

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	海上保安能力の強化をめぐる背景と現状—日本周辺海域における情勢の緊迫化と海上保安庁の体制強化—
他言語論題 Title in other language	Background and Current Situation on the Strengthening of Maritime Security Capabilities: The Increasing Tension in the Waters Surrounding Japan and the Strengthening of the Japan Coast Guard
著者 / 所属 Author(s)	山口 優人 (YAMAGUCHI Yuto) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 国土交通課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	886
刊行日 Issue Date	2024-10-20
ページ Pages	59-75
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	海上保安能力強化をめぐる近年の動きを踏まえ、日本周辺海域における情勢の緊迫化や、これに対する政府の方針及び海上保安庁の体制について概説する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

海上保安能力の強化をめぐる背景と現状

—日本周辺海域における情勢の緊迫化と海上保安庁の体制強化—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
国土交通課 山口 優人

目 次

はじめに

I 海上保安能力強化の背景—日本周辺海域における情勢の緊迫化—

- 1 尖閣諸島周辺海域における中国海警局の動向
- 2 大和堆周辺海域における外国漁船の違法操業
- 3 外国海洋調査船による特異行動

II 日本の現状—政府の方針と海上保安庁の体制—

- 1 「海上保安体制強化に関する方針」決定までの経緯
- 2 「海上保安能力強化に関する方針」決定までの経緯
- 3 海上保安庁の体制強化—予算、人員、装備—

おわりに

キーワード：海上保安庁、尖閣諸島問題、海上保安能力強化に関する方針

要 旨

- ① 日本政府は現在、海上保安能力の強化を進めている。2022（令和4）年12月16日に決定された「国家安全保障戦略」によれば、政府は、尖閣諸島を含む日本周辺の領海警備や複数の重大事案発生時に備え、海上保安能力を大幅に強化し体制を拡充するとされる。
- ② 政府が海上保安能力の強化を進める背景には、日本周辺海域における情勢の緊迫化がある。中国の海上法執行機関である海警局は、尖閣諸島周辺の接続水域や領海に頻繁に侵入するなどして同海域での活動を活発化させている。海警局は、組織再編により中央軍事委員会の指揮統制下に置かれ、船舶の大型化や重武装化により装備の増強を図っている。
- ③ 好漁場として知られる日本海の大和堆では、北朝鮮や中国の船舶とみられる外国漁船による排他的経済水域への侵入が引き続き行われており、他の水域でも、外国海洋調査船による特異行動（日本政府の同意を得ない調査活動や同意内容と異なる調査活動）が確認されている。
- ④ このような情勢の緊迫化に対応するため、政府は、「海上保安体制強化に関する方針」（平成28年12月21日海上保安体制強化に関する関係閣僚会議決定）及び「海上保安能力強化に関する方針」（令和4年12月16日海上保安能力強化に関する関係閣僚会議決定）に基づき、海上保安庁の体制強化を進めている。海上保安庁の予算や人員は増加基調にあり、大型巡視船や航空機も拡充されている。
- ⑤ 海上保安庁の予算額は、最初の「国家安全保障戦略」が閣議決定された2013（平成25）年度以降、10年間で約62.2%増加し、2023（令和5）年度は補正予算も含めて過去最高額の約3212億円、2024（令和6）年度は当初予算としては過去最高額の約2595億円を計上している。同庁の定員数は、2013（平成25）年度から2024（令和6）年度現在にかけて約15.5%増え、2024（令和6）年度は過去最高の14,788人に上っている。同庁の大型巡視船は、2027（令和9）年度には2016（平成28）年度比で約43.5%増の89隻になり、飛行機とヘリコプターは、2027（令和9）年度には2016（平成28）年度比で、それぞれ約42.3%増の37機と約41.7%増の68機になる予定である。
- ⑥ 一方で、海上保安庁が領海警備のみを任務とする組織ではない点にも留意が必要であり、海難救助のような基本的な業務でも体制強化の必要性が指摘されている。

はじめに

日本政府は現在、海上保安能力の強化を進めている。日本の安全保障に関する基本方針である「国家安全保障戦略」（令和4年12月16日国家安全保障会議決定及び閣議決定）では、「我が国が優先する戦略的なアプローチ」の一つとして、「海洋安全保障の推進と海上保安能力の強化」が挙げられた。これによれば、政府は、「尖閣諸島周辺を含む我が国領域の警備を万全にし、複数の重大事案発生時にも有効に対応していくため、我が国の海上保安能力を大幅に強化し、体制を拡充する」とされる⁽¹⁾。さらに、有事の際には、「防衛大臣による海上保安庁に対する統制を含め、海上保安庁と自衛隊の連携・協力を不断に強化する」とされる⁽²⁾。2023（令和5）年4月28日には、自衛隊法（昭和29年法律第165号）第80条⁽³⁾に基づき、武力攻撃事態において内閣総理大臣が海上保安庁を防衛大臣の統制下に入れる場合の具体的な手続を含めた両機関の連携について「統制要領」が作成されたところである⁽⁴⁾。

本稿の目的は、海上保安能力の強化をめぐる近年の動きを踏まえ、その背景と現状を明らかにすることである。第Ⅰ章では、海上保安能力強化の背景とされる、日本周辺海域における情勢の緊迫化について、第Ⅱ章では、これらの問題に対する日本政府の方針と現状の体制について説明することとしたい。

Ⅰ 海上保安能力強化の背景—日本周辺海域における情勢の緊迫化—

政府が海上保安庁の体制強化を進める背景には、尖閣諸島や日本海大和堆を始め、日本周辺海域における情勢の緊迫化があるとされる⁽⁵⁾。第Ⅰ章では、尖閣諸島周辺海域における中国海

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2024（令和6）年8月20日である。

(1) 「国家安全保障戦略」（令和4年12月16日国家安全保障会議決定及び閣議決定）p.22. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>>

(2) 同上, pp.22-23.

(3) 同条第1項によれば、防衛出動（同法第76条第1項）や治安出動（同法第78条第1項）の場合において、「内閣総理大臣は、…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」とされる。同条の規定は同法の成立時点からあったが、これまで両機関が連携する際の具体的な手続等は定められていなかった。

(4) 防衛省「自衛隊法第80条に基づく海上保安庁の統制要領について」2023.4.28. <<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2023/04/28b.pdf>> なお、統制要領は、当該資料において概要が公開されているのみで、全文は非公開となっている。当該資料では、統制下においても、海上保安庁が「警察機関として、海上保安庁法に規定された所掌事務の範囲内で活動」することが明確化されている（同, p.3.）。

(5) 2022（令和4）年12月16日に決定された「海上保安能力強化に関する方針について」では、「我が国周辺海域を取り巻く情勢」として、「尖閣諸島周辺海域の緊迫化」「予断を許さない日本海大和堆周辺海域等」「外国海洋調査船等の活発化等」が挙げられた（「海上保安能力強化に関する方針について」（令和4年12月16日海上保安能力強化に関する関係閣僚会議決定）pp.1-2. 海上保安庁ウェブサイト <https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/top/221216_houshin.pdf>）。なお、「海上保安能力強化に関する関係閣僚会議」とは、「我が国周辺海域における重大な事案の発生が増加し、海上の安全及び治安の確保に関して厳しい情勢となっていることに鑑み、関係行政機関の緊密な連携の下、我が国周辺海域における安全及び治安の確保を図るために必要となる能力の戦略的かつ集中的な拡充・強化のための抜本的な対策を総合的に調整し、その実施の推進を図るため」に開催される会議である。会議の構成員は、内閣総理大臣、外務大臣、財務大臣、国土交通大臣、防衛大臣及び内閣官房長官である（「海上保安能力強化に関する関係閣僚会議の開催について」2016.12.21(2022.12.9 一部改正) 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/pdf/konkyo.pdf>>）。

警局の動向（第1節）、大和堆周辺海域における外国漁船の違法操業（第2節）、外国海洋調査船による特異行動（日本政府の同意を得ない調査活動や同意内容と異なる調査活動）（第3節）について概説する。

