

# 防空識別圏設定の意義を再考する

執行役員 渡邊 至之

## 1 はじめに

最近、台湾南西部の防空識別圏内における、中国軍機の示威活動が顕在化している。台湾を自国領土の一部と主張する中国は、諸外国の親台湾姿勢に対する不満と台湾自体の独立機運の高揚抑圧のため、機会あるごとに台湾防空識別圏内への多数機進入を繰り返している。中国軍機の示威活動は、今に始まったことではない。三年前の9月から台湾国防部が、防空識別圏内への進入を都度公表するようになり、我々もその活動実態を知る機会が多くなった。

G7 サミット、国慶節、環太平洋パートナーシップに関する包括的協定（TPP）への加盟申請、日米英など6カ国艦艇の南シナ海での共同訓練等に関連していると思われる活動では、一日に数十機に及ぶ進入が確認されている。

さて、本稿でこれから述べようとするのは、中国軍機の活動動向や中国・台湾情勢分析といったものではない。私は、本事案を通じて、近隣諸国やマスコミが、防空識別圏に対して、いまだ正しい認識を持っていないのではないかと、強く感じるようになった。そして、それが良好な国際関係維持・構築の阻害要因の一つとなっているのではないかと危惧しているところである。そこで、今一度、防空識別圏設定の意義を確認し、誤った認識是正の一助となればと考え、筆を執った次第である。

数年前、中国の突飛な東シナ海防空識別圏設定を糾弾すべく、一度寄稿した内容と重複する部分があるが、少し視点を変えて、再度防空識別圏とは何かということを整理してみたい。

## 目立つ防空識別圏に対する理解不足

あくまで報道ベースでしかないのですが、その正確性や真偽のほどは定かではないが、最近の気になる新聞・雑誌記事を列挙してみる。「中国軍機が台湾の防空識別圏に侵入」「台湾国防部が中国軍機の防空識別圏内への進入に抗議」「台湾軍が中国軍機に進入をやめるよう警告」等。また今回の事案には直接関連しないが、与那国島周辺の我が国防空識別圏を修正した際、「二次大戦以降、東経135度を台日間の防空識別圏の境界線として運用してきた」「与那国島周辺の識別圏拡大を十分な事前調整なく実施したことは、台湾の主権および空域保全に関わることであるから、それを受け入れることはできない」という記述などである。これらを見る限り、中国のみならず、台湾の防空識別圏に対する認識もあまり正確ではないと言わざるを得ない。

防空識別圏そのものに関しては、後程詳述するが、領空と異なり国家の主権が及ぶものではないことから、「進入」と言っても差し支えないが、「侵入」は全く不適切である。

また、進入しただけで、むやみに「警告」を発することも、状況によっては適切とは言えない。10年ほど前、我が国が設定変更した与那国島周辺の境界線に関しても、全く台湾の主権や空域保全に影響を及ぼすものではないことは明白である。歴史的経緯はあるものの、むしろ二国間の防空識別圏の設定において、互いに重なり合わないようになっていることの方が合理性に欠け、問題があると私は考えている。

台湾は、中国方面に関して、中国内部域に及ぶ空域を識別圏として設定している地図を目にすることがあるが、これが本来の目的にかなった防空識別圏の設定であろう。

今回の中国軍多数機の台湾南西エリアでの飛行が、示威目的であったことは間違いのないであろう。しかし、もちろん示威行動自体は、非難されて当然であるが、飛行経路等を見ても、台湾領空侵犯の可能性が大きかったわけではないようなので、進入自体を問題視するのには、多少無理があるように思われる。

一昨年 9 月、進入してきた中国軍機が、台湾軍機からの「進入をやめなさい。」との警告に対し、「ここは公海上だ。よく勉強しなさい。」と返したと台湾メディアが報じていた。ここは中国軍機の主張に多少分があったように思われる。

