

これまでいわゆるグレーゾーン事態における自衛隊と警察機関である海上保安庁の役割分担について様々な議論がなされた。本稿では主に不審船への対応、海賊船への対応、貨物検査特措法、中国海警法改正後の中国海警船への対応等における海上保安庁と自衛隊の関係について検討することとしたい。

## 1 グレーゾーン

### (1) グレーゾーンとはいかなる事態か？

そもそもグレーゾーンとはいかなる事態か？明確な概念設定はこれまでなされてこなかった。本来、武力攻撃を受けたならば武力攻撃事態と認定し、個別的自衛権の行使として国家として武力の行使を行うが、その担い手は自衛隊である。これがいわばブラック事態。これに対して特段の外国からの侵害行為や国内の重大な治安問題が起きてはいない状態。これがいわゆるホワイト事態。その秩序維持の担い手は一般の警察や海上保安庁。従って、ブラック事態とホワイト事態の間であるグレーゾーン事態とは我が国に対する武力攻撃には至らない状態ではあるが、警察や海上保安庁などの一般の警察機関だけでは対処できず、自衛隊が武力の行使に至らない実力の行使、即ち自衛隊法に規定する治安出動や海上警備行動を以って対処する事態をグレーゾーン事態と解することが妥当である。

### (2) 何故グレーゾーン事態においてはシームレスな対応が必要とされるのか？

グレーゾーン事態への対処として常に議論されてきたのがシームレスな対応である。一般の警察や海上保安庁などの警察機関の活動は原則として閣議決定を求められないのに対して、自衛隊の治安出動は閣議決定に基づく内閣総理大臣の命令により、また、海上警備行動も閣議決定に基づく内閣総理大臣の承認の下に防衛大臣が命令することにこの議論は起因する。つまり事態は連続的にエスカレーションしていくがその対応する主体が一般の警察機関や海上保安庁から自衛隊に移行する場合には閣議決定という明確に一段階上のステップが必要であるため、内閣が自衛隊の治安出動や海上警備行動が必要な時に適時適切な閣議決定ができるか否かという点がこの議論の核心である。内閣や政治に対する不信感その原因とも言える。そもそも、内閣が適時適切に閣議決定をしないことを前提に議論を展開すること自体が民主主義国家における政治が機能しないことを意味し、必ずしも健全な議論ではないとも考えられる。

また、政府はこれまでこのような批判に対して無策だったわけではなく以下の三種類の措置をとってきた。

#### ① 事態対処専門委員会の設置（平成15年）

事態対処専門委員会の設置に関しては筆者には思い出深い経験がある。有事法制の策定時にある政府高官から筆者及び担当者に対して懸念と対応策が示された。その内容である

が、「有事法制において武力攻撃事態や武力攻撃予測事態を創設し、この認定を閣議決定によることとした。しかしながら、抽象的に閣議決定の要件を示すことは可能であるが、具体的に如何なる場合に事態認定をすることが一番の課題であり、これが政治的には最も難しい判断となる。本来、日頃から閣僚レベルでも議論し各種事態の認定に政府としてコンセンサスを得ておく必要がある。そのため、内閣官房長官をヘッドとし各省の局長クラス以上の専門家をメンバーとする事態対処専門委員会を創設する。事態対処専門委員会で日頃からシミュレーションを実施し、事態認定に関するコンセンサスを政府部内で形成する。このようなプロセスを経ることにより適時適切に閣議決定をし事態認定を行うことを担保する。」とのことであった。国家安全保障会議に事態対処専門委員会が設けられたのはこの趣旨による。適時適切な閣議決定を行うための必要な条件整備は既に10年以上前から意識され実行に移されていたが、今日これが的確に行われているかが最も重要な点である。