1 尖閣諸島周辺海域における中国海警局の動向

(1) 尖閣諸島をめぐる日本と中国の立場

日本政府は、尖閣諸島が日本固有の領土であることは歴史的にも国際法上も疑いがないとして、尖閣諸島をめぐる領有権問題はそもそも存在しないという立場を採り続けている⁽⁶⁾。政府によれば、尖閣諸島は、1885（明治18）年の沖縄県の上陸調査によって清国の支配の形跡がないことが確認され、その後、1895（明治28）年の閣議決定によって正式に日本の領土に編入されたものである⁽⁷⁾。国家がいかなる国の領域にも属していない地域を、領有意思をもって実効的に占有すること（先占）は、国家が領域権原を取得する主たる態様の一つであるとされる⁽⁸⁾。

一方で、中国政府は、1971（昭和46）年以降、尖閣諸島の領有権を公式に主張し続けている。これは、1968（昭和43）年に行われた国連アジア極東経済委員会（United Nations Economic Commission for Asia and the Far East）⁽⁹⁾の学術調査により、東シナ海の尖閣諸島周辺海域において石油埋蔵の可能性が指摘されたからであるとされる⁽¹⁰⁾。日本政府が尖閣三島（魚釣島、北小島、南小島）の所有権を取得した直後の2012（平成24）年9月25日には、「釣魚島は中国固有の領土である」という白書が内閣府⁽¹¹⁾報道官から発表されている⁽¹²⁾。

(2) 中国海警局の組織体制

尖閣諸島周辺海域での活動が頻繁に確認されるのは、中国海警局（以下「海警局」）に所属する船舶（以下「海警船」）である。海警局は2013（平成25）年7月、海上における権益を保全するため、法執行（警察権）を一元化する目的で設立された機関である。既存の海上法執行

(6) 「尖閣諸島についての基本見解」外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/kenkai.html>>

(7) 内閣官房領土・主権対策企画調整室「尖閣諸島」2024.3.12. pp.4-5. <<https://www.cas.go.jp/jp/ryodo/img/data/pamph-senkaku.pdf>>

(8) 杉原高嶺ほか『現代国際法講義 第5版』有斐閣、2012, pp.103-104. 国際法における領域権原とは、国家が特定の地域について領域主権を有効に行使することができる原因ないし根拠となる事実を指す（同, p.102.）。

(9) 当時の国連経済社会理事会の地域委員会の一つで、アジア太平洋地域の経済、社会開発のための協力機関であり、地域内外の経済関係を強化することを目的として設置されたものである。その後、太平洋地域加盟国の増加と社会開発の必要性を反映させ、1974（昭和49）年に名称を国連アジア太平洋経済社会委員会（United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific）と改め、経済・社会開発のための協力機関として、広範囲な分野で地域協力プロジェクトを遂行している（海上保安庁編『海上保安レポート 2007』2007, p.116.）。

(10) 外務省「尖閣諸島一力ではなく法の支配に基づく平和な海を目指して」p.8. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/pdfs/senkaku_pamphlet.pdf> なお、中国は、尖閣諸島のみならず、南シナ海の南沙諸島や西沙諸島についても領有権を主張している。西沙諸島については、1950年代以降、中国による実効支配が進められ、1974年には全島が中国の支配下に置かれた。現在でも、滑走路が建設・延長されるなど、軍事拠点化が進められている。また南沙諸島についても、中国は、1980年代から同諸島周辺への海洋進出を始め、2014（平成26）年から同諸島において大規模かつ急速な埋立てを強行している。2016（平成28）年7月には、南シナ海仲裁裁判所において中国の埋立てを違法とする判断が下されたものの、中国は、この判断に従う意思がないことを明確にしている（防衛省「防衛白書 令和5年版」2023, pp.75, 77-78. <<https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2023/pdf/R05zenpen.pdf>>）。

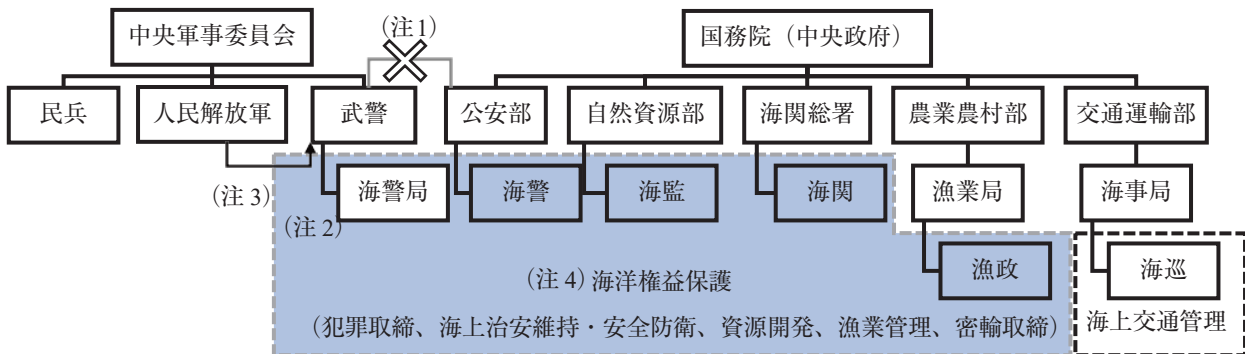
(11) 中華人民共和国の最高行政機関であり、諸外国の内閣に相当する。

(12) 「「釣魚島は中国固有の領土である」白書（訳文）」2012.9.25. 中華人民共和国駐日本国大使館ウェブサイト <http://jp.china-embassy.gov.cn/jpn/zt/diaoyudao/zhongfanglichang/201209/t20120925_2038205.htm>

機関であった4部門、すなわち「海監」⁽¹³⁾「海警」⁽¹⁴⁾「漁政」⁽¹⁵⁾「海関」⁽¹⁶⁾が統合され、海警局として新設された⁽¹⁷⁾。

海警局は、発足当初こそ国務院の一部門であったが、2018（平成30）年7月、中国人民武装警察部隊（以下「武警」）⁽¹⁸⁾に「武警海警総隊」⁽¹⁹⁾として編入された。編入先である武警は、これ以前の同年1月1日、それまでの中央軍事委員会⁽²⁰⁾と国務院の二重指導体制に代わり、中央軍事委員会の一元的な指揮統制下に置かれている（図1）。このような状況から、海警局の「準軍事化」又は「第2海軍化」に対する懸念が高まったという指摘がある⁽²¹⁾。

図1 中国海警局の武警への編入



(注1) 中央軍事委員会による武警の指導・指揮一元化（2018年1月1日）。これにより、国務院による武警の指導・指揮が行われなくなった。

(注2) 海警局の武警への編入（2018年7月1日）。

(注3) 武警法改正（2020年6月21日）。有事には、中央軍事委員会又は人民解放軍の戦区が武警を指揮。

(注4) 破線で囲まれた色付きの範囲は、2013年の組織再編以前に海警局が有していた部隊。

(出典) 防衛省「防衛白書 令和5年版」2023, p.67. <<https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2023/pdf/R05zenpen.pdf>> を基に筆者作成。

(13) 国土資源部国家海洋局に属する組織。中国の管轄海域を巡航監視し、海洋権益の侵犯、海域の違法な利用、海洋環境と資源の損害、海上秩序の擾乱等の違反行為の取締りを所掌事務とする。国家海洋局は、平時の海洋政策の中心となる、国土資源部の外局である（西海重和「中国海洋政策における海上法執行機関の研究—その役割、特徴及び問題点—」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』13号, 2012, p.241. <<https://gssc.dld.nihon-u.ac.jp/wp-content/uploads/journal/pdf13/13-239-250-Nishiumi.pdf>>）。なお、「国土資源部」は、2018年3月17日の国務院機構改革によって廃止され、「自然資源部」として新設された（日向裕弥「国務院機構改革は、共産党および国家機関の改革案の一部（中国）」2018.5.31. 日本貿易振興機構（ジェトロ）ウェブサイト <<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2018/1202a62ca14a1852.html>>）。

(14) 公安部に属する組織。沿岸域での犯罪取締りを所掌事務とする（西海 同上, p.242.）。

(15) 農業部漁業局に属する組織。違法操業を行う漁船の取締り等を所掌事務とする（同上, pp.242-243.）。なお、「農業部」は、2018年3月17日の国務院機構改革によって廃止され、「農業農村部」として新設された（日向 前掲注(13)）。

(16) 海関総署に属する組織（防衛省 前掲注(10), p.67.）。密輸阻止と港湾での取締りを所掌事務とする（西海 同上, p.243.）。

(17) 越智均・四元吾朗「中国海上法執行機関の動向について—中国海警局成立後の海警事情を中心として—」『海保大研究報告 法文学系』59(2), 2015.3, p.123.

