

## 総合海洋政策本部参与会議（第64回）議事概要

- ◆日時：令和4年4月20日（水）10時00分～12時00分
- ◆場所：Web会議
- ◆議事概要（参与の発言は○、事務局の発言は●で示す。敬称略。）

### 1. 開会

### 2. 工程表の見直しについて

〔資料2-1から資料2-3について、事務局から説明。以下、意見交換。〕

- 既に参与の皆さんの意見が反映されたということで、これで進めてよろしいということか。では、工程表の重点6分野については頂いた意見を踏まえて修正案が出ているので、工程表の373項目全体について、事務局で確認の上、最終版を参与の皆様へ送り、5月末までに公表できるように作業を進めるよう、事務局には願います。

### 3. 各PT・SGの検討状況の報告について

〔資料3-1から資料3-10について、事務局から説明。以下、意見交換。〕

- それぞれのPT・SGで大変濃密な議論をしていただき、報告をまとめていただいた。この段階では特に付け加えるべき意見や質問はないということでした。了解してよいか。各PT・SGの主査の皆様、それぞれに参加いただいた参与の皆様、尽力に感謝する。

### 4. 総合海洋政策本部参与会議「意見書」（案）について

〔資料4について、事務局から説明。以下、意見交換。〕

- 前回の参与会議において、2点について発議し、実質的な議論は本日举行させていただきたいと説明させていただいた。それに基づき、発言する。簡潔に申し上げるように努めるが、御理解いただくための最小限の説明はさせていただきます。

1点目は、PT会合、安全保障PTを経験してであるが、文書ハンドリングの公正さということについてである。これは参与会議及び全てのPT・SGにも関わることであり、それも念頭に置きつつ、問題提起させていただく。領海警備について、特にその法整備の要否について、安全保障PTの第2、第4、第5、第6

の4回で議論がなされた。そして、第5回と第6回の議論の冒頭において、それぞれ第4回と第5回の議論を受けて事務局より報告書案が、原案として、提示された。なお、本日の参与会議用に配付された安全保障PT報告書は、立てつけは同じであるが、今申し上げた安全保障PT会合で事務局が二度にわたり提示した報告書案とは同一ではないことを明らかにさせていただく。安全保障PTで二度にわたり事務局が提示された報告書案では、一方で、立てつけでいうと「2. 主な検討テーマ」として議論の内容を紹介する部分では、領海警備の法整備について両論があったことが明記されていた。しかし、他方で、報告書案の核心とも言える提言部分ではこの問題について、全く記載がなされていなかった。先ほど本PTの主査の説明にあった「ハード面とソフト面の不断の議論」というくだりは、事務局が提示された二度にわたる報告書案では全く存在しなかった。このような事務局の提示した報告書（原案）では、「法整備を主張する者もいたが、結果的にその人たちは説得されて降りたので、提言としては法整備は提言しなかった」と読まれる可能性は確実にある。そのような事務局の報告書案の提示は不公正であるとして、私だけではなく、その他の有識者も繰り返し指摘した。しかし、改善されなかった。文書は両論を徹底して併記するか、徹底して記載しないかのどちらかであるべきだと思う。もしこのような私の思考が何がしかでも適当であるならば、今後の参与会議及び関連会合でもそのように処理していただければ幸いである。

第2点として、領海警備の法整備の議論それ自体について発言させていただく。私は、参与会議において意見書、本日の参与会議用に配布された資料（意見書案）で申しあげると15ページに、「領海警備に係る法整備」を明記していただくように提案する。理由は次の2点である。第1に、安全保障PTの採択した報告書の提言部分では、9ページで「ハード面及びソフト面の観点から不断の議論が必要」とされている。しかし、これでは「法整備」を意味しているかは極めて曖昧である。「ここで読み取る可能性があるからよいだろう」という問題ではない。そのような疑念をもったからこそ安全保障PTでは、参加者は主査を除く6名がおられたが、その3名がPTで採択された報告書には反対の意思表示をし、それを明記している。第2に、安全保障PTでは、主査が最終会合、すなわち第6回会合の総括で言及され、議事概要にも明記されているように、「議論がかみ合わなかった」。つまり、「議論が尽くされていない」。よって、安全保障PTの報告書には賛同できなかった。以上が、「意見書」において、「領海に係る法整備」を明記していただくことを提案する理由の2つである。

次に、私が領海警備に係る法整備を主張する理由を、時間の都合で2点のみ御紹介させていただく。第1に、皆様は、北朝鮮の不審船、事後的には工作船と確認された事例を御存じのことと思う。その活動は工作船であり、日本の安

全保障に係る情報の詐取を目的とした。こうした性質の活動に対して海上保安庁は、「漁業法違反」を根拠として法執行をかけた。国会でも繰り返し議論されたように、「別件逮捕」の批判が当たることは明白である。そのようなことが生じた理由は現行の法律の不備にある。領海及び接続水域に関する法(以下、領海法)というものがある。領海法の第1条では、領海において日本の主権を保護すること、すなわち保護法益を明記しておらず、突然、領海の幅は12海里であるという、極めて技術的な規定から始まっている。日本の主権を保護することを明記した法律がないために、工作船への対処で「漁業法違反を根拠に法執行をかける」という「別件逮捕」が行われた。このような状態を回避するために、日本の保護法益を明示に規定した領海警備に係る法の整備が不可欠と考える。工作船が主権侵害であることに疑問はない。第2に、おびただしい数の諸外国の実践でも、海域における保護法益を明示に規定している。海洋大国を名のる日本が、しかも海洋権益、国益を繰り返し強調する意見書などの文書を発出してきておきながら、海域の保護法益を法律で明示に規定していないことは不相当と考える。以上の2点が領海警備に係る法整備を主張させていただく2つの理由である。

