

福本 出さん

国家安全保障局顧問、元海上自衛隊幹部学校長

石川製作所取締役東京研究所所長

1957 年和歌山県生まれ。防衛大学校卒（79 幹候）第 22 掃海隊司令、防衛駐在官（トルコ）、練習艦隊司令部首席幕僚、海上幕僚監部防衛課分析室長、鹿児島地方連絡部長、掃海隊群司令部幕僚長、呉地方総監部幕僚長、掃海隊群司令、海上自衛隊幹部学校長を歴任。現在、石川製作所 取締役 東京研究所所長。また現在、国家安全保障局顧問を務める。



片岡： 今月のインタビューは福本出さんです。本日は「南の海」についてお伺いしたいと思います。宜しくお願い申し上げます。

福本： まず、海洋戦略には、海上交通の確保、海洋資源の利用といった経済戦略、海洋の安全保障戦略があり、その小さな一つとして海軍戦略があります。2010 年の戴秉国・国務委員の論文によると、中国の核心的利益は、①共産党による指導 ②中国の主権安全、領土保全、国家統一 ③中国経済社会の持続可能な発展を上げています。主権安全、領土保全、国家統一の一丁目一番地は台湾、そしてチベット、ウイグルですが、そこに尖閣なども入ってきました。以前は、国境の内側の領土のことを言っていたのですが、今は海洋国土という理念を打ち出し、経済社会の発達のための海洋権益を主張しています。中国はすでに石油輸入国になっていますし、海上交通路が中国にとっての生命線となっています。「中国が意識する 9 つの出口」というのがあり、そのうち 6 つが日本列島と絡んでいます。また中東ヨーロッパからのルートに中国は「真珠の首飾り」と呼び、バングラディッシュやスリランカ、アフリカの東海岸などの港に大規模な投資をし、港湾開発をしたり、軍の病院船を送って医療支援を行ったりして、足掛かりを作っています。

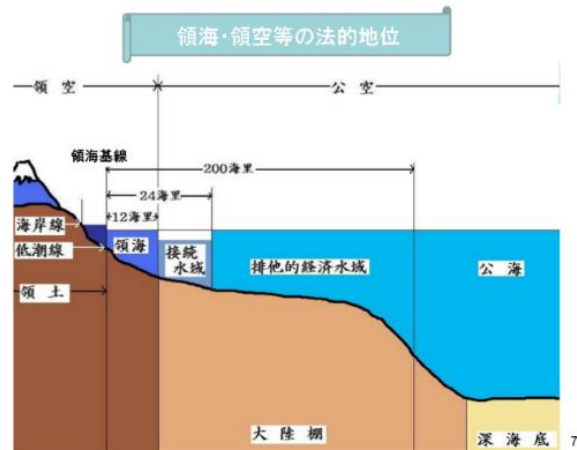
さて、海には、歴史的にだんだんと決まってきた法律があ



ります。昔は、船から大砲が届く範囲として領海は 3 マイルに設定され、その外は公海でしたが、今では領海は 12 マイルとなり、その外側に接続水域、排他的経済水域 (EEZ) が設けられ、更に大陸棚が自然と延長しているときにはそこでの海底資源の権益も認められるようになってきています。一方、飛行機は発明されてからまだ 100 年ほどですので、空の世界では、海ほど国際法が発達しておらず、12 マイルの領空とその外の公空だけで、現時点ではこれが世界的に認められた国際法となっています。

そうした中、中国は、排他的経済水域を超えて大陸棚までもが、海洋国土という国家管轄海域で、その外側が国際公共海域、公海だという理念を打ち出しています (2010 年 10 月 5 日の中国の解放軍報)。

