



激中の空自OBが奇稿！ 中国軍機による東シナ海 危機を世に問うた理由 侵略と悲劇を呼ぶ防空法制の欠陥

増大する中国の空の脅威。日本はこのままでは対応できない



空の侵略へ 中国の危険な「第1歩」

6月9日、中国海軍ジャンカイ級フリゲート艦1隻が、中国軍艦としては初めて尖閣諸島周辺の接続水域に侵入した。15日には、今度は中国海軍ドンディアオ級情報収集艦が口永良部周辺の領海を侵犯し、翌16日には、沖縄・北大東島の接続水域に同じ中国海軍情報収集艦が侵入している。

この海上での動きと呼応するかのように、上空でも尖閣諸島周辺空域

紹介した。

この挑発行為に及んだ中国の意図について、筆者は「危機管理の要諦として『最悪』のシナリオを考えておく必要があるが、最悪のシナリオは、一言でいうと『中国が一步踏み込んだ』ということだろう」「いざそれは、軍艦を尖閣諸島の領海に居座らせ、空自戦闘機を駆逐して中国戦闘機を自由に領空に留まらせることによって実効支配を完結させたいと機会を伺っていた」と分析し、南シナ海情勢など国際社会の潮目を勘案した結果、「今回、その第1歩を踏

織田邦男氏 昭和27(1952)年、兵庫県生まれ。49年防衛大学校(18期・航空工学専攻)卒、航空自衛隊入隊。F4戦闘機操縦者として第6航空団勤務。昭和58年米空軍大学留学。平成2年第301飛行隊長。4年米スタンフォード大学客員研究員。11年第6航空団司令。13年航空幕僚監部防衛部長を経て17年空将。18年航空支援集団司令官(イラク派遣航空部指揮官)。21年退官。

の実効支配をめぐる熾烈な鏖迫り合いが繰り広げられている。これまで中国軍機の挑発行動はその能力の増強に比例するように激しさを増してきた。防衛省が7月5日に発表した中国軍機に対するスクランブル回数が増加を示している。今年4(6月)は199回で、前年同期比の1.7倍となり、4半期ペースで過去最多だった。回数だけではない。最近では、明らかにこれまでより挑発レベルの高い中国軍機の動きが見られるようになったという。

6月28日、インターネットのニュ

み出す絶好のチャンスが到来したと判断したのではないだろうか」と推論した。

中国は「力の信奉者」である。経済、軍事ともに実力が未熟な時代は、鄧小平の遺訓である「韬光養晦・有所作為」(能力を隠しながら力を蓄えつつ、取るべきものは最低限取る)を方針としていた。だが、米国に次ぐ経済大国、軍事大国になった今、習近平はこの方針をかなぐり捨て、力をむき出しにして取れるべきものを最大限取っていく路線に転じた。近年の南シナ海における岩礁埋め立て、一方的な領有権主張、国際常設仲裁裁判所(ハーグ)の裁定無視など、「力の信奉者」の面目躍如たるものがある。

これまでは東シナ海上空における中国空海軍機の行動は比較的、抑制されたものであった。だが、中国軍の制空戦闘能力向上に従い、徐々に勢力範囲を広げ、戦闘機の活動領域

ースサイト「JPress」に東シナ海上空における航空自衛隊戦闘機と中国軍戦闘機との熾烈なこの鏖迫り合いについて書いた(「東シナ海で一触即発の危機、ついに中国が軍事行動」。以下、拙稿)ところ、大きな反響があった。

拙稿では、「鏖迫り合い」の具体例として、中国軍機が空自スクランブル機に攻撃動作を仕かけ、空自戦闘機側は最終的に自己防御装置を使用しながら中国軍機によるミサイル攻撃を回避しつつ戦域から離脱した——という事案が起きたとの情報をを南下させ始めた。空自のリアクション、そして日本政府の反応を瀬踏みしながら、サラミをスライスするように、少しずつ尖閣諸島方面に足を延ばし、行動も傍若無人さを増してきた。今回の動きもその延長線上にあるのだろうが、中国は新たなステージに「一步踏み込んだ」と見た方がいだろう。