ところが、安全保障PT会合では、議論がかみ合わなかった。ここで、昨年の秋、安全保障PTが立ち上がり、その趣意書は公開されており海警法の施行を含む中国の動静に対応する必要性を明示に述べていることを確認させていただく。

以上が参与会議の意見書において領海警備に係る法整備を記載していただきたいという私の主張であるし、安全保障PTでは議論がかみ合わなかったので、若干なりとも参与会議の場で、本日、時間が残っているようなので、座長の御指導の下、この問題について、御議論が行われればと願っている。

- 2つの論点をお示しいただいたので、2つの論点に従って議論を進めていったらいいのではないか。第一の論点、PTにおける文書の取扱いについてであるが、この点について事務局から何かコメントはあるか。
- 事務局が認識している事実関係を申し上げる。第6回会合の開始に当たって、領海警備の法整備の必要性について賛否両論あったということであるが、議論が未了だったために、法整備について賛否両論の意見があるということは、「議論の経過」のパートでしっかり記載があったと認識している。また、「提言」のパートのところでは、法整備が必要であるとも不要であるとも記載しなかった。言い換えると、領海警備の法制が必要という人から見ても、必要でないという人から見ても、どちらの立場に立ってみても議論の方向を誘導しない中立的な形で案を提示したと認識している。
- この点については、先ほど参与が、何も書かないと片方が意見を封じたと思われるということになるとおっしゃっていたが、主査はこの点について何

かコメントはあるか。

- 海洋安全PTの主査として報告書の取りまとめについては公正公平な対応をしたと考えている。海洋安全PTでは様々な検討課題があったが、法整備については最後まで賛否両論の意見があったので、報告書案の検討と並行して法整備の議論を追加して行った。当初予定していなかった第6回の会合を追加して議論の継続実施を図ったところである。この過程で示した報告書案では、領海警備の法整備を提言として記載はしなかったが、これはまだ議論が途中であって、法整備について賛否両論があった状況を踏まえた措置であった。法整備を議論するために第6回会合を追加で開催しており、議論の結果によっては、法整備について提言に記載する余地があった状況で第6回を開催しているわけで、対応に問題があったとは考えていない。一方で、法整備について議論があることについては、賛否両論を案の段階から報告書に記載しているので、主査としては公正公平な対応をしたと考えている。
- 事務局からと主査からの御意見を伺わせていただき、ありがとうございます。しかし、いずれも先ほどの私の問題提起に対して「直接に」お答えにはなっていないと思う。すなわち、再び議論がかみ合っていないのである。なぜかと申しあげると、「PT報告書の提言において、議論が未了だったからいずれも記載しなかった」ということであるが、そこだけ取るとあたかも合理的に聞こえる。しかし、PT会合の第5回会合と第6回会合で、事務局より報告書案の原案として提示されたものは、(本日、安全保障PTからの報告書案として配布された)報告書案と全く同じ立てつけであるが、2.「主な検討テーマ」のところでは、明確に領海警備に係る法整備については賛否両論があったと記載して、両論の存在を明記しているわけである。そこを読んだ上で、(PT会合の第5回会合と第6回会合で事務局が提示した報告書案原案では)「提言」部分で何も記載がなかったら、「領海警備に係る法整備を主張した人はいたけれども、降りたから提言部分では記載しなかった」、そういうふうに読む可能性は確実にある。その可能性が100%否定されない限り、PT会合の第5回会合と第6回会合で事務局がかかる報告書案原案を提示するという、このような文書ハンドリングは不公正であると考える。
- 座長としての観察であるが、参与がおっしゃったような懸念が生ずることはあり得ると思う。ただ、今回の海洋安全保障PTの報告書については、それ自体は内容に賛成ではないということを明記した上で作っていただいたので、賛成ではないということは、不満であるということは当然だと思うが、こういう形でこの報告書が出るということについては特に異論はないのだろうと思うが、それでよろしいか。
- 発言の前振りも準備してきたのだが、時間の都合で読まなかった。その点

を、発言させていただく。

確かにPT・SGからの報告書は参与会議での議決となっているが、私はこれは実質的には確認だと思っている。言い換えれば、もはやPT会合の皆様にもう一度お集まり、あるいはオンライン参加していただいて、仮にこの参与会議で違う意見が出されたからといって、記載を変更するという事はほぼ不可能である。したがって、手続的な混乱を回避し、かつPTとしては完結しているわけであるので、それはそれとして、安全保障PTで出された報告書については、私及び他の2名の方の反対の意思表示をもってこれを別添として意見書とともに公開されることにももちろん賛成している。さらに、一点だけ付け加えさせていただく。私は、このような事務局による文書ハンドリングが不公正であるということ、を、「第6回の最終会合」で初めて申し上げたのではない。先ほど事実を申し上げたように、既に「第5回PT会合」の折にこのような文書ハンドリングが行われていたために、繰り返し事務局に、議論が尽くされていない、そして「2. 主な検討テーマ」のところでは両論併記をしておきながら「提言」のところでは一切書かない、つまり領海警備に係る法の整備は不要と読めることも分かっていてこのような原案を事務局は、提示されたのかとお尋ねした。それについてしかるべくお答えは、事務局からはなかった。かつ、私及びその他の有識者も同じ発言をされたが、主査を含め、この点について一切の示唆、指示はなかった。そして、続いて「第6回PT会合」でも同じ文書案、同じ性質の不公正な文書案が提示された。したがって、私は今次、問題提起をさせていただいた。

