

中国の「東海防空識別圏」の法的評価

坂 卷 静 佳

『国際関係・比較文化研究』（静岡県立大学国際関係学部）
第16巻第1号（2017年9月）抜刷

【論文】

中国の「東海防空識別圏」の法的評価

坂 卷 静 佳

はじめに

2013年11月23日、中華人民共和国（以下、中国とする）は東シナ海上空に「東海防空識別圏」を設定することを発表した¹。それに対する諸国の反応をみると、中国による「東海防空識別圏」の設定が、周辺諸国との緊張関係を高めるものであるとの評価に異論はない一方で、その法的評価は必ずしも明らかではない。

例えば、日本政府は、「中国国防部の発表した公告は、公海上の空域を飛行する航空機に対して、一方的に自国の手続に従うことを義務付け、これに従わない場合の中国軍による『防衛的緊急措置』に言及して」おり、「こうした措置は、国際法上の一般原則である公海上における飛行の自由の原則を不当に侵害するもの」と批判した²。それに対し、例えばオーストラリア政府は、その法的評価には踏み込まず、この時期における協議又は事前の通知なき「東海防空識別圏」の設定の発表は、地域の安定を阻害するものであり、オーストラリアは「東シナ海における現状を変更するための強制的又は一方的なあらゆる行為」に対し異議を表明する、とのみ表明した³。

中国の設定した「東海防空識別圏」は、国際法上どのように評価されるのであろうか。本稿においては、防空識別圏（Air Defense Identification Zone: ADIZ）の国際法上の位置づけを確認したうえで（Ⅰ）、領空外へのADIZの設定及びそこでとられる措置の法的根拠を分析し（Ⅱ）、中国の「東海防空識別圏」を法的観点から評価する

- 1 中華人民共和国駐日本国大使館「東中国海の防空識別圏航空機識別規則に関する公告」（2013/11/23），at <http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1102699.htm> (as of 16 June 2017). 但し、中華人民共和国駐日本国大使館 HP の原文の 3 の後段は、「指令に協力しない航空機あるいは指令に従わない航空機に対しては」と訳されているが、中国語の原文が「对不配合识别或者拒不听从指令的航空器」であり、英訳が "to respond to aircraft that do not cooperate in the identification or refuse to follow the instructions" であることから、本稿では「識別に協力しない又は指令に従わない航空機に対しては」と訳出する。
- 2 例えば、外務省「中国国防部による「東シナ海防空識別区」の発表について」（外務大臣談話）（平成25年11月24日），at http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/page4_000293.html (as of 16 June 2017).
- 3 Minister for Foreign Affairs, "China's announcement of an air-defence identification zone over the East China Sea," (26 November 2013), at http://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2013/jb_mr_131126a.aspx?ministerid=4 (as of 6 June 2017).

(Ⅲ)。

I ADIZ の国際法上の位置づけ

国際民間航空条約附属書15は、ADIZ を、「航空機が、航空交通業務 (ATS) の提供に関連する識別又は通報手続に加えて、特別の識別及び／又は通報手続の遵守を義務づけられる (required)、特別に定められた一定範囲の空域」と定義する⁴。ADIZ は、航空機の速度その他の特性に鑑み、安全保障の観点から、識別を確実に実施し、正体不明機にいち早く対処できるようにすることを目的に設定されてきた⁵。2017年7月現在、米国、カナダ、日本、オーストラリア、インド、ミャンマー、パキスタン、フィリピン、タイ、韓国、台湾、中国等が ADIZ を設定している⁶。ADIZ は以上のような目的で設定されることから、領空に設定される場合もあるが⁷、通常は設定国の領空外に及び⁸、場合によっては隣国の領空を含めて設定されることもある⁹。

ADIZ は国際法上確立した制度ではなく、ADIZ の設定を明示的に容認又は禁止する国際法は存在しない¹⁰。国家実行の少なさ等から、ADIZ を設定する権利を国家に認める慣習国際法が確立しているとまでは言い難いとの立場が多数説である¹¹。しかし、多くの場合、その設定及び識別の義務づけといったそこでの措置は黙認されてき

4 International Civil Aviation Organization, Annex 15 to the Convention on International Civil Aviation: Aeronautical Information Services, Chapter 2.

5 Nicholas Grief, *Public International Law in the Airspace of the High Seas* (Martinus Nijhoff Publishers, 1994), p.147.

6 石井由梨佳「公海と排他的経済水域における『上空飛行の自由』の意義—防空識別圏を巡る実行を中心に」『国際安全保障』第42巻1号(2014年)63～66頁。ロシア及び北朝鮮も公表していないが ADIZ を設定していると言われている。

7 例えば、タイの ADIZ の北部の限界は隣国との国境と重なる。AIP THAILAND, GEN 3.3-4, at <https://www.caat.or.th/wp-content/uploads/2016/10/GEN-3.3-Air-traffic-services.pdf> (as of 24 June 2017).

8 J. Ashley Roach, "Air Defense Identification Zones," in Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max-Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol.1 (Oxford University Press, 2012), p.231.

9 例えば、韓国の ADIZ は北朝鮮の領土の上空にも及ぶ。국방일보 "FIR 과 일치하도록 KADIZ 남쪽구역 확대," (2013. 12. 26, 16:43 입력; 2013. 12. 26, 17:07 수정), at http://kookbang.dema.mil.kr/kookbangWeb/view.do?bbs_id=BBSMSTR_00000000138&nntt_writ_date=20131227&parent_no=37 (as of 24 June 2017).

10 Grief, *supra* note 5, p.153; Li Juqian, "Air Defense Identification Zone: The Restriction on the Free Sky Due to the Residual Right Principle," *China Legal Science*, Vol.2 (2014), p.15; Su Jinyuan, "The East China Sea Air Defense Identification Zone and International Law," *Chinese Journal of International Law*, Vol.14 (2015), p.273.

11 ADIZ の法的根拠は慣習国際法に見出されるとする論者として、Jaemin Lee, "China's Declaration of an Air Defense Identification Zone in the East China Sea: Implications for Public International Law," *ASIL Insights*, Vol.18, Issue 17 (2014), at <http://www.asil.org/insights/volume/18/issue/17/china%E2%80%99s-declaration-air-defense-identification-zone-east-china-sea> (as of 19 June 2017). ADIZ の設定は慣習国際法上の権利として確立していないとする論者として、城戸雅彦『領空侵犯の国際法』(風間書房、1990年)22頁; Gbenga Oduntan, *Sovereignty and Jurisdiction in the Airspace and Outer Space: Legal Criteria for Spatial Delimitation* (Routledge, 2012), p.144; Juqian, *ibid.*, pp.25-26, 35; Stefan A. Kaiser, "The Legal Status of Air Defense Identification Zones: Tensions over the East China Sea," *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, Vol.63 (2014), pp.536-537; Jinyuan, *ibid.*, p.280. Roach は「ADIZ を宣言する権利は慣習国際法上認められていると推定しうる」とする (Roach, *supra* note 8, p.232).

