

第3章 シームレスな安全保障体制への課題 「グレーゾーン」事態からのエスカレーションを巡って

神保 謙

はじめに 安全保障法制と「グレーゾーン」事態

日本の防衛政策及び日米安保体制の中で「切れ目のない（シームレスな）」体制を実現することは、過去10年間にわたる重要なキーワードとなってきた。筆者はかつての論考において、日本の防衛・安全保障政策で目指されてきた「シームレス」という概念が、①「事態の段階」（平時・グレーゾーン・有事に至る事態の変化）、②「地理的空間」（日本の領土防衛・周辺事態・アジア太平洋・グローバルといった地理区分）、③「アクターの連携」（国際的な連携と国内組織間〈省庁間〉の連携）、④「領域横断的対応」（通常戦・サイバー戦・電子戦の横断化）の四分野にわたって議論されてきたことを論じた¹。

はからずも、冷戦終結から四半世紀を経た日本の安全保障政策は、国際情勢の変化に応じた政策的判断の積み重ねの中で、不断の変化を遂げてきたといえる。しかし、こうした政策の積み重ねは、日本の国際的関与と自衛隊のミッションの増大を、数多くの新規法案（時限立法を含む）と既存の法改正の中で成立させるという、いわば増改築工事による政策の展開だった。安倍政権下での安全保障政策の改革は、新しい安全保障環境に適合した政策体系を模索するとともに、冷戦後の漸進主義（gradualism）的な積み重ねによって生じた法的・政策的な歪みを、包括的に整備しなおすことを目的としていたといえる。

2015年9月に成立した平和安全法制関連2法（以下、平和安全保障法制）は、こうした「シームレス」な安全保障体制を恒久法の中で位置づけようとする法的基盤の整備だった。平和安全保障の成立に先立って閣議決定された「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」では、「国際協調主義に基づく『積極的平和主義』の下、国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献するためには、切れ目のない対応を可能とする国内法制を整備しなければならない」と決意を述べている²。

本稿は平和安全保障法制施行後の日本の防衛・安全保障政策の法的基盤が、実際の運用においてどこまで「シームレス」になっているのか、その課題の抽出を行うことを目的とする。その際にとりわけ上記の分類で述べた「事態の段階」に注目し、「グレーゾーン」事態からさらに事態が悪化（エスカレーション）することを想定した検討を行う。具体的な事例としては、東シナ海の尖閣諸島をめぐる日中の対立、南シナ海をめぐる中国とフィリピンの対立を取り上げることとする。尚、シナリオの検討の際に日本国際問題研究所の研究会での議論とシミュレーション、キヤノングローバル戦略研究所で実施した政策シミュレーション、その他内外の各種レポートや論考を参考とした。

1. シームレスな「事態の段階」への対応について

(1) 平時・グレーゾーン・武力攻撃事態の分類

従来の法制度は平時と有事（武力紛争）の区分けを基礎としながら、自衛隊の防衛出動や日米安保条約の適用が焦点となっていた。しかし、日本を取り巻く安全保障環境には、

純然たる平時でも有事でもない「武力攻撃に至らない事態」（＝グレーゾーン）が目立つようになった。したがって警察権と自衛権の間の「切れ目」に対し、警察や海上保安庁の能力を向上させ、また自衛隊が迅速に対応する手続きを整備し、両者の情報共有や共同訓練などを通じた連携強化が図られようとしている。こうしたグレーゾーンを含む「事態の段階」への着目は、22大綱以降の防衛計画の大綱の中核的な問題意識となっている。

また、日米防衛協力のガイドラインでは平時における日米協力の充実・連携の強化を明確化（「平時からの協力措置」）し、紛争の初期段階から米国の強い関与を打ち出したことが特徴的である。特に平時における同盟調整メカニズムの設置、日米共同の警戒監視活動、互いのアセット（装備品等の）防護、そして有事における島嶼攻撃の阻止と奪回のための共同作戦の明記は、重要な焦点となっている。

