

尖閣諸島周辺海域における 執行管轄権行使について



三好 正弘
(愛知大学名誉教授)

はじめに

- 1 領海における外国政府船舶に対する沿岸国の対応
- 2 排他的経済水域における外国政府船舶に対する沿岸国の対応
- 3 問題の本質

おわりに

はじめに

このところ毎日のように、中国の海洋監視船が尖閣諸島周辺の海域を航行し、ときに領海内に入ってくるというニュースが報道されている。これら島嶼が我が国の領土である以上、その周辺 12 海里幅の海域は我が国の領海であるから、そのような領海内の航行は無害通航でない限り国際法違反である。これだけなら問題は簡単明瞭である。

ところが問題を複雑にしているのは、中国が尖閣諸島を自国領と称し、したがってその周辺の 12 海里の海域は中国の領海だから、そこを管轄するのは中国の正当な権利行使だと言い張る姿勢である。あまつさえ中国はこれら島嶼をその「核心的利益」だとして、台湾、チベット、新疆ウイグル自治区と並ぶ重要な領土だという¹。その当否は後ほど検討するとして、表面的には、日中の主張が島嶼領有権という基本のところでも重なり合い、その周辺の領海の侵犯や排他的経済水域（以下“EEZ”）における漁業に対して行っている海上保安庁巡視船による規制行為は、中国側にいわせると、中国の領海を侵犯し又は中国の EEZ での管轄権行使を妨害するという図式を生み出している。

1 2013年4月26日中国外交部華春瑩副報道官による初めての公式声明。The Japan Times, 28 April 2013, p. 2.

そこには、日本が基本的に頑として認めない尖閣諸島領有を巡る紛争の存在を客観化させ、この紛争を当面両国間で「棚上げ」することを認めさせようとの中国側の意図が透けて見えるが、このような政策論はともかく、現今の現象としては、尖閣諸島周辺の領海及び EEZ において法執行の管轄権が両国によって同時に主張され行使され又は行使されようとするという、執行管轄権の「競合」が生じているともいわれる。しかし、言葉の正しい意味において、管轄権の「競合」²が生じているといえるのかどうか。現今の状況は、我が国の執行管轄権行使に対して中国の非商業的目的の政府船舶がどこまで免除を認められるかどうかというのが実態であろう。以下とりあえず、領海及び EEZ における外国政府船舶の免除を法的に点検し、現今の状況下で我が国は何をなし得るかを見て、その上で根本原因と思われる両国の対立点を論じることとしたい。

1 領海における外国政府船舶に対する沿岸国の対応

現在主として問題となっているのは中国の漁船等の私船の領海入域ではなく、海洋監視船という政府船舶が非商業的目的で入域してくるものである。私船ならばこれに対する取締り行為も比較的容易であるが、政府船舶の場合は単純には行かない。ここでは便宜上私船は考察から除外し、政府船舶を対象として考察を進める。

(1) 関連国際法規

「海洋法に関する国際連合条約」(以下「国連条約」という。)第 32 条は、「(一定の例外を除いて) 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、軍艦と並んで非商業的目的の政府船舶は領海内で免除を有するとしている。これは 1958 年の「領海及び接続水域に関する条約」(以下「領海条約」という。)第 22 条 2 項と同趣旨の規定で、慣習法上認められてきた免除を再述したものと見えよう³。このようにみ

2 いうまでもなく、ここにいう「管轄権の競合」は、二重国籍保有者に対する 2 カ国の管轄権の競合といった客観的な状況などとはまったく性質を異にする問題である。

3 ただし、「領海条約」では「前記の船舶がこの条約の規定又は国際法の他の規則に基づいて享有する免除」とやや特定の免除の条件を規定するのに対し、「国連条約」ではただ「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」と規定するのみで、条

