
海洋安全保障と国際法

武力紛争時における海上法執行機関の位置付け

西村 弓

Nishimura Yumi

[要旨]

2022年12月に閣議決定された国家安全保障戦略は、優先すべき政策課題の一つとして海洋安全保障の推進と海上保安能力の強化を掲げ、その一環として、有事の際の防衛大臣による海上保安庁に対する統制を含め、自衛隊と海上保安庁の連携・協力を不断に強化することを謳う。これを受けて、2023年には防衛大臣による海上保安庁の統制要領が策定された。

有事の際に海上自衛隊と海上保安庁が適切な役割分担を行うことは両者のアセットの効率的な運用にとって不可欠であり、統制要領の策定はその第一歩として意義を持つ。ただし、とりわけ海洋においては軍と法執行機関の区別と連携のあり方は国によってさまざまであり、法執行機関が軍の一部として機能することも珍しくない。国内法上は海上保安庁の非軍事性が担保されていたとしても、そうした国際環境を前提とした場合、防衛大臣の統制下に海上保安庁を置くことが海上保安庁巡視船の武力紛争法上の地位に影響を与える可能性は否定し得ない。巡視船乗員の武力紛争法上の地位を確保するためには、海戦法規を十分考慮に入れて統制のあり方を整理することが求められる。

はじめに

2022年12月に閣議決定された国家安全保障戦略⁽¹⁾は、優先すべき戦略的アプローチの一つとして、日本を「全方位でシームレスに守るための取組の強化」を挙げ、その具体策としてサイバー安全保障や宇宙安全保障等と並んで「海洋安全保障の推進と海上保安能力の強化」を掲げる。具体的には、多国間の海洋安全保障協力の強化およびシーレーンの安定的利用を含めた海上交通の自由と安全の確保、国際法に基づく紛争の平和的解決の推進等が優先的政策目標とされている。加えて、そうした諸目標を実現するために、海上法執行機関である海上保安庁が担う役割に着目し、その能力強化・体制拡充を図るとともに、「有事の際の防衛大臣による海上保安庁に対する統制を含め、自衛隊と海上保安庁の連携・協力を不断に強化する」ことが謳われている。同様に、2023年4月に閣議決定された第4次海洋基本計画⁽²⁾も、3つの柱からなる「海洋に関する施策についての基本的な方針」の第1番目の柱に「総合的な海洋の安全保障」を据える。

海賊対処やシーレーンの安定的利用等は海上貿易に大きく頼る日本にとって従来より重要

な政策課題であり、これまでもさまざまな取り組みがなされてきた。他方、新国家安全保障戦略においては、有事を念頭に置いた海洋安全保障政策、とりわけ海上保安庁と海上自衛隊の連携が新たな取り組みとして提示され注目を浴びている。そこで、本稿では、有事における海上保安庁の活動について国際法の観点から若干の検討を加えたい。

1 新国家安全保障戦略における海上保安庁の位置付け

海上保安庁と自衛隊の連携については、新国家安全保障戦略においてまったく新たに提起されたわけではなく、法令上の根拠がある。自衛隊法80条1項は、「内閣総理大臣は、第76条第1項（第1号に係る部分に限る。）又は第78条第1項の規定による自衛隊の全部又は一部に対する出動命令があった場合において、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」と定め、武力攻撃事態下の防衛出動（76条1項1号）および間接侵略等に対する治安出動（78条1項）に際して、海上保安庁を防衛大臣の統制下に置くことを想定する。80条2項は、「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」とする。もっとも、これらの規定を具体化する統制要領は自衛隊法が1954年に策定されて以来長く詰められてこなかった。新国家安全保障戦略は、この点に関する具体化の必要性を提起し、これを受け2023年には防衛大臣による海上保安庁の統制要領が初めて策定された。

