

# 海上保安庁と日本の安全保障

——国境警備機関への変貌——

早稲田大学大学院政治学研究科講師 山崎元泰

序

- I 海上保安庁の概観
  - II 海上保安庁の諸活動
    - II-(1) 海賊対策
    - II-(2) プルトニウム海上輸送の護衛
    - II-(3) 不審船
    - II-(4) 海上テロの予防
    - II-(5) PSI 海上阻止訓練への参加
  - III 海上保安庁が直面する課題
- 結び

序

余り一般には知られていないが、2000年6月、海上保安庁はその英語名を Japan Maritime Safety Agency から Japan Coast Guard へと変更した。英語の safety には犯罪や脅威というよりはむしろ事故や災害からの安全というニュアンスがあるため<sup>1</sup>、旧名では海上保安庁がもっぱら海での航行安全や救助、防災を担当する機関であるとの印象を諸外国に与える恐れがあった。これに対してコーストガードとすると、海上保安庁の国境警備機関としての位置づけが明確になる。従ってこの名称変更は、海の国境を様々な対外的脅威から守り、領海における日本の主権を保持するという国家安全保障上の任務に、より大きなウェイトを置こうとする海上保安庁の意気込みを反映したものと考えられる<sup>2</sup>。そしてこのような動きが、1999年3月の能登半島沖不審船事件の経験によって促されたものであることは明白である。

海上保安庁は基本的に密漁や密輸、密入国などといった海の犯罪を取り締まる海上警察であり、また海難事故に対処する救難・救助組織であった。もちろん現在の海上保安庁にとっても、これらの業務は以前と変わらず重要であり続けている。しかしながら海上保安庁は改名を通して、領海の警備にプライオリティを置くことを対外的に明確にし、自己を国家安全保障機関として再定義したと解釈することができよう。

確かに、冷戦終結に伴い世界政治や日本を取り巻く国際環境が大きく変化したことによって、海上保安庁の活動が海における安全や法秩序の維持のみならず、日本の国家安全保障や東アジアの地域的安全保障にとっても、ますます重要になってきているのは紛れもない事実である。冷戦期間中、日本が直面していた最大の脅威はソ連であった。その強大な核・通常戦力を前に、海上保安庁が日本の安全保障に貢献する余地はほとんど無かったと言える。しかしながら米ソの軍事的対立が終焉し、ソ連邦が崩壊したことによって、日本に対する全面的な軍事攻撃のリスクは大きく減少した。その結果、日本が直面する脅威のレベル自体は低下したが、反面、対

処すべき脅威の対象が著しく多様化することになったのである。現在日本に対する安全保障上の脅威としては、北朝鮮による大量破壊兵器および弾道ミサイルの開発、中国軍の近代化などといった従来型の脅威のみならず、北朝鮮の不審船やその他の諜報活動、日本のシーレーンを脅かす東南アジアの武装海賊、国際テロリズムあるいはカルト宗教の危険などがある。このようなポスト冷戦期における新しい安全保障環境の下では、防衛力のみならず、情報力や警察力も大きな役割を果たす。つまり、防衛庁・自衛隊、警察庁、外務省などと並んで、海上保安庁も日本の国家安全保障コミュニティの不可欠な一員となったのである。

本論文が目的とするのは、これまで多くの論者によって単に海上における警察・救難機関としてしか認識されてこなかった海上保安庁が果たしている安全保障上の機能を明らかにすることである。最初に海上保安庁の規模や構成、法的地位などといった基本事項が簡潔に説明され、次いでその安全保障に関係した活動の内容がより詳しく検討される。最後に、海上保安庁が今後取り組むべき課題を考察することになる。

## I 海上保安庁の概観

海上保安庁は1948年5月にアメリカの沿岸警備隊をモデルとして設立された。当時日本はまだ占領下にあり、発足時の海上保安庁は総職員1万人足らず、老朽船艇204隻という陣容に過ぎなかった<sup>3</sup>。しかし現在の海上保安庁は総員約1万2000名、航空機75機（ヘリコプター46機を含む）、船舶514隻を保有する<sup>4</sup>。ヘリコプター2機搭載型の大型巡視船は3隻、ヘリコプター1機搭載型巡視船は10隻が配備されている。この他にも3500トン型巡視船を1隻、3000トン型巡視船2隻、1000トン型巡視船35隻を保有している。海上保安庁最大の巡視船は、1992年就役の「しきしま」（7175トン）である。海保の事実上の旗艦である「しきしま」は、武装として35ミリ連装機銃2基、20ミリ機銃2基を備えている。さらにはヘリコプター2機を搭載し、対空レーダーさえ装備している。こうして日本の海上保安庁はアメリカの沿岸警備隊に次いで、世界で2番目に大きなコーストガードなのである。なおアメリカの沿岸警備隊は現役の隊員数約3万9000名、航空機211機（ヘリ144機を含む）、およそ1600隻もの船舶を擁する<sup>5</sup>。

海上保安庁の船舶は、その全てではないものの、かなりの武装をしている。しかも海上保安庁は重武装の北朝鮮工作船の脅威に対抗するため、巡視船に搭載する武器のさらなる高性能化、強化を推し進めている。しかしながら海上保安庁法の第25条は、「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」と規定している。すなわち法的には、海上保安庁は純粹にシビリアンの海上警察なのである。イギリスの国際戦略研究所（The International Institute for Strategic Studies）が発行する年鑑『ミリタリー・バランス』は海上保安庁を準軍隊（the paramilitary）と分類しているが、実際には海上保安庁は海における非軍事的法執行機関として、防衛庁ではなく国土交通省の管轄下に置かれている<sup>6</sup>。

海上保安庁の上述のような法律上および機構上の性格は、アメリカの沿岸警備隊と非常に対照的である。米沿岸警備隊も基本的には文民の法執行機関であり、かつては運輸省に属し、現在では税関やシークレット・サービス、連邦危機管理庁などとともに国土安全保障省の傘下にある。しかしながら同時に、米沿岸警備隊は法律上、陸軍、海軍、空軍、海兵隊と並んで米軍

の一部を構成している。そして戦時や緊急時には海軍の指揮下で行動することになっているのである<sup>7</sup>。

海上保安庁がテロ対策やその他の警備関連業務にますます大きなウェイトを置くようになったことを象徴するのが、特殊部隊 SST (Special Security Team) の存在である。1996年5月に発足した SST はその正式名称を特殊警備隊と言い、大阪特殊警備基地に配備されている。1996年度版の『海上保安白書』において既に海上保安庁はその存在を明らかにしていたが、メディアや一般の注目は不審船事件まで浴びることはなかった<sup>8</sup>。

この SST は、過激派による海からのテロを警戒して1985年に創設された関西国際空港の警備隊と、1992-93年に行われたフランスから日本へのプルトニウム海上輸送を警備した特別チームの2つが統合して編成された。

SST が任務とするのは、次のような特殊な事態への対応である。すなわち不審船や武装海賊、船内暴動、シージャック、サリンや炭疽菌といった化学・生物兵器を使用したテロなどである。このため40名あまりの隊員から成る SST は、ドイツ製サブマシンガン MP5、自衛隊が使用する国産の89式小銃、狙撃用ライフル、特殊閃光手榴弾、暗視ゴーグルなどを装備している。報道によると、隊員の訓練は自衛隊で行われており、また過去には米海軍の特殊部隊 SEALs の隊員からも教育を受けていたとのことである。

2000年8月、沖縄近海を航行中のシンガポール船籍の貨物船で中国人船員による暴動が発生したときに、救助要請を受けて SST はヘリで出動し、これを制圧した<sup>9</sup>。

## II 海上保安庁の諸活動

海上保安庁が担う任務には、大きく分けて次の4つがある。海上での治安の維持（海上犯罪あるいは国際組織犯罪への対応、諸外国による敵対的な活動からの領海の警備）、海難の救助（24時間の即応体制の維持、民間救助組織との連携体制の構築、洋上での救急医療体制の整備）、海上交通の安全確保（航行援助システムの運用、海洋データの収集、海洋情報の提供）、そして海洋環境の保全（大規模油流出事故への対応、廃棄物の違法投棄の取締り）である<sup>10</sup>。

