

[特集論文]

## 日本の有人国境離島における安全保障態勢

古川浩司

### はじめに

近年、日本の国境離島の安全保障に関する関心が高まっている。実際に日本政府において2016（平成28）年度より内閣総理大臣、外務大臣、財務大臣、国土交通大臣、防衛大臣及び内閣官房長官で構成される海上保安体制強化に関する関係閣僚会議が毎年開催されている<sup>1</sup>。その会議資料によれば、隣国との日本の周辺海域における重大な事案として、ロシアとは日本漁船の被拿捕（ロシア警備船による攻撃）、韓国とは韓国漁船による違法操業、日本の漁船の被拿捕、韓国法執行船との対峙、北朝鮮とは北朝鮮漁船による違法操業、木造船の漂流・漂着、不審船・工作船の出没、飛翔体発射、中国とは尖閣諸島周辺海域における中国公船及び漁船による領海侵入、（台湾を含む）活動家による領有権主張活動、中国漁船の太平洋進出、尖閣諸島周辺海域以外での中国・台湾漁船の違法操業などの事案が顕在化しているという（図1）。

これらの問題に対応する先行研究を概観すると、まず小川和久『日本は国境を守れるか』（青春出版社、2002年）は海上保安庁が行う国境警備に焦点を当てて論じている。同書においては、海上保安庁をフルに活用すべきであると結論付けられ、その任務の拡大を提言している。また福山隆『日本離島防衛論 島嶼国家日本の新国防戦略』（潮書房光人社、2014年）



図 1 日本周辺海域における重大な事案

(出所) 海上保安庁「海上保安体制強化の取組状況」(首相官邸：<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/dai2/siryou.pdf>)、2頁。

では有人国境離島である長崎県五島列島・宇久島出身の西部方面総監幕僚長・陸将であった筆者が「離島を活用した日本の国防戦略」を提唱している。同書では伝統的な安全保障の観点のみならず、有人離島の無人島化阻止作戦と称する振興策にも言及している。さらに佐道明広「南西諸島防衛強化問題の課題 法体制整備・国民保護・自衛隊配備問題を中心に」(『社会科学研究』第33巻第2号、2013年所収、7-32頁)では、八重山地域を対象に当時の自衛隊の置かれた状況を踏まえつつ、海上保安庁と自衛隊の法体制整備、八重山地域の国民保護施策及び与那国島自衛隊基地新設問題が取り上げられ、国民保護に関する施策は防衛力強化と表裏一体の関係にあると指摘されている。なお同論文で取り上げられている海上保安庁と自衛隊の法体制整備に関する問題とは防衛出動が下令された場合の海上保安庁の統制を規定した自衛隊法第80条と海上保安庁を軍として組織かつ訓

練することを禁じた海上保安庁法 25 条との関係を指す<sup>2</sup>。同問題は先述した『日本は国境を守れるか』でも取り上げられており、両者ともにこれらの法は整合性を備えていないと指摘している<sup>3</sup>。そして樋口直人・松谷満「「国境」の活用 八重山地区の安全保障化をめぐる紛争」（『立命館言語文化研究』第 28 巻第 4 巻、2017 年所収、165-181 頁）では、いわゆる「安全保障化（Securitalization）」の観点から与那国島の自衛隊基地建設と八重山地区における中学校教科書採択問題が論じられている。同論文では八重山地域はもとより日本の国境警備、ひいては安全保障をいかに捉えるべきかを考える上で極めて参考になろう。

これらの研究において共通するのは有人国境離島の一部を考察の対象としている点である。なお、有人国境離島の定義の詳細は後述するが、日本がその領有権を主張しながらロシアに実効支配されている北方四島及び韓国に実効支配されている竹島、そして中国・台湾が領有権を主張しているが日本が実効支配をしている尖閣諸島は、いずれも日本国民が居住していない、すなわち現行の日本の法体系においては無人島に分類されているため、有人国境離島ではない。他方、後述するように日本における有人国境離島の安全保障上の位置づけは高まりつつある。

したがって、先述した注目すべき先行研究があるとは言え、以下の点も踏まえるべきであると考えられる。第一に、日本における国境離島における安全保障の主体として、防衛省・自衛隊、海上保安庁などがあげられるが、税関、地方入国管理局、検疫所、植物検疫所、動物防疫所、地方自治体などにも注目すべきである。というのも、ヒトやモノの流れを管理する税関、地方入国管理局、検疫所といった国境警備も担う CIQ（Custom, Immigration, Quarantine）機関も、国民保護計画を作成して同計画に基づく訓練を行う地方自治体も安全保障の担い手と考えられるからである。第二に、人口減少国家という日本の特性に起因する問題にも注目すべきである。例えば、所有者不明土地問題は人口減少に起因する問題である。こ

