

## V 海上警察機関の領海警備活動

上 田 貴 雪

本稿では、主要国において海上警察の機能を有する機関の概要を紹介するとともに、わが国で起こった不審船事件への対応に関連して、同

様の事態に遭遇した場合に、主要国のこれらの機関がどのような活動、対応をするかを紹介する。

### 1 海上警察機関の概要

国境警備を海軍と海上警察機関の両方が担当するという形式をとっている国（ドイツやフランスなど）と、主として海上警察機関が行っている国（アメリカなど）とがある。わが国は、現在のところ後者に近い形式をとっているといえる。

#### (1) イギリス

コーストガードとしては、運輸・地方自治体・地域省（Department for Transport, Local Government and the Regions : DTLR）所管の沿岸警備隊（Maritime and coastguard Agency）があり、海難救助、船舶の安全確保、海洋汚染の防止を主たる業務としている。不法侵入船に対しては、監視及び通報の権限のみが与えられている。不審船の取締りは、沿岸警備隊からの通報を受けた海軍（Royal Navy）が担当する<sup>(1)</sup>。

#### (2) アメリカ

コーストガード（U.S. Coast Guard）は、陸海空軍及び海兵隊とともに5つの軍（Armed Forces）のひとつと数えられているが、その任

務は、① 海上の安全確保：搜索及び救難、船舶の安全確保、国際的な流氷の監視、② 航路の安全確保：航路標識の管理、砕氷活動、橋梁の管理、船舶航行の管理、③ 海上治安警備：麻薬密輸の取締り、外国人移民の密航の取締り、排他的経済水域（EEZ）における違法な漁業の取締り、海洋天然資源法・条約の執行、一般的な海事法の執行、④ 国防：一般的な防衛活動、海上妨害活動の取締り、軍事的な環境対応活動、港湾運営・警備・防備、沿岸海域の管理、⑤ 天然資源の保護：海洋環境の保護、海洋天然資源保護法の執行、と幅広いものになっている。国防業務については、コーストガードはアメリカの海上防衛区域に対して第一義的な責務を負っており、港湾警備・防備、沿岸戦闘作戦等を通して、潜在的な脅威に対処している<sup>(2)</sup>。

これまで、平時には連邦運輸省（Department of Transportation : DOT）に所属して海上警備と船舶の安全確保を主たる業務とする一方、戦時には大統領命令に基づき、その艦艇・航空機などを海軍の指揮下としていた<sup>(3)</sup>が、2003年1月に発足した国土安全保障省（Department of Homeland Security : DHS）<sup>(4)</sup>再編計画に基づ

(1) 「領域警備強化 本社緊急提言」読売新聞ホームページ  
<<http://www.yomiuri.co.jp/teigen/1999/wothers.htm>>

(2) 米コーストガードホームページ<<http://www.uscg.mil>>、米国土安全保障省ホームページ<<http://www.dhs.gov/dhspublic/>>、渡辺一正「今日の米コースト・ガード」『世界の艦船』2000.1,p.188、海上警備研究会編『米国コーストガードの現状』海上保安協会、1979.12.

(3) 「軍事用語のミニ知識：米国沿岸警備隊」『軍事研究』2000.1,pp.170-171.

(4) 2001年9月の米国同時多発テロを受けて、「テロ防止に一元的に対応する組織が必要」との考えから提案された機関で、それまでいくつもの政府組織が分かれて担当していたテロ対策関連の機能を統合し、テロに効果的に対応することを目的とする。2002年11月に成立した国土安全保障省設置法案（Public Law 107-296）に基づき、(1) 国境・運輸の安全 (2) 緊急事態への対応 (3) 化学・生物・核兵器対策 (4) 情報分析・社会基盤防衛の4部局で構成される。なお、コーストガードは (1) に属する。（「米『国土安省』誕生へ」『毎日新聞』2002.11.20,夕刊）

き、2003年3月1日から同省に属することとなった<sup>(5)</sup>。

米軍をサポートするというコースト・ガードの国防上の任務は、1995年に国防省と運輸省の長官の間で取り交わされた覚書の中で明確にされており、以後、コーストガードは、平時の危機対処時においても、統合軍の一部として、国家安全保障上必要な行動が取れるようになった。1995年の覚書において、コーストガードに割り振られたのは、海上における妨害活動の取締り、港湾警備・防備、環境保護活動といった任務であるが、実際の任務は、海上封鎖や平時の臨検に留まらず、中東、地中海、西太平洋の各艦隊並びにNATO軍との連携行動まで含まれている。

コーストガードは、隊員約3万8,000人のほか、予備隊員約8,000人、補助人員約3万5,000人で構成される。装備面では、巡視船、巡視艇のほか、主に救難用に使われる小艇約1,400隻、航空機211機（固定翼機68機、ヘリコプター136機）を保有する。

### (3) ドイツ

海上保安を一元的に所掌している機関はなく、以下のように連邦国境警備隊（Bundesgrenzschutz）、州（Land）の水上警察、その他複数の機関が、状況に応じて担当している<sup>(6)</sup>。

- ・航行安全、流出油回収、浮標設置など…連邦交通・建設・住宅省（BMVBW）
  - ・不審船担当…沿岸部は州（Land）の水上警察、国境地域における取締りは連邦国境警備隊
  - ・国境警備…連邦国境警備隊の海上部隊（Bundesgrenzschutzamt See）
  - ・漁業関係法令違反船の取締り…農林省
  - ・関税（禁止品の密輸など）…大蔵省
  - ・麻薬関係…連邦交通・建設・住宅省のLS22課および連邦国境警備隊
- このうち連邦国境警備隊は、連邦の国境警備

