

海上法執行活動に関する諸問題の調査研究 研究報告書

平成 26 年 1 月

海上保安大学校
国際海洋政策研究センター

目 次

1. 海賊概念と海賊対処（訴追以外の措置）について
.....海上保安大学校教授 中野勝哉 (1)
2. 刑事法からみた「海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法」
.....法政大学教授 田中利幸 (11)
3. 公海上の管轄権の競合と対処の方策
.....明治大学教授 奥脇直也 (26)
4. 日中中間線日本側EEZ海域における測量活動の法的性質
— わが国政府が法的に対処すべき事項 —
.....東京大学教授 小寺 彰 (42)
5. 外国公船に対する警告 — 中国公船への対応を考える
.....同志社大学教授 坂元茂樹 (51)
6. 外国公船への規制措置に関する事例の考察
.....広島文化学園大学特任教授 廣瀬 肇 (65)

国連海洋法条約

101 条（海賊行為の定義）

海賊行為とは、次の行為をいう。

(a) 私有の船舶又は航空機の乗組員又は旅客が私的目的のために行うすべての不法な暴力行為、抑留又は略奪行為であって次のものに対して行われるもの

(i) 公海における多の船舶若しくは航空機又はこれらの内にある人若しくは財産

(ii) いずれの国の管轄権にも服さない場所にある船舶、航空機、人又は財産

(b) いずれかの船舶又は航空機を海賊船舶又は海賊航空機とする事実を知って当該船舶又は航空機の運航に自発的に参加するすべての行為

(c) (a) 又は (b) に規定する行為を扇動し又は故意に助長するすべての行為

103 条（海賊船舶又は海賊航空機の定義）

船舶又は航空機であって、これを実効的に支配している者が第 101 条に規定するいずれかの行為を行うために使用することを意図しているものについては、海賊船舶又は海賊航空機とする。当該いずれかの行為を行うために使用された船舶又は航空機であって、当該行為につき有罪とされる者により引き続き支配されているものについても、同様とする。

このことから国際法上、ソマリア沖海賊に関して公海上において行われているものは、同条約の海賊行為を行う者ととらえて対応することとなる²。

一方、日本の国内法である海賊対処法における「海賊行為」の定義は以下のとおり。

海賊対処法

(定義)

2 条

この法律において「海賊行為」とは、船舶（軍艦及び各国政府が所有し又は運航する船舶を除く。）に乗り組み又は乗船した者が、私的目的で、公海（海洋法に関する国際連合条約に規定する排他的経済水域を含む。）又は我が国の領海若しくは内水において行う次の各号のいずれかの行為をいう。

一 暴行若しくは脅迫を用い、又はその他の方法により人を抵抗不能の状態に陥れて、航行中の他の船舶を強取し、又はほしいままにその運航を支配する行為

二 暴行若しくは脅迫を用い、又はその他の方法により人を抵抗不能の状態に陥れて、航行中の他の船舶内にある財物を強取し、又は財産上不法の利益を得、若しくは他人にこれを得させる行為

三 第三者に対して財物の交付その他義務のない行為をすること又は権利を行わないことを要求するための人質にする目的で、航行中の他の船舶内にある者を略取する行為

四 強取され若しくはほしいままにその運航が支配された航行中の他の船舶内にある者又は航行中の他の船舶内において略取された者を人質にして、第三者に対し、財物の交付その他義務のない行為をすること又は権利を行わないことを要求する行為

五 前各号のいずれかに係る海賊行為をする目的で、航行中の他の船舶に侵入し、又はこれを損壊する行為

六 第一号から第四号までのいずれかに係る海賊行為をする目的で、船舶を航行させて、航行中の他の船舶に著しく接近し、若しくはつきまとい、又はその進行を妨げる行為

七 第一号から第四号までのいずれかに係る海賊行為をする目的で、凶器を準備して船舶を航行させる行為

以上を並べてながめると、海賊対処法における海賊行為の定義は、国連海洋法条約上のそれと比べて適用海域に違いがあり、また行為の内容自体もより詳細に規定されているようにみえる等の相違点がある。そこで、次にこれらの定義に関する比較・検討を行うこととする。

(2) 「海賊行為」概念の比較・検討

それぞれの法制度における「海賊行為」の定義を比較した際、相違点として次の事項が挙げられる。

①国連海洋法条約では、海賊行為は、「公海」又は「いずれの国の管轄権にも服さない場所」で行われるものという限定をおいているが、海賊対処法は、国連海洋法条約上の公海（海洋法に関する国際連合条約に規定する排他的経済水域を含む。）に加え日本の「領海若しくは内水において行う」行為も「海賊行為」に含めたことが挙げられる³。

②国連海洋法条約では、航空機・海賊航空機に関する規定を置いているが、海賊対処法は、船舶のみをその規律の対象としている⁴。

③海賊行為の内容に関する規定ぶり

大きく分けて以上の3点である。

ただし、①、②の相違点は、現状のソマリア沖海賊（公海における）への対処について検討するに際しては、ひとまず問題となるものではないと考えられる。

一方で、ここで留意を要するのは、③のそれぞれの法制度における海賊行為の内容に関する規定ぶりの違いである。

国連海洋法条約では、海賊行為の内容を次のように定める。すなわち、公海上の船舶等に対して行われる「私的目的のために行うすべての不法な暴力行為、抑留又は略奪行為」（101条（a））のみならず、海賊行為を行うために使用することを意図している船舶又は航空機を海賊船舶又は海賊航空機と定義（103条）した上で「海賊船舶又は海賊航空機とする事実を知って当該船舶又は航空機の運航に自発的に参加するすべての行為」（同条（b））、そしてこれらの行為を「扇動し又は故意に助長するすべての行為」（同条（c））を含めて海賊行為としている。

これに対し、海賊対処法では、「私的目的で行う」という、行為の目的は同様に規定しながらそれに続く内容は、文言上、異なった規定の仕方をしている。

これについて、立法意図をうかがい知るには、海賊対処法に関する国会の審議過程における外務省国際法局長、鶴岡公二氏の答弁がある。

すなわち、「国連海洋法条約において定められております海賊の定義と今回御審議いただいております法案の中での海賊の定義は、基本的に一致しておると認識しております。他方、国内法でございますので、この法案の中でございます海賊についての定義は、国際法が言及していない、更に具体的な行為の態様についても明確にしております。その点において、海洋法条約の定義よりも詳しい定義になっているということも申し上げられるかと思っております。」「法案の二条六号ないし二条七号に定義されている具体的な行動につきましては、先ほども申し上げたとおり、国連海洋法条約の中に具

体的ないし明示的な言及はございません。その海洋法条約の定める海賊行為の我が国としての理解を明文化したものが二条六号及び二条七号でございまして、そういう理解の下におきましては、海洋法条約の定義と本法案の中にございます海賊行為の定義の間にそこがあるとは理解しておりません。」とされているのである⁵。

つまり、海賊対処法の見解の内容の詳細な規定ぶりは、国連海洋法条約上の海賊行為の具体化であるとしているのである。このことからすれば海賊対処法上の海賊行為となる要件を充足すれば、日本としては、国連海洋法条約上の海賊行為として取り扱うこととなると考えられる⁶。

なお、国会の審議過程で言及を確認できなかったが、両法制度における用語法に関する相違点として「目的で」（海賊対処法）という文言と「意図して」（国連海洋法条約）という文言があるのでこれについてもここでみておくこととする。

海賊対処法の海賊行為の定義中、未だ船舶への侵入等を行っていない行為に関し、6号は、接近・つきまとい・進行妨害を7号は、凶器を準備しての航行を規定している。これは、国連海洋法条約の海賊行為の定義中の101条（b）、（c）に包含されることができると考えることができる。ところで、前者は、その要件に2条1号から4号までのいずれかに係る「海賊行為をする目的で」という文言をおいている。これと関係する国連海洋法条約上の文言としては、海賊船舶に関して規定する103条の「第101条に規定するいずれかの行為を行うために使用することを意図している」ものを海賊船舶とするという規定となる。これについては、要は、「海賊行為を行う意思をもって」という趣旨としては同義にとらえてよく、両法制度の規定の状況設定が若干異なることを考慮しても、概念上、「目的で」と「意図して」を取り立てて区別する必要はないものと思われる。

以上から、公海上の海賊に対する対処を行う場合、海賊行為の内容に国際法と国内法の間には齟齬があるとは考えずに法執行活動を実施していくこととなる。

3. 海賊対処の法的意義

海賊対処法で定められている海賊対処とは、犯罪の取締であるとされている⁷。そして、同法が海賊行為を定義し、その行為に対して罰則を設けて対応していることから、その対処の内容は海賊行為の予防・発見（確認）・制止（鎮圧）及び捜査・逮捕ということになる。

これらの活動は、理論的分類に従えば、予防・発見（確認）・制止（鎮圧）の措置は行政警察権の行使となり、捜査・逮捕の措置は司法警察権の行使ということになる⁸。

海賊対処を実施する機関については、同法は、5条において「海賊行為への対処は、この法律、海上保安庁法（昭和二十三年法律第二十八号）その他の法令の定めるところにより、海上保安庁がこれに必要な措置を実施するものとする」と定め、また7条において「防衛大臣は、海賊行為に対処するため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において海賊行為に対処するため必要な行動をとることを命ずることができる」と定めている。これらの規定から看取されるのは、海賊行為への対処については、第一義的には海上保安庁が行い、装備、対処すべき場所等の事

情から海上保安庁のみでは海賊行為に対処できない場合に自衛隊が行動することになるということである⁹。

また、海賊対処に際し、海上保安官は海賊対処法5条の規定により前述の行政警察権及び司法警察権の両方を行使することとなる。一方、自衛官には、同法6条の権限及び同法8条で準用される海上保安庁法16条、17条1項、18条及び警察官職務執行法7条の権限の行使、すなわち行政警察権の行使を認められているが、捜査・逮捕といった司法警察権の行使は認められていない¹⁰。

以上が海賊対処法における対処機関とその活動の国内法的整理ということになる。

したがって、本来、海賊対処を議論するということは、行政警察権の行使と司法警察権の行使の両方を対象にするということになるのであるが、筆者に与えられた課題に関し本稿では前者についてのみ以下で検討を試みる。

また、本稿は、ソマリア沖海賊についての検討であるということから、国連海洋法条約の枠組みのもと海賊対処法により海賊対処を行うということを前提とすることになる。

4. 海賊対処に関する検討について（訴追以外の措置を中心に）

（1）海賊対処の場面に関する場合分け

ソマリア沖海域で海賊対処を行う場面は、様々に想定することが可能であろうと考えられる。

また、海賊対処について、海上警察機関が積極的に海賊行為を行う者を探知して取り締まるということも法制度上はあり得る。しかし、ここでは、海賊から民間船舶を保護するためのエスコート等の業務を前提としてこれに伴う海賊への対処を中心に考えることとする。

そうすると、検討のための想定としては、大きくわけて次の2つの場合が考えられる。

なお、ここでの場面設定は、あくまでも理論上の整理のためのものであり、海賊対処の現実から乖離したものである可能性もおおいにあることにあらかじめ留意が必要である。したがって、ここで考察した対処を実際の場面で実施できるかどうか、それが諸種の事情に照らして適切であるかどうかについては、今後、実務上のご指摘を頂戴しつつ一層の検討をすすめることができればと考えている。

①航行中の不審な船舶（襲撃前・後）に遭遇した場合

エスコート業務等を実施中に付近海域を航行する船舶に出会すという場面である。つまり民間船に接近・つきまとい等の行為を行うわけではないが船舶の外観、航海の態様、乗組員等状況から何らかの不審性があるという場面である。

この場合、当該船舶が海賊船舶であったとしてその状況はさらに、民間船舶を襲撃する前の状態とすでに襲撃を終えて航行している状態とに分けることができる。なお、海賊対処法2条7号の趣旨から考えると、単に移動だけのものも前者に含めてよいものと考えられる。

ただし、この犯罪の前後に関する場合分けは、襲撃後については海賊対処法 2 条 1 号から 5 号の既遂及び 7 号の問題に、襲撃前の場合は同条 6 号及び 7 号の問題に対応することとなる。ここでは行政警察活動を中心に検討するため、現に行われている海賊行為に着目し、同条 6 号及び 7 号の問題を前提に考えていくこととする。

②海賊行為実行中の船舶（著しく接近・つきまとい・進行妨害・とりつき・侵入等）に対する場合

海賊船舶及び海賊行為者が正に民間船舶に著しく接近したり、つきまとい、進行妨害等を行ったり、さらには同船に梯子等をかけるなどしてとりつき、あるいは侵入等を行っている場面である。

海賊対処法の対処手段（特に 6 条）との関係では、著しく接近・つきまとい・進行妨害の段階と民間船にとりついて以後の段階とは分けて考えることとなる。

(2) 海賊対処について

ここでは、上述の 2 つの場合について、海賊対処の流れを概観しておく。

①航行中の不審な船舶（襲撃前・後）に遭遇した場合

この場合、まず不審な船舶に対する状況確認が必要となる。なお、ソマリア沖海域においては、当然、海賊行為に関する確認、特に海賊対処法 2 条の「1 号から 4 号までのいずれかに係る海賊行為をする目的」の有無の確認も留意する必要がある。不審な船舶に対する状況確認に際しては必要に応じて、音声等による呼びかけ、海上保安庁法 17 条の立入検査等が手段として考慮されることになる。

当該船舶が海賊行為を行う船舶であると認定できれば、当該船舶を停船させ対処することとなる。

この対処について、司法警察活動としては、逮捕に伴う実力行使による停船等を行うこととなり、訴追に関する手続きが引き続くこととなる。

一方で行政警察活動による対処としては、この場合は、海上保安庁法 18 条による停船等の対処ということになる。行政警察活動による対処の場合、停船後の処置については、状況に応じて、有形力の行使等どの程度の活動が可能になるかは検討を要する¹¹。なお、警告等の非権力的事実行為に類する行為は組織法の根拠のみにて実施することが可能である。

②海賊行為実行中の船舶（著しく接近・つきまとい・進行妨害・とりつき・侵入等）に対する場合

著しく接近・つきまとい・進行妨害（以下、「つきまとい等」と呼ぶ。）を行う船舶について、船舶の外観、乗組員等の挙動等から海賊対処法 2 条 6 号にいう同条 1 号から 4 号の「海賊行為をする目的」を有していると判断できる場合は、海賊対処の措置を執ることとなる。一方、外見的につきまとい等を行っていてもその状況から挙動の不審な船舶程度の認定しかできない場合は、①の場合と同様、その不審性を解明するため音声等による呼びかけ、海上保安庁法 17 条による立入検査等も考慮されることとなる。

いずれにしてもこの場合、当該船舶の行動や乗組員の挙動といった外見的要素に加え海賊対処法 2 条 6 号にいう「海賊行為をする目的」の有無を認定することが必要と

なる。

そして、この「海賊行為をする目的」を有すると認定できた場合は、その行為が海賊行為となり司法警察活動に移行する場合も考えられる。これは、①と同様、逮捕とそれに引き続く訴追に関する手続きということになる。

一方、逮捕・訴追に関する手続き以外の行政警察活動による対処もあり得る。

まず、つきまとい等を制止することとなる。その際は、海上保安庁法（18条1項、20条1項）、海賊対処法（6条）を根拠に措置を執ることができる。海賊対処法6条がつきまとい等の制止のために海上保安庁法20条とは別に武器使用を許容する条文をおいているのは、海上保安庁法20条1項によって準用される警察官職務執行法7条の要件の認定に関し、つきまとい等を行っている船舶が「単に制止の措置に従わないことが、警察官職務執行法7条に規定する『抵抗』に該当するか否かについて疑義もある」ということから規定されたとされる¹²。また、この武器使用は、制止活動に伴う海賊の自由の拘束という即時強制の作用と理解できるが、ソマリア沖海賊に対処する活動の特性上、武器を使用することによる海賊船舶の追い払い効果も期待されているようである¹³。

次に、とりつき・侵入を正に行っている又はすでに侵入してしまっているといった場合は、海賊対処法2条1号から5号の行為の制止・鎮圧及び逮捕等の問題となる。

これについても、つきまとい等の行為への対処と同様、司法警察活動及び行政警察活動が取り得る。

ただし、海賊対処法6条による武器の使用は、つきまとい等の制止のための使用に限定されていることに留意を要するなおこの場合、武器の使用が必要になれば、海上保安庁法20条1項による武器使用が可能である。

以上のように、つきまとい等及びとりつき・侵入等、いずれの場合もその制止は海上保安庁法や海賊対処法を根拠に行政警察活動として実施可能である。また、こうした制止活動の際、海賊の保有する武器等の一時的な取り上げについても一定程度許容されるものと思われる¹⁴。

なお、残された問題は、これらの制止活動の後、どのような活動が行政活動として可能かということである。これについては、①の行政警察活動として行われる停船後の措置の場合と同様の検討が必要となる。

（3）訴追以外の海賊対処に関連して：鎮圧を中心に若干の考察

①で海賊行為が認定できた場合及び②で海賊行為を現認し鎮圧する場合においては、罰則の適用に資するため逮捕活動に移行することが考えられる。しかし、事情によっては、司法警察活動を行うのではなく、行政警察権の行使のみにて対応することもあり得るのではないか。例えば、多数の海賊船に対処する場合などは、ひとつひとつ逮捕とそれに引き続く刑事訴訟法上の手続きをとることが必ずしも妥当であるとは言い得ない状況のひとつではなかろうか。このことは、陸上の警察活動でいえば警備実施等における鎮圧すなわち、（逮捕ではない）「現行犯罪の制止」の状況と類似していると考えることもできる。

そこで、ここでは今後の海上保安庁法等の解釈論検討のための参考材料として、こ

の「現行犯罪の制止」の法理についてその概要を確認しておくことにしたい。

ここでいう「現行犯罪の制止」とは、犯罪が「行われようとする」段階を超えて現行犯罪となっている場合について、行政上の強制措置により対処することである。陸上の警察官の行為に関連し、判例の蓄積があり、警察官職務執行法の解釈論において、5条の制止行為との関係で議論されることとなる¹⁵。

そうした議論の中で問題となるのは、警察官職務執行法5条は犯罪の予防のための措置として定められており、現行犯罪の鎮圧を目的にしているとは見えないが、他方でほかに犯罪の鎮圧にかかる規定が存在しないということである。こうしたことから「現行犯罪の制止」については、その法的根拠、要件をめぐる、学説・判例ともに種々の見解に分かれるとされる¹⁶。ここでこれらすべてについて言及することはできないが、以下にその要点のみ挙げておく。

行政警察権の行使としての「現行犯罪の制止」の根拠については、古谷洋一「注解警察官職務執行法（再訂版）」によれば以下の4つの説が挙げられる¹⁷。

- ①警察官職務執行法5条を根拠とする説
- ②警察の責務を定めた警察法2条を根拠とする説
- ③現行犯逮捕を認めた刑事訴訟法213条を根拠とする説
- ④警察法、警職法及び刑事訴訟法の関係規定全体の趣旨に基づくとする説

古谷氏は、これらの説の中で④の説が有力な考え方であると紹介している。そこでは、「警察法第2条が『犯罪の鎮圧』を警察の責務として定めていること」、「現行犯逮捕が可能である以上、それよりも権利自由に対する制約の少ない本条に規定する程度の制止措置をとり得ないとするのは不合理であること」、「本条が制止できる場合を限定しているのは、本条の制止は、犯罪発生の際の蓋然性があるとはいえ、いまだ現実に発生していない段階における措置であるため、過剰介入となるのを防止する趣旨と解されるところ、犯罪発生後においては、その鎮圧が当然に求められるのであるから、（中略）制止措置をとり得る場合を限定する理由がないこと」等にかんがみ、現行犯罪の制止は、警察官職務執行法5条後段に規定する要件の有無にかかわらず、警察法、警職法及び刑事訴訟法の規定全体の趣旨から当然に許容されるとする、というのである¹⁸。これについては、異論もある。すなわち判例の体勢は、警察法2条あるいは警察官職務執行法5条及び刑事訴訟法等を根拠に現行犯罪についての制止行為を許容していると認識しつつも、「人身の自由を奪う行政上の即時強制手段を警察法2条に基づいて認めることは妥当とは言えず、可能な限り現行法の実体規定の枠内で解釈すべきものである」と考えるものである¹⁹。

以上のように、ここでいう「現行犯罪の制止」については制度上規定がなく、解釈論で対応している状況である。

海上法執行活動についてもこれらの議論も参考にしつつ整理しておく必要があるものとする。これについては、今後の課題といたしたい。

5. おわりに

以上、雑駁ではあるが、海賊行為への行政的対処について検討してきた。

国際社会においては、国連安保理決議 1918 でみられるように²⁰、海賊対処において訴追が強調されている。当該海域から遠方の地にある日本にとって、海賊行為への現実的な対応の方途を様々に検討しておくこともまた重要なことであるとする。

また、本文中にも述べたが、理論的検討は、ともすると現実具体の問題と乖離してしまうことがある。これでは、理論が実践に資することにはならない。本研究を通じて、この理論と実践の間のキャッチボールの積み重ねが極めて重要であるということを改めて認識できた。一方、本稿の研究は未だ途についたばかりといった感をぬぐえない。今後、一層の調査・検討を進めていきたいと考える。

1 国際法と国内法の関係について詳しくは、山本草二「海上執行をめぐる国際法と国内法の相互関係」(三省堂『海上保安法制』2009年)、3頁以下参照。

2 なお、ソマリア沖での海賊行為に関しては、ソマリア領海内における行為の取り扱いが問題となる。これについては、国連安保理決議 1816号がある。なお参照、坂元茂樹「ソマリア沖で拘束した海賊に対する対応について」(海上保安協会『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究(第3号)』)、85頁以下。

3 これに関し、参議院会議録情報「第171回国会 外交防衛委員会 第16号(平成二十一年六月四日)」には、国土交通大臣政務官、岡田直樹氏の以下の答弁がある。

「もしこの法律に領海とか内水を含めない場合に起こるであろう問題点ということを考えてみますと、例えば海賊対処法案では、この法案では同じような不法行為を行った一般の刑法犯に対するよりも一段重い刑罰を定めているところがございまして、これが、領海や内水での刑罰というものが公海での刑罰より軽いということになりますとこれはアンバランスが生じてしまう。ですから、領海や内水も公海上と同じように取り扱うという必要があるかと思えます。

また、この法案の六条には海賊対処のために武器使用の権限というものが一部与えられているわけでありすけれども、これが、公海上で行使をできて、そして領海や内水、つまり我が国にもっと近いところでは行使ができないと、こうなりますと、いささかあべこべのおかしな現象が生じると、こういうこともありまして、これは領海や内水も含めて公海上と同じく海賊行為とときっちり定義をした方がよかろうと、こういう趣旨であるというふうに考えております。」

4 これに関し、衆議院会議録情報「第171回国会 海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会 第6号(平成二十一年四月二十二日)」には、内閣官房総合海洋政策本部事務局長、大庭靖雄氏の以下の答弁がある。

「航空機によります船舶の強取といったような行為は、この海賊対処法案では海賊行為には該当しないという整理をいたしましたけれども、これは、これまでに航空機を使用した海賊行為が発生していないということがまず第一でございます。そしてまた、現段階において、私人が私的目的で航空機を使用した海賊行為を行うということは基本的に想定しがたいというふうに考えております。〈中略〉このように、これまでこういう事例が発生していないこと、また今後もなかなか想定しがたいというようなことを踏まえまして、この海賊対処法案におきましてはそういう前提での海賊行為の定義ということにいたしましたわけでございます。」

5 参議院会議録情報「第171回国会外交防衛委員会 第15号(平成二十一年六月二日)」

6 なお参照、立松慎也「海賊対処法の制定」(時の法令1847号)、49-50頁。

7 前掲注6、48頁。

8 なお、一般的には逮捕及びそれに伴う実力行使により犯罪行為の鎮圧も同時に行われる

ことが多い。

⁹ 前掲注 6、51-52 頁。

¹⁰ なお参照、前掲注 6、52 頁。

¹¹ 強制的活動を行う作用法上の根拠となる海上保安庁法 18 条でどの程度何ができるのかといった検討及び任意の範囲での有形力・影響力の行使に関する検討等が必要となろう。その際、警察官職務執行法に関する判例の法理が参考となろう。

また、現場における安全確保と海賊保有武器の問題についても留意する必要がある。

¹² 前掲注 6、51 頁。

¹³ なお、参考として、海賊対処法の審議過程で、武器使用に関する質問に答える部分で防衛大臣、浜田靖一氏の以下の答弁がある。

「そもそも、テロも海賊も、とにかく接舷しなければ、これはおのれの目的を達するわけにはいかないわけでありますので、我々とすると、それ以前に追い払い等の措置をするということになりますので、それが果たしてそこで逃げるか逃げないかということになります。ですから、正直なところ、その点については、立入検査に至る前に、追い払いという任務があるわけでありますので、それを実施しなければ意味がない。逆に言えば、取りつかれてしまえば、これはテロであれ海賊であれ、要するに、実際にそれが人質になってしまうということでありますので、我々とすれば、よじ登った段階でテロかどうか、海賊かということを確認するよりも、まずは、我々の任務としては、その追い払いをするということが一番のことだと思っております。」(衆議院会議録情報「第 171 回国会 海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会 第 4 号 (平成二十一年四月十七日)」)

¹⁴ 海上保安庁法 18 条によって行う制止活動についても警察官職務執行法 5 条の制止活動に関する法理が参考となろう。

¹⁵ 判例の紹介等の詳細については、古谷洋一『注解警察官職務執行法 (再訂版)』(立花書房、2007 年)、312 頁以下、及び渡辺咲子「第 5 条 (犯罪の予防及び制止)」、田宮裕・河上和雄編『大コンメンタール警察官職務執行法』(青林書院、1993 年)、331 頁以下、参照。

¹⁶ 前掲注 15 参照。

¹⁷ 古谷、前掲注 15、312 頁。

¹⁸ 古谷、前掲注 15、321-322 頁。

¹⁹ 渡辺、前掲注 15、342 頁。

²⁰ そこでは、「・・・海賊と疑われる者が裁判にかけられずに釈放される事態に懸念を表明し、海賊に責任を取らせることを保証する条件を整備することを決定し、

1. 同国海岸沖公海上における海賊行為及び武装強盗に責任のある者を起訴できないことは国際社会の海賊対策努力を覆すものであることを確認する。」といった事柄がうたわれている。

度線で区切られる海域の一部分にすぎない。また各国が連携しても護衛できる船団には限りがあるため、輸送船舶には自衛の必要も続いている。輸送船舶は各種の防止設備の装備など物的・人的措置を講じているが、武器を使用する海賊に対する自衛のためには、場合に応じて武器を使用することがやむを得ず必要な場合もあり、武器の装備・使用は海賊の防止に一層有効に作用すると考えられる。そのため、警備会社の派遣する武装した警備員の乗船による警備と必要に応じた武器の使用が考慮されてきた。

この場合、輸送船舶は旗国主義により旗国の国内法の適用を受けるため、各旗国の武器に関する国内事情が民間人による武装警備の可否に反映される。このため、民間人による武器の所持・使用を最も厳格に規制する国の一つであるわが国では、十分に慎重な検討が必要とされた。わが国において民間人による銃器の所持・使用を規制する基本的な法律は、銃砲刀剣類所持等取締法（以下「銃刀法」という）である。他方、わが国運航会社が所有しわが国に向けあるいはわが国から運航される船舶の国籍には、パナマなど便宜置籍国を旗国とするものと日本国籍のものがあるが、日本国籍であるため便宜置籍国など外国の国籍を取得している船舶と比較して、海賊の被害を受ける可能性が高くなることは避けなければならない状況でもあった。また、海賊処罰対処法では海賊処罰も同時に規定され、アラビア海で発生した事案への適用例もあるが、捜査・訴追・裁判手続きのコストは当初予想されたとおりに大きく、処罰による抑止以上に事前防止の有用性が一層求められた。そこで、検討の結果、日本国内への影響およびわが国法秩序への影響を基本的に排除できるか最小限にとどめられる方法の見通しのもとに、海賊警備特措法の制定が行われた。

以下、その概要と留意点を刑事法の観点から検討することとする。

2. 海賊警備特措法の基本構造と警備体制

(1) 立法趣旨と基本構造

海賊警備特措法は、「海賊多発海域において、原油その他の国民生活に不可欠な物資であって輸入に依存するものの輸送の用に供する日本船舶の航行に危険が生じていることに鑑み、その航行の安全を確保するため、国土交通大臣の認定を受けた計画に係る日本船舶において、特定警備を実施することができる等の特別の措置について定めるもの」（第1条）である。

「特定警備」とは「小銃を用いて実施される警備」（第2条第5号）という、銃刀法上一般には許されない、特別のものである。海賊警備特措法が認めた特別の措置は、具体的には、第14条の定める小銃および実包（以下、法律の略称に従い「小銃等」という）の所持と、第15条の定める小銃の使用である。第15条の定める使用の態様は、第3項、第4項、第6項の定める発射と、第4項及びそれを引用する第6項の定める発射の前段階としての顕示・構えである。第1項の定める携帯は所持の態様として整理されている。第14条第2項は、第16条第2項の定める船長による保管も所持の態様として規定している。