れに対し、政府は2016年4月に「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法（以下、有人国境離島法：2017年4月施行）」、2018年6月に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（以下、所有者不明土地特措法）」を成立させるなど国境離島に係る施策に取り組みつつある。これらのうち所有者不明土地問題は、国境離島に限ったことではないが、人口減少が進む国境離島においては顕著な問題であるため、この動きも踏まえる必要がある。

以上の問題意識から本論では、日本の有人離島における安全保障態勢の現状と課題に関して、2017年度より施行された有人国境離島法をはじめとする新たな立法の動きも踏まえながら論じたい。

## 1. 有人国境離島における安全保障態勢とは何か

### (1) 日本の有人国境離島とは

日本の国境離島はこれまで法律において定義されていなかったが、2016年4月に成立し2017年4月に施行された有人国境離島法第2条では、有人国境離島地域とは「自然的経済的社会的観点から一体をなすと認められる二以上の離島で構成される地域（当該離島のうちに領海基線を有する離島があるものに限る。）内の現に日本国民が居住する離島で構成される地域、のほか、領海基線を有する離島であって現に日本国民が居住するものの地域と定義する。」と定義された<sup>4</sup>。その上で、有人国境離島地域のうち、継続的な居住が可能となる環境の整備を図ることがその地域社会を維持する上で特に必要と認められるものを特定有人国境離島地域と定義している（第2条2）。なお、沖縄県は県内41市町村が有人国境離島地域となるため、日本の有人国境離島地域（29地域・148島）を含む自治体は13都道府県97市町村である（図2）<sup>5</sup>。



図2 有人国境離島地域

(出所) 古川浩司「ボーダーツーリズムが問いかけるもの」(岩下明裕編著『ボーダーツーリズム 観光で地域をつくる』北海道大学出版会、2017年所収)

(原図) 内閣府総合海洋政策推進事務局作成

ただし国境線は日本政府の主張によるもので、現在、本地図の北方四島はロシア、竹島は韓国の支配下にあり、有人国境離島地域には含まれない。

## (2) 有人国境離島における安全保障態勢とは

日本の有人国境離島における安全保障態勢とは、日本の有人離島の安全保障に関する政府機関の備えを指す。したがって、その担い手としてはまず防衛、領海警備、国境管理を行う機関があげられる。このうち、防衛を担うのは防衛省・自衛隊、領海警備を担うのは海上保安庁<sup>6</sup>、国境管理を担うのは財務省関税局・税関、法務省入国管理局・地方入国管理局、厚生

労働省検疫所、農林水産省植物検疫所及び動物防疫所である。

この他、国民保護法に基づき策定が義務付けられた都道府県及び市町村の国民保護計画を作成する各地方自治体もあげられる。

## 2. 有人国境離島における安全保障態勢の現状

### (1) 防衛

有人国境地域における有事はもとより各種事態に適時・適切に対応し国民の生命・財産と領土・領海・領空を確実に守り抜くために総合的な防衛体制を構築して各種事態の抑止に努めるとともに事態の発生に際してはその推移に応じてシームレスに対応するは防衛省・自衛隊である<sup>8</sup>。防衛省・自衛隊による国境警備に関係する主な活動として、周辺海空域における安全確保と島嶼部に対する攻撃への対応があげられる。

このうち、周辺海空域における安全確保として、平素から常時継続的に日本周辺海空域の警戒監視を行うべく海自は平素から P-3C 哨戒機などにより北海道周辺や日本海、東シナ海を航行する船舶などの状況を、空自は全国 28 か所のレーダーサイトと早期警戒管制機などにより、日本とその周辺の上空を 24 時間態勢で警戒監視している。また主要な海峡では陸自の沿岸監視隊や海自の警備所などが 24 時間態勢で警戒監視を行っている。さらに必要に応じ護衛艦・航空機を柔軟に運用して警戒監視を行い、日本周辺における各種事態に即応できる態勢を維持している<sup>9</sup>。次に、領空侵犯に備えた警戒と緊急発進（スクランブル）には自衛隊法第 84 条に基づき第一義的に空自が対処し、日本周辺を飛行する航空機を警戒管制レーダーや早期警戒管制機などにより探知・識別し、領空侵犯のおそれのある航空機を発見した場合には戦闘機などを緊急発進させて、その航空機の状況を確認し、必要に応じてその行動を監視している。さらに、この航空機が実際に領空を侵犯した場合には、退去の警告などを行う<sup>10</sup>。また領水内で潜

