

喉元過ぎて熱さを忘れてはならない尖閣諸島
シームレスな防衛態勢を、急ぎ築け！

2013.11.25 (月) [山下輝男](#)

年末の防衛大綱策定に向けて詰め作業が続き、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会（安保法制懇）での議論も活発化している。一方、我が国南西諸島方面の情勢はますます緊迫の度を強めている。一刻の猶予もままならぬ。今こそ、我が国は、シームレスな防衛態勢を直ちに構築して、遺憾なきを期すべきである。

現大綱等に見る「シームレスな防衛」

1 「22大綱」における防衛力の役割における「シームレス」について

「V 防衛力の在り方」の「1 防衛力の役割」(1) 実効的な抑止及び対処」において、「我が国周辺における各国の軍事動向を把握し、各種兆候を早期に察知するため、平素から我が国及びその周辺において常時継続的な情報収集・警戒監視・偵察活動（以下「常続監視」という）による情報優越を確保するとともに、各種事態の展開に応じ迅速かつシームレスに対応する。また、本格的な侵略事態への備えについて、不確実な将来情勢の変化への必要最小限の備えを保持する。その際、特に以下を重視する」（太字筆者）と記述している。

重視すべき事項として、(1) 周辺海空域の安全確保、(2) 島嶼部に対する攻撃への対応、サイバー攻撃への対応、(3) ゲリラや特殊部隊による攻撃への対応、(4) 弾道ミサイル攻撃への対応、(5) 複合事態への対応、(6) 大規模・特殊災害等への対応、が列挙されている。

2 防衛大綱自民党提言(平成25年6月4日)

「5 項「総合的・統合的安全保障戦略の作成」の(1) 基本方針」において、「さらには、環境は地理的概念が希薄となり、平時と有事の境界が曖昧になり、各種政策を重層的にかつシームレスに機能させる戦略が必要である」と記述している。(太字は筆者)

3 今後の防衛態勢・運用のキーワードは『シームレス』

彼の民主党政権下で策定された「22 防衛大綱」で初めて使用された「シームレスな対応」との語彙・文言は、極めて含蓄のある深い内容を包含するものであり、恐らく今後の防衛態勢や防衛力の整備・運用におけるキーワードとなるだろう。

シームレス (seamless) は、英語で「継ぎ目のない」という意味であり、平時から有事へおよび有事における各種事態に、スムーズに対応できるということである。

本年末に策定される新防衛大綱でも、この「シームレス」はキーワードになることは疑いを容れない。

従来の防衛力の整備や運用或いは態勢整備においては、多分意識はされていたかもしれないが、それをメインとして考慮してはこなかった。

今までは、ある程度の防衛力を整備することが主たる目標であって、想定した事態に対処し得る防衛態勢をいかにして構築するかが焦点であったから、それもやむを得なかったとも言える。

シームレスな態勢とは

平時から有事へ遅滞なくスムーズに(ギャップなく)、グレーゾーンにも実効的に対処することが可能で、さらに事態の予期以上の急激な進展や転換、または想定外の事態にも自衛隊が有効に対処し得る態勢をシームレスな防衛態勢というのであろう。

2012年11月14日 JBpress 掲載の拙論「[グレーゾーン・想定外に対処できる自衛隊にせよ！\(本来の軍事組織たらしめよ！\)](#)」は、このような問題認識のもと1つの方向性として、自衛隊に係る法制度をネガリスト方式に転換すべしと訴えたものである。

要点は次の通りであった。

(1) 尖閣諸島を巡る状況の切迫性から領域警備法の制定や自衛隊に対する任務付与の必要性が論議され始めた。防衛出動に至る以前に自衛隊の出動を考慮する必要度が高まったことを意味し、グレーゾーンであることを誰しも認識し始めた。

(2) 日本は、事態が起き、議論が起きる度に、特措法や法律改正を行ってきた経緯がある。

(3) サイバー攻撃対処など、従来の法解釈と整合性が取れているのか疑義がある。不測の事態、想定外の事態は起きるものと考えるべきである。

(4) 新たな事態に応ずる新たな法律を迅速適切に制定し、自衛隊が遅滞なくそれに応ずる行動ができるという保証は全くない。また事態認定がスムーズに行えるのだろうか？
激変した安全保障環境への対応