ると、非商業的目的で運航する外国政府船舶は領海内で免除を有するので、沿岸国はこれに手出しができないことになるのか、ということが問題になる。

船舶の通航は、「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り」無害とされる⁴。これは「すべての船舶に適用される規則」の一部であるから、政府船舶といえどもこれに拘束され、沿岸国としては、「無害でない通航を防止するため、自国の領海内において必要な措置をとることができる」ことになっている⁵。現在現象として見られる中国政府船舶の尖閣諸島周辺領海における航行は、少なくとも「通航に直接の関係を有しないその他の活動」(同条2項(1))に該当するのではないかという疑いがある。何故なら、通航とは「(a)内水に入ることなく又は内水の外にある停泊地若しくは港湾施設に立ち寄ることなく領海を通過すること」及び「(b)内水に向って若しくは内水から航行すること又は(a)の停泊地若しくは港湾施設に立ち寄ること」(第18条1項)で、当該海域は停泊地も港湾施設もなく、内水もほとんど問題にならないような水域ではあるが、中国政府船舶の航行は単に領海を通過するだけの航行とはいえ、繰り返し同水域を行きつ戻りつ航行する態様は、我が国の「領海等における外国船舶の航行に関する法律」(以下「領海外国船舶航行法」という。)第4条1項にいう「はいかい等」に相当するものというべく、一定の意図的な示威行為と見るほかないからである。これは「沿岸国の平和、秩序又は安全」を害するものというべきで、到底無害通航とはいえ、これに対しては、政策的な判断による対応は別途あり得るとして、法的には有害通航とする外国船舶として扱って問題ないであろう。海上保安庁巡視船は領海に入った中国政府船舶に対し退去を通告せざるを得ず、現に、退去通告を繰り返し行っている状況であるが、それに加えてこの「はいかい等」の行為をする政府船舶に対しては、さらに強い行動をとることも法的に

は許される余地があるのではないか。例えば、「海上保安庁法」第18条2項にいうように「海上における公共の秩序が著しく乱されるそれがあると認められる場合であって、他に適当な手段がないと認められるときは」、同条1項2号の「航路を変更させる」という規定に基づき当該船舶の航路変更を迫る意味で、これに対し放水し又は接触するといった規制は可能ではないかという説がある⁶。

(2) 関連国内法規

我が国の「領海及び接続水域に関する法律」(以下「領海法」という。)は、単に領海の幅員を定めるなどの空間的範囲の規定を置くだけで、そこにおける沿岸国としての管轄権やその行使については規定を持たない。これらの事項については慣習国際法に任せるという趣旨である⁷。「領海外国船舶航行法」は外国船舶の航行方法を「通過(内水においては、新内水に係るものに限る。)又は水域施設等との往來を目的として継続的かつ迅速に行われるものでなければならない」(第3条)としており、外国船舶の船長等は「はいかい等(気象、海象、船舶交通の状況、進路前方の障害物の有無その他周囲の事情に照らして、船舶の航行において通常必要なものとは認められない進路又は速力による進行をいう。)」を伴う航行をさせてはならない、と定めている(第4条1項)。おおむね国際法規に準じた規定になっている。しかし、現場で管轄権を行使する立場の海上保安官が関連国際法規の解釈に迷う虞がないとはいえず、現今の状況に鑑みて、現行「領海法」を改定して領海内での法執行に関する事項の規定を追加するか、又はそうした事項を規律する「領海警備法」ともいべき法律を新たに制定するという選択肢を考えてもよいのではないか。

この関連で参考までに中国の「領海及び接続水域に関する法」(1992年)を見ると、「外国の軍艦又は非商業的目的の外国船舶が中華人民共和国の領海を通過する際に中華人民共和国の法令違反を犯したときは、中華

件をより一般化している。

4 「国連条約」第19条1項。

5 「国連条約」第25条1項。免除を有する非商業的目的の政府船舶でも、原則として沿岸国の国内法、とくに通航に関する規則に従わなければならないと強調する説もある。Iglesias, Gil Carlos Rodriguez, "State Ships", in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4 (Amsterdam, etc.: Elsevier, 2000), p. 640. ただし、政府船舶が免除を享有する場合は、その拿捕、抑留等や船長の逮捕等の強制的な措置は禁じられる。Ibid.

