

機能拡大する中国海警

——中国海警法の狙いを探る——

坂元茂樹

第1章 はじめに

中国全国人民代表大会常務委員会は、2021年1月22日、「海警法」を可決、成立させ、2月1日に施行した。中国は、2013年に、海監、海警、海巡、漁政、海関の五龍と呼ばれ、それまで分立していた海上法執行機関を束ねる「中国海警局」を創設した。その中国海警（以下、海警）は、さらに2018年に、「武警海警総隊」に改編され、人民武装警察部隊の指揮下に入った。これにより、海警は、人民解放軍と同様に、中国共産党中央と中央軍事委員会の一元的な指揮をうける軍隊組織に変わった。

海上法執行を軍隊組織が担うことは各国の実行にも見られ、そのこと自体が問題になるわけではない。世界を見渡せば、イギリスは海軍が海上警察の任務を行っているし、イタリアの国家憲兵隊やフランスの海上憲兵隊のように軍隊として海上警察の任務を担う国もある。米国のように海上法執行を担う沿岸警備隊（コーストガード）を設置しているものの、米国連邦法上、陸軍・海軍・空軍・海兵隊に次ぐ第5軍とされる機関もある¹⁾。他方で、日本の海上保安庁のように、「解釈規定」と題する海上保安庁法第25条で「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

1) 熊谷貴和「中国海警指揮系統上の軍事組織化」at <https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/col-097.html>（最終確認日：2021年1月17日）

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」と規定し、文民の海上警察機関であることを明記している国もある。海警は、国際法上も軍隊であることを否定しない海上法執行機関であるといえる。2021年1月22日に成立した海警法で海警に新たに付与された対外防衛の任務に照らせば、海警は海上法執行機関という性格とともに、軍隊組織としての色彩がさらに強くなったといわざるを得ない。

中国による海警の武警総隊への改編は、「先移交、後整編（まずは移管、あとで整頓再編）」のプロセスを進めると党中央が決定したとされるが²⁾、今回の海警法の制定はその「整編」が完了したことを意味する。中国外交部の汪文斌副報道局長は、今回成立した海警法について「国際慣例や各国の慣行に合致しており、中国の政策に変化はない³⁾」と述べたが、条文を仔細にみると、中国が締約国である国連海洋法条約（以下、海洋法条約）の規定や各国の国家実行とも異なる点がみられる⁴⁾。以下、懸念すべき条文について検討を加えたい。

第2章 海警法の懸念点

(1) 曖昧な「中国の管轄水域」と追加された防衛任務

海警法第1条は、「海警機構が職責を果たすことを規範・保障し、国家の主権、安全及び海洋権益を擁護し、公民、法人及びその他の組織の合法的な権益を保護するために本法を制定する」とその目的を規定し、同法第2条では、「人民武装警察部隊海警機構すなわち海警は、海上権益擁護及び法執行

2) 竹田純一「中国海警局（武装海警総隊）と海上保安庁—海洋権益維持と海上法執行をめぐる若干の比較—」『島嶼研究ジャーナル』第8巻2号（2019年）83頁。

3) 『毎日新聞』2020年11月19日東京本社版7面。

4) 中国海警法草案の分析については、すでに松尾聡成「中国海警草案の公表—外国軍艦等に対する実力行使を独自に規定—」がある。https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/assets/pdf/column182_01.pdf（最終閲覧日：2021年1月17日）

の職責を統一して行う。海警機構は、中国海警局、その海区分局、直属局、省級海警局、市級海警局及び海警事務所を含む」と規定する。つまり、海警は国家主権を守る海上武装部隊であり、海上権益と法執行を行う組織であると位置づけられている。

こうした海警が活動する海域について、第3条で、「海警機構は、中華人民共和国の管轄水域（以下、「我が国管轄水域」という。）及びその上空において海上権益擁護の法執行業務を展開し、本法を適用する」と規定する。しかし、本法でいう「中華人民共和国の管轄水域」の定義がなく、何を指すのかが不明である。海洋法条約上、国家が管轄する水域は、内水、領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚（延長大陸棚を含む）の海域である。ところが、中国は南シナ海において歴史的権利としての九段線を主張しており、中国の国内法である「排他的経済水域及び大陸棚法」（1998年）第14条は、「この法律の諸規定は、中華人民共和国の歴史的権利に影響を与えるものではない」と規定し、排他的経済水域や大陸棚以外にも中国が管轄権を行使する水域の存在を認め、「無人島保護及び利用管理規定」（2003年）第2条は、「中華人民共和国の内水、領海、排他的経済水域、大陸棚及びその他の管轄水域における無人島の保護と利用活動に適用する」と規定し、中国の管轄水域として、「その他の管轄水域」という表現で、海洋法条約が認める以外の歴史的権利の水域を加えている⁵⁾。

しかし、2016年の南シナ海仲裁判決は、「中国の『九段線』内の生物資源及び非生物資源に対する歴史的権利の主張は、海洋法条約が規定する中国の海域の限界を超える限度において海洋法条約と両立しないと結論する」（261項）とし、「したがって、中国の海洋法条約への加入及び同条約の発効により、『九段線』内の生物資源又は非生物資源について中国が有していたかもしれないいずれの歴史的権利も、法の問題として、かつ中国とフィリピンの間に

