

グレーゾーンにおける日米同盟の潜在的脆弱性

～グレーゾーンのなかの4つのグレーゾーン～

武居 智久
齋藤 雄介

「夫れ兵の形は水に象る。水の行は高きを避けて低きに趨く。兵の形は実を避けて虚を撃つ。水は地に因りて流れを制し、兵は敵に因りて勝を制す。故に兵に常勢なく、水に常形なし。能く敵に因りて変化して勝を取る者、これを神という¹。」

はじめに

この数年、グレーゾーンの研究が盛んに行われるようになった。その要因はユーラシア大陸の東西で力を背景にした現状変更が行われたことがある。

グレーゾーンの事態に常形はない。欧州では2014年3月にロシアが軍事的に干渉しつつウクライナ南部クリミア半島を国民投票で自国領土に編入し、時を同じくしてウクライナ東部ドネツク州ではロシア連邦軍が支援する親ロシア派武装勢力や反ウクライナ政府組織がウクライナ軍と軍事衝突し、混乱は解決しないまま5年が過ぎた。欧米諸国は当初からロシアに激しく反発し非難を強めたが、ロシアはさらに圧力を加えるように部隊を欧州諸国との国境方面に移動し軍事活動を活発化させた。また、ロシア極東方面では偵察機と爆撃機が米韓軍事演習中の朝鮮半島周辺の空域に示威行動を繰り返したばかりか、高い頻度で日本列島を周回飛行させた²。

ほぼ同じ時期、ユーラシア大陸の東側では中国が南シナ海スプラトリー諸島で周辺国と係争中の7つの岩礁を大規模な浚渫船によって埋め立て始め、短期間のうちに大きな人工島を建設し軍事化を進めている。

こうしたロシアと中国の行為に共通する特徴は関係国との本格的な武力衝突に至らぬよう、用いる手段が綿密に計算されている点である。特に

¹ 「虚實篇」『孫子』岩波文庫、1963年、71頁。

² 2013年と2015年の3月から5月のロシア軍用機の日本海と太平洋の長距離飛行は月1、2回であったところ、2014年は1月1回、2月4回、3月5回、4月15回(3月26日から4月19日の25日間に19回)、5月0回と、ロシアのウクライナ侵入時期に特別多く飛行した。(出典：統幕報道資料 <http://www.mod.go.jp/js/Press/press2014.htm> 等)

中国による岩礁の埋め立ては当初から軍事力を用いることなく、中国海上法執行機関の船艇が周辺海域から外国船舶を排除しつつ行われ、国営といえども民間の浚渫船団が主体であった点において、例え周辺国が中国に対応できる海軍力を有していたとしても手を出しにくい状況が作為されていた。

中国公船と民間船を組み合わせた現状変更の試みは、尖閣諸島でも行われている。2008年以降、とりわけ2012年9月に日本政府が尖閣諸島を民間所有者から買い上げてから、中国公船と漁船による尖閣諸島周辺の接続水域と領海への侵入が連続して行われるようになった。領海に侵入する中国公船の隻数と頻度は、2016年8月の一時期を除き、ほぼ一定している³。しかし、スプラトリー諸島で起きたと同じ種類の強制力を伴う現状変更、すなわち島嶼の占拠などの事態が尖閣諸島でも行われまいとは限らない。米国政府は、尖閣諸島が日本の施政下にあること及び日米安保条約5条に基づき防衛する日本領土に尖閣諸島が含まれることを機会ある度に日本政府に保証しているが⁴、中国の現状変更が完全な平和とも戦争とも言えないグレーゾーンに行われた場合、日本領土に対する武力攻撃への共同した対処を前提とする日米安保条約5条が発動されるのかという疑問は残されたままである。

本論文は、日米両政府の間にグレーゾーンに関する認識の相違があるのではないかとの前提に立ち、グレーゾーンにおける尖閣諸島防衛上の事態を念頭に考察していく。

1 グレーゾーンの概念

(1) 日本

日本では、灰色が黒と白の中間の色であるところから、犯罪などの容疑が十分には晴れていない状況を灰色にたとえて多用されてきた。米国でも灰色は曖昧、不透明、不確実な状態を例えて使用されるが、安全保障の分

³ 海上保安庁「尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向と我が国の対処」
<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>。

⁴ たとえば、2017年2月に日本を訪問したジェイムス・マティス(James Mattis)国防長官は“I want to make certain that Article 5 of our mutual defense treaty is understood to be as real to us today as it was a year ago, five years ago - and as it will be a year, and 10 years, from now”と述べた。Phil Stewart, Kiyoshi Takenaka, “In Japan, U.S. defense chief reaffirms commitment to security treaty,” *REUTERS WORLD NEWS*, February 3, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-japan-usa-mattis-idUSKBN15I11K>。

野で戦争と平和の間を「灰色の領域(グレイゾーン)」と呼んだのは日本が初めてと思われる。

最初に灰色が登場したのは『世界の艦船』2005年6月号に寄稿された勝山拓の論文である⁵。勝山は、テロなど新たな脅威に効果的に対処するためには従来の抑止の概念、すなわち防衛力を持つことによる「静的抑止」では十分な効果が期待できず、平時と有事の間にある灰色の時間軸において地理的にも時間的にも分散して生起する新たな脅威は発生の都度ひとつずつ根気よくこれを潰し、相手に厭戦感を蓄積していく「動的抑止」が効果的であると主張した。ここで勝山が言う灰色とは作戦上の時間的空間を指している。勝山が念頭に置いた地域は東シナ海であり、論文が書かれたタイミングは、海上自衛隊が発足から2回目となる海上警備行動の発令となった中国海軍原子力潜水艦の石垣島周辺海域の領海内で潜没航行など、中国軍の活動が安全保障上の新たな懸案として浮上していた時期であった⁶。

次は、同じく『世界の艦船』2005年11月号に寄稿された山崎眞の論文である⁷。山崎は、海上自衛隊の将来の護衛艦部隊を論じる中で、日本が米国と共に不透明な中国をヘッジしていくために「自衛隊に期待されるのは、大規模な軍事的衝突へとエスカレートさせない抑止力、すなわちグレーな事態を確実にコントロールし危機を回避できる対処力である」と書いている。山崎の場合、多層からなる攻撃能力を活用して周辺海域の使用を拒否しようとする中国の軍事活動をグレーと呼んだ。

日本政府の公式の文書のなかで最初にグレイゾーンに言及したものは、民主党政権下の2010年に防衛計画の大綱を見直す目的で設置された、新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会(安防懇)の報告書『新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想-「平和創造国家」を目指して』であった。報告書は、グローバルな安全保障環境の趨勢の第1に、「経済的・社会的グローバル化、それに伴う国境を越える安全保障問題、

⁵ 勝山拓「『日の丸LCS』はこうなる!? 海上自衛隊が構想する高速多機能艦」『世界の艦船』6月号(通巻第643号)、2005年4月25日、94-96頁。

⁶ 中国人民解放軍の絡んだ軍事的な事件として、米海軍EP-3が海南島沖56nmで中国軍機と接触し海南島に緊急着陸(2001年4月1日)、中国海軍明級潜水艦が大隅海峡を浮上して航行(2003年11月12日)、中国原子力潜水艦の潜没潜行事故(2004年11月10日)がある。(出典:防衛白書等)

⁷ 山崎眞「近未来の護衛艦部隊はどうあるべきか! 緊縮財政下の海上防衛力整備について」『世界の艦船』9月号(通巻第663号)、2006年9月25日、152頁。

平時と有事の中間のグレーゾーンにおける紛争の増加」を挙げた⁸。この時期、中国は活動を宇宙に広げ、中国公船や海上民兵等による米海軍海洋観測艦へのハラスメントを頻発させた⁹。かかる中国の動向が「平時と有事の中間領域」と受け止められたことは確かであろう。

「またグローバル化によって主要国間の戦争の蓋然性は大幅に低下したとはいえ、軍事的な競争、対立、紛争がなくなったわけでない。明白な戦争ではなく、主権、領土、資源、エネルギー等について「平時と有事の中間領域」に位置する紛争は、むしろ増大する傾向にある。そうしたグレーゾーンに端を発した紛争が主要国を巻き込み当事者の意図を超えた対立となる危険性についても十分認識しておく必要がある¹⁰。」

