

海上保安庁及び海上保安官の執行権限の充実・強化の第一歩

— 海上保安庁法及び領海等における外国船舶の航行に関する法律の一部を改正する法律案 —

国土交通委員会調査室 うしがみ なおゆき
牛上 直行

1. はじめに

我が国は、領土面積が約 38 万 k m² で世界第 61 位にすぎないものの、領海及び排他的経済水域の面積が約 447 万 k m² で領土の約 12 倍、世界第 6 位の広さを有している。このような広大な海洋は、海上輸送や水産資源等食糧確保の場として重要であるだけでなく、科学技術の進歩に伴い、海にある豊富なエネルギー・鉱物資源の利用開発が世界的に注目されるようになってきている。我が国においても、様々な利益や恩恵を得るため、資源開発や海洋の利用等の海洋政策の推進が行われている。そうした中、特に、近隣国による我が国の周辺海域での資源探査と思われる海洋調査活動が活発化するなど、我が国の海洋権益の保全上対応すべき様々な課題が生じている。

こうした課題に対応するため、第 180 回通常国会において、海上保安官の執行権限の充実・強化等により、海上保安庁の業務の的確な実施を図ることを内容とする「海上保安庁法及び領海等における外国船舶の航行に関する法律の一部を改正する法律案」（以下「本法律案」という。）が提出された。本稿においては、本法律案の提出の経緯、概要を紹介し、主な論点について述べることとする。

2. 本法律案提出の経緯

（1）「海上警察権のあり方について（中間取りまとめ）」取りまとめまでの経緯

近年、我が国が正当な領有権を有する尖閣諸島の周辺の領海付近においては、中国・台湾の領有権主張活動家による領有権主張活動（「保釣活動」）が活発化しているほか、中国・台湾の漁船の操業や中国漁業監視船のはいかい、さらに海上保安庁測量船への中国海洋調査船の接近事案が度々発生している。

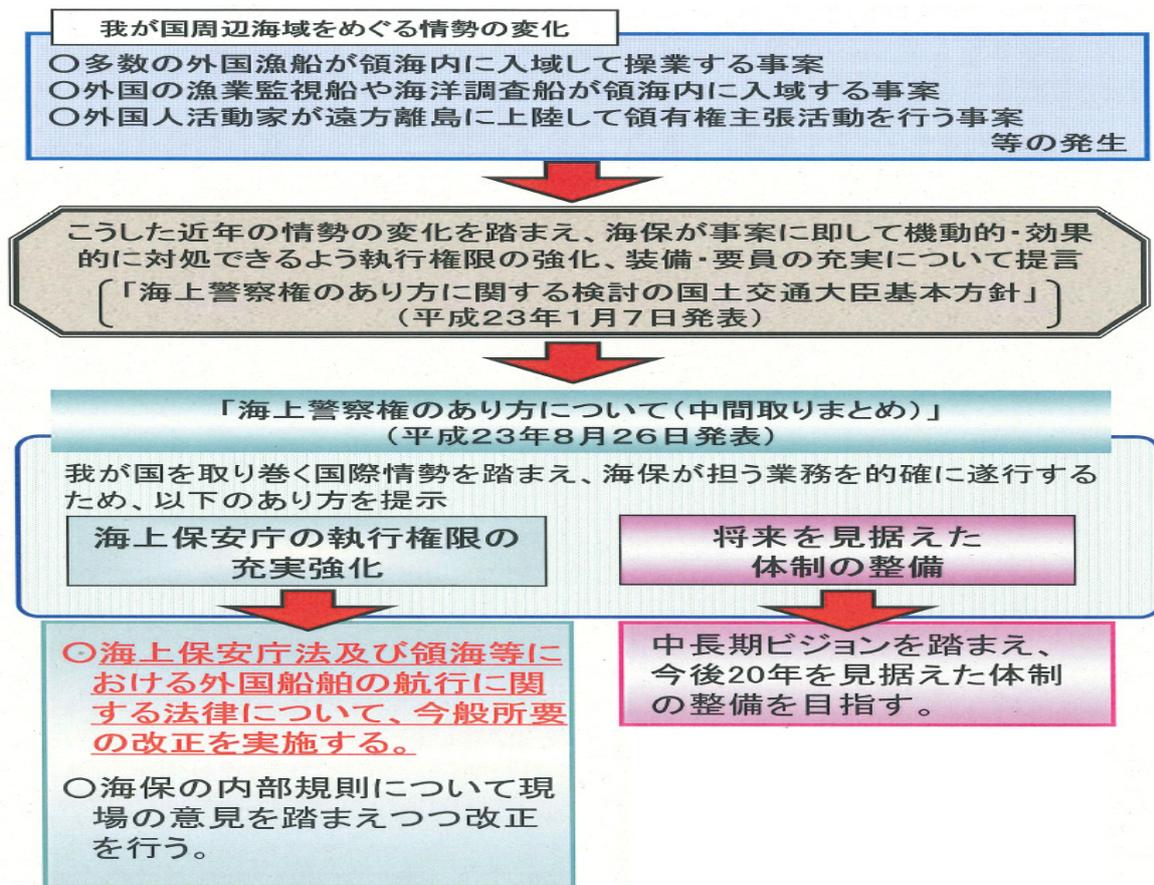
こうした中、平成 22 年 9 月、尖閣諸島周辺海域をしょう戒中の巡視船「よなくに」が、我が国領海内で操業中の中国漁船を発見し、領海外へ退去するよう警告を実施していたところ、漁船は「よなくに」に衝突し、さらに停船命令を無視して航走し急に左転した上、巡視船「みずき」にも衝突する事案が発生した。当該漁船の中国人船長は、海上保安官に対する公務執行妨害容疑で逮捕されたものの、処分保留で釈放され、23 年 1 月には起訴猶予となった。これらの一連の経緯をめぐって政治・外交上の問題となり、同事案を契機に、海上権益の保全のため、尖閣諸島を始めとする我が国の領海警備や海上警察権の在り方について議論が高まることとなった。