5) 坂元茂樹「海洋をめぐる中国国内法の分析」『日本の海洋政策と海洋法 [増補第2版]』（信山社、2019年）405-429頁参照。

において、海洋法条約が規定する海域の限度によって取って代わられた」(262項)と判示し、これを否定している⁶⁾。しかし、中国は同判決を違法かつ無効とし、この判決の履行を拒んでいる。今回の海警法による「中華人民共和国の管轄水域」という表現の採用は、南シナ海仲裁判決に対する強烈的な反発とも読める。

そして、今回の海警法では意図的に「中国人民共和国の管轄水域」との曖昧な表現を採用し、海洋法条約上、本来、管轄権を行使できない水域(たとえば南シナ海の九段線内の水域)で海警が海上権益擁護の法執行業務を展開することを担保している。南シナ海におけるベトナムやフィリピンとの衝突は不可避と思われる。中国は立法管轄権を行使して、1992年の「領海及び隣接区域法」に基づき、日本の領土である尖閣諸島周辺に一方的に領海を設定しているが、日本に対し中国の領海あるいは「中華人民共和国の管轄水域」と主張し、執行管轄権を行使することが中国国内法上担保されたことになる。さらに、東シナ海において、日中には大陸棚の境界画定の合意はないが、中国は沖縄トラフまでが中国の大陸棚であると一方的に主張している。「中華人民共和国の管轄水域」が中国の主張に基づく大陸棚に対する管轄権行使の根拠となるのであれば、国際法違反となる。

また、注意を要するのは、「その上空において海上権益擁護の法執行業務を展開」できるとしていることである。領海の上空は領空であり、上空飛行の自由は認められず領空侵犯となるが、排他的経済水域の上空は公海と同様に上空飛行の自由が認められている。中国が、この空域で管轄権を行使すれば国際法違反である。

海警法でさらに見逃せないのが、第83条の条文で、「海警機構は、『中華人民共和国国防法』、『中華人民共和国人民武装警察法』等の関係法律、軍事法規及び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」と規定していることである。つまり、海警は、自国の管轄水域で防衛作戦を行う海軍の機能(軍事的活動)と海上法執行機関の機能(法執行活動)という二

6) The South China Sea Arbitration Award of 12 July 2016, p.111, paras.261-262.

重の機能をもつ組織と明記されている⁷⁾。同法により、海警は対外防衛の任務をもつ組織に変化した。

すでに軍事活動の面では、こうした海警局と中国海軍との連携は始まっており、2020年7月にパラセル諸島のウッディー島（永興島）において海警局と中国海軍による合同演習が行われた。この演習では、中国海軍の071型揚陸艦などが参加し、海軍の支援を受けた海警局の部隊が島嶼に上陸し、抵抗する市民を制圧する訓練が行われた。一応、他国の軍隊への攻撃を意図する演習ではないと説明されている⁸⁾。

（２）尖閣における日本の実効支配強化の防止の布石

海警法第12条は、海警機構の職責として、「（１）我が国管轄水域において、パトロールと警戒を行い、重点島嶼を当直警備し、海上境界線の管理・保護を行い、国家の主権、安全及び海洋権益を脅かす行為を予防、制止、排除する。（２）海上重要目標及び重大活動の安全警備を所掌し、必要な措置を講じて重点島嶼、並びに排他的経済水域及び大陸棚の人工島嶼、施設及び構築

7) 国際海洋法裁判所は、海洋法条約第298条1項 (b) における「軍事的活動」の解釈が争点となった、2019年5月25日のウクライナ艦隊抑留事件（ウクライナ対ロシア）暫定措置命令で、軍事的活動と法執行活動の区別基準として、（１）活動に従事している船舶が艦船（naval vessels）であるか、法執行船舶（law enforcement vessels）であるかは、軍事的活動と法執行活動の区別に関連する要素であるが、唯一の判断基準ではない（para.64）。（２）軍事的活動と法執行活動の区別は、紛争当事国による性質決定のみに依存するわけではない（para.65）。問題となる行為の性質の客観的評価に基づいて行われるべきである（para.66）。（３）ロシアによるウクライナ艦船とその乗組員の拿捕・抑留を生じさせた一連の出来事を検討し、拿捕・抑留が軍事活動と法執行活動のいずれの文脈で発生したかを明らかにする必要がある（para.67）、という3つの考慮要素を示した。紛争当事国のロシア、ウクライナ両国はともに「軍事的活動（military activities）」に関する紛争は強制紛争解決手続から除外する宣言を行っていた。本事件に提起された紛争について、ロシアは「軍事的活動」に関する紛争であり、仲裁裁判所の管轄権は認められないと主張したのに対し、ウクライナは「法執行活動（law enforcement activities）」に関する紛争であり、宣言は適用されないと主張した。ITLOS, Case Concerning the Detention of Three Ukrainian Naval Vessels (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures Order, May 25, 2019, paras.64-67.

