

海洋安全保障シンポジウム

島嶼防衛を考える

実施報告

水交会研究委員会

昨年10月水交会は、海洋政策研究財団の共催を得て「島嶼防衛を考える」というテーマで、有識者及び水交会研究委員及び海洋政策研究財団研究員をパネリストに、また、各研究所等からフロアー参加者を募り、パネルディスカッション方式による海洋安全保障シンポジウムを実施しました。

本シンポジウムは、平成25年暮れに水交會が実施した政策提言『「島嶼防衛の在り方」について法的側面からの提言』のフォローアップを目的として、主として軍事的側面からの議論を中心にしたパネルディスカッションを企図したものです。

シンポジウムは、最初に東京財団秋山昌廣理事長から「平時の自衛権」を中心とした基調講演を頂き、続いて水交会泉徹研究委員が水交會の政策提言を中心にした「島嶼防衛」について報告を行い、その後パネラーによるディスカッションを行いました。

水交の発行の関係で少しタイミング的には遅れましたが、今回、この海洋安全保障シンポジウムの結果を水交の紙面を借りて報告するものです。報告の内容は、紙面の都合等もあり、秋山理事長の基調講演及び泉委員の報告については議事録の形で、パネルディスカッションについては要点的抄録としました。

基調講演

東京財団理事長…秋山昌廣氏

水交會の主催するシンポジウムで基調講演を行えることを光榮に思う。当初は、きちんと書いて説明しなければならぬと考えていたのだが、「島嶼防衛を考える」ということであれば、後ほど実施される水交會からの報告と同じような話となつてはいけないので、少し違う角度から、また氣樂に基調講演をやらして貰いたい。

昨今では、島嶼問題とか海洋安全保障の問題が大変議論になっていて、色々ところで関連の文書も出ているが、私が防衛庁（当時）を辞めたのは1998年で、翌1999年から2、3年アメリカに渡り、その後日本に戻ってから海洋政策研究財団に10年ほど在籍した。私は、その1998年、99年、そしてアメリカに渡つた頃から、海洋安全保障問題に大変関心があり、アメリカの大学で客員研究員をやっていた時に二つのテーマをあげた。一つは、当然のことながら、「日米同盟の展望」というテーマであり、今一つが「海洋安全保障」というものであった。すでに1990年代には、特に防衛研究所などで、海洋安全保障についての議論が少し始まっており、当時の防衛研究所では、OPK (Ocean Peace Keeping) という言葉が研究員の高井さんの中

心に出ていて、海洋の安全保障をどうやって維持するか、という議論が行われていた。私もアメリカで、PKOではなくOPKがこれからの大きな問題だという様なことを言っていた。そのアメリカにいる時から、そして日本に帰って海洋政策研究財団に勤めるようになってから、私は、海洋安全保障の問題に更に関心を深めていき、いろいろな取り組みを行った。その過程において防衛庁内局に話をした訳だが、(当時の)防衛大綱には、多少はシーレーンの防衛ということを書いてあったが、海洋の安全保障障について実質的に何も触れていなかった。もっと重要な問題が「海洋の安全保障」という言葉には含まれているので、防衛大綱を改訂するのであれば、海洋の安全保障に焦点を当てるべきだと再三伝えた。御案内のように、現在の防衛大綱では、日本周辺の制空権・制海権を確保するためにも海洋の安全保障が重要であることを指摘しているし、島嶼防衛ということについても項目を立て書いてある。私の記憶では、一つ前の防衛大綱で、初めて海洋の安全保障について記述が始まったと思う。現在では、尖閣の問題を中心に島嶼防衛についての議論がかなり進み、政府のいろいろな決定やペーパーにも海洋の安全保障が多く書かれており、焦点が当たるようになってきている。この様な経緯を念頭に、本日の話をしたい。

昨年防衛大綱の改訂、或いは、初めての国家安全保障戦略の策定を睨んで、東京財団は、お手元にある「海洋安全保障と平時の自衛権」という政策提言を行った。今日出席している東京財団の渡部、小原、西田研究員、そして、私も上席研究員として記述に当たった。海洋の安全保障と、日本の大きなテーマである平時の自衛権について発信をした訳である。その結果どうなったかという点、海洋の安全保障については、防衛大綱でも、従来に比べたら多くを書くようになった、と同時に、もう少し包括的な書き方を国家安全保障戦略の方でしている。具体的に我々が出した案、例えば空母の導入というような提言が全部実現したわけではないが、かなり実現したと思っっている。そしてもう一つの大きな我々の提言が、平時の自衛権についてであり、これは、本日の課題である島嶼防衛に非常に関係があるので後ほど詳しく説明する。

