

## はじめに

近年、領土をめぐる係争事案は、増加し相互に連動する動きを見せるなど、日本にとり不利な方向に展開しつつある。正に領域主権の護持は、わが国にとり喫緊の重要課題となっている。また特殊部隊、ミサイル、航空機、サイバーなどの脅威が国土の中核で突発的に顕在化する恐れも高まっている。特に、多数の重要防護施設を抱える我が国の領域警備は、国家安全保障上の差し迫った重要課題となっている。しかし、我が国の領域警備体制には種々の解決すべき不備がある。それらを早急に解決し国土と国民を守るために、以下の諸施策が早急に実施されることを提言する。

## 1、防衛出動時と平時の間のグレーゾーンに対応できる領域警備法の制定

「領域」とは、「国家の主権に属する地球表面の明確な部分」であり、領土問題(法律上は領域問題と称する)はすべて国家主権にかかわる問題である。領土がいずれの国家の主権に帰属するかについては、国家間の条約などにより明確に規定されなければならない。領土問題は、国家の主権に関わる問題であり、この問題で安易に譲歩すれば、他の主権に関わる問題やその正面での領土問題にも波及することから、政府としては強硬な態度に出ざるを得ないという面がある。日本が抱える周辺諸国との領土をめぐる問題や係争についてはいずれも、公正な国際法の諸原則に照らしても、過去の歴史的な経緯から判断しても、日本側に領有権が帰属することは明らかである。しかし、領土問題は限られた領土、領域の主権をめぐるゼロ・サム・ゲームであり、紛争当事者の双方が納得する調停案に合意し、和解や調停に成功するのは容易ではない。国家間のバランス・オブ・パワーにより実質的な領域支配権が左右されることになりがちである。

国際関係を論ずる一つの見方として、各国間の外交関係の強化、経済的な相互依存の深化、国際的な法規と慣習による規制、国際機構の発達などの制度的な枠組みを強化すれば、国家間の紛争を抑止し平和と秩序を維持できるという考え方がある。しかし、北方領土の不法占拠を続けているロシア、竹島の不法占拠を続けている韓国、尖閣諸島への不当な領土要求を日本側に突き付けている中国と台湾といういずれの諸国も、「法と正義に照らして公正な解決」を求めることに容易に応ずる国家ではない。それらの諸国は、領土の征服による拡大と被征服による割譲、国土の植民地化などの歴史経験を経ており、領土の支配圏はときどきの力関係によりどのようにも変化するという力の論理を信奉する国々である。そのため、国際的な制度的枠組みに従い、平和裏に問題を解決する姿勢には欠けている。国際司法裁判所などの国際的に公正かつ中立的な立場の機関の裁定に応じる可能性は低い。特に韓国、中国は国際法的には敗北する可能性が高いことから、国際司法裁判所への共同提訴に応じる可能性は、今後もほとんど期待できない。

国際司法裁判所での裁判は、「法律的紛争」など特定の場合を除き、相手国が応訴しなければ成立しない。その他の国際的な制度的枠組みも国際法などの法的枠組みも、主権国家に対しては強制力を持っていない。このため、わが国の領土問題は、何らかの制度や法規の枠組みを提示すれば解決できる問題ではない。また、同盟国ですら、自国の国益に直接かわらない領土問題については介入を控える場合が多く、領土問題の解決は自力によらねばならないのが原則である。その際に、何よりも問われるのは、実力で領域主権を守り抜く、国家としての意志とそれを実行しうる能力である。すなわち、領域主権を守り抜ける防衛警備能力とそれを適時に発動する国家意思が問われることになる。

武力攻撃事態の定義と政府見解によれば、「武力攻撃」には、国籍不明の武装グループが日本の領土、

領海、領空において、組織的計画的に武力を行使して破壊活動などを行う場合も含まれる。しかし例えば、多数の武器や爆発物を持ったグループによる建物の占拠事件などが発生した場合に、それが単なる組織犯罪なのか、テロリストによる大規模テロなのか、ある国の正規軍の精鋭部隊である特殊部隊が偽装して破壊活動等を行おうとしているのか、事案発生の初期段階では区別ができない場合が多い。特に特殊部隊や秘密工作員の場合は、通常、国籍も身元も偽装して行動するため、破壊活動が行われた当初の段階では、一般の組織犯罪や大規模テロと見分けがつかない。2001年12月の『九州南西海域工作船事件』でも、北朝鮮の武装工作船は一般の漁船に偽装していた。

