

# 尖閣諸島をいかに守るか？

執行役員 堀 好成

## 1 はじめに

中華人民共和国は本年2月1日、主権が侵害されたとみなせば「海警局（海警）の船舶に武器使用を認める」海警法を施行した。中国が領有権を主張する尖閣諸島周辺を警備する海上保安庁の巡視船や操業中の日本漁船が対象となる可能性がある。尖閣諸島周辺の海では、中国公船の接続水域、領海への侵入が常態化し、日本漁船に接近を試みる事例も報じられている。海上保安庁の巡視船による常続的警戒と、体を張った警備行動でかろうじて日本の海が守られている。政府は2月25日の自民党国防部会で、尖閣諸島への不法上陸の過程で凶悪犯罪とみなせる行為があれば海保による「危害射撃が可能」になることがあると説明した。尖閣諸島をめぐる日中のせめぎ合いが新たなフェーズに高まってきたと言える。

バイデン政権発足後の3ヵ月余の間に、日米首脳電話会談に始まり、外務・防衛担当閣僚による日米安全保障協議委員会（2プラス2）から4月16日の菅総理の訪米での日米首脳会談まで一連の日米会談が実施された。全ての会談で、尖閣問題が取り上げられ、「日米安全保障条約第五条に基づく、尖閣諸島を含む日本の防衛に対する米国の関与はゆるぎない」と明記し、中国をけん制した。日本側からは、自らの防衛力強化の決意を表明した。

本稿では、尖閣諸島に関わる中国との歴史を振り返るとともに、領海・接続水域等の認識の基礎となる国際海洋法条約について概観する。また、中国海警局の任務と組織の変遷、海上保安庁の任務と現状を整理し、尖閣防衛のための諸問題を考察していきたい。

## 2 尖閣諸島にかかわる状況と経緯

尖閣諸島は、南西諸島西端にある東シナ海の島々の総称で、魚釣島（3.82平方キロメートル）、北小島（0.31平方キロメートル）、南小島（0.40平方キロメートル）、久場島（0.91平方キロメートル）、大正島（0.06平方キロメートル）の5島と、沖ノ北岩、沖ノ南岩、飛瀬の三つの岩礁で構成される。

これらの島々は歴史的にも外交上（国際法）も日本固有の領土であり、そもそも領有権問題は存在しないと言うのが日本政府の立場である。1895年無主地先占という国際法の原則にもとづき、正式に尖閣諸島を日本領として編入した。翌1896年、沖縄県八重山郡に編入し、魚釣島、久場島、南小島、北小島、大正島を国有地とした。大正島を除く4島は、30年間の期限付きで無償貸与されたが、1932年無償貸与されていた島々の有償払い下げにより、私有化された。

問題の発生は、1968年の海底調査の結果、東シナ海の大陸棚に石油資源が埋蔵されている可能性があることが指摘され、中国・台湾は1971年に初めて「領有権」を主張した。

1969年および1970年に国連が行った海洋調査では、推定1095億バレルという、イラクの埋蔵量に匹敵する大量の石油埋蔵量の可能性が報告された。

1978年4月、機銃で武装した100隻を超える中国漁船が海上保安庁の退去命令を無視して領海侵犯を繰り返した。日本の抗議に対し、鄧小平が「再び先般のような事件を起こすことはない」と約束し、8月、福田内閣は日中平和友好条約に調印した。鄧小平は「われわれの世代の人間は智慧

が足りない。われわれのこの話し合いはまとまらないが、次の世代はわれわれよりももっと知恵があろう。その時は誰もが受け入れられるいい解決方法を見いだせるだろう」と発言している。

このあいまいな対応が今日の問題となっているが、日本政府は、「1972年の日中国交正常化の際、また、1978年の日中平和友好条約の交渉の際、尖閣諸島「棚上げ」の合意はない」と主張している。

2008年12月8日、中国の海洋調査船「海監」2隻が、尖閣諸島の日本領海内に侵入し、2009年9月7日、中国漁船が海保巡視船に衝突する事件が発生した。以降は、ほぼ毎月「漁政」や「海監」などの公船が尖閣周辺海域を航行し、領海侵犯を繰り返している。2012年4月16日、石原慎太郎東京都知事はワシントンのヘリテージ財団主催のシンポジウムの講演で、尖閣諸島を地権関係者から買い取る方向で基本合意したことを明らかにした。これを受けた、東京都の動きに中国政府が激しく反発したこともあり、日本政府は9月11日、魚釣島、北小島、南小島の3島を購入し、国有化した。中国の多くのメディアが尖閣国有化を巡って大々的な反日キャンペーンを展開、激しい反日抗議活動が発生した。尖閣国有化後は「漁政」や「海監」などの公船の派遣をほぼ毎月のペースに激化させ、領海侵犯も繰り返すようになった。2015年12月には、外観上、明らかに機関砲を搭載した中国公船による接続水域への入域が初めて確認され、領海侵入も発生している。2018年7月1日には、中国海警局が人民武装警察部隊に編入され、本年2月の海警法の改正による権限の強化、武器の使用容認もあり、領海侵入の回数のみではなく、中国公船の行動にも注視していく必要がある。

