

諸外国の領域警備制度

高 井 晉
坂 口 賀 朗
橋 本 靖 明
林 宏
吉 田 靖 之
富 井 幸 雄

はじめに 不審船事案の発生と領域警備問題の浮上

自衛隊レーダーサイトは、1999年3月21日夜半、船舶から発信する不審な電波をキャッチした。自衛隊は、電波発信源を探索するとともに、この事実を海上保安庁に連絡した。海上保安庁の巡視船は、海象が不安定であったこともありなかなか船舶を発見できなかったが、ようやく23日午前6時頃第1大西丸を標榜した不審船舶を、続いて午前9時頃第2大和丸を標榜する不審船舶をそれぞれ発見した。海上保安庁は、二隻の不審船について各地の漁業組合等関係各機関に問い合わせた結果、一隻については既に廃船になっており、もう一隻については他の場所に存在していることが判明した。二隻の不審船舶は、それぞれ日本漁船名を詐称し、日本領海内に停泊していたのであった。国際法上、漁船は、外国の領海内で漁業を行うことはもとより、故障その他の場合を除いて停泊することはできない。

海上保安庁の巡視船は、容疑船舶に対し停船命令を発したがこれに従わなかったため追跡を開始し、途中で威嚇射撃を実施した。その後、容疑船舶の逃走スピードが速く、巡視船による追跡に困難が生じたため、23日午後5時頃、関係閣僚会議が招集され対策を協議した結果、あくまで漁業法違反で対応することが合意された。翌24日午前1時頃になって、海上保安庁長官は「巡視船の速度が及ばない」事を理由に、防衛庁長官に対して海上警備行動の要請を行い、関係閣僚会議は海上警備行動を承認した。海上自衛隊が発足して以来はじめての海上警備行動の下令であった。

海上自衛隊は、第1大西丸容疑船に対して護衛艦「はるな」が、第2大和丸容疑船に対して同「みょうこう」が、それぞれ無線と発光信号による停船命令を行ったが、容疑船舶はこれを無視して逃走を継続した。二隻の護衛艦は、それぞれ追跡中に容疑船舶に対して警告射撃を実施した。さらに哨戒機P-3Cは、二隻の容疑船舶に対して対潜爆弾を投下したが、不審船舶は停船することなく逃走を続けた。容疑船舶が逃走中に交信した内容および船体の状況から、二

隻が北朝鮮の国家機関に所属する工作船である疑いが濃厚であったにもかかわらず、その具体的な証拠は入手できないままであった。連続追跡が継続されるうち、二隻の容疑船は、日本が設置した防空識別圏を海上へ投影したラインの外にそれぞれ逃走したため、海上自衛隊はこれら不審船に対する連続追跡を停止し、海上警備行動が終了した。

かかる不審船の連続追跡は、海上保安庁と海上自衛隊との連携による共同行動、あるいは連続活動であった。この行動は、使用船舶のスピード等の能力問題があったものの、両庁間の密接な情報連絡と協力により比較的スムーズに行われたと言えるが、法令違反の疑いがあった不審船舶を取逃がしかつ拿捕できなかったことから、いくつかの問題点が指摘された。

まず、いろいろな証拠から判断して外国工作船であった疑いがある容疑船舶に対する警備は、どの省庁が担当するべきかという問題である。すなわち海上保安庁は、本来、国の内外を問わず漁船等の法令違反容疑を取締まる任務を付与されているのであって、かかる不審船舶に対する取締まりは、その装備や訓練の性質上、海上自衛隊が対応する必要があるのではないかという問題である。換言すると、外国の工作船と判断された不審船舶や武装政府公船が法令違反を行った場合には、海上保安庁による警察活動ではなく、海上自衛隊による警備活動として対処し、かつこの警備任務が日常的に付与されている必要があるのではないかという問題である。

さらに、これらの工作容疑船舶を利用したゲリラコマンドが日本に上陸し、原子力発電所等に対して破壊活動を行った場合の対処についても、同様の問題が提起された。たとえ武装ゲリラコマンドが上陸した場合であっても、現行法上、防衛出動あるいは治安出動が下令されるまでの間は、警察がこれに対処せざるを得ないことになっている。武装ゲリラコマンドに対して、拳銃等の小火器だけを携行する警察官が対応するのか、あるいは陸上自衛隊に対してかかる任務をあらかじめ付与しておくのかという問題である。

不審船舶は、追跡船舶を振切って逃走し、その後、北朝鮮の港湾へ入ったと報道されている。海上保安庁と自衛隊の追跡船舶が、不審船舶に接舷してこれを臨検できなかったのは、同不審船舶のスピードもさることながら、船舶を停止させるための武器使用が厳しく制限されていたことが主な理由であったとして、このような事案における武器使用の問題が提起されたのである。すなわち連続追跡船舶は、不審船舶を停止させるためにもっと実効的な武器使用を行うべきではなかったか、換言すると、武器の使用規準である ROE を明確に定めておくこと、あるいは新たな立法措置が必要ではないかという問題である。

先般の不審船事案の発生を受けて、政府は、基本的には現行の国内法制度のもとで改善のための最善の努力を払うとの方針のもとに¹、領域警備の改善のための具体的な対策をすでにと

