

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	尖閣諸島周辺海域における海上保安庁等の対応 －最近の国会論議を中心とする－考察－
著者 / 所属	山越 伸浩 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	440号
刊行日	2021-11-1
頁	96-111
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20211101.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20211101.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

# 尖閣諸島周辺海域における海上保安庁等の対応

## — 最近の国会論議を中心とする一考察 —

山越 伸浩

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 尖閣諸島について
3. 海警の組織と活動
4. 海警法の主な問題点
5. 尖閣諸島周辺海域における海保の領海警備体制
6. 今後の課題

### 1. はじめに

中華人民共和国（以下「中国」という。）及び台湾が我が国の沖縄県石垣市内の尖閣諸島の領有権を主張してから、約半世紀が経過した。近年、中国の人民武装警察（以下「武警」という。）隷下の海警局（以下「海警」という。）に所属する船舶等（以下「中国公船<sup>1</sup>」という。）が大型化・武装化され、尖閣諸島周辺海域において領海侵犯や日本漁船への接近などを繰り返し、その活動を活発化させている。特に、同海域の接続水域<sup>2</sup>における 2020 年の中国公船の確認日数は 333 日、連続確認日数は 111 日といずれも過去最多とされる<sup>3</sup>。

また、中国は、海警の活動について法的権限を付与する新たな国内法として海警法を 2021 年 2 月 1 日に施行している。しかし、海警法では、中国の管轄する海域という曖昧な表現の海域において、海警が外国軍艦や外国公船に対し、強制退去、強制曳航、武器の使用を含むあらゆる措置を講ずることが定められており、「海洋法に関する国際連合条約」

<sup>1</sup> 国連海洋法条約第 32 条では、軍艦及び非商業目的のために運行するその他政府船舶には、同条約の適用を免除することが定められているが、本稿では、非商業目的のために運行するその他政府船舶を一般的に公船と呼ぶこととし、公船が所属する国名等を冠し、中国に所属する政府船舶を中国公船、台湾に所属するものを台湾公船などと呼ぶこととする。

<sup>2</sup> 接続水域とは、領海の基線からその外側 24 海里（約 44 キロ）の線までの領海を除く海域である。沿岸国が、自国の領土又は領海内における通関、財政、出入国管理（密輸入や密入国等）又は衛生（伝染病等）に関する法令の違反の防止及び処罰を行うことが認められた水域である。

<sup>3</sup> 海上保安庁『海上保安レポート 2021』（2021. 5）16 頁

(以下「国連海洋法条約」という。)等の国際法との整合性の観点から問題があるとされ、各国から懸念や抗議が示されている。

中国の軍事政策においては、軍事力による物理的な攻撃だけでなく、世論、心理、法的正当性などに訴える「三戦」(輿論戦、心理戦、法律戦)も軍事活動の重要な柱であるとされている<sup>4</sup>。そのような取組も利用しつつ、中国は、尖閣諸島周辺を含む東シナ海において力を背景とした一方的な現状変更の試みを継続している<sup>5</sup>と懸念されている。

本稿では、尖閣諸島問題に対する我が国の対応について行われた主な国会論議を取りまとめ、この問題に関する諸課題を整理し、今後予想される論点を提供したい。

## 2. 尖閣諸島について

### (1) 尖閣諸島の概要

尖閣諸島は、石垣島の北西約170キロ、沖縄本島の西約410キロに位置する。魚釣島(うおつりしま)、久場島(くばしま)、南小島、北小島をはじめとする無人島から構成されている(図表1参照)。大正島(たいしょうとう)、沖ノ北岩、沖ノ南岩、飛瀬は編入以来一貫して国有地であり、魚釣島、南小島、北小島は2012年9月に国有地化された(以下「三島国有化」という。)。久場島は、私有地だが米軍の射爆場として利用されている。

尖閣諸島の陸地の面積は約5.53平方キロと中部国際空港の空港島面積約5.8平方キロ<sup>6</sup>にほぼ匹敵する大きさであり、尖閣諸島周辺の領海は、4,740平方キロと東京都と神奈川県を合計するほど広大である。

1979年に実施された旧沖縄開発庁による尖閣諸島の調査では、一番大きな魚釣島に、哺乳類はヤギ、クマネズミ、センカクモグラ、セスジネズミ、鳥類はハト類、カツオドリ、アジサシ類など、爬虫類はヘビの一種であるシュウダが確認されている<sup>7</sup>。また、尖閣諸島周辺海域では、高級魚のアカマチなどのマチ類、カツオ、マグロ類を目的とする一本釣り漁業及びはえ縄漁業などが行われているが、日本漁船の操業日数は、近年減少傾向にあるとされる<sup>8</sup>。

### (2) 尖閣諸島を巡る中国のこれまでの主な動き

尖閣諸島は、当時の政府が再三にわたり現地調査を行い、同諸島が無人島であるだけでなく、清国の支配が及んでいる痕跡がないことを慎重に確認した上で、1895年1月の閣

<sup>4</sup> 防衛省『令和元年版防衛白書』(2019.10)59頁によると、①「輿論戦」は、中国の軍事行動に対する大衆及び国際社会の支持を築くとともに、敵が中国の利益に反すると見られる政策を追求することのないよう、国内及び国際世論に影響を及ぼすことを目的とするものである。②「心理戦」は、敵の軍人及びそれを支援する文民に対する抑止・衝撃・士気低下を目的とする心理作戦を通じて、敵が戦闘作戦を遂行する能力を低下させようとするものである。③「法律戦」は、国際法及び国内法を利用して、国際的な支持を獲得するとともに、中国の軍事行動に対する予想される反発に対処するものとされている。

<sup>5</sup> 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号12頁(2021.4.27)

<sup>6</sup> 中部国際空港の空港敷地面積は約4.7平方キロであるが、企業庁用地を含めた空港島全体の面積は約5.8平方キロとなる(愛知県ウェブサイト<<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/kouku/0000005832.html>>)(URLの最終アクセス日は、2021年10月10日である。以下同じ。)

<sup>7</sup> 新井秋晴・白石哲「尖閣諸島調査紀行」熊本洞穴研究会『土龍 MOGURA(別冊No.9)』(1980.4)18~21頁

<sup>8</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会会議録第4号17頁(2021.3.17)

図表 1 尖閣諸島位置関係図



(出所) 海上保安庁『海上保安レポート 2021』(2021.5) 15 頁

議決定により正式に日本の領土に編入されており、それ以来、一貫して日本の領土となっている<sup>9</sup>。特に、尖閣諸島は、同年4月に締結された下関条約第2条に基づいて日本が清国から割譲を受けた台湾及び澎湖諸島には含まれておらず、日清戦争に乗じて尖閣諸島を窃取したとの中国の主張は当たらないとしている<sup>10</sup>。また、魚釣島は、明治から大正中期まで有人島となり、鰹節工場が置かれたこともあった。