- PTの報告書案に書いているように、この報告書には賛同しないという態度を明確にしている。ただ、この報告書だけざっと読んだら、私が何のためにこの報告書に対して賛同しないと言ったかというところを何一つ書いていない。私は、参与のおっしゃったことについて賛同している。要するに、国家のやる仕事として別件逮捕なんておおよそやってはいけないことだし、それについて法整備をするということについては、私は専門家ではないから勉強不足でよく分からないが、参与は国際法の権威であり、きちっとした御意見を持っておられる。勉強されている。要するに、別件逮捕でしょう、そのまま放置しておいていいのかと、日本海を含めたいろんなところで、いろんな問題が起きて大騒ぎしているときに、その原因の一つが法整備がなっていないということであるならば、法整備をすべきだという意見があったということ、をきちっと、それも両論併記とか、そういう曖昧な表現ではなく、こういうことについて提言があった、だけど、それについては今回はこういう理由で記載しないことにするとか何とか書いてもらわなかったら、参与として何のためにこの報告書に賛同しないという意思を表明したのか分からないではないか。ただ、

訳も分からずに報告書案に賛同しなかったと言われかねないので、そのところはそれも含めて報告書にきちっと明記してほしいとおっしゃったと理解している。

- このPTに参加させていただいた中で、明確には反対を表明できなかった。失敗したと思っているのは、このPTの報告書の最後に「賛同を得られなかった」と書いてあったところに、「どこの部分が」と記載しなかったこと。意見書に添付されるPT報告書を読んでもらえる方は両論があったということを見ていただけるのではないかと思う。そして、この意見を意見書としてまとめるときに、「ハード面、ソフト面からの不断の議論」というところで、例えばソフト面のところに「（法整備の必要性）」と書いてもいいのではないか。そうすることで、第4期基本計画において何をしなくてはならないかという提言につながっていく。
- 第1の論点についてである。一般論として、議論された内容について報告書は議論の内容に忠実であってほしい、そういうハンドリングをほかの報告書、提言、全てのこの参与会議の扱いで標準ルールにさせていただきたいと思う。というのも、その議論に忠実でない場合は後世の方がその文書を読んだときに振り返ることができない。どんな議論がなされたかということがその議論に参加していない人にも分かるものであるべき、それが正しい文書の在り方ではないかと思う。
- まず第1の論点の、議論がなされたことについてどのように注意していかなければいけない、こういうやり方はよろしくないということについては、今回、参与から大変丁寧に説明があったということで、議事録にしっかり残るといって今後は今後の参与会議の運営の中で注意していくべき点である、そのような形で確認していきたいと思うが、そのような方向で第1の論点については締めくくらせていただきたい。参与がおっしゃる、海洋安全保障に係るPTの報告書について、決まったのだということではあるのだが、それは13ページの注のところに書いてある「賛同しない旨の意思表示があった」という書き方も含めてか。この書き方だと、議論の中身についてこの3人がこの報告書全部に反対しているかのように感じられるが意見はあるか。
- どういう理由で何について反対したかということは、もちろん記載がなされるのが望ましいし、その点で、参与の指摘に賛成である。これはPTと参与会議との関係に係ると思うが、本日の参与会議用の資料として頂戴している意見書(案)の6ページの27行目と思うが、ソフト面の中に「（法の整備）」と入れるとか、あるいは安全保障PTの報告書の13ページの脚注の「賛同しない旨を述べた」をいじるとすると、それは全てのPT参加者の了解を得ないと、手続的にそれこそ不公正だと思う。ちょっと傲慢な言い方をすれば、「いや、参与

会議の意見書なのだろう、参与会議で決めればいい」、という言い方はできなくはないが、正直申し上げて、私はそれは好きではない。だとすると、参与の指摘があったことを踏まえて、意見書(案)の15ページの下から2行目、3行目で、この論点についてはこれからまだ書き込む余地があるというふうに注記していただいているところについて、ここの書き方を工夫して、そして事後報告になろうが、例えば安全保障PTの主査から、反対の意思表示の意味を明確化するために意見書でこういうふうに処理したと、PT出席者全ての方に説明いただければ、恐らく反対なさる方はいないのではないかと思う。