しかしながら既に触れたように、二度にわたる不審船事件や9・11同時多発テロ事件の発生を機に、海上保安庁は海洋ならびに国家の安全保障を担う機関としての重要性を一段と増している。ここでは海上保安庁が行っている様々な活動のうち、日本の平和と安全に関係するものを中心に詳しく説明する。

### (1) 海賊対策

現代の海賊は小説や映画に登場するようなロマンティックで英雄的な存在などでは全くなく、極めて凶悪な強盗、人殺しの集団である。海賊には船舶を襲撃して金品を強奪するもの、身代金目的に船員を拉致するもの、乗組員を殺害もしくは追い出して船を積み荷ごと奪うものなど、様々なタイプが存在する。近年では海賊の組織化、武装化が進んでいると言われる。使用される武器もかつてはナイフや小銃が主流であったが、最近ではロケット砲や機関銃で武装した海賊がタンカーを襲うようなケースさえも存在する。このように海賊は海洋の秩序と安定を乱し、海運業のみならず世界経済の発展に悪影響を及ぼしているのである。

国際海事局 (International Maritime Bureau) の年次報告書によると、ここ数年の世界における

海賊被害の実情は以下のようなものである<sup>11</sup>。ただし注意すべきは、これらは単に通報のあった件数であり、実数はこれよりもはるかに大きいと考えられていることである。たとえ海賊の被害を受けても、捜査による輸送の遅れを恐れて、船主や船長が意図的に報告を怠るケースが多いのである。

- ・ 2000年、世界合計 469 件、船員 72 名死亡、99 名負傷、人質となったもの 202 名、ハイジャック 8 隻、銃使用 51 件
- ・ 2001年、世界合計 335 件、21 名死亡、39 名負傷、人質 210 名、ハイジャック 16 隻、銃使用 73 件
- ・ 2002年、世界合計 370 件（東南アジア 153 件、アフリカ・紅海 78 件、南北アメリカ 65 件、インド亜大陸 52 件）、10 名死亡、38 名負傷、人質 191 名、24 名行方不明（そのほとんどは死亡していると推定される）、ハイジャック 25 隻（うち 20 隻は東南アジア）、銃使用 68 件
- ・ 2003年、世界合計 445 件（東南アジア 170 件、アフリカ・紅海 93 件、インド亜大陸 87 件、南北アメリカ 72 件）、21 名死亡、88 名負傷、71 名行方不明、人質 359 名、ハイジャック 19 隻、銃使用 100 件
- ・ 2004年、世界合計 325 件（東南アジア 156 件）、30 名死亡、59 名負傷、30 名行方不明、人質 148 名、ハイジャック 11 隻、銃使用 87 件

また国土交通省の調べによると、日本関係船舶の海賊被害は以下のようにになっている<sup>12</sup>。

- ・ 2000年、海賊件数 31 件（東南アジア 22 件、インド洋 5 件、中南米 3 件、その他の地域 1 件）
- ・ 2001年、海賊件数 10 件（東南アジア 4 件、インド洋 3 件、中南米 3 件）
- ・ 2002年、海賊件数 16 件（東南アジア 12 件、アフリカ 2 件、中南米 1 件、その他の地域 1 件）
- ・ 2003年、海賊件数 12 件（東南アジア 11 件、インド洋 1 件）
- ・ 2004年、海賊件数 7 件（東南アジア 7 件）

以上の統計から容易に理解できるように、海賊はとりわけ東南アジア海域に集中している。そして特に問題なのは、世界で最も重要な国際海峡の一つであるマラッカ海峡が、海賊多発地帯となっていることである<sup>13</sup>。前出のIMB年次報告書によると、マラッカ海峡だけで2000年には75件、2001年には17件、2002年には16件、2003年には28件、そして2004年には37件の海賊事件が発生している。

日本は国内にエネルギー資源が乏しく、その供給を諸外国に大きく依存している。特に原油はほぼ100パーセントを海外から輸入している（例えば2001年の原油輸入依存率は99.7パーセントである）。そして日本が輸入する原油の約8割（中東原油のほぼ100パーセント）がマラッカ海峡を通るのである。日本はマラッカ海峡の最大の利用国であり、海峡を通過する全船舶の約2割は日本関係船舶である<sup>14</sup>。こうしてマラッカ海峡は日本にとって恐らく最も重要なシーレーンであり、事実上の生命線であると言える。従ってここでの海賊事件の頻発は、日本の経済安全保障にかなりの脅威を及ぼしているのである。

このような状況を受けて、海上保安庁は海賊対策に積極的に乗り出すようになっていく<sup>15</sup>。1999年10月、日本に向けインドネシアを出港した貨物船「アロンドラ・レインボー号」が、

マラッカ海峡内において拳銃や短刀で武装した海賊に襲撃され、船を乗っ取られた<sup>16</sup>。この船を所有していたのは日本の船会社で、日本人2名(船長と機関長)と15名のフィリピン人クルーが乗っていた。この事件で海上保安庁は、東南アジア海域までヘリコプター搭載巡視船<sup>17</sup>やジェット機を派遣し、行方不明となった「アロンドラ・レインボー号」の捜索を行った<sup>18</sup>。

2000年4月に海上保安庁は「海賊対策国際会議」<sup>19</sup>を東京で主催し、相互協力や取締りの強化をうたった「アジア海賊対策チャレンジ2000」を採択した。

これを受けて2000年11月にはインドに「しきしま」を派遣し、インド沿岸警備隊と連携訓練を実施した。次いで「しきしま」はマレーシアにも寄航し、マレーシア王立海上警察との合同訓練を行った。

2001年8月にはシンガポールに「しきしま」が派遣され、10月にはフィリピンに5300トン巡視船「みずほ」(ヘリコプター2機搭載)が、さらに12月にはタイに3300トン巡視船「りゅうきゅう」(ヘリコプター1機搭載)が派遣されている。

2002年においては、5300トン巡視船「やしま」(ヘリコプター2機搭載)がインドネシアに(3月)、「みずほ」がブルネイに(7月)派遣され、海賊対策の連携訓練が実施された。また海上保安庁の保有する大型ジェット機ファルコン900が3月にブルネイとインドネシアに派遣され、7月にはマレーシア、シンガポール、インドネシアに派遣されている。

これ以後も今日に至るまで、海上保安庁は航空機・大型巡視船を東南アジア諸国に頻繁に派遣し、数多くの共同訓練を行うと同時に海賊抑止のため公海上での哨戒活動も実施してきた。しかしながら海賊問題を日本一ヶ国のみで解決するのが不可能なことは明白である。従って航空機や巡視船の派遣と併行して、海上保安庁は海賊対策に関する国際協力の強化に向けてイニシアティブを取り、さらには東南アジア諸国の海上警察力の向上を積極的に支援してきた。具体的には上述のような国際会議の開催や共同訓練の実施に加えて、資材や機材の供与を行い、また人材育成を目的に東南アジア諸国の海上警察機関から若手職員を留学生として海上保安大学に受け入れてきた。インドネシアとフィリピンに対しては、両国からの要請に基づき、海上保安庁から専門家チームがアドバイザーとして派遣されている。

2004年11月、東京で「アジア海賊対策地域協力協定」が採択された。この協定は2001年11月の小泉総理の提案を受けて、アジアの16ヶ国<sup>20</sup>によって交渉が進められていたもので、海賊問題に関してアジア地域の海上警察機関相互の協力関係や情報共有を強化することを目標としている<sup>21</sup>。従って海上保安庁はアジアの海賊対策において、今後ますます重要な役割を果たしていくことになるであろう<sup>22</sup>。