没航行する外国潜水艦に対して海上警備行動を発令して対処すべく、海自は日本の領水内を潜没航行する外国潜水艦を探知・識別・追尾しこうした国際法に違反する航行を認めないとの意思表示を行う能力及び浅海域における対処能力の維持・向上を図っている<sup>11</sup>。そして武装工作船と疑われる船（不審船）には警察機関である海上保安庁が第一義的に対処するが、海上保安庁では対処できない、又は著しく困難と認められる場合には、海上警備行動を発令し、海上保安庁と連携しつつ対処している<sup>12</sup>。

一方、島嶼部に対する攻撃への対応としては、事前に兆候を得たならば、侵攻が予想される地域に、陸・海・空自が一体となった統合運用により、敵に先んじて部隊を展開・集中し、敵の侵攻を阻止・排除する。島嶼への侵攻があった場合には、航空機や艦艇による対地射撃により敵を制圧した後、陸自部隊を着上陸させるなど島嶼奪回のための作戦を行う。また、弾道ミサイル、巡航ミサイルなどによる攻撃に的確に対応する、とされている<sup>13</sup>。

上記の目的を果たすべく、有人国境離島地域で自衛隊の駐屯地等が存在するのは13地域である（図3）<sup>14</sup>。

## (2) 領海警備

領海警備とは、領海そのものの利益を守るための警備ではなく、むしろ領域（陸域）の利益を守るために領海においてとられる措置で、海域に取り巻かれている日本特有の状況に対応するものとされる<sup>15</sup>。日本における領海警備機関は海上保安庁である。海上保安庁法第2条第1項には、「海上保安庁は、法令の海上における励行、海難救助、海洋汚染等の防止、海上における犯罪の予防及び鎮圧、海上における犯人の捜査及び逮捕、海上における船舶交通に関する規制、水路、航路標識に関する事務その他海上の安全の確保に関する事務並びにこれらに附帯する事項に関する事務を行うことにより、海上の安全及び治安の確保を図ることを任務とする。」と



図3 自衛隊の駐屯地等が存在する有人国境離島地域(13地域)の位置図(出所)「有人国境離島地域の保全に関する状況」(首相官邸前掲ウェブサイト)、9頁。



図4 海上保安庁の施設が存在する有人国境離島地域(11地域)の位置図(出所)内閣府総合海洋政策推進事務局「有人国境離島地域の保全に関する状況」(首相官邸 : [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kokkyouritou/pdf/170407\\_hozen\\_sanko.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kokkyouritou/pdf/170407_hozen_sanko.pdf))、8頁を一部修正の上、筆者作成。

規定されている。

先述した有人国境離島地域の中で海上保安庁が存在するのは11地域である（図4）<sup>16</sup>。なお、これらのうち、宮古島海上保安部と種子島海上保安署は2016年10月に設置された<sup>17</sup>。

ただし、海上保安庁が存在する11地域においても、例えば、小笠原海上保安署には監視取締艇1隻（さざんくろす・5トン）、隠岐海上保安署には巡視船1隻（さんべ・195トン）、種子島海上保安署には巡視船1隻（たかちほ・195トン）といったように、必ずしも十分な船艇が配備されているといえるわけではない<sup>18</sup>。

この他、領海警備に関連する機関として、水産庁・漁業取締本部があげられる。外国人の違法操業も含めた漁業取締は、全国6カ所（北海道、仙台、新潟、境港、瀬戸内海、九州）に設置されている漁業調整事務所および内閣府沖縄総合事務局農林水産部が管轄していた。しかしながら漁業取締関連業務を担う部署が複数存在し、これらを一元的に統括する組織体制となっていなかったことから漁業取締本部が2018年1月（支部及び漁業取締管理本部は同年4月）に設置された<sup>19</sup>。なお、有人国境離島地域で漁業取締本部に関する機関が設置されているのは沖縄諸島（水産庁・沖縄総合事務局外国漁船合同対策本部）のみである<sup>20</sup>。

### (3) 国境管理

国境管理を行う機関はCIQ（Custom, Immigration, Quarantine）機関ともいわれるが、日本においてCustomは財務省関税局・税関、Immigrationは法務省入国管理局・地方入国管理局、Quarantineは厚生労働省検疫所が担っている。

これらのうち、有人国境離島地域で税関が設置されているのは、佐渡（東京税関佐渡監視署）、隠岐諸島（神戸税関西郷監視署）、対馬（門司税関厳原税関支署及び比田勝監視署）、五島列島（長崎税関五島監視署）、奄

