

第26回西海防セミナー

日本の海洋安全保障

～法執行機関の果たす役割～

開催日 令和5年10月20日(木)
開催場所 リーガルロイヤルホテル小倉
講師 公益財団法人 海上保安協会
理事長 奥島 高弘 氏



略歴 北海道出身。1982年3月 海上保安大学校航海科卒業。巡視船勤務を経て、1987年3月筑波大学大学院修了。海上保安大学校練習船首席航海士、長官秘書、第三管区海上保安本部交通部長、海上保安庁警備救難部警備課領海警備対策官、同警備救難部管理課長、同総務部参事官、第八管区海上保安保本部長、海上保安庁警備救難部長、海上保安庁海上保安監等を歴任後、2020年1月 第46代海上保安庁長官に就任。2022年6月同退任、同年11月より現職。

ただいまご紹介をいただきました。海上保安協会の奥島でございます。

本日は、お招きをいただきまして、誠にありがとうございました。

こうやって壇上から皆様のお顔を拝見しておりますと、私が学生時代から教えをいただいております先生ですとか、或いは先輩方が多数いらっしゃいまして、この高いところからお話をするというのが、何とも緊張し、いつもとは違う感じでございますが、温かな目で、見ていただければというふうに思います。

さて、先ほどご紹介をいただきましたように、昨年6月まで海上保安庁長官を務めておりました。在任中に最重要課題として取り組んでおりましたのは言うまでもなく、尖閣諸島の領海警備の問題であります。この問題が非常に大きくクローズアップをされましたのは、日本が尖閣諸島の三島を国有化した平成24年以降であります。

この平成24年当時、私は領海警備対策官というポストにありまして、まさにこの問題をやる直球中の直球、そんなポストでありましたので、当時の上司から直ぐに現場に行けということで、尖閣

の海域に身を投じておりました。

当時は海警の船ではなくて、海監と漁政の船でありましたが、非常に多くの中国の法執行船が来て、何とも緊張する不気味な感じだったのをよく覚えております。一月ほど現場にいた記憶がありますが、その後本庁に戻ってきまして、そのポストそれからさらにその先のポストもずっとこの問題に関わって参りました。

今日は国家間の争いの最前線に身を置いた立場として、日本の海洋安全保障、特に法執行機関が果たす役割についてお話をしたいと思います。



お手元にレジメをご用意いたしました。それに従ってお話をするつもりでおりますので、ご参考にしていただければと思います。

◆ 1 日本の国境は画定していない？

先ずレジメの1番目の日本の国境は確定しているのかいないのかということからお話をしたいと思います。



日本は島国で外国と陸地で接しておりませんから、当然のように陸地に国境はありません。しかし、海はどうなっているのかというと、ここに図示しております薄いピンク色、これは領海 12 海里的の範囲です。そしてその外側の紫に近いピンク色で示しておりますのが、日本の排他的経済水域 200 海里水域であります。その外縁が外国との境界ということになるわけですが、これを国境と

言っているのかはちょっと問題がありますが、それはさておき、いずれにせよ外国との境であるということについては、疑いはないと思います。

そして境界の位置付けですが、あえてドラスティックに乱暴な言い方をすると、日本が勝手に宣言をしているだけで、条約上画定したものではないということです。

どういうことかと言うと、排他的経済水域が200海里であること、これは皆さんご案内の通りですが、一方で、相対する2国間の距離が400海里に満たない場合、つまり、両方の国が200海里ずつ主張すると真ん中で重なってしまうケースを考えたとき、いったいどこが境になるのかという問題が生じますが、日本は中間線主義を採用しています。つまり、お互い真ん中で分けましょう、これが日本の考え方であります。








実はこれは領海と同じ考え方です。領海も同じように12海里ずつ取ると真ん中で重なる両国間の距離が24海里に満たない場合は中間線とすとなっています。ただ、この領海と排他的経済水域が違うのは、領海の場合は国連海洋法条約にしっかりと中間線とすと書いてありますので問題がないというか、争いがありません。ところが、排他的経済水域の場合は、残念ながら中間線とすとは一言も書いてありません。どう書いてあるかと言うと、第74条は非常に長い条文ですが、簡単にするとこんなことが書いてあります。

「衡平な解決を達成するために国際法に基づいて合意により行う」。ポイントは合意により行う。つまり、相対する2国間で話し合って決めなさい。これが国際ルールですね。ところが、日本の近隣諸国でありますロシア、韓国、中国との間には、それぞれ北方四島、竹島、尖閣の問題がありますから、そもそも話し合いなんかできていないということでもあります。つまり、この紫色で示している日本海側、或いは東シナ海がということになりますが、これは条約上何ら画定したものではない。つまり、我が国周辺海域は常に紛争の火種を抱えているということでもあります。決して安穏としていられる環境にはないということ、先ずはご理解いただければと思います。

◆ 2 尖閣を領土問題と言うなかれ

次にレジメの2番目、尖閣を領土問題と言ってはならないというお話をしたいと思います。日本で一般に領土問題と申しますと、北方四島、竹島、尖閣とこういことが頭に浮かぶ訳ですが、日本政府では、北方四島と竹島は領土問題と言いますが、尖閣は領土問題とは言いません。役人としては言ってはならないということになっています。

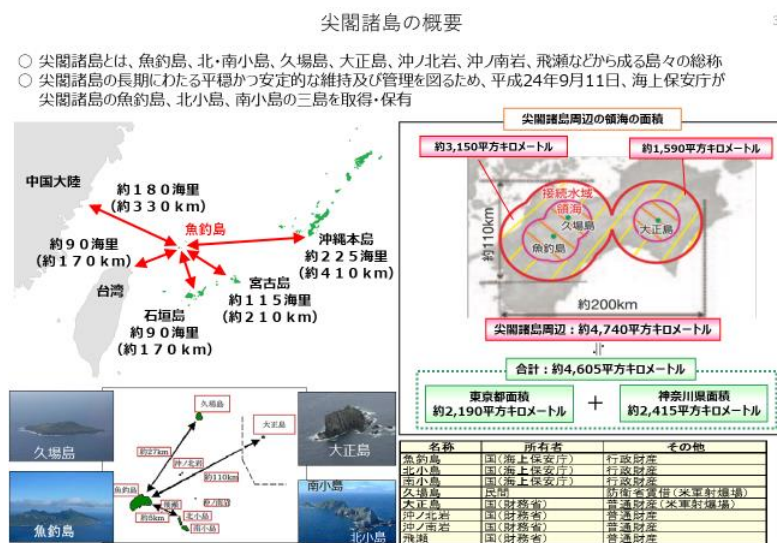
領土に関する問題

	対峙している国	支配している国	
北方四島	ロシア 	ロシア 	領土問題
竹島	韓国 	韓国 	
尖閣	中国・台湾  	日本 	否

領土問題というのか、領土問題じゃないというのか、その線引きはどこにあるのかと言うと、この表の「支配している国」の欄に注目してもらいたいのですが、外国に支配されているのは領土問題。つまり、ロシア、韓国が支配している北方四島、竹島は領土問題で、日本が支配している尖閣は領土問題ではない。ここに線が引かれているわけであります。

もう少し補足をいたしますと、北方四島と竹島は、本当は日本の領土なのに外国が不法占拠しているので問題だ。だから領土問題だという訳です。他方、尖閣、これは日本の領土でしかも日本が有効支配しているのだから何の問題もない。中国、台湾が法的根拠もないのに、いちゃもんつけているだけだと理解をするわけです。

しかし、そんな建前だけで済まないのが、この問題のややこしいところであります。まずは、今問題となっている尖閣というのは、どんな島でどこにあるのかを見てみたいと思います。



左下のところ見ていただきたいのですが、尖閣諸島というぐらいですから一つの島ではありません。魚釣島をはじめとする複数の島々の総称であります。そして左の上をご覧くださいなのですが、石垣島、そして台湾から90海里で実は同じ距離です。中国からは、その倍の約180海里的距離に位置しております。そしてこの尖閣諸島の中で一番大きい魚釣島でも、その面積は3.64平方キロメートル、正方形に直すと一辺2キロメートルにも満たない、そんな小さな島であります。そしてこれらの島々を全部足しても、7平方キロメートル程度、一辺3キロメートルにも満たない小さな島々なわけでありますが、しかし島単体は小さいけれども、右の図を見ていただくと分かるように、この島々が点在し、離れて存在しております。ですからこれらの島々を起点とした領海12海里、更にはその外側の接続水域24海里でこれを見てみますと、実は東京都と神奈川県を足したぐらいの面積ということになります。

ここを警備するイメージですが、四国を重ねて投影しておりますけれども、だいたい四国を警備するようなイメージになるわけで、船、飛行機でそこを守るとするのは実はなかなかしんどい仕事であります。




