

海上保安庁法第25条の意義

廣瀬 肇*

The meaning of the Article 25 of Japan Coast Guard Law

HIROSE Hajime

The meaning of the Article 25, of the Japan Coast Guard Law, which was prescribed as a cautious provision due to the circumstances at the time of the enactment of the law should be reconfirmed based on the present situation in Japan. The purpose of the paper is to identify the details and the basic concept, and to consider the meaning of the Article.

Key words (キーワード):

海上保安庁法 (Japan Coast Guard Law), 海上法執行機関 (Law Enforcement Office at Sea), 沿岸警備隊 (Coast Guard), 軍警分離 (Separation of Army and Police)

1 問題の所在と本論説の意図¹⁾

海上保安庁法(昭和23年4月27日法律28)が制定された当時には、国内的にも、国際的にも重要な意義を有していた同法第25条の規定は、制定以来の時間の経過の中で、これは単なる念の為の規定であって、それがあってもなくても左程重要な意味を有するものではないといった認識が持たれていた時期もあったようであるが、現在の国際情勢も踏まえて、この条文の持つ意義を再確認する必要が増しているように思われる。先ずその条文を示せば、「この法律のいかなる規定も海上保安庁又はその職員が軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものとこれを解してはならない。」と規定され、海上保安庁法を解釈する上での注意を定めたものであると解されてきた。読んで字の通り、海上保安庁は軍隊ではない、海上保安庁の職員は軍人ではない。また、軍隊として訓練されてはならず、軍事的行動を行なうものでもないという意味である。関係するこ

とがあるとするれば、自衛隊法第80条の第1項で、自衛隊が防衛出動又は治安出動する場合に、特別の必要がある場合、内閣総理大臣は、海上保安庁の全部または一部を防衛大臣の統制下に入れることができると規定し、同条の第2項で、その場合に、内閣総理大臣は、政令で定めるところにより(現在その政令は存在しないが)、防衛大臣に海上保安庁の全部または一部を指揮させるものとしているのであるが、そのような事態になった際、つまり海上保安庁が防衛大臣の指揮を受ける場合に、指揮を受けたとしても、その業務は、海上保安業務であって、従って、海上保安庁法や関連法令により海上保安庁が行うべきものとされている業務についてであって、海上保安庁法第25条の規定があることから、軍隊として行動し、軍隊の機能を営むことはできないのだという解釈に際して考慮、検討されるぐらいであった。

海上保安庁法第1条は、「海上において、人命及び財産を保護し、並びに法律の違反を予防し、捜査し、及び鎮圧するため、国家行政組織法第3

* 広島文化学園大学教授、海上保安大学校名誉教授
(Professor, Hiroshima Bunkagakuen University, Emeritus Professor, Japan Coast Guard Academy)

条第2項の規定に基づいて、国土交通大臣の管理する外局として海上保安庁を置く。」と規定しており、海上保安庁は純然たる行政機関であって軍事機関ではない。そうすると、海上保安庁法第25条は無くてもよいのではないかと考えられる。²⁾

ところで、海上保安庁法が制定される際になされた議論については、若干の文献が存在するものの、体系化された逐条解説書は、川上親人氏による「海上保安制度の解説（昭和23年11月）」と井馬栄氏による「海上保安庁法解説（昭和31年11月）」しか存在してない。部内的には、海上保安庁法制定当時の、想定問答集に記された内容を、概ねそのまま踏襲した形で説明しているようである。研修用の参考資料に次のような記述がある。

この海上保安庁法第25条の趣旨は、「海上保安庁の非軍事性に関する規定である。憲法9条の戦争の放棄と戦力及び交戦権の否認の規定に照らし、本条に規定されている趣旨はあえて規定しなくとも当然のことであるが、本法制定当時の内外の情勢に照らし、念のため規定されたものである。」とし、その解説として、「憲法第9条第1項は、国権の発動たる戦争の放棄とともに、国際紛争を解決する手段としての武力による威嚇又は武力の行使を放棄することを規定し、第2項はこのため陸海空軍その他の戦力を保持しないことを規定している。海上保安庁の巡視船艇が装備する機銃及び砲は、第4条第1項（海上保安庁の船舶及び航空機の構造、設備、性能等についての規定：筆者注）に基づき、不審船、密輸、密航船への対応等海上犯罪の予防・鎮圧、犯人の捜査・逮捕等、海上における治安の維持という海上保安庁の任務を遂行するため適当なものとして装備されており、その使用に関しては、同法第20条（武器の使用に関する規定：筆者注）に基づき、警察比例原則に従って使用することになる。これらの武器の装備及び使用は、警察活動を目的とし、必要最小限の警察力の行使であって、国際紛争を解決する手段としての武力の行使等ではなく、また戦力でないことも当然である。」としている。³⁾

海上保安庁法の制定に携わった、井馬栄氏は、

同法第25条の規定は、「海上保安庁その物の非軍事性を宣言した規定である。本法制定当時の内外の情勢に照らし念のため規定されたものと解せられる。既述の如く第三条は人の面から（海上保安庁の全ての職員の任命等の人事管理は国家公務員法の定めるところによるという規定：筆者注）、第四条は船舶及び航空機という物の面から（船舶及び航空機は治安維持や海難救助に適したものでなければならないことを規定：筆者注）、その非軍事性を持つべきことが規定されているのであるが、本条によってその他の規定も総て、非軍事的に解せねばならない。いさゝかも軍事的にこれをこじつけて解釈してはならないという意味である。」と、その解釈を述べている。⁴⁾

さてそこで、海上保安庁法第25条の条文には「軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものと」との文言があるが、「軍隊」とは何かについて、この法律の中に定義がなされていない。日本国憲法第9条第2項の、「陸海空軍その他の戦力」の意味や解釈について、自衛隊が「その他の戦力」に該当するかどうかの議論は多いが、「陸海空軍」とは何であるかを説明した文献は比較的少ないように思われるが、「海軍」を説明したものに、「軍事力（Military Power）の一要素である海上戦力、すなわち海軍力とは、海上（上空を含む）および海中の領域を主たる活動の場とした破壊力を持った軍事組織であり、このような海上における軍事活動を使命とする組織を海軍と呼称している。」という説明が、⁵⁾ 海という場であることを考えると、海上保安庁法第25条にいう「軍隊として」の「軍隊」の意味に近いものであると考えられる。

しかし、ここでは、常識的な共通理解と考えてよいと思われる「軍隊」の概念、すなわち、「組織的な戦争遂行能力を持つ武装集団。一般に陸海空の三軍から成る（講談社、日本語大辞典）」とする、一般的な意味で辞書で示された概念を念頭に置いて議論を進めていきたい。

なお、本稿では、「海上保安庁」、「海上法執行機関」、「海上警察機関」、「海上保安機関」、「コーストガード（Coast Guard）」、「平和的海上権力機

関」といった用語を、その文脈により、適宜使い分けて表現しているが、その本質は皆同じであることから、同義のものであることをご了解願いたい。

さて次に、海上保安庁が、その技術・能力・経験を蓄積し、いわゆるコーストガード（COAST GUARD）、或いは海上保安機関として、世界の先端に行くほどに成長し、海難救助、海洋汚染の防除、海賊対策等、近隣諸国の海上保安機関との連携・協力・協働の重要性を経験的にも次第に認識し、そして、尖閣諸島の警備が、国の最重要な問題の一つとなり、加えて21世紀を迎えて、平時における世界の海洋秩序の維持は、国連海洋法条約（1996年7月12日条約6号、同年7月20日発効）に基づく世界共通である（筈の）国際法に根拠を有し、国際法と整合した国内法にも確固たる根拠を有する海上法執行機関の連携・協力・協働により達成されるべきものとの理解が世界常識となりつつあり、海上保安庁が、積極的に近隣諸国の海上保安機関の設立に協力し、既存の海上保安機関に対しても、国際法の知識、法執行の技術、海難救助技術の指導や移転、そして、状況によっては、巡視船艇の供与を含む各種技術やノウハウの教育といった援助活動によって、より平和で連帯した活動による海洋の秩序の維持がなされるべきことが重要と認識され、現在に至っている。⁶⁾

その考え方の基本は、軍事組織ではない、海上における法執行機関、つまりは海上警察機関による、国際政治や軍事的対立とは一線を画した、そのような影響を直接には受けない海洋の安全・秩序を維持することが、世界の平和にとっても重要であるということが、我が国は勿論、平和を希求する普通の国々に理解され、支持され、法治・平安の海の実現が達成されつつあり、また、達成されなければならないと考えられている。

一方、北朝鮮関係の危機的状況、尖閣の緊迫した状況等を踏まえて、冒頭で示した海上保安庁法第25条の存在が、海上自衛隊と海上保安庁のスムーズな連携を阻害しており、国家として総合的な対応、施策を執ることができないのではないかという問題提起もなされている。その代表的な論