このような小銃の所持・使用という現実的な行為を認める前提として、海賊警備特措法は、まず所持・使用に至る体制の整備を要求している。そして、体制の整備に係る規制と現実の所持・使用に係る規制とについて、刑事法的には異なる規制方法をとっている。

そこで、以下ではこのふたつについてそれぞれ見ていくこととしよう。

(2) 警備体制

まず、海賊警備特措法は銃刀法の特例を認めるために、現実的な所持・使用に至る警備体制について次のように厳格に規制して、適用要件を制限的に規定している。

まず、警備体制の対象となる地理的範囲は「海賊多発海域」に限定される。この「海賊多発海域」は「海賊行為が多発している海域のうち、海賊行為による日本船舶の被害の防止を図ることが特に必要なものとして政令で定める海域」（第2条第2号）と規定され、これを受けた「海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法施行令」（以下「施行令」という）によって、「北緯八度五十二分東経七十八度八分の点と北緯六度五十六分東経七十九度五十四分の点を結んだ線、北緯七度二分東経八十一度五十分の点、南緯十度東経八十一度五十分の点及び南緯十度東経三十九度四十八分の点を順次結んだ線、北緯二十五度五十九分東経五十六度二十四分の点と北緯二十五度五十分東経五十七度十九分の点を結んだ線並びに陸岸により囲まれた海域（公海（海洋法に関する国際連合条約に規定する排他的経済水域を含む。）に限る。）」に限定されている。

この海域は、スエズおよびホルムズ海峡を北端として南緯10度線（ソマリア沖をカバーして延びる）及び東経78度線で区切られる海域をカバーし、ホルムズ海峡からオマーン湾を通るスリランカ沖までの航路と、ジェッダからアデン湾を通るスリランカ沖までのアラビア海航路を警備することを可能とする海域である。わが国から遠く離れた海域であり、かつ、国際海事機構（IMO）が危険区域として指定し、国連が海賊防止のために各国に協力を要請している海域である。

次に、警備の対象となる「海賊行為」も、第2条第1号により公海で行われるものに限られている。「海賊行為」という概念自体は、海賊処罰対処法に依拠するため、「海賊行為」にはわが国内水・領海で行われるものも含まれることから、「海賊行為」のうち公海で行われるものに限られている。ただ、この海域の点を除くと、構成要件は海賊処罰対処法の定めるところによるため、国際法上「海賊行為」とされるものより、海賊行為目的の「つきまとい」や「凶器を準備した航行」などの点で広がっている。しかし、これは海賊処罰対処法に関わる問題であり、国内法上は一応の整理がなされている。そして、3.(3)でみるように、小銃等の使用といった具体的な局面では、海賊警備特措法が必要な限度に制限している。

輸送物資は原油に限定している。海賊警備特措法は「原油その他の国民生活に不可欠な物資であって輸入に依存するものの輸送」と定めているが、施行令第2条では、現に不可欠な物資として原油に限定している。

対象船舶は、日本船舶のうち、施行令で特定された物資（石油）を輸送するばかりでなく、「船舶の速力、船舷の高さその他の当該船舶に関する事項が海賊行為の対象となるおそれが大きいものとして国土交通省令で定める要件に適合し、かつ、当該船舶において乗組員及び乗船している者が避難するための設備の設置その他の国土交通省令で定める海賊行為による被害を低減するために必要な措置を講じている」船舶である「特定船舶」（海賊警備特措法第2条第4号）に限られる。

更に、特定船舶のうち、特定警備計画について適当である旨の国土交通大臣の認定を受けた認定船舶に限られる。すなわち特定警備計画は「船舶ごとに」作成され認定を受けなければならない。この特別警備計画については、特定日本船舶の所有者は、「特定警備の用に供する小銃等の保管のための設備及びその管理の方法（当該小銃等を管理することとな

る船長の選任に関する事項を含む。）」（海賊警備特措法第4条第2項第3号）、「申請者の依頼を受けて特定警備を実施する事業者に関する事項」（同項第4号）、「特定警備の実施の方法」（同項第5号）などの点を記載して認定を受けなければならない。¹

更に、認定計画に係る特定警備の実施にあたっては、認定された特定警備事業者に雇用されている者であって当該特定警備に従事するもののすべてが、「小銃等の取扱いに関する知識・技能を有する」という適格要件をみたすことのほか（海賊警備特措法第7条第1号）、「禁錮以上の刑（これに相当する外国の法令による刑を含む。）に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から起算して五年を経過しない」などの、人的不適格要件にあたらぬことについて（同条第2号）、国土交通省令で定めるところにより、国土交通大臣の確認を受けなければならない。人的不適格要件は、イからワまで13項目について規定されている。²

そして、実施にあたっては、「航海ごとに」、特定警備実施計画をあらかじめ、国土交通大臣に届け出ることとされている。（海賊警備特措法第13条）³

以上のように、海賊警備特措法はまず、対象海域等の限定と警備体制の規制とによって、銃刀法の予定する法秩序との調整を図っている。

（3）警備体制に関する違反と刑罰

（2）で述べた、特定警備計画の認定や特定警備従事者の確認を受け、あるいは特定警備実施計画の届け出をする義務主体は、特定日本船舶の所有者である。この所有者が特定警備計画の認定、特定警備従事者の確認を受けないまま、あるいは特定警備実施計画の届け出をしないまま、特定警備にあたる警備を実施した場合、それを刑罰の対象とする規定は置かれていない。特定警備計画の認定を受けた後に、特定警備従事者の確認を受けずあるいは特定警備実施計画の届け出をしなかった場合に、特定警備計画の認定が取り消されるなどの行政処分を受けるにとどまる。認定を受けないまま実施した場合や、取り消されても実施した場合には、この行政処分の前提を欠くから、その不利益は及ばない。特定日本船舶の所有者は法人であるが、法人の代表者その他の従業者も、認定・確認を受け届出をする義務主体ではないから、処罰されない。これは、行政刑法としてはやや異質の方式である。

しかし、このような場合も全く処罰を免れるわけではない。特定警備計画の認定、特定警備従事者の確認を受けないまま、あるいは特定警備実施計画の届け出をしないまま、特定警備の内容を成す警備を実施した場合、まず、実施にあたった特定警備従事者の小銃等の所持は、海賊警備特措法が銃刀法の特例として認める適法な所持にあたらぬため、銃刀法が適用され、違法な銃の所持となる。特定警備従事者が認定・確認・届出のないことを知っていれば、銃刀法第31条の8の規定する第3条の3違反の所持罪として処罰の対象となる。しかし、警備従業者が船舶所有者による認定・確認・届出がなされているものと思っていたときは、違法阻却事由に関する事実の錯誤として不可罰となると考えるべきであろう。これに対し、警備を指示した運航会社の責任者は、認定・確認・届出のないことを知っているから、特定警備従事者も知っているときは共同正犯として、特定警備従事者が知らなかったときは間接正犯として、処罰の対象となると考えられる。すると、運航会社も銃刀法第37条の両罰規定によって処罰が可能となる。そのため、運航会社が特定警備の内容を成す警備を行った当該船舶の所有者であれば、処罰を免れないこととなる。

3. 海賊警備特措法の具体的な特別措置と適用要件

(1) 小銃および実包の所持と使用

海賊警備特措法が海賊警備のために認めた具体的な特別の措置は、第 14 条の定める小銃および実包（以下、法律の略称に従い「小銃等」という）の所持と、第 15 条の定める小銃の使用である。第 15 条の定める使用の態様は、第 3 項、第 4 項、第 6 項の定める発射と、第 4 項及びそれを引用する第 6 項の定める、発射の前段階としての顕示・構えである。第 1 項の定める携帯は所持の態様として整理されている。第 14 条第 2 項は、第 16 条第 2 項の定める船長による保管も所持の態様として規定している。

この特別の措置の前提となっているのは、所持に関しては、銃刀法第 3 条の規定である。4 同条は、第 1 項第 1 号の「法令に基づき職務のため所持する場合」と、第 2 号以下に列挙して定める、保安警備の公務以外で個別の類型として除外される場合のほかは、「何人も銃砲又は刀剣類を所持してはならない」と規定している。海賊警備特措法の「小銃等」は銃刀法の「銃砲」に含まれる（銃刀法第 2 条第 1 項）。これに違反すると、銃刀法第 31 条の 3 で、1 年以上 10 年以下の懲役刑に処せられる。また、発射すると、第 31 条で、無期または 3 年以上の有期懲役刑に処せられる。特措法の「小銃等」は銃刀法の「銃砲」に含まれる（銃刀法第 2 条第 1 項）。

(2) 所持の規制とその違反

海賊警備特措法は、まず所持に関して、警備に必要な所持の形態に着目し時系列に応じて、積卸しのとき・海面への試験発射のとき・警告のための海賊船舶への顕示と構えのとき・警告のための上空や海面への発射のとき・正当防衛としての発射等の使用のときにおける確認警備従事者による携帯、確認警備従事者が特に携帯する場合以外のときにおける船長による保管を、それぞれ要件を定めて規定している。

船長による保管は、確認警備従事者の委託を受けて行うもので、第 16 条第 2 項が、「国土交通省令で定める基準に適合する設備及び方法により」行うものとしている。確認警備従事者の携帯を真に必要な時に限り（第 15 条第 1 項）、その他の航海中は船長が基準に適合する設備及び方法で保管することによって、安全性と秩序維持を確保している。

確認警備従事者は上述の場合以外は携帯を認められず、船長に小銃等の保管を委託しなければならない（第 16 条第 1 項）が、これに違反し携帯した場合は、第 25 条により、2 年以下の懲役又は 30 万円以下の罰金に処せられる。この場合、船長は保管すべき小銃等を保管していない状態であるが、そのこと自体を船長の保管義務違反として処罰する体裁にはなっていない。保管は、「委託を受けて」行うものと第 16 条第 2 項は規定しており、委託のない保管は想定されておらず、一般的に保管義務を規定しているわけではないからである。しかし、この場合、船長は確認警備従事者の違法な形態を認識し放置して、違法な形態を実質的に助長しているから、確認警備従事者の違法携帯罪（第 25 条）の幫助犯として処罰することが可能である。不作為による幫助犯であるが、幫助罪の前提となる船長の作為義務（防止義務）は第 16 条第 1 項・第 2 項および保管体制の法構造から導くことが可能である。

船長が保管にあたって基準に適合する設備・方法によらなかった場合は、第 26 条第 1 号で 20 万円以下の罰金に処せられる。また保管中の小銃等が亡失または盗み取られた時

は直ちに国土交通大臣に届け出なければならず、それを怠りあるいは虚偽の報告をすると、第 26 条第 2 号により同じく 20 万円以下の罰金に処せられる。

以上のように、所持という具体的な特別の措置については、特定警備計画の認定・特定警備従事者の確認・特定警備実施計画の届け出といった体制に関する措置と異なり、基本的には、その違反について刑罰規定が用意されるという通常の形式となっている。

(3) 使用の規制とその違反

小銃等の使用に関しては、海賊警備特措法は、特に厳格な要件を設けている。使用の態様としては、小銃の顕示、小銃の構え、小銃の発射が規定されている。

発射は、4 つの局面に分けて規定されている。第 1 は試験発射、第 2 は、海賊船舶の進行を停止させるための上空または海面への発射、第 3 は、自己が乗船中の特定日本船舶に乗船している者の生命身体を防護するための、海賊の身体には向けられてない発射、第 4 は、刑法 36 条（正当防衛）又は 37 条（緊急避難）に該当する場合の海賊に向けられた発射である。

小銃の顕示と構えは、第 2 の局面にあわせて規定されている。そこで、まずその要件を見ると、「海賊多発海域において、海賊行為（海賊処罰対処法第二条第一号 から第四号 までのいずれかに係るものに限る。）をする目的で、船舶を航行させて、航行中の当該特定日本船舶に、なお船舶を航行させて当該行為を継続しようとする場合において、当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由のあるときには、その事態に応じ警告を行うため合理的に必要と判断される限度において」、海賊船舶に向けて行われる小銃の顕示・構え、上空または海面に向けた小銃の発射を行うことが、第 15 条第 4 項で認められている。

それは、①海賊処罰対処法第 2 条第 1 号 から第 4 号 までのいずれかの海賊行為の目的、②当該特定日本船舶に著しく接近し、若しくはつきまとい、又はその進行を妨げる行為が現に行われていること、③他の制止の措置に従わないこと、④当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由のあること、を要件としていると整理される。

①の、海賊処罰対処法第 2 条第 1 号から第 4 号までの海賊行為の態様は、船舶の強奪・運航支配、船舶内の強盗、人質目的の船舶内の人の略取、人質利用の強要である。ここでは、海賊処罰対処法第 2 条第 5 号から第 7 号までの海賊行為である、船舶への侵入・破壊、船舶への著しい接近・つきまとい・進行妨害、凶器準備した航行は除かれている。これらは、第 4 号までの行為の予備的な行為であり、早期の法執行を可能にするために国内法上の措置として規定されたものであり、制限したとしても、4 号までの行為を目的とする②の要件が置かれる限り、海賊防止に影響はない。国際法上は、第 5 号の船舶への侵入などは海賊行為の着手と認められるものであるが、国内法上は、海賊処罰対処法第 3 条が第 2 条第 3 号までの未遂として認めていないので、構成要件の規定の仕方の違いから生じる一種のずれはあるが、大きな支障はない。②の、著しい接近・つきまとい・進行妨害は、海賊処罰対処法ではその第 2 条第 5 項にあたる海賊行為が行われているということである。③は、小銃の使用以前に、警告・大音響の使用・放水など可能な手段をまず採ることが必要とされるということである。④は補充性判断に相当な理由が必要とされるということであるが、③を充たせば、大きな問題はない。

ここで重要なのは、①から④の要件の下で認められる小銃の顕示・構え・発射のうち、発射については、この第 2 の局面では海面または上空に向けて撃つことだけしかできず、海賊である人や海賊船舶に向けて発射することはできないということである。海賊警備特措法は、海賊を鎮圧することを目的として小銃の使用を認めようとするものではなく、小銃による警備がなされていることを海賊に知らせて、海賊からの被害を防止しようとするものという性格がここに反映されているものと考えられる。したがって、第 1 局面の試験発射も必要最小限のもので、海面に向けられた発射であることが海賊警備特措法第 15 条第 3 項に定められている。

もしこれに違反して、第 2 の局面で海賊である人や海賊船舶に向けて発射し、あるいは第 1 の局面で海面以外に発射すると、海賊警備特措法第 24 条によって、5 年以下の懲役または 300 万円以下の罰金に処せられる。銃刀法第 3 条の 13 違反の第 31 条第 1 項の発射罪は、保護すべき発射環境が異なるので適用されず、無期または 3 年以上の懲役が科されるわけではない。海賊警備特措法第 24 条は、海面や上空に向けて小銃を発射する場合であっても、他の可能な制止の措置を採らずに直ちに接近する海賊船に発射する行為にも適用される。

こうした違法な発射によって人に死傷の結果が生じた場合、人に向けられあるいは船舶の人のいる場所に向けられていれば、死亡のときは殺人罪、傷害の時は殺人未遂罪が基本的には成立する。前者の場合は傷害致死罪、後者の場合は傷害罪にとどまるケースも稀にはありえないではない。また理論的には、死傷の結果が生じない場合でも、殺人未遂罪の成立するケースがありうる。これとは異なり、第 2 の局面での第 15 条第 4 項、第 1 の局面での第 15 条第 3 項を遵守していたが、誤って死傷させてしまったときは、結果を回避すべき義務を怠った過失があれば業務上過失致死罪・業務上過失致死罪が成立する。

第 3 の局面の発射は、海賊警備特措法の第 15 条第 6 項に規定されている。それは、「第 4 項に規定するもののほか、確認警備従事者は、同項に規定する場合において、自己又は自己と共に乗船し、若しくは当該特定日本船舶に乗り組んでいる者の生命又は身体を防護するためやむを得ない必要があると認める相当な理由のあるときには、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、小銃を使用することができる。」と規定している。しかし、第 7 項の「確認警備従事者は、前項の規定により小銃を発射する場合においては、刑法（明治 40 年法律第 45 号）第 36 条 又は第 37 条 に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。」という規定の制限を受けるから、発射の態様は、人に向けられたものであってはならない。

この第 3 の局面には、第 2 の局面で述べた、著しい接近・つきまとい・進行妨害が行われている段階ではあるが、認定日本船舶内の人の生命身体を防御するためやむを得ない必要があると認める相当な理由のある場合と、著しい接近・つきまとい・進行妨害の段階をこえて、海賊処罰対処法第 2 条第 5 号の規定する船舶に侵入してくる段階である場合とが考えられる。前者の場合、人に向けられた発射以外の発射の態様としては、銃など凶器を携えて侵入のための梯子をかけようとする段階での船体への発射が考えられる。この段階で、人に向けられた危害を与える発射は基本的には認められない。

生命身体の防護の必要性がより高まる後者の場合も、この侵入に対して、直接侵入しようとする者に対しては、その者が発砲しつつ認定日本船舶内にいる者の生命身体に急迫し

た危険を生じさせながらよじ登ってきていない限り、これに向けて発砲すること、撃ち落とすことなどはできない。正当防衛の要件である、生命身体に対する「急迫の侵害」に至っていないか、人の死をもたらす危険性の高い小銃の発射が侵入者の生じさせている危険の程度に対して「相当性」を充たすとまでは言いにくいからである。すると、小銃の発射以外の方法で阻止するほかない。侵入のために梯子をかけてよじ登る段階を、著しい接近・進行妨害が継続していると考えても、第2の局面では上空または海面に向けてしか発射できないから、問題は解決しない。

侵入者を援護する別の海賊が発砲し、認定特定警備船舶内にいる者の生命身体に急迫した危険を生じさせている場合は、第4の局面に入っているから、この援護射撃者に対しては小銃を発射することは認められよう。この援護射撃者である海賊による生命身体への急迫した危険が侵入しようとする者と共同で創出されていると考え、侵入しようとする者への発射が「侵害に対して」なされるものと構成して、侵入しようとする者へ向けられた発射が認められないかは検討の余地はあるが、共同の海賊行為と共同の殺傷行為とは性質が異なるから、これを認めることは必ずしも容易ではない。援護射撃者から生じた危険を避けるための侵入者に対する緊急避難として構成しようとする場合も、援護射撃者への反撃が可能な限り、補充性の観点から疑問が残る。したがって、侵入しようとする者に発砲して死傷の結果を発生させると、殺人罪や殺人未遂罪の成立が問題とならざるを得ないであろう。ただし、過剰防衛として刑は減免されうる。

しかし、これは確認警備従事者には不都合と感じられるであろう。また、このような対処は、場合によっては認定日本船舶への侵入を防ぐことができず、シタデルへの逃避と救助の要請に至ることも生じよう。しかし、特定日本船舶の定義には、そのような場合を想定し避難設備も必要とされているから、人命の尊重を第一にし、小銃による特定警備はあくまでも海賊への抑止効果を求めたもので、海賊の鎮圧のためではなく、銃撃戦による死傷者の発生は避けるのが海賊警備特措法のレジームと理解すれば、不合理ではない。

シタデルへ逃避した段階あるいはその過程で第4の局面が生じた場合には、その段階で、海賊が認定特定船舶にいる人に生じさせている急迫の侵害に対する反撃として、人に向けた小銃の発射も可能となる。しかし注意すべきことは、海賊が認定特定船舶に乗り込んだらそれだけで、反撃として人に向けた発射が可能となる「急迫不正の侵害」が認められるわけではないことである。海賊がまさに発砲しようとしているか構えている、あるいは何度か発砲し銃を携帯したまま乗り込んだといった状況が必要であり、それに対して発射することが必要である。海賊に対する反撃よりは、認定日本船舶内の人の安全の確保が志向されている。

(4) 誤想に基づく小銃の発射

(3) に述べた局面のうち、それぞれの局面で小銃の発射が認められる要件を客観的には充たしていないのに、充たしているものと誤想して発射することも、緊急の場合であるため想定される。第1の局面は、緊急性がないので想定する必要はないであろう。第2の局面では、漁船の接近を海賊船の接近と誤信した事案が生じている。この場合、海賊行為の目的についての誤信は海賊行為としての接近・つきまといの誤信と理解すれば、事実の錯誤として故意を阻却し、海賊警備特措法や刑法上の罪の成立を免れさせることができる。しかし、軽率に信じている場合にその必要がなければ、海賊目的にあたる評価したもの

として違法性の錯誤とし、相当の理由のある場合に罪の成立を否定するのが妥当であろう。

第3の局面や第4の局面では、海賊が銃を構えていないのに構えていると誤信したような場合も、ただ乗り込もうとしていた段階で生命身体に急迫の危険が生じたと誤信したような場合も、両方とも考える。前者は事実の錯誤であり、後者は違法性の錯誤であるから、前者は常に故意あるいは故意責任が阻却されるが、後者は誤信に相当な理由のある場合のみ故意あるいは故意責任が阻却され罪の成立を免れる。

(5) 適正な小銃使用を確保する手続き的保障

海賊警備特措法の定めた適正な小銃の使用を確保するためには、そのための手続き的保証も必要である。第18条が、「小銃の発射その他の国土交通省令で定める事由が生じたときは」記録簿に国土交通省令で定める事項を記載し、保存することを定めているのは、その例として評価される。国土交通省令では、積卸しや保管の時点での小銃の製造番号、実包の種類・数なども記載事項として定めている。しかし、発射が行われたときは、当該海賊行為が終了したのち直ちに、少なくとも遅滞なく報告させることも検討されてよい。小銃の発射では死傷者が発生することもあり得ないではない。そのような場合、調査ないしは捜査が必要となり、発射した確認警備従事者を船内に留め置くことも必要な場合が想定されるからである。

ビデオ撮影も適正手続きの保障には有効であるが、これは現に実施されているようであり、評価される。

4. 海賊警備特措法の銃刀法との位置づけ

(1) 海賊警備特措法の位置づけに関する複数の可能性

3. までにみた海賊警備特措法の定める、特定警備計画の認定・特定警備従事者の確認・特定警備実施計画の届出という警備体制に基づく、適切に規制された小銃等の所持・小銃の使用という体制は、銃刀法の体系の中ではどのように位置づけられうるのだろうか、この点を以下で検討しておこう。

民間人による日本船舶における海賊対策のための小銃等の所持は、これまで禁止が除外される銃刀法第3条第1項各号の規定する類型として認められてきてはいないため、これを除外類型の一つとして何らかの位置づけをしておくことは、必要なことである。そのため、銃刀法上何らかの立法作業かまたは解釈の整理が必要となる。個別の類型ごとに規定する第2号以下の一類型として整理する場合は、銃刀法第3条第1項各号のひとつとして2号以下の適切な個所に追加するための改正作業が必要であろう。第1号に含めて解釈するのであれば、その解釈について整理が必要である。立法作業は所管省庁間の調整の可能性とコストについて、解釈的整理はその整合性について、それぞれ解決すべき問題が考えられる。今回、銃刀法について改正作業は行われなかった。そこで、ここでは第1号の解釈による整理の可能性を見てみよう。

(2) 「法令に基づき職務のため所持する」の意義

銃刀法第3条第1項第1号の「法令に基づき職務のため所持する」とは、第2号以下との比較から、「所持が職務のために行われている」とことと「所持が法令上根拠を有する」ということだけでは足りず、「法令によって職務とされている」ことを必要としていると理解することが妥当なものと考えられる。立法当初から、第1号の「職務」は、警察官、海上

保安官、自衛官、刑務官など銃砲刀剣類の所持が必要とされる職務、すなわち「職」としての任務、公務を念頭に置いて理解されていたと考えられる。つまり、「法令に基づき職務のため所持する」とは、日常の国語文法上解釈可能な「法令に基づき」所持すると「職務のため」所持するとの結合というにとどまらず、「法令に基づく職務」という内容を包含する法律上の規定のしかたであり、そのような職務は法令に基礎づけられた「職」としての任務と理解されるべきものであった。法令が「職務」として規定するのは「業」として規定する業務とは異なる。したがって、銃の所持という治安維持と密接に関係する銃刀法においては、「職」としての任務、「職務」は公務であったと基本的には理解されるべきであろう。

仮に少し拡張的な解釈をとるとしても、少なくとも、「職務」の内容自体が法令に規定され、その職務は法令で規定されるだけの公共性・公益性が念頭に置かれていたと考えられる。言い換えると、「法令に基づき職務のため所持する」とは、「法令に基づき業務のため所持する」とは異なることと理解されるべきである。それゆえ、第2号以下が個別にかつ要件を絞りながら規定しているのとは異なり、第1号で包括的に規定されていたものと理解される。業務に伴うものであれば、第2号以下として規定されるものであろう。

(3) 米軍基地内での日本人警備員の銃の所持

ところが、米軍基地内で日本人警備員が銃を所持しているという実態が明らかとなり、銃刀法上の根拠が必要となったとき、この実態を日米地位協定という「法令」に基づき「職務」のため所持している、すなわち地位協定第3条の認める米軍による基地内の包括的な「警護・管理権」の行使としての職務に含まれるものと整理しようとする、「法令に基づく職務」すなわち法令に基づく「職」としての任務、「公務」という点が曖昧となる。「日本人による」銃の所持は基地管理に不可欠とは言えないだけに、日米地位協定の解釈としては格別、銃刀法第3条第1項第1号の解釈に持ち込むことの影響は配慮されてよい。

ただ、この問題の解決を銃刀法第3条第1項第1号の解釈に求める処理の背景にあると考えられる、米軍基地にも基本的にわが国の法律は及んでいるが日米地位協定の定める限りで適用除外される内容を含むという限定的な理解の姿勢は妥当であり、基地内に限定された「外国による（軍という国の機関による）」「警護・管理権（警察権）」という性格のわが国公務との類似性に着目し、国内政治・立法判断と外交関係とを考慮すれば、例えば第1号の2に、法律の定める業務としての所持に関する追加規定を置くといった法改正の方法をとらず、解釈で処理する選択肢もそれ自体直ちに否定はできないであろう。そして、それがどのような拡張の可能性を含むか、どのように制限的に理解していくかについては、後に他の問題事例が生じたときの適切な整理に委ねられるというのであれば、今回のように、新たな拡張の機会が生じたときの検討あるいは確認が重要である。

米軍基地内での日本人警備員による銃の所持についての法的内包を、基地内においては「外国による（軍という外「国」の機関による）」「警護・管理権（警察権）」を認めてこれを法令上基礎づけ、その行使として米軍が設定した「職務」として、銃を所持するという、公務類似的で間接的な性格を備えるものとして整理すれば、「所持が職務のために行われている」ということと「所持が法令上根拠を有する」ということだけで足りるものとする先例ではなく、公務そのものではないが、「法令によって職務とされている」という点すなわち法令に基づく「職」としての任務という視点は捨象せずに維持されようとしたと理解することは可能

であるかもしれない。そうでなければ、第 1 号の 2 のような規定を考える必要があるが、なお、検討を要する。

(4) 海賊警備特措法と銃刀法

それでは、ここでの問題である海賊警備特措法の規定した小銃の所持は、銃刀法上どのように位置づけられるのであろうか。

2. でみたように、海賊警備特措法で小銃の所持を認めるにあたっては、小銃を用いて実施される特定警備について、実施要領の策定・計画の認定・従事者の確認・実施の届け出・所持の要件・使用の要件・発射の制限に至る、詳細で厳格な制度設計が行われ、特別警備の具体的実施としての小銃の所持・使用・発射自体も、厳格な要件のもとで海賊警備特措法の中に書き込まれた。海賊警備特措法の定める小銃等の所持は確かに、銃刀法第 3 条第 2 号以下各号の場合とは異なり、銃刀法第 4 条以下に規定される都道府県公安委員会の許可の枠組みに基づくものではなく、国土交通大臣の認定・確認によって認められるものである点で、銃刀法上の許可に対する特例となっている。

しかし、銃刀法第 3 条 1 項本文の傘の外に設定されているわけではない。そのことは、警察官も海上保安官も銃の所持に関する限り第 3 条第 1 項本文の傘の中にあり、ただ第 3 条第 1 項第 1 号の除外規定の適用を受けているだけであることから明らかである。そして、海賊警備特措法の定める小銃等の所持は、特定警備という業務として所持する性質のものと理解されるべきであろう。そうだとすれば、銃刀法第 3 条第 1 項第 2 号以下に規定されている業務と変わらない。したがって、特定警備における小銃の所持は、海賊警備特措法という法律に基づいて所持するもので業務として所持するものであっても、銃刀法第 3 条第 1 項第 1 号の規定する、法令に基づき「職務」のために処理する場合として整理するのは、なお検討の余地がある。特定警備は、海上保安庁の警備に関する職務を代わって行うものではないと理解されるから、米軍基地内で行われる警備のための日本人による銃の所持よりも一層慎重な検討であることが必要であろう。

銃刀法第 3 条第 1 項第 1 号に読み込むのではなく、第 2 号以下の一つにあたる事項を第 4 条以下の許可制度にあたる制度も含めて海賊警備特措法という特例法に書き込んだ、と整理するのがひとつの理解かと思われる。この理解は、(3) の場合にも慎重に広げうる。

注

1 特定警備計画記載事項は次に定められているとおりである。

(特定警備計画の認定)