## (2) プルトニウム海上輸送の護衛

1992年11月から93年1月にかけて、フランスから日本へのプルトニウムの海上輸送が、「あかつき丸」という輸送船によって実施された<sup>23</sup>。このプルトニウムは日本の原子炉で生成された使用済み燃料を再処理することで抽出されたもので、その抽出作業はフランスのラ・アーグ再処理工場で行われた<sup>24</sup>。プルトニウムの総量は約1トンで、高速増殖炉「もんじゅ」の燃料として使われることになっていた。

プルトニウムの海上輸送が行われる前、自民党内では海上自衛隊と海上保安庁のどちらがその護衛任務に就くべきかに関して議論があった。しかし結局、1989年12月、輸送船の警護を担当するのは海上保安庁と決定された。1990年5月、海部首相は「海上での犯罪の予防、鎮圧は

一義的に海上保安庁の任務である」と声明、海上自衛隊を派遣する意思がないことを再確認した。

このため海上保安庁は世界最大の巡視船「しきしま」を急遽建造し（90年8月起工）、プルトニウムを運ぶ「あかつき丸」を護衛させた。またその「あかつき丸」には、SSTの前身となる海上保安官の特殊チーム（13名）が警備のため秘密裏に乗り込んでいた。

このような軍事転用可能なプルトニウムの輸送を警護する任務は、他の国ならば恐らく海軍が行ったことであろう。しかし日本において自衛隊を海外に派遣することは極めてセンシティブな問題であり、海上自衛隊の艦船をフランスに派遣し、輸送船を護衛させることは政治的に困難であった。すなわち国家・国際安全保障上の重要任務が、国内事情を理由として海上保安庁の手に委ねられたのである。

なお「あかつき丸」は途中、グリーンピースによる抗議行動はあったものの、無事に93年1月5日東海港に到着した。

### (3) 不審船

安全保障や防衛問題の専門家は、長らく海上保安庁の役割に必ずしも十分な関心を払ってはこなかった。このような状況を一変したのが、北朝鮮不審船事件の勃発である。専門家のみならず、一般国民にとってさえも、海上保安庁が対外的脅威から海の安全を守る最前線に立っていることを強く認識させられた衝撃的な事件であった。

1999年3月23日、海上自衛隊のP-3C哨戒機が能登半島沖の領海で、2隻の不審な船を発見した<sup>25</sup>。付近を航行していた護衛艦「はるな」が搜索のために派遣され、日本漁船を装った工作船であるとの判断が下された。というのも2隻の船は日本の漁船名を表示していたが、不自然にも船上には漁具が無く、多数のアンテナが装備されていたからである。

海上自衛隊は直ちに海上保安庁に通報し、海上保安庁は巡視船艇15隻、航空機12機を追跡のため動員する一方、不審船の漁船名が偽物であることを確認した<sup>26</sup>。不審船に追いついた航空機と巡視船は繰り返し停船命令を発したが、両船ともこれに従わず、逃走を続けた。従って巡視船が海面に向けて機銃で威嚇射撃を行ったが、不審船はこれすらも無視して次第にスピードを上げ、ついには35ノット近くの高速で逃走を続けた。巡視船艇は速力の限界（最高速度28ノット）と燃料の不足によって、不審船から引き離されずに追尾することが困難になり、こうして海上保安庁では事実上対処不可能な事態となった。

これを受けて3月24日（午前0時50分）、自衛隊法第82条に基づく「海上警備行動」が発令された<sup>27</sup>。緊急事態において海上警備行動が発令されると、自衛隊は海上で治安維持のため必要な行動を取ることができるようになる。その命令は防衛庁長官が行うが、内閣総理大臣の承認を必要とする。ただし国会による承認は不要である。海上警備行動が発令されたのは海上自衛隊創設以来、初めてのことであった。

不審船の追跡には合計3隻の護衛艦（「はるな」「みょうこう」「あぶくま」）が参加し、さらには3機のP-3C哨戒機も加わった。護衛艦「はるな」と「みょうこう」は、不審船に対して5インチ砲で威嚇射撃をそれぞれ12回、13回実施し、3機のP-3Cは合計12発の150キロ対潜爆弾を警告として投下したが、不審船はやはり停船しなかった。不審船はそのまま逃走を続け、日本の防空識別圏（ADIZ: Air Defence Identification Zone）の外に出たことから、危機がこれ以上エスカレートするのを回避するため海上自衛隊は追跡を中止し、海上警備行動の終結が宣言

された。結局2隻の不審船は3月25日の午前7時頃、北朝鮮の港へ入ったことが無線の傍受と米軍の偵察衛星によって確認された<sup>28</sup>。

不審船を阻止できなかった最大の理由は、法の不備である。海上保安庁法において、武器使用に関する規定は警察官職務執行法第7条を準用していた。この規定によると、正当防衛の場合は、容疑者に危害を与えてでも武器を使用することが許容される。逆に言えば、ただ単に逃走を図っている不審船に対して、乗組員に危害を加えるような射撃はできないのである。確かに理論的には、不審船を停船させるため船体のみを狙って射撃することは可能である。しかし海上では波があり、高速で進む船のエンジンだけを狙った正確な射撃は難しい。また仮にそれが可能だとしても、たまたまエンジン近くに乗組員がいれば、これを死傷させてしまうかもしれない。こうして停船目的の船体射撃も、事実上は不可能であった。要するに海上保安庁の武器使用に関して、海の特事情を考慮せず陸上の警察のための法律がそのまま適用されていたのである。しかも警官が携帯する拳銃と巡視船に装備されたより威力のある機銃が、法的には同じ規制の下に置かれていたのである。

海上警備行動下での自衛隊の武器使用も同じく警職法第7条に基づくことになる。従って海上自衛隊も海上保安庁と同様に、不審船に対しては危害を与えない威嚇射撃しか行えなかったのである。しかも海上自衛隊の場合、海上警備行動が発令される以前は、護衛艦が不審船を追跡・監視することはできても、警告射撃を実施することさえ不可能であった。

結局、2隻の不審船は巡視船や護衛艦の威嚇射撃に反撃することはせず、ひたすら逃亡を図ったので、海上保安庁も海上自衛隊も船体射撃に踏み切れなかったのである。

数多くの艦艇や航空機を動員しながら不審船を捕捉することができず、取り逃がしてしまうという苦い経験を踏まえ、政府は直ちに対策に乗り出した。まず2001年11月に海上保安庁法が改正される。領海内で不審船を停船させることを目的とした場合、たとえその乗組員に危害を及ぼす可能性があっても船体射撃が実施できるようになった（自衛隊法も同様の改正がなされた）。

さらに海上保安庁は最高速度が40ノット以上で、不審船を捕捉するのに十分な航続距離を持つ高速特殊警備船3隻を日本海に配備した。この警備船には、目標を自動的に追尾し正確な射撃ができる20ミリ機関砲や赤外線搜索監視装置が装備されている。海上保安庁は同時に、既存の巡視船の防弾化、機銃の高性能化も推し進めた。以上に加えて、夜間監視能力を強化したヘリコプター2機も新たに導入された<sup>29</sup>。

日本側のこのような動きを北朝鮮はもしかしたら知らず、所詮日本の海上保安庁と海上自衛隊は攻撃してこないと高をくくったのかもしれない。2001年12月、不審船は再び現れる。しかしその結果は前回よりもはるかに衝撃的で悲劇的なものとなった。

12月21日午後4時32分、海上自衛隊の哨戒機P-3Cが九州南西海域において1隻の不審船を発見した<sup>30</sup>。防衛庁でP-3Cが撮影した写真10枚を分析した結果、中国漁船に偽装した北朝鮮の工作船である可能性が高いとの判断が22日午前0時半に下される。午前1時10分、海上保安庁は防衛庁から不審船を発見との連絡を受け、直ちに巡視船と航空機を出動させた。