特殊部隊の襲撃に対して一般犯罪として対応すれば、住民や警察に深刻な被害が出ることになりかねない。自衛隊の対応も後手に回ることになる。それが、襲撃側が偽装する狙いでもある。そのため、例えばある地方自治体の行政区域内において、組織的計画的と思われる武装したグループの襲撃事案などが発生した場合には、発生の当初から、正規軍の特殊部隊の可能性を念頭に置いて、当該地方自治体などは対処する必要がある。それが単なる犯罪やテロのレベルで終わればよい。しかし、脅威度が最も高い特殊部隊による破壊活動などであった場合には、当初からそのことを予期して備えていない場合は、気づいた時にはすでに損害も発生し、対応も後手に回ることになる。

しかし、現行の武力攻撃事態対処法は、迅速に武力攻撃事態を認定し対処措置がとれる仕組みにはなっていない。同法の規定に基づけば、武力攻撃事態の認定が行われ、対処基本方針が決定されるまでは、いかなる対処措置も実施することはできないと解釈される。事態認定の手続きは慎重を期するため複雑であり、事態発生から対処基本方針の決定までかなりの時間を要すると予測される。そのため、偽装された特殊部隊、武装工作船などに迅速に対処することができないことが危惧される。また核、生物、化学兵器などの大量破壊兵器を用いたテロ、破壊工作の発生も世界的に憂慮されているが、このような破壊力の大きい武器を用いたテロ、破壊工作は一度攻撃を許せば、取り返しのできない甚大な被害が生ずる。それを防止するには初動で迅速に対処することが不可欠である。このようなグレーゾーンの事案に初動から有効に対応するためには、防衛事態認定以前に自衛隊などが平時権限以上の警備権限を行使するための根拠法規を制定しなければならない。

## 2、 陸海自衛隊に対する領域警備権限の付与

領域主権の存在を立証するには、領域主権が「国家活動の平穏かつ継続的な表示(実効的占有)により維持されること」が必要である。日本が尖閣諸島を「固有の領土」であると主張するのであれば、実効的先占としての要件を備えていることを立証しなければならない。そのためには、尖閣諸島とその周辺海域の「最小限の法秩序を維持し法的保護を確保」して、中国、台湾などの「第三国の介入を許さない程度の実力を保持して」いなければならない。また、現在の国際海洋法条約に定める沿岸国としてのさまざまな権利・義務を履行し、侵害に対して有効に対処しうる実力を保持していなければならない。すなわち、海上及び陸上における領域及び排他的経済水域などにおける警備、治安維持、防衛などの「国家権力の恒常的・規則的な発現と維持」が伴わなければならない。

特に尖閣諸島については、日本政府は「尖閣諸島はわが国固有の領土であり、領土問題は存在しない」との立場をとってきたが、1970年以降、中国、台湾が領有権を主張しており、近年はしばしば海上での衝突事件、中台民間人の尖閣上陸といった係争事案が生じている。特に日本の尖閣諸島固有化以降、中国が公船を常駐させ、海軍艦艇による近海での演習などの示威行動を行っており、警察力では対処できない事態が生起する恐れが高まっている。

しかし、警備事案発生時の対応権限は、現行法制では、治安出動または防衛出動が自衛隊に下令されていない限り、平時から治安を担当する警察と海上保安庁にあり、特殊部隊、武装工作船などの武装力に対応するには限界がある。航空自衛隊には領空警備の権限が与えられているが、国内の航空機内でのハイジャックやテロに対する警備については対処できない。脅威の大きいテロ又は破壊工作の突発事態に対処するためには、「領域警備」の権限が自衛隊に付与され、警察力で対応できない事態が発生するか、そのような事態の発生が差し迫っていると予想される場合に、迅速円滑に警備権限が自衛隊に移転され、的確に初動対処できるよう法律を改正しなければならない。