それから、一年以上をかけて海洋基本法ができ、それに基づき海洋政策担当の大臣が設けられた。一時は国土交通大臣が兼務していたが、過去一年、山本一太議員が担当大臣であり(9月3日から山谷えり子)、その下に国境離島に関する有識者懇談会ができて、去る6月に答申が出され、日本の領海/排他的経済水域を基底している島で無名のものに名前が付けられた。余談であ

るが、この懇談会の委員には、私の他に志方氏も参加しており、兎に角安全保障の問題だということは大分言った。今まさに(本シンポジウムで)議論をする内容、「どうやって日本の島を守るのか」ということに、かなり焦点が当てられていたことを報告しておきたい。

集団的自衛権の行使についての議論は、第一次安倍内閣の時からあったが、二年前の第二次安倍政権成立後に、時間は掛かったが一つの結論が出た。それを受け7月に閣議決定があったのだが、私たちは非常にがっかりした。と言うのは、先ほど少し説明した我々の政策提言の目玉の一つが、平時における自衛権の行使をできるように法整備をすべきだというものであり、法制懇もその趣旨を充分理解してレポートを書いたと思うが、閣議決定では、それがすっぱり抜けていた。武力攻撃に至らない侵害の対処ということで、平時におけるシームレスな対応が重要だと言うことは書いてあるが、平時、つまりグレーゾーンにおける自衛権の行使についての法的な整備が必要だということには触れていない。大変、残念なことだと思っっている。しかし、防衛白書を読んでも、最近の自衛隊や防衛省の対応や方針を見ても、平時における対応が非常に重要だという認識をはっきり持っているわけ、かなり前進したと思っっている。

この様な経緯を前提に、島嶼問題についての基調講演として、私は四つのことを申し上げたい。一つは、具体的に言えば尖閣諸島の防衛に代表される我が国の領土・領海たる島嶼、日本は海に囲まれているので多くの島嶼が領海乃至は排他的経済水域の基底となっている訳で、この国境離島と言うべきものをいかに守るかという事は、海洋立国日本にとって重要な課題だと思っている。尖閣諸島における島嶼防衛行動の蓋然性を考えてみると、多分平時の時点であり、日本に対する明確な武力攻撃が行われていない状況である。したがって、防衛出動の閣議決定ができる条件が揃っていない可能性が高い。果たして自衛権行使の三要件が整うような状況になるのかどうか不透明である。我が国に対する急迫不正の侵害があることが必要であるし、これを排除するために他に適当な手段がないこと、そして必要最小限、ということであるが、尖閣で起きるであろう事態について、我が国に対する急迫不正の侵害と認定することができるのだろうか。仮にできたとしても、防衛出動が発動されていない時にどうするのか、防衛出動は武力攻撃なので、単なる武装された漁船が、200隻とは言わないまでも、2〜30隻が一気に押し寄せて来た場合、海上保安庁や、仮に海上自衛隊が海上警備行動で出たとしても、なかなか水上

で全部を抑えられるかどうか疑問である。いずれにしても、起こりそうな事態を考えると、防衛出動が発動され、自衛権の行使の一環として自衛隊が武力を行使する、武器を使用するというような事態は難しい。そもそも、島嶼防衛というのは国土の防衛である。法執行機関である海上保安庁や警察が国を守るという機能を負うわけではない。海上保安庁や警察が担うのは、治安の維持、海上の安全、違法行為の取り締まりであり、国を守るという機能が海上保安庁乃至は警察にあるのか。治安の維持としてやっていることがたまたま島嶼防衛に役立つだけ、本質的には、まったく機能が違う。そうだとすると、海上警備行動で国を守れるのかという議論にも繋がってくる。尖閣諸島の問題を考えると、いよいよ、平時における自衛権の行使の重要さと、その法整備の必要性が大事なことだと思っている。これからも、法整備に向かって、色々などころで声を大にして言っていきたい。我々は提言を出した時に、いろいろなネットワークを通じて公明党にも説明に行った。公明党は、割合と平時における自衛権の行使について理解があった。しかし、蓋を開けてみるとこういう結果となっているので、何故こうなったのだろうかと思ひ色々調べ、聞いたところでは、むしろ政府内の縦割りの弊害だったという印象を持っている。で