文面からも分かるように、報告書の言うグレーゾーンは、前述の勝山論文における時間的空間としての灰色と同じ意味である。また、グレーゾーンへの対応には「従来の装備や部隊の量・規模に着目した「静的抑止」に対し、平素から警戒監視や領空侵犯対処を含む適時・適切な運用を行い、高い部隊運用能力を明示することによる「動的抑止」の重要性が高まっている」としている点も勝山と同じである¹¹。なお、報告書巻末には要約部分の英訳が編綴されており、グレーゾーンは「“gray zone” between peace and crisis」と訳されている¹²。報告書の出された前年は、自民党から民主党へと歴史的な政権交代があった時期である。米国が日本の安全保障政策の動向を注視していたとして不思議はなく、外務省や防衛省など関係する省庁が同報告書をもって米国側に防衛計画大綱の方向性を説明したであろうこともまた間違いのないであろう。これが、グレーゾーン(gray zone)が日本発信の安全保障上の新たな概念として米国に伝わった最初の間になったと考えられる。

⁸ 新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会『新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想-「平和創造国家」を目指して-』、2010年8月、v頁、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf>。

⁹ たとえば、中国が対衛星ミサイルによって衛星を破壊(2007年1月12日)、海監総隊所属船舶2隻による尖閣諸島の領海侵犯(2008年12月8日)、海南島近海で海監総隊船舶、漁業局船舶、海上民兵等が米海軍所属海洋観測艦インペッカブルに対して不法行動(2009年3月5-8日、同海洋観測艦ビクトリアスの30ヤードまで接近(2009年5月1日)などが頻発した。(出典:防衛白書等)

¹⁰ 新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会、報告書、5頁。

¹¹ 同上、vi頁。

¹² 同上、51頁。

安防懇の報告を取り込み、2010年12月17日に「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について」(22防衛大綱)が閣議決定された。そこでは、つぎのとおりグレーゾーンは事態様相に重きを置いて記述され、時間的空間として捉えられていた安防懇の趣旨とは幾分違った書きぶりとなっている。

「グローバルな安全保障環境のすう勢は、相互依存関係の一層の進展により、主要国間の大規模戦争の蓋然性は低下する一方、一国で生じた混乱や安全保障上の問題の影響が直ちに世界に波及するリスクが高まっている。また、民族・宗教対立等による地域紛争に加え、領土や主権、経済権益等をめぐり、武力紛争には至らないような対立や紛争、言わばグレーゾーンの紛争は増加する傾向にある¹³。」(下線筆者)

また、以後、民主党政権下で発表された2回の防衛白書における記述は、22防衛大綱の記述を踏襲してグレーゾーンを事態様相として記述している¹⁴。

2012年11月の総選挙で自民党が圧勝し、政権が自公連立政権へと交代した。民主党政権では防衛予算は縮減を続けたが、自公政権では一転増額に転じ、防衛力は動的運用を一段と進め、統合運用と機動性を重視する統合機動防衛力へと再構築されていく。

まず、22防衛大綱を見直すため、防衛大臣は2013年1月に防衛副大臣を委員長とする「防衛力の在り方検討のための委員会」(在り方検討委員会)を設置した¹⁵。同委員会は半年後の7月に中間報告を行い、そのなかで、22防衛大綱が策定されて以降、「各国の軍事力の近代化や軍事活動等の拡大・活発化がより一層顕著になっている。さらに、領土や経済権益等をめぐるグレーゾーンの事態が顕在化・長期化し、より重大な事態へ先鋭化・深刻化する可能性が懸念される」¹⁶と記述し、グレーゾーンの概念は

¹³ 『平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について』平成22年12月17日閣議決定。

¹⁴ たとえば、平成23(2011)年の防衛白書では、第I部「わが国を取り巻く安全保障環境」の中で、国際社会における安全保障上の主な課題として、「背景や態様が複雑で多様な地域紛争が世界各地に依然として存在しており、中東やアフリカ地域を中心として、国際社会による紛争の対処・解決の努力が活発に行われている。また、領土や主権、経済権益などをめぐり、武力紛争に至らないような、いわばグレーゾーンの対立が増加する傾向にある。」と記述している。(下線筆者)『防衛白書』2011年版、25頁。

¹⁵ 防衛省『平成25年版 日本の防衛』2013年、112頁。

¹⁶ 防衛力の在り方検討のための委員会『防衛力の在り方検討に関する中間報告』

22 防衛大綱を基本的に踏襲した。

2013年12月17日、「国家安全保障戦略」とともに「平成26年度以降の防衛計画の大綱について」(25防衛大綱)が閣議決定された。25防衛大綱における、グレーゾーンの記述は次のとおりであり、グレーゾーンは再び時間的空間の意味を強めた。

「国家間では、地域紛争が引き続き発生していることに加え、領土や主権、海洋における経済権益等をめぐり、純然たる平時でも有事でもない事態、いわばグレーゾーンの事態が、増加する傾向にある¹⁷⁾。」(下線筆者)

25防衛大綱以降の防衛白書では、グレーゾーンの説明は大綱の記述を引用している。たとえば、2014年の防衛白書の記述は次のとおりである。

「わが国を取り巻く安全保障環境は、様々な課題や不安定要因がより顕在化・先鋭化してきており、一層厳しさを増している。その中でも、わが国周辺では、冷戦終結後も、国家間などの対立の構図が残るなど、欧州地域でみられたような安全保障環境の大きな変化はみられず、依然として領土問題や統一問題をはじめとする不透明・不確実な要素が残されている。また、領土や主権、経済権益などをめぐり、純然たる平時でも有事でもない、いわゆるグレーゾーンの事態が増加する傾向にある¹⁸⁾。」(下線筆者)

また、具体的な事態様相が脚注で説明されるようになった。翌年度以降の防衛白書も同じ記述を行っていることから、これが日本政府によるグレーゾーンの定義と言えるであろう。

「いわゆるグレーゾーンの事態は、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であるが、たとえば以下のような状況がありうるものと考えられる。

- ① 国家などの間において、領土、主権、海洋を含む経済権益などについて主張の対立があり、
- ② そのような対立に関して、少なくとも一方の当事者が自国の主張・要求を訴え、

防衛省、平成25年7月26日、1-2頁。

¹⁷⁾ 『平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について』平成25年12月17日閣議決定、1頁。

¹⁸⁾ 防衛省『平成26年度版 日本の防衛』2014年、2頁。

または他方の当事者に受け入れさせることを、当事者間の外交的交渉などのみによらずして、

- ③ 少なくとも一方の当事者がそのような主張・要求の訴えや受け入れの強要を企図して、武力攻撃に当たらない範囲で、実力組織などを用いて、問題に関わる地域において、頻繁にプレゼンスを示したり、何らかの現状の変更を試みたり、現状そのものを変更したりする行為を行う¹⁹。」

日本を取り巻く安全保障環境を説明する用語として灰色（グレー）が登場した 2005 年以降を総括すれば、日本におけるグレーゾーンの概念は、時間的空間と事態様相の 2 つの要素からできている。

まず、事態様相について、防衛白書等は「領土や主権、経済権益などをめぐる純然たる平時でも有事でもない事態」と一般的に記述しているが、安倍総理は 2014 年 5 月に「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」から報告書が提出された際の記者会見において、グレーゾーンの事態（グレーゾーン事態）を、「武力攻撃に至らない侵害」と具体的に述べている。

「今後、政府与党において具体的な事例に即してさらなる検討を深め、国民の命と暮らしを守るために切れ目のない対応を可能とする国内法制を整備します。これまでの憲法解釈のもとでも可能な立法措置を検討します。たとえば武力攻撃に至らない侵害、漁民を装った武装集団が我が国の離島に上陸してくるかもしれない。こうしたいわゆるグレーゾーン事態への対処を一層強化します²⁰。」（下線筆者）