拙稿では「自衛隊は引き続き毅然と対応しなければならぬ。だが、中国軍の挑発に乗ってはならない。また中国軍へ武力行使の口実を与えてはならない」としつつも、「さりとて、余計な刺激を避けようと、こちらが引くだけでは日本の弱腰を見透かされ、中国軍の行動はさらにエスカレートし、軍による実効支配が進んでしまう。まさに中国の思うつぼである」と警鐘を鳴らした。

情勢は大変厳しい。頼みの米国は「世界の警察官」を放棄し、しかも大統領選挙中で政治的にレイムダッ

ク状態にある。悪いことに日本も参議院選挙という政治的空白にあった。中国にとつてはまさに千載一遇のチャンスだった。筆者は「上空での中国軍の危険な挑発行動は、いち早くこれを公表し、国際社会に訴え『世論戦』に持ち込むこと」の必要性を訴え、「今のまま放置すれば、軍による実効支配が進むだけでなく、悲劇が起きる可能性がある」と指摘した。早急に政治、外交、軍事を含む総合的で戦略的な対応をとるべきだろう。

拙稿に対し、萩生田光一官房副長官は6月29日午前の会見で、「報道にあるような中国軍機による攻撃動作をかけられた、ミサイル攻撃を受けたという事実はない」「今回のことについては特別な行動ではないという判断をしている」と述べた。

7月4日、今度は中国国防省が以下のような声明を出し反論した。「東シナ海を巡航する中国軍のSU

「攻撃動作」として扱われる。直ちに「攻撃」とは判断できないものの、攻撃意思があるかもしれないと見なされるからだ。

「自己防御装置」に関して誤解があるようだ。対ミサイル自己防御装置というのはミサイルが発射される前に予防的に使用されるのが一般的である。もちろん撃たれたミサイルを操縦者が発見して最後の手段として使用する場合もある。

戦闘機には、ミサイル発射を感知して自己防御装置が自動的に働くというような機能は装備されていないのが一般的である(輸送機や爆撃機のような大型機にはこの自動作動機能が装備されていることが多い)。従って自己防御装置は、戦闘機操縦者が危険を感じたときに、自らの意思で作動ボタンを押すのが基本である。ミサイルが発射されてからでは手遅れになる可能性が高い。今回もミサイル攻撃の危険を感じたから、

30戦闘機2機に対し、空自F15戦闘機2機が高速で近づき、レーダーを照射。中国軍機が対応したところ空自機はミサイルなどを攪乱する「フレア」を噴射して逃げた」

拙稿、政府会見、中国国防省声明と内容は三者三様である。どれが真実であるかは賢明な国民が判断するだろう。ここではあえてコメントは控える。

**政府判断は
中国をエスカレートさせないか**

日本のメディアは、東シナ海上空での実相がかくまで熾烈であることを知らなかったためか、また上空での動きはイメージしにくく、分かりにくいことも手伝ってか、反応は過剰気味になった。不本意ながら「ミサイル攻撃があった」「なかった」といった問題矮小化に終始し、今後いかにすべきかといった本質的な論議に及ぶことはなかった。

自己防御装置を作動させたのだろう。

萩生田副長官の会見によれば、政府は「今回のことについては特別な行動ではないと判断」したという。仮にも、「特別な行動」ではなく、日常茶飯事にこういったことが起きていたら、東シナ海上空では相当の緊張状態にあると言わざるを得ない。公表して抗議すべき事案ではないという日本の姿勢が、「力の信奉者」中国に対しどのようなメッセージとして伝わったのだろう。新たなステージへの「第一歩」を黙認することにより、更なるエスカレーションへの通行手形を与えはしないかを懸念する。

空自戦闘機操縦者は孤軍奮闘、人知れず身の危険を顧みず頑張っている。萩生田副長官も前述の会見で強調したように、今後とも「領土、領海、領空を断固として守るといふ観点から、引き続き我が国の周辺海空における警戒監視活動を万全にする