日本の現行の法制では、陸上自衛隊と海上自衛隊に領域警備の権限が付与されていない。そのため、日本が固有の領域、特に陸上と海上の領域を警備するうえで、警察力では対処できない事態が生じた場合に、領域主権に対する侵犯行為に有効に対処できず、国際条約上の責務を果たせないおそれがある。わが国の領域警備体制上のこのような法制上のきわめて大きな問題点は速やかに是正されねばならない。

### 3、グレーゾーンの事態に初動から対処可能な手続きと権限委任の規定

また、武力攻撃事態対処法に示された武力攻撃事態の定義に関する国会答弁によれば、「ある国がわが国に対して武力攻撃を行うとの意図を明示」していることが「武力攻撃のおそれのある場合」の必要条件とされている。もしそうであれば、以下のような深刻な問題が初動対処の段階で生ずることになる。すなわち、特殊部隊や工作船による秘密工作では、国籍を偽装し意図も秘匿して破壊活動が奇襲的に行われるのが常態である。したがって、このような「武力攻撃の意図の明示」が「武力攻撃事態」の必要条件とすれば、「武力攻撃事態の認定」も意図が判明しない限り、できないことになる。すなわち、襲撃などを受けた現場では、「武力攻撃事態の認定」が出ないまま、地元住民や警察などに被害が連続し、襲撃側の工作員などは次々と命じられた破壊活動を繰り返すということになりかねない。これに有効に対処するには、武力攻撃事態とは別の警備のための事態区分を創り、その認定手続きをより迅速簡便にする必要がある。

また、グレーゾーンの脅威ではあっても、その実体が特殊部隊の破壊工作であり大量破壊兵器が使用されるといった事態も可能性は排除できない。もしも初動で対処できなければ、被害は急速に拡大することになる。このような最悪の事態が予想される場合には、初期段階で損害を局限するために、地方自治体が、例えば、与えられた権限の範囲内で、地域住民を迅速に避難させ襲撃現場の周辺を封鎖するなどの自衛措置を、事案発生当初の段階からとる必要がある。しかし、現在の日本には武装工作員、特殊部隊などに対し武器操作をして自衛し住民を警護できるような、訓練を受けて組織化された地域警備隊も予備役も存在しない。自衛隊の勢力、配置も移動能力も限定されており、最寄りの駐屯地から襲撃現場に駆けつけて対応するまでには、一定の時間を要する。その間の対応は、地域に所在する警察力によるしかないであろう。

消防組織等は非武装であり、このような特殊部隊の襲撃などに対しては、安全なところに退避し警戒監視をするのが限界であろう。過重な任務は無用の危害を招くことになる。日本の社会は、防犯と防災に対する備えは進んでいるが、領域警備や防衛に対する備えは極めて不十分であり、地域の住民を責任をもって守れる体制になっているとは言えない。このようなグレーゾーンの危機の初期段階から住民を守るためには、住民自らの自警組織を強化するとともに、自衛隊などの現場指揮官に初動対処に必要な権限を事前に委任しておく必要がある。

## 4、警察、海保から自衛隊への警備任務の迅速円滑な引継ぎ態勢の整備

警察から陸上自衛隊、海上保安庁から海上自衛隊に緊急時に円滑迅速に警備任務を引き継ぐためには、特に、だれが、いつ、どのような条件が成立した場合に、指揮を移転させるのかについて、決定権者と決定手続きを明確にしておくことが極めて重要である。この指揮移転の判断に手間取れば、現場も戸惑い指揮が混乱して有効な対応行動をとれず、その間に相手方は封鎖戦を破って迅速に目標に向け突進することになる。その結果、わが方は主導権を奪われ現場も混乱するうちに、相手方の目標達成を許すことになる。

また、指揮の移転に当たっては、指揮権限の移転の手続き、移転の時期、双方の指揮官の指定、相互の情報交換と通信連絡の要領なども規定しておく必要がある。特に緊急通信用の通信規約、用語、周波数帯、報告様式等のソフト面の共通化は、実行動上極めて重要である。例えば、現状では警察無線と陸上自衛隊の無線は技術的制約から自由に交信できない。通信連絡のための細部の手続き的な事項は、直接法律で謳う必要はないかもしれないが、少なくともこれらの手続きについて必要な共通化を確実にを行うことを条文に明記する必要がある。このような法的な根拠がない限り、異なる省庁間での統制あるいは共通化を実現するのは容易ではない。また、必要な相互間の通信機、秘匿回線、情報共有のためのデータベースの構築のなどハード面の整備も必要である。

