

平成14年度 海洋ビジョンに関する調査研究

海上保安庁の武力紛争法上の地位

防衛大学校国際関係学科教授 真山 全

平成15年3月

SOF 海洋政策研究所

はじめに

本報告書は、競艇公益資金による日本財団の支援を受けて実施した「海洋ビジョンに関する調査研究」の成果を取りまとめたものです。

山地が国土の7割を占め、平地の少ない我が国では、河口域や浅場を埋立て、工業用地や商業用地、住宅地、農地などとして利用するとともに、沿岸域に漁港や港湾を建設し、漁業や海上交通・交易の拠点として利用してきました。また、沿岸海域は、余暇の多様化に伴って、旧来の海水浴や潮干狩りのほか、サーフィン、海上バイク、遊漁の場としても利用されています。一方、沿岸海域の埋立てによる漁場の喪失や、工場排水・生活排水等の海洋への流入と浄化能力の高い干潟の喪失が相俟って海洋環境が悪化し、漁業資源の減少や生態系の破壊など様々な問題を引き起こしています。

このように多目的に利用され、利害が複雑に交錯する沿岸域では、環境問題も含めてその利用について総合的に調整・管理することが極めて重要ですが、我が国の海洋行政は多数の省庁に細分化されており、総合的な管理が行なわれていないのが現状であります。

沿岸域を持続可能な形で利用するためには、沿岸域の利用と資源の管理、環境の保護について総合的に取り組む体制を整備し、広い視野から海洋政策に携わる人材を育成することが必要です。それと同時に、海洋の持続的な利用については国民の理解と参加が必要ですが、海洋に対する国民の関心は総じて低く、海洋に関する教育も十分とはいえないといわれています。したがって、国民の海洋に対する理解の向上を図り、国民が海洋との共生について積極的に関心を持つように、海洋に関する教育・啓発、特に青少年に対する海洋教育の拡充を図ることが重要です。

また、我が国は、国土面積38万km²の約12倍にあたる450万km²の排他的経済水域を有し、海岸線の長さも35,000kmに及び、世界有数の海洋国ですが、近年、その長い海岸線では、不審船事件や工作員の侵入、拉致、武器や麻薬の密輸、密入国の問題など、我が国安全保障を脅かすような問題が多発しています。我が国安全保障のためには、海上における警察機能を果たす海上保安庁の役割は極めて重要ですが、近年の不審船の性能の高度化、重装備化や守備範囲の広さなどもあって海上自衛隊との連携の重要性が指摘されています。

以上の観点から、本年度は、沿岸域総合管理、海洋教育および海上安全保障の3つのテーマについて取り組みました。本報告書は、そのうちの「海上保安庁の武力紛争上の地位」について取りまとめたものです。

本事業の実施にあたって、ご支援いただいた日本財団並びに本報告書の取りまとめにご尽力いただいた、横浜国立大学来生新教授を委員長とする「海洋ビジョンに関する検討委員会」の委員の方々に厚くお礼申し上げます。

平成15年3月

SOF 海洋政策研究所
所長 寺島 紘士

海上保安庁の武力紛争法上の地位

防衛大学校 真山 全

1.はじめに.....	1
1.1 軍隊と警察の機能.....	1
1.2 国内法上の位置付けと実質的機能との不一致.....	1
1.3 陸上警察と海上警察	2
1.4 海上保安庁	2
2.海上保安庁の国内法上の機能	3
2.1 設置目的	3
2.2 任務及び所掌事務.....	3
2.3 指揮監督	4
2.4 法令勅行事務.....	4
2.5 書類提出命令、立入検査及び質問の権限.....	4
2.6 強制的措置	5
2.7 武器使用	5
2.8 軍隊機能の否定	6
2.9 国内法における海上保安庁の性格付け	6
3.武力紛争法上の軍隊及び武力紛争の概念.....	8
3.1 武力紛争法上の軍隊の概念	8
3.2 武力紛争の概念	9
3.3 武力紛争の存在の法効果	10
4.海上保安庁と武力紛争法.....	11
4.1 武力紛争法上の海上保安官の地位	11
4.2 武力紛争法上の海上保安庁の装備及び施設の地位	12
4.3 敵対行為等に該当する可能性のある任務及び軍事目標となる可能性のある 装備・施設	12
4.4 海上保安庁の行為のみで武力紛争のトリガーを引くことはあるか	13
5.おわりに.....	14

1. はじめに

1.1 軍隊と警察の機能

主権国家は、その対外防衛や国内治安維持その他の目的のため、各種の武装した部隊や集団を維持してきた。こうした武装部隊の国際法上あるいは国内法上の性格付けは、近代主権国家誕生以来の各時代区分における歴史的事情や個別国家の国内的事情に左右されることから、それ自体容易ならざる作業である。

しかし、現代、とりわけ第二次大戦後に限定して考えれば、多くの諸国が有する武装部隊を軍隊（armed force, military force）の機能を有するもの（実質的意味における軍隊）と警察（police）の機能を持つもの（行政法上の用語との混同をおそれずにこれを実質的意味における警察と称する）⁽¹⁾の二種に区分してもよいように思われる。軍隊と警察の機能とはそれぞれ何かとの問い合わせも甚だ大きな問題ではあるが、ここでは、本論の目的を踏まえ以下のように整理しておきたい。

実質的意味における軍隊とは、国家の対外的及び対内的の主権その他に対する脅威に対して物理的力により対処する武装部隊である。主権その他に対する脅威は、国外からのものと国内からのものがありうる。前者の脅威に対処するため、国家は、戦争ないし武力行使を実質的に軍隊の機能を有する部隊を用いて行う。後者の脅威に対しても、これが重大であれば、国家はそのような部隊を使用する。

軍隊の機能を有するものがこうした脅威に対処する場合、国内法上の制約の他、国際法、特に武力紛争法（law of armed conflict）（戦争法（law of war）、国際人道法（international humanitarian law））の制限の下で行動する。国際法上の制約については、国際法上の戦争状態（state of war）が存在した時代においては、すなわちそれは大体第二次大戦までの時代であるといってよからうが、国家の軍隊として機能する部隊は、法的に敵国の消滅までもなしえ、唯、武力紛争法の規律に服するのみであった。国連憲章下では、合法的に武力行使を開始しようとされる事情の範囲は大幅に縮減され、しかも、こうした自衛権等の行使における暴力行使の限度が設定されることになった。

