

日中東シナ海空域安全対話報告書
笹川平和財団、中国南海研究協同創新センター

1. 成果概要	2
2. 東シナ海空域の現状の評価	5
3. 防空識別圏に関する日本側の法的見解	7
4. 東シナ海空域における空中衝突の防止に関する中国側の法的見解 ..	11
5. 日中東シナ海空域安全行動規範に関する提言	15
6. 日中東シナ海空域の信頼醸成措置に関する提言	19
7. 今後の課題	22

別紙第1：日本側参加者名簿

別紙第2：中国側参加者名簿

1. 成果概要

日本と中国は、共に東アジアに位置する大国である。日中関係は、政治的、経済的及び文化的に大変重要であり、日中両国、そしてアジアの平和と繁栄は、日中の良好な関係の維持と発展に大きく依拠している。しかし、2012 年 9 月以来、尖閣諸島（中国名は釣魚島）及びその周辺海域（以下、同海域という）をめぐる日本と中国の対立により、両国の政治外交関係は著しく悪化した。そのため、両国の海上法執行機関同士の摩擦や衝突等から、日中関係全体が危機的なものになる可能性がある。

このような緊張状態に対処し、対立がエスカレートすることを避けるため、笹川平和財団、南京大学中国南海研究協同創新センター及び北京大学国際関係学院は、2013 年に「日中海上航行安全対話」事業を立ち上げた。両国の国際法、海洋法、安全保障及び航行安全等の専門家を招き、2013 年 8 月、同 10 月及び 2014 年 1 月の計 3 回にわたり、合同検討会を開催し、同海域における航行の安全と危機管理措置について検討した。それに基づき、（1）同海域における法執行活動に係わる法的問題に関する見解、（2）同海域における法執行の際に取り得る安全対策、（3）信頼醸成及び危機管理に関する提案等、を内容とする「日中海上航行安全対話報告書」（以下、「海上航行報告書」という）を作成した。

その後、対話の主催者及び参加者らは、「海上航行報告書」の内容を両国政府の関係部門に提言する一方、日本、中国及び米国で公開シンポジウムやセミナーを開催するなどして、安全保障問題の専門家や実務者、日中両国の報道関係機関、ひいては両国国民と成果の共有を図った。また、主催者間で話し合い、今後、同海域の上空における問題について重点的に検討していくことを決定した。

この間、中国が東シナ海上空に東海防空識別圏を設定したことから、両国の軍用航空機の間で異常な接近事例が数回発生し、東シナ海の空の安全をめぐって、憂うべき事態が生まれた。この事態は、両国の国民感情や脆弱な政治外交関係に更なる悪影響を与え、万が一不測の事件や事故が発生すれば、両国関係の一層の悪化を招く可能性がある。

笹川平和財団と南京大学中国南海研究協同創新センターは、このような危機意識を共有し、「日中海上航行安全対話」を通じて構築された民間対話のチャンネルを活用し、2014 年 10 月から、「日中東シナ海空域安全対話」を開始した。両団体は、両国の国際法、航空法、海洋法、安全保障及び航行安全等の専門家を招き、それぞ

れの国内における検討会に加え、2014 年 10 月に北京、2015 年 2 月に東京、2015 年 5 月に南京、そして 2015 年 7 月に東京で、計 4 回の合同検討会を開催し、東シナ海空域（以下、同空域という）で安全を確保するための方策について踏み込んだ検討を行った。なお、この対話には、日本の自衛隊及び中国の人民解放軍の 0B 等が個人の資格で多数参加した。

対話の中で、双方の専門家は、尖閣諸島の領有権その他の問題を巡る日中両政府の対立と相互不信を背景に、両国の軍用航空機による適切でない行動が、同空域において意図しない偶発的な衝突事故と事件を招く恐れがあることを確認した。そして、それらの事故や事件が両国におけるナショナリズムを高揚させ、両国の防衛当局の行動がさらにエスカレートする恐れがあることに深い憂慮を抱いた。双方の専門家は、日中両国がこの事態を正視し、偶発的な事故や事件が起きる蓋然性を低め、危機を有効に制御するための対策を直ちに取る必要があることについて意見が一致した。

同空域における危機を回避し、安全を確保するための具体的な対策を検討するに当たって、双方の専門家は、まず、中国が 2013 年 11 月に設定し、日中間でその妥当性や法的根拠に関する認識が対立している東海防空識別圏の問題から着手した。各自の防空識別圏(Air Defense Identification Zone、ADIZ)の設定に関する国内法及び国際法の解釈を明らかにする一方、相手側の理解の把握に努めた。双方の専門家は、考え方に相違があることを認め、この討議を今後も継続していく必要があると認識している。

次に、双方の専門家は、同空域で両国の軍用航空機が遭遇する際、飛行安全の確保、偶発事故や事件の防止及び対立の拡大を防ぐためには、同空域における飛行安全のための行動規範を両国政府間で作成することが有効であるという理解で一致した。政府間協議にとって参考となる指標を提供するため、双方の専門家は「日中東シナ海空域安全行動規範に関する提言」を作成し、両国政府に対し、政府間で空域安全行動規範を起草し、早期に合意するよう呼びかけることとした。

さらに、双方の専門家は、同空域における安全を確保するために、日中間にその他の信頼醸成措置(Confidence Building Measures、CBM)も導入することが有効である点においても意見が一致した。CBM の導入の背景となる現状認識等については、双方の専門家の間の意見は必ずしも一致するものではないが、CBM 自体が、同空域における緊張関係を緩和するのみならず、長期的には両国間の関係改善にも資するとの認識は共有するに至った。このような見地から、双方の専門家は同空域における信頼醸成の具体的方策に関して提言書を作成することとした。本提言書は、

空域及び海上の安全を担当する両国の第一線の関係者が、政府の指示のもと、緊急連絡メカニズムを早急に構築するとともに、直接の対話を通じて相手方の意図を把握し、相互不信を払拭することが極めて重要だと指摘する。また、政治関係の影響によって第一線の防衛関係者の直接交流が実現できない場合、まず民間主導で実施していた日中佐官級交流等の事業を再開し、政府間交流のための条件を整備していくことを提案する。

