

中国海警法の施行 ― 海警に付与された武器使用権限 ―

昨年 12 月 3 日まで意見公募にかけられた中国海警法案は、1 月 22 日に全人代で採択され、2 月 1 日に中華人民共和国海警法として施行された¹。法施行から 1 週間と経ず、2 月 6 日及び 7 日と 2 日続けて中国海警船舶が尖閣沖の領海に侵入し、日本漁船に接近する動きを見せた。これを受け、内閣官房長官は 8 日午前の記者会見で、外交ルートを通じて中国に対して厳重に抗議を行ったことを明らかにした²。中国海警船の領海侵入が特に懸念される理由は、海警法が規定する武器使用が様々な場面で積極的に規定されている一方で、その限界が曖昧だからである。海警法全 84 条のうち、武器使用について具体的に定めるものは、主権等侵害に対する武器使用（22 条）、特定の法執行活動の場面における武器使用及び警告（47～49 条）並びに危害射撃の要件（50 条）の 5 箇条である。本コラムでは、これら海警法の武器使用規定を検討する。

主権等侵害に対する武器使用

海警法第 22 条は、「国家の主権、主権的権利及び管轄権が、海上において外国組織及び個人の違法な侵害を受ける又は違法な侵害を受ける緊迫した危険に直面する場合」に「武器使用を含む全ての必要な措置を講じ、現場において侵害行為を制止し、危険を排除する権利を有する」と、主権等への侵害に対する武器使用を定める³。だがこの武器使用は、国際法上の根拠が不明確である。国家主権への侵害は、領土への武力攻撃など自衛に該当する場合があるとしても、国家主権という言葉だけでは保護される権利が抽象的に過ぎ、その全てが争いなく肯定されるものでは到底ない。海警法が前提とする主権的権利や管轄権は、主に海洋法条約⁴が設定する権利であるが、条約は、海警法第 22 条が問題とするような他国による権利の侵害が生じた場合のために、その救済保護の方法として紛争の解決（15 部）の規定を設けている。そこでは平和的手段によって紛争を解決する義務（279 条）が第一に要求されているのであり、現場で即断的に武器を使用して侵害を排除することを許容するような法はこの根本精神に違背する。確かに、沿岸国は自国の管轄権や主権的権利が及ぶ限り法令を制定でき、その法令の範囲で行う法執行に伴い、実力を行使することはあり得る。例えば、EEZ における漁業法違反の取締りなどの場面では警察比例の原則に基づく最小限度の実力行使が認められよう。しかし、海警法第 22 条は、外国に対する領域警備を扱う第 3

¹ 中华人民共和国海警法(2021 年 1 月 22 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)、中国人大网、

<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202101/ec50f62e31a6434bb6682d435a906045.shtml>

² 内閣官房長官記者会見。令和 3 年 2 月 8 日（月）午前。

https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/202102/8_a.html

³ 第二十二条 国家主权、主权利和管辖权在海上正在受到外国组织和个人不法侵害或者面临不法侵害的紧迫危险时、海警机构有权依照本法和其他相关法律、法规、采取包括使用武器在内的一切必要措施制止侵害、排除危险。（草案では第 19 条）

⁴ 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。

章に置かれており、法執行は第4章に別途規定されていることから、この第22条は、海洋法条約等によって認められる沿岸国の国内法令を執行することとは別に、EEZにおける主権的権利などに関して、外国との対立が生じた際に実力を行使する規定と解される。EEZの管轄権には、人工島の設置及び利用があり（海洋法条約56条1項(b) i）、例えば、南シナ海で米艦艇が行う航行の自由作戦に対し、人工島の利用への妨害といった理由で、実力排除に用いることも考えられる。海警法第21条は、外国軍艦に対する強制退去、強制曳航を規定しており、同法22条による武器使用は、軍艦に対する使用を排除していない。しかし、軍艦には主権免除があり（海洋法条約32条、95条）、軍艦に対する管轄権行使が国際法原則に反することは、ウクライナ海軍艦艇拿捕事件に関する2019年の国際海洋法裁判所（ITLOS）の判断からも明らかである。同事件では、ロシア軍に拿捕されたウクライナ軍艦及び乗員の主権免除が肯定され⁵、ロシアに対して解放命令が出されている⁶。当然ながら、単なる法令違反を理由として行う主権免除船舶に対する武器使用は、国際法に抵触する⁷。

