

# 東京財団研究報告書

我が国の外周離島（外周領域）保全のあり方

2004-4

元谷 豊 特定非営利活動法人 環境・災害対策研究所 理事

The Tokyo Foundation



---

東京財団研究推進部は、社会、経済、政治、国際関係等の分野における国や社会の根本に係る諸課題について問題の本質に迫り、その解決のための方策を提示するために研究プロジェクトを実施しています。

「東京財団研究報告書」は、そうした研究活動の成果をとりまとめ周知・広報（ディセミネート）することにより、広く国民や政策担当者に問いかけ、政策論議を喚起して、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

本報告書は、「我が国の外周離島（外周領域）保全のあり方」プロジェクト（2003年7月～2004年1月）の研究成果をまとめたものです。ただし、報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。報告書に対するご意見・ご質問は、執筆者までお寄せください。

2004年6月

東京財団 研究推進部

---



---

## 【目次】

序文	1
<b>第1章 保全上から見た離島の特性</b>	<b>4</b>
1. わが国離島の特性	4
2. わが国離島の地政学的区分とその特徴	6
(1) 北日本及び日本海に所在する島嶼群	7
(2) 南西諸島及び周辺島嶼群	9
(3) 小笠原諸島及び周辺島嶼群	11
<b>第2章 離島及びその周辺で予想される危機事態</b>	<b>13</b>
1. 予想される危機事態の概要	13
(1) 危機事態の分類	14
(2) 危機事態の外周離島への影響	16
2. 主要な危機事態の概要	17
(1) 対馬及び周辺海域での危機事態	17
(2) 南西諸島における危機事態	19
(3) 小笠原諸島及び周辺海域での危機事態	22
<b>第3章 離島保全の基本と現状の問題点</b>	<b>24</b>
1. 離島保全の基本	24
(1) 離島の地位・役割	24
(2) 離島保全の目標と危機対処の基本	26
2. 離島及び周辺領域保全の現状の問題点	27
(1) 法制整備の状況	27
(2) 事例に見る保全活動の現状	29
(3) 問題点の要約	32
<b>第4章 提言：離島保全のあり方</b>	<b>38</b>
1. 国家としての全般的措置事項についての提言1	38
その1：法制整備の必要	39
その2：情報通信ネットワーク整備の必要	42

---

その3: 明確な役割分担による省庁間協力 (Interagency) 体制整備の必要	44
その4: 装備の近代化・充実化の必要	45
2. 「直接保全」のあり方についての提言2	46
その1: 緊急対応部隊の創設の必要	46
その2: 民間防衛と対処マニュアルの整備の必要	47
その3: 空港、港湾等の整備と輸送力確保の必要	48
3. 「領域警備」のあり方についての提言3	50
(1) 領域警備のための各国の対応	50
(2) 提言: わが国の領域警備のあり方	53
<b>研究体制</b>	<b>58</b>

---

# 序 文

## ■研究目的

わが国は、1996年7月20日に批准した国連海洋法条約により、本土の外周に位置する離島（外周離島）により形成される世界で6番目となる広大な領域を保有する国となった。こうした事情を踏まえ、2002年7月に改正された離島振興法は、その目的（第1条）に「我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等に重要な役割を担っている離島」との認識を明らかにした。しかしながら、離島振興は、引き続き国土交通省、総務省及び農林水産省が所轄し、その中心的課題は離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて国民経済の発展及び国民の利益の増進に寄与することを規定するに留まっている。

他方、離島を含むわが国周辺海域では、1990年代から不法漁業や工作船、資源調査船あるいは密輸船が横行し、また本土へ多数の不法入国者が潜入している。これまでのところ、領域保全は海保庁法及び自衛隊法、排他的経済水域等の保全は漁業法等に委ねられているが、いずれも権限行使に制約が多く、実効性に乏しいのが実情である。

本「離島保全のあり方」研究の目的は、将来想定される危機事態を明らかにし、本来あるべき離島保全の基本と現状の問題点を考察し、早急に整備すべき離島及び領域保全のための具体的対応策を提案するものである。

## ■研究経過

2003年7月末までに調査研究構想を確定するとともに参考資料の収集を実施した。構想確定では焦点を努めて限定することとし、「離島保全」の重要な側面である離島の充実発展（振興）については具体的検討を割愛することとした。参考資料としては、政府公刊の白書等の外、諸外国における領域警備の実態把握を重視した。

8月から9月にかけて、「広大な海域に点在する島としての小笠原諸島（父島、母島）」並びに「国境の島としての対馬」について現地調査を行った。父島におい

---

ては海上自衛隊父島分遣隊司令の状況説明、日本離島センターの紹介による現地有識者との意見交換により島の実情・問題点等を調査した。対馬においては、陸上自衛隊対馬警備隊隊長の状況説明、同島の現地踏査の外、西方（主として九州）管内の離島の防衛責任を有する西部方面総監部防衛部（熊本）における担当者との意見交換を行い離島保全の現状について認識した。また、離島防衛を直接の任務とする西部方面普通科連隊（佐世保）を訪問し、事態対処訓練の状況等を見聞した。

9月中旬から12月中旬にかけて、6回の共同研究者会同を行い、情報交換、思想の統一、担当章ごとの記述内容を調整し、12月末に概案を得た。

2004年1月以降、全般校正、要約（英訳を含む）の作成を行い、調査報告書を1月末に完成した。

## ■成果等研究の経緯

「危機事態」の予測にあたっては、将来想定される外周離島及びその周辺海域における多種多様な事態の一例を図式化して捉えてみた。危機事態は軍事的危機事態と非軍事的事態に区分し、軍事的危機を対称脅威と非対象脅威に、非軍事的危機を人為的危機と自然発生的危機に細分しその特称を考察すると共に、離島への影響を図表化し認識を容易にした。

「離島保全の基本と現状の問題点」については、四面環海のわが国にあって、保全上の観点から外周にある離島の持つ地位及びその役割を明確にし、離島保全の目標（①内なる充実、②外への対応）ならびに危機対処の基本を明かにした。

現状の問題点については、国際海洋法に基づく沿岸国の権限とわが国の国内法の整備状況を保全上の観点から考察するとともに、事例に見る保全活動の現状として、“領域主権侵犯”“自然災害・人為災害”“今後の予測事態”について事例を紹介した。これらの現状を基に法整備・行政・危機管理体制等の観点から主要な問題点を要約として列挙し「離島保全のあり方」の考察の前提とした。

以上の検討結果に基づき、本研究の成果となる第4章「離島保全のあり方」を考察した。

内容としては、軍事、非軍事を問わず離島に対する直接的な危険から領土を保全し、また島民の生命、財産を保護すること「直接保全」と共に、周辺海域あるいは隣接する離島における危機から漁業や観光等の生活基盤を確保し、島民の心



---

理的不安を除去し、本土との交通通信を維持するための間接保全、即ち国家として領域全般の保全「領域警備」の両面からの対応の必要性を提案した。

これが為、国家全般の処置事項即ち法制整備、情報通信、省庁間協力、装備の近代化のあり方、「直接保全」のための緊急対応部隊に創設、民間防衛等の重要な施策、「領域警備」については、諸外国の対応の概要、わが国のあり方、特に基本となる考え方これに基づく、警察・海保・自衛隊の役割、主要な措置事項について提案した。

平成16年1月30日

研究者代表

特定非営利活動法人

環境・災害対策研究所

理事 元谷 豊

共同研究者

森野軍事研究所

理事 中村征人

同 吉田暁路

# 第1章 保全上から見た離島の特性

## 1. わが国離島の特性

わが国には、総数 7,000 近い島嶼があり、このうち法律指定有人島数は 315 (平成 13 年 4 月 1 日現在) に上る。これらの島嶼の一般的な特性は、当然のことながら外周が海に囲まれ (環海性)、その面積は狭小 (注 1-1) であり、多くの島嶼は本州等主要 4 島 (以下、本土という) と比較した場合その経済的、社会的条件において低位 (後進性) にある。また、有人島には大小の港湾あるいは空港 (注 1-2) が存在するものの本土から空間的・時間的に離隔 (注 1-3) しており、いろいろな面で本土との隔絶性は否めない。<sup>(1)</sup>

### (注 1-1) 離島の面積

択捉島の 3,184 平方 km が最大であり、以下国後島 (1,499)、沖縄本島 (1,204)、佐渡島 (854)、奄美大島 (712)、対馬 (696)、屋久島 (505) が 500 平方 km 以上の島嶼である。

### (注 1-2) 有人島における港湾及び空港 (平成 7 年 10 月現在)

港湾・・特定重要港湾 2 : 桂島 (仙台塩釜港石浜)、大津島 (徳山下松港) で全国総数 (21 港) の約 10%、重要港湾 13 で約 10%、地方港湾 297 で約 32% ある。

空港・・第 3 種空港 (地方的な航空運送に必要な飛行場) が、群島主島、孤立大型離島を含めた総数 33 空港が設置されている。(沖縄米軍使用飛行場、硫黄島自衛隊使用飛行場、南鳥島飛行場を除く)

### (注 1-3) 本土との離隔度

択捉島 250km、与那国島 1,100km、沖大東島 800km、南硫黄島 1,250km である。

これらの離島を含めて形成される我が国の領海 (内水を含む) は約 43 万平方 km、排他的経済水域を含めると約 447 万平方 km であり、陸地国土面積の 12 倍、領域の広さは世界で 6 番目となる。その領域には国民が生存する領土ばかりでなく、漁業資源や海底資源が存在し、また現に被占領あるいは係争中の島嶼も存在している。

我が国は世界有数の海洋多島国で、島は我が国の海域 (経済水域) の約 50% を有し、外海の島々は、韓国・中国・ロシアなど外国の地域との接点を形づくって

いる。また、密漁監視や海難救助、船の緊急寄港地でもあり、次のような役割を担っている。

- ① 国境、領土や領海、経済水域などを確保し、海洋資源を守る  
(国土・海域確保)
- ② 密漁や密航、密輸の監視など、海の治安を守る(海の治安維持)
- ③ 海難救助や緊急時の船の寄港など、海の安全を守る(海の安全確保)
- ④ 魚介類を中心とした食糧確保の拠点となる(食糧確保・補給)

また、海岸線の延長は本土(26,255km)に対し、島全体では8,336km(24%に相当)、不法入国発生件数は本土987件に対し島235件(19%)、出動実績のある救難所は本土124回に対し島67回(35%)、救助船舶数(漁船)は本土83隻に対し島19隻(19%)に達している。<sup>(2)</sup>

他方、国家としては、自然災害の外に周辺各国あるいはトランスナショナルな脅威に対し領域の安全を確保する必要が高まってきており、広義の国家安全保障の観点から見た場合、わが国の離島は次のような特性を有している。

- ① 先に述べた一般的特性である環海性、隔絶性、狭小性は、離島が本土から孤立した存在であり、このため安全保障上極めて脆弱であるといえる。特に、沖縄本島を除く日本の離島は、殆ど無防備であり、外部からの脅威を受けやすい存在である。
- ② 7,000近いわが国の島嶼は、その多くが本土を中心とした広大な海域に点在している。その上、情報通信、輸送システムなどのインフラ整備における後進性は、情報連絡の空白を生みやすく、また必要な輸送を迅速に実施できる環境ではない。このことは、緊急事態における国家としての危険・危機の早期察知、防衛力等の事前配置、あるいは住民の生命・財産の保護などの活動が遅延かつ困難性を伴うことを意味する。
- ③ 多くの離島は、わが国領域の最先端に位置し、国境線を形成している。小論では、これらの離島を「外周離島」と称するが、彼我にとって安全保障上の拠点としての価値が高い。ここで拠点とは情報収集、警戒監視、輸送、避難、防衛上の障地あるいは日本本土を侵攻するための前線基として活用できる要域をいう。

---

要するに、安全保障上から見た外周離島の特性は、個々の島嶼への対応の困難性を伴うが、最前線に位置しわが国の国境を形成するという国家としての領域主権確保にとっての重要性があり、保全上からいえば外周離島の安定的存在が領域保全を確実にし、領域保全の結果が外周離島の安全に繋がるという両面性（アンビバレンス）にあるといえる。

離島振興法による「保全」は、主として自然災害からの防護と後進性の回復を対象としているが、近い将来わが国に予想される危機事態は次章で述べるように極めて多岐・多様であり、直接的あるいは間接的に外周離島を経由して生起することになる。

過去の戦争原因の60%以上は、領土、資源問題であったといわれる。わが国は、北方4島、竹島、尖閣諸島という3つの領土問題を抱えており、海洋法に基づく漁業、海底資源問題も少なからず存在している。相手国はロシア、朝鮮半島の2国、中国及び台湾という周辺国全てが対象であり、北方4島及び竹島は現に不法占拠されており、尖閣諸島は時折中国系民族により侵犯されてきている。

領域主権は、対内的には領域や国民に対する支配権であり、対外的には他国に従属しないという独立権を意味する最大の国家主権である。国家主権が侵される場合、毅然として外交交渉に臨み、必要に応じて国家安全保障上採りうる強硬手段をも辞さない覚悟が重要であり、このことが国民に信頼される国家たる基礎となる。

## 2. わが国離島の地政学的区分とその特徴

日本列島は、北東から南西方向に伸び、南東は太平洋、北東はオホーツク海、北西北半は日本海、北西南半は東シナ海に囲まれている。北海道から沖縄島までの直線距離は3,000km以上で、また関東から南へ約2,000kmまでの間に小笠原などの島々がある。最北端は択捉島のカモイワッカ岬、最東端は南鳥島、最南端は沖ノ鳥島、最西端は与那国島である。

日本列島の地政学的特色は、次の通りである。

- ① 大陸への接近性
- ② 多島の存在がもたらす重要国際海峡の存在（主要な海峡としては、北から宗谷海峡、津軽海峡、東西の対馬海峡及び大隅海峡）
- ③ 本島外郭遠隔地域に多数の離島の存在
- ④ 離島に沿って主要な2つの海上交通路(SLOC、以下シーレーンという)の存在

わが国の離島は、こうした地政学的見地から図1-1のように大まかに3地域に区分することができる。すなわち、北日本及び日本海に所在する島嶼群、南西諸島及び周辺島嶼群及び小笠原諸島及び周辺島嶼群である。

それぞれの島嶼群の特徴は、以下のように要約することができる。

### (1) 北日本及び日本海に所在する島嶼群

#### ア. 被占領島嶼の存在

被占領島嶼は北方4島（注1-4）及び竹島（注1-5）であり、今後も領土及び周辺海域において主権問題が表面化し、また近接する離島に対して安全保障上のトラブルが生じやすい。

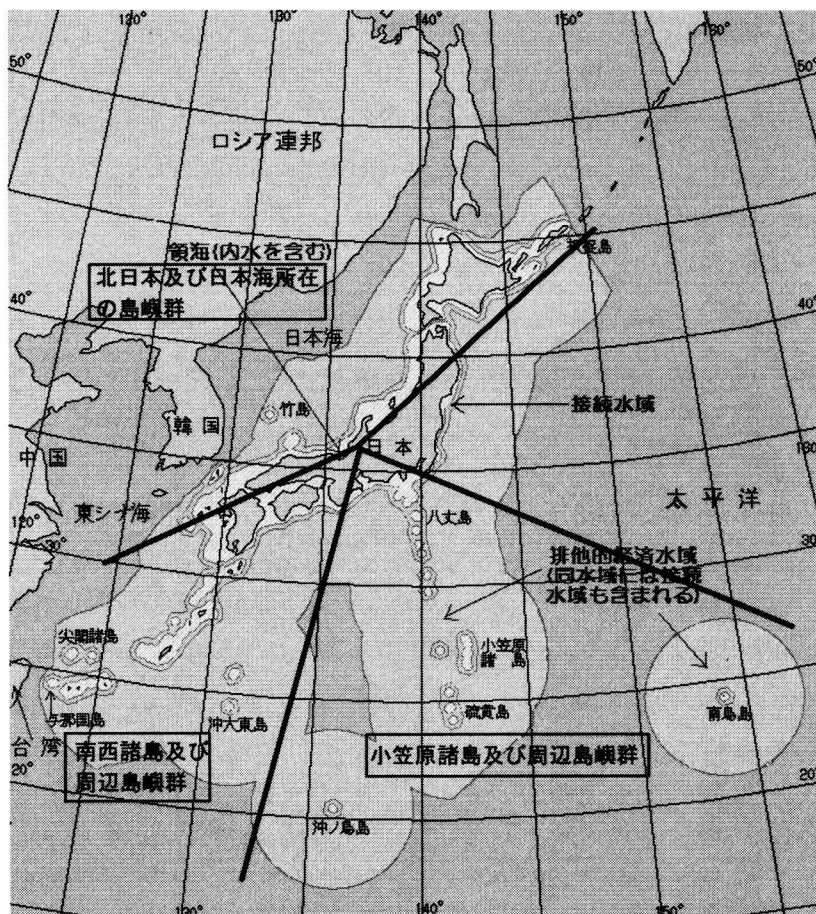


図1-1 わが国離島の地政学的な区分

## イ. 重要海峡の存在

北から宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡（東及び西水道）が存在する。わが国は、これらを特定海域に指定し、領海の限界線を基線からその外側 12 海里の線に代えて外側 3 海里の線及びこれに接続する線の内側を領海としている。このため、諸外国の軍事用を含む全ての船舶は、わが国本土あるいは周辺離島に近接して自由航行できる。