第四条 特定日本船舶の所有者は、国土交通省令で定めるところにより、当該特定日本船舶における特定警備に関する計画（以下「特定警備計画」という。）を船舶ごとに作成し、これを国土交通大臣に提出して、当該特定警備計画が適当である旨の認定を受けることができる。

2 特定警備計画には、次に掲げる事項を記載しなければならない。

-
- 一 申請者の氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名
 - 二 特定日本船舶の名称及び船種
 - 三 特定警備の用に供する小銃等の保管のための設備及びその管理の方法(当該小銃等を管理することとなる船長の選任に関する事項を含む。)
 - 四 申請者の依頼を受けて特定警備を実施する事業者に関する事項
 - 五 特定警備の実施の方法
 - 六 その他国土交通省令で定める事項
- 3 国土交通大臣は、第一項の認定の申請があった場合において、その特定警備計画が次に掲げる要件の全てに適合すると認めるときでなければ、その認定をしてはならない。
- 一 特定警備実施要領に照らし適切なものであること。
 - 二 前項第三号に掲げる事項が、小銃等の管理が適切に行われるために必要なものとして国土交通省令で定める基準に適合するものであること。
 - 三 前項第四号に規定する事業者が、特定警備を適確に実施するに足る能力を有する者として国土交通省令で定める基準に適合する者であること。
 - 四 申請者が次のいずれにも該当しないこと。
- イ この法律又はこれに基づく命令の規定に違反し、罰金以上の刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から起算して二年を経過しない者
- ロ 第六条の規定により第一項の認定を取り消され、その取消の日から起算して二年を経過しない者
- ハ 法人であって、その業務を行う役員のうちイ又はロのいずれかに該当する者があるもの
- 五 その他特定警備が適正に実施されるものとして国土交通省令で定める基準に適合するものであること。

² 人的不適格事由は次に定められているとおりである。

(特定警備に従事する者の確認)

第七条 認定船舶所有者は、認定計画に記載された第四条第二項第四号に規定する事業者（以下「特定警備事業者」という。）に当該認定計画に係る特定警備を実施させようとするときは、当該特定警備事業者に雇用されている者であって当該特定警備に従事するものが次に掲げる要件の全てに適合することについて、国土交通省令で定めるところにより、国土交通大臣の確認を受けなければならない。

- 一 特定警備を適正に行うために必要な小銃等の取扱いに関する知識及び技能を有する者として国土交通省令で定める基準に適合する者であること。
- 二 次のイからワまでのいずれにも該当しない者であること。
 - イ 二十歳に満たない者
 - ロ 精神障害若しくは発作による意識障害をもたらすその他小銃の適正な取扱いに支障を及ぼすおそれがある病気として政令で定めるものにかかっている者又は介護保険法（平成九年法律第百二十三号）第五条の二に規定する認知症である者
 - ハ アルコール、麻薬、大麻、あへん又は覚醒剤の中毒者
 - ニ 自己の行為の是非を判別し、又はその判別に従って行動する能力がなく、又は著しく低い者（イからハまでのいずれかに該当する者を除く。）
 - ホ 第九条第二号（第七条第二号ト、チ、ヲ又はワに係るものに限る。）又は第三号に該当したことにより第九条の規定により確認を取り消され、その取消の日から起算して五年を経過しない者
 - ヘ 第九条第二号（第七条第二号ヌ又はルに係るものに限る。）に該当したことにより第九条の規定により確認を取り消され、その取消の日から起算して十年を経過しない者
 - ト 禁錮以上の刑（これに相当する外国の法令による刑を含む。）に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から起算して五年を経過しな

い者

- チ この法律若しくはこれに基づく命令若しくは銃砲刀剣類所持等取締法（昭和三十二年法律第六号）若しくはこれに基づく命令若しくはこれらに相当する外国の法令の規定若しくはこれらに基づく処分に違反し、又は火薬類取締法（昭和二十五年法律第四百九号）第五十条の二第一項の規定の適用を受ける火薬類について同法若しくはこれに基づく命令若しくはこれらに相当する外国の法令の規定若しくはこれらに基づく処分に違反して罰金の刑（これに相当する外国の法令による刑を含む。）に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から起算して五年を経過しない者
- リ 又はルに規定する行為をして罰金の刑（これに相当する外国の法令による刑を含む。）に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から起算して五年を経過しない者（チに該当する者を除く。）
- ヌ 人の生命又は身体を害する罪（死刑又は無期若しくは長期三年以上の懲役若しくは禁錮に当たるものに限る。）で政令で定めるものの犯罪行為（日本国外でした行為であつて、当該行為が日本国内において行われたとしたならばこれらの罪に当たり、かつ、当該行為地の法令により罪に当たるものを含む。）をした日から起算して十年を経過しない者
- ル 銃砲刀剣類所持等取締法第五条の二第二項第三号に規定する銃砲刀剣類等を使用して、又は規定する罪以外の凶悪な罪（死刑又は無期若しくは長期三年以上の懲役若しくは禁錮に当たるものに限る。）で政令で定めるものの犯罪行為（日本国外でした行為であつて、当該行為が日本国内において行われたとしたならばこれらの罪に当たり、かつ、当該行為地の法令により罪に当たるものを含む。）をした日から起算して十年を経過しない者
- ヲ 集団的に、又は常習的に暴力的不法行為その他の罪に当たる違法な行為で国土交通省令で定めるものを行うおそれがあると認めるに足りる相当な理由がある者
- ワ 他人の生命、身体又は財産を害するおそれがあると認めるに足りる相当な理由が

ある者（ヲに該当する者を除く。）

3 届出記載事項は次に定められているとおりである。

（特定警備実施計画）

第十三条 認定船舶所有者は、特定警備事業者に認定計画に係る特定警備を実施させようとするときは、国土交通省令で定めるところにより、当該特定警備を実施させようとする航海ごとに、次に掲げる事項を記載した特定警備の実施に関する計画を定め、あらかじめ、国土交通大臣に届け出なければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

- 一 特定日本船舶の名称
- 二 特定警備を実施する特定警備事業者の氏名又は名称
- 三 確認特定警備従事者の氏名
- 四 特定警備の実施期間
- 五 積み込まれる予定の小銃等の数量
- 六 その他国土交通省令で定める事項

4 実包については、第3条の3が定める。

場合があった。追跡権(hot pursuit)や接続水域(contiguous zone)の制度がそれである。それらについて、沿岸国の管轄に旗国が挑戦してこれを妨害するという事例は、従来はあまり見られなかった。それは沿岸国の刑事法の拡張適用は、国際法上適法に法令執行のための管轄権が行使される限りで、旗国の取締当局にとっても相互主義的に受け入れうるものであるだけでなく、主権の相互尊重からくる comity の要請にも見合うものであったことによる。実際上も、自国に属する逃走船舶を保護するために、旗国が沿岸国に接続する海域まで管轄権を延ばすために出向いたり、継続性をもつ追跡を妨害する措置をとったりする実益もなかったからであろう。それら管轄権の行使が国際法上妥当なものでない場合には、後から国家間で処理をすることで済むからである。

しかし漁船の大型化や高速化により沿岸国漁業法令の違反が沿岸資源に深刻な影響を及ぼすことが懸念されるようになり、またそうした影響から沿岸国漁民を保護する必要性が高まるようになり、さらに排他的経済水域が認められるようになった結果、それら水域における違法操業が生じ、それらについての取締の実効性が低下するようになる。沿岸国としても違法操業船舶を発見した場合にはこれを処罰することの犯罪抑止的な効果が大きな意味をもつようになるとともに、他方で違法操業船舶もそれら取締を逃れようとして逃走を図る事例が増えてくるようになる。排他的経済水域においては、違法操業船舶が逃げきる可能性も低いとはいえず、違法操業を現認したとしても逃走して時間を稼がれば、沿岸国が犯罪の証拠を確保し、立件する可能性も低くなる。そこで違法操業船舶を追跡する機会も自ずと増えているように思われる。

そうした例は、日本近海に留まることではないが、日本の周辺で生じた事例として、シンブン号事件というものがある。この事例は大要次のごときのものであった。2005年5月31日に、対馬北東約49kmの日本の排他的経済水域において、韓国アナゴ駕籠漁船502シンブン号が徘徊しているのを認めた海上保安庁巡視艇「たつぐも」が立入検査を実施するために停船命令を再三にわたり発したにもかかわらず、これを無視して逃走を図ったことから、同船を検査忌避罪の現行犯と認定し、逮捕のために警告弾などによる停船措置を講じたものの、同船はこれに従うことなく逃走を継続した。そこで「たつぐも」は同船を停船させるべく強行接舷を行って海上保安官移乗させようとした。2名は移乗したが、2名は落水し、「たつぐも」は落水した者を救助したが、シンブン号は海上保安官2名を乗せたまま韓国方向に逃走を継続した。2時間ほど経って、公海上において「たつぐも」は同船を捕捉、海上保安庁からの通報を受けて韓国海洋警察庁警備艦も現場に到着し同船に接舷した。海上保安官2名の無事を確認した後、双方がにらみ合う形となって一日半の時間が経過したが、同船上において海上保安官と韓国海洋警察庁職員が同船の扱いについて協議を行った結果、同船が日本の排他的経済水域に入域の上、立入検査を忌避して逃走した事実が確認されたのを受けて、シンブン号船長が立入検査忌避罪を認める自認書を提出し、担保金支払を確約する保証書が提出された時点で、船長及び同船を現場海域で釈放することとされた。

この事例においては、担保金の支払確認を受けて、洋上で釈放され、漁船の拿捕・近隣の港への引致・担保釈放は取られなかった。それはこの追跡がもつばら排他的経済水域主権行使法違反容疑による立入検査を忌避したことから行われたもので、検査忌避罪の適用のために行われたということのようである。それゆえ担保金は、排他的経済水域における

漁業法令違反に対して支払われる一般の担保金と比べると、その額は極めて少額である。すなわち、沿岸国漁業法令違反の漁船における担保金による即時釈放の場合の金額算定基準には、一般に違法の程度・悪質性、抑留国によって課される罰金、船舶の価値、押収された積荷の価値などが勘案されるために、¹その額はかなり大きくなる傾向がある。これは担保釈放における担保金は、一方で、迅速な釈放により漁船が漁期を逃さずに漁場に戻ることを確保すると同時に、他方で、当該漁船による再犯を抑止するに足りる程度の金額を課することが必要であるからでもあろう。いずれにしても違法漁業の取締は、漁獲活動を現認してなされる現行犯逮捕の場合を除いては、その立件は極めて困難であることが予想されるため、²国内法に基づき、検査忌避罪に係る担保金の額が決定されたようであるが、海洋法条約の担保釈放の制度に則った担保金とは異なるように思われる。

韓国側が当該漁船を保護しようとして「たつぐも」の法令執行を差し止めた根拠は明らかではないが、未確認ではあるが報道によれば、韓国側は違法漁獲については独自に調査する旨を日本側に伝えたとされる。ただし公海上で自国の漁船が追跡を受けている場合に、これに遭遇した旗国の警備当局が手を拱いて何もしていないことも期待できない。現場海上においてとりあえず事実を確認するために追跡に介入することもやむを得ない措置といえる。その意味では協議に時間がかかったとはいえ、双方ともに冷静に事態に対処したと評価すべきであろう。本件について日本側が排他的経済水域における違法漁業の現行犯による拿捕ができなかった以上、漁業法令への違反の立件が困難であることが予想されたとすれば、韓国側の調査が違法漁業の事実を明らかにすることも期待できなかったであろう。韓国側としては、韓国の漁業法令を旗国主義によって自国漁船に適用することは可能であるとしても、韓国漁業法令上、当該漁船の操業が許可漁業であるような場合を除けば、当該漁船が日本の排他的経済水域で実際に漁業を行った事実を確認できない以上、旗国主義による法令の適用も実際上不可能であろう。韓国沿岸漁業に従事する漁船が日本の排他的経済水域に越境して操業したとしても、その規制はもっぱら沿岸国としての日本が行うべきものであり、漁船の旗国がそれら越境操業を規制する国内法を整備しておくべき国際法上の義務はないのである。

日韓の間のように狭い海域を挟んで二つの国が向かい合っている場合、沿岸近海漁業に従事する漁船が相手方の排他的経済水域に越境して違法に操業する事例は頻発する。とくに自国沿岸の漁業資源が枯渇してくると、強力な推進機関をもついわゆる特攻船を仕立てて越境するといった悪質な操業がなされることもありうることである。そうした特攻船による越境漁業が常態化しているとなれば、本来は旗国がそれら漁船の出漁を規制し、場合によっては越境違法操業について自国法令を適用して母港で漁獲物を水揚げする段階で取り締まりを実施するのが、相互の主権尊重という意味では本道であろう。しかしそれは国際法上の義務ではないし、漁獲資源が枯渇している場合に沿岸漁民の生計を阻むことにもなるから、そうした措置の実効性を期待することは難しい。しかしその結果、排他的経済水域における現行犯以外については漁業法令違反の立証が困難であるということが広がれば、そうした越境特攻漁船は、現行犯による拿捕を逃れるため、網を断ち切るなどして証拠の隠滅を図り、検査を忌避して逃走すれば、たとえ捕まっても検査忌避罪について少額の担保金を払いさえすれば現場で釈放され、速やかに漁場に復帰できるということになり、ある意味では違法漁獲のやり得ということにもなりかねない。まして日本の排他的経済水

域で違法操業をした漁船を発見できないままに韓国側に水産物を水揚げしたような場合には、何らの音沙汰なしということになる。³

(ii) 沿岸国管轄権の公海への一方的拡張の場合

沿岸国が排他的経済水域における沿岸国法令の実効を確保するために隣接する公海においても、法令執行の管轄権を拡張して適用しようとする場合がある。こうした執行管轄権の公海への拡張を海洋法上合法であるとする余地はないであろうが、他の一般国際法によって正当化されうる余地があるとすれば、管轄権の競合が実際には生じる可能性がある。

いわゆるエスタイ号事件（ICJ 漁業管轄権事件 1998 年 スペイン v. カナダ）において、カナダ政府は緊急避難を主張して、公海上での取締措置をとった。この事件では、カナダは沿岸漁業保護法に基づいて、沿岸 200 カイリの漁業水域の外にある北大西洋漁業機構（NAFO）の規制水域における外国船舶への規制権限を主張し、乗船・検査及び武器使用を含む取締措置をとった。対象船舶は、当初は無国籍船および特定の便宜置籍漁船に限定していたが、1995 年の規則改正でスペイン・ポルトガル漁船をも対象とするようになる。その結果、1995 年にエスタイ号事件が生じることになった。この事件の背景事情としては、カナダ 200 カイリ水域のクロガレイ（カラスガレイ）資源の枯渇を受けて、カナダは自国沿岸漁民についてモラトリウムを設定して漁獲禁止の措置をとって資源の回復を待つこととしていたが、それが 200 カイリの外に泳ぎ出たところでスペイン漁船によって過剰に漁獲されてしまうというジレンマに陥っていた。スペイン漁船は資源保存について必ずしも熱心ではないといわれ、ヨーロッパの共通漁業政策が適用される「ヨーロッパの海」とバルト海などの海域においても漁獲割当をえられないという状況もある。なお事件の時点でカナダは海洋法条約を批准していなかった（カナダの海洋法条約の批准は 2003 年）。

そこでカナダは公海上で操業中のスペイン漁船に対して法令執行の管轄権を行使して、発砲するなどしたうえで、これを拿捕し港に引致した。カナダはこうした規制措置の正当性を主張するために、これを緊急避難的措置とする主張を行っている。⁴つまりエスタイ号の NAFO 規制違反の過剰漁獲の事実を指摘して、これへの違反としての措置をカナダが措置する緊急の必要があったという趣旨である。NAFO の規制においては、200 カイリ外の NAFO 水域は旗国主義による規制にもっぱら委ねられており、過剰漁獲などの NAFO の規制違反の問題は、スペイン側が処理すべき問題であった。つまり NAFO の水域においては管轄権の抵触は本来生じるはずはないが、カナダの措置が海域における緊急避難的措置として合法的であると認められるのであれば、公海上の執行における管轄権の抵触が発生する可能性もある。カナダ法令は自国の排他的経済水域を超えて適用されることとなっているから、NAFO の規制措置違反を、カナダ法で処罰することになるわけである。

そこでカナダの措置が緊急避難として認められるかが問題となるが、ILC 国家責任条文第 25 条 1 項は、緊急避難の要件として、採られる措置が、(a) 重大かつ差し迫った危険から根本的利益を守るための唯一の方法である場合で、かつ (b) 義務の相手方または国際共同体全体の利益を大きく損なうものでないこと、を掲げている。この要件に照らしてみれば、エスタイ号についてはこれら要件を相当に拡げて読まないと言えないことになる。この場合、緊急避難的措置によって保護される利益が NAFO の規制措置によって守られようとしている利益なのか、それともカナダ法令の実効性を確保することの利益な

のかという問題も生じるが、逆にいえば NAFO の規制枠がかかっていることで、NAFO 違反の漁獲であれば、少なくとも (b) の要件を満たして、(a) の要件はカナダの漁業法の実効性の確保がカナダの根本的利益であると主張することは可能かもしれない。エスタイ号事件では無理であるとしても、地域漁業機関の規制措置の実効性に疑義があることが、200 カイリ制度を導入する一つの動機となっていたことに鑑みれば、⁵ そうした場合もありうるということである。エスタイ号事件は、NAFO との調整を経て事件が解決されているが、それは結果においてカナダの利益主張が受け入れられたことにもなっているようにも見える。

(iii) 公海漁業協定のもとでの旗国主義の相対化

地域公海漁業協定の枠組みの非実効性が弱いことの理由は、なによりもその規制が公海における旗国主義にあることはかねてより指摘されてきたところである。許可を得ないで他国の領海・排他的経済水域でなされる違法漁獲(illegal fishery)、地域漁業協定に加わっていない国の漁船による公海での無報告・無規制の漁獲(unreported and unregulated fishery)などのいわゆる IUU 漁業が、漁業資源の保存を脅かしている。沿岸国の権限を拡張して 200 カイリの主権的権利を認めたものの、沿岸から遠くなるほど沿岸国の漁獲規制の実効性は弱まらざるを得ない。また公海における地域漁業協定による規制は、その規制の枠組みに参加している国の場合でも、過剰な漁獲がなされていないかどうかを、主として自国漁船が帰港して漁獲物を水揚げする段階でチェックすることに止まり、公海上の操業現場で常時取り締まることは困難である。しかも過剰な漁獲がなされたことが判明した場合でも、自国漁船については必ずしも厳格な措置がとられないといわれる。それらが科学的に根拠のある適正な漁獲規制をますます困難にする。こうした漁業規制の実態を改善すべく、FAO を中心に新たな規制の枠組みが少しずつ採用されつつある。漁船の登録や転籍・売買を規制するコンプライアンス協定(1993年、正式名称は、「保存および管理のための国際的な措置の公海上の漁船による順守を促進するための協定」)や公海漁業における旗国主義を相対化する国連公海漁業協定(1995年、正式名称は、「分布範囲が排他的経済水域の内外に存在する魚類資源(ストラドリリング魚類資源)及び高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する1982年12月10日の海洋法に関する国際連合条約の規定の実施のための協定」)などである。後者は、地域漁業管理機関等が対象とする公海上の操業現場において、この協定の当事国の漁船であれば、他の当事国の取締船などが当該漁船に立入検査を実施することを認める。つまり地域漁業管理機関の枠組の当事国である場合だけでなく、⁶ 地域漁業管理機関の枠組の当事国でない国の船舶であってその規制を受けない船舶であっても、その旗国が公海漁業協定の当事国であれば、公海上での立入検査を許容する。⁷ そうすることで、少なくとも地域漁業機関の規制の外で行われる漁獲についても、漁獲の実態や漁獲量について情報をうることができ、その結果を地域漁業協定の合理的な漁獲規制の中身の決定に反映させることができるとする仕組である。

多くの国がこの公海漁業協定の枠組みに入るようになれば、洋上での転籍によって地域漁業管理機関の枠組に入っていない国に船籍の登録替え(flag-hopping)をして規制を逃れる便宜置籍漁船も減り、あるいは少なくともそれら漁船の漁獲について記録を義務付け、漁獲に関する情報を収集することが期待される。このような仕組が策定されたのは、そも

そも公海上の漁場で旗国の取締船による監視が行き届かないのが一般であり、それゆえたまたま他の国の取締船による検査が操業現場で可能であるときに、公海における旗国主義が障害となって検査できないという不合理を除去するためであるから、現場において双方の管轄権が競合することは想定されていない。しかし漁船の旗国の取締船がたまたま操業現場近辺におり、漁船の船長からの連絡を受けて自ら検査を実施しようとして現場海域に急行する場合に、先に現場で乗船・検査を実施する他の国の取締船との間で管轄権の競合という事態が生じえないわけではない。この場合、公海における旗国主義の大原則からは、他の国の検査官は旗国の取締船が到着するのを待って、これによる取締に委ねるべきであるということになろう。ただし、地域漁業協定にともに参加している国の間では協力と信頼の関係が一応想定できるのに対して、地域漁業協定への非参加国とくに便宜置籍漁船の旗国との関係では必ずしもそのように行くとも限らない。また操業現場での他国による検査が導入されたのは、漁船が本国の港に戻って漁獲物を水揚げする段階での旗国による検査の信頼性が必ずしも高くないことにもよる。⁸ それゆえ、旗国の検査の客観性に対する信頼がない場合には、他の国とりわけ当該公海上の海域に隣接する排他的経済水域の沿岸国が、旗国の検査を尊重しようとしめない場合も生じるかもしれない。⁹

(iv) 中国の尖閣諸島周辺海域における示威的取締活動

東シナ海においては中国漁船による違法操業が行われるたびに、中国政府が日本の執行措置に異議を申し立てる結果、適正な漁業秩序の維持が困難となっている。民間漁船の違法操業については、他に問題があるとしても、双方の行政機関によるルーチンな法の執行を尊重して漁業秩序を維持することに協力することが、法執行機関として本来あるべき態度であり、法執行にとどまらないより大きな問題があるのであれば、外交チャネルを通じてその解決を志向すべきである。しかし実際には、中国はあらゆる機会をとらえて政治問題化しようとするため、不必要な衝突が各所で生じている。

その典型的な事例が、尖閣諸島沖中国漁船衝突事件（2010年9月）である。この事件では、尖閣諸島最北端の久場島に北西約12キロの付近の海域をパトロール中の海保巡視船「みずき」が、中国籍のトロール船「閩晋漁（みんしんりょう）5179」を発見し、日本領海での違法操業が確認されたため退去命令を発出した。しかし漁船はこれを無視して違法操業を続行し、揚網後に、「よなくに」の左舷後部に接触しそのまま逃走を開始した。これを受けて「みずき」が追跡を開始し、停船命令を発したところ、漁船は「みずき」の右舷に船体を接触させたうえ、なおも逃走を図った。そこで海保巡視船は漁船に強行接舷してこれを停船させ、船長を公務執行妨害で逮捕し石垣島へ連行した。船長を除く船員も同漁船にて石垣港へ回航して、事情聴取した後、船長は那覇地検石垣支部に送検され取調べが始められた。ただし逮捕容疑は、外国人漁業規制法ではなく、公務執行妨害罪であった。その後の経緯は省略するが、政治的決着により、船長及び船体は中国に返還された。

同様の事例は、中韓の間で発生した中国漁船「遼営漁号」沈没事件（2010年11月）においても見られた。この事件では、黄海の韓国EEZ内（於青島（オチョンド）の西南68マイル、韓国EEZに2.3カイリ入った海域）において違法操業していた中国漁船「遼営漁号」が、停船命令に応じずに逃走し、韓国海警の警備艇3010の追跡をうけた後、中韓暫定水域（於青島西北72マイル、韓国EEZから1.2マイル外）において突然、警備艇に体当たりした後

沈没した事例である。この事件では漁船の乗組員が死傷している。事件当時、中国漁船 50 隻ほどが韓国 EEZ で違法操業中であつた。海警 3010 艦は高速ボート 2 隻で取り締まりに乗り出したが、中国漁船は鉄パイプや角材を振り回して抵抗し、逃走中であつた。なお韓国は EEZ 法違反および特殊公務執行妨害容疑で手続開始を予定していた。中国は当初、韓国 EEZ での違法操業を認めず、暫定水域内での韓国による中国船の取締を非難し、船体及び船長・乗組員の返還を要請した。結局、韓国は船長・乗組員を船体とともに送還した。

これらの事例は、海上において執行管轄権が競合した事例ではないが、その背後には境界線が未画定であることから、海域の法的地位についての外交的問題が色濃く影を落としており、それを政治利用しようとする中国の介入により、法執行活動が阻害され、それゆえにまた中国沿岸漁民の無秩序な漁獲活動を助長する結果となっている由々しい問題である。

より深刻なのは、日本の排他的経済水域内での中国公船による中国漁船の取締の事例である。すなわち、2012 年 9 月、尖閣諸島久場島北北西 64 km (34 カイリ) の日本の EEZ 内において、中国漁業監視船「漁政 201」搭載のゴムボートが付近に漂泊中の中国漁船 3 隻に接舷し、乗組員 2 名を移乗させ、漁政に帰還した事例である。海保巡視船は、「ここはわが国の EEZ であり、貴船が漁業に関する管轄権を行使しているのであれば、これを認めることはできない」旨、無線で警告したが、漁政の側は、「正当な業務を実施している。人員を派遣し、安全を確保している。ここは中国の EEZ 内である。貴船の進言は認められない。」と応答した。

また 2012 年 10 月には、尖閣諸島久場島北西 85 km (45.8 カイリ) の日本の EEZ 内における同様の事例において、漁政 202 に対して、「貴船はここで何をしているのか。ここはわが国御 EEZ であり、貴船が漁業に関する管轄権を行使しているのであれば、これを認めることはできない。」と無線により警告したのに対して、漁政 202 からは、「ここは中国の EEZ である。貴船はすぐに離れなさい」旨の応答があつた。

さらに 2013 年 3 月、尖閣諸島大正島沖合 39 km (20.4 カイリ) の日本の EEZ 内において、中国漁業監視船「漁政 32501」搭載のゴムボートが中国漁船 1 隻に接舷し、乗組員らしき 3 名を移乗させ、漁政 32501 に帰還している。海保巡視船は、「貴船がこの海域で漁業に関する管轄権を行使することは認められない」旨の警告を発し、また日本は外交ルートを通じて中国政府に対して同様の申し入れを行った。

これら中国公船の事例は、外国領海において散発的に執行管轄権を行使するものであり、いわば他の目的のためにする挑発行動であつて、本来、法執行機関として許されざるものである。このような事例は国際的にも類例を見ないものであるため、法執行機関がそれに対処する方策もせいぜい日本の法令執行を粛々と行い、外交チャネルを通じて中国政府に抗議を行う以外には今のところないと思われる。中国沿岸漁民が大挙して押し寄せ、これを中国政府が黙認する（実際には背後で糸を引く）といった場合には、日本としても取締の強化を図る必要が生じるが、その場合には、事態はもはや、単に漁業法令の執行ということで対処する段階を越えていると言わざるを得ない。とくに尖閣諸島の場合には、漁民が不法に上陸して陸土を占拠する恐れもある。漁業法令違反に対する法令執行の段階から、国際法上の海上警察権 (police control) の行使としての活動の段階に移ることが必要となるが、その場合でも、武器使用の基準については警職法第 7 条の制限があるため、法令執

行の場合以上の強力な措置をとることは困難である。海上自衛隊の海上警備行動の場合でも同様である。

以上の意味で、海上における武器使用について陸上における武器使用基準を、上記のような海上警察権行使の場合にそのまま当てはめることが適当かどうかを再検討する余地がある。このことは自衛隊の海上警備行動についても、これをいわゆる治安出動の場合と同列に基準づけることで十分であるかどうかを再検討する時期に来ているのかもしれない。国際法上、海上における武器使用の基準は必ずしも明確な基準があるわけではないが、「状況において不可欠であり必要かつ合理的」(unavoidable, reasonable and necessary in the circumstances)な範囲であれば認められる。¹⁰ただし武器使用の場合には、警告射撃など定められた武器使用の手順が必要である。また意図的な撃沈は極力回避すること、人道への最大限の配慮が用いられることなどが要請される。国によっては違法操業漁船に対しても武器使用を認めているが、わが国は違法操業漁船に対して法令執行をする上で武器使用をしてきていない。おそらくこれは、警職法第7条の武器使用基準との関係で、漁船が公務執行を妨害するとしても、通常、武器などを携行しておらず、法令執行機関に属する職員の生命の脅威となるような反撃をすることが想定されていないことによると思われる。中国との関係でも、散発的な漁船の領海侵入事例については、状況は変わっていないと今のところはいえるであろう。しかし法令執行では対処ができないような事態が生じた場合には、海上警察権行使としての武器使用基準を緩めておく必要があるように思われる。つまり法令執行のための武器使用(use of weapon)と軍による武力行使(use of armed force)との間に、police actionとしての武器使用を別カテゴリーとして立てて、海上における状況に見合った武器の種類や使用手順、武器使用の意思決定手続を明確に定めたいと、とくに威嚇効果を最大の目的として、武器使用基準を緩めることも考えてよい段階に来ているように思う。なおその際、CGX事件において仲裁判断が、係争海域において海底の掘削をしたガイアナに対してスリナムの軍艦船が施設の撤去を要求した際に、「応じない場合の結果に対する責任は貴方にある」(the consequences will be yours)と警告したことを、これを「法執行活動というよりは軍事的活動の威嚇により近い(more akin to a threat of military action than a mere law enforcement activity)」¹¹と認定していることも考慮に入れておくべきである。つまり、ガイアナが主張するような国連憲章に違反する武力の威嚇にあたることまではしなかったものの、軽減された武力の行使(less grave use of force)として捉えていたことには注意を要する。その判断ではガイアナの一方的な開発への着手自体よりも、全体状況としての海洋境界紛争(border conflict)の存在が重視され、些かの武器使用であってもそれが軍事的紛争に発展することを回避することに、仲裁法廷は意を用いたように見える。日中の境界未画定海域および尖閣諸島周辺海域での措置については、殊更の慎重さを要するであろう。

