

平成25年度 水交会政策提言

島嶼防衛のあり方

平成25年度水交会政策提言の作成について

水交会研究委員会委員長 岡 俊彦

平成23年夏水交会は公益財団法人として認可され、従前にも増して公益に対する寄与が求められるようになりました。これを機会に水交会としても、政府の安全保障政策遂行に寄与するため「政策提言」を行うことと致しました。このため、平成24年度水交会事業計画において「政策提言に着手。2年計画で実施する」ことが決定されました。平成24年度年初は、研究委員会（当時、研究・普及委員会）と会務・財務委員会の役割分担、何を誰に政策提言するのか等の入り口の議論に手間取りましたが、研究委員会（同）が原案を作成、会務・財務委員会において提出先や時期などを決定し、理事会、評議員会を経て水交会として政策提言を行うこととなりました。

研究委員会（同）の中で海洋安全保障に関する意見の発信を担当していた、香田洋二委員、泉徹委員、永田美喜夫委員が中心となり、平成24年暮れから原案の作成に着手しました。

政策提言を作成するにあたっては次のような考え方にに基づき作成しました。

- ① 誰が：公益財団法人水交会としての提言であり、防衛大臣等への提言書の提出等は代表者たる理事長等が実施する。
- ② 何のために：水交会の努力だけでは解決できない政治的問題等について、所管官庁、国会議員等に働きかけ、最終的には政策に反映する。
- ③ 誰に対して：提言書の提出先は、防衛大臣、所管の官公庁、国会議員を念頭に作成。しかし、海洋安全保障思想普及も水交会の大きな目的の一つであり、一般国民も対象とすべきである。したがって、提言は過度に学術的な論述になる事を避け、長年海上防衛に携わってきた経験を活かすとともに、平易に記述する。
- ④ 何を：海洋安全保障を取り上げた政策提言は今までほとんどなく、この分野の提言を水交会が行うことは意義のあることと判断されるが、総花的な提言よりは、時宜に合った項目を選定し重点的に掘り下げた内容を提言とする。
- ⑤ 今回の提言は：昨年9月以降尖閣諸島周辺海域における中国公船活動の活発化に伴い、「尖閣諸島などの離島をどのように守るのか」という課題を真剣に考える機運が高まっている。この度の政策提言では、尖閣諸島問題を契機とするいわゆる領域警備の議論にとどまらず、一国の主権の確保の観点から島嶼防衛に係る種々の問題を指摘し、一部憲法解釈の変更に踏み込んだ提言とする。

研究委員会としては、このような考えに基づき原案を作成し、会務・財務委員会による意見聴取、本年5月の通常理事会及び6月の定時評議員会に報告を行い、了承を得られた内容を今回「平成25年度水交会政策提言書」として掲載しました。

今後は、時宜を得て防衛大臣や所管官庁、国会議員、有識者等に提言書を送付、場合によっては説明、或いは意見交換等を行い、政策提言の実現に努力していく所存です。会員の皆様もそれぞれの立場で今回の提言の普及にご支援をお願いいたします。

はじめに

公益財団法人「水交会」は、我が国の安全と平和に寄与するため海洋安全保障に関する調査研究を行うとともに海上自衛隊が行う諸活動を支援する会員数約1万1千名の団体です。平成23年6月に内閣総理大臣から公益財団法人としての認定を受けたことを契機として本年から政策提言を行うべく、いくことにいたしましたので海洋関連政策に反映いただけますようお願い申し上げます。

さて、日本は領土の面積では世界で60番目という小さな国ですが、領海と排他的経済水域の面積を含めた順位では6番目となり、まさに海洋大国と言っても過言ではないほど広大な水域を管轄しています。この水域には6,000以上の島が存在しており、そのほとんどは人の住んでいない離島ですが、これらの島の海岸線が基準となつて我が国の施政権が及ぶ領海の範囲や、レアアースなどの海底資源や水産資源を排他的に利用できる排他的経済水域の範囲が決められています。極端な例ですが、陸地面積が10平米にも満たない沖ノ鳥島の周囲には日本の国土面積を上回る排他的経済水域が広がっており、もしこの島が水没したり他国に領有されてしまった場合、日本は広