## ウ. 本土及び大陸との接近性

- ①本区域に所在する多くの島嶼は、奥尻島(本土から 50km、沿海州へ 370km)、佐渡島(本土から 60km、沿海州へ 600km)あるいは対馬(本土から 170km、韓国釜山 60km)のように本土及びユーラシア大陸に近接している。こうしたことから毎年漁業交渉が行われるようにロシア及び韓国との間で排他的経済水域 (EEZ) が未調整の海域が少なくなく、漁業資源を巡るトラブルは跡を絶たない。
- ②対馬、壱岐、五島列島などの九州地区に所在する島嶼は、朝鮮半島有事の影響を直接的に受ける危険が高い。

### (注 1-4) 北方 4 島<sup>(3)</sup>

歯舞群島・色丹島・国後島・択捉島の 4 つの島をいう。北海道根室半島、納沙布岬と知床半島の間からロシア領のカムチャツカ半島の方向に所在し、北海道から一番近いのが歯舞群島の貝殻島で 3.7km、一番遠いのが択捉島の 109.6km である。

1945 年 8 月 9 日、ソ連はヤルタ協定にのっとり対日参戦し、同年 8 月 14 日、日本がポツダム宣言を受諾し、無条件降伏を決めた後 8 月 28 日に択捉島、9 月 1 日色丹島、2 日国後島、3 日には歯舞諸島、5 日には北方 4 島の占領を完了した。しかし、ヤルタ協定は最終的な連合国の決定ではなく、また元々日本の領土であった北方 4 島は該当していない。要するに、北方 4 島はソ連 (ロシア) がヤルタ協定を自分に都合よく曲解し、また日ソ中立条約に明らかに違反した結果といえる。

### (注 1-5) 竹島<sup>(4)</sup>

島根県隠岐島に位置する東島 (女島)、西島 (男島) と呼ばれる二つの小島とその周辺の数十の岩礁からなり、総面積は約 0.23 平方 km (日比谷公園とほぼ同面積) である。

1905 年に、閣議決定とそれに続く島根県告示により日本政府は近代国家として竹島を領有する意志を再確認した。また、対日平和条約は竹島が日本の領域から除外されたものではないことを明記している。1954 年 7 月頃から韓国は、東島に韓国警備隊員 (警察) を常駐させ始め、宿舎、燈台、監視所、アンテナ等を設置し、外務部は 1996 年に竹島に接岸施設の建設を行う旨発表した。また、2002 年 8 月韓国政府当局者は、環境省が日本海にある韓国領の鬱陵島のほか、日韓が領有権争いをしている竹島 (韓国名・独島) とその周辺海域を国立公園に指定することを検討していると明らかにした。

---

## (2) 南西諸島及び周辺島嶼群

台湾は、南西諸島特に尖閣諸島について、「釣魚台列島を掌握すればわが国の領海を広げることができ、台湾の海上防衛線が拡張され、国防上大きなプラスとなる。戦略的意義については、釣魚台列島は国際航路に近く、西太平洋諸島につながり、南西諸島と台湾を結ぶ重要地点にあり、また日本および沖縄よりも、台湾および中国大陸に近いと、ここを掌握することは、わが国の海洋権および太平洋への進出にも大きな影響を与える。よって、国防全体を視野に入れた防衛的価値から見ても、海洋権発展の戦略的意義から見ても、欠くことのできない非常に重要な地域である。」<sup>(5)</sup>と評価している。また米国は、「沖縄に駐留することは、輸送時間が大幅に短くなり、朝鮮半島や台湾海峡にもすばやく到達できる。例えば、沖縄から韓半島に航空機により2時間で移動できるのに対し、グアムからは5時間、ハワイからは11時間、米国本土からは16時間かかる。また、米西海岸からこの地域に船で移動すると21日間もかかる」<sup>(6)</sup>と北東アジアの安全保障上の要的存在と認識している。

### ア. 1,000km以上にわたる島嶼線に並行する南西シーレーンの存在

南西シーレーンとは、マラッカ海峡からバシー海峡を経て南西諸島近傍を通過して日本本土に至る経路で、わが国にとって中東地域からの石油輸送の大動脈である。

### イ. 中国及び台湾との接近性

- ①中国の「三次元の戦略国境の追求」構想（注 1-6）の直接的影響を受けるおそれがある。
- ②中台紛争が生じた場合、大量の難民が来島する外、沖縄本島以南の各島嶼は軍事的影響を受けやすく、また上記のシーレーンの利用は困難となる。更に、周辺事態法の発動に伴い米軍に対する支援活動の拠点としての役割が増大する。
- ③大陸棚や尖閣諸島を巡る係争（注 1-7）は、漁業、海底資源あるいはシーレーン利用などわが国の安全保障上多大の影響を及ぼし、また各島嶼の生活基盤を脅かすことになる。

## ウ. 多数の活火山離島の存在

西日本火山帯の琉球弧であり、火山フロントは霧島火山から南西側に延び沖縄島付近まで存在している。フロント直下の深発地震面の深さは約 100km である。

(注 1-6) 中国の「三次元の戦略国境の追求」構想<sup>(7)</sup>

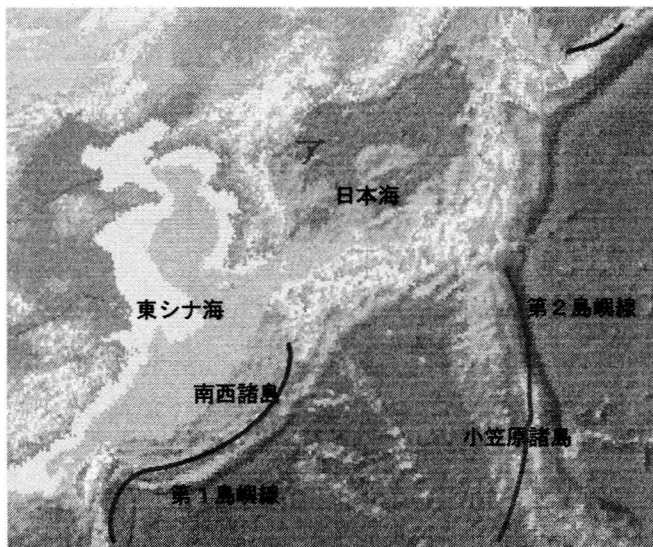


図1-2 中国が主張する第1及び第2島嶼線

『解放軍報』に掲載された論文によると、「戦略国境は国家と民族の生存空間であり、戦略国境を追求することは国家の安全と発展を保証する上で極めて重要である。また、国境は総合的国力の変化にともない戦略的国境線の範囲は変動するものであり、陸地、海洋、宇宙空間から深海に至るこれら三次元的空間は安全空間、生存空間、科学技術空間、経済活動空間として中国の安全と順調な発展を保証する戦略的国境の広がりを示すもので、国益はその拡張された勢力圏の前線まで拡大されており、戦略的には国境線の拡大を意味する」として図1-2のような島嶼線を表明した。すなわち、第1島嶼線は中国の近海の外縁、第2島嶼線は中国軍が外洋に進出する場合の目標線として設定した。



#### (注 1-7) 尖閣諸島を巡る係争<sup>(8)</sup>

尖閣諸島は東シナ海に浮かぶ我が国固有の領土で魚釣島、久場島、大正島、北小島、南小島等の島々からなる。一番大きな魚釣島から石垣島までの距離は 170km、沖縄本島まで 410km、台湾までは石垣島と同じく 170km で中国大陸までは 330km である。

尖閣諸島は、1885 年以降政府が再三にわたり現地調査を行ない、これが無人島であり、かつ清国の支配が及んでいないことを確認の上、1895 年に正式にわが国の領土に編入した。なお、サンフランシスコ平和条約においても、尖閣諸島はわが国が放棄した領土には含まれていない。

しかし、中国政府及び台湾当局は、1970 年後半東シナ海大陸棚の石油開発の動きが表面化するに及びはじめて尖閣諸島の領有権を問題とするに至った。1978 年、日中平和友好条約締結の交渉中、突然約 100 隻の中国漁船が尖閣諸島に接近し、領海侵犯、領海内不法操業を行うという事件が発生した。また、1990 年には尖閣諸島の領有権を主張するために、台湾船 2 隻が領海内に侵入するという事件が発生した。1996 年以降、台湾・香港等で「保釣活動」と呼ばれる領有権主張の活動が活発化した。1997 年には 30 隻の台湾抗議船等が尖閣諸島に接近、そのうち 3 隻が警告を無視して領海内に侵入した。1998 年には、香港及び台湾の抗議船等 6 隻が尖閣諸島領海付近に接近した。

### (3) 小笠原諸島及び周辺島嶼群

我が国の排他的経済水域の約 3 分の 1 を確保し、同諸島周辺海域を航行する船舶にとって緊急時の重要な寄港地であることなどの国家的役割がある。伊豆諸島の海域は約 2 万 km、わが国の領海の約 6.5%、排他的経済水域は約 51.9 万 km、全体の約 13.5% を占めている。小笠原諸島の海域も含めると、領海の約 11.6%、排他的経済水域の約 45.0% という広大な海域となる。そこにはわが国屈指の好漁場が形成され、地元漁船だけではなく全国の多くの漁船が操業している。さらに、水産資源はもとより大陸棚諸資源及び各種エネルギーの開発・利用など、多くの可能性を有している。外国と直に接するこれらの島々は、そこに人が居住することにより、密航・密輸等犯罪の防止機能をも担っている。<sup>(9)</sup>

#### ア. 約 1,000km にわたる島嶼線に並行して南東シーレーンの存在

南東シーレーンとは、スンダ及びマカッサル海峡を經由し、また状況が極めて悪化した場合にやむを得ず採用するオーストラリア南部を迂回して日本本土に至る経路であり、何れも小笠原諸島及び周辺島嶼群の近傍を通過する。

#### イ. 大陸棚の存在

小笠原諸島の東側や沖ノ鳥島の南側など 6 つの地域で計約 65 万平方 km の大陸棚が存在している。大陸棚には、コバルト、合金に使われるマンガン、銅やニッケルといった鉱物が現在の国内消費量の数百年分が、また石油に代わる燃料と

---

して期待されている「メタンハイドレート」という化合物も大量に確認されている。<sup>(10)</sup>

しかし、数年来中国により数回にわたり海底資源調査活動が行われ、また中国の第2島嶼線に位置している。

#### ウ. 多数の活火山離島の存在

東日本火山帯の伊豆-小笠原弧であり、太平洋プレートが沈み込み深さ 100～110km の深発地震面の上には火山フロントがある。

---

### ==== 第一章 脚注 =====

- (1) (財) 日本離島センター編 「離島振興ハンドブック」平成8年3月
  - (2) 国土審議会第1回離島振興対策分科会配布資料4「離島の果たす多面的な役割」、  
[http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/ritou/1/ritou\\_shiryou.html](http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/ritou/1/ritou_shiryou.html)
  - (3) 北海道公式ホームページ:「北方領土の基礎知識」から抜粋
  - (4) 「我が子に伝える誇りある近代史」第4章「戦後以降」  
第4話 北方および南方の領土問題 3. 竹島問題:  
[http://wwwi.netwave.or.jp/~mot-take/kindaishi.htm#4\\_5](http://wwwi.netwave.or.jp/~mot-take/kindaishi.htm#4_5)
  - (5) <http://www.roc-taiwan.or.jp/news/diao/index.html> の  
「公平に釣魚台列島問題を論ずるために」から抜粋
  - (6) 「世界日報」2002年01月10日「沖縄のページ」から抜粋
  - (7) 「解放軍報」(1987年4月3日)に掲載された徐光裕による「合理的な三次元的戦略国境を追求する」の論文を紹介した(財)平和・安全保障研究所の研究資料(2001年3月)から抜粋
  - (8) 外務省「尖閣諸島の領有権についての基本見解」
  - (9) 東京都「小笠原諸島振興開発審議会」資料「離島振興の基本的考え方」から  
抜粋: <http://www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/>
  - (10) 朝日新聞(2003.06.06)  
「大陸棚の拡張ピンチ、地質調査が条約の期限に間に合わず」から抜粋
-

## 第2章 離島及びその周辺で予想される危機事態

### 1. 予想される危機事態の概要

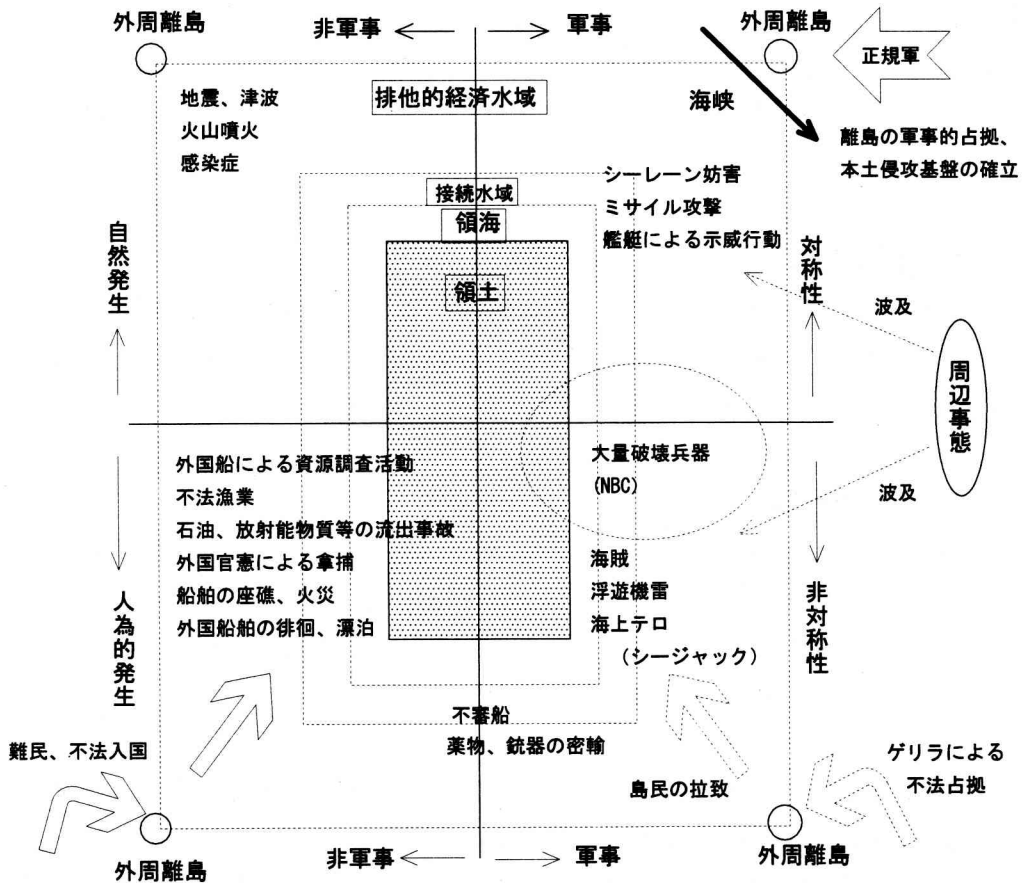


図2-1 外周離島及び周辺海域における危機事態の一例

離島振興法改正会議録に、「経済水域の設定は、国境地域に防衛や国際交流だけでなく、経済活動としても国際的な利害調整の意味を与えることとなった。国境地域に位置する離島は、これまでの意味に加えて、海域の確保、管理上でも重要な拠点としての役割を担う時代となってきている。また、国境離島を中心に、