(v) 法の変化の過程における管轄権の競合事例

国際法が変化する過程において、いずれかの国が一方的に新たな法の正当性を主張しあるいは既存の法の新しい解釈を展開して管轄権を行使する場合にも、それを巡って国家間で管轄権の競合が生じることがある。国際法において国家は義務の名宛人であると同時に、法の形成に関与する主体でもあるからである。その典型的な例にいわゆる「タラ戦争」が

ある。この紛争では、イギリスとアイスランドが対立したが、細かい経緯は別にして、この対立においてアイスランドは1958年にまず領海を12カイリに拡張してイギリス漁船の締出しを図り、これに対してイギリスが軍艦を派遣して漁船の操業を強行した（第1次タラ戦争）。その後、1961年、両国間で合意が成立し、イギリスが12カイリの主張を認める代わりに、12カイリ以上の拡張しないことを約束する交換公文が作成された。ところが1972年になるとアイスランドは漁業専管水域を一方的に50カイリに拡張し、これに対してイギリス（およびドイツ）は事件をICJに付託した。この頃になるとアイスランドはいわゆるネットカッターによってイギリス漁船の漁網を切断する作戦に出て多くの漁船が被害を受けたため、イギリスも大型の高速タグボートで漁船の操業を護衛した。そうした中で、アイスランド警備船とイギリス艦船の間で銃撃戦が発生したりした（第2次タラ戦争）。ICJでは、イギリスは伝統的な公海漁業の自由を主張したが、ICJは判決において、アイスランドの優先的漁業権を認めつつも排他的漁業権の主張は認めず、両国に交渉によって問題を解決するよう命令した。ICJがこのような判決を下したのは、この時点で第三次海洋法会議において200カイリの排他的経済水域制度が徐々に形作られつつあったためであり、新たな法の形成を阻害することになる判決は出せなかったためであると思われる。1973年にアイスランドとイギリスは暫定的な時限的協定を結び、アイスランド50カイリの水域において厳しい漁獲制限のもとでイギリス漁船の操業が認められた。しかしその協定の期限が終了するのを待たずにアイスランドはその漁業専管水域を200カイリに拡張した。そこでまたイギリスの艦船とアイスランドの警備艇との間で以前にもまして激しい銃撃戦が始められることになる（第3次タラ戦争）。そうこうしている中で、1976年にEUも200カイリ制度の採用に踏み切ったため、イギリスの主張の根拠もなくなり、交渉を経ることもなく、両国間の紛争そのものが立ち消えとなった。

アイスランドにとって漁業は死活問題であったが、イギリスにとってもトロール漁船による漁民が大量に失業することとなり大きな打撃となる事件であった。そのため双方が強い措置を取り合っ、国交断絶の直前まで行く問題となったのである。この間、死者が出なかったのは不幸中の幸いであった。法の変化にどちらかというといギリスが翻弄された事例である。伝統的な公海漁業の自由の原則からはイギリスの立場が合法的であったが、アイスランドは資源枯渇によって脅威を受ける国として、200カイリの新たな枠組みの形成を先取りしていた。もっともイギリスもまた、新しい海洋法の形成過程を見ながら、自らの立場の合法性に拘らずに、アイスランドの措置がイギリスに対抗できるものではないことを主張するにとどめていたのである。

ところで海洋法は200カイリ制度の創設をもって歩みを止めたわけではない。新たな問題は開発技術の発展とともにまた生じることが予想される。例えば、海底遺伝子資源や生物多様性の観点からする新たな漁獲の規制が問題となりつつある。こうした変化の途上においては、新たな法の形成を誘導することが自国にとって有利と判断する国は、一方的な措置をとって、既存の法の枠組みの突破を図る可能性がある。捕鯨禁止やマグロ漁獲の規制などにおいて、いわゆる環境NGOのエコ・テロリストの活動を放置する国は、私人のそうした活動を先行させて国際世論の動向を注意深く探っているとみえる。規制の中身について立場の違いはあるとしても、国家がそれぞれの法執行機関の国内法に基づく正当な規制措置を尊重するという態度に欠ける場合には、ただでさえ規制の実効性を確保するこ

との困難な海上では、最終的に、タラ戦争のような強硬な手段によって国家が対抗せざるをえなくなってしまうことを、法執行上の教訓としてどの国も肝に銘じるべきであろう。

(2) 公海上で旗国以外の国の執行管轄権行使に対する旗国による介入

(i) 公海上での臨検

公海上で旗国以外の艦船が執行管轄権を認められている場合には、常に、旗国の執行管轄権との競合という問題は発生する。ただしそうした例はこれまであまり問題とされてこなかった。それは一つには、たとえば公海上で臨検が認められるのは、旗国が管轄権を現実に行使できる可能性がないかあるいはそれを待っていては諸国の共通の利益を保護することができない場合であることによる。また接続水域も海域の性質としては公海であるが、そこでは沿岸国が出入国管理、保健衛生、関税、財政等一定の法令の外国船舶による違反を防止し、あるいは法令を執行して処罰を確保するための執行管轄権の行使が認められている。接続水域の場合にも沿岸国と旗国の管轄権が競合して国家間紛争が惹起された例はみないが、それは、接続水域がより沿岸陸地に近く（＝旗国本土から遠い）、また適用される法令も、法令の中身は別とすれば、すべての沿岸国にとって国内法益を保護するために犯罪として対処する必要があるという点では共通のものであるから、旗国としても沿岸国の国内統治の裁量を尊重してその執行措置に介入して保護する利益をもたないことによるのであろう。実際、旗国が介入して沿岸国の法令遵守のために船舶の規制を実施するのであれば、公海である接続水域上で沿岸国が police action を行使する必要はない。また旗国の取締船が近傍におらず自国船の規制のために介入できない場合で、法令適用のための執行管轄権が沿岸国の国内法で認められている場合には、旗国と沿岸国の処罰のための裁判権の優先性が問題となるにとどまる。¹²

公海上において外国船舶の臨検が認められている場合には、海賊、奴隷取引、無許可放送が挙げられている。無許可放送についても同様である。このうち、海賊行為についてはすべての国が、最大限に可能な範囲で、その抑止に協力することが求められるが（UNCLOS 第 100 条）、実際には公海上の海賊行為を抑止できるのは、海賊船に遭遇した軍艦であるから、通常、管轄権が競合することはない。海賊は海の outlaw であり、旗国もこれを保護する利益は持たないが、たまたま旗国の軍艦が近傍にいて海賊の引渡しを求めた場合、海賊船を拿捕した軍艦もこれを拒否する理由もない。とくに軍艦の本国が海賊処罰法令を持たない国の場合にはそのように言えるであろう。いずれにしても海賊行為の抑止の協力義務には、処罰に協力する義務も含まれるから、処罰がもっともよく確保できさえすればよいということになる。なおソマリア海賊の取締は、国連決議に基づく措置であることに現れるように、遭遇型の海賊抑止ではなく、制圧型の取締であるから、複数の国の艦船の抑止行為が競合することもありうる。しかし国連措置への加盟国の協力としてなされるものであるから、管轄権競合によって国家間に紛争が惹起することは考えられない。

奴隷取引については後に PSI のための海上阻止行動との関係で若干触れることとするが、公海上からの無許可放送の取締については若干の問題が生じる可能性がある。公海上からの無許可放送について、海洋法条約はこれを処罰する権限を複数の国がこれを訴追できるものとされている。すなわち船舶の旗国、施設の登録国、無許可放送を行っている者の国籍国、放送を受信することができる国、許可を受けている無線通信が妨害を受けている国

である（UNCLOS 第 109 条 3 項）。そしてこれら限定的に列挙されているいずれの国も、公海上において臨検の権利を行使し、逮捕・拿捕・放送機器の押収を行うことができる（同、4 項）。こうした規定振りは、いわゆるテロ関連諸条約の裁判権設定義務とは異なり、裁判権の設定を義務付けるものとはなっていない。これはおそらく、無許可放送については、これを国際犯罪化して複数の国に処罰義務を課することによって犯罪の発生を抑止する必要性についての共通利益が成熟していないということであるのかもしれない。そうであるとする、これら訴追の権限を有するいずれかの国が公海上で臨検措置をとる場合に、複数の国が自ら訴追権限を行使する利益を主張して争うということが生じる可能性も否定できない。これまで公海上からの無許可放送は、多くの場合、比較的狭い海域の領海近傍の公海上において行われてきたことからすれば、これを受信できる国あるいはこれにより有害な混信を受ける国がまず公海上での取締に乗り出すことが想定されるが、これに対しては沿岸が近接する旗国や放送機器の登録国などが消極的属人主義による処罰を嫌って海上で対抗的な措置をとることも考えられる¹³。このような場合、一般のテロ関連条約と異なり、共通利益が十分に成熟していないことから、関係国間で取締の権限をめぐる対立が生じることも想定される。この問題をどのように処理するかについて先例があるわけではないが、先に取締に乗り出した国を優先するのではなく、旗国が訴追することを確約するのであれば、公海上であることを考慮して旗国主義の原則に戻って処理すべきであろう。実際にも、無許可放送の被害国が取締及び訴追を行うことには、それなりの負担が生じるから、被害国は取締に乗り出す前に、旗国が確認できた段階で旗国に対して取締を要請するなどの措置をとることになるであろうから、公海上において関係国が執行管轄を争うという事態が生じることは回避されるものと思われる。

(ii) PSI と海上阻止行動

(a) So San 号事件

北朝鮮からイエメンに向かって航行中の輸送船 So San 号がスカッド・ミサイルを違法に輸送していると判断したアメリカ・スペインの特殊部隊が、2002 年 12 月 9 日、南イエメン沖 960 海里のインド洋の公海上で、同船にヘリコプターを派遣して乗船し、積荷の検査をした事件である。この船舶は国旗を掲げずまた何らの標識も掲げていなかった。無線による問い合わせに対して So San 号の船長は、積荷はコンクリートである旨回答した後、速力を上げて逃走を図った。この措置は、「みなし無国籍」船として海洋法条約第 110 条の下でなされたものと考えられた。しかし乗船前に同船はカンボディア国旗に似た旗を掲げ、船長はカンボディア国籍である旨を示そうとして、またカンボディア政府もこれを認めた。立入検査により、同船がカンボディア船籍であることが確認された。積荷にスカッド・ミサイルが発見されたが、船舶書類にはその旨の記載はなく、またイエメン仕向けであるという記載もなかった。イエメンは同船の積荷は違法なものではなく、またもっぱら防衛目的のものであることをアメリカ政府に対して保証した。こうして経緯を経て So San 号は釈放されたが、アメリカ政府はこの釈放の理由を、合法的な兵器の捕獲を正当化する規則は存在しないと説明した¹⁴。

(b) SUA 条約改正議定書

大量破壊兵器（WMD）の拡散防止措置としての海上阻止行動（PSI）を広範に認めようとする試みが9・11の同時多発テロ事件以後、主としてアメリカによって試みられ、それが海上航行不法行為防止条約（1988年、SUA条約）の改正議定書として採択された¹⁵。SUA条約は、本来、民間の船舶および海上構築物に対するテロ行為を防止するためにそれら不法行為を確実に処罰することを目的とした条約で、基本的な構造はテロ関連諸条約と同じである。その意味で、拡散防止措置として民間輸送船舶に積み込まれた物品の検査のための阻止行動をこの条約に盛り込むことは、条約の趣旨からすれば異質のものである。しかし新たな条約をはじめから作成するよりも、既存の条約の枠組の中に新たな規定を盛り込むことの方が便宜であるという考慮から、SUA条約の改正議定書が審議されたものである。

この改正議定書では、WMDおよび関連機器の輸送を国際犯罪化して上で、締約国が、国際法に従って、それら犯罪を防止するために可能な最大限の協力を行うとともに、本条の規定に従った要請について可能な限り迅速に回答するものとし（第8条の2、(1)項）、さらに締約国船舶に関して議定書が設けた犯罪事実があることを疑うに足りる合理的な理由がある場合には、当該犯罪の防止または抑制について他の締約国の支援を要請することができる（2項）と規定する¹⁶。その上で、領海の外側にある外国船舶によって、改正議定書で犯罪化された行為がなされていることを疑うに足りる合理的な理由がある場合、旗国の授権の下に当該船舶の停船、乗船、捜索、乗員への質問などの適当な措置を取ることを認める。旗国は、自ら犯罪抑止のための措置をとることはもちろん、要請国と協力してとることも、要請国に措置を授権することもできるが、こうした授権を拒否することもできるから、旗国以外の国による阻止行動はあくまで旗国の明示的な授権なしにはできず、公海上で阻止行動が競合することはない。この点で、同条約は現行の国際法に従っていることは否定されない。しかし同時に、改正議定書はいわゆる4時間ルールを定める。すなわち、締約国は、IMO事務局長に対して通知することにより、自国を旗国とする船舶について国籍確認の要請を受けた後、4時間以内に回答しない場合には、当該船舶の停船、乗船、捜索、乗員への質問などの適当な措置を取ることが授権されているとみなすことに予め合意しておくことができる。つまり改正SUA条約では、改正SUA条約の締約国を旗国とする外国船舶について、当該旗国が通知によって旗国主義を予め放棄している限りにおいて、条約締約国が臨検・捜索する可能性に道を開いている。

もっとも公海上で外国船舶に対して一方的な阻止行動をとりうるということについては、多くの国が懸念を表明していることもあり、議定書第8条の2では冒頭で「国際法に従って」という文言が付加されている。現行の国際法では公海については旗国主義が厳然として規律しているから、WMDの輸送犯罪を確認するための臨検措置を当然に認めることにはならず、それは、あくまで国籍確認の後に、国籍国が授権する場合に限られる。ただし4時間ルールを定めて旗国による授権があったものとみなす場合が予定されていることは、公海上における外国船舶に対する阻止行動の可能性をそれだけ広げている。4時間ルールへの合意を通知しない国の船舶の場合、旗国が回答しない場合にそれ自体をもって「みなし無国籍」（vessels assimilated to vessels without nationality）の恣意的拡大がなされる恐れもあり、また旗国が他国による臨検・捜索を拒否する場合に自らこれを実行できない場合には、第8条の2の（2）項の旗国による援助要請の規定を逆手にとって、他の国が臨検・捜索への授権を強要するといった事態も想定されないわけではない。

そこでより重要な問題となるのは、「輸送」という犯罪について、「犯罪事実があることを疑うに足りる合理的な理由」をどのように認定するかである。公海上における臨検が認められる典型的な事例である海賊において二船要件が科されていることに現れているように、旗国以外の国が公海上で船舶の航行に介入するためには、それが濫用されることを回避するために、外部的徴表や船舶の行動及び乗組員の挙動などによって犯罪が行われていることが確認できることを要すると考えられてきた。奴隷取引についても、その船舶の特殊な形状・構造から、判断できるという側面があったものと思われる。また領海における無害通航に関しても、船種別・積荷別の規制によって通航の有害性を判断するのではなく、あくまで外部的徴表によって確認できる事実のみをもって通航の有害性を判断する行為別・態様別の規制のみが認められてきたのも同様の趣旨である。これまでは船舶の航行利益を確保することが重視され、海上航行船舶への旗国以外の国の介入は、その濫用を回避するために犯罪事実や違法な行為の存在が外見から明らかである場合に厳しく制限されてきたのである。そうでない場合、船長や旗国からの要請あるいは旗国の同意などの存在が必要とされてきた。改正SUA条約も基本は同様で、旗国の授権がなければ他の国が領海において無害通航権を行使している外国船舶あるいは公海上にある外国船舶に対して、阻止行動として臨検・捜索などの措置をとることはできない¹⁷。

(c) 二国間臨検協定 (Ship Boarding Agreement)

拡散防止措置の実施の必要性をその国益上重視するアメリカは、SUA 条約の改正作業と並行して、海上輸送船舶の多くが便宜置籍船であることから、便宜置籍国との間で二国間の協定を結び、それら船舶が WMD を輸送している嫌疑を持つ場合に、これを臨検・捜索し、船舶あるいはその積荷を抑留することを認めることをあらかじめ合意するものであり、その基本構造は改正 SUA 条約と近似したものである。なお二国間臨検協定では、回答がない場合の猶予は 2 時間とされている¹⁸。

ところで、二国間の協定によって、公海において船舶の航行に介入する措置を認める事例はこれまでも存在した。奴隷取引に従事する船舶に対しては、奴隷労働力を早くに必要としなくなったイギリスが、奴隷制度の廃止を主張して公海上で奴隷船を拿捕の権限を行使するようになって、公海における旗国主義を主張する国と対立が生じた。その際、イギリスは二国間の協定を結んで、協定の相手方を旗国とする船舶に対して公海上でイギリスが措置を執ることを認めさせた。イギリスの海上権力が強かった時代である。しかしその後、奴隷制度の廃止が諸国で認められるようになったのに伴い、奴隷船を公海上で臨検する権利が慣習法化して、普遍的権利として認められるようになる。こうした経緯で、現在の海洋法条約第110条にも奴隷取引船に対する公海上での臨検の権利が規定されている。また麻薬不正取引についても、アメリカはカリブ海沿岸諸国との間で乗船協定 (Ship Riders Agreement) を結んで、アメリカ沿岸警備隊の艦船に沿岸諸国のいずれかの取締官を搭乗させることにより、主としてアメリカ仕向けの麻薬不正取引船に対して、公海上で取締措置を執ることを可能にしている¹⁹。WMDに関する臨検協定の締結において、アメリカは麻薬取引に関する二国間協定の例と同じであると説明している。WMDについての海上阻止行動が一般に受け入れられ、旗国の同意が推定されるような事態が一般化すれば、それが慣習法化していくことも考えられないわけではない。

もつとも、WMDについての乗船協定は別の問題も懸念されている。それは便宜置籍船を実質的に運航支配している海運会社の本国との関係である。乗船協定に基づく立入検査の要請に便宜置籍国が緩慢な対応をすれば、公海上での臨検が野放図に行われることにならないとも限らない。そうなれば船舶の延着などによる甚大な損失が生じることもありうるが、それについて海運会社が補償を得る手段はない。まして船舶が一時的にせよ抑留されるような事態になれば、旗国との争いは避けられない。その意味で、WMDはいまだ多くの問題を孕んでいる。

¹ 小寺彰「迅速釈放制度における『保証金およびその他の保証』—国際海洋法裁判所判決の構造とその意義—」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究（第1号）』（2011年、海上保安体制調査研究委員会報告書）1-12頁、とくに10頁、濱本幸也「国際海洋法裁判所の船舶及び乗組員の早期釈放事案—どのような紛争をどの場で解決するかという観点から」『国際協力論集』15巻1号（2007）52頁（注）80、およびITLOS, *The “Camouco” Case*, Judgment, para. 78.

² 2003年、オーストラリア漁業取締船 Southern Supporter 号が Heard Island 周辺の豪漁業水域で違法操業に従事していたウルグアイ漁船 Viarsa I を追跡した事例では、15日間7400 kmの追跡の後、武装した南ア当局者を乗せてケープタウンから駆け付けた南ア船籍の John Ross 号およびフォークランドから応援に駆けつけた英国取締船 Dorada 号の協力を得て南大西洋の公海上で Southern Supporter が同船を停船させ乗船して船舶を拿捕、これをオーストラリアの港に引致したが、豪州裁判所は漁業法違反について証拠不十分で無罪としている。それに先立つ2001年には、トーゴ国旗を掲げた South Tomi 号が Heard Island 周辺海域で違法操業を行っていた事例では、Southern Supporter が14日間6100 kmにわたり追跡、空路南アに飛んだ豪取締官が南ア軍艦に乗って先回りし逃走船舶の進行をとめ、追跡船舶の到着を待って乗船し船舶を拿捕、母港フリーマントルに引致している。この時は、船長が違法操業を行ったことを認めていた。

³ 類似の事例として、サンヨン号事件（2011年1月）がある。この事例では、韓国のカニ籠漁船サンヨン号が、兵庫県沖72 kmの日本の排他的経済水域（竹島南方70 km）を微速航行しているところを水産庁の漁業取締船が発見し、停船命令を発したが漁船がこれに応じなかったため、要請を受けた海上保安庁巡視船「だいせん」と「あさま」が出動して追跡を引き継ぎ、11時間の追跡の後、隠岐の島北西100 km（竹島からは12カイリの外）の海上で船長を逮捕した。韓国海警の警備艇「参峰」（5000トン級）も出動したが、韓国側は事件を静観しつつ、漁船及び船長の身柄の引き渡しを要請した。追跡は検査忌避罪の容疑であると思われるが、その後の処理関係についての事実は、本稿執筆時点では、不詳。

⁴ 山田卓平「カナダによる公海漁業取締措置と緊急避難」『神戸学院法学』40巻2号（2010年11月）39-81頁。

⁵ アメリカの200カイリの漁獲規制を定める漁業保存管理法（FCMA、1976年）は、その前文で、地域漁業機関の規制の実効性がないことを沿岸国による取締を正当化する一つの理由として掲げている。FCMA 前文、16USC § 1801 (Findings, Purposes and Policy), (a) (4) は次のように言う。

(4) International fishery agreements have not been effective in preventing or terminating the overfishing of these valuable fishery resources. There is danger that irreversible effects from overfishing will take place before an effective international agreement on fishery management jurisdiction can be negotiated, signed, ratified, and implemented.

⁶ 公海漁業協定第 20 条。

⁷ 公海漁業協定第 21 条 1 項。

⁸ なお、旗国以外の寄港国がとる措置について、同協定第 23 条。

⁹ 公海漁業協定は、公海及びこれと隣接する排他的経済水域における保存管理措置の一貫性を確保することを求める規定を置いているが（第 7 条）、この一貫性が沿岸国の主権的権利に調和させることであるのか、公海に関する地域漁業管理機関の措置に沿岸国の主権的権利を調和させる沿岸国の義務であるのかは明示していない。なお、Rayfuse, R. G., *Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries*, 2004, esp. at 42-48, 加々美康彦「国連公海漁業実施協定第 7 条における一貫性の原則」『法学論集』（関西大学）第 50 巻 4 号（2000）94-145 頁、参照。

¹⁰ I'm Alone 号事件 (Canada/US) における Joint Interim Report of the Commissioners (June 30, 1933)、RIAA, Vol. 3, p. 1615, Saiga Case, Judgment, ITLOS Reports 1999, p. 7, CGX Incident (Guyana v. Suriname), Arbitral Award, 2007, para. 445. なお、公海漁業協定 (FSA), 第 22 条 1 項 (f)、改正 SUA 条約第 8 条 *bis* など参照。

¹¹ CGX Incident, Arbitral Award, 2000, para. 445.

¹² 禁酒法の時代にアメリカが関税水域 (customs water) を設定して、領海の外にまで法の適用範囲を拡張したのは、国内法上は共同謀議 (conspiracy) あるいは構成的存在 (constructive presence) の法理を介在させて、犯罪行為が国内で行われたものと擬制するためであるが、その場合でも英米間において二国間の条約が結ばれ、イギリスの裁判権の優位が確認されている。

¹³ アキレラウロ号事件（1985 年）では、同船を公海上でハイジャックした犯人を乗せてチュニジアに向かった飛行機をアメリカ軍がインターセプトしシチリアの NATO 軍基地に強制着陸させたところ、同船の旗国たるイタリアがその身柄の確保をしようとしてアメリカ軍と対立した。この事件では、人質にとられた乗客の多くがアメリカ人であり、そのうち 1 人のアメリカ乗客が殺害されていた。結局、イタリア側が犯人を逮捕・処罰をした。この事件では、アメリカは人質防止条約（1979 年）とその消極的属人主義（人質がアメリカ人であることを根拠にする場合の裁判権の設定は「自国が適当と認める」場合に限り、任意である）を根拠に犯人の処罰権限を主張したと思われる。この事件をきっかけに海洋航行不法行為防止条約（1988 年）が締結されている。

¹⁴ Guilfoyle, D., *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*, (Cambridge, 2009), pp. 243-245. 2003 年に生じた BBC China 号事件 (Antigua and Barbuda の旗を掲げたドイツ人所有の船舶) では、遠心分離機をマレーシアからリビアに輸送していた同船を海上で捜索することがドイツ政府に要請されたため、ドイツ政府が同船の所有者にイタリア Taranto 港に廻航するよう指示し、イタリアの港で遠心分離器を積降した後に、航行の継続が認められた。現行の国際法の枠内で、PSI が最もうまく機能した例とされる。

¹⁵ 坂元茂樹「臨検・捜索—SUA 条約改正案を素材に」『各国における海上保安法制の比較研究』（2005 年、海上保安体制調査研究委員会報告書）、鶴田順「改正 SUA 条約とその日本における実施—「船舶検査手続」と「大量破壊兵器等の輸送」に着目して、栗林・杉原編『日本における海洋法の主要課題』（有信堂、2010 年）、131-161、萬歳寛之「拡散に対する安全保障構想 (PSI) に関する国際法上の評価」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』2 号、2010 年、145-168 頁、参照。

¹⁶ この旗国による犯罪防止のための協力要請という規定の仕方は、麻薬不正取引に関する海洋法条約の第 108 条の規定振りを思い起こさせる。次注参照。

¹⁷ 安保理などの制裁決議を実施するための阻止行動の場合は別である。なお日本の周辺事態法と連動する船舶検査法（「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」、平成 12 年 12 月 6 日法律第 145 号）においても、領海および我が国周辺公海における外国

船舶の立入検査には、国連決議による場合を別として、旗国の同意を要するものとされている（同法第2条）。

¹⁸ たとえばリベリアとの臨検協定（2004年）第4条3項（d）、パナマとの臨検協定（2004年）のUSCGの援助に関する補足協定、第10条6項など。

¹⁹ 海洋法条約は、公海（排他的経済水域を含む）上で麻薬の不正取引に従事する船舶についてすべての国がこれを防止するために一般的な協力義務を有すること（第108条1項）および自国の船舶が麻薬の不正取引を行っていると思ふに足る合理的理由がある場合にはこれを防止するために他国の協力を要請できること（同条2項）を規定するのみであるが、かねてよりアメリカは、「麻薬戦争」の一環として、この旗国による協力要請の規定を逆手にとって、カリブ海海域においてアメリカ仕向けの麻薬密輸船であることを疑う合理的な根拠がある場合、当該船舶の旗国に対してその取締を要求し、それが実行不能である場合には旗国に代ってアメリカの沿岸警備艇に臨検の協力要請をするよう事実上強要してきたとされる。二国間のShip Riders Agreement はこれを制度化したものともいえる。漁業の分野でも、長距離流し網の規制に関する国連総会諸決議と並行して北太平洋定着性魚種資源保存条約（Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean）の枠組の中で行われる規制とは別に、同条約の非締約国との間でShip Riders Agreement が結ばれた例がある。たとえばアメリカと中国の間では、同条約によって設置された委員会（NPAFC）の管理水域において、米中の共同規制を原則としつつも、これができない場合に、アメリカが中国漁船への立入検査を開始することを認めている。

Memorandum of Understanding between the United States and the Peoples' Republic of China on Effective Cooperation and Implementation of United Nations General Assembly Resolution 46/215 of December 20, 1991 (US-China Ship-rider MOU, 1993).