他方、暴力行使の機関として国際法が関心を有するような警察は、多くの国の行政組織上の警察機関のように、司法警察と一定の範囲の行政警察の機能を有するものである。すなわち、主に国家の領域主権の及ぶ範囲とその周辺の管轄権を有する海域等において公共の安全及び秩序を維持し、及び危険を防止し、並びに犯罪の捜査及び鎮圧を行う武装部隊である。国際法により認められた管轄権の範囲内での国内法の執行という目的における制約がそもそも課せられており、加えて、暴力行為の限度も国内警察関係法令上の必要性や比例性の原則に服する。

なお、国際法は、各国の国内法上の軍隊と警察の区分をそのまま受け入れているのでは必ずしもなく、このような実質的意味ないし機能による区分を採用していると考えられる。

1.2 国内法上の位置付けと実質的機能との不一致

軍隊と警察の実質的な機能における相違は、しかしながら、国内法、より具体的には国家行政組織法のような国内実定法上の軍隊と警察の別とは必ずしも一致しない。つまり、特定国の軍隊が警察機能を営むことあれば、警察が軍隊として機能することもある。例えば、主たる任務の一が防衛出動であって対外防衛に任ずる我が国自衛隊は、治安出動發

令時には警察として機能する。また、仏や伊等に見られるような憲兵隊は、いわゆる平時の警察機能を有すると同時に、武力紛争時には軍隊の機能の一部を遂行する。このように、組織上の区分と機能が一致しない場合があることに留意しなければならない⁽²⁾。

一国内の組織上の位置付けと実質的機能の不一致は、国内法上はさほど問題とはならぬかもしれない。しかし、国際法的観点からするならば、実質的に軍隊として機能する部隊と警察機能を遂行する部隊には異なる規則が適用されることが少なくない。国内法上警察と称される部隊であっても、実質的な軍隊として機能するならば、その行為は武力行使を構成することがある。その際、武力行使の相手方が外国国家であれば、国際法上当該組織の構成員は合法的戦闘員となり、また、人的な軍事目標となる。逆に、こうした事例はほとんどないにしても、国内法上の軍隊が実質的にはそうでなければ、かかる集団の外国軍隊との戦闘は、原則として国際法上の違法行為となる。

この不一致は、各国内外法上の軍隊の場合よりも警察の場合により顕著に現れるであろう。国内法上の軍隊は、実質的に軍隊と警察双方の機能を同時に国内法で付与されていることが多いから、適用される国際法がいずれであってもさほど問題はないのである。他方、国内法上の警察は、軍隊の機能に踏み込むことがあっても、国際法上の軍隊としての性格付けを国内法で否定されていることが多いと思われる。この場合、国家は、その警察部隊の行動を国際法上も軍隊の行動とは説明しないであろう。しかし、この説明が維持されると、部隊が実質的な軍隊の機能に踏み込んだとすれば、軍隊ではないものが軍隊しかなしえない行為を行ったとして国際違法行為や戦争犯罪を構成する可能性も生じる。

1.3 陸上警察と海上警察

国内法上の警察部隊が国際法のいう軍隊の機能を遂行するといった状況は、主に陸上で行動する国内法上の警察部隊よりも海上警察においてより多く出現すると考えられる。陸上警察にあっては、その編成、装備や訓練は、正に「警察的」であって、本来的に外国の軍隊に対処することを想定しないことが多い。諸国においても、また、我が国においても、警察が外国軍隊の小規模侵攻への対処を検討し始めたのは、ごく最近のことである。

他方、海上警察の活動は、海軍の軍艦あるいは補助艦のそれと重なることが多い。例えば、領海内の哨戒は、密輸取締のような法執行のためであっても、武力紛争時には、好むと好まざるにかかわらず、外国侵攻部隊に対する組織的ピケットを構成することとなる。つまり、海上警察船艇は、本来の警察任務に従事するのと同時に、実質的には海軍の哨戒艦艇として機能するのである。

諸国の中に海軍に海上警察機能を付与している国が少くないことは、複数の組織を維持する煩雑さの故の他に、海上警察が軍隊としての任務に、あるいは、それに極めて近い任務に就くことを認識しているためでもある。海軍と別個に海上警察部隊が維持されている国にあっては、とりわけ、海上警察部隊が軍隊の機能を有することを否定している国の場合には、国内法上と国際法上のその位置付けの相違が様々な問題を惹起せしめるであろう。

1.4 海上保安庁

海上保安庁は、我が国国内法上の海上警察部隊であって、海上保安庁法第25条は、軍隊

としての機能をそれが保持することを明確に否定している。他方、海上保安庁法その他の法令で同庁に付与される任務は、状況によっては、実質的意味における海軍のそれとみなされるか、あるいは、敵対行為とされることがありえるように思われる。また、防衛出動時の指揮権の移動がどのような意味を持つかも問われる。

本論では、海上保安庁に我が国国内法令で与えられた任務を概観し、それが国際法、就中、武力紛争法上いかに捉えられるのかを検討するものである。

(1) 行政法上の警察概念は、司法警察と区別された広義の行政警察をいい、これを講学上実質的意味での警察ということがある。これに対置される形式的意義における警察とは、我が国警察法のような国内行政組織法上の示す警察である。

司法警察は、刑事裁判のため刑事訴訟法に基づき行われる。一方の行政警察は、交通、衛生、労働、産業、建築といった様々な分野における行政作用に随伴して行われる狭義の行政警察と、危険物、災害、犯罪予防、風俗等に関するようなそれ自体独立してなされうる保安警察に分かれる。E.g., 遠藤博也、『行政法 II』、1980年、128-130頁。

(2) 各国の警察部隊及び準軍隊の概略については、J. Andrade, *World Police and Paramilitary Forces* (1985) を参照せよ。

2. 海上保安庁の国内法上の機能

2.1 設置目的

海上保安庁法（昭和23年法律第28号）第1条第1項は、「海上において、人命及び財産を保護し、並びに法律の違反を予防し、捜査し、及び鎮圧するため、国家行政組織法（昭和二十三年法律第百二十号）第三条第二項の規定に基づいて、国土交通大臣の管轄する外局として海上保安庁を置く」としている。