中国の「東海防空識別圏」の法的評価

ており、また前述のように国際民間航空条約の附属書15でも ADIZ の存在は予定されていることから¹²、その設定とそこでの措置が国際法上一切禁止されているとは言えない¹³。

国際法上確立した制度ではないため、ADIZ の設定に定められた手続は存在せず、ADIZ の設定それ自体によって特定の法的効果が発生するわけではない¹⁴。従って、自国の領空外（つまり排他的経済水域（以下 EEZ とする）及びその外側の公海）に及ぶ ADIZ の設定も、他国の ADIZ さらには他国の領空に及ぶ ADIZ の設定も、それ自体必ずしも国際法の違反を構成するわけではない¹⁵。但し、ADIZ の設定それ自体が国際法上許容されるとしても、そこでとられる措置が国際違法行為を構成することはありうる¹⁶。

国家はその領空において「完全且つ排他的な主権」を有しており（国際民間航空条約 1 条参照）、他国の領空と重なる ADIZ の設定及びそこでの識別等の義務づけは、国際法上禁止されていないとしても、あくまでも領域国の領域主権を侵害しない範囲でしか認められない。他国の領空に及ぶ法令は、制定はできても、その領空中を航行する航空機に対しその履行を強制することはできない。まして、他国の領空内で識別のために航空機をインターセプトすることは、それが自国の設定した ADIZ 内であろうとも領空侵犯であることに変わりなく、当然に国際法違反を構成する。

さらに、領空外の EEZ 及び公海においては、慣習国際法上、すべての国に上空飛行の自由が認められている（国連海洋法条約 58 条 1 項及び 87 条 1 項参照）。沿岸国は EEZ において一定の権利又は自由を有しているが（同 56 条 1 項）、それを行行使する際には、上空飛行の自由を含む他国の権利に対して「妥当な考慮」を払わなければなら

12 国際民間航空条約附属書15には、前述した ADIZ の定義が置かれるとともに、航空路誌（Aeronautical Information Publication: AIP）に記載すべき内容の一つとして ADIZ が挙げられている。International Civil Organization, *supra* note 4, Appendix 1, Contents of Aeronautical Information Publication (AIP), ENR 5.2.

13 Ruwantissa Abeyratne, "In Search of Theoretical Justification for Air Defence Identification Zones," *Journal of Transportation Security*, Vol.5 (2012), p.88; James Kraska and Raul Pedrozo, *International Maritime Security Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2013), p.178; Peter A. Dutton, "China's Maritime Disputes in the East and South China Seas," *Naval War College Review*, Vol.67 (2014), p.13; Raul (Pete) Pedrozo, "The Bull in the China Shop: Raising Tensions in the Asia-Pacific Region," *International Law Studies*, Vol.90 (2014), pp.71-72. それに対し ADIZ の設定は国際法違反、とりわけ上空飛行の自由の侵害であるとする論者として、M. J. Valencia, "Law of the Sea in Transition: Navigational Nightmare for the Maritime Powers?," *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol.18 (1987), p.550.

14 Dutton, *ibid.*; Jonathan G. Odom, "A 'Rules-Based' Approach to Airspace Defense: A U.S. Perspective on the International Law of the Sea and Airspace, Air Defense Measures, and the Freedom of Navigation," *Belgian Review of International Law*, Vol. 1 (2014), p.75; Jinyuan, *supra* note 10, p.298; Ian Henderson and Patrick Keane, "Air and Missile Warfare," in Rain Liivoja and Tim McCormack (eds.), *Routledge Handbook of the Law of Armed Conflict* (Routledge, 2016), p.290; 石井由梨佳「19 中国による防空識別圏の設定は違法？—防空識別圏と排他的経済水域及び公海上空における飛行の自由」森川幸一他編『国際法で世界がわかる：ニュースで読み解く32講』（岩波書店、2016年）181頁。

15 「東海防空識別圏」も日本及び韓国の ADIZ と重複して設定されているが、それ自体は法的に問題とならない (Jujian, *supra* note 10, p.33; Jinyuan, *ibid.*)。

16 Lee, *supra* note 11.

ない(同56条2項参照)。また、上空飛行の自由を含め、公海自由の原則の下で認められる自由を行使する際には、「公海の自由を行使する他の国の利益」に「妥当な考慮」を払わなければならない(同87条2項参照)。つまり、領空外にADIZを設定し、そこで識別を義務づけること等が沿岸国に国際法上許容されているとしても、沿岸国は他国の上空飛行の自由に対して「妥当な考慮」を払う義務を負う¹⁷。

それは一方的に沿岸国側が負う義務ではない。EEZ及び公海においてそこで享有する権利を行使するいずれの国も、沿岸国を含む他の国の権利及び義務に「妥当な考慮」を払う義務を負っており(同58条3項及び87条2項参照)、ADIZの設定及びそこでの措置が国際法上認められた権利の行使である場合は、上空飛行を実施する国の側もそれに対して「妥当な考慮」を払わなければならない。

以上を踏まえると、領空外へのADIZの設定及び/又はそこでの措置は、そもそも国際法上許容されていなければ、上空飛行の自由の侵害を構成すると解せられる¹⁸。そして仮にその設定及びそこでの措置自体が領域国の権利の行使として国際法上許容されていたとしても、その態様、設定までの手続等によっては、「妥当な考慮」を払う義務の違反を構成する可能性がある。それは逆に、上空飛行の自由の行使の態様等によっては、領域国以外の国による上空飛行が、領域国の権利に対して「妥当な考慮」を払う義務の違反を構成する可能性がありうるということでもある。

17 「妥当な考慮」の意味するところについて、国連海洋法条約附属書Ⅶの下の特種裁判所は、国連海洋法条約56条2項についてであるが、それは一様の義務を課すものではなく、同条約により義務づけられる考慮の程度は、沿岸国以外の国の有する「権利の性質、それらの重要性、予想される毀損の程度」、沿岸国により予定されている活動の「性質及び重要性、並びに代替可能なアプローチの利用可能性」に依り、「大多数の場合、この評価には権利保有国との少なくともいくらかの協議が必要であろう」と解釈している (Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom), Award of 18 March 2015, p.202, para.519, at <http://www.pcacases.com/pcadocs/MU-UK%2020150318%20Award.pdf> (as of 25 June 2017); The South China Sea Arbitration (Philippines v. China), Award of 12 July 2016, p.293, para.742, at <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf> (as of 25 June 2017))。同仲裁はさらに、信義誠実の義務(国連海洋法条約300条)と「妥当な考慮」を払う義務とから、沿岸国には最低限、協議し、かつ、自国の権利及び利益と沿岸国以外の国の権利及び利益とを衡量することが求められるとも述べている (Chagos Marine Protected Area Arbitration, *ibid.*, p.210, para.534)。Cf. Alexander Proelss, "Article 56: Rights, jurisdiction and duties of the coastal State in the exclusive economic zone," in Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C. H. Beck, 2017), pp.431-432.