あるから、なお軌道修正の余地があるのではないかと思っている。

二番目に申し上げたいのは、沖ノ鳥島の話である。沖ノ鳥島については、国連海洋法条約の島の定義に適合していないという議論があつて、韓国と中国が国連に口上書を出し、あれは島ではないということを行っている。韓国にはないと思うが、中国は、海上における軍事活動の観点から、島か岩かということについて強い関心がある。本来EEZは公海と同じであるはずなので、軍の活動や訓練は、公海と同じに自由というのが一般的な解釈なのだが、中国やその他一部の沿岸国、タイもそうであり、南米諸国に多いが、沿岸国の管轄権を非常に強く主張する国がある。特に中国は、排他的経済水域に外国の軍艦が入ってくるときは許可をとれということや、軍事訓練は認めないというようなことを言っている。そういう中で中国は、もし沖ノ鳥島が島であれば、日本の本土以上に広い面積のEEZが出来てしまい、その中で軍艦の行動が非常に制約されるということを心配している。日本は中国と同じ立場ではなく、紳士的に、EEZにおいて外国の軍隊も自由に行動できるといふ立場をとっているが、中国はそうでないのが、非常に心配しており、沖ノ鳥島に強い関心を持っている。このことについて我々も、単なる国連海洋法条約の島

か岩かという議論ではなく、海洋安全保障戦略上重要な課題であるという認識を持つべきであると思う。

三つ目は、少し変わった事案であるが、外国の企業乃至は外国人が日本の長崎や沖縄等の国境離島の土地をどんどん買っている、そんなことを放っておいてよいのかという問題と、特に、対馬において、自衛隊基地の隣接地を韓国企業や韓国人が買い占めている問題である。島嶼防衛の観点からは一つの課題である。この問題については、東京財団が「国土の不明化・死蔵化の危機」という提言を最近出しており、元々は第一段で、日本の水源地を多くの外国人が購入していることを指摘したことから始まった。現在では、自民党或いは野党、維新の会あたりが、規制をするような議員立法を提出している。

四番目は、尖閣にも北方領土にも関係する問題であるが、中国の南シナ海における行動を見ると、単なる領土・領海の獲得争いの話ではなく、明らかに中国は、少なくとも第一列島線の中を、国防上そして海洋戦略上、しっかりとコントロールしたいと考えており、それを第二列島線まで広げようとしている。その点から島嶼防衛を考えると、尖閣諸島は、単に、自分の領土だからあれを守ればよいのだという話ではなく、ある意味で海洋の戦略として、誰がどの海

を支配するのかという問題に懸っている。そういう観点からも、島嶼問題と言うのは、海洋国日本として考えるべき重要な課題だと思っている。

報告「島嶼防衛を考える」

水交会研究委員・泉徹氏

最初に25年度の水交会政策提言内容に付随する事項について説明し、その後提言内容について報告したい。

【南シナ海侵略の経緯】

南シナ海における中国の海洋進出をレビューすると、中国は、西沙諸島、東沙諸島にまで手を伸ばしている。スプラトリーアイランドでは、1988年に人民解放軍が30ミ機関砲でベトナム水兵を虐殺した。彼らの方方は領有を主張し、既成事実を積上げ、支配権を確立するという流れと思われる。

南シナ海の場合は、1956年に領有権の正当性を主張し始め、1958年「領海に関する政府声明」を発表した。1973年、米軍がベトナムから撤退すると同時に西沙諸島を占領し、海洋調査活動を拡大しながら海軍艦艇が常続的に展開を始めた。1988年には南沙諸島を占領、1990年には（永興島に）滑走路を構築した。1

992年、米軍がフィリピンから撤退し、また旧ソ連海軍がカムラン湾から撤退すると「領海法」を制定し、尖閣諸島を含む東シナ海、南シナ海のところを我が国の領土だといった。そして、1995年にはいろいろな建造物等を設置しながら、2002年には「南シナ海行動宣言」で共同開発を提案して問題を一時棚上げしている。

このような現況を見ると、支配権の確立を目指していると言わざるを得ず、領有化し実効支配を継続していることが分かる。

【東シナ海への進出の流れ】

1968年に国連アジア極東経済委員会の海洋調査において資源が有望であると報告され、それを受け中国は尖閣領有権の正当性を主張し始める。1974年の日韓大陸棚協定調印では、中国の恫喝により開発が頓挫している。同協定はこれ以前1968年頃から調整し、最初は日本、韓国、台湾で大陸棚を開発しようとした。現場の海洋油田は日本名が付いているところに中国名も付けられている。日韓大陸棚協定の時、日本も調査しておりどのような資源があるかは日本も承知している。特に海洋油田は重慶の陸上油田よりも軽質原油であり、彼らはこれを求めている。海底調査活動を拡大しながら1990年代から海軍艦艇を展開し、米軍のフィリピン撤退後1992年

に領海法を制定し、1995年には南シナ海へ進出。1996年に海洋法条約批准、1998年には平湖ガス田が稼動し始めた。日中は、2008年の「東シナ海油ガス田共同開発に係る日共同声明」により開発時は相互に調整することとしていたが、2009年には春暁ガス田が稼動している。これは明らかに協定違反である。春暁ガス田の状況はP・3Cの監視により発見され、政府に報告されたが、残念ながら政府は発表していない。

