

海上保安庁に対する国会の認識変化

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-04-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 奥園, 淳二, OKUZONO, Junji メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.15053/0000000108

【論 文】

海上保安庁に対する国会の認識変化

Changes in the Diet's Recognition of Japan Coast Guard

奥 藺 淳 二

【論文】

海上保安庁に対する国会の認識変化

奥 藺 淳 二

序 論

本人代理人論にいうところの本人たる政治家たちは、海上保安庁という存在を、自衛隊や海上警備隊との関係においてどのように認識してきたのか、またそれは時代とともにどのように変化してきたのか。本論文はこの問いを明らかにすることを目的とする。

海上保安庁は、「海上において、人命及び財産を保護し、並びに法律の違反を予防し、捜査し、及び鎮圧するため」の組織として、1948 年 5 月に設立された。

その設立過程において、GHQ 内部での Government Section(民政局)と G-2 (参謀第二本部)を中心とした検討作業や、対日理事会における連合国同士のコンフリクトを反映して、明確すぎるほどに明確に「軍であること」や「軍となること」を否定することとなった(奥藺 2016a : 36-38)。海上保安庁法 25 条は、その結果として規定されたものであり、今日においても海上保安庁の性質を示す重要な規定であり続けている。

しかし、アカデミア、特に国際政治における海上保安庁理解はこの海上保安庁法 25 条と必ずしも一致しない。特に、予算規模、その運用する巡視船の大きさや巡視船が搭載している武器、海上保安庁が実施してきた業務を根拠として、海上保安庁を“Para-military”と位置づける研究が特に日本国外で多く発表されているのである。

確かに、「海上保安庁の船舶及び航空機は、航路標識を維持し、水路測量及び海象観測を行い、海上における治安を維持し、遭難船員に援助を与え、又は海難に際し人命及び財産を保護するのに適当な構造、設備及び性能を有する船舶及び航空機でなければな

らない」（海上保安庁法 4 条 1 項）こととされ、これを根拠として海上保安庁の巡視船には機銃や機関砲が搭載されている。これらの武器は、日本の都道府県警察の警察官が所持するような小型武器とは明らかに一線を画すものとなっている。

しかしながら、海上保安庁の幹部職員を養成する機関において、海上保安、あるいは海上警察という言葉そのものを定義づけ、これを教授してきた研究者たちは、一貫して「軍隊とは異なる」という点に強い意義を見いだす論考をいくつも発表してきた（たとえば飯田 1963；飯田 1964；國司 1985；廣瀬 2000）。また、海上保安庁自身も防衛的性格を有する組織ではないことを開庁当初から明確に打ち出し、2000 年代に入ってから、パイ、マルチの非軍事の海上保安分野の国家間交流を主体的に企画・実施している（海上保安庁 2001:14-35）。

そして、近年、日本の海上保安庁のこうした姿勢に注目する研究がいくつか発表されるようになっており、海上保安庁をいかに理解すべきかが、特に東アジアから東南アジアにかけての地域を対象とした Foreign Policy や International Relations の分野において、一つの論点として理解されつつある。海上セキュリティに関する外交や新たな安全保障のあり方に関する研究では、日本の海上保安庁が重要なケースやアクターとして取り上げられることもある。社会の変化に伴って、海上保安庁あるいはそれを内包する Coast Guard という存在に対して注目が集まりつつある。

では、これらの研究が注目する Coast Guard の一部である日本の海上保安庁という存在を、本人代理人論にいうところの本人たる政治家たちは、自衛隊や海上警備隊との関係においてどのように認識してきたのか、つまり、日本の行政全体の中でどのような役割を担っていると理解してきたのか、またそれは時代とともにどのように変化してきたのか。

本論文はこの問いに答えるため、以下の構成を取る。まず、第

2章において、海上保安庁理解に対する先行研究において、これまでに日本の政治家たちが海上保安庁をどのように理解していると論じられてきたか、あるいは海上保安庁に関連する日本の戦略がどのように認識されているかを検討する。第3章においては、本論文が国会議員の認識を明らかにするために行う国会議事録データの分析方法について論じる。第4章においては、第3章で論じた方法によって、収集されたデータを分析し、第5章において政治家たちの海上保安理解とその変化について結論づける。具体的には、特に安全保障の文脈においては、日本の政治家たちはごく一時期を除いて海上保安庁と自衛隊との関連性についてあまり強い関心を抱いていなかったことが論じられる。しかし、その状況は、1999年の能登半島沖不審船事件での海上警備行動発令以降一変し、両者の連携の重要性についての発言が多くなされることとなった。他方で、2009年以降、海上保安庁は国際連携の主体としても認識されるようになりつつある。それらが相互作用を起こし、海上保安庁は、日本外交の重要なツールの一つとして認識されるようになったことが示されることとなる。

2 先行研究の検討

(1) Second Navy 論

Samuels(2008)は、海上保安庁発展の2つの方向性の1つとして、海上自衛隊の補助機関として強化されるという方向性を挙げている。すなわち、海上保安庁はあくまでも非軍事的組織だが、強力な海上保安庁が法執行活動を展開しているからこそ、海上自衛隊は日本の沿岸域での活動から解放され、外洋での活動に従事できるという理解である(Samuels 2008:111)。

この理解と近い見方を提示するのが Hughes(2009)である。この研究においては、海上保安庁の巡視船艇の大きさ、隻数だけでなく、搭載武器の破壊力を理由に、海上保安庁を Para-military として類型化している。そして Proliferation Security

Initiative に関連した訓練や ASEAN 諸国との海賊対処の共同訓練を実施する回数を増やしていることなどを通じて、海上保安庁は力をつけつつある。これによって、アメリカ中心の連携の中で日本が国際的な安全保障に貢献するための様々な手段のうちの一つになりつつあることを論じている。そして、こうした傾向は小泉政権以後の執政府に引き継がれてきたことに言及し、これらの取り組みが「普通の国」を目指す長いプロセスの一部であることを指摘している。

(2) Preventive Diplomacy 論

Samuels(2008)がもう1つの方向性として提示したのが、発展途上国のセキュリティ強化についての援助という日本の外交メニューの1つとして、海上保安庁が機能するというものである。

小泉内閣当時、連立与党の一角を占めていた公明党が海上保安庁の発展にきわめて好意的に協力したことに言及したうえで (Samuels 2008:98)、自衛隊に比べて、海上保安庁のリソースが拡大することに国民や外国政府は否定的ではないことを指摘し、海上自衛隊に対する海上保安庁の最大の資産は国内外での政治的位置付けであることを論じている (Samuels 2008:111-112)。

地域内での国家間協力について、海軍による協力関係と Coast Guard による協力関係について比較検討したのが Batman(2003)である。上述の Samuels と同様、海上保安庁は国際協力にあたって国内外における政治的理解を得やすいことを論じた。具体的には、Naval Cooperation には協力相手を対象とした情報収集活動を伴うことから、訓練や活動における協力関係を深化させることには抵抗を生じやすいのに対し、Coast Guard Cooperation では、巡視船は軍艦に比して刺激が少なく、海軍では実現不可能な共同訓練が実施されていることを論じる (Batman 2003:4-5)。

さらに、東南アジア海域に焦点を当てた Llewelyn(2016)は、Coast Guard を通じた外交を “White Hull Diplomacy” と名付け、予防外交の一部として明確に位置づける。すなわち、東南アジア

海域は多様な非伝統的セキュリティ・ 이슈が多く存在していること、東南アジアの周辺海域には境界線未確定の係争海域が多く存在していること、軍事同盟や協力は他の勢力との関係において緊張関係を増大させてしまう危険があることの3つの条件から、軍艦ではなく巡視船による、つまり軍ではなく Coast Guard による White Hull Diplomacy が適当であることを指摘している。