この小さな島々が国民的な関心を集めたのは、先ほど申し上げましたが、日本が尖閣諸島三島を国有化した平成24年以降でありますけれども、中国、台湾はそれよりも前からここは俺の領土だとかいう主張をしておりましたので、当然のことながら強烈な反発をしたということでもあります。

いつからなぜ自分の領土だと主張するのかということ、尖閣の歴史も見てみたいと思います。

日本は明治 18 年以降、実は幾度も尖閣諸島の調査を行って、清、今の中国をはじめとする周辺国のどこにも属していない土地であるということを確認し、10 年後の明治 28 年に閣議決定で日本の領土だということを宣言した訳です。

これは、無主地先占の法理と言われるもので、国際法上認められた領有権取得の方法ですからそのやり方に全く問題はないと思っております。

尖閣諸島を巡る歴史

明治28年	尖閣諸島を沖縄県に編入することを閣議決定	 <p>【中華民国駐長崎領事の感謝状】（仮訳） 中華民國9年（大正8年）癸卯、福建省廈門の清民である鄭合輝が、領土の発見し、日本帝國沖繩島八重山群島諸島内和洋島に到着した。 日本帝國八重山郡石垣村の五代警務長氏の熱心な救済活動により、彼等を救助し、生還させた。救済にあつた事もついでに深く敬服し、ここに本状をもって謝意を表す。 中華民國駐長崎領事 高亮 中華民國9年（大正8年）10月20日 （外務省領事課より）</p>
昭和44年	国連アジア極東経済委員会により尖閣諸島周辺海域に石油資源が埋蔵されている可能性が指摘	
昭和46年	台湾(6月)、中国(12月)が史上初めて公式に尖閣諸島の「領有権」を主張	
昭和53年	4月12日～18日の間、延べ357隻の中国漁船が尖閣諸島領海内に侵入	
平成16年	中国活動家が中国漁船1隻により魚釣島領海に侵入、7名が上陸	 <p>領有権主張活動家船舶を規制する巡視船</p>
平成22年9月	尖閣諸島沖で中国漁船による公務執行妨害等被疑事件が発生	
平成24年8月	香港活動家等が乗船した船舶が魚釣島領海に侵入、7名が上陸	
平成24年9月	海上保安庁にて、尖閣諸島の魚釣島、北小島、南小島の三島を取得・保有	 <p>魚釣島 北小島（紫） 南小島（青）</p>
尖閣諸島周辺海域では、中国海警局に所属する船舶等がほぼ毎日接続水域を航行・領海侵入する事案も発生		 <p>中国海警局に所属する船舶を監視警戒する巡視船</p>

その後、この島で経済活動、具体的に言いますと、あほう鳥の羽毛の採取ですとか鰹節工場を営むというような経済活動を行って実効支配をずっと続けていくわけです。この間、清や周辺国からとやかく言われるということは全くありませんでした。それがどうもきな臭くなってきたのが、昭和 44 年国連アジア極東経済委員会、ECAFE と言われますが、これが尖閣諸島周辺海域の海底調査を行って、どうも石油資源が埋蔵されているようだという調査結果を発表しました。ここからにわかにきな臭くなる訳であります。

その後の昭和 46 年から台湾と中国が領有権を正式に主張しだし、以後、実に様々な問題が頻発をいたします。例えば、昭和 53 年ですが、ものすごい数の中国漁船がまさに大挙して押し寄せる事案がありましたし、中国或いは台湾の活動家が、尖閣への上陸を目指し、中には実際に上陸をしてしまったというのもありました。また、平成 22 年には違法操業中の中国漁船が、取り締ろうとした巡視船にぶつかってきて、巡視船が船長を公務執行妨害罪で逮捕した事件もありましたが、これは非常に大きな問題になりました。中国は強烈に反発をしたわけです。

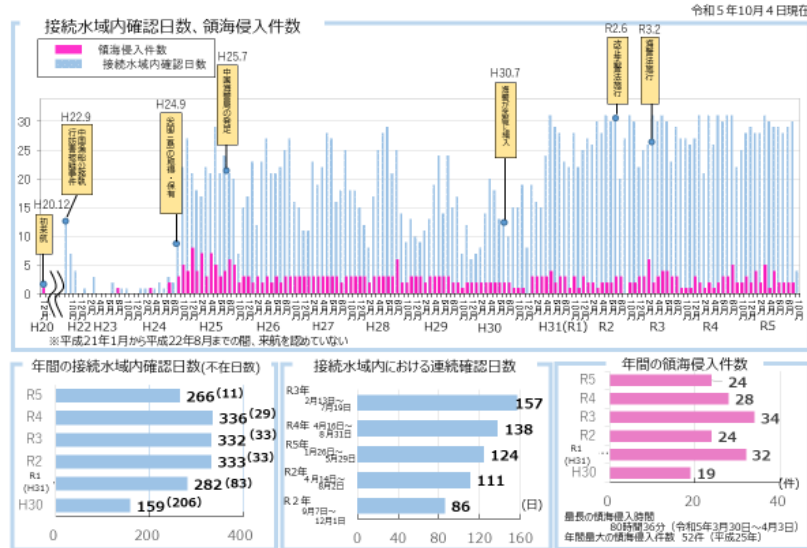
しかしい、よく考えてみると当たり前といえば当たり前なんですね。中国にしてみれば尖閣は自分の島でその領海は自分の領海ですから、自国の海で自国民が外国の官憲に捕まった、彼らの理屈からするとそういうことになるわけです。これは国として耐えられない。従って非常に大きな反発をしたわけです。皆さんご記憶の方もいらっしゃるかもしれませんが、当時中国にいた商社マンが身柄を拘束されたり、或いはレアアースの輸出を止められたり、大規模な不買運動を起こすとか、非常に大きな社会問題に発展したという事件に繋がったわけです。

そんな中で、平成 24 年、それまで個人が所有していた魚釣島、北小島、南小島の三島を政府が国有化したしました。当然これに中国は強烈に反発をし、以降は中国の法執行船がどんどんどんどんやってきて、現在はほぼ毎日いるような状態になったわけであります。

◆ 3 中国海警船来航の現状と狙い

ここでレジメ 3 番目の中国海警船来航の状況とその狙いについて話を進めたいと思います。

尖閣諸島周辺海域における中国海警船等の状況



先ず、上段のグラフですが、青色が中国の海警船が接続水域内にいる日数、確認日数と言っています。赤色が領海侵入の件数であります。尖閣を国有化した平成 24 年 9 月、これを境に水色が一挙に増えているのがお分かりいただけると思います。つまり海警船がこれを境にどんどんやってくるようになったということでもあります。この水色も令和元年からさらに大きな固まりというか量になってきていますが、それまで以上の活発な動きをしてきているということでもあります。

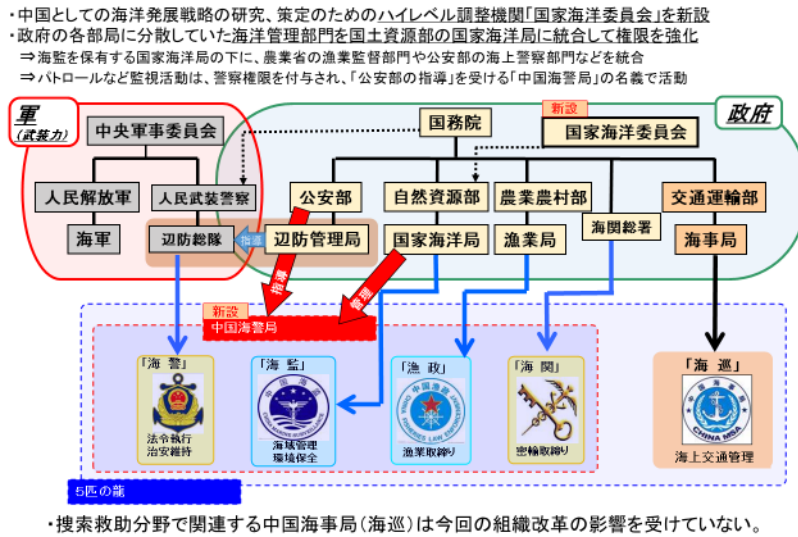
これをもう少し詳しく見てみると、下のグラフをご覧ください。先ず一番左側の確認日数ですけれども、平成 30 年は 159 日、年間でいうと大体 4 割強でありましたが、それが令和元年になると 282 日で年間の 8 割、そして令和 2 年以降は 330 日以上で実に 9 割を超える日数が常に海警船がウロウロしているということでもあります。このように、じわじわと彼らは活動を活発化させているということでもあります。そして真ん中の連続確認日数、つまりどれだけ居続けるのかということですが、これもだんだん増加してきておりまして、令和 3 年には過去最高の 157 日、つまり、5 ヶ月以上も絶え間なく居続けたということでもあります。