(18) 人民解放軍を本来の軍事任務に専念させる目的で、1983（昭和58）年に人民解放軍から切り離された組織。暴動鎮圧や社会治安維持、重要インフラ建設などを主要任務とする（越智均「中国海警局の改編について」『海保大研究報告 法文学系』64(1), 2019.12, p.136.）。

(19) なお、「中国海警局」の対外名称は維持された（竹田純一「中国海警局（武警海警総隊）と海上保安庁—海洋権益維持と海上法執行をめぐる若干の比較—」『島嶼研究ジャーナル』8(2), 2019.3, pp.82-83.）。

(20) 中国軍の指導・指揮機関。形式上は中国共産党と国家の二つの中央軍事委員会があるが、党と国家の中央軍事委員会の構成メンバーは基本的には同一であり、いずれも実質的には中国共産党が軍事力を掌握するための機関であるとされる（防衛省 前掲注(10), p.59.）。

(21) 越智 前掲注(18), p.134; 竹田 前掲注(19), p.83.

2021（令和3）年2月1日には、海警局について定めた中国海警法⁽²²⁾が施行された。同法については、①適用海域が曖昧であること、②海警船が主権免除を享受する外国公船に対しても武器の使用を含む強制的措置を執り得ること、③その武器の使用が国際法規則違反であり得ることなどに対して批判の声がある⁽²³⁾。また、同法第83条には、海警局が軍事法規や中央軍事委員会の命令に基づき、防衛作戦等の任務を遂行するとの規定があることから⁽²⁴⁾、海警局は、海上法執行機関の機能（法執行活動）に加え、自国の管轄水域で防衛作戦を行う海軍の機能（軍事的活動）を併せ持つ機関であるとされる⁽²⁵⁾。

(3) 中国海警局の装備

海警局は、組織・人事面において人民解放軍海軍（以下「海軍」）との連携を強化しながら、装備面においても海軍からの支援を受けているという指摘がある。例えば、海警局では、武警に編入された2018（平成30）年以降、海軍出身者が海警トップを始めとする主要ポストに任命されたり、海軍の退役した駆逐艦やフリゲート艦が引き渡されたり⁽²⁶⁾している⁽²⁷⁾。

海軍からの装備転用もあって、海警局では近年、船舶の①大型化や②重武装化がみられる。

まず①大型化に関して、海上保安庁のデータによれば、1,000トン以上の大型船舶の保有数は、2012（平成24）年の時点では海上保安庁の方が優勢だったものの、2014（平成26）年には海警局に逆転され、2022（令和4）年度以降は2倍以上に差が広がっている（表1）。また、海上保安庁が保有する最大の巡視船が6,500トン型であるのに対して⁽²⁸⁾、海警局は、1万トン級の「海警2901」等を保有するとされる⁽²⁹⁾。

表1 海上保安庁と中国海警局が保有する大型船舶の保有数（隻）

年 ^(注1)	2012	2014	2016	2017	2019	2020	2021	2022	2023
海上保安庁 ^(注2)	51	54 ^(注4)	62	62	66	69	70	71	75
中国海警局 ^(注3)	40	82	126	136	130	131	132	157	159

(注1) 『海上保安レポート』においてデータが公表されていない年（2013、2015、2018の各年）は除く。

(注2) 1,000トン型（総トン数）以上の船舶。海上保安庁の隻数は各年度末のもの。

(注3) 1,000トン級（満載排水量）以上の船舶。中国海警局の隻数は各年12月末のもの。

(注4) 海上保安庁編『海上保安レポート』の2023年版以降では、「62」と記載されている。本表では、当初の数字である「54」を採用することとした。

(出典) 海上保安庁編『海上保安レポート 2020』2020, p.24; 同編『海上保安レポート 2021』2021, p.16; 同編『海上保安レポート 2022』2022, p.16; 同編『海上保安レポート 2023』2023, p.20; 同編『海上保安レポート 2024』2024, p.102を基に筆者作成。

22 中国海警法の日本語訳として以下参照（松田忠大・張秀娟訳「翻訳 中国の海警法」『海事法研究会誌』255号、2022.5, pp.43-56.）。

23 兼原敦子「領海警備の法整備—喫緊の課題—」『ジュリスト』1569号、2022.4, p.100.

24 松田・張訳 前掲注22, p.56.

25 坂元茂樹「中国海警法の制定と日本の対応」2021.1.31, p.2. 公益財団法人日本国際フォーラムウェブサイト <<https://www.jfir.or.jp/wp/wp-content/uploads/2021/01/ef41f01ce9ef678d0a70e23d86365410.pdf>>

26 海警局が2021（令和3）～2022（令和4）年に増備した大型船の約9割が、海軍の軍艦を改修した転用船であるという報道もある（「中国海警、軍艦転用9割 第2海軍化加速 追加配備の大型船」『産経新聞』2023.5.24.）。

27 防衛省 前掲注10, p.66.

28 「船艇（令和4年4月1日現在）」海上保安庁ウェブサイト <<https://www.kaiho.mlit.go.jp/soubi-yosan/sentei/ship.html>>

29 海上保安庁編『海上保安レポート 2019』2019, p.14. なお、1万トン級の超大型船は、シンボル性があっても小回りが効かず、使い勝手が良くないという指摘もある（竹田 前掲注19, p.95.）。

次に②重武装化に関して、海警局では近年、大口径の76mm機関砲を搭載した船舶の増強がみられる。例えば、先述の「海警2901」は、76mm単装砲1門のほか、30mm機関砲2門、14.5mm機関銃2基、遠隔式放水銃4基を有するとされる。海上保安庁の機関砲は最大でも40mmまでであり⁽³⁰⁾、76mm機関砲は、法執行船としての限度を超える過剰装備に映るという指摘がある⁽³¹⁾。

(4) 尖閣諸島周辺海域における中国海警局の活動

中国公船は、2008（平成20）年12月に初めて尖閣諸島領海に侵入して以降、同諸島周辺海域に繰り返し出没するようになってきている。2010（平成22）年9月には、同諸島領海内で中国漁船が海上保安庁の船舶に自船を衝突させる事案⁽³²⁾が起り、これ以降、中国公船が同諸島周辺海域に接近する頻度が高まっている。日本政府が2012（平成24）年9月に尖閣三島（魚釣島、北小島、南小島）の所有権を取得してからは、同諸島の周辺海域のみならず、領海に侵入する事案も増えている。2015（平成27）年12月には、外観上、明らかに機関砲を搭載した海警船による同諸島領海への侵入が発見され、その後も同様の事案が相次いでいる⁽³³⁾。

近年では、中国漁船に引き続き形で海警船が同諸島領海に侵入する、同諸島領海に侵入中の海警船の上空で小型無人機らしき物体を飛ばす⁽³⁴⁾、領海内で日本漁船の動きに合わせて航行する、自らの位置情報を発信する船舶自動識別装置（AIS）を作動させながら航行する⁽³⁵⁾、同諸島周辺の領空を飛行する自衛隊機に退去警告を出す⁽³⁶⁾などの行動も確認されている。

海警船の尖閣諸島接続水域⁽³⁷⁾内確認日数は、2019（令和元）年以降、増加基調であり、2023（令和5）年には、過去最多の352日に上っている（図2）。また、海警船の領海侵入時間については、2023（令和5）年3月30日～4月2日に過去最長の80時間36分⁽³⁸⁾を、海警船

⁽³⁰⁾ 海上法執行活動における武器使用は、一般に漁船や密漁船、不審船の違法行為を阻止・制圧し拘束・逮捕するためのものとされる（竹田 同上）。

⁽³¹⁾ 同上、pp.94-95。例えば、軍事部門の一つに数えられる米国沿岸警備隊であっても、現在の主力船は57mm単装砲にとどまる（同）。沿岸警備隊は、米国同時多発テロ事件以降、運輸省から国家安全保障省に移管され、従来の任務を維持しつつ、国家の安全保障の側面がより重視されるようになってきている（ローラーミカ「アメリカ沿岸警備隊の任務と根拠法」『外国の立法』No.259, 2014.3, p.6. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/8433515>>）。

