

ホルムズ海峡封鎖、 現行法令下の派遣で大丈夫か

岡 俊彦（研究普及委員会幹事）

2月20日の新聞報道によると、国営イラン石油公社は19日、ロスタミ・カセミ石油相のEUへの禁輸指示に基づき、英国とフランス石油会社への原油販売を停止した。イランの核開発疑惑に対する欧米諸国を中心とした制裁措置に対するイラクの対応が次第にエスカレーションしつつある。

本年初頭にイランのモハンマド・レザー・ラヒーミー第1副大統領は、「イラン・イスラム共和国に対して石油の禁輸が科せられた場合には、一滴の石油もホルムズ海峡を渡ることができなくなるだろう」と発言。これに対し、米軍事当局はホルムズ海峡をコントロールするイランの能力に対し疑問を呈したが、イラン・イスラム共和国海軍ハビーボッター・サイヤーリー司令官が直ちに「ホルムズ海峡の封鎖はイランにとって一杯の水を飲むのと同じくらい容易だ」と反論した。

わが国においては、2月10日の衆議院予算委員会において野田総理は、「日本のエネルギー源をそこに頼っていることを考えれば、ホルムズ海峡で何か起きた時を想定し、その前とその後に行えることを含め、議論は当然やっておかなければならない」と答弁し、「特別措置法や海外派遣の一般法という段階ではない」とも述べた。この答弁を受けた形で、自衛隊がホルムズ海峡封鎖の対処計画の策定に入り、原油輸送の

タンカーを護衛するため海上警備行動に基づく護衛艦派遣と、軍事衝突後の戦後処理で機雷を除去する掃海艇派遣の2案が柱であると翌11日の産経新聞が報道した。

わが国は法治国家である。したがって、自衛隊が行動あるいは活動を行う場合は、それを担保する法的根拠が必要である。野田総理が答弁したように、現行の法令の下で海上自衛隊はどのようにホルムズ海峡封鎖に対応できるのであろうか。海上自衛隊が「できること」と「できないこと」を明確にし、戦闘行動以外の活動（MOOTW : Military Operation Other Than War）に防衛力を活用することが多くなった情勢を考慮し、将来のとるべき方向を考察してみたい。

ホルムズ海峡とは

ホルムズ海峡は次頁の図（ウイキペディアから転用）に示すように、ペルシャ湾とインド洋側のオマーン湾を結ぶ海峡であり、北にイラン・イスラム共和国、南にオマーンの飛び地にはさまれている海峡である。海峡の北側には、イランのケシム島をはじめ複数の島々があり、海峡幅は、40km、最大水深190mである。イランはこの海峡に国連海洋法条約に基づく領海12海里を設定している。海上における衝突を防止する



ためオマーン湾からペルシヤ湾に進入する航路帯及びペルシヤ湾からオマーン湾に抜ける航路帯、いずれも幅3 kmが設けられている。ペルシヤ湾進入の航路帯は、イランの領海内を通過することとなり、イランは「善意により」領海内通過を認めていると主張している。イランの主張は、イランは国連海洋法条約に署名はしているが批准は

していないため、国連海洋法条約が規定する国際海峡の通過通行制度を受け入れる義務を負っていないことを根拠としている。

世界の原油の約2割（イラク：3・2％、イラン：9・6％、カタール：11・8％、サウジアラビア：28・8％、UAE：20・4％）がタンカーによりホルムズ海峡を通過している。また、日本向けの原油の約8割がここを通過しており、ホルムズ海峡封鎖の事態になれば、日本にとって第3次石油ショックが到来することとなる。いやそれ以上の事態が生起する恐れがある。福島第1号原発事故の影響でこの5月初旬に北海道の泊原発3号機が停止、わが国における稼働原発が皆無となる。原発による約3割の電力供給を代替できる石化エネルギーが入手できなければ、「ALLWAYS三丁目の夕日」の時代、1960年代に逆戻りとなる。発展するアジアの中で一人取り残されてしまい、弱小国家日本を相手にする国はなく、わが国周辺が傍若無人にあらされる状況を黙って見ているだけの国になるのか。背筋の凍る思いがする。