統制要領自体は公開されていないが、その概要を示す公表資料⁽³⁾は、「武力攻撃事態における防衛出動下令時、防衛省・自衛隊と海上保安庁との通常の協力関係では効果的かつ適切な対処が困難である等の特別の必要があると認めるとき」に、内閣総理大臣は閣議決定を経て海上保安庁を防衛大臣の統制下に入れることができるとし、「防衛省・自衛隊は、作戦正面に集中する一方、海上保安庁は、国民保護措置や海上における人命の保護等で最大限の役割を果たす」ことを統制の基本的な考え方として提示する。また、「防衛省・自衛隊に集約された情報を踏まえた統一的かつ一元的な指揮に基づき、自衛隊と海上保安庁が通常の協力関係以上に迅速・的確な役割分担の下で事態に対処」すること、そうした「役割分担の下で、海上保安庁が安全かつ適切に国民保護措置や海上における人命保護等を実施することは、国民の安全に寄与するとともに自衛隊の出動目的を効果的に達成」することを統制実施の意義と効果として挙げている。例えば、文民保護に海上自衛隊の護衛艦をあたせた場合、攻撃対象とされる可能性を避けるためには他の目的のために当該護衛艦を併用することはできず、護衛艦の効率的な運用を阻害する。統制実施は、自衛隊と海上保安庁の役割分担を明確化することにより、それぞれの活動を効果的に実現することを可能にする⁽⁴⁾。海上保安庁が実施する具体的事項としては、「住民の避難および救援、船舶への情報提供及び避難支援、捜索救難及び人命救助、港湾施設等のテロ警戒、大量避難民への対応」が例示され、これらの活動に際して、海上保安庁は「警察機関として、海上保安庁法に規定された所掌事務の範囲内で活動」することが確認されている。

以上のような活動に従事する海上保安庁の巡視船は、武力紛争法上どのように位置付けら

れるだろうか。以下では、巡視船が排他的経済水域を含む公海上で捜索救難活動等を行う場面を想定して、巡視船が軍事目標とされる可能性（2-3）および避難民救助に関して巡視船が負う義務内容（4）について検討したい。

2 海戦法規

(1) 海戦法規の枠組み

武力紛争法は、攻撃目標や保護対象が陸海空のいずれに所在するかに応じて、陸戦、海戦、空戦のそれぞれに特有のルールを形成している⁶⁾。武力紛争時の海上保安庁巡視船の国際法上の地位を検討するにあたっては、海上における武力紛争に適用される法規範（以下、「海戦法規」）のうち、攻撃の手段・方法、保護対象に関する規範内容を確認する必要がある。

海戦法規については1856年パリ宣言に始まり、二度のハーグ平和会議を中心に法典化が試みられてきた⁶⁾。他方、第2次世界大戦後は、1949年ジュネーブ第2条約（海上にある軍隊の傷者、病者及び難船者の状態の改善に関する条約、以下、「第2条約」）が、海上における傷病者・難船者の保護について定め⁷⁾、ジュネーブ条約第1追加議定書（以下、「第1追加議定書」）中の第2編「傷者、病者及び難船者」がこれを補完するほか、海戦を主対象とした条約は存在しない。武力行使が違法化された戦後の国際法秩序において、紛争両当事者を平等に扱う従前の中立法が妥当しうかが理論的な争点になったことにより、武力紛争当事国と非当事国船舶との法的関係が問題となる場面が多い海戦法規については本格的な法典化を行う前提条件が整わず、海上中立法に触れずに処理できる傷病者・難船者保護がわずかに条約化の対象とされたからだという⁸⁾。もっとも、イラン・イラク戦争（1980—1988年）やフォークランド（マルビナス）紛争（1982年）等においては、理論上の問題の存在にもかかわらず海上中立法の存在を前提とした国家実行がみられた。交戦国による海上通商破壊が現実に行われる以上、中立法を適用してそうした行為を一定の法的枠組み内にとどめ、通商の維持を図る現実的必要性が存在したからである⁹⁾。こうした国家実行を通じて、武力行使違法化の影響の問題は脇に置いて、海戦法規について検討する機運が醸成され、また、その必要性も認識された。

実際、海戦法規に関する新条約こそ作成されていないが、人道法国際研究所と赤十字国際委員会の協力の下に各国の海軍法務官等で構成される会議が1987年以降検討を重ね、1994年には「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」（以下、「サンレモ・マニュアル」）が採択されるに至っている。海戦が実際に行われた例はさほど多くなく、実行の積み重ねを通じた慣習国際法の同定を行ったものともまでは言えないかもしれないが、各国の作戦教範等を参考にして編まれたもので、少なくとも参加各国の認識を示すものと評価することはできよう。また、2023年には、実定海戦法規のリステイトメントを企図したニューポート・マニュアルが複数国の専門家等によって公表されている。

それらによれば、攻撃の手段や方法、保護対象をめぐる海戦法規の基本的な枠組みは以下のとおりである。まず、一般原則のレベルでは、軍艦およびその補助艦とそれ以外の船舶が区別され、前者は合法的な攻撃目標とされる。後者に対する攻撃がいかなる場合に許容されるかについては次項でみるように歴史的変遷があったが、現在では、軍事活動に効果的に貢