⁽³²⁾ 2010（平成22）年9月7日、海上保安庁の巡視船が尖閣諸島周辺の領海内で操業中の中国漁船を発見し、領海外に退去するよう警告したところ、当該漁船が自船を海上保安庁の巡視船2隻に衝突させた事件である。海上保安官が当該漁船に乗り移り、当該漁船の船長を公務執行妨害で逮捕した。当該船長は同年9月25日、処分保留のまま釈放され、2011（平成23）年1月21日に不起訴処分とされた（海上保安庁編『海上保安レポート 2011』2011, p.21.）。

⁽³³⁾ 海上保安庁編『海上保安レポート 2024』2024, p.101。2022（令和4）年11月には、これまでで最も大きい76mm機関砲を搭載した海警船が同諸島領海で確認されている（「中国海警船 尖閣周辺に 大型機関砲を搭載 首脳会談前 威嚇か」『日本経済新聞』2022.11.16; 「76ミリ砲搭載 領海侵入 中国海警船」『読売新聞』2022.11.26.）。

⁽³⁴⁾ 海上保安庁編 同上

⁽³⁵⁾ 「尖閣周辺 中国公船確認、今年337日…過去最多 実効支配狙い情報戦」『産経新聞』2023.12.15。AISの位置情報はインターネット上で公開され、衝突回避を目的に旅客船などで搭載が義務付けられている。ただし、海上保安庁の巡視船は、運用上の秘匿などを理由にAISを作動させていない。警備船が位置情報を隠すのは国際的には常識であり、海警船は尖閣諸島周辺海域での航行を広くアピールし、実効支配に向けた実績作りを狙っていると報道されている（同）。

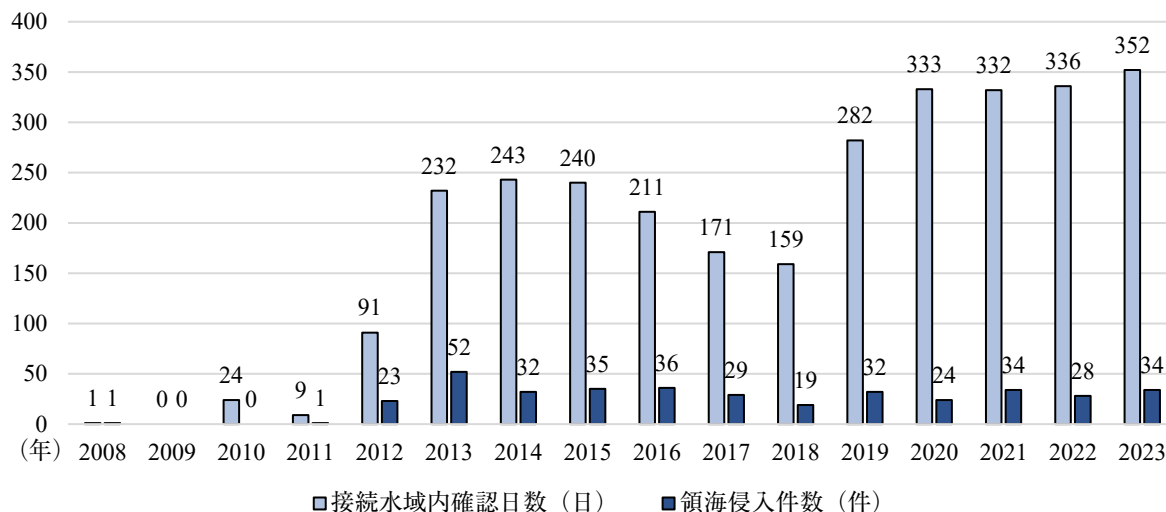
⁽³⁶⁾ 「尖閣諸島領空で 中国が退去警告 自衛隊機に先月から数回、日本反発」『東京新聞』2024.2.4.

⁽³⁷⁾ 領海に接続する外側12海里以内で沿岸国が設ける水域。沿岸国は、自国の領土又は領海内における通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令の違反を防止すること等の目的のため、必要な規制を設けることができる（海洋法に関する国際連合条約（平成8年条約第6号）第33条; 領海及び接続水域に関する法律（昭和52年法律第30号）第4条）。

⁽³⁸⁾ 海上保安庁「海上保安能力強化の取組状況」2023.12.22, p.3。首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/nouryoku/dai2/siryoku.pdf>>; 「中国公船 尖閣領海侵入80時間超 国有化以降で最長」『産経新聞』2023.4.3.

の接続水域内連続確認日数については、2023（令和5）年12月22日～2024（令和6）年7月23日に過去最長の215日⁽³⁹⁾を記録している。

図2 尖閣諸島周辺海域における中国海警局に所属する船舶等の動向



（出典）海上保安庁編『海上保安レポート 2024』2024, p.102 を基に筆者作成。

2 大和堆周辺海域における外国漁船の違法操業

日本海中央部に位置する「大和堆」と呼ばれる場所は、周囲に比べて水深が浅く、イカやカニなどの好漁場として知られる。大和堆周辺海域では近年、北朝鮮や中国の船籍とみられる漁船が急激に増え、その一部が日本の排他的経済水域⁽⁴⁰⁾（以下「EEZ」）で違法操業を行い、同海域で操業する日本漁船の安全を脅かす事態になっている。海上保安庁は2017（平成29）年7月以降、大型巡視船を含む複数隻の巡視船や航空機を派遣し、退去警告や放水措置によって外国漁船の違法操業に対処している⁽⁴¹⁾。対処に当たっては、海上保安庁と水産庁が連携しており、海上保安庁の巡視船と水産庁の漁業取締船による退去警告や放水措置を想定した合同訓練も実施されている⁽⁴²⁾。

大和堆周辺のEEZにおいては、2019（令和元）年8月、北朝鮮籍とみられる船舶が、海上保安庁の巡視船や水産庁の漁業取締船に接近し、巡視船に対して小銃のようなものを構える事案⁽⁴³⁾や、同年10月7日、北朝鮮籍とみられる漁船が、退去警告を行った水産庁の漁業取締船に衝突し、沈没する事案⁽⁴⁴⁾が発生している。また、2021（令和3）年6月下旬には、同水域において、海上保安庁の巡視船が「武器らしいものを保有した船舶」を確認している⁽⁴⁵⁾。

⁽³⁹⁾ 「中国当局船の連続航行 215日で途切れる 尖閣諸島周辺」『日本経済新聞』（電子版）2024.7.25.

⁽⁴⁰⁾ 領海の幅を測定するための基線から200海里以内で沿岸国が設ける水域。沿岸国は、同水域において、天然資源の探査、開発、保存及び管理のための主権の権利並びに人工島、施設及び構築物の設置及び利用、海洋の科学的調査、海洋環境の保護及び保全に関する管轄権を有する（海洋法に関する国際連合条約第56条及び第57条；排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（平成8年法律第74号）第1条及び第3条）。

⁽⁴¹⁾ 海上保安庁編『海上保安レポート 2018』2018, p.87.

⁽⁴²⁾ 海上保安庁編『海上保安レポート 2022』2022, p.19.

⁽⁴³⁾ 「海上保安能力強化に関する方針について」前掲注(5), p.2.

⁽⁴⁴⁾ 『水産白書 令和元年度』水産庁, 2020, p.106. <<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/R1/attach/pdf/index-6.pdf>> なお、同事案については、海上保安庁が水産庁の漁業取締船の船長らを業務上過失往來危険の疑いで捜査したが、2022（令和4）年10月までに正当な業務であったとして立件を見送った（「北漁船沈没 水産庁取締船の立件見送り」『産経新聞』2022.12.7.）。

⁽⁴⁵⁾ 「大和堆に船舶、武器を保有か、海保、6月に確認」『日本経済新聞』2021.10.7.