（国境の監視、国境での人の捕捉など）や出入国に伴う審査活動を行う機関として設けられたものであり、職員661人（うち警察執行官吏580人）で構成されている。

連邦国境警備隊内には、海上警備を担当する海上部隊が設けられている。この部署の任務は、密入国防止等の国境警備のほか、海域の監視、航行取締り、海難救助及び捜索であり、日本の海上保安庁と共通する部分も多い。なお、連邦国境警備隊法第6条により、公海上（国家の領海又は内水に含まれない海洋部分）での活動も認められている<sup>(7)</sup>。

国境警備隊の武器使用については、「連邦執行官吏の公権力行使における直接強制に関する法律」第11条（1）によって、停止命令を受け入れず逃走する者に対する武器の使用が認められている<sup>(8)</sup>。

### (4) フランス

コーストガードのような組織は存在せず、海軍（la Marine nationale）が、水路測量、航海情報、海洋汚濁防止等の公役務の執行を所掌している。領海警備を含めて海上警察活動については、海軍の他にも、海上憲兵隊、海事局、税関といった機関が関わっており、必要な調整は、首相を長とする「海洋問題事務局（SECMAR）」が図る仕組みになっている。海軍と海事局については、特に連携が密接に図れるよう行政組織上の工夫がなされている。

海上警察活動の中の沿岸警察業務については、港内と港外に分けて規定される。港内の警察権限は、基本的に当該港に関する管理権限を持つ行政官庁により執行され、自治港（ports autonomes）については港長が、地方港（ports décentralisés）については県会議長が、国益港（ports d'intérêt national）については知事が、港湾の保全と管理に関する警察権限を行使する<sup>(9)</sup>。港外については、1986年1月3日の「沿岸域

(5) Department of Homeland Security "DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY REORGANIZATION PLAN" (2002.11.25), p.3.

(6) 『国際的海上保安業務の推進事業報告書 先進諸国海上保安体制調査：ドイツ』平成11年度海上保安協会, pp.14-15.

(7) 村上啓造「海上における警察活動」『海と川をめぐる法律問題』河中自治振興財団, 1996, pp.66-72.

(8) 村上啓造「領海警備」『警察政策』4巻1号, 2002, pp.199-200.

(9) 自治港…港湾法典（Code des ports maritimes）に基づいて設置された公施設（établissement public）が運営。

国益港…国が設置し、所有権を有する港であるが、運営は商工会議所に委託されている。

地方港…1980年代に行われた地方分権により、地方自治体に運営が委ねられた港。

（「主要国運輸事情調査報告書 フランス」運輸政策研究機構, 2003.2

<[http://www.jterc.or.jp/koku/shyokoku/eu\\_cont.htm](http://www.jterc.or.jp/koku/shyokoku/eu_cont.htm)>

の整備・保護・利用に関する法律（沿岸法）」第31条の規定により、市長による市町村警察の権限が及ぶのは原則として水際線（低潮線）までで、その外側は国（海軍軍管区司令官）の管轄とされている<sup>(10)</sup>。

### （5）イタリア

運輸・海運省に属する港湾監督事務総司令部（Comandante Generale del Corpo dell'Capitan）の任務には、大きく分けて、① 軍事業務：沿岸水域のパトロール、不審船の監視、② 海上安全及び警察業務：海上における捜索救助、船舶航行の安全及び海上交通の監視など、③ 国際的業務：地中海における漁業監視業務、④ 行政的業務：プレジャーボートの取扱事務文書類の管理など、の4種があり、①の機能が領海警備に当たるといえる。約9100人の人員で構成され、船艇約350隻、飛行機12機、ヘリコプター4機を保有する<sup>(11)</sup>。

行政警察（CARABINIERI）も海上部隊を有している（1969年創設）。距岸3マイル以内と内水面において権限を行使し、港湾施設の監視、麻薬類の密輸及び船舶の違法な通航の予防及び鎮圧を任務とする<sup>(12)</sup>。

### （6）ノルウェー

海上における安全、秩序の維持を一元的に管理している機関はない。

コーストガード（Royal Norwegian Coast Guard）は、従来海軍が所掌していた漁業監視業務などを担当する機関として設立され、約800人が要員として所属している。警察権限としては、漁船に対する立入検査権限及び逮捕、連行、捜査の権限がある。また、一般的な海上犯罪の取締りに対しても、船艇・航空機の提供などを通して支援している。この業務のために、以下の装備を有している<sup>(13)</sup>。

- ・北部コーストガード艦隊（基地：ソルトランド）…船艇23隻
- ・南部コーストガード艦隊（基地：ラクセバグ）…船艇7隻
- ・航空機2機
- ・海軍用ヘリコプター（Lynx）6機

### （7）韓国

海域の警備、海上犯罪の捜査等は、海洋警察庁が担当している（主な任務：管轄海域の警備、海難救助、海上犯罪の捜査、海上汚染の監視及び防除、特定海域の漁労保護）<sup>(14)</sup>。海洋警察庁は総員7,229人で構成されており、うち警察官は3,796人、戦闘警察3,027人である<sup>(15)</sup>。