さらに、本格的な武力衝突が想定される「ハイエンドな事態」についても中国の急速な軍事的台頭に伴う長期的な「競争戦略」の一環として日米同盟を位置づける必要が生じている。中国の台頭に伴うパワーバランスの変化のなかで、紛争の烈度に応じた段階的（エスカレーション）管理を緻密にする必要性とともに、高烈度（ハイエンド）紛争への備えは、米国の対中軍事戦略の重要な位置付けを占めている。

（2）平和安全保障法制における「グレーゾーン」対処の位置づけ

海上におけるグレーゾーン事態を第一義的に担っているのは、海上保安庁を中核とする法執行機関である。海上保安庁法の第2条及び第5条には「海上における船舶の航行の秩序の維持、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」といった海上の安全及び治安の確保を図ることが任務として規定されている。また同法19条には海上保安官が武器を携帯することが認められ、第20条はその武器の使用に際して警察官職務執行法第7条（刑法上の正当防衛と緊急避難に該当する場合）を準用することとしている。

海上保安庁法は2001年11月及び2012年8月に主要な改正がなされている。前者（2001年改正）は1999年3月に発生した「能登半島沖不審船事案」の教訓を踏まえ、海上保安官等が武器を使用する場合の要件を改正したものである。日本周辺を航行する不審船に対し、的確な立入検査を実施する目的で停船を繰り返し命じても、乗組員等がこれに応じず抵抗し、逃亡しようとする場合において、同法20条2項において海上保安庁長官が一定の要件に該当する事態であると認めた時³には、海上保安官等が停船させる目的で行う射撃について、人に危害を与えたとしても違法性が阻却されるようにした⁴。後者（2012年改正）は離島防衛により直接的にかかわる改正で、それまで海上保安官は、海上での犯罪に対してしか捜査や逮捕権がなかったが、改正海上保安法の成立により、本土から遠い離島の陸上での犯罪についても逮捕権が与えられようになった⁵。また同年の改正では第2条の所掌業務に「海上における船舶の航行の秩序の維持」が挿入され、より包括的な秩序維持の任務を期待されることとなった。

自衛隊法では一般の警察力で治安の確保ができないと認められる場合は、「治安出動」（同78条）及び「海上における警備行動」（同82条）を発動し、自衛隊による警察行動を行うことができる。ただし治安出動も海上警備行動も発動には閣議決定が必要となる。従来、離島において武装した非軍事組織が上陸した事態等においては、初動対応と事態変化への

迅速な対処が重要となる（例えば陣地の構築や武器の持ち込みなどが進められれば、奪還任務がより困難となる）ところ、自衛隊の出動に関する手続きがその対処を遅れさせることが問題視されてきた。そのため、平和安全保障法制に先立つ2015年5月に国家安全保障会議および閣議において、治安出動・海上警備行動等の発令手続きの迅速化に関する決定を行った⁶。その概要は以下のとおりである。

同閣議決定では、①国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処、②離島などに対する武装集団による不法上陸への対処、③公海上で日本の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊の船舶などが認知した場合における対処の3つのケースを想定し、治安出動などの発令に関して特に緊急な判断が必要、かつ速やかな臨時閣議の開催が困難なときには、内閣総理大臣の主宰により、電話などにより各国務大臣の了解を得て閣議決定を行うこととした。自衛隊法として「武力事態に至らない侵害に迅速に対処」する手続きを簡略化したことが、同閣議決定の主旨である。

平和安全保障法制の中にも「グレーゾーン事態」とそのエスカレーション管理の対処として具体的な指針となる改正がなされている。まず自衛隊法の改正では「米軍等の部隊の武器等の防護のための武器の使用」（第95条の2）として、自衛隊が日本の防衛に資する活動に「現に従事している米軍等の武器等であれば」、これらの武器等を防護するための武器の使用を自衛官が行うことができるようになった。これは平時における自衛隊と米軍の協力活動（例えば共同の警戒監視活動）において、米軍（ここでは部隊の武器）に対する妨害・威嚇行為があった場合に、自衛隊が合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができることとなった。