¹ 防衛庁『平成 12 年版 日本の防衛』、159 頁。

り始めている。そして、いくつか具体的な成果は出てきている。第一は、海上保安庁や自治体警察と自衛隊との連携の強化のための対策である。海上保安庁と海上自衛隊は、1999年10月、房総半島沖で共同訓練を実施し、同年12月、「不審船に係る共同対処マニュアル」を策定した²。また防衛庁は、自治体警察との連携を強化し、自衛隊の治安出動の重点を国籍不明ゲリラによるテロ対策に移すことで警察庁と調整に入る方針を明らかにした³。第二に、海上自衛隊のなかに、不審船の武装解除・無力化を行うための特別警備隊を設置することが決定された⁴。第三に、海上保安庁や海上自衛隊の装備面での強化方針が打ち出された⁵。そして武器使用については、警察官職務執行法の準用が確認されているが、不審船の停船と立ち入り検査を効果的に実施するとの観点から、対応能力の整備や運用要領の充実を今後検討していくことになっている⁶。わが国の領域警備は、海上保安庁と自治体警察という警察機関が第一次的に担当し、自衛隊が必要に応じてこれを助ける構造になっている。このような警察機関と自衛隊の役割分担を変更せず、警察機関と自衛隊の連携をいかに効率的に実施するかということに焦点を当てて改善を図っていくことは、最も現実的な対応であると評価することができる。

しかし、既に指摘したように、領域警備を警察機関が主に担当する警察活動であるとなし、てよいか否かについて疑問が提起されていることも確かである。外国工作船とみられる不審船による領海侵犯は、刑事犯ではなく、わが国への主権侵害であると捉えるならば、自衛隊が対処すべき事態であり、自衛隊に領域警備任務を与えるための立法が必要であるとの議論もある⁷。将来、領域警備を自衛隊の任務とするような、現行制度の大幅な変更を行うのであれば、軍や準軍隊が領域警備を主に担当している諸外国の事例を参考にして、どのような制度変更をしたらよいか考える必要が出てくる可能性も否定できない。

そこで本稿は、これらの問題点をふまえ、領域警備に関する検討の参考になるように、諸外国がどのような領域警備制度をとっているかについて法制度を中心に明らかにしようとするものである。わが国にとって参考にするという観点から諸外国の領域警備制度を検討する場合、その制度がうまく機能しているかどうか、制度がうまく機能している場合、どのような条件のもとでそれが可能になっているか、および 制度に関しどのような問題が現実に起こっているか、といった諸点についても検討する必要があるが、本稿は、これらの問題の検討には入

² 同上、158頁。

³ 『毎日新聞』平成12年10月9日(朝刊)。

⁴ 『平成12年版 日本の防衛』、158頁。

⁵ 同上、156～157頁。

⁶ 同上、157頁。

⁷ そうしたものの代表的な提言として、「領域警備強化のための緊急提言」『読売新聞』平成11年5月3日(朝刊)、自由民主党危機管理プロジェクトチーム(額賀福志郎元防衛庁長官座長)「中間報告」平成11年6月3日、があげられる。

らず、これまであまり知られることのなかった諸外国の領域警備制度を明らかにするというもっとも基礎的な成果を提示するものである。

本稿で検討の対象とするのは、わが国の周辺諸国で、今後わが国が領域警備活動を実施する際に何らかの協力を行う可能性があると考えられるアメリカ、韓国、ロシアと、わが国と同じように海に囲まれ、海上における領域警備活動が中心のイギリスの4カ国である。これらの諸国は、軍が領域警備任務を担う国（アメリカ、イギリス） 領域警備のための専門的機関を設けている国（ロシア）及び 軍を中心にその他の機関が一体となって領域警備任務に当たる国（韓国）の三つに大まかに分類することができるであろう。

なお、本稿では、領域警備の概念を、他国の軍事的な組織的行動の一環である疑いがあるものの防衛出動下令に至らない程度の領域侵害で、外国私人による単純な領域侵害を超えるものに対処するための、領域権に基づいた領域保全の行動であると規定する。

1 アメリカの領域警備制度

米国には領域警備を専断的に行なう機関は存在せず、領域保全の責任を有するのは合衆国連邦軍である。

陸上における領域警備任務を担当するのは、合衆国陸軍の一部分であるナショナル・ガード(National Guard of the United States)⁸と合衆国空軍の一部分であるエア・ナショナル・ガード(Air National Guard)である⁹。ナショナル・ガード及びエア・ナショナルガードは、陸上及びその上部空域を含む合衆国の領域の保全に常時第一義的な責任を有している¹⁰。ナショナル・ガード及びエア・ナショナル・ガードの勢力は、前者が約364,000名、後者が約109,700名である¹¹。

海上における領域警備任務を担当するのは、沿岸警備隊(United States Coast Guard、以下USCGと略記)である。USCGは、国家の防衛という目的のために、米国の管轄下にある全ての海域の安全を促進し、それらを確認し、維持し、あるいはそれらに関わる施設を運用する¹²。法執行のために必要な実力の行使を含め、海上における領域警備任務に責任を有するの

⁸ United States Code Annotated (以下USCと略記), Title 10 (Armed Forces), Sec. 3062, para. (c), (4).

⁹ USC, Title 34 (National Guard), Sec. 101, para. (6).

¹⁰ Ibid., USC, Sec. 102.

