

海上保安庁の安全確保に不可欠な比例性原則の理解

研究主幹 兼原敦子

海上保安庁有識者ネットワーク「Compass Voice」メンバー

1. はじめに

(1) 用語

本稿は、武力行使の制限、また、武器使用の制限を課する、比例性原則を簡潔に考察する。

本稿の用語として、「武力行使」は、主に国際法上の自衛権の行使としての武器の使用と¹、武力紛争時における武器の使用をさす。それは、国際法、国連憲章2条4項²の「武力の行使 (use of force)」を反映した用語である。国内法では、自衛隊法の88条が、防衛出動時の「武力行使」を規定する³。

これに対して、「武器使用」は、法執行機関による法執行措置に伴う武器の使用をさす。武力行使と、武器使用との区別は、次の理由により、国際法上で極めて重要である。

国際法は、1945年国連憲章2条4項以来、武力の行使を禁止する。他方で、すべての武器の使用が禁止されるわけではない。その主要な例が、法執行措置に伴う武器の使用である。これは、学説のみならず、諸国の国家実践でも、国際裁判判決や仲裁裁定をはじめとする国際実践でも、繰り返し確認されている⁴。

*すべてのURLは、2025年8月27日に最終閲覧した。

¹ 本稿は、法執行措置に伴う「武器使用」という用語を用いるので、それとの混同を回避するために、「武器の使用」を、法的な含意のない事実上の用語として用いる。

² 同条文は、次のとおり。

すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない。

³ 同条文は、次のとおり。76条は、防衛出動の規定である。

1 第七十六条第一項の規定により出動を命ぜられた自衛隊は、わが国を防衛するため、必要な武力を行使することができる。

2 前項の武力行使に際しては、国際の法規及び慣例によるべき場合にあってはこれを遵守し、かつ、事態に応じ合理的に必要と判断される限度をこえてはならないものとする。

⁴ Atsuko Kanehara, “Reconsideration of the Distinction Between the Use of Arms in Law Enforcement and the Use of Force Prohibited by International Law - With an Analysis of the

(2) 趣旨

本稿の趣旨は、法執行機関である海上保安庁（海保庁）が、国際法上の比例性原則と、国内法上の警察官職務執行法（警職法）7条⁵による制限のもとで安全を確保するために、

Inherent Significance of This Issue to Japan-,” *Japan Review*, Vol. 5, No. 2 (2023), pp. 13-48 and footnotes thereto (hereinafter referred to as Kanehara, “Reconsideration”); Atsuko Kanehara, “The Use of Force in Maritime Security and the Use of Arms in Law Enforcement under the Current Wide Understanding of Maritime Security,” *Japan Review*, Vol. 3, No. 2 (2019), pp. 1-2, 41-42, 47-48 and footnotes thereto (hereinafter referred to as Kanehara, “The Use of Force.”)

⁵ 条文は、後の検討に際して参照する。

不可欠な考察を提供することにある⁶。とくに、本稿は、自衛隊法 80 条⁷に基づく統制要領⁸のもとでの任務の遂行も含めて、緊張状態の続く海域で活動する場合の、海上保安官及び

⁶ 海上保安庁法 20 条 2 項は、警職法 7 条の場合の他に、一定の要件のもとに、海保庁に武器使用を認める。

海上保安庁法 20 条の規定は、次のとおり。

海上保安官及び海上保安官補の武器の使用については、警察官職務執行法（昭和二十三年法律第百三十六号）第七条の規定を準用する。

② 前項において準用する警察官職務執行法第七条の規定により武器を使用する場合のほか、第十七条第一項の規定に基づき船舶の進行の停止を繰り返し命じても乗組員等がこれに応ぜずなお海上保安官又は海上保安官補の職務の執行に対して抵抗し、又は逃亡しようとする場合において、海上保安庁長官が当該船舶の外観、航海の態様、乗組員等の異常な挙動その他周囲の事情及びこれらに関連する情報から合理的に判断して次の各号の全てに該当する事態であると認めるときは、海上保安官又は海上保安官補は、当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由のあるときには、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができる。

一 当該船舶が、外国船舶（軍艦及び各国政府が所有し又は運航する船舶であつて非商業的目的のみに使用されるものを除く。）と思料される船舶であつて、かつ、海洋法に関する国際連合条約第十九条に定めるところによる無害通航でない航行を我が国の内水又は領海において現に行つてしていると認められること（当該航行に正当な理由がある場合を除く。）。

二 当該航行を放置すればこれが将来において繰り返し行われる蓋然性があると認められること。

三 当該航行が我が国の領域内において死刑又は無期若しくは長期三年以上の拘禁刑に当たる凶悪な罪（以下「重大凶悪犯罪」という。）を犯すのに必要な準備のため行われているのではないかとの疑いを払拭することができないと認められること。

四 当該船舶の進行を停止させて立入検査をすることにより知り得べき情報に基づいて適確な措置を尽くすのでなければ将来における重大凶悪犯罪の発生を未然に防止することができないと認められること。

⁷ 80 条 1 項は、次のとおり。

内閣総理大臣は、第七十六条第一項（第一号に係る部分に限る。）又は第七十八条第一項の規定による自衛隊の全部又は一部に対する出動命令があつた場合において、特別の必要があると認めるときは、海上保安庁の全部又は一部を防衛大臣の統制下に入れることができる。

⁸ 2023 年 4 月 28 日に、日本政府は、自衛隊法 80 条に基づく海上自衛隊と海保庁との協力

海上保安庁船舶（以下、とくに区別の必要がなく、混乱を生じない場合には、両者を含む意味で「海上保安庁」あるいは「海保庁」とする）の安全確保を想定する⁹。

筆者は、すでに別稿で論じたように¹⁰、海保庁が統制要領下で、東シナ海の海域で、台湾有事のような国際法上の武力紛争において活動することに対しては、強い懸念と疑問をもつ。海保庁の安全確保という観点からの懸念と疑問である。この点を明確に留保した上で、以下では、比例性原則の正確な認識と理解の欠如が、海保庁の安全を著しく脅かすことを説明するが、統制要領が規定する海保庁の任務遂行も想定する。

関連して、海上自衛隊（海自）が、自衛隊法 82 条¹¹により海上警備行動を行う際にも、武器使用に海上保安庁と同じ制限がかかることの問題にも簡潔にふれる。海自は、防衛を担う機関であり、そのための武力行使も国内法で担保されている。けれども、海上警備行動という警察活動に従事する場合には、海自も警職法 7 条の制限を受ける武器使用しか許されない。そのことが、海自が展開する状況によっては、海自に危険をもたらす可能性もある。それゆえに、海自の安全確保のためにも、法執行措置に伴う武器使用への制限としての、比例性原則の正確な認識と理解は、不可欠である。

