



NPI

公益財団法人 中曽根康弘世界平和研究所
Nakasone Yasuhiro Peace Institute

海と空のグレーゾーン事態への対処 — その問題と対策 —



中曽根康弘世界平和研究所
グレーゾーン事態研究委員会

2018年6月26日

提言書

海と空のグレーゾーン事態への対処 — その問題と対策 —

中曽根康弘世界平和研究所
グレーゾーン事態研究委員会

2018年6月26日

目次

はじめに

- 1 本提言書におけるグレーゾーン事態とは
- 2 これまでの我が国におけるグレーゾーン事態の検討状況
- 3 グレーゾーン事態対処における問題点
 - (1) 海上警備行動を発令することなく事態に対処するための問題点
 - (2) 海上警備行動の下で活動する場合の問題点
 - ア 現場における海保・海自の連携上の懸念
 - イ 武装集団による不法上陸を阻止するための武器使用権限の不足
 - ウ 自衛隊による法執行活動であることについての誤認の懸念
 - (3) 多様化する領空侵犯事態への対応を巡る問題点
- 4 提言
 - (1) 対象海域で海上警備行動を発令することなく事態に効果的に対処するために
 - <提言 1> 海保の能力向上とそのための自衛隊による支援
 - <提言 2> 海保勢力を対象海域へ集中できる体制の構築
 - <提言 3> 海自の後方支援による海保巡視船の連続運用能力の向上
 - <提言 4> 対象海域近傍での護衛艦の定期的な巡航
 - (2) 対象海域で海上警備行動を発令し効果的に事態に対処するために
 - <提言 5> 海上警備行動時における現場での法執行機関たる海保による海自の統制
 - <提言 6> 海上民兵の実態を明らかにすること
 - <提言 7> 武装集団による不法上陸を阻止するための武器使用権限の強化
 - <提言 8> 海自における法執行任務のための教育訓練の拡充
 - <提言 9> 護衛艦による法執行活動の国際社会への明示
 - (3) 多様化する領空侵犯事態に効果的に対処するために
 - <提言 10> 多様化する領空侵犯事態への横断的取り組みの強化

おわりに

中曽根康弘世界平和研究所 グレーゾーン事態研究委員会

別添 (資料1) 1978年4月の中国漁船による領海侵入事案

(資料2) 2016年8月の中国漁船による領海侵入事案

(資料3) 1000トン以上の海保巡視船と中国公船の数の比較

海と空のグレーゾーン事態への対処

―その問題と対策―

はじめに

中国公船による尖閣諸島周辺の日本領海への侵入活動は今や常態化し、中国はこの海域を日中がいわば「共同管理」しているという外観を作り出そうとしているように見える。こうした主権侵害に対して、日本は海上保安庁(以下「海保」という)により対応しているが、中国の行為は止むところがない。例えば、2016年8月5日には約200~300隻の中国漁船が尖閣諸島周辺に現れ5日間にわたり多数の公船と漁船が同島領海に侵入する事態が起きた¹。



2016年8月上旬に尖閣諸島沖に現れた
中国海警船艇と中国漁船²

海保は、こうした事態に対応すべくその能力を強化している。また、海保の手に負えなくなれば、制度上は「海上における警備行動」(以下、「海上警備行動」という)を発令し自衛隊が対応することとなる。しかし、後に詳しく分析するように、現在の日本の態勢ではこうした事態に効果的に対応するには今なお幾つかの問題点が存在する。

グレーゾーン事態は、国家主権のぶつかり合いの問題であり、そうした厳しい状況においては政府全体としての断固たる対応が必要であるとともに、事態をエスカレートさせて国際秩序を乱すことのないよう慎重な対応も必要となる。このような問題意識に基づいて、本研究委員会は、現状の問題点改善のための具体的提言を行うものである。

¹ 内閣官房副長官補室「平成28年8月上旬の中国公船及び中国漁船の活動状況について」、https://www.kantei.go.jp/jp/headline/pdf/heiwa_anzen/senkaku_chugoku_katsudo.pdf.

