



Title	日本の国境警備：非伝統的安全保障の観点から
Author(s)	古川, 浩司
Citation	国際公共政策研究. 2008, 13(1), p. 165-178
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/6869
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

日本の国境警備 －非伝統的安全保障の観点から－

Japan's Border Security System: An Assessment from the Perspective of Non-Traditional Security

古川浩司*

Koji FURUKAWA*

Abstract

The focus of this paper is examining Japan's Border Security System. The US government reorganized and unified its border security system (Coast Guard, Customs, Immigration, and Quarantine) by establishing the Department of Homeland Security in 2002 because the threats on Non-Traditional Security (ex. transnational organized crime, infectious disease, and the 9/11 attacks) had increased. The Japanese government, on the other hand, maintains a divided system formed after WW II due to sectionalism of its many ministries' (MOF, MOJ, MAFF, MHLW, and MLIT etc.). The author argues Japan should examine such reorganization as well, with decentralization reform being discussed now.

キーワード：国境警備、沿岸警備、税関、出入国管理、検疫

Keywords : Border Security, Coast Guard, Customs, Immigration, Quarantine

* 中京大学法学部准教授

1. はじめに

「日本の国境問題」を安全保障（Security）の観点から考える場合、すぐに思い浮かぶのは、北方領土、竹島、尖閣諸島などの領土問題ではないであろうか。というのも、『広辞苑』（岩波書店）の定義（「外部からの侵略に対して国家および国民の安全を保障する」）にも反映されているように、伝統的安全保障の概念の主体は国家、手段は軍事力と考えられてきたからである。これらも国境に関する重要な問題であることは間違いない。

しかしながら、特に冷戦終焉後、伝統的安全保障では解決はおろか説明できない問題が表面化している。例えば、テロ問題はテロ集団が非国家であるという点で、主体は国家のみとする伝統的な概念には当てはまらないし、密輸や密入国の問題は軍事力のみで解決できる問題ではない。他方、2001年の9.11同時多発テロ事件に象徴されるように、テロ攻撃が国民ひいては国家の生存を危うくする可能性が増しつつある。

このように、国家の軍事力では解決できない問題が時には国家の存立基盤を危うくするようになっていることから、非伝統的安全保障（Non-Traditional Security）という用語が使われることも多くなつた。また、国土安全保障省（Department of Homeland Security）の設立した米国のように、変容する脅威に対応して、行政組織を再編する国家も現れた。

本論の主題となる“Border Security”は、これまで「国境警備」と訳されてきた。広辞苑によれば、「警備」とは「非常の場合にそなえ、注意して守ること」である。したがって、伝統的な安全保障の概念であれば、「国境安全保障」とするよりも適切であろう。ただ、そうであれば、先述したHomeland Securityも「国土警備」と訳されるべきであるにもかかわらず、「国土安全保障」とされているのは、先述したように、Security概念の変容に訳者が気づいているからではないだろうか。

本論では、以上の問題意識から、冷戦後に取り上げられるようになった非伝統的安全保障（越境犯罪、感染症問題など）に基づく脅威に対して、いかに日本の国境警備（Border Security）が実施されているかを考察する。具体的には、国境警備に関する非伝統的安全保障上の脅威を確認した上で、それらに対する米国の国内実施体制を、特に国土安全保障省に焦点を当てて説明する。その上で、それらが日本国内においてどの組織が実施しているかを考察した上で、最後にこれからの方針を提起したい。

なお、本論では、Border Securityの邦訳として、国境警備という言葉を使用しているが、先述したように、いわゆる「安全保障」の意味も含めて使用していることを予めお断りしておきたい。

2. 国境における非伝統的安全保障上の脅威

国境警備という観点から、国家による軍事的脅威を除いて、何が脅威であるかを考えると、まず

より大規模な脅威として、国際組織犯罪（Transnational Organized Crime）が考えられる。

2000年11月に国連総会で採択され2003年に効力が発生した「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約（Convention against Transnational Organized Crime）」によれば、「国際的な犯罪組織」は次のように定義されている。まず「組織的な犯罪集団」とは、3人以上の者から成る組織された集団であって、一定の期間存在し、かつ、金銭的利益その他の物質的利益を直接又は間接に得るために、1又は2以上の重大な犯罪又はこの条約に従って定められる犯罪を行うことを目的として一体として行動するものをいう（第2条a）。ここでの「重大な犯罪」とは、長期4年以上の自由を剥奪する刑又はこれより重い刑を科することができる犯罪を構成する行為をいう（第2条b）。また、「組織された集団」とは、犯罪の即時の実行のために偶然に形成されたものではない集団をいい、その構成員の継続性又は発達した構造を有しなくて良い（第2条c）。そして、犯罪は、(a) 2以上の国において行われる場合、(b) 1の国において行われるものであるが、その準備、計画、指示又は統制の実質的な部分が他の国において行われる場合、(c) 1の国において行われるものであるが、2以上の国において犯罪活動を行う組織的な犯罪集団が関与する場合、(d) 1の国において行われるものであるが、他の国に実質的な影響を及ぼす場合には、犯罪は、性質上国際的である（第3条2）。