¹¹ The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 1998/99*, pp.21 and 26.

¹² USC, Title 14 (Coast Guard), Sec. 2.

は、USCGである¹³。USCGの勢力は、36,000名の制服及び6,000名のシビリアンのほか¹⁴、7,300名の予備役から構成されている¹⁵。主要装備は、大型巡視船44隻、砕氷船4隻、沿岸警備艇81隻、回転翼航空機約140機、固定翼航空機(P-3B)約25機である¹⁶。

USCGを除き、ナショナル・ガード、及びエア・ナショナル・ガードを含む合衆国連邦軍は、通常は法執行活動が禁止されており、それは、平常時においては自衛隊と同様に国内事案、あるいは治安維持の活動には関与しない。軍は議会からの授權がないと法執行活動には従事できない¹⁷。そして、緊急事態、あるいは国家安全保障上の脅威に対して、議会は、憲法上の様々な制約を取り払い、軍を国内事案に対処させることになる¹⁸。そのような国内事案の存在が認められた場合には、大統領は各州政府に対して、ナショナル・ガード等による軍事的援助を連邦政府に供給するように要求する権限を有するほか¹⁹、大統領自らナショナル・ガード等を連邦政府の権限下に置き、それらを通常の法執行手続きでは対処不可能な暴動等の事態に対処させる²⁰。このようなナショナル・ガード等の出動が要請されるにあたり、大統領はそのような国内非常事態の宣言を行なわなければならない²¹。

USCGは、合衆国の支配に服する海上及び海中において、適用可能である全ての連邦法を執行し、またはその執行を援助する²²。この目的を達成するため、USCGの全ての士官、准士官、及び下士官は、合衆国の支配に服する船舶、または合衆国の法律の適用を受ける船舶に乗船し、船内にある書類を調査し、前述したように、服従を強制するための必要な全ての實力を行使することができる²³。なお、USCGの士官等は、連邦政府の警察職員として、連邦法令の違反容疑についてのみ関与する。つまり、連邦法令の違反容疑が存在しなければ、USCGは行動を開

¹³ Id., Sec. 89.

¹⁴ *The Military Balance 1998/99*, p.25.

¹⁵ Captain R. Shrpe, RN, ed., *Jane's Fighting Ships 1999-2000* (1999), p.847.

¹⁶ Id., pp.849-850. なお、これらの保有装備のうち大型巡視船については、海軍のペリー級フリゲート(FFG-38)とほぼ同等の武器を搭載している。

¹⁷ USC, Title 18 (Crimes and Criminal Procedure), Sec. 1385, 'Posse Committee'.

¹⁸ Colonel Byrne, "U.S. Army, Defending Sovereignty: Domestic Operation and Legal Precedents," *Military Review*, Vol.79, No.1 (March-April 1999), p.45. なお、国内事案には、単に外敵の米国領域内の侵入等のみならず、例えば大規模自然災害、あるいは警察力では対処不可能な騒擾等の事態も軍の対処すべき事案として含まれる。

¹⁹ USC, Title 10, supra note 1, Sec. 331.

²⁰ Id., Sec. 332.

²¹ Colonel Byrne, supra note 11, p.47.

²² USC, Title 14, supra note 5, Sec. 2.

²³ Id., art. 89. なおこの法律は、USCGの士官等の臨検についての一般的な根拠を定めるものであり、臨検の実行のためのより技術的なガイドラインは、Boarding Procedure and Policy, Maritime Law Enforcement Boarding Procedures/Check List, in *Maritime Law Enforcement Manual*(MLEM)(COMDINSTM16247, 1A, Jan. 1998), による。MLEMは、USCG当局により'Official use only'に指定されている文書であり、部外者がその内容にアクセスすることは困難である。従って、USCGが行なう臨検のための手続等についての詳細は現在のところ不明である。

始する権限がない。

法執行のための実力の行使²⁴(Use of Force in Maritime Law Enforcement)についていえば、海上における法執行に関わる実力の行使は、比例性、及び必要性の原則に拘束される²⁵。また、かかる実力の行使は、事態に適切に応じた必要性により、USCG武器使用規則によって実行されなければならない²⁶。このUSCGによる法執行は、領海内においてはもとより、連邦法違反が存在すると信じるに足る十分な事由の存在する場合には、公海上の外国船舶に対しても可能であるとされている²⁷。更に、臨検の結果、麻薬の密輸等の連邦法違反行為が発見された場合には、USCGは当該船舶を引致することができる²⁸。そして、継続追跡権の行使を含むこの公海上におけるUSCGによる実力の行使は、関連する国際法に則って実行されなければならない²⁹。USCGによる海上における法執行のための武器の使用は、統合参謀会議が定めるJCS Standing Rules of Engagementを原則とするほか、USCG Use of Force Policyに従い実行される³⁰。しかしながら、これらの武器使用規定、あるいは武力行使規定(Rules for Use of Force)³¹は、指揮官の固有の権利である自衛のための適切な範囲での武器使用の権限までを制限するものではない³²。

²⁴ 「use of force」は、通常「武力の行使」、あるいは「軍隊の使用」と訳される。しかしながら、本研究の主題との関わりにおいては、基本的に自衛権を援用して行なわれる「武力の行使」、あるいは警察機関(沿岸警備隊等を含む)の行動を含まない「軍隊の使用」というこれらの訳は誤解を生じる恐れがあると考え、敢えて「実力の行使」とした。このように、「use of force」という文言が、全て国際法上の「武力の行使」に該当すると判断することには慎重でなければならない。

²⁵ Department of the Navy, Office of the Chief of Naval Operations, and Headquarters, U.S. Marine Corps, and Department of Transportation U.S. Coast Guard, *the Commander's Handbook on the Law of Naval Operations* (NWP 1-14M), para. 3.11.5.