イランにホルムズ海峡を

封鎖する能力はあるのか

イランには、イラン・イスラム共和国海軍及びイスラム革命防衛隊海軍があり、い

ずれも最高指揮官は海軍少将である。海軍は、2,000名の子艦機空及び海兵隊を含む18,000名の要員を有し、革命防衛隊海軍は、20,000名の要員で構成されている。

ペルシヤ湾のバンドル・アッパースに海軍司令部及び海軍第1地方隊が配備され、ブーシエルには海軍第2地方隊及び海軍工廠が配備され、カーク島、ケシム島及びバンドレ・ラングに海軍基地がある。インド洋では前進基地としてのチャー・バハールに海軍第3地方隊が配備されている。

これら3個の海軍部隊と1個の革命防衛隊海軍旅団に約100基の中国製軍載式対艦ミサイルC802（NATO名CSS N 8 Saccote、射程120 km）並びに約80基のCSS C 3（SeaSucker、射程100 km）を少なくとも4サイトに装備した沿岸防備体制をとっている。また、イランの報道によれば昨年末から今年初頭にかけて行われた軍事演習「ヴェエラーヤト90」において、地对艦巡航ミサイル「ガーデル」及び「ナスル」の発射実験を行い標的に命中させたと発表した。「ガーデル」は射程200 km、国防省により大量生産が行われ海軍及び革命防衛隊に配備されている。「ナスル」も巡航ミサイルの一種で3,000トン級の艦船を破壊する能力があるとされているが、詳細は、不明である。い

ずれにせよ、イランはホルムズ海峡を通峡する艦船を標的にした地上からのミサイル攻撃能力を有している。

ジェーン年鑑 (Underwater Warfare) 2011-12 によれば、イラン海軍は中国製上昇機雷 EM52 を含む 3,000 発以上の機雷を備蓄していると報告されている。EM52 上昇式機雷は、1981 年頃に開発され、200m までの水深に敷設され艦艇の磁気水圧、プロペラ音等を探知しロケット推進により目標に向かって行く機雷である。このようにイランは、ホルムズ海峡を封鎖するに十分な機雷を保有している。また、イランは、機雷敷設プラットフォームとして艦艇、潜水艦、陸上ベース海軍航空機等を用いることが可能である。前述した「ヴェーラーヤト90」演習において機雷敷設訓練を行っている。このようにイラクは機雷敷設能力を十分有しているが、ホルムズ海峡に敷設された機雷は、早い潮流のためインド洋に浮遊する可能性もある。機雷に関してフォックス米海軍第5艦隊司令官は、「それはイラクとアフガニスタンで米兵を殺傷するために道路脇に仕掛けられた爆弾に匹敵する無差別で非常に厄介な問題だ」と語っている。(2月14日共同電子版)。

イラク軍及びイスラム革命防衛隊の主要対海軍戦力は、ジェーン年鑑 (Fighting Ships) 2011-12 等の資料を総括すれば、

例えば米海軍に対して、正面切つて艦隊決戦のような形で封鎖線を維持できる能力はないと判断できる。しかし、米海軍戦力とは非対称の戦力、例えば、機雷や小型潜水艦、小型高速艇或いはミサイル、UAV などをもって、機雷による封鎖、地上基地からのミサイル攻撃、ミサイル艇等によるヒットアンドラン攻撃、小型潜水艦半戦没艇などによる特殊任務による騒乱、小型艇による自爆攻撃などにより、ホルムズ海峡を時間的、空間的に部分的に封鎖する能力はあると判断される。完全な封鎖にいたらなくとも、これらの非対称能力による封鎖が商船に与える心理的圧迫は大きく、円滑な海上交通に甚大な影響を及ぼすと考えられる。