午前6時20分、海上保安庁の航空機が不審船を確認した。一方、不審船の追跡に当たったのは4隻の巡視船（「あまみ」「いなさ」「きりしま」「みずき」）であるが、午後0時48分にまず「いなさ」が不審船に追いつく。「いなさ」は停船命令を発したものの不審船は逃走を続け、さらには「いなさ」に対して体当たりを行った。

海上保安庁長官は午後2時15分に、上空・海面のみならず船体そのものへの射撃を承認する。これを受けて、「いなさ」が上空と海面に向けて威嚇射撃を開始した。これを無視してなおも逃走を続ける不審船に対して、「いなさ」と「みずき」がついに船体射撃を実施する（それぞれ午後4時13分、4時58分）。「いなさ」と「みずき」の20ミリ機関砲には、RFS (Remote Firing System) と呼ばれる装置が備わっており、揺れていても目標に自動的に照準を固定することができる。従って不審船を強制的に停船させるため、エンジンルームのある船首とスクリューのある船尾に向けてピンポイント射撃が実施された。

銃撃の結果、不審船で火災が発生するが、乗組員によって間もなく鎮火され、船は再び逃走を開始する。午後6時52分、「きりしま」が不審船に体当たりをする。午後9時35分には「みずき」が不審船に対して再び船体射撃を行った。

午後10時、「あまみ」と「きりしま」が不審船を挟み撃ちしようとして接近すると、ついに不審船は反撃にでる。乗組員が機銃もしくは自動小銃で攻撃、巡視船3隻（「あまみ」「きりしま」「いなさ」）が被弾し、「あまみ」乗船の海上保安官3人が負傷した（ただし軽傷で済んだ）。結果的には当たらなかったものの、不審船は「いなさ」に向けて対戦車ロケットランチャーまでも発射した。

不審船からの予想外の攻撃に対して、「あまみ」と「いなさ」が直ちに機関砲で反撃、不審船は爆発を起こし（午後10時11分）、そのわずか2分後に沈没する。不審船には乗組員が15人ほど乗っていたものと推定されているが、その全員が死亡したと見られている。当初この爆発は巡視船の攻撃によるものとの見方もあったが、のちの引き上げ調査の結果、自爆であったことが正式に確認された。

この事件は日本の巡視船と北朝鮮の工作船が交戦するという、前例の無い事態となった。また海上保安庁が船体射撃を実施したのは、創設以来初めてのことである。

法的観点から見ると、巡視船による銃撃は3つの段階に分けることができる<sup>31</sup>。第1段階は上空や海面にむけての威嚇射撃である。第2は不審船の停止を目的とした船体への射撃である。第3段階は不審船からの攻撃に対する巡視船の反撃であり、既に述べたようにこの反撃の後に不審船は沈没した。

第1段階に関して言えば、度重なる停船命令に従わない不審な船舶に対する警告を目的として、直接その船体を狙うことなく銃撃を実施することは、言うまでも無く国内法・国際法双方で正当な行為である。また第3段階における不審船の銃撃への巡視船の反撃は正当防衛とみなすことができ、やはり法的にほとんど問題がない。

専門家やメディアによって問題が指摘されているのは、第2段階での武器使用である。というのもこれが、停船目的とはいえ不審船からの攻撃を受けていない状態での巡視船による事実上の先制攻撃だからである<sup>32</sup>。既に触れたように海上保安庁法は改正され、逃げる不審船に対して停船目的の船体射撃が容認されるようになったが、これは日本の領海内に限っての話である。本事件における船体射撃は領海の外で行われたことから、第2段階での銃撃は国内法によって裏付けられた行為ではないということになる。また領海外の水域において単に逃走を続ける不審な船舶に対して、威力のある機関砲で攻撃することが国際法上許容されるかどうかについても、専門家の意見は分かれている<sup>33</sup>。

しかしながら総合的に見ると、巡視船の行為は妥当なものであったと判断できる。まず国内法に関して言えば、厳密には領海外での船体射撃自体が禁止されているわけではない。もし本

当に被疑船の乗組員に危害が及ばないのなら、停船を目的に船のエンジンや舵を狙って射撃することは法的に許容される。海上での揺れや機銃の性能の限界などといった要因で、そのようなピンポイント射撃がかつては技術的に困難であった。しかし海上保安庁は1999年能登半島沖の不審船事件を契機に、高性能なRFS式機銃の導入を推し進めてきた。従って海上保安庁は、乗組員に危害を与えないで船体射撃を実施する自信があったと説明する<sup>34</sup>。不審船を捕捉しその乗組員を拘束することは結局できなかったので、停船目的で行った船体射撃によってその乗組員に危害が及んだかどうかは分からずじまいであるが、事前の警告どおり不審船の船首と船尾が正確に射撃されたことは確かに事実である。また国民世論も海上保安庁が断固とした姿勢を取ったことに対して概して肯定的であった。

一方、国際法上の妥当性を考慮する際には、巡視船による射撃の対象が北朝鮮の工作船であったという点を忘れてはならない。非合法の隠密活動に従事する工作船が攻撃されたからといって、北朝鮮が国際法違反を理由に日本を批判したり、あるいは国際法廷に訴えたりするのは到底考えられない。そのようなことをすれば、工作船が自国のものであると認めることになるからである。実際、北朝鮮は不審船事件を日本の謀略として非難し、一切の関与を強く否定した<sup>35</sup>。こうして日本側の行為の正当性に異議をとなえるような当事国は、公式には存在しないのである。

結局のところ、事件の再発を防ぎ、日本の安全保障を確保するためにも、1999年の時のように不審船をみすみす見逃すわけにはいかなかったのは事実であろう。巡視船は単なる密航船や密漁船ではなく、武装した工作船を追跡していたのであり、船体射撃を実施してでもこれを停船させるという海上保安庁の決定は、やむをえないものであったと考えられる。

証拠の収集や事件の全容解明を目的とした沈没した工作船の引き上げは、2002年6月に開始され9月に完了した。その結果、不審船からは以下のように驚くほど様々な武器が回収された<sup>36</sup>。

- ① AK-74 自動小銃 (5.45mm) 4丁、北朝鮮製
- ② PK 機関銃 (7.62mm) 2丁、北朝鮮製
- ③ ZPU-2 対空機関銃 (14.5mm)、ロシア製、有効射程距離 2000m
- ④ 対戦車ロケットランチャー (85mm ロケット弾 PG-7 系弾薬使用) 2丁、北朝鮮製、有効射程距離 500m
- ⑤ B-10 無反動砲 (82mm) 1丁、北朝鮮製、有効射程距離 1000m
- ⑥ Igla-9M 携行型対空ミサイル 2丁、ロシア製、有効射程距離 5000m
- ⑦ 手榴弾 8個
- ⑧ 爆発物 2個

このうち①から④までが今回実際に使われた武器である。

不審船の目的に関しては、その乗組員が全員死亡しているため、必ずしも明らかにはなっていないが、恐らくは麻薬の密輸に従事していたものと推測されている。日本国内で摘発される覚醒剤の約3割は北朝鮮からのものと言われる<sup>37</sup>。また工作員の日本への密入国、あるいは日本からの密出国を手助けしていた可能性も排除できない。ただしこの不審船が日本人の拉致を行っていた可能性はかなり低いと見られている。

今回の不審船事件は日本周辺の海域で重武装の不審船が密かに活動しており、日本が重火器すら携帯した工作員の海からの侵入に対して脆弱であることをまざまざと見せつけた。そしてこの不審船対処に海上保安庁は一義的な責任を負っている。一方、外国の軍隊による本格的な着上陸侵攻に対処するのは、もちろん自衛隊の責務である。しかしながら冷戦終結後、北東アジア地域における日米の海空戦力は圧倒的であり、少なくとも当面の間、日本に対するそのような在来型の軍事侵攻が起こる可能性は極めて低いと考えられる。この意味で、日常的には工作船こそが日本の海洋安全保障へ深刻な脅威を及ぼしていると言えるかもしれない。1963年山形県沖で初めて工作船1隻が発見されて以来、海上保安庁はこれまで計21隻の工作船を確認している<sup>38</sup>。しかも一説によると、北朝鮮は工作目的の船を150隻以上も保有しているとさえ言われているのである<sup>39</sup>。