海上での武器の使用条件については、「警察官職務執行法」第11条に定められている。また、「韓国領海法」では外国船の「無害でない」通航を定義し（第5条第2項）、これに違反する船舶に対しては、停船、捜索、拿捕その他必要な命令ができることを定めている（第6条）<sup>(16)</sup>。

### （8）中国

辺防管理局は国境警備、犯罪取締り、出入国管理、消防の業務を担当している。

交通部海事局は、港務監督局及び船舶検査局が統合されて1999年に設置された。捜索救助、海洋汚染への対応、水路業務など、日本の国土交通省海事局の業務と海上保安庁の警備以外の業務をあわせた分野を所掌している<sup>(17)</sup>。

### （9）ロシア

陸上及び海上における国境警備は、連邦保安省に設置された連邦国境警備庁が担当している（空域及び海面下の国境警備は連邦国防省の担当であり、それぞれ防空軍、海軍が行う）。人員は国境警備庁全体で約21万4,000人、海洋警備局を含む海洋警備機関全体の装備は警備艦約240

(10) フランス海軍ホームページ<<http://www.defense.gouv.fr/marine>>、橋本博之「海上警察の法概念の比較法的検討—フランス法を素材に—」『海上保安国際紛争事例の研究』1号、1999、p.12、『国際的海上保安業務の推進事業報告書 先進諸国海上保安体制調査：フランス、イタリア』平成10年度、海上保安協会、pp.11-18。

(11) 海上保安協会 前掲注10、pp.50-55。

(12) 廣瀬 肇「イタリアの海上保安制度」『海保大研究報告 法文学系』43巻2号、1997、pp.120-110。

(13) 『国際的海上保安業務の推進事業報告書 先進諸国海上保安体制調査：ノルウェー、オランダ』平成8年度、海上保安協会、pp.9-15

(14) 「世界の主な海上保安機関」『海上保安レポート2002』海上保安庁、2002、pp.92-93。

(15) 『近隣諸国海上保安体制調査：大韓民国』海上保安協会、1996.3、p.29。

(16) 廣瀬 肇「海上警察機関による武器の使用に関する一考察」『海保大研究報告 法文学系』46巻1号、2000、pp.79-97。

(17) 海上保安庁 前掲注14、pp.92-93。

隻、警備艇約650隻など約1,000隻に及ぶ<sup>(18)</sup>。

ロシアでは、国境警備庁の艦船勢力以外に海洋の取り締まり勢力はない。そのため国境警備庁には、大陸棚、排他的経済水域、内水及び領海での海上犯罪すべてについて、操作取り締まりの権限が与えられている<sup>(19)</sup>。

ロシア連邦国境法<sup>(20)</sup>第35条では、国境警備に際して武器使用の要件を定めている。これによると、法律で定められた規則に違反して国境を横断している者、航空機、海洋船舶その他の輸送手段に対して、違法行為の中止又は侵犯者の拘留が他の手段によっては不可能な場合などに武器の使用が認められているが、武器を使用する前には、原則として武器使用の警告及び警告射撃を行わなければならないとされている。

#### (10) 日本

海上警察機関としての役割は海上保安庁が担っており、領海警備も主に海上保安庁が担当している。海上保安庁の業務は、このほかに密輸取締り、漁業監視、海難救助、海洋環境の保全、航路の安全確保などがある。平成14年度の定員は総数1万2,255人であり、うち船艇、航空機に従事する者が6,304人となっている。船艇521隻、航空機29機、ヘリコプター46機を保有し<sup>(21)</sup>、海上自衛隊とあわせると装備の面では世界最大級ともいわれている<sup>(22)</sup>。

海上保安庁法により、領海内において「無害でない」通航を行う外国船舶が、再三の停止命令にも応じず逃走を続けている場合で、他に手段がない場合に限り、武器の使用ができる（第20条第2項）。

以上をまとめると、表1のようになる。

表1 主要国のコーストガードの主な任務及び権限

国	沿岸警備を主に所掌する機関	主な任務	権限 (特に不審船に対する権限)
イギリス	沿岸警備隊 (Maritime and coastguard Agency)	海難救助、船舶の安全確保、海洋汚染の防止	不法侵入船に対しては、監視及び通報の権限のみ。取締りは海軍 (Royal Navy) が担当。 武器の使用については、交戦規定 (ROE) によって定められている。
アメリカ	コーストガード (US Coast Guard)	海上治安警備、船舶の安全確保、海洋環境の保護、航路の安全確保、米軍をサポートする国防活動	武器使用については、威嚇射撃・船体射撃など、軍隊並みの権限が認められている。
ドイツ	連邦国境警備庁 (Bundesgrenzschutz) の海上警備を担当する部門 (Bundesgrenzschutzamt See)	海域の監視、航行取締り、海難救助及び捜索	停止命令を受け入れず逃走する者 (船舶) に対する武器の使用が認められている。

(18) 小川哲也「ロシア連邦連邦国境警備庁とその改革 (その1)」『海上保安大学五十周年記念論文集』海上保安大学校, 2002, pp.45, 50.

(19) 小川哲也「ロシア連邦連邦国境警備庁とその改革 (その2)」『海保大研究報告 法文学系』47巻1号, 2002, pp.126-90.

(20) 「ロシア連邦法律リスト」(『ロシア研究別冊』2号) 掲載の和訳による

(21) 海上保安庁 前掲注14, pp.90,95-96.

(22) 宇垣大成「巡視船・航空機の装備性能はこれでよいのか」『世界の艦船』1999.8, pp.82-85.

