

は し が き

本報告書は当研究所が平成 23 年度の研究プロジェクトの一つとして実施した海洋安全保障研究会による研究成果をまとめたものである。

今日の東アジア地域秩序を不安定化させる多くの要因は、海洋をめぐる問題であるといっても過言ではない。特に近年の中国の南シナ海や東シナ海における行動は、日本を含む地域諸国の懸念を高めている。本研究会は、東アジアにおける安定的な海洋安全保障に向けてアジア諸国の果たすべき役割を検討しつつ、日本が取るべき方策について提言を行うことを目的に、当該分野の専門家を結集して、海洋安全保障問題をめぐるアジアの国際関係の動向と日本の外交につき多角的な分析・検討を行ってきた。

本報告書はその成果として、研究会合での報告・討議、意見交換などで得られた知見をもとに、わが国の当該分野における外交・安全保障政策をより有効なものとするための一助とすべく「調査報告書」としてまとめたものである。

なお、ここに表明されている見解はすべて個人のものであり当研究所の意見を代表するものではない。しかし、本研究成果が日本の外交政策の将来を考える上での意義ある一助となることを心から期待するものである。

最後に、本研究に真摯に取り組まれ、報告書の作成にご尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表したい。

平成 24 年 3 月

財団法人 日本国際問題研究所
理事長 野上 義二

研究体制

- 主 査： 阿川 尚之 慶應義塾常任理事
- 委 員： 秋山 信将 一橋大学准教授／日本国際問題研究所客員研究員
- 金田 秀昭 岡崎研究所理事／日本国際問題研究所客員研究員
- 神保 謙 慶應義塾大学准教授
- 高野 紀元 伊藤忠商事株式会社顧問
- 竹田 いさみ 獨協大学教授
- 西村 弓 東京大学大学院准教授
- 山田 吉彦 東海大学教授
- 委員兼幹事： 浅利 秀樹 日本国際問題研究所副所長兼主任研究員
- 福田 保 日本国際問題研究所研究員
- 担当助手： 鈴木 涼子 日本国際問題研究所研究助手

(敬称略、五十音順)

目 次

序 章	阿川 尚之・浅利 秀樹…………… 1
第 1 章 東アジア情勢と海洋秩序	高野 紀元……………11
第 2 章 中国の覇権的行動が及ぼす地域海洋安全保障への影響	金田 秀昭……………23
第 3 章 ソマリア海賊の現状と対策	竹田 いさみ……………39
第 4 章 PSI と海洋安全保障：緩やかなガバナンスの中の エンフォースメント	秋山 信将……………49
第 5 章 東南アジアにおける海洋安全保障のための キャパシティ・ビルディング	神保 謙……………65
第 6 章 日本を取り巻く海洋紛争	山田 吉彦……………79
第 7 章 海洋安全保障と国際法	西村 弓……………91
第 8 章 政策提言	海洋安全保障研究会……………105

序章

阿川 尚之・浅利 秀樹

はじめに

近年、日本周辺の海はやや波が高い。中国は既に1992年、尖閣諸島、西沙諸島、南沙諸島を中国領土と規定する「領海法」を制定、それ以来、東シナ海及び南シナ海で勢力拡大のための布石を着々と打って来た。特に最近は、南シナ海での一連の行動や尖閣諸島付近の領海内での中国漁船による日本の巡視船への衝突事件等、国力の増大を背景に、より「積極的」な行動をとるに至っている。これらの行動が、日米をはじめとする多くの周辺国で「アラーム」を鳴らし警戒感を高めたことにより、2011年に入ると中国の行動に一定の自制が見られるようになった。しかし、増大するエネルギー需要への対応といった経済的要因や、国力の増大と「自信」に裏付けられたより積極的な国防政策の採用といった軍事的要因などを考えると、東シナ海と南シナ海での勢力拡大を指向する中国の基本的スタンスが変わったとは考え難い。中国の海洋に対する考え方は、「藍色国土」（中国語で「青い領土」の意味）との言葉に、端的に表れているものと思われる。

翻って、「海洋国家」日本にとっての海洋の多面的な重要性は、変わらない。海洋は、過去千年以上にわたって日本の安全を守り、繁栄を助けてきた。今後もそうである。技術の進歩によって、従来開発不可能であった海域までもが開発の対象となりつつあることを考えれば、海洋の重要性は一層増していると見るべきである。日本にとって、国際社会の共通利益と整合させつつ、海洋における国益の増進を図ることは、非常に重要な政策課題である。このような考え方に立って、日本政府は2007年に海洋基本法を制定し、内閣の下、海洋政策を一元的に推進する体制を整えている。

海洋において国益を確保するためには、長期的視野に立つ息の長い取り組みが必要である。中国は上述のとおり、1990年代初めから東シナ海と南シナ海における勢力拡大のために布石を打ってきた。当「海洋安全保障研究会」は、20年、30年後の日本を取り巻く状況を見据えながら、日本が今何をしておくべきかについて研究を重ねてきた。この報告書は、かかる研究の集大成である。

本報告書では序章において、今打つべき布石を考える前提として、日本にとっての海洋の意義を再確認し、同時に20年後乃至30年後の日本を取り巻く状況について展望する。次いで、外交、軍事、国際法など各個別分野における基本的な事実関係や懸案を整理した上で、当該分野にかかわる政策を提言する。最後に、これら各個別分野における政策提言

を、体系的に取りまとめる。

日本にとっての海洋の意義

はじめに議論の前提として、日本にとっての海洋の意義を、改めて考えたい。20年後乃至30年後を見据えて布石を打つにしても、その目的が何かを明らかにしておく必要があるからである。やや単純化すれば、海洋は我が国にとって（ア）「さえぎる」海、「守る」海（外部との障壁、外部からの脅威への防壁）、（イ）「繋ぐ」海（交通・交易の手段、シーレーン）、（ウ）「与える」海（資源のありか、宝庫）、という多面的な性格と機能を併せ持つ存在であると言えよう。

第1に、島国日本にとって海洋は、古来、諸外国と我が国を隔て、外部からの脅威を防ぐ、障壁・防壁としての役割を果たしてきた。もとより現在では、航空兵力やミサイルの発達により、この機能は相対的に低下している。しかしそれでも日本海・東シナ海が存在せず、ロシア、中国、北朝鮮等と陸上の国境で直接接すると仮定した場合に必要な陸上兵力とその維持のために費やさざるをえない莫大な軍事費を考えれば、我が国の安全保障上、海洋が果たしている役割の大きさがわかる。

第2に、海で隔てられているがゆえに、古来海洋は我が国と他の国をつなぎ、交流・交易を可能にする道でもあった。稲作、漢字、鉄砲などの革新的な技術は、皆海を渡って伝えられた。資源が少ない貿易立国である日本にとって、今日自由で安全なシーレーンの確保は、経済活動の存立と継続の大前提である。我が国の輸出入貨物のほぼ100%（重量ベース）がシーレーン経由であり、その中には、石油（自給率ほぼ0%）、天然ガス（自給率3.3%）といった経済活動に不可欠なエネルギーが含まれている¹。一方シーレーンは、このような「良い財」のみならず、大量破壊兵器の拡散に見られるような「悪い財」の輸送にも用いられ得る。PSI（Proliferation Security Initiative、拡散に対する安全保障構想）が対象としているのは、まさにそのような「悪い財」の輸送である。このように、我が国を世界と繋ぐ死活的な重要性を有するからこそ、シーレーンが特定の国家勢力や非国家主体（海賊やテロリスト）によって脅かされ悪用されないように措置を講じる必要があり、それは海洋政策における日本の基本的な目標の1つなのである。

第3に、日本は資源小国と言われるが、海に目を転ずると、だいぶ異なった様相が現れる。日本の排他的経済水域の面積は、447平方キロメートルであり、世界第6位の広さである。日本の周辺水域には昔から豊富な水産資源が存在しており、我々は先祖代々海の恵みを楽しんできた。それに加え近年の技術進歩により、従来開発不可能とされていたような鉱物エネルギー資源の開発と利用の可能性に注目が集まっている。その1つの例が、メ

タンハイドレートである。メタンハイドレートとは、天然ガスの成分であるメタン分子が含まれた氷状の固体物質であるが、日本近海の海底地層内に豊富に存在し、我が国における天然ガス年間消費量の約 100 年分との試算がある²。

今後、新興国、更にはその次に位置する国々の経済発展が進展し、世界規模で資源への需要が高まることを考えれば、「資源の宝庫」としての日本の排他的経済水域及び大陸棚は、日本にとって貴重な資産であり、大切に守らねばならない。

過去 20～30 年の情勢の変化

次に、今後 20 年乃至 30 年後の日本をとりまく状況について考察する。ただしその前に、これまでの 20 年乃至 30 年の情勢の変化を、振り返ってみたい。将来の予測は非常に難しいが、将来生じ得ることがらのいくつかは、過去から続く大きな流れの延長線上で考える。勿論、将来は不確実なものであって、現在観察しうるこれまでの流れの方向は、未来を予測するうえで、あくまで 1 つの参考情報として用いるべきであろう。

第 1 の流れは、パワーバランスに生じつつある変化である。まず経済力をとると、1992 年の段階で世界の GDP に占める割合は、米国が 26.1%、日本が 15.6%、中国が 2.0%だった。ところが、2010 年になると、米国が 23.3%、日本が 8.7%、中国が 9.3%になっており、中国の占める割合が急速に伸びている³。2010 年に、中国の GDP が日本を抜いて世界第 2 位になったことは、記憶に新しい。端的に言えば、日米を合わせた経済力は中国に対して相対的に低下しつつある。

同時に、中国は軍事支出を着実に伸ばしており、1989 年以来、21 年連続で対前年比 10% 以上増加させている。そのため、1988 年の時点で中国の国防費は 215 億元であったが、2009 年には約 22 倍の 4729 億元に増加するに至った。また、量的拡大のみならず、新型の水上艦艇、潜水艦や、第 4 世代戦闘機の増強など、質的な強化も図っている⁴。

こうして中国は、経済のみならず軍事においても、日米に対する相対的な力を急速に強化しつつある。

このような国力の増大を踏まえ、中国は近年、「積極的な」海洋政策をとっており、日本や南シナ海の沿岸国など周辺国との摩擦を生じている。例えば、東シナ海において海軍艦艇の活動を活発化させる一方で、南シナ海では、他国漁船の一方的な拿捕や 2009 年 3 月の「インペカブル」号事件（南シナ海公海上で、米国調査船「インペカブル」号が、複数の中国艦船により進路妨害を受けた事件）などを引き起こしている。中国のこういった動きの背景には、米国を主に念頭に置いた「A2AD（接近阻止・領域拒否）」能力の構築を進めつつある⁵ことや、中国が南シナ海を「核心的利益」と位置づけるに至ったと言われて

いることがあると考えられる。

こうした中国の近年の動きは、米国の注意を引き、2012年1月発表の新国防戦略指針（「Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense」）で鮮明にされた米国の「リバランシング」政策採用のきっかけの1つになったものと考えられる。現時点で米国の軍事力は圧倒的であり、米国と同盟国の軍事力を合わせれば、他の国がこれに挑戦するのは容易でない。一方、その深刻な財政状況ゆえに、米国は今後、軍事支出をますます選択的に行わざるをえないと予測され、注意が必要である。

なお、20年乃至30年前の冷戦期において、海洋安全保障の焦点が主として北方の海におけるソ連の脅威であったのに対し、現在の焦点が南の海にシフトしたことは、明らかであろう。

第2の流れは、海賊、テロ、大量破壊兵器の拡散といった非伝統的脅威の増大である。冷戦期においては、核兵器をはじめとする大量破壊兵器は、その技術を含め、米ソ等少数の国家の厳格な管理の下に置かれていた。また、超大国米ソが互いに影響力を競い合う中、大部分の国家は、米ソいずれかの陣営に属するか、支援を受けていたと言えよう。

冷戦の終了とソ連の崩壊は、このような旧秩序を崩壊させた。大量破壊兵器を製造するための物資と技術を手に入れるハードルはかなり低くなり、各国において厳格な輸出管理が重要な政策課題になった。PSIはシーレーンを大量破壊兵器の拡散のために悪用されないための、そうした取り組みの一つである。一方、冷戦の終了により、米ソが影響力を競い合うことがなくなった結果、国際社会から忘れ去られ誰も管理をしない「破綻国家」が出現した。ソマリア沖の海賊が無政府状態のソマリアを拠点として活動していることに見られるとおり、「破綻国家」は犯罪組織やテロリストの温床となっている。また、グローバル化や情報化の進展は、モノ、ヒト、情報の移動コストを格段に低化させたが、この恩恵を真っ当な業に携わる者のみならず、犯罪組織やテロリストも享受している。

第3の流れは、技術進歩である。過去20年乃至30年の技術の進歩は、軍事技術から民生用技術まで多岐にわたるが、ここでは、海洋資源の開発に密接に関係する、資源エネルギーの探査・生産技術に絞る。

上述のとおり、メタンハイドレートのような、かつては開発が非常に困難であった深海底面下の資源開発の可能性も現出しつつある。メタンハイドレートは、1000メートル以上の深度海域の海底面のさらに下、数百メートルの地中に存在する。固体であるため、石油等と異なり井戸を掘っても自噴しないので、新たな生産技術の確立が必要であるとされている⁶。また、メタンハイドレートの他にも、同じく深度1000メートル付近の海底に存在する「海底熱水鉱床」と呼ばれるものも有望視されている。「海底熱水鉱床」とは、海底面

から噴出する熱水から、金、銀、銅、鉛、亜鉛、レアメタル等を豊富に含んだ金属成分が沈殿してできた鉱床のことである。日本の熱水鉱床の埋蔵量は調査が不十分であり未確認だが、1つの試算によると、例えば銅については日本の国内消費量の16年分、銀と鉛はそれぞれ180年分との推定がある⁷。

これらの海底資源を有効に活用するには、更なる探査と、採算性のある生産のための技術開発が必要である。しかし、こういった資源開発が視野に入りつつあること自体、日本にとって大きな意義がある。

最後に、以上の変化を海洋との関係で見れば、この20年乃至30年間で、我が国にとっての海は、狭くなると同時に広がった。そしてそれにもなって我が国にとっての海洋の意味がますます多様化し、新しい課題と挑戦が生まれつつある。そう捉えられるように思われる。

経済面でいえば、戦後日本の商船隊は世界の海に進出し、大規模な海運に従事してきた。また我が国の漁船も沿岸・近海から、より遠い海に進出し、世界中の海から水産資源を日本の食卓へもたらしてきた。しかし近年、世界経済の発展、特に新興国の台頭にともない、世界の総貿易量が飛躍的に増大し、海運の世界での勢力図が様変わりしている。ここでも中国商船隊の急速な拡大が目立つ。しかも技術進歩による船舶の大型化、効率化、高速化などによって競争が激化し、「道」としての海はより混雑し、狭くなっている。こうしたなかで、公海の航行自由原則の厳守は、我が国にとってきわめて重要である。

水産資源をふくむ海洋資源についても状況は同じである。各国は自国における資源エネルギー需要の拡大を背景に、自らの管轄の及ぶ海を拡大し、囲みこみ、より有効的かつ独占的に活用しようと努めつつある。その結果、日本が自由に利用できる海は世界規模で狭まる傾向があり、だからこそ日本自身の領海、排他的経済水域の維持確保がますます重要になりつつある。

軍事面においては、技術の進歩によって過去300年間、海洋は狭くなり続けてきた。幕末にペリー提督が浦賀に蒸気船に乗って出現したことは、外部からの脅威に対する防壁としての海の有効性が、著しく低下したことを意味した。それから90年後、太平洋戦争における日本の完敗は、打つべき対策を誤れば、大きな海によって隔てられていても、外の勢力が我が国を占領支配することが可能であることを、事実をもって証明したものである。その後の航空戦力、ミサイル技術の進歩は、時間的空間的な海の大きさの意味を、根本から変えている。

けれども同時に、安全保障面において日本にとっての海は拡大しつつある。1930年代から40年代にかけ、海を越えて東アジア・西太平洋における勢力拡大をはかり失敗した日本

は、その反動で第2次世界大戦後、安全保障維持の営みを、基本的に本土と領海に限ってきた。しかし1990年代以降、我が国の安全と繁栄が世界の安全と平和に密接に関連しているとの認識が高まり、1991年のペルシャ湾への掃海艇派遣を皮切りに、日本はいわゆる国際平和協力活動にも積極的に関与してきた。現在アデン湾における海賊対処行動など、自衛隊は日本から遠く海を渡りきわめて広い海域で他国と協力しながら、さまざまな活動に従事している。それはこの20年乃至30年で、日本の安全保障の維持にとって海が飛躍的に広がったことを意味する。

国際会議などでニュージーランドの代表が、しばしば世界地図をさかさまにして示し、これが本当の世界の姿であると主張する。確かにこの形で見ると、ニュージーランドを頂点にして太平洋とインド洋が巨大な海としてつながり、ひとつの同じ海を構成していることがわかる。日本はそのなかで下辺の中心あたりに位置し、インド洋の西端と太平洋の東端の両方からほぼ等距離にある。世界の安定と平和のために、日本は他の海洋国と共に、この広大な海を通じて、今後さらなる貢献ができるはずである。

2030年（乃至2040年）の情勢の展望

以上指摘した過去20年乃至30年間の大きな変化を踏まえ、次に現時点で布石を打つに際し念頭に置くべき、20年乃至30年後の情勢を展望したい。もとより、将来は不確実であり、予測は困難である。20年乃至30年後ということであれば、なおさらそうだろう。一方、米国の国家情報会議(National Intelligence Council)が2008年に公表した「Global Trends 2025」が、2025年の世界情勢を予測しているように、一定の前提を置きつつ、蓋然性の問題として論じることは可能である。ここでは、前述の3つの流れの延長線を基本に、考察を試みる。

第1に、中国の台頭が今後も続くか、続くとすればそれがどのような影響を海洋秩序にもたらすかという点である。

まず、経済力を見よう。内閣府・政策統括官室は、全要素生産性、労働投入、資本ストックについて一定の前提を置いたうえで、中国経済の潜在成長率を、2010年代で9.1%、2020年代で7.9%と高位値に置き、その結果、2020年代半ばには中国のGDPは米国を追い抜き、2030年のGDPのシェアは、中国23.9%、米国17.0%、日本5.8%になると予測している⁸。

他方、この予測は、かなり楽観的なシナリオに基づいたものと考えられ、中国が今後このようなペースでの成長を続けられるかは、輸出と固定資本形成に過度に依存した成長モデルからの転換に成功するか、国内の所得格差(例、都市と農村)の問題を解決できるか、急速に迫りつつある少子高齢化を克服できるか、等にかかっていると見えよう。

中国経済が今後とも順調に発展していく場合、問題は、「どのような中国」になるかである。国際法を遵守し、国際協調を進め、平和的手段を通じて国際社会での応分の責任を果たしていく中国になるのか、それとも、増大する経済力の結果生じる富を今まで以上に軍事力強化に注ぎ込み、さらに強大な軍事力を背景に周辺国と摩擦を引き起こし続ける中国になるのか、この点が何より重要である。また、上述の「Global Trends 2025」は、中国のさらなる経済発展がうまく行かなかった場合、ナショナリスティックな動きが勃興し、米国を含む外国との緊張が増大する懸念があるとしている⁹。

日本を含む国際社会にとって、当然のことながら望ましいのは前者である。だとすれば、日本としては、海洋問題を含めさまざまな分野で、責任あるパートナーとなることが中国自身にとっても、もっとも望ましいような環境を整えつつ、一定のヘッジをかけておくということとなろう。

第2の、非伝統的脅威の問題については、その主要なアクターである非国家主体について、上述の「Global Trends 2025」は影響力が増大すると見ている¹⁰。インターネットは、知識へのアクセスの民主化（democratization）をもたらしたと言われる。一般人にとって、知識や情報へのアクセスも相互のコミュニケーション・知識の共有も、20年前と比べ飛躍的に容易になった。今後もその傾向が続くであろう。またグローバル化の更なる進展は、人間と財の移動のコストを一層低くする可能性がある。その結果、従来政府が独占していた情報や物資に、政府外の間人もアクセスし利用できることになるが、その人間が、例えば大量破壊兵器を狙うテロリストであるなら、社会への脅威は計り知れないものとなる。したがって非伝統的脅威への対応は、予見し得る将来にわたって、引き続き重要な政策課題であり続けるであろう。

第3に、資源エネルギーの探査・開発に係る技術の進歩に関連して、資源エネルギーの需給状況が、どのようになっているか考える必要がある。国連の推計によれば、2040年の世界人口は、中位推計（注：合計特殊出生率が将来的に1.85に収束すると仮定）で約85億人強とされる¹¹。

しかも世界の人口が増えるだけでなく、多くの新興国及びそれに続く国々で経済が成長し、生活水準が向上する。それによって、資源エネルギーへの需要も飛躍的に伸びることとなる。世界的な資源エネルギーの争奪戦が生ずるのか、それとも資源エネルギーへの総需要が有意に抑制されるかは、今後の省エネ技術、再生可能エネルギーの開発、安全な原子力エネルギーの普及、生産工程の効率化等に依存するだろう。いずれにせよ、海洋資源の重要性がますます高まることは、間違いない。

資源エネルギーの関連で、北極海問題にも一言触れたい。地球温暖化の影響により、北

極海の氷が季節により一部融解しつつあると言われる。すでに、これまで考えられなかった北極航路の開拓や北極海の資源探査・開発が試みられつつある。仮に北極海が「閉ざされた海」から「開かれた海」になる場合、海洋安全保障問題の焦点が冷戦後「南」にシフトしたと述べたが、今後、「南」の海だけでなく「北」の海も焦点として再浮上する可能性があるだろう。

日本が打つべき布石

それでは、以上のような将来の展望を踏まえ、日本として、いかなる布石を打っておくべきだろうか。各個別分野における詳細な記述は、第1章以下に譲ることとし、ここでは、上述の3点、即ち、大国間のパワーバランスの変化がもたらす海洋安全保障への影響、非伝統的脅威への対応、技術進歩を受けた海洋管理のあり方、を念頭に置きつつ、各分野の提言を概観することとする。

はじめに、第1章（高野委員）では、大国間のパワーバランスの変化が顕著に現れる東アジア情勢を分析し、伝統的及び非伝統的安全保障分野の双方における日本の対応を、自国による安全保障能力の強化や大国間の信頼醸成のための措置ともからめつつ提言する。次いで、第2章（金田委員）では、特に中国海軍力の動向に焦点を当てて分析し、日本の防衛態勢及び日米同盟のあり方を考える。台頭する中国との関係では、共通利益を拡大し信頼醸成を強化する（エンゲージ）と共に、日米同盟と日本自身の防衛力を強化する（ヘッジ）。これは、本報告書の底流を流れる思想である。

更に、第3章以降は非伝統的脅威にも焦点を当て、第3章（竹田委員）では、海賊問題の現状を分析し、短期的な海賊対策さらにはそれを超えた問題の根本に対処するような中長期的な対策を考案し、第4章（秋山委員）では、非国家主体による悪用も懸念される大量破壊兵器の拡散問題への対応を提言する。第5章（神保委員）では、台頭する中国の軍事力もにらみつつ、東南アジア諸国へのキャパシティビルディングを考える。

以上が、どちらかと言うと外交・軍事戦略的な色彩の濃い分析・提言であるとする、第6章（山田委員）は、日本の領海、排他的経済水域、大陸棚自体をどのように管理するかに焦点を当て、海洋警備や資源開発等に係る効果的な海洋管理のあり方を提言する。一方、日本の周辺において、排他的経済水域や大陸棚の境界が未画定の海域が残されていることを踏まえれば、日本の行為が国際法上十分に対抗力を有するものでなければならないことは、言うまでもない。第7章（西村委員）は、そのような論点を含め、海洋に係る国際法の観点から、日本がとるべき政策を論ずる。

最後に第8章では、上記の各章における政策提言を、体系的にとりまとめる。

—注—

- ¹ 経済産業省『エネルギー白書 2011』2011年10月、93、96頁。
- ² 経済産業省資源エネルギー庁石油・天然ガス課「メタンハイドレート開発について」2006年1月。
- ³ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, April 2011.
- ⁴ 防衛省「国際軍事情勢（我が国周辺情勢を中心に）」2010年2月、5、7頁。
- ⁵ 「接近阻止・領域拒否」とは、ある特定の空間に敵が軍を配備したり同空間内で作戦を遂行したりすることを抑止するため、あるいはそれに対抗するために運用し得る能力。そうした能力の多くは、台湾に焦点を当てて開発されたものであるが、台湾シナリオを超え、幅広い応用と含意を有する。米国議会への報告書『中華人民共和国に関わる軍事・安全保障上の展開 2011』（米国国防長官府）・日本語訳より。日本国際問題研究所発行。神谷万丈防衛大学校教授翻訳・監修。3、36頁。
- ⁶ 経済産業省「メタンハイドレート開発について」。
- ⁷ 織田洋一（三井物産戦略研究所グリーン・イノベーション事業研究室）「注目される日本の海底資源」三井物産戦略研究所レポート 2010年3月。
- ⁸ 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）「世界経済の潮流 2010年 I」2010年5月、第2章第2節。
- ⁹ US National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, November 2008, p.94.
- ¹⁰ 同上、1、8頁。
- ¹¹ 国際連合『国連人口予測 2008』、2009年3月。

第1章 東アジア情勢と海洋秩序

高野 紀元

はじめに

21世紀最初の10年は対国際テロ闘争が国際社会の大きなテーマであった。2001年9月11日の同時多発テロの発生を契機としたこともあり、冷戦後、唯一の超大国として役割を担ってきた米国はここでも中核的役割を果たした。この時期、イラク政策に対し中国、ロシアなど異論も出る場面もあったが、対テロという面での主要国間の協調は概ね保たれていたといえる。イラクからの米軍の撤退やアフガニスタン派遣軍の削減など西アジア、中東からの軍事力の削減が実現しつつある現在、東アジアは新しい国際政治の焦点となつつある。

この時期、国際経済面では大きな地殻変動が起こった。中国を中心とした新興経済国の急速な経済発展は、特にアジアを世界経済の中で重要な地位に押し上げた。2008年のリーマンショックに端を発する世界経済不況により欧米日は世界経済におけるこれまでのような力を失うこととなった。先進国の政治はいずれも不確定、不透明な状態となり、市場経済制度自身に対する信頼についての議論も行われている。

長期的な世界経済の課題である資源、エネルギー、環境、食糧問題などは新興経済国の動向なしには語れない状況となった。新興国は人口、自動車販売、鉄鋼消費、石油消費、外貨準備などで既に先進国のシェアを凌駕し、その差は開いている。米欧や日本は中国の巨大市場における投資、貿易に期待し関係緊密化を図っている。同じような現象は程度は異なるがインドやブラジルにも見られる。

東アジア太平洋海域は新興国が集中している地域に隣接し、域内国による貿易、投資、金融、海運、航空、漁業などの活動の活発化、海軍の各種活動も拡大している。アジアでは経済の急速な成長とともに新しいナショナリズムが生まれ、軍備の拡大も続いている。

東アジアでは海洋を舞台とする利害の調整がこの地域の安全保障上、重要な課題となる。これらの問題はいずれも日本の安全保障に関係する問題である。これらの問題への対処に当たっては、長期的かつ幅広い視点から背景となる域内の主要国の動向、特に内外政策の動きを見ていく必要がある。第二次大戦後、この海域を事実上、軍事的にコントロールしてきた米国の存在がどのように変化していくか、そして最近海洋活動を活発化させている中国の動向をどのように見るか、米中2大国の関係がどのように推移するか、他の国々、韓国、東南アジア諸国連合（ASEAN）、インド、ロシアがどのような動きをするのかを過

去も振り返りつつ、時代の変化を常に把握していくことが求められる。

I 東アジア情勢

1. 中国の経済的台頭と対外政策

(1) 経済大国化

中国は今後そう遠くない将来に世界一の経済大国になるといわれて久しい。いわゆるリーマンショック以降、中国はその経済のダイナミックな発展により世界経済不況脱却からの機関車の役割を果たすことを求められた。同時に、そのような高度成長を支えるため、資源、エネルギー、市場を求めて世界的規模で活動範囲を広げている。

現在の中国はかつてのソ連のように、西側先進諸国に対抗する異なったイデオロギーと制度を国際社会に普及させることを目的としている国家ではない。むしろ戦後欧米日を中心形作られてきた自由市場、自由貿易を基礎とする世界経済の中で経済発展を果たすことを目指している。世界貿易機関（WTO）、国際通貨基金（IMF）などへの加盟がその象徴である。国際市場や資源獲得競争で見られる新興国の国家主導とも見える企業活動は、近代の歴史にも数多く見られた、後発国が先進国にキャッチアップするための集権的な体制という見方もできる。現在の中国の対外的関心は急速な自国の経済的発展のための周辺地域の安定、継続的経済発展に必要な資源、市場の確保、そしてここまでの経済的成果を成し遂げた大国としての国際的認知を求めることであろう。その為に国際社会のあらゆる分野で活発に活動し、自己主張も強めているものと考えられる。現在の中国においては、いわゆるネチズンによる世論形成が無視できなくなり、これが政府の行動に対し影響を与えているとの指摘もある。アジアの近隣各国はこのような中国の政策、行動から最も直接的に影響を受ける国々である。

(2) 海洋活動の活発化

中国は、特にわが国近海など西太平洋海域においてその活動を拡大・活発化させている。各種の訓練、演習活動も増加している。領土、海洋調査、漁業など、域内国との摩擦、衝突も増大している。経済的台頭とともに自信を深める中国は、近年米海軍艦艇や日本の艦船に対し妨害行為や危険な行動を取るようになった。2010年の尖閣沖での行動、2011年の黄海における韓国官憲に対する行動に見られるように、中国漁船による強硬な姿勢も見られる。安全保障や軍事に関する政策意図の透明性も十分確保されておらず、近隣国の多くは不安感を高めている。

一方で、中国は国連平和維持活動（PKO）、ソマリア沖での護衛活動にも参加するなど、グローバルな国際安全保障協力にも貢献している。このような活動の一環として各国との間で共同訓練や情報交換も行われている。

（3）中国の経済社会の見通し

中国共産党体制は改革開放を進め、経済成長を第一とした政策を継続してきた。近年は所得格差、失業、労働問題、環境問題、腐敗など政治的、経済的、社会的に多くの困難を抱えるようになった。一年に18万件以上の暴動や紛争が生じていると言われる。中国はインフレや不動産バブルなどを沈静化させようとしている。中国の生産年齢人口は2015年から低減し、人口の高齢化によりこれまでのような高成長は不可能とされる。

欧州の経済危機、金融危機など先進国経済の低迷が中国経済の運営に悪影響を与えることも懸念されている。これら内外の諸要因の影響で経済発展の落ち込みが生じ、社会不安が増大する可能性もある。2010年に策定された第12次5カ年計画では「社会管理」が重要な政策課題として取り上げられている。このような困難はあるとしても、中国政府は財政など多くの政策ツールを持っており、急激な経済の落ち込みを防ぐことが出来るとの見方もある。中国経済の見通しについてはあらゆる見方がなされているが、長期的には中国が世界的な経済大国に発展することは間違いないと見られている。

これからの中国経済、社会がどのように変動するかは中国の対外政策にも大きな影響を与える。

（4）「覇権」の移行？

中国の台頭は文明史的な意義をもって報道され、中国内でも国際的影響力の増大、グローバルパワーとして再評価などについて議論が行われるまでになっている。西側諸国内部では、中国への「覇権」の移行も取りざたされている。

先進諸国において発達したこれまでの制度や価値は、一部においてその行き過ぎや不十分な面があることは否定できない。しかしながら、その基本的骨格においてこれに代わるシステムを新興国が提示するに至っていない。現在の中国は先進諸国の制度、技術の受け入れに忙しく、そのようなモデルになる可能性は当面ない。政治的、文化的、思想的に世界に通用する普遍的なシステムを持ち合わせなければ、永続する国際的リーダーシップは望めない。仮に中国なりインドにこのような政治的、経済的そして社会的システムが成立するとしても、われわれの世代が政策決定の対象とする期間の範囲を超えた先のことであろう。

見通される将来の現実的な姿としては、中国など新興国は先進国の取ってきた諸制度に必要な修正を加えつつ、人権などいわゆる普遍的な価値も取り入れ、国際的ルールに従った行動をもとに大国化していくというシナリオであろう。問題はこのような場合でも、その国益の主張を強めることには変わりなく、欧米など既存の先進国や近隣国との間での摩擦が起きることになる。

(5) 北朝鮮、台湾海峡

このような中国の動きは北朝鮮や台湾海峡の情勢にも影響をあたえるようになった。これまで中国は、北の混乱が長い国境を越えて東北中国に混乱を与えるとの点を主たる理由に各国に対し北朝鮮に対する慎重な対応を求めてきた。しかし、最近は、このような考慮に加え、北朝鮮に対する影響力を維持・強化するため、米韓主導の情勢の展開に対し、反発を強めるようになってきていると見受けられる。2010年に起きた天安号事件や延坪島砲撃事件をめぐる対応、黄海における米韓の海軍演習に対する反発を見れば中国は朝鮮半島情勢についてより地政学的な観点から主張を強めているように見える。

1996年の台湾海峡ミサイル危機など、1990年代までは中国の軍事力の制約や、それまでの米中の戦略的相互関係などもあり台湾を巡る緊張は一定のレベルに抑えられてきた。しかし、近年、台湾海峡を巡る軍事バランスは一貫して台湾側に不利な方向に進んでいる。今後、米中台の三者のなんらかの行動を契機として予想外の緊張が生じないとは限らない。

2. アジア地域協力と ASEAN

(1) 地域共同体の先兵

ASEAN は、東アジア地域における地域共同体創設への先兵的役割を担ってきた。1967年の設立以来、ASEAN は域内経済国の経済的協力のために大きな役割を果たしてきた。1990年代に至り、冷戦の終了、アジアをめぐる情勢の好転により、永らく ASEAN と対峙してきたインドシナ諸国も ASEAN 加盟を果たした。2015年までに ASEAN 自由貿易圏 (AFTA) に基づき、域内関税の撤廃が予定されるまでになり、経済統合体としての国際的存在感を高めている。また、南シナ海行動宣言、東南アジア友好協力条約の締結国の拡大など、政治、安全保障面での役割も高まってきた。

