

2021年7月

country report

Country Programme Japan

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



出典：海上自衛隊ホームページ <https://www.mod.go.jp/msdf/> Courtesy of Japan Maritime Self-Defense Force

台湾有事への考察 Opinion Piece

日本の事態認定とグレーゾーンを巡る議論を中心に

瀧口直輝

序論

覇権を強める中国による台湾侵攻への危機感が、日米 2 プラス 2、その後の日米首脳会談、日 EU 首脳協議、G7 首脳会議に引き継がれた。日米首脳会談の共同声明で「台湾」が言及されるのは実に 52 年ぶり¹であった。その 1969 年当時、日米は台湾との国交を有し、今とは状況は大きく異なる。菅義偉総理大臣、ジョセフ・バイデン大統領による共同声明は「台湾海峡の平和と安定の重要性」²について強調しているが、仮に中国が台湾を侵攻した場合の日本の事態認定について整理し、グレーゾーン事態を巡る課題と各政党による議論を論じたい。

1. 日中関係、日台関係

まず、中国に対する日本側の認識について述べる。日中関係は当時の民主党政権が尖閣諸島の所有権を国へ移転したことに端を発し、それに続く第 2 次安倍晋三政権でも冷え込んだものの、米国でトランプ政権が発足すると徐々に関係改善に向かった。2019 年時点で、当時の安倍総理は両国関係について完全に正常な軌道に戻った旨述べた。2020 年春には、習近平国家主席の国賓としての来日が調整されていたが、新型コロナウイルスの蔓延により延期となり、現時点で再度調整されている様子は伺えない。尖閣諸島沖におけ

る中国公船等による断続的な領海侵犯、ウイグルやチベット、香港等における人権問題から国賓としての習国家主席の訪日には、与党自由民主党内でも強い反対があった。2021年前半には人権問題を巡って、中国に対して厳しく臨むべきだという声が与野党に広がり、現在では日本版「マグニツキー法」を制定しようという動きがあった。5G等の技術面、経済安全保障の側面からも中国に対する厳しい見方は政治家のみならず一般国民の大多数が共有するところである。もちろん、武漢からコロナウイルスが世界に広まったこと、その際、中国政府が適切な対応を取らなかったことに日本国民も同様に大きな憤りを覚えた。

2020年10月内閣府による「外交に関する世論調査」でも、約8割が中国に対して親しみを感じていない³。他方、諸外国同様、中国は日本にとって最大の貿易国⁴であり、経済的な結びつきはかつてなく強い。その点から言えば、中国とは「うまくやる」ことが日本にとって、あらゆる諸外国にとって大切なことだ。しかし、中国の覇権主義的、戦狼外交的な行動を看過することは出来ず、「台湾有事」への危機感には日本の政治関係者の中でも共有されている。そのような問題意識が後述する「台湾政策」や、中国海警法を受けての各党のグレーゾン事態に係る議論につながっている。本年6月のNHKの世論調査によれば、8割の日本国民が中国を安全保障上の脅威と捉えている⁵。習近平国家主席が言及したような「愛される中国」とは程遠い状況である。

それに対し、台湾とは国交断行以来、経済文化を中心とした非政府間の実務関係が維持されている。日本に対する台湾側の親近感は一貫して高く、日本から台湾に対する親近感も非常に高い。台北駐日経済文化代表処の2020年調査によれば、77%もの日本人が台湾に対し親しみを感じている⁶。

中国、台湾はいずれも尖閣諸島の領有権を主張している。他にも台湾との間で問題がないわけではないが、日本は実質的な友好関係を維持しており、政府のハイレベル交流はないものの、日本の政治家の台湾へのシンパシーは実に高い。

2. 日本の事態認識と対応の在り方

台湾有事の様態によって当然日本の対応は異なる。本稿では、特に断りのない場合、基本的に台湾島が中国によって侵攻を受けたと想定することとする。

日米安全保障条約⁷は、第5条で「日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃」に対し、日米が共同して日本防衛に当たることを規定している。したがって、台湾有事は、それに該当しない。他方、第6条は日本の安全と極東の平和・安全維持のために米国は日本国内の同国基地を使用できるとしている。ただし、この場合、米国は日本との事前協議を要する⁸。なお、米国は台湾関係法第3条に基づいて大統領と議会が「適切な行動」を採ることが規定⁹されている。