第二次世界大戦を経て、尖閣諸島は、一時的に米国の施政下に組み込まれたが、1951年のサンフランシスコ平和条約で日本領として改めて認められており、中国も台湾も異議を唱えなかった。しかし、1969年の国連アジア極東経済委員会 (ECAFE) の学術調査の結果、東シナ海に大量の石油が埋蔵されている可能性があるとの指摘がなされると、台湾が海底資源の権利を主張し始め、中国石油公司を通じて米国ガルフ社の日本法人に試掘権を与えるなどの事案が発生した後<sup>11</sup>、1971年6月、台湾外交部が公式に尖閣諸島の領有権を主張し始め、同年12月、中国外交部も同様の主張を開始した<sup>12</sup>。

1992年、中国は、「領海及び接続水域法」を制定し、同法で「台湾及其包括釣魚島在内的附属各島」<sup>13</sup>と尖閣諸島が台湾の一部であるかのごとく自国領として規定している。

中国公船が出現する以前は、尖閣諸島周辺海域において、台湾、香港、中国の民間団体が抗議船を出して同海域に接近する「釣保運動」が展開され、活動家が尖閣諸島に上陸す

<sup>9</sup> 外務省ウェブサイト「尖閣諸島について」<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/pdfs/senkaku.pdf>>

<sup>10</sup> 第181回国会衆議院本会議録第3号12頁(2012.11.1)

<sup>11</sup> 第63回国会閉会後参議院決算委員会会議録第7号2頁(1970.10.7)

<sup>12</sup> 外務省ウェブサイト「尖閣諸島について」<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/pdfs/senkaku.pdf>>

<sup>13</sup> 中国や台湾は、我が国の魚釣島を「釣魚島」と呼称する(中国全国人民代表大会ウェブサイト「中華人民共和國領海及毗連区法」<[http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content\\_4562.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content_4562.htm)>).

る事案などが発生していた。こうした活動や、北朝鮮の不審船事案<sup>14</sup>を受けて、2008年には、日本の領海及び内水における外国船舶の航行の秩序の維持を図るため、領海及び内水における外国船舶（ただし、軍艦及び各国政府が所有し又は運航する船舶であって非商業的目的のみに使用されるものを除く。）による正当な理由がない停留、びよう泊、はいかい等の行為の禁止、これに違反する航行を行っていると思われる外国船舶に対する勧告・退去命令の措置等について定める「領海等における外国船舶の航行に関する法律」（平成20年法律第64号。以下「外国船舶航行法」という。）が制定された。また、その頃発生した台湾抗議船と海上保安庁（以下「海保」という。）の巡視船の衝突事故に抗議するため、他の台湾抗議船と台湾公船が尖閣諸島周辺の我が国領海に侵入する事案も発生した。同年12月に中国公船が初めて尖閣諸島の我が国領海に侵入する事案が発生して以来、中国公船が繰り返し尖閣諸島周辺海域に出没するようになり、特に2012年の三島国有化以降は、接続水域における中国公船の活動が常態化している。尖閣諸島を自国領と主張する中国は、近年、中国公船を尖閣諸島周辺の我が国領海内に侵入させ、そこで漁をする日本漁船に接近させる事案を繰り返し発生させている<sup>15</sup>。

### 3. 海警の組織と活動

#### （1）海警の組織について

海警は、2013年、中国の最高行政機関である国務院隷下の「公安・武警辺防海警部隊（旧海警）」、「国土資源部国家海洋局海監総隊（海監）」、「農業部漁政局漁政総隊（漁政）」、「海関総署海関総隊緝私警察（海関）」の四つの海上法執行機関<sup>16</sup>が統合されて発足したものとされる。統合後も、国土資源部国家海洋局に属しつつ、公安部の指導の下に活動してきたが、国務院の指導下にあった。しかし、2018年、中国国防法において人民解放軍や民兵組織とともに中国の武装力量（後述）として位置付けられる武警に「武警海警総隊」として移管されることとなった。そして武警は、2020年6月の人民武装警察法の改正で、中国政治の中枢を司る中国共産党中央委員会及び同党中央軍事委員会（以下「中央軍事委員会」という。）による集中的かつ統一的な指導の下に置かれることとなった<sup>17</sup>。

すなわち海警は、実質的には、武警の沿岸警備隊であった「旧海警」を前身としつつ、「海監」、「漁政」、「海関」を吸収して組織的な強化を行い、国務院から中央軍事委員会の指導下に移され軍事組織化が図られるとともに、海警法の制定等によって海上法執行機関兼軍事組織として多くの様々な権限を与えられていると見ることはできるのではないかと

<sup>14</sup> 北朝鮮の不審船事案とは、1999年3月に能登半島沖で日本の漁船に偽装した不審船が海保や海上自衛隊の追跡を振り切り北朝鮮海域に逃走した能登半島沖不審船事案、2001年12月に九州西南海域で逃走する北朝鮮の不審船と海保の巡視船が撃ち合いとなり、結果、不審船が自沈した九州南西海域不審船事案をいう。

<sup>15</sup> 防衛省『令和3年版防衛白書』（2021.7）35頁によると、このような事案は、2020年5月、7月、8月、10月、11月、12月、2021年1月、2月、3月、4月、5月とほぼ毎月のように発生しているとされる。

<sup>16</sup> 山本勝也「防衛駐在官の見た中国（その15）－国家海洋局と中国海警局－」（海上自衛隊幹部学校コラム059 2015/02/25）〈<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/index.html?c=columns&id=059>〉によると、海監はE E Z（脚注36参照）における海洋権益の保護・法執行、環境保全・科学調査に従事、漁政は漁業取締に従事、海関は、水際における関税管理・密輸防止等に従事していたとされる。なお、本稿では、「公安・武警辺防海警部隊（海警）」の「（海警）」を現在の海警と区別するため「（旧海警）」と略すことにしている。

<sup>17</sup> 防衛省『令和3年版防衛白書』（2021.7）27頁

また、海警は、中国人民解放軍海軍（以下「中国海軍」という。）出身者が海警局局長を始めとする同組織の主要ポストに補職されており、中国海軍の退役駆逐艦やフリゲートが引き渡されるなど、組織、人事、装備などで、中国海軍と海警との連携強化が図られている<sup>18</sup>。さらに、栗戦書全国人民代表大会常務委員長<sup>19</sup>は、海警が第二海軍の性格を持つことを明らかにしているとされる<sup>20</sup>。

## （２）中国の軍事政策について

海警が中国の武装力量（軍隊）<sup>21</sup>の一端を担う組織であることから、中国の軍事政策について整理しておくこととする。

まず、中国の憲法第 29 条は、中国の武装力量は、人民に帰属し、その任務は、国防を強化し、侵略に抵抗し、祖国を守り、人民の平和と暮らしを守り、国家建設の大義に参加するとともに、人民のために尽くすことに努める旨規定している。また、国は、武装力量の革命化、近代化及びその正しい在り方を強化し、国防力量を増強する旨規定している。