その間、東北アジアを含む共同体の議論も徐々に始まった。1990年、当時のマレーシア首相、マハティールは東アジア経済グループ (EAEG) 構想を提唱した。日本を含む東北アジアでは、長い間そもそも共同体議論を行いうるような雰囲気は存在しなかった。1990年代後半に至り、アジア地域における経済の事実上の統合が進んだことを背景にアジア共

同体の議論が一層盛んになった。1997年からのアジア金融危機を契機にアジアの問題はアジアで解決すべしとの機運も生じた。この時期、ASEAN+3も設立された。

20世紀末頃から中国もアジア共同体について積極姿勢をとり始めた。中国は1989年の天安門事件以来の外交的孤立から徐々に脱却し始め、経済的にも90年代前半から概ね好調な経済発展を遂げ、アジア諸国との経済交流も次第に活発化した。

(2) アジアのナショナリズム

これまでアジア共同体論を支えてきたのは、アジアが欧米に対抗し、対等の立場に立つための政治的団結のシンボルとしたいとの気持ちも大きな要素であった。2008年の世界経済金融危機を境に、世界は欧州、米国と並んでアジア経済を世界の主要勢力と認知し始めた。アジア諸国が欧米と対等の立場に立ったという気持ちになれば、アジア一体化への求心力は小さくなり、アジア内部の対立面が前面に出てくることになる。

最近、南シナ海における中国と近隣国との紛争の激化や、東南アジア諸国における中国との経済関係の急激な増大に対する反発とも取れる動きが見られる。これは東アジアにおける地域的協力、東アジアにおける共同体の構築を目指す動きに新しい要素を加えることとなった。ミャンマーをはじめ CLMV 諸国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム）と呼ばれている ASEAN 内の後発国は ASEAN との経済的一体性を高めるため、これまで以上に日本や欧米などの協力を求めてきている。これまで経済面の統合を中心に議論が行われてきた ASEAN 関連の会議が今後政治、安全保障の問題によりウェイトをおく可能性も出てきている。

アジアの多くの国は、NATIONとしての歴史は浅い。ナショナリズムは若々しく、主権や国益に関わる問題についてより敏感に反応するようになっている。18-19世紀の欧州は文明としての拡張期に当たり、外部からの圧力や脅威に晒されていたというよりは、植民地獲得闘争を含むヨーロッパ内部の闘争が中心であった。現在のアジアは、この時期の欧州と歴史的に類似した段階に入りつつあるように考えられる。

東北アジアを含むアジア域内での地域協力の発展に ASEAN の果たしてきた役割は大きい。ASEAN はその独特のソフトパワーを使って、アジア全域における地域協力や安全保障システムの推進に触媒的な役割を果たしていくことが期待される。

3. インド、ロシア

インドはその経済的、政治的地位を徐々に高め、西はアフガニスタン、中東、東は東南アジアでもプレゼンスを高めつつある。パキスタンとの確執、とくにカシミールを巡る対

立は独立以来、インドにとって深刻な安全保障問題である。アフガニスタンを巡る情勢は、カシミールの情勢を複雑化し、インド・パキスタン関係に一時極度の緊張を齎した。

中国との関係は緊張を孕んだ競争関係の連続であった。国境紛争、カシミールへの関与、チベット問題など両国をめぐる懸案は根深い。冷戦時代は中国と関係を深めるパキスタンに対抗し、インドはソ連との関係を強化した。現在インドは、中国との戦略的互惠関係の維持は図りつつも、中国の増大する力を念頭に東南アジア、東アジア諸国との関係の強化を図りつつある。

ロシアは、世界で影響力のある国家としての地位の回復を追求している。ロシアは、北大西洋条約機構（NATO）拡大、ミサイル防衛（MD）問題など引き続き欧米との間で懸案を抱えているが、アジア太平洋方面においては、上海協力機構（SCO）や東アジア首脳会議（EAS）への参加など積極的な関与の姿勢を見せている。極東においてロシア軍の艦艇および航空機の活動は活発化しており、大規模演習や装備近代化に向けた動きも見られる。中国との関係、朝鮮半島での役割、太平洋海域での活動を考慮すれば、インド、韓国、豪州などと並んでこの地域の平和と安定に一定の影響を与える国といえる。

4. 米国の動向と役割

（1）アジア重視政策

2011年秋のアジア太平洋経済協力会議（APEC）、東アジア首脳会議等において米国は、アジア・太平洋地域において政治的、経済的、軍事的に関与を強めることを明らかにした。オバマ大統領は豪州議会での演説で「米国は今まで以上に大きく、長期にわたる役割を果たしていく」と表明するとともに、「アジア・太平洋地域で豪州同様、日本やタイ、フィリピン、韓国など同盟国への関与を続けていく」と語った。

アジア・太平洋地域については「米国の経済成長にとって極めて重要だ」とも強調した。活発化する中国の活動に対する不安を持つアジア諸国に対し、米国がこの地域に踏みとどまる意思を表明したと受け止められている。このようなアジア政策については米国内で超党派の支持があり、今後の政権党の如何にかかわらず、その基本に変化はないと見られる。縮減が想定されている国防予算の中でアジア太平洋へのプレゼンスは影響を受けないとの考えをオバマ大統領も明らかにした。アジアの経済発展に米国経済として参加していくためにも、米国の政治的、軍事的に関与していくことは米国として当然の政策であると考えられている。

(2) 3つの戦略転換

米国は日本に関わる安全保障政策で、第二次大戦後、三つの戦略転換を行ってきた。1950年の朝鮮戦争は米中対立を決定付けた。台湾海峡を巡り一触即発の事態も繰り返された。日本では1954年自衛隊が創設された。

1971年、米中正常化の動きが始まった。米国は泥沼化したベトナム戦争からの脱却、増大するソ連の核戦力を中心とする軍事的脅威に対抗する必要性に迫られていた。中国は1960年代に激化した中ソ対立と国境兵力などソ連の軍事的圧力の増大に直面していた。両国の置かれたこのような政治的、軍事的環境を背景に1971-1972年にかけて米中正常化へ向けて話し合いが始まった。米中両国の相手に対する姿勢は大きく変わった。その結果、日本の対中政策も急展開し、日中正常化が実現した。

1991年のソ連崩壊は米国の対ロ戦略の大転換を伴った。ソ連の崩壊は米国にとって冷戦時代の最大の脅威を一挙に消滅させたのみならず、民主化したロシアなど旧ソ連邦諸国をかつての共産主義独裁の国に再転換させないように米国はロシア、独立国家共同体（CIS）諸国支援を開始した。このような情勢変化は日本の対ロ政策の変化を齎さざるを得なかった。北方領土などの問題を抱え、厳しい状況にある日ロ関係ではあるが、米国の対ロ支援やロシアに対する軍事政策の変化にある程度協調していく必要があった。この時期、日米外務、防衛当局の間で、対ロ認識、防衛政策の分野で調整が行われた。日米安保共同宣言が発出されたのもこの時期であった。

(3) 新しい戦略環境

最近の日本の安全保障環境は二つの点で今までの時代と異なった状況に置かれ始めている。これが前述の米国のアジア重視政策に影響を与えるものとなる場合、アジアの同盟国にとってきわめて大きな意味を持つてくる。

第一点は先進国経済の低迷である。2008年のリーマンショック後、米欧経済の低迷と危機は継続しており、欧米先進国は経済・財政建て直しにエネルギーを集中せざるを得ない。米国も高い失業率、住宅債権の不良化を含む金融不安、巨額の財政赤字の削減など国内改革に力を注ぐ必要に迫られている。国防予算は相当程度の削減が予想される。新規装備開発、人件費、軍人年金などの間で厳しい優先順位付けを行う必要がある。最近の米国世論の動向は内向きになり、当面大きな対外的対立に巻き込まれることについて、民主党、共和党支持者を問わず消極的になっているといわれる。

次に米中関係の動向である。米国は中国との間で二国間経済関係や台湾問題に加え、イラン、中東、北朝鮮問題への対応など幅広い分野で関係を維持する必要がある。さらに、

国際経済、金融システムの維持、エネルギー、気候変動などグローバルな問題についても協力関係は欠かせない。2009年7月、米中両国はワシントンで第一回の米中戦略・経済対話を開催した。開催にあたり、オバマ大統領は、「世界の問題を米中両国だけでは解決できないが、米中両国の参加なしには世界の問題を解決することは出来ない」と述べた。米国は中国との対決を求めるものではないが、中国が国際ルールに従って行動することを求めているとみられる。

II 海洋秩序と日本の対応

1. アジア太平洋海域における4つの懸念

このような情勢を背景に、今後アジア太平洋地域における海洋の平和と安全にとって懸念される点には以下の4つの分野があると考えられる。

第一に各国の海洋活動や漁業活動の活発化、海上兵力の拡大に伴い、平時の船舶、艦船の行動においても誤算や誤解に伴う事故、事件が発生している。2011年12月の中国漁民による韓国海上警察官の殺傷事件は大きな外交問題となった。

第二に、海賊、麻薬、テロ、密輸など非伝統的安全保障分野の問題である。

第三に、この海域には多くの互いに異なる領土や大陸棚をめぐる主張があり、これらの主張をめぐって各国の艦船、船舶が関与した摩擦や衝突が生じている。

第四に北朝鮮情勢や台湾海峡情勢の急変はこの海域の秩序に直接的な影響を与える。これらの緊急事態に際し多くの艦船、船舶がこの海域で活動することになり、海上交通に対しても大きな影響を与えうる。

これらの不安定要因を踏まえ、日本として考えるべき対応には二つの側面から次のようなものがあげられよう。第一に平時の各種レジーム、信頼醸成措置、軍備管理など広義の紛争予防を行うものである。第二に防衛力、そして日米安保体制の強化である。これは二重政策とも呼ぶことが出来、不透明な国際情勢の中で多くの国がこれまでもとってきた政策の方向である。

2. 平時の海洋レジームと非伝統的安全保障

漁業、海上交通、海洋汚濁などを巡る平時の海洋秩序については、これまでも多くの国際的レジームが存在し、東アジア地域でも効果を上げてきている。近年のアジア経済の著しい発展によりアジア太平洋海域における海運航行も大きく拡大してきている。これまで設立されたこれらの海洋レジームは常に見直され、強化される必要がある。海軍艦船や公

船については事柄の性格上、情報が少ない上にルールが十分確立していない。日露間に存在する海上事故防止協定に基づく共同演習は両国海軍の交流に貢献している。日中間での同様のスキームの設立が望まれる。

近年問題となってきた海賊、テロ、麻薬、密輸などいわゆる非伝統的安全保障分野の問題については、既に ASEAN やアジア太平洋域内国が中心になってこの海域で活発な取り組みが行われている。2007年に設立された ASEAN・海洋フォーラムは2011年第二回の会合が開催され、海賊、国境を越えた犯罪、テロなどについて議論がなされた。日米に加え、中国、韓国、インド、豪州なども参加する ASEAN 地域フォーラム (ARF) では2009年に「2020年までの VISION STATEMENT」が出され、その具体的実施が議論されている。

非伝統的安全保障の分野でのこのような取り組みは、各国共通の脅威に対する協力であるので、その性格上、協調的な取り組みを行い易い。国家間の利害対立を緩和させることを直接意図したものではないが、この分野における協力活動は、対立する利害を持つ国家間の意思疎通をよくし、相互信頼を増す効果があると考えられる。

3. 海洋信頼醸成措置 (CBM) の促進と軍備管理へのロードマップ準備

(1) 海洋 CBM

対立する利害を持つ国家間で発生しうる紛争の予防、紛争拡大の防止のために編み出された仕組みとして各種の CBM がある。典型的なものとして海軍兵力に関する情報交換、艦船交流、演習の事前通報などが含まれる。

CBM は二国間でも多国間でも進められる。日ロ間や米ロ間に存在する海上事故防止協定は二国間の例であり、ARF などをベースに多国間で行われているスキームもある。日本としてこのような取り組みにこれまで以上に積極的に、戦略的に取り組むことが期待される。

冷戦時、欧州では全欧安全保障協力会議 (CSCE) (及びその後継組織としての欧州安保協力機構 (OSCE)) プロセスの一環として CBM や軍備管理の努力が積み重ねられてきた。当時の欧州は東西の全面戦争の危険、核戦争への発展の恐れを抱えた極めて緊張した状況であり、現在のアジアの状況とは異なる。

現在のアジアでは当時の欧州のように対立陣営がはっきりした形で対峙している状況でなく、競争と協力の混在する地域となっている。また、CSCE の中で議論されたものは主として陸上における措置であり、アジア太平洋の場合に想定される海上を中心としたレジームとは異なるが、欧州でこれまで蓄積された経験、メカニズムは今後アジア太平洋地域で CBM が構築されていくに当たり参考になるものである。

(2) 軍備管理の可能性

国家間の紛争を予防するためのより直接的な手段として、各国艦船についての航行の規制、配備の規制などを含む軍備管理レジームを創設することが考えられる。勿論、このようなレジームの創設は現在のアジア太平洋の情勢からみて相当遠い将来のことになることは明らかである。しかし、CBM や非伝統的安全保障分野での国際協力が成熟していく過程で、軍備管理措置を含むレジームも併行して検討されるべきものと考えられる。

中国、ロシア、中央アジア諸国が参加する上海協力機構（SCO）では非伝統的分野の安全保障協力や CBM 措置に加え、国境からの兵力削減など軍備管理の措置も実施されている。勿論、SCO でこのような措置が可能となったのは冷戦末期から始まった国境画定交渉の妥結など中ロ関係の改善という背景があったことを忘れてはならない。

海洋における軍備管理の例としては、黒海、ダーダネルス海峡、地中海の海軍艦船航行や配備について一定のルールと規制を設けた 1936 年のモントルー条約もある。これはそれまで約 100 年の間積み重ねられてきた各種取り決めに集大成したもので、ソ連の海洋進出と既存の海洋国（英国）及び、トルコなど沿岸国の競合する利益の均衡を図ったものとされる。

アジア太平洋海域で何らかの軍備管理レジームを検討する場合、特に大きな海上兵力をこの地域に展開する米国の利益を阻害しないようにすることがアジアの同盟各国にとって最も重要な要素である。また、置かれた条件に違いのある東シナ海、南シナ海など海域ごとに自ずと異なった仕組みを考えざるを得ない。いずれにせよ、大陸国、沿岸国、島嶼国、海域利用国間の利害調整をどのようにするかという困難な課題を乗り越える必要がある。ASEAN 地域フォーラム（ARF）などの作業部会で将来提起すべきプランを日本として十分研究しておくことが望まれる。

4. 日米同盟の深化

(1) 日本の役割強化

信賴醸成措置（CBM）、予防外交、軍備管理措置などは国際政治・軍事情勢の改善に役立つが、これにより国家間の利害対立が解消に向かうことを意味しない。伝統的な安全保障問題については国としてキチンとした準備を行っておくことが重要である。その場合、日本にとってこの地域でも抜きん出た軍事力を保持する米国との間で同盟関係を維持していくことが重要であることはいうまでもない。同時に、上述したような米国をめぐる新しい国際環境の中で、日本はみずからの責任と役割の範囲を一層拡大していくことが求められている。

日本をはじめアジアの同盟国は域内近隣諸国との間に領土など具体的な紛争を抱えている。変化した安全保障環境の中、アジア域内で起きる紛争について米国との役割分担をいかに果たすか、特に海洋における事態につき具体的な協議を行っていくことが求められる。

(2) 朝鮮半島情勢

当面懸念される北朝鮮情勢の急変に対処するため、米韓両国の間では軍事面を含め多くの検討が行われている。この点で中国がいかなる考えのもと行動するかについて中国との話し合いは行われておらず、懸念される状況となっている。

日韓両国も北朝鮮問題で緊密な協議が必要であるが、韓国内における複雑な国民感情もあり、日本と緊急事態に際しての協議を行うことについては抵抗感がある。北朝鮮情勢の急変した際の対応をしっかりと行うためにも、日韓関係の協調は重要な外交的課題であり、日米同盟に厚みを加えることになる。

将来、南北の統一が現実のものとなる場合、中国、日本との関係を含み、新しい国家関係が東北アジアに生み出されることになる。このような点を含め、長期的見通しについて日韓で考え方のすり合わせを行える環境をつくり出す事が求められる。

(3) 米国の経済的利益

米国のアジア太平洋地域での軍事的プレゼンスを維持するためには、この地域に関与することが米国にとって経済的にも利益であると考えることが必要である。米国が経済的、財政的困難に直面する現在、この要素は以前にも増して重要な点となった。第二次大戦後、欧州では北大西洋条約機構（NATO）と欧州共同体（EC／当時はEEC）が並存してきた。米国が自ら参加しない欧州共同体の発展に理解を示したのは、当時の米国が経済的にも圧倒的な力を有していたこと、ソ連の脅威に直面し、西欧を経済的に復活させる必要があったことが背景にある。

これに対し、アジア太平洋においては対峙する二つの陣営は存在せず、域内国は対立と紛争を抱えつつも経済連携、協調を追求している。域外にこの地域を脅かす強大な勢力はない。米国が排除された形でアジア域内国だけからなる政治的・経済的枠組みと米国も参加する軍事・安全保障上の枠組みを同時に作ることは現実的でない。

むすび

日本として守るべき国益、日本として関与すべき事項の範囲、そしてこれらについての立場の明確化を一層進めることが重要である。

領土、領海の防衛、大陸棚、排他的経済水域（EEZ）などの権益、経済・エネルギー権益の確保、海上交通の安全の維持、北朝鮮、台湾、南シナ海における平和と安定など、これまで多くの提言がなされてきている。安全保障政策を進めるためには関連する政治的、法律的、制度的な国内基盤を強化する必要がある、この関連で防衛力整備や情報機能の強化、憲法解釈なども既に提起されている。そして、なによりも重要なことは、わが国の対アジア政策について世論も含め、統一された立場を確立しておくことである。国論の統一という意味では、アジア諸国との間のいわゆる歴史認識問題も含まれる。わが国は中国、韓国との間での歴史認識問題は改善されている面もあるが、依然、極めて機微な問題となっている。

21世紀になって日本の経済停滞の長期化の危険が叫ばれるようになった。高齢化、人口の減少などに加え、先進国全体をおそう経済不況もあり、日本の国力の停滞を払拭するため、アジア諸国との経済連携の動きが急である。アジア太平洋地域の国々とは今後、経済、貿易、投資分野で益々相互依存関係が増大する。サプライチェーンなどこの地域を面と捉えた経済の一体化、相互依存関係の増大は日本の経済的繁栄にとって生命線とも言うべき存在となりつつある。その為にもこの地域の海域の平和と安定は重要である。

具体的な問題の処理に直面した場合、相手国との経済関係への影響、関係国の対応など多様な要素を考慮して判断する必要が生じる。国の意思として何が優先順位を持つか、あらゆるケースを想定して議論を行っておく必要がある。

第2章 中国の覇権的行動が及ぼす地域海洋安全保障への影響

金田 秀昭

はじめに

隣国、中国（中華人民共和国）の将来動向は、色々な意味で、地域や国際社会の重要な関心事となっている。とりわけ、中国の海洋を巡る覇権的行動が及ぼす地域安全保障への懸念が増大している。

1978年に「社会主義市場経済」のメカニズムを導入する改革・開放路線をとって以降、中国は、政治的、経済的に、地域大国として成長し続けている。他方、軍事面では、核兵器の近代化、各種弾道・巡航ミサイルや海空軍力の急速な近代化・増勢、宇宙やサイバー技術の強化を進めており、また近年は東シナ海、南シナ海、西太平洋などの海域で覇権的な行動をとるようになってきた。こういった中国の海洋における覇権的行動は、日本を含む北東アジア、東南アジア及び南アジア地域の諸国との摩擦を生じ、時としてホットな状況を生起させるなど、地域や国際社会の警戒心を呼び起こしている。こういった中国の動向に対し、海洋国家日本は如何に対応すべきであろうか。

本論では、こういった状況認識の下、まず中国の建国以来の海洋を巡る国家戦略や行動態様を分析した後、それらの戦略や行動の背景をなす基本原理を探求し、そこから導き出される中国の将来動向を考察した上で、最後に、日本の取るべき対応について考究し、対策を提示する。

1. 中国の海洋国家戦略

(1) 海洋国家戦略の変遷

中国の海洋を巡る国家戦略を歴史的に追って見れば、3段階で変遷を遂げてきたことが分かる。

本質的に大陸国家たる中国が、建国後、現実に海洋の経済的・軍事的重要性を認識し、積極的に侵出するようになったのは、1950年代末からと言える。50年代後半にソ連との間に様々な軋轢が生じ、60年代に中ソ対立が現実化すると、対外貿易活動をソ連との陸運から西側諸国との海運に切り替える必要性が生じ、毛沢東の指示により国家として海運重視の道を歩んでいくこととなった。

時を同じくして科学技術発展計画が制定され、64年には海上諸活動の安全確保、水産資源や海底鉱物資源の活用、国防上の海洋資料整備の観点から、国務院直属機関として国家

海洋局が創設され、以後、海洋調査活動を活発化していった。これが「海洋による生存」の第1段階である。

1974年、鄧小平は国連特別総会で演説し、自国を発展途上国、第3世界の盟主として位置付け、国連海洋法会議を強く意識した資源ナショナリズムを主張した。80年代には、鄧小平の信任を受けた海軍司令員の劉華清が、台湾武力統一に加えて自国防衛及び天然資源確保のため、日本列島、南西諸島、台湾、フィリピン、ボルネオを結ぶ「第1列島防衛線」を絶対海上防衛線とする「近海防衛」戦略を策定する。この防衛線内には、中国の「核心的利益」である台湾のみならず、わが国の尖閣諸島を含む東シナ海、ASEAN諸国が領有権を主張する南シナ海をも包摂する。一方、改革・開放路線により、目覚ましい経済成長が現実のものになると、成長維持のため、更にエネルギーや天然資源を確保する必要が生じ、海洋権益や海運・通商を保全するため、外洋行動力を持った強大な海軍力の必要性が認識されるようになった。そして中国は、「近海防衛」戦略をベースとして、海軍力の強化を着々と実行に移していった。これが「海洋による成長」の第2段階である。

第3段階は現在の状況、即ち「海洋による発展」の段階である。冷戦が終結し、旧ソ連との国境線沿いに張り付いていた膨大な軍事力が不要となると、飛躍的に成長を続ける国家資源を海軍力の増強に振り向けることが可能となった。冷戦終結後の20年余、国防費が連続して2桁（2010年のみ9.8%）の伸びを示す中で、中国は、軍事力の増強、近代化を進めてきたが、とりわけ海軍力に力点が置かれてきた。そして「近海防衛」戦略を完整するため、近代的な原潜や通常潜水艦、駆逐艦など大型水上艦が次々と建造され、近年は、米空母を主目標とする対艦弾道ミサイルや、初の航空母艦の就役も近いと見られている。それに連れて中国海軍の戦略は、従来の「近海防衛」の概念を超えて、2007年、胡錦濤主席による「遠海防衛」の提起に至るようになった。

（2）周辺海域への海洋侵出

鄧小平が国連総会で「資源ナショナリズム」を強調した1974年から、南シナ海を端緒として、中国の周辺海域への侵出が始まる。南ベトナムの西沙群島（現在、中国、ベトナム、台湾が領有を主張）を軍事力で攻略し、88年には、南沙群島（現在、中国、ベトナム、台湾、フィリピン、マレーシア、ブルネイが領有を主張）の珊瑚礁などを実効支配し、90年代に入ると、フィリピン海域に侵出してフィリピンが領有を主張するミスチーフ礁に施設を建設した。しかし冷戦下及び冷戦直後の米国とソ連（ロシア）は、その時々事情もあって、中国の動向には不介入の方針を続けた。

90年代後半になって、その状況に変化が現れる。97年には、中沙諸島のスカーボロ礁

で中比衝突が生じ、98年秋からは、ミスチーフ礁に中国が恒久施設を建設した。これに対して同盟国米国の後ろ盾で中国に対抗しようとするフィリピンと、95～96年の台湾海峡への弾道ミサイル発射以降、中国の野心的な軍事行動を牽制する必要性を強く認識した米国との思惑が一致し、98年に米国はフィリピンとの間に「訪問米軍に関する地位協定」を結んで米比軍事協力を復活させ、中断していた米比合同訓練を再開すると、中国の同海域侵出への動きは一時的に沈静化した。

ここで南シナ海における中国の海洋侵出パターンを振り返ると、まず、中国政府の意を受けた漁民が、領域係争海域付近で不法な活動を行い、強力な海軍力を持たない相手国との間に摩擦が生じると、漁民保護の目的で国家海洋局や漁業局など海上保安機関の公船、時には海軍艦船による示威行動を行い、その時々を超大国の力の空白や相手国の政治的混乱に乗じて、一部の島嶼や珊瑚礁などを占拠し、これに対する相手国の対応が手ぬるいとするや、漁民保護を名目とする建造物の建築に始まり、監視所、飛行場、岸壁などの軍事施設の建築、軍部隊の駐留、軍事力の展開や示威などへと動きをエスカレートしていくというものであった。

中国の海洋侵出は、南シナ海では一旦その勢いを止めたかに見えたが、代わって東シナ海や日本の領域周辺、更には西太平洋の日本の排他的経済水域（EEZ：Exclusive Economic Zone）で、その勢いを徐々に拡大するようになった。80年代には、日中中間線西側海域で資源探査のためのボーリングが行われ、90年代には平湖ガス田、2000年以降は、春暁（日本名：白樺）などのガス田を建設するに至った。そのパターンは、始めは海洋調査船などによる領域問題未解決海域での一般海洋調査に始まり、これへの日本の対応が手ぬるいとするや、資源探査目的の海底地質調査や対潜水艦作戦資料の収集へと動きをエスカレートしていくというものであった。

（3）海洋侵出の根源的動機

では、このような中国の周辺海域への強引な海洋侵出の動機とは何であろうか。

中国は、過去の歴史において、海洋権意識が希薄であったが故に、海洋主権と領土を当時の列強から奪われたという屈辱的な経験から、この奪還を至上の国家目標に置いている。中国が、異様なまでに海洋において覇権的と捉えられる行動をとる根源的な理由は、そもそもここにある。

現国防部長梁光烈の「国の繁栄と軍隊の強化は、「中国人国家」を大きく再生させる上での2つの主要な礎である」という言葉は、現代中国の政治、軍事指導者が共有し、あらゆる機会に表明される概念と言えよう。中国の指導部は、政治（外交）力、経済力、軍事

力を含む「総合国力」の拡大により、共産党支配の永続化、経済成長と発展、国内政治の安定、国家主権の防衛と領土保全、大国としての地位の確保など、最重要目標が達成できると見ている。そして、その先には、「中国人国家」の再生（再興）という言葉で表される、中華人民共和国を盟主とした「陸海兼備」の「大中華共栄圏」の再構築がある。

中国の指導者にとって、この構想の実現は、もはや夢物語ではない。冷戦が終結し、北方及び西方の大陸方面については、当面安全保障上の心配をする必要がなくなり、軍近代化の足を引っ張っていた陸上兵力を大幅に割愛することが可能となった。代わって中国は、その関心と国家資源の配分を、重点的に東方と南方、即ち海洋方面に向け、「陸海兼備」の「大中華共栄圏」構想の仕上げに向けられるようになったのである。

劉華清が、86年に「近海防御」戦略を策定するまで、中国海軍の任務は、沿岸部で「大陸への侵攻に抵抗し、国土を防衛する」ことに焦点が当てられ、強大な陸軍の補助兵力に過ぎなかった。しかし「近海防御」戦略によって、中国沿岸を越えた活動が政治的支持を受け、一方で、急速に膨張する経済成長を支えるためのエネルギーや天然資源開発、安定的な海運や海外拠点の確保が必要となってくると、中国の政治、軍事指導者や理論家の間に、「国の繁栄と軍隊の強化」にとって、海洋や海軍への関心が急速に高まり、国勢伸張のために海洋パワーを概念化し、国家の海洋戦略を描こうとする強い動機が自然に生まれて来るのである。

（4）マハニズムの信奉（中華マハニズム）

中国（共産党）は事の是非はともかく、理論を尊重する国柄（党柄）である。とすれば、現代中国の海洋侵出の国家的熱情を支える指導層のコンセンサスとして、何らかの理論的根拠がある筈である。

海洋の利用による国勢伸張理論の歴史的な研究の結果として、現代中国の国家海洋戦略の視点には、皮肉にも現代中国海軍の最大の脅威である米海軍の育ての親、アルフレッド・マハン海軍少将の「シーパワー」理論の実践的信奉に基づく「中華マハニズム」があると見るのが妥当ではないか。

マハンはその歴史的著書（1890年発表）『海上権力史論（歴史に及ぼしたシーパワーの影響）』において、シーパワーとは、「武力によって海洋ないしはその一部を支配する海上の軍事力のみならず、平和的な通商や海運を含む」概念であるとし、生産によって生産物の通商が必要となり（生産・通商）、海運によって交易品が運搬され（海運）、植民地の存在が海運の活動を拡大助長し、安全な拠点を増やすことによって海運の保護に役立つ（海外拠点）という、連鎖する3循環要素の中に、海洋国家の国勢伸張のための鍵を見つけ出

されるところとした。その上で、これら3循環要素を保護又は推進するものとして強大な海軍力の保有が必須条件となるとし、これら全体を総称して「シーパワー」と呼称した。この考えは以後米国の国勢伸張の理論的根拠となり、米国の海外展開と米海軍の発展に大きな影響を及ぼした。

同書でマハンが言うシーパワーに影響を及ぼす6条件、即ち、①国土が海上交通の要所にあるか否かの地理的位置、②国土が海洋に接して適当な港湾が所在するか否かの地形的環境、③領土の大きさ、特に海岸線の長さ、④人口数、⑤国民の海洋力に対する認識と熱意、⑥海洋を利用し支配しようとする国家政策を打ち出す政府の性格、これらこそ、当時の米国、そして現在の中国に、驚くほど良く当てはまるのが分かる。

2. 顕著となった海洋覇権行動

(1) マハニズムの実践（海洋による成長と発展）

中国は改革・開放路線の中で目覚ましく国勢を伸張してきた。マハンの3循環要素で言えば、先ず第1の「生産・通商」では、GDPは2010年に日本を抜いて世界第2位、貿易額は同年度に日本を抜いて、ドイツ、米国に次ぐ世界第3位となり、コンテナ取扱設備などの港湾能力は急速に成長を続けている。中国の貿易量の約90%は海上経由で行われている。

第2の「海運」でも、船腹量は便宜地籍国を除けば世界第4位で、国家を挙げて国際航運5カ年計画による商戦隊の急速拡充を図っており、10年には造船能力についても日本、韓国と肩を並べた。モジュール型の造船手法の導入により、潜水艦を含め、緊急時に造船能力を急速に拡大することが可能である。

第3の「植民地」を現代流に解釈すれば、政治、経済、軍事上の海外活動拠点、即ち、現在中国が、遮二無二推進しているインド洋など外洋での戦略拠点、「真珠の首飾り」の構築ということが言えよう。米国防省の「アジアのエネルギーの将来」という内部文書によると、中国はエネルギー権益の確保のみならず、より広範な安全保障上の目的を達成するため、政治、経済、軍事などの複合的観点から、中東から南シナ海に至る海上交通路に沿った一連の政治（外交）、経済、軍事上の戦略拠点—「真珠の首飾り（String of Pearls）」—を構築中であるという。実際に中国は、パキスタン、スリランカ、バングラディッシュ、ミャンマーなどに港湾を整備したほか、最近ではソマリアの海賊問題への対応を理由に、セイシェル諸島など、インド洋の島嶼国家にも触手を伸ばしている。

他方の「海軍力」について言えば、中国は大方の日本人の認識を遥かに上回るペースで、急速に沿岸海軍から外洋海軍へと脱皮しつつある。90年代以降、中国海軍の部隊構成は、

低機能・単任務から、高機能・複任務へと変貌しつつある。2010年には、75隻の近代的な水上艦、戦略原潜を含む60隻の潜水艦などを有し、台湾海軍どころか海上自衛隊をも遙かに上回る陣容を整えるに至った。また従来から専門家の中で指摘のあった中国海軍の弱点とされる後方支援能力の改善・拡充にも注力しており、急ピッチで増強中の水陸両用艦の整備と併せ、台湾本島のみならず、尖閣諸島や南西諸島など、わが国の南西方面の離島への攻略能力も整えようとしている。これに加え、いわば準海軍力とも言える海上保安機関（海監、海警、海巡、漁政など）の強力な装備を持つ多数の公船の存在も無視できない。

中国の将来については、その驚異的な経済発展と裏腹に、急速な経済改革がもたらす国内的な弊害により、今後の政治、経済上の安定を危ぶむ声も出てはいるが、仮に、このまま順調に3循環要素や海軍力が発展し続ければ、国家の成長と発展を海洋に託したマハニズムの実践ということになる。

（2）日本周辺海域での覇権行動

中国海軍の水上部隊（潜水艦を伴う場合もある）による日本周辺海域への侵出としては、既に90年代から、東シナ海西方では編隊航行などが確認されていたが、2000年の情報収集艦による日本周航を皮切りに、01年以降は、日本のEEZ内となる小笠原諸島周辺、硫黄島から南西諸島にかけての西太平洋海域、更にはグアム島周辺海域などで、対潜作戦用と見られる海洋調査が盛んに行われ、04年には漢級原潜による不法な潜航領海侵入事案が、06年には宋級潜水艦による米空母近傍浮上事案が、沖縄周辺海域で生じた。

近年は多種、多数の水上部隊による、演習・訓練を盛んに行うようになった。08年に4隻の駆逐艦部隊が日本海から侵入して日本を周航して以降、08年に更に1回（4隻）、09年に1回（5隻）、10年に3回（6隻・10隻・2隻）、11年に3回（11隻・6隻・5隻）、12年には現在まで1回（4隻）、いずれもわが国の南西諸島を通峡するなどして、沖ノ鳥島周辺を含む西太平洋やフィリピン海に侵出し、各種洋上訓練を行っていることが確認されている。また11年には水上艦2隻が対馬海峡を通過して日本海で行動した。訓練には実弾射撃なども含まれ、また部隊の編成も、単なる同型艦の単純編制から、複数の艦種の組み合わせによる任務部隊編成となっていることが窺われ、部隊訓練が本格化してきていることが分かる。