大な海洋権益を失うこととなります。このような観点からも離島の保全は極めて重要な国益であるということができません。

最近、尖閣諸島周辺の領海や接続水域において中国の監視船や漁業取締船が徘徊するという事案が生起しています。占領期の7年間を除き、我が国は1895年以降尖閣諸島を一貫して、かつ有効に支配してきましたが、1969年から中国政府が同諸島の領有を主張し始め1992年には自国領土である旨国内法に明記するなど、同諸島の領有化に向けた動きを本格化させています。最近の中国船の行動も領有化のための一つのステップであり、我が国が有効に支配している現状を崩そうとする試みと捉えることができます。

このような中国船の挑発的な行動に対して、我が国は海上保安庁の巡視船を常続的に配備して対応しておりますが、法執行機関である海上保安庁では、沿岸国の管轄権が及ばないという国際法上の特権を有している外国公船等に対しては取れる処置が限られているというのが現状です。

このような事態を受けて、国民の間にも「我が国の領土・領域保全」に関する問題意識が広がり、「尖閣等の離島をどのように守るのか」という命題を真剣に考える機運が高まってきています。以下我が国にとつ

て喫緊の課題となっている「島嶼防衛のあり方」について提言します。

1 島嶼防衛における現状の問題点

(1) 海上保安庁による対処の限界

島嶼防衛が日常の活動の積み重ねであることは言うまでもなく、この活動における海上保安庁の役割が大きいことは明らかです。そうした意味では昨年8月に海上保安庁法と外国船舶航行法が改正され、領海警備に係る事態において、立ち入り検査の手続きを経なくても退去命令を発することができるようになり、また、警察官が配置されていない離島等における海上保安官に警察権執行が認められ、更に海上保安庁の任務として「海上における船舶航行の秩序維持」が明記されたことは大きな前進ということができません。

しかしながら、海上保安庁法20条の武器使用の適用範囲に「外国の軍艦及び公船であつて非商業目的のみに使用されているものを除く」とされていることから分かるように、国際法で沿岸国の管轄権が及ばないとされている「外国軍艦や公船」に対

しては取れる措置が限られており、現在尖閣諸島周辺で活動している「海監」や「漁政」のような公船が明らかに「無害でない通航」をしていても海上保安庁の巡視船は「警告」と「退去要求」を行うことしかできません。昨年9月から続いている尖閣周辺における中国公船の活動に対して海上保安庁の巡視船等が取っている紳士的な対処がその限界を示していますが、中国公船の行動がこのレベルに留まっている限りは、事態は「洋上における彼我の押し引き状態」であり、今日に至る経緯を含めて考えればまだ我に利がある状況と言えます。

しかし、これを超えるような事態、例えば中国公船が海上保安庁の警告に従わず領海内で海洋観測や情報収集活動を行うなど、国際法上明らかに無害通航に違反する活動を実施し、更には乗組員（公務員）を上陸させるといふ行動に出た場合、現在の我が国の法律や規則では外交交渉を別にすれば、領海と接続水域付近での「にらみ合い」と「警告」以上のことはできないものと考えます。つまり上陸した中国公務員や中国公船による既成事実の構築を阻止することは相当難しいという状況です。

更にレベルが上がった場合、具体的には中国軍艦が現場海域に出動して示威あるいは威嚇と判断される行動を取ったような場

合ですが、海上保安庁の巡視船艇では十分な、実効的な措置を取れないことは明らかです。

(2) 自衛隊を使用する場合の問題点

海上保安庁の能力を超える事態と判断された場合に政府は自衛隊に出動を命じることができませんが、自衛隊法第82条による海上警備行動では付与される権限と武器使用の範囲が「警察官職務執行法」の準用レベルですので、「我が国の法律の適用を受けず、かつ自らの意図と能力の範囲でいかなる行動も取り得る外国軍隊」への対応としては不適當であり、不十分と言わざるを得ません。