18 1961年2月9日、ソ連のブレジネフ最高会議幹部会議長の搭乗したソ連の民間航空機が、モロッコに向けてアルジェリアの沿岸およそ80海里の上空を航行中、フランスの軍用航空機から警告射撃を受けた。Llssitzynによると、それに対してソ連は、「公海上空を航行する他国の航空機の『識別』を実施する権利を、誰がフランス当局に付与したのか?一般的に認められた国際法規範が公海上空での飛行の自由を規定していること、そして、国際法の違反者になることを望まないならば、この自由を制限し、かつ国際水域上空の航路を他国の航空機に対して恣意的に命じる権利をいずれの国家も有さないことを、フランス政府は十分に知っているはずである。」と強く抗議した (Olliver J. Llssitzyn, "Some Legal Implications of the U-2 and RB-47 Incidents," *A. J. I. L.*, Vol.56 (1962), pp.141-142; 城戸雅彦『空域主権の研究』(風間書房、1981年)246頁)。

II 領空外への ADIZ の設定とそこでの措置の法的根拠

領空内への ADIZ の設定及び領空内での措置は、領域主権の行使として当然に認められる。では、領空外に及ぶ ADIZ の設定及びそこでの航空機に対する識別の義務づけ等は、いかなる法的根拠の下に許容されるのであろうか。結論を先取りすると、それらは領域国が入域条件を設定する権利の行使として認められるといえる (1)。また、領空外で識別のためにインターセプトすることは、EEZ 及び公海上空において認められる近接権の行使としても許容される (2)。

1 領域国による領空外への ADIZ の設定とそこでの措置の法的根拠

領域国による領空外に及ぶ ADIZ の設定及びそこでの航空機に対する識別の義務づけ等の措置の法的根拠については、主として、第 1 に接続水域のコロラリーとして認められるとする説、第 2 に領域国の緊急避難、自衛権又は自己保存権のいずれかにより正当化されるとの説、第 3 に入域条件を設定する領域国の権利の行使として認められるとする説とに分かれてきた¹⁹。

(1) 接続水域のコロラリー

第 1 の立場は、領海に接続する水域では安全保障の観点から船舶に対して一定の措置をとる権利が沿岸国に認められるとの理解を前提に、その目的の達成のためには当然に、その上空及び必要に応じてその外側の空域に、安全保障のために必要な措置をとりうる空域を設定することが沿岸国に認められ、沿岸国はそこで必要な措置をとりうるとする。

例えば Gidel は、航空機の世界を鑑みると、沿岸国は船舶に対してとりうるよりも強力な保護措置を航空機に対してとりうる必要があり、安全保障のために船舶に対して措置を講じてきた接続水域の上空 (いわゆる「接続空域」) 及びそれよりも広い空域において、沿岸国は必要な措置を講じうると見做されなければならないとする²⁰。そして、このような空域を設定する国内法規則がない場合でも、安全保障に関する接続水域の上空は、安全保障に関する接続空域を自ずと構成すると考えられなければならないとし、この接続空域を拡張するのは沿岸国の役割であると述べる²¹。

19 そのほか、ADIZ の正当化理由は "the precautionary principle" にあるとする論者として、Abeyratne, *supra* note 13, p.89; Alex Calvo, "China's Air Defense Identification Zone: Concept, Issues at Stake and Regional Impact", *Naval War College Press Working Paper*, Vol.1 (2013), p.11. しかしながら、予防原則のこのような広い理解は現在必ずしも共有されていない。確かに ADIZ は安全保障上のリスクに対応するための予防的措置として機能するが、それは ADIZ の果たす役割であって、ADIZ の設定が国際法上許容される法的根拠ではない。

20 Gilbert Gidel, *Le droit international public de la mer*, Tome III (Topos Verlag AG, 1981), p.461; Jean A. Martial, "State Control of the Air Space over the Territorial Sea and the Contiguous Zone," *The Canadian Bar Review*, Vol.30 (1952), p.255

21 Gidel, *ibid.*, pp.461-462.

しかし、空域における航空機の航行速度は海域における船舶の航行速度をはるかに凌駕するため、安全保障の観点からも異なる規則が必要で、安易に類推できないと評価されてきた²²。海洋法は領海内での無害通航を認めているが、空に関する国際法はそれを認めていないという大きな違いもある²³。そして、その後の国連海洋法条約の起草過程において、接続水域に国家の安全に対する侵害についても沿岸国の管轄権の行使を認めるべきとの提案は否定された²⁴。従って、領海外への ADIZ の設定を接続水域のコロラリーに基づいて法的に正当化することは難しい²⁵。

(2) 緊急避難、自衛権又は自己保存権

領域国の緊急避難、自衛権又は自己保存権の行使として ADIZ の設定が認められるとする立場をとる論者として、例えば Murchison は、緊急避難と自己保存は概念上区別困難としたうえで²⁶、当該国に他の選択の余地のない状況が生じている場合、敵対的行為を回避するために ADIZ の設定は正当化されると主張する²⁷。

しかし、ADIZ は一般に、緊急避難や自衛権の行使が認められる「重大かつ差し迫った危険」の発生や武力攻撃に対して設定されるものではない²⁸。ADIZ 及びそこでの措置は、安全保障の観点から予防的にかつ恒常的に設定され、実施されるものである。沿岸国による外国の航空機に対する領海外での一定の措置が緊急避難等により認められることはあるとしても、継続的な ADIZ の設定及びそこでの措置を緊急避難等に根拠づけることはできない。

(3) 入域条件を設定する領域国の権利

現在の多数説は、入域条件を設定する領域国の権利の一環として、領域外への ADIZ の設定及びそこでの措置が認められるとする立場である²⁹。入域条件の設定は

22 Ch. Debbasch, «La zone contiguë en droit aérien», *Revue generale de l'air*, Vol.24 (1961), p.255.

23 John Taylor Murchison, *The Contiguous Air Space Zone in International Law* (Department of National Defence, 1957), pp.74-77.

24 山本草二『海洋法』(三省堂、1992年) 239頁; R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed. (Juris Pub, 1999), p.137.

25 "Note: Legal Aspects of Reconnaissance in Airspace and Outer Space," *Columbia Law Review*, Vol.61, No.6 (1961), p.1093; 栗林忠男「接続水域の法的地位—『防空確認区域』の有効性をめぐって—」『国際法外交雑誌』67巻(1969年) 762~763頁; 城戸『前掲書籍』(注18) 241頁; Kay Hailbronner, "Freedom of the Air and the Convention on the Law of the Sea," *A. J. I. L.*, Vol.77 (1983), p.518; Grief, *supra* note 5, p.153; 石井「前掲論文」(注6) 60~61頁; 石井「前掲論文」(注14) 183~184頁。

26 Murchison *supra* note 23, pp.85, 93.

27 *Ibid.*, pp. 107-108.