このように中国海軍は、沿岸から近海、そして外洋（遠海）へとその行動範囲を逐次拡大し、遂には西太平洋などで定常的に外洋訓練を繰り返すようになった。これには、国内外に向けた外洋での行動能力や総合戦闘力の誇示、あるいはEEZ基点を巡って日中の争点（岩か島か）となっている沖ノ鳥島周辺での政治的な示威行動、という意味があると指摘できよう。より軍事的には、米国や日本の対応を研究し、データの蓄積と分析、彼我

の強・弱点の把握、教訓を取り込み、今後の戦略・戦術構築に反映させる意図もあると考えられる。

一方、尖閣諸島を巡る係争に関連しては、08年に中国の海洋調査船2隻が尖閣諸島の領海に侵入し、10年には中国漁船が領海で日本の巡視船に衝突するという事態が発生するなど、現在に至るまで、中国の軍艦、公船や漁船によるわが国主権への挑発行為が頻発している。

(3) 南シナ海での米中静戦 (Cool War)

中国との領土係争を抱える ASEAN 諸国は、1990年代に入ると、南シナ海問題についての ASEAN 内部での協議を重ね、また中国当局とも実務的な協議を行い、2002年には、「南シナ海における関係国の行動宣言 (行動宣言)」が取りまとめられ、中国も署名した。このまま順調に行けば、強制力を持った「行動規範」への発展も期待されていた。

他方、こうした表面上の動きとは別に、南シナ海を巡る米中の軍事上の駆け引きが、水面下で続いていた。01年には、米海軍の電子偵察機 EP-3 が南シナ海で哨戒行動中、中国海軍の F-8 戦闘機と接触して、海南島の中国海軍基地に緊急着陸する事案が発生した。09年には、中国原子力潜水艦の情報収集に当たっていたと見られる米海軍の音響測定艦インペッカブルが、海南島南方の中国領海外で、5隻の中国海軍の艦艇などに取り囲まれるなどして航行の妨害を受けた。

実のところ南シナ海は、中国と周辺関係国との領域や海洋権益を巡る対立のみならず、米中にとっては、軍事情報収集や存在表明 (プレゼンス) を巡るクールな戦い、即ち「冷戦 (Cold War)」ならぬ「米中静戦 (Cool War)」の場となっていた。台湾やチベットなどと同様に、南シナ海を中国にとっての「核心的利益」(10年3月「米中戦略・経済対話」における戴秉国国務委員発言) と位置付け、海南島の三亜基地に原潜や大型水上艦を配備して「聖域」化を図る中国に対し、南シナ海における「航行の自由」、とりわけ軍艦による軍事情報収集や存在表明の自由の確保は、米国にとっての「国家利益」(10年7月 ARF 閣僚会合におけるクリントン国務長官発言) であるとする米国との、南シナ海を巡る軍事対立が時として見え隠れするのである。

クリントン長官の発言以降、中国は南シナ海問題について、米国の関与を伴う多国間による協議を忌避し、2国間での協議での外交的解決を求める姿勢を随所で露わにしてきたが、10年、11年と続いて、ベトナム及びフィリピンとの領有権を巡るホットな事案が、中国側の強権的な行為を伴う形で、再び頻発するようになった。この中国の動きに対し当事国であるベトナムとフィリピンは、米国との関係を強めていく姿勢を見せる。米比両政府

は、11年6月、ワシントンでの外相級会談で、1951年の米比相互防衛条約を「南シナ海での有事」にも適用し、比軍の装備の増強、近代化を米側が支援することで合意し、フィリピン南西部で米比海軍合同訓練を行い、米沿岸警備隊の新鋭艦1隻を比海軍に供与した。また米・越（ベトナム）両政府も、両国の協力関係強化について合意し、7月には、中部のダナン近海で、米越両海軍の共同訓練を行った。

こういった反応を見て、中国政府は、両国に対し2国間の外交協議での解決を求める姿勢を強めるようになった。中国は、いわば硬軟を使い分けて、政治、軍事、経済力の弱い国に対し個別の圧力をかけ、有利な解決に結び付けようとしているのである。しかし、中国の「各個撃破」の動きに対し、ASEAN諸国は、多国間協議を求めて結束する姿勢に転じつつある。10年のARFでのクリントン発言以来、拡大ASEAN国防相会議（ADMM+）やその他の多国間協議の場で、徐々にその機運が醸成されて来た。

11年11月の東アジアサミット（EAS）など、南シナ海問題に焦点が当てられたASEANを主軸とする一連の首脳会議では、米国は断固としてその姿勢を崩さず、日本は米国に歩調を合わせる形で海洋安全保障に関する多国間協議の必要性を訴え、ASEAN諸国も結束したことにより、いわば中国は孤立する形となった。今後、多国間協議を嫌う中国は、必死にASEAN内部の結束を切り崩して巻き返しを図るものと思われ、ASEANや日本などを巻き込んだ米中静戦（Cool War）は今後も続くものと思われる。

3. 海洋覇権の追求と今後の展開

(1) マハニズムの追求（海洋による覇権）

今後中国は、政治、経済、軍事などあらゆる側面において、硬軟両様の構えを取りつつ、中国を盟主とした「大中華共栄圏」の再構築を目指すであろう。そして中国の「近海」から隣接する「遠海」となる東シナ海、南シナ海、西太平洋（フィリピン海を含む）、インド洋などを中心として、中華マハニズムを飽くことなく追求し、益々、海洋における覇権的な行動を活発化し、「海洋による覇権」を求めていくと承知すべきである。

ここで特に日本との関係を見てみれば、東シナ海や日本周辺海域での状況を南シナ海方面での侵出パターンとオーバーラップさせると、強力な海上防衛力を持つ日本が相手となる東シナ海と、強力な海軍力を持つ相手のいない南シナ海では事情が異なるにせよ、このまま日本が甘い対応を重ねていけば、日中の海洋係争点についての中国側に有利な既成事実化、即ち、両国EEZの境界を巡っての大陸棚延長説による線引き（日本は日中中間線説）や中国による水産資源、海底資源の占有に繋がっていくのみならず、最終的には、日韓、日ロ間での係争点となっている竹島や北方領土のように、尖閣諸島など離島（無人島）の

「中国による実効支配」にまで行き着く恐れもあるということを肝に銘じる必要がある。

現に最近、日本政府が尖閣諸島付近などにある離島の名称を確定する方針を示したところ、人民日報（12年1月17日付）は、尖閣諸島を中国の「核心的利益」と表現し、日本政府を批判した。また近年は、北極航路の開設、また将来的には原潜などによる北部や中部太平洋への侵出も企図していると見られ、それらの動きに関連して日本海の利用に関心を高めていると見られることも看過できない問題である。

（2）近海から遠海に拡がる覇権行動

今や中国は、その海軍戦略を「近海防御」から「遠海防衛」に発展させつつある。これを端的に表現するならば、海軍力の近代化、増勢を進め、その絶対防衛線である「第1列島防衛線」の内側海域で、唯一広大な海域の拡がりを持ち、戦略原潜などの隠密行動に適した十分な深度を持つ南シナ海を、自国の絶対的な影響力下に置く「聖域」と位置付ける一方、東シナ海を自己のコントロール下に置く「制域」、第1列島防衛線の外側のバッファー・ゾーンとして、「第1列島防衛線」から「第2列島防衛線」に至る西太平洋を「征域」とする「三域」構築を推進しているかに見える。

こうした見方をすれば、2010年の韓国コルベット艦「天安」撃沈事案後の米韓合同訓練に際し、何が何でも黄海への米海軍の侵入を阻止したいとの願望が見て取れたことから、黄海については首都防衛のために静穏に維持したい「静域」とし、また北朝鮮の経済特区である羅津（らじん）を活動拠点として、日本海を今後、経常的な活動の海域として整備する意向を持っていると思われることから、これを「整域」とすれば、「五域」構想となる。

いずれにせよ中国は、海軍や海上保安機関などの活動を正当化するための国内法の整備を、関係国の主張を無視する形で、一方的かつ精力的に行ってきた。冷戦終結直後の1992年、「領海及び接続水域法（領海法）」を制定して、南沙諸島、西沙諸島を含む南シナ海のほぼ全域（1947年に当時の中国国民党が作成した地図を踏襲した「牛の舌」または「ナイン・ダッシュ・ライン」で囲まれる海域）及び日本の固有の領土である尖閣諸島を含む東シナ海の島々について、関係国の了解もないまま、一方的に中国領であると規定した。そして97年には国防法を制定し、領土、領海、領空の防衛と海洋権益の擁護を宣明するに至った。更に98年には「経済水域と大陸棚法」、2001年には「海域使用管理法」を制定して、中国による海洋の権益の確保と支配を強化し、09年には、環境保護を名目として、無人島を国有化する「海島保護法」を制定した。

近年の強引な海洋侵出の動きを総括し、将来を展望すれば、中国は南シナ海や東シナ海といった「近海」、日本周辺海域を含む西太平洋及びこれら海域と接するインド洋などの「遠

海」で「海洋覇権の安定的確保」に向けた着実な歩調を印し始めたと見る事が出来る。これを裏付けるかのように、1990年代に始まる中国海軍の外洋行動は、2000年代になると日本周辺や西太平洋方面で顕著となり、今では、世界を周航する練習艦隊の派遣を行い、ソマリア沖の海賊対処のため、最新鋭の水上部隊がインド洋に常続的なプレゼンスを示すようになった。中国海軍は、南シナ海、東シナ海、西太平洋はもとより、今やインド洋（これを「政域」とすれば「六域」となる）にまで影響力を行使するまでになったのである。

（3）海洋覇権を巡る課題

一方、増大する要求によって任務が多様化するにつれ、中国は海洋を巡る幾つかの課題に直面するようになった。2012年に公表された米国防長官府の「中華人民共和国に関わる軍事・安全保障上の展開」は、この点を良く纏めている。同書によれば、中国には、海洋を巡り、海洋周辺部の拡大、地域領土紛争、海上交通路の防護、大国としての地位の誇示および戦略原潜の戦力化といった5つの主要課題がある。

海洋周辺部の拡大については、台湾を巡る紛争に際し、米国（や日本）の攻撃又は介入を阻止する手段として、中国の地政的特徴から生み出される海洋緩衝地帯（第1列島防衛線と第2列島防衛線の間）を強化し、段階的に拡大する必要が出てきた。中国はこのため、近接阻止・地域拒否（A2/AD）構想を進めている。

地域領土紛争については、海洋主権や領土を巡る対立が東シナ海および南シナ海に存在し、現実にホットな場面も生起している。近年中国は、海洋主権や領土問題で海軍力を前面に立てて使用することを極力控え、代わって大幅に増強された準海軍とも言える海上保安機関の公船（軍艦並みの武装やヘリコプターを搭載するなど、重武装、大型化）を使用する傾向にある。

海上交通路の防護に関しては、周知のように、中国は貿易量の約90%を海運に依存しており、マラッカ海峡などの主要海峡を含む海上交通路の重要性を強く認識している。しかし中国単独でマラッカ海峡の安全確保を達成することは不可能であり、前述の「真珠の首飾り」の戦略拠点を利用した陸上経由の代替通商路を模索するなどしているが、根本的解決とはならないというジレンマを抱えている。

中国の野心的な海軍近代化は、中国の指導層と民衆の矜持に大きく作用していることは間違いない。技術面や運用面で大いに疑問符の付く航空母艦の建造を進める最大の動機として、「国連安保理常任理事国の中で空母を保有していないのは中国だけである」といった指導層の論調が多く見られのも、満更、言い訳だけでも言い切れない。しかし航空母艦を基幹とする空母機動部隊の建造と運用には、長い時間と莫大な経費や人員を要すること

は間違いなく、これに固執すれば、嘗てのソ連のように国家的な衰退の呼び水となる可能性もある。

中国海軍の戦略原潜の戦力化の課題は、1970年代後半に計画され建造されたものの、実戦力化することの無かった夏級戦略原潜以来の悲願である「第2撃核戦力」の確保にあるが、晋級戦略原潜は就役したものの、搭載する JL-2 弾道ミサイルの開発が遅れ、当分の間、実戦力化の見通しは立っていない。

(4) 海上戦力増強の方向性

中国は、前述のような主要課題などを克服しつつ、今後も維持されと思われる高い国防費の伸びを背景に、海上戦力の更なる近代化や増強に努めていくであろう。

中国は、湾岸戦争やコソボ紛争、イラク戦争などにおいて見られた世界の軍事発展の趨勢に対応し、情報化条件下の局地戦に勝利するとの軍事戦略に基づいて、軍事力の機械化および情報化を主な内容とする「中国の特色ある軍事変革」を積極的に推し進める方針をとっている（平成23年版防衛白書）。

中国の軍事力近代化においては、とりわけ、核心的利益である台湾問題への対処、具体的には台湾の独立および外国軍隊による台湾の支援を阻止する能力の向上が、最優先の課題として念頭に置かれていると考えられるが、近年は台湾問題への対処を超えたレベルの任務遂行のための能力の獲得に鋭意取り組むようになっている。

そして中国自身は、軍事力近代化の長期的な計画として、国防及び軍近代化の3段階発展戦略を示し、「2010年までに基礎を確立し、2020年までに機械化を基本的に実現させ、情報化建設において重大な進展を成し遂げ、21世紀中葉には、目標を基本的に実現する」との目標を掲げている。その中で海軍は、人民解放軍の戦略軍種として位置付けられ、近海での総合作戦能力、戦略抑止・反撃能力を向上させ、更に遠海での協力及び非伝統的安全保障分野の脅威対応能力を発展させることが求められている（「2008年中国の国防」）。

これらから推定すれば、中国は軍事力近代化を鋭意継続する中でも、海上戦力の増強に重点を置き、戦略原潜や攻撃型潜水艦（原潜及び通常型）、航空母艦を基幹とする機動部隊を中心として、各種の近代化戦闘艦艇、支援艦種に至るまでの総合的な戦力向上が図られていくものと見積もられる。このままいけば、米国防予算の長期削減とも相俟って、2020年には、「米海軍を上回る大海軍」（ラムズフェルド元米国防長官）を擁するのは確実とさえ見積もられているのである。これが実現するか否かはともかく、中国が今後、増強する海軍力を背景に、益々、海洋における覇権を強く追求していくことは間違いのないであろう。

4. 日本の対応…「自盟協立」

ではこういった中国の飽くなき海洋覇権の追求に対し、海洋国境を接する日本は、どのように対処すべきか。

海洋の安全保障の確保は、一国だけで対処できる問題ではない。また、中国の過去の動きを見れば、南シナ海で起きたことは、必ず東シナ海や西太平洋でも繰り返されるのであり、「対岸の火事」として座視することはできない。海洋立国であるわが国が、海洋主権や領土を防護し、EEZ などにおける海洋権益を保護し、長大な海上交通路の安全を確保するためには、自身の防衛努力は当然として、協同行動に共通の価値を見出せる同盟国や友好国との協力が不可欠となる。

日本は、海洋安全保障に関し、**自**律的な防衛力を強化する一方、日米同盟関係を深化させ、ASEAN や豪、印など価値観を共有する地域の民主主義海洋国家との**協**力関係を拡大し、日本の生存と繁栄の基盤となる海洋**立**国の体制を磐石に整えていかねばならない。即ち「自盟協立」こそが、今後の日本の進むべき道である。

(1) 自律防衛強化

自律防衛の強化について、まずは自律防衛と一体となる自律的安全保障政策の改正が必要である。

海洋主権や領土の面では、東シナ海の日中中間線や尖閣問題について、中国や台湾が正当性無く領土であると主張し、不当な行動をエスカレートさせている。このままいけば、日本の実効的支配が危うくされる状況すら想定される。このため、同諸島に国家機関の施設を設置し、管理人員を常駐させるなどして、国際社会に向け、日本による実効支配を明示する一方、国際司法の場で問題の解決を図るよう中国や台湾に問いかけるべきである。一方、2010年の尖閣諸島での巡視船への中国漁船衝突事案でも明らかとなったように、領域警備や領域防衛に関する当局の権限強化のための法律整備が急務となっている。

自律防衛強化について、防衛面でやるべきことは山ほどある。

まずは憲法解釈に由来して、自衛隊の正当な位置付けを歪めてきた基本的課題（集団的自衛権の行使、武力行使の一体化、保持できる自衛力、自衛権発動の要件、自衛権の地理的範囲、交戦権、専守防衛、自衛官の国家的処遇など）について議論を深め、いわゆる神学論争的な憲法解釈を是正し、関連する安全保障や防衛政策を改正するとともに、要すれば憲法改正を提起していくことが重要である。

一方、自律防衛のために強化すべき具体的な防衛政策・事業として主要なものを列挙すると、統合運用能力（ドクトリン、相互運用性、情報共有、C4ISR など）、宇宙を含む戦略・

戦域情報収集体制、周辺海域の常続監視や特定目標監視体制、サイバー戦能力、南西諸島方面の防衛・警備体制（常設の統合機動展開部隊による常続的プレゼンス）、海空防衛力（特に弾道・巡航ミサイル防衛や戦略・戦域対潜能力）、原発周辺や米軍・自衛隊基地の抗堪性などが挙げられる。またこれらに関連して、東シナ海や南シナ海など、わが国にとって重要な海上交通路周辺における強力な海空防衛力の常続的プレゼンスが重要である。

（２）日米同盟深化や地域協力拡大

「日米同盟の深化」や「地域協力の拡大」の側面では、近年、一定の進展が見られる。

2011年6月にワシントンで行われた日米安全保障協議委員会（2+2）での共同発表においては、中国に対し、国際的な行動規範の遵守を促し、軍事力の近代化や活動についての開放性や透明性を高める措置を強化する方針を示す一方、中国の海洋侵出を念頭に、航行自由の原則の維持、海上交通の安全や海洋の安全保障、更に日米豪防衛協力の強化、日米印対話の促進、日米 ASEAN 安全保障協力の強化などが明記された。ここには、わが国の生存と繁栄の基盤として、海洋立国日本が国際社会と取り組むべき安全保障面や防衛面の方向性が凝縮されている。

10年の中国漁船の巡視船衝突事案に際して米国政府は、尖閣諸島が日本の施政権下であり、日米安保条約の適用範囲内であることを明言した。11年3月の東日本大震災に際しては、自衛隊の即応能力とともに、日米共同の即応対処能力の底力が「トモダチ作戦」を通じて立証された。中国政府や人民解放軍は驚嘆の眼差しで、日米同盟の本質を見届けたことだろう。また豪州空軍の大型輸送機 C-17 も、自衛隊とともに骨幹輸送を担うなど、日米豪準同盟の実効性が行動をもって証明された。7月には、ブルネイで行われた国際観艦式の機会を利用し、日米豪3カ国海軍艦艇が、南沙諸島周辺のブルネイ近海で共同訓練を行った。また12月の日印首脳会談では、インド洋におけるシーレーンの重要性の認識が共有され、インド海軍と海自の共同訓練の強化などが確認された。一方9月には、日比首脳会談で両国間の海上安全保障協力の強化で合意し、10月には、日越間の防衛協力強化の覚書が交わされるなど、ASEAN 諸国との海上安全保障の強化が進捗する中、11月の ASEAN を主体とする一連の会議においては、日本の ASEAN 諸国に対する海洋安全保障面を含めた積極的な協力の姿勢が高く評価された。

そういった中、米国は12年1月、新国防戦略指針を公表し、国家財政難から、今後、大幅な国防予算の削減が必至となる中、欧州方面を主体に陸上戦力を大幅に縮減する一方、海空戦力を充実させ、アジア太平洋方面を重視する戦略への転換を明らかにした。この流れの中、日米政府間では、防衛協力指針（いわゆる「防衛協力ガイドライン」）を改訂する

作業を進めることでも一致している。

では日本として、今後どういう対応が必要となるであろうか。

安全保障分野の今後の対応として、「日米同盟の深化」の面では、日米同盟の実情に沿う形で、日本による同盟国たる米国への集団的自衛権の行使を可能とする解釈を明確化し、武力行使の一体化といった派生する問題も是正すべきである。一方、具体的な政策として、今後は、南シナ海問題で明らかとなった EEZ での航行の自由、具体的には軍艦や軍用機による軍事情報収集活動の是非についての認識整合が必要となろう。その際、米国に対し、米国自身が国連海洋法条約を批准することにより、国際的に確立された慣習を無視して独善的な法解釈を行い覇権的な行動をとる中国に対し、価値観を共有する民主主義海洋諸国と共に、条約当事国として、条約の枠内で「制度的な圧力」をかけることが可能となることの利を強調すべきである。

「地域協力の拡大」の面では、憲法に由来する集団安全保障への参画の問題について、国際社会の日本への期待や要請に沿う形で、国連安保理決議などに基づく集団安全保障への参加を可能とする解釈を明確化すべきである。一方、具体的な政策・事業として、今後は、関係国（越比を含む ASEAN、印、豪など）との安全保障協力体制の強化、対中戦略対話の推進（官民産学の各レベル）、対中国際規範の徳遵（EEZ における軍艦等の航行の自由、偶発事故防止協定など）、ASEAN 主体安全保障協議枠組みでの南シナ海問題協議への積極参加、インド太平洋海洋安全保障協盟（日米印豪 ASEAN 等によるコアリション）の設立、日米越安全保障対話（主に対中海洋安全保障協力）の推進などが、当面の課題として挙げられよう。

一方、防衛分野で「日米同盟の深化」のために強化すべき具体的な政策・事業として主要なものを列挙すると、宇宙を含む共同戦略・戦域情報共有体制、周辺地域の常続監視や特定目標監視協力、海空共同防衛体制（特に弾道・巡航ミサイル防衛、戦略・戦域対潜能力）、米軍・自衛隊基地抗堪性などが挙げられる。また米軍の国防費削減や再編という流れの中で、日米共同開発・運用・整備の拡充、自衛隊・米軍基地の共同利用拡大（日本国内、グアムなど日本国外）、米軍特定装備の運用（原潜等）といった新たな側面での同盟深化も進めるべきであろう。更に周辺地域や重要な海上交通路における日米共同プレゼンスを進展させるべきである。

「地域協力の拡大」の面では、対中防衛対話の推進、地域友好諸国との防衛交流の推進、戦略・戦域情報の共有、海上交通路の防衛協力、国際安全保障協力（海賊、PKO 等）、SAR（捜索救難）や HA/DR（人道支援・災害救難）での協力、非侵略的防衛装備（救難飛行艇 US-2 等）の輸出や ODA による供・貸与（武器輸出 3 原則緩和）、インド太平洋海洋安全保

障協盟を通じた能力構築・信頼醸成協力、WPNS（西太平洋海軍シンポジウム）と IONS（インド洋海軍シンポジウム）との連携といった点を進展させていくべきであろう。

おわりに

隣国中国は、強かさと勢いをもって海洋覇権の獲得を目論んでいる。日本が座視していれば、尖閣諸島や日中中間線のある東シナ海のみならず、日本海、西太平洋、南シナ海、インド洋などで、海洋立国日本が海洋を自由に使えなくなる事態が生起するかも知れない。そうなれば日本は、政治、経済の両側面で大打撃を受け、国家として衰退の道を駆け下りていくことになるろう。

東日本大震災の復旧、復興で、日本は極めて困難な時期を迎えている。復興に関しての政府の対策は遅く、明確な展望が開けていないが、復旧、復興のために膨大な経費が必要となるのは明らかである。また国家財政的に極めて厳しい状況にあることも明白である。だから、安全保障や防衛面で何もしなくて良い、とはならない。

何よりも国家存立の基盤となる「海洋立国の体制」を確実にすることを怠ってはならない。今こそ強力なリーダーシップを持った政治が、わが国の安全保障や防衛面で進むべき道を明示すべき時機である。その道筋ははっきりしている。「自盟協立」を旗印として、安全保障や防衛面での施策を着実に推進していくことである。その中でも日本自身の努力として、「自律防衛の強化」を推進することが肝要である。政府は、自律防衛力強化のため、中期防衛力整備計画（要すれば防衛計画の大綱）の大幅な見直しを、速やかに実行すべきである。

第3章 ソマリア海賊の現状と対策

竹田 いさみ

1. ソマリア沖の海賊事件の推移

日本や世界の商船を脅かす海賊事件は、世界的にみれば増加傾向にある。世界の海賊事件に関するデータを長年収集し、公表している国際商業会議所傘下の国際海事局（IMB）の統計によれば、2008年以降、世界的には1年間に400件以上の海賊事件が発生している。2011年には全世界で439件の海賊事件が発生している。地域的にみるとアフリカ大陸の沿岸と沖合、マラッカ海峡などを中心とする東南アジア海域、バングラデシュのチッタゴン港に代表される南アジア諸国の港湾で、多数の海賊事件が報告されている。海賊事件の統計は、海賊から襲撃された商船による自己申告制であるため、必ずしも実際に起きた事件数を正確に反映しているものではないが、世界的なトレンドを十分把握することができる。

とりわけアフリカの東部と西部での海賊事件が目をひく。アフリカ東部では、ソマリア沖の周辺海域（アデン湾、紅海、アラビア海、セーシェル海域など広域）で、海賊事件が多発している。アフリカ西部では最近、ナイジェリア沖のニジェール・デルタ周辺海域で海賊事件が頻発するようになった。

なかでもソマリア周辺海域で発生する海賊事件は、全世界の海賊事件の約半数以上にのぼる。例えば2011年を例にとると、全世界で発生している海賊事件の約54%（237件）を占め、海賊に襲撃されて乗っ取られた（ハイジャックされた）船舶は28隻で、海賊の人質となった抑留乗組員は470名に上る。2010年の当該事件数は219件、乗っ取られた船舶数49隻、抑留された乗組員が1016名であったことを考えると、2011年は国際的な海賊対策が功を奏し、海賊に取られた船舶が減少したとも言える。しかし海賊事件の発生件数そのものは増加しており、また抑留された乗組員を解放するために支払われた身代金が高騰したことを考えると、海賊事件はより悪化していると分析できる。

海賊の実行犯は多くの場合、ソマリア北東部のプントランドと呼ばれる地域から出撃していることが、米国の無人偵察機や衛星写真などから判明している。加えて被害金額もうなぎ上りで、ソマリア海賊に拘束された商船の船長や乗組員を解放するために支払われる身代金も、1年間で100億円を上回ると報道されている。確認されている範囲では、支払われた身代金はすべて米国ドルの現金であったという。公開情報から推定すると、これらの現金はアラビア半島の都市部で用意され、小型機に積み込まれた後、ソマリア海賊が指定した海域に輸送して、パラシュートで現金を落下させるという一連の流れが存在するよ

うだ。

ソマリア周辺海域の海賊事件は増加しているばかりでなく、海賊事件が発生する海域の広域化、さらに海賊行為の悪質化が顕著になってきている。日本は2009年3月に海上警備行動を発令し、海上自衛隊の護衛艦2隻をアデン湾に派遣した。この2隻には約400名の海上自衛隊員と8名の海上保安官が乗船し、日本商船の護衛任務に就いた。その後、海賊対処法が成立し、日本船ばかりでなく、世界の民間船舶を護衛できるようになった。この段階において、ソマリア本土の沿岸地帯で確認された海賊は約1500人であったという。

しかし2011年、米国の無人偵察機がソマリア本土の沿岸地帯をくまなく撮影した際には、南北に長く連なる海岸線に集結していた約3500人が、海賊として出撃態勢の準備にあったとされる。ここ数年で、海賊の人数が急速に増加したことが窺われる。さらに同じ無人偵察機が捉えた映像には、グラスファイバー製のボートが約300隻確認されていたようだ。これらグラスファイバー製のボートは、海賊が母船として利用するタイプや、さらに日本製の船外機を装着した襲撃用の小型ボートの2種類から成る。

グラスファイバー製のボートを多数導入することによって、ソマリア海賊の犯行の手口に新しい傾向が見られるようになった。それはインド洋の複雑な海流に乗り、漂流しながら海賊行為を行うというものである。ソマリア本土から母船用のやや大型のグラスファイバー製ボートで沖合に繰り出し、インド洋の海流に乗るとエンジンのスイッチを切り、海流の流れに逆らうことなく、あてもなく洋上を彷徨う。このように洋上を漂流している最中に、標的となる商船を発見すると、エンジンのスイッチを入れ、母船が曳航している小型ボートに、母船から海賊が乗り移り、小型ボートの船外機のエンジンを動かし、母船を含めて3隻程度の海賊船で、商船を襲撃する。海流に乗るとエンジンのスイッチを切るのは、ボートに積み込めるポリタンクやドラム缶の本数に限りがあり、燃料を節約するためである。重量が軽いグラスファイバー製のボートを使い、海流に身を任せて海賊行為に走るという新たなパターンが出現したことは注目しなければならない。

ソマリア沖の海流は、アラビア海へ北上する流れ、セーシェル諸島を取り囲んでインド洋西半分を一周する流れ、そしてケニアへ南下する流れがある。アラビア海へ北上する海流はオマーン沖合へ海賊船を押し上げ、さらにペルシャ湾のホルムズ海峡に繋がる海域にまで、海賊船を運ぶことがある。ソマリア東部海岸の沖合からインド洋のスリランカ方面へ流れる海流は、インド洋の西半分を西部から東部へ流れ、さらに南下してセーシェル諸島の南部を回り込む。

海賊たちは、約10人でグラスファイバー製の母船に乗り込み、ロープで小型ボートを曳航して出航する。沖合で海流に乗るとエンジンをいったん切り、インド洋を漂いながら

標的となる商船を狙う。母船には限られた食糧と飲料水しか積み込めないで、食糧が枯渇し、飲料水が欠乏すると、目の前を通過するあらゆるタイプの船舶を襲撃し、食糧と飲料水の確保に走る。とても身代金目当てに襲撃したとも思えない船舶が被害に遭遇しているが、海賊のライフラインが断たれたために起きる事件だ。こうして、インド洋の広範な海域で予想もできない海賊事件が発生するという、海賊事件の広域化が現実のものとなっている。

これらの情報から推測できることは、ソマリア海賊が高度に組織化された犯罪集団によって統率されていることだ。極めて計画的に、組織的に海賊集団が編成されており、約10人前後で海賊の1チームを編成し、グラスファイバー製の母船1隻と、2隻程度の小型ボートが提供され、小型武器や電子機器類、さらに食糧・飲料水・日用雑貨一式なども標準装備として支給されるなど、ソマリア海賊の背後に大掛かりな犯罪組織が存在している——との構図を描くことができる。

2. ソマリア海賊の特色

ソマリア海賊の特色は、小型兵器で武装し、母船を利用して遠洋航海を行い、洋上で商船を襲撃してハイジャックすると共に、船長や乗組員を長期間人質にした後に、人質を解放する条件として身代金を獲得することにある。以下ではソマリア海賊にみる特色を素描することにする。

第一の特色は、小型兵器による武装化である。ソマリア海賊が携行している小型兵器の標準装備は、カラシニコフ銃と呼ばれる自動小銃 AK-47 と、携行式の小型ロケットランチャー・RPG-7 の2種類だ。いずれもソ連時代のロシアで開発されたもので、構造がシンプルで扱いやすいため、多くの国々で生産されている。ソマリアで1991年に内戦が発生して以来、海外からソマリア本土へは大量の小型兵器が流入し、もともとこれら2種類の小型兵器も内戦時代に持ち込まれたものが多い。

海賊たちが個別にこれらの武器を購入するのではなく、多数の海賊を組織化するグループが海外から小型兵器を調達し、ソマリア本土で海賊たちへ支給するシステムが出来上がっていると考えてよい。少なくとも今までに、パキスタン周辺国から、大量の小型兵器が持ち込まれていることが確認されている。いずれの紛争地でもそうであるように、資金さえあれば小型兵器の調達は容易であり、ソマリア海賊が多額の身代金を獲得してきたことを考えると、資金的には武器調達能力は極めて高い。

第二の特色は、ソマリア海賊が母船を利用し、小型のスピードボートを積み込んだり、曳航したりして、ソマリア本土から遥か洋上で商船を襲撃することが、代表的な襲撃パターン

ンとなっている。2008年前後の海賊行為では、トロール漁船などが母船として利用されてきた。もともとロシア製の中古トロール漁船などを入手し、この漁船に小型スピードボートを2隻から3隻を積み込み、標的となる商船を発見すると、複数の小型ボートを操船して商船を挟み撃ちにし、商船に乗り込んでハイジャックするというのが、一般的な手口であった。

もちろん母船はトロール漁船に限ったことではなく、アラビア海貿易で活躍してきた木造のダウ船も利用されているし、さらにはハイジャックした商船を母船として悪用するなど、利用できる船舶は何でも母船にしてきた。最近ではグラスファイバー製のボートを多数調達して母船にしており、海賊の犯罪組織は多数の海賊を動員できるシステムを構築するようになった。米軍の無人偵察機が2011年にソマリア沿岸を撮影した際、グラスファイバー製のボートが約300隻確認されているとの情報もあり、海賊が組織的にリクルートされ、計画的にソマリア沖へ送り出されている仕組みも明らかになってきた。

ソマリア本土から母船を繰り出して遠洋航海に出る場合、母船ごとに小型のGPS（全地球測位システム）と、衛星電話を標準装備していることが判明している。こうした電子機器に支えられ、ソマリア海賊は2008年から2009年には、インド洋の遙か沖合で、ソマリア本土から1000キロも離れた洋上でも、商船を襲撃できるようになった。

第三の特色は、船長や乗組員を人質にして、人質を解放する代償として多額の身代金を船主から獲得するという犯行の手口に求められる。伝統的に海賊は、商船が積み込んでいる高額な積み荷や、船長や乗組員が携行している現金を奪い、さらに悪質化した海賊は商船そのものを奪って転売するなど、金品やモノに狙いを定めてきた。ところがソマリア海賊は金品やモノには目もくれず、商船を操船している船長や乗組員を狙うなど、人質に特化した海賊行為を繰り返している点に、犯行の特色がある。人質の解放交渉には数か月から6か月も要する。