献し、その無力化が明確な軍事的利益をもたらす場合には攻撃対象となり得ると解されている。また、病院船等の一定の種類船舶については、保護対象であることが特に確認される。以下では、そうした現代の海戦法規の詳細を確認し、海上保安庁巡視船の位置付けについて検討することにする。

(2) 海戦における目標選定基準

軍事目標に対する攻撃のみが許容されるとする目標区別原則は、陸海空を問わず武力紛争法の根幹をなす。陸戦におけるその具体的内容について、第1追加議定書第4編第1部は、①文民と戦闘員を区別し後者のみを攻撃対象とすべきとする区別原則の基本を謳ったうえで(48条)、②得られる軍事的利益に比して文民・民用物に対して過度の付随的損害を与える攻撃の禁止(51条5(b))、③物に対する攻撃は、その性質、位置、用途または使用が軍事活動に効果的に資し、その破壊が明確な軍事的利益をもたらす物に限定されること(52条2)、④攻撃対象が軍事目標であることを確認し、付随的損害を最小限にとどめるためにすべての実行可能な予防措置をとること(57条2)等を規定する。

しかし、同部に置かれる49条3は、「この部の規定は、[...]陸上の目標に対して海又は空から行われるすべての攻撃についても適用する。もっとも、この部の規定は、海上又は空中の武力紛争の際に適用される国際法の諸規則に影響を及ぼすものではない(They further apply to all attacks from the sea or from the air against objectives on land but do not otherwise affect the rules of international law applicable in armed conflict at sea or in the air)」として、海上の目的に対する攻撃についてこれらの規定の適用を否定する⁽¹⁰⁾。起草過程においては、文民に対する保護を図るために、49条3における「陸上の(on land)」文民や目標という限定を削除することも主張されたが、同文言を維持する提案が賛成35、反対33、棄権4の僅差で可決された⁽¹¹⁾。海戦においては、区別原則自体は妥当するものの、行動が船舶単位で把握されることによって、攻撃対象の選定は人ではなく船舶(物)を基準として行われるうえに、軍艦およびその補助艦のみが適法な攻撃対象となるとして、船舶が果たす機能ではなく船種が目標選定基準とされてきたからである。

もっとも、こうした伝統的な目標選定基準は、第2次世界大戦においてその例外が拡大解釈されて商船攻撃が頻繁に行われ有名無実化しており、さらにイラン・イラク戦争やフォークランド(マルビナス)紛争等を経て、法認識のレベルでも見直しが進んだとされる⁽¹²⁾。そうした動きを受け、海戦に関するサンレモ・マニュアルは、39項で区別に関する一般原則を確認したうえで、40項で「軍事目標は、物については、その性質、位置、用途または使用が軍事活動に効果的に貢献する物で、その全面的または部分的な破壊、捕獲または無力化がその時点における状況下において明確な軍事的利益をもたらすものに限られる」として、陸戦に関する第1追加議定書52条2と同内容の定めを置いた。40項の内容は、現在では海戦における慣習国際法を表わすものとして受け止められている⁽¹³⁾。また、46項(d)は、予期される軍事的利益との比較において、巻き添えによる文民の被害が過度に生じる場合には攻撃を行わないように予防的措置をとるべきことを規定するが、そうした規則もまた慣習国際法となっていると指摘される⁽¹⁴⁾。

したがって、現在では、①軍艦および補助艦が攻撃対象となること、②それら以外の船舶についても船舶が果たす機能次第では攻撃目標とし得ること、③攻撃に際して過度な付随的損害が生じないように予防的措置をとるべきことが、海戦についても認められるに至っている。

3 攻撃目標選定基準と海上保安庁巡視船

(1) 防衛大臣による統制

上でみたように、軍艦・補助艦であれば合法的な攻撃対象であり、それ以外の船舶であれば少なくともカテゴリーカルには攻撃対象とならずその具体的機能に照らして攻撃可能性が判断される。海戦法規上、「軍艦」とは、国家の軍隊に属する船舶であって、外部標識を掲げ、士官名簿に記載された士官の指揮下にあり、かつ、軍の規律に服する乗組員が配置されているものをいう⁽¹⁵⁾。また、軍の補助艦とは、国家の軍隊によって所有され、あるいはその排他的な統制下に置かれた船舶で政府の非商業的役務に使用されているものをいう⁽¹⁶⁾。