28 Ivan L. Head, "ADIZ, International Law, and Contiguous Airspace," *Alberta Law Review*, Vol.3 (1964), p.196; 栗林「前掲論文」(注25) 772頁; 城戸『前掲書籍』(注18) 241~242頁; Ki-Gab Park, *La protection de la souveraineté aérienne* (Pedone, 1991), pp. 277-278; Juqian, *supra* note 10, pp.24-25. そのほか、自己保存権は現在国際法上の権利として認められていないことも根拠として挙げられている(栗林、同上、770頁; 城戸、同上、242頁; Park, *ibid.*, pp.273-274)。

29 John Astley III and Michael Schmitt, "The Law of the Sea and Naval Operations," *The Air Force Law Review*, Vol.42 (1997), p.137; Christopher M. Petras, "The Law of Air Mobility: The International Legal

中国の「東海防空識別圏」の法的評価

原則として領域国の専権事項であり、国内管轄事項である。それを設定する権利は領域主権のコロラリーといえよう³⁰。

航空機の識別は安全保障上不可欠であるが、航空機の速度と特性を鑑みると³¹、領空への進入時に入域条件の充足を確認することは物理的に不可能である。従って、識別のための区域を領空外に設定し、入域予定の航空機にその区域の航行の際に識別のための一定の義務を課し、それを満たさない正体不明航空機をインターセプトして識別することは、当該権利の行使として認められよう。

国際民間航空条約も、11条で締約国が法令により領空への入域のための条件及び手続を設定する権利を認め³²、12条で公海上空に一定の航空規則が施行されることを予定している。

(4) 小括

以上の検討から、領空外の空域への ADIZ の設定及びそこでの識別の義務づけその他の措置の法的根拠は、入域条件を設定する領域国の権利にあると解せられる。

そうであるとする、領空に接続しない空域への ADIZ の設定や、領空に接続しているとしても、識別のために不必要に広い領空外の空域に及ぶ ADIZ の設定は、当該権利の濫用を構成し、上空飛行の自由の侵害となりえよう。領域国が ADIZ 内でとりうる措置は入域条件を設定する権利の行使として認められる措置に限られるから、入域する航空機に対しては、航空交通業務の提供に関連する識別及び通報手続とは別の、特別の識別又は通報手続の遵守を義務づけることが許容されうるとしても、入域しないことが明らかな航空機に対してまでそのような義務を課すことは、他にそれを正当化する法的根拠がない限り、上空飛行の自由の侵害を構成すると解せられる³³。

Principles behind the U.S. Mobility Air Forces' Mission," *Air Force Law Review*, Vol.66 (2010), pp.63-64; Kraska and Pedrozo, *supra* note 13, p.178; Odom, *supra* note 14, pp.73-75; Pedrozo, *supra* note 13, p.72; Jinyuan, *supra* note 10, p.280; Kaiser, *supra* note 11, pp.531-533; Michael N. Schmitt, "Chapter 19: Air Law and Military Operations," in Terry D. Gill and Dieter Fleck, *The Handbook of the International Law of Military Operations* (Oxford University Press, 2015), p.358, 19.06; 石井「前掲論文」(注14) 182～183頁; *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 1-14M, Edition July 2007, 2-13, para.2.7.2.3. それに対し、栗林は、領域国の入域条件を定める権限は「領空主権の作用」として認められており、それを領空外に及ぼすことは、「他に合法的に認められない限り」許されないと主張する(栗林、同上、753～754頁)。

30 Jinyuan, *ibid*.

31 民間航空機は時速900km程度で航行しており、領海の通過には1分半しかかからない(井上孝司「軍事作戦におけるコンピューターと状況認識(第16回) ADIZの機能を発揮させるレーダーとIFF: 中国の「防空識別区」設定宣言に見る誤解」『軍事研究』(2014年3月号) 233頁)。

32 "Note," *supra* note 25, p.1089; Roach, *supra* note 8, p.231; Kaiser, *supra* note 11, p.529; J. Ashley Roach, "Air Defense Identification Zones," in Frauke Lachenmann and Rüdiger Wolfrum (eds.), *The Law of Armed Conflict and the Use of Force: The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2016), p.10.

33 Petras, *supra* note 29, pp.63-64; Roach, *supra* note 8, p.232; Dutton, *supra* note 13, p.14; Roncevert Almond, "Clearing the Air Above the East China Sea: The Primary Elements of Aircraft Defense Identification Zones," *Harvard National Security Journal*, Vol.7 (2016), p.147; Roach, *supra* note 32, p.1.

また、入域する航空機に対して不必要に過度な入域条件を課すことは、上空飛行の自由に対して「妥当な考慮」を払う義務の違反を構成しうる。例えば、航空交通管制部門に提供される情報の共有により対応可能であるにも関わらず、入域する航空機に対し、別部門への飛行計画等の提出を義務づけることは、「妥当な考慮」を払う義務の違反となりうる。さらに、関係国等との協議なく、上空飛行の自由を侵害するおそれのある ADIZ を設定する行為自体も、「妥当な考慮」を払う義務の違反を構成する可能性がある。

加えて、国際民間航空条約12条は、公海上空に施行される規則は「この条約に基づいて設定されるものでなければならない」と規定していることから³⁴、航空機に対して過重な手続等を課す措置は同条約の違反をも構成する可能性が指摘されている³⁵。

2 領空外を航行する航空機に対する措置の法的根拠

領域国の入域条件を設定する権利のほかに、領空外の ADIZ を航行する航空機に対する領域国による識別の義務づけ等の措置を正当化する法的根拠としては^{36,37}、近接権（又は接近権）(right of approach) が考えられる。近接権は一般に、公海又は EEZ 上に在る国籍不明の船舶又は不審船に対し、軍艦その他の政府の公船が接近し、国籍等を確認する権利と定義される³⁸。近接権は慣習国際法上確立した権利である³⁹。軍艦

34 国際民間航空条約12条については、ICAO に排他的な立法管轄権を認めたものと解する立場もある (John C. Cooper, "Air Transport and World Organization," *Yale Law Journal*, Vol.55 (1946), p.1198; Head, *supra* note 28, pp.185-186)。また、栗林は、「飛行及び作動に関する規則の統一はあらゆる健全な航空活動の前提」であり、国際民間航空機関を「中央的機関とする可成り強固で高度な国際立法組織及び協力制度」が確立されていることは、「航空規則等の統一の必要性を国際社会自体が切実に要求するからに他ならない」として、12条の趣旨は積極的に解されるべきと主張する (栗林「前掲論文」(注25) 755～756頁)。

35 Kaiser, *supra* note 11, pp.535-536。但し、国際民間航空条約38条の下で、国際民間航空機関への通告を条件に、国際の標準及び手続からの背離は認められている。

36 領空外にある航空機に対しても、その要件さえ満たしてさえいれば、自衛権又は緊急避難に基づき一定の措置はとりうることはできるであろうが、領空外の ADIZ で常態的に実施されている航空機に対する識別の義務づけ等をそれらにより正当化することは、そもそも自衛権等の行使の要件を満たしていないので不可能である。Elizabeth Cuadra, "Air Defense Identification Zones: Creeping Jurisdiction in the Airspace," *Virginia Journal of International Law*, Vol.18 (1978), pp.502-503; Hailbronner, *supra* note 25, p.518。

