

第9章 日本の海洋安全保障政策カントリー・プロフィール

小谷 哲男

1. 海洋法の解釈

(1) 領海における無害通航権についての考え方

日本は、1996年に国連海洋法条約を批准した後、同条約による海域の区分に応じて「領海及び接続水域に関する法律」（領海法）の改正（新領海法）と、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」（EEZ法）の制定を行った。これらの法律は基本的に各海域の幅を定めるものであり、領海における無害通航の判断基準や、EEZにおける行政機関の権限行使についての規定を欠いている。このため、航行の規制については別途個別法の制定によってなされる。

日本の領海での外国船舶による「無害でない通航」を規制するために、2008年に「領海等における外国船舶の航行に関する法律」（外国船舶航行法）が定められた。これにより、日本政府は外国船舶が事前通報のないまま停留・徘徊等を行っている場合には立ち入り検査ができる。これは国連海洋法条約第19条に規定された航行の「無害性」ではなく、同条約第18条に規定された「航行性」に基づく規制である。また、2012年に同法が改正され、やむを得ない場合は、勧告を経た上で、立入り検査を省略して退去命令を発することができるようになった。ただし、外国船舶航行法は、外国の軍艦・政府公船は規制対象外としている。「無害でない通航」を行う外国船舶に対する武器使用および外国の軍艦・政府公船への退去要請は、国内法よりも、国連海洋法条約第19条に基づく「無害でない通航」の解釈・適用を通じて行われる。なお、日本政府は、外国船舶や外国軍艦・政府公船が日本の領海で無害通航権を行使する際に、事前の通告や日本政府の承認が必要との立場を取っていない。

(2) EEZにおける航行権及び上空飛行についての考え方

EEZにおける行政機関の権限については、漁業資源の保全、海洋環境保護、航行安全確保、海洋の科学的調査等、規制分野ごとに個別法が整備されている。ただし、外国軍艦・政府公船は規制対象外となっている。外国政府公船によるEEZでの事前申請のない調査活動に対する中止要請は、国内法が未整備のため、国連海洋法条約第246条の義務を履行していないことを根拠に行われる。EEZにおける外国の軍事演習については、禁止されていないとの立場が1998年に国会答弁で表明されている。

(3) 国際海峡における通過通航権についての考え方

日本は「領海法」により、宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡東水道、対馬海峡西水道及び大隅海峡を「特定海域」とし、例外的に領海の幅を3カイリとしている。これらの海峡で12カイリの領海を宣言すると公海部分がなくなるが、日本独自の措置によりこれらの海域には公海部分が残されている。その理由は、公海部分がなくなれば、米ソ両海軍の核兵器を搭載した艦艇の領海通航を事実上認めざるを得ず、非核三原則と抵触するおそれがあったからというのが通説である。「特定海域」では自由通航が認められているのであって、国際海峡の通過通航制度が適用されるわけではない。

2. 海洋安全保障政策

(1) 海洋安全保障に関する国内法・政策

2007年に海洋基本法が成立し、省庁の垣根を取り払って海洋政策を総合的に推進するために総合海洋政策本部を内閣官房に設置し、海洋の開発・利用・保全や海洋の安全確保を一体的に促進する体制が整えられた。同基本法に基づき、2008年に海洋基本計画が定められ、海洋をめぐる国際情勢の変化などをふまえて、2013年に同計画が改定された。改定された基本計画では、海洋安全保障に関して、周辺海域の警戒監視の強化や、海上自衛隊と海上保安庁の連携強化、海賊対策のため日本籍船への民間武装警備員乗船に向けた取り組みが盛り込まれた。海洋基本法の成立以降、海の安全に関する法整備が進んでいる。最も重要なものは、2009年に成立した「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」で、この法律により海賊行為の訴追や、外国籍船の護衛、海賊船への危害射撃が可能となった。