ここ数年、人質を解放するために支払われる身代金が高騰している。メディアの報道によると、1隻あたりの解放に際して、1000万米ドル（日本円で約8億円）が支払われた事例があるという。海賊たちが目標とする身代金に達しない場合は、人質を長期間にわたって拘束し、人質解放交渉を長引かせることで、交渉を有利に展開させる手法を導入している。人質への暴力や殺害事件も発生しており、確実にソマリア海賊は悪質化している。

3. 海賊対策

海賊対策は、もともと民間の船会社や運航管理会社による自助努力として出発し、海賊被害の増大に伴って、各国政府や国際機関が関与するようになったという経緯がある。国

実際的な海賊対策は、2000年頃からマラッカ・シンガポール海峡で始まり、2008年からはソマリア海賊を対象として新たな段階を迎えた。以下では、ソマリア海賊対策に関して素描することにする。

アデン湾やインド洋での海賊被害を前に、商船の船主や運航管理会社は、もともと民間の自助努力によって、海賊からの襲撃に対して船舶の防護能力を高めてきた。とりわけ日本の船主や運航管理会社は、資金的に負担増になるにせよ、法的に可能な範囲で船舶の防護に尽力している。船舶を改造して甲板に放水銃を設置し、さらに船内にシタデル（船内籠城施設）を設け、海賊が出没する危険海域を避けて航路を迂回させるなど、さまざまな工夫を導入してきた。当然のことながら、海賊に襲撃された際には、全速力で海賊のスピードボートを振り切り、左右に蛇行して操船するなど、操船テクニックも海賊対策で重要な要素となっている。船主や運航管理会社の立場から海賊対策に取り組んできたのが、日本船主協会である。

またIMB（国際海事局）、日本財団、海洋政策研究財団などの民間団体による海賊情報の収集や海賊対策国際会議の開催なども、民間による自助努力の重要な貢献だ。さらに全日本海員組合などの海員組合は、生命の危険にさらされる船員への支援や、不幸にして被害にあった船員やその家族へのケアに努めている。

こうした民間による海賊対策にもかかわらず、海賊被害は増加の傾向を示していた。ソマリア沖のアデン湾やインド洋で海賊被害が急増した2008年を境に、国際社会は海賊対策に本格的に乗り出して行く。国連の専門機関であるIMO（国際海事機関）や各国政府による対応が2008年から2009年に本格化していく。国連や国連専門機関による海賊対策が模索され、国連安全保障理事会での海賊対策決議を踏まえ、コンタクト・グループが組織され、各国の足並みがそろい始めた。ソマリアの隣国ジブチで国際的な合意（ジブチ・コード）も形成された。こうしてIMOなどが海賊対策で主導的な役割を演じるようになる。またソマリア本土への対応としてはUNODC（国連薬物犯罪事務所）やFAO（国連食糧農業機関）などが関与するようになった。

また各国海軍やコストガードの派遣による商船の護衛などが行われるようになり、日本や世界の商船にとって死活的な航路帯であるアデン湾での海賊被害が減少するようになった。アデン湾はインド洋と地中海を結ぶ貿易航路で、インド洋からスエズ運河を目指して地中海へ抜ける際には、アデン湾を経由しなければならない。このためアデン湾での商船護衛が不可欠となる。

日本は、ソマリア海賊対策を重層的に展開してきた。外務省、防衛省、海上自衛隊、国土交通省、海上保安庁などが、ソマリア海賊対策で政策連携を行い、現行法の制約を乗り

越えながら法的に整備し、海賊対策を着実に導入してきた。海賊対策の大柱としては、(1) 商船など民間船舶の直接的な護衛、および危険海域に関する情報収集、(2) 外交の力による海賊対策の導入——これらが2本柱となっている。日本は防衛と外交という、バランス感覚に裏打ちされた海賊対策を導入している。

第一に商船など民間船舶の護衛に関しては、海上自衛隊と海上保安庁が主体的な役割を演じている。ジブチを拠点に、海上自衛隊の護衛艦2隻（自衛隊員約400名、海上保安官8名が同乗）をアデン湾に派遣し、商船の護衛を行っている。また海上自衛隊の哨戒機P-3Cを2機、ジブチに常駐させて、危険海域の情報収集に当たっている。哨戒機の駐機場場に対する警備は、陸上自衛隊が担っている。護衛艦を初めて2009年3月に派遣する際には、海上警備行動が発令されたが、同年7月からは海賊対処法の成立により、海賊対処行動として、日本に限らず世界中の民間船舶を護衛できるようになった。海上自衛隊が護衛するアデン湾は、ハイジャック事件が減少している。海上自衛隊による高い護衛能力、そして綿密な計画と持続性、さらに海上保安庁による高い法執行能力——こうした日本モデルの導入によって、日本が護衛する商船団は、アデン湾の航路帯でいまだかつて一度も海賊から襲撃されたことがない。

第二に外務省は、ソマリア沿岸国の海上保安能力を向上させる多様な支援を行ってきた。ソマリア隣国のジブチに2009年3月、ジブチ連絡事務所を設置し、2012年1月には大使館を開設して、特命全権大使を派遣している。IMOへ資金拠出を行い、ジブチに海上保安能力を向上させる訓練センターを建設、周辺国へ海賊情報共有センター（イエメン、ケニア、タンザニア）の整備・運営を支援し、海賊追訴・取り締まり能力強化を目的としたUNODCが管理する国際信託基金への拠出を行った。さらに国際協力機構（JICA）はジブチ、イエメン、ケニア、タンザニアから海上保安機関スタッフを招聘し、海上保安庁と連携して、綿密な研修プログラムを導入している。もちろん海賊を根絶するためには、ソマリア本土の社会状況を改善させなければならない。このため外務省は、ソマリア暫定政府に対しての警察支援、国境管理強化による治安改善への支援、小型兵器の回収、アフリカ連合（AU）ソマリア・ミッション（AMISOM）への支援、さらには食糧・医療の分野における国際機関への支援を行ってきた。

このように日本と世界はさまざまな分野において、ソマリア海賊対策を編み出してきたのだが、ソマリア本土で拡大再生産される海賊人口の急速な増大現象があるため、海賊問題を解消するには至っていない。やはり最終的には、長期的な視点に立って海賊問題に取り組むしかないであろう。

4. 提言——ソマリア本土に雇用機会の創出を

ソマリア海賊ビジネスは組織犯罪として確立しており、海賊行為を組織化している犯罪組織を壊滅させない限り、ソマリア海賊問題を解決することができない。海賊を根絶するためには、やはり出撃拠点となっているソマリア本土に手を付ける以外に方法はない事は明らかだ。海賊組織の指導部の摘発、身代金のマネーロンダリング（資金洗浄）阻止などと共に、現地における雇用の創出が不可欠となる。海賊組織の指導部はソマリア本土ばかりでなく、周辺国や欧州大陸に海外拠点を作っていると報道されており、国際的な連携による指導部の摘発が避けられない。

また海賊組織にリクルートされるソマリア本土の青年層には、雇用機会を提供することが必要となる。そのためには、ソマリア本土に雇用創出能力のある産業を起し、海賊予備軍の青年層を大量に雇用するような発想が求められる。水産業などを起業することで、合法的な資金がソマリア本土へ流入するような資金チャネルを確立する必要がある。では、どのような産業を起したらよいのであろうか。具体的には、水産業と流通業の2分野における起業を行い、海賊志願の青年層を大量に雇用することで、海賊予備軍を大幅に減少させることが可能となる。

①ソマリア本土に水産業を整備する

ソマリア沖は世界的にみてもマグロの有数な好漁場であり、ソマリア本土をマグロ漁の水産基地にすることで、ソマリア海賊を漁師に、そして水産業者へと変身させることが可能となる。内戦下にあったソマリアには中央政府が存在しないため、国家間の交渉や協力はできない。このため国連の専門機関などが窓口となって、ソマリア本土での開発を進める以外に方法がない。

もちろんイギリスのように、かつてソマリア本土の一部（たとえばソマリランドなど）を支配した旧宗主国がイニシアチブを発揮して、国連とタイアップしながら、国際的な協力枠組みを構築するという選択肢もあるであろう。すでにイギリスは人的なネットワークを張り巡らしているため、ソマリア海賊対策でイニシアチブを発揮できるような条件を、ある程度獲得している。

このような動向を見据えつつ、日本としては国際海事機関（IMO）、国連薬物犯罪事務所（UNODC）、国連開発計画（UNDP）などの国際機関と連携しながら、ソマリア本土に水産基地を建設できるような現実的な青写真を構想すべきであろう。こうした作業には、遠洋漁業の経験とノウハウを有する、3・11 東日本大震災で被災した東北地方の漁業組合や水産業者との連携も十分視野に入ってくる。

かつて日本はミャンマーで、麻薬の原料となるケシ栽培を撲滅するため、ミャンマー北部や東北部の山岳地帯で、ケシ栽培の代替になりうる換金作物として、蕎麦栽培のプロジェクトを導入したことがあるが、目覚ましい成果を上げることができなかった。主たる理由は、蕎麦の世界市場が極めて限られ、蕎麦の消費量があまりに少ないため、ミャンマーで大量に蕎麦を生産しても、輸出できないという経済市場の問題があった。また蕎麦の品質が高くなかったため、日本市場ですら浸透させることができなかった。ミャンマーで成功を収めることができなかった蕎麦栽培の教訓を踏まえながら、ソマリアにおける起業の青写真を描く必要がある。

マグロ市場は毎年、急速に拡大しており、今後も長期的に、しかも大量の需要を見込める商品だ。また他の魚介類に比べて、鮮魚としての付加価値が格段に高いため、ソマリア本土で水産業を整備することは実現性が高く、しかも海賊予備軍の青年層に雇用の機会を提供できる点で意義もある。破綻国家ソマリアが荒廃した状況から脱出するには、どうしても経済的に自立できるような生産活動が不可欠であろう。

では、どこにマグロの水産基地を整備すればよいのであろうか。ソマリア海賊の出撃拠点となっている北東部のプントランドなどが有力となる。ソマリアは氏族社会（ファミリー・クラン）のため、海賊の出撃拠点になっている氏族社会を巻き込む必要がある。国際社会が、氏族の指導者を一方的に糾弾して排するのではなく、これらの指導者を巻き込んで水産業を整備することが肝要であろう。

ソマリア海賊は遠洋航海のノウハウも持っており、マグロ水産業の振興は荒唐無稽のお伽噺ではない。ソマリア海賊の犯行の手口にみる特色は、ソマリア沖のアデン湾、紅海、さらに広大なインド洋の西半分、さらにアラビア海まで広域で、海賊行為を働いていることである。つまり遠洋航海のノウハウを有していることを意味する。ソマリア沖 1000 キロの海上で、商船を狙ってハイジャックし、商船の乗組員を人質にして身代金を獲得するという手法を、いずれの海賊グループも採用している。こうした遠洋航海のノウハウを、海賊行為に使うのではなく、水産業で発揮できる雇用の機会を創出することこそが、ソマリア海賊を根絶するための有力な手段になるのではないだろうか。

②アフリカ北東部における流通基地として整備する

第二の提言は、ソマリアをアフリカ北東部における流通基地として整備し、密輸に加担してきたソマリア人に流通という就業機会を提供することである。

ソマリア海賊は現在、公海を航行する商船の船長や乗組員を人質にして、多額の身代金を稼ぐ人質ビジネスに特化しているが、こうした海賊行為による人質ビジネスに関与する

以前には、ソマリア周辺海域を舞台に密輸に加担していた可能性がある。具体的には、パキスタン周辺国とアラビア半島、さらにソマリア本土とを結ぶ密輸グループを組織し、小型兵器や麻薬・覚せい剤を大量に密輸していたと考えられる。

密輸していた小型兵器としては、カラシニコフ銃と呼ばれる自動小銃 AK-47 や、携行式の小型ロケット RPG-7 などが代表的だ。もちろん弾薬類も含まれるわけで、アラビア半島から東アフリカ一帯へ持ち込まれた密輸の小型兵器は、ソマリアの犯罪グループが関与していたと見られる。

ソマリアは破綻国家のため、中央政府、警察などの治安機関、軍隊、税関なども存在せず、通関という概念がない。ソマリア人からみれば、単なる商品の国際的な移動に過ぎず、密輸ではないということになる。ソマリア人が介在して、パキスタン周辺国から小型兵器や薬物を、アラビア半島や東アフリカ諸国などの第三国に許可なく持ち込めば、やはり密輸が成立していることになる。イエメン南部のハドラマウト地方出身のアラブ人「ハドラマミー」が東南アジアを始め、出稼ぎ労働者として世界中に拡散したことと同じように、ソマリア人も母国で就業機会がないため、出稼ぎ労働者として海外に脱出せざるをえなかった。このためソマリア周辺国を中心に、欧州大陸にまで人的なネットワークを築いており、こうしたネットワークを悪用したのが密輸グループであったと言われている。小型兵器や薬物を買付けするグループ、こうした商品を海上で移動させるグループ、さらには第三国で密輸商品を売りさばくグループなど、幾つものグループが組織化されてきたと考えてよい。こうした密輸グループの一部が、ソマリア海賊に転身していったのではないだろうか。このような仮説が成立するのであれば、ソマリア海賊は密輸のプロ集団であり、流通に関しては相当の経験とノウハウを有しているはずだ。

ソマリアの海賊ビジネスを消滅させていく上で、密輸に加担したソマリア人が多数存在することを踏まえ、かれらを合法的なビジネスに活用して雇用機会を創出する工夫も必要ではないだろうか。先進国の社会システムからみれば、海賊を更生させることであり、社会復帰ということになる。しかし、現在のソマリア本土には、法が支配する社会が存在せず、社会復帰できるような「社会」はないため、社会復帰という概念は当てはまらないことは言を俟たない。水産業と並んで、国際流通業の拠点を整備することで、雇用機会を創出し、健全な社会への礎を作り上げていくことが重要ではないだろうか。

第4章 PSIと海洋安全保障：緩やかなガバナンスの中のエンフォースメント

秋山 信将

はじめに

大量破壊兵器（WMD）やそれに関連する物資の拡散は、現代の国際社会において最も深刻な安全保障上の課題として認識されている。

大量破壊兵器拡散の態様には、有形の大量破壊兵器関連の資機材や物質の移転と、技術やノウハウといった無形の知識の移転がある。後者の無形の知識の流出の重要性と規制の困難さについては言を俟たないが、資機材や関連物質の不法な移転についても、様々な国内および国際的な規制の枠組みの存在にもかかわらず、それを阻止することは容易ではない。

現在大量破壊兵器の拡散を防止するための国際的構造、すなわち不拡散政策のアーキテクチャーは、下図のようになっている。

図：大量破壊兵器、ミサイル及び通常兵器（関連物質などを含む）の軍縮・不拡散体制の概要



資料：外交青書 2011年版

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2011/html/chapter3/chapter3_01_03.html#zu02

近年の大量破壊兵器の拡散防止をめぐる潮流としては、大量破壊兵器の拡散を防止するうえで、法執行の重要性がとくに高まっていることが指摘されよう。国内においては大量破壊兵器の製造に関連するような機微な物資の輸出管理強化があげられる。たとえば、国連安保理決議 1540 の下では、非国家主体による拡散活動を非合法化し、それらを処罰する法制の導入が国連加盟各国に求められている。また、原子力供給国グループ (NSG) では、最近ガイドラインを改正し、受領国の不拡散要件をより厳格化した。

他方で、このような法執行の強化に対する反発も国際社会には存在する。たとえば、アメリカや欧州、日本などが主導する規制強化の動きに対して、経済成長の優先化や国家主権を強く主張し反対する中国や途上国のグループである。後述するが経済成長著しいアジア諸国の中のいくつかから、多国間の不拡散政策枠組みへのコミットメントが得られないとすれば、グローバルな不拡散体制の中でループホールが存在することになる。また、実際に不拡散へのコミットメントや取り締まりの意欲はあったとしても執行機関の能力不足や輸出企業による虚偽の申告等により輸出管理をすり抜ける可能性もある。このように、水際までの法執行が様々な理由で脆弱である場合、そこに「拡散の窓」が存在することになる。この「拡散の窓」から出た機微物質等が受領側にわたるのを阻止する一つの可能性として、拡散物資が洋上を移動中に差し押さえる、すなわち洋上でのエンフォースメントが考えられよう。重層的な取り組みの中で、できるだけループホールを埋めていく必要があるのである。

拡散に対する安全保障構想 (PSI) は、このような考え方の下で米国によって打ち出された新たな不拡散政策における多国間協調のためのイニシアティブである。米国のブッシュ大統領 (George W. Bush、当時) は、2003 年 5 月 31 日、ポーランドのクラコフ市で演説を行い、そこで拡散を阻止するための新たな取り組みとして、「拡散に対する安全保障構想」 (PSI: Proliferation Security Initiative) を発表した¹。これは、国際社会の平和と安定に対する脅威である大量破壊兵器・ミサイル及びそれらの関連物資の拡散を阻止するために、国際法・各国国内法の範囲内で、参加国が共同してとりうる移転 (transfer) 及び輸送 (transport) の阻止のための措置を検討・実践することを目指したものであった。ブッシュ大統領は演説で、日本を含む 10 か国²に参加を呼びかけた。この PSI は、前年 12 月に発表された「大量破壊兵器と闘う国家戦略」³で打ち出されている、1) 拡散対抗、2) 不拡散、3) 大量破壊兵器使用の結果への対処、の 3 つを総合した包括的アプローチの中でも、「拡散対抗 (counter-proliferation)」の中の「阻止 (interdiction)」の項を精緻化したものと言える。

1. PSI出現の構造的背景

ブッシュ政権時代の不拡散政策は、NPTといった既存の多国間の枠組みに対しては冷淡な姿勢を見せていた。それは、既存の多国間枠組みが基本的にコンセンサスによる合意の形成に基づき、また、非同盟諸国（NAM）が数的な優位を誇るがゆえに、不拡散分野においては実効的な強化が困難であるという背景があった⁴。

その一方でブッシュ政権以来アメリカが取り組みに力を入れてきた政策装置も、ある種の「多国間」の枠組みである。しかしそれは、有志連合的な多国間協調による不拡散政策の実施・強制の枠組み作りであり、国際条約や協定のような法的拘束力を持つものではない。

そもそも、紳士協定であるNSGやワッセナー・アレンジメントのように、WMD不拡散の国際レジームにおいて「有志連合的」な政策枠組みは、普遍的なNPT-IAEAを中心とする多国間レジームを補完する政策装置として重視されてきた。

ブッシュ政権時の国務省高官によるスピーチの中にこのような考え方を見ることができる。ブッシュ政権の国務省核不拡散担当次官補代理のセメル（Andrew K. Semmel）は、NPTを核不拡散レジームの基礎（cornerstone）と位置付け、その遵守は重要な不拡散の規範となると述べる。しかし、その一方では「180以上の国から構成されるNPTがコンセンサスで合意できないことは驚きではない」と冷めた見方を示している。そして、NPTというフォーラムの役割を、NPTへの支持が表明されること、すなわち核不拡散規範の普遍的な支持と、真の問題について真剣に議論すること、すなわち意思決定よりもアジェンダ・セッティングが重要であると、NPTの限界と機能を定義している⁵。このような考え方は、現在のオバマ政権においてもほぼ踏襲されていると見てよいであろう。それは、2010年のNPT運用検討会議における米国の対処方針にも表れている（ただし、見解の異なる部分については非妥協的な姿勢を貫き、合意が成立しないことも厭わなかったブッシュ政権とは異なり、オバマ大統領（Barack Obama）の政権は、合意成立への意欲を見せて妥協はするが、それらの妥協が米国政府の姿勢の転換を意味するわけではなかった）。また、核セキュリティ・サミットは、核不拡散という政策分野とは異なるが、有力国・有志国を選択的に招待して、核テロの脅威に対する対処の強化の必要性に関する共通の認識の確立（もしくは少なくとも米国の政策的意図の浸透）を目指しているという意味では、同じようなアプローチに分類されてもよいであろう。

裏を返せば、従来のNPTおよびIAEAを中心とした核不拡散レジームの最大の問題は、実際に起きている不遵守の事案に対する対処能力のなさであり、米国にとって重要な、執

行（もしくは強制）の強化への直接の貢献は必ずしも大きくないとの判断があるということであろう。

従来の普遍性を重視した多国間枠組みに対して、多国間での協力を打ち出しながらも異なる概念のもので多国間協力を実現しようとする考え方がある。「効果的多国間主義」である。「効果的多国間主義」とは、「直面する真の問題に対し、現実主義的、かつ断固とした態度で我々（米国：筆者注）の国際的パートナーと結束して対峙すること」である⁶。そしてこの「効果的多国間主義」は、「革新的な新しいアプローチ」と組み合わせさせて「重層的防衛（layered defense）を構成する⁷。「効果的多国間主義」の要素には、まず、既存の不拡散体制の中核を構成するIAEAの保障措置の強化（追加議定書の導入とその普遍化）に加え、国連安保理による不遵守問題への対処、すなわち制裁決議等による強制の向上がある。他方で「革新的な新しいアプローチ」である新たな有志連合的な制度の創設では、2002年カナナスキス・サミットで形成された、大量破壊兵器の拡散に対するG8グローバル・パートナーシップ（G8GP、対ロ非核化支援の枠組み）、2003年5月に打ち出されたPSI⁸、2004年2月の国防大学におけるブッシュ大統領の演説における核燃料サイクルに係る機微な資機材の輸出のモラトリアムを含む七項目提案⁹、非国家主体が大量破壊兵器の保有・製造や関連物資の移転等にかかわることを各国の国内法において違法化することを定めた2004年4月の安保理決議1540¹⁰などである。検証・遵守の重視はすなわち制度や政策において実効性がきわめて重要な価値判断基準となることを示している¹¹。

さらに、もう一つの特徴としては、国連安保理決議の活用であろう。新しい制度作りによる対処は、常に、進行中の危機への対処を置き去りにしかねないという問題を内包する。事実、現在も北朝鮮やイランの核問題は、多国間の不拡散レジームのメカニズムではなく、それぞれ、六者協議や、P5+1（あるいはEU3+3）といった、個別の交渉枠組みにおいて問題解決が模索され、さらに、そのような外交努力が国連安全保障理事会の決議による制裁（強制）によって補完されている。また、安保理決議1540は、PSIの実施に対して法的な根拠を与え、正当性の獲得に貢献した。

しかしこれは、単なる正当性付与のための手続きとしての多国間主義ではない。むしろ、実効性を担保するために多国間主義を活用するという多国間枠組みへの外交的アプローチは、ラギー（John G. Ruggie）の指摘する「手段的多国間主義（instrumental multilateralism）」であり¹²、また、批判的な見方をすれば、自らの政策志向や利益にとって都合のいい部分だけを、多国間枠組み全体にかかる広範な権利義務関係の中から取り出し、選択的・恣意的に必要な多国間取極めを活用する、「ア・ラ・カルト多国間主義（“a la carte” multilateralism）」と見ることもできる。

なお、有志連合と同盟の大きな差異は、メンバーシップが固定されているかどうかという点と、対処すべき課題が特定されているかどうかである。ラムズフェルド国防長官（Donald H. Rumsfeld、当時）が述べたように、「任務が有志連合を決めるのであり、有志連合が任務を決定するわけではない」¹³。PSIのプロセスでは、任務（mandate）を設定し、「実効性」を基準として、その有用性と実効性については妥協することなしに普遍性を追求するプロセスを採用する。このプロセスがうまくいけば、より効果的な制度・レジームの構築の手法と評価することができる。

ただ、実は PSI においても、強制を重視する姿勢を示しつつ、不拡散規範の新たな基盤の創設を企図しているという側面がより強いと見るべきであろう。PSI は、核の闇市場や、既存の不拡散体制のギャップを埋め、拡散を阻止するために政治的意思、協力、法的枠組みを強化するために創設されたのであって¹⁴、その実施については、参加各国それぞれや参加国間の協力にゆだねられている。しかも、これまで PSI によって拡散が阻止された実績について、後述するように米国政府からはそれほど多くの報告がなされていないし、内容も具体性がない¹⁵。PSI に賛同する国は 90 か国以上にも上るが、実際に会合や訓練に参加している国は、それよりもはるかに少ない。そして、このような活動に参加しない国に対しても、働きかけ（アウトリーチ）はしてもそれを強制するような姿勢は示していない。

これらは、PSI の実効性よりもむしろ「拡散阻止」の規範の定着、あるいは国際社会への「実効性」重視型の不拡散規範の浸透という政治的な効果のほうが核不拡散秩序構築への貢献という意味ではインパクトが大きいのではないだろうか。

2. ソ・サン号事件と PSI をめぐる論点

大量破壊兵器に係る不法な物資を、それらを積載した船舶に対して差し押さえを実施する事態において、その困難さは、次の3点に集約されるであろう。第一に、海洋における管轄権を含む法的根拠の問題である。法執行の管轄権をどのように定めるのか、取り締まりの法的根拠をどこに求めるのか、既存の海洋秩序（もしくはガバナンス）が依拠する法体系の中で、大量破壊兵器拡散という問題が必ずしも的確に位置付けられているとは言えない状況が存在する。第二に、実際に法制度が整備されたとして、具体的にどのような形でそうした政策執行の実効性を確保していくのか。さらに、この点に密接に関連するが、第三として不法な物資を積載した船舶を差し押さえるというオペレーションでは、多国間の協力が必要とされる場面が想定されるが、その場合、インテリジェンス分野も含めた国際協力をどのように構築していくのが課題となる。上述のようなループホールの存在を少なくしていくためのメンバーシップの拡大を、実効性を伴わない形で行っていかなく

ればならない。

PSIは、これらの課題を解決し、不拡散分野における実効性の向上を目指す一つのプラットフォームとして見ることができる。すなわち、エンフォースメントを通じた規範をまずは有志国の間で形成し、そして規範のさらなる強化（協力体制の普遍化）を通じたエンフォースメントの習慣の普遍化を目指していく、そしてその中で海洋における不拡散というイシュー領域におけるガバナンスが緩やかな形で形成されていくのである。

以上のような問題意識は、PSI設立の過程においてそのきっかけの一つとなった、「ソ・サン号事件」の経緯から明らかにされよう。そしてPSI設立時の海上阻止活動（拡散防止）をめぐる国際法、国際規範上の制約は、現在に至るまでほぼ変化しておらず、制度的な改革を通じた政策の変更ではなく、むしろ政治的な行動による規範の変更を通じた政策基盤（国際法の解釈や将来の国際法の事実上の改正）の変更がPSIを通じて図られていることが見て取れる。

PSIの設立経緯は、やや性急な印象がある。まず、2003年5月末のブッシュ大統領のクラコフ演説においてはその概念と骨格が示されただけであり、その後実務者の会合を経て内容が詰められたのちに、パリでの「阻止原則」採択につながっている。上述のように、このような考え方は、2002年12月11日にブッシュ大統領が大量破壊兵器の拡散を防止するための包括的アプローチを示した、『大量破壊兵器と戦う国家戦略』に示されている。この戦略の中で拡散対抗の措置として最初に言及されているのが、阻止活動である。戦略は次のように述べる。「効果的な阻止活動は、大量破壊兵器やその運搬手段と闘うアメリカの戦略における重要な一部である。我々は、大量破壊兵器関連物資の移動を防ぐために、軍事、インテリジェンス、技術、および法執行それぞれのコミュニティの能力を向上させなければならない¹⁶。」

その一方で、この戦略を発表するタイミングと同時並行で発生した、イエメンへミサイルを運搬していた北朝鮮のソ・サン号を臨検し、ミサイルなどを船倉から発見しながらも法的な限界によってこれらのミサイルを差し押さえることに失敗したという事案も、PSIの発足を急がせた一つの要因であると見ることもできよう¹⁷。

ソ・サン号事件は、2002年11月から12月にかけて起こった。ソ・サン号は、カンボジアに船籍を置く北朝鮮の貨物船で、積み荷はセメントと申告されていた。しかし、アメリカの情報関係者は大量破壊兵器関連の物資が不法に積載されていると考えていた。そこでアメリカは、アフリカの角地域において海上の安全保障に係る活動を実施するために創設された「合同タスクフォース 150」によってその貨物船を停船させることにした。12月9日、イエメンの沖合1000キロのところでスペイン海軍の艦船がソ・サン号を発見した。ソ・

サン号と無線連絡を行ったが、ソ・サン号は国際法上の義務である *fly its flag* をしなかった。そこで、スペイン海軍の艦船はソ・サン号に停船を命じたが、ソ・サン号はその停船命令に応じなかった。それに対してスペイン海軍の艦船1隻がサンドの警告射撃を行ったが、それでもソ・サン号はスペイン海軍の狙撃手がマストのケーブルを切断し、ヘリコプターによって7人の海兵隊員をソ・サン号のデッキに乗船させるまで停戦しなかった。スペインの海兵隊員は北朝鮮人乗員を拘束した。船倉には、申告された積荷であるセメントの袋があったが、その下に、15基のスカッドBミサイルと、15基の通常兵器弾頭、ロケット燃料が入った容器23個、中身不明の化学物質85樽が発見された。スペイン海兵隊はアメリカ海軍の艦船「ナッソー」に無線連絡をし、ナッソーから派遣された爆発物専門家は、ただちにこれらの積み荷を差し押さえた¹⁸。

しかし、当初成功したように見えたこの差し押さえは、国際法的な壁に直面することになる。当初、ワシントンのイエメン大使館は、指摘されるような取引を北朝鮮と行っていないとの声明を出していた。しかしながら、差し押さえが公になると、イエメン政府はこの声明を覆し、スカッドなどはイエメン政府が米国政府に対して2001年に北朝鮮からミサイルを調達するのをやめるとの約束を行った以前に発注されたもので、イエメン政府の所有物であると述べ、米国などによる差し押さえに強く抗議した。

米、イエメン両政府のやり取りの結果、米国政府は、イエメン政府との間での北朝鮮との取引を行わない確約と引き換えに、すべての貨物をイエメンに引き渡した。この一連のやり取りの中で明らかになったのは、海上阻止活動を実施するうえでの国際法上の限界であった。拡散活動の阻止を実効的に確保するという観点からこの限界をどのように補完すべきかという点について米国は、国家間の協調体制を構築し、法執行における協力を通じて新たな国際規範の形成により、既存の国際法の公式な変更ではなく規範の変更によってする、という選択をしたのである。それがPSIの思想的背景を構成する。ただし、後述のように、このような政治的なイニシアティブであったとしても、法的な根拠（そして必要とあらば既存の国際法の改正）の存在がより強固な政策基盤を提供するが、他方でこうした法的拘束力の強化は、同時に米国の行動の柔軟性を縛るものとなる可能性をも秘めているため、国内、特に議会での賛同を得ることが困難な場合も生じる。

3. PSIの主たる活動と実績

PSIというのは、何ら具体的な協定を持たず、各国それぞれが「阻止原則」に基づいて単独または共同で大量破壊兵器拡散阻止のための行動をすることを想定している。その中で、PSIの下で行われる大量破壊兵器等の拡散阻止活動においては、複数の国による連携

が鍵となることから、参加国・協力国の範囲を拡大し、拡散阻止のための網の目を細かくするために行われている活動としては、大まかに言って1) 拡散阻止のための共同訓練、2) 参加国拡大のためのアウトリーチ、3) 各種会合を通じた活動内容の精査（レビュー）、などがある。

より具体的には、各国のとるべき行動には次のようなものがある。

- ▶ 公式に PSI と「阻止原則」にコミットし、PSI 活動を支援するためにあらゆる手段を取る意思表示を行う
- ▶ 現在の法執行機関が海上、上空及び陸上において実施する阻止活動に関するレビューを実施し、それらの活動に関する情報を提供する、また、必要であれば法執行機関の強化の意思表示を行う
- ▶ （情報共有や軍および法執行能力など）PSI の実施に貢献するであろう国家のアセット（能力）を特定する
- ▶ PSI の阻止活動に関する要請やそのほかの活動に関するコンタクト・ポイントを設け、PSI 活動に対応するための政府内の適切な手続きを定める
- ▶ PSI の阻止活動の訓練や実際の活動に積極的に参加する意思を持つ
- ▶ （ship boarding agreement など）関連協定への署名や、PSI 活動への協力の基盤（たとえば、上空通過拒否に関する覚書など）の確立への意思を持つこと¹⁹

しかし、こうした活動内容については課題も指摘されよう。たとえば共同訓練の実施においては、アジアを含め北米以外での活動実績が少ないことでアメリカ以外の地域での阻止活動における国際協力の実効性が問われる。また、アウトリーチについても、中国や近年特に重要性を増しているインド洋において阻止活動を実施するために協力が不可欠なインドなど、独自の主張を持つ重要国をどのように参加させていくかは通常のアウトリーチ活動や外交的なデマルシェだけでは、不十分である。また、活動内容の精査（レビュー）の点では、具体的にどのようにして各国間のベスト・プラクティスを共有していくか、という課題があげられる。

それでは、実際に PSI の活動を通じてどのような拡散阻止の実績が上がっているのだろうか。基本的には、実際の阻止活動は機微情報をベースにして実行されることなどから、具体的な事例に関して公開されている情報は必ずしも多くない。以下、米国政府関係者が PSI の成果およびそれらの評価について言及しているものを例示する。

- ▶ 2005年5月、ライス国務長官（当時）が、2004年4月からの1年間で、11件の阻止の事例があったと報告

- ▶ ロバート・ジョセフ軍備管理国際安全保障担当国務次官が、2005年から2006年の間に、PSIによって30件のWMD関連物資や資機材移転の阻止があったと主張
- ▶ 2009年、トニー・フォリー国際安全保障・不拡散副長官補代理代行が、PSIメンバーは、イランの重水炉計画関連の輸送、北朝鮮から中東へのスカッドミサイルの移転、北朝鮮からシリアに向けた弾道ミサイルを運搬しているとみられる航空機の通過の拒否などがあったと言及。
- ▶ 元の米国政府関係者が2003年から2009年4月までの間に、約50件のinterdictionを実施したと証言

このように、PSIの実績についていくつかの事例があげられる。さらに、国連安保理決議の履行を支援する機能についても言及すべきであろう。国連安保理決議1874は、大量破壊兵器やその他の武器の北朝鮮からの輸出入を洋上で差し押さえるための手続きを定めるが、実際にこうした差し押さえにあたってはPSIの枠組みが、国際的な協力に対して（完全ではないにしても）実効性を担保する一助となると言えるであろう²⁰。そうであるならば、PSIの活動を正当化する根拠として安保理決議1874を理解することができるのと同時に、安保理決議1874の決議内容を国際社会が実行していくためのプラットフォームとしてPSIをとらえることが可能であり、その意味では国連安保理決議と有志国の集まりであるPSIの両者の間には、規範の醸成とそれぞれの決定における実効性の担保を相互に高めていくという関係性が見られるのである。