これらの研究は、Black(2014)のようなモノグラムも発表されるなど徐々にではあるが進展しているものの、まだ緒に就いたばかりであり、Coast Guard による外交が一つのトレンドになりつつあるということにとどまっている。その文脈の中で、本論文の問いを言い換えるとするならば、日本の White Hull Diplomacy はいつごろから日本の政治アクターに認識され始めたのかということとなる。

3 分析方法

まず、本人にとっての重要性を観察するため、本会議の場において、「自衛隊」または「警備隊¹」（以下「自衛隊」等とする。）と「海上保安²」がともに言及された発言数の推移を時系列的に観察する。また、当該発言がどのような立場の議員（与野党議員あるいは内閣総理大臣を含む国務大臣）によってなされたのかを比較することによって、傾向の違いを観察する。たとえば、質問数に対して国務大臣の発言が多ければ、その年は施政方針演説などに「海上保安」が含まれていたか、その時期の案件に対して総理大臣が概括的な答弁を行った後に担当の大臣が具体的な答弁に立つという審議が行われたことが想像される。政府答弁としては

¹ 警備隊とは保安庁法に基づいて設置された保安庁の一部であり、主として海上でその任務を行うものとされた、海上自衛隊の前身となった組織である。その前身は海上保安庁内部におかれた海上警備隊である。本論文の「警備隊」とは、この両者を同時に検索対象にするための言葉である。

² 「海上保安」は海上保安庁と海上保安官の両方を検索対象にするためのキーワードである。

より丁寧な対応といえるし、それが質問者側の要求によるものだとすれば、質問者の側が時間を使って審議したい案件として認識していることの証左と理解されよう。

次に、それらの発言において「海上保安」と「自衛隊」等との関係がどのように論じられるのかを分析する。本論文は、本人の認識の変化を明らかにしようとするものであるから、分析対象が長期間にわたるものとなるため、個々の発言すべてを分析するのは必ずしも現実的ではない。他方、特定の議事録だけに注目すると、セレクションバイアスを生じる恐れがある。そのため、上述の発言数の推移から突出点を見いだし、その突出点を認識変化のきっかけと考えて、その年の本会議の議事内容を分析する。

議事録データなどのテキストの内容分析には、共起構造を示すことが一般的に行われており (Osgood 1959)、その基準として、ネットワーク分析の指標が用いられる (Danowski 1993)。

このような分析を含むテキストマイニングという手法は、日本語のテキストデータの解析による研究にも徐々に適用されるようになりつつあり、日本語を対象としたテキストマイニングのためのソフトウェアも開発されている。本論文では、このうちの一つである KHcoder というソフトウェアを用い (樋口 2014)、本会議における発言内容について、Jaccard 係数を基に共起ネットワーク構造を示し、審議内容がどのようなロジックで構成されているのかを概括的に示す。なお、共起ネットワークは、言葉とそれらを結ぶ直線で表現される。本稿で示すものは、図上に描かれる言葉や線の有無、その太さは Jaccard 係数に基づいて決定される³。太い直線で結ばれているほど結ばれた言葉同士の関連性が強く、逆に線で結ばれていなければ、どんなに図上で近くに配置されていたとしても、関連性は薄いと評価される。

³ 本稿における共起ネットワークはすべて「海上保安」と Jaccard 係数の高い語を 75 語ピックアップした上で、さらに Jaccard 係数を再計算し、同係数が 0.5 を超えるものだけを対象として描画している。

次に、議事録掲載の発言のうち、どのような発言を分析対象とするか特定しておく。

前述の通り、データセットの作成にあたっては、国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp/>) を用いることとし、検索対象期間は 1945 年 1 月 1 日から 2015 年 12 月 31 日までとして、「自衛隊」等と「海上保安」という単語が同時に登場する発言を検索した。なお、以下の条件に該当する発言はデータセットから除外した。

①議事進行のための発言

(例) 議長(松岡駒吉君) 日程第二、海上保安廳法案、日程第三、警察法の一部を改正する法律案、右両案は同一の委員会に付託された議案でありますから、一括して議題といたします。委員長の報告を求めます。
(第二回国会衆議院速記録第 40 号 4 ページ)

②委員会の審議過程や結果を報告する委員会委員長等の発言のうち、「海上保安」という単語の発語数が三回未満のもの。

③請願の紹介

次に、なぜ本論文の分析対象が本会議の議事録データに絞られているのか、という問いに答えておくことにしよう。

日本の国会制度の説明において多く見られるのが、委員会中心主義と本会議の形骸化である(岡崎(2008: 142-144)など)。確かに、審議時間や議事の回数は本会議と委員会では比べようもないほど大きく異なる。また、岡崎(2008)が指摘するように、一問一答形式での討議が行われる委員会と異なり、本会議では一括答弁方式が採用されており、各会派が発言に使える時間は厳密に決められている。多くの発言がなされるのは本会議の議場ではなく、委員会である。そのような意味では、発言者の認識や考えは、委員会における詳細な発言や質問から多く読み取られるものと考えられる。

しかしながら、具体的かつ専門的な議論が行われる委員会審議においては、条文の解釈の確認など、意見の表明を目的としない

発言も多くある。審議の過程で見解が修正されることもあるだろう。これに対して、本会議では、会派ごとに割り当てられる時間には強い制約がかかるため、委員会審議で明らかにされた事柄に対する会派を代表した見解がダイレクトに表明されることとなる。また、本会議は日本国が検討すべき案件のすべてが俎上に載せられることから、発言者はどの案件について発言し、どの案件については発言や質問を省略するかを選択せざるを得ない。そのような意味で、本人である政治家が何を重要だと考えているのか、という認識を把握しようとする本論文にとっては、具体的かつ専門的な委員会における発言よりも、発言の内容について取捨選択が行われ、熟議の結果練り上げられることになるであろう、本会議における会派を代表した発言の方が、分析に適していると言えるのである。

4 分析

(1) 総論

奥薗(2016a)においては、海上保安庁が実力組織の類型化軸上において、微妙な変化を遂げてきたことが論じられている。すなわち、東西冷戦の関係を反映したイデオロギー間の対立軸の中で、海上保安庁のかたちが規定され、その約2年後に勃発する朝鮮戦争から、日本の占領解除、李承晩ラインへの対応という朝鮮半島を巡る情勢の変化によって、海上保安庁はその核となる業務を大きく変化させていくこととなる。

朝鮮半島における情勢が緊迫化すると、朝鮮半島での特別掃海に言及するまでもなく、国内的には、新たに発足した海上警備隊、保安庁、防衛庁との関係、すなわち日本の海上保安行政と防衛行政との関係について整理を迫られる一方、国際的には李承晩ラインを根拠とした韓国官憲の活動から日本船舶を保護する必要に迫られることとなった。海上保安行政の国際化が急激に進んだのである。

その後、海洋の管理のあり方について世界的な議論が進展し、国内法的に見れば領海法及び漁業水域に関する暫定措置法の制定、海洋法に関する国際連合条約(以下、UNCLOS という。)の批准等を契機に、日本の領海は基線から 12 海里に広がり、これまでなかった新たな海洋秩序の象徴である基線から 200 海里のいわゆる漁業専管水域あるいは排他的経済水域について、主権的権利を主張する一方で当該海域の管理を担うこととなった。さらに、海難救助の枠組みも議論され、特にアメリカとの SAR 協定によって、日本は北太平洋のほぼ西半分における海難に対応しなければならなくなった。これらは、国際約束を伴うものという意味では国際的だといえるものの、国家間の役割分担が進展したという見方をすれば、海上保安行政における国際的な利害関係の範囲は減退したともいえる(奥藺 2016a : 44-47)。