2.2 任務及び所掌事務

同法は、続いて第2条で、第1条第1項規定の海上保安庁設置目的を踏まえ、海上におけるその任務として、法令の励行、海難救助、海洋汚染防止、犯罪の予防及び鎮圧、犯人の捜査及び逮捕、船舶交通規制、水路・標識関連事務その他海上安全確保に関する事務等を掲げる。

さらに、同法第5条は、「第二条第一項の任務を達成するため」として、次に掲げる事務を海上保安庁がつかさどるとする。すなわち、(一) 法令の海上における励行、(二) 海難時の人命・積荷・船舶救助、(三) 遭難船舶救護、漂流物等処理、(四) 海難の調査、(五) 船舶交通障害除去、(六) 海上保安庁以外の者のなす救助・障害除去監督、(七) 海上運送従事者監督、(八) 信号、(九) 港則、(十) 輻輳海域交通安全確保、(十一) 海上汚染・災害防止、(十二) 沿岸水域巡視警戒、(十三) 海上における暴動・騒乱鎮圧、(十四) 海上における犯人捜査・逮捕、(十五) 国際捜査共助、(十六) 警察行政庁等との協力等、(十七) 国際緊急援助活動、(十八) 水路測量・海象観測、(十九) 水路・航空図誌等調製・供給、(二十) 船舶交通安全事項通報、(二十一) 航路標識維持、(二十二) 航路標識附属設備による気象観測・通報、(二十三) 海上保安庁以外の者のなす航路標識維持の監督、(二十四)

所掌事務関係国際協力、(二十五) 所掌事務関係研修、(二十六) 所掌事務関係船舶・航空機維持、(二十七) 所掌事務関係通信施設維持、(二十八) その他第2条1項規定事務である。

2.3 指揮監督

こうした任務を有する海上保安庁の長を同法第10条は、国土交通大臣の指揮監督を受ける海上保安庁長官とする。但し、同条は、「国土交通大臣以外の大臣の所管に属する事務については、各々その大臣の指揮監督を受ける」とし、主務大臣が一般的指揮監督権限を有するものの、同条規定の他の大臣にも海上保安庁長官に対する指揮監督権を付与している。

具体的には、海上保安庁長官は、例えば漁業関係法令の励行については農林水産大臣の、出入国関係法令に関しては法務大臣の指揮監督を受ける。同法第10条のような規定は、我が国政府機関外局ではあまり例を見ず、僅かに、財務省に属する税關に対する経済産業大臣の一定の指揮監督や国土交通省北海道開発局に対する農林水産大臣の一定の指揮監督といった例があるにすぎない。

2.4 法令励行事務

同法第15条は、海上保安官が同法の定めるところにより法令の励行に関する事務を実施する場合には、当該海上保安官は、「各々の法令の励行に関する事務を所管する行政官庁の当該官吏」とみなされ、「当該法令の励行に関する事務に關し行政官庁の制定する規則の適用」を受けるとする。同条は、海上保安官が法令、特に行政法規の励行に関する事務を行う場合の代位権の規定である。

なお、同条でいわゆる当該官吏として海上保安官が任務を遂行する場合にも、第10条において海上保安庁長官は、当該任務を所管する大臣の指揮監督を受けるとされていることから、海上保安庁長官が海上保安官の指揮権を保持する。

2.5 書類提出命令、立入検査及び質問の権限

同法第17条は、「海上保安官は、その職務を行うため必要があるとき」には、船長等に対し、「法令により船舶に備え置くべき書類の提出を命じ、船舶の同一性、船籍港、船長の指名、直前の出発港又は出発地、目的港又は目的地、積荷の性質又は積荷の有無その他船舶、積荷及び航海に關し重要と認める事項を確かめるため船舶の進行を停止させて立入検査をし、又は乗組員及び旅客に対しその職務を行うために必要な質問をすることができる」と定める。

同条でいう立入検査その他は、海上における法令励行や犯罪予防という主に行政警察上の目的でなされると理解されている。同法第2条第1項規定の事務のうち犯人の捜査及び逮捕のような司法警察目的の行為は、刑事訴訟法の手続による。書類提出命令及び質問において相手方の協力は、任意とされるが、立入検査に関しては、即時強制としてなしうるとされる。

同条の措置の対象となる船舶は、条文上限定はないが、国際法上の特権と免除を有する外国船舶に対する措置は認められない。すなわち、外国軍艦、非商業目的で運航される外国政府公船は、立入検査対象には原則としてならない。また、公海上の外国船舶一般につ

いても、慣習法又は条約の定めのある場合を除き、立入検査はできない。なお、立入検査対象とは通常ならない外国船舶であっても、その旗国又は船長の同意のある場合には、立入検査は妨げられない。

立入検査を実施する際に武器を使用できるかに関しては、警察比例の原則に従い、警察法第7条又は海上保安庁法第20条第2項による場合には適法と考えられる。

2.6 強制的措置

海上保安官の強制権に関する海上保安庁法第18条第1項は、「海上保安官は、海上において犯罪が正に行われようとするのを認めた場合又は天災事変、海難、工作物の損壊、危険物の爆発等危険な事態」がある場合に、「人の生命若しくは身体に危険が及び、又は財産に重大な損害が及ぶおそれがあり、かつ、急を要するとき」には、他の法令に定めのあるものその他、次に掲げる措置を講ずることができるとする。すなわち、(一)船舶の進行の開始、停止又は出発差し止め、(二)船舶の航路変更又は指定場所への移動、(三)乗組員等の下船、その制限又は禁止、(四)積荷の陸揚、その制限又は禁止、(五)他船又は陸地との交通の制限又は禁止、(六)これらの措置の他、海上における人の生命若しくは身体に対する危険又は財産に対する重大な損害を及ぼすおそれのある行為の制止、である。

また、同条第2項では、船舶の外観その他の周囲の事情から合理的に判断して、「海上における犯罪が行われることが明らかであると認められる場合その他海上における公共の秩序が著しく乱されるおそれがあると認められる場合」であって、他に手段がないときには、海上保安官は、第1項第1号又は第2号に掲げられる措置を講ずることを認められる。

同条は、当初、司法警察との関連でも適用を想定していたとされるが、刑事訴訟法改正(昭和23年)等を受け、海上における治安維持や危険の除去という行政的な目的で海上保安官が任務を遂行するにあたって一定の強制権を認めるものとして運用されるようになったといわれる。なお、平成8年に同条の第1項柱書及びその各号を大幅に修正し、さらに、第2項を付加する改正が行われた。