中国公船の尖閣諸島近海での活動を総括すると、2010年10月に中国が東シナ海を、国家領土保全上「核心的利益」に属する地域とする方針を新たに定めたころから活動が増え始め、2012年1月に人民日報は尖閣諸島を「核心的利益」と表現したことと、日本政府による尖閣諸島国有化以降、中国公船の接続水域への入域および領海侵犯の回数が急増し、今日まで続いている。

年	接続水域	領海侵犯	備考
2008年	2回	2回	海洋調査船
2009年	0回	0回	漁船衝突事件
2010年	46回	2回	
2011年	12回	2回	核心的利益
2012年	428回	73回	尖閣国有化
2013年	819回	188回	海警局へ統合
2014年	726回	88回	
2015年	709回	95回	
2016年	755回	121回	
2017年	696回	108回	
2018年	619回	62回	海警局武警へ
2019年	1105回	126回	
2020年	1161回	88回	
2021(4月末)	406回	36回	海警法施行

### 3 海の憲法「国連海洋法条約」と中国の領海法

海洋の国際ルール「国連海洋法条約」の誕生には30年以上の歳月を要した。海洋に関する国際連合条約（UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea）は、1982年採択、94年に発効し、日本は1996年に批准・公布している。国連海洋法条約は「海の憲法」と表現されるように現在の海洋秩序の大きなフレームワークを作り出した。この条約では、領海、接続水域、排他的経済水域、大陸棚、公海、深海底などに関する国際的ルールを示している。



かつての世界の海洋は領海と公の海、公海で2分され、領海は3海里で合意されていた。各国の主張と交渉の中で、国家の主権が及ぶ領海は基線（海岸の干潮時に海面上に出てくる低潮高地）から12海里とする。その外側の12海里を接続水域として密輸船等の取り締まりのための追跡や臨検を認める範囲とした。領海では外国の軍艦を含む船舶が自由に通過することが出来る「無害通航権」を認めている。ただし、潜水艦は浮上しての通過が義務付けられている。また、海洋資源の探査・開発管理という発想から200海里までを排他的経済水域（EEZ）とする概念が生まれ、全ての国に「航行の自由」を認めている。

中国は1996年にこの条約を批准したが、批准する4年前に国内法としての「領海法」を制定している（1992年2月発効）。

中国の領海法は国連海洋法条約に縛られないことを明文化し、条約を全面的に受け入れるわけではなく、独自の海洋戦略を実行するための予防線を張っている。

第一の問題点としては、中国は領海法の第1条で「国の安全および海洋権益を守るために制定する」としているが、何が海洋権益であるかは明確ではなく、「海洋権益」を中国政府が自由に判断することを可能にしている。第2条では「陸地領土」を列挙し、ここで日本の尖閣諸島も中国領であり、南シナ海もほぼ全域が中国領であると規定した。このように一方的に周辺海域の島々全てを領有していると宣言し、実効支配していない島々も領海法という法律を制定したことで、周辺海域を

領有する正当性を訴えている。

第二の問題点として、世界中の国々が基本的に認めている「無害通航」の原則に領海法で制限を加えている。中国は領海法で、外国の商船などが領海を「無害通過」することは認めているが、外国の「軍用船舶」が中国の領海に入る場合は「中華人民共和国政府の許可」が必要であると規定しており、「無害通航」を否定している。ただ、中国の軍艦が他国の領海を通行する場合は国連海洋法条約の「無害通航」の権利を行使している。国内法の「領海法」で海洋ルールの使い分けを行っている。第三の問題点として、領海や接続水域における海洋の問題の解決のために、軍事力を行使することを明記している。接続水域は領海内での特定の法令違反の防止などの必要な措置をとるために設定されているが、中国は領海と接続水域を一体的にとらえている。これらの点は、国際ルールに対する挑戦と言え、尖閣諸島周辺での行動にも適用してくる恐れがある。

#### 4 中国の海洋進出と三戦

経済大国に上り詰めた中国が、海洋覇権の野心を抱くことは自然であり、人民解放軍海軍と海上法執行機関を増強することにより、海洋覇権の掌握を企図している。

東シナ海の排他的経済水域及び大陸棚について、日本は国際ルールとしての「衡平な解決」や判例を根拠にして、日中中間線をもとにした境界策定を行うべきであるとの立場を中国に申し入れているが、中国は大陸棚の自然延長という解釈から沖縄トラフまでを中国の排他的経済水域と主張している。ただ、ベトナムとの間では中間線を主張していると言う事もあり、自国に有利な方法を考え、国際ルールをゆがめている。中国は、国内法である領海法に基づく主張の正当性を常に訴え、国民の意識と海外の世論を誘導する世論戦、法律戦を戦い、海洋進出を図っている。