後述のように、「比例性原則」は、武器使用および武力行使に係るそれに限定しても、国際法の三つの分野でそれぞれの機能を持つ。くわえて、警職法 7 条について「警察比例」原則に言及される。同じ「比例性」という言葉が用いられることによる、単純な誤解が生じる。かつ、警職法 7 条¹²という国内法上の比例性原則と、国際法上の比例性原則との混同さえ、見聞きする。しかも、国際法上の比例原則は、ここにいう三つの分野で異なる機能をもつのに、それらの区別も留意されているとはいえない。筆者は、国内の、かつ、国際的な会議などで、なんども、こうした誤解や混同に直面してきた。筆者は国際法学者で

態様を定めた統制要領を発出した。これについては、拙稿「自衛隊法 80 条と統制要領下での海上保安庁の任務遂行における安全確保」、ジュリスト（2024 年 2 月号、No. 1593）、以下に再掲、https://cigs.canon/article/20250127_8602.html,（以下、兼原「統制要領」と記す）。

⁹ 統制要領下での海保庁の任務遂行については、必要な限りで後述する。

¹⁰ 兼原「統制要領」。

¹¹ 同条文は、次のとおり。

防衛大臣は、海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において必要な行動をとることを命ずることができる。

¹² 後述のように、警職法 7 条による、危害を与える武器使用に係る制限は、警察比例原則よりも、厳格な制限である。この留保をふまえた上で、とくに混乱や誤解が生じない限り、警職法 7 条の原則を、比例性原則とよぶ。

あるから、そのような比例性原則をめぐる誤解があるのであれば、学問的な整理や知識の紹介により、それを解消したいと考えている。

しかし、それだけにはとどまらない。本稿は、より重大で喫緊の課題に応ずるための小論である。筆者の深刻な懸念は、法、すなわち、比例性原則の正確な認識と理解が欠けていけば、海保庁の安全が著しく損なわれることに向けられている。より具体的には、とくに統制要領下での任務遂行も含み、東シナ海のような緊張状況にある海域で展開する活動において、比例性原則を軽視すれば、海保庁の安全が確保できないことへの深刻な懸念である。

端的に言えば、法、すなわち、一方で、比例性原則の認識と理解と、他方で、海保庁の安全の確保とが、相互に不即不離の関係にあり、両者は、不可分の一体をなす。したがって、とくに、台湾有事のような国際法上の武力紛争時を含む緊張状況にある東シナ海では、事実や経験（だけ）に基づく危険回避の判断は、海保庁の安全を担保しないのである。

そうした懸念に基づき、比例性原則の正確な認識と理解に一助を提供することが、筆者にとっての重大で喫緊の課題である。その課題に応ずることが、本稿の趣旨であり目的である。

なお、国際法学では、他の法分野にもあてはまるであろうが、厳密には、「原則」と「規則」や「基準」は、それぞれ固有の意味をもって用いられる。本稿では、とくにそうした区別の必要がない限り、比例性「原則」とし、たとえば、比例性原則に密接に関連する合理性や必要性などについても、文脈上で適当である限り、「原則」と記す。

(3) 「法」執行機関としての海保庁

①海保庁は、「法」執行機関である。統制要領のもとで、防衛大臣の統制下におかれ、しかも、国内法である自衛隊法上の武力攻撃事態、かつ、国際法上の武力紛争において活動する場合でも、海保庁は、法執行機関であり、防衛の機能を果たすことは許されていない。それは、海上保安庁法（庁法）25条を厳格に順守することによる¹³。25条は、「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釈してはならない。」規定する。

¹³ Atsuko Kanehara, “How to Ensure the Safety of the Japan Coast Guard While Maintaining Its Nature as a Police Organ When It Conducts Missions in Collaboration with the Japan Maritime Self-Defense Force under the Control Guidelines,” https://www.jiia-jic.jp/en/japanreview/pdf/05JapanReview_Vol6_No2_Atsuko%20Kanehara.pdf, pp. 52-53, (hereinafter referred to as Kanehara, “Control Guidelines”); マレーシアでの海洋安全保障会議 25 における筆者の報告、https://cigs.canon/article/20250701_9012.html; 兼原「統制要領」、73 頁。

この点は、こうした事態において、coast guards が、海軍の一部に編入されるなどして、共同で任務を遂行し、coast guards が、「法執行機関」であることを墨守しない多くの国家実践に鑑みると¹⁴、日本の海保庁は、法執行機関であることの堅持において、相当に、国際的に異例である¹⁵。なによりも、東シナ海で緊張状態を招来している中国では、2021年の海警法¹⁶83条により、法執行船舶が、瞬時に、防衛機能を果たす船舶へと転換する¹⁷。つまり、海保庁が恒常的に対峙する中国の法執行船舶・海警船は、国内法の担保をもって、瞬時に、防衛機能を果たす船舶へと自らを変更できるのである¹⁸。

②そして、比例性原則に注目すると、まさにここに、海保庁の安全が脅かされる現実が顕著になる。海保庁の武器使用は、日本の国内法では警職法7条により、厳格に制限される¹⁹。それに違反すれば、海保庁員は、国内法上で処罰される²⁰。これに対して、中国船舶が

¹⁴ 国家実践を含むこの問題についての文献として、たとえば、Kanehara, “Control Guidelines,” pp. 66-68 and footnotes thereto.

¹⁵ 拙稿「領海警備に係る法整備の提言」上智法学論集第65巻第4号（2022年）、51-53頁（以下、兼原「領海警備」と記す。）；兼原「統制要領」、76-77頁；Kanehara, “Control Guidelines,” pp. 66-68 and footnotes thereto. 軍事機関とcoast guardsの関係を検討し、日本の海保庁の特徴も説明する文献として、Sam Bateman, “Regional Navies and Coastguards-Striking a Balance between ‘Lawships’ and Warships,” in Geoffrey Till & Jane Chan (ed.), *Naval Modernisation in South-East Asia: Nature, Causes and Consequences*, 1st edition (Routledge, 2014), pp. 245-262. 海軍とcoast guardsによる法執行に関する国際法を検討する文献として、Ian Shearer, “The Development of International Law in Peacetime,” *International Law Studies Series*. US Naval War College, 429 (1998), pp. 429-454.

¹⁶ An unofficial English translation, [2021-02-11 China Coast Guard Law FINAL English Changes from draft.pdf](#).