37 G. Nathan Calkins, Jr., "Book Review: The Contiguous Air Space Zone in International Law," *Journal of Air Law and Commerce*, Vol.24 (1957), p.374; Grief, *supra* note 5, pp.159-160。Calkins は、上空飛行の自由が付随して、航空機には自らを識別させる義務まで確立していると主張する (*ibid.*, p.375)。それに対し、栗林は「国際海洋法上、平時に於て船舶が常に自己を積極的に確認させなければならない一般義務はないし、まして (中略) 公海上空を飛行中のすべての航空機に対して沿岸国が一律に確認義務の履行を要求し得るとする類推根拠とはならない。」「公海及びその上空の利用者に一般的に確認義務を負わせるならば、それは沿岸国のみが受けるべき利益ではなくて、公海使用の利害を持つ者すべてに共通する問題であり、公海及びその上空の船舶・航空機すべてが確認要求権を享有すべきこととなる。」と批判する (栗林「前掲論文」(注20) 767～768頁)。義務があるからといってそれに対応する権利が生じるわけではなく、国際航空に従事する航空機に国籍等を表示する義務が存在することは、それを確認する権利が存在することの論拠にならない。国際航空に従事するすべての航空機にその適正な国籍及び登録の記号の表示を義務づける国際民間航空条約20条も、自らを識別させる義務まで含むとは解されていない。

及び政府公船に一定の場合に認められている臨検の前段階として、近接権は行使される⁴⁰。

近接権は軍艦その他の政府公船の慣習国際法上の権利として議論されてきた。しかし、国連海洋法条約は、臨検に関する要件を規定する111条1～3項を、4項及び5項で軍用航空機及び「政府の公務に使用されていることが明らかに表示されておりかつ識別されることのできる」その他の航空機にも準用している。臨検の前段階として不可欠の、船舶に接近して識別する権利を、軍用その他の政府の公用航空機（以下、公用航空機と略す）も有すると解せられる。

近接権、臨検といった旗国主義の例外は、公海上の最低限の秩序を維持するために必要な範囲で認められてきた⁴¹。EEZ及び公海上空においては航空機についても登録国主義が採用されているところ、航空機の種類その他の特性と空域の安全保障上の重要性を鑑みると、空域秩序の維持には、EEZ及び公海上空で公用航空機に近接権を認め、正体不明機に対処することが必要といえる。従って、公用航空機は、EEZ及び公海上の船舶に対してのみならず、その上空を航行する航空機に対しても、近接権を行使することが認められると考えられる。

近接権は、ADIZを設定しているか否かを問わず、またADIZ内であるか否かを問わず、すべてのEEZ及び公海上空においてあらゆる国の公用航空機に認められる。従って当然に、EEZ又は公海上空に設定されたADIZの中でもその権利は認められる。また、近接権は航空機の自国領域への入域を問わず行使することができる。領空外での近接権は、上空飛行の自由の下で公用航空機に認められる権利のひとつと位置づけられる⁴²。

近接権は、EEZ若しくは公海を航行中の国籍不明その他の不審な船舶又はその上空を航行中の国籍不明その他の不審な航空機の国籍等を確認する権利であるから、公用航空機には、その具体的権利内容として、航行中の航空機を識別のためにインターセプト（要撃）することが認められると考えられる。識別のためのインターセプトは上空飛行の自由を妨げないとは言えないとしても、国際民間航空条約等で定められる手順に従い、航空機の安全を脅かすことなく実施している限り、「妥当な考慮」を払っての上空飛行の自由の行使と評価されよう。

38 Robert C. F. Reuland, "Interference with Non-National Ships on the High Seas: Peacetime Exceptions to the Exclusivity Rule of Flag-State Jurisdiction," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol.22 (1989), pp.1169-1170; 杉原高嶺『海洋法と通航権』（日本海洋協会、1991年）184～185頁；山本『前掲書籍』（注24）226頁。

39 *Ibids.*

40 山本、同上、226～227頁。近接権に関する判例の展開を検討するものとして、真山全「接近権」『海洋法・海事判例研究』第3号（1992年）73～84頁。

41 Douglas Guilfoyle, "Article 110: Right of Visit," in Proelss (ed.), *supra* note 17, p.768; Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (Cambridge, 2012), p.159.

42 Grief, *supra* note 5, p.160.

それに対し、国籍の明らかな不審な状況のない航空機をインターセプトすることは、近接権の行使として認められず、上空飛行の自由の侵害を構成する。国籍不明の不審な航空機であっても、安全を脅かすような方法でのインターセプトは、他国の権利義務に「妥当な考慮」払う義務の違反になるとともに、国際民間航空条約3条の2(a)の「要撃の場合には、航空機内における人命の安全を脅かし又は航空機の安全を損なってはならない」義務の違反を構成する。また、近接権はEEZ又は公海上空を航行する国籍不明その他の不審な航空機を識別する権利であるから、領空外のADIZを航行する航空機に対する飛行計画の提出義務づけ等は正当化することはできない。

以上の検討から、領空外に設定されるADIZ内では、軍用その他の政府の公用航空機は、近接権を根拠として、国籍不明その他の不審な航空機を識別のためにインターセプトすることができるかと解せられる。

3 小括

以上の検討を踏まえると、領空外に設定されるADIZ内でとられる、領空外を航行する航空機に対する沿岸国の一連の措置の法的根拠は、入域条件を設定する領域国の権利、及び、EEZ及び公海上空で公用航空機に認められる近接権と整理できる。従って、領空外にADIZを設定する国は、飛行計画の提出及び位置情報の通知の義務等を、入域する航空機に対してのみ課しうると考えられる。それに加えて、領空外のADIZ内において、軍用その他の政府の公用航空機は、入域するか否かを問わずすべての正体不明航空機を、識別のためにインターセプトすることが認められる。

III 中国の「東海防空識別圏」の法的評価

領空外へのADIZの設定の法的根拠が領域国の入域条件を設定する権利にあるとすると、中国による「東海防空識別圏」の設定それ自体が国際法上違法であるとは評価できない⁴³。しかし、ADIZ内でとりうる措置の法的根拠が、領域国の入域条件を設定する権利と近接権にあることに鑑みると、中国の「東海防空識別圏」は、第1に「東海防空識別圏」を航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点において、第2に「東海防空識別圏」を航行するすべての航空機に「東海防空識別圏管理機構あるいは授権部門の指令」に従うことを義務づける点において、第3に識別に協力しない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」

43 例えば、米国は、「東海防空識別圏」でとられる措置は国際法規範と整合しない等と批判してきたが、その設置自体が国際法に反するとの評価は示していない (E.g. John Kerry, Secretary of State, "Statement on the East China Sea Air Defense Identification Zone" (Nov. 23, 2013), at <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/11/218013.htm> (as of 13 August 2017))。日本政府も法的な問題を指摘しているのはそこでの措置についてのみであり、設置自体が国際法違反とは述べていない (E.g. 外務省「前掲資料」(注2))。

中国の「東海防空識別圏」の法的評価

としている点において、法的に問題がありうる⁴⁴。

1 「東海防空識別圏」を航行するすべての航空機に対する飛行計画の提出の義務づけ

「東中国海防空識別圏航空機識別規則」は、「東海防空識別圏」を航行するすべての航空機に対し「以下の識別方式を提供しなければならない（必須; must）」として、飛行計画の提出を義務づける。領空外の ADIZ を航行する航空機に対する措置の根拠が入域条件を定める領域国の権利にあるとすると、領空に入域する意図がなくかつ領空に向かって航行しない、ADIZ を通過するにとどまる航空機にまで飛行計画の提出を義務づけることは、その負担が重大ではないとしても⁴⁵、当該権利の下で許容されない⁴⁶。そしてこれは近接権の行使としても認められない。

