

海洋安全保障についての若干の論点
一日中の安保対話と危機管理について

徳地秀士

1 はじめに

2018年の中国映画の話題作「紅海行動（オペレーション・レッドシー）」は、中国海軍の協力の下に作成されたというだけあって、示唆的なシーンが幾つもある。中でも興味深いのは冒頭とラストシーンである。冒頭、ソマリア沖海賊対処部隊が海賊から民間船を奪回する場面で、部隊指揮官は、沿岸国領海内に入る前に奪回しようと必死になっている。領域主権を尊重する姿勢をアピールしようとしているかに見える。また、ラストシーンはなぜか突然南シナ海になる。詳しくは覚えていないが、中国軍艦が、他国の船に対して、ここは中国の領海だから退去せよというメッセージを発するのである。

2016年7月にハーグの常設仲裁裁判所が南シナ海問題に関するフィリピンと中国との争いについて判決を下してから2年以上が経過し、この歴史的な判決は既に過去の歴史の中に埋もれてしまいそうな気配である。フィリピンの政権交代に伴いその対中姿勢が変化したことが大きな要因の一つではあるが、南シナ海問題は国際社会の大動脈、天下の公道の安定的で自由な利用の問題であり、中比二国間の領有権争いの問題にとどまるものではない以上、国際社会はこの問題について関心を持ち続けなければならない。国際社会の関心が薄れている間にも中国は自らの国際公約に反して着々とその軍事化を推し進めている。かつてハリス前米インド太平洋軍司令官は中国による南シナ海の埋め立てを **Great Wall of Sand** と形容したが、デイヴィッドソン現司令官は **Great Wall of SAMs** になったとしている¹。

フィリピンと中国との間の係争に関する2016年の判決は大きな意味を有しているが、そこには法的な限界もある。判決には拘束力があるとはいっても、そもそもこの判決は当事者に対して何をどうしろと命じたものではない。もちろん、この判決の論理的帰結は中国の領有権等の主張とは相いれないものであるが、執行すべき内容のない宣言的な判決であることも事実である。それだけに、国際社会がこの歴史的判決によって2年前につくり出された政治的モメンタムを回復し、海における法の支配の確立に向けた努力を強化しなければならない。

日本は東シナ海の問題があるから南シナ海の問題にまで関与する余裕がないという意見もあるが、この二つの海は地理的につながっているし、南シナ海が世界と日本の海上輸送にとって有する意味を考えれば、南シナ海の問題を放っておいてよいということにはならな

¹ Phil Davidson, “Halifax International Security Forum 2018: Introduction to Indo-Pacific Security Challenges,” November 17, 2018, <http://www.pacom.mil/Media/Speeches-Testimony/Article/1693325/halifax-international-security-forum-2018-introduction-to-indo-pacific-security/>.

い。南シナ海の年間通過輸送量は金額にして世界全体の貿易量の約 1/3 を占めており、南シナ海経由の原油の約 23%と南シナ海経由の天然ガスの約 57%は日本向けである²。しかも、中国のある研究者は、中国が尖閣諸島に対してとっている主権侵害の態様を、「スカーボロー礁モデル」の適用であるとしているという³。東シナ海問題と南シナ海問題は相互に関連した問題としてとらえる必要があることは明白である。ちなみに、日本政府が去る 12 月 18 日に策定した新たな「防衛計画の大綱」においては、「我が国を取り巻く安全保障環境」の中で「南シナ海においては、大規模かつ急速な埋め立てを強行し、その軍事拠点化を進めるとともに、海空域における活動も拡大・活発化させている」との認識が示されている。5 年前の「防衛計画の大綱」においては、南シナ海の問題についてこうした具体的な記述はなかったことを考えれば、日本政府が南シナ海の問題を日本の防衛政策の問題としてより明確に意識するようになったと見ることができる。