他方で、PSIの有効性、信頼性については必ずしもポジティブな評価ばかりではない。PSIの信頼性にとって最大のダメージとしては、北朝鮮の大量破壊兵器関連物資に関する貿易活動を効果的に抑止できなかった点であることも留意しなければならない。北朝鮮がシリアに対し、10年以上にわたって核開発関連の協力を実施し、2007年9月にイスラエルによって爆撃された、キバールにある核施設と見られる施設の建設に関与したことが強く疑われている²¹。米CIAは、2006年に北朝鮮の核関連施設の関係者とシリア政府との間で行われた北朝鮮からシリアのアル・キバール向けと見られる貨物輸送が行われたことを認めている²²。こうした北朝鮮からの貨物輸送はそう頻繁に行われているわけではないが、情報をつかんでおきながらこの輸送を阻止できなかったことは、PSIの限界を示唆するとも言えよう。

このような失敗例などを考えると、あらゆる大量破壊兵器関連物資の移転の阻止に対してPSIが絶対的に有効な手段であるとは言い切ることは困難であろう。むしろPSIの活動は、輸出管理のような他の不拡散の手段との間で補完的に機能することに加えて、国際社

会全体（すなわち、PSIに参加する国だけでなく、参加していない国に対しても）大量破壊兵器の拡散防止という政策アジェンダの優先順位を高める効果を持ったことが重要であると言えるかもしれない。そしてPSIの参加国を増やしていくことにより、不拡散において国際協力が一種、各国に求められる標準的行動となったことも重要である。このような国際協力の促進がPSIの活動を通じて実現したことに加えて、この移転・輸送の阻止においては不可欠となる、国内でも多省庁間の協力体制の確立が促進されたことも、PSIの効用として見てもよい。たとえば、豪州政府の関係者は、外国のカウンターパートとの関係を構築するだけでなく、不拡散分野における国内の省庁間協力の促進に不可欠であったと証言する²³。また、PSIの存在によって、実際に拡散活動に対しより迅速に対処策を取るようになったという²⁴。

また、こうした「プラクティス」、もしくは習慣の積み重ねは、海洋における管轄権の行使の対象や方法における新たな規範の構成につながる。

4. 普遍化をめぐる問題：特に中国の立場を中心に

現在、PSI参加国は、当初からのコアメンバー11か国を含め、95か国を数える。これは、国連加盟国数の半数近くに達する。それらの地域ごとの参加国数は以下のとおりである。

- 欧州（ロシアを含む）—48
- 西半球—10
- 北アフリカを含む中東から南アジア—15
- 中央アジア—5
- 東アジア・太平洋—14
- サブサハラ・アフリカ—3

これらの数字からは、サブサハラ・アフリカにおける参加国数の数が極めて少ないことが見て取れるが、アジア・太平洋においても、非参加国の問題は深刻である。とりわけ、この地域においては、中国、タイ、マレーシア、インド、パキスタンという比較的貿易活動が活発な新興経済国が不参加である点は重要である。アジアにおいては、68%の貨物が、非PSI参加国を通過しているとされる。このような貿易における有力国が不参加であることで、PSIの実効性が低下することが懸念される。また、他の地域においても、ブラジル、エジプト、南アフリカといった地域有力国が不参加である。

他方で、193という国連加盟国数に比して、その半数近くがPSIに賛同しているという事実は、PSIの原則の国際規範として意義を高め、国際慣習法の確立に向けたステップと

なるであろう。また、途上国の中でも多くの国が PSI 原則に賛意を示していることは、技術の「持てる国」と「持たざる国」の間の対立という構図に対する有力な反論を提供する。また、PSI に参加していない有力国の間でも、それが PSI の原則そのものに反対するものばかりではなく、不拡散の重要性、PSI の原則には賛意を示す国もある。このような姿勢は、たとえば、2008 年の PSI5 周年記念のアウトリーチ・プログラムには、中国、インド、パキスタンを含む非参加国 21 カ国が参加している²⁵。

中国が PSI に参加していないことは、3つの観点から PSI にとって大きなダメージとなっている。第一に、中国は世界でも最大の貿易国の一つであり、当然ながら汎用品についても多くの輸出入がある。北朝鮮にも近接しており、多くの船舶が両国を行き来したり、あるいは北朝鮮の船舶が中国の港に寄港して第三国に向かうなどの活動が確認されている。第二に、国連安保理の常任理事国として、核拡散に関連するものを含め決議採択においてカギを握っている。国際規範の定着における安保理決議の意義をかんがみれば、中国の安保理における動向は、不拡散をめぐる規範や行動の国際標準の形成において重要な要因となろう。第三に、自身も核兵器を保有し、国際安全保障の重要なプレーヤーとして、国際秩序における自らの行動の自由をより確保しようとするために主体的に行動している。たとえば原子力供給国グループ (NSG) の核関連の機微技術の輸出のガイドラインに関し、本来であれば適用の対象となるはずのパキスタンに対して、NSG 加盟前の包括的な協力協定を持ち出して、自らの対パキスタン原子力協力を正当化するといったように、国際ルールの恣意的な解釈などもそうした行動の自由には含まれよう。言うまでもなく、このような行動は、国際秩序の形成にとって極めて重大な影響を持つ。

ただし、中国は、大量破壊兵器の拡散阻止そのものには反対しておらず、原則として阻止行動は支持していると見られている。たとえば、中国はいくつかの事案でアメリカと背後で協力している。また、北朝鮮への制裁を強化し、拡散活動を防止するために阻止活動もしくは臨検を容認する国連安保理決議 1874 を支持したことを見れば、北朝鮮からの大量破壊兵器の拡散を容認しているわけではないことがわかる。

そう見ると、中国が PSI に反対しているのは、こうしたアメリカによる不拡散秩序（規範）形成に対する異議申し立てという理由ではなく、別のところに理由があるとも考えられる。考えられる理由は、北朝鮮を過度に刺激し、暴発しないようにしている、というものである。韓国が長い間 PSI に参加してこなかったのは北朝鮮が韓国に対して PSI に入らないよう強く警告をしてきたこともあり、北朝鮮を刺激したくない、という理由によるものであった（ただし、2009 年の第二回核実験によって韓国も PSI に参加することを決断した）。中国の場合、北朝鮮にとってみれば寄港地でもあり、また両国間の間には安保理の制

裁にもかかわらず汎用品を含む様々な物資の取引があるとされており、北朝鮮にとっては中国との関係は死活的なものとなっていると考えられる。その中で中国がアメリカの主導する PSI への参加に舵を切ることになれば、北朝鮮はますます追い詰められ中国への反発から暴発、ひいては崩壊を招きかねない。中国にとってみれば北朝鮮の崩壊は、その後の北東アジアの安全保障秩序のあり方（統一朝鮮の動向、在韓米軍の動向などを含む）に重大な影響を及ぼすものであり、このような事態に対する展望が開けない限りは、北朝鮮の拡散活動に対する懸念を抱えながらも、強硬に反対する（少なくとも表だって中朝関係を悪化させる）ことはしないであろうと考えられる。

ただ、対イラン問題などにおいて独自の立場を維持する姿勢を見れば、中国が全面的に米国主導による国際秩序の中で「恭順」を示すと考えるのは楽観的であると言わざるを得ない。中国がどのように振る舞うのかは、今後中国とアメリカのパワー・バランスがどうなるか、とりわけ、米国が引き続き秩序を形成し維持するうえで、ハード及びソフトの両面、もしくはいずれかにおいて、優位を維持していくことができるかどうか、その点を中国がどう見ていくかにもかかわってくるであろう。

5. PSIの基盤強化に向けての課題

次に、機能強化という観点から PSI の法的基盤をめぐって今後の課題となるポイントをいくつか議論したい²⁶。PSI は、基本的に既存の国内法及び国際法をより積極的に活用すること、および既存の国際法にその活動の法的正当性を求めている。ここでは、2005年海洋航行不法行為防止条約（SUA 条約）改正（米上院では 2008 年 9 月に批准）、国連海洋法条約（UNCLOS）の条文の解釈及び適用、さらには米国の同条約批准問題を取り上げ議論する。

SUA 条約は、テロ防止関連 12 条約の一つで、船舶の不法奪取や破壊等の海洋航行の安全に対する不法な行為を取り締まるために、そのような行為の犯人または容疑者が刑事手続きを免れることがないように、締約国に対して裁判権を設定し、また、犯人または容疑者を関係国に引き渡すか、訴追のため事件を自国の当局に付託するかのいずれかを義務付けている²⁷。2005 年の改正では、大量破壊兵器の不法な輸送行為を犯罪化するとともに、海上でテロ行為を行った犯人に対する裁判実施を確保するための改正（事後的措置に拡散活動やテロ活動の阻止目的を加えるため）が行われた。

これは、大量破壊兵器拡散活動に関与した犯人または容疑者が刑事手続きを免れることのないよう、締約国に対し、裁判権を設定すること及びこのような行為を引渡犯罪とすることを義務付けたうえで、犯人または容疑者を関係国に引き渡すか、訴追のため事件を自国

の当局に付託するかのいずれかを行うことを義務付けるものであった。また、1988年 SUA 条約は、犯罪の事後処罰を主として規定しており、犯罪の予防・防止に係る規定は存在していなかった。2005年の大量破壊兵器拡散に関連した改正でも、主たる点はそうした従来のスキームの中に大量破壊兵器拡散を追加することであったが、それに加えていくつかの予防的（犯罪防止）措置についても言及されている。旗国の排他的管轄権の原則に大きな変更を迫るものではないが、締約国の執行係官が他の締約国の船籍をもつ船舶にテロ行為（若しくは大量破壊兵器拡散）の嫌疑がある場合、旗国である締約国の同意のもとで、当該船舶に乗船することを可能にした。しかし、この改正はあくまで旗国の排他的管轄権の原則に大きな変更を加えるものではないことに留意すべきであり、また、事前同意なしの乗船などより踏み込んだ措置の導入には中国等の反対があり、実現しなかった。現状においては、旗国の同意なしに公海上において他国船籍の船に対して差し押さえを執行することができるように条約を改正することは不可能であろう。

また、国連海洋法条約をめぐる政治環境も SUA 条約と同様であろう。国連海洋法条約第 110 条を、大量破壊兵器拡散を海賊行為と同様の国際犯罪とし、旗国の同意なしに公海上で乗船、法執行を行うことを許可するように修正することは、政治的には極めて困難であると言わざるを得ない。

その一方で、各国は、国連海洋法条約第 110 条ではなく、第 19 条の無害通航権の意味の解釈において、核関連の密輸品を運搬することは、第 1 項の「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り、無害とされる」に抵触するという解釈の主張もある²⁸。ただし、おそらく現行の解釈から見れば、これは行き過ぎの感もある。

現状においては、大量破壊兵器拡散活動を、公海上での臨検・逮捕を正当とするような国際犯罪を構成するものとする法改正を実現することは困難であると言える。国連海洋法条約第 27 条は、各国の国内管轄権の行使について、法執行を自制することを促すかのようには読むことができるが、他方で別の読み方をすれば、管轄権の行使を禁止しているわけではない。

たとえば次のような解釈も成り立つ。すなわち、国連海洋法条約第 27 条の「……すべきでない……」という文言は、必ずしも国家による国内管轄権の行使を完全に禁止するものではない。どちらかと言えば、それは自制を促す文言と理解することも可能である。国家は、刑事管轄権を領海内で行使しないのは、国連海洋法によって禁じられているからではなく、むしろ相互主義的に自国の船籍の船に対して管轄権を行使されないことを期待して行使しないからである、と考えることも可能である。であるならば、安保理決議 1540 のように、安保理決議等によって法的な義務を課すというより明示的な規範の導入によつ

て、大量破壊兵器拡散を防止する目的での海上での法執行は促進されうる。

国連海洋法条約の改正が困難であり、条文解釈においても大量破壊兵器関連資機材の輸送を明確に違法とするような解釈が十分に国際社会の合意が得られていない中では、参加国に、不法な大量破壊兵器関連資機材の輸送を阻止する活動（臨検や差し押さえ）が正当な法執行として慣習法化させるための努力が必要であろう。領海において拡散阻止のための法執行を視野に入れて行動するようになれば、「法執行の自制」ではなく、「管轄権の行使が可能である」に力点が置かれた解釈が定着していくことになる²⁹。

また、国連海洋法条約をめぐるのは、米国政府が同条約を批准していないことによる PSI への影響もある。ヒラリー・クリントン国務長官（Hillary R. Clinton）は、confirmation の公聴会において、国連海洋法条約への批准は、政権の優先課題の一つであると述べている。国防総省も、2007 年に上院に対して統合参謀本部議長が書簡を送り、その中で統合参謀本部は、国連海洋法条約が「わが軍のグローバルなモビリティに不可欠な、航行と通過の権利および公海での自由を成文化する」と述べ、また、同条約が PSI の努力を支える基盤となっている、とした³⁰。

また、2008 年 4 月の上院軍事委員会においてウォルシュ海軍作戦部次長（Patrick M. Walsh, 当時）は、海洋法条約に加盟していないことが、永続的な海洋安全保障のパートナーシップ構築の制約要因となっているとし、またそれによって PSI への加盟を他国に促す際の妨げとなっているとの認識を示した³¹。

おわりに

PSI の執行を通じた政治的な協調体制は、現行の国際法体系の限界の中で、大量破壊兵器の拡散を防止するための阻止活動をめぐる国際規範の確立を目指すものであるが、引き続きそうした規範を国際法の「解釈」として定着させる、そして将来的には法改正を実現するところまで目指すには、PSI の原則へのより普遍的な同調を得る必要がある。ただし、PSI に同調しない国には、国家主権への制限につながりかねない乗船許可をめぐる問題や、インテリジェンス協力の実現可能性への疑問などを抱える国も多く³²、法的基盤の強化、実効性の担保の両面から、PSI に参加することに逡巡する国もある。

こうした協調体制の構築に潜在的に困難が存在する場合には、たとえば安保理による特別な権限付与に基づく（すなわち安保理決議）強化も想定されうる。たとえば、安保理決議 1874 を実施するための PSI の活用などはそうした事例となるであろう。また、安保理決議 1540 は PSI 実施の根拠となりえる。しかし、特別な事案に関する場合を除き、公海の自由の制限並びに旗国主義の無効化につながるような一般的抽象的規定を設ける権限は安全

保障理事会にはないとの見方も有力である。

であれば、PSI 参加国は、このような法的基盤強化を視野に入れながらも、当面は現行法の枠内での実効性を高めるといふ、エンフォースメントを重視した緩やかなガバナンスの体系の中で不拡散の実効性を高めていく必要がある。そのためには、インテリジェンス協力も含め、阻止活動に求められる能力の構築を協調して行い、また輸出管理や積み替え貨物の管理のような国内法規制および執行の強化など PSI に連なる関連の活動を強化し、また相互のキャパシティ・ビルディングのための参加国間の協力を強化していくことが重要である。また、こうした法規制を一種バイパスするような政治的柔軟性の必要性を認識する一方で、中国やブラジルのような有力国がこの枠組みに参加しないこと（普遍性の欠如）が、PSI を不完全なものとしている。この政治的柔軟性・実効性と普遍性の間のトレードオフをどのように克服するのが今後残された課題である。

—注—

- ¹ Remarks by the President to the People of Poland, May 31, 2003.
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030531-3.html>.
- ² 日、英、伊、蘭、豪、仏、独、スペイン、ポーランド、ポルトガル。
- ³ White House, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (WMD)*, December 2002.
- ⁴ このような傾向は、IAEA の保障措置の強化を狙った追加議定書の導入においてもあてはまる。IAEA が、より浸透的な査察を実施することを可能にするこの追加議定書は、NAM 諸国を中心に国家の主権を侵害しかねないとの懸念が強く提起され、結局のところその署名・批准は義務化されることはなく、加盟各国の自主的な判断にゆだねられている。
- ⁵ Andrew K. Semmel, Deputy Assistant Secretary for Nuclear Non-Proliferation, “Effective Multilateralism: The U.S. Strategy for Dealing with Global Nuclear Proliferation,” Address to the National Strategy Forum, Chicago, Illinois, November 14, 2005, <http://merln.ndu.edu/archivepdf/wmd/State/56942.pdf>.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ Christopher A. Ford, U.S. Special Representative for Nuclear Nonproliferation, *Strengthening the Nonproliferation Regime*, Remarks at Wiston House, Wilton Park, United Kingdom, December 21, 2006.
- ⁸ Remarks by the President to the People of Poland, Wawel Royal Castle, Krakow, Poland, May 31, 2003, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030531-3.html>.
- ⁹ *President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD*, Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation, February 11, 2004, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>.
- ¹⁰ S/RES/1540, 28 April, 2004.
- ¹¹ そのために国務省において検証・遵守局の影響力が高まったといわれている。検証・遵守局は、既存の検証制度に対して批判的であり、FMCT は検証不可能であるとの結論もここで下された。
- ¹² John G. Ruggie, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization* (London: Routledge, 1998), pp.219-221.
- ¹³ Remarks as Delivered by Secretary of Defense Donald Rumsfeld, National Defense University, Fort McNair, Washington, D.C., January 31, 2002, <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=183>.
- ¹⁴ Robert G. Joseph, Undersecretary for Arms Control and International Security, Broadening and Deepening Our Proliferation Security Initiative Cooperation, Warsaw, Poland, June 23, 2006, http://www.nti.org/media/pdfs/61_1.pdf?_id=1316627913.
- ¹⁵ ライス国務長官（当時）は、PSI 2 周年にあたって、11 件の PSI による拡散阻止の事案があり、直後

- には12件目がアナウンスされたが、その詳細については不明である。Donna Miles, “Proliferation Security Initiative Marks Second Anniversary,” *American Forces Press Service*, June 1, 2005.; “U.S. Intercepts Two Deliveries of Nuclear Materials for North Korea,” *The Korea Herald*, June 2, 2005. その後、ジョセフ軍備管理・国際安全保障担当国務次官は、約2ダースの阻止事案があったと述べている。Joseph, *op.cit.*,
- ¹⁶ White House Office of the Press Secretary, National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, December 2002, p. 2.
- ¹⁷ 以下の、ソ・サン号に関する記述は、Jeffrey Lewis and Philip Maxon, “The Proliferation Security Initiative,” *Disarmament Forum*, 2010, pp.35-43 に依拠している。
- ¹⁸ Thomas E. Ricks and Peter Slevin, “Spain and US Seize N. Korean Missiles; Scuds Were on Ship Bound for Yemen,” *Washington Post*, 11 December 2002; David E. Sanger and Thom Shanker, “Threats and Responses: War Matériel; Reluctant U.S. Gives Assent for Missiles to Go to Yemen,” *New York Times*, 12 December 2002; Robert Marquand and Peter Ford, “A New Doctrine and a Scud Bust,” *Christian Science Monitor*, 12 December 2002.
- ¹⁹ Mark J. Valencia, “The Proliferation Security Initiative: A Glass Half-Full,” *Arms Control Today*, Vol. 37(5), June 2007.
- ²⁰ See CRS Report R40684, North Korea’s Second Nuclear Test: Implications of U.N. Security Council Resolution 1874, coordinated by Mary Beth Nikitin and Mark E. Manyin.
- ²¹ Director of National Intelligence, Background briefing with senior US officials on Syria’s covert nuclear reactor with North Korea’s involvement, Washington DC, 24 April 2008, http://www.dni.gov/interviews/20080424_interview.pdf.
- ²² 同上。
- ²³ オーストラリア政府関係者インタビュー、Emma Belcher, Policy Brief: A Tighter Net: Strengthening the Proliferation Security Initiative, August 2009, P.6 に引用。
- ²⁴ 同上。
- ²⁵ Wade Boese, “Interdiction Initiative Successes Assessed,” *Arms Control Today*, Volume 38, July/August 2008.
- ²⁶ ここで議論する以外にも、便宜置籍船の問題（米は、Ship boarding agreement をパナマ、リベリア、ベリーズ、マルタ、バハマなどと締結、今後対象国を拡大していく予定）があるが、本稿では特に SUA 条約改正について主として議論する。
- ²⁷ 外務報道官談話『『海洋航行不法行為防止条約』および『プラットフォーム議定書』の改正議定書の採択について』、平成17年10月14日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/17/dga_1014.html
- ²⁸ Amitai Etzioni, “Tomorrow’s institution today: the promise of the Proliferation Security Initiative,” *Foreign Affairs*, 88 (3) May/June 2009, pp 7-11.
- ²⁹ Cf. Douglas Guilfoyle, “Maritime Interdiction of Weapons of Mass Destruction,” *Journal of Conflict and Security Law*, 2007, 12 (1), pp.1-36.
- ³⁰ Military Officials Urge Accession to Law of the Sea Treaty,” *Armed Forces Press Service*, December 10, 2007.
- ³¹ <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2008/April/Walsh%2004-01-08.pdf>
- ³² 拡散問題の本質は安全保障の問題であることに留意。安全保障上の利害が潜在的に対立している場合に協調的な行動がどの程度まで可能かどうかは別途検討を要する。

第5章 東南アジアにおける海洋安全保障のためのキャパシティ・ビルディング

神保 謙

はじめに

東南アジア海域は、中国、フィリピン、ベトナム、タイ、マレーシア、シンガポール、ブルネイ、インドネシアの国境が隣接し、アジア主要国の経済を支える商船が行き交う地政学的に重要な海上航路（シーレーン）である。とりわけ南シナ海は、西太平洋とインド洋の喉元にあたる「面としてのチョークポイント」であり、海上物流によって連結された大陸間の交易の要衝となっている。また、同海域はマラッカ・スンダ・ロンボク・バシーといった重要海峡によって外海と接続しているが、それぞれの海峡航路は狭く脆弱な「点としてのチョークポイント」としても位置づけられ、とりわけマラッカ海峡では密集した商船が所狭しと航行している¹。

南シナ海は、面・点の海上要衝としてアジア・世界経済の大動脈としての重要性を有しながらも、その海上安全保障は十分に担保されていない状況が続いている。南シナ海沿岸各国（中国・フィリピン・ベトナム・マレーシア・シンガポール・ブルネイ・台湾）は、その海域や南沙（スプラトリー）・西沙（パラセル）諸島をめぐる複雑な領有権問題を抱えており、長年にわたり安定的な解決策を見出していない。1988年には中国とベトナムの間で南沙諸島をめぐる小規模な武力衝突が発生し、また95年にはフィリピンが支配していたミスチーフ環礁に中国が建造物を建設するなど、沿岸各国間の緊張を高める事態がしばしば発生した。中国は南シナ海における資源探査や海洋調査を活発化させながら、実効支配の範囲を拡大していく漸進的な膨張（creeping expansion）と領有権の既成事実化（fait accompli）を強め、90年代を通して東南アジア諸国の懸念を高めてきた²。

しかし、中国と東南アジア諸国連合（ASEAN）は、2002年11月の中国ASEAN外相会議において、係争の平和的解決などを盛り込んだ「南シナ海行動宣言」を採択するに至った³。また2002年11月に締結されたASEAN-中国包括的経済協力枠組み協定（ACFTA）をはじめ、2000年代前半は中国とASEANの相互依存関係が実態と制度を通して深まった時期でもあった。こうした中国の協調姿勢はASEANからも歓迎され、非挑発的外交と領有権棚上げ・資源の共同開発路線を通じた微笑攻勢（charm offensive）によって、緊張緩和が進んでいくとの期待が生まれていた⁴。ところが、2000年代後半に入ると中国の南シナ海に対する強硬姿勢が再び台頭し、一方的な資源開発への着手、漁業権益の保護、（特にベト

ナム、フィリピンとの) 係争問題への外交的・軍事的圧力が目立つようになってきた。そして、こうした強硬姿勢を裏打ちするように、人民解放軍は海軍・空軍力の強化が顕著となり、潜水艦や水上関係の質・量両面での向上とともに、南シナ海での警戒活動や軍事演習を活発化させている。

東南アジア諸国は、2000年代以降の中国の急速な台頭と、具体的課題としての南シナ海をめぐる新たな戦略的現実、十分な対応をしているとはいえない⁵。その第一に挙げるべき問題は、中国人民解放軍と東南アジア諸国の軍との能力ギャップの拡大である。中国の海軍・空軍・海上警備当局の装備の調達・更新のスピードが極めて急速なため、同海域をめぐる軍事バランスは急速に中国側に傾いている⁶。経済発展著しい東南アジア諸国といえども、財政全体の規模は中国政府に遠く及ばず、また国産兵器の産業基盤も有しないため、軍事力増強の相対的ペースの差は拡大の一途を辿っている。

第二の問題は、地域内の制度形成が遅々として進まないことである。2000年代後半の南シナ海における中国と東南アジア諸国間での摩擦は、2002年の「南シナ海行動宣言」が事実上機能していないことを示していた。ASEAN諸国は同宣言を法的拘束力をもった「南シナ海行動規範」へと格上げすることを模索しているが、本稿執筆時点(2012年3月)ではインドネシア、ベトナム、フィリピン、タイの4カ国が個別に提示した原案の取りまとめにすら難航している状況にある。また、仮にASEANで原案を取りまとめたとしても、中国側と実効性のある行動規範に合意するには、なお困難が予想されている。

第三の問題は、域外国の関与である。米国の前方展開戦力の主力は、日本、韓国、グアムに配備されており、フィリピンのクラーク・スービック基地撤退以降は、東南アジア域内における米軍プレゼンスは限定的だった。米国は長らく南シナ海における領有権問題に関して特定の立場をとらず、平和的解決を促してきた経緯がある。しかし、近年中国の強硬姿勢が顕著になるに従い、米国は東南アジア諸国への軍事的関与を強化しながら、南シナ海における勢力を「リバランス」させる路線へと舵をきるようになった。とりわけ2011年のオバマ大統領・クリントン国務長官の相次ぐ訪問によって明示された「戦略的要衝 (strategic pivot) としてのアジア」は、オーストラリア、シンガポール、インドネシア、フィリピンとの軍事的関係の強化と能力構築 (キャパシティ・ビルディング) を促進し、ベトナム、ミャンマー等との関係を劇的に改善させている⁷。

本稿は、以上のような動向の下にある東南アジアにおいて、いかなる海上安全保障が模索されようとしているのかに注目し、とりわけ東南アジア諸国の軍事的能力構築 (キャパシティ・ビルディング) の動向を分析する。その前提として「台頭する中国」と東南アジアとの間でどのような能力ギャップが生じているのかを概観し、次いで、こうした軍事的

動向を「リバランス」させようとする試みが、東南アジアの対中戦略にいかなる意味を付与するのかを、バランスィング（≡均衡行動）概念を手掛かりに分析することとする。

1. 「中国の台頭」と東南アジア

（1）2030年の名目GDP—中国の台頭と東南アジアの位相—

東南アジア諸国の国防政策の主たる関心は、（ベトナム戦争の経験を経たベトナムを例外として）国内の治安やガバナンスの維持に向けられていた。しかし、中国の台頭に伴う海洋安全保障に対する懸念は、東南アジア諸国の国防ドクトリンや装備体系に徐々に影響を与えてきている。その問題意識の前提にあるのは、中国の国防力増強と東南アジア諸国の国防力に、著しいギャップが生じようとしていることにある。

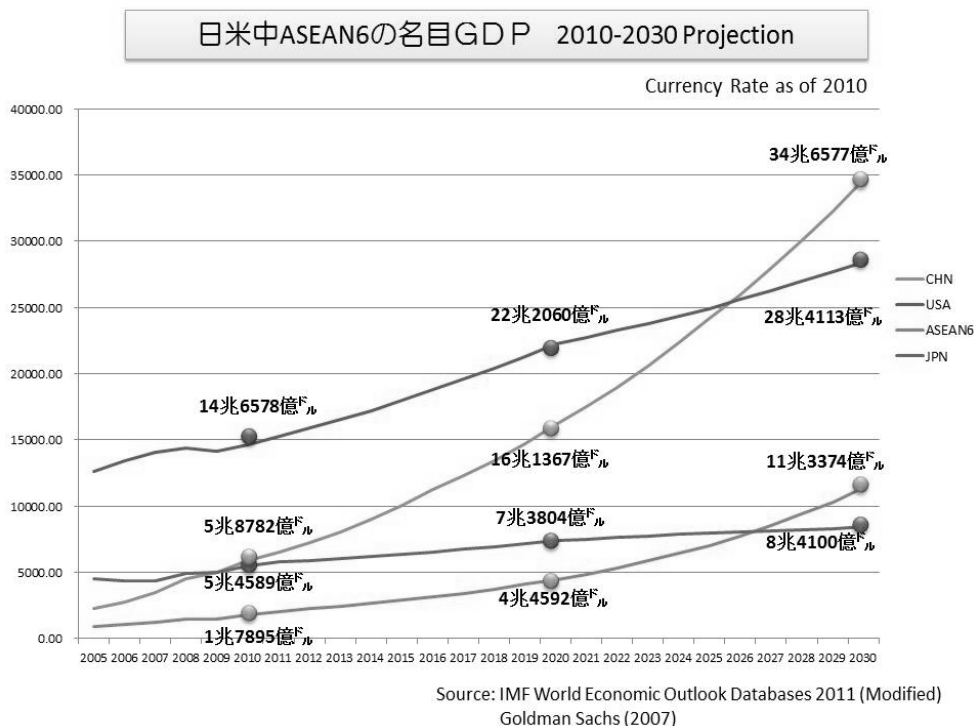
東京財団『日本の対中安全保障戦略：パワーシフト時代の統合・バランス・抑止の追求』（2011）の試算によると、2020年の名目GDPは米国が22兆2060億ドル、中国が16兆1367億ドル、日本が7兆3804億ドル、ASEAN6が4兆4549億ドルであり、2030年には米国が28兆4113億ドル、中国が34兆6577億ドル、日本が8兆4100億ドル、ASEAN6が11兆3774億ドルとなる。その比率は2020年が3（米）：2.2（中）：1（日）：0.6（ASEAN6）、2030年には3.4（米）：4.1（中）：1（日）：1.4（ASEAN6）へと変化することになる（図表1,2）⁸。中国の台頭とともに、ASEAN6諸国の経済発展も著しいため、中国とASEANの経済規模の比率は2010年から2030年までの20年間におおよそ1:3～1:4程度で推移することになる。

図表1 日米中ASEAN6の名目GDP試算値（2010年～30年、単位：2010年10億ドル/unmodified）

	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年
日本	5,458.87	6,379.66	7380.36	8,001.79	8,409.96
米国	14,657.80	17,993.10	22,205.97	24,916.36	28,411.29
中国	5,878.26	10,061.80	16,136.70	24,163.59	34,657.70
ASEAN6*	1,789.48	2,886.35	4,454.92	7,019.27	11,377.39

*ASEAN6=インドネシア、タイ、シンガポール、ベトナム、マレーシア、フィリピン
（出所）筆者及び東京財団『日本の対中安全保障戦略』（2011）を修正

図表2 日米中 ASEAN6 の名目 GDP の見通し



(2) 2030年の日米中 ASEAN6 の国防費試算

東南アジアからみたアジア太平洋主要国の軍事力のバランスは、どのように推移するだろうか。ここでは(1)で使用した名目 GDP の推計値を使用しながら、各国の軍事力を対 GDP 比によって推定する手法を採用してみたい。その際に、ストックホルム国際平和研究所 (SIPRI) の軍事費データベースを使用し、2009 年の各国データが 2030 年まで継続すると仮定する。

米国については、①2009 年度国防費の対 GDP 比 (4.7%) が継続すると仮定した「高位パス」②国防費の対 GDP 比が 3.0% に下がると仮定した「予算削減パス」の 2 通りで試算し、中国については、①SIPRI の国防費推計に基づく対 GDP 比が 2.2% とする「従来パス」と、②米国防省「中国軍事力に関する年次報告」で示された国防費の推計 (SIPRI 推計の 1.4 倍) の「高位パス」の 2 通りで算定を試みた^{9,10}。

米国の 2030 年の国防費は「高位パス」の場合は 1 兆 3353 億ドル、「予算削減パス」の場合は 8523 億ドルとなる。一方、中国の 2030 年の国防費は「高位パス」の場合は 1 兆 675 億ドル、「従来パス」の場合は 7625 億ドルとなる。すなわち米国の国防費が「高位パス」で増える場合は、たとえ中国の国防費が「高位パス」で増えても 2030 年時点で依然として米国が大幅な優位を維持する。しかし米国の国防費が「予算削減パス」で推移し、中国の国防費が「高位パス」で増えると、2030 年時点において米中の国防費は逆転することにな

る（図表 3,4）。

ASEAN6 諸国の国防費は、2010 年には 251.5 億ドルと主要国には遠く及ばない水準に過ぎないが、2020 年代前半には日本の防衛費を追い抜き、2030 年頃には日本の 2 倍の水準の国防費になるとみられる。しかし、中国がいずれのパスを辿ったとしても、2030 年の中国の国防費の水準は、ASEAN6 の 6.2 倍（高位パス）、同 4.4 倍（従来パス）となり、その規模のギャップは著しいものとなることが予想される。同推計は、ASEAN6 諸国の総和であり、ベトナム、フィリピンなどの単一国ベースで考えたとき、その差はさらに顕著となる。