8) “China Launches Naval Exercise in South China Sea,” Radio Free Asia, July 1, 2020 at <https://www.rfa.org/English/news/china/exercise-southchinesea-07012020194330.html>（最終確認日：2021年1月17日）

物の安全を保護する」ことを掲げ、第20条で、「我が国主管機関の許可を得ずに外国組織及び個人が、我が国管轄水域及び島嶼に建築物・構造物を建設、各種固定又は浮遊装置を設置した場合は、海警機構は、その違法行為の停止又は期限内の改善を命令する権利を有する。違法行為の停止を拒否、又は期限内の改善を拒否する場合は、必要なときに海警機構は法に基づき強制排除を行うことができる」と規定する。

尖閣諸島は中国の重点島嶼となっていると推測され、尖閣諸島周辺での中国公船の動きが活発化する中での対抗措置として、日本が現在の空島政策を放棄し、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、中国海警が国内法に基づき介入できる根拠規定を置いたことになる。

(3) 外国軍艦等に対する強制措置

海警法第21条は、外国軍艦や非商業的目的のために運航する政府船舶（日本に関して言えば、海上保安庁の巡視船など）が中国の管轄水域で中国の国内法に違反する事例を行った場合に、「外国軍用船舶及び非商業的目的に使用される外国船舶の我が国管轄水域における我が国の法律又は法規に違反する行為に対して、海警機構は、必要な警戒及び管制措置を講じて制止し、関連する水域から直ちに退去することを命じる権利を有する。退去を拒否するとともに重大な危害又は脅威を発生せしめたものに対して、海警機構は、退去強制、強制引き離し等の措置を講じる権利を有する」と規定している。

しかし、海洋法条約は、領海については、第32条で「この節のA及びその前2条⁹⁾の規定による例外を除くほか、この条約のいかなる規定も、軍艦及び非商業的目的のために運航するその他の政府船舶に与えられる免除に影響を及ぼすものではない」と規定し、沿岸国の管轄水域における海洋環境の

9) 前2条とは、軍艦による沿岸国の法令違反に対する退去要求を定めた第30条及び軍艦又は非商業的目的のために運航するその他の政府船舶がもたらした損害についての旗国の責任を定めた第31条を指す。

保護及び保全に関しても、第236条で「海洋環境の保護及び保全に関するこの条約の規定は、軍艦、軍の支援船又は国が所有し若しくは運航する他の船舶若しくは航空機で政府の非商業的役務にのみ使用しているものについては、適用しない」と規定し、軍艦や軍の支援船、政府公船に対する沿岸国の執行管轄権からの免除を認めている。仮に海警がそうした軍艦や政府公船に「強制引き離し（その具体的態様は不明）」などの執行措置を取れば、海洋法条約の違反となろう。

さらに、海警法第22条は、「国家の主権、主権的権利及び管轄権が、海上において外国組織及び個人の違法な侵害を受ける又は違法な侵害を受ける緊迫した危険に直面する場合、海警機構は、本法及びその他の法律又は法規に基づき、武器の使用を含む全ての必要な措置を講じ、現場において侵害行為を制止し、危険を排除する権利を有する」と規定するとともに、第46条で、「以下に掲げるいずれかの状況が発生した場合、海警機構職員は制圧用具又は現場のその他の装備・道具を使用することができる」と規定するが、その中に「(2) 法に基づき船舶を退去強制、強制引き離しを行う場合、(3) 海警機構職員が法に基づき任務を遂行する過程において、障害・妨害に遭遇した場合」が含まれている。第49条で「海警機構職員は、法に基づき武器を使用し、警告が間に合わない又は警告を行った後にさらに重大な危害が生じる可能性がある場合、直接武器を使用することができる」と規定する。

これまで、海警の武器の使用は、「人民警察法」第10条・第11条、「人民警察警備器材及び武器使用条例」第2条、第4条、第9条から第11条及び「公安機関海上法執行活動規定」第9条に従って行われてきた¹⁰⁾。ここでは、「海警船の法執行要員は必要な場合にのみ発砲射撃を行うことができる。発砲射撃を行う場合、一般にまず口頭警告又は発砲警告を発しなければならない。むやみに発砲してはならず、またむやみに調査対象の船舶を銃撃してはなら

10) 中華人民共和国人民警察法第10条及び人民警察警備器材及び武器使用条例第9条の詳しい内容については、坂元茂樹「中国公船に対する対応—外国公船に対する警告等の措置」『日本の海洋政策と海洋法 [増補第2版]』(信山社、2019年) 449頁注(46) 参照。

ない。武器の使用は、相手方を制圧することを限度とすべきである¹¹⁾」とされていた。

これと比較すると、海警法第22条は武器使用の対象範囲を外国組織にまで広げ、さらに同法第46条及び第49条は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。尖閣諸島周辺海域を主権が及ぶ自国の領海と称し、日本漁船を追尾する中国公船が、第19条では「個人の違法な侵害」にも、「緊迫した危険に直面する場合」という要件があるものの、武器の使用に至る可能性は排除されていない。また、第46条3号の「海警機構職員が法に基づき任務を遂行する過程において、障害・妨害に遭遇した場合」の規定は、尖閣周辺海域で日本の海上保安庁の巡視船が中国公船による日本漁船の追尾を中断させる行為を行った際には、中国海警法上は「妨害行為」として中国公船による武器の使用の可能性も排除されていないことになる。日本としては、中国のこうした新たな動きへの対応を準備する必要がある。