² 同上。

1 本提言書におけるグレーゾーン事態とは

本提言が対象とするグレーゾーン事態について一応の定義をしておくこととする。本提言書では、防衛白書における記述等を参考に³、グレーゾーン事態を「純然たる平時でも有事でもない事態であり、領土や主権、経済権益などをめぐる主張の対立を背景とした、武力攻撃事態と認定が困難な主権侵害、或いは、その発生の可能性が高い事態」と定義し、以後、この定義に基づき検討を進める。

グレーゾーン事態は海や空だけでなく陸上においても生じ得る問題であり、多種多様なものが想定される⁴。しかし、それらの中でも我が国との関係で最も蓋然性が高いシナリオの1つが尖閣諸島周辺で生じ得る事態であることについては、昨今の同諸島を巡る状況から異論はないであろう⁵。仮に同諸島への上陸を許してしまった場合には我が国が取り得る措置は明確であるが、このような状況になる前に海上もしくはその上空で制止することが極めて重要である。

2 これまでの我が国におけるグレーゾーン事態の検討状況

我が国はこれまでにグレーゾーン事態への対処について、どのような検討を行ってきたか振り返ってみると、近年、この問題が真正面から国会の場で議論されたのは、2015年9月に成立したいわゆる平和安全法制をめぐる議論の中においてである。そこで、新たな憲法解釈を明らかにした2014年7月の閣議決定から2015年9月の同法制成立までの議論を概観する。

2014年7月1日の閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」では同法制整備に関する三本柱の一つとして「武力攻撃に至らない侵害への対処」が明記された。この「武力攻撃に至らない侵害」という概念は、①離島周辺地域等において外部からの武力攻撃に至らない侵害が発生し、近傍に警察力が存在しない場合や警察機関が

³ 防衛省編『平成29年版 防衛白書』2017年、63頁。防衛白書は「領土や主権、経済権益などをめぐる、純然たる平時でも有事でもない、いわゆるグレーゾーンの事態が増加・長期化する傾向にある」と記述している。

⁴ 例えば、防衛白書では、「いわゆるグレーゾーンの事態」の例として、「国家などの間において、領土、主権、海洋を含む経済権益などについて主張の対立」があり、「武力攻撃に当たらない範囲で、実力組織などを用いて、問題に関わる地域において、頻繁にプレゼンスを示したり、何らかの現状の変更を試みたり、現状そのものを変更したりする」行為を取り上げている（同上。）。

⁵ 2014年11月7日に公表された日中首脳会談での声明では「双方は、尖閣諸島等東シナ海の海域において近年緊張状態が生じていることについて異なる見解を有していると認識し（以下略）」という表現が用いられている。外務省「日中関係の改善に向けた話し合い」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_ml/cn/page4_000789.html 参照。

直ちに対応できない場合（武装集団の所持する武器等のために対応できない場合を含む）と、②我が国の防衛に資する活動に現に従事する米軍部隊に対して攻撃が発生し、それが状況によっては武力攻撃にまで拡大していくような事態の2つを含むものである。

その後、1年以上をかけた議論の末、2015年9月19日に平和安全法制が成立し⁶、②の部分法制化された。①の部分については、法の成立に先立つ同年5月14日に次の3つの閣議決定で対応することが決定された。

- 我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処について
- 離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処について
- 公海上で我が国の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊の船舶等が認知した場合における当該侵害行為への対処について

しかし、次項で詳細に分析するように、①の部分に関して現時点で十分に対処できる態勢が整っているとみなすには疑問がある。とりわけ、これらの事態は侵害行為が軍隊によるあからさまな武力攻撃とは異なる烈度の低いものであるだけに、容易に既成事実がつくられてしまう危険性がある。我が国にとって、こうした事態に効果的に対処し得る方策を確立することは、正に緊急の課題となっている。

3 グレーゾーン事態対処における問題点

本提言書の冒頭で述べたとおり、海保はその能力を強化している。しかし、中国海警局はこれをはるかに上回るスピードで勢力の増強を続けている。その結果、既に中国は、大型巡視船の数で日本を大きく凌駕し⁷、その差は今後ますます広がっていくと見積もられている。



2010年9月に海保巡視船「はてるま」に衝突する中国トロール漁船「閩晋漁 5179」⁸

⁶ 我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律（平成27年9月30日法律第76号）。

⁷ 海上保安庁「海上保安体制強化の取り組み状況(平成29年12月18日)」、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/dai2/siryu.pdf> .

⁸ 佐藤考一「中国の海洋攻勢：海警・漁船の活動をめぐる諸問題」『アジア太平洋討究』第30号(2018年)

また、中国は世界最大級の1万トンクラスの巡視船の建造を進めており、しかも、こうした船は日本の海保巡視船の武装をはるかに超える76mm砲を搭載している⁹。

中国の法執行船については、その勢力や能力だけでなく、その行動の態様も問題となっている。東シナ海とは異なり、南シナ海ではベトナム公船や漁船に対して、衝突を仕掛けて相手を沈没させるような事案も発生している。

