

陸上における領域警備に関する考察  
－準軍事組織の創設－

竹内 義則

## 目 次

はじめに.....	2
第1節 尖閣諸島の地理的特性及び領有に関する認識.....	3
1 地理的特性及び領有に関する認識	
2 領有を侵害された場合の国際世論形成の困難性	
3 小括	
第2節 中国による領域侵害・不法占拠の特質.....	4
1 海上民兵を活用した領域侵害・不法占拠の要領	
2 海上民兵の活動事例	
3 海上民兵の国際法上における位置づけ	
4 中国国内法における海上民兵の位置づけと組織の実態	
5 国際場裏における各国の対応等	
6 起こりうる尖閣諸島への領域侵害	
7 小括	
第3節 我が国の領域警備の現状・問題点.....	8
1 我が国の領域警備の要領	
2 政府の具体的対処要領	
3 警察機関の状況	
4 我が国の領域警備における問題点	
5 小括	
第4節 諸外国の領域警備の状況.....	12
1 対象とする諸外国	
2 諸外国の領域警備の状況	
3 小括	
第5節 我が国の陸上における領域警備の実効性を高めるための方策.....	15
1 警察の強化	
2 準軍事組織の保持	
3 保持すべき準軍事組織の概要	
おわりに.....	19

## はじめに

我が国においては、過去、能登半島沖不審船事案、九州南西海域工作船事案また領水内潜没潜水艦事案を受けて、領域警備は、一時的な国民の関心と呼ぶことはあったが、本質的な議論に至っていないと言われて<sup>1</sup>。しかし、中国は、尖閣諸島周辺において力を背景とした一方的な現状変更の試みを執拗に継続し<sup>2</sup>、中国の動向は「これまでにない最大の戦略的な挑戦」と言われている<sup>3</sup>。

なお、中国は、海上民兵を含む漁民の動員を通じて事態のエスカレーションをコントロールし、相手国を牽制しつつ自国の実効支配の拡大を図っているとみられ、この際、漁民等による過激な挑発を通じて相手国軍の軍事行動を誘い、自らの軍事行動を正当化する等、主導的に軍事的な緊張を高めることもある<sup>4</sup>。いわゆるサラミスライス戦術は、孫子以来の中国の常套手段である<sup>5</sup>。

これに対し、我が国の領域警備については、管轄海域を適切に保全・管理するため、海上保安庁では、外国公船、活動家船舶等に国際法及び国内法に基づき対応するとともに、防衛省では、領海・領空とその周辺海空域における警戒監視等の対応をしている<sup>6</sup>。そして、不法に上陸する侵入者に対しては、第一義的には警察機関が対処し、一般の警察力で対処が困難な場合は、自衛隊の治安出動等により対処することとしており<sup>7</sup>、実行するための法整備もなされたとされている<sup>8</sup>。

しかしながら、我が国として、不法上陸した中国の漁民等に対し、一般の警察力での対処が困難とし治安出動により自衛隊を用いるという判断は、中国側に事態のエスカレーションの口実を与える可能性の観点からも容易ではなく<sup>9</sup>、自衛隊を出動させないまま不法占拠に至るおそれもあり、現在の領域警備は有効に機能しない可能性がある。

このような中、先行研究又は既存の検討の多くは、四面環海の我が国の特性から、海上における領域警備に関するものが主体である。一方、陸上における領域警備、つまり、不法に上陸した者への対応に言及するものは限定的であり、海上における領域警備に含める形で、早期から自衛隊の治安出動が可能となるよう連携強化を示唆するものや平素から自衛隊に領域警備の任務を付与することを挙げるにとどまっております<sup>10</sup>、中国の不法占拠の要領や我が国の特性等を具体的に捉えた検討とまでは言えない。

<sup>1</sup> 中曽根平和研究所「2021年度海洋安全保障研究委員会研究報告「領域警備をめぐる諸問題」」2022年3月、1頁。

<sup>2</sup> 防衛省編『防衛白書』第1部、令和3年度版、日経印刷株式会社、2021年8月、35・210頁。

<sup>3</sup> 令和4年12月16日国家安全保障会議決定 閣議決定「国家安全保障戦略について」別紙、2022年12月、9頁。

<sup>4</sup> 防衛研究所「中国および東南アジア諸国における海上民兵の実態及び問題点について」第1章、2021年、9頁。

<sup>5</sup> 樋口譲次「海警局を軍事組織に組み込んだ中国」2018年7月、2頁。

<sup>6</sup> 内閣府ホームページ内閣府の政策－海洋政策－国境離島webページ「領域警備及び安全保障」、

<https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yakuwari/yakuwari05.html>、2022.8.11。

<sup>7</sup> 防衛省編『防衛白書』第3部、令和3年度版、日経印刷株式会社、2021年8月、231頁。

<sup>8</sup> 永福誠也「領域警備－その概念と法制度等」『NIDS コムンティ』第169号、2021年6月、1,3-6頁。

<sup>9</sup> 平和安全法制関連法案の国会審議において、安倍元総理が「自衛隊が平時から領域を警備すること（領域警備法案）は、事態をエスカレートさせるおそれがある」と認識を示した、外交防衛委員会調査室「平和安全法制関係法案の国会審議」『立法と調査』No372、2015年12月、24頁；政治の混乱の観点では、東京電力福島電子力発電所事故調査委員会「国会事故調（要約版）」第3部2012年6月、34-35頁。

<sup>10</sup> たとえば、樋口「海警局を軍事組織に組み込んだ中国」、3-4頁；中曽根平和研究所「領域警備をめぐる諸問題」、3,5-6頁。

また、2012年8月に香港の活動家らが尖閣諸島・魚釣島に不法上陸した例がある通り<sup>11</sup>、必ずしも海上での領域警備にとどまらず、我が国島嶼部への不法な上陸が生じる可能性は多分にある。このことから、陸上における領域警備について、その実効性を高めるための分析は意義がある。

これらのことから、本稿においては、我が国の陸上における領域警備の実効性を高めるための方策を導出することを問いとして、最初に中国の領域侵害・不法占拠の特質から起こり得る我が国への領域侵害の要領を説明し、次にこれに対する我が国の領域警備の問題点を明らかにし、併せて諸外国における領域警備の特質を参考にしつつ論述する。この際、尖閣諸島の警備を事例研究として取り上げ、以下の通り進める。

第1節では、尖閣諸島の地理的特性及び領有に関する認識を説明する。第2節では、中国による領域侵害・不法占拠の特質として、海上民兵を含む漁民を活用することで、相手国の対策判断に負荷をかけ迅速な対応を遅らせる等<sup>12</sup>、事態のエスカレーションをコントロールする要領を先例等に基づき確認する。第3節では、我が国の領域警備の現状及び問題点を確認する。第4節では、諸外国の領域警備の状況として、主権侵害への対処という観点で捉え、その役割を軍隊又は準軍事組織に担わせていることなどを確認する<sup>13</sup>。第5節では、前記を踏まえて陸上における領域警備の実効性を高めるための方策を案出する。

## 第1節 尖閣諸島の地理的特性および領有に関する認識

第1節では、尖閣諸島の地理的特性および領有に関する一般的な認識を説明する<sup>14</sup>。この際、国境離島の領有を巡る争いが他国と生じた場合に考慮すべき事項も説明する。

### 1 地理的特性及び領有に関する認識

尖閣諸島の地理的特性は、下図に示す無人の島嶼部で、行政的には沖縄県石垣市の一部であり、1896年以降、古賀辰四郎（海産物商人）により開拓され家屋や小屋が建てられ漁業の根拠地として利用されていた歴史を有する<sup>15</sup>。

また、尖閣諸島が日本固有の領土であることは、歴史的にも国際法上も疑いのないところであり、現に我が国はこれを有効に支配しており、尖閣諸島をめぐる解決すべき領有権の問題はそもそも存在していないという立場である。なお、中国政府等がいわゆる歴史的、地理的ないし地質的根拠等として挙げている諸点は、いずれも尖閣諸島に対する中国の領有権の主張を裏付けるに足る国際法上有効な論拠とはいえない<sup>16</sup>。

<sup>11</sup> asahi.com（朝日新聞社）「尖閣で香港の活動家ら14人逮捕」、2012年8月。

<sup>12</sup> 防研「中国海上民兵の実態」第1章、9頁。

<sup>13</sup> 高井晋他「諸外国の領域警備制度」『防衛研究所紀要』3巻2号、2000年12月、3頁；樋口「海警局を軍事組織に組み込んだ中国」、3頁；樋口「尖閣諸島」危機の裏に戦後体制の負の遺産」2013年2月、4頁。

