家の総合力をより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の必要性も指摘されるが、法改正には国民的議論を含め長期間を要すると考えられることから、これを極力避け、政策判断で現状を改善し得る速効性を優先した提言を模索した。
- また、今回のロシアによるウクライナへの侵略については、事態がどの様に終息するかは予断を許さないし、ロシア・ウクライナの関係と中・台関係とは状況が異なり単純な類推はできず、中国も同一視しているとは考えられないが、本研究会のテーマとの直接的な関係では、ハイブリッド戦の状況やその効果といった点については、中国も大きな関心を有しているものと思われる。

---

<sup>1</sup> 海上民兵は中国人民共和国国防法（以下、中国国防法）第 22 条により軍隊（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。また、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。海警艦船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。

<sup>2</sup> 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。

以上の問題認識、前提のもと以下4点について提言する。

#### 自衛隊による領域警備のための提言

- ・ 海上警備行動（以下、海警行動）で有効に対応するために、海警行動における警察官職務執行法（以下、警職法）第7条を準用した武器使用の危害許容要件の緩和
- ・ 上記海警行動でも対応できない場合には治安出動での対応
- ・ エスカレートを避けつつ、必要な場合には迅速に「防衛出動」により対処するための工夫も必要

#### 「領域警備任務」を無効化するハイブリッド戦への対応のための提言

- ・ 「ハイブリッド脅威分析対策センター」の設立

ハイブリッド戦の脅威には、国家の持てるあらゆる手段が複雑に入り交じっており、従来の外交、防衛、経済、技術、法律等を個別に分析、評価するやり方では限界がある。各種分野を総合した分析、評価、対策が可能な「ハイブリッド脅威分析対策センター」の設立を提言する。

#### 領域警備における日米同盟上の提言

- ・ 常設の日米調整所の設置

領域警備は日本国家が主体的に解決すべき課題ではあるものの、我が国の領域侵害（特に防衛出動発令可能な事態（すなわち武力攻撃事態）未満の事態）を抑止し対処するためには日本が防衛事態を認定せざるを得なくなる以前から綿密な日米の連携が重要であり、その情報共有の核となる常設の日米調整所の設置を提言する。

- ・ 自衛隊・海保＋米軍・米沿岸警備隊による連携強化

自衛隊と米軍、海保と自衛隊、海保と米国沿岸警備隊のそれぞれの連携は強化されているが、さらに共同訓練を含めたこの4者の連携の強化を提言する。

#### 「領域警備」の実効性を高める各種施策について

- ・ 「官民一体となった図上演習」等、領域警備の実効性を一層高めるための各種施策を提言する。

## 細 部

以下、各提言に至った経緯等を踏まえ詳述する。

### 第 1 部: 自衛隊による領域警備はどうあるべきか

#### ●警職法第7条を準用する海警行動の武器使用権限の緩和

中国海警法では中国海警は「領域警備」を遂行するための「法執行」と「領域保全」という両方の任務を持つことが規定されている。

また中国伝統芸の変面の如く中国海警の艦船は、軍艦と公船とを自己に都合良く瞬時に使い分ける可能性と同時に、装備面においても自衛艦も装備している 76 mm砲を搭載した中国海警が今後増加する傾向にある<sup>3</sup>。

この様な特性をもった中国海警の艦船に柔軟に対応できるようにするには、当研究会としては軍艦、公船にも明確に対応できるように警察権限としての「領域警備任務」を海保に導入することが望ましいと考えた<sup>4</sup>。しかし「領域警備任務」については、例えば行使できる権限を警察権限以上のものとして位置付けて本格的な法整備すべきとの考えもあり、議論の収束には時間を要するものと考えた。

一方で、平成 27 年度閣議決定では「我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦へは速やかに海上における警備行動を発令し対処すること」としている<sup>5</sup>。しかし、外見上海警の艦船が軍艦か否かの判別はできず、結果として、当初は海保が対応し、海警の艦船が強力な武器を使用し海保船舶が対応できなく

---

<sup>3</sup> 現状では 76 mm砲搭載海警艦船は尖閣周辺には現れていないようだが、中国海軍から中国海警に最大 20 隻移転される予定の Type 056 コルベットは、艤装及び塗装を変更中であるが、こちらも 76 mm砲を搭載したままになる可能性が高い。  
出典：「靈活対応海上闘争 056 型軽護変身海警艦」『艦船知識』2022 年 2 月号、84-89 頁。