報道内容も若干混乱があるようなので、一般論として解説しておきたい。先ず「攻撃」と「攻撃動作」は全く違う。対領空侵犯措置実施時における戦闘機の機動は、彼我不明機に対し、相手が脅威と感じぬよう刺激を避けるようにして大きく回り込み、横後方に位置を占めるのが国際的な標準機動である。これを米空軍では「スターン・マニューバー」と呼んでいる。もともと「スターン」とは船舶用語であり「後方」を意味する。横後方に占位後は、必要に応じて相手操縦者から見える横位置に移動する。国際民間航空機関(ICAO: International Civil Aviation Organization)が定めた信号などを相手に目視で伝達するための占位機動である。

相手が戦闘機の場合、スターン機動をとるスクランブル機に対し、機種を向けてくる機動は、「カウンタ1・アクション」と呼ばれ、通常、とともに、国際法、自衛隊法に従い、厳正な対領空侵犯措置」に邁進してもらいたい。問題はそれをどのような具体策をもって実施していくか、任務遂行に最大の問題は何かである。参議院選挙も終わった今、冷静にこの問題を取り上げてみたい。

**自衛隊法の「領空侵犯措置」に
権限規定が存在しない**

尖閣諸島は日本固有の領土であり領有権問題は存在しないというのが日本政府の基本的立場である。だが中国が実効支配を力づくで奪おうとしていることも事実である。この問題については、政治、軍事、外交、経済、文化など、複眼的視点をもって、戦略的に対応していかなければ領土、領海、領空を断固として守っていくことは難しい。

「力の信奉者」である中国に対しては、「軍事」の観点は特に重要である。問題は今後の中国戦闘機のエス

カレシオンに対して、自衛隊が「国際法、自衛隊法に従い」対領空侵犯措置が厳正、的確に実施できるかどうかである。筆者の問題意識はここにある。

自衛隊法第6章には、防衛出動をはじめとして、治安出動、海上警備行動、警護出動、領空侵犯措置等々、「自衛隊の行動」が規定されている。そして第7章には、各々の行動について、自衛隊あるいは自衛官がどこまで武器使用ができるかという「権限規定」が定められている。だが、奇妙なことに「領空侵犯措置」にだけ「権限規定」がない。このことはあまり知られていないし、政治家でさえ知る人は少ない。

現在、日本は自衛隊の活動については「法律に明示されていないことは何もできない」という、いわゆる「ポジティブ・リスト」解釈をとっている。となれば、「領空侵犯措置」に「権限規定」がない現状は、領空

を侵犯されても自衛隊が武器の使用はできないことを意味する。自衛隊ができることは、音声や機体信号による警告、信号射撃などに限られてくる。明らかに法的不備である。

実はこの問題が現場の自衛官を悩ませてきた。筆者も現役時代、悩んだ一人である。冷戦時代から制服サイドは事ある毎にこの問題を指摘し、改善を要望してきた。だが、大した問題が生じなかったこともあり、お座なりにされてきた。昨年、新安保法制でも手付かずだった。

だが、領空侵犯措置任務の主対象は「ソ連」から「中国」になり、「爆撃機」から「戦闘機」に変わった。これまで任務が果たせたから、今後とも果たせるだろう、ともし安易に考えていたとしたら、それは甚だ危険である。

国際法的には領空は「絶対的、排他的な主権」を有する。領空が領海と違うのは「絶対的」であることで

9月28日、ロシア空軍はシリア内の「イスラム国」空爆を開始した。空爆への飛行経路上において、ロシアはトルコの領空侵犯を繰り返した。このため10月、トルコ政府はロシア大使を呼んで嚴重注意している。だが、その後も繰り返すため、今度はNATOとして抗議声明を出し、トルコ政府も再度警告を発した。これに対しては、ロシア軍幹部がトルコを訪問し釈明している。だが、その後も領空侵犯を繰り返したため、最後には撃墜に及んだ。ロシアは警告がなかったと抗議したものの、国際社会ではトルコ政府を非難する声は聞かれなかった。

空自機は「やられる」まで反撃できない

上述したように、東シナ海でこれまで中国戦闘機は、ある一定ラインを越えて南下することはなかった。だが最近はこのラインをやすやす

と突破し、尖閣諸島方向に足を伸ばすようになったという。尖閣諸島周辺の領空侵犯は時間の問題かもしれない。前述のように中国は「空自戦闘機を駆逐して中国戦闘機を自由に領空に留まらせること」によって実効支配を完結させたいと機会を伺っている」ことは間違いない。