²⁶ U.S. Naval War College, Ocean Law and Policy ed., *Annotated Supplement to the Commander's Handbook on the Law of Naval Operations* (1997) (hereinafter *Annotated Supplement*), para. 3.11.5.1.

²⁷ USC, Title 14, supra note 5, Sec. 89, Notes of Decisions, para. 40. このセクションは、USCGに対して公海上で米国連邦法違反の疑いのある外国船舶に対して停船命令及びそれに引き続く臨検の実施を授權している。これは米国に対する麻薬の密輸を阻止することを主眼においた規定であるほか、密入国、及び違法な操業もその対象としている。U. S. vs. Williams, C. A. Ala. 1980, 617 F.2d 1063, reprinted in id: R. Canty, 'International Maritime Law: Limits of Coast Guard Authority to Board Foreign Flag Vessels on the High Seas', *the Maritime Lawyer*, Winter 1998 (23 March 1998), p.131.

²⁸ U. S. vs. May May, D. C. Tex. 1979, 470 F. Supp. 384, reprinted in USC, Title 14, supra note 5, Sec. 89, Notes of Decisions, para. 40.

²⁹ Executive Order No. 12,807, reprinted in USC, Title 8 (Aliens and Nationality), Sec. 1182.

³⁰ *Annotated Supplement*, supra note 19, para. 3.11.5.1.

³¹ Executive Order No. 12,807, supra note 22, Sec. 1182.

³² Id. JCS Standing Rules of Engagementを含む武器使用規定(ROE)は高度な秘密文書であり、部外者がそれにアクセスすることは不可能である。JCS Standing Rules of Engagementについては、R. Grunawalt, the JCS Standing Rules of Engagement: a Judge Advocate's Primer', *the Air Force Law Review*, Vol. 42 (1997)等を参照せよ。

2 イギリスの領域警備制度

イギリスの領域警備活動に関する特徴は、軍の果たす役割が非常に大きいということである。わが国と同様に、国土の多くを海洋によって囲まれているイギリスではあるが、日本の海上保安庁にあたる機能を独自に担当する機関は存在しない。

海上における領域警備については、海軍が基本的責任をもっており、警察権の行使も認められている。環境・運輸・地域問題担当省所属の海洋沿岸警備庁が存在するが、人命救助や海洋汚染の監視などを主たる任務とし、不審船舶などを発見した場合も、直ちに海軍に通報するだけである³³。海洋沿岸警備庁は警察権行使のための任務を付与されていない。

陸上における領域警備は主に警察によって行われるが、警察の武装は小規模であり、その能力不足を補うために陸軍への協力依頼は重要である³⁴。陸軍は、北アイルランドの治安維持には特に力を入れている。陸軍のロイヤル・アイリッシュ連隊は、北アイルランドの治安維持と北アイルランドのアルスター警察の支援を主任務とし、具体的には、テロリストの逮捕、その武器、装備などの没収、警邏活動を実施する警察官を保護するための哨戒、重要地点の警備、国境地帯の巡察、国境での検問や道路の封鎖、爆発物の処理活動等に当たっている³⁵。ただし、北アイルランドにおいても、領域警備を含む治安維持の権限は基本的に警察に属しており、軍はその支援を行う地位にとどまっている。

イギリスの陸海軍が、軍事以外のさまざまな活動に従事するための法的根拠は、一般行政機関への軍事的援助(Military Assistance to the Civil Authorities, MACA)であり、この概念のもとで軍の活動の一定部分が規律されている。このMACAの重要な要素として、一般行政当局への軍事的援助(Military Aid to the Civil Power, MACP)と呼ばれるものがある。これに基づき軍が法執行および国内の治安維持のために用いられ、軍は支援要請に応じて秩序回復に協力する。そしてその目的のため、武器の携行、武器の使用も認められる。イギリスの管轄権の及ぶ領域において武器を使用できるのはこの場合のみである。

海上における海軍の警察活動に含まれる諸活動は、法執行分野に属するものであり、MACPによって合法とされる。北アイルランド水域での警戒活動、領海内や大陸棚における船舶や沖合い施設に対する、テロリストによる攻撃への対処などは、司法省のような関連省庁からの依頼による活動である。海上における麻薬取り締まりは、税務局からの依頼に応じたものである。

陸上におけるMACPの現実の手続きは、治安判事、または警察の所属する自治体から内務大臣へ軍の出動依頼が出され、内務大臣から国防大臣への要請が行われるのを受けて、適切な