武力攻撃に至らない侵害とは、国内法制上の観点から武力攻撃事態とは認定困難な事態と言い換えることができるであろう²¹。武力攻撃とは我が国に対する外部からの武力攻撃をいい、武力攻撃事態とはこの武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫した事態をいう²²。

¹⁹ 同上、2 頁。

²⁰ 首相官邸「安倍内閣総理大臣記者会見」平成 26 年 5 月 15 日、https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0515kaiken.html

²¹ 中曽根康弘世界平和研究所のグレーゾーン事態研究委委員会は、グレーゾーン事態を「純然たる平時でも有事でもない事態であり、領土や主権、経済的権益などをめぐる主張の対立を背景とした、武力攻撃事態と認定が困難な主権侵害、或いは、その発生の可能性が高い事態」と定義している。中曽根康弘世界平和研究所『海と空のグレーゾーン事態への対処-その問題と対策-』2018 年 6 月 26 日、2 頁。

²² 「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」（武力攻撃事態法）第 2 条。

日本への武力攻撃が武力行使の3要件²³を満足すると政府が判断し、武力攻撃事態が国会で承認され、自衛権が発動されれば、自衛隊は武力の行使ができるようになる。

したがって、グレーゾーンの時間的空間とは、純然たる平時でも有事でもない、「平時と武力攻撃事態の中間にある時間的空間」と言える。武力攻撃事態の概念は、日本国憲法の制約や日本の安全保障環境のなかでの定義であり、世界に共通する概念ではない。また、自衛権発動の根拠となる国連憲章51条の解釈にも国ごとに幅があり一律とは言えない。特に、武力攻撃を「一国に対する組織的計画的な武力の行使」と制限的に定義し²⁴、さらに自衛隊による武力の行使を武力攻撃があった場合に限定している日本と、米国のように、武力攻撃に至らない場合にも武力の行使を認める米国との間において、グレーゾーンの事態様相とその対応について認識に齟齬が生じる可能性は否定できない²⁵。

(2) 米国

米国でグレーゾーンが安全保障上の用語として登場した時期は明確ではないが、政府機関として最初にグレーゾーンを定義したのは2015年9

²³ 武力行使の3要件。(1) わが国に対する武力攻撃が発生したこと、またはわが国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由および幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること、(2) これを排除し、わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと、(3) 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと。内閣官房内閣法制局「新三要件の従前の憲法解釈との論理的整合性等について」平成27年6月9日、

<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/pdf/20151111/sinsanyouken.pdf>。

²⁴たとえば、衆議院における政府答弁資料において、日米安全保障条約第5条の発動要件となる武力攻撃を「日米安保条約第五条及び指針「I. 指針の目的」の「武力攻撃」とは、一般に、一国に対する組織的計画的な武力の行使をいうと考える。」と定義している。衆議院『衆議院議員金田誠一君提出「戦争」、「紛争」、「武力の行使」等の違いに関する質問に対する答弁書』内閣衆質一五三第二七号、平成14年2月5日、

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdf/T/b153027.pdf/\\$File/b153027.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdf/T/b153027.pdf/$File/b153027.pdf)。

²⁵ 米国はすべての違法な武力の行使に対して自衛権を発動できるとし、武力の行使と武力攻撃に間に差を設けていない。Department of Defense, *Law of War Manual*, 2016, p.47,

<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/DoD%20Law%20of%20War%20Manual%20-%20June%202015%20Updated%20Dec%202016.pdf?ver=2016-12-13-172036-190>; Machel N. Schmitt, “Grey Zones in the International Law of Cyberspace,” *The Yale Journal of International Law*, Vol.42:2, 2017, p.15, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3180687.

月の特殊作戦軍司令部 United States Special Operations Command (SOCOM) の『White Paper, The Gray Zone (以下、グレイゾーン白書)』であったと考えられ、以後、SOCOM の定義が米国内では広く用いられている。

同白書では、グレイゾーンは「戦争と平和の間」²⁶にあり、グレイゾーンの課題 (gray zone challenges) を「国家あるいは非国家主体の中または間で、伝統的な戦争と平和の二つの間にある競争的な関係」と定義し、その特徴として、紛争の本質にある曖昧性、かかわる組織の不透明性、あるいは関連する政策と法的な枠組みの不透明を挙げた²⁷。この定義によれば、グレイゾーンは日本と同じく、時間的空間と事態様相の二つを含んだ概念と言える。

2015年の米務省の国際安全保障諮問会議(International Security Advisory Board, ISBA)のグレイゾーン紛争に関する報告書によれば、グレイゾーンという用語は新しいが現象としては新しいものではなく、サイバーやネットワーク通信など最近の技術も実は昔からあるものであって、グレイゾーンの手法もかつては政治戦、秘密作戦、非正規戦あるいはゲリラ戦、陽動作戦などと呼ばれていたものと記述している²⁸。SOCOM も同じ見方をしている。グレイゾーン白書は、1900年代から現在までの100年における米国の軍事作戦のうち、戦争 (war) と言える事例は2回の世界大戦、朝鮮戦争、ベトナム戦争、そして湾岸戦争の5回のみであり、他の57回は戦争に至らないの水準のグレイゾーンの作戦 (gray zone operations) であったとしている²⁹。この説明に基づけば、グレナダ侵攻 (1983年) ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争 (1992-96年)、アフガニスタン紛争 (2001-14年) など、米国が参加した国際紛争は全てグレイゾーンの作戦に該当することになり、事態様相の幅は質と量の双方で実に広い。

また、グレイゾーン白書は近年のグレイゾーンには3つの特徴があるという³⁰。

²⁶ United States Special Operations Command, “White Paper, The Gray Zone,” September 9, 2015, p.1, <https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf>.

²⁷ “Gray zone challenge are defined as competitive interaction among and within state and non-state actors that fall between the traditional war and peace duality,” Ibid., p.1.

²⁸ International Security Advisory Board, “Report on Gray Zone Conflict,” January 3, 2017, p.1.

²⁹ United States Special Operations Command, “White Paper,” p.3.

³⁰ Ibid., pp.3-4.

第1は、グレーゾーンにおける侵害の様相が多様化していることである。多数の国家と非国家主体は、第2次大戦後の西側が構築してきた国際秩序に攻撃的に反対しているものの、用いる手段は伝統的な戦争の閾値を超えず、これまで西側が考えてきた戦争と平和という単純な分類には当てはまらず、グレーゾーンの紛争は平和と戦争の間で、広範な範囲に存在している。

第2は、グレーゾーンの挑戦は地理的な位置関係、国力の大小、軍隊の強弱など当事国ごとに受け止め方が異なることである。白書はロシアのウクライナ侵攻を例に取って、米国は白に近い灰色の事態と考えているところ、ウクライナはほぼ黒（戦争）のゾーンにあると考え、ロシアはその中間にあって黒に近いと述べている。現役兵力でロシアの4分の1に満たないウクライナにとって³¹、ロシアが軍事力をもって領土を占拠している状況は戦争と映って当然であろう。

第3は、グレーゾーンの曖昧性である。これはグレーゾーンの課題の本質であるばかりか、関係する国家の政策や法的枠組みも言えることである。例として、グレーゾーン白書は米政府にはグレーゾーンを第一義的に担当する組織が不在である点を挙げている。関連して、サイバー空間にある曖昧性について、マイケル・シュミット(Michael N. Schmitt)は、2015年と2016年に米民主国家委員会 U.S. Democratic National Committee に対するロシアのハッカー事案やクリミア半島とウクライナ東部への侵攻に付随したサイバー攻撃など、関連する国際法のなかにあるグレーゾーン、具体的には現在の国際法がサイバー空間を十分にカバーできないか、あるいは国際法の原則や規則の曖昧な境界を不当に利用した事案に注目している³²。サイバーやソーシャルメディアのような新しい技術は、大規模な通常戦闘に適した軍事組織が効果的に対応できない非対称性を持っている。また、グレーゾーンを覆う法的な曖昧性は、米国やその同盟国に共通する重要な価値観である法の支配や法に基づく民主的な手段への疑念を生じさせ、敵対国が法律戦を仕掛けやすくする危険がある³³。

(3) グレーゾーンの日米の比較

グレーゾーンが、時間的空間と事態様相の二つの概念を持つことにおい

³¹ “Chapter Five: Russia and Eurasia,” *The Military Balance 2017*, Vol. 117, February 13, 2017, <http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2017.1271211>.