さらに警察と陸上自衛隊、海上保安庁と海上自衛隊の各レベルの組織間での、共同訓練、調整会議の開催、情報交換の実施などについても、さらに充実しなければならない。訓練や情報の共有がない限り、実行動でも円滑な共同行動も指揮の移転も行えないことは、災害対応などでもしばしばみられることである。また米軍をまじえた訓練も必要である。自衛隊は常に日米共同演習を積み重ねており、緊急時には米軍との共同行動、情報交換などが警察、海上保安庁との間でも直接必要になる可能性がある。特に、米軍との通信連絡の確保が可能な態勢をとっておく必要がある。

## 5、現場への対応権限付与、特に武器使用基準の緩和

領域警備法では、陸海自衛隊に平時から領域警備を担当する任務と権限を明確に付与し、警察力が対応できない事態になった場合に、警察あるいは海上保安庁から警備任務を引き継ぎ、その権限の範囲内で速やかに対応行動をとることができるように規定する必要がある。特に重要な規定は、武器使用権限に関わる規定である。警備任務では、平時と防衛事態、あるいは平時と治安事態の間のグレーゾーンの緊急事態に対応することになるが、武器使用の権限もそれに応じて、状況に応じて段階的に武器を使用するように規定することになる。原則的には、警備対象となる不審者、不審船などの対応行動に応じて、まず警告を与え、それでも応じなければ警告射撃を行い、それでもなお応じなければ危害射撃を行うなど、警察比例の原則が適用されることになる。ただし、一般の警察行動とは異なり、状況によってはわが国領域に対する侵略行動とみなしうる行動を抑止または予防する必要がある場合もありうる。そのような場合は、最終的には命中射撃、あるいは船舶ならば撃沈といった武器使用も、現場指揮官の権限内で許容される余地がなければならない。

それは以下のような理由による。まず、自衛隊が担任する警備の主対象は、国内法上の犯罪行為ではなく、国際法上の侵略または侵略を容易にするための偵察、破壊工作その他の準備行動である。その場合に自衛隊として対処すべき主体は、通常の犯罪者ではなく、特殊部隊を含む他国の正規軍、武

装難民を装った民兵などの準軍事組織、武装工作員等であり、いずれも警察力を超える武力を持ち、任務上必要とあれば武力の行使を躊躇しない組織である。しかも偽装はしていても、その実体は正規軍の精鋭部隊であることが多い。最初に敵地に送り込む部隊は、その任務に関わらず最精鋭を派遣するのが、軍事上の常識である。

このような脅威に対処するには、最終的にはその場で警備任務を果たすために必要な武力の行使、あるいは武器の使用の権限が、現場指揮官に付与されていなければならない。なぜなら、侵攻部隊側は、本来の任務を達成するためには、自衛隊と交戦してその行動が遅延し、あるいは余計な損害を出すことは極力避けなければならないはずである。そのためには、侵略を企図する側は、迅速にその任務を達成するため、いったん武力行使に踏み切ったならば、急激にその行動をエスカレートさせ、わが方の特に自衛隊の阻止行動を振り切り、本来追求しているわが国領域内の目標に向けて速やかに攻撃しようとするようになるからである。

例えば、尖閣諸島上陸が目的ならば、海上自衛隊の阻止行動に一部で対処しつつ、阻止線を振り切り上陸部隊を乗せた揚陸艦艇を迅速に尖閣諸島に向けて前進させようとするに違いない。その場合には、必要に応じてそれらの艦艇の前進を阻止するための実力行使が自衛隊側には必要になる。現場指揮官としては寸刻を争う決断を求められることになるであろう。通信も錯綜し上級司令部あるいは中央の決定や命令を待ついとまがない状況に追い込まれる可能性は高い。そのためには、現場指揮官に必要な権限を事前に付与しておかねばならない。しかしながら、現行の例えば『テロ対策特別措置法』第12条4項でも、武器の使用は正当防衛、緊急避難によるほか、危害を与えてはならないと規定されている。領域警備任務を全うし、現場での不必要な被害を防止するためには、危害を与える武器使用の権限を現場指揮官に付与する必要がある。

