

グレーゾーン事態への対応

黒江 哲郎

近年、我が国の防衛・安全保障を議論する際に、「グレーゾーン事態」や「ハイブリッド戦」という言葉が頻繁に用いられるようになってきました。グレーゾーン事態とは、「純然たる平時でも有事でもない幅広い状況を端的に表現したもの」と言われています(令和元年版「日本の防衛」p215)。例えば、領有権の争いのある地域において自国に有利な状況を作り出す目的で、武力行使に及ばない程度のプレゼンスが繰り返されるような状況を指します。

また、ハイブリッド戦とは、グレーゾーン事態における一つの戦い方であり、「軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にした現状変更の手法」(令和元年版「日本の防衛」p215)とされ、サイバー攻撃、ネットやメディアを通じた偽情報の配布、国籍不明部隊を活用した作戦などが含まれており、ロシアがクリミアを併合した際にこうした手法が用いられたと言われています。

自衛隊は、我が国が外部から侵略を受けた場合に、これを排除するため自衛権の発動として武力を行使することが許されています。他国の軍隊が我が国領土を占領するべく上陸してくるようなケースが典型例であり、そのような場合には政府が国会の承認を得て武力攻撃事態と認定して自衛隊に防衛出動を下令します。しかし、近年の国際社会においては、領土を略奪するにしてもリスクやコストのかかる方法を避け、相手を混乱させながらより効率的に目的を達成しようとする動きが目立つようになりました。グレーゾーン事態を長引かせ、相手が根負けして対応に緩みが出ればそこに付け込んで既成事実を積み重ねる、あるいは挑発に耐えかねて軍隊を出動させればそれを口実により強力な軍事力を動員して相手を屈服させるという戦術です。

相手が意図的にハイブリッド戦を仕掛けて来たり、グレーゾーン事態の長期化を図ってきたりするような場合、我が方は防衛出動を下令しづらい状況に追い込まれます。グレーゾーン事態やハイブリッド戦で用いられるのはサイバー攻撃や正規の軍によらない不法行為が主であり、外国による侵略が行われている、と認定するのがなかなか難しいからです。そうした微妙な活動を自衛隊が出動して武力によって排除すれば、我が国が過剰な対応をしていると評価されかねませんし、場合によっては相手国に本格的な武力行使を行う口実を与えることにもなりかねません。防衛出動によっては対応し難いとすればどう対応すれば良いのか、これは深刻な問題です。そして、我が国は今すでにグレーゾーン事態の真ただ中に置かれているのです。

中国公船の尖閣諸島周辺領海への侵入

2012年(平成24年)9月に民主党政権が尖閣諸島の三島の所有権を獲得して以来、これに反発した中国は、政府公船を定期的に同島周辺の我が国領海内へ侵入させる行動を開始しました。我が国の度重なる抗議にも拘らず、中国は現在に至るまで領海侵入を継続し、最近では常時3~4隻の公船のグループが尖閣周辺を航行し、平均して月に3回くらい領海へ侵

入して1回あたり2時間ほど領海内を航行するという行動を繰り返しています。中国の意図は、「自国領海のパトロール」と称して現場海域に日本の公船と中国公船が同時に存在する状況を作り出し、国際社会に対して日本のみならず中国も尖閣諸島を実効支配していることをアピールし、自国の領有権の主張につなげることにあります。

中国の行動は尖閣諸島の領有権を力で我が国から掠め取ろうとするものですが、現場に進出しているのは法執行機関の船舶であり、正規軍が武力を行使しているわけではありません。このような状況に自衛権を発動して自衛隊によって対処するのが適切かという点については、大いに議論が生じ得るところです。中国の領海侵入は、我が国に向けられたものであると同時に、国際社会へのアピールも狙ったものと言えます。だとすれば、国際社会に対して日本が乱暴な対応をしているという印象を与えないことをも念頭に置く必要があります。したがって、相手の出方に合わせて徐々に対応を強めて行くというアプローチが適切と考えられます。

このため、我が国は海上保安庁の巡視船を現場海域に派遣し、侵入してくる中国公船に随伴して行動し、領海外への退去を呼びかけるという対応を行っています。我が国の対応は、相手の行動主体及び行動態様との均衡を考慮した適切なものと言えます。しかし、仮に今後中国が更に強硬な態度に出て、公船ではなく軍の艦艇を侵入させてくるような場合には、海上保安庁だけで対応することは困難となります。この場合には、自衛隊も対応行動を行う必要が出てきます。