このような理解から、第18条に基づく強制的措置は、警察比例の原則等から一定の制約を受ける。もっとも、いわゆる領海警備をより広く軍事的な作用を含むものと解し、警察の行動原則の一たる比例原則によらず、主権や領域の保全目的が達成される限度まで強制的措置をとれないかを検討する必要があるという見解もある⁽³⁾。

2.7 武器使用

武器使用に関する同法第20条の第1項は、「海上保安官及び海上保安官補の武器の使用については、警察官職務執行法(昭和二十三年法律第百三十六号)第七条の規定を準用する」とする⁽⁴⁾。

同条2項は、平成13年の改正で追加されたもので、警察官職務執行法第7条により武器使用を行う場合の他、以下の状況で武器使用ができると定める。すなわち、第17条第1項による停船命令を繰り返しても応じず、なお海上保安官等の職務執行に抵抗するか又は逃亡しようとする場合で、海上保安庁長官が「船舶の外見、航海の態様、乗組員等の異常な挙動その他」の事情等から合理的に判断して「次の各号のすべてに該当する事態」と認めたときは、海上保安官等は「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

に足る相当な理由のあるとき」には、「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」とし、(一) 当該船舶が外国船舶（外国軍艦及び非商業目的政府公船を除く）と思料され、かつ、国連海洋法条約第19条のいう無害通航でない通航を我が国領水において現に行っていること、(二) 当該航行を放置すればこれが将来繰り返し行われる蓋然性があると認められること、(三) 当該航行が我が国領域内において死刑又は無期若しくは長期3年以上の懲役若しくは禁錮に当たる凶悪な罪（重大凶悪犯罪）を犯すのに必要な準備のため行われているのではないかとの疑いを払拭できないと認められること、(四) 当該船舶の立入検査をすることにより知り得べき情報に基づいて措置を尽くすのでなければ、将来における重大凶悪犯罪の発生を未然に防止することができないと認められること、の4項目を掲げる。

同条第1項は、警察官職務執行法第7条の規定を準用する旨定めるから、武器使用において警察比例の原則等に従わなければならないことは明らかである。また、同条第2項による領海内での武器使用についても、生起した事態に応じ合理的に必要とされる限度においてとしているから、警察比例等の原則に従う⁽⁵⁾。なお、「能登半島沖不審船事案における教訓・反省事項について」によって、いわゆる不審船には海上保安庁がまず対処し、それでは対処が困難又は不可能な場合には、海上警備行動により自衛隊が対処することとされている。このため、海上保安庁法の平成13年改正と同時に自衛隊法を一部改正し、領海内の武器使用基準を緩和したこの海上保安庁法第20条第2項を海上警備行動実施時の自衛隊も準用できるよう措置をとった。

2.8 軍隊機能の否定

海上保安庁法第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、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。同条は、海上保安庁が、戦争放棄、戦力不保持及び交戦権否認を定める我が国憲法第9条の禁止するような組織ではないことを念のため明らかにする規定である⁽⁶⁾。

ところで、自衛隊法第80条は、第1項で「内閣総理大臣は、第七十六条第一項又は第七十八条第一項に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その統制下にいれることができる」とし、第2項で「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その統制下に入れた場合には、政令で定めるところにより、[防衛庁]長官にこれを指揮させるものとする」([内筆者])と規定する。

また、海上保安庁法第25条と国際平和協力業務に関する同法第28条の2の関係が問題となりうるが、ここでも海上保安庁の行う国際平和協力業務は、同法第25条と抵触しない範囲の業務とされる。

2.9 国内法における海上保安庁の性格付け

海上保安庁は、犯罪取締のような司法警察と海上交通行政といった行政警察の双方の機能を併せ持つ⁽⁷⁾。また、海上保安庁法第25条に加えて、同法第1条第1項が警察法第2条第1項⁽⁸⁾と同様の規定振りとなっていることからしても⁽⁹⁾、国内法制度上、海上保安庁が一定の行政目的確保や法秩序維持を基本任務とする警察機関たることを意図して設置され

たことは明白である。

こうした海上保安庁の任務は、我が国が国際的武力紛争の当事国となっている場合にも、指揮権の所在はともかくとして、引き続き遂行されることはいうまでもない。外国との間に武力紛争の事態が生じても、海上における犯罪防止や危険の除去の必要性は依然存続する。そのような事態で海上保安庁法等の国内法規定に合致した強制的措置や武器使用を含む任務の遂行は、武力紛争の存在からは法的には影響を受けないというのが我が国関係法令の基本的な立場となっている。

我が国が国際的武力紛争の当事国となっている場合には、自衛隊に対し既に防衛出動が下令されているであろうが、その際には、自衛隊法第80条のいう特別の必要があれば、同条に基づき海上保安庁は防衛庁長官の指揮下に置かれる。防衛庁長官の指揮下に海上保安庁が入っても、我が国国内法上は、海上保安庁法第2条規定のその任務や機能に変更は生じないと解される。すなわち、我が国国内法上は、国際法上の軍隊たる自衛隊を指揮する防衛庁長官の指揮下でも海上保安庁は、海上警察としての任務のみを遂行するという位置付けになっているのである⁽¹⁰⁾。

我が国政府を一方の当事者とする非国際的武力紛争等の事態が生じ、治安出動命令が出された場合にも海上保安庁は、自衛隊法第80条に基づき防衛庁長官の指揮下に入りうる。このときには、武力紛争とはいえ非国際的性格のものであるから、自衛隊自体も反対の制圧という警察の機能のみを有する。従って、防衛庁長官指揮下に海上保安庁が編入されてもそれが国際法上の軍隊の機能を営むか否かの問題は生じないであろう。但し、旧ユーゴスラヴィアにおける紛争のように、国際的と非国際的の武力紛争が同時に行われることもある。そのような事態にあっては、海上保安庁がいかなる者に対し暴力行為を実施しているか、すなわち強制的措置や武器使用の客体に応じた分析が必要となってくる。