#### (4) 海上テロの予防

1995年のオウム真理教による地下鉄サリン攻撃、二度にわたる不審船事件、そして9・11など一連の深刻なテロ事件の発生を受けて、日本政府の関係各機関はテロに対する警戒を強めてきた。

海上保安庁は臨海部の重要施設、例えば原発、米軍基地、石油備蓄基地、空港などの周辺海域に巡視艇や航空機を配備し、これらの施設に対するテロ攻撃の防止のため24時間の警戒態勢を取っている<sup>40</sup>。

2000年7月の九州・沖縄サミットでは主な会議場や宿泊施設が海岸部に位置していたため、巡視船艇約100隻、航空機約20機を投入して過去最大規模の海上警備を実施した。9・11事件後はインド洋に向かう米海軍および海上自衛隊艦船の出港時に警備を担当した。さらには2002年6月の日韓ワールドカップ開催時にも、海上でのテロ行為の危険に対して警戒を強化した。具体的には、巡視船艇・航空機による重要施設や主要航路のパトロールを強化し、さらには爆発物を使用したテロやシージャックを防ぐため、日韓を結ぶ旅客船に武装した海上保安官が乗り込んだ<sup>41</sup>。

9・11以降、空港・飛行機の保安体制が飛躍的に強化されている事実を考慮すると、空からではなく船を使った海からのテロ攻撃、あるいは旅客船や危険物を運ぶ貨物船に対するシージャックの可能性というのは考えられないことではない。

しかも海上テロは日本周辺海域で起こるとは限らない。仮に日本の重要なシーレーンである東南アジア海域で重大テロ事件が発生すれば、日本は大きな影響をこうむることになる。従って海上保安庁は、従来から構築してきた海賊対策に関するアジア諸国間の協力関係を、海上テロ対策の分野にまで拡大しようと積極的に努めている。

2004年6月、海上保安庁は「アジア海上保安機関長官級会合」を東京で開催した。この会合にはアジアの16ヶ国と1つの地域<sup>42</sup>から海上保安当局の長官級が参加し、日本の提案による「アジア海上セキュリティ・イニシアチブ2004」が全会一致で採択された。このイニシアチブは、関連情報の交換、二国間および多国間連携訓練の実施、ハイレベル会合の開催などを通じて、海賊のみならず海上テロに関しても相互協力を強化していくことをその目標としている。従ってこれ以後、海上保安庁が巡視船や航空機を東南アジアに派遣する際、従来からの海賊対策に加えて海上テロ予防が新たに任務として付け加えられることになった。

このようにして海上保安庁の活動は、日本およびアジア双方の海洋安全保障にとって、欠か

することができないものとなっているのである。

#### (5) PSI海上阻止訓練への参加

2002年12月、イエメン沖においてスペイン海軍及びアメリカ海軍が北朝鮮貨物船を臨検し、船内に隠されていた15基のスカッドミサイルを発見した。このミサイルは、北朝鮮が外貨獲得を目的にイエメンに売却したものである。しかしながら国際法上の根拠がないため、アメリカ当局はミサイルを押収することはできず、そのまま貨物船を解放せざるをえなかった。こうして北朝鮮による弾道ミサイルの輸出及び輸送を阻止することは結局できなかったのである。

このような苦い経験に促されて、2003年5月、ジョージ・W・ブッシュ大統領は「拡散に対する安全保障構想(PSI: Proliferation Security Initiative)」を発表した。この構想が目指すのは、大量破壊兵器(WMD)や弾道ミサイル、さらにはこれらの関連物資が密輸されるのを陸、空、そしてとりわけ海上において阻止することである。PSIメンバー諸国内での情報の共有や、疑わしい輸送船に対する臨検行動の強化を通じて、テロリストの手にWMDや放射性物質が渡るのを防ぎ、また北朝鮮やイランといったいわゆる「拡散懸念国(countries of proliferation concern)」によるWMDやミサイルの開発・取得を妨げようとするのである。

PSIには当初、提唱国のアメリカに加えて10ヶ国(日、豪、仏、英、独、伊、蘭、スペイン、ポルトガル、ポーランド)が参加。その後カナダ、ノルウェー、シンガポール(この3ヶ国は2004年3月)、そしてロシア(2004年5月)が加わり、計15ヶ国がコアメンバーを構成することになった。既にこれまで数多くの多国間合同阻止訓練が実施されている。

2003年9月12日～14日、オーストラリアの主催により、初の多国間PSI演習——「パシフィック・プロテクター(Pacific Protector)」——が珊瑚海にて行われた。日本は海上保安庁の「しきしま」と特殊部隊を派遣し、この他にもオーストラリア海軍、アメリカ海軍及び沿岸警備隊、フランス海軍が参加した<sup>43</sup>。

訓練のシナリオは以下のようなものである。オーストラリア沖の公海を航行中の日本国籍の商船が、大量破壊兵器関連物資を運搬しているとの疑いがあった。日米豪仏の艦船や航空機が共同で捜索を行い、その結果、商船が発見される。旗国主義の下、同船に対する管轄権を有するのは、日本の海上保安庁である。従って「しきしま」が容疑船を強制的に停船させ、アメリカ沿岸警備隊の支援の下に日本の特殊部隊が乗り込み、船内の捜索及び物資の差し押さえを行った、というものである。

このように海上保安庁は訓練において中核的な役割を果たした。アジア諸国の沿岸警備機関との共同訓練の経験はあるものの、海上保安庁が外国の海軍と演習を行うのはこれが初めてであった。

2004年10月25～27日には日本がホスト国となり、相模湾沖で「チーム・サムライ(Team Samurai)」演習が行われた。これは12回目の多国間PSI訓練であり、アジアでは初の訓練である。海上保安庁からは5隻の船舶、固定翼機1機、ヘリ2機が参加し、さらには海上自衛隊が初めて正式に参加した。日本の他にはアメリカ、オーストラリア、フランスが参加している。

訓練は、公海上で米国籍の船舶「アメリカン・サマー」から日本国籍の船「ヨコハマ・オータム」へと神経ガス・サリンの受け渡しが行なわれているとの想定で行われた。この受け渡しを阻止するため、海上保安庁の巡視船が接近すると、両船舶はそれぞれ逃走を開始。これに対し巡視船は「ヨコハマ・オータム」を追跡、停船させ、ヘリから降下した海上保安庁の特殊部

隊が容疑船を制圧した<sup>44</sup>。一方、アメリカの艦船はフランス、オーストラリアと共同で「アメリカン・サマー」を追跡し、立ち入り検査チームがサリンを確保する、という内容であった。

本訓練において、海上自衛隊の役割は哨戒機による空中偵察に限定されていた。また「チーム・サムライ」以前の PSI 訓練では、正式参加を避け単に自衛官をオブザーバーとして派遣していたに過ぎない。つまり基本的に海軍を派遣している他の参加諸国とは対照的に、日本の場合、主にコーストガードが海上での阻止訓練に参加してきたのである。

海上自衛隊がこれまで PSI 訓練に限定的な関与しか行ってこなかった背景には、北朝鮮を過度に刺激するのは避けたいとの外務省や首相官邸の意向があったものと考えられる。事実、北朝鮮は「チーム・サムライ」訓練開催を前に、これを「挑発的」と呼び激しく非難していた。

加えて、PSI の下での海上自衛隊の臨検行動参加には、法的制約が存在する。現行の日本の法制下では、次の3つの状況においてのみ海上自衛隊は公海上での臨検活動を行うことができる。すなわち、日本への武力攻撃が起こったとき、いわゆる「周辺事態」<sup>45</sup>において、あるいは海上警備行動が発令された場合である。逆に言うと、これは平時に海上自衛隊が大量破壊兵器やその関連物資を運んでいると疑われる輸送船を強制的に停船させ、臨検を実行する法的裏付けはないことを意味する。