船舶検査活動法の改正では、従来の周辺事態法の枠内において船舶検査活動を実施するものとされ、武器の使用範囲も「自己保存型」の武器使用権限に限られていた。今回の改正では、「重要影響事態安全確保法」（後述）の目的に対応しつつ、武器使用権限に「自己の管理下」という項目を加えて船舶検査実施時のリアリティに適合させた他、「同意に基づく外国領域における活動の実施を可能とする」として、地理的範囲を限定しない形で海上における検査活動を実施することが可能となった。

また重要影響事態安全確保法（周辺事態安全確保法の改正）では、同事態を「【そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等】我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」と定義し、旧来の周辺事態の定義から「我が国周辺の地域における」という地理的定義を削除した。例えば南シナ海やマラッカ海峡におけるグレーゾーン事態が武力衝突を招く事態へと転化し、その際に米軍等（もしくは当該活動に従事する外国軍隊）が介入した場合、後方支援活動、捜索救助活動、船舶検査活動（上記参照）等を行うことができるようになった。

以上のような法的基盤が、現在の日本の防衛・安全保障政策における「グレーゾーン事態」とそのエスカレーションに対する備えとなっている。以下では、具体的なケースに当てはめながら、現在の日本の法的基盤とその運用のリアリティチェックを行う。

2. 「グレーゾーン事態」とエスカレーション管理のケーススタディ

(1) ケーススタディ1：尖閣諸島における事態のエスカレーション

日本の直面する「グレーゾーン事態」としての最大の懸案は、東シナ海における尖閣諸

島周辺海域における、中国の海洋活動である。中国の漁船の活動はもとより、海警局の巡視船、海洋調査船などが接続水域及び領海への侵入を繰り返している。また2015年からは機関砲とみられる武器を搭載した公船が日本の領海に侵入してきている他、尖閣諸島近海に派遣する公船の大型化が図られており、世界最大級（1万トン級）の巡視船の配備にも着手している⁷。さらに、東シナ海においては継続的に中国軍の艦艇が活動を活発化させており、海軍艦艇の尖閣諸島の接続水域及び領海への侵入事案も発生している。さらに、東シナ海における中国空軍の通常訓練、情報収集活動の頻度は大幅に増大しており、航空自衛隊による緊急発進（スクランブル）の回数も劇的に増大している。

以上のような東シナ海をめぐる情勢の中で、以下のような架空の状況を想定する。

① 中国大型巡視船による尖閣周辺海域封鎖事案

この事案では中国の海警局の巡視船が同時に相当数（例えば40隻程度）尖閣周辺海域を取り囲み、海上保安庁の巡視船の接近を阻止し活動を妨害するケースを想定する。現時点では海上保安庁第十一管区海上保安部は、巡視船12隻の専従部隊を構成している。2019年までに海上保安庁は巡視船を65隻まで増勢するとしているが、南西警備のために同時投入できる隻数は限られている。

海上保安庁は同保安庁法第5条（海上における船舶の航行の秩序の維持）及び第18条（他船又は陸地との交通を制限し、又は禁止すること）に基づき、法執行活動を実施しようとする。しかし当然ながら、中国の巡視船は「中国の独自の立場に基づく管轄区域におけるパトロールや法執行活動の実施」として、海上保安庁の活動を阻止する。この際の法執行の成否で問題となるのは、法権限というよりも公船の数と能力の問題となる。

日本政府がこの状況を「一般の警察力で治安の確保ができないと認められる場合」と認定する場合、海上警備行動の発令による海上自衛隊の展開が考えられる。この場合、海上自衛隊の護衛艦隊を派遣すれば、中国公船を能力的に圧倒することは可能となる。問題は、自衛隊の投入を中国側がどのように判断するかである。仮に中国政府が「グレーゾーン事態」に対する日本側の軍投入によるエスカレーションと解釈した場合（このように解釈する可能性は極めて高いと思われる）、中国は比例原則による対応として中国人民解放軍を投入することが十分考えられる。その場合、海上自衛隊と中国軍の艦隊が至近距離で「法執行」活動を行い、接続水域や領海侵入に対する解釈を口実に、武力行使に至る可能性も否定できない。さらに海上警備行動に従事している海上自衛隊に、日米安保第5条による米軍の支援があると中国側が判断するか、という問題が加わる。