## 1 海上警察機関の概要

国	沿岸警備を主に所掌する機関	主な任務	権限 (特に不審船に対する権限)
フランス	<ul style="list-style-type: none"> <li>海軍 (la Marine nationale)、海上憲兵隊 (la gendarmerie maritime)</li> <li>Centre Régional Opérationnel de Surveillance et Sécurité (CROSS、海事局の執行機関)</li> </ul>	<p>海軍は海上警察活動のほか、水路測量・航海情報・海洋汚濁防止などの業務を行う。</p> <p>CROSSは日本の海上保安庁に当たり、海上での法執行活動全般を行う。</p>	<p>沿岸部 (低潮線まで) の警備は、市町村警察など行政官庁が担当。海軍は低潮線の外側の警備にあたる。</p> <p>船長が検査の受け入れ又は行先の変更を拒否する場合は、指揮官又は艦長は、この船に対して、警告ののち、武力行使を含めた強制措置をとることができる。</p>
イタリア	<ul style="list-style-type: none"> <li>港湾監督事務総司令部 (Comandante Generale del Corpo dell'Capitan)</li> <li>行政警察 (Carabinieri) の海上部隊</li> </ul>	<p>港湾監督事務総司令部は、不審船の監視、船舶航行の安全及び海上交通の監視、海上救難などを行う。</p> <p>Carabinieriは、治安維持活動に従事し、テロリストや武装工作員の侵入などにも対処する。</p>	<p>領海及び領土に対する侵犯事案が起こった場合、軍はこれに対処せず、財務警察やCarabinieriが対応することとされている<sup>(23)</sup>。</p>
ノルウェー	コーストガード (Royal Norwegian Coast Guard)	漁業監視業務、海上犯罪の取締りへの支援 (船艇・航空機の提供)	漁船に対する立入検査権限及び逮捕、連行、捜査の権限がある。
韓国	海洋警察庁	管轄海域の警備、海難救助、海上犯罪の捜査、海上汚染の監視及び防除、特定海域の漁労保護	「韓国領海法」で定める「無害でない」通航を行う外国船舶に対して、停船、捜索、拿捕その他必要な命令ができる。
中国	<ul style="list-style-type: none"> <li>公安部边防管理局</li> <li>交通部海事局</li> </ul>	<p>边防管理局は国境警備、犯罪取締り、出入国管理、消防の業務を担当している。</p> <p>交通部海事局は、捜索救助、海洋汚染への対応、水路業務など、日本の国土交通省海事局の業務と海上保安庁の警備以外の業務を合わせた分野を所掌している。</p>	<p>領海内における犯罪には、边防管理局が対応する。</p> <p>また、税関職員武器警備機材使用規則第4条により、税関職員にも密輸犯罪を防ぐための武器の使用が認められている<sup>(24)</sup>。</p>
ロシア	<p>国境警備庁海洋警備局 (Federal Border Service)</p> <p>海面下については海軍が担当</p>	国境地帯、国境通過地点、ロシア連邦領水内における人・輸送手段の文書・貨物の検査	<p>国境体制を侵犯した民間船舶を停船させ、臨検、拿捕し、港に回航することができる。</p> <p>国境法に違反する者に対する武器の使用も認められているが、偶然又は不可抗力により国境を越えたものに対する武器の使用は認められていない。</p>
日本	海上保安庁	密輸取締り、領海警備、漁業監視、海難救助、海洋環境の保全、航路の安全確保	領海内において「無害でない」通航を行う外国船舶が、再三の停止命令にも応じず逃走を続けている場合で、他に手段がない場合に限り、武器の使用ができる。

(出典) 『海上保安レポート2002』 pp.92-93、ほか<sup>(25)</sup>より作成。

(23) 岩下 剛「いわゆる『領域警備』概念について」『警察学論集』54巻12号、2001.12、p.26.

(24) 廣瀬 前掲注16、pp.84-86.

(25) 注1～24で列挙した資料。

## 2 主要国における不審な船舶への対応

領海内に不審な船舶を発見した場合、諸外国ではどのような対応を取るかについて、以下で見てみよう。

海洋法に関する国際連合条約（以下、国連海洋法条約）では、同条約を批准した沿岸国に対して、自国の領海内において無害でない通航（第19条第2項で定義）<sup>(26)</sup>を行う船舶を取り締まるための法令を制定する権限を与えている（第25条）<sup>(27)</sup>。また沿岸国には、無国籍船などの不審な外国船舶に対する臨検の権利（第110条）<sup>(28)</sup>や、自国の法令に違反したとみられる船舶を第三国の領海に入るまで追跡する権限<sup>(29)</sup>が与えられている（第111条）。これらの規定は、無害でない通航を行う船舶を取り締まるための各国の国内法に反映されている。

## (1) イギリス

イギリスやアメリカでは、海上において密航船又は密輸船が通常行うような活動形態（海上での漂泊など）をとることを禁じ、これに違反した船舶を臨検その他の措置の対象とする、いわゆる「ホバリング・アクト（hovering act）」という法制度を設けている。船舶の通航が沿岸国にとって有害か無害かに関わらず、沿岸の一定の範囲における船舶の徘徊自体を禁じたものである。

1876年に制定された関税法（Customs Consolidation Act 1876）では、沿岸から一定の距離において積荷の積み卸しを行った場合、船舶の国籍にかかわらず処罰されることが定められている<sup>(30)</sup>。

