

インド太平洋における ルールに基づく 海洋秩序の推進

編集

畠山 京子

ジェフェリー・オアダニエル

ジョン・ブラッドフォード

PACIFIC FORUM
INTERNATIONAL

Pacific Forum は、アメリカ合衆国ハワイ州ホノルルを拠点に、独立系無党派の非営利外交政策研究所として1975年に立ち上げられました。Pacific Forum では、既存および新興の政治、安全保障、経済、およびビジネスの問題を注力分野とし、インド太平洋地域の学術、公共政策、軍隊、および産業界のリーダーとの研究、分析、および対話を通して、同地域にて協力的な政策を実現する刺激となる取り組みを行っています。Pacific Forum では、太平洋沿岸地域の30を超える研究所ネットワークと協力することで、アジアの観点をもとに、プロジェクトの知見および勧告事項を同地域のオピニオンリーダー、各国政府、および様々な人々に伝えています。頻繁にアジア各地の研究所と会議を共同主催することで、非政府系の研究所の構築および様々なアイデアを合わせてより良いアイデアが得られる場作りを行っています。

Pacific Forum の取り組みは、取締役会による方針決定のもとで行われています。Pacific Forum は、基金、企業、個人、および各国政府からの資金補助を受けています。Pacific Forum の研究は客観的かつ無党派であり、秘密情報または機密情報を取り扱う研究は行っていません。

表紙画像

2019年にフィリピン海で実施されたキーン・ソード演習にて、中央左の空母 USS ロナルド・レーガン (CVN 76) および中央右の日本のヘリコプター搭載護衛艦ひゅうが (DDH 181) がアメリカ海軍および日本海上自衛隊 (JMSDF) のその他の船舶と隊列を組んで航行し、その上空をアメリカ空軍および日本航空自衛隊の航空機が隊列を組んで飛行。2019年のキーン・ソード演習は、日米同盟の戦闘準備度および相互運用能力を向上させることを目的に実施された、アメリカ軍およびJMSDFの隊員による両国間の共同実動演習。

出典

アメリカ海軍 2 等広報官カイラ・V・ピーターズ撮影/パブリックドメイン

PACIFIC FORUM のスタッフ

所長 & CEO
デイヴィッド・サントロ博士

副所長 & 兵器拡散防止、
技術、およびフェローシップ担
当役員
クリスタル・プライヤー博士

地域問題担当役員
ロブ・ヨーク

名誉所長 & WSD ハンダ平和研究
講座長
ラルフ・コッサ

海上安全保障担当役員
(外部役員)
ジェフリー・オーダニエル博士

ヤングリーダーズプログラム担
当役員
アリエル・ステネク

開発担当役員
ブルーク・ミズノ

シニアプログラムマネージャー
ジェスリン・チェン

プログラムマネージャー
オードリー・ハップ
タリン・イノ

開発マネージャー
メガン・タエナカ

エグゼクティブアシスタント
ジョージェット・アルメイダ

PACIFIC FORUM

アメリカ合衆国 96813 ハワイ
州ホノルル

ビショップ通り 1003 #1150

+1 (808) 521-6745

www.pacforum.org

インド太平洋における
ルールに基づく
海洋秩序の推進

編集
畠山 京子
ジェフェリー・オアダニエル
ジョン・ブラッドフォード

Issues and Insights
編集版

第 21 卷 SR 2 | 2021 年 8 月

Issues & Insights

パシフィックフォーラムの代表的な査読付きオープンアクセス出版物である Issues & Insights は、ワーキングペーパー、編著書、および会議・ワークショップ報告書の形式で発行されています。Issues & Insights は、地域および世界各国の学者、政策アナリスト、専門家によって執筆され、インド太平洋地域における政治、安全保障、経済の急務に関する、タイムリーで文脈に沿った革新的な政策研究と分析を提供しています。

投稿のガイドラインや購読をご希望の方は、電子メール (pacnet@pacforum.org) でお問い合わせください。

バックナンバーは www.pacforum.org/programs/issues-insights をご参照ください。

本巻について

本巻の執筆者は、3月23日から24日にかけて開催された「Indo-Pacific Maritime Security Expert Working Group (インド太平洋海洋安全保障専門家ワーキンググループ)」の2021年ワークショップに参加しました。このワーキンググループは、日米をはじめとするインド太平洋諸国の著名な国際安全保障学者や海洋専門家で構成されており、さまざまな法解釈や国家政策、協力的な枠組みに関する厳密な調査を通じて、地域の海洋安全保障問題における効果的な日米協力を促進し、地域の海洋において緊張を引き起こしているものは何か、その緊張を緩和するために何ができるかを理解することを目的として結成されました。このワークショップの目的は、米国、日本、そしてより広範な地域のために、健全で実用的かつ実行可能な政策ソリューションを生み出す手助けをし、インド太平洋の海洋で法の支配と協力の精神を強化することです。

Indo-Pacific Maritime Security Expert Working Group の2021年ワークショップおよび本巻は、米国大使館からの助成金を受け、横須賀アジア太平洋研究会議 (YCAPS) との協力の下で実現されました。

ここで述べられた声明や見解は、あくまでも著者の責任であり、それぞれの組織や所属に基づく見解を必ずしも反映するものではありません。お問い合わせは、maritime@pacforum.org までお願いします。

パシフィックフォーラム
1003 Bishop Street Suite 1150
Honolulu, Hawaii 96813 USA
+1 (808) 521-6745
www.pacforum.org

目次

1 序論 —インド太平洋におけるルールに基づく海洋秩序の推進— ジェフリー・オアダニエル (Jeffrey Ordaniel)	1
2 北東アジアにおける海上危機防止の強化 —サブナショナル主体・非国家主体に焦点を当てて— シューシェン・ロー (骆舒娴)	6
3 日本の海上安全保障をめぐる法と尖閣情勢 石井由梨佳	18
4 東シナ海の海洋安全保障 —日本の視点— 兼原敦子	23
5 国際法における武力行使と中国海警法 グエン・ティ・ラン・フォン (Nguyen Thi Lan Huong)	30
6 問われる日米豪印戦略対話 (クアッド) の覚悟 —矛盾する二つのゴール— 畠山京子	40
7 インド太平洋の海上安全保障と日米同盟の近代化 ヴァージニア・ワトソン (Virginia Watson)	49
8 海洋ガバナンスの能力開発 —インド太平洋の法の支配確立における日米同盟の課題— ジョン・ブラッドフォード (John Bradford)	55
著者紹介	65

序論

インド太平洋におけるルールに基づく

海洋秩序の推進

ジェフリー・オアダニエル (Jeffrey Ordaniel)

過去 10 年にわたり、インド太平洋海域では、法の支配の強化を求める声が高まっている。ワシントン、東京、キャンベラから東南アジアに至るまで、指導者や政策立案者たちは、国際法の原則を遵守することの重要性や海洋問題に対処するため二国間・多国間協力の大切さを常に強調してきた。東南アジア諸国連合 (ASEAN) は、毎年、声明にて「1982 年の国連海洋法条約 (UN Convention on the Law of the Sea : UNCLOS) を含む、国際法の普遍的に認められた原則に従って、紛争を平和的に解決する必要性」を繰り返し説いてきた¹。2021 年 4 月に行われたジョー・バイデン大統領と菅義偉首相の初の首脳会談では、両国は「東シナ海の現状変更を試みるいかなる一方的な行動にも反対する」と共通認識を述べると同時に、UNCLOS に沿った形で「航行及び上空飛行の自由が保証される、自由で開かれた南シナ海に対する共通の利益」を繰り返し強調した²。しかし、地域的なコンセンサスにも関わらず、ルールに基づく海洋秩序の形成は今まで以上に難しくなっている。本誌では、専門家達が海洋法における課題を批判的に考察し、この地域における海洋の緊張

を左右する要因は何か、緊張を緩和しより良い法の支配を実現するためには何ができるのかを検討する。

しかし、なぜルールに基づいた秩序がインド太平洋の海洋安全保障にとって必要かつ重要なのだろうか。第 1、この地域は、半閉鎖海が多い。UNCLOS 第 112 条の定義によれば、半閉鎖海は、「湾、海盆又は海であって、二以上の国によって囲まれ、狭い出口によって他の海若しくは外洋につながっているか又はその全部若しくは大部分が二以上の沿岸国の領海若しくは排他的経済水域から成るもの」である³。この事実は、地政学的に重要な意味を持つ。海洋紛争は、この地域の殆どの二国間関係の共通の特徴である。実際、インド太平洋のあらゆる海域で紛争が存在する。主権や海域の帰属問題の解決は、ルールに基づいた管理や解決ではなく、武力や強制力に委ねられている。

第 2 に、海洋安全保障は、アジア沿岸国やその他の国の経済にとって非常に重要である。海上貿易の半数近くがこの地域のシーレーンを経由している。マラッカ海峡だけでも、世界の商業船舶の少なくとも 25% が通過している。戦略国際問題研究所 (CSIS) のチャイナパワー・プロジェクト

ジェフリー・オアダニエル：パシフィック・フォーラムの海洋安全保障担当ディレクターであり、東京国際大学の専任講師。本論文を完成させるに当たり、日本学術振興会 (JSPS) 並びに Nguyen Xuan Nhat Minh リサーチ・アシスタントの援助に感謝したい。

¹ Association of Southeast Asian Nations, “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,” October 17, 2012, https://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2.

² The White House, “U.S. – Japan Joint Leaders’ Statement: U.S. – Japan Global Partnership for a New Era,” April 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>.

³ *United Nations Convention on the Law of the Sea*, signed 10 December 1982, (entered into force 16 November 1994) art. 122, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

(China Power Project) の調査によると、2016 年には、複数国が領有権を争う南シナ海を推定 3.4 兆ドル分の貿易貨物が通過している⁴。こうした調査は近年行われていないが、南シナ海を通過する貿易量は、過去 5 年間で増加したと考えるのが妥当だろう。すべての主要国は、インド太平洋上を通過する船舶の安全な航行の確保に利害があり、この地域で貿易が滞ると世界経済に計り知れない影響を与える。緊張状態にある時でさえ貿易が遮断されることは無かったという意見もある。実際その指摘は正しいかもしれない。しかし、国際法に基づかない、国家の拡張主義的な主張を黙認することは、将来的にルールを恣意的に運用して、他国を強要することにつながる。つまり、抵抗せずに拡張主義的な主張を受け入れることは近視眼的である。

さらに、この地域の海域には、炭化水素が埋蔵されていると考えられている。埋蔵量は、東アジア諸国が、中東へのエネルギー依存から脱却できるほど多くはないが、沿岸国は開発に熱い視線を注いでいる。フィリピンやベトナムなどの国々にとって、排他的経済水域や大陸棚における石油や天然ガス資源は、長期的なエネルギー安全保障の点から重要である。フィリピンは、既存のマランパヤガス田の代替としてリード堆に注目している。マランパヤガス田は同国の電力の 20% を供給しているが、数年後に枯渇するとみられている⁵。リード堆は、フィリピ

ンの排他的経済水域 (EEZ) 内に位置しているが、中国の九段線内でもある。そのため、2011 年以降は中国の妨害により石油資源調査を行うことができなくなっている。また、2019 年と 2020 年のメディア報道によると、北京が圧力をかけた結果、ベトナムは、南シナ海での開発事業打ち切りの際、外国エネルギー企業 2 社に約 10 億ドルを支払わなければならない状況に追い込まれた⁶。さらに、数百万人の漁師は南シナ海の漁で生計を立てている。同海だけで全世界漁獲量の 12% を占めている。

ルールに基づいた秩序とは、法に基づいた海上貿易が中断なく行われ、各国が経済発展のために新たな資源を活用でき、沿岸地域に住む何百万人も人の生活や幸福が保証される状態を指す。

最後に、国家間の紛争以外にも、インド太平洋には安全保障上の深刻な懸念がある。船舶に対する海賊行為や武装強盗、海上テロリズム、違法薬物や人身売買、汚染や環境悪化、違法・無報告・無規制 (IUU) 漁業、気候変動や海面上昇などである。東南アジアのいくつかの海洋国は、こうした問題の方が、緊急性が高く、優先的に取り組むべきだと考えている。トランスナショナルなこうした問題の解決には、国際法に基づ

いて国家間の協力が必要だ。しかし、領有権問題が解決していない現状では、主権を失うリスクや係争相手の主張に正当性を与えてしまう恐れから、国家間協力は実現していない。多くの国々は、海洋環境保護区域を共同で設置することに消極的である。そうした区域に設置により、係争相手国が、自国がすでに支配を確立した領域で、法執行行為を行ったりプレゼンスを確保したりする可能性があるからだ。

⁴ Center for Strategic and International Studies, “How Much Trade Transits the South China Sea?” China Power, August 2, 2017, <https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/>.

⁵ Felix Chang, “Running out of Gas: Philippine Energy Security and the South China Sea,” Foreign Policy Research Institute, September 6, 2019, <https://www.fpri.org/article/2019/09/running-out-of-gas-philippine-energy-security-and-the-south-china-sea/>.

⁶ Bill Hayton, “China’s Pressure Costs Vietnam \$1 Billion in the South China Sea,” The Diplomat, July 22, 2020, <https://thediplomat.com/2020/07/chinas-pressure-costs-vietnam-1-billion-in-the-south-china-sea/>.

ルールに基づく海洋秩序の重要性についてコンセンサスが得られているにもかかわらず、なぜ緊張が緩和されず、国際的なルールや規範は遵守されないのだろうか。本誌の7人の著者は、この問いに対して様々な答えを提示している。要約すると提示された答えは以下の通りである—国際法に対する信頼の欠如、地域の多国間メカニズムの脆弱性、いわゆる「大国間競争」(great power competition)を巡る地政学的要因である。

第1に、仲裁裁判所で無効あるいは根拠がないと判断されても、過剰な海洋権益を主張し続ける国が存在する。つまり、国際法的枠組みや関連する国際法レジームを尊重していないのである⁷。国連海洋法条約に基づくハーグ仲裁裁判所による2016年7月の判決で明確に否定されているにもかかわらず、中国は南シナ海における九段線を主張し続けている。また、中国は、日本の領土である尖閣諸島について、司法手続きなどの平和的な手段ではなく、強圧的な手段によって東シナ海の現状を覆そうとしている。

中国が国際法を尊重せず露骨に無視していることは、同国が海上民兵を乗せた漁船を九段線の範囲内にある近隣諸国のEEZに派遣していることから

も明らかだ。また、沿岸警備隊などの政府機関の船舶を利用して、多くのインド太平洋沿岸諸国が長年にわたり維持

してきた主権や管轄権に疑問を呈し、新たな現状を作り出そうとしている。海洋問題に詳しい専門

家は、こうした行動を「グレーゾーン行動」と呼んでいる。これは、武力攻撃には至らないが、安全保障や政治的目的を達成するのに十分な影響力を持つ活動のことをさす。海事専門家であるジョナサン・オドムはグレーゾーン活動を「黒と白の連続体」という言葉を使って表現した。「スペクトラムにおける『白い端』では単に軍事的プレゼンスや軍事力は存在するだけで、武力行使には至らない。『黒い端』では爆弾の投下やミサイルの発射、戦闘部隊の上陸などの武力行使を行う」⁸。スペクトルの両端の間には「グレーゾーン」と呼ばれる広範囲の領域が存在する。

この地域における国々は、こうした活動の対応に苦慮している。米国の同盟国にとって、ワシントンの安全保障コミットメントは「武力攻撃」によってのみ発動し、グレーゾーン問題には適用されない。そのため、集団的安全保障による抑止力の維持は難しくなっている。例えば、フィリピンは1995年にミスチーフ礁を、2012年にスカボロー礁を失ったが、これは北京のグレーゾーン行動に対応できなかったからである(そして、米国との同盟が、グレーゾーン戦略の抑止あるいは戦略に対応することができなかったからだろう)。同様

様に、日本でも、中国船舶による尖閣諸島周辺の領海・接続水域への侵入に懸念を強めている。主権免除となっている中国政府船舶が尖閣諸島

緊迫するアジアの海洋安全保障環境を「大国間競争」の副産物として捉え、地域における米国の合法的な海洋活動やプレゼンスと、中国の違法で破壊的、威圧的な行動を同一視してしまうだけでなく、「私たちに選択させるな」(do-not-make-us-choose)という苛立ちの拡大につながる。その結果、域内国が国際法に基づき強い対応を取ることが困難になってしまう。

周辺の領海に侵入して立ち去ろうとしない場合、どのように対処すべきなのだろうか。この問いに

⁷ D'Amato defines "good faith" – as an obligation by states to "deal honestly and fairly with each other," and "to represent their motives and purposes truthfully, refrain from taking unfair advantage that might result from a literal and unintended interpretation of the agreement between them." 詳細な情報については次を参照されたい。Anthony D'Amato, "Good Faith", in *Encyclopedia of Public International Law*, ed. Rudolph Bernhardt (Amsterdam: North-Holland: Elsevier, 1992), 599-601.

⁸ Jonathan Odom, "China's 'Riskfare'," *Proceedings*, March 2019, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2019/march/chinas-riskfare>.

対する答えが戦争と平和の分かれ道になるかもしれない。海上状況把握能力や法執行能力などが十分でないため、地域の国々が、中国の拡大する海洋プレゼンスに対応することはより困難になっている。

第2に、ASEAN 主導の組織は、インド太平洋地域のルールに基づいた秩序を推進するために重要ではあるが、こうした機関は、組織の性格上、高リスクな安全保障問題に対処することに本質的に向いていない。特に大国が絡む場合には、この傾向は顕著である。ASEAN 地域フォーラム (ARF) は、27 か国で地域的な問題を議論し、信頼醸成や予防外交、様々な安全保障問題における協力を推進するための、外務官僚によるプラットフォームである。同様に、拡大 ASEAN 国防相会議 (ADMM+) では、ASEAN とパートナー国 8 か国が、地域の安全保障上の課題を詳細に検討し、海洋安全保障を含むさまざまな問題について、防衛協力体制を推進してきた。しかし、内政不干渉とコンセンサスを重視する「ASEAN 方式」は、地域メカニズムが東シナ海・南シナ海の紛争に効率的に対処することを妨げる。これらの地域機構は、会談後の声明にどのような専門用語や言葉を用いるのかについて議論する。しかし、機能的な協力関係について議論する一方で、法の支配を強化するような地域の戦略環境を形成してはこなかった。例えば、1995 年以降、ASEAN と中国の間で数え切れないほどの会議や交渉が行われたにもかかわらず、いわゆる「南シナ海行動規範」 (South China Sea Code of Conduct) は未だ策定されていない。さらに、畠山京子が自らの論文で論じているように、クアッドも、参加 4 か国の間で脅威に対する認識、安全保障上の優先順位、中国へのアプローチが異なるため、海洋における法の支配強化を見据えて連携を深化させるのに苦労している。

こうした多国間安全保障メカニズムの弱点を考えると、地域の多くの国は、米国のリーダーシッ

プが不可欠だと考えている。また米国の明確な戦略を望んでいる。バイデン政権が約束した多国間主義外交は、域内で歓迎されている。米国は、今こそこの約束を果たし、ルールに基づいたより良い海洋秩序を推進するために地域枠組みの強化を主導するべきだ。

最後に、いわゆる米中の「戦略的ライバル関係」や「競争」から地域の海洋問題を捉えると、ルールに基づいた秩序を推進することが難しくなる。多くの人々は米中の競争に巻き込まれたくないのだ。緊迫するアジアの海洋安全保障環境を「大国間競争」の副産物として見ることで、不正確かつ好ましくない 2 つの潮流が助長され、その結果域内国が国際法に基づいて強い対応を取ることが困難になってしまうのだ。これらの潮流とは、地域における米国の合法的な海洋活動やプレゼンスと、中国の違法で破壊的、威圧的な行動を同一視する誤った見方や、東南アジア諸国の政策決定者が、暗黙に選択を迫る北京とワシントンに「私たちに選択させるな」 (do-not-make-us-choose) と苛立ちを募らせていることを指す。またある国は、米国やその同盟国およびパートナー国が国際法遵守の必要性を強調すると、それを反中メッセージとして受け取る。こうした見方は、我々に必要なのはルールに基づいた秩序なのか、それともパワーに基づいた秩序なのかという問題の本質を見抜く妨げとなる。前者は国際法に基づいており、後者は恣意的なインド太平洋支配の結果生まれるものである。米国とその同盟国およびパートナー国は、「中国との競争」ではなく、すべての国家に有益なルールに基づいた海洋秩序の推進を強調するのが望ましい。

女性研究者が全 8 章のうち 6 章を執筆した本誌では、インド太平洋における多面的な海洋問題を多角的に分析し、ルールに基づいた海洋秩序を推進するための政策を模索している。シューシェン・ロー (骆舒娴) は、尖閣諸島/魚釣島をめぐる日本と中国、独島/竹島をめぐる日本と韓国との

間に起こった6つの海洋危機を事例として取り上げた。ローは、「北東アジアの海洋紛争は、歴史問題やナショナリズム、国内問題といった厄介な問題と絡み合っていることが多く、ひとたび危機が発生すれば迅速に鎮静化することが難しい」ため、危機の防止を優先しなくてはならないと論じる。ローは、国家間および国内レベルでの危機予防メカニズムを利用して、サブナショナルおよび非国家的主体が紛争を誘発するのを予防しなくてはならないと議論する。

石井由梨佳の論文は、日本の独特な国家安全保障法体系が、海上保安庁と海上自衛隊のシームレスな連携や効果的な日米同盟関係を妨げ、安全保障上の課題となっていることを論じる。こうした課題は、海上保安庁と中国海警局の船舶がほぼ日常的ににらみ合っている尖閣諸島海域において顕著に現れている。兼原敦子の論文は、海洋安全保障における「法の支配」は、「国際法に基づいて主張すること」「主張を通すために力や力による威嚇を用いないこと」「紛争解決は平和的手段によること」の3つの原則で構成されると議論する。兼原は、これらの原則が日本の海洋外交・政策の柱であると論じる。

グエンは、海上での武力行使に関して、国際法を遵守することの重要性を強調する。グエンの論文は、中国の海警法が国際法に則っているのかについて分析している。畠山京子は、クアッドにおける各国の関心を分析している。畠山は、クアッド各国の利益や関心が一致していないことが、クアッドのさらなる発展を妨げているという。加えて、畠山は新たな議論を展開する。クアッドは、「国際法に基づいた秩序を維持する」と、
「恐らく中国抜きでは達成できないであろう、地域の経済的繁栄の推進」という2つの矛盾した目的を追求しているため、協力枠組みの発展と明確な目的設定が困難になっていると論じる。

バージニア・ワトソンは、「アジアにおけるハブ・アンド・スポークシステムが優位性を失い、

異なる戦略的条件下にある安全保障環境になかなか適応できずにいる」点について考察を行い、いくつかの提言を行っている。ワトソンは、「中国が、強い経済的影響力を利用して地政学と安全保障環境をリンクさせようと試みている」ため、米国の伝統的な同盟政策が弱体化していると指摘する。最後に、ジョン・ブラッドフォードは、インド太平洋の多面的な課題に対処するには、この地域における沿岸国のガバナンス能力を向上させることが重要であると主張する。日米同盟は、東南アジアに注目しつつ、インド太平洋における様々な海洋問題に対して、より包括的に対応できるように戦略を作成・実行すべきだと主張する。具体的には、日米同盟の主要課題として、海洋ガバナンスの能力開発を提言している。

北東アジアにおける海上危機防止の強化

—サブナショナル主体・非国家主体に焦点を当てて—

シューシェン・ロー(骆舒娴)

はじめに

従来の国家間の危機に関する分析は、危機管理や対立する国家間のシグナリング、交渉などの国家レベルの要因に注目してきたが、こうした国家中心の分析アプローチは重要な問題を見落としている。それは「サブナショナル(subnational)主体、非国家(nonstate)主体を巻き込んだ国家間の対立をどのようにとらえるのか」ということである。この問いは、北東アジアにおける近年の国家関係を管理する上で重要である。それは、第1に、サブナショナル主体・非国家主体が、この地域の領海・領有権紛争関連の危機に、大きな影響を与えているからだ¹。第2に、海洋危機の発生をいかに未然に防ぐかという問題は、まだ十分に解決されていないからだ。

本稿では、魚釣島/尖閣諸島の領有権をめぐる日中間の争い²と竹島/独島の領有権をめぐる日韓の争いから生じる、6つの主要な海洋危機を事例として取り上げる。北東アジアの海洋紛争は、歴史問題やナショナリズム、国内問題といった厄介な問題と絡み合っていることが多い。ひとたび危機が発生すると迅速に鎮静化することが難しいため、優先して取り組む必要があると主張する。また、

サブナショナル主体・非国家主体による危機誘発行為を防止するための国家間および国内の2段階の防止メカニズムを提案する。

サブナショナル主体・非国家主体に焦点を当てた危機防止策

サブナショナル主体には様々なレベルの地方政府が含まれる。これらのアクターは、通常、その地域の政策策定においてある程度の自治権を持ち、地域の利害関係に一定の責任を持つ。本研究では、地方政府に加え、「過度な熱意、または能力の欠乏」により、海上で事件を誘発しがちな海洋安全保障関連機関の一員もサブナショナル主体として扱う³。彼らによる危機を誘発する行動とは、紛争地域を管理する自治体法や事務手続きの制定、地元の支援を受けた調査、パトロール、紛争における建設、民間へ紛争地の賃貸、購入や開発の推進も含まれる。

非国家主体には NGO や研究機関、民間企業、そして一般市民が含まれる。非国家主体による危機を誘発しがちな行為には、紛争地域での係争者との対立、紛争地域への渡航および建設行為、民事訴訟の開始などがあるが、これらに限定される

シューシェン・ロー：ブルッキングス研究所の外交政策担当の次期ポスドク研究員である。研究分野は中国の危機管理行動と意思決定過程、インド太平洋における海洋安全保障、米国とアジアの関係、アジア-北極圏政策である。ロー博士はジョンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院(SAIS)で国際関係学の博士号を取得。SAISで中国研究と国際経済学の修士号を、コロンビア大学で政治学の修士号を、北京大学で英語の学士号を取得。初期の草稿に対するコメントをいただいた Rachel Esplin Odell 氏に感謝する。

¹ 本研究においてはサブナショナル主体・非国家主体による安定性を脅かす行動に注目しているが、市民アクターも国家間の危機において建設的な役割を果たすことができるし、実際に果たしてきた。例として次を参照されたい。Rachel Esplin Odell, "How Nongovernmental Actors Can Improve Crisis Management in U.S.-China Relations," in *Finding Firmer Ground: The Role of Civil Society and NGOs in U.S.-China Relations*, the Carter Center, Feb. 2021, <https://us-china.report/>, 47-64.

² 中華民国(台湾)も魚釣島/尖閣諸島の領有権を主張している。

³ Sean M. Lynn-Jones, "Incident at Sea Agreement," in Alexander L. George, Philip J. Farley, and Alexander Dallin, ed., *U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons* (New York: Oxford University Press, 1988), 484.

とは限らない。

北東アジアの海洋安全保障環境は過去 20 年にわたり不安定な状態にあり、様々なサブナショナル、非国家、国家主体による紛争への関与が拡大してきている。すべてのアクターが国家から同程度の支援を受けているわけではない。海軍・沿岸警備隊などの国家レベルのアクターは、国家当局の命令により、紛争中の海域

に派遣され、領有権を主張することが多い。一方で、活動家は、世論や行動による圧力を誇示するために、当局から紛争地へ入ることを許可され

る場合がある。そのほか、地方政府は自主的に行動することがあり、それが中央政府の意向と反する場合もある。危機管理プロセスは、外交の自由度を高め望ましくない「雑音」の影響を最小化するため、かなり強化されてきたものの、サブナショナル・非国家主体は、危機の勃発に大きな影響を与えてきた。

海上危機においては、2 つの強い力学が働き、迅速な事態の鎮静化を政治的に困難する。1 つ目の力学は、トーマス・シェリングの「コミットメントの相互依存」と似ている。すなわち、対立する国家間に複数の紛争が存在する場合、一方あるいは両方の当事者が、その問題に対して強硬に振舞うことで、その他の問題に対する強い決意を見せようとするのである⁴。中国と韓国は、それぞれ魚釣島/尖閣諸島、竹島/独島問題を日本帝国主義の遺産と見ている⁵。ゆえに、これらの紛争は、感情的な歴史問題と密接に絡み合っており、日本とアジア地域との関係をこじらせる。海上に

おいて危機的事態が起きた場合、政治家は、こうした二国間問題と危機を切り離すことができず、身動きが取れなくなる可能性がある。

2 つめの力学は、事例間の相乗効果 (cross-case reinforcement) であり、国家が敵の行動だけではなく、「敵の敵」の行動も監視することである。

この力学は北東アジアで顕著である。2005 年および 2012 年に、

北東アジアにおける海洋安全保障環境は過去 20 年にわたり不安定な状態にあり、様々なサブナショナル、非国家、国家主体が海上紛争にますます関与するようになってきている。

中国の強硬派は、竹島/独島問題に対する韓国の強硬な姿

勢を称賛し、日中間紛争でも中国がより断固たる姿勢を取るように求めた。

これらの危機の力学が示唆するのは、たとえ小さな衝突であっても非常に深刻化しやすいということだ。また、領有権を主張するアクターが、係争地で殺傷能力を持つ武器を使用することに対する垣根が低くなってきているため、海上での事件の発生や予測不能な事態悪化のリスクは高まっている⁶。こうした状況は、危機の発生を防止することが、最優先すべき課題であることを表している。

北東アジアにおける海洋危機

この節では、過去 20 年間で起きた、魚釣島/尖閣諸島と竹島/独島問題をめぐる 6 つの大きな危機を、サブナショナル・非国家主体に焦点をあてて考察する。

2004 年中国人尖閣諸島/魚釣島上陸事件

⁴ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven and London: Yale University Press, 1966), 55.