ただ、個人に対する場合、いわゆる漁船など民間船舶に対しては、国際海洋法裁判所 (ITLOS) は、そのサイガ号事件判決で、①武器の使用は可能な限り回避し、②必要な限度を超えず、かつ合理的なものであること、③人命を危険にさらさない必要があるとの3要件を示しており¹²⁾、これと異なる対応を中国公船が日本漁船に行えば国際法違反となる。

こうした海警法の規定が生まれる背景に、2020年11月16日と17日に北京で開かれた「法治」に関する党の重要会議で、中国の習近平国家主席が主権や安全に関わる利益を守るため、「立法、法執行、司法などの手段を総合的に使って闘争を繰り広げなければならない」と述べ、「対外問題に関わる法治の戦略的配備を加速すること¹³⁾」を指示したことがある。2021年3月8日、中国の栗戰書全国人民代表大会常務委員長は、その活動報告の中で、海警法を制定した目的として、「習近平強軍思想を貫徹し、新時代の国防と軍隊建

11) 『日中海上航行安全対話報告書 笹川平和財団、北京大学国際関係学院』(2014年5月27日改訂版) 38-39頁。

12) MV Saiga (Merits), Judgment, 1999, paras.153-159.

13) 『毎日新聞』2020年11月19日(注3)参照。

設の必要に応えるため」と明記し、事実上の「第2海軍」であることを明らかにした。今後、中国は、自国の主張に沿った国内法を整備し、米国や日本などに対抗しようという戦略を加速するものと思われる。

(4) 管轄水域における海上臨時警戒区の設置

今回の海警法で注目されるのは、海上臨時警戒区の規定の意図である。海警法第25条は、「以下に掲げるいずれかの状況があれば、省級海警局以上の海警機構は、我が国管轄水域において海上臨時警戒区を設定し、船舶・人員の通航・停留を制限又は禁止することができる。

- (1) 海上安全警備任務を遂行する必要があるとき
- (2) 海上違法犯罪活動を取り締まる必要があるとき
- (3) 海上衝突事案を処置する必要があるとき
- (4) 海洋資源及び生態環境を保護する必要があるとき
- (5) その他海上臨時警戒区を設定する必要がある状況

海警機構は、海上臨時警戒区を設定する場合、海上臨時警戒区の区域範囲、警戒期限、管理措置等の事項を公表しなければならない。このうち、海上交通安全に影響する可能性がある場合は、設定前に海事管理機構の意見を求めるとともに、関連する規定に基づき、海事管理機構に対して航行通告・航行警告発出の申請を行わなければならない。軍事的使用又は海上軍事施設の安全及び使用に影響を与える可能性がある場合には、法に基づき軍隊関係部門の同意を得なければならない。

船舶・人員の通航・停留を継続して制限し又は禁止する必要のない場合、海警機構は速やかに海上臨時警戒区の設定を解除しなければならない」と規定する。

問題となるのは、第25条1号にいう「海上安全警備任務を遂行する必要があるとき」の海上臨時警戒区を設定する場合であろう。海洋法条約は、領海において軍事演習等を行う場合について、第25条3項において、「沿岸国は、自国の安全の保護(兵器を用いる訓練を含む。)のため不可欠である場合には、

その領海内の特定の水域において、外国船舶の間に法律上又は事実上の差別を設けることなく、外国船舶の無害通航を一時的に停止することができる。このような停止は、適当な方法で公表された後においてのみ、効力を有する」と規定する。そもそも本来の海上警察機関が、こうした性格の海上臨時警戒区を設定し実施する主体と想定されているのかという問題がある。海上法執行に加え、防衛任務を担う海警という性格からこうした権能が付与されたのであろうが、まさしく「第2海軍」としての役割を果たしている規定と思われる。少なくともこの任務の遂行中は法執行活動ではなく、軍事的活動を行っているといわざるを得ないであろう。中国領海における海上臨時警戒区の設定がこの要件、とりわけ外国船舶の航行を「法律上又は事実上の差別を設けることなく」、「一時的に」行われるとの要件を満たしていれば何ら問題は生じない。しかし、ある国や地域に対して長期にわたって「事実上の差別」になるような規制を行えば、海洋法条約の違反となろう。

注意を要するのは接続水域の場合である。海洋法条約第33条1項(a)は、接続水域に対して、「通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令の違反を防止する」ために沿岸国が規制を行うことを認めている。しかし、中国の「領海及び隣接区域法」(1992年)第13条は、「中華人民共和国は、隣接区域内において、その陸地領土、内水又は領海内で安全、税関、財政、衛生又は出入国管理に関する法律又は法規に違反する行為を防止し、処罰するための管轄権を行使する権限を有する」と規定し、「安全」に対する管轄権を接続水域にも延ばしている¹⁴⁾。この法律と併せ読むと、中国は、この海警法の規定により接続水域に海上臨時区域を設定する可能性があり、その場合は海洋法条約に違反することになる¹⁵⁾。また、今回の海警法により、接続水域の上空にも管轄権を行使すれば国際法違反となる。