調によれば、「中国の近年における海洋進出、例えばパラセル諸島（西沙諸島）や、ミスチーフ礁などでのやり方に危惧の念を表明し、その上で、海上保安庁法第25条の規定があるが、だが、中国の海洋進出攻勢をはじめとする今の東アジアの安全保障環境は、海保の能力も相応の水準に引き上げざるを得ないようなありさまだ。『グレーゾーン事態』に効果的に対処するには、海保が行動しやすい法整備が必須なのである。防衛出動などが発令された場合、海上保安庁は防衛大臣の指揮下に入ることになる。ただし、海保は後方支援をすることしかできない。海上保安庁法第25条が現行のままでは、日本の海域を守るためには欠くべからざる、海保と海上自衛隊の本質的連携ができないのだ。今後、海保が海賊対処行動や国連平和維持活動（PKO）を行なうに当たり、業務を遂行し海上保安官が自らの安全を守るためにも、25条の改正は避けて通れないと考える。日本が自国防衛、国際貢献の両面で責務をはたしていくためには、海保も必要な能力を持たなければならない。米沿岸警備隊などがその参考になろう。海上の安全を守る態勢は大きな変革の時を迎えている。」との主張である。⁷⁾

そこで、これらの問題提起を考慮しつつ、本稿では、海上保安庁法第25条が規定された経緯や、その有する意義について論じようとするものである。

さて、我が国では、海上保安庁と海上自衛隊とは、その任務、機能、性質等は、その根本的なところで明確に分かれており、いわゆる「軍警分離」が確立している。海上自衛隊は、その名称や、法的議論を別にすると、世界標準では「NAVY」である。韓国海軍の軍艦から、レーダー照射を受けた時、海上自衛隊の哨戒機は、こちらは「ジャパン・ネイビー」だと知らせたことに、国内からクレームが付いたとは筆者は寡聞にして存知ないところである。制度的に、今の日本では、「軍警分離」が確立している。先進民主主義国、取り分け米英では、軍と警察の機能は明確に分離されており、平時の治安維持（デモの警備等）に軍隊を使用することが禁じられている。わが国では、陸では明

治の初期に軍警分離が確立されたが、大東亜戦争敗戦後の日本で、海においても、警察機関である海上保安庁と軍事機関である海上自衛隊とによる「軍警分離」が制度的・法的に確立している。⁸⁾

その制度的・法的意義は21世紀も20年が過ぎようとしている現在、海上の安全、海上治安の維持に関連し、重要な意味を有していると考えられる。

そこで、本論稿において、先ず、海上保安庁が創設された経緯から、何故海上保安庁法第25条が規定されたのかを、時代背景と共に考察し、次いで、国連海洋法条約の時代である現在の海洋秩序の維持に関して、第25条が存在するが故の意義等について考察し、海上保安庁法第25条を改正或いは削除せよとか、海上保安庁の装備等を軍事的に強化すべきとの議論のあることも踏まえて、批判的に考察を加えてみようとするものである。

2 終戦直後の日本を取り巻く海の状況と 海上保安庁創設の経過

昭和20(1945)年8月15日、我が国はポツダム宣言を受諾し、先の大戦は敗戦で終り、終戦後帝国海軍は解体された。その結果、日本周辺の海はようになったか、海上保安庁十年史は次のように記している。

「終戦当時のわが国周辺の海域は、悪質犯罪の跳りようする舞台と化した。それは国内のやみ取引を助長する大動脈であり、密漁者の黄金の漁場であり、密貿易と不法入国のために開放された門戸であった。船内と博の如き刑法犯も盛んに行われ、海賊の横行さえしばしば伝えられた。一方、船舶の航行の安全についても終戦当時ほど不安と危険にさらされた時代はなかった。元来、1万海里にもおよぶわが国の沿岸水域は、複雑な海岸線と気象海象の急激な変化によって世界屈指の海難多発海域とされているが、海上保安機能に加えられた戦争の打撃はまさに致命的であった。航路標識の壊滅、水路測量能力の低下、船舶の構造及び設備の劣悪化、優秀船員のそう失等によって、航海の安全を保つために必要な基礎はすべて失われ、海事諸法令の大半は死文と化した。その上日本が敷設した係留機雷55,347個、米国のB29及び

潜水艦が敷設した感応機雷10,703個が日本近海の水路や主要港湾を覆い、多数の沈船や密航者が放棄した船舶とともに船舶の航行をおびやかしていたのである。このように海上の治安及び航行の安全は終戦直後著しく悪化し暗黒の海を現出していたが、この事態に対処すべき国家機関はあまりに微力であった。」と。⁹⁾

更に続けて、「戦前には治安の維持については、水上警察、税関、水産局、海運局、検疫所等の諸機関が、それぞれの主管に属する法令の励行に当たってきたが、いずれも実力強制の力が弱かったので、取締上の最後の実力行使の面は、すべて海軍に依存してその目的を達していたのである。」とし、「海難救助についても、海岸から少し隔たった海域で発生した海難船舶の救助は、海軍に依存せざるを得なかった。」とし、「このように戦前には、海上の治安及び航行の安全について、その多くを海軍に依存していたため、終戦による海軍の解体によって日本の海上保安機能が弱体化したのは当然であった。この空白状態を満たし、明るい海を建設することは、政府にとってもまた（日本を占領している：筆者注）連合軍にとっても重要な関心事であった。」のである。

加えて、昭和21(1946)年初夏、朝鮮で、伝染病である「コレラ」が蔓延し、不法入国船を介してその恐るべきウイルスが日本に侵入し流行する徴候が発生し、悪疫の侵入を極度に恐れた連合軍当局の指令で、日本政府は、海運総局に不法入国船監視本部を置き、九州海運局に不法入国船監視部(門司)を置き、監視取締りが行われた。この「コレラ」の恐怖が海上保安機関創設の動機の一つとなったといわれている。¹⁰⁾

このような状況、現実には、敗戦後の日本であっても海上警察力が必要だという強い動機付になったものであるが、終戦直後の日本、そして海運総局に軍事的思考や意図など微塵もなかったものと考えて間違いはない。それが出発点にもなるのであるが、このような状況を踏まえて、昭和21年3月、我が国の海上保安制度を調査し、対応策を樹立するために、アメリカ合衆国コーストガード(US COAST GUARD)のフランク・E・ミールズ

大佐が、連合軍最高司令部（GHQ）の要請により来日し、海上保安の一元的な管理機関設置の必要性を強調した助言と勧告がなされたのである。¹¹⁾

そして、この辺りの事情について、大久保武雄海上保安庁初代長官（後に衆議院議員）の著になる「海鳴りの日々」によれば、「ミールズ大佐は、日本到着後、直ちにGHQに出頭したが、GHQから『現存する沿岸警備および港湾警備の実情を調査し、警備機関設置に関する、計画、組織（所要人員、装備を含む）および勧告を左の要領により提出せよ。

- 一 (a) 日本本土における海事機関。
- (b) 必要と認められる一般警察隊に関する勧告。
- 二 右は、貴官の本件に関する結論および勧告のために必要な調査活動の範囲を限定するものではない。』

との指示を受けたという（ミールズ大佐より大久保宛書簡）。

大佐は、綿密に日本の習慣や伝統を研究するかわら、海上の治安警備の実状を視察して1946(昭和21)年7月、マッカーサー総司令官に、『GHQから運輸省海運総局に水上保安組織を造るよう指令すべき旨』勧告し、『水上警察の機能は海運総局に移すこと、水上保安組織は人命救助を重要任務としているので、それに適した監視船を用意すること』を提言した。このミールズ大佐の勧告で日本政府内の所管争いは結着が付き、運輸省を中心として準備を進めることとなった。また、ミールズ大佐は日本政府に対し、『GHQでは、日本の軍備再建を非常に警戒しているので、これを刺激するような案は作らないほうが賢明だ』とまで注意してくれた。これはホイットニー、ケーディス等GHQ民生局首脳の意向を暗に知らしてくれたものであった。ミールズ大佐の勧告を、夜明け前にときを告げる一番鶏の声のように私たちは聞いた。¹²⁾

そこで、この勧告がなされた経緯からも、当時の占領軍による占領政策の厳しさにもかかわら

ず、GHQは海上警察機関が必要だと考えたのであって、軍事機関を創設する意図など全くなかったことが窺われる。同時に、勧告を実行に移そうとする当時の日本政府にも、ましてや海運総局にも、海軍の復活（再軍備）の発想はなかったものと考えてよいと思われる¹³⁾

そして日本政府は、昭和22年5月の次官会議において運輸省に海上保安機関を設置する案を正式に採用し、政府は、閣議了解後、GHQに対して海上保安機関設置の許可申請を行った。¹⁴⁾