(3) 村上歴造、「領海警備」、『警察政策』、第4巻第1号、2002年、192頁。

(4) 警察官職務執行法第7条は、「警察官は、犯人の逮捕若しくは逃走の防止、自己若しくは他人に対する防護又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出来る。但し、刑法（明治四十年法律第四十五号）第三十六条（正当防衛）若しくは同法第三十七条（緊急避難）に該当する場合又は左の各号の一に該当する場合を除いては、人に危害を与えてはならない。一 死刑又は無期若しくは長期三年以上の懲役若しくは禁錮にあたる凶惡な罪を現に犯し、若しくは既に犯したと疑うに足りる充分な理由のある者がその者に対する警察官の職務の執行に対して抵抗し、若しくは逃亡しようとするとき又は第三者がその者を逃がそうとして警察官に抵抗するとき、これを防ぎ、又は逮捕するために他に手段がないと警察官において信ずるに足りる相当な理由のある場合。二 逮捕状により逮捕する際又は勾引状若しくは勾留状を執行する際その本人がその者に対する警察官の職務の執行に対して抵抗し、若しくは逃亡しようとするとき又は第三者がその者を逃がそうとして警察官に抵抗するとき、これを防ぎ、又は逮捕するために他に手段がないと警察官において信ずるに足りる相当な理由のある場合。」と定める。なお、海上保安官及び海上保安官補については、警察官職務執行法第7条以外でも、国連平和維持活動等協力法第24条等で別途に武器使用の規定が設けられることがある。

(5) レッド・クルセーダー号事件でも議論になったように、当初から撃沈を意図した射撃は、従って、海上保安庁法では合法化しない。警察比例原則に則った射撃を実施した結果、相手方船舶が沈没した場合には

その限りではない。

- (6) 但し、一般論からすれば、我が国憲法に合致する武装組織であっても、それが国際法的觀点からいう軍隊に該当しないということには直ちにはならない。例えば、我が国自衛隊は、政府等の憲法解釈に従えば、憲法が保持を禁止する組織ではないが、ジュネーヴ諸条約その他の武力紛争法がいう軍隊には該当することに異論はない。
- (7) 通常の司法警察職員は、司法警察に関する権限のみを与えられ、行政警察上の権限を付与されないことが多いから、海上保安官は特異な例といえよう。なお、海上における行政警察と司法警察を合わせた上位の概念として、「海上保安」概念が用いられることがある。園部逸夫、「海上保安庁法の問題点」、海上保安協会、『我が国の新海洋法秩序』、第2号、1989年、111頁。
- (8) 警察法第2条1項は、「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当たることをもってその責務とする」と規定する。
- (9) 飯田忠雄、「海上保安制度論」、『海上保安大学校研究報告(第1部)』、1963年、40頁。
- (10) 近時なされた海上保安庁英語呼称の Maritime Safety Agency から Coast Guard への変更は、米国のように後者を一軍種の呼称ととらえる諸国が少なくないことから、果たして適切であったかについて疑問がなくはない。

3. 武力紛争法上の軍隊及び武力紛争の概念

3.1 武力紛争法上の軍隊の概念

国際法、就中、武力紛争法は、本論冒頭で記したように軍隊を実質的意義においてとらえる。条約上、こうした意義における軍隊が明確に定義されることは従来ほとんどなかった。例えば、1907年のハーグ陸戦法規慣例条約附属陸戦規則（ハーグ陸戦規則）は、そのような実質的意義における軍隊ないし兵力を想定した条文を設けているが、その直接的定義はない。唯、民兵及び義勇兵团に同規則が適用されるためにそれらが満たすべき条件を記すにとどまる。1949年の四つのジュネーヴ条約も同様であって、捕虜資格が規定されても、軍隊の直接的定義はない。

1977年の第一追加議定書は、従来の正規兵と不正規兵の区別を廃したことによって、同議定書適用の目的のための軍隊の直接的定義を設けた。同議定書第43条第1項によれば、「紛争当事国の軍隊(armed forces)は、部下の行動について当該紛争当事国に対して責任を負う司令部(command)の下にある組織され、武装されたすべての兵力、集団及び部隊(all organized armed forces, groups and units)から成る(当該紛争当事国を代表する政府又は当局が敵対する紛争当事国により承認されているかいないかを問わない)。軍隊は、内部規律制度(特に武力紛争の際に適用される国際法の諸規則の遵守を強制する内部規律制度)に従うものとする」とされる⁽¹¹⁾。なお、同議定書の地理的適用範囲を制限する第49条の影響は、第43条には及ばないから、第43条のいう軍隊の定義は、それが陸海空のいずれの場所で行動するかにかかわらない。

第43条は、第1項の軍隊の定義に続いて第2項で、「紛争当事国の軍隊の構成員(第三条約第33条に規定する衛生要員及び宗教要員を除く。)は、戦闘員(combatants)であり、敵対行為(hostilities)に直接参加する権利を有する」とし、第44条第1項では、第43条

規定の戦闘員で敵対する紛争当事国の権力内に陥った者は「捕虜(prisoner of war)」となると定める。第44条の第3項以下は、捕虜資格についての定めである。

こうした軍隊の定義の他に、同議定書第43条第3項は、他の武装した組織の軍隊編入につき言及している。すなわち、「紛争当事国は、準軍事的な又は武装した法執行機関(paramilitary or armed law enforcement agency)を自国の軍隊に編入(incorporates)したときには、他の紛争当事国にその旨を通報する」としているのである。

同議定書は、国際的武力紛争において軍隊として扱われる武装組織として以下のものを想定していることになる。第一は、第43条が定義するような実質的意味の軍隊である。つまり、国内法上の呼称が軍、警察軍や警察のいずれであろうが同条の要件を満たすものである。第二は、実質的な軍隊には当然には該当しないが第43条第3項の手続により軍隊に編入された武装組織である。

上記二種以外の武装組織は、同議定書上の軍隊ではない。実質的意味の警察であって、軍隊に編入されないものは、従って、軍隊とはされない。こうした意義における警察は、武装しているとしても文民(civilian)の扱いを受け、敵対行為に直接参加しない限り保護と尊重の対象となると解される。確かに、武装した実質的意味の警察が保護対象となることを同議定書は直接には述べていないが、第59条及び第60条の規定が間接的にこれを示すと考えられる。