② 武装した非正規組織による尖閣上陸事案

次の事案は、中国本土（もしくは香港・台湾も想定される）から尖閣諸島周辺に接近した船舶から、武装した民兵（軍用標章や階級章をつけていない）が尖閣諸島に上陸（を試みる・もしくは上陸済み）する事案である。例えば、20隻程度の船舶に200人程度の高度に武装した（マシンガン・グレネードランチャー・地雷敷設・携帯型対空ミサイルにより武装）民兵が上陸した場合を想定する。

この場合、日本の領土に対する他国からの武装侵入行為ということになり、有事相当

の事態と位置付けることができる（このレベルの高度の武装は、海上保安庁及び警察組織には対応不可能である）。自衛隊法第76条は「我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又は我が国に対する外部からの武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」に対し防衛出動を下令することが可能である。しかし「外部からの武力攻撃」が、国家または国に準じる機関からの計画的・継続的な行為と規定されている場合、正規軍ではない民兵組織（例：武装漁民）による上陸行動を「武力攻撃」の法的根拠とすることは困難であると思われる。

この事態における最も適切と思われる対応は、自衛隊法第78条に規定された治安出動（及び第82条の海上警備行動の同時発令）であり「間接侵略その他の緊急事態に際して、一般の警察力をもつては、治安を維持することができないと認められる場合には、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずる」ことを可能とすることである。自衛隊は島嶼奪還に関する行動計画に基づき、尖閣諸島周辺の空域の優勢を確保した後に、揚陸部隊を周辺海域に展開させ、①迅速に奪還行動を行う（多くの死傷者が出る可能性が高い）か、②退去命令を出して猶予時間を置く（命令に従わない場合は①に移行する）という選択をすることとなる。

治安出動によって展開した自衛隊に対し、中国政府は自国民保護を名目に人民解放軍を展開することが十分予想される。その場合、周辺海域にはすでに機動展開可能な戦闘艦・潜水艦・揚陸艦を配備し、また空域には要撃戦闘機を派遣している可能性が高い。その場合、前段にある日本の自衛隊による「空域の優勢」が確保可能かどうかは疑わしい。仮に尖閣周辺海空域の優勢を中国側が確保した場合、そもそも尖閣奪還のための揚陸ミッションの遂行は不可能となる。また仮に、揚陸ミッションを敢行したとしても、その際に生じる銃撃戦等によって多数の中国人の死傷者がでる場合、中国側は近隣に展開している自衛隊艦艇や航空機に対して軍事的な反撃に出る可能性が極めて高い。

このシナリオにおいても日米安保条約第5条の適用は、事態発生時及び緒戦の段階では当然と考えるわけにはいかない。日米安保条約第5条が対象としているのも「日本国の施政下にある領域におけるいずれか一方に対する武力攻撃」であり、非正規の部隊による上陸を持って直ちに条約適用によって米軍の共同行動が発動される、という解釈にはならない（と、少なくとも中国側が認識する可能性が高い）。

（2）ケーススタディ2：南シナ海における中国とフィリピンの衝突

日本の直面する「グレーゾーン事態」と事態のエスカレーションの第2のプライオリティは、南シナ海における緊張の高まりである。南シナ海では中国とASEAN沿岸諸国が領有権をめぐる対立を続けており、近年中国は南沙諸島にある7つの地形（岩礁や低潮高地）において、大規模な埋め立て活動を行なっている。埋め立て箇所には、大型滑走路、港湾、レーダー施設、格納庫など、軍事目的に使用できるインフラ整備が続けられている。2016年7月にはオランダ・ハーグの仲裁裁判所がフィリピンの申し立てに伴う裁定を行い、中国が歴史的権利として主張する「九段線」や埋め立てに関する法的根拠をほぼ完全に否定した。しかし、国際法に基づく裁定も南シナ海における中国の進出を阻止することはできず、依然として緊張が続いている状況にある。