3 海上保安機関設立に対するGHQ民生局、対日理事会、極東委員会での反対と、海上保安庁法に第25条が規定された経緯

さらに「海鳴りの日々」から引用すると、「ミールズ大佐の『海上における人命財産を保護し、法律違反を防止し、捜索及び鎮圧する為の一つの中央集権機構が設置されるべきである。』との勧告にもとづき、日本政府は、22年5月運輸省に海上保安機構を設けることとしGHQに実施の許可を求めた。私がミールズ大佐の同意を得て作成した最初の海上保安庁の所掌範囲は、現在の海上保安庁よりも遥かに大きく、密航、密輸、密貿、検疫、麻薬の取締、海難の救助、船舶の安全検査、船員の海技免状、灯台、海難審判等を所管し、それに掃海、水路測量を含め、米国のコーストガードよりも幅広い任務の組織であった。

しかし、海上保安機構の創設は、占領国の微妙な国際関係に巻き込まれ、GHQ内部においても公安局の承認は得たが、民生局がこれに反対した。反対の理由としては、

- (A) 海軍の中核部隊をおそらく形成すると思われる、ひとつの組織的な、よく訓練を受けた制服着用軍の軍隊が、その規模についての制限もなく、設置されること（降伏直後のアメリカ対日政策では『非民主的、軍国主義的な活動は、どんなに表面をつくろった形をとっていても、その復活』が禁止されていた。)
- (B) 速力や武装についての制限なく、排水量1500トンまでの船艇の使用と、その船艇

を領海外の公海上で活動させること。
を承認しているからであった。

この反論を解決するために、1947年（昭和22年）末、公安局と民生局との間で討論が行われた。ミールズ大佐は、日本政府に『アメリカ、イギリス、フランス、オーストラリア—なかでもソ連—は海上部隊についての詳細な規定の含まれていない海上部隊設置法案は、いかなるものでも盲目的に承認しようとしていない』（『よみがえる日本海軍』ジェームス・E・アワー）と伝えた。これらのことを考慮に入れ、日本政府は、海上保安庁に対するつぎのような制限を受け入れた。

- 一、総人員が1万人を超えないこと。
- 二、船艇は125隻以下で合計トン数が5万トンを超えないこと。
- 三、船艇は1500排水トンを越えないこと。
- 四、船艇の速力は15ノットを越えないこと。
- 五、武器は海上保安官用の小火器に限られること。
- 六、活動範囲は日本沿岸の公海上に限られること。

ミールズ大佐は、『私でさえ、海に乗り出すことをためらうような28隻の小型巡視船で部隊を編制することとした。…しかし将来日本自身の手で自由にやれるようになったとき、装備や運用についての欠点を改善するであろう。大事なことはまずその発足である。』と語った。¹⁵⁾

かくして、海上保安庁設立の最終案は芦田内閣によって承認され、1948（昭和23）年4月15日に国会を通過した。それでも、海上保安庁が発足する2日前の4月28日まで、対日理事会や極東委員会で、ソ連代表は「海上保安庁が設置されるのは、日本海軍復活の前兆だ。武装して海軍の中核部隊になるのではないか。」と非難した。イギリス代表は、「海上保安庁設立のような重要事項は、GHQの承認に先だって、まず対日理事会か極東委員会で検討さるべきである。」と主張し、オーストラリアや中国代表からも、何らかの危惧が表明されたが、アメリカ代表は、ソ連の非難を否定して海上保安庁の設立を主張したという。¹⁶⁾

このような経過は、ある程度予測されたもので

あったので、「マッカーサーは、かかる国際的困難をのりきるため草案にあった三インチ砲は登載しない事とし、『職員は軍隊として組織されてはならず、いかなる規定も軍隊の機能を営むことを認むるものと解釈してはならない』との条項を予め挿入した。かくして日本のコースト・ガード、海上保安庁は国際的な猜疑心の嵐にもまれて帆をあげることになった。」¹⁷⁾

このように、生ずるであろう多くの議論、猜疑の念、懸念等を予め払拭するべく、25条という規定を置いたにもかかわらず異論が多くあったことも記憶に留めてよい。このような経緯から、占領下という特殊な事情の下、各国の疑念を晴らすべく、まさに、軍隊ではないという証拠を明示するために、海上保安庁法にこの第25条が置かれたのである。

加えて、海上保安庁法制定時の内部文書（注3の想定問答集）の記述を引用しておきたい。なお、この内部文書が作成された時点では、現在の第25条は、第26条となっていたので、本文書の26条は成立した25条である。

「二十六条は海上保安庁の軍隊化防止に関する規定である。ポツダム宣言は同書に規定された十三項目の中に日本を戦争に導いた軍國主義的権力及び勢力を永久に除去すべきこと及び日本の軍隊は完全に武装を解除せらるべきことの二項目を宣言し、この精神に従って新憲法（新憲法である現行憲法は、昭和21年11月3日公布、昭和22年5月3日施行、因みに海上保安庁法は昭和23年4月27日法律28号として成立し、同年5月1日施行である：筆者注）第九條に『日本國民は正義と秩序とを基調とする國際平和を誠實に希求し、國權の發動たる戦争と武力による威嚇又は武力の行使は、國際紛争を解決する手段としては永久にこれを放棄する。前項の目的を達するため陸海空軍その他の戦力はこれを保持しない、國の交戦権はこれを認めない』と規定され國權の發動としての戦争及び國際法上戦争といひ得ない制裁や自衛、復仇等の國際紛争を解決する手段として武力による威嚇又は武力の行使を放棄するとともにこれらの目的のため陸海空軍その他の戦力は潜在的なもの

であってもこれを保持してはならないことになっている。尤も戦争目的以外の治安維持の目的のため必要な武器を保持し行使することは何等禁止されていないのであって、海上保安廳は治安の確保を目的としそのために活動するものである點で武器の保有及び使用をも特に認められているのである。そして海上保安廳と雖も憲法九條の規定に拘束されることは勿論であって、第二十六條の規定はいわば駄足の規定であるが第九條第二項に規定する潜在的戦力たり得る可能性が最も強いので念の為か、規定が設けられたものである。」として、解釈上の注意を規定したこの条文は、念のための規定であるとの考え方を表明している。なお、海上保安庁法の制定に直接携わった井馬栄氏も、この25条について、既述の通り「本条は、海上保安庁法その物の非軍事性を宣言した規定である。憲法九条の戦争の放棄、軍備及び交戦権の否認の規定に照らしても、本条の趣旨は、当然体せらるべきであるが、本条制定当時の内外の情勢に照らし念のため、規定されたものと解せられる。」としている。

このようにみてくると、海上保安庁の創設と、その組織や装備について、当時の普通の解釈の上に立つ憲法第九条との整合性についても相当に検討され、配慮されて海上保安庁法第25条が設けられたということが理解される。このような議論、制定の経過を踏まえて、現在の海上保安庁は、軍とは異なる海上警察機関であり、平時の海洋秩序は、各国のコストガードの連携・協力によって実現すべきと考えられるが、そのことは、創設された海上保安庁という組織の性格を明確に根拠付けるものであったといわねばならない。

4 海上公安局法の制定と廃止による軍警分離の更なる明確化

昭和25（1950）年6月25日、朝鮮動乱が勃発（昭和28年7月27日休戦協定）。この動乱に伴い、海上保安庁の組織や勢力は大増強されることになる。反面、海上保安庁の附属機関として「海上警備隊」が設置され、次いで「保安庁」という名称の組織が発足し、これに伴い「海上公安局法（昭

和27年法律第267号）」が定められた。これによれば、海上保安庁を廃止し、警備救難業務を「保安庁」の「海上公安局」に移管することが予定されたが、昭和29（1954）年7月1日に防衛庁が設置され、海上公安局法は廃止された。その結果、警察組織である海上保安庁と軍事組織である海上自衛隊とが並立することとなり、海における軍警分離が一段と明確になった。海上保安庁は、以後、純化した形で行政的海上警察機関としての地歩を固めていくこととなる。

海上公安局法の審議の過程において、当時の国会では、防衛的性格を有する部隊を中心とする機関と行政事務を所掌する機関を同一の組織の下に置くことは、行政組織の常識に反するといった議論があり、また、海上保安庁の船舶は純然たる非軍事的公船であるのに、保安庁の下に入ることにより、軍艦に準ずるものであるとの印象を与え、特に李ライン（韓国が昭和27（1952）年に設定）等において外国官憲と摩擦を生じる虞があるといった指摘もなされていた。そして、海上保安庁の警備救難業務の受け入れ側とされた「保安庁」の庁議でも、保安庁法の改正により「保安庁」の任務が直接及び間接の侵略に対応する防衛を主にすることに変わるから、海上警察である海上保安庁をそのまま統制下に置くことは、異質なものを持つことになるから好ましくないという見解であった。

一方、当時の水産業界も（海上保安業務が）、「保安庁」へ移管されると軍事が優先し、海上保安は二義的な業務とされることが予測されるとの理由で反対した。

この改正案は、当時の行政改革の一環として考えられたもので、合理化、予算の効率化を目指したものであったが、運輸省と海上保安庁は次の理由を示して反対している。

- (i) 軍事機関によって警察機関が管理されることは国政運営上恐るべき弊害が予想される。
- (ii) 運輸省の外局である海上保安庁をそのまま保安庁の外局としても行政機構の簡素化にはならない。
- (iii) 保安庁の外局としても、防衛業務と、海上