○ この参与会議の意見を踏まえて、参与会議の場においてPTで実施した報告書を修正するということについてであるが、私としては、参与会議のメンバーとPTのメンバーは異なっているので、参与会議として出す、今、検討している意見書に加えるということであれば、PTの参加者にもこういう理由で付け加えましたということをやるべきだと思う。また、領海警備の法整備ということになると、「ソフト面（法整備）」というと、具体的なイメージとして各関係府省庁はどう取るのかなというところもまだまだ議論するところがあると思う。私としては、法整備の意見について申し上げれば、昨年12月に海上保安庁と海上自衛隊において共同訓練が実施されている。そこにおいて、この共同訓練というのは従来の不審船対応とかテロ行為ということではなく、マスコミによれば尖閣を中心とした領海警備に関する共同訓練であったと報道されているので、その共同訓練からは、双方、例えば海上保安庁、海上自衛隊の海上警備に関わる連携・協力とか、あるいはどのような手順で海上保安庁から海上自衛隊に移っていくのかとか、あるいはそこで使われている、例えばROE（交戦規定）というものに関してどういう問題点があったかという教訓は多分出ていると思う。その教訓に基づいて領海警備に関わる具体的な法整備が必要であるというふうに現場の方が認識され、あるいはそういった必要性が高まっているということであれば、当然それは認識されてくるだろうし、具体的なこういったものの整備に関わることについては参与会議で詳しく議論するというよりも、やはり安全保障のコアである国家安全保障会議で具体的に議論されたほうがいいのではないかというのが、私の意見である。

○ 結局、第1、第2の論点が密接に関係しているので、両方になるが、座長としての提案は、まず、PTの報告書について、部分を明示しないで賛同しない旨の意思表示があったというのはよくないのではないかと考える。賛同しないという理由を3人の参与の皆さんに簡潔な文書を作ってください、PTのメンバーの方に書面審議等をしていただいて、こういう形で載せていただきたいと主査からお願いしてもらおうというのはいかがなものかと思うが、いかがか。

- そのようにお願いします。
- 賛同いただけない3人の方に簡潔なドラフトをお作りいただくというのがよろしいかと思う。第2の論点。意見書(案)の15ページの34行目、35行目のところが括弧になっているが、ここにどんな文章を入れるのか、入れないのかというような論点になろうかと思う。先ほど法整備の必要性については参与から議論を開陳されたということであり、付随して他の参与からもお話しただいた。それから、主査からは、現場での実績に基づいて必要性が出てくればそういうことになるのではないかという観察が出された。

- 参与が御教示くださった点についての私の反論である。まず、12月の共同訓練を経てもなお現場では法整備の必要性が聞かれなかった、簡潔に申し上げると、そういう御教示であったと思う。これについて2点、私から反論する。

第1に、しかしながら、昨年12月末、まさに中国海警法の流れを受けた国会の議論の中で領海警備に係る法案が2本提出されている。その法案の採択の可否を問題にしているのではなく、日本のLaw-Makersである国会議員が法案を提出していることは、何よりも法整備の必要性を雄弁に語る証拠になると私は理解している。第2に、では現場の方におたずねしたいと思う。再び北朝鮮の工作船あるいは類似の船舶が日本の領海に侵入したとき、再び漁業法違反の「別件逮捕」をなさるのか。これが、「現場では必要性を認識していない」という御教示に対する、私の反論である。

第2に、主査の御教示は、安全保障の具体的な内容に関わることは参与会議で議論する性質のものではないということであった。私は、第3期海洋基本計画に向けて海洋の安全保障の小委員会をお務めし、そのことの重要性は重々承知している。したがって、軍事オペレーションであるとか、現実の海上保安庁のオペレーションを議論しようなどとは、私は一度も申し上げていないし、今日のわたくしからの御説明においてもそのようなことには一切踏み込んでいない。また、この問題が議論されたのも、法執行、すなわち警察措置の文脈であり、そうした文脈で安全保障PTでも議論されており、つまり、軍事オペレーションあるいは参与会議が軽々に手を出すべきではない軍事的問題、安全保障の問題に手を出すものとして一切議論はしていない。この安全保障PTには知将と名高い有識者も参加しておられたが、極めて抑制的に、軍事オペレーションなどに踏み込むことなく、理論的に冷静に領海警備の法整備を主張しておられたことも付け加える。

- こちらのPTでは大変ホットな話合いが行われて、それ自身は非常に健全な状態だったということはよく分かったが、一方、これをPTを超えて、この参与会議で判断するというのは、正直言って無理ではないかと思う。専門家の集



まりであるPTでこれだけホットな話をしているものを、興味はあるが、詳しく分かっていない一般の参与と申しますか、PTに参加していなかった参与に対して判断を求めるのは、難しいのではないかとというのが1点目である。2点目であるが、この参与会議の在り方自身が非常に難しいということを議論を聞いていて感じた。例えば会議というものはボーティング・ルールがあって、何かを決める際にはボーティングに対する票数がどうだというルールがはっきりあるので、会議というものは成り立っているが、参与会議はそういったもの、決議事項もないし、ボーティング・ルールもないという中でどうやって事を決めるかということが問われているのではないかと思った。これは、正直言って、書いていない以上、それを統括している、全体会議であれば座長であり、PTであれば主査に大きな裁量の余地があるのではないかとというのが私の意見である。意見というのはたくさん出てくるが、最終的には誰かがどこかでまとめなければいけない。ボーティング・ルールもない、そういうルール下で行われている話合いであるので、座長、主査に裁量権を持たせてまとめていくということがなければ、会議の効率的な運営はなかなか行われたいのではないかと感じた。