この定義は包括的で、ロシア・マフィア、中国の三合会、日本のヤクザ、そしてイタリアのマフィア・ファミリーのような伝統的な民族集団以外の国際組織犯罪に対して柔軟な審査が可能になるという（シェリー〔2007〕p.13）。また、国際的な犯罪集団による越境犯罪の具体例として、東南アジアにおいては、①テロリズム、②海賊と海洋犯罪、③人身売買、④違法伐採、⑤武器密輸、⑥違法ドラッグがあげられる（本名〔2007〕pp.131-135）。

国際組織犯罪の他、近年、エイズ、結核、マラリアの3大感染症に加え、鳥及び新型インフルエンザなども脅威と認識されるようになっている。また、軍事衝突には至っていないが、国境海域では、違法操業や資源開発をめぐる問題も生じている。

以上をまとめると、日本の国境における非伝統的安全保障上の脅威を、国際組織犯罪集団によるテロ、密輸、人身取引、海洋犯罪、感染症などにまとめることができるであろう。

3. 米国の国境警備体制

米国の国境警備（国土安全保障）は、2001年9月11日の同時多発テロ事件を契機として、総合的統一的な権限・機能を有する省の新設を中心とする国土安全保障体制の全面的再編へと、事態は急激な進展を見せた。2002年11月25日、国土安全保障体制を目的とする「2002年国土安全保障法（Homeland Security Act of 2002）」が成立、2003年1月24日には、国土安全保障省が発足した。国土安全保障の新設は、100にも達しようという多くの関連する連邦政府の部署のうち、テロ対策を中心とした8省庁、22機関の機能及び組織を再編し、統合することによるものである。このよう

な連邦政府組織機構の大規模な再編は、1947年に合衆国軍隊を国防総省（Department of Defense）の下に統合し、国家安全保障会議（National Security Council）や、中央情報機関（Central Intelligence Agency）を創設して、国家安全保障体制を冷戦対応に一新させたトルーマン政権下の改革以来、半世紀ぶりといわれる（土屋 [2004] p.1）。

国土安全保障省の機構は、長官、副長官1名及び次官5名（情報分析基盤防護担当、科学技術担当、国境・運輸安全担当、緊急事態対応担当、管理運営担当）を長とする5つの基幹的組織からなる。各次官の直接の指揮下に入る5つの基幹的組織は、情報分析・重要基盤防護総局（Directorate of Information Analysis and Infrastructure Protection）、科学技術総局（Directorate of Science and Security）、国境・運輸安全総局（Directorate of Border and Transportations Security）、緊急事態対応総局（Directorate of Emergency Preparedness and Response）、管理運営総局（Directorate of Management）である（土屋 [2004] pp.25-26）。その後、2005年7月の「省の6つの課題（Department Six-point Agenda）」により、国境・運輸安全総局の機能は政策総局（Policy Directorate）に引き継がれた¹⁾。

現在、国土安全保障省で国境警備を担う主な組織は、運輸安全局（Transportation Security Agency: TSA）、税関・国境警護局（Customs and Border Protection: CBP）、移民・税関執行局（Immigration and Custom Enforcement: ICE）、合衆国沿岸警備隊（United States Coast Guard: USCG）である。TSAの業務は国家の交通ネットワークの安全確保で、国の空港内部での審査、航空貨物や空港の安全と同様に客室乗務員の武装を許可するプログラムの実施、パイプライン、鉄道、その他の大量輸送機関の安全確保のような多様な業務を扱うプログラムを実施している。CBPの任務は、「テロリストやテロリストの武器が米国に入ることを防止する一方で、正当な貿易と旅行を促進する」ことである。この目的を達成するため、かつての税関（Custom）、移住帰化局（Immigration）、動植物検疫（Animal and Plant Health Inspection Service）²⁾、国境警備隊（Border Patrol）内で構成されていた広い範囲の技術的・物理的障壁を配置している。ICEの任務は、テロリストや犯罪組織を支援するヒト、カネ、モノを攻撃目標にすることでテロリストや犯罪者の行為を捜査防止することであるとされ、麻薬や武器の密輸、人身売買、資金洗浄やテロリストの資金調達を含む広い違法活動に焦点を当てている。最後に、USCGは港、水路、沿岸警備（麻薬禁止、不法移民禁止、防御施設の準備と、環境保護、海洋安全、航海支援など他の法執行活動）を任務としている（Lansford, Pauly, and Covarrubias [2006] pp.92-93）。

なお、2009会計年度予算によれば、職員数はTSAが51448人、CBPが54868人、ICEが18965人、

1) "Department Six-point Agenda" (Department of Homeland Security:
http://www.dhs.gov/xabout/history/editorial_0646.shtml)