そして、中国は海だけでなく、空も同じように考えているというのは彼らの対応を見れば明らかです。一昨年、中国が尖閣上空を含めた防空識別圏 (Air Defense Identification Zone: ADIZ) を突如宣言し、新聞等で大騒ぎになりました。ジェット戦闘機は極めてスピードが速く、領空に入ってから対処してはとても自国の防衛になりません。そこで防空識別圏という概念ができてきましたが、これは国際法上も確立している排他的経済水域などとは異なり、各国が勝手に作っているという性格のもので、本来、ADIZ は単に敵か味方か、安全なのか…、アドバンスをもってチェックするというだけのもので、相手国の上まで張り出していることもあり、中国が防空識別圏を設定し、それが「日本の ADIZ 等に重なっているから問題だ」というのは的外れです。いままで日本の周りの ADIZ は周辺国のそれと全く重ならず、きれいに棲み分けがされていましたが、これは当然のことで、第二次世界大戦後、各国に進駐した在韓、在日、在台湾米軍が線引きしたものを、それぞれの国が独立して引き継いだもので、もともと重なるわけがありません。では今回の ADIZ の宣言の何が問題だったかというと、諸外国の ADIZ にはない二つの特異点がありました。中国の ADIZ を通る飛行機は、軍用機、政府公用機、民間



機にかかわらず、事前に通告するように求めたこと、事前に通告しない飛行機、怪しい動きをする飛行機については中国軍が防衛的必要な措置をとると書いてあることです。まるで自分のテリトリーで、管轄権、法律、国内法が及ぶがごとき主張です。たまたま中国の軍関係者と話す機会があり、説明をもとめると「実際にやっていることを見てください。そう書いてあるけど、何も強制的なことはやっていません」といったことしか言いません。しかし、そう書いてある以上、疑いは消えません。

片岡： 逆に日本サイドの法的な面での問題については如何でしょうか。

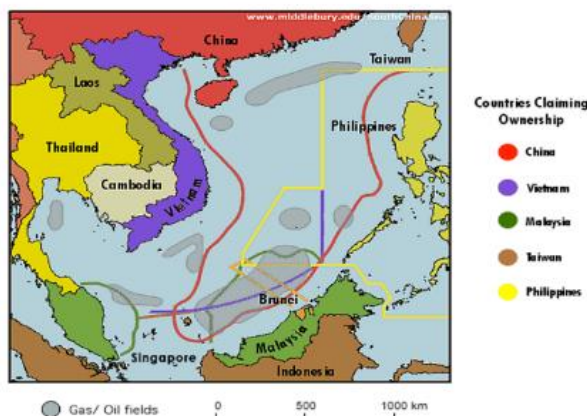
福本： 国際海峡という問題があります。先般、ロシアの船が尖閣を領海侵犯し、トカラ列島の水道というところを通っていき、その時に、中国の情報収集船がそれを追従しました。船は、飛行機と違って、領海の中を一步たりとも入ってはいけないというのではなく、軍艦も公船も民間船も、他国の領海の中でも無害通航権を持っています。潜水艦も、浮上して国旗を抱えれば無害通航することができます。しかし英仏海峡やジブラルタル海峡のように、船が頻繁に通るところは、無害通行だけでは支障もあり、もっと制約のない国際海峡にしましょうとなっています。例えば、国際海峡では上空は軍用機の飛行も自由だし、潜水艦も潜ったまま通れます。しかし、国際海峡における権利は、まだ国際的に議論が終わっていないので、日本の周りには、一切国際海峡はないというのが日本の公式の立場です。しかし、そういうことをいうと、問題もあるということで、日本は、棚上げのような形で、宗谷、津軽、対馬東水道、同西水道及び大隅の 5 つの海域を領海法の中で、領海を 3 マイルに限定し、特定海域と宣言しています。そこは公海であって、国際海峡ではないと。そうした理由は、よく言われているのは非核三原則との関係です。例えば津軽海峡を米艦船が通るたびに、領海であれば、核を持ち込んでいるのではないかという議論になりますので、そういうことを避けるためだったという説があります。

もし中国がそこに付け込んで来るのであれば、そうした海峡を頻繁に通ろうとするでしょう。そして、ここは国際海峡だと、航行の自由だと主張します。そこは、米国と一致しています。米国は、昔から、世界中で、航行の自由作戦を展開しておりまして、米国の海軍大学 (U.S. Naval War College) が出しているスタディーペーパーには日本の周辺に国際海峡として多くの場所が具体的に記載されています。つまり、米国の立場からすると、中国の通行に対してノーとは言わない。そうすると日、米、中の中で、巴の法解釈の違いが出てきて、特にまずいのは日米同盟にひびを入れかねません。尤も、中国は自分のところは海洋国土で、9 段線の内側、EEZ を通りだけでも事前通告をするように言っていますので、そこには矛盾がありませんが…。