第59条及び第60条は、攻撃その他から免れる無防備地域(non-defended localities)と非武装地帯(demilitarized zones)の設定条件をそれぞれ定めるが、いずれの特殊地帯であっても、「法及び秩序の維持のみを目的として保持される警察(police forces retained for the sole purpose of maintaining law and order)」がその内に存在することは、当該特殊地帯の保護される性格に影響しないとしている⁽¹²⁾。

これら特殊地帯は当然陸上に設定されるから、主に海上で行動する海上警察がこれら条項によって文民機関であって保護と尊重の対象と当然に見なされるかはなお検討をする。しかしながら、両条項は、法秩序維持機能のみの警察一般の武力紛争法上の地位を考える上で一定の示唆を与えるものである。

3.2 武力紛争の概念

上記のような国家の実質的意味の軍隊同士の暴力行為は、国際的武力紛争を構成する。但し、国際的武力紛争であるためには暴力行為の烈度(intensity)基準が別途必要か否かについては、見解が分かれる。赤十字国際委員会は、軍隊同士の接触に伴い暴力が行使されれば、その烈度を問わずこれを武力紛争とみなすが、英國等いくらかの諸国は、一定の烈度をこえるもののみが武力紛争であるとしている⁽¹³⁾。

問題は、烈度基準の有無及びそのような基準が武力紛争法上あるとしてもその具体的な内容である。烈度基準が存在するという立場からは、衝突する二つの軍隊の兵力、火力、損害の程度や衝突の期間といった要素が提示されることがある。しかしながら、衝突の形態は千差万別であって、諸国の実行も必ずしも一致していない。例えば、1982年にフォークランド(マルビナス)諸島をめぐって英國とアルゼンチンの両軍の間に大規模な衝突が発生したが、その初期には英軍は相当数のアルゼンチン将兵を捕らえながら、しばらくの間、事実上の待遇は別にして、公式にはこれを捕虜とはせず、従って武力紛争とはみなさ

なかつたことがある。他方、より烈度の低い衝突であっても、武力紛争とされた例も少なくない。

我が国の関心事との関連でいえば、外国軍隊に属する小規模部隊が我が国に侵入し、暴力行為をなしたとき、これを武力紛争とみなすかが問題となる。かかる侵入を武力紛争とみなすか否かは、後述のように我が国及び相手側双方の暴力行為を行う者の法的地位に大きな影響を与える。また、武力紛争の存在の有無は、国際法上はいかなる暴力行為が生じたかという事実に基づき決定されるから、紛争当事国の特段の意思表示の有無は関係がない。我が国の場合、自衛隊法上自衛隊が国際の法規慣例に従って武力行使をなすのは、自衛隊法第88条のいうように防衛出動命令が出された場合であるけれども、かかる命令以前に既に武力紛争が開始されていることは当然にありうる。

3.3 武力紛争の存在の法効果

国際的武力紛争の有無によって暴力行為を行う者の法的地位が大きく変わってくるから、武力紛争の概念を如何にとらえるかは重要な問題である。国際的武力紛争が存在すれば、国家の実質的意味における軍隊は、相手方の軍隊に対する暴力行為を武力紛争法の認める範囲内で行うことができる。つまり、軍隊の戦闘員は、相手方戦闘員を殺傷し、軍事目標(military objectives)を破壊できるのである。

殺人、傷害や器物の破壊がなされれば、通常であれば当然その行為者個人の刑事責任が追及される。しかし、戦闘員であれば人的及び物的の合法的目標を殺傷し、破壊してもその個人の刑事責任は問われないのである。勿論、合法的な目標以外を殺傷、破壊したり、又は合法的目標であっても使用を禁止される兵器をそこに指向した場合には、一定の範囲で戦争犯罪として個人の刑事責任が追及される。そうでない場合には、正に殺人等の行為の違法性が阻却されるのである。そして、かかる行為を行った者でも、敵に捕らえられれば捕虜としての待遇が与えられる。

武力紛争時に戦闘員資格を有さない者、例えば、実質的意義における陸上警察の構成員やその他の文民が敵戦闘員の殺傷や軍事目標の破壊なした場合、その者は「違法な戦闘員(illegal combatant)」としてそのような行為への参加の故のみをもって攻撃対象となり、捕らえられた場合には処罰対象となる。さらに、戦闘員資格のない者が殺傷や破壊を行わなくとも、敵対行為の直接的な支援に従事している場合にも、攻撃対象とされることがある⁽¹⁴⁾。

こうしたことは、海上においても基本的に同じである。海上でも戦闘員資格を有する者のみが暴力行為を合法的になしえる。ただ、このことは、海上では船舶を戦闘その他暴力行為のプラットフォームとして使用するから通常はあまり意識されない。

海戦法規上敵対行為を許容され、同時に無警告の攻撃目標となるようなプラットフォームは、軍艦であって、その定義は、国連海洋法条約第29条の軍艦の定義と同一である。同条は、国の軍隊に属し、当該国の国籍を有するそのような船舶であることを示す外部標識を掲げ、当該国政府により正式に任命され士官名簿にその氏名が記載される士官の指揮下にあり、かつ、軍の規律に服する者が配置されるものを船舶を軍艦としている。なお、軍の補助艦は、敵対行為をなしえないが、攻撃目標となる。また、軍艦及び補助艦以外の船舶は、識別拒否や敵対行為参加の場合、あるいは、近時海戦法規に転用されるに至った第

一追加議定書第 52 条第 2 項の軍事目標の定義に該当する場合には攻撃の目標とされる⁽¹⁵⁾。

他方、国際的な武力紛争が存在しなければ、戦闘員や捕虜は存在しえず、国際法の枠内で国内法の定めに従い、暴力行為を国家機関はなしえる。この場合、国内法上の軍隊、警察の別は特段問題とはならなくなる。

(11) 第一追加議定書のいう軍隊は、国家のそれに限定されず、同議定書第 1 条第 4 項のいう事態における民族解放団体も含まれる。なお、本論執筆時点では我が国は第一追加議定書の締約国ではないので、同議定書の公定訳は存在しない。同議定書の邦訳は、大沼保昭、藤田久一編集代表、『国際条約集』(2002 年版) (有斐閣、2002 年、711 頁) 所収のそれによった。英文正文は、各種英文条約集で参照できるが、A. Roberts and R. Guelff, eds., *Documents on the Laws of War* (3rd ed., 2000, pp.483ff.) によるのが最も便利である。

