

# 海上保安フォーラム 「海上の安全を担う海上保安庁への期待」

## 報告書

## 目 次

海上保安フォーラム開催趣旨	1
プログラム（フォーラム次第）	2
基調講演講師、パネリスト略歴	3
基調講演（岩並海上保安監）	5
基調講演（廣瀬海上保安大学校名誉教授）	11
シンポジウム	
パネリスト講演（鶴田明治学院大学准教授）	20
パネリスト講演（越智海上保安大学校教授）	23
パネリスト講演（古谷海上保安大学校准教授）	28
パネルディスカッション	32
資料	
資料1-1 岩並海上保安監講演レジュメ	43
資料1-2 岩並海上保安監講演パワーポイント資料	45
資料2 廣瀬名誉教授講演レジュメ	57
資料3-1 鶴田准教授講演レジュメ	58
資料3-2 鶴田准教授講演パワーポイント資料	60
資料4-1 越智教授講演レジュメ	61
資料4-2 越智教授講演パワーポイント資料	63
資料5 古谷准教授講演レジュメ	73



## 海上保安フォーラム開催趣旨

(公財)海上保安協会では、海上保安庁 0B で構成される「海上保安連絡会」というクローズな会合として、海上保安庁を巡る最新の情勢や海上保安行政に関係するさまざまなトピックについて、毎年講演会を開催してきたところです。

しかしながら、平成 28 年 12 月 21 日に総理大臣官邸において開催された関係閣僚会議により「海上保安体制強化に関する方針」が決定されるなど、昨今の海上保安についての関心の高まりや、その重要性の高まりに鑑み、この連絡会を、今後は広く一般の方々に対しても海上保安に関わるいろいろな情報を発信していく場にしていくことといたしました。

今回はその第 1 回目となり、テーマは「海上の安全を担う海上保安庁への期待」といたしました。前述の「海上保安体制強化に関する方針」の中では、「海上保安庁は、海上の安全及び治安の確保を図るという任務を果たすため、国内の関係機関のみならず、国外の海上保安機関等とも連携・協力体制の強化を図りつつ、領海警備、治安の確保、海難救助、海洋環境の保全、自然災害への対応、海洋調査、海洋情報の収集・管理・提供、船舶交通の安全確保等の業務を行っており、近年、その重要性は増している。」として海上保安庁の任務の重要性の高まりを確認しています。その基本的認識の下、①尖閣領海警備体制の強化と大規模事案の同時発生に対応できる体制の整備、②海洋監視体制の強化、③原発等テロ対処・重要事案対応体制の強化、④海洋調査体制の強化、⑤基盤整備、という五つの柱の体制強化方針が定められました。

このような海上保安庁の重要性の高まりは、裏返して言えば海上の安全を担う海上保安庁に寄せる期待の高さでもあることから、今回のフォーラムでは海上保安庁を熟知されている学識経験者の方々に、それぞれのご専門、ご経験の観点から、海上保安庁に期待するところを述べていただきました。

本報告書により第一回海上保安フォーラムにおける講演や議論の経過を広く皆様に知っていただいた上で、海上保安を取り巻く課題をご理解いただき、海上保安庁に対してさらなるエールを送って頂ければ幸いです。



## プログラム

### 1. 日時・場所

平成29年11月21日 1400～1730

TKP 東京駅日本橋カンファレンスセンター別館 6階会議室

### 2. テーマ

「海洋の安全を担う海上保安庁への期待」

### 3. 海上保安フォーラム次第

#### (1) 基調講演 1405～1515

1405～1435

「海上保安を取り巻く現状と課題」

岩並 秀一 海上保安庁海上保安監

1435～1515

「海上保安庁創設に至る背景と海上保安庁法第25条の意義」

廣瀬 肇 海上保安大学校名誉教授、広島文化学園大学社会情報学部教授

#### (2) シンポジウム 1530～1750

1530～1600

「国際法における海上での法執行活動の意味とその射程」

鶴田 順 明治学院大学法学部准教授

1600～1630

「中国海上法執行機関について —中国海警局及び国家海洋調査船隊の性格—」

越智 均 海上保安大学校教授

1630～1700

「海洋安全保障と海上保安庁の役割：世界海上保安機関長官級会合の開催」

古谷 健太郎 海上保安大学校准教授、政策研究大学院大学連携准教授

1700～1750

パネルディスカッション

(パネリスト)

廣瀬名誉教授、鶴田准教授、越智教授、古谷准教授、

鈴木 洋 (公財) 海上保安協会参与、元海上保安庁海上保安監

(司会)

秋本 茂雄 (公財) 海上保安協会理事長

## 基調講演講師、パネリスト略歴

### ○基調講演(登壇順、敬称略)

#### 岩並 秀一 海上保安庁海上保安監

海上保安大学校卒、筑波大学大学院修士課程(経済学)修了

巡視船、海上保安部、管区海上保安本部、海上保安庁本庁のほか、運輸省大臣官房、外務省(在オランダ日本大使館)等に勤務。長官秘書、敦賀海上保安部長、第五管区海上保安本部警備救難部長、海上保安庁警備救難部警備課領海警備対策官、海上保安庁警備救難部警備課長、第三管区海上保安本部次長、第二管区海上保安本部長、海上保安庁警備救難部長等を経て、平成29年4月から現職

#### 廣瀬 肇 海上保安大学校名誉教授、広島文化学園大学社会情報学部教授

大阪大学大学院法学研究科前期博士課程(公法学)修了

海上保安大学校行政管理講座、海上警察学講座において、助手、講師、助教授、教授を歴任。呉大学(現:広島文化学園大学)教授を経て、平成25年から現職  
専門は、海上警察学、行政法等。『事例で考える行政法』(嵯峨野書院)、『新版行政法』(有斐閣)等の分担・編共著書のほか、「海上警察に関する一考察」(伊藤寧先生米寿記念、『憲法と行政法の現在』所収)等の論文、評釈等多数。月刊誌『捜査研究』(東京法令)に「海上保安事件の研究」(この9月で103回)を連載中

### ○パネリスト(登壇順、敬称略)

#### 鶴田 順 明治学院大学法学部法律学科准教授

東京大学大学院法学政治学研究科公法専攻博士課程修了

海上保安大学校海上警察学講座講師、同准教授、政策研究大学院大学政策研究科連携准教授を経て、平成29年4月から現職。東京大学、早稲田大学、アジア太平洋立命館大学、東京海洋大学、北京大学等において、招聘研究員、非常勤講師等を勤めるほか、外務省、環境省、内閣官房、民間シンクタンク等の委員を歴任。専門は、国際法、海洋法、環境法等

『国際法講義 一副読本』(鶴田順著、成文堂)、『海賊対処法の研究』(鶴田順編著、有信堂)ほか、共著書、論文、評釈、受賞等多数

#### 越智 均 海上保安大学校基礎教育講座教授

広島大学大学院文学研究科博士課程前期(中国語学中国文学)修了

巡視船、管区海上保安本部、海上保安庁本庁等に勤務。海上保安大学校中国語研修、関東管区警察学校中国語研修、人事院中国派遣研修等を経て、海上保安大学校助教授。同教授、同国際海洋政策研究センター長、同副校長を歴任。平成14年4月から現職  
専門は、中国海事関連法規、中国海洋環境保護、中国海事関係機関等  
中国国内法、中国行政・治安・海上法執行機関等に関する論文、評釈等多数

## **古谷 健太郎 海上保安大学校国際海洋政策研究センター准教授、政策研究大学院大学連携准教授**

世界海事大学修士課程(海事行政)修了、グリニッジ大学修士課程(国際海洋政策)修了

巡視船、特殊救難隊、管区海上保安本部、海上保安庁本庁等に勤務。日本海難防止協会ロンドン事務所等を経て、平成 25 年から海上保安大学校准教授、平成 27 年から政策研究大学院大学連携准教授。現在、海上保安政策課程の指導に従事。専門は、国際海洋法、国際法等

「民間武装警備員に関する国際的な基準の機能」(鶴田順編著、『海賊対処法の研究』、有信堂 第九章)ほか、国際海洋法等に関する論文、評釈等多数

## **鈴木 洋 (公財)海上保安協会参与**

海上保安大学校卒

巡視船艇、海上保安部、管区海上保安本部、海上保安庁本庁等に勤務。佐世保海上保安部長、第五管区海上保安本部警備救難部長、海上保安庁警備救難部警備課長、同部管理課長、第九管区海上保安本部長、海上保安庁警備救難部長、海上保安庁海上保安監を歴任

(公財)世界平和研究所主催「海洋安全保障研究委員会」委員(平成 28 年度)、(公財)笹川平和財団主催「国際法及び東シナ海安全問題検討委員会」専門家委員(平成 29 年度～)

**「海上保安を取り巻く現状と課題」****岩並秀一 海上保安庁海上保安監**

ご紹介いただきました海上保安監の岩並でございます。先ほど、秋本理事長からご紹介がありましたとおり、この海上保安フォーラムは第1回目の開催ということでもありますけれども、そのような最初のフォーラムでお話しさせていただく機会をいただきまして、大変光栄に感じております。

また、本日は大恩師である廣瀬先生の前に発表ということで大変恐縮しておりますが、まずは役所側からの発表ということでございますので、お許しをいただきたいと思います。

本日は、「海上保安を取り巻く現状と課題」というテーマで30分、時間をいただいております。お手元にお配りしておりますレジメのとおり、三つの構成でお話をさせていただくつもりでございます。

まず初めに、我が国周辺海域における海上の安全・治安上の脅威についてお話をし、2番目に更に視野を拡げて、地域や世界における海上の脅威について、そして、最後に、これらの脅威に対する現在の海上保安庁の取組みについて、お話をさせていただくつもりでございます。

**(1. 我が国周辺海域における脅威)**

初めは我が国周辺海域の脅威の現状でございます。その第一が、何といたっても「資料1-2」スライド2頁の尖閣周辺の領海警備の問題でございます。ご承知のとおり、平成24年9月の尖閣諸島三島（魚釣島、北小島、南小島）の国による取得・保有以降、中国公船による尖閣来航、領海侵入が続いているわけでございます。

左上のグラフのとおり、ほぼ月3回、領海侵入がなされている状況です。一見、月3回ということで平滑化しているように見えるわけですが、来航する公船の隻数は、従来3隻でしたが、昨年9月以降は4隻で活動するといったことが多くなってきております。その他公船の武装化、あるいは大型化、さらには、尖閣周辺でドローンを飛ばすといったような脅威の拡大も続いているところです。中国公船の勢力も、左下のグラフのとおり、数年前までは海上保安庁の巡視船の隻数とほぼ拮抗していたわけですが、既に我が方の倍の勢力になっており、更にその差が開こうとしている状況です。また、昨年8月には、ご承知のように中国漁船と中国公船が大量に尖閣周辺に来航し、領海侵入する事案も発生しております。「資料1-2」スライド3頁ですが、ご覧のグラフのとおり、公船については、過去最大となる1日に延べ11隻が領海侵入し、また、違法操業漁船については、1日に最大延べ25隻に対して領海から退去するよう警告を行ったところです。

二つ目の脅威は、「資料1-2」スライド4頁の外国海洋調査船の活動の活発化です。ご覧の図のとおり、主として尖閣周辺の東シナ海におきまして、外国海洋調査船による我が国の事前の同意を得ない調査活動や同意内容と異なる調査活動が活発化しております。スクリーンの図の赤い印が中国の海洋調査船ですが、特に中国については、太平洋側においても同意を得ない調査活動を行っており、活動が広域化しているのも懸念材料の一つです。



次に「資料1-2」スライド5頁ですが、東シナ海の日中、日韓の大陸棚境界は未だ画定しておりませんが、日本が中間線を境界線として主張しているのに対し、一方で中国、韓国は右上の図のとおり、大陸性地殻が沖縄トラフで途切れているとし、沖縄トラフが大陸棚の境界であると主張しております。これについては、2019年頃に国連の大陸棚限界委員会で中国・韓国による申請案件の審査の順番が回ってくるようになってきています。今のところ本委員会で本件が審査される見込みは少なくなっておりますが、中国・韓国が東シナ海で活発に調査をしていますので、それに基づいて新たな主張をしてくる可能性もあり、これに対抗できるような我々のデータもしっかりと揃えておく必要があります。

三つ目の脅威は、「資料1-2」スライド6頁の外国漁船による違法操業の問題です。ご覧の図のとおり小笠原周辺での中国漁船によるサンゴ密漁、あるいは沖ノ鳥島周辺での台湾漁船による違法操業、更には三陸沖での中国漁船の集団操業等、日本周辺で様々な外国漁船の違法操業あるいはその懸念が拡大している状況です。とりわけ、昨年あたりから、日本海の大陸棚周辺での北朝鮮漁船による違法操業が急速に増加している状況です。これに対する以前の現場対応につきましては、水産庁取締船が主に対応してきたところですが、昨今の北朝鮮漁船の急増に対応して、今年7月からは、海上保安庁の巡視船も現場に出向き、現場指導あるいは放水規制等により北朝鮮漁船を現場から退去させているところです。現在では、ほとんどの北朝鮮漁船を大和堆周辺から北側に退去させておりますが、それでも数隻が入ってくる状況になっており、現在は中間線付近で対応をしている状況です。

四つ目の脅威が、「資料1-2」スライド8、9頁の緊迫感を増す朝鮮半島情勢です。北朝鮮が、国連安保理決議を無視して、核実験、ミサイル発射を繰り返し実施しております。今年の7月には、ICBM級（大陸間弾道ミサイル）のミサイルをロフテッド軌道という高高度に打ち上げて、我が国近くのEEZに着弾させておりますし、8月、9月には中距離のIRBM級のミサイルを、日本列島を越えて太平洋側に撃ち込んだわけですが、いずれも船舶の航路帯に着弾しております。航行船舶や操業漁船にとっては、大きな脅威になっております。また、今後、仮に朝鮮半島で、何らかの緊急事態が発生した場合には、邦人の保護、大量避難民への対応、工作員の不法入国の防止といったことが大きな課題になってくると考えております。

その他の脅威としまして、世界各地において、テログループの自称「イスラム国」(IS)、ISIL等によるテロが頻発しております。「資料1-2」スライド10頁ですが、最近では、ヨーロッパのみならずアジアでも、公共交通機関、レストラン等のソフトターゲットを狙ったテロが発生しておりますし、邦人が被害に遭う事案も発生しています。ご覧のスライドのように、ISILが日本を標的にすることを標榜している中で、2020年には臨海部で開催が予定されている、オリンピック・パラリンピック等が控えています。この警備が大きな課題というように我々は考えております。

また、海上ルートを使った国際犯罪も次々に新しい手口が編み出され、後を絶たない状況です。「資料1-2」スライド11頁ですが、昨年の覚醒剤の押収量は過去最高を記録し、コンテナ船、ヨット、クルーズ船を利用する等、手口も多様化しています。最近のニュースでも取り上げられていますが、金の地金の密輸が増えていまして、消費税分の利ざやを稼ぐといった密輸事案が多発している状況です。今年5月には、唐津において、過去最大の206キロの金塊を密輸する事案を摘発したところです。現在、金の輸入が年間数トンであるのに対し、輸出が百数十トンになっているようでありまして、百トン程度が密輸入されているのではないかとというふうに懸念されているところです。