海上における警備行動による対応

我が国領海内における犯罪の取り締まりや秩序の維持の責任は海上保安庁が負っており、海上における領域主権の維持も本来なら海上保安庁が実施すべき活動です。しかしながら、海上保安庁では対応できないような場合に、防衛大臣は内閣総理大臣の承認を得て自衛隊に海上における人命・財産の保護や治安維持のために必要な活動を行わせることが出来ます。これが自衛隊法第82条に規定されている「海上における警備行動」(海警行動)です。

海警行動は国を守るための自衛権行使としての防衛出動とは異なり、あくまでも海上における人命もしくは財産の保護又は治安の維持のために行う警察活動です。このため、行動時の権限も基本的に海上保安庁と同様で、武器については警察比例の原則の下で使用されることとなります。通常、海上保安庁は密漁や犯罪行為などを取り締まるため、呼びかけや警告のほか、停船や立ち入り検査などの強制措置を実施します。この過程で、相手が要求に応じず抵抗したりする場合には、警察官職務執行法第7条の準用により武器の使用が許されます。その際、人に対して危害を加えることは正当防衛、緊急避難等の要件を満たす場合にのみ許されます。海警行動を下令された自衛隊も同様です。

したがって、外国の軍艦が我が国の領海内で国際法上の無害通航に当たらないような航行を行う場合には、海警行動中の海上自衛隊は無線や信号による呼びかけを行い、応じない場合には進路を妨害するなどして領海外への退去を求めることとなります。しかし、装備に劣る密漁船などであれば比較的容易に停船させて取り締まることも可能ですが、武器を装備し高

速の航行も可能な軍艦や公船は密漁船などと同じようにはいきません。このため、従来から領域警備の責任を自衛隊に負わせて現行法よりも強い武器使用権限や強制措置を認めるべきだとの議論や、いわゆる「マイナー自衛権」として自衛権行使を認めるべきだといった議論が行われてきました。しかしながら、グレーゾーン事態における武器の使用については、こちら側から事態をエスカレートさせ武力紛争の引き金を自ら引くことにつながる恐れがある上、むしろ相手がそれを狙っているとも考えられることから、うかつにそれに乗ることは避けなければなりません。また、仮に新たな強制措置の権限を付与するとしても、状況が武力紛争に至っていない以上、強制措置を発動する際に比例原則を無視することは出来ません。

中国原潜の領海内潜没航行

さらに、領海の保護に関しては、海上だけでなく海中においても厄介な問題が生じ得ます。2004年(平成16年)11月10日未明、内閣官房安全保障・危機管理室(当時)の内閣参事官を務めていた私は、防衛省からの緊急の電話で叩き起こされました。先島諸島周辺を航行中の国籍不明潜水艦が潜没したまま我が国領海に接近しており間もなく入域する、という内容でした。国連海洋法条約には、潜水艦が他国の領海内を航行する際には浮上して国旗を掲げる必要がある旨定められています。さらに、我が国では領海内を潜没航行する潜水艦については領海警備を担当する海上保安庁が対応能力を持っていないため、通常の手続きを短縮して速やかに海警行動を発令して自衛隊が対応することになっていました。このため、防衛省と内閣官房の間で海警行動発令のための準備が直ちに開始されたのですが、相手の潜水艦に対して実施する措置などについての調整に手間取り、結果的には当該潜水艦が領海を抜けた後に発令することとなってしまいました。本件は、タイムリーな対応に失敗した事例として、私の心の中には今でもとても苦い思い出として残っています。ともあれ、海警行動命令を受けて潜水艦を追跡した海上自衛隊は、それが中国海軍の原子力潜水艦であることを突き止めることに成功し、日本政府が外交ルートを通じて行った抗議に対して中国側が潜没航行の事実を認め遺憾の意を表明する事態となりました。

この事案では中国原潜が我が国領海を突っ切って航行しましたが、領有権の主張の一環としてあえて領海内の潜没航行を継続したり、情報収集などの軍事的な意図をもって領海内にとどまり続けたりする場合もあり得ます。こうしたケースでどのような強制措置を取り得るのかも難しい問題です。外国においては、1982年(昭和57年)10月にスウェーデンが自国領海内に潜んでいた潜水艦と思われる物体を浮上させるために爆雷を投下した事案や、2015年(平成27年)4月にはフィンランドが同様の事例で爆雷を投下した事案などが発生しています。ただ、こうした爆雷投下も、浮上を促す目的に限定すべきか、不明潜水艦の破壊をも目的として許容すべきか、意見の分かれるところです。