武力の行使については、ROE（Rule of Engagement：交戦規定）に基づくこととされ

(26) 国連海洋法条約（平成8年条約第6号）第19条第2項（『海上保安六法 平成13年版』成山堂, 2001, p.1328.）

「外国船舶の通航は、当該外国船舶が領海において次の活動のいずれかに従事する場合には、沿岸国の平和、秩序又は安全を害するものとされる。

- (a) 武力による威嚇又は武力の行使であって、沿岸国の主権、領土保全若しくは政治的独立に対するもの又はその他の国際連合憲章に規定する国際法の諸原則に違反する方法によるもの
- (b) 兵器（種類のいかんを問わない。）を用いる訓練又は演習
- (c) 沿岸国の防衛又は安全を害することとなるような情報の収集を目的とする行為
- (d) 沿岸国の防衛又は安全に影響を与えることを目的とする宣伝行為
- (e) 航空機の発着又は積込み
- (f) 軍事機器の発着又は積込み
- (g) 沿岸国の通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令に違反する物品、通貨又は人の積込み又は積卸し
- (h) この条約に違反する故意のかつ重大な汚染行為
- (i) 漁獲活動
- (j) 調査活動又は測量活動の実施
- (k) 沿岸国の通信系又は他の施設への妨害を目的とする行為
- (l) 通航に直接の関係の有しないその他の活動」

(27) 国連海洋法条約第25条第1項（前掲『海上保安六法 平成13年版』, p.1329.）

「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。」

(28) 国連海洋法条約第110条第1項（前掲『海上保安六法 平成13年版』, p.1351.）

「条約上の権限に基づいて行われる干渉行為によるものを除くほか、公海において第95条及び第96条の規定に基づいて完全な免除を与えられている船舶以外の外国船舶に遭遇した軍艦が当該外国船舶を臨検することは、次のいずれかのことを疑うに足りる十分な根拠がない限り、正当と認められない。

- (a) 当該外国船舶が海賊行為を行っていること。
- (b) 当該外国船舶が奴隷取引に従事していること。
- (c) 当該外国船舶が許可を得ていない放送を行っており、かつ、当該軍艦の旗国が前条の規定に基づく管轄権を有すること。
- (d) 当該外国船舶が国籍を有していないこと。
- (e) 当該外国船舶が、他の国の旗を掲げているか又は当該外国船舶の旗を示すことを拒否したが、実際には当該軍艦と同一の国籍を有すること。」

(29) 国連海洋法条約第111条（前掲『海上保安六法 平成13年版』, pp.1351-1352.）

第1項「…この追跡は、外国船舶又はそのボートが追跡国の内水、群島水域、領海又は接続水域にある時に開始しなければならない。また、中断されない限り、領海又は接続水域の外において引き続き行うことができる。領海又は接続水域にある外国船舶が停船命令を受ける時に、その命令を発する船舶も同様に領海又は接続水域にあることは必要でない。…」

第3項「追跡権は、被追跡船舶がその旗国又は第三国の領海に入ると同時に消滅する。」

(30) 村上 前掲注8, pp.200-202.

ている<sup>(31)</sup>。なお、ROEの内容は公表されていない。

### (2) アメリカ

コーストガードや政府艦船が、自国の権利を侵した疑いのある船を排他的経済水域内で確認した場合、

- ・ 臨検のため、明確な手段で停船命令
- ・ 船舶の前方に威嚇射撃
- ・ 乗員に被害が及ばない船体部分（マストなど）に威嚇射撃

の順に対処することになっている。なお、それでも停船しない場合は、撃沈させることもできる。

アメリカ領海外の航海海域においても、アメリカ法令の管轄内である限り、コーストガードは外国船舶の臨検を行うことができる<sup>(32)</sup>。

### (3) ドイツ

ドイツでは、自然災害や集団的安全保障などの他、警察力を持って対処することが不可能な場合に限り、軍隊による対応が認められるとされており、領海及び領土への侵入があった場合は、第一に連邦国境警備隊が対処することとなっている<sup>(33)</sup>。

国境警備における武器の使用については、「連邦執行官吏の公権力行使における直接強制に関する法律」第11条において、停止命令に応じない者に対して使用することができるほか、口頭による命令が理解されない場合に、これに代えて警告射撃を行うこともできると定められている<sup>(34)</sup>。

### (4) フランス

「海上における国の検査権行使の方式に関する法律（Loi relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer）」（1994年7月15日法律第94-589号）、「海上における強制措置及び武力の行使の方式に関するデクレ（Décret relatif aux

modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer）」（1995年4月19日デクレ第95-411号）に基づく<sup>(35)</sup>。

法律第94-589号第7条では、「船長が検査の受け入れ又は行先の変更を拒否する場合は、指揮官又は艦長はこの船に対して、警告ののち、武力行使を含めた強制措置をとることができる。」と定められている。

デクレ第95-411号第2条には、警告射撃の手順が定められている。

警告射撃はpréfet maritime又は海外政府の代表により許可される。関係する大臣に報告したのち、国旗掲揚命令（tir de semonce）、船首の前方に向けて3度の停船射撃の順に行う。この一連の射撃は、当該船舶に停船又は行先の変更を求める警告ののちに行われ、目に見える方法、無線による方法、音による方法のすべてによって伝えられる（transmises par tous moyens visuels, radioélectriques ou acoustiques）。

