

2014年4月28日

キヤノングローバル戦略研究所
外交・安全保障グループ

第16回 PAC 政策シミュレーション

「東シナ海・海空危機」

概要報告と評価

1. 概要

2014年3月29-30日、当研究所は都内において第16回政策シミュレーション「東シナ海・海空危機」を実施した。本シミュレーションは最近の東シナ海・南シナ海での国際的緊張の高まりを踏まえ、この種の緊張を拡大させないため、如何なる方策が可能かを探ることを目的として実施された。今回のシミュレーションでは、東アジア海域で我が国の領土である離島に某国漁民が上陸し、某国と我が国の間で緊張が高まるとの架空のシナリオを採用した。本シミュレーションで焦点となったのは、①いわゆる「マイナー自衛権」について如何なる法的手当てが我が国で可能か、②武装した外国の漁民が我が国の離島など領土に上陸した場合に我が国が如何なる対応をとるべきか、③緊張がエスカレートし、海上だけでなく空域でも物理的な衝突が起きた場合に我が国が如何なる対応をとるべきか、といった諸点であった。本シミュレーションには安全保障問題を専門とする現役官僚及びOB・ジャーナリスト・学者など約50名が参加し、2日間の演習を通じて多くの教訓と課題が抽出された。

シミュレーションのチームとプレイヤーは、日本政府（首相官邸・国家安全保障局・外務省・関係省庁等）、与野党国会議員、米国政府、某国政府、メディア（日本メディア・外国メディア）に分かれた。3月29日（土）午前から翌日30日（日）午前までの実質24時間にわたり、全てのプレイヤーが刻々と悪化する情勢、特に、海上とその上空での衝突発生などの架空の緊急事態に対し、専門的な見地から議論、政策対応、交渉、合意形成、報道などの具体的対応を行い、現実味の高い政策立案・決定・実施過程が再現された。

2. シナリオの想定と狙い

シミュレーションの想定日時は201X年5月とし、以下のような架空の国際情勢を想定した。

我が国海域への某国公船（海洋調査船、漁業監視船など）の侵入が2010年以降目立つようになり、2011年8月には二隻の漁業監視船が、一時的にせよ、領海内に侵入する事案が発生した。この傾向は2013年3月以降も続いている。特に、我が国南方諸島付近の海域で操業する某国漁船の「監視・保護」の名目による某国公船の接続水域周辺の航行はほぼ常態化しており、領海に一時的に侵入するケースも毎年1、2度の頻度で継続している。

某国は、2004年に潜水艦が領海侵犯して以降、領海侵犯そのものはしていないが、日本

の近海における演習などの活動を活発化させている。空域においても、2012年11月には某国航空機1機が我が国領土上空を初めて領空侵犯した。さらに2013年9月には某国が無人機を飛行させていたことも明らかになった。同年、某国は11月に東シナ海空域を防空識別圏（ADIZ）に設定する旨を発表し、日米等政府はこれに対し強く抗議した経緯がある。某国政府によるADIZ設定の撤回がないまま、関連空域では各国の航空機がニアミスするリスクが高い状態が続いている。

現行の自衛隊法の下で日本は自衛権の発動である「防衛出動」と警察権の行使である「治安出動（海上の場合海上警備行動）」の状況でしか自衛隊の出動が認められていない。特に、治安出動や海上警備行動の場合、武器使用権限もきわめて限定的であり、①外国潜水艦が領海侵入し、退去要求に応じない場合、②離島への上陸を阻止するために警察や海上保安庁のみでは対応できない場合など「グレーゾーン」の事態にも対応できるような形での法改正が必要であるとの議論が高まっている。

3. シミュレーションの推移

- (1) 【第一フェーズ】マイナー自衛権に関する自衛隊法改正の議論
- (2) 【第二フェーズ】某国漁民の我が国離島上陸と海上での緊張増大
- (3) 【第三フェーズ】空域での某国空軍機との衝突
- (4) 【第四フェーズ】我が国警察特殊部隊による離島上陸・制圧

4. シミュレーションの教訓

今回のシミュレーションでは、マイナー自衛権に関する法改正、離島周辺海域・空域での衝突、警察部隊の投入・制圧といった状況に対し、その準備過程、危機の予兆の高まり、危機の発生、危機の深刻化というそれぞれのフェーズについて多くの課題と教訓をもたらすものとなった。以下は、今回の教訓として特に明記すべきもののみを記す。