【中国の「三戦」】

ご存知のとおり中国は、輿論戦、心理戦、法律戦の三戦を駆使し、自分たちのやっていることの正当性を訴えるとともに、世界の世論の獲得に躍起になっている。

【我々の問題認識】

水交会の提言にある問題認識は、「軍艦、公船への対応が出来ない」ということである。軍艦、公船による領海内の無害でない通航に対し何も出来ない。海洋法には退去要求が出来るとなっているが、それ以外は出来ない。したがって、平時から軍艦、公船が領海内の無害でない通航をしても退去要求しか出来ない。国家安全保障会議、国家安全保障戦略でも言われているように、平時からシームレスな対応をしなければな

らないが、軍艦、公船にどう対応するのか。恐らく商船に対してはいろいろな意味で対応出来ると思うが、軍艦、公船に対しどう対処するのが重要なポイントである。一方、軍艦、公船に対応すると、場合によっては紛争につながる恐れも生ずる。

海上保安庁の対処については、海上保安庁法20条で「(対処は)外国軍艦及び公船を除く」としており、また、海洋法条約には外国軍艦、公船の不可侵権がある。したがって、警察権を行使しようと思ってもなかなかそれが通用しない。

海洋法条約も領海内の無害でない軍艦、公船に対する処置については30条の退去要求以外は沈黙している。退去要求以上の対応は紛争につながる可能性もあり、国際間の慣習法の動向を見て、今後対応が積上げられて行くものと思う。中国の行動がこれまでのような行動に収まっていれば退去要求でいいだろうが、もしこれ以上の実力行使、例えば中国公船乗組員の上陸というような場合、尖閣諸島に限らずこのような違法行為を見ることが出来るのか。結果的に法律も何も作らずに見過ごすことは、抑止できない状態と同じ気がする。

自衛隊を活用する場合、海上警備行動も警察官職務執行法の範囲内であり、いわゆる治安の維持になる。石垣島の潜水艦の領

海侵犯について述べたが、海上警備行動でやるというのは他の国ではあまりないと思う。いわゆる日本の警察権の行使であり、海上保安庁と同じく退去要求しか出来ない。

領海侵犯したにもかかわらず、呉勝利が来訪した時、彼は「何故我々の潜水艦を何日間も追尾するのか、我々を敵視しているのか」と述べた。その時は、呉勝利に「無害通航の意味を知っているのか」と返した。

防衛出動を發動すればよいという指摘もあるが、自衛権発動の3要件により極めて高いハードルとなっている。「第1に、我が国に対する急迫不正の侵害であること。第2に、これを排除するために他に適当な手段がないこと。第3に、必要最小限度の武力行使に留まるべきであること」とされている。例えば上陸した場合、急迫不正な侵害と言えるか。急迫不正な侵害とは言えないとの報道論調もある。ということは、相手が中国の人民解放軍と分かっているとしても何根拠に対処するかという問題がある。

では法律を設けてやるとなると、軍艦、公船に対する処置であり、非常に高いハードルになるかもしれない。しかし、自衛隊を柔軟に運用するためにはそのようなことも必要ではないか。

防衛出動の3要件も冷戦構造時代に大規模な紛争を想定してのものと思うが、平時に

おける自衛隊という意味で何らかの処置が必要と思う。

【提言内容】

水交会としての提言内容の1点目は、海上保安庁の能力向上である。自衛隊と海上保安庁の情報及び装備の共有化が出来るようにすること。C4Iシステムを通じて情報の共有、この辺をある程度改善することにより大分違ってくると思う。

2点目は、自衛隊の活用についてである。各国の軍隊は、国家主権の一部として部隊自衛権を有している。マイナー自衛権とも言われている。我が国も、平時において武力侵攻があった場合、これに対して反撃の出来るよう解釈変更があつていいのではないか。外国軍艦や公船に対し判断を誤れば本格的な武力衝突に発展する可能性もあるが、危機管理を念頭にネガティブリストによるROEを策定し、危機を管理していく必要がある。

3点目は、政府内司令塔機能の強化である。非常時においては自衛隊の最高指揮官である内閣総理大臣が、自衛隊のみでなく行政各部の指揮を取れるようにしておくことも必要かと思う。具体的に指揮命令系統として現れるかは分からないが、いずれにしても国家非常時の指揮命令系統の中で各省庁を含めてコントロールできることが必

要と思う。現在、国家安全基本法や国家安全保障会議（NSC）が進められ、これらの施策も進展しつつあるものと思う。

【自衛隊の活動を

柔軟にするための方策】

提言を少しはずれるが、自衛隊の活動をもっと柔軟にすべきと思う。殆どの国は法律を設けて軍事力を柔軟に活用しようとするが、我が国のみは自衛隊の運用について非常に制限が大きいと思う。外国の公船に対し何も出来ない問題も、柔軟に活動できる態勢を備え普通の国になって欲しい。