³³ イギリス海洋沿岸警備庁のホームページ (<http://www.mcagency.org.uk/>(2000年1月7日)を参照。

³⁴ 隅野隆徳「緊急権研究序説」『現代国家と憲法原理』(有斐閣、1998年) 251～252頁。

³⁵ 池田久克、志摩篤『イギリス国防体制と軍隊』(教育社、1979年) 160頁。

陸軍部隊が警察に協力するために出動するという形がとられる。特に、テロ制圧に関しては、陸軍は特殊任務部隊（スペシャル・エアー・サービス, SAS）のような特殊部隊をあらかじめ設置して、必要に応じた武装兵力の提供を行うシステムを作り上げている³⁶。また、こうした協力に際しての武器使用については、犯罪を防止し、犯罪者や容疑者を法にしたがって逮捕する場合に合理的である範囲で、発砲等が可能である。ただし、この武器使用は、いわば最後の手段であり、生命が危険にさらされ、かかる危険を他の手段では回避できないときに限って認められる³⁷。

3 ロシアの領域警備制度

ロシアの領域警備制度の特徴は、国境警備局傘下の国境警備軍という専従の部隊が存在することである。また、ロシア軍（空軍及び海軍）、国境警備軍以外の準軍隊の一つである内務省国内軍及び連邦防諜局が、国境警備局の調整の下国境警備に関し国境警備軍に協力することになっている。国境警備軍の活動範囲は海上から陸地まで連続しており、これが、有効な国境警備活動を可能にする一つの要因であるといえる。

国境警備局傘下には、国境警備軍、国境勤務機関（国境監督機関、対外諜報機関、国境警備機関等）、6つの国境管区、4つの国境集団、3つの作戦集団、1地域局が含まれる³⁸。国境警備局は、ロシアの国境、領海、大陸棚及び排他的経済水域の防護分野における国家の国境政策の実現を保障する執行権力機関であり、国境警備軍及び国境勤務機関を指導する³⁹。国境警備局の基本任務としては、ロシアの国境線の不法変更の予防及び阻止、ロシアの国境体制の維持、国境管理体制及び国境通過点体制の遵守に関する措置の立案並びにその実現に対する監督、国境警備軍及び国境勤務機関とその他の連邦国家権力機関（国防省、内務省、連邦防諜局等）連邦構成主体行政府、地方自治体、社会組織・団体との国境警備の分野における協力の組織⁴⁰、国境通過点における国境監督の組織及び国境の個々の一角における非軍事警備の組織、国境警備軍及び国境警備機関の取調べ機関の活動の保障等である⁴¹。

³⁶ 警察庁『平成9年警察白書』34頁。

³⁷ イギリス陸軍のホームページ(http://www.army.mod.uk/army/nireland/n_rule.htm (2000年1月7日))を参照。

³⁸ 1997年7月19日付ロシア連邦大統領令（以下大統領令）第732号追加規定第2。

³⁹ 国境警備局に関する規定第1条及び第2条。

⁴⁰ 例えば、国境警備局に関する規定第11条は、「国境警備局長官は、他の連邦執行権力機関の戦力及び手段の参加を伴うロシア連邦の国境、領海、大陸棚及び排他的経済水域における措置の実施の際の共同行動の調整及び指導に関する作戦本部をロシア連邦大統領の委任により編成する。」と規定している。

⁴¹ 国境警備局に関する規定第6条。

国境警備軍は実際に国境警備に当たる機関であり、1992年6月に旧ソ連国境警備軍を引き継いで創設された。1993年4月のロシア連邦の国境に関する連邦法（以下国境法）の制定により、国境警備に関する国境警備軍の役割・権限が明確に示された。国境警備軍の任務は、軍事・技術的手段による、国境線の違法な変更の阻止、国境地帯管理規則、国境区域特別管理制度及び国境検問所規則の遵守の監督、国境地域における犯罪捜査、防諜及び謀報活動、法令により国境警備軍の管轄とされる行政的違法行為の調査及び処分、法令により国境警備軍の管轄とされる事件の捜査、取り締まることが国境警備軍の管轄とされる違法行為の予防措置の実施、国境での捜索と作戦行動の実施である⁴²。

国防省は、空中及び海中の国境警備を保障し、陸地や海上における国境警備への連邦軍の参加を保障し、国境警備軍に協力することになっている⁴³。海軍は水面下での国境警備を担当し、海軍各部隊は、海軍の作戦領域における自己の担当ゾーンにおいて、国境横断の監視と水中破壊工作に対する防御を含めた対潜防御を実施することになっている⁴⁴。

内務省は、国境に跨る違法行為対策及び違法行為の事実の解明と検証、国境地帯管理規則の違反者の捜索に関して国境警備軍を支援する⁴⁵。この支援任務は、国内軍を国境警備のために国境警備軍に参加させるだけでなく、国境地帯及び国境検問所における違法行為の予防措置を含むものであり、国境地帯での違法行為や犯罪行為を意図する集団に関する国境警備軍への通報も含まれる⁴⁶。国内軍は、内務省傘下の治安部隊であり、犯罪及びその他の違法行為による侵害から、個人の利益、公共の利益及び国益を擁護する任務を負うほか、国境警備に関し国境警備軍に協力することになっている⁴⁷。

連邦防諜局は、国境警備軍と協同して、国境警備のための防諜及び犯罪捜査活動を実施することを任務とする⁴⁸。特に、連邦防諜局は、密輸に対する対抗措置の計画及び実施に関しては中心的な役割を果たすことになっている⁴⁹。