中国は「海洋国土」という概念を持ち出し、領海、接続水域、排他的経済水域（EEZ）を統合したすべての海洋が中国国土であるとしている。中国国民の間にこのような、国際海洋法条約とは相容れない概念が浸透すると、中国に都合の良いルールが独り歩きする危険性がある。

同様に、日本の領土である尖閣諸島の領有化を叫ぶ中国は、尖閣諸島周辺の日本の領海への侵入を常態化しつつある。また、尖閣諸島周辺で操業する日本漁船への接近を試みる海警公船に対し海保の巡視船が中に入り、行動を阻止する事例も報告されているが、領海外への退去を呼び掛ける海保に対し、海警は「中国国内法に基づく正当な法執行活動である」と主張している。まさに中国領であるとの既成事実化と国内外に向けての主張である。

#### 5 中国海警局の変遷と活動

中国にはもともと五龍と呼ばれる五つの海上法執行機関が存在した。中国公安边防海警に属していた「海警」、国土資源部国家海洋局の「海監」、農業漁業局の「漁政」、交通運輸部海事局の「海巡」、海関総署の「海関」である。2013年「海巡」を除いた四つの機関を統合再編して、「中国海警局」に一本化した。

海洋進出を強める習近平指導部は、海警の権限強化を急ピッチで推進している。2018年には國務院（政府）と中央軍事委員会の「二元指揮下」にあった海警は、最高軍事機関である中央軍事委員会の指揮下にある人民武装警察部隊に属することになった。また、昨年6月の法改正で、有事や演習の際に軍と同じ指揮系統の下で一体的に行動することが可能となった。

中国の立法機関、全国人民代表大会（全人代）の常務委員会は本年1月22日の会議で、海上警備を担う中国海警局（海警）に武器使用を認める権限などを定めた海警法を成立させ、2月1日に施行した。

中国の主権や管轄権が外国の組織や個人によって不法に侵害されたときに「武器の使用を含めたあらゆる必要措置」をとる権利があると明記されている。外国の組織や個人が中国の島・岩礁などに建設した構造物についても「強制的に取り壊すことができる」と規定されており、日本が尖閣諸島にヘリポートなどを建設することを牽制する狙いがあるとみられる。また、中国の「管轄海域」で航行や作業を行っている外国船を識別し、違法行為の疑いがあれば追跡できると定めている。独自の領有権主張を展開する東・南シナ海で海警の活動が強化され、地域の緊張が増す恐れがある。

さらに4月29日、中国全人代常務委員会は、海事当局の権限を強化する「海上交通安全法」の改正を可決した。2月に施行された海警法に続く海洋権益の維持や強化につながる措置で、外国船に領海からの退去命令を出すことが可能となる。国連海洋法条約は、沿岸国の平和や秩序を害さない無害通航を認めているが、改正法は、中国が留保宣言を行った場合、国際条約の規定は適用されないとしている。今後、南シナ海や東シナ海で巡視活動を活発化させれば、緊張が一段と高まる恐れがある。

日本政府は、令和3年版「外交青書」で、尖閣諸島周辺海域で領海侵入や日本漁船への追尾などを繰り返す中国海警局の活動を「国際法違反」と初めて明記した。

## 6 海上保安庁の任務と権限

尖閣諸島周辺での、常態化した中国公船の接続水域での航行、領海内への侵入に対し、海上保安庁巡視船は、警告を発し、領海からの退去を求めている。このように、海上保安庁の巡視船は、領域保全としての、いわゆる「領海警備」任務を遂行している。

しかし、我が国には領域保全の任務執行に関する法律上の明示は、「対領空侵犯措置」以外は見られない。自衛隊法第二十四条で、「外国の航空機が国際法規又は航空法その他の法律の規定に違反して我が国の領域に侵入したときは、自衛隊の部隊に対し、これを着陸させ、または我が国の領域の上空から退去させるため必要な措置を講じさせることが出来る。」と任務と権限が明示されている。四面環海の我が国においては陸上に国境は存在しないが、海の上の国境である領海を保全するという任務は海上保安庁には明示されていない。

海上保安庁法第二条には、「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…海上の安全の確保に関する事務並びにこれらに附帯する事項に関する事務を行うことにより、海上の安全及び治安の確保を図ることを任務とする」と海上保安庁の任務が示されている。これを受けて、法執行の実力を行使しており、尖閣諸島を中国領と主張し、日本の領海内を航行する中国公船は、「無害航行」に当たらないとして退去を求めている。ただ、ここには対領空侵犯措置に見られるような、権限についての明示は見られない。