## ② 類型的な事態に対する手続きの迅速化（平成27年）

また、事態が急速に進展することによって物理的に閣議決定が間に合わない事態も想定される。このため以下の三種類の事例において治安出動や海上警備行動に必要な閣議決定の手続きの迅速化も平成27年5月14日に行われた。第一は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、第二は離島などに対する武装集団による不法上陸などへの対処、第三は公海上でわ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などが認知した場合における対処の場合を想定し、治安出動や海上警備行動の発令に関して特に緊急な判断が必要、かつ速やかな臨時閣議の開催が困難なときには、内閣総理大臣の主宰により、電話などにより各国務大臣の了解を得て閣議決定を行えることとなった。この閣議決定手続きの迅速化及び安全保障法制の整備により政府としては当面安全保障に関する欠缺はなくなったとの認識である。

## ③ 潜没潜水艦への対応（平成8年）

時系列としては前後するが潜没潜水艦への対応に関する閣議決定も平成8年に行われた。本閣議決定は、平成8年6月の国連海洋法条約の締結に際して、潜没潜水艦への対応策を検討した結果、海上保安庁では潜没航行する潜水艦に対して効果的な対応が期待できないため、自衛隊が同条約に規定する潜没航行する潜水艦に対して浮上航行等の求めを行うこととされた。しかしながら、その浮上航行の求め等が事態の推移如何によっては武力行使にエスカレートする可能性が否定できないことから、シベリアンコントロールの観点から閣議決定を要件とする海上警備行動に基づき行うこととされた。その際、海上警備行動の発令のために必要な閣議決定が迅速に行われるかどうか防衛省内部でも危惧が示された。これに対応するため「我が国の領海及び内水で潜没航行する外国潜水艦への対処について（平成8年12月24日）」が閣議決定された。本格閣議決定においては、あらかじめその基本方針と手順を決定しておき個々の事案発生時に改めて個別の閣議決定を経ることなく、内閣総理大臣の承認を迅速に行うことが可能となった。これにより、自衛隊が海上警備行動に基づき、我が国の領海及び内水において潜没して航行する潜水艦に対して、海面上を航行し、かつ、その旗を掲げることを要求し、これに応じない場合には、我が国の領海外への退去を要求することまで個別の閣議決定によ

らずに迅速に行えることとなった。先に述べた②の閣議決定はその都度閣議決定を要するが、本件では事前の包括的な閣議決定が認められている。これは、自衛隊の対応等が浮上航行等の定型的な求めに限定されていること及び実力の行使に関わるものではないため、事前の包括的な閣議決定が認められたものである。筆者も本閣議決定の原案の策定に携わったが、グレーゾーン事態におけるシームレスな対応への第一歩であったと考えている。

(3) グレーゾーン事態における武器使用権限は警職法第7条で足りるのか？

① 拉致等を企図する不審船に対する危害射撃の容認

現実の不審船への自衛隊の最初の対応は、1999年3月23日の能登半島沖不審船事案への対応であった。その後の2001年12月22日の九州南西海域工作船事案での対応では海上保安庁と不審船との間では激しい銃撃を伴う衝突があったが自衛隊の対応は求められなかった。これは海上保安庁が能登半島沖不審船事案の対応を踏まえて日本周辺海域における不審船への対応に関しては自衛隊の支援を受けることなく海上保安庁が本来独力で対処すべきであるという海上保安庁関係者の強い意思のあらわれであることを筆者は関係者から聞かされたことがある。

能登半島沖不審船事案においては、我が国の漁船に偽装した不審船に対し、海上保安庁が停船命令を発するとともに、射撃を行ったが、不審船は停船せずに逃走し速度を上げたために巡視船艇による追尾が困難になった。このため「海上における治安の維持のため特別の必要がある」と判断され、海上警備行動が発令され自衛隊が対処することとなった。