2) 従来、通関時の検査業務は農務省（Department of Agriculture）動植物検査局（Animal and Plant Health Inspection Service: APHIS）が行ってきたが、2003年にCBPに移管された。ただし、移管されたのは、輸入品に検疫対象物が含まれているか否かの一時的なチェックや明らかに輸入が禁止されている物の取締機能などであり、検疫対象物に該当するか否か検査処分を受けた後の最終的な権限は依然として農務省動植物検査局が有している（農林水産物等輸出促進全国協議会 [2005] p.42）。

USCGが48930人である（Homeland Security [2007] p.23, 33, 41, 53）。

また、検疫に関しては、健康福祉省（Department of Health and Human Service）の疾病予防センター（Centers for Disease Control and Prevention: CDC）の世界移動・検疫局（Division of Global Migration and Quarantine）が、国土安全保障省のCBPと市民権・移民局（Citizenship and Immigration Service: CIS）、農務省、内務省（Department of Interior）の魚類・野生生物局（Fish and Wildlife Service）の協力も得ながら行っている³⁾。

4. 日本の国境警備体制

日本において国境警備に関与する省庁は多岐に亘る。関与する省庁の1つである税関（財務省）のサイト（海外旅行の手続、輸出入手続・水際取締）をもとに整理すると、外務省の他、出入国管理（法務省）、植物防疫・動物検疫（農林水産省）、麻薬取締関係・感染症・医薬品・食品（厚生労働省）、銃器対策・薬物乱用対策（内閣府）、組織犯罪対策（警察庁）、海上保安関係（海上保安庁）、知的財産関係（内閣官房知的財産戦略推進事務局）、ワシントン条約・バーゼル条約・貿易管理（経済産業省）、特定外来生物（環境省）などがあげられる。

上記省庁の出先機関として、財務省の地方支分部局である税関、法務省の地方支分部局である地方入国管理局、厚生労働省の地方支分部局である地方厚生局麻薬取締部（沖縄麻薬取締支所を含む）と施設等機関である検疫所、農林水産省の地方支分部局である漁業調整事務所と施設等機関である植物防疫所及び動物検疫所、海上保安庁の地方支分部局である管区海上保安本部などがある。本論では、これらのうち特に米国の国土安全保障省で国境警備を担う組織であるTSA、CBP、ICE、USCGと健康福祉省のCDCに対応する組織として、税関、地方入国管理局、植物防疫所・動物検疫所、管区海上保安本部、そして検疫所を取り上げる。

4.1 税関（財務省）

日本の貿易港は、開港以前は長崎港だけであり、その相手国も中国とオランダの2カ国に限られ、海関税の制度もなかった。しかし、1857（安政4）年8月の日蘭追加条約により、輸入品に対して一律35%の運上を課すとともに、入港の商船に対してはとん税を取り立てる事が定められた。さらに、1858（安政5）年の五カ国条約では、附属の貿易章程にしたがって、輸出税を課し、とん税および諸手数料の徴収、船舶の出入及び貨物の積卸に関する諸手続きなどが必要となり、こうした取扱が、その後、同種の条約を締結した他の諸国との貿易にも適用されることになった。そこで、各開港においては、これらの運上事務（海關事務）とともに、開港地における外交事務を処理する機関が必要となつたために、今日の税関の全身である運上所が設置された。なお、運上所が設置されたのは、横浜、長崎、箱館、神戸、大坂、新潟であった（大蔵省関税局[1972a] pp.134-40）。

3) Field Operations (Centers for Disease Control and Prevention: <http://www.cdc.gov/ncidod/dq/operations.htm>)

運上所は、明治維新後、各地の裁判所、府・県、そして1870年（明治3）の二官六省採用後は外務省の統轄下にあったが、1871（明治4）年8月の官制改革により大蔵省の所管に移された。そして、1872（明治5）年11月28日に全国的に運上所の旧称を廃止し、税関という呼称に統一された（（大蔵省関税局〔1972a〕pp.140-42）。その後、太平洋戦争期に貿易が衰退したため、1943（昭和18）年11月に税関の業務は運輸通信省海運局に併合された（大蔵省関税局〔1972a〕p.806）。しかし、1946（昭和21）年6月に横浜・神戸・大阪・名古屋・門司及び函館に新しく本関が設置されることで復活した（大蔵省関税局〔1972b〕p.168）。

税関は、財務省（関税局）の地方支分部局として、函館、東京、横浜、名古屋、大阪、神戸、門司及び長崎の8税関のほか、沖縄地区税関が設置されている。各税関には税関支署68ヶ所、税関出張所及び税関支署出張所124ヶ所並びに税関監視署及び税関支署監視署9ヶ所が設置されており、それぞれの地域における税関業務を分担している。2007年度における税関の定員は、8,565人である（行政管理研究センター〔2007〕pp.67-68）。