<sup>4</sup> 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。一方、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）への対応が国内法上不明確な点にある。（「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等の措置の対象からは、外国の軍艦や公船が除外されている。）

<sup>5</sup> 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。

なった段階で海警行動の発令により自衛隊が対応するということもあり得るだろう。その際、海警行動における警職法第7条の準用による武器使用が一般犯罪の場合とまったく同じであっては有効な対応ができないと考えられることから、この様な場合の海警行動の特例として危害許容がより広く認められるようにすることが不可欠である<sup>6</sup>。

なお、海警行動が発令されても、実際の部隊の運用を考えれば現場対処部隊が瞬時に海保から海自にバトンタッチされることは非常に困難であり、このため現場において海自が対応するまでは間隙があることを十分認識しておく必要がある。

### ●海警行動で対応できない場合、国家主体に対する治安出動について

非国家主体に対しては、現状の海警行動あるいは警職法第7条による武器使用の危害許容要件を緩和した場合の海警行動により対処し<sup>7</sup>、海警行動では対応できないと判断される場合には、より大きな武器使用権限が付与される治安出動を適用すべきであると考えを整理した。

国家主体への対応として、前述した警職法7条の制限を緩和した海警行動をもってしても対応できない場合、すなわち海警行動では対応できないより烈度が高い事態ではあるが防衛出動を発令できる事態未満の事態に適応できるよう、治安出動を、国家主体に対しても適用することがあり得るとの政府の方針を明確に確認することが求められる<sup>8</sup>。

---

<sup>6</sup> 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、他国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25条1は、沿岸国は無害でない通行を防止するため、自国の領海内において必要な措置をとることができる<sup>6</sup>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<sup>7</sup>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現場の領海内に停滞、あるいは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か規定されておらず、効果的な対応が取れない状況にある。

<sup>7</sup> 相手の非国家主体が量的に海保の勢力を超える場合海警行動を発令する場合はあるものの、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、現状の海警行動では警職法第7条の準用による制約から実効性ある対応ができないばかりか、自衛隊の出動で、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可能性もある。この場合自衛隊を使わざるを得ないとすれば、海警行動よりも治安出動が適当である。

<sup>8</sup> 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

また自衛権の一形態として防衛出動よりも発動の要件や手続きが軽易な新たな行動類型を規定すれば、より迅速な発動が可能になると期待できるとの意見もある。他方、発動要件が軽易な行動類型を創設しても、要件や手続きを軽易にする以上、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、実態としては治安出動権限とあまり変わらないものとなる可能性がある。

また同時に、この様な新たな行動類型の新設は、情報操作を含むハイブリッド戦に長けていると思われる相手によって、国家の自衛措置を拡大解釈する等の自己正当化等に利用される可能性も排除はできないと考えられることから、法改正はそのようなことにならないよう注意深く検討する必要がある。

まさにこの様なことこそ後述する「ハイブリッド脅威分析対策センター（仮称）」での総合的な分析・評価に基づき慎重な検討が求められる。

#### ●エスカレートを避けつつ迅速に「防衛出動」により対処するための工夫

海保又は自衛隊が対応中に当該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、無人の島嶼で発生している極めて限定された武力攻撃事態に対しては全面的な防衛出動で対応するとすれば、余りにも選択肢の幅が狭く迅速な発令に逡巡が生じる恐れがあると同時に、かえって事態のエスカレートを招く危険性もある。

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<sup>9</sup>。ここでは現状の防衛出動への発動要件を緩和する必要性はないものの「一部に限定された防衛出動」としての発令形態及びその際の具体的措置要領を予め決めておく必要がある。

---

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。

<sup>9</sup> 自衛隊法第 76 条第 1 項。



## 第2部：領域警備任務を直接・間接的に無効化するハイブリッド戦の脅威

第1部においては、尖閣諸島周辺の領海内における特に中国海警の艦船へ対応するための領域警備について提言した。この様に領海内で無害でない軍艦・公船に対し法的にきちんと対応できることは領域警備の「核心」であることに論を挟む余地はない。しかし、国家により統制されたサイバー攻撃、世論操作等のあらゆる手段を含むハイブリッド戦は、現場と中央の指揮統制を混乱させ<sup>10</sup>、あるいは現場における各種妨害<sup>11</sup>により、我が方の対処行動を直接的に阻止、無力化させる効果を有する。また、認知領域での効果<sup>12</sup>を狙った各種手段（影響工作、世論操作等）により政府の意思決定を混乱させ、例えば治安出動、防衛出動の発動を遅延させ、あるいは阻止する等の効果が考えられる。これは領域警備の作戦に影響を与えるだけでなく、国家の安全保障の屋台骨を揺るがしかねない危険性をも内在している。