---

多くの島に思いがけない、しかも離島の力では対処しきれない事態が起こるようになってきている。例えば、不法入国、難破船、油やゴミなどの漂着である」<sup>(1)</sup>と記述されている。

上記の会議録は、主として自然災害及び非軍事の人為的事態を想定しているが、将来想定される外周離島及びその周辺海域における危機事態は、図2-1のように極めて多種多様にわたると考えられる。ただし、ここで列挙した危機事態は、これまでに生じたあるいは生起の虞のある代表的な事例を挙げているに過ぎず、我々にとって思いがけない新奇な事態の発生も当然ながら想定しておかねばならない。

### (1) 危機事態の分類

ここでは、危機事態を軍事と非軍事に区分し、軍事的危機を対称性脅威と非対称性脅威に、非軍事的危機を人為的危機と自然発生的危機とに細分した。また、軍事的危機は、わが国の領域に対して直接行使される場合と朝鮮半島有事や中台紛争といった周辺事態から波及してくる場合に分けられる。

#### ア. 軍事的危機事態

対称性脅威とは、通常国家の陸、海、空の正規軍による攻撃、威嚇、示威などであり、具体的にはわが国の領域の軍事占領、航空機あるいはミサイルによる攻撃、シーレーン妨害などが含まれる。したがって脅威は生じた場合、対象国の特定は一般的に容易であり、日米安全保障条約に基づく共同作戦が通常発動される。

非対称性脅威とは、米国の「国防科学委員会」が1997年10月に作成した超国家的脅威（Transnational threat）への対応に関する最終報告書で初めて使用した用語であり、冷戦時代の脅威とは異なった全く異質の動機乃至は手段を用いて非国家的組織や個人が国家及びその国益に与える脅威である。具体的行為としては、国際テロリズム、麻薬取引、サイバーテロなどの情報戦、大量破壊兵器とその運搬手段の拡散及び組織犯罪を挙げているが、わが国の場合、これらに加えて海賊、浮遊機雷、工作船なども視野に入れる必要がある。これら非対称性脅威に対しては、多くの場合わが国独自で対応することになる。

ここでわが国の周辺国の軍事状況を観察したとき、将来の軍事的脅威にはいくつかの注意すべき特性が考えられる。その第1は、安全保障を考察する空間が拡

大していることである。すなわち、対象範囲は外周離島と EEZ を含む広大な領域であり、また軍事的脅威を早期に察知するために収集すべき情報空間は更に拡大して設定することが必要となる。第2は、平時と有事の不明性である。軍事的脅威は、前述したように様々な形態で生起するが、非対称性脅威の多くは潜行性、漸進性、間歇性といった平時と有事の区分がつけ難い。第3は、対称性脅威と非対称性脅威の複合である。たとえば、国内において非対称性脅威が先行して生起し、国家が当面の脅威に奔命している虚をつくように対称的脅威が突発するなどであり、また、その逆のケースも考えられる。このことは、軍事的に言えば前線（戦闘地域）と後方（非戦闘地域）の区別がつかなくなることであり、防衛機能のみでは国家の安全保障を全うできないことを意味している。

### イ. 非軍事的危機事態

人為的に生起する非軍事的危機事態は、例えば難民、不法入国、外国船による資源調査活動、薬物・銃器の密輸、不法漁業活動、外国官憲による漁船等の拿捕などの意図的な事態と石油・放射性物質の流出事故、船舶の座礁・火災などの偶発的事態に区分されるが、外国船舶の徘徊・漂泊など詳細が当面判然としない事態も起こりえる。

この意図的に生起する事態は、国家の意思に基づく資源調査活動や漁船等の拿捕の事態、蛇頭（注 2-1）などの犯罪組織による密輸、不法入国支援などが現に行われており、これら是对応の如何によっては軍事的事態に変異する虞がある。要するに、事態によっては対応の境界が曖昧であり、海上保安庁、水産庁あるいは法務省といったシビリアンによる対応に限界が生じることもあり得る。

#### （注 2-1）蛇頭（スネークヘッド）

中国から日本や米国等の外国への密入国をビジネスとして行う密航請負組織であり、世界的な規模で広がる人的なネットワークを基盤として、密航者の勧誘・引率・搬送、偽造旅券の調達、不法就労のあっせん等を行っている。

自然発生的危機事態は、離島に直接的に被害を及ぼす地震・津波、火山噴火、感染症などであり、1993年の奥尻島の地震・津波、2000年の三宅島の火山噴火のように事前に予知出来ず、被害が拡大する場合が多い。奥尻島の場合<sup>(2)</sup>、人的被害は死者172名、行方不明26名、重軽傷者143名、被害総額は約664億円（町予算の10年分以上）におよんだ。三宅島の場合、人的被害は少なかったが降下火山灰の被害のため住民の復帰は今なお難しい状況にある。

## (2) 危機事態の外周離島への影響

第1章の繰り返しになるが、外周離島は「その安定的存在が領域保全を確実にし、また領域の安定が外周離島の安全に繋がるという両面性（アンビバレンス）」という保全上の特性を有している。この観点から見ると、各危機事態は表2-1のように認識することができる。

表2-1 危機事態の離島への影響

危機事態区分 離島への影響	軍事事態			非軍事事態			
	軍事侵攻 (対称、非対称)	シーレーン妨害	工作船、 海上テロなど	難民、 不法入国	外国船による 不法活動	座礁、 流出事故	自然災害、 感染症など
生命・財産への直接的危機	○						○
離島の孤立化	○	○	△			△	△
生活基盤への影響	○	○	△	△	△	○	
離島の保全確保が危機を回避、抑止、排除	○	○		△	△		

### ア. 住民の生命・財産への直接危機

軍事的侵攻はその規模、手段方法、対称・非対称性を問わず、また大規模な自然災害及び感染症の蔓延は、離島住民の生命・財産に対する危険度が最大となる。これらの事態は、事前に予知できず多くの場合突発（奇襲）性であり、その上離島の狭小性（狭隘な生活空間）は被害の伝搬を早める。

### イ. 離島が孤立する危機

離島は、本土との隔絶性及び環海性という特性の宿命から船舶、航空機等により本土あるいは隣接する島嶼と随時接続が保障されていることにより経済活動や住民の生活が保たれている。換言すれば、海上及び航空ルートが途絶する事態、すなわち軍事侵攻、近傍のシーレーン妨害は、本土などの安全地帯への迅速な避難を困難にし、また近傍海域における工作船の存在、港湾付近での船舶の座礁、

---

油あるいは放射性物質の流出事故、自然災害などは経済活動や住民の交通に多大の影響を及ぼす。

#### **ウ. 生活基盤を脅かされる危機**

離島の経済は、海洋における漁業とその加工あるいは船舶輸送業務を中心に成立し、多くの消費物資は本土からの移入に頼っている。従って殆どの危機事態は期間の長短あるいは程度に差異があるものの離島の生活基盤に支障を来すことになる。

#### **エ. 離島の保全確保により回避・抑止・排除が容易な危機**

北日本及び日本海に所在する島並びに南西諸島は、殆どが外周離島であり、面積も比較的大きい有人島である。また、地政学的に大陸に近接しているため、多くの危機事態に直面している。わが国の領域が安定的に保全されれば、離島の保全も当然確保されるが、他方、離島特に外周離島の保全が確保される場合には、その周辺領域の安定に寄与することになる。すなわち、離島の安定と危機事態への即応体制の維持は、軍事的危機あるいは意図的に行われる人為的危機は回避あるいは抑止され、また危機事態の発生に伴い迅速な対応を可能にし、その排除を容易にするといえる。

## **2. 主要な危機事態の概要**

本項では、第1章で区分した3つの地域において過去において生じたあるいは生起が予想される代表的な危機事態の概要について述べる。

### **(1) 対馬及び周辺海域での危機事態**

#### **ア. 軍事侵攻<sup>(5)</sup>**

対馬海峡は日本海と東シナ海を結ぶ海峡であり、わが国と韓国とを結ぶ水路でもある。海峡の中央部にある対馬をはさんで東側を東水道、西側を西水道（朝鮮海峡）と呼称される。

領海幅を12カイリとした場合、東水道は中央部に若干の公海部分が残るが、ほとんどがわが領海となるのに対し、西水道は韓国と接し、両国が領海を分けることになる。対馬海峡は、平時太平洋、南シナ海、及びインド洋方面に展開するロシア艦艇の常用航路になっており、また黒海からスエズ運河経由ナホトカに至るシーレーンもこの海峡を經由している。有事に対馬海峡（及び朝鮮海峡）がコ

---

ントロールされた場合、韓国は孤立する。

一方韓国及び米国にとって、韓半島有事の際の防衛作戦を有効に行うためには、対馬海峡（及び朝鮮海峡）の安全かつ自由な航行の確保が絶対的要件である。この意味において同海峡の防衛は韓国の防衛と密接不可分の関係にある。わが国が朝鮮半島からも脅威を受けるような事態が起きれば、わが国は北と西の二正面から脅威を受けることになり、戦略的に極めて苦しい立場に追い込まれる。

対馬海峡東水道の防衛については、地勢的に類似する津軽海峡とほぼ同様の構想をもって、縦深性のある通峡防止の体制をつくることが可能となる。これに対し、西水道（朝鮮海峡）はわが国と韓国が海域を接するため、この海峡のコントロールについては日韓米三国間で調整し、日韓両国が整合性のある措置を講じなければ、効果的なコントロールはむずかしい。

対馬及び周辺の島嶼は地理的に北朝鮮に近く、これらの島嶼に特殊部隊を潜入させ海峡地区にあるわが防衛施設等を破壊し混乱させるおそれがある。対馬海峡防衛の根底には日韓相互協力の問題があり、これをさけて同海峡の防衛を考えることはできない。両国の今日に至る歴史的経緯や現在のわが国の防衛政策をふまえ、両国の防衛に密接に関連している対馬海峡（及び朝鮮海峡）の防衛をいかに解決するかは今後の重大な政治的課題である。

#### **イ. 工作船、密輸<sup>(4)</sup>**

海上保安庁がこれまでに確認した不審船・工作船は、1963年に1隻確認したのを皮切りに2001年12月の九州南西海域における工作船1隻を含め計21隻となる。

これら21隻は、海上保安庁の巡視船艇・航空機がしょう戒中に発見したものと海上自衛隊及び漁業関係者からの通報により発動した巡視船艇・航空機が確認したものであり、九州南西海域における工作船以外の不審船・工作船は巡視船艇・航空機の停船命令に応じず逃走したものが殆どある。

2001年12月の九州南西海域における工作船事件においては、防衛庁からの第1報入手後直ちに巡視船艇・航空機を発動し、23時間にわたり工作船を追跡し、巡視船から上空・海面への威嚇射撃及び威嚇のための船体射撃を行った。しかしながら、工作船は逃走を続け、巡視船に対して自動小銃及びロケットランチャーによる攻撃を加えたため、正当防衛のための射撃により対応した。その後、工作船は自爆用爆発物によるものと思われる爆発を起こして沈没した。



---

2002年1月、密輸情報に基づき、中国公安部と協力して海上保安庁、警察及び税関の合同捜査本部が福岡県沖の玄界灘において警戒を行い、巡視船が国籍不明の漁船を停船させ、船内の捜索を行った結果、船首部分の隠し倉庫から包装用ポリ袋に入っていた覚せい剤約151kgを発見・押収し、乗組員7名（自称中国人）を覚せい剤取締法違反で逮捕した。

## （2）南西諸島における危機事態

### ア．難民、不法入国

#### （ア）北朝鮮からの難民 ー沖縄県警によるシミュレーションー

沖縄県警本部は、北朝鮮から千人規模の武装を含む大量難民が沖縄に流入した際の警備、収容、後方治安対策などを検討し、最終的には県警独自の警備要領の策定を目指した。「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）見直しを視野に入れながら、朝鮮有事という「周辺事態」を想定したものであったが、結果的に警備要領の策定には至らなかった。

検討議題は朝鮮有事が発生して北朝鮮から千人以上の難民が船で沖縄近海にたどり着いた際の対処策となっている。会議では北朝鮮が約2,264万人の国民全員を洋上輸送できるだけの船舶数を保有し、千人から数万人規模の大量難民は現実的に起こり得るとの予測に基づいて対策を講じる必要性を強調した。

推進業務として県警としての「大規模難民対策警備措置要領」の策定を目指し、自衛隊、海上保安庁、入管などの関係機関とも連絡調整をすることを確認した。各警察署の役割としては難民発生時の一時収容施設、移送手段、朝鮮語などの通訳要員を確保し、給食の供給や病院治療などの連絡体制を平時に整えておくことも決めた。

問題点としては、離島での対応が困難なことや、県内での通訳が圧倒的に不足していることなどが指摘された。難民と認められない場合の不法入国の事件処理や船舶押収も念頭に置き、武装難民については基本的に自衛隊が対応することとしている。ただし、①国の大量難民対策が具体的に示されていない、②秘密保持の意味から関係機関への連絡は時期尚早、として現在のところ県警独自の警備要領の策定も見送られたままとなっている。<sup>(5)</sup>

2002年11月に北朝鮮から中国に脱出した日本人妻に続き、元在日朝鮮人2人を含む北朝鮮からの脱出住民（脱北者）58人が中国公安当局に身柄を拘束された

---

が、日本を目指す「脱北者」は今後も増え続けることが予想される。このため、これまで難民の受け入れに否定的だった日本政府は対応に一段と頭を悩ませている。

日本を目指す脱北者には、①日本人妻のように日本国籍を持っている、②元在日朝鮮人、③それ以外のケースがある。日本政府はこれまで、中国当局に拘束された脱北者が日本国籍を持つと確認された場合、引き渡しを求めてきた。

また、中国当局に拘束されずに北京の日本大使館などに連絡があった場合も、日本人と確認できれば極秘に帰国させてきた。在日朝鮮人は日本の永住権を持つことが確認されれば、日本人同様に引き渡しを求めることにしている。だが、非政府組織（NGO）が求める日本人以外の脱北者を難民と認定するかどうかについては、政府の方針は決まっていない。<sup>(6)</sup>

#### **（イ）不法入国者<sup>(7)</sup>**

我が国における不法入国事犯は、依然として中国人を中心に発生しており、上陸地点は日本全国に及んでいる。中国人による不法入国事犯は、1990年に初めて中国漁船を仕立てた集団密航が発生し、また、貨物船の船内に潜伏してくる密航も集団化した。1992年頃からは、中国漁船に加え台湾漁船や第三国の貨物船を仕立てた事犯も出現して増加傾向をたどり、特に1996～1997年にかけてはこれらの形態による集団密航が急増した。2000年には、従来中国漁船等を仕立てて直接我が国へ密航してくる事犯及びこれらの船舶から本邦沖合で日本船に乗り換えて密航する事犯が減少し、貨物船の船内に隠し部屋を設けて潜伏してくる事犯、韓国沖合海域において中国船から韓国漁船に乗り換え、日本海側に上陸する事犯及び偽変造の船員手帳を使用し貿易船の船員になりすましてくる事犯が増加して、ますます悪質・巧妙化した。1999年に入っても、引き続き、貨物船の船内に隠し部屋を設けて潜伏してくる事犯及び韓国漁船を使用した事犯が多発している。なお、韓国漁船を使用した事犯については、本年に入り太平洋側にも見られるようになった。

#### **イ. 中台紛争の影響<sup>(8)</sup>**

第2次台湾海峡危機において中国は領海12海里を宣言し、米国の金門・馬祖諸島への直接介入を抑制したのと同様、台湾海峡及び台湾本島周辺に200海里のMaritime Exclusive Zone（注2-2）を設定し、外国の介入を阻止するであろう。