○ 2点、発言させていただく。

第1点。ただいまのご発言は、PTでホットな議論があったものをこの参与会議で議論することは難しい、概要、そういう指摘であったと思う。しかし、残念ながら、先ほど参与も明確におっしゃったが、安全保障PTでは、「議論がかみ合わなかった」のである。このことは、安全保障PTの議事概要を、とくに、第4回、5回、6回会合の議事概要を御覧いただければ分かる。「議論がかみ合っていない」のである。それから、参与会議で議論すべきではないということにつき、もう一点申し上げる。去年の今頃だった。昨年もやはり意見書について議論があった。そのときに同じような領海警備について深刻さを増しているからといったくだりのところがあり、私は、ここに領海警備に係る法整備と入れていただきたいと主張した。その折、私の記憶が正しければ、賛同された参与もいた。どなたもこの参与会議で反対はなされず、私のこの発言、提案は議事概要にも公開されたものとして残っている。しかし、あれこれの事情があって、これは最終的には取り上げられなかった。あれこれというのは、つまり参与会議という正式な手続を経なかったということである。したがって、去年の経緯からして、つまり、去年の参与会議において、ほぼ同じ文脈で、意見書に領海警備の法整備を明記すべきという議論が行われたのであって、参与会議で議論できない問題であるとは私は認識していない。

第2に、参与会議及びPT及びSGのボーティング・ルールについて。参与の御教示のように、ボーティング・ルールがあったほうが良いというのは全く賛成

である。私も法学者であるから、かかる会議の手続きの重要性は理解している。また、場合によっては、その議論を統括している主査や座長が何がしかの判断をお示しになるお立場であるということにも、私は全く賛成である。ただし、そのような座長や主査の裁量が、合理的であり適当でありうるのは、次の場合に限られると思う。すなわち、両論が、つまりは対立する内容の意見が示され、単に対立しているだけではなく、その主張を根拠づける理由を双方が誠実に万全に論じたとき、そのときに初めて「議論が対立している」とか「コンセンサスがない」という言葉が当てはまると思う。「議論が対立している」とか「コンセンサスがない」という言葉はそれだけの重みを持った会議運営のための言葉だと理解している。そのように「対立があった」、「コンセンサスがない」と言えるような実態があったのであれば、少なくとも私は主査のお手配に賛同せざるを得なかったと思う。しかし、先ほど申し上げたように、安全保障PTの第6回会合、最終会合を総括して主査自ら、そしてこれは議事概要に記録があるが、議論がかみ合わなかったとおっしゃっている。「議論がかみ合っていない」ということは、明確な対立を認識できず、「コンセンサスがない」という重い言葉には該当しない状況であったということである。それにもかかわらず、「ハードとソフト」という曖昧模糊とした言葉で総括されることに対して、私も、そして恐らく他の2名の方も、反対の意思表示をされたと理解している。会議や決定のルールがあることは当然であるが、皆様は私よりもうんと会議というものを御経験なさっているから釈迦に説法であるが、「対立する」とか「コンセンサスがない」というのは、非常に重い言葉として捉えるべきであり、その重い言葉が適用されるときに初めて、座長や主査の裁量にゆだねることが合理的で、かつ公正なものを受け止められるのだと私は理解している。

- 参与が提起された第2の論点を、今まさに参与会議で議論しているということで、議論していないわけではない。議論している。それでもってできる限りほかの参与の皆さんの意見を伺いたいということを申し上げている。ただ、その場合、結論が出ないときのありようというのはいろいろあり、法的な議論で法的理論同士が対立して一致しないという場合もあるし、PTでの議論というのは法的な議論と、ある種、政治的な議論が対立して一致しないことがあったのではないかとこのように推察する。もう一つ、意見が一致しないという場合は、強い意見がある方がいる場合に意見を言いたくないという人たちがいる場合、こういうときもなかなか一致しない。なので、意見が一致しない状況は幾つかありようがあって、その場合に、私の推察では、主査は、法的な議論と政治的な議論は、かみ合わないのだが、結論としてみると、どちらかの主張をそのまま出すわけにはいかないという判断になり、今回のような形

になっていると思う。この参与会議では、ではどうするかということで、論理と論理でかみ合っただ対立している場合、かみ合わずに対立している場合、意見を言いたくないという場合、の3つを申し上げたが、参与は、こういうときはしようがないから座長が何とか判断する必要があるという御意見を言っていた。こういうときの進め方について参与の皆さんの意見を伺いたい。