次に、国防法第 22 条は、中国の武装力量は、①人民解放軍、②武警、③民兵組織から構成される旨規定している。そして、①人民解放軍は、国の常備軍であり、防衛戦闘任務及び非戦争軍事作戦任務を遂行し、②武警は、突発的な社会不穏、対テロ活動、海上権益の保護、救助と防衛作戦などを遂行し、③民兵組織は、軍事機関の指揮下で、戦闘準備、非戦争軍事作戦及び防衛作戦を実行する旨規定している。

『令和 3 年版防衛白書』によると、中国の軍事政策は、2017 年に開催された中国共産党第 19 回全国代表大会において共産党の規約に盛り込まれた習近平国家主席が進める国防・軍改革の理論的な柱とされる「習近平の強軍思想」を軸としている。これは、党の軍隊に対する絶対的な指導、軍事能力の強化による強軍改革、軍民融合を最重要視、科学技術による軍の振興、法に基づく軍の統治といった内容を含むとされている<sup>22</sup>。これに基づく、中国の国防と軍隊の建設の今後の目標については、①2020 年までに機械化を基本的 to 実現し、情報化を大きく進展させ、戦略能力を大きく向上させる、②2035 年までに国防と軍隊の近代化を基本的 to 実現する、③21 世紀中葉までに中国軍を世界一流の軍隊に全面的に築き上げるよう努めるとされている<sup>23</sup>。また、中国の 2021 年度の国防予算は、約 1 兆 3,553 億元（1 元＝15 円で換算すると約 20.3 兆円）となっている。前年度比で約 6.8%（約 873 億元）の伸びとされ、国防予算の名目上の規模は、1991 年度から 30 年間で約 42 倍、2011 年度から 10 年間で約 2.3 倍となっている。しかし、中国の国防予算は不透明な部分が多く、

<sup>18</sup> 第 204 回国会衆議院予算委員会議録第 6 号 46 頁（2021. 2. 8）

<sup>19</sup> 中国の憲法によると、年 1 回開催される全国人民代表大会（以下「全人代」という。）は最高国家権力機関であり、常務委員会はその常設機関とされる。ともに立法権を有するが、憲法改正、国家主席の選出など重要な議題は全人代で決定され、常務委員会は全人代の補完的役割を果たしている。

<sup>20</sup> 第 204 回国会参議院国際経済・外交に関する調査会会議録第 4 号 2 頁（2021. 4. 14）

<sup>21</sup> 山本勝也「防衛駐在官の見た中国（その 13）－海上民兵と中国の漁民－」（海上自衛隊幹部学校コラム 056 2014/12/08）〈<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/index.html?c=columns&id=056>〉によると『武装力量』の英訳は armed forces であり、国際法における armed force(s) の日本語訳は『軍隊』であるとされている。

<sup>22</sup> 防衛省『令和 3 年版防衛白書』（2021. 7）17 頁

<sup>23</sup> 防衛省『令和 3 年版防衛白書』（2021. 7）19 頁

公表されている国防予算も実際に軍事目的に支出している額の一部にすぎないとされる<sup>24</sup>。

同白書によると、中国海軍は、既に米海軍を上回る規模の艦艇を保有し、海上戦力は世界最大であると指摘されている。また、空母、ミサイル艦艇、潜水艦などの近代化以外にも軍事利用が可能な無人艦艇（USV：Unmanned Surface Vehicle）や無人潜水艇（UUV：Unmanned Underwater Vehicle）の開発・配備も進めていると見られている<sup>25</sup>。

我が国周辺海空域における最近の中国軍の主な活動については、図表2のとおりである。シャーン（商<sup>26</sup>）級潜水艦は、攻撃型原子力潜水艦であり、2018年1月に国旗を掲げて尖閣諸島の接続海域に入域している。中国初の空母「遼寧」も本格運用されている。射程1,500キロの核弾頭搭載型巡航ミサイルの搭載能力を持つH-6爆撃機は、沖縄本島・宮古島間を通過して太平洋方面に進出し、紀伊半島沖まで飛行していることが確認されている。また、対艦・対地攻撃が可能なSu-30戦闘機の進出も確認されている。

図表2 我が国周辺海空域における最近の中国軍の主な活動（イメージ）



（出所）防衛省『令和3年版防衛白書』（2021.7）36頁

### （3）海警の活動について

中国の軍事力の増強に合わせて中国公船も増強されている。満載排水量1,000トン以上

<sup>24</sup> 防衛省『令和3年版防衛白書』（2021.7）20～21頁

<sup>25</sup> 防衛省『令和3年版防衛白書』（2021.7）25～26頁

<sup>26</sup> 中国古代王朝の殷の別称。

の船舶の隻数は、2012年には40隻であったが、2020年には131隻と僅か8年で3倍以上に増強されている。米国国防総省の報告書によると、海警は、世界最大の沿岸警備隊 (Coast Guard) であるともされている<sup>27</sup>。

尖閣諸島に派遣される中国公船の大型化も着実に進んでいるとされ、2014年8月以降、我が国領海に侵入してくる中国公船のうち1隻は、3,000トン級以上とされている。また、2015年2月以降、3,000トン級以上の中国公船が3隻同時に領海に侵入する事案も発生しており、同年12月以降は、機関砲と見られる武器を搭載した中国公船が繰り返し侵入するようになったとされる<sup>28</sup>。

海警の今後懸念される動きとしては、漁船群との連携である。2016年8月上旬、約200～300隻の中国漁船が尖閣諸島周辺の接続水域に進出した際、最大15隻もの中国公船が同時に接続水域内で確認され、さらに、5日間にわたり多数の中国公船及び漁船が領海侵入を繰り返す事案が発生している<sup>29</sup>。米国国防総省の報告書によると、この中国漁船活動は、海上民兵（後述）によるものとされている<sup>30</sup>。

また、2017年5月、尖閣諸島周辺の我が国領海侵入中の中国公船の上空において小型無人機らしき物体を飛行させ、領空侵犯行為を行っていることが確認されている<sup>31</sup>。今後の海警の活動において無人機が投入されるとなると、海保がそれに対応できるように法改正すべきではないかという意見もある<sup>32</sup>。

さらに、海警は、尖閣諸島周辺以外でも活動を展開しており、2017年7月から8月にかけて、対馬（長崎県）、沖ノ島（福岡県）、津軽海峡付近、佐多岬から草垣群島（いずれも鹿児島県）の我が国領海内を航行したことが確認されている。また、2019年7月、中国公船が龍飛崎及び大間崎（いずれも青森県）付近の我が国領海内を航行したことが確認されており<sup>33</sup>、今後の活動領域の拡大が懸念される。

#### 4. 海警法の主な問題点

中国は、軍改革の実施に伴う法整備を進める中、2020年6月に人民武装警察法を改正し、同法第47条で武警による海上の権益保護とその執行体制について別の法律により定めるとしていたところ、海警法を制定し、2021年2月から施行している。