一方、自衛隊法第88条による防衛出動を発令して対処すれば少なくとも国が保有する最大限の能力をもって国際法で許容される範囲の措置を取ることが可能になります。防衛出動の発令につきましては、自衛権発動の3要件として ①我が国に対する急迫不正な侵害があること、②他に適当な手段がないこと、③必要最小限の実力行使に留まること、という政府統一解釈が示されていることから、グレーゾーンの多い島嶼事態への適用は敷居が高く容易ではないと考えます。

更に事態がエスカレートした尖閣諸島への直接侵攻について考えてみます。防衛出動発令の敷居はかなり低くなりますが、この場合のポイントは尖閣諸島のような無人の離島に対する侵攻を「急迫不正の侵害」であると速やかに判断し、自衛隊の出動を毅然として決断できるかにかかっていると考えます。

このように、平時から海上警備行動までの主として警察活動に準じた対処と、防衛出動下令後の対処の間には大きなギャップが存在しており、事態の推移に応じた柔軟な対処を難しくしております。

(3) 島嶼防衛における本質的な問題

島嶼防衛における本質的な問題は「海上保安庁及び海上自衛隊をシームレスに運用し、あらゆる事態に対処できる態勢を構築する」という基本が確立されていないことです。すなわち、現在の法制と能力において「海上保安庁が対処できる事態（非軍事事態）」と「海上自衛隊が対処できる事態（防衛出動が下令できる事態）」の間には大きな空白部分が残されており、この領域に属する事態が発生した際の国家としての対処方針が定まっていないことが最大の問

題なのです。そしてこの制度上の欠陥が中国の冒険主義を誘発しかねないことを危惧しています。

2 シームレスな対処を可能にするために

島嶼防衛の本質は直裁的な防衛活動に加え、平素からの継続した領域保全活動から成り立っており、日常の活動から事態緊迫時、そして本格的な軍事事態に至るまでのあらゆる事態に対して、政府が国の関連機関、特に海上保安庁と自衛隊をシームレスかつ継続的に運用して毅然たる対処を取ることによって初めて確立されるものです。このような態勢を整えるため、以下の3点について早急に改善する必要があると考えます。

(1) 海上保安庁の能力向上

平素から継続して実施することが重要である領域警備活動については海上保安庁が主体となることが当然であり、尖閣周辺海域における活動が長期化することを考慮すれば、早急に海上保安庁の能力向上に着手する必要があります。また、海上保安庁が

対処すべき事案は尖閣案件のみではなく、北朝鮮船舶に対する特定貨物検査や各地における警備救難業務等についても同時並行的に実施することが求められており、巡視船艇等の増勢はもちろんです。乗組員の複数クルー化や人的体制の充実等、長期間にわたる対処能力を確保するための施策にも着手する必要があります。この際、現在の管区制による巡視船艇や航空機運用の基盤は維持するとしましても、巡視船艇部隊の集中的運用や、洋上においてこれらの部隊を指揮統制する司令部機能の整備についても検討していく必要があると考えます。

さらに、自衛隊部隊との情報共有化を更に進化させていくとともに、洋上において自衛艦から燃料や補給物資を受け取ることができるよう装備の共通化を図っていくことも重要です。また、逐次強化されてきた自衛隊と海上保安庁の協同訓練についても更に進化させていく必要があると考えます。

(2) 本来あるべき権限を付与した自衛隊の活用

最近の尖閣諸島をめぐる危機意識から領域警備法制定の動きがありますが、この法律が海上保安庁のみならず警察、自衛隊を含めた包括的な法案であったとしても、法

執行活動、あるいは警察権行使の活動として位置付けられる限り、国内法の及ばない外国軍艦や公船に対して取り得る措置は現状と同じであり、たとえ海上自衛隊が出動しても実効的な対処は取れないという状況に大きな違いはないと考えます。

外国軍艦や公船といった国家権力による不法行動等に対しては、警察権の行使ではなく安全保障の観点に立った国家としての毅然たる対応（武力行使を排除しない国家としての断固たる対処）しかありません。