現在、中国は急速に質量ともに海上勢力を拡大している点を考慮すれば、今後、東シナ海においても同様に高圧的な行動に出てくる可能性も否定できない。

海上における各種船舶を用いた主権侵害に対しては、相手国との緊張関係をなるべく低いレベルに抑えて事態の拡大を防ぐ観点から法執行機関である海保が一義的に対応するとともに、その活動を国全体で支援する必要がある。いざとなれば、海上警備行動の発令を通じて、自衛隊が海保による海上法執行機能を適切に補完することも重要である。しかし、自衛隊による活動は、それが海上警備行動のように警察活動として行われるものであっても、相手国や国際社会が「日本は軍事力を使用している」と誤解することにもなりかねない。このような観点からすれば、自衛隊を派遣することなく対処できるならばそれが望ましいことは言うまでもない。

他方、グレーゾーン事態は海の上だけに限った問題ではない。空におけるグレーゾーン事態は、それ独自の問題を抱えており、海上におけるグレーゾーン事態対処とは様相が若干異なる。空の領域については、尖閣諸島周辺に存在する船舶から飛来したヘリコプターやドローンによる領空侵犯のような、これまであまり想定されてこなかった形態の主権侵害が発生しており、これらに対して厳正かつ効果的に対処する必要がある。

以上のような認識に基づき、本提言書では、①海上警備行動を発令することなく事態に対処するための問題点、②海上警備行動の下で活動する場合の問題点、及び③多様化する領空侵犯事態への対応を巡る問題点の3つについて、具体的に述べていくこととする。

(1) 海上警備行動を発令することなく事態に対処するための問題点

海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持は、第一義的には海

1月)12頁。

⁹ 防衛省編『平成29年版 防衛白書』120頁。

上における警察機関である海保の任務である。自衛隊法第 88 条は「海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合」には、命令に基づき自衛隊の部隊が海上で必要な行動をとることを認めているが、この海上警備行動の発動要件となる「特別の必要がある場合」とは、海保では対応が不可能又は著しく困難な場合であるとされる¹⁰。

既に述べたように、海上警備行動を発令せずに対処できるならばそれが望ましいが、中国の公船の増勢が急速に進んでおり、海保の勢力増強でこれに追いつくには困難が伴うと見られる。したがって、海保だけの努力では、事態をコントロールし、エスカレーションを回避することはますます困難になりつつある。

そこで、自衛隊が海保を支援して、海保が現場でより大きな力を発揮できるようにすることが必要となる。

(2) 海上警備行動の下で活動する場合の問題点

ア 現場における海保・海自の連携上の懸念

海保のみで事態を收拾することが望ましいことは繰り返し述べたところであるが、海保のみでは能力が不足して対応できない場合も否定しきれない。したがって、そのような場合に自衛隊が海上警備行動によって対処する場面での海保と海上自衛隊（以下、「海自」という）の連携について検討しておくことは重要である。

海上警備行動の発令要件である、海保では対応が不可能又は著しく困難な場合については、事態が海保の能力を「質的」に超える場合と「量的」に超える場合¹¹とが想定されている。2018 年 5 月現在、実際に発令された海上警備行動の事例は、①1999 年 3 月の能登半島沖不審船事案、②2004 年 11 月の中国原子力潜水艦による領海内潜没航行事案、③2009 年 3 月から 7 月までのソマリア沖・アデン湾における海賊対処の 3 事例のみである。①は、海保の質的能力を超えた時点で海自が措置を引き継いだ、いわゆるバトンタッチ式の連携の事例である。②は、潜水艦を探知する質的能力が海保にないことから最初から海自が対応したケースで

¹⁰ 平 12. 4. 18 衆議院安全保障委員会における荒井海上保安庁長官答弁、議事録 22 頁。

¹¹ 平 15. 5. 26 参議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会における石破防衛庁長官答弁、議事録 24 頁。なお、「量的」に超える場合とは、海賊行為が頻発し海保の船だけでは足りない場合等とされる、増田防衛庁長官答弁を参照、昭 43. 4. 11 参議院予算委員会第二分科会における増田防衛庁長官答弁、議事録 20 頁。

ある。③は、海賊対処法の成立・施行に至るまでの間、海自が海上警備行動で対応したものである。③のケースでは、外洋展開能力の面で海保が質的に十分でないこと等から海自が主体となったが、海自には司法警察権がないことから、海上保安官を自衛艦に乗艦させて連携した。これは相互補完による連携であり、海賊対処法成立後、現在もこの体制は継続されている。

しかし、尖閣諸島の事態で想定されるのは、活動海域が広域に及び、対象船舶の数も多数で、場合によっては漁船の中に海上民兵が混ざり込んでいるような、「量的」に、或いは「量的」かつ「質的」に海保の能力を超える場合である¹²。このような場合にはバトンタッチ方式の連携は不適切であり、海保と海自が同じ時間に関連する海域で行動することができる、これまでにない高度な連携が必須となる。これについては、例えば、海自艦艇が海上民兵の乗船している疑いがある船舶に対応し海保巡視船がそれ以外の船舶に対応するといった任務分担、或いは、前者が公船の存在海域を担当し後者がそれ以外の海域を担当するといった海域分担の方式が考えられる。