確かに、「東海防空識別圏」以外にも、ADIZ を通過する航空機に対してまで飛行計画の提出を義務づける ADIZ が存在しないわけではない⁴⁷。しかしそのような ADIZ においては、国際民間航空条約に従って、「当該空域に航空交通業務を提供する責任ある国家により指定された」航空交通業務当局に飛行計画を提出していれば⁴⁸、別途飛行計画を提出することは求められないのが通例であった⁴⁹。ADIZ がその設定国の

44 以上に加えて、他国の上空飛行の自由を侵害する恐れのある措置をとる ADIZ の設定について、関係諸国等に事前に通知又は協議しなかったことも、「妥当な考慮」を払う義務の違反を構成する可能性がないとはいえない。2013年12月8日、韓国政府が防空識別圏を拡大した際には、韓国政府から日本政府に対し、事前に「外交ルートを通して内報があった」（内閣府「山本内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（平成25年12月10日）、at http://www.cao.go.jp/minister/1212_i_yamamoto/kaiken/2013/1210kaiken.html (as of 25 July 2017))。

45 Jinyuan, *supra* note 10, p.286.

46 Odom, *supra* note 14, p.88; Pedrozo, *supra* note 13, p.76; Almond, *supra* note 33, pp.182, 184-185.

47 例えばカナダは、カナダ航空規則（Canadian Aviation Regulations: CARs）602.145で、カナダに入域せずに防空識別圏を通過するにとどまる航空機に対しても、飛行計画の提出や位置情報の報告等を義務づけている（Cf. Martial, *supra* note 20, p.260）。オーストラリア、フィリピン、ミャンマー及び台湾も通過する航空機に対しても飛行計画の提出を義務づけていると言われている（Michael D. Swaine, "Chinese Views and Commentary on the East China Sea Air Defense Identification Zone (ECS ADIZ)," *China Leadership Monitor*, no.43 (2014), p.5)。それに対し米国は、領空に入域することを意図していない外国の航空機に対する ADIZ の手続の適用を支持せず、入域する意図のない外国の航空機に対しその手続を適用していないとしている（John Kerry, Secretary of State, Statement on the East China Sea Air Defense Identification Zone (Nov. 23, 2013), *supra* note 43)。また、日本の飛行計画の提出の根拠は国内法ではなく、AIP で要請されているだけであり、かつその対象は領域に入域してくる航空機に限られている。2009年以降、日本の航空局が、日本の ADIZ と台北 FIR の重複する空域を航行する台湾の航空機に対して飛行計画の提出を求めているとの報道がある（Joseph Yeh, "Aircraft intercepted by Japanese military," *The China Post*, December 3, 2013, at <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/intl-community/2013/12/03/395089/aircraft-intercepted.htm> (as of 19 June 2017))。航空路によれば、重複する部分を航行する航空機はいずれも福岡 FIR を航行することになるため（TAIPEI FIR EN ROUTE CHART, at <http://caip.caa.gov.tw/eaip/history/2017-08-17-AIRC/html/eAIP/RC-ENR-6-zh-TW.html#ENR-6> (as of 23 August 2017))、その要請自体に特に問題はないと考えられる。

48 国際民間航空条約附属書2の3.3は、飛行計画は「航空交通業務部門」（air traffic services units）に提出すると規定する。例えば計器飛行方式で航行する航空機は、航行する FIR の航空交通業務部門への飛行計画の提出を義務づけられる（同3.3.1.2(b)）。

49 Grief, *supra* note 5, p.154. カナダは、カナダに入域せずに ADIZ を通過するにとどまる航空機に対しても、飛行計画の提出や位置情報の報告等を義務づけているが、カナダの防空識別圏は米国又はカナダの FIR に含まれており（cf. Odom, *supra* note 14, p.77）、防空識別圏での監視と対処を両国の当局は共同

管轄する飛行情報区 (Flight Information Region: FIR) 内に設定されている場合、当該国の航空交通業務当局に通知された情報を共有すれば、ADIZ の管轄部門が別途飛行計画の提出等を受ける必要はない⁵⁰。実際のところ、多くの ADIZ が各国に割り当てられた FIR 内に設定されているため、航空交通業務当局との情報共有で対応されてきた⁵¹。

それに対し中国は、中国の航空路誌 (AIP) によれば、「東海防空識別圏」を航行するすべての航空機に飛行計画の追加的な提出を義務づけている⁵²。また、「東海防空識別圏」は上海 FIR を越えて、韓国の仁川 FIR と福岡 FIR の範囲に重なっており、上海 FIR を通過せず、通常は中国に対して飛行計画を提出しなくともよい航空機にまで飛行計画の提出を義務づけている。これまでの ADIZ と「東海防空識別圏」とを同視することは必ずしもできない。

国際民間航空条約上予定されている、当該空域に航空交通業務を提供する責任ある国家により指定された航空交通業務当局への飛行計画の提出に加え、それ以外の機関への飛行計画の提出を義務づけることは、公海上空に施行される規則がこの条約に基づいて設定されることを義務づける、国際民間航空条約12条の違反を構成するとの指摘もある⁵³。

ICAO 事務局は、2014年3月10日の「国際空域における民間航空の飛行の自由及び飛行情報区 (FIR) 内における民間航空交通の効果的な管理に係る技術的な見解を求める日米共同書簡」に対し⁵⁴、日本の外務省ホームページによれば、「ある国から、その国の FIR の内外の公海上空において航空機の識別が要求され得るが、関連の ICAO の規則、手続及び政策に従い、各国は、自国の FIR 内においてのみ、かつ、民間航空機の飛行の安全のため必要となる場合に、民間航空交通を直接規制できる」と回答した⁵⁵。この記述からは、ICAO 事務局は他国に割り当てられた FIR において、民間航空機に対し安全保障目的で識別等を義務づけることはできないと解しているようにも読める。仮にそうであるとすれば、中国が自国の FIR 外で他国の民間航空機に対して飛行計画の提出等を義務づけることは、国際民間航空条約の違反を構成する可能性がある。

で実施していることから、少なくとも計器飛行方式で航行する航空機が改めて飛行計画を提出する必要はない。

50 防空識別と航空交通業務とを統合することによって、識別の要請に応えつつ、横断する民間航空機に負担をかけないことが可能になる (Jinyuan, *supra* note 10, p.289)。

51 石井「前掲論文」(注14) 181頁。

52 AIP CHINA, ENR 1.11, Addressing of Flight Plan Messages, 2.2; ENR 5.2.1, East China Sea ADIZ, 3-3.

53 Kaiser, *supra* note 11, pp.535-536, 542.

54 外務省「国際民間航空機関 (ICAO) 第201会期理事会」(平成26年3月11日), at http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_000711.html (as of 25 June 2017).

55 外務省「国際空域における民間航空の飛行の自由及び飛行情報区 (FIR) 内における民間航空交通の効果的な管理に係る国際民間航空機関 (ICAO) 事務局の見解」(平成26年11月21日), at http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/sa/page3_001026.html (as of 25 June 2017).