海上警備行動発令で

海上自衛隊は何ができるのか

海上警備行動(正しくは、海上における警備行動)とは、「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のある場合に、自衛隊の部隊が海上において必要な行動をとること」である。

(自衛隊法第82条)。自衛隊法第93条では海上警備行動における権限が種々規定されているが、その根幹を成すのは海上警備行動を命ぜられた自衛官の「武器の使用」が

警察官職務執行法第7条の規定の範囲内で許されていることである。すなわち、海上警備行動を命ぜられた自衛官は、「自己若しくは他人に対する防護のため武器を使用することができ、刑法に規定する正当防衛及び緊急避難を除いては、人に危害を加えてはならない」とされている。また、自衛隊法89条第2項では、「この場合の武器の使用は、正当防衛、緊急避難を除き、指揮官の命令によらなければならない」とされている。

一方、平時自衛官には「武器等防護のための武器の使用」権限が与えられている。(自衛隊法第95条)。つまり、自衛官は、自衛隊の武器、弾薬、船舶、航空機、車両等々を防護するため武器を使用することができるが、これも「正当防衛、緊急避難を除いて人に危害を加えてはならない」とされている。

少し頭の体操をしてみよう。海上警備行動を命ぜられた海上自衛隊の護衛艦が、商船を護衛しホルムズ海峡にさしかかったとき、陸上からミサイルが飛んできた。そのミサイルが護衛艦めがけて飛んできた場合は、海上警備行動における武器使用及び武器等防護のための武器使用のいずれの権限でも、飛来するミサイルを打ち落とすことは可能である。ただし、ミサイル基地を攻撃することは、過剰防衛と判断され実施不

可である。では、イラクのF 4ファントムが護衛艦めがけて飛んできた場合はどうであろうか。海上における警備行動における武器使用権限の範囲内では、どうすることもできない。ただし、飛来するF 4ファントムが護衛艦めがけて機銃掃射やミサイルを発射すれば、その段階で、正当防衛、緊急避難を発動し迎撃が可能であるが、おそらく乗組員及び護衛艦は被害をこうむるであろう。

また、攻撃の対象が商船の場合、例えば、自爆攻撃のため小型高速艇がタンカーめがけて突進してきた場合、法令上護衛艦はどつすることもできない。この例は、平成21年3月海上警備行動により最初にソマリア沖・アデン湾の海賊対処に当たった第1次派遣隊も経験した難しさである。帰国後派遣指揮官の語ったところによると、「不審船に遭遇した場合、正当防衛、緊急避難の事態を自ら作為するように艦の行動を取る方法、つまり、不審船とタンカーの間に護衛艦を占位させ、何かあったときに正当防衛、緊急避難の状況を作為する方法しかなかった」と苦勞のほどを吐露した。おそらく、ホルムズ海峡封鎖対応のため派遣される護衛艦部隊も、同様な方策を採り最善を尽くし任務を遂行するものと思う。

ところで、海賊対処活動は、その後「海賊対処法」が特別法として制定され、その

法律に基づき派遣された第2次派遣部隊以降は「警告射撃」が可能となった。一方、ホルムズ海峡封鎖に対応して派遣される部隊には、「警告射撃」は許されない。脅威の烈度からいえば、ソマリアの海賊がロケット砲を装備していようと、イラン軍の烈度に遥かに及ばない。烈度の低い事態に「警告射撃」が許され、準軍事的行動に対応する高い烈度に「警告射撃」が許されないのは、腑に落ちない話である。善意に解釈すれば、「警告射撃」に対する相手の応酬から戦闘に発展し、最終的に戦争にエスカレートさせないために現場に我慢を強いているとも解釈できるが、政治の責任を現場に押し付けている気がしないでもない。