そのような状況に変化を生じさせたのが不審船事件であり、再び海上保安行政の中核は国家間の利害関係を前提とした業務と認識されるようになる。2000 年代からは北朝鮮の工作船について注目が集まる一方で、東南アジア海域やソマリア沖の海賊問題、尖閣諸島周辺海域における外国船舶の活動など、国内問題とはいいがたい課題に対峙することとなる。

こうした変化は国会でどのように議論されてきたのだろうか。

まずは、図 1 から、「海上保安」と「自衛隊」等が同時に同時に語られる国会の本会議での発言数を通時的に見てみよう。

最初期の突出点は 1952 年である。海上警備隊の発足、保安庁の設置とそれに伴う海上保安庁と海上警備隊の再編という組織形成の年であり、それそのものが国会における重要な 이슈 となった。これを反映して、1952 年は突出して発言数が多くなっている。また、それだけでなく、1952 年 4 月から発効するいわゆる旧日米安全保障条約の準備として予算案に「安全保障諸費」560 億円が盛り込まれるなど、防衛に関する議論が精力的に展開されたのもこの数を多さの一つの要因と考えられる。

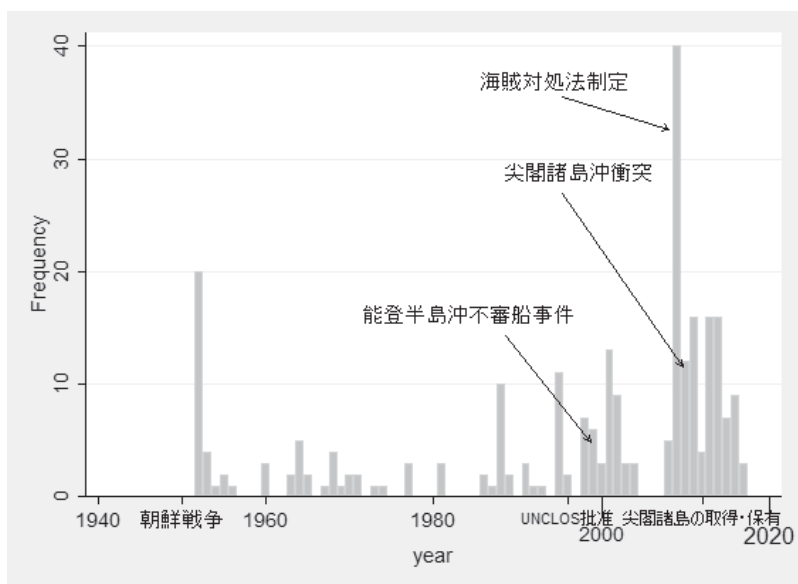


図1 「海上保安」「自衛隊」等同時出現発言数の推移

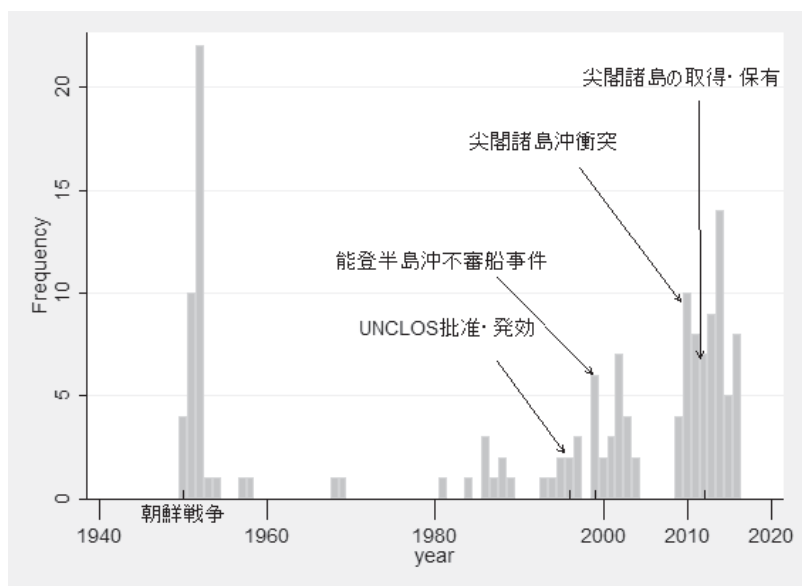


図2 「海上保安」「安全保障」同時出現発言数の推移

1988年の突出は、潜水艦「なだしお」と遊漁船「第一富士丸」との衝突についての議論であり、海上保安庁と自衛隊との組織間関係についての議論ではなく、事故の当事者としての自衛隊と事件対応をした海上保安庁という文脈での議論であった。

1995年の突出は、阪神・淡路大震災に関する議論である。また、1996年の2件のうち1件は阪神・淡路大震災での「初動の遅れ」への対応策を野党議員が検討すべきだと指摘したものであった。1996年は、日本がUNCLOSを批准した年であり、日本の海洋法秩序という観点から重要視されるべき年であった。しかしながら、このイシューと関連した「海上保安」と「自衛隊」等を同時に含む発言は1996年には全く観察されていない。また、図2に示した海上保安と「安全保障」という組み合わせでもUNCLOS関連の発言は2件中1件であり、別の1件は前掲の阪神・淡路大震災に関する発言であった。

1999年以降は、2009年の大幅な突出を除いては、2005年から2007年の空白が目につくほど本会議上で「海上保安」と「自衛隊」というキーワードを同時に含む発言がコンスタントに見られ、件数もそれ以前とは大きく異なっている。その傾向は、図2の「海上保安」と「安全保障」を同時に含む発言数でも同様に見て取れる。これは、海上保安庁と自衛隊とが同時に関連していると本人において認識される情勢が連続して発生した結果であるとともに、海上保安庁が自衛隊と同様、日本の安全保障において、1アクターとなっていると認識されていると理解すべきであろう。

具体的には、議論は以下のようなものが中心となっている。

1998	邦人保護を目的としたインドネシアへの巡視船及び自衛隊機の派遣
1999～2002	不審船・北朝鮮による工作活動関連(2001年は法案審議)
2008	護衛艦「あたご」と漁船「清徳丸」との衝突
2009	ソマリア沖海賊問題への対応等

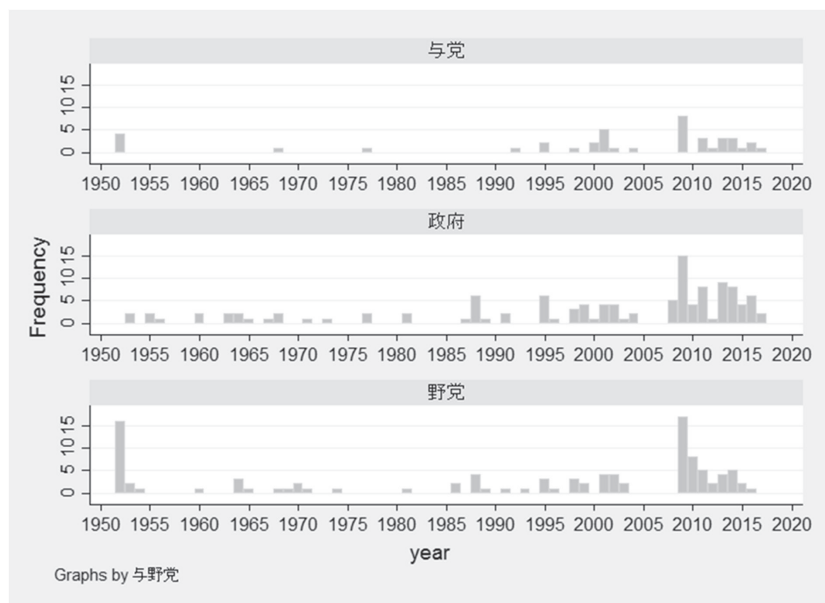


図3 発言者所属別「海上保安」「自衛隊」等同時出現発言数

2010～ 尖閣問題関連

2011 東日本大震災関連

では、これらの発言は誰によるものなのであろうか。

図3は、図1に示したデータを与党議員による発言（質疑及び討論）、国務大臣による発言（答弁及び施政方針演説等）、野党議員による発言（質疑及び討論）に分割したものである。