2 「東海防空識別圏管理機構あるいは授權部門の指令」への服従

「東中国海防空識別圏航空機識別規則」は、「東海防空識別圏」を航行するすべての航空機は「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(应当服; should follow)」と規定する。当該条文は指令に従うことを義務づけてはいないとも読めるが、後述するように、同規則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」と規定しており、それと相俟って指令への服従を余儀なくされる可能性がありうるため、問題となる。

領空外の ADIZ を航行する航空機に対する措置の根拠が入域条件を定める領域国の権利にあるとすると、領域に入域する意図なく、領空に向かって航行しない、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、当局の指令に従うよう義務づけることは、その権利の行使とは捉えられず、EEZ 及び公海における上空飛行の自由と抵触する⁵⁶。

入域予定の航空機についてはその権利の行使として認められる場合がありうるが、その指令の内容によっては、上空飛行の自由に対して「妥当な考慮」を払う義務の違反を構成するであろう。近接権の行使としても、識別のためのインターセプトに必要な範囲で、すべての航空機に対し指令への服従の義務づけを認められる余地がある。但し、あくまでも「国際民間航空条約第二附属書における要撃を規律する規則及び当該隣接する FIR について責任を有する当局が適用する関連手続に適合」することが条件となる⁵⁷。

前述の ICAO 事務局の回答によれば⁵⁸、「東海防空識別圏」のうち、中国の FIR ではない空域における「東海防空識別圏管理機構あるいは授權部門の指令」への服従の義務付けは、国際民間航空条約の違反を構成しうる。国際民間航空条約附属書11の基準 3.5.1及び3.5.2で規定されるところの、割当区域内で単一の機関が航空管制を実施する義務と抵触しているとも指摘される⁵⁹。

3 識別に協力しない又は指令に従わない航空機に対する中国軍の「防御的な措置」

「東中国海防空識別圏航空機識別規則」は、識別に協力しない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⁶⁰。中国語の「防御性緊急

56 Hailbronner, *supra* note 25, p.517; Dutton, *supra* note 13, p.14; 永岩俊道「日本を『狙い撃ち』した『東シナ海防空識別区』—国際標準を逸脱した中国版『防空識別圏』批判」『外交』Vol.23 (2014年) 94頁。Lamont は中国の ADIZ を「紛争領域に対する中国の行政的コントロールを行動で示すもの」と評価する (Christopher K. Lamont, "Conflict in the Skies: The Law of Air Defense Identification Zones," *Air & Space Law*, Vol.39 (3) (2014), p.200)。Lee もまた、他の ADIZ が情報収集機能を果たすものであるのとは異なり、中国の ADIZ は「軍事緊急行動計画として策定」されることにより、「軍事強制機能」を果たすものとなっていると指摘する (Lee, *supra* note 11)。

57 外務省「前掲資料」(注55)。

58 同上。

59 Kaiser, *supra* note 11, pp.535-536, 543.

60 航空会社に対する通知からは、2014年2月の通報以降、「防御的な措置をとる」という記述が削除され

処置」は追跡又は監視といった予防的措置 (preventive action) しか意味していないとの指摘もある⁶¹。追跡又は監視といった予防的措置であれば、近接権の行使又は上空飛行の自由として認められる可能性があるが、日本語及び英語 ("defensive emergency measures") の文言ではそのような措置に限定されているとは読み取りがたい⁶²。

識別に協力しない又は指令に従わない航空機に対して中国軍が「防御的な措置」をとることは、その運用によっては、入域条件を定める権利又は近接権の行使として許容される可能性がないわけではない。しかし、規則上、当該措置がとられる位置も手続も具体的内容も明記されていないため、実際の運用がどのようなものであれ、飛行計画の提出や東海防空識別圏管理機構等の指令への服従を義務づける他の規則と相俟って、当該空域の航行の安全への懸念を惹起し、その規定の存在自体、航行を抑制する効果を有する⁶³。当該規定の制定は、上空飛行の自由の原則との抵触⁶⁴、少なくとも上空飛行の自由に対する「妥当な考慮」を払う義務の違反を構成すると解せられる。

また、民間航空機の識別は、「国際民間航空条約第二附属書における要撃を規律する規則及び当該隣接する FIR について責任を有する当局が適用する関連手続に適合」して実施されなければならない⁶⁵。「防御的な措置」は、その運用によっては、国際民間航空条約及びその附属書、とりわけ同条約3条の2で規定される「武器の使用に訴えることを差し控え」る義務、及び、「要撃の場合には、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」わない義務の違反を構成する。

4 小括

以上を踏まえると、中国の「東海防空識別圏」はその設定自体が国際法に反するとは言えないものの、ADIZ を通過する航空機に対してまで、飛行計画の提出を義務づけていることは、入域条件を設定する権利又は近接権の行使として正当化し難く、上空飛行の自由の原則と抵触すると解せられる。また、「東海防空識別圏管理機構あるいは授權部門の指令」への服従を要求していることも、上空飛行の自由の原則との抵触又は「妥当な考慮」を払う義務の違反を構成しうる。そして、識別に協力しない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」と規定することはそれ自体、少なくとも上空飛行の自由に対する「妥当な考慮」を払う義務の違反を構成

ている(朝日新聞「防空識別圏で警告を削除 中国航空当局、国際批判懸念か」(2014年12月28日朝刊1面総合)が、公告上は修正されていない。

61 Jinyuan, *supra* note 10., p.285.

62 中国語の文言の意味するところと、日本語・英語の訳語の意味するところに相違があるのであれば、中国の意味するところが正確に伝わるように日本語及び英語の訳語を修正すべきであろうし、仮に中国語の文言が中国の意図するところ以上の措置をとることを含意していたら、中国語の原文の文言を修正すべきであろう (*ibid.*, pp.285-286)。

63 Almond, *supra* note 33, pp.182, 189-190.

64 Lee, *supra* note 11.

65 外務省「前掲資料」(注55)。

中国の「東海防空識別圏」の法的評価

する⁶⁶。

おわりに

本稿では、領空外への ADIZ の設定とそこでの航空機に対する措置が、入域条件を設定する領域国の権利及び近接権の行使に根拠づけられうることを示した。そして、中国が「東海防空識別圏」において、すべての航空機に対して飛行計画の提出を義務づけていること、「東海防空識別圏管理機構あるいは授權部門の指令」への服従を要求していること、及び、識別に協力しない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」としていることは、必ずしもそれら権利の行使として正当化されず、上空飛行の自由の原則と抵触しうること、また、沿岸国の権利の行使等として許容されるところとしても、他国の上空飛行の自由に妥当な考慮を払う義務の違反を構成する可能性があることを明らかにした。

2013年11月26日、国土交通省は、定期航空協会宛てに、日本の民間航空各社が当該規則に従って中国政府に飛行計画を提出しないことを要請し⁶⁷、それを受けて現在まで、日本の航空各社より中国政府に対し飛行計画の提出は行われていない。しかし、日本以外の国の航空会社は、「東海防空識別圏」の設定以来、そこを航行する航空機について中国に飛行計画を提出してきた。米国は「それは中国の要件を米国政府が受諾したことを意味しない」との意思を表明しているが⁶⁸、そのような明示の意思表示なく、今後もそれが継続するのであれば、少なくとも、「東海防空識別圏」における飛行計画の提出義務は、その国際法との整合性は別として、関係国に対して対抗力を持ちうる可能性がある。