美群島（名瀬監視署）、沖縄諸島（沖縄地区税関、那覇空港税関支署、沖縄地区税関沖縄税関支署、沖縄地区税関那覇外郵出張所、鏡水出張所及び平安座出張所）、宮古列島（沖縄地区税関平良出張所）、八重山列島（沖縄地区税関石垣税関支署、石垣空港出張所及び与那国監視署）である。次に、地方入国管理局は対馬（福岡入国管理局対馬出張所）、沖縄諸島（福岡入国管理局那覇支局、那覇支局那覇空港出張所及び嘉手納出張所）、宮古列島（福岡入国管理局那覇支局宮古島出張所）、八重山列島（福岡入国管理局那覇支局石垣港出張所）に設置されている。そして検疫所が配置されているのは対馬（福岡検疫所厳原・比田勝出張所）、沖縄諸島（那覇検疫所（本所）、那覇検疫所那覇空港検疫所支所及び金武・中城出張所〔出張対応〕）、宮古列島（那覇検疫所平良出張所〔出張対応〕）、八重山列島（那覇検疫所石垣出張所）である。この他、植物防疫所は奄美群島（門司植物防疫所名瀬支所）、沖縄諸島（那覇植物防疫事務所、那覇植物防疫事務所那覇空港出張所及び嘉手納出張所）、動物検疫所は沖縄諸島（沖縄支所及び那覇空港出張所）に設置されている。なお、小笠原諸島にはCIQ及び植物防疫などを所掌する国土交通省小笠原総合事務所が設置されている<sup>21</sup>。

#### (4) 国民保護

国民保護とは、武力攻撃事態等において、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響を最小にすることである。これに関し、必要な事項を定めたものが武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（以下、国民保護法）である。すなわち、国民保護法は、武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（以下、事態対処法）と相まって、国全体として万全の態勢を整備し、もって武力攻撃事態等における国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施するための法律である<sup>22</sup>。国民保護法は2004（平成16）年6月に成立し、同年9月に施

行された。

国民保護法では2003（平成15）年6月に成立した事態対処法に規定されている武力攻撃事態、武力攻撃予測事態、存立危機事態及び緊急事態対処のための態勢の整備が規定されている。具体的には同法に基づき2005（平成17）年3月に出された「国民の保護に関する基本指針」において武力攻撃事態の類型として 着上陸侵攻、ゲリラや特殊部隊による攻撃、

弾道ミサイル攻撃、航空攻撃に加えNBC（核兵器・生物兵器・化学兵器）攻撃が想定されている。また同法では武力攻撃事態等及び存立危機事態以外の国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態にも的確かつ迅速に対処するものとする事とされ、攻撃対象施設等による分類として

危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃が行われる事態と多数の人が集合する施設、大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態、攻撃手段による分類として 多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃が行われる事態と 破壊の手段として交通機関を用いた攻撃等が行われる事態も想定されている<sup>23</sup>。その上で、武力攻撃事態等により国民保護法が適用される事案が生じた際に、住民の避難措置に携わる様々な関係機関が共通の認識のもとで避難活動を円滑に行えるよう、避難経路や避難手段、関係職員の配置などを決定して避難実施要領を作成するものとされている<sup>24</sup>。

国境離島における国民保護行政を考える上で、有人国境離島を有する自治体が国民保護計画を策定されているか否かという問題がある。有人国境離島を有する都銅県においては2005年3月に消防庁が作成した「都道府県国民保護モデル計画」提示を受け、2005年度中に全都道府県が作成を完了した。一方、市町村においては2006年1月に作成された「市町村国民保護モデル計画」提示後、未作成市町村は2017（平成29）年4月は3であったが、2017年度に沖縄県与那国町及び伊平屋村で作成された結果、有人国境離島自治体で未作成の市町村は沖縄県読谷村のみとなっている<sup>25</sup>。

他方、未作成の読谷村を除く有人国境離島地域を有する自治体においては国民保護計画を策定しているとは言え、その後同計画に基づく訓練や避難マニュアルの作成を行っている自治体はほとんど見られない<sup>26</sup>。

#### (5) 所有者不明土地

所有者不明土地とは不動産登記簿等の公簿情報等により調査してもなお所有者が判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地を指す。人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下や地方から都市等への人口移動を背景とした土地の所有意識の希薄化等により、所有者不明土地が全国的に増加しており、今後も、相続機会の増加に伴って増加の一途をたどることが見込まれている。また所有者の特定等に多大なコストを要するため、公共事業の推進等の場面でその用地確保の妨げとなり、事業全体の遅れの一因となっている<sup>27</sup>。なお、この問題は実は日本の国境離島に限定されるだけでなく、日本全体に関わる問題である。2014年に全国調査を行った吉原洋子によれば、557自治体が「土地の所有者が特定できないことによって問題が生じたことがある」と回答しているという<sup>28</sup>。