日中両国の民間の団体による東シナ海空域安全対話が2014年10月に開始されて以来、双方の専門家は、空域安全に関する複雑な問題について、限られた時間の中で、実務的な観点から、率直かつ理性的に意見を交換し、一定の成果をまとめるに至った。また、対話を通じて、双方の専門家同士の相互理解を深めることができた。この対話を新たなスタートとして、日中間で存在する様々な課題について共同で検討を進めていきたいと考えている。

この対話事業では、同空域における不慮の事件や事故に起因する対立のエスカレートを防止するために、実施可能と考えられる対策について検討した。双方の専門家は、日中両国政府が政府間対話のプロセスにおいて、空域安全の専門家と第一線の実務者を招き、同空域の安全を確保するための具体的な方策について早急に協議を始めるように、そしてとりわけ、空域安全に係わる行動規範の制定とその他のCBMの導入について検討するよう、強く期待している。その際に、本対話の成果が一助になれば幸いである。

対話の実施に当たって、双方の専門家は、特定の島嶼等の領有権を巡る日中両政府の主張を損なうことなく、同空域における不慮の事件や事故の勃発を減少させるための実際的かつ技術的な問題をについて検討を行うこととした。同空域の現状認識、法的問題の解釈及び航行安全に関する参加者間の意見の相違は尊重し、相違点は両論併記の形で報告書に記した。

本報告書に記された見解は、参加者個人の意見を取りまとめたものであり、各人が所属する組織を代表するものではない。

本報告書は、日本語及び中国語で作成された。日本語及び中国語を等しく正文とする。

日本側参加者名簿は、別紙第1のとおり。

中国側参加者名簿は、別紙第2のとおり。

2. 東シナ海空域の現状の評価

本対話に参加した日中両国の専門家は、東シナ海で 2014 年 5 月以降に発生した軍用航空機との異常な接近事例等について、双方の関係者より提供された映像資料等を分析した。各事例において安全が損なわれた原因や責任について、専門家の見解は必ずしも一致しなかったが、同空域において日中双方の軍用航空機同士が接近する際の安全が、現在十分に確保されていないという点で、双方の専門家の判断は一致した。その理由は次のとおりである。

(1) 軍用航空機の接近の目的は、相手方軍用航空機の識別と推察される。接近の方法により、または、接近した軍用航空機の位置関係とその後の対応により、相手方軍用航空機の通常の飛行を妨げたり、操縦者に恐怖感等を与えたりする事態が生じている。

(2) 軍用航空機が、識別のため相手方軍用航空機に接近する際は、その意図と方法を相手方軍用航空機に明確に伝達する必要があるが、それが十分伝わっていない場合がある。

(3) 船舶の操縦者が、接近する船舶との見合いにおいて、「good seamanship」が求められるのと同じように、航空機の接近時においても、操縦者には、相手方航空機の性能、特性や対応能力等を考慮した、プロフェッショナルな「good airmanship」に基づく操縦が求められるが、そのような行動が行われていない場合がある。

このような状況においては、軍用航空機との意図しない接触や衝突事故が起きる恐れが極めて高いと言わざるをえない。航空機は特性上、人命の損失を含む重大な事故につながる危険性は、海上の場合よりもはるかに高い。かかる事故の発生は、日中間の関係をさらに悪化させることとなる。以上の理解から、双方の専門家は、同空域において、軍用航空機間の事故防止と危機管理の対策を直ちに講ずる必要があるとの意見で一致した。

両国の専門家は、事故防止と危機管理の対策としては、第 1 に両国の防衛当局の間で、航空機の接近時に守るべき安全規範を作成し、両国の関係者にその遵守を求めること、第 2 に相手方の行動について誤解や誤判断の可能性を少なくするため、自衛隊と人民解放軍の間で、情報交換を中心とした危機管理メカニズムを構築するとともに CBM を講ずること、が喫緊の課題であると考え、将来の政府間の協議の参考となるように、これら 2 点について考え方を纏めることとした。

なお、両国の防衛当局の演習時における偵察のあり方について、双方の専門家の間の見解は異なるが、可能な限り安全性を確保する必要があるという点については意見が一致し、この観点から合意出来る範囲で安全規範の参考案の中に取り込むよう努めた。さらに、ADIZ については、導入の背景、内容及び具体的な運用等について双方の考え方を明らかにした上で、その在り方について今後も意見交換を続けることとした。

3. 防空識別圏に関する日本側の法的見解

(1) ADIZ の法的根拠

ADIZ は、安全保障の観点から国家により設定される一定の空域である。1950 年代以降、米国、カナダをはじめとする諸国により設定されてきた。ADIZ を設定した国家は一般に、その空域を飛行する航空機に識別を求める。領空入域前に航空機を識別できるように、自国領空のみならず、領空に接続する空域をも含めて設定されるのが通常であり、日本及び中国の ADIZ も領空外に及ぶ。

ADIZ は国際法上確立した制度ではなく定められた設定手続もない。領空外への ADIZ の設定それ自体は、国際法上禁止されていない。しかし、領空外の ADIZ でとられる措置が、国際法上許容されるか否かを、具体的に検討していく必要がある。

領空外に設定される ADIZ については、とりわけ、国際法上確立している公海及び排他的経済水域（Exclusive Economic Zone、EEZ）における上空飛行の自由との関係が問題となる。他の国の上空飛行の自由に「妥当な考慮」を払わない権利または自由の行使は、上空飛行の自由の侵害となり、国際法上許容されない（国連海洋法条約（以下、UNCLOS という）第 56 条第 3 項、同第 87 条第 2 項参照）。航空機に与える影響によっては、領空外の ADIZ 内でとられる措置が、公海及び EEZ における上空飛行の自由の原則と抵触し、国際違法行為を構成しうる。