- 「進め方」の問題ではなく、ただいまの参与の説明に対して私の反論を申し上げる。まず、法的な主張と「政治的な主張」とがかみ合わないというのが参与の理解のようだが、安全保障PTの4回にわたる議論の実態はそういうものではない。るる繰り返したように、PTの趣旨紙でも、今日の参与会議用の資料として出された報告書でも、それから意見書(案)でも、対中国ということは書いてあって、これは公開するのである。法的な論点と「政治的な」論点の対立ということでは実態はなかったわけである。「常識で」理解できないということである。そして、もちろん、法的な論点と政治的な論点をぶつけていたら、そういう意味でのかみ合わないという座長のお言葉も、あくまで一つの用法としてあり得ると思う。しかし、かみ合わないという意味は、先ほど申し上げたように、法整備を主張する側が主張と根拠を述べているにもかかわらず、法整備に反対する側が、その根拠を示さず、しかも常識で理解できない説明だけがなされたことである。それが繰り返されたから、議論が「かみ合わない」と申し上げている。全てのPTの議事概要を御確認いただければ、私が申し上げていることは御確認なされると思う。さらに、これは他の参与が発言なさるべきことなのかもしれないが、決して法的な意味においてだけで、領海警備に係る法整備の主張がなされたわけではない。たとえば主権国家の姿勢として、領域主権、安全保障、国家の安全、そういった保護法益を法に記載するのは当然ではないかという御意見もあった。なので、領海警備に係る法整備を主張した者は、確かに私についていえばそのバックグラウンドは法学者ではあるが、私も、そして他の御出席された参与や有識者も、法的な意味だけで領海警備に係る法の整備の必要性を主張したわけではない。この点、訂正を求めるとともに補足させていただく。
- やや不正確だったのかもしれないが、政治的という意味は、常識、非常識も含めて、違う判断を発言する人がいるということである。PTへ参加する方々のそれぞれの御見識というのは一定の見方からすると非常識な判断も含めて専門家ということでお呼びしているわけなので、そのところでやはり意見は対立してしまう。なので、そういう場合に主査とか座長はどうしたらいいのかという話になる。
- 先ほどの意見の繰り返しであるが、我々議論に参加していない者としては、一般論としてこういう場合にどうするかというような意見しか述べることは

できないが、先ほどから繰り返しているように、議論したことに忠実であってほしいという点がこの報告書、提言に求めたいことである。最終的にどうという言葉を使ってかみ合わなかった議論を取りまとめるかというところは主査、座長の力量かと思うのでお任せする。そのために主査がいらっしゃるのだと思う。書かないという判断は、議論そのものがなかったことになってしまう危険性もはらんでいるのではないかと思うので、私としては、最終的に落ち着しなかったのなら、そういった状況も含めて記載をしていただきたいし、議論に忠実な報告書であってほしいと思う。

- 34行目、35行目のところに、これまでの議論で出てきているので言うと、PTの報告書に「ハード面及びソフト面の観点からの不断の議論が必要である」という文章がある。これが恐らくPTでの議論を何とかまとめようとした主査の提示案である。それに対して先ほど参与は、ソフト面というだけだとやや曖昧なので、そこに例えば「法整備も含め、ソフト面の」というか、あるいは「(法整備も含む)」というようなものを入れたらよろしいのではないかとこの御発言があった。つまりは、今、提示されているこの2つのうちのどちらだったら参与の皆さんはより受け入れられるか、あるいはこの2つでも駄目だということか、意見を頂けるか。
- 主査として海洋安全PTでやったときのそれぞれの意見がかみ合わなかったということについて、補足説明をしたい。法整備を必要とするという文言を報告書の中に書けば、必要ないという人の意見を無視したことになるし、したがって、検討段階では両方の意見があったが、提言としては、あるともないとも最初の案の中では提示しなくて、主査の落としどころとして、ハード及びソフト面で継続的に不断の議論をすべきだというふうに収めた。そこについても、ソフト面のところにもう少し工夫をしたらどうかという意見があるのは理解しているが、ただ、そのところをどういうふうに判断するのかというのは、具体的な議論というか、法整備のターゲットが出てきたところではないのかというのが私の意見である。もう一度繰り返しになるが、主査あるいは座長の取りまとめの立場を尊重していただきたい。
- 議論を伺っていて、何かやはり議論がかみ合っていない。今、議論すべきは、国家としていかにあるべきかということではないかと思う。私どもは参与である。そして、海洋基本法に基づく次期計画をつくるための意見書を出すというのが私どもの仕事だろうと思う。したがって、私自身の考えとしては、法整備がなっていない、不備だと、海上法執行能力の強化という文言がここにあって、海洋での安全保障ということを論じるときに、要するに、領海警備の法律が不備であるということについて、なぜそれを書くことが問題になるのだろうか。よしんばここに書いたとして、実現するかどうかは国会が決

める話だと私は思っている。ですから、参与会議として、また参与として、法整備をすべきだというのが私の立場であるし、国家としてそうあるべきではないかということも考えておるところである。PTの報告書にも意見書にも一切そこが触れられないということについて、しかも私と同じような考えを持っている参与がいらっしゃるといことも分かっている。であれば、なぜそれを1行入れることに問題があるのか、私は国家公務員でもないし、専門家でもないが、常識としてそれを書くことが問題になるのか、理解できない。と同時に、せっかく参与として参加させていただいて、そしてPTの報告書に私は不同意ということをつけ加えてくださいと申し上げた。そのときに賛同しないという含みだけとされてしまったのが私としては残念で、これについては、座長がこういうふうにしたらいかがですかということでもってけりがついてはいるが、同じような論点で再びこの意見書の中に1行書くことについての是非を議論されているのでは何となく自分としては不満が残るといのが偽らざるところである。