こちらが過剰反応しているという批判を避けようとするれば、相手の侵害行為と均衡のとれた対応が必要であり、潜没航行潜水艦に対しても根気強く浮上を呼びかけ、武器の使用も潜水艦の破壊ではなく警告し浮上を促す目的に限って行うことが適切と考えられます。

政府全体としての切れ目のない対応

グレーゾーン事態に対しては、武力行使によらず比例原則に基づいて慎重に対応する必要がありますが、グレーゾーン事態で不法行為を仕掛けてくる相手は正規軍でない例が多く見られます。現在中国が尖閣諸島周辺の我が国領海に派遣しているのは、海軍艦艇ではなく日本の海上保安庁に相当する海警という法執行機関の船舶です。これに対して日本側が自衛隊を派遣して対応すれば、明らかに日本が過剰な対応をしているという構図になってしまいます。まして、中国が保有するとされている海上民兵(漁民に扮した民兵)が漁船群に紛れてやってきて、天候悪化などを口実に尖閣諸島に上陸しようとするような場合、これを自衛隊が取り締まるのは著しくバランスに欠けます。このため、グレーゾーン事態への対応については、特にその初期の段階では自衛隊ではなく海上保安庁や警察が中心となって対応する必要があります。その上で、相手が軍隊を派遣するなど我が国の警察機関が手に負えない状況に発展した時には速やかに自衛隊が参加し、切れ目なく対応を引き継ぐことが重要です。

政府は、2015年(平成27年)5月にグレーゾーン事態などへの対応を目的として、外国軍艦が領海内を無害でない航行をする場合や武装集団による離島等への不法上陸などの際に速やかに海警行動等の閣議決定が出来るように手続きを迅速化する旨の閣議決定を行いました。事態に円滑に対応するためには、警察機関から自衛隊へのスムーズな引継ぎに加え、海上保安庁や警察の装備や人員を増強し能力を向上させるとともに、警察機関では不足するヘリや艦艇による機動能力などを自衛隊が支援することが重要です。このため、常日頃から自衛隊と警察機関との間で離島対処などを目的とする共同訓練を行い、政府一体となってグレーゾーン事態に対応する態勢を整えておく必要があります。

グレーゾーン事態としての領空侵犯

グレーゾーン事態は海上で発生するだけではなく、空においても生じます。私が運用企画局長というポストにあった2012年(平成24年)12月13日に、尖閣諸島周辺の領海上空において史上初めての中国機による領空侵犯が発生しました。この事案は、中国本土から日本側のレーダー探知を避けるために低空を飛行してきた中国国家海洋局の航空機が尖閣諸島周辺領空を侵犯したものでした。しかも、現場海域で領空侵犯を視認した海上保安庁の巡視船が無線で退去を要求したのに対し、「釣魚島(尖閣諸島)は中国固有の領土である」と反論して飛行を続け、その際に撮影した魚釣島の写真を後日メディアに公表して自国の領有権を主張するという挑発的で悪質なものでした。

海上保安庁から連絡を受け、急きょ空自機が那覇基地からスクランブル発進しましたが、現場空域に到達した時には中国機は既に飛び去っていました。私は担当局長として自民党国防部会で事案の概要を説明しましたが、出席した議員からは厳しい意見が続出し、中には「なぜ撃墜出来ないのか」という声もありました。

我が国の領空を守るためのいわゆる対領空侵犯措置については、我が国で唯一実施能力

を有する航空自衛隊が担当しています。その根拠は自衛隊法第 84 条の「防衛大臣は、外国の航空機が国際法規又は航空法…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。」という規定です。法文上では侵犯機を「着陸させ、又は…退去させるため必要な措置」が出来ると定めているだけでそれ以上具体的な要件や権限の細部などは示されていないため、自衛隊は何をどこまで出来るのか、武器を使用することは許されるのか、どのような要件の下で武器を使用できるのか、撃墜も認められるのか等々の論点についてこれまで繰り返し議論されてきました。

自衛隊史上初めての「警告射撃」

1987 年(昭和 62 年)12 月 9 日、防衛庁(当時)内局の運用課に航空幕僚監部の作戦室から一本の電話がかかってきました。空自担当の部員が席を空けていたため、私がたまたま電話をとったところ、受話器から「先ほど沖縄本島上空で領空侵犯を行ったソ連軍機に対して警告射撃を実施しました」という緊迫した声が飛び込んできました。自衛隊の歴史上初めてソ連機相手に実弾を使用したことを告げる電話だったのです。

