

日本の国境警備

新日鉄住金株式会社 顧問
(元 海上保安庁次長)
城野 功

日本の国境

日本の国境警備に関する全般的なところをとらえてお話したいと思います。最初に日本の国境が今どのようなになっているのかというと、皆様御存知と思いますが、日本は四面が海に囲まれておりますので、当然のごとく国境は海上にあります。では国境警備とありますが国境が定まっているかということそうではありません。日本の国境はきちっと定まっていない状態で、日本には国境はないといっても過言ではないのが現実なのです。どうして定まっていない状態かと言いますと、ご承知のように我が国は隣接諸国と領土問題があるか、領土に関する主張が異なっているという状態にあるためです。或いは領土問題がない場合でも、我が国の周辺の海域には排他的経済水域（EEZ）や大陸棚があるのですが隣接国と近接しているので EEZ や大陸棚が互いに重複している。そして、その重複しているところの境界がまだ決められていないということなのです。普通の陸上の国境であるときちっと決めていくのだらうと思うのですが、通常の国民生活にそれほど影響がない、或いは身近な問題として感じないということもあって、なかなか決定ができていないということもあります。また第 2 次大戦後、国境画定交渉が領土問題もあって行われていない、或いは進展していないというようなことがあります。それに外務省は近隣諸国との摩擦をできるだけ避けたいと考えているということもあって、北方領土交渉や韓国との境界のように進んでいる部分もあるのですが、結果として現れて来ていない。また、周辺諸国が領土問題のある島々を実効支配を続けていて境界画定交渉に応じようとしないということも原因の一つです。

国境が未画定による影響

国境が定まっていない影響というのはいろいろありますが、一番大きな影響は境界で紛争が発生するということです。これは領土問題がある場合とない場合とがありますが、その区別は別としまして、戦後、国境付近において隣接国による漁船に対する拿捕とか、銃撃事件が発生しています。これらも国境がしっかり画定していないことの影響です。また、公的船舶

が漁船を保護するにあたって、公船同士の衝突とか銃撃というような事件も多々発生しております。EEZの境界が決まっていないということにより、隣接国と海洋調査船が入り乱れることになります。かつてはロシアの海洋調査船が度々我が国の主張するEEZの中を海洋調査していましたが、最近では中国、あるいは台湾の海洋調査船が我が国の主張するEEZの中に入って調査をしております。それに対して国境が決まっていないので法的にもしかりとしたことも言えない。我が国のEEZの境界が画定していないので巡視船によって退去警告をするのですが法的な措置は取れないのです。あるいは、最近よく話題に上ります地下資源につきまして、中国は一方的な開発を東シナ海でやっておりますし、南シナ海でもやっております。境界の未画定海域において、そのような一方的な行為は巡視船同士、海軍同士が衝突をするという危険性も孕んでおります。

法律による取締りをするに当たっても国境が定まっていないと、どちらが取締権限有しているのかははっきりしないということになります。尖閣の領海内の中国船と巡視船の衝突に対して、我が国は領土問題は存在しないという立場で公務執行妨害罪で逮捕し捜査したのですが、中国は管轄権が中国にあると主張しました。これと同じように、このようなことはEEZにおける海洋開発に関しても同様のことが起こり得るのです。鉱業法では我が国EEZにおいて許可がないと開発してはいけないことになっているのですが、一方的に実施された場合でも区域が決まっていないのでこれに対して取締りはできないというのが現状です。

尖閣周辺では、これまで中国や台湾の民間活動家が領海内に入ってきたり領土に上陸したりというような領有権主張活動を行ってきており、海上保安庁はこれに対して警告退去や上陸した場合には逮捕して強制送還を行ってきました。また、尖閣の国有化後の現在においては、中国の公的機関が領海の内外でパトロールしており、それに対して海上保安庁巡視船が退去警告を行うことで対応しておりますが、常に不測の事態が発生する危険性を孕んでおります。上空におきましても外国の空軍の航空機が接近し、それに対して自衛隊機がスクランブルをかけて警告退去をさせるといった上空でのトラブルが発生する可能性があります。さらに、軍艦等による演習やパトロールといった軍事活動による軍事的緊張が高まることもあります。そして、これらの現場における衝突が発展すると領土を巡る戦争に発展しかねないのです。

このように隣接国との間に領土における紛争又は主張の違いがあること、また、EEZや大陸棚に対する主張が食い違っていることなどから我が国の領域の国境が画定していないことにより、様々な面において外交交渉に影

響が出ていることは当然のことです。しっかりした国境を画定しない限り最終的に隣接国とは真の友好関係を築けないものと思っています。

それから国境が画定していないことによって、経済活動にも影響が出てきております。尖閣周辺海域の中国漁船の衝突の時は、日本企業に対する暴力行為、日本製品の不買運動とか貿易制限が行われました。『政冷経熱』とよく言われますが、政治と経済を切り離すというのは実際にはできません。従って、国境をしっかりと画定しないと経済的にも非常に大きな影響が出て来ることから、早く国境を画定して東アジアの友好がゆるぎないものとなり、その上に立って経済が発展することが望まれます。また、本日のテーマの領海警備においても、国境を決めないと実際には的確な領海警備はできず、我が国の領域が決まってそこで初めて国境警備というのはできるのであるということを理解して頂きたいと思います。

海域における領域の種類と範囲及び境界画定

日本の国境がどのようなになっているのかを見てみることにします。図 1（日本の領海等概念図）の赤線で囲まれた区域（ピンクで塗りつぶされた部分を含む。）が我が国の主張している領域の範囲です。ただし、陸上の領土と異なり海上は主権の及ぶ管轄権の範囲が沿岸の距離によって制限をされております。海域の種別によって管轄権が変わってくるのでその点をご説明させていただきます。

歴史的には、海の慣習法は、古代ギリシャまで遡ります。大航海時代の 1500 年ごろは「自由な航海」を主張、狭い領海が主流でありましたが、18 世紀頃から沿岸国は自国の漁業資源の確保のため 3 海里を領海の範囲とすることが一般的となりました。これは当時の大砲の着弾する距離から定められたと言われています。しかし、沿岸国の資源をより広い範囲に求めるようになり 1945 年にはアメリカ大統領トルーマンによる「大陸棚の海底と地下の天然資源に対する管轄権や漁業を規制する水域を主張」するトルーマン宣言がなされました。1958 年には、国際連合により第一次海洋法会議が開催され、「領海と接続水域に関する条約」「公海に関する条約」等が採択され、初めて条約で沿岸の主権的権利が定められました。1960 年代からアフリカ、中南米の新興国が距岸 200 海里の領海や排他的経済水域 (EEZ) を主張し、沿岸国の主権的範囲はさらに拡大の方向になり、1973 年に 3 次国連海洋法会議をスタートしてから 10 年間の歳月を費やして 1982 年国連海洋法条約が採択され、現在の沿岸国の領域の種類とその範囲及び境界画定について条約上明確となりました。



図1 出典:海上保安庁 HP

《内水》

沿岸から最も近いところは内水と言われますが、内水にも 2 種類あります。旧来の内水というのは河川とか湾とか瀬戸内海のような内海のことであり、この内水については領土と同等の権限、主権が認められております。内水にも新内水というのがあり、国内法でそう呼んでいるのですが、海洋法条約でも認められており、海岸が著しく湾曲している、リアス式海岸のように湾が続いているところ或いは一連の島があるようなところ、それを直線で結んで領海基線という線を作ります。図 2 に示されているのが日本の直線基線です。この内側を内水として、この線から 12 カイリを領海とすることができるということになっております。ただ、新内水の部分については旧来の内水とは違って無害通航権は認められております。

《領海》

直線基線の外側 12 カイリ、図 1 の黄色の部分（内水を含む。）ですが、これが 12 カイリの領海です。領海については沿岸国の管轄権が及ぶ海域で

す。ただし、無害通航権が認められており、沿岸部の平和、秩序、安全を害する行為をしないで単に通航のみを行うとか、港、内水に立ち入ることは認められております。また、船内犯罪については刑事管轄権が及ばないとされています。

そして隣接国と領海が近接していて重複している場合、海洋法条約上、明確に規定されており中間線を越えて定めることができないことになっています。従いまして、領土争いということがなければ中間線が境界となります。

《接続水域》

領海の外側に 12 海里の幅で接続水域（図 1 の青色の水域）があり、その海域においては、自国の領土及び領海における通関上、財政上、出入国管理上及び衛生上の法令の違反を防止し、取り締まることができるとされています。領海とは違い随分権限が縮小し、権益的には次に説明する EEZ と同じといえます。接続水域が重なっている場合の境界を定める規定は海洋法条約上はありません。接続水域もその外側の EEZ も同時に重なっているということになり、EEZ の決め方と同じ決め方になるだろうということが言われております。議論があったようですが、条約上明確には決められておりません。

《排他的経済水域（EEZ）》

沿岸国は、沿岸から 200 カイリを超えない範囲で EEZ を定めることができることとなっております。EEZ において、沿岸国は、海底の上部水域及び海底及びその下の天然資源（生物資源であるか非生物資源であるかを問わない。）の探査、開発、保存及び管理のための主権的権利並びに経済的な目的で行われる探査及び開発のためのその他の活動に関する主権的権利を有します。また、全ての国は、EEZ において、航行の自由、上空飛行の自由、海底電線及び海底パイプラインの敷設の自由を享有します。