時系列的に概観すると、1953年から1999年までは、与野党議員の質問数と国務大臣による発言数の間にはおおむね対応関係が見て取れる。与野党議員の「海上保安」と「自衛隊」等を含む質問に対して国務大臣が「海上保安」と「自衛隊」等を含む回答をするという一連の流れが起こっていたことが推測される。

しかしながら、1952年及び1999年以降の動きは単純にそれ以外の年のような関係になっていない。

以下、1952年の突出及び1999年以降での議論を詳細に見ていこう。

(2) 自衛隊設置前の海上保安庁への認識

図1における最初期の突出点である1952年の発言の中で、内閣総理大臣等による発言はなく、与党議員による発言もわずかであり、約8割が野党議員による発言であったことが図3からわかる。また、そのほとんどは反対討論を中心とした発言であり、海上保安庁と警備隊の関係を明らかにしようとする質問はわずかであった。それが政府発言の少なさに影響していると考えられる。

この理由として、防衛組織として警察予備隊が編成され、かつ、海上警備隊を内包した海上保安庁が拡大され、その性格が防衛組織に変化するという認識を前提に、質疑ではなくひたすら反対するという作戦を野党が採用した可能性が考えられる。数少ない海上保安と警備隊を同時に含む質問とこれに対する答弁の1つを確認してみよう⁴（第十三回国会参議院会議録第23号:269-271）。

○吉田法晴君 予算委員会は、総理の失言と前言取消に関連しまして、戦力論議をいたしましたので、本会議においてこの緊急質問をなすべきか否かについて反省をしたのでありますが、総理の取消と政府の強弁ともにかかわらず、再軍備はなしくずし的に進められており、本年度予算が通過いたしますと、予備隊、保安隊は、人員、装備共に強化せられ、海上保安隊の中から生れる海上警備隊のごとき、フリゲート艦という駆逐艦を持つに至るものと信ぜられておりますし、近く政府は警察予備隊と海上保安隊の法的基礎をポ政令から国内法に切替える措置なり、両者を統合所管し国防省に相当する保安庁設置法を提出して来ると信ぜられております。言い換えますと、治安目的ではなくして、自衛目的を持つ明瞭な国防軍、自衛軍が実現するのでありますが、（中略）お尋ねする第三点は、現在問題になっている警察予備隊と海上保安隊、この漸増が期待せられておる自衛力は、戦力ではないかという点であります。（後略）

○国務大臣（吉田茂君） お答えをいたします。

⁴ 傍線及び省略は筆者による。そのほかは原文ママ。また、議事録内に丸括弧でくくられたやじ等は省略した。

(中略)又、自衛権と交戦権、又戦力は、これは私が誤解を生じたから訂正をいたしたのであります。この訂正を率直にお読み下さったならば、理解せられたならば、只今数千言を費してお述べになったことに対して、この訂正文が最も明らかに答えると思いますから、ここにお答えはいたしません。

○ 国務大臣 (木村篤太郎君) 吉田君にお答えいたします。

憲法第九條第二項の解釈については私がしばしば述べた通りであります。この「陸海空軍その他の戦力」、これは陸海空軍というような完成された形の戦力を言うのであります。従つて、その他の戦力というのは、その名称の如何を問わず、この陸海空軍と同一の力を持つた総合された力と解釈すべきが相当であると信じて疑いません。従つて、警察予備隊がかような戦力を持つていないということはしばしば述べた通りであります。いわゆる警察予備隊は、内地の治安確保、即ち平和と秩序を維持するために設けられたのであります。併しながら、一たび外国の干渉と教唆によつて擾乱が起つた場合には、これは警察予備隊は出勤しなければなりません。従つて、それに備えるべき力を持たせることは当然のことであります。決して憲法第九條の戦力を持つているのではありません。(後略)

このように、初期の質問では、海上警備隊という単語は登場するものの、「警察予備隊と海上保安隊」という並列関係が見られる。約 5500 文字からなる前掲の吉田法晴議員の質問において、こうした並列関係は、筆者によつて省略された部分も含めて 5ヶ所見られるのに対し、「海上保安」が警察予備隊に対して独立に用いられたのは、上記の議事録で筆者が傍線を付した部分の 1ヶ所に限られる。他方、国務大臣の答弁では「海上保安」という単語は用いられず、発語された組織名は警察予備隊のみであった。

その後、保安庁が設置され、保安庁が保安隊、警備隊、海上公安局で組織されることが示され、誤解は解消されることとなる。

図 4 は、データセットのうち、自衛隊設置に関する議論が始まる前の野党議員による発言を分析対象とした共起ネットワーク

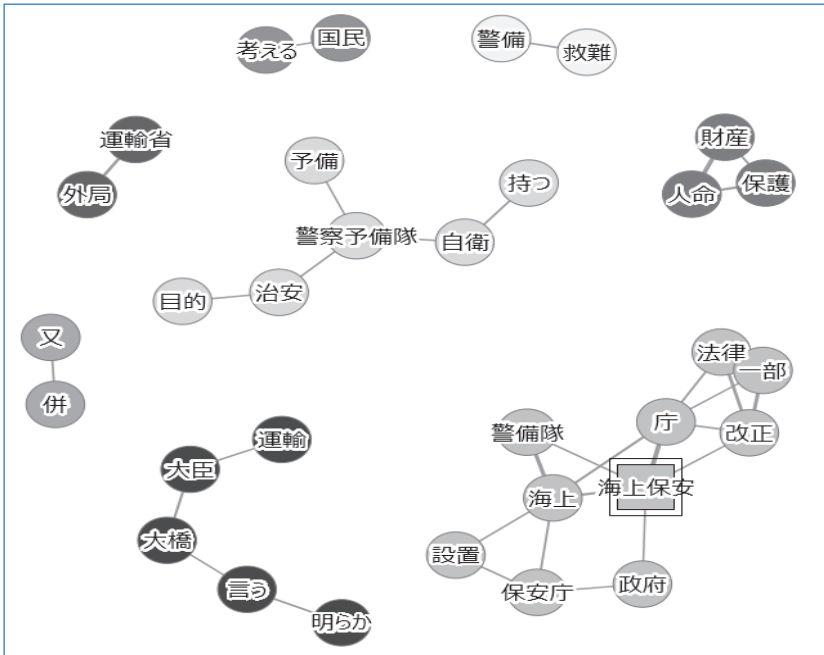


図4 自衛隊設置前：野党議員による発言共起ネットワーク

である。この図では、海上保安と、警察予備隊や「自衛」という言葉は共起していないのに対し、海上保安と警備隊との間には共起関係が見られる。これは、海上保安庁と警備隊がともに海をフィールドとした組織であり、両者の関係について野党議員が指摘していたことも理由としては考えられるが、むしろ、「警備隊」が単に保安庁の一組織と言うだけでなく、海上保安庁の下部組織であった海上警備隊を含むキーワードとなっていることも理由の一つと考えられる。なぜなら、「警備隊」と「海上」との間には図中で最も強い共起関係として描かれているからである。

(3) 海上保安庁と自衛隊の認知、連携論

自衛隊が発足してからは、1988年の突出を含め、野党が質問し、これに対して複数の国務大臣が回答するという流れが続く。阪神・淡路大震災に関連した論戦や、不審船事件に関連した論戦に

においても、与野党の質問に対して同数からやや多い国務大臣発言がなされていることが見て取れる。

その間、自民党が一時的に野党となり、その後の 1994 年 6 月 30 日からは自民党、社会党、新党さきがけの 3 党によるいわゆる自社さ連立政権が誕生し、社会党の村山富市が首相となるなど、日本の戦後政治は一つの転換点を迎えることとなる。村山は首相でありかつ社会党書記長として、日米安全保障条約を堅持すると共に、自衛隊の存在と防衛力の整備を肯定した(第百三十回国会参議院会議録第 1 (1)号:3)。