表1：税関の所在地一覧

税関（8） 地区税関	税関支署（68）	税関出張所（41）	税関支署出張所（83）	税関監視所（1）・ 税関支署監視所（8）
函 館	札幌、小樽、室蘭、釧路、留萌、苫小牧、稚内、根室、青森、八戸、宮古、大船渡、秋田船川		網走、紋別、千葉、石狩、旭川空港、十勝、青森空港、釜石、秋田空港	
東 京	酒田、成田、新潟	前橋、東京航空貨物、成田航空貨物、成田南部航空貨物、晴海、芝浦、東京外郵、大井、羽田、立川	山形、東港、新潟空港、柏崎、直江津	
横 浜	仙台塩釜、仙台空港、小名浜、鹿島、千葉、川崎、横須賀	宇都宮、鶴見、大黒埠頭、山下埠頭、本牧埠頭、川崎外郵	石巻、気仙沼、相馬、福島空港、日立、つくば、船橋市川、木更津、姉崎、東扇島	銚子、三崎
名 古 屋	清水、豊橋、中部空港、四日市	諏訪、中、稻永、金城埠頭、南部、西部	興津、浜松、沼津、田子の浦、焼津、御前崎、衣浦、蒲郡、中部外郵、津、尾鷲	下田
大 阪	伏木、金沢、敦賀、京都、舞鶴、堺、関西空港、和歌山	桜島、富島、安治川、南港、大手前、大阪外郵	富山、富山空港、七尾、小松空港、福井、滋賀、宮津、岸和田、下津、新宮	
神 戸	姫路、尼崎、境、浜田、水島、宇野、広島、呉、福山、小松島、坂出、松山、今治、新居浜、高知	東灘、六甲アイランド、神戸航空貨物、麻耶埠頭、兵庫埠頭、ポートアイランド、神戸外郵	相生、東播磨、岡山空港、片上、竹原、広島空港、因島、尾道系崎、高松、丸亀、詫間、宇和島、三島、須崎	鳥取、西郷

税関（8） 地区税関	税関支署（68）	税関出張所（41）	税関支署出張所（83）	税関監視所（1）・ 税関支署監視所（8）
門司	下関、宇部、岩国、 徳山、戸畠、博多、 福岡空港、伊万里、 厳原、大分、細島	田野浦、小倉、苅田	萩、防府、光、平生、 若松、福岡外郵、唐津、佐伯、津久見、 大分空港、宮崎空港、 油津	比田勝
長崎	三池、佐世保、八代、 鹿児島	長崎空港	久留米、熊本、水俣、 三角、熊本空港、喜入、枕崎、川内、鹿児島空港、志布志	五島＊、名瀬
沖縄地区	那覇空港、石垣、沖 縄	那覇外郵、那覇自由 貿易地域	平安座、平良	与那国

＊は税関監視署

(出典) 行政管理研究センター [2007] p.68をもとに筆者作成

税関の業務は、適切かつ公平な関税等の賦課徴収、不正薬物等の社会悪物品等の密輸取締り、テロ対策や大量破壊兵器の拡散防止等のため、輸出入される全ての貨物を国境で管理する一連の業務（ボーダー・コントロール）である（地方分権推進委員会事務局 [2007] p.76⁴⁾。国境警備に関し、具体的には、薬物、銃器をはじめ、テロ関連物品、知的財産侵害物品等の社会の安全安心を脅かす物品等の密輸出入を一層効果的に水際で取締るため、内外関係機関との連携や情報交換を積極的に行うなど、近年の密輸事犯の大口化や多様化に対応した取締体制等の整備に取り組んでいる⁵⁾。

4.2 地方入国管理局（法務省）

地方入国管理局の基礎は、1949（昭和24）年6月の連合国総司令部による入国管理部設置に関する覚書に基づき同年8月に外務省管理局に置かれた入国管理部である。しかし、入国管理部が設置された当時の出入国管理は、正規出入国は外務省、外国人登録は法務府民事局、違反取締りは法務府検査局、収容は厚生省引揚援護庁、護送及び送還は国家警察がそれぞれ行うなど、事項別に異なる機構で処理され、その連絡調整に入国管理部が当たるという状態であった。そのため、総司令部の「入国に関する覚書」による指令を受け、1950（昭和25）年10月に「外国人の出入国の管理、外国人の登録及び不法に本邦に入国した者の退去強制に関する事務を行うことを任務とする」行政機関として、外務省の外局として出入国管理庁が設置され、翌年11月からは入国管理庁と改称された。その後、1952（昭和27）年4月の平和条約の発効による入国許可権の回復を経て、同年8月から法務省の内局である入国管理局となった（法務省入国管理局編 [1981] pp.78-85）。なお、当初、入国管理局の地方支分部局として入国管理事務所が設置されていたが、1981年（昭和56）年4月の改編に伴い、地方入国管理局に改称された（法務省入国管理局編 [1981] p.31）。

4) なお、日本の民間業者が行う貿易を、物及び為替の面から直接これを管理する中央政府機関は経済産業省であるが、税関は貿易管理及び為替管理の第一線取締機関であり、輸出貿易管理令第5条及び輸入貿易管理令第15条の規定によって、経済産業大臣の指示に従い、輸出入の承認に関する確認義務が課せられており、さらに経済産業大臣よりの権限委任（輸出令第11条、輸入令第18条）に基づき輸出入の承認の一部を担当している（浜谷 [2003] p.31）。