一方で、この赤色の領海侵入の件数ですが、実は件数的にはそんな大きな差がないんですね。ところが、1 回の進入時間は、多分ノルマなのでしょうね、だいたい 2 時間位はいつも居るんですが、最近は非常に長時間化しています。最長は 80 時間 36 分とありますけれども、こうした 2 時間ではなく、何十時間も居るようなケースはどういうケースかということ、実は日本漁船が領海の中で操業しているケースです。ノルマという言い方がいいかどうか分かりませんが、ノルマを果たすために入ってきているのではなく、この日本漁船を排除しようとして入ってきている訳です。

当然、海上保安庁としては、排除されてはなりませんから、しっかりとガードしてかつ漁船に操業させる、これが大事なんですね。実効支配するためには、彼らに追い出されたという形を取らせずしっかりとガードして操業させる。操業させているがゆえに、海警船としては近寄ることもできないけれども出て行く訳にはいかないということで結果として、領海侵入時間が長くなるという皮肉な結果にもなっているわけでもあります。

このように海警の活動というのは活発化してきているのですが、中国は活発化させるために、実は着々と準備を進めてきております。それがまさに中国の用意周到なところでありまして、その準備を四つご紹介したいと思います。

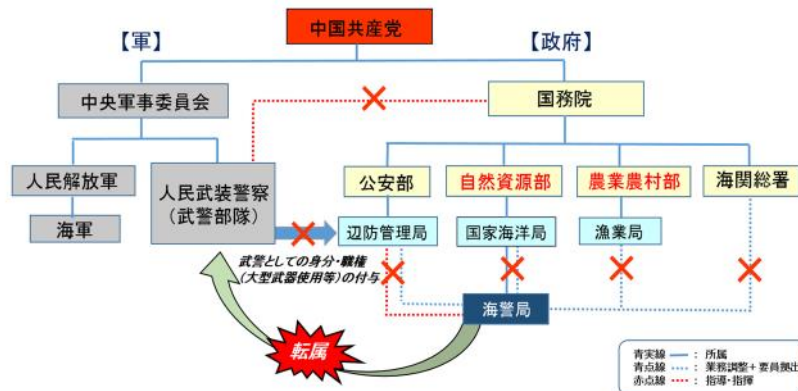
中国海警の発足（2013年7月）



一つ目は、組織の統合ということです。国有化当初、実は一番下を書いてございますが、海上実力組織は五つありました。海警、海監、漁政、漁関、海巡の五つだったわけですが、平成 25 年 7 月に海巡を除く四つの組織が統合されて、今の海警ができたわけでありまして。

バラバラだった部隊の統合が図られたことが一点目であります。

中国海警の組織の変遷（2018年7月～）



二つ目は組織の改変です。海警局はもともと国務院所属の組織でありましたけれども、平成 30 年 7 月に中央軍事委員会所属の組織となりました。中央軍事委員会と言うのは軍隊、軍事組織とありますが、政府配下の組織から軍配下の組織に変わったということになります。そして海警局のトップもそれまでの文民から軍人になったということで、組織の引き締めを図りつつ体制強化を図ってきたというのが 2 点目です。

そして三つ目は根拠法の制定です。

中国海警法について

海警法成立に伴う経緯

2018年6月…「中国海警局が海洋權益擁護法執行職権を行使することに關する全人代常務委員会決定」を發布（海警の大まかな職権や任務を規定。海警法を制定する旨を明記）

2018年7月…中国海警局が人民武装警察部隊（武警）に編入

2021年1月…全人代常務委員会会議において審議・通過

2021年2月…海警法施行

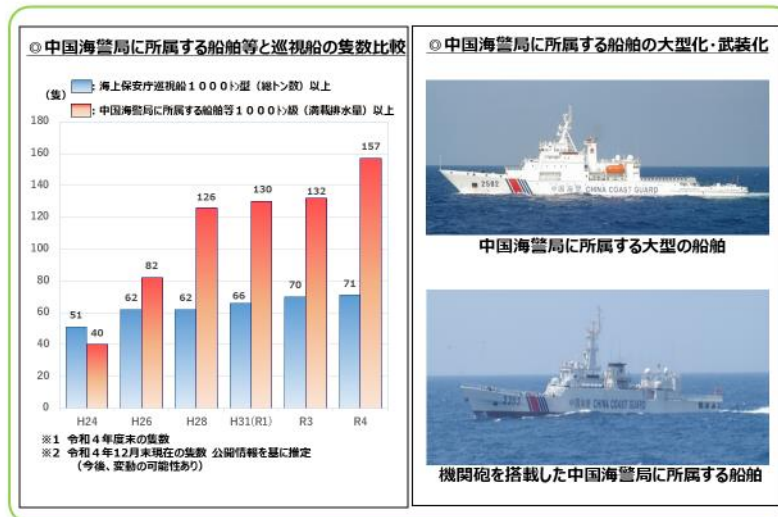
海警法の構成

- 第一章 総則（第1条～第9条）
 - ・统一的に海洋權益擁護法執行の職権を履行（第2条）
 - ・官轄海域及びその上空における海洋權益擁護法執行活動（第3条）
- 第二章 機関と職責（第10条～第15条）
- 第三章 海上安全防衛（第16条～第22条）
 - ・外国船舶等に対する識別調査、追跡監視、退去命令、強制駆逐、乗船検査等の措置（第16条～第19条）
 - ・外国組織・個人が建設した構造物等に対する撤去命令、強制撤去等の措置（第20条）
 - ・外国軍艦・公船に対する警戒、コントロール、退去命令、強制駆逐等の措置（第21条）
 - ・国家主權等の侵害に対する武器の使用を含む一切の措置（第22条）
- 第四章 海上行政法執行（第23条～第37条）
 - ・治安、密輸、資源開発、漁業等の分野の監督検査、処罰等の行政措置（第23条）
- 第五章 海上犯罪捜査（第38条～第45条）
- 第六章 捜査権行使（第38条）
- 第六章 警備用器具及び武器の使用（第46条～第51条）
 - ・強制措置を行う場合や職務執行の妨害を受けた場合等における武器等使用基準（第46条～第51条）
- 第七章 保障と協力（第52条～第62条）
- 第八章 国際協力（第63条～第65条）
- 第九章 監督（第66条～第72条）
- 第十章 法律責任（第73条～第77条）
- 第十一章 附則（第78条～第84条）
 - ・中央軍事委員会の命令に基づき防衛作戰等の任務（第83条）

令和3年2月海警法という法律が施行されました。これは海警が活動する根拠法ですが、日本の感覚で言うと根拠法もないのに活動している組織はあり得ないんですけども、そこがまさに中国の中国たる所以でありまして、それも後から作りゃいい、こういうことでできたのが海警法であります。この海警法自体、青色で示しをしています国際法上疑義のある、つまり国際法上違法じゃないのかというような条文もあるわけですが、いずれにしても、活動の根拠法を制定して、その活動の権限を強化したわけでありまして。

そして四つ目が船艇勢力の大幅な増強です。

中国海警局所属船と海保巡視船の隻数の比較



左側のグラフを見てください。青が巡視船、赤が中国海警船です。平成24年の国有化当初は海保の巡視船51隻に対して、中国の船は40隻と海保の方が上回っていたわけですが、中国は急激に増強を図りまして、令和4年末現在で巡視船71隻に対し、海警船は157隻であります。ちょっと知識のある方は、巡視船71隻はおかしいじゃないかと思われるかもしれませんが、1000トンタイプ以上でお互い比較をしております。令和4年末現在で海保71隻に対して中国157隻ということ

で実に巡視船の隻数の倍以上ということで圧倒しているわけであります。しかも隻数のみならず、右に書いてございますが、海警船の大型化と武装化も着々と進めてきている状況にあります。

このように一つ一つ準備を進め尖閣を取りに来ているわけですが、その狙いは何なのかということがあります。当然のように、第一に考えられるのは、自国の領土だと言い始めたのが国連アジア極東経済委員会の石油があるよというところから始まっていますから、海底資源の獲得のためだというのは容易に想像がつかます。また東シナ海では非常に多くの中国の漁船、それこそ何千隻もの漁船が操業しておりますから、この漁業資源の獲得だということも考えられるわけであります。

他方こうした経済的な問題と全く別に、非常に多くの軍事の専門家が何と説明しているかということと中国の防衛戦略の問題だと言うわけであります。中国は自国の防衛線として東シナ海に第一列島線、そして太平洋側に第二列島線という線を設定しております。「接近阻止・上陸阻止」A2AD戦略という安全保障を勉強された方はよく耳にする中国の戦略であります。この要素をなしているのがこの第一列島線、第二列島線ですが、この第一列島線というのは九州から沖縄に繋がり、それから台湾の東側を通り、さらには、南シナ海の九段線というとんでもないラインがありますが、それに繋がる防衛ラインであります。その第一列島線よりも中国側、つまり西側は制海権を得る海域だという位置付けをしています。