この区別に従えば、海上保安庁巡視船は軍艦にも補助艦にもあらずカテゴリーカルな攻撃対象とはならないが、自衛隊法80条によって防衛大臣の統制下に置かれた場合、その扱いに変化は生じるだろうか。この点について、海上保安庁法25条は、「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」とする。統制要領に関する公表資料でも、「統制下においても海上保安庁の任務、所掌事務、権限及び非軍事性に変更はなく、海上保安庁の統制は、『海上保安庁の自衛隊への編入』や『海上保安庁の準軍事化』ではない」とされており、国内法上は、防衛大臣の統制下に置かれてもその任務や権限の観点から文民警察としての性質には変化がないという整理がなされている。そうした整理は国際法上はどのように評価されるだろうか。

第1追加議定書43条3は、「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 (incorporates) したときは、他の紛争当事者にその旨を通報する」旨を定める。文民機関である海上警察はカテゴリーカルには攻撃対象とならず、相手方を攻撃する戦闘員資格や拘束された際の捕虜資格も持たない。軍隊への編入通報をもって軍艦としての性格づけを確認されれば、軍事目標となり、またその裏返しとして交戦資格や捕虜資格を持つことになる。事前通知の要請は、文民法執行機関であると認識していた相手国船舶がいつの間にか軍艦化し、これから予期せぬ攻撃を受ける事態やそうした可能性を危惧する国が文民機関を攻撃する事態を防止し、区別原則を実質化する必要性に拠ると考えられる。

海上保安庁については、国内法上の整理から統制下に置かれた場合にも編入通報は行われないが、このことは何に帰結するだろうか。いかなる措置が軍隊編入にあたるかについては議定書もコメントリーも詳述しないが、以下の2つの考え方があり得るように思われる。第1に、国際法上、軍隊編入に関する基準が存在し、編入基準を満たしているにもかかわらず通知を行わない場合は、軍隊として評価され常時攻撃対象となるという理解である。そうした編入基準としては、部隊運用の観点からは任務内容ではなく統制指揮の権限の在り処が重

要とされる⁽¹⁷⁾。この観点からは、自衛隊法施行令103条は、防衛大臣による海上保安庁の指揮は個々の巡視船や保安官に対してではなく同庁長官に対して行うとするが、統制指揮が防衛大臣によって行われる以上、編入を否定する根拠にはならないとも指摘される⁽¹⁸⁾。この考え方によれば、防衛大臣の指揮下に置かれる海上保安庁巡視船は、通知を行わなくとも軍隊に編入されたと評価され、攻撃対象とされる可能性がある。また、仮に、外部標識の掲示や士官による指揮を欠く船艇は、軍艦の定義との関係でさすがに軍艦とはみなされないとしても、軍の補助艦と評価される余地はなお残る⁽¹⁹⁾。補助艦と評価された場合には、戦闘資格や捕虜資格は持たずに合法的な攻撃対象となる。

第2に、軍隊編入の有無を判断するのは各国であり、通知によって軍隊化が相手国に対しても対抗し得るようになるが、通知を行わず文民組織のまま軍事活動に参加すれば戦闘員資格のない者による敵対行為への参加と評価され処罰対象となるという整理である。この場合、巡視船は後述の機能基準によって軍事目標と評価された場合には攻撃対象となるが、その際、仮に乗員が捕らえられたとしても捕虜の地位を主張できず犯罪者として処罰される。

いずれの考え方に拠っても巡視船乗員が攻撃されあるいは処罰される恐れがあり、統制の仕組みを前提とする限り、統制下に置くことが軍隊編入（補助艦化）にあらず、また統制下の活動が敵対行為に該当しないことを積極的に主張する必要があると考えられる。後者の点については後述する。

(2) 保護対象船舶

海戦法規上、病院船等の一定の種類船舶は特別の保護対象となる。そのうち巡視船の任務との関連性が指摘されるものとして文民保護組織がある。第1追加議定書上、オレンジ地に青色の正三角形の特殊標章によって識別性を確保しつつ（66条）、避難の実施、救助等の人道的任務を遂行する文民保護組織は保護対象とされるが（61～66条）、海上保安庁が実施する国民保護法上の措置がこれに該当すると指摘される。実際、国民保護法158条2項では、国民保護措置を実施する者に対し、上記66条3の特殊標章を使用させることとしており、海上保安庁国民保護計画においては、巡視船艇に対しこれが交付されることとなっている。