5) 「税関の役割」（税関：<http://www.customs.go.jp/zeikan/yakuwari.htm>）

地方入国管理局は、法務省（入国管理局）の地方支分部局として、札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松、福岡の8ヶ所に設置され、各地方入国管理局には支局6ヶ所、出張所63ヶ所が設置されている。2007年度における地方入国管理局の定員は2869人である（行政管理研究センター [2007] p.53）。

表2：地方入国管理局の所在地一覧

地方入国管理局 (8)	支局 (6)	出張所 (57)	支局出張所 (6)
札幌		函館港、小樽港、釧路港、稚内港、千歳苦小牧	
仙台		青森、盛岡、仙台空港、秋田、酒田港、郡山	
東京	成田空港、横浜	水戸、宇都宮、高崎、さいたま、千葉、羽田空港、新宿、東部、立川、新潟、甲府、長野	川崎
名古屋	中部空港	富山、金沢、福井、岐阜、静岡、浜松、豊橋港、四日市港	
大阪	関西空港、神戸	大津、京都、舞鶴港、天王寺、奈良、和歌山	姫路港
広島		境港、松江、岡山、福山港、広島空港、下関、周南	
高松		小松島港、松山、高知港	
福岡	那覇	北九州、博多港、福岡空港、佐賀、長崎、対馬、熊本、大分、宮崎、鹿児島	那覇空港、石垣港、嘉手納、宮古島

(出所) 行政管理研究センター [2007] p.53をもとに筆者作成。

地方入国管理局の業務は、特に出入国管理及び難民認定法に基づく、出入国管理（外国人の入国、在留、退去強制など）と難民認定の他、特別永住（入管特例法）⁶⁾と外国人登録（外国人登録法）があげられる（山本・黒木 [2006] p.9）。

4.3 植物検疫所・動物検疫所（農林水産省）

植物防疫所の前進である植物検査所は、1914（大正3）年の「輸出入植物取締法」の施行により、農商務省植物検査所が設置された。その後、1924（大正13）年に経費削減のために税關と合併して税關植物検査課となり、1943（昭和18）年には貿易量の減少により海運局に吸収されて海運局植物検査課となった。そして1947（昭和22）年に農林省所管の動植物検疫所となり、1952（昭和27）年春に動物検疫所と植物検疫所に独立して現在に至っている（植物検疫50周年記念事業協賛会 [1964] p.31, 33, 37）。なお、農林省は1978（昭和53）年より農林水産省となった。現在、植物防疫所も動物検疫所も農林水産省の施設等機関である。

6) 正式名称は、「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国に関する特例法」である。

植物防疫所は、横浜、名古屋、神戸、門司の4植物防疫所のほか、那覇植物防疫事務所が設置されている。各防疫所・防疫事務所には支所15ヶ所、出張所53ヶ所並びに分室3ヶ所が設置されている⁷⁾。植物検疫所の業務は、植物防疫法に基づき、①輸入植物検疫（植物の病害虫が外国から侵入することを防ぐため、貨物、携帯品、郵便物などにより輸入される植物について行う）、②輸出植物検疫（日本から植物などを輸出する場合に行う）、③国内植物検疫（国内の一部における特定の植物と病害虫に対しても移動を制限・禁止したりする移動規制、日本への侵入を特に警戒している植物の病害虫を対象とした侵入警戒調査や健全な種苗の確保のために行う）である⁸⁾。

表3：植物防疫所の所在地一覧

植物防疫所（4） 植物防疫事務所（1）	支所（15）	出張所（53）	分室（3）
横 浜	札幌、塩釜、新潟、成田、東京	川崎、釧路、留萌、小樽、室蘭・苫小牧、函館、青森、八戸、宮古、石巻、小名浜、秋田、酒田、直江津、羽田空港、（日立）、鹿島、千葉	千歳空港、仙台空港
名 古 屋	中部空港、伏木富山、清水	衣浦、南部、四日市、金沢、七尾、敦賀、豊橋、蒲郡	
神 戸	大阪、関西空港、広島、坂出	姫路、舞鶴、和歌山、境港、浜田、水島、尾道、岩国、小松島、高松、詫間、松山、高知	広島空港
門 司	福岡、鹿児島、名瀬	下関、若松、福岡空港、伊万里、長崎、八代、大分、細島、志布志、鹿児島空港、	
那 覇		那覇空港、嘉手納、平良、石垣	

() は無人出張所
(出所)「植物防疫所の概要」(植物防疫所ホームページ)をもとに筆者作成。

一方、動物検疫所は、本所（横浜）の他、成田、中部空港、関西空港、神戸、門司、沖縄の6ヶ所に支所が置かれている。本所並びに各支所には出張所17ヶ所並びに分室4ヶ所が設置されている⁹⁾。動物検疫所の業務は、①輸出入動物その他の物に対する家畜伝染病予防法の規定による輸出入検査及びこれに基づく処置、②輸出入動物に対する狂犬病予防法（昭和25年法律第247号）の規定に基づく検査、③感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律の規定による輸入動物に対する検査及びこれに基づく措置、④輸出入動物の健康検査、⑤動物用生物学的製剤及び予防用器具の保管、配布、譲与及び貸付け、⑥委託を受けて動物その他の物に対する検査又は消毒を行うこと、とされている（農林水産省設置法第11条）。