そこで尖閣ですが、尖閣の位置は第一列島線よりも内側つまり中国が制海権を得ると言っている内側に日本の領土である尖閣があるわけです。これはもう戦略上非常に好ましくないとか支障になるというか、邪魔くさくてしょうがない、制海権が確保できないためという意見もございます。

いかなる目的であれ、現に中国は自国の領土だと言い張って尖閣に来航してきております。日本としては当然にそれをはねのけなければならないのですが、はねのける勢力、中国と対峙する勢力は一体どこが良いのかということが次の問題です。

◆ 4 領海警備は軍（自衛隊）が行うべきか？

レジメの4番目の領海警備は軍が行うべきなのかという問いについてのお話をしたいと思います。

戦争回避に資する特性	
<input type="radio"/> 法に基づく活動	
<input type="radio"/> 警察比例の原則	
<input type="radio"/> 火力の大きさ	

「コーストガードとネイビーの違い・特徴」	
【コーストガード】	【ネイビー】
<ul style="list-style-type: none">・人と船への法執行・司法統制（最終的に裁判所の判断による）・国際紛争に関連しない・近隣諸国の疑惑を招かない・人命財産の保護・治安維持・警察機関は政治的に中立・比例原則の適用・分散配置（保安部署に分散）・相対的に低コスト	<ul style="list-style-type: none">・軍事目標の破壊・敵のせん滅・シベリアンコントロール・国際紛争にリンク・近隣諸国からの猜疑に配慮・直接侵略・間接侵略に対処・戦争は政治の延長（クラウゼビッツ）・害敵手段に制限なし・先制と集中（艦隊行動）・高コスト

廣瀬肇 海上保安大学校名誉教授による

尖閣諸島に関する政府の公式見解を読みますと、歴史的にも国際法上も我が国固有の領土で

あり、日本は現にこれを有効支配している、解決しなければならない領有権の問題はないというものであります。しかし、中国、台湾は尖閣の領有権を主張していますし、中国の海警船がほぼ毎日、やってきて領海侵入したり、或いは日本の漁船を追いかけ回したりしているという、これもまた事実であり、しかも活発化させているという状況にあります。

解決しなければならない領有権の問題は確かにないかもしれませんが、領有権を脅かす存在がほぼ毎日やってきてそれに対処しなければならないという問題は存在するわけです。

この問題に対応しているのが、国際的に見ると軍事機関と評価される自衛隊ではなく、非軍事組織の法執行機関たる海上保安庁であります。しかし、領海警備はそもそも国家の主権を守るものだから軍事機関が行うべき、つまり自衛隊がやるべきだ、法執行機関が行うのは変だとかいう意見もあります。確かに世界を見てみると、軍隊が領海警備を行っている国もあるわけでありまして。

しかし、私は、軍事機関ではない法執行機関が領海警備を行うことに非常に大きなメリットがあると思っておりますし、日本が推し進めている FOIP (Free and Open Indo-Pacific) という国際戦略、法の支配に基づく自由で開かれたインド太平洋の実現というものですが、これにも全く叶った対応ですし、さらに言うなら、平和国家日本にとって最も適した対応であると思っております。

私がそう思う理由ですが、この下段の表、これは私の恩師でもあります海上保安大学の廣瀬名誉教授が、法執行機関であるコースガードとネイビーの違い、特徴といったものを比較したものであります。これを踏まえますと法執行機関の戦争回避に資する特性というのを導き出すことができるだろうと思えます。

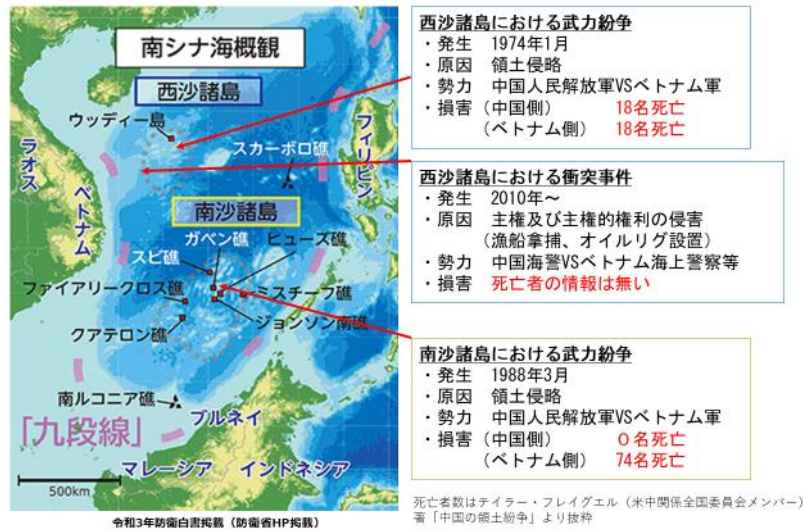
それが上段の3点です。

まずは法に基づく活動です。法執行機関は国際法、国内法に基づき行動します。両者の間にはまがりなりにも国際法という共通のルールがありますからエスカレートしづらいという側面があるわけでありまして。他方、軍隊は国家権益を正に力で守る、力の強いものが正義という実力主義でありますから、お互い力と力がぶつかる真っ向勝負となって、どうしてもエスカレートしやすいという特徴があります。

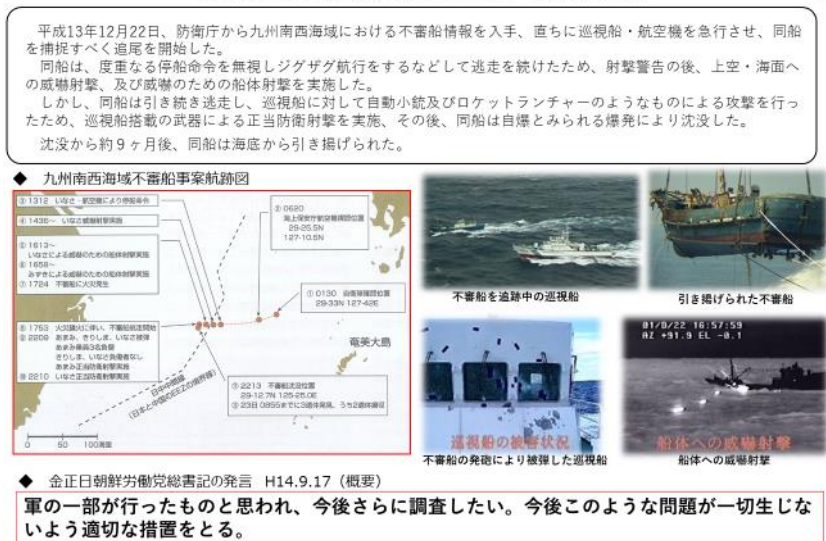
二つ目は警察比例の原則です。法執行機関の活動というのは、比例原則の制約を受けます。比例原則を簡単に説明しますと、ある侵害行為、悪い行為を防ぐために、必要最小限度の実力しか行使してはいけませんよという原則です。つまり、軽微な犯罪ですとか抵抗に対してミサイルをぶっ放すようなことはやってはならない。そういうことでありますから、大きな紛争には繋がりにくいという側面があります。他方、軍隊の活動というのは、味方の被害を最小化して、軍事目標を破壊・せん滅することが基本ですから相手に対して圧倒的な力を行使する。比例原則とは、全く反対の関係に立つわけでありまして。

そして三つ目、火力の大きさの問題です。法執行機関の武器というのは、相手をせん滅させるというものではなくて、あくまでも犯人逮捕のものです。人の抵抗を排除する、或いは船舶の進行を阻止する、そういったことができる程度の小規模の火力です。世界のコーストガードを見渡してもせいぜい 76 ミリ機関砲を持つ程度で、ミサイルやロケットランチャー等の大火力は持っていません。他方、軍隊の火力は相手をせん滅するものですから、当然にその火力は大きく、被害も甚大なものになることとなります。ですから、仮に現場で法執行機関同士が衝突したとしても、その被害は小さくて済みますし、大きな紛争には繋がりにくいということとなります。

本当にそうなのか、実際そうなのというお話をこれからしたいと思います。



中国とベトナム、これは実に何度も領土紛争を起こしている関係にあります。上段の 1974 年の西沙諸島、そして下段の 1988 年の南沙諸島で起こった紛争では、実は両国ともに軍隊を派遣いたしました。そして、西沙諸島では、両国ともに 18 名、つまり 36 名の死者を出し、下段の南沙諸島では一方的にベトナムがやられたんですが、74 名もの死者を出す、いずれも非常に大きな被害となっています。これに対して、中段の 2010 年の西沙諸島の紛争では、両国ともに軍隊ではなく法執行機関を出しました。この紛争は今も続いていますけれども、大きな紛争とはならず、死者の情報も今現在までありません。もちろん、こうした被害の大小というのは、その相対する組織の違いだけから来るわけではないのですが、非常に象徴的な事例であるとは思っています。