<sup>14</sup> 内閣官房領土・主権対策企画調整室パンフレット「尖閣諸島」、2021年3月。

<sup>15</sup> 外務省webページ「尖閣諸島について」、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/c\\_m1/senkaku/page1w\\_000018.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/senkaku/page1w_000018.html)、2022.8.11；石垣市パンフレット「尖閣諸島」、2022年7月。内閣官房領土・主権対策企画調整室パンフレット「尖閣諸島」、2021年3月。

<sup>16</sup> 内閣官房領土・主権対策企画調整室パンフレット「尖閣諸島」、2021年3月。外務省webページ「尖閣諸島について」、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/c\\_m1/senkaku/page1w\\_000018.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/senkaku/page1w_000018.html)、2022.8.11；石垣市パンフレット「尖閣諸島」、2022年7月。

## 2 領有を侵害された場合の国際世論形成の困難性

前記のとおり、尖閣諸島が我が国の領有・施政権下にある島嶼部であることは明確と言える。しかしながら、尖閣諸島の領有に関する諸外国の認識は、例えば、米国においては、尖閣諸島は日本の施政権下にあることは認めつつもその領有権については特定の立場をとらないという曖昧な姿勢を示している<sup>17</sup>等、我が国と同じ立場とまでは言えない。このような中、尖閣諸島は国境離島を形成する無人島でもあるため、これを巡り武力を伴う争いが生じた場合、国際社会が認識し得る善悪は、2022年2月に発生したロシアによるウクライナへの侵攻<sup>18</sup>、又は、日本本島や有人離島が侵害された場合のような分かりやすい位置づけにはなく、我が国の対応如何によっては、国際世論が必ずしも我が国に味方せず、「我が国にとって容認できないもの」となる可能性もある。



出典：外務省 web ページ「尖閣諸島について」（脚注 16）

## 3 小括

尖閣諸島は我が国の領有・施政権下にあることが明白である。ただし、この無人の島嶼部を巡り、他国との争いが生じた場合、我が国の対応如何によっては、必ずしも国際世論を我が国の味方にできるとは限らないと言える。このため、領有を侵害された場合、我が国は慎重な対応が求められる。

## 第2節 中国による領域侵害・不法占拠の特質

第2節では、中国による海上民兵を活用した領域侵害・不法占拠の要領及びその事例を確認した後、海上民兵の国際法上の位置づけと中国国内における位置づけ・実態等から各国が懸念を示している状況について説明する。じ後、これらを踏まえ、起こりうる尖閣諸島への領域侵害要領に言及する。

### 1 海上民兵を活用した領域侵害・不法占拠の要領

中国は、現在、経済力と軍事力を背景に海洋進出を進めている。中国政府は、軍事的なエスカレーションを招かない威嚇を繰り返しつつ海洋権益の拡大や実効支配の強化を図っており、こうした中国の行動は、「サラムスライス戦術<sup>19</sup>」等と呼ばれている。

係る海洋進出において存在感を強めているのが海上民兵であり、習近平中国共産党総書記は、2013年4月、海南省の海上民兵を訪問した後、中国政府による海上民兵の組

<sup>17</sup> 米国の台湾(蒋介石)に対する国際政治上の配慮により領有権を曖昧にした、向田昌幸『尖閣問題の現状と展望』IMOS、2021年9月、90-101頁；Wedge ONLINE「「尖閣の主権は日本」直後に訂正、米報道官の発言、計算づくか」、<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/22339>、2022.11.25。

<sup>18</sup> 防衛省編『防衛白書』第1部、令和4年度版、日経印刷株式会社、2022年8月、6-18頁。

<sup>19</sup> 樋口讓次「海警局を軍事組織に組み込んだ中国」2018年7月、2頁。

織化支援が進み海上民兵の活動拡大がみられている。つまり、海上民兵は、係争地域における紛争において、中国の海警や海軍と連携をしつつ、平時でも有事でもないグレーゾーン事態を引き起こしつつ他国の漁船、民間調査船、法執行機関、さらには海軍艦艇に対する妨害行為を繰り返している<sup>20</sup>。

## 2 海上民兵の活動事例（危機のエスカレーションの主導的なコントロール）

次に、海上民兵の活動を確認する。海上民兵は、1974年に中国が南ベトナムからパラセル諸島を奪取した西沙海戦で運用される等、様々な海上紛争において活動している。

海上民兵が担う役割は威圧・妨害・上陸作戦・戦闘行為と多様であり、また行動対象も東南アジア諸国のような小国の漁船等のみならず米海軍艦船なども含む。これらが示唆することは、中国は、相手国や状況によって海上民兵の運用を柔軟に変化させ、危機のエスカレーションをコントロールし、相手国に対する牽制、軍事衝突の回避、自国の実効支配の拡大を追求していることである<sup>21</sup>。

例えば、2009年の「インペッカブル事件」、2015年の「航行の自由作戦」の際、中国側は、中国海軍ではなく、その付近にいた中国漁船によって米海軍のオペレーションを妨害したことが報道されている。これは中国側が、米軍の行動を妨害・牽制しつつも軍事的エスカレーションを回避するために海上民兵を運用した事例と言える<sup>22</sup>。

また、仮に米軍以外の小国が相手であれば、海上民兵による過激な挑発を通じて相手国軍の軍事行動を誘い、自らの軍事行動を正当化する等、主導的に軍事的な緊張を高めることもあり得る。実際に、中国が1974年1月にパラセル諸島をそれまで実効支配していたベトナムから奪取・占領した（西沙海戦）際も、海上民兵と疑われる中国漁船が、軍事衝突の前から付近の海域で挑発的な行動を繰り返した他、戦時にも早期警戒や情報作戦への参加、軍の上陸作戦への支援等、重要な役割を担ったとされる<sup>23</sup>。

海上民兵は、こうした平時と有事の隙間を縫うような活動を通じて、他国に対して、対策判断に負荷を与え迅速な対応を遅らせるとともに、自身が主導権を握り、権益の拡大・保護を狙っている。これは、習近平が海南省の海上民兵組織を訪問した際、彼らを「兵でもあり民でもある」と述べたとされていることから分かる<sup>24</sup>。

## 3 海上民兵の国際法上における位置づけ

ここで、海上民兵の国際法上における位置づけを確認する。端的に言えば、曖昧な位置づけと言える。

本来、国際海洋法条約第29条において『軍艦』とは、一つの国の軍隊に属する船舶であって、当該国の国籍を有するそのような船舶であることを示す外部標識を掲げ、当該国の政府によって正式に任命されてその氏名が軍務に従事する者の適当な名簿又はこれに相当するものに記載されている士官の指揮の下にあり、かつ、正規の軍隊の規律に服する乗組員が配置されているものをいう」と規定されている。

<sup>20</sup> 防研「中国海上民兵の実態及び問題点について」第1章、2021年、1頁。

<sup>21</sup> 同上、8頁。

<sup>22</sup> 同上、9頁。

<sup>23</sup> 防衛研究所「中国安全保障レポート2023」第3章、2022年、57頁。

<sup>24</sup> 防研「中国海上民兵の実態及び問題点について」第1章、2021年、9頁。

これに従うと、海上民兵の船は漁民・企業が保有するものも多く、それらを「軍艦」と見做すべきかは曖昧さが残る。こうした法的な曖昧さを利用し、中国は海上民兵を恣意的に運用していると言える。なお、海上民兵船を「軍艦」と見做すためには、軍の指揮下に入った任務を行っているか否かという点に注目することになると思料する<sup>25</sup>。

#### 4 中国国内法における海上民兵の位置づけと組織の実態

2020年12月改正された国防法において「民兵は、軍事機関（人民解放軍であり正確には中央軍事委員会）の指揮の下、戦争準備任務、非戦争軍事行動任務、さらには防衛作戦任務を担う」とされている。また、中国の「民兵工作条例」第2条では、「民兵は、中国共産党が指導する生産から離れない群衆武装組織であり、中華人民共和国の武装力の構成部分であり、中国人民解放軍の助手であり予備力」と規定される。つまり、中国の民兵は、人民解放軍の補助機関として、政府と軍の双方から指揮命令を受ける公式の武装組織である。

次に指揮命令系統から見ると、海上民兵組織は、中央軍事委員会国防動員部の指揮下に入り、より具体的な命令系統では戦時の動員を司る部門である人民武装部が担うこととなっている。民兵法等の規定上は国防動員部管轄の人民武装部が海上民兵組織を管轄し、装備などの提供も行っている。ただし、実態の訓練や指揮命令系統では、海軍の地方組織である軍区警備区が直接の指揮命令権を有すると考えられる。

また、海上民兵組織の内部には、中国共産党の組織が設置されており、共産党や政府の関係者が海上民兵組織の幹部に就くことで、党・軍・海警等の法執行機関からの指揮を、党組織を通じて末端の漁民まで伝達する形が整っている。つまり、海上民兵は、軍と政府の双方から指揮命令を受けると同時に、内部でそれを伝達する党組織を有する組織である<sup>26</sup>。