①マイナー自衛権に関する法改正

今回の政策シミュレーションでは「立法目的」と「現行法」とのギャップの解消が難しかった。当初は、マイナー自衛権問題を解消するため、「自衛権の拡大」を目指したはずだったが、実際に成立した法案は当初の目的よりはるかに「警察権」的色彩の強いものに止まったため、最終的に警察官職務執行法に準じた規定しか作れず、実際に部隊が現場で許される法的権限が曖昧になってしまった。「マイナー自衛権」といっても、現実の日本の政治的環境の中で「自衛権」の範囲を広げることは容易ではなさそうである。

NSCがあっても今回のように各省の権益が激しくぶつかり合うケースでは、議論の入り口で折り合えないまま、時間ばかりが無駄に経過してしまう傾向がある。実際の政治の舞台では、ある程度専門知識があり、総理とも信頼関係がある（政治任用の）人間がいれば、政治的決断はそれなりにできるし、またそうすべきだということだろう。

今回のゲームではある意味でパンドラの箱が開いてしまった。自衛権の議論に入っていくと、国内外では必ず「右傾化」批判が出てくる。そのような批判を回避するため軌道修正して「自衛権」の程度を下げると、本来、解決すべきだった「マイナー自衛権」問題が

結果的に解決できなくなるというパラドックスに陥る傾向がある。

②某国の思惑と行動

今回のシミュレーションで某国は、米国と G2 に近い関係を作り、可能であれば日本の離島を実効支配し、それが不可能でも、米国が今後手出しできない状況を作ること为目标としていた。その点では米国政府が予想外に強硬であったことは想定外だったのかもしれない。また、今回のシナリオでは、某国の経済カードが必ずしも政治的な切り札とならない可能性を示唆したともいえるだろう。

③米国の思惑と行動

米国の目標は、事態の平和的解決を図り、米・日、米・某国関係への悪影響を最小限とすることであった。今回のシミュレーション中、米国は「某国政府は簡単に妥協しない」という見通しの下で、「米国民は武力紛争は望んでいない」が、「東アジアの現状変更は許さない」という原則を貫いた。結果的に、平和的解決を図ることはできなかったが、「力による現状変更は許さない」との目的は達成したものと思われる。

④日本の意図と行動

今回のシミュレーションでは日本政府の説明がしばしば不足していた。但し、これは「マイナー自衛権」議論の中で日本チーム内に発生した「しこり」が原因だったのかもしれない。今回の法改正議論で判明したことは、現行法でもかなりのことができ、無理して法改正する必要がない場合もある、ということかもしれない。実際に検討を始めると、各省の思惑、事態対処に対する各省の考え方などで議論が紛糾することが予想される。現実の世界では、よほど事前に検討しておかないと政府内のコンセンサス作りは難しいだろう。

いずれにせよ、現行法では海保・県警が先に投入されるので、殉職者が出る可能性が高い。日本にとって **Point of no return** はあるのか、これを事前に知ることは可能なのかという問題があったが、今回のシミュレーションでは某国漁民の上陸を許した時点で **Point of no return** となってしまったようだ。その意味でも、平時に「自衛権」を使えるようにしておくことは重要であろう。他方、仮に「使える」ようにしていても、実際には直ちに発動できるものではない。現実には、相手から「最初の一発」を打たれるため、日本側の海保・警察・自衛隊が「人身御供」になるということも考えざるを得ないかもしれない。

某国のナショナルリズムの熱は極めて高いので、一度上陸を許してしまえば、某国側から自発的に引き揚げることはないかもしれない。されば日本全体として、かかる認識を持って日頃から言動に気を付ける必要がある。特に、日本側から対外発信を「迅速に」行わないと、某国との宣伝戦に敗れる可能性すらある。思考の柔軟性や瞬発力も大切だろうが、日ごろから様々なシナリオを予めしっかり考えておく必要がある。

実際に事態が緊迫した場合には、メディアの役割も重要である。特に、今回のようなシナリオでは実際に死傷者が出る蓋然性が高いこと、また死傷者が出た場合の国内外の反響への対応、さらには事態が緊迫した後の **de-escalation** の手法などについても予め考えておく必要がある。確実な情報がない中での最終決断は、自己の信念に基づくものにならざるを得ない。国民が政治家に求める資質は、情熱と信念で、現実と現行制度とのギャップを埋めていくことなのかもしれない。

政治的合理性と軍事的合理性の間にはギャップが生じ易い。政府関係者はそのような矛盾を抱えながら前に進まなければならない、実際に「マイナー自衛権」の法的枠組みを作ったとしても、それは使いにくいものとなる可能性がある。今回のシミュレーションでは某国が比較的判り易く先手を打ってくれたが、万一、より微妙な措置がとられた際、日本が如何に対応するかも難しい課題となるだろう。