八年前、中国は突如として尖閣域を含む東シナ海上空に防空識別圏を設定した。併せて公告された同区域内での航空機識別規則に、まるで領空の如き義務と罰則が規定されていたことから、諸外国の痛烈な非難を浴びたことは、記憶に新しいところである。その国の一軍用機パイロットが、至極まともな返答をしたことに、正直驚かされたが、この八年の間に、中国の防空識別圏に対する理解が進み、多少なりとも認識が正常化したのであれば、喜ばしいことではなからうか。

### 我が国周辺の空域の区分

我が国および周辺の空間には、以下の三種類の空域があり、その境界線は、必ずしも一致するものではない。

(1) 領空 領土と領海の上空の空間からなり、完全かつ排他的な主権を有する国家の領域。高度上限の規定はないが、宇宙が特定の国家の主権に服さない自由な国際的空間とされることから、一般的には大気圏内と認識されている。

(2) 飛行情報区 国際航空交通の安全確保と効率化のために国連の国際民間航空機関（ICAO）によって設定された空域。担任航空交通管制機関がそこを飛行するすべての航空機に対して航行に必要な情報提供と事故等発生時の捜索・救難活動を実施する。この空域には公海上空のみならず各国の領空も含まれ、運用上のニーズから各国の主権よりも航空交通の円滑な運航と安全性が優先して考慮される。

(3) 防空識別圏 領空侵犯を阻止するために、各国が任意に領空より外側に設定している空域。入域するすべての航空機を飛行計画の照合等により識別し、照合不可能な場合は彼我不明機としてスクランブル機による直接確認が実施される。この空域は、領空と異なり国家主権が及ばないことから、当該航空機に対しては、行動の監視と領空侵犯の恐れがある場合、無線による通告を行うのみである。

これらの違いをもう少し説明すると、主権の及ぶ領空に出入りする航空機に対しては、飛行の目的、経路等を掌握して、実際の航跡と照合・識別するため、飛行計画の提出を義務付けている。また、領空通過の場合や領空通過をしないで、飛行情報区を単に通過するだけの航空機に関しても、飛行安全上の観点から、担任航空交通管制機関への飛行計画の通報が求められている。さらに航空機の個別符号や飛行諸元を管制機関に知らせるためのトランスポンダーや国際緊急周波数の傍受と送信が可能な無線機の搭載も義務付けられている。これらは国際法規や我が国の航空法に則って、情報の提出や提供をある意味強制しているものである。

一方、防空識別圏は、平時の領空侵犯阻止のため、各国が独自に定めているものである。警戒監視とスクランブル対応の一つの目安となる空域ではあるが、あくまでも公海上空においては、圏内への進入航空機に対する当該国家の権限は、何も及ばないと言っても過言ではない。公海上空の自由航行権は、国際法規によって認められているのであるから、たとえ飛行計画の通報等がない場合でも、進入機に対して過敏に警告を与えたり、威嚇行動等により強制的に圏外へ退去させたりすることはできないのである。

### 日本の防空識別圏の根拠

日本の防空識別圏は、防衛庁訓令第 36 号に規定されており、その目的は当該空域を飛行する民間機等の飛行要領を定めているものではなく、自衛隊が使用する航空機の飛行要領を定めているものである。そうすることにより、我が国周辺を飛行する航空機の識別を容易にし、自衛隊法第 84 条に規定する対領空侵犯措置の有効な実施に資することとされている。

訓令では、外側ラインと内側ラインにより、詳細な範囲が示されている。いわゆる防空識別圏とは、我々がよく目にする外側ラインで囲まれる範囲から、内側ラインで囲まれる範囲を除いたエリアである。内側ラインを普段目にする機会は少ないが、北海道の中央部および南西部、本州、四国、九州、奄美群島および沖縄までをカバーする領空およびそれに近接するエリアである。通常内側ラインの内側で探知された航跡は、防空識別上「味方機」に区分され、識別対象からは除外されている。

しかし、この識別圏の設定は、我が国が主体的に実施したものとは言い難い。1945年にGHQが設定していた防空識別圏をほぼそのまま受け継いだものである。そのため、当時の東西冷戦を意識した色合いが濃く、国際情勢と我が国周辺の安全保障環境が大きく変化した今日においては、必ずしも現状に合致したものとは言えないものになっていると感じている。