6 2012年12月2日の日本海洋法研究会において、一会員から示されたもの。

7 1968年に日本が「領海条約」に加入する際に、次のような説明がなされたという。「我が国は、主要な海運・漁業国として、海洋が最大限に各国の自由な利用に開放されることに重大な関心を有しており、領海における無害でない通航に関する取締りについても、国際慣習が濫用されないことに主要な関心を有することから、無害でない通航を一般的に禁止する等の国内立法を行う考えはない。」「新しい領海警備法制等の構築のための検討について」『海洋法条約に係る海上保安法制第2号』(海上保安協会、1995年)、50頁。

人民共和国の権限ある当局は当該船舶に対し直ちに領海を離れるよう命ずる権利を有するものとし、旗国はいかなる損失又は損害に対しても国際責任を負うものとする。」(第10条)と規定しており⁸、外国船舶が無害通航でない航行をしているときと規定しないで、法令違反の場合としているが、その場合は中国の権限ある当局は当該外国船舶に即刻退去を命ずる権利を有することを明確にしている。尖閣諸島の領海で、中国はこの規定を適用することになるのであろう⁹。現実には、国家海洋局が本年3月の全人代第11期第5回会議によって再編されるよりも前のことだが、2月18日に中国公船3隻が尖閣諸島周辺領海内で地元の漁船「第11善幸丸」を1時間半にわたって追跡したという事実があり¹⁰、その後もかなり強硬な行動をとっている¹¹。そして7月22日海洋警備関係部署の再編が実施され、「海警局」が発足した。これは従来の公安部公安辺防海警総隊(海警)、農業部漁業局(漁政)、国土資源部国家海洋局中国海監総隊(海監)、交通運輸部中国海事局(海巡)、海関総署密輸取締警察(海関)を統合したもので¹²、従来と違い武装することができ、「新しい局は法執行をより強力にするであろう。」という¹³。

我が国の「領海外国船舶航行法」では、立入検査の結果「はいかい等」があると認められたときは、海上保安庁長官は当該船舶に対して領

海からの退去を命ずることができるとされていたところ(第7条)、平成24年2月28日の閣議決定により、その航行態様にやむを得ない理由がないことが明らかであると認められる場合は、立入検査を経ることなく、勧告を行った上で領海から退去することを命ずることができるよう改正された¹⁴。この改正は、近年の我が国周辺海域をめぐる情勢の変化に対応して、立入検査を省略して迅速な法執行を図ろうとするものである。

領海からの退去を命ぜられた外国船舶が命令に背いて退去しない場合、海上保安官はどこまで命令を強行することが出来るか。海上保安官は職務遂行のため武器の携帯を認められており¹⁵、これの使用については「警察官職務執行法」第7条の規定を準用することとされているところ¹⁶、同条は「公務執行に対する抵抗の抑止のため必要であると認める相当な理由のある場合においては、その事態に応じ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。」と規定する。これを受けて、「海上保安庁法」は、武器の使用に際して4項目の特定の事態すべてに該当する場合にのみ武器使用を認めることとし、第1項目において対象が外国船舶であることをいいながら、「外国船舶(軍艦及び各国政府が所有し又は運航する船舶であって非商業的目的のみに使用されるものを除く。)と思料される船舶……」としており(第20条2項)、非商業的目的の政府船舶を武器使用の対象から除外している。この明示の規定からすれば、我が国の法制上は、これに該当すると考えられる中国の政府船舶たる漁船監視船が退去命令に従わない場合であっても、通常はこれに対しては武器の使用はできないことになろう。ただし、先方が武器を使用してきた場合には、正当防衛のために武器使用は認められて当然であり、準用する「警察官職務執行法」第7条もこれを規定する。それでは同法第7条が武器使用を許容する今一つの場合、すなわち、先方が海上保安官の「職務執行に抵抗するときは、他に手段がないと信ずるに足る相当な理由のある場合」はどうかであろうか。相手が武器を使わないで抵抗するときにも武器使用は認められてしかるべきか。このような場合には、