保安業務とでは、その性格が異なり、要員・船艇等の共用は困難であるから、一概に経済的であるとはいえない。

- (iv) 海上保安庁が運輸省から分離すれば海事行政の一体性が破壊される。
- (v) 海上保安庁長官は、運輸大臣の指揮監督を受ける他、他の機関の所掌に属する法令の励行事務については、それぞれ所管大臣の指揮監督を受けることになっている。海上公安局法案によれば、海上公安局の長について同様の規定があるが、海上保安庁長官のように外局の長ならばともかくとして、単なる附属機関の長について、かような措置が講ぜられている例はなく行政組織上問題である。
- (vi) 以上のように海上公安局法案には種種の問題点があるが、現在においては、保安庁の性格がどの程度軍事的なものになるか明確でないふしもあるので、将来、保安庁の性格がはっきりするまで、海上公安局法の施行は延期し、その性格が明らかになった際にこれを実施するか廃止するかを再検討すべきである。

このような状況を踏まえつつ、第13国会で海上公安局法は通過したものの、その施行は、別に法律で定められる日まで延期されることとなり、既述の通り昭和29年7月1日に防衛庁設置法が施行され、同時に施行延期となっていた海上公安局法は廃止され、ここに昭和23（1948）年海上保安庁創設の目的とも精神ともなった、警備救難・水路・燈台の各業務は三位一体として総合運営することが、海上における安全の確保と治安の維持のため、最も有効かつ合理的であり、また海事行政の一環として不可分の関係にある海上保安業務は運輸省に属することが最も適切であるということが再確認された。¹⁸⁾

陸上では、川路利良による明治8年太政官達第29号「行政警察規則」の制定により、軍警分離は確立していたが、昭和23年の海上保安庁法の成立により、ようやく海での軍警分離が成立し、防衛庁の設置で更にそれが明確になったのである。

また、検証は難しいが、海上保安庁の警備救難部門及び船艇等の現場の幹部職員は、組織発足当時、そのほとんどが高等商船出身者で占められていたことも、海上保安庁の組織において軍事的色彩を否定する内在的要因になったのであろうと考えられる。さらに、海上保安庁法の規定は、組織法の部分と作用法の部分が混在する、日本の法律では極めてユニークな構成をなしているのであるが、その中心は海上における法の執行である。そのため、海上保安庁に順次設立されていった教育機関である海上保安大学校（呉市、学位授与機構の審査により「学士・海上保安」を取得、政策研究大学院と協同の修士課程も併設）と、海上保安学校（舞鶴市、分校は北九州市の門司にある。なお、岩沼市に宮城分校があるが、ここは航空要員の養成に特化されている。）では、船舶職員としての技術、海事一般の知識の教授と、それと同じか、それ以上の比重で法執行のための法学教育、司法警察職員としての教育に力を入れ、憲法に則った厳格な法治主義と国際法の遵守が教育されている。

さらに、巡視船艇に対しては、船舶職員法、船舶安全法が適用され、国家公務員法の適用があるので船員法の適用はないものの、法の規律は、日本船籍の船舶（商船）と同じで、このような海事関連諸法令の適用が原則としてない海上自衛隊の艦艇とは異なっている。

その任務や行動様式が全く異なるのであるから至極当然ではあるが、海上保安庁の船艇の性能、構造も、海難救助や法執行に適するように設計・建造され、独自の発達をしており、艦艇のそれとは著しく異なるものである。海上自衛隊も、海上保安庁も、我が国にとって、なくてはならない必要な組織ではあるが、そして、当然協力し合っているのであるが、本質的に、船艇の機能や目的は異なっている。まさに、海上警察機関と海上軍事機関との明確な相違なのである。なお、海上保安庁の保有するヘリコプターを含む航空機は、武装はしていない。¹⁹⁾

5 海上保安庁が業務を執行してきた歴史の中で次第に重要性を増していった非軍事性

創設以来、海上保安庁が対応してきた主な業務について考察を加えてみたい。現状は韓国により不法占拠されているが、竹島及びその周辺海域への対応、李ラインや北方水域における我が国の漁船の拿捕防止等の保護活動、ラズエズノイ事件や能登半島沖不審船事件及び九州南西沖工作船事件では武器の使用があったが、正当防衛あるいは比例原則を守りつつの法律に基づく適法な武器の使用であったし、李ライン時代、韓国側は、国際法を無視した、正に無法な我が巡視船への銃撃、臨検・拿捕といった度重なる異常な行為に対しても、「忍」の一字で耐えに耐え、我慢しつつ、その力は十分にありながらも、やり返すといったことは一切なく、相手を刺激しないために3インチ砲の砲身をはずして哨戒活動を行ない、我が漁船の保護活動を、極めて困難な状況を克服しつつ実施した。²⁰⁾

昭和48(1973)年には、海上保安庁の巡視船が、シンガポールとタイに派遣され、それ以後、タンカールートでの油濁の防除、海賊対策のための東南アジア水域への派遣等の経験から、軍事とは切り離された、コーストガード同士の連携・協働の必要性と重要性を深く認識し、理解するようになったと考えられる。

北方四島水域でソ連、あるいはロシアに拿捕され、抑留された日本人船員の引取りに我が巡視船艇が派遣され、「第31吉進丸」がロシアの警備船から銃撃され(平成18(2006)年8月16日)、死亡した日本人漁船員の御遺体の引取りに巡視艇が使用され、大火傷をした瀕死の少年コンスタンチン君を、サハリンのユジノサハリンスクへ、海上保安庁千歳航空基地所属の「YS-11型機」が、日本の航空機として、連絡不調による墜落の危険をも考慮しながら、戦後初めて飛行し、濃霧の一瞬の隙間を見つけて着陸し、無事札幌医大での治療に成功させたこと(平成2(1990)年8月27日、28日)、一朝有事の邦人救助に、我が自衛艦が出向くことを拒絶する韓国であっても、以前から、巡視船による共同パトロールや相互訪問にはアレ

ルギーが無いことなどを経験すると、コーストガードという組織の特性が浮かび上がってきたといえることができる。

平成17(2005)年5月31日、韓国漁船「シンブン号」が、我が国の排他的経済水域内での違法操業の疑いで、我が巡視艇が停船を命じたが、該船は逃走したので、立入検査忌避の疑いで追跡したところ、その先の洋上で「シンブン号」を挟んで、日韓の巡視船艇が対峙するところとなり、洋上で談判が行われ、また、外務省を通じての話し合いも行われた。結果は、韓国漁船の船長が違反を認めてボンド金を支払うが、韓国漁船の船長の身柄は韓国海洋警察が引き取るということで解決を見た。この事件で重要なことは、国際紛争にも、戦いにもなっていないことである。法執行機関である海上保安機関同士の話し合いが洋上で行われ、法的に、そして平和的に解決できたということに重要な意義がある。

このような諸事例の処理と経験からも、平時に海上で起こる諸事件について、法執行を任務とする海上警察機関同士の平和的解決が可能であり、重要であり、必要であることが認識されていったといつてよい。²¹⁾

6 コーストガードの機能・役割・設置の理由と Posse Comitatusについて

2003(平成15)年に、マレーシア政府は沿岸警備隊組織(最終的には海上法令執行庁)を創設するべく作業を進めており、その参考に資するため、マレーシア政府と日本の海上保安庁との間で「海上保安セミナー」を開催しようとの話し合いが行われ、2003(平成15)年7月9日、10日に、海上保安庁の巡視船「PLH22やしま(ヘリコプター2機搭載、5259総トン)」が、海賊パトロールと親善訪問を兼ねてマレーシアを訪問し、ペナン島のペナンへの寄港に合わせてセミナーが開催されたが、筆者は、空路ペナン入りしてこのセミナーで講演をする機会があった。その際の講演録を海上保安大学の研究報告に掲載(英文)している。²²⁾

そこでは、海上保安庁の創設と海上警察行政の

精神、海上警察学の内容と研究の必要性、沿岸警備隊（COAST GUARD）と海軍（NAVY）の法的、機能的相違、そして、日本の海上保安庁法第25条の解釈上の注意の意味、海上保安官の司法警察職員としての地位、海上保安庁法第15条の当該官吏規定や、第17条立入検査権の性質から法令の励行（Law Enforcement）一般、そして第18条の強制処分について詳細に述べたのであるが、重点は、軍と海上法執行機関の相違を徹底的に説明しようとするものであった。

そして、マレーシアでのセミナーの後に、元オーストラリア海軍准将で、当時ワロンゴン大学にて海洋政策に関する主任研究員であったSAM BATEMAN氏による、地域秩序に貢献するコーストガード機能等に関する論文（2003年1月）を知るところとなった。²³⁾