南シナ海における自衛隊の役割に関する論点は、米軍の実施する「航行の自由作戦」

(FONOPs) に、自衛隊が参加すべきかどうか、である。航行の自由作戦自体は平時における公海上の航行という位置付けをとっているため、自衛隊が参加することについては平時のミッションとしては「調査・研究」、若しくは日米防衛協力のガイドラインに定められた米軍との共同の警戒監視活動としても読み込める活動となろう。仮に米軍が何らかの妨害・威嚇行動を受けた場合には、米軍の武器等の防護（自衛隊法 95 条 2）として共同の対応をすることも可能となる。

以下では、南シナ海において中国がフィリピンに対して武力攻撃を行なった場合を想定して検討する。

① フィリピンが単独で武力攻撃を受ける場合

最初のケースは、中国軍がフィリピン軍に対して武力攻撃を行うが、米軍が支援をしない場合である。小規模な軍事衝突などが、これに相当する。日本とフィリピンとの間に相互防衛に関する取り決めはないため、フィリピンが攻撃を受けた状況に対して日本は条約上の義務は追わない。攻撃の態様やその状態がどこまで続くか、ということにも依存するが、フィリピン軍を支援するために自衛隊が単独で介入することのメリットはさほど多くないと捉えられる。

敢えて自衛隊がフィリピンに対して軍事的支援を行う法的根拠を探すとすれば、重要影響事態の適用が考えられる。重要影響事態の認定とその支援対象は必ずしも米軍には限られないため「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至る恐れのある事態等」を適用することとなる。しかし、実際にはフィリピン軍に対する後方支援活動ができる領域は限られており、実際の法律の適用の可能性（ましてや国会承認の可能性）はあまり想定できないケースといえよう。

② 米比相互防衛条約に基づき米軍が介入する場合

第二に想定されるケースは、中国軍のフィリピン軍もしくは領土に対する攻撃により、米比相互防衛条約に基づき介入するケースである。この場合も、米国及びフィリピンに対して、日本は直接的な条約上の防衛義務を負わない。しかし、日本は日米安保条約第 6 条の極東有事に際する米軍への施設区域の提供を通じて、米軍の速やかな軍事アクセスを可能とする協力を要請されることは確実である。

このケースにおいて最も想定されるのは重要影響事態の認定とそれに基づく米軍に対する後方支援の提供である。日本に期待されるのは、同法に定められた米軍に対する補給、輸送、整備、医療、通信、空港及び港湾業務、基地業務、宿泊、保管、施設の利用、訓練業務ということになる。ただ同法の適用は「原則として事前の国会承認」が必要（緊急の必要のある場合には事後承認可）となっているため、与野党が対立して国会が紛糾するような場面においては、タイムリーな適用ができない可能性もある。また以上の後方支援は「現に戦闘行為が行われている現場では実施しない」としているため、中国軍との対立している戦域付近における後方支援は限定的とならざるをえない。

このケースについて実態としては、日本の南西方面から東シナ海にかけて、日米共同の警戒監視活動や、出撃（もしくは警戒監視活動に従事する）米軍のアセット防護活動といった、必ずしも事態認定をしない活動の方が実効性が高いと評価することもできる。

米軍が自衛隊に対するより実際の戦闘地域に近接した場所での支援を要求する場合、重要影響事態の下で実施する後方支援活動よりも、米軍に対する「武器等の防護」として実施する活動が有益と判断される可能性もある。

3. 「グレーゾーン事態」とエスカレーション管理のリアリティチェック

これまで平和安全保障法制に基づく新たな法的基盤により、東シナ海及び南シナ海における「グレーゾーン事態」とそのエスカレーション段階において、日本がどこまでシームレスな対応が可能か、という視座から検討を行なった。以下では、本分析で抽出された課題についてまとめることとしたい。

