

## 中国海警法草案の公表 — 外国軍艦等に対する実力行使を独自に規定 —

11月4日、中国の立法府にあたる全国人民代表大会は、中国の沿岸警備隊に相当する中国海警局の活動根拠となる海警法草案を公表した<sup>1</sup>。

中国海警局については、2018年7月に中央軍事委員会の指揮を受ける人民武装警察（武警）に編入され、本年6月の武警法改正により<sup>2</sup>、海上権益保護及び法執行の任務が付与されたが<sup>3</sup>、その内容は別途法律で規定するとされていた<sup>4</sup>。今回の海警法草案は、改正武警法が新たに規定した海上権益保護・法執行についての具体的な根拠法だと考えられる。全人代が発表した海警法草案は、海洋法秩序の一般法として定着している国連海洋法条約（以下、「条約」と呼ぶ。）<sup>5</sup>等の国際規範を逸脱した独自の規定を盛り込んでいる。特に、安全保障の観点から懸念されるものが、外国軍艦や政府船舶といった主権免除船舶に対する実力行使と、公海自由への制限となり得る管轄海域や臨時警戒区域の設定についてである。

### 外国軍艦等に対する強制措置

次に示す海警法草案18条は、外国の軍用船舶及び非商業目的の政府船舶が、中国の管轄海域で中国の法律等に違反する場合に、海警機関が制止し、海域からの即刻退去を命じる権利を持つことを明示するとともに、退去を拒否し並びに重大な危害あるいは脅威を与えるものに対しては、強制退去、強制えい航等の措置を採る権利を有すると規定している。

第十八条 对外国军用船舶和用于非商业目的的外国政府船舶在我国管辖海域违反我国法律、法规的行为,海警机构有权采取必要的警戒和管制措施予以制止、责令其立即离开相关海域;对拒不离开并造成严重危害或者威胁的,海警机构有权采取强制驱离、强制拖离等措施。  
(下線部強調は筆者による)

海洋法条約は、沿岸国の領域主権が認められる領海において沿岸国に一定の強制措置を認容している。条約第25条1項は「沿岸国は、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。」と規定しており、領海において無害でない通航を行う外国船舶に対して「必要な措置」の範囲で強制措置を取ることを沿岸国の保護権として認めている。しかし、本規定が、

<sup>1</sup> 全人代のウェブサイト中国人大網において公表されており、2020年12月3日まで意見公募を受け付けた。

<http://www.npc.gov.cn/flcaw/userIndex.html?lid=ff80808175265dd4017590ca6b00587c>  
草案 PDF :

<http://www.npc.gov.cn/flcaw/flca/ff80808175265dd4017590ca6b00587c/attachment.pdf>

<sup>2</sup> 2020年6月20日、第13期全国人民代表大会常務委員会第19回会議で51条からなる「中華人民共和国人民武装警察法（武警法）改正」が採択、全人代ウェブサイトで閲覧可能。

<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/2a45f544fcfb49a39fb8d0824ec5e9c7.shtml>

<sup>3</sup> 武警法第4条

<sup>4</sup> 同第47条

<sup>5</sup> 海洋法に関する国際連合条約（1982年採択）。中華人民共和国は同条約の加盟国。

主権免除を有する軍艦や政府船舶に対して強制措置を取ることまで認めたものであるかについては議論がある<sup>6</sup>。条約上は、領海において沿岸国の法令に従わない外国軍艦に対して沿岸国が取り得る措置として退去要求を認めるにとどまる（条約第 30 条）。そもそも、軍艦及び政府船舶は、一般の船舶と弁別され、主権免除船舶として他国の領海内であっても特別な法的地位を認められる<sup>7</sup>。その淵源は、「主権平等の原則」、すなわち、「対等なものは対等なものに対して支配権を持たない（*per in parem non habet imperium*）」という原則にあり、17 世紀以降、国際社会の平和を維持するための叡智の結晶として確立した近代国際法の基盤的原理に由来する。海警法草案の規定は、主権免除船舶に関する既存のルールを恣意的に変更するものであり、このことはすなわち、国際法の基盤を成すウェストファリア・パラダイム<sup>8</sup>そのものへの挑戦でもある。

### 「管轄海域」における安全保障上の規制

海警の任務が行われる空間として草案の中に頻出する「管轄海域」という用語は、内海、領海、接続水域、排他的経済水域、大陸棚に加え、“中華人民共和国が管轄するその他の海域”という特有の区域を含んでいる（74 条 2 項）<sup>9</sup>。確かに海洋法条約は、領域主権が認められる領海よりも外側の水域において、機能的に限定した管轄権を沿岸国に認めている。例えば、接続水域では、通関、財政、出入国管理又は衛生について必要な規制を認めており（条約第 33 条）、排他的経済水域では、天然資源などについての権利を限定的に沿岸国に認めている（条約第 56 条）。しかし、接続水域における管轄権については、1958 年の領海条約の成立過程において、偵察・情報収集活動による国の安全を含めることに失敗し<sup>10</sup>、第 3 次海洋法会議では「軍艦及び軍用機が航行に直接関係しない活動を慎むこと」を加えるペルーの提案を否決している<sup>11</sup>。これらの議論から、安全保障上の規制が接続水域の趣旨に添わないことは明白であり、接続水域において軍艦等に対する規制を可能とする国内法を制定することは国際法に反する。接続水域よりも遠海の排他的経済水域等でもそれは同じであり、ましてや“中華人民共和