³² Michael N. Schmitt, “Grey Zones in the International Law of Cyberspace,” pp.1-2.

³³ International Security Advisory Board, “Report on Gray Zone Conflict,” p.4.

て日米に認識の差はない。ただし、その内容については日米で一致しているとは言い難い。

まず、時間的空間について、グレーゾーンが伝統的な戦争と平和との間を意味する点は一致しているが、後述するように、米国がニカラグア事件について国際司法裁判所が判決した武力攻撃の解釈を受け入れていないことから、グレーゾーンと戦争の境界を武力攻撃の定義とさらにそれを制限する国内法の規定によって自衛権を発動できる武力攻撃事態としている日本との間に、グレーゾーンと戦争の境界について認識の差があると考えられる³⁴。

これはグレーゾーンの事態様相の概念についても同じである。前述のとおり SOCOM は朝鮮戦争など 5 つの戦争以外で米国がかかわった軍事的作戦は戦争に至らないグレーゾーンで行われたと分類し、武力の行使を抑制的に考える日本に比べ、事態様相を幅広くとらえている。他方、米国防務省の ISBA の Memorandum のように、SOCOM のグレーゾーンの定義を受けつつも、グレーゾーン紛争 (gray zone conflict) の様相を「国家と非国家主体の間で行われる 武力紛争(armed conflict)の水準以下にとどまる競争的な相互作用 (competitive interactions) で、一方がしばしば準軍隊員 (para-military personnel) の使用による強制力を伴いつつ、通常は段階的かつ／あるいは間接的な手法を用いる」(下線筆者) と定義できるする公文書もある³⁵。武力紛争の捉え方にもよるが、米国防務省は SOCOM より狭くグレーゾーンを考えているようであり、それはむしろ日本に近い。つまり、米国では、政府内にグレーゾーンの概念について統一された定義があるわけではなく、グレーゾーンの本質そのままに曖昧な状態にあるのではないか。

しかし、同盟の視点に立てば、この曖昧性がグレーゾーンにおける日米の共同した連携において潜在的な脆弱性となる可能性を否定できない。以下、尖閣諸島を例として考察してみたい。

³⁴ 前述の米国防務省の Law of War Manual において、“The United States has long taken the position that the inherent right of self-defense potentially applies against any illegal use of force.230 Others, however, would be inclined to draw more of a distinction between “armed attacks” and uses of force that do not give rise to the right to use force in self-defense.” としている。

³⁵ Under Secretary of State for Arms Control and International Security, “MEMORANDUM FOR THE CHAIRMAN, INTERNATIONAL SECURITY ADVISORY BOARD,” June 30,2016. (International Security Advisory Board, “Report on Gray Zone Conflict,” p.A-1.

2 尖閣諸島とグレーゾーンの事態

(1) 南シナ海と東シナ海での中国の活動

まず、南シナ海で中国の違法な占拠の続くファイアリークロス礁と尖閣諸島のケースを比較する。

中国及び台湾は1970年代から尖閣諸島の主権を主張してきた。1978年4月から5月にかけて中国底引き網漁船団が尖閣諸島周辺海域に出漁、延べ357隻が領海に侵入、うち延べ123隻が不法操業し、日本政府の強い抗議によって引き返す事案があった³⁶。その後は2008年12月に2隻の中国公船が約9時間にわたって尖閣諸島の領海内を徘徊、漂泊する事案が起きるまで、同様の事案は長く生起しなかった³⁷。2012年9月、日本政府が尖閣諸島を民間所有者から買い上げてから、中国公船による接続水域内の航行はもとより、領海への侵入も3、4隻をもって月3回程度の頻度で繰り返され、現在も続いている。ところが、2016年8月5日、約200隻から300隻の中国漁船が尖閣諸島接続水域で操業する一方で、中国漁船に続く形で中国公船が領海に侵入する事象が繰り返される事案が生起した。8月5日から9日まで5日間で中国公船延べ28隻が領海に侵入。また、8日は同時に15隻が接続水域に侵入するなど、極めて特異な事案となった。日本政府は事案発生時から、外務省アジア太平洋局参事官、同局長、総合政策局長、外務事務次官、在北京日本国大使、外務大臣など様々なレベルで繰り返し中国政府に抗議したが事案は収まらなかった。しかし、9日になって、延べ10隻を最後に中国公船の領海への侵入が突然なくなり、10日以降は通常の状態に戻った³⁸。

ここで南シナ海での中国とフィリピンにおける経過に目を転ずる。防衛省の資料等によれば、ファイアリークロス礁のケースは次のとおりである³⁹。

³⁶ 第11区海上保安本部「海上保安の現状」昭和54年7月、9頁。なお、漁船団は武装していたとの報道もある。『毎日新聞』1978年4月13日；『読売新聞』1978年4月13日。

³⁷ 尖閣諸島を巡る日中間の交渉の経緯や出来事について平松茂雄が詳しく説明している。平松茂雄『中国の海洋戦略』勁草書房、1993年6月10日、70-88頁。

³⁸ 首相官邸「平成28年8月上旬の中国公船及び中国漁船の活動状況について」平成28年10月18日、

https://www.kantei.go.jp/jp/headline/pdf/heiwa_anzen/senkaku_chugoku_katsu_do.pdf。

³⁹ 防衛省「南シナ海における中国の活動」2016年12月、http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_20161222.pdf。なお、中国の南沙群島の支配を巡る経緯は平松茂雄が詳しく論じている。平松茂雄『甦る中国海軍』勁草書房、1991年11月25日、185-203頁。

中国は1950年代から南シナ海スプラトリー諸島の帰属を主張したが、ファイアリークロス礁の違法な占拠は中国の領土であることを記した主権碑を設置した1978年5月に始まる。1988年には、ユネスコの要求に応えるとの理由で礁盤の一部を人工の陸地に改造し小さな気象観測施設を設置し違法な占拠の正当性を誇示しようとした。1991年にフィリピンのピナトゥボ山が大噴火し、在比米軍基地が被災。また米軍の駐留を認める基地協定が延長されなかったこともあって、これを機に在比米軍の撤退が決定、91年にはクラーク空軍基地、92年にはスービック海軍基地からも撤収し南シナ海から米軍の影響力が著しく減少した。中国は2014年から中国公船が外国船舶を付近の海域から閉め出しつつ大規模な埋め立て工事を開始し、2年足らずの間に677エーカー(2.74平方キロメートル、東京ドーム58個分)の陸地を作りだし、今では3,160メートル滑走路と多くの軍事施設が建設されている⁴⁰。軍事化は2015年9月のオバマ-習会談の合意に反して今も進んでいる。

以上の二つのケースを踏まえると、中国が対外的な政治目的を達成するために5つの段階を踏んでいると推察できる。まず政治目的を設定する。このケースでは中国への島嶼帰属が目的となる。第2に世界に向かって声高に中国の主張の正当性を訴え、様々な機会を利用して国際社会に中国の主張を浸透させる。また、中国の主張を盛り込んだ国内法を整備し⁴¹、現状変更の機会を待つ。第3に、しばしば非軍事又は軍事的な低強度の強制力を用い現状変更に着手する。小さな海洋観測所の建設がこれに当てはまるであろう。この際、相手国や関係国からの激しい反発を避け、また中国の現状変更から受ける痛み慣れさせるように、時間をかけ少しずつ進める。第4に、好機が到来すれば一気に多くの物量を投入して現状変更を行う。そして第5に、現状変更を既成事実化するため一方的行為を積み重ね、他の係争国が諦めるまで待ち続ける。

これらは、共産党一党独裁体制という特異な政治体制によって時間と国家資源の双方を自由に動かし得る中国にのみ実行しうる戦略である。視点

⁴⁰ Center for Strategic and International Studies, “Asian Maritime Transparency Initiative,” <https://amti.csis.org/fiery-cross-reef/#OverviewImages-heading>.