これを受け、平成 22 年 12 月、海上保安庁は、我が国の領海警備等をめぐる近年の情勢

の変化を踏まえ、今日求められている海上警察権の在り方を検証するとともに、海上における法令執行の課題や更に今後起こりうる事態にも的確に対応できるよう、海上保安庁の任務・所掌事務の明確化及び海上保安庁・海上保安官の執行権限等の見直しの方向性を検討する目的で、有識者をメンバーとする「海上警察権のあり方に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）を設置し、同年末までに3回にわたり議論が行われた。

さらに有識者会議での意見を基に政務三役で議論が行われ、平成23年1月、馬淵国土交通大臣（当時）は、「海上警察権のあり方に関する検討の国土交通大臣基本方針」（以下「基本方針」という。）を取りまとめた。基本方針では、近年の情勢の変化を踏まえ、海上保安庁が事案に即して機動的・効果的に対処できるよう執行権限の強化、装備・要員の充実について提言しており、この基本方針を具体化するため、海上保安庁は、海上警察権限の充実、装備・要員の充実等について検討を行うため、長官を議長とする同庁幹部等から成る「海上警察権に関する制度改正等検討会議」を設置した。同会議では、第1回会合を基本方針の策定と同日に開催し、基本方針に示された検討課題について議論が行われた。そして、23年8月、海上保安庁は「海上警察権のあり方について（中間取りまとめ）」（以下「中間取りまとめ」という。）を発表した（図表参照）。

図表 法改正の経緯について



(注) 下線部が本法律案にかかわる部分

(出所) 海上保安庁資料

(2) 中間取りまとめの概略

中間取りまとめは、「海上保安庁及び海上保安官の執行権限等の充実強化」と「海上保安庁における将来を見据えた体制の整備」の二本柱から構成されている。中間取りまとめの概略は以下のとおりである。

ア 海上保安庁及び海上保安官の執行権限等の充実強化

海上保安庁及び海上保安官は、海上において警察活動を行っており、警察活動には、行政警察活動と司法警察活動があるとされている。行政警察活動は、人命・財産の保護と公共の安全・秩序の維持を図るもので、法令遵守を図り、事前に犯罪を防止し、現に生じている犯罪を鎮圧し、あるいは犯罪以外から生じる危険から人命・財産を救い、守るものとされている。一方、司法警察活動は、犯罪の嫌疑に基づき事後的に行われる活動で、終局的には刑罰権の発動に向けられた手続である捜査として行われ、刑事訴訟法により規律される。海上保安官、海上保安官補（海上保安官の職務を補助する者）は、海上保安庁法（以下「庁法」という。）第 31 条により、特別司法警察職員としてその規律に従い職務を行うこととされている¹。