所有者不明土地問題は一見安全保障とは無関係に思われる。しかしながら2013年に閣議決定された国家安全保障戦略では、日本がとるべき国家安全保障上の戦略的アプローチにおける日本の能力・役割の強化・拡大の1つである領域保全に関する取り組みの強化の一部として取り上げられている。すなわち「我が国領域を適切に保全するため、上述した総合的な防衛体制の構築のほか、領域警備に当たる法執行機関の能力強化や海洋監視能力の強化を進める。加えて、様々な不測の事態にシームレスに対応できるよう、関係省庁間の連携を強化する。また、我が国領域を確実に警備するために必要な課題について不断の検討を行い、実効的な措置を講ずる。さらに、国境離島の保全、管理及び振興に積極的に取り組むとともに、国家安全保障の観点から国境離島、防衛施設周辺等における土地所有の状況

把握に努め、土地利用等の在り方について検討する<sup>29</sup>。」と書かれている。

なお、所有者不明土地問題に関連して、五島市は2012年3月に「樁による五島列島活性化特区」を申請し、同年8月に指定されたが、所有者が不明である自生樁林を有効に活用するための使用権の設定に関しては、憲法上の財産権との関係上困難であるとの見解が示された<sup>30</sup>。しかしながら後述するように、新たな立法の動きも見られる。

### 3. 近年の立法の動き

#### (1) 有人国境離島法

陸上国境を有する欧米とは異なる日本では近年まで国境地域という観点に基づく法律は制定されていなかった。冒頭でも述べたように有人国境離島法が2016年4月に成立し、2017年4月に施行された。

有人国境離島法の概要は以下のとおりである。まず同法の目的は、日本の領海、排他的経済水域等を適切に管理する必要性が増大していることに鑑み、有人国境離島地域が有する我が国の領海、排他的経済水域等の保全等に関する活動の拠点としての機能を維持するため、有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別の措置を講じ、もって日本の領海、排他的経済水域等の保全等に寄与することを目的とする（第1条）<sup>31</sup>。

次に、国の責務として、有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持のため必要な施策を策定し、及び実施する責務を有するとされ（第3条）、内閣総理大臣が有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する基本的な方針を定めるとされている（第4条）。その上で、有人国境離島地域の保全に係る施策として、国の行政機関の施設の設置に努めること、国による土地の買取りに努めること、港湾等の整備に努めること、外国船舶による不

法入国等の違法行為の防止に努めること、 広域の見地からの連携が図られることに配慮することがあげられている (第 5 条 ~ 第 9 条)。また特定有人国境離島に係る施策としては、先述した保全に関する施策に加え、国内一般旅客定期航路事業に係る運賃の低廉化及び 国内定期航空運送事業に係る運賃の低廉化については特別な配慮、 生活又は事業活動に必要な物資の費用の負担の軽減、 雇用機会の拡充及び 安定的な漁業経営の確保については適切な配慮を、国及び地方公共団体がを行い、国が必要な財政上の措置を講ずるものとされている (第 11 条 ~ 第 16 条)。有人国境離島法は 10 年の時限法である<sup>32</sup>。

なお、同法第 5 条から 9 条に基づく 2017 (平成 29) 年度の国境警備に関する施策 (国の行政機関の施設の設置・不法入国等の違法行為の防止) としては、海上保安庁に関しては戦略的海上保安体制の構築に伴う石垣海上保安部の拠点機能の強化や小笠原海上保安署の拠点機能強化があげられる<sup>33</sup>。

また、防衛省・自衛隊に関しては、有人国境離島地域における部隊の増強に伴う奄美大島・宮古島への警備部隊等の配置、固定式警戒管制レーダー装置 J/FPS-7 の整備 (見島、海栗島、沖永良部島、宮古島)、航空警戒管制多重通信網の整備 (下甕島、奄美大島 (奄美大島分屯基地・湯湾岳)、久米島)、その他自衛隊施設の整備 (新島、佐渡、見島、福江島、下甕島、沖永良部島、硫黄島、奄美大島、宮古島)、有人国境離島地域における装備品の能力向上に伴う海峡監視用レーダーの更新 (下対馬) があげられる<sup>34</sup>。

## (2) 所有者不明土地特措法

所有者不明土地特措法は、2018 年 6 月に成立した。同法の概要は以下の通りである。まずこの法律は、社会経済情勢の変化に伴い所有者不明土地が増加していることに鑑み、所有者不明土地の利用の円滑化及び土地の