は、同条約 245 条が、沿岸国が海洋科学調査の排他的規制権をもち、海洋科学調査を行うためには沿岸国の同意が必要であると規定する。

また国際海峡や群島水域についても、これらについて明示的にふれている。国際海峡については、同条約 40 条が、「外国船舶(海洋の科学的調査又は水路測量を行う船舶を含む。)は、通過通航中、海峡沿岸国の事前の許可なしにいかなる調査活動又は測量活動も行うことができない。」と定める。また群島水域については、「通航中の船舶及び航空機の義務、調査活動及び測量活動、群島国の義務並びに群島航路帯通航に関する群島国の法令」という見出しが付された 54 条が、群島航路帯通行について「第 39 条、第 40 条、第 42 条及び第 44 条の規定」を、「群島航路帯通航について準用する」と規定する。

しかし公海については、「公海自由の原則」を規定する同条約 87 条が公海自由の原則の一つとして海洋科学調査の自由を規定するが、水路測量や測量については一切ふれていない。

排他的経済水域 (EEZ) においても、EEZ を規定する第 5 部には、「水路測量」や「測量」はもとより「海洋の科学的調査」に関する規定もないが、海洋の科学調査を対象にする同条約 13 部は、EEZ における海洋の科学的調査について、沿岸国の規制権と海洋の科学的調査の実施国が有する一定の権利を軸に詳細な規定を置く。もちろん、第 13 部は海洋の科学的調査に当てられているために、水路測量や測量についての規定はなく、同条約の他の箇所をみても、EEZ 上の水路測量や測量に関する規定はない。

これらの規定をみると、領海や国際海峡、群島水域では、「調査活動」、「測量活動」、「海洋の科学的調査」は定義なしに用いられているが⁴³、それぞれが別の概念として扱われていることは間違いない。そしてこれらの箇所では、「水路測量」と「陸上測量」を合わせて「測量活動 (survey)」と呼ばれていると解釈できる。そしてここで「水路測量」とよばれている作業は、本稿で問題としている海上保安庁船舶が行っていた活動に他ならない。

ところで、公海や EEZ においては、「水路測量」の語は出てこず、もっぱら「海洋の科学的調査」の語しか出てこない。そのために EEZ における「海洋の科学的調査」と水路測量との関係が問題になる。本稿で論じている水路測量は、日中両国いずれの主張によっても、EEZ 内で行われており、そのために、EEZ 内で水路測量を行うことがどのように位置付けられるかが問題になるのである。

(2) 水路測量と海洋の科学的調査

ア 議論の対立

EEZ における水路測量については、国連海洋法条約上明示の規定がないために、明示の規定のある海洋の科学的調査に含まれるかどうか、国連海洋法条約採択時から大きな問題になってきた⁴⁴。いうまでもなく、水路測量が海洋の科学的調査と同様に沿岸国国の同意と規制のもとに実施されるべきだという見解 (中国)⁴⁵と、他方、水路測量は従来通り公海自由の一貫を構成し海洋の科学的調査とは異なり自由に実施できるとする見解⁴⁶ (米国、英国) が対立してきた。

まず前者の見解の第 1 の根拠は、水路測量を行う船舶及び装備が海洋の科学的調査を行う船舶及び装備と変わらず、水路測量のために収集されるデータに、海洋の科学的調査によって収集されるデータが含まれ、実質上、両者は区別できないことである。それに対して、後者の見

解の第1の根拠は、領海や国際海峡、群島水域について、海洋の科学的調査と並列させて水路測量が触れられているのは、両者が区別されていることを示している。さらに水路測量を行う船舶及び装備が海洋の科学的調査を行う船舶及び装備と変わらず、また収集するデータが両者で共通していても、水路測量の目的は航行の安全のために海図等を測定することであり^{*7}、資源探査にも影響を及ぼしうる海洋の科学的調査とは截然と区別できるとするのである。

イ EEZにおける海洋の科学的調査規律の意義

この問題を考える際には、EEZにおいてなされる海洋の科学的調査について、国連海洋法条約において、なぜ現在のような規律が採用されたかを考える必要がある。

EEZにおける海洋の科学的調査の扱いは第3次国連海洋法条約における大きな論争点の一つであった^{*8}。海洋の科学的調査がEEZにおける資源の探査活動と外見上区別できないことから、EEZにおける海洋の科学的調査を沿岸国の完全な管轄権に服させようとする立場と、資源探査とは異なる海洋の科学的調査は伝統的な公海自由の一つであって、資源海域たるEEZにおいても自由に行うことができるという立場が対立し、その妥協として現在の規律が生まれた。すなわち、EEZにおける海洋の科学的調査は沿岸国の管轄権に服するが、種々の形で管轄権の行使態様（調査船への沿岸国科学者の同乗）が条約上法定され、沿岸国は外国・国際機関の海洋の科学的調査に対して通常は同意を与えることが要求され（246条）、沿岸国が海洋の科学的調査に同意を与える、与えないを自由に決めることができない仕組みが採用された。

このように考えると、EEZにおける水路測量をEEZの海洋の科学的調査に関する規制に服させるかどうかは、問題の水路測量がEEZの資源探査に関係をもつ調査と截然と区別できるか否かによって決まると考えるのが妥当であろう。Batemannのように、水路測量は一見海洋の科学的調査と見まがう調査を行っているようであるが、音響による測線（sounding lines）を規則正しく海上に引いていくことをみれば海洋の科学的調査とは明確に区別できると述べる^{*9}。この解釈をとれば、水路測量は海洋の科学的調査とは異なる性質の活動であり、EEZ内において自由に行うことができるものと解されることになる。他方、実際に水路測量を行っている船舶の装備や集めるデータに注目すれば、水路測量は海洋の科学的調査に含まれ、同一の規制に服すると解されるのである^{*10}。

このような水路測量についての見解の対立を踏まえると、国連海洋法条約の解釈としていずれが適当かについては、決定的な決め手がないと言ふべきであろう^{*11}。言いうることは、EEZの本質に照らして、沿岸国の権利義務に「妥当な考慮を払う」（58条3項）ことが要求されるということに止まり、それ以上の水路測量についての性質決定については、各国は、水路測量を海洋の科学的調査の一種と分類するか、それとも海洋の科学的調査とは区別されたものと考えるかについて、きちんと根拠を示し自らの立場を明らかにする必要がある。

2. 海域の法的地位

(1) 事案発生海域に関する日中両国の主張

中国公船が海上保安庁船舶の測量活動に対して中止の命令を発し、かつ接近して測量活動を妨害した事案が起こったのは、日中両国のEEZ主張が重複する海域であったことはすでにふれ

た点である。日本政府は、日中中間線までを日本の EEZ と、他方、中国政府は、中国の基線から 200 海里の海域までを中国 EEZ と主張しているために、中国の基線から 200 海里の線と日中中間線の線との間の海域は、日中双方がともに EEZ と主張し、EEZ 主張が重複している。言うまでもなく、今までのところ、日中両国間でそれぞれの EEZ の範囲について合意が成立しているわけではない。本稿で扱っている中国公船の海上保安庁船舶への接近・妨害は、両国の EEZ 主張の重複する海域で起こった。従って、日本政府の立場からすれば、海上保安庁艦船が行っていた水路測量を行っていた海域は、日本の EEZ 内であり、他方、中国政府の立場からすると、当該海域は中国 EEZ 内ということになる。

日本側の立場からは、日本の海上保安庁艦船が日本の EEZ 内で水路測量を行うことは、それが海洋の科学的調査に当たろうが当たるまいが、中国政府にとにかく言われる筋合いにないが、中国側に立場を立てば、中国政府は EEZ 内での水路測量についても沿岸国の同意を要するとの立場であるから、自国 EEZ 内で中国以外の船舶が水路測量を行うことは認められないということになる。

言うまでもなく、両国とも EEZ 主張が重複することは認識しており、客観的に見れば「係争海域」（海洋法約 74 条）であることを否定できない。そうすると「係争海域」において、水路測量を行うことをどのように位置付けるかが問題になる。

日本政府は、EEZ の境界画定に関する合意が成立していない現状においても、日中中間線までは中国の EEZ 主張は成立せず、日本の EEZ として日本国が管轄権を行使しうる海域だと主張してきた。日本政府は、この点を次のように説明する。

「我が国は、境界が未画定の海域では少なくとも中間線から日本側の水域において我が国が主権的権利及び管轄権を行使できることは当然との立場をとってきた。これは中間線以遠の権原を放棄したということでは全くなく、あくまでも境界が画定されるまでの間はとりあえず中間線までの水域で主権的権利及び管轄権を行使するということである。」^{*12}

そしてこの見解の根拠は、「1982 年に採択された国連海洋法条約の関連規定とその後の国際判例最近の国際司法裁判所の判例」であるとされている。

（２）日中両国の主張の評価

ア 両国の立場

日本の主張は、日中両国間の中間線まで海域について、日中間の合意はなくても日本が排他的に EEZ 管轄権を行使できるとすることにある。根拠として挙げられている国連海洋法条約は、74 条において、EEZ の境界画定について、「衡平な解決を達成するために、国際司法裁判所規程第 38 条に規定する国際法に基づいて合意により行う」と規定するとどまり（1 項）、合意が成立する前の段階では、「関係国は、1 の合意に達するまでの間、理解及び協力の精神により、実質的な性質を有する暫定的な取極を締結するため及びそのような過渡的期間において最終的な合意への到達を危うくし又は妨げないためにあらゆる努力を払う。暫定的な取極

は、最終的な境界画定に影響を及ぼすものではない。」（3項）と定めるにすぎない。また外務省が挙げる国際司法裁判所の判例は、EEZ または大陸棚の境界画定について、中間線を基本として画定する判断であって、境界画定前の両国の EEZ に対する権限の在り方を示したものでない。

イ 考え方

EEZ のクレームが重複している場合に、境界合意前に、一方の沿岸国が主張の重複を否定して特定海域について自己の EEZ に排他的な権限を主張できるか否かは、そもそも EEZ の幅員が法的に一義的に決定できるか否かに関わっていると考えることができる。

1つの立場は、国際法に準拠すれば EEZ の境界線は一義的に決定されるという立場である。この立場からは、沿岸国が EEZ の幅員をめぐる実際に係争している場合であっても、法的には「あるべき境界線」が存在すると考える。通常の領土紛争（territorial dispute）では、特定の領土が係争国の一つに本来的に帰属していることを前提にして領土帰属が争われるが（我が国の関係する北方領土問題や竹島問題においては、それぞれが本来日本に属するか、ロシア又は韓国に属するかが争われている）、EEZ の場合には、領土紛争と同様に本来的に EEZ の法的地位が決まっていると見るか、それとも合意によって境界が新たに創設されて海域の帰属が決まると見るかが問題になる。ちなみに領土紛争とは別に国境確定紛争（border dispute）が存在する。これは領土紛争のように領土の本来的な帰属を争うのではなく、隣接する二国間の領土を分かち国境線の所在を争う紛争である。国境画定紛争には、①元来存在する国境線を確認するための紛争と、②新たに国境線を設定するための紛争が存在する^{*13}。

EEZ の幅員は沿岸国の裁量による合意によって決定されるという立場をとれば、EEZ の「あるべき境界線」は存在せず、境界線について両国間で合意が達成できなければ、それまでの間は両沿岸国のクレームは相互に重複すると見なければならない。

既述の国連海洋法条約74条は、EEZ の幅員が、「国際法に基づく」とはするが、国際法によって自動的に決定できるとは考えておらず、両国の「合意」をまっぴらして最終的に決定されると定める。このことは、国際法には準拠するが、準拠したとしても設定可能な境界線は複数存在し、一義的に境界線が決まるものではないことを示していると考えられる。換言すると、国際法に基づけば、あるべき境界線は、一応一定の範囲内で画定されることが予想されるが、そのことは画定線が国際法によって一義的に決まるのではなく、あくまで相対する国家間の合意を媒介にしてはじめて一定の幅の中に想定できる画定線が決定されるということなのである。その意味において、EEZ の境界線は「領土紛争」のように、確認的に認定されるものではなく、一定の幅の中ではあるが、両国が合意によって創設するものと言うべきであろう。その意味では日中両国間においても、裁判所が確認できる EEZ 境界線が現に存在すると言うことはできない。

ウ 暫定中間線の意味

(ア) EEZ 境界画定のメカニズム

我が国の立場は、さきの外務省の説明にもある通り、日中間において EEZ の境界線が最終的に画定されたというのではなく、それまでの暫定線として、中間線が肯定されるというものである。

最終的な EEZ 境界線を画定するまでに暫定線が引かれるという例はあり、我が国もこれに倣ったのである。もちろん、中間線を暫定線とするということを中国が同意しているわけではない。では、中間線を暫定線とするという我が国の立場は中国に対して対抗しうるのであろうか。

前述のように、国連海洋法条約は、EEZ の境界画定を相対国（または隣接国）間の合意によって行うべきことを定め、「合理的な期間内に合意に達することができない場合には、第 15 部に定める手続に付する。」とする。そのうえで、関係国が境界画定の「合意に達するまでの間、・・・実質的な性質を有する暫定的な取極を締結するため及びそのような過渡的期間において最終的な合意への到達を危うくし又は妨げないためにあらゆる努力を払う。」とのみ定める。要するに、理念的には、相対国間の境界画定は「交渉－合意」を基本とするが、それが不可能な場合は強制的な紛争処理によって境界を画定するという趣旨である。

暫定線 (provisional limits, provisional boundary) というのは、最終的な EEZ 境界画定ができるまでの間、当事国が一方的に自己の管轄権行使の範囲を宣言したものにすぎず、暫定線が引かれても短期間で最終的な画定線が引かれて終了するものである。しかし、第 15 部の紛争処理の箇所では、298 条によって条約当事国が強制的な紛争処理手続から選択的に除外できるものを規定し、その (i) として EEZ を含む境界画定紛争を挙げ、しかも中国は、15 部に定める紛争処理手続の例外として境界画定紛争を宣言しているのである。すなわち、暫定線が短期間で終了するものとすれば、相対国は、「実質的な性質を有する暫定的な取極を締結するため及びそのような過渡的期間において最終的な合意への到達を危うくし又は妨げないためにあらゆる努力を払う。」ことで済むのであるが、最終的な境界画定が強制的に行えない日中間のような場合には、暫定線が長期間引かれたままになる恐れが高く、日中両国間では現にそのような状態になっている。そこで国連海洋法条約には規定されていない暫定線の有効性が問題になる。

(イ) 暫定線の相手国に対する対抗力

EEZ 暫定線について、外務省見解は国際司法裁判所の判決を挙げるが、これらは EEZ 境界画定について最終的な解決を行ったものであり、暫定線の法的性質について直接的な言及はなく、暫定線についてこれらの判決がどのような意味をもつかは当該外務省見解からは明らかではない。

一つの考え方は、暫定線はあくまで国内法上の意味をもつにすぎず、それを承認していない中国には意味を持たないというものである。日中間では、漁業分野では、「実質的な性質を有する暫定的な取極」と捉えることのできる、日中漁業協定等が結ばれている。もし暫定線が無条件に中国に対抗できるのであれば、日中漁業協定等の「実質的な性質を有する暫定的な取極」も必要なかったはずである。このような条約を結んだこと自体、暫定線が中国に対して無条件

に対抗できるものでないことを日本政府も認めている。

しかし、水路測量について、日中間で「実質的な性質を有する暫定的な取極」は結ばれていない。この考え方を採れば、日中間でそれぞれ基線から 200 海里の海域については、水路測量が海洋の科学的調査と同一視できるという前提に立てば、相手沿岸国の同意がなければ水路測量すらできないとも考えられる。

(ウ) EEZ 主張の重複する海域の法的性質

EEZ について、最終的な境界画定が行われていなくても、境界画定に関する国際法は、大陸棚または EEZ について、中間線によって引いた線を、海岸の形状等によって修正するものと見ることができる。国際司法裁判所の判決はこの法理で一貫しているからである。大陸棚・EEZ の境界画定について、現在までの最終的な見解を示すと考えられる黒海事件^{*14}は、境界画定の方法として次のような方法を指示した。

第 1 段階として、暫定的な画定線として、隣接国の場合は等距離線、相対する場合には中間線を引く。第 2 段階として、暫定的な等距離線・中間線が衡平な結果を達成するか否かを関連事情（海岸の長さや形状、島の存在等）に照らして検証し、それが衡平な結果を達成しない場合には、暫定線を調整するための要因を決める。第 3 段階としては、海岸線の長さの比率および関連区域（海岸からの投影の重複）の比率が不均衡なために不衡平な結果を導かないか否かを検証し、必要な場合は調整する。

この方法を日中間の EEZ 境界画定に当てはめれば、相対する場合には暫定線として中間線を引き、海岸線の長さや形状、島等を考慮してそれを調整し、そのうえで調整後の線が、海岸線の長さや関連区域の比率の不均衡から不衡平であると考えれば再調整するというものである。第 2 段階は、暫定線を積極的に調整するためのプロセスであるのに対して、第 3 段階は、むしろ第 2 段階で引かれた線を一応衡平なものと仮定して、海岸線の長さの比率等に照らしてとくに必要だと考えられる場合に調整を加えるプロセスと考えられる。

つまり大陸棚・EEZ の境界画定に関する現行国際法は、向かい合う国家間の中間線を基本として、それを海岸の形状等を考慮して若干修正して両国が合意することを要求している。EEZ 境界画定に関する現行国際法が以上のようなものである以上、日中両国間の EEZ 境界線も中間線を修正する形で引かれることが想定され、暫定線も将来の境界線を先取りするようなものの場合には、相対国の同意がなくても相対国に対抗できると考えることができるかもしれない。しかし、第 2 段階の修正は暫定線として中間線を引いたことを無意味なものにするほど変更させるものとは考えられないが、原則として調整されることは予想される。とくに日中間のように、大陸（中国）と島（日本）の場合は、第 2 段階の修正は不可避と言えよう。

以上のように考えると、日中両国間の EEZ 中間線そのものが中国に対抗できると考える点については疑わしいと言えるが（それゆえに漁業については日中漁業協定を結んで両国漁業者への管轄権行使の在り方を協定しているのであろう）、日中中間線を大きく越えた日本側海域に境界が設定される可能性はないと考えられる。中国の基線から 200 海里以内の海域であっても、日中中間線から日本側に深く入り込んだ海域、すなわち最終的な境界が画定されたときに確実に日本の EEZ とされる海域については、それを日本の EEZ 暫定海域として扱うことは、十分に中国に対抗できると考えられると思われる。

日中中間線付近ではなく、中国の基線から 200 海里以内の海域であっても、日中中間線から

日本側に深く入り込んだ海域において、中国が EEZ に関する管轄権を行使することは許されないとと言える。

むすび

日本の EEZ 内で海上保安庁船舶の行った水路測量が中国公船に中止を要求され、また実際にも妨害されたと報道された。中国公船の行為に対して日本政府は強く反発した。日本政府の態度は適切だと言えようが、この評価の前提となる海上保安庁艦船の行った水路測量の法的位置付け、さらには日中中間線の日本側にあつて中国の基線から 200 海里以内の海域の法的性質については、必ずしも十分に議論されている状態とは言えない。

水路測量については、海洋の科学的調査と形態的に類似しているために、当初から海洋の科学的調査と考えがちであるが、その点はもう一度再考する必要がある。

EEZ についてわが国が設定した暫定線についてもその根拠は今ひとつはっきりせず、その結果暫定線の日本側海域についても法的地位も曖昧な感が拭えない。当該海域が最終的な境界画定前においても日本の EEZ であることの法的根拠を国際法上明確に説明することは、海洋先進国の日本としては、是非とも必要であろう。

*1 <http://www.recordchina.co.jp/group.php?groupid=45351>

*2水路業務法では、「「水路測量」とは、水域の測量及びこれに伴う土地の測量並びにその成果を航海に利用させるための地磁気の測量をいう。」（2条1項）とされる。

*3George K. Walker, ed., *Definitions for the Law of the Sea* (2012), pp.227-229;241-244.参照。

*4Sam Bateman, "Hydrographic Srveying in the EEZ:Difference and Overlaps with Marine Scientific Research," *Marine Policy*, Vol.29 (2005), pp.205-206; .

*5ZHANG Haiwen, "Is It Safeguarding the Freedom of Navigation or Maritime Hegemony of the United States?-Comments on Raul (Pete) Pedrozo's Article on Military Activitiesin the EEZ," *Chinese Journal of International Law*, Vol.10 (2011), pp.42-43.

*6Raul (Pete) Pedrozo, "Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conductr Military Activities in China's Exclusive Economic Zone," *Chinese Journal of International Law*, Vol.10 (2011), pp.20-22.

*7国際水路協会（International Hydrographic Dictionary）の水路測量の定義では、海図の作成等航行の安全を目的として海底データの収集等を行うことを水路測量の目的とはせず、海底データの収集等それ自体を水路測量と定義しているが、このような広い定義を行うと海洋科学調査とは区別できない。従って、国連海洋法条約において、海洋科学調査と区別する場合には、水路測量の目的は、あくまで航行の安全目的のものに限らなければならない。

*8高林秀雄「排他的経済水域における科学調査」国際法外交雑誌85巻3号（1986）1頁参照。

*9Batemann, *op.cit.*, 168.

*10Erik Franckx, "American and Chinese Views on Navigational Rights of Warships," *Chinese Journal of International Law*, Vol.10 (2011), p.197.参照。

*11The Advisory Body of Experts on the Law of the Sea (ABE-LOS) of Intergovernmental

Oceanographic Commission of UNESCO で 2009 年 3 月 30 日から 4 月 3 日にかけて、この問題について専門家の討議が行われたが結論は得られなかった。*Ibid.*,pp.198-200.参照。

*12外務省「東シナ海における資源開発に関する我が国の法的立場」（平成 18 年 11 月）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/higashi_shina/tachiba.html

*13領土紛争、国境画定紛争以外に、現地で国境線を画定することに関する紛争(demarcation dispute)も存在する。

*14 ICJ Reports 2009, p.61. 解説としては、江藤淳一「海洋境界画定の法理」『国際法判例百選（第 2 版）』（2011）, pp72-73.参照

船舶の無害通航権、(3) 外国公船の国際法上の地位の検討がまずもって必要と思われる。

2. 領海の法的性格と日本の関連国内法

国家は、みずからの領域においてその領域主権に基づき、国際法上特別の制限のない限り、その国家管轄権（立法・執行・司法管轄権）を排他的かつ包括的に行使することができる¹。領海は、沿岸領土の自然で不可分の従物であり、その法的地位は割譲、先占など領土の地位の変更に自動的に従うとされる²。

国連海洋法条約（以下、海洋法条約）第 2 条 1 項は、「沿岸国の主権は、その領土若しくは内水又は…領海といわれるものに及ぶ」と規定する。このように国家の主権は、内水と内水に接して沖合に広がる帯状の沿岸海域である領海（両者を併せて領水とも呼ぶ。）に及ぶ。海洋法条約は、この領海の幅につき、「いずれの国も、この条約の定めるところにより決定される基線から測定して 12 海里を超えない範囲でその領海の幅を定める権利を有する」（同第 3 条）と規定する。

慣習法上、沿岸国は、みずからの領域主権に基づいて、領海で水産動植物の採捕や鉱物資源の採掘について独占権をもち、沿岸運輸の禁止や税関の配置など、資源開発、経済活動、警察、関税、公衆衛生、安全保障上の包括的な権能を行使する³。こうした主権行使の発現として、沿岸国は、みずからの領海内において自国船舶に対しても外国船舶に対しても必要な規制を行う権能が認められている。かつては、領海に対する沿岸国の権能につき、地役権説（国際法上認められている特定の事項についてのみ管轄権を行使しうる。）と領土説（領土の延長として排他的な管轄権をもつ。）が対立していたが、1958 年の領海条約では、領土説が採用された⁴。海洋法条約でも、この立場が受け継がれている。

日本は、海洋法条約を批准した 1996 年に、旧領海法を改正し、「領海及び接続水域に関する法律」を制定した。同法では、第 3 条で、「我が国の内水及び領海から行われる国連海洋法条約第 111 条に定めるところによる追跡に係る我が国の公務員の職務の執行及びこれを妨げる行為については、我が国の法令（罰則を含む。第 5 条において同じ。）を適用する」と規定し、執行根拠法令（たとえば、刑事訴訟法、海上保安庁法、関税法など）の域外への拡張と妨害行為に対する刑罰規定の域外への適用を確保した。さらに、領海を超える 24 海里までの水域に接続水域を設け（第 4 条）、「我が国の公務員の職務の遂行（当該職務の執行に関して接続水域から行われる国連海洋法条約第 111 条に定めるところによる追跡に係る職務の執行を含む。）及びこれを妨げる行為については、我が国の法令を適用する」と規定し、接続水域における日本法令の適用（第 5 条）を確保した。

さらに日本は、2008 年、「領海等における外国船舶の航行に関する法律」を制定した。本法は、2007 年に施行された海洋基本法第 3 条の、「海洋については、海に囲まれた我が国にとって海洋の安全の確保が重要であることにかんがみ、その安全の確保のための取組が積極的に推進されなければならない」という「海洋の安全の確保」の考えに基づく新規立法である。2008 年 3 月に採択された「第一次海洋基本計画」の基本方針にみられるように、「周辺海域における密輸・密入国、工作船等犯罪に関わりうる船舶の侵入や航行の秩序を損なうような行為」が行われ、「我が国の海洋権益及び治安を損なうおそれのある事態が発生」しているとの認識の下、制定された⁵。2012 年、警察官が速やかに犯罪に対処することが困難な一定の遠方離島において、海上保安官等が当該離島における犯罪に対処で

きるように、海上保安庁法が改正され、第 28 条の 2 が追加された。現在生じている中国公船による領海侵入という事例は、改正後に頻発したこともあり、必ずしも意識されていない。

領海外国船舶航行法の性格は、海洋法条約第 18 条の通航に関連する国内立法であるが、「我が国の領海及び内水における外国船舶の航行の秩序を維持するとともにその不審な行動を抑止するため、領海及び内水における外国船舶による正当な理由がない停留等を伴う航行等の禁止、これに違反する航行を行っている認められる外国船舶に対する退去命令の措置等について定める必要がある⁶」との観点から、制定されたものである。なお、海上における船舶への執行については、通航の態様による区別、すなわち、①無害通航、②無害でない通航、③通航にあたらぬものの区別があるが⁷、本法は③を規律する立法である。

本法はまず、第 3 条で、「領海等における外国船舶の航行は、通過（内水においては、新内水に係るものに限る。）又は水域施設等との往來を目的として継続的かつ迅速に行われるものでなければならない」と規定した。その規定振りから明らかなように、本法は、通航に関係のない目的を有する外国船舶の領海等における航行は、海洋法条約第 18 条にいう通航の要件を満たしていないとの立場を採用している。そこで、本法でいう通航にあたらぬ不審な航行とは、水域施設におけるものを除く停留、びよう泊、係留施設にするものを除く係留、はいかい等が想定されている（第 4 条）。こうした不審な航行をしている外国船舶に対しては第 6 条で、「周囲の事情から合理的に判断して、当該船舶の船長等が第 4 条の規定に違反している疑いがあると認められ、かつ、この法律の目的を達成するため、当該船舶が当該停留等を伴う航行又は当該通過通航を行っている理由を確かめる必要があると認めるときは、海上保安官に、当該船舶に立ち入り、書類その他の物件を検査させ、又は当該船舶の乗組員その他の関係者に質問させることができる」（1 項）と規定し、海上保安官に立入検査の権限を認めると同時に、第 7 条で、「立入検査の結果、当該船舶の船長等が第 4 条の規定に違反していると認めるときは、当該船長に対し、当該船舶を領海等から退去させるべきことを命ずることができる」と規定した。さらに 2012 年、外国船舶に対し、立入検査を行わずに勧告及び退去命令を行うことができるように、第 2 条及び第 7 条が改正された。

こうした規定ぶりを見る限り、海監や海警など中国公船による通航に当たらない行為への対応を念頭においているとはいえない。なぜなら、海洋法条約第 32 条は、「この節の A 及び前 2 条の規定による例外を除くほか、この条約のいかなる規定も、軍艦及び非商業的目的のために運航するその他の政府船舶に与えられる免除に影響を及ぼすものではない」と規定しており、「非商業的目的のために運航するその他の政府船舶」たる中国公船は、沿岸国の執行管轄権からの免除が与えられているからである。実際に、国連国家免除条約の草案を作成した国連国際法委員会（ILC）は、そのコメンタリーの中で、沿岸国の管轄権から一般的に免除されることになる非商業的目的のために運航する政府船舶の例示として、巡視船を挙げている⁸。

3. 外国船舶の無害通航権

海洋法条約は、船舶の通航に関して、通航の要件（第 18 条）と通航の無害性の要件（第

19 条) を分けて規定している。その点で、通航の要件と無害性の要件が無害通航権に関する同一の条文中で規定されていた領海条約と比べ大きく異なっている(第 14 条 2 項・4 項)。領海では、海上国際交通の便宜をはかるために、外国船舶に無害通航権が認められており(海洋法条約第 17 条)、沿岸国はかかる無害通航権を妨害しない義務を負う(同第 24 条)体制がとられている。その結果、沿岸国は、「外国船舶の領海内への立入り及び通航を完全に自国のコントロールの下に置くことができない⁹⁾」という固有の制約を抱えることになる。

いうまでもなく、無害通航の制度は、外国船舶(旗国)の航行利益(一般的利益)と沿岸国の主権(個別的利益)の均衡・調整の上に成立している制度である。杉原高嶺教授によれば、無害通航権の「無害」の要請は、「沿岸国への実害を排除するという実際的要請」と「領海主権との整合性を確保するための法的要請」という 2 つの理由に基礎づけられるという¹⁰⁾。たしかに、沿岸国はその主権に基づき領海使用の条件を定め、船舶の通航を規制する権能(たとえば、無害通航に係る沿岸国の法令制定権を定めた第 21 条や領海における航路帯及び分離通航帯の指定に関する第 22 条)を持つ一方、その権能の行使にあたっては無害通航権を否認し妨害する結果にならないように確保する義務を負っている(第 24 条)¹¹⁾。