この事案対処の後に不審船対処に関する様々な改善策がとられたが、特に警職法第7条を超えて、不審船に立入検査を行うための手段として停船命令に応じなければ危害射撃を可能とする海上保安庁法第20条第2項の追加が行われた。従来は、武器使用については警職法第7条によるもののみであったが、単に逃走を続けるだけでその外観等からだけでは船内でどのような活動が行われているかを確認できない不審船に対しては、武器使用は認められても、これを停船させるための船体に向けた射撃は、不審船の乗組員等に危害が及ぶ可能性があることで事実上困難であった。本改正は、拉致等の重大凶悪犯罪が未だ行われてはいないが当該航行がその準備行為であると認められる場合には、職務上の必要から立入検査を行う目的で船舶の進行の停止を繰り返す命じても乗組員等がこれに応ぜずなお抵抗し、又は逃亡しようとする場合において、次の4要件に該当する事態である場合には乗組員に対する危害射撃が容認された。その要件であるが、

- i 外国船舶（軍艦及び公船を除く）が無害通航ではない航行を我が国の領海等で行っていること
- ii 当該航行を放置すればそれが繰り返される蓋然性があること
- iii 当該航行が我が国の領域内において重大凶悪犯罪を犯すための必要な準備であるとの疑いが払拭できない
- iv 立入検査による情報に基づいて的確な措置を尽くさなければ重大凶悪犯罪を未然に防止することができないこと

以上の要件を充たす場合であれば、正当防衛又は緊急避難に該当しない場合であっても危害射撃が許容された。

## ② 当該射撃に関する認定権者

この法改正に当たっては、治安出動や海上警備行動における自衛隊の武器使用についても同項の武器使用の権限が準用された。しかしながら、自衛隊の武器使用に当たっての不審船の認定であっても海上保安庁長官が行うべきという議論が海上保安庁からではなく他の政府機関から提起された。筆者も担当者の一人であったがそのような提案は到底のめるものではなかった。これに従えば、仮に海上保安官出身ではない海上保安庁長官が海上保安官を中心とする専門スタッフにより補佐されることで適正な判断ができるとされるのに対し、海上自衛官や内局のスタッフに補佐される政治家である防衛大臣が海上保安庁長官と同様の的確な判断を成しえないとの評価を甘受することとなる。防衛省として到底受け入れることができなかった。この点については、防衛省の主張を認めてもらい、自衛隊の不審船に対する武器使用に当たっては海上保安庁長官ではなく防衛大臣が不審船としての認定を行うとの法改正となった。

## 2 何故ソマリア・アデン湾の海賊対処を海上保安庁ではなく海上自衛隊が行うのか？

### (1) 海上警備行動による自衛艦の派遣と海賊対処法の制定

海上保安庁と防衛省・自衛隊の関係がより一層緊密な関係を築いたのは、2009年のソマリア・アデン湾の海賊対処である。その前年、日本船籍のクルーズ船がソマリア・アデン湾を通過するとの情報を得た。実は苦肉の策として、当時インド洋でテロ対策に従事する米軍等の艦船に対する給油活動を行うため旧テロ対策特措法により補給艦とその護衛として護衛艦を派遣していたが、この護衛艦を調査研究目的でソマリア・アデン湾周辺に派遣することも検討された。但し、海賊対処に関する武器使用権限はないため、護衛艦の存在を以って海賊を威圧することによりクルーズ船を結果として護衛するとの考えであった。しかしながら、海賊対処に関する国内の実施法がないことに鑑みれば、慎重に対応すべきとの反対意見も多く断念せざるを得なかった。

以上の点を踏まえソマリア・アデン湾の海賊に対処するため、内閣官房、内閣府総合海洋政策本部、外務省、国土交通省、海上保安庁、防衛省等の関係省庁による協議を行い、結論として海賊対処に関しては自衛隊が海上警備行動により当面对処し、司法警察業務としては海上保安庁の保安官が護衛艦に乗船して対応することとなった。