その後は再び自民党から内閣総理大臣が選出されるようになり、いわゆる能登半島沖不審船事件が発生する 1999 年 3 月 23 日には、自民党と自由党の連立による小渕恵三第一次改造内閣が政権を担っていた。

能登半島沖不審船事件は、初めての海上自衛隊に対する海上における警備行動の発令、海上自衛隊による射撃及び爆撃、最終的には捕捉に失敗するなど、海上保安庁と自衛隊の関係について世論を喚起した出来事であった。しかし、「海上保安」と「自衛隊」を同時に含む発言の数は、その前年発生したジャカルタでの混乱にあたって巡視船と自衛隊機を派遣することに関する議論に届かなかった。他方、図 2 に示した「海上保安」と「安全保障」を同時に含む発言の数は、突出点となっている。この事件が、陸域に近い領海内での不審船の発見であったことも手伝ってか、海上保安庁が一義的に対応する海上における法執行活動が日本の安全保障にとって重要であることについて、本人たる国会議員が認識していることの現れと理解することができよう。

能登半島沖不審船事件の 2 年後、国際的には米国同時多発テロの発生という安全保障に関する大きなターニングポイントとなる事件が発生する一方、不審船事件を教訓とした海上保安庁法の改正案及び自衛隊法の改正案について審議が行われ、両案とも可決、成立している。そして、そのわずか 2 ヶ月後の 2001 年 12 月

22日には九州南西沖で不審船が発見され、これを海上保安庁の巡視船が追跡、最終的には不審船からの攻撃に対する巡視船からの正当防衛射撃が行われるという事件が発生する。

これらをきっかけに、国会では再び海上保安庁と自衛隊との連携関係が議題として取り上げられている。より細かく議事の内容を説明すると、2001年においては、能登半島沖不審船事件を教訓とした法改正に関する発言が多く、九州南西沖の不審船事件に関する発言がみられるのは2002年になってからである。

この議論の中では、海上保安庁が一義的に対応すべき不審船を外交安全保障問題だと明確に位置づける発言が登場する⁵ (第百五十四回国会参議院会議録第7号:10)。

○富樫練三君

(前略)最後に、安全保障と外交についてであります。

総理は施政方針演説で、不審船問題を、国民の安全を確保するためとして、有事立法提出の理由に挙げました。もちろん、不審船が領海など我が国周辺海域で出没していることは放置できないことです。しかし、不審船問題と有事法制は全く別次元の問題であります。

我が党は去る一月二十八日、次の見解と提案を発表しました。

第一は、我が国のすべての主権が及び、あらゆる犯罪行為を取り締まることができる領海と、極めて限定された主権しか及ばず、それ以外は公海と同じようにすべての船舶の自由航行が保障されなければならない排他的経済水域とは、きちんと区別されなければならないということであります。

第二は、今回の事件での海上保安庁の対応です。

海上保安庁は漁業法違反であると言いながら、その一方では、これまでの情報から、相手船舶にはロケットランチャーや自動小銃が積み込まれていると最初から判断していた、だから特殊部隊も出動させたと説明しています。つまり、最初から漁船とは認識していなかったに

⁵ 傍線及び省略は筆者による。

もかわらず、漁業法違反で対処したということです。これは矛盾した説明のつかない対応であり、国内法上も国際法上も根拠を欠いた誤ったものであり、今後厳しく是正すべきであります。（中略）

中国、韓国、北朝鮮、ロシアなど周辺国と協力、共同して不審船などに対処できるよう、必要なルール作りを行うべきであります。

第四に、海上における安全や秩序を確保するための警察活動は、第一義的に海上保安庁が行うべきで、（以下略）

これは、海上保安庁の法執行活動が国際法と国内法の交錯する中で展開されること、外交的なアプローチが不可欠であることを明確に認識した発言といえよう。

ただし、これほど海上保安庁が対応すべき問題に安全保障というラベルを明確に貼った発言は、この時点では特殊なケースである。あくまでも、1999年及び2002年における本会議での発言は、海上保安庁と海上自衛隊の連携関係を中心に展開された。このことは、図5の能登半島沖不審船事件に関する議論の共起ネットワーク及び図6の九州南西沖不審船事件に関する議論の共起ネットワークに共通した特徴として確認できる。

他方、これらを比較すると、両者の議論の特徴が浮き彫りになる。前者は海上警備行動が発令された初めてのケースであり、深夜にもかかわらず閣議決定が行われ、海上警備行動が発令されたプロセスが語られる一方、海上保安庁と海上自衛隊の連携関係の必要性が認識されるとともに、経験が蓄積されたことが議論された。他方、後者においては、「遅れ」や「露見」、「お粗末」などの反省を促す単語が「情報」とともに語られる一方、情報伝達が遅かったと認識され、臨場しなかった自衛隊に「反省」や「改善」、「強化」など、変化を求める議論が行われたことが見て取れる。

他方、この時期、White Hull Diplomacyの萌芽ととらえることもできるイベントが発生している。小渕恵三内閣総理大臣が提唱して2000年4月27日から3日間の日程で、ASEAN諸国及び東アジア各国等の海上警備機関及び海事政策当局等の代表が出

