

第 12 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。

2016年6月に、中国海軍の情報収集艦が鹿児島県南部のトカラ海峡の領海に侵入し、領海の無害通航権ではなく、「国際海峡の通過通航権」を理由に正当性を主張した。これに対し、日本政府はトカラ海峡は国際海峡ではないと反論した。

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（2017年4月に内閣府に移管）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。2016年4月に広島で開かれたG7外相会合では、「海洋安全保障に関するG7外相声明」が日本主導で出され、中国の東シナ海での挑発行動や南シナ海の軍事拠点化の動きを念頭に、現状変更の一方的な行動への「強い反対」が表明され、仲裁を含む平和的紛争解決を求める内容が盛り込まれた。同年5月の伊勢志摩サミットでも、海洋安全保障に関し、先のG7外相声明を支持するとともに、安倍首相が掲げる「法の支配3原則」を明記する首脳宣言が出された。

2015年に成立した平和安全法制により、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。中国の政府公船は、毎月3回、3隻の中国政府公船（国家海警局所属）が2時間程度領海に侵入するため、非公式に「3-3-2方式」と呼ばれていたが、2016年8月に中国漁船・政府公船が大挙して尖閣諸島周辺海域に押し寄せる事案が発生した。その後は「3-4-2方式」となり、政府公船4隻が1組となって行動するようになった。3000トン級以上の大型船も増え、2015年末以降は機関砲を搭載した政府公船も確認されるようになっている。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へり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。2016年6月には、中国海軍の艦船が初めて尖閣諸島の接続水域を航行する事案が発生した。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600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）。日中両政府は2008年に東シナ海中間線付近でのガス田の共同開発で合意したが、中国は東シナ海で一方的に新たなガス田開発を進め、12基のプラットフォームを新設した。その後、プラットフォームの1つに対水上レーダーと監視カメラが確認され、これらのプラットフォームの軍事利用の可能性が高まっている。

（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と中比南シナ海仲裁判断への対応

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。しかし、2016年9月

に、稲田朋美防衛相が南シナ海で日米共同巡航訓練を行うと発言した。

2016年7月の中比南シナ海仲裁判断については、岸田文雄外相が「仲裁判断は紛争当事国を法的に拘束する。当事国は今回の判断に従う必要がある」との声明を発表し、同年9月の日ASEAN首脳会議では安倍首相が「法の支配」に立脚した地域の安定と繁栄の主導を期待すると述べ、仲裁裁定が当事国を法的に拘束することを強調し、中国、フィリピンの両当事国がこの判断に従うことを求めた。東アジアサミットでも、南シナ海情勢に関して米国と連携して深刻な懸念を表明し、中比に仲裁裁定に従うことを求めた。同年10月の日比首脳会談では安倍首相とドゥテルテ比大統領が仲裁判断に触れ、その有効性を確認した。

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。2017年度の防衛予算案は前年度当初より1.4%増で、過去最大の5兆1251億円である。自衛隊の定員は約24万7,000人(陸上自衛隊約15万人、海上自衛隊約4万5,000人、航空自衛隊約4万7,000人)で、充足率は約92%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、探知能力を向上させた新型潜水艦の建造も行われる。加えて、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、機動戦闘車およびオスプレイの導入、地对艦および地对空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（E2-D）と空中給油機（KC-46A）、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、警戒飛行隊を新設した。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、定員約 13,500 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、2017 年度は過去最大の約 2100 億円となった。これにともない、人員と装備の増強も進んでおり、6500 トンのヘリ搭載型大型巡視船 1 隻も建造する。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が新設され、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られている。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 9 機を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、急増する中国機の領空接近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輸送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、輸送艦から水陸両用車や装甲車を離島に輸送するため、新しい揚陸艇導入の必要性が指摘されている。

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。同海域での海賊事案はほぼ皆無の状況となっており、今後も海賊対処を継続するべきかどうかの検討が必要となってくると考えられる。

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、長期的に海上自衛隊は作戦運用構想の転換を迫られることになるかもしれない。

(4) MDA（海洋状況把握）の向上

国家安全保障戦略および海洋基本計画と宇宙基本計画は、海洋に関連する多様な情報を効率的に把握する海洋状況把握（MDA）の必要性に言及し、海洋安全保障、海上安全、自然災害対策、海洋環境保全、海洋産業振興・科学技術の発展などに活用することを求めている。日本政府は、2012年に海洋情報を地図上で可視化する「海洋台帳」及び「海洋政策支援情報ツール」を整備したが、扱われているのは静的な情報のみで、広域かつリアルタイムの情報は反映されていない。他方、安全保障に関しては、防衛省と海上保安庁の間で情報共有の取組が整備されるとともに、内閣情報調査室による情報収集衛星の画像が適宜提供されるようになっているが、他省庁の情報の活用とさらなる省庁間連携が必要とされている。このような中、総合海洋政策本部を中心に協議が行われ、2018年度に「海洋状況表示システム」を構築することになった。同システムは「海洋台帳」及び「海洋政策支援情報ツール」を土台に、衛星情報、その他の情報を集約、共有することにより、より広域かつリアルタイムの情報を、機密情報の扱いにも留意しながら、提供することを目指している。同時に、アジア・太平洋島嶼国に対して技術的支援を含めた海洋の観測・調査に関

する協力を進めることと、米国との間で必要な連携・協力を強化することも目指されている。

4. 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、日米豪による潜水艦の共同開発はうまくいかなかったが、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ようになった。

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、マレーシア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、練習機など中古装備品の貸与や、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。また、稲田防衛相は、2016年11月の日ASEAN防衛担当大臣会合で、「ビエンチャン・ビジョン」を表明し、日本がASEANとの防衛協力を促進することを表明した。

中国の間では、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。