その他、「資料1-2」スライド12頁の様々な自然災害の多発も大きな脅威です。気候変動によるものなのか、はっきりしておりませんが、台風のみならず、急速に発達する低



気圧による海難、水害も多発していますし、地震、火山噴火といった自然災害も続いています。こういった我が国周辺海域における様々な脅威に対して求められる対応ですが、何と言っても、このような脅威を早期に探知することが極めて必要でありますし、尖閣のみならず、東シナ海、太平洋、日本海と様々な海域に広がっている脅威に対応するための、しっかりとした体制が必要です。東シナ海での境界画定等の海洋権益確保のための海洋調査体制の強化も急務です。さらには、こういった体制づくりのための人材育成や新技術の導入も大きな課題と我々は考えているところです。

## （２．地域の平和・安定に対する海上の脅威）

続きまして、二つ目の大きなテーマですが、「資料１－２」スライド13頁、視野を更に広げまして、世界やアジアの平和・安定に対する海上の脅威です。世界は海を通じてつながっており、とりわけアジア地域においては、域内の経済活動が急速に活発化していますので、仮に域内の特定のエリアや海上の脅威が高まると、たちまち地域全体、あるいは世界全体の平和・安定に大きな影響が及ぶ時代になってきております。そういった観点から、我々、海上保安機関としては、我が国の平和・安定を守るためにも、我が国周辺のみならず、更に活動の場を前方展開しまして、アジア地域あるいは世界の海上の安全・治安の脅威の軽減にも力を入れていく必要がある時代になってきていると考えています。

そのような地域の脅威の一つが、テロの拡大です。公安調査庁がまとめた「国際テロリズム要覧」によりますと、シリア、イラクにおいて軍事的に劣勢になった自称「イスラム国」(IS)が、世界各地のIS支持者らにテロ実行を呼びかけ、これに影響を受けたテロが多発しているとの分析がなされております。

今年に入り、フィリピン、ミンダナオ島のマラウィ市で反政府武装勢力「マウテグループ」が市を占拠するといった事案がありました。本件に関しては、ミンダナオ島の横にスールー諸島がありますが、このスールー諸島を通して、マレーシアやインドネシアから、テロリストや武器がフィリピンに流入しているといったことも言われています。ISIL等のテログループが、このフィリピン周辺を新たなテロ活動拠点にすることが懸念されています。

また、海賊問題も引き続き、大きな脅威となっています。ソマリア沖・アデン湾周辺の海賊及び海上武装強盗については、我が国を含む各国の連携した取組みにより、一時期に比べ大きく沈静化している状況ですが、一方で先ほどのフィリピン周辺のスールー海、あるいはセレベス海周辺での海賊事案の多発が大きな問題となっています。この海域での海賊等事案は、先ほどお話したテロの拡大とも大きく関連しておりまして、イスラム過激派グループの一つである「アブサヤフ」等による身代金等を目的とした拉致事件等も多発しています。海賊行為がテロリストの資金源にもなっていると言われております。この海域においては、日本関係船舶等も年間約2,000隻航行している海域であり、昨年末には、日本関係船舶等が高速艇に乗った武装集団に狙われる事件も発生していますので、日本の海運界にとっても大きな問題となっているところです。

また、国際犯罪の拡大も、地域社会にとっては大きな脅威です。右上の図は、国連薬物・犯罪事務所、UNODCが発表している覚醒剤の一種である、メタンフェタミンの流通のフローですが、メタンフェタミンがアジアに流れ込み、域内で流通している状況が示されています。その他、大量破壊兵器の拡散も大きな問題です。

下の真ん中ですが東シナ海、南シナ海の海洋権益を巡る国家間の摩擦の拡大も地域の平和・安定にとって、ここ数十年で大きな脅威になっています。

南シナ海の岩礁あるいは島に対してはご覧のように沿岸各国が領有権を主張しています。数年前には中国とベトナムの公船が現場で対峙するといった事案も発生しています。こういった摩擦を国家間紛争に拡大させないように知恵を絞っていく努力が必要になってきています。

また、日本周辺と同様に、アジア地域においても自然災害が多発傾向にありますし、域内経済活動の活発化に伴い、船舶事故等による大規模災害の発生の蓋然性も高まっているところ です。

こういった地域あるいは世界全体においても様々な海洋の安全保障環境に対する脅威がありますが、これに対して我が国を含めて国際社会に求められる対応は、まず、その基本原則が「海における法の支配」です。

2014年にシンガポールで行われたアジア安全保障会議「シャングリラ・ダイアログ」において、安倍総理が「海における法の支配」に関する三つの原則に言及されました。その第一は、「国家はなにごとか主張をなすべきときは、法に基づいてなすべしということ」、その第二は、「主張を通したいからといって、力や威力を用いないこと」、そして第三は、「紛争解決には平和的収拾を徹底すべし」という三原則です。海上、海域の大部分は、沿岸国の主権や管轄権の行使が制約される公の海、「公海」で占められています。そのような海域における様々な活動については、国家の統治権能が制約されるがゆえに、その活動を律するためには、国際法が大きな力を発揮するわけです。こういった海域を通じて様々な脅威が拡がり、海上が国家間摩擦の場となっている現状において、海上における法の支配、国際法の支配ということが極めて重要になってきていると思います。また、そのような法の支配を実効的なものとするためには、もちろん各国の法執行能力の強化や各国の法執行機関等の連携が不可欠ですし、また、万が一、国家間の主張に隔たりが生じた場合には、その摩擦を極小化し、拡大を防止することが求められる時代になってきていると考えております。

### （3. 海上保安庁の対応）

次に、残りの時間を使いまして、こういった我が国周辺海域における脅威や地域の平和・安定に対する海上の脅威といったものに対する海上保安庁の対応について、お話をさせていただきます。まず、我が国周辺海域における様々な脅威への対応ですが、これについては、先ほど秋本理事長からもご紹介ありましたとおり、昨年12月、海上保安体制強化に関する関係閣僚会議におきまして、「海上保安体制強化に関する方針」が決定されたところです。「資料1-2」スライド14ページですが、方針の中身は、ご覧の5本柱で、その第一は、尖閣諸島周辺海域において、昨年8月のような事案が発生し、同時に大規模な事案が発生した場合であっても対応できる体制の整備。第二は、全国の広大な海域における様々な脅威に対する海洋監視体制の強化。第三が、原発等へのテロ対処や様々な重要事案への対応体制の強化。第四は、海洋権益確保のための海洋調査体制の強化。そして、第五は、これらの体制整備を着実に進めるための人材育成、教育訓練施設の拡充等を進める基盤整備です。

これらの体制整備を進めるため、「資料1-2」スライド15、16ページですが、平成29年度予算では過去最高となる2,106億円の予算が認められました。28年度補正を加えますと2,800億円強の予算が認められまして、これによりまして現在、大型巡視船5隻、大型測量船1隻、ジェット機1機の増強等に着手したところです。

また、平成30年度については、本年度予算を上回る2,303億円の概算要求を行っているところです。このほか、海洋調査の関係では、「資料1-2」スライド17ページのとおり、様々

な最新技術の導入や各省庁が保有する様々な海洋情報を一元的に管理して、国民の皆様へ提供するための「海洋状況表示システム」の整備を進めております。

「資料1-2」スライド18頁ですが、海上交通安全確保の分野では、大規模災害発生時の海難の極小化、物流の一層の効率化を図るために、東京湾における一元的交通管制を来年1月末の運用開始に向けて急ピッチで準備作業を進めているところです。また、バーチャルAIS、VHF Data Exchange System、我々はVDESと呼んでおりますが、こういった様々な新技術を活用した業務の高度化、効率化も進めているところです。

最後に、地域の平和・安定に向けた取り組みです。先ほど、「海上における法の支配」の確立や国家間の摩擦の極小化というお話をいたしました。海上保安機関は、まさしく、海上における法の支配の体現者です。軍事機関ではなく、海上保安機関がまず国家間摩擦の前面で対応することで、摩擦の拡大を極力抑えることが可能です。そのような観点から、海上保安庁においては、特に西暦2000年頃から、各国の海上法執行能力の強化支援、また、各国の海上保安機関の連携強化に大きな力を注いできたところです。近年、「資料1-2」スライド20、21頁にありますような取り組みを強化しているところです。

アジア各国の海上保安能力支援の関係では、従来はJICA専門家の派遣や技術協力プロジェクトといったことを行ってきたところですが、一昨年からこれに加え政策研究大学院大学と連携して修士コースである海上保安政策課程を開設して、海外から留学生を受け入れているところですし、今年10月には、能力支援の専従部隊である「モバイルコーポレーションチーム」を発足させたところです。早速、フィリピンに派遣し活躍をしているところです。その他、最近では、政府が供与した巡視船艇を使ったハードとソフトを一体化させた支援を行っているのも特徴です。

今年5月に、ジェット航空機ファルコンを海賊やテロで問題になっているスルー諸島上空に派遣して、フィリピン・コーストガード等と連携訓練を行い、その後、6月には巡視船「えちご」を戒厳令発令下のミンダナオ島ダバオに派遣して、ダバオ沖においてフィリピン・コーストガード等と連携訓練を行ってまいりました。私も、派遣団の団長として、両訓練に参加してまいりましたが、両訓練には、日本が供与した巡視船、ゴムボートが参加しておりました。フィリピン・コーストガードも十数年前に比べ、法執行能力が格段に向上しているとの印象を受けて帰ってまいりました。

また、海上保安機関間の連携強化の関係では、従来の海上保安機関の長官級会合である「北太平洋海上保安フォーラム」、「アジア海上保安機関長官級会合」に加えまして、さらに、今年9月には、日本財団のご協力をいただき、世界の38の国、地域、国際機関からの参加を得まして、東京で世界初の「世界海上保安機関長官級会合」を開催したところです。安倍総理、石井国土交通大臣にもご参加をいただきました。会合では、各国海上保安機関の間で、その連携強化や対話の拡大を図ることの重要性が確認され、大きな成果が上がったところです。

最後に、「資料1-2」スライド23頁をご覧くださいと思います。2000年頃から力を入れてきた、こうした海上保安庁の国際分野での取り組みと相まって、世界の海上保安機関の拡大、普遍化、標準化が進んでおります。ご覧の表のように、各国の多くの海上保安機関が日本を含めて、英語名称として「コーストガード」を名乗るようになってきております。また、船体については白色の船体に船首部に斜めのストライプを入れるといった外形上の標準化が進んでおります。また、そういった外見のみならず、業務運用の手法の標準化も進んでいるように感じております。英語でポリスと呼ばれる警察や、ネービーと呼ばれる海軍は、数百年、あるいは千年以上の歴史を経て世界中に定着してきた制度ですが、コーストガードは、アメリカのコーストガードを除いて、わずか数十年の歴史でございます。



す。英語名称が、ようやくコーストガードということで定着してきたような制度です。人類が編み出しつつある、極めて新しい平和・治安の安定機能であると言えます。

また、昨今の海上における様々な脅威の拡がりの中で、人類にとって欠かせない機能にもなっているように思います。そのような世界・地域の平和・安定に寄与する海上保安機関の能力強化・連携強化に向けて、引き続き、海上保安庁は努力していく所存でございます。大変駆け足での話となりましたが、以上で、私の話を終わらせていただきます。ご清聴、大変ありがとうございました。

## 基調講演

### 「海上保安庁創設に至る背景と海上保安庁法第 25 条の意義」

廣瀬 肇 海上保安大学校名誉教授、広島文化学園大学社会情報学部教授

【1. はじめに。 本報告の内容は海上保安庁法第25条の現代的意義を確認すること。その意義は、21世紀の平時の海洋秩序の維持の大原則であること】

只今ご紹介いただきました廣瀬でございます。先ずはこのような報告の機会を与えて下さいました海上保安協会様及び関係者の皆様に感謝申し上げます。

本日私に与えられましたテーマは、「海上保安庁創設に至る背景と海上保安庁法第 25 条の意義」ということでございます。

海上保安庁法第 25 条は、「この法律のいかなる規定も海上保安庁又はその職員が軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものとこれを解釈してはならない。」との定めでございます。

さて、我が国では、海上自衛隊と海上保安庁とは、その任務、機能、性質等は根本的なところで明確に分かれており、いわゆる「軍警分離」が確立しております。

そこで、本日は、海上保安庁が創設された経緯から、何故 25 条が規定されたかという理由と申しますか、時代背景について、若干の歴史を顧みながら、考察し、海上保安庁法 25 条の現代的意義と、国連海洋法条約の時代である現在の海洋の秩序維持に関係して、この 25 条があるがゆえの状況や意義等についてお話を申し上げ、25 条を削除せよとか、海上保安庁をもっと軍事的に強化するべきだといった考え方に対して、それはお許しをいただきたいということをお話しするつもりでおります。

なお、お話する内容は、全て私の私見であり、責任は私が負うものであることを予めお断りいたしておきたく、お願い申し上げます。

以後レジメに沿いながらご報告いたします。



### 【2. 終戦直後の日本を取り巻く海の状況と海上保安庁創設の経過】

昭和 20 年 8 月 15 日に先の大戦は敗戦で終わり、日本的には「終戦」なのですが、海軍はなくなってしまいます。海上保安庁 10 年史の表現を借りますと、

「終戦当時のわが国周辺の海域は、悪質犯罪の跳りようする舞台と化した。それは国内のやみ取引きを助長する大動脈であり、密漁者の黄金の漁場であり、密貿易と不法入国のために開放された門戸であった。船内賭博の如き刑法犯も盛んに行われ、海賊の横行さえしばしば伝えられた。一方、船舶の航行の安全についても終戦当時ほど不安と危険にさらされた時代はなかった。

元来、一万海里にもおよぶわが国の沿岸水域は、複雑な海岸線と気象海象の急激な変化によって世界屈指の海難多発海域とされているが、海上保安機能に加えられた戦争の打撃は正に致命的であった。航路標識の壊滅、水路測量能力の低下、船舶の構造及び設備の劣

悪化、優秀船員のそう失等によって、航海の安全を保つために必要な基礎はすべて失われ、海事諸法令の大判は死文と化した。そのうえ日本が敷設した係留機雷 55,347 個、米国の B29 及び潜水艦が敷設した感応機雷 10,703 個が日本近海の水路や主要港湾を覆い、多数の沈船や密航者が放棄した船舶とともに船舶の航行をおびやかしていたのである。

このように、海上の治安及び航行の安全は、終戦直後著しく暗黒の海を現出していたが、この事態に対処すべき国家機関はあまりにも微力であった。戦前には治安の維持については水上警察、税関、海運局等々の諸機関が、それぞれの主管に属する法令の励行に当たってきたが、いずれも実力強制の力が弱かったので、取締上の最後の実力行使の面は、全て海軍に依存してその目的を達していたのである。」

と、(10年史 3~4 頁)記述しています。

このように、戦前には、海上の治安及び航行の安全について、その多くを海軍に依存していたため、終戦による軍の解体によって日本の海上保安機能は弱体化してしまい、この空白状態を満たし、明るい海を建設することは、我が国の政府にとっても、日本を占領している連合軍にとっても重要な関心事でありました。

加えて昭和 21 年初夏、朝鮮で「コレラ」が蔓延し、不法入国船を介してその恐るべき病毒が日本に侵入し流行する徴候が発生し、悪疫の侵入を極度に恐れた連合軍当局の指令で、日本政府は、海運総局に不法入国船監視本部を置き、九州海運局に不法入国船監視部を置き監視取締りが行われます。コレラが海保の創設を助長したのかも知れません。