この場合、バシー海峡の航行が不能となり、わが国船舶の航行に影響が及ぶ。特に周辺事態法に関連して日本が米国支援を決定した場合、選択的に日本船舶に対し臨検・拿捕を実施する可能性があり、MEZ 内を航行した場合敵対行為と見なされ事態によっては被害が発生することもあり得る。

また、中台紛争の前後に先に述べた第1島嶼線を確保するために南西諸島特に尖閣諸島に対して大陸棚の境界線問題が急浮上することも考えられる。中国は、1992年に尖閣諸島の領有を明記した領海法を制定しているからである。東シナ海の海底は、中国大陸から緩やかに傾斜して沖縄トラフに至り宮古群島、八重山群島を経て南西諸島海溝に達する。尖閣諸島は、東シナ海の海底が沖縄トラフに落ち込む先端部に位置している。尖閣諸島を領有することは、大陸棚の中間線確定に有利な基線を獲得でき、また EEZ の拡大に伴い海洋資源と海底石油埋蔵有望海域の要域を手中に出来ることを意味している。

(注 2-2) Maritime Exclusive Zone <sup>(9)</sup>

1982年4月のフォークランド紛争において英国により設定され、当該水域にあるアルゼンチン海軍の艦艇を敵と見なし、英国の攻撃対象とした。その後攻撃対象は、監視、情報収集に従事している商船や漁船に逐次に拡大され、最終的には全ての船舶、航空機が対象になった。

## ウ. 外国船舶による海洋調査活動

我が国周辺海域では、海洋開発に対する各国の関心の高まりや海底資源開発技術の進歩などを背景として、外国による海洋調査活動が多く確認されている。

中国はこれまで、我が国との間で EEZ 及び大陸棚の境界線が確定していないことなどを理由に、東シナ海における我が国の EEZ において、我が国の同意なく調査活動等を行い、1999年には過去最高の33隻一中には我が国の領海内に侵入したケースもある一の海洋調査船が確認された。2000年には24隻を確認、中国海洋調査船の活動の活発化が大きな問題となっている。2002年は、EEZ 内において科学的調査活動を行っている外国海洋調査船は15隻を確認、このうち中国船12隻で4隻については事前通報等がなされていなかった。<sup>(10)</sup>

たとえば、中国海軍のヤンピン級砕氷艦兼情報収集艦(4,420t)は、2000.5.14から7日間、対馬周辺で活動後、日本海を北上し23日から26日にかけて、津軽海峡を一回半往復した。その後、太平洋を南下し、30日ごろ房総半島の東方沖の日本の排他的経済水域(370km)内を一回往復した。四国南方海域を経て、奄美大島北東海域の日本の排他的経済水域内で活動後、6月5日奄美大島の西北西

---

300km の海域で停泊しているのが確認された後、9 日までに日中中間線を越え中国側に入った。<sup>(11)</sup>

### **(3) 小笠原諸島及び周辺海域での危機事態**

#### **ア. 自然災害**

2000 年 6 月 26 日夕の急激な地震多発に始まった三宅島の噴火災害は、当初は 1 週間程度で終息するとみられたが、7 月から始まった山頂火口の陥没は毎日約 1,000 万立方メートルのペースで 8 月末まで続き、1 年間で 6 億立方メートルの岩石が地中に姿を消した。また、有毒火山ガスの放出は逐次増加し、2001 年 5 月現在、毎日数万トンの二酸化硫黄を含む多量の有毒ガスが放出した。これら火口の大規模陥没と有毒ガスの大量放出は、現代観測史上初めての現象であり、火山現象がどう推移していくのか不明の状況が続いている。この間、人員被害は軽微であったが、水道、電気、電話などライフラインが三宅島を中心に壊滅状態である。<sup>(12)</sup>

当初 1 年間における各自衛隊の支援活動は、6 月 27 日の東京都知事からの災害派遣要請などにに基づき、避難住民に対する生活支援、航空偵察や艦船、航空機による人員・物資の輸送支援、泥流対策や降灰除去作業を行ったほか、防災活動にかかわる人員・物資の輸送支援、航空機による火山ガスなどの観測支援、艦船の待機などを継続的に行っている。派遣の規模は、2001 年 5 月末迄に、延べにして人員約 4 万 1,370 名、車両約 1,980 両、航空機約 390 機、艦船約 340 隻であった。<sup>(13)</sup>

#### **イ. 油流出事故**

以下は、1997 年 1 月 2 日未明、大しけの日本海（島根県隠岐島沖）において暖房用 C 重油約 19,000 kl を積んだペトロパブロフスクへ航行中のロシア船籍タンカー「ナホトカ」号（建造後 26 年経過）による油流出事故の概要である。

船体は浸水し、31 名の乗組員は救命ボートに避難した。船体は水深約 2,500 m の海底に沈没したが、船体から分離した船首部分は強い北西季節風にあおられて数日間南東方向へ漂流し、対馬海流を横断して 5 日後、越前加賀海岸国定公園内の福井県三国町安島沖に座礁した。積み荷の重油は、約 6,240 kl が海上に流出。また、海底に沈んだ船体の油タンクに残る重油約 12,500 kl の一部はその後漏出を続けた。座礁した船首部分の油タンクに残っていた重油は、海上での回収作

業および陸上からの仮設道を利用した回収作業により約2ヶ月後の2月25日に回収を終えた。海上に流出した重油は福井県をはじめ、日本海沿岸の8府県におよぶ海岸に漂着し、環境および人間活動に大きな打撃を与えた。<sup>(14)</sup>

---

---

## == 第二章 脚注

---

---

- (1) 離島振興法改正会議録
  - (2) 北海道奥尻町発行「北海道南西沖地震 奥尻町記録」
  - (3) 海上防衛学入門、3 海峡封鎖論：  
<http://www.hi-ho.ne.jp/takayoshi/kaijo/index.html>
  - (4) 海上保安庁レポート 2003
  - (5) 琉球新報 1999. 5. 24
  - (6) 読売新聞（東京版）2003. 1. 23
  - (7) 海上保安庁「海上保安庁の施策」及び月原参議院議員ホームページから作成  
<http://www.kaiho.mlit.go.jp/shisaku/index.htm>  
<http://homepage3.nifty.com/tsukihara/kessan20010618.htm>
  - (8) (財) 平和・安全保障研究所の研究資料（2001. 3）から抜粋
  - (9) 同上
  - (10) 海上保安庁レポート 2003
  - (11) 産経新聞 2000. 06. 10
  - (12) 内閣府「三宅島・新島・神津島等における噴火・地震災害等」2001. 4. 23
  - (13) 平成13年「防衛白書」第5章多様化する自衛隊の役割と対応
  - (14) 福井県衛生環境環境センター「ナホトカ号重油流出事故について」  
<http://www.erc.pref.fukui.jp/news/oil.html>
- 
-

### 第3章 離島保全の基本と現状の問題点

#### 1. 離島保全の基本

##### (1) 離島の地位・役割

四面環海のが国にあって、保全上の観点から外周に在る離島は「国境を形成する最前線に位置」するとともに、「広大な水域を包含する拠点」としての地位を有し、国家及び国民に対して以下の役割を果たすことになる。

##### ア. わが国の主権、領域の擁護の最前線

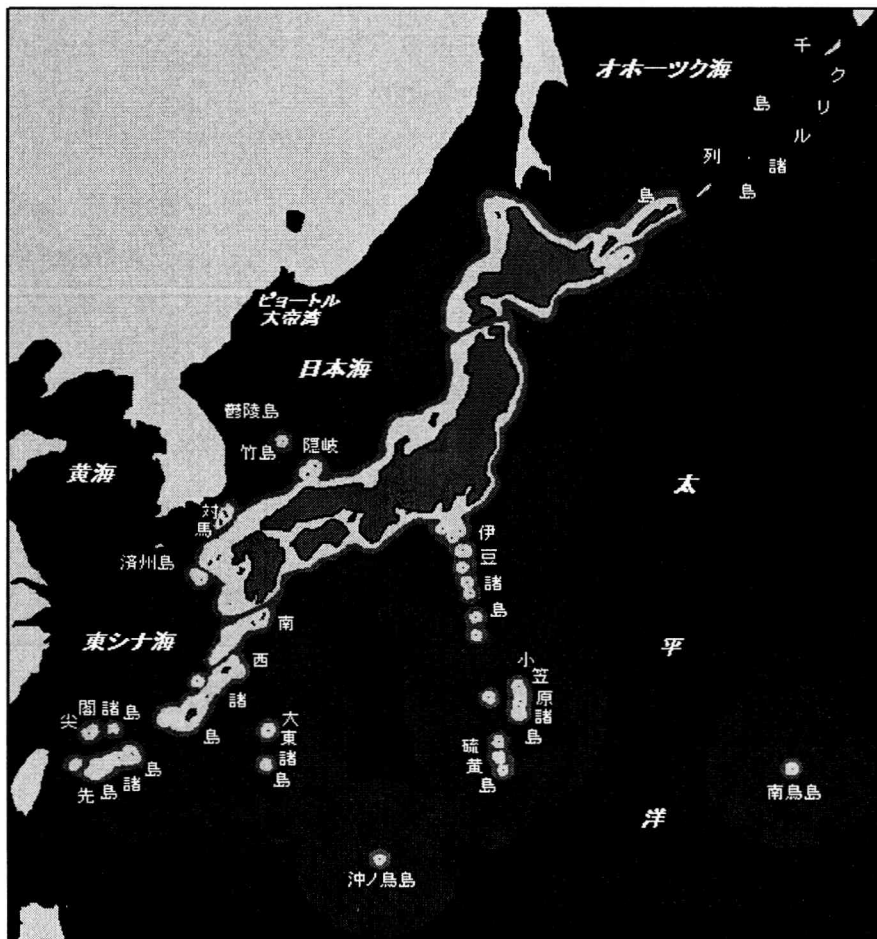


図3-1 わが国の領域の形成並びにEEZ

図3-1に見られるように、わが国の国境線の大半は、離島により形成される。

国境線は、国家主権すなわち統治行為が行われる領域の最先端であり、領域外からの不法な行為を排除する線であり、国家主権の保護や領域保全のため必要な手段を講じることができるが、以遠については国の支配権は及ばない。必要な手段とは、情報収集活動、監視・警戒線網の構成、防衛上必要とされる陣地の構築あるいは拠点の配置である。

国境を形成する離島及びその周辺は、隣接する国との国益の交差点でもあり、第2章で考察したように、外国船による不法漁業・資源調査活動等の非軍事的活動やゲリラによる島の不法占拠、また正規軍による軍事的占拠等多様な事態の生起が予想される。離島は、これらの事態に対応する手段を直接的、間接的に行使できる場所として機能させることにより、当該離島の保全に加え、わが国の主権保護、領域の安全が可能となる。

#### **イ. バッファゾーン（緩衝地帯）の形成**

小笠原諸島および周辺島嶼群は、日本領域最東端の南鳥島並びに最南端の沖ノ鳥島から本土との間に2,000kmに近い領域の縦深を、また南西諸島および周辺島嶼群は最西端の与那国島から琉球・薩南諸島を経て本土との間に1,000kmを超える領域の縦深を構成する。他方、本土及び大陸と接近している北日本及び日本海に所在する島嶼群は、本土との間は500km以下と比較的浅い縦深を構成する。これらの本土との間に形成される距離的空間は、本土の保全にとっての緩衝地帯（バッファゾーン）として機能している。すなわち、本土への危機の接近を前方、早期に解明し、対応の時間的余裕を得て、危機事態の速やかな收拾を可能にする。

#### **ウ. 事態への第一義的対応拠点**

わが国の広大な水域内にある離島は、その位置的特性から保全活動拠点としての役割を果たす。

期待される主要な役割には、次のようなものがあげられる。

- ① 遠隔海域で発生する海難事件の救援活動拠点
- ② 海上交通路の保護援護拠点
- ③ 半島または台湾海峡紛争時に予想される大量避難民へ応拠点
- ④ 周辺事態法に基づく後方支援地域の拠点

---

離島を核として形成される EEZ にはエネルギー資源を含め生物・非生物資源が存在し、また日本周辺の海域には国土の 1.7 倍に相当する数十兆円の鉱物資源が埋蔵されている<sup>(1)</sup>とみられる大陸棚があり、離島はこれらの資源の保護及び開発の拠点としての役割を果たすことができる。

## **(2) 離島保全の目標と危機対処の基本**

### **ア. 目標**

離島の特性である隔絶性、環海性、狭小性は、安全保障面からいえば「脆弱」であることを意味する。本来、保全とは、「保護して安全であるようにすること(広辞苑)」と解されるが、保護のためには「内なる充実」が必要であり、安全のためには的確な「外への対応」が不可欠である。

「内なる充実」は、①島民の生活基盤の安定、②島の歴史、伝統、文化並びに自然の保護育成、更に③住民の愛島精神の涵養などを指すが、その多くは国全総・離島振興法に掲げられる振興策の具現により達成することができる。

「外への対応」は、外部からの危機事態を抑止、防護、排除し、島の安全を確保することであり、①離島の直接保全と②わが国の領域全般の保全、により達成する。

その目標としては、①島民の生命及び生活基盤を脅かす危機の排除、②領域(EEZ を含む)における国家主権の擁護であり、①危機対応インフラの整備(情報通信連絡、備蓄、避難対策等)、②警察・海保・自衛隊による治安の維持並びに抑止・排除・回復、により達成する。

### **イ. 危機対応の基本**

離島に生起する危機事態への対応は、情報優越、即応性、早期收拾の 3 点を基本とする。

#### **(ア) 情報優越**

離島の特性からくる不利点を克服し危機事態を事前に偵知し、事態発生後も継続して適切な対応を行うためには、早期に正確な情報を取得することが必要である。情報活動には、一般的に情報資料の収集、処理、伝達の過程があるが、先行的に必要な収集項目を選定し、収集努力を重点に指向できる情報収集手段を保有し、収集した情報資料を速やかに処理する機能並びに処理した情報を必要とする部署に伝達できる組織が必要となる。これにより主導的に対応出来る体制の



---

保持が可能となる。離島の特性は、これらの情報活動を困難にしがちであるが、宇宙空間から地上監視に至るまで情報収集手段を組織化して連続的に情報の獲得を図らなければならない。この際、関係機関との連携、地元島民の協力が極めて重要となる。

#### (イ) 即応性 (Readiness)

情報優越とともに、広域に分散して所在する離島に発生する危機事態に対して即応性ある対応が必要となる。このためには、危機事態に応じ速やかに対応できる意思決定システムと対応する実動組織の整備が重要となる。

即応性ある行動には、昼夜を問わず長距離を速やかに現場に進出できる高機動性に富む能力と情報・通信手段の確保、また、これらを速やかに受け入れことが出来る島側の体制、施設等の整備が必要となる。

#### (ウ) 早期收拾

離島の保全にあたっては、危機事態を生起させないことに万全の体制をとる必要があるが、事態が生起した場合速やかにこれを解決し、相手側に既成事実を作らせないことが緊要となる。

このためには、平時からの危機管理体制が重要となるが、広域に点在する離島へ事前に対応勢力を準備するには限界があるので、情報活動と連携し、事態が小規模のうちに必要な手段を迅速に展開し排除できる体制の確立が必要となる。この際、事態收拾行動の準拠を明確にし、必要な権限を対応組織毎に委譲しておくことも必要である。

## 2. 離島及び周辺領域保全の現状の問題点

### (1) 法制整備の状況

#### ア. 国際法による権限と国内法の整備状況

##### (ア) 国際法の権限

国際法上の国家の要件は、一般に①領域、②永続的住民、③政府（統治機構）及び④他国との国際関係を行う能力、の四つが必要とされる。

国家の領域は領土、領海、領空からなり、国家は領域保全の義務を持ち、その領域内で人・物・事実に対して排他的に統治を行うことができる。これらは、領域保全の義務と領域保全に対する相互尊重義務、国際連盟規約第10条、国連憲章第2条4項に明記されている。