このように高度な連携を必要とする複雑な行動においては、全体を現場で一元的に統制することが必須であるが、海保と海自はそのような一元的な統制の下にないことが問題である。

イ 武装集団による不法上陸を阻止するための武器使用権限の不足

不法上陸への対処を想定した場合、現行法の下で海保は、立入検査や移動命令等の強制措置が可能であり、仮に不法上陸が発生した場合も2012年の法改正によって一定の離島においては陸上においても逮捕を含む警察権を行使できる。このような措置をとる中で、上陸阻止や抵抗抑止等のために必要な場合には武器の使用も認められている。ただし、人に向けた危害射撃については、基本的には正当防衛に該当する場合に限られる。一方、海上警備行動時の海自は、逮捕・捜査や陸上における権限は持たないという点を除けば、海保と同様の警察権を行使することができるに過ぎず、上陸阻止のための権限には限界がある。

¹² 「量的」かつ「質的」に海保の能力を超える場合として、本提言書の冒頭で述べた2016年8月5日の事例や1978年4月12日の中国漁船による領海侵入事案が既に存在する。後者については、第十一管区海上保安本部編集委員会編『南西海域の海上保安20年の歩み』海上保安協会沖縄地方本部、1992年、59-60頁参照。また、海上民兵は、制服を着ているとは限らないことにも留意すべきである。

すなわち、問題は、武装集団による不法上陸という重大な主権侵害という事態であり、現在の武器使用権限では海保も海自もそれを有効に阻止することができない可能性がある。さらに、行動中に一部の武装した漁船による攻撃事象などが生じた場合、現在の正当防衛の整理では、個々の攻撃者の攻撃行動が明確になるまで危害射撃は認められず、対応が後手に回り大きな被害を受けることにもなる。

ウ 自衛隊による法執行活動であることについての誤認の懸念

海上警備行動はあくまで法執行活動であり、防衛出動とは全く性質が異なる。しかし、国際法上は軍艦と評価されている海自艦艇が同活動を行った場合、「日本が事態をエスカレートさせた」との口実を与える恐れがある。

このような事態を未然に防ぐためには、当該国のみならず、国際社会全体に対して、海自艦艇の実施している行動が法執行活動であることを明確化し、上記のような口実を作らせない工夫が必要である。そのような工夫として、現時点で実施可能なものとしては、当該艦艇に電光掲示板やLRAD¹³を搭載し、「本艦は法執行活動中である」である旨を表示することが考えられる。しかし、こうした措置を現場で実施したとしても、それが国際社会全体に対する明示方法としては十分ではない。

なお、海自艦艇が「法執行中である」ことを国際社会に周知させるためには、国際的に認められる国際信号旗等を表示するという方法もあり得るが、現時点ではそのような意味を有する信号旗は存在しない¹⁴。

(3) 多様化する領空侵犯事態への対応を巡る問題点

領空については、領海と異なり無害通航の制度がない。つまり、他国が領域国の同意なく領空に立ち入る行為はすべからず当該領域国の主権侵害となる。他方、船と異なり、航空機に対する措置は多くの場合、撃墜や墜落につながり事態がエスカレートしやすくなる。したがって、元来、領空侵犯を行う外国航空機、特に外国軍用機への対応は、領海侵入を行う外国

¹³ Long Range Acoustic Device(長距離音響発生装置)のこと。LRADの使用により、遠距離の人的目標に向け、音響による指示や警報を伝えることが可能となる。

¹⁴ 現在、効力が認められる国際信号旗は国際信号書に記載されているが、「本艦は法執行活動中である」旨を表示する国際信号旗は存在しない。海上保安庁監修『国際信号書：和英対訳(第9版)』日本海員抜済会、2003年、参照。

公船に対する対応とは異なる難しさを内在している。

このような特徴に加え、この問題の対応を難しくしているのは近年の領空侵犯の形態の変化である。我が国に対する従来の領空侵犯は、そのほとんどが海を隔てた隣国の航空基地を離陸した戦闘機、爆撃機又は情報収集機が公海上空を經由して我が国領空に近接し、我が国の対応状況の確認等の所要の情報収集を実施し、その一部が領空を侵犯して帰投するといったものであった。このような領空侵犯に対処するため、我が国は領空及びその周辺空域をカバーする対空レーダー網を構築し、領空侵犯となる可能性がある航空機に対しては戦闘機による緊急発進を実施して対処してきた。