もっとも、上でみたように追加議定書49条3の規定によって文民保護組織に係る一連の条文は海戦には適用がない。慣習国際法上も区別原則は海戦法規の核であるから、文民を救助する船舶は攻撃対象とならないことを特殊標章を使って対外的にアピールすることに意味がないわけではないが、標章が潜水艦や高高度の航空機から視認できるかという問題は措くとしても、標章を掲げた文民保護組織であれば追加議定書に基づき保護されるとはストレートには期待できない点には注意が必要である。

(3) 機能基準に基づく目標選定

カテゴリカルに軍艦・補助艦あるいは病院船等の特別の保護対象船舶にあたらぬその他の船舶については、個々の船舶が果たす機能に着目して攻撃対象となるか否かが判断される。すなわち、①性質、位置、用途または使用が軍事活動に効果的に貢献する物で、②その破壊、捕獲または無力化がその時点における状況下において明確な軍事的利益をもたらす場合、巡視船も攻撃対象となり得る。より具体的には、例えば、(a) 機雷敷設、掃海、海底ケーブル

切断、捕獲や攻撃等の交戦活動への従事、(b) 部隊輸送や洋上補給等の補助艦としての行動、(c) 哨戒、早期警戒・監視等を通じた軍の情報収集システムへの統合やその支援、(d) 軍艦・軍用機による護送下の航行、(e) 停船拒否や臨検捜索への積極的抵抗、(f) 軍艦を損傷させるレベルの武装⁽²⁰⁾、(g) 軍需物質輸送等によるその他の軍事活動への効果的な貢献 (an effective contribution to military action) を行う船舶は攻撃対象となるとされる⁽²¹⁾。

とりわけ、上記(c)は、海上保安庁巡視船との関係で問題となり得る。統制要領の概略は、「防衛省・自衛隊に集約された情報を踏まえた統一的かつ一元的な指揮に基づき」自衛隊と海上保安庁が事態に対処すると謳う。武力紛争下において海上保安庁巡視船が相手方艦艇の位置通報を自衛隊に対して行わないことも考え難く、自衛隊の情報収集システム下に統合され運用されれば巡視船が攻撃目標となる可能性が生じる。実際、フォークランド（マルビナス）紛争時には、英国軍艦の所在をアルゼンチン当局に報告していたアルゼンチン漁船が攻撃対象とされ⁽²²⁾、ベトナム戦争時のマーケット・タイム作戦では、北ベトナムの情報システムに統合されていた小型沿岸漁船が合法的な軍事目標とみなされている⁽²³⁾。

また、武力攻撃事態における特定公共施設等の利用に関する法律13条以下は、避難住民・救援物資運搬船や海上自衛隊艦船による海域・港湾施設の利用を横断的に調整することを海上保安庁の任務とするが、そうした管制が軍事活動への効果的貢献とみなされ、合法的な攻撃目標となる可能性も否定できないとも指摘される⁽²⁴⁾。

以上の可能性に加え、武力紛争下の相手国からみれば、防衛大臣の統制下にある巡視船が合法的な攻撃対象にあたる機能を果たしていないか疑念を抱くことも容易に考えられる。合法的な攻撃対象であることを確認する責任は攻撃側にあるが、指揮官が、判断時の具体的状況に照らして合理的に利用し得た情報に基づいて誠実に決定した攻撃については、誤認があったとしても違反は成立しない⁽²⁵⁾。誤認を避けるためにも非軍事性のアピールは積極的に行うべきである。そのためには、特殊標章の掲揚に加えて、事前に捜索・救難活動を行う巡視船の航路通報をなす、紛争当事国との間に捜索・救難に関する特別の合意を締結するといった方策が考えられる。例えば、フォークランド（マルビナス）紛争時には、両当事国の合意によって公海上に“red cross box”と呼ばれる約20海里四方の海域が設定され、病院船の活動や負傷兵の交換等が行われた⁽²⁶⁾。

4 避難民への対応措置

統制要領は海上保安庁の任務として、捜索・救助や大量避難民への対応を挙げる。この点に関連して、第2条約18条は、交戦後に、傷病者及び難船者を捜索・収容するために遅滞なく「すべての可能な措置」をとることを紛争当事国に義務付ける。また、同21条は、紛争当事国は、「中立国の商船、ヨット又はその他の舟艇」の船長に対し、傷病者・難船者を船内に収容・看護するよう要請することができ、求めに応じあるいは自発的に救援を行った船舶は援助を行うために特別の保護及び便益を享有することを定める⁽²⁷⁾。第2条約上の「難船者」は捕虜資格を持つ者だが（13条）、追加議定書8条(b)は、難船者の範囲を文民に拡大している。また、「難船」の概念は、航行不能になり沈没の危険に直面しておらずとも耐航性に問題