日本政府が2013年12月に策定した「国家安全保障戦略」は、日本を「海洋国家」と位置づけ、海洋安全保障に関わる課題として、力による一方的な現状変更への対処や、海上交通路の保護、公海上空の自由の確保などを具体的に挙げている。そして、日本が取るべきアプローチとして、領域保全の強化などと並んで、国際法とルールに基づく「開かれ安定した海洋」の維持・発展に主導的な役割を果たすことが謳われている。アジア太平洋において領土・海洋をめぐる緊張が高まっている状況をふまえて、安倍晋三首相は2014年5月のシャングリラ会議で「法の支配3原則」を提唱した。それは、各国が国際法に照らして正しい主張をすること、紛争解決に力や威圧を用いないこと、紛争の平和的解決を図ることを求めるもので、同会議に参加した多くの国の関係者から賛同を得た。

2015年に成立した平和安全保障法制により、存立危機事態では集団的自衛権の限定行使が認められ、国際海峡での自衛隊による機雷掃海が可能となった。また、重要影響事態で

は、日米防衛協力のための指針に基づき、自衛隊は米軍およびその他の軍隊への補給や給油など後方支援を日本の領海外でも行うことができる。国連安保理決議に基づく国際平和共同対処事態でも、地理的制約なく外国軍隊への後方支援が認められる。平時にも、日本の防衛に寄与する作戦を行う米軍やその他の軍隊の武器を自衛隊が防護することができる。

(2) 優先度の高い個別問題への対処

尖閣諸島の周辺海域に中国の政府公船がほぼ常駐するようになり、領海への侵入も断続的に行われているため、領域警備が最重要課題となっている。中国の調査船が尖閣諸島周辺の EEZ で通報なく調査活動を行う事例や、中国の政府公船が中国の漁船に対して漁業に関する規制を行う事例も起こっている。日本政府は、この戦争でも平和でもないグレーゾーン事態への対処を行うため、海上保安庁の増強と権限の強化を行うとともに（後述）、海上自衛隊が法執行活動を行う海上警備行動を迅速に発令するため、電話閣議制度を導入している。領海警備法の必要性についても議論が続いている。

また、中国の接近阻止・領域拒否（A2/AD）能力の拡大とともに、中国人民解放軍が南西諸島周辺海域および空域での活動を活発化させている。中国艦船が海上自衛隊の護衛艦とヘリに火器管制レーダーを照射した事例や、人民解放軍の戦闘機が海上自衛隊の偵察機に公海上空で異常接近する事態も発生している。人民解放軍の軍用機が日本の領空に接近する回数も激増し、航空自衛隊による中国機への緊急発進回数は年間 400 回を超える。このため、2013 年に改定された「防衛計画の大綱」に基づき、日本政府は警戒監視の強化と南西諸島防衛態勢の構築を行っている（後述）。

(3) 交渉・国際裁判での紛争処理例

日本はこれまで領有権をめぐる紛争を国際裁判で処理したことはない。竹島問題については、韓国との交渉による解決を基本としているが、1954 年、1962 年と 2012 年に国際司法裁判所（ICJ）への付託を韓国に提案し、同裁判所の強制管轄権を受け入れていない韓国に拒否されている。北方領土問題については、ロシアと断続的に交渉を続けている。尖閣諸島については領有権紛争が存在しないとの立場であるが、台湾とは尖閣諸島周辺海域での漁業協定を 2013 年に結び、漁業資源の共同開発を進めている。

日本が国際裁判で初めて紛争当事国となったのは、日本による南極海での調査捕鯨が国際捕鯨取締条約に違反するとして豪州が中止を求めた「南極における捕鯨」訴訟である。ICJ は 2014 年に南極海での日本の調査捕鯨を「科学的でない」と結論づけた上で、現行制度での調査捕鯨の中止を命じる判決を言い渡し、日本は事実上全面敗訴した。日本はこの判決を受け入れ、調査捕鯨の計画の見直しを行った。

また、2007 年にロシア当局により拿捕された「第 88 豊進丸」の乗組員及び船体の拘束

が長引いたため、日本はこの早期釈放を求めてこの事案を国際海洋法裁判所に付託した。同裁判所は、合理的な保証金の額として1000万ルーブルを認定するとともに、ロシアに対し、その支払いにより船体の早期釈放と船長及び乗組員の無条件での帰国を認めることを命じる判決を下した。