これらの理由から、海上自衛隊は PSI 訓練で余り前面に出ないようにし、オブザーバー派遣や空中偵察にその役割を限定せざるを得なかったのである。しかしながら本当のところ、自衛隊や防衛庁は長らく PSI への積極的な関与を強く望んでいた<sup>46</sup>。従って2005年8月、シンガポールの主催で PSI 海上阻止訓練<sup>47</sup>が実施された際には、訓練への参加自体に法的な問題はないとして、防衛庁は海上自衛隊の哨戒機のみならず艦船および立ち入り検査チームを派遣し、訓練に本格的に参加することになった<sup>48</sup>。

こうして海上自衛隊は PSI 訓練に以前よりも積極的に参加するようになったが、海上自衛隊が現実に臨検活動を行うことに対する法的規制が存在する事実は変わらない。要するに海上自衛隊が海上保安庁に完全に取って代わるわけにはいかないのである。実際、シンガポール主催の PSI 訓練にも海上保安庁は参加を続けており、巡視船「しきしま」と乗船チームが派遣されている。

大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散が日本はもちろんのこと、世界の平和にとって重大な脅威であるのは言うまでもない。そして海上保安庁はグローバルな不拡散体制の強化を目指す PSI 活動において、今後も不可欠な役割を果たしていくことであろう。

### Ⅲ 海上保安庁が直面する課題

このように海上保安庁は海上犯罪の取り締まりや海難の救助といったオーソドックスな職務に加えて、日本の海洋および国家安全保障に密接にかかわる重要な任務を遂行してきたのである。またアジア地域や国際社会の安全と秩序にも、少なからず貢献してきたと考えられる。

しかしながら海上保安庁が活動する海域の広さと業務の多様さを考慮すると、十分な予算と人員、装備が配分されているとは言い難い。日本は確かに国土は狭いものの(37.8万平方キロ)、その周囲を完全に海に囲まれた島国である。日本の領水(43万平方キロ)<sup>49</sup>と排他的経済水域(405万平方キロ)を合わせると448万平方キロにもなり、これは国土の約12倍もの面積である。つまりこれほど広大な海域で海上犯罪に対処し、捜索・救助活動を行い、さらには日本の

主権および管轄権を保持せねばならないのである。しかも海賊対策やプルトニウム輸送警備、PSI 訓練参加に見られるように、海上保安庁の活動範囲がこれら日本周辺の海域に限定されてきたわけでも全くない。

海上保安庁の予算は 1696 億円（平成 16 年度）で、総職員数は約 1 万 2000 人である。しかしそのうち 3000 名ほどが実際に治安の維持に従事しているに過ぎない。これに対して海上自衛隊の予算は 1 兆 1059 億円（平成 16 年度）にものぼり、隊員数は現在約 4 万 4000 人である（防衛費の総額は 4 兆 8764 億円、自衛隊員の合計は約 24 万人）。高性能のイージス艦はたった 1 隻で 1200 億円もするが、海上自衛隊はこれを目下 4 隻も保有し、さらに 2 隻の獲得を予定している。一方、海上保安庁最大の巡視船「しきしま」は 152 億円に過ぎない<sup>50</sup>。

海上保安庁の予算や人員は、陸上の警察や消防当局と比較してもやはりかなり見劣りがする。警察庁と各都道府県警察の合計予算は 3 兆 6377 億円（平成 16 年度）、警察職員の定員は約 28 万 2000 人（そのうち警察官は約 24 万 7000 人）である。例えば東京の警視庁だけを見ても、その予算は 6088 億円（平成 16 年度）、職員 4 万 5000 人である。東京消防庁でさえ予算 2380 億円（平成 16 年度）、職員数は 1 万 8000 人である。確かに東京は日本最大の都市でかつ首都であるが、しかしながら東京という一地方の警察や消防のいずれよりも乏しい予算と人員で、海上保安庁は日本の海全体をカバーしていることになる。しかも海上保安庁はこの両機関の機能を海上で同時に果たしているのである。

予算の不足による船舶や航空機の老朽化も問題となっている<sup>51</sup>。2004 年 4 月の時点で、巡視船の 38 パーセント（136 隻）が就役後 20 年以上経過、さらには航空機の 41 パーセント（31 機）が就役後 20 年以上を経過している。しかしながら財政難を反映して、これら老朽化した船舶・航空機の更新もままならない状態である。

以上の問題への対策に加えて、海上保安庁と海上自衛隊の連携の強化も非常に重要な課題である<sup>52</sup>。海の治安維持と領海の警備に一義的な責任を負うのは海上保安庁なので、武装した北朝鮮の不審船であっても基本的には海上保安庁が対応するというのが日本政府の方針である。そして海上保安庁では対処できない事態となったら、直ちに海上警備行動を発令し、海上自衛隊が不審船に対応することになっている<sup>53</sup>。しかし実際問題として、海上保安庁が広い海で独自に不審船を探知できるとは考えられない。衛星情報、哨戒機による航空偵察、無線の傍受による電波情報、米軍情報などを総合してはじめて、不審船の出港や所在地が捕捉できるのである。過去の不審船事件でも米軍の衛星情報や自衛隊の電波情報が不審船発見の発端になったと言われている。海上保安庁は独自の情報収集部門を持たないので、自衛隊との情報面での緊密な協力がとりわけ重要となる。

しかしながら 2001 年 12 月の不審船事件では、海上自衛隊の P-3C 哨戒機が不審船を発見した 9 時間近くも後になって、ようやく海上保安庁への連絡が行われた。防衛庁の説明によると、この遅れは P-3C が撮影した写真の海上幕僚監部への電送とその後の分析・確認作業に手間取ったことが原因とのことである。しかし電送に時間がかかるのであれば、P-3C が不審な船を発見した時点（12 月 21 日午後 4 時 32 分）で、たとえ北朝鮮の工作船であるとの確認が取れていなくても、とりあえず海上保安庁へ通報すべきではなかっただろうか。また撮影された写真を分析のために、海上幕僚監部だけでなく海上保安庁にも同時に送ることを考えても良かったのではなかろうか。海上保安庁は長年にわたって工作船に関する情報を蓄積してきたので、そのような確認作業をもしかしたらもっと早く行えたかもしれない。

防衛庁からの通報が遅れたことは、海上保安庁のその後の作戦計画を大きく狂わすことになった。海上保安庁は防衛庁から不審船発見の連絡を受けると（12月22日午前1時10分）、巡視船や航空機を追跡のため直ちに派遣すると同時に、特殊部隊 SST にも出動を命じた。当初の予定では、SST 隊員 17 名を乗せた高速巡視船で不審船を制圧することになっていたのだが、彼らが現場に到着する前に不審船と巡視船の銃撃戦が始まってしまったのである。その結果、不審船からの攻撃に、特別な訓練を受けた重装備の SST 隊員ではなく、通常海上保安官が対応することになり、3名の負傷者が出た。幸い海上保安官は軽傷で済んだが、通報があと2時間早ければ、SST が銃撃戦に間に合っていたかもしれないと言われている<sup>54</sup>。

しかも自衛隊が実は不審船の出現を事前に察知していたという幾つかの報道もある。それによると、自衛隊は北朝鮮から複数の工作船が出港した形跡があるとの偵察衛星情報を既に米軍より入手し、電波傍受施設による情報収集を強化していた。そして事件の数日前に東シナ海方面で不審船1隻が発した暗号による通信を傍受した。この通信傍受をもとに、P-3Cによる搜索を日本海や東シナ海で実施した結果、ついに21日の午後、九州南西海域にて不審船を発見したというのである<sup>55</sup>。もしこれらの報道が事実ならば<sup>56</sup>、たとえ確証がなかったとしても防衛庁は通信を傍受した時点で、関係機関に不審船が出没する可能性について連絡しておくべきであったかもしれない。そうすれば海上保安庁もあらかじめ警戒態勢を取っておくことが可能であったと考えられる。