¹⁷ 83条は、“Coast guard organizations perform defense operations and other tasks in accordance with the ‘National Defense Law of the People's Republic of China’, the ‘People's Armed Police Law of the People's Republic of China’” and other relevant laws, military regulations and orders of the Central Military Commission.”と規定する。中国海警局の法執行船舶・警察船舶は、防衛（軍事）作戦の遂行を認められている。

¹⁸ 兼原「統制要領」75頁。

¹⁹ 海保庁の武器使用がどのような国際法により規律されるかは、海保庁の任務の性質、海保庁の武力紛争法上の位置づけ、たとえば、補助艦に該当するか、などにより決定される。

²⁰ 警職法7条の考察として、古谷洋一編著「注釈警察官職務執行法」（立花書房、2021年）；森本正崇「自衛隊による警察活動における武器使用規定の検討—危害許容要件を中心に」『国際安全保障』第42巻第3号（2014年12月）、77-95頁；田村正博「現場警察官

実施する防衛のための武器の使用は、上記の用語のように「武力行使」であり、それは、国際法では、そしておそらく中国国内法でも、法執行措置に伴う武器使用を規律する原則とは、全く別個の比例性原則に服するのである。後に説明を加えるが、端的に言えば、武力行使を規律する比例性原則は、武器使用を規律する比例性原則よりも、はるかに緩やかな制限を課する原則であり、はるかに列度や規模の大きい、相手船舶をせん滅する武力行使をも許容するのである。両者は、全く異質の制限を規定する原則である。

この、台湾有事のような国際法上の武力紛争時を含む、緊張状況における東シナ海で活動する海保庁の武器使用への制限と、対峙する中国船舶・外国船舶の武力行使への制限との相違こそが、海保庁の安全を脅かす事実なのである。だから、比例性原則という法の理解は、海保庁の安全確保と不即不離の関係にあり、両者は、不可分の一体をなすのである。

③海保庁が、それほどに「法」執行機関であることを堅持するのであれば、その「法」の正確な認識と理解は不可欠であるはずである。そうでなければ、海保庁が法執行機関であることを強調しても、その意義が著しく減殺される。一般論として、そうである。しかも、本稿の主題に照らして、比例性原則という特定の法に焦点をあてれば、一層、この点が顕著となる。海保庁の安全は、比例性原則という法の正確な認識と理解と、不即不離の関係にあり、両者は不可分の一体をなす。よって、比例性原則という法の正確な認識と理解を欠いては、海保庁の安全は実現されないからである。

比例性原則に係る混同や誤解を見聞きしてきた筆者の経験から、比例性原則を、海保庁の安全確保という趣旨と目的に限定して、この小論で簡潔に考察する。比例性原則については、その重みからして、国際法上も国内法上も、多くの論点や課題があり、それらに係る議論がある²¹。そうした議論の詳細な検討は別の機会に譲り、本稿は、ここに示した趣

権限解説上巻」(立花書房、2014年)。警職法7条に違反する武器使用は、刑法上の犯罪になりうる点につき、森本、86頁。

²¹ 比例性原則一般に関する文献として、例えば、以下がある。Thomas Cottier *et als.*, “The Principle of Proportionality in International Law: Foundations and Variations, *Journal of World Investment & Trade*, Vol.18(4), (2017) pp.628-672; Paul Loftus, “The Rise and Rise of Proportionality in Public International Law,” *Southern Cross University Law Review* Vol. 1 (1997), pp.165-187; William J. Fenrick, “The Rule of Proportionality and Protocol-I in Conventional Warfare,” *Military Law Review* Vol. 98, No. Fall (1982), pp.91-127; Yoram Dinstein, Chapter 6: Controversial Consequences of the Change in the Legal Status of War, in Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 6th edition (CUP, 2017), pp.173-194; Yoram Dinstein, Chapter 7: The Concept of Self-Defence, in *ibid.*, pp.197-260; Yoram Dinstein, Chapter 8: The Modalities of Individual Self-Defence, in *ibid.*, pp.261-300; Geoffrey S. Corn, “Proportionality Can’t Live With It But Can’t Live Without It,”

旨と目的とに限定して検討を進める。

最初に、比例性原則の正確な認識の一助のために、比例性原則の基本的な理解を確認する。

2. 比例性原則

(1) 国際法上の比例性原則

①ここでは、本稿の趣旨目的に照らして、国際法のいくつかの分野における比例性原則で、武器使用や武力行使に関わらないものは、考察の対象から外す²²。

国際法上の比例性原則として、武力行使を規律する二つ（以下、②）と、法執行措置に伴う武器使用（以下④）を規律する一つとで、三つの比例性原則を簡潔に確認する。

②武力行使を規律する比例性原則の第一は、いわゆる *jus ad bellum* における比例性原則である。*Jus ad bellum* は、戦争の開始の正当化に関する法であるが、現在では、国連憲章2条4項が「武力の行使」を禁止しており、したがって国際法が戦争を禁止しているので、「戦争法」や「開戦規則」といった表現は用いない²³。そこで、*jus ad bellum* は、武力行使の正当化に関する法ということができよう。

国連憲章2条4項による武力行使の禁止のもとで、国際法が許す武力行使は、自衛権の

International Law Studies, Vol.106, <https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol106/iss1/16/>, pp.515-533. 個別の論点についての文献は、適当な個所で参照する。

²² 比例性原則について、国際法の多様な分野での同原則を考察する文献として、たとえば、以下がある。Emily Crawford, “Proportionality,” *Max Planck Encyclopedias of International Law* (2011); Rudiger Wolfrum, “Proportionality: Reconsidering the Application of an Established Principle in International Law,” *International Law Studies Series*, Vol.99 (2022), pp.676-697.

²³ 国連憲章2条4項は、「戦争」概念を用いてこれを禁止することにより、伝統的な国際法上の概念である「戦争」であり、開戦宣言など手続きをふんだ「戦争」「だけ」の禁止にとどまり、禁止をまぬかれる「抜け道」を招来することを防ぐために、より一般的に「武力行使」の概念を用いて、これを禁止した。

行使か²⁴、あるいは国連加盟国が国連憲章に基づいて取る強制措置である²⁵。自衛権の行使に焦点をあてる。

Jus ad bellum における比例性原則は、自衛権行使としての武力行使を正当化する原則である。具体的には、比例性原則は、自衛行使としての武力行使を許す状況と、その列度や規模を決定するために機能する²⁶。くわえて、これに関連する比例性原則として、次がある。自衛権行使の要件を充足しない暴力行為であり国際違法行為の被害国となった国は、自衛権行使ではなく、対抗措置を取ることができる²⁷。対抗措置も武器の使用を伴うことがある。ただし、自衛権行使の要件を充足してはいないので、国連憲章 2 条 4 項による禁止のもとでは、対抗措置が武力行使を伴うことは許されない。対抗措置に伴う武器の使用も、比例性原則の規律を受ける。ここでは、この点の指摘にとどめる²⁸。

²⁴ 国連憲章 51 条が、自衛権行使を規定する。同条文は、次のとおり。

この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。この自衛権の行使に当って加盟国がとった措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。また、この措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持又は回復のために必要と認める行動をいつでもとるこの憲章に基く権能及び責任に対しては、いかなる影響も及ぼすものではない。

²⁵ 条文の再録は省略するが、国連憲章 41 条（非軍事的措置）および 42 条（軍事措置）が、国連加盟国による強制措置を規定し、42 条の軍事措置は、加盟国による武力行使を含む。25 条は、これらの措置を決定する安保理決議の拘束力について定める。

²⁶ Enzo Cannizzaro, “Contextualizing Proportionality: jus ad bellum and jus in bello in the Lebanese War, *International Review of the Red Cross*, Vol.88, Number 864 (December 2006), https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/irrc_864_cannizzaro.pdf, p. 781.