さらに運用上の役割・能力を見ても、海上民兵は、中国の海洋権益擁護のための尖兵的役割を果たし、南シナ海における活動などが指摘されている。海上民兵は、企業や個人の漁師から漁船を頻繁に借用する一方で、南シナ海において海上民兵のために固有の漁船団を設立しているとの指摘もある。

また、民兵組織は、退役軍人から採用され、軍人並みの部隊であり、漁業活動とは別に給料が支払われているとの指摘がある。さらに、軍との関係で、休漁期間を中心に実弾演習を含め、救難、偵察、後方支援等の様々な演習が定期的実施されており、海上民兵に対する指揮命令態勢も強化されている<sup>27</sup>。

なお、海上民兵の保有火器等については、2021年4月6日の第204回国会衆議院安全保障委員会において、立憲民主党議員と茂木敏光外務大臣とのやり取りの間で指摘のあった通り、自動小銃、対戦車てき弾発射機、携帯式防空ミサイル、携帯式対戦車ミサイル等を有していると推測される<sup>28</sup>。

総括すると、中国の海上民兵とは、普段は漁業関連産業に従事するが、必要に応じて

<sup>25</sup> 防研「中国海上民兵の実態及び問題点について」第1章、2021年、9-10頁。

<sup>26</sup> 同上、2-4頁。

<sup>27</sup> 防衛省編『防衛白書』第1部、令和4年度版、日経印刷株式会社、2022年、41頁。

<sup>28</sup> 防研「中国海上民兵の実態及び問題点について」第3章、2021年、19頁。

組織的に人民解放軍や政府の指揮を受けつつ、多様な海洋権益保護活動に携わる軍と同等の武装力となるものである。

## 5 国際場裏における各国の対応等

上記状況を踏まえ、周辺国政府は、中国の海上民兵を政府文書、高官演説、他国との共同声明などで取り上げ、苦慮すべき存在と捉え深刻な懸念を示している。

例えば、2020年7月、日米豪防衛相会談共同声明において、係争ある地形の継続的な軍事化、沿岸警備船舶や海上民兵の危険又は威圧的な使用、及び他国の資源開発活動を妨害する取り組みを含む最近の事案について、深刻な懸念を表明している。

また、2019年1月、ジョン・リチャードソン米海軍作戦部長（海軍大将）は、沈金龍・海軍司令員との会談の際、「軍と行動を共にする海上民兵の船舶であれ、それらが中国の軍事的野心を進めるものであるため、南シナ海などで挑発的行為があった場合、米海軍の方針として中国海軍と同一に扱う」と中国軍に伝えたとされる<sup>29</sup>。これは、予め、中国人民解放軍高官に対し、米海軍としての意思を伝えることで、海上民兵を用いた侵害の抑止を企図したと考えられるが、米国政府としては同様の意思表示は行っていないことから、我が国としても意思表示を行うことは難しいかもしれない。

## 6 起こりうる尖閣諸島への領域侵害

前項までを踏まえると、尖閣諸島への領域侵害として、次のことが起こり得る。

漁業の解禁時期以降<sup>30</sup>、近辺海域において漁業中の中国漁船が<sup>31</sup>、尖閣諸島に接近し海上保安庁船舶を外側から包囲する形をとる。同時に、各漁船から一斉に300名を超える漁民が小ボート又は泳いで尖閣諸島に接近し、多くの漁民等（小火器を保有した海上民兵を含む。）が上陸する結果となる。

また、100隻以上の漁船が海上保安庁船舶よりも内側に入り込んで魚釣島、北小島及び南小島の周囲を幾重に取り囲み島に張り付く形となる。3つの島にはそれぞれ100名以上の漁民等が続々と補給物資等をボートなどから島に運び上げ、長期的に不法占拠し得る態勢を確立する。

この際、漁民等は、我が国に軍事的オプションを取らせずに不法占拠を追求するため、我が国の警察がヘリコプター等で着陸を試みる場合は、これに群がり妨害するなどをし<sup>32</sup>、警察による実効性ある対処行動を制限しつつ不法占拠の長期化を図る。

上記に合わせて、中国は、報道官声明により、「故障した漁船の乗組員の人命救助という人道上の観点から島に上陸したもの<sup>33</sup>」として、日本政府に対し、漁民等への不当な拘束・対応を非難するとともに人道的対応を要求する。また、経済戦も含めて我が国

<sup>29</sup> 防研「中国海上民兵の実態及び問題点について」第3章、2021年、18-20頁。

<sup>30</sup> 尖閣周辺の漁業解禁に関し、例えば日本経済新聞 電子版「中国、尖閣周辺の休漁終了船が爆竹鳴らし続々出港 2020/8/16 15:41」、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO62697950W0A810C2000000/>、2022.11.28。

<sup>31</sup> 中国漁船の活動については、次の点が指摘されている。「2016年8月上旬、約200~300隻の中国漁船が尖閣諸島周辺の接続水域に進出し、この際、最大15隻の中国海警船などが同時に接続水域内で確認され、さらに同船舶らが5日間にわたり領海侵入を繰り返した」；防衛省編『防衛白書』第1部、令和4年度版、日経印刷株式会社、2022年、48頁。

<sup>32</sup> 岩田清文『中国、日本侵攻のリアル』飛鳥新社、2019年12月、56-58頁。

<sup>33</sup> 漁船の上陸理由としては、台風・荒天から避難するためといった口実もあり得る、山本勝也「東シナ海 将来の動向、シナリオ、及び対応」『中国の海洋強国戦略グレーゾーン作戦と展開』第13章、株式会社原書房、2020年3月、252頁；「200隻超す大船団 海が中国に占領される 固唾飲む五島の漁民ら脅威」、産経ニュース、2014年11月7日、<https://www.sankei.com/article/20141107-3X4EG4MVXZOD3IQVNGOH3GCAO4/2/>、2023.2.14。

の世論に対する働きかけを行い<sup>34</sup>、不法占拠の長期・常態化を追求するものとみられる。

なお、警察による漁民等の保護・拘束などが徐々に進み、上陸した漁民等が数十名程度となる場合には、漁民に紛れた海上民兵が直接対応にあたる。この際、身柄の拘束を試みる警察に対し、投石やライフル銃などの最小限の火力をもって四肢を狙うなど致命傷を避けつつ警察の接近を妨害するにとどめ、我が国における「一般の警察力を超える事象」との認定が難しい状態を形成し、膠着状態・不法占拠を長期化させるであろう。

## 7 小括

中国による領域侵害・不法占拠の特質として、軍でもあり民でもあるという曖昧な位置づけの海上民兵を活用することで、相手国の対策判断に負荷をかけ迅速な対応を遅らせ、事態のエスカレーションをコントロールする要領を用いる。また、尖閣諸島への領域侵害・不法占拠においては、我が国警察の対応力を超えない範囲で警察等と対峙するとともに、宣伝戦などを併用し長期・常態化を図ることが予想されると言える。

## 第3節 我が国の領域警備の現状・問題点

第3節では、我が国の領域警備の現状を確認する。ここでは、軍隊と同等の戦闘能力を有する海上民兵を含む漁民に対し、我が国警察が有効に対応し得ないものの、警察力を超えるとまでは言い切れず、かつ、他国からは軍隊と指摘し得る自衛隊を警察力（治安出動）として用いることが事態のエスカレーションの観点から難しいことを説明する。

### 1 我が国の領域警備の要領

我が国の領域警備の要領は、まずは、海上保安庁が、管轄海域を適切に保全・管理するため、外国公船、活動家船舶等に対し、国際法及び国内法に基づき対応するとともに、防衛省では、領海・領空とその周辺海空域における安全確保とそのための周辺海域における警戒監視活動により対応している<sup>35</sup>。次に、不法に上陸する侵入者に対しては、第一義的には警察機関が対処し、一般の警察力で対処が困難な場合は、自衛隊の治安出動により対処することとしている<sup>36</sup>。

また、対応に関連する法整備が、1999（平成 11）年の能登半島沖不審船事案を主な契機として問題提起され、以来今日までの約 20 年間に武器の使用権限を中心に法律が整備されてきた<sup>37</sup>。

### 2 政府の具体的対処要領

上記の一般的な対処要領の中、我が国政府は、平成 27 年 5 月 14 日、「離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処について」を閣議決定し、政府の対処要領を示している。要約すると、関係機関がより緊密に協力し、いかなる不法行為に対しても切れ目のない十分な対応を確保するため、①事態の的確な把握、②対策本部の設置等、③事態緊迫時の対処、④迅速な閣議手続等を示し、対応するとしている。