そもそも、ソマリア・アデン湾の海賊対処が日本から遠く離れた公海上で実施されるとはいえ、財産の奪取や身代金目的で人質をとる海賊は国際法的にも我が国の国内法的にも犯罪者であり、本来、第一義的には警察機関である海上保安庁が対応すべきものである。また、当時は国連海洋法条約に規定する海賊対処に関する国内法が無かったため、自衛隊の海賊対処の根拠法としては、自衛隊法第78条に規定する海上警備行動の規定を適用せざるをえなかった。その結果として、我が国の治安の維持を目時とする海上警備行動では日本関係船舶（日本籍船、日本人が乗船する外国籍船、我が国の船舶運航事業者が運航する外国籍船又は我が国の積み荷を輸送している外国籍船であって、我が国国民への安定的な経済活動にとつ

て重要な船舶)しか自衛隊は防護できないとの解釈であり、これでは、まことに不十分であった。そもそも海賊行為は国連海洋法条約に基づき旗国に関係なく被害船舶を保護できること、また海賊船の旗国に関係なく各国の警察機関による海賊船への対処を可能とする人類共通の敵として位置づけられており、我が国としても国連海洋法条約に基づき国内法としての海賊対処法を制定する必要があった。

また、2009年に発足した与党のプロジェクトチームにおいて重武装である海賊に対して、現行の警職法第7条に規定する武器使用権限のみで対応できるのかといった中間とりまとめもあった。このため、第一段階としては海上警備行動により海上自衛隊の護衛艦2隻を派遣し、第二段階として国連海洋法条約を踏まえた海賊対処法を制定することとなった。

## (2) 旧海軍への思いと SLOC(海上交通路)の防衛

海賊対処を行うにあたって、国土交通省の関係者から内閣官房及び防衛省に対して、日本の船員諸氏は海上自衛隊による海賊対処を望んでおらず、海上保安庁による対処を望んでいると伝えられた。その主な理由は旧海軍が先の大戦において民間船舶の護衛に高い優先順位を与えなかったため、多くの船員が犠牲となった。そのため、旧海軍や法的にはその連続性は絶たれているとはいえ旧海軍の伝統の継承者である海上自衛隊に対してよい感情を持ってはいないというものであった。この点について、後々必ずしもそうではないという説明を国土交通省の他の関係者から聞いたこともあったが、筆者を含めて当時の防衛省関係者はその事情をよく知悉していなかった。また、加えて海賊対処に護衛艦を派遣することは護衛艦等の乗組員不足に苦しむ海上自衛隊にとって大きな負担であり、海上自衛隊の護衛艦を海賊対処のために派遣すべきではないという意見が防衛省にもかなりあった。筆者のところにも海上自衛隊の関係者が、現時点では海上自衛隊の体制整備を優先すべきであって護衛艦を海賊対処のために派遣すべきではないとの主張が伝えられたことがあった。

しかしながら、ソマリア・アデン湾は我が国にとってヨーロッパへの極めて重要な海上交通路であり、また、ソマリア・アデン湾における海賊対処を内容とする国連安保理決議により各国が連携して対処する状況で我が国がこれに対処しないという選択肢はあり得なかった。同時に、これまで、SLOC(海上交通路)防衛の重要性は唱えられていたが、いかなる枠組みで民間船舶を統制しこれを海上自衛隊が護衛するかという点の検討はこれに先立つ有事法制の整備でも進んではいなかった。これを機会に SLOC 防衛の措置を進めることは大きな意義があり、加えて各国海軍特に米海軍と連携することの重要性もあった。後に CTF 151(現在の CTG151)海上連合任務部隊 151 の指揮官も輪番で海上自衛隊の海将補が務めることも始まった。

そして筆者としては先の大戦における旧海軍にかけられた汚名を雪ぐ必要もあると考えていた。我が国の船員諸氏の自衛隊への信頼を構築することこそが我が国にとって重要な海上交通路の保護に緊要であるかとの認識を踏まえ、海上自衛隊による海賊対処が実現した。