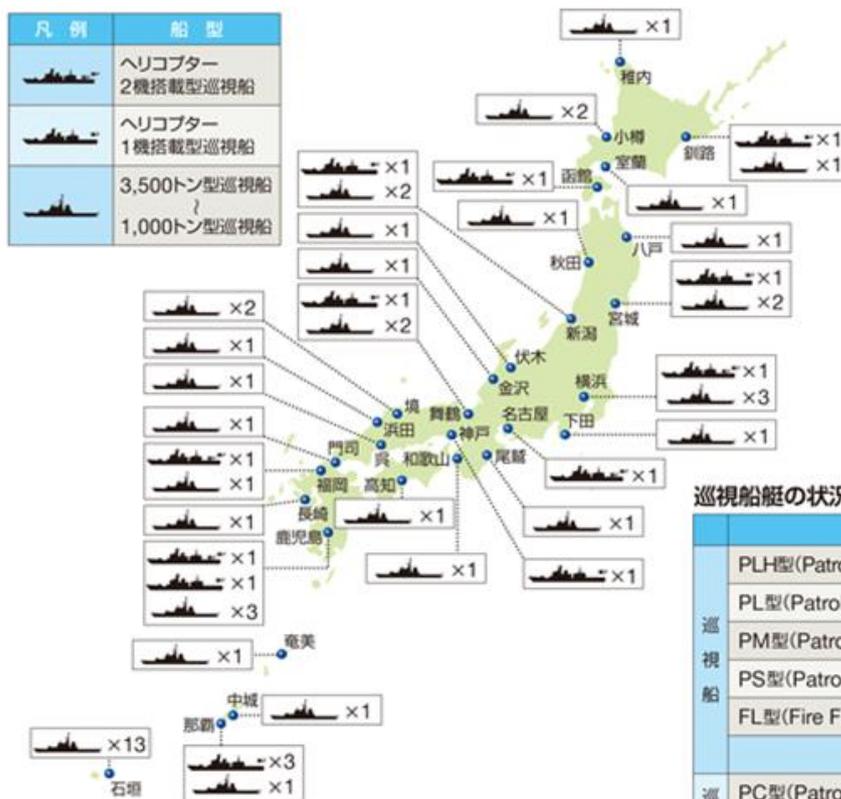
## 7 海上保安庁の現有能力

海上保安庁は海上保安庁法により「国土交通省の外局として設置されている国の行政機関で、海難救助、海上における犯罪の予防・捜索・鎮圧・船舶交通の規制などの行政事務を司る」とされてい

る。「Japan coast Guard」と表記されていることから諸外国の沿岸警備隊と同様の準軍事組織と見られることがあるが、後程述べる通り、法律上は明確に軍隊ではないとされる。その組織、実力は次の通り。

1万4千余人の定員を有し、全国を11の海上保安管区に分けて巡視船を配備し、2カ所の海上保安航空基地に固定翼機、回転翼機を配備している。その保有する巡視船の数は、ヘリコプター搭載の6千ト級4隻及び、3千ト級を含む大型巡視船PLH型（ヘリコプター搭載可能な1千ト以上）が18隻、PL型（千ト以上）が51隻、PM型（350ト以上）が38隻、PS型（350ト未満）が36隻である。尖閣諸島周辺での中国公船の活動に対処するため、第11海上保安管区には大型船が集中的に配備されている。最寄りの石垣島にはヘリコプター搭載巡視船13隻、沖縄に4隻等である。次の頁の図は「海上保安レポート2019」に掲載されていたもので、データは少し古くなるが、全体像を理解していただけたらと思います。

### 大型巡視船の配備状況(平成31年4月1日現在)



海保レポート2019

巡視船艇の状況(平成31年4月1日現在)

	船型	隻数
巡視船	PLH型(Patrol Vessel Large with Helicopter)	14
	PL型(Patrol Vessel Large)	48
	PM型(Patrol Vessel Medium)	39
	PS型(Patrol Vessel Small)	36
	FL型(Fire Fighting Boat Large)	1
	計	138
巡視艇	PC型(Patrol Craft)	69
	CL型(Craft Large)	169
	計	238
	合計	376

## 8 危害射撃議論と武器使用の権限

政府は、尖閣への不法上陸の過程で凶悪犯罪とみなせる行為があれば海保による「危害射撃」が可能になることがあると説明した。海保による対処が難しい場合は自衛隊に海上警備行動が発令されることから、岸信夫防衛相は自衛官の職務の執行にも同様のルールを準用できるとの見解を示し