EEZ が重複する場合に境界をどう決めるかということは海洋法条約上、決まっており、基本は国際法に基づいて両国の合意により境界を定めるとのこととなっております。ただし、合意に至らない場合は両国の同意により、調停又は国際司法裁判所等による裁判により境界を画定するという規定となっております。いずれにしても両国の合意があつて、それに基づいて今後話し合いで決めるか、あるいは裁判或いは調停にかけるかということとなります。韓国、中国及びロシアとの領有権の争いに関し、海洋法条約上、国際司法裁判所、仲裁裁判所等において判断を仰ぐことは可能で

ありますが、海洋法条約上は加入するときに国際司法裁判所、仲裁裁判所等を選ぶこと又は裁判なり調停を受けないということを宣言することができます。中国と韓国は裁判及び仲裁裁判を受けないことを宣言しており、ロシアは仲裁裁判所を選ぶ宣言をしております。日本はこのような宣言をしておりません。このことから中国及び韓国は、境界画定することについて、国際司法裁判所等に判断を仰ぐことを拒否している状況ではありますが、今後、両国が国際裁判所または仲裁裁判所で決定してもらいましょうという合意がなされれば、衡平な判断により境界の画定は可能なのです。

《大陸棚》

大陸棚とは、海底が領土の自然の延長をたどって大陸の縁辺部の外縁までのもので、その距離が 200 海里以内の場合には 200 海里まで、200 海里以上伸びている場合には、大陸棚の構造等を調査し、国連に申請して認められれば、最大沿岸から 350 海里までか、又は 2500m 等深線から 100 海里を超えない範囲まで拡張されることとなっています。沿岸国は、大陸棚においては、探査し及び天然資源を開発する権利を有することとなっています。

大陸棚が隣接国と重複する場合には、排他的経済水域と同様の手続きにより境界画定が必要となります。

《国内法の規定》

国内法の規定で、領海や EEZ 等の境界が隣接国と重複している場合にどのように規定されているかと申しますと、領海につきましては条約と同じく「領海及び接続水域に関する法律」により、中間線までとされており、ただし、両国の合意による線がある場合にはその線までとなっています。

EEZ 及び大陸棚については、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」により隣接国と EEZ 又は大陸棚が重複している場合には、中間線までとされており、ただし両国の合意による線がある場合にはその線までとなっています。条約では境界線は両国の同意により決めることとされているのに、このように一方的に中間線までを暫定的に我が国の EEZ 又は大陸棚としているのは、合意がなされるまで EEZ の範囲が不明確であると、国内的に規制をかけたり取り締まったりできないためだからです。しかしながら、境界線については実際、隣接国間では両国の合意がなければ相手国に対抗できるものではなく、また第 3 国に対しても対抗することはできないという状態になっております。

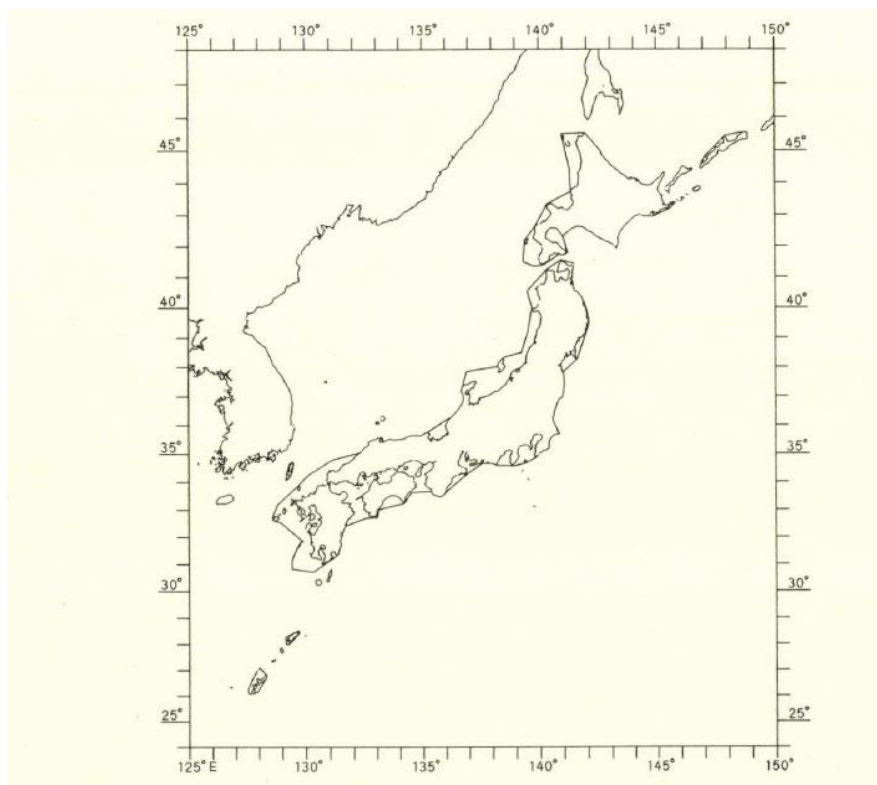


図 2 日本直線基線 出典：海上保安庁 HP

我が国の国境の現況

隣接各国と日本との境界は実際にはどのようなになっているかを説明致します。日本の周辺はさまざまな国と接しておりまして、北から見ますとロシア、北朝鮮、韓国、中国、台湾、フィリピン、南の方はパラオ共和国、ミクロネシア連邦、米自治領北マリアナ連邦、8 カ国 1 地域と我が国は境界を接しているという状況になっております。

《ロシアとの境界》

北のロシアとの間は北方 4 島の領土問題がございますので、我が国は択捉とウルップ島の EEZ の中間線と主張していますが、事実上、北方 4 島は実行支配されておりますので、実行上は国後と北海道の間、歯舞諸島の貝殻島と納沙布岬の間において、それぞれ領海 12 カイリが重複しており、その中間線が実行上の境界となっております。日本海側は、我が国の EEZ とロシアの EEZ が重複しておりますが、領土問題があるので、その境界についてロシアとは合意に至っておりません。日本は国内法で中間線までが我が国の EEZ だと言っていますがロシアと協定がありませんので、第三国には対抗はできないということとなります。

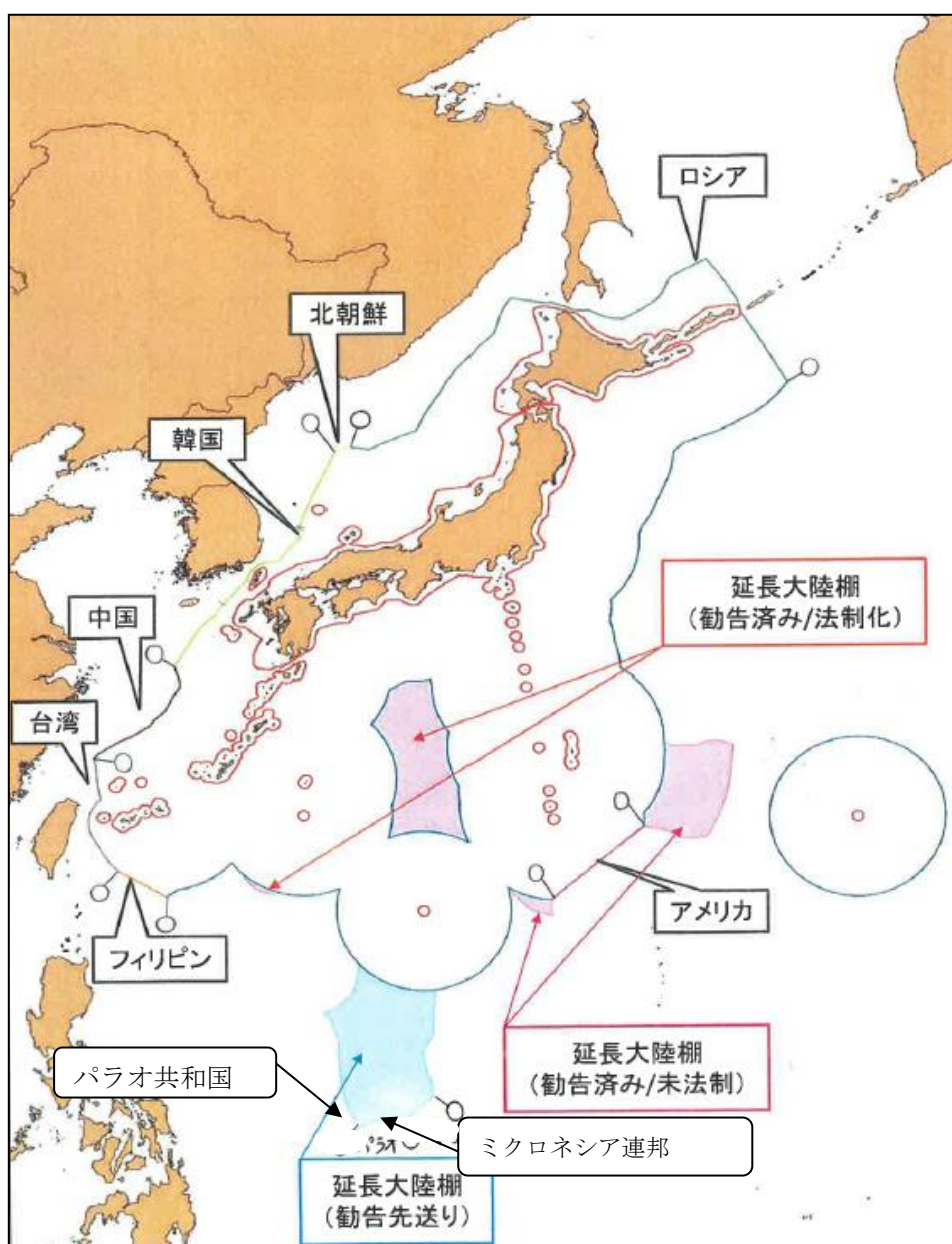


図 3 我が国の国境と接する国及び地域等

《北朝鮮との境界》

北朝鮮との間も EEZ が重複していますが、我が国とは国交がないので交渉をしていないことから、我が国は中間線までとしています。境界は決まっていないということになります。