(12) 第一追加議定書第 59 条第 4 項、第 60 条第 4 項。

(13) 真山全、「ジュネーヴ諸条約と追加議定書」、国際法学会編、『安全保障』、2001 年、168-173 頁。

(14) 但し、第二次大戦の教訓から、商船とその乗組員の敵対行為参加の場合の規定がジュネーヴ第三条約第 4 条に設けられた。

(15) 真山、前掲論文、179-181 頁。

4. 海上保安庁と武力紛争法

4.1 武力紛争法上の海上保安官の地位

我が国は、海上保安庁を実質的な意味での警察機関であると認識している。そうであっても、武力紛争法の観点から⁽¹⁶⁾、我が国が国際的武力紛争の当事国となった場合に海上保安庁の活動が敵対行為その他に該当しないかを検討する必要がある。また、敵対行為に従事しなくとも、海上保安庁の職員、装備や施設が軍事目標になりうるかを確認しなければならない。

我が国が国際的武力紛争の当事国であるときに、海上保安庁が敵対行為に該当する行為を行った場合、相手方武力紛争当事国から海上保安官は人的な目標として扱われる。もつとも、このとき、国内法に加えて国際法からも海上保安官の戦闘員資格が否定されるならば、原則的には捕虜資格も自動的に否定されることになると考えられる⁽¹⁷⁾。ただ、ジュネーヴ第三条約第 4 条 A (5) による捕虜資格付与の可能性は完全に排除されないかもしれないが、同項は明示に「商船乗組員（船長、水先人及び見習員を含む。）及び民間航空機の乗組員（members of crews, including masters, pilots and apprentices, of the merchant marine and the crews of civil aircraft）」としているからこれによる捕虜資格付与は困難であるといわざるを得ない。

戦闘員資格や捕虜資格が否定されれば、敵対行為を実施した後捕らえられた海上保安官は違法な戦闘員とされ、行為の性格によっては相手方に戦争犯罪人として処罰される可能性がある。また、戦闘員資格のない国家機関の行為で相手方紛争当事国に損害を与えた場合、我が国の国家責任も生じる。

なお、海上保安官が直接の人的目標となるか否かは、上記のようにそれが従事する任務の性格次第であるが、自衛隊法第 80 条で防衛庁長官の指揮下に彼らが入る場合には、相手方当事国により強い意味で海上保安官の目標たる性格を肯定させる根拠を与えるかもしれません。

ない。

4.2 武力紛争法上の海上保安庁の装備及び施設の地位

海上保安官が行う任務に敵対行為に該当するものが含まれるならば、当該任務に直接従事する海上保安官のみならず、海上保安庁に所属する部隊、装備や施設の全てが攻撃の目標となると解するのが自然であろう。但し、相手方紛争当事国が国際法上いかなる根拠で我が国に対し武力を行使しているかによって攻撃の範囲が変わることはある。例えば、自衛権を根拠として武力を行使している場合には、自衛権行使における必要性と比例性の原則が認める範囲内のものが攻撃対象となる。

海上保安庁の任務に敵対行為に該当するものが含まれないとしても、海上保安庁の装備や施設が攻撃目標となることはありうる。その陸上施設等については、慣習法化したと考えられる第一追加議定書第 52 条第 2 項の軍事目標の定義に該当するものは破壊の対象である。同項は、「軍事目標は、物については、その性質、位置、用途又は使用が軍事活動に効果的に貢献する物で、その全面的又は部分的な破壊、奪取又は無効化がその時点における状況の下において明確な軍事的利益をもたらすものに限る」とする。これは、文民が運用又は管理する物であっても全面的に軍事目標の範囲から排除するものではない。従って、仮に海上保安庁が国際法上も文民機関であって、海上保安官が敵対行為に直接参加していくとも、その陸上にある装備や施設で同項の定義に合致するものは軍事目標とされよう。同様のことは、海上にある装備や施設にもいいうる。

4.3 敵対行為等に該当する可能性のある任務及び軍事目標となる可能性のある装備・施設

敵対行為とされる可能性のある海上保安庁法第 5 条規定の任務としては、次のようなものが考えられよう。

第一に挙げられるのは、沿岸水域の巡視警戒である。我が国が国際的武力紛争の当事国であれば、この任務に従事する海上保安庁の巡視船艇や航空機が紛争相手国軍艦あるいは軍用航空機等の所在を確認したとき、これを我が国関係機関に通報しないことは考えられない。こうした敵部隊位置観察等の通報は、明らかな敵対行為である。1923 年の戦時無線通信取締規則案では、第 6 条第 1 項で「敵國ノ又ハ中立國ノ船舶又ハ航空機カ公海又ハ其ノ上空ニ於テ交戦者ノ即時使用ノ為軍事情報ヲ無線通信ニ依リ伝送スルコトハ敵対行為トミナスヘク右船舶又ハ航空機ハ射撃セラルヘキモノトス」と定める⁽¹⁸⁾。同規則案は、発効しなかつたが、第 6 条は慣習法の表現とみてよいと思われる。また、同条は、公海とその上空という地理的限定が付されているが、公海及びその上空以外の海域や空域でも敵部隊位置通報は同様の扱いを受けるであろう。

沿岸水域巡視監視は、武力紛争時でも法秩序維持という警察目的で継続される必要があるが、海上保安庁の巡視船艇や航空機で無線装備のないものはないから、それは同時に軍事的な哨戒線を自動的に構成してしまう。従って、無線送信能力のあるこれら巡視船艇が遊弋していれば、無警告の攻撃対象となる可能性が極めて高く、また、こうした情報は送信していない旨の抗弁はおそらく受け入れられないものと考えられる。陸上施設で監視をなす場合も同様である。

漂流物等処理や船舶交通障害除去は、通常は、敵対行為ではないであろう。しかし、現

在海上保安庁にその能力はないとはいえる、相手方武力紛争当事国が作戦目的で敷設した機雷を除去するのであれば、敵対行為を構成する⁽¹⁹⁾。さらに、今日ではほとんど考えられないが、港湾閉塞のための相手方当事国が設置した沈船の武力紛争中の除去もそれに当たる。なお、これらの行為は、その行われる場所によって武力紛争法上の性格を変えない。