領海については、国連海洋法条約（2条）において、沿岸国の主権が及ぶ範囲と行使の準拠が明示されている。また、同条約には「排他的経済水域」並びに「大陸棚」に関する沿岸国の権利も規定され、「排他的経済水域」における不審船・外国の海洋調査船への取り締りには沿岸国の法律が適用できる。

領空については、国際民間航空条約第1条において各国の領域上の空間における完全かつ排他的な主権を認めている。ただし、領空の上限については、定説がない。

国際海峡の存在と通過通航制度は、公海または排他的経済水域の相互の部分をつなぐ国際海峡は沿岸国の主権の下に立つが、通航面に限っては、継続的、迅速な通過のためにのみ行われる航行と上空飛行の自由を内容とする通過通行権の制度<sup>(2)</sup>が認められた。

以上を要約したのが、表3-1「国際海洋法に基づく沿岸国の権限」である。

表 3-1 国際海洋法に基づく沿岸国の権限

経済的排他水域 (EEZ)	接続水域	領海
①水中、海底にある資源の排他的管理 (但し、環境と漁業資源の保護に関する義務) ②人口その他の施設の建設 ③科学的調査 ④漁業の自由	・通関、出入国管理、衛生上の違反を防止または処罰可能	○船舶のみ国旗を掲げ無害通航(許可制) ・航路帯の指定可能 ・非常事態に運行停止
大陸棚 EEZにおける②、③のほか、海底とその下にある資源に対する主権		国際海峡 ・通過通航(航空機を含む)

### (イ) 国内法の整備状況

わが国は、国連海洋法条約を批准するため、1977年に領海法を改正し、接続水域を設け、「領海及び接続水域に関する法律」と改称し、96年7月21日から施行した。この際、特定海峡については、従来どおり領海の幅を3カイリとされた。次いで、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」、「排他的経済水域における漁業等に関する法律」及び「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」が制定された。

---

平時における「領海警備」は、一義的には海上保安庁の担当とされ、海上保安庁法により海上の安全及び治安の確保を任務とすることが定められている。海上保安庁が行っている「領海警備」は、「わが国領海内において主権を確保するために行われるものであり、領海内における外国船舶の無害でない通航や不法行為の監視取り締りを任務とする警察活動」とされている。<sup>(3)</sup>

自衛隊法は、わが国の平和と独立を守る自衛隊の任務を定め、自衛隊の行動として防衛出動、治安出動（要請を含む）、海上における警護行動、災害派遣（地震防災、原子力防災を含む）、領空侵犯に対する措置を規定している。

有事法制関係として武力攻撃事態対処法が平成 15 年 6 月成立、国民保護のための法制を 2 年以内に整備することとし、平成 15 年 11 月に国民保護法制の「要旨」が政府から示された。離島島民の保護上の特性がどの様に反映されるかが注目されるところである。

災害関係の法整備は、一般法としての災害対策基本法のほか、個々の必要に応じて制定された多くの災害関係の法がある。ただし、離島を個別対象とした災害関係法はない。<sup>(4)</sup>

離島振興法は、法の目的としてわが国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の整備等に重要な役割を担う離島の役割を評価し、離島の振興措置を図っている。なお、奄美群島・小笠原群島・沖縄については、特別措置法により振興が推進されることになっている。

## **（２）事例に見る保全活動の現状**

### **ア．領域主権侵犯事態**

#### **（ア）工作船等の事例**

海上保安レポート 2003 によると、過去の不審船・工作船の確認事例は 1963 年以降 21 隻が挙げられている。平成 11 年 3 月 23 日の能登半島沖工作船事案に対しては、海上保安庁の対応事能を超えるものとして、海上自衛隊に海上警備行動が発令され、護衛艦による停船命令、警告射撃、哨戒機による警告としての爆弾投下が行われたが、不審船を捕獲するには至らなかった。

この時の教訓に基づき、法令の改正及び防衛庁と海上保安庁との間に「共同対処マニュアル」が作成され、不審船が発見された場合の初動対処、海上警備行動の発令前後における役割分担などが規定された。

---

不審船・工作船対処に第一義的にあたる海保では、巡視船の高速化・大型化の整備、武装の改良が進められた。海上自衛隊も高速ミサイル艇の速力向上、特別警備隊の新編、強制停船装置用装備品、自衛隊法の改正による武器使用の権限を新設した。<sup>(5)</sup>

平成 13 年 12 月 22 日の奄美大島西方における工作船については、防衛庁からの情報に基づき海上保安庁が対応、漁業法に基づく立ち入り検査を巡視船により求めたが応じないため、逃亡阻止の威嚇射撃を実施、不審船からの反撃射撃を受けるに及び、正当防衛の武器使用へ変更、銃撃戦後、不審船は沈没、翌 14 年 9 月 11 日に引き上げが行われ、不審船（工作船）の実態が明かとなった。

#### **(イ) 外国海洋調査船の活動**

わが国の排他的経済水域における外国海洋調査船の調査活動は、確認件数だけで平成 9 年から平成 14 年の間に 134 隻（内中国船 102 隻）である。<sup>(6)</sup>

日中間には、平成 13 年 2 月以降、相互事前通報制度があり、日中両国が東シナ海において相手国の近海で科学的調査を行う場合、相互に事前通報を行うこととされているが、平成 15 年 11 月 8 日の沖縄県・波照間島の南約 96km の日本の排他的経済水域における中国海洋調査船の活動は事前通告が無く、海保・巡視船の警告を無視し調査活動を続けた。<sup>(7)</sup> 相互事前通報制度は、従前同様完全に行われていない。また、これらの調査船は科学調査とは言うものの、中国海軍の統制下にあり所要の作戦データの収集と見られている。

#### **(ウ) 領空侵犯**

外国の航空機が国際法規又は航空法その他の法令に違反してわが国の領域に進入した場合は、領空侵犯に対する処置として、領空侵犯機を着陸させ、またはわが国の領域の上空から退去させるため必要な処置が自衛隊法 84 条を根拠に行われる。この際、正当防衛又は緊急避難の要件に該当する場合、武器の使用が可能となる。

航空機の識別、領空侵犯に対する対処を容易にするための「防空識別圏における飛行要領に関する訓令」は、昭和 44 年 8 月に防衛庁長官より令せられている。なお、識別の対象は自衛隊機とされ、民間機は国土交通省からの通報により状況を把握することとなる。<sup>(8)</sup> 現在の防空識別圏は、わが国主権の及ぶ領域総てを覆っているわけではなく、小笠原諸島領域は含まれていない。

## **(エ) 尖閣諸島への領有主張活動**

尖閣諸島（注1-7）に対する「保釣活動」の最近の状況としては、2003年6月香港の「保釣行動委員会」が抗議船6隻を派遣、中国外務省も尖閣諸島を中国領土とする立場から活動を支持、抗議船はわが国の排他的経済水域内に入った。同年10月9日には、抗議船が尖閣諸島西の領海内に入ったが、巡視船により阻止され中国方向へ戻った。

海上保安庁は、尖閣諸島周辺海域に常時巡視船を配置するとともに、定期的に航空機による監視活動を行い領海侵犯、不法上陸等に対し警備を行なっている。領域の主要正面においては、防衛庁も海上自衛隊の哨戒機等により定期的に周辺海域の監視を行っている。<sup>(9)</sup>

### **イ. 自然災害・人為災害**

#### **(ア) 離島災害（三宅島の場合）**

災害の状況並びに災害救助活動等は前述のとおりであるが、災害対策の一次的責任は現地三宅島町長に在り、町長は災害対策本部を設置し、避難・警告等を行なった。東京都も災害対策本部を設置、災害救助法を発令、自衛隊に災害派遣を要請、島民の避難所開設・食料の給与・医療・救出等災害救助法に定める活動を実施した。

#### **(イ) 海洋汚染**

国際法においては、国家が一般に「海洋環境を保護し保全する義務」があるとされ、汚染源ごとに条約が作られている。わが国は、1983年「海洋汚染防止条約」加入時に、「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律」を改正、船舶からの油・有害液体物・廃棄物等の排出を規制している。

1997年1月に日本海で起きたナホトカ号の事例は既述したが、これを教訓として、タンカー等の油流出事故防止策、ポートステートコントロール実施体制の強化、油防除資材の整備等が図られるとともに、事故時の巡視船・航空機による出動体制の確保、機動防除隊の業務執行体制の強化等が行われている。<sup>(10)</sup>

### **ウ. 今後の予測事態**

#### **(ア) 大量避難民（難民）問題**

わが国においては、未だ該当事案に遭遇していないが、世界の各地ではさまざまな理由から本国を離脱し、他国に保護を求める者が発生している。

わが国は1976年に難民条約、翌年1月1日に難民議定書に加入した。したが

---

って、国際条約に基づく「難民」にあつては、避難民を認定後「難民」として保護することとなる。離島の保全に関わる事態としては、朝鮮半島有事、中台紛争生起時にわが国に保護を求めて海峡を超えてくる大量避難民の問題がある。

避難民は、人道主義の立場から保護されるべきであるが、これらの避難民の中には、武装避難民・テロ活動を任務とする者の潜入がある。保護すべきものは保護し、排除すべきものは排除するという、審査に当たつての峻別が重要となる。

先に、沖縄県警で実施されたシミュレーションについて触れたが、収容・移送・給食等の保護の外、武装避難民の排除を行うため、「大量避難民対処要綱」等を関係機関連携により策定すること及び対応訓練の必要性が明かとなった。

### **(イ) 周辺事態**

1995年11月に制定された新防衛計画の大綱に基づき、97年9月に新しい日米防衛計画のための指針（新ガイドライン）が日米安全保障協議会で了承され、これを具現するため周辺事態安全確保法が99年5月に成立した。

周辺事態発生において、わが国が行う後方地域支援活動の予想地域としては、離島が重要な役割を果たすと考えられており、実施にあつては中央政府、地方公共団体の事前の調整が求められることになる。

## **(3) 問題点の要約**

### **ア. 離島保全への視点の欠如**

わが国の離島振興法は昭和28年制定され、5次の改定を経て今日に至っている。制定当時、日本国の施政下に無かつた奄美、小笠原、沖縄の各諸島は、復帰とともに特別措置法により振興策が制定された。したがって、振興対象としての法対象有人離島数は、離島振興法(262)、小笠原特別措置法(2)、奄美特別措置法(8)、沖縄特別措置法(39)の合計311(平成13年4月1日現在)となっている。<sup>(11)</sup>

重要事項を審議する国土審議会及び沖縄開発審議会は総理大臣に、小笠原諸島及び奄美の審議会は国土交通大臣に、それぞれ意見を提出することになっている。近年、わが国の外周にある離島の国益上の価値が認識されているが、前述の様に離島振興への取り組みは区分的であり、審議会の委員には安全保障に係わる専門家は見られず、わが国の安全保障上から離島の地位・役割に基づく振興のあり方を総合的に検討する視点に欠けている。

---

## イ. 関係官庁間協力（Interagency）の不足（縦割り行政の弊害）

わが国では、議員立法が少なく、政策立案と法制化が行政機関に任されることが多いため、権限が関係官庁に集約され、行政機能が縦割りとなる傾向が強い。

こうしたことから最近、危機事態対処における省庁間協力の必要性の認識が高まってきはじめ、防衛庁と国家公安委員会が2000.12にテロ・破壊活動に対応するため「治安に維持に関する協定」を46年振りに改定し、自衛隊と警察との役割分担を規定した。また、政府は、国民保護法制の整備に合わせて、2004年度から警察や消防、自衛隊などの間で用語の統一を開始する。関係機関が使う「共通用語」を事前に決めておくことで、相互の意思伝達を円滑にするのが狙いであり、統一すべき用語の選定や、必要なマニュアルの作成に着手するという。<sup>(12)</sup>

しかし、未だ緒についた段階であり、危機事態における情報共有あるいは役割分担など多くの解決すべき問題が放置されたままである。法的未整備もその一つであり、たとえば防衛庁長官が行う海上保安庁の統制は、自衛隊法第80条では防衛出動時における海上保安庁の統制が定められているが、海軍的行動を禁止した海上保安庁法第25条と整合しない、などが指摘されている。

## ウ. 通信情報システムの不備

情報の空白を生起させず、迅速に収集処理し、連続的に使用できる体制を確立することは、重要である。2001年の奄美沖工作船対処時、海自の不審船発見後海保への通知が9時間後となり、海上保安庁の重装備巡視船の対応が大幅に遅れた。防衛白書14年版では、海自の哨戒機は不審船の写真撮影後、鹿屋基地に帰投、画像の識別を行い、さらに海上幕僚監部へ解析を依頼、その結果不審船判断され、海保へ通知という一連の手続きに要した時間が前述の9時間になったと述べている。<sup>(13)</sup>

画像伝送システムはその後改善されたが、広大なわが国の領域にあっては、如何なる通信情報システムを構成するか、その技術的可能性とともに解決すべき問題が山積している状況である。

## エ. 国家としての権限行使の曖昧性と極端な抑制

わが国の領域主権への侵犯行為に対する権限行使は、犯人を拿捕または逮捕する警察行為に準拠し、その使用の判断も個人に委ねられ、国家として敵性武装集団へ対抗するという法的体制は存在しない。

工作船に対する武器使用についても同断であり、1999年の北朝鮮不審船取り逃

がしの教訓から海上保安庁法及び自衛隊法を改正し、領海内なら不審船の乗組員を傷つけても刑事事犯を問わない「危害射撃」を認めることになったが、2001年の奄美沖工作船対処の武器使用では、巡視船が工作船を発見したのは領域外、このため漁業法違反による威嚇射撃のみを行い、事後工作船から射撃を受けたため「正当防衛」の武器使用に移行した。この様に、現行法制による武器の使用は、未だに極めて抑制されているのである。<sup>(14)</sup>

また、99年の不審船の追跡は、防空識別圏で断念し、国際法上認められている継続追跡権を行使してない。

参考 1 : 1983. 9. 1 のソ連軍による樺太上空での大韓航空機の撃墜。  
1999. 6 及び 2002. 6 における北朝鮮警備艇の黄海側の北方限界線越境に対する韓国警備艇の反撃。  
参考 2 : ロシア国境警備隊の場合、ロシアの領海、排他的経済水域で不審船が停止しないと警告後威嚇射撃し、それにも応じない場合は船体を射撃する。船体射撃の場合は、国境警備隊地方本部の許可が必要だが、非常事態では船長の判断で実施できる。追跡は、不審船が他国の領海に入るまで継続する。<sup>(15)</sup>

## オ. 危機管理における指揮統制の鈍重性

平成 7 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災における中央の対応の遅れ、特に初動対処の不備が被害の拡大を招いたといわれる。この教訓をもとに内閣危機管理監、内閣情報集約センターの設置、官邸の情報通信ネットワークの整備等がなされ、危機管理機能が強化された。ただし、議院内閣制における内閣総理大臣の指導力は、全員一致の閣議決定を経なければならない。従って、危機事態発生前後における国家としての意思決定と指揮統制は、鈍重になりやすく、即応的対応の機を逸する虞がある。

## カ. 平時における自衛隊運用への躊躇

現代紛争の特色は、平時・有事の境界が不明であり、事態が迅速に推移し、また危険地域（前方）と非危険地域（後方）が曖昧な点にある。このことは、危機事態の拡大に伴い段階的に対応することが困難になってきたことを意味し、平時における即応体制、すなわち警察・海保とともに自衛隊を効果的に運用することにより事態の抑止と速やかな收拾を図らねばならないのであり、自衛隊運用を殊更に躊躇する必要はないのである。

平時における自衛隊運用の一例としては、情報収集、警戒・監視、領域警備のための即応部隊の指定、あるいは本土から遠く離れ、隣国に近く位置する外周離



---

島への直接配備などである。

#### **キ. 不十分な民間組織の活用**

政府機関による保全対策には限りがある。特に、外部からの不審者の侵入等についての情報収集は、地域住民（島民）の協力が効果的である。最近、有事法制に関わる国民保護法制が課題となっているが、民間防衛を含めての視点が必要となる。