- 大事なことなので、一つのやり方であるが、PTの報告書から出されてきた「ハード面及びソフト面の観点からの不断の議論が必要である」という提言である。一つは、意見書にもこれを書く。そして、これでは不十分だと思われる参与の方が参与会議の少数であったとすれば、その旨を意見書にも書く、そういうやり方はどうか、私の提案である。
- 先ほど座長がお示しになった幾つかの方法としては、つまり、参与会議の意見として15ページだけに書くのか、それとも6ページの安全保障PTからのまとめのところに書き込むのか、ないしは両方がいいのか、あるいは両方ともないほうがいいのか、というように、幾つか選択肢をお示しになったと思う。私は、この2か所の両方でしかるべく措置を取っていただくのがよいと思う。ただ、先ほど申し上げた理由で6ページのところをいじるとするならば、そして反対した出席者に反対の意思表示の一文をお求めになるのであれば、それも含めて、主査からPTの出席者の全ての方の御了解を頂くのがよいかと思う。そして、法の整備と書いたときに、あるいは書かないとしても、中国がどのような反応をするかは今後も不断のウオッチが当然必要である。ただし、事態は検討を待ってくれるような緩やかな事態ではない。皆様も御存じのとおり、北朝鮮がミサイルを発射し続けている。後ろに中国がいることが推測されるし、中国ではないにせよ、ウクライナ問題でロシアがミサイル訓練を日本海で行っている。そうした緊張した、かつ、喫緊の状況を踏まえると、もちろん今後の中国の出方をこれからもウオッチしていかななくてはいけないのだが、それと同時に、喫緊の課題として海上保安庁のオペレーション、場合によっては海上警備行動としての海上自衛隊のオペレーションにより明

確な法的根拠を与える法の整備というのは不可欠だと思っている。そして、オペレーション上、法の整備は必要ではないとか、オペレーションで解消できるというふうにおっしゃるのであれば、もう一度、端的にお尋ねする。工作船が来たら、もう一度、漁業法違反の「別件逮捕」をするのか。そして、文書公正で主査の御努力、御尽力には感謝申し上げますが、文書ハンドリングの公正さにつき、私は参与の意見に付け加えるところはない。

- 参与がおっしゃった6ページのところを書き換えるというのは、PTの報告書が出ているので、ここは変えられないと思う。変えられるとすると、今、私も議論している15ページである。15ページにPTから出てきた文章をそのまま載せるか、あるいはもうちょっと強調するか、座長としてみると、その辺が判断の分かれ目かと思う。これは「不断の議論が必要である」と言っているので、あまり強い主張ではないと思う。参与の意見を入れると、法整備をせよと書くことになる。しかし、参与の皆様の感触を伺いたいのは、先ほど参与が発言されたような、「法整備も含めてソフト面についての整備の不断の議論をすべきである」というようなことを書くと、参与の皆様方はどのぐらいアンイージーになるか。事務局はどのぐらいアンイージーになるか聞いてみないといけませんが、不断の議論をすべきであるというのが記載されていれば、私自身の判断は、そんな大したことにはならない。それから、参与がおっしゃるように、どういうふうにするのかはどちらかということと国会がやることでしょうかという話であるが、参与会議としてみると、PTでも法整備の必要性が議論されていると書いてあるわけですから、そういうものを含めるという提言を参与会議として出しても、私としてみると、そんなに違和感はないのだが、参与あるいは事務局は何か判断があるか。

- 「法整備」という単語が入った提言を事務局あるいは政府としてどのように受け止めるかはお答えが難しい。

政府としては、やはりそれぞれの専門の分野の方あるいは関心がある参与が長時間議論を尽くした事実は重い。その上でPTとして賛否両論ありまとまらなかった訳だが、PTで法整備が必要でないとの意見を述べた有識者は本日の参与会議に出席していない中で、参与会議全体の場で法制が必要であると議論しようとするのが公平な議論なのか違和感があり、そうした意味でも、PTにおいて主査が取りまとめた内容を重く受け止めたい。

次に、領海警備に関する法律案が国会に提出されていることを、この議論を参与会議で議論し、提言する背景の一つに挙げているが、事実関係としては、第204回通常国会中の昨年6月に2本、一本は立憲民主党が、もう一本は国民民主党と日本維新の会が、議員立法として提出。いずれも成立せず廃案になったことは立法府の一つの意思と受け止めている。なお、その後の国会で、こうし

た法案が、委員会で審議されたとは承知していない。また、領海警備の法制が必要である理由に関連して、2001年12月のいわゆる九州南西海域不審船事案を挙げ、同様のことが再び発生した場合に海上保安庁がその活動の根拠とする法令をどのように説明するのかとの質問があった。この事案は、領海ではなく排他的経済水域で発生したもので、かつ、外見が外国漁船であったと判断されたため、いわゆるEEZ漁業法を適用したと承知している。同様のことが「領海内」で起こるといふ仮定の質問にお答えすることは難しい。適用しうる法令もEEZと異なるので、「個別具体の状況に応じて判断する。」という答えになると推察するし、また、適用する法令も含め、「手の内に関することであるため、対応方針についてはお答えを差し控える。」というのが答えになると推察する。

また、議論をする際の注意点であるが、PTでの議論を参与会議本体のオープンの場で紹介する場合には、PTの参加団体、有識者との関係で、信義則に反しないよう議事録の扱いを含め注意を払う必要があると考える。