本来軍隊には国際法上様々な機能が与えられており、この機能を背景に臨検などの軍事活動が広く認められています。すなわち軍隊には国際法に基づき自国の安全保障にとつて障害となる活動に対して強大な武力を背景に対処することが認められているのです。

更に、諸外国の軍隊は国家主権の一部行使として「部隊自衛権」という部隊防護の権利を有しており、平時であっても相手からの攻撃に対して自衛のための反撃、すなわち部隊防護のための武力行使が当然のごとく認められています。現在検討が進められている「集団的自衛権」を現行憲法の解釈で行使可能とするのであれば、この武力行使の放棄に関する解釈も見直すべきであり、有事と平時を問わず、自衛権に基づい

て領域を守ることができ、態勢を整備すべきと考えます。

当然のことながら、外国軍艦や政府公船を相手とする以上、判断を誤れば武力衝突に直結してしまいますので、解釈変更と併行して相手の敵対行為や侵害の程度に応じた段階的に対応できるROE(Rules of Engagement)を策定しておくことが重要です。ROEは、政治が各種事態に対応する部隊に対して取り得る対処の限度を示すことにより、事態をコントロールしようとするものであり、事前に様々な事態を想定し、ケースごとに対処の限度を明示しておく、事態の推移に合わせて対処限度を変更することにより、野放図な事態の拡大を防止するとともに、事態のエスカレーションラダーを政治がコントロールするシビリアンコントロールの有効な手段です。したがって、その内容は個別的な対処を指示したポジティブリストではなく、禁止する対処を示したネガティブリスト形式にすべきであり、部隊はROEに示された範囲内で最善と思われる対処を取り、示された限度内で行われた対処の結果については政治が責任を負うという態勢を整備していくことが求められます。

自衛隊に本来あるべき権限を付与し、ROEを現実的かつ実効的なものにするこ

によって我が国の防衛態勢がより強固なものとなり、結果として無用な紛争を抑止することに繋がるものと考えます。

(3) 政府内の司令塔機能の強化

海上保安庁を強化するとともに自衛隊が対処できる領域を拡大すれば、形式上は警備事態と防衛事態の間に存在したギャップを埋めることができ、様々な事態に対して迅速かつ適切な判断を下すとともに具体的な対処命令を発し、経過を注視しながら事態をコントロールしていくという政府の司令塔としての機能が有効に発揮されなければ国としての適切な対処は難しいと考えます。

司令塔機能の強化策としては、まず判断の前提となる政府の情報収集・分析能力を高める必要があります。平素から安全保障に関する重要事項については政府に情報が集約され、専門家によって継続的に分析されていることが重要であり、これを怠れば想定外の奇襲を受けたり、無用な事態の拡大をまねくことに繋がってしまいます。また、このような重要情報は一元的に整理されタイムリーに指揮官に提供されなければならず、情報漏洩を防ぐ情報保全体制の整備も疎かにはできません。

次に、緊急事態における国としての指揮官を明確にしておくことが重要です。平素は合議体である内閣で問題はありますが、有事や緊急事態になれば内閣総理大臣が行政各部の指揮権を取れるようにしておくことも必要と考えます。

最近「日本版NSC」創設に向けての議論が盛んになっていますが、是非、指揮官たる内閣総理大臣を適確に補佐できる組織として整備されることを願っております。

おわりに

長年の悲願でありました島嶼防衛を含む我が国の防衛態勢の構築について提言いたしました。国の繁栄と国民の幸福は国の安全が確保されて初めて享受できるものです。提言には憲法に係る問題も含まれておりますが、憲法解釈であれ新憲法の制定であれ、すべからず政治の責任の下で行わなければならないものであり、政治にしかできないものです。国家の安寧と繁栄を全うすることが政治の最も重要な責務であり、その基盤たる国防体制の綻びを許してはならないと思います。子供たちの明るい未来のためにも政治に携る皆様のご英断とご尽力をお願い申し上げます。