本件は国会やマスコミで大きな議論となりましたが、当初は実弾の使用が適法であったか、射撃が安全に行われたかなど空自戦闘機側の行動が適切だったかという点に関心が集まりました。しかし、事実関係の確認が進み、領空を侵犯したソ連軍の電子偵察機 Tu-16(バジャー)の行動が極めて特異で悪質だったことが明らかになるにつれ、議論の焦点は自衛隊側の措置が十分だったかという点に移りました。本件に対応した空自戦闘機は、ソ連機の沖縄本島接近に対して直ちにスクランブル発進し、無線や機体信号によって警告を行いました。ソ連機はこれを無視して飛行を続け沖縄本島上空と沖永良部島と徳之島間の領海上空を二度にわたって侵犯しました。我が国に対する領空侵犯は、島嶼部周辺の領海上空をごく短時間かすめるようなものが大半でしたが、本件は領海上空のみならず沖縄本島の米軍基地や自衛隊基地の上空を横切る形で 7 分間にわたって飛行するという特異なものでした。空自戦闘機は信号射撃を二度行いましたが残念ながら効果はありませんでした。政府は速やかに外交ルートを通じてソ連に厳重に抗議しました。ソ連は悪天候と計器の故障による事故と説明し、後日搭乗員を処分したことを公表しましたが、これは当時のソ連としては異例の対応でした。

しかし、もともと保守層の一部には、自衛隊機がスクランブル発進を繰り返しても領空侵犯を完全には防ぎ切れないことや、事後に外務省が相手国政府に抗議してもうやむやで終わるケースが多いことに対する不満がくすぶっており、ソ連機の行動が特異で悪質であったことが判明すると、より厳格で効果的な領空侵犯対処を自衛隊に求める声が上がりました。

我が国における対領空侵犯措置と武器使用

我が国の対領空侵犯措置は、通常、防空識別圏(ADIZ)内を領空に向けて飛行する識別不明機、すなわち事前に飛行計画を航空当局に提出せずに飛行するため所属等が明らかでな

い航空機を探知するところから始まります。その後速やかに空自の戦闘機がスクランブル発進し、地上のレーダーサイト及びスクランブル機から、領空に接近しているので進路を変更するよう無線で呼びかけます。スクランブル機が対象機を視認し、なおも対象機が無線による警告に従わない場合には、翼を振るなどの機体信号によりスクランブル機の指示に従うよう警告します。それでも警告に従わない場合には、対象機と並行して飛行しながら、対象機に危害が及ばないように前方に向けて機関砲により曳光弾を発射する信号射撃を行います。対象機が警告に従って退去し、あるいは我が国の飛行場に着陸すれば対領空侵犯措置は終了します。

しかし、こうした一連の警告を無視して対象機が領空内に侵入しさらに領空内を飛行し続ける場合には、侵犯機に退去や着陸を物理的に強制するのは極めて困難です。陸上や海上であれば機体や武器を使用して相手の行動を制約するなど侵害行為と均衡するように段階的に取り締まりを強めていくことが可能ですが、航空機の性質上空中でそのような均衡的・段階的な手段をとることはほぼ不可能です。信号射撃などによる警告の次に採り得る手段は武器を使用した危害射撃となり、これは多くの場合侵犯機の撃墜につながります。政府は従来から「必要な措置」の中には武器の使用が含まれ一定の要件の下では撃墜も許容されると解していますが、どのような場合に撃墜の判断を下すのが適切かという点は難しい問題です。

領空侵犯機が撃墜された例

外国においては、領空侵犯した航空機が撃墜された実例がいくつかあります。中でも有名な例が、1983年(昭和58年)に発生したソ連軍機による大韓航空機撃墜事件です。本件は、米国からアラスカ経由で韓国へ向かおうとした大韓航空機が本来の航空路を離れてソ連領空(カムチャッカ半島とサハリン)を飛行し、これに対応したソ連軍機により撃墜されたという事案です。自国の領域を保全するため領空への不法な侵入を防ぐのは全ての国が有する権利ではありますが、本件では対象が民間航空機であったにも拘わらず撃墜という乱暴な対応をしたこと、その結果として多数の犠牲者を出したこと、機体や部品などの隠蔽行為により真相究明が遅れたことなどから、ソ連は国際社会から極めて厳しく批判されました。この事件を契機として国際民間航空条約(シカゴ条約)に条文が追加され、各国は領空侵犯への対処に当たって民間航空機に対する武器使用を控えるべきことなどが定められました。