トーマス・シェリング (斎藤剛訳) 『軍備と影響力: 核兵器と駆け引きの論理』勁草書房, 2018

⁵ State Council Information Office of the PRC, “Diaoyu Dao, an Inherent Territory of China,” Sept. 2012,

http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474983043212.htm; Ministry of Foreign Affairs of the ROK, “Q&A on Dokdo,” <https://dokdo.mofa.go.kr/eng/dokdo/faq.jsp>.

⁶ Yew Lun Tian, “China authorizes coast guard to fire on foreign vessels if needed,” Reuters, Jan. 22, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-china-coastguard-law/china-authorises-coast-guard-to-fire-on-foreign-vessels-if-needed-idUSKBN29R1ER>; “Japan can shoot at foreign government vessels attempting to land on Senkakus, LDP official says,” *Japan Times*, Feb. 2, 2021, <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/02/25/national/senkakus-east-china-sea-japan-coast-guard-defense/>.

2000年代初頭まで、中国政府は、中国本土で魚釣島/尖閣諸島関連の活動を行うことを禁止してきた⁷。しかし、この政策は、2001年に小泉純一郎氏が首相に就任し、靖国神社に毎年参拝したことから崩れ始めた⁸。こうした状況下で、2003年、日本政府が1972年以降魚釣島/尖閣諸島の5つの島のうち1つを賃借し、同様に他の3島も2002年以降に賃借していたことが明らかになると、尖閣諸島問題は大きな論争を巻き起こした。日本政府は、第三者による尖閣諸島の購入や不法上陸を阻止するための予防措置であると説明したが、中国政府は、こうした措置は日本政府が自国の主張を強化するためだと受け止めた⁹。2003年の半ば以降、中国は、魚釣島/尖閣諸島への抗議航行の制限を解除した。2004年3月24日、中国人活動家7人が、大陸出身の活動家としては初めて魚釣島/尖閣諸島に上陸した。海上保安庁はこれらの活動家の身柄を拘束した。これは、日本が尖閣諸島へ上陸したとして中国人を逮捕した初のケースだった¹⁰。

この事件をきっかけに、日中双方の政府による

抗議行動や二国間のイベントの中止など、外交的危機が生じた¹¹。また当時日中間で大きな事件が相次いで発生したため、中国国民の対日感情は急速に悪化し、北京では反日抗議行動も行われた¹²。こうした緊張状態は、2004年3月26日に日本が中国人活動家の即時強制送還を発表するまで続いた。小泉首相は、発表前日の3月25日に、本件を「日中関係全体に支障をきたさない形で処理したい」と述べることで、事件の拡大を防ぎたいとの意向を示し、これ以上日中関係が悪化しないように政治的に解決したのだった¹³。

本件以降、日本は島嶼防衛を軍事的な最優先事項の一つと考えるようになった¹⁴。2004年11月には、防衛省が中国との不測事態の勃発に備えた3種類の計画を練っていたことが判明した。そのうちの一つは、魚釣島/尖閣諸島での軍事的衝突だった¹⁵。また、2004年12月に発表された防衛計画の大綱（NDPG）では、初めて中国の軍事力拡大が安全保障上の潜在的な脅威であることが明記された¹⁶。

この危機では、米国も関与した。魚釣島/尖閣

⁷ 中国政府と日本政府は、1970年代の平和友好条約の交渉時および80年代の二国間関係、特に経済関係強化時に、魚釣島/尖閣諸島問題を棚上げすることに合意した。1990年代、北京の最優先課題は1989年以降の国際的な孤立を解消することであり、日本はG7の中で最も中国に同情的なメンバーであった。これについては次を参照されたい。Jessica Chen Weiss, *Powerful Patriots: Nationalist Protest in China's Foreign Relations* (London: Oxford University Press, 2014), 86-126。一方で、日本や台湾、香港の活動家は、1970年代から魚釣島/尖閣諸島における中国の主権を示すために、渡航しようとしてきた。

⁸ Ming Wan, *Sino-Japanese Relations: Interaction, Logic, and Transformation* (Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2006), 235-261.

⁹ Mari Yamaguchi, "Japan defends move to rent disputed islands after criticism from China and Taiwan," Associated Press, Jan. 3, 2003; "China steps up protest over disputed Senkaku Islands," *Japan Economic Newswire*, Jan. 5, 2003.

¹⁰ この上陸事件の前にも、2003年6月から2004年1月までに、成功はしなかったが尖閣諸島に上陸しようとした試みはあった。Japan Coast Guard *Japan Coast Guard Annual Report 2004* (海上保安レポート2004) <https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2004/honpen/hp02010700.html>; Weiss, *Powerful Patriots*, 129.

¹¹ James J. Przystup, "Japan-China Relations: Not Quite All about Sovereignty – But Close," *Comparative Connections*, vol. 6, issue 2, July 2004.

¹² 靖国問題や領土問題のほかにも、その他いくつかの事件により中国国民の対日感情は悪化した。2003年8月、黒龍江省において、旧日本陸軍が投棄した化学兵器により36人の中国人労働者が感染した。9月には約400人の日本人観光客が広東省で中国人売春婦と交際していたことが報じられた。10月には、陝西省で3人の日本人学生とその教員がきわどい寸劇を行ったため、地元学生が大規模な反日デモを行った。詳細については次を参照されたい。Peter Gries, "China's 'New Thinking' on Japan," *The China Quarterly*, vol. 184, Dec. 2005, 831-850 and "Japan to ask China to prevent recurrence of flag burning," *Japan Economic Newswire*, Mar. 26, 2004

¹³ "Japan downplays fallout from isle dispute on ties with China," *Japan Economic Newswire*, Mar. 25, 2004.

¹⁴ Sheila Smith, *Japan Rearmed: The Politics of Military Power* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019), 118.

¹⁵ "Japan Defense Agency set 3 scenarios of China attack," *Japan Economic Newswire*, Nov. 7, 2004.

¹⁶ Defense Agency of Japan, "National Defense Program Guideline, FY 2005-," Dec. 10, 2004, 2-3. 防衛省『平成17年度以降に係る防衛計画の大綱』

諸島問題について今後中国が強硬な対応をとってくるだろうとの予測は、日本が米国に尖閣防衛義務の明確化を求めて働きかける格好の材料となったからだった¹⁷。2004年3月24日、ワシントンは初めて公式な声明を発表し、魚釣島/尖閣諸島は日米安全保障条約の範囲内であると明確に述べ、政策上の曖昧さを排除した¹⁸。

2005年「竹島の日」制定

竹島/独島は日本海に位置しており、1952年以降韓国が実効支配している。1965年に両国の国交が正常化してから、日韓両国は冷戦の流れの中で暗黙のうちに領土問題を棚上げしてきた¹⁹。しかしながら、この問題は両国の国内政治の中でく

すぶり続けた。日本では、1905年から第二次世界大戦終了まで竹島/独島の行政権を持っていた島根県が、この問題に対し強い対応を取るように主張している²⁰。韓国では「独島を守ろう」という運動が1980年代から始まったが、2005年までは草の根運動レベルだった²¹。

2004年、韓国は独島記念切手を発行することを決定した。島根県は、日本政府に対して対抗策と

して「竹島の日」を制定するよう要請したが、外務省や自民党幹部はこれを拒否した²²。しかし2005年3月、島根県は竹島編入100周年を祝い、2月22日を「竹島の日」とする条例を制定した。こうした島根県の動きは、地元の経済的・政治的な関心に後押しされたものであり、また、1990年代から2000年代の地方分権化の動きによって、表面化したのだった²³。

日中関係と同様に、日韓関係も歴史問題が障害となり、一筋縄ではいかない。「竹島の日」条例が制定されたのは、小泉首相の靖国神社参拝と日本政府による新教科書承認により、日韓関係が悪化していた時期だった。韓国（と中国）は、こう

日中関係と同様に、日韓関係も歴史問題が障害となり、一筋縄ではいかない。

した行為を、日本が戦時中の残虐行為をなかつたことにしよ

うとしている、と考えた。韓国の世論は条例に猛烈に反発し、全土で過激な反日デモが巻き起こった。国民の声に押され、盧武鉉政権は、1982年以降禁止していた竹島/独島への一般人の立ち入りを解除し、これまでの「静かな外交」に終止符を打った²⁴。

竹島をめぐる緊張はさらにエスカレートし、2006年には、アメリカの重要な同盟国同士が海上

¹⁷ 著者による電話インタビュー（2019年8月）。魚釣島/尖閣諸島での偶発的な衝突に対して日米安保第5条を適用することに消極的な米国の姿勢については次を参照のこと。Michael Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertainty Power* (New York: Palgrave, 2001), 86-87.

¹⁸ これ以前のブッシュ政権による最も強い声明は、2004年2月のリチャード・アーミテージ国務副長官（当時）によるものである。アーミテージは、日米安保では「日本に対する攻撃、または日本の施政下にある領域への攻撃は米国への攻撃とみなされる」と述べたが、魚釣島/尖閣諸島には言及しなかった。

¹⁹ Victor Cha, "Bridging the Gap: The Strategic Context of the 1965 Korea-Japan Normalization Treaty," *Korean Studies*, Vol. 20, 1996, 158, endnote 104; Alexander Bukh, "Japan's territorial-disputes policy: Success or failure?" in Mary M. McCarthy, ed., *Routledge Handbook of Japanese Foreign Policy* (London: Routledge, 2018), 194-195.

²⁰ 戦後の島根県による竹島に関する運動の詳細は次を参照 Alexander Bukh, *The Islands Are Ours: The Social Construction of Territorial Disputes in Northeast Asia* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2020), 58-76.

²¹ 同書, 96-111

²² 同書, 81-82

²³ Shimane Prefecture/Shimane Prefecture Board of Education, "Takeshima Informational Leaflet," (島根県/島根県教育委員会, 『竹島』) <https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web-takeshima/takeshima06/pamphlet/index.data/takeshima-leaflet-eigo.pdf>; Purnendra Jain, "Japan's Subnational Government: Toward Greater Decentralization and Participatory Democracy," in Takashi Inoguchi and Purnendra Jain, ed., *Japanese Politics Today: From Karaoke to Kabuki Democracy* (New York, NY: Palgrave Macmillan, 2011), 163-181; Bukh, *The Islands Are Ours*, 82-86.

²⁴ "South Korean demonstrators cut off fingers to protest Japan's claim to islets," Associated Press, Mar. 14, 2005; Soo-jeong Lee, "South Korea to open islets to citizens in angry response to Japanese vote," Associated Press, Mar. 16, 2005; Gyeongsangbuk-do Province, "Everything You Need to Know About Dokdo," Dec. 31, 2015, 10; Krista E. Wiegand, "The South Korean-Japanese security relationship and the Dokdo/Takeshima islets dispute," *The Pacific Review*, Vol. 28, Issue 3, 2015, 347-366.

衝突の瀬戸際に立たされた。4月に韓国が「日本海」の名称を「東海」に変更しようと計画したことを受けて、日本は海上保安庁の艦艇2隻を竹島/独島の海域を調査するために派遣した。それに対し、ソウルは20隻以上の巡視艇を派遣し、日本が調査を強行する場合には「物理的衝突の可能性がある」と警告した。海上ではにらみ合いが続いた。この危機的状況は、日本が艦艇をひきあげ、韓国が名称変更の計画を中止するまで4日間続いた²⁵。

この危機は、日中関係にも影響を与えた。両国は、当時東シナ海の境界未確定区域での炭化水素資源をめぐり、対立していた²⁶。中国メディアは、竹島/独島問題を大々的に報じ、タカ派は韓国の強硬姿勢を称賛し、北京も同様の対応を取るべきだと主張した。中国国家海洋局（State Oceanic Administration: SOA）の孫志輝局長（当時）は、韓国の行動を強固な領土防衛だと称賛し、中国は小さな隣国から学ぶべきだと述べた²⁷。ソウルの強硬な姿勢に影響を受けたのか、北京は2005年4月に全国レベルでの反日デモを展開しただけでなく、東シナ海の天然ガス田近くに5隻の小艦隊を派遣して演習を行った。

2008年中国艦艇による魚釣島/尖閣諸島海域のパトロール

2013年に中国海警局が設立される前は、中国海監総隊（China Marine Surveillance: CMS）が中国近海を監視する海洋法執行機関の一つであった。

CMSは、2006年中ごろに政府の承認を得て中国が主張する領海でパトロール任務を行うようになったが、魚釣島/尖閣諸島は依然として立ち入り禁止であった。魚釣島/尖閣諸島の海域をパトロールするには、CMS本部、CMSを管轄するSOA（中国国家海洋局）、さらに中国外交部（Ministry of Foreign Affairs: MFA）の承認を得なければならなかった。2006年の秋に小泉首相が退陣してから、日中関係は改善に向かっており、2008年8月の時点では、尖閣諸島周辺のパトロールは承認されていなかった。また、中国政府は、北京オリンピックを前に、政治状況の悪化は望んでいなかった²⁸。しかしながら、CMS、特に東シナ海担当は、こうしたパトロールが必要だと考え、2008年末までに実行する計画を密かに立てた²⁹。パトロールの決行が予定された12月8日月曜日は、該当海域担当の海上保安庁の艦艇が交代する日であり、CMSは艦艇が交代する隙間時間についてパトロールを行ったのだ³⁰。パトロールを行ったCMSの部隊は、CMS本部に対しては計画を通知したが、国家海洋局と外交部には計画を知らせてなかった³¹。

2008年12月8日、2隻のCMS艦艇が魚釣島/尖閣諸島海域を9時間にわたって航行し、この非常に政治的に敏感な海域で、中国としては初めてのパトロールを行った³²。4日後、当時の麻生太郎首相と中国の温家宝首相は、福岡で開催された会

²⁵ Kwang-tae Kim, "South Korea warns of possible clash with Japan as talks continue on disputed islets," Associated Press, Apr. 20, 2006; Jae-soon Chang, "Japan, South Korea defuse tense standoff over disputed waters," Associated Press, Apr. 22, 2006.

²⁶ 日中関係におけるその他の懸念事項は、日本の歴史教科書、小泉首相の靖国神社参拝、日本の国連安保理常任理事国入りなどがある。

²⁷ "Director of the State Oceanic Administration: China has the determination to confront Japan" [国家海洋局长：中国有决心抗日], China Review News [中國評論新聞網], Apr. 29, 2006, <http://cn1.crntt.com/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=9&kindid=550&docid=100133784&mdate=0911123624>.

²⁸ 著者によるインタビュー、東京、2018年8月、北京、2019年3月、上海、2019年4月

²⁹ 著者によるインタビュー、東京、2018年8月、上海、2019年4月

³⁰ Xie Tao [谢韬], "Details of China's patrol of the Diaoyu Island: the Japanese side attempted to ram CMS ships" [中国巡航钓鱼岛细节：日方企图碰撞中国海监船], International Herald Leader [国际先驱导报], Dec. 12, 2008, http://news.ifeng.com/mil/2/200812/1212_340_919318.shtml

³¹ 著者によるインタビュー、上海、2019年4月

³² "Chinese Survey Ships Enter Japanese Waters," Jiji Press, Dec. 8, 2008.

談の際、このパトロールをめぐる衝突した³³。麻生首相からパトロールについて質問を受け、不意を突かれた温家宝首相は中国政府の公式発表を繰り返すことしかできなかつた³⁴。温家宝に同行していた外交官も十分な準備をしておらず、パトロールに関する情報を集めるために奔走した³⁵。会談終了後、中国外交部はこの問題を中国のトップである胡錦濤に伝えた。胡錦濤の答えは「(日中間の政治的) 安定性維持を最優先とする」ということであり³⁶、魚釣島/尖閣諸島海域における中国船のパトロールは2011年8月まで中止された³⁷。

この事件の影響は長期に及んだ。今回の事件を中国による領土回復への意思の表れとみた日本は³⁸、新たに発足したばかりのオバマ政権に対し、魚釣島/尖閣諸島に対する米国の防衛義務を再確認するように求めた³⁹。また、この事件は、2010年の漁船衝突事件における日本政府の厳格な対応にもつながった。日本政府は、中国が現状を変更するために衝突事件を利用していると考えたのだった⁴⁰。

2010年漁船衝突事件

2010年漁船衝突事件は、紛争海域での一市民の衝動的な行動が日中関係の危機を誘発し、最終的には米国も巻き込むことになった代表的な事例である。2010年9月7日、1隻の中国漁船が、魚釣島/尖閣諸島海域で複数回海上保安庁の巡視船に衝突した。海上保安庁は、当時泥酔状態だったと思われる船長を含む、中国人船員を逮捕した⁴¹。

日本政府は中国人船長を日本の国内法で起訴しようとしたが、北京は自国の主権主張に対して日本が不利な判例を作ろうとしていると考えたため、日本による起訴が、危機の争点となった。

この事件は、特にタイミングが悪かった。事件が起こったのは9月18日の10日前、つまり満州事変の発端となった柳条湖事件から79年目の日であった。中国では、第二次世界大戦関連の記念日前になるとナショナリズム的感情が高まる。また、当時の中国は、世界金融危機から脱し、日本に代わって世界第2位の経済大国になったばかりだった。強い被害者意識に加え、中国人の自信の高まりは、政府が日本に対して弱腰にふるまうと、国内での反発が今まで以上に強くなることを意味した。そこで中国政府は、二国間のすべてのハイレベル交流を停止し、政府船舶を釣魚島・尖閣海域(領海を除く)のパトロールに投入し、非公式のレアアース禁輸措置をとり、中国の軍事境界線に侵入したとされる日本人4人を拘束するなど、異例ともいえる強引で多角的な報復を展開した。

日中両国とも事態を收拾する意思を見せなかつたため、ワシントンが介入することになった。当時の関係者によれば、ワシントンの基本的な提案は、面子を保ち事態を収束させるために、日本が人道的な理由で船長を解放することであった。9月23日にヒラリー・クリントン国務長官と前原誠司外務大臣がニューヨークで会談した際に、クリントン氏は、先の案に沿って問題を解決するようにせまり、前原氏から事態を收拾する方法を見

³³ “Aso, Wen Clash over Disputed Islands,” Jiji Press, Dec. 13, 2008.

³⁴ 著者によるインタビュー、北京、2017年8月、東京2018年8月、北京2017年3月; “Wen Jiabao meets with Aso Taro and elaborates on China’s position: ‘Prevent the Diaoyu Island issue from poisoning the broad Sino-Japanese relations’” [温家宝会见麻生太郎阐述中方立场: “防钓鱼岛问题影响中日关系大局”], People.com, Dec. 13, 2008, <http://military.people.com.cn/GB/1076/52984/8515029.html>.

³⁵ 著者によるインタビュー、北京、2017年8月、北京2017年3月

³⁶ 著者によるインタビュー、北京、2017年6月、上海2019年4月、

³⁷ Japan Coast Guard, *Japan Coast Guard Annual Report 2017* (海上保安レポート2017) https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2017/html/tokushu/toku17_01-1.html

³⁸ 著者によるインタビュー、東京、2018年8月

³⁹ James J. Przystup, “Japan-China Relations: New Year, Old Problems,” *Comparative Connections*, vol. 11, issue 1, April 2009.

⁴⁰ 著者によるインタビュー、北京、2017年8月

⁴¹ Sheila A. Smith, *Intimate Rivals: Japanese Domestic Politics and A Rising China* (New York, NY: Columbia University Press, 2015), p. 190.

つけるとの回答を得た⁴²。一方で、会談では、日米安全保障条約第5条が魚釣島/尖閣諸島に適用されることが再確認された。同会談の後、前原氏は、同島が日米安保の適用内であることを確認したと発表した⁴³。これは「2方向の解決」であった。すなわち「中国は船長を、日本は日米安保第5条を手に入れたのだった⁴⁴。この事件では、衝突前はオバマ政権が魚釣島/尖閣諸島に第5条を適用することに消極的だったという情報もあり、ある意味米国が巻きこまれた形となった⁴⁵。

この事件では、中国は船長の解放という短期的な外交的勝利を得た。しかし、長期的には中国の安全保障上の利益は損なわれた。まず、2010年10月、クリントン長官がホノルルで前原氏と会談した際、米国は日米安全保障条約における釣魚島/尖閣諸島の適用を公式かつ明確に再確認した⁴⁶。この立場は、その後、ワシントンの対日政策に反映された。これは北京にとって大きな外交上の障害となった⁴⁷。さらに、鳩山政権下（2009年9月～2010年6月）で緊張した同盟関係を、東京とワシントンが再構築するための推進力にもなった。第2に、中国の強硬な態度は地域諸国の懸念を強

めた。同国は、拡大する軍事力を背景に近隣諸国との紛争で強圧的な態度をとるようになったため、南シナ海で領有権を争う国々が日本に接近することとなった⁴⁸。第3に、中国は安全保障上の脅威であるとの認識を強めたことで、日本政府は南西諸島における自衛隊の能力強化を推進した⁴⁹。第四に、この事件は、日本の国内で「尖閣ナショナリズム」の波を巻き起こした⁵⁰。日本の地方自治体、特に釣魚島/尖閣諸島を管轄する石垣市は、このナショナリズム的運動に積極的に参加した⁵¹。この「尖閣ナショナリズム」は2012年4月に石原慎太郎東京都知事（当時）が釣魚島/尖閣諸島の購入計画を発表したことで、最終的には国有化問題危機につながった⁵²。

今回の衝突事故とそれに続く出来事は、日中間ですでに確立された危機管理体制があっても、それを活用しようとする政治的意思がなければ、そのメカニズムは全く機能しないという不幸な事実を浮き彫りにした。2000年に開設され、衝突事故のわずか3カ月前の2010年に再開された両国首脳間のホットラインは、この危機の間使用されることはなかった⁵³。

⁴² 著者によるインタビュー、ロサンゼルス、2019年8月。船長の祖母は、彼が拘束されている間の9月8日に死去していた。“Detained Chinese captain’s grandmother passed away, the family hoped ‘[Zhan] would return to see her off’” [中国被扣船长祖母去世，家属望“回来送老人一程”]，Chinanews, Sept. 9, <http://www.chinanews.com/gn/2010/09-09/2523619.shtml>.

⁴³ “Clinton tells Maehara Senkaku subject to Japan-U.S. security pact,” Japan Economic Newswire, Sept. 23, 2010.

⁴⁴ 著者によるインタビュー、ロサンゼルス、2019年8月

⁴⁵ Michael Auslin, “China’s Military and Security Activities Abroad,” hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, Mar. 4, 2009, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/3.4.09HearingTranscript.pdf>; “US not to state security pact with Japan covers Senkaku Islands,” *Japan Economic News*, Aug. 16, 2010.

⁴⁶ Remarks by Secretary Clinton: Joint Press Availability with Japanese Foreign Minister Seiji Maehara, Honolulu, Oct. 27, 2010, transcript retrieved at <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150110.htm>.

⁴⁷ “MFA spokesperson Ma Zhaoxu answers media questions, Oct. 28” [10月28日外交部发言人马朝旭答记者问], transcript retrieved at SCIO, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/wjb/document/793923/793923.htm>.

⁴⁸ “Statement of President Aquino during the 13th ASEAN-China Summit,” Hanoi, Vietnam, Oct. 29, 2010, <https://www.officialgazette.gov.ph/2010/10/29/statement-of-president-aquino-during-the-13th-asean-china-summit/>.

⁴⁹ Ministry of Defense of Japan, “The National Defense Program Guidelines for FY 2011 and beyond,” Dec. 17, 2010, (防衛省『平成23年度以降に係る防衛計画の大綱』) https://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/national.html.

⁵⁰ “Japan nationalists rally against center-left PM, China,” Agence France Presse, Oct. 2, 2010; “Over 1,000 Japan nationalists protests China ‘invasion,’” Agence France Presse, Oct. 16, 2010; “Anti-China rally held in Japan after video leak of collision,” Agence France Presse, Nov. 6, 2010; Eric Talmadge, “Thousands stage anti-China protest in Japan,” Associated Press, Nov. 14, 2010.

⁵¹ “Ishigaki Mayor, Assembly Members Eager to Visit Disputed Isles,” Jiji Press, Oct. 20, 2010; “City assembly passed ordinance for Senkaku Memorial Day,” Japan Economic Newswire, Dec. 17, 2010; “Ishigaki Mayor Seeks Enhanced Patrol Around Disputed Isles,” Jiji Press, Jun. 10, 2011; “4 local municipal assembly members land on disputed Senkaku Islands,” Japan Economic Newswire, Jan. 3, 2012.

⁵² Smith, *Intimate Rivals*, p. 224.

⁵³ “Wen Jiabao talked with Kan Naoto on phone, activating the Sino-Japanese premier hotline” [温家宝与菅直人通电话，启动中日总理热线]，Xinhua, Jun. 13, 2010, http://www.gov.cn/lhdh/2010-06/13/content_1627486.htm; Tuosheng Zhang, “Strengthening crisis

2012年竹島/独島上陸

2012年、日韓関係は竹島/独島をめぐる再び悪化した。3月に日本が竹島/独島を日本の領土とする新教科書を承認したことが論争になったが、この時点では関係を制御できないほどではなかった⁵⁴。しかし、6月下旬に日本人活動家が、ソウル日本大使館前に設置された韓国人慰安婦像の横に、竹島・独島に対する日本の主権を主張するポスターを掲示したため、状況が変わった⁵⁵。この行動は、2つの政治問題を刺激し、韓国世論の怒りを呼び起こした。

この事件により、最初に、かつ深刻な影響を受けたのは、日韓両政府が署名予定であった情報共有を可能にする協定であった。市民団体や野党の圧力を受け、ソウルはこの協定の締結を延期すると発表した⁵⁶。2012年8月、韓国の李明博大統領が韓国大統領として初めて竹島/独島を訪問したことで、緊張はピークに達した。日本は駐韓大使を召還して抗議した。衆議院では非難決議が採択された⁵⁷。

この問題に対して公式には中立の立場をとっていた米国は、2つの同盟国の間で板挟みになった⁵⁸。中国と北朝鮮の安全保障上の脅威に直面し、同盟国間の緊密な協力関係を望んでいたワシントンにとって、日韓の情報共有協定が頓挫したのは

外交上の後退を意味した。2012年9月、ワシントンは緊張緩和のために仲裁に入った⁵⁹。

竹島/独島問題は、2005年の事件と同様に、魚釣島/尖閣諸島の国有化を巡って日中間の緊張が高まっていたため、事例間の相乗効果が生まれた。中国国民は、李大統領の竹島/独島訪問を称賛し、北京も同様の行動をとるべきだという期待と圧力を高めたのである⁶⁰。

2012年魚釣島/尖閣諸島国有化

2012年に日本政府による釣魚島/尖閣諸島の国有化は、1972年に日中関係が正常化して以来、日中間で最も深刻な危機につながった。東京都の石原知事は、中国との領土問題において日本政府が無策であることを批判し、私有地である釣魚島/尖閣諸島の3つの小島を都が購入すると発表した⁶¹。石原氏に賛同した日本国民からの圧力に加え、サブナショナル主体が同紛争で大きな影響力を得ることを防ぐという理由で、野田内閣は、尖閣諸島の国有化を決定した⁶²。

management, the most urgent task in current China-U.S. and China-Japan security relations,” *China International Strategy Review*, Apr. 11, 2021, doi.org/10.1007/s42533-021-00067-x.

⁵⁴ “Korea slams Japan’s new textbook laying claim to Dokdo,” *Korea Times*, Mar. 28, 2012.