8 Law of the People's Republic of China on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, translated by the Legislative Affairs Committee of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China, 1992. 原文は、『人民日報』、1992年2月26日、4頁。

9 この規定の適用がどのようになるかについて、本年7月末に人民解放軍国防大学の李莉教授は中央テレビの取材に応じて、海警局の海上パトロール機能は機関銃や機関砲を備え管轄海域内で違法に活動している船を発見した場合、逮捕などの「実力行使」が可能だと指摘したという。共産党機関紙人民日報系の『人民網』が26日伝えた。李氏によると、これまでの海上パトロールでは違法活動に対し、証拠の記録や警告などの措置をとるしかなかった。2013年7月27日、共同ニュース。

10 『八重山日報』、2013年2月20日。

11 4月にもある民間団体がチャーターした漁船など9隻が同水域に釣りに出たところ、中国海洋監視船8隻が領海侵犯して追跡・威嚇してきたという。5月にも八重山の漁船「高洲丸」が南小島の東南約2キロの海上で釣りをしていたとき、中国の「海監66」、「海監50」、「海監15」が「取締まり」のために領海に入り一時は数十メートルまで近づいて来たという。仲新城誠「中国領海侵犯と教科書採択事件の深い関係：対中最前線・国境の島からの報告①」、「正論」、平成25年7月号、68-69頁。同「尖閣領海で中国公船に包囲された緊迫の6時間」、同誌同号、64-65頁。

12 「極東ブログ by finalvent」2013.07.23.at <http://finalvent.cocolog-nifty.com/fareastblog/2013/07/post-7b78.html>.

13 *The Japan Times*, 24 July 2013, p. 6.

14 海上保安庁「海上保安庁法及び領海等における外国船舶の航行に関する法律の一部を改正する法律案について」平成24年2月28日。

15 「海上保安庁法」第19条。

16 「海上保安庁法」第20条1項。

「人に危害を与え」ることもやむを得ないほど「他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由のある場合」¹⁷でなければならないから、判断には慎重を要するであろう。

この関連で、古い事例であるが日本の政府公船である海上保安庁の巡視船が韓国の武装警官に発砲された事件を見ておきたい。1953年7月12日朝、巡視船「へくら」が竹島付近をパトロール中、3隻の韓国漁船が自動小銃を持った韓国警官7、8人に守られて操業しているのを発見し、巡視船からボートを降ろして島に上陸しようとしたところ、韓国警官3人が通訳を連れて漕ぎ寄せてきて、「ここは韓国の領海だから引き揚げろ。」と要求してきた。日本側ボートは巡視船に引き揚げ乗船した途端に韓国警官は数十発を発砲し、うち2発が巡視船に命中したが、人命には被害はなかった¹⁸。この事件は日本領竹島の領海における主客転倒した威嚇行為であったが、当時の韓国の法制を詳らかにしないので正確な評価はできないとはいえ、仮に議論のために韓国側に執行管轄権を認めたとしても、巡視船「へくら」には免除があり、これに対する強制的な措置はとり得ないはずであるし、発砲は不必要かつ国際法上違法であったというべきではないか。

2 排他的経済水域における外国政府船舶に対する沿岸国の対応

(1) 関連国際法規

沿岸国は、EEZにおいて、生物であるか非生物であるかを問わず天然資源の探査、開発、保存及び管理のための主権的権利を有する¹⁹。これに基づき、沿岸国はその主権的権利の行使に当たって、「この条約にしたがって制定する法令の遵守を確保するために必要な措置（乗船、臨検、拿捕及び司法的手続を含む。）をとることができる。」²⁰ 尖閣諸島周辺 EEZ において当面問題になっているのは漁業であって、そこに中国漁船が入って来てこれを中国の監視船が保護しようとするときに問題が生じている²¹。