こうした無害通航の制度が争えない法的地位を獲得したのは比較的新しく、オCONNELL(D.P. O'Connell) 教授によれば、せいぜい 19 世紀半ばとされる¹²⁾。もっとも、広い公海と狭い領海という海洋の二元的構造が確立した 18 世紀には、学説上、領海の「無害の使用」の概念が多くの論者によって主張されていた。杉原高嶺教授によれば、古くは、17 世紀のグロチウス(沿岸国は「武器をもたず、害を与える意図のない航行」を妨げてはならない。)やセルデン(たとえ海が領有されても、外国人の「無害の通航(inoffensive passage)」は許されなければならない。)、そして 18 世紀のヴァッテル(なんら嫌疑のない船舶は、領海の「無害の使用(usages innocent)」が許される。)やホイートン(所有者に「損害や不都合」を与えないかぎり、他者の「無害使用(innocent use)」を認めなければならない。)などの説があったとされる¹³⁾。そのほか、通航の意図や目的を基準とする通航目的基準説や、積荷の種類や目的地(戦闘地域等)を基準とする積荷・目的地基準説があったとされる。たしかに、現行の海洋法条約では、行為態様別規制が採用されており(第 19 条 2 項)、いたずらに無害通航権の初期の学説に遡って、中国公船の航行の「無害性」を論じることができないことは当然であるが、海洋法条約がおよそ想定しなかったであろう、同一海域における執行管轄権の競合という事態を考える際には、実効的支配を行っている国の側としては、「そもそも論」に立ち返って考察することは必ずしも無駄ではないと思われる。はたして、無害通航の「無害性」の文脈において、中国公船による我が国領海内における巡視活動が、敵対的目的を有しない、「無害な通航(inoffensive passage)」といえるかどうか疑念が残る。中国公船の通航の意図や目的が我が国の執行管轄権の排除を目的としていることを考えれば、我が国の法秩序の妥当性に対する挑戦であり、「害を与える意図の航行」目的を有することは明白であるからである。

外国船舶の無害通航制度をめぐるのは、これまで、(1) 通航のあり方と(2) 無害性の認定基準をめぐるもっぱら争われてきた。前者は、通航とは領海内への立入りの目的と態様が特定されるものをいい、それ以外は通航とは認められないと解すべきかどうかとい

う問題である。後者は、認定基準として船種別規制（船舶の種類や性質を基準とする。）をとるべきか、行為態様別規制（船舶の行動の態様を基準とする。）をとるべきかという対立である¹⁴。山本草二教授が指摘するように、「領海内での徘徊（hovering）¹⁵、巡航（cruising）、停船、投錨その他の不審な行為は、そもそも通航に該当しない」という解釈が可能な一方で、「これらの行為は『通航に直接の関係を有しないその他の活動』（第19条2項(1)号）に該当し、これに従事する外国船舶の通航は有害とみなされ」という解釈も成り立ちうるわけで、どちらを根拠としても、沿岸国の保護権を規定した第25条1項に結びつけられる条約体制になっている。実際、中国公船は、尖閣諸島をみずからの領土と主張し、巡航活動を行っているのであるから、海洋法条約第18条2項の「通航は、継続的かつ迅速に行わなければならない」との規定に反し、そもそも通航の要件を満たしていない。

領海においては外国船舶の無害通航権が認められているが、海洋法条約第19条1項は、「通航は、沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り、無害とされる」と規定している。中国公船は日本領海において巡航活動を行っており、我が国が領海として執行管轄権を行使している海域であるという事実とその法的認識を否定している。換言すれば、日本の法秩序の妥当性そのものに挑戦しているという意味で、中国公船の行為は沿岸国たる日本の法秩序を害しており、無害でない航行を行っていることになる。山本草二教授によれば、第19条にいう「沿岸国の平和、秩序又は安全」の「平和」は「軍事的な安全」を指し、「安全」とは「非軍事的で社会経済面での国の安全」を指すとされる¹⁶。いうまでもなく、中国公船は外国領海で執行管轄権の行使という公権力の行使を行っているのであり、外国領海において取締権限を行使する、換言すれば日本漁船に対する臨検・拿捕を行う意図をもって領海侵入しており、日本の法秩序に対する敵対的使命をもって活動していることになる。少なくとも中国公船の行為は、第19条の「秩序」に違反する行為であると同時に、同条2項の「通航に直接の関係を有しないその他の活動」にも該当する。

通航の無害性の要件が満たされない場合には、沿岸国は、みずからの領域主権に基づき、無害でない通航を防止するための必要な措置をとれることになる。なぜなら、無害通航の要件が満たされない場合、沿岸国は完全かつ包括的な主権を回復するからである。実際、海洋法条約は、第25条で、「沿岸国は、無害でない通航を防止するため、自国の領海内において必要な措置をとることができる」（1項）と定めている。本条は、1958年の領海条約第16条1項をそのまま受け継いだ規定である。もっとも、「必要な措置」の内容は特定されていない。通航の停止や退去要求ができることは明らかであるとしても、それ以上の措置がどこまで可能かは、事態の状況次第という面がある。

したがって、こうした無害でない通航を行っている外国船舶に対して、国内法上どのような対応が予定されているかが問題となる¹⁷。この問題に対して、国内法上、どういう立て方をするかは各国の立法政策の問題であって、フランスの「外国船舶のフランス領海内の通航を規律する政令（décret）第85-185号」の立て方は、海洋法条約と異なり、「通航に直接の関係がない活動」を「無害とみなされない活動」のリストに含めず、条文の柱書きに規定することで、個々の具体的な無害でない活動を括る一般条項の機能をもたせ、通航に直接関係がないいずれかの活動を有害とみなす余地を広く留保している¹⁸。仮に日本が領海警備法の制定を考える際には、中国公船が執行管轄権行使のための我が国領海への

侵入を常態化している現状を踏まえ、「通航に直接の関係がない活動」に一般条項の機能をもたせる国内法の立て方も一案であろう。

4. 外国公船の国際法上の地位と免除

軍艦が沿岸国の国内法令に違反する行為を行った場合には、海洋法条約第 30 条は、「軍艦が領海の通航に係る沿岸国の法令を遵守せず、かつ、その軍艦に対して行われた当該法令の遵守の要請を無視した場合には、当該沿岸国は、その軍艦に対し当該領海から直ちに退去することを要求することができる」と規定する。軍艦はその旗国の主権と独立を完全な形で表象するものとして不可侵権を有しており、また、旗国以外のいずれの国の管轄権からも完全に免除されることは確立された慣習国際法である¹⁹。海洋法条約第 95 条は、「公海上の軍艦は、旗国以外のいずれの国の管轄権からも完全に免除される」と規定し、これを確認している。なお、海洋法条約は、第 30 条で軍艦についてはこうした退去要求の規定を置き、沿岸国の法令に違反した場合であっても、沿岸国の執行管轄権や司法管轄権が及ばないことを確認している。なお国際海洋法裁判所は、2012 年 12 月 15 日、ガーナが自国の港に入港した“ARA Libertad”号を差押えた事件において、アルゼンチン海軍の士官候補生の練習船として用いられている 3 本のマストを持つ帆船を「軍艦」と認め、内水においては免除を享有しないというガーナの主張をしりぞけ、アルゼンチンによる暫定措置の要請を認め、釈放を命じた²⁰。

他方で、海洋法条約は、非商業的目的のために運航するその他の政府船舶に関しては、特段の規定を置いていない。そこには、非商業的目的の政府船舶は、軍艦とは異なり、ただちに沿岸国の安全への脅威にならないとの考慮があると思われる。しかし、海洋調査を行う政府船舶の場合と法令執行のために武器を備えた巡視船、換言すれば武装公船を同列に沿岸国への安全の脅威とならないといえるかどうか疑問が残る。無害通航ではない、我が国領海に侵入している中国公船には少なくとも第 30 条が規定する退去要求は当然可能であるが、問題はそれに従わなかった場合の措置である。

海洋法条約第 31 条は、軍艦や非商業的目的のために運航する政府船舶が、「領海の通航に係る沿岸国の法令、この条約又は国際法の他の規則を遵守しなかった結果として沿岸国に与えたいかなる損失又は損害について」は、ともに旗国が国際責任を負うと規定している。なお、沿岸国の保護権は、1930 年のハーグ法典化会議第 2 委員会の報告書「領海の法的地位」に関する条文草案によって、初めて条文化された（第 5 条）。もともと、ここで対象とされている船舶は、あくまで「軍艦以外の船舶」であった²¹。1894 年に万国国際法学会（Institut de Droit International）が採択した「領海の定義及び制度に関する規則」では、「すべての船舶は差別なく、領海の無害通航権を有する」（第 5 条）との規定と、「領海を通過する船舶は、沿岸国がその利益、航行の安全及び海上警察のために制定した特別の諸規則に従う」（第 7 条）との規定が置かれているにすぎなかった²²。しかし、ハーグ条文草案は、「通航権は、沿岸国がみずからの安全（security）、公序又は財産上の利益を害するような行為から、また、内水に向かって航行している船舶の場合では内水に入るための船舶の許可条件の違反から、沿岸国を保護するためにすべての必要な措置をとることを妨げるものではない」と規定した。そして、同条文草案に付された意見では、「本条は、沿岸国に必要なならば船舶の航行の無害性を検認（verify）し、みずからの安全、公序

又は財政上の利益を害するような行為から、沿岸国を保護するためにすべての必要な措置をとる権利を付与するものである」と説明されていた²³。

旭川地裁によるクリコフ船長事件判決（1954年）は、「軍艦については夙に不可侵権と治外法権が完全に認められているが、その他の公船については諸国の態度が必ずしも軌を一にせず一国においてすら主義が一貫していないので、未だ公船に関する国際慣習法が確立していないのみならず、本件公訴事実によると本件機艇は前に述べた公の用務を帯びて本邦領海内にいたものではなく、全く我が国内法を侵してその領海内に不法侵入したこと、言い換えれば本件機艇は犯罪行為を任務として本邦領海内に接したものであるから、治外法権を認めるべきではない。蓋し公船に治外法権を認める主義をとったとしても、これを認める所以のものは国際信義乃至国際親善を目的とするものであるから、この目的に反する本件機艇に治外法権の特権を認めなかったからといって何等国際信義乃至国際親善にもとるものということとはできない。従って日本裁判所はその船長である被告人に対する本件公訴事実の存否について審判すべき権限があるものといわなければならない²⁴」と述べ、本件機艇は犯罪行為を任務として本邦領海内に接したものであるから免除の必要はないと判決した。

この判決の論理に従えば、外国公船が沿岸国の執行管轄権からの免除を受けるためには、公的資格で行動し、相手国の法令を尊重するという要件の具備が必要であるとの結論を引き出すことが可能である。尖閣諸島周辺海域における中国公船の行動は、クリコフ船長事件とは性質を異にしているが、共通する部分もある。それはいずれの事例においても、相手国である日本の法令を尊重する意思を欠いていることである。大平善悟教授は、「軍艦にあらざる公船が相手国の法令を無視し、故意に領海侵反を企て、沿岸国の安寧を乱した場合の如きにあつては、その公船が裁判権の対象となつても、国際法上において、何等沿岸国の越権行為と目すべきではないと思われる²⁵」と主張する。

なお、ある外国論者はクリコフ船長事件判決はハーグ条文草案の考え方を採用したものと解している²⁶。こうしたハーグ条文草案の考え方は、1958年の領海条約の起草にあたったILCの特別報告者であったフランソワ（J.P.A. François）教授によって文字通り採用され、領海制度に関する1952年報告書に第16条として登場した。その後、ILCの各会期の審議を経る過程で、「財政上の利益」が削除され、また「公序」という表現は多義的であるとして、「みずからの安全又はその他の利益」という表現に変更されながら、最終的には、領海条約第16条1項の「沿岸国は、無害でない通航を防止するため、その領海内において必要な措置をとることができる」という簡潔な表現に落ち着くことになった²⁷。それが、現行の海洋法条約第25条1項に採用されている。

さらに、軍艦の場合には法令違反の段階で退去要求が可能であり、また退去要求に従わなかった場合には無害性を喪失することになるといわれる²⁸。問題は、無害性を喪失した軍艦に対する沿岸国の対応の限界である。この点は、非商業的目的のために運航される政府船舶（たとえば、海監や海警などの中国公船）についても同様の問題が生じる。

前述のように、海洋法条約第32条は軍艦に対する執行管轄権の免除を規定している。1981年、スウェーデンのゲーセフフィヨルド湾内にあるカールスクローナ海軍基地にソ連潜水艦が侵入し座礁するという事件が発生した。スウェーデンは、潜水艦返還の条件として、当該潜水艦（軍艦）自体の調査と艦長・乗組員に対する尋問を要求し、これに対しソ

連が同意した。スウェーデンは、軍艦の主権免除原則が適用されるのは、外国軍艦が沿岸国の入域規則（事前通告を要求していた。）の遵守が前提であると主張した。しかし、本件の場合、ソ連の同意により免除の放棄が行われたとの解釈も可能であり、本件をもって直ちに軍艦の免除が否定された事例とみるのは早計であろう。

なお、米国海軍の法務官であるフロマン（F.D. Froman）は、スウェーデン領海内へのソ連潜水艦の侵犯に対して、スウェーデンが機雷を使用して潜水艦を強制的に浮上させようとした行為について、沿岸国の保護権を規定した海洋法条約第 25 条の「必要な措置」の範疇に入ると考えている²⁹。

1958 年の領海条約では、A「すべての船舶に適用される規則」、B「商船に適用される規則」、C「軍艦以外の政府船舶に適用される規則」、D「軍艦に適用される規則」の 4 分類が採用されていたが、海洋法条約は「軍艦及び非商業用政府船舶に適用される規則」として、C と D をまとめている。領海条約で両者を分けたのは、軍艦以外の非商業的政府船舶の免除の範囲をめぐる争いがあったからだとされる³⁰。

海洋法条約では、いかなる範囲の船舶を政府船舶とみなすかについて、基準は示されていない。同条約は、どのような条件が整えば政府による運航と言えるかに関する基準を提供しておらず、執行管轄権の行使にあたって、解釈上の問題が残ると思われる。

この点で参考になるのは、国連国家免除条約を起草した ILC のコメントリーである。同コメントリーは、「運航する (operate)」には、「占有 (possession)」、「支配 (control)」、「管理 (management)」、「傭船 (charter)」が含まれるとし³¹、また、傭船の形態は、定期傭船 (time charter)、一航海傭船 (voyage charter)、裸傭船 (bare-boat charter) その他を問わないと述べている³²。海洋法条約が、その前文で、「この条約により規律されない事項は、引き続き一般国際法の規則及び原則により規律されることを確信して」と規定しているように、この問題は、一般国際法の要件を満たしているかどうかで判断されるべき事項である。

政府公船の主権免除に関する各国の国内判例（たとえば、米国のスクーナー船エクステンジ号事件や英国のパルルマン・ベルジュ号事件やフィリピン・アドミラル号事件）はいずれも裁判権免除、すなわち司法管轄権の免除の議論が中心であり、ここで問題にしている、外国の政府公船に対する沿岸国の執行管轄権の行使という問題に直接答える外国の国内判例は残念ながら見当たらない。非商業的目的のために運航される政府船舶に関しては、当該現場での又は外交チャンネルを通じての退去要求を超える、他の執行措置、たとえば中国公船への立入検査や拿捕などは許されないというのが、一般的理解であろう。

ただし、かかる公船が敵対的の使命を帯びている場合であっても、同様に考えるべきなのかどうか。尖閣諸島周辺海域における日中の執行管轄権の競合という他に例をみない事態の中で、日本は新たな国際法上の実行に踏み出すかどうかの判断の瀬戸際に立たされる局面を迎えることが予想される。なぜなら、中国公船の尖閣諸島の領海侵入が常態化し、日本による尖閣諸島に対する排他的統治が行われていることに疑いを差し挟まざるを得ないような事態、すなわち中国公船が領海からの退去要求に応じず、尖閣諸島周辺の日本領海で日本漁船に立入検査を行う事態が生じた場合には、日本の実効支配を証明する行動の必要性が生じるからである。すでに 2013 年 2 月 18 日には、中国公船 3 隻が尖閣諸島領海内で操業していた日本漁船「第 11 善光丸」を 1 時間半にわたって追跡するという事件が発

生している³³。

日本の置かれた状況とは異なるものの、外国軍艦や外国公船による領海や内水への侵入事例に対して、諸外国はどのような対応、とりわけ実力行使を行っているのだろうか。次に、この問題を検討してみよう。

(1) 警告が行われた事例

前述のカールスクローナ事件で、スウェーデン政府は、ソ連駆逐艦が領海に入ったら砲撃すると警告し、実際に照準を合わせた。その結果、ソ連駆逐艦は領海に入らなかったとされる。

同じくスウェーデンは、カールスクローナ海軍基地がある内水にソ連原潜が侵入した Harsfjarden 事件（1982 年）に対する 1983 年潜水艦防衛委員会報告において、「爆雷、機雷は浮上強制のみならず撃沈に至るリスクを内包するが、軍事的必要性の観点からやむをえない。自衛権行使として正当化される。国籍確認、乗船、拿捕・引致、乗員の尋問のために実力（爆雷投下、機雷の爆轟、金属製ネットの設置）を行使してでも浮上させることが任務で有り、場合によっても沈没させることもありうる」との立場を表明している³⁴。

(2) 危害射撃に及んだ事例

これは違反事例と思われるが、1953（昭和 28）年 7 月 12 日、海上保安庁の巡視船「へくら」が、韓国人 40 名が竹島に上陸し、日本領であることを示した標柱も撤去されていることを確認した際、韓国の警察官が巡視船に來船し、退去を要請した。巡視船が海域から離脱しようとする際に、韓国側が 10 発発砲し、うち 2 発が被弾したという事例がある。

5. 領海警備法の制定

海上保安庁によれば、「領海警備は、我が国の平和、秩序、安全を害する外国からの諸活動に対して、我が国領海内における主権を確保するために行われるものであり、領海内における外国船舶の無害でない通航や不法行為の監視取締りを任務とする警察活動である³⁵」と定義される。村上暦造教授によれば、『領海警備』とは、領海そのものの利益を守るための警備ではなく、むしろ領域（陸域）の利益を守るために領海においてとられる措置」とされる³⁶。

中国政府の意図は、前述したように、中国公船や中国航空機に尖閣諸島周辺海域で執行管轄権を行使させることによって、尖閣諸島に対する自国の領土主張を強めるとともに、日本の実効支配を掘り崩すことにある。中国の意図を挫くためには、日本が尖閣諸島周辺海域で取締りを実効的に行う必要がある。尖閣諸島に対する日本の実効支配は、物理的占有ではなく社会的占有である。ひとえに海上保安庁による執行管轄権行使によって担保されている。中国はこれに揺さぶりをかけてきている。前述したように、領域とは国家が排他的統治を行う空間である。中国公船による領海侵犯が常態化し、日本がこうした中国の公権力の行使を排除できなければ、日本は排他的統治の実態を失ってしまうことになる。尖閣諸島という我が国の領土を守るためには、領海警備の強化が必要ということになる。

日本が、中国公船の巡視活動を「無害でない通航」に該当すると判断した場合、同条約 25 条の「沿岸国は、無害でない通航を防止するため、自国の領海内において必要な措置をとることができる」との規定に基づき措置がとれるが、現行の海上保安庁法第 18 条によれば、取りうる措置としては、せいぜい「航路を変更させる」ための放水規制や接舷規制

などにとどまる。日本の海上保安庁による規制措置に対して中国公船が抵抗を続け、領海を退去しない場合、武器の使用が可能かといえば、海上保安庁法第 20 条は、「海上保安官及び海上保安官補の武器の使用については、警察官職務執行法第 7 条の規定を準用する」とし、第 7 条は、「公務執行に対する抵抗の抑止のため必要であると認める相当な理由にある場合においては、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において武器を使用することができる」と規定する。危害射撃については、正当防衛及び緊急避難に限られている。

もちろん、海上保安庁が海洋法条約第 25 条を直接適用して、領海侵入を繰り返す中国公船に対して実力行使をすることは不可能ではないが、無害でない通航とはどのような通航かを示し、そうした通航に対する対応措置が明確に規定された国内法がない以上、現行法での対応には限界がある。

海上保安庁が 1995 年に公表した「領海等警備法案要綱」では、「この法律は、外国船舶の我が国領海内での通航秩序を定めるとともに、外国船舶に対する領海及び接続水域における海上保安官の執行権限を定め、もって我が国領海内における公共の安全と秩序を図ることを目的とする」とした上で、「次に掲げる行為を行おうとする外国船舶又は行っている外国船舶は、領海を航行することはできない」と規定する。

「ア 徘徊（又は継続的かつ迅速でない通航）（海洋法条約 19 条 2 項(l)）、イ 航行に付随する場合、危険若しくは遭難に陥っている他の船舶若しくは航空機に援助を与える場合、緊急入域の場合以外の停泊又は投錨（同 18 条 2 項と 19 条 2 項(l)）、ウ 我が国の防衛又は安全を害すべき用途に供する目的をもつて行う情報の探知又は収集（同 19 条 2 項(c)）、エ 我が国の防衛又は安全に影響を及ぼすことを目的とする宣伝行為（同 19 条 2 項(d)）、オ 許可その他同意を得ずに行う航空機の発着を伴う航行（同 19 条 2 項(e)）、カ 有効な旅券を所持しない者を本邦に上陸させることを目的とする航行又は有効な旅券を所持しない者を本邦から出国させることを目的とする航行（同 19 条 2 項(g)の出入国管理の部分）、キ 許可を受けずに輸入又は輸出を行うことを目的とする航行その他我が国の法令に違反して本邦への輸入又は本邦からの輸出を行うことを目的とする航行（同 19 条 2 項(g)の通関の部分）、ク 油、有害液体物質の排出又は廃棄物の投棄その他の海洋を汚染する行為（海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律その他の関係法律により認められている場合を除く。）（同 19 条 2 項(h)）であるが、「故意かつ重大な」という要件がはずされている。）、ケ 水産動植物の採捕、水産動植物の他の船舶への積み込みその他の漁業に係わる活動（同 19 条 2 項(i)）、コ 海洋に関する科学的調査又は測量活動（外務大臣が同意を与えている場合を除く。）（同 19 条 2 項(j)）、サ 無線設備（通信設備を含む。）を損壊する行為、無線設備の機能に障害を与えて無線通信を妨害する行為又は虚偽の内容の通信を発信する行為その他我が国の電波・通信秩序を害する行為を行うことを目的とする航行（同 19 条 2 項(k)）、シ その他我が国の安全又は秩序を害する行為³⁷」と規定し、12 の無害でない通航形態を規定している。中国の活動家による尖閣諸島への上陸の試みは、カに該当するといえよう。また、中国公船の尖閣諸島領海侵入の常態化という最近の活動は、同要綱のシに該当する行為といえよう。さらに、中国海軍の最近の活動を考えれば、潜水艦の潜没航行も無害でない通航形態に加えるべきであろう。

いずれにしても、この要件はかなりの部分、海洋法条約第 19 条 2 項に対応し、当該項

目は無害でない通航を防止するための領海警備の発動要件とされている。海洋法条約で無害でない航行の例としてあがっている(a)及び(b)がなく、代わりに、シで「その他我が国の安全又は秩序を害する行為」という all catch clause が置かれている。なお、ウ、カ、キ、ク、ケ、サについては「個別法令の罰則を加味しながら、詳細な検討が必要」との注釈がついている。

なお、武器の使用については、領海外退去を命じたにもかかわらず、退去しない場合には、「必要最小限度の範囲内において、銃、機銃、砲を使用することができる」と規定している。いずれにしても、現場の海上保安官には領海警備法という国内法の担保のみならず、現場での具体的な行動規則（rules of engagement）を示しておく必要がある。

6. おわりに

海上保安庁は、わが国の海洋の秩序及び安全を確保するために、領海における無害でない通航や不法行為の監視取締りを重要な業務として行っている海上警察機関である。海上保安庁法に基づいて行われる海上保安業務は、海上における人命財産の保護及び海上における法秩序一般の維持を目的としてなされる執行業務をその本質としている。そして庁法第5条13号で、「沿岸水域における巡視警戒に関すること」も保安庁の所掌事務と規定している。沿岸国による執行管轄権行使の目的には、一般に、①平和・秩序・安全の確保、②法令の励行の確保、③犯罪捜査があるとされるが、いずれもが保安庁の所掌事項とされている。現在、尖閣諸島周辺海域において保安庁が行っている活動は、まさしく我が国領海の平和・秩序・安全の確保のための任務遂行といえよう。

平成25年4月に採択された「第二次海洋基本計画」では、「我が国の領海及び排他的経済水域等の安全の確保を図るべく、海上保安庁及び海上自衛隊の体制強化や能力向上及び関係省庁間の連携強化に取り組む。また、国境離島の保全、管理及び振興に取り組むとともに、法の支配に基づく国際海洋秩序の確立に向けた取組を推進する」とし、「海上における治安の維持や領海警備に万全を期す³⁸」ことを求めている。しかし、現在、尖閣諸島周辺海域で起こっている中国公船の領海侵入事例に対し、前述のように現行法たる海上保安庁法第18条（強制措置に関する規定）での対応にはかなりの困難が伴う。もし、日本の国内法に法の欠缺があるとするならば、我が国の安全又は秩序の維持を法益とし、それを害する行為を処罰する領海警備法の制定が必要であろう。もちろん、尖閣諸島周辺海域の緊張度をいたずらに高めぬように制定のタイミングについては慎重な考慮を要するが、少なくともその準備は必要であろう。

日本は、領海内における外国船舶に対して、漁業法、出入国管理及び難民認定法等各個別の法令により、それぞれ個別の保護法益を維持するという観点から部分的に規制するという方式をこれまで採用してきた。日本では、領海における領域主権の性格を踏まえた、外国船舶の領海内への入域とそこでの活動を総合的に規律する基本法と呼べるべきものは未だ整備されていない。そこで、領海及び接続水域法にこうした性格をもたせることも一案ではあろうが、従来の方針を貫くとしたら、それとは切り離れた法案を準備するのが合理的であろう。いずれにしろ、無害でない通航に該当する外国船舶（公船を含む。）に対して的確に対応できる体制の構築が必要である。

いうまでもなく、国際法上、沿岸国は船舶の通航が無害であるかどうかを確認する権利を

もつ。仮に無害でないとした場合は、たとえば当該船舶を領海外に退去させる措置をとることができる。さらに、そうした退去強制に止まらず、当該船舶が公船でなければ、沿岸国の刑事手続にのせて処罰することも可能であるが、その場合には、無害通航にあたらぬ各種の類型があらかじめ刑罰規定の対象となる行為として実体法上規定されていなくてはならない³⁹。それなくしては、被疑船舶の拿捕や被疑者の逮捕などの執行措置はとれないことになる。田中利幸教授によれば、こうした場合の「執行手続としては、①国籍の確認に始まり、②無害通航かあるいは有害通航もしくは通航にあたらぬものかの確認、③その有害通航が国内法令とくに刑罰法規に違反しないかの確認、④刑罰法規に違反する場合の捜査や逮捕といった刑事手続の遂行が考えられる」とされ、「現行法では海上保安庁の第 17 条と第 18 条に委ねられている」とされる⁴⁰。

領海における外国船舶の通航のうち、通航にあたらぬものや無害でない通航については、「国内法上刑罰規定も含めて規制の対象となる実体法上の規定が整備され、その手続法が整備されている限り、基本的には執行権限の行使は可能である⁴¹」。前者については、前述の 2008 年の領海外国船舶航行法で手当がなされている。欠けているのは、後者である。日本の「領海及び接続水域に関する法律」は、領海の幅員と基線、さらに接続水域の設定と同水域における公務執行妨害罪の適用を規定するに止まっている。我が国領海で、日本が無害でない通航を行う外国船舶に対してどのような要件の下に執行管轄権の行使ができるのかについての定めはない。たとえば、海洋法条約第 19 条 2 項に規定されているような無害でない行為であって、国内法上もそれを規制する法令がある場合には、こうした行為を行っている外国船舶（公船は除く。）に対し立入検査を行っても国際法上も国内法上も許容されることになる。たとえば、無害でない通航の一例として海洋法条約第 19 条 2 項(i)が規定する、外国漁船による日本領海内での漁獲活動については、外国人漁業規制法で対応するといったようなことである。

現在は中国公船が尖閣諸島周辺海域に来ているが、公船以外の場合も当然想定して然るべきである。海上保安庁による執行管轄権行使のための武器の使用は、国連憲章第 51 条が規定するような自国に武力攻撃が発生した場合の武力行使とはまったく性格を異にするものである。海洋法条約第 25 条が規定する沿岸国の保護権の行使の一環としての武器の使用に過ぎない。領海における外国船舶の無害でない活動について、これを適切に規制する領海警備法を制定することの意義は、規制対象国に日本が武力行使を行ったとの誤った喧伝を行わせないためにも重要である。

この問題を考えるにあたっては、領海が日本の領域の一部であり、領域として日本の国家利益を実現する海域であるという認識を基本に据えて取り組む必要があるであろう。具体的には、前述したように、領海警備法という新規立法を行う必要があるのではないかと考える。

島国である日本にとって、領海警備は国境警備の側面をもつ。国境警備は軍事作用と警察作用の双方の特徴を兼ね備えたものである。領空侵犯については自衛隊が、領海侵入については海上保安庁が適切に対処できる体制を構築する必要がある。繰り返しになるが、領海が日本領域の一部であり、領域として日本の国家利益を実現する海域であるという基本認識に立って、日本政府は、相手船舶の侵害態様に応じて、比例原則に基づきどのような実力行使が可能かを規定した領海警備法の制定を急ぐ必要がある。日本は、わが国の領有権が明確な尖閣諸島に対し、今後とも断固として守る姿勢を貫くとともに、そうしたわ

が国の意思を示すものとして、領海警備法の制定の準備を急ぐ必要がある。

1968年に日本が領海条約に加入する時に行われたという、「我が国は、主要な海運・漁業国として、海洋が最大限に各国の自由な利用に開放されることに重大な関心を有しており、領海における無害でない通航に関する取締りについても、国際慣習が濫用されないことに主要な関心を有することから、無害でない通航を一般的に禁止する等の国内立法を行う考えはない⁴²」と述べた時代と、時代状況は大きく変わっているからである。

同時に、日中両国の公船の衝突という不測の事態を防ぐために、各国海軍の艦船が衝突回避のために締結する海上事故防止協定 (INCSEA) を例に、法執行官同士が「緊急事態」に対処できるメカニズム構築の提案を中国に対し行う必要がある⁴³。いたずらに日中両国の海上警察機関の衝突が大規模な両国の「紛争 (conflict)」に拡大しないように、「紛争管理 (conflict management)」の発想が必要である。そのためには、2011年に立ち上げた日中高級事務レベル海洋協議を早急に再開し、こうしたことを可能にするフォーラムを設立すべきである。

1 山本草二『国際法 [新版]』(有斐閣、1994年) 232頁。

2 山本草二『海洋法と国内法制』(財団法人日本海洋協会、1988年) 55頁。

3 山本草二『海洋法』(三省堂、1992年) 52頁。

4 D.P. O'Connell, "The Juridical Nature of the Territorial Sea," *British Year Book of International Law*, Vol.45(1971), p.381.