中間取りまとめでは、海上保安庁及び海上保安官の執行権限等の充実強化として、(a)行政警察権限等の充実の必要性、(b)任務・所掌事務の見直し、(c)その他の検討事項、(d)基本方針以外の検討事項、が挙げられているが、特に(a)については、事案発生前、発生時、発生後といった各段階で検討すべき課題をまとめ、それぞれについて、今後の対応を示している。これは、近年の我が国の領海をめぐる情勢が大きく変化していることから、領海警備については、事後的に刑罰を発動し法秩序の維持を図るのみでなく、違法行為の予防、事案発生時の鎮圧、再度の違法行為の防止等の目的で行使される海上保安庁の行政警察権限を拡充し、多様な法執行の選択をあらかじめ用意することで、事案に即した機動的・効果的な対応を可能とすることが重要であるからである。

イ 海上保安庁における将来を見据えた体制の整備

現在、海上保安庁の体制については、特に正面装備の充実が必要とされている。現役の装備の中には昭和 50 年代に集中的に整備された老朽化・旧式化した装備が多く、その代替整備が喫緊の課題となっている。さらに、緊迫した情勢が続く尖閣諸島を含む東シナ海や我が国の資源確保において重要な沖ノ鳥島を含む本州南方海域における広域的な常時監視体制の構築及び遠方・重大事案への対応を可能にする体制の構築が必要である。特に、事案対処に的確に対応可能となるために、荒天下での航行能力や高度な夜間捜索監視能力等を備えた巡視船・航空機の装備や人的体制の整備が重要である。加えて、東日本大震災後は、大規模災害への的確な対応が可能となるような体制整備の必要性も高まっている状況である。

中間取りまとめでは、東日本大震災で被災した航空機等の復旧と、現在進めている老

1 田中利幸「海上執行措置法令の国内法体系における地位」山本草三編集代表『海上保安法制』（三省堂平成 21 年 5 月）72～73 頁

朽・旧式化したP L型巡視船²及びヘリコプターの代替・高性能化を早期に完了し、今後 20 年を見据える体制の整備を推進するという「海上保安庁体制強化中長期ビジョン」を掲げている。その主な内容は、(a)大型巡視船については、しきしま級巡視船³を3隻体制としヘリコプター2機搭載型巡視船を合計6隻体制とする、ジェット機については、6機体制とする、(b)情報通信については、デジタル秘匿通信を早期に整備完了する、高度情報通信システムを構築する、(c)基地機能・資機材・人的体制については、海上保安部署の基地機能を強化する、業務執行能力の向上に必要な資機材等を充実する、大型巡視船運用司令科や巡視艇複数クルー制等の人的体制を強化する、教育研修を充実する等である。

(3) 中間取りまとめでの法律改正検討事項及び内部規則改正事項

中間取りまとめにおいて、海上保安庁が業務を的確に遂行するために取りまとめられた事項について、法律改正を要するもの、現行法の下で内部規則の改正を行うものに分けられているが、法律改正検討事項は下記の(a)～(d)の4項目であり、これらのすべてが本法律案にて措置されることとなっている。

また、内部規則改正事項として下記の(e)～(i)の5項目が挙げられており、このうち(e)、(f)、(h)、(i)については、内部規則の改正、規則の制定、通達改正等の所要の措置が既に行われているが、(g)については、改正の可否も含めて検討中である。

(法律改正検討事項)

- (a)領海等における外国船舶の航行に関する法律（以下「外国船舶航行法」という。）において、立入検査後に退去命令を行う制度を変更。停留等を行うやむを得ない理由がないことが明らかな船舶に対しては是正勧告を発出し、是正しない場合には立入検査を行わずに退去命令を発出する制度を導入。
- (b)領海警備業務の任務規定及び所掌事務規定の明確化。
- (c)海上保安官が陸上犯罪について対処するため、一時的に遠方無人島等での陸上犯罪の司法捜査権限を有する旨を規定。
- (d)乗組員及び旅客以外の者に対する質問権の明記。