⁴¹ 中国の領海と接続水域に関する法律(1992年2月25日)第2条は、尖閣諸島(中国名 Daiyou island)は中国の領土に含まれると規定している。The National People’s Congress of the People’s Republic of China, “Law of the People’s Republic of China on the Territorial Sea and the Contiguous Zone”, *DATA BASE OF LAWS AND REGULATIONS*, August 2017, http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383846.htm.

を変えれば、中国が行う活動には何らかの政治的意図、場合によってはさらなる現状変更への戦術を含む可能性を否定できない。ファイアリークロス礁はすでに第5段階に至っている。中国がなすべきことは、海軍や中国公船によって人工島の周辺を保全しつつ圧力と懐柔を使い分け、同所の係争国であるフィリピンとベトナムが主張を取り下げるまで待つことである。

他方で、尖閣諸島の状況は3番目の非軍事又は軍事的な低強度の強制力をもって段階的に現状変更を行っている段階にある。2016年8月の事案をこの脈絡のなかに置いてみれば、8月10日を境にして中国公船等の領海への侵入が一挙になくなった背後に中国政府の統制が働いていた可能性、そして中国公船ばかりか漁船群も自由に動員できる中国政府の特異性を改めて指摘できる。

グレーゾーンの事態では常に現状変更を行う側がイニシアティブを握っている。この事案のエスカレーションの回避に日本政府の戦略的コミュニケーションや揺るがぬ外交姿勢が働いたことは間違いないが、それ以上に、中国政府にその意志がなかったことも事実であろう。

(2) グレーゾーンの事態とハイブリッド戦

ジェイムス・スタブリディス(James Stavridis)は、ロシア軍のウクライナでの活動を例に取って、ハイブリッド戦の基本的な考え方を、「直接的かつ戦術／作戦／戦略的な衝突を伴う明確な軍事行動と認識されるには不十分な空間を見つけ出し、本格的かつ明白な攻撃行動をすることなしに、攻撃者が目的を達成する好機とできるように、(それらの軍事行動を)十分な曖昧さを生み出す地域に圧縮すること」であると述べ、ハイブリッド戦の考え方は海上にも広がり、中国の南シナ海の活動とイランのアラビア湾での行動はハイブリッド戦の様相を見せ始めていると指摘した⁴²。

スタブリディスの説明を是とすれば、ハイブリッド戦は、ISBAがグレーゾーン紛争の特徴として示した「事態様相が軍事紛争の水準以下にとどまる」という点について同じである。他方でザック・クーパー(Zack Cooper)とアンドリュー・シアラー(Andrew Shearer)は、中国の南シナ海における活動はハイブリッド戦ではなくグレーゾーン紛争(gray zone conflict)であ

⁴² James Stavridis, "Maritime Hybrid Warfare Is Coming," *Proceedings Magazine*, December 2016 Vol. 142/12/1,366, U.S. Naval Institute, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2016-12-0/maritime-hybrid-warfare-coming>.

ると述べており⁴³、事態態様だけを取り出して比べれば、ハイブリッド戦とグレーゾーン紛争に根本的な違いはないと言えるであろう。

米国の外交政策調査研究所(Foreign Policy Research Institute, FPRI)のハル・ブランドズ(Hal Brands)は、8つの逆説をもってグレーゾーン紛争を説明する。ブランドズはその4番目に、グレーゾーン戦略は弱者の強者に対する武器であり、逆に強者の弱者に対する武器でもあることを挙げた⁴⁴。弱者の武器である点はゲリラ戦が好例である。ゲリラ側は露骨な敵対行為に伴う道徳的、外交的、政治的コストを避け、また米国やその同盟国との軍事的な衝突を望まず、したがって攻撃は全面的な戦争には至らないレベルにとどまる。強者から弱者へのグレーゾーン紛争の例としてロシアのウクライナ軍事侵攻を挙げる。ブランドズはアレクサンダー・ラノヅカ(Alexander Lanoszka)を引用し⁴⁵、グレーゾーン紛争を始める者はしばしば局地的な軍事的優位を持ち、それは標的となる国が曖昧な挑発に対して明確な軍事力をもって応えることを抑止するためには必要不可欠であるとした⁴⁶。強者の行うグレーゾーンの作戦は、抑止に足る強力な軍事力を背景にしている点において、スタブリディスのハイブリッド戦と基本的に同じである。

(3) 中国の海上ハイブリッド戦

このグレーゾーンにおける弱者と強者の関係は、スプラトリー諸島と尖閣諸島にも当てはまるが、対立構造と米国の関与が異なる点において、中国は前者では強者にまた後者では弱者となる。

スプラトリー諸島では、中国を含む6カ国と地域が岩礁の帰属を主張している⁴⁷。また一つの岩礁を複数の国家が争い、一部には軍隊が駐留するなど対立構造は複雑である。フィリピンは唯一米国と同盟関係にあるものの、米国は岩礁の帰属について中立的な立場を取り、また米国は法の支配を主張するも国連海洋法条約には未批准で、米国の立場は明確さを欠く。

⁴³ Zack Cooper and Andrew Shearer, "Thinking clearly about China's layered Indo-Pacific strategy," *Bulletin of the Atomic Scientists*, September 3, 2017, <https://thebulletin.org/2017/september/thinking-clearly-about-china%E2%80%99s-layered-indo-pacific-strategy11081>.

⁴⁴ Hal Brands, "Paradoxes of the Gray Zone," Foreign Policy Research Institute, February 5, 2016, <https://www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/>.

⁴⁵ Alexander Lanoszka, "Russian Hybrid Warfare and Extended Deterrence in Eastern Europe," *International Affairs*, Vol. 92:1, 2016, pp.189–190.

⁴⁶ Hal Brands, "Paradoxes of the Gray Zone."

⁴⁷ 中国、フィリピン、ベトナム、マレーシア、インドネシア、ブルネイ、台湾。

加えて、中国と対立するどの国も軍事力と海上法執行能力の双方で中国に及ばない。この状況において中国は強者の立場にあると言える。

日本は尖閣諸島を領有するとともに、不断の警戒を実施している。米国は尖閣諸島の最終的な主権(ultimate sovereignty)に対しては明確な立場はとらないものの、尖閣諸島は日本の施政下にあり、日米安全保障条約5条が尖閣諸島を含むと2013年の国防授權法に明記するとともに⁴⁸、度々大統領を含む政府高官が日本に保証している⁴⁹。

また、日米の対中軍事バランスは優位を保ち、尖閣諸島を巡る日中間の関係について日本は強者の立場にある。

しかし、2000年代以降に中国が南シナ海や東シナ海で見せた、相手の行動より一段強硬に反応する強硬反応戦術(reactive assertiveness tactics)や⁵⁰、最近、南シナ海における米海軍の航行の自由作戦に対する過剰とも思える中国海軍の対応状況⁵¹を見ると、弱者と強者とにかかわらず、グレーゾーンにおける中国の活動には常にエスカレーションの危険が伴う可能性を否定できない。

中国が海上においてハイブリッドに使用できる軍事的なポートフォリオを核抑止のエスカレーション・ラダーを参考に整理した結果を表に示す。グレーゾーンの事態は軍事紛争の水準以下にとどまるといえども、その上位に烈度の高いオプションが控えるがゆえに、中国が相手国の強い反

⁴⁸ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013, H.R. 4310-409, January 3, 2013, Title XII-Matters Relating to Foreign Nations, Subtitle F, Section 1286, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-112hr4310enr/pdf/BILLS-112hr4310enr.pdf>. を参照。

⁴⁹ たとえば、2014年4月25日、2015年4月28日にバラク・オバマ(Barack Obama)大統領、2017年2月10日にドナルド・トランプ(Donald Trump)大統領がそれぞれ安倍首相との共同声明で明言している。

⁵⁰ たとえば、2012年6月、中国はフィリピン政府公船がスカボロー礁付近の海面で中国漁船を取り締まった事案に対してフィリピン産バナナの輸入を制限した。Andrew Higgins, "In Philippines, banana growers feel effect of South China Sea dispute," *Washington Post*, June 10, 2012, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/in-philippines-banana-growers-feel-effect-of-south-china-sea. また、東シナ海では2010年9月、尖閣諸島沖の海上保安庁船舶と中国漁船の衝突事件に対して中国政府はレア・アースの輸出を停止した。Keith Bradsher, "Amid Tension, China Blocks Vital Exports to Japan," *The New York Times*, September 22, 2010, <https://www.nytimes.com/2010/09/23/business/global/23rare.html>.