東シナ海の問題については、10 月 26 日に北京で行われた日中首脳会談で安倍晋三首相は、東シナ海の安定なくして真の関係改善なしとの認識を習近平主席に伝え⁴、11 月 30 日にブエノスアイレスで行われた安倍首相と李克強首相との会談ではこの原則が両首脳間で確認されている⁵。中国公船による尖閣諸島周辺の日本領海への侵入回数を見ると、2017 年 3 月から 7 月までは一月あたり 3 回だったのが、2017 年 8 月から 2018 年 8 月までは一月あたり 2 回に減り、9 月から 11 月までは月 1 回にまで減少している⁶。これは中国側の何らかの意図の反映である可能性はあるが、これが問題の解決を意味するわけでは全くない。中国側は、領有権に関する一方的な主張を改めてはいない。東シナ海の問題に関しては、新しい「防衛計画の大綱」においては、「不測の事態を招きかねない危険な行為を引き起こしている」との表現こそ消えたが、他方で、「現在の安全保障環境の特徴」として一般論ながら、「グレーゾーンの事態は、明確な兆候のないままより重大な事態へと急速に発展していくリスクをはらんでいる」との認識が示され、前「大綱」における「より重大な事態に転ずる可能性が懸念されている」という表現に比べて状況認識はより深刻になったと見ることもできる。

² 「数字が語る南シナ海 争い招く豊かさ」『日本経済新聞』2016 年 9 月 19 日、<https://vdata.nikkei.com/datadiscovery/17southcs/>。

³ Andrew Erickson, “The South China Sea’s Third Force: Understanding and Countering China’s Maritime Militia – Testimony before the House Armed Services Committee,” September 21, 2016, <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS28/20160921/105309/HHRG-114-AS28-Wstate-EricksonPhDA-20160921.pdf>.

⁴ 外務省「安倍総理の訪中（全体概要）」、2018 年 10 月 26 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_004452.html。

⁵ 外務省「G20 サミットの際の日中首脳会談」、2018 年 11 月 30 日 https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page6_000230.html。

⁶ 海上保安庁「中国公船等による尖閣諸島周辺の接続水域内入域及び領海侵入隻数（日毎）（平成 24 年 9 月以降）」、<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>。

本来、海は一つであり（The sea is one.⁷）である。したがって、通商国家であり海洋国家である日本にとってグローバルな海洋安全保障が重要であることは言うまでもないが、ロバート・カプランが「アジアの坩堝」の第1章冒頭で述べたとおり、欧州が陸域（a landscape）であるのに対し東アジアは海域（a seascape）である⁸ことからすれば、日本にとって東アジア全域の海洋安全保障は永久に重要である。

海洋安全保障にとって、紛争の平和的解決と海洋の自由という二つの原則が貫かれ揺らぐことがないようにすることが決定的に重要である。そのような観点から中国の海洋進出について中国との間で意思疎通を深めることは、日本の海洋安全保障のためにそれなりに重要である。「自由で開かれた」体制でない国との間の対話はトラック1.5やトラック2であっても決して容易なものではないが、それでも対話には一定の意味がある。中国は今でも九段線の主張を取り下げてはいないが、ここしばらく九段線を声高に主張することを控えているのは、国際社会が様々なチャンネルでその一方的な主張の不当性を論理的に説明し強く異議を唱え続けたからだだろう。国際社会が一致団結して正しいメッセージを発し続けることが今後も必要である。新「大綱」の「防衛力が果たすべき役割」の中で「平時からグレーゾーンの事態への対応」の冒頭にあるように「積極的な共同訓練・演習や海外における寄港等を通じて平素からプレゼンスを高め、我が国の意思と能力を示すとともに、こうした自衛隊の部隊による活動を含む戦略的コミュニケーションを外交と一体となって推進する」ことは今後ますます重要となるが、戦略的コミュニケーションは言葉と論理によるコミュニケーションを伴うものであってはじめて有効なコミュニケーションとなる。法の支配の確立のためには特にそうしたことが重要である。

そこで、本稿においては、海洋安全保障に関して中国に問いかけてみたい点を挙げて幾つかの論点を明確にすることとしたい。

2 中国に対する質問事項

中国との対話は継続が困難であり、意思疎通はとぎれがちになりやすい。1年に一度、或いは2年に一度の会合では常に入口の議論を繰り返すところから始めなければならず、それでは議論の質も向上しないし、相互理解も深まらない。そうであれば、日本側関係者間が安全保障コミュニティを確立して問題意識を共有し、断片的な対話から垣間見えるところをつなぎ合わせる努力が必要である。

また、中国との安全保障対話はしばしば不愉快なものになる。トラック2においても然りである。伝統的な安全保障課題においては競争、対抗、対立が避けられないから止むを得ないことではあるが、それでも上記のとおり秩序形成の上で対話には意味がある。しかし、嫌味を言って一時的にすっきりしてもそれは個人の感情レベルの問題でしかなく、安全保

⁷ James Stavridis, *Sea Power – The History and Geopolitics of the World's Oceans*, Penguin Press, 2017, p. 2.