2017年5月18日に尖閣周辺の我が国領空を侵犯したドローン¹⁵

しかし、現在、尖閣諸島周辺で実際に生起している領空侵犯の形態は、尖閣周辺海域に展開した艦船からヘリコプターやドローンを発艦させて尖閣上空の我が国領空を侵犯するというものである。これは従来の領空侵犯とは異なり、そもそも対処可能時間が極めて限定されるうえ、レーダー網での捕捉も極めて困難で、基地からの緊急発進機による対応では時期を失すおそれが高い。また、低速の目標や無人機に対する対応にも課題が残る。こうした領空侵犯は、それ自体が直接国民の生命財産を脅かすものではないからといって見過ごしてよいものでは全くない。主権国家の意思表示として警告を遅滞なく実施すること等により厳格に対応し、相手に既成事実の積み重ねを許さないようにしなければならない。

¹⁵ 「尖閣周辺でドローン飛行」『産経ニュース』2017年5月18日、
<https://www.sankei.com/politics/news/170518/pl1705180027-n1.html>.

4 提言

上記3において述べた数々の問題点を解決するため、本研究委員会は、次の通り10項目の具体策を提言する。

(1) 対象海域で海上警備行動を発令することなく事態に効果的に対応するために

<提言 1> 海保の能力向上とそのための自衛隊による支援

対象国公船の大型化、武装強化を踏まえ、これらに対応できる巡視船の整備を進める必要がある。また艦齢半ばの護衛艦を巡視船に変更することについて、当該護衛艦の整備等に習熟した自衛官OBの採用も含め積極的に検討すべきである。

なお、広域な警戒監視情報を保有する自衛隊航空機等の情報を現場の巡視船がリアルタイムで共有できるよう、通信機器等の護衛艦から巡視船への転活用も含め、海保の情報通信機器を一層強化する必要がある。

<提言 2> 海保勢力を対象海域へ集中できる体制の構築

海保巡視船の能力向上が最重要課題としても、それは相当の期間を要するものであり、当面は現有の装備や人員で対応せざるを得ない。そうであれば、限りある巡視船を集中的に対象海域に配備し、そのために警備が不十分となる海域に海自艦艇等を巡視船艇に代えて法執行任務のために配備するという、国家としての横断的な体制を構築すべきである。

<提言 3> 海自の後方支援による海保巡視船の連続運用能力の向上

巡視船が継続して対象海域に留まって活動することができるよう、海自が海保の後方支援を実施すべきである。巡視船は概して小型で連続航海能力が限定的であるため、数日単位の行動の後には港に帰投し、食糧や燃料等の補給を受けざるを得ず、ただでさえ厳しい運用をさらに圧迫している。こうした状況を踏まえれば、例えば、海自の補給艦が洋上補給、医療、入浴等の各種支援を行ったり、自衛隊が海保クルーの輸送を支援したりすることで巡視船の連続行動可能日数を大幅に延伸することが期待できる。このため、燃料補給用装備の共通化をはじめとして、洋上で補給支援を可能とするための措置も行うべきである。

＜提言 4＞ 対象海域近傍での護衛艦の定期的な巡航

海自の護衛艦等によって対象海域近傍で定期的に監視活動を行うなどにより、海自のプレゼンスを強化すべきである。これにより、「何かあった際にはすぐに海自が対応する」という明確な意思を示すことができる。このような明確な意思表示は、事態を抑制する基礎となるものである。

(2) 対象海域で海上警備行動を発令し効果的に事態に対処するために

＜提言 5＞ 海上警備行動時における現場での法執行機関たる海保による海自の統制

3(2)アで述べた通り、海上警備行動が発令され、協同方式で活動を実施する必要が生じたとしても、海自と海保は一元的な統制の下にはない。海自と海保を一元的な統制の下に置く場合、いずれが全体の統制をとるかが問題となるが、海上警備行動の本質が法執行活動であることを鑑みれば、平素からの海上警察活動を熟知した海保が統制をとり、海自は能力的に不足する部分を補完するという方式の協同が妥当と考えられる。しかしながら、海保巡視船の指揮統制能力は限定的と推定される。

そこで、現場レベルでの連携を効果的なものとするため、以下に述べるような海保と海自の混成チームを編成し、同チームが海自艦艇のCIC(戦闘指揮所)から統制する方法も一案として検討すべきである。

例えば、統制対象は当該海上警備行動及びそれに関連する任務を帯びた海自及び海保の全ての艦艇及び航空機並びに巡視船である。これらのアセットからなる組織を、護衛艦に乗艦した海上保安官が一元的に統制し、同統制官を海自及び海保のスタッフが補佐する。同チームは海上警備行動の発令とともに直ちに編成され、上記統制官及びスタッフは統制を行う護衛艦に海自のヘリコプターで速やかに移送され、統制を開始する。2001年の九州南西海域北朝鮮武装工作船事案の際には、海保の指揮官が陸上から巡視船を統制したが、これと比較しても、海保側の指揮官が現場の気象・海象や目標状況等をより正確に把握した上で統制がとれるという大きなメリットがある。この方式により、先述のような問題点を解決することが期待できる。