ただし、付与すべき権限については、シベリアンコントロールの観点から、事前にさまざまなケースをシミュレーションして、不慮の事態の拡大あるいは紛争の生起など、中央の統制を逸脱した事態に発展しないよう、慎重にその範囲、時期、条件、権限を付与すべき現場指揮官などを事前に確定しておかねばならない。その結果を受けて、警備任務付与時に現場指揮官に対して、必要な任務とともに権限が明示されることになる。特に現場に派遣する指揮官の人は重要であり、権限を委任する以上、最適格者を選定する必要がある。

逆にいったん委任した以上、中央が現場指揮官の指揮権にみだりに介入してはならない。指揮統制・通信・情報などの手段が発達した今日では、現場の状況を中央が直接オンタイムで把握することも可能である。しかしながら、ひとたび権限を付与したならば、その権限の範囲内で現場指揮官が行動している限り、中央が余計な介入をすることは慎まなければならない。現場の状況を熟知しているのは現場指揮官であり、ライブのテレビ中継では把握できない現場の全体像と過去の経緯を最も承知しているのも現場の指揮官である。またその現場指揮官を選び権限を委任したのは人事権を持つ上級者であり、そうである以上は現場指揮官の識見を信頼しその判断を尊重すべきであろう。

## 6、地域自警組織の創設

消防団、地域の自主防災組織は、航空攻撃、ミサイル攻撃後の消火、人命の救出、避難誘導措置などでは有効に機能するとみられる。ただし『国民保護に関する基本指針』でも、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル、航空攻撃も武力攻撃事態の類型に挙げられ、NBC（核・生物・化学）攻撃についても述べられているが、これらの脅威には消防団、自主防災組織では直接に対処はできない。日本の

周辺国では、特殊部隊の増強、近代化が重点的に進められており、その脅威は高まっている。特に、国際社会では、核兵器、生物・化学剤、放射性物質などを用いた破壊力の大きい特殊部隊の攻撃あるいはテロが憂慮されている。原子力災害もいま注目されているが、原子力発電所、化学工場などへの襲撃による有毒物質の拡散、他国でのこれらの事故、襲撃などによる汚染物質の飛来といった事態も予想される。また、前述したように、特に特殊部隊の破壊工作などの事態発生当初、近傍の部隊等が駆け付けるまでには一定の時間を要し、その間は地域住民の生命、身体が危険にさらされる事態も予想される。

しかし日本には、武器を操作して特殊部隊、ゲリラ等に対し自衛能力を持ち、核・生物・化学兵器の攻撃に対して防護し除染するなどの能力をもった地域の自警組織も、地域の防衛警備を担当できるに十分な予備役制度は整備されていない。平成23年度末現在、定員外の自衛隊隊員として、予備自衛官47,900人、即応予備自衛官8,467人、予備自衛官補4,260人がいる。しかし通常、世界では予備役の人員数は現役と同等か倍程度に上るのが通例である。この点では、我が国の予備自衛官制度は、武装した特殊部隊等の破壊活動などに有効に対処するには、数的にも装備などの能力面でも不十分であり、迅速効果的な対処は困難とみられる。この問題点を解消するには、予備自衛官制度の充実も必要ではあるが、根本的解決のためには、国際標準並みの予備役制度を設けるか、または武器操作能力を持ち組織的な対処行動が可能な、地域住民有志による自警団などの組織化と訓練が必要である。

その中核要員として、自衛官、警察官、消防官のOBなどの危機管理の実務経験を持つ人材を登録して平常から武力攻撃事態を想定した訓練における地域のリーダーとして訓練し、リーダーを中心にして各地域の自警組織を組織化しておいて、有事には地域の自警組織として活用するという方法も考えられる。これらの中核要員の武器操作能力は装備もなく限定されるが、知識、技能の一般住民への教育と訓練は可能であり、情報収集に必要な識別能力などは十分に役立てられる。これらの中核要員を、携帯端末のネットワークを介して、地方自治体や国の関係機関等と平常時から緊密に連絡通信を確保しておけば、何らかの危機が突発しても当該地域の実情についての的確迅速な情報が当初から得られることになり、対応側も的確に対処行動をとることができるようになる。なおこのような地域自警組織の設置については、国のみならず地方自治体の長の判断により、ある程度は実行可能であろう。