<sup>34</sup> 2010 年の海上保安庁巡視船に意図的に衝突した中国漁船船長の逮捕・拘留への抗議として中国は日本へのレアース輸出を制限していることを主張したとされる、大矢伸『地経学の時代』実業之日本社、2022 年 6 月、149-150 頁。

<sup>35</sup> 内閣府ホームページ内閣府の政策－海洋政策－国境離島 web ページ「領域警備及び安全保障」、<https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yakuwari/yakuwari05.html>、2022. 8. 11。

<sup>36</sup> 防衛省編『防衛白書』第 3 部、令和 3 年度版、日経印刷株式会社、2021 年 8 月、231 頁。

<sup>37</sup> 永福誠也「領域警備－その概念と法制度等」『NIDS コラム』第 169 号、2021 年 6 月、1, 3-6 頁。

具体的には、不法上陸等事案が発生した場合、事態を把握した関係省庁は、内閣情報調査室を通じて内閣総理大臣、内閣官房長官、内閣官房副長官、内閣危機管理監及び国家安全保障局長への報告連絡を行うとともに、相互に協力して事態の把握に努めるとしている。合わせて、政府としての対処を総合的かつ強力に推進する必要がある場合には、内閣に、内閣総理大臣を本部長とする対策本部を設置し、その対策本部の本部員は警察庁、法務省、公安調査庁、外務省、海上保安庁、防衛省等としている。

また、治安出動等の発出に係る閣議を開催する必要がある場合において、特に緊急な判断を必要とし、かつ、国務大臣全員が参集しての速やかな臨時閣議の開催が困難であるときは、内閣総理大臣の主宰により、電話等により各国務大臣の了解を得て閣議決定を行う手続とし、対応の迅速化に留意した枠組みを設けている。

### 3 警察機関の状況

係る対処要領において、不法上陸者への対処に第一義的責任を有する警察機関の状況を確認する。まず、尖閣諸島を管轄する沖縄県警察においては、領海を画する基線を有する離島、いわゆる国境離島が多数存在することを踏まえ、国境離島における武装集団による不法上陸事案等に対処する能力を強化するため、令和2年、警察法施行令で定める沖縄県警察の地方警察官の定員を150人増員（同じく、福岡県警察は9人増員。）し、国境離島警備隊を設置した。その任務は、専ら国境離島における武装集団による不法上陸事案等に対処することとされている<sup>38</sup>。

また、各都道府県警察には、集団警備力によって有事即応体制を保持する常設部隊として機動隊（約8,000人／全国）が設置されているほか、平時には警察署等で勤務しながら機動隊に準じた形で警備訓練を行い、大規模警備等においては都道府県を越えて広域運用される部隊として管区機動隊（約4,000人／全国）等が設置されている。

さらに、専門的な知見・能力が求められる様々な事案に対応できるよう専門部隊として、各都道府県に銃器対策部隊（約2,100人／全国）及び爆発物処理班（約1,000人／全国）が、主要な都道府県に特殊部隊（SAT）（約300人／全国）及びNBCテロ対応専門部隊（約400人／全国）が、それぞれ設置されている。これらの部隊の一部は、自動小銃、サブマシンガン、ライフル銃、特殊閃光弾、ヘリコプター等が配備されており、集団不法事案に対する治安警備等、集団警備力の中核として活動している<sup>39</sup>。

これらの集団警備力は、全国の警備事象の必要に応じて集中して運用される。例えば、2021年の東京オリンピック東京大会では、会場が設置された9都道府県におけるそれぞれの最大時の警察官動員数を合計すると、約5万9,900人の警備体制となった。そのうち約1万1,600人は、全国から警視庁に派遣された部隊であった<sup>40</sup>。

<sup>38</sup> 警察法施行令（昭和29年政令151号）附則30-32（福岡県警及び沖縄県警に関する特例）；令和2年（2020年）第1回沖縄県議会（定例会）第2号2月20日警察本部長（宮沢忠孝）。

<sup>39</sup> 警察庁編『警察白書』第2部第6章、令和4年度版、日経印刷株式会社、2022年、180-183頁；警察庁編『焦点第284号—平成26年回顧と展望—警備情勢を顧みて』第1章、日経印刷株式会社、2016年、2-5頁。

<sup>40</sup> 警察庁警備局編『治安の回顧と展望』令和3年度版、日経印刷株式会社、2021年、6頁；他に、2016年5月26・27日、三重県志摩市賢島において開催された伊勢志摩サミットにおいては、警察による警備態勢の強化のため、全国から三重・愛知両県警察への特別派遣部隊、約1万5,000名を含む最大2万3,000名体制を構築した例、警察庁編『警察白書』第1部、平成28年度版、日経印刷株式会社、2016年、36-37頁。

これらの運用は制度として確立されており、警察法（昭和 29 年法律第 162 号）において、都道府県警察は相互に協力する義務を負う（第 59 条）と規定され、相互に援助を行い、他の都道府県においても警察権の行使が可能であるとともに、警察庁の所掌事務として、国の公安に係る事象や広域組織犯罪等については、各都道府県警察の運営等を担う<sup>41</sup>ことから、警備事象等においては全国運用が可能な体制にある。

#### 4 我が国の領域警備における問題点

第 2 節の「中国による領域侵害・不法占拠の特質」を踏まえ、これに対する我が国の領域警備の要領及び不法上陸者への対処の第一義的責任を有する警察の状況を踏まえると、問題点が見えてくる。

まず一つ目に、第一義的に対応する警察による対応の可否である。先で見た通り、当初、沖縄県警察に令和 2 年に設けられた国境離島警備隊が、魚釣島に不法上陸した漁民等（小火器を保有した海上民兵を含む。）の対処にあたるが、ヘリコプターの着陸適地も限られる小さな島嶼部において、降着しようとするヘリコプターに群がるなど 100 名を超える漁民等が抵抗するため、これを制圧し石垣島等に後送することは、遅々として進まないであろう。

また、徐々に進展が図られる場合においても漁民等による抵抗が強くなる。この際、漁民に紛れた海上民兵は軍事的訓練を受けていることから、制圧を試みる正面の警察勢力に対しては他正面から妨害を行うなどの組織的な抵抗を行うとともに射撃の命中精度も優れている者が含まれているため、警察機関である当該国境離島警備隊では有効に制圧・逮捕することは難しいおそれがある。

特に、国有の無人島である尖閣諸島における不法占拠への対応においては、国民の生命、身体及び財産に対する直接的な侵害に結びつかず、警察の責務<sup>42</sup>の観点からは、膠着した状態が長期化した場合においても、強力な手段を取り難く受動的な対応とならざるを得ないと言える。また、係る状況を踏まえると、尖閣諸島という小さな島嶼部に、警察の努力を集中し大きな対処勢力をもって対応に当たったとしても、事態の膠着化を打開することは難しいと思料する。

二つ目に、上記の状況において、自衛隊の治安出動等の行動に至るか否かという点である。この点は次の通り検討する。第一段階として、発生している事象そのものに注目し、治安出動を行う条件である「一般の警察力を超えている」と言える事象か否かを検討し、第二段階として、係る状況で自衛隊を用いるという判断ができるか否かである。

まず、第一段階として、当初、国境離島警備隊が対応にあたる中で事態の収束が進まない状況が予想されるが、漁民（海上民兵）の用いる火力は小火器にとどまっており、質的に一般の警察力を超えると明確に言い切ることは難しい。そのような中、全国の警察には常設の機動隊だけでも約 8,000 名規模の集団警備力を有しているため、量的な面においても一般の警察力を超えると判断することが難しいと思料する。つまり、発生し

<sup>41</sup> 警察法（昭和 29 年法律第 162 号）第 5 条第 4 項・第 17 条（所掌事務）、第 61 条の 3（広域組織犯罪等に対処するための措置）。

<sup>42</sup> 同法第 2 条「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもってその責務とする。」。

ている事象そのものが質・量ともに一般の警察力を超えていると言い切ることは難しく、自衛隊の治安出動等により対応すべき事態と捉えることは難しい。

係る状況を踏まえた上で、第二段階として、自衛隊を用いると判断することは、事態のエスカレーションを避ける観点から容易ではないと言える。

このことは、平和安全法制関連法案の国会審議において、安倍元総理が「自衛隊が平時から領域を警備することは、事態をエスカレートさせるおそれがある<sup>43</sup>」と認識を示したことや、平成 26 年外交防衛委員会において、佐藤正久参議院議員が「マイナー自衛権、仮に自衛隊が適用できるとなったとしても、軍艦ではない公船に対して自衛隊が出ることは、エスカレーション・コントロールや先に軍を出したのは日本だと言われる宣伝戦に使われないためにも避けるべき<sup>44</sup>。」と指摘したことからも、自衛隊をもって対応することの判断の難しさが分かる。