⁵⁵ “Provocative ‘Dokdo’ post erected in Seoul irks Koreans” *Korea Times*, Jun. 22, 2012.

⁵⁶ “Japan, S. Korea Put Off Signing of Military Info Pact,” *Jiji Press*, Jun. 29, 2012. This postpone resulted in a four-year hiatus before the pact was eventually signed in 2016.

⁵⁷ “S. Korean leader visits islets also claimed by Japan,” *Straits Times*, Aug. 11, 2012.

⁵⁸ “US airs concern over rising tensions between Japan, S. Korea,” *Japan Economic Newswire*, Aug. 23, 2012.

⁵⁹ “FOCUS: Japan, S. Korea move to repair ties at U.S. prodding,” *Japan Economic Newswire*, Sept. 10, 2012; “Clinton urges Japan, S. Korea to East Tensions over Isles,” *Jiji Press*, Sept. 9, 2012.

⁶⁰ “Du Ping: Chinese people applaud Lee Myung-bak’s visit to Dokdo,” [杜平：李明博强势登独島，中国人一旁叫好]，Phoenix TV, Aug. 13, 2012, http://phtv.ifeng.com/program/comment/detail_2012_08/13/16760818_0.shtml.

⁶¹ Jun Hongo and Masami Ito, “Governor seen as goading administration into action,” *Japan Times*, Apr. 18, 2012.

⁶² “Ishigaki Assembly Votes to Seek State Purchase of Senkaku,” *Jiji Press*, Apr. 19, 2012; “Japan national Govt Should Buy Senkaku Islands: DPJ Maehara,” *Jiji Press*, Apr. 20, 2012; “Donations Pouring in for Tokyo’s Senkaku Island Purchase,” *Jiji Press*, May 2, 2012. 野田氏と側近は、石原氏の購入計画を阻止するために国有化する必要性を強調していたが、「実は中国の旧領土奪回主義者の脅威に備えようとしていたのは、彼の側近の間では良く知られていた」Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington DC: Center for Strategic and International Studies), May 2017, p. 135.

尖閣諸島の購入は、サブナショナル主体である東京都知事の主導で模索された（資金調達は東京都を通じて行われた）ため、北京は、日本政府がその気になれば、島を国有化せずとも購入を阻止することができると思っていたようだった。こうした認識は、石原氏を非難し、政府に購入を阻止するよう求めた中国の初期対応に反映されている⁶³。当時の関係者である元米政府高官は、中国の意思決定者に

とって「他国の政府は、自国のシステムと同じようには動かないことを理解する」ことの難しさを語る。つまり、北京

にとっては「一国の中央政府が、民間企業や地方自治体の決定を左右する力を持っていない」ということが信じられないようだった⁶⁴。そのため、野田内閣が石原氏の買収を阻止するために釣魚島/尖閣諸島の国有化を提案したとき、北京はこの提案を「良い警官・悪い警官」的な共謀だと考えた。この陰謀論は、日本の丹羽宇一郎駐中国大使が公然と国有化に反対して外務省から非難された

ことで、さらに強まった⁶⁵。

北京の反応は、進行中の竹島/独島問題と国有化に対する台湾の反応により、さらに複雑になった。6月に北京は、活動家が釣魚島/尖閣諸島へ航海することを禁止した。しかし、翌月に台湾の活動家が台湾沿岸警備隊船5隻に護衛されて、釣魚島/尖閣諸島の1海里以内を航行して無事帰還したことを受けて、この決定は激しい反発を招いた⁶⁶。

この結果、釣魚島/尖閣諸島への出航が許可され、中国の活動家が8月15日に同島に上陸した。日本の活動家たちは即座に反発し、対抗して尖閣諸島に上陸した。

釣魚島/尖閣諸島の国有化は、北東アジアの海洋安全保障環境に大きな影響を与えた。中国はこれを機に、自国の巡視船が断続的に釣魚島/尖閣諸島海域を航行することを常態化させ、該当地域における日本の支配を効率的に脅かす「ニュー・ノーマル」を作り出している⁶⁷。また、日中の軍隊が近接して活動するようになり、誤算や事件発生リスクが大幅に高まった⁶⁸。こうしたグレーゾーン問題に直面する中で、釣魚島/尖閣諸島が日米安全保障条約の範囲内であることを明確に確認することは、その後米国大統領が対日政策を語る際の決まり文句となった⁶⁹。

⁶³ “April 18, 2012 MFA spokesperson Liu Weimin held regular press conference” [2012年4月18日外交部发言人刘为民举行例行记者会], <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cees/chn/fyrth/t924078.htm>; Liu Jianguyong [刘江永], “What is the ulterior motivation of Ishihara’s ‘island purchase scheme’”

⁶⁴ 著者による電話インタビュー, 2019年8月

⁶⁵ Mure Dikie, “Tokyo warned over plans to buy islands,” *Financial Times*, Jun. 6, 2012, <https://www.ft.com/content/af98fc54-aef7-11e1-a4e0-00144feabdc0>; Zhongsheng, “Japan’s ‘island purchase’ farce should come to an end” [日本“购岛”闹剧当休矣], *People’s Daily*, Jun. 12, 2012.

⁶⁶ “Chinese authorities detain protest vessel bound for Japan-held islets: activist,” *Japan Economic Newswire*, Jun. 15, 2012; “Taiwan Baodiao ship approached the Diaoyu Island and returned safely” [台保钓船贴近钓鱼岛后安全返回], *Voice of America*, Jul. 4, 2012, <https://www.voachinese.com/a/boat-to-disputed-island-back-home-to-taiwan-20120704/1363216.html>.

⁶⁷ Japan Coast Guard, *Japan Coast Guard Annual Report 2018* [海上保安庁、海上保安レポート 2018], https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2018/html/honpen/1_02_chap1.html.

⁶⁸ Edmund J. Burke, et al., *China’s Military Activities in the East China Sea: Implications for Japan’s Air Self-Defense Force* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018).

⁶⁹ “Joint Press Conference with President Obama and Prime Minister Abe of Japan,” Apr. 24, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/24/joint-press-conference-president-obama-and-prime-minister-abe-japan>; “Joint Statement by President Trump and Prime Minister Shinzo Abe of Japan,” Feb. 10, 2017, <https://www.mofa.go.jp/files/000227768.pdf>; “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Prime Minister Yoshihide Suga of Japan,” Jan. 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/state-ments-releases/2021/01/27/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-prime-minister-yoshihide-suga-of-japan/>.

考察

歴史的事実は、いくつかの結論を導く。第1に、サブナショナルおよび非国家主体が北東アジアの海洋危機の引き金を引いてきた。確かに、これらのアクターは危機の根本的な原因でもなければ、唯一の原因でもない。しかし、彼らの行動が、意図的であれ不注意であれ、紛争の重要性を高め、緊張を極度に高め、政府の迅速な対応を促すという点で、「重要なトリガー」だと考えるべきだろう。第2に、領海と境界をめぐる長期にわたる紛争では、「報復」(tit-for-tat)の力学が常に存在する。すべての権利主張国は、危機を誘発しうるし、危機に対処しなくてはならない。第3に、米国は、重要な役割を果たす第三者である。米国は、日中の危機に巻き込まれ、2つの同盟国間で板挟みになることが多いからである。最後に、サブナショナル、非国家主体が、ある行動を阻止しようとしても、その行動自体が阻止しようとした行動を誘発し、結果として逆効果になることがある。

長期的に見れば、海洋における危機は既存の地域的な安全保障のジレンマを悪化させ、たとえ多くの資源を投入して軍事力や準軍事的能力の強化を図っても、すべての当事者の安全性は低下してしまう。

提言

この論考を書いている時点でも、釣魚島/尖閣諸島をめぐる日中間の緊張は高まっている⁷⁰。2020年6月、石垣市議会は、尖閣諸島全域の地区名称を「登野城」から「登野城尖閣」に変更した⁷¹。中国は、2021年1月に新法を成立させ、沿岸警備隊が外国の組織や個人が自国の管轄下にある

地域で無許可建設した施設を撤去する権限を与えた⁷²。石垣市当局は2021年3月、釣魚島/尖閣諸島に新地区名を記した標識を設置する意向を示した⁷³。石垣市がこれを実行する場合、中国の沿岸警備隊が市職員の上陸を阻止したり、設置された標識を撤去したりする可能性が考えられる。日中の沿岸警備隊は、双方とも国家主権を守るために殺傷能力のある武器の使用を許可されているため、対立はエスカレートし、負傷者が出る小競り合いに発展する可能性もある。過去の海上危機が示すように、政治的困難な状況でも予防を最優先させ予防策を継続することが、地域の利害関係者にとって共通の利益となる。

国家間のレベルでは、すでにいくつかの予防措置が確立されている。1972年に採択された「海上における衝突の予防のための国際規則に関する条約(COLREGs)」は、今日でも大事な衝突防止メカニズムである。COLREGsを活用した協定である海上衝突回避規範(Code for Unplanned Encounters at Sea: CUES)には、2014年に米国、中国、日本、韓国を含む太平洋地域の21カ国が署名した。さらに、中国と日本は、2018年に両国の軍隊間の事故を防止するため日中海空連絡メカニズムの設立に合意した。しかし、欠点は明らかである。これらのメカニズムには法的拘束力がなく、国家が自国の国内法を強要し、主権を主張する行動を防ぐことができない。危機におけるコミュニケーションシステムも、しばしば無視されてきた。

⁷⁰ Kinling Lo, “China names undersea canyons and knolls in East China Sea amid rising tension with Japan over islands,” *South China Morning Post*, Jun. 24, 2020; “Chinese ships remain in Japanese waters near Senkaku Islands for record time,” *Japan Times*, Apr. 23, 2021, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/10/13/national/china-senkakus-record/>.

⁷¹ “Ishigaki renames area containing Senkaku Islands, prompting backlash fears,” *Japan Times*, Jun. 22, 2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/06/22/national/ishigaki-senkaku-renaming/>.

⁷² “Coast Guard Law of the People’s Republic of China” [中华人民共和国海警法], Jan. 22, 2021, http://www.moj.gov.cn/Department/content/2021-01/25/592_3265256.html.

⁷³ “Okinawa municipality seeking permission to land on Senkaku Islands,” *Yomiuri Shimbun*, Mar. 16, 2021, <https://the-japan-news.com/news/article/0007228427>

こうした欠点を補うためには、該当地域のステークホルダーは、自国の主張や最終的な解決策に対する考えを一旦脇に置き、包括的な予防メカニズムを整備することが必要である。まず、紛争地域で活動する非軍事アクター、特に沿岸警備隊が遭遇した時に適用する行動規範を取り入れることで、予防的メカニズムは充実する。さらに高官、防衛関係者、沿岸警備隊そして地方の軍事/準軍事組織同士のホットラインを設置あるいは再活性化し、有事の際に迅速なコミュニケーションができるよう、必要な権限を持った職員を配置すべきである。

第2に、領有権を主張する国家同士は、係争地域を含む共同海洋保護地域の創設に合意することで現状を安定させることができる⁷⁴。まずは、紛争を非政治化するためのステップとして、保護地域への「アクセス禁止」や立ち入り制限など、ルールを設定することで始めることができる。合同委員会を設立し、制限区域を共同管理し、その地域の海洋環境と人間の活動を監視し、法執行機関と連携して侵入行為を防止することができる。緊張が緩和されれば、合同委員会は立ち入り制限を緩和し、海洋研究の共同作業やエコツーリズムのために地域を開放することも検討できる⁷⁵。

主権を主張する国々は、国家間のメカニズムに加えて、危機誘発行動を抑制するために国内法を施行してもよい。北東アジア諸国の国内政治システムは大きく異なっているとはいえ、国家安全保障に影響を与えるような問題は中央政府がコントロールすべきである。

第3に、領有権を主張する国々は、紛争地に侵入を目論むサブナショナルあるいは非国家主体を阻止するため、暫定的な措置を設定することができる。原則として、旗国がそうした行動を阻止する責任がある。しかし、必要に応じて、紛争相手国が自国の国民や船舶を阻止することも認めるべきである。沿岸警備隊は、共同で阻止行動、現場での引き渡し、捜索・救助のための合同演習を行ってもいい。また、関係各国は、阻止行動における不均衡な武器使用を防ぐため、透明性のあるプロセスを設立することができる。殺傷能力のある武器が使用された場合は、適切に文書化される必要があり、また武器使用の適切レベルについては、共同で評価すべきである。加えて、紛争国は、特に危機が継続している状況では、映像や写真などの情報をどのように管理するかについて、ルールを決めることも必要かもしれない。

主権を主張する係争国は、**国家間のメカニズム**に加えて、危機誘発行動を抑制するために**国内法**を施行してもいい。北東アジア諸国の国内政治システムは大きく異なっているが、それでも、その

⁷⁴ 専門家や政策立案者は様々な管理方法を検討している。例えば次を参照のこと。Godfrey Baldacchino, "Diaoyu Dao, Diaoyutai or Senkaku? Creative solutions to a festering dispute in the East China Sea from an 'Island Studies' perspective," *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 57, no. 1, April 2016, 16-26; John W. McManus, Kwang-Tsao Shao and Szu-Yin Lin, "Toward Establishing a Spratly Islands International Marine Peace Park: Ecological Importance and Supportive Collaborative Activities with an Emphasis on the Role of Taiwan," *Ocean Development & International Law*, issue 41, 2010, 270-280; Susan Thornton, "Averting Conflict in the South China Sea: Steps to Restore Rules and Restraint," in Ryan Hass, et al., ed., *The Future of U.S. Policy toward China: Recommendations for the Biden administration*, Johns L. Thornton China Center, Brookings Institute, and Paul Tsai China Center, Yale Law School, November 2020, 46-51.

⁷⁵ 2004年に起きた中国人上陸事件を受け、北京と日本政府は、釣魚島/尖閣諸島への侵入を防止するための暫定的協定に合意した。この合意に基づき、日本は釣魚島/尖閣諸島に上陸しようとする中国人を拘束しないことを約束し、中国は活動家の船の出航を阻止することを約束した。2010年の漁船衝突事件では、民主党政権が中国人船長を日本の国内法で裁くと宣言したため、この協定は崩壊した。2012年の国有化問題の後、両国の政府は、再び抗議船の航海を制限した。最近では、沖縄県が釣魚島/尖閣諸島への立ち入りを制限している。"New Japan leaders broke secret islet pact with China: media," *Agence France Presse*, Oct. 18, 2010; "Okinawa police eye section to prevent Senkaku trespassing," *Japan Times*, Mar. 30, 2021, <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/03/30/national/okinawa-police-senkaku-rightwingers/>.

違いに関わらず 1 つの原則が存在する。それは、国家安全保障に影響を与えるような問題は、中央政府がコントロールすべきだ、という原則だ。

第 1 に、各国は、既存の海洋紛争における中央政府と地方政府間の連携を改善するため、何らかの手段が必要である。それができない場合、中央政府は、海洋紛争に限り、政策決定権を中央に集中させることを検討してもいいかもしれない。このメカニズムの下では、中央政府が、係争地における地方政府の動きを無許可活動として問答無用で拒否できる。

第 2 に、個人からの寄付を止めるのは難しいにしても、国家当局は、論争を巻き起こすような主張を行う調査機関、活動団体、公的イベント、プ

ロパガンダ組織に対する予算を打ち切ることができる。一方で、当局は、紛争地域への立ち入り制限によって不利益を被る人々の補償に、より多くのリソースを割くことができる。また、国家は、危機勃発の防止や保護区域の設定と海洋環境保護の大切さを教える教育プログラムを推進することができる。

第 3 に、国家は、危機誘発行為を行う者を罰する特別法を検討、採択することができる。各国は、自国の国民に対する司法権を持つことから、経済的損失をもたらした行為に対しては金銭的罰則を検討すべきである。これが人的被害の場合には刑事告訴も検討すべきだ。

日本の海上安全保障をめぐる法と尖閣情勢

石井由梨佳

はじめに

本稿は離島を防衛するための日本国内法制上及び運用上の課題と、尖閣情勢をめぐる日米同盟の課題を論じる。

日本政府によれば、日本は 1885 年から尖閣諸島についての調査を行い、それに対する領有権を主張する国がないことを確認して、1895 年に同諸島を自国領土に編入した¹。これに対して、中国は 1971 年に同諸島が自国の領土であることを主張し始めた。また同国は 1992 年に「領海及び接続水域に関する法律」を制定し、中国の陸地領土に尖閣諸島が含まれることを明示した。2008 年以来、中国は尖閣諸島の海域に海警等の政府機関の船舶を継続的に送っている。船舶は島の周囲を数時間旋廻し、日本漁船の活動を妨害している。このような活動は、日本政府が尖閣諸島を私人である所有者から購入した 2012 年 9 月以降激化した。それに加え、中国は漁船を装った海上民兵を利用しており、日本の保安に対する脅威が高まっている状況にある。ただしこれらの漁船の活動に対する中国の責任は公には明らかではない²。

尖閣諸島をめぐる両国間の対立に伴う海上安全保障上の脅威は目新しいものではないが、2021 年の中国海警法の施行により、緊張のレベルは新たな高さに達したと言える³。同法は、中国政府が、海警が国連海洋法条約に反して活動することを許

していると解釈できる条項を含む。特に次の 3 つが問題である。

第 1 に、海警法上、海警が付与されている権限に基づいて行動した場合、国連海洋法条約の下で中国が享受している権限を越えて、他国の海洋利用の自由を制約する可能性がある。第 2 に、海警法が定める武器の使用基準は、国際法で許容される範囲を越えている可能性がある。第 3 に、海警法は海警の「海上境界線」を「保護」することを義務付けていることである。同法では境界未画定海域についての規定は置かれていないため、東シナ海や南シナ海の中国が主張している海域において、関係国の法執行機関船舶と海警が対峙することが想定される。

特に海警法第 21 条は「外国の軍艦および非商業目的で用いられる外国の政府船舶が、管轄海域で中国の法律および規制に違反する場合、海警は、それらを停止するために必要な警告および規制措置を講じ、直ちに水域を離れるように命令する権利を有する」と定める。更には「退去を拒否し、深刻な危害や脅威を引き起こす者には、海警は強制的な牽引や立ち退きなどの措置を講じる権利を有する」。「管轄海域」には、内水や領海だけでなく、排他的経済水域 (EEZ)、大陸棚、「中国

石井由梨佳：防衛大学校総合安全保障研究科・准教授。本稿はもっぱら筆者個人の見解であり、筆者が所属する機関の見解を示すものではない。

¹ 日本の見解については外務省ホームページ <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/index.html> を参照。中国の見解については「中華人民共和国外交部の声明」2012 年 9 月 10 日 https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/diaodao_665718/t968188.shtml を参照。

² Jonathan G. Odom, “Guerrillas in the Sea Mist,” *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy* 3, no. 1 (June 8, 2018): 31–94, <https://doi.org/10.1163/24519391-00301003>; Andrew Erickson and Conor Kennedy, “China’s Maritime Militia,” 2016.

³ 海警法 (2021 年 1 月 22 日採択、2021 年 2 月 1 日施行)。海警法の中国語の本文は http://www.moj.gov.cn/Department/content/2021-01/25/592_3265256.html。

が管轄するその他の海域」も含まれている⁴。

この点に関して、確かに国連海洋法条約の第31条は「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」と規定している。これに対して、海警法第21条は、外国の軍艦および政府船舶が享受する主権免除を侵害する可能性のある強制措置を取る権限を海警に付与している。これらの船舶には、尖閣諸島の領海に入る海上保安庁船も含まれている。領海外の海域において海警法21条で定められている措置をとることは、国連海洋法条約第87条1項が定める他国の公海利用自由の侵害と、95条、及び96条が定める政府船の主権免除の侵害となりうる。

以上のように海警法の制定により、海警、日本の海上保安庁、および海上自衛隊との間で対時のリスクが高まったと言える⁵。そこで本稿ではそのような行動がとられた場合の、安全保障に関する日本国内法における法的小および運用上の課題について述べる。具体的には、(1) この状況に対応するための自衛隊法上の課題、(2) 海上保安庁と海上自衛隊のオペレーションの調整における課題、(3) これらの課題が日米同盟に与える影響について取り上げる。本稿は法的な観点に焦点を当てているため、主に(1)について説明する。本稿ではこれらのギャップが安全保障に関する日本国内法の構造に内在していることを論ずる。この限界を克服し、日本の離島を保護するためには、海上保安庁と海上自衛隊間の円滑な調整と、日米

間の緊密な協力が必要である。

海上保安庁と海上自衛隊の権限

日本では、海上保安庁と海上自衛隊の両方が日本周辺海域の治安維持に責任を負っている。しかし、両者の任務と機能は構造的に異なる。海上保安庁法第2条1項は、海上保安庁に対して、海上での法の順守を奨励し、海上での船舶の航行秩序を維持し、海の安全と保安を確保することを義務付けている。海上保安庁の職員は、そのような任務を遂行するために、日本の管轄権に服する外国船舶に対して法に定められた措置を講じることができる。

すなわち、海上保安庁の職員は、船舶の船長に、船内での保管を法律で義務付けられている書類の提出を命じることができ、立入検査を行うことができる。また、海上で犯罪が発生しそうだと判断した場合や、自然災害などの危険な状況が差し迫っていると判断した場合は、船舶の停止または出発の一時停止、指定された場所への船舶の移動、乗組員と貨物の荷降ろしなどの、必要な措置を講じる。これらの任務を遂行するために、彼らは必要な措置の一部として放水や強制接舷などを行うことができる。

他方で、海上保安庁による武器の使用には厳格な制約が課される。「武器の使用」とは「火器、火薬類、刀剣類その他直接人を殺傷し、又は武力闘争の手段として物を破壊することを目的とする機械、器具、装置をその物の本来の用法に従って用いること」を意味する⁶。

海上保安庁法 19 条は、海上保安庁の職員が任

⁴ 海警法は「管轄海域」の定義を置いていない。ただし「最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定（一）」（最高裁判所司法委員会 2015 年 12 月 28 日第 1674 回目会議採択、2016 年 8 月 2 日施行）<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-24261.html> 参照。また海警法草案 74 条 2 項には定義規定が置かれている。草案は <https://npcobserver.com/wp-content/uploads/2020/11/Coast-Guard-Law-Draft.pdf> 参照。

⁵ Shigeki Sakamoto, “China’s New Coast Guard Law and Implications for Maritime Security in the East and South China Seas,” *Lawfare*, Feb. 21, 2021, <https://www.lawfareblog.com/chinas-new-coast-guard-law-and-implications-maritime-security-east-and-south-china-seas>; Raul Pedrozo, “Maritime Police Law of the People’s Republic of China,” *International Legal Studies* 97 (2021): 465.

⁶ 工藤敦夫内閣法制局長官、第 121 回国会、衆議院、国際平和協力等に関する特別委員会、第 3 号 3 頁（1991 年 9 月 25 日）。

務を遂行するために武器を携行することを許可している。同法 20 条 1 項は、警察官職務執行法（警職法）7 条に基づく武器の使用の準用を規定している。同条は、警察官が、犯人の逮捕、逃走の防止、自己若しくは他人に対する防護又は公務執行に対する抵抗の抑止のため、必要であると認める相当な理由のある場合においては、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器使用を認めている。ただし、正当防衛もしくは緊急避難に該当する場合、または対象者が（1）死刑、終身刑または最長 3 年以上の懲役の対象となる重大な犯罪を犯している、または犯した疑いがある場合、または（2）警察は逮捕状、召喚状または拘留令状の執行の下で人を逮捕する場合、また容疑者や第三者が公務執行に抵抗した場合を除いては、人に危害を与えてはならない。そして、陸域と海域の環境の違いに関係なく、海上保安庁の武器の使用には同じ要件が課せられている。海上保安庁は、この規定に基づいて 1999 年に能登半島沖において、そして 2001 年に奄美大島周辺海域において、不審船に武器の使用を行った⁷。2021 年 4 月 25 日、自由民主党国防部会・安全保障調査会の合同会議で、政府は、外国政府の船が尖閣諸島に人員を上陸させようとする、そのような行為を重大な犯罪として、危害射撃が可能となると述べた。

2001 年の海上保安庁法に第 20 条 2 項が追加され、海上保安庁は内水または領海内で無害ではない通航を行う外国船に対して武器使用ができることになった。朝鮮民主主義人民共和国を中心に不審船が増えていることから、海上保安庁がそれらに対処する権限を定めたものである。その要件、第 1 に、外国船舶が国連海洋法条約 19 条に定めるところによる無害通航でない航行を日本の内水又は領海において現に行っていると認められること

である。第 2 に、当該航行を放置すればこれが将来において繰り返し行われる蓋然性があると認められることである。第 3 に当該航行が我が国の領域内において重大凶悪犯罪を犯すのに必要な準備のため行われているのではないかの疑いを払拭することができないと認められることである。第 4 に、当該船舶の進行を停止させて立入検査をすることにより知り得べき情報に基づいて適確な措置を尽くすのでなければ将来における重大凶悪犯罪の発生を未然に防止することができないと認められることである。この規定は外国軍艦と政府船舶には適用されない。このように、海上保安庁法第 20 条 2 項が定める通航は第 2 から第 4 の要件を定めている点で、国連海洋法条約 19 条が規定する無害ではない通航よりも絞られている（国連海洋法条約 19 条の解釈には見解の相違があるが、いずれの見解をとったとしてもそのように言える）。これまで海上保安庁は同条項に基づいて武器を使用したことはない。

海上保安庁が脅威に対処できない場合、防衛大臣は海上警備行動を発令できる。自衛隊法第 82 条は、海上での人命や財産の保護や安全の維持が特に必要な場合、首相の承認を得て防衛大臣の命令により海上で必要な業務を行うことを規定している。

自衛隊法第 93 条 1 項と 3 項は、自衛隊が海上警備行動を実施するのに際して、警職法 7 条と第 20 条 2 項を準用して武器を使用することをそれぞれ規定している。政府は、海上自衛隊が自衛隊法第 93 条 1 項に基づいて外国の軍艦または政府船舶に対して武器を使用できるかについての立場を表明したことはない。第 20 条 2 項を準用する第 93 条 3 項は、外国の軍艦および政府船舶をその範囲か

⁷ これらの事例の事実については Mark J. Valencia and Ji Guoxing, “The ‘North Korean’ Ship and U.S. Spy Plane Incidents: Similarities, Differences, and Lessons Learned,” *Asian Survey* 42, no. 5 (October 1, 2002): 723–32, <https://doi.org/10.1525/as.2002.42.5.723> 参照。

ら除外している⁸。

日本政府は海上警備行動の下で海上自衛隊を配備することに非常に慎重な態度をとってきた。日本政府が海上警備行動命令を出したのはこれまでに3回だけである。これは、政府が状況の重大さだけでなく、そのような発動が政治に対してもたらす影響も考慮しているからである。例えば、2016年8月、海警が護衛した約200隻の中国漁船が尖閣諸島に接近した。海上保安庁の対応に限界があることは明らかであり、漁船と海上保安庁船舶が衝突する危険性があった。しかし、政府は海上警備行動命令を出さなかった⁹。

さらに、2015年の閣議決定により、外国の軍艦が領海における無害通航でない航行をした場合に迅速に海上警備行動が発令されることが定められた。しかし、海警船舶が軍艦であるかについては見解が分かれる。

さらに、日本政府は、自衛隊が海上警備行動の下で状況に対処できなくなった場合、防衛出動の下で行動する可能性があるとして説明している。憲法9条は日本が「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」ことを定める。しかし自衛隊は日本に対する「外部からの武力攻撃が発生した事態」またはそのような攻撃が「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」日本を防衛するため、必要な武力を行使することができる（自衛隊法76、88条）。個別的自衛権のための武力行使の要件は、

第1に、日本に対する武力攻撃が発生したこと、第2に、これを排除し、日本の存立を全うし国民を守るために他に適当な手段がないこと、第3に必要な最小限度の実力行使にとどまることである。政府は「武力の行使」を「国家による物質的および人的組織による国際的な武力紛争の一部として行われる戦闘行為」だと解釈している¹⁰。さらに、政府は「武力攻撃」を「国家または準国家組織によって行われる組織的かつ計画的な武力行使」と定義している¹¹。武力攻撃には、日本領土と公海上の自衛隊艦船に対する攻撃が含まれる¹²。ただし政府は、海上保安庁船に対する攻撃が武力攻撃を構成しうるかについては見解を示していない。このように防衛出動の要件が厳格であるため、海上警備行動では脅威に対処できないが、防衛出動の要件を充足しない状況が生じうる。他国はこのギャップを利用することができると考えられる。

海上保安庁と海上自衛隊の調整の課題

海域を守るためには海上自衛隊と海上保安庁の緊密な協力と円滑な調整が必要である。2015年に自衛隊法が改正されたとき、政府は2つの組織の緊密な協力を通じて上記の状況に対処することを選択した。しかし、そのような調整をするためには課題も残る。両組織の任務、機能、規模、訓練、設備、そして文化の違いがあるためである¹³。海上保安庁は約11000人を擁する法執行機関である。海上自衛隊は約42000人を擁する軍事機関である。海上保安庁法第25条は「この法律のいかなる規

⁸ 仲野武志「武力行使・武器使用の法的規制(1)」『自治研究』93巻9号(2017年)73-93頁。武力の使用と武器の使用の区別の国際法上の評価については Atsuko Kanehara, “The Use of Force in Maritime Security and the Use of Arms in Law Enforcement under the Current Wide Understanding of Maritime Security,” *Japan Review* 3, no. 2 (2020): 35-53 も参照。

⁹ Kentaro Furuya, “Maritime Security—The Architecture of Japan’s Maritime-Security System in the East China Sea,” *Naval War College Review* 72, no. 4 (2019): 29.