5 平成25年度の第二次海洋基本計画においては、日本は「領海、排他的経済水域等を守り抜くとともに、海洋を法の支配が貫徹する世界人類の公共財(グローバルコモンズ)として保ち続けるために積極的に努めていく」ことを謳っている。『海洋基本計画 平成25年4月』2頁。

6 「領海等における外国船舶の航行に関する法律案要綱理由」海上保安庁『領海等における外国船舶の航行に関する法律案関係資料』(平成20年第169回国会) 9頁。

7 田中利幸「外国船舶に対する執行と国内法の整備」『海洋法条約に係る海上保安法制第1号』(海上保安協会、1994年) 40頁。

8 *Yearbook of the International Law Commission*, 1991, Vol. II, Part 2, p.52.

9 村上暦造『領海警備の法構造』(中央法規、2005年) 10頁。

10 杉原高嶺『海洋法と通航権』(日本海洋協会、1991年) 65頁。

11 安富潔「無害でない外国船舶の通航と海上保安官の職務権限について」『海洋法条約に係る海上保安法制第1号』(海上保安協会、1994年) 17頁。

12 D.P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Vol. I(1982), p.19.

13 杉原『前掲書』(注10) 56-58頁。

14 『同上』66頁。

15 英国における密輸を防止するための「ホバリング・アクト」の起源は1719年に遡るとされる。G.Marston, "Hovering Acts", in Berhardt(ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 11(1989), p.148.

16 山本『前掲書』(注3) 128頁。

17 この問題については、すでに多くの論稿がある。山本草二「無害通航に当たらない領海侵犯」『我が国の新海洋秩序第3号』(海上保安協会、1990年) 71-89頁、村上暦造「国籍不明の船舶に対してとりうる措置」『我が国の新海洋秩序第2号』(同、1989年) 25-47頁、安富「前掲論文」(注11) 17-39頁、田中「前掲論文」(注7) 40-55頁。

18 山本「同上」72-74頁及び86頁。その目的が南太平洋での核実験に対するグリーンピースの活動の封じ込めにある点については、Cf. J.-P. Quénedec, "La Réglementation du Passage des Navires Étrangers dans les Eaux Territoriale Françaises," *Annuaire*

Français de Droit International, Tome 31(1985), pp.788 – 789.

- 19 W.Geck, “Warship”, in Bernhardt(ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4(1982), pp.347-350.安保公人『指揮官・幕僚のための国際法規 2004年』41-43頁。
- 20 The “ARA Libertad” (Argentina v. Ghana), Case No.20, cf. <http://www.itlos.org>.
- 21 M. Whiteman, *Digests of International Law*, Vol.4, p.374.
- 22 *Annuaire de l’Institut de Droit International*, Vol.13(1894), pp.329-330.
- 23 Whiteman, *supra* note20, pp.374-375.
- 24 1954 (昭和 29) 年 2 月 19 日旭川地裁刑事部判決『判例時報』第 21 号 (1954 年) 475 頁。
- 25 大平善悟「公船の国際法上の地位－クリコフ船長事件について－」『国際法外交雑誌』第 53 卷 1・2 号 15 頁。
- 26 R.R. Churchill & A.V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd.ed.(1999), p.83.
- 27 Whiteman, *supra* note 20, pp.375-378.
- 28 F. David Froman, “Uncharted Waters,” *San Diego Law Review*, Vol.21 (1984), p.665.
- 29 Froman, *ibid*, p.682.
- 30 村上暦造「国家船舶の免除と執行措置」『海洋の科学的調査と海洋法上の問題点』(日本国際問題研究所、1999 年) 87-88 頁。
- 31 *Yearbook of the International Law Commission*, 1984, Vol. II, Part.1, p.29
- 32 *Yearbook of the International Law Commission*, 1991, Vol. II, Part.2, p.52
- 33 三好正弘「尖閣諸島周辺海域における執行管轄権行使について」『島嶼研究ジャーナル』第 3 卷 1 号 (2013 年) 10 頁。
- 34 詳しくは、cf. Froman, *supra* note 27, pp.679-683.
- 35 海上保安庁『海上保安の現況』(平成 11 年 9 月) 1 頁。
- 36 村上『前掲書』(注 9) 9 頁。
- 37 「新しい領海警備法制等の構築のための検討について」『海洋法条約に係る海上保安法制第 2 号』(海上保安協会、平成 7 年 3 月) 64-72 頁。
- 38 『海洋基本計画 平成 25 年 4 月』7 頁及び 9 頁。
- 39 安富「前掲論文」(注 11) 28 頁。
- 40 田中「前掲論文」(注 7) 48 頁。
- 41 田中「同上」42 頁。
- 42 「新しい領海警備法制等の構築のための検討について」(注 36) 50 頁。
- 43 1998 年 1 月 19 日、米国国防省と中国国防省との間には、米中軍事海洋協議協定 (U.S.-China Military Maritime Consultative Agreement) が締結されている。同協定では、軍艦が遭遇した際の通信手続や海上における事故の防止などを話し合うフォーラムを設けている。

外国公船への規制措置に関する事例の考察

広島文化学園大学特任教授 廣瀬肇

1. はじめに

1945年8月15日のポツダム宣言受諾後の我が国、すなわち戦後の日本において、近隣諸国との海をめぐる関係については多くの問題が解決されないまま推移してきたことは周知の通りである。ソビエト社会主義共和国連邦（ソ連）、後にロシア連邦（ロシア）との関係では北方四島問題、大韓民国（韓国）との関係では竹島問題、そして、かなり時間が経過してからのことであるが、尖閣諸島の領有を言い出した台湾と中華人民共和国（中国）との関係がそれである。そして、我が国の憲法体制から、これらの問題が顕在化した場合には、昭和21（1946）年5月1日に発足した海上保安庁が、原則としてこれらに対応してきたのである。（注1）そのような状況の経過のなかで、海上保安庁の巡視船艇が、海上において、近隣諸国との間に生じた問題に対応するに当たり、外国の軍艦や公船から干渉を受けたり強制力を行使された事例、そして、海上保安庁の巡視船艇、航空機が外国公船や軍艦に対応した事例を、今後の問題状況について考察する際の参考として、簡単ながら過去の諸事例を見ておこうとするものであるが、紙数の都合もあり、法的観点からの事例の分析や理論的研究の結果は次の機会に報告をさせていただきたく、本稿では、事例の紹介にとどまることをお許しいただきたい。

そしてまた、自衛隊法に基づく海上警備行動が発令された事例は対象外としている。

2. 海上保安庁の巡視船艇が外国の公船や軍艦から強制力を行使された事例

(1) 竹島調査と李承晩ライン（李ライン）

「韓国政府は、昭和28（1953）年5月島根県竹島を不法に侵犯し、この方面への日本の出漁船を圧迫、不法逮捕事件が続出するに至った。28年6月以後、巡視船は、竹島附近のしょう戒を実施し、領土標柱の設置等を行った。」これは、海上保安庁の十年史の記述である。（注2）このような竹島と李ラインとの関連のなかで、当時の海上保安庁は、日本の漁船を護るために、隠忍自重、平和的手段のみで日本漁船保護のため最善を尽くしていた。そして、竹島の領有権を護るため努力を重ねていたのである。今もなお竹島問題は未解決のままであるが、本稿では、竹島問題発生頃の海上保安庁の活動について、つまりは、韓国の公船や軍艦から海上保安庁の巡視船艇が受けた（蒙ったともいえる）行為について見てみることにしたい。竹島について、高井晋教授は、「日本は竹島領有の実効支配を継続していたが、韓国政府は、竹島に対する武力による占拠を着々と準備し、1953（昭和28）年1月に李ライン内に出漁した日本漁船の徹底拿捕を指示し、4月には義勇守備隊が初めて竹島に駐屯するなど、竹島に対する領有意志を行動で示すようになった。」「竹島（獨島）に上陸していた韓国の守備隊は、1953（昭和28）年7月12日に海上保安庁巡視船『へくら』に発砲してきたため、日本政府は翌日付けの口上書で、竹島は日本領である

こと、日本領海内での韓国漁民の操業は認められないこと、国際法に照らしても日本領であることは明白として、竹島領有の歴史的かつ国際法的根拠を詳細に示した。」「日本政府は、韓国政府の強引な態度に接し竹島に対する管理を強化したところ、韓国政府は、1953（昭和28）年8月4日口上書で強く抗議してきた。すなわち、6月25日に漁業調査船の乗組員9人が竹島に上陸し同島にいた6人の韓国人に尋問を行うとともに退去させたこと、27日に8人の漁船乗組員が竹島に上陸したこと、28日に海上保安庁の2隻の巡視船に乗組んだ島根県職員30人が竹島に上陸して『立入り禁止』等2枚の標識を設置したこと等についての抗議であった。」と記している（注3）。また、次のような記述もある。「1953（昭和28）年6月以降、竹島に日韓双方が領土標識を立てる小競り合いが起き、7月12日には、海上保安庁の巡視船が竹島警備の民間兵から銃撃を受ける事件が発生した。54年6月には韓国は沿岸警備隊を派遣すると発表、8月23日には竹島沖の海上で海上保安庁の巡視船が約200発の銃撃を受けるなどした。」（注4）

このような事件の発生していた時期について、海上保安庁十年史は次のように述べている。

「韓国によるだ捕は、昭和22年から始まっており、昭和26年には朝鮮動乱のため朝鮮半島周辺海域における韓国側の警備が強化されたので激増した。韓国の李承晩大統領は、平和条約発効により『マッカサーライン』の撤廃が予測されるや、朝鮮半島周辺海域における自国水産業を保護するためと称し、昭和27年1月18日『海洋主権宣言』を発して、いわゆる『李ライン』を設定し、日本漁船の締め出しを行った。さらに同年9月27日、国連軍最高司令官により軍事目的のために『朝鮮防衛海域』（クラークライン）が設定されるに及び、韓国はこれに便乗して『李ライン』の主張に積極的となった。その後昭和28年8月27日、朝鮮防衛海域が撤廃されるや日本漁船が大挙出漁したので、防衛海域の廃止措置に対して不服を唱えていた韓国は、9月上旬から多数の海軍艦艇を出動させて『李ライン』内の日本漁船の立ちのき措置を強行してきた。

このような韓国側の不法な措置に対し、海上保安庁は巡視船を増強して、だ捕及び紛争の防止に努めたが、日本漁船の被害は続出し情勢はますます悪化の一途をたどった。・・・韓国は昭和28年12月海洋警察隊（昭和30年8月海洋警備隊と改称）を設置し、同隊警備艇によりますます『李ライン』の警備を強化してきた。これに対し、海上保安庁は関係省庁と協力して東シナ海、黄海及び朝鮮半島周辺海域におけるだ捕防止対策を強化したが、だ捕事件は依然として続発した。韓国は、昭和30年8月には対日強硬措置を発表し、また、同年11月17日には、韓国統合参謀本部は『李ライン』を侵犯する日本漁船を撃沈することがあるかも知れぬと発表するなど『李ライン』内の操業はきわめて不安な状況にあった。」（注5）そして、「海上保安庁では、昭和28年末から逐次巡視船に砲及び機銃を装備してきたが、武器をとう載した巡視船がだ捕防止に当たることは、むしろ悪影響があると考え、昭和30年12月、朝鮮半島周辺海域においてに特別しょう戒に従事する巡視船は、砲（銃）身部を取りはずしうえ行動することとしたのであった。」（注6）

このだ捕防止を有効適切に実施するため、巡視船が、追跡されつつある漁船と韓国警備艇との間に割って入り、煙幕を使用したり、漁船を巡視船が横抱き、または曳航して脱出し、あるいは、だ捕寸前の漁船に接舷して乗組員を巡視船に移乗せしめ、最悪の状況下にあっても乗組員だけは救出する等、幾多の困難な作業によりだ捕防止のための懸命の努力を行

ったのである。

(2) 巡視船が銃撃された事例のリスト

「十年史海上保安庁」には「巡視船の被だ捕・襲撃事件一覧表」が掲げられている。(注7)

その中から、相手が韓国のものだけピックアップしてみると次のようになる。(年号は昭和である。また巡視船のPMは450トン型である)

27・10・25 (巡視船「PM05 いき」、銃撃・接舷)：韓国警備艇を発見したので退避したところ、距離2海里の所から十数発の銃撃を受けたのでやむなく停船。相手船(韓国警備艇)は接舷して調査した。

29・2・20 (巡視船「PM03 さど」、だ捕)：韓国艦艇らしきものを発見したので警戒接触中、突然銃撃を受け停船を命ぜられた。当時附近に2隻の日本漁船が操業中であつたので、これを保護するためにあえて退避せず、相手船と直接折衝を行なおうとし停船のうえ接舷、会談を行ったが「李ライン」侵犯と公務執行妨害を理由にだ捕を通告、済州邑まで実力により連行された。済州邑入港後船内に軟禁を受けたが、同夜船体・乗組員共に釈放された。

29・2・20 (巡視船「PM11 くさかき」、銃撃)：巡視船「PM03 さど」が、だ捕通告を受けた旨受信したので現場に急行、相手艦に追尾、信号などにより釈放交渉を行ったが、銃撃を受けるに至ったのでやむなく現場から離脱した。

以下追跡されただけのものは除き、韓国警備艇や韓国軍艦から銃撃を受けた日時と船名を記すと次の通りである。

30・7・22 巡視船「PM16 こしき」

33・3・16 巡視船「PS52 たつた (350トン型)」

33・6・26 巡視船「PS04 いすず (270トン型)」

34・6・3 巡視船「PM11 くさかき」

34・6・3 巡視船「PS54 やはぎ (350トン型)」

34・11・5 巡視船「PS04 いすず」

34・11・15 巡視船「PM20 こうず」

このように韓国の警備艇や軍艦から、巡視船に対する銃撃や追跡は頻繁に発生していたのである。因みにこの時期、中共(中華人民共和国)による巡視船への銃撃の相手船は「中共漁船」となっている。昭和28年12月4日に巡視船「PM17 ひらど」は、中共船群により、だ捕・連行されつつある第十六日東丸を発見したので救出しようとして接近したところ、後方にう回した中共漁船2隻から船体各部に十数発の銃撃を受けたと記録されている。(注8)

(3) 竹島について

海上保安庁三十年史では、昭和28年6月17日竹島周辺特別取締り及び調査の実施として次のように記述している。「竹島は日本海南西部、隠岐島の北西約85海里に所在し、東西2つの小島と周囲の多くの岩礁とからなり、総面積は約0.23平方キロメートルである。同島は我が国固有の領土として、古くから漁業に利用されており、明治38年閣議決定により島根県に編入された。しかるに、第二次大戦のあと韓国が独立し、昭和27年1月李

承晩韓国大統領が海洋主権宣言を行い、いわゆる李ライン内に竹島をとり込み、更に 28 年 5 月に島根県水産試験船『島根丸』が、竹島に韓国人漁夫が上陸して、アワビ等を採捕しているのを発見した。これに対して我が国は、領土権の侵害であるとして韓国側に抗議したところ、韓国側も領土権を主張したため、日韓間にその帰属をめぐる『竹島問題』が生じ、40 年の日韓国交正常化に際しても解決されないまま、現在に至っている。海上保安庁では、『島根丸』が韓国人漁夫の上陸を現認したあと、関係省庁とも協議して、28 年 6 月 17 日『竹島周辺海域の密航密漁取締りの強化』を決定し、これに基づいて、同年 6 月 27 日巡視船『PM06 おき』『PS09 くずりゅう』により第 1 次の竹島取締りを実施し、竹島に上陸して設標し、韓国人 6 人に退去勧告を行った。

これに対し韓国側は、29 年から同島に燈台を建設するとともに、警備員を常駐させて不法占拠を続け、この間に、巡視船が韓国官憲から銃砲撃される事件が、28 年に 1 回、29 年に 2 回発生した。海上保安庁では、29 年 8 月巡視船『PM06 おき』被銃撃事件のあと、関係省庁と協議した結果、実力による対抗措置は避けて、外交交渉により平和的解決を図るという基本方針のもとに、42 年以降は外務省からの公式依頼に基づき竹島の現状についての資料収集を目的とした調査を実施している。」(注 9)

なお、李ラインは、昭和 40 年 12 月 18 日の日韓漁業協定の発効により消滅したが、それまでにだ捕された漁船は 326 隻（うち未帰還 185 隻）、乗組員は 3904 人（うち 8 人は抑留中に死亡）にのぼり、「さど」事件に代表される巡視船に対する連行・臨検事件 3 件、銃撃事件 15 件が発生している。(注 10)

(4) 李ラインと竹島をめぐる当時の巡視船乗組員の体験者の記録

ここからの記述は、「海上保安庁の思い出」の中に収録された手記から、その関連の部分の紹介になる。肩書は海上保安庁での最終ポストを示している。

ア M 氏（本庁灯台部長）は、「李ライン特哨のころ」と題して、「李ラインの一部は、対馬北方のわが領海内にまではいっており、日本政府は当然このような一方的宣言を認めない立場を取り、西日本の漁船は大挙この好漁場に出漁していたのであるが、韓国海洋警備隊の警備艇はこの漁船団を実力を持って拿捕連行することを繰り返していた。海上保安庁は漁船保護のため七管本部長指揮下に七管（後の十管を含む）傘下の巡視船を主体、八管、九管等の応援を加えて特哨船隊を編成して拿捕頻発海域に交替派遣していた。もっとも当方はあくまで平和的にという枠内でやることであるから、特哨船が（当時、李ラインでのだ捕防止のための特別哨戒業務を「特哨」と称した：筆者注）韓国警備艇の動静を捕捉追尾し、その動向を無線で漁船に警告して危険水域から退避させるという戦術であったが、何しろ漁船は漁獲に夢中で警報を聞いてもなかなか逃げてくれないし、いざ逃げようとする皮肉にも大漁で揚網に手間どって捕まってしまうという次第で、状況によっては巡視船が『不法拿捕を止めよ』と拡声機で呼びかけながら漁船と警備艇の中に割ってはいって助けるということもしばしばであった。

こういう状況がエスカレートして来ると、警備艇は漁船のみならず巡視船に対しても銃撃を加えることがあり、僕の前任者の W 本部長などは『公海の、公船に対する海賊行為に対しては自衛上断乎たる措置を執る』と明言して物議をかましたこともあった。3 インチ

砲や機銃を積んではいたが、何しろあくまでも平和手段でということだから効果に限界があり、やきもきしたが、ことに眼の前でみすみす漁船を連行されるとき第一線の巡視船乗組員は、肉体的な労苦もさることながら挫折感あるいは欲求不満というものがより大きかったようである。」(注 11) と述べている。

このように、だ補防止のため、被だ補船と韓国警備艦の間に物理的に割って入る行為を、本報告の趣旨からどのように評価すべきか。これが逆の場合に、我が国の巡視船艇は、外国の公船に対してどのような措置を講じることができるのか、検討をしておかなければならない。

イ 李ライン警戒の特哨船と言われた巡視船は、当時の 450 トン型巡視船が中心である。昭和 25 年に建造された「PM01 あわじ」から昭和 27 年建造の「PM22 だいとう」を俗に「よんご」と称していた。その「PM11 くさかき」船長として有名をはせた N 氏（海上保安学校長）の「李ラインと洋上会談」と題した手記である。

「28 年 5 月私は福岡保安部所属『PM11 くさかき』船長を命ぜられ漁船保護の任務につくことになった。8 月末、前記のクラークラインが撤廃されることとなり、韓国側は李ラインのみで、わが漁船群に対し取締りの強化を図るであろうと予想されていた。当時は、季節的にアジ、サバの大群を求めて数百隻に及ぶ漁船群が操業を続けていたのである。果たせるかな 9 月 8 日に至り海軍艦艇多数出動し、わが漁船群に対する取締りの強化が判明した。同日、七管本部からの緊急出動指令を受けて、わが『くさかき』は母港を後に、一路対馬西方海面に急航した。その船内で私は機関長 Y 君（後に海上保安大学校訓練部長、大学校長を歴任）に対し、自分の腹案を説明した。すなわち、明日は是が非でも韓国艦艇を捕捉し、相手側に乗りこんで韓国政府の暴挙を詰問し、わが漁船の安全操業の保障を要求する。しかし、場合が場合であり、また相手が相手だけに、いかなる不慮の事態が出現するか、全く神のみぞ知る状況である。最悪の事態に備え、乗組員の問題、けん銃等の処分等を綿密に協議した。そして海上保安庁の職員として、悔いのないよう努力しようという趣旨であった。Y 君は外柔内剛の快男児、即座に賛意を表し、頑張ってくれと私の手を握った。嗚呼、あれから 25 年の星霜を経た現在、あの深夜の玄界灘の洋上の誓いは、生涯の思い出となって脈々として私の胸に生きつづけている。

翌日 8 時 50 分、韓国軍艦 107 号に会合、同艦の情報により、この方面の司令の搭乗艦が 705 号と判明し、正午頃、司令艦を発見、接舷し移乗した。この艦は約 800 トン、大砲 2 門と機銃があつたが、合戦準備をして、砲側に砲員が待機し、われわれを威嚇していたのが印象的であつた。司令は金中佐で中年の人物。私は開口一番、『韓国の今回の措置は全世界共通の理念である公海自由の原則、操業自由の原則に対する重大な挑戦であり全く容認することはできない。そして、その結果わが零細漁民が生命財産の危機に立ち苦しんでいる。日韓友好百年の大計のため、善処を要求する』と強調した。私の声が大きく次から次と詰問調でやるので、と角緊張しがちなこの場であつて、Y 君がときどき微笑を浮かべ、ソフトな雰囲気醸してくれたことが、鮮やかに思い出される。金司令は『自分達は政府の命令でやっている』と言うのみで、話は平行線であつた。結局、私も相手も政府の一機関、これ以上の進展はないと判断、自分の主張を伝えるだけで第一の任務は終わったと感じた。

当時、日韓両国に正式な国交がなく、韓国政府が一方向的に宣言した李ラインに対する日本政府の抗議は、実にこの洋上会談が最初のものであった。」と(注 12)。

現在の日本において、このようなことが可能であるかは、というより、マスコミや当局に受け入れられるかどうかは疑わしい。しかし、公船である巡視船の船長及び機関長（巡視船のトップの 2 人である）が、根拠は別にして、外国軍艦内に抗議のため訪れ、平行線であったとは言え。話し合いが行われたことは事実である。

ウ 次に YK 氏（執筆当時 H 海上保安署警備救難係長）は、「限りない怒り」として次のように記述している。「李ラインといっても、なにも、海上に線が引かれているわけではない。しかし、この見えない線をわけて、漁撈に熱中する日本漁船を、情け容赦もなく銃撃し、拿捕する韓国警備艇であり、それに対して、漁船保護に出動する我々は、何の手出しも許されなかった。基地出港に際しては、重い 40 ミリの砲身をはずし、倉庫に格納しなければならなかった。若かった我々は、船の大きさ、スピード、装備と、どれをとっても負けることのない韓国警備艇に対して、いたずらに無抵抗をつづけなければならない我々自身に、限りない憤りさえ感じた。煙幕、進路妨害、そして横抱き退避、これだけが我々の許された行動であった。領海法や、漁業水域に関する暫定措置法が施行され、大国ソ連の漁船にさえ罰金を課している現在では、想像すらつかないことかもしれない。しかし、それが現実であり、日本の国にとって海上の平和のために創設された海上保安庁の任務であり、大きな、そして、辛い、苦しい試練であった。航海中、見張りは航海科当直員の重要な職務である。しかし、その見張りは、船の運航上、前方を主とし、左右を従とする。そして、ほとんどの場合、後方は無である。その夜、私は 0 時～3 時の、いわゆる泥棒ワッチであった。毎時の気象観測のため、船橋後部の百葉箱をのぞいた。闇になれた目に、船尾にピッタリくっついた、真っ黒な船影がうつった。本船の影か、まさか、月は中天にある。じっとこらした目が、韓国警備艇のシルエットを捉えた。黒々として、おぞましい姿だった。それまで、対馬北方の李ライン上を微速で航行していた巡視船『いすゞ』は、煙突から火の粉をあげて強速前進にうつった。ライン上にいる漁船群に無電がうたれる。と、いきなり、速力で及ばない韓国警備艇が機銃を射ちはじめた。弾道が船橋の両側を流れる。1, 2 発、船橋後部にあたってはねかえる。『船橋当直者は防弾チョッキをつけろ』船長の命令である。後方から射たれているのに、防弾チョッキをつけるのはちょっとおかしい。しかし、それがおかしいと思ったのは危機を脱してからのことである。2 時間後、韓国警備艇をふりきった。月は中天を過ぎていた。」(注 13)

エ 次は H 氏(大阪海上保安監部長)による巡視船「PM06 おき」が銃撃された事件の記述である。「韓国側は竹島に警備官を常駐したとの情報があり、この情報を確認するため巡視船『おき』は昭和 29 年 8 月 22 日極秘裏に伊根港を出港、竹島に向い 8 月 23 日未明同島より 3 海里位の地点に到着した。直ちに洋上より調査したが警備官らしい姿を発見することが出来なかったのも思い切って近接することとし同島の南側から約 700 メートルの地点に近づいたと思われる頃突然、機銃掃射を浴びた。当時アッパーブリッジには K 保安官が写真撮影中で H 保安官は同島の見取図作成中であった。H 保安官が双眼鏡にて視察していると同島の山の中腹から白い煙が上がったので瞬間 K 保安官に知らせ、ともに伏せてこ

となきを得た。伝声管にて船橋に知らせるまでもなくT船長は重大な事態の発生を察知してか船を反転し全速にて同島より遠ざかって事なきを得た。

僅か十数分間の出来事であったが戦後初めて機銃弾の洗礼を受けるといういやな思い出である。発射弾の数量は正確には分からないが約 400 発位と思われ明らかに巡視船『おき』の船橋をねらっており、その証拠に船橋附近の電池室通気管に数弾命中していた。あらかじめ適宜の措置をとっていたため幸い人命に異常がなかったことは何物にも換えることのできない喜びであった。」(注 14) と、このように、当時の生々しい状況を今日に伝えている。

オ 次にM氏(執筆当時本庁秘書課補佐官)は、「李ラインの思い出」の中で次のように記述している。「昭和 27 年 2 月 11 日済州島西南 100 キロの農林第 283 区で三洋水産所属の底曳漁船『石宝丸(75 トン)』が操業中韓国警備艇が全速で近づき無警告のまま銃弾をあびせてきた。O 船長は船橋を血に染めて倒れ停船した。警備艇は同船の漁獲物と漁具を没収し暗の彼方に消えていった。また同海域を特別哨戒中の巡視船『PM05 いき』が、同年 10 月韓国警備艇の銃撃を受け弾痕も生々しく門司港に帰って以来、昭和 40 年 6 月、日韓漁業交渉妥結まで 13 年半の長きにわたって巡視船の苦闘が続いた。・・・私が七管在任中国会の先生方を同海域にご案内したことがあった。船長の只今李ラインを通過中との船内放送に、デッキに集まった先生方が海面をのぞかれ、李ラインはどれかと質問され、返答に困った思い出もある。