⁵¹ 2018年9月、中国海軍 Luyang 級駆逐艦はガベン礁沖を航行の自由作戦実施中の米海軍駆逐艦 Decatur に対して艦首45ヤードまで近接し、Decatur は衝突回避行動を取った。Ben Werner, "Destroyer USS Decatur Has Close Encounter with Chinese Warship," *USNI News*, October 1, 2018, <http://news.usni.org/2018/10/01/37006>.

表 中国の軍事的ポートフォリオ

烈度	オプション	手段
高い	戦略核攻撃	軍事目標への攻撃
	戦術核攻撃	第2撃能力、軍事基地の攻撃
	通常兵器による攻撃	軍隊の上陸、機雷敷設、占領、封鎖、サイバー攻撃
	軍事的なハラスメント	航行自由や上空飛行の自由の妨害、実弾射撃や発射を含む大規模な軍事演習
	強い外交的・経済的ハラスメント	禁輸(レアメタル、エネルギー等)、外交官の追放、民間人の拘束、銀行口座の凍結
	軍事力による示威行動	軍事演習、係争地域周辺海域を海軍艦艇が遊弋、外国海軍艦艇を追従
	軍事力以外の示威行動	民間人による不法上陸、係争水域での違法漁業活動、係争地域周辺海域を中国公船が遊弋
	弱い外交的・経済的ハラスメント	邦人の逮捕、観光旅行の制限、輸出入の制限
	管轄権の拡大、乱用	係争水域やEEZで外国漁船の操業妨害、海域からの締め出し
	国際法に反した国内法の制定	一方的な国際法の解釈による国内法の制定、違法な防空識別圏の運用
低い	外交ルートによる抗議、管轄権の主張	三戦(世論戦、心理戦、法律戦)、属性を隠したサイバー攻撃、情報戦(SNSを含む)

発を抑止していることは間違いない。中国と日本を絶対値で比較すれば、軍事力と海洋法執行能力の双方で中国が日本を上回り、その差は広がりつつある。グレーゾーンにおける日米同盟の価値をこの点からも指摘できる。

3 グレーゾーンにおける武力の行使と国際法～日米で異なる武力攻撃の解釈

尖閣諸島にける中国の現状変更の試みは武力衝突に到らない水準でとどまっているが、事態が海上保安庁で対応できないと判断される水準に到れば海上自衛隊にシームレスに交代できるよう、日本政府は運用と法制の両面で検討を深めてきた。さらに進んで事態様相がグレーゾーンを超え武力攻撃事態と認定されれば、自衛隊は自衛権を根拠とした武力の行使が可能となる。また、米国は当該武力攻撃が自国の平和及び安全を危うくするものと認めた場合、憲法上の規定及び手続によって日本と共同して対処する⁵²。

前述のとおり、グレーゾーンと戦争を分かつ事態様相について日米間には認識の差があると考えられる。具体的には、起きている事態の様相が「武力攻撃 (armed attack)」に該当するかという判断基準である。

国連憲章は、2条4項で国際関係において武力による威嚇又は「武力の行使 (use of force)」を禁止する一方、51条により自衛権の行使は認められている。同憲章51条では「武力攻撃が発生した場合 (if an armed attack occurs)」、個別的又は集団的自衛権を行使できるとされている。ここでどういった状況が「武力攻撃 (armed attack)」に当たるのか、武力攻撃に至らない武力の行使は存在するのかという解釈が問題になり、以下のとおり日本と米国は異なる解釈をしている。

日本政府は、自衛権の発動の基準となる武力攻撃と米国による日本防衛のための集団的自衛権の基準となる武力攻撃のいずれも「一国に対する組織的計画的な武力の行使」と解釈している⁵³。

武力の行使が武力攻撃と判断・認定される基準は、国際司法裁判所のニカラグア事件の判決(1986年)がよく引用される。ニカラグア事件とは、米国が集団的自衛権の行使を理由として行ったニカラグアの反政府組織コントラへの軍事援助や封鎖・示威などの行動に対して、ニカラグア政府が国際司法裁判所(ICJ)に提訴した事件である。

この判決において、武力攻撃を構成する「最も重大な形態の武力の行使 (the most grave form of use of force)」は他の「重大でない形態での武力の行使 (the less grave form of use of force)」と区別されなければならない

⁵² 日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第5条

⁵³ 衆議院「衆議院議員金田誠一君提出「戦争」、「紛争」、「武力の行使」等の違いに関する質問に対する答弁書」、内閣衆質一五三第二七号。

いとし⁵⁴、また武力攻撃であるかどうかは「規模と効果(scale and effects)」によって区別されるとした⁵⁵。

日本がニカラグア事件に関する ICJ の判決を尊重する一方で、先に述べたとおり米国は ICJ の判決を拒否している。また、前述のとおり、米国は武力の行使に、武力攻撃とそうでない武力の行使の仕切りとなる「最も重大な形態での武力の行使」の区別を設けておらず、すべての違法な武力の行使に対して自衛権の行使が可能との立場をとっており⁵⁶、その最終的な判断は大統領に委ねられている⁵⁷。

この米国の武力攻撃の解釈は、武力攻撃を「組織的計画的な武力の行使」と定義づけている日本との間にいくつかの曖昧性を生じさせる。

まず、米国政府は他国による武力の行使が武力攻撃を構成する是非の判断を状況に応じて柔軟に実施できるが、その判断プロセスは日本には見えにくく、その都度、米国に説明を求めなければならない。特に、米国政府の要請によって、日本政府が米国に対する武力の行使を存立危機事態であると認定する場合は⁵⁸、その武力の行使が武力攻撃と判断される「組織的計画的な武力の行使」を構成することを立証できなければならない。また国会の事前承認が必要なこともあって、日本政府は米国政府に詳細な説明を求めなければならない⁵⁹。また、サイバー攻撃への共同した反撃など国際法上も曖昧な部分を残す分野の共同した作戦への参加について、日本政府はより慎重な判断を求められることになる。

逆に、日本政府が、自国に対する他国からの武力の行使を「組織的計画

⁵⁴ International Court of Justice, “CASE CONCERNING MILITARY AND PARAMILITARY ACTIVITIES IN AND AGAINST NICARAGUA (NICARAGUA v. UNITED STATES OF AMERICA),” June 27, 1986, Paragraph 191.

⁵⁵ Ibid., Paragraph 195.

⁵⁶ DOD, Law of War Manual, p.47.

⁵⁷ The White House, “Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States’ Use of Military Force and Relation National Security Operations,” December 2016, p.7, https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report_Final.pdf.