<提言 6> 海上民兵の実態を明らかにすること

海保がグリーゼン事態に一義的に対応すべきなのは、相手国との緊張関係をなるべく低いレベルに抑えて事態の拡大を防ぐためである。その観点からすれば、漁船に海自が対応するのは適当ではないが、一見漁船と見える船が海上民兵の船である可能性は否定できない。もしそれが海上民兵であり軍事機関の指揮の下に活動しているのであれば、それに対して海自が対応したとしても、我が国が事態を拡大させたことにはならない。したがって、米国等の諸外国との情報交換や研究交流を深め、海上民兵の実態を分析し、その実態を明らかにすべきである。

<提言 7> 武装集団による不法上陸を阻止するための武器使用権限の強化

3(2)イで述べた通り、現行法制上は、上陸阻止を目的とした危害射撃が実施できない場合があり、海上警備行動を命じられた海自艦艇や法執行活動中の海保巡視船であっても、上陸を企図する目標に対して有効な措置がとれない可能性がある。

そこで、武装集団による不法上陸という重大な主権侵害の事態を阻止するため、上記艦艇及び巡視船に、正当防衛に該当しない場合にも上陸阻止を目的とする危害射撃を可能とするよう、海保法第20条第3項を新設すべきである。これにより、我が国島嶼に近接しつつあり、上陸を企図していると推測される船舶に対して射撃を行い、上陸を阻止することが明確に許容される。

なお、こうした重大な警察上の侵害を排除するために必要な場合に限って、正当防衛に該当しなくても危害射撃を認める特別の規定は、既に、治安出動時や警護出動時の自衛隊の武器使用権限に関する規定（自衛隊法第90条第1項及び第91条第3項）や、海保法における工作船等に対する停船射撃の規定（海保法第20条第2項）、海賊対処法における海賊行為の制止のための武器使用の規定（海賊対処法第6条）など、現行法の枠組みに取り入れられているところである。

<提言 8> 海自における法執行任務のための教育訓練の拡充

海自はこれまで経験してきた法執行活動より更に複雑で注意を要する法執行任務に直接・間接的に従事することが求められる。海自は、法執行活動に関し専門知識をもって指揮官を補佐し得る法務官の配置を増員するほか、一

般隊員に対してもこのような事態を想定した教育課程を設けるべきである。

また、グレーゾーン事態の実際の場面におけるより円滑な連携を目指し、海自・海保間のより高度な共同訓練を積み重ねておく必要もある。



海保巡視船と海自護衛艦の共同訓練¹⁶

<提言 9> 護衛艦による法執行活動の国際社会への明示

現状では軍艦が法執行中であることを示す国際的な標識は存在せず、したがって、海上警備行動中の海自艦艇がその行動の意図を国際社会にアピールする手段は、現状では電光掲示板やLRAD等の手段しかないが、これは、国際社会に対する明示方法として十分とは言えない。

そこで、国際海事機関（IMO）に対し政府は、「本艦は法執行活動中である」という意味の国際信号旗を新設するよう提案すべきである。



国際信号旗を掲揚した状態で訓練に従事中的掃海艇「えのしま」¹⁷

¹⁶ 「海上保安庁の巡視船と共同訓練を行う護衛艦」『海上自衛隊ホームページ』、http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2005/2005/html/17314400.html.

¹⁷ 硫黄島で実爆訓練に従事中的掃海艇「えのしま」『海上自衛隊ホームページ』、<http://www.mod.go.jp/msdf/formal/jmp/201607.html>.

(3) 多様化する領空侵犯事態に効果的に対処するために

<提言 10> 多様化する領空侵犯事態への横断的取り組みの強化

艦艇から離陸したヘリコプターや無人機、ドローンによる領空侵犯は、今のところは、尖閣諸島周辺で散発的に生起している状況である。しかしながら、今後こういった形態の領空侵犯が試みられる頻度が増すことも想定される。そういった事態が懸念される地域の近傍には、海保の巡視船が展開し警戒にあたっている状況が想定され、他国の艦船から離陸したヘリコプターや無人機等をいち早く探知できるのはそうした巡視船である。また、我が国周辺の警戒監視にあたっている海自の艦艇や航空機も、早期に発見し得る可能性がある。以上を踏まえ、こうした事態に厳正かつ効果的に対処できるよう、次のような措置をとるべきである。