大和堆周辺海域における外国漁船の違法操業は、2017（平成 29）～ 2018（平成 30）年頃をピークに減少傾向にあるものの、2023（令和 5）年には若干の増加がみられる（表 2）。2020（令和 2）年以降は、新型コロナウイルス感染症対策で漁業が制限されたとみられる北朝鮮漁船に代わり、中国漁船が増えている⁽⁴⁶⁾。中国漁船は、北朝鮮から「漁業許可証」を購入しているという指摘もある⁽⁴⁷⁾。

表 2 大和堆周辺海域における外国漁船に対する退去警告及び放水措置（隻）

海上保安庁	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
退去警告	1,926	1,713	1,320	107	148	3	14
放水措置	314	513	252	-	-	-	-
水産庁	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
退去警告	5,191	5,315	5,122	4,394	582	38	68
放水措置	-	2,058	1,590	782	114	3	4

（注）「-」は不明。

（出典）海上保安庁編『海上保安レポート』2018～2024年版；「日本海大和堆周辺海域における外国漁船への対応状況について」水産庁ウェブサイト <<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kanri/torishimari/7yamatotai.html>>等を基に筆者作成。

3 外国海洋調査船による特異行動

(1) 国連海洋法条約における海洋の科学的調査

海洋法に関する国際連合条約（平成 8 年条約第 6 号。以下「国連海洋法条約」）では、EEZ において、沿岸国が天然資源の探査、開発、保存及び管理等のための主権的権利に加え、海洋の科学的調査等に関する管轄権を有すると規定されている⁽⁴⁸⁾。そのため、EEZ 等で海洋調査を行うに当たっては、沿岸国の同意を得ること⁽⁴⁹⁾や、調査開始予定日の少なくとも 6 か月前までに、調査計画の性質及び目的、使用する方法及び手段、正確な地理的区域、調査日程等の情報を沿岸国に提供すること⁽⁵⁰⁾が義務付けられている。また、国際協力を促進するため、有利な条件を定めた二国間又は多国間での協定を締結することが促されており⁽⁵¹⁾、境界未画定の EEZ については、最終的な合意に至るまで暫定的な取極を締結するよう努力義務が課されている⁽⁵²⁾。

なお、沿岸国は、事前に申請された情報に従って調査が行われていない場合には、調査活動の停止を要求することができる⁽⁵³⁾。また、停止要求の根拠である状態が合理的な期間内には是正されない場合又は調査計画に主要な変更があった場合には、調査活動の終了を要求することができる⁽⁵⁴⁾。沿岸国から調査活動の停止又は終了を要求された調査国は、調査活動を取りやめなければならない⁽⁵⁵⁾。

(46) 「大和堆、中国漁船が急増 北朝鮮船は激減、コロナ影響？」『朝日新聞』2020.10.21；『水産白書 令和 2 年版』水産庁，2021，p.148. <<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/R2/attach/pdf/210604-7.pdf>>

(47) 「大和堆、中国密漁 4 倍 北が許可証、外貨獲得か 国連制裁違反に」『産経新聞』2020.11.15.

(48) 海洋法に関する国際連合条約第 56 条第 1 項

(49) 海洋法に関する国際連合条約第 246 条第 2 項

(50) 海洋法に関する国際連合条約第 248 条

(51) 海洋法に関する国際連合条約第 243 条

(52) 海洋法に関する国際連合条約第 74 条第 3 項

(53) 海洋法に関する国際連合条約第 253 条第 1 項

(54) 海洋法に関する国際連合条約第 253 条第 2 項及び第 3 項

(55) 海洋法に関する国際連合条約第 253 条第 4 項

(2) 日本周辺海域における外国海洋調査船による特異行動

日本政府も、国連海洋法条約の規定と同じく、調査開始予定日の少なくとも6か月前までに、外交ルートを通じた事前の同意申請を求め、調査の可否を判断している⁽⁵⁶⁾。しかし、日本周辺海域では近年、外国海洋調査船による特異行動が確認されている⁽⁵⁷⁾(表3)。2020(令和2)年7月9日には、沖ノ鳥島周辺のEEZにおいて、中国の海洋調査船が海上保安庁の中止要求に従わず、観測機器を海中に投入するなどの行動を繰り返し行った事案が発生している⁽⁵⁸⁾。外国海洋調査船による特異行動は、東シナ海や日本海のみならず、沖ノ鳥島及び南鳥島周辺海域等の遠方離島海域にも及ぶなど広域化している⁽⁵⁹⁾。海上保安庁は、特異行動を認めた外国船舶に対して、活動状況や行動目的の確認を行うとともに、活動の停止や終了を要求するなどして対応に当たっている⁽⁶⁰⁾。

表3 日本周辺海域における特異行動確認件数(件)

年	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
中国	9	22	11	8	4	5	1	4	2	2
台湾	4	5	8	6	1	0	0	0	1	3
韓国	0	0	1	2	0	0	0	0	2	0
ロシア ^(注1)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
バハマ ^(注2)	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	15	28	21	16	5	5	1	4	5	5

(注1) 調査主体は、韓国のソウル大学。

(注2) 調査船は、上海海洋石油局に所属。

(出典) 海上保安庁編『海上保安レポート 2018』2018, p.78; 同編『海上保安レポート 2019』2019, p.16; 同編『海上保安レポート 2024』2024, p.105を基に筆者作成。

なお、日本と中国との間では、2001(平成13)年2月13日に「海洋調査活動の相互事前通報の枠組みの実施のための口上書」が交換され、日中相互事前通報制度が設けられている⁽⁶¹⁾。これにより、日本が領海を除く中国の近海で、また中国が領海を除く日本の近海で、それぞれ海洋の科学的調査を実施する場合、事前通報の期限が6か月前から2か月前までに緩和され⁽⁶²⁾、通報事項も形式的なものに簡略化されることとなった⁽⁶³⁾。ただし、対象海域をめぐっては、文言上も運用上も明確でないことから、日中間で解釈が異なっているという指摘がある⁽⁶⁴⁾。

⁽⁵⁶⁾ 鶴田順『海の安全保障と法—日本はグレーゾーン事態にいかに対処すべきか—』信山社出版, 2024, p.55. 日本の国内法で海洋の科学的調査を直接に規制する国内法は存在せず、政府は、「我が国の領海、排他的経済水域又は大陸棚における外国による科学的調査の取扱いについて」(平成8年7月20日関係省庁合意)に基づき、判断を行っている(同)。なお、当該文書の本文は非公開となっている。

⁽⁵⁷⁾ 海上保安庁編 前掲注(33), p.105.

⁽⁵⁸⁾ 鶴田 前掲注(56), p.53.

⁽⁵⁹⁾ 「海上保安能力強化に関する方針について」前掲注(5), p.2.

⁽⁶⁰⁾ 海上保安庁編 前掲注(33), p.105.

⁽⁶¹⁾ 「海洋調査活動の相互事前通報の枠組みの実施のための口上書の交換について」2001.2.13. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/13/pdfs/rls_0213d.pdf> なお、当該文書の本文は非公開となっている。

⁽⁶²⁾ 同上

⁽⁶³⁾ 榎孝浩「排他的経済水域及び大陸棚における海洋の科学的調査—我が国の取り組み状況と諸外国の法制度—」『海洋開発をめぐる諸相—科学技術に関する調査プロジェクト「調査報告書」—』(調査資料2012-5)国立国会図書館調査及び立法考査局, 2013, p.134. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111674_po_20120508.pdf?contentNo=1>

⁽⁶⁴⁾ 同上, pp.134-135. 日中間の事前通報制度については、中国が通報と異なる海域で調査するなど、形骸化しているという報道がある(「中国の無許可海洋調査 日中 事前通報制度は形骸化」『産経新聞』2018.7.23.)。

II 日本の現状—政府の方針と海上保安庁の体制—

日本周辺海域における情勢の緊迫化に対応するため、政府は、海上保安庁の体制強化を進めている。第II章では、過去の政府方針（第1節）と現在の政府方針（第2節）、そして海上保安庁の現在の体制（第3節）について概説する。

1 「海上保安体制強化に関する方針」決定までの経緯

日本政府が尖閣三島の所有権を取得した2012（平成24）年以降、同諸島周辺海域や領海では、中国公船が侵入する事案が増加するようになった（前掲図2）。

2013（平成25）年4月26日に閣議決定された「第2期海洋基本計画⁽⁶⁵⁾」では、「重点的に推進すべき取組」の一つとして、「我が国の領海及び排他的経済水域等の安全の確保を図るべく、海上保安庁及び海上自衛隊の体制強化や能力向上及び関係省庁間の連携強化に取り組む」方針が示された⁽⁶⁶⁾。これに加え、「海上保安庁の巡視船艇・航空機及び自衛隊の艦艇・航空機等の計画的な整備を進め、持続的な活動を確保するとともに、要員の確保に努める」旨も明記された⁽⁶⁷⁾。ただし、同計画では、尖閣諸島周辺における中国の動向については言及されなかった。