⁸ Robert Kaplan, *Asia's Cauldron – The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, Random House, 2014, p. 5

障上の問題の解決や危機管理には何ら資するものではない。対話の質的レベルの向上を意識的に図っていかなければならない。

中国側が透明性を高め明確に説明してくれることを期待したい事項は幾つもあるが、ここでは5つの点を列挙しておきたい。

第一は、南シナ海における通航の自由についてである。中国の駐英大使は去る6月に英国ガーディアン紙に対する寄稿の中で「毎年10万隻以上の商船が南シナ海を通航しているが、一つとして航行の自由について困難に遭遇していない」と述べている⁹。これは、安全保障関連の会議の場でしばしば中国側の研究者から出される主張とほぼ同様である。しかし、これは一見正しい主張のように聞こえるが、「航行の自由」とは公海における航行の自由を指しているのか、それとも、領海（もちろん、中国が一方的に主張する「領海」に過ぎないが。）における無害通航を、法的な用語法とは別の表現で述べているのか不明なのである。中国は九段線を国境線だとしているから、その主張に従えば南シナ海のほとんどの海域は中国領海で埋まってしまうはずである。しかし、中国でさえ認めざるを得ない、残されたほんのわずかの「領海」外だけの話を中国がしているとは思えないのである。

第二は、中国公船による他国船舶（特に非武装の漁船）に対する過剰とも見られる力の行使についてである。法執行機関の活動である以上、そこには警察比例の原則が働くはずである。非武装の漁船に対してはこの原則は特に厳格に適用されるべきである。中国は、中国の海上法執行機関には海上において中国の主権を守る任務があるというが、だからといって、警察比例の原則に反してよいということにはならない。荒天避泊していた漁船を放水銃で排除した、漁労中の漁船に無警告で発砲した、同じく漁労中の漁船に投石した、或いは漁船に故意に衝突したといった事件が過去に幾つも報道されている¹⁰。2017年8月には、パラセル（西沙）諸島海域で中国海警局の公船がベトナム漁船に体当たりして沈没させたとか、漁業設備を破壊した、また、魚や食料の保管庫に薬品を投入して使えないようにしたという事件が報道されている¹¹。こうした報道だけからは具体的な状況が分からないから中国公船の活動が法執行活動として過剰・不当なものであったか否かは必ずしも明らかでないが、こうした報道が幾つも積み重なっているからには、中国側は、具体的な状況とその場に適用された法執行のルールについて明確に説明すべきである。

第三は、中国海警が国家海洋局から武装警察の下に編入され中央軍事委員会が指揮を執るとされたことについてである。このような組織改編はいかなる理由により行われ、また、これにより海警の任務・権限や海軍との関係がどのように変化したのかということについ

⁹ Liu Xiaoming, “China will not tolerate US military muscle-flexing off our shores,” *The Guardian*, June 27, 2018, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jun/27/china-not-tolerate-trump-military-muscle-south-china-sea#img-2>.