まず、対処時間が限られる新たな形態の領空侵犯に厳正かつ効果的に対処するため、現在航空自衛隊のみが担当している対領空侵犯措置任務を、海保や海自等も行うようにし、対象目標を発見した際には通告、警告等の対処を行うようにすべきである。また、無人機やドローン等による領空侵犯に対しては、状況を的確に把握し外交ルートを通じて厳正に抗議するとともに、より効果的な対領空侵犯措置の要領についても早急に検討し、必要な体制、態勢を整備すべきである。

おわりに

本研究委員会は、海上警備行動における従来の海保と海自の関係ではグレーゾーン事態のような複雑な事態には有効に対応できないのではないかという問題認識のもと、自衛隊OBの知見なども踏まえて議論を深めた。事態を抑制するためには極力、法執行機関（海保）が対処することが望ましいことは論をまたない。そのために海保の能力向上は重要であるが、今後ますます少子化が進むなど内外のより多くの課題に直面している我が国が、国家資源をここだけに投入することはできないであろう。限られた国家資源のなかで、あらゆる事態にシームレスに有効に対処するには国家の各機関の相互補完がますます重要になってくるとの認識の下、海上警備行動時における海保と海自の相互補完の在り方について、本提言で述べた結論に至ったものである。また、新たな領空侵犯措置についてもその考え方は、各機関の相互補完

という意味で軌を一にしている。

これまで、自衛隊の具体的な体制整備については「防衛計画の大綱」として政府の意思が示され、海保の体制整備については「海上保安体制強化に関する方針」として関係閣僚会議の意思が示されている。しかし、グレーゾーン事態に効果的に対応し我が国の安全を確たるものとするためには、自衛隊と海保がより緊密に連携するとともに、全体としての整合のとれた能力向上がますます必要である。このような観点から、本研究委員会としては、国の安全確保のための実力組織全体としての能力向上と有機的連携が進められるよう、今後、国家安全保障戦略の下、「防衛計画の大綱」の中で、海自と海保の能力向上と連携・協力の在り方がより具体的かつ一体的に示されることを強く期待するものである。

なお、今回の検討を通じ本研究委員会のメンバーは、有事における海自と海保の相互補完の在り方に関しても検討を行う必要があるとの問題意識を共有している。この問題はそれ自身としてさらに検討すべき論点を含むものであり、本研究委員会では今回は取り上げなかったが、いずれは避けて通れない問題であることを最後に付記しておきたい。

中曽根康弘世界平和研究所 グレーゾーン事態研究委員会

委員長 : 齋藤 隆 元統合幕僚長
委員長補佐 : 福本 出 元海上自衛隊幹部学校長
委員 : 佐藤 考一 桜美林大学教授
委員 : 徳地 秀士 元防衛審議官
委員 : 平田 英俊 元航空自衛隊航空教育集団司令官
委員 : 中村 進 元海上自衛隊幹部学校主任研究開発官

(委員以外の関係者)

世界平和研究所理事長 : 佐藤 謙 (元防衛事務次官)
同副理事長 : 藤崎 一郎 (元駐米大使)
同主任研究員 : 浦口 薫 (本提言内容調整を担当)
同主任研究員 : 橋場 健

【別添】

(資料1) 1978年4月の中国漁船による領海侵入事案

1978年4月12日、尖閣諸島の我が国領海内に多数の中国漁船が侵入し、日本側の再三の退去要求を無視する事態が生じた。本件は第11管区保安本部(那覇)所属の巡視船「やえやま」がレーダーで発見したものであり、中国の漁船108隻が操業したり、漂泊したりし、うち16隻が領海内に侵入していた。「やえやま」が当該16隻に対してスピーカーと中国語で書いた垂れ幕を用いて退去を呼び掛けたところ、同日午後6時までに4隻が領海外に退出した。しかし、残る12隻は動こうとせず、うち9隻は「やえやま」を取り囲み、中国語で「ここは中国領である。我々は航行と操業の権利を有している」とチョークで書かれた板を提示した¹⁸。後日、これら漁船は上海市水産局の指示によるものであったことが判明した¹⁹。



1978年4月に尖閣諸島周辺海域に現れた中国の武装漁船²⁰



1978年4月に尖閣諸島周辺海域に現れた中国の武装漁船²¹

¹⁸ 「尖閣列島に中国漁船群」『朝日新聞』1978年4月13日朝刊1面。

¹⁹ 「尖閣事件、裏に首謀者」『朝日新聞』1978年6月23日朝刊7面。

²⁰ 佐藤「中国の海洋攻勢」13頁。

²¹ 同上、14頁。

(資料2) 2016年8月の中国漁船による領海侵入事案

2016年8月5日、約200～300隻の中国漁船が尖閣諸島周辺に現れ、その後も5日間にわたり多数の公船と漁船が同島領海に侵入する事態が起きた。

8月5日には中国漁船に続いて、中国公船1隻が尖閣諸島周辺領海に侵入した。その後、中国公船が中国漁船に引き続く形で領海侵入を繰り返す事象が見られた。その後、同月9日までの間にのべ28隻の中国公船が領海侵入を繰り返した。その後、事態は沈静化し、8月中旬から9月末までに8月上旬の活動以前と同程度となり、領海に侵入した中国公船の隻数は3～8隻程度となった²²。