空自はこれを阻止できるのか。「領空を断固として守る」ため、「国際法、自衛隊法に従い、厳正な対領空侵犯措置を実施して」いくには、高性能の装備や優れた技量、判断力を有する隊員だけではなく、力の裏付けとなる「法的根拠」がなければならぬ。

自衛隊法84条「領空侵犯に対する措置」は次のようになっていて、「防衛大臣は、外国の航空機が国際法規また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、またはわが国の

あり、領海のような「無害通航」は認められていない。従って、軍用機の領空侵犯は、国際慣例上、「強制着陸」させるのが普通であり、それを拒否した場合、「撃墜」することは排除されていない。

最近では2014年3月23日、トルコ空軍がシリア空軍戦闘機MIG29を撃墜した事例がある。トルコ空軍が国境に接近するシリア空軍MIG23戦闘機2機を確認し、4度にわたって警告したが従わず、内1機が領空に侵入した時点で、トルコ空軍F16戦闘機がミサイルでこれを撃墜した。国際社会では独立国家として正当な自衛行動として何ら問題にはされていない。

2015年11月24日の事例も記憶に新しい。トルコ空軍F16が領空侵犯したロシア空軍SU24を撃墜した。この時は、相手が軍事大国ロシアであり、さすがにトルコ政府も慎重に手順を踏んで対応している。

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」これが任務規定であるが、不思議なことに84条のみ「権限規定」がないのだ。これが何を意味するのか。元陸将補で自衛隊法（昭和29年施行）の制定関係者である宮崎弘毅氏は「日本の防衛機構」（一九七九）の中で次のように述べる。

「自衛隊法第7章の権限規定は、自衛隊が行動する場合、その任務遂行の際に付随して生ずるおそれのある国民の自由と財産に侵害を加えることに対し、自衛隊の実力行使に制限を課した警察権の規定であって、自衛隊の行動に際しての全ての権限を規定したものではない」

従って、「領空侵犯措置行動のような自衛権の発動としての行動に対しては、国際条約、国際法規、慣例に基づく原則が適用され、Armed Forcesとしての原則に基づく行動の準則が基準となる」

自衛隊法策定当時は、「国家、国民は確立された国際法規（国際慣習法）及び条約を遵守義務があり、条約を締結すれば国際法上の権利、義務が発生し、国内法上の効力が生じる。従って、国内法に規定がないのでできないということはない」（同書）という「ネガティブ・リスト」解釈が共通認識だったようだ。「現在の政府の法制関係者は、国内法に規定しなければできないとの見解を有しているが、これは間違っている」とまで宮崎氏は明記している。

だが防衛法関係法令に詳しい安田寛氏は「防衛法概論」（一九七九）の中で、次のように記している。「〔策定時はどうあれ〕現在は法律に明示されていないことは何もできない」「日本の防衛法制では、文民統制の見地から、これに一步を進めて国民の自由及び財産に関係する点と否とにかかわらず、およそ自衛隊の活動についてはすべて法律の根拠を

要するものとした」

安田氏の言うように、日本では長年の国会答弁の積み重ねで「自衛隊の行動については、すべからず法律に明示していなければならぬ」というポジティブ・リスト解釈が定着している。

某裁判官経験者は以下のように、この状況に明確な警告を発している。「84条の職務規定を拡大解釈して武器使用権限も含めておけるとの解釈では裁判所は説得できない。（中略）権限規定がないということは、自衛隊機には領空侵犯措置の任務は付与するが、侵犯機がこれに応じない場合でも、武器を使用してまで領空から退去あるいは強制着陸させるべき強制的権限を与えないという国家意思と解さざるを得ない」

これでは、中国軍機による領空侵犯は防ぎようがない。冷戦時は空自の対象機は主にソ連の爆撃機であり、米ソ対立の中でソ連の行動も抑

制的かつ理性的であった。このため、あまり問題も起こらなかった。ただ1987年12月9日、ソ連のTu16爆撃機が沖縄本島上空を領空侵犯したことがあった。この時も音声による警告、信号射撃の他、為すべはなく、強制着陸を実施させるには至らなかった。