片岡： 南シナ海、東シナ海では、具体的に、どういった事が起きているのでしょうか？

福本： まず今、南シナ海では、それぞれの沿岸国が、それぞれの主張をして毛糸の糸がこんがらかった状態になっています。その中でも、一番大きい牛の舌のような部分が独自の経済水域だといっているのが中国です。ここでは、排他的経済水域の係争だけでなく、更には、その下の海底資源、そして安全保

中国と沿岸各国とのEEZ主張



障のことまで主張しはじめているのが極めて特異なことです。そして南シナ海では、それぞれの当事国の海軍力がまだ小さく、そして海上法執行機関の能力はプリミティブ、或いは持っていないような国もあった。そうした中、南シナ海の色々な島で衝突が起き、中国が勝利してきた。一方、米国のプレゼンスもかなり退いていて、それを補完するように、オバマ政権はリバランス、この地域にピボットを移すということを言っていますが、それはまだ緒に就いたばかりです。また米国はFONOP（航行の自由作戦）を敢行しました。やっと米国も動き出した感じがします。日本は、艦艇や航空機をフィリピン、ベトナムに寄港し、また相手国の能力の構築の一環として海上保安庁の舟艇の供与、練習機の貸与をし、現在は操縦士の教育もやっています。更にアセアン首脳とオバマ大統領が米カリフォルニア州パームスプリングズ近郊の保養施設サニーランズで会合、南シナ海の現状に懸念を表明しました。またG7サミットでも同じように懸念が表明されています。中国も、これ以上の埋め立てはやらないといっていますが、人工島での施設建設と運用は進めています。民間機を人工島の空港に飛ばして、話題性があるような、例えばスチュワーデスがそこに並んだ写真等を撮って流布し、けが人がでたからと軍用機を送り、巧みに、次々と要塞化を進めているようにみえます。中国のスピードに比べれば、周辺国の抵抗は遅れています。フィリピンの国際仲裁裁判の件は、上手な法律戦をしかけて勝ちえたと思っていますが、全体としてみれば、パワーバランスは中国寄りになってきています。

一方、東シナ海では、これまで米国のプレゼンスがありました。中国よりも、この地域での米の海軍力は勝っていたし、同盟もしっかりしていて、日本、韓国、台湾、それぞれの国がしっかりした海軍力、海上治安兵力を持っていました。中国は「非対称戦で、勝てるところで勝つ」というやり方をよく使い、今は法執行機関という白い船での戦いを挑んできています。これは戦争でも平和でもない非平和での戦いで、これこそグレーゾーン事態です。



勿論、日本も、ここ一年間で、日米のガイドラインを改訂、限定的ではありますが日本も集団的自衛権の行使ができることになって、日米同盟がさらに強化されたというシグナルを周りの国にも十分発することができました。また防衛装備庁を発足、武器輸出三原則も見直されて防衛装備の移転三原則となり、日本も実質的に武器輸出ができるようになりました。与那国島への沿岸監視中隊の配備が大きく報道されましたが、石垣島、奄美大島への陸上自衛隊の配備、沖縄の戦闘機部隊が強化され方面隊となり、新しい航空機が配備され、海上自衛隊では諸外国から軽空母ともいわれるヘリコプター搭載護衛艦 (DDH) を配備、また潜水艦の増勢も行うなど、実際に自衛隊のパワーシフトが進んでいます。

しかし、それでも今では、この海域においても中国のプレゼンスは恒常化してきており、尖閣の国営化以降始まった中国の白い船のプレゼンス、ブラフをかける接続海域への侵入、領海侵入までおきました。それから、コントロールされていて海上民兵とも呼ばれる漁船団、それに伴う大量の海警船の侵入もあり、政府が「海上における警備行動に関する自衛隊行動命令」を発令する寸前までいきました。