法執行活動における武器使用と事前警告

特定の法執行場面における武器使用は、第6章（制圧用具及び武器使用）に束ねられている。武器が使用できる状況は、携帯武器を使用できる状況（47条）と、艦船・航空機の搭載武器を使用できる状況（48条）の2つに区分されており、両者は事前警告の有無に関して差異がある⁸。まず携帯武器の規定については、「船舶に犯罪容疑者が乗船又は武器、弾薬、国家秘密資料、薬物等の物品を違法に輸送している明らかな証拠があり、海警機関職員の停船命令に従わず、逃走している場合」（47条(1)）及び「外国船舶が我が国管轄海域に進入し、違法な生産・操業活動を行っており、海警機関職員の停船命令に従わないか、その他の方式により立入り・検査を拒み、他の措置を用いても違法行為を制止することができない場合」（47条(2)）の状況が発生し、「警告の効果が無い場合」に武器使用を認めている。第47条1号に関しては、武器の使用を論ずる以前に、領海の内外を区別せずに単なる輸送を規制するような法執行すること自体が、航

⁵ *Case concerning the detention of three Ukrainian naval vessels (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, ITLOS Reports 2019*, para.97, 98.

⁶ *Ibid.*, para. 118.

⁷ Raul Pedrozo, “Maritime Police Law of the People’s Republic of China,” *International Law Studies Vol.97*, U.S. Naval War College, 2021, p. 470.

⁸ 第四十七条 有下列情形之一的，经警告无效的，海警机构工作人员可以使用手持武器：

（一）有证据表明船舶载有犯罪嫌疑人或者非法载运武器、弹药、国家秘密资料、毒品等物品，拒不服从停船指令的；

（二）外国船舶进入我国管辖海域非法从事生产作业活动，拒不服从停船指令或者以其他方式拒绝接受登临、检查，使用其他措施不足以制止违法行为的。

第四十八条 有下列情形之一的，海警机构工作人员除可以使用手持武器外，还可以使用舰载或者机载武器：

（一）执行海上反恐怖任务的；

（二）处置海上严重暴力事件的；

（三）执法船舶、航空器受到武器或者其他危险方式攻击的。

行自由の原則に抵触する疑いがある。第 47 条 2 号に関しては、海洋法条約の範囲内の法執行場面と考えられ、その手続きは、違法行為を制止するために各種措置を試み、警告の効果が無い場合に携帯武器を使用するとしており、比例原則に沿った規定となっている。

これに対し搭載武器については、対海上テロ任務を執行する場合（48 条(1)）、海上での重大暴力事件を処置する場合（48 条(2)）、海警機関の法執行船及び航空機が武器又はその他の危険なやり方による攻撃を受けた場合（48 条(3)）に武器使用を認めるが、警告への言及がない。サイガ号事件判決（1999 年）は、法執行における武器使用について、警告などの様々な手段が失敗に終わった後に取られる最後の手段であることを示し、それは長年にわたって守られてきた国際法の原則だと表明している⁹。第 48 条 1 号及び 2 号が要件とする、テロや重大暴力行為は、往々にして主観的に決められるものであり、客観性が担保できない基準によって無警告の武器使用を直ちに肯定することは、この国際法原則と整合的ではない。なお、第 48 条 3 号の攻撃に関しては、これが自衛に該当する状況ならば、法執行上の原則は必ずしもあたらないこととなる。ただ、法執行場面の実力行使を定めていると理解できる第 6 章の武器使用の中に、自衛権に基づく防衛行為としての武力行使を特段の区別も説明もなく横並びで規定することは、法を運用する海警部隊の抱く警察比例原則の認識を歪め、法執行の枠を超えた過大な実力行使を導く懸念がある。