⁵⁸ 存立危機事態が国会において承認されると日本は集団的自衛権を行使できる。

「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」平成十五年法律第七十九号。

⁵⁹ 日本への武力攻撃事態はその緊急性から国会の事後承認を認めているが、存立危機事態の承認については例外なく国会の事前承認を求めることとしている。「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案及び国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案に対する附帯決議」平成 27 年 9 月 17 日を参照。

的な武力の行使」を構成すると判断しても、米国政府がそれを認めなければ日米安保条約5条に基づく米国の日本防衛は期待できない。さらには米国の共同対処の発動は米国の国内手続きに委ねられていることから、米国議会が反対した場合には、米国が発動しない場合も起こり得る。つまり、5条事態の認定と発動は米国において多分に曖昧性を残しており、日本が望んでも機械的に米国が発動することはないということである。

ニカラグア事件のICJ判決は後方支援や補給であってもその規模と効果によっては武力攻撃を構成するとした⁶⁰。これは重要影響事態における日本の行為にも影響を及ぼす可能性がある。たとえば、日本政府が第3国の武力衝突等に米軍等が参加する事態を重要影響事態と認定し、米国等の要請に基づいて後方支援等を実施する場合、米国政府は単に後方支援と考えるても、第3国から見れば日本の支援行為がその規模と効果において武力攻撃を構成すると見なされる可能性があるということである。つまり、国内法上は、米国の行う武力の行使との一体化にはあたらないとしても、国際法上は集団的自衛権を行使していると判断される可能性があるため、日本政府は支援活動に当たる場所の選定はもとより、支援実施内容の規模と効果についても慎重に検討する必要がある。

4 グレーゾーンの尖閣諸島防衛と日米同盟の脆弱性

(1) グレーゾーンのなかにある4つのグレーゾーン

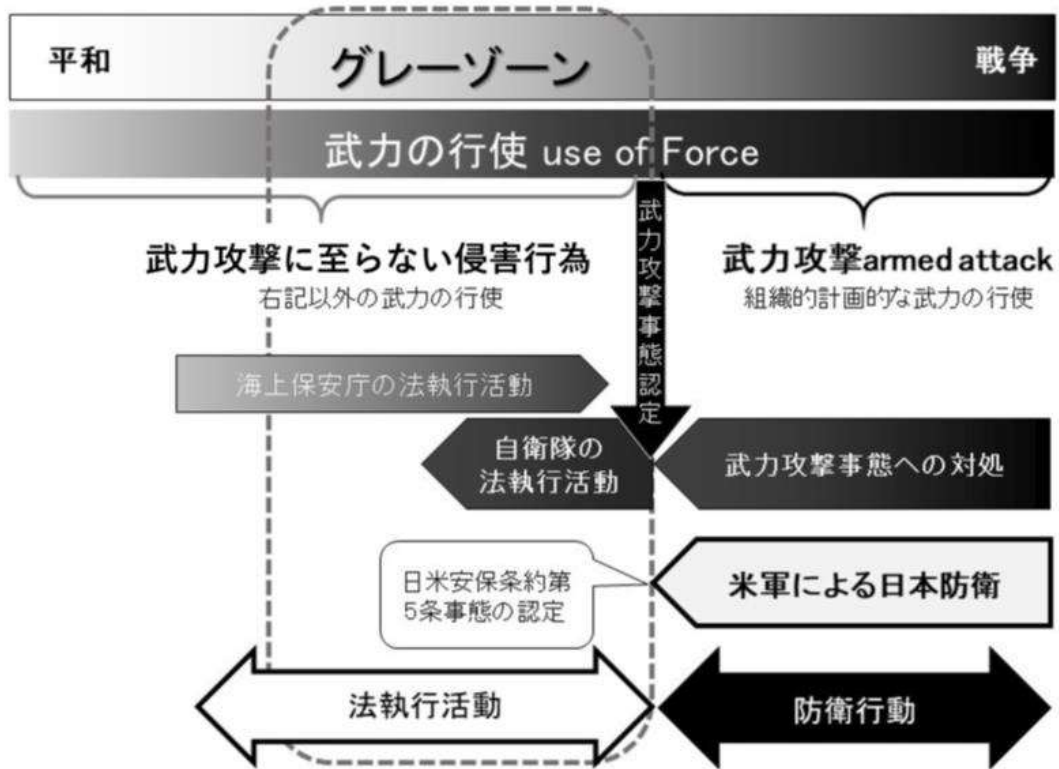
平和と戦争の間のグレーゾーンの時間的空間における尖閣諸島の防衛は、事態がエスカレートすれば、日本政府による武力攻撃事態の認定によって海上警備行動、治安出動等から防衛出動へ切り替わる。その境界は他国からの行為が「組織的計画的な武力の行使」を構成する場合である。

武力攻撃に至らない侵害行為に対して、海軍艦艇にはまず海上自衛隊が対応すべきであろうが、治安出動や海上警備行動が発令されない限り、海上自衛隊には警戒と監視以上の権限はない⁶¹。

⁶⁰ International Court of Justice, “CASE CONCERNING MILITARY AND PARAMILITARY ACTIVITIES IN AND AGAINST NICARAGUA (NICARAGUA v. UNITED STATES OF AMERICA),” Paragraph 195.

⁶¹ 一方日本政府は、日本の領海及び内水で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は海上警備行動によって対応することとしている。「我が国の領海及び内水で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について」平成27年5月14日閣議決定を参照。

(図1) グレーゾーンと自衛隊・米軍の活動

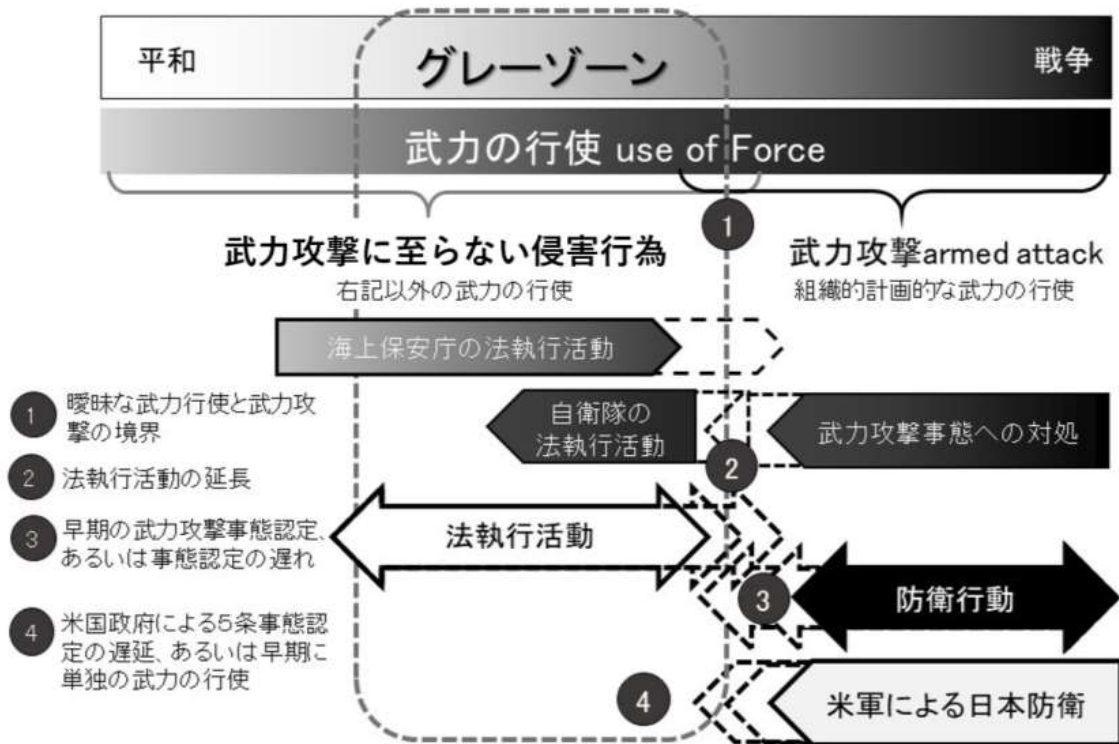


他国からの武力の行使が武力攻撃を構成する場合、日本政府は武力攻撃事態と認定し自衛隊に対して防衛出動を命じることができる。また、必要と認めた場合、日本政府は米国政府に対して日米安全保障条約5条事態に基づく日本防衛の支援を要請し、米国政府がその必要を認めた場合、米軍に対して出動を命じることになる。日米は日頃から同盟調整メカニズムによって安全保障に関する様々な調整を行い、シームレスな対応に努めているが、グレーゾーンにおける日米協力、特に武力の行使が武力攻撃に切り替わる際の日米連携について、いくつか不確実な部分（グレーゾーン）が存在している。図2にその例を示す。

まず、第1のグレーゾーンは、他国の行為が武力攻撃を構成するかどうかの判断である。武力攻撃となりうる国家の侵略（aggression）は1974年の国連総会決議3314が示すように判断の幅が大きい⁶²。また、中国海軍のように平素から海洋法執行の任務を負っている場合、その艦艇の行為が法

⁶² United Nations, “Definition of Aggression, United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX)”, 14 December 1974.