²⁷ 国家責任条文 49-54 条が、対抗措置を規定する。国家責任条文は、国連国際法委員会が採択し、2001 年 12 月 12 日の国連総会決議（56/83）に添付されたが、条約ではなく、拘束力はない。ただし、国際裁判では、一部の条文について、慣習国際法と認定する例もある。

²⁸ 対抗措置における武器の使用に対する比例性原則による規律については、例えば、次の文献がある。Thomas M. Franck, “On Proportionality of Countermeasures in International Law,” *American Journal of International Law*, Vol. 102, No. 4, (2008), pp. 715-767; Enzo Cannizzaro, “The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures,” *European Journal of International Law* 12, No. 5 (2001), pp.889-916.

武力行使を規律する比例性原則の第二は、*jus in bello*における比例性原則である。*jus in bello*は、敵対行為に関する法であり、敵対行為の手段(means)や方法を(methods)規律する²⁹。軍事的必要性和、人道的考慮とのバランス・衡量が、ここでの比例性原則の根本的要請である³⁰。敵対行為に対する規律には、軍事目標主義、予防措置（を取る義務）³¹、必要性原則がある³²。これらの論理的関係、たとえば、比例性原則や必要性原則は、軍事目標主義に内包されるか、などについては、学説は必ずしも一致していない³³。しかし、本稿の趣旨目的からすれば、これらの原則が、軍事的必要性和、文民などへの損害の回避という人道的要請とのバランスを本旨としていることを確認すれば足りる。また、*jus in bello*において武力行使を制限する原則として、比例性原則は、慣習法として確立しているという評価もある³⁴。

²⁹ *Jus ad bellum* と対置する場合には、*jus in bello* の語を用いるが、後続の考察では、武力紛争法とする。（国際）人道法と武力紛争法との関係や、用語についての検討は、本稿では、とくに行わないし、武力紛争法の語において、国際人道法の含意を排除するものではない。

³⁰ 武力紛争法の歴史的展開については、たとえば、Christopher Greenwood, “Historical Development and Legal Basis,” in Dieter Fleck *et al.* (eds.), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts* (Oxford University Press, 1999), pp 1-38.

³¹ 予防措置を取る義務とは、文民や民用物の損害を最小限にする義務である。1949年ジュネーブ条約への1977年第一追加議定書57条、58条に規定がある。

³² これらに加えて、immediacyを挙げる学説もある。Yoram Dinstein, Chapter 8, *Modalities of Individual Self-Defence*, in Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 6th edition (Cambridge University Press, 2017) paras. 689, 755-757.

³³ この点について、たとえば、Michael N. Schmitt, “Fault Lines in the Law of Attack,” in Susan C. Breau & Agnieszka Jachec-Neale (eds), *Testing the Boundaries of International Humanitarian Law* (2006), p. 301; Greenwood, *op. cit.*, *supra* n. 30, para. 132; Fenrick, *op. cit.*, *supra* n. 21, pp. 93-94.

³⁴ 2024年6月6日付の外務省の公開資料によれば、2019年7月の時点で、174か国が1949年ジュネーブ条約への1977年第一追加議定書の当事国である。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/k_jindo/ichiran.html。これに対して、1999年7月には、138か国であり、「普遍的に国際社会の国々が当事国とは言えない」という評価があったことに比べれば、かなり、当事国数が増加している。Greenwood, *op. cit.*, *supra* n. 30, para. 127. 比例性原則が、慣習法として確立していれば、1949年ジュネーブ条約への1977年第一追加議定書の非当事国もそれにより法的規律を受ける。比例性原則が慣習法化しているかという視点から考察を行う文献として、James Kilcup, “Proportionality in Customary International Law: An Argument against Aspirational Laws of War,” *Chicago*

比例性原則を規定する条約規則としては、1949年ジュネーブ条約への1977年第一追加議定書(API)の51条5項(b)³⁵がこれを規定する。その核となる要素、たとえば、「過度に(excessive)」、「巻き添えによる損害(incidental harm)」、「軍事的利益(military advantage)などをめぐり、解釈について多くの議論がなされているが³⁶、個別具体的な事例による判断にならざるを得ない³⁷。

③武力行使を禁止する現行国際法のもとでは、武力行使を行った国(A)は、国際違法行為国である。*jus ad bellum*における比例性原則は、B国が、国際違法行為国であるA国に対して、優位する(supreme)関係にたち、その前提のもとで、B国による武力行使が、攻撃に対してこれを排除し自国を防衛する武力行使であることを確保するために、機能する。これに対して、*jus in bello*における比例性原則は、武力紛争の当事国の両者を対等な関係において、両者の敵対行為を規律する³⁸。

*Jus ad bellum*における比例性原則と、*jus in bello*における比例性原則が、重なり合う場

Journal of International Law, Vol.17, No. 1 (2016), pp. 250-254; International Commission of the Red Cross, *Customary International Humanitarian Law Database, Rule 14: Proportionality in Attack*, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v2/rule14>; Kevin S. Coble, "An Operational Perspective of Military advantage and proportionality," Lieber Institute for Law and Land Warfare, *ARTICLES OF WAR* (July 11, 2025). また、人道的要請と軍事的必要性との調整は、ひろく承認されているのであって、比例性原則が慣習法化しているか否かの議論は、あまり意味がないという指摘もある。Fenrick, *op. cit.*, *supra* n. 21, p. 125.

³⁵ 51条5項は、次のとおり。

5 特に、次の攻撃は、無差別なものと認められる。

(a) 都市、町村その他の文民又は民用物の集中している地域に位置する多数の軍事目標であって相互に明確に分離された別個のものを単一の軍事目標とみなす方法及び手段を用いる砲撃又は爆撃による攻撃

(b) 予期される具体的かつ直接的な軍事的利益との比較において、巻き添えによる文民の死亡、文民の傷害、民用物の損傷又はこれらの複合した事態を過度に引き起こすことが予測される攻撃

³⁶ これらの概念などについて、諸国の有識者や実務家などによる国際会議の報告書として、International Commission of the Red Cross, *The Principle of Proportionality in The Rules Governing the Conduct of Hostilities under International Humanitarian Law* (2016), https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/4358_002_expert_meeting_report_web_1_0.pdf; Michael N. Schmitt, *op. cit.*, *supra* n. 33, 293-295.

³⁷ *Ibid.*, p. 296.

³⁸ Cannizzaro, *op. cit.*, *supra* n. 26, p. 785.