た。「海上警備行動」における自衛隊の武器使用も海保と同様と言う事である。

ここで任務遂行に伴う武器の使用についての法律上の規定を見ていきたい。

海上保安庁法第二十条で「海上保安官及び海上保安官補の武器の使用については、警察官職務執行法第七条の規定を準用する。」とされ、警職法第七条では「犯人の逮捕若しくは逃走の防止、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、武器を使用することができる。但し、「正当防衛」若しくは「緊急避難」に該当する場合を除いては、人に危害を与えてはならない。」とされている。

そして第二項で「船舶に進行の停止を繰り返し命じてもこれに応ぜず、抵抗し、又は逃亡しようとする場合において、当該船舶の進行を停止させるために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、武器を使用することができる」が加えられた。いわゆる「危害射撃」という武器の使用が設けられた。これは、1999年3月、能登沖で発見した北朝鮮不審船を一晩中追跡し、初めての「海上における警備行動」を発令して自衛隊に出動を命じたが、逃走を許した事例から、逃走する船舶を停船させ、立ち入り検査をするための強制力を担保するため設けられた。またよく似た事例として、2001年12月、九州南西沖で発見した北朝鮮の不審船に対して威嚇射撃を含む停船を命じたが、海保の巡視船と銃撃戦となり、不審船は火災を起こし、自沈した。

ただ、「危害射撃」の要件に関し、注意を要するのは、続くその一で「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を除く）」としている。これによると、国の船舶である中国海警局の公船は対象外と考えられる。また、その三で「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（重大凶悪犯罪）を犯す」と、「危害射撃」の免責要件が厳しく規定されている。そもそも公船である海警局等の艦船に「危害射撃」が認められるのかの問題の外に、尖閣諸島への接近、上陸への動きが「重大凶悪犯罪」と認定出来るかとの疑問がある。このことから、新たな法整備の必要性も議論されている。

「領土、領海（領空）を守ることは、主権の問題で国家存立の基本である」が、海保の任務は法執行機関としての警察権の行使である。国家主権をいかに保全するかは、国の防衛である。

## 9 海上保安庁と海上自衛隊

海上保安庁は海の警察としての法執行機関であることは述べてきた。海上自衛隊は、その任務が自衛隊法第三条に「我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、直接侵略及び間接侵略に対し我が国を守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あたるものとする。」とされている。すなわち自衛隊の任務は「国防」である。ただ、自衛隊法第八十二条に海上警備行動として「防衛大臣は、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。」と法執行活動を規定している。この「海上警備行動」は過去に「能登半島沖不審船事件」と「漢級原子力潜水艦領海侵犯事件」および「ソマリア沖の海賊対策」で発令されている。いずれも海上保安庁の能力を超える事態であり、海上における治安出動に相当し、警察官職務執行法・海上保安庁法が準用される。

1999年3月23日の「能登半島沖不審船事件」では逃走を続ける北朝鮮不審船を海保巡視船が追跡を実施していたが、「海上保安庁の能力を超えている」との判断で初めて「海上警備行動」が発令された。この時は、不審船追跡の当初から海上自衛隊も海保の活動に追隨していた。

2004年11月10日の「潜水艦領海侵犯」に関しては、潜航する潜水艦の探知・追跡は海上保安庁の能力を超えていることから、国籍不明潜水艦対処として海上警備行動を発令した。後日、中国政府は中国潜水艦であったと公式に認めた。

東アフリカのソマリア沖の海賊対策に当たり、海上警備行動をもって対処する方針を固め、2009年3月13日海上警備行動が発令された。海自と海保の関係は、「海上自衛官には司法警察権が与えられていないため、海賊の逮捕などの司法手続きは同乗する海上保安庁派遣捜査隊の海上保安官が行う。海上自衛隊の特別警備隊員、立入検査隊員は、警告射撃等の海賊船に対する射撃を行う。」とされた。

以上、見てきた通り、「海上警備行動」においては海自と海保の間に緊密な連携がとられており、そのための訓練も実施されている。

自衛隊法第八十条に「内閣総理大臣は、…自衛隊の全部又は一部に対する出動命令（防衛出動）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」とされ、有事の際の防衛大臣による海保の統制について明示されている。その第二項で「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」と続いている。ただ、ここにいう「政令」は定められておらず、したがってこの状況下における自衛隊と海保の間の連携要領は明確でなく、訓練も実施されていない。

まして、保安庁法第二十五条では「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。」とされており、軍事組織ではないことを明示している。防衛行動に就くことは想定していない。

## 10 尖閣諸島を守り抜くために

### ① 日本版コーストガードの態勢整備と増強

先日、あるテレビ番組で、元海上保安監（海上保安庁制服トップ）が現状の尖閣諸島周辺での海保の対応に問題、不安は感じていないと発言していた。政府機関の立場としては理解すべき発言かもしれないが、中国海警と海保の彼我の態勢・能力差の現状認識としては疑問を持たざるを得ない。