また、国会における発言のみならず、以下の点からも、その難しさが分かる。一般的に、先進国においては、敵味方を問わず戦傷者の発生に対する世論の許容度が低く、その戦術レベルにおける一人の死傷者の存在が、世論に重大な出来事として衝撃を与え、ひいては戦略レベルである政治に大きな影響を与える可能性がある<sup>45</sup>とされている。

このため、先に軍を出すことは得策と言えず、国際社会も含めた衆人環境下での紛争においては、自国の防衛力（軍事力）を発揮する上で、軍事侵攻を受けたという立場にあることが、国際社会や国民からの理解を得る観点から必要であり<sup>46</sup>、係る観点は紛争が長期化した場合において、自国の継戦能力を保持するためにも重要な要素と言える。

さらに、我が国の歴史的特性上、軍事に対するアレルギーを有する面もあり<sup>47</sup>、国民生活・基本的人権を制限せざるを得ない決断、特に国民の生命に直接影響を及ぼす可能性のある防衛有事・戦争に繋がる決断は、より難しく、加えて、我が国側から事態をエスカレートさせるおそれのある行為（口実を与えかねない行為）を選択することは極めて難しい判断になることは明白である。また、情報不足などの状況から、その判断時にも政治的な混乱が生じる<sup>48</sup>ことは考えられる。

つまり、中国のそもそもの狙いとする「相手国の対策判断に負荷をかけ迅速な対応を困難にする」ために民でもあり軍でもある海上民兵を用いるという領域侵害・不法占拠

<sup>43</sup> 外交防衛委員会調査室「平和安全法制関係法案の国会審議」『立法と調査』No372、2015年12月、24頁。

<sup>44</sup> 平成26年3月13日（参議院）外交防衛委員会会議録第3号、6頁。

<sup>45</sup> 川上高司『「新しい戦争」とは何か』第1部、ミネルヴァ書房、2016年1月、78-80頁。

<sup>46</sup> 同上、86-87頁。

<sup>47</sup> 例えば、東郷和彦「安倍晋三の『戦後レジームからの脱却』」『京都産業大学世界問題研究所紀要』第30巻、2015年3月、4-5頁；日本学術会議「戦争を目的とする科学研究には絶対従わない決意の表明（声明）」2017年3月などの他、海上保安庁現場トップの警備救難監として2012年4月に退官した向田正幸は著書の中で、「大多数の国民の支持を得ることが必要不可欠である中、絶海の小さな無人島を守るために果たして日本政府は中国との武力対決も視野に入れた決断ができるか。「戦後」から脱却できず、国民の多くが自国の防衛に真剣に向き合おうとしない現状において。」と問題提起をしている『尖閣問題の現状と展望』IMOS、2021年、72-73頁。

<sup>48</sup> 東日本大震災における原子力災害対応において、「本来の行政組織系統の他、官邸主導の別組織の立ち上げ、属人的有識者の取り込み、また首相自らの現場視察等によって、現場及び指揮判断の混乱が生じたこと」が事故調査委員会から報告されている。東京電力福島原子力発電所事故調査委員会「国会事故調（要約版）」第3部、2012年6月、34-35頁；2014年から国家安全保障局次長を務めた兼原信克は、「自衛隊員が戦いで死ぬような作戦を政治・軍事が遂行できるか」という文脈において、自己が仕えた安倍総理等であればその資質を有していたものの、必ずしもそういった資質を有しない総理が現れることもあり得る」と言及している。岩田清文、武居智久、尾上定正、兼原信克『自衛隊最高幹部が語る令和の国防』第6章、2021年4月、加藤製本株式会社、233-238頁。

の要領は、我が国の現在の領域警備を無効化する有効な手段であり、我が国としては、中国のこの戦略を封じ、対処が有効に機能し得る態勢を確立する必要がある。

## 5 小括

領域侵害に対する我が国の対処要領として、我が国政府は関係行政機関を一体的に運用し対応する枠組みを設けているものの、実際に起こりうる状況を想定すると必ずしも有効に機能しない可能性がある。

つまり、不法に上陸した海上民兵を含む中国漁民に対し第一義的に対処の責任を有する警察については、警察機関として抑制的な対応が求められる観点から勢力の大小に関わらず有効にこれを制圧できない可能性がある。ただし、係る状況においても、漁民等の用いる火力が小火器にとどまっており、かつ、大きな集団警備力を有している警察の状況を勘案すると、質的又は量的に警察力を超えると判断することは難しく、また、軍事に対するアレルギーを有する我が国の特性等も含め事態のエスカレーションを避ける観点から、自衛隊の治安出動等に至らないまま事態が膠着・長期化し、不法占拠に至る可能性があると言える。

## 第4節 諸外国の領域警備の状況

第4節では、我が国領域警備の問題点解決の参考とするため、諸外国における領域警備の状況を確認する。この際、領域警備に任ずる組織、その能力、対応要領などに注目するとともに、隣接国との間で猜疑心や緊張を招く恐れを考慮する必要のある国では国境への軍隊の配備は避けている<sup>49</sup>というような特質について併せて確認する。

### 1 対象とする諸外国

対象とするのは、我が国の主要な周辺国として、米国、ロシア、韓国と、我が国と同じように海に囲まれる英国の4カ国に加え、我が国と同様に中国による領域侵害を受けている東南アジア諸国を取り上げる。なお、ここでは、領域警備の概念を、他国の軍事的な組織的行動の一環である疑いがあるものの防衛出動下令に至らない程度の領域侵害で、外国私人による単純な領域侵害を超えるものに対処するために行う領域保全の行動であると捉える。

### 2 諸外国の領域警備の状況

#### 2.1 米国

米国には、領域警備を専従的に行なう機関は存在せず、領域保全の責任を有するのは合衆国連邦軍である。

陸上における領域警備任務を担当するのは、合衆国陸軍の一部である州兵と呼称される陸軍州兵と合衆国空軍の一部である空軍州兵である。各州兵は、陸上及びその上部空域を含む合衆国の領域の保全に常時第一義的な責任を有している。ただし、海上における領域警備任務を担当するのは、沿岸警備隊である<sup>50</sup>。

<sup>49</sup> 樋口「「尖閣諸島」危機の裏に戦後体制の負の遺産」、2013年2月、4頁。樋口「海警局を軍事組織に組み込んだ中国」、3頁；高井晋他「諸外国の領域警備制度」『防衛研究所紀要』3巻2号、2000年12月、3頁。

<sup>50</sup> 高井晋他「諸外国の領域警備制度」『防衛研究所紀要』3巻2号、2000年12月、4-5頁。

また、州兵は、国家警備隊あるいは郷土防衛隊としての性格を持ち、連邦と州の「異なる2つの地位と任務」を付与されている。平時は、州知事の指揮下にあり、地域の緊急事態等において、大規模災害対処や暴動鎮圧等の治安維持などの任務に携わる。

さらに、連邦法において、州兵を合衆国軍隊の予備戦力と定め、戦時あるいは国家緊急事態などにおいて、大統領の命令によって補充戦力として動員する。そのため、州兵は連邦軍と同様の編制、装備、訓練を原則として、連邦軍の活動を迅速に補強し、代替できるように常に訓練練度、戦闘能力及び即応性を維持強化している<sup>51</sup>。

## 2. 2 英国

英国は、海上における領域警備については、海軍が基本的責任をもっており、警察権の行使も認められている。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が行われる。陸軍のロイヤル・アイリッシュ連隊は、北アイルランドの治安維持と北アイルランドのアルスター警察の支援を主任務とし、具体的には、テロリストの逮捕、その武器、装備などの没収、重要地点の警備、国境地帯の巡察、国境での検問や道路の封鎖等に当たっている。ただし、あくまでも領域警備を含む治安維持の権限は基本的に警察に属しており、軍はその支援を行う地位にある<sup>52</sup>。

なお、国境地帯において、陸軍をもって警察力の不足を補う対応が事態のエスカレーションを招かないのは、同地付近におけるこれまでの歴史の中で、警察を軍が支援するという仕組みが確立されているためと言える。

## 2. 3 ロシア

ロシアの領域警備制度の特徴は、国境警備局傘下の国境警備軍という専従の準軍事組織が存在する点である。また、国境警備局の調整の下、連邦防諜局及び内務省傘下の治安部隊などが、国境警備に関し国境警備軍に協力する態勢にある。

国境警備軍は実際に国境警備に当たる機関であり、その任務は、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とされる事件の捜査、⑥取り締まることが国境警備軍の管轄とされる違法行為の予防措置の実施、⑦国境での搜索と作戦行動の実施である。

国境警備軍の兵力等は、総兵力約 200,000 人、装備は地上軍、空軍、海軍と同じものが配備されているなど強力な能力を有する。国境警備軍の編成上の主要な単位は国境警備管区をとっており、管区は、数個の国境警備支隊（隊員 150 名程度の中隊規模を基礎単位とし、数個の中隊と支援部隊で構成）と航空部隊等により組織され、海上・河川の責任を有する管区は哨戒艦隊を保有している。