その方策の1点目は、自衛艦を国際法上の軍艦として認めて欲しい。自衛艦は国際法上の軍艦としての要件をクリアしており、国際法上では軍艦として認められている。しかし、我が国は、自衛艦に国際法上、軍艦に認められる権利を平常時から付与していない。各国が享受している公海における海賊行為、奴隷取引、無許可放送、無国籍船、国籍確認等の取り締まりを我が国は出来ない。公海でそれが出来れば領海内に入る前に種々の確認が出来、抑止も出来るようになる。

2点目は、マイナー自衛艦でも述べたが、無害でない外国軍艦、公船に対する何らかの法律を定めておくことが必要と考える。対応に当たり細かいことを全て制限するの

ではなく、また、海賊対処法のように個別に定めるのではなく、柔軟性を増すため一般的な法律の整理が必要ではないかと思う。しかし、この法律の運用は危機管理がしつかりとなされた対応であるべきであり、ROEの策定が必要なのは言うまでもない。国内法で外国軍艦、公船に対する法律を定めている国もある。明確に定めているのはスウェーデンである。中国は、領海内において軍艦、公船、商船を問わず、管制権を行使するとしている。ロシアは、海軍司令官の権限により水中目標への退去要求、排除が出来る。

3点目は、防衛出動の3要件について無意味に防衛出動のハードルを上げる解釈をするのではなく、シームレスな平時からの対応のためにむしろ下げる努力も必要かと思う。

集団的自衛権行使も第1番目の要件（「密接な関係にある他国への武力攻撃が発生し、国民の生命、自由、幸福追求の権利が根底から崩される明白な危険行為があること」）があれば、ペルシャ湾の掃海や邦人輸送位しか出来ないのではないか。集団的自衛権が実際に発動される事態は殆どないかもしれない。そのようなことも今後論じられるべきと思う。以上、提言内容に補足し自衛隊の活動を柔軟にするというところで態勢整備について述べた。

本日は、主に水交会の政策提言内容等について申し上げたが、それ以外にも多くの問題点があり、そういった意味で今後とも海運政策や海上交通の保護に関してご理解を賜れば幸い。以上で発表を終わる。

パネルディスカッションの要約

【マイナー自衛権に関連して】

基調講演での安保法制懇報告書を受けた閣議決定に関する発言には私自身共感している。その閣議決定の中で、個人的に注目しているのは、集団的自衛権について、「国際法上の根拠と憲法解釈を区別して理解する必要がある。憲法上許容される武力の行使は国際法上の集団的自衛権が根拠となる場合がある。」ということ、ある意味で国際法上の説明振りと国内法上の説明振りは違うということを明確に肯定している点である。

その上で言えば、マイナー自衛権の定義をしつかりして話す必要がある。言っていない側と聞いている側では必ずしも一致しない場合がある。私自身はマイナー自衛権を話すとき二つのことを念頭においている。一つはいわゆる部隊防護に近い世界で、米で言うところのユニットセルフディフェンスに当たる定義と、もう一つは主権侵害に対する措置の定義に区別している。

部隊を守るという点では自衛隊法95条武器等の防護という世界で平素から出来る。少なくとも反撃ということでは国際スタンダードと同じと認識している。一方、人命財産を守るということについて言えば、平素は出来ない状況にあるが、海上警備行動が発令されればその中で人命財産の保護も出来るようになる。そうするとオプシオン

としては、防衛出動のハードルを下げておくことと海上警備行動を早くかけるという二つがある。後者を取るのなら、もっと早くかけられるような仕掛けを作っておく。過去の例でも事前に閣議決定をしておき、総理の判断で命令できるスキームもある。こうすれば比較的他国と同じような反応が出来る」と個人的見解を持っている。

もう一つの主権侵害に対する措置については、防衛出動を前倒しにかけても自衛権行使の要件となるわが国に対する組織的かつ計画的武力攻撃であると認められないと自衛権は発動できない。防衛出動をかけただけでは解決できないと思う。自衛権に関する国際法上の説明と国内法上の説明が異なるということもあり、閣議決定のラインで行くのであれば今後の更なる検討を待たないといけない。警察権の行使で国内法上説明をする中に、国際法上はそうではないものが含まれるかもしれない。政府で検討されている中にはそういった問題も入っていると認識している。

【防衛出動の要件の緩和に関連して】

今の日本のグレーゾーン対処の手法や態勢の中にギャップがあり緊急に埋める必要がある。中国の最近の東アジアの行動を見ているとギャップを突く行動が最近の特徴として顕著に現れているからである。