海警法については、曖昧な適用海域や武器使用権限など、国際法との整合性の観点から問題がある規定を含むと考えられており、これらの規定が実際に適用された場合に国際法違反となり得るものとして懸念されている<sup>34</sup>。

---

<sup>27</sup> Office of The Secretary of Defense “Military and Security Developments involving the People’s Republic of China 2020” 1 Sep 2020, p. 71

<sup>28</sup> 防衛省『令和3年版防衛白書』（2021.7）35頁

<sup>29</sup> 同上

<sup>30</sup> Office of The Secretary of Defense “Military and Security Developments involving the People’s Republic of China 2020” 1 Sep 2020, p. 71

<sup>31</sup> 防衛省『令和3年版防衛白書』（2021.7）35頁

<sup>32</sup> 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第20号2頁（2017.5.23）

<sup>33</sup> 防衛省『令和3年版防衛白書』（2021.7）35頁

<sup>34</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会会議録第2号7～8頁（2021.3.10）

海警法第3条は、中国の管轄海域及びその上空で同法が適用される旨規定している。これに対し、外務省は、中国の管轄海域の範囲が不明確としており、仮に中国が主権や管轄権を有さない海域において海警法を施行すれば、国際法違反になるとしている<sup>35</sup>。また、2021年4月14日の参議院国際経済・外交に関する調査会に参考人として出席した坂元茂樹神戸大学名誉教授は、排他的経済水域（以下「EEZ」という。）<sup>36</sup>の上空では公海と同様に上空飛行の自由が認められており、この空域で中国が管轄権を行使すれば国際法違反になるとしている<sup>37</sup>。

同法第12条は、中国の承認なしに、外国の組織や個人が、中国の管轄下の海域、島嶼、珊瑚礁に建物、装置等を建設又は設置する場合、海警がその停止又は解体を命じ、それに従わない場合、海警がその停止又は解体を強制執行する旨規定している。坂元名誉教授は、日本が実効支配強化のための港の整備や公務員が常駐する施設の建築その他を行った場合、海警が国内法に基づき介入する根拠規定を置いたと指摘している<sup>38</sup>。

同法第21条は、外国軍艦、公船による中国の法令違反行為に対して法執行業務を行うとともに、外国軍艦、公船に対して強制退去、強制引き離し等の措置を講ずる権利を有する旨規定している。外務省は、国際法上、一般に軍艦及び公船は執行管轄権からの免除を享有しており、同法が免除を侵害する行為を行う場合は国際法違反に当たるとしている<sup>39</sup>。

同法第22条は、国家の主権が海上において違法な侵害を受ける場合等に、武器の使用を含む全ての必要な措置を講ずる旨規定している。外務省は、武器の使用に際しては国際法上一般的に比例性及び必要性が要件となるとし、海警が国際法上必要とされる要件を満たさず、過剰に武器使用を行う場合は国際法違反に当たるとしている<sup>40</sup>。また、坂元名誉教授は、武器使用の対象範囲を外国組織にまで広げたことを問題視している<sup>41</sup>。

なお、外務省は同法第22条について同法第49条<sup>42</sup>及び第50条<sup>43</sup>等で一定の制約を課していると答弁しているが<sup>44</sup>、一方、坂元名誉教授は同法第46条<sup>45</sup>及び第49条がより積極的な武器の使用を容認する規定のように読めるとしている<sup>46</sup>。

<sup>35</sup> 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号5頁（2021.3.16）

<sup>36</sup> EEZとは、領海の基線からその外側200海里（約370キロ）の線までの海域（領海を除く。）並びにその海底及びその下である。EEZにおいては、沿岸国に①天然資源の探査、開発、保存及び管理等のための主権的権利、②人工島、施設及び構築物の設置及び利用に関する管轄権、③海洋の科学的調査に関する管轄権、④海洋環境の保護及び保全に関する管轄権等が認められている。

<sup>37</sup> 第204回国会参議院国際経済・外交に関する調査会会議録第4号2頁（2021.4.14）

<sup>38</sup> 坂元茂樹「中国海警法の制定と日本の対応」（2021.1.31）（公益財団法人日本国際フォーラムウェブサイト〈<https://www.jfir.or.jp/j/activities/studygroup/210125.htm>〉）

<sup>39</sup> 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号5頁（2021.3.16）

<sup>40</sup> 同上

<sup>41</sup> 第204回国会参議院国際経済・外交に関する調査会会議録第4号2頁（2021.4.14）

<sup>42</sup> 海警法第49条は、海警の職員は法に従い武器を使用することとし、警告するには遅すぎるか、警告することがかえって深刻な危害を受けるおそれがあるときは、直接武器を使用する旨規定している。

<sup>43</sup> 海警法第50条は、海警の職員は、違法性、犯罪行為、犯罪者の性質、緊急性等から武器の使用の範囲を合理的に判断し、武器の使用に必要な制限を加える旨規定している。

<sup>44</sup> 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号5頁（2021.3.16）

<sup>45</sup> 海警法第46条は、海警の職員は、次の四つの場合（①船舶の強制停止、②船舶の退去措置、曳航、③公務職務執行妨害、④違法行為、犯罪行為の停止等）、警察権行使のために様々な機器及び工具を現場で使用できる旨規定している。

<sup>46</sup> 第204回国会参議院国際経済・外交に関する調査会会議録第4号2頁（2021.4.14）

同法第 25 条は、海警が管轄水域の中に海上臨時警戒区を設定し、船舶・人員の通行・停留を制限・禁止する旨規定している。2021 年 4 月 14 日の参議院国際経済・外交に関する調査会に参考人として出席した小谷哲男明海大学外国語学部教授は、海上臨時警戒区について、一般的に領海において限定的に設定されるようなものではなく、中国は、かなり広い海域でも侵入禁止を制定しようとしているのではないかとしている<sup>47</sup>。

このほか、同法第 83 条は、国防法等の関係法規、中央軍事委員会の命令に基づき、防衛作戦等の任務を遂行する旨規定している。坂元名誉教授は、同条により海警が対外防衛の任務を有する組織に変化したとし、中国公船の重装備化が進むことを懸念している<sup>48</sup>。

外務省は、日本の主権を有する海域で中国が海警法など国内法に基づき独自の主張に基づいて管轄権を行使しようとすることは日本の主権を侵害するものであるとしている<sup>49</sup>。

また、中国公船が国際法に違反して武器を使用する場合の対応について、海保は、一般論として国際法上許容される範囲内において、海上保安庁法（昭和 23 年法律第 28 号）第 20 条第 1 項で準用する警察官職務執行法（昭和 23 年法律第 136 号。以下「警職法」という。）第 7 条の要件（正当防衛、緊急避難、容疑者等の逮捕への抵抗や逃走の防止等）に該当する場合、警察比例の原則に基づき、武器を使用することは排除されないとしている<sup>50</sup>。