先日聴講した識者の講話によれば、2010年代以降我が国の対内的および周辺における安全保障環境は激変しているという。その背景には民主党政権による日米同盟の毀損があり、経済力と軍事力を増大させた中国の海洋進出戦略があり、朝鮮半島情勢は益々不透明度が増していることあるという。

(1) 喫緊の課題は何か！

尖閣諸島を巡る中国の示威・恫喝行動はとどまるどころを知らず、エスカレートするばかりであり、これに対応する海上保安庁(海保)は、既に限界に近い状況にあると推測される。

海保が対応できないとすれば、海自の警備行動で対応するのだろうか？

それは新たなフェーズに直面するということだ。軍隊が前面に出てきたと、中国に軍事介入の絶好の口実を与えてしまうだろう。それを恐れて毅然たる態度を取ることを躊躇するかもしれない。

また、中国公船による示威・領海侵犯の頻発から漁船または漁船に偽装された船舶が大

挙して来襲するというような事態に発展する可能性は高まりつつある。

日米安保を適用するには、然程の事態でもなく、米軍は静観せざるを得ない状況が生起するかもしれない。

漁民に偽装した特殊部隊が上陸してしまうかもしれない。

治安出動や警備行動時に与えられている警察権の行使程度で事態を収束しうるのだろうか？

防衛出動への転換がスムーズにできようか？

自衛隊は、それほど器用なわけではない。

尖閣諸島問題と同様に不透明な情勢が半島情勢である。北朝鮮は明らかに崩壊に向かっている。その過程でいかなることが起きるか想定することは困難であるが、日本の安全保障にとっても重大な影響を及ぼすことは必至である。

警察や海保では対応し得ない武装工作員やゲリラを含む大量の難民が押し寄せるかもしれない、何の前触れもなく騒乱状態が生起するかもしれない。それ以外にも考えられないような事態が起きないという保証はない。

我が国法体系が想定していない事態、現行法制の枠外の事態が起きる可能性を否定できない（中国に取り込まれる懸念すら抱かせる韓国の動向がさらに情勢を複雑化させる）。

以上のようなケースは考えたくもない、我が国にとっての悪夢でもある。

(2) 喫緊の課題に対応する現状の課題は！

(1) のような情勢は防衛出動を発動するような事態だろうか？

組織的・計画的な武力攻撃と認定できるか？

漁船レベルの領海侵犯等事案をもって国家による組織的侵略と認定しうるのか？

急迫不正ではあっても防衛出動するような事態なのか？

などと侃々諤々の議論がなされ、決めるべきを決められず、世界から冷笑を浴びせられる恐れすらある。

海自の警備行動や治安出動で対応するとしても、それは警察権の行使に過ぎないのであって、十分な対処力による対処は行えない。やむを得ず、防衛出動を発令するとしても、「時既に遅し」ではなかろうか？

(3) さらに突っ込んだシームレスな防衛態勢の論議を

大綱などでは、「各種事態の展開に応じ迅速かつシームレスに対応する」と記述し、シームレスな態勢を運用の妙などでカバーしようとしているように見える。

自民党提言は、各種政策を重層的に云々と述べているのみで、どうすべきかについて言及していない。

中味を伴わない空疎な美辞麗句に惑わされて、具体的・実体的な議論がなされていない（と言ったら言い過ぎだろうか？）。

シームレスな防衛態勢は先ず、制度的な面から改善されるべきである。運用面からの改善もあるだろうが、まず制度的な仕組みの構築が高い優先順位になるべきだろう。

ではどのような方策があるのだろうか？

1. 平時から自衛隊に領域警備の任務を付与し、必要に応じ武力行使を可能とする。

警察や海保のバックアップに任じることから、必要があれば自衛隊が防衛出動に準じた行動をすることまでの幅広い任務を付与することが必要だろう。

諸外国においては、国家安全保障の観点から領域警備を捉えており、これに対し我が国においては、領域警備は、一義的に警察機関が対応する警察活動とみなされている。今後、諸情勢を考えるならば、国家安全保障の観点から領域警備を捉える必要がある。