その間、我が国の海上保安制度を調査し対応策を樹立するため、アメリカ合衆国コーストガードのミールス大佐が、連合軍最高司令部、即ち GHQ の要請により来日し、海上保安の一元的な管理機関設置の必要性を特に強調したところの助言と勧告を行います。

そして運輸省に海上保安庁を設置する案が正式に採用され、政府は、GHQ に対して海上、保安機関設置の許可を申請します。(海上保安庁 30 年史 2 頁)

### 【3. 海上保安機関設立に対する GHQ 民生局の反対と、対日理事会、極東委員会での反対】

しかし、海上保安庁の創設は、占領国の微妙な国際関係に巻き込まれていきます。先ず、海上保安機関を設置する案が、対日理事会に諮られる前に、GHQ 内部の公安局の承認は得たものの、民生局はこれに反対します。

民生局は、この案では、海軍の中核部隊をおそらく形成すると思われる、一つの組織的な、よく訓練を受けた、制服着用 of 軍隊が、その規模についての制限もなく設置されること、速力や武装についての制限がなく、排水量 1500 トンまでの船艇の使用と、その船艇を領海外の公海上で活動させることを承認しているので反対だというのでありました。

そこで日本国政府は、海上保安庁に対する次のような制限を受け入れます。

- 一、総人員が 1 万人を超えないこと。
- 二、船艇は 125 隻以下で合計トン数が 5 万トンを超えないこと。
- 三、船艇は 1500 トンを超えないこと。
- 四、速力は 15 ノットを超えないこと。
- 五、武器は海上保安官用の小火器に限られること。
- 六、活動範囲は日本沿岸の公海上に限られること。

しかしながら、当時、占領されている日本の管理のため、GHQ以外に、対日理事会や極東委員会といったものが設けられておりましたが、その対日理事会では、かかる重要事項は、GHQの承認に先だて、対日理事会か、極東委員会で検討されるべきではないかといった議論があり、極東委員会で、ソ連代表は、「日本に海上保安庁が設置されるのは、日本海軍復活の前兆だ。武装して海軍の中核部隊になるのではないか。」と非難し、中国代表は、「かかる脅威の発生につき嚴重監視の必要がある。」と述べたといます。海上保安庁設立の2日前の4月28日にもこのような議論が行われていました。(庁法は23年4月27日に成立、5月1日施行)

総司令官であるマッカーサーは、かかる困難を乗り越えるため、草案にあった3インチ砲は搭載しないこととし、「職員は軍隊として組織されてはならず、いかなる規定も軍隊の機能を営むことを認めるものと解釈してはならない。」との条項を予め挿入しておりました。それでもなお多くの議論、異論がありました。このような経過で、そして、占領下の特殊な事情の下で、各国の疑念を晴らし、正に軍隊ではない証拠を明示するために、海上保安庁法第25条が規定されたのであります。(大久保武雄、海鳴りの日々62頁以下、海洋問題研究会)

海上保安庁法制定当時の内部文書(海運局総務課、海上保安庁法案逐条説明書)では、この規定は海上保安庁の軍隊化防止に関する規定であるとし、ポツダム宣言の中に、日本を戦争に導いた軍国主義的権力及び勢力を永久に除去すべきこと及び日本の軍隊は完全に武装を解除せらるべきことの二項目を宣言し、この精神に従って新憲法(21年11月3日)に第9条が定められた。海上保安庁と雖も憲法9条の規定に拘束されることは勿論であつて、第25条(最終案前は26条)の規定は、いわば蛇足の規定であるが、憲法第9条2項に規定する潜在的戦力たり得る可能性が最も強いので念のためかかる規定が設けられたものであると説明しています。

平和主義を象徴する我が憲法第9条を前提として、海上保安庁法第25条が設けられたことは、誕生した、海上保安庁という組織の性格を明確に根拠付けるものであったと言えるのでございます。

#### 【4. 海上公安局法の制定と廃止による、軍警分離の更なる明確化】

昭和25年6月25日突如として朝鮮動乱が勃発いたします。(28年7月27日休戦協定)

この動乱に伴い、海上保安庁の組織や勢力は大増強されるのですが、反面、海上保安庁の附属機関として「海上警備隊」が設置され、次いで、紛らわしいですが、単に「保安庁」という名称の組織が発足し、これにともない、「海上公安局法」という法律が定められ、これによれば、海上保安庁を廃止し、警備救難業務を「保安庁」に移管することが予定されました。が、昭和29年7月1日に防衛庁が設置され、海上公安局法は廃止されました。その結果、軍事組織である海上自衛隊と、警察組織である海上保安庁とが並立することとなり、ここに軍警分離が更に明確になります。海上保安庁は、以後、純化した形で行政的海上保安機関としての地歩を固めていくことになったのでした。

当時の国会において、海上公安局法の審議の過程で、防衛的性格を有する部隊を中心とする機関と行政事務を所掌する機関を同一の組織の下に置くことは、行政組織の常識に反する。といった議論があり、海上保安庁の船舶は純然たる非軍事的公船であるのに、保安庁の下に入るにより、軍艦に準ずるものであるとの印象を与え、特に李ライン等において外国官憲と摩擦を生じる虞がある、といった指摘もなされておりました。



海保の警備救難業務の受け入れ側とされた「保安庁」の庁議でも、保安庁法の改正により、保安庁の任務が直接及び間接の侵略に対応する防衛を主にすることに変わるから、海上警察である海上保安庁をそのまま統制下に置くことは、異質のものを持つことになるから好ましくないという見解でもあったのです。

勿論、運輸省や海上保安庁の側からも、軍事機関によって警察機関が管理されることは国政運営上恐るべき弊害が予想される、保安庁の外局としても、防衛業務と、海上保安業務とではその性格が異なり、要員・船艇等の共用は困難であるから、経済的とはいえなど反論しておりました。

陸では、明治8年太政官達第29号、行政警察規則の制定により（川路利良による）、いち早く軍警分離は確立していましたが、海では、昭和23年の海上保安庁法の成立により、漸く軍警分離が成立したと言えるかと思えます。

このようなことから、当初海上保安庁のキャッチコピーは「平和の使徒海上保安庁」と言っていたこともございました。また、海上保安庁の船艇等の現場の幹部は、組織発足の折、そのほとんどが高等商船出身者で占められていたことも、軍事的色彩を否定する内在的要因になったであろうと考えられます。

そして、海上保安庁法の規定は海上における法の執行を定めたものですから、順次設立されていった、教育機関、海上保安大学校及び海上保安学校では、船舶職員としての技術、海一般の知識の教授と同じかそれ以上の比重で、法執行のための法学教育、司法警察職員としての教育に力を入れ、それは憲法に則った厳格な法治主義、国際法の遵守が徹底されたものでありました。

そして、巡視船に対しては、船舶職員法や船舶安全法が適用され、船員法の適用こそないものの（国家公務員法の適用であるため）、法の規律は商船や一般船舶とほぼ同じであり、このような海事諸法令の規律が及ばない自衛艦とは異なっています。

船艇の性能も、海難救助や法執行に適した形、機能が独自の発達をとげており、海上自衛隊のそれとは著しく異なるのでありまして、共に、国家にとって必要な組織であり、当然、協力し合うものでありますが、本質的に機能や目的は異なっているということを認識し、理解しなければなりません。

## 【5. 海上保安庁が業務を執行してきた歴史の中で次第に重要性を増していった非軍事性】

海上保安庁が対応した主な業務について考えてみます。

結果として韓国が不法に占拠しておりますが、竹島への対応。李ラインや北方水域における我が国の漁船の拿捕防止等の保護の活動を見ましても、ラズエズノイ事件、最近の能登半島沖不審船事件、九州南西沖不審船事件の場合は武器を使用しましたが、しかし、正当防衛、あるいは比例原則を守りつつの法律に基づく武器の使用でありましたし、李ラインの時代、韓国側は、国際法を無視した、無茶な、海上保安庁の巡視船への無法な銃撃、巡視船の臨検、巡視船の拿捕といった度重なる異常な行為に対しても、「忍」の一字で耐えに耐え、我慢しつつ、やり返すといったことは一切せず、李ライン警備では、相手を刺激しないためと、3インチ砲などの武器の砲身を外しての哨戒活動をしたのでありました。

海上警察学の泰斗、飯田教授は、韓国警備艇の振る舞いを「公船による海賊行為だ」と論難されておられました。

昭和48年の、初めての、シンガポール、タイへの巡視船の派遣、以後の油濁の防除や、海賊対策といったミッションでの東南アジア水域への派遣等の経験から、軍事とは切り離された、コーストガード同士の連携、協働の必要性和重要性を深く認識し理解するようになったと思います。

北方四島から、だ捕され抑留された日本人船員の引取りや、第31吉進丸がロシアの国境警備隊の警備船から銃撃され(平成18年8月16日)、死亡した日本人漁船員のご遺体の引取り等に巡視船が使用され、大火傷をした瀕死の少年コンスタンチン君を、サハリンのユジノサハリンスクへ、海上保安庁のYS11が日本の航空機として、戦後初めて飛行し、無事札幌医大での治療に成功させたこと(平成2年8月27日、28日)。邦人の救助に我が自衛艦が出向くことに、この時期でも否定的な韓国であっても、以前から巡視船による共同パトロールや相互訪問にはアレルギーが無いことなどを経験すると、コースガードという組織の特性が浮かび上がってくるように思います。因みに、海上保安庁は、其の英語表記を2000年4月1日にJAPAN COAST GUARDにしています。

平成17年5月31日、韓国漁船「シンブン号」が我が国の排他的経済水域内で、違法操業の疑いで、我が巡視艇により停船を命ぜられますが逃走いたしました。立入検査忌避の疑いで追跡したところ、その先の洋上で「シンブン号」を挟んで日韓の巡視船艇が対峙するところとなり、船長の身柄を引き渡せ、いや引き渡さないと洋上で談判が行われ、また外務省を通じての話し合いにもなりましたが、結果は韓国漁船の船長が違反を認めてボンド金を支払うが、身柄は韓国海洋警察が引き取るということで、痛み分けの様でもありましたが解決いたします。ここで重要なことは、国際紛争にも戦にもなっていないことです。韓国側には面子や意地の張り合い、韓国国内向けのパフォーマンスがあったにせよ、法執行機関たる海上保安機関同士の話し合いが洋上で行われ解決されたという、そのような解決を導くことができるということが重要なのです。

## 【6. コーストガードの機能・役割・設置の理由と Posse Comitatus について】

特に東南アジア、東アジア、インド洋水域に顕著ですが、20世紀から21世紀に移る頃合いで、コーストガードが、国家の管轄権の範囲を超えた水域における外交政策の手段といったような国策に広く使われ出したことが指摘され始めました。(サム・ベイトマン)

各国は、海上における微妙な事案において、海軍ではなくコーストガードを出すようになり、他国との協力的活動にこれを使い、コーストガードは、地域の秩序と安全に大きな貢献をする潜在能力のある重要な国家制度として登場してきました。

海洋での各国の協力活動は、海洋環境の保護、海上安全、資源管理、海上における不法行為の防止等に関して必要ですが、コーストガードは、海軍よりも、このような協力活動に適しています。つまり、海軍間の協力では対応できないような機微の事案に対応が可能であり、海軍艦艇の使用が状況を悪化させるような海域における法執行の手段となると理解されつつあります。

今見たように、沿岸国は、自国海域での安全の維持、海上環境の保護、海上秩序の維持を図らなければなりません。海洋汚染、違法操業、海賊や各種密輸等の防止は、現代の国際社会において、軍事的脅威に対する防衛と同様、国家安全保障の一部となっています。

そして、このような業務の執行能力、主として法執行能力になりますが、これは国家存立の重要な要素であり、コーストガード設立の理論的根拠の主要部分を占めていると考えられます。

海軍とは別のコーストガードの設置の理由としては、法の制度の面での考察が重要であると考えられます。コーストガードの職員は、自国民や外国人の逮捕権限を含む国内法令の執行能力を保有しなければなりません。即ち、法執行のため法律知識と法執行の訓練です。アメリカ、イギリスなどの先進国では、軍隊は、国民に対する警察任務に当たってはならないという法律上、あるいは政策上の制約を課しております。たとえば、アメリカにおいて伝統的に確立されてきた文民と軍隊の分離原則を具体化し、文民の法令執行に軍隊を使用することを禁じた「Posse Comitatus Act (18USC1385)」により、コーストガードを除く陸軍、海軍、空軍、海兵隊の4軍は制限を受けています。(村上・森、海上保安庁の成立と外国法制の継受、海上保安法制 38-39 頁)

これは、軍事部門と文民部門、即ち非軍事部門を分離するという、マグナ・カルタ以来のアングロ・アメリカンの伝統原理を具体化したものでございまして、軍と法執行を分離し、軍を通常の法執行に使用してはならないという法原則を宣言した、米国の統治形式の基本方針とされているということも、大いに参考になるものと考えております。

オーストラリアのサム・ベイトマンによれば、

「海上管轄の主張に争いのある場合や国家間において緊張が高まっている場合などの機微な海域への展開は、軍艦よりもコーストガードの勢力がより適している。そのような状況に於いては、軍艦による外国船の拿捕は極めて挑発的であるが、コーストガードの船舶による拿捕は、正当な法執行として受け止められ、拿捕を行なった国が当該事件を比較的小規模なものとしているシグナルとなる。最大勢力の展開という軍隊の気風と、より慎重で、かつ、できるだけ最小限の勢力を投入しようとする法執行の気風とは相容れないものである。また、コーストガードの船舶・航空機は海軍の勢力よりも安価であるというコストの問題がある。さらには、発展途上国においては、文民形態のコーストガードの制度が、船舶保有の為の国際的な援助の誘因になる可能性もある。」とこのように指摘しています。

国際法では比例原則のことを proportionality というようですが、忍耐を含む警察権行使の基本である比例原則が適用され、また、巡視船艇及びその運用技術の移転は、軍事的援助とは見做されないことから、我が国においても、マレーシアやフィリピン等への船艇や技術の供与を行っており、これが、国内で問題にされたことはなかったと承知しております。

## 【7. コーストガード間の協力】

次に、コーストガード間の協力についてももう少し論じてみたいと思います。

色々な状況でのコーストガードの船舶の投入は威嚇的ではなく、緊張を与える度合いは軍艦に比べて小さく、より大型で、強力な武装をした薄ネズミ色の軍艦よりは脅威的でなく、海軍間ではできないような他国との演習、訓練の実施も可能と考えられます。

かつて、日本とインドとの海上安全保障に関するダイアログが、日本財団主導で行われ、両国の海軍とコーストガードのOBが参加メンバーでしたが、その会議の席上、インドコーストガードの初代長官であった、デ・シルバ中將は、

「印度とパキスタンは戦争もしていたが、両国のコーストガードは、海難救助、海賊対策、密輸対策等で、共通目的の為、協働することができている。」

と発言されたことは、示唆に富んだものでした。法執行機関であるコーストガードは、密航・密輸・密漁・人身売買・テロ対策・環境保護・航行安全・海難救助といった海洋秩序の維持という同じ目的のために協働することが可能になっています。