この論文の考え方には賛同できる内容が多く、氏の論文の表現をも引用しつつ、コーストガードの機能や役割について考察してみたい。同論文のSUMMARYで、「コーストガードは、アジア太平洋地域において、地域の秩序と安全に大きく貢献する潜在力のある重要な国家組織として登場してきた。このような変革は、共同的、かつ、総合的な安全保障に対する関心を反映したものであり、地域の海上における協力及び信頼醸成を容易にするものである。それは、地域の秩序と安全にとって好ましい要素であり、海上戦略の思想に革命をもたらすことになるかも知れない。」と述べる。そして、海洋における各国の協力活動は、海洋環境の保護、海上安全、資源管理、海上における不法行為の防止、海難救助等に関して必要であるが、「コーストガードは、海軍よりもこのような協役に適している。海軍間の協力では対応できないような機微の事案への対応が可能であり、海軍艦艇の使用が状況を悪化させるような海域における法執行の手段となり得る」とする。この点も後に触れるが、重要なポイントである。

さらに、「沿岸国は、自国の海域の安全の維持、海上秩序の維持、海上環境の保全を図らなければならない。海洋の汚染、違法操業及び違法行為（海賊及び各種密輸など）の防止は、現在では、軍事

的脅威に対する防衛と同様、国家安全保障の一部となっている。このような業務の執行能力は国家存立の重要な要素であり、コーストガード設立の理論的根拠の主要部分を占めている。」²⁴⁾としているが、我が国においては、「海上保安レポート2019」によれば、尖閣諸島の警備、大和堆の北朝鮮漁船、国際テロ情勢の深刻化、自然災害の激甚化といった具体的状況を踏まえて、「海上保安庁が直面する多岐にわたる課題に対応するため、平成28年12月21日に開催された『海上保安体制強化に関する関係閣僚会議』において、『海上保安体制強化に関する方針』が決定されました。本方針は、『国家安全保障戦略』（平成25年12月17日国家安全保障会議及び閣議決定）において、法執行機関の能力強化や海洋監視能力の強化をはじめとする大きな方向性が示されていることを受け、我が国周辺海域における重大な事案への対応の具体的な方向性が定められたもので、海上保安庁の『法執行能力』、『海洋監視能力』及び『海洋調査能力』の3点の強化を図る。」とし、我が国の海洋政策の重要部門としての位置付けについて記述している。²⁵⁾

さらに、同レポートは、SAM BATEMAN氏の論調と軌を一にしていると思われる次の記事を掲載している。「世界の海上保安機関の連携協力をリードする・海洋を巡る世界情勢の緊迫化と『自由で開かれたインド太平洋』の推進」として、「インド太平洋地域は、テロ、海賊、国際犯罪、大量破壊兵器の拡散等の様々な脅威が国境を越えて広がっており、海洋権益を巡る国家間の摩擦も増加しています。また、船舶の大型化、海上における経済活動の活発化等によって、大型客船の事故や大量の油流出など、大規模災害の危険性も高まっています。このような海上の脅威には、一義的には各国の海上保安機関が対応することになります。しかし、グローバル化が進み、脅威が容易に国境を越える現在の国際社会においては、沿岸国一国のみで対応することは困難であり、国境を越えた連携・協力が必要不可欠です。安定的な海洋利用の自由が確保できる海洋の安全保障の環境を維持するためには、普遍的価値を共有する各国が

連携しつつ、外交努力や能力向上などの能動的な行動によって、法とルールが支配する海洋秩序を形成強化する必要があります。』²⁶⁾ とする。

そして、SAM BATEMAN氏は、「海上管轄権に争いのある場合や国家間に緊張が高まっている場合など、機微な海域への展開は、軍艦よりコストガードの勢力がより適している。そのような状況においては、軍艦による外国船の拿捕はきわめて挑発的であるが、コストガードの船舶による拿捕は、正当な法執行として受け止められ、拿捕を行なった国が当該事件を比較的小規模なものとして見ているシグナルとなる。最大勢力の展開という軍隊の気風と、より慎重で、かつ、できるだけ最小限度の勢力を投入しようという法執行の気風とは相容れないものである。また、コストガードの船舶・航空機は海軍のそれより安価である。さらに、発展途上国において、文民形態のコストガードの制度が、船舶保有のための国際的な援助の誘因になる可能性もある。』²⁷⁾ とする。

筆者も、研究の結果として、先ず、「散兵警察（駐在所・交番所への警察官の分散配置）、集兵警察（明治初期東京での大屯所制）」の理論から、海軍は艦隊行動を基本とし、基本的に集中して運用される。陸軍もそうであって、兵力の分散投入（逐次的投入）は拙劣なこととされている。これに対し、大海難とか災害対応とか、陸でも大事故といった場合を除いて、勢力が集中するのは治安上、好ましくあらざる状況が現出している場合であって、平生は分散配置されている。そのような性質の違いから、海上保安庁を平和的海上権力機関と称し海上自衛隊を非平和的海洋権力機関（平和に反す

るといっているのではなく、その在り方の分類としてという意味である）と称し、それぞれの特徴を比較して報告したことがある。²⁸⁾

参考までに、そこで示した表を再掲しておきたい。

さらに、SAM BATEMAN氏は、「コストガード間の協力は、海軍間の協力では得ることができない利益をもたらすであろう。コストガードの船舶の投入は威嚇的ではなく、緊張を与える度合いも軍艦よりは大きくない。コストガードの船舶は、より大型で強力な武装をした灰色 (haze-gray warship) の軍艦よりも脅威的ではなく（世界のコストガードの船舶は、日本の巡視船艇も、船体は白色に塗装し、船首部分に日本なら青の、各国はそれぞれの色でストライプをいれるのが標準になっている：筆者注）海軍間ではできないような他国との演習、訓練の実施が可能である。」とする。²⁹⁾

更に論文は、多国間の協力について、日本が主催した会議等に触れているが、ここでは日本側の資料によってその内容を見ることにする。

「世界各国の海上保安機関が、地球規模の環境変化とそれに起因する課題に対し、地域の枠組みを越え、力を結集して取り組むため『世界海上保安機関長官級会合』を日本財団と共催しています。平成29年9月、世界で初めて東京で開催された会合には、アジア、オセアニア、北米、中南米、アフリカから38の国及び国際機関等（34か国1地域、3国際機関等）から海上保安機関の長官級が参加しました。その結果、世界が直面している課題を克服するため、海上保安機関等の間における

海上保安庁 (COAST GUARD)

行政的平和的海上権力機関
分散配置 (海上保安部署、船艇の分散配置)
法令の適用・法執行技術
人と船への法執行作用 (軍艦・公船を除く)
比例原則の適用 (法治主義・平時の国際法)
司法的統制
低コスト
国際紛争にならない
行動は近隣諸国に疑念を持たれない
海上における人命・財産の保護・治安の維持
警察機関は政治的に中立

海上自衛隊 (NAVY)

軍事的非平和的海上権力機関
先制と集中 (艦隊行動)
戦闘行動・先端技術による作戦
軍事目標の破壊・制海権の確保
ROEに従う・害敵手段に原則制限なし
シビリアンコントロール
高コスト
国際紛争になりやすい
行動は疑念を持たれることがある
直接侵略・間接侵略に対応
戦争は政治の延長 (クラウゼヴィッツ)

既存の地域協力の枠組みを越えた連携の強化や対話を拡大することの重要性を確認するなどを盛り込んだ議長総括が取りまとめられました。平成30年11月、同会合の議長総括を受けて『第1回世界海上保安機関実務者会合』を東京で開催し、66の国及び国際機関（58カ国、8国際機関）から海上保安機関等の実務者が参加しました。」とし、これ以外に、「北太平洋地域の6か国（日本、カナダ、中国、韓国、ロシア、米国）の海上保安機関の代表が一堂に会し、北太平洋の海上の安全・セキュリティの確保、海洋環境の保全等を目的とした各国間の連携・協力について協議する多国間の枠組みであり、平成12（2000）年から、我が国の海上保安庁の提唱により開催されている『北太平洋海上保安フォーラム』がある。そして、海上保安機関の長官級が一堂に会して、アジアでの海上保安業務に関する地域的な連携強化を図ることを目的とした多国間の枠組みである『アジア海上保安機関長官級会合』が、海上保安庁の提唱により、平成16（2004）年より開催されている（参加国は21か国1地域）」としている。³⁰⁾

これらは、軍事的色彩を帯びるものではなく、国際政治の力関係とも無縁に、海軍間ではできないであろう会合がもたれて成果を上げていることは、各国の海上保安機関（コーストガード）間の連携・協力・協働が世界標準になっていることができる。

これらに対して、「海洋の安全と秩序の維持は、島国であり海洋に依存する日本にとって重要な問題である。グローバル化する海洋の課題に対して、自由で開かれ安定した海を実現するためには、その脅威に対して第一義的に対応する海上保安機関による地域を越えた世界的な協力と協調が必要である。この第一歩として日本の海上保安庁のイニシアティブにより世界海上保安機関長官級会合を開催したことは大きな意義があった。」³¹⁾ という評価は正当であろう。