所有者の効果的な探索を図るため、国土交通大臣及び法務大臣による基本方針の策定について定めるとともに、地域福利増進事業の実施のための措置、所有者不明土地の収用又は使用に関する土地収用法の特例、土地の所有者等に関する情報の利用及び提供その他の特別の措置を講じ、もって国土の適正かつ合理的な利用に寄与することを目的とする（第1条）。その上で、所有者不明土地を円滑に利用する仕組み、所有者の探索を合理化する仕組み、所有者不明土地を適切に管理する仕組みについて規定している。

これらのうち、所有者不明土地を円滑に利用する仕組みに関しては、反対する権利者がおらず、建築物（簡易な構造で小規模なものを除く。）がなく、現に利用されていない所有者不明土地について、公共事業における収用手続きの合理化・円滑化（所有権の取得）[国、都道府県知事が事業認定した事業について、収用委員会に代わり都道府県知事が裁定]及び地域福利増進事業の創設（利用権の設定）[地域住民等の福祉・利便の増進に資する事業について、都道府県知事が公益性を確認し、一定期間の公告に付した上で、利用権（上限10年間）を設定（所有者が現れ明渡しを求めた場合は、期間終了後に原状回復、異議がない場合は延長可能）]の仕組みを構築するとしている。次に、所有者の探索を合理化する仕組みに関しては、土地の所有者の探索のために必要な公的情報について行政機関が利用できる制度及び長期間相続登記等がされていない土地について登記官が長期相続登記等未了土地である旨等を登記簿に記録すること等ができる制度を創設するとしている。そして、所有者不明土地を適切に管理する仕組みに関しては、所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合に、地方公共団体の長等が家庭裁判所に対し財産管理人の選任等を請求可能にする制度を創設するとしている<sup>35</sup>。なお同法は2019年6月までに施行することとなっている（附則）。

同法の成立により、都道府県知事の判断で最長10年間の「利用権」を設定し、公園や仮設道路、文化施設など公益目的で利用できるようになっ

た。しかし、こうした土地の面積は九州本土よりも広いと推計されており、公益目的の利用だけでは問題の根本的な解消に遠いとの評価もある<sup>36</sup>。

## まとめに代えて

本論では、「日本の有人国境離島における安全保障態勢」と題し、近年成立した有人国境離島法や所有者土地不明特措法による効果も踏まえながら、有人国境離島における安全保障態勢の現状を考察した。その結果、有人国境離島における防衛、領海警備及び国境管理機関などの配置状況、防衛省・自衛隊及び海上保安庁の増強の実態を確認することができた。同時に、CIQをはじめとする国境管理機関は増強されておらず、国民保護計画に基づく訓練や避難マニュアルの作成や所有者不明土地問題の解決には至っていないことを指摘することもできる。

そこで最後にまとめに代えて本論では言及しなかった有人国境離島における安全保障関係機関の連携に関して論じることとする。冒頭でも述べたように、防衛省・自衛隊と海上保安庁の連携強化の妨げとして、法体制における整合性が備えられていないことが指摘される。これに対し、海上保安大学校名誉教授の廣瀬肇は、平和国家を憲法原理とする日本において「戦争をしないための軍隊」と「戦争にならないためのコーストガード」の双方の存在が必要不可欠であり、そのためにも海上保安庁法第25条が存在し続けることが重要であると主張している<sup>37</sup>。その考え方に立てば、有事であっても軍と法執行の分離原則が維持されるべきであるということになる。実際、この問題に対して1999年5月に野呂田芳成防衛庁長官(当時)は「自衛隊法80条において防衛庁長官が海上保安庁長官に対して指揮を行う場合であっても海上保安庁の任務、権限には何も変更はなく、自衛隊の出動目的を効果的に達成するために、その所掌事務の範囲内で、例えば漁船の保護、船舶の救難等の人命、財産の保護や、密輸、密航等の

海上における犯罪の取り締まり等の業務を実施することになる<sup>38</sup>。」と答弁している。以上のことから、現状では海上保安庁法第 25 条の改正の議論に至っていないと思われる。

他方、特に有人国境離島地域のある自治体も含めて市町村レベルの国民保護計画が策定にとどまるのは、防衛あるいは警察情報が策定主体の地方自治体（特に市町村）に十分に共有されていないことが理由であると考えられる。そのため、可能な範囲で前提となる情報を地方自治体にも開示することが必要となるのではないだろうか。

「国境の島における人々の定着こそが最も有効な国境警備である<sup>39</sup>」という主張がある。国境の島において人々を定着させるためには防衛・領海警備機関の設置だけでは不十分で、関係機関の連携強化やより広義の安全保障の観点からの施策が必要である。そのため日本の有人国境離島における安全保障に関して、より総合的な観点から今後も講じられることが期待される。