緊急時には、様々の面で資源の不足が生じ個人々の要求にすべて応ずることはできなくなる。その場合には、全体として最善の方法をとるため限られた資源の配分について選択と集中を実行せざるを得なくなる。たとえば危機時には、治療能力が限られている中、大勢の患者に救急医療を施さなければならぬような事態が常に生ずる。その際には、「公正かつ適正な手続き」を踏むということが、どのようなことを意味するかをよくその置かれた状況の中で判断しなければならない。日頃の法規で決められた手続きをそのまま墨守することが、事態の緊急性には合わない場合もあれば、対応能力が限定されるため、特定の人、地域、対象に対して優先的に対応力を配分せざるを得ない場合も多い。治療能力に限界があれば、致命傷を受けた患者には治療はせず、歩ける者は応急治療後すぐ帰し、治療すれば助かる見込みのある重症患者の治療をまず優先するといった、「トリアージ」といわれる対応が緊急時の医療行為でも求められる。同様のことは、様々の場面で生ずることを予期し、そのような場合に何を優先するか、平常の法規に替えどのような緊急時のマニュアルを整備し、それらに基づく訓練を重ねておくかといった措置の積み重ねが、緊急時にその効果を発揮し損害を最小限にとどめることになる。そのような対応策を日頃から地道に積み上げ、住民と一体となって緊急時の損害を最小限に食い止めるべき責任が地方自治体にはある。

また日本には、地域住民が放射能などの被害や破壊工作人員の脅威から逃れ安全を確保できる、必要な防護力を備えたシェルターが整備されていない。このため、危機時に住民の安全を確保するための

身近の退避施設がない。危機は自然災害のみではなく、人為的危機もあるのであり、地域住民の退避施設はそのためにも必要である。既存の自然災害用シェルターや退避施設を活用し、人為的災害からも住民が守られるような施設の整備を推進すべきである。

## 7、国民保護への自衛隊の支援能力の限界と国民の協力の必要性への理解

すでに尖閣問題、海外での邦人へのテロなどさまざまな危機が発生している。今後も地域や個人に直接危害が及ぶような各種の脅威が高まる可能性は高い。特に現在の脅威は、特殊部隊、テロ、ミサイル、無人機、ステルス爆撃機、サイバーによる攻撃など、現代の脅威には、国境を越えて直接国土内部深くに迅速に浸透し、大規模な破壊をもたらすという特性がある。このような脅威を国境で阻止、排除することは、主に国の使命ではあるが、従来以上に困難になってきている。このため、各地方自治体を中心とする、地域住民自らの自助努力がますます求められるようになってきている。

自衛隊と地方自治体の連携についても、『国民保護に関する基本方針』第1章4に明記されているように、国民保護等派遣は、「その主たる任務であるわが国に対する侵略を排除するための活動に支障の生じない範囲で」実施されるものであることを、地方自治体の側は理解しておかねばならないであろう。自衛隊の各種脅威に対する対処能力は、脅威の様相にもよるが、決して十分とは言えない。そのため、脅威が顕在化した時には、国民保護等派遣の要請があっても応じられる余力がないことが十分に予想される。また、これらの措置に対応するため、主たる任務である防衛警備のための活動に支障ができることは、自衛隊の任務上も許されない。地方自治体側では、自衛隊側の能力と対処の実態を理解し、国民保護等派遣の要請を行う前に、まず、他の手段で代替できないか、特に民間の能力を活用できないかという視点で要請内容を見直すことが求められる。

自衛隊の保有する能力は、ヘリ、航空機用燃料など一部を除き、人員、車両、土木器資材、燃料、糧食、医療能力、海上輸送能力、航空輸送能力、港湾、空港など、ほぼすべての面で日本全体の保有する能力の1パーセント以下に過ぎない。大半は、民間が保有している。しかも領域警備事態が拡大し武力攻撃事態が予想されるような状況では、防衛警備所要の急増が予想される。そのうえ、民間の資源を強制的に徴用する権限は防衛省、自衛隊にはない。そのため、自衛隊は自ら保有する能力で対応せざるを得ない。この事情は、人員や車両、糧食などの国民保護等派遣で要請されると予想される能力でも同様である。