次に、「*posse comitatus*」について触れておきたい。海上警察機関は法執行機関であることは先に述べた通りである。ということは海上警察機関の職員は、自国民や外国人に対して、逮捕権限を含

む、法を執行する能力を保有しなければならない。国際法の知識も必須で、法執行のための法律知識と法執行の訓練は欠かせないのである。それが、法制面から考えられる、海軍とは異なるコーストガードを設置する理由の一つともなっている。

ところで、「多くの国では、海上における法執行の主体として、コーストガードを念頭に置いており、軍をその主体として位置付けている国は少なく、軍を法執行に使用することを差し控えるという考え方を有している。」とされる。³²⁾

アメリカ、イギリスなどの先進国では、軍隊は、国民に対する警察任務に当たってはならないという法律上、政策上の制約を課している。それを *posse comitatus* というが、「アメリカでは治安維持や犯人逮捕などいわゆる警察機能は、文民官庁である警察機構が行う。警察は本来的に州の機能であるが、連邦捜査局（FBI）や沿岸警備隊（Coast Guard）などの連邦の警察機関も存在する。軍と警察は厳格に分離されており、軍がこれに介入するのを禁じる法伝統を持っている。軍が警察機能を果たすのを禁じた *Posse Comitatus* 法である。」³³⁾

18USC1385では「陸軍及び空軍の *Posse Comitatus* としての使用（*Use of Army and Air Force as posse comitatus*）」として、「*Posse Comitatus* その他の方法で、法を執行するために、陸軍又は空軍を故意に使用する者は、憲法又は連邦議会法が明文で規定し、かつ、その状況下にある場合を除いて、本節の下で罰金若しくは2年以下の拘禁又はその両者に処せられる。」と規定している。これについて、先行研究では、「1986年の国防省通達と海軍長官訓令により、海軍（Navy）及び海兵隊（Marine Corps）にも適用されることとされ、その意味では、米国の連邦軍のうち、USCGを除く4軍の陸軍、空軍、海軍、及び海兵隊に適用される。また、この規定は、直接的には軍を *Posse Comitatus* として使用した者を処罰する規定であり、処罰法としての体裁をとっているが、その成立経緯から見ても、より重要な国家方針を示した規定と解釈されている。それは、軍事部門と

文民部門（非軍事部門）を分離するというマグナカルタ以来のアングロ・アメリカンの伝統的原理を具体化したもので、軍と法執行とを分離し、軍を通常法の執行（Civil Law Enforcement）に使用してはならないという法原則を宣言した米国の統治形式の基本方針といわれる。」とし、「米国におけるポシ・コミテタス法をめぐる議論や東南アジア諸国における新たなコーストガード等法執行機関設立の動きは、いずれも法執行の担い手としてコーストガードを念頭に置いたものであり、法執行こそが、コーストガードの存立基盤であるといわなければならない。」としている。既に述べたように、軍警分離が制度的に確立している我が国での考え方について、十分に参考にすべき彼の国の伝統の法理論であると考えられる。法執行機関であることがキーワードである。なお参考までに、英国についての説明も引用しておく、「英国においても、あらゆる暴動（civil riot）は、文民当局（civil authority）と、posse comitatusにより抑止すべきものであり、軍当局（military authority）によるべきではないとされている。仮に、軍がposse comitatusを構成する場合であって、それゆえ文民法（civilian law）に従うとする政策をマンフィールド原則（Mansfield Doctrine）と呼び、posse comitatusに関する支配原理とされている。」³⁴⁾のである。

7 戦争にならない装置についての議論

それでは次に、法執行を任務とする海上保安機関の存在が、戦争にならない装置であるという議論について考察してみたい。

先ず、主観的内容になるが、筆者の長年の観察から、責任あるポストに就いていく海上保安庁の幹部海上保安官（将来そうなるであろう候補者も含めて）の間で、海上保安庁という組織が、国境の水域における多くの事件や事象に対応しながら、事態が戦争という危険を招来せず、平和的に解決が可能だという認識と確信が自覚的に共有されていき、業務に対応する海上保安庁という組織の重要で根本的な行動基準となっている。それは、

とりもなおさず、海上保安庁法第25条の規範的意義への確信でもあろう。既述の李ラインにおける我が国漁船の保護、北方四島水域での我が国の漁船の拿捕防止、外国の海洋調査船によるある種無法な行動への対処、火災を起こした「エコーI型ソ連原子力潜水艦領海通航事件」の処理、そして尖閣諸島の警備や海賊対策等々で実証されてきたものである。

さて、そこで、海上保安業務に当たって来た幹部職員が考えてきたことが良く分かる資料がある。平成26年2月に、公益法人海上保安協会から発行された「海の同志たちへ ―尖閣警備の皆さん・ご家族の皆さんへ―」という小冊子である（非売品）。

その中に、海上保安庁、従って、海上警察機関が、戦争にならない装置であることに直接的に触れている部分があり、それは、現今の我が国の考え方でもあるように思われる。

「現場の厳しい自然環境、船内居住環境のもと、中国の度重なる領海侵入や挑発行為に対し、沈着冷静に、毅然・整然と対応している海上保安庁の姿に、国民は評価し、信頼を置いている。戦争だけはしたくない、と多くの国民は考え、警察機関である海上保安庁に対する期待は大きなものとなっている。（第39代海上保安庁長官、石川裕巳、18頁）」

「国境警備の任務に海上保安庁があたることは、国際間の緊張を高めない合理的な国家の知恵です。軍、日本でいえば自衛隊、が国境警備にあたると、相手国も軍が出て来ざるをえません。予期せぬ事態になった際にも、軍ではない比較的軽微な武器しか保有しない機関同士が対峙している限りは、軍同士の場合よりも大きな紛争になりません。世界的にコーストガード機関が多く設立されるようになったのは、東アジアでも韓国で海洋警察庁、台湾で海岸巡防署、中国でも海警局を設立されるようになったのは、こうした考え方からだと思います。（40代海上保安庁長官、岩崎貞二、19頁）」

「海上保安庁は、非常に困難な国境警備を強いられており、時として現場で国境警備機関同士が

対峙しなければなりません。このような状況の中で尖閣諸島の領海は、海上保安庁が現場海域に巡視船を配備して実効支配を堅守してきた海域であり、今まで一度たりとも中国の実効支配が及んだことはありませんが、今、中国は、力によって実効支配を変えようと目論んでおりそれを防いでいるのが現場に配備されている巡視船・航空機に乗組んでいる海上保安官です。…一部には、自衛隊により尖閣警備をすべきという声もありますが、武力紛争のない国境警備は、警察機関が国際法及び国内法に基づき実施するというのが世界の趨勢であり…（第52代海上保安庁次長、城野功、44頁）」

「海保が尖閣で耐えに耐えて得るもの。尖閣は国と国との対峙の次元で、これまでの警備とは異なる困難があります。相手の挑発に反応する行動は執らない現状は、本来の姿勢と思います。今後、何かが起きたときに、現場は任務を遂行することができるのか、ということが大きな分かれ目になります。海保の責務はひたすら耐えること。それが海保の使命と思います。海保の存在が『戦争を誘発しない為の制度』であることは今、海保のこれまでの行動が証明しました。あなた達は今、それを行動で示しています。そしてそれは、国民の厚い信頼を得ています。…あなた達の行動は、歴史に刻まれます。（第29代海上保安庁警備救難監、後藤光征63頁）」

次に、「海上保安庁進化論」という書籍の中で、富賀見栄一氏（第32代海上保安庁警備救難監）は、領海警備の実施対象について論じ、「国際法上適正な行為である限り、いきなり軍事作用におよぶのではなく、警察作用で対処する方が、紛争になる可能性が低いと考えられる。また、二度と戦争をしない為に日本は軍事組織ではなく、また陸上警察組織とも異なる海上保安庁という海上警察組織を先進的に設置したのではないかと考えている。」とし、現在にあっては「フィリピンやマレーシア等で、海上保安機関が設立されているのは、平時においては、警察作用としての海上警察権による領海警備の方が有効であると認識されてきているからである。」とし、「海洋に生起する紛争は平和的に、条約と交渉の中で解決が図られるべく世界

各国が努力を続けているという現状がある。いわゆる海洋権益を手に入れるために軍事力（そのプレゼンスも含めて）を使用するという事は、もはや過去の発想である。かつて、海洋国家は海軍力を有するが故のシーパワー（Sea Power）といわれたが、現代的シーパワーは、海上通商の安全確保のため、海洋の平和と秩序を維持する機能を多国間の協働で、平時には、取り分け、海上警察機関による連携・協力で発揮しつつ、具体的な海上の危難や海上環境の保全に対処する力と考えるべきである。」³⁵⁾ との見解を述べている。