昭和 30 年 8 月 26 日、七管通信所の当直員が韓国警備隊の無線を傍受し緊張した。『本日未明釜山抑留中の日本人漁夫ら 5 名が韓国漁船を奪い脱走した。警備艇は緊急追跡せよ』これを受けた七管本部長は『警戒を強化し、全力をあげて救出保護に当たれ』と緊急指令を発した。I 巖原保安部長は、『うまく逃げてくれと暗い海峡に向かって祈った』ということである。その頃、脱走船『魚盛丸(6 トン)』は三ツ島灯台沖を捜索中の巡視船『PS111 いそちどり』に発見され上対馬港に入港した。これが、刑期を終えて釜山の抑留場から脱出に成功した第 1 号である。その後、翌年 10 月、下関の漁船員 2 名が伝馬船を操って脱出、さらに同年 12 月 31 日釜山港に抑留中の『第一千島丸(71 トン)』の乗組員 17 名が韓国警備員を乗せたまま大晦日の朝鮮海峡を脱走した武勇談もある。取り調べに対して、脱走理由の主なもの、

- ① 日本に対する韓国の感情が極度に悪化しており送還の見通しがいいこと。
- ② 食事情が悪く栄養失調のため死の危険があったこと。
- ③ 抑留生活の内情を政府に陳情し早期返還の実施を要望すること。

であった。」(注 15)

この事例は、対公船の関係にはならなかったものの、その可能性があったのではないかとと思われる事例であったので引用した。

カ 時代は下るが、公船同士の対立の可能性があった事例として、平成 18(2006)年 4 月に海上保安庁の測量船により竹島近辺海域の海底調査をしようとしたことに対し、韓国側は、あらゆる手段を使っても阻止するとし、海上保安庁の公船である測量船であってもだ捕する(国連海洋法条約上そのようなことを行ってはならない、できないことなのである

が) といった姿勢を示し、警備艦 20 隻を出動させた。

その事情はこうである。日本と韓国との間には、竹島をめぐる領有権問題が存在し、また、両国の排他的経済水域の境界が画定しておらず、竹島周辺海域は、日韓双方の排他的経済水域の主張が重複している。平成 17 年 12 月に、韓国が竹島周辺海域の海底地形に韓国名の名称を付ける動きがあることを、海上保安庁は認知し、それは、既に国際的に登録されている「対馬海盆」を「ウルルン海盆」へ、「俊鷹堆 (しゅんようたい)」を「イザブ海山」へ名称変更するほか、いくつかの海底地形に新たに名称を付けようとするものであった。このような事態を受け、海上保安庁は、日本国としても対案を提出することを念頭に置き、それに必要なデータを収集し、併せて海図の基礎資料とするため海洋調査を実施しようとした。そこで、日本は、竹島周辺海域で、海上保安庁所属の公船である測量船「明洋」及び「海洋」の 2 隻体制による調査を計画し、4 月 14 日に、附近海域を航行する船舶に対し、注意を促すための情報提供としての水路通報を行った。しかし同日、韓国側から外交ルートを通じて調査中止の要求があった。しかも、韓国政府は、日本が海洋調査を実施する場合は、臨検・だ捕等のあらゆる手段を講じ阻止すると報道がなされた。このような行動は、我が国の当該水域に対する立場とは相容れるものではなく、国際法違反であることも明白であった。そこで、我が国による当該水域での海洋調査は国際法上何ら問題がないものではあるものの、不測の事態を避けるため、4 月 21 日および 22 日に外交交渉が行われた。その結果、韓国が予定していた海底地形名称に関する国際会議「海底地形名小委員会」への提案を行わないこととなり、日本もこのたびの調査を中止するに至ったということであった。(注 16)

この時の海上保安庁側の体制について、山田吉彦教授は次のように解説しており、もしそうであれば、ある種の権力的行為を行う可能性を想定していたことになる。

「韓国海洋警察庁は、五千トン級の大型巡視船を主力に、日本の海洋調査船と対峙する態勢をとり、あくまでも強硬姿勢を崩さず拿捕、体当たりによる進路妨害などを計画していると報道された。一方日本の二隻の調査船は五百トン級であり、体当たりを受ければ沈没する危険があった。加熱する報道に、海保内でも全面衝突を危惧する声が出はじめ、緊張が走った。海洋調査船は武装もしておらず、乗組員の不安は隠せない。このため、護衛を目的に『だいせん』(三千百総トン)、『りゅうきゅう』(同)の二隻のヘリコプター搭載型大型巡視船を境港沖に待機させた。『りゅうきゅう』は、那覇を母港とする尖閣諸島警備の主力船であり、不法侵入の外国船への対策訓練を十分行っている。また、数キロ離れた海域には、時速 30 ノットの速力を持つ大型高速巡視船『あそ』(七百七十総トン)が待機していた。『あそ』は北朝鮮工作船対策として配備された最新鋭の巡視船で、射撃管制機能をもつ射程五千メートルの 40 ミリ機関砲を装備している。まさに臨戦態勢だった。」(注 17)

しかし、当時の石川裕巳海上保安庁長官は、同年 7 月の記者会見で、「4 月に『明洋』、『海洋』2 隻の調査船が境港を出港するときのことについて長官は、『日本の測量船、明洋と海洋があな海域で拿捕されることは国際法上ありえないことと考えていた。』『われわれは武装もしていないし、巡視船もつけていない』と述べたが、実際、あな時、韓国側は 20 隻の警備艇を派遣し、拿捕を含むあらゆる手段を講じて阻止すると公言していたことに関し、当然のことながら拿捕されるような事態は想定されたのではとの質問に、「仮に妨害があった場合は、その事実を把握することが大事で、妨害の程度によっては安全を考慮し、調査

をあきらめざるをえないと考えていた」と答えたという。(注 18)

キ カで示した事例は平成 18 (2006) 年 4 月のことであるが、同年 7 月のこととして巡視船「PLH10 だいせん」(3000 トン型)による警告として「海上保安レポート 2007」に次のような記述がある。実際の日本側の対応である。

「平成 18 年 7 月 5 日早朝、視界 1000 メートル、小雨が降る悪天候の中、巡視船『だいせん』は竹島周辺海域での哨戒を行いながら、かねてから情報のあった韓国海洋調査船『Haeyang2000』号による我が国 EEZ 内での海洋調査に備えた警戒も行ってた。『我が国 EEZ 内での海洋調査を実施する場合には、我が国の同意を得て実施しなければならない。我が国の同意のない海洋調査活動を発見した場合、現場においては〈我が国の同意のない調査は認められない〉旨の中止要求を行う』という船長の指示が船橋内に響く。日出となり周囲はうっすらと明るんできたが、雨のせいで視界は極めて悪い。レーダーによる監視を行っていた乗組員から、『330 度方向、レーダー映像あり。』との報告で船橋内が一気に緊迫した空気に包まれた。見張りを行っていた乗組員全員が双眼鏡を覗き込む。レーダー映像が徐々に近づくにつれ、小雨の中からうっすらと海上に白い船影が浮かび上がり、船首部に特徴のあるマークが見えてくる。すぐに H 号であると特定できた。H 号の近くには、韓国海洋警察庁の警備艦『5001』が同行していた。発見から間もなく、H 号は我が国 EEZ 内に入域したが、えい航物等の概観上の特徴は認められない。H 号へ無線により作業内容、目的等を問い合わせると、『海洋調査を実施するので妨害しないでほしい。使用機材は回答できない。』という回答が返ってくるとともに、韓国警備艦『5001』が H 号を守るように間に割り込んできた。すぐさま『中止要求』、船長からの指示がとぶ。

『我が国 EEZ 内では、我が国の同意のない海洋調査は認められない。直ちに調査を中止せよ。』

『だいせん』は、無線・船外マイク・電光掲示板等により中止要求を行いながら、H 号への中止要求の状況を写真やビデオに記録していく。相手と並走しながら我々は動静を監視しつつ、粘り強く中止要求を繰り返していたところ、夜半になって H 号は我が国 EEZ から退去した。『だいせん』の船橋から H 号の船尾灯の灯りが見えなくなり、レーダー映像から消滅するのを確認した後、再び哨戒の任務に復帰した。」(注 19)

3. 海上保安庁の巡視船艇が強制力を行使し、あるいは働きかけた事例

(1) ラズエズノイ号事件 (クリコフ船長事件)

国際関係法事典によれば、クリコフ船長事件について次のように記述してある。(注 20)

「ソ連サハリン漁業総局の管理する巡回艇ラズエズノイ号のクリコフ船長は、1953 年 8 月 2 日深夜、北海道宗谷郡の海岸から約 150 メートルのわが国領海に入り、日本人関三次郎を上陸させ、同月 8 日深夜、同人を収容する目的で再びわが国領海内に航進してきたところを、海上保安庁の巡視船により逮捕され、巡回艇は捕獲された。クリコフ船長は、出入国管理令および船舶法違反の罪で起訴された。ソ連側は、対日平和条約未署名のソ連に対し、同条約は効力をもたず、降伏文書に従いソ連人に対する裁判権は日本にないこと、および本件巡回艇はソ連の公船として治外法権をもつと主張した。裁判所は、降伏文書の効力を否定して日本に裁判権があるとし、本件巡回艇を公船と認めたが、公船の治外法権

については、慣習国際法は確立しておらず、また本件巡回艇は犯罪行為を任務として本邦領海内に接したもので、国際信義を無視したものであり、治外法権は認められないとしたが、船体は国有船であることを考慮しソ連に返還された。なお本件は、戦後日本がはじめて外国船に発砲した事件としても有名である。」

そこで、この事件の際にどのような強制力の行使（武器の使用）をしたのかについて、やや詳しく見ておきたい。

「ラズエズノイ号(以下「ラ号」という)」に対応したのは巡視船「PM12 りしり」と「PS02 ふじ」であったが、発砲をしたのは「ふじ」であった。「ふじ」は、8月8日2345ころ、宗谷岬灯台から138度約9海里(距岸3300メートル)付近で、諜報工作員を迎えるために海岸に接近した「ラ号」を発見した。「ふじ」は、「ラ号」の右正横約40メートルに占位し、探照灯を照射するとともにサイレンおよび信号けん銃を使用して停船命令を行った他、拡声器によりロシア語で「止まれ」と何回も連呼したが、「ラ号」は「ふじ」の船首約40メートル付近を横切って逃走を開始し、「ラ号」からパッと火光らしきものが出るのが確認されたので、「ふじ」は正当防衛と逃走防止のためけん銃(5丁)27発、自動小銃40発を発射したが、この内一弾が「ラ号」の操舵鎖に命中し、切断したため、「ラ号」は逃走を断念した。「ふじ」は「ラ号」船長以下全員を出入国管理令違反および船舶法違反で逮捕した。判決(昭和29年2月19日旭川地裁判決、判時21号23頁)では武器の使用の当否につき触れられていないが、公判廷ではかなりの議論があった。海上保安庁側は、先ず空に向け発砲し、そして、不審船の方に銃火を二つ見かけてから射撃をなしたこと、その根拠として警察官職務執行法第7条と正当防衛であったこと、けん銃、自動小銃併せて67発撃ったこと。「ラ号」に当たった弾数は9発であること等について、その根拠や正当性について厳しい質問がなされたと伝えられている。そこで明らかにされた事実関係は次の通りであった。

当日の夜は濃霧、当時の乗組員の記憶では、「いしかり」のブリッジから、自船の軸先(船首部)は全く見えず、レーダーで映像を監視しており、約15ノットで知来別海岸に相手船が接近し、2324「ふじ」正横50メートルに船長が発見、直ちに探照灯を照射。暗夜の濃霧の中に不審な黒い船影を辛うじて認めると共に、探照灯の光芒がこれを補足し、微速で同航中の黒塗りの港内艇型の船を確認し、直ちに信号けん銃とサイレンで停船を命じた。通訳の海上保安官がロシア語で「停まれ」と連呼し、2344、突如不審船は高速で逃走を開始。「ふじ」の船首40～50メートルを突っ切り沖に向かった。「ふじ」は追跡を開始するものの、追跡体制が整わないうちに、相手側から、ピカッと光る銃火と音がしたので、直ちに上空に向け、けん銃による威嚇射撃、さらに「ラ号」に向け射撃が命ぜられた。相手船は、外回りに「ふじ」を一回転するとともに(けん銃弾一発が操舵鎖に命中し、これを切断したため舵が効かなくなり操船不能になったのである)、探照灯の光の中に船橋より2名が姿を現したので、拡声器で直ちに「射撃待て」を船内に伝えると共に、ロシア語で「停止せよ」「手を上げろ」「乗組員総て上甲板にでろ」と連呼。最終的に該船に横付けし、4名を逮捕したというものであった。(注21)

(2) ソ連原子力潜水艦エコーI型火災事件

昭和55(1980)年8月21日、沖縄本島の東約110海里付近において、ソ連の原子力潜

水艦が火災事故を起こし救助を求めているところを航行中の英国船が発見し、通報してきたため、直ちに巡視船、航空機等を現場に派遣するとともに、自衛隊に対し、ヘリコプターによる救助出動を要請した。同潜水艦は、現場に到着した自衛隊のヘリコプターに対して救助を要しない旨回答した。現場に到着した巡視船等は現場の監視及び放射能測定を行ったが異常は特に認められなかった。同日ソ連貨物船が、更に翌 22 日にソ連の曳船、タンカー及び潜水母艦が次々に現場に到着し、救助活動を行うとともに曳航準備を開始した。これに対し我が国政府は、ソ連政府に対し放射能汚染の危険性及び核搭載の有無について満足すべき回答が得られない限り、同潜水艦の我が国領海通過は認められない旨申し入れた。

翌日ソ連政府は、突如、我が国政府に対し、領海を通過して曳航する旨を通告、正午頃になって与論島の東方から我が国の領海に向けて同潜水艦の曳航を開始した。このため、我が国政府は、ソ連に対して核兵器搭載艦の領海通過は認められない旨通報し、海上保安庁においても、現場において放射能測定を行うとともに繰り返し警告を行った。船隊指揮の「PL105 もとぶ」（1,000 トン型）船長は、国際 VHF、国際信号旗等により、進路を変更して領海内に入らないよう警告したが、原潜はこれに応ぜず領海に侵入した。船隊指揮は同じ手法により退去要求を繰り返し行ったが、原潜はこれに応じなかった。同潜水艦はそのまま曳航されて領海内に入り、巡視船による退去要求を無視して与論島と沖永良部島との間を通って領海を出、奄美大島西方海域を経て対馬海峡東水道を通り北方へ去った。この間、海上保安庁では、巡視船艇 10 隻及び航空機 4 機を動員して監視等に当たった。このソ連潜水艦の領海通過については、同潜水艦の領海通過後、ソ連側により我が国に放射能汚染の危険性はなく、また、同潜水艦に核兵器はない旨回答してきたことを考慮して、我が国政府は、事後的にこれを無害通航と認めた。しかし、日本側の再三の警告を無視して同潜水艦が我が国領海の通過を強行したという事実は、国民感情への配慮の欠如した非友好的な態度であるとして改めて抗議したというものである。(注 22)

(3) ソ連「軍艦 820 号」領海内錨泊事件

昭和 52 年 7 月 30 日午後零時 15 分頃、海上保安庁に、海上自衛隊から、福岡県宗像郡沖の島の南の我が国の領海内に、ソ連の軍艦が停泊しているのを発見したとの通報があった。海上保安庁では、直ちに門司海上保安部の巡視船「PM81 きくち」（350 トン型）を現場に急行させた。午後 1 時 10 分に「きくち」は現場に到着し、ソ連軍艦の位置を測定したところ、福岡県宗像郡沖の島灯台から 193 度 11.4 海里の我が国領海内であることを確認した。

同日「きくち」は、ソ連軍艦に約 50 メートルまで接近し、英語で入域理由等を質問したが回答はなかった。また、同軍艦の艦番号が「820」であることを確認した。「ソ連軍艦 820 号（以下「820 号」という）」は、水深 80 メートルの地点で艦首を西に向けて錨泊しており、艦尾の旗竿にソ連軍艦旗を掲揚し、レーダー等はすべて停止していた。また、艦尾および艦中央部両舷には、自動小銃を所持した警備兵が 1 名ずつ立哨していた。「820 号」は、ペチャ級フリゲート艦（基準排水量 1,050 トン、全長 82 メートル、速力 30 ノット。兵装は 76 ミリ連装砲 2 門、対潜ロケット 16 連 4 基、16 インチ魚雷発射管 5 連 1 基）であった。現場の気象海象は晴れ、東北東の風、風力 2、波浪 1、うねり 1、視程 6 であった。「820

号」から緊急入域の届出等がないこと、同艦が、「きくち」の質問に対して明確な回答を行わなかったなどから、不法入域船舶と判断して、領海外への退去を要求することとした。

そこで、「きくち」は搭載艇を降下し、「きくち」が「RD」すなわち「貴船は抜錨されたい」という意味の国際旗旒信号たる旗を掲揚するなかで搭載艇は「820号」に接舷し、艦長または高級士官と思われる者に対して海図を示し、無害通航とは認められない旨を告げて、領海外への退去を要求した。これに対し「820号」は「きくち」の国際信号旗に対し、回答旗を掲揚して応答したうえ、主機関を起動した。午後2時51分「820号」は、右舷錨を海中に入れたまま、速力2ノットで北東に向け航走を開始したので、「きくち」は「820号」の追尾を開始したが、午後3時07分、同艦は減速し、やがて漂泊を始めた。このときの位置は、まだ我が国の領海内であった。午後3時22分「きくち」は「820号」が長時間航行する意思がないと判断し、「RV1」、すなわち「貴船は目的地に向けて進行されたい」という意味の旗旒を掲揚して領海外への退去を要求したところ、「820号」は再び回答旗を掲揚し、了解したかに見えたが、やがて主機関を停止した。「きくち」は「820号」が領海外へ出域する意思がないと判断し、再び接近して領海外への退去を要求するとともに、「820号」の艦首附近に占位して誘導を試みるとともに、海図の裏面にロシア文字で書いた退去要求文を表示するべく接近したところ、信号弾らしきものが3～4発発射された。そこで「きくち」は、「820号」の右舷正横70メートルに接近し、用意していた退去要求文を表示するとともに、再び「RV1」を掲揚し、退去要求を繰り返した。「820号」の乗組員が艦橋から双眼鏡で退去要求文を読んでいたが、やがて了解したらしく、午後4時38分、右舷錨を収納し、針路295度、速力12.5ノットで本格的に航走を開始したので「きくち」はこれを追尾した。午後5時14分、「820号」は、沖の島灯台から218度、12.4海里の地点で領海外へ出域した。午後8時25分、「820号」が、沖の島灯台から342度、21海里の地点まで航走したところで「きくち」による監視・警戒を打ち切った。

なお、海上保安庁は、事件発生の当初から始終外務省とは緊密な連絡を保っていた。(注23)

(4) 中国公船「閩獅漁（ミンスウユウ）3632」捕捉事件

本事例は、次の「公辺319」捕捉事件と共に、海賊船の疑いで立ち入り検査を行った際に、その過程で公船の性格を有するのではないかと考えられた事例である。そして、中国政府が、立入検査を受けている海賊容疑船舶が公務に従事であることを確認したという、特異な事例である。海上保安庁の巡視船は、始めから公船として対応したものではない。今後このような事例の発生する可能性は殆どないとは考えられるものの、捕捉し、立入検査を行い、武器をおさえたという手続きの実際は、先例として重要なものと考えられる。そして、事件の背景として、その当時の東シナ海は次のような状況であった。海上保安庁第11管区の20年史「南西海域の海上保安20年の歩み」には「平成3年3月、東シナ海の公海上において操業中の我が国漁船が国籍不明船から威嚇射撃により強行接舷され船内を捜索されるという事件が発生、その後も同種事案のほか、乗組員全員を縛り、金品・持物を強奪するという海賊行為も発生したことから、当管区では、同年4月7日以降他管区からも巡視船の派遣を受け常時1～2隻の体制で日本漁船の保護を目的とした東シナ海の哨戒を実施した。この間、東シナ海では日本漁船に対する臨検9件、しゅう撃事件2件、

及び外国船に対する銃撃事件 2 件の計 13 件が発生、この中には巡視船『もとぶ』が不審船を発見、中国領海線附近まで追尾に当たった事案がある。」と。正に海賊問題として捉えられていた。そのような状況下で「閩獅漁 3632」と「公辺 319」への立入検査が行われたものである。

さて、「閩獅漁 3632 (以下「M 号」という)」捕捉事件であるが、平成 5(1993)年 1 月 14 日午前 3 時 30 分頃、久米島沖の公海上において、魚群探査中の長崎県の魚運搬船「G 丸 (430 総トン、乗組員 10 名)」が、北西方向から無灯火で接近してきた船体灰色の国籍不明船(後に「M 号」と判明)からサーチライトを照射されるとともに、銃器による発砲を 2 度にわたり受けた。「M 号」は発砲後、更に「G 丸」に接近したが、日本船であることを確認して接触しないまま遠ざかっていったため、「G 丸」は第 11 管区本部にその旨を通報した。

東シナ海で不審船の警戒中であった巡視船「もとぶ」は、この情報を入手するや、「M 号」が武器を保有している(「G 丸」は銃撃されているので)ことから、そして海賊船の疑いがあり、それへの対応を準備しつつ、現場へ急行した。

同日午前 6 時 57 分頃「もとぶ」は、「M 号」を捕捉し、L 旗掲揚、汽笛による停船信号、拡声器や国際 VHF を使用した中国語による停船命令を実施。「M 号」はジグザグ航行や停船を繰り返したが、午前 7 時 30 分頃逃走を断念して停船し、ブリッジの両舷に「中国海関」の看板を呈示した。そこで「もとぶ」の海上保安官は高速警備艇により「M 号」に接舷、移乗し、海賊容疑船として立入検査を行い、船内を調査し武器をおさえた。発見された武器は自動小銃 2 丁けん銃 1 丁であった。調査の結果、中国の政府機関である舟山海関が、中国籍の密輸容疑船を取締るために借り上げた漁船であること。舟山海関職員が 3 名乗船していること。本件の事態は、「G 丸」を密輸容疑船と誤認し、停船命令として、至近距離において自動小銃を 2 発ずつ 2 回、計 4 発を「G 丸」上空に向け発射し、更にサーチライトを照射したところ「G 丸」の船体に「丸」の文字が視認できたため、日本船舶であることが分かり、臨検を行わなかった、ということが判明した。このような状況を踏まえて、外交ルートにより「M 号」に関する照会が中国に対して行われた結果、中国の税関がチャーターした密輸船追跡のための民間船舶であることを認め、外務省の厳重な抗議に対し、中国政府は遺憾の意を表明した。

(5) 「公辺 319(以下「K 号」という)」捕捉事件

平成 5 年 2 月 2 日午後 4 時 40 分頃、宮古島北方の公海上において、鹿児島県の D 海運所属の貨物船「U 号」(1200 総トン、13 名乗組)が、速力 10 ノットで航行中、船尾方向から、船体が青みがかかった灰色の国籍不明船(後に「K 号」と判明)に約 5 メートルまで接近され、そのとき約 10 発の威嚇射撃を受けた。「U 号」は直ちに附近海域で哨戒に当たっていた巡視船「もとぶ」に通報し、そこで指示された通りに国旗、日の丸を掲げ、日本船であることを示すと、「K 号」はしばらく並走した後離れていった。通報を受けた「もとぶ」は、現場に向け全速力で航走を開始し、那覇航空基地所属航空機が空から「K 号」の監視に当たった。一方、同日午後 10 時 50 分頃、第一の事件の近海を航行中のパナマ船籍の貨物船「O 号」(8300 総トン、8 名乗組み)は、「U 号」を銃撃した後、北東方向へ航行していた「K 号」から威嚇射撃を受けたが、「K 号」は、発砲後間もなく離れていった。その

とき、上空から監視をしていた海保の航空機は、「O 号」から銃撃に関する情報を収集するとともに、「K 号」に対して国際 VHF および機外スピーカーで呼びかけたが応答はなかった。

2月3日になり午前零時24分頃、「もとぶ」は「K 号」を発見し、サーチライトを照射し、船体を確認した。「もとぶ」は自船のファンネル（煙突）をライトで点灯し、日本国海上保安庁巡視船であることを表示したが、「K 号」は「もとぶ」を密輸船と誤認し（「K 号」の民間人の船長は巡視船を知らなかったという）追尾してきたため、「もとぶ」は逃走を装いつつ、会合予定の「PLH07 せつつ」（3800 トン型）に向け速力 13 ノットで航走を開始し、同日午前 2 時頃「せつつ」と会合、また、尖閣方面から現場に急行してきた「PL117 くだか」（1000 トン型）とも会合し、日出後の午前 7 時半ころから「もとぶ」「くだか」は「K 号」に対し、汽笛による注意喚起信号および拡声器や国際 VHF により中国語で呼びかけたが応答がなかった。続いて「もとぶ」は、旗旒、VHF、汽笛により停船を命令するも「K 号」は停船する様子がなかった。しかし、3 隻の巡視船に囲まれ、最終的に停船を余儀なくされ、右船橋部分に「公辺 319」という看板を掲示した。海上保安官が、高速警救艇により「K 号」に派遣され、接舷、移乗し、海賊容疑船として立入検査を行い、船内を調査し、武器をおさえた。発見された武器は自動小銃 2 丁、けん銃 2 丁であった。調査の結果、「K 号」は、中国の政府機関である舟山市辺防支隊が、中国籍船の密輸容疑船を取締るため、1992 年後半から借り上げている船舶であること。辺防支隊職員 3 名が乗船していること。今回の事態は、「U 号」と「O 号」を中国籍の密輸容疑船と誤認し、停船命令として至近距離で威嚇射撃を実施したが、両船に接近後、それぞれ日本船、外国船に見えたため臨検を行なわなかったことが判明した。以上の事実を踏まえて、外交ルートにより「K 号」に関する照会が中国になされた結果、中国政府は、自国船であることを認め、遺憾の意を表明した。

このように、「M 号」「K 号」共に、船舶としての外部表示がなく、国籍不明船と考えられたこと。それゆえ、海賊船の疑いがあったこと。立入検査により武器をおさえ、その素性が判明するまでの一定時間、立入検査に派遣された海上保安官の管理下に置かれていたことになる。問題は、チャーターした船舶が公船としての地位を有するかという課題が残るが、中国側の取締の方式は疑問だらけではあるが、結果として、公務に従事していた船舶に海上保安官が法執行作用を及ぼしたことになる。極めてまれな事例ではあろうが、参考になると思われる。（注 24）

【 注 】

- (1) 敗戦後の混乱した状況下において、船舶航行の安全と海上秩序維持に関する行政事務全般にわたる包括的総合的権能を行使させるべきことが考えられ、連合国最高司令部の要請により、米国コーストガードのミールス大佐が来日し、海上保安の一元的管理機関設置の必要性が勧告され、昭和 23 年 4 月 27 日に海上保安庁法が公布され、同 5 月 1 日に施行され海上保安庁が発足した。海上保安庁編集、「海上保安庁五十年史」1 頁、平成 11 年 1 月海上保安協会。
- (2) 海上保安庁総務部政務課編、「十年史・海上保安庁」口絵写真の解説、平和の海協会昭和 36 年 5 月。

- (3) 高井晋、韓国竹島領有論の再吟味、「島嶼研究ジャーナル」2巻1号6頁、島嶼資料センター2012年3月。
- (4) 読売新聞政治部「日本の領土・海洋問題」56頁、中公新書ラクレ2012年11月。
- (5) 前出「十年史・海上保安庁」146～151頁。
- (6) 前出「十年史・海上保安庁」157頁。
- (7) 前出「十年史・海上保安庁」158頁以下。
- (8) 前出「十年史・海上保安庁」158頁。なお、後の昭和53年4月12日に発生した中国漁船100隻余による尖閣諸島での集団領海侵犯事件の警備に当たったPS型巡視船が、武装した漁船に逆に追跡されるといったこともあり、ある種の場合には、中国漁船は武装していることを考慮に入れて対応する必要があると考えられる。
- (9) 海上保安庁総務部政務課編「海上保安庁三十年史」28頁、海上保安協会昭和54年5月。
- (10) 前出「海上保安庁三十年史」77頁。
- (11) 「海上保安庁の思い出」87頁、海上保安協会昭和54年5月。
- (12) 前出「海上保安庁の思い出」111頁。
- (13) 前出「海上保安庁の思い出」331頁。
- (14) 前出「海上保安庁の思い出」176頁。
- (15) 前出「海上保安庁の思い出」326頁。
- (16) 海上保安レポート2007、28～29頁。
- (17) 山田吉彦、「竹島近海緊迫」の裏で海上保安庁が必死に探った「糸口」、Foresight, June、2006、11頁。
- (18) 日本記者クラブ会報第437号、2006年7月10日発行。
- (19) 海上保安レポート2007、21頁。
- (20) 国際法学会編「国際関係法辞典」197頁。
- (21) この事件に触れているものとして、拙著、船舶法の問題点(1)、海上保安大学校研究報告第30巻2号第1部39頁以下参照、昭和60年3月。
- (22) 前出「海上保安庁五十年史」27頁。
- (23) ソ連「軍艦820号」領海内錨泊事件、海上保安事件研究会編「海上保安事件の研究—国際捜査編」71頁以下、中央法規平成4年3月。
- (24) 平成5年10月「海上保安の現況」3頁。また、その当時の沖縄タイムス、琉球新報の関係記事を参考になっている。