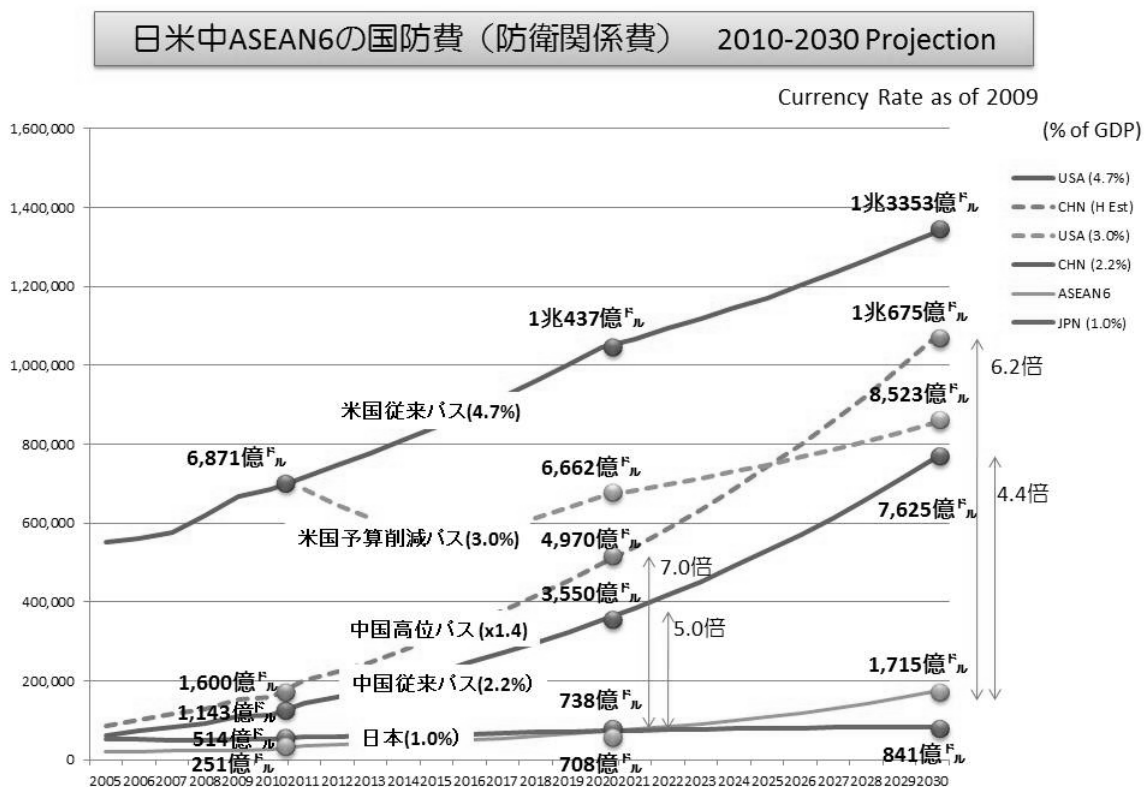
図表 3 日米中 ASEAN6 の国防費（防衛関係費）の予測値（単位：2010 年 100 万ドル）

	2010 年	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年
日本	51,420	63,797	73,804	80,018	84,100
米国 （高位パス）	687,105	845,676	1,043,681	1,171,069	1,335,331
米国 （予算削減 パス）	N/A	539,793	666,179	747,491	852,339
中国 （高位パス）	160,020	309,904	497,010	744,238	1,067,457
中国 （従来パス）	114,300	221,360	355,007	531,599	762,469
ASEAN6	25,151	47,239	70,845	108,736	171,549

（出所）SIPRI Military Expenditure Database に基づき筆者が試算

こうした関係は日中関係においてさらに衝撃的な形で表れる。中国の国防費は日本の防衛費を急速に引き離し、日中 2 国間ベースでの軍事バランスは中国側に圧倒的に優位な状況が訪れると予想されるからである。2010 年時点において中国の国防費（1143 億ドル）は日本の防衛費（514 億ドル）の 2 倍強であるが、2020 年には日本の 4.8 倍（中国が高位パスの場合は 6.7 倍）、2030 年には日本の 9.1 倍（同 12.7 倍）に達すると見込まれる。

図表4 日米中ASEAN6の国防費（防衛関係費）の予測値（単位：2010年100万ドル）



Source: SIPRI Military Expenditure Database 2010 (Modified)

以上の国防費の2010～2030年の試算値は、あくまで一定の経済モデルに基づき対GDP比を固定化した推計に過ぎない。①世界経済の動向（とりわけ中国経済の2030年の姿）、②為替レートや物価の変動（実質経済成長率から名目値を算出する際のGDPデフレータに影響を与える）、③各国の国防予算の変化（とりわけ米国の国防費に関する政策の動向）などによって、以上に示した予測数値は大幅な変更を余儀なくされる。

しかしながら、国防費をめぐるシミュレーションは、一定の根拠をもった未来像の提示として、戦略策定に意味をもつものである。例えば、①名目GDPで15年以内に米中逆転が生じること、②2030年の米中の国防費の規模も接近する必要があること、③日本とASEAN6においては、中国の軍事力の台頭に対して自国の軍事力との能力ギャップが急速に拡大していくこと、そして④米国の圧倒的な優位を前提とした対米同盟・協調戦略を見直さざるを得ないこと、などは日本とASEAN諸国が共通の認識に立ちうる課題である。とりわけ、③の能力ギャップの問題にいかに対応するかは、台頭する中国に対する安全保障戦略の中核をなす課題となるだろう。

2. 東南アジア諸国の国防力強化と海洋安全保障

(1) アジア全域における軍事力の傾向

英国際戦略問題研究所 (IISS) が 2012 年 3 月に発表した「ミリタリー・バランス 2012」は、長引く経済の低迷と財政再建で国防費が削減されている欧米諸国に比べて、アジア諸国が旺盛な経済成長とともに空海軍力を増強し、国防費も大幅に増加していることを指摘した。そして 2012 年中には、アジア全体の国防費 (名目値) が欧州連合 (EU) を上回る歴史的な転機が到来することが予想されている¹¹⁾。

同報告書は、アジアにおける軍事力の動向として、より高性能な通常兵器を調達・配備しつつあり、かつての領域防衛を主軸とした軍事力から、より中・長距離に展開可能な部隊と、攻撃兵器を備えつつある傾向にあると指摘する。また仮に最新の装備の調達のみならず、軍事ドクトリン、訓練、指揮・統制・情報・警戒監視能力 (C4ISR)、ロジスティクス支援、統合運用能力などを向上させることができれば、アジア諸国の軍事力が徐々にオールラウンドな能力を構築する過程に至るであろうことを示している。

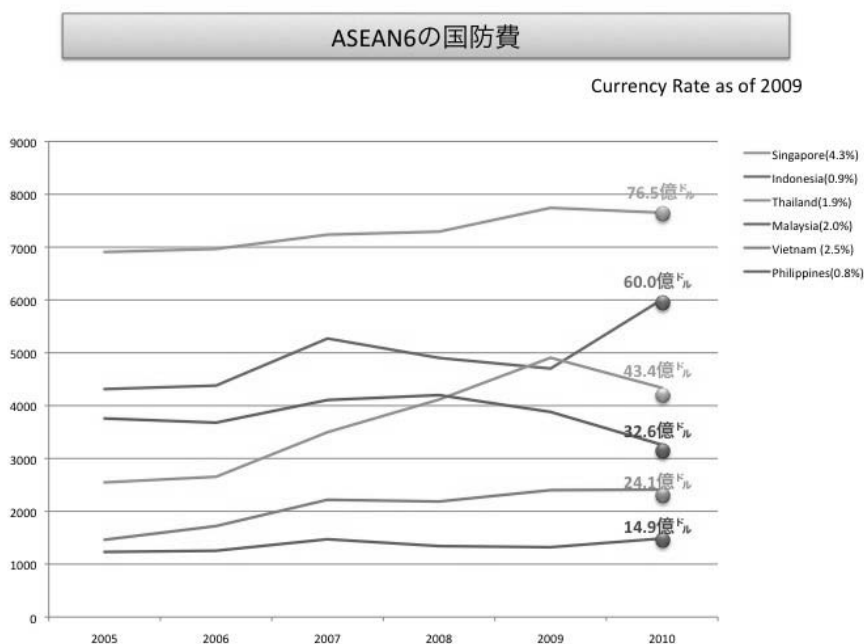
アジア諸国のなかで顕著に軍事力増強を進めているのは、中国とインドである。中国は、近年人民解放軍が開発に成功したといわれる第 5 世代の J-20 戦闘機や、開発中で就航間近とされる航空母艦が議論されるようになった。しかし、近い将来においてさらに重要視されているのが、対艦ミサイル (anti-ship missile) や潜水艦計画など、地域諸国の海軍及び米国の前方展開戦力にとって脅威となりうる装備を取得していることである。これらの空海軍装備が体系的に整備されるようになれば、中国は米軍の前方展開戦力や、同盟国の施設・区域に対して強力な攻撃を加えることが可能となり、結果として米国の作戦計画に対する拒否力を備えるようになる。こうした装備体系の整備こそが、中国の米国に対する接近阻止 (anti-access)・地域拒否 (area-denial) を構成することになる。

インドは、長年にわたりパキスタンや中国と国境を接する陸上型の脅威に対し、その国防力を傾注してきた。パキスタンや中国に対する抑止力を構成する核戦力をはじめ、近年は多機能戦闘機 (MMRCA) の調達、さらには低強度紛争やテロ攻撃に対する防衛態勢を強化してきている。近年は海軍の装備近代化が目覚ましいペースで進められている。2012 年末には、ロシアから改修後の空母 1 隻を導入するとともに、新たに建造中の国産空母 1 隻を 2014 年に配備するとしている。2009 年 7 月には、インド初の国産原子力潜水艦を進水させ、さらにアクラ級原子力潜水艦 1 隻をロシアから調達することが予定されている。

(2) 東南アジア諸国の軍事力整備：空海軍力の強化

東南アジア諸国は、国内の治安やガバナンスをめぐる問題をはじめ、小規模な陸上国境紛争、南沙諸島等の領有権をめぐる問題、少数民族問題、分離・独立運動、イスラム過激主義によるテロリズム、国際組織犯罪などの非伝統的安全保障問題など、多様な安全保障上の課題を抱えている。こうした問題に対応を迫られる中で、中国の台頭を背景として海洋安全保障への問題関心が急速に高まってきた。1990年代まで東南アジア諸国の海軍及び海上警備当局は、小規模の哨戒艇やコルベット艦など沿岸警備隊レベルの装備しか保有していなかった。しかし、近年はミサイル・フリゲート艦と潜水艦の拡充に力を入れ、徐々にではあるが外洋型海軍への脱皮の過程にあるといえよう¹²。

図表5 ASEAN6の国防費の推移



Source: SIPRI Military Expenditure Database 2010 (Modified)

シンガポールは外交と抑止を国防政策の支柱に置きつつ、2000～2011年を通して GDP の 4.0～5.1%（国家予算の 24～32%）を国防予算に費やしている。またシンガポールは、東南アジアでは最も早く早期警戒機や空中給油機、潜水艦救難母艦を導入し、海洋安全保障への対応に着手した国でもある。さらに、国土面積が狭隘で国土自体が「点としてのチョークポイント」である脆弱な地政学的条件を補うように、シンガポールは米国、東南アジア域内諸国、オーストラリア等との安全保障協力を強化している。1990年にシンガポールは米国との軍事協力の了解覚え書きを締結（1999年に改訂）し、米太平洋軍の航空

機がパヤレバ基地に、そして艦艇がシンガポールのチャンギ港に寄港できるようになった。また、海軍の装備に関しては2007年から2009年にかけて最新鋭の対空・対艦ミサイル及びステルス性を備えたフランス製ラファイエット級フリゲート艦を6隻進水させている。また2005年にはスウェーデン製の中古潜水艦2隻を購入し、現有のスウェーデン製潜水艦4隻の更新計画があり、2024年までに計12隻を配備する計画を立てている。さらに米国から沿岸海域戦闘艦（LCS:Littoral Combat Ship）を配備する方針となっている。

マレーシアは2010年に新たな国防計画を発表し、国防の重点項目として領域防衛、南シナ海の排他的経済水域（EEZ）の防衛、東マレーシア及びマレー半島からシンガポール海峡に至る航空・海洋航路の防衛を掲げている。また第10次マレーシアプランに基づく装備調達計画（2011-2015）を策定し、海空軍の強化と装備の更新を謳っている。海軍は、初となる潜水艦（仏独が共同開発したスコルペン級潜水艦）を2009年1月に、また同2番艦を11月に就役させている。また、2010年にはドイツ製ケダ級フリゲート艦6隻を就役させ、2015年までにイギリス製フリゲート艦をさらに2隻を配備することを計画している。マレーシアは以上の装備を含む海軍の部隊による初めての艦隊演習を2009年に南シナ海で実施し、同海域における海軍の対応能力の誇示とともに、沿岸の警戒監視能力の充実化を図ろうとしている。また、マレーシア政府は多目的補給艦3隻を購入する意向を示すなど、海軍の継戦能力を含む総合的な能力の構築を志向している。

インドネシア国軍は、国家統合と国内の治安維持を主目的とする治安任務を主眼としていたため、依然として陸軍を主体とする兵力構成になっている。しかしインドネシアを取り巻く様々な非対称的脅威の台頭（バリ島・ジャカルタでのテロ事件）、南シナ海における海洋安全保障、国際組織犯罪など、複雑な問題に対応する必要性が生じている。またインドネシアは世界第2位の海岸線の長さを有し、海洋航路にとって重要な海峡を有している。こうした背景と自国の経済発展が重なりあい、近年のインドネシア海空軍の増強や、今後の装備調達計画はかなり野心的である。既に2010年までに、インドネシア空軍に関しては2010年9月にユスギアントロ国防大臣が今後15年間で180機の第4世代戦闘機を調達する計画を表明し、さらに同大臣は同年12月に今後5年間で国防費を対GDP比で1.5%に増額するという目標さえ掲げている。また、海軍力についてはオランダ製シグマ級フリゲート艦4隻の就役を完了した。さらに、2007年9月にはロシアとの間で10億ドル規模のロシア製兵器の調達を政府借款で行う合意書に署名しており、この合意にはキロ級潜水艦2隻などの兵器が含まれていると伝えられている。

タイの国防政策は、冷戦終結後に伝統的脅威の想定は低下したものの、テロを含む非対称的脅威及びカンボジア及びミャンマーとの小規模国境紛争の蓋然性はむしろ高まっている

る。とりわけ、タイ南部最深部におけるイスラム過激主義者のテロ件数は依然として多く、またカンボジアとの国境問題の中核をなすプレアヒビア寺院周辺では小規模な戦闘行為も行われた。こうした背景もあってか、タイの国防計画及び調達計画は陸海空軍のバランスのとれた総合力に重点が置かれている。2007年には、スウェーデン製 JAS-39 戦闘機 12 機及び早期警戒システムを搭載した航空機 2 機の導入を決定した。また、タイ海軍は 6 隻の中古潜水艦を 2011 年より購入する計画を進めている。

ベトナムは、近年中国の南シナ海における領有権の主張と強硬な行動の拡大に懸念を高めている。ベトナムの中国に対するバランス行動はより明確な形で表出しており、その具体的手段として内的バランスとしてのベトナム海空軍の増強、そして外的バランスとしての米国との安全保障協力が模索されている。ベトナム海軍の主たる装備更新としては、2014～2017 年に就役が予定されているキロ級潜水艦 6 隻、そしてスホーイ戦闘機 (Su-30MK2) 20 機の追加購入である。これらの追加購入に伴い、第 4 世代戦闘機の Su-27/30 は合計で 60 機に達する見通しである。2012～2014 年にかけては DHC-6 哨戒機 6 機を調達する予定である。

以上のような東南アジア（南シナ海沿岸諸国）の軍事力と装備調達計画には多くの要因が作用しているが、近年は中国の台頭に対する備えという傾向が強く表れている。例えば、ベトナムとマレーシアは第 4 世代戦闘機と哨戒機、そしてミサイル艦艇の保有数を大幅に増強させようとしているが、これらの動向は南シナ海における中国軍を牽制する意図が明確に表れている。また、近年の調達のトレンドとなっているのは潜水艦への着目である。インドネシアとベトナムは潜水艦の調達に力を入れており、この背景となっているのは中国の将来の空母配備計画に対する対抗策と解釈できよう。

3. 東南アジアの海洋安全保障のためのキャパシティ・ビルディング

(1) 米国のアジアにおける戦略的要衝 (Strategic Pivot)

ロバート・ゲーツ国防長官は、2011 年 6 月のアジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアローグ）にて、「地理的に分散し、作戦面で強靱で、政治的に持続可能な防衛態勢」(defense posture that is geographically distributed, operationally resilient, and politically sustainable) を掲げ、そのために東南アジアからインド洋にかけてのプレゼンスを強化することを提唱した。同会議ではシンガポールに米国の「沿岸海域戦闘艦」(LCS) を配備することが注目されたが、6 月 24 日の米比外相会談では米比相互防衛条約を南シナ海に適用し、比軍の装備の増強、更新を行うことに合意している。またベトナムとの間でも 6 月 17 日「米越政治・安全保障・防衛対話」を開催し、7 月後半にはベトナム沿岸での米越合同訓練を実施した。南

シナ海を取り巻く ASEAN 諸国と米国との安全保障協力は、ここへきて急速に進展を深めている。さらにオバマ大統領は、2011年11月にアジア太平洋諸国を訪問し、オーストラリア議会における演説において「アジアが米国の安全保障戦略上最も重要な地域である」と発表すると同時に、同国北部のダーウィンに海兵隊約2500人を駐留させることを発表している。

ゲーツ国防長官は以前『フォーリン・アフェアーズ』に寄せた論文で、米国の「パートナーの能力を高める」ことが重要と指摘しており、現代のアジアの安全保障環境と米国の財政的制約のなかでは、同盟国・友好国が防衛により大きな責任を持てるように、能力向上（キャパシティ・ビルディング）を図る必要があると強調している¹³。その背景にあるのは、中国の軍事的台頭のスピードと、東南アジア諸国の能力との間に存在する大きなギャップである。米国は単に東南アジア諸国へ単に防衛コミットメントを強化するだけでなく、同盟・友好国自身の自律的な安全保障能力を強化することも重視している。そこにさらに日本、韓国、オーストラリア、インドを含めた軍事的・経済的アセットが包括的に動員できるようになれば、東南アジアにおける「balancing」はより有効に機能するかもしれない。

（2）日本の対応：海洋安全保障とキャパシティ・ビルディング支援

日本はこうした動向に対していかなる政策的選択肢を追求すべきであろうか。筆者は、東南アジア（南シナ海沿岸諸国）に対する海洋安全保障のキャパシティ・ビルディングこそが、重要なポイントとなると考えている。従来日本の政策は、東南アジアの安定と繁栄を強化するために、二国間の政府開発援助（ODA）や、インフラ整備等の支援、ASEANの強靱性・一体性を強化するためのアプローチなど、多様な手段が模索されてきた。今日の戦略的重要性を考慮すると、こうした政策は安全保障政策の文脈から再構成されることが望ましい。こうした観点を以下の通りまとめてみたい。

東南アジアを安全保障戦略として位置づけることの重要性は、①東南アジア海域は日本にとって死活的に重要なシーレーンであること、②中国の軍事力の増強に伴い、東南アジア諸国の軍事力との能力ギャップが拡大していること、③米国の「アジア回帰」に伴い、東南アジアに対するプレゼンスが強化されてきていること、に集約することができる。日本の安全保障政策の地域的ウェイトを東南アジアにも置くべき十分な理由がある。

日本が今後とりうる具体的な政策的選択肢は以下のようなものがありうる。第一は、東南アジア諸国との合同軍事演習や共同訓練の強化である。すでに日本は合同軍事演習に加え、人道支援・災害救援（HA/DR：Humanitarian Assistance/Disaster Relief）、非戦闘員退避

活動（NEO：Non-combatant Evacuation Operation）などの非伝統的安全保障分野を取り入れた多国間での訓練への取組を始めている。自衛隊は2005年以降、米・タイ共同主催の多国間共同訓練である「コブラ・ゴールド」演習に参加している。また、自衛隊は2012年3月末から4月にかけて、米国とフィリピンが実施している合同軍事演習「バリカタン」の図上演習にも初参加する予定である。米国と東南アジア諸国との合同軍事演習に日本が参加することは、東アジア域内の安全保障協力のネットワーク化をさらに推進するものとなるだろう。また、日本は東南アジア諸国と独自に二国間の図上演習、海上パトロール演習、捜索救難に関する演習などを実施することも検討すべきである。

第二の施策は、東南アジア諸国の国防力の強化及び関連インフラに対する資金・技術協力である。国防力を攻勢するのは、正面装備のみならず、空港、港湾、道路、電力、通信、エネルギー、ソフトウェアなどのインフラストラクチャーとともに、これらを運用する組織や人的資源が重要な要素となる¹⁴。東南アジア諸国が国防力を高めていくためには、こうした総合的なインフラ資源の整備が決定的に重要な要素となる。またこうしたインフラ・ネットワークは、地域経済を支える重要な社会資本であることは言うまでもない。日本政府は、政府開発援助（ODA）、公的インフラファンド、官民連携（PFI/PII等の公的資金と日本・現地企業との連携）を柔軟に利用して、東南アジア諸国の安全保障能力の向上に資するインフラ支援を活発化させるべきである。例えば、日本政府は2011年11月の日・ASEAN首脳会議において「陸の回廊」と「海の回廊」の整備、及び「ASEAN全域ソフトインフラ案件」を柱として全体で約2兆円規模の資金協力を約束している。こうした東南アジアのインフラ整備に関し、より安全保障政策や国防力構築に関する支援を目に見える形で定義していくことが重要となる。こうしたキャパシティ・ビルディングを推進するために、2003年に改訂された政府開発援助大綱（ODA）をより戦略的見地から見直すことも重要である。

第三の施策は、東南アジア諸国に対する防衛装備の輸出である。日本政府はこれまで武器輸出三原則によって、三原則対象地域（共産圏、国連決議による制裁対象国、国際紛争の当事国）への輸出を自主規制してきた。しかし、2005年12月の官房長官談話、2011年12月の官房長官談話によって、同原則を柔軟に運用することが可能となった。すでに日本政府は、2005年の官房長官談話の例外規定に基づき、2007年にインドネシア国家警察本部に6隻の小型巡視艇を、ODAを用いて無償供与した経験がある。2011年12月の官房長官談話は「平和貢献・国際協力に伴う案件については、防衛装備品等の海外への移転を可能とする」こととしており、こうした規定を援用して東南アジア諸国の国防力増強を支援するべきである。具体的には、海上安全保障の基本装備としての巡視船、巡視艇、救難艇を

基礎としながら、哨戒機（固定・回転翼）、哨戒艦艇、警備艇、支援艦艇などに順次支援の対象を拡大していくことを検討すべきであろう。

おわりに

中国の台頭に伴うパワーバランスの変化は世界大での現象であるが、タイムスパンとして最も早く、かつ大きな規模でパワーシフトが生じるのは東アジアである。中でも、中小国の連合体である ASEAN と中国との能力ギャップの拡大は著しいものがある。ASEAN が自律性をもった地域政治のアクターとしての役割を果たしていくためには、一定程度のパワーの構築は不可欠である。そのためには、①内的バランス（ASEAN 自身の国防力の強化）、②米国との安全保障協力の強化、そして③地域諸国との安全保障協力の開拓が求められている。

日本は③地域諸国との安全保障協力の中で、重要な役割を果たすことのできる素地が整っており、とりわけ①二国間・多国間の安全保障協力、②戦略インフラの支援（資金・技術協力）、③海上安全保障の装備品等の輸出は、日本政府の東南アジア諸国に対する安全保障の新しいアプローチとして推進されるべきである。

—注—

- 1 東アジア諸国のエネルギー物流の主要航路となっているのがマラッカ海峡であり、多くの国にとってのシーレーンのチョークポイントとなっている。こうした事象を「マラッカ・ジレンマ」と呼称する場合がある。Ian Storey, “Securing Southeast Asia’s Sealanes: A Work in Progress”, *Asia Policy*, No.6 (July 2008).
- 2 中国の南シナ海における領有権の主張の歴史的経緯、近年の行動形態、東南アジア諸国との摩擦についての資料は数多いが、ここでは以下を参照。U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments involving the Peoples’ Republic of China 2011, Annual Report to Congress Pursuant to the National Authorization Act for 2000*. http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011_cmpr_final.pdf; 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2011』（2012年2月）
http://www.nids.go.jp/publication/chinareport/pdf/china_report_JP_web_2011_A01.pdf
- 3 ASEAN Secretariat, “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”
<http://www.aseansec.org/13163.htm>
- 4 David Shambaugh, “China Engages Asia: Reshaping the Regional Order”, *International Security*, Vol.29, No.3 (Winter 2004/05).
- 5 Ian Storey, “Securing Southeast Asia’s Sealanes” *op.cit.*
- 6 International Institute for Strategic Studies (IISS), *Military Balance 2012*, Routledge (2012), pp205-302.
- 7 Patrick M. Cronin and Robert D. Kaplan, “Cooperation from Strength: U.S. Strategy and the South China Sea”, Patrick Cronin ed., *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, Center for a New American Century (January 2012).
- 8 東京財団アジアの安全保障プロジェクト編『日本の対中安全保障戦略：パワーシフト時代の「統合」・「バランス」・「抑止」の追求』（2011年6月）<http://www.tkfd.or.jp/admin/files/2011-03.pdf>
- 9 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Sources and Methods for SIPRI Military Expenditure Data*, http://www.sipri.org/databases/milex/sources_methods (2011年5月31日アクセス)。

- ¹⁰ U.S. Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments involving the People's Republic of China, A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010*, (August 2010) p.46. なお、中国の国防費の範囲や内訳について分析した研究として、土屋貴裕「中国の『国防費』と『軍事経費』:『軍事財務』体系に基づく支出体系」(2011年度アジア政経学会東日本大会提出論文、未定稿、2011年)がある。その他、丹羽春喜・松木隆「中国軍事支出動向についての推計と考察」『問題と研究』(第31巻3号、2001年)、駒形哲哉「軍事財政」村井友秀・阿部純一・浅野亮・安田淳編著『中国をめぐる安全保障』(ミネルヴァ書房、2007年)等を参照。
- ¹¹ International Institute for Strategic Studies (IISS), *Military Balance 2012*, Routledge (2012), pp205-302.
- ¹² 各国別の国防政策、装備・調達計画については、報道資料の他に下記を参照した。防衛省防衛研究所編『アジア太平洋諸国の安全保障上の課題と国防部門への影響』(2011年12月) http://www.nids.go.jp/publication/joint_research/series6/pdf/cover.pdf; 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2011』「第5章東南アジア：南シナ海問題の再燃」(2011年3月)。
- ¹³ Robert Gates, “Helping Others Defend Themselves”, *Foreign Affairs* (May/June 2010)
- ¹⁴ アジアにおけるインフラ整備と域内ネットワークの形成については、アジア開発銀行/アジア開発銀行研究所著『シームレス・アジアに向けたインフラストラクチャー』(一灯社、2010年)を参照。

第6章 日本を取り巻く海洋紛争

山田 吉彦

1. はじめに

日本は四方を海に囲まれた海洋国である。そのため日本にとって国境線はすべて海上にある。1994年に国連海洋法条約が発効し、沿岸国は最大200海里までの排他的経済水域（EEZ）を認められることになった。日本は、この条約を1996年に批准し、同年施行している。

EEZとは、他国を排して経済的な権益が認められる海域のことである。日本は、ロシア、北朝鮮、韓国、中国、台湾、フィリピン、米国の七つの国（本稿では台湾は国として扱う）とこのEEZで接している。本稿においては、日本が、隣国との間で経済権益の境界線であるEEZが接する線を「日本の国境線」、大陸棚も含め日本が権益を持つ海域を「日本の海」と呼ぶこととする。この日本の海を定める上の基点となる島嶼部において、隣国と領土問題が存在している。一つは、旧ソビエト社会主義共和国連邦により占領され、日本人の退去が強いられた北方四島（択捉島、国後島、色丹島、歯舞群島）であり、また、韓国により実効支配されている竹島である。また、領土問題は存在しないが、東シナ海に浮かぶ尖閣諸島においては、近海の海底に埋蔵量豊富な油田があると報告されたことから、中国、台湾が1971年以降、領有権を主張するようになった。同諸島付近の海域において、中国の漁業監視船、海洋調査船等による領海侵犯、無届けのまま海洋調査がたびたび行われるなど、その都度、関係機関は対応に追われている。

日本の海においては、国民の生活を脅かす事象がたびたび発生している。

2001年12月には、日本の海に北朝鮮工作船が侵入し、海上保安庁の巡視船と銃撃戦になり自爆沈没する事件が発生した。引き上げられた工作船からは、地对空ミサイル、ロケットランチャー、突撃ライフル、手榴弾等の武器が発見された。さながら戦闘を想定したような武装であった。2004年には、中国の原子力潜水艦が、沖縄県の先島諸島にある宮古島と石垣島間の領海内を潜航したまま通過する事件が発生した。これは、「潜水艦は、他国の領海を通行するときには、浮上し国旗を掲揚しなければならない」という国際法に反する行為である。当時、防衛庁長官（現在は大臣）は、海上警備行動を発令したが、中国の原潜は青島にある基地に帰港した。また、2006年8月には、北海道根室湾中部漁協所属のかにかご漁船が、日ロ中間線を越えたという嫌疑で銃撃を受け、一名の乗員が射殺された。2010年9月には、中国福建省の漁船が、尖閣諸島沿岸において海上保安庁の巡視船に衝突

する事件が起きている。その他、密輸、密航、密漁など海上における犯罪は後を絶たない。

日本の領海と EEZ を合わせた面積は、447 万km²と広大である。一般的には、世界 6 位の面積を持つと言われている。しかし、この海の安全が確保され、国民の安全な生活が保障されたものではないことが、このような事件からも示され、国民の間からも海洋安全保障体制の確立を求める風潮が芽生えている。

2. 日本の海洋政策とその意義

日本国民における国の領域に対する概念が変わりつつある。それは、国連海洋法条約により、沿岸から最大 200 海里（約 370km）まで EEZ が認められるようになったことが契機となった。

国の領域とは、一国の主権に属する区域であり、一般的に領土、領海、領空のことを指す。しかし、国連海洋法条約下の国際関係にあっては、海上における経済的な権益が認められた EEZ、およびさらに広範囲に海底資源の調査、開発を認められた大陸棚にも沿岸国の一定の管轄権が及ぶとする概念が一般的となっている。

EEZ における権益に関しては、同条約条文において詳細に書かれているが、その要点を上げるならば、①海底資源の調査、開発、②海洋の調査、利用、③漁業管轄権の三点である。この海洋権益の中には、エネルギー資源、鉱物資源、食糧資源など人類の生活に不可欠なものが含まれている。そのため、国家の管轄権が及ぶものとして沿岸域を取り込む動きが始まったのである。

日本は、2007 年 7 月、海洋基本法を制定し、国家として海洋政策を推進する根拠とした。この法が制定された時期は、中国による東シナ海ガス田開発が進んでいたが、日本は準備不足から対応不能であった。そこで、海洋政策の重要性を痛感した超党派の議員たちと、官僚、研究者、事業者による研究会が 10 回にわたり開かれ海洋基本法の制定へと至った。

海洋基本法の基本理念は、海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和、海洋の安全の確保、科学的知見の充実、海洋産業の健全な発展、海洋の総合的管理、国際的協調の 6 項目があげられている。この理念に基づき、政府は海洋開発と海洋環境保護を推進して行く方針である。その過程においては、海を接している隣国との関係が重要になる。国連海洋法条約では、隣国と 200 海里水域が重複する場合、その中間線によって境界が定められるが、特別な事情がある場合には両国が協議することとなっている。そもそも、日本は、前述のように領土問題を抱え、基点となる沿岸の管理が難しい状態にある。この海洋管理体制を確立するならば、日本の海にある海洋資源を有効に活用することができ、海洋環境の保全にも寄与する。

2011年3月に発生した東日本大震災を経て、日本のエネルギー政策が転換期を迎えている。震災の津波の影響による東京電力福島第一原子力発電所の事故を受け、電力不足を回避するために、他のエネルギー開発を進める必要が生じた。政府は、海洋研究者たちの助言を受け、メタンハイドレートの開発の推進と洋上風力発電プラントの建設を計画している。

2012年2月、次世代のエネルギーとして期待を集めるメタンハイドレートの試掘に向けた調査が始まった。世界に先駆け商業生産を目指した取り組みである。この調査海域は、駿河湾から紀伊半島の沖にある「南海トラフ」である。この海域には、およそ1兆1000億立方メートルのメタンガスが存在していると推定されている。メタンハイドレートとは、水の分子がメタン分子を取り込むことによりシャーベット状になった物質のことであり、成分は天然ガスと同じで深海底のように低温高压という条件で組成される。日本の海には、このメタンハイドレートが大量に存在することが知られ、その埋蔵量は、天然ガスに換算し7兆3500億立方メートル（独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構の推定）であり、これは、日本国民が消費するガスエネルギーの94年分に相当する。

経済産業省は、「我が国におけるメタンハイドレート開発計画」を策定し、商業化を目指した技術開発を進めてきた。そして、2011年には、実際に南海トラフにおいて試掘に着手することを発表した。日本政府は、これまでメタンハイドレートの抽出実験をカナダなどと共同で、陸上で行ってきた。そして、カナダの永久凍土の地下に存在するメタンハイドレートを減圧法という技術で、6日間連続で抽出することに成功している。この技術をこれからは、海底で応用することになる。ただし、海底からのメタンハイドレートの抽出は未知の領域である。自然界のバランスを崩す危険性もあるため、多領域、複合領域における研究が進められている。

南海トラフのほかにも、沖縄海域、日本海などにメタンハイドレートは存在することが知られている。特に能登半島と佐渡島間の富山湾では、陸地に近い海底にあり開発が期待されている。しかし、この海域は、ブリをはじめとした豊かな漁場であり、海底資源開発を行うためには、漁業者の理解が必要になる。この面においても海洋政策の一元化が必要とされている。

3. 日本の国境問題－北方領土の事例

日本の安全保障において、重要な問題のひとつに領土問題がある。ここでは、北方領土問題について、その現状と今後の動向を考察する。

現在、北方四島には1万7千人ほどのロシア系住民が暮らしている。これは、かつて日本人が暮らしていた頃とほぼ同じ人口である。2007年以降、ロシア政府はクリル社会経済

発展計画を推進し、択捉島、国後島、色丹島の開発に着手している。当初、この計画の予算は、約180億ルーブル（約800億円）であったが、世界金融恐慌の影響を受け、3分の2（約530億円）に減額された。その予算で、空港や港湾の建設工事が行われ、病院や学校などの公共施設の整備を進めている。この工事を支えている労働力は、シベリアや中央アジアで集められ、中には近隣の旧ソ連邦諸国や北朝鮮の労働者も含まれている。また、使用されている機材や資材の多くは中国製、韓国製である。