¹⁰ 政府は、1991年9月27日、武器の使用と武力の行使の関係について政府見解を衆議院、平和維持活動特別委員会に提出した。石橋大吉、第122回国会、衆議院、国際平和協力等に関する特別委員会、第3号19頁(1991年11月18日)を参照。

¹¹ 東郷和彦、外務省条約局局長、第145回国会、参議院、日米防衛協力のための指針に関する特別委員会、第9号28頁(1999年5月20日)。

¹² 福田康夫、内閣官房長官、第154回国会、衆議院、武力攻撃事態への対処に関する特別委員会、第18号8頁(2002年7月24日)。また阪田雅裕『政府の憲法解釈』(有斐閣、2013年)32頁を参照。

¹³ Furuya, “Maritime Security—The Architecture of Japan’s Maritime-Security System in the East China Sea,” 40.

定も海上保安庁又はその職員が軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものとこれを解釈してはならない」と定める。そのため、海上保安庁職員の間には、その性質上、軍事的と見なされかねない活動に従事することに強い躊躇がある。2つの組織の構造と機動性が異なるため、海上警備行動が発令され海上自衛隊が到着すると、海上保安庁は海上自衛隊と共に行動するのではなく現場から後退する可能性が高いと言われる。そうだとすると、この段階では、戦略の共有を含む現場での情報交換は不可欠である¹⁴。

日米同盟の強化

日米同盟は日本の海上安全保障の柱である。しかし、両国の国内法と国際法の理解にはいくつかの違いが残っている¹⁵。日米両政府は、日米相互協力および安全保障条約第5条が尖閣諸島に適用されることを確認した。この規定は、各締約国が、日本の管理下にある領土内のいずれかの締約国に対する武力攻撃がその国の平和と安全にとって危険であると認識し、憲法の規定とプロセスに従って共通の危険に対処するために行動することを定めている。直近では2021年3月に発行された両政府の共同声明で「日米両国は共に、尖閣諸島に対する日本の施政を損なおうとするいかなる一方的な行動にも反対する」ことが述べられている。

しかし、武力攻撃の概念に対する日本の理解が狭いため、中国の海上民兵と海警が尖閣地域で攻撃的な力を行使してから、日本がその事件を武力攻撃であると宣言するまでには、タイムラグが生

じる可能性がある。さらに、第5条の適用は、日本が武力攻撃の時点で領土を施政していることを前提としている。米国は領土権争いに介入しないため、中国が尖閣諸島を物理的に占拠した場合にはその前提が崩れる可能性がある。

そのようなギャップを生じさせずに日米同盟を効果的に運営するためには、当局間の緊密な協力が不可欠である。そのため2015年の日米防衛協力に関する最新のガイドラインは、同盟国が(1)情報共有と政策協議の強化、(2)安全保障協力の促進、(3)日本に対する武力攻撃の場合の防衛計画、同盟の調整メカニズム、共同計画の策定など協力の基盤となる取組みを実施することを明記している。

まとめ

本稿は、日本の海上保安庁法と自衛隊法の独特の構造が安全保障上のギャップを生み出したことを論証している。これらのギャップを克服し、日本の離島を保護するためには、海上保安庁と海上自衛隊の間の円滑な調整と、日米間の緊密な協力が必要である。さらに、アジア地域の国々、特に南シナ海の沿岸国、および米国などの利害関係者は、米中間の競争が激化する中で、法的秩序の安定と維持を図るべきである。

〔付記〕脱稿後に坂元茂樹「機能拡大する中国海警：中国海警法の狙いを探る」『同志社法学』73巻1号（2021年）33頁に接した。

¹⁴ Furuya, “Maritime Security—The Architecture of Japan’s Maritime-Security System in the East China Sea,” 40.

¹⁵ James Kraska and Yusuke Saito, “The Law of Military Operations and U.S. - Japan Alliance,” *Naval War College Review* 73, no. 3 (2020): 89; Hideshi Tokuchi, “Japan-U.S. Alliance as a Maritime Alliance and International Law,” in *Strengthening the U.S. -Japan Alliance: Pathways for Bridging Law and Policy* (Columbia University Press, 2020), 65–75.

東シナ海の海洋安全保障

—日本の視点—

兼原敦子

はじめに

本稿は、海洋安全保障を確実にするための、すでに長きにわたり支持されてきた原則である、

「法の支配」に焦点を当てる。これは、約 10 年間、日本の外交と海洋政策の主要な柱である¹。

本稿は、南シナ海を除外することなく、東シナ海の重要な問題に焦点を当てている。法の支配は、

「自由で開かれたインド太平洋」における基本原則をも構成する²。したがって、法の支配の検討は、東シナ海と南シナ海の状況を理解し、それに対処するために重要である。

この節の後、東シナ海の緊張した状況の微妙な背景について述べる。この論文は、日中関係と比較する目的で、日本海における日韓関係に触れている。そして法の支配の 3 つの原則の確認へと続く。それ以後の節では、3 つの原則のそれぞれを

適用することにより、東シナ海と南シナ海の状況に関するいくつかの分析について述べる。

東シナ海の緊迫した状況

東シナ海では、主に相互に密接に関連する 2 つの要因により、緊張した状況が続いている。まず、尖閣諸島の領域主権に関する問題と対立がある³。日本の公式見解は、尖閣諸島の主権に関して日中との間で問題 (issue) があるが、紛争はないとしている⁴。これは、紛争があるとする、韓国と日本との間の竹島諸島の領域主権に関する日本の立場とは対照的である⁵。

第 1 に、海洋境界画定に関する合意がないため、東シナ海には境界線のない海域 (海底を含む) がある。尖閣諸島の領域主権の問題により、中国と日本との間で境界協定を結ぶことは非常に困難になっている。海洋境界画定に関する国際法規則、特

兼原敦子：上智大学の教授、国際法学会の代表理事、総合海洋政策本部参与であり、みなみまぐろ事件において日本政府の弁護団の一員、南極海捕鯨事件において日本政府の顧問をつとめた。

¹ 法の支配に基づく日本の外交政策の重要な宣言として。第 13 回アジア安全保障会議 (シャングリラ・ダイアログ) 安倍内閣総理大臣の基調講演、2014 年 6 月 5 日 https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page18e_000087.html

² 現在、日本は当初「自由で開かれたインド太平洋戦略」として登場した「戦略」の代わりに「見識」を使用している。いくつかの政治的理由があるが、考え方に実質的な変更はない。

³ 紛争 (dispute) という用語に関しては、本稿は国際法の用語に準拠している。紛争とは、常設国際司法裁判所およびその後掲者である国際司法裁判所という世界法廷の長い期間に掲載された判例法によって確立された法的な専門用語である。マブロマチス特許事件, *Affaire des Concessions Mavrommtie en Paletine, Arrêt, Le 30 août 1924, Recueils des Arrêts, Serie A, No. 2, pp. 11-12* の際、常設国際司法裁判所は、紛争の典型的な定義を示した。これは、その後の判例によって洗練されていくがその本質は維持されている。以下に説明するように、日本政府は、尖閣諸島に関する日中の状況、および竹島に関する日韓の状況を説明する際に、裁判実践で確立してきている紛争の法的用語を適用することにおいて、首尾一貫している。つまり、日本の立場は法的用語に従っているのであり、この点で、日本は完全に首尾一貫している。中国と日本との間の状況と、韓国と日本との間の状況に関する日本の評価には違いがある。したがって、本稿では、尖閣諸島の状況を説明するために、日本の立場を正確に反映するために、「紛争」ではなく「問題」という用語を使用する。

⁴ 日本は確固とした立場であるが、尖閣諸島に関する日中「紛争」の存在を認めていない。これは、紛争の存在条件を満たしていないという立場を日本が取っているためである。

⁵ 竹島については、日本は法的用語に従って「紛争」と表現しているが、韓国はそれを認めていない。

に国連海洋法条約（UNCLOS）に基づく規則に関する両国の立場の違いの他にも、海洋境界画定を達成するためのハードルがある。海域を確定するには、島の法的地位とその境界線への影響が重要な問題である。したがって、関係する島の領域主権を決定せずに、最終的な境界線を引くことは非常に困難である。実際、大陸棚と排他的経済水域の両方について、中国と日本との間に境界画定に関する合意はない。2008年に、資源の共同開発に関して二国は相互理解に達し、大陸棚の共同開発に関する政治文書を作成した。これは、二国間の中間線をまたぐ共同開発区域を設定する⁶。しかし、両国の大陸棚の天然資源の開発に大きな進歩は見られていない⁷。

中国は、この共同開発に関する政治的合意に関係なく、両国の中間線に非常に近い区域で石油掘削装置を継続的に建設してきた。中国はすでに探査を超え、一方的に大陸棚の天然資源の開発に従事しているとみられるが、これらの行為はかなり問題ある。さらに、中国は排他的経済水域に境界画定合意がないことを利用して、両国の中間線の日本側に位置する海域で繰り返し海洋科学調査を行ってきた。国連海洋法条約の下では、沿岸国の排他的経済水域で海洋科学調査を実施する他国は、その沿岸国からの同意を求める必要がある⁸。

中国と日本の間における大陸棚と排他的経済水域に関する境界画定の問題に加えて、尖閣諸島を取り巻く領海では深刻な緊張状態がある。この緊張は、2021年2月1日に発効した中国海警法の制定によりさらに深刻になっている⁹。中国と日本の両国は、尖閣諸島とその領海に対する領域主権

を主張している。中国はその領域主権を誇示するために、公船、軍艦、場合によっては中国の旗を掲げる漁船を継続的に送り込んでいる。これらの公船は、まるで日本の漁船に対して法執行を行うかのように、日本の国旗を掲げる漁船を追跡する。中国は公船に加え、軍艦も派遣している。その目的は、尖閣諸島に対する中国の領域主権の明白な示威行動である。中国の漁師は、時には数百隻の漁船の群れを展開し、海上民兵船となる。緊迫した状況を考えると、海域に対する一方的な権利の主張と軍事力に裏打ちされた積極的な活動は、東シナ海の緊迫した状況の悪化に深刻な一因をもたらしている。

法の支配

このような状況を踏まえ、日本は「法の支配」の原則により、どのように対処すべきか。それらに対処するための措置を提案する前に、法の支配に照らして状況を定義することは有用である。法の支配は、「シャングリラ・ダイアログ」として知られる第13回 IISS アジア安全保障会議での安倍晋三首相の基調講演で宣言された以下の3つの原則で構成されている¹⁰。以後の節では、この3つの原則を順に取り上げる。

- (i) 国家はなにごとか主張をなすとき、法にもとづいてなすべし
- (ii) 主張を通したいからといって、力や、力による威嚇を用いないこと
- (iii) 紛争解決は、平和的解決によるべしということ

⁶ 2008年6月18日の相互理解（政治的合意）

⁷ それに比べて、1974年1月30日、韓国と日本は大陸棚で2つの協定を締結した。1つは大陸棚の北部の境界に関するもので、もう1つは大陸棚の南部の天然資源の共同開発に関するものだ。

⁸ 第245条。海域の境界画定が実現していない海域である場合、そのような一方的行為は第83条第3項に基づいて控えるべきである。ここではこれらの規定を指摘するだけにとどめる。

⁹ 中国海警法の非公式な英語訳は <https://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=34610> で閲覧できる。

¹⁰ 脚注1参照。

次の節では、法の支配の第1の原則に照らして、中国によって引き起こされた東シナ海と南シナ海の状況を分析する。

国際法に基づく請求

法の支配の第1の原則によれば、いかなる権利も国際法に基づい

ているべきである。国際社会は平等な主権国家の並存に支えられているため、国内社会とは異なる。国際社会には、主権国家に対して拘束力のある法を創造できる権威ある立法機関がない。主権国家自身が国際法を創造する。主権国家の合意は、国際法の拘束力の主な根拠である。国際法は、主に条約と慣習法の形をとる。国際法には、海洋法、武力紛争法、国家責任法、領域法、外交法など、多くの分野がある。海洋法の分野では、国連海洋法条約が最も重要な条約である。国連海洋法条約は1982年に採択され、1958年の海洋法に関する4つのジュネーブ条約を引き継いだ。国連海洋法条約は1994年に発効した。条約に並行して、慣習法は伝統的に海洋法において不可欠な機能を果たしてきている。

中国は、南シナ海のいわゆる九段線に囲まれた途方もなく広大な海域に対する歴史的権利を、一方的に主張してきた。そのような主張に関する二国間の合意も、共通の認識もない。一方的な行為による単独主義は、国際法は合意に基づくという原則に反している¹¹。

しかし、国際法が主権国家の一方的な行為を認めている場合もある。その中には、国家や政府の承認、国籍の授与、および管轄海域の境界

設定などがある。ここでは、管轄海域の一方的な限界設定を例に取るのがわかりやすい。沿岸

国は、領海、排他的経済水域、および大陸棚の限界を一方的に設定することが、

法の支配は以下の3つの原則で構成されている。

(i) 国家はなにごとか主張をなすとき、法にもとづいてなすべし (ii) 主張を通したいからといって、力や、力による威嚇を用いないこと (iii) 紛争解決は、平和的解決によるべしということ。

国際法により許可されている。海域の限界設定における一方的な行為の許与を宣言した後、国際司法裁判所は、判決の中で、海域の一方的に設定した限界の有効性について、他国との関係でその有効性を得るためには、関連する国際的な法規則に従うべきであると述べた。1951年の漁業事件で国際司法裁判所が下した判決の頻繁に引用される部分は次のとおりである¹²。

海域画定は必然的に一方的な行為により行われるのは事実だが、それは、沿岸国のみそれを実行する能力があるためである。他の国に対する領海の限界設定の有効性は、国際法に依拠する¹³。

中国の主張する歴史的権利は、条約である国連海洋法条約に違反しているという理由で、2016年7月12日に裁定を下した有名な南シナ海仲裁裁判により、明確に否定された¹⁴。その後、中国はこの判決を無効と宣言した。この点で、中国が、自ら主張する歴史的権利の法的根拠として慣習国際法を強調していることを注視することが非常に重要である。中国は、その歴史的な権利の主張が、国連海洋法条約に基づく法的正当性を得られないことを十分に理解し、慣習国際法に基づくその法

¹¹ 正確に言えば、条約とは異なり、慣習国際法が主権国家に対して法的拘束力を持っているかどうかについては、国家の黙示の合意を反映しているという根拠によるかという点で、議論がある。慣習法には黙示の合意以外の要素があるかもしれない。ここでは、そのような議論の存在を確認するだけにとどめる。

¹² 漁業事件（イギリス対ノルウェー）1951年12月18日の判決、I. C. J. Reports 1951, p. 116

¹³ Ibid., p. 132.

¹⁴ 南シナ海仲裁（フィリピン共和国対中華民国）、本案、7月12日裁定 <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>

的正当化を求め始めた¹⁵。このような中国の法的戦略には、国際法と法の支配に関してプラス面とマイナス面の両方がある。

プラス面として、中国は、主張されている歴史的権利が慣習国際法に基づくことの必要性を、明確に認識している。この意味では、中国は主張された歴史的権利を正当化するための国際法の機能や役割を認めているように思われる。言い換えれば、中国は国際法の法的な世界の「外」では権利を主張しないと見えるだろう。マイナス面として、中国は慣習法を「乱用」しているとも見える。中国が南シナ海に適用可能であり、中国が申し立てる慣習法は、慣習法として確立していない。したがって、中国は、国際法に従って、自ら主張する歴史的権利の法的正当性を見つけることはできない。存在しない慣習法に基づく中国の主張は、法の乱用である。この乱用を超えて、国家が国際法を強制的に変更することは許可されていないことにも言及しなければならない。この点は、法の支配の第2の原則の検討へと導く。

海での力による「強制的な措置」

法の支配の第2の原則は、「主張を通したいからといって、力や、力による威圧を用いないこと」である。国際法は、その基本原則により、武力の行使と武力を用いた威嚇を禁じている。国連憲章の第2条第4項はそれを次のように規定している。すべての加盟国は、国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合

の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない。

この原則は、国連憲章に基づく条約法としてだけでなく、慣習国際法としてもしっかりと確立している。それにもかかわらず、武力の行使と武力による威嚇の意味を正確に定義することは非常に困難である¹⁶。したがって、この意味を定義する代わりに、東シナ海と南シナ海で何が起きているのかを具体的に認識することは、分析の実際的な方法として、より重要で有用であろう¹⁷。

東シナ海では、すでに説明したように、尖閣諸島周辺の領海での中国の活動が、日本との緊迫した状況を引き起こし、深刻に悪化させている。中国は頻繁に中国海警局船などをこれらの海域に派遣しており、中国の漁民も日本の領海にやって来ており、それが中国の公船に護衛されている場合もあれば、漁民が海上民兵となる場合もある。中国の軍艦でさえこの領海に侵入する。同様の攻撃的な行動が南シナ海でも行われ、中国は他の国々が領土主権を主張している海洋特徴（法的に「島」とは認められない場合があるため、「海洋特徴」とする）において軍事施設を建設している。これらの中国の行為は、これらの海域と関連する海洋特徴に対する中国の主権の支配を顕示することを目的としている。中国海警局の船舶は最近、合法的に中国軍に編入された。さらに、中国海警法が2021年2月1日に発効した¹⁸。これらの制度や法の変更により、指定された法執行機関は、中国の核心的利益の侵害に対応する目的で、武力を行使することができるようになっている。その核心的

¹⁵ Atsuko Kanehara, "Validity of International Law over Historic Rights: The Arbitral Award (Merits) on the South China (2018) Dispute," *Japan Review*, Vol. 2, No. 3, Winter (2018), pp. 10-12.

¹⁶ 国連憲章の第2条第4項に基づく武力の行使と武力による威嚇の意味の解釈については、多くの議論がある。この点について、Atsuko Kanehara, "The Use of Force in Maritime Security and the Use of Arms in the Current Wide Understanding of Maritime Security," *Japan Review*, Vol. 3, No. 2, Fall (2019), 40-41.

¹⁷ Atsuko Kanehara, "International Law as a Tool to Combat China," *Japan Review*, Vol. 4, No. 1, Summer (2020), https://www.jii-jic.jp/en/japanreview/pdf/04JapanReview_4-1_summer_Kanehara_web.pdf.

¹⁸ 中国海警法の非公式な英語訳は脚注9を参照。

利益には、確かに主権が含まれる¹⁹。法執行の定義を設定するのは簡単ではなく、法執行の文脈での武器の使用は、国際法で禁止されている武力の行使とは異なる²⁰。しかし、法執行と自衛との区別が容易ではなく、法執行に伴う武器の使用は、自衛のための武力行使と明確に区別できるとは限らない。また、自衛の要件を満たさなければ、武器の使用は、国際法が禁止する武力行使となる。

中国の公船が、例えば、外国の軍艦、政府船舶、さらには漁船に対する法執行の目的で武器を違法に使用しても、対象国または漁船の旗国は、中国に対して実効的な措置を取れない可能性がある。これらの外国は、海上で中国の船舶に対して強制的な措置を講ずることができず、自国の裁判所でも中国に対して訴訟を起こすことができない。これは、国際法のもとで、中国の公船は、海上での措置の対象になることや、裁判所の手続に服することから、免除されているからである。中国の違法な行為に対して、外国がより強い措置を対抗措置として取ることはありうる。また、中国の行為を武力行使とみなして、海洋法、とくに、海洋法上の免除規則による制限を解かれて、中国の武力行使に応ずる措置をとることは考えられる。しかし、その場合、緊張を高めないように厳格に注意する必要がある。領海への主権、海洋秩序、自国の漁船の安全など、侵害されている利益を注意深く分析する必要があり、それを保護するために、効果的に対応すべきである。

それでは、中国によるこれらの行為は、武力の行使及び武力による威嚇とみなされるのか？ 実際

には、中国の公船や軍艦、そしておびただしい数の漁船が侵入することは、こうした中国の戦略が近隣諸国に深刻な脅威をもたらしていることには、

日本は南シナ海での航行の自由に関心を持つ利害関係者であり、中国の歴史的権利の主張による挑戦を受けている。

否定の余地はない。新たな中国海警法は、そのような行動と武器の使用を、法的に根拠づけている。ほとんどの東南アジア諸国と日本は、中国とその行動について、批判を共有している。中国により引き起こされている緊張した状況は、東シナ海と南シナ海で 10 年以上も続いているのである。したがって、中国の行為が武力の行使や武力による威嚇にあたるかの判断は難しいとしても、中国が状況に緊張を生じており、それを高め、近隣諸国に脅威を与えていることに疑いはない。

要するに、これらの中国の戦略は力による「強制的な措置」と見なされていると言っても過言ではない。これは、中国が東南アジア諸国と日本にもたらす実際の脅威を考えると間違いではない。これらの中国の活動は、海洋特徴とその周囲の領海に対する領域領土主権の明白な確立を目的として、そして他国による主権と実効的な管轄権または支配の主張に反対するものとして行われた。このように、中国は力による「強制的な措置」を用いて現状を変え、関連する国際法に挑戦している。中国のアプローチとは全く逆に、領域主権と海洋への権利に関する紛争は平和的に解決されるべきである。ここで、「法の支配」の第 3 の原則、すなわち紛争の平和的解決へと導かれる。

要するに、これらの中国の戦略は力による「強制的な措置」と見なされていると言っても過言ではない。これは、中国が東南アジア諸国と日本にもたらす実際の脅威を考えると間違いではない。これらの中国の活動は、海洋特徴とその周囲の領海に対する領域領土主権の明白な確立を目的として、そして他国による主権と実効的な管轄権または支配の主張に反対するものとして行われた。このように、中国は力による「強制的な措置」を用いて現状を変え、関連する国際法に挑戦している。中国のアプローチとは全く逆に、領域主権と海洋への権利に関する紛争は平和的に解決されるべきである。ここで、「法の支配」の第 3 の原則、すなわち紛争の平和的解決へと導かれる。

¹⁹ この法律の第 1 条は、核心的利益を規定している。そこには「この法律は、沿岸警備隊による職務の遂行を規制および保証し、国家の主権、安全保障、および海事の権利と利益を保護し、市民、法人、およびその他の組織の合法的な権利と利益を保護することを目的として制定されている。(強調は筆者による)」とある。

²⁰ 法執行目的での武器または兵器の使用については、兼原著、上記の脚注 16、43-46 を参照。国連憲章第 2 条第 4 項で禁止されている武力の使用と、法執行を目的とした武器の使用は区別されるという門弟についても、同 40-41 を参照。

紛争の平和的解決

国際法の下では、国家は紛争を平和的に解決すべき義務がある。国連憲章第2条第3項は、これを典型的に規定している。規定は以下の通りである。

すべての加盟国は、その国際紛争を平和的手段によって国際の平和と安全並びに正義を危うくしないように解決しなければならない。

第33条は、紛争解決の平和的手段を以下の様に規定している。

いかなる紛争でもその継続が国際の平和及び安全の維持を危うくする虞のあるものについては、その当事者は、まず第一に、交渉、審査、仲介、調停、仲裁裁判、司法的解決、地域的機関又は地域的取極の利用その他の当事者が選ぶ平和的手段による解決を求めなければならない。

国家間の紛争の解決にはさまざまな方法がある。非裁判的手続としては、交渉、審査、仲介、調停などがある。裁判的手続としては、国際司法裁判所（ICJ）や国際海洋法裁判所（ITLOS）などの司法裁判や仲裁裁判を利用することができる。

これらのさまざまな手段の中で、アジア諸国の間では、仲裁裁判または司法手続を回避する傾向があったといえよう。それにもかかわらず、最近、国際司法裁判所²¹、及び国際海洋法裁判所²²、および仲裁裁判において、仲裁裁判および司法手続の対象となった事件がいくつかある。南シナ海の紛争は言うまでもなく、仲裁裁判による決定の一例であるが、中国はすべての手続から欠席した²³。日本はこれまでに、竹島での韓国との領土紛争を、

国際司法裁判所に提訴することを、韓国に3回申し出た。しかし、韓国は一貫して日本の申し出を拒否してきた。したがって、中国、韓国、日本の間では、領域問題や海洋境界に関する紛争についての司法判決は出されていない。

重要な点は、特に海洋法の観点から見た仲裁または司法手続の顕著なメリットである。仲裁または司法手続の主な機能は紛争解決である。これは、紛争解決の非裁判手続段の場合と同じである。それにもかかわらず、紛争解決の機能に付随して、仲裁または司法手続によって実現される固有の機能がある。それは、国連海洋法条約などの国際法に基づく仲裁または司法手続の決定は、世界のすべての国に普遍的に適用されるということである。裁判的手続による、法の宣言機能といえよう。対照的に、特に交渉による紛争解決手続のような非法的解決手段の場合、焦点は主に、当該紛争の締約国間にもみ存在する特別な状況にある²⁴。

紛争を解決するための仲裁または司法手続は、紛争を解決すると同時に、当該紛争に関連する海洋法を宣言し、紛争に適用するためにこれらの規則の権威的な解釈を示す。さらに、国際法を宣言し、解釈し、適用する際に、仲裁裁判所と司法裁判所の両方が、それぞれの場合に特定の状況の不可欠な考慮を排除することもしてない。

それでは、なぜ、仲裁または司法手続によって宣言された国際法の普遍的な適用が、海洋法の観点からそれほど重要なのか？これは、すべての海洋問題が世界のすべての国に影響を与えうるからだ。二国間紛争の解決や地域の海洋問題の処理で

²¹ 例えば、リギタン島とシパダン島の主権に関する事件（インドネシア/マレーシア）、判決2002年12月7日、I. C. J. Reports 2002, p. 625; ペドラブランカ島/ミドルロックス、サウスレッジの主権に関する事件（マレーシア/シンガポール）、判決2008年5月23日、I. C. J. Reports, p. 12.

²² 例えば、ベンガル湾におけるバングラデシュ・ミャンマー間の海洋境界画定紛争（バングラディッシュ/ミャンマー）、判決2012年3月14日、I. C. J. Reports 2012, p. 4.