各領域警備活動担当機関が保有する能力については、ここでは特に国境警備軍と国内軍について整理しておく必要がある。

国境警備軍は、総兵力約200,000人を擁し、装備に関しても地上軍、空軍、海軍と同じものが配備されているなどかなり強力な能力を有する。国境警備軍は、ソ連時代から軍の一部として位置付けられており、兵員の補充も徴集兵をもって行われてきた。

⁴² ロシア連邦の国境に関する連邦法（以下国境法）第30条。

⁴³ 国境法第28条3項及び国防に関する連邦法（以下国防法）第7条22項。

⁴⁴ 同法第32条。

⁴⁵ 同法第28条第5項。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 内務省国内軍に関する連邦法（以下国内軍法）第2条5項。

⁴⁸ 国境法第28条6項。

⁴⁹ 同上。

国境警備軍の編成上の主要な単位は国境警備管区であり、一定地域の国境警備のために置かれた国境警備軍の軍政、作戦統合部隊である。国境警備管区は、数個の国境警備支隊と航空部隊等により組織されている。海上・河川の国境警備を担当する国境警備管区は哨戒艦隊を保有している。国境警備支隊は、国境警備管区が管轄する国境のうち定められた地域の国境警備責任をもつ。国境警備支隊は、数個の前哨と支援部隊からなる。国境警備前哨は、国境線の監視を担当する、地上軍の自動車化狙撃中隊規模の部隊であり、隊員数は90～150名である。さらに、国境警備支隊は、交通統制所(国境検問所)を置いて、出入国管理や税関業務も行っている⁵⁰。

国内軍は、現在総兵力約237,000人を擁し⁵¹、7つの国内軍管区(現在6に改変中)を持つ。各国内軍管区は、特別自動車化部隊、作戦任務部隊、護送部隊、海上軍部隊、航空部隊、重要国家施設・特別貨物警備部隊等から編成されている。国内軍管区内の各部隊は、国内軍の配置場所における国境の不法横断を阻止するために国境警備軍に協力することが定められている⁵²。また、国境警備軍による国境捜索や作戦に参加する際、そのための戦力及び手段を国境警備軍に割り当てることも規定されている⁵³。国内軍の重要な任務として、重要国家施設の警備があげられる。重要国家施設・特別貨物警備部隊には、連邦政府が重要国家施設と規定した施設の警備任務が与えられており⁵⁴、海上軍部隊には、領海の沿岸部に位置する重要国家施設の警備任務が与えられている⁵⁵。この重要国家施設の中には、原子力エネルギー使用施設(核プラント、核物質または放射線物質を取り扱う組織)が含まれている⁵⁶。

国境警備軍が国境警備活動を実施する際に準拠するのは、国境法の中の関連規定である。国境法第7章第30条「国境警備軍の権限」で具体的な措置が規定されている。国境地帯管理規則⁵⁷、国境区域特別管理制度、国境検問所規則違反者(外国市民及び無国籍者を含む)に対しては、その拘束、国境警備軍駐屯地への護送(第3、5、6項)、行政手続きによる拘留時から最長10日間までの拘留(第4項)、隣接国当局への引渡し、ロシア領域外への追放(第5項)等が規定されている。

上記規則に違反した民間船舶に対しては、国境警備軍は停船、臨検、拿捕、護送といった措置をとれることになっており(第3、19項)、また違反した船舶が、停船信号を無視して逃げ

⁵⁰ 国境法第3章～7章の各条文による。

⁵¹ *The Military Balance 1998/1999*, p.114

⁵² 国内軍法第18条～23条。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 同法第19条。

⁵⁵ 同法第22条。

⁵⁶ 同法第24条。

⁵⁷ 国境法でいう国境地帯には、陸上、海岸、国境の河川、湖その他の貯水池のロシアの沿岸及び上記貯水池の島における国境に沿った幅5 kmの地域が含まれる。国境法第16条。

た場合、この船舶が自国の領海又は第三国の領海に入るまで追跡し、拿捕することができる」と規定されている(第19項)。ロシアの税関上、出入国管理上、衛生上の法令に違反した船舶に対しては、ロシアの接続水域(24海里)においても、停船、追跡、臨検、拿捕ができることになっている⁵⁸。

領水・内水・接続水域法第19条は、領水(12海里)、内水(河川、湖、港、入江、潟)、港湾でロシア連邦法に違反した外国軍艦に対する国境警備軍の対応を規定している。こうした軍艦に対しては、法令の遵守を要求し、それに従わない場合、速やかに退去を要求するとしている。さらに、外国軍艦が、ロシアの軍艦、船舶、航空機、国民に対して武器を使用した場合には、国境法第35条に基づいて攻撃を撃退するための報復措置(自衛措置)をとることを明確に規定している。

国境警備活動の際の武器使用については、国境法第35条「武器と戦闘器財の使用」において原則が規定され、より具体的な使用手続きについては、1998年1月8日付ロシア連邦政府決定第20号により承認された「ロシア連邦国境防護の際の武器及び戦闘器財の使用秩序」(以下「武器使用秩序」)で規定されている⁵⁹。

