

「領海等における外国船舶の航行に関する法律」について

小橋雅明
KOBASHI, Masaaki

海上保安庁総務部参事官(警備救難担当)

1—はじめに

「領海等における外国船舶の航行に関する法律」(平成20年6月11日法律第64号)は、本年6月5日に成立し、7月1日から施行されています。本稿では、この法律(通称「領海警備法」と呼んでいます。)について、概説します。

本誌読者の大部分は交通の専門家ではあっても、海上保安庁の業務についてはあまり馴染みがないと思いますので、本題に入る前に、海上保安庁に関する紹介と海洋に関する基礎概念の説明を少しさせていただきます。

海上保安庁といえば、映画「海猿」の影響もあって、巷間では海難の際の捜索救助機関のイメージが強いようです。しかし、海上保安庁は海難救助の他にも、海上における警察機関としての業務を中心に、その他様々な役割を果たしています。例えば、密漁、密輸・密航などの犯罪の取締り、海上テロの防止、尖閣諸島領海などへの外国船による不法侵入に対する警備や我が国の同意のない海洋調査活動の監視・警戒、海上での油流出事故対応、海底地形・地質調査などの海洋の科学的調査、船舶輻輳海域における航行管制など、幅広い業務を行っています。

ところで、「海洋法に関する国際連合条約」(平成8年条約第6号。以下では、「国連海洋法条約」と称します。)により、海洋は大雑把にいて、領海、排他的経済水域、公海に区分されます。

領海は国家の主権が及ぶ範囲です。その幅は、沿岸国の基線(海岸の低潮線であり、国連海洋法条約では「通常基線」と称されています。つまり、単純には海岸線です。)から最大12海里(約22km)を超えない範囲で設定できます。

排他的経済水域は領海の外にあって、基線から200海里(約370km。ほぼ東京・仙台間に匹敵します。)までの海域です。ここでは、領海とは異なり、沿岸国は天然資源の探査・管理などの主権的権利や海洋環境保全についての管轄権など、限定された権利行使が可能です。沿岸国は、例えば、この海域内の漁業に関する法令を定めて、外国漁船の違法操業を取り締まることができます。

公海とは、いずれの国の排他的経済水域、領海等にも含まれない海洋の全ての部分です。公海は、沿岸国であるか否かを問わず、全ての国に開放されています。

日本の領海の面積は、領土面積よりも広い43万km²であり、排他的経済水域は405万km²の面積を有しています。海上保安庁は、この広大な海域を、現在、約400隻の巡視船艇と約70機の航空機により監視、警戒、取締りを行っています。さらに、海難救助活動は、条約に基づき公海にも及び、領土面積の約36倍にも至る海域をカバーしています。

2—立法の背景と現状

領海は領土に近接し、我が国の主権が及ぶ海域です。それにも拘わらず、これまでは外国船舶の航行を規整する特別なルールは設定されていませんでした。これは、日本は海洋利用国家であり、海洋の自由を尊重し、自国の領海もできる限り規制しないでおくことが、我が国の利益を最大化するとの考えに基づくものであると云われています。その結果、外国船舶による、正当な理由がない停留や徘徊航行が許容され、領海内での航行の秩序は必ずしも望ましい状況にあるとはいえませんでした。

一方、隣国の韓国、中国、ロシアでは既に、外国船舶の航行規制に関する法律が存在し、禁止行為に違反した場合には領海外への退去命令等の措置を講じることができる制度になっていました。また、米国、英国、仏国なども、法律に基づく厳格な執行措置を用意しています。

こうしたなかで、2001年末に発生した九州南西海域における北朝鮮工作船事件や2004年の中国潜水艦による領海侵入、我が国の同意を得ることなく実施された中国等による排他的経済水域内での多数の海洋調査等、我が国の安全保障や海洋権益を脅かす事件が発生しました。

2007年4月に成立した「海洋基本法」(平成19年4月27日法律第33号)は、我が国の海洋に関する基本理念や施策の基本となる事項を定めています。そこでは、基本的施策の1つとして「海洋の安全の確保」が掲げられています。