（追記）

本論は科学研究費補助金（挑戦的萌芽研究 [15K12998]）に基づく研究成果の一部である。

注

- 1 「海上保安体制強化に関する関係閣僚会議」（首相官邸：<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/>）
- 2 自衛隊法第 80 条は「内閣総理大臣は、第 76 条第 1 項又は第 78 条第 1 項の規定による自衛隊の全部又は一部に対する出動命令があつた場合において、特別の必要があると認めるときは、海上保安庁の全部又は一部を防衛大臣の統制下に入れることができる。2 内閣総理大臣は、前項の規定により海上保安庁の全部又は一部を防衛大臣の統制下に入れた場合には、政令で定めるところにより、防衛大臣にこれを指揮させるものとする。（以下略）」と規定されている、

一方、海上保安庁法第 25 条は「この法律のいかなる規定も海上保安庁又はその職員が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これを解釈してはならない。」と規定されている。

- 3 小川、前掲書、98-99 頁、佐道、前掲論文、14-15 頁。
- 4 「有人国境離島法」(首相官邸：<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kokkyouritou/pdf/houritu.pdf>)
- 5 詳細は「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する基本的な方針」(首相官邸：[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kokkyouritou/pdf/170407\\_kihonhoushin.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kokkyouritou/pdf/170407_kihonhoushin.pdf))、19-22 頁を参照されたい。
- 6 この他、我が国漁業水域において外国漁船及び我が国漁船の指導取締りを行う水産庁・漁業調整事務所がある。有人国境離島地域には漁業調整事務所に関する機関はない。
- 7 詳細は拙稿「日本の『国境警備論』の構築に向けて」(神余隆博・星野俊也・戸崎洋史・佐渡紀子編『安全保障論：平和で公正な国際社会の構築に向けて』信山社、2015 年所収、519-540 頁)を参照されたい。
- 8 防衛省(編)『防衛白書 平成 29 年版』日経印刷、2017 年、338 頁。
- 9 同上、338 頁。
- 10 同上、340 頁。なお、自衛隊法 84 条では、「防衛大臣は、外国の航空機が国際法規又は航空法(昭和 27 年法律第 231 号)その他の法令の規定に違反してわが国の領域の上空に侵入したときは、自衛隊の部隊に対し、これを着陸させ、又はわが国の領域の上空から退去させるため必要な措置を講じさせることができる」と規定されている。
- 11 同上、343 頁。
- 12 同上。
- 13 同上、344 頁。
- 14 なお、自衛隊の駐屯地等が存在しない 16 地域のうち、利尻・礼文の周辺には稚内分屯基地(空自)・稚内地区(海自)・稚内駐屯地(陸自)、天売・焼尻の周辺には留萌駐屯地(陸自)、小島の周辺には釧路駐屯地(陸自)、金華山の周辺には松島分屯基地(空自)、粟島の周辺には新潟地区(海自)、舩倉島の周辺には輪島分屯基地(空自)、沖の島の周辺には土佐清水分屯基地(空自)、大島・築島の周辺には高畑山分屯基地(空自)、種子島、屋久島及び三島周辺には鹿屋地区(海自)、そして吐噶喇列島周辺には奄美大島の海自・空自施設が存在している。他方、飛鳥、伊豆諸島北部及び南部、隠岐諸島、大東列島の周辺に