²³ 脚注14参照。

²⁴ 紛争解決の非法的手段であっても、当該紛争に関連する国際法の規則を考慮することは否定されない。それにもかかわらず、国際法の規則を宣言し、解釈し、適用することは、非法的手段の主要な機能ではない。

さえ、それは、世界の他の国に影響を及ぼす。この点で、海は私たちの地球全体を完全に覆っており、国はさまざまな目的で同時に海を利用していることを正確に理解することが重要である。この理解にしっかりと基づいて、共有しなければならない重要な原則を導き出すことができる。第1に、二国間、地域、世界レベルで、国家は国際法の違反者に対処するために、適切な措置を講じる必要がある。第2に、さらに、違法者を逃がさないために、強力な法的および政治的空間を形成するための、協力的な措置を講ずべきである。さまざまなレベルで講じられる措置の累積的な効果と相乗効果によってのみ、ここにいう政策の望ましい結果が達成される²⁵。

日本は東シナ海で中国と二国間レベルで対処してきた。地域レベルでは、日本は南シナ海の緊張に対処するために、ベトナム、シンガポール、インドネシアなどの南シナ海の沿岸国と協力している。キャパシティ・ビルディングは、そのような協力の典型的な分野だ。これは、マラッカ海峡とシンガポール海峡を通過する海上交通輸送路が、商品貿易に加えて、日本が中東から石油を輸入するための生命線であるためだ。この意味で、日本は南シナ海での航行の自由に関心を持つ利害関係者であり、広大な海域に対する中国の歴史的権利の主張と北京の攻撃活動

に挑発されてもいる。このため、日本は南シナ海での航行の自由を確保するために、ASEAN諸国による行動規範の制定を期待している。中国を国際法に従わせるためには行動規範が実効的である必要がある。南シナ海地域行動規範を確立する際に、いかなる国の排除も許されるべきではない。米国や日本を含む東南アジア以外の国であっても、その海上交通輸送路に沿って航行しているため、南シナ海の重要な利害関係者だ。さらに、EU諸国も、2016年に行われた仲裁判断と海洋秩序に対する中国の違反を批判している。これらの国々はすべて、東シナ海と南シナ海で遵守されなければならない規則を含む海洋秩序に関しての、重要な利害関係者である。どの国も傍観者であり続けることはできない。

世界レベルでは、日本の「法の支配」の方針は十分に承認されている。これは、平和愛好国が東シナ海と南シナ海の両方で海洋秩序を確立し維持されるために法的および政治的空間の基盤を形する。これらの困難な問題を真剣に再考し、東南アジア海域における法の支配を前進させることが、2021年3月23、24日に太平洋フォーラムと横須賀アジア太平洋研究会議が主催したインド太平洋海洋安全保障専門家ワーキンググループワークショップの趣旨である。

²⁵ Kanehara, “The Use of Force,” 4-5 参照。

国際法における武力行使と中国海警法

グエン・ティ・ラン・フォン

はじめに

南シナ海は、インド太平洋の最も重要な係争地域の1つであり、当該地域では主要国が競合し、多くの国が利害関係者となっている。二国間及び多国間の領土問題や海上紛争は、この地域の安全保障や安定、発展に試練を与えている。さらに、この半閉鎖的な海域には、海賊、テロリズム、国際的な組織犯罪、違法・無報告・無規制（IUU）漁業など、さまざまな非伝統的で越境的な海上脅威が存在しているのである。

ここ数年、沿岸国はこれらの多角的な課題に対処するために、海上法執行機関の拡充を図ってきた。その間、中国は過剰な海洋権益を主張し、埋め立てや他国の領海に中国船舶を派遣するなどの一方的な行動を増加させ、緊張を高めている。また、中国の行動は南シナ海で深刻な事態を引き起こしている。2021年1月22日、中国の全国人民代表大会（全人代）常務委員会は、中国海警局に武力行使の権限を与える新法を可決した。この法律は、東シナ海と南シナ海におけるルールに基づく海洋秩序の維持について、域内国および域外国

の間で懸念を引き起こした。本稿では、この新しい中国の海警法と国際法との整合性を考察する。

国際法における武力行使

現代の国際法では、国連憲章第2条4項により、あらゆる国の領土保全または政治的独立に対して武力を行使することが禁じられている¹。国際法の基本原則のひとつである武力不行使原則は、強行規範（*jus cogens rule*）とも言われている²。しかし、国連憲章では、この原則の2つの例外を第42条および第51条で規定しており、国際的な平和及び安全の維持の為に必要な武力を行使することができる³とされる。1つは、国連安全保障理事会の必要な措置を講ずる権限に関するものであり、もう1つは自衛権に関するものである³。

海上領域における最も包括的な条約は、1982年の海洋法に関する国際連合条約（国連海洋法条約）である。その前文では、海洋の法的秩序と、海（seas）と大洋（oceans）の平和的利用の重要性が強調されている。国連海洋法条約第301条で

グエン・ティ・ラン・フォン：ベトナム外交アカデミー東海研究所リサーチ・フェロー。専門は、国際公法、海洋法。2011年、仏ニース・ソフィア・アンティポリス大学にて国際法・欧州法の修士号（LLM）を取得。現在、ベトナム外交アカデミー博士候補生（国際法専攻）。※本稿は個人の見解を示すものであり、いかなる機関を代表するものではない。

¹ 国連憲章第2条4項には「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」とある。武力不行使原則は、1970年10月24日に採択された「国際連合憲章に従った国家間の友好関係及び協力についての国際法の原則に関する宣言（友好関係原則宣言）」に記載されている。United Nations, *Charter of the United Nations*, 1945, 1 UNTS XVI. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text> (2021年3月28日アクセス)。

² *Nicaragua v. United States*, ICJ Decision of June 27, 1986。ニカラグア国内および国外での軍事・準軍事活動に関する事例。

³ 国際連合憲章第42条には、「安全保障理事会は、第41条に定める措置では不十分であろうと認め、又は不十分ことが判明したと認めるときは、国際の平和及び安全の維持又は回復に必要な空軍、海軍又は陸軍の行動をとることができる。この行動は、国際連合加盟国の空軍、海軍又は陸軍による示威、封鎖その他の行動を含むことができる」とある。また、国際連合憲章第51条には「この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。この自衛権の行使に当って加盟国がとった措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。また、この措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持又は回復のために必要と認める行動をいつでもこの憲章に基づく権能及び責任に対しては、いかなる影響も及ぼすものではない」とある。

は、国連憲章第 2 条 4 項と同様に、あらゆる国の領土保全または独立に対する武力の不行使という原則を定めている⁴。

海上領域における武力行使の 2 つ目の側面は、海上法執行活動の範囲にある。国連薬物犯罪事務所は、「海上法執行活動とは、国際水域の内外および執行活動を実施している国家の管轄下にある水域において、すべての適用法令を執行するために実施される活動」と定義している⁵。このような海上法執行活動を行う際には、疑いのある船舶を停止させて乗船したり、船舶および搭乗員を捜査または拘束したり、船舶から物品を押収したりするために、武力行使が必要となるかもしれない⁶。しかし、海上法執行活動は日常的な平時の警備行動であり、戦時の作戦ではない。国連憲章第 2 条 4 項に該当する武力行使と海上法執行活動における武力行使との違いは区別されなければならない。それゆえに、海上法執行活動には、武力紛争法は適用されないのである。代わりに、国連海洋法条約やその他の海事関連法が、平時の警備行動のための法的枠組みを定めているのだ。

国際条約

国連海洋法条約は、海上法執行活動を含め、海洋のあらゆる問題に対処するための法的根拠となる。沿岸国は、自国の海域における正当な権利を保護するために必要な措置を取ることができる。ある特定の状況では、国家は公海上で有効な手段を講じるべきである。しかし、国連海洋法条約

は、海上法執行時の武力行使について、直接または明示的には言及していない。表 1 に示すように、国家は法を執行するために必要な措置や手段を講じることができると規定しているだけなのである。

海上法執行活動は、武力行使が明示されている他の国際条約においても規定されている。その中には、1988 年の「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（海洋航行不法行為防止

⁴ 国連海洋法条約第 301 条には、「締約国は、この条約に基づく権利を行使し及び義務を履行するに当たり、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合憲章に規定する国際法の諸原則と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」とある。

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *Maritime Crime: A Manual for Criminal Justice practitioners*, Global Maritime Crime Programme, Part 2.5. Introduction, p.52, https://www.unodc.org/documents/Maritime_crime/19-02087_Maritime_Crime_Manual_Second_Edition_ebook.pdf (2021 年 5 月 14 日アクセス)。また、このマニュアルでは、海上法執行活動における一連の行為として、合図、停止、疑わしい船舶への乗船、疑わしい船舶の搭乗員や貨物の捜査、拘留、逮捕、物品の押収、疑わしい船舶、搭乗員ならびにそれらの船舶に搭載されている貨物を捜査のために沿岸国の港湾または同様の場所に誘導または航行させること挙げている。

⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, *Maritime Crime: A Manual for Criminal Justice practitioners*, Global Maritime Crime Programme, Part 5.1. Introduction, note 5.7, p.63. https://www.unodc.org/documents/Maritime_crime/19-02087_Maritime_Crime_Manual_Second_Edition_ebook.pdf (2021 年 5 月 14 日アクセス)。

表 1. 国連海洋法条約における海上法執行条項

海域	管轄・権限	行為主体	法的根拠
内水	主権国家	沿岸国	第 8 条
領海	- 「主権国家」	沿岸国	第 2 条
	- 無害でない通航を防止するために必要な措置をとることができる権利		第 25 条
	- 内水を出て領海を通航している外国船舶内において逮捕または捜査を行うため、自国の法令で認められている措置をとる権利		第 27 条 2 項 ⁱ
	- 領海に停泊しているか又は通航している外国船舶に対し、強制執行または保全処分を行う権利		第 28 条 3 項 (外国船舶に関する民事裁判権) ⁱⁱ
接続水域	自国の領土又は領海内における通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の違反を防止又は処罰するために必要な規制を行うこと	沿岸国	第 33 条
排他的経済水域	国連海洋法条約に従って制定する法令の遵守を確保するために必要な措置 (乗船、検査、拿捕及び司法上の手続き) をとること	沿岸国	第 73 条
公海	- 奴隷の運送を防止し及び処罰するために実行的な措置をとること	諸国家	第 99 条
	- 海賊行為の抑止のための協力義務		第 100 条
	- 海賊船舶又は海賊航空機の拿捕		第 105 条
	- 麻薬又は向精神薬の不正取引防止への協力		第 108 条
	- 許可を得ていない放送を行う者又はそのような船舶を拿捕し、放送機器を押収すること	管轄国 (第 3 項)	第 109 条
	- 臨検の権利		第 110 条
	- 追跡権	沿岸国の管轄当局	第 111 条
海洋環境保護の観点	海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するためのすべての必要な措置	諸国家	第 194 条、XII 部 6 節

i. 国連海洋法条約第 27 条「外国船舶内における刑事裁判権」において、沿岸国は、何らかの措置を講じる前に、当該外国船舶の旗国の外交官または領事官に通知しなければならない。緊急の場合には、この通知は措置を講じている間に行うことができる。

条約)⁷、2005 年の「海洋航行不法行為防止条約の改定議定書⁸」、1995 年の「国連公海漁業協定⁹」などがある。

判例

M/V サイガ号事件において、国際海洋法裁判所は以下の結論を下した。国連海洋法条約は、拿捕する際の武力行使に関する明示的な規定を含んで

⁷ 1988 *Convention for the Suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation*、第 3 条および第 6 条。 <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv8-english.pdf> (2021 年 3 月 28 日アクセス) これに基づいて、1988 年海洋航行不法行為防止条約第 6 条では、各締約国は、第 3 条に定める犯罪に対する管轄権を確立するために必要な措置を取ると規定されている。

⁸ 2005 *Protocol to the Convention SUA 1988*、第 8 条および第 9 項。 <https://www.refworld.org/docid/49f58c8a2.html> (2021 年 6 月 5 日アクセス)。1988 年海洋航行不法行為防止条約の 2005 年議定書の第 8 条および第 9 項には次のように記されている。「許可された行動を実行する際には、その要員や乗務員の安全を確保するために必要な場合、または要員が許可された行動の実行を妨害された場合を除き、武力の行使は避けなければならない。本条項に基づく武力行使は、状況に応じて必要かつ合理的な最小限度の武力の程度を超えてはならない」。

⁹ ストラドリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する 1995 年の海洋法に関する国際連合条約の規定の実施のための協定 (国連公海漁業協定)。 https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/fish_stocks_agreement/CONF164_37.htm (2021 年 3 月 28 日アクセス)。国連公海漁業協定は、第 VI 部 (遵守と施行) で保全・管理措置の遵守を確保するための海上法執行に関する規定を定めている。執行手段には、乗船、捜査、査察、罰則を課す等がある。国連公海漁業協定の第 22 条では、第 21 条に基づく乗船および検査の基本的な手続きが規定されており、それに基づき第 1 項 (f) では次のように規定されている。すなわち「実力の行使を避けること。ただし、検査官がその任務の遂行を妨害される場合において、その安全を確保するために必要なときは、この限りでない。この場合において、実力の行使は、検査官の安全を確保するために及び状況により合理的に必要なとされる限度を超えてはならない」。

はないが、国際法によれば武力の行使は避けなければならない、やむを得ない場合においても、武力の行使は合理的かつ必要な範囲を越えてはならないとしている。つまり国際法の他の分野と同様に、海洋法においても人道的配慮が適用されなければならないのである。同裁判所は、1929年の「AIMS・アローン号事件」および1961年の「レッド・クルセイダー号事件」で言及された、海上で船舶を停止させるために用いられる通常の慣行にも言及している。因って、海上法執行機関は、適切な警告を発し、人命が危険にさらされないようにあらゆる努力を払わなければならないのである。海上法執行機関はまず、国際的に認知された信号を用いて、聴覚的・視覚的に停止を促す信号を発しなければならない。ただしこれの効果がない場合には、船首に向けて発砲を含む様々な行動を取ることができる。そしてこれらの適切な行動が失敗した場合にのみ、最終手段として武力を行使することができる¹⁰。「ガイアナ・スリナム事件」では、仲裁裁判所は、M/V サイガ号事件と同様のアプローチを支持し、国際法上、法執行活動時に武力を用いることができるが、当該武力が不可避であり、合理的であり、かつ必要不可欠であることを条件としている¹¹。

非拘束ガイドライン

また、海上領域にも適用可能な法執行に関する、拘束力のないガイドラインもいくつか存在す

る。例えば、1979年12月17日に国連総会決議24/169で採択された「法執行官のための行動綱領（1979年行動綱領）¹²」や、1990年にキューバのハバナで開催された第8回犯罪防止及び犯罪者の処遇に関する国連会議で採択された「法執行官による力および火器の使用に関する基本原則（1990年基本原則）¹³」などがある。また、国連薬物犯罪事務所は、例えば、「2017 Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement（法執行における力および火器の使用に関する2017年リソースブック）」や「2019 Maritime Crime: A Manual for Criminal Justice Practitioner（2019年海事犯罪—刑事司法実務家マニュアル）」などを公開している¹⁴。これらのガイドラインは、海上法執行活動における武力行使の国際基準を定めたものである。それらによると、海上領域での武力行使が許容されるケースは2つある。第1に、国連憲章第2条4項および国連海洋法条約第301条に基づく武力行使禁止の唯一の例外としての自衛の場合。第2に、国連海洋法条約を含む国際法に準拠して、国家が採択した法令の遵守を強制するために措置を取る場合である。ただし、乗組員の安全を確保するために必要な場合を除き、武力行使は避けなければならない。その際の武力の度合いは、「合理的に必要とされる限度¹⁵」および「状況において必要かつ合理的な最小限度¹⁶」を超えてはならない。

¹⁰ 1999 Judgment, *MV Saiga* (No.2) case, note 155, 156（本件では、裁判所が原則および状況に基づき、ギニアがサイガに搭乗する前後に過剰な武力を行使して人命を危険にさらし、国際法上のセントビンセント・グレナディーン諸島の権利を侵害したと結論づけている）。

¹¹ *Guyana and Suriname* case Award of the Arbitral Tribunal, 2017. <https://pcacases.com/web/sendAttach/902>

¹² General Assembly resolution 34/169, *1979 Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, A/RES/34/169 (17 December, 1979) <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/codeofconduct.pdf>

¹³ United Nations, Eighth Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, *1990 Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement officials* (27 August, 1990). <https://www.un.org/ruleoflaw/files/BASICP~3.PDF>

¹⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement*, (New York: United Nations, 2017) https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-03483_ebook.pdf; United Nations Office on Drugs and Crime, *2019 Maritime Crime: A manual for Criminal Justice Practitioner* (New York: United Nations 2019). https://www.unodc.org/documents/Maritime_crime/19-02087_Maritime_Crime_Manual_Second_Edition_ebook.pdf

¹⁵ *United Nations Fisheries Stocks Agreement 1995*、第22条。

¹⁶ *2005 Protocol of the SUA Convention*、第8条。

法執行機関の要員は、その職務を遂行するにあたり、可能な限り非暴力的な手段を用いなければならない。また、武力行使や銃火器使用は、他の手段が有効でないか、意図した結果が得られる見込みがない場合に限られる。武力行使は常に最終手段なのである。合法的な武力行使の指針となる原則は以下の通りである¹⁷。すなわち、1. 合法性¹⁸、2. 必要性¹⁹、3. 比例性²⁰、4. 反差別と人権の尊重²¹、5. 予防的措置²²、6. 説明責任²³、である。さらに、国家や法執行機関は、「武力や銃火器を適切に状況に合わせて使用できるように」非殺傷性の無力化兵器から、自衛装備およびあまり過激ではない武器に至るまで「可能な限りの幅広い手段を開発し、法執行官にさまざまな種類の武器や弾

薬を与えるべきだ」とされる²⁴。銃火器の使用は極端な手段だと見做され、厳しい状況下でのみ適用される²⁵。

中国海警法における武力行使

中国海警局は、2013年に国家海洋局内に設立された。2018年7月以降は、中央軍事委員会の直轄下にある人民武装警察部隊の管理下に置かれている。全11章84条からなる中国海警法は、2021年1月21日に制定され、2021年2月1日に施行された。近年の南シナ海での情勢を背景に、ベトナム²⁶、インドネシア²⁷、アメリカ²⁸、日本²⁹、オース

¹⁷ United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Human Rights Council, *Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement*, p.16, 2017, available from: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-03483_ebook.pdf

¹⁸ UNODC and UNHRC, *Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement*, p.16, 2017. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-03483_ebook.pdf; 原則1「1990年の法執行官による力および火器の使用に関する基本原則」p. 1, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/BASICP~3.PDF>. 「政府および法執行機関は、法執行官による他者に対する武力および銃火器の使用に関する規則および規制を採択し、実施しなければならない。そのような規則や規制を策定するにあたり、政府や法執行機関は、武力や銃火器の使用に関連する倫理的問題を常に検討するものとする。

¹⁹ *1979 Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, 第3条。必要性原則は、国連海洋法条約（1982年）、UNFSA（1995年）、SUA（1988年）条約、SUA（1988年）の2005年議定書、さまざまな非拘束性ガイドラインなど、多くの国際文書で規定されている。法執行機関の要員は、厳密に、必要な場合にのみ、その職務の遂行に必要な範囲で武力を行使することができる。

²⁰ *1979 Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, p. 2、第3条の解説（b）。この結果、国内法は、法執行官による武力行使を比例原則に基づいて制限している。1990年の「法執行官による力および火器の使用に関する基本原則」の原則5（a）を参照すると、「法執行官は、武力や銃器の合法的な使用が避けられない場合でも、そのような使用を自制し、犯罪の重大性と達成すべき正当な目的に応じて行動しなければならない」。

²¹ *1979 Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, p. 1、第2条および解説。この結果、法執行官は、その職務を遂行するにあたり人間の尊厳を尊重し、保護し、すべての人々の人権を維持し、擁護しなければならない。

²² United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Human Rights Council, *Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement*, p.19. ICRC, *Advisory Service on International Humanitarian Law, The use of force in law enforcement operations*, 2015. すべてのレベルで、法執行主体は、武力行使を回避または最小限に抑えるための予防措置を講じる必要がある。

²⁴ *1990 Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement officials*, p. 2、原則7。この結果、国家、法執行機関およびその要員は、不適切な武力行使の責任を負うべきである。法執行機関の要員による恣意的または悪意のある武力や銃火器の使用は、当該国の法律で刑事罰として処罰される。

²⁴ *1990 Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement officials*, p. 1、原則4。

²⁵ *1979 Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, p. 2、第3条の解説。1990 Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement officials, p. 2-3、原則9、10ならびに11。

²⁶ 「スポークスマン...ベトナムは海と大洋における法の支配の原則を提唱する」。Nhan Dan, Apr. 2, 2021. <https://en.nhandan.vn/politics/domestic/item/9568302-vietnam-advocates-rule-of-law-principle-on-seas-and-oceans-spokesperson.html>.

²⁸ “Indonesia flags unease over Beijing’s South China Sea actions in comments from maritime security chief, Army Staff College,” *South China Morning Post*, February 5, 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3120780/indonesia-flags-unease-over-beijings-south-china-sea-actions>

²⁸ “U.S concerned China’s new coast guard law could escalate maritime disputes,” *Reuters*, Feb. 20, 2021, sec. Emerging Markets. <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-coastguard-idUSKBN2AJ2GN>

²⁹ Japan-Australia-India-US Leaders’ Video Conference, March 13, 2021. https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1e_000310.html (2021年5月5日アクセス)

表 2. 2021 年の中国海警法はどのように海警局員の武力行使を正当化したか

条文	武力の形態	武力行使が許される状況
第 46 条	警察装備等 (武器以外)	- 強制的に船舶を停船させる - 強制的に船舶を放逐または牽引する - 障害・妨害行為に遭遇した場合 - 違法及び犯罪行為を阻止する必要があるその他の状況
第 47 条	携帯武器 (警告が無効な場合)	- その船舶に犯罪疑者が乗船又は武器等を違法に輸送している明らかな証拠があり、停船命令に従うことを拒否した場合 - 外国船舶が中国の管轄海域に侵入し、違法な生産・操業活動を行っており、停船命令に従わないか、他の措置を講じても阻止することができない場合
第 48 条	携帯武器に加え、艦船及び航空機の搭載武器	- 対海上テロ任務を執行する場合 - 海上で発生した深刻な暴力事犯への対処 - 法執行機関の船舶や航空機が武器又はその他の危険な方法により攻撃された場合

トラリア、そしてイギリス³⁰がこの新法について懸念を示している。フィリピンのテオドロ・ロクシン外務長官はツイートで、新たな海警法は「海警法に従わない国に対して戦争を仕掛けるという脅し」だと述べている³¹。

海上法執行機関が、武力行使が合理的かつ必要である範囲において、特定の状況下で、任務を遂行する際に武力を行使することは珍しいことではない。おそらく、海上法執行活動での武力行使を認めているのは、中国海警法だけではないだろう。米シンクタンク・戦略国際問題研究所 (CSIS) 傘下のアジア海事透明性イニシアティブ (AMTI) は、海上法執行活動におけるアジアの沿岸警備隊による武力行使に関して比較研究を行った。AMTI の調査によると、調査対象となったほぼすべて (中国、日本、フィリピン、韓国、アメリカ、ベトナム、台湾) の沿岸警備隊では、犯罪容疑がある逃亡船を停止させたり、相手が乗船に抵抗したりする場合に、自身や他者を守るために武器を使用することが認められている³²。しか

し、中国海警局の法律はこれらと異なっており、その違いが反発を引き起こしているのだ。

第 1 に、最も重要な点は、この法律に記されている「中華人民共和国の管轄下にある水域 (管轄水域)」の地理的範囲が明確になっていないことである。第 74 条 2 項の草案では、「中華人民共和国の管轄水域」を「内水、領海、接続水域、排他的経済水域、大陸棚およびその他の中華人民共和国の管轄下にある水域」と定義する文言が含まれていた³³。しかし、実際に制定された法律ではこの定義が削除されたため、この法令は草案よりも曖昧なものとなってしまった。一方、中国は、「九段線」や南海諸島および四沙に基づく新たな立場など、一貫して過度で不法な海洋権益を主張している。2009 年 5 月、中国は、国連に不明瞭な九段線地図を添付した口上書を提出し³⁴、はじめて南シナ海における自国の主張を公式に発表した。2016 年 7 月 12 日、フィリピンが国連海洋法条約の附属書 VII を通じて中国を訴えた「南シナ海仲裁事件」の法廷は、「中国が主張する『九段

³⁰ Mari Yamaguchi, “Japan expresses concern to UK over new Chinese Coast guard law,” Feb. 4, 2021. <https://thediplomat.com/2021/02/japan-expresses-concern-to-uk-over-new-chinese-coast-guard-law/> (2021 年 5 月 5 日アクセス)

³¹ “PH protests China law allowing its coast guards to fire on foreign vessels,” *CNN Philippines*, Jan. 27, 2021. <https://www.cnnphilippines.com/news/2021/1/27/Philippines-diplomatic-protest-China-Coast-Guard-Law.html>

³² Asia Maritime Transparency Initiative, “Force Majeure: China’s Coast Guard Law in Context,” March 30, 2021. <https://amti.csis.org/force-majeure-chinas-coast-guard-law-in-context/>

³³ “NPCSC Passes Coast Guard Law, Revises Administrative Penalties Law & Animal Epidemic Prevention Law & Establishes Beijing Financial Court”, *NPC Observer*, Jan. 24, 2021. <https://npcobserver.com/2021/01/24/npcsc-passes-coast-guard-law-revises-administrative-penalties-law-animal-epidemic-prevention-law-establishes-beijing-financial-court/>

³⁴ China’s note verbale, CML/17/2009, May 07, 2009. https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf (2021 年 1 月 10 日アクセス)。この地図には説明がなく、中国の主張、U 字線または九段線が反映されている。

線』内の生物および非生物資源に対する歴史的権利は、国連海洋法条約に適合しない」と結論づけた³⁵。

この判決と同じ日に、中国は南シナ海に関する以下の4つの立場を表明した。1. 中国は、東沙諸島（プラタス諸島）、西沙諸島（パラセル諸島）、中沙群島（マクルスフィールド諸島）、南沙群島（スプラトリー諸島）からなる南海諸島に主権を有する、2. 中国は、南海諸島に基づいて、内水、領海、接続水域を有する、3. 中国は、南海諸島に基づいて、排他的経済水域と大陸棚を有する、4. 中国は、南シナ海に歴史的権利を有する³⁶。この新しい法的立場は、世界の研究者に「四沙」の主張とも呼ばれている³⁷。マレーシアは、南シナ海における大陸棚延長の申請を大陸棚限界委員会（CLCS）へ申請したが、これを受けて、2019年12月12日、中国は、国連事務総長に口上書を送り、この新たな立場を正式に表明した³⁸。また、中国は、南シナ海の島嶼や岩礁に領海基線を引くことは、国連海洋法条約および一般国際法に適合していると主張している。中国は、「大陸国家の海洋中の群島水域に関連する国際法上の長年の慣行を尊重しなければならない」と主張している³⁹。

南シナ海における中国の過剰かつ非合法的な主張に抗議するため、沿岸国および関係10カ国が外交文書を提出した。抗議に連名した国は、フィリピン、ベトナム、インドネシア、マレーシア、アメリカ、オーストラリア、フランス、ドイツ、イギリス、日本である⁴⁰。海警法における中国の管轄水域および中国の管轄下にある水域という曖昧な言葉は、国際社会に懸念を与えている。南シナ海では、北京は「グレーゾーン作戦（サラミ・スライス戦術）」を適用し、これまで通り、他の沿岸国の管轄水域に中国の漁船や海上民兵船を送り込み、この水域での他国の漁船の操業や炭化水素事業を妨害するなど、海上領域でのプレゼンスを高めている⁴¹。

第2に、中国海警法には、武力行使に関して憂慮すべき規定がある。この規定は、中国が、東シナ海や南シナ海で領有権を主張する他国の船舶を攻撃したり標的にしたりする法的根拠になり得る⁴²。第6章（第46条から第51条）には、海上法執行活動における武力行使に関する6つの規定がある。したがって、特定の状況に応じて、中国海警局は、表2にあるように⁴³、警察の装備、携帯している武器、艦上または空挺の武器など、さまざま

³⁵ *The Republic of the Philippines and The People's Republic of China case* Award of the Arbitral Tribunal, July 12, 2016, note 261, p. 111. <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>

³⁶ Statement of the Government of the People's Republic of China on China's Territorial Sovereignty and Maritime Rights and Interests in the South China Sea. July 12, 2016. https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/snhwtlwcwj_1/t1379493.htm. 中国の立場については、“China Adheres to the Position of Settling Through Negotiation the Relevant Disputes Between China and the Philippines in the South China Sea,” July 13, 2016. https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/snhwtlwcwj_1/t1380615.html

³⁷ 「四沙」の主張は、2017年にボストンで行われた会議で、中国外交部条約法律局の Ma Xinmin 副局長により非公式に行われた。Julian Ku, Chris Mirasola, “The South China Sea and China's ‘Four Sha’ claims: A new legal theory, same bad argument,” *Lawfare*, Sep. 25, 2017. <https://www.lawfareblog.com/south-china-sea-and-chinas-four-sha-claim-new-legal-theory-same-bad-argument>

³⁸ Note verbal no. CML/14/2019, Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, Dec. 12, 2019. https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys85_2019/CML_14_2019_E.pdf; Malaysia Partial Submission; https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys85_2019/20171128_MYS_ES_DOC_001_secured.pdf

³⁹ Note verbale no. CML/63/2020, Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, Sep. 18, 2020. https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_09_18_CHN_NV_UN_009_e.pdf

⁴⁰ *List of diplomatic notes, Submissions to the Commission: Partial Submission by Malaysia in the South China Sea*. https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mys_12_12_2019.html

⁴¹ Michael R. Pompeo, Secretary of State, *Press Statement U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea*, July 13, 2020. <https://asean.usmission.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>

⁴² “China's Coast guard can fire on foreign vessels, complicating security in South Sea,” *VOA News*, Feb. 2021.