領空外への ADIZ の設定と、領空外での航空機に対する一定の措置が許容されうる国際法上の根拠は、入域条件を定める国家の権利にあると解せられる。国際法上、国家は自国領域内への入域条件を定める権利を有しており、他の国は上空飛行の自由を行使する際に、当該権利に「妥当な考慮」を払う義務がある（UNCLOS 第 58 条第 3 項参照）。安全保障の観点から、とりわけ航空機については、入域時に入域条件の充足を確認することは不可欠である。

しかし、航空機の数と特性から、領空に入域するその時に当該航空機の入域条件の充足を確認することは不可能である。したがって、領域に入る予定の航空機に対し事前の飛行計画の提出や位置情報の提供を要求したり、領域に向かってくる国籍等不明機を領空外で識別のためにインターセプトしたりすることは、国際法上許容されると考えられる。そして、その権利の行使に必要な限度であれば、運用上の観点から一定の空域を設定することも許容されよう。それに対し、領域に入る予定がない、領空外を通過するだけの航空機に対し、事前の飛行計画の提出等を義務づ

けることは、入域条件を定める国家の権利として正当化できず、また上空飛行の自由に対する「妥当な考慮」を欠くものとして、国際法上許容されないと解せられる。

また、公海及びEEZの上空で航空機を識別のためにインターセプトすることは、他の国の上空飛行の自由に「妥当な考慮」を払い、安全かつ合理的な方法で実施される限り、上空飛行の自由の行使として認められてきた。その帰結として、領空外に設定されたADIZのなかで国籍等不明機をその識別のためにインターセプトすることは、以上の要件を満たしている限り、自国領域に向かってくる航空機に限らずすべての航空機について、許容されると考えられる。ただし、当然のことながら、相手航空機の飛行の安全を危険にさらしたり、不必要に上空飛行を妨害したりするような識別は、「妥当な考慮」を払ったものとはいえず、上空飛行の自由の侵害を構成する。

以上を踏まえると、領域国がADIZを通過して領空に入域してくる航空機に、事前の飛行計画の提出や位置情報の通知を義務づけることは、国際法上許容されうるが、単に領空外に設置されたADIZを通過するだけの航空機に対してそのような義務を課すことは許容されないと考えられる。また、ADIZ内を飛行する国籍等不明機を領域国が領空外で識別のためにインターセプトすることは、上空飛行の自由に「妥当な考慮」を払って安全かつ合理的な方法で実施される限り、自国領域に向かってくる航空機に限らず、すべての航空機に対し国際法上許容されると解せられる。

（２）日本のADIZの法的評価

日本のADIZは、第1にそこを飛行する航空機に対し法的拘束力のない要請しかなされていないこと、第2に識別の対象が領域に接近してくる航空機に限定されていることから、国際法上何ら問題のないものと評価できる。

第1の点について、日本のADIZは防衛庁訓令により設定されたものであり、そこで規定されるADIZの飛行に関する諸条件は自衛隊機のみを対象としたものである。日本の航空路誌（Aeronautical Information Publication、AIP）は、有視界飛行方式でADIZを飛行する航空機に対し、国外からADIZを経て日本の領域に至る場合に事前の飛行計画の送付を要請するが、これは法的拘束力ある義務ではなく単なる要請にすぎない。また、日本のADIZは、そのような航空機が飛行計画を送付しない場合に識別以上の措置をとることも、罰則等を適用することも一切予定していない。ADIZ内での日本の措置は要請であって、管轄権の行使ではなく、公海及びEEZでの上空飛行の自由を侵害するものでもない。

第2に、AIPによれば、日本は飛行計画の提出を求める対象を、「防空識別圏内を有視界飛行方式により飛行する航空機」が、「国外から防空識別圏を経て我が国の領域に至る飛行を行う場合」に限定している。また、日本が「要撃機による目視確認」を行うのは、「国外から防空識別圏を経て我が国の領空に接近する航空機」であって、「飛行計画と照合できない」もののみである。これらはいずれも、他の国の上空飛行の自由に対し「妥当な考慮」を払った、入域条件を設定する沿岸国の権利の行使又は上空飛行の自由の行使であり、国際法上許容される。

(3) 中国のADIZの法的評価

それに対し、中国による東シナ海上空へのADIZの設定及び運用は、以下の3点において、公海及びEEZにおける上空飛行の自由の原則と抵触し、国際法上許容されえないと考えられる。

第1に、「東中国海防空識別圏航空機識別規則」は、法的拘束力ある国内法規則であり、当該ADIZを飛行するすべての航空機に対して、飛行計画の提出等を義務づける。本条文が一部の航空機のみを対象とするのであれば、それは当然に明記されるべきところ、当該規則にそのような規定はなく、本条文はすべての航空機に適用されると解するほかない。領域に入らずまた領域に向かってもこない、ADIZを通過するにとどまる航空機をも含むすべての航空機に対して飛行計画の提出等を義務づけることは、入域条件を定める国家の権利として正当化できず、公海及びEEZにおける上空飛行の自由と抵触し、国際法上許容されえない。すべての航空機に対する飛行計画の提出の義務づけは、ADIZに関するこれまでの国家実行と整合しないと、広く批判されてもいる。

實際上そのような運用がなされていないとしても、それは文言上明らかではなく、識別に協力しない航空機に対し、後述する「中国軍が防御的な措置をとる」とする規定と相まって、当該空域を通過するにとどまる航空機まで、通常は不必要な飛行計画の提出を強いられ、飛行に際し緊張を迫られる状況に追い込まれている。このような効果を有する国内法規則の制定は、それ自体、入域条件を定める国家の権利として正当化できず、公海及びEEZにおける上空飛行の自由と抵触する可能性がある。

第2に、「東中国海防空識別圏航空機識別規則」は、当該ADIZを飛行する航空機に対して「東海防空識別圏管理機構あるいは授權部門の指令に従わなければならない」と規定する。前述したように、一部航空機のみを適用対象とする場合は当然