《韓国との境界》

韓国との間は竹島の問題があるのですが、これまで 2007 年の 3 月まで 7 回に及んで交渉が行われたそうです。この交渉において境界画定は、「国際法に基づいて合意により行う」という海洋法条約の条文を確認しただけに留まっており、それ以上の交渉は行われていないという状況にあります。

竹島が絡まない南側の韓国と接している海域につきましては、1978 年に「日本と大韓民国との間の両国に隣接する大陸棚の北部に関する協定」及び「日本と大韓民国との間の両国に隣接する南部の共同開発に関する協定（共同開発の有効期限 2018 年）」という二つの協定が締結されております。北部協定は図 4 のピンクの区域の北側の実線部分です。この部分の E E Z につきましては中間線にしようということで境界が成立しております。その南のピンクで部分は共同開発区域として鉦区も定まっておりますが、実際は共同開発は行われていないという状況です。共同開発区域は北端が中間線で、南端が、緑の色の沖縄トラフまで伸びていますが、韓国はそこまでが韓国の大陸棚だという主張をしておりましたので、それでこの海域が共同開発区域ということになっており、一方的に中間線より日本寄りになっております。何故こうなっているかと申しますと、昔は大陸棚の境界を決める国際司法裁判所の判決において大陸棚延長論というのが主流であり、韓国から自然延長した大陸棚という意味でこのような区域になったのではないかとされています。一方、漁業に関する水域に関しては日本と韓国の間に協定が締結されており、中間線が境界となっていますが、一部、竹島のところでは黄色で囲まれている日韓の暫定水域があります。この暫定水域は中間線よりもかなり日本の鳥取県、島根県側に食い込んでいて、日本に若干不利な内容となっています。南側にも一部暫定水域がありますが、ここは我が国が直線基線として男女群島を E E Z の起点としたことに韓国が反対したため、共同区域になってしまっております。

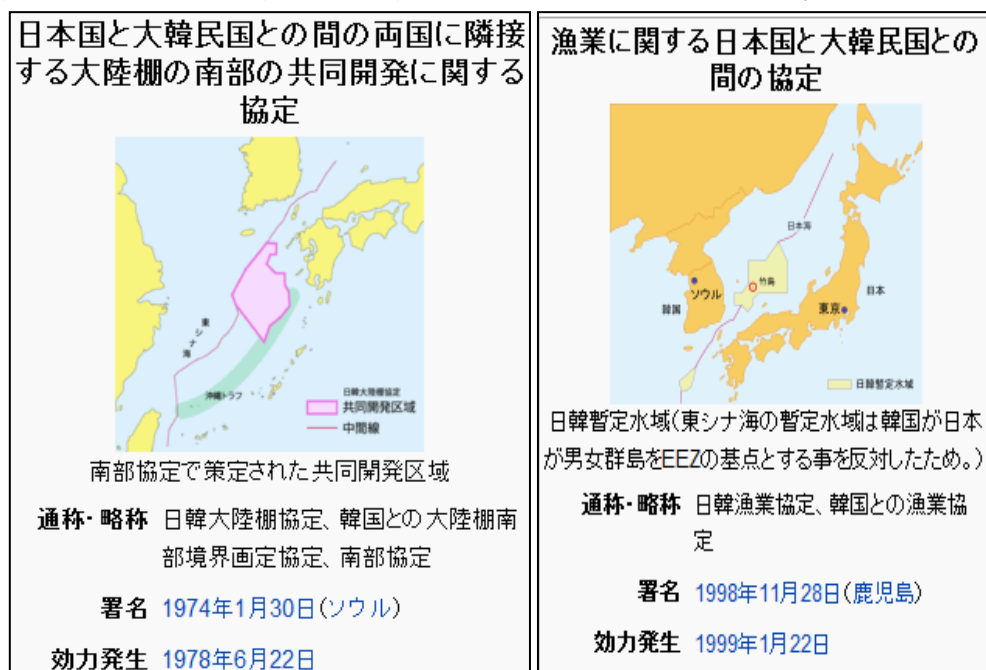


図 4 出典：Wikipedia

図 5 出典：Wikipedia

つぎに我が国と韓国との東シナ海における大陸棚の境界についてですが、韓国は、2012 年 12 月に国連に対して東シナ海の大陸棚の延長申請を行っています。韓国は図 6 にあるように韓国の沿岸から 200 海里から 350 海里まで南西諸島の直ぐ北側にある沖縄トラフという少し深くなったところまで延長申請をしています。我が国はこの申請に対して、海洋法条約では大陸棚は基本 200 海里で両国の沿岸からの距離が 400 海里以内のところについては両国間で境界を解決するようになっているので、大陸棚の限界委員会では取り扱うべきではないという意義申立てをしております。沖縄トラフは、地形上幅が 100km ぐらい深さが大体 2,700m ぐらいあります。韓国は、中国も同じですが、沖縄トラフが大陸棚の終末であると主張していますが、日本も海洋調査部が調査したところによりますと、深くなっているけれどもそもその地質の中身は大陸棚とほとんど変わらず、海底は少し避けて窪んでいるだけで大陸棚としては連続しており、大陸棚の端は南西諸島東側のより深くなっている琉球海溝までとの見解のようです。

ちなみに我が国も国連に大陸棚の延長申請をして、その一部が既に認められております。図 3 ピンクの部分、4 カ所について延長申請が認められております。そのうち隣接国のアメリカと影響のあるところは国内法で定められておらず、他の 2 カ所だけが国内法で法制化済です。

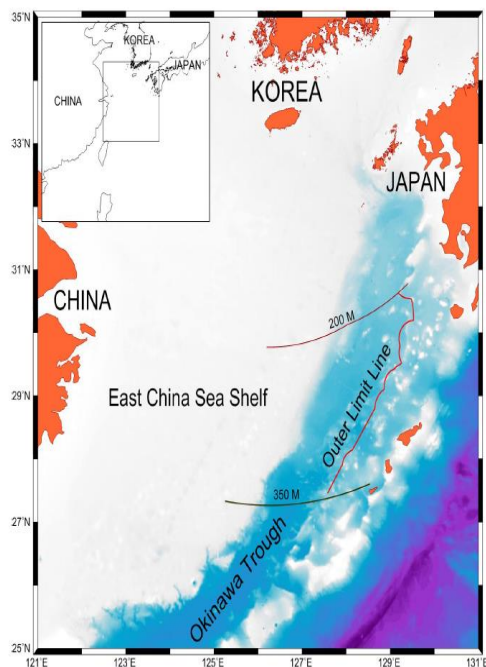


図 6 韓国の大陸棚申請

出典：いずれも国連 HP

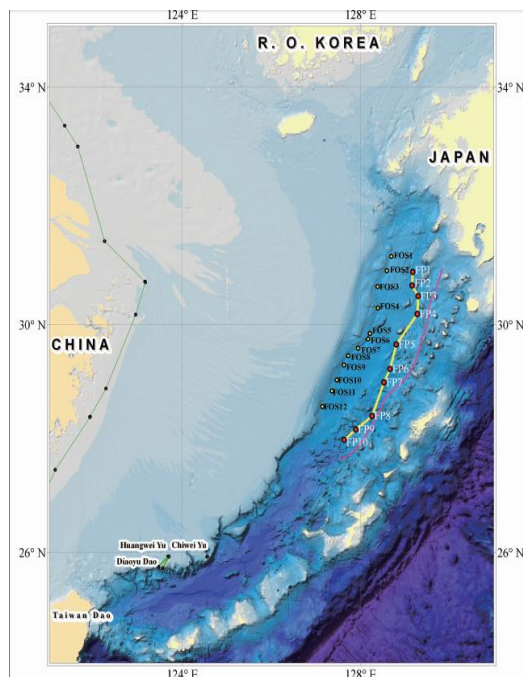


図 7 中国の大陸棚申請

沖ノ鳥島の南側につきましては韓国、中国からこれは島ではない、岩だという主張がありましたので、大陸棚限界委員会では先送りということになっております。

《中国との境界》

中国は、中国との東シナ海での境界として、韓国と同様 2012 年 12 月に大陸棚が中国の沿岸から自然延長して沖縄トラフまで続いているとして図 7 の赤い線まで国連に延長の申請をしています。主張の内容が韓国と異なっており、韓国のほうが少し広がっております。日本は、韓国と同様に中国の大陸棚延長申請は大陸棚限界委員会では取り扱えないと主張しております。