国境警備活動における武器使用については、国境法第 35 条「武器と戦闘器財の使用」

<sup>51</sup> 日本安全保障戦略研究所編『「ウクライナ戦争」から日本への警鐘 有事、国民は避難できるのか』国書刊行会、2022年、34-39頁。

<sup>52</sup> 高井晋他「諸外国の領域警備制度」『防衛研究所紀要』3巻2号、2000年12月、7頁。

において原則が規定され、具体的な使用手続きについては、1998年1月8日付ロシア連邦政府決定第20号により承認された「ロシア連邦国境防護の際の武器及び戦闘器財の使用秩序」で規定されている。国境法第35条は、武器等を用いることができるケースとして以下のようなケースをあげている。①国境法の規定に違反して国境を横断した(している)人、外洋船、河船による武器使用に対抗し、違法行為の中止及び違反者の拘留が他の手段では不可能な場合、②国境警備軍等に対する襲撃を撃退する場合等である。

また、武器等を使用する前に警告及び警告射撃を行う必要があるが、次のような場合には警告なしに武器等を使用できる。①不意に襲撃または武装攻撃を受けた場合、②武力抵抗に遭った場合、③被拘留者が武器を持って逃走した場合等である<sup>53</sup>。

## 2. 4 韓国

韓国の領域警備は、領域警備の対象となる者等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、一体的に管理、指揮する体制が整備されていることが特徴である。

ゲリラ等の侵入があった場合、統合防衛事態が宣言され、軍隊、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、すべて軍隊の合同参謀本部内に置かれた統合防衛本部に統合され、一元化した一体的な指揮がなされるようになっている。

海洋における領域警備任務の一端を担うのは、海洋警察庁の海洋警察。陸上における領域警備を担当するのは、陸軍と警察である。このうち、北朝鮮との実質的な国境線である休戦ラインとそれに続く非武装地帯の警戒を行っているのは陸軍である。

韓国では、1996年9月に発生した、北朝鮮の潜水艦侵入、座礁、武装ゲリラと潜水艦乗組員の韓国領土への侵入事件における対応の不備を反省として、翌97年6月に韓国統合防衛法が制定された<sup>54</sup>。これは、現に北朝鮮との間で休戦中であり、我が国とは異なり国境警備そのものが軍事作戦の延長線上にある特徴を有すると言える。

## 2. 5 東南アジア諸国

東南アジア諸国は、中国との武力衝突、ひいては直接の戦争に至るような事態は避けることを政策上の課題としている。このため、当該地域において現に発生しているのは、法執行機関同士の小競り合いや、漁民の拿捕といった散発的な摩擦である。それゆえ、東南アジア諸国は、危機の発生を抑制し、危機が生じた場合でもなるべくそれが軍同士の直接衝突にエスカレートしないよう、複数のチャンネルを使って状況をコントロールしようとしている現状にある<sup>55</sup>。

例えば、ベトナムの領域警備においては、海上では法執行機関たる沿岸警備隊が、陸上では、準軍事組織たる国境警備隊が担当している。当該国境警備隊は、当初、警察の管理下に置かれていたが、現在は国防部の管理下に置かれた準軍事組織である<sup>56</sup>。

また、フィリピンは、近年、海軍の一部門であった沿岸警備隊が独立の法執行機関と

<sup>53</sup> 高井晋他「諸外国の領域警備制度」『防衛研究所紀要』3巻2号、2000年12月、8-11頁。

<sup>54</sup> 同上、12頁。

<sup>55</sup> 川上高司『「新しい戦争」とは何か』第Ⅱ部、ミネルヴァ書房、2016年1月、278頁。

<sup>56</sup> 日本国際問題研究所「インド太平洋における法の支配の課題と海洋安全保障『カントリー・プロフィール』」第6章、2017年3月、第92頁。

なり、日本からの巡視船供与などの国際協力を可能としている。アキノ政権は、中国との対立においてフィリピン側は非軍事的対応をしていることを主張するために沿岸警備隊を活用し、ドゥテルテ政権は、中国との対立そのものを避けるべく沿岸警備隊を活用していると言われ、いずれの政権においても軍隊ではない沿岸警備隊の装備が増強されている<sup>57</sup>。

このように、中国などの隣接国との間で猜疑心や緊張を招く恐れを考慮する必要のある東南アジア諸国では、準軍事組織などを活用し、国境地帯への軍隊の配備・対処は避けている状況にある。

### 3 小括

諸外国の領域警備は、①軍隊が領域警備任務を担う国（米国、英国）、②領域警備のための専門的機関（準軍事組織）を設けている国（ロシア）及び③軍隊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3つに大別される他、軍隊による直接的な対応を避けている国（東南アジア諸国）に分類でき、それぞれの歴史の中で自国とこれを取り巻く環境等に応じ適合した態勢を確立してきたものと思料される。

領域警備の捉え方について、現在の我が国においては、領域警備を第一義的に警察機関が対応する警察活動とみなす考え方であるが、これとは異なり、諸外国の領域警備の根底にあるのは、国家安全保障の観点に重きをおいて領域警備を捉えていると言える<sup>58</sup>。

また、上記の国々で、領域警備の責任を第一義的に有する主体は、軍隊又は準軍事組織（国境警備隊等）が多く、その準軍事組織の編制・装備については軍隊と同等に強力であり、かつ、明確な武器使用の基準を有している。

上記の他、英国のように海では海軍が領域警備の責任を有するものの、陸では警察を第一義とし陸軍が支援するという我が国と近似した一面を有する体制が機能している国もあり、自国と隣接国との関係の中で適合した態勢が図られるべきものと言える。この際、隣接国との間で猜疑心や緊張を招く恐れを考慮する必要のある国では国境地帯への軍隊の配備は避けている<sup>59</sup>状況にあり、これは、東南アジア諸国におけるベトナム等の例からも分かる。

さらに、韓国やロシアの例にあるように領域警備にあたる諸機関の連携や一体的な運用に留意していることが分かる。

## 第5節 我が国の陸上における領域警備の実効性を高めるための方策

第5節では、これまでの分析を踏まえ、我が国の陸上における領域警備は如何にあるべきか、つまり、中国の領域侵害に対し、受動に陥ることなく主導的に事態のエスカレーションをコントロールし、有効に対処するための方策を案出する。

### 1 警察の強化

まず、考えうる方策として、警察の強化がある。これにより、海上民兵等を有効に制

<sup>57</sup> 高木祐輔「フィリピンの外交・安全保障観」2021年4月、6-7頁。

<sup>58</sup> 高井晋他「諸外国の領域警備制度」『防衛研究所紀要』3巻2号、2000年12月、14頁。

<sup>59</sup> 樋口「海警局を軍事組織に組み込んだ中国」、3頁。

圧・逮捕し得る場合は、中国側に軍を用いる口実を与えることなく事態の収束を図ることができる。この方策は、我が国の領域警備に係る現在の考え方、つまり、「第一義的に警察が対処し、これを超える場合は自衛隊が治安出動等により対処」という対応要領を維持することから、他機関への波及性等も小さく、早期に実行に着手することができる有力な案と言える。ただし、次の観点で問題も有していると考える。

一つ目は、警察を、軍隊と同等の戦闘行動ができる程度まで、質的に強化することは難しいという点である。第2節で確認した通り、海上民兵は、自動小銃、対戦車てき弾発射機、携帯式防空ミサイル、携帯式対戦車ミサイル等の軍隊と同等の装備を有し平素から戦闘行動を訓練している。これを有効に制圧・逮捕するためには、同等又はそれ以上の火器・装備を保有し、平素から、警察機能の発揮ではなく軍隊と同様の戦闘行動を訓練しなければ対応は難しいと言える。

二つ目は、警察権の行使という法的な限界であり、より解決し難い問題点と言える。第3節で述べた警察の責務という観点と同趣旨であるが、具体的に警察権の行使に係る原則を見ることでその限界が分かる。一般に解されている原則は、①警察消極目的の原則、②警察責任の原則、③警察公共の原則、④警察比例の原則の4つであるが、特に、④警察比例の原則について、警察権の発動は、社会上の障害を除くために必要な最小限度にとどまることを要し、軽微な社会上の障害を除くためには、それに比例するような軽微な自由の制限だけが許されるのであって、必要の程度を超えて個人の自由を拘束することは違法となるとされている<sup>60</sup>。