- 第一に、訂正を求めるが、法案が一番最近提出されたのは2021年12月16日、17日である。立法府の判断というのは、法案を出した人もLaw-Makersだし、法案をのまないというLaw-Makersもあられたと思う。立法府の判断ということの御説明について、これ以上異論はないが、先の参与の発言を繰り返させていただく。参与会議という場は、参与という独立の資格の有識者が意見を述べる場であり、立法府の判断と違うことを言うてはならない場ではない。いや、むしろ違うことを大所高所的に発信するのが海洋基本法、つまり、2007年以来の経緯において、参与会議が設立されたことの本旨であると思ひ、参与のおっしゃったとおりだと思ひ。参与会議の意見書を受けて、そこから先、最終的に法整備に着手されるのか、されるとしてもいつのタイミングなのか、私はここでこそ「政治的」という言葉を使わせていただくが、それは確かに政治的な判断である。それは私たちが忖度することではなく、忖度して、参与会議としての発信を控えるべきではないと思ひ。第二に、また工作船があったときに漁業法違反で対処するのですかという私の質問に対して、今、事務局は個別具体的なオペレーションに係るから答えられないとおっしゃった。でも、工作船を漁業法違反で取り締まることが「別件逮捕」であるということは、国民の100人に聞いたら100人がイエスと言う。私は、個別具体的にどうオペレートするかを説明しろなどと全く要求はしていない。どういう法的な対応をなさるのか、再び漁業法違反という別件逮捕を繰り返すことが最善だと思ひかとお尋ねしている。第三に、安全保障PTでは機微にわたる議論があったため、参与会議で取り上げて議論するようなことは信義則に反する、概要、そういうお話であった。安全保障PTでの議論が、機微にわたるといふ評価

は、そもそも短絡的すぎる。そして、安全保障PTで仮に機微にわたる議論があったとしても、さらにまたこの参与会議において、この問題を、今申し上げたように抑制をもって議論することが、PTのメンバーに対して「信義則違反」などということは全く当たらない。そのようなことでは、PTで取り上げた問題を参与会議で取り上げること自体が否定されるというゆゆしき事態になると思う。なので、私は今の事務局の御説明については、全く賛同できない。

- そろそろ今日の議論をまとめていきたいが、まず、意見書(案)について、議論となっている箇所以外でこの意見書はとて不十分で全く駄目だという意見はある。もし今のところ以外で大きな問題があるというのであれば、もう一回会議をやらなければ駄目かという感じがするが何か意見はあるか。
- 人材育成のところでも少し文章を変えていただきたいという程度であるが、具体的には18ページ目の「(4)海洋産業を支える人材の育成」の13、14、15行目、ここに意見を取り入れていただき、海洋教育についての記載を加えていただいたこと、大変ありがとうございます。もう少し議論の核心に近い内容に変更していただけたらと思う。13行目の「このような産業界における人材の育成に先立ち、初等中等教育、高等教育の各段階における」のところからであるが、「において、地域の大学や研究機関と連携しながら、魅力ある海洋教育の実施が望ましい」、こういうふうにしていただきたいと思う。現状の文章ですと、何か画一的な教育を、文科省がこれをやってくださいといっているようにも捉えられかねないと思ったので、海洋産業は地域によって様々だから、そういった実情に合わせた魅力ある海洋教育というところに視点を置いてほしい、そういう改訂の依頼である。
- 直接書くかどうかは別として、今、ウクライナのような問題が起きているなか、エネルギーや経済の安全保障が海にも関係して喫緊の課題になっていて、この報告書の意見案では少し弱いのではないか。2年前にコロナが起きたときに、座長のリーダーシップの下に、急遽、主題として書いたという経緯があるので、もう少しそういうところを見直してほしい。もう一つは、洋上風力のところで、5ページの22行目に「第3期計画においても書かれている」とあるが、このように、第3期にできていなかったことの総括が、必要と思う。
- 今の修正案も含めて、ほかに文章的に直さなければいけないところがあると思うのだが、そういうところを含めて座長にお任せいただくのは可能か。
- 参与がおっしゃったことも重要であるし、領海警備に係る法整備については座長が認識されているように、これだけの時間がかかった重い問題なので、先ほど座長がお示しくくださった修文の方向性にはもちろん賛成するが、修正案を確認する機会を頂戴したいと思う。
- 洋上風力とデジタルトランスフォーメーションのところで修正案をお願い



したいと思っていたが、細かいことなので、それを事務局に伝える機会と、座長のほうで最終的にまとめられたものを、私たちが確認できる機会、例えばメール審議でも結構なので、そういう機会を考えていただけたらと思う。

- まず、意見書（案）に対する修正案を提出いただいて、それを受けて事務局とで修正する。そして、参与の皆さん全員にお送りして、やはりこれでは駄目だという強い意見があるようであれば、そのときにもう一回開くかどうかを検討させていただくことでいかがか。今日は大変濃密な議論をしていただいたが、何とか意見書をまとめる方向について積極的な議論ができたのではないかと思う。
- 領海警備の法整備の件は、先ほど座長がこんな方向で15ページのところを修正したらどうかとおっしゃってくださったので、まず座長が修正案をお示しいただけるか。それにつき、思考することがあれば、メールその他でお返事させていただきたいと思う。座長の先ほどの方向性は参与の皆様お聞きになっておられるので、そちらをまずお示しいただくほうが効率的かと思う。
- それでは、今のような了解で進めたいと思う。

## 5. その他

- 今後の進め方であるが、修正は、具体的な見え消し案を御提示いただいて、事務局のほうで取りまとめた上で座長と相談の上、また改めて皆様に御提示するというように作業を進めたいと考えている。締切りなどについては改めて連絡を差し上げる。また、次回開催の可否につきましては、その内容など書面でのやり取りの様子を見ながら、再度、座長に判断いただく。

## 6. 閉会

以上