#### **ク. 特定海峡の問題**

わが国は、国連海洋法に基づき「領海法」で 12 カイリを領海と定めたが、宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡東水道、同西水道、大隈海峡の 5 海峡を特別海域として、当分の間 3 カイリに凍結し、そこに公海部分を残した。この理由としては、12 カイリによる領海化は、無害通航権による核搭載外国艦船の通航を認めることとなり、わが国の政策である「非核 3 原則」の「核を持ちこませず」に触れることにあるとされる。

公海であるため、外国艦船は核搭載艦を含め自由に航行でき、潜水艦は浮上することなく潜航状態で通航できる。<sup>(16)</sup> 本来、領海として国の主権を及ぼすべき領域に、かかる部分を残すことは、海峡に隣接する島の保全並びにわが国全体の安全保障上いかなる問題を包含するのか再検討すべきである。

#### **ケ. 被占領島嶼及び係争中の島嶼の存在**

わが国には、被占領島嶼及び係争中の島嶼が存在するが、問題意識が逐次風化の気が見られる。しかし、これらの島嶼は、第 1 章で述べたように地政学的に極めて重要な位置にあり、危機事態の発火点となる虞がある。

#### **コ. 輸送（空港・港湾を含む）、通信・情報連絡手段の不備**

離島の地理的孤立を克服する主要な手段は、交通体系の整備による本土との距離感の短縮と通信連絡の確保によるコミュニケーションの維持、情報の共有体制の確立である。外周離島のうち地域の中心となる有人離島は、空港を保有しているが（父島を除く）、総てが第 3 種飛行場であり航空保安施設・貨物検査施設を除き地方公共団体が設置・管理責任を持つに過ぎない。また、緊急事態時に速やかに警察・自衛隊等の実働部隊を緊急展開させる法的措置に欠けている。

わが国の安全保障上重要な島の空港については、国の直接管理が望ましい。空港の能力も地形的制約から就航する航空機に制限があるが、これを克服する短距離離発着可能な高速航空機の開発が必要である。

### サ. 実地における訓練の制約

事態発生時（おそれのある場合を含む）に速やかに対応するためには、日頃から現地・現物において訓練を行い、事前に問題点を解決すると共に地形・地物に慣熟しておく必要がある。しかし、離島の多くが自然公園に指定され、平時の訓練には制約を受け、空港・港湾等の公共施の利用についても、一部地方公共団体の非協力的な対応が指摘されている。

### シ. 離島の気風

多くの島民は、近年においても本土の人とは異なる苦勞を体験している。第二次大戦末期に先島諸島から台湾に疎開した島民は、終戦により疎開先も帰島先も外国となった。小笠原諸島の全島民は、内地へ強制疎開され、本土での不自由な生活を余儀なくされた。その上、23年間帰島できなかつた。沖縄戦では、多くの島民が地上の戦いで犠牲となり、終戦後も27年間占領下に置かれた。北方領土の旧島民は、未だに帰島の目途は無い。これらのことから、離島には「離島は本土のため、この次ぎも犠牲にされる」という懸念が存在する。

また、対馬の最北部に韓国の民間団体が建設した韓国展望所があり、そのパノラマ地図にわが国の政策・主張に反して「日本海」を「東海」と記されている。<sup>(17)</sup> このことが、島民の無関心、あるいは隣国への妥協・迎合の表れとするならば大いに懸念される問題であり、今後離島保全施策の一環として本土との一体感の醸成が求められるところである。

## ==== 第三章 脚注 =====

- (1) 小泉内閣メールマガジン第109号（2003年9月11日）  
「資源大国も夢ではない」 国土交通大臣 扇千景 から抜粋  
<http://www.kantei.go.jp>
- (2) 「現代国際法」 栗林忠男著 慶応義塾大学出版会（2002年3月25日）  
第九章「海の国際法」 二海洋の法的区分 4 国際海峡、通過通行権  
から抜粋
- (3) 海上保安庁50年史から抜粋
- (4) 「主要国における緊急事態への対処」 国立国会図書館調査及び立法考査局  
(2003年6月)  
「わが国の自然災害への対応と関係法規」から抜粋
- (5) 「海上保安レポート2002」及び「防衛白書平成14年版」から抜粋

- (6) 「海上保安レポート 2003」から抜粋
  - (7) 朝日新聞 (2004. 11. 09) 朝刊から抜粋
  - (8) 「防空圏における飛行要領に関する訓令」昭和 44 防衛庁訓令 36
  - (9) 「防衛白書平成 15 年版」から抜粋
  - (10) 「環境白書平成 15 年版」から抜粋
  - (11) 「離島統計年報 2002」財団法人日本離島センター から抜粋
  - (12) 読売新聞 (2003. 10. 12) から抜粋
  - (13) 「防衛白書 14 年版」から抜粋
  - (14) 「主要国における緊急事態への対応」国立国会図書館調査及び立法考査局  
(2003 年 6 月)  
「わが国における不審な船舶への対応」から抜粋
  - (15) 朝日新聞 (2001. 12. 27) 朝刊から抜粋
  - (16) 「現代国際法」栗林忠男著 慶応義塾大学出版会 (2002 年 3 月 25 日)  
第九章「海の国際法」 二海洋の法的区分 4 国際海峡、日本の対応 から  
抜粋
  - (17) 上対馬町韓国展望所説明用パノラマ地図の表示 2003. 09. 17 現地で視認
-

---

## 第4章 提言：離島保全のあり方

離島は我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等に重要な役割を担っている（離島振興法第2条）が、本土から離隔して広大な海域に点在するため孤立しやすく、空間的、物質的に持久・抗堪性に欠ける。また、大陸に近く、非連続的に国境線を形成しているため、外部勢力からの危機を突発的に蒙りやすい反面、多くの有人島が存在するため警察、海上保安庁あるいは自衛隊といった対処機関を予め配置することが難しい。

このような特性がある離島の保全は、軍事、非軍事を問わず離島に対する直接的な危機から領土を保全し、また島民の生命、財産を保護する（以下、「直接保全」という）ことと、周辺海域あるいは隣接する離島における危機から漁業や観光等の生活基盤を確保し、島民の心理的不安を除去し、本土との交通通信を維持するための間接保全、即ち国家としての領域全般の保全（以下、「領域警備」という）という両面からの対応が不可欠となる。これらの保全を全うするためには、

- ① 法制整備、特に国際法/慣習に基づく沿岸国としての権利の行使
- ② 空白のない連続的な保全体制の確立
- ③ 一元的指揮統制と省庁間協力（Interagency）の明確化
- ④ 情報通信システムの確保
- ⑤ 即応態勢（Readiness）の維持
- ⑥ 民間力の活用
- ⑦ 装備（特に情報、通信、輸送）の充実

などの前章までに強調した視点が重要であり、以下、国家としての全般的な措置事項、直接保全及び領域警備に区分し、離島保全の基本的あり方について考察する。

### 1. 国家としての全般的措置事項についての提言1

国家としての早急に措置すべき事項は、総合的な緊急事態法制の整備特に武器使用のあり方、情報通信システムの改革、省庁間協力の確立及び関連装備の近代化が基本と考える。これらについては、最近一部法改正が行われ、防衛庁、海上

---

保安庁などが具体的施策を講じ、また自民党の危機管理プロジェクト・チームあるいはマスコミなどが将来のあり方を検討し始めている。本節では、これらの措置では不足あるいは欠落している点を含み、基本的に重要と思われる事項について述べる。

## その1：法制整備の必要

### ア．総合法制整備の必要

ドイツ、米国、韓国及びスウェーデンの緊急事態における法整備状況は次の通りである。<sup>(1)</sup>

#### ○ドイツ

政府による権限濫用を防止するため、原則的には政府の措置を立法・司法の統制下に置く。基本法(憲法)には、円滑に対処態勢を確立できるよう、脅威の度合い・内容に応じて事態が細分化され、それぞれの事態ごとに議会が行う事態の認定の要件、政府がとり得る非常措置の発動の内容などが明示されている。

その非常措置の発動と連動した個別の法制としては、任務遂行にあたっての法的な規制緩和のため道路交通規制法、航空法・航空交通法などがあり、特例措置や適用除外が定められている。また、民間人の保護や国家防衛のための役務の義務付けが、基本法、食糧確保法、エネルギー安定法、郵便・通信確保法などに規定されている。

#### ○米国

米国憲法では、緊急事態においては大統領に対し包括的な権限が付与される。議会による大統領の緊急権限に対する抑制的な試みとして、大統領が海外への軍隊投入に際しての条件・手続を定めた「戦争権限法」と、大統領が緊急事態を宣言する際の手続を定めた「国家緊急事態法」が定められている。

#### ○韓国

大統領は、緊急事態において、戒厳の宣布、緊急命令権、緊急財政処置などの権限を有する。大統領がこのような権限を発動した場合、遅滞なく国会に報告し、その承認を得る。また、大統領は緊急事態の認定を行うが、米韓連合司令官は、

---

脅威の程度に従い緊急警戒体制を発令することができる。

個別の法制については、防衛要素を統合し指揮体制を一元化して国家を防衛するため、組織の設置、事態の区分、政府・自治体の権限などを規定した「統合防衛法」、住民の生命・財産の保護のため、住民が遂行すべき防空・防災及び軍事作戦上必要な支援などを規定した「民防衛(民間防衛)基本法」、非常時に人的・物的資源を効率的に活用するための「非常対備資源管理法」、土地、物資、施設の徴発とその補償に関する「徴発法」、兵役の義務に関する「兵役法」などがある。

## ○スウェーデン

スウェーデンの国防は、軍事防衛を中心とし、これに市民防衛(人命の保護・救護)、経済防衛(必要な物資の供給の確保)、心理防衛(国民の国防意識の高揚)などを一体化した全体防衛という思想が流れている。全体防衛体制の特徴は、①国民の責任が明確にされていること、②国防に関する広汎な法制が整備されていること、③民間防衛の体制・態勢が整っていること、などである。広汎な法制には、地方行政、司法、警察、通信、郵便、輸送、捕虜の取扱いなどが整備されている。

一方、わが国は、防災、周辺事態、対テロあるいは 2003.6 に成立した武力事態など危機事態別の個別の法制は整備されてきているが、国家としての総合的な安全保障に係わる基本法制は存在しない。第2章(予想される危機事態)で述べたように、国家の安全に係わる危機事態は広範多岐に亘り、その特性は突発性、その後の推移の不透明性、複合化の危険性などである。したがって、対応に当たっては国家としての総合性、即応性が不可欠であり、安全保障に関する総合的な基本法が必要となる。

また、法案整備に当たっては、平時の感覚で立案するのではなく、有事における緊急性を念頭に、専門家を交えた検討を行い、実効性を高めねばならない。

### イ. 国境警備法の整備の必要

わが国には、国境警備に係わる法制は存在しない。本章第3節「領域警備」に紹介するように、たとえば米、英、韓国及びロシアの各国の領域警備における対応は、国内法に基づき極めて厳格に行われる。離島における自然災害を除く全ての危機事態は、即ち国境警備事態であり、その対応は「国際海洋法に基づく沿岸

---

国の権限」をいかに守るかということが基本となる。

本土周辺に点在する離島は、領海と接続水域を含めて僅か 24 海里の空間的余裕を持つに過ぎず、その多くは本土あるいは隣接する島嶼から隔絶している。また、外国の船舶が往来する国際海峡を形成する島嶼、また大陸棚の近傍に所在する島嶼も存在する。こうしたことから、200 海里に及ぶ排他的経済水域を離島保全対処に当たっての空間的バッファ・ゾーン（緩衝地帯）として活用することが肝要であり、不審な動向を示す外国船舶、航空機に対し国際法に基づき機敏に対応できる国境警備法の整備が望まれる。

### ウ. 武器使用の権限の緩和、拡大と部隊等の行動規準の必要

#### (ア) 権限の緩和、拡大の必要

関連する国内法の「武器使用」は、危害許容要件を極めて抑制的に定めている警職法中心であるが、列国同様に国際法規・慣例に従った実力行使を可能にすることが重要である。

領海外は、正当防衛などを除き、相手の船員に危害を加えることが禁止されているが、「停船命令を無視し続ける」などの違法行為が明確であれば、公海上での武器使用を可能とする必要がある。

また、自衛隊による武器使用の権限は、組織集団を指揮統率する各級指揮官に付与されるべきであり、直ちに一括して改正されねばならない。たとえば、2003.6 に成立した「武力事態法」に基づき、離島等に事前展開した場合の武器使用の権限は、テロや武装集団の行動を未然防止（抑止）あるいは初動において封殺できるように改める。防衛庁が武装ゲリラ対策として最近新編した専門部隊や離島防衛部隊は、ゲリラに対する武器使用の法的根拠を持たせること、などが一例である。

#### (イ) 部隊等の行動規準 (ROE) <sup>(2)</sup> の必要

千変万化する危機状況に対して国家の主権を守り、部隊等の安全を確保するには、事態及び情勢の推移に応じた部隊等の行動規準（防衛庁用語、一般的には交戦規定 (Rules of Engagement: ROE)）が必要である。部隊の行動を政府方針に合致させる一方で、指揮官の負担を軽減し、部隊の暴走や紛争拡大を防ぎ、シビリアンコントロールを担保する意味合いもある。交戦規定が存在しない軍隊は世界には殆ど無く、国連にも交戦・武器使用規定があり、威嚇射撃はもとより相手の攻撃前でも先制使用を認めている。その基本は、「国際法規・慣例」に準拠することに尽

---

きる。国際法と国際慣習による武力行使とは、戦時法規の基本理念である「交戦者平等の原則」などの諸権利の行使である。

ROE を検討するにあたっては、憲法上、文民統制の徹底と国民の権利の保護を図るとともに、国際法規や確立された国際慣習との関係、武器の使用にあたっての責任の所在、警察比例の原則等も含めて検討する必要がある。

サッチャー元英国首相は、「交戦規定とは、その範囲でなら軍が自らの裁量で作戦上の決定を下してよいという枠組みを、政治家が承認する手段である。それは、特定の軍事作戦の遂行目的を達成させるものでなければならない」と解説している。

米国は「国家指揮当局（NCA）や統合参謀本部が、統合軍や特定軍の指揮官に発する規則で部隊が遭遇した状況に応じて、交戦の限界を詳述するもの」としている。NATO 諸国も、軍隊の活動を適切に律する基準として既に保有している。わが国でもこうした基準の必要性はかねてから指摘されてきたが、ROE が一般に交戦規定と訳されるため、軍事色が強い分野だとして、政府や国会でもその必要性を認めながら策定に躊躇しているのは残念なことである。

## **その2. 情報通信ネットワーク整備の必要**

政府、各省庁、関係自治体あるいは現場において、危機事態に的確に即応するには、適時に適切な情報が収集、処理、使用されねばならない。また、離島における危機事態は、地域住民が直接発見する機会が多いので、主要な外周離島を情報収集拠点として、情報収集、連絡並びに住民の協力を得られる体制を確立し、他方、政府あるいは関係自治体からの適時・適切な情報開示は、住民の安全確保にとって重要である。

### **ア. 中央システム<sup>(3)</sup> 確立の必要**

危機管理は、平素から未然防止策を講ずるとともに、生起した場合に迅速的確に対処することを要請される。したがって、整備する情報通信システムは、中央から現場まで、協力関係を含めて、それぞれのレベルにおいて情報が最大限に共有されるシステムでなければならない。すなわち、政府全体として情報を総合的に評価するには、関係省庁のほか関係自治体、できれば産業、経済、金融、交通等の重要インフラを含めた総合的、組織的かつ効率的な情報活動を可能にすることが重要である。骨幹となる情報通信インフラは、たとえば図4-1のように内



閣の危機管理センターを核としたネットワークを構成することにより達成できる。

すなわち、外務省、防衛庁、警察庁、内閣情報調査室、公安調査庁など安全保障に係わる各省庁は、横の連携を平時より密にし、内閣情報調査室及び内閣安全保障・危機管理室を中心として連携を強化することが重要である。

なお、情報システムが一元的かつ効果的に機能するには、宇宙システムから個々の人間 (humint) に至る多様な情報センサーの整備と通信特に宇宙通信と無線周波数の適切な配当が重要となる。