第3節で確認した尖閣諸島に対する領域侵害への対処で取り上げた通りであるが、警察のヘリコプターに群がる漁民等に対して武器を使用することができないのは勿論のこと、漁民に紛れた海上民兵が身を隠しつつライフル等の射撃により警察官の接近を拒否するにとどまっている状況（離島であり、放置したとしても一般市民の生命・身体に対する侵害に波及するおそれも認められない。）においては、警察官が当該漁民等（海上民兵を含む）を制圧するために致命傷を与えるような射撃を行うことは難しい<sup>61</sup>と言わざるを得ず、このため、事態が膠着化し長期化する可能性がある。

これを打開し、軍隊と同等の戦闘能力を有する海上民兵を含む漁民等を制圧するには、抑制的にならざるを得ない武器使用の下、より高度な戦闘技術と組織的な行動をもって対処することが求められるが、こういった能力を有する組織を育成することは現実的ではない。これが警察権の行使に係る限界と言え、陸上自衛隊を用いたとしても警察権の行使を前提とした運用（治安出動）の場合は、同様であろう。

<sup>60</sup> 宍戸基男、宮脇聿介『注釈警察官職務執行法』立花書房、初版第3刷版、荒木印刷所、1977年5月、40-43頁。

<sup>61</sup> たとえば、同上、199頁、広島地裁（昭和46年2月26日決定）「警察官らが本件狙撃行為に及ぶについては船員、一般市民らを防衛する意思であったことは明らか。そしてKによる船員に対する逮捕監禁などの侵害が現在するうえに、前記の人々の生命、身体に対する不正の侵害が緊迫していたものであり、これに対する警察官らの狙撃行為としてやむを得ないものであった。」；最高裁（平成11年2月17日決定）「警察官である被告人の犯人に対する二回にわたる発砲行為は、犯人を逮捕し、自己を防護するために行われたものではあるが、犯人の所持していたナイフが比較的小型である上、犯人の抵抗の態様も一貫して被告人の接近を阻もうとすることにどまり、被告人が接近しない限りは積極的加害行為に出たり、付近住民に危害を加えるなど他の犯罪行為に出ることをうかがわせるような客観的状況がなかったと認められるなど判示の事実関係の下においては、警察官職務執行法七条に定める「必要であると認める相当な理由のある場合」に当たらず、かつ、「その事態に応じ合理的に必要と判断される限度」を逸脱したものであって、違法である。」

つまり、たとえ警察を強化したとしても、軍事訓練を受け組織的に抵抗する海上民兵等に対し、これを有効に制圧・逮捕することは、警察権行使の限界から行動が制限され難しい恐れがある。

## 2 準軍事組織の保持

前項の警察権行使の限界を克服するためには、領域警備を、警察活動と捉える考え方ではなく、主権侵害に対する国家安全保障上の観点で捉えた対処を行うことが必要と言える。このため、第4節で確認した諸外国における領域警備の主な区分（①軍隊による警備、②専門的機関による警備、③軍隊を中心にその他の機関を一体化した警備）を参考に方策を考える。

一つ目として、米国等と同様に軍隊を用いること、つまり、陸上自衛隊に平時から領域警備を実施させるという方策が考え得る。しかし、これは、領域警備に関し周辺国との関係において我が国と類似した環境にある東南アジア諸国の例にあるように、平時における隣国との緊張等を避ける観点から、我が国にとっては必ずしも適当とは言えない。

また、これまで述べた通り、無人の島嶼部を巡る争いにおいても国際世論を味方にし、軍事アレルギーなどの我が国固有の特性も踏まえた上で、対応において中国側にエスカレーションの口実を与えることを避ける観点からも、陸上自衛隊を用いることは避けるべき方策である。加えて、領域警備においては機微な状況に適合した対応が求められるため、適切な武器使用の判断等、専門組織が担うべき役割とも言える。

二つ目として、休戦中の韓国のように、領域侵害の発生に応じ関係機関を軍隊の一元的な統制下に入れる方策も考え得る。ただし、これは、国家としての一体的な対応という観点で意義はあるものの、警察による対応の限界及び陸上自衛隊を用いる場合の事態エスカレーションに係る問題点は解決できない方策である。また、軍隊による統制という観点においては、我が国が、所謂、戦時体制<sup>62</sup>に移行したかのように国際社会から受け取られる可能性があるため、やはり、避けるべき方策と言える。

三つ目として、ロシアなどと同様に、警察と軍隊の中間と言える準軍事組織を保持し有事に至る以前の選択肢を保持するという方策が考え得る。

これは、領域警備における「主権侵害の阻止」を目的として、新たに準軍事組織の位置付けたる国境警備隊を組織し、ロシアの国境警備軍と同じく、「不法に上陸した者又は上陸しようとしている者」等に対する任務遂行型の武器の使用（警察比例の原則等によらない権限）を付与することで、警察権行使による対応の限界を克服するとともに、予期しない事態のエスカレーションを避けつつ、事態に対処し得る現実的方策と言える。

この方策は、我が国の領域警備の体制を大きく変更するため時間も費用も要するが、中国の巧みな領域侵害に対して有効に対処することができる方策であることから、現在の我が国を取り巻く安全保障環境に適合した最良の方策と言える。

また、国境警備隊が、平時から、国境離島地域の情報収集・警戒監視及び領域侵害者の制圧等にあたり、警察や国境管理に係る関係機関<sup>63</sup>と連携した一体的な領域警備態勢

<sup>62</sup> 戦時体制とは、戦争時に、それに対応してしかれる国内体制『広辞苑』第6版、岩波書店、2016年。

<sup>63</sup> 税関、出入国在留管理庁、検疫所、地方自治体など、古川浩司「日本の有人国境離島における安全保障態勢」『社会科

を構築することは、領域侵害への有効な対処に加え抑止の観点からも有効である。

### 3 保持すべき準軍事組織の概要

最後に、提言する準軍事組織「国境警備隊」を所管する機関、また、その任務、勢力、装備等の概要について実現の可能性を考慮して説明する。この際、本稿で見てきた通り、我が国への領域侵害行為を繰り返している中国への対処を念頭に、南西諸島地域における部隊の新設を焦点に説明する。

#### 3.1 所管する機関等

まずは、国境警備隊を所管する機関等について説明する。主権侵害への対応は国家が担うべき役割であり、その最終手段である防衛出動へのシームレスな対応と後述する組織管理の効率性を考慮すると、国境警備隊は、県などの自治体<sup>64</sup>や出入国管理を所掌する法務省<sup>65</sup>などではなく防衛省内に組織することが適切である。

よって、組織するために必要な法的根拠の一案として、防衛省設置法（昭和29年法律第164号）第4条「所掌事務」のうち第1項第1号「防衛及び警備に関すること」に係る警備任務の一端を担う組織として、同法第19条「特別の機関」に追加する。

この際、自衛権行使の主体<sup>66</sup>となる「自衛隊法（昭和29年法律第165号）第2条第2項から第4項までに規定する陸上自衛隊、海上自衛隊及び航空自衛隊」つまり、各幕僚監部及び各幕僚長の監督を受ける部隊及び機関とは別に組織することで、所謂、軍事組織との差別化を図ることが必要である。このように、準軍事組織を国の行政組織のうち国防部門の管理下に置くことは、ベトナムの国境警備隊が国防部の管理下に置かれていることなど<sup>67</sup>と同様である。

#### 3.2 任務等

任務等については、前項で述べた通り「主権侵害の阻止」を目的とし、ロシアの国境警備軍と同様に「軍事・技術的手段による国境線の違法な変更の阻止」であり、具体的な活動は、国境離島地域<sup>68</sup>に係る24時間体制の巡察などの情報収集・警戒監視及び領域侵害者の制圧等である。これは、対処のみならず抑止の観点から特に有効である。

#### 3.3 勢力等

勢力としては、主要な島嶼<sup>69</sup>に拠点を保持し、独立的に周辺離島の警戒等任務を24時間体制で実施する観点から、陸上自衛隊普通科中隊（約150名）と同等の規模を基礎単位として、石垣島、宮古島にそれぞれ1コ単位ずつ、沖縄本島に国境警備隊本部に加え2コ単位を配置することが必要であり、その他、警備任務を支援する情報・通信・衛

---

学研究』第39巻第1号、2018年10月、45-48頁。

<sup>64</sup> 米国の州兵のように国境警備隊を郷土防衛隊といった観点で捉えたと県などの自治体が保持する考えもありうる、日本安全保障戦略研究所編『「ウクライナ戦争」から日本への警鐘有事国民は避難できるのか』国書刊行会、2022年、50-54頁。

<sup>65</sup> 法務省設置法（平成11年法律第93号）第4条第1項第32号「日本人の出国及び帰国並びに外国人の入国及び出国の管理に関すること。」。

<sup>66</sup> 田村重信編『新・防衛法制』第3章、内外出版、第3刷発行、2022年1月、105、111頁。

<sup>67</sup> ベトナムの他、中国の人民武装警察部隊についても中央軍事委員会の管理下に置かれた準軍事組織である、防衛省編『防衛白書』第1部、令和4年度版、日経印刷株式会社、2022年、33、41頁。