しかしながら防衛庁や自衛隊は情報を他の機関と共有するのに余り積極的でない傾向があると言われている。自衛隊が不審船の無線を傍受したことは、官邸にさえ報告されなかった。まして海上保安庁にこの件に関する連絡は一切なかったとされる<sup>57</sup>。

また1999年の不審船事件のときにも、実は自衛隊は事件発生2日前の時点で、不審船出没の情報を既につかんでいたとの報道もある。つまり3月21日の午後、日本海近海を哨戒していた米軍機が怪しい無線電波を傍受し、直ちに自衛隊に連絡した。これを受けて自衛隊は早期警戒機 E-2C と哨戒機 P-3C を日本海に急派し、2日後の23日午前、ついに P-3C が2隻の不審船を発見する。こうして海上自衛隊と海上保安庁による追跡が始まったというのである<sup>58</sup>。

防衛庁・自衛隊が情報収集能力に関して秘密を守ろうとするのはもちろん理解できる。しかしながら既に触れたように、不審船に関する政府の方針は基本的に海上保安庁が対処する責任を持つというものである。この点については異論が存在するのも事実であるが、少なくとも現状の方針の下では海上保安庁と自衛隊の緊密な連携が不可欠であり、その意味で両機関間の情報共有に関してはかなり改善の余地があると言えるかもしれない。

## 結び

日本は周囲を海に囲まれた島国であり、また同時に貿易国として世界中の国々と貿易を行っている。海上貿易は我が国の貿易量の実に99.7%を占めている<sup>59</sup>。従って海における秩序と安定の維持なくして、日本の国家および経済安全保障はありえない。

日本では海上自衛隊と海上保安庁の2つの機関が海の安全保障に関わっている。国内事情から海上自衛隊の行動には様々な法的政治的制約があり、海上保安庁は他の諸国の沿岸警備隊や海上警察よりも大きな役割を果たしていると言える。確かにこのことが日本の安全保障にとって本当に望ましいのかどうかに関しては議論のあるところだが、しかし現状では海上保安庁が

安全保障上欠かせない機関となっているのは紛れもない事実である。従って海上保安庁がその活動の実態に即した法の裏付けを必ずしも受けてはおらず、予算や人員も十分ではないことは大きな問題である。また海洋安全保障を共に担う機関として、海上自衛隊と海上保安庁がその協力関係を一層強化していくことも重要であろう。

<sup>1</sup> これに対して security は犯罪や脅威からの安全を主に意味する。従って security も safety も日本語にすればどちらも同じ安全であるが、日本語で安全保障に該当する英語は security の方である。

<sup>2</sup> 小川和久『日本は国境を守れるか』（青春出版社、2002年）138 - 139頁、邊見正和「JMSA から JCG へ」『世界の艦船』第 595号（2002年6月）137頁。

<sup>3</sup> 海上保安庁の歴史を簡潔に説明したものとして、次のものが参考になる。邊見正和「21世紀を迎える海上保安庁」『世界の艦船』第 568号（2000年5月）133 - 137頁、邊見正和「JMSA から JCG へ」133 - 137頁。なお邊見正和は元海上保安庁警備救難監。

<sup>4</sup> データは2004年4月時点のもの。海上保安庁『海上保安レポート2004』（国立印刷局、2004年）20頁。

<sup>5</sup> 2004年6月時点。なおこれらのデータはアメリカ沿岸警備隊のウェブサイト <<http://www.uscg.mil/USCG.shtm>> から得られている。

<sup>6</sup> しかしながら他方で、自衛隊法の第80条は「防衛出動が発令された際に、防衛庁長官は海上保安庁をその指揮下におくことが出来る」と規定している。すなわち海上保安庁法と自衛隊法は矛盾している。ただし防衛出動が発令されたことはこれまで一度もなく、今後もその可能性はそれほど高くはない。

またある海上保安庁長官は「たとえ防衛出動が下令されようとも、海上保安庁は独自に固有の業務を遂行する」とコメントしたと伝えられている。

引用は吉田昭彦「海上自衛隊との共同作業を妨げるこれだけの障害」『世界の艦船』第 556号（1999年8月）74頁から。

<sup>7</sup> Colin S. Gray, 'A Coast Guard for the Future: America's Maritime Guardian', *Comparative Strategy*, vol. 18, no. 2 (1999), p. 114.

<sup>8</sup> 海上保安庁『平成8年版海上保安白書』（大蔵省印刷局、1996年）8頁。

<sup>9</sup> SST に関しては以下を参照のこと。『東京新聞』（1998年1月5日）、『東京新聞』（1998年4月29日）、小川和久『日本は国境を守れるか』151 - 154頁、山田吉彦『海のテロリズム—工作船・海賊・密航船レポート』（PHP新書、2003年）194 - 195頁。

<sup>10</sup> 海上保安庁の業務については、以下のものを参照のこと。神倉力「転換期の海上保安庁」『世界の艦船』第 628号（2004年7月）139 - 143頁、小川和久『日本は国境を守れるか』114 - 116頁。Hajime Hirose and Ryoji Hayashi, 'Fundamental Law and Regulations of the Japan Coast Guard Regarding its Missions and Responsibilities', *Report of Japan Coast Guard Academy*, vol. 48, no. 2 (2003), p. 172.

<sup>11</sup> データはIMB Piracy Reporting Centre のウェブサイト <<http://www.icc-ccs.org/prc/overview.php>>、および山田吉彦『海のテロリズム』91 - 93頁より。

<sup>12</sup> 日本船主協会のウェブサイト <<http://www.jsanet.or.jp/pirate/>> より。

<sup>13</sup> ただし2004年12月のインド洋大津波災害の発生以来、マラッカ海峡での海賊事件が大幅に減少したと伝えられている。これは恐らく地震や津波によって海賊たち自身が被害を受けたであろうこと、そして救援活動のため各国の軍艦が東南アジア海域に派遣されていて、海賊行為を働きにくい状況があることが理由と考えられる。しかし災害によってこの地域の貧困化が進めば、潜在的には今後海賊件数は増加する可能性がある。『産経新聞』（2005年2月8日）。

<sup>14</sup> 山田吉彦『海のテロリズム』143頁、148 - 151頁。

<sup>15</sup> 海上保安庁が進める海賊対策に関しては、以下を参照のこと。海上保安庁国際刑事部「海賊対策」『世界の艦船』第 595号（2002年5月）144 - 145頁、小川和久『日本は国境を守れるか』167 - 168頁、山田吉彦『海のテロリズム』138 - 142頁。