本法は、以上のような背景を踏まえて、海洋の安全の確保を具体的に推進するための一つの方策として制定された法律といえます。

3—領海警備法の概説

i 目的

まず、これまで領海内で何が起こっていたかを説明します。例えば、悪天候でもないのに、領海内で停まっていたり、ウロウロしているなど挙動不審な外国船舶がしばしば見受けられます。これらの船舶全てが犯罪に関与しているわけではありませんが、時には通航の妨げとなり、また漁網を損壊する事故を起こす原因となってきています。また、ロシアの海上警察機関に追われたロシア船が、我が国の領海内に一週間以上も停留し続ける事態が発生したこともあります。なかには麻薬等の密輸や密出入国の犯罪に関与していた船舶の事例もあります。

これらのケースでは、犯罪事実が明白になれば逮捕などの措置をとることも可能ですが、本法制定以前は外国船が停留すること自体は法律違反ではありませんでしたから、あくまでも要請・指導できるに過ぎず、停留等の状態を強制的に排除することはできませんでした。このような無秩序とも言える状況は、海難や様々なトラブルを引き起こす要因となり、更には犯罪の顕在化を妨げる結果にもなっていました。

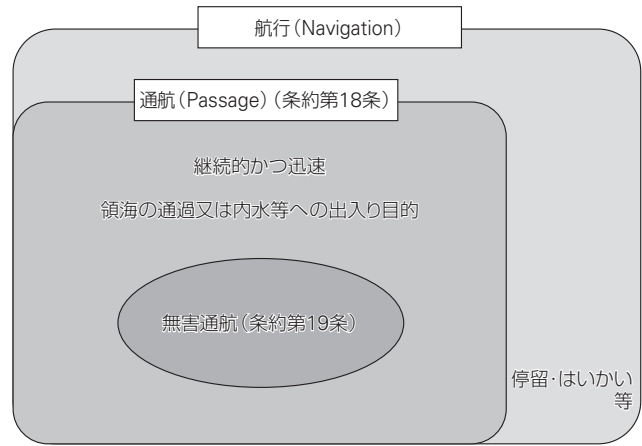
そこで、本法は、領海内の航行ルールを整備して、領海内の航行を秩序あるものにするることにより、領海の安全を確保することを目的としています。

ii 航行方法(停留、はいかい等)

(1) 領海内における航行

前述のとおり、国連海洋法条約により、領海には沿岸国の主権が及び、沿岸国は領域主権に基づいて漁業、警察、安全保障などに関する包括的な権能を行使することができます。ただし、その領海における主権は絶対的ではなく、外国船舶には無害通航権が認められています(国連海洋法条約17条)。無害通航権とは、沿岸国の平和、秩序、安全を害しない継続的かつ迅速な通過又は内水への出入りのための航行をする権利です。逆に、沿岸国は、無害通航でない航行(通航でない航行又は有害通航)をしている外国船舶については、領域主権に基づき排除することができます。(なお、「航行」、「通航」、「無害」の関係の凡そのイメージは図—1のようになります。詳細は国連海洋法条約18条、19条を参照してください。)

以上の点をふまえて、本法では外国船舶の基本的な航行ルールとして、領海内の航行は領海の通過又は我が国の港



■図—1 通航の概念(イメージ)