他方、軍用機や政府機関の航空機が領空侵犯する場合の対処について明文の規定はなく、これを退去させたり着陸させたりするため武器を使用することは排除されません。実際、冷戦時代には東西両陣営ともに自国領空への侵入に神経を尖らせて厳しい対応をしていたため、1960年(昭和35年)のソ連による米軍U-2偵察機撃墜事件などの撃墜事案が発生しています。また、冷戦後においても、2015年(平成27年)にシリア・トルコ国境付近でトルコ軍機が領空侵犯を理由にロシア軍の戦闘爆撃機Su-24を撃墜するという事案が発生しました。

これらの事案においては、東西両陣営間の対立や、最近のシリア内戦に対する立場の相違などに由来する当事国同士の相互不信が撃墜につながりました。さらに事案発生後においても、信頼関係のない国同士の間で事実関係を解明するには多大な困難が伴い、大韓航

空機撃墜事件における交信テープのような客観的証拠が明らかにならない限り当事者間の議論は続きます。侵犯機の意図を客観的に証明できるような証拠がない限り、撃墜の正当性について国際的な理解を得るのは極めて困難です。

さらに、当事国間の相互不信は、双方がよほど注意深くマネージしないと事態がエスカレートしていく危険につながります。冷戦時代の U-2 撃墜事案の際には、大規模軍事衝突には至らなかったものの、米国が隠密裏にソ連上空に侵入して偵察飛行を行っていた事実が明るみに出たため米ソ首脳会談が中止されるなど両国間の緊張が激化しました。また、トルコによるロシア機撃墜事案では、更なる軍事衝突にはつながらずに済みましたが、ロシアは報復としてトルコに対する経済制裁を実施しました。

領空侵犯機の撃墜には、正当性を証明し得る客観的な材料に加え、事態の進展やそれに伴う影響などをも見通した極めて難しい高度な判断と、その後の慎重かつ注意深い外交的振る舞いが必要だと言えるでしょう。

我が国が侵犯機を撃墜した事例はありませんが、対領空侵犯措置の選択肢に入っている以上、撃墜がもたらす影響の重大性をはじめ様々な論点について冷静かつ慎重に検討しておく必要があります。

誰がどのような場合に撃墜を命じるべきか

我が国の領域主権は極めて重要な法益なので、指示に従わずに領空侵犯をする場合にはなべて撃墜すべしとの強硬論もあるかも知れません。しかし、撃墜により乗員の命が失われる危険性が高いこと、重大な国際問題になる恐れが強いこと、故意による侵犯ではない場合もあること(航法援助器材の不具合で自機の位置把握が出来ない、無線機の故障等で通信が出来ない、機材の故障やパイロットの体調不良により操縦が出来ない等々)などを考えると、さすがに領空侵犯即撃墜という考え方は行き過ぎでしょう。

撃墜の要件を考える場合には、いくつかのケースに分けてきめ細かく検討する必要があります。その際、撃墜という高度で微妙な判断を誰が下すべきか、判断権者を誰にするのが適切か、という点も重要です。法律上、自衛隊に対領空侵犯措置を命じるのは防衛大臣ですので、撃墜の判断を下す責任と権限は基本的に防衛大臣にあると言えますが、この点についてもケースごとに異なる手順を考慮する必要があります。

第一のケースは、侵犯機が攻撃や加害の意図を持っていることが明白な場合です。侵犯機が空自機の警告に対して武器を使用して抵抗する場合や、原発などの重要施設に攻撃を加えようとする場合などはこれに当てはまるものと思われます。このような場合に侵犯機の飛行が継続すれば国民の生命・財産に重大な危険が及ぶ恐れがあるため、正当防衛・緊急避難の要件に従って撃墜することは許容されるでしょう。自機や僚機に対して武器をもって攻撃してくるような場合や原発などの重要目標を攻撃しようとしている場合には一刻も早く脅威を排除する必要があり、いちいち大臣にお伺いを立ててからでない反撃が出来ないのでは我が方のパイロットの安全も重要目標の安全も確保できません。このような場合に備えて、あらかじめ判