また、第43代海上保安庁長官の佐藤雄二氏（海上保安大学校出身者として初めて長官に就任）は、「アジア各国は、強大な軍事力と経済力を背景に海洋進出を進める中国に対抗できる手段は限定的であると考えており、海上紛争の解決手段として、現場での衝突が直ちに戦争に直結しないよう、軍事機関ではなく、海上法執行機関による対応が有効だと認識している。…中国の海洋進出に呼応するかのように、アジアの国々が日本の海保のような非軍事的な海上法執行機関を続々と設立していることに注目すべきである。海保は、今や、アジア各国のモデルになっているのだ。…中国海警局も平時は法執行機関として運用され、有事には軍として運用されることになると思われる。むしろ中国も、あえて軍艦ではなく海警船を全面に出してきていることに注目すべきである。このような状況下では、なおさらのこと、現場海域における巡視船による『海上法執行』が、これまでの伝統的な外交政策、防衛、経済・貿易などに加え、安全保障の新たなカードとなってきていることを改めて重視すべきである。」³⁶⁾ とし、第44代海上保安庁長官の中島敏氏は、尖閣への対応について、「海上保安庁としては、海上法執行機関として、国際法と国内法に基づいて、事態をエスカレートさせないように冷静且つ毅然とした対応を続けています。その結果、海上法執行機関が紛争にならないための『緩衝材』としての機能を果たし、外交的解決に至るまで現状を維持する役割を果たしていると考えています。」³⁷⁾ と述べている。

これらの見解で共通するところは、異口同音に、

平時の海洋での事件、場合によっては紛争になるかも知れない事態において、海上保安庁（海上警察機関）がこれに対応することが、事態のエスカレートを防ぎ、平和的に事態を処理できる可能性を与えていると、実証的に証言しているものといつてよい。海洋という場において、海上保安庁が「戦争にならないための装置」であるということ、そのことが、海上保安庁法第25条の意義なのである。

これについて、小川和久氏は、「紛争を戦争に拡大させないための安全装置」に関して、

「ここで『国境』に関する国際的に通用するレベルの認識が必要になる。陸上、海上を問わず、国境地帯で国家的利害が衝突し、紛争が起きるのは常識だ。国境侵犯や不審船の活動も日常茶飯事だと考えなければならない。この重大な主権侵害を放置すれば国家は成り立たない。場合によっては、侵入者を殲滅したり、不審船を撃沈しなければならないこともある。だからと言って、そのたびに軍事組織、つまり軍隊が紛争処理に乗り出していたら、全面戦争になる危険が高まるだけだ。だが、そんな場合でも国境警備隊のレベルで対処できるなら、こんなに望ましいことはない。国境警備隊が出動して事態が收拾した後は、交渉のテーブルについて善後策を話し合うというのが、例外はあるにしても国際的なひとつのルールになっていると考えてよい。…このように眺めれば、国境警備隊は国境や領海がらみの紛争を本格的な戦争にエスカレートさせないための安全装置であり、人類が考え出した知恵ともいえる存在だということが理解できるだろう。」³⁸⁾と述べている。

8 まとめに代えて

国際法の碩学で、海洋法裁判所（ハンブルク）の裁判官としても活躍された山本草二教授は、海上保安官への講演の中で、「現在では、海上警察、海の秩序の維持は、本来の海軍の手を離れて、正に海上保安という、犯罪取締りのための警察が担当するようになってきたのであります。アメリカ

のコーストガードなど、まだ組織上は海軍の一部とする国もあり、その点ではそういう中世以来の歴史（この話の前に海事管轄権の歴史について述べている：筆者注）をひきずっていますが、任務は海軍の軍事行動とは別です。これに対して我が国の海上保安庁は、名実ともに海軍とは全く関係がない、まさに世界でも代表的な文民警察(civilian police)であります。そういう大きな特徴を我が国の海上保安庁は持っているわけですから、停船、臨検、搜索、拿捕という、海軍が使ってきたのと同じ言葉を使いながらも、文民警察として新しい中身をどうやって加えていくか、これが皆さんが苦勞するところであり、他国も注目するのであります。シビリアンとしての警察なんだから、罪刑法定主義を守り、厳格に法律の定める枠の中で職務を執行しなければならない、『法執行措置』(Law enforcement action)であります。皆さんが、海軍とは違う中身と要件で停船とか臨検搜索の制度を育て上げておられる、そういうご苦勞が、後から続く世界の諸国のシビリアン・ポリスのモデル、大きな助け、導きの星になって行くのです。」とされ、公海海上警察権の成立の話の中で「今まで海軍力に支えられて海上警察が行われてきた伝統がぐらついてきます。新しいタイプの海上犯罪が生まれてくると、それは、臨検搜索をやって犯罪の証拠を集めるというところに中心がある以上、海賊を見つけたらすぐ乗りこんで行って、軍事活動として、場合によったら、いきなり船を撃沈してもいいという伝統ではこの新しい海上犯罪を取り締まっていけません。そういう意味で19世紀後半というのは非常に面白い時期で、海軍力に頼ってきた海上警察権が、文民による海上警察権に動いていく、移り変わっていく時期です。」と述べている。³⁹⁾

これは、現代の海上警察権の本質は、平時においては、海軍力に代わって沿岸国の安全を沿岸国の管轄権に基づき海上警察機関によって守ることにあることを示している。そのような、現在の海洋秩序の維持に関する考え方も踏まえて、海上保安庁法第25条を解釈するに当たり、その制定の背景と、戦後の日本が平和国家理念を、誠実・

真剣に守りつつ発展してきた歴史とも重なりつつ、そして、海上での何らかの問題生起、それを紛争と称すると誤解を招く恐れがあるが、国際紛争にならないうちに解決し、戦争には決して至らないようにするという、国内的にも国際的にも極めて重要な意義が存在しているといわなければならない。

近隣諸国に関連する国際情勢の変化により、これからも、海上保安庁法第25条を改正して、海上保安庁を海軍に近い組織とし、装備（武器体系）もそれなりに充実すべきとの議論、あるいは、この第25条を削除することにより、海上自衛隊との作戦上の連携をより図れるようにすべきとの議論もなされるかもしれない。将来の世界情勢については、明確な予測ができるものではないし、我が日本国が国際情勢の荒波の中で、どのような方向に進むのかも決して明確ではない。しかし、たとえ第9条を含む憲法が改正されたとしても、現行憲法の基本原理である平和主義が揺らぐような改正は、改正手続きによっては不可能であるから（改正限界論）、常に、独立国として毅然としながら、しかし、平和的外交努力が尽くされることを前提として、「戦争にならないための装置としての、行政的海上警察機関（海上保安庁）」の存在と、そして、「戦争をしないための（我が国に戦争を仕掛けるのを抑止する）装置としての軍事組織（海上自衛隊）」の存在が必要であると考えられ、先進国としての軍警分離を明確にする、その根拠を海上保安庁法第25条が与えている、あるいは示している、と考えるのである。海上保安庁法第25条は、変えられてはならず、削除してもならないと考えるのである。⁴⁰⁾

【注】

1) 平成29年11月21日に、(公財)海上保安協会主催の「海上保安フォーラム」(TKP東京駅日本橋カンファレンスセンター別館)が行われたが、その際、筆者は「海上保安庁創設に至る背景と海上保安庁法第25条の意義」と題して40分にわたる講演を行った。その講演録を読みやす

い形にするという若干の修正を加えて、「海上保安庁、船艇・航空機ガイド2018」(発行シーズプランニング、発売は星雲社)に、「創設期の海上保安庁・海上保安庁法第25条の意義を中心に」と題して、講演内容が掲載されている。ただ、それは講演録であり、論文の体裁は一切備えていない文章であったので、今般、その考え方の順序を踏襲しつつ、改めて、論文としてまとめたものが本稿であることをお断りしておきたい。

- 2) 海上保安庁法第2第1項では、「海上保安庁は、法令の海上における励行、海難救助、海洋汚染の防止、海上における船舶の航行の秩序の維持、海上における犯罪の予防及び鎮圧、海上における犯人の捜査及び逮捕、海上における船舶交通に関する規制、水路、航路標識に関する事務その他海上の安全の確保に関する事務並びにこれらに附帯する事項に関する事務を行なうことにより、海上の安全及び治安の確保を図ることを任務とする。」として、その任務について規定しているが、これを一見するだけでも海上保安庁は警察機関たる行政機関であり、その任務に軍事的色彩が無いことが理解される。なお警察法第1条(法律の目的)と、第2条(警察の責務)の規定を比較対照すれば、このことはより明確であると思われる。
- 3) 昭和22年12月、海運総局海運局総務課が作成した「海上保安廳法案逐條説明書」23-1に、「憲法における戦争放棄と海上保安廳の船舶の武装との関係について」という表題の説明がほぼ同旨である。
- 4) 井馬栄、昭和31年11月、「海上保安庁法解説」、平和の海協会、206-207頁。
- 5) 防衛大学校・防衛学研究会編、1996年6月、「軍事学入門」、かや書房、176頁。
さらに、同書で、「軍事(Military)とは、民事(Civil Affairs)に対する言葉であって、伝統的に軍人、軍隊、軍事力、戦争、防衛に関することの総称である(6頁)」という説明がなされている。
- 6) ここ数年来の「海上保安レポート」で、海外への協力、東南アジア等の国への巡視船艇の供