さらに、「(5) その他海上臨時警戒区を設定する必要がある状況」という包括的な規定を挿入しており、排他的経済水域や公海において軍事演習やミ

14) 坂元「前掲論文」(注5) 411-412頁。

15) 松尾「前掲論文」(注4) 2-3頁。

サイルの実弾演習の着弾予定水域の指定のために海上臨時警戒区を設定する場合、海洋法条約第56条2項の「沿岸国は、排他的経済水域においてこの条約により自国の権利を行使し及び自国の義務を履行するに当たり、他の国の権利及び義務に妥当な考慮を払うものとし、また、この条約と両立するように行動する」との規定や第87条2項の「1に規定する自由は、すべての国により、公海の自由を行使する他の国の利益及び深海底における活動に関するこの条約に基づく権利に妥当な考慮を払って行使されなければならない」との規定がいう他の国に対する「妥当な考慮」が払われているかどうかを基準に判断されることになる。ただ、問題は、海警法が九段線内の水域を「中華人民共和国の管轄水域」と主張し、本来はいずれかの国の排他的経済水域に属する水域に一方的に海上臨時警戒区を設定した場合は、海洋法条約に違反する可能性が生じ得る。また、当該沿岸国の漁場や資源開発のための施設や構築物の周辺海域、さらには主要な国際通航路に近接した水域に海上臨時警戒区を設定すれば、海洋法条約が要求する他国に「妥当な考慮」を払っていないことになる¹⁶⁾。

(5) 中国公船の法的地位

尖閣諸島周辺海域で領海侵入を繰り返す中国海警の船舶は、白い船体に青字のマークをつけており、海洋法条約第31条にいう「非商業的目的のために運航するその他の政府船舶」あるいは同条約第110条5項にいう「政府の公務に使用されていることが明らかに表示されておりかつ識別されることのできるその他の船舶又は航空機で正当な権限を有するもの」に該当する性格をもつ政府公船と位置づけられている。今回、防衛任務という新たな機能が付与された海警の巡視船は、その法的地位が政府公船から軍艦に変わったということになるのであろうか。次に、この点について考えてみよう。

16) 台湾情勢が緊迫化した場合の周辺海域における海上臨時警戒区の設定については、松尾「同上」3頁参照。

日中が締約国である海洋法条約第29条は、軍艦を、「この条約の適用上、『軍艦』とは、一の国の軍隊に属する船舶であって、当該国の国籍を有するそのような船舶であることを示す外部標識を掲げ、当該国の政府によって正式に任命されてその氏名が軍務に従事する者の適当な名簿又はこれに相当するものに記載されている士官の指揮の下にあり、かつ、正規の軍隊の規律に服する乗組員が配置されているものをいう」と定義している¹⁷⁾。

警察は通常は文民の法執行機関であるから、警察の部隊は文民機関として武力紛争時に攻撃からの一般的保護を受ける。海上保安庁の巡視船は、前述の庁法第25条の規定により、文民たる海上法執行機関である。これと尖閣で対峙している中国公船は、今回の海警法という国内法によって単に海上法執行機関としての任務だけでなく、防衛任務の作戦を遂行する船舶ということになる。

海上法執行機関の武器の使用には警察比例の原則が適用されるので、日本の海上保安庁は口径12.7ミリから40ミリの機関砲を装備するにとどまる。しかし、中国公船には駆逐艦級の76ミリ砲を搭載する巡視船がある。中国公船が警察比例の原則ではその使用が通常説明できないような大口徑砲やミサイルを搭載し、かつ組織的な敵対行為遂行の目的を有する場合は、実質的判断基準を適用すれば、武力紛争法上は軍艦として扱われる可能性が出てくる¹⁸⁾。今回の海警法の成立を受けて、中国公船の装備などに変化が生じるかどうか日本として注視していく必要がある。

それでは、次に形式的判断基準に基づいて、中国公船は軍艦という法的地位を持つことになるのかという点について考えてみよう。最近、防衛研究所

17) 1907年のハーグ第7条約（商船ヲ軍艦ニ変更スルコトニ関スル条約）が初めて軍艦の定義を行ったが、旗国の直接統制下にあること（第1条）、外部標識（第2条）、士官名簿記載の士官の指揮（第3条）及び乗組員が軍の規律に服すること（第4条）の4要件が定められていた。この4要件は、基本的に1958年公海条約第8条〔坂元：現行の「軍隊」に代わり、「海軍」が用いられている〕に受け継がれ、現行の海洋法条約の規定となる。黒崎将広・坂元茂樹・西村弓・石垣友明・森肇志・真山全・酒井啓亘『防衛実務国際法』（弘文堂、2021年）（真山全担当部分）473-474頁参照。