中国は、ご承知のように中間線付近でガス田又は油田の開発を行っています。構造物は中間線を出ていませんが、断橋と春暁についてはガス田又は油田が中間線より日本側に広がっており中国により日本の資源が吸い出されているだろうと言われています。これに関し 2008 年に春暁、龍井について中国と我が国とが共同開発することに合意しましたが、中国漁船と巡視船が衝突して以来、交渉は途絶えて進展していないという状況にあります。

[講演の後、7 月 22 日菅官房長官が 2013 年 6 月以降新たに 12 の海洋構造物を確認し合計 16 のガス田又は油田開発のための構造物を確認していると発表しました。これについて、外務省では HP 上に構造物の位置図及び写真を掲載し、東シナ海は両国の沿岸から 400 海里を満たさないため、両国の間で境界が画定するまでは、我が国は 200 海里の権原を有するとして、一方的な中国の開発に対して抗議をしています。これに対して中国側は、中間線を認めない立場だが大局的見地に立って争いのない海域での開発であると反論しています。

これについて、一部の学者やジャーナリスト、政治家までもがこれらの海洋構造物にレーダーなどの軍事施設を設置されると我が国の防衛に多大な影響があるとか、ヘリポートが軍事利用されるとの発言や報道がなされております。しかしながら、EEZ においては、前記の通り、海洋及び海底資源の権限が認められているだけで、軍事利用のための構造物を作ることが認められていないことは明らかであり、中国が明らかに国際海洋法違反となるような行為をすることは考えられず、いたずらに中国との関係の緊張を高めるような発言は慎むべきだと思います。南シナ海において一方的に領土を主張して軍事基地を作る（これは領土問題は存在しないという韓国の竹島に対する行為と同じ。）のと EEZ である海域で軍事施設を作るのとを混同してはならないと考えます。]

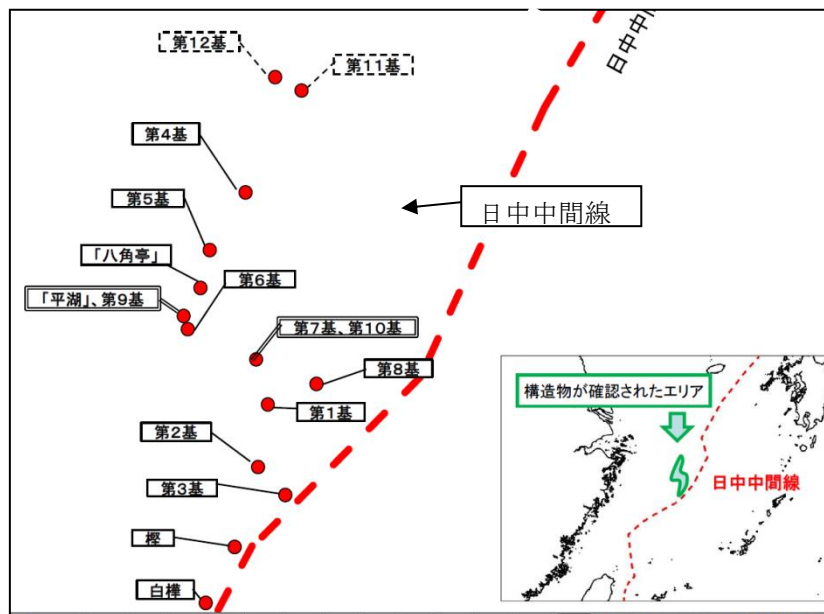


図8 東シナ海の中国ガス田等の構造物 出典：外務省 HP

中国との漁業水域については、尖閣周辺を除いて北緯 27 度線以北について漁業協定が締結されており、中間線を挟んで真ん中の部分は北緯 27 度から北緯 30 度 40 分までが日中暫定水域、その以北の中間線を挟んだ区域が中間水域として互いに自国の漁船に対して取り締まり権限が存在します。東側は日本が取締り、西側は中国が取り締まることとなります。北緯 27 度以南は協定がなく、暫定水域と同様の扱いで互いに自国の船舶について取り締まっています。

《台湾との境界》

台湾との関係ですが、台湾とは大陸棚交渉などの境界画定交渉は全く行っておりません。尖閣付近海域で中国船と巡視船との衝突問題があった後、台湾船が騒ぎ出し、台湾の抗議船と台湾の巡視船が尖閣領海内に侵入する事態となりました。我が国は、台湾と中国が共同歩調を取られては困るということもあり、従来より懸案となっておりました台湾との漁業取決めが 2013 年 4 月結ばれました。図 9 の水色の線は台湾が一方的に決めていた暫定執法線であり、当該海域内を台湾の巡視船がパトロールしていましたが、現在は青色の共同漁業水域となっており自国の船は自国で取り締まることとなっております。その中に尖閣も入っているのですが、尖閣領海内は別としてその外側は台湾の船は取り締まらないこととなっております。

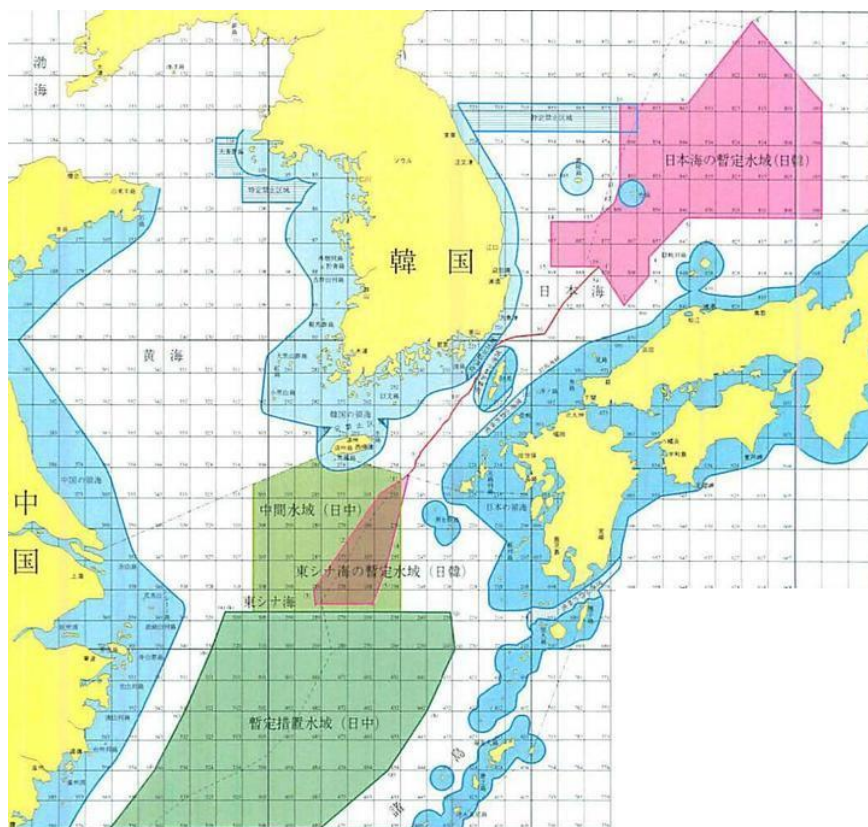


図 8 日中・日韓の行業暫定水域の図 出典：境漁業調整事務所 HP

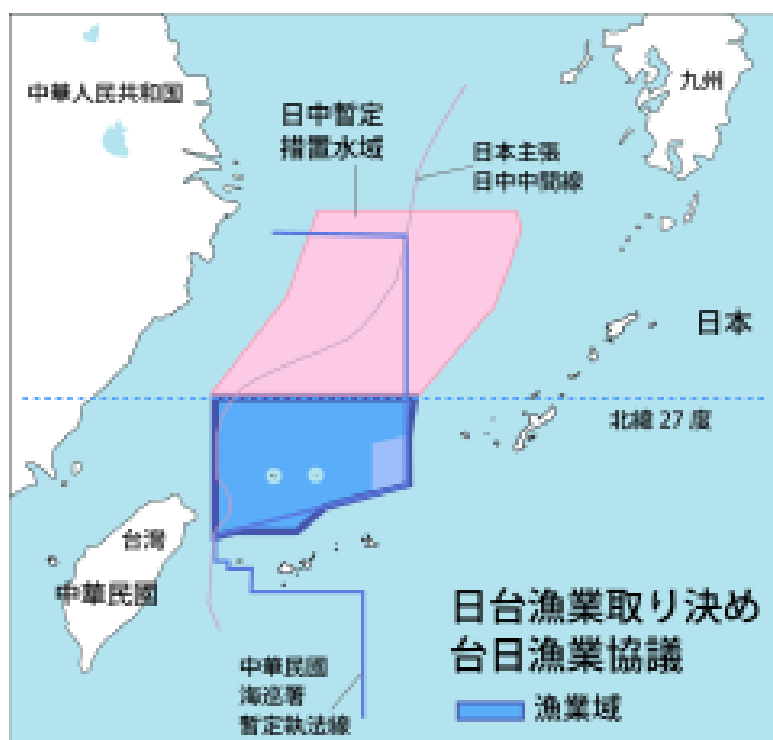


図 9 日台漁業取決め 出典：Wikipedia

《フィリピン、パラオ共和国、ミクロネシア連邦、米自治領北ソマリア連邦との境界》

フィリピンとはお互い 200 海里が重複している海域がありますが、これまで境界画定のために全く交渉をしていないので、境界は画定していません。

パラオ共和国との国境は、沖の鳥島から南側に大陸棚が延長しているとして大陸棚限界委員会に延長申請した海域（九州—パラオ海嶺南部海域）の南西端がパラオ共和国の 200 カイリの線と接しています。当該海域は、沖の鳥島が中国及び韓国から島ではなく岩であるという抗議を受けて大陸棚の延長申請の審査が先送りとなっております。パラオ共和国もこの海域について、大陸棚の延長の申請をしており、今後の国連の勧告の結果と両国の調整が待たれます。