が生じているような場合も含み得るとされる。周辺諸国における有事に際しては、大量の避難民が海路日本等を目指して脱出する事態が想定される。こうした避難民を乗せた船舶の中には、収容定員を超えて耐航性に問題が生じ難船化したものも発生する可能性がある。したがって、日本が武力紛争当事国である場合は、交戦後にこうした難船者等を捜索・救助する義務を負い、非当事国である場合は捜索・救助の裁量を持つ。

他方、武力紛争法外に目を向ければ、第1に、国際人権法は国家が自国の管轄下に置いた個人に対して非人道的な取扱いを行うことを禁止する⁽²⁸⁾。一旦船内に収容し、あるいは曳航するなどして公船が自国の管轄下に置いた者について、航行不能状態での放置や非人道的取扱いが待つ国への送還等を行えば人権侵害にあたり得る。欧州人権裁判所は、移民を乗せた船舶に公海上で介入したイタリア当局が、難民審査の機会を与えずにリビアに送還したことが非人道的待遇禁止義務に反すると判断しており⁽²⁹⁾、米州人権委員会は、ハイチから避難民を乗せて米国を目指した船舶について米国沿岸警備隊が領海入域を阻止したことについて米州人権条約に反するとの判断を示している⁽³⁰⁾。

また、第2に、海洋法上も救難義務が存在する。国連海洋法条約98条1は、自国船の船長に対し、船舶、乗組員又は旅客に重大な危険を及ぼさない限度において、生命の危険にさらされている者を援助することを義務付けることを締約国に求める。また、海上における捜索及び救助に関する国際条約（SAR条約）は、近隣諸国と調整の上定めるSAR責任海域において、責任国が救助者の上陸について調整の責任を負うとする。同条約Annex 1.3.2は、「救助」を「遭難者を確保し医療その他必要な救急措置を施し、安全な場所に移送する活動」と定義するが、国際海事機関（IMO）指針によれば、「安全な場所」とは、遭難者の生命が危険にさらされず、基本的な食糧・避難所・医療が手に入り、次の目的地に移動することができる場所を指す⁽³¹⁾。

これらの人権法・海洋法上の義務は武力紛争発生によって自動的に効力を失うことはないが、海戦法規との適用関係が問題となる。パレスチナ壁事件における国際司法裁判所（ICJ）勧告的意見は、占領地に関してではあるが、武力紛争法と人権法の双方の適用があるとしたうえで、規範内容次第で排他的にいずれかの分野の問題となる事項もあれば、両者にかかわる事項も存在し、その場合は、武力紛争法が特別法（*lex specialis*）を構成するとした⁽³²⁾。救助義務は、海洋法上は天候や収容能力等の観点から物理的に不可能・不合理でない限りにおいて、あらゆる船舶に対してすべての要救助者について常時求められる。人権法上も自国管轄下に置いた者について同様である。これに対して、海戦法規上は、武力紛争非当事国は義務を負わず、交戦国の義務は、時間（交戦後）、対象者（難船者）、範囲（軍事的必要性との関係で可能な範囲）において制限的である。武力紛争当事国については、軍事的必要性との関係で可能性の範囲が定まる点が武力紛争に特有であり、その意味で武力紛争法上の規範内容が特別法としての性格を持つと言える⁽³³⁾。もっとも、軍事的必要性に照らして救助措置を行わないことも許容される場合として想定されるのは、救助のために潜水艦の浮上や軍艦の減速、軍艦からのボート派遣等を行うと敵軍から攻撃される可能性が高いようなケースであろう。これに対して、そもそも相手国からの攻撃対象とならない巡視船が行う救援活動については、

軍事的必要性の観点から制限的に義務を捉える必然性はないため、海戦法規の特別法性が妥当しないとも考えられる。

他方で、海戦法規上、武力紛争非当事国が救助義務を負わないのは、大量の傷病者や避難民の救助が武力紛争に無関係な国の過剰な負担となることを考慮したからと考えられる。大量の避難民が生じるのは、武力紛争に特徴的ではあるが固有の要素ではない。要救助者が収容可能数の限界を超えた場合には、救助を行わずとも海戦法規のみならず、上記の国連海洋法条約98条に照らせば、海洋法上も義務違反は生じないと解される⁽³⁴⁾。このことは、個別の難船、あるいは難民や移送者を想定してきた既存のルールを大量の避難民が生じる事態にそのまま適用することの難しさを示している。