合、言い換えれば、両者の区別をしきれない場合の存在も指摘されている³⁹。ここでは、その確認にとどめる。

④国際法上の比例性原則のもう一つは、法執行措置に伴う武器使用を規律する比例性原則である⁴⁰。そもそも国内法とは異なり、国際法では「法執行」の定義も十分に定まっていはいない⁴¹。けれども、法執行の定義について指針となる条約規定や⁴²、国際裁判実践により、法執行と法執行措置に伴う武器使用というカテゴリーの存在は、必ずしも明確にそれ（ら）として言及されているわけではないものの、かなりの程度に確立している。国際法による戦争・武力行使の禁止の歴史に照らして重要な点は、法執行措置に伴う武器使用は、国連憲章2条4項が禁止する武力の行使とは区別されて、国際法はこれを許していることにある。この点は、学説のみならず、多くの裁判実践が、繰り返し確認してきている⁴³。いうまでもなく、国際法が禁止する武力行使と、国際法が許容する法執行に伴う武器使用との区別は、国際法が到達した、戦争・武力行使の禁止にとって、決定的に重要である⁴⁴。法執行措置に伴う武器使用の名のもとに、本来は禁止されている武力行使が行われ

³⁹ 2003年オイルプラットフォーム事件（本案）では、必要性と比例性の議論において、*Jus in bello* と *jus ad bellum* の議論が混在していることを指摘する見解として、Dinstein, *op. cit., supra n. 21*, Chapter 6, *Controversial Consequences of the Change in the Legal Status of War*, paras. 489-490. 1986年ニカラグア事件（本案）についての同様の指摘として、Franck, *op. cit., supra n. 28*, p. 721. また、文民の損害を総計でとらえると、*jus in bello* の比例性と *jus ad bellum* の比例性との区別がつかなくなるという指摘として、Corn, *op. cit., supra n. 21*, p. 525.

⁴⁰ 法執行措置に伴う武器使用を検討する学説として、Matteo Tondini, “The Use of Force in the Course of Maritime Law Enforcement Operations,” *Journal of the Use of Force and International Law*, Vol. 4, No. 2 (2017), pp. 253-272; W. J. Fenrick, “Legal limits on the Use of Force by Canadian Warships in Law Enforcement,” *Canadian Yearbook of International Law*, Vol. XVIII (1980), pp. 113-145.

⁴¹ 兼原「領海警備」25-26頁。Kanehara, “The Use of Force,” p. 44; Kanehara, “Reconsideration,” p. 27. 法執行の定義について、たとえば、村上歴造・森征人「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、2009年）、30-31頁；森川幸一「海上法執行活動に伴う use of force の概念」岩沢雄司・森川幸一・森肇志・西村弓編『国際法のダイナミズム--小寺彰先生追悼論文集』（有斐閣、2019年）655-659頁。

⁴² UNCLOS 73条の法執行規定などについて、Kanehara, “The Use of Force,” pp. 44-46.

⁴³ 個々の裁判例の紹介および分析について、Kanehara, “The Use of Force,” pp. 41-42, 46-47 and footnotes thereto; Kanehara, “Reconsideration,” pp. 19-20, 28-34 and footnotes thereto.

⁴⁴ Atsuko Kanehara, “Factors Producing ‘Grey Zones’ in Maritime Security,”

れば、国際法の歴史的な到達点がその意義を著しく減殺されるからである⁴⁵。

法執行措置に伴う武器使用を規律する原則には、不可避性 (unavoidable)、必要性 (necessary)、合理性 (reasonable) がある。いくつかの裁判実践が、これらの原則を宣言してきている⁴⁶。そうした裁判実践が、国際法が禁止する「武力行使」との関係において、これと「法執行措置に伴う武器使用」との区別を認識しているとしても、後者のカテゴリーを明確に定義しているか、また、武器使用と武力行使との区別の基準を設定しているかなどについては、必ずしも十分であるとはいえない⁴⁷。その留保はあるものの、裁判実践が宣言してきたこれらの原則を、法執行措置に伴う武器使用を制限する原則と解することについては、多くの学説が一致している⁴⁸。国際裁判実践に加えて、国連総会決議などの文書も、こうした原則を明記している⁴⁹。

『国際海洋資訊(*International Ocean Information Journal* published by the Ocean Affairs Council of Taiwan)』(2025年7月発行)を再掲、
<https://cigs.canon/uploads/2025/07/2764ae6e22815e8ed32077be1f2994d1aff289e4.pdf>, p. 109.

⁴⁵ Kanehara, “The Use of Force,” p. 53; Kanehara, “Reconsideration,” pp. 22-23.

⁴⁶ 裁判例などの分析について、前注 43.

⁴⁷ Kanehara, “The Use of Force,” pp. 42, 46-47; Kanehara, “Reconsideration,” pp. 19-20, 33.

⁴⁸ Kanehara, “The Use of Force,” pp. 41, 43-44 and footnotes thereto.

⁴⁹ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Adopted by the 8th United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba (27 August to 7 September 1990)

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>, Principle 5; The Code of Conduct for Law Enforcement Officials, UN Doc, A/34/169, Article 3.

また、1995年国連公海漁業協定22条1項(f)は、次のように規定する。

実力の行使を避けること。ただし、検査官がその任務の遂行を妨害される場合において、その安全を確保するために必要なときは、この限りでない。この場合において、実力の行使は、検査官の安全を確保するために及び状況により合理的に必要なとされる限度を超えてはならない。

これらを含めた検討として、Zou Keyuan, “Maritime Enforcement of United Nations Security Council Resolutions: Use of Force and Coercive Measures,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 26 (2011), pp. 250-251; Andrew Murdoch & Douglas Guifoyle, “Capture and Disruption Operations: The Use of Force in Counter-piracy Off Somalia,” in Douglas Guifoyle(ed.), *Modern Piracy: Legal Challenges and Responses*

さらに、これらの原則について、後続の裁判実践には、「不可避性、必要性、合理性」を、「合理性、必要性、比例性」といいかえて、比例性に言及する例がある⁵⁰。必要性あるいは合理性または不可避性のいずれかと、比例性が同じであるか否かは、厳密に確認することは容易ではない。しかし、いずれにせよ、これらの原則において、比例性の趣旨が包含されていることには疑いがない。したがって、法執行措置に伴う武器使用に対する制限には、比例性原則が（も）あるといえる。

⑤以上のように、武器使用および武力行使に係る比例性原則は三つあり、それぞれが意義と機能をもつ。国際法と国内法の比例性原則の混同は、これらの三つ（あるいはそれ以上）の比例性原則の存在の認識を欠き、しかも、両者を混同しているのである。

統制要領下で、国内法上の武力攻撃事態、国際法上の武力紛争において、海保庁が活動するならば、とくに *jus in bello* における比例性原則の正確な認識と理解が不可欠である。しかも、後述のように、「海戦」では⁵¹、比例性原則の内容や適用が、陸戦とは異なる点がある⁵²。海保庁の安全確保のためには、その相違をふまえて、関連する条約規定の適用の有無や、比例性原則の内容を、正確に認識し理解することが不可欠である。

（２）国内法上の比例性原則

①日本の警職法 7 条が、法執行措置における武器使用を規律する⁵³。これは、警察比例の原則とされるが、⁵⁴危害許容要件は、警察比例の原則よりも、厳格な制限であるとされる⁵⁵。警職法 7 条は、次のとおりである。

警察官は、犯人の逮捕若しくは逃走の防止、自己若しくは他人に対する防護又は

(Edward Elgar, 2013), pp. 147-171.

⁵⁰ サイガ号事件(第二)では、不可避性、合理性、必要性に言及されたが、アークティックサンライズ号事件(本案)では、合理性、必要性、比例性に言及された点を指摘するものとして、Tondini, *op. cit.*, *supra* n. 40, p. 260 and footnote thereto.