### 防空識別圏設定の在り方

繰り返しになるが、防空識別圏は、領空のように国際法に定められたものではない。各国が独自に設定しているに過ぎない。さらに、その範囲が必ずしも公表されているとは限らない。現代の航空機は、非常に高速で飛行する（民間航空の大型機でさえ、亜音速領域で飛行している）ため、もし悪意を持って領空侵犯やテロ行為が企てられた場合、それを阻止するためには、領空近くでの行動監視だけでは、全く対処の余裕がないことは、自明の理である。そこで、領空を遥か離れたエリアから対象航空機の行動監視を継続し、一度領空侵犯の恐れがあると判断した場合には、直ちにスクランブル機を緊急発進させて対処する必要がある。そのためのエリアであるので、当然自国周辺の相当広い範囲が設定の対象となる。

白紙的には、領空の全周に必要な距離をとって設定するのが、合理的である。必要な距離とは、航跡を発見・識別し、領空侵犯の可能性を判断し、その可能性が高ければ、スクランブル機による対応が余裕を持って実施可能な距離である。そのような考え方に基づき、合理的に設定するとすると、近隣国との識別圏の重複は、当然のこととなる。また場合によっては、隣接国の領空を含んだ設定となっても、何ら差支えはない。あくまで自国の警戒監視態勢を整えるためのものであるから、遠慮なく自由に設定して良いはずである。

現状として、識別圏の重複はなるべく避けられている。ある解説に、「複数の国家の防空識別圏が交錯すると、航空管制の衝突や哨戒の空白が生じるなど、その運用にさまざまな支障をきたす」ためとあるが、私はそれには賛同できない。航空管制は、前述の明確に区分された飛行情報区で行われるものであるから、一般的な航空管制に支障をきたすとは考えられない。また、哨戒は各国が独自に実施しているものであるから、その空白が生じるというのも、甚だ疑問である。

なるべく重複を避けているのは、外交・政治面での影響が大きいかからかもしれない。近隣国の領空を識別圏に含むことは、その国が敵性国家であると言うに等しいのである。このため、国際常識として空域の一定の切り分けや運用上の合意がなされている。しかしながら、繰り返し述べるが、防空識別圏は、各国がいろいろな事情を考慮し、自国の警戒監視を第一義として独自に設定するものである。さらにその公海上の圏内には何ら権限が及ぶものではない。そのことから、最少限相手国の領空を含めた設定は避けるとしても、公海上での複数国の重複には、何ら問題はないものと考えている。

一方、範囲の設定においては、むやみに広くしておけばよいというものではない。その国が実際に保有する対処能力に応じたものとなるべきである。必要以上に広くしても、警戒監視能力（実際のレーダー探知能力や情報分析能力等）を超えるものであったり、航空基地から遠く離れ、戦闘機の行動可能範囲外であれば、実際に常続的な対処は実行できないからである。

### 我が国防空識別圏の形状に見える問題点

我が国の防空識別圏を表示した地図を眺めて、その形状から直感的に受ける印象は、次のとおりである。太平洋側の東北から関東、東海、近畿沖の方向に関しては、一部離島の領空を除いて、ほぼ合理的な識別圏の設定がなされている。また、北海道、東北および北陸の北西方向の設定も同様である。しかし、北海道の北から東の方向、中国、九州地方の北西方向および尖閣・南西諸島の西方向については、隣国との関係配慮やGHQ設定をそのまま受け継いだままであることから、現在の安全保障環境等に十分適合したものとは言い難い。そのため、さまざまな問題点が見て取れるのである。

まず第一点目は、北海道北部（宗谷海峡以北）および東部における設定範囲が全く不十分なことである。東西冷戦時のソ連はもちろんのこと、現在に至ってもロシアの我が国に対する偵察活動は、依然活発であり、接近飛行が頻繁に繰り返されている。また、時には領空侵犯事案も発生している。今の線引きでは、樺太方面からの接近に対して、宗谷海峡付近の領空侵犯対処は、極めて難しいと言わざるを得ない。