(内部規則改正事項)

- (e)停船措置の具体化に関しての内部規則の必要な改正。
- (f)庁法第 18 条第 2 項（船舶の進行に係る措置）について想定事例を整理した上での

2 P Lとは、「Patrol Vessel Large」の略であり、700トン型以上の大型巡視船でヘリコプターを搭載するもの以外の巡視船をいう。

3 しきしま級巡視船には、以下の主な特徴がある。

(1)被害制御能力（区画の細分化、重要機器の分散配置等により被害を限定することで、業務継続が可能）、(2)強力な制圧力（前後部に機関砲を装備することで全方位に対処可能、かつ遠距離からも正確な射撃が可能）、(3)長期行動能力（約2か月程度、無寄港で連続行動が可能）、(4)大型のヘリ2機搭載（赤外線捜索監視装置、捜索用レーダーの搭載により、夜間監視・広域監視が可能。積載重量に余裕があるため、人員・資機材の輸送能力が高い）

内部規則の必要な改正。

(g) 武器使用に関する近年の領海警備情勢を踏まえた内部規則の必要な改正。

(h) 武器以外の放水銃やLRAD（長距離音響発生装置）等の緩やかな物理的実力についての内部規則の制定。

(i) 外国船舶が緊急入域に名を借りて遠方無人島周辺に集するような場合の対応について外国船舶航行法と庁法を行使すべき場面と順序を内部規定において整理。

3. 本法律案の概要

(1) 庁法の一部改正

ア 遠方離島における海上保安官による犯罪対処

① 内容

本土から遠隔の地にあることその他の理由により警察官が速やかに犯罪に対処することが困難であるものとして海上保安庁長官と警察庁長官が定める離島において、海上保安官が犯罪に対処することができることとする。

この場合には、海上保安官は、警察官職務執行法（以下「警職法」という。）を準用して犯罪の予防等を行うとともに、司法警察職員として犯人の捜査及び逮捕を行うものとする。

② 中間取りまとめからの反映

中間取りまとめにおいて「海上保安官が陸上犯罪について対処するため、一時的に海上保安官が陸上犯罪の司法捜査権限を有する旨を規定するとともに、海上保安庁がこれらの任務を負う旨を規定することが必要であり、庁法の関係規定等の改正のための検討を進める。」とされたことを反映したものである。

現在においても、海上保安官は、海上において不審者の犯罪等を現認し、当該不審者が島に上陸した場合は、その職務権限を遂行できることとなっている。しかしながら、海上保安官の権限が、飽くまで「海上」におけるものであることから、海上保安官が海上において犯罪等を現認していないときは、無人島に不審者と認められる者がいたとしても、「無人島」という「陸上」であることにより、海上保安官が権限を行使することができないこととなっている。現在は、警察官が海上保安官とともに陸上からヘリコプター等に同乗する対応が行われており、迅速性に欠ける面があった。そのため、遠方離島において、海上保安官が一時的に陸上で捜査・逮捕等を行うことを可能とする改正を行うものである。



(出所) 海上保安庁資料

イ 質問権の対象範囲の拡大

① 内容

海上保安官の質問権の対象者に、船舶所有者等、海上の安全及び治安の確保上重要な事項を知っていると認められる者を加える。

② 中間取りまとめからの反映

中間取りまとめの「警職法の規定にならい、海上保安官が犯罪予防等の職務を円滑に遂行できるよう、その他の関係者への質問権を法律上明記することが望ましい。」旨の内容が反映されたものである。

現在、海上保安官の質問権については、庁法第 17 条第 1 項で「乗務員及び旅客」に対する質問だけしか明文化されておらず、その他の関係者については、任意で行う運用がなされている。海上保安官が犯罪予防等の職務を円滑に遂行できるよう、乗組員及び旅客以外の一定の関係者に対する質問権を明確にする必要性があり、改正を行うものである。