災害派遣などで自衛隊が大規模に支援できているように見えるのは、防衛警備事態への対処という主たる任務が当面課せられないとの見通しのもとに、限界近くまで能力を動員して災害派遣に対応しているためである。主たる任務が課せられることが予想される状況では、平常時の災害派遣のような全面的支援は不可能であり、その実情を地方自治体も理解することが求められている。もしも自衛隊が防衛警備よりも国民保護等派遣を優先し、その結果敗北して国土を占領され、あるいは地域住民が敵国の占領下に置かれることになれば、国民保護の最も肝心の国民の生命、身体の安全も守れなくなる。国民保護は、自衛隊が主たる任務である防衛警備任務を全うすることにより、最も確実かつ効果的に達成されるのであり、国民も地域も守られるということを地方自治体も地域住民も理解し、むしろ自衛隊の活動を自発的に支援する姿勢が求められていることを、国民自らが認識することが望まれる。

## 8、国を挙げた領域警備訓練の実施

国家的な緊急事態においては、国家レベルで人、物、施設、情報、エネルギーなどが不足し、その使用の統制調整が不可欠になる。その際に何に優先的に限られた資源を配分するかが、必ず問題になる。国家的危機の中でも大規模自然災害に対しては災害対策基本法に基づき、国を挙げた対処計画と訓練の実施が謳われている。しかし、国家的危機の中でも、防衛警備に関わる人為的な危機に対しては、例えば防衛事態に対処するための武力攻撃事態対処法でも、国民の協力は義務付けられておらず強制力には乏しい。また、国家的なレベルでの訓練の実施についても『国民保護法』第42条に規定されているものの、防衛事態についての国の対策本部長である内閣総理大臣自らが主宰する国家レベルの訓練は実施されていない。また、『国民保護法』第43条に規定された国民に対する啓発活動も政府の責務とされ、地方自治体などには義務付けられていない。『国民保護に関する基本指針』でも、国民保護措置についての国の訓練は「実施するよう努めるものとする。」と規定され、義務付けられてはいない。

以上は防衛事態についての現状であるが、領域警備については、根拠となる法規そのものが制定されておらず、したがって訓練も国民に対する啓発活動についても、実施すべき根拠も担当機関も明確ではない。しかし、領域警備事態生起の可能性は防衛事態よりも高く、またその初動の段階から国民の間で直接被害が突発するおそれが大きく、国民に対する啓発も国を挙げた訓練の必要度は防衛事態以上に高い。ただし領域警備事態においては、資源の必要性は防衛事態に比べ少なく、時間的な状況推移も当初は緩慢なことも多い。そのため、防衛事態より対処は容易であるが、自衛隊、警察などの対処が当初の段階では制約を受け、当初から国民が直接被害を受けるおそれが高く、それだけに国民一般への啓発と国民や地方自治体が自ら行う自衛、回避、避難、通報などの必要性は高い。

特に現代では、核・生物・化学兵器、放射性物質など大量破壊兵器の使用を含む、特殊部隊による破壊工作、襲撃、ミサイル攻撃、サイバー攻撃などが、当初の段階から非公然組織の支援を得て、国土の全域で同時多発的に実施される恐れが高まっている。それらの被害に対し国民、地方自治体が自らある程度の期間自衛し安全なところに退避し生存できる能力を付与しておくことは、国としての重要な責務である。そのような事態が国土全般に生じた場合には、政府自らが情報を収集分析し、自衛隊、警察力などの運用方針を定める必要が出てくる。それらの事態に国を挙げて効果的に対処するためには、平常時から、総理大臣が主宰する政府レベルの、防衛事態に発展することを前提とする、特殊部隊、サイバー攻撃、ミサイル・航空攻撃、大量破壊兵器などの使用を想定した警備訓練を積み重ねておく必要がある。