尖閣の場合は武装した中国軍戦闘機が対象である。しかも実効支配を力で奪おうとしている。権限規定がないという法的不備のまま、正当防衛、緊急避難という自然法での武器使用のみで領空主権を守ることは極めて難しい。現場にとつて、政府の「領空を断固守り抜く」という掛け声が空しく響いても不思議ではない。本来は、ポジティブ・リスト解釈に変更する過程で、対領空侵犯措置の「権限規定」を追加すべきであった。だが、そうはなっていないのだ。「権限規定」について過去の経緯を振り返ってみたい。昭和29年4月20

日、衆院内閣委員会での増原恵吉防衛庁次長が次のように答弁している。「（領空侵犯機を）着陸させるといふことも一つの方法、あるいは信号その他の方法によっては要域の上空から退去させるのも一つの方法である。これに應じないで領空侵犯を継続するような場合には現在の国際法における通常の慣例その他に従い、場合によっては射撃することもありうる」。この頃は、「権限規定」は国際法、国際慣例をよりどころとしていたことが伺える。

昭和44年4月17日の通常国会でも、佐藤栄作総理大臣が次のように答弁している。

「侵入機に対してはまず警告を与え、その結果、領空侵犯を悪天候や器材の故障など不可抗力者であることが判明した場合は別にして、侵入機が敵性を持つていと信ずべき十分な理由がある場合は、領空外への退去、指

定する地点への着陸等を命ずることができ、侵入機がこれに従わない場合、領空内ではこれを撃墜することもできる」。やはりこの頃は、国際慣例をよりどころにしていたようだ。

ところが、昭和48年6月15日、衆議院内閣委員会での久保卓也防衛局長の答弁で、解釈は一転する。「武器を使用することは外国と異なり、（自衛隊は）緊急避難及び正当防衛の場合にしか使用できないことになっている」。つまり「権限規定」がないので、自然法たる正当防衛、緊急避難以外は武器は使用できないとした。以降はこの解釈が定着する。

昭和55年2月9日、衆議院予算委員会でも佐々淳行参事官が、以前の解釈に押し戻そうと試みている。「内訓にある正当防衛、緊急避難は、危害許容要件であつて、武器使用の法的根拠は84条である」——つまり着陸を強要するための武器の使用が任務規定の84条で可能と示唆したの

だ。だが、この考え方は法曹関係者によつて痛烈に批判され定着しなかつた。現在は、正当防衛、緊急避難、つまり自分が「やられるまで」、武器の使用は認められないとの解釈が定着している。

実力で抵抗する侵犯機には「武器使用を認める」というが

近年の中国軍機の挑発的な動きに対し、政府答弁も一歩踏み込んでいくようにも見えるが、実態はこれまでと全く変わらない。2012年12月5日、参議院特別委員会でも防衛省運用企画局長はこう答弁した。

「武器の使用につきましては、自衛隊法第84条に規定いたします必要措置として、正当防衛又は緊急避難の要件に該当する場合にのみ許されるところというのが従来からの政府の考え方でございます。（中略）一般論として申し上げますと、必要やむを得ざる場合、例えば領空侵犯機が実力

をもって抵抗する、あるいは領空侵犯機が国民の生命及び財産に大きな侵害を加える危険が間近に緊迫しているような場合、こういう場合には武器を使用して適切に対応することになります。撃墜といったことも排除はされないというところでございます。

「領空侵犯機が実力をもって抵抗する」まで武器を使用しないということとは、上空では既に空自に犠牲者が出ていることを意味する。また「領空侵犯機が国民の生命及び財産に大きな侵害を加える危険が間近に緊迫」といっても尖閣諸島は無人数であり、尖閣諸島の領空侵犯を「国民の生命及び財産に大きな侵害」とみなすのは難しいだろう。まさにこれは「一般論」であり現実の危機には適用できない。