中国の行動に関してサラミ・スライシグという考え方が出たのは、2012年8月の論文が最初と思うが、これは、漸進的に小さな行動を積み重ねることによって時間の経過とともに非常に大きな戦略的な新しい事態が生まれ、それにより結果的に現状が変更されてしまうというような中国の行動、特に南シナ海での行動の特徴である。

中国が小国に対し、或いは、一対一で対峙する場合、エスカレーションがもたらすリスクを考慮しないところがある。むしろ相手側の近隣を刺激しないような対中エスカレーションの恐怖を利用したエスカレーションによって、気がついたらスカボロ礁などはあつという間にフィリピンの巡視船や軍艦は中国に退かされ、一番内側に中国海軍の外側に公船、そのほか彼方に中国海軍の艦船という事で、中国の人に言わせるとキャベツ戦略というらしいが、サラミ・スライシグで変えた現状を今度はキャベツ戦略で固定してしまうということをフィリン相手にやっている。

もう一つの顕著な例は（南シナ海での）オイルリグ設置で、初めてサラミ・スライ

シングのアクションとリアクションのバランスが崩れた例ではないかと思っている。つまり中国にとってベトナムのあの行動は想定外であったと思う。ベトナムの数百の規模の公船に対し中国は千の規模の大型船舶で激しい行動をしたがベトナムも激しく対応した。同時にベトナムは中国との対話のチャンネルを維持したり、あるいはケリー長官とアメリカとの間で対話をやり外務大臣が訪米したり、中国と丁々発止でやりあった。結果、たまたま台風が来たことを理由として中国は退いた。中国のサラミ・スライシングにどう対応すべきかを顕著に示した一例と思う。

翻って、東シナ海の尖閣諸島も中国の軍艦は接続水域内で日常的に活動している。彼らはそこで中国の領海であるというようなことまで言っている。つまりサラミ・スライシングの実態は尖閣にも表れており、いわばある種現状が変更されている。いったんそうなるとそれを元に戻すのは武力行使をしない限り難しい。その意味でサラミ・スライシングをエスカレートさせないためにはシームレスな対応と手段をもって、まさにこちらもエスカレーションラダーを精緻に作り上げていくということが必要と思う。

ソフトウェアで、精緻で漏れない法体系で、漏れない対処手段を確立しておくことは、政府が持続的な政治意思でもって

国会で説明する意思さえあれば出来ると思う。粘着力のある説得力というのが現政権にはあまりないが、いずれにしても中国の戦略つまり直接的には武力行使の原因までは至らないけれども、気がついたら現状が変更されているようなことには整齐と対応し抑止するという態勢は喫緊の課題と考えている。

【中国の戦略上の特徴を考慮した対応を】

いままでの発表の中で緩和に向けた課題であるとか方向性はある程度指摘されたと思う。緩和したと仮定した場合において何を考えないといけないかを中国の戦略上の特徴から述べてみる。

1 点目は言行一致を日本側が貫く必要がある。中国人民解放軍の動向を見ると、例えば米軍が撤退すればその後を動く、ロシアがカムラン湾から出て行った後に動くといったように何か変化があると必ず行動を起こす。私は挑発的試みと表現したい。ここまでは大丈夫、ここまでは難しいかなと必ず行動をもって探ってくる。こう考えると、日本が緩和という方向に出た場合、人民解放軍は必ず挑発的試みを行ってくるという前提で日本は動いたほうがよい。そうした場合、日本側は緩和したのであれば緩和したなりの対応を必ずとる。あいまいにするとか今回は違うとか、前はこうだった

たが今回は違うといった曖昧な態度をとるとか、見逃してしまおうとかという行動を取るのはさらに中国の挑発的な試みをエスカレートするだけだと考える。緩和の方向に行つたなら必ずそれなりに必ずラインを引き相手にわからせる必要がある。

2 点目は、中国の戦略は多角化と複層的といった日本や欧米諸国と違うということを理解する必要がある。例えば外交関係や軍関係における意思決定は意思決定組織が別である。別の組織があつて別のメンバーで意思決定する。扱う利益も違い国益という点も異なる。それが全て一致しているかというところが違う。中国という独裁国家というイメージもある。中国は中国共産党の一元支配ではあるが意思決定に関してはマルチな組織をたくさん持っている。習近平がトップを勤めているがそのほかの意思決定に関与するもののメンバーは違う。その点を理解する必要がある。例えば今、日中関係はかなり厳しい状況にあるが、仮に極めて良好になつた場合、日本の場合、それが自衛権の行使に対してブレーキをかけることになるかもしれないが、中国は外交的な利益と軍事的な行動は別に決めるので直接的にはリンクしない。戦略的選択は束縛されないという特徴は押さえておかなければならない。友好関係にあるから大丈夫だとか、経済関係が強いから中国はこんなことをしてこないとか、そういったことを