⁵¹ 海戦の定義は、容易ではないが、ここでは、海域で武力紛争が発生している事実状況を想定し、この問題の指摘にとどめる。兼原「統制要領」、76頁; Kanehara, “Control Guidelines,” pp. 59-61 and footnotes thereto.

⁵² James Kraska, “Distinction, Proportionality, and Precautions in Attacks at Sea in the New Era of the Law of Naval Warfare,” *Chicago Journal of International Law* Vol. 26, No. 1 (2025), pp. 387-390, 395-395, 405.

⁵³ 庁法 20 条は、警職法 7 条の準用を規定する。同条文は、次のとおり。

海上保安官及び海上保安官補の武器の使用については、警察官職務執行法（昭和二十三年法律第百三十六号）第七条の規定を準用する。

⁵⁴ 警職法 7 条を検討する文献については、前注 20 を参照。

⁵⁵ 森本前掲、注 20、82 頁以下。

公務執行に対する抵抗の抑止のため必要であると認める相当な理由のある場合においては、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができる。ただし、刑法（明治四十年法律第四十五号）第三十六条（正当防衛）若しくは同法第三十七条（緊急避難）に該当する場合又は次の各号のいずれかに該当する場合を除いては、人に危害を与えてはならない。（下線部、筆者）

一 死刑又は無期若しくは長期三年以上の拘禁刑に当たる凶悪な罪を現に犯し、若しくは既に犯したと疑うに足りる充分な理由のある者がその者に対する警察官の職務の執行に対して抵抗し、若しくは逃亡しようとするとき又は第三者がその者を逃がそうとして警察官に抵抗するとき、これを防ぎ、又は逮捕するために他に手段がないと警察官において信ずるに足りる相当な理由のある場合

二 逮捕状により逮捕する際又は勾引状若しくは勾留状を執行する際その本人がその者に対する警察官の職務の執行に対して抵抗し、若しくは逃亡しようとするとき又は第三者がその者を逃がそうとして警察官に抵抗するとき、これを防ぎ、又は逮捕するために他に手段がないと警察官において信ずるに足りる相当な理由のある場合

国内法上の武力攻撃事態や国際法上の武力紛争が存在するという状況では、「一」と

「二」の場合に係る規定の適用は、さしあたり、考えにくい。そして、同条は、自己若しくは他人の防護のための武器使用を許可するが、重要な点は、危害を与える武器使用は、正当防衛か緊急避難の場合に限定されることにある⁵⁶。これは、武器使用の厳格な制限である。諸外国の法執行機関の武器使用についても、それを規律する原則は、警察比例の原則とされる⁵⁷。以下、正当防衛に焦点をあてる。

②この刑法上の正当防衛は、英語では self-defence あるいは legitimate defence である。個人が自己若しくは他人の防護のための武器使用を想定しているものであり、危害を受けうる対象も、個人を想定する。つまり、個人対個人の間における武器使用であり、その列度や規模は、およそ、その関係で常識的に想定するものである。この点で、警職法7条にいう正当防衛のための武器使用は、国家対国家の関係における国際法上の自衛権 self-defence

⁵⁶ この点につき、庁法20条2項が、要件を緩和している。条文は、前注6参照。森本前掲、注20、81-82頁。

⁵⁷ たとえば、カナダの法執行における武器使用を規律する国内法について、警職法7条に類似の点の紹介も含めて、W. J. Fenrick, "Legal Limits on the Use of Force by Canadian Warships in Law Enforcement," *Canadian Yearbook of International Law*, Vol. XVIII (1980), p. 115 *et seq.*, and 144; Ivan Shearer, "The Development of International Law with Respect to the Law Enforcement Roles of Navies and Coast Guards in Peacetime," *International Law Studies Series*, US naval War College, Vol. 429 (1998), p. 444 *et seq.*

とは、全く、異なる。国家対国家における自衛権との区別を確保するためには、刑法や警職法上の正当防衛は、self-protection という英訳が適当ともいえる。

個人対個人における正当防衛の武器使用と、国家対国家における武力行使とは、質において相違するとともに、規模や列度においては、およそ比較にならないほど異なる。用語が同じであるため、文脈に留意して、どちらを意味しているかを、正確に理解しなければならない。警職法7条は、国家対国家の関係における自衛のための「武力行使」を、そもそも、想定してはいない。日本においてそのような武力行使を国内法上で許されるのは、防衛出動が発出された場合の、自衛隊のみである⁵⁸。

こうした相違は、統制要領下で、国内法上の武力攻撃事態や国際法上の武力紛争時である海域で海保庁が活動する場合であっても、あてはまる。国家対国家の関係において、自衛のためには、また、武力紛争法上の敵対行為としては、敵対国をせん滅する武力行使が許される。しかし、国内法の警職法7条の制限を受ける限り、法執行機関である海保庁には、そのような武器使用は許されない。武力紛争法のもとで、比例性原則に制限される敵対行為としての武力行使と、警職法7条の比例性原則に制限される海保庁の武器使用との、質の相違、規模や列度の相違があるからである。前者は国際法の原則、後者は日本国内法の原則であるから、その意味では、両者是对応していないといえるかもしれない。しかし、現実には海保庁がおかれる状況として、次の想定は適当である。海保庁は、いかなる場合であっても、法執行機関であることを堅持し、警職法7条の制限を解除されないから、敵対国による武力行使に直面しても、海保庁は、警職法7条の制限のもとでの武器使用のみを許されるという現実の状況である。

日本に敵対する国の船舶が、海保庁の武器使用を制限する比例性原則とは、全く異なる比例性原則のもとで、質においても規模や列度においても比較にならないほど相違する武

⁵⁸ 自衛隊法76条が、防衛出動を規定する。同条文は、次のとおり。

内閣総理大臣は、次に掲げる事態に際して、我が国を防衛するため必要があると認める場合には、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずることができる。この場合においては、武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（平成十五年法律第七十九号）第九条の定めるところにより、国会の承認を得なければならない。

一 我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又は我が国に対する外部からの武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態
二 我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態

2 内閣総理大臣は、出動の必要がなくなつたときは、直ちに、自衛隊の撤収を命じなければならない。

力行使を行う状況にあっても、海保庁には、敵対する国（船舶）をせん滅するような武力行使は、許されない⁵⁹。なぜなら、庁法 25 条により、統制要領下でこうした状況で任務遂行する場合であっても、海保庁は、法執行機関であることを堅持するからである。それゆえに、海保庁は、警職法 7 条の規律を受けるからである。これは、諸外国の coast guards が海軍と共同する場合に、後者に統合されて、海軍と同様に機能することができる場合とは、全く、相違している⁶⁰。しかも、中国船舶であれば、上述のように、国内法では、海警法により、「瞬時に」法執行船舶が防衛機能を果たすことが認められている。国際法では、国際法の要件を充足すれば、係る中国船舶は、国際法上の自衛権行使、あるいは、武力紛争時には、敵対行為として、武力行使が許される。