(2) 海賊対処法における自己保存型武器使用を超える武器使用権限と我が国憲法との関係  
海賊対処法に基づく海賊行為への対処は、国連海洋法条約によって許される範囲内で我が国の警察権として行われるものである。従って、公海上における私的目的による私人の犯罪行為として海賊行為を定義し、これを国内法上の犯罪として規定した上で、同行為の抑止、取

締りという職務を行うにあたって、自己保存型の武器使用を超える警職法第7条に基づく武器の使用を含む強制力を用いることが国連海洋法条約によって認められ、我が国の統治権の一環としての武器の使用としての性格を有するものであり、憲法第9条で禁止された武力の行使に当たることはないとして整理された。

また、この議論を整理するに当たって一部の政府関係者からはソマリア・アデン湾においては海賊だけではなく、政治目的を有するいわゆる国に準ずる組織も存在する可能性が指摘された。この場合に自衛隊が海賊対処法に基づき海賊対処を行い自己保存型を超える武器の使用を行った場合に相手方が、後に海賊ではなく国に準ずる組織と判明した場合には憲法第9条が禁止する武力の行使に該当するおそれがあることが指摘された。しかしながら、法制としては海賊の外形要件を客観的に充足している限り、仮に事後的に武器使用の相手方が国または国に準ずる組織であったとしても、遑って当初行った武器使用について違法性が生ずるとか、あるいは違憲性が生ずるといったことはないと整理された。

#### (4) 警職法第7条の武器使用権限のみで海賊対処は実効的に行えるか？

海賊行為への対処は警察活動であり、武器の使用は、海賊対処法において準用する警職法第7条の規定を基本として行うが、一方、海賊が船舶で民間船舶に接近するなどの行為については、その後の重大な危害の発生を回避するため、接近などの行為を行っている段階で抑止する必要がある。このため、警職法第7条の規定を補完するものとして、海賊行為を行う船舶を停船させることを目的とした武器の使用に関する規定として「海上保安官又は海上保安官補は、・・・警察官職務執行法第7条の規定により武器を使用する場合のほか、現に行われている第3条第3項の罪に当たる海賊行為（第2項第6号にかかるものに限る。）の制止に当たり、当該海賊行為を行なっている者が、他の静止の措置に従わず、なお船舶を航行させて当該海賊行為を継続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、その事態に応じて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。」とする海賊対処法第6条の規定が設けられた。警職法第7条に加えて、海賊対処法第6条を設けた趣旨は、海賊が警告の措置を無視して被害船に接近、つきまとい等を行う海賊行為をやめない場合において、それが警職法第7条第1号に規定された「職務の執行に対して抵抗し」という要件に当たるか否かについては積極、消極の双方の解釈があり得ることから、本法第6条は、つきまとい等の海賊行為を制止する場面において、この点についての自衛官等の判断について躊躇を生ずることがないように、警職法第7条第1号の「抵抗し」という要件に代えて、「他の制止の措置に従わず、なお、船舶を航行させて当該海賊行為を継続しようとする場合」という要件とすることによって、警職法第7条第1号の規定を補完する趣旨のものとして整理している。そもそも警職法第7条第1号の適用について検討すると、同条に規定する「抵抗」とは、通常、積極的に又は消極的に妨害又は拒否して、海上保安官等の適法な業務の遂行を妨げるような消極的な抵抗もこれに該当すると規定されている。一方、本件における海賊行為を行っている船舶は、職務の遂行を妨げるような行為を行っているものではなく、単に制止の措置に従わないものであり、第7条に規定する「抵抗」に該当するかについて疑義もあった。このため、海賊対処法第6条において、海