2. 緊急事態基本法を制定し、警察権の行使から武力行使をも含む権限を自衛隊に付与し、当時の状況に応じ合理的な力を行使することを可能とする必要がある。緊急事態として、グレーゾーンの事態や想定外の事態への対処もあろう。

***以上においては、ネガリスト方式により自衛隊の行動を律するべきである。**

3. 自衛権行使の要件を緩和する。

憲法第9条の下において認められる自衛権の発動としての武力の行使については、政府は、従来から、

- 我が国に対する急迫不正の侵害があること
- この場合にこれを排除するために他に適当な手段がないこと
- 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと

という3要件に該当する場合に限られると解されている。従って、厳密な法解釈を是とする我が国の政治風土は、容易にはこの3要件に該当すると認めない可能性があり、あるいは時間を要し、時機を失することとなる。

領土問題に対応するための仕組み作りは、集団的自衛権の問題や敵策源地攻撃能力保持の懸案・課題よりも優先順位が高いのではなからうか？

目の前の危機に対応するために早急に結論を得なければならない。年末策定の新大綱で南西諸島防衛の施策が取り入れられているやに仄聞するが、不十分だ。

大幅な防衛費の増額と陸・海・空自衛隊の防衛力整備がなされるべきだ。陸自の戦車をさらに削減するとも伝えられるが、眼前の危機に逆行するものだ。

ほかに、グレーゾーンはないのか

テロ対処にもグレーゾーンがある。ある事態が発生した場合、それが事故なのか事件なのか判然としないケースがある。仮に事故ではないと判断されたとしても、単なる事件なのかあるいはテロの可能性があるのか、その背景等を精査しないとテロと確定することはできない。

テロと考えられる事態などに対して、警察力などで対応できない場合には、自衛隊が治安出動で対処することとなっている。

一見合理的ではあっても、テロ行為主体が、特殊部隊や工作員だった場合には、治安出動のレベルを超えている。特殊部隊等による仕業と判定されてから防衛出動に切り替えるのか？

利口な人は器用なことを考えるものだ。

事態に応じ合理的な範囲で武力行使をすればいいのではないか？

自衛隊は暴力装置なるが故に暴走するからしっかり歯止めをかけるべきとの相も変らぬ思想を引きずっているようだ。

また、全く異質な戦争であるサイバー戦争は、現行自衛権発動の要件に該当するのか、グレーゾーンですらないかもしれない。

グレーゾーンはいかに精緻な理論を構築しても存在し得るし、想定外の事態も起こり得る。

そのような場合に自衛隊をいかに活用し、国家の安寧と国民の生命・財産を保全するかをまず考慮すべきである。

防衛力整備の基本

防衛力整備の基本は、見積られる脅威に対処し得る最適な戦略を策定して、それを遂行するに必要なかつ十分な防衛力を整備することにある。よしんば、財政的条件により、その戦力が整備できないのであれば、それはリスクとして国民に提示し、覚悟を求めるべきものだ。

激変した安全保障環境にいかに対応するか、それは政治の責任である。

日本が正すべき安全保障政策は多岐にわたる。その最終目標は憲法改正であり、その前段階としての集団的自衛権の解釈変更などの課題があろう。

そして、今喫緊の課題として考えるべきは、南西諸島防衛のために可能な限りの国家的資源を振り向けることだ。従来のパイの中での陸海空の分配の見直しではない。

終わりに

日本周辺の安全保障環境がここ数年の間に激変したことは識者の指摘する通りである。時代をしっかりと見据えた国家戦略が望まれる。その感性なき政治家は、その責から退場すべきだ。

尖閣を焦点とした日中武力紛争を望むものでは決してない、それを回避するためにも日本が為すべき努力を最大限に行って、武力衝突を抑止しなければならない。

以上のような問題意識を共有するならば、年末策定の新大綱は画然たるものになろうし、それを期待するものである。