⁴³ “NPCSC Passes Coast Guard Law, Revises Administrative Penalties Law & Animal Epidemic Prevention Law & Establishes

まな武力の手段を行使することができるのである。

この新たな法の下では、武力の行使は以下のように規定されている。

1. 中国海警局は、警告が間に合わない場合や、警告が何らかの重大な被害を引き起こす可能性がある場合、武器を使用することができる（第 49 条）。
2. 中国海警局の要員は、違法行為、犯罪行為、加害者の性質、程度や緊急性に基づいて、武器使用の必要限度を合理的に判断し、不必要な死傷者や財産の損失を回避または軽減するよう努めなければならない（第 50 条）。
3. 警察の装備品及び武器の使用は、装備・武器の使用に関する人民警察の規定およびその他の関連する法律及び規定に基づいて実施する（第 51 条）。

条文には「必要な措置を取る」「合理的な判断」「武器使用が必要と判断される限度」などの文言があり、武力行使を判断する際の様々な状況が列挙されている。しかし、これらの規定の曖昧さは、（武器使用の）乱用のエスカレーションを招く恐れがある。例えば、第 48 条では、中国海警局が、次の 3 つの特定の状況下で、携帯している武器に加え、艦上または空挺の武器使用を認めている。1. 海上で対テロ作戦を遂行しているとき、2. 海上で深刻な暴力事犯に対処しているとき、3. 中国海警局の船舶や航空機が武器や他の危険な方法による攻撃を受けているときである。しかし、この構成には重大な疑問が残る。果たして艦上や空挺の武器の使用がこうした状況に対処するために必要かつ合理的な手段なのだろうか。これらの武器の使用は、比例原則を確立しているの

だろうか。「海上での重大な暴力事犯」をどのように評価するのだろうか。

海洋安全保障に関する海警法第 3 章の条項にも懸念が残る。また、国際法に違反する可能性もある。第 20 条は、外国の組織及び個人に対し、中国の管轄区域内の建築物や構造物の建設、装置の設置を中止または解体するよう命じる権限を中国海警局に与えている。この法律は、外国の組織または個人が、建設の停止命令や取り壊しを拒否した場合、海警局にこれらの建築物の建設停止や強制的な取り壊しを行う権利を与えているのである。この条文は、南シナ海に前哨基地を置いているマレーシア、フィリピン、ベトナムを脅かす可能性がある。第 21 条では、海警局が、中国の管轄下にある海域で、中国の法令に違反している、非商業目的の外国軍艦や政府船舶を停止させ、直ちに退去するよう命じるために必要な警告・管理措置を講じることができるとしている。第 46 条によると、海警局は、強制的に船舶を停止させたり、追い払ったり、牽引したりする必要がある場合には、その場で警察の装備やその他の装備・器具を使用することができる。これらの規定は、国連海洋法条約で規定されている、軍艦やその他の政府船舶に適用される規則に違反する可能性がある。第 22 条は、海上で外国の組織や個人が、国家主権、統治権、管轄権を不法に侵害している場合、海警局が、武器を含むあらゆる必要な手段を用いて違反行為を止めさせ、危険を排除することを認めている。違反行為があった場合には、武力行使に関する海警法第 6 章が適用される。この条文は、他国が自国の排他的経済水域と大陸棚で行う漁業や炭化水素関連事業などの正常な活動に対して、海警局が強制的な措置を取るための法的根拠となり得るものである。

Beijing Financial Court,” *NPSC Observer*, Jan 24, 2021. <https://npcobserver.com/2021/01/24/npsc-passes-coast-guard-law-revises-administrative-penalties-law-animal-epidemic-prevention-law-establishes-beijing-financial-court/>; Julian Ku, Chris Mirasola, “The South China Sea and China’s ‘Four Sha’ claims: A new legal theory, same bad argument,” *Lawfare*, Sep. 25, 2017. <https://www.lawfareblog.com/south-china-sea-and-chinas-four-sha-claim-new-legal-theory-same-bad-argument>

第4章25条は、海警局が、中国の管轄下にある水域で、海上臨時警戒区を設定し、船舶や人員の通行や停留を制限又は禁止することを可能にするという点で、問題のある規定である。特に、「中

北京は、海警法は国際条約と整合性が取れていると主張している。しかし、この法は、中国の強硬姿勢と同国が描く将来に対し、国際社会の不安の増幅を招いている。同法の曖昧な条文は、戦時でのいかなる国家の領土保全に対する武力による威嚇または武力行使と、平時での海上法執行活動上の武力行使との境界線を曖昧にする恐れがある。

国の管轄下にある水域」の地理的範囲は明確にすべきであり、そうでなければ、この規定は他の周辺国の合法的な権利を侵害し、国連海洋法条約の航行の自由原則を逸脱する可能性がある」と指摘されている⁴⁴。このような規定の不透明さが、多くの国々が中国海警法の成立を批判し、不安を感じる理由となっている。

おわりに

過去数十年に亘り、様々な国際基準が、海上領域も含めた法執行活動の範囲と境界を定義してきた。武力行使の禁止は、国際法の基本原則の1つである。ただし海上領域では、2つの例外がある。自衛の場合と海洋法上に準ずる活動の場合である。海洋法に準ずる活動での武力の行使は避けるべきであり、国際法、特に国連海洋法条約や武力や武器の使用に関する基本原則に従い、避けられない場合にのみ、義務の遂行に必要な範囲で、使用しなくてはならない。

南シナの領土・海域の紛争は、海賊問題、気候変動、IUU 漁業等、さまざまな領域にまたがる課題と隣り合わせであり、極めて複雑な問題である。そのため、過去数年間に亘って、南シナ海沿岸国は、自国の海洋

権益を守るために、国内法や規制を整備し、独自の海上法執行機関を設立してきた。ライル・モリス氏は自身の研究において、アジアは沿岸警備隊の時代を迎えていると主張している。沿岸警備隊は、北東アジアや東南アジアの多くの国々にとって、係争海域の主権を主張するための新しいアセットなのだ⁴⁵。したがって、海上法執行機関は、様々な海上問題に対処するための初期対応者として、また最前線のアクターとして、重要な役割を果たすことが期待される⁴⁶。しかし、南シナ海での大きな事故のほとんどは、中国の強硬な活動により引き起こされてきた。こうした中国の行動は、緊張関係をエスカレートさせ、地域の平和と安全を損なってきた⁴⁷。中国は、一貫して過度で不法な領土および海洋権益を主張している。一方で、国連海洋法条約にそ

って管轄されている他国の水域に、中国海警局や海上民兵組織の船舶を送り込みグレーゾーン作戦を行っている。中国政府の船舶は、漁船の操業を妨害したり、沈没させたりするなどの強硬な手段を取っている。南シナ海での中国の一方的な行動と現状変更の手口は、沿岸国と域外利害関係国に

⁴⁴ Raul (Pete) Pedrozo, "Maritime Police Law of the People's Republic of China," *International Law Studies*, 97 (2021). <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2960&context=ils>

⁴⁵ Lyle Morris, "The era of coast guards in the Asia-Pacific is upon us," *Asia Maritime Transparency Initiative*, March 8, 2017. <https://amti.csis.org/era-coast-guards-asia-pacific-upon-us/>; Lyle Morris, "Blunt Defenders of Sovereignty - The rise of Coast Guards in East and Southeast Asia," *Naval War College Review* 70 No. 2 (Spring, 2017). <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=nwc-review>

⁴⁶ Co-chairs' Summary Report, ASEAN Regional Forum (ARF) Workshop on enhancing regional maritime law enforcement cooperation, Nha Trang, Vietnam, Jan. 18-19, 2018. <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/10/FINAL-Co-chairs-Summary-Report-ARF-Workshop-on-Enhancing-Regiona.pdf>

⁴⁷ ChinaPower, "Are Maritime Law Enforcement Forces Destabilizing Asia?," August 18, 2016. <https://chinapower.csis.org/maritime-forces-destabilizing-asia/>

懸念を与えている⁴⁸。「南シナ海における関係各国の行動宣言（DOC）」でも書かれているとおり、ASEANは、非軍事化と自制の重要性を幾度となく強調してきた⁴⁹。

海警法は国際条約や各国の慣行と整合性が取れており、特定の国を対象としたものではない、と北京は主張する⁵⁰。海警法は、海警局における運用を明確かつ標準化するために必要不可欠なステップであり、海上法執行活動における協力を深化させることができる、と主張する中国の専門家もいる⁵¹。しかし、これまでの中国の活動に鑑みると、海警法は、中国の強硬姿勢と同国が描く将来への国際社会の不安の増幅を招く。さらに、この法律の第83条は、海上法執行と防衛活動における海警局の二面的な役割を明確にしている。同法の曖昧な条文は、戦時でのいかなる国の領土保全に対する武力による威嚇または武力行使と、平時の海上法執行活動上の武力行使との境界線を曖昧にする恐れがある。

国内法の制定は必要に応じて常に行われる。しかし、各国は国際社会の一員として、海洋に関する国内法文書を公布及び施行する際には、国際法や国際条約を遵守する義務を負っている⁵²。中国外交部の華春瑩は記者会見で、「中国は今後も関係国と協力し、対話や協議を通じて矛盾や相違点を

を適切に解決していく」と釈明した⁵³。この考え方は正しいものの、透明性が求められる。中国は、国際社会に管轄水域の正確な定義を示すことで、考え方を共有し、海警法の曖昧さを解消することができる。いかなる海洋権益の主張も国際法に則っていなければならない。国連海洋法条約は、海洋権益、統治権、管轄権、及び海域に対する正当な利益を決定するための基礎として、世界的に認められている。全ての海と大洋における活動は、国連海洋法条約が定める法的枠組みの中で行われるべきである。中国は国連海洋法条約を遵守しなければならないのである⁵⁴。

⁴⁸ E3 joint statement on the situation in the South China Sea (France, Germany and the United Kingdom), August 29, 2019. <https://www.gov.uk/government/news/e3-joint-statement-on-the-situation-in-the-south-china-sea>; US Department of State, PRC's Reported Sinking of a Vietnamese Fishing Vessel in the South China Sea, April 06, 2020. <https://vn.usembassy.gov/prcs-reported-sinking-of-a-vietnamese-fishing-vessel-in-the-south-china-sea>. これらの声明は、南シナ海における中国の活動に抗議するものであった。

⁴⁹ Joint Communiqué of the 52nd ASEAN Foreign Ministers' meeting (Bangkok, July 31, 2019). <https://asean.org/storage/2019/07/CI-RCULATE-Joint-Communique-of-the-52nd-AMM-FINAL.pdf>

⁵⁰ Mo Jingxi, "Coast guard law is routine, doesn't target any specific country," *China Daily*, Mar. 07, 2021. <https://global.chinadaily.com.cn/a/202103/07/WS6044b8b5a31024ad0baad68a.html>

⁵¹ Shuxian Luo, "China's Coast Guard Law: Destabilizing or Reassuring?," *The Diplomat*, Jan. 29, 2021. <https://thediplomat.com/2021/01/chinas-coast-guard-law-destabilizing-or-reassuring/>; Zong Haiyi, "China's Coast Guard Law unlocks new chapter of maritime legal enforcement cooperation," *Global Times*, Mar. 27, 2021. <https://www.globaltimes.cn/page/202103/1219578.shtml>

⁵² "Vietnam advocates rule-of-law principle on seas and oceans: Spokesperson," *Nahn Dan* agency, April 2, 2021. <https://en.nhandan.vn/politics/domestic/item/9568302-vietnam-advocates-rule-of-law-principle-on-seas-and-oceans-spokesperson.html>. これは、海警法が成立した際のベトナムの外務省報道官の見解でもある。

⁵³ "Beijing Finalizes New Use-of-Force Rules for China Coast Guard," *Maritime Executive*, January 25, 2021. <https://www.maritime-executive.com/article/beijing-finalizes-new-use-of-force-rules-for-china-coast-guard>

⁵⁴ Chairman's Statement on the 36th ASEAN Summit, Cohesive and Responsive ASEAN, June 26, 2020. <https://asean.org/storage/2020/06/Chairman-Statement-of-the-36th-ASEAN-Summit-FINAL.pdf> (2021年3月20日アクセス)

問われる日米豪印戦略対話（クアッド）の覚悟

—矛盾する2つのゴール—

島山京子

はじめに

2010年代以降、アジア諸国は海洋権益の拡大を主張する中国の強硬姿勢に懸念を持ってきた。中国は、南シナ海における自国の歴史的権利を一方的に主張し、人工島に軍事基地を建設した。中国の一方的な主張と力による現状変更の試みは、フィリピンやベトナムなど、領有権を主張する東南アジア沿岸諸国との緊張を高めてきた。こうした状況のもと、アメリカ、日本、オーストラリア、インドから成る日米豪印戦略対話（クアッド：Quad）が2017年11月に復活した。

一連の実務者・閣僚級会議の後、クアッドは2021年3月に首脳レベル会談に格上げされた。同会談にて、日米豪印4か国は法の支配の重要性を確認し、様々な分野において協力を促進することで合意した。例えば、参加国はクアッド・ワクチンパートナーシップを開始することで合意した。このパートナーシップは、東南アジアおよびその他の地域に対して、インド製新型コロナウイルスワクチンを2022年末までに最大10億回分提供する枠組みである。また、クアッド気候ワーキンググループを立ち上げ、気候変動に取り組むため協力を加速させることに合意した。このように、4か国は、公共財の維持および改善に積極的な姿勢を見せた。しかしながら、共同声明で中国を名指しで批判したわけでも、新しい安全保障協力枠組みを発足させることに合意したわけでもなかった。首脳会談を開催したことは大きな進歩であったが、クアッドの行く末は不透明である。

振り返ってみると、クアッドは順調に発展したわけではなかった。クアッドは、安倍晋三首相の

提案により、2007年に最初の会合が開催された。この実務者レベル会合の後、日米豪印とシンガポールは第11回マラバール（Malabar）演習を行った。マラバール演習とは、もともと米印間で毎年行われていた軍事演習である。しかし、中国は、クアッドおよびマラバール演習の拡大に対して強い不満を示した。クアッドが中国を標的としたアジア版NATOあるいは準軍事同盟のように見えたからである。新たに政権の座についた豪州のケビン・ラッド（Kevin Rudd）首相は、発足後の2008年1月にクアッドから離脱した。また、インドも、印中首脳会談にて、クアッドは中国を排除するものではないと中国に対する配慮を見せた。アメリカもクアッドには積極的ではなかった。その結果、クアッドは十分な支持を得ることなく消滅してしまった。この時点では、「中国脅威論」は各国に共有されていなかったといえる。しかも、2007年9月、クアッドの推進者である安倍首相が健康上の理由で辞職した。クアッドは、中国が海洋権益の拡大を求めて動きを活発化させたため2017年11月に復活したが、参加国は相変わらず慎重な姿勢を崩すことはなく、展開のスピードは速いとはお世辞にもいえなかった。

本稿では、クアッドの発展を妨げている要因を分析する。日米豪印4か国の利益とクアッドのゴールを分析することにより、なぜクアッドが順調かつ速やかに発展しなかったのかを明らかにする。本稿では、日米豪印の利益や関心の相違が発展を妨げていると議論する。加えて、矛盾する2つの目的がより大きな阻害要因として作用し、同枠組みの発展のスピードを妨げているだけでなく明確

なゴール設定を困難にしていると論じる。最後に政策提案を行い、本稿を締めくくる。

各国の利益

日本：慎重な推進者

東シナ海および南シナ海での中国による「グレーゾーン」作戦の増加に懸念を強めた日本は、2006年に「自由と繁栄の弧」を発表し、インドを含む民主主義国家間の協力の促進を謳った。同コンセプトは、パートナーとしてのインドの重要性を強調することで、既存のアジアの地理的概念をインド太平洋にまで拡大したのだった。翌年、日本の提案によりクアッドが開催されたが、参加国から強い支持を得ることができず、次の会合は開催されることなくクアッドは立ち消えとなった。

一方、法的根拠を欠いた、中国の海洋権益の主張は、ますます強硬になっていった。日本が管轄する尖閣諸島周辺の領海および接続水域への中国船の侵入は増加の一途をたどった。中国の強硬姿勢に懸念を強めた安倍首相は、2014年の第13回アジア安全保障会議（シャングリラ会合）にて3つの原則を強調した。

第1に、国家はなにごとか主張をなすとき法にもとづいてなすべし、第2に、主張を通したいからといって、力や威圧を用いないこと、第3に、紛争解決には平和的收拾を徹底すべし国家は国際法に基づいて主張をすること¹。

その後安倍首相は、2016年にナイロビで開催された第6回アフリカ開発会議において、自由で開かれたインド太平洋（FOIP）構想を発表した。これは、法の支配に基づく地域秩序を維持することへの日本の決意の表れでもあった。そして翌年、

クアッドは復活した。この再開した一連の動きはクアッド2.0と呼ばれる。

再開したクアッド（クアッド2.0）は、南シナ海のみならず東シナ海で頻発するグレーゾーン事態適した枠組みだった。日本は、クアッド2.0を利用して、中国に圧力をかけるとともに、地域秩序が法ではなく力による秩序へと変容するのを防ごうとしていた。しかしながら、日本はクアッド2.0を積極的に推進する一方で、中国と良好な関係を維持しようと模索していたのも事実であった。例えば、2018年、安倍首相は、日中関係改善のため、日本の首相として7年ぶりに中国を訪問した。また、中国政府による新疆ウイグル自治区での人権侵害や香港での民主主義弾圧に対して国際的な懸念が高まっていたにもかかわらず、習近平主席を国賓として招待しようとした。日中双方は、主席来日時に発表する「第5の政治文書」の作成に取り組み始めてすらいた²。しかし、新型コロナウイルス感染症拡大と中国の香港国家安全維持法³の制定により、結局来日は延期された。

こうした日本の戦略的な動きは、単に中国が隣国だからではない。経済的な配慮が動いていたと言える。2000年代以降、中国は日本の最大貿易相手国となった。日中経済関係の拡大と対中投資額の増加は、中国を中心とする強靱なサプライチェーンを作り出した。良好な日中関係を維持しようとする日本の努力は、政治から経済を切り離したいという日本の願望を示していたのだった。

安倍首相が提案したFOIPは、中国の一带一路（BRI）への対抗策であるとして、国際社会の注目を集めた。しかし、FOIPは、中国の排除を企図したわけではない。中国が法の支配を尊重する

畠山京子：新潟県立大学国際地域学研究科教授。近年の出版物として“A Middle Power’s Roles in Shaping the East Asian Security Order: Analysis of Japan’s Engagement from a Normative Perspective,” *Australian Journal of Politics and History* Vol. 65, No. 3, and *Japan’s Evolving Security Policy: Militarisation within a Pacifist Tradition*, Routledge, 2021.

¹ 日本外務省、「第13回アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）安倍内閣総理大臣の基調講演」、2014年5月30日、https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page4e_000086.html

² 朝日新聞、2020年1月15日。最初の声明は、日本と中国が関係正常化をした1972年に発表された。第2回、第3回、第4回はそれぞれ1978年、1998年、2008年に発表された。

³ 朝日新聞、2020年7月8日。

ならば、中国の BRI と FOIP は協力可能だからだ。安倍首相は、2017年の「アジアの未来」と題した講演で、この点について明確に述べている。首相は、ルールや原則が透明かつ公正であり、プロジェクトが実行可能で、適切に資金供給されるならば、日本は BRI 推進のために中国と協力をする用意があると述べ、日本の FOIP が中国を排除する構想ではないことを明らかにしたのだった⁴。

しかし、中国は、自国の管轄内で操業する外国船への武力行使を容認した海警法を 2021 年に採択するなど、強圧的な海洋活動はむしろ活発化していった。こうしたなか、日本はアメリカとの関係強化をより熱心に模索するようになった。2021 年 4 月に開催された日米首脳会談では、両国は、中国の拡張主義的な行動を批判するだけでなく台湾問題について強い懸念を示した。両国が台湾の平和と安定に言及したのは 1969 年以來のことであった。また両国は、中国に依存している半導体サプライチェーンの再構築を進めることでも合意した。AI や 5G など最先端技術における協力を促進することにも合意した。しかしながら、これらの合意は、日本と中国の対立を示唆しているわけではない。日本は、イスラム系ウイグル人の人権を侵害しているとして中国当局に制裁を課した他の G7 国とは異なり、中国に制裁を課すことを避けてきた。FOIP が目的の一つとして経済的な繁栄を強調するのは、政経分離という日本の従来の政治的スタンスの表れでもある。日本は中国と対立を避けながら、中国の行動変化を促そうとして

いるのである。

オーストラリア：消極的から積極的に

オーストラリアは、2010 年代以降、法に基づく秩序の重要性を防衛白書や外交白書の中で強調してきた。しかしながら、中国への対応については、政府内で意見が分かれていた。中国は、オーストラリアの全輸出の 33% (2018 年) を占める最大貿易国だからだ⁵。オーストラリアと中国の緊密な経済関係は貿易だけにとどまらない。中国人留学生は、オーストラリアの大学に在籍する全留学生の 28% を占めており、一番多い⁶。中国は、オーストラリアの観光産業にも大きく貢献している。2019 年の統計では、130 万人の中国人観光客がオーストラリア滞在中に 124 億ドルを消費している⁷。こうした経済的利益に鑑み、オーストラリアは、法に基づく地域秩序を訴えながらも、良好な豪中関係を維持するためにバランスの取れた政策をとってきたのだった。政治から経済を切り離すことで「戦略的曖昧性」を維持していたといえる⁸。

しかし、2010 年代後半、中国によるオーストラリア国内政治への介入やスパイ事件が明るみに出たことで、オーストラリアの対中政策は変化していった⁹。オーストラリア国内での中国の影響力拡大に懸念を抱くようになったのだった¹⁰。この危機感は、2018 年にオーストラリア政府が、国家安全保障上の懸念から HUAWEI と ZTE の 5G ネットワーク参入を禁止したことにも表れている

⁴ 日本内閣府、第 23 回国際交流会議「アジアの未来」での日本総理大臣安倍晋三によるスピーチ「アジアの夢：太平洋とユーラシアをつなぐ」2017 年 6 月 5 日

⁵ オーストラリア政府、外務貿易省、“Trade and investment at a glance 2020.” <https://www.dfat.gov.au/publications/trade-and-investment/trade-and-investment-glance-2020#exports>

⁶ オーストラリア政府、教育・技術・労働省、“International Education, Student Numbers.” <https://internationaleducation.gov.au/research/datavisualisations/Pages/Student-number.aspx>

⁷ Budget Direct, “Australian Tourism Statistics 2020.”, 2021 年 7 月 29 日最終閲覧、<https://www.budgetdirect.com.au/travel-insurance/research/tourism-statistics.html>

⁸ オーストラリア政府、外務貿易省、“2017 Foreign Policy White Paper,” 2017 年、pp. 46-47. <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>

⁹ 中国共産党と関連のある組織や個人からお金を受け取ったオーストラリアの政治家がいることが発覚

¹⁰ Sam Dastyari “Australian senator to quit after China scrutiny,” *BBC*, 2017 年 12 月 12 日. <https://www.bbc.com/news/world-australia-42318774>

¹¹。さらに同年、オーストラリア政府は、中国が戦略的価値の高い豪州資産を取得するのを防ぐため、外国干渉防止法を採択した。外国投資審査委員会の手続きも厳格化した。

また、オーストラリアは、南太平洋で中国が影響力を拡大させていることにも神経をとがらせた。南太平洋はキャンベラにとって裏庭も同然だ。中国が南太平洋で存在感を拡大していることに危機感を持ったオーストラリアは、2016年に「パシフィック・ステップ・アップ」構想を発表し、太平洋諸国との関係強化を図った。同構想は、経済的支援により、太平洋島嶼国への関与を強化することを目的としている。また、オーストラリアは、中国の影響力拡大を阻止するため、2018年7月に、パプアニューギニアとソロモン諸島に対して海底ケーブル敷設資金を提供することに応じた。

2020年、オーストラリアは新型コロナウイルス感染症拡大を受け、ウイルス発生源の調査を要請し、中国からの激しい反発を招いた。中国は、報復措置として同年5月にオーストラリア産大麦に反ダンピング、反補助金関税を課した。豪州産肉やワインも標的となった。同年12月、オーストラリアは、州や準州が外国政府と締結した協定について、連邦政府に拒否権を与える外国関係法案（州や準州の協定）を可決した¹²。この法案によって、連邦政府は、2018年と2019年にビクトリア州政府が中国と締結したBRI協定を取り消すことが可能になったのだった¹³。

このように対中関係が悪化する一方で、オーストラリアはクアッドを積極的に支持した。また、オーストラリアは、従来日本との関係は経済的な

側面が強かったのだが、日本との安全保障上の関係も強化した。2007年の安全保障協力に関する日豪共同宣言は、安全保障関係拡大への小さな一歩だったものの、その後二国間関係はなかなか深化しなかった。しかしながら、2021年、日豪両国は、日豪円滑化協定を締結することに原則として合意した。訓練や軍事演習のために自衛隊と豪州軍の相互訪問を円滑にする法的枠組みの整備は画期的であった。これは、オーストラリアが、特別な合意なしに自国軍を日本に派遣することができる国になったことを意味する。米国以外では初めてだった¹⁴。日本との防衛関係深化により、オーストラリアが推進する法に基づく秩序はより強化されたと言えよう。

インド：クアッドのアキレス腱

同盟国を持たないインドは、全方位外交と戦略的自立性の維持を追求してきた。中国との国境紛争は近年激しさを増したが、対中関係悪化による潜在的な損失を考え、インドが中国の報復を招くような大胆な行動に訴えることはなかった¹⁵。また、インドはクアッド1.0に参加したが、反中国クラブともとられかねない枠組みを発展させることには前向きではなかった。インドの多角的外交は、2015年に、中国、カザフスタン、キルギス、ロシア、タジキスタン、ウズベキスタンが設立した上海協力機構への参加決定にも顕著にあらわれている。

クアッド2.0の再始動後も、インドの戦略的アプローチに大きな変化は見られなかった。インドは、クアッド2.0に参加し、法に基づく秩序に強

¹¹ “Huawei and ZTE handed 5G network ban in Australia,” 2018年8月23日。 <https://www.bbc.com/news/technology-45281495>

¹² オーストラリア議会, Australia’s Foreign Relations (State and Territory Arrangements) Bill 2020. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r6596.