国境法第35条は、武器と戦闘器財を用いることができるケースとして以下のようなケースをあげている。国境法の規定に違反して国境を横断した(している)人、外洋船、河船による武器使用に対抗し、違法行為の中止及び違反者の拘留が他の手段では不可能な場合、国境警備軍、国境警備に参加している連邦軍、その他の部隊に対する襲撃を撃退する場合等である。むろん、武器と戦闘器財を使用する前に警告及び警告射撃を行う必要があるが、次のような場合には警告なしに武器と戦闘器財を使用できるようになっている。不意に襲撃または武装攻撃を受けた場合、武力抵抗に遭った場合、被拘留者が武器を持って逃走した場合等である。「武器使用秩序」では、第3条で、国境警備軍の軍人は、国境警備の任務遂行の際、自己の所属する部隊等の指揮官(長)または上級者の決定により、並びに独自に武器及び戦闘器財を使用する、と規定されている。

国境警備軍の艦艇による違反船舶に対する武器使用は、停船要求信号の標示、信号による警告の標示、警告に従わない場合、艦長の決定により警告射撃を実施する、警告射撃にも関わらず、違反船舶が逃走を続けた場合、艦長は、違反船舶の行動について直接の長に報告する、違反船舶に対する武器使用の決定は、艦長またはその直接の長が行う、という順で対

⁵⁸ ロシア連邦の領水、内水及び接続水域に関する連邦法(以下領水・内水・接続水域法)第23条。

⁵⁹ この他に、空軍が空中における国境警備を実施する際の武器使用、海軍が海中における国境警備を実施する際の武器使用については、それぞれ1994年8月19日付ロシア連邦政府決定第977号「空中における国境警備の際の武器及び戦闘器財の使用秩序」、1999年11月29日付ロシア連邦政府決定第1310号「水中における国境警備の際の武器及び戦闘器財の使用秩序」がある。

応することになる。また艦載ヘリによる違反船舶に対する武器使用の決定は、艦長が行うことになっている。

4 韓国の領域警備制度

韓国の領域警備は、領域警備の対象となる者等の領域内侵入に対して、速やかに国家の安全保障に関わる諸機関を統合して、一元的に管理、指揮する体制が整備されていることが大きな特徴である。ゲリラ等の侵入があった場合、統合防衛事態が宣言され、軍、海洋警察、警察、国家機関、地方自治体、予備軍、民間防衛隊等が、すべて軍の合同参謀本部内に置かれた統合防衛本部に統合され、一元的な指揮がなされるようになっている。

海洋における領域警備任務の一端を担うのは、海洋警察庁の海洋警察である。海洋警察の基本的な任務は、海上における誤越境の防止、誤侵入の防止、管轄水域の警備、密出入国の取り締まり等である。海軍は、国家主権と海洋領有権を保護するための活動を行う⁶⁰。先般の西海における北朝鮮海軍の艦艇侵入事件の際にも、対処を行ったのは韓国海軍であった。

陸上における領域警備を担当するのは、陸軍と警察である。このうち、北朝鮮との実質的な国境線である休戦ラインとそれに続く非武装地帯の警戒を行っているのは陸軍である。また、沿岸の警戒監視も陸軍の任務であり、警察が行うのは、こうした地域を除く、領土の治安を維持することである。その他には、(武装ゲリラを含む)スパイの侵入を防止し、侵入があった場合には、それを捕捉するための対スパイ作戦を行い、治安業務を補佐する目的で、戦闘警察隊が置かれている。この警察隊は、特にスパイ対策に活動対象を絞った部隊である。

韓国では、1996年9月に発生した、北朝鮮の潜水艦侵入、座礁、武装ゲリラと潜水艦乗組員の韓国領土への侵入事件において、適切な対処が行えなかったという反省を踏まえ、翌97年6月に韓国統合防衛法が制定された。この法律のもと、国防関連諸組織をすべて組み合わせ、網羅して、外敵の侵入、挑発などに一元的に対処することになった。統合防衛法の目的は、外敵の浸透・挑発やその脅威に対して、国家防衛の諸組織を統合・運用するための統合防衛対策を作成する目的で、必要な事項を規定することである⁶¹。ここにいう浸透とは、外敵が特定任務を遂行するために大韓民国の領域を侵犯した状態のことである⁶²。また、挑発とは、外敵が特定の任務を遂行するために、韓国の国民または領域に加える一切の危害行為を指している⁶³。

⁶⁰ 大韓民国国防部編『韓国国防白書 1998』(アリアドネ企画、1999年)、56頁。

⁶¹ 統合防衛法第1条(目的)。

⁶² 同法第2条(定義)9。

⁶³ 同法第2条(定義)10。

脅威とは、上記の浸透や挑発が予想される外敵の能力と意図が明確になった状態を示す⁶⁴。

国防に関連する組織として本法律が含むのは、以下の6つの国家防衛要素といわれる組織である。陸海空軍、警察及び海洋警察、(軍と警察、海洋警察を除く)国家機関および地方自治体、郷土予備軍、民防衛隊、統合防衛協議会を置いている職場が統合防衛法のもと、統一的な指揮下に置かれる⁶⁵。統合的な対処が必要となる事態が発生した場合、統合防衛事態が大統領によって宣言される。この統合防衛事態の宣言は、中央統合防衛協議会と国務会議の審議を経て行われるものである⁶⁶。中央統合防衛協議会は、議長が国務総理であり、他には各部の長官、国家安全保障会議の委員、統合防衛本部長などが参加する⁶⁷。また、統合防衛事態には、外敵による侵入の規模や危険性の程度に応じて、甲種、乙種、丙種の三段階がある⁶⁸。統合防衛事態の解除を行うのも大統領である。その際には、宣布の場合と同様に、中央統合防衛協議会と国務会議の審議が前提となる。ただし、国会は、協議会、国務会議とは別に、事態の解除を要求することができる⁶⁹。