本年（平成 29 年）9 月に、日本財団と海上保安庁との共同主催という形で、日本を含む世界 34 カ国 1 地域の海上保安関係機関トップと国際海事機関 IMO など海事国際 3 機関の事務局長が一堂に会して、海上の安全や犯罪防止などの連携方策等を協議する、「世界海上保安機関長官級会合」が東京で開催され、海上安全と遭難・災害対応、海洋環境保全とともに、法の支配に基づく海洋の秩序維持が、世界の人々が安心して海を利用し恩恵を享受するための不可欠な基盤だとする議長総括を採択し、世界の海上保安機関などの連携と対話の拡大の重要性、さらに、世界中の地域の知恵と専門技術、知識を結集することの重要性なども確認しています。

これ以前に、「北太平洋保安フォーラム（平成 12 年）」「アジア海上保安機関長官級会合（平成 16 年）」も開催されており、これらが軍事的色彩を帯びるものではなく、国際政治の力関係とは無縁に行われ、成果を上げていることも、コーストガード間の連帯・協力・協働が世界標準となっていることの証左であることを示しているのだと思います。

これについての詳細は、後ほど古谷先生から、報告がなされると聞いておりますので、そちらにお任せしたいと存じます。

## 【8. 海上警察機関と軍事機関との相違】

次に順不同ですが、コーストガードと海軍の相違について思いつくところを比較対照してみたいと思います。

### COAST GUARD（沿岸警備隊）

### NAVY（海軍）

・海上保安庁

・海上自衛隊

行政的平和的海上権力機関

軍事的非平和的海上権力機関

分散配置（保安部署に分散配置）

先制と集中（艦隊行動）

法執行作用

軍事行動

法令の適用・法執行技術

最先端軍事技術

対象は軍艦・公船を除く人と船舶

軍事目標

業務に比例原則が適用

戦力投入に制限なし（ROE）

司法的統制に服する（法治主義）

シビリアンコントロール

低コスト（2 千億円）

高コスト（陸海空三自衛隊で 5 兆円）

国際紛争にならない

国際紛争の可能性

近隣諸国の疑惑を招かない

軍事的意図を疑われることがある

行政事務たる海上の治安維持

戦闘事務・軍事的プレゼンス

船舶の構造は造船関係法規の適用

軍艦

軽度な武器の装備

致命的且つ、破壊的な武器体系

警察機関は政治的に中立

戦争は政治の延長（クラウゼビッツ）



このように、組織の任務、人員養成の教育内容、船艇・航空機の構造と機能といった点から見ただけでも、共通して行える業務は多々あるとはいうものの、本質的に、両組織が代替可能であり、或いは一つの組織となって機能するという事は、21世紀の現代においては難しいと言わざるを得ません。

## 【9. 戦争にならない装置についての議論】

次に、法執行を任務とする海上保安機関の存在が、戦争にならない装置であるという議論について触れてみたいと思います。

責任あるポストに就いた海上保安庁の幹部職員の間で、海上保安庁という組織が、国境水域における何らかの事象に対応することによって、事態が戦争にならずに、平和的に解決できるという認識が自覚的に共有されていき、海上保安庁の重要な行動基準、理念になっているように思います。

平成26年2月に、海上保安協会から「海の同志たちへ ～尖閣警備のみなさん・ご家族の皆さんへ～」という小冊子が出されています。歴代の長官、次長、警備救難監の方達が激励や感謝の文書を寄せられています。図らずもかつての幹部の方達の見解を知るところとなりました。

「尖閣諸島は、まさに一触即発の危機にある。その渦中であって、武力衝突を避けるために最善の行動を執っている」海上保安官が現場で実行している通り、「相手側の理不尽な挑発行為に対し、冷静沈着に判断し、かつ、毅然として大人の行動を執る事である」(丹羽第29代長官)

とされるもの、

「戦争だけはしたくないと多くの国民は考え、警察機関である海上保安庁に対する期待は大変大きなものになっている。」(石川39代長官)

というコメント

「国境警備の任務に海上保安庁が当たることは、国際間の緊張を高めない、合理的な国家の知恵です。軍、日本でいえば自衛隊が国境警備に当たると、相手国も軍が出てこざるをえません。予期せぬ事態になった際にも、軍ではない比較的軽微な武器しか保有しない機関同士が対峙している限りは、軍同士の場合よりも大きな紛争になりません。世界的にコーストガード機関が多く設立されるようになったのは、こうした考え方からだと思います。」

(岩崎40代長官) とするもの、

「現場に配備された皆さんによって、尖閣の実効支配を保っていかなければなりません。一部には、自衛隊により尖閣を警備すべきという声もありますが、武力紛争のない国境警備は、警察機関が国際法及び国内法に基づき実施するというのが世界の趨勢である。」(城野52代次長) とされ、

「海保の責務はひたすら耐えること。それが海保の使命だと思います。海保の存在が『戦争を誘発しないための制度』であることは、海保のこれまでの行動が証明しました。」(後藤第29代警救監)

と述べているがごときです。

元海上保安庁警備救難監であった、富賀見栄一氏は「海上保安庁進化論」という書物で、

「領海警備の実施対象は、私人による密航・密輸・密入国・密漁等による侵犯行為から、国家の意思による、スパイ工作行為等の侵犯行為まで幅があり、その実力行使には、警察作用と軍事作用の両方をもって対処することとなる。国際法上適正な行為である限り、いきなり軍事作用に及ぶのではなく、警察作用で対処する方が、紛争になる可能性が低いと考えられる。」としています。そして、フィリピンやマレーシア等で、海上保安機関が設立されているのは、「平時においては、警察作用としての海上警察権による領海警備の方が有効であると認識されてきている。」からだ結論付けています。

小川和久氏も、「日本は国境を守れるか」という本の中で、「国境警備隊は、国境や領海がらみの紛争を本格的な戦争にエスカレートさせないための安全装置であり、人類が考え出した知恵ともいえる存在だということが理解できるだろう。」とされています。

作家の山崎豊子氏は、絶筆となった、「約束の海」の「執筆にあたって」で、「戦争には絶対に反対ですが、だからといって、守るだけの力も持ってはいけない、という考えには同調できません。いろいろ勉強していくうちに、『戦争をしないための軍隊』、という存在を追究してみたくなりました。」とされています。結論をお聞きできなかったのは誠に残念でございました。

最近では、9月12日に放映されたNHKのクローズアップ現代で、尖閣警備の拠点石垣島のレポートだけでなく、フィリピンのスカボロー礁の領有をめぐる初期の対応で、フィリピンと中国の海軍同士が対峙してしまった、いわば失敗事例として問題を取り上げていましたのも、本日のテーマに関連して、示唆的であったと理解しております。

## 【10. まとめに代えて】

このように見て参りますと海上保安庁法第25条の現在の意義が理解され、この25条の存在が極めて重要な意義を有するに至っていることも理解され、それは、平時において、国内的にも、諸外国に対しても意義あるものであり、海上保安庁法第25条が、改正或いは削除されることなく、存在し続けることが重要だと考えております。

平和国家を憲法原理とする我が国において「戦争をしないための軍隊」と「戦争にならないためのコーストガード」の双方の存在が必要不可欠だと考えておるところでございます。

現在の中島敏海上保安庁長官が、平成29年の年頭の所見として、尖閣対応について、「海上保安庁としては、海上法執行機関として、国際法と国内法に基づいて、事態をエスカレートさせないよう冷静かつ毅然とした対応を続けています。その結果、海上法執行機関が紛争に至らないための『緩衝材』としての機能を果たし、外交的解決に至るまで現状を維持する役割を果たしていると考えています。」という言葉を引き用させていただいて、私の報告を終わりたいと存じます。ご清聴誠にありがとうございました。

## シンポジウム

### パネリスト講演

#### 「国際法における海上での法執行活動の意味とその射程」

鶴田 順 明治学院大学法学部准教授

ただいまご紹介にあずかりました明治学院大学法学部の鶴田と申します。どうぞよろしくお願いたします。今年の3月に12年間お世話になりました海上保安大学校を退職し、4月から東京の私立大学の明治学院大学法学部に移りました。国際法を担当し、また「グローバル法学科」という国際系・法学系の新しい学科を立ち上げるプロジェクトに携わっています。

私も海上保安庁OBではあるのですが、本日、登壇されているメンバーの中で、唯一、海上保安大学校の卒業生ではありません。私のような者にもこのような講演の機会をいただいたことに感謝しております。海上保安庁OBの一人として、いろいろと発信しやすいポジションにいますので、できるだけ役目を果たしていきたいという気持ちがあります。いかなる発信かという、在職中にさまざまな経験をさせていただき、さまざまなことを考え・感じてきましたので、それらを整理して発信していきたい。また、どのように発信するかについては、海上保安庁の内部で共有されていること、たとえば、海上法執行に関する基本的な考え方、経験、実績、こだわりを、外部の方々にも共有してもらえようなかたちで発信していきたいと考えています。

海上保安庁で共有されている・共有されつつあることで、私が気になっているのは次のような理解です。ある事案・事態対処で「軍」が対応の主体となると国家間紛争という構図となり、事案・事態がますます悪化し、国対国の戦争になってしまう可能性がある。それゆえ、それとは異なる事案・事態対処の必要があり、まずは軍ではない「海上法執行機関」が「海上法執行活動」によって対応すべきである、というような理解です。とりわけ最近海上保安庁に対して外部の方々からさまざまな期待が寄せられていますので、それとの関係で、そのような理解が示されることが多いように思います。大事なものは、このような海上保安庁の外部の方々の理解や具体的な動きを、海上保安庁の内部でどのように受け止めるか、ということだと思えます。

私も海上保安大学校在職中に、軍か警察か、海軍か海上法執行機関かというような枠組みで調査・検討をしたことがあります。しかし、いまはそのような枠組みはとりません。その理由は二つです。まず、軍か警察か、海軍か海上法執行機関かという主体の国内法上の「位置付け」には着目しません。いかなる点に着目するかというと、各主体の「活動」です。具体的な事案・事態対処の局面で、それがいかなる局面であって、いかなる活動をしているかに着目します。国際法の観点からは（国際法上の評価を下すにあたっては）、主体の位置付けはあまり重要ではないからです。各国国内法における位置づけが海軍ではなく海上法執行機関という位置付けであっても、国際法の観点からは当該機関の活動が軍事活動にあたると評価される可能性はあります。もう一つは、軍事活動との相対において海上法執行活動が意義ある、ということではなく、海上法執行活動そのものに意義がある、と考えるからです。言うまでもなく、海上法執行機関は、日々、さまざまな分野で、さまざまな活動をし、さまざまな事案・事態対処をしています。海上保安庁には実績があり、技術があり、実力があり、そのような技術や実力を有する職員がいる。そのような組織のあり方が他国のカウンターパートから憧れをもってみられ、海上法執行機関同士の国際連携・協力が始まり・進み、各国海上法執行機関のキャパシティ・ビルディングへの協力を

求められ・それに応えるという関係性を構築できている。けっして、軍事活動との相対において海上法執行活動の意義が有るということではなく、それ自体に意義がある。関連して、もう一つ付け加えておきたいのは、個別の分野での海上法執行機関同士の国際連携・協力は国家間の同盟関係とは関係がないということです。国と国との関係が一般的には良くない時期であっても、海上法執行の個別の分野で実務的には協力できることがある（たとえば、2013年の小笠原諸島周辺海域における中国漁船によるサンゴ密漁問題への対応）。ある事案・事態に対処するにあたって、ここまでは海上法執行活動で対処し、ここからは国家安全保障を目的とする海上での軍事活動で対処するというように、これら二つの活動を「同一線」上に位置付けることはできません。これら二つの活動は内容や目的が異なります。異なる価値のあるものを安易に比べてはいけません。比較をするためには何らかの基準が必要です。日本では「同一線」上に海上自衛隊と海上保安庁を位置づけるという発想が強く出ているように思います。これには、両組織の設立から今日までに至る歴史的な経緯も影響しているのですが、海上警備行動の影響もあるように思います。海上警備行動は1999年3月の能登半島沖不審船事件で初めて発令されたものですが、海上保安庁では十分に対応できないという状況に至って海上自衛隊が活動するというように、たしかに海上保安庁から海上自衛隊へという対応の主体の変更があります。しかし、海上警備行動の発令下において、主体の変更はあっても、活動の性質は変わらず海上法執行活動です。けっして海上法執行活動で対処できなくて軍事活動に移行するというものではありません。

海上法執行活動とは、基本的には政府の管轄下の私人などに対する各国の国内法での適用執行です。各国国内法令における「犯罪」に関連した海上での法執行権限の行使は、具体的には、国内法令の励行の確認、犯罪の予防、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、犯人を逮捕して刑事司法手続きにのせるという権限行使です。海上での法執行活動には、領域主権を確保し、領土保存の侵害を排除するなど、国家安全保障(national security)に資する側面もありますが、これらはあくまでも海上での法執行活動の副次的な効果であって、海上法執行活動が直接に目的とするものではありません。

では、両者の境界、いわゆるグレーゾーンをどのように考えたら良いか。ここでは海上法執行活動の方から、また国際法の観点から、整理してみたいと思います。海上法執行活動のいかなる点に着目するかというと「実力の行使」(use of force)です。

海上での法執行活動における実力の行使について、海上での法執行活動は上記のような内容・目的を有するものであるため、活動の方法や活動のために用いる手段(装備など)もそれに対応したものとなります。たとえば、犯人を捜査し逮捕するなどの刑事司法手続きに乗せることを不可能ならしめるような過度の実力の行使(たとえば、停船命令を無視して逃走する外国漁船を全損・沈没させるような過度の「武器の使用」(use of weapon)など)は海上法執行機関による権限行使の目的と整合するものではなく、国際法上許容されるものでもありません。

海上での法執行活動における実力の行使は、国連海洋法条約301条や国連憲章2条4項が禁止する武力の行使や武力による威嚇とは異なります。国連海洋法条約は武力による威嚇または武力の行使を禁止しつつ、締約国が、領海、排他的経済水域、大陸棚と公海の各海域に対応した事項に関する執行管轄権を行使することを許容しているため、海上での法執行活動と軍事活動を区別していますが、両者の境界は明確とは言えません。この境界をどのように整理したら良いか。私は、2007年のガイアナ対スリナム事件(CGX事件)に関する仲裁裁判所の判決\*を参考にして、その判断基準を三つに整理しました。海上での権限行使の国際法における性格決定は、(1)いかなる状況で(領有権や境界画定をめぐって国家



間で紛争・対立のある海域での権限行使であるかなど)、(2) いかなる法的評価のもとに(権限行使の対象者の行為が主権侵害であるのか、国際法上の権利侵害・義務違反であるのか、自国の領海における外国船舶による「無害ではない通航」であるのか、国内法令違反であるのかなど)、また(3) いかなる目的の権限行使がなされているか(行政的には是正措置を講じるという目的か、被疑者を逮捕し自国の刑事司法手続きに乗せるという目的かなど)などの基準によって決せられると考えます。

「海洋の安全」が関わる事案・事態に対処する主体の国内法上の位置付けが海軍ではなく海上法執行機関であるからといって、また「海洋の安全」が関わる事案・事態に適用のある国内法令が整備され、海上法執行機関が当該国内法令の適用・執行権限の行使として事案・事態に対処しているからといって、当該機関の当該権限行使が、国際法上、当然に法執行活動にあたることになるわけではありません(国際法上の効果を生むわけではありません)。