は自衛隊の駐屯地等の施設はない。

- 15 村上暦造『領海警備の法構造』中央法規、2005年、9頁を参照。
- 16 小笠原海上保安署は横浜海上保安部の管内とされている(「業務紹介」(横浜海上保安部：<http://www.kaiho.mlit.go.jp/03kanku/yokohama/gyoumu/gyoumu.htm>))
- 17 海上保安庁(編)『海上保安レポート2017』日経印刷、2017年、57頁。なお、海上保安庁の存在していない18地域のうち、利尻・礼文は稚内海上保安部、天売・焼尻は留萌海上保安部、奥尻島は江刺海上保安署、小島は釧路海上保安部、金華山は石巻海上保安署、飛鳥は酒田海上保安部、伊豆諸島北部地域及び伊豆諸島南部地域は下田海上保安部、粟島は新潟海上保安部、舩倉島は七尾海上保安部(能登海上保安署)、見島は仙崎海上保安部(萩海上保安署)、沖の島は高知海上保安部(宿毛海上保安署)、大島・築島は宮崎海上保安部、甌島列島は串木野海上保安部、屋久島、三島及び吐噶喇列島は鹿児島海上保安部、大東列島は第11管区海上保安本部の担任水域となっている。また、伊豆諸島の八丈島の南から鳥島の南にかけての周辺水域は横浜海上保安部と下田海上保安部との共管水域となっている(詳細は各海上保安部及び海上保安署のウェブサイトを参照されたい)。
- 18 「海上保安庁 船艇・航空機ガイド」制作委員会『海上保安庁 船艇・航空機ガイド2018』シーズ・プランニング、2018年、103・136・143頁などを参照。
- 19 「漁業取締本部の設置について」(水産庁：<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kanri/torishimari/attach/pdf/torishimari2-3.pdf>)。
- 20 「漁業取締本部」(水産庁：<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kanri/torishimari/torishimari2.html>)
- 21 各所在地の詳細は、「税関所在案内」(税関：<http://www.customs.go.jp/kyotsu/map/index.htm>)、「組織・機構」(法務省入国管理局：<http://www.immi-moj.go.jp/soshiki/index.html>)、「検疫所所在地一覧」(厚生労働省：<https://www.mhlw.go.jp/general/sosiki/sisetu/ken-eki.html>)、「所在地一覧」(農林水産省植物防疫所：<http://www.maff.go.jp/pps/j/map/index.html>)、「配置図」(農林水産省動物検疫所：[http://www.maff.go.jp/aqs/sosiki/office/09\\_2.html](http://www.maff.go.jp/aqs/sosiki/office/09_2.html))、「紹介」(国土交通省小笠原総合事務所：<http://www.mlit.go.jp/ogasawara/syoukai/syoukai.htm>)を参照されたい。なお、南西諸島(沖縄県・鹿児島県の奄美群島)、東京都の小笠原諸島における植物防疫は国内防疫も含まれる(「植物等の移動規制について」(農林水産省植物防疫所：<http://www.maff.go.jp/pps/j/introduction/domestic/didoukisei/index.html>))

- 22 野口壮弘「Jアラートを活用した情報伝達について（平成29年10月25日）」（日本防火・危機管理促進協会：[http://www.boukakiki.or.jp/crisis\\_management/pdf\\_1/171025\\_noguchi.pdf](http://www.boukakiki.or.jp/crisis_management/pdf_1/171025_noguchi.pdf)）、32頁。なお、本資料は日本防火・危機管理促進協会による平成29年度第4回「地方公共団体の危機管理に関する研究会」の配布資料である。
- 23 詳細は「国民の保護に関する基本指針」（内閣官房国民保護ポータルサイト：<http://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/291219shishin.pdf>）を参照されたい。なお、同基本方針は2017（平成29）年12月に最終改正されている。
- 24 野口、前掲資料、56頁。
- 25 同上、52-53頁を参照。なお、有人国境離島自治体以外の未作成の市町村は新潟県加茂市である。
- 26 詳細は拙稿「日本の国境離島自治体における国民保護行政」（『グローバルセキュリティ報告』第2号、2018年所収、46-54頁）を参照されたい。
- 27 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」を閣議決定～「所有者が分からない土地」を、「地域に役立つ土地」に～（国土交通省：[http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo02\\_hh\\_000106.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo02_hh_000106.html)）を参照。
- 28 吉田洋子『人口減少時代の土地問題 「所有者不明化」と相続、空き家、制度のゆくえ』中央公論新社、2017年、iii頁。
- 29 「国家安全保障戦略」（内閣官房：<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>）、14頁。
- 30 野口語「世界一の「椿の島」を目指して 五島列島活性化特区の取り組み」（『しま』234号、2013年所収）76-83頁を参照。
- 31 「有人国境離島法」（首相官邸前掲ウェブサイト）
- 32 同上。
- 33 内閣府総合海洋政策推進事務局「有人国境離島地域の保全に関する状況」（首相官邸前掲ウェブサイト）、11頁。
- 34 同上、12頁。
- 35 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」を閣議決定～「所有者が分からない土地」を、「地域に役立つ土地」に～（国土交通省前掲ウェブサイト）。
- 36 「所有者不明の土地、公園や道路に利用 特措法成立」（『日本経済新聞』2018年6月6日：<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO31433730W8A600C1EA1000/>）。
- 37 廣瀬肇「創成期の海上保安庁と現在 海上保安庁法第25条の意義を中心に」

（海上保安庁 船艇・航空機ガイド制作委員会編著 『海上保安庁 船艇・航空機ガイド 2018』 シーズ・プランニング、2018年所収）、156-167頁）。

- 38 第145回国会・参議院・日本防衛協力のための指針に関する特別委員会（平成11年5月11日）野呂田芳成防衛庁長官答弁。
- 39 山田吉彦「有人国境離島法にもとづく施策の現況 : 長崎県五島市」（『季刊しま』 No. 254）、23頁。