東部の根室・知床方面については、識別の余裕がほとんどない状態である。白書によると、択捉島の新飛行場には、数年前から最新の多用途戦闘機が配備されているとのことであるので、北方向（樺太）のみならず、東方向（北方領土を含む）への識別圏延伸も必要と考える。

第二点目は、九州北西部（朝鮮半島方面）と種子島南東部の範囲が不十分なことである。北西部については、対馬への領空侵犯阻止を考えた場合、識別圏の余裕は皆無に等しく、大きな問題点である。また、韓国が違法に実効支配している竹島が、我が国の識別圏外となっていることも問題である。

しかしながら、このエリアは、韓国に対する外交上の配慮から、現状維持は仕方のないところであろう。種子島南東部に関しては、設定当時のままであるが、現在の警戒監視能力と戦闘機の能力からすれば、もっと対処の余裕を確保できる範囲設定にしても良いのではなかろうか。

第三点目は、前述した与那国島西部の範囲が全く不足していることである。約10年前に設定変更される以前は、隣接する我が国と台湾の識別圏ラインで、島そのものが東西に分断された状態であった。その変更で、島の西側の領空（12海里）に緩衝区（2海里）を加えたエリアが追加されたが、現実的には、状況改善には、あまり有効な設定変更であったとは思えない。与那国島のみならず、尖閣諸島についても、識別圏設定の観点からは、西側からの領空侵入に対しては、全く無防備な状況のままであると言わざるを得ない。

最後の問題点は、領空でありながら識別圏外となっているエリア（小笠原諸島方面）が存在していることである。しかしながら現実的には、警戒監視能力や戦闘機の航続能力の限界があるので、たとえ識別圏を設定したとしても、常時の対処は、全く不可能であるので、致し方ないところであろう。

また、東シナ海において、日本、韓国および中国の識別圏が重なり合っていることを問題視する意見や報道等もある。しかし、中国のように圏内での外国機の行動に義務や罰則を規定するようなことがなければ、重複そのものには、何も問題はないと考えている。各国が自国警戒監視態勢の充実だけを純粹に考えて、対応すれば良いだけの話である。

### 実際の警戒監視活動と対処行動

前項での問題点の指摘は、単に現在の地図上に示された防空識別圏に対するものである。そして、その圏内でしか警戒監視を実施していない、もしくはできないと仮定した場合のものである。しかし、現実的には、そのような状況に甘んじていれば、適切な対領空侵犯措置を実施できないことは、火を見るよりも明らかである。現在、対領空侵犯措置を恙なく実施できているのは、実運用面における合理的な対処の実施によるものであろうと考えられる。

防空識別圏の線引きはあっても、実際にはレーダー探知能力の限界まで、上空の航跡を常に捉えることが可能である。つまり、北海道北部や東部、九州の北西部および南西諸島西部のように識別圏のラインが領空に接近していても、そのずっと以遠から問題となりそうな航跡を監視することは可能である。それに加えて、通信情報等の解析から、ある程度国籍、機種、飛行目的等を推測できるのである。したがって、識別圏外を飛行している航空機であっても、領空に接近する可能性が大であると判断すれば、遅滞なくスクランブル機を発進させ、必要に応じて対処するのである。実際、樺太方面から宗谷岬方向に飛来する彼我不明機に対しては、識別圏外においてその動向を判断し、必要であればスクランブル機を発進させて、稚内上空等で待機させ、即時に対応できる態勢をとっている。

九州北西部においても、北から対馬方向に接近する彼我不明機に対しては、同様の対処をしている。尖閣・南西諸島域は、戦闘機配備の那覇基地から相当遠距離であるため、さらに初動の判断を迅速に実施して、対応しているものと思われる。

つまり、防空識別圏に関係なくと言うと語弊があるが、領空侵犯を防ぐためには、たとえ圏外であろうとも必要な航跡監視を実施して、一度その航跡が識別圏に入ってくれば、必要に応じて適切

に対処しているのである。また、識別圏外の領空については、万が一対処が必要な情勢になれば、補完として早期警戒管制機や早期警戒機および空中給油機等を活用して、常時ではないにしても、対応可能な態勢は一応整っている。よって防空識別圏の線引きに関する問題点は、ある程度解決できているものと考えている。