第一に必要なことは、海保巡視船能力の増強である。海保が保有する巡視船の中で、長期の遠洋での運用が可能な1千トンの主力は、70隻弱であり、これを全国に配備している。前述の通り、尖閣諸島を管轄する第11海上保安管区にはヘリコプター搭載主力巡視船17隻を集中配備している。

現在尖閣諸島周辺で行動する中国海警局公船は3千トンの大型船を中核とする1千トンクラス数隻で構成されている。

ただ、中国の艦船建造のスピードには驚愕させられる。近い将来、海保の大型巡視船を凌駕する大型・重装備の海警艦船が多数尖閣周辺で活動することになることが予想される。

今年度の「海上保安レポート2021」によると、1千トン以上の海警船は2010年には40隻、14年は82隻、20年に131隻と増え続けている。近年、東シナ海だけではなく、第一列島線を越

えて太平洋上に進出する海軍艦艇の行動はますます活発化している。これらの動きへの対処も求められており、海保巡視船の増強が不可欠である。

第二に、海保の巡視船は、司法警察力としての活動を目的として建造されているため、制圧のための火器も一部の大型巡視船を除き、20ミリの機関砲以下の船が多い。船体構造も軍用艦船とは異なるため、防御のための構造および装甲も十分ではない。中国海警には76ミリ砲を搭載している公船があり、30ミリ機関砲搭載艦も多数就役している。現在、尖閣諸島周辺で活動するのはまだ少数のようだが、今後このような重装備の公船の活動が常態化することが考えられる。海保巡視船の質的向上は、喫緊の課題である。

## ② 海上保安庁の任務に関わる法的根拠の整備

自由民主党国防議員連盟は中国海警法の施行を受けて、3月26日「尖閣諸島を守り抜くための法的整備に関わる提言」を纏めている。この中で、「海上保安庁の任務と実態の乖離の修正」を上げている。尖閣諸島周辺での中国海警は、領有目的を主張しながら我が国領海内を航行しており、我が国による退去要求に従わない事態が続いている。これに海保が確実に対処するためには武器使用を含む必要な権限と手続きを明確にすることが求められている。

第一に、海上保安庁の任務として領海保全の任務を明示することの是非を検討し、次に、その任務遂行のための権限として武器の使用を担保することである。先に述べたように、領空保全は、「対領空侵犯措置」として任務が明示されている。領海警備、保全の任務を海上保安庁法の中に明示すべきであると考えられる。また、対領空侵犯措置では、任務遂行のため「必要な措置を講じさせることが出来る。」と権限が示されている。これは国際民間航空機関（ICAO）で認められた手順に従う国家としての権限である。海保の活動と権限も国際標準に基づき明確にすべきである。

要求に従わない外国船（国の公船を含む）への「危害射撃」を行う根拠を「重大凶悪犯罪」への対応とすることには疑問が残る。何をもちて重大凶悪犯罪とするのか？適用される重大凶悪犯罪の定義と認定の時期、手続き等についても明確にすることが必要となる。罪刑法定主義や法の不遡及の観点からも現状では問題が多いと言わざるを得ない。外交上大きな問題となる外国公権力への対応は、国際的な理解と同意を得られることが重要である。海外主要国の対応、すなわち国際標準とも言える主権保全を前面に打ち出すことが必要と思われる。

保安庁法第二十五条は米軍占領下に誕生した海保の歴史と当時の背景を理解すべきである。もとより、海保が「軍隊として組織」される必要はないが、司法警察としての任務を主とする海保ではあるが、「軍隊の機能」を営まないとの規定は議論の余地がある。現状の厳しい国際情勢と高度に発達した諸外国の兵器能力を考慮すると、孤高を保っていることは許されない。危機の際の事態推移は急速であり、独立国としての総合的な防衛能力を発揮するためには自衛隊との役割と任務の明確化と、任務に基づく連携が必要であり、そのためには本規定は見直す必要がある。

自衛隊法第八十条にある防衛出動時における防衛大臣の海上保安庁の統制に関わる細部については議論されていない。自衛隊と海保の役割と任務を明確にし、統制下におく手順、統制時の組織について明確にしておく必要がある。あらゆる状況について検討し、準備し、所要の訓練を実施しておくことが不可欠である。

台湾海峡の安全が脅かされた場合は、尖閣諸島周辺においても、平成28年施行の安全保障法制での「重要影響事態」、「存立危機事態」と認定される可能性があり、情勢の推移では「武力攻撃予測事