これは外国の事例ですけれども、日本でも、実は参考になると思っている事例があります。何かというと平成 13 年の九州南西海域工作船事件であります。

この事件で海上保安庁は不審船を捕捉し逮捕するため、国際法、国内法に則って対応いたしました

た。不審船から巡視船に対し、自動小銃やロケットランチャーなどによる攻撃を受けましたので、最終的に巡視船が正当防衛射撃を実施し、不審船はかなわんと見て自爆をして沈んだという事件であります。その後、海上保安庁が不審船を引き上げ、不審船が北朝鮮の工作船であることやその活動目的というものを明らかにして、検察庁へ送致しました。つまり、警察活動、法執行活動をしたわけであります。この事案において国際世論からほとんど非難はありませんでした。それどころか、当の北朝鮮ですら、反発せず、翌年9月の日朝首脳会談、これは当時の小泉総理が電撃的に北朝鮮に行き行った首脳会談であります。この首脳会談で当時のキムジョンイル委員長は、一番下に書いてありますが、軍の一部が行ったものと思われ、今後さらに調査したい、今後このような問題が一切生じないよう適切な措置をとると言ったんですね。明確な謝罪ではありませんでしたが、この事件は、国家意思でなく、一部の不心者が起こした所業だということで、日本との対立を回避したということでもあります。

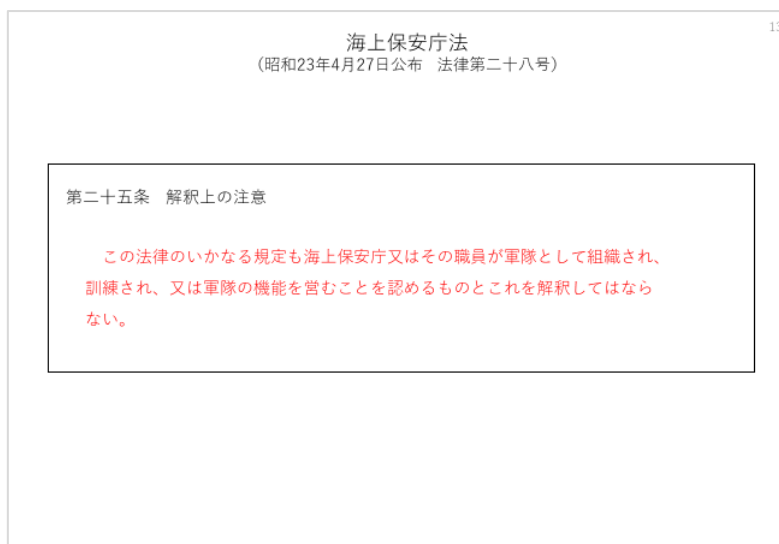
日本が、違法行為者に対する法執行活動という対処であったからまさにこれに乗る形で北朝鮮も面子を保ちつつ収める術があったのだと思います。これが逆に、武力攻撃事態だと言って軍事的な対処をしていたら、北朝鮮はおそらく納めどころが無かったのではないかと考えられます。

この意味で、この事例は法執行機関が対処して大きな紛争に繋がらなかった成功事例と見ることもできるのではないかと考えております。

このように非軍事の法執行機関が領海警備の任務を担うということには紛争回避という大きなメリットがあると考えられますが、それでもなお、海保が対峙している中国海警は勢力も権限も強化されて軍事組織の配下となった。しかも軍としての活動も行われるのだから、海保も軍としての活動を行えるようにすべきだ、或いは有事の際には海保が自衛隊と一緒に戦闘行為を行うべきだ、そうでないと負けてしまうだろうといったことを言う方々もいらっしゃいます。そして、その延長線上の議論として、海保の非軍事性を明確にしている海上保安庁法第25条を削除して、海上保安庁を軍事機関とするべきだという主張に繋がってくるわけでもあります。

◆ 5 海上保安庁は軍隊になるべきか？

これに対して、どう考えるのかというのが、レジメ5番目の海保は軍隊になるべきでしょうかということでもあります。



先ず海上保安庁法第 25 条を見てみたいと思います。

この法律のいかなる規定も海上保安庁又はその職員が軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものとこれを解釈してはならないとこういう規定であります。

海上保安庁ができた当時からの規定でありますから、非常に古臭い規定で読みにくい規定ですが、要は、海保が軍隊として活動しないということを明らかにし、宣言した規定であります。

これを撤廃して、海上保安庁を今の警察機関の位置付けから軍事機関という組織に変えた方がよいのではないかということなのですが、軍事組織となるメリットがあるのでしょうか？というのが私の疑問です。私は否定的に考えざるを得ないわけでありまして。それどころか、軍事機関になることによって、法執行機関であったメリットを失ってしまう。つまり、デメリットが圧倒的に大きいと考えているわけでありまして。

私が海保を軍隊にしてはならないと主張する理由を 4 点挙げております。

海保を軍隊にしてはならない理由

14

- 紛争回避の緩衝機能の消失
- 戦略的コミュニケーションの失敗
- アジア各国からの信頼の喪失
- 有事の際の国民保護に支障

一つは、先ほどからご説明している紛争回避の緩衝機能を失わせてしまうからです。これはまさに日本にとって致命傷ではないか思っております。

二つ目は、戦略的コミュニケーションの失敗です。領海警備のように国家の主権が真っ向からぶつかり合う国家間の争いの場に、軍隊ではなく法執行機関を出すというのは、相手国に対して戦争をするつもりはありませんよ、我々が今揉めている事態を法とルールによって解決すべきだと思っているんですよという国家意思を示すことができるわけです。こうした戦略的コミュニケーションは、法執行機関でなくなれば、これを失ってしまうというのが二つ目の問題であります。

そして三つ目が、アジア各国からの信頼の喪失。海保はこれまで東南アジア各国に、積極的に、キャパシティ・ビルディング(Capacity Building) をやってきており、能力向上支援、或いは設立支援を行ってきていますが、法の支配という共通の価値観を共有しましょうということが大前提として、或いはそうあるべきだということ伝えながらやってきたのですが、これにより、わざわざ軍隊から独立して法執行機関を作った国もあるのですが、それにも関わらず、そうやってきた海保自体が第 25 条を撤廃し、明日から軍隊になりますと言った瞬間に、全く東南アジア各国からは信頼されない信用を失う、さらにはキャパビル自体ができなくなるというふう考えられるわけでありまして。この点は、私が勝手言っているだけではなく、独協大学の竹田教授を始め非常に多くの有識

者も指摘するところでもあります。

そして四つ目ですが、有事の際における国民の安全確保についてです。有事の際、海上保安庁は、後程詳しくご説明いたしますけれども、住民の避難や救援といった国民保護措置をやることになっていますが、この有事つまり戦争時に国民保護を行っているときに海保の巡視船が軍事目標として攻撃されるのでは、国民の命は守れないということでもあります。海保が軍隊であれば当然に軍事目標として攻撃されます。そうならないように防ぎ、より高いレベルで国民保護を行うためにも海保は軍隊になっていけないと思うわけでもあります。

一方で、巡視船は武器も持っているし、軍事目標とならない保障はないじゃないかという反論も確かにあります。もちろん成り立ち得るのですが、しかし、巡視船が軍事活動を行えば確実に攻撃目標となります。我々はそうなる可能性を限りなく低くする努力をしなければならないのであります。そのために、有事のとき、国民保護活動に従事するときには、国際条約に基づいた特殊標識、これは、今は非戦闘員を運んでいるだけです、軍事活動している船ではありませんということを示す大きなフラッグですが、こういうものを表示したり、或いはそういう活動をしていることを示す身分証明書、これらは条約で決まっているのですが、そういったものを持って相手国、国際的に認識させることは、もちろん大事な当たり前のこととして必要なことですが、より大事なことは、戦争になる前、有事になる前から一貫して、海上保安庁は非軍事組織で軍事的な活動は行わない組織だということを内外に認識してもらうこと、モラルハイグラウンドを取ることが重要だと思っております。

モラルハイグラウンドを取ることによって、巡視船を攻撃した場合に、世界から受ける非難、その非難の大きさというのが抑止力となって軍事目標とさせない働きを担うというふうに思っています。

昨今のイスラエルとパレスチナの中でも、非戦闘員に対する攻撃ということに対する国際世論の動きというのは非常に大きなものがありますので、それを見てもらえれば理解いただけるかなと思います。

◆ 6 強大な国と対峙するための戦略

次にレジメの6番目、強大な国と対峙するための戦略についてお話をしたいと思います。

自衛隊と海上保安庁の連携

15

捜索救助

- 大規模事案のため多数の勢力を必要とする場合、事態が急迫しているため緊急な救助を必要とする場合においては、「海上における災害派遣に関する協定」（昭和34年締結）に基づき、**自衛隊へ災害派遣の要請を実施**