(出所) 海上保安庁資料

ウ 海上保安庁の任務・所掌事務規定の整理

① 内容

海上保安庁が行う領海等における警備業務について、任務及び所掌事務規定に「海上における船舶の航行の秩序の維持」等を明記する。

② 中間取りまとめからの反映

これは、中間取りまとめの「領海警備業務は海上保安庁の任務規定である庁法第 2 条及び所掌事務規定である庁法第 5 条において整理されているところ、これらの規定について所要の改正を検討する。」旨の内容が反映されたものである。

現在、領海警備業務に関しては、庁法第 2 条の任務規定や同法第 5 条の所掌事務規定の中の「法令の海上における励行」、「海上における犯罪の予防及び鎮圧」、「海上における犯人の捜査及び逮捕」、「沿岸水域における巡視警戒に関すること」に該当するものとして整理されている。しかしながら、行政権の充実に併せた領海警備業務の任務規定及び所掌事務規定の明確化の必要性が指摘されたことを受けて、本法律案では、第 2 条の任務規定に「海上における船舶の航行の秩序の維持」を追加し、さらに、第 5 条に「海上における船舶の航行の秩序の維持に関すること」、「海上における犯罪の予防及び鎮圧に関すること」を追加することとしている。これにより、領海警備業務は、より明確かつ強固に根拠付けられることとなる。

本法律案にて、任務規定及び所掌事務規定に下記下線部分の規定を追加し、領海警備業務の規定を明記する。

<p><庁法第2条第1項>(任務規定)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法令の海上における励行 ・海上における犯罪の予防及び鎮圧 ・海上における犯人の捜査及び逮捕 ・海上における船舶の航行の秩序の維持 	<p><庁法第5条第1項>(所掌事務規定)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法令の海上における励行に関する事 ・沿岸水域における巡視警戒に関する事 ・海上における犯人の捜査及び逮捕に関する事 ・海上における船舶の航行の秩序の維持に関する事 ・海上における犯罪の予防及び鎮圧に関する事
---	---

(2) 外国船舶航行法の一部改正

ア 外国船舶に対する立入検査を省略した勧告・退去命令

① 内容

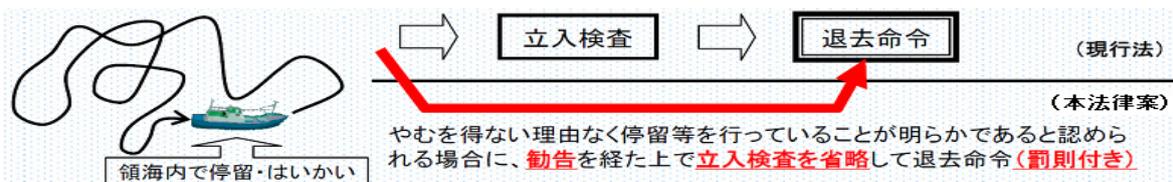
領海等において停留等を伴う航行を行うやむを得ない理由がないことが明らかであると認められる外国船舶に対しては、立入検査を経ることなく、勧告を行った上で領海等から退去することを命ずることができることとする。

② 中間取りまとめからの反映

中間取りまとめにおいて「外国船舶航行法において、立入検査後に退去命令を行う制度を変更し、停留等を行うやむを得ない理由がないことが明らかな船舶に対しては是正勧告を発出し、それでも是正しない場合には立入検査を行わずに退去命令を発出する制度の導入について検討を進める。」とされており、その内容が反映されたものである。

事案発生前においては、早期に不審な船舶を把握し、事案に応じて適時適切に機動的に対処することが重要とされている。平成 20 年 7 月に施行した外国船舶航行法において、外国船舶が我が国の領海等で、停留・はいかい等を行う場合には、その船長等に対し事前通報を義務付けており、連絡がなされていない場合で当該外国船舶の停留・はいかい等に係る理由を確かめる必要があると認められるときは、同法第 6 条第 1 項に基づき立入検査を行うことができる。その結果、やむを得ない理由がないと認められる場合に、同法第 7 条に基づく退去命令を行うという段階を経なければならないこととなっている。

しかしながら、悪天候の場合や事態が切迫している場合は、立入検査を行うことができず、それにより退去命令も行うことができないこととなり、停留・はいかい等を行う外国船舶に対して迅速な対応ができないおそれがあった。このようなことから、領海内で停留・はいかい等を行う外国船舶に対して、やむを得ない理由がないことが明らかであると認められるときは、是正勧告を行うことができるとし、勧告に従わず領海内等における外国船舶の航行の秩序を維持するために必要と認められるときは、退去を命ずることを可能とするものである。