船長が警告に従わない場合は、船長の拘束を目的とする武力行使や船体への射撃も認められる。船体への射撃にあたっては、首相の許可が必要となる（第3条）。

### (5) 韓国

「韓国領海法」第5条において、外国船舶の有害通航について定義し、同条の定義のいずれかに該当する場合は「大韓民国の平和、公共秩序又は安全保障を害するものとみなす」旨を明記している。

海洋警察庁や海軍が、有害通航船舶の領海侵入を確認した場合は、拡声器や発煙筒で警告し、これに応じない場合は警告射撃を行う。武器使用の要件は「警察官職務執行法」第11条に定められており、正当防衛及び緊急避難にあたる場合、重大な罪を犯した者を逮捕するためにほかに手段がない場合などを除いて、人に危害を与えてはならないこととされている。但し、相手が攻撃した場合は応戦するのが通例である<sup>(36)</sup>。

(31) 「各国はこう動く 停船しなければ撃沈…」『産経新聞』2001.12.26.

(32) 『産経新聞』前掲注31

(33) 岩下 前掲注23, pp.22-23.

(34) 村上 前掲注8, pp.197-200.

(35) 橋本 前掲注10, pp.1-21.

(36) 廣瀬 前掲注16, pp.81-83.

## (6) 中国

領海及び接続水域法第8条では、中国政府は領海に対する無害でない通航を防止するために、あらゆる必要な措置を講ずる権限を有することを定めている。また、国防法第26条においては、国家は国境防衛、海洋の防衛及び防空に努め、領土、内水、領海、領空の安全を保つことを定めている。これらの規定が国家としての基本的な方針といえる。

「中華人民共和国人民警察法」第10条では、緊急事態において警告による効果がない場合に武器の使用を認めている<sup>(37)</sup>。

## (7) ロシア

ロシア国境法第35条では、国境警備の際の武器と兵器の使用について定めており、ロシア連邦領内への武力進攻に対抗する場合のほか、国境を違法に横断した者、航空機、船舶その他輸送手段に対して、違法行為を他の手段によって

抑止することができない場合にも武器と兵器の使用を認めている。

領海・排他的経済水域を航行している不審船に対しては、国境警備庁が追跡し、停止させる（ロシア国境法第35条）。停止しない場合は警告を発した上で威嚇射撃を行い、それにも応じない場合は、国境警備庁地方本部の許可を得て船体射撃を行う。なお、非常事態においては船長の判断で船体射撃を行うこともでき、やむを得ない場合は撃沈させることもある<sup>(38)</sup>。

多くの国では、領海内のみならず、排他的経済水域内や公海上においても状況によっては船体への射撃を認め、これによって相手船舶に危害を与えた場合も射撃行為について責任を問わないとしている<sup>(39)</sup>。

不審な船舶への対応について、各国の根拠法令を挙げると、表2のようになる。

表2 主要国海上警察機関による武器使用の根拠法令

国	根拠法令
イギリス	・ ROE (Rule of Engagement : 交戦規定) に基づく
アメリカ	・ 14USC § 637 「停船措置：船舶射撃に対する免責」 (stopping vessels ; immunity for firing at or into vessel)
ドイツ	・ 「連邦執行官吏の公権力行使における直接強制に関する法律」 第8～14条。特に国境事務における武器使用について第11条(1)
フランス	・ 「海上における国の検査権行使の方式に関する法律」 (1994年7月15日 : Loi N 94-589) 第7条 ・ 「海上における強制措置及び武力の行使の方式に関するデクレ」 (1995年4月19日 : Décret N 95-411) 第2条～4条
韓国	・ 「警察官職務執行法」第11条 (武器の使用)
中国	・ 「人民警察法」第10条
ロシア	・ 「ロシア連邦国境法」第35条
日本	・ 「海上保安庁法」第20条第1項及び同条第2項 ・ 「警察官職務執行法」第7条

(出典) 『産経新聞』 2001.12.26ほか<sup>(40)</sup>より作成。

(37) 廣瀬 前掲注16, pp.84-86.

(38) 村上 前掲注8, pp.195-197、廣瀬 前掲注16, pp.79-81.

(39) 「不審船対応で国内法に不備 (解説と提言)」『読売新聞』 2001.12.26.