断基準や武器使用の手順を定型化・マニュアル化した上で、現場部隊指揮官に武器使用の判断権を授権しておくことが必要です。

第二に、侵犯機の意図が不明なまま原発や人口密集地などへ接近し続けるようなケースです。相手の意図が判明しないような場合も、第一のケースと同様に重要目標に衝突したり墜落したりすることで極めて甚大な被害の発生が予測されるため、正当防衛・緊急避難の要件に従って撃墜することも排除されないものと考えます。このような場合には、侵犯機への呼びかけを続けるなどしてその意図を明らかにするべく最大限の努力をするとともに、速やかに大臣まで報告して判断を仰ぐ必要があるものと考えます。こうしたケースに適切に対応するためには、指揮系統を出来る限り簡素化・合理化して報告・指示をタイムリーに伝達する必要があります。

第三に、物理的被害は予想されないものの故意に悪質な飛行を継続するようなケースが考えられます。尖閣諸島周辺の領空を侵犯した中国機の実例のように、我が国の領域主権への挑戦をアピールすることだけを目的として人命や財産に被害を生じさせる恐れがないまま飛行を続けるような場合がこれに当てはまります。こうしたケースで撃墜を認めるべきか否かは極めて難しい問題です。こちらが乱暴な対応をしているという印象を与えないためには、相手の出方に合わせて徐々に対応を強めて行くというアプローチが適切です。まずは粘り強く領空外への退去を呼びかける、次に指示に従わず飛行を継続するならば撃墜も辞さない旨を警告するといった対応が考えられます。それでも従わない場合には領域主権の保護を理由として撃墜するという選択肢もありますが、我が方が力づくで相手を黙らせようとしている印象は避ける必要があります。また、相手にエスカレーションの口実を与えてしまう危険性もありますので、慎重な判断が必要です。他方、国民の生命や財産に被害が及ぶ心配がない分ほかのケースよりも時間的余裕はありますので、外交ルートを通じて相手国政府に意図を確認したり、飛行を中止して退去するよう相手国政府中枢に直接警告したりすることも可能です。いずれにしても、影響の重大性にかんがみ、確実に大臣自身に判断を求めた上で対応するべきであり、大臣には領域主権とパイロットの人命との比較考量、侵犯機の意図、相手方の国家としての意図、相手国との外交関係、その時点での国際情勢など様々な要素を総合的に勘案した上で対応することが求められます。

現場部隊への授権の限界

武器使用の可否については、現場の方が相手の状況をよく把握し得るし、パイロットの安全を確保する必要もあるため、あらかじめ撃墜の要件を明示しておいた上で、パイロット自身やレーダーサイトの管制官、あるいは空自の現場部隊指揮官に判断を委ねるべきだ、との議論を耳にすることがあります。しかし、現実には生起する事態は千差万別であり、細かな要件をすべて明示しておくことは言うべくして不可能です。さらに、現場に混乱が生じないように要件を細部まで明示しようとするれば、逆に相手に手の内を知られる恐れが増大してしまいます。また、撃墜自体がもたらす対外的影響の大きさを考えると、単に相手機の状況を機械的に要件に当てはめて撃墜の可否を判断するやり方が適切とは考えられません。背景となる周辺国際情勢や

その後の展開まで考えに入れてバランスの取れた判断を下す必要があり、そのような高度な政治的判断を現場に委ねることは、現場に過度の責任と負担を負わせることになりかねません。

領空を侵犯すれば容易に撃墜されるという恐怖感を与えて侵犯を抑止するという乱暴で粗雑なやり方を選ぶなら別ですが、自由、人権、法治主義などを尊重する民主国家であるならば、可能な限り合理的で説明可能な対応をする必要があると考えます。上の第一のケースのように現場の状況に照らして相手の侵害の意図が明白な場合には現場部隊に判断を委ねることも許されると思いますが、状況そのものが微妙で判断が極めて難しいような第二、第三のケースについては、仮に最悪の結果を招いてもそれに対して責任を取り得る者、すなわち国民の負託を受けた政治家たる閣僚が判断するのが適切と考えます。

判断権者に対する適切なサポート

このように、我が国の法解釈としても領空侵犯機の撃墜は許容されますが、実際の場面では状況に即した非常に高度な判断が必要となります。しかも、航空機の色度を考えれば判断に許される時間的余裕はほんのわずかしかないため、短時間のうちに適切な判断が出来るよう大臣や現場部隊指揮官などをサポートする仕組みを設けることが重要です。