に明記されるべきところ、当該規定もまた適用される航空機の射程を限定しておらず、すべての航空機に適用されると解さざるをえない。ADIZ を通過するにとどまる航空機をも含むすべての航空機に対し、領空外の ADIZ 内で当局の指令に従わせることは、入域条件を定める国家の権利として正当化できず、公海及び EEZ における上空飛行の自由と抵触する。また、それは国際法上禁止されている領域外での執行管轄権の行使に該当しうる。

仮に實際上従わせていないとしても、それは文言上明らかではなく、識別に協力しない航空機に対し「中国軍が防御的な緊急措置をとる」とする規定と相まって、当該規定は存在そのみで、当該空域を通過するにとどまる航空機にまで緊張を生じせしめ、無用の負担を課しているといえよう。このような効果を有する国内法規則の制定は、それ自体、入域条件を定める国家の権利として正当化できず、公海及び EEZ における上空飛行の自由と抵触する可能性がある。

第 3 に、「東中国海防空識別圏航空機識別規則」は、識別に協力せず又は指令に従わない航空機に対し、「中国軍が防御的な措置をとる」と規定する。同規則には当該措置のとられる位置も手続も具体的内容も明記されていない。実際の運用がいかなるものであれ、本文書は法的拘束力ある国内法規則であり、当該規定はその存在自体で当該空域の飛行を躊躇させ、抑制する効果を有している。当該規定の制定は、入域条件を定める国家の権利として正当化できず、公海及び EEZ における上空飛行の自由と抵触し、国際法上許容されえない。

しかも、2014 年 5 月と 6 月の中国軍の戦闘機による自衛隊機に対する異常な接近は、自衛隊機の飛行の安全を危険にさらすものであって、国際法上認められるものではなかった。また、民間航空機に対しては国際民間航空条約第 3 条の 2 で「武器の使用に訴えることを差し控える」こと、また「インターセプトの場合には、航空機内における人命を脅かし又は航空機の安全を損なつてはならない」ことが義務づけられており、当該規則はその運用によっては同条項の違反も構成しうる。

以上を踏まえると、中国による「東中国海防空識別圏航空機識別規則」に基づく ADIZ の設定及びその運用は、入域条件を定める国家の権利として正当化できず、公海及び EEZ における上空飛行の自由の原則と抵触するものであるため、国際法上許容されえないと考えられる。

4. 東シナ海空域における空中衝突の防止に関する中国側の法的見解

(1) 中国の東海防空識別圏の設定

ADIZ とは、国家が安全上の理由に基づき、その領空外に設定する空域を指し、国家は当該空域に進入する航空機に対して識別、位置測定、統制を行う。この空域は、国家の領空外の空間、すなわち EEZ または公海の上空に位置する。国家による ADIZ の設定は、慣習国際法で認められる権利の一つであり、中国や日本を含む国際社会の構成員が国家の安全を守るために採用する国家実行である。

ADIZ は通常にそれを設置する国の国内法に基づいて設定される。例えば、米国が 1950 年に設定した ADIZ の根拠は、米国航空管理局が大統領の行政命令に基づいて制定した規則であり、大統領による当該行政命令の公布根拠は、1938 年に米国の「民間航空法」で規定された権限である。

中国の東海防空識別圏は、中国政府によって 2013 年 11 月 23 日に設定された。これは中国政府による国際法上の権利の行使であり、世界各国の国家実行に合致するものであり、また中国の国内法に基づく権限付与によって講じられた法的行動でもある。この分野に関する中国の国内法には、1995 年の「民間航空法」、1997 年の「国防法」、2007 年の「飛行基本規則」がある。とりわけ、最後の「飛行基本規則」第 30 条は、中華人民共和国の接続水域、EEZ 及びそれに接続する公海の上空に若干の飛行情報区(Flight Information Region、FIR)を画定すると明文で規定している。東海防空識別圏は、「飛行基本規則」第 30 条の実施という一つの法的行動である。

(2) 中国東海防空識別圏における航空機の識別規則の実施

中国国防部は「中国政府の東海防空識別圏の設定に関する声明」に基づき、2013 年11月に「東海防空識別圏における航空機の識別規則に関する公告」を公布した。当該公告は、ADIZを飛行する航空機に適用され、その執行方法は、「識別方法」及び「指令及び防御的な緊急処理措置」の2つの部分から構成される。識別方法には、飛行計画、無線通信、応答装置（トランスポンダー）及び識別標識（ロゴ）などによる識別がある。ADIZを飛行する航空機は、東海防空識別圏管理機関又は同機関から権限を付与された機構の指令に従わなければならない。識別に協力しない又は指令に従うことを拒否した航空機に対して、中国軍は防御的な緊急措置をとる。

中国の東海防空識別圏に関する規則は、その他の国の識別規則と基本的に同じである。米国を例にとると、米国のADIZに関する規則は、2003年の連邦規則集サブパートFの「空中飛行および一般操作規則」によって規定されている。当該規則は、ADIZに進入する民間航空機に対する身分の識別、位置測定および統制について定めている。識別方式には飛行計画、無線、レーダー信号及び位置による識別が含まれる。「識別規則」を遵守しない航空機に対し、米国の武装力は「海上作戦法規指揮官ハンドブック」に従って対応する。

中国国防部が公表した「声明」及び「規則公告」によれば、空域の警備及び国土防空を強化するため、中国は東海防空識別圏を飛行するすべての航空機に対して、識別を行う権利を有する。具体的にいかに識別するかは、その外国航空機の飛行の意図に応じて判断しなければならない。中国の領空外を領空に平行する方向へ飛行する外国の航空機については、普通は識別の問題は存在しない。その理由の一つとして、外国の航空機は領空外の空域において飛行の自由があることが挙げられる。中国の領空に意図的に進入し、または領空を通過し、かつその意図が不明な外国の航空機に対してのみ、中国は識別を行う。