考えず、平時の時だからこそ常に出来る限りの対応をとっていく。必ずそれをやるということが重要と考える。

【防衛出動要件の緩和か、

現行法制による対応の拡大か】

① 防衛出動をもう少し身近なものにしよう案については、いいとは思いますがデメリットもある。防衛出動は発動の手続き上のことがあることと、防衛出動をかけることが国内外でどのように認識されるかということ。所謂三戦の中で相手側がどのような仕掛けてくるかを考えるとそこは若干違ったインパクトが出てくる可能性があると思う。海上警備行動なり既存の方法でやる場合のデメリットは、国内と国外の説明の違いがあることを先ほど述べた。それが理解してもらえるかという心配がある。防衛出動でやることのデメリットを付け加えると、海上保安庁が付いてこれなくなること。メリットデメリットを勘案してシームレスな幅広いオプションを構成していく必要がある。

② 軍艦・公船に対しては海上警備行動、所謂警察権の行使と認識しているが、これが本当に通用するのか。現状の法規では、海上警備行動が発令されても退去要求しか軍艦・公船には出来ない。防衛出動か海警行動で全てやればいいという事

ではなく、自衛隊の活動を柔軟にする上においては、防衛出動の敷居を柔軟に解釈していいのではないかとという視点が必要である。軍艦・公船に対しては所謂、国の警察権である海警行動は通用しないというのが私の解釈である。誤りであれば教えて欲しいが、その場合、軍艦・公船には退去要求しか出来なくなり、中国の既成事実を積み上げる結果になる。

③ 今日の政府関係者はおそらくその認識と思う。能登半島沖不審船事案、海賊対処法等、それぞれのとき海上警備行動とはなにかという検討もされているが、法規上海上保安庁の権限を越えるものではない。海上保安庁が何に基づいて退去要求をやるかという、彼らの権限規定の中核の海上保安庁法16条17条18条を使うのではなく、任務規定である2条からやっている。そこは海上保安庁も純粹にお巡りさんとしての活動だと認識しているわけではないと思う。さらに付け加えると、過去に海上警備行動で出来るのではないかと検討されたこともあり、国際法上の説明との関係で苦労はするだろうが、海上警備行動、治安出動なりの中で、退去要求しか政府が出来ないという結論が出ていくわけではない。

④ 軍艦・公船の領海内における行動に対し、警察権あるいは海上警備行動で対応

できるかという議論に対し自身は否定的である。平時における微妙な問題が起ることを考えると、それ以外に平時の自衛権の行使についてなんらかの指針を示しておく必要がある。

他方で防衛出動の活動のハードルを下げるのがいいのか、あるいは下げたところでそれがどうい影響をもたらすのか、ハードルを下げたところで防衛出動を発令できるのか、そしてそれがいいのかわり問題がある。

仮に平時における自衛権の行使について、法制上の整備が出来れば平時において自衛隊が武力行使をすることが可能になるわけだが、そういうことが可能になること自体が抑止力に寄与する。今のところ中国も我々のことを勉強し分かっていると思うが、もし今の法制のまま海上警備行動で自衛隊が出るとこれは大変なことになると思う。今の日本の法制では対応できないと思う。

そういう意味で、平時における自衛権行使についても一度議論してもらおうと考えている。それから、一つ付け加えると、パネリストの中で、集団的自衛権の行使についての説明振りについて、国際法という観点から見ると出来るという説明があった。これは非常に巧みな議論をしているわけで、この閣議決定では国際法から見れば

我々が言ったことは集団的自衛権の行使と解されていいかもしれないが、我々は、これは日本の自衛権の行使を憲法解釈上同じ判断でやろうとしている、と言うのである。しかも、この非常に限定された自衛権の行使は、防衛出動が発動され自衛隊の武力の行使ができるという後の話である。しかし、国際法で言うところの自衛権の行使は、平時においてもありうる。平時における自衛権の行使を認めない限り、我々が想定する集団的自衛権の行使は殆ど議論の外に行ってしまうだろう。平時における対応の中に自衛隊法95条の話が出てくるが、素直に平時における自衛権の行使が何らかの形で法制化されればこの議論は出てこない。

【今後政府に期待すること】

現場を経験したものととして、現場が判断に困らない法律にして欲しい。現場に責任を押し付けることがないようにして欲しい。次に、根本的な疑問であるが、平時に外国軍艦・公船に対処できるようにする場合、尖閣についてはよいが、竹島や北方領土のように既に占拠されているところも適用しなければならぬだろう。そこをどう考えるのか。どう対処するのかを予め理論的に整理しておく必要がある。