第一に、適切な判断のためには正確な情報が不可欠です。この場合、自衛隊のレーダーサイトが捕捉する航跡や空自機等からの呼びかけ・警告に対する反応など対象機に関する情報のみならず、周辺の全般的な安全保障環境の評価など戦略的な情報も極めて重要です。判断権者がこれらの情報を適切に認識していなければ、極めて短い時間で正しい判断を下すことは困難ですので、情報担当部局には周辺各国の軍事動向から戦略情報まで幅広く正確に把握し分析するとともに、それらの情報成果を常日頃から閣僚レベルまで報告し、認識を共有しておくことが求められます。

第二に、現場のパイロットから部隊指揮官、大臣までをつなぐ迅速・確実な伝達手段を確保しておかねばならないことは当然です。判断権者が、侵犯機の動向やパイロットの意図をうかがわせるような情報等をリアルタイムで把握できなければならないことは言うまでもありません。この際、通信手段については最近増大しているサイバー攻撃のリスクにも対応し得るよう、保全にも十分配慮されている必要があります。

第三に、実際の場面で円滑に対応するためには、定期的に机上訓練をこなしておくことが有意義だと考えられます。特に、閣僚レベルの人たちについてはなかなか余裕がないのが実情ですが、無理してでも機会を作り、訓練を通じて実際の状況に関するイメージを持つておくことが極めて重要と考えます。

近年におけるITを中心とした技術進歩を前提とすれば、ここに述べたようなサポートの仕組みは十分実現可能と考えます。

グレーゾーン事態への対応の在り方

以上から、グレーゾーン事態に対しては、領海においても領空においても対外的な影響な

どを考慮しながら慎重に対応する必要があると言えます。このため、当初は海上保安庁や警察などの警察機関も含めて対立がエスカレートするのを避けながら、相手方の侵害行為と均衡のとれた対応、すなわち領域内にとどまろうとする相手に対して退去を呼びかけ、進路を規制し、警告を行い、抵抗されれば必要最小限度の範囲で武器も使用しながら排除するといった対応を慎重に根気良く実施することが必要となります。現場においてこのような均衡のとれた対応をしながら、並行して外交交渉により事態の平和的な解決を図るとというのが最も望ましい対応であると考えられます。

他方、この過程で相手国がより強硬な態度に出て軍隊を派遣するような場合には、我が国も速やかに自衛隊を主体とする対応に移行しなければなりません。自衛隊の対応も、まずは対領空侵犯措置や海警行動などの領域保全を目的とした行動をとることとなりますが、不法行為が長期化して相手国の領土奪取の意図が明らかになるような場合には速やかに武力攻撃事態を認定して防衛出動を下令する必要があります。

これに対して、海警行動や対領空侵犯措置では権限が足りない、防衛出動はタイミングよく下令されない恐れがあるなどとして、領域警備行動といった新たな行動類型を創設しようという考え方もあります。しかし、行動類型を新設しても相手の侵害行為と均衡しない強い措置が許されるわけではありません。均衡のとれた対応を段階的にとっていくのであれば現行制度で十分であるにもかかわらず、新たな類型を新設したりすれば屋上屋を重ねることにもなりかねません。政治レベルがタイムリーな判断を下すことさえ出来れば、現行制度は十分に機能するはずで

「相手の出方に合わせて適切な対応をする」と書くと、いかにも相手に主導権があつてこちらは後追いの対応しか出来ないような印象を与えるかも知れません。しかし、我々は神の眼を持っている訳ではないので、グレーゾーン事態の行方がどうなるのかを最初から知ることは出来ません。相手は自分の意図を隠してこちらを混乱させるために正規軍を使わずに様々な不法行為を仕掛けてきます。我々は、限られた材料から相手の意図を推測し、出来る限り迅速かつ適切な判断を下さなければなりません。しかもその際、出来る限り平和的に一連の対応のプロセスを進めることが重要となります。わが方が初めから強い措置を講じるべきだという考え方は、相手が最終的には武力行使に訴えるはずだと頭から決めつけて、いずれ発生する武力衝突を優位に進めるためにこちらが先手を取るということを意味します。このような考え方は勇ましい対応に聞こえるかも知れませんが、自ら武力衝突を招くリスクが大きい上に、国際社会の理解も得にくいため到底適切とは言えません。現行制度を可能な限りタイムリーに活用し、相手に現場の状況を一方的にコントロールされないように相手の出方と均衡がとれる形で対応していく、同時に外交的な解決策を模索するというアプローチが最も望ましいものと考えます。