18) 同上（真山担当部分）479-480頁。

教育部長の山本勝也氏が笹川平和財団に論文を寄稿し、海警のいわゆる「公船」は「軍艦」であると述べている¹⁹⁾。その根拠として、実質的判断基準と形式的判断基準の双方を用いて、次のように述べる。山本氏は、海警は、「国務院との指揮関係を解消し、人民解放軍と同様に中国共産党中央と中央軍事委員会の一元的な指揮を受ける組織として大きな変化を遂げている」。その意味で、2018年に「武警海警総隊」に改編された海警は軍隊組織の一員であり、2020年に明らかにされた「国防法」改正案では、人民解放軍の軍旗とともに、武警の隊旗の扱いについて明記されており、海警の船舶は「一国の軍隊（武警）に属し、その外部標識（武警隊旗）を掲げ、士官（武警士官）の指揮する船舶であり、『軍艦』であると見なすことが適当であろう」と結論されている。ただし、こうした結論に至る際に、「正規の軍隊の規律に服する乗組員が配置されている」という軍艦の要件を満たしているかどうかの判断も必要になると思われるが、形式的判断基準として外部標識としての隊旗に着目されている点は興味深い。

今後注視すべき点としては、こうした海警の船舶が人民解放軍の軍艦籍を有することになるかどうかである。中国公船が人民解放軍の軍艦籍を持つことになれば、形式的判断基準として軍艦となる。なお、米海軍では、軍事海上輸送団（Military Sealift Command; MSC）に属する輸送艦や観測艦は軍艦籍になく軍の補助艦の扱いを受けている²⁰⁾。2009年に南シナ海で中国により妨害行為を受けた観測艦インペッカブルはMSCに属し、米軍艦籍はなかった。

「海上武力紛争に適用される国際法に関するサンレモ・マニュアル」は、その第13条(g)で軍艦の定義として国連海洋法条約の定義を採用する一方で、同条(h)の補給艦や輸送艦などいわゆる軍の補助船舶の定義とその解説のpara 13.22で、「『補助船舶』(auxiliary vessel)とは、軍艦以外の船舶で、一の国の軍隊が所有し又はその排他的監督下に置かれ、かつ、当分の間、軍隊

19) 山本勝也「中国海警も中国共産党の軍隊である」at https://www.spf.org/iina/articles/yamamoto_05.html (最終確認日：2021年1月17日)

20) 黒崎ら『前掲書』(注17)(真山担当部分)474-475頁。

を支援する政府の非商業的役務につかせているものをいう²¹⁾」と定義・解説しているが、海警の船舶はこの「補助船舶」に近いように思われる。仮に当該船舶が中国の軍艦籍を持たなければ、中国公船は軍の支援船となろう。前述した海洋法条約第236条では、軍艦も軍の支援船も、公船と同様に主権免除の対象となっており、どちらに性格づけようと平時においては主権免除の対象となる。

ただし、有事においては、海戦法規では軍艦、軍の補助艦、ならびに商船のカテゴリー別目標選定基準が伝統的に用いられており、軍艦及び軍の補助艦は、合法的目標であるから無警告攻撃の対象となる。他方、海上保安庁が庁法に基づく任務を行う限りは、軍事目標にはなり得ないといえる²²⁾。また、サンレモ・マニュアルのパラ13.21は、「軍艦のみが交戦権を行使できる」としており、仮に軍艦として登録していない「補助船舶」である海警船舶が交戦権を行使した場合は国際法違反となる。

第3章 海上保安庁に関して留意すべき点

海警法により防衛任務を付与された海警と対峙する海上保安庁の巡視船につき、平時はこれまでと同様であろうが、有事の際には留意すべき点がある。

自衛隊法第80条第1項により、第76条第1項に基づく防衛出動又は第78条第1項に基づく治安出動があった場合、内閣総理大臣は、「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、さらに同条第2項で、この場合には「政令で定める

21) International Institute of Humanitarian Law (Louise Doswald-Beck, ed.), *Sam Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflict at Sea* (1995), para.13 (h) and para.13.22.

22) なお、軍事目標に成り得る敵国商船としては、「敵国のため戦争行為に従事」したり、「敵国軍艦の補助者として行動」したり、「敵国軍艦の情報システムへ統合され又は支援」したり、「敵国軍艦又は軍用機の護衛下で航行」したり、「軍艦に損傷を与えられる程度の武装をしている場合」や「その他軍事活動に効果的に貢献する場合」が考えられる。*Ibid.*, paras.59 and 60. 海戦法規における攻撃のカテゴリー別選定基準と機能的選定基準については、黒崎ら「前掲書」(注17) (真山担当) 472-479頁参照。

ことにより、防衛大臣にこれを指揮させるものとする」と規定する。

もちろん、防衛大臣の指揮下に入ることと、ジュネーヴ第一追加議定書第43条3項がいう「紛争当事者は、準軍事的な又は武装した法執行機関を自国の軍隊に編入したときは、他の紛争当事者にその旨を通報する」こととは同じではない。防衛大臣の指揮下に入りつつも、従来通り海上警察任務に専念させる場合には、非軍隊といえる。つまり、防衛大臣がその指揮下に入れた海上保安庁にいかなる任務を付与するかによって海上保安庁の巡視船の法的地位とその活動の性格が変わることになる。そこで、自衛隊法施行令第103条では、「法第80条第2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」との規定を置いている。