賊行為の制止に当たり、船舶が、他の制止の措置に従わず、なお当該行為を継続しようとする場合において、他に手段がないと信じるに足りる相当な理由のある時には、合理的に必要と判断される限度において武器を使用できるとした。この武器使用権限の規定は防衛省・自衛隊の関係者からは武器の使用者の判断の負担を軽くするものとして歓迎された。しかしながら、警察官職務執行法第7条に規定する武器使用権限で各種事態に支障なく対処している海上保安庁及び警察関係者からは武器使用の現場をわきまえない議論として筆者は厳しく批判された経験がある。

そもそも、武器使用の要件適合性の判断について武器を使用する者の刑事責任を問われないよう一切の疑義を生じない形で武器使用権限を規定すべきとの一部の自衛隊関係者の議論には、起こり得るあらゆる事態を想定して要件を分類して規定することを意味し無理があると言わざるを得ない。一般の警察における武器使用においては武器を使用する者の個人の刑事責任の問題が避けて通れないこととの均衡性に鑑みれば、少なくとも公共の秩序維持活動における武器使用権限の問題についてなお一層検討すべき余地があるのではないか。

#### 4 日本周辺海域であるがゆえに海上保安庁が対処するとした貨物検査特措法

実は海賊対処法を制定した2009年には北朝鮮の核実験や弾道ミサイルの発射を踏まえて安保理決議1748号の対応のための北朝鮮関係の貨物検査に関する法律を制定する必要性に迫られた。また、海上保安庁が貨物検査を行うにあたって、仮に海上保安庁が対応できない場合には自衛隊も貨物検査を実施できるようにすべきという意見が自民党及び防衛省・自衛隊にもかなりあった。しかしながら、海上保安庁関係者からは、日本近海であれば自衛隊に貨物検査の補完的な対応を海上保安庁として求める気はないと明確に言われた。また、海賊対処とは異なり貨物検査は対象となる貨物と禁制品リストを照合するという業務があり、海上自衛隊員にその業務を担わせるにはかなりの訓練が必要と考えられること、会期末を控えて早急に法案を国会に提出する必要があるため、貨物検査の実務は海上保安庁が実施し、自衛隊は自衛隊法の規定に基づき海上警備行動で海上保安庁等が実施する貨物検査を支援するという枠組みとした。麻生内閣では解散により審議未了となり、民主党政権で海上警備行動の規定に基づき自衛隊が支援するという規定を削除する形での修正を加え成立した。

#### 5 中国海警船への対応は海上保安庁が行うべきか自衛隊が行うべきか？

2021年2月1日の中国海上警備法第83条の改正により、「海警機関は中華人民共和国国防法、中華人民共和国武装警察法等の関係法令、軍事法規及び中央軍事委員会の命令防衛作戦等の任務を遂行する。」と規定された。この法改正を受けて自民党国防部会を中心に、東シナ海の海上保安庁による中国海警船への対応に関して不安視する議論が巻き起こった。問題の発端は、海上保安庁第25条の規定「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、訓練され、又は軍隊としての機能を営むことを認めるものと解釈してはならない。」により海上保安庁は軍隊ではないため、国防作用を有する中国の海警船が現場に現れれば、海上保安庁の巡視船は現場から退避せざるを得ないので、このような事態を避けるためには、海上保安庁

法第 25 条の規定を削除し軍事機能を有する中国海警船への対応も海上保安庁ができるようにすべきとの意見が与党の一部を中心に提起された。

(1) これまでの議論の前提

まず、この議論を進めるにあたっての国会での議論を整理する。衆議院安保委員会における中谷防衛庁長官の答弁（平成 14 年 4 月 4 日）では、「武装工作員や不審船が我が国に侵入するといった事態は、その事態が外部からの武力攻撃に該当すると判断され、自衛隊法第 76 条により自衛隊に防衛出動を命じた場合であって、自衛権発動の 3 要件に該当するときは、自衛隊法第 88 条の規定により、自衛権の発動として必要な武力を行使して対応することが憲法上可能である。他方、武装工作員等の侵入が、その態様等から外部からの武力攻撃に該当すると判断し得ない場合、我が国の公共の秩序の維持の観点から第一義的には警察機関が対処するものであるが、一般の警察力をもっては対処することができないようなときには、自衛隊法に定めるところにより、自衛隊に治安出動や海上警備行動を命じることができる。」以上のようにこれまでの国会での議論を整理すると相手方が軍事組織であっても、武力攻撃に至らない侵害行為を我が国に対して行なっている場合には、我が国の警察機関が公共の秩序維持としてこれに対処するとは問題ないとされてきた。