¹³ Jamie Smyth, Christian Shepherd, and Thomas Hale, “China berates Australia for cancelling Victoria BRI projects,” *Financial Times*, 2021年4月22日。

¹⁴ 日本とイギリスは2018年9月に初めて軍隊の訓練を行った。しかし、そのような共同訓練を可能にする永続的な枠組みはなかった。日経新聞、2018年9月14日。

¹⁵ Lavina Lee, “Assessing the Quad: Prospects and Limitations of Quadrilateral Cooperation for Advancing Australia’s Interests,” Lowy Institute for International Policy, 2020年3月19日, p. 13. <https://www.lowyinstitute.org/publications/assessing-quad-prospects-and-limitations-quadrilateral-cooperation-advancing-australia>

く賛同しながらも、地域の包括性を強調して中国に関与することを主張した。インド太平洋の秩序や意思決定において ASEAN が中心になる重要性も強調した¹⁶。また、実務レベルを超えてクアッドを発展させることには消極的な姿勢を見せた¹⁷。インドの全方位的な外交姿勢は、2018年および2019年のG20開催期間中に、インド、ロシア、中国による三か国首脳会談を開催したことに表れている。この会談は、アメリカ主導の同盟に対抗するために、1990年代後半にロシアが提唱し、2001年の第1回外相会合開催を経て2006年に初めて首脳会合が開催された。その後三か国会合が開催されることはなかったのだが、2018年にインドが主導する形で、12年ぶりに会談が再開されたのだった¹⁸。インドがオーストラリアをマラバル演習に招待することを拒否したのも、ドクラム高原での中印国境紛争の後ですら、中国と良好な関係を維持したかったからである¹⁹。こうしたインドの姿勢は、2018年のアジア安全保障会議におけるモディ首相の基調講演にも反映されている。首相は、「インド太平洋地域は、限られた国家のクラブでも戦略でもない」とインドの中立的な立場を明確に示したのだった²⁰。

しかし、従来インドの影響圏と考えられてきたスリランカやネパール、モルディブやインド洋において中国が影響力を拡大させたため、インドは懸念を強めるようになった。さらに、国境付近にて武器や爆発物の使用を禁ずる1996年協定があ

りながらも死傷者を出した2020年のヒマラヤ山脈地帯での中印軍事衝突は、インドの危機感を一層高めた。こうした危機感から、インドはクアッドに傾倒していった。インドは2020年のマラバル演習にオーストラリアを招待したのだが、これは同国の小さな方向転換を示している。

アメリカ：積極的なプレーヤー

2007年に安倍首相はクアッドを提案したが、当時対テロ戦争に忙殺されていたブッシュ政権は、クアッドの推進に熱心とは言えなかった²¹。続くオバマ政権も興味を示さなかった。むしろ、オバマ政権は、気候変動や対テロなど世界的な課題解決のために、パートナーとして中国と協力することを望み、政権発足当初は関与政策を推進した。しかし、アメリカは対中姿勢を次第に変え、関与を継続しながらも、より厳しい姿勢で中国に臨むようになった。こうした変化は、ヒラリー・クリントン国務長官が、アメリカの死活的な国益は「航海の自由、アジアの海への自由なアクセス、および南シナ海における国際法の尊重」であると発言したことからも明らかであろう²²。

トランプ政権は中国と貿易戦争を始め、北京を「自国に有利な秩序への転換」を図る「修正主義国」そして敵だと呼んだ²³。同盟国は、「米国第一主義」を掲げるトランプ政権が果たしてリーダーシップを取るのか疑念を強めたが、アメリカはFOIPを支持すると同時に友好国が連携して法に

¹⁶ インド政外務省などを参照、「Prime Minister's Keynote Address at Shangri-La Dialogue,」2018年6月1日。 <https://www.mea.gov.in/SpeechesStatements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>

¹⁷ Suhasini-Haidar, "Quad to meet next week in Singapore," *The Hindu*, 2018年11月12日。 <https://www.thehindu.com/news/international/quad-to-meet-next-week-in-singapore/article25473104.ece>

¹⁸ Rajeswari Pillai Rajagopalan, "Russia-India-China Trilateral Grouping: More Than Hype?," *The Diplomat*, 2019年7月5日。 <http://thediplomat.com/2019/07/russia-india-china-trilateral-grouping-more-than-hype>

¹⁹ Lavina Lee, "Assessing the Quad" (2020) p. 15. ドクラム事件とは、印中が国境にて軍事的に対峙した紛争を指す。

²⁰ インド政府、外務省、「Prime Minister's Keynote Address at Shangri-La Dialogue,」2018年6月1日。 <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>

²¹ Daniel Flitton, "Who really killed the Quad 1.0?," 2020年7月2日。 <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/who-really-killed-quad-10>

²² アメリカ合衆国国務省, "Remarks at Press Availability. Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, National Convention Center Hanoi, Vietnam," 2010年7月23日。 <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm>

²³ アメリカ国防総省, "Summary of the 2018 National Defense Strategy." <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

基づく秩序を強化する必要性を強調した²⁴。おそらく日本ほど熱心ではなかったにせよ、アメリカ

国際法の根拠に欠くとしてフィリピンに有利な判決を出したのだが、中国はこの判決を受け入れる

会談後の発表では、各国の強調ポイントや表現が、わずかに異なっていた。インドは「地域の包括性」を強調したが、日本やアメリカが包括性を強調することはなかった。とはいえ、参加国は、原則として法に基づく秩序を支持した

は、中国に圧力をかけるための手段として、クアッドを推進したのだった²⁵。

同じくバイデン政権も、日米豪印間の協力や連携を促進するためのプラットフォームとしてクアッドを強化して正式なグループにすることを望んだ。米国のアフガニスタンからの撤兵は、中東における米国の負担を減らすことで、米国がアジアにより多くの資源を割く準備ができたことを示唆している。中国が強硬路線をとった結果、アジアの平和と安定を維持することが、アメリカの戦略上の優先課題の一つとなったのである。クアッドは、権益拡大のため強硬路線を貫く中国を牽制し、民主主義国家や友好国同士の団結を示す恰好のプラットフォームとなったのだった²⁶。

クアッドのゴール

クアッドは、アメリカと日本主導のもと 2017 年に復活した。クアッドの再始動を後押ししたのは、中国の強硬路線だった。中国は、尖閣諸島領海または接続水域へ頻繁に侵入を繰り返した。また、人工島に軍事基地を建設し、南シナ海における軍事的プレゼンスを拡大した。2016 年に常設仲裁裁判所は、南シナ海における中国の権利主張は

ことを拒否した。この拒否は戦後の自由主義秩序に挑戦するかのようでもあった。こうした中国の強硬姿勢を受け、一連のクアッド実務級会議が開催され、2020 年 11 月の日米豪印によるマラバール演習の開催に至ったのだった。この演習は、防衛協力の促進に関してクアッド諸国の連携が高まっていることを示していた。2021 年 3 月には、クアッド首脳会談が開催され、日米豪印に仏海軍も加えて軍事演習が行われた²⁷。

クアッドは漸次的に深化していったものの、その目的はなかなか明示されなかった。参加国が、異なる関心や利益から、対立色を薄めるために故意に戦略的曖昧性を維持してきたからだった。会談後の発表では、各国の強調ポイントや表現は僅かに異なっていた。インドは「地域の包括性」を強調したが、日本やアメリカが包括性を強調することはなかった。とはいえ、クアッド参加国は、原則として法に基づく秩序を支持した。例えば、日本外務省は、「クアッドでは、インド太平洋地域における、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の確保に向けた取組について議論を行った」²⁸と発表した。この発表内容は、法の支配を強調する日本の FOIP の主張と一致している。インド外務省は、「自由で開かれ、かつ繁栄した包括的なインド太平洋地域は、当該地域のみならずあら

²⁴ Derek Grossman, “Quad Supports U.S. Goal to Preserve Rules-Based Order,” 2019 年 2 月 7 日。 https://www.realcleardefense.com/articles/2019/02/07/quad_supports_us_goal_to_preserve_rules-based_order_114169.html

²⁵ U.S. Department of State, Public Affairs, Secretary Michael R. Pompeo at the Heritage Foundation President’s Club Meeting: “Trump Administration Diplomacy: The Untold Story,” 2019 年 10 月 22 日。 <https://2017-2021-translations.state.gov/2019/10/22/secretary-michael-r-pompeo-at-the-heritage-foundation-presidents-club-meeting-trump-administration-diplomacy-the-untold-story/index.html>

²⁶ Derek Grossman, “How the U.S. is Thinking about the Quad,” 2019 年 2 月 7 日、 <https://www.rand.org/blog/2019/02/how-the-us-is-thinking-about-the-quad.html>

²⁷ これはクアッドの訓練ではなく、フランスが参加諸国を共同演習に招待して行われた。「日米豪印と仏、共同海上訓練＝連携強化、中国けん制—ベンガル湾」、nippon.com、2021 年 4 月 5 日。 <https://www.nippon.com/en/news/yjj2021040500683/>

²⁸ 日本外務省、「日米豪印のインド太平洋に関する協議」、2017 年 11 月 12 日。 https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001789.html

ゆる国にとって長期的な利益である」²⁹と発表した。オーストラリアもまた、法に基づく秩序を強調した。法の支配の重要性は、2021年の首脳会談でも再確認された。首脳会談では、日米豪印は法の支配の原則を維持することに強く同意し、武力や強制力で現状変更を行うことに反対の意を示した。つまり、クアッドは、法の原則を確保し中国の行動を抑える枠組みなのである。しかし、2つの要因が、クアッドの発展を密かに妨げている。

第1に、「法に基づく秩序」と「法の支配」はどちらも曖昧な言葉である。どのような行動が許容範囲で、何が逸脱行動なのかを明確に示していない。国連海洋法（UNCLOS）は国家の行動基準を示しているが、明確で詳細な規定がない。国家がケース・バイ・ケースで法を解釈することが可能である。中国が自らの主張を正当化し、少なくとも合法的な行為のように見せかけることが可能なのである。

第2に、そしてより重要なのは、日米豪印は、中国の拡張主義を封じ込めながら、法の支配に支えられた地域の経済的繁栄を目的として掲げていることである。これは、クアッド首脳会議でのアメリカの声明からも明らかだ。アメリカは、「平和と繁栄を維持し、普遍的価値に基づいた民主主

国家にとって、安全保障と経済を天秤にかけて選ぶのは難しい。どちらか一方を選ぶことができる国はないだろう。

義の強靱性を強化する」ことや、「インド太平洋だけでなく世界の安全や経済的繁栄を推進し、脅威に立ち向かうため国際法に根差した、自由で開かれた、ルールに基づく秩序にコミットする」こ

とを声明で明らかにした³⁰。各国から支持を受けた日本の FOIP も、平和で経済的に繁栄する地域の維持を強調していた。しかし、この目的は、巨大な中国経済抜きに達成できるものではない。

中国は、世界貿易機関加盟後、ほとんどの域内国にとって、重要な貿易及び投資国になった。2019年のアメリカの対中輸出は輸出全体の僅か7.7%に過ぎないが、日本やその他アジア諸国にとって、中国は最大の貿易相手国である。ASEANのみならず日本、アメリカ、そしてオーストラリアも、経済成長の恩恵を受けようと中国に熱い視線を送っている。しかも、中国は5Gなどの最先端技術で世界をリードしている。中国の国際特許出願数は、アメリカの17.9%に対して、世界全体の46.4%を占めている³¹。図らずも域内自由貿易を促進するために、地域的な包括的経済連携（RCEP）が2020年11月に署名された。この貿易協定には、オーストラリア、日本、中国が参加しているが、インドとアメリカは参加していない。中国とクアッド間の緊張とは対照的に、地域経済の一体化は深化の兆しを見せている。

しかも、グローバルサプライチェーンにおける中国の役割は高まっている。相互依存が深化する世界では、安定したグローバルサプライチェーンを維持することが経済の安定にとって重要である。サプライチェーンに占める中国の重要性に鑑みると、中国を除外した地域経済の形成は妥当なシナリオはいえない。実際、サプライチェーンの遮断は、経済安全保障にとって脅威となりうる。典型的な例が2010年のレアアースショックであろう。日本は、海上保安庁巡視船に衝突した中国船の船長を逮捕したのだが、中国はその報復としてレアアースの対日輸出を一時停止して、世界的にレア

²⁹ インド政府、外務省, “India-Australia-Japan-U.S. Consultations on Indo-Pacific,” 2017年11月12日. https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29110/IndiaAustraliaJapanUS_Consultations_on_IndoPacific_November_12_2017

³⁰ The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad,’” 2021年3月12日. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>

³¹ World Intellectual Property Organization, “World Intellectual Property Indicators 2019,” https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2019.pdf

アースショックを引き起こしたのだった³²。

2020年に新型コロナウイルス感染症流行により中国のサプライチェーンが遮断した時、日本政府は企業に補助金を交付することで生産拠点を日本に移すことを目論んだ。しかし、中国でビジネスを展開している35,000社のうち、この補助金プランに申請したのは僅か1,670社だった³³。しかも、これらの企業は、生産拠点を日本に戻すのではなく、むしろ中国ビジネスの再構築を目的として補助金を利用したのだった。企業は、コロナ後の中国の力強い経済回復に魅力を感じていたのだった。

34

このようなことから、2020年9月に日本、インド、オーストラリアが発表したサプライチェーン強靱化イニシアティブの効果も限定的になる可能性がある。同イニシアティブの目的は、現在中国に大幅に依存しているサプライチェーンを多様化し、企業の生産拠点を中国本土から域内の他国への移転することである。しかし、政府の強い後押しなしには、こうした移転の可能性は低いだろう。

結論と政策提言

本稿では、クアッドのメンバーである日米豪印が異なる利益を抱えており、利益の相違がクアッド発展の障害となっていることを示した。また、クアッドが矛盾した2つの目的—国際法に基づく秩序の維持と地域の経済的繁栄の促進—を包摂していることを示した。しかし、中国抜きに経済的繁栄を達成および維持するのは困難である。クアッドは、これらの矛盾したゴールを包摂しているため、急速に深化しなかったといえよう。

クアッドは、中国を名指しで批判することは避けながらも、力や強制力による現状変更を進める中国の強硬路線を阻止し、法に基づく秩序を強化しようとしている。中国にシグナルを送ることで、そのような行動を容認できないというメッセージを伝えようとしている。しかし、日米豪印は、法に基づく秩序の維持では合意していても、防衛協力の拡大にまで一気に踏み込むことはなかった。

理由は、第1に、平和で繁栄した地域の形成・維持は中国抜きでは困難だからだ。地域経済は中国を中心とするサプライチェーンに依存している上に統合が進んでいる。中国は、政治と経済をリンクさせ影響力を行使している。表立って中国を批判したオーストラリアは、中国からの経済制裁により打撃を受けている。どの国も中国の標的になることを恐れている。日米豪印が経済と政治を切り離そうと模索する一方で、中国は逆の動きを見せているのである。こうしたこともあり、日米豪印は、中国の海洋活動をあからさまに批判することを控えている。クワッド首脳会議で中国を名指ししなかったのは、まさに中国の反発を懸念したからであろう³⁵。

国家にとって、安全保障と経済を天秤にかけて選ぶのは難しい。どちらか一方を選ぶことができる国はないだろう。では、トレードオフができないのならば、どうすればよいのだろうか。

まず、中国が経済力を梃子として利用することをやめないのならば、中国に過度に依存しないサプライチェーンの構築は喫緊の課題である。代替不可能な資源や部品を中国に依存することは、北京が経済を圧力的手段として利用することを可能

³² On the 2010 rare earth shock, see, Kyoko Hatakeyama, "Rare Earth and Japan: Traditional vulnerability reconsidered," in D Kiggins ed., *The Political Economy of Rare Earth Elements: Rising Powers and Technological Change* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015) pp. 43-61.

³³ 日本経済産業省、「サプライチェーン対策のための国内投資促進事業費補助金の採択事業が決定されました」2020年11月20日。 <https://www.meti.go.jp/press/2020/11/20201120005/20201120005.html>

³⁴ 瀬口清之、「コロナでも日本企業が中国から撤退しない理由—政府の国内回帰支援補助金も中国ビジネス拡大に積極活用」キャノングローバル戦略研究所、2020年12月21日。

³⁵ Michelle Ye Hee Lee and Joanna Slater, "Meeting of leaders signals the 'Quad' grouping will become central part of the U.S. strategy in Asia," *Washington Post*, 2021年3月13日。 https://www.washingtonpost.com/national-security/quad-diplomacy-counter-china/2021/03/12/9317aee8-8299-11eb-ac37-4383f7709abe_story.html

にする。生産拠点の移転が進まなかった日本の例が示すように、政府の戦略通りに企業は動かない。短期的な利益の追求が目的の民間セクターは、政治的な影響を鑑みず戦略的資源を中国に依存するかもしれない。そのため、政府が率先して、サプライチェーンの監視そして再構築を進める必要がある。長期的な戦略が不可欠なのだ。

次に、中国の経済・軍事力を考えると、クアッド諸国ですらヘッジングしたい誘惑にかられるだろうが、これは日米豪印の協力や団結力を弱めてしまう。3 かが政策をシフトしたことにより、

残りの 1 かが憂き目を見る状況を避けるために、日米豪印は緊密な対話と協力を継続する必要がある。

最後に、「中国との競争」という抽象的概念ではなく、法に基づく秩序の重要性を粘り強く発信していくことが必要不可欠である。法の原則に基づくアプローチを強調することは、南シナ海紛争のステークホルダーである ASEAN 諸国を勇気づけるだけでなく、将来的に法に基づく秩序に中国を取り込むことにつながるかもしれない。

インド太平洋の海上安全保障と日米同盟の近代化

ヴァージニア・ワトソン

はじめに

アメリカの同盟システムは、第二次世界大戦後の「革新的な発明」であり、70年以上にわたりアメリカの国益を守ってきた¹。しかしながら、北大西洋条約機構（NATO）とアジアのハブ・アンド・スポーク・システム（hub-and-spokes）は、競争力を失い、3つの新しい戦略的特徴を持つ安全保障環境に順応できずにいる。この特徴とは、まず、超大国としてのアメリカの衰退により、アメリカが、同盟と「フロンティア」地域の安定に責任を持つのか懐疑的な見方が強まっていることだ。2つ目に、中国は、地政学と安全保障環境を自国の経済影響力に結びつけようと、世界的に試みていることである。3つ目に、地域の安全保障機構では、加盟国間の団結を維持することがますます難しくなっていることである。戦略的問題や既存枠組みの代替として、新たな地域安全保障枠組みが現れ、既存枠組みの求心力を脅かしている。こうした変化は、変化が著しい国際安全保障の中で、既存システムが防衛と抑止において未だ有効かどうか、アメリカの政策立案者による同盟システムの再評価を余儀なくした。NATOは、役割を果たすことは可能だと考える。事務総長のイェン・ストルテンベルグ（Jen Stoltenberg）は、

「NATOは歴史上最も成功した同盟である。なぜなら、NATOは変化できるか

ハブ・アンド・スポーク・システムは、NATOのように目的を再設定することで、インド太平洋地域のアメリカ戦略の中核として生き続ける。

らだ」と主張する²。2021年6月、アメリカと同盟国のリーダーたちは、「NATO 2030」イニシアチブを手に、ブリュッセルに集まった。「NATO 2030」とは、NATOが直面する課題を研究するため、事務総長ストルテンベルグが任命した独立グループによる最終報告書である。報告書には、大西洋同盟をよみがえらせ、強化するための重要な提言が含まれていた。

ハブ・アンド・スポーク・システムは、アメリカやアジアのパートナー国や同盟国が思い描くインド太平洋戦略の求心力とはならなかったが、各国の戦略は、規範的な「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」のもとで収斂した。日本が提案したFOIPには、2017年にアメリカもFOIPに賛同している。FOIPは、米中競争に戦略的な基盤を提供しただけでなく、日米豪印戦略対話、クアッドの形成を支えた。インド太平洋の4つの民主主義国（オーストラリア、インド、日本、アメリカ）は、安全保障や経済利益を共有している。クアッドは、これらの国が構成する、非公式な安全保障グループである。クアッドは、まだ始まったばかりだが、アメリカの戦略にとって、インド太平洋の重要な枠組みとなりつつある。

それにもかかわらず、地域の安全保障ではハブ・アンド・スポーク・システムが未だ重要である。米国と2つのスポーク、具体的には日本とオーストラリアとの関係は、進化と成熟を続けているし、クアッドは、域内の2つの

ヴァージニア・ワトソン：ハワイ、ホノルルのダニエル・K・イノウエ・アジア太平洋安全保障研究センターの教授。彼女は術や地政学、東南アジア、インド太平洋安全保障を含むテーマで研究行っている。

¹ Mira Rapp-Hooper, *Shields of the Republic: the triumph and peril of America's alliances* (Cambridge, MA and London, England: Harvard University Press, 2020), p. 5

ミドルパワー国の影響力が高まっていることを示す例である。南シナ海での中国の攻撃的な行動に直面し、日本とオーストラリアは、東南アジアの海洋問題について関与を高めている。地域の防衛と開発分野でプレゼンスを拡大しようとしているのである。

しかし、中国は、南シナ海と東シナ海で、法の秩序を乱すグレーゾーン戦略を拡大させ、ハブ・アンド・スポーク・システムの抑止・防衛能力に深刻な挑戦を突き付けている。同システムは、新しい戦略環境と格闘している。新たな環境は、既存の同盟システムが中国の拡張主義に対してどの程度有用なのか試しているのだ。このこと、特に、紛争に巻き込まれている 2 つの同盟国に当てはまる。これらの同盟国とは、南シナ海のフィリピンと、東シナ海の日本であり、両国とも戦略上の要である第一列島線に位置している。特にフィリピンは、地理的近接性、中国に友好的な大統領、不完全な統治機関、弱い海軍力のため、中国の硬軟の圧力には弱いようだ。問題は、現状のハブ・アンド・スポーク・システムがアメリカの国益を守れるのか、ということだ。もしそれができないのであれば、ルールに基づいた海洋秩序を維持するために、どのようにシステムを再編すればいいのだろうか。

本稿は、ハブ・アンド・スポーク同盟は、NATO のように目標を再設定することで、インド太平洋地域のアメリカ戦略の中核として、生き続けることができると論じる。地域の海洋安全保障の現状は、同盟を改革する必要性が高いことを示している。米中競争が表面化するなか、構造的・制度的改革を行って海洋問題に介入することは、同盟がアップグレードする機会ともなる。こうし

た介入は、同盟の変革にとって効果的であり、同盟システムに必要な力学を変える。本稿では、同盟は、どのように変容と改革を遂げ、近代的な同盟へ生まれ変わるのについて考察する。

何が必要か—新たな構造

バイデン政権の重要な外交政策課題の 1 つは、インド太平洋におけるアメリカの同盟構造を再構築することである。インド太平洋には、7 つの条約同盟国のうち 5 か国が位置し、最大の戦略的競争相手国も位置する。また、およそ世界人口の 3 分の 2 が住む²。ハブ・アンド・スポーク・システムの発足を促した安全保障環境はもはや存在せず、今日中国が呈する課題は、異なる同盟と「異なるパートナーの組み合わせ」を必要としている³。この議論は、重なる部分もあるものの、3 つの主張に収斂されている。

1 つ目は、前節で簡潔に説明したように、既存の同盟の代替として、クアッドの重要性や可能性を論じる。2020 年 11 月にインド洋で行われたクアッド初の海上演習に続いて行われた 2021 年 3 月のクアッド初の首脳会談は、インド太平洋のアメリカ戦略における新たな柱の誕生だという主張に信憑性を与えた⁴。クアッドがアジア版 NATO に発展するか否かは、この「新たな同盟」論の中心的関心事項である。この構想の実現への最大の障壁は、インドの伝統的な非同盟政策である。しかし、何らかの形で成功すれば、アメリカ、日本、オーストラリア、インド 4 か国の集団の力は、民主主義諸国に、中国と対峙し FOIP を下支えすることを可能にする。これは、アメリカのインド太平洋安全保障戦略のゲームチェンジャーの一つとなる可能性がある。

² Jack Detsch, "Biden looks to contain China—but where's the Asian NATO?," March 26, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/03/26/biden-china-asian-nato/#>.

³ Hal Brande, "An Asian NATO? The U.S. has better options for its allies," September 23, 2020, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-09-23/an-asian-nato-u-s-has-better-options-for-its-allies-and-china>

⁴ Michelle Ye Hee Lee and Joanna Slater, "Meeting of leaders signals the 'Quad' will become central part of U.S. strategy in Asia," *The Washington Post*, March 13, 2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/quad-diplomacy-counter-china/2021/03/12/9317aec8-8299-11eb-ac37-4383f7709abe_story.html.

2 つ目は、先に述べた NATO の再生に通じる。それは、中国の拡大する軍事力に対抗する「戦略的な拮抗勢力」となる大西洋・太平洋パートナーシップ (APP) 構想を実現するために、NATO を再構築することだ⁵。日本、韓国、オーストラリア、ニュージーランドなどの友好国・同盟国はすでに NATO のグローバル・パシフィック・パートナーである。これらの国は、「30+4」協議ネットワークと呼ばれる枠組みを通じて、ヨーロッパとインド太平洋の連携を活性化させる足掛かりとして機能するだろう⁶。APP の支持者は、NATO が、APP においてリーダーシップを発揮することを想定している。APP では、NATO の制度的な経験や強み、たとえば能力、資源、多様な参加国、海上領域における「中国の圧力にも耐えうる構造的な力」などの力を活かし、東南アジア諸国連合 (ASEAN) のようなアジアの弱い多国間組織を補完する⁷。

このパートナーシップをスタートさせるには、インド太平洋の軍事演習に、NATO のオブザーバーを立ち合わせればよい。NATO 域外における NATO の正式な軍事参加は、NATO 軍事委員会と北大西洋理事会からの承認を要する。NATO では全加盟国 30 か国の合意を得る必要があるため、こうしたプロセスは、議論が生じやすく難しい⁸。代替案としては、「NATO 2030」報告書が提案するように、中国に関して対話や協議を行うことである⁹。こうした対話は、NATO を強化することになる。

海洋安全保障における中国からの挑戦に対処するという点で、ヨーロッパとアジアでは戦略的利益が一致する。利益の一致は、両地域の絆を強化する促進剤として機能する。このパートナーシップは、「NATO の中国への関与拡大は、アジア太平洋において NATO の関係が自然に拡大した結果であり、中国が頭痛の種だからではない」というメッセージを伝える¹⁰。NATO の南シナ海やインド洋への関与拡大のもう一つのメッセージは、ヨーロッパが法の支配に基づく世界秩序と平和的な共存を支持した、ということである。フランスのある学者は、南シナ海の論争は、「EU の存在意義を問うている・・・明らかに、中国が作ろうとしている世界は・・・戦略的な脅しや脅威に基づくもので・・・EU が求める世界とは異なる」と主張する¹¹。

しかし、このパートナーシップにはいくつかの問題がある。アメリカのアジア同盟国にとって、NATO との関係は重要だ。しかし、中国やアメリカとの関係ほどの重要性はない。これは特に、中国との領有権問題を抱えている国に当てはまる。例えば、東南アジアでは、外交や防衛政策は、地理と力の論理に沿う (すなわち、隣国や強い力を持つ「外部」国との関係が優先リストの上位にくるということだ)。ゆえに、NATO は、アジアのパートナーに、NATO と緊密な関係を築くことが重要であることを示さなくてはならない。NATO パートナー国は、アジアの将来的なパートナー間

⁵ James Hildebrand et al, “Build an Atlantic-Pacific Partnership,” *Atlantic Council*, October 14, 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/nato20-2020/build-an-atlantic-pacific-partnership/>.

⁶ NATO には「グローバルパートナー」が 9 国あり、それぞれの基準で協力をしている。上記の 4 か国以外のグローバルパートナーは、アフガニスタン、コロンビア、イラク、モンゴル、パキスタン。 “Relations with partners across the globe,” *NATO*, July 8, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49188.htm#:~:text=NATO%20has%20nine%20%E2%80%9Cpartners%20across%20the%20globe%20or,Republic%20of%20Korea%2C%20Mongolia%2C%20New%20Zealand%20and%20Pakistan

⁷ 同上

⁸ Mirna Galic, “Opportunity knocks for NATO and its partners in the Asia-Pacific,” *Atlantic Council*, March 26, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/opportunity-knocks-for-nato-and-its-partners-in-the-asia-pacific/>.

⁹ “NATO 2030: United for a New Era,” *NATO*, November 25, 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf, p. 28.

¹⁰ Mirna Galic, “Opportunity knocks for NATO and its partners in the Asia-Pacific,” *Atlantic Council*, March 26, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/opportunity-knocks-for-nato-and-its-partners-in-the-asia-pacific/>

¹¹ Sophie Boisseau du Rocher, “The EU’s South China Sea Challenge,” *The Diplomat*, February 1, 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/the-eus-south-china-sea-challenge/>.

に存在する戦略的多様性に悩まされるだろう。NATO 再構築に不可欠な一部として、アジアにおけるアメリカの同盟を位置付けるのは、国ごとに交渉を行う必要があり時間を要するだろう。NATO グローバル・パートナー国が NATO の軍事演習を見学するなどの信頼醸成措置は、より緊密な関係を構築するための第一歩となる。

3 つ目は、改革が成功するかどうかにもよるが、アジアにおけるアメリカの同盟は、アメリカの国益を守り、中国の影響や力の拡大を抑止し、軍事的・非軍事的脅威を防止することができるはずだと論じる。必要な改革は以下の通りである。情報戦やサイバー攻撃については、アメリカが同盟条約上の防衛義務を果たすことが難しい。これらに対処するため、集団防衛を開始するタイミングを変更すること。中国の拡張に備えてアジアを強化すること(例えば、アメリカとその同盟国は、直接支援または能力向上プログラムを通して、東南アジア諸国が圧力に対抗できるよう援助する)。同盟国間での連携を最適化するため、集団防衛の義務をリバランスすること(外交、情報、経済、そして技術領域をカバーするため、同盟国の「貢献」の定義を広げる)。そして国内の支持を拡大するため、新たな同盟の必要性を訴えることなどである¹²。

アメリカのインド太平洋戦略における鍵は再編されたハブ・アンド・スポーク・システムであると主張する本論文は、この 3 番目の立場に基づいている。次節ではこの点を議論する。

ハブ・アンド・スポーク・システムの近代化

米中競争の時代では、海上は、激しい争いが展開される領域となった。南シナ海や東シナ海における中国のグレーゾーン戦略の成功は、アメリカとアジアの同盟国が効果的、集团的、協調的に対処できていないことを際立たせ、ハブ・アンド・スポーク・システムの構造的および組織的なギャップを露呈させた。構造レベルでは、二国間関係を優先する現在のハブ・アンド・スポーク・システムは、アメリカと他の条約同盟国が機密情報を共有したり交換したりする、全同盟国間のコミュニケーション・システムを発展させることは想定してこなかった。組織レベルでは、フィリピンと日本が直面したグレーゾーン戦略は、アメリカと同盟国が締結した防衛条約第 5 条の適用範囲外なため、「戦争未満」の集团的かつ連携的な対応を取る必要性を突き付けた。

前節で提案された改革に加えて、本論文は米国同盟システムを更新し喫緊の課題である海上安全保障に対して対応できるようにするため、構造的・組織的な連携を発達させる必要があると論じる。アメリカとアジアの同盟国は、暫定的なワーキンググループを作るべきである。このグループは、同盟国からの要員で構成され、以下の 2 点の使命を持つ。

1 つ目は、組織全体のコミュニケーション・システムの不足と、南シナ海や東シナ海におけるグレーゾーン攻撃に対する対処プランがないという、

2 つの差し迫った懸念に対応することだ。同グループは次のことを優先する必要がある。

1. グレーゾーン戦略における共通作戦状況図、作戦および政策調整

の改善、一貫した同盟の対応、同盟のリソース管理の改善などを目的とする、システム全体の通信プロトコルの開発¹³。統合されたコミュニケーション

¹² 参照例 Mira Rapp-Hooper, *Shields of the Republic: The triumph and peril of America's Alliances* (Cambridge, MA and London, England, 2020), p. 178-192.

¹³ Takashi Saito et al, "Options for Japan-U.S. cooperation in coping with gray-zone operations over the Senkaku Islands," in Jonathan Greenert, ed. *Murky waters in the East China Sea* (National Bureau of Asian Research, NBR Special Report #90, May 2021), p. 22-23, https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr90_murkywaters_may2021.pdf.

ョン・システムが存在しないことに、すべての国家が留意すべきである。構造的な解決が必要である。ハブ・アンド・スポーク・システムの特徴のため、現時点では、非伝統的な紛争やグレーゾーン戦略に対して、統合的対応やアプローチを進展させるための取り決めはないのである。

2. アメリカと同盟国間の防衛条約第5条の範囲外である「戦争未満」への対応を進展させるべきである。これは、南シナ海や東シナ海でのグレーゾーン戦略の抑止を目的とする。ワーキンググループは、アメリカ、NATO 同盟国、定期的に情報共有するパートナー国から構成される「ファイブ・アイズ(Five Eyes)」に類似した組織の発足を検討すべきである。

2 つ目は、長期的な視野が必要かもしれないが、全ての同盟国から成る恒久的な組織を作ることである。6 つの同盟国のスタッフで構成され、持ち回りのリーダーが主導する新たな組織が同盟システムの中心となる。しかし、アメリカを新たなハブとして中心に据えることは勧めない。同国は、同盟の要件、リソース、責務の連携に加え、同盟国内の多国間および二国間関係の管理をするのが望ましい。

ネットワーク上、この組織は「インパクト・ハブ」となる。つまり、特定の課題に取り組む主要アクターの中心組織であり、問題解決に特化した組織である。特定課題とは、明確で可視化可能な共通目標と共同作業の調整などを指す。拠点（ハブ）には、既存の国際的または地域的組織、非政府系組織の連合体、あるいは特定の目的のために特別に創設された、国際連合内の新たな事務局などが考えられよう¹⁴。ここで提案する中央組織は、後者に該当し、新たな事務局は、調整、統合、同盟協力や連携促進のための政策やメカニズムの形成に取り組む。ネットワーク学者は、強力な拠点

の形成が、「自然増加プロセス (natural growth process)」と「優先的連結 (preferential attachment)」を引き起こす鍵となると主張する。そして優先的連結により、最も多くの接点を持つ拠点が大量の新たなコネクションを生み出す¹⁵。もし成功すれば、この中央組織は、アメリカやアジア同盟国だけでなく、他のパートナーや同盟国、さらには太平洋や大西洋の同盟システムをも結びつける、再構築された「ネットワーク化された安全保障」へとつながる。その結果、大西洋・太平洋パートナーシップが生まれる。

同盟内に組織を創設すれば、様々な新しいアプローチにより二国間関係(すなわちハブ・アンド・スポーク)を維持できるようになる。まず、「アメリカとアジア同盟国がリスクの高い防衛戦略を作成し実行する」ことを可能にする「共通組織」を創設することで、過度に二国間の取り決めに依存することから解放される¹⁶。共通組織は、「米国の同盟関係やパートナーシップを深化・拡大するような活動の恩恵を受け、またこうした活動に貢献する」ため、より効率的な連携につながる¹⁷。その結果、同盟諸国は、二国間および多国間関係双方の恩恵を得ることができる。2 つ目に、この「インパクト」組織は、同盟を強化するという相乗効果を持つ。つまり、アメリカと、単なる絆以上の信頼関係を生み出し、協働の習慣を作り上げることになる。この信頼構築プロセスを推進するには、組織のリーダーを同盟国間で持ち回りにし、多国間かつ同盟国間の強靱な横と横のつながりを構築する必要がある。日韓関係の場合、共同の中央組織で肩を並べて活動することで、関係が改善し、信頼が醸成されるかもしれない。3 つ目に、中央組織と活動することで、実用的な相互運用可能性と連携が可能になり、同盟内での緊密な戦略的連携が促進される可能性が高まる。4 つ

¹⁴ Anne-Marie Slaughter and Gordon LaForge, "Opening up the Order," *Foreign Affairs*, 14, no.2, March/April 2021, p. 159.

¹⁵ Anne-Marie Slaughter and Gordon LaForge, "Opening up the Order," *Foreign Affairs*, 14, no.2, March/April 2021, p. 160.

¹⁶ Mira Rapp-Hooper, *Shields of the Republic: The triumph and peril of America's Alliances*, p. 184.

¹⁷ 同上

目に、こうした活動は、フィリピンとタイがパートナーとして成長する機会につながる。例えば、より多くのリソースを持つ先進同盟国とともに、政策や制度を共同で構築し、スキルや能力を高めることができる。インパクト・ハブは、戦後のハブ・アンド・スポーク同盟の特徴である非対称性から離れて、同盟国間の平等を推進するための構造的・制度的手段として機能するのである。最後に、共同組織の創設は、民主主義国家の新たな絆の求心的メカニズムとして機能し、同盟国同士をつなぐ。西側に対抗して、東南アジア諸国を取り込むため中国が戦略的に計算された行動をする中、法に基づく価値を強化することが、より重要性となるだろう。

際秩序を、現在の危機の拡大とその性質が覆すかもしれないということだ。危機に対抗するための戦略的努力の一環として、同盟の近代化を実行しなくてはならない。そうすれば、法に基づく価値を守り下支えする、鋭くて競争力のある制度的な武器となるだろう。

結論

同盟改革は、単に同盟国間の既存の連携と信頼を再生産すればいいわけではない。むしろ、同盟を活性化することで生まれる戦略的な組織は、より高いレベルの連携や信頼を追求すべきである。ハブ・アンド・スポーク同盟は改革することができる。システムの中に同盟内組織を置くことで、同盟国の関係性を設定し直し、弱い同盟国に主体的に動く力を与え、強いパートナー国の負担を軽減できる。

再構築されたシステムの中心に同盟内組織を置くことで、同盟国の関係性を仕切り直し、弱い同盟国に主体的に動く力を与え、強いパートナー国の負担を軽減できる。

これは非常に重要である。中国のグレーゾーン戦略はより顕著に、情報戦はより複雑に、偽情報の拡散はより一般的に、そして海洋とサイバー空間の不安定な状況は、ゆっくりと表面化している。しかし、最も重要なことは、アメリカの国際同盟システムが育み守ってきた第二次世界大戦後の国

海洋ガバナンスの能力開発

—インド太平洋の法の支配確立における日米同盟の課題—

ジョン・ブラッドフォード

はじめに

インド太平洋では、自由に、公平に、合法的に海洋を利用して恩恵を得ようとする人々の安全と安全保障が脅かされている。国家および非国家主体は、脆弱なガバナンスを逆手に取り、法的にグ

レーな環境を作り、他国の安全保障を直接脅かすような行動を取っている。ワシントンや東京

では、主権と管轄権をめぐる国家間の争いが、海洋安全保障政策の中心的な議題となっている。しかし、他のインド太平洋諸国の指導者たちは、IUU（違法・無報告・無規制）漁業、密輸、テロリズム、海賊、海難などの行為によって引き起こされる、日々の生命と生活の損失がより差し迫った問題だと考えている。これらの問題行動をとる国家及び非国家主体を撃退するためには、地域の沿岸及び島嶼国のガバナンス能力の向上が鍵となる。アメリカと日本は、こうした能力構築を支援するのに最も適した国であり、単独ではなく共同で行動することで、より大きな成果を上げることができる。したがって、日米同盟は、インド太平洋地域における海洋安全保障の課題に取り組むため、より包括的な戦略を策定し実施すべきである。この戦略では、軍事的な競争を重視しながら、沿

地域の大部分で法の支配が脅かされている。海上での行動ルールは、ほとんどが世界基準である。しかし、インド太平洋地域では、国家及び非国家双方の主体が、自らの利益のために意図的にルールを無視したり迂回したりしている。

岸パートナー諸国が重要視する政策課題に対処し地域海洋ガバナンスを機能させるために、活動を大幅に拡大する必要があるだろう。

本稿は 6 節で構成されている。はじめに、インド太平洋における法の支配への挑戦について述べ、国家および非国家主体の双方が、自らの不正な利益のために脆弱なガバナンスを悪用していること、そしてこうした脅威に対処するため

に海洋ガバナンス能力を向上させる必要があると議論する。第 2 節では、法の支配の脆弱性を突く中国の「グレーゾーン」戦略を抑制するために、海洋ガバナンスがどの程度有用かについて論じる。次節では、地域の海洋安全保障の要としての日米同盟の強みと弱みを評価する。第 4 節では、日米が、東南アジアで取り組んでいる海洋安全保障能力構築支援を説明し、第 5 節では、日米が共同で推進する能力構築支援の妨げとなっている課題について論じる。最終節では、同盟が取り組む協動的な能力開発を推進するために、4 つの具体的な提言を述べる。

インド太平洋における法の支配への挑戦

国連によると、法の支配とは、国家を含む公的、私的部門のあらゆる個人、機関、事業体が、公的

に発布され、平等に施行され、独立して裁かれる法律に対して責任を負う統治原則を指す。法の支配は、国際的な平和、安全保障と政治的安定、経済的・社会的な進歩と発展の達成、そして人権と基本的自由の保護のための基盤である¹。海洋空間では、法の支配は、意図的に確立されたルールとそのルールの効果的な執行という、2つの重要な要素を結ぶ概念である、海洋ガバナンスと密接に関連している。前者は、国家および非国家主体が相互に関係して行動するための基準を指す。後者は、すべての行為主体が基準に従って行動することを確実にするメカニズムと方法を指す²。

豊富な海洋資源と重要な海洋生態系が存在するインド太平洋地域の繁栄を維持するためには、海上の法の支配が特に重要である。またこの地域には、世界で最も交通量の多い海上交通路があり、世界中の経済大国で生産あるいは消費される商品が運ばれている。しかし残念ながら、この地域では法の支配が脅かされている。海上での行動ルールは、そのほとんどが世界基準である。しかし、インド太平洋地域では、国家及び非国家の主体が、自らの利益のために意図的にこれらのルールを無視したり迂回したりしている。大部分の沿岸国は、違反行為を行う悪質な主体に対抗するための法執行能力を持たない。このようなルール違反行為は、

この地域の社会に直接的かつ長期的な、そして悲惨な影響をもたらすだろう。

インド太平洋地域では、非国家主体の違法行為により、日々、人命や生活の損失が生じている。例えば、海上の安全規則の違反は、毎年何百人もの命を奪う船舶事故を引き起こしている³。同様に、環境破壊は、生態系や人間社会を脅かしている。世界の30%のサンゴ礁は東南アジアのコーラル・トライアングルにあり、インド太平洋の海洋生態系において重要な役割を果たしているが、脅威にさらされている。このことから、環境破壊は局地的なものではなく、地球規模で影響が広がることは明白である⁴。毎年、数百億ドル相当の魚介類や海洋資源がIUU方式で乱獲されているため、海洋秩序が損なわれ、沿岸部では貧困が続いている。また、同地域の漁業資源が崩壊寸前にあり、このことが大きな社会的・経済的危機を引き起こす可能性がある⁵と指摘されている⁵。東南アジアの海上強盗や海賊行為は2000年代初頭にピークを迎えたが、インド洋西部の海賊行為は国際的な取り組みによって減少傾向にある。しかし、ここ十数年で1,000件以上の襲撃が報告されており、新たな犯罪多発地域も発生している⁶。また、アブ・サヤフ・グループのような海事に精通したテロリストも依然として脅威を与えている。昨年、フィリピンとマレーシアの法執行機関が同組織に

ジョン・ブラッドフォード：南洋理工大学 S. ラジャラトナム・スクール・オブ・インターナショナル・スタディーズ (RSIS) 海洋安全保障プログラム・シニアフェロー。コーネル大学にてアジア研究・政治学の学士号 (Magna cum laude) を取得後、RSISにて戦略研究の修士号を取得、日本の防衛研究所で1年間の研修コース修了。以後、20年以上に亘りインド太平洋地域を中心に米海軍に従事。

¹ “What is rule of law?” *United Nations*, <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>.

² Jonathan Odom, unpublished manuscript.

³ Siswanto Rusdi, “Why are ferry accidents common in Indonesia?” interview, Deutsche Welle (DW), June 26, 2018, <https://www.dw.com/en/why-are-ferry-accidents-common-in-indonesia/a-44403800>; Jessica Mendoza, “Philippines ferry capsizes: Why are accidents so common?” *Christain Science Monitor*, July 2, 2015, <https://www.csmonitor.com/World/Global-News/2015/0702/Philippines-ferry-cap-sizes-Why-are-accidents-so-common>.

⁴ “What is the coral triangle?” *Earth.org*, June 9, 2020, <https://earth.org/coral-triangle/>.

⁵ Peter Chalk, “Illegal fishing in Southeast Asia: a multibillion-dollar trade with catastrophic consequences,” *ASPI The Strategist*, July 17, 2017, <https://www.aspistrategist.org.au/illegal-fishing-southeast-asia-multibillion-dollar-trade-catastrophic-consequences/>.

⁶ データは、International Maritime Bureau Piracy Reporting Centre (<https://www.icc-ccs.org/>) および Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (<https://www.recaap.org/>) より作成。

打撃を与えたが、当局は、船員の誘拐や水陸両用の戦術による沿岸地域の襲撃リスクを引き続き強調している⁷。アブ・サヤフのグローバルなネットワークにより、こうした活動は彼らの行動範囲を超えて、安全保障情勢に影響を与えることになる。

また、各国は意識的にルールに従わない。これまで、様々な国が違反行為により海上の秩序を損なっていると非難されてきたが、中国はインド太平洋地域で最も常習的且つ攻撃的な国であり続けている。中国の行動は、海洋ガバナンスを損なう国家行動の中でも最も露骨で深刻である。場合によっては、国家は目先の利益を確保するために、単純に違反することもある。このような行為の代表例は、ハーグの常設仲裁裁判所が 2016 年に出した南シナ海に関する判決を、中国が認めなかったことだろう。また、中国は海軍、海警局、海上民兵を使って、法的には権利がない資源を奪うこともある。他にも、ガバナンスの脆弱性を突き、弱い海上利害関係国を餌食にしたり、自らの利益に有利な状況を作り出すために現状変更を試みたりした。中国海警局がフィリピン人漁師から魚群探知機を押収した事件は、国家が個人の安全を直接脅かした例である⁸。また、2012 年のスカボロー礁や 2021 年のウィットサン・リーフ周辺で中国が用いた戦術は、現状変更を進めるために脆弱

なガバナンスを利用した、違反行為の例である⁹。本誌所収の兼原敦子、グエン・ティ・ラン・フォン、石井由梨佳の各論文は、中国の行動、特に近年の国内法の制定が、インド太平洋の公海上における法の支配を直接的に弱体化させるものであることを明らかにしている。

中国のグレーゾーン戦略を抑える鍵 —海洋ガバナンス

中国は、相手が強い場合、「グレーゾーン」戦略を用いて、自国の利益を拡大しようとする傾向がある。この種の行動は、「直接かつ大規模な武力行使に頼らずに、安全保障上の目的を達成しようとする、通常の抑止や保証を超えた行動」と定義されている。グレーゾーン戦略を使うことで、当事者は、「戦争のレッドラインを超える」ことを避けようとしている¹⁰。日本の令和 2 年版防衛白書は、グレーゾーンとは、「純粹に平時でもなく不測事態でもない状態」と定義する。グレーゾーン戦略は「国家間の競争の一環として長期にわたり継続し、今後、さらに増加、拡大していく可能性がある。こうしたグレーゾーン事態は、明確な兆候がないまま、より重大な事態へと急展開するリスクをはらんでいる」と論じている¹¹。グレーゾーン行動が紛争に発展しなかったとしても、

⁷ “Piracy and armed robbery against ships in asia half yearly report January to June 2021,” *ReCAAP Information Sharing Centre*, July 16, 2022, p. 30-2; Cheryl Lin, “Rise in sea robbery in Singapore Strait despite overall drop in the region,” *CNA*, July 16, 2021, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/armed-robbery-sea-ships-singapore-straits-2021-15231754>.

⁸ Associated Press, “South China Sea: Philippines protest against China’s confiscation of fishing equipment,” *South China Morning Post*, Aug. 21, 2020, <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3098267/south-china-sea-philippines-protests-chinas-confiscation>.

⁹ Michael Green et al., “Counter Coercion Series: Scarborough Shoal Standoff,” *Center for Strategic and International Studies*, May 22, 2017, <https://amti.csis.org/counter-co-scarborough-standoff/>; Ryan Martinson, “Manila’s Images are revealing the secrets of China’s maritime militia,” *Foreign Policy*, April 19, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/04/19/manilas-images-are-revealing-the-secrets-of-chinas-maritime-militia/>.

¹⁰ Michael Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, Center for Strategic & International Studies, May 9, 2017, <https://www.csis.org/analysis/countering-coercion-maritime-asia>.

¹¹ Ministry of Defense (Japan), *Defense of Japan 2020* (Tokyo, 2020), p. 41, https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/wp2020/pdf/R02010100.pdf (防衛省『日本の防衛—令和 2 年版防衛白書』41 ページ, <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02010100.pdf>)

の性質上、影響はグッド・ガバナンスと法の支配の原則にも及ぶのである。

中国によるグレーゾーン戦略の明白な事例として、尖閣諸島周辺で起きている事態が挙げられる。海上自衛隊や海上保安庁の優れた能力を活用するだけでなく、アメリカの安全保障上のコミットメントに支えられ、日本は毅然とした態度をとってきた。そのおかげで、これまでのところ、中国が直接行動により領有権を確保するまでには至っていない。中国は、漁船や海警局の部隊を動員して、断続的に尖閣諸島周辺の領海に侵入し、海上保安庁の活動を妨害して、日本の行政管理能力を低下させようとしているが、どちらかが武力を行使するほどの事態には至っていない¹²。日中両国は、対立がグレーゾーンの範囲を超えないよう、近隣に軍備を配備している。本誌に掲載されているシューシェン・ローの論文は、このような紛争地域において、非国家および準国家主体をコントロールする難しさについて議論している。

日本に比べて、東南アジア諸国の海洋安全保障能力は限定的である。しかし、米国海軍大学校教授のピーター・ダットン¹³は、自身の研究で、時間、

成功しているのはベトナムであろう。ベトナムは、比較的強力な海軍力を持つ。同国は、軍事的に強化した南シナ海の島嶼を保持し、中国の攻撃的な行動に直面しても臆せず立ち向う能力を持つ。一方で、ベトナムは、外交ルートを駆使して、事態の沈静化を図っている。だが、海軍力が相対的に弱く、南シナ海問題の最前線に位置するフィリピンも毅然とした態度で中国の侵略を阻止してきた。例えば、中国は、セカンド・トーマス礁に停泊中のシエラ・マドレ号を強制的に撤去して脅すことはしなかったし、フィリピンが管轄する施設の改築や増強を行うことを阻止することもしなかった。また、中国は、フィリピン憲法や国内法で定めた条件をクリアしてからでないと共同開発の話を進めることはできなかった。しかし、国家は、ただ単に強気に振る舞うだけではガバナンスを機能させることはできない。力の裏付けがなければ、強気にふるまっても虚勢にしかならないのである。レッドラインは実行可能でなければならず、情報に基づいた意思決定を行うためには海洋状況の把握が必要となる。また、能力を持つことは、こうした決意を維持するための自信につながる。

海上保安能力の強化は、沿岸国が自国の海洋権益と資源を保護および統治して、海を安全に利用できるようにするために不可欠である。

国家と非国家主体が、脆弱な海洋ガバナンスを逆手に取って利益を得

空間、戦力、政治的意志などの要素を組み合わせることで、たとえ小さな海洋国家であっても、中国の直接的な行動を抑止し、エスカレーションを防ぎ、グレーゾーンにおける中国の選択肢を減らすことができることを示した¹³。おそらく、最も

ようとする中、沿岸国の海上法執行能力の欠如は、インド太平洋における法の支配に対する挑戦行為を助長する結果となっている。したがって、沿岸国が自国の海洋権益と資源を保護し、統治責任を

¹² Hideshi Tokuchi, "The gray zone and the definition of gray-zone warfare: challenge for Japan-U.S. cooperation," in Jonathan Greenert, ed, *Murky waters in the East China Sea* (National Bureau of Asian Research, NBR Special Report #90, May 2021), p. 6; Ryan D. Martinson and Andrew S. Erickson, "Manila's images are revealing the secrets of China's maritime militia," *Foreign Policy*, Apr. 12, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/04/19/manilas-images-are-revealing-the-secrets-of-chinas-maritime-militia/>; Alessio Patalano, "What is China's Strategy in the Senkaku Islands?" *War on the Rocks*, Sept 10, 2020, <https://warontherocks.com/2020/09/what-is-chinas-strategy-in-the-senkaku-islands/>.

¹³ Peter Dutton, "Up for debate – China now has the capability to control the South China Sea in all scenarios short of war with the United States." *Center for Strategic and International Studies (CSIS) China Power Conference*, Nov. 29, 2018, minute 7, <https://www/csis.org/events/chinas-power-1>.

果たし、合法的な利用者が海を安全に利用できるようにするために、海上保安能力の強化が不可欠なのである。国家は、違法な海洋活動やグレーゾーン事態を予測するために必要な情報を持つだけでなく、そうした行為を未然に防ぎ、犯人を罰することで、法の支配を逸脱する行為を抑止する力を持たなければならない。どのような海洋ガバナンスの能力であっても、この目標達成に一役買うことができる。あるガバナンス活動に最適な能力は他の活動にも応用できるかもしれないし、現在効果的に利用されていないリソースを別の用途に振り向けることもできるかもしれない。海洋状況把握能力は、非常に汎用性が高く、賢明な意思決定を可能にする。従って、最も効率的な能力の向上につながるのである。

地域の海洋安全保障の礎

一日米同盟

日米同盟は地域安全保障の要であるといわれている。確かに、日米同盟がもたらす地政学、情報力及び軍事力は圧倒的である。この同盟のハードパワーは、国家間戦争に繋がる侵略行為を防ぎ、中核的な抑止力として機能している。豊かな海洋文化、巨大な経済力、高度な技術、高い能力を有する海上戦力、そしてインド太平洋のほぼすべての沿岸国と良好な関係を持つ貿易大国であるアメリカと日本は、海洋法の支配を強化し、海洋ガバナンスを改善するための地域的な取り組みをリードする立場にもあるのだ。また、日米同盟は、最近の改革により、益々強力なフォース・マルチプレイヤーの役割を果たすようになった。両国が単独でできる以上のことを効率的に達成できるようになってきている。

同盟のパワーは北東アジアに集中しており、日本は、中国、韓国、ロシアという強国と海上で国

境を接している。これらの海域では、強力な海軍力が、国家間の競争がグレーゾーンを超えてしまうことを抑止している。一方で、高度な海洋状況把握および法執行能力は、非国家主体による法の支配の逸脱を最小限に抑える。尖閣諸島周辺海域のようなグレーゾーンの競争圏では、日米は外交的関与と軍事力による抑止の組み合わせにより、事態の深刻化を防ぐ。これまでのところ、日本は、島々の継続的な管轄権を確保してきた。この分野では、米国と日本は、両国の効果的な活動を妨げる法的ギャップを解消し、準国家及び非国家主体による問題行動を阻止することで、法の支配を強化することができる。本誌に収録されている石井由梨佳とシューシェン・ローの論文は、これらの点を的確に指摘している。ローの論文は、どのように日本が中国と協力して緊張関係を管理し、エスカレーションの危機に対処すべきか、具体的な提言を行っている。

米国と日本が、オセアニア、東南アジア、インド洋で、法の支配を直接的に維持することは簡単ではない。必要とあれば両国は外洋海軍力を展開することが可能だが、地理的な距離が同盟として力を発揮することを困難にしている。さらに重要なのは、重要な海上交通の要所を含む最重要水域は、沿岸国の主権下にある。残念なことに、北東アジア諸国と比較して、これらの沿岸国は、一般的に海上法執行能力が低く、それ故この海域のガバナンスが弱いことが多い。沿岸国は、主権的責任を外国勢力と共有することをあまり望んでいないため、米国と日本が支援できる主な手段は能力構築支援となる。日米両国は、これまで沿岸国に訓練や軍備を提供してきた。

このような能力構築支援は、国家と非国家主体双方からの脅威に対処するために、沿岸国にとって不可欠である。インド太平洋沿岸諸国は、自国

の権利を侵害する中国の不法な活動に抵抗する一方で、米中対立の渦中に巻き込まれることを、それと同じくらい、あるいはそれ以上に憂慮する。そのため、地域諸国は、米国に過度に依存することで安全保障のジレンマに陥ることを避けようとしているのだ。こうした見方は、一部の指導者たちが、2012年のスカボロー礁、2020年のウェスト・カペラ事件から学んだ教訓により、より強くなった。この2つの事件により、米国のパワーは、時に利益よりも実害をもたらすこともある、という考え方が根強いものになったのだった。こうした現実を踏まえると、日米同盟は活発な海洋軍事活動を継続すべきではあるが、沿岸国との能力構築活動を大幅に強化することで、インド太平洋の法の支配に大きく貢献できるだろう¹⁴。

東南アジアにおける海上保安能力向上の日米の取り組み

日本と米国は、インド太平洋の海洋能力構築のために、すでに大規模な投資を行っているが、さらに拡大することができるはずだ。追加的なリソースを投入することは望ましいし可能かもしれないが、予算の制約を考えると、リソースの効率性を高めることでより多くのことが可能となる。情報を共有し、活動を調整し、お互いの比較優位を活用し、共同プロジェクトを立ち上げることで、日米のパートナーシップはより効率的になるだろう。だからこそ、東南アジアの海洋ガバナンス能力の構築は、日米同盟の主要な課題となるべきなのである。東南アジアの海上交通路は、日本（ひ

いてはアメリカ）の安全保障にとって極めて重大であり、同地域は、すぐにも適切に計画された能力開発プロジェクトを開始することができる。インド洋やオセアニア地域にも同様のニーズがあるが、これらの地域は地理的に日米同盟から遠く離れており、インドやオーストラリアが推進するパートナーシップが、より効果的だろう。

日本は50年以上前から、東南アジア諸国の海上保安能力の向上のために、多くの投資を行ってきた。1960年代以降、投資やODAを活用した港湾やシーレーンの開発支援は、日本経済に恩恵をもたらしただけでなく、日本の総合安全保障戦略の中核でもあった。日本は、1999年から、海上法執行のための能力開発支援を開始し、海上保安庁の地域における役割を拡大した。約10年前、政府は海上自衛隊の海外任務拡大の許可を与えている。世界で最も強力な海軍力の1つである海上自衛隊は、現在、インド洋で海上保安活動を実施するために恒久的に駐留を続けている。また、南シナ海で定期的に演習を行い、インド太平洋全域のパートナー国と安全保障協力活動を行っている¹⁵。フィリピン空軍への哨戒機や防空レーダーの供与は、インドネシア向けのフリゲート艦など防衛システムの将来的な供与へつながった¹⁶。

アメリカのプロジェクトは、国防総省を中心とした国家政策と資金提供を通じて、地域海洋安全保障のあらゆる分野を取り扱う。実際、米軍の能力構築プログラムは、この地域では比類のない規模であり、伝統的・非伝統的脅威双方に対応することを目的としている。しかし、法執行活動や民

¹⁴ Euan Graham, “U.S. Naval standoff with China fails to reassure regional allies,” *Foreign Policy*, May 4, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/05/04/malaysia-south-china