国際慣習法になっている1907年のハーグ第7条約（商船ヲ軍艦ニ変更スルコトニ関スル条約）第6条が要求する、補助船舶を含む軍艦以外の船舶を軍艦に変更する場合は、「成ルヘク速ニ」「軍艦表中ニ記入スル」手続きを要する。その際は、自衛隊法第80条第1項の措置をとって、日本が締約国であるジュネーヴ第一追加議定書に基づく通報を行う必要がある。通報しないままに、海上保安庁が交戦権を行使した場合は国際法違反になる。日本としては庁法第25条の規定もあり、巡視船に対しこのような措置はとれないことは言うまでもない。ただ、この点は、日中両国の海上警察機関間の不測の事態の発生とその後の展開の際に、十分注意しておく必要がある。

第4章 おわりに

今回の海警法制定により、世界最大ともいわれる海上法執行機関の力を背景に、中国による国際法違反の局面が立法から執行へと移ることになる。もし、これを許せば、南シナ海や東シナ海における海洋秩序を「法の支配」から「力の支配」に委ねることになる。中国公船（海警船舶）がより積極的な「維権執法（権益維持・法執行）」（第2条）の態度に出た場合、海上保安庁

の巡視船との衝突の可能性はさらに高まると想定される。まして、海警の機能として防衛作成の任務が加わった（第83条）ことにより中国公船の重装備化が進んだ場合、海上保安庁では対応できない局面が生ずる可能性がある。そのときは、日本では自衛隊法第82条による海上警備行動の発令が考えられる。しかし、仮に自衛隊の護衛艦が海上警備行動に出たとしても、それは海上保安庁の任務を代替して海上法執行を行っているに過ぎないことを中国側に事前に理解してもらう必要がある。もっとも、注（7）で言及したウクライナ艦隊抑留事件で ITLOS が示したように、軍事的活動か法執行活動かの区別は当事国による性質決定のみに依存するわけでないことも確かである。また、日本側の意図がそうであったとしても、相手方海警の船舶がどの段階で法執行から防衛作戦に移行しているのかは外形的には峻別は困難となるという問題もある。竹田純一氏が指摘するように、「互いに意思疎通を欠いたままエスカレーション・ラダーを上げてしまう懸念²³⁾」がある。2018年5月9日に東京で開催された日中首脳会議（安倍前総理と李国強國務院総理）で海空域での不測の衝突を回避し、不測の事態が軍事衝突に発展することを防止するために合意した「日中海空連絡メカニズム」では、その対象に日中両国の海上法執行機関は含まれていなかったが、連絡メカニズムの対象に含む必要性は一層高まったといえる²⁴⁾。

中国共産党第19期中央委員会第5回全体会議（5中全会）の最終日コミュニケーションでは、「習近平の強軍思想と新時代の軍事戦略方針を貫徹し、……2027年に軍隊創設100周年の奮闘目標を確保する」と述べられている²⁵⁾。ここでいう「奮闘目標」が人民解放軍の強大化・近代化以外に、台湾や尖閣に関連

23) 竹田「前掲論文」(注2) 97頁。竹田氏が指摘するように、中国は、2014年4月22日に中国山東省青島で開催された第14回太平洋海軍シンポジウム(WPNS)で、従来棄権していた海上衝突回避規範(Code for Unplanned Encounters at Sea: CUES)に賛成し、その結果、海上自衛隊を含む計21カ国の海軍首脳が合意した。「同上」

24) 外務省ホームページ「李克強・中国國務院総理の訪日 日中首脳会談及び晩餐会」at http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_ml/cn/page1_000526.html [最終確認日: 2021年1月31日]

25) 山本「前掲論文」(注19) 2頁参照。

する政策目標があるのかどうか、今後注視していく必要がある。おそらく、この年には、中国は尖閣における日本の海上保安庁の警察行動能力や日本の自衛隊の防衛能力に十分に対抗、あるいは凌駕する勢力を整えたという認識を持つと思われる。

南シナ海においては、領域紛争や海洋境界紛争で中国が漁船等を動員して示威行動をする現象がみられる。国際司法裁判所（ICJ）は、1966年の「武力紛争時における国家の核兵器使用の合法性」事件の勧告的意見で、国際人道法の基本原則としての第一の原則は、「文民及び民用物の保護を目的としており、戦闘員と非戦闘員の区別を確立している。国家はいかなる場合も文民を攻撃の対象としてはならず、したがっていかなる場合も文民と軍事目標を区別できない武器を使用してはならない²⁶⁾」と述べ、文民及び民用物は武力攻撃から保護されなければならないと判示した。米国連邦最高裁判所は、パケット・ハバナ号事件（1990年）において、慣習国際法として、このことを確認した²⁷⁾。

実際、1907年第11条約（海戦ニ於ケル捕獲権行使ノ制限ニ関スル条約）第3条は、「専ラ沿海漁業又ハ地方的小航海ニ用キラルル船ハ、其ノ漁猟具、船具及搭載者ト共ニ捕獲ヲ免除ス」と規定し、平和的漁船の保護が確認されている。ただし、同条は同時に、「右免除ハ該船カ如何ナル方法ニ依ルヲ問ハス敵対行為ニ加ルトキヨリ其ノ適用ナキモノトス。締約国ハ前記ノ船ノ無害ナル性質ヲ利用シ其ノ平和的外観ヲ存シテ之ヲ軍事上ノ目的ニ使用セサルヘシ²⁸⁾」と規定し、敵対行為に加わると保護の対象からはずれることと、締約国に漁船を軍事目的に使用することを禁止している。

通信システムやレーダー等を含む高度な電子機器を装備した中国漁船が、

26) Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July, *ICJ Reports 1966*, p. 257, par.78.