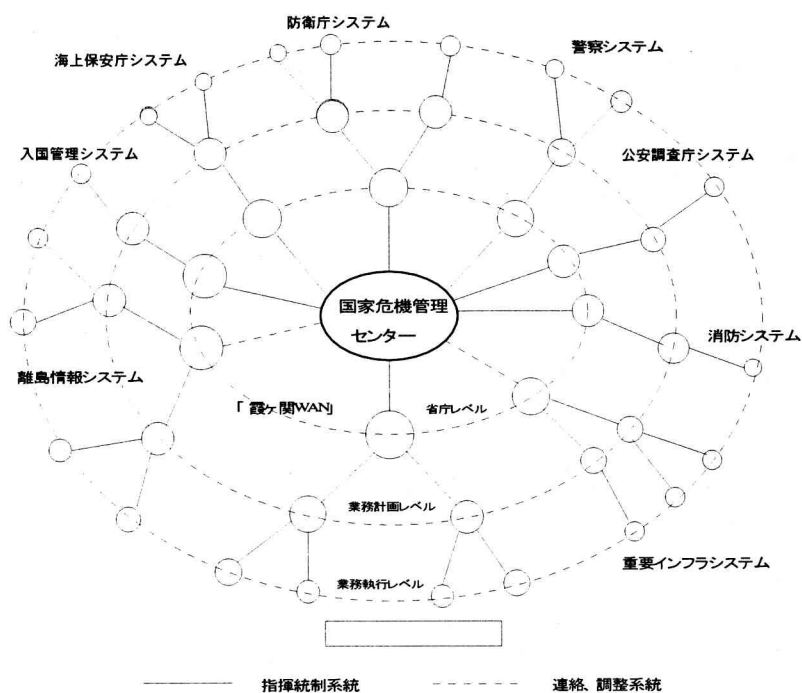


図4-1 危機管理情報通信システムの一例

### イ. 警報システム整備の必要

米国の国土安全保障省が担当する「国土安全保障警報システム」<sup>(4)</sup>は、連邦行政省庁、州、地方行政庁、民間部門と緊密な連携が図り、テロの危険性に関する五段階、五色表示の警報 (Advice) を提供する。国民は、各警報段階に応じ、それぞれの立場に応じた防御態勢を整える。例えば、可能性最大 (Severe (赤色)) は、テロ攻撃の可能性が極めて高いと予測されるとき発令され、緊急事態の対応

に見合うよう要員の増強・再配置、特殊訓練チームの配置、輸送システムの監視、変更、制限、公共施設・政府施設の閉鎖等が行われる。

住民の安全と住民から期待する協力は、政府が積極的に情報を開示し、住民として必要な対応を告示することにより促進される。このことは、離島保全においては特に重要であり、危機事態にあつて孤立感を強める住民の不安感を払拭できる。

### その3：明確な役割分担による省庁間協力（Interagency）体制整備の必要

しかしながら、省庁間協力の範囲とそのレベル<sup>(5)</sup>は、一般的に表4-1に示すように広範多岐に亘るものであり、最近の動きは漸く緒についた程度といわざるをえない。

表4-1 省庁間協力の範囲とレベル

範囲 程度（レベル）	政戦略 （Strategy）	作戦運用 （Operation）	戦術行動 （Tactics）	装備、技術 （Technology）
両立性 （Compatibility）	対応において通信の混信がないなど少なくとも相互に干渉・妨害がないこと。			
相互運用性 （Interoperability）	相互にサービスを交換し、より効果的に行動できること。			
互換性 （Interchangeability）	装備品等を最小限の調節により同一の性能にでき、また相互に交換して使用できること。			
共通性 （Commonality）	同一のドクトリン、手続き、装備を使用すること。			

各省庁は、それぞれ多様な文化、競合する利益、異なる優先度を持った独自性の強い組織であるが、明確な役割分担の上、用語の統一と協同対処マニュアルの作成だけではなく、人的・物的交流、共通の状況での運用研究と教育訓練、補給整備、共通装備（研究開発を含む）の保有などの可能性について検討する必要がある。たとえば、危機事態に応じて要員が実動する省庁、状況により実動を含み補助的な支援を実施する省庁、主管省庁の要請に応じて所轄する専門事項について必要な措置を実施する省庁があるが、ハードウェアとしての装備の一部の共通化、平時から情報、通信、連絡の確保などができるかの検討である。ハードウェアとしての装備は、主として警察・海上保安庁・消防及び自衛隊といった実動組織が対象となるが、事態の特殊性によっては外務、厚生労働、総務、文部科学といった省庁に及ぶ場合もある。

---

#### その4：装備の近代化・充実化の必要

現在、危機事態に実動対処する海上保安庁、警察及び自衛隊は、将来予想される様々な危機事態を想定して、装備の近代化に努力している。たとえば、海上保安庁は、排他的経済水域を合わせ国土の約 12 倍に達する海域を対象とし、犯罪の取締り、海上交通の安全対策、海難救助、海上災害対策、大陸棚の調査、海上のテロ対策、海賊対策、薬物・銃器の密輸、密航などの国際的犯罪などに対処するため、巡視船艇の速力の確保、高性能の機関砲、回転翼航空機の防弾措置などを目指している。<sup>(6)</sup>

離島保全を中心に考えた場合、必要とする装備とその運用・配置は、その対応すべき範囲を排他的経済水域である 200 海里を遠限として、離島まで空白のない保全体制を確立し、事案に短時間かつ効果的に対処（即応性）でき、更に救難など住民の安全を確保できることが基本となる。これらを達成するための装備としては、情報、輸送及び実動対処力が主たる内容となる。

情報については、主要な離島で直接運用できる無人偵察機（UAV）、海空を監視できるレーダーが特に重要である。これらにより 500km の対空監視ゾーンと 200km の対水上監視ゾーンを設定できれば、即応態勢の半ばは完成したといえる。UAV とは、たとえば米国のプレデターであり、赤外線探知機やカメラ、全天候型レーダーを搭載して高度 3～6 km の低空を飛行し、撮影した映像をリアルタイムで送信する。全長約 8 m で、目的地の上空で最高約 40 時間活動できる。

輸送は、緊急輸送と大量輸送に区分でき、前者は主としてヘリコプターであり、後者は大型船舶が該当する。英国では、部隊輸送用として輸送船 10 隻（内訳は RoRo 船 6 隻と補給揚陸艦 4 隻）を計画している。RoRo 船は、平時には民間の輸送船として使用し、船の保有と乗組員の提供と運用は主契約社が実施し、3 隻は常時利用可能、1 隻は即応可能、2 隻は短期間で運用可能な体制に置かれる。<sup>(7)</sup>

主として使用する武器としての対処力は、精密性を高めるとともに、威力特に遠距離対処性が求められる。南北 3,000km の日本列島及び数千の離島を保全するには、それなりの「長い腕」—Long Arms—が必要となる。たとえば、数百 km の射程を持つ長距離地对地ミサイルなどは検討対象となろう。

装備の近代化に当たっては、何れにしても、関係省庁が類似の装備を競合的に保有するのではなく、先に述べた省庁間協力を踏まえて、国家資源の有効配分に徹することが重要である。

---

## 2. 「直接保全」のあり方についての提言2

現在のわが国は、僅か沖縄本島と対馬に直接対処できる自衛隊が存在し、また奥尻、佐渡などの一部に情報収集機関が所在するが、多くの有人島には警察、海保、入管など関係機関の要員が平時業務のために駐在する程度である。しかし、このことは、国家が離島保全に対して関心が薄いということの意味しない。総数7,000に近い離島を危機事態から保全するために、当該島嶼あるいはその近傍に警察、海保、自衛隊などの実働部隊を直接配置することは、まさに「兵力分散の弊」に陥ることであり、この上なく非効率な対応となる。

本節では、前節「その2. 情報通信ネットワーク整備」の必要で述べた情報体制が確立されていることを前提に、いくつかの重要な施策について述べる。

### その1. 緊急対応部隊の創設の必要

離島に危機事態が予測される場合、その対応には大別して2つのケースがある。危機事態を抑止または早期に処分、排除する「危機対処」を主とするものと、危機事態から住民の生命、財産を救助、救出、保護する「住民救難」を主とするものである。

前者のケースは、主として警察、海保、自衛隊、時として消防が参加することになるが、軍事侵攻（第2章1参照）に対しては、当然ながら防衛作用として自衛隊が中心に対応することになる。また、並行して「住民救難」活動が要求される。

後者のケースは自然災害、大量難民等非軍事の事態が対象であり、警察、海保、消防、法務、厚生、国土交通などが参加し、自衛隊の応援を必要とすることもある。

これらの緊急部隊の編成装備は、JICAの国際緊急援助隊（注4-1）のように輸送、情報通信、武器、権限行使の面から、可能ならば関係省庁から要員を選抜し、必要な装備を提供できることが望ましい。また、全国をいくつかのブロックたとえば、①北海道・東北、②中部・九州北、③南西諸島、④小笠原諸島などに区分して配置し、平時から直ちに対応できる態勢を整えておくことにより効率的に抑止と緊急対応が可能となる。

(注 4 - 1) JICA の国際緊急援助隊<sup>(8)</sup>

JICA の国際緊急援助隊は、海外の地域、特に開発途上地域における大規模な災害に対し人的援助と物的援助を行う。チームは警察、消防、海保の救助隊員及びボランティアベースの医療チームから構成されている。

現在、離島あるいは周辺海域の保全を任務とする部隊は、防衛庁のみに存在し、その 1 は、2001 年に創設された隊員数約 70 名の海上自衛隊の特別警備隊（江田島）であり、不審船やゲリラ等への対応を任務としている。その 2 は、離島へ侵攻する敵勢力に対処する目的等で 2002 年に創設された隊員数 600 名の西部方面普通科連隊（佐世保市）である。なお、防衛庁は、テロ・ゲリラ攻撃への対処及び国連平和維持活動（PKO）などへの対応を抜本的に強化するため、2006 年度の発足を目途に専門に担当する定員 5,000～6,000 人規模、防衛長官直轄の「中央機動集団」（仮称）を陸上自衛隊内に創設する検討を始めた。<sup>(9)</sup>

## その 2. 民間防衛と対処マニュアルの整備の必要

### ア. 民間防衛組織の整備の必要

離島の人口は、長期的に減少傾向にあり、年齢階層でいえば高齢者の割合が高く、逆に 15～24 歳の割合が非常に少ない。他方、危機事態発生時における本土からの緊急対応は、その離隔性から開始までに相当の時間を要する。したがって、事態発生前後から緊急対応活動が開始されるまでの空白期間は、当該地方自治体と住民独自により対応せざるを得ない。即ち、情報提供、相互扶助、避難誘導、緊急物資の配分といった最小限の役割は、町村、部落単位の民間防衛組織に期待することになる。政府及び県・市当局は、こうした必要性を説明するとともに計画的に財政その他の援助を推進する必要がある。

因みに、東海地震を想定している静岡県では、町内レベルにくまなく自主防災組織を組織しているが、この組織の編成は、スイスの民間防衛組織の編成を参考としているとも言われる。同県の自主防災組織編成は「情報班」、「消火班」、「救助班」、「避難誘導班」のほか、非常食・備蓄品を担当する「生活班」や負傷者の応急手当を行う「衛生班」などからなっているが、スイスの民間防衛組織の編成には、同県の組織編成に加えて「核・化学兵器班」が設置されており、有事の際には地域住民が、いずれかの班に属し国の安全および国民の保護に当たることとなっている<sup>(10)</sup>

---

また、アリゾナ州の牧場経営者で構成される団体『アメリカ国境パトロール』(ABP)は、国境を越えてメキシコから米国に侵入してくる不法入国者を監視して捕らえるため、多数のモーションセンサーを敷地内に設置するとともに、赤外線追跡装置、GPS、暗視ゴーグル、レーダーなどの装置を活用して国境付近の動きを見守っている。<sup>(11)</sup>

### イ. 危機対処マニュアルの整備の必要

政府及び地方自治体は、最近矢継ぎ早に危機管理マニュアルの検討を始めている。

たとえば、政府は、これまでに大地震や噴火、原子力発電所事故などの災害、事故の内容に応じて 15 種類に分かれている危機管理マニュアルを一本化する。共通マニュアルの原案は、即応体制を強化するため、各マニュアルにある形式的な手順を省略する。また、①情報を内閣情報集約センターが一元的に集約する、②関係省庁の局長級による緊急参集チームを招集し、または官邸対策室を設置する、などとしている。<sup>(12)</sup>

鳥取県では、全国で初めて独自に策定した住民避難マニュアルが示された。マニュアルは、第三国の「侵略」などの有事を想定し、避難は市町村が主体となり、県はその支援を行うと明記した。自治体と県警、自衛隊、消防などとの役割分担や避難手順などをまとめた。<sup>(13)</sup>

これらは、何れも行政当局者のためのものであるが、事態発生前後の行政当局が手薄あるいは不在である離島においては、島民自身のためのマニュアルが必要である。その内容としては、たとえば①情報提供の要領（手段、内容に 1H5W を含ませることなど）、②相互に安全を確かめ合う 2 人組 (buddy system) の確定、③避難経路と避難場所の指定、④緊急物資の種類とその備蓄位置及び 1 人当たり配分量、などを徹底することである。

### その 3. 空港、港湾等の整備と輸送力確保の必要

離島の空港及び港湾は、迅速な住民の避難と本土からの緊急対応部隊の進出に不可欠である。航路及び空路は、島民の生活の命綱であるが、現在のところ航路及び空路の欠航率は高く、採算性も著しく悪い。このため、島民の日常生活の確保及び緊急時の輸送体制を確保するためには、航路及び空路事業者等の自助努力では維持することは不可能であり、ナショナルミニマムの観点からの公的な支援

が必要である。

離島振興法第 14 条では、「島民の生活の利便性の向上、産業の振興等を図るため、海上、航空及び陸上の交通の総合的かつ安定的な確保及びその充実」のために、国及び地方公共団体は特別の配慮を行うことが規定されている。国及び地方公共団体においては、海上及び航空輸送を担う船舶及び機体について、社会資本（交通基盤）であるとの認識のもと、①内航海運の強化・育成、②離島航路及び空路に就航する船舶・航空機の建造への一層の支援、税制上の優遇処置、③離島航路及び空路の維持に係る費用の助成などの支援方策を今後とも検討することになっている。

だが、危機事態発生時には、これらの空港、港湾が破壊あるいは占領されて使用不能になる事態を想定しなければならない。このためには、臨時のヘリポート、LCAC（注 4-2）の達着可能な沿岸などを調査して輸送関係地誌の整備を急ぐ必要がある。

また、地方自治体は、こうした緊急時に使用を予定する場所において、平時から警察、海保、自衛隊などの関係機関と共同訓練を行い、円滑な緊急輸送体制を確立しておくことも必要である。

離島の飛行場は、全て第 3 種空港で設置者及び管理者共に地方公共団体であるが、「直接保全」上重要な空港については、国の所轄大臣が管轄する第 2 種空港とする必要がある。

その対象として下地島飛行場（注 4-3）がある。

小笠原諸島の父島飛行場については、経費上の観点から東京都は設置を断念したが、国レベルの段階で再検討されることが必要である。

（注 4-2）LCAC (Landing Craft Air Cushion)

LCAC は時速 74km で水面または陸地を約 1.4m 浮上して疾走し、60t の人員・物資を運搬でき、行動範囲は数百 km にも及ぶ。現在海上自衛隊の大型輸送船「おおすみ」などに搭載されている。

（注 4-3）下地島飛行場

所在地	沖縄県宮古郡伊良部町
空港の種別及び等級	第 3 種空港 A 級
滑走路	3.000m×60m
用途	民間機飛行訓練用

---

### 3. 「領域警備」のあり方についての提言3

#### (1) 領域警備のための各国の対応<sup>(14)</sup>

##### ア. 米国

2002年に創設された本土安全保障省は、①「国境および交通の安全保障」、②「緊急事態準備および対応」、③「化学および生物、放射線、核攻撃に対する対応」、④「情報分析およびインフラストラクチャー防護」の4つの部局から成る。①は、「国境の安全保障」、「交通の安全保障」、「沿岸警備」、「出入国管理」及び「査証手続」であり、②は「準備」、「被害の軽減」、「対応」及び「復興」の役割を遂行する。