¹⁰ 世界平和研究所海洋安全保障研究委員会『海上における危機管理—現場からの緊急提言』2016年10月、24～25頁。

¹¹ 『読売新聞』2017年8月17日、7頁。

て中国は明確に説明すべきである。このことについての中国側の専門家の説明は必ずしも統一されているとは言えないが、筆者の承知する限りで大体のところをまとめれば、①改編は、中国政府の機構改革に伴って幾つもの省庁がなくなり国家海洋局もなくなったことに伴うものであり、戦略的な考慮によるのではなく国内的な必要性に基づくもの、②国家海洋局は海洋関係の事務を扱う部局であるので仮にその下に置いていただけであり、そもそも国家海洋局には海警の運用を行う能力がない、③中央軍事委員会の下に置くのは、武装組織は党のコントロールの下に置くという意図に基づくもの、④海警の警察機関としての任務や権限には変化はない、といったものである。しかし、武装組織を党のコントロールの下に置く必要があるからといってなぜ中央軍事委の下に置くのかという点は不明確である。軍と海警との連携強化というのであれば、国の政策としてそれなりの合理性はあるだろうが、そういう説明は必ずしも聞こえてこない。海警の行動がより強硬なものになるととられることを恐れているのかもしれないが、任務や権限についての透明性が欠如しているため、そうした可能性を指摘する声に対して明確に答えられていない。

第四は、埋め立てと環境保護の関係についてである。常設仲裁裁判所は、先の判決の中で、中国が南シナ海において海洋環境を保護する義務に違反していると認定している。中国は判決全体を無視しているばかりか、埋め立て行為をグリーン・プロジェクトと称しているらしい¹²。これに関連して、安全保障関係の会議などで中国側に対して、南シナ海の埋め立てにおいて環境保護のためにいかなる措置をとったかと問うと、答えは、筆者の承知する限りでは、①政府は専門家から助言を得て適切な措置をとった、②漁業の操業禁止期間を設けるなどの措置をとった、③環境の悪化は埋め立てによるのではなく地球温暖化によるものである、④埋め立てには生きたサンゴではなく死んだサンゴを使っているから問題ない、⑤一時的に魚はいなくなるが30年も経てば戻ってくる、といった類でしかないし、証拠が示されたこともない。この問題に関して環境保護団体が声をあげないのはきわめて残念なことであるが、それはともかくとして、環境保護の点に関しても中国は透明性ある形で説明をすべきである。南シナ海の漁獲量は世界の12%を占めると言われており¹³、中国人にとっても重要なタンパク供給源であるから、南シナ海の海洋環境は中国にとっても死活的な問題であるはずである。

第五は、海上民兵の問題である。佐藤雄二・元海上保安庁長官は、日本の周辺に現れる中国漁船の多くが中国版のGPSを中国政府に持たされ、それにはメール機能があり一斉通報を受けられるようになっており、民間漁船も中国政府とつながっていると述べるとともに、そうした漁船の乗組員の中に海上民兵がいる可能性にも言及している¹⁴。中国の海上民兵は、

¹² Bethany Allen-Ebrahimian, “Beijing Calls South China Sea Island Reclamation a ‘Green Project,’” *Foreign Policy*, May 26, 2016
<https://foreignpolicy.com/2016/05/26/china-calls-south-china-sea-island-reclamation-a-green-project-spratly-islands/>.

¹³ 「数字が語る南シナ海 争い招く豊かさ」『日本経済新聞』2016年9月19日。

¹⁴ 佐藤雄二「尖閣は海保が守り抜く」『文藝春秋』2016年9月、194～195頁。

東シナ海、南シナ海等において海軍や海上法執行機関を支援して、海洋における中国の権益の保護、警戒監視などの任務に従事していると言われており、海上における権益保護や防衛の最前線にあるとも言われている。しかも、本来は必要な時に召集される予備役の一種であるにかかわらずその活用は常態化しつつあるとも指摘されている¹⁵。外形上も軍の一部であることが明らかであれば中国政府・中国軍としての行為であると認定することが容易であるが、漁民のような外形であれば中国の政府も軍も自らの責任を回避する口実ができるし、それが海上法執行機関のみでは対応できないほど大規模かつ組織的なものであっても、軍事組織を出してこれに対処することは容易ではない。だからこそ主権侵害を図る側はその実態を明らかにしないのだろうが、そうした不公正な行為は国際法の許容するところとは考えられない。真に非武装の文民の保護の妨げになるからである。したがって、海上民兵の実態を明らかにするよう迫ることに意味があると考えべきである。これに対しては、そもそも商船や漁船を国のコントロールの下に置いている権威主義体制の軍事的な行動については白黒つけがたい「グレーゾーン」を認める必要はなく、かかる権威主義体制の責任を追求すべきであるとする考え方もある¹⁶が、法規範に基づくりベラルな秩序を追求しようとするならばそう簡単に割り切れるものではないだろう。