27) *The Paquete Habana, 175 U.S. 708 (1900)*. 沿岸漁業を行う漁船の保護に関する各国の実行については、ジェームズ・クラスカ＝マイケル・モンティ「中国の海上民兵と国際法」『島嶼研究ジャーナル』第7巻1号（2017年）98頁-102頁に詳しい。

28) <https://www1.doshisha.ac.jp/~karai/intlaw/docs/hc11.htm>（最終確認日：2021年1月31日）

人民解放軍のための偵察と情報収集に使用され、軍事的欺瞞、通信妨害、海上輸送、船舶修理及び緊急時の救助に利用される可能性がある²⁹⁾。武力紛争時にこうした漁船が人民解放軍を支援し又は同軍に情報を提供し、あるいは敵対行為を行えば文民としての保護を喪失することになる³⁰⁾。

中国漁船が武装して武力紛争時に投入された場合の法的地位には、現在、多くの関心が向けられている。海上民兵と称される漁船団を中国が武力紛争時に用いた例としては、パラセル諸島をめぐる南ベトナムとの1974年の事例がある³¹⁾。尖閣諸島においても、こうした事例が発生する可能性を否定することはできない。ジェームズ・クラスカ教授らが指摘するように、「中国の海上民兵の使用は、平時には平和と戦争の中間の『グレーゾーン』及び海上における武力衝突時における、米国と同盟国の海軍の作戦を複雑化³²⁾」することになる。いずれにしても、今後とも、日本の警察力や防衛力は、こうした動きを含む尖閣諸島への中国の挑戦を跳ね返す能力があることを中国に認識させるべく対応力を強化する必要がある。

外国武装漁船が大挙押し寄せたことで国際的武力紛争が始まったと認識できるかどうかはともかく、海上民兵の武力紛争中の捕虜資格は、乗組員が戦闘員資格を持つかどうかで決定される。海上警察に属する場合もあろうが、その際には当該海上警察が国際法上の軍隊であるか、またはそれに編入されているかで判断することになる³³⁾。武装漁船それ自体の法的地位は、軍艦又は軍の補助艦の要件を満たしているか否かで合法的目標となるかが定まるであろう。

今後、より現実的なシナリオとしては、平時において無人島である尖閣諸島に海上民兵が密かに上陸し、中国国旗を掲げ、日本の海上保安庁の退去要求に応じない場合、どのような対応が海上保安庁と自衛隊で取り得るかとい

29) クラスカ＝モンティ「前掲論文」(注27) 90頁及び94頁。

30) 同上102頁。

31) 黒崎ら『前掲書』(注17)(真山担当) 485頁参照。

32) クラスカ＝モンティ「前掲論文」(注27) 105頁。

33) 黒崎ら『前掲書』(注17)(真山担当) 485頁参照。

うことが考えられる。海警法の制定を受けて、こうしたシナリオを真剣に検討すべき時が近づいているように思われる。

バイデン政権に移行した米国は、2021年1月24日の日本の岸信夫防衛相と米国のオースティン国防長官との電話会談で共同防衛義務を定めた日米安全保障条約第5条が尖閣諸島に適用されることを改めて確認した。しかし、先のシナリオでは死者一人も出ない中国の無人島占領という行為に対して、米国にとっては、米中戦争というリスクのある奪回作戦にどこまで参加するかという難しい選択—いわゆる「センカク・パラドックス」—を迫られる問題であり、当然のことであるが、第一義的には日本独自の対応能力を強化する必要がある³⁴⁾。とりわけ、中国の立場に立てば、日米安保条約の発動の要件たる「武力攻撃〔組織的計画的な武力行使〕」に当たらない行動、いわゆる純然たる平時でも有事でもないグレーゾーン事態での行為を模索すると思われるので、こうしたグレーゾーン事態に切れ目なく対応できる海上保安庁と海上自衛隊の緊密な連携の構築が必要である。

34) ブルッキングス研究所外交政策部長のマイケル・オハロン氏がいう、米国にとって重要度が低い事案をめぐる大國間戦争リスク、いわゆる「センカク・パラドックス」の問題である。Cf. Michael E. O'Hanlon, *The Senkaku Paradox: Risking Great Power War Over Small Stakes*, The Brookings Institution, 2019, pp.40-43. 併せて、渡部恒雄『2021年以後の世界秩序—国際情勢を読む20のアンゲル』新潮新書（2021年）56-57頁参照。