いま、国内法令の整備についてふれましたが、最近も海洋関係の更なる国内法整備の動きがいろいろあると思います。そこでの頻出用語は「海洋権益の保全」や「海洋主権の確保」です。ただ、「海洋権益」(maritime interest)はむき出しの利益であって、法的に保護された利益である「権利」(right)とは異なります。国家が有する主権を確保する目的で法律を作るのではなく、主権から個別・具体的な国際法上の権利を抽出し、その権利に対応するかたちで国内法を整備し、法律を制定し、具体的な事案・事態で適用・執行していく。海洋権益の保全や海洋主権の確保などを目的とする法律であっても、いったん制定されてしまうと、そのような法律の適用・執行は海上保安庁の業務に海上法執行活動として含まれることになる。しかし、重要なのは、その活動が国際法の観点から法執行活動として評価できるような「実質」を備えているか否かです。

「海洋の安全」の関わる事案・事態に適用のある国内法令の整備を進めていくにあたっては、国内法令の規範内容の精査に加えて、具体的な局面における当該国内法令の適用・執行という海上での権限行使が国際法の観点からどのように評価されるか、また、そもそも、対処・克服すべき事案・事態が、国内法令の適用・執行によって対処・克服しうるような、対処・克服すべき事案・事態であるのか、精査する必要があります。

#### \*【参考】2007年のガイアナ・スリナム事件(CGX事件)に関する仲裁裁判所の判決

2000年6月、ガイアナとスリナムの大陸棚の境界画定をめぐる紛争海域において、ガイアナとの石油利権契約に基づき地盤掘削活動を行っていたカナダのCGX社のソーントン号に対し、スリナム海軍所属の巡視船が、無線を通じて、「12時間以内に退去せよ……さもなくば、結果はあなた次第である」との警告を行った。ガイアナは、スリナム海軍の巡視船によるこうした対応が、ガイアナに対する「武力の行使」にあたり、国連海洋法条約や国連憲章が規定する国際法上の義務に違反すると主張し、スリナムは国家責任を負い、発生した損害について賠償するように求めた。他方で、スリナムは、巡視船による対応は、紛争海域での無許可の掘削をやめさせるための合理的かつ均衡性のある法執行活動であると主張した。

仲裁裁判所は、国際法のもとで、法執行活動における「実力の行使」は、それが不可避であり、合理的かつ必要である限りで許容されるとのスリナムの主張を認めつつも、ソーントン号による掘削は両国の大統領レベルの交渉の対象にもなっていたことなどをふまえ、本件におけるスリナムの活動は、「単なる法執行活動というよりは、軍事活動による威嚇に近いと考える」として、「国連海洋法条約、国連憲章および一般国際法に違反する武力行使の威嚇を構成する」と判示した。

## パネリスト講演

### 「中国海上法執行機関について —中国海警局及び国家海洋調査船隊の性格—」

越智 均 海上保安大学校教授

只今ご紹介いただきました海上保安大学校の越智でございます。このような機会を頂きまして、皆様方に心より感謝いたします。

本日は、1. 中国海警局、2. 国家海洋調査船隊、3. 海上民兵の順番で話していきたいと思っております。なお、本日で紹介いたします内容や見解は、私が個人的に取りまとめたもので、所属機関とは関係ございませんので、ご了承願いたいと思います。



#### (1. 中国海警局)

では、先ず海警船の所属機関であります中国海警局について紹介いたします。

2013年3月4日、第12期全人代第1回会議におきまして、「国務院機構改革及び職能転換方案」、所謂「三定方案」が承認、公布されました。

これまでの縦割り型の海上法執行を是正するため、同年7月22日、海巡を除いた、「海監」、「辺防海警」、「漁政」及び「海関」の4機関が整合される形で国家海洋局が再編されました。そして、再編後の国家海洋局は、「中国海警局」名義で海上権益維持法執行を実施し、公安部による業務上の指導を受けることになりました。（「資料4-2」スライド3頁）

#### (1. 1 国家海洋局の再編)

資料4頁（「資料4-2」スライド4頁）は再編の状況を図で表したものですが、一見して非常に複雑であることがお分かりだと思います。基本的には国務院機構系列の4機関が整合されたのですが、公安部辺防管理局の辺防海警は、軍事系列の指揮を受ける武装警察に属する機関です。分散化されていた機関の統合が一気に進んだ感じを受けたのですが、詳しく見ていきますと、その実態は少し違っていたようです。

#### (1. 2 国務院機構改革及び職能転換方案（三定方案）（「資料4-2」スライド5頁）

少し、三定方案に触れておきます。三定方案とは、中央機構編制委員会が行政改革のために1988年に制定した「国務院機関の職責、内設機構及び人員編制に関する規定」、所謂「三定規定」に基づいて、5年に1回、全人代の改選時期に併せて提出される方案です。「三定方案」によりまして、国務院機構の集約が進んできました。

#### (1. 3 再編を急いだ二つの理由)（「資料4-2」スライド6頁）

中国では、以前から海上事案を一元的に管理する機関が必要だという声はありました。そして、日本政府による尖閣諸島の国有化によって、中国海警局の設立を急いだと言われています。では、なぜ尖閣諸島を政府が賃借していた国営化の時点では大騒ぎをすることなく、国有化に対しては過敏ともいえる反応を示したのでしょうか。私は、大きく、次の二つの理由があると考えています。

一つ目の理由は、2010年3月1日、中国政府が島嶼の保護と管理強化を目的に制定した「海島保護法」です。同法には国防、軍事目的の利用に関する規定が数多く設けられています。全58条からなる同法に、「国防」という単語が7回、「軍事」が6回も使用されておりまして、国有化＝国防、軍事目的の利用のための島嶼保護といった意図が見え隠れしているような気がいたします。尖閣諸島の国有化に対しましても、軍事利用するのではないかと、との疑いを抱いた可能性があります。

二つ目の理由は、ほかでもなく、日本政府による尖閣諸島の国有化です。同諸島を国有化した2012年9月11日を契機に、日本政府が世界に向けて尖閣諸島の主権を高らかに宣言していく、との懸念を抱いたのではないのでしょうか。

#### (1. 4 中国海警局の性格(看板)) (「資料4-2」スライド7頁)

中国海警局の性格につきまして、私の見解を述べさせていただきます。

雑駁な言い方をしますと、国家海洋局は海洋監督管理と海上法執行の職責を履行します。そして、同局は、対外的に「中国海警局分局」名義で海上権益維持法執行に当たります。「中国海警局」とは、国家海洋局が海上権益維持法執行を行う場合の同局の「看板」のようなものになります。

実は、海監は、既に2006年から「巡航法執行工作規定」に基づく「定期巡航制度」を実施しております。中国海警局の尖閣海域などにおける巡航行動は、本制度を継承しているものと推測されます。「巡航法執行工作規定」や「定期巡航制度」の中身を知る術はないのですが、海難救助などを行う場合、特別の指示が必要なのかもしれません。

#### (1. 4 中国海警局の性格(看板)) (「資料4-2」スライド8頁)

これは「三定方案」が掲げる国家海洋局の任務です。海監、公安边防、漁政、密輸取締局等の4機関の任務を盛り込んだ形で、非常に多くの職責が掲げられています。国家海洋局の主页にも同様の任務が掲載されています。

しかし、「中国海警局」名義で実施するのは赤字部分の海上権益維持法執行のみでありまして、その他の任務は、国家海洋局傘下の海監機構のほか、漁政の地方機構、公安边防、密輸取締局が独自で処理しておりまして、ここに掲げられておりますのは、国家海洋局の名目上の任務であると考えられます。

#### (1. 4 中国海警局の性格(看板)) (「資料4-2」スライド9頁)

ここで、組織について整理しておきます。そもそも、国家海洋局は「中国海監総隊」名義を掲げていましたので、再編によりまして、この看板が「中国海警局」の看板に変わりました。

緑で示しております漁政の中央と海区分局が中国海警局系列に取り込まれ、中央指揮系統が海警司令部に一元化されたのですが、もともと海監と漁政は非常に緊密な関係にあつて、これによって組織が大きく変化したとは考えられません。現在、海監、漁政の大型船の多くは海警船となって、中国海警局の北海、東海、南海の各海区分局に所属しております。

公安边防海警部隊は、何ら変化することなく、「中国海警局・海警総隊」というもう一枚の看板を掲げることになり、中国海警局系列と公安边防海警系列の二重の指導を受けることになりました。しかしながら、小型艇を中心勢力とする海警総隊が中国海警局系列で行動することはほとんどなく、中国海警局・海警総隊としての組織実体に乏しい部隊だと思われれます。ただ、「三定方案」では、「中国海警局は、直接海警総隊を指揮して海上権益維



持法執行を実施させることができる。」となっておりまして、上海海警総隊に所属しているフリゲート艦を改造した「海警 31239」などは、中国海警局の中央の指揮に従って尖閣海域に出現しているものと考えられます。

国家海洋局の再編に伴って海上法執行機関が統合され、同局の指揮下で一元的な業務処理が行われるかのような印象を受けたのですが、実はそうではなく、組織の実体は余り変化していないようです。黄色で示した多くの機関が依然として存続しており、それぞれの任務をこれまでどおり実施しております。極端な言い方をさせてもらえば、組織的には国家海洋局に漁政の大型船が取り込まれたに過ぎず、船体表示が中国海警（チャイナコーストガード）に統一されただけとの見方もできるのですが、その後の船艇勢力の増強には目を見張るものがあり、組織拡大のための再編であったとも考えられます。

#### （1. 4 中国海警局の性格（軍事））（「資料4-2」スライド10頁）

中国海警局の軍事的性格について見ていきます。中国「国防法」は、中国軍事力の構成組織を、「人民解放軍現役及び予備役部隊」、「人民武装警察部隊」及び「民兵」であると定めています。中国海警局の構成機関の一つである公安辺防海警は武装警察部隊であり、その意味で、同局は軍事的側面を兼ね備えた組織であると看做すことができます。

#### （1. 4 中国海警局の性格（軍事））（「資料4-2」スライド12頁）

では、武装警察とはどのような組織なのでしょう。中国には、民警と呼ばれる人民警察と、武警と呼ばれる人民武装警察があります。人民警察は言ってみれば一般的な警察官です。一方、武装警察はより強力な武装を施した警察であって、国务院と中央軍事委員会から二重指導を受けています。

武装警察部隊は3類型に分類され、中国海警局を構成している辺防海警部隊は、軍事系列から離れて、公安部系列の指揮下に置かれている部隊です。通常は、人民警察と同様に、「公安機関海上執法工作規定」を根拠として、密輸取締りなどの法執行活動に当たっています。

とは申しまして、武警の身分は軍人で、海上保安官とは異質の存在です。

#### （1. 4 中国海警局の性格（看板・軍事））（「資料4-2」スライド13頁）

現在、中国の海上法執行は「一機構、二枚看板」構造になっていると考えられます。国家海洋局そのものが二枚目の看板として「中国海警局」を掲げています。また、「辺防海警」と「税関」も二枚目の看板として「中国海警局」を掲げ、国家海洋局の名目上の一元管理に対し、職責上の根拠を提供しているのが実態であると言えるでしょう。一方で、「中国海警局」の看板の下で、各海上法執行機関の職責の共有が進んだとも考えられます。

中国海警局は不安定な状況に置かれおり、当分は、「命令による法執行」という状況が継続されると予想されますので、即時対応が求められる事態が発生するかもしれません。

次に、海警船は、果たして軍艦なのか、それとも政府公船なのか、今後、その動向次第で判断を迫られる時が来るかもしれません。以前、海監の副隊長による「海監部隊は人民解放軍の予備役部隊に加わるべき」との発言もありましたし、武警が中国海警船を運航し、当該海警船が武警系列の指揮下で行動している状況を想定するならば、安易に「海警船は政府公船であって、軍艦ではない」と決め付けることは控えるべきだと思います。

しかしながら、海警船を軍艦であると看做した場合、事態がエスカレートする可能性を否定することはできません。海警船が専ら人民警察に準じた法執行を行ってれば良いのですが、命令一下、軍事系列に組み込まれることも想定に入れておくべきでしょう。



## （２． 国家海洋調査船隊）

### （２． １ 国家海洋調査船隊の成立）（「資料４－２」スライド１４頁）

次に国家海洋調査船隊について紹介いたします。中国政府は、「海洋調査船の開放と共有」、「海洋調査レベルの向上」、「海洋調査任務の円滑な実施」を目的として、2012年4月18日、国家海洋調査船隊を創設しました。

当初、同船隊には、國務院機構や関連企業等から計19隻が参加しました。2017年6月現在、その数は46隻まで増加しております。

同船隊は、各種海洋調査のほか、国レベルの重要研究、政府間や国際的な海洋協力プロジェクトに係る海洋調査を主要任務にしています。

### （２． ２ 国家海洋調査船隊の指導と管理）（「資料４－２」スライド１５頁）

同船隊を指導、管理する「調整委員会」が設立されております。事務局を国家海洋局が勤めるほか、関連各部門から7機関が参加して、政府部門横断的な調整管理が行われています。

調整委員会は2015年2月27日、「海洋調査業務強化に関する指導意見」を提出しておりまして、同船隊による海洋調査活動を、海洋保護と開発利用の礎であり、「海洋強国」戦略と「一帯一路」構想を推進するための重要な支持基盤であると位置付けたうえで、海洋競争力向上のため不可欠な存在であると評価しています。

2011年に「国家海洋調査船隊管理規則」（試行）、2013年には「国家海洋調査船隊管理実施細則」を制定して、参加船舶の権利、義務等について具体的な規定を設けています。

### （２． ３ 海洋調査関係規定）（「資料４－２」スライド１６頁）

中国の海洋調査関連規定にはここに掲げるようなものがあります。外国海洋調査船等が管轄海域で調査活動を行う場合、事前許可が必要であること、中国の法律を遵守させるため立検等を実施することができること等の規定が設けられています。

このほか、1996年には「涉外海洋科学研究管理規定」が制定されておりまして、外国の海洋調査活動に伴うデータ管理、定時通報、立検実施等の規定を設けています。

### （２． ４ 国家海洋調査船隊の性格）（「資料４－２」スライド１７頁）

それでは、海洋調査船隊の性格につきまして、私の見解を述べたいと思います。中心的存在の国家海洋局の成立時の経緯から見まして、調査データの軍事利用といったことが考えられます。

中国政府は、食料とエネルギー資源確保という永遠のテーマの中で、計画的に海洋調査関連の法整備を進め、外国海洋調査活動に対する管理を強化し、中国の海洋調査能力を向上させてきました。特に、ここ数年は、「海洋強国」と「一帯一路」の路線に沿った形で、組織、予算の拡大を念頭に、海洋調査活動を活発化させている状況にあると考えられます。政府が部門横断型で推進するプロジェクトであり、そうした意味では、活発な活動が継続されると予想され、しっかりとした対応が必要になると思われれます。

## （３． 海上民兵）

### （３． １ 海上民兵の組織）（「資料４－２」スライド１８頁）

最後に、海上民兵について話したいと思います。2014年、サンゴの密漁を目的に、中国サンゴ漁船が大挙して小笠原、伊豆諸島周辺海域に出現しました。その数の多さから、中国