態」に発展することが考えられる。これら事態における、自衛隊の行動は細部の規制、権限が議論されているが、海保については議論の対象外である。中国の第二海軍として行動する海警、中国海軍とのグレーゾーン事態で最前線で対処している海保の対応、そして自衛隊との協同要領について、議論を進め所要の措置を準備しておくことが必要と考える。

### ③ 防衛出動発令への認定手順の迅速化と自衛隊の対処能力の向上

外国の公権力が領海に侵入し、着上陸を試みる事態は、国家主権の侵害であり、防衛事態と認定し、対処する必要がある。「武力攻撃事態等」は、目前で生起している外国公船の動きのみではなく、「国または国に準じる者」による「組織的、継続的、計画的」な攻撃であるかどうか、全般状況から認定されるが、防衛出動の発令には武力攻撃事態認定を含んだ対処基本方針を閣議決定する等、多くの手続き・結節が予期される。情勢は急速に進展する。事前のシミュレーションが重要であり、発令を受けた場合、自衛隊の迅速な能力発揮が求められることは言を俟たない。

尖閣諸島は直近の石垣島から170<sup>キロ</sup>、沖縄本島からは410<sup>キロ</sup>の距離に位置する。那覇空港からスクランブルするF-15戦闘機でも上空に到達するのに20~30分を要する。近年、航空自衛隊は南西域の防空を担う「南西航空方面隊」を配備し、陸上自衛隊は宮古島に地对艦・地对空ミサイル部隊等を新編し、与那国島には沿岸監視隊を配備して沖縄、先島諸島方面の防衛体制を強化しつつある。また、有事に出動する部隊へ燃料や装備品、弾薬、食料などを運ぶ専門組織を2024年に新設し、南西諸島への輸送体制を強化すると自衛隊の計画も報じられている。尖閣防衛に必要な能力を沖縄、先島諸島に事前に準備し、緊張が高まった際にいかに迅速に所要の能力を増強するかは遠隔地防衛の成否を左右する。

現代戦は、見えない敵を見えないところから気づかれる前に攻撃することから始まり、終了する。中国はこのアウトレンジでの戦闘能力を大きく向上させている。宇宙を含む常続的な監視、情報収集能力の向上は喫緊の課題である。また、アウトレンジ戦では長距離反撃能力が不可欠であり、自衛隊に欠落している能力である。政治的な問題から、敵基地攻撃能力の検討も進んでいない現状であるが、早急に長距離反撃能力を構築することが望まれる。このような能力は、尖閣諸島での中国の動きへの有効な抑止力になる。

### ④ 米国のコミットメント

米国バイデン政権が発足して100日が過ぎた。この間に、菅首相とバイデン大統領との初めての電話協議、日米豪印4ヶ国首脳テレビ会議（QUAD：クアッド）、日米外務・防衛担当閣僚協議（2プラス2）、そして4月16日には菅総理がワシントンを訪問しての日米首脳会談が行われた。

クアッドでは「洋上安保の協力促進」が明記され、中国の海洋進出をけん制した。「南シナ海・東シナ海におけるルールに基づく海洋秩序に対する挑戦に対応すべく、海洋安全保障を含む協力を推進する」と明記した。

日米2プラス2では「中国による既存の国際秩序と合致しない行動、ルールに基づく国際体制を損なう、地域の安定を損なう行動に反対する」ことを再確認し、「日米安保条約5条のもとで、尖閣諸島を含む日本の防衛への米国の関与」が明示された。また「台湾海峡の平和と安定の重要性」を強調した。

日米首脳会談では、「台湾海峡の平和と安定の重要性」と「尖閣諸島への日米安保条約第5条の適用」を改めて確認した。台湾問題が日米首脳共同文書に入るのは1969年の佐藤—ニクソン

会談以来となるが、台湾の安定は日本の安全、特に尖閣諸島の問題に直結する。米インド太平洋軍のデービッドソン前司令官は3月の米上院公聴会で「中国が向こう6年以内に台湾に侵攻する」との見通しを述べ、アキリーノ新司令官は「台湾進攻は大多数が考えるより間近だ」と中国の軍事的脅威が高まっていることに深刻な危機感を示している。

一連の米国との会談で、日米の中国に対する連携強化を示すことができた。尖閣諸島の防衛は一義的に日本の責務であることは言うまでもないが、米国が尖閣諸島を含む日本防衛を明確にすることは中国に対する大きな抑止となる。また、台湾の安定に日米で対応していくことの表明は、南西地域の安全、ひいては尖閣諸島の防衛に直結する。日米の政治・経済・安全保障の各分野での強力な連携と、米国のコミットメントを内外に示すことは、地域の安定化に大きく寄与する。