ADIZ内の「識別規則」を規定する国際法条約はないが、各国の国家実行上、その対処方法は基本的に同じであるため、一国が自国の識別規則をADIZ内で執行することは法的紛争を引き起こす問題ではない。同時に、一国が識別規則を執行する際には、民間航空機に対しては必ず国際航空法を遵守し、特に1944年に採択された「国際民間航空条約」第3条の民間航空機に対する武力の使用に関する規定を遵守しなければならない。当該条項は、各国は飛行中の民間航空機に対して武器の使用を差し控えなければならないと、要撃の際には、航空機内における人命を脅かし、又は航空機の安全を損なってはならないと規定している。

中国（及びその他のADIZを設定している国）の空軍は、通報せずに設定したADIZに進入した外国の航空機に対してのみ、「確認・識別」措置を講じる。それは防御的な非強力的行為（非武力作為）であり、決して攻撃ではない。この種の措置には、軍用航空機の派遣による目視確認が含まれる。当該航空機に敵意がなければ、その飛行を妨げることはない。上述した内容に基づき、ADIZは、もともと各国が等しく飛行の自由を享受する国際公域である。中国の軍用航空機はADIZ内で外国の民間航空機を妨害したことはなく、また既定の飛行計画と航路の変更を求めたこともない。さらに、中国は外国の民間航空機に対して、ADIZを通過するために事前に中国の許可を得られなければならないことを要求していない。

(3) 中国の東海防空識別圏の設定は「公海における上空飛行の自由」の原則を妨げるものではない。

中国の東海防空識別圏に関する現行の規定と措置は国際法に違反するものではなく、同空域における他国航空機の自由、安全かつ無害な通過に障害をもたらすものでもない。中国の東海防空識別圏に関する規定で求められる「識別」は、ADIZをめぐる一般的な国際慣行にしたがっている。それは中国の東海防空識別圏に進入する外国の航空機に対して、自発的な「識別標識(ロゴ)」の表示、または「識別」の受け入れを求めるもので、公海における上空飛行の自由の原則と矛盾しない。

東シナ海の空域は果てしなく広がり、中国の沿海経済ベルトと緊密につながっているため、「識別規則」の制定は、中国側が中国の領空への進入を目的とする可能性のある外国の航空機を明確にし、判別することに役立つ。これはADIZを設定する国の一般的な目的と一致するものである。国際社会においても、ADIZ内の「識別」によって、公海における上空飛行の自由の原則と抵触が生じたとみられる事例はこれまでに発生していない。

中国の「識別規則」は、それが「故意に無視された」場合に、「防御的な緊急措置」などを講じる可能性があると規定している。この規定は、現行の国際慣例と矛盾しない。世界の大多数の国も実際にこのように規定している。次に、中国側がADIZにおいて講じる可能性のある「防御的な緊急措置」には、中国側が危険に遭遇した際に講じる可能性のある行動の範囲が明白に示されており、関係方面が中国の東海防空識別圏に関する規定に対する認識を高める上で役立ち、曖昧性の除去にも資する。これは、中国側の東海防空識別圏の設定における「厳粛性」の表れである。このような解釈は中国が東海防空識別圏を通過する民間航空機に対して、なぜ飛行計画の「事前提出」を行うよう求めるのかを理解する上でも同様に当てはまる。

中日双方のADIZ設定の時期と背景には大きな違いがある。日本の50年前のADIZの設定に関する規定は、2013年に中国側が東海防空識別圏を設定した際に採用した規定とは大きく異なる。その根本的な原因は、東シナ海情勢に対する認識の時代的相違にあり、法の認識及び法的規範の理解の上での差異ではない。中国側は、中国が設定した東海防空識別圏を日本が受け入れ、承認することを再度呼びかけるものである。これは両国が東シナ海の緊張状態を緩和する上での必要条件である。

（４）中日の ADIZ の重複と危機の管理・制御及び予防

中国の東海防空識別圏と日本の ADIZ は、東シナ海上空で重なる部分が存在する。東シナ海上空の中日の ADIZ の重なる部分において、中日双方がそれぞれ識別、位置測定、追跡、ひいてはインターセプトなどの措置を講じている。とりわけお互いの航空機に対してこうした措置を講じたり、識別の際に、一方の航空機が相手に対する挑発と見なされうる動作を行ったりすることで、偶発事故が生じる可能性が高まる。したがって、東シナ海の緊張状態を緩和するために、双方は協力して、偶発的な空中での事故を回避し、防止する必要がある。これは中日関係の安定を維持し、両国が釣魚島の主権をめぐる対立の解決を模索するために不可欠である。

中国の 2013 年「東中国海防空識別圏の設定に関する声明」及び「東海防空識別圏航空機識別規則」は、東海防空識別圏内における空中衝突の防止という問題には言及しておらず、現時点において、この点に関する法規則は存在しない。このため、中日双方は、関連の国内法および国際法に基づいて必要な措置を講じ、ADIZ 内の中日で重複する部分で「異常接近」などの危険な行為を回避、防止するとともに、「挑発的な行為」を採らないことについて合意すべきである。予防措置としては、挑発的な動作または飛行姿勢を回避すること、相互間の国際的に通用する通信チャンネルを開設すること、また双方の航空機間において一定の距離を維持するとともに、安全のために異なる飛行高度を維持することが挙げられる。

東シナ海の中日で重複する ADIZ における効果的な安全飛行規則の構築と、両国の安全保障関係部門と両国の政府部門の間での交渉の再開は、東シナ海上空域における中日の緊張状態の緩和にとって極めて重要である。交渉の再開は、両国政府がそれぞれの合法的権利を互いに尊重することを踏まえつつ、両国間の紛争及び空域で発生する危機を管理し、統制することに対して積極的な姿勢を示すものでもある。