(図2) グレーゾーンにある日米同盟の4つのグレーゾーン



執行の延長で行われているのか、武力行使なのか、あるいは武力攻撃を構成する最も重大な形態であるのか、判断に迷う場面を容易に想定しうる。他方、判断に逡巡するあまり対応が後手に回れば、不法上陸・占拠などの現状変更を許し、変更を固定化される危険もある。

第2は、海警行動、治安出動等の終了時期である。日本政府が事態のエスカレーションを回避するために、海上保安庁の能力的な限度を超え、又は事態が武力攻撃を構成すると判断された以降も防衛行動に切り替えることなく、海警行動、治安出動等を延長することは十分に考えられる。しかし、これには2つの大きな問題が絡んでいる。まず、現場の部隊を危険にさらす可能性である。海警行動、治安出動等の部隊が武器を使用して危害を加えることのできる条件は警察官職務執行法第7条に基づく正当防衛と緊急避難に限られており⁶³、相手との間に武器の使用に関する大きな差がある状態を長期にわたって続けることは適当ではない。2番目は、海警行動、治安出動等を継続中であれば、日米安保条約5条に基づいて米国に

⁶³ 神保謙はグレーゾーン事態における海上保安庁及び警察と自衛隊のシームレスな連係について、海上保安庁の権限と能力を拡大するか、あるいは軍事組織（自衛隊）を早期に投入するのか「エスカレーション管理」戦略の議論が必要であると述べている。神保謙「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」『安全保障のリアリティ・チェック』日本国際問題研究所、平成29年3月、37頁。

支援を要請できないことである。5条事態の発動は条文が規定するように事態様相が武力攻撃である場合に限られる。日本政府が武力攻撃事態の認定をせず、あるいは認定したとしても部隊が海警行動・治安出動等を実施中であれば、5条事態の発動は不可能である。

第3のグレーゾーンは、武力攻撃事態を認定する時期である。グレーゾーンの事態では現状変更をする側が常にイニシアティブを取る一方で、受ける側はリアクティブな状態を余儀なくされる。事態が切迫している場合において不可避とも言える情報の錯綜と遅れ、危機対応官庁以外の官庁等における官僚機構の混乱、そうした結果としての政治的なコンセンサスが早期に形成されず、あるいは国会における承認プロセスが著しく遅延するなど⁶⁴、政治決断の遅れは過去度々目にしてきたところである。自然災害への対応と違って、言うなれば平時から戦争に切り替わる判断は大変に重く、政治決断は当然遅れると考えておくべきであろう。

最後は、米軍が日本防衛に乗り出す時期の遅れである。前述のとおり、米軍は単独で武力を行使する以外日本が自衛権を発動しなければ防衛できない。また、米国政府は武力の行使に敷居を設けておらず、日本政府が武力攻撃と認めても、米国はその事態を武力攻撃と認めず、「自国の平和及び安全を危うくするもの」と認めないこともあり得る。シームレスな日米防衛協力のために同盟調整メカニズムを平素から運営していてもそれだけでは十分ではなく、要するに最後は米国政府が決めるということである。

(2) グレーゾーンにおける日米同盟の脆弱性

グレーゾーンは事態様相に曖昧性があるが故に、米国と同盟関係にある国々は事態の認定と共同対処について常に脆弱性を抱えていると考えられる。前述したロシアのウクライナ侵攻に対するウクライナ、米国、ロシアの現状認識の差を、グレーゾーンにおける尖閣諸島防衛に対する日米同盟に照らせば、日米同盟がグレーゾーンで抱える脆弱性は明らかである。

たとえば、中国が尖閣諸島に対してより強力な現状変更を仕掛けてきた状況に置き換えると、米国はまだ白に近い灰色の事態と考え、したがって米軍を投入する考えはなく、日本はほぼ黒（武力攻撃予測事態）と考え所要の準備に着手する。対する中国は、米国と日本の中間にあって日本のリアクションに一段強硬な手段をもって現状変更の機会を伺うという構図である。当然ながら日米安全保障条約5条事態の認定は行われない。

⁶⁴ 神保「シームレスな安全保障体制への課題」37頁。

2018年12月のThe Chicago Councilの世論調査によれば、米国民の64%が北朝鮮の攻撃から米国は日本を防衛すべきと考えている一方で、尖閣諸島をめぐる日中の紛争には関与すべきと考える米国民は41%にとどまる。指導者層は共和党89%、民主党54%が関与すべきと考えているが、一般民衆との間に大きなギャップがある⁶⁵。中国への対立姿勢を明確にしたペンス副大統領のハドソン研究所での演説⁶⁶(2018年10月)を超党派が支持⁶⁷している折、また現在の日本と米国が安全保障に関して歴史的に緊密な連携を維持している時においてさえ、尖閣諸島を巡る日中の紛争に米国の関与を支持していない現実は大変に重い。

おわりに

サイバー攻撃はグレーゾーンの道具として多用される傾向にある。川口貴久は「サイバー戦争の時代」と題した論文で、「そもそも、サイバー攻撃をなくすことはできるのか。その答えは「ノー」である。サイバー攻撃をゼロにするには、デジタルの情報インフラとはほとんど無縁であった十九世紀の世界に戻るしかない。」と述べた後、「ただ、サイバーリスクをゼロにすることはできなくても、ある程度、制御することはできる。」と続けている⁶⁸。

これを尖閣諸島のグレーゾーンに置き換えれば、「グレーゾーンの事態はなくすことはできなくとも、グレーゾーンの日米の脆弱性はある程度、減じることはできる。」と言えるのではなからうか。その方向は、言うまでもなく、米国に頼り過ぎない防衛力の強化と運用体制の改善など国内体制の整備、そして緊密な日米関係の維持に他ならない。

⁶⁵ Craig Kafura and Karl Friedhoff, "AS CHINA RISES, AMERICANS SEEK CLOSER TIES WITH JAPAN," The Chicago Council on Global Affairs, December 2018, <https://www.thechicagocouncil.org/publication/china-rises-americans-seek-closer-ties-japan>.

⁶⁶ Hudson Institute, "Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China October 4 Event," October 4, 2018, <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>.

⁶⁷ 日本総合研究所の呉軍華はペンス演説とポールソン財務長官のシンガポール演説から、対中融和派を含め米国内で中国に対する認識が大きく変化していると分析している。呉軍華「対立から対決に向かう米中関係-ペンス演説とポールソン演説からの示唆」『金融財政ビジネス』2018年11月26日、14-15頁。

⁶⁸ 川口貴久「第8章 サイバー戦争の時代」『現代日本の地政学』日本再建イニシアティブ、中公新書2450、2017年8月25日、149-150頁。

そもそもグレーゾーンにおける日米同盟の脆弱性は日本と米国とで自衛権に関する解釈が異なることに根源があるが、国際法の解釈ばかりでなく国内法も、それぞれの国の成り立ちや安全保障環境の中で育まれてきたものであり、同盟国といえども完全に一致することはあり得ない。同盟関係とは常に埋めがたいギャップがあることを前提として管理していかなければならないということであろう。

しかしながら、孫子が言うように兵は形を避けて虚を撃つ。平成31年度以降に係る防衛計画(30防衛大綱)は、安全保障の特徴のなかで「いわゆるグレーゾーンの事態は、国家間の競争の一環として長期にわたり継続する傾向にあり、今後、更に増加・拡大していく可能性がある。(中略)グレーゾーンの事態は、明確な兆候のないまま、より重大な事態へと急速に発展していくリスクをはらんでいる。さらに、いわゆる「ハイブリッド戦」のような、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は、相手方に軍事面にとどまらない複雑な対応を強いている。」と記述している⁶⁹。

今後、日本政府が30防衛大綱を具現化していくなかでグレーゾーンにある日米同盟の脆弱性を減じる努力を継続して実施していくことが望まれる。

⁶⁹ 『平成31年以降の防衛計画に係る大綱について』、平成30年12月18日閣議決定、2-3頁。