3 海上における危機管理

上記のような問題意識を中国側に投げかけてみても明確な答えが返ってくるとは限らないし、中国側の考え方がはっきりして相互理解が進んだとしても、引き続き海上における睨み合いや鏝迫り合いは続くはずである。とすれば、対話を継続的に重ね相互理解を深め予測可能性を高めることと並行して、海上における危機管理のメカニズムを充実することを考えていかざるを得ない。それは、対立の先鋭化を防ぐという消極的な取り組みであるにとどまらず、両国の安全保障面での協力案件としてとらえることもできるだろう。

長年の懸案であった自衛隊と人民解放軍との間の海空連絡メカニズムが 2018 年に至ってようやく運用開始に至ったことは評価すべきことであるが、東シナ海で直接に対峙しているのは軍同士ではなく法執行機関であることを考えれば、両国の海上法執行機関を含めたより大きな危機管理のメカニズムを構築する必要がある。日中二国間での取り組みも重要であるが、天下の公道である海の上の危機管理については、多国間の統一的な制度を模索すべきでもある。そうした多国間の制度構築について日中両国が協力することができれば、日中二国間の安全保障関係の安定も期待できるのではないかと考えられる。

その一環として、「洋上で不慮の遭遇をした場合の行動基準（Code for Unplanned Encounter at Sea: CUES）」の海上法執行機関への適用について、日中両国を含む関係各国

¹⁵ Andrew Erickson and Conor Kennedy, “China’s Maritime Militia,” 2016, pp. 4-6, 26-28, https://www.cna.org/cna_files/pdf/chinas-maritime-militia.pdf.

¹⁶ Sam Tangredi, “Tax China for Gray-Zone Infractions,” *Proceedings Magazine*, May 2017, Vol. 143/5/1,371, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2017-05/tax-china-gray-zone-infractions>.

が積極的に検討すべきである。CUES は、2014 年に中国の青島で開催された西太平洋海軍シンポジウム (WPNS) において日米中を含む西太平洋諸国等の海軍関係者の間で合意されたものであり、既に関係各国の海軍間では実行に移されている。海上法執行機関の任務や海軍との関係について各国の制度がまちまちであるため、各国の海上法執行機関のこの問題についての考え方も様々であると見られている。各国の海上法執行機関の基本的な任務は捜索救助等の人道的な任務でありその相互関係は協力関係であるので対立を前提とした海軍同士とは関係が全く異なるとか、海上法執行機関が海上で不慮の遭遇をすることはないとといった理由で CUES の海上法執行機関への適用に消極的な声を筆者は聞いたことがあるが、そうした主張は海の上の実態をどこまで反映しているのか疑問は残る。また、佐藤雄二は、CUES の適用の可否について述べたものではないが、海上保安庁の任務についての一般論として「安全保障における外交や軍事といった伝統的な手法と並んで「海上法執行」が第三のカードとして機能することが認知され」、「海上保安庁の業務も安全保障の比重が大きくなっています」と述べている¹⁷。このことを前提とするならば、日本の海上保安庁が自衛隊と海上における危機管理の枠組みを共有し、その一環として CUES を適用することについても前向きに検討すべきではなかろうか。この問題は最近様々な場で議論されるようにはなっているが、未だ十分に検討がなされている訳でないことから、今後、具体的かつ詳細に論点を詰めていくべきである。

さらに付け加えると、「自由で開かれたインド太平洋」ということを言うのであれば、CUES の適用及び海上法執行機関への CUES の適用拡大という考え方について、WPNS からインド洋海軍シンポジウム (IONS) 側に働きかけ、こうした意味での CUES の他地域への普及も併せ追求したらよいのではないかと考える。そこでも日中の協力の可能性はあるかもしれない。

日中関係が「競争から協調へ」という標語で語られるようになった今、海上危機管理についても、そうした機会を適切にとらえて柔軟な発想の下に前進を図るべきである。

(以上)

¹⁷ 佐藤「尖閣は海保が守り抜く」198 頁。