<sup>16</sup> アロンドラ・レインボー号事件に関しては、山田吉彦『海のテロリズム』127 - 140頁が詳しい。

<sup>17</sup> この巡視船には人質救出作戦に備えて、特殊部隊 SST の隊員が乗船していた。

<sup>18</sup> アロンドラ・レインボー号は11月になってインド沿岸警備隊により発見、拿捕され、船に乗り込んでいたインドネシア人12人が逮捕された。

- 19 ブルネイ、カンボジア、中国、香港、インド、インドネシア、日本、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、韓国、シンガポール、タイ、ベトナムが参加。
- 20 日本、ASEAN（インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、ブルネイ、ベトナム、ラオス、ミャンマー、カンボジア）、中国、韓国、インド、スリランカ、バングラディッシュ。
- 21 同協定は10ヶ国の批准を発効要件とし、本稿校正時点（2006年7月）においては、2006年9月に正式発効する予定である。
- 22 なお、ごく最近発生した海賊事件として有名なものに、韋駄天号事件がある。2005年3月14日、マラッカ海峡で日本船籍のタグボート「韋駄天」が武装した海賊に襲撃され、日本人船長と機関長、そしてフィリピン人乗組員の合計3名が拉致された。この事件で海上保安庁は、海峡沿岸諸国に捜索を依頼するとともに、職員を現地に派遣して情報の収集にあたらせた。拉致された3人は3月20日にタイ海上警察によって無事保護された。
- 23 海上保安庁によるプルトニウム輸送の警備に関しては、例えば岡芳輝「プルトニウム輸送船『しきしま』はなぜ動かないのか?」『世界の艦船』第556号（1999年8月）80－81頁を参照のこと。
- 24 日本は再処理能力の不足から、使用済み核燃料の再処理を英仏に委託してきた。
- 25 能登半島沖不審船事件に関しては、以下のものを参照のこと。海上保安庁『平成11年版海上保安白書』（大蔵省印刷局、1999年）3－8頁、防衛庁『平成11年版日本の防衛』（大蔵省印刷局、1999年）335－345頁、『読売新聞』（1999年3月25日）、小川和久『日本は国境を守るか』80－87頁。
- 26 2隻の不審船は「第1大西丸」「第2大和丸」という名前を表示していたが、実際には第1大西丸は漁船原簿から抹消されており、第2大和丸は兵庫県沖で操業中であったことが海上保安庁によって確認されている。海上保安庁『平成11年版海上保安白書』3頁。
- 27 自衛隊法第82条は「長官は、海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において必要な行動を取ることを命ずることができる」と規定している。防衛庁『平成16年版防衛白書』（国立印刷局、2004年）418頁。
- 28 『読売新聞』（1999年3月26日）。
- 29 不審船事件後に海上保安庁が取った対策に関しては、海上保安庁『海上保安レポート2002』（国立印刷局、2002年）18－19頁、小川和久『日本は国境を守るか』88－91頁を参照のこと。
- 30 九州南西海域不審船事件の詳細に関しては、以下のものが参考になる。『朝日新聞』（2001年12月29日）、『毎日新聞』（2001年12月30日）、山田吉彦『海のテロリズム』31－53頁、小川和久『日本は国境を守るか』66－79頁、海上保安庁『海上保安レポート2002』19－22頁、海上保安庁『海上保安レポート2003』（国立印刷局、2003年）26－27頁。Hirose and Hayashi, 'Fundamental Law and Regulations of the Japan Coast Guard', pp. 178-179.
- 31 不審船事件を法的観点から分析したものとしては次のものがある。坂元茂樹「国際法から見た『不審船事件』」『世界』第699号（2002年3月）20－25頁、勝股秀通「不審船・テロ対策」『世界の艦船』第595号（2002年5月）140－141頁、武山眞行「奄美大島沖不審船事件と海上警察の法理」『中央大学論集』第24号（2003年3月）73－80頁。
- 32 例えば、『朝日新聞』（2001年12月24日）。
- 33 巡視船による不審船の追跡は日本の排他的経済水域（EEZ: Exclusive Economic Zone）から始まり、最初の威嚇射撃も日本のEEZ内であった。しかし船体射撃は日本のEEZの外側で実施された。国連海洋法条約の「継続追跡」の規定によって、領海もしくはEEZから開始された追跡は、容疑船が他国の領海に入るまで継続できることになっている。従って不審船が日本のEEZから出た後も追跡を続けたこと自体は、国際法上何ら問題ない。
- 34 『朝日新聞』（2001年12月24日）、『朝日新聞』（2001年12月29日）。
- 35 2002年9月に平壤で行われた日朝首脳会談において、金正日はこの不審船事件が1999年能登半島沖事件と並んで北朝鮮の行為であることをついに認めた。ただし金正日は軍の特殊部隊が訓練として自発的に行っていたに過ぎないと強調し、政府の関与は依然否定した。山田吉彦『海のテロリズム』47－48頁、武山眞行「奄美大島沖不審船事件と海上警察の法理」73頁。
- 36 海上保安庁『海上保安レポート2003』28－29頁、山田吉彦『海のテロリズム』44頁。
- 37 海上保安庁長官縄野克彦インタビュー、『財界人』第15巻第9号（2002年9月）所収、47頁。
- 38 海上保安庁『海上保安レポート2003』30－31頁。
- 39 山田吉彦『海のテロリズム』51頁。
- 40 海上保安庁『海上保安レポート2004』34－36頁。
- 41 海上保安庁『海上保安レポート2002』23－24頁、小川和久『日本は国境を守るか』130－133頁。

- <sup>42</sup> 日本、中国、韓国、香港、ASEAN10ヶ国（ブルネイ、インドネシア、マレーシア、ラオス、フィリピン、シンガポール、ベトナム、ミャンマー、カンボジア、タイ）、インド、スリランカ、バングラディッシュ。
- <sup>43</sup> 海上保安庁『海上保安レポート 2004』4頁。
- <sup>44</sup> 現行法の下、海上保安庁が公海上で臨検できるのは、原則として日本国籍の船のみである。
- <sup>45</sup> 正確には、「わが国周辺の地域におけるわが国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」が発生すれば、海上自衛隊は日本の領海および日本周辺の公海上で船舶検査活動を実施することができる。
- <sup>46</sup> Daisuke Kajimoto, 'Proliferation Security Initiative—a case study of US-Japan alliance cooperation within the coalition of willing', (19 October 2004), The Henry L. Stimson Center.
- <sup>47</sup> このシンガポールで行われた多国間訓練(Deep Sabre)は17回目のPSI訓練であり、日本や主催国のシンガポールに加えて、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカ、イギリスが参加した。
- <sup>48</sup> P-3C哨戒機2機と護衛艦「しらね」が派遣された。
- <sup>49</sup> 領水とは領海と内水を合わせたもの。
- <sup>50</sup> 吉田昭彦「海上自衛隊との共同作業を妨げるこれだけの障害」77頁。
- <sup>51</sup> 海上保安庁『海上保安レポート 2004』110—111頁、三宅教雄「老朽化対策」『世界の艦船』第568号(2000年5月)144—147頁。
- <sup>52</sup> 海上保安庁と海上自衛隊の連携の問題に関しては、以下のものが参考になる。田岡俊次「海上保安庁の問題点を探る」『世界の艦船』第556号(1999年8月)70—73頁、神倉力「連携」『世界の艦船』第568号(2000年5月)152—155頁、吉田昭彦「海上自衛隊との共同作業を妨げるこれだけの障害」74—79頁。
- <sup>53</sup> ただし筆者は個人的に政府のこの方針は適当ではないと考える。確かにほとんどの不審な船は北朝鮮の工作船ではなく、単なる密漁船や密航船である。それゆえ不審な船の全てに海上自衛隊が最初から対応するのは確かに現実的ではない。しかし北朝鮮の工作船は極めて重武装であり、事実上の軍艦である。2001年12月の不審船事件では、巡視船に対してロケットランチャーまでもが発射された。もしこれが命中していたら、護衛艦と比べて装甲の薄い巡視船は大破もしくは撃沈していたかもしれない。従って国籍不明の不審な船が北朝鮮の工作船であると判明した時点で、海上自衛隊が海上警備行動の下、速やかに対処に乗り出すべきである。海上保安庁が対処不能になるまで待つのは危険が大きすぎる。
- <sup>54</sup> 『読売新聞』(2001年12月26日)夕刊。
- <sup>55</sup> 『毎日新聞』(2001年12月26日)夕刊、『毎日新聞』(2001年12月27日)、『読売新聞』(2001年12月26日)夕刊、『朝日新聞』(2001年12月29日)。
- <sup>56</sup> 防衛庁はこれらの報道を公式には否定している。
- <sup>57</sup> 『朝日新聞』(2001年12月24日)、『朝日新聞』(2001年12月26日)夕刊。
- <sup>58</sup> 『読売新聞』(1999年3月26日)。
- <sup>59</sup> 金額ベースで見てもなお、海上貿易は我が国の貿易額の68.2%を占めている。日本船主協会『日本海運の現状』(2005年1月)2頁。