同年7月、中国では、海上における法執行を一元的に担う機関として海警局が設立された⁽⁶⁸⁾。同年には、尖閣諸島周辺海域における海警局の接続水域内確認日数が、前年の中国公船によるものと比較して約2.5倍に上り、同海域における海警船の領海侵入件数も、前年の中国公船によるものと比較して約2.3倍に増えた（前掲図2）。

同年12月17日には、初めて「国家安全保障戦略」が閣議決定され、「アジア太平洋地域における安全保障環境と課題」の一つとして、尖閣諸島周辺における中国の動向が挙げられた⁽⁶⁹⁾。同戦略では、中国が「我が国の尖閣諸島付近の領海侵入及び領空侵犯を始めとする我が国周辺海空域における活動を急速に拡大・活発化」させているとして、「領域警備に当たる法執行機関の能力強化や海洋監視能力の強化を進める」とともに、「様々な不測の事態にシームレスに対応できるよう、関係省庁間の連携を強化する」方針が打ち出された⁽⁷⁰⁾。

これ以降も尖閣諸島周辺海域における海警局の活動が続いた。2015（平成27）年12月には、外観上明らかに機関砲を搭載した海警船の領海侵入が初めて確認された⁽⁷¹⁾。

2016（平成28）年12月21日には、「国家安全保障戦略」を踏まえ、「海上保安体制強化に関する方針」が海上保安体制強化に関する関係閣僚会議⁽⁷²⁾で決定され、尖閣諸島周辺海域に

(65) 海洋基本法（平成19年法律第33号）に基づき、①海洋に関する施策についての基本的な方針、②海洋に関する施策に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策、③海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要なその他の事項を定めたもの。おおむね5年ごとに見直しが行われ、必要な変更が加えられる（原井直子「我が国の海洋基本計画の見直し」『海洋開発をめぐる諸相—科学技術に関する調査プロジェクト「調査報告書」—』前掲注(63), p.31. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111670_po_20120508.pdf?contentNo=1>）。

(66) 「海洋基本計画」（平成25年4月26日閣議決定）pp.6-7. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan02/pdf/plan02.pdf>>

(67) 同上, pp.25-26.

(68) 越智・四元 前掲注(17)

(69) 「国家安全保障戦略」（平成25年12月17日国家安全保障会議決定及び閣議決定）pp.10-11. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>>

(70) 同上, pp.11, 14.

(71) 海上保安庁編 前掲注(33)

(72) 「海上保安能力強化に関する関係閣僚会議」の前身となる会議で、2022（令和4）年12月に名称変更された（「海

おける中国の動向等を受けて、海上保安体制を強化する方針が打ち出された。中国の動向については、「海上法執行機関の統合再編に伴って、中国海警局が新設されるなど、その体制は急速に増強されている」として、「中国公船の大型化・武装化等を踏まえ、それに対応できる巡視船等の整備を進め、尖閣領海警備体制を更に強化する」旨が示された⁽⁷³⁾。同方針では、①尖閣領海警備体制の強化と大規模事案の同時発生に対応できる体制の整備、②海洋監視体制の強化、③原発等テロ対処・重要事案対応体制の強化、④海洋調査体制の強化、⑤人材の育成、定員の増員、教育訓練施設の拡充等の基盤整備が掲げられた⁽⁷⁴⁾。

2 「海上保安能力強化に関する方針」決定までの経緯

「海上保安体制強化に関する方針」が決定されて以降も、外観上明らかに機関砲を搭載した海警船が尖閣諸島周辺海域に接近する事案が頻繁に起こり、領海に侵入する事案も相次いだ⁽⁷⁵⁾。

2018（平成30）年5月15日に閣議決定された「第3期海洋基本計画」では、海上保安庁について、「海上保安体制強化に関する方針」に基づき、着実に海上法執行能力の強化を図っていく。特に、尖閣領海警備体制の強化等については、緊急的に整備を進める」と明記された⁽⁷⁶⁾。同計画では、前回の見直しで言及されなかった「尖閣諸島周辺海域における中国公船等の領海侵入」等についても記載され、外務省が外交ルート等を通じた迅速な抗議や申入れによって平和的解決に向けた粘り強い外交努力を行う方針が示された⁽⁷⁷⁾。

同計画の閣議決定から1か月半後の同年7月1日には、海警局が武警に編入された⁽⁷⁸⁾。2019（令和元）年には、尖閣諸島周辺海域における海警船の接続水域内確認日数が前年比で約1.8倍になり、同海域における海警船の領海侵入件数も約1.7倍になった（前掲図2）。2021（令和3）年2月1日には、中国海警法が施行され、海警局が防衛作戦等の軍事的任務も行えることが法的に明確化された⁽⁷⁹⁾。

2022（令和4）年12月16日には、2013（平成25）年の「国家安全保障戦略」が改定され、同日付で「海上保安能力強化に関する方針」が決定された⁽⁸⁰⁾。同方針では、海警局が中央軍事委員会の傘下に移管されたことや船舶の大型化及び重武装化を進めていることについても指摘された⁽⁸¹⁾。

上保安能力強化に関する関係閣僚会議」首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/index.html>>。

(73) 「海上保安体制強化に関する方針」（平成28年12月21日海上保安体制強化に関する関係閣僚会議決定）pp.1-2。首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/taisei/dai1/siryou.pdf>>

(74) 同上，pp.2-3。

(75) 海上保安庁編 前掲注(33)

(76) 「海洋基本計画」（平成30年5月15日閣議決定）p.28。内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03.pdf>>

(77) 同上，p.29。

(78) 越智 前掲注(18)

(79) 坂元 前掲注(25)

(80) これによって、2013（平成25）年の「国家安全保障戦略」及び2016（平成28）年の「海上保安体制強化に関する方針」は廃止された。

(81) 例えば、「中国海警局については、平成30年7月に、中国海洋法執行機関に係る機構改革が行われ、中央軍事委員会の傘下に移管されて以降、活動が活発化しており、令和3年2月には中国海警法も施行されている。平成27年以降、外観上明らかに機関砲を搭載した中国海警船が尖閣諸島周辺海域で航行しているのが確認されており、また、尖閣諸島周辺海域への来航はないものの、1万トン級の中国海警船の存在も確認され、最近では、中国海軍艦艇の中国海警船への転用が進められている状況にあるなど、中国海警船の勢力増強、大型化・武装化が顕著である」と指摘された（「海上保安能力強化に関する方針について」前掲注(5)，p.2.）。

これらの政府方針では、海上保安庁の体制強化に係る取組がより明確化され、「海上保安庁によるアセットの増強や新たな技術の導入、十分な運航費の確保や老朽船の更新、海上保安庁の職員の確保・育成等を速やかに図る」⁽⁸²⁾ことや、「中国海警船や大型中国漁船の大量来航など、あらゆる事態への対処も念頭に、これに対応できる巡視船等の整備も進め、更なる体制強化を図る」⁽⁸³⁾ことが示された。

また、海上保安庁と自衛隊の連携強化についても言及され、「有事の際の防衛大臣による海上保安庁に対する統制を含め、海上保安庁と自衛隊の連携・協力を不断に強化する」⁽⁸⁴⁾ことや、海上保安庁と防衛省・自衛隊が、「それぞれの役割分担の下、あらゆる事態に適切に対応するため、情報共有・連携の深化や、武力攻撃事態時における防衛大臣による海上保安庁の統制要領の策定や共同訓練の実施も含めた、各種の対応要領や訓練の充実を図る」⁽⁸⁵⁾ことが示された。これらを踏まえ、2023（令和5）年4月28日に「統制要領」が策定され、これに従い、海上保安庁と自衛隊では、机上及び実動での共同訓練が実施された⁽⁸⁶⁾。

3 海上保安庁の体制強化—予算、人員、装備—

2024（令和6）年度における海上保安庁の予算、人員、装備は、次のとおりである（表4）。

表4 海上保安庁の体制（2024年度）

予算 ^(注1) (億円)	総額	2,611	船艇 ^(注3) (隻)	巡視船	PLH型（ヘリ搭載型）	20
	人件費	1,107		巡視船	PL型（大型）	55
	巡視船・航空機等の整備費	439		巡視船	PM型（中型）	35
	巡視船・航空機等の運航費	524		巡視船	PS型（小型）	35
	その他	541		巡視船	FL型（消防船）	1
定員 ^(注2) (人)	全体	14,681		巡視艇	PC型（30m級）	70
	巡視船艇・航空機等の乗組員	7,192			CL型（20m級）	169
航空機 ^(注3) (機)	大型・中型ジェット機	8		特殊警備救難艇		67
	中型・小型飛行機	26		測量船		15
	無操縦者航空機	3		灯台見回り船		5
	中型・小型ヘリコプター	60		実習船		3
	合計	97	合計		475	