また日中中間線の付近のガス田の開発は、互いの了解のもと共同でやっていたということになっていましたが、中国は勝手に中間線の中国側でのガス田のプラットフォームを倍増しています。これは単にガス田というだけでなく、もしそこにレーダーやソナー、通信施設、更にミサイルを載せれば、海上の十分なプラットフォームになりえます。そうしたことを考えると、この一年間の東シナ海のパワーバランスは平衡したまま緊張度が増したという状況です。

それでも、経済で、世界の第1位、2位、3位の米、中、日が戦争するような愚かなことはないと思いますが、しかしながら戦争以前の戦い、グレーゾーンは各所で熾烈に起きているわけです。そのグレーゾーンにきっちり対応し、平和安全法制とシームレスな防衛体制を固めるために、2014年、「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対峙の整備について」が閣議決定され、平和安全法制が作られました。これは、迅速に命令を出す仕組みであったり、武力攻撃に至らない侵害に対して法執行機関で対峙していくためのものなどです。そして海上における法執行機関である海上保安庁の能力を超える事態になったときには、海上自衛隊が「海上における警備行動」を速やかに、切れ目なくできるように法整備が進んでいます。

片岡： 実際に、海上保安庁から自衛隊に本当にシームレスに移行できるのでしょうか。

福本： 現在、海保の能力をもっと増強するために、予算を増強、海保の巡視船は海自の護衛艦1隻の値段で10隻ほどできますので、どんどん作ろうとしています。しかし、中国は中国海軍のグレーの船を白く塗ってそのまま海警に渡しています。中国の海警の規模と比べれば、船の大きさ、船隊の規模、武器…、日本の海保は相撲取りの前の赤子のようなものです。

さて、日本の自衛隊は軍隊ではなく、諸外国の軍隊に比べて、非常に多くの法的制約があり、専守防衛で、武器の使用は警察官職務執行法のルールの下で、正当防衛と緊急避難時のみ許されているような非常に特殊な集団ですが、実は、海保も諸外国の沿岸警備隊とは似て非なる組織です。海保は、戦後、日本の非武装化を進めていた中、朝鮮戦争などが起きたために、保安能力の必要性などから作られました。当然 GHQ は、日本海軍の再興に繋がらないように船、武器を厳しく制限しました。海上保安庁法第 25 条に「この法律のいかなる規定も海上保安庁又はその職員が軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものとこれを解釈してはならない」という条文が入っています。これは GHQ が絶対に入れろといった一条で、海上保安庁の発足は日本海軍の再興ではないという大切な条項です。これを海上保安官の卵を生み出す海上保安大学校では、これこそが自分たちのアイデンティティーであると、教えています。そうしたことがあるからなのかもしれませんが、海保と自衛隊の相互運用をしようとしても、情報交換ですら、自分たちは軍隊ではないから関与しないと、アレルギー的、感情的に排除しているという感じを受けています。

片岡： 具体的にはどういったことが起きるのでしょうか？

福本： 海保の能力を超える事態になったときには、海上における警備行動が発動して自衛隊に代わるのですが、この時、通常、海自が頑張っている中で自衛隊もきて、一緒にオペレーションしながら、海保が引いていくというイメージが浮かぶものと思います。しかし、海保からすると「自衛隊と一緒にオペレーションをすることは絶対にありえない、自分たちと自衛隊は水と油である、水と油であることこそが日本らしさであり、それは家訓のようなもの」となります。実際、海保の高官だった方が「自衛隊と海保は水と油であることが日本にとっていい」といっていました。イメージとしては、プロレスの選手交代の時のように、二人が同時にリングにいることは違反で、海上保安庁もそういう交代の仕方しか認めていない。これは、実際のプレイヤーの交代というだけではなく、それまでの情報交換、それまでどうゆう状態になっているかというようなことを例えば同じシステムをそれぞれの船にのせて、同じピクチャーを見ることすら、軍事作戦に組み込まれるのでありえないと考えています。政府のいうシームレスな対応というのは、情報の交換であったり、速やかな警備行動の発令によって、切れ目なく、スーッと交代できることを指すのだと思いますが、現場の感覚からいえば、そんなものはありえません。ちょっとした溝があれば、相手の思うつぼの作戦が簡単に行われてしまいます。