また次のようにも答弁している。「正当防衛、緊急避難の要件を満たす場合で急迫不正の侵害ということ

し、かつ、事態に応じ合理的に必要なと判断される限度をこえてはならぬものとする」

これだと現場の悩みは大きく軽減される。だが、この案では、領空侵犯措置が防衛出動下令前の自衛権行使と位置づけられることを意味し、従来の解釈と整合するのだろうかという疑問も浮かぶ。

領空侵犯を抑止できるのは「撃墜」する能力と意志だ

誤解されると困るが、筆者は領空侵犯したら直ちに撃墜すべきだと主張しているのではない。「抑止力」は「能力」と「意志」からなっており、そしてその強い意志を公表することによってはじめて有効に機能する。ミサイルや機関砲を装備し、優れた操縦者が乗る空自戦闘機でも、法的根拠という明確な国家の「意志」がなければ、「抑止力」は効かない、つまり領空侵犯を防ぐことは

でございますけれども、これは、例えば相手が射撃した後というわけではなくて、相手がこちらに向かいついて照準を合わせて射撃しようとしている場合のように、侵害が間近に迫っている場合にも、相手の攻撃を待つことなく危害射撃を行うことが法的に認められているということでございます。まして、そのときの状況に応じて、適切に対処できるものと考えております」

これは法律論の世界であり、現場の実情とのかい離は大きい。現場の戦闘機操縦者で誰一人この答弁に首肯する者はいないだろう。上空は寸秒の世界であり、「相手がこちらに向かいついて照準を合わせて射撃しようとしている場合のように、侵害が間近に迫っている場合」など判断する時間的余裕はない。その一瞬には、既にミサイルを撃たれているのが実相である。だからこそ身の危険を感じた時点で、予防的に自己防衛

難しいと申し上げているのだ。

「撃墜」という最後の手段が担保されて初めて、領空侵犯を未然に防止し、仮に侵犯されたとしても「強制着陸」させることが可能となる。相手操縦者は、「撃墜される」という恐怖によつてはじめて、誘導に従い、「強制着陸」に応ずる。飛行機は上空で停止させることはできない。臨検もできなければ、縄で縛って引つ張ってくるということもできないのだ。

とにかくこの問題解決は喫緊の課題である。「攻撃動作があつたのか、なかつたのか」といった議論に問題を矮小化してはならない。米国にある中国政府系シンクタンクでは「尖閣諸島領有権」問題解決の為に、危機が必要かもしれない」とまて言っている。明日にもあるかもしれない主権侵犯を未然にどう防ぎ、「断固として領空を守るか」という根本的な問題なのだ。

装置のスイッチを入れるのである。過去、改正の動きがあつたことも公正に記しておきたい。なるほど過去一度、改正の動きがあつた。昭和63年10月、自民党防衛法制小委員会で改正案を検討し、国会上程寸前までいった。だが、何故か上程には至らなかった。その時の改正案は次のとおりである。

84条の「退去させるための必要な措置」を「退去させその他これを排除するため必要な措置」とし、第7章に次のような権限規定を追加する。「第84条の規定により必要な措置を命ぜられた自衛隊の部隊は、わが国の領域を保全するため、必要な武器を使用することができる」「前項の規定により武器を使用するに際しては、第88条2項の規定を準用する」(参考・第88条2項(防衛出動時の武力行使)「前項の武力行使に際しては、国際の法規及び慣例に拠るべき場合にあってはこれを遵守

「流血を覚悟して初めて流血無き勝利が得られる」とクラウゼウィッツは言った。甚だ刺激的な言葉であるが真理がここに含まれている。「力のない正義は無力である」とも言われる。「撃墜」という最後の手段が担保されてこそ、「力の信奉者」を国際慣例に従わせることができるのであり、結果的に「流血を避け」ながら「領空を断固として守る」ことができるのである。

空自の戦闘機操縦者は命令があれば、直ちにこれを遂行する能力と意志は持っている。問題は法的根拠という政治の「明確な意図」である。現場は「掛け声」ではなく、明確な根拠に基づく政治の指示、命令を待っている。まさに真のシビリアントロールを待ち続けているのだ。あいまいなまま放置し、いざいざきに自衛官の犠牲的精神に頼るという政治的不作為は決してあつてはならないのだ。