しかし、中国政府が東海防空識別圏の設立に関する「声明」と「公告」を公表して以来、日本政府は中国の東海防空識別圏の画定や成立を受け入れることを拒んできた。日本政府は、日本の民間航空会社が中国側に飛行計画を提出することを明白に拒否し、何回も中国側が ADIZ 内の外国航空機に要求した中国側の識別指令の遵守に疑義を呈し、中国国防部が「公告」で公表した「識別に協力せず又は指令に従わない航空機に対し、中国軍が防衛的な措置をとる」との規定を激しく批判してきた。中国側は、日本政府が中国の東海防空識別圏に関する「公告」の中の 3 つの規定を大げさに宣伝せず、東海防空識別圏の具体的な運用に注目することを希望する。中日双方が ADIZ の問題について、協力の姿勢を示すことが重要である。

5. 日中東シナ海空域安全行動規範に関する提言

前 文

国際法、安全保障及び民間航空に関する日本国及び中華人民共和国（以下、「両国」という）の専門家は、両国の領空外の東シナ海空域において、主として軍用航空機同士の遭遇の際に、飛行の安全を確保し、偶発的な事故及びそれらから生じる両国間の対立の拡大を防止することに大きな関心を有してきた。両国の専門家は、民間主導の日中東シナ海空域安全対話において、必要な対策について真摯に検討し、その内容に基づき、「日中東シナ海空域安全行動規範に関する提言」を作成した。

この行動規範に関する提言の作成に参加した両国の専門家全員は、両国の政府が、同様の観点から政府間の合意による「日中東シナ海空域安全行動規範」を早期に作成する必要性を認めることを希望する。本提案が両国政府間協議の実施を促進し、参考となれば幸いである。

以下は、今回の対話を通じて作成された両国防衛当局に提出する「日中東シナ海空域安全行動規範」に関する提案の内容である。

第一条 用語の定義

この規範で適用される用語の定義は、次のとおりである。

- (a)「航空機」とは、人が乗っている飛行に供する機器をいう。
- (b)「軍用航空機」とは、日本国については自衛隊の、中華人民共和国については人民解放軍の航空機をいう。
- (c)「補助軍用航空機」とは、日本国についてはその自衛隊の、中華人民共和国についてはその人民解放軍の排他的な支配下にあつて、非商業的目的のために運航される軍用航空機以外の航空機をいう。
- (d)「政府航空機」とは、両国のいずれかが所有し、又は運行する航空機であつて、軍用航空機及び補助軍用航空機を除く、非商業的目的のために運航される航空機をいう。
- (e)「民間航空機」とは、(b)、(c)及び(d)に定める航空機以外の航空機であつて、国際民間航空条約の適用を受け、両国いずれかの国籍に登録されている航空機をいう。
- (f)「軍用航空機等」とは、(e)に定める民間航空機以外の両国のいずれかの航空機をいう。

第二条 適用

- 1 この規範は、日本国又は中華人民共和国の領空外において、両国の軍用航空機同士が遭遇した場合又は軍用航空機といずれか一方の国の軍用航空機以外の航空機が遭遇した場合に適用する。
- 2 この規範は、いずれの国に対しても法的拘束力を有するものではなく、それぞれの国の関係者が自発的に遵守することを期待する。

第三条 原則

- 1 いずれの国の軍用航空機も、両国の航空機の飛行の安全を妨げないよう最大限配慮する。また軍用航空機以外の両国の航空機は、他方の国の軍用航空機の飛行の安全を妨げないよう最大限配慮する。
- 2 両国は、両国に適用される国際条約及び国際慣習法を遵守し、国際法の規則に合致する国内法を遵守することを確認する。
- 3 両国は、軍用航空機等が主権免除を享有することを確認する。
- 4 両国は、「国連海洋法条約」の締約国として、いずれの国の航空機も、領海の外側において、上空飛行の自由を享有することを確認する。両国は、この条約に基づく沿岸国の権利及び義務に妥当な考慮を払わなければならない。
- 5 両国は、2014年4月22日に中華人民共和国青島で開催され、日本国防衛省海上自衛隊及び中華人民共和国人民解放軍海軍の双方が参加した第14回西太平洋海軍シンポジウム(WPNS)において合意された「洋上で不慮の遭遇をした場合の行動基準(Code for Unplanned Encounters at Sea、CUES)」に定められた安全手順(safety procedures)の意義を認め、その精神を尊重することを確認する。

第四条 行動基準

- 1 いずれの国の軍用航空機も、次の危険回避の原則を遵守しなければならない。
 - (a) 偶発的な事故を避けるため、十分に安全を確保する責務を認識し、冷静に運用すること。
 - (b) 事故と衝突を避けるための動作は、航空機運航に係わるプロフェッショナリズムに基づく適切な慣行(good airmanship)に従って、その時の状況下で許す限り十分に余裕のある時点で、躊躇うことなくとられなければならない。

- (c) 国際民間航空条約の締約国として、同条約及び附属書 2 航空規則 (Rules of the Air) 第三章第 2 項 (Avoidance of Collision) を尊重しなければならない。
- (d) 未確認の航空機の確認のために接近する場合には、接近が専ら確認のためであることが対象航空機に明確に伝わる方法で接近するとともに、針路、速力及び機体間の距離において、当該航空機に危険を感じさせる行動をとってはならない。
- (e) 他の航空機に接近する場合、自機が当該対象航空機より高度な運動性能を有することが明らかなきときは、運動性能が劣る対象航空機の性能に配慮した方法で接近しなければならない。

2 いずれの国の軍用航空機も、相手国の航空機に接近する場合には、相互の安全に十分な注意を払わねばならず、また、次のことを相手国の軍用航空機に対して行ってはならない。

- (a) 模擬攻撃機動をとること。
- (b) 近傍で曲技飛行を行うこと。
- (c) 飛行にとり危険となるおそれのある物体を当該相手側の方向に発射すること。
- (d) 乗員又は装備を害するような方法でレーザーを使用すること。
- (e) 操縦室を照射するために探照灯その他の照明機器を使用すること。
- (f) 飛行にとり危険となるような方法で信号弾等を発射すること。
- (g) 通信システムやレーダーシステム等に故意に電波妨害その他を引き起こすこと。