日本政府は、従来から兩岸問題の平和的解決を促すという立場である。兩岸関係は当事者間の話し合いによって解決されるべき問題であって、その結果台湾が中国に統一され

るということであれば、日本政府はこれを受け入れるという立場である。逆説的に言えば、日本は力による台湾問題の解決を認めないということである。台湾海峡についてわざわざ共同声明に入れたことには政治的な意義がある。次に台湾有事が起きた場合の日本の主な事態認定について述べる。

第一に、考えづらいが日本は何もしないという選択肢だ。米国と異なり台湾関係法に該当するような法律は日本にはない。日本国内にも何もしないことが妥当だとの考えもあるが、国民の意識を探れば、45%が「自衛隊が米軍と共に行動する必要がある」と考えている¹⁰。したがって、国民的な理解は一定程度あると言える。

第二は、台湾有事が日本にとって重要影響事態となったケースである。重要影響事態とは、そのまま放置すれば日本に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等、日本の平和及び安全に重要な影響を与える事態である¹¹。この事態下では主に米軍や他国軍に対し後方支援（補給、輸送、修理及び整備、医療、通信等 * 武器の提供は行わない）を行うことが可能となる。（重要影響事態安全確保法）ただし、「現に戦闘行為が行われている現場」では活動が実施できない。これは他国との「武力の行使との一体化」論を回避するものである¹²。

第三は、台湾有事が日本にとって存立危機事態となったケースである。このケースでは、在日米軍が中国から攻撃を受けたと考えることとする。存立危機事態とは、（1）日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、国民の生命、自由及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事態である。これに（2）他に適当な手段がない、（3）必要最小限度の実力行使という要件が加われれば、武力行使の高三要件を満たすこととなり、自衛隊による防衛出動が可能となる。（自衛隊法第76条、第88条、事態対処法第4条）これによって、限定的な集団的自衛権の行使が可能となる。

なお、上記の「他国」には日本としての「未承認国家も含む」旨の答弁が政府からなされている¹³。日本政府は台湾がそれに該当するか明言をしていないことに留意したい。他方、本年4月17日に岸信夫防衛大臣が台湾島から110km程度の日本最西端の与那国島を視察し、台湾の近さと日本の南西防衛の重要性を再認識した旨述べている¹⁴。* 同日、日米首脳会談が開催された。これは日本の決意の表れであり、抑止に向けた一環であると筆者は考える。

7月上旬、麻生太郎副総理は、中国による台湾への武力攻撃という文脈において台湾で「大きな問題」が起きれば、当該事態への存立危機事態の適用可能性について言及した¹⁵。本発言は政府として公式のものではないが、日本の副総理が如何にこの問題を捉えているかを推し量る意味で意義がある。

そして、第四に台湾島への攻撃に加えて、台湾有事が日本（例えば先島諸島）に対する武力攻撃に発展した、または事前に発展するケースもあり得る。我が国への武力攻撃事態等となり、事態隊による防衛出動となる。武力攻撃が予測できる場合には、武力攻撃予測事態を認定し、防衛出動待機命令の発令が可能となる。日本と台湾の地理的近接性を考えれば、可能性として高いと言わざるを得ない。

3. グレーゾーンを巡る議論

上記の通り、日本の採りうる事態認定について述べた。しかし、日本として苦慮するのはグレーゾーン事態への対応である。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日本の離島に上陸するようなケースがそれに該当する¹⁶。これは国内法制上、上記のように「武力攻撃が生じた」と認定できないケースである。日本政府は、武力攻撃を「組織的計画的な武力行使」と定義している。このようなグレーゾーンの場合、警察権に基づいて第一義的に海上保安庁、その対処能力を超える場合には自衛隊が対処に当たる。（海上警備行動・治安出動）日本政府は2015年5月に海上警備行動、治安出動等の発令手続を電話等により速やかに閣議決定できる体制を整えている¹⁷が、中国の公船等による領海侵犯、新しい海警法の施行を受けて、改めて議論の高まりを見ている。なお、日本政府は、不法上陸が重大凶悪犯罪に当たり、危害射撃が可能であるとの見解を2月に明らかにした¹⁸。政府はこれまでその点を明らかにしていなかった。