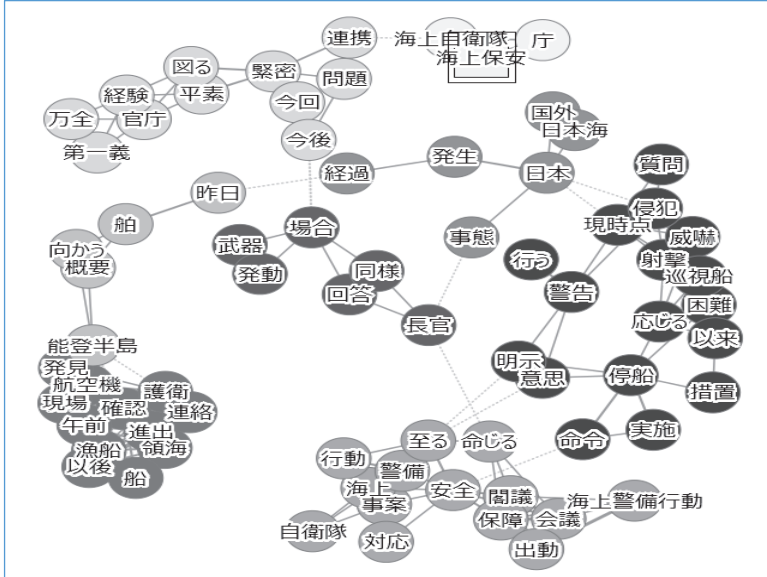


図5 能登半島沖不審船事件に関する議論の共起ネットワーク

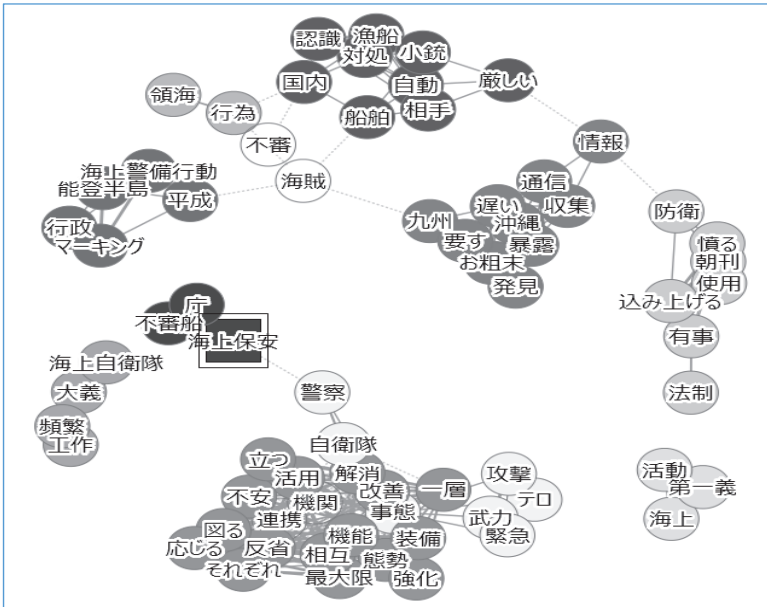


図6 九州南西沖不審船事件に関する議論の共起ネットワーク

席して「海賊対策国際会議」が実施され、「アジア海賊チャレンジ 2000」が採択され、海賊及び海上武装強盗対策について関係各国の海上保安機関が情報共有及び連携して対処することの重要性が確認されるとともに、「海上における薬物及び銃器の密輸・密航の取締り活動に利用することの可能性について検討されることが適当」であるとの合意がなされている⁶。また、2001年11月には、小泉純一郎内閣総理大臣の提案による「アジア海賊対策地域協力協定」（以下、ReCAAP とする）が検討されはじめ、2006年9月に発効している。

しかし、このような動きは、あくまでも海上保安機関同士のネットワークキングを指向したものであって、わが国の安全保障との連関を目指したものととらえることは難しいことは、2002年の本会議の議論の共起ネットワークである図6において、これに関連した単語が登場していないことから明らかである。あくまでも、これらのマルチの国家間連携は安全保障とは文脈を異にしていたのである。

（４）二大政党制下の海上保安と自衛隊

本章１節でも論じたように、2009年以降の「海上保安」と「自衛隊」あるいは「安全保障」を同時に含む発言の数は急激に増大する。2009年は政治的に大きな変動を生じた年であり、かつ、この年に問題となったソマリア沖での海賊問題への対応は自衛隊派遣について様々な論点を含んでいたこともあり、発言数はきわめて多くなっている。

2009年以降、政権交代が２度にわたって発生したことから与野党の関係が入り乱れる。2007年の参議院議員選挙において、与党が過半数割れをおこすという、いわゆるねじれ国会が生じ、急速に「政権交代」への気運が高まっていたこの時期、海上保安庁と海上自衛隊との関係に一つの転機が訪れる。ソマリア沖におけ

⁶ 「アジア海賊チャレンジ 2000」7条。

る海賊問題が顕在化し、2007年以降日本に関連する船舶が相次いで海賊の被害に遭った。こうした状況を受けて船主協会が国土交通省に対して対策を要請するなど、海事関係事業者は強い危機意識をもって反応することとなった（読売新聞 2008/10/19 朝刊:3）。それに加えて、ソマリア沖での海賊にあたっては米中が連携して対処しているにもかかわらず日本がコミットできていないことについて、アメリカからのプレッシャーもあったと言われている（Christoffersen 2009: 139-141）。こうした状況にあって、連立のパートナーである公明党が必ずしも賛成していない状況かつ、2代にわたる防衛大臣がともに疑問を呈する状況の中、2009年3月13日、浜田靖一防衛大臣による海上警備行動の発令によって、海上保安官を乗せた護衛艦がソマリアに向けて出航することとなる。これと同時に閣議決定された海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案は、2009年6月19日に成立し、これをもって制度的に海上保安庁と海上自衛隊の関係は新たなステージに入った（奥藺 2016b）。そこで、この審議過程における国務大臣発言と野党議員発言のロジックの違いを見てみよう。

図7は、2009年における政府発言の共起ネットワークであり、図8は2009年における野党の発言の共起ネットワークである。政府答弁において、「海賊」「行為」と結びついているのは「海上保安」であるが、ソマリア沖の問題においては、距離や各国が海軍や軍艦を派遣していることを勘案することが議論されている。他方、野党議員の発言については、共起ネットワークに現れる語数が少ない。しかし、海上保安と関連する単語の共起ネットワークの中に、「東南アジア」「成果」「ReCAAP」「設立」という言葉強くつながって存在している。このつながりと「海上保安」との間には Jaccard 係数 0.5 以上の強い結びつきはないものの、強いロジックをもった塊として、発言の中に存在していることがわかる。

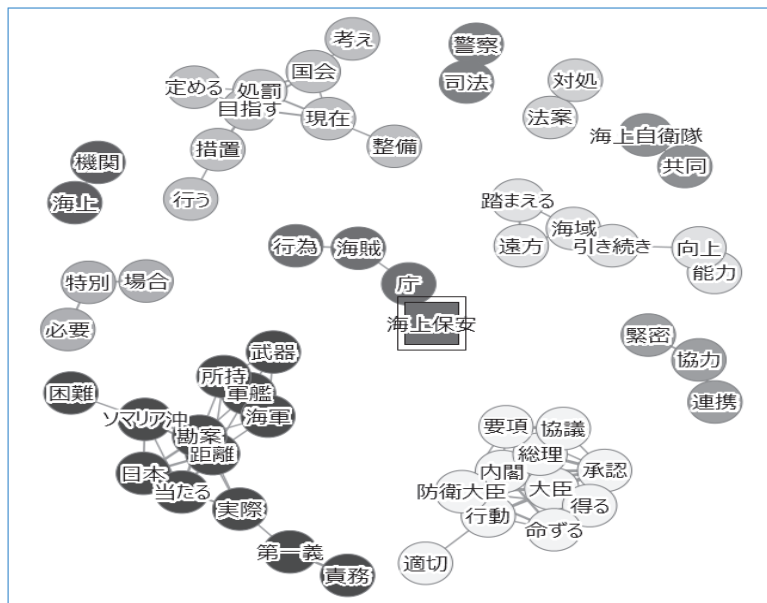


図7 2009年における政府発言の共起ネットワーク

麻生太郎内閣が自衛隊を派遣して国際社会との共同対処を検討したのに対し、野党はこれに対抗して東南アジアにおける成功に着目して、日本独自の路線を提唱したのである。

海賊対処法の成立から約2ヶ月半で衆議院議員選挙が実施

され、民主、社民、国民新党の連立による、鳩山由起夫内閣が成立する。図3のうち2007年以降の部分について、四半期ごとの

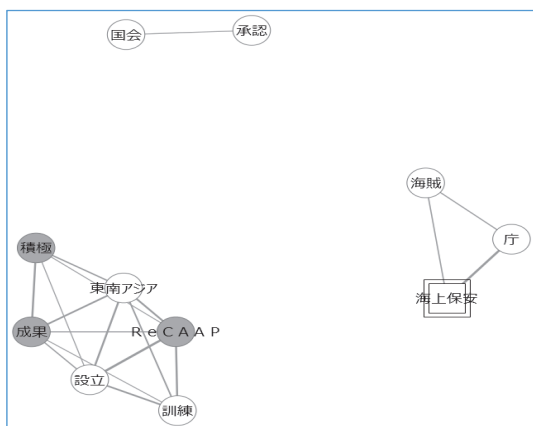


図8 2009年における
野党発言の共起ネットワーク

ヒストグラムに描き直した図9に示されるように、政権交代以後、「海上保安」と「自衛隊」を同時に含む発言は半年間ぱったりと途絶えることとなる。そのような中発生するのが、2010年9月、尖閣諸島周辺の日本の領海内において発生した中国漁船公務執行妨害等被疑事件である。

この時期、野党の発言数が増大しているのは、一連の事件に対する論戦を展開させようとしたからである。その後は、本会議の議題として海上保安と自衛隊を含む案件は採用されず、データセットにおける数は急激に減少する。