おわりに

有事の際に海上自衛隊と海上保安庁が適切な役割分担を行うことは両者のアセットの効率的な運用にとって不可欠であり、統制要領の策定はその第一歩として意義を持つ。ただし、とりわけ海洋においては軍と法執行機関の区別と連携のあり方は国によってさまざまであり、法執行機関が軍の一部として機能することも珍しくない。国内法上は海上保安庁の非軍事性が担保されていたとしても、そうした国際環境を前提とした場合、防衛大臣の統制下に海上保安庁を置くことが海上保安庁巡視船の補助艦化と捉えられる可能性は否定し得ない。また、統制下に置くことの効用が統一化された情報の下での両者の運用にあるとすれば、巡視船の活動は軍事活動と捉えられる可能性を孕む。武力紛争時に巡視船乗員が適切に扱われることを確保するためには、海戦法規を十分考慮に入れて統制のあり方を整理することが求められる。また、周辺諸国の有事の際には大量の避難民が日本を目指すことも想定されるが、そうした際に海上での救難対応や日本への受け入れ、もしくは他国への移送の調整等について予め検討しておく必要性も高い。本稿では議論できなかったが、避難民に偽装して武力紛争当事国の軍隊構成員が乗船している可能性等も考慮に入れたさらなる検討が必要と考えられる。

- (1) <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>>.
- (2) <https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan04/pdf/keikaku_honbun.pdf>.
- (3) 「自衛隊法第80条に基づく海上保安庁の統制要領について」(2023年4月28日)<<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2023/04/28b.html>>.
- (4) 古谷健太郎「『海上保安庁統制要領』策定の意義と課題」(2023年)<https://www.spf.org/iina/articles/furuya_09.html>.
- (5) 黒崎将広ほか『防衛実務国際法』(有斐閣、2021年)、457-458ページ。
- (6) 法典化の歴史については、James Kraska et al., “Newport Manual on the Law of Naval Warfare,” *International Law Studies*, Vol. 101 (2023) (hereinafter, cited as “Newport Manual”), pp. 3-6.
- (7) 第1条約(戦地にある軍隊の傷者及び病者の状態の改善に関する条約)は陸上の傷病兵を対象とする。第3条約(捕虜の待遇に関する条約)および第4条約(戦時における文民の保護に関する条約)は、保護対象の所在ではなく保護対象のカテゴリーに応じた定めを置き、海戦にも適用があるが、内容上はもっぱら陸戦にかかわる規定が大半を占めている。
- (8) 真山全「海戦法規における目標区別原則の新展開 (一)」『国際法外交雑誌』95巻5号(1996年)、