次に以下の場合に分けて考察する。

① 武力攻撃と判断される侵害行為を中国の海警船が行った場合への対応

そもそも、武力攻撃とは「基本的には我が国の領土、領海、領空に対する組織的計画的な武力の行使（衆議院議員長妻昭君提出武力攻撃事態対処法案に関する質問に対する答弁書（平成 15 年 4 月 22 日）」とされている。その際に外国から武力攻撃を受けた場合に自衛権の行使として武力の行使により対処できるのは自衛隊法上に武力の行使を規定された自衛隊のみである。また、自衛隊が自衛権の行使としての武力の行使を行うに当たっては、武力攻撃事態対処方針等の閣議決定や原則事前の国会承認が必要などの厳格な手続きが自衛隊法や武力攻撃事態対処法等に定められている。従って、海上保安庁法第 25 条のみを削除しても、海上保安庁には武力の行使を行う権限が法的には無く、また、自衛隊が武力の行使を行う場合には閣議決定や原則事前の国会承認等が求められていることに相当する規定は海上保安庁法には無く、一部の論者が言われるような単に海上保安庁法第 25 条を削除するだけでは、海上保安庁が武力の行使を含む適切な対応を行うことは期待できない。また、仮に武力行使の権限等を付与する改正を行えば、海上保安庁は海上自衛隊との差異がなくなり、国家の実力組織として侵害排除に当たる自衛隊と治安維持を任務とする警察機関としての海上保安庁という装備や訓練が大きく異なる組織の役割分担を否定することとなり、国家資源の合理的な配分とはいえない。従って、仮に中国の海警船が武力攻撃を我が国に行うような事態が発生すれば、海上保安庁の巡視船ではなく、自衛隊が自衛権の行使としての武力の行使を行い、中国の海警船に対処することとなる。この場合には、海上保安庁の巡視船は専ら秩序維持としての役割を果たすこととなり、漁民等の生命財産の保護や住民避難等の業務に従事することとなる。

② 中国の海警船が武力攻撃未満の侵害行為を行った場合（いわゆるグレーゾーン事態）へ

## の対応

### i 国内法的な評価

それでは、中国の海警船が武力攻撃未満の侵害行為を我が国に対して行ってきた場合にはどのような対応をするかは、先ほどの平成14年4月4日の衆議院安保委員会における中谷防衛庁長官の答弁がベースとなる。軍事的機能を有する中国海警船であっても、実施する侵害行為がその態様等から外部からの武力攻撃に該当すると判断し得ない場合、我が国の公共の秩序の維持の観点から第一義的には警察機関である海上保安庁が対処する。なお、一般の警察力である海上保安庁では対処することができないような場合には、自衛隊法に定めるところにより、自衛隊に治安出動や海上警備行動を命じ必要な対処を行うこととなる。つまり、海上保安庁第25条が存在していても、海上保安庁の巡視船が武力攻撃に該当しない中国海警船などの侵害事案に対処することは仮に軍事的機能を海警船が有する中国海警法があっても国内法的には問題はない。