自由民主党は本年4月に中国の問題行動を指摘しつつ、国際法上各国に与えられている自国の領域に対する侵害排除の権限を漏れなく国内法で担保できているかについて法的な整理ができていないのではないかという問題意識を明らかにした上で、中国の行動に対し、海上保安庁、警察及び自衛隊の連携強化、諸外国との訓練の実施等を求める緊急提言¹⁹をまとめ、政府に提出している。この提言の要点としては、政府に対し今後、国際法上許容される範囲内において、我が国の領域に対する侵害行為への対処を目的として、武力攻撃事態に至らない侵害に遺漏なく対処するための必要な措置について、早急に検討すること、必要あれば法整備も検討することとしている。そして台湾有事や北朝鮮による弾道ミサイル発射等との複合事態を想定し、装備や現行の法制について不断の検討を求めている。

また、自由民主党は6月にも台湾政策検討プロジェクトチームの第一次提言をまとめ、安全保障上も台湾は我が国と密接な関係にあるとし、「台湾の危機は我が国自身の危機である」と強調した。その上で、中国に台湾侵攻を思いとどませるための抑止力強化の重要性を説いている。同時に、台湾有事が発生した場合には、事態対処に関する法的位置づけの整理、同盟国とのシミュレーション、在台邦人の退避に万全を期すことを政府に求めた。

野党第一党である立憲民主党は、5年毎に更新する領海警備基本方針の制定、自衛隊による海上警備準備行動という、あらかじめ海上の警備を強化することを目的とした任

務を新設することを定めた法案を衆議院に提出している²⁰。また、国民民主党、維新の会も共同で法案を提出している²¹。

まずは法執行機関である海上保安庁によるグレーゾーンへの対応が望ましく、自衛隊をすぐに前面に出すことは、中国の行動に口実を与えかねない。そのため、与党であれ、野党であれ、対応は抑制的である。他方、防衛出動の要件となる「武力攻撃」の定義自体が国際環境の変化に対応できていないのではないかと。日本に対する組織的計画的な武力攻撃に至らない敵対行為やその他の侵害に対し、有効な法制的な準備が必要なのではないだろうか²²。本稿では、これらの課題について問題意識を共有するに留めることとする。

4. 結論

本稿では、台湾有事に焦点を当て、日本の対応と課題について述べた。鄧小平氏が掲げた「韜光養晦」はもはや遠い過去のものだ。中国はまさに脅威となり、力による一方的な現状変更を試みている。令和3年度防衛白書にも「台湾情勢の安定は、わが国（日本）の安全保障や国際社会の安定にとって重要。一層緊張感を持って注視していくことが必要²³」と明記され、今般の政府の認識を如実に表したものと筆者は考える。日本はあくまで「兩岸問題の平和的解決を促す」立場であるが、台湾有事とは、右に説明したようにまさに日本の有事である。それに備えることが政治に求められる。抑止力の向上（ミサイル防衛体制の強化、敵基地攻撃能力の保有、防衛予算の拡充）によって、中国に行動を慎ませるために、日米同盟の強化、クアッドの発展（韓国の参加等）、欧州諸国を含めた志を共にするパートナー国によるインド太平洋への関与が実に重要である²⁴。一部報道によれば、来る総選挙の公約に自民党は中国の抑止を目的とした防衛装備品購入の防衛費を増額する旨の検討が進んでいる模様である²⁵。

今後、難しい決断を日本は迫られる可能性があるが、その時までには時間の猶予はないかもしれない。同時に国民に対し、適切な認識を促すことが重要だ。ことさら危機感を煽ることをよしとしないが、適切な抑止力の構築こそ今求められている。

本稿は、KASの公式的な立場や考えを示したのではなく、あくまで筆者自身の個人の見解を表したものである。

¹ 外務省 佐藤総理大臣・ニクソン米大統領共同発表 1969年1月7日
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1972/s47-shiryuu-3-5.htm>

² 外務省 日米首脳共同声明「新たな時代における日米グローバル・パートナーシップ」2021年4月16日
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100181507.pdf>

³ 内閣府 外交に関する世論調査 2020年10月実施 <https://survey.gov-online.go.jp/r02/r02-gaiko/zh/z07.html>

⁴ JETRO 2020年の日中貿易、日本の貿易に占める対中比率は過去最高に 2021年6月15日
<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2021/114272012ce2ba22.html>

⁵ NHK 世論調査 中国の安全保障面の脅威 8割が「感じる」 2021年6月15日
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210615/k10013083981000.html>