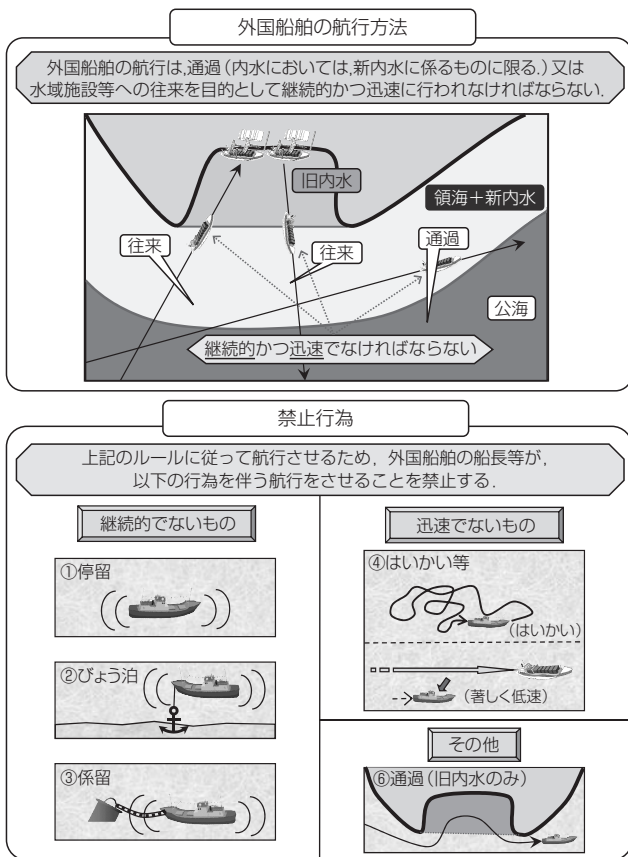
にある船舶係留施設等(法律上はより広い概念である「水域施設等」という概念を設けています。)との往復を目的として(簡単に言うと、日本の港への出入りを目的として)、継続的かつ迅速に行われるものでなければならない(法3条)ことを明確にして、これ以外の航行は禁止することにしました。

具体的には、本法に規定する係留施設等以外において行う係留、停留、びょう泊やはいかい等の行為を伴う外国船舶の航行は、荒天回避や他船救助等やむを得ない理由がある場合を除いては禁止されます。(4条1項は上に掲げた4つの行為をまとめて「停留等」としています。法律が禁止しているのは、停留等の行為自体ではなく、それを伴う航行ですが、「停留等を伴う航行」は長いので、以下では、原則として、これを「停留等」と短縮して表現します。)なお、「はいかい等」とは気象、海象等の周囲の状況に照らして、通常必要とは認められない進路や速力による航行を意味します。具体的には、ウロウロする航行や行ったり来たりする航行、さらには通常想定される速度よりも明らかに遅い速度での航行も含まれます(図—2参照)。

(2) 内水における航行

実は、領海の内側には内水という海域があります(本法の題名が「領海等・・・」としてあるのは、内水を含むからです)。国連海洋法条約によると、内水は領海の基線の陸地側にある全ての海域です(入江、港などが典型です)。内水は領土と同じく沿岸国の完全な領域主権に服します。領海と異なり、内水では外国船舶の無害通航権は認められていません。ただし、内水のうち、国連海洋法条約が設けた直線基線(領海の幅を測る基準線のひとつ。海岸線が複雑なために、通常基線の適用が困難な場合に使われます。)の採用により新たに内水として取り込むことになった海域(いわゆる「新内水」)については領海と同様に外国船舶に無害通航権が認められています(図—3参照)。

以上を踏まえて、本法律では新内水については領海と同様の航行方法と規制を規定しています。一方、新内水以外



■図一 領海等における外国船舶の航行方法の概念図



■図三 新内水と旧内水

の内水(いわゆる「旧内水」)は、我が国領土に最も近接する海域であり、我が国の安全に与える影響は他の海域に比して大きいと考えられます。旧内水のほとんどは港や湾など閉鎖的な海域であり、外国船舶はそこにある船舶係留施設等に入出りすることなく旧内水を航行することは通常ではあり得ないことです。そこで、領海や新内水における規制にプラスして、正当な理由がないのに、船舶係留施設等への

出入りを目的としない航行を行うこと(「通過航行」と呼んでいます。)も禁止しています(4条2項)。

iii 通報義務

本法では、外国船舶の船長に対し前述した停留等を行う場合には、原則として、事前にその理由等を海上保安庁に通報する義務を課しました(5条)。

従来から、荒天や海難等の危難を避けるために外国船舶が緊急に領海内に入域する場合には、海上保安庁に通報するようお願いしていましたが、年間約4,000件の緊急入域船舶のうち半数しか通報はなされていませんでした。その結果、不案内な海域で停留等を行い、誤って漁網を損壊するなどのトラブルが多数発生していました。今後は、通報に基づいて海上保安庁が助言や指導を行うことにより、こうしたトラブルは減少すると思われます。