海上民兵に対し恐怖感を抱いた方も多かったのではないのでしょうか。

国情の違いはあるのですが、日本では耳慣れない「民兵」なる用語ですが、中国では「国防法」、「兵役法」、「国防動員法」等に当たり前のように入用されています。海上民兵と呼ばれる民兵組織の多くは、漁業者や離島住民のほか、海運業者、港湾関係者等により組織されており、日常の仕事にに応じた任務が付与されているようです。漁業者の多くは、地域の漁業関連企業に雇用されており、雇用主の企業が海上民兵組織の管理主体となっているようです。

こうした状況を踏まえますと、海上民兵組織とは、中国軍事力を構成している民兵によって組織され、通常は漁業等を行い、必要に応じて軍や政府の指揮を受けて、海防任務の一つである海洋権益維持等の活動に参加する準軍事な組織であるということができるといえるでしょう。

### (3. 2 海上民兵の性格) (「資料4-2」スライド19頁)

一方で、実際に海上で操業している海上民兵の大半が漁業者であり、利益追求への意欲は極めて強いものがあります。2012年、韓国海洋警察の法執行活動に激しく抵抗し、海洋警察官を刺殺するという事件を起こしています。当時の報道から見て、こうした漁業者の行動を制御していくことは、中国政府にとっても難しいようです。

中国政府が漁業者を組織して直接的な軍事行動に出ることは、相当のリスクを伴うものになると思われまふ。南シナ海おきましても、これまで海上民兵が島嶼や海域を占拠した前例はありませんし、中国漁船、海上民兵が尖閣諸島や付近海域で直接的な軍事行動に出る可能性はかなり低いと考へています。

### (3. 3 海上民兵の利用) (「資料4-2」スライド20頁)

中国のこれまでのやり方から見て、先ず、海軍現役部隊などの艦船を利用して実行支配を果たし、その後、主権を主張するため海上民兵を利用することになるのではないのでしょうか。その際、地方政府が海上民兵を補助して、当該海域で操業させたり、離島に居住させたりすることが考へられます。

一方で、中国側が軍事的エスカレートを狙って、間接的に海上民兵を利用する可能性は否定できないと思ひます。かかる行為に対しては、海上保安庁の警察権の行使で対処すべきであり、そのための準備は、常に整えておくべきであると思ひます。

以上で私の話を終わりたいと思ひます。ご清聴誠にありがとうございました。



## パネリスト講演

### 「海洋安全保障と海上保安庁の役割：世界海上保安機関長官級会合の開催」

古谷 健太郎 海上保安大学校准教授、政策研究大学院大学連携准教授

ただいまご紹介いただきました、海上保安大学校/政策研究大学院大学の古谷です。本日はこのような大切なフォーラムにお招きをいただきまして、ありがとうございます。私は海上保安大学校の教官ですが、平成27年の10月に海上保安庁、政策研究大学院大学と国際協力機構（JICA）が連携して開講した「海上保安政策過程」の教官として、政策研究大学院大学で日本のほかアジアからの学生に対して授業を行っています。



本日は、私からは、海上における安心と安全を担保する海上保安機関が、アジアや北西太平洋という地域的な連携を超えて、更に世界的な連携を模索していること、その一例として今年の9月に東京で世界海上保安機関長官級会合が開催されたことを簡単にご報告したいと思います。先ほど廣瀬先生もご指摘されましたが、海上保安機関はたとえ紛争状態に陥った国の間であったとしても海難救助、海洋環境保護や航行安全などの関心を共有する分野において協力することの可能性を持っている機関です。

このような海上保安機関の2国間協力、アジアや太平洋などといった地域協力に加え、世界的な協力を模索することにより、それぞれの海上保安機関の努力を集結し、その機能の更なる強化を目指すこと、その意義について少し検討したいと思います。

#### 1. 世界海上保安機関長官級会合の開催

海上保安庁は、アジア、大洋州、米州、欧州、アフリカから35カ国の海上保安機関の長、実務として海上保安業務を行う機関の長および国際海事機関（IMO）、欧州海上安全庁（EMSA）、アジア海賊対策地域協力協定情報共有センター（ReCAAP-ISC）が参加する初の世界海上保安機関長官級会合を9月14日に東京で開催しました。オープニングセッションでは、中島海上保安庁長官、笹川日本財団会長より主催者挨拶があり、続いて石井国土交通大臣の主賓挨拶の後、3部構成で進み、クロージングセッションにおいて、議長総括が取りまとめられました。

海上保安庁は、これまで日本財団の支援を受けて、北太平洋海上保安フォーラム（North Pacific Coast Guard Forum: NPCGF）やアジア海上保安機関長官級会合（Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting: HACGAM）などの多国間会合を開催するなど、北太平洋の海上保安機関の連携強化やアジアの海上保安機関の人材育成を通じて、法の支配に基づく海上の治安の維持、海上安全や海洋環境保護に精力を注いできました。ところが、近年の気候変動に伴う自然災害の大規模化やテロや過激主義など社会環境の急速な変化が世界的な脅威や危険となっていることに鑑み、これまでの地域的な協力関係を世界的な関係へ強化する必要があるとの認識を持つに至りました。そこで日本財団と共同で世界海上保安機関長官級会合を開催することになりました。



## 2. 検討された三つのテーマ

会合では、「海上安全と海洋環境保護」、「海上セキュリティ」、「人材育成」をテーマとした議論が行われました。

まず「海洋安全と環境保護」のテーマでは、大規模海上災害が発生した際の海上保安機関の緊密な連携の重要性や衛星によるリモートセンシングなど最新の技術を用いた海洋汚染の検出にかかる取り組みのほか、世界的な海洋における捜索救助の協調制度が報告されました。2002年には原油タンカー「プレステージ号（バハマ籍、81,000DWT）」がスペインの沖で船体が折れ、スペインほか周辺諸国にまたがる広大な海域とその海岸を汚染した事件がありました。このような大規模な油流出事故が発生した際には、一つの沿岸国の資材や人材だけでは不足することが多く、周辺国と防除資機材やノウハウに関する緊密な連携と協力が必要となります。このため、平素から周辺国間での関係構築が重要であることが指摘されました。また、欧州では、地中海から大西洋東岸に至る広大な海域における油流出の検知と監視の先進事例として、人工衛星などを活用したリモートセンシング技術を応用しているとの報告がありました。一方、国際海事機関（IMO）は世界的な国家間協調の例として「世界的な捜索救助計画」について取り上げ、海上で発生した遭難事案に対して、少なくとも1カ国が対応することができる制度の報告を行いました。

次に、海上セキュリティのテーマでは、海上犯罪対策における多国間の国際協力の例が報告されました。具体的には、地中海を渡る大量の移民の問題、北太平洋における公海漁業の取締りに関する事例や東南アジアやソマリア沖などの海賊対策に関する地域的な国際協力の例が報告されました。地中海の移民の問題として、海上をとて安全とは言えないボートに大量の人間が乗船し、他国へ渡る事案が多発していることが紹介されました。これらのボートが遭難した際には多人数を巻き込む海難救助となり、非常に難しい救助作業となること、また一方では、このように海上を経由して出入国管理を経ずに移動する人々に対する法執行についての問題点が報告されました。次に、多国間の法執行にかかる国際協力の成功例として、北太平洋の公海上で行われる不法漁業対策があげられました。その典型的な例としては、「米国沿岸警備隊の職員が日本の海上保安庁の航空機に同乗し太平洋の公海上のパトロールを行い、この航空機により違法な操業をしている漁船が発見されれば、付近をパトロールする米国沿岸警備隊の巡視船に通報。さらに、この巡視船に二国間協定に基づき同乗し取締りを行っている中国の法執行官が、違法操業している中国漁船に対して法執行措置を行う。」というような犯罪捜査協力の例を報告しました。また、アジアにおける海賊対策として、周辺国の国家機関による情報共有を行う制度が確立していることが報告されました。さらに、この制度が一つの成功モデルとしてソマリア沖海賊対策にも応用されていることが報告されました。犯罪捜査にかかる国際協力は、政治的・法制度的に難しいことがままあります。しかしながら、広大な海洋において国境を越えて行われる犯罪を抑圧し捜査や訴追を行うためには、国際協力や国際連携が必要不可欠なのであります。海上保安機関の共通の使命として、困難を乗り越えて協力する姿勢が強調されました。

そして、最後の人材育成に関するテーマでは、国際的な訓練やセミナーの開催状況、第三国における職員の研修や訓練などの取り組みが報告されたほか、各国の海上保安機関の職員がグローバルな課題に取り組むための新たな枠組みについて提案されました。まず欧州において行われた、多国間・多目的訓練の結果が報告され、このような活動を通じて参加国間の相互理解が深まり、地域の更なる連携に貢献していることが報告されました。また、第三国の海上保安機関の職員、例えばアフリカ地域の職員をマレーシアで行われる研修に招聘し、アジアの複数の国の海上保安機関からの教官が捜索救助や犯罪捜査など海上保安

に関する問題解決の方法や技術について研修を行う例が報告されました。参加者が帰国したのちには、研修で身についたアジアの方法や技術が、それぞれの参加国において応用され、実践されることにより、より広い地域に能力向上が期待できることが報告されました。そして最後に海上保安庁から、海洋における様々な問題がグローバル化する時代においては、各国の海上保安官も世界的な視点を持つ必要があり、人材育成もそのような方向に向かうべきであるとの提案がなされました。

会合の最後には、参加各機関の全般的な支持を受けて議長総括が公表されました。まず、海上保安機関の任務である海上における安全、平和と環境保護は、国際社会の幸福と繁栄に重要な役割を果たすことを共通認識といたしました。その上で、世界的な自然環境と社会環境の変化がもたらす大規模な災害や海上犯罪などの脅威に対して憂慮し、これらの脅威に対応する第一義的機関として、海上保安機関が幅広い対応を行うべきとの認識が共有されました。そして、環境変化がもたらす災害や凶悪な犯罪などの世界的な脅威に的確に対応するためには、これまでの地域的な連携から更に一步踏み出した世界的な連携の構築が必要であること、このために、各国の先進的な技術・成功事例や経験などを共有すること、人材育成に関する世界的な協力のあり方を検討していくことが合意されました。

### 3. 開催の意義と得られた共通認識

この会合の開催の意義は、第一に海上保安機関の地域的な国際協力から地域を越えた更なる連携が必要であることが認識されたこと、第二にグローバル化時代の人材育成の重要性が強調されたことがあげられます。

まず第一点目については、海上保安機関は、限られた人的リソース、船艇・航空機により、広大な海域における海難救助や海上犯罪の取締り、海上交通安全の確保など幅広い業務を実施しなければならないため、伝統的に隣接国や地域国間の協力関係を積極的に構築してきました。例えば、海上保安庁は、中国、韓国、ロシアなどのほか太平洋を越えて向かい合う米国と犯罪捜査、捜索救助、海上災害などに関する二国間の協力関係を構築してきました。さらに、北太平洋海上保安フォーラムやアジア海上保安機関長官級会合など、それぞれ北太平洋やアジアの地域における多国間の国際協力や国際協調の強化に努めてきました。ところが、近年、気候変動に伴い台風やハリケーンなど災害の大型化が指摘されています。2017年の8月に米国南部を襲ったハリケーン「ハービー」や9月にプエルトリコを襲った「マリア」の被害は記憶に新しいかと思えます。また、地中海における大規模な移民の問題は人命救助の問題としてだけでなく出入国管理の問題としても取り上げられています。イラクとシリア両国の国境付近を中心に活動していた自称イスラム国（ISIL：アイシル）が「首都」と位置付けていたラッカは、10月下旬に米軍と有志連合の空爆の援護を受けたクルド人主体のシリア民主軍によって、陥落し、その勢力は衰えています。しかしながら、その構成員やイデオロギーは世界中に拡散し、むしろテロの脅威が世界的に拡大していることも指摘されています。アジア地域に潜伏している構成員は、地元の過激主義者と連携し、その拠点化、新たな構成員の募集、訓練キャンプの設置を目論んでいることなどが報道されています。また、これらテロ組織の関与が疑われる身代金を目的とした海賊やテロ行為を行うなど社会的な影響が強く、より凶悪な犯罪が海上の治安に対する脅威となってきています。このような事案に対して各国の海上保安機関が適切に対処していくためには、地域的な枠組みのほかに世界規模での対話の拡大を行い、情報共有や認識の共有を行うことにより、地域を越えた連携の強化を図ることが重要であることが参加機関の間で確認されました。

次に第二点目の人材育成です。これまで、海上保安機関の人材育成は、各国が独自に行

ってきたほか、地域的な訓練・研修などの取組みがなされてきました。海上保安庁も、アジア地域の海上保安機関の職員を中心として、国際協力機構(JICA)を通じてマラッカシンガポール海峡の水路測量、海上における捜索救助と環境保護、海上犯罪取締りなどの研修を行ってきたほか、海上保安庁と政策研究大学院大学・JICA が連携して行う海上保安政策課程を通じた各機関の政策立案能力の強化支援などを行っています。これは沿岸国の主権を尊重し、沿岸国が自らその管轄する海域において権限行使を行い、治安の維持や環境保護に当たるべきである、すなわち、自分の海は自分で守る、という日本の政策によるものであります。この実現のためには、海上保安業務に必要な船艇や航空機なども必要ですが、何より組織の中において、犯罪取締りを行い海難救助に駆けつける、実務を担う職員の人材育成が重要な鍵となります。

今回の会合を通じて、グローバル化する現代社会のテロや海賊、大規模化する災害などの問題に適切に対応していくためには、グローバルな視点から解決策を見つけることのできる人材育成も必要であるということが認識されました。将来的にこのような制度が構築されれば、人材育成を通じて共有した経験、価値観、相互理解、国際法などが、「礎」として、あるいは、プラットフォームとして世界中の海上保安機関の職員の間で共有することができます。このようなプラットフォームは、国境を超えて海で繋がる海上保安機関の世界的な国際連携の強化のほか、ルールに基づく秩序の維持を実現する力となることが期待されます。

#### 4. 終わりに：日本の海洋安全保障政策と世界海上保安機関長官級会合

日本政府が推進する海洋安全保障政策は「自由で開かれ、安定した海洋」の実現と「法の支配の確保」であります。国際貿易や国際海運のためには自由な航行の権利とその権利が行使できる環境が必要不可欠であります。海の恵み、海産物や漁業の発展には秩序のある安定した海が必要なのです。このように海洋から様々な恵みを楽しむためには、「自由で開かれ安定した海洋」が不可欠であると言えます。

この安全保障政策を実現する上での課題として、今年2月に東京で開催された第9回ASEAN地域フォーラム(ARF)の海上安全保障に関する会期間会合において、日本は、三つの課題を指摘しました。一つ目は国連海洋法条約(UNCLOS)を含む国際法遵守の重要性、二つ目は海賊対策、そして、三つ目は沿岸国の海上法執行能力向上支援及び海上法執行機関間の連携強化です。今般の世界海上保安機関長官級は、この2月のフォーラムで指摘された課題への取組みの一環であったと言えます。