適切な対応のために必要な組織体制

現行制度の下で相手の出方に合わせてタイムリーに対応していくためには、これを可能に

するためのより具体的な諸措置が必要となります。

正確な情報の収集、分析、報告伝達体制が必要不可欠であることは対領空侵犯措置の章で述べました。このことは海警行動においても防衛出動においても同様です。また、情報のみならず、指揮官・判断権者を補佐する充実したスタッフ組織も不可欠です。

振り返れば、ポスト冷戦期の平成時代 30 年間を通じて、防衛庁(当時)において戦略情報を一元的に扱う情報本部の創設(1997 年(平成 9 年))、政府の危機管理機能を束ねる内閣危機管理監の創設(1998 年(平成 10 年))、三自衛隊の指揮運用を一元的に補佐する統合幕僚長及び統合幕僚監部の創設(2006 年(平成 18 年))、防衛省への昇格(2007 年(平成 19 年))、そして総理に対する補佐機構である国家安全保障会議(2013 年(平成 25 年))・国家安全保障局(2014 年(平成 26 年))の新設などにより、総理や防衛大臣を支えるスタッフ組織は飛躍的な改善が図られました。

さらに、陸・海・空の各自衛隊も装備が着実に近代化されるとともに、不審船対応や海外におけるテロとの闘い、弾道ミサイル防衛などの実動を通じて経験値を高めてきました。今後、警察や海上保安庁、さらには米軍との共同訓練などを進め、国全体としてのグレーゾーン対応能力や同盟国との緊密な連携を強化していく必要があります。

相手国との間のコミュニケーション

グレーゾーン事態に適切に対処するためには、相手国との直接のコミュニケーションも重要です。特に、相手国の艦艇や航空機と遭遇した場合に、誤解に基づいて不測の衝突や不必要な摩擦を生じさせることは絶対に避けなければなりません。このため、我が国は従来からいわゆる信頼醸成措置の一環としてロシアや中国との間で現場における双方の行動ルールの策定に努力してきました。ロシアとの間では日露海上事故防止協定の締結、同協定に基づく年次会合や共同訓練の実施、中国との間では海空連絡メカニズムの構築、さらに西太平洋諸国の海軍同士の現場におけるコミュニケーションを可能とする CUES(海上衝突回避規範)の申し合わせなどがその例です。

これらの取り決めを通じて各国の軍同士で様々なレベルのコミュニケーションが可能となり、計算違いや思い込みによる不測の事態を回避することにつながることで期待されるだけでなく、日頃から各軍種同士の間で相互訪問や親善訓練を繰り返せば相互の信頼関係の構築にもつながります。

2012 年(平成 24 年)当時、私は防衛政策局の次長として中国国防部との間で海上連絡メカニズム(当時)の合意を目指して議論を積み重ねていました。自衛隊はもちろん、中国海軍も不測事態を回避する仕組みの必要性を十二分に理解しており、私のカウンターパートだった海軍少将の建設的な議論の進め方にも助けられて交渉はスムーズに進みました。この年の 6 月には私が北京を訪問して最後の会合を行い、事務的な合意に達することが出来ました。文書を整え、あとは大臣レベルでサインすれば完了というところまでお膳立てし、意気揚々と帰国したのですが、直後に民主党政権による尖閣諸島の所有権取得があり、日中関係は一

気に冷え込みました。海上連絡メカニズムは 2018 年(平成 30 年)に最終的に航空機同士の意思疎通をも含んだ海空連絡メカニズムとして合意されましたが、実現まで 6 年間も棚上げされ、その間に尖閣諸島周辺領海への中国公船の侵入が常態化するとともに、東シナ海における中国海軍艦艇から海上自衛隊の艦艇やヘリに対する射撃管制用レーダーの照射事案なども発生し、日中間の緊張がいたずらに高まることとなりました。コミュニケーションの仕組みの構築は遅れ、かわりにグレーゾーン事態が始まってしまったのです。もともと中国は尖閣諸島の領有権を主張する機会を狙っていたのであり、ここで日中どちらに責任があるかを論ずる気はありません。しかし、民主党政権による島の所有権取得は、結果的に中国につけ入る口実を与え、自らグレーゾーン事態を招いてしまったのではないのでしょうか。もし島の所有権をめぐるそのような政治判断がなされなかったら、そして当初の予定通り海上連絡メカニズムが効力を発していたら、尖閣諸島周辺情勢は今頃どうなっていたか、深く考えざるを得ません。

(以上)