※ 知床遊覧船事故を踏まえ、災害派遣時の窓口の一元化等、情報共有の更なる迅速化を推進

海上自衛隊艦艇による潜水捜索への支援
(令和3年6月オホshima貨物船沈没事案)

海上自衛隊艦艇による沈没船内捜索への協力
(令和4年4月知床遊覧船沈没事案)

不審船共同対処

- 平成11年、海上保安庁と防衛省の間で「**不審船に係る共同対処マニュアル**」を策定
- 同マニュアルに基づき、海上保安庁と海上自衛隊の共同対処能力の維持向上を図ることを目的とした**不審船対処に係る共同訓練**を実施

※ 共同訓練実施回数：26回(65年10月4日現在)

不審船の航行は厳密に監視し記録

不審船へのヘリコプター降下支援訓練

海賊対処

- 平成21年、ソマリア周辺海域での海賊事案が多発していたことを背景に「**海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律**」が制定
- 同年より、**海賊対処行動中の護衛艦に海上保安官を同乗**させ、海賊の逮捕、取調べ等の司法警察活動に備えつつ、**自衛隊とともに海賊行為の監視、情報収集等**を実施

護衛艦と自衛隊による海賊船の監視

護衛艦上での海賊船の監視

護衛艦と自衛隊による海賊船の監視

GZ含む総合的対処

- 武力攻撃に至らない侵害を含め、**あらゆる事態に適切に対応するため、平素から、海上自衛隊との総合的な対処・連携強化を目的とした合同訓練**を実施

【近年の訓練実績】

訓練年度	訓練海域	主要出陣機	参加艦
令和3年12月実施	伊豆大島東方海域	護衛隊、北中護衛隊訓練	護衛：出陣艦、空母訓練艦 自衛隊：護衛艦、空母訓練艦
令和4年6月実施	伊豆大島東方海域	護衛隊、北中護衛隊訓練	護衛：出陣艦、空母訓練艦 自衛隊：護衛艦、空母訓練艦

令和4年6月合同訓練

更なる連携強化への取組

- 海上保安能力強化に関する方針に基づき、自衛隊との更なる連携強化を図る
- 安全保障分野において、より緊密に連携協力し、円滑かつ効果的な対応体制を強化するため、運用を始めた各分野における**連携強化**を推進
- 武力攻撃事態における防衛大臣による海上保安庁の**統制要領**の策定や共同訓練の実施もめ、情報共有・連携の深化、各種訓練の充実など、必要な取組を推進

法執行機関が安全保障において重要な役割を担っているとはいえ、国家の安全保障が法執行機関だけで担保できるというものではありません。他国からの武力攻撃があれば、軍隊が出動するでしょうし、日本においては当然自衛隊の出動ということになります。

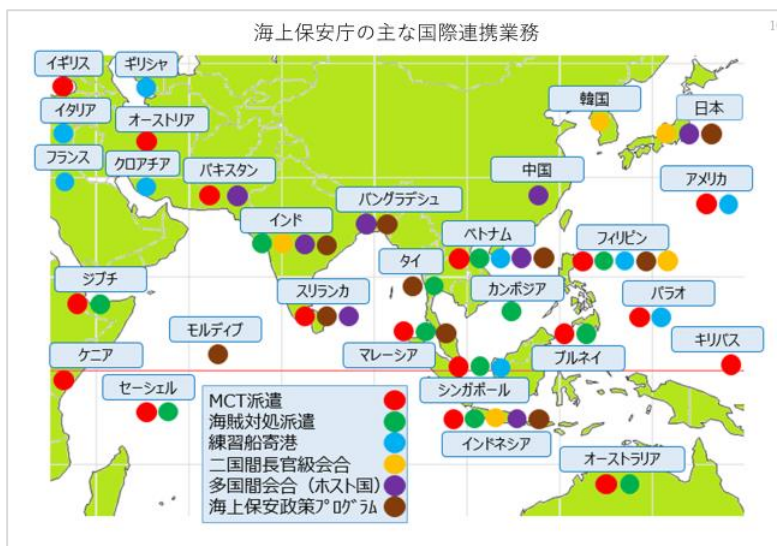
日本の安全保障を担保するためにも、第一に海保と自衛隊の連携協力を強化すること、そして国内関係機関との連携協力が必要不可欠であります。

自衛隊との連携をここに示しておりますが、この両機関は実は発足当初から、様々な局面で連携協力を図ってきております。そして最近ではグレーゾーン事態、つまり有事でも平時でもないぎりぎり危ない事態とこういいますが、このグレーゾーン事態や有事における連携協力といったことも、強力にその連携を進めてきているというところであります。さらに、日本の安全保障を担保するためには、実は、国内の関係機関との連携、これを強化するだけでは足りません。

現在、尖閣で対峙している中国というのは非常に強大な国であります。ご案内の通り、GDP は日本の3倍で2030年頃にはトップ・アメリカを抜くのではないかとされております。また、人口も14億人で世界第2位、日本の10倍以上、そんな強大な国であります。こんな強大な国と対峙するためには、国内連携に加えて外国との連携協力というのが必要となってきます。

法の支配の重要性を共有する同じ価値観を持つ国々を増やしていく。多数派工作をやるということです。聞こえは悪いですが、こうした同じ価値観を持つ国々を増やして連携協力をしていくということは、日本の安全保障にとって必要不可欠であると思っております。誤解を恐れずにいうなら、民主主義のルールは多数決、多数派が正義、また中国は強大な国ですから、一対一のサシでやるのはなかなか厳しい。そうした時に、これが一対多ならと思うわけであります。

これが海保のある意味国際戦略ともいえるかもしれませんが、これは先ほどから言っている日本の国家戦略であるFOIPの具現化ということでもあるわけです。



この図は海上保安庁が連携を図っている国々をその連携内容とともに図示しているものですが、非常にたくさんの国々といろんな関わり持っているということがお分かりいただけると思います。この中で連携協力内容を幾つかご説明したいと思います。

二国間 地政学上重要な関係国と事案対応時の迅速・的確な連携協力を行うため、覚書、協定に基づく二国間の枠組みを構築





米沿岸警備隊との長官級会合開催
(2019年、日本・東京)



尼海上保安機関との長官級会合開催
(2022年、日本・東京)



インド沿岸警備隊との長官級会合開催
(2022年、日本・東京)

多国間

- 国際犯罪は、グローバル化・ボーダレス化し、事故・災害は大規模化する傾向
- 各国が連携することにより、関連する犯罪や事故・災害に対応



北太平洋海上保安フォーラム (NPCGF)
2000年から開催
(第23回、カナダ・バンクーバー)
6カ国



アジア海上保安機関長官級会合 (HACGAM)
2004年から開催
(第19回、トルコ・イスタンブール)
17カ国・1地域・2機関



世界海上保安機関長官級会合 (CGGF)
2017年から開催
(第2回、日本・東京)
75カ国・84海上保安機関等

先ずは上段の二国間の連携協力ですが、ここに掲げました 10 カ国これについては、覚書・協定によって国家間、つまり一対一で両機関のトップが意見交換をしております。特にアメリカのコーストガードとは創設以来、密接な関係がありますが、昨年 5 月には協力覚書の附属文書を作成しまして、日米共同での取り組みをサファイアという名前をつけて強化しています。合同訓練の回数が飛躍的に増えましたし、東南アジアの国に対するキャパシティ・ビルディングも共同で行うなど着々と成果を上げております。

そして下段の海上保安庁が指導しております多国間の取り組みをご紹介します。

一つは北太平洋海上保安フォーラム (NPCGF) ですが、日本、カナダ、中国、韓国、ロシア、アメリカの 6 カ国の海上保安機関のトップが一堂に会して毎年協議を行っております。近年では机上のみならず、公海上の漁業共同監視パトロールや多国間・多目的訓練など現場レベルでの協力も進めているところであります。

世界海上保安機関長官級会合について

世界海上保安機関長官級会合とは

地球規模の自然環境や社会環境の変化によりグローバル化する課題に対して、世界の海上保安機関が地域の枠組みを越え、法の支配に基づく海洋秩序の維持など基本的な価値観を共有し、力を結集して取り組むための「新たな対話と協力の場」として、日本の呼びかけ（海上保安庁と日本財団との共催）により平成 29 年から開催。

<過去会合の実績>

- 平成 29 年 9 月、世界初となる第 1 回世界海上保安機関長官級会合を開催（35/9 国・地域から 58 の海上保安機関等の参加）
- 平成 30 年 11 月、第 1 回実務者会合を開催（58 カ国から 566 の海上保安機関等の参加）
- 令和元年 11 月、第 2 回世界海上保安機関長官級会合を開催（75 カ国から 84 の海上保安機関等の参加）
- ※ 過去 2 回の世界海上保安機関長官級会合では、安倍総理（当時）にレセプションにご臨幸いただき、各機関長官等へのご挨拶、記念撮影、スピーチしていただいた。