政府は、海警法が国際法に反する形で運用され、我が国を含む関係国の正当な権益を損なうことがあってはならず、強い懸念を中国側に様々な機会を捉えて伝えていくとしているほか<sup>51</sup>、ベトナム、フィリピン、米国も中国に対し懸念や抗議を伝えている<sup>52</sup>。

また、2021 年 3 月 16 日の日米安全保障協議委員会（以下「日米「2+2」」という。）では、東シナ海及び南シナ海を含め、現状変更を試みるいかなる一方的な行動にも反対するとともに、中国による海警法に関する深刻な懸念が表明された。そして、日本側からは、日本の領土をあらゆる手段で守る決意が表明された。さらに、4 閣僚<sup>53</sup>により、尖閣諸島に対する「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」（以下「日米安保条約」という。）第 5 条<sup>54</sup>の適用が再確認されるとともに、同諸島に対する日本の施政を損なおうとする一方的な行動に引き続き反対することが確認されている。

## 5. 尖閣諸島周辺海域における海保の領海警備体制

### （1）日本の領海警備体制

我が国の領海警備は、海上保安庁法、外国船舶航行法、海賊行為の処罰及び海賊行為へ

<sup>47</sup> 第 204 回国会参議院国際経済・外交に関する調査会会議録第 4 号 4 頁（2021. 4. 14）

<sup>48</sup> 坂元茂樹「中国海警法の制定と日本の対応」（2021. 1. 31）（公益財団法人日本国際フォーラムウェブサイト〈<https://www.jfir.or.jp/j/activities/studygroup/210125.htm>〉）

<sup>49</sup> 第 204 回国会衆議院外務委員会会議録第 6 号 5 頁（2021. 4. 7）

<sup>50</sup> 第 204 回国会衆議院予算委員会会議録第 6 号 46～47 頁（2021. 2. 8）

<sup>51</sup> 第 204 回国会衆議院予算委員会会議録第 6 号 46 頁（2021. 2. 8）

<sup>52</sup> 防衛省『令和 3 年版防衛白書』（2021. 7）28～29 頁

<sup>53</sup> 4 閣僚とは、日本の外務大臣と防衛大臣、米国の国務長官と国防長官である。

<sup>54</sup> 日米安保条約第 5 条は、「各締約国は、日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続に従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する。」などとしている。

の対処に関する法律（平成 21 年法律第 55 号。以下「海賊対処法」という。）<sup>55</sup>等に基づき、海保が第一義的に担っている。しかし、これらの法律に基づいたとしても、海保が直ちに領海侵入している中国公船に対して立入検査や拿捕などの強制措置を執行することはできない。前述したように国際法上、一般に軍艦及び公船は沿岸国の執行管轄権からの免除を享有しており、また、外国船舶航行法も外国船舶から軍艦及び公船を除外しているため、これらの船舶が領海等で無害通航でない航行をしていても、旗国の同意なしに、立入検査や拿捕などの強制措置を執行することはできないからである。

一方、国連海洋法条約第 25 条第 1 項は、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採ることができる旨規定しており、軍艦や外国公船もその対象とされている。また、沿岸国が無害通航でない航行を行っている外国公船に対して同規定に基づく必要な措置を採る場合、外国公船が有する免除を侵害しない範囲で行わなければならないとされている<sup>56</sup>。これにより、海保は、領海に接近した中国公船に対しては領海に侵入しないよう警告するとともに、領海に侵入した場合には退去要求や進路規制を行って領海外へ退去させている<sup>57</sup>。

なお、海上保安庁法第 20 条第 2 項第 1 号では無害通航でない航行を行っている外国船舶に対する武器の使用に関して規定されているが、同規定の外国船舶からも軍艦及び公船は除外されており、中国公船による無害通航でない航行を阻止するために武器を使用することは、警職法第 7 条の規定を準用するもの以外はできないとされている<sup>58</sup>。

ところで、海保の対処能力を超え、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、防衛大臣により海上警備行動が発令されることになっており、この場合には、海保に代わって自衛隊が対処することとなる<sup>59</sup>。

しかし、海上警備行動が発令され、自衛隊が出動したとしても、防衛出動<sup>60</sup>とは異なり、

---

<sup>55</sup> 海賊対処法は、海賊行為の処罰について規定するとともに、我が国が海賊行為に適切かつ効果的に対処するために海保による海賊行為への対処、自衛隊による海賊行為への対処にそれぞれ必要な事項を定めた法律で、海上保安官等は、警職法第 7 条の規定による武器使用のほか、他の船舶への著しい接近等の海賊行為を制止するため、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、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器使用（停船射撃）ができる旨や、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海賊対処行動を命ずることができる旨規定している。

<sup>56</sup> 第 204 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 7 号 8 頁（2021. 4. 15）

<sup>57</sup> 第 186 回国会参議院国土交通委員会会議録第 2 号 9 頁（2014. 3. 13）

<sup>58</sup> 第 186 回国会参議院国土交通委員会会議録第 2 号 10 頁（2014. 3. 13）

<sup>59</sup> このほか、海保の対応能力を超えるなど特別の必要がある場合に自衛隊に発令されるものとしては、海賊対処法等に定める海賊対処行動もあるが、同法に定める「海賊行為」を行う船舶からは、軍艦や公船は除外されている。また、海賊対処法に定める「海賊行為」とは、船舶（軍艦及び公船を除く。）の乗組員等が、私的目的で、公海又は我が国領海等において行う①船舶強取・運航支配、②船舶内の財物強取等、③船舶内にある者の略取、④人質強要、⑤①～④の目的での船舶侵入・損壊、他の船舶への著しい接近等、凶器準備航行の行為として定義されている。海賊対処法等に基づく海上自衛隊の海賊対処行動は、ソマリア沖の海賊に対処するため 2009 年 7 月から発令・継続されているが、現在のところ、領海内での事例はない。

<sup>60</sup> 防衛出動は、①武力攻撃事態、②武力攻撃予測事態、③存立危機事態のいずれかである場合に自衛隊に発令され、我が国防衛のための武力行使が認められている。①武力攻撃事態とは、我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又は当該武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態をいう。②武力攻撃予測事態とは、武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態をいう。③存立危機事態とは、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、こ

武力行使を行うことはできず、自衛隊による武器の使用は、海保と同様に警職法及び海上保安庁法に定められている範囲に限られている。

なお、海上警備行動の事例としては、1999年3月に能登半島沖で発見された北朝鮮の不審船の追尾が困難となった海保に代わって、海上自衛隊（以下「海自」という。）が不審船に対し停船命令や威嚇射撃を実施するために発令されたもののほか、2004年11月に先島群島周辺の我が国領海内で潜没航行していた中国原子力潜水艦を海自の艦艇及び航空機によって追尾するために発令されたものがある。

海上警備行動については、海保から自衛隊へと切れ目のない十分な対応を確保するとの観点から、2015年5月、三つの閣議決定（①「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」、②「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」、③「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」）（以下「グレーゾーン事態関係閣議決定」という。）が行われている。これらの閣議決定では、それぞれ電話等による閣議決定手続により、海上警備行動の発令を迅速化することなどが定められている。