<sup>6</sup> 坂巻静佳「軍艦その他の政府船舶に対し保護権の行使としてとりうる措置」『日本海洋政策学会誌』第 5 号(2015 年 11 月)、49-50 頁。

<sup>7</sup> 条約第 32 条は、領海に関する条約の規定が、軍艦及び非商業目的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する。公海における主権免除は第 96 条で規定している。

<sup>8</sup> 1648 年のウェストファリア条約は国際法の主体を主権国家として基礎づけた。主権国家は対外的には外国の支配に服することのない独立した国家とされ、国内管轄事項に他国が強制的な方法で関与や介入をしてはならない不干渉義務を確立する。

<sup>9</sup> 第七十四条(二)中华人民共和国管辖海域,是指中华人民共和国内海、领海、毗连区、专属经济区、大陆架,以及中华人民共和国管辖的其他海域;内海,是指中华人民共和国领海基线向陆地一侧的海域;内水,是指中华人民共和国领海基线向陆地一侧的水域,包括内海、内河、内湖。

法文中の用語である「内海」は、中華人民共和国の領海基線から陸側の水域で河川、湖沼などを除く水域を指しており、河川、湖沼などを含む内水と区別されている。

<sup>10</sup> 坂元茂樹『日本の海洋政策と海洋法』信山社、2018、154 頁。

<sup>11</sup> Nordquist, Myron H. *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Vol. II, Brill Nijhoff, 2003, p244.

国が管轄するその他の海域”という海警法草案が独自に創出した法秩序は、軍艦等に対する強制措置を肯定する根拠として著しく妥当性を欠く。

### 臨時警戒区域という海警法草案に独自の制度

海警法草案は、必要に応じ“管轄海域”において、船舶等の通航を制限、禁止することができる海上臨時警戒区の設定について規定している（第 22 条）<sup>12</sup>。この法文は管轄海域への入域の制限・禁止を規定することに尽きるのか、それとも制限・禁止を現実に強制するための執行を伴うのかが詳らかではないが、海警法草案全般に見られる強制措置に対する積極的態度に照らすと、中国の立法者が強制力のない制限・禁止を意図しているとは考え難い。

例えば、中国が領有権を主張する島嶼の周辺に警戒区域を設定した場合、他国の漁船や外国政府船舶の通航制限又は禁止が現実に履行されなければ、それを宣言した中国政府の威信を失墜させることになり、そのことを中国共産党は許容できないであろう。また、台湾情勢が緊迫化し周辺の国際水域に警戒区域の設定を宣言するような場合には、単に威嚇効果を狙うだけでなく、威嚇が効かない場合に備えて段階的な強制措置を講じるはずである。安全保障水域又は防衛水域とも言うべき区域を公海に設定し、それを根拠に他国の船舶に干渉することは、国際法の中に適切な根拠を求めることができるのであろうか。

戦時国際法の下では、交戦国は敵国への軍事物資の流入を阻止する目的で封鎖を宣言し、公海上において他国の船舶に干渉する法的権限が認められる<sup>13</sup>。しかし、海警の活動は警察活動が主であり、法案は平時から適用されるべきものである。平時において、公海上の船舶に適用される原則は旗国主義である。1927年のローチュス号事件判決で示されたように、公海自由の原則から、公海上の外国船舶には原則として干渉してはならないとされ<sup>14</sup>、条約上も、船舶は公海において旗国の排他的管轄権に服するとされる（条約第 92 条）。

公海における外国船舶に対する干渉が認められる余地は、旗国主義の例外が認められる場合に限られる。旗国主義の例外には、国連憲章第 7 章第 41 条に基づく経済制裁の実効性確保のための国連禁輸執行措置があり、また、海洋航行不法行為防止条約（SUA）などの条約に基づく場合が挙げられる。海警法草案の臨時警戒区域がこれらの既存の法的枠組みに合致する範囲で適用されるならば、妥当性があると言えるが、SUA などでは、嫌疑船舶の臨検は旗国の同意が前提となっているところ<sup>15</sup>、海警法草案には旗国の同意を得るという規定はない。

その他の可能性として排除されない議論が、平時の自己保存権あるいは治安措置型自衛権と呼ばれる権利に依拠した船舶への規制である<sup>16</sup>。1873年のヴァージ