第 2 回世界海上保安機関長官級会合の結果概要

- 海上保安機関等が「the first responders and front-line actors」^{※1}として、直面する課題^{※2}を克服するためには、共通の行動理念の理解を深め、全世界の海上保安能力を向上させることが重要である旨の認識を共有
- ※1 海上で最初に「最前線」で活動し、平和・治安の安定機能としての役割を担う機関
- ※2 大規模自然災害による被害、薬物犯罪、IUU 漁業（違法・無報告・無規制漁業）等国境を越える犯罪の増大
- このため、以下の事項等について合意
 - 地球規模の課題に対応するための人材育成に向けた取組の輪手
 - 先進的な成功事例及び経験等の情報を共有するためのウェブサイトを創設



第 2 回実務者会合の結果概要

【開催日時】 令和 3 年 11 月 16 日～18 日（オンライン形式）

【参加機関】 88 国から 98 の海上保安機関等が参加

【会合結果】 ・第 3 回長官級会合の東京開催を決定
・人材育成における新たな取組の継続実施を支持
・各国の先進的取組を共有するためのウェブサイトの運用についての支持



【今後の予定】 令和 5 年 10 月 30 日～11 月 1 日に、東京（ホテルニューオータニ）において第 3 回世界海上保安機関長官級会合を対面で開催予定。

二つ目は、アジア海上保安機関長官級会合 (HACGAM) です。22 カ国・1 地域・2 機関で構成される大きな会議であります。毎年開催をしております。議長国が持ち回りとなっております。東南

アジアの国はなかなかそういうことに長けているわけではないので、実は海上保安庁が常に事務局の立場というか、副議長的立場というか言い方は微妙ですが、常にこの会合をフォローして主導しております。そして、各国はその姿に対して非常に大きな信頼を寄せてくれているというのが実態であります。

そして三つ目、これら地域の枠組みは、実はヨーロッパと大西洋にもあるわけですが、それらも全部ひっくるめた世界海上保安機関長官級会合（CGGS）というのがあります。これも平成 29 年から日本が主導していますが、今年 10 月末に第 3 回目がようやく開かれます。もちろん日本で開催するわけですが、すべての大陸から 100 を超える国と機関が参加する予定となっています。このように海保はアジアのみならず、今や世界のコーストガードからも非常に大きな支持を得ているのです。

この他の国際協力としては、先ほどから申し上げているキャパシティ・ビルディングがあります。これは日本が信頼されていることの裏返しでもあるのですが要請が非常に多くて、そのすべてに応えられない。通常体制では応えられないということで、モバイルコーポレーションチーム（MCT: Mobile Cooperation Team）というキャパビル専門の部隊を作って積極的に展開しております。

海上保安政策プログラム（MSP）【修士課程】について

アジア諸国の海上保安機関の相互理解の醸成と交流の促進により、海洋の安全確保に向けた各国の連携協力、認識共有を図るため、平成27年10月、海上保安政策に関する修士レベルの教育を行う「海上保安政策プログラム」(Maritime Safety and Security Policy Program)を開講し、アジア諸国の海上保安職員を受け入れて能力向上支援を実施。

政策プロフェッショナルの養成
前半6か月（10月～）
於：東京都港区

海上保安庁幹部職員の養成
後半6か月（4月～）
於：広島県呉市

連携

海上保安政策プログラムのこれまでの歩み

平成27年10月 海上保安政策プログラムの開講
平成28年9月 第1期生が修士(政策研究)を取得
安倍総理大臣を表敬訪問
平成29年9月 修了生を招聘し、世界海上保安機関長官級会合にオブザーバー参加
平成30年8月 修了生を招聘し、安倍総理大臣を表敬訪問
令和元年11月 修了生を招聘し、世界海上保安機関長官級会合にオブザーバー参加
安倍総理大臣と記念撮影
令和3年8月 菅総理大臣を表敬訪問
令和4年9月 岸田総理大臣を表敬訪問
令和5年8月 岸田総理大臣を表敬訪問
令和5年10月 第9期生開講

令和元年11月21日 海上保安政策プログラム修了生と総理との記念撮影（第2回世界海上保安機関長官級会合）

令和5年8月22日 岸田総理表敬（第8期生）

法の支配に基づく自由で開かれたインド太平洋の実現に向けて
～ 第73回国連総会における安倍総理大臣一般演説(抄)～

- 太平洋とインド洋、「2つの海の交わり」に、ASEAN諸国があります。(略) 私が「自由で開かれたインド太平洋戦略」を言いますのは、まさにこれらの国々、(略)、インドなど、思いを共有するすべての国、人々とともに、開かれ、海の恵みを守りたいからです。
- 洋々たる空間を支配するのは、制度に裏打ちされた法とルールの変配でなくてはなりません。そう、国々信じてきた法とルールの変配でなくてはなりません。先日、マレーシア、フィリピン、スリランカから日本に来た留学生たちが、学位を得て誇りに礼儀していました。学位とは、日本でしか取れない修士号です。
- 海上保安政策の修士号。目指して学ぶのは、日本の海上保安庁が送り出す学生に加え、アジア各国の海上保安当局の幹部諸君で、先日卒業したのはその第3期生でした。
- 海洋秩序とは、力ではなく法とルールの変配である。そんな不安の心理を学び、人生の指針とするクラスが、毎年日本から海に巣立ちます。実に頼もしい。自由でオープンなインド・太平洋の守り手の育成こそ、日本の崇高な使命なのです。

(平成30年9月25日)

国別参加実績	2023	1～9期合計
インドネシア	1	3
インド		3
インドネシア	2	6
日本	2	16
マレーシア	1	11
モルディブ		1
フィリピン	2	12
スリランカ	2	12
タイ		2
ベトナム		3
合計	10	69

次にご説明するのが海上保安政策プログラムです。これはアジアの各国から海上保安機関の職員を招聘して、海上保安政策に関する修士レベルの教育を行うというもので、キャパビルの一つであります。平成 27 年から開講しております。

こういった活動を通じて、繰り返しになりますが、法の支配という同じ価値観の国々を増やして連携していくこと、これが世界の犬勢となることは、我が国の安全保障にとって非常に大きな意味を持つものと考えているわけでありです。

◆ 7 有事における法執行機関の果たす役割

ここまで平時、或いはグレーゾーン事態といった有事になる前についてお話をしましたが、ここからはレジメの 7 番目、有事つまり戦争、武力攻撃事態における自衛隊と海保の連携協力、海保の果たす役割についてお話をしたいと思います。

国家安全保障戦略（抜粋）
 VI 我が国が優先する戦略的なアプローチ
 2 戦略的なアプローチとそれを構成する主な方策
 (4) 我が国を全方位でシームレスに守るための取組の強化
 イ 海洋安全保障の推進と海上保安能力の強化
 (前略) 我が国の安全保障において、海上法執行機関である海上保安庁が担う役割は不可欠である。尖閣諸島周辺を含む我が国領域の警備を万全にし、複数の重大事案発生時にも有効に対応していくため、我が国の海上保安能力を大幅に強化し、体制を拡充する。具体的には、新たな海上保安能力強化に関する方針に基づき、海上保安庁によるアセットの増強や新たな技術の導入、十分な運航費の確保や老朽船の更新、海上保安庁の職員の確保・育成等を速やかに図る。また、有事の際の防衛大臣による海上保安庁に対する統制を含め、海上保安庁と自衛隊の連携・協力を不断に強化する。さらに、米国、東南アジア諸国等の海上法執行機関との国際的な連携・協力も強化する。

<p>海上保安能力を大幅に強化</p> <ul style="list-style-type: none"> 海上保安能力強化に関する方針 巡視船・航空機等の大幅な増強整備 無操縦者航空機等の新技術の積極的活用 人材確保・育成 	<p>海上保安庁と自衛隊の連携・協力</p> <ul style="list-style-type: none"> 捜索救助（災害派遣要請） 不審船共同対処訓練 海賊対処 自衛隊法 80 条に基づく統制要領の策定 総合的な対処・連携強化のための合同訓練 	<p>国際的な連携・協力の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> 北太平洋海上保安フォーラム (NCPGF) アジア海上保安機関長官級会合 (HACGAM) 世界海上保安機関長官級会合 (CGGS) 諸外国への能力向上支援 (MCT) 
--	--	---