### 防空識別圏設定の意義

各国が防空識別圏を設定する目的は、警戒監視態勢に万全を期し、領空侵犯といった主権侵害行為の防止や阻止、航空機によるテロ活動等から、重要防護目標等を護ることである。そして、自国の警戒監視態勢の完整が第一義であるので、その国が国情に応じて、独自に設定するもの（して良いもの）である。ただし、領空以外のエリアには主権が及ばないため、設定する範囲は自由であるが、そこで他国の航空機に対して、何らかの強制や排除は、一切できないし、してはならないものである。

我が国は、防衛省が訓令でその範囲を明示し、自衛隊の航空機に対しては、圏内の飛行要領を細かく示しているが、民間機や他国籍航空機に対しては、飛行要領を規制するようなことは、一切していない。飽くまでも航空機識別に万全を期すため、自衛隊機に対してのみ適用しているのである。

本来であれば、白紙的に適切な防空対処に必要なだけの範囲を設定して良いものであるが、現実的には、近隣国との関係を配慮して、一部重複を避けたり、隣国領空を含まない等の理由で、不合理な形状となっている部分もある。しかし、それに関係なく実質的には、必要な警戒監視態勢をとっている訳であるが、なぜGHQの遺物である現在の防空識別圏を維持しているのであろうか。

その第一の理由は、隣国への外交上の配慮ではなかろうか。むやみに重複することを避け、また、相手国の領空を含めていないことは、無用な刺激を避けるためであろう。

第二の理由は、戦闘機の行動範囲の制約ではなかろうか。防空識別圏を対外的に公表しているということは、その範囲内では、彼我不明機に対して必要に応じて戦闘機による対処を実施すると言っているのである。したがって相手国領空を含めても、現実的には対処できないから、含める必要はないのである。

公表している識別圏は、戦闘機による対処行動の範囲の明示あり、警戒監視の範囲は、それには関係なく、必要な範囲（実質の防空識別圏）で実施されていると切り分けて理解するのが、適切であると考えている。

### 終わりに

本稿においては、いろいろな角度から防空識別圏について述べてきたわけである。結論としては、我が国の防空識別圏は、純粹に我が国の主権を護るため、警戒監視行動の適正な実施を目的とするものであり、隣国等には一切影響を与えるものではない。そして、隣国等も同様の理解をしていることが望ましい。そうなれば、相手国の識別圏の設定そのものや、隣接・重複を問題視する必要は、なくなるはずである。

また、識別行動の負担を軽減するための方策もある。通常、軍用機は飛行計画を他国に公開することなく飛行するので、彼我不明機と識別されるものである。そこでの不要な対処や摩擦を回避するためには、隣国との信頼できる情報交換が有益である。隣国への接近が予想される軍用機の飛行

情報（経路・機種機数・飛行目的等）の相互交換ができるようになれば、お互い防空識別の負担が軽くなるのである。一例であるが、ずっと以前は、韓国軍用機の日本海方面への飛行に対して、韓国機であると分かりながらも、スクランブル対処をせざるを得ない状況が多発していた。しかし両国で軍用機の飛行に関する情報交換をするようになった以降は、スクランブル発進の機会が少なからず減少した。もし全ての近隣国軍組織との情報交換手順が確立されれば、不要な対処は飛躍的に少なくなるであろう。

しかし、中国やロシアとのその種の情報交換はできていないので、まだまだ防空識別圏設定の必要性は存続するものと思われる。

最近、「防空識別圏への進入」というマスコミ記事を目にするたびに、その設定意義を正しく理解してもらいたいものだと思っている。進入自体何も問題がないものを、あたかも主権の侵害をしているというニュアンスで書いているものが散見されることが問題である。我が国自体（マスコミを含め）が、防空識別圏に対する正しい認識を持ち、それが近隣諸国にも浸透していけば、それに関連する不要な摩擦を軽減することができるかもしれない。そのことが、多少なりとも良好な隣国関係の維持・構築の一助となればと、陰ながら期待するものである。