米自治領北マリアナ連邦との間は、我が国の南硫黄等からの EEZ と米自治領北マリアナ連邦の EEZ が重複しております。アメリカとは中間線で暫定的な漁業区域と EEZ の境界が口上書で取り決められております。その意味では唯一の隣接国との間でほぼ合意された国境となります。

我が国の国境は、隣接国との間は以上のようにとなっております。

EEZ 又は大陸棚の境界画定について

以上述べましたように、我が国周辺の隣接国との間においては、領土問題が存在することや EEZ 又は大陸棚の主張が異なることなどから、我が国の国境というべき海上での境界は定まっていないのが現状です。しかしながら最初に述べましたように国境が定まっていないことの影響は我が国の政治、経済、隣接国に対する国民感情など様々な面で大きな、重大なものとなっております。従って、私は、一刻も早く、困難な道であることは承知しておりますが、境界の画定をしなければならないと考えております。

そのためには、我が国と隣接国とが合意の上、領土問題も含めて国際司法裁判所等による裁判又は調停により、解決を図るしか道はないものと思われまます。

そこで、仮に国際裁判所で裁決されとした場合に、どのような判断が下されるのか、判例や学説を見てみることにします。

国際司法裁判所の判例や学説においては、境界画定の考え方として、

「自然延長論」として、沿岸陸地と海底地質構造との連続性を境界画定の基本とするというものと、「2 段階アプローチ（等距離・関連事情の原則）」

として海岸線の間に「暫定中間線」を引き、衡平性を図るために「海岸線の長さ」「海岸線の形状」「島の存在」「海底地形・地質」「漁業資源へのアクセス」「過去の境界画定に関する協定」「石油開発」等を考慮し、中間線を修正するというものがあります。

国際司法裁判所においては、約 30 年前までは、大陸棚の自然延長論に立脚した判例が見られましたが、1980 年代以降は「2 段階アプローチ」が主流になってきております。

では、具体的判例を見ますと、判例としては自然延長論をとったのは 1969 年の北海大陸棚事件で、これはオランダと西ドイツとデンマークの間の境界について決めており、もともと点線で書いてあるのが等距離線ですが、等距離を取らずに、地形的に西ドイツがへこんでいることもあって西ドイツが少し沖まで出ているという実線の部分が裁定結果になっております。

(図 10 参照)

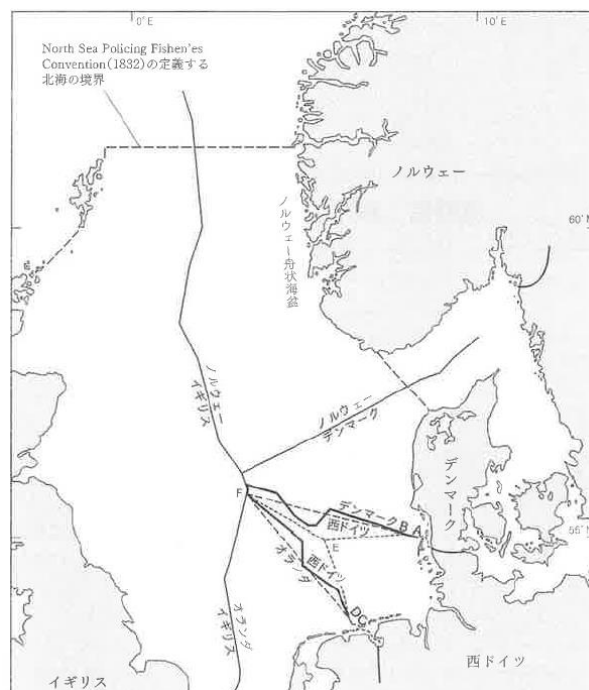


図 10 北海大陸棚事件(1969 年)

出典：「海洋境界画定の国際法」村瀬信也、江藤淳一 共著

次のリビア/マルタ大陸棚境界画定事件（1985 年）以降が 2 段階アプローチにより判決が出ております。まず暫定中間線を引いてそれからいろいろな事情を考慮して境界線を移動するという裁定になっており、一番考慮されているのは海岸線の長さです。マルタは島なので海岸線は短く、これに対してリビアの海岸線は長く、それに応じて大陸棚の大きさもリビアの方

が大きくマルタの方が小さいのでマルタ側に寄せて境界線が裁定されています。その比率については明確にはなっていません。（図 11 参照）



図 11 リビア／マルタ大陸棚境界画定事件（1985 年）

出典：「海洋境界画定の国際法」村瀬信也、江藤淳一 共著

同じように 1993 年のデンマーク領のグリーンランドとノルウェー領のヤン・マイエン島との境界につきましても 2 段階アプローチをとっております。まず暫定中間線を引きましてヤン・マイエン島の海岸線の長さや漁業資源へのアクセス、つまり魚がよく獲れる漁場があり昔からそこに行き行って獲っていたということを考慮して判決が下されました。（図 12 参照）

こういった判例を見てみますと、今日本は東シナ海での中国又は韓国との境界線を中間線にすべきと主張しておりますが、実際に裁判をして「2 段階アプローチ」をとりますと、先ず暫定的な中間線を引いて、衡平性を図るために「海岸線の長さ」「海岸線の形状」「島の存在」「海底地形・地質」「漁業資源へのアクセス」「過去の境界画定に関する協定」「石油開発」等を考慮し、中間線を修正することとなります。

我が国側の海岸線は南西諸島の島なので今までの判例からすると、少し不利な面があると思っています。我が国での報道では、当然のごとく中間線までが我が国の正当な権限のある水域であるかのように思えますが、そ

うでもないということです。国民も含めて冷静になって境界画定をしていくべきだと思っています。

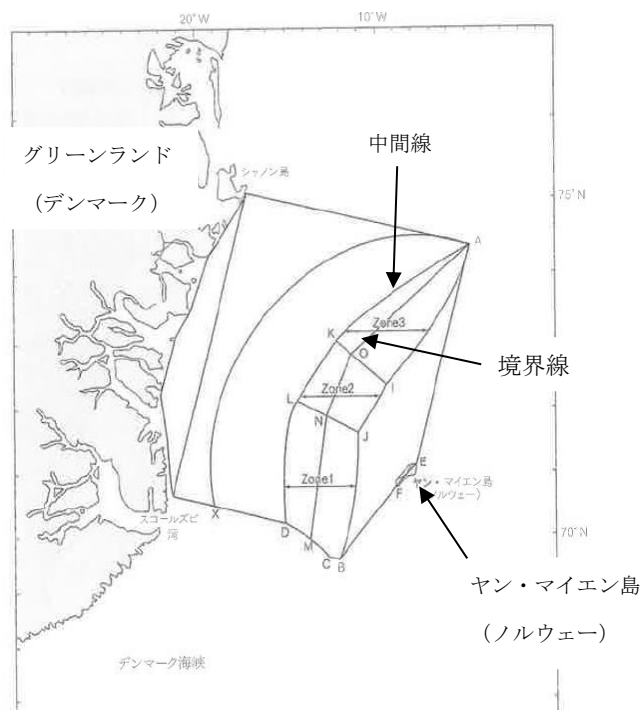


図 12 グリーンランド／ヤン・マイエン海洋境界画定事件（1993 年）

出典：「海洋境界画定の国際法」村瀬信也、江藤淳一 共著

領土をめぐる主張の状況

《北方四島について》

19 世紀初めには我が国は北方四島の実行支配を確立しております。

1855 年日魯通好条約により択捉島とウルップ島との間を国境と確認しています。1875 年樺太千島交換条約により千島列島全島が我が国の領土となります。

1941 年には太平洋憲章によって、戦争によって領土の拡張は求めない方針を明らかにし、ソ連は同年 9 月にこの憲章へ参加を表明しております。

1943 年カイロ宣言において「暴力及び貧欲により日本国が略取した」地域等から日本は追い出されなければならないと宣言しておりますが、北方四島はこの時まで一度としてソ連の領土となったことはありません。

