

尖閣事件を考える -尖閣諸島の法的防衛措置-

政策提言委員・防衛法学会理事長 高井晋

1 中国の狙い

今般の尖閣諸島事件は、2010年9月7日、同諸島の久場島西北沖約15キロの日本領海で操業中の中国漁船が、海上保安庁の巡視船に衝突したことから発生した。日本は、1895年の先占行為を根拠に、尖閣諸島は日本の領土であると主張してきたが、中国は、1970年以降今日に至るまで同諸島を自国領であると領有権を主張している。国際法的な領有根拠に乏しい中国は、先ず尖閣諸島を自国領土とする法的措置をとり、続いて主権行使を名目に実効的支配を目論んでいる。中国は、主権に関わる問題に対しては決して妥協しない。

中国の尖閣諸島に対する忍び寄る主権行使行動は、たとえば1978年には150隻の漁船を集結させ、魚釣島が中国領土であると海上デモをさせた。翌年には、海上保安庁のヘリポート建設に対し強硬に反対してこれを断念させ、1992年に「領海法」を制定して尖閣諸島、南沙群島、西沙群島を中国領土と明記し、国際的にアピールした。さらに2009年に中国島嶼周辺海域の海洋調査活動は、「領海法」に基づく正当な主権活動であると発表した。2010年には島嶼に対する主権行使を強化するための「海島保護法」を制定した。

中国は、すでに南シナ海を事実上の中国の海と化して実効的な支配を完了し、主権行使として周辺諸国の漁民を拿捕するに到っている。このような背景の中で、今般の尖閣諸島周辺海域における事態が発生した。東シナ海を事実上の中国の海にする行動計画は、すでに実行に移されている。日本は、すみやかに法的な防衛措置を講じてこれを阻止し、尖閣諸島に対する主権行使を鮮明にしなければならない。

2 無害通航権と沿岸国の権利

航空機は、条約上の許可を得ないで外国の領空を飛行した場合は領空侵犯となる。一方、船舶の場合、自国の領海における外国船舶の無害通航権を認める国際法上の義務が沿岸国にあり、他国の領海を「平和・秩序・安全」を害さない限り通航できるので、領海侵犯という概念はない。しかし沿岸国は、外国船舶の無害でない通航を取り締まるため、法的措置を講じることができる。

国連海洋法条約は、外国船舶による無害ではない通航を例示する。すなわち、①武力による威嚇や武力の行使で沿岸国の主権や領土保全を害するもの、②兵器を用いる訓練や演習、③沿岸国の防衛または安全に影響を与える情報の収集を目的とする行為、④航空機の発着または積込、⑤軍事機器の発着または積込、⑥沿岸国の通航その他の法令に違反する物品等の積込みや積下し、⑦国連海洋法条約に違反する故意かつ重大な汚染行為、⑧漁獲活動、⑨調査活動または測量活動、⑩沿岸国の通信または他の施設への妨害を目的とする行為、⑪通航に直接関係ないその他の活動である。

諸外国は、自国領海内における無害でない通航船舶や不審船に対処するため、法令を制定しこれを実施している。たとえば韓国は、「領海法」で有害通航を定義し、海洋警察庁や海軍が有害通航を確認した場合、拡声器や発煙筒で警告し、これに応じない場合は警告射撃を行う。武器使用は緊急避難と正当防衛等の場合に認められ、攻撃に対しては反撃する。中国は、「領海および接続水域法」で無害でない通航防止のために必要な措置を講じる権限を定め、「国防法」で国境防衛、海洋の防衛と防空に努め、領土、領海、領空の安全を維持することを規定している。ロシアは、「国境法」で領海と排他的経済水域

を航行中の不審船に対し、国境警備庁の警備船が追跡し停船させる。停船しない場合は警告を發した上で威嚇射撃を行い、それに応じない場合は、同庁地方本部の許可を得て船体射撃を行なう。非常事態においては船長の判断で船体射撃ができ、容疑船舶を撃沈する場合もある。

3 領海警備法制定の必要性

日本の領海における無害ではない通航を規制する法律には、領海における外国漁船の操業を禁止する「外国人漁業規正法」(1967年)があり、今般の尖閣事案は、同法の違反容疑で法執行した結果である。また、停留、錨泊、係留、および徘徊等を行う外国船舶に対し、必要があると認めるときは立ち入り、書類そのほかの物件の検査、関係者への質問を行なうことができる「外国船舶航行法」(2008年)があり、これは船舶通航の安全確保を目的として制定されたものである。これらの法律は、軍艦や漁業監視船等の政府公船には適用されないし、前者は漁船に適用されるため貨物船等には適用できない。

海上保安庁の巡視船は、「海上保安庁法」(1978年)に基づいて、領海における法執行を任務としているが、同法は、任意の立ち入り検査を求めるにとどまり、退去命令については、犯罪行為が明らかな場合等に係わる極めて制限的な規定となっている。1999年の能登半島沖領海で日本漁船を装った不審船事案では、「漁業法」(2007年改正)違反容疑で停船命令を發し威嚇射撃を行なった。しかし逃走を許したため、2001年に「海上保安庁法」を改正して不審船の船体射撃を認め、領海内で不審船乗組員に危害を与えた場合、危害射撃として刑事責任を問わないとした。さらに2002年に政府の対応方針が決定され、武装工作船の可能性が高い不審船に対処する場合、海上自衛隊は「海上における警備行動」の準備行動として部隊を派遣することができ、巡視船と事実上の共同行動が執れるようになった。

日本は、外国漁船や不審船はともかく、主権

や領土保全の侵害、情報収集、重大な汚染行為、軍事演習等の有害通航船舶を取り締まる法令が未整備である。このような有害通航を規制するためには、「領海法」または「外国船舶航行法」に有害通航を特定して、これを取り締まるための法的根拠を明確にする必要がある。あるいは、新たに「領海警備法」を制定し、軍艦を除く政府公船と有害通航船舶への対処について定め、とりわけ尖閣諸島周辺領海における主権行使を可能にしなければならない。

4 領域警備法の制定

中国は、将来、漁船に偽装した工作船による軽武装または非武装の中国人を大量に尖閣諸島へ上陸させ、実効的支配を目論むことが考えられる。このような人海上陸に対処する場合、「領海警備法」だけでは対処不能であり、さりとて「武力攻撃対処法」(2003年)が適用される武力攻撃予測事態と看做されるとも考えられない。また、非武装の中国人漁民が泳いで接岸する事態であれば、人道法上、救助し上陸させざるを得ない。上陸後は、「入管難民法」(1951年)に基づき不法入国者として取調べ後に本国へ送還するが、大量の中国人が帰国を拒否した場合は対応が極めて困難である。

大量の中国人が人海上陸により尖閣諸島を占拠することになれば、第2の竹島化が懸念される。かかる事態は何としても阻止する必要がある。「自衛隊法」(2007年改正)を改正し、主要任務として領域警備活動や警戒監視活動を追加すること、あるいは新たに「領域警備法」を制定して、従来の防衛と異なる武力攻撃ではない事態へ適用するための法的措置が必要である。自衛隊と海上保安庁は、これらの事態を回避する実力は十分に備えているが、法的根拠がないと行動できない。政府には、中国の尖閣諸島領有化を阻止するために、主権行使を法的に根拠づける「領域警備法」をすみやかに制定し、法的防衛措置を確立する決断が求められる。