7) 「植物防疫所の概要」(植物防疫所：<http://www.maff.go.jp/pps/j/guidance/outline/index.html>)

8) 「植物検疫のご紹介」(同上：<http://www.maff.go.jp/pps/j/introduction/index.html>)

9) 「所在地一覧」(動物検疫所：<http://www.maff.go.jp/aqs/sosiki/address.html>)

表4：動物検疫所の所在地一覧

本所 (1) 支所 (6)	出張所 (17)	分室 (4)
横 浜	北海道、仙台空港、新潟空港、東京、清水	小樽、胆振、千葉
成 田	羽田空港	
中部空港	名古屋、小松	
関西空港	小松島	高松空港
神 戸	大阪、岡山空港、広島空港	
門 司	博多、福岡空港、長崎空港、鹿児島空港	
沖 繩	那覇空港	

(出所)「所在地一覧」(動物検疫所ホームページ)をもとに筆者作成。

2007年度の定員は、植物防疫所が917人、動物検疫所が390人である（行政管理研究センター [2007] pp.117-118）

4.4 管区海上保安本部（海上保安庁）

海上保安庁の基礎は、1947（昭和22）年7月に運輸省海運総局に設置された不法入国船舶監視本部と九州海運局に置かれた不法入国船舶監視部まで遡る。ただし、不法入国船監視本部は、あくまでも不法入国船舶の監視を目的とするものであって、その他の海上保安業務は運輸省海運局、燈台局、水路部及び厚生省検疫所などが独立して分掌していたため、統一的な海上保安制度の検討が行われた。その結果、1948（昭和23）年5月に運輸省の外局として発足したのが海上保安庁である（海上保安庁総務部政務課 [1979] pp.1-2）、海上保安庁50年史編纂委員会事務局 [1998] p.1）。なお、2001年1月の省庁再編により、海上保安庁は、運輸省、建設省、国土庁、北海道開発庁を母体に設置された国土交通省の外局となっている。

海上保安庁の地方支分部局として、全国を11に分けて管区海上保安本部を置き、さらにその管内に海上保安（監）部68ヶ所、海上保安署62ヶ所、海上保安航空基地1ヶ所、航空基地13ヶ所等が設置されている¹⁰⁾。2007年度の定員は10840人である（行政管理研究センター [2007] pp.184-185）なお、領土問題の有する北方四島は第一管区、竹島は第八管区、尖閣諸島は第十一管区、また、日中中間線付近に存在する、資源エネルギー庁による資源探査海域は第十管区、韓国漁船の違法操業問題の有する対馬の周辺海域は第七管区が担当している（海上保安庁 [2007] pp.15-26）¹¹⁾。

10) この他、情報管理通信センター（各管区海上保安本部）、海上交通センター（東京湾、名古屋港、伊勢湾、大阪湾、備讃瀬戸、来島海峡、関門海峡）、航空整備管理センター（横浜）、国際組織犯罪対策基地（東京）、特殊警備基地（大阪）、特殊救難基地（羽田）、機動防除基地（横浜）、水路観測所（下里、美星）、ロランセンター（千葉）、航路標識事務所（十勝大ロラン、慶佐次ロラン）がある。

11) なお、違法操業に関する法律として、排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律（漁業主権法）があるが、同施行令第6条によれば、取締官は漁業監督官、海上保安官及び警察官である。

表5：管区海上保安本部の所在地一覧

管区海上保安本部(11)	海上保安(監)部(68)	海上保安署(62)	海上保安航空基地(1)・航空基地(13)
第一(小樽)	小樽、留萌、稚内、函館、室蘭、釧路、根室、紋別	江差、瀬棚、苦小牧、浦河、広尾、羅臼、網走	千歳、函館、釧路
第二(塩釜)	宮城、青森、八戸、釜石、秋田、酒田、福島	気仙沼、宮古、石巻	仙台
第三(横浜)	横浜、東京、茨城、千葉、銚子、横須賀、下田、清水	川崎、小笠原、鹿島、木更津、勝浦、御前崎、湘南	羽田
第四(名古屋)	名古屋、四日市、鳥羽、尾鷲	衣浦、蒲郡、常滑	伊勢
第五(神戸)	大阪*、神戸、姫路、和歌山、田辺、徳島、高知	岸和田、堺、西宮、加古川、海南、串本、宿毛、土佐清水	関西空港**
第六(広島)	広島、水島、玉野、尾道、呉、徳山、高松、松山、今治、宇和島	岩国、福山、小豆島、坂出、新居浜、柳井	広島
第七(北九州)	門司、若松、福岡、三池、唐津、長崎、佐世保、対馬、大分、仙崎	下関、宇部、苅田、五島、平戸、比田勝、佐伯、萩、伊万里、壱岐	福岡
第八(舞鶴)	舞鶴、敦賀、境、浜田	宮津、香住、福井、鳥取、隱岐、小浜	美保
第九(新潟)	新潟、伏木、金沢、七尾	佐渡、上越、能登	新潟
第十(鹿児島)	鹿児島、熊本、宮崎、串木野、奄美	喜入、指宿、志布志、天草、細島、古仁屋	鹿児島
第十一(那覇)	石垣	名護、中城、宮古島	那覇・石垣