## （２）尖閣諸島周辺海域を中心とする警備体制の強化

### ア 尖閣領海警備専従体制の確立

海保は、全国を11の管区に分け、それぞれに地方支分部局である管区海上保安本部を設置し、担任水域を定めている。沖縄県周辺海域は沖縄県那覇市に設置されている第11管区海上保安本部が担当しており、尖閣諸島を含む八重山諸島周辺海域は石垣海上保安部と石垣航空基地が主に担当している。

2010年9月の中国漁船による公務執行妨害被疑事件は、尖閣諸島の警備体制の本格的な強化のきっかけの一つとなったが、2012年の三島国有化以降、中国公船が尖閣諸島周辺海域で常時はいかす事態となり、2015年度末までに大型巡視船14隻相当による専従体制を確立する等、早急に海保の体制を強化する必要があるとし、2012年度補正予算及び2013年度予算において必要な経費が決定された<sup>61</sup>。これにより、尖閣領海警備専従体制の整備が開始され、2016年2月、必要な巡視船の確保が実現し、同体制が確立されることとなった。

### イ 「海上保安体制強化に関する方針」（平成28年12月21日海上保安体制強化に関する関係閣僚会議決定）に基づく強化

しかし、中国公船の領海侵入はとどまることがなく、2015年には武装中国公船が出現し、2016年8月には多数の中国漁船と中国公船が侵入した。また、我が国の同意を得ない海洋調査船による調査活動等も頻発したほか、2014年秋には中国サンゴ漁船等によるサンゴの不法乱獲が問題となったのを始め、三陸沖、日本海への外国漁船の侵入も急増

---

れにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態をいう。

<sup>61</sup> 第183回国会参議院本会議録第10号21頁（2013.3.6）

した。さらに、北朝鮮による我が国EEZへの弾道ミサイル落下などもあり、これらを背景に海保の領海警備体制を更に強化する必要があるとして、2016年12月、「海上保安体制強化に関する方針」（以下「体制強化方針」という。）が「海上保安体制強化に関する関係閣僚会議」において決定された。現在は、尖閣諸島を含めた海保の体制整備は、体制強化方針等<sup>62</sup>に基づいて行われている。

体制強化方針の内容としては、①尖閣領海警備体制の強化と大規模事案の同時発生に対応できる体制の整備（巡視船等の整備、基地整備等）、②海洋監視体制の強化（航空機や監視拠点整備等による監視能力の強化、監視情報の収集・分析等に必要な情報通信体制の強化、自衛隊との情報共有・連携強化等）、③原発等テロ対処・重要事案対応体制の強化（警察や自衛隊との情報共有・連携強化等、巡視船による対応強化等）、④海洋調査体制の強化（他国の一方的な主張に対する我が国の立場を適切な形で主張していくための外交当局等の国内関係機関との協力・連携、海洋調査等の計画的実施）、⑤基盤整備（人材育成、定員増員、教育訓練施設の拡充等、既存巡視船の配置・運用の見直し、海保の組織・業務の見直し等）、⑥留意事項（体制強化方針の適時適切な見直し、効率化・合理化を徹底した整備、関係予算の確保）となっている。

#### ウ 巡視船・航空機等の具体的配備

2016年度から2025年度にかけての体制強化方針に基づく巡視船・航空機等の整備予定は、巡視船等で20隻、有人航空機が17機となっている<sup>63</sup>。

巡視船等20隻の内訳は、①6,500トン級ヘリコプター搭載型巡視船（以下「PLH」という。）が3隻（2隻が配備済み、1隻は2021年11月配備予定）、②6,000トン級PLHが3隻（1隻が配備済み、2隻が建造中）、③3,500トン級大型巡視船（以下「PL」という。）が6隻（1隻が配備済み、2隻が建造中、3隻が2022年度予算概算要求における要求）、④1,500トン級PLが5隻（2隻が配備済み、2隻が建造中、1隻が2022年度予算概算要求における要求）、⑤大型測量船が2隻（2隻とも配備済み）、⑥大型練習船が1隻（建造中）である。

有人航空機17機の内訳は、①新型ジェット機が1機（建造中）、②中型ジェット機が3隻（2隻は配備済み、1隻は建造中）、③中型プロペラ機が1隻（建造中）、④中型ヘリコプターが3隻（2隻は建造中、1隻は2022年度予算概算要求における要求）、⑤PLH搭載ヘリコプターが9隻（4隻が配備済み、5隻が建造中）である。

このほか、海保は、2022年度予算概算要求で無操縦者航空機（シーガーディアン）を1機要求している。同機はいわゆる大型ドローンであり、操縦者を乗り組ませないで、地上のコントロール施設から衛星を介した無線等により遠隔で操縦でき、24時間以上の昼夜を問わない広域の監視警戒が可能とされる<sup>64</sup>。

<sup>62</sup> 海洋基本計画（平成30年5月15日閣議決定）においても、海保については体制強化方針に基づき、着実に海上法執行能力の強化を図っていくこととし、特に、尖閣領海警備体制の強化等については、緊急的に整備を進めることとしている。

<sup>63</sup> 海保「令和4年度海上保安庁関係予算概算要求概要」（2021.8）11頁

<sup>64</sup> 海保「令和4年度海上保安庁関係予算概算要求概要」（2021.8）13頁

### (3) 最近の中国公船の活動に対する対応

2021年2月に海警法が施行されたことで、中国公船の動きが注目される場所であるが、海保は、その動きに大きな変化はないとしている<sup>65</sup>。

海保は、中国公船への対応に当たっては、常に相手隻数よりも多い巡視船を配備するとしており<sup>66</sup>、その状態が維持されていくことで、中国公船が尖閣諸島周辺の我が国領海に侵入して日本漁船に接近する場合、海保の巡視船が領海からの退去要求を繰り返し実施するとともに、日本漁船の保護の観点から漁船の周囲に巡視船を配備して漁船の安全を確保することが可能となっているとしている<sup>67</sup>。

また、海保は、尖閣諸島周辺海域の領海警備を円滑に実施していくため、自衛隊との間では、捜索救助や海賊対処の共同運用に加え、各種共同訓練等を実施し連携を深めており、不審船に係る共同対処訓練を実施しているとしている<sup>68</sup>。