(注1) 2024（令和6）年度の当初予算。デジタル庁へ振り替える経費（16億円）を含む。端数処理の関係で、合計額は必ずしも一致しない。

(注2) 2023（令和5）年度末現在の予算定員。内部業務に従事する職員も含む。約3%の欠員があるため、予算定員と職員の実数は一致しない（第211回国会衆議院国土交通委員会議録第13号 令和5年5月12日 p.12.）。

(注3) 2024（令和6）年4月1日現在。

(出典) 海上保安庁編『海上保安レポート 2024』2024, pp.60, 65, 66, 68 を基に筆者作成。

(1) 予算

海上保安庁の予算額は、最初の「国家安全保障戦略」が閣議決定された2013（平成25）年度以降、10年間で約62.2%増加し、2023（令和5）年度は過去最高の約3212億円に上ってい

82 「国家安全保障戦略」前掲注(1), p.22.

83 「海上保安能力強化に関する方針について」前掲注(5), p.4.

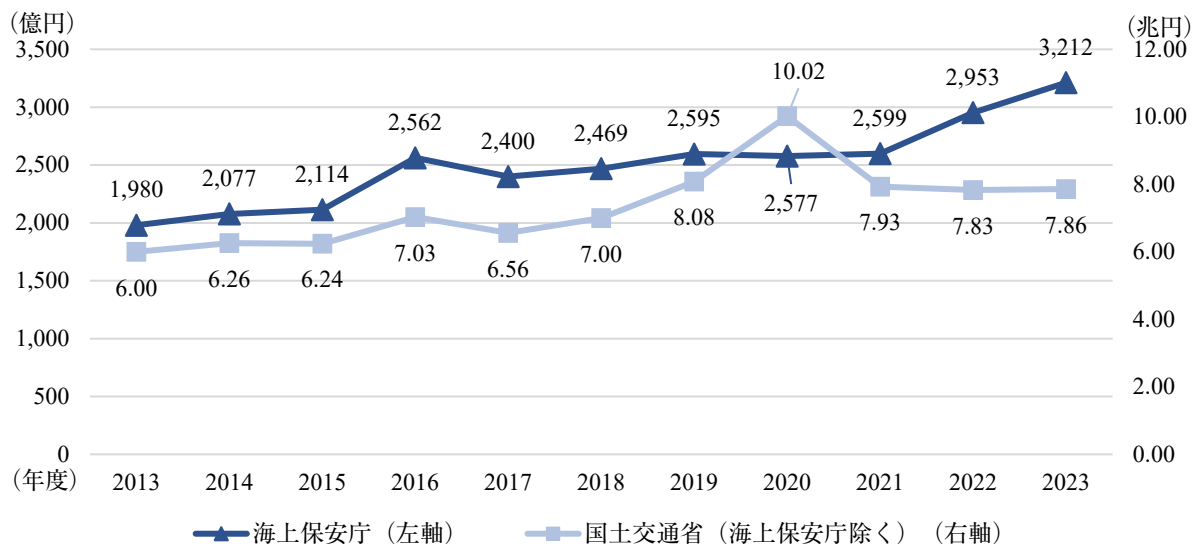
84 「国家安全保障戦略」前掲注(1), pp.22-23.

85 「海上保安能力強化に関する方針について」前掲注(5), p.5.

86 防衛省「海上保安庁との共同訓練について」2023.5.31. <<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2023/05/31a.pdf>>; 同「海上保安庁との共同訓練について」2023.6.22. <<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2023/06/22a.pdf>>

る（図3及び表5）。2024（令和6）年度は、当初予算としては過去最高の約2595億円を計上している⁽⁸⁷⁾。他方で、海上保安庁を除く国土交通省所管の予算額は、新型コロナウイルス感染症関連で増額された2020（令和2）年度前後を除けば⁽⁸⁸⁾、10年間で約31.0%の増加にとどまる（図3及び表4）。

図3 海上保安庁と国土交通省（海上保安庁除く）の予算の推移



(注) 予算額は当初予算と補正予算の合計額である。

(出典) 「予算書・決算書データベース」財務省ウェブサイト <<https://www.bb.mof.go.jp/hdocs/bxsselect.html>> を基に筆者作成。

表5 海上保安庁と国土交通省の予算の推移

年度	2013	2014	2015	2016	2017	2018
海上保安庁 (億円)	1,980	2,077	2,114	2,562	2,400	2,469
国土交通省 (兆円)	6.19	6.47	6.45	7.28	6.80	7.24
国土交通省 (海上保安庁除く) (兆円)	6.00	6.26	6.24	7.03	6.56	7.00
国土交通省に占める海上保安庁の予算割合 (%)	3.20	3.21	3.28	3.52	3.53	3.41
年度	2019	2020	2021	2022	2023	
海上保安庁 (億円)	2,595	2,577	2,599	2,953	3,212	
国土交通省 (兆円)	8.34	10.28	8.19	8.13	8.18	
国土交通省 (海上保安庁除く) (兆円)	8.08	10.02	7.93	7.83	7.86	
国土交通省に占める海上保安庁の予算割合 (%)	3.11	2.51	3.17	3.63	3.93	

(注) 予算額は当初予算と補正予算の合計額。端数処理の関係で、海上保安庁と国土交通省（海上保安庁除く）の合計額が国土交通省の全体額と一致しない場合がある。

(出典) 「予算書・決算書データベース」財務省ウェブサイト <<https://www.bb.mof.go.jp/hdocs/bxsselect.html>> を基に筆者作成。

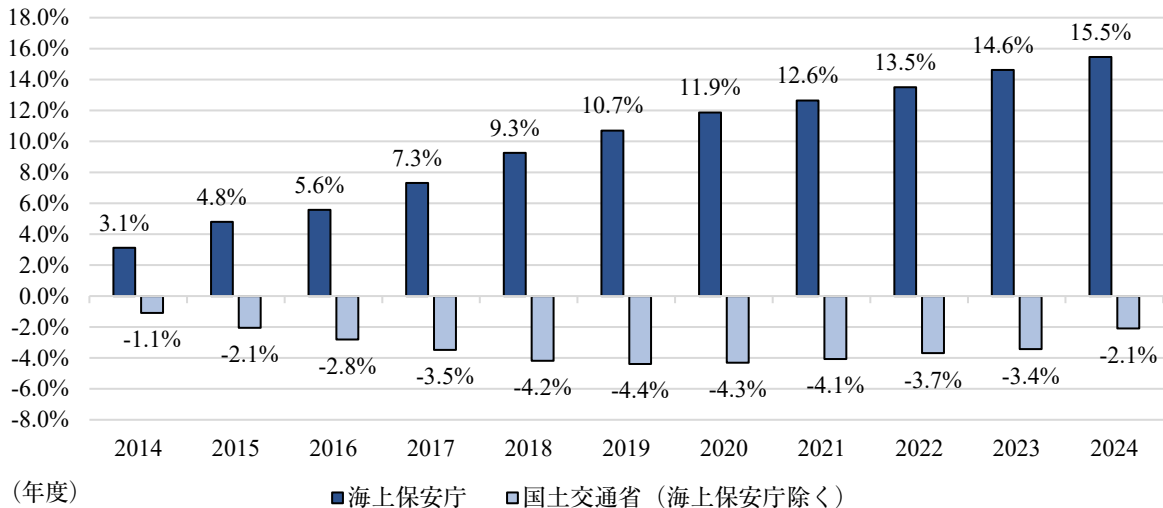
⁸⁷⁾ 「令和6年度一般会計予算」p.950. 財務省ウェブサイト <<https://www.bb.mof.go.jp/server/2024/dlpdf/DL202411001.pdf>> なお、デジタル庁に振り替える経費（16億円）は含まない。