クリル社会経済発展計画は、その成果において疑問が残る。530億円ほどの予算で、国際空港を2か所建設し、択捉島、国後島、色丹島の港湾、道路の整備を行い、病院、学校などを建築するというのだ。いかに安価な労働力を用いても、当然、予算的に不可能である。既に国後島においては、一部の事業で資金が枯渇している。国後島のメンデレーエフ国際空港の建設は資金不足から停滞し、管制機能は未整備のままだ。

メドベージェフ大統領は、クリル社会経済発展計画を継続する方針をうただしているが、プーチン次期大統領にしても、将来に向けた明確な方向が示されているわけではない。現在、行われている北方四島の開発は、北方四島に住民を定着させておくための一時的な公共投資である。北方四島の住民の年齢構成を見ても、20歳未満と40歳代が少なく、20歳代が多いという空洞化を起こしている。20歳代は、公共事業を行うために入域している労働者が多いと推察される。

写真1. 古釜布港の港湾整備（2011年）



（筆者提供）

2010年11月1日、ロシアのメドベージェフ大統領は、国後島に上陸した。ソ連時代以降、最高指導者の北方領土訪問は初めてである。同大統領は、2009年2月、当時の麻生太郎首相とサハリンで会談した時には、「次世代に引き継がず、独創的な解決を目指す」と北

方領土問題の解決に向けた意欲を示していた様子からは言動が変わった。ロシア側は、日本の対ロシア外交に揺さぶりをかけているようにも感じる。

ロシアが極東地域の資源開発を進めるためには、日本の経済力と技術力、商社機能、海運などの組織力を利用することが有効であると考えているようだ。そのため、再三にわたり、経済協力を求めている。その中心は、サハリンのガス田開発である。天然ガス田の開発は世界第一位のガス産出国であるロシアの生命線であり、サハリン開発への期待は大きい。北方四島の共同開発も含め、極東地域における日本との協力関係は必須である。

しかし、ロシアの政治情勢は、近隣国の動向も合わせ、安定しているとはいえない。2011年に行われた下院選挙の結果示されたように、プーチン首相率いる統一ロシア政権の基盤は盤石とはいえ、今後の北方領土交渉は不透明感を拭うことができない。ただ、ここでロシアの新しい動きを忘れてはならない。それは、同国の海洋政策に表れている。ロシア政府は、オホーツク海から太平洋にかけての北方四島周辺海域を中心に領海、EEZにおける治安の維持、航行安全および、沿岸域、島嶼部の開発を進め、海洋管理に力を注いでいる。ロシアのこの海域における管理は、ソ連時代から密漁対策に重点が置かれていた。オホーツク海でカニ、サケ、タラなどの水産物を密漁し、日本へと密輸することにより、ロシア政府の税収が圧迫されたからである。また、乱獲により水産資源の枯渇も起こり、将来にわたる漁業管理に不安が生じた。密漁、密輸には、密漁マフィアが関与していることが推察され、ロシアの国境警備庁は、武器の使用も辞さない姿勢だ。そのような状況の中で2006年8月、根室市のカニかご漁船が、根室市ノサップ岬沖で、ロシア国境警備庁の警備隊員により銃撃を受け、乗員が射殺される事件が発生した。当時、ロシアは日本漁船より、むしろ前述のように国内密漁組織の取り締まりに力を入れていた。ロシアの国内情勢が、日本の海にまで影響を与え発生した悲劇である。2011年以降は、密漁対策のみならず、航路、海上輸送路の管理も含め海域の総合的管理を行うように変わった。これは、サハリンにおける石油および天然ガスの開発が起因となり、その生産物の輸送航路の確保が必要となったからである。

海上保安庁第1管区海上保安本部によると、サハリン州から原油や液化天然ガスなどを積み出航した船舶は、2010年以前は、宗谷海峡から日本海、津軽海峡を經由して太平洋に至る航路をとっていたが、2011年以降は、オホーツク海を横切り、択捉島と国後島の間にある国後水道を通航する船舶も多い。今後、石油精製および天然ガスの液化プラントの稼働が本格化すると、ますますこの海域の利用頻度が高くなることが予想される。

2011年9月、国後島の古釜布港には5隻の国境警備庁の警備船が配置されていた。この警備船の多くは旧式のもので、漁業取締りを主な業務にしていると考えられる。

写真2. 国境警備庁の警備船（古釜布港）



(筆者提供)

写真3. 斜古丹湾の国境警備庁の基地



(筆者提供)

同時期、色丹島斜古丹湾にある国境警備庁の基地には、4隻の警備艇が係留されていた。これらの船舶は、古釜布港に配備されていたものとは別のものである。斜古丹湾の警備船は、新型の高速船で主な任務は国境警備であると考えられる。ロシアは、北方海域において多目的な海上警備体制を展開し、海洋管理体制の一環に組み入れたようだ。

2012年1月、根室海上保安部は、安全操業の枠組みでタコ漁をしていた漁業者をハナサキガニも獲っていたとして密漁で逮捕している。これは、北方四島周辺にロシアの警備船が増強されていることから、この海域におけるロシアの法執行を阻止し、漁業者を守るために行われた行為である。ロシア側の警備の増強に対抗するために、海上保安庁の警備も強化する必要がある。

海洋管理の原点は、その基点となる島嶼の管理と開発である。ロシア政府は、クリル社会経済発展計画を進めているが、この開発計画が将来を見据えての開発であるとするなら

ば、海域の管理上も大きな意味を持つ色丹島の開発にも重点を置き、歯舞群島の開発にも着手することだろう。この二島の東側は広大な太平洋に面し、EEZの管理上重要な場所に位置しているからだ。また、そこには豊富な漁業資源があり、現在もサハリン州の収入源のひとつになっている。

ロシア政府は、2011年9月、国後島泊地区において海軍の演習を行った。この時、国後島東側海域に航行安全警報を発し、この演習海域への立ち入りを制限したうえで、陸上から海上への砲撃訓練を実施した。これに先立ち、2011年5月、ロシアのニコラス＝マカロフ参謀総長は、2014年から2015年にかけて、クリル地区の軍備を刷新することを発表した。この計画では、強襲型揚陸艦や対艦巡航ミサイル、新型対空ミサイルが配備される予定である。防衛専門家の見解では、これらの兵器は、日本への対抗ではなく中国の艦船に対する備えである可能性が高い。中国海軍は、近年、日本海への進出を模索している。その拠点となるのは、北朝鮮の港湾である。中国は、北朝鮮からチョンジン港とラジン港の一部を租借しており拠点となる港湾を整備しつつある。ただし、中国の潜水艦をはじめとした海軍の艦艇が日本海に進入する場合、対馬海峡、津軽海峡、宗谷海峡のいずれかの海峡を通過しなければならない。この中で、対馬海峡と津軽海峡は日本の自衛隊と米国、一部は韓国により警戒されている。そのため、中国海軍が最も利用する可能性が高いのは宗谷海峡であり、北方四島海域を通過することになる。日本海における中国海軍の艦船の動向を探る上でも、北方四島海域の海域管理は重要な意味を持つ。

また、近年、ロシアは北極海航路開発に力を入れ始めている。かつては、通年、氷に閉ざされていた北極海が、地球温暖化の影響か夏の間は船舶の通行が可能にまで氷が減少している。そのため、2011年夏には、およそ二カ月間にわたり北極海航路が通行可能な状態となり、約70万トンの物資がアジアからヨーロッパに向けて、この航路を通過し運ばれた。北極海航路は、世界の海運事情を一変させる可能性がある。たとえば、この航路を利用すると、中国や日本からヨーロッパに行く場合、距離的に既存のスエズ運河を通るルートの3分の1、アフリカ大陸の南岸・喜望峰を回るルートの2分の1の行程になる。日本では、日本財団、海洋政策研究財団（シップ・アンド・オーシャン財団）が、ノルウェーのフリチョフ・ナンセン研究所、ロシアの中央船舶海洋設計研究所と共同で1993年から6年間にわたり国際北極海航路計画を実施し、ロシアの砕氷型貨物船による実践航海を行った。

プーチン大統領は、北極海航路の開発を重視している。2011年、この航路を世界的な大動脈と位置づけ、航路の開発を推進すべきである旨の発言をした。北極海航路が実用化されると、アジアとヨーロッパを結ぶ海路が、飛躍的に短縮され、極東地域の物資を日本海沿岸部のウラジオストックなどの港湾からヨーロッパに向けて効率よく輸送することが

可能になるのである。この場合、宗谷海峡から北方四島周辺海域、カムチャッカ半島の東側を通過し北極海航路に入る。既存のアジアとヨーロッパを結ぶ航路は、航行の難所といわれるマラッカ海峡、海賊が多発するソマリア近海、ジャスミン革命以後、混乱が続いているエジプトのスエズ運河を通過しなければならず、必ずしも安全が保障されているものでもない。また、2012年、イランの核開発に対するEU諸国の同国への制裁措置により、イランがホルムズ海峡を閉鎖することを宣言し、原油価格が高騰し輸送コストが増加している。これらのことなどから、北極海航路開発への期待が膨らんでいる。

この北極海航路においては、北方四島海域は通過点となり、その海域管理が重要な意味を持つこととなる。その際、択捉島に避難港や補給基地の役目を果たす港湾の建設計画が浮上することも考えられる。北極海航路は、北方四島周辺海域の意味を変える可能性が高い。硬直している北方領土返還交渉を進めるために、海洋政策、海洋管理の議論を進めることが必要である。返還の前段階としての北方領土周辺海域の共同管理を提案する。

4. 海洋管理と海洋紛争—東シナ海の事例から

日本は、6852の島によって構成されている「島国」である。1987年海上保安庁水路部（現・海洋情報部）は、最大縮尺海図と2.5万分の1陸図を用いて、周囲0.1km以上で水面に囲まれ陸と隔たれ自然に形成された陸地を島として公表した。そして、1989年に発行された「第39回日本統計年鑑」から日本を構成する島の数は、6852とされている。このうち、本州、北海道、九州、四国、沖縄本島以外の6847の島は離島である。EEZを主張する基点となる島のうち、2011年末現在、名前がない無人島は39島存在している。名もない島をEEZの拠点にするには、国際法から見て難しい。海洋管理が適切に行われていない表れと考えられる。そこで、同年、政府は名の無い無人島に即時名を付けるように地方自治体に依頼した。日本政府は2009年12月に「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」を策定し、離島を有効に活用し、日本の管轄海域の有効利用と秩序の維持をめざし動き出していた。この成果がようやく無人島に名を付けるという政策になった。

しかし、国連海洋法条約では第121条において「島」を規定し、常時水に囲まれ高潮時においても水面上にあるものを島としている。そして、同条三項では、「人間の居住又は、独自の経済的生活を維持できない岩は、排他的経済水域、大陸棚の基点とはならない」と定められている。国際的に見ると無人島は、領土として認められるが、上記規定の要件を満たさないかぎり、その島を基点としたEEZ、大陸棚は主張できないというのが一般的である。この規定からすると、無人島に名を付けるだけでは足りず、人が居住するか、もし

くは恒常的に島で経済活動をしなければ、実効支配とは認められず海洋権益の確保は難しいということになる。

この問題を克服するために、2010年6月、「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律」（低潮線保全法）が制定され、日本が管轄海域を主張する上で、基点となる低潮線が確認された。低潮線に変更を及ぼす行為が制限され、また、EEZ等の確保のために極めて重要な離島を特定離島に指定した。この特定離島には、沖ノ鳥島と南鳥島が指定され、周辺海域の管理および開発の拠点となる港湾を建設することとした。両島ともに40万km²を超える広大な排他的経済水域の基点であり、海洋安全保障、海底資源の開発の拠点となることが想定されている。

離島を基点としたEEZの管理の重要性は、近隣諸国の我が国EEZ内での違法操業の実態からも必要不可欠である。2011年11月、長崎海上保安部は、長崎県肥前鳥島沖で違法操業の中国漁船を捕捉し、船長を逮捕した。この海域の周辺には、数多くの中国漁船が出没していることが報告されているが、その目的は水産資源や宝石サンゴの密漁である。海上保安庁は、警告を發し日本のEEZからの退去を求めていたが、それだけでは頻繁に出没する密漁漁船の侵犯は減少しない。そこで、違法漁船に対する取り締まりの強化に乗り出している。

写真4. 福建省福州の市場



(筆者提供)

事件が起こった海域に近い（肥前）鳥島は、3つの小島からなる無人島である。普段は、長崎から釣りを目的とした人を乗せた渡船が訪れる程度である。この島は、EEZの基点として、東シナ海における海洋資源、海底資源などの海洋権益を確保するために重要である。この島を基点としたEEZは、韓国、中国と境界を接しているため、本来であれば国境地域、海域として厳重な警備が必要である。しかし、この島の管理は、十分であるとは言えない。

管理の行き届いていない無人島では、密漁の拠点となることが危惧される。また、南シナ海の事例からすると、中国の漁民により島を占拠されることも考えられる。

同年12月、韓国の海洋警察官が中国の密漁漁民により刺殺される事件が発生した。この事件が起きた海域は、韓国の仁川市の沖84kmほどで、韓国のEEZ内であった。この10年来、韓国は中国漁民による密漁対策を進めてきた。中国と韓国は、2001年に中韓漁業協定を結び、暫定水域も含め互いの管理水域を決めたが、中国漁船の違法操業と取締機関への抵抗は後を絶たない。2008年には、韓国海域に侵入した中国の漁船を臨検しようとした海洋警察官が海に突き落とされ死亡した。2005年から08年かけて韓国が拿捕した中国の漁船は2000隻を超え、違法操業により3万人近い中国人を逮捕している。韓国は、密漁船に日本円に換算し500万円程度の担保金（罰金に相当）を課しているが、中国漁船による違法操業は減少していない。近年、中国では道路や鉄道などの交通網の整備が進み、また、冷蔵、冷凍輸送が普及し水産物の販路が拡大したため、中国国内の食形態にも変化があり、水産物の消費量が増大している。しかし、中国の沿岸部、特に黄海から東シナ海沿岸では、海洋環境汚染と乱獲により漁獲高が激減し、沿岸部での水揚げ高は、1990年代の半分にも満たない。そのため韓国や日本の海域にまで侵入し違法操業をするようになってきている。韓国は、韓国国内で漁を行う中国漁船1700隻ほどに許可を出しているが、その何倍もの違法操業船が侵入しているのである。この海域で漁を行うと一隻あたり、ひと月で500万円ほどの水揚げがあるため拿捕されることも覚悟で違法操業を繰り返しているようだ。

2010年9月7日、尖閣海域において中国漁船が日本の領海内において違法操業をし、取り締まりにあたった海上保安庁巡視船2隻に体当たりをする事件が発生した。この事件の当日、同海域には、約160隻の中国漁船が出漁していた。しかも、そのうち30隻ほどが日本の領海を侵犯していたことが報告されている。同海域では、10年8月に、1日に270隻の中国漁船が出漁し、そのうち約70隻が領海を侵犯し違法操業を行っていた。海上保安庁は、常時この海域に巡視船を派遣し警戒にあたり、領海侵犯、違法操業の漁船を見つけては管轄海域からの退去を求めている。しかし、その海域は広く、海上保安庁の対応の限界を超えている。

尖閣諸島周辺は、マグロ、カツオなどの漁場であり、中国の漁船、台湾の遊漁船などが頻繁に出漁している。日本の主張するEEZ内での中国船の漁は、日中漁業協定にもとづき一定量に限り認められているが、領海内は違法操業である。中国漁船は、中国大陸周辺海域の海洋汚染と乱獲により急激に沿岸部の漁獲高が減少したことから、大陸から330kmも離れた尖閣諸島沖合まで侵出するようになった。当然、日本船も出漁することができるが、石垣島をはじめとした八重山地方などから出漁する漁船は、燃料代を考えると採算が合わ

ないためこの海域まで出漁することは少ない。

2010年には、尖閣周辺海域で、海上保安庁が外国船舶への立ち入り検査をする件数が増加した。2008年は2件、2009年は6件だったが、2010年は20件を超える状況となった。このうち中国船が14件と圧倒的に多い。

石垣市にある八重山漁業協同組合は、独自に台湾の漁業者との間での協力関係を模索するなど、民間レベルにおいて、自衛のための海洋管理の動きも出ている。

5. まとめ

日本は、ようやく海洋政策、海洋管理について動き出したところである。本稿では、沿岸域の問題について北方領土と東シナ海問題に絞り言及したが、竹島問題、沖ノ鳥島の管理など、他にも多くの対処すべき課題を持つ。

現在、この日本の海を守る体制は、海上警備という観点から海上保安庁が、国防では防衛省が対応している。この二つの機関の連携が必要不可欠であることは言うまでもない。しかし、防衛大臣が、内閣総理大臣の承認を得て、「海上警備行動」を発した場合、海上保安官は、防衛大臣の指揮下に入ることになるが、海上保安庁法により、その場合でも海上保安官の職務には制限があり、防衛任務に就くことはできないなど海上保安庁と防衛省との間には未だ超えるべき壁がある。

また、日本の海の基点となる沿岸部、特に島嶼の治安維持、防衛を考えると現行勢力だけではなく、米国の海兵隊に類似した機構も必要である。6852の島からなる海洋国家日本の安全保障を考えるにあたり、海からの視点が重要である。本来、海洋基本法を制定した精神を重視し、政府、行政が一体となり海洋政策に取り組む必要がある。さもなければ、日本人の財産である海洋資源を失うだけではなく、沿岸域の国民の生活も脅かすことになるのだ。

第7章 海洋安全保障と国際法

西村 弓

はじめに

本報告書は、海洋安全保障にかかわる国際的規律について、今後数十年間にわたって予想される傾向とこれが日本にもたらす課題（→1～2）、および、同様に今後数十年間の日本周辺海域における海洋秩序の維持に向けての課題（→3）を国際法の観点から洗い出し、可能な範囲で分析を加えることを目的とする。検討に際しては、海洋安全保障に関する国際法上の争点およびこれらに対応して日本が抱える課題の洗い出しを重視するため、たとえば特定海峡における領海幅の再検討といった純粋に政策的な課題は対象外とする。

1. 武力行使と法執行活動の境界の曖昧化

（1）武力行使と法執行活動の区別基準

現代国際社会の特徴の1つとして、軍事活動と法執行活動の境界線の不分明化が挙げられる。かつては、国家間における武力行使と国家が非国家主体を対象に行う法執行活動は截然と区別されていた。これに対して、とりわけ9.11テロへの米国の一連の対応には、テロ組織の実力面での強大化を背景として、両者の境界の不分明化が顕著に表れている。アフガニスタンにおける実力行使を自衛権行使と犯罪者取締りのいずれの文脈で理解すべきか、ビン・ラディン容疑者の殺害は戦闘行為なのか刑事上の執行に伴う行為なのかという問題である。

海上における安全保障に関しても同様に、かつては武力行使と犯罪取締りは異なるカテゴリーとされ、前者については、武力紛争中に海洋法上の諸規則が適用されるか、されたとすればその限界はどこまでかが議論となり¹、他方、後者については「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（以下、SUA条約）」等を通して犯罪被疑者の処罰に向けた国際協力が図られた。しかし、上記のアルカイダへの対応と関連して、インド洋における米艦船への給油をめぐる²は、憲法9条との整合性の問題を巻き込み日本でも給油行為の法的性質が問題とされたことは記憶に新しい²。重武装化したソマリア沖海賊への対処についても、安保理決議1816および1851が「あらゆる必要な措置」、人道法・人権法に合致する「適当なあらゆる措置」を加盟国に授権し、従来、国際犯罪と位置づけられてきた海賊行為の法的性質に疑問を投げかけた。こうしたフレーズは、従来の国連の実行においては、本来であれば国連憲章上禁止されている武力行使を加盟国に例外的に授権する

際に用いられてきたものであり、また、人道法は武力紛争の存在を前提として適用される規範であるため、これら決議は海賊対策を執行管轄権の行使ではなく武力行使の文脈に位置づけているようにも読み得たからである³。

非国家主体が事実上国家に比肩しうるような実力を獲得し安全保障上の脅威となる事態は、今後も増えることはあれ、少なくとも近い将来に消滅することはないだろう。こうした事態に直面して、国家間の武力行使か非国家主体に対する管轄権行使かという従来の二分法の境界が問い直されるという状況もまた、したがって今後数十年の間に増大すると考えられる。規模や強度において武力行使に匹敵する行為を行いうる主体が国家のみではなくなった現実に法はどう対応するのか。実力の行使が執行管轄権行使の文脈で行われるのか、武力行使として行われるのかは、当該実力行使を規律する規範が何であるのか、どのような性質・限度の武器使用が認められるか、あるいは拘束した者の処遇がいかなる枠組みのもとに置かれるか、といった現実問題にも影響を与える。国内法上、武力行使が極めて限定的に規制されている日本のような国家にとっては、両者の区別は一層重要となる⁴。

しかしながら、こと海上における武器使用を伴う措置の性格づけについては、重要でありながら従来ほとんど研究されてこなかった⁵。「国連海洋法条約（以下、海洋法条約）」は、国連憲章に反する武力行使を禁止する（301条）一方で、締約国による各種の執行管轄権行使を認めており、両者を異なるものとして捉えるが、両者が区別されることは、その基準が何に求められるのかについて明確に意識されないままに当然視されてきたとも言える。両者の異同をどのように理解・整理し、安全保障上の脅威に対応するかについて今後議論を深める必要がある所以である。

この点につき検討するにあたっては、現在のところ、それぞれにおいて海上における武器使用の性格づけが問題となった以下の3つの裁判例がとりあえずの手がかりとなることが指摘されている。第1に、サイガ号事件（No.2）において、国際海洋法裁判所（ITLOS）は、自国国内法に反して洋上給油を行った外国船舶に対して沿岸国ギニアが行った武器使用を海上における「法執行活動（law enforcement operations）」と位置づけたうえで、こうした武器使用は可能な限り避けねばならず、避け難い場合にも状況に応じて合理的かつ必要な範囲を超えてはならないと判示した⁶。

もっとも、サイガ号事件においては、違法な「武力行使」が行われたという主張は当事国によってなされていないため、双方とも英語では同じ“use of force”で表現される、法執行活動に伴う「武器使用」と国連憲章2条4項が禁じる「武力行使」の異同については正面から問題となっていない。これに対して、両者の区別は、次の2件ではより明確に争点となった。まず、カナダによる公海上でのスペイン漁船の取締りに端を発するエストイ号

事件においては、カナダが、国際司法裁判所（ICJ）の管轄権を受け容れる自国の受諾宣言に、資源の「保存管理措置及び当該措置の執行から生じ…る紛争」を除外する旨の留保を付していたことを根拠に、裁判所は本件について管轄権を欠くとの抗弁をなしたのに対して、スペインは、カナダ海軍による発砲は国連憲章2条4項が禁ずる武力行使に当たり、執行措置に関わる紛争の除外を定める上記留保の対象外であると反論した。こうした両国の対峙を受け、ICJは、漁船の検査・拿捕に必要な実力行使を許容する規定は諸国の漁業法令に典型的にみられ、本件はカナダが留保した事項に関する紛争であるため、裁判管轄権は成立しないと判示している⁷。カナダ海軍による行為は武力行使ではなく、執行管轄権行使に伴う武器使用にとどまるという判断である。

他方、ガイアナ対スリナム事件において、海洋法条約上の仲裁裁判所は、両国間の係争海域において、ガイアナ政府との契約に基づき大陸棚の試掘を行おうとしていた民間船舶に対して、スリナム巡視船が行った警告が、「単なる法執行活動というよりも軍事的行為（military action）による威嚇に類する性格を有する」として、国連憲章2条4項に反する武力による威嚇に当たると判示している⁸。

実力行使の文脈を判断する際に、行為主体が軍隊であるか警察等の法執行機関であるかは決定的ではない。諸国の海軍は警察機能を担うことがままたり、海洋法条約も公船とともに軍艦に対して海上警察権の行使を認めている（107、110、111条等）。エスタイ号に対する発砲はカナダ海軍によって行われているが、管轄権行使の文脈におけるものと判断されている。また、上記3事案においては等しく民間船に対する措置が執られたにもかかわらず、ガイアナ対スリナム事件では武力行使禁止規範の違反が認定されており、民間船に対する措置であれば常に法執行活動と位置づけられるわけではないことも示される。判断基準は明示されていないものの、これらの裁判例を参照する限り、執行措置と武力行使の基本的な違いは、他の論者も指摘するように、権限行使の文脈が国内法令違反に対する取締り活動か、対等な他国に対する国際法上の行為かに求められていることがみてとれよう⁹。執行管轄権行使に伴う実力行使と評価されたサイガ号事件およびエスタイ号事件において、それぞれの当局は関税法や漁業法といった国内法令に則った措置を執ったのに対して、ガイアナ対スリナム事件においては、スリナムは鉱業法違反にも言及してはいるものの、係争海域におけるガイアナによる試掘がスリナムの主権を侵害することを中心的に強調している¹⁰。また、スリナム海軍の出動は、同国大統領が「自国領域を保全するために」ガイアナ大統領との間で行った交渉が不調に終わったことを受けて命ぜられている¹¹。こうした経緯に照らせば、本件は、両国の大陸棚に対する主権的権利の所在そのものをめぐる対等な国家間の紛争として評価されたものと考えられる¹²。すなわち、これら事件における

実力行使の法的性質は、それが国家が有する法令執行権限の文脈で行われたのか、直接に国際法上の権利主張が衝突する事例であったのかに応じて決定されているのである。

従来、執行管轄権は通常は実力の差がある対象者に対して行使されてきたが、相手の重武装に伴って、近年の取締り国と対象者の間には実力面においてはある種の「対等性」が生じているようにも見える。しかしながら、上記の裁判例で問題とされているのは法関係における対等性の有無であり、この観点からみれば、ソマリア海賊の取締りに際しての武器使用は執行管轄権行使に伴う実力行使として評価すべきことになる¹³。今後、安全保障上の想定される脅威に対していかなる手段と基準をもって対処するかについては、まずは上記の基準に基づく区別を念頭に整理を行う必要がある。

(2) 残された課題

もっとも、海上における実力行使については、上記基準のみでは解消されない2つの課題がなお残されると考えられる。

第1に、日本の周辺海域において安全保障上の懸念をもたらしうる活動を行う船舶がもっぱら他国の軍艦や公船であることに照らして、軍艦・公船に対する措置の性質をどう理解すべきかという問題である。このうち、措置の対象が他国の軍艦である場合については、国家間の武力行使の問題として評価しなければならないとする見解が示されている¹⁴。このことは、軍艦が公海上において他国の管轄権から免除され（海洋法条約95条）、さらには領海において違法行為を行った場合ですら、沿岸国の管轄権行使の対象とならず、退去要請（同30条）の他には、本国の国家責任が追及されるにとどまる（同31条）ことと平仄を合わせ、軍艦に対して沿岸国法令違反の枠組みで法執行を行うことは条約上予定されていないことがみてとれる。

なお、この点については、「軍艦が領海の通航に係る沿岸国の法令を遵守せず、かつ、その軍艦に対して行われた当該法令の遵守の要請を無視した場合には、当該沿岸国は、その軍艦に対し当該領海から直ちに退去することを要求することができる」と定める海洋法条約30条が、軍艦に対しては退去要請しかなしえない——民間船に対して通常認められる無害でない通航を防止するために必要な措置（いわゆる保護権）を排除する——ことを意味すると説く説もあるが、法令違反に対する管轄権行使と無害でない通航の防止はその性質が異なるため、説得的ではない。むしろ、30条の意義は、一方では、軍艦に対しては司法管轄権を行使しえないことからその代替機能を果たし、他方では、民間船舶については法令違反があっても無害性を喪失しない限り退去させることができず可能な範囲で管轄権を行使しうるに過ぎないのに対して、軍艦については法令違反のみで退去要請を可能にす

るところにあると考えられる。軍艦に対して具体的に執りうる保護権の内容と限界については議論があるが、仮に実力行使を伴う措置が採られれば、武力行使の文脈に位置づけられることになる。

他方、「国が所有し又は運航する船舶で政府の非商業的役務にのみ使用される」公船（以下、単に「公船」というときにはこの意味における公船を指す）に対する措置はどう評価されるだろうか。公船が公海において他国管轄権から免除され（同96条）、一方、領海で無害でない通航を行えば沿岸国の保護権の対象となりうる点については軍艦と同様である。しかし、領海における沿岸国法令違反については、軍艦に関する30条にみられるような沿岸国による退去要請規定を欠くため、沿岸国の管轄権行使が想定されていないかについては問題となる。外国軍艦に対する管轄権行使が制限される根拠をいかに理解するかによって（たとえば、旗国の公務遂行に対する礼儀的配慮、所属国の明白性ゆえに事後的に国家責任の追及で対応すれば足りるという事情、軍事機密の保護等）、公船に与えられる免除の範囲をどのように考えるべきかも定まると考えられるが、この点について明確な見解の一致がみられず、今後の検討課題である。

第2に、(1)でみた基準に照らしてもいずれの類型に当てはまるかが判然としない実力の行使がありうるのではないか、という点である。たとえば、危険に直面している自国船舶の保護（rescue operation）や対テロ強制的行動（coercive response）、武装工作船への対処といった活動は、どのように評価されるのだろうか。また、国際の平和と安全への脅威に対処するために、特定国あるいは特定団体に対する禁輸の実施を確保する海上阻止活動（maritime interdiction operation: MIO）を加盟国に要請する安保理決議に基づく措置についてはどうか。

これらの活動は、一方で武力攻撃とこれに対する自衛といった国際法に規律される対等な国家間における典型的な武力行使とは異なるが、他方で国内法秩序の維持を目的とした国家管轄権の行使とも必ずしも言えず、また、その緊急性や非定型性から立法事項になじまないこともありうる。2001年の北朝鮮武装工作船事案に対しては、漁業法上の立入検査忌避罪容疑で執行管轄権を行使するという対処が執られたが、武装工作船であることが判明した今後も同様の事案が発生した場合には漁業法違反の容疑で追跡を行うのだろうか。あるいは、警察権行使の範囲内では日本船の保護を行いうる事案に限界が生ずるのではないか。武力行使には至らない国際的な安全保障に関わる事案に対して、国内法秩序の維持を元来の目的とする警察権の発動をもって対処しうるのか、また、することが適切なのか、という問題である。

この点について、「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発

生じた事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態…で、国家として緊急に対処することが必要なもの」と定義される緊急対処事態については、2003年の「武力攻撃事態法」において武力行使の文脈に位置づけて対処を定め（25～27条）、また、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える」周辺事態に該当する場合には、安保理決議に基づいて、軍艦・非商業的役務に従事する公船以外の船舶の積荷・目的地を検査し、必要に応じ当該船舶の航路又は目的港若しくは目的地の変更を要請する船舶検査活動を自衛隊が担うことが「船舶検査法」によって想定されている。他方で、これらのいずれにも当たらない「国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態」については、情報の集約および事態の分析・評価を行うための態勢の充実、各種事態に応じた対処方針の策定の準備、海上保安庁等と自衛隊の連携強化といった施策を速やかに講じることが定められたが（武力攻撃事態法24条）、具体的な事態を想定したうえで、それらの法的性質に対応した対処の枠組みを整理しておく必要がある。

なお、ソマリア沖海賊問題については、ソマリア暫定政府や通航船舶の運航企業等が民間軍事会社（private military company: PMC）と契約を締結して対策を講じる例があるという。いずれの国がPMCの活動を規律すべきかという問題として捉えることができるため、この現象自体が主権国家間における管轄権の配分を通して多様な問題に対応してきた従来の国際法の枠組み自体の再考を迫ることには直結しないものの、海上で活動を行うPMCに対する具体的な規律のあり方は、今後も増大することが予想される安全保障分野における民営化の動きにどう対応するかという、より大きな問題とも関連して今後の検討課題である。

2. 行政警察機能の拡大

前節でみたように、従来は海洋安全保障の確保について、対等な国際法主体間における武力行使と国内法令違反者の逮捕に伴う武器使用という法的性質の異なる実力行使が行われてきた。その区分が改めて検討されていることは前述の通りだが、これとは別に、海上における民間船舶に対する執行について、介入国が自国の司法手続に乗せることを前提として船上の犯罪被疑者を逮捕するという従来型の執行に加え、2つの側面から司法手続を前提としない行政的対応が求められる事態が拡大しつつあることもまた近年の特徴の1つと考えられる。

第1の側面としては、処罰の確保よりも危険への緊急対処そのものを目的とする執行が必要とされるようになってきていることが挙げられる。たとえばテロ行為に対しては、従来は、

引渡しか訴追か方式に基づく司法管轄権の予定によって処罰の確保とともに抑止的効果を狙うことが対策の中心となってきたが、自爆テロ等には事後処罰では対応しえないこともあり、処罰を目的とする法執行ではなく危険への事前の対処をより重視すべきであると指摘される。海洋法の観点からは、安全保障を目的とする入港条件設定、領海における有害通航を防止するための保護権、接続水域における未然防止、公海における船舶検査等といった対処がこれに当たる。

第2に、海上犯罪の処罰を目的とする場合も、海上において執行措置を執る国と被疑者を訴追する国が別になる場合が生じている。とりわけ、公海においては本来は旗国による執行が基本原則であるが、迅速な対応の要請から容疑船舶の近傍に所在する第三国の艦船が容疑船や被疑者の一時的抑留を行い、後に旗国等の関係国に身柄を渡すというかたちでの執行協力が必要とされる場合があるからである。

それぞれの側面について、日本が抱える課題はあるだろうか。

(1) 行政的対応——領海における保護権

安全保障を目的とする行政的対応のうち、領海における保護権¹⁵については、通航に当たらない徘徊あるいは有害な通航を現に行っている船舶を対象としうるのは明らかであるものの、有害とされる活動を行う可能性がある船舶に対しても行使しうるかが問題となる。過去に有害活動を繰り返しているといった事情から、今後も有害活動を行う高い蓋然性と、それを疑うに足りる合理的な理由があれば、保護権行使をなしうるとする説があるが、検討が必要である。