国際的武力紛争時に海上捕獲が現在もなお充分な国際法的根拠をもってなしうるかにつき疑念がない訳ではないが、海上捕獲は、相手方紛争当事国船舶になされれば敵対行為となる。諸国にあっては、武力紛争時の臨検等海上捕獲の一連の手続を一軍種たる沿岸警備隊に行わせることがある。これは、法執行のための立入検査等でこうした任務に沿岸警備隊が慣熟しているためである。海上保安庁が海上捕獲のための行為をなせば、無論敵対行為となる。また、国連安保理事会決議に基づくいわゆる海上阻止活動(maritime interception/interdiction operations; MIO)への海上保安庁の参加も MIO 対象船舶旗国や制裁対象国との関係で敵対行為となるかを巡り問題となる可能性がある⁽²⁰⁾。

また、あまり想定されない行為ながら、海上保安庁巡視船艇が、自衛隊艦艇や航空機に洋上で補給をなせば、おそらく敵対行為となるであろう。現在のところ、自衛隊艦艇に対する巡視船艇の洋上補給能力は皆無であるが、巡視船搭載又は陸上基地配備のヘリコプターによる緊急時等の医薬品のような物資の補給はあるかもしれない。

こうした敵対行為に該当する任務に従事しない場合であっても、軍事目標の定義に該当する装備や施設は攻撃目標となる。水路測量や海象観測、水路図誌と航空図誌作成のための活動や施設等もその軍事的有効性から軍隊の用に供される場合には、攻撃の対象となるであろう。従って、例えば、海上保安庁測量船もその行動の目的次第では目標となる可能性は否定できない。また、海上交通安全センターのような管制施設や、軍事転用可能な知見を提供する海上保安大学校も同様である。

4.4 海上保安庁の行為のみで武力紛争のトリガーを引くことがあるか

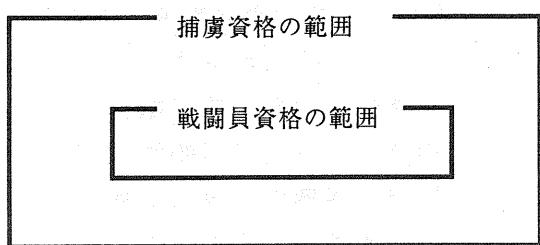
上記にあるような敵対行為に該当する行為に従事すれば、それのみで武力紛争となる可能性が高い。それでは、敵対行為にそもそも該当しない行為であるが、任務遂行中の実力の行使の程度が高くなれば、それによって武力紛争のトリガーが引かれることがあるかにつき付言しておきたい。

基本的には、法秩序維持の任務であって、それに伴う強制力の行使が警察比例の原則に合致すれば、行為の対象たる外国船舶の旗国等に対する敵対行為にはならないと考えられる。例えば、先般の不審船事案では、武器使用の根拠法令の一として漁業法を挙げたことが適当であったかの論点はあるものの⁽²¹⁾、警察比例原則に合致し、国際法上の武力行使に該当しないとする見方が一般的である。この原則等に則る限り、使用武器の口径も重要な意味を持たないであろう。但し、こうした原則に基づく実質的な意味での警察としての行為をこえた場合には、武力紛争となることは理論上否定できない⁽²²⁾。

(16) 外国同士で武力紛争が行われている場合に、当該紛争の当事国となっていない我が国武装部隊の法的地位の問題には本論では触れない。

(17) ジュネーヴ第三条約第4条が示すように、戦闘員資格が与えられる者は、捕虜資格を有する者に含まれる(下図参照)。従って、戦闘員資格が認められる者は、捕虜資格があるといってよい。しかし、逆に、捕虜

資格がある者は戦闘員資格も有するとは直ちにはいえない。



- (18)同規則案邦訳は、足立純夫編、『武力紛争関係条約集』(増補版)、1980年、101-103頁を参照せよ。
- (19)但し、武力紛争時の海上保安庁による機雷掃海は現在でも全く考えられない訳ではない。機雷探知の音響兵器はないにしても、海上で視認できる機雷であれば、機関砲等による処理がありうるからである。
- (20)真山全、「日米防衛協力のための指針と船舶の検査」、『防衛法研究』、第22号、1998年、109-137頁。
- (21)兼原敦子、「沿岸国としての日本の措置」、『ジュリスト』、第1232号(2002年10月15日号)、2002年、61-70頁。
- (22)スペイン対カナダ漁業事件ではカナダによるスペイン漁船に対する武器使用を、スペインが国連憲章第2条第4項のいう武力行使に当たると非難した。ICJ Reports, 1998, paras. 24, 78. 兼原、前掲論文、66頁。

5. おわりに

海上警察という陸上警察とは性格を異にする部分を有する海上保安庁の武力紛争法上の性格については、従来からあまり議論はみられなかった。国内法上軍隊を構成しない海上警察部隊を有する諸国においても、同様の状況であった。

しかしながら、武力紛争における海上警察の地位を明確化する実務的及び学問的の必要性は小さくない。我が国にあっては、従来型の国家間武力紛争を主要な対象としてのいわゆる有事法制の検討作業が行われているが、その際海上保安庁の地位の検討は不可欠である。さらに、不審船対処問題でも、海上保安庁の強制的措置の性格を法的に整理する必要が生じた。加えて、2001年の対米大規模テロのような事案を契機に、私的集団による行為が武力紛争を構成するか、または、その引き金を引くことがありうるかの議論が生じた。このように性格につきなお議論のある大規模テロへの警察機関の対応の法的性格も検討する必要が生じている。

海上保安庁の行為、装備及び施設の武力紛争法上の性格決定にあたっては、まずもって、それらの実質的な機能を検討しなければならない。そのような武力紛争法上の観点からして、行為が敵対行為に該当したり、装備や施設が軍事目標となりうることになるのであれば、国内法の分野における調整が必要となってくるであろう。こうした武力紛争法と国内法の調整は、戦闘その他の暴力行為の外におかれなければならない文民の安全のために重要であるが、同時に、こうした調整は海上保安官の安全の確保にも資するであろう。

平成14年度 海洋ビジョンに関する調査研究
海上保安庁の武力紛争法上の地位

平成15年3月発行

発行 財団法人シップ・アンド・オーシャン財団 海洋政策研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門1-15-16 海洋船舶ビル
TEL 03-3502-1828 FAX 03-3502-2033

本書の無断転載、複写、複製を禁じます。

ISBN4-88404-100-3