*は、海上保安監部、**は海上保安航空基地を示す
 (出典) 行政管理研究センター [2007] p.185をもとに筆者作成

原則として現場業務を実施する海上保安部や海上保安署等の具体的な業務は、①密輸・密航や不法操業などの犯罪を防止、不審船・工作船やテロ活動への対応など、海上における治安の維持、②無線等による情報提供や航路標識の設置・運用などによる海上交通の安全確保、③事故等の再の海難救助、④自然災害や大規模油流出事故への対応、など海上防災、海洋環境保全である（地方分権推進委員会事務局 [2007] p.199）。

4.5 検疫所（厚生労働省）

日本の検疫制度上最初に公布された検疫規則は、コレラ予防を内容とする1879（明治12）年7月14日に太政官布告第28号をもって公布された「海港虎列刺病傳染豫防規則」である。また、伝染病発生当時の消毒所、避病院は所在地府県の管理であったが、1885（明治18）年、横浜、神戸、長崎、下関、函館、新潟にあった消毒所を内務省直轄とし、1896（明治29）年3月より、その名称を検疫所と改めた。さらに、1899（明治32）年2月に恒久的検疫規則である「海港検疫法」が公布されたことで、外国の干渉を受けることなく、常時検疫を施行することになり、検疫制度が確立され

た¹²⁾。なお、検疫実施機関の管理省庁は、内務省地方検疫局（1879-98）、通信省港務局（1898-99）、内務省海港検疫所（1899-00）、同臨時海港検疫所（1900-02）、地方府県港務部（1902-24）、大蔵省税関港務部（1924-41）、通信省海務局（1941-43）、運輸通信省海運局（1943-45）、厚生省地方引揚援護局（1945-46）、同地方引揚援護局検疫所を経て、1947（昭和22）年4月の検疫所官制公布により厚生省検疫所となった（厚生省公衆衛生局〔1980〕p.27, 37, 41, 381）。

2001年の省庁再編により、現在は厚生労働省の施設等機関である検疫所は、小樽、仙台、成田空港、東京、横浜、新潟、名古屋、大阪、関西空港、神戸、広島、福岡、那覇の13ヶ所に設置され、各検疫所には支所14ヶ所、出張所77ヶ所が設けられている¹³⁾。2007年度の定員は823人である（行政管理研究センター〔2007〕p.88）。

表6：検疫所の所在地一覧

検疫所（13）	検疫所支所（14）	出張所（80）
小 樽	千歳空港	稚内、（留萌・石狩）、紋別、網走、花咲、釧路、苦小牧、（室蘭）、函館、（函館空港）
仙 台	仙台空港	青森、青森空港、八戸、（宮古）、（釜石）、大船渡・気仙沼、石巻、秋田船川、秋田空港、酒田、（小名浜）、福島空港
成田空港		
東 京	千葉、東京空港、川崎	小笠原、（日立）、飯島、（木更津）
横 浜		（横須賀・三崎）
新 潟		新潟空港、（直江津）、（富山空港）、伏木富山、金沢・七尾、（小松空港）
名 古 屋	清水、中部空港、四日市	焼津、（豊橋）、（蒲郡・福江）、（衣浦）、（尾鷲・勝浦）
大 阪		（敦賀）、（内浦）、（舞鶴）、（岸和田）、（和歌山下津）
関西空港		
神 戸		
広 島	広島空港	境、米子空港、（浜田）、（岡山空港）、水島、福山、（呉）、徳山下松・岩国、（宇部）、（徳島小松島）、坂出、（高松空港）、（三島川之江）、（新居浜）、松山、（松山空港）、高知
福 岡	門司、福岡空港、長崎、鹿児島	（三池）、（唐津）、（伊万里）、（佐世保）、（長崎空港）、厳原・比田勝、（熊本空港）、（三角）、（水俣・八代）、（大分空港）、大分・佐賀閑、（佐伯）、細島、宮崎空港、（鹿児島空港）、志布志、（串木野・喜入）
那 覇	那覇空港	（金武・中城）、（平良）、石垣

（ ）は無人出張所

（出所）「検疫所の配置」（厚生労働省検疫所ホームページ）をもとに筆者作成。

12) 航空検疫は、1927（昭和2）年8月に公布された「航空検疫規則」により実施されたが、海港検疫とは異なり、実施機関は、東京府は警視庁衛生部、他府県は警察部で実施していた（厚生省公衆衛生局〔1980〕pp.60-61）。