片岡： しかもその弱点が事前にわかっているのですから…。

福本： 自衛隊だけでなく、海上保安庁も変わらないといけない。それは呪縛のような 25 条を撤廃する必要もあるかもしれない。実際、米国の沿岸警備隊は、第五軍ともいわれていて、国際法上の軍艦の要件を有すると宣言しています。これは勿論、中国

の海警もそうです。

さて、中国の海警の力は非常に大きく日本の海保の力は小さく、大きなギャップがあります。海上における警備行動が発令された場合、このギャップを埋める能力を持った海自が出ていくのですが、海保と同じ海保法が準用されます。つまり、見かけはグレーの船で軍の装備を持っていますが、実際は海保と同じことしかできないということです。しかし、これを新華社通信や CNN が報道する。一般人にはどう映るのか…。中国の白い船に対して、日本の軍隊を出てきた…。これは完全に相手の思うつぼで「日本はやっぱり悪い奴だ」というイメージがでかかねませんし、更に、中国が軍隊を出す口実もできます。つまり中国にプロパガンダを許したうえ、中国海軍に招待状を送るようなものが、今の日本の海上警備行動です。そのような落とし穴がたくさんあります。

実は、海上保安庁の任務のどこにも「領域警備」ということが書いてありません。海保が今、尖閣の周りに踏ん張っているのは、密輸など、そういう法の違反をする人がいないかということを見張るといことで、解釈をして、領域警備をやっているだけです。従って、そのための装備ということにもつながらないわけです。そういう意味では、民主党時代に領域警備法を作るべきだという議論がありました。全面的に賛成するわけではありませんが、しかし、海上における警備行動とその次の自衛隊による防衛出動の間のギャップがあまりにも大きいので、何らかのものが必要なのは明らかです。

片岡： 防衛出動がかかるとどうなるのでしょうか。

福本： 例えば、尖閣のような人の住んでいない島のために、日本が防衛出動をかけた場合、それは日米安保条約の発動となって、第 5 条事態として米国も出動するというのを、踏み絵のように米国に突きつけることになります。米国の世論や議会を考えたときに、米大統領は、あんなだれも住んでいない島のために米軍を出すかという、かなり躊躇すると思います。つまり日米安保条約に対する物凄いチャレンジとなってしまいます。そういうことを避けるためにも、海上における警備行動と防衛出動の間の途中の段階で、5 条事態にならないような仕組み、もう少し自衛隊が **weapon free** になるような仕組みが法律上も必要だと思っています。

さて、今の東シナ海は、南シナ海でおきたことの 80 年代後半くらいのところにいるのではないかと思います。では、島に文民を上陸させ、それを保護するといって軍隊も、という形、88 年に起きたスプラトリー戦争と同じような歴史をたどるかと言えば、東シナ海での自衛隊、米軍のプレゼンスを考えると、すぐに同じような形をたどるとは思えませんが、しかし、内政の問題を外に目を向けさせるという意味では、いちばんやりやすいのは尖閣ですので、絶対にやらないとは思えませんし、予断を許さない状況にあることは確かだと思います。パワーバランスを考えると、私は、海保はあまりにも弱く、法的にも問題があるので、もっと強くすること