また、海上警備行動に基づく海賊対処活動では、護衛できる船舶は日本国籍の船舶、日本の船会社が運航する外国籍船、日本に關係する積荷を積載した外国籍船しか護衛できず、日本に關係しない外国籍船は護衛できなかった。今回も、同様な対応となり、封鎖への対応が長引けば特異なわが国の対応に対して、国際世論が反発する恐れがある。

海上自衛隊はホルムズ海峡

敷設機雷を排除できるか

2月11日の産経新聞が機雷除去に関して、

「軍事衝突後の戦後処理で機雷を除去する掃海艇の派遣」と報道している。この記事の中の「戦後処理で機雷を除去」が海上自衛隊の機雷排除の限界を象徴的に示している。現行法制の解釈では、機雷の性質を次の二つに区分している。一つは、「武力攻撃の一環として敷設されている機雷」と他の一つは「遺棄されたと認められる機雷」の二つの区分である。前者の「敷設機雷」を除去する行為は、領海の内外を問わず「武力行使」にあたりとみなされるため、「防衛出動」の下令が必要と解釈されている。後者の「遺棄機雷（停戦が発効し、その後敷設国が処分せずそのまま海中に遺棄された機雷）」に対しては、平成2年8月のイラクのクウェート侵攻後の戦後処理として遺棄機雷処分のため、平成3年4月26日掃海艇をペルシャ湾に派遣した例がある。この時も掃海艇を派遣するに当たり同様の論議があり、平成3年2月28日の戦闘停止を受け、掃海艇派遣計画が加速され、自衛隊法第99条（現行、第84条の2）「機雷等の除去」に基づき実現した経緯がある。また、戦闘停止直後から米、英、ベルギー、サウジアラビアの4か国海軍の派遣部隊により掃海作業が開始され、その後、仏、独、伊、蘭も掃海部隊を派遣し、日本の掃海部隊が参入した6月上旬の時点では、約1,200個の機雷のうち既に約1,000個

の機雷が処分されており、残りの200個は掃海作業の難しい海面に残されていた。日本の掃海部隊は、この残された極めて難しい機雷源を担当し、1件の事故もなく見事に任務を遂行している。この掃海作業に参加したある指揮官は、国際貢献を行う際の諸外国のモットーは、「First Come, First Out.」であることを身を以て体験したと、述懐していた。

現行の法解釈（内閣法制局の見解）では、海上自衛隊に十分その能力があるにもかかわらず、産経新聞が喝破しているように停戦後の遺棄機雷の排除しできないのが現状である。停戦後の掃海艇派遣となれば、日本向けの8割の原油がホルムズ海峡を通過しているにもかかわらず、その安全を他国の犠牲にゆだねる状況に世界はどのように反応するであろうか。20年前と同様に「一國平和主義」、「Too little, Too late」の非難が再現し、日本の船主は、自身の狭い思いを繰り返すだけでなく、東北震災における我慢強い、秩序正しい日本人の振る舞いに対する賛辞は雲散霧消し、世界から相手にされない国になる恐れがある。

国際法上、地雷の規制条約としては1980年の「特定通常兵器使用禁止条約」がある。しかし、機雷についてはこれに相当

する包括的な制度はないが、自動触発機雷を対象とした1907年の「自動触発水雷ノ敷設ニ関スル条約」において「商業航海の遮断を目的とする自動触発水雷の敷設」を禁止している。この条約に感応式水雷（機雷）の記述はないが、新型水雷（機雷）が出現しても原則部分は有効であるとみなされている。また、他国の領海を機雷封鎖することは、違法な武力行使に該当するとされている。（国際法辞典、有斐閣1998年）。