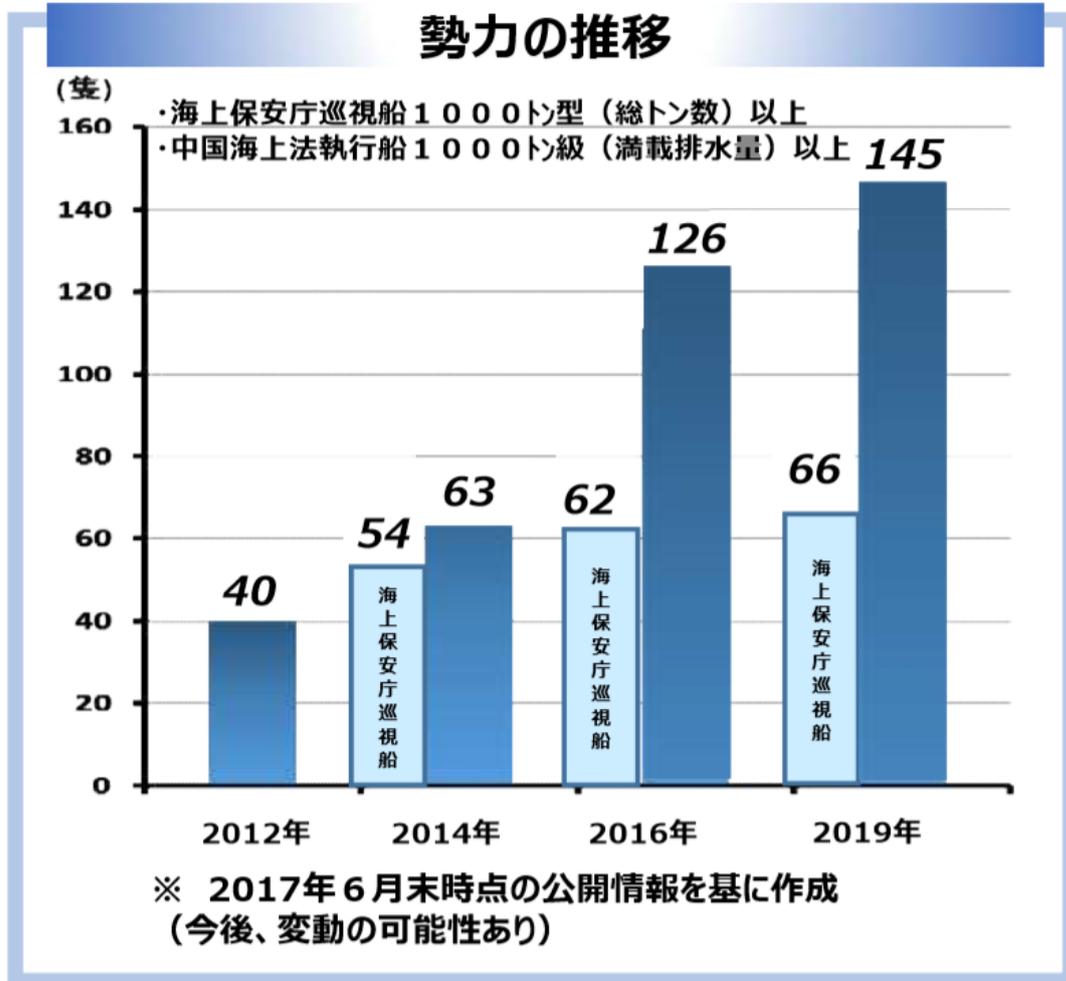
2016年8月上旬に尖閣諸島沖に現れた中国海警船艇と中国漁船²³

²² 内閣官房副長官補室「平成28年8月上旬の中国公船及び中国漁船の活動状況」1頁。

²³ 同上。

(資料3) 1000トン以上の海保巡視船と中国公船の数の比較²⁴

◎ 中国公船の勢力増強



²⁴ 海上保安庁「海上保安体制強化の取り組み状況」。

公益財団法人 中曽根康弘世界平和研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 3-2-2

虎ノ門 30 森ビル 6F

TEL 03-5404-6651 / FAX 03-5404-6650

<http://www.iips.org/>