を検討しなければならないと思っています。勿論、自衛隊に「出ろ」と言えば、出ますが、今の状況を考えると、非常に悪いシナリオになってしまうと思います。

片岡： 今後どうしていけば宜しいでしょうか。

福本： 個人的な考えですが、より安定したパワーバランスの再構築には①対話とけん制、②情報共有、そして③衝突の回避だと思っています。まず対話とけん制です。ヨーロッパは最近少し綻びていますが、国境がなくなって、EU軍ができて、欧州安全保障協力機構 (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) という固い同盟関係もっていて、もはやヨーロッパの国同士が戦争するというのは、ありえなくなっていて、戦争は域外です。そういう OSCE のような仕組みを、アセアンを中心にアジアでも作ろうという案が昔からあります。なかなかできないし、これからもすぐにできるとは思えません。この地域の安全保障はハブ・アンド・スポークスと言って、米国を中心に、米台湾、米韓、米日、米フィリピンとなっていますが、今、そのハブ・アンド・スポークスがだんだん発展して、そのスポークの先の国同士がつながり始めています。そうするとだんだんネットワーク化し、蜘蛛の巣のようになってきています。集団的な安全保障はこの地域ではなかなかできないのですが、ハブ・アンド・スポークスをネットワーク化する、準同盟のような形で発展するというのは、現実的な安全保障体制になるのではないかと思います。それから東シナ海の ADIZ の例は、一般的な ADIZ と違うことを中国はやろうとした。そうすると、ジャイアンのように、周りの子供たちは最初弱いからやられるのですが、みんなでいけないということで、そのうちに、のび太も助かる。そういう形で声を上げていくことが必要です。それから、域内国の能力構築を支援していますが、これはハード面だけでなく、ソフト面でもそうで、例えばベトナムやインドネシア、フィリピン等から、若手幹部を政策研究大学院大学と海上保安大学に呼んで、そこで、世界の常識的な海洋法の解釈を教えています。そうすると、結果的に、中国のように特異な国際法の解釈をしたり、国際法を上書きするような国内法を作っていくことがおかしいという理解が進みます。次に情報の共有です。MDA (Maritime Domain Awareness : 海洋状況把握) といって、アメリカが世界中に張り巡らそうとしている安全保障を前面に出した海洋の見える化、情報の共有化があります。しかし、あまりに軍事を前面に出すと中国がのってきにくいのではないかと思います。もともと民間船舶の間では、船舶自動識別装置 (Automatic Identification System, AIS) というものがあり、今はスマホでも簡単に世界中の船舶が識別できるソフトがあります。バルト海では、AIS を多目的で情報を共有する仕組みとして利用しています。そうしたものを南シナ海、東シナ海でもあまり軍事色を出さないで共有していけば、中国ものってこられるでしょう。そういう、中国をあまりのけ者にするのではなく、取り込んでいくような政策も行っていくべきだと思っています。そうはいっても、意図しない衝突というのは起こ



りえます。先日も、中国軍の戦闘機など6機が沖縄本島と宮古島間を通過し、航空自衛隊のF15戦闘機が緊急発進しましたし、逆に中国の軍艦が海上自衛隊護衛艦に対して、火器管制レーダー照射を照準するという事件がありました。これは、次に引き金を引けば弾が飛んでくる状況で、正当防衛が十分成り立ち、あの自衛艦の艦長が打ち返したとしても、国際法上、世界的にも責められることはない状況でした。しかし、そこは逃げました。賢明な選択だったと思います。でも、今度は、現場にいる中国の船長やパイロットは日本憎しという教育を受けてきた中で、そうした挑発行動の挙句、引き金も引いてしまうということもありません。冷戦時代ですが、米ソ間で海上衝突予防法というものができました。当時は、相手の船の上へヘリコプターから汚物をまいたり、船の前にロープやゴミを流してみたり、すれ違いざまにお尻を出してみたり…子供の喧嘩のような挑発行動が繰り返されていました。そういう中で、現場が衝突し、そうした衝突から取り返しのつかない紛争、戦争に突入するのを避けましょうと、米ソ間で暴発事故防止協定を1974年に結びました。それが優れたひな型となって12か国に広がりました。そのような衝突回避の策を中国との間にも結べるのではないかと思います。そして、そういったひな形を作れるのは、米国であり、日本なのではないかと思います。今、防衛省と中国軍とでは、海空連絡メカニズムという交渉を進めています。先日も安部首相と習近平国家主席の間でも、それをもっと進めましょうとなっています。これは、現場間、司令部間、政府間で、ホットラインで話せるチャンネルを作りましょうというものです。まずはコミュニケーションルートを作ることを第一歩だと思いますが、その先にあるのは、米ソ間で結んだような偶発的事故を防止するための協定、例えば、レーザー照射はやってはいけないといったことが書かれた規範性のある条約を結ぶべきだと思います。それを日本や米国のような国と中国が結ぶことで、ひな型となってアジアの諸国も結んでいけばいい。もし結ばなかったとしても、それを準用する形で、どういう周波数なら話ができる、どういう行動は行ってはいけないというようなことがデファクト・スタンダードになっていけるのではないかと思います。

片岡： 貴重なお話を有難うございました。

～完～

聞き手 片岡秀太郎