## 9、国境警備法の制定及び自衛隊の警護対象拡大と警護能力の強化

領域警備の問題は同時に国境地帯の防衛警備の問題でもある。今でもすでに南西諸島、対馬などの国境地帯の離島では、外国人による土地や水源地帯の買い占め、外国籍の不審者の流入と定住などの事態が生じている。特に、自衛隊施設周辺の要域については、最小限外国人の土地購入や定住を規制するような法制を制定する必要がある。さらに、自衛隊などの内部施設を見晴らせるような周辺高地への立入り制限などの措置も必要である。また、法体系を簡潔にするため、領域警備法の中に国境警備の規定を含めるのが望ましい。

わが国では福島第1原発の事故以来、原発の運転停止や廃炉が続出している。これらの運転停止中の原子炉や特に廃炉中の炉は地震や津波などの自然災害だけではなく、特殊部隊攻撃、サイバー攻撃、ミサイル・航空攻撃などの人為的脅威に対しても警備上極めて脆弱であり、破壊された時の2次被害

も甚大になるおそれがある。大規模な放射能、その他の汚染に対する検知・除染などの能力は自衛隊に最も備わっている。したがって、自衛隊に原発の警護責任を廃炉中の炉を中心に付与するのが、対処上最も効果的効率的であると言える。

またわが国には、原子炉以外にも、政経中枢、駅、高速鉄道、空港、港湾、速道路のインターチェンジ、コンピューター・通信・放送関連中枢施設、石油備蓄・精製施設、化学工場など、脆弱で攻撃の目標となりやすい重要警護対象施設が多数存在する。これらの大半はすでに警護対象として指定されているものの、自衛隊には自衛隊施設と米軍施設しか警護権限が与えられておらず、現在は警察力により大半が警護されている。警護力の強化には、海保も含めた警察力の強化も必要であるが、北朝鮮などの特殊部隊やミサイル攻撃能力の向上などの趨勢からみて、日本にとり差し迫った脅威は、単なるテロではなく、特殊部隊やミサイル攻撃、サイバー攻撃などの軍事的脅威である。正規軍の精鋭部隊である特殊部隊やミサイル・航空による攻撃、大量破壊兵器の脅威には、自衛隊でなければ対処できない。そのためには、自衛隊の警護対象施設を拡大し、それに必要な自衛官の増員措置をとり、機動力、C4ISR（指揮統制通信・コンピューター・情報・警戒監視・偵察）など関連装備の充実を図る必要がある。

## 10、国土の領域警備は国民全員の取り組むべき課題との認識の普及

領域警備は自衛隊だけで対応できる任務ではなく、警察、海上保安庁、米軍なども領域警備についての共同行動ができる態勢がとられなければならない。また、紛争の拡大防止、沈静化のための対外交渉を担当する外務省の役割は、極めて重要である。外交面では、紛争に対処している間も併行して、紛争後のあるべき態勢を描き、相手方の意図を承知するとともにわが国の立場を正確に伝え、我が国にとり有利な態勢で努めて早期に紛争を收拾するよう交渉を進めなければならない。領土問題、領域警備など外交上においても機微な問題の処理に当たっては、自衛隊などの対処行動と外交交渉は常に相互に調整され、政治の主導のもと統一された戦略的目標に向けて一体的に運用されなければならない。

その他の省庁についても、防衛事態では『国民の保護に関する基本方針』でも示されているように、国民保護のための措置に何らかの責務を負わない省庁はない。離島の領域警備でも、海洋調査を担当している文部科学省、環境モニターを担当する環境庁、通信周波数を扱う総務省などの関係官庁の協力、さらには関係自治体、マスコミ、航空会社、海運会社などの協力も必要になるとみられる。したがって領域警備についても、各省庁、地方自治体、民間企業も含めた領域警備に関する包括的な法律が整備されなければならない。本来、領域警備は国全体の問題であり、警察、海上保安庁あるいは自衛隊のみで対応できるものではない。民間も含めた国家国民の総力を挙げた協力で支援があつて初めて領域警備は全うできる。その意味では、領域警備は国民全体の取り組むべき国家的な課題でもある。

特に、現在の法規では、国の強制的権限の発動は最小限に止められており、地方自治体の自発的な協力を期待する面が大きい。国家安全保障の一部である領域の警備は本来、主権者である国民自らの責務のはずである。国のみならず地方自治体の責務も重大であり、地域住民自らの自助と地方自治体を中心とする地域の共助のための警備態勢づくりも求められている。