⁶ 台北駐日経済文化代表処 日本人の台湾に対する意識調査結果 2020年 2021年1月6日
https://www.roc-taiwan.org/jp_ja/post/76172.html

⁷ 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 1960年1月19日

⁸ 衆議院 沖縄及び北方問題に関する特別委員会「戦闘作戦行動」について（政府統一見解）1972年6月7日
https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/jyoyaku_k_03.pdf

⁹ 政策研究大学院大学・東京大学東洋文化研究所 データベース 「世界と日本」日本政治・国際関係データベース Taiwan Relations Act <https://worldjpn.grips.ac.jp/>

¹⁰ 報道ステーション 世論調査 2021年4月17日、18日 <https://www.tv-asahi.co.jp/hst/poll/202104/>

* 日経新聞によれば、「台湾海峡の安定への日本の関与」に74%もの回答者が賛成している。
<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO71354350W1A420C2PE8000/>

¹¹ 重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律 <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=411AC0000000060>

¹² 政府はそもそも「わが国が直接攻撃を受けていないにもかかわらず、そのような他国の武力の行使と一体化する活動を行うことは、憲法上許されないと解している。

¹³ 衆議院 我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会 2015年6月15日
<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118903929X01020150615/403>

* 日本はサンフランシスコ講和条約に基づき、台湾に対する全ての権利、権原、あるいは請求権を放棄しており、台湾の法的地位に関して独自の認定を行う立場にはないというのが日本政府の立場である。
<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118903929X01020150615/405>

¹⁴ 防衛省 岸信夫大臣臨時記者会見 2021年4月17日
https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2021/0417a_r.html

¹⁵ 朝日新聞 台湾情勢で麻生氏「次はとなれば存立危機事態に関係も」 2021年7月5日
<https://www.asahi.com/articles/ASP7574X3P75UTFK016.html>

¹⁶ 首相官邸 安倍内閣総理大臣記者会見 2014年5月15日 https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0515kaiken.html

¹⁷ 首相官邸 臨時閣議及び閣僚懇談会議事録 2015年5月14日 <https://www.kantei.go.jp/jp/content/270514rinjigijiroku.pdf>

¹⁸ 防衛省 岸信夫大臣閣議後記者会見 2021年2月26日
<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2021/0226a.html>

¹⁹ 自由民主党政務調査会 「尖閣諸島をはじめとする我が国の領土・領海・領空を断固守り抜くための緊急提言」 2021年4月6日 <https://www.jimin.jp/news/policy/201441.html>

²⁰ 立憲民主党 「領域警備・海上保安庁強化法案を提出」 2021年6月3日 https://cdp-japan.jp/news/20210603_1469

²¹ 国民民主党 「自衛隊法及び海上保安庁法の一部を改正する法律案」を提出 2021年6月2日
https://new-kokumin.jp/news/diet/2021_0602

²² 防衛法学会 防衛法研究 「いわゆるグレーゾーン事態の必要かつ有効な法整備 ― 自衛措置と侵害排除の措置 ―」 2015年4月10日 この点について安保公人拓殖大学教授は米国やスウェーデンの法制を参考として挙げている。

²³ 防衛省 令和3年版防衛白書
https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2021/pdf/wp2021_JP_Full.pdf

²⁴ 産経新聞 正論 元内閣官房副長官補 兼原信克 2021年4月21日

²⁵ 日本経済新聞 「中期防の前倒し改定、自民が公約に 衆院選にらみ検討 中国抑止へ防衛費」
2021年6月27日 <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO73308770W1A620C2EA3000/>

岸防衛大臣は本年5月、防衛予算の対GDP比1%に拘らない考えを示した。

筆者について

瀧口直輝は、KAS 日本事務所にて日本プログラム・シニア・プログラム・マネージャーとして日独、日欧関係の発展に従事。それ以前は、衆議院議員長島昭久事務所や在京スウェーデン大使館、民主党本部事務局にて勤務。民主党政権下では、内閣官房専門調査員を兼務。

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

瀧口直輝

日本プログラム・シニア・プロジェクト・マネージャー

www.kas.de/japan

naoki.takiguchi@kas.de

2021 年（令和 3 年）7 月 19 日



The text of this publication is published under a Creative Commons license: "Creative Commons Attribution- Share Alike 4.0 international" (CC BY-SA 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>.