国土安全保障省は、8つの省から沿岸警備隊や国境警備隊、税関、シークレット・サービス、移民帰化局(INS)、連邦緊急事態管理庁(FEMA)、全国インフラストラクチャー防護センター(NIPC)、また、最近設立された交通安全局(TSA)など22の機関を統合したもので、約17万人の職員を擁する。<sup>(15)</sup>

沿岸警備隊は、国境警備という任務だけでなく、沿岸の海上交通の安全を確保する任務を持っている。沿岸警備隊(United States Coast Guard)の士官等は、連邦政府の警察職員として、連邦法令の違反容疑についてのみ関与する。法執行のための実力の行使(Use of Force in Maritime Law Enforcement)についていえば、海上における法執行に関わる実力の行使は、比例性及び必要性の原則に拘束される。連邦法違反が存在する場合には、公海上の外国船舶に対しても可能であり、更に臨検の結果、麻薬の密輸等の連邦法違反行為が発見された場合には、当該船舶を引致することができる。継続追跡権の行使を含むこの公海上における実力の行使は、関連する国際法に則って実行される。

沿岸警備隊をはじめ米政府艦船は、海賊行為、違法な操業、無線交信など自国の権利を犯した疑いのある船舶をEEZ内で発見した場合、①臨検するため、相手に伝わる明確な手段で停船命令を出す、②相手の前方に威嚇射撃を行う、③マストなど乗員に被害が及ばない船体部分に威嚇射撃するという手続きを段階的に踏み、それでも停船しなければ撃沈できる。いずれも国際慣行に沿ったやり方である。一方、船舶が撃沈されて乗員が漂流している場合は、国際条約により無条件で救出する義務があるが、最終的には領海やEEZを管轄する主権国の法律や判断の方が条約に優先するとの考え方が支配的である。



## イ. 英国

海上における領域警備は、海軍が基本的責任をもち、警察権の行使も認められている。英国海軍の任務は、表4—2のように軍事的行動、警察的行動及び民政協力と多正面に亘っている。環境・運輸・地域問題担当省所属の海洋沿岸警備庁が存在するが、人命救助や海洋汚染の監視などを主たる任務とし、不審船舶などを発見した場合、直ちに海軍に通報するだけである。海洋沿岸警備庁は警察権行使のための任務を付与されていない。

表4—2 英国海軍の任務

	軍事的行動	警察的行動	民政協力
任務	① SLOC 防衛 ② 抑止	① テロ対処 ② 海賊対処 ③ 海底油田統制 ④ 漁業監視 ⑤ 洋上隔離 ⑥ 禁輸措置	① 災害救助 ② 難民対処 ③ 捜索救難 ④ 海洋汚染取締り

海上における海軍の警察活動に含まれる諸活動は、北アイルランド水域での警戒活動、領海内や大陸棚における船舶や沖合の施設に対するテロリストによる攻撃への対処などは、司法省のような関連省庁からの依頼による活動である。海上における麻薬取り締まりは、税務局からの依頼に応じたものである。

陸上における領域警備は主に警察によって行われるが、警察の武装は小規模であり、その能力不足を補うために陸軍への協力依頼は重要である。テロ制圧に関しては、陸軍は特殊任務部隊（SAS）をあらかじめ設置して、必要に応じた武装兵力の提供を行うシステムを作り上げている。法的根拠は、一般行政機関への軍事的援助(Military Assistance to the Civil Authorities, MACA)であり、この概念のもとで軍の活動の一定部分が規律されている。

## ウ. 韓国

韓国の領域警備は、対象者の領域内侵入に対して速やかに国家の安全保障に関わる諸機関を統合して、一元的に管理、指揮する体制が整備されている。ゲリラ等の侵入があった場合、統合防衛事態が宣言され、軍、海洋警察、警察、国家機関、地方自治体、予備軍、民間防衛隊等が、すべて軍の合同参謀本部内に置かれた統合防衛本部に統合され、一元的な指揮がなされる。

---

海洋における領域警備任務は、海軍と海洋警察が担当し、海洋警察は海上における誤越境の防止、誤侵入の防止、管轄水域の警備、密出入国の取り締まり等を行い、海軍は国家主権と海洋領有権を保護するための活動を行う。

陸上における領域警備は、陸軍と警察が担当する。沿岸の警戒監視も陸軍の任務であり、警察が行うのはこうした地域を除く、領土の治安を維持することである。

韓国では、1997年6月に国防関連諸組織をすべて統合し、外敵の侵入、挑発などに一元的に対処する韓国統合防衛法が制定され、統合防衛事態としては、外敵による侵入の規模や危険性の程度に応じて甲種、乙種、丙種の三段階がある。

## エ. ロシア

国境警備局には、国境警備軍という専従の部隊が存在する。また、ロシア軍（空軍及び海軍）、国境警備軍以外の準軍隊である内務省国内軍及び連邦防諜局が、国境警備局の調整の下国境警備に関し国境警備軍に協力する。国境警備軍の活動範囲は、海上から陸地まで連続し、有効な国境警備活動を可能にしている。

国境警備局は、ロシアの国境、領海、大陸棚及び排他的経済水域の防護分野における国家の国境政策の実現を保障する執行権力機関であり、国境警備軍及び国境勤務機関を指導する。

国境警備軍の任務は、①軍事・技術的手段による国境線の違法な変更の阻止、②国境地帯管理規則、国境区域特別管理制度及び国境検問所規則の遵守の監督、③国境地域における犯罪捜査、防諜及び諜報活動、④法令により国境警備軍の管轄とされる行政的違法行為の調査及び処分、⑤法令により国境警備軍の管轄する事件の捜査、⑥管轄する違法行為の予防措置の実施、⑦国境での捜索と作戦行動の実施である。

規則に違反した民間船舶に対しては、停船、臨検、拿捕、護送といった措置をとり、また違反した船舶が停船信号を無視して逃げた場合、領海又は第三国の領海に入るまで追跡し、拿捕できる。税関、出入国管理、及び衛生上の法令に違反した船舶に対しては、接続水域(24海里)においても停船、追跡、臨検、拿捕できる。

EEZに侵入した艦船を沿岸警備艇が発見した際には無線や信号を通じて停船させ、入域許可の有無について立ち入り検査を行う。しかし艦船が停船要請に応じなかった場合、「ロシア国境法」に基づく領海侵犯艦船に対する措置と同様に、

---

警備艇は船周辺に警告射撃を行い、なおも停止しなかったら警備艇艇長の判断で実弾射撃に踏み切る。相手方が先制攻撃したり武力で対抗したりした場合には自衛のため、相応の攻撃を行い、状況次第では「撃沈」という強硬措置も可能である。

## **（２）提言：わが国の領域警備のあり方**

### **ア．基本的考え方**

領域警備は、外国勢力が行う大規模な犯罪あるいは防衛出動に至らない主権侵害行為を対象とした対応である。前節（１）で見た各国の対応は、①軍が領域警備任務を担う国（英国）、②領域警備のための専門的機関を設けている国（米国、ロシア）、及び③軍を中心にその他の機関が一体となって領域警備任務に当たる国（韓国）の三つに分類できる。だが、わが国の場合、行政組織、これまでの法体制、国民意識などから、自衛隊を中核とした領域警備に一気に転換できる環境にはない。

しかしながら、わが国の地政学的特性と国益を確実に確保する観点から、空白のない対応、事態への即応性、国際法規に基づく適正な権限行使により領域保全を全うすることについては異存の余地がない筈である。すなわち、平時からの連続的な情報活動、指揮の一元化と迅速な対応による抑止、適正な権限行使による初期段階での拘束、排除、拡大阻止であり、そのための警察・海保と自衛隊の役割の明確化、即応態勢の基準（DEFCON）の設定及び国際法規に基づく適正な権限行使の法制化である。

### **イ．領域警備の特性を考慮した警察・海保と自衛隊の役割の必要**

わが国の領域警備については、定義や性格、また明確な規定は存在しないが、これまでのところ、形式的には警察作用の枠組みとして捉えられており、第一義的には警察・海保が責任を持ち、自衛隊には領域警備の任務はなく、あくまでも補完的立場に止まっている。他方、海上保安官は、海保庁法 25 条において「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して、これを解釈してはならない」と規定され、任務として国防に関する活動を行うことができない。また、総理大臣は、防衛出動及び命令による治安出動時に、海保を防衛庁長官に指揮させることができるが、自衛隊と共に軍事行動をとることはできない。換言すれば、事態が拡大するに従い、防衛作用としての自衛隊の参加

は不可避であり、予め警察・海保と自衛隊の役割分担を明確にしておくことが必要となる。

警察（海保を含む）と自衛隊の役割分担は、表4-3のように、①警察主体による対処、②警察に自衛隊が協力して対処、③自衛隊が警察作用を主として対処、及び④自衛隊が防衛作用を主として対処、の4つに区分できる。ただし、決定権者（内閣総理大臣）は、これらについて①～④の順に段階的に選択して事態に対応するのではなく、生じた状況とその推移を的確に予察して将来にわたって齟齬を来さないことが重要となる。領域警備は、可能な限り警戒監視と即応態勢の確立により予防し、やむを得ない場合においても適正な武力行使による早期排除が鉄則だからである。

表4-3 警察と自衛隊の役割分担

対処区分 事態区分	警察、海保	自衛隊	
	警察作用による対処	防衛作用による対処	
平時	① 警察主体による対処	警戒監視	
領域警備事態		② 警察への協力	情報収集・処理
	事態に応じた個別対応	③ 自衛隊主体による対処	④
直接・間接 侵略事態		防衛行動時の 公共の秩序維持	防衛出動 ⑤

このためには、自衛隊法3条に領域警備を自衛隊の任務に付加し、平時から有事に亘って連続的に領空・領海及び領域における国家の安全保障について自衛隊

---

の役割を明確にしなければならない。

## ウ. 主要な措置事項

### (ア) 即応態勢の基準（DEFCON）の明示

領域警備は、平時から途切れなく対応できる時間的連続性が重視されねばならない。このためには、警察・海保及び自衛隊に対して事態の進展に応じ必要な「警備態勢の基準（DEFCON）」を明示し、また平時から警戒監視、情報収集あるいは重要警護対象の直接警備等に関して任務を付与し、警備出動命令の発出に伴い即応行動を可能にしておく必要がある。

警察・海保及び自衛隊といった実動組織は、一般的に常に即応体制にはなく、平時においては機能的にまた量的に多くの不足を抱えている。したがって、政府がこれら組織の即応レベルを常時把握し、また、事態の切迫あるいは発生に伴いいかなる体制を何時までに整えるのかを指令することは、即応態勢を維持する基本となる。

米国政府は、一般的な軍事危機事態に即応できるように軍隊に対し次の5つの即応体制を指令する。要するに、危機事態のレベルに応じて軍隊の即応体制を明確にすることが定められている。即ち、DEFCON 5：平時体制、DEFCON 4：情報と安全保障手段の強化、DEFCON 3：強化体制、DEFCON 2：更なる強化体制、DEFCON 1：最高の部隊即応性、である。<sup>(16)</sup>

### (イ) 国際法規に基づく権限行使の法制化

国連海洋法条約によれば、軍艦は、公海上において海賊船等の臨検、拿捕を実施できるが、我が国の場合、国内法の規定がないために実施できない等自衛隊の行動には大きな制約がある。

国家としての実力行使は、警察・海保と自衛隊が主体となるが、前者の場合は警察作用、後者の場合は警察作用または防衛作用による対処となる。警察作用は、国内の公共の秩序を維持するために領域内に所在する人に対する作用であり、主として国内法により律せられ、その程度は警察比例の原則に支配される。防衛作用は、国際法に規定された個別的自衛権に基づき国を防衛する機能であり、原則として無制限の実力行使が認められるが、一般的には、①緊急やむを得ない場合にのみ発動する、②攻撃を除去する最小限度に限る、③攻撃の程度と均衡のとれたものとする（比例の原則）、といった国際法及び慣例に従うことになる。従って、これらについて国内法に明記することが、領域警備を確実にするために重要であ

---

る。

#### (ウ) 即応性のある平時態勢

領域警備事態の予防または早期排除を確実にするには、平時からの警戒監視と事態生起前後からの情報収集・処理が必要であり、また意思決定機関に適時適切な情報がタイムリーに提供される仕組みの構築が不可欠である。このためには、重視する地域及びインフラを含む重要施設が予め指定され、また所定の計画作成、関係装備品等の整備、訓練等により即応性のある初動態勢が確立されていなければならない。また、離島保全を考えた場合、平時における EEZ を含む領域での海上自衛隊によるプレゼンス (OPK、Ocean Peace Keeping) <sup>(17)</sup> は、今後検討すべき課題である。

---

### ==== 第四章 脚注 =====

- (1) 平成 15 年度「防衛白書」第 3 章緊急事態への対応：解説 諸外国の緊急事態法制
- (2) (財) ディフェンス・リサーチ・センター 2003 年度「DRC 年報」：吉田暁路「有事法制の実効性を問う」から抜粋
- (3) 自治体情報政策研究所 <http://www.jj-souko.com/elocalgov/contents/c051.html>  
「総合行政ネットワーク」を参照して図 4-1 を作成
- (4) 社団法人 日米文化振興会 安全保障研究所「国土安全保障警報システムに関する大統領令 (2002. 3. 11) による  
<http://www.rosenet.ne.jp/~nbrhoshu/homelandsecurity.html#label8>
- (5) 「A Strategy for Improving Interoperability of Weapons System Electronics」及び  
「Interoperability : A Continuing Challenge in Coalition Air Operations」：RAND 1998. 5 を参照
- (6) 海上保安庁レポート 2003
- (7) Jane Defense Weekly(JDW) 誌 2002. 5. 1 号
- (8) 独立行政法人 国際協力機構 (JICA) 国際緊急援助隊事務局事業報告：  
<http://www.jica.go.jp/activities/jdrt/gaiyo.html> から抜粋
- (9) 読売新聞 (東京朝刊 2003. 08. 04)
- (10) 思想新聞 (2003. 6. 15) : <http://www.ifvoc.gr.jp/2003/ss030615nsc.htm>
- (11) WIRED ECO NEWS :

[http://www.hotwired.co.jp/news/news/gro\\_news/environment/02.html](http://www.hotwired.co.jp/news/news/gro_news/environment/02.html)

- (12) 読売新聞（東京朝刊 2003. 11. 05）
  - (13) 読売新聞（大阪朝刊 2003. 07. 10）
  - (14) 防衛研究所「防衛紀要」（第3巻2号 2000. 11）高井 晋／坂口 賀朗／橋本 靖明／林 宏／吉田 靖之／富井 幸雄「諸外国の領域警備制度」及び産経新聞「各国の EEZ における対応」（2001. 12. 27）から抜粋
  - (15) インターネットとテロリズム「国土安全保障省の創設」：  
<http://homepage3.nifty.com/iandt/3-2-2.htm> から抜粋
  - (16) (財) ディフェンス・リサーチ・センター 2003 年度「DRC 年報」：吉田曉路「有事法制の実効性を問う」から抜粋
  - (17) 防衛研究所図書館長 高井晋「OPK と海洋安全保障協力」  
(ブリーフィング・メモ)
- 
-

## 研究体制

### ■代表者

特定非営利活動法人 環境・災害対策研究所  
理事 元谷 豊

### ■共同研究者

森野軍事研究所  
理事 中村征人  
同 吉田暁路

### □執筆担当区分

第1章 元谷 豊  
第2章 吉田暁路  
第3章 中村征人  
第4章 元谷 豊、中村征人、吉田暁路



---

東京財団研究報告書 2004-4

**我が国の外周離島（外周領域）保全のあり方**

2004年6月

---

編著：「我が国の外周離島（外周領域）保全のあり方」研究プロジェクト

研究代表者 元谷豊

共同研究者 中村征人

吉田暁路

発行者：

東京財団 研究推進部

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階

TEL: 03-6229-5502 FAX: 03-6229-5506

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

---

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は、本報告書が出典であることを必ず明示して下さい。

報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。

---

東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。







THE TOKYO FOUNDATION

東京財団