我が国の領海警備体制の強化が今後とも図られ、中国の出方にも大きな変化がなければ、当分の間、海保による対応は問題なく行われるのではないかと思われる。

しかし、海警は、通常海軍艦艇が装備する76ミリ砲を備えた約1万トンを超える世界最大級の公船を保有しており、これを巡洋艦並みとする指摘もある<sup>69</sup>。尖閣諸島周辺海域では軍艦並みの大型の武器を搭載した船舶の確認はされていないが<sup>70</sup>、前述したグレーゾーン事態関係閣議決定のうち①の閣議決定では、外国公船はその対象とされていない<sup>71</sup>。切れ目のない十分な対応を確保するのであれば、軍艦と同等の実力を持つ外国公船が我が国の領海又は内水で無害通航でない航行を行った場合、海保が第一義的に対応するという方針を今後も継続して問題はないのだろうか。最近の法改正により、海警それ自体が軍事組織としての性格を強めてきており、海警等の最近の動向を踏まえ、グレーゾーン事態関係閣議決定に追加すべき事項がないかを再点検すべきではないだろうか。

## 6. 今後の課題

### (1) 海保の特質や自衛隊による海上警備行動の国際的周知

日米間で尖閣諸島が日米安保条約第5条の適用範囲であると確認された今、坂元名誉教授は、中国は純然たる平時でも有事でもないグレーゾーンの事態での行動を模索し、そこで海保や自衛隊が最初に武力行使を行ったと主張できる状況をつくりたいと考えていると指摘している。そのような状況を防ぐためには、海上保安庁法第25条<sup>72</sup>の存在を国際的に広く発信し、海保はその機能が法執行活動に限定された文民の警察機関であることを周知させる必要があり、それにより、海保が仮に武器の使用に至ったとき、法執行活動におけ

<sup>65</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第18号14頁(2021.5.21)

<sup>66</sup> 同上

<sup>67</sup> 第204回国会参議院外交防衛委員会議録第7号8頁(2021.4.15)

<sup>68</sup> 第204回国会衆議院安全保障委員会議録第2号3頁(2021.4.6)

<sup>69</sup> 第204回国会参議院国際経済・外交に関する調査会議録第4号9頁(2021.4.14)

<sup>70</sup> 第204回国会参議院外交防衛委員会議録第7号7頁(2021.4.15)

<sup>71</sup> 第189回国会衆議院外務委員会議録第11号8頁(2015.5.20)

<sup>72</sup> 海上保安庁法第25条は、同法のいかなる規定も海保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している。

る武器の使用であるとの推定が働くことが大事であるとしている。また、自衛隊の海上警備行動についても法執行活動であることを国際的に周知させる必要があるとしている<sup>73</sup>。

小谷教授も、自衛隊の海上警備行動について中国や米国における認知が進んでいないことの事例を示した上で、様々なチャンネルを通じて、中国側に海上警備行動について説明をするとともに、米国を含む周辺諸国に対しても、我が国の海上警備行動について事前に理解してもらうことが大事ではないかと指摘している<sup>74</sup>。

## (2) 海上民兵への対応

グレーゾーン事態で懸念されるべき存在として、海上民兵を挙げておきたい。

海上民兵は、漁民、離島住民、退役軍人などの民間人を動員して利用する予備的軍隊であり、村、町、都市、企業などを単位として組織されており、南シナ海では、戦闘を行うことなく中国の政治目標を達成するための実力行使活動における主要な役割を担っているとされる<sup>75</sup>。また、海上民兵の中には、強力な船体と弾薬庫を備えた大型漁船を有し、商業的な漁業活動とは別に給料が支払われている職業軍人並みの部隊もあるとされる<sup>76</sup>。

我が国周辺における海上民兵の活動事例としては、前述した 2016 年 8 月の大規模な尖閣諸島周辺海域への中国漁船団の接近が挙げられる。しかし、尖閣諸島周辺海域は、E E Zにおける日中間の漁業の取締りを定めた日中漁業協定において、日中双方が互いの漁船を取り締まらない北緯 27 度以南の海域に含まれることから<sup>77</sup>、領海侵入をしないう限りは、中国漁船が同海域で違法操業も含め不審な活動を行っても直接取り締まることはできないこととされている<sup>78</sup>。

フィリピン政府は、2013 年に南シナ海を巡る同国と中国との間の紛争に関する国連海洋法条約に基づく仲裁手続を開始したが、それに対する仲裁裁判所の最終的な仲裁判断が 2016 年 7 月になされている。その中で、中国当局が中国漁船を護衛しつつ、ミスチーフ礁などフィリピンの E E Z 内でその操業を停止させなかったのは、E E Z 内の沿岸国の権利に妥当な考慮を払うことを義務付ける国連海洋法条約第 58 条第 3 項に違反していると結論付けられたが、ここで注目すべき点は、同裁判所が、中国漁船団が中国公船に護衛・保護されるだけでなく、政府により組織化と連携がなされたものと判断した点である<sup>79</sup>。中国は、中国版 G P S 「北斗」を利用して自国漁船の活動を全て把握し、指示しているともされる<sup>80</sup>。海上民兵を送り込む行為は、国連憲章に抵触する性質の政策手段であり、中国漁船

<sup>73</sup> 第 204 回国会参議院国際経済・外交に関する調査会会議録第 4 号 3 頁 (2021. 4. 14)

<sup>74</sup> 第 204 回国会参議院国際経済・外交に関する調査会会議録第 4 号 10 頁 (2021. 4. 14)

<sup>75</sup> Office of The Secretary of Defense “Military and Security Developments involving the People’s Republic of China 2020” 1 Sep 2020, p. 71

<sup>76</sup> 防衛省『令和 3 年版防衛白書』(2021. 7) 29 頁

<sup>77</sup> 第 204 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 8 号 12 頁 (2021. 4. 20)

<sup>78</sup> 日中漁業協定においては、北緯 27 度以南の日本の E E Z 内では、中国漁船の違法操業等を海保や水産庁が発見した場合、現場付近の中国公船を通じて取り締まるのではなく、日中漁業共同委員会を通じて中国本土で取り締まる仕組みとなっている (第 187 回国会参議院農林水産委員会会議録第 3 号 15 頁 (2014. 11. 6))。

<sup>79</sup> Permanent Court of Arbitration “PCA Case N°2013-19 IN THE MATTER OF THE SOUTH CHINA SEA ARBITRATION” 12 July 2016, p. 296~297

<sup>80</sup> 『北海道新聞』(2021. 3. 5)

団が海上民兵と関係がないのであれば、中国は、客観的に事実を示して関係国の懸念を払拭すべきという意見もある<sup>81</sup>。外国政府が深く関与することが疑われる漁船団については、仲裁裁判所の判断等を参考に純粋な漁業を営むものとは区別して、安全保障の観点から規制できるような国際的な仕組み作りが検討されるべきではないだろうか。

ところで、政府は、領海内で武装した外国漁船群が活動する事態が生じた場合、それを排除するために必要かつ合理的な範囲で対応することは、国際法上許容されるものであるとしているが<sup>82</sup>、海上民兵が相手国側の対応しやすい形で活動を展開するとは限らない。