(出所) 海上保安庁資料

4. 主な論点

(1) 質問権の対象の拡大

本法律案により、質問権の対象者が「乗組員及び旅客」から「船舶所有者」や「海上の安全及び治安の確保を図るため重要と認める事項について知っている」と認められる者」にまで拡大されることとなっている。現行法では、対象者が限定的な規定となっているため、それを逆手にとり、海上保安官の質問に対し非協力的である者がいるなど、職務の遂行を阻害する一面があったが、改正により、そのような事態に対応することが可能となる。

ただし、質問権の対象者の範囲が拡大されることから、現場において円滑な権限の執行を行うためにも、「海上の安全及び治安の確保を図るため重要と認める事項について知っている」と認められる者」について、ある程度の解釈基準を示すなど具体的な内容の明確化が望ましい。

(2) 遠方離島の内容

海上保安官が陸上犯罪に対処できる遠方離島については、海上保安庁長官と警察庁長官が告示することとなっているが、どのような基準でもって遠方離島とするか、具体的にどこにするかについては、現在、海上保安庁と警察庁において協議中とのことである。今後、遠方離島の基準や遠方離島となる対象地域が注目される。

また、告示では、特定の島名を明示するのではなく、緯度や経度を使用した区域指定で表示を行う予定とのことである。しかしながら、緯度や経度での区域の設定では、国民にとっては、一見して場所が分かりにくいことが予想される。そのため、海域や島名称等も併せて使用するなど、できるだけ工夫した方法により、一般にも分かりやすい方法での告示を行うことも検討されるべきではなかろうか。

(3) 海上保安庁と警察の緊密な連携の重要性

陸上での犯罪等の対処については、当然警察がそのノウハウを有していることから、海上保安庁においては、今まで以上に研修や警察との人的交流等を通じて、その蓄積を図り、現場での対応力の増強を図る必要が生じよう。また、より効率・効果的に犯罪等に対処するためにも、警察との間で情報共有化のための情報通信システムを整備していくことが重要となろう。

(4) 勧告及び退去命令が効果的かつ機動的に機能する必要性

本法律案により、「領海等において現に停留等を伴う航行を行っている外国船舶と認められる船舶があり、当該船舶の外観、航海の態様、乗組員等の挙動その他周囲の事情から合理的に判断して、当該船舶の船長等が外国船舶航行法第4条第1項の規定（領海等での航行方法）に違反していることが明らかであると認められるとき」、概して「やむを得ない理由なく停留等を行っていることが明らかであると認められる場合」に、当該外国船舶に対し、立入検査を省略し、是正勧告及び退去命令を行うことができるスキームが導入さ

れた。勧告が行える場合としては、悪天候で立入検査が行えない場合、事態が深刻であり緊急性を有する場合、立入検査を行ったのでは間に合わない場合等が想定されている。

一般の是正勧告を経て退去命令を可能とする制度の創設は、立入検査が困難な場合の例外的な措置としての位置付けであるとはいえ、違反する外国船舶に対し、迅速に対応する重要性は大きいことから、現場の海上保安官が、事態に迅速かつ適切に対応できるよう、これまで行政指導で行ってきた退去指導等の現場で積み重ねてきた運用やノウハウを組み合わせ、効果的かつ機動的に機能させることが必要であろう。

5. おわりに

今回の法律改正は、基本方針や中間取りまとめでの検討を踏まえたものである。基本方針においては、外国船舶の無害でない通航に関する検討課題とされていたが、中間取りまとめにおいて、無害でない通航の態様は武力の行使から漁獲活動まで様々であり、その保護法益も国民の生命保護から水産資源の保護等までかなりの差異があることから、我が国を含む多くの国では、それぞれの保護法益に照らして適切かつ効果的な取締りを行うため、無害でない通航を個別法により規律しており、引き続き、各省庁が規律の必要性を判断していくことが適当と整理されている。近年の我が国海域をめぐる状況を踏まえれば、今後も海上保安庁が各関係省庁と密接に連携・協力し、我が国の海上権益の確保に向けて検討が行われることが求められよう。