(1) 海上保安庁と海上自衛隊の役割分担には依然として切れ目がある

警察権と自衛権の「切れ目」を埋める方法には、海上保安庁及び警察の能力と権限の拡大と、自衛隊による警察権行使の適用拡大という「下→上」・「上→下」の双方のアプローチがある。今回の平和安全保障法制では、グレーゾーン事態に対し「上→下」の①自衛隊の海上警備行動及び治安出動の迅速な閣議手続き（2015年5月14日閣議決定）、②平時に活動する米国等に対する武器等防護（自衛隊法第95条の2）を当てはめようとしている。

海上保安庁のみで対応できない事態に、自衛隊の出動（海上警備行動・治安出動）を柔軟に担保することは重要である。しかしもう一方の「下→上」の海上保安庁の権限拡大については海上保安庁法20条（警察官職務執行法第7条の規定の準用）に雁字搦めになっている武器使用権限をどうするかについての議論は欠落したままである。当該事態に対して海上保安庁の権限と能力を拡大して警察権を拡大するのか、それとも軍事組織を早期に投入するのかは「エスカレーション管理」の戦略に関わる問題である。この戦略論こそが、法制度と運用に反映されなければならない。

(2) 「重要影響事態」の認定・運用は予想以上に難しい

中国軍がフィリピン軍を攻撃し、米比相互防衛条約に基づき米軍が介入するケーススタディでは、米国が日本に対し速やかな後方支援を期待することが想定された。しかしこの事態を「重要影響事態」として認定するためには「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等」という定義への国内のコンセンサスが早期に形成される必要がある。場合によっては「原則国会承認」をめぐる政争となり、国会における承認プロセスが著しく遅延し、タイムリーな後方支援活動を行えない可能性も示唆される。こうした実態は、米軍と自衛隊が有事の計画を立てる際に、どこまで自衛隊の後方支援を前提とできるか、という問題にも関わってくる。「重要影響事態」認定の重要性に関する政策決定者、国会議員、国内世論の認識の共有は不可欠と思われる。

もっとも「重要影響事態」の認定を経なくても、自衛隊と米軍との共同警戒監視活動、自衛隊の「海上警備行動」による事前の展開や警戒活動など、実態としての後方支援活動は行えることも明確になった。「重要影響事態」が補給、輸送、整備などのロジスティクスを対象とした「現に戦闘が行われている現場」では実施しない活動が実際には事態認定の定義や国会承認をめぐる認定がしづらく、戦闘区域に直結する可能性の高い活動については立法府を経ることなく自衛隊法の中で運用可能であることも意味する。実態としては

シームレスな法的基盤にねじれが生じていることを意味している。

— 注 —

- ¹ 「シームレス」概念が日本の防衛政策・日米安保体制にいかに関適用されたかについて、拙稿「安倍政権下でのシームレスな安全保障体制の構築：防衛計画の大綱・日米防衛協力のガイドライン・安全保障法制」『問題と研究』第44巻2号（2015年4.5.6月号）を参照
- ² 国家安全保障会議決定・閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（2014年7月1日）。
- ³ 海上保安庁長官が次の全てを認定する場合。（1）公船ではない外国船舶が、日本の領海・内水で、無害通航でない航行を行い、（2）放置すれば繰り返される蓋然性があり、（3）重大犯罪（懲役・禁固3年以上）の準備が行われている疑いがあり、（4）措置をとらなければ将来においても、重大犯罪の発生を防止することができないであると認められる事態
- ⁴ 海上保安庁『海上保安レポート2008』（2008年）
- ⁵ 海上保安庁「海上保安庁法及び領海等における外国船舶の航行に関する法律の一部を改正する法律案について」（2012年2月28日）。
- ⁶ 防衛省『平成27年版防衛白書』「治安出動・海上警備行動などの発令手続の迅速化」<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2015/html/n2134000.html>
- ⁷ 防衛省『平成28年度版防衛白書』