通報にはもう1つの重要な機能があります。わずか400隻ばかりの海上保安庁の巡視船艇では、43万km²の領海内に存在する全ての外国船舶の動静を把握することは困難です。通報により、停留等を行う船舶を把握するとともに、無通報の船舶や虚偽通報の疑いのある船舶に対して監視・警戒勢力を集中することが可能となり、我が国の安全を脅かす事件や事故を、より効果的に防止することに資するものと思われます。

iv 立入検査, 退去命令

(1) 立入検査

例えば、ある外国船舶から、エンジントラブルにより航行継続が困難であるから暫くは領海内で停留するとの通報があったとします。しかし、無線交信による聴取や船舶の外観だけからでは、本当にエンジントラブルが生じているか否かはわかりません。船舶内部は閉ざされた空間ですから、停留等の禁止された行為を行っている本当の理由を確認するには立入検査を行う必要があります。

海上保安庁法17条により、これまでも海上保安官は立入検査権限が認められていましたが、強制的な立入検査は行われていませんでした。(この点に関しては、海上保安庁法17条と本法6条との関係を説明する必要がありますが、長くなるので割愛します。)本法では罰則を設けて立入検査を確実に実施できるようにしてあります。他方、ある意味ではプライベートな空間である船舶内に強制的(罰金という間接強制ではありますが)に立ち入る訳ですから、次の3つの要件全てを充たすときに限り立入検査は認められます(なお、立入検査の権限主体は海上保安庁長官ですが、全国11ある管区の本部長に権限は委任されています)。①無通報、又は通報内容に虚偽事実が含まれている疑いがある、②周囲の状況から合理的に判断して、第4条の規定(正当な理

由がないにも拘わらず行う、停留等を伴う航行の禁止)違反の疑いがある、③この法律の目的を達成するため、停留等を伴う航行(通過航行も含む)の理由を確かめる必要がある(6条)。

(2) 退去命令

立入検査をした結果、正当な理由があれば、停留等はそのまま認められます。しかし、正当理由がない場合には、海上保安庁長官は、その船舶の船長に対して領海からの退去を命ずることができます(7条)。この退去命令も罰則により確実性が担保されており、命令に従わない場合には現行犯として逮捕されることもあります。

V まとめ

本法の目的規定の中に、「不審な行動を抑止し」との文言があるためか、「これは、いわゆる(北朝鮮の)不審船対策の法案か」との質問をしばしば受けました。答えは否です。

前述の説明から明らかとは思いますが、「不審な行動」とは、正当な理由のない停留等を伴う航行を意味します。そして、領海内にある外国船舶であれば、船籍の如何を問わず本法の対象になります。逆に言うと、いわゆる(北朝鮮の)不審船も、領海内で停留等を行っている限りにおいては、

本法の対象となり、強制的な立入検査を受けることとなります。拒否すれば、船長は本法違反の現行犯として逮捕されることもあり得ます。従来、取締りの根拠としては漁業法により、漁船タイプのいわゆる不審船に対応してきました。本法により、漁船タイプ以外の船舶であっても、要件をみだす限り対応が可能となる点が、いわゆる不審船対策の観点から見た場合の本法のメリットと言えるでしょう。(ただし、本法の適用海域は領海及び内水ですから、1999年に発生した九州南西海域不審船事案のように排他的経済水域での事案には対応できないという限界があります。)

4—おわりに

本年、海上保安庁は創設60周年を迎えています。人間でいえば還暦にあたり、新たな海上保安庁に生まれ変わっていく契機となるべき年です。現在、海上保安庁では、情報通信技術の活用や新たな制度創設による、より効率的かつ効果的な領海警備の手法を模索しています。本法は、その一環として制定されたものです。本則わずか12条から成るコンパクトな法律ですが、有効に活用して、我が国の領海を一層安全なものにしていきたいと思っています。