その後の2012年12月16日の衆議院議員選挙において、自民党及び公明党が衆議院で多数となり、自公連立の安倍晋三内閣が樹立される。

図9に見られるように、2012年以降の安倍政権においては、与野党の質問を伴わない国務大臣による発言が目立つという点に特徴がある。とりわけ、国務大臣の発言のうち、実に69%が内閣

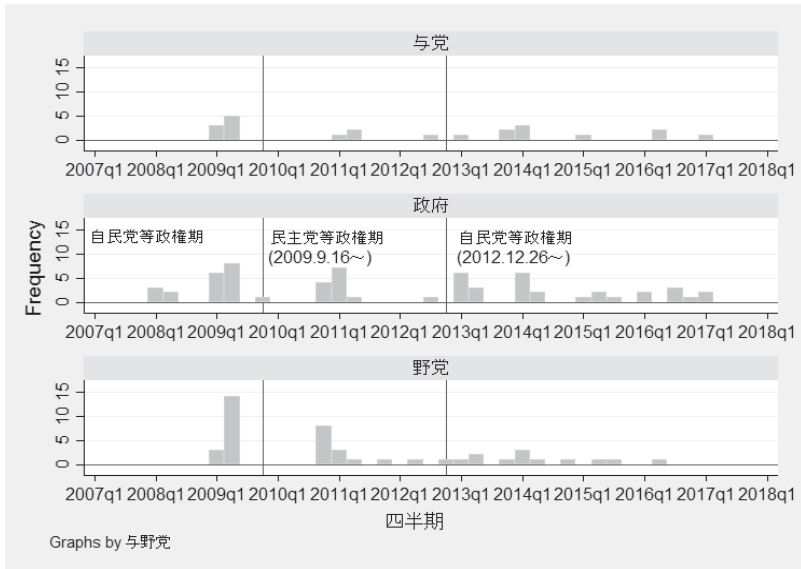


図9 発言者所属別「海上保安」「自衛隊」等同時出現発言数
(2007年以降・4半期)

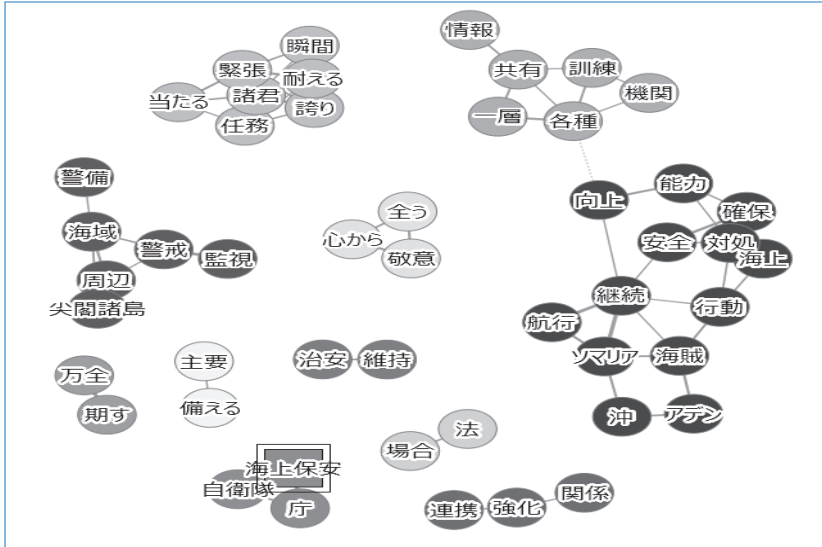


図10 第二次安倍内閣国務大臣発言の共起ネットワーク

総理大臣によるものであり、内容を見ると、施政方針演説のような質問を出発点としない国務大臣の発言において「海上保安」と「自衛隊」が同時に発語されたり、内閣総理大臣自らが総論的な質問に対して具体的な組織名を伴った回答をしたりしていたことがわかる。

そして、その特徴は、以下のように、図10の国務大臣発言の共起ネットワークにも現れる。第一に、感謝や激励、現場の苦勞に関する単語が多く含まれている点、そして、尖閣諸島という 이슈が明確に言及されている点である。第二に、「海上保安」と明確につながっているわけではないが、海上保安庁と結びついた単語としてピックアップされた75語のうち、「連携」「関係」と「強化」が相互に結びついている点である。これは、日本の海上保安庁、自衛隊、警察の連携だけでなく、アジア諸国等の海上保安機関の人材育成への協力などの文脈でも登場しており、そこでは、海洋における法の支配を重要視するという観点から、海洋秩序の維持や地域の安定のために海上保安機関間の連携を強化し

ていくべきことが語られている(第百八十九回国会参議院会議録第7号:4)。

(5) 小括

まず、「海上保安」と「自衛隊」等を同時に含む発言の数に着目して、本会議において海上保安庁と自衛隊との関係が議論されている可能性の高い年を抽出した。具体的には、1990年代終盤までについては、発言数が突出した1952年、1988年、1995年、1998年の4ヶ年にまずは注目した。

特に、1952年の海上警備隊の発足や保安庁に関する議論は、日本の安全保障をどうしていくかという問題とそれに密接に関連する憲法問題がアジェンダとなったため、発語数が伸びた。当初、海上保安庁の内部に創設された海上警備隊が米軍から貸与されたフリゲート艦の受け皿となったこともあり、海上保安庁が防衛組織に転化するという認識の下での議論も見られたが、保安庁の設置というより明確な組織が俎上に上がる過程で、海上保安と防衛組織は別のものだという認識が大勢を占めることとなったのが、議事録内の共起構造を観察することにより、明らかとなった。

そこから、「海上保安」と「自衛隊」が別々のものであるという認識が本人の中に根を張ったからか、防衛庁・自衛隊設置にあたっては発語数は伸びず、1960年の日米関係の転機においても、海上保安と自衛隊が共に語られることはなかった。次の1988年の突出は、自衛艦の事故に関する議論であり、この議論は海上保安行政の主体としての海上保安庁と客体としての自衛艦という関係を前提としたものであった。1995年の突出は、阪神・淡路大震災への対応に関する課題が議論の大勢を占めた。1998年はインドネシアにおける暴動に対する邦人保護のための巡視船と輸送機の派遣であり、あくまで政府にとって取り得る2つのオプションを同時に使うという議論であった。1952年の議論の後は、まれに両者が同時に発語されることが多くなったとしても、そこに両者のデマケーションや連携といった組織間の関係の議論はなかった。

他方、海上保安にとって重要な問題であり、今日の海上保安庁 Para-military 論の重要な根拠となっている「軍艦のような大きな船」が作られたきっかけとなった領海法及び漁業水域に関する暫定措置法の制定や、SAR 協定の締結といった海上保安にとってのビッグイベントにおいてすら、本会議というアリーナにおいては、海保と自衛隊の関係性について議論が行われた形跡は見られなかった。そして、それは今日の White Hull Diplomacy において重要な意義をもった、UNCLOS を批准した年である 1996 年、アジア海賊チャレンジや ReCAAP を提案、採択した 2000 年から 2004 年にかけての時期についても同様である。

国会において海上保安庁と自衛隊との関係に変化を生じるのが、2 件の不審船事件である。まず、海上警備行動という伝家の宝刀が抜かれることとなり、海上保安庁と海上自衛隊との連携が本人たちにとって重要な問題に位置づけられることとなった。その文脈の中で、本来的に海上保安庁が対応すべき事象を外交安全保障上の問題と明確に位置づける発言が本会議の場において登場したのである。その後発生した九州南西沖不審船事件においても、やはり海上保安庁と自衛隊との連携が重要な論点となるとともに、「武力」「攻撃」のような明確に防衛の問題に直結するような単語が議論の過程で登場することとなった。