③さらに、法執行機関による発砲については、多くの日本の国内裁判事例がある⁶¹。それは、この制限の重大さと厳格さを表していよう⁶²。海保庁員は、いかなる状況でも、海保庁は法執行機関であり、武器使用は警職法 7 条の制限を受けるのであるから、これに違反すれば、こうした処罰を受ける。そうした抑止を常に受けながら、海保庁は活動することになる。

④係る状況の現実性ゆえに、筆者は、統制要領の下で海保庁が機能することに対して、強い懸念と疑問をもつ⁶³。そこで、以上の国際法と国内法における比例性原則の簡潔な確認をふまえて、次に、とくに統制要領下や緊張状況にある海域で海保庁が任務を遂行するに際して、海保庁の安全がいかに脅かされるかについて、比例性原則に照らしながら検討する。そこでは、比例性原則の正確な認識と理解が、海保庁の安全確保と、不即不離の関係にあり、両者は不可分の一体をなすことも具体的に説明する。

3. 比例性原則に照らした海保庁の安全確保の困難さ

(1) 統制要領下での海保庁の任務遂行による軍事目標該当可能性

①統制要領は、防衛大臣の統制下で海保庁が一定の任務を遂行することを規定する。統制要領下で海保庁が任務遂行に際して安全を確保するためには、敵対国の攻撃を回避する他はない。なぜなら、海保庁が法執行機関として警職法 7 条の制限を受ける限り、武力紛争時に敵対行為を行うことも、武力による攻撃を受けるときに、相手国（船舶）をせん滅する程度の武器使用により応戦することも、禁止されているからである⁶⁴。

②武力紛争法は、敵対行為の制限として、軍事目標主義を規定する。海保庁船舶が軍事目

⁵⁹ Kanehara, “The Use of Force,” p. 48 and footnote (79).

⁶⁰ 諸外国の coast guards に係る実践につき、前注 15 参照。

⁶¹ 田村前掲、注 20、442-483 頁。

⁶² 警職法 7 条に違反する武器使用が、刑法上の犯罪になりうることについて、前注 20。

⁶³ Kanehara, “Control Guidelines,” pp. 78-79; 兼原「統制要領」、76-77 頁。

⁶⁴ 兼原「統制要領」、73 頁。

標になる可能性については、すでに別稿で論じた⁶⁵。とくに、海保庁船舶が補助艦に該当するか否かについては、結局のところ、敵対行為に直接参加しておらず軍事目標にならないことを主張する側は、個別具体的な事情において、それを自ら論証・実証する他はない⁶⁶。

そうであるならば、個別具体的に、武力紛争時に統制要領が想定する海保庁の任務に即して、その安全な遂行が可能となる態様を探る必要が生じる。

③統制要領は、海保庁の任務を「国民保護措置や海上における人命の保護等」とする。自衛隊と海保庁が「実施しうる事項（例）」には、住民の避難及び救援、船舶への情報提供及び非難支援、捜索救難及び人命救助、港湾施設等のテロ等計画、大量避難民への対応措置を挙げる。

このうち、海保庁が敵船の船舶情報を海自に提供すれば、海自の戦闘行為を利する行為であり、つまりは、情報提供自体が戦闘行為とみなされて、海保庁船舶は軍事目標となる⁶⁷。

別稿では⁶⁸、海保庁による、住民の避難や大量避難民への対応、また、海保庁の恒常的な活動である、尖閣諸島周辺の領海警備をとりあげて、海保庁の安全確保の困難さについて検討した。後者は、統制要領が発出されていない状況から武力紛争へと転化する、グレーゾーンの問題でもある⁶⁹。

上述したように、中国海警法 83 条により、中国海警局の法執行船舶は、防衛（軍事）作戦の遂行を認められている。つまり、法執行船舶が、柔軟に（瞬時に）、防衛作戦に従事できる。そのための武器の使用もできるし、船舶は軍事作戦に必要な船体構造や装備をもつと推定される。尖閣諸島周辺海域で、中国の法執行船舶が軍事作戦を開始し、法執行船舶が軍艦化すれば、緊張状態は、瞬時に武力紛争に転化する。端的に言えば、瞬時に軍艦と化した中国船舶に、海保庁の法執行船舶が対峙する事態が瞬時に発生するのである。海保庁船舶が軍事目標ではないことを、中国軍艦が拘束力のある法規則としてそれに従わなければ、海保庁船舶は軍事目標となり、無警告で攻撃を受ける。かりに、海保庁船舶が「応戦」するにせよ、その武器の使用は、警職法 7 条の制限の下で、相手をせん滅するこ

⁶⁵ 兼原「統制要領」、73-74 頁; Kanehara, “Control Guidelines,” pp. 61-77.

⁶⁶ 兼原「統制要領」、74 頁; Kanehara, “Control Guidelines,” pp. 70-77.

⁶⁷ 兼原「統制要領」、74-75 頁; Kanehara, “Control Guidelines,” p. 73.

⁶⁸ 兼原「統制要領」、75-76 頁; Kanehara, “Control Guidelines,” p. 70.

⁶⁹ 日本におけるグレーゾーンの意味と検討として、森川幸一「グレーゾーン事態対処の射程とその法的性質」、『国際問題』648 号（2016 年）、29-30 頁。Kanehara, *op. cit., supra n.* 44, pp. 107, 109-111; Kanehara, “The Use of Force, pp. 51-52 and footnotes thereto. ただし、上記で説明したように、中国の法執行船舶は、海警法 83 条を根拠として、「瞬時に」軍艦による防衛の機能を果たす船舶へと転化しうる。

とは許されない。

次に、統制要領下での海保庁の任務と領海警備も想定しながら、比例性原則の認識と理解の欠如が、海保庁の安全を深刻に脅かすことを、改めて説明する。

(2) 軍事目標に対する武力行使を制限する比例性原則

①武力紛争法における比例性原則は、軍事目標に対する武力行使において、適用がある⁷⁰。軍事目標にならない標的への武力行使は、そもそも、比例性原則の違反というよりも、軍事目標主義への違反であり、武力紛争法に違反する。

統制要領下で活動する海保庁が軍事目標に該当する限り、また、尖閣諸島周辺の領海警備において、上記で明らかにしたように中国の法執行船舶が、防衛（軍事）機能を果たす軍艦に転化して⁷¹、武力紛争が発生すれば、やはり、海保庁船舶が軍事目標として攻撃を受ける可能性がある。

②武力紛争の当事国船舶は、武力紛争法における比例性原則の規律を受ける。根本的なことは、上記で説明したように、次の点にある。

一方で、敵対国の攻撃はこの比例性原則による制約に服するが、海保庁船舶は、船舶それ自体が、敵対国の攻撃を受ける。それが、武力紛争法における比例性原則は、国家対国家の関係における敵対行為、すなわち、武力行使を制限する原則であり、海戦にそれが適用されることの結果である。