(4) 南シナ海問題に関する方針

日本政府はサンフランシスコ平和条約で西沙諸島および南沙諸島のすべての権原を放棄しているため、領有権問題については立場を表明していない。しかし、南シナ海は日本にとって重要な海上交通路であるため、航行および上空飛行の自由の確保と紛争の平和的解決を求めている。このため、日本は米国の航行の自由作戦と、ASEANと中国の南シナ海行動規範締結に向けた動き、そしてフィリピンが中国を提訴した国際仲裁手続きを支持している。また、東南アジア諸国への能力構築支援や共同訓練・演習、親善寄港も行っている（後述）。自衛隊が南シナ海でパトロールを行うことや、航行の自由作戦を行うことについては、今のところ計画はない。

3. 海上警備態勢

(1) 自衛隊

2013年の「防衛計画の大綱」は、統合機動防衛力を打ち出し、自衛隊は航空優勢・海上優勢の確保と陸上兵力の機動展開能力の強化を目指している。統合機動防衛力構築のために、特に警戒監視能力、情報収集能力、輸送能力、指揮統制・通信能力、島嶼防衛、サイバー空間・宇宙空間における対応、弾道ミサイル対処、大規模災害への対応、国際平和協力活動などが重視されている。防衛費の減少傾向は2013年度に転換したが、厳しい財政状況の中、防衛費の抑制は続いている。2018年度の防衛予算案は前年度1.5%増の5兆541億円である。自衛隊の定員は24万7,160人（陸上自衛隊約15万1,012人、海上自衛隊約4万5,494人、航空自衛隊約4万7,073人）で、充足率は約91.7%である。

海上自衛隊は、護衛艦48隻体制から54隻体制への移行が計画され、指揮統制や情報通信能力に優れた大型のヘリ搭載護衛艦4隻を艦隊の中心に置き、イージス艦を6隻から8隻に増勢し、小型で機動力に優れた多用途護衛艦2隻を導入する。イージス艦に搭載するため能力向上型迎撃ミサイル（SM-3 Block II A）の開発推進が行われている。潜水艦は16隻から22隻に増強し、次世代哨戒機P-1の導入と現行のP-3Cの能力向上、哨戒ヘリの増強により、警戒監視能力を強化する。

陸上自衛隊は、陸上総隊を新設するとともに、15ある師団・旅団のうち、7個の師団・旅団を有事に即応できる「機動師団」「機動旅団」へと改編する。これにより、島嶼部の警

戒監視や防衛に迅速に対応できる態勢を整える。さらに、水陸機動団の新設、南西諸島への沿岸監視・警備隊の配備、機動戦闘車の導入、オスプレイの導入、地对艦誘導弾部隊の強化が計画されている。

航空自衛隊は、航空優勢の維持と常続警戒監視のため、戦闘機部隊を12個飛行隊（260機）から13個飛行隊（280機）に増強する。これにともない、F-35戦闘機の導入を進めるとともに、F-15戦闘機の近代化改修を行っている。また、グローバルホーク、新しい早期警戒機と空中給油機、次世代輸送機C-2の導入も進めている。南西諸島防衛のため、那覇基地の戦闘機部隊を2個飛行隊に増勢し、警戒飛行隊を新設する。弾道ミサイル対応のため、能力向上型のPAC-3ミサイル（PAC-3 MSE）の導入も行われる。

(2) 海上保安庁

領海警備を主任務の1つとする海上保安庁は、定員13,422人、巡視船128隻、巡視艇238隻、飛行機26機、ヘリコプター48機を備えている。領海警備の重要性が高まっていることをうけ、近年予算は増加傾向にあり、2016年度は前年度比9%増の2,042億円が要求されている。これにともない、人員と装備の増強も進んでいる。尖閣諸島の領海警備のため、石垣島に専従部隊を配備する予定である。2012年の海上保安庁法の改正により、警察官の到着を待たず、離島上で海上保安官が犯罪への対処を行えるようになった。