しかしながら、1945 年 2 月にヤルタ協定において、米、英、ソの間で千島列島がソ連に引き渡されることが締結されました。

1945 年 8 月 9 日に「日ソ中立宣言」を無視してソ連が参戦し、1945 年 8 月 14 日にポツダム宣言(カイロ宣言の条項は履行されなければならない旨、また、日本の主権が本州、北海道、九州及び四国並びに連合国の決定する諸島に限定される旨規定)を受諾しましたが、その後の 1945 年 8 月 28 日から 9 月 5 日までにソ連が北方四島を占領しました。

1946 年 1 月連合軍最高司令部訓令では、「日本の範囲に含まれる地域として四主要島と対馬諸島、北緯 30 度以北の琉球諸島等を含む一千の島とし、竹島、千島列島、歯舞群島、色丹島等を除く」としており、これはヤルタ協定に基づく結果であると思われますが、カイロ宣言や太平洋憲章によれば、北方四島はもとより千島列島全てが我が国に帰属すべき島々であるべきなのです。

しかしながら、1951 年 9 月サンフランシスコ平和条約で日本はポーツマス条約で獲得した樺太の一部と千島列島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄しました。そして、1951 年 10 月 19 日西村条約局長の国会答弁「条約にある千島列島の範囲については北千島、南千島両方を含む。しかし、歴史的に北千島と南千島とはまったく立場が違う」と答弁しております。

これについては、後日 1956 年 2 月 11 日、統一見解として森下外務政務次官の国会答弁において「南千島、すなわち国後、択捉の両島は常に日本の領土であったものです。サンフランシスコ平和条約にいう千島列島の中にも両島は含まれていないというのが政府の見解であります。」と答弁を変えております。

1956 年 10 月ソ連邦は、日本国の要望に応え、かつ、日本国の利益を考慮して、歯舞群島及び色丹島を日本国に引き渡すことに同意しました。ただし、これら諸島は、日本国とソ連邦の間の平和条約が締結された後に現実に引き渡されるものとされております。しかし、この時重光外相はロンドンでダレスと会し、ダレスは、日本が 2 島返還で納得すれば、米国も沖縄を返還しないと圧力をかけたということがあり、当時冷戦時代ですからアメリカは日本がロシアと領土問題を解決するということを望んでなかったのではないとも言われている。

《竹島について》

我が国はかつては竹島を松島と、鬱陵島を竹島と呼んでおり、1779 年初版の改正日本輿地路程全図等で記載されていきました。その後、欧米の地図やシーボルトの地図で鬱陵島を松島と呼びその西方に測量間違いの竹島があるなど混乱がみられていました。

17 世紀には鳥取藩の町人が鬱陵島まで漁業等に行っており、途中にある竹島にて休息したり、アワビ、あしか等の漁業を行っていました。

これに対し、韓国は朝鮮の古文献にて鬱陵島と干山島の二つの島を認知し、干山島が竹島であると主張しています。しかし、干山島の記述は多数の人々が住み大きな竹を産する等鬱陵島を想起させるものとなっています。また、それらの記述では干山島は日本の言う松島であると記述されておりますが、干山島が鬱陵島の西に並んで記されている地図があり、この主張には信憑性がありません。

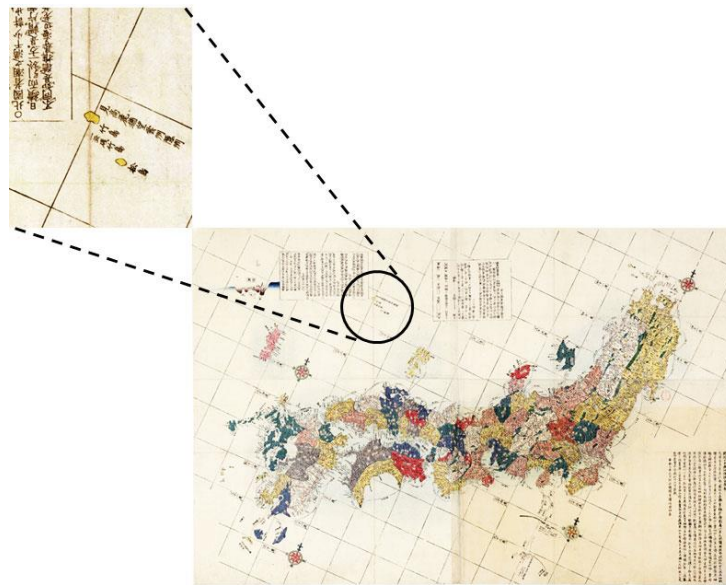


図 13 改定日本輿地路程全図（1846 年）出典：外務省 HP

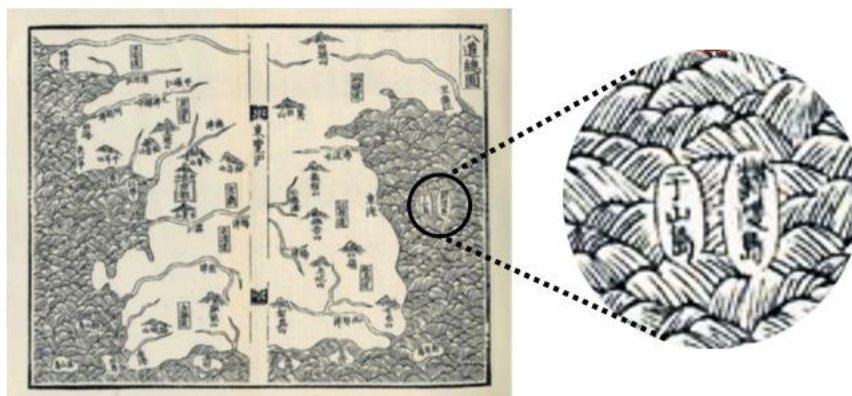


図 14 新增東国輿地勝覧 八道総図 出典：外務省 HP

わが国は、1900 年代初期に隠岐島民の中井養三郎が政府に竹島の領土編入及び 10 年間の貸し付けを願い出たことから 1905 年 1 月閣議決定によっ

て竹島と命名し隠岐島司の所管としました。ただし、この時期は、1904 年 8 月第一次日韓協約を締結し、1905 年 11 月第二次日韓協約締結により韓国を保護国化した時期であり、韓国から抗議などをすることは考えられない時期でした。

韓国では、17 世紀鬱陵島で漁業を行っていた安龍福が日本に連れられた際に江戸幕府から鬱陵島と竹島を朝鮮領とする書状を受け取ったと主張していますが、そのような事実はなく、その後も、竹島を実行支配した事実はありません。

第二次大戦後は、前述のとおり、連合軍最高司令部訓令において竹島が日本の支配地域から除かれました。しかし、この指令中のいかなる規定も、ポツダム宣言の第 8 項に述べられている諸小島の最終的決定に関する連合国の政策を示すものと解釈されてはならないと明記されております。

1951 年サンフランシスコ平和条約において、日本による朝鮮の独立承認を規定するとともに日本が放棄すべき地域として「済州島、巨文島及び鬱陵島を含む朝鮮」と規定しました。これに対して韓国は独島も放棄したことを確認するよう書き換えることを要望しましたが、米国は、独島（竹島）に関しては、我々の情報によれば朝鮮の一部として取り扱われたことはなく、1905 年ごろから日本の島根県隠岐島支庁の管轄下にあるとしました。

しかしながら、1952 年 1 月韓国は李承晩ラインを一方的に設定しその内側に竹島を取り込み、1954 年 6 月に韓国沿岸警備隊を駐留させ、同年 8 月には海上保安庁の巡視船が同島から銃撃を受け、その後は韓国に実行支配されている状況にあります。

このような状況の中、米国の政府機関である地名委員会は、竹島の所属国を大韓民国としており、2008 年地名委員会が「どの国にも属さない地域」に改めた時に韓国からの抗議によって韓国領に戻されたということがあります。それに対して、わが国の町村官房長官は、アメリカの一機関のやることにいちいち反応することはないとして抗議をしませんでした。竹島の帰属について、戦後アメリカが実質的権限を有しており、このような措置は不可解であるとともに、わが国が放置していたことは今となっては悔やまれます。

《尖閣諸島について》

次に尖閣諸島です。図 15 が尖閣の全体図ですが、魚釣島から大正島まで 110km あります。全体としては割合に広い海域であり、この海域を航空機と連携して、巡視船が自衛隊と協力しながら警備を実施しています。



図 15 尖閣諸島

わが国は、尖閣諸島を実地調査し、1895 年 1 月閣議決定をもって沖縄県の所管としました。1896 年古賀辰四郎に 4 島を 30 年貸与し、1909 年には 99 戸 248 人が居住し、鰹節工場の操業や羽毛の採取を実施しています。ただし、この時期は、1894 年日清戦争を開始し、1895 年 4 月日清講和条約調印し、我が国が台湾の割譲を受けた途中の時期に当たります。そして尖閣閣議決定は非公表だったこともあり、中国はこれに対して抗議をするようなことはできない状況下にあったのです。

サンフランシスコ平和条約において、尖閣諸島は日本の領土として扱われた上で、沖縄の一部として米国の施政下におかれしました。また、1972 年の沖縄返還協定によって、日本に施政権を返還する対象地域にも含まれているなど、尖閣諸島は戦後秩序と国際法の体系の中で一貫して日本領土として扱われてきました。