日本は、2008年に公布された「領海等における外国船舶の航行に関する法律」によって、停留等を行う外国船舶に対する立入検査、退去命令を行う仕組みを整備するとともに、違法漁業や許可を得ない鉱物資源探査等については個別法令によって対処しているが、いずれの既存法によってもカバーされない行為にどのように対処するかについて、上記および前述の公船に対する執行の可否を検討したうえで整理しておく必要がある。安全確保のための行政的執行と犯罪化したうえでの執行は目的が異なり、したがってその要件等も異なりうる。前者に対応しうる国内法制を整備することが求められる。

(2) 執行協力——公海海上警察権

公海上での取締りについて、自国での司法管轄権行使を前提としない執行協力が予定される例が増えている。たとえば、2005年に採択された「SUA 条約改正議定書」は、公海上で大量破壊兵器の運搬等の議定書上の犯罪行為を行っている疑いのある船舶に遭遇した締約

国の軍艦・公船が、当該船舶の旗国の同意のもとで、容疑船舶に乗船・捜索を行い、旗国による対応がなされるまでの間、同船を一時的に抑留（*detain*）するという仕組みを予定している（8条 *bis*）。

旗国へ引き継ぐまでに行われる一時的な抑留は、司法手続の一環としての措置ではなく、改正議定書批准に際しては、国内法上そうした対応をなしうるかにつき整理が必要である。たとえば、関係事案が日本の利益と関係せず、日本法上は処罰対象とされない場合に被疑者を抑留することができるのだろうか。海上での強制的措置について定める「海上保安庁法」18条は、天災や海難等の緊急事態への対処を除いては、「海上における犯罪」への対処と位置づけられており、刑事管轄権行使を前提とした規定ぶりとなっているため、執行協力のための抑留を同条に基礎づけうるかについては検討が必要である¹⁶。また、「SUA改正議定書」は、容疑事実が存在しなかった場合には、一連の措置によって損害を被った船舶に対して措置国が補償義務を負うことを定めるが（8条 *bis* 10項）、司法手続を経て免訴、公訴棄却または無罪判決を得た者については「刑事補償法」による対応、故意または過失によって不法な権利侵害が行われた場合には「国家賠償法」による対応が考えられるものの、日本での刑事手続を前提としない執行協力としての拘留の末、結果的に容疑事実が存在しなかった場合に、条約上求められる補償が国内法上担保できるのかについても検討が必要である。

伝統的に海洋法は旗国主義に基づいて公海秩序の維持を図ってきたが、安全保障上の脅威の拡大に伴い、迅速な対応の確保という観点から旗国以外の国家による管轄権行使を認める例は今後も増大するものと考えられる¹⁷。むろん、かねてから、違法行為に従事する船舶が必ずしも旗国の近海に所在するわけではないこと、便宜置籍船に代表されるような旗国との結びつきが希薄な船舶については旗国に取締りのインセンティブが必ずしも存在しないこと、といった状況を背景として、旗国に代わってあるいは旗国を補完するかたちで海洋秩序を維持する役割を他国に担わせるための仕組みが構想されてはきた。しかしながら、違法操業等については、操業免許・船籍の剥奪や入港国での陸揚げ禁止、あるいは漁獲物の輸出入制限といった事後的な手段によって規制する方法も考えられる。これに対して、安全保障上の脅威への対応については、一方で最終的な訴追・処罰の権限は旗国をはじめとする関係国に留保しつつ、他方で危険防止のための迅速な介入を確保するという両要請を充たすために、今後も執行協力が求められる局面は増大すると考えられる¹⁸。公海における航行の安全の維持という観点からは、執行協力に十分に耐えうる体制をどのように構築するかについて検討を深める必要がある¹⁹。

3. 日本周辺海域における秩序維持の課題

1、2節では海上における安全の確保に関して国際法一般にみられる近年の傾向を洗い出すことを試みたが、本節では日本周辺海域における秩序維持の課題について検討する。日本周辺海域において国際法の観点から具体的に問題となっているのは、外国船による調査活動である。この問題を取り上げた後に、境界未画定海域が存在することが内包する特殊性について論じる。

(1) 外国船による調査活動の取締り

日本周辺海域において具体的問題の1つとなっているのは、外国船舶による調査活動の取締りである。法規制の観点からみた場合、海洋調査活動の分類については議論があるが、①天然資源探査 (exploration)、②科学的調査 (marine scientific research)、③水路・軍事調査 (hydrographic or military surveys)、④海洋状況評価・気象予報・気候予測からなる実用海洋学 (operational oceanography) の4類型に分類することが一般的である²⁰。これらのうち、実用海洋学については、航路や天候等航行に不可欠な情報の確認のために航行に内在して行われる活動と位置づけられる。沿岸国による規制の可否・限度が議論されるのは残る①～③である。

これら3種類の調査活動は、領海内においてはすべて沿岸国の規制に服し、許可なく行われれば無害ではない通航に該当する。とりわけ調査を行う船舶が外国軍艦・公船である場合の具体的な規制手段のあり方が問題となるのは前述の通りである。

他方、大陸棚・EEZにおいては、天然資源探査に関しては沿岸国が主権的権利を有し(海洋法条約56、77条)、自国法令に違反する外国船舶に対して執行・司法管轄権を行使すること、海洋科学調査については、沿岸国はこれを規制する管轄権を有するものの、他国による科学調査の申請に対しては「通常の状態においては、同意を与える」ものとされること(同246条)が定められているが、水路・軍事調査については明文規定が存在せず、とりわけ軍事調査の可否が争点となっている。海洋安全保障の観点からも、以下では軍事調査に対する沿岸国の規制権限について検討する。

この点、英米両国は、軍事調査は沿岸国の管轄権に服しないとする解釈を採用しており、海洋先進国は少なくともこれに反対する立場を明白には採っていないことが指摘されている²¹。たとえば、1994年、スウェーデンEEZ内で米国軍艦が海流についての軍事的測量を行った案件につき、両国は外交レベルで協議を行い、沿岸国に対する事前申請の必要はないという結論に至っている²²。また、2001年には、米国海軍補助艦が韓国EEZ内で韓国海軍巡視船に発見されたが、韓国政府による照会に対してソウルの米大使館は、軍事調査を

実施していると回答するとともに、慣習法及びこれを反映した「海洋法条約」上、軍事調査は航行の自由に含まれ、米国はすでに 85 カ国の EEZ において軍事調査を行っていると言った²³。

もっとも、EEZ における軍事調査は沿岸国の同意を要しないという見解は、すべての国家によって共有されているわけではない。「あらゆる種類の調査」(イラン)²⁴、「あらゆる調査」(ガイアナ)²⁵について沿岸国の同意を求めるというかたちで、同意が不要な調査類型を認めない包括的な立法を行っている国も存在する。また、中国は、軍事調査が同意要件において科学調査から区別されることを否定し、主管機関による同意を要求する²⁶。実際に、米軍艦が実施した軍事調査に対して、中国、インドは抗議を行っている²⁷。

このように諸国の見解は対立しているが、どのように考えればよいだろうか。そもそも海洋の平和的利用原則(海洋法条約 301 条)から軍事目的の利用は禁止されるという見解があるが、同原則は武力行使を禁止する国連憲章 2 条 4 項に反する利用を禁止する趣旨と理解するのが通説であり、調査を禁ずる根拠とはならない。また、EEZ・大陸棚における科学的調査に関する裁量的拒否事由として沿岸国の安全保障を含めることには強い反対があり採用されなかったこと²⁸、接続水域についてさえ安全保障を理由とする規制は条約上認められていないことに鑑みれば、この観点から沿岸国の同意を要求する主張の根拠は、少なくとも現行海洋法の基本構造上は乏しい。したがって、外国船による軍事調査については、EEZ・大陸棚においては規制根拠が存在せず、領海における対応が現状で充分かを検討することが日本の課題であると考えられる。

(2) 境界未画定海域における秩序維持

日本は、中国および韓国との間に境界未画定海域を抱えており、それぞれの国内政治状況等に照らせば、近い将来に境界画定合意に達することは困難と考えられる。当事国が境界画定について合意に達することができない場合には、第三者機関に画定判断を求めることが考えられるが、この点についても可能性は極めて低い。ICJ については、中韓両国が強制管轄権を受諾していないため、紛争付託につき個別の同意がない限り裁判管轄権は生じない。また、海洋法条約第 15 部の紛争解決手続(日本と中韓間では具体的には付属書仲裁裁判の利用)についても、中韓両国がそれぞれ「海洋の境界画定に関する…第 83 条の規定の解釈若しくは適用に関する紛争」につき、義務的手続を受け容れないことを宣言しているため、仲裁を利用して境界画定を行うことは不可能である(298 条 1 項(a)(i))^{29, 30}。

関係水域における活動の法的安定性の観点からは境界画定が望ましいことは言うまでもないが、東シナ海の境界画定については、合意によるものも司法手続によるものも直ち

にはなされ難い状況にあり、こうした状況は今後数十年が経過しても変化しないことが予想される。したがって、未画定海域における関係国の権利義務を確認することが現実的な要請となるが、この点に関しては実体的な権利義務およびこれを実現するための手続の双方について、海洋法条約上明文規定が乏しい。同条約の規定は、それぞれの海域がいずれかの国家の管轄下にあることを前提として、そこでの沿岸国と他国の権利義務関係を規律することを主眼としているからである。

具体的には、海洋法条約は、境界未画定海域についてわずかに1つの原則を定めるのみである。すなわち、関係国には、EEZ（74条3項）および大陸棚（83条3項）の境界画定につき合意に達するまでの間、「理解及び協力の精神により、実質的な性質を有する暫定的な取極を締結するため及びそのような過渡的期間において最終的な合意への到達を危うくし又は妨げないためにあらゆる努力を払う」ことが義務づけられる。暫定的取極の締結交渉に頑なに応じない態度や、鉱物資源の試掘等の係争海域に「恒久的物理的变化（a permanent physical change）」をもたらす最終的な合意到達の意義を失わせるような行為は、この規定に違反することが判示されているが³¹、係争海域におけるその他の行為の限界については不明確な点も多い。資源の探査開発、科学的調査、海洋環境の保全といったそれぞれの対象事項の法的性質と、未画定水域における関係国の義務の特殊性の双方に照らして、具体的な活動の是非と相手国による行動への対応のあり方、それらが最終的な境界画定に与える影響の有無について、整理・検討する必要がある³²。とりわけ、自国の大陸棚・EEZであればこれらに対する主権的権利・管轄権を行使するための国内法令の執行と位置づけられる行為が、係争海域においては当然にはそうした性質を帯びるとは限らないことに留意し、そうした中で自国権益をいかに確保するかを検討しなければならない点には注意が必要である。

おわりに

以上のように、海上での安全保障につき国際法の観点からは、①武力行使と執行管轄権の行使の区別に留意しつつ、②司法管轄権行使を前提としない行政警察権の行使や他国との執行協力に対応することが適切な場面を特定し、これに対応しうる仕組みを整えることが求められつつある。日本周辺海域における他国船舶による活動への対応も、こうした一般的課題の1つの表れと捉えられる面が多々あるが、なかでも境界未画定海域で執りうる措置の限界や性格づけについては、上記を念頭に置きつつ整理する必要があるだろう。

他方で、日本、韓国、中国及びロシアの4ヶ国が参加する北西太平洋地域海行動計画（NOWPAP）のもとで、2004年に締結された「海洋環境汚染緊急時の対応計画に係る地域

協力に関する覚書（The Memorandum of Understanding on Regional Cooperation Regarding Preparedness and Response to Oil Spills in the Marine Environment of the Northwest Pacific Region）」や、米国、ロシア、韓国に引き続いて昨冬中国との間でも締結が合意された二国間の海上捜索・救助（SAR）協定といった、汚染対応や海難救助等を目的とする技術的な協力枠組みを作成し、具体的な共同行動を積み重ねていくことで、海洋関係当局間の信頼醸成を図ることも安全保障の確保という観点からは有用ではないかと考えられる。

歴史を振り返れば、海洋法の規範内容は決して不変ではなく、時代の要請に応じて変化してきた。たとえば、領海の幅員はかつて当時の大砲の射程距離に基づいて3カイリとされていたが、その後、沿岸漁業資源の自国への留保や禁制品密輸の取締りといった他の規制目的にも応じて伸長し、周知のように現在では12カイリとされている。公海における旗国主義の基盤についても言及した通りである。このことは、海洋利用の実態や船舶能力の向上等によって現実が変化すれば、海洋秩序を維持するための規範もまた変化しうることを示している。

本稿では、海上における安全保障上の課題を洗い出したうえで、海洋法条約をはじめとする現行の諸条約に照らして若干の検討を試みたが、既存の海洋法の規律構造が現実に適しているか否かについてもまた、常に検証する必要があるといえる。本稿では直接的に取り上げなかった領海における軍艦の無害通航権の有無や潜水艦等の潜没航行規制のあり方、公船に対する執行措置と免除の関係といった法的に不明確な諸問題も含めて、こうした観点に立ったさらなる検討が求められよう。

－注－

- ¹ 「国連海洋法条約」には武力紛争時の適用に関する規定はない。スウェーデンは、署名時に、同条約規定は中立国の権利義務に影響を与えない旨を宣言しているが、武力紛争法と海洋法の関係をいかに理解すべきかは残された問題である。実際にも、イラン＝イラク戦争時に英国商船が臨検を受けた Barber Perseus 号事件では、公海における旗国主義と中立法および自衛権の関係が問題となった。武力紛争時における海洋法の位置づけに関しては、差し当たり、森田桂子「海上武力紛争における海洋法の適用範囲」村瀬信也・真山全編『武力紛争の国際法』（東信堂、2004年）、463-485頁参照。
- ² 国際法上の理解については、小寺彰「給油問題に国連決議不要」『日本経済新聞』2007年10月9日朝刊を参照。
- ³ 森川幸一「海上暴力行為」山本草二編集代表『海上保安法制——海洋法と国内法の交錯——』（三省堂、2009年）、312頁。
- ⁴ なお、ドイツにおいても、「基本法が明示的に許容する限りにおいてドイツ軍は行動しうる」旨を定める基本法87a条2項をめぐって、明文規定のない海賊対処を制限的に捉える見解に対して、海賊取締りは国家間の武力紛争には発展しないため基本法の趣旨に抵触しないとする批判がなされるなど、措置の性格決定が国内法上の議論に影響しているという。
- ⁵ P. Jimenez Kwast, “Maritime Law Enforcement and the Use of Force: Reflections on the Categorisation of Forcible Action at Sea in the Light of the Guyana/Suriname Award,” *Journal of Conflict and Security Law*,

- vol.13 (2008), pp.52 and 61.
- ⁶ *The M/V "Saiga" (No.2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Judgment (Merits) of 1 July 1999, paras.155-156.
- ⁷ *The Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada)*, Judgment (Jurisdiction) of 4 December 1998, paras.81-84.
- ⁸ *The Arbitral Tribunal Constituted pursuant to Article 287, and in accordance with the Annex VII, of the United Convention on the Law of the Sea in the Matter of an Arbitration between Guyana and Surinam* (Award of 17 September 2007), para.445.
- ⁹ Kwast は、同趣旨のことを権限行使の「機能的目的 (functional objective)」という視点で分析している。Kwast, "Maritime Law Enforcement and the Use of Force," pp.49-91. なお、PSI や国連による海上阻止活動の性質決定を含めてより包括的にこの点についての検討を行ったものとして、森川幸一「国際平和協力外交の一断面——『海上阻止活動』への参加・協力をめぐる法的諸問題——」金沢工業大学国際学研究所『日本外交と国際関係』(内外出版、2009年) 243-281頁。
- ¹⁰ *Rejoinder of Suriname*, vol.1, para.4.40.
- ¹¹ *Ibid.*, paras.4.43-4.44.
- ¹² 森川「国際平和協力外交の一断面」271-275頁。
- ¹³ 問題状況は異なるが、逆に、従来、武力紛争法の履行確保手段として位置づけられてきた相互主義的対応や戦時復仇が、その前提を欠く状況も現われている。武力紛争法規範は、交戦主体間の法的レベルにとどまらない事実上の対等性・均衡性を前提とし、あるいはこれらを擬制しうる範囲内で機能してきた。しかしながら、たとえば、圧倒的な空軍力を背景とした空爆に際して、相手当事者には復仇の余地は事実上存在しない。実際の戦闘行為のあり方に応じて自己規定してきた武力紛争法の相互主義的基盤は、力の著しい不均衡という事実条件によって掘り崩される可能性を孕む。
- ¹⁴ F. Francioni, "Use of Force, Military Activities, and the New Law of the Sea," A. Cassese ed., *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1986), p.371.
- ¹⁵ 沿岸国の保護権につき詳しくは、坂元茂樹「無害でない通航を防止するための必要な措置——不審船への対応を考える——」海上保安協会『海上保安国際紛争事例の研究 第1号——周辺諸国との新秩序形成に関する調査研究事業報告書——』(2000年) 参照。
- ¹⁶ なお、ソマリア沖海賊をめぐっては、いったん逮捕した被疑者を「刑事訴訟法」203条に基づいて釈放し、「船員法」26、27条に基づく「必要な措置」として、沿岸国で下船をさせて事実上引渡す——下船させられた海賊被疑者は、港で待機する関係国の司法職員に逮捕される——という手順で対応することを予定しているという。大庭靖雄内閣官房総合海洋政策本部事務局長答弁(平成21年4月17日衆議院海賊・テロ特別委員会)。「海賊対処法」により海賊行為は日本の国内法上の処罰対象とされたこともあり、当初の拘束は従来型の逮捕として行われるが、その後の処理は、司法上の引渡し(extradition)ではなく、事実上の移送(transfer)と位置づけられよう。
- ¹⁷ なお、本文でみた「SUA条約改正議定書」等の多数国間条約の他に、たとえば米国は、条約当事国の取締官が相手当事国の取締船に同乗することを定める二国間乗船協定を関係国と締結して旗国主義を克服しようとしている。これは、取締船が同乗取締官の本国領海における、あるいは本国を旗国とする船舶に対する管轄権を行使することを可能にする機能を果たすものである。麻薬取締分野における米国の実行について、J.E. Kramek, "Bilateral Maritime Counter-Drug and Immigrant Interdiction Agreements: Is this the World of the Future?" *University of Miami Inter-American Law Review*, vol.31 (2000) pp.152-160 参照。
- ¹⁸ もっとも、かつての船舶領土説が否定される以上、現代における旗国主義の妥当基盤はそもそもどこに求められるのかという問いに応じて、旗国主義の原則性が今後どの程度維持されていくかについては様々な捉え方があり得よう。旗国主義の基盤が、船舶内の乗員・乗客の行為に対する他国の介入がもたらす運航遅延等の損失への危惧に求められるとすれば、船舶自体が危険活動に携わっている場合には、これを保護する必要はないことが導かれるかもしれない。他方、船舶の航行利益とは関係なく守られるべき旗国の権利があるとすれば、船舶の行動内容は旗国主義原則に影響しない。後者の場合には、旗国管轄権の排他性は旗国による自国船舶の適切な管理を前提とするという考え方をどう評価すべきか、この考え方を肯定するとしても、そもそも安全保障上の船舶管理義務を旗国が負うのか、たとえばテロ抑圧のための協力義務を課す安保理決議1373等と対応の緊急性を根拠に介入が正当化されるのか、といった諸点が問題となろう。
- ¹⁹ なお、類似の国際協力は、海上における執行面のみならず、執行に引き続いて司法的処理が予定される場合にも課題となることがある。具体的には、ソマリア沖海賊への対処について、複数国による海上での警備・哨戒の分担もさることながら、拘束した海賊被疑者の訴追・処罰に関する協力体制の構築が不可欠である。海賊に対しては、いずれの国家も取締りの権限を有するが、義務は負わない。多

- くの国の国内法においては自国と関連のある一定の場合についてのみ司法管轄権の設定が予定されるにとどまり、また、具体的事案において管轄権を行使するインセンティブは必ずしも高くないため、拘束した海賊に対して司法管轄権を行使する国が存在しないという事態が発生しうる。EU等は、周辺国と犯罪人引渡しに関する合意を締結することによって海賊処罰を確保しようとしているが、少数の特定国が各国艦船が拘束した海賊容疑者を無限に引き受ける能力を有するわけではなく、国際協力の枠組みが模索されている。詳しくは、西村弓「マラッカ海峡およびソマリア沖の海賊・海上武装強盗問題」『国際問題』No.583（2009年）5-19頁。
- ²⁰ たとえば、J.A. Roarch, “Marine Data Collection: Methods and the Law,” M.H. Nordquist, T.T.B. Koh and J.N. Moore eds., *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention* (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), p.173. 米国の上院外交委員会も同様の見解である。Senate Committee on Foreign Relations, *Convention on the Law of the Sea, Executive Report 110-9* (2007), pp.13 and 21. もっとも、これら調査は目的を異にするとしても、調査手法においては同一の場合もあり得、船舶による活動の外観から調査目的については調査類型を判断することが困難な場面がある。国内法令上、あるいは実際の運用上、どのようにそれぞれの調査を捉え区別して規制対象とするかが問題となる。
- ²¹ 奥脇直也「排他的経済水域の軍事調査」日本国際問題研究所『海洋の科学的調査と海洋法上の問題点』（1999年）、16頁。
- ²² 事件の経緯については、S. Mahmoudi, “Foreign Military Activities in the Swedish Economic Zone,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol.11 (1996), pp.365-367.
- ²³ L.B. Sohn and J.E. Noyes, *Cases and Materials on the Law of the Sea* (Ardsley: Transnational Publishers, 2004), pp.579-580.
- ²⁴ UN Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Current Development in State Practice*, vol.9, pp.147-148.
- ²⁵ UN Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: National Legislation on the Exclusive Economic Zone* (New York: United Nations Publication, 1993), p.119.
- ²⁶ 長岡憲二「排他的経済水域における Military Survey に関する一考察」『関西大学法学論集』55巻3号（2005年）、676頁。
- ²⁷ インドは、米軍艦及び英国軍艦による軍事調査について抗議を申し入れている。G.V. Galdorisi and A.G. Kaufman, “Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Preventing Uncertainty and Defusing Conflict,” *California Western International Law Journal*, vol.32 (2002), pp.294-295. 米軍調査船 *Impeccable* 号に対する中国の海軍・海監・漁政によるハラスメントについては、R. Pedrozo, “Close Encounters at Sea: The USNS *Impeccable* Incident,” *Naval War College Review*, vol.62 (2009), pp.101-111.
- ²⁸ R-J. Dupuy et D. Vignes, *Traité du nouveau droit de la mer* (Paris: Economica, 1985), p.966.
- ²⁹ もっとも、尖閣諸島の領有権問題との関係から、訴え提起の適切性については検討が必要である。日本は法的権原の観点からも実際上も尖閣諸島は明白に日本の領土であり、そもそも領土紛争は存在しないという立場を採っているが、仮に境界画定紛争を提起した場合、中国がその前提として尖閣諸島の領有権を問題にすることが考えられなくはない。当事国間の法的見解の対立という意味で紛争の存否が客観的に定まることに鑑みれば、当該問題を司法手続に付すことについては政策的観点からの判断が必要となる。また、政策判断をおくとしても、海洋法条約における紛争解決手続の管轄対象が「この条約の解釈又は適用に関する紛争」に限定されていることから（288条1項）、尖閣諸島の領有権の帰趨が前提とならない海域での境界画定はともかくとして、領土の帰属決定を前提とする事案について管轄権が成立しうるかは問題となる。
- ³⁰ 代替的手段として強制調停がありうるが、対象は海洋法条約の効力発生（1994年）後に生じた紛争に限定され、またその結果は法的拘束力を有しない。なお、後述の83条3項をめぐる紛争について、境界画定そのものが紛争主題ではないとして——すなわち宣言による除外対象は83条1項をめぐる紛争に限定されるとして——、裁判管轄を設定しうるかどうかは別途議論となりうる。
- ³¹ *Arbitration between Guyana and Surinam* (Award of 17 September 2007), paras.459-482.
- ³² 詳しくは、西村弓「日中大陸棚の境界画定問題とその処理方策」『ジュリスト』1321号（2006年）、51-58頁。

第8章 政策提言

海洋安全保障研究会

海洋安全保障研究会は、海洋において国益を確保するためには、長期的視野に立つ息の長い取り組みが必要であるとの観点に立ち、20年、30年後の日本を取り巻く状況を見据えながら、日本が今何をしておくべきかについて研究を重ねてきた。この研究を踏まえ、序章では日本にとっての海洋の意義を再確認すると同時に、20年後ないし30年後の日本を取り巻く状況について展望した。第1章から第7章では、大国間パワーバランスの変化がもたらす海洋安全保障への影響（第1、第2章）、非伝統的脅威も念頭に置いた対応（第3～5章）、海洋管理のあり方（第6、第7章）の各分野における事実関係や懸案を整理したうえで、日本が今とるべき政策を各論者が指摘した。本章は、各章がとりあげた政策提言のエッセンスを捉え、それらを体系的にまとめることを目的としている。

1. 大国間パワーバランスの変化がもたらす海洋安全保障への影響

(1) 海上防衛態勢の強化

リーマン・ショックに端を発した世界金融危機を受け、米国は現在深刻な財政状況に直面している。それゆえ、米国は今後、軍事支出をますます選択的に行わざるをえないと予測されている。米国のハードパワーの相対的低下が指摘される一因である。他方、急速な経済的・軍事的台頭を背景に、中国のパワーは増大している。中国は、経済のみならず軍事においても、米国に対する相対的な力を急速に強化しつつあるのである。このように、大国間パワーバランスに変化が生じつつある不安定な海洋秩序において、中国は近年南シナ海や東シナ海において、「積極的な」海洋政策をとっており、日本や南シナ海の沿岸国など周辺国との摩擦を生じさせている。不安定化する海洋秩序において、日本は多面的な性格と機能を併せ持つ海洋（つまり、「守る」海、「繋ぐ」海、「与える」海）を守っていかなければならない。

それを行ううえでの一つの施策は、自国の海洋の安全に関わる防衛態勢を強化することである。尖閣諸島中国漁船衝突事件をはじめとする東シナ海における中国の行動に対して、日本は毅然たる態度をとるべきであると同時に、自国領土・領海・排他的経済水域（EEZ）・大陸棚を防衛するために不測の事態に対応できる防衛力を整備しなければならない。そのためには、具体的な事態を想定したうえで、その事態の法的性質に対応した対処の枠組みを整理し、円滑な対応がとれるよう適切な法整備を行う必要がある。その一つに、海上保

安庁と防衛省の連携強化に係る法整備が挙げられよう。海上警備・防衛には、両機関の支障なき連携が実現されなければならない。今後、日本の海の基点となる沿岸部、特に島嶼の治安維持・防衛の強化の観点から、米国海兵隊に類似した組織の設立を視野に入れた議論を開始することも有益であるかもしれない。

(2) 日米同盟の強化および多角化

日本の自助努力に加え、ヘッジとしての日米同盟の強化を並行して進めていくことが重要である。さらに近年においては、日豪安全保障協力の進展などの米国の同盟国同士（スパークス間）の協力や、日米豪、日米印などのミニラテラルの協力も模索されている。日米豪を例に挙げれば、2011年7月に日米豪共同訓練が初めて南シナ海で行われた。今後は、日米比、日米越、日米ASEANをはじめとする東南アジア諸国との協力強化も模索されるべきであろう。東南アジア海域は、日本にとって死活的に重要な海上交通路を提供するため、東南アジア諸国との安全保障協力の強化は極めて重要である。

米国は冷戦期より、東南アジア諸国との安全保障協力を行ってきたが、近年、両者の防衛協力の強化が顕著に見られる。米国は同盟国であるフィリピンとはバリカタン、タイとはコブラ・ゴールドといった合同軍事演習を実施しているが、これらの二国間軍事演習は日本やシンガポールなどの参加により、多国間演習へと発展している。このような米国と東南アジア諸国との二国間・多国間演習に日本がより積極的に参加することで、日米東南アジア諸国間の相互運用性が高まり、日米同盟の多角化および安全保障協力のネットワーク化も進展しよう。また、多国間協力と二国間協力が相互補完的であることを踏まえれば、日本は東南アジア諸国との二国間の図上演習、海上パトロール演習、人道支援・捜索救難に関する演習などを実施することも検討すべきである。前述の日米豪協力の進展の背景には、日米、米豪、日豪それぞれの二国間協力深化があることを強調しておきたい。人道支援・災害救難をはじめとする非伝統的安全保障分野での演習・共同訓練は日本が得意とする分野でもあり、また敵国を想定しないため、第三国に脅威を与えない性格の活動である。さらに、東南アジア諸国の能力強化（キャパシティー・ビルディング）は、後述する通り、この地域の「公共財」の供給力強化にも貢献する。

(3) 信頼醸成の促進

海上防衛態勢および日米同盟の強化は、近隣諸国に誤解を生じさせることがないように、また誤解が生じたとしても、それに起因する偶発的な事故が発生しないように防止する努力を並行して行うことが望ましい。日本はロシアと海上事故防止協定（INCSEA）を締結

しているが、地域諸国、特に中国と同協定を締結することも検討に値する。これに関連して、二国間の海上捜索・救助（SAR）協定といった、汚染対応や海難救助等を目的とする協力枠組みを作成し、具体的な共同行動を積み重ねていくことも事故防止の一助となる。日本は同協定を、米国、ロシア、韓国と締結しており、2011年12月には中国とも締結について原則的合意に達した。上記協定は、海洋関係当局間の信頼醸成にも資するため、海洋安全保障の確保という観点から極めて重要な措置である。

さらに、中国の南シナ海および東シナ海における行動が地域諸国の懸念を強めていることから、信頼醸成の重要性が再び高まっている。1995年の「ASEAN 地域フォーラム（ARF）コンセプト・ペーパー」で掲げられながら、これまでほとんど進展を見せていない軍備管理の分野での協力の必要性も同時に高まっている。軍備管理に関する措置は、信頼醸成と並行して検討されるべき取組みである。これにより今後アジア太平洋地域、更には世界的規模の文脈で存在感を一層増していく中国が責任あるパートナーとなるような環境が、アジアに醸成されることが期待される。不測の事態を防ぐことにも寄与しよう。また、中国との関係では、こういった安全保障分野に限らず、経済・エネルギー分野を含め、「共通利益」を拡大していくことが重要である。

2. 非伝統的脅威への対応

海洋安全保障に対する脅威は軍事的性格のものに限定されないため、非伝統的脅威への対応に関わる各国のキャパシティー・ビルディングが肝要である。例えば、大量破壊兵器（WMD）の拡散である。日本は北朝鮮という脅威に直面するが、テロリスト等の非国家アクターへの WMD 拡散も安全保障上の脅威である。地域諸国の対テロ協力によって、テロの脅威は近年大幅に低下したように見受けられるが、東南アジアにはアルカイダと連携するとされるジェマ・イスラミアなどの国際テロ組織が複数存在する。すなわち、大量破壊兵器テロの脅威が依然として存在するのである。WMD 不拡散に向けた活動の一つに、拡散に対する安全保障構想（PSI）があるが、上述の通り東南アジア諸国の能力および取り組みには格差が存在する。したがって、日本はインテリジェンス協力、国内法規制および執行の強化を含む、WMD 拡散阻止のために求められる各国のキャパシティー・ビルディングを支援していくべきである。キャパシティー・ビルディング支援を行うことは、アジア太平洋地域全体の「公共財」供給力の強化にもつながる。また、中国、タイ、マレーシア、インド、パキスタンなど、貿易活動が比較的活発な新興経済国が PSI に参加をしていないため、同諸国に参加を促すことも重要である。

非伝統的脅威のもう一つの例は海賊である。日本は特に、東南アジア諸国の海賊対策に

大きく貢献してきたが、周知の通り 2009 年 3 月からはソマリア沖の海賊対策にも尽力している。日本がこれまで培ってきた海賊対策に関わる経験とノウハウをアフリカでも存分に発揮させることで、国際社会における日本の存在感が高まる。マラッカ海峡の海賊被害がアジア通貨危機後に大幅に増加したことが示唆するように、海賊行為の背景には貧困をはじめとする社会経済的要因がある。ソマリア沖においても、同様の傾向が見られるようである。日本は国際海事機関 (IMO)、国連薬物犯罪事務所 (UNODC)、国連開発計画 (UNDP) などの国際機関と連携しながら、ソマリアが経済的に自立できるような生産活動支援を行うべきである。その際、日本の漁業組合や水産業者との連携が重要になることが考えられる。日本政府は国際機関や民間企業・団体といった多様なアクターと一緒に、経済・社会分野にまで及ぶ多角的な支援を行っていく必要がある。

3. 海洋管理体制の強化

技術進歩によって、従来開発不可能であった海域までもが開発の対象となり、各国は自国における資源エネルギー需要の拡大を背景に、自らの管轄の及ぶ海を拡大し、より有効かつ独占的に活用しようと努めつつある。その結果、日本が自由に利用できる海は世界規模で狭まる傾向があり、だからこそ自国の領海、EEZ、大陸棚を守り、効果的に開発するための海洋管理体制の強化が日本にとって重要である。日本政府は 2007 年に海洋基本法を制定したが、同法の下、離島政策や資源開発を含め、海洋管理を一元的かつ強力に推進していく必要がある。また、その際、日本の周辺において、EEZ や大陸棚の境界が未画定の海域が残されていることを踏まえれば、日本の行為が国際法上十分に対抗力を有するものでなければならないことは、言うまでもない。

最後に、北極海航路の利用について日本政府は真剣に検討すべきであることを指摘したい。2011 年夏、北極海航路が通行可能な状態となったことを受け、アジアから欧州に向けて物資が運搬された。北極海航路が実用化されれば、極東地域の物資をウラジオストックなどの港湾から輸送することが可能となり、アジアと欧州を結ぶ海路が飛躍的に短縮されるという。北極海航路は、世界の海運事情を一変させる可能性があるのである。北極海航路の利用に際して、北方四島海域は通過点となる。同海域の戦略的重要性が劇的に高まることを踏まえ、北方領土返還交渉に臨まなければならない。

*

日本は現在、マレーシアと共に ARF 海洋安全保障に関する会期間会合 (ISM) のリード国を務めている。今日、アジア太平洋における影響力を増大させている中国に対して、日本の影響力は相対的に弱まる危険がある。日本が海洋秩序形成に積極的に関与するために、

力強いリーダーシップを発揮することが現在の日本に期待される。