(3) 運用上の課題と重要海域の警備状況

東シナ海の常続監視と尖閣諸島の領海警備が最優先課題である。海上保安庁は石垣島に尖閣専従部隊を新設中で、人員600人、4000トン級のヘリ搭載巡視船2隻と1000トン級の巡視船10隻を配備し、尖閣諸島の領海警備に充てる。1000トン級巡視船の運用に関しては複数制クルーの導入により、12隻分の稼働率が見込まれる。加えて、全国から12隻の応援を得て、合計24隻で尖閣諸島の警備を行うことになる。また、空からの警戒監視能力強化のため、ジェット機2機が石垣島に配備予定である。伊良部島にも、警備能力を強化した巡視船9隻と人員約200人を配備予定である。

巡視船と乗組員の不足は、海上保安庁にとって今後も大きな課題である。2014年に小笠原諸島で数百隻の中国漁船による赤サングの密漁が行われたことをうけて、全国の離島や遠方海域の警備のための巡視船の不足が指摘されている。加えて、尖閣専従部隊の発足にともない、巡視船の乗組員の不足が課題となっている。このため、海上保安庁は元職員を再雇用し、巡視船の運用に充てている。

東シナ海の常続監視のため、海上自衛隊は、哨戒機による常続監視に加えて、護衛艦と潜水艦の増強によって東シナ海の監視態勢を強化している。陸上自衛隊は与那国島に沿岸監視部隊を、宮古島や奄美大島に警備隊を配備する予定で、石垣島にも警備隊の配備を検

討している。航空自衛隊は那覇基地の戦闘機部隊を2個飛行隊に増勢し、警戒飛行隊を新設し、急増する中国機へのスクランブルに備える態勢を整えている。

統合機動防衛力構想は、統合輸送を前提としているが、輸送力不足は大きな課題となっている。海上自衛隊は輸送艦を改修して、水陸両用車やオスプレイの運用を可能にしているが、輸送艦の数は不十分である。輸送力不足を補うため、民間船を有事に使用できる契約を結ぶほか、民間船員を予備自衛官に任命することも検討されている。また、海上自衛隊はソマリア沖・アデン湾での海賊対処のため常時2隻の護衛艦、2機の哨戒機を派遣しているが、東シナ海の常続監視を行う上で、運用上の大きな負担になっている。

より根本的な課題は、海上自衛隊が従来の領域の海上交通路の安全確保に加えて、領域防衛への貢献が求められていることである。海上自衛隊は、東京・グアム・台湾を結ぶTGT海域の海洋統制を重視し、装備の調達と作戦運用を行ってきた。これは、商船の安全確保に加え、有事の際の米軍の来援を確保するためであるが、領域防衛の重要性に鑑み、海上自衛隊は作戦運用構想の転換を迫られている。

3. 他国との関係

海洋安全保障は日米同盟の大きな柱であり、日本は米第七艦隊の司令部と空母戦闘群の拠点となっているだけでなく、アメリカとの様々な訓練・演習を通じて共同対処能力を高めている。平和安全保障法制の下で自衛隊による米艦防護が可能となり、日米の作戦協力がより一層深まる。近年は島嶼防衛が重視されており、日米統合演習「ドーン・ブリッツ」が毎年行われている。2015年に改定された日米防衛協力のための指針（ガイドライン）では、島嶼防衛における日米の役割分担が明確化され、日本が主体的に行う作戦に、米国が支援を行うと定められた。また、日米豪、日米印による海洋安全保障協力も進んでおり、日米豪では潜水艦の共同開発が検討され、日米印では米印の「マラバール」演習に自衛隊が常時参加することが決まっている。

南シナ海で緊張が高まっていることを背景に、日本はフィリピンやベトナムへの能力構築支援を重視している。巡視船の提供に加えて、政府開発援助（ODA）の戦略的活用によるインフラ開発が検討されている。海上自衛隊はフィリピン海軍の定期演習やベトナムとの共同訓練、スービック基地やカムラン湾への寄港を行い、南シナ海でのプレゼンスを強化している。

中国との間では、自衛隊と人民解放軍の間で海空連絡メカニズムの協議が進められ、司令部間のホットラインの設置や定期協議の開催で合意しているが、メカニズムを領海内で適用すべきかどうかで意見が一致せず、運用開始に至っていない。日中高級事務レベル海

洋協議では、海洋安全保障に関する分科会も設置され、双方の海洋関係機関の間で対話が続けられている。