例えば、坂元名誉教授は、中国公船や海上民兵を乗せた武装漁船は、武器の使用よりも前に体当たり戦術を仕掛けてくるおそれがあるとしている<sup>83</sup>。確かに、2010年9月の中国漁船による公務執行妨害事件では、1隻の中国漁船の体当たりによって2隻の海保の巡視船に被害が出て、1隻は約1か月半、1隻は約3か月以上を修理に要した<sup>84</sup>。また、船体損傷を防ぐ防舷物を施した規制能力強化型巡視船（新PS型）の導入も進むが、同教授は大規模化した中国公船の体当たり戦術についても対処することが重要としている<sup>85</sup>。

### （3）尖閣諸島の領有権が我が国にのみ帰属することの重要性

2020年11月の日中外相会談の合間で開かれた共同記者会見において、王毅中国国務委員兼外交部長は、尖閣諸島に関して、日本側の所属不明の漁船が繰り返し同周辺海域に侵入することに対して中国側はやむを得ず必要な対応をしていることを「事実」とし、中国の主権を断固として守るとした上で、①日中双方が達した「四つの原則的共通認識」の遵守、②敏感な海域において事態を複雑化させる行動の回避、③問題が起こった場合は、迅速な意思疎通と適切な処理の3点を希望する旨の発言を行った<sup>86</sup>。

日本が所属不明の漁船を尖閣諸島周辺海域に侵入させ、事態を複雑化させているとする発言は、2021年4月の中国外交部の定例記者会見でも行われており<sup>87</sup>、これらは、尖閣諸島の領有権主張のためのプロパガンダ活動の一つではないかと思われる。

また、王外交部長の発言にあった「四つの原則的共通認識<sup>88</sup>」とは、2014年11月に楊潔篪国務委員（当時）と谷内正太郎国家安全保障局長（当時）との間で「日中関係の改善に向けた話し合い」として、当時の日中間で現状一致できるものをまとめて公表した文書を指している<sup>89</sup>。この文書は、戦略的互惠関係の発展、歴史の直視等による政治的困難の克服、政治的相互信頼関係の構築など意見が一致した四つの文章を並べるが、3番目は「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

<sup>81</sup> 松尾聡成「南シナ海の比中係争地に中国漁船の集団—比政府、『主権の侵害』と抗議—」（海上自衛隊幹部学校コラム 195 2021/04/21）〈[https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/assets/pdf/column195\\_01.pdf](https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/assets/pdf/column195_01.pdf)〉

<sup>82</sup> 第204回国会衆議院安全保障委員会議録第2号12頁（2021.4.6）

<sup>83</sup> 第204回国会参議院国際経済・外交に関する調査会会議録第4号9頁（2021.4.14）

<sup>84</sup> 第176回国会衆議院外務委員会議録第4号18頁（2010.11.12）

<sup>85</sup> 第204回国会参議院国際経済・外交に関する調査会会議録第4号9頁（2021.4.14）

<sup>86</sup> 『人民網日本語版』（2020.11.26）〈<http://j.people.com.cn/n3/2020/1126/c94474-9791144.html>〉

<sup>87</sup> 『人民網日本語版』（2021.4.16）〈<http://j.people.com.cn/n3/2021/0417/c94474-9840199.html>〉

<sup>88</sup> 『人民網日本語版』は、「日中関係の改善に向けた話し合い」の四つの項目を各報道で「四つの原則的共通認識」と表現している。

<sup>89</sup> 第187回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号7頁（2014.11.13）

有していると認識し、対話と協議を通じて、情勢の悪化を防ぐとともに、危機管理メカニズムを構築し、不測の事態の発生を回避することで意見の一致をみた<sup>90</sup>としており、「尖閣諸島」と明記がなされたことで、当時、国会でも我が国の尖閣諸島に関する領有権の争いはないとする従来の主張と異なるのではないかと懸念され議論となった。

2014年11月11日の記者会見で岸田文雄外務大臣（当時）は、この項目に関し、尖閣諸島の我が国領空を含む「東シナ海防空識別区」の設定<sup>91</sup>や海底資源掘削等の東シナ海海域における様々な課題に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の認識が示されたものであるとし、尖閣諸島を巡る領有権の我が国の立場は不変である旨発言している<sup>92</sup>。この発言に対し、当時の駐日中国大使館報道官は、不満を表明し、尖閣諸島を中国の固有領土とした上で、「四つの原則的共通認識」の内容と精神は明確であり、緊張状態の原因は尖閣諸島での日本側の挑発行動である旨発言するなど<sup>93</sup>、当時から双方の認識に違いが見える。その後も、中国外交部は、尖閣諸島の領有権を主張した上で、「四つの原則的共通認識」の精神を遵守すべき旨の発言を繰り返している<sup>94</sup>。

確かに、「日中関係の改善に向けた話し合い」に書かれているように、日中双方が、対話と協議を通じて、情勢の悪化を防ぐとともに、危機管理メカニズムを構築し、不測の事態の発生を回避することは、極めて重要である。「日本国と中華人民共和国との間の平和友好条約」（日中平和友好条約）第1条においても、主権及び領土保全の相互尊重、相互不可侵、内政に対する相互不干渉、平等及び互惠並びに平和共存の諸原則の基礎の上に、日中両国間の恒久的な平和友好関係を発展させるとともに、相互の関係において、全ての紛争を平和的手段により解決し及び武力又は武力による威嚇に訴えない旨規定している。

しかし、日中双方に尖閣諸島の領有権を巡る見解の相違があることを認めてしまうと、最悪の事態としては、中国が尖閣諸島を台湾の一部の自国領としていることから、いわゆる台湾有事の際などに、我が国の尖閣諸島周辺の領海警備活動が、同条約の侵害行為に当たる内政干渉や領土侵攻であると捉えられ、中国側の武力行使の口実にされてしまうことが考えられる。

そうならないよう、政府は、日米「2+2」で表明した日本の領土をあらゆる手段で守るという決意をもって、尖閣諸島の領有権が我が国にのみ帰属し、中国にも台湾にも領有権を巡る争いは認められないということが、我が国及び全太平洋地域の平和と安定に直結しているということについて、国内外の理解を今以上に拡大・深化することが重要である。

（やまごし のぶひろ）

<sup>90</sup> 外務省ウェブサイト<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/c\\_ml/cn/page4\\_000789.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_ml/cn/page4_000789.html)>

<sup>91</sup> 「東シナ海防空識別区」とは、2013年11月23日に中国が尖閣諸島の我が国領空も含めた東シナ海の大部分の空域に一方的に設定したと公表した空域であり、当該空域を飛行する航空機は、中国国防部の定める規則に従うことを義務付けられ、これに従わない場合は中国軍による「防衛的緊急措置」の対象とされている。

<sup>92</sup> 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業ウェブサイト<[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11454275/www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4\\_000146.html#topic2](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11454275/www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4_000146.html#topic2)>

<sup>93</sup> 駐日中国大使館ウェブサイト<<http://www.china-embassy.or.jp/jpn/dsgxx/t1209940.htm>>

<sup>94</sup> 『人民網日本語版』（2020.5.12）<<http://j.people.com.cn/n3/2020/0512/c94474-9689463.html>>