中国は、1968 年国連アジア極東経済委員会が尖閣諸島の東シナ海に膨大な石油資源の存在可能性を指摘した後、1971 年 12 月尖閣諸島は中国の固有の領土であると主張しています。その根拠として、中国は、16 世紀半ばから明国あるいは清国から琉球王国への冊封使の記録に、魚釣島を目標として認識しており、大正島と久米島との間を境界と考えていたような記録があること、1785 年林子

平の「三国通覧図説」に尖閣諸島は中国本土と同じ色で塗られていること等と主張しています。また、第二次大戦時のカイロ宣言には、「満州、台湾、澎湖島のような日本が清国から盗取した全ての地域を中華民国に返還する」とされており、中国は尖閣も日本が盗取した島であるとしています。

しかしながら、尖閣諸島が一度たりとも中国により実行支配されたという記録はなく、米国の施政下にあったときを除いて、我が国が閣議決定により我が国に編入して以来一貫して実行支配してきたので、わが国の固有の領土であることは明白です。

中国は、日中国交正常化交渉において周恩来国務院総理及び鄧小平が一時棚上げをしたとしておりますが、我が国は、領土問題は存在しないとの立場であります。

米国は、施政権は日本にあるとして日米安保条約の対象とするが、領有権については中立という立場を崩してはいません。米国がわが国の領土の帰属についてこのようなあいまいな態度をとっていることが、戦後のわが国の領土が明確に定まらなかったという状況に至っているともいえます。学者の中には、わが国と周辺諸国との関係を不安定にするために意図的に明確にしなかったという説を唱える方もおります。

国境警備の歴史および現状

国境警備の歴史及び現状についてですが、北方 4 島と竹島については省略をいたします。いずれも、わが国の漁船の拿捕や漁船を守ろうとする巡視船への銃撃等があり、国境での様々な事案が発生し、巡視船の厳しい国境警備の歴史がありました。

尖閣につきましては、1971 年 12 月に中国が領有権を主張して以来、様々な事案が発生しております。1972 年に沖縄が返還されて以来、海上保安庁が領海警備を開始しており、1978 年にはヘリポートを設置することを自民党が決定し、1978 年 4 月に中国の武装漁船が 100 隻から 300 隻やってきて領海内に侵入したという事件がございました。海上保安庁の巡視船が対応し、1979 年 5 月に政府がヘリポートと気象計と雨量計を設置しております。今ではヘリポートもボロボロで使えなくなっております。海上保安庁のヘリコプターが降りたことがございますが、気象計も雨量計も跡形もないという状況です。

1996 年に海洋法条約が発効されたあと、中国、台湾、香港の活動家による保釣活動という領有権の主張活動が活発化して、それらの活動家が尖閣に来るようになりました。そのうち主なものを申しますと、

1996 年 7 月海洋法条約発効に伴い台湾、香港等で「保釣活動」と呼ばれる領有権が活発化、8 月下旬台湾の小型船が抗議、報道のため領海内侵入

1996 年 9 月香港からの抗議船が領海内侵入、活動家数人が海に飛び込み 1 人死亡

1996 年 10 月台湾・香港の活動家が乗船した 41 隻の小型船が領海内に侵入し 4 名が上陸

1997 年 5 月 30 隻の台湾抗議船等が周辺に接近、3 隻が領海内侵入、2 名が巡視船に移乗

2004 年 3 月中国人活動家 7 名が魚釣島に上陸、逮捕の後強制送還

2008 年 6 月台湾活動家等が乗船した船舶 1 隻が領海内に侵入。台湾公船が随伴

そして 2010 年 9 月 7 日中国漁船閩晋漁（ミンシンリョウ）5179 が巡視船「よなくに」に衝突、さらに逃走中に巡視船「みずき」に衝突し、9 月 8 日船長を公務執行妨害罪で逮捕、那覇地検に送致したが、9 月 25 日処分保留のまま釈放、2011 年 1 月 23 日不起訴処分となりました。

この巡視船と中国漁船との衝突事件後、台湾の活動家は頻繁に尖閣の領海内に来ており、台湾公船もそれに随伴して領海内に侵入するということがありましたが、台湾とは漁業協定を結んでそれ以来、台湾からの抗議船は来なくなりました。

2012 年 8 月香港活動家等が乗船した船舶 1 隻が領海内に侵入し、7 名が魚釣島に上陸、上陸者及び乗組員の 14 名を逮捕しましたが、このときは香港へ強制送還しております。

中国漁船と巡視船との衝突以来、中国公船が尖閣諸島の接続水域に出没し、特に 2010 年 9 月 11 日に尖閣諸島を国有化をして以降、中国公船が頻繁に来て、領海内に進入しております。図 16 のグラフにあるように中国漁船は 24 年 9 月から増えてきています。現状はどうかといいますと、ほぼ 3 隻が常態的に接続水域内にいて、10 日に 1 度ぐらい定期的に領海内に 2 時間程度侵入することを繰り返しております。両国の関係を正常化しようという動きにつれて、侵入時間は多少減ってきております。また、中国漁船の領海進入に対して警告退去をするというのが昨年あたり非常に増えており、この意味するところが単に魚だけを追いかけて来ているのか、なんらかの意図があつて来ているのか要注意です。台湾漁船については変化はありません。

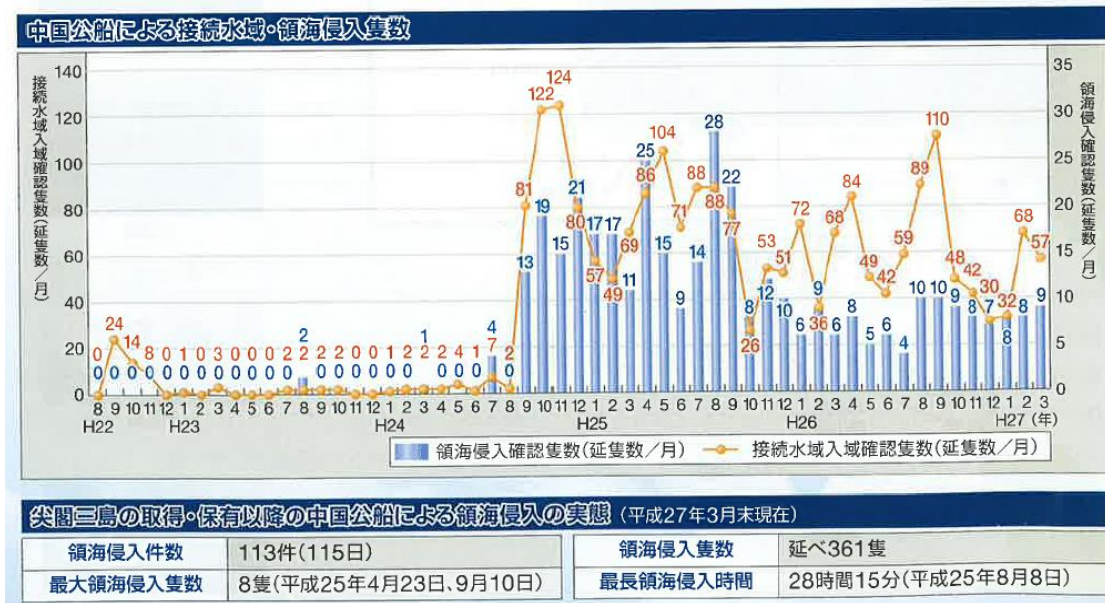


図 16 中国公船による接続水域・領海侵入隻数



図 17 尖閣諸島周辺海域における外国漁船の退去警告隻数

出典：図 16、17 とも海上保安レポート 2015

最後に、国境警備の制度なり体制がどのようになっており、どうすべきかということですが、最近国会の動き等で、中国に対して海上保安庁だけで大丈夫なのか、自衛隊をもっと活用すべきではないかということが盛んに言われております。では国境警備というのはどういうものなのかと申しますと、我が国はあくまでも法治国家でありますので、法に基づく国境警備をしております。法律は、一つは出入国管理及び難民認定法であり、有効な旅券を持っていないと我が国に入れないとか、あるいは許可がないと上陸できないという制度となっております。漁業については外国人の漁業に関する法律、これは領海内の規制です。EEZ については排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律があり、これに

よりまして外国漁船が許可なく EEZ に入って操業すれば、それに対して外国漁船を捕捉して司法に委ねることとなります。また、領海等における外国船舶の航行に関する法律というのがあり、これは最近できた法律ですが領海等で理由なく徘徊するというような船がいれば、それに対して退去させるという法律であります。それから、鉱業法というのがあり、許可なく我が国の排他的経済水域の中で試掘、採掘をしてはいけないという法律です。国境警備というのは、このような法律を適用して違反すれば裁判に訴えるという警察権限のなかでやっているもので、海上保安庁がこれを行うということとなっております。それに対して自衛隊の役割についてですが、自衛隊が出動するのは、防衛出動のほか国民保護等の派遣（武力攻撃に至らない緊急事態）、治安出動、警護出動があるほか海上においては海上警備行動と海賊対処行動があります。海上警備行動は警察活動であり、海上保安庁の勢力のみでは対応できない事態について対処することとなりますが、逮捕権限はなく鎮圧するまでの警察権限となっております。鎮圧後は海上保安庁も一緒に行動しておりますので、海上保安庁が逮捕するなどの司法活動を担当します。自衛隊はこのように警察活動も一部は現在でも実施することとなっておりますが、実際に海上警備活動を実施したことは北朝鮮の不審船対応で遠くから 5 インチの大口径の砲を発射したことで領海内を通過した中国と思われる潜水艦に対して発動したことがあるのみですから、実際に鎮圧行為をしたことはありません。