統合防衛のための政策を決定、統合対処の体制を監督、統合防衛作戦の計画を作成するのは、統合防衛本部である。この本部は、軍の合同参謀本部内に置かれ、その長(統合防衛本部長)は、合同参謀本部議長、副本部長は、合同参謀本部作戦参謀部長である⁷⁰。現実に統合防衛事態のもとで統合防衛作戦が実施される場合、地方警察庁長、(陸軍)地域軍司令官、(海軍)艦隊司令官、空軍作戦司令官が、それぞれ防衛作戦を遂行する⁷¹。統合防衛作戦に携わる公務員や、参加した国民がその職務を怠り、国家安全保障や統合防衛作戦に重大な支障をきたした場合、その者には懲戒等の措置が講じられる⁷²。

また、必要な地域においては、地方自治体の長によって、住民の出入が禁止、制限され、時には退去を命じられる⁷³。さらに、自治体の長は、防衛作戦実施地域の住民には、退避命令を出すこともできる⁷⁴。こうした命令に違反した場合には、懲役刑と罰金刑が課される⁷⁵。住民に対しても、統合防衛事態への協力が求められる。上記の制限や命令のほかにも、外敵の浸透や出現、その痕跡を発見した際には、直ちに申告しなくてはならない⁷⁶。

⁶⁴ 同法第2条(定義)11。

⁶⁵ 同法第2条(定義)2。

⁶⁶ 同法第10条(統合防衛事態の宣布)。

⁶⁷ 同法第4条(中央統合防衛協議会)。

⁶⁸ 同法第2条(定義)6、7、8。

⁶⁹ 同法第12条(統合防衛事態の解除)。

⁷⁰ 同法第8条(統合防衛本部)、
、
。

⁷¹ 同法第13条(統合防衛作戦)、
、
。

⁷² 同法第19条(問責要求等)。

⁷³ 同法第14条(統制区域等)。

⁷⁴ 同法第15条(退避命令)。

⁷⁵ 同法第20条(罰則)。

⁷⁶ 同法第18条(申告)。

おわりに わが国にとっての教訓

わが国の領域警備における現実的課題は、先般のような不審船事案が再発した場合に迅速かつ効果的な対応がとれるかどうかということであろう。かかる観点からみれば、現行の領域警備態勢を改善しようとするこれまでの動きは評価できるものの、今後も検討していかなければならない問題は多く残されていると思われる。そして様々な問題を検討する際には、やはり諸外国の制度や経験を学ぶことが重要であろう。

たしかに、領域警備に対する基本的な考え方がこれらの諸外国とわが国とで大きく異なっているため、これらの諸外国の制度をそっくりそのまま導入するということは不可能であるし、現実的でもない。つまり、これらの諸外国の領域警備の根底にあるのは、国家安全保障の観点から領域警備を捉えようとする考え方であり、これに対しわが国においては、領域警備は、一次的に警察機関が対応することから警察活動とみなすとの認識が確立されているように思われるのである。しかし、仮に将来、わが国が大幅な制度の変更を模索するとすれば、領域警備に対する根本的な考え方を、国家安全保障の観点から領域警備を捉える方向へ変更することが必要になってくるかもしれない。

最後に、アメリカ、イギリス、ロシア及び韓国の領域警備から得られたわが国の領域警備にとってのいくつかの教訓を提示して本稿の結びとしたい。

第一は、何といても領域警備を主に担当する部隊や機関の装備が強力だということである。また、明確な武器の使用規準がつけられているということである。海上保安庁の装備を、アメリカのUSCG、あるいはロシア国境警備軍並にすることは現実的ではないとしても、領域警備任務を担当するにあたっては現在より強化する必要があることは明らかであろう。また、海上自衛隊が領域警備にかかわる場合には武器の使用規準をあらかじめ明確に定める必要がある。

第二は、自国の領海における外国船舶による無害でない通航に対する措置を厳格に規定している国があることである。自国領海における外国の不審船舶による情報収集活動は、当然安全保障の観点から対処すべき事態であり、漁業法違反に対する警察活動としてしか対処できないとすれば、領海法等の改正が必要である。これについては、例えば、ロシアの諸法令が参考になるろう。

第三は、領域警備にあたる諸機関の間の連携をいかに効率的に実施するかということである。この問題は、関係する各機関を一元的に指揮する体制をどうやって迅速に構築するかということに尽きる。例えば、韓国の統合防衛法はこの問題についての貴重な示唆を与えているように思われる。

第四は、陸上での治安維持を効果的に実行できるような制度が求められることである。具体

的には、工作船舶を利用して上陸したゲリラコマンドによる破壊活動にいかに対処するかということである。例えば、ロシアでは内務省国内軍に日常的に重要国家施設の警備任務を与えている。わが国でも、原子力発電所等の重要施設に対する効果的な警備体制の確立が求められるのである。