### ●「ハイブリッド脅威分析対応センター」の設立

ハイブリッド脅威を分析するとサイバー攻撃等も含まれるが、時に国家の持てるあらゆる手段を複雑に駆使した認知領域を対象とした攻撃があり、従来の外交、防衛、経済、

---

<sup>10</sup> 指揮統制を混乱させる手段として、以下のような手段が想定される。

- ・サイバー攻撃による現場における指揮統制を混乱させる。
- ・電磁波攻撃による通信妨害による現場における指揮統制を混乱させる。
- ・衛星通信妨害（海底通信妨害）により、現場と中央の指揮統制を混乱させる。

<sup>11</sup> 現場における妨害として、以下のような手段が想定される。

- ・水上・水中における無人機による艦船への航行妨害による兵力の消耗
- ・ドローンを活用した領空侵犯による防空兵力の分散と消耗

<sup>12</sup> 認知領域の効果をねらった手段として、以下のような手段が想定される。

- ・SNS等を利用した偽情報の拡散
- ・外国政府との間の離間工作（外交工作・経済手段での恫喝等）
- ・国内における世論工作・影響工作（インフルエンサーの活用）
- ・日本の漁船拿捕や漁民拘束
- ・サイバー・電磁波等の手段を用い、現場で偽情報を発信することによる誤判断誘発（過剰防衛、文民への危害等）
- ・経済的手段による直接の恫喝
- ・本土に対する各種サイバー攻撃による社会混乱の作為（不安醸成）（金融、交通、ライフライン、原発等、物理的破壊含む）
- ・テロ・破壊工作による社会混乱の作為
- ・ミサイル試射・軍事演習等による威嚇

技術、法律等を個別に分析、評価するやり方では限界がある。そこで、各種分野を総合した分析、評価が必要となる。現状は日本にはまだその土壌は育っていないことから、早期の「ハイブリッド脅威分析対応センター」の設立を目指し準備に着手することを提言する。

欧州ではすでにこの様なセンター（欧州ハイブリッド脅威対策センター）が設立<sup>13</sup>されており、これらとの機関との連携し情報交換を行う窓口とするためにも本センターを設立することは重要である。

また、対外情報発信の重要性は当然のこととして、発信した情報の反応等を AI を活用してネット上から収集分析する等、情報発信のフィードバックをかけることも重要であり、それらの機能を本センターが担うことが重要である。

また分析結果を提供することで、次に述べる、認知領域、サイバー電磁領域、宇宙領域、陸海空領域に関する Common Operational Picture (COP) を共有する常設の日米調整所の運営充実に資するという点でも、この様なセンターの役割が重要である。

### 第 3 部：領域警備に関わる日米同盟の課題

#### ●常設の日米調整所の設置

領域警備におけるエスカレートを抑制するには、危機の早い段階から日米両政府間で情報を共有し COP を作成することがまず必要である。しかし、現状の同盟調整メカニズム（ACM: Alliance Coordination Mechanism）は常設の調整枠組みとして設定されているものの、自衛隊と米軍以外の調整系統が未確定である。そこでまず、認知領域、サイバー電磁領域、宇宙領域、陸海空領域に関する情報を常時集約し、必要な場合には対応方針を検討する日本側のセンターを設立した上で、米側と COP を共有する常設日米調整所を設置することを提言する<sup>14</sup>。

特に海上における武力攻撃未満の緊急事態については、第一義的には海上保安庁によって対応するものであり、こうした対応は日本の判断によることは言うまでもないが、

---

<sup>13</sup> 2017 年ヘルシンキに設立。EU と NATO 加盟国（現在 31 ヶ国）によるハイブリッドな脅威に対応するための組織横断的な研究拠点。人員約 1200 人

<sup>14</sup> 現在の調整メカニズムは、日米 2+2 の枠組みの下で、自衛隊と米軍の行動の円滑化のために作られたものであり、グレーゾーン事態における政府全体の対応のための体制としては不十分であることから、調整メカニズムの位置付けやその任務・役割についても、政府一体となった対応の必要性という観点から、早急な再検討が必要である。