17 「警察官職務執行法」第7条1、2号。

18 「韓国側から発砲 竹島で保安庁巡視船撃つ」、『朝日新聞』、1953年7月13日夕刊、1頁。

19 「国連条約」第56条1項。

20 「国連条約」第73条1項。

21 中国側の言い分では、この EEZ は中国の管轄海域だから、そこで操業する日本漁船も中国の管轄権行使に服すべきであり、これら漁船を監視・取締る日本の巡視船は中国の管轄

1997年の「日中漁業協定」では、基本的に両国の国民及び漁船は相手国の EEZ において操業することができる（第2条1項）、そのための実施手続や取締り手続などの相互的措置を規定するが（第3-5条）、特定の(a)「暫定措置水域」並びに(b)「北緯27度以南の東海（＝東シナ海）の協定水域及び東海より南の東経125度30分以西の協定水域」においてはこの新しい相互的措置を適用せず（第6条(a)、(b)）、交換書簡により互いに相手国国民及び漁船に対して自国の関係法令を適用しないことを確認している。この後者の(b)水域は尖閣諸島周辺海域を含む水域である。

(2) 関連国内法規

外国の漁船が我が国の EEZ で操業するには、「排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律」（以下「EEZ 主権的権利行使法」という。）に基づき農林水産大臣の許可を受ける必要がある²²、関連法令に従わなければならない、法令に違反した場合には我が国の海上保安官の取締りに服することになる。海上保安官は、このため必要ときは外国漁船の進行を停止させ立入検査をすることができる²³。ただし、尖閣諸島周辺の EEZ においては、日中漁業協定付属の交換書簡により互いに相手国国民及び漁船に対して自国の関係法令を適用しないと旗国管轄権の確認をしているので、中国漁船に対して我が国法令の適用及び執行はできない。この海域で操業する中国漁船は誤って領海に入らない限り、上に見た我が国の領海における規制・法執行に服することになる。

(3) 違法操業に対する対応

中国漁船が我が国 EEZ 内で、例えば「EEZ 主権的権利行使法」第5条の許可を得ないで操業していて、これを海上保安官が取締ることになったとき、その現場近くに中国の政府船舶がいて公海上の旗国管轄権を行使するという名目で同じく取締り行為をとろうとするなら、まさに管轄権行使の衝突が生じることになる。この場合に我が国の管轄権行使の根拠は沿岸国の漁業に対する主権的権利行使であるのに対し、中国側の管轄権行使は公海上のそれであることから、沿岸国の主権的権利行使

権を侵すというのであろう。具体的な事例については、後述を参照。

22 第5条1項。

23 「海上保安庁法」第17条1項。

の方が相対的に強いという推定が働くのではないか、という考え方がある²⁴。この設例通りに EEZ の主権的権利行使と公海上の旗国管轄権行使という比較ならば、なるほど沿岸国側に有利な推定が働くようにも思われるが、問題は、中国が公海上の旗国管轄権行使という想定を認めず、当該 EEZ は中国の EEZ だといひ、そこでの主権的権利の行使だといってくる、まったく同じ論拠が対立することになり、何も解決されないことになろう。