#### ⑤ 国際的連携

クワッドでは米国、豪州、インドという価値観を共有する国々と連携して中国の海洋進出に対抗する方向性を打ち出したが、NATOも12月の報告書で「中国の力と世界的な広がり、開かれた民主主義社会に深刻な課題」と名指して指摘した。また欧州各国もインド・太平洋への関与を強めようとする動きが見られる。英国は、これまでも海・空軍を太平洋地域へ派遣し、日本の海上自衛隊、航空自衛隊とも共同訓練を実施してきたが、今回、最新鋭空母クイーン・エリザベスを中心とした機動部隊を太平洋地域へ派遣して、地域への関与を強化しようとしている。フランス、ドイツも艦隊や、艦船を派遣する動きがある。これらは、それぞれの国の思惑に基づく計画であるが、これらの動きと連携して日本の安全を確保していく着意が肝要である。

南シナ海における九段線という独自の主張に基づく領海内サンゴ礁の埋め立て、軍事基地化を始めとする中国の現状変更は目に余るものがある。中国は係争を抱えるフィリピン、ベトナム、インドネシア等の国々との間で、軍事衝突となった歴史もあり、現在も緊張状態が続いている。フィリピンが領有を主張する南シナ海のサンゴ礁周辺に「中国漁船およそ220隻が集結している」と、3月21日フィリピン政府が中国に抗議した。ベトナムも2014年にカムラン湾で中国との海洋資源を巡る問題が拡大した。中国の領土・領海の現状を変更しようとする活動への各国の対応、国際社会への問題提起に、我が国としても理解を示すことは、中国の現状変更の動きを国際的に包囲することにつながる。

中国の強力な力に対抗し、自国の海の安全を維持する能力が十分ではない中国周辺国も多い。日本からは政治・経済上の支援に加えて、それらの国の能力向上を支援する活動が求められる。これまでに、海上保安庁、防衛省は、東南アジアの国々との人的交流、セミナーや講習会・教育等を実施している。また、フィリピン、インドネシア、マレーシア、ベトナム、スリランカ等の国々には、巡視船の供与を始め、防衛的な装備品を提供してきた。東南アジアからインドに至る各国の事態対処能力を向上させることは、地域の安定化はもとより、我が国のシーレーンの安全の確保につながる。また、尖閣諸島での中国の活動をけん制することにもなる。関係諸国への間接・直接の支援策を押し進めることは、我が国の安全保障でもある。

中国は常に三戦を戦っている。その中でも「世論戦」は特に重視している。国内世論への影響・波及も大きいことから、海外世論、特に西側先進国や周辺国の論調には非常にセンシティブである。総合的な外交を展開し、彼らを味方につける外交が重要となる。したたかな外交が求められる。

## 11 最後に個人的な思い

尖閣諸島問題では、わが国固有の領土であり、我が国の施政下にあることを世界に示し続けることが重要である。中国公船を我が国領海から排除し、強引な動きが見られたときにいかに対処するかは、困難な問題である。現場に混乱をもたらすことなく、また大きな負担を与えることなく任務を遂行できるようにしておくべきである。

問題の根本は、国家存立の基本である「国土を守る」と言う「国家としての覚悟」である。この覚悟は、国民の理解と支持が不可欠である。戦後の我が国は、教育の問題もあり、国家に対する意識が希薄になってきており、多くの国民は関心を示さない。国民にとって、遠い東シナ海のかなたで連日繰り広げられている国家意思の闘ぎあいを、自らの問題としてとらえることは無い。この問題の最後は憲法に行きつく。現下の厳しい国際情勢に対応するためには一日も早い憲法改正により「自らの国は自ら守る」と言う事を明確にすることが喫緊の課題と考える。

国際社会からの支持が特に重要となる。主権にかかわる微妙な問題は、国際的な支援をいかに勝ち取るかが事態の推移を左右する。世界の多くの国の理解が得られる、いわゆる国際的規範に基づく我が国の対応、主張の正当性を発信し続ける必要がある。日本の外交下手については臍をかむ思いをしてきた例が多い。情報社会の現代においては、後手に回ると世界から孤立することになりかねない。積極的な世界への情報発信と、したたかな外交が求められる。

遠い過去の事になるが、筆者は対領空侵犯措置のスクランブル発進任務でソ連爆撃機を邀撃し、能登沖不審船追跡時の「海上警備行動」発令に至る一連の緊迫した時間を身近に経験した。国と言う事を身近に感じた日々であった。このような事もあり、尖閣諸島周辺の海空で繰り広げられている国家としての対応には、常に問題認識を持ち続けている。現場で汗を流している海保、自衛隊の皆さんには感謝以外の何物もない。今回の論考は、自身の問題意識を整理するため、思いついた事項を列挙した感がある。重複や、独善が多々あることは、その思い故の稚拙さにご容赦いただきたい。何らかのご参考になれば幸いである。