### ii 国際法上の評価と我が国憲法上の制約

それでは、このような武力攻撃に至らない事態について海上保安庁が対処することについて国際法的にいかなる評価が行われるか検討する。いわゆるニカラグア事件判決に関する日本政府の答弁（衆・外務委 東郷外務省条約局長答弁（平成10年9月18日））である。「・・・この判決におきましては、国連憲章第51条の文言等を根拠といたしまして、自衛権は武力攻撃の場合にのみ行使しえるという指摘があるのは私ども重々承知しております。と同時に、この判決の中に、武力攻撃には該当しないものの、武力の不行使の原則に反する行為が外部からなされた場合には、均衡のとれた対抗措置をとりえるということを確認しております。・・・（中略）私どもとしましては、均衡のとれた対抗措置の中にいわゆる武力行使というものは含み得る余地は十分あるというふうに考えております。この点に関しましては、学説上も、ICJ判決は、被害国による均衡のとれた対抗措置に武力の行使が含まれ得る旨を強く示唆したものであるというような見解もあるところでございます。」この答弁と先ほどの中谷防衛庁長官の答弁とを総合的に勘案してみる。武力攻撃に至らない侵害行為については、国際法上、均衡のとれた対抗措置として武力の行使も含まれるが、我が国は憲法第9条及び自衛隊法等の規定から武力の行使は行わず、国家の統治権の一環としての公共の秩序維持として警察機関が対処するものとなる。以上のように海上保安庁が武力の行使に至らない実力の行使により対処することは国際法上も問題のない対応である。

### iii 国家意思の体现者である自衛隊が海警船に対応すべきか？

武力攻撃に至らない侵害行為を他国の政府機関が実施している場合には、我が国の対応としても国家の意思を体现する組織、我が国においては自衛隊が対応すべきであって、警察機関が対応すべきではないと主張する論者がいる。もちろん、武力攻撃を受けた場合には国家意思の発動としての武力の行使であり、この場合には自衛隊が対応することとなるが、武力行使に至らない実力行使の場合にも自衛隊が対応すべき

であり、警察や海上保安庁が対応すべきではないとするのは自衛隊に多大なる負担を課すこととなり国家資源の浪費につながりかねない議論である。また、海警船に海上自衛隊の艦船が対処することは後に述べるように徒に事態をエスカレーションさせるものと言わざるを得ない。

## (2) 「白い船には白い船、灰色の船には灰色の船」の原則

それでは、武力攻撃に至らない侵害行為を行っている中国の海警船に、海上保安庁の巡視船がどこまで対処すべきなのか？或いはどこまでできるのか？という問題がある。いわゆるグレーゾーン事態における対応である。外国からの武力攻撃には至らないので、警察機関である警察や海上保安庁が対処し、仮に質的・量的に警察機関が対処できなければ自衛隊法上の海上警備行動又は治安出動で自衛隊が対処することとなる。一方で、この点については従来から、現場担当者間では、「白い船には白い船（コーストガードにはコーストガードが、灰色の船には灰色の船（軍艦には軍艦）が対処する」という暗黙の了解があった。この論に従えば、中国の海警船がより強力な武装を施し現状より質的に強化され、また、量的に拡大しても、海警船が軍事組織の所属となってもコーストガードとしての機能を果たしている限りにおいて、海上保安庁はその体制を強化する等の措置をとることにより中国の海警船に対処すべきものとなる。お互いに「灰色の船」即ち軍艦を出すことは事態を不必要にエスカレーションさせることとなるため、この点については抑制的に対処すべきこととなる。

勿論、海上保安庁が質的・量的に対処できない場合には治安出動又は海上警備行動にて対処することとなるが、本来は中国の海警船には極力海上保安庁が対処すべきものである。

## 6 結論

これまでグレーゾーン事態における海上保安庁と自衛隊の関係は様々な事案の対処を協力して当たってきたことにより、その関係性は強化されてきた。また、同時に国家の実力組織である自衛隊と警察組織である海保安庁とはおのずからの役割分担（白い船には白い船、灰色の船には灰色の船が対処する。）を行うことが事態を不必要にエスカレーションさせないという点で賢明な対応でありまた国家資源の効率的な配分でもある。今後とも、両者の関係をより密接にするとともに明確な役割分担をすることこそが望ましいものといえる。