<sup>12</sup> 第二十二条 有下列情形之一的,省级海警局以上海警机构 可以在我国管辖海域划定海上临时警戒区,限制或者禁止船舶、人员通行、停留:

<sup>13</sup> 海上捕獲の一般的性質については、信夫淳平『海上国際法論』有斐閣、1957 年、121-128 頁。捕獲を規定した条約には、1856 年のパリ宣言、1909 年のロンドン宣言がある。

<sup>14</sup> 水上千之『船舶の国籍と便宜置籍』有信堂、1994 年、25-26 頁。

<sup>15</sup> SUA 条約改正議定書第 8 条の 2 第 5 項 (b)、(c)、(d)。

<sup>16</sup> 石井由梨佳「安全保障上の脅威をもたらす第三国船舶に対する公海における自衛の可否」『世界法年報』第 36 号(2017)、140 頁。

ニマス号事件では、スペイン統治下のキューバの反徒を支援していた米国籍船舶を公海上でスペイン軍艦が拿捕し港に引致したことについて、米国政府は「スペインがこの船を公海において捕獲する権利がない」としたが、スペインの措置により自国民が被害を受けた英国政府は「自衛のための止むを得ない手段と認めることができる」とした<sup>17</sup>。しかし、英国政府の弁は、1842年に処理されたキャロライン号事件において自国が自衛権を主張したという背景が影響を及ぼしていたことを割り引いて評価するべきであろう。近年の自衛権を援用した海上阻止の事例には、2001年の9.11同時多発テロ後に開始された「不朽の自由作戦」<sup>18</sup>や、「アクティブ・エンデバー作戦（現在はシー・ガーディアン作戦）」<sup>19</sup>があるが、NATOが実施するアクティブ・エンデバー作戦は、旗国の同意又は船長の同意を得て行われている<sup>20</sup>。治安措置型自衛権を根拠にした措置では、国家に向けられた個別具体的で差し迫った脅威があり、対処の必要性に相応した措置である場合に限定して、公海上での他国船舶への干渉が可能と考えられており、大量破壊兵器等をアルカイダやその関連組織に向けて運送しているという疑いがあるのみでは、第三国船舶に対して干渉することは許容されないと主張されている<sup>21</sup>。

以上のことから、海警法草案から想定される臨時警戒区域への入域制限・禁止の規制措置は、国際法上、妥当な根拠を見出すことができないと結論できよう。

## 結 言

中国政府は、この海警法草案が「国際的な慣例や各国の実行に合致している」と公言している<sup>22</sup>。しかし、海警法草案は、幾世代にもわたる海洋法の慣例や慣行を基盤として成立した国連海洋法条約や国際慣習に照らして、その規範を逸脱している。軍艦・政府船舶に対する強制措置を明記したことは、現代の海洋法秩序を支える根本原則の一つである主権免除を根底から揺るがせにする危険性を孕んでいる。また、管轄海域や警戒区域を可能にする規定は、領域主権の及ばない領海の外側であるにもかかわらず、自国に特別な権限があるとする虚辞を公に宣言するもので、公海自由の国際公益をできる限り確保しようとしてきた海洋法の発展の歴史と、その結果として導かれた国際的合意に逆行するものである。

海警法が本草案の通り成立するならば、歴史的な国際協調努力の積み重ねによって現代の海洋法秩序を紡ぎあげてきた国際社会が歓迎するところとはならないだろう。12月3日に草案の意見公募が終了したが、海警法が既存の国際法規範に寄り添う姿に変容していくことを祈りたい。

<sup>17</sup> 田岡良一『国際法上の自衛権（新装版）』勁草書房、2014、51-61頁。

<sup>18</sup> CTF150: Maritime Security, Combined Maritime Forces (CMF),

<https://combinedmaritimeforces.com/ctf-150-maritime-security/>

<sup>19</sup> アクティブ・エンデバー作戦は2016年10月に終了し「シー・ガーディアン作戦」に引き継がれた。Operation Sea Guardian, Combined Maritime Forces (CMF),

<https://mc.nato.int/missions/operation-sea-guardian>.

<sup>20</sup> J. Kraska and R. Pedrozo, *International Maritime Security Law*, Leiden: Brill Nijhoff, 2013, p.55.

<sup>21</sup> 石井「安全保障上の脅威をもたらす第三国船舶に対する公海における自衛の可否」146頁。

<sup>22</sup> 「草案有关内容符合国际惯例和各国实践。」2020年11月13日外交部发言人汪文斌主持例行记者会。[https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzhsl\\_673025/t1832213.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1832213.shtml)

(幹部学校主任教官 作戦法規研究室長 松尾 聡成)

(本コラムに示された見解は、幹部学校における研究の一環として発表する執筆者個人のものであり、防衛省、海上自衛隊の見解を示すものではありません。)