海上保安機関の任務と機能は、海上における人命の安全、海上災害や海難救助に対する備えのほか、海上で行われた犯罪行為の抑止や制圧、法に基づく秩序の維持など、海上における安心・安全を担保することにあります。また、この任務と機能を実実に実施するために、海上保安機関は地域における連携を強化し、情報共有や協調により国境を越えて発生する事件や事故に備えてきました。今般の会合では、海洋の課題や脅威がグローバル化していることを踏まえて、これらの課題や脅威に対して第一義的に対応する海上保安機関が地域を越えたグローバルな協力を行うことを共通の認識としたのであります。

海洋の安全と秩序の維持は、島国であり海洋に依存する日本にとって重要な問題であります。この海上における安心・安全をより一層、確実なものとするため、世界的な協力体制を構築していく、この第一歩として日本の海上保安庁のイニシアチブにより世界海上保安機関長官級会合を開催したことは、大きな意義があったものと言えます。

ご静聴ありがとうございました。



## パネルディスカッション (パネリスト)

廣瀬 肇 名誉教授  
鶴田 順 准教授  
越智 均 教授  
古谷 健太郎 准教授  
鈴木 洋 (公財) 海上保安協会参与、元海上保安庁海上保安監

### (司会)

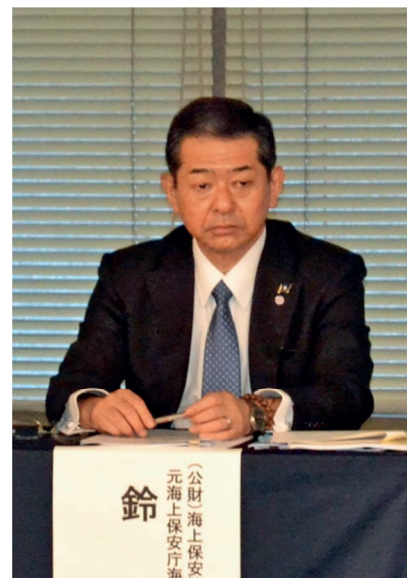
秋本 茂雄 (公財) 海上保安協会理事長

秋本理事長： これから、パネルディスカッションに移りたいと思います。基本的に、私から、各パネリストの先生方にご質問を差し上げて、それに答えをいただくという形で進めさせていただきたいと思っております。

まずは、本庁から現場第一線に至る海上保安業務を経験された、海上保安庁 OB ということで、パネリストとして参加していただいております、鈴木先生でございますが、平成 25 年から 27 年にかけては海上保安庁の海上保安監としてオペレーションを統括するとともに、アジア諸国の海上保安機関幹部とも接してこられるなど、非常に豊富なご経験をお持ちでございます。海上保安庁 OB 代表という経験を基に、本日、お話しいただいた各先生方、パネリストのご講演に関連して、鈴木先生からコメントをいただければと思います。

鈴木参与： 理事長、ありがとうございます。本日、海上保安庁の現役幹部である岩並海上保安監や廣瀬教授を始めとする学識経験者の皆様の大変貴重なお話を伺い、感謝を申し上げたいと思います。学識経験者の方々が揃っておられる中で、一人場違いな感じがしますが、来年、海上保安庁は創設 70 周年を迎えますが、会場の皆さんと同様、そこで勤務した 1 人ということで、一言コメントをさせていただこうと思います。

まずは、皆さんも同様かと思いますが、私の現場の初任巡視船勤務というのは、当時は 200 海里の漁業水域が制定された頃でありましたので、太平洋で、当時のソ連漁船の立入検査を行っておりました。その後、諸外国の船の密輸・密航の取締りであるとか、外国船舶の海難救助などに従事してまいったわけですが、いわゆる国際約束である条約でありますとか、これを受けた国内法の枠組みといったものの中で、私自身としては法の番人であり、法の執行者として活動してきたつもりであります。加えて、若いときから外国船員の方々とも、ある意味で外交官よりも、より身近に現場で接していたのが海上保安官ではないのかとも思っており、外交の一端というのを肌で感じつつ、いわゆる法治主義、人命第一主義というものを一貫して行使してきたという自負があります。海上保安官というのは、外交官であり法執行官であったのではないかと、これが戦後に設置された海上保安庁の職員である海上保安官の DNA であるというふうに思っております。



先生方のお話の中で、海上保安の世界というのは、いわゆる協力連携の世界であると触れておられました。確かに密輸・密航でありますとか、海難救助でありますとか、環境保全、そういったものについては、一つの国の対応だけでは済まされず、隣接国が協力しなければならないということが多々あります。

では、いわゆる領海警備の面はどうでしょうか。私が平成4年から2年間、当時のロシアが不法に占拠しております北方領土、その対岸にあります根室の保安部に勤務しておりました。ここでは、国境線というのはもちろん存在しません。しかしながら、北方領土に駐留するロシアの国境警備隊というのは、国境を守っているつもりであり、根室海峡を挟んで日露の機関が相対峙するというような状況でありました。ここで、現場としては、廣瀬先生のお話にもありましたように日本漁船の被拿捕防止でありますとか、抑留漁船の引取りといった仕事を行ってまいりました。私も、色丹島まで何度か抑留漁船の引取りに行っていました。

この根室勤務時代に外務省の承認を得まして、初めて現場レベルでの日露の国境警備当局の会議というのが行われました。当時、日本側の代表として、私が巡視船に乗って行きまして、いわゆる中間地帯でロシアの警備船と海上保安庁の巡視船を横付けし、巡視船の中で初めての洋上会談を行いました。会談の中で感じたのは、ロシア側は、相手方との対立よりも、双方の関心事項に関する良好な協力関係を構築することが、彼らの考える国境の安定につながるというふうに思っていたのではないかとことです。

その後、10年以上経ってウラジオストックで開催された日露長官級会議やテロ対策訓練に参加したのですがその際にも、ロシア中央や地方の国境警備局の幹部も、お互いの連携協力・意思疎通というのが、国境の安全につながるという理解をしていたと感じました。海上保安機関というものが、それぞれの国に設けられていく、ひとつの背景であろうかと思えます。

こういった機関に対する支援として海上保安庁は、1969年以降、世界79カ国、3地域から、延べ約1,700名の研修員を受け入れて技術協力等々を行っており、また24カ国に、約600名の海上保安庁の職員を派遣して能力向上支援を行っていますが、当時からミリタリーと異なり、人道主義・法治主義の海上保安の方が、それぞれの国に受け入れやすい機関であったと思っております。

ちなみに、私事ではありますが、(公財)海上保安協会が今年、実施しました JICA 救難防災研修は、私が本庁係員のときに JICA にお願いして研修コースを作りまして、最初の研修のコーディネーターも勤めました。その研修には、マスカット・オマーン国の王子も研修員として参加していましたが、当時イスラム世界の風習やハラルという存在を知らず、研修員には、食事に関する注文が「贅沢だ」とか「文句が多い」と閉口していましたが、宗教上は大変な間違いをしておりました。まだ、その当時は私自身も国際化していなかったわけでもありますけれど。

以後、海上保安庁の中で様々な国の海上保安機関と接してきまして、相互理解を深めてきました。特にスリランカに3年程前に行きましたときには、その司令官とは兄弟の絆を結びまして、今でも連絡を取り合っている関係です。諸外国の海上保安機関とは様々な形で連携していくことが必要です。

先ほど海上保安庁の非軍事性というお話がありましたけれど、廣瀬先生のお話にもありましたように、海上保安庁は敗戦後の占領下という特殊な環境の中で生まれた組織であることもあり、その非軍事性を踏まえて「イレギュラーな組織だね」というふうに言われる方もいらっしゃると思います。



昨年、東シナ海と南シナ海での中国の海洋進出を大変危惧し、海軍の間に適用される CUES（海上衝突回避規範）という、いわゆる不測の事態を避けるような取決めを海上保安庁のような海上法執行機関にも適用しようではないかという話が持ち上がりました。委員会を設置して約半年議論したわけですが、その場に私も参加いたしました。議論を重ねた結果、委員会としては、海上法執行機関には CUES は馴染まないという結論になりました。それは、海上法執行機関の性格が法治主義、人命第一主義であり、相互の協力連携が基本であるという理解の下、対立を前提とする海軍間に結ばれる CUES のような仕組みは馴染まないという結論であります。

これに併せ、海上法執行機関の特性を踏まえれば、相対国との紛争において互いに海上法執行機関を前面に展開することが紛争拡大防止につながるという、正に緩衝材の機能を果たすのが海上法執行機関であるという評価も得ました。この委員会は、東京とインドネシアでシンポジウムを開いたのですが、それぞれで、委員会の結論に理解を得たばかりか、海上法執行機関の能力構築支援は軍事的能力より緊急かつ重要とされた点についても、インドネシアでは中国の大学の先生も参加しておられましたが、皆さん賛同されたということ強調したいと思います。

このようなことから、いわゆる日本型海上保安制度というのは、ガラケーのようなガラパゴスの世界に留めておくのではなく、世界標準に持って行く必要があるのではないかと考えております。既に様々な海上保安機関が設置されておりますけれども、各機関、様々な生い立ちがあっても必ずしも共通の、古谷先生が仰るような、プラットフォームを持っていない部分もあります。お互いに理解し合うには、共通のプラットフォームというものを持つ必要がありますので、非軍事を貫き緩衝材としての機能を果たしている日本型の海上保安制度、これが世界標準になることにより、それぞれの機関が同じ土俵に立って、同じ価値観を持つことが、地域の紛争の拡大の防止になり、地域の安定につながるのではないかと考えております。

中国海警の話も出ましたが、いわゆる海上法執行機関を表明する機関は、そういう看板を立てる以上、名実共に法治主義、人命第一主義という本来の日本型海上保安制度というプラットフォームを受け入れ、共通の価値観を持って、お互いに現場でやり取りするというのが、エスカレートの防止に繋がるのではないかと考えています。

改めて、来年創設 70 周年を迎える海上保安庁には、正に世界のリーダーとして頑張っていただきたいと考えております。ありがとうございました。

秋本理事長： ありがとうございました。海上保安制度は世界標準とするべきだというご意見であったかと思えます。では、各先生方にご講演いただきました内容、ちょっと時間が限られてまいりましたので、本当にかいつまんでのご質問をさせていただきたいと思えます。まず、廣瀬先生でございますけれど、基調講演において、海上保安庁が創設された第二次世界大戦直後、この情勢下においては、海上保安庁法第 25 条というのは再軍隊化防止のための規定であったわけですがございましたけれども、現在においては軍警分離を表すもの、そして、戦争にならないためのコーストガードを表す規定という意義を持っているのではないかとご指摘であったかと思えます。ここで再確認でございますが、戦争や紛争を防ぐために、例えば隣接国との間で緊張が高まっている、非常に機微な海域に展開するのは、海軍艦艇ではなく、コ

ーコストガード巡視船が適しているということでございます。その理由を、繰り返しになるかもしれませんが、ご説明いただければと思います。

廣瀬名誉教授： 報告で申し上げたことと重なることにはなりますが、まず、戦うことが仕事ではないというのが、非常に大きなポイントだと思います。そして、コストガードが対応すること自体が、基本的に条約や国内法に基づく法執行の一環であることを意味しまして、それが平和的解決の意思表示であるというふうに認められること。それは軍事的衝突・軍事的紛争にならないこと、又は、そうならないことの意味表示だというふうに理解されること。その結果、お互いに軍事的意図を探り合う疑心暗鬼にはなりにくいこと。それから、法執行の建前で対応することによって、解決の糸口を見つける、あるいは探る、そして選択肢が軍事的対立の場合よりも遙かに多いと考えられて、話し合いのきっかけが多分たくさん出てくるんだろうと思います。さらに、コストガード同士であれば、お互いの任務は概ねであっても共通してまして、平時の海洋秩序の維持は人類にとっての共通の「善」であるということが前提ですから、お互いに理解し合える、そして、信頼醸成しやすいということから機微な海域においては、やはり、コストガード同士の対応が大事ななというふうに考えています。

秋本理事長： ありがとうございます。次に、鶴田先生でございますけれど、鶴田先生にご発表いただいた、特にペーパーの中でございます、主体に着目するよりも、どういった情勢下でどういった行為をしたのか、それを国際法的にちゃんと検証すべきである、というご意見だったかと思えます。その中で、配布資料の2頁目に、ガイアナ対スリナム事件という事例紹介をいただいております。ここでは、国際法で海上での権限行使の性格を決定した事例ということで挙げられております。実際に、これは現場でどういったことが発生したのか、それがどういうふうに判断されたのか、これが2頁目の下半分の参考のところに具体的な事例が書いてございますが、これを読む限り、スリナム海軍の巡視船は、例えば、搭載武器を使ったわけではなく、武器を向けての威嚇を行ったわけでもなく、ただ単に無線によって警告を發したのみと。それで警告の内容が「さもなくば、結果はあなた方次第である」と、この部分をもって、どうやら仲裁裁判の中では武力による威嚇というような判断をされた、と私は理解したのですが、その辺をもう少しご説明いただければと思います。

鶴田准教授： ご質問ありがとうございます。この事件でのスリナム海軍所属の巡視船の行動は、いま、ご指摘いただいたとおり、「言葉による警告」のみです。民間の掘削船に対して武器を向けていません、擬していません。ましてや発砲はなく、物理的損害をいっさい与えていません。言葉による警告が国際法上「武力による威嚇」と評価されて、国際法違反と評価されました。ただ、このような評価に至った理由として、この言葉による警告が發せられた文脈を押さえておく必要があると思います。本日の私の資料（「資料3-1」2頁）ですと、「いかなる状況で」というところです。まず、本件が発生した場所は、ガイアナとスリナムの大陸棚の境界画定をめぐる紛争海域でした。また、国際裁判では紛争当事国がさまざまな書面を裁判所に提出しますが、本件では、スリナム大統領から海軍士官に対して現場海域でどのような対応をすべきかについて具体的な指示があったことが記されています。スリナムとしては海上法執行活動として対応しているけれども、実態としては、国家間紛争

として問題状況を捉え、国家元首から具体的な指示があつて現場海域では対応し、また対応の目的は主権侵害を阻止するという目的であつたことなどから、海上法執行活動としての性格付けが否定されたといえます。

秋本理事長： ありがとうございます。次に越智先生にお伺いします。先生からご説明いただいた中国海警局ですが、特に辺防海警というのは武装警察で、軍人の身分を有するが、通常は国務院公安部の指揮下で法執行活動に従事しているということでした。米国コーストガードも、第5軍で軍人の身分であります。通常は Department of Homeland Security の指揮下で法執行活動をやっており、これと似たような形態ではないかとの印象を持ったところです。片や、廣瀬先生からもご説明がありましたが、「軍警分離」という言葉があるわけですし、中国にはそういう考え方というものはあるのでしょうか。それから、武装警察というのは、治安維持のみならず、戦闘行為までできるような存在なのではないでしょうか。