3 いずれの国の軍用航空機も、夜間又は計器気象状態の下で飛行する場合は、航法灯を点灯しなければならない。

4 いずれの国の軍用航空機も、相手国の領空の近傍を飛行する場合又は相手国の軍用航空機等と接近し、若しくはその可能性がある場合には、VHF121.5 メガヘルツ又は UHF243.0 メガヘルツの周波数を聴取し、必要に応じて、同周波数で交信しなければならない。このために要するコールサイン、使用言語その他の通信要領は、別途定める。

第五条 民間航空機に対する行動

1 いずれの国の軍用航空機も、相手国の民間航空機に対し、前条において禁止される行動をとってはならない。

- 2 いずれの国の防衛当局も、この規範の遵守を確保させるため、自国の軍用航空機運用関係者に対して適当な措置をとる。

第六条 事前通告

- 1 日本国においてはその自衛隊、中華人民共和国においてはその人民解放軍が、東シナ海空域（両国の領空外）において交通に危険を及ぼすおそれのある活動に従事する場合には、いずれの国も、情報と警報を付与する既設の国際無線通信組織等を通じて、海員及び航空従事者に対し、十分な余裕をもって事前に通告する。
- 2 軍用航空機は、通告があった場合、国際法に従った前1項に示す相手国の活動を故意に妨げてはならない。

第七条 航空救難

- 1 両国は、自国の軍用航空機と相手国の航空機との間で衝突その他の事故が発生した場合には、航空救難に必要な情報を直ちに交換するものとする。その際に、在外公館、政府間のホットライン及び防衛当局間のホットライン等、あらゆる利用可能なルートを活用して緊急対応を行う。
- 2 両国は、いずれかの国の軍用航空機を当事者とする事故により、飛行の安全に支障をきたした航空機に対し、可能な限り必要な援助を与える。

第八条 定期会合

両国防衛当局の代表者は、本規範の実施状況を検討し、両国の領空外の東シナ海空域における両国の航空機の安全を確保するため、毎年交互にいずれか一方の国で会合する。

末文

本規範は、日本語と中国語で作成された。日本語及び中国語を等しく正文とする。

6. 日中東シナ海空域の信頼醸成措置に関する提言

2012 年 9 月以来、尖閣諸島（中国名は、釣魚島）の領有権をめぐる日中両国間の対立により、両国の政治外交関係は悪化してきた。2013 年 11 月、中国が東海防空識別圏を設置、その後東シナ海の上空において日中両国の軍用機の間で数回にわたり異常な接近が発生して、緊張状態はエスカレートした。

東シナ海の海域及び空域で日中両国の緊張が高まった原因について、日中双方の専門家の見解は必ずしも一致しているわけではない。しかし、現在の不安定な情勢下では、東シナ海における両国の艦艇及び航空機の間での偶発的な事故や事件が、両国間の対立を一層深刻なものとし、局地的な実力の行使を伴う衝突といった連鎖反応さえも引き起こしかねないこと、及びこうした衝突は日中両国の国家間関係のみならず、東アジア全域の安全を著しく脅かす恐れがありうるので、全力を挙げてこれを阻止しなければならないことについて、双方の専門家の見解は一致する。

そのために、双方の専門家は、東シナ海の海域における艦艇間及び空域における航空機間の接触の場合の安全行動規範を早急に作成するとともに、その他の CBM を同域に導入する必要があるとの認識を共有した。

艦船と比べ、軍用航空機の手速は大きく、操縦が困難であるため、軍用航空機の間の方が不慮の事故や事件が発生する蓋然性がより高いことを十分認識する必要がある。かかる危険を考慮し、両国は、両国の防衛当局及び海上法執行機関の間に CBM を迅速に導入し、日中関係の安定を取り戻す必要がある。

以上のような理解から、双方の専門家は以下のように合意した。

（１）日中間で結ばれた日中関係の改善のための「４点の共通認識」に基づいて、政府の各レベル及び各分野の接触と協力を再開する。

日中の政府首脳会談は、日中関係における対立を緩和し、情勢を安定させるための重要な基礎である。2014 年 11 月の北京 APEC の開催期間中に、安倍晋三首相と習近平国家主席が会見し、それに先立って、両国は日中関係を改善するための「４点の共通認識」について合意した。これらの共通認識は、領有権の問題を含め、将来の日中関係を処理していくうえで重要な原則になると考えられる。

この原則に従って、両国政府は、東シナ海の海域と空域における危機の制御と予防に関し、接触と対話を進めるとともに、日中高級事務レベル海洋協議を通じて、東シナ海の海域と空域における事故及び衝突を避けるための実行可能な方策を作成すべきである。このような方策の作成は、日中両国の信頼の醸成に大きく資するであろう。

加えて、日中両国の民間シンクタンクや専門家学者の対話や、両国間の問題についての共同研究を継続し、規模を拡大していく必要がある。この取組は、両国の国民の相互の理解を深め、信頼を増すことにつながり、両国間の協力関係の推進に寄与するであろう。

（２）実効性のある「日中海空連絡メカニズム」の実現に向けて、政府間協議を積極的に推進する。

自衛隊と人民解放軍の間の組織的な対話チャンネルを通じて、①日中防衛当局間の定期会合の実施、②ホットラインの設置、③無線通信による現場の艦艇間の直接連絡、を実現する。

防衛当局間に「海空連絡メカニズム」を導入し、日中両国の防衛当局の間の建設的な接触、会合及び相互理解を促進することは、歴史が証明するように、両国間の信頼醸成に大きく寄与する。我々は、両国の防衛交流の範囲を次第に拡大し、レベルを高めていくことを提案する。

（３）日中の ADIZ における飛行及び対処の手順を健全化するとともに、各自の飛行情報を通報するルートを設置し、東シナ海における飛行情報の公開化を進める。

航空機同士の偶発的な事故や事件を回避するためには、日中両国間で、航空機同士の危険な接近を避けるための措置をとると同時に、各自の ADIZ において識別のための行動を取る際には、「識別」の意図と手順を明確に示すことを取り決める必要がある。また、軍用航空機の間での危険な接近や、相手の意図に対する誤判断を防止するために、防衛部門の間で軍用航空機の飛行について情報を交換するとともに、標準的な通信システムを導入して、飛行中の軍用航空機の間で情報交換をすすめることが不可欠である。