事前警告について、第 49 条は、「警告が間に合わない又は警告を行うことで更に重大な危害が生じる可能性がある場合に直接武器を使用できる」と、警告を要さない場合を示している¹⁰。この点では、米国沿岸警備隊の場合も、警告射撃をすることで船舶周辺の人又は財産を不当に危険にさらす場合には、事前の警告射撃を要しないとしている（合衆国法典第 14 編 § 526）¹¹。ただし、米国のそれは、警告無しで危害射撃を行った場合でも、相当する事情が認められれば、射撃により生じた損害については免責されるという免責事由であって、無警告の武器使用を積極的に肯定するものではない。これに対し、海警法の場合は、“直接武器を使用できる”ことが目的化している。また、“警告が間に合わない”という事情は、権力を行使する側の視点に立った主観的基準であり、「人又は財産」への危険といった客観的事情を中心に据える米国の規範と比して対照的である。

国連法執行官行動綱領によれば、「法執行官は厳格に必要な場合にのみ職務の遂行に必要な限度で実力を行使できる」のであり¹²、武器使用は法執行に付随してやむを得ない場合に最終的に現れる究極の手段であって、その「実力の行使

⁹ *M/V "SAIGA" (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), Judgment, ITLOS Reports 1999, para 156, p.62.*

¹⁰ 第四十九条 海警机构工作人员依法使用武器，来不及警告或者警告后可能导致更为严重危害后果的，可以直接使用武器。

¹¹ 14 U.S.C. § 526. “the prior firing of a gun as a warning signal is not required if that person determines that the firing of a warning signal would unreasonably endanger persons or property in the vicinity of the vessel to be stopped.”

¹² UN General Assembly, *Code of conduct for law enforcement of officials*, 5 Feb. 1980, A/RES/34/169

（use of force）は例外であって規則ではない」¹³。海警法第 49 条からはこの規範的精神を汲み取ることができない。

法執行活動における危害射撃

海警法第 50 条は、「違法犯罪行為及び違法犯罪行為者の危険性、程度及び緊迫性に基づき、武器を使用する必要な限度を合理的に判断し、人の死傷及び財産の損失をできる限り避けなければならない」と、危害射撃の制限規定を記す¹⁴。本条が言及する必要性と合法性は、アイム・アローン号事件（1935）において示された基準であり¹⁵、人の死傷だけでなく、船舶の損傷をも避けるべきことは、サイガ号事件で確認されるところである¹⁶。しかし、本条の問題点は、合理性と必要性についての厳格な判断を担保するために最も肝心な部分を、“できる限り避けなければならない”とするだけで、具体的基準を示していないことである。

海上法執行における危害射撃に関し、判例は、人命を危険に晒すことの必要性について一貫して厳しい判断を示す。アイム・アローン号事件では、故意の撃沈は国際法の原則によって正当化することはできないとされ¹⁷、レッド・クルーセーダー号事件（1962）は、必要性が証明されない危害射撃を理由として、法執行側の武器使用を違法と認定した¹⁸。これら先例を踏まえたサイガ号事件判決では、一般的国際慣行として一連の法執行手続きを示した。それによれば、まず国際的に認識できる「聴覚又は視覚信号」による停船指示がなされ、次に「船首前方への警告射撃」を含む各種措置が試みられ、これら適切な措置が失敗したのちに限って「最後の手段として実力を行使できる」が、この場合においても、船舶に対して適切な警告が発せられなければならない、人命を危うくすることがないようにあらゆる努力をしなければならない¹⁹。さらに ITLOS は、同判決において、1995 年に採択された国連公海漁業実施協定第 22 条 1 項（f）を挙げて「検査官の安全を確保するのに必要な時と程度及び検査官がその任務の遂行を妨げられている場合を除いて実力の行使（use of force）を避ける」べきことを基本原則として示した²⁰。このように武器使用の必要性の判断には「検査官の安全」に係わる場合というように厳格な危害許容要件が求められている。実際、海上保安庁の武器使用権限（海上保安庁法第 20 条 1 項）として準用される警察官職務執行法第 7 条は、危害要件を正当防衛等の場合に厳格に限定する。また、保安庁法 20

¹³ Pedrozo, “Maritime Police Law of the People’s Republic of China,” p. 472.