- 与、政策研究大学院大学と海上保安大学校が連携して行われている、海外からの留学生に対する修士レベルの教育等々について、詳しく紹介されている。本稿でも、必要な個所で詳しく述べることにしている。
- 7) 山田吉彦東海大教授，平成26（2014）年6月24日，「海保法改正で『偽装漁民』撃退を」，産経新聞の正論欄に掲載。
 - 8) 明治初期の軍警分離について，参照，山中永之佑，1968年5月，「日本近代国家と官僚制（二）」，阪大法学66号25頁以下の「（四）軍隊（軍制），警察制度の基礎の確立・弾圧法の整備，強化，憲兵制度の創設と官僚制」。
 - 9) 海上保安庁総務部政務課編，昭和36年5月，「十年史海上保安庁」，平和の海協会，3～5頁。
 - 10) 前出「十年史海上保安庁」5頁。
 - 11) 前出「十年史海上保安庁」7頁。
 - 12) 大久保武雄，1978年6月，「海鳴りの日々・かくされた戦後史の断層」，海洋問題研究会，60～61頁。なお，本書は「新版，海鳴りの日々」として，海上保安庁創立70周年の2018（平成30）年9月に，北溟社から復刻，出版されてる。
 - 13) ただ，終戦後もしばらく廃止されていなかった海軍軍令部第一部の考えや，引揚げ援護庁復員局第二復員局残務処理部に勤務していた旧海兵出身の幹部の動きについては詳しくは触れる余裕はないが，その後の海上自衛隊発足について活躍したことについて，「海上自衛隊はこうして生まれた（NHK出版，2003年7月）」に詳しい。
 - 14) 海上保安庁総務部政務課編，1980年5月，「海上保安庁三十年史」，海上保安協会，2頁。
 - 15) 前出，「海鳴りの日々」62～64頁。
 - 16) 前出，「海鳴りの日々」64～65頁。
 - 17) 前出，「海鳴りの日々」65～66頁。
 - 18) 前出，「十年史海上保安庁」，17～21頁。前出，「海上保安庁三十年史」16頁，42頁。
 - 19) 海上保安庁法第4条1項では，「海上保安庁の船舶及び航空機は，航路標識を維持し，水路測量を行ない，海上における治安を維持し，遭難船員に援助を与え，又は海難に際し人命及び財産を保護するのに適当な構造，設備及び性能を有する船舶及び航空機でなければならない。」と規定している。
 - 20) 廣瀬肇，2013年3月，海上保安事件の研究第70回，竹島調査と李ライン・前編，捜査研究744号，96頁以下。2013年4月，海上保安事件の研究第71回，竹島調査と李ライン・後編，捜査研究745号，95頁以下。及び，廣瀬肇，2015年3月，海上保安庁による竹島対応行動，島嶼研究ジャーナル第4巻2号48頁以下参照。
 - 21) 廣瀬肇，2006年2月，海上保安事件の研究第13回，韓国漁船「シンブン号」立入検査忌避事件，捜査研究655号，57頁以下。2010年1月，海上保安事件の研究第48回，「第31吉進丸」被銃撃事件，捜査研究703号，88頁以下。2017年12月，海上保安事件の研究第104回，未知の空路サハリンへの使い，コンスタンチン君の救助，捜査研究第804号，102頁以下参照。
 - 22) 廣瀬肇，林亮治，*Fundamental Law and Regulation of the Japan Coast Guard Regarding its Mission and Responsibilities*，2003年，平成15年度海上保安大学校研究報告第48巻第2号，184頁以下。実はその前に，フィリピンのコーストガードの設立に際しても，マニラで，同様の講演を行なったが，その際の経験も踏まえて若干の修正を加えたものでもある。
 - 23) SAM BATEMAN，*Coast Guards：New Forces For Regional Order and Security（Asia Pacific Issues）*，Analysis from the East-West Center No. 65，January 2003，PP1-8.
 - 24) SAM BATEMAN，*supra note 19*，at 1.
 - 25) 「海上保安レポート2019」，はじめに及び020頁。
 - 26) 「海上保安レポート2019」022頁。なお，我が国の海洋政策全般については「海洋基本計画，平成30年5月」参照。なお，この基本計画には，海上の治安，安全，法治平安の海，自由で開かれたインド太平洋等について，我が国の政策課題やその方向性が詳しく述べられている。
 - 27) SAM BATEMAN，*supra note 19*，at 3. なお，我が国は，国際的援助として，フィリピンやマ

- レーシアに、改装を施した巡視船を、該国の巡視船として供与しているが、これは武器供与には当たらない。「海上保安レポート2019」には、「平成30年6月、11月にフィリピンに巡視船を派遣し、日本政府がフィリピン沿岸警備隊に供与した巡視船と、連携訓練を実施しました(137頁)」とある。
- 28) 廣瀬肇, 2005年3月, 「21世紀の海上警察機関～歴史の必然的な流れの中で～海上セキュリティと海上保安」, 若葉特別号, 海洋セキュリティに関するフォーラム(講演録)所収, 37頁以下。なお, 参照, 山中永之佑, 注(8)論文62頁。
- 29) SAM BATEMAN, *supra* note 19, at 4. 「海上保安レポート2019」にも, 前注でふれたフィリピンだけでなく, ロシア, インド, ベトナムの海上警察機関との合同訓練や協力の様子が報告されている。136～137頁。
- 30) 「海上保安レポート2019」, 134～135頁。
- 31) 古谷健太郎, 「世界海上保安機関長官級会合の開催～世界的な海洋秩序の維持に向けて～」5 December 2017, *Ocean Newsletter* No416, P4。
- 32) 村上暦造・森征人, 2009年3月, 「海上保安庁の成立と外国法制の継受—コーストガード論—」, 山本草二編集代表, 「海上保安法制・海洋法と国内法の交錯(三省堂)」所収, 38頁。
- 33) 富井幸雄, アメリカにおける軍の警察活動の制約(一), *Posse Comitatus*法の意義, 法学新報第111巻第5・6号, 166頁。
- 34) 村上歴造, 森征服人, 注(31)書, 39-40頁。
SAM BATEMANも前出注(23)論文で, 文民と軍隊の分離原則を具体化した*Posse Comitatus Act*について触れている。*Supra* note 19, at 3.
- 35) 富賀見栄一監修, 2009年5月, 「海上保安庁進化論」, シーズ・プランニング(発売は星雲社), 61-65頁。
- 36) 佐藤雄二, 2019年7月, 「波濤を越えて」, 文芸春秋, 215～216頁。
- 37) 海上保安新聞第3236号(平成29年1月1日)
- 38) 小川和久, 2002年7月, 「日本は国境を守れるか」, 青春出版, 139～141頁。ほぼ同旨の記述として, 日刊スポーツ平成15年3月19日(朝刊)に, ジャーナリストの大谷昭宏氏は, その当時海上保安庁のアドバイザーでもあったが, 「日本社会学」というコラムで, 巡視船「やしま」による実弾射撃の見学記事を掲載してみえたその中で, 「だけど例えば日本の領海を侵犯する船があったとしても軍事行動ととらえられる海上自衛隊がすぐさま出ていくより, 警察権を持つ海保が行動を起こした方が戦火を交えるという事態は避けられるのではないか。自国の領海領土, 主権は断固として守る。その上で紛争を軍事力で解決することは極力避ける。国際情勢が緊張すればするほど私たちはそんな知恵を出し合いたい。」と述べている。
- また, 作家の山崎豊子氏は, 絶筆となった「約束の海」という小説の執筆に当たって, 「戦争には絶対反対ですが, だからといって, 守るだけの力も持たないといけない, という考えには同調できません。いろいろ勉強していくうちに, 『戦争をしないための軍隊』という存在を追求してみたくなりました, と述べている。「戦争にならないための海上保安庁, 戦争をしないための海上自衛隊の両組織の重要性を肯定する」筆者の考えを後押ししてくれたように思っているのであるが, 結論が聞けなくなったことは残念の一語に尽きる。
- 39) 山本草二, 平成6年4月, 講演録「海洋法を育てる力—海上保安業務—」, 海上保安協会, 33-42頁。
- 40) セリーヌ・パジョン, 2017年1月, 「東シナ海における日本の海上保安庁と海上自衛隊・黒い船と白い船の体制はグレーゾーンの現実に対処可能か?」, *アジア政策* No23, 120～123頁(海上保安庁の文民組織としての性格: 25条はどこへ行くのか?) 参照。
- その中で, 「海上保安庁の地位の積極的な見直しが最終的に行われた場合であっても, 海上保安官の大多数は25条を同庁の核心的価値として尊重する。」と述べている。