3ページ。

- (9) 同上、4ページ。
- (10) *Newport Manual*, *supra* note 6, p. 6; 真山全「ジュネーヴ諸条約と追加議定書」国際法学会編『日本と国際法の100年：安全保障』（三省堂、2001年）、180ページ；荻野目学「海戦における文民保護等の考慮」『海幹校戦略研究』（2014年）、106ページ；吉田靖之「現代の海上作戦から見たる海戦法規の課題」『国際安全保障』34巻2号（2006年）、81ページ。
- (11) *Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts (1974–1977)*, Vol. XIV, p. 86.
- (12) 海戦における目標選定基準に関する第2次世界大戦および戦後の国家実行およびその評価については、真山、前掲（注8）参照。
- (13) *Newport Manual*, *supra* note 6, p. 136.
- (14) *Ibid.*, p. 153; Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Vol. I: *Rules* (Cambridge University Press, 2005), pp. 46–50.
- (15) 元来は、商船の軍事転用について定める1907年のハーグ第7条約に示された要素であるが、間接的に軍艦を定義しており、また慣習国際法や関係判例上の軍艦の定義と合致すると評価されている。C. John Colombos, *International Law of the Sea*, 6th ed. (Longmans, 1967), p. 507.
- (16) International Institute of Humanitarian Law, *The San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflict at Sea* (Cambridge University Press, 1994) (hereinafter cited as “*San Remo Manual*”), para. 13 (h).
- (17) 真山全「海上保安庁と自衛隊の海上警備行動における連携——国際法的側面」奥脇直也・坂元茂樹編『海上保安法制の現状と展開』（有斐閣、2023年）、277ページ。「活動が行われる海域・目的・内容・効果等によって」客観的に決まるとする説もあるが（例えば、鶴田順「武力攻撃事態における海上保安庁の統制要領」（2023年）〈https://www.jfir.or.jp/studygroup_article/9667/〉軍事活動と法執行活動の区別に関する基準が、海戦法規上の軍艦該当性の基準と同一であるとは限らない。
- (18) 真山、前掲（注17）、277–278ページ。
- (19) 同上、279ページ。
- (20) 規律維持や自衛用の小火器やレーダー探知を避けるためのチャフ（電波欺瞞紙）等の装備はこれにあたらないとされる。*San Remo Manual*, *supra* note 16, para. 60.13.
- (21) *Ibid.*, para. 60. なお、文言上は「商船」についての記述だが、軍艦、補助艦および特別の保護対象船舶以外のすべての船舶について妥当する基準であることには合意があったとされる。*Ibid.*, para. 60.3. 同様の具体例を挙げるものとして、*Newport Manual*, *supra* note 6, pp. 142–143.
- (22) *Ibid.*, p. 137. なお、「軍事活動への効果的な貢献」の閾値をめぐっては、戦争遂行努力（war-fighting effort）への統合に加えて、原油輸出を通じた外貨獲得等の戦争支援努力（war-sustaining effort）を行う船舶が攻撃対象となるかについて国によって見解が分かれる。*Ibid.*, p. 138.
- (23) *San Remo Manual*, *supra* note 16, para. 40.2.
- (24) 森征人「海上保安庁の国際法的な位置付けについて——武力紛争法上の海上保安庁の地位」海上保安協会『平成21年度 海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究（第2号）』（2010年）、122ページ；下山憲二「武力攻撃事態等における海上法執行機関の法的地位と課題」『防衛法研究』47号（2023年）、38ページ。
- (25) *San Remo Manual*, *supra* note 16, para. 46.3.
- (26) M. Antoine A. Bouvier, "Humanitarian Protection and Armed Conflicts at Sea: Means and Methods of Identifying Protected Craft," *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, Vol. 14 (1987–1988), p. 765.
- (27) 武力紛争非当事国の公船はいずれにせよ武力紛争当事国との関係で免除を有するので、21条によって捕獲等を免れる「特別の保護」を定めることはもっぱら商船との関係でその必要性が認識されたことによる。ICRC, *Commentary on the Second Geneva Convention*, 2017, Article 21, para. 1880. したがっ

て確認的意義を持つにとどまるものの、同条にいう「その他の舟艇」には公船も含まれると解されている。 *Ibid.*, para. 1867.

- (28) 自国領域外であっても管轄下の行為については自由権規約上の義務の適用があることについて、 *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 179, para. 109. これに対して、避難民を救助した他国船の領海入域を拒否する場合は、未だ自国管轄下に置いていない段階であるために人権法の適用は厳密にはないもの的人道的見地からは非難の対象となる。インドネシアからの避難民を公海上で救助してオーストラリア領に向かった Tampa 号を同国が領海から押し出そうとしたケースにおいて、国際的な非難を浴びたオーストラリアは、最終的にはニュージーランドとナウルへの受け入れを調整した。避難民については、奥脇直也「海上不正規移民と海上保安」『海上保安法制の現状と展開』（2023年）も参照。
- (29) *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Application No. 27765/09, ECtHR Judgment (Grand Chamber), 23 February 2012, para. 114.
- (30) *The Haitian Centre for Human Rights et al. v. United States*, Case 10.675, Inter-American Commission on Human Rights, 13 March 1997.
- (31) IMO Resolution MSC.167 (78), *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, 20 May 2004, para. 6.12.
- (32) *Construction of a Wall*, *supra* note 28, p. 178, para. 106.
- (33) Irini Papanicolopulu, “The Duty to Rescue at Sea, in Peacetime and in War: A General Overview,” *International Review of Red Cross*, Vol. 98 (2016), p. 506.
- (34) この点、同様に過剰な負担の観点に注目する石井は「基準の合理性と明確性を担保する点、中立国に対して過剰な負担を課さないという点からは、海上傷病者条約の適用の優位を認めることが妥当」とする（石井由梨佳「海上不法移民に対する『押し戻し』措置」『国際問題』No. 674〔2018年〕、33ページ）。反対に中立国との関係では人権法・海洋法が適用されるとするものに、*Newport Manual*, *supra* note 6, p. 187; Raul Pedrozo, “Duty to Render Assistance to Mariners in Distress During Armed Conflict at Sea,” *International Law Studies*, Vol. 94 (2018) がある。

* 注内の URL の最終確認日はすべて 2023 年 11 月 18 日。