また、言うまでもないが、如何に法的なものを整備しても実力がなければ話になら

ない。人民解放軍の能力を適正に評価し、いたずらに彼らを恐れず、実力の向上に怠りなきよう兵力整備と現有兵力の最前活用を引き続きお願いしたい。

フロアーを交えての

質疑応答・意見交換（要約）

【Q1】自衛権の発動要件は一つのボトルネックになっているとの印象を受けた。であるならなぜこれまでの提言で自衛権の発動要件そのものを見直そうではないかという提言にならないか。そこまで踏み込むことよってこういうことが改善できる。あるいは平時の自衛権についてもより大きな突破口が出来ると考えているが、所見を頂きたい。

【A1】防衛出動を含めた自衛権の行使、自衛隊が武器を使用することを前提にした自衛権の発動要件があるが、これを緩和しないことにはどうにもならない。防衛出動発動の是非の議論も先ほどしたが、まずハードルを下げるべきと書いてある。私の意見はハードルを下げてもっと活動しろとっているわけではなく、自衛権の発動、つまり自衛隊が平時に武力の行使をできる発動の要件をまず下げるべきと思う。もう一つはグレーゾーンの事案

が今後想定されるので平時における自衛権の行使を法律上明確にすべきである。

【A2】自衛権の発動要件を見直すべきとは水交会の政策提言の中にはない。元々は、考え方として、各国が持っている部隊防護によって抑止をする、或いは武力行使が出来るという範疇で捉えていいのではないか、それがなければ防衛出動しえないのではないかと提言した。自衛隊の活動が柔軟に運用されるためには、防衛出動の要件についてもある程度緩和すべきではないかと思う。しかし、それがイコールわが国のすべてのことについて解決できるかという点では難しい問題があると思う。部隊防護のための武力行使という考え方を、防衛出動には至らないけれども所謂武力行使が出来る範疇と捉えてもいいのではないかと思う。今回の政策提言はそのようになっていく。

【Q2】第1点は、例えば尖閣周辺の中国の行動の中で、自衛権の行使が必要となる事態とどのような具体的状況を想定しているのか。

第2点は、自衛権の行使でも海警行動の拡大でもいざずれでもよいが、それを拡大して何か行動が取れるようにした場合、実際にどういう行動をとることを想定しているのか。例えば放水するのか、進路

妨害するのか、衝突して追い返すのか、警告射撃や船体に対する直接的な射撃までするのか、どういふシナリオで話しているのか教えて欲しい。

【A1】やはり各段階があると思う。段階を追って慎重に行使すべきである。今は軍艦・公船に対しての話である。紛争につながる可能性が高い。そういった際、国権を発動する場合にどこまでやるかは極めて慎重を要する。例えばおそらく彼らも領海内を無害でなく通航する場合、所謂危機を管理するという意味では、これ以上緊張を高める必要はない。ただ我々ができる可能性は担保しておきたい。だから現在領海内で無害でない通航をしている公船に対し現在の情勢を見て具体的にどうするかといえ、恐らく具体的には退去要求を続けるのだろう。

彼らが何かをしてきたときに我々もそれなりの対応が出来るように柔軟性を持たせて欲しい。明らかに尖閣に中国人民解放軍と分かる者が上陸してきた場合どうするか。我々が武器等を使用しないで勧告をし、危機を管理しながら退去させることが必要になる。その方法をどうするか。見ておくだけというオプションはないだろう。各国との関係についても国際情勢による。わが国のとり得るオプション

ンはいろいろあるが、今回はここをやるという選択肢はあつてよい。そういった意味での戦略をオプションとして持ち成果を発揮する態勢を作ることが必要である。海警行動の中で出来ることもたくさんある。その時の情勢や国の判断ではあるが、何もしないというオプションはないと言いたい。いずれにせよ、すぐ武力行使に至るといふ話ではない。

【A2】尖閣海域における防衛出動発動前の段階には様々な衝突が繰り返されるであろう。ただ中国の南シナ海におけるこれまでの例を見ればいろんな段階を経て最終的には武力行使している訳だが、そのような時、日本が防衛出動を発令しているかどうかは微妙なところである。しかも先方の主体が色々ある。民間人、漁民、武装漁船あるいは政府職員と言われている場合もある。更に、今難しくしているのは公船の中で中国国家海洋局の船が異常に大型化していること。軍艦かそうでないかどうかどうやって定義するか知らないが軍艦に近い公船も出て来ると思う。そういう中国の南シナ海における過去の経験からすれば防衛出動前の最悪のことも広く深く考えておく必要がある。当然有事における自衛権の行使、自衛隊による武力行使も想定しておかないといけない。

— 完 —