<sup>68</sup> 沖縄本島から離れている島嶼148（うち無人島111）、沖縄県HP「離島の概要について」、<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chiikirito/ritoshinko/ritou-gaikyou.html>、2022.12.3。

<sup>69</sup> 主要な島嶼として、沖縄本島（北部圏、中南部圏）、宮古圏、八重山圏、沖縄県HP「離島の概要について」。

生などの要員を含めて陸上自衛隊普通科連隊（約 1,000 名）規模を要する。これは、ロシアの国境警備管区の一翼を担当する国境警備支隊と同等である。規模は第 3 節で確認した警察集団警備力よりも小さいが、準軍事組織として、主権侵害の阻止に必要な範囲で致命傷を与える危害射撃を含めた強力な対応ができるため、必ずしも大きな勢力を保持する必要はなく、地域の特性等に応じた勢力を保持することで足りると言える。

### 3. 4 装備等

装備としては、中国の海上民兵が保有する装備又は諸外国の準軍事組織が軍と同等に強力な装備であることに鑑み、小銃、機関銃、てき弾発射筒、対戦車誘導火器、携帯対空火器など、陸上自衛隊における第一線の戦闘部隊である普通科中隊と同等程度の装備が必要である。合わせて、これを支える情報・通信・施設・衛生などの支援機能の他、国境離島地域における離島間の機動のためヘリコプター及び警備用船舶<sup>70</sup>を主要な各島嶼において保有する。

### 3. 5 兵站・指揮通信等

国境警備隊は準軍事組織として防衛大臣の直接指揮を受け領域警備に当たるものの、効率的な組織管理の観点から、その任務遂行に直接関わらない基盤的機能（補給・整備、教育訓練など）については、陸海空自衛隊の基地兵站や基地通信の支援等を受け、ヘリコプターなどの装備品についても陸上自衛隊から管理替えを行うなど、九州・沖縄の防衛警備の任務を有する陸上自衛隊西部方面隊などの管理支援を受ける。

### 3. 6 人材育成等

また、国境警備隊の組織化に当たっては、航空操縦手を陸上自衛隊から出向させるなど、陸海空自衛隊、警察、出入国在留管理庁等との人事交流を図りつつ、募集・戦力化を図る<sup>71</sup>ことで効率的な人材育成を追求することが適切である。この際、教育に関しては、国境警備に係る教育を担当する学校を陸海空自衛隊共同の機関<sup>72</sup>として保持し、国境警備に関わる警察、海上保安庁、出入国在留管理庁等の職員に対する教育の一端を担うことで、2022 年 12 月に国家安全保障戦略で示された「有事も念頭に置いた我が国内での対応能力の強化」<sup>73</sup>に従って、関係機関の連携強化の資とすることができる。

## おわりに

本稿においては、第 1 節では、尖閣諸島が我が国の領有・施政権下にあることは明らかであるものの、これを巡る紛争があった場合、その対応如何によっては、国際世論が

<sup>70</sup> 例えば、ヘリコプターは車両の牽引輸送も考慮し陸上・航空自衛隊の CH-47JA 型。警備用船舶は沿海区域の警備の観点から警察用船舶と同等型、警察庁生活安全局地域課「警察用船舶の整備」2015 年 6 月、[https://www.npa.go.jp/yosan/kaikei/yosankanshi\\_kourituka/27review/pdf/27-19sannkousiryu.pdf](https://www.npa.go.jp/yosan/kaikei/yosankanshi_kourituka/27review/pdf/27-19sannkousiryu.pdf)、2022. 12. 3。

<sup>71</sup> 令和 3 年度の自衛官の募集状況（採用 7,400 名、倍率 10 倍）、防衛省編『防衛白書』資料集、令和 4 年度版、日経印刷株式会社、2022 年 8 月、156 頁；警察官の募集状況（採用約 15,000 名、倍率 7-10 倍、沖縄 13 倍）、職業情報サイト「キャリアガーデン」、<https://careergarden.jp/keisatsukan/saiyou-jyoukyou/>、2022. 12. 3；「南西諸島防衛を担当する陸上自衛隊の第 15 旅団を師団に準ずる「南西防衛集団」に格上げすることが 3 日、分かった。現在の 1 個普通科連隊から 2 個に増強する。」、産経ニュース、<https://www.sankei.com/article/20221203-DCHXT2EH5JPIXOV5SVBMBUPTUY/>、2022. 12. 3。

<sup>72</sup> 自衛隊法（昭和 29 年法律第 165 号）第 24 条第 5 項「自衛隊の業務遂行上一体的運営を図る必要がある場合には、陸上自衛隊、海上自衛隊及び航空自衛隊の共同の機関として置くことができる。」。

<sup>73</sup> 令和 4 年 12 月 16 日国家安全保障会議決定 閣議決定「国家安全保障戦略について」別紙、2022 年 12 月、24-25 頁。

必ずしも我が国に味方するとは限らず慎重な対応が求められることを確認した。第2節では、中国による尖閣諸島に対する領域侵害として、軍隊と同等の戦闘能力を有する海上民兵を用いて、我が国の警察力による対処を超えない範囲で不法占拠するとともに宣伝戦などを併用し長期化・常態化を図る可能性があることを確認した。第3節では、我が国の領域警備の現状として、上記中国の侵害要領に対し、警察権の行使という観点から有効に制圧し難いものの、必ずしも質・量ともに警察力を超えるとは断言し難く、また、軍事に対するアレルギーを有する我が国の特性もあり、まさに、「相手国の対策判断に負荷をかけ迅速・適切な対応を困難にする」という中国の狙い通りに陥る恐れがあることを確認した。第4節では、諸外国の領域警備の状況は、主権侵害への対処という観点で捉え、その役割を軍隊又は準軍事組織に担わせていることを確認した。そして、上記分析を踏まえ、第5節において、我が国の陸上における領域警備の実効性を高めるため、準軍事組織を保持して、有事に至る以前の選択肢を増やし、平素から国境離島地域の巡察を含む情報収集・警戒監視及び領域侵害者の制圧等にあたることと結論付けた。

本結論は、領域警備の捉え方を警察活動から主権保全という考えに変更し、準軍事組織を用いることで領域侵害への「対処」を有効にすることを提示するものであるが、その効果として、第一に、平時から国境離島地域の巡察等を行う態勢は、領域侵害への「抑止」の期待が特に大きい。第二に、陸上自衛隊による防衛出動に移行する際、準軍事組織を初動対処部隊として位置づけられ、シームレスな対応が容易であることは勿論のこと、その予備勢力としても確保し得る効果がある。加えて、準軍事組織がグレーゾーン対処の中核となるため、陸上自衛隊はより高度な軍事機能の強化に専念し得る。

また、今後の課題等として、第一に、編制・装備などは防衛省等による精緻な見積りに基づき今後具体化されるべき事項であり、その人的財源の確保の検討も必要である<sup>74</sup>。第二に、本稿は、現に領域侵害を受けている南西地域の国境付近に焦点を絞り準軍事組織の必要性を案出したものであるが、日本海側など他地域の領域警備の他、内陸部における原子力発電所などの重要施設へのテロリズムなど一般の警察力を超える事態についても準軍事組織を運用する場合は、別途検討が必要である。

さらに、本稿は、陸上における領域警備に特化して検討したものであるが、四面環海の我が国の特性上、海上に引き続き陸上における領域警備が生じるのが通常である。このため、第三に、国会などで取り上げられている「非無害通航の軍艦等に有効に対応するためのマイナー自衛権の行使」といった議論<sup>75</sup>を合わせて進める必要がある。係る検討においては、本稿で提示した準軍事組織の対象とする相手が、軍艦や公船といった他国の意思を代表し得る明確な公的機関ではないことから、我が国のマイナー自衛権の行使に係る議論を進める一歩としやすいであろう。

<sup>74</sup> 脚注38で示した沖縄県警察の国境離島警備隊は人的財源となり得る；脚注71にある通り、自衛官・警察官の募集に係る採用倍率は10倍を超える高倍率であり募集の可能性はある他、任期制自衛官の下士官登用時の選択肢とできるため有意な人材確保の一助となる。なお、提言する国境警備隊は領域警備の初動対処部隊であり我が国の防衛出動時には陸上自衛隊の予備勢力として運用し得ることから、今後、陸上自衛隊第15旅団に増強される1個普通科連隊について、国境警備隊の人的財源に替えることも考え得る。

<sup>75</sup> たとえば、平成26年3月13日（参議院）外交防衛委員会会議録第3号、5-6頁；平成26年3月25日（参議院）外交防衛委員会会議録第5号、5頁；平成26年5月12日（参議院）決算委員会会議録第7号、28-29頁。