（４）両国政府は、日本の海上保安庁と中国の海警局による直接対話と交流を促進すべきである。

東シナ海においては、両国の海上法執行機関の間で日常的に摩擦がおきている。空域における緊張が海域での対立に端を発するものであることは否定できない。両国の海上法執行機関同士の信頼醸成と協力は、主権をめぐる両国の対立の緩和と関係の安定に寄与し、東シナ海の空域における緊張の緩和と危機の回避につながる。東シナ海空域に係わる信頼醸成は、まさにいま対立が起きている海上から着手することが望ましい。

このため、日本の海上保安庁と中国の海警局の間で艦艇の相互訪問メカニズムを構築し、海上法執行機関の職員の間での対話を進めること、互いの人員育成プログラムへの参加などを通じて相手国の法執行への理解を深めること、そして日本の海上保安庁と中国の海警局の間のホットラインを開設することを提案する。

（５）民間外交とトラックⅡ対話を推進する。

現在の情勢を鑑みると、日中両国政府が、尖閣諸島（中国名は釣魚島）の領有権をめぐる対立を解決するために、直接の対話を進めていくことは容易ではない。しかし、本対話が証明するように、このような状況においても、両国の専門家らによるトラックⅡの対話メカニズムを構築することは可能である。日中両国の専門家は、対話と共同研究を通じて、両国政府に対し、危機管理及び問題解決に資する建設的な対策を提言することができるであろう。このような取り組みの継続は、必ずや両国間の相互理解の深化と信頼の回復につながると考えられる。

また、両国の第一線の防衛関係者による直接対話と交流の条件及び環境の整備には、日中双方がこれまで成果を挙げてきた、民間主導の佐官級交流事業を早急に再開することが役に立つであろう。この事業の再開は、日中の防衛関連の教育機関同士の直接的交流の強化や、両国の海上法執行機関の間、及び海上防衛部門の間の交流チャンネルの構築の基礎となろう。

さらに、国家間の友好関係の構築には、国民間の友好関係の構築が極めて重要である。そのために日中両国民が交流と対話を継続し、より一層相互理解を深めていく必要がある。この過程において、重要な役割を果たすのがメディアである。メディアには、両国民の相互理解を促進し、民間交流を推進する上でより一層建設的な役割を果たすことが期待される。

7. 今後の課題

(1) 2015 年 7 月現在、日中双方の努力により、大きく悪化した日中関係に改善の兆しが見えてきたことは評価しうる。しかしながら、それはまだ始まったばかりであり、空域の安全対策について両防衛当局の間で具体的な検討が始まるまでには、まだ時間がかかると考えられる。残念ながら、東シナ海上空において、軍用航空機同士の偶発的遭遇の際に事故が起きる危険性は依然として存在している。

両国の民間の関係者により作成された本報告書は、たとえ両国の関係が悪化した時期においても、両国が採用しているそれぞれの立場を損なうことなく、偶発的な事故への対策を導入することが可能であることを示している。この対話に参加した両国の専門家は、両国の防衛当局が同空域における安全行動規範とその他の CBM の内容について合意し、速やかにこれらを導入することを願っている。その際、この報告書が検討の一助となれば幸いである。

(2) 安全行動規範とその他の CBM は、衝突の防止や危機の制御に寄与するが、根本から対立を緩和し、紛争を解決するものではない。これらはいわば、これ以上事態が悪くならないようにする応急的措置である。日中の安全保障の関係者は、官民を問わず、応急的措置にとどまっていってはならない。双方の安全保障政策の相互理解と相互の立場の尊重を通じて、現在よりも安定した関係を築くように努める必要がある。この対話に参加した双方の専門家は、両国間の問題について、今後も積極的に話し合い、双方が理解する領域を広げたいと考えている。

(3) 以上を実現するために、笹川平和財団と南京大学中国南海研究共同創新センターは、今後、次の 3 点に重点を置いて協働して活動を進めていくことを決定した。

第 1 に、この対話の内容について両国の関係者から理解と支持を得られるように、日中双方の諸都市で東シナ海での空域の安全をテーマとした会合を持つこととする。

第 2 に、今回の対話を通じて形成されたネットワークを活用し、海洋法及び航空法を含む国際法の諸問題や一層広範な安全保障の諸問題について、対話を拡大していくこととする。

第 3 に、日中双方の専門家全員から指摘された日中佐官級交流事業を新しい形で再開すべく努力することとする。

日本側参加者名簿

(五十音順)

石井 由梨佳	防衛大学校人文社会科学群講師
源田 孝	防衛大学校防衛学教育学群教授
小橋 雅明	空港環境整備協会理事長
坂巻 静佳	静岡県立大学国際関係学部講師
永岩 俊道	元航空自衛隊航空支援集団司令官
中谷 和弘	東京大学大学院法学政治学研究科教授
西本 健太郎	東北大学大学院法学研究科准教授
羽生 次郎	笹川平和財団会長
福本 出	前海上自衛隊幹部学校長
真山 全	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
吉田 文彦	笹川平和財団常務理事

中国側参加者名簿

(簡体字画数順)

于 鉄軍	北京大学国際関係学院准教授
朱 鋒	中国南海研究協同創新センター執行主任
楊 宇傑	空軍指揮学院軍事理論研究所外国軍事研究室主任
呉 士存	中国南海研究院院長
余 民才	中国人民大学法学院教授
張 炜	海軍軍事学術研究所研究員
張 新軍	清華大学法学院教授
陳 小工	全国人民代表大会外事委員会委員、元空軍副司令官
洪 農	中国南海研究院海洋法及び海洋政策研究所所長
唐 永勝	国防大学戰略研究所副主任
温 金栄	中国国際問題研究基金会海洋研究センター執行主任