米国との十分な意思疎通が必要である。危機の早い段階から日米間の政策調整を緊密にして、それを対外的に明示することも事態のエスカレートを抑制することにもつながる。

#### ●自衛隊・海保＋米軍・米沿岸警備隊による連携の強化

自衛隊と米軍、海保と海自、海保と米国沿岸警備隊のそれぞれの連携は強化されているが、さらに4者の共同訓練を含めた連携の強化を提言する。

### 第4部:「領域警備」の実効性を高める各種施策

#### ●政府一体、更には官民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、自衛隊・警察はもとより、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文化を持つ中国のような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、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プロセスについて同盟国等の正確な認識を得るためには相当の努力が必要であり、機会を捉えて発信していく必要がある。同時に、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。

さらには、重要インフラへの妨害等のハイブリッドな脅威には今後民間との連携は避けて通れず、官民連携した図上演習へと発展させるべきである。

#### ●現場と中央政府間の通信の抗堪性確保

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。特に光ファイバーの発達により海底通信ケーブルの依存度は高まっており、海底ケーブル陸揚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れているが、同様に国際社会に対して日本の正当性を主張する根拠を明らかにすることができるよう、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備えておく必要がある。

## ●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、現行法上は対象となっていない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

相手の動きを制止し、事態のエスカレート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。

## ●艦船建造における共通設計化と、人材の有効活用

警察機関と自衛隊の協力態勢を強化するために、海保への護衛艦の転籍さらには今後の海保船舶、自衛艦の建造に当たって搭載武器は別にしても船体仕様については船体強度<sup>15</sup>と船価に配慮した共通設計化を図る等の工夫も必要である。これは産業基盤の維持、ひいては安全保障の基盤維持にも貢献する。

また少子化が急速に進む中、自衛官、海保・警察官の共同採用、統一採用或いは採用における相互協力を検討すると同時に、若年退職制度が適用されている自衛官OBの活用ができる様な枠組みの構築が必要であり、政府全体としてこれを実現させるための体制を構築するよう、政治の強い指導力を期待したい。

## ●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構築するほか、自衛隊基地・海保基地の相互利用、燃料・糧食・一部弾薬等の相互融通

---

<sup>15</sup> 2014年5月のパラセル沖での中越の紛争の際は、ベトナム側船艇の船腹に、舳先から体当たりした事例がある。これは衝突に耐えられる構造の船と考えられ、尖閣諸島周辺でも、日本漁船や海上保安庁の巡視船への衝突を仕掛けてくる可能性がある。

性の確保についても検討する必要がある。一步進めて、海自・海保の補給体制の相互乗り入れについても検討する時期に来ていると考える。

#### ●艦載ヘリや空中ドローンによる尖閣周辺の領空侵犯及び領空外からの妨害行為への対応

艦載ヘリや空中ドローンによる尖閣諸島周辺の領空侵犯により、一方的な領有主張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懸念される。空中ドローンによる領空侵犯に対して、空自だけでなく海保巡視船、海自艦艇もこれをこれに対し少なくとも警告を発しえる権限を与える新たな「領空侵犯措置」の枠組みを検討すべきである。

また、ヘリやドローンなどによる領空外からの通信妨害等への対応を考えておく必要がある。

#### ●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についても対策を講じておく必要がある。

#### ●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、日露防衛当局間の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、日中間においても特別信号旗が有効であることを早期に確認すべきである。

#### ●緊急連絡体制の構築

不測の緊急事態が発生した場合、事態が不用意にエスカレートすることを防ぐためにも、現場当事者間、上級司令部、防衛当局間、最終的には首脳レベル間の意思疎通を行い得るホットランの開設が急務である。

今後海空連絡メカニズム等のチャンネルを通じ、早期にその実現に向けた対話を進める必要がある。

## 海洋安全保障研究委員会

(委員長) 齋藤 隆	元統合幕僚長
福本 出	元海上自衛隊幹部学校長
徳地 秀士	中曽根平和研究所研究顧問、 平和・安全保障研究所理事長
平田 英俊	元航空自衛隊航空教育集団司令官
松村 五郎	元陸上自衛隊東北方面総監
中村 進	慶応義塾大学 SFC 研究所上席所員
佐藤 考一	桜美林大学教授
村上 政俊	皇學館大学准教授
帖佐 聡一郎	中曽根平和研主任研究員
上原 孝史	中曽根平和研主任研究員