越智教授： はい、ありがとうございます。まず、武警の3類型で説明しましたが、大きなものとして内衛部隊というのがございまして、これがテロとかデモの鎮圧等に当たっている部隊で、120万とか、170万人いるとか、そういうふうに使われておりました。それに対して、公安辺防海警というのは、公安の現役部隊に属するものであります。まず、公安現役部隊ということに関して申しますと、これは警察であるというふうに考えています。何故かという、まず、彼らは「公安機関海上執法工作規定」なるものを根拠としまして、通常は人民警察と同様に、逮捕とか捜査、色々やっております。そういう意味では、ある一定の歯止めをかけた上で、警察としての権限が与えられています。一方、先ほど申しました内衛部隊というのは、これは明らかに軍の系統で動きます。中国軍事委員会の下で武警総部というのがございまして、これの指揮あるいは地方政府の指導等を受けまして、大規模デモ等の鎮圧に当たるのですが、この場合は、やはり、「海賊対処法」等に見られるような形で、制圧に留めるとというのが原則です。何かありまして、例えば逮捕するということがあつても、捜査機関の方に身柄を引き継ぐということになると思ひます。そういう意味では、やはり軍と警の違いというのは持っている。ただし、これが有事になりますと、「国防動員法」などによりまして、例えば日本の企業なんかは向こうに行つておられますと、その軍の指揮下に入るというようなこともございまして、国情が違いますので、一概には言えませんが、とりあえず、私としましては、通常の場合においては「軍」と「警」のそれなりの線引きはしていると考えております。

それと、もう1点、これは戦闘行為に及ぶかということですが、三つの軍の構成要素となつてはいるのですが、明らかに装備等は人民解放軍とは違います。さらに、「武装警察法」というのがありますが、そこにも、社会秩序の維持に当たるというようなことが書かれています。こういうことを考え合わせますと、国内対策というか、今、中国では、デモとかテロとか多いので、そちらの方に目いっぱいだといふところもあると思ひますし、基本的に外国との戦闘行為を対象としたものではないといふふうに考えます。

秋本理事長： ありがとうございます。中国の海警局の話のついででございますが、鈴木先生にお伺いしますが、戦争にならないためのコーストガードという特徴とも



に、コーストガードは通常、訓練だけじゃなくて、実際の、実働についても協力する、又は、せざるを得ない関係にあり、それが海軍とは違うところかなという気がするのですが、実際に海上保安庁で仕事をされてきて、海上保安庁が、実働事案で隣接国の海上保安機関等と協力した事例、これは、こういったものがあるのでしょうか。

鈴木参与： ありがとうございます。隣接国を含めて、海上保安庁の任務の中で協力連携していた事例、一番顕著なのは、先ほど古谷先生からお話のあった北太平洋公海上における密漁船の取締り、これは日米中、それからカナダ、ロシアが参画しての共同取締りというのをやっております。

それ以外には、もちろん海難救助という場面では隣接国とそれぞれ巡視船、航空機を出して共同捜索を行ったりしております。特筆すべき事案として、2014年にマレーシアの航空機が行方不明・遭難したという事故がありましたが、海上保安庁も捜索航空機をマレーシアに派遣しました。余談ながら、自衛隊よりも早く派遣を決断して、出したということもあるのですが、捜索の最前線基地であるマレーシアの空港をベースに、現地に派遣された航空職員が一生懸命捜索してくれたばかりでなく、現地捜索司令部における航空機の捜索調整などといったものも、主導的に海上保安庁本庁から派遣された職員がやってくれたという例があります。

韓国との間では密輸・密航事件が多いので、お互い情報交換しながら多くの犯罪者を検挙していますし、中国に関しても、かつてではありますけれど、中国公安部の、お話に出てきました辺防と密輸・密航関係で情報交換等々、連携協力したこともございます。

秋本理事長： ありがとうございます。中国の話が出てきたところでまた越智先生に戻りますけれど、中国海警局との間でも、海上保安庁が協力すべき事案というのは多々あるかと思うのですが、中国海警局から海上保安庁に対して、どのような協力が期待されているのでしょうか。

越智教授： 以前、中国に行きまして、社会科学院のとある先生とお話をしたことがあります。今回の国家海洋局の再編というものに先立ちまして、法整備を先にすべきか、はたまた、現在のような組織を先に作り上げていくかというところで議論があったそうです。そして、結果としては尖閣の国有化等がありまして、まずは船体表示を一つにしまえ、ということで、法整備等が遅れてしまったという状況にあります。その際に、海上保安庁の海上保安庁法以下の法令というものを手本にすればいいんだ、とりあえず、中国海警局を作って、あとは、海上保安庁に倣ったような法整備をすればいいんだ、というような話もありましたので、かなり海上保安庁に対しては詳細に理解しているでしょうし、それなりの価値というものは認めていると思います。ですから、そうした上で今の長官級会合とかございますし、上の方の協力や連携で、少しずつ法執行ということの重要性に気づいてもらいたいと思います。中国では、例えば南シナ海のような問題を解決するときに、日本は過度に法に頼っているといった話もありました。向こうからすると、まず、一番は政治・外交であり、2番目は軍事であり、3番目が法律だと。最も駄目なのは第三国の関与であると。こんな言い方がされておりました。ですから、国情や背景は違いますが、いずれ



にしても、法の支配とか国際法の重要性とかいうところを、あちらの研究者はご存知でしょうけれど、行政官の方にどんどん浸透させていく必要があると思います。ですから、トップクラスの交流、あるいは研究者の学术交流等々を通じまして、少しずつ、そうしたところに目覚めていってもらえればいいかなと思います。

秋本理事長： ありがとうございます。なかなか中国からの話から離れられないのですが、鶴田先生にお伺いしたいのですが、ご発表の中で国連海洋法条約上、海上での法執行活動と軍事活動は区別されているが、その境界は明確ではないというご指摘がございました。それを考えると、海警局の行動が私はすぐ浮かんでくるのですが、あの国はグレーの船を改造して白く塗って投入してきている。今も建造を続け、武装化を続けている。それから、来航する隻数も、3隻から4隻に増えているという状況。これが徐々にエスカレートしていく方向にある。これは、何かいつかの段階で、これが「武力による威嚇レベル」に到達するような、今日の鶴田先生のお話を聞いて、そういった気もしたのですが、そういった国際法の観点から海上保安庁の現場では、海警の活動、変化をどういうふうに見守りし、どういうふうなことに留意して業務を行うべきか。非常に分かりにくいかもしれませんが。

鶴田准教授： 「武力による威嚇」の解釈は、さきほどのガイアナ・スリナム事件では、特定の文脈があって、主権侵害の阻止という権限行使の目的があって、具体的な権限行使は言葉による警告だけでしたが、「武力による威嚇」にあたり、国際法違反であると評価されました。「武力による威嚇」の解釈については、日本政府の解釈も整理されていますが、一般的には、まだ武力を行使していない段階で、自分達の主張や要求を受け入れなければ武力行使を行うという意思や態度を示すことで、相手国を威嚇すること、と解釈します。尖閣諸島周辺海域での中国海警局の活動にあてはめてみると、「自分達の主張」というのは尖閣諸島が自国の領土であるという主張、またその周辺には自国の領海が存在するという主張です。中国政府としては、自国の領土周辺の領海内で自国の法令（中国国内法令）の適用・執行、中国国内法令の励行確認などを行っている。尖閣諸島周辺海域に入域する中国公船の隻数の増加や武装化だけでは、「武力による威嚇」の認定はできません。認定の要件を充足しません。しかし、中国政府のそのような独自の主張を日本に受け入れさせるという目的で、武力行使をするという意思や態度を示すような具体的な動きがあれば、「武力による威嚇」の認定ができるような状況になってくるといえます。

秋本理事長： ありがとうございます。ちょっと時間オーバーしておりますが、鈴木先生に伺います。中国海警局との間でも、協力すべき部分と領海警備をしっかりとやる部分、そういった二つの関係がございまして。特に後者の領海警備の部分ですが、これを適切に継続していくために、海上保安庁に求められることはどういったことだとお考えになっておりますでしょうか。

鈴木参与： はい、ありがとうございます。領海警備、特に尖閣ですけど、平成24年9月に国が尖閣三島を取得保有しました。しかしながら、それ以前から、あまり話題にはならなかったのですが、長い間巡視船を配備して一生懸命海上保安庁は尖閣警備を行っていたのです。尖閣三島を取得保有した平成24年以降5年以上過ぎていますが、尖閣周辺で事態がエスカレートしなかった、大規模な紛争にならな

かったというのは、正に海上保安庁が現場で警備していたからであるとお分かりになるとと思います。

当時、アメリカも大変心配しておりましたが、本庁から現場の職員に至るまで、沈着冷静、毅然とした態度を崩さず警戒を続けてきました。現場一線である巡視船の海上保安官一人ひとりに至るまで法治主義・人命第一主義、そういった海上保安官のDNAがあったからこそ、現在に至るまで尖閣周辺で大きな事態に至っていないのではないかと思います。

海上保安庁の仕事というのは、先ほど申し上げたとおり、現場で事態をエスカレートさせることなく、正にクリンチして事態をコントロールすることにあります。もちろんクリンチしている間に政治・外交といったところで問題を解決していただく、それまでしっかり耐えるのが海上保安庁の仕事であろうということでもありますので、本庁から現場一線に至るまで、その任務の重要性や置かれている立場というものをしっかり理解していくことが重要だと思います。

ただ、精神論だけでは現場にも限界が生じてきます。冒頭、理事長からお話がありましたけれど、昨年末、関係閣僚会議において海上保安体制の強化の方針が決められましたが、正に、この強化の方針をしっかりと受け止めて、体制整備をしっかりと進めていただきたいと思います。繰り返しますが、精神論だけでは現場はもたないと思いますので、体制整備もしっかりやっていただきたい。物心両面の支えがあってこそ、海上保安庁は尖閣をしっかりとコントロールできると思っております。

秋本理事長： ありがとうございます。関連しまして、廣瀬先生に伺いたいのですが、お話の中でもありましたけど、海上保安庁の韓国、ロシアとの間において、海上保安機関同士の協力機能が発揮されて紛争への発展を防止してきたという歴史がございました。これを踏まえて、中国海警局との関係はどうあるべきかということについて、ご意見を伺えればと思います。

廣瀬名誉教授： はい、私見ということをお断りした上で、まずは高いレベルでの話し合いが、外交努力がなされることが前提になります。そして、そのロシア、韓国の場合は色んないきさつから現場で話し合われる国家の姿勢や実績があり、それが今でもある程度可能だということが前提になります。しかしながら、中国の場合は、現時点においては若干事情が異なっていることも、なかなか話し合いにはならないということも考慮しながらでありますけれど、やはり、人的交流を可能であれば積み重ねて、と申しますのは、かつて、偽装難民というのが日本にやってきたときに、ほとんどが中国からやってきたときに、正に海保から北京に飛び、あるいは巡視船が行き、かなりの交流がなされていて、お互いに理解が深まっていた時期もあると思いますので、可能な限り、そのような交流も視野に入れながら、相互理解ができるかなということと、もう一つは、色んなところに通じている情報の公開を徹底することによって、とにかく隠さずに何もかも見せることによって、そして、世界中のコストガードが連携している状況を見てもらうことによって、中国側の対応の仕方が、もう少しまともな形になってくれればいいなど、その程度しか言えないのですが、以上です。

秋本理事長： ありがとうございます。古谷先生に質問いたします。世界海上保安機関長官級会合で、人材育成の重要性が認識されたということですか。その人材育成という

観点からは、古谷先生は、世界初の海上保安分野における修士課程である海上保安政策課程を担当されています。折角の機会でございますので、これはどういったものであるか、また、その意義について、簡単にご説明いただければと思います。

古谷准教授： はい、ありがとうございます。まず、海上保安政策課程でございますが、先ほど申し上げましたとおり、海上保安大学校と政策研究大学院大学と JICA が連携して行う修士課程のプログラムであります。学生は1年間日本に滞在して勉強いたします。プログラムは10月に始まりますので、最初の半年間、10月から3月までは六本木の政策研究大学院大学の方におきまして、国際法、海洋法、国際関係論、国際政治、その他、政策研究大学院大学で提供いたします授業を受けることになっています。次に4月の頭に広島県に移動しまして、そこからは、東広島市にあります、JICA 中国、ここを根城にしまして、毎日バスで海上保安大学校まで通うという形態をとって、今度は海上保安大学校の授業を受けます。それから、修士論文の代わりにポリシーペーパーを提出することが求められています。修士論文よりも内容が短いものになってはいますが、これの執筆に当たるといことです。東京は誘惑が非常に多いのですが、広島に行きますと JICA 広島は山の手てっぺんにありまして、海上保安大学校は海の真ん前にありますので、基本的に誘惑のない環境で落ち着いて執筆をすることができるという、極めて学生思いのプログラムになっております。このプログラムの意義なんです、海上保安庁のキャパシティビルディングは、先ほど若干申し上げたとおり、水路測量とか捜索救助、環境保護、それから、海上犯罪取締等、技術的なものが非常に多かったということが言えようかと思います。一方、この海上保安政策課程というのは、技術的な支援から一歩踏み出して、政策立案能力の強化あるいは支援を目的としております。対象としているアジアの海上保安機関というのをよく見てみますと、その多くは1994年に国連海洋法条約が発効した後に、海上保安庁と同じような文民機関である法執行機関として組織されている、あるいは海軍から独立しているという機関であるということに気が付きます。フィリピンでは1998年、台湾は2000年、マレーシアは2005年、中国は2013年に海警という組織を設置しております。ベトナムも同様に2013年、インドネシアはバカムラという海上保安機構を2014年に設置しております。これらの機関が相次いで設置された理由というのは、一つは国連海洋法条約が新たに定めた領海12海里、それから200海里に及ぶ広大な排他的経済水域、ここにおける法執行ですとか、捜索救助、こういった海上保安業務を、より効率的に、かつ強力で推し進めるためであるというふうに考えられます。このような観点からは、先ほど、鈴木先生が仰った、海上保安庁のスタイルを持った海上保安制度の標準化というのはアジアではある程度達成されていると言えるかもしれません。一方で、このような機関が直面する問題というのは、まだまだ非常に歴史も短いですので、たくさんあるということでございます。これらの問題の本質を見極めて、自ら問題解決のために政策提言を行うという能力を支援することによって、組織全体の能力を向上させるということを目論んだ、未来のリーダーのための研修です。また、海上保安政策課程における国際法や国際関係論の授業を通じまして、先ほど申し上げました共通のプラットフォームというものがあるというのを期待しております。このプラットフォームが、将来の幹部の横の連携を強化する。それから、これが国際協力や国際連携の土台となりますので、こういった連携協力が、更に強化されるということを目指しています。

秋本理事長： ありがとうございます。最後の質問にいきたいと思います。最後は廣瀬先生にまとめていただきたいと思いますが、海洋の安全を担う海上保安庁に期待することということで総括的なコメントをいただければと思います。

廣瀬名誉教授： 海上保安庁型のコーストガードを世界標準にするという意味を、今日のテーマの中から各先生方が色々と報告されていましたが、一つはこの海上保安庁型を広めていくということを考えながら、世界のトップの海洋関係者を集めて、政治とは関係なしに会議ができるということ、古谷先生から詳しいお話がありましたが、現在の海上保安庁がやっている海外諸国への協力関係を拡充して人材育成に力を入れるということ。顔が見える関係を築いていくということによって、我々が、理屈としても現実としても考えている海洋の平和を維持しながらの秩序維持ができるのではないかと考えているということでございます。

秋本理事長： ありがとうございます。時間も若干オーバーしてしまいました。これで、本日の海上保安フォーラムを終了としたいと思います。最後に、本日、ご多忙中にもかかわらず、ご参加いただきましたパネリストの先生方、廣瀬先生、鶴田先生、越智先生、古谷先生、鈴木先生に盛大な拍手をお願いします。ありがとうございました。