他方で、統制要領下で、あるいは、尖閣諸島周辺の領海警備から事態が武力紛争に移行して、軍事目標に該当した場合に海保庁船舶は、敵対国による国家対国家におけるこのような攻撃を受けても、警職法7条の制限を受ける限り、個人対個人の関係における正当防衛としての武器使用しか許されない。そのような規模や列度の武器使用しかできない。それは、庁法25条により、海保庁が、法執行機関であることを堅持することの結果であ

⁷⁰ たとえば、Geoffrey S. Corn, “The Disproportionate Confusion About Proportionality,” *LAWFARE* (Oct. 26, 2023), <https://sites.duke.edu/lawfire/2023/10/26/geoff-corn-on-the-disproportionate-confusion-about-proportionality/>; Schmitt, *op. cit.*, *supra* n. 33, p. 292; Corn, *op. cit.*, *supra* n. 21, p. 516; Aurel Sari, “Indiscriminate Attacks, Proportionality and the Meaning of “Incidental” Civilian Harm,” 11 Aug, 2025, Lieber Institute for Law and Land Warfare, *ARTICLES OF WAR*, <https://lieber.westpoint.edu/indiscriminate-attacks-proportionality-meaning-incident-civilian-harm/>; Kevin S. Coble, “An Operational Perspective of Military Advantage and Proportionality,” 11 July 2025, Lieber Institute for Law and Land Warfare, *ARTICLES OF WAR*, <https://lieber.westpoint.edu/operational-perspective-military-advantage-proportionality/>.

⁷¹ ここでは、国連海洋法条約上および武力紛争法上の軍艦の要件にはふみこまない。中国船舶が、軍艦としての機能を果たすという想定で十分である。

る。

敵対国と海保庁のいずれも、「比例性原則」の規律を受けるが、上記で繰り返し説明したように、比例性原則の意義が全く異なる。武力紛争法における比例性原則と、警職法7条における比例性原則とは、質の相違がある⁷²。そして、両者は、列度と規模において、比べものにならない相違がある。つまり、海保庁の危険は、それほどに、重大なものなのである。

③とくに「海戦」すなわち、海域における武力紛争では、プラットフォーム（軍艦や戦闘機など）が敵対行為の主体であり、たとえば、船舶対船舶で、敵対行為が行われる⁷³。統制要領が想定する任務として、海保庁が、住民の避難や大量避難民への対応を行うとき、すなわち、海保庁船舶に文民が乗船しているとき、船舶対船舶で敵対行為が行われる海域での武力紛争では、軍事目標となった船舶に乗船している者には文民を含むとしても、比例性原則は、これを理由に、軍事目標である船舶への攻撃を禁止しない。海保庁船舶が、確実に軍事目標該当性を排除しない限り、大量の避難民は、海保庁船舶に乗船していることにより、海保庁船舶ごと、敵対国の攻撃の対象となりうる。軍事目標となる船舶に、避難民という文民を乗船させているのであり、それゆえに、敵対国の攻撃を受ける。

この点で、統制要領発出後の2023年6月22日に海自と海保庁が共同訓練を行い、そこでは、海保庁船舶は、特別標章の旗を掲げた⁷⁴。これは、API66条4項の規定に従っている。しかし、そもそも、この条文が海戦に適用があるかについて、確実な解釈はない。かつ、そもそもそれが国際標章としてあまねく周知されているかについては、同訓練に参加した有識者などからも、疑問が提起されている⁷⁵。この点は、とくに、敵対国に周知徹底がなされており、敵対国が法的な義務としてこの標章に従った保護を認めない限り、意味はない。さらに、紛争当事国の次の義務にも留意すべきである。紛争当事国は、軍事施設のような軍事目標となる場から、文民などを隔離する義務を負う⁷⁶。

⁷² 国際法上で、海保庁船舶が敵対行為を行うことができるかという問題があるが、補助艦に該当する場合は、それはできないことなどには、ここでは触れない。かりに、海保庁船舶が補助艦に該当し、国際法上の自衛権行使として武力行使を行うことが認められるとしても、そのための必要かつ適当な装備などを備えているかという疑問がある。かつ、国内法である警職法7条の制限が解除されるわけではない。

⁷³ Kraska, *op. cit.*, *supra* n. 52, pp. 399, 402.

⁷⁴ 兼原「統制要領」、75頁; Kanehara, “Control Guidelines,” pp. 76-77.

⁷⁵ 有村治子「国土交通大臣」役を務め、台湾有事を警戒し、リスクを軽減するために具体的に検討したいこと」、『日本戦略研究フォーラム』、Vol. 98（2023年10月）、36-37頁; 武居智久「有事における邦人輸送は至難—『政府公船』活用に見出す」、『Wedge』2023, No. 11, p. 72.

⁷⁶ 海戦への適用の有無という論点はあるが、API58条とくに(a)。

こうしたことのすべてを慎重に考慮した上で、海保庁が統制要領下で、それが想定する状況で、住民の避難や大量避難民への対応を行うことが、救助といえるのか、真摯に再考すべきであろう。

おわりに

筆者は、比例性原則とは、「相手が行うことと、同じことで、対応してもよいという意味である」という誤解を、繰り返し耳にしてきた。これは、ここにいる説明してきたように、全くの誤りである。それは、この小論で明らかにしたように、極めて重大で、危険な誤りなのである。

この危険は、海保庁だけに該当するのではない、海自も、自衛隊法 82 条のもとで海上警備行動に従事する場合には、警察機能を果たすのであり、その武器の使用は、警職法 7 条により制限される⁷⁷。海上警備行動が発令される事態がいかなるものであるかによるであろうが、グレーゾーン事態への対処、シームレスな対応が繰り返し議論されてきている⁷⁸。つまりは、武力攻撃事態への転化の可能性を孕む事態であっても、防衛出動が発出されず、海上警備行動に従事する限り、海自は、警職法 7 条の制限のもとでの武器使用しか許されない。そのことが海自の安全を脅かすことは、本稿から自明であろう。

⁷⁷ 軍事組織の武器の装備に鑑みると、法執行に伴う武器使用に制限を課することに鑑みて、軍事組織に法執行機能を担わせることが適当であるかに疑問を提起する見解として、Fenrick, *op. cit.*, *supra* n. 57, p. 145. 同様の指摘として、Shearer, *op. cit.*, *supra* n. 57, p. 448.

⁷⁸ 法執行の状況から防衛の状況へと移行する態様として、次の場合もある。外国公船や軍艦の領海内での有害行為が、「沿岸国の主権、領土保全、政治的独立に対する武力行使の威嚇または行使がさし迫っている場合」(国連海洋法条約 19 条 2 項(a))には、沿岸国の強制的な排除措置は、自衛権で説明しうる。また、海洋科学調査について、軍事調査が、戦争準備行為に該当する場合があります、それに対する沿岸国の保護権(国連海洋法条約 25 条)による対処措置は、自衛権で説明しうる場合がある。ここでも、沿岸国の措置は、法執行措置から自衛措置へと移行する。奥脇直也「領海における外国公船に対する執行措置」『平成 21 年度海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究』(第 2 号)、海上保安体制調査研究委員会報告書(財団法人海上保安協会、2010 年)、7、10 頁。