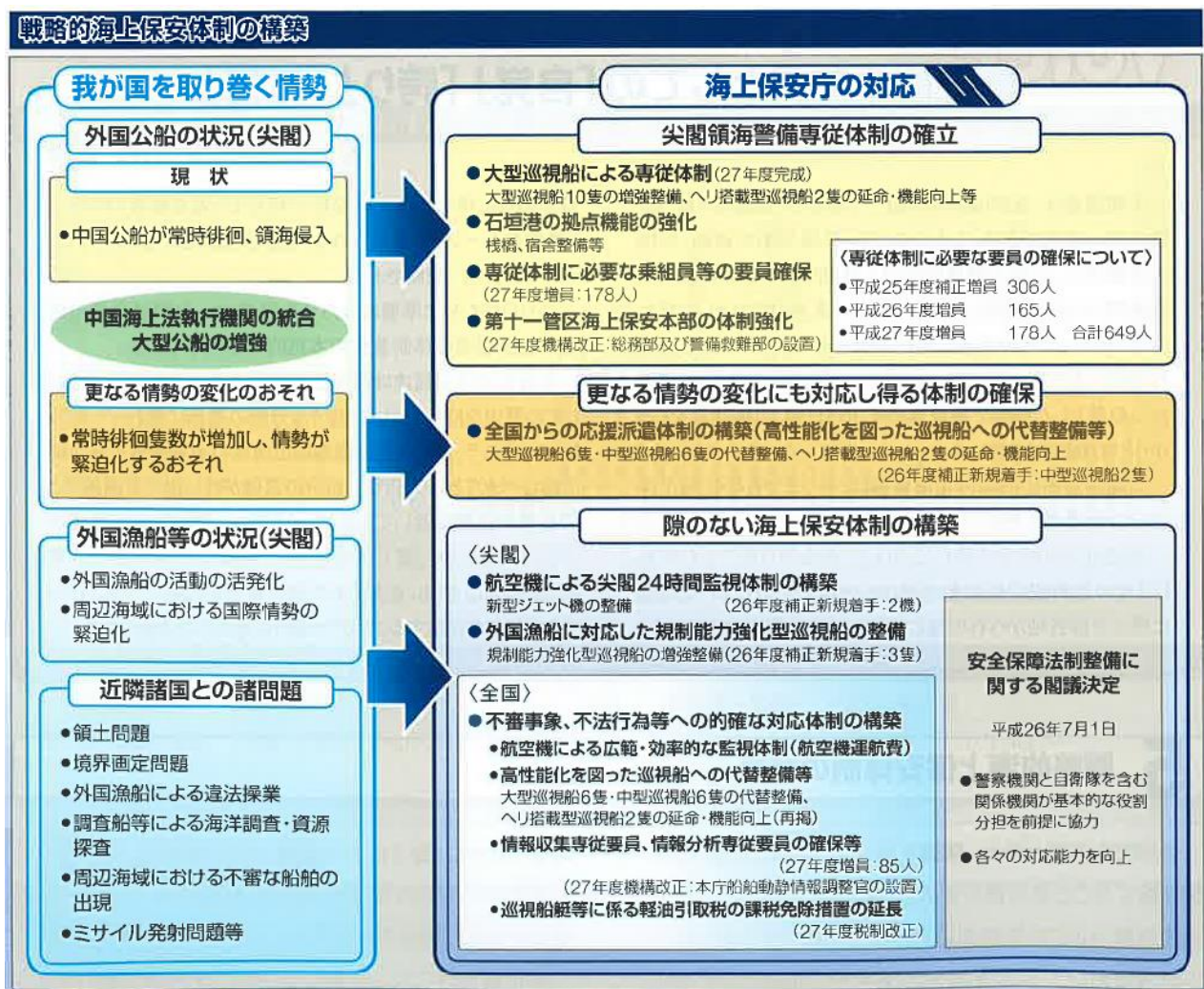
いまよく言われるグレー事態というような話が話題になって、武装漁民による上陸占拠があった場合に海上保安庁だけで逮捕できないので、それに対して自衛隊が対応すべきではないかと言われておりますが、具体的なオペレーション、武装漁民の正体及び可能性、所持武器は何かということを考える必要があります。まず、尖閣を占拠させるためだけに武装漁民を中国が単体で上陸させることが本当に考えられるのかということもあります。艦隊が現れて上陸させるという占拠でなく、みすみす捕捉されるために武装漁民を単独で送るとは通常は考えられません。仮にそのようなことがあったとしても、果たして所有武器が何でそれに対して海上保安庁は本当に逮捕できないのかといいますと、海上保安庁も不審船の件以来、警察活動をするのに最も適した命中性能の良い有効射程距離の長い 40mm 以下の武器を持っております。自衛艦は、むしろ、大型の 3 インチ砲等を持っているのですが、それはあくまでも主として戦争をするための武器でありまして、警察活動をするための武器としては海上保安庁のほうが適しています。また、時間的に自衛隊に引き継ぐ余裕がないと言われてますが、実際的なオペレーションを考えますと、上陸を発見すると直ちに攻撃をするわけ

ではなく、上陸者の情報を収集し、武装解除を呼びかけるなど、時間的にも余裕があると思います。ただし、自衛隊との連携強化というのは常に進めておかななくてはならないので、今、政府はできるだけ早く連携するようにしようということで電話閣議などの方策を行うこととしております。

また、何よりも自衛隊を領海警備で前面に出すことは、相手を刺激し、相手もそれに備えて軍が前面に出てくることとなり、軍同士が衝突すれば直ちに戦争に発展する恐れがありますことから、海上保安庁を前面にして領海警備を行うということが戦争を回避するためにも必要であると考えられます。また、中国側も現在までのところ軍を前面に出さず中国海警の船が尖閣周辺に来ており、ほとんどが武器を備えていないという慎重な面を見せております。

このように海上保安庁が先ず単独で領海警備を対応しなければならないことから、尖閣の状況を勘案して海上保安庁の船艇・航空機などの整備を進めております。海上保安レポートに掲載されております資料によれば、戦略的海上保安体制の構築として整備を進めており、特に尖閣対応のため石垣海上保安部に大型巡視船の専従体制を今年度一杯で完成することとしております。1000 トン型巡視船 10 隻を石垣海上保安部に配備し、さらに 2 クルー余分の乗組員を置いて 10 隻 12 クルー体制で船をできるだけ休ませないように効率的に使うことを考えております。さらにヘリコプター搭載型巡視船 2 隻を那覇に配備し、それを合わせて 12 隻体制で尖閣対応をすることとしております。

さらに小笠原海域等の外国漁船対応のため航空機による尖閣 24 時間体制を構築する必要があり、今年度からジェット機 2 機の整備に着手し、来年度もう 1 機増強をお願いしたいと思っています。海域が広いので自衛隊にも協力を仰ぎますが、監視には航空機が目が大事だということです。また、規制能力強化型巡視船の増強整備として、従来は速力の速いアルミの船で対応していましたが、アルミは衝突によわいので、鉄製で速力の速い船を揃えるようにしております。



まとめ

最後にまとめですが、海上保安庁は全力で緊張感を持続して厳しい国境警備を実施しておりますが、国境が定まらなると現場の緊張は緩和できないし、トラブルも回避できません。国境を画定して隣接国とトラブルの種を無くしないと、隣接国と政治的、経済的に真の協力関係や友好関係を構築することはできません。

そして、領土問題を含めて国境を画定するためには、関係国が同意して国際裁判所、若しくは仲裁裁判所で裁きを受けるような道に早くもっていただければと思っています。相手があることであり、非常に難しいことは重々承知しておりますが、現状を打破していくにはそれしか道はないと考えます。領土問題においても、かたくなに我が国の主張を繰り返す

のみではなく、歴史と現実を見つめて解決の道を探っていくべきではないでしょうか。

それまでの間は、海上保安庁が長官の命令により関係国を刺激しないように慎重に冷静に国境警備しております。そのためには、まず、海上保安庁の十分な体制の整備が図られるようにしていただきたいのです。

また、マスコミも含めていたずらに隣接国を刺激するような議論は控えていただきたいと思っています。隣接国の脅威をあおって国内外で緊張を高めるより、しっかりとした体制を整えて国境警備を行い、対外的には友好関係が構築できるように刺激的な言葉を控えて外交を進めるべきではないでしょうか。

そして、防衛体制ももちろん一旦事が起きればすぐに対応できるように後方に控えてしっかりとした体制を整え、そのバックアップを受けて海上保安庁が前面に出て厳重にかつ慎重に国境警備をやっていくということが肝要であると考えております。