¹⁴ 第五十条 海警机构工作人员应当根据违法犯罪行为和违法犯罪行为人的危险性质、程度和紧迫性，合理判断使用武器的必要限度，尽量避免或者减少不必要的人员伤亡、财产损失。

¹⁵ *S.S. "I'm Alone" case (Canada/United States, 1935)*, *U.N.R.L.A.A.*, Vol. 3, Jun. 1933 and Jan. 1935, p.1617.

¹⁶ *M/V "SAIGA" (No. 2)*, para 158.

¹⁷ *S.S. "I'm Alone" case*, p.1617.

¹⁸ Investigation of certain incidents affecting the British trawler *Red Crusader*, *U.N.R.L.A.A.*, Vol. 29, Mar. 1962, p.538.

¹⁹ *M/V "SAIGA" (No. 2)*, para 156.

²⁰ *Ibid.* ; 危害射撃の各判例については次の文献を参照。坂元茂樹『日本の海洋政策と海洋法』信山社、2018、48-54 頁。

条 2 項は、警職法 7 条以外の停船射撃についても定めているが、その武器使用に詳細な法定要件を課しており、極めて厳格な態度を示している。

一方で、海警法 50 条は、危害許容要件を設けていない。草案には「船舶への武器使用の際は、水面下への発砲は可能な限り避けなければならない」という撃沈を回避するための制限規定があったが、制定法ではそれも削除された。「可能な限り避けなければならない」という文言は、国際判例の示す人道に対する考慮を敷衍する規定として甚だ表面的であり、その法執行活動において真に国際法原則が遵守されるのか疑念が払しょくできない。

結 言

尖閣諸島沖領海への海警船舶の侵入に対する日本政府の抗議について、中国外務省報道官は「海警の法執行活動は法に則った主権を守る正当な措置だ」と述べた²¹。法に求められる根本的役割の一つは、13 世紀に英国王の権力を制限したマグナ・カルタに由来する「法の支配」という原理が表すように、不当な権力行使を規制することである。とりわけ、武器使用を伴う警察活動のように人権侵害を伴う恐れが大きい行政活動には、権力の濫用・逸脱を防止するため、法律留保の原則から法律の根拠が必要とされている。海警法には、僅かに権力行使への制約規定（9 章）も存在するが、むしろ権力を行使する側の海警職員が保護を受ける（6 条）ことを謳うなど、「法の支配」の理念とは真逆の考えを抱いていることが分かる。「法に基づき」という言葉は海警法の随所に現れるが、法を一方的な主張の正当化に役立てることはあっても、権力を抑制する働きに乏しいことは、法施行後の現実が示しており、法の名を冠するもその内実は海上権益擁護を展開する（3 条）ための宣言に等しい。法を理由に挙げて、他国の軍艦等主権免除船舶にまで武器使用を正当化しようとしているが、これを正当化できる国際法規範は自衛であって国内法令の執行ではない。「不法から法は生じない（*ex injuria jus non oritur*）」という法諺は国内法においては妥当するが、国際社会においては必ずしもそうではないとされる²²。違法な行為によりもたらされた結果は権利を設定することは無く、責任を生じるべきであるが、国際社会においては違法行為も既成事実として黙認されてきた現実がある²³。国際社会は立法及び司法機構が未成熟で垂直の権力構造が十分機能しない。ある国家による国際規範を逸脱した主張が横行する状況を改善するためには、水平的関係にある他の国家が明示の反対を適切に表明することが唯一の処方箋ではないだろうか。

（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。）

²¹ 「中国海警在钓鱼岛海域开展巡航执法活动是中方依法维护主权的正当举措。」2021 年 2 月 8 日中国外交部定例記者会見。https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1852395.shtml

²² 小寺彰『パラダイム国際法』有斐閣、2004、19-20 頁。

²³ 例えば、1935 年のイタリアによるエチオピア武力併合。同上、20 頁。