ホルムズ海峡において北はイランの、南はオマーンの領海を通過せざるを得ないがイランがオマーンの領海を機雷封鎖することは国際法違反であり、世界中の国から全く支持されないであろうし、もし、オマーン領海を機雷封鎖したとしても、オマーン政府が了解すれば機雷を排除可能である。イランが国際海峡の通過通行制度を受け入れる義務がないと主張しイラン領海を機雷封鎖することは、商業航海の遮断を目的とした機雷封鎖が許されないこととあいまって、国際的支持を得ることができず、またホルムズ海峡の封鎖には中国も反対しており、国連の機雷排除決議が可決される公算がある。外交努力により今からホルムズ海峡の機雷封鎖に対応した国連決議を可決し、その決議を根拠に、機雷封鎖された時点で

速やかに諸外国が連携して排除作業を開始すべきである。日本政府は、「First Come First Out」の原則を忘れずに、「敷設機雷」に関する法解釈を変更し、掃海部隊に護衛の艦艇部隊をつけるとともに武器の使用をコントロールするROE（Rule of Engagement）を制定、部隊に示して掃海部隊を送り出すべきである。

おわりに

平成3年4月ペルシャ湾に掃海艇を派遣することによって、海上自衛隊は実任務として初めての海外派遣を実施した。それから20年余が経過し、この間数々の実任務による海外派遣を行い、現在はソマリア沖・アデン湾における海賊対処のために護衛艦2隻、P-3C型航空機2機の派遣を継続している。わが国の国益の確保を目的とした世界と地域の安定化のために、防衛力が戦闘以外の活動「MOUTW」に活用されることが当たり前になりつつある。このような情勢にわが国の法体系がなじまないいくつかの状況が生じつつある。その根本は、憲法における自衛隊の位置づけをあいまいなままにして、普通の国の軍が行うMOUTWに自衛隊を従事させていることである。憲法における自衛隊の位置づけを明確にす

べきであるが、今回はそれが目的ではないため指摘するだけに留めて起きたい。

平成11年3月能登半島沖工作船事案が発生し、防衛庁発足以降初めて海上警備行動が発令された。その後平成16年9月中国原潜領水内潜没航行対処、平成21年3月海賊対処活動（第1次隊）と発令の重しが取れたように海上警備行動が発令されている。前述したように海上警備行動における武器使用権限は、警察官職務執行法を準用している。警察官職務執行法は、文字通り警察機能を果たすために必要な職務の執行を規定したものである。警察機能とは異質のMOOTWに、海上警備行動を発令し警察機能の権限を準用するところに無理が生じその無理をつくらうために現場が苦勞している状況である。

また、本文中記述したように、海賊対処における武器使用と海上警備行動に基づき派遣される護衛艦の武器使用とが整合が取れていない状況が生起している。この原因は、MOOTWの必要が生起するたびに特別法を制定し対応してきたこと並びに特別法を制定する暇がない場合、応急的に海上警備行動により対処してきたことに原因がある。これを解決するには、MOOTWを対象とした事態対処の基本法を制定すべきである。野田総理のリーダーシップが望ま

れるところである。

最後は、MOOTWの事態「こと」に対応したROEの制定である。1962年のキューバ危機を扱った「Thirteen Days」という米国映画がある。その中で、キューバに対する空爆を強硬に主張するカーチス・ルメイ空軍参謀長に対してケネディ大統領が「黙れ！ 今私は、海軍艦艇による海上封鎖を通じてフルシチョフと対話をしているのだ」という場面が印象に残っている。これこそシビリアン・コントロールの真髄についている。つまり、大統領という最高指揮官（政治）が海軍という軍事を使いきっているところに真髄を見、感動を覚えたことを思い出す。MOOTWは防衛出動のホツトな段階ではなく、平時から有事に至らないグレーの段階が対象となる。したがって、現場が最善を尽くそうと無理をし過ぎたり、対応を誤れば、事態がエスカレーションする恐れがある。自衛隊の最高指揮官たる内閣総理大臣が一兵卒までコントロールするような感覚がMOOTWには求められる。ROEは、自衛隊という手段を最高指揮官（政治）が使い切る手立てであり、シビリアン・コントロールそのものである。政治の主導を期待したい。

完

（おかしひこ 幹候21期）