⁸⁸⁾ 例えば、政府は2020（令和2）年12月8日、新型コロナウイルス感染症により後退した経済の回復を図るため、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」を閣議決定し、これを踏まえ、第3次補正予算を編成した（「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」（令和2年12月8日閣議決定）pp.1-3. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2020-2/20201208_taisaku.pdf>）。同対策で掲げられた「ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現」と「防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保」に取り組むため、国土交通省では、総額3兆2912億円の補正予算が組まれた。重点的に増額された事項としては、「Go To トラベル」事業関連で約1兆311億円が計上された（国土交通省「令和2年度 国土交通省関係 第3次補正予算の概要」2020.12, pp.1-2, 7. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001378258.pdf>>）。

(2) 人員

海上保安庁の定員数は、最初の「国家安全保障戦略」が閣議決定された2013（平成25）年度から現在にかけて、約15.5%増加し、2024（令和6）年度は過去最高の14,788人に上っている。他方で、海上保安庁を除く国土交通省の定員数は、2013（平成25）年度と2024（令和6）年度を比較すると、約2.1%減少している（図4及び表6）。定員数においても、海上保安庁では体制強化が進められている。

図4 海上保安庁と国土交通省（海上保安庁除く）の定員数の増加率



(注) 2013（平成25）年度の予算定員を基準とし、そこからの増加率（%）を示している。欠員があるため、予算定員と職員の実数は一致しない。

(出典) 国土交通省定員規則（平成13年国土交通省令第28号）を基に筆者作成。

表6 海上保安庁と国土交通省の定員数の推移

年度	2013	2014	2015	2016	2017	2018
海上保安庁	12,808	13,208	13,422	13,522	13,744	13,994
国土交通省	59,160	59,054	58,820	58,573	58,483	58,408
国土交通省（海上保安庁除く）	46,352	45,846	45,398	45,051	44,739	44,414
国土交通省に占める海上保安庁の割合	21.6%	22.4%	22.8%	23.1%	23.5%	24.0%
年度	2019	2020	2021	2022	2023	2024
海上保安庁	14,178	14,328	14,427	14,538	14,681	14,788
国土交通省	58,496	58,680	58,893	59,178	59,442	60,170
国土交通省（海上保安庁除く）	44,318	44,352	44,466	44,640	44,761	45,382
国土交通省に占める海上保安庁の割合	24.2%	24.4%	24.5%	24.6%	24.7%	24.6%

(注) 定員数は予算定員を指す。欠員があるため、予算定員と職員の実数は一致しない。

(出典) 国土交通省定員規則（平成13年国土交通省令第28号）を基に筆者作成。

(3) 装備

海上保安庁は、「海上保安体制強化に関する方針」が決定された2016（平成28）年度以降、大型巡視船や航空機の拡充を進め、今度も拡充する計画である。2022（令和4）年に決定された「海上保安能力強化に関する方針」に基づく整備計画によれば、大型巡視船は、2027（令和9）年度には2016（平成28）年度比で約43.5%増の89隻になり、飛行機及びヘリコプターは、2027（令和9）年度には2016（平成28）年度比で、それぞれ約42.3%増の37機と約41.7%増

の68機になる予定である(表7)。2022(令和4)年10月19日には、海洋監視体制を強化するため、海上保安庁として初めて無操縦者航空機「シーガーディアン」の運用が開始された⁽⁸⁹⁾。

表7 海上保安庁の大型巡視船(隻)及び航空機(機)の保有数

年度 ^(注1)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
大型巡視船 ^(注2)	62	62	62	66	69	70	71	75	(76)	(80)	(84)	(89)
飛行機 ^(注3)	26	31	31	33	34	35	36	34	(35)	(35)	(35)	(37)
ヘリコプター ^(注3)	48	52	49	52	53	55	55	60	(61)	(64)	(68)	(68)
無操縦者航空機 ^(注4)	—	—	—	—	—	—	1	3	(3)	(5)	(5)	(5)

(注1) 2023(令和5)年度までは実績、2024(令和6)年度からは計画を示している。

(注2) 総トン数が約1,000トン以上のものを大型船とする。練習船も含む。

(注3) 退役などの理由により、前年より保有数が減少する場合がある。

(注4) リースである。

(出典) 海上保安庁編『海上保安レポート 2024』2024, p.55等を基に筆者作成。

(4) 尖閣領海警備専従体制

尖閣諸島周辺海域を管轄する第十一管区海上保安本部では、2012(平成24)年9月以降、中国公船による領海侵入等が常態的に行われたことから、「尖閣領海警備専従体制」の整備が進められ、2016(平成28)年には、大型巡視船14隻(うちヘリコプター搭載型巡視船2隻)及び全国最大の管区別定員1,722人(うち尖閣警備専従部隊606人)を擁する体制が確立された⁽⁹⁰⁾。第十一管区海上保安本部は、2022(令和4)年度末現在の管区別定員1,972人に加え⁽⁹¹⁾、2024(令和6)年4月1日現在、大型巡視船21隻(うちヘリコプター搭載型巡視船4隻)、飛行機7機、ヘリコプター8機の体制で警備に当たっている⁽⁹²⁾。

おわりに

中国海警局は、尖閣諸島周辺の接続水域や領海に頻繁に侵入するなどして同海域での活動を活発化させている。海警局は、組織再編により中央軍事委員会の指揮統制下に置かれ、船舶の大型化や重武装化により装備の増強を図っている。また、好漁場として知られる日本海の大和堆では、北朝鮮や中国の船舶とみられる外国漁船による侵入が引き続き行われており、日本のEEZ等では、外国海洋調査船による特異行動も確認されている。

このような情勢の緊迫化に対応するため、政府は、「海上保安体制強化に関する方針」や「海上保安能力強化に関する方針」に基づき、海上保安庁の体制強化を進めている。海上保安庁の予算や人員は増加基調にあり、大型巡視船や航空機も拡充されている。

このように見れば、尖閣諸島周辺海域における海上保安庁の活動が、今後も重要な国政課題の一つであることは明らかである。一方で、海上保安庁が領海警備のみを任務とする組織では

⁽⁸⁹⁾ 海上保安庁編『海上保安レポート 2023』2023, p.5.

⁽⁹⁰⁾ 海上保安庁編『海上保安レポート 2016』2016, p.5; 「尖閣警備 専従14隻整う 海保11管区、全国最大に」『産経新聞』2016.2.24.

⁽⁹¹⁾ 第十一管区海上保安本部総務部総務課広報室「第十一管区海上保安本部」<<https://www.kaiho.mlit.go.jp/11kanku/pamphlet/11kanku/pamphlet.pdf>>

⁽⁹²⁾ 海上保安庁編 前掲注33, pp.66, 68; 「船艇・航空機」第十一管区海上保安本部ウェブサイト <<https://www.kaiho.mlit.go.jp/11kanku/ship&aircraft.html>>

ない点にも留意が必要である。初代海上保安庁長官の大久保武雄氏はかつて、海上保安庁の精神を「正義仁愛」と捉え、「正義」による海上治安維持と「仁愛」による人命保護及び航海安全という二つの役割の重要性を説いた⁽⁹³⁾。近年注目される海上保安庁の体制強化が「正義」の精神によるものであるとすれば、「仁愛」の精神による活動にも目を配らなければならない。例えば、2022（令和4）年4月23日の知床遊覧船事故で注目されたとおり、尖閣諸島周辺の領海警備だけでなく、海難救助のような基本的な業務でも体制強化の必要性が指摘されている⁽⁹⁴⁾。今後の海上保安庁の在り方を考えるに当たっては、このような観点も踏まえ、多角的な検討が望まれる。

（やまぐち ゆうと）

93 大久保武雄『海鳴りの日々―かくされた戦後史の断層―』海洋問題研究会，1978，pp.67-68.

94 元第三管区海上保安本部長の遠山純司氏は、知床遊覧船事故を受け、「尖閣諸島の警備強化や大規模災害の対応に比べ、基本的な業務にはスポットが当たりにくい。事故の教訓を踏まえ、体制を強化していく必要がある」と語っている（「知床「1時間出動」圏外 機動救難士 知事が体制強化要請」『朝日新聞』2022.5.18.）。また、同氏は、その後における釧路基地の体制強化を受け、「国は海保の体制強化を進めるが、柱は沖縄県尖閣諸島周辺などの領海警備だ。海難救助の体制強化が今回の釧路だけで終わらないか懸念している」と述べている（「知床・観光船事故半年 傷痕と教訓⑤ 救助の人材養成カギ」『北海道新聞』2022.10.21.）。