2009 年以後、海上自衛隊の護衛艦に海上保安官が乗艦して法執行活動を行うこととなり、「海上保安」と「自衛隊」とが同時に発語される発言のピークとなった。野党と政府の間ではいわゆるねじれ国会と呼ばれる政治情勢も手伝って、激しい議論が展開されたのである。そこでは、海上保安庁と自衛隊との連携論だけでなく、Coast Guard 間の連携関係についても言及された。

民主党政権の時期、海上保安庁と東南アジア諸国の海上保安機関との連携はさらに促され、その意義が再び政権を取り戻した安倍政権においても別の形で評価され、国内の組織間連携だけでなく、海上保安庁と他国の Coast Guard との連携の重要性について、

首相自らが言及している。このようにして、Llewelyn(2016)が言うところの White Hull Diplomacy の基盤となっている ReCAAP や東南アジアの海上保安体制の整備に関する支援などに、当初の意図とは別の角度から、急激に光が当たることとなったのである。

5 結論

本論文は、自衛隊や海上警備隊との関係において、海上保安庁という存在をその本人たる政治家たちがどのように認識してきたのか、それは時代と共にどのように変化してきたのかを明らかにしようとするものであった。

本稿ではこのため、本会議における発言数に注目して、本人にとっての重要性の変化を観察することとした。さらに、内容については、発言数の突出点にあたる時期の議事録について共起ネットワークを用いて発言全体の内容を分析した。

その結果、ピークごとに扱われた事案は異なるものの、1999年までは、海上保安庁と自衛隊はまれに同時に発語されることはあっても、別個のものとして議論されることが多く、連携が議論の中心となることはなかった。その傾向は、1999年に大きく変化する。不審船への対応にあたって海上警備行動が発令されたことにより、両者の関係を考えることの重要性が、本人たる国会議員にとっても、さらにその本人たる国民にも明確に認識され、本会議での発言として表現されることとなった。このことは、海上保安行政の一部に外交安全保障上の問題であるというラベルが貼られ、海上保安庁が日本の外交安全保障の文脈におけるアクターと見なされるようになっていたことを示している。それ以後、2009年までは、両者の連携論が本会議におけるイシューとしてたびたび登場することとなる。

他方、2009年以後は外交の主体としての海上保安庁にも光が当てられ、特に東南アジア海域での海賊対策のために始められた海上保安庁の国際戦略は、海上保安行政そのものに応用的に理解さ

れるようになった。それが、海上保安庁という日本の行政組織としては決してメジャーとはいえない組織が、国際政治や国際関係論の文脈において注目される理由ともなっている。そして、この状況をさらに反映して、南シナ海問題が国際的に注目を集める状況にあって、その施策レベルの取り組みについてまで、首相自らが本会議で発言するに至っている。つまり、シングルのイシューではなく、いわばマルチイシューな White Hull Diplomacy は 2009 年以降の与野党の論戦において、本人の認識として徐々に形成されていったとみるべきなのである。

海上保安と自衛隊との関係において、海上保安庁という存在への認識は急激に変化し、それが国際情勢の変化、海上保安庁独自の外国関係機関とのネットワークの深化と相まって、スパイラルを生み出しているようにも考えられる。本論文だけを以て今後の変化を予測することは不可能だが、今日の社会情勢に鑑みれば、少なくともこの連鎖が断ち切られることは考えにくい。海上保安庁という存在は、日本の安全保障問題の一つの重要な観測点として理解されるという状況はこれからも続いていくであろう。

最後に、本論文の方法論上の意義を指摘して結びとしたい。

認識やアイディアの変化を捉える方法は様々あるが、分析が発言内容に依拠せざるを得ないとすれば、最終的にはセレクションバイアスの問題から自由でいられないという方法論的課題と向き合わざるを得ない。単に議事録から特定の言葉を抜き出して本人の「変化」と位置付けるだけでは必ずしも説得的ではない。他方で村松(2010)等の研究において用いられた大規模なサーヴェイデータを利用できる可能性は、特に本研究のようなマイナーな政策領域や行政組織に光を当てる研究の場合、低いと言わざるを得ない。では、どのようにして、本人の代理人に対する認識を分析できるのだろうか。

そうした問題意識をもった上で、本論文は、海上保安という特定の政策領域における「本人」の認識を本会議の議事録から推論

することを目指した。そこで採用したのが、発言の数を基準に観測点を定め、観測点における議事内容の共起ネットワークを描くことによって、本人の意思をある程度抽象的かつ客観的にとらえるということである。「突出点」をどのように定義づけるか、あるいは「共起ネットワーク」そのものの客観性など、解決すべき課題はあるものの、少なくとも取り組みの方向性を示すことには成功していると考える。今後、質的研究をより彩り豊かなものにする上で、こうした方法論は検討に値するのではないだろうか。

参考文献

- Bateman, W.S.G. (2003) Coast guards: new forces for regional order and security, *Asia Pacific Issues*, No. 65, 1-8.
- Black, L. (2014) *Japan's maritime security strategy: The Japan coast guard and maritime outlaws*, Springer.
- Christoffersen, G. (2009) Japan and the East Asian Maritime Security Order: Prospects for Trilateral and Multilateral Cooperation, *Asian Perspective*, 33, 107-149.
- Danowski, J.A. (1993) Network Analysis of Message Content, W.D. Richards Jr and G.A. Barnett, eds., *Progress in Communication Sciences IV*, Ablex, 197-221.
- 廣瀬肇 (2000) 「海上警察に関する一考察」 in 高田敏ほか編『憲法と行政法の現在』北樹出版, 73-94
- 樋口耕一 (2014) 『社会調査のための計量テキスト分析：内容分析の継承と発展を目指して』ナカニシヤ出版
- Hughes, C.W. (2009) Japan's Military Modernisation: A Quiet Japan-China Arms Race and Global Power Projection, *Asia-Pacific Review* 16, 84-99.
- 飯田忠雄 (1963) 「海上保安制度論」『海上保安大学校研究報告第一部』8, 1-100
- 飯田忠雄 (1964) 「海上警察権の法的構造」『海上保安大学校研究報告第一

部』9, 1-171

海上保安庁 (2001)「海上保安庁の国際戦略」『海上保安レポート 2001』, 14-35

官報号外 (1948. 4. 7) 「第二回国会衆議院速記録」

官報号外 (1952. 3. 19) 「第十三回国会参議院会議録」

官報号外 (1994. 7. 18) 「第百三十回国会参議院会議録第一号 (その一)」

官報号外 (2002. 2. 8) 「第百五十四回国会参議院会議録」

官報号外 (2015. 2. 18) 「第百八十九回国会参議院会議録」

國司彰男 (1985)「海上警察権の再構成をめぐる諸問題」in 大國仁ほか編『海事法の諸問題－伊藤寧先生退職記念論集』中央法規出版, 207-244

Llewelyn, J.D. (2017) Preventive Diplomacy and the Role of Civil Maritime Security Cooperation in Southeast Asia, Strategic Analysis 41, 49-60.

村松岐夫 (2010)『政官スクラム型リーダーシップの変容』東洋経済新報社

岡崎加奈子 (2008)「国会法の変遷と委員会制度の展開 (5)」『法学志林』106, 137-158

奥菌 淳二 (2016a)「国際的外部環境の変化と海上保安庁」『海保大研究報告 法文学系』61, 31-55

奥菌淳二 (2016b)「海上保安庁－海上自衛隊関係の変化と海賊対処法」in 鶴田順編『海賊対処法の研究』有信堂, 177-191

Osgood, C.E. (1959) The Representational Model and Relevant Research Methods, in I.D.S Pool, eds., Trends in Content Analysis, University of Illinois Press, 33-88.

Richard, J.S. (2007). “New Fighting Power!” Japan’s Growing Maritime Capabilities and East Asian Security, International Security, 32(3), 84-112.

読売新聞「[スカパー]ソマリア…海賊無法地帯 対策、民間任せ限界 海自派遣検討」2008/10/19 朝刊, 3