(40) 注30～38に列挙した資料。



3 わが国における不審な船舶への対応

(1) 平成13年九州南西海域不審船事件

第二次世界大戦後、わが国の沿岸で起きた主な不審船事件としては、以下の事例がある。

表3 わが国沿岸における主な不審船の活動事例（第二次世界大戦後）

昭和26（1951）年 2月	長崎県沖で密漁船を発見。立入検査をしようとする、相手が出刃包丁を振り回したため、正当防衛で拳銃を発砲。
昭和28（1953）年 8月	宗谷岬沖で旧ソ連のスパイ船と見られる不審船が発砲。巡視船が正当防衛のため自動小銃で射撃、舵を破壊して停船させた。
昭和29（1954）年 2月	宮崎県沖で密漁船を発見。停船命令を無視したため、拳銃で威嚇射撃。
昭和38（1963）年 6月	山形県酒田沖で海上保安庁の巡視船が無灯火の小型船を発見。追跡するが振り切られる。
昭和45（1970）年 4月	兵庫県猫崎沖で海上保安庁の巡視船が不審船から銃撃を受ける。
昭和60（1985）年 4月	宮崎県日向市沖で日本漁船を偽装した不審船を発見。海上保安庁が航空機と巡視船で追跡したが、40時間後に中国領海に入ったため、追跡を断念。
平成 2（1990）年10月	福井県美浜町の海岸に北朝鮮の工作船らしい無人の木造船が漂着。船内から乱数表やハングルの書かれた換字表が見つかる。
平成11（1999）年 3月	石川県能登半島沖に日本漁船を装った2隻の不審船。巡視船艇が追い付けず、政府は海上自衛隊に初の海上警備行動を発動。護衛艦が警告発砲したが逃げられる。
平成13（2001）年12月	鹿児島県奄美大島沖の排他的経済水域内で国籍不明の不審船を発見。再三の停船命令にも応じず逃走を続けたため、巡視船が船体射撃を行った。不審船が接触しようとした巡視船に発砲したため、「正当防衛」として応戦。不審船は最終的に沈没した。
平成14（2002）年 9月	石川県能登半島沖約400kmの公海上に不審船。煙突に北朝鮮の国旗が示されている、平成11年に能登半島沖に出現した不審船と構造が同じ、といった特徴から、北朝鮮籍である可能性が高いとみられた。

(出典)『海上保安庁30年史』ほか<sup>(41)</sup>より作成。

(41) 以下の記事等も参照した。  
 「日本沿岸 絶えぬ不審船」『東京新聞』 2001.12.24、「深夜の荒海 銃撃戦の末 不審船沈没」『産経新聞』 2001.12.23、「不審船、姿を消す 二昼夜の追跡振り切る」『朝日新聞』 1985.4.27夕刊、「北朝鮮の工作船か 木製の船が漂着」『日本経済新聞』 1990.10.30、『海上保安白書 平成11年版』 海上保安庁, 1999, pp.3-8、宇垣大成「北朝鮮の高速工作船大追跡劇!!」『軍事研究』 1999.6, pp.60-67、「不審船を射撃、沈没 東シナ海」『日本経済新聞』 2001.12.23、「能登沖に不審船 政府『経済水域外』」『読売新聞』 2002.9.5、「不審船 経済水域にいた」『読売新聞』 2002.9.6。

平成11年3月に能登半島沖の日本領海内で不審船が発見され、海上保安庁の巡視船と海上自衛隊の護衛艦が追跡したが、この時は海上保安庁法第20条（現行法では同条第1項）の制約から、巡視船は不審船の船体へ向けた射撃を行うことができなかった。そのため、巡視船は不審船の前方の海面へ向けて威嚇射撃を行ったが、不審船を停船させるには至らなかった。

この事件を受けて、平成13年11月に海上保安庁法が改正され、船体射撃により不審船の乗組員に危害を与えた場合（いわゆる「危害射撃」）にも、領海内であれば刑事責任を問わないこととなった。

しかし、平成13年12月に奄美大島沖で不審船が発見された際は、不審船が排他的経済水域内を航行していたため「危害射撃」は認められず、巡視船は不審船の攻撃により「正当防衛」が成立するまで威嚇射撃以上の行動をとることができなかった。

この事件のように、国籍の明らかでない不審船を発見した場合、多くの国では、国連海洋法条約第110条の規定又はこれを反映させた国内法に基づき、自国の領海内のみならず排他的経済水域内においても取締りを行うことができる。これに対し、わが国は国連海洋法条約を批准しているものの、このような事態に対応する同条約の規定が国内法に十分に反映されていないと指摘されていた<sup>(42)</sup>。

平成13年に海上保安庁法の一部が改正されたことにより、領海内においては、不審な船舶に対する海上保安庁の対応についての規定（第20条第2項）が追加されたが、排他的経済水域での不審船対応については明確な規定がない。このため、わが国の海上保安庁法では、不審船が領

海内を航行しているところを確認した場合は取締りを行うことができるが、排他的経済水域内を航行しているところを発見したというだけでは取り締まることができないとする意見もある<sup>(43)</sup>。

奄美大島沖の事件では、漁業法第141条第2号違反として停船命令を発するという方法がとられた。しかし、「明らかに漁船ではない」不審船に対して漁業法を適用することには無理があり、別件逮捕に当たるとの批判もあった<sup>(44)</sup>。これに対して海上保安庁長官は、漁業法では検査の対象を漁船に限定しておらず、漁船でなくとも漁業法違反の疑いがあれば取り締まりは可能であるとの見解を示している<sup>(45)</sup>。

海上保安庁法第20条第1項で準用した警察官職務執行法第7条では、「正当防衛」又は「緊急避難」に該当する場合、あるいは凶悪な犯罪を防ぐ場合に限り射撃ができると定められている。また、国連海洋法条約第56条第1項では、排他的経済水域内において沿岸国が主権を行使できる範囲を漁業や天然資源の保護に限っており、これに違反しない限り無害通航とみなされる。

海上保安官の武器の使用についても、わが国では厳しい要件を定めている。海上保安官（及び海上保安官補）は、海上保安庁法第17条第1項の規定に基づき、必要に応じて停船命令を発することができる。再三の停船命令にも応じない場合は、同法第20条第2項（平成13年改正により追加）各号の規定<sup>(46)</sup>をすべて満たす場合に限り、合理的に必要と判断される範囲内で武器を使用できる。

なお、海上保安官が上記の権限を行使することができるのは、わが国の領海内を航行しているところを発見された船舶に対してのみであり、

(42) 『読売新聞』 前掲注39

(43) 前田哲男「検証『不審船』事件"排他的有事国家"への道」『週刊金曜日』2002.1.11, pp.28-31.