尖閣諸島周辺海域で現に起きた事件として、こういうのがある。2012年9月20日午前10時50分ごろ久場島の北北西約43キロの接続水域で中国の漁業監視船「漁政204」の乗組員3人が中国漁船に乗り込み立ち入り検査をし、午後0時40分ごろには同島の北約63キロの EEZ で同監視船の乗組員が、また同1時半には同島の北北西約64キロの EEZ で「漁政201」の乗組員が、漁船3隻ずつに乗り込むという行動が見られ、同様の行動が7月13日にもあったという。我が国巡視船は無線で「ここはわが国の EEZ であり、貴船が漁業に関する管轄権を行使しているのであれば、これを認めることはできない。」と警告を発したところ、先方はこれに対して「正当な業務を実施している。(中略)ここは中国の EEZ 内である。貴船の進言は認められない。」と応じたという²⁵。外務省も在日中国大使館に抗議したのであったが、中国側がこれを受け入れることはなかった。この事件は、日中両国が互いに相手国国民及び漁船に対して自国の法令を適用しないとの協定のある海域で起きた訳だが、海上保安官はそれを承知の上で、なお自国 EEZ での無許可操業の中国漁船に中国監視船が管轄権行使をするのを咎めて管轄権を主張したのだろうか。

これに対して、我が国の漁民が尖閣諸島周辺 EEZ で操業するのを中国の海洋監視船が妨害する事例がかなりあり、このため沖縄の漁民たちがそれを怖れてこの海域での操業を控えるという事態が現出している。一部週刊誌によれば、沖縄漁民たちの出漁をなぜ中国海洋監視船が知ることについて、沖縄の一部の者のスパイ説まであるようだが²⁶、これは

さて措き、この海域では前述の日中交換書簡により互いに相手国漁船に対して自国法の適用をしないとの約束があり、これに照らして中国側の行動は違反である。

もう一つ、我が国の海上保安官が先に取締り行為をとっているときに、中国側が介入してきたという事態を想定したとき、時間の前後関係が優位性を決めるのではないかという考え方もあるようである²⁷。この設例の場合、先に取締りを始めた我が国が国際礼譲を主張して相手を退けるのは理に適っているが、相手側が公海上の旗国管轄権行使でなく、自国 EEZ の主権的権利行使だと主張してきた場合は、主権的権利の重みに比して取締り開始時刻の先後関係は大きな意味を持つであろうか。尖閣諸島周辺 EEZ での場合は、上述の交換書簡のしぼりが関係して来よう。

日中間でなく日韓間の事件だが、多少参考になる事件がある。2005年5月31日深夜、対馬沖の我が国 EEZ を徘徊していた韓国漁船「シンブン号」を対馬海上保安部の巡視船「たつぐも」が見つかり、これに立入検査を行おうとしたが、同漁船は停船命令を無視して逃走し、後に「たつぐも」が接舷して海上保安官が移乗したところ、同漁船は海上保安官を乗せたまま逃走し続け、通報を受けた韓国海洋警察庁の警備艇とともに約2時間後に同漁船を捕捉した。この取締り官憲を乗せたまま逃走するという、一面で英国—デンマーク間の「レッド・クルセーダー号」事件を想起させる事件は、6月1日午後から海上保安官が韓国警備艇に乗り込み、漁船船長も同乗の上で交渉を続け、6月2日午後5時半、漁船船長がその違法行為を認め、担保金50万円の支払いを確約する書面を提出したのを受けて海上保安部は漁船船長を釈放し、午後6時過ぎ現場海域から巡視船を撤収させて着陸した²⁸。これが完全に満足すべき解決であったかどうかはさておき、このような形の処理が可能であったのは、日頃日韓の海上保安・海洋警察当局の交流があり、また領土問題が絡んでいなかったことが幸いしたかと思われる。

27 註6を参照。

28 「韓国漁船、担保金支払いで決着 日韓合意、海保巡視艇は撤収」、「国境の海、膨らむ火種 違法操業、後断たず 韓国漁船逃走」、『朝日新聞』、2005年6月3日、1、39頁。この解決の仕方について、韓国側は「大きな衝突もなく円満に解決できてよかった」（外交通商筋）と歓迎したが、日本の漁業関係者や第7管区海上保安本部は不満を表明していたという。同紙、39頁。

24 註6を参照。

25 『朝日新聞』、2012年9月21日、2頁。

26 例えば、『週刊ポスト』、2013年10月4日号。