今年 4 月に改定された国家安全保障戦略、これは 10 年に 1 回改訂していますが、この中で、我が国の安全保障において海上法執行機関である海上保安庁が担う役割は不可欠と記載されました。実はこれは我々にとっては非常に大きな喜びですが、これまで安全保障というと防衛と外交で、法執行機関の役割なんていうのは全く注目されておらず、ほとんど記載がない、そんな世界でしたが、今回は自衛隊と並びということ言い過ぎになりますけれども、非常に大きな役割だということでしょうかりと明記されました。

そして、海上保安体制を充実させること、自衛隊との連携・協力を強化すること、国際的な連携強化を図ること等が記載されているところです。こうした中で、有事下において海保はどういう役割を果たすのかということをお話ししたいと思います。

海上保安庁の統制要領

<p>基本的な考え方</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 自衛隊法第 80 条の規定に基づき、内閣総理大臣は、武力攻撃事態における防衛出動令時、防衛省・自衛隊と海上保安庁との通常の協力関係では効果的かつ適切な対処が困難である等の特別の必要があると認めるときは、海上保安庁の全部又は一部を防衛大臣の統制下に入れることができる。 ● 防衛省・自衛隊は、作戦正面に集中する一方、海上保安庁は、国民保護措置や海上における人命の保護等で最大限の役割を果たす。 <p>※ 統制下においても海上保安庁の任務、所掌事務、権限及び非軍事性に変更はなく、海上保安庁の統制は、「海上保安庁の自衛隊への編入」や「海上保安庁の準軍事化」ではない。</p>
<p>意義及び効果</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 防衛省・自衛隊に集約された情報を踏まえた統一的かつ一元的な指揮に基づき、自衛隊と海上保安庁が通常の協力関係以上に迅速・的確な役割分担の下で事態に対処。 ● 迅速・的確な役割分担の下で、海上保安庁が安全かつ適切に国民保護措置や海上における人命保護等を実施することは、国民の安全に寄与するとともに自衛隊の出動目的を効果的に達成。

これは政府の海上保安庁の統制要領に関する説明ペーパーで、上段にあります内閣総理大臣は自衛隊法第 80 条に基づき、武力攻撃事態において海上保安庁を防衛大臣の統制下に入れることができる。これはもともと条文に書いてあることですが、その下に、防衛省・自衛隊は作戦正面に集中する一方、海上保安庁は国民保護措置や海上における人命の保護等で最大限の役割を果たすとさ

れており、これにより下段の一番下でございしますが、国民の安全に寄与するとともに自衛隊の出動目的を効果的に達成すると説明されているわけです。やや分かり難い表現ですが、少なくとも海上保安庁が自衛隊とともに武力を行使して国防の任務に就く、つまり一緒に戦うということではないんですね。自衛隊が国防のため戦いに集中専念できるように、それ以外の、つまり国民保護措置等の国防以外の任務を海保がしっかりやるということが書いてあります。

有事における法執行機関の役割

23

自衛隊法（昭和29年法律第165号）（抄）

海上保安庁の統制

（海上保安庁の統制）

第八十条 内閣総理大臣は、第七十六条第一項（第一号に係る部分に限る。）又は第七十八条第一項の規定による自衛隊の全部又は一部に対する出動命令があつた場合において、**特別の必要があると認めるときは、海上保安庁の全部又は一部を防衛大臣の統制下に入れることができる。**

2 内閣総理大臣は、前項の規定により海上保安庁の全部又は一部を防衛大臣の統制下に入れた場合には、政令で定めるところにより、**防衛大臣にこれを指揮させるものとする。**

3 内閣総理大臣は、第一項の規定による統制につき、その必要がなくなつたと認める場合には、すみやかに、これを解除しなければならない。

自衛隊法施行令（昭和29年政令第179号）（抄）

（海上保安庁に対する指揮）

第三百三条 法第八十条第二項の規定による防衛大臣の海上保安庁の全部又は一部に対する指揮は、**海上保安庁長官に対して行うものとする。**

自衛隊の任務

（自衛隊の任務）

第三条 自衛隊は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、**我が国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たるものとする。**

（防衛出動時の公共の秩序の維持のための権限）

第九十二条 第七十六条第一項（第一号に係る部分に限る。以下この条において同じ。）の規定により出動を命ぜられた自衛隊は、第八十八条の規定により武力を行使するほか、**必要に応じ、公共の秩序を維持するため行動することができる。**

2～4 （略）

若干補足をしますと、自衛隊法の第3条に自衛隊の任務が書いてありますが、任務は二つです。国の防衛と公共の秩序の維持です。統制下で海上保安庁は国民保護措置をやるんですが、この国民保護措置は、公共の秩序の維持です。この公共の秩序の維持を最大限自衛隊と連携する、或いは自衛隊に代わって行えば、自衛隊がやらなきゃいけない公共の秩序の維持に割く勢力を国の防衛、国防に充てることのできるの国防任務に集中専念できるとこういう仕組みであります。

その結果として、海上保安庁は統制下であっても、軍隊になるとか、そういうことではなく、任務に変更はなく、あくまでも法執行機関として与えられた任務権限の中で業務を行うということになります。

平時、或いはグレーゾーン事態では、海保が行う警察活動を自衛隊が手助けするとそういう関係ですが、有事では、自衛隊が行う非軍事の任務を海上保安庁が手助けをすることで逆の関係に立つわけでありまして。

ところで、有事という国家のまさに非常事態のときには、その危機を乗り越えるために、国を挙げての対処というのが当然必要になって参りますが、国家の最大のパフォーマンスを発揮するためには、各機関がそれぞれ持つ知識、技能、装備を踏まえて、得意分野を融合させるということが重要であります。

各組織が得意分野を担うことにより各組織のパフォーマンスが最大となりますし、その融合体としての国家のパフォーマンスが最大となるということでもあります。

私は、餅は餅屋とよく言うんですが、不得意分野を担わせるところで、けっして期待する効果は得られません。国民保護措置や海上における人命の保護というのは、海上保安庁の任務でありますから、日頃から訓練もされていますし、また実践もしてきております。まさに得意分野中の得意分野であります。統制下で、海保がこういう役割を担うということは、国家の最大のパフォーマンス

を發揮するという観点からも、まさに理にかなったものであると思っております。

他方、海保は軍隊としての装備も教育も訓練もされておられません。軍事活動は、決して海保の得意分野ではありません。

◆ 8 今後の展望

最後にレジメの8番目であります。今後の展望についてということで話をしたいと思えます。

尖閣諸島めぐる諸問題の今後の展開というのは、台湾有事も現実的懸念があると取りざたをされております中、なかなか先を見通すことはできません。

ただ、一点ははっきり言えることは、日本が自らこの事態をエスカレートさせてはならないということであります。海上保安庁は相手の挑発に乗らず、冷静かつ毅然と対処し続けなければならないわけであります。また仮に、海保が海警に対応困難となって海上警備行動で自衛隊の出番ですよということになれば、中国も当然に海警から海軍へと変わります。まさに力と力の勝負になってしまうわけであります。しかも、中国はこう言うと思うんですね。「日本が軍隊を派遣し、事態をエスカレートさせたのだ。その責任はすべて日本側にある。」とこう喧伝することは想像に難くないわけであります。

少なくとも中国が海警であるうちは法執行機関である海保が対応し続けて、中国に開戦の大義を与えてはならないというふうに思っております。そのためにも、中国海警に対処できるよう、海上保安能力強化に関する方針に基づいてしっかりとした体制を構築すること、そしてあわせて自衛隊との連携、さらには、国際連携を一層強化することによって、厳しさを増す安全保障環境への備え、これを今後ともしっかりとやっていく必要があるということであります。

そしてもう1点は、平和を構築する海洋力（Peaceful Sea Power）です。アジア各国は、日本なかんづく海上保安庁の支援により、まさに海上保安庁をモデルにした非軍事組織の沿岸警備隊を創設してきております。日本と同じ価値観を共有する海洋国が続いているわけであります。

また、海上保安庁は世界に先駆け世界海上保安機関長官級会合を開催しております。1省庁で世界会合というのは非常に大風呂敷を広げているとも思いますが、まさにそれをやっているのが、海上保安庁であります。法の支配という共通の価値観を共有し、世界のコーストガードからも高い信頼を得ているわけであります。

海保は今やコーストガードの中でもトップクラスの実力と信用力を構築していると思えます。日本が世界をリードできる分野というのは正直そう多くはないと思えますが、しかし、海上保安の分野に関しては、今申し上げたように疑いなく、日本が世界をリードしています。しかも力と力の衝突による海洋覇権、或いは軍事力を頼みとするハードパワーとはいうものではなく、これとは明確に一線を画したソフトパワーで、世界をリードしているわけであります。

この日本が誇るソフトパワーを戦略的に活用することで、日本が国際的な法権を守るモラルハイグラウンドに立つ国家として信用力、発言力、そして、国際影響力を大いに高めるということを期待いたしまして、私の話の最後としたいと思います。

ご清聴ありがとうございました。

(以上 講演要旨)