(44) 第153回国会衆議院国土交通委員会議録第5号（閉会中審査）,2002.1.10,p.13.

(45) 「不審船対策 定まらぬ根拠法令（検証）」『朝日新聞』2002.1.22.

(46) 海上保安庁法（昭和23年法律第28号）第20条第2項

「(前略)

一 当該船舶が、外国船舶（軍艦及び各国政府が所有し又は運航する船舶であつて非商業的目的のみに使用されるものを除く。）と思料される船舶であつて、かつ、海洋法に関する国際連合条約第十九条に定めるところによる無害通航でない航行を我が国の内水又は領海において現に行つてしていると認められること（当該航行に正当な理由がある場合を除く。）。

二 当該航行を放置すればこれが将来において繰り返される蓋然性があると認められること。

三 当該航行が我が国の領域内において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凶悪な罪（以下「重大凶悪犯罪」という。）を犯すのに必要な準備のため行われているのではないかの疑いを払拭することができないと認められること。

四 当該船舶の進行を停止させて立入検査をすることにより知り得べき情報に基づいて適確な措置を尽くすのでなければ将来における重大凶悪犯罪の発生を未然に防止することができないと認められること。」

排他的経済水域内で発見された船舶に対しては、これらの権限を行使することができず、奄美大島沖事件のように相手が攻撃してきたのちに正当防衛により反撃するという対応にとどまらざるを得ない。

海上保安庁の巡視船は国際法上、排他的経済水域において不法な経済活動をする船舶に対する臨検の権利を有しており、再三の停船命令に従わない以上、日本が不審船に対して毅然たる態度をとることを外国に示すためにも、停船させるための射撃はやむをえないとの意見がある<sup>(47)</sup>。しかし、奄美大島沖の事件では、不審船は排他的経済水域内で初めて発見されたことから、わが国の領海を侵したと断定することはできない。また、排他的経済水域内において不法な経済活動を行っていたとしても、直ちに武器の使用が認められるわけではない<sup>(48)</sup>。これらのことから、不審船からの攻撃がないにもかかわらず、巡視船が排他的経済水域内で不審船を停船させるための射撃を行ったことについて、その妥当性を問う意見が出ている<sup>(49)</sup>。

こうした現状を受けて、排他的経済水域内にいる不審な外国船を取り締まれるよう、また、海上保安官の「危害射撃」を排他的経済水域内でも認めるよう、海上保安庁法など関係法令を再検討すべきとの意見が起こった<sup>(50)</sup>。しかし、国連海洋法条約第56条第1項による制限があることから、国内法を整備しても排他的経済水域での適用は難しいとの指摘もあった<sup>(51)</sup>。

また、自衛隊に領海警備の権限を与える「領海警備法」の制定を求める意見もあった<sup>(52)</sup>が、現在、不審船対策の大きな課題は、海上保安庁と海上自衛隊の連携をいかに円滑化するかという点に移っている<sup>(53)</sup>。

#### (2) 九州南西海域不審船事件以後の対応

平成14年4月にまとめられた政府の対応指針では、武装工作船の可能性が高い不審船に対処する場合、海上自衛隊は自衛隊法第82条に定める「海上における警備行動」<sup>(54)</sup>の準備行動として部隊を派遣することとされた。これにより、海上保安庁の巡視船と事実上の共同行動をとることができるようになる。

第154回国会（平成14年）では有事法制関連法案<sup>(55)</sup>が提出され、不審船への対応策についても議論されたが、結論は未だ出していない。平成13年に海上保安庁法が改正されたこともあり、不審船対応については現行の海上保安庁法でも充分可能との見方もある<sup>(56)</sup>。

海上保安庁では、平成14年10月に発表した「不審船への対応について」<sup>(57)</sup>において、不審船の「行動目的や行動実態を解明するため」に「停船」「立入検査」を実施し、「証拠の収集、犯人の逮捕などの犯罪捜査を的確に実施する」必要があるとし、これを海上保安庁が第一に対処すべき警察活動と位置づけている。

（うえだ たかゆき・国土交通課）

(47) 「海の警固には強い対応も選択肢に（社説）」『日本経済新聞』2001.12.24、「船体射撃・反撃は『妥当』 海保説明」『読売新聞』2001.12.24。

(48) 第20条第2項第一号「無害通航でない航行を我が国の内水又は領海において現に行っていると認められること」（下線筆者）を満たすことができない。

(49) 「過剰対応との批判も 政府は正当防衛主張」『東京新聞』2001.12.23。

(50) 「領海外の武器使用緩和検討 首相『対応、再点検を』」『産経新聞』2001.12.25。

(51) 『朝日新聞』前掲注45

(52) 『領域警備法』へ動きも 不審船事件」『産経新聞』2001.12.26。

(53) 「不審船 漂う『灰色決着』（時時刻刻）」『朝日新聞』2002.1.21。

(54) 自衛隊法（昭和29年法律第165号）第82条

「長官は、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、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必要な行動をとることを命ずることができる。」

(55) 「安全保障会議設置法の一部を改正する法律案」、「武力攻撃事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律案」及び「自衛隊法及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律案」を指す。

(56) 「有事法制3法案を閣議決定 テロ、不審船対応不十分」『産経新聞』2002.4.17。

(57) 海上保安庁ホームページ「不審船事案について」

<<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/news/h14/fushinsen/index.html>>