中国による「東海防空識別圏」の運用は、飛行計画の提出を除き、これまでのところその文言と比べてきわめて抑制的であり⁶⁹、国際法に則したものと見える。2015年に「東海防空識別圏」でラオス国営航空機の航行が規制されたとの報道が一度流れたが⁷⁰、それを除いて、2017年7月現在まで、「東海防空識別圏」において、東海防空識

66 中国が「東海防空識別圏」内で国籍不明航空機を識別のためにインターセプトすることは、国際法規則及び国際的手続に従って実施する限り国際法上認められる (Roach, *supra* note 8, p.12)。

67 国土交通省『「東シナ海防空識別区」への対応に係る政府方針を踏まえた要請について』(平成25年11月26日), at http://www.mlit.go.jp/report/press/kouiku02_hh_000068.html (as of 25 June 2017).

68 State Department, "China's Declared ADIZ-Guidance for U.S. Air Carriers," November 29, 2013, at <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/11/218139.htm> (as of 25 June 2017).

69 Ian E. Rinehart, and Bart Elias, "China's Air Defense Identification Zone (ADIZ)," Congressional Research Service (2015), pp.10-11, at <https://fas.org/sgp/crs/row/R43894.pdf> (as of 22 June 2017).

70 2015年7月25日、中国の航空交通管制官が、中国本土に接近したことを理由として、ラオス発韓国行きラオス国営航空 QV916に引き返すように命じた。ADIZ の規制を遵守しなかったためにとられた措置との報道も流れたが (Ankit Panda, "A First: China Turns Back Commercial Flight For Violating East China Sea ADIZ Rules," Diplomat (Japan), July 30, 2015, at <http://thediplomat.com/2015/07/a-first-china-turns-back-commercial-flight-for-violating-east-china-sea-adiz-rules/> (as of 22 June 2017); Jeremy Torr, "China Turns Back Lao Airlines Flight for Failing to Comply with ADIZ Rules," Air Transport World, July 27, 2015, at <http://atwonline.com/open-skies/china-turns-back-lao-airlines-flight-failing-comply-adiz-rules> (as

別圏管理機構又は授權部門が民間航空機を指令に従わせたり、中国軍が民間航空機に対して防御的な措置をとったりしたとの報道はない。しかし、航空会社に対する通知からは、2014年2月の通報以降、「防御的な措置をとる」という記述が削除されたものの⁷¹、「東中国海の防空識別圏航空機識別規則に関する公告」の文言に修正はなく、今後も現在までの抑制的な対応が継続する保証はない。「東海防空識別圏」が今後も国際法規則に整合的に運用されていくか、引き続き注視していく必要があるといえよう⁷²。

また、中国は南シナ海についても ADIZ の設定を示唆してきた⁷³。ADIZ それ自体の設定は何らの法的効果を有するものではなく、他国の領空及び他の ADIZ との重複も法的に問題はない。しかし、「東海防空識別圏」の経験からも示されるように、緊張関係が継続している地域における法的正当化根拠に基づかない ADIZ の設定とその表明は⁷⁴、国際関係を一層不安定化する。中国の慎重な対応を期待するとともに⁷⁵、中国に対し国際法に即した行動を求め続けることが必要であろう。

of 22 June 2017))、中国国防省の報道官は、この件について、中国の航空管制当局からの許可なく中国の上空域を航行したことが理由であって、ADIZ とは無関係と説明している (Xinhua (English edition), "Laos Plane Refused Entry to China Has No Link with ADIZ," July 30, 2015, at http://news.xinhuanet.com/english/2015-07/30/c_134464654.htm (as of 22 June 2017))。

71 朝日新聞「前掲記事」(注60)。

72 Taisaku Ikeshima, "China's Air Defense Identification Zone (ADIZ) and its Impact on the Territorial and Maritime Disputes in the East and South China Seas," *Transcommunication*, Vol.3(1) (2016), p.167.

73 例えば中国国防省は、「東海防空識別圏」の設定から5日後の定例会見で、「関連の準備後、適当な時期に設定する」と述べている (Mission of the People's Republic of China to the European Union, "Defense Ministry Spokesman Yang Yujun's Response to Questions of ADIZ at Regular Press Conference," (November 28, 2013), at <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cebe/eng/xnyfgk/t1109759.htm> (as of 6 June 2017))。

さらに、2016年7月12日の比中仲裁判断で九段線内の権限が否定された後も、中国は南シナ海に ADIZ を設定する可能性を示している (Xinhua, "China says ADIZ in South China Sea depends on threat," (2016-07-13), at http://news.xinhuanet.com/english/2016-07/13/c_135509740.htm (as of 6 June 2017))。

74 ADIZ の設定が領空への入域条件を定める沿岸国の権利に根拠づけられる場合、領空を有する領域を起点として設定されることが必要条件となる。海洋地形の法的性質はその自然の状態において判断され、人為的な変更により変更されない (The South China Sea Arbitration *supra* note 17, p.131, para.305)。海洋地形のうち、国連海洋法条約121条1項の島及び同3項の岩は法的な意味で領域であるため ADIZ 設定の根拠となりうるが、同13条の低潮高地は法的な意味での領土ではないので (Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Merits, Judgment, *I.C.J. Reports 2001*, para.204; The South China Sea Arbitration, *ibid.*, p.132, para.309; Clive R. Symmons, "Article 13: Low-tide elevations," in Proelss (ed.), *supra* note 17, pp.136-137)、その上空に領空は存在せず、ADIZ の設定の根拠にはならない。2016年7月12日の比中仲裁判断により、ヒューズ礁、ガベン礁(南)、スピ礁、ミチーフ礁、セカド・トーマス礁は低潮高地であると判断されたため、少なくともこれらの海洋地形の存在を ADIZ の設定の根拠とすることはできないことは指摘できよう。比中仲裁裁判の本案判断に関する判例評釈として、例えば、西本健太郎「南シナ海仲裁判断の意義——国際法の観点から」『東北ローレビュー』第4号(2017年)15～52頁, at <http://publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/research/publications/tohokulawreview/vol04/vol04part02.pdf> (as of 22 June 2017)。

75 東シナ海における ADIZ の設定と比して、南シナ海におけるその設定について中国は慎重との評価もある (ex. Zhou Fangyin, "Between Assertiveness and Self-restraint: Understanding China's South China Sea Policy," *International Affairs*, Vol. 92, Issue 4 (2016), p. 871)。中国が南シナ海に ADIZ を設定する可能性のある範囲について検討するものとして、田中三郎「中国の南進阻止！ベトナム海軍力強化 防空識別圏設定！早期警戒機、偵察機を配備 南シナ海全域に及ぶ中国エアパワー」『軍事研究』51巻10号(2016年)223～224頁; Le Duy Tran, "Scenarios of the China's ADIZs above the South China Sea," *Journal of East Asia & International Law*, Vol.9 (1) (2016), pp.278-291.