13) 「検疫所の配置」（厚生労働省検疫所：http://www.forth.go.jp/tourist/work/gaiyou_8.html）

検疫所の業務は、検疫法、食品衛生法並びに感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律などに基づき、大きく分けて検疫業務と輸入食品監視業務とされ、前者はさらに、①検疫感染症に対する情報の収集及び提供、②検疫の実施、③患者の隔離収容、感染のおそれのある者の停留、物件の消毒、④申請に基づく業務、⑤港湾区域の衛生管理、⑥海外渡航者等に対する健康相談に分類される。このうち、検疫の実施に関しては、船舶では、検疫官が本船に乗船して確認する「臨船検疫」と船舶からの電報などによる事前通報を書類上で確認する「無線検疫」が、航空機では検疫官が機内で患者発生を確認する「機内検疫」と、検疫ブースで患者発生を確認する「ブース検疫」がそれぞれ実施されている¹⁴⁾。

5. おわりに

本論では、「日本の国境警備－非伝統的安全保障から－」と題し、非伝統的安全保障上の脅威が国境において増大していることを指摘した上で、それに対する日本の国境警備体制の現状を、9.11事件を契機にほぼ国土安全保障省に統合した米国と比較しながら論じてきた。その結果、米国では9.11同時多発テロ事件を契機に、ほぼ国土安全保障省に組織統合が行われているのに対し、日本では旧態依然のままであることが明らかになった。

日本の国境警備機関を米国のように組織再編すべきか否かに関しては、さらなる考察が必要であることは言うまでもないが、検討はされても良いのではないか。特に地方分権や道州制が議論されている今日においては、国から都道府県、市町村、そして新たに設置される予定の道や州にどの権限を与えるべきであるかという点に注目が集まっているが、これらの動きが米国の中一地方制度をモデルに進んでいるのであればなおさらであろう。またそうでないとしても、日本の国境警備の実施体制は、江戸時代末期より整備が始まり、第2次世界大戦後にはほぼ現在の形となり、現在に至っていることから、時代の要請に応えられるか否かという観点からも検討されるべきではないか。

また、本論では詳しく触れなかったが、米国では国土安全保障の設置を契機に全空港の保安検査員を連邦職員（国家公務員）とし、保安検査の責任が国にあることを明確にしたのに対し、日本では、同じような動きが見られるとは言え、依然「航空保安は航空事業者の責任」というこれまでのスタンスを変えるには至っていないことも指摘しておきたい¹⁵⁾。

2008年現在、進行中の地方分権改革の議論の中心は国と地方の役割分担である。しかしながら、国家のあり方を見直す上で、役割分担のみならず、分権後の出先機関を含めた中央省庁が現在の行政ニーズに応えられる体制になっているかを再び考える一つの材料として、本論で取り上げた問題も併せて取り上げられる必要があるのではないであろうか。

14) 「検疫所の仕事とは」(名古屋検疫所：<http://www.forth.go.jp/keneki/nagoya/kenneki-toha.htm>)

15) 「産業政策提言」(航空連合：http://www.jfaiu.gr.jp/teigen/digest2007_2008/2-2.doc)

参考文献

- 地方分権改革推進委員会事務局 [2007] 『地方支分部局関係調査結果』(地方分権改革推進委員会ホームページよりアクセス可能)
- 行政管理研究センター [2007] 『2008年版行政機構図』 行政管理センター
- 浜谷源藏(椿弘次補訂) [2003] 『最新貿易実務 - 補訂版 -』 同文館出版
- 法務省入国管理局編 [1981] 『出入国管理の回顧と展望(昭和55年版)』 大蔵省印刷局
- Homeland Security [2007] "Budget-in-Brief Fiscal Year 2009 (Department of Homeland Security websiteよりアクセス可能)
- 本名純 [2007] 「マフィア・国家・安全保障」 日本国際政治学会編 『周辺からの国際政治』(「国際政治」第149号)
- 海上保安庁 [2007] 『海上保安レポート2007』 国立印刷局
- 海上保安庁50年史編纂委員会事務局 [1998] 『海上保安庁五十年史』 海上保安庁
- 海上保安庁総務部政務課 [1979] 『海上保安庁30年史』 海上保安協会
- 厚生省公衆衛生局編 [1980] 『検疫制度百年史』 ぎょうせい
- ルイス・シェリー [2007] 「国際犯罪・汚職、テロリズム 定義と課題」 上田寛編 『講座・人間の安全保障と国際組織犯罪(第2巻) 国際組織犯罪の現段階:世界と日本』
- 農林水産物等輸出促進全国協議会 [2005] 「各国の輸入関連制度等に関するデータベース」(農林水産物等輸出促進全国協議会ホームページよりアクセス可能)
- 大蔵省関税局編 [1972a] 『税関百年史(上)』(財)日本関税協会
- 大蔵省関税局編 [1972b] 『税関百年史(下)』(財)日本関税協会
- Tom Lansford, Robert J. Pauly, Jr., and Jack Covarrubias [2006] "To Protect and Defend: US Homeland Security" Ashgate
- 土屋恵司 [2004] 「米国における2002年国土安全保障法の制定」『外国の立法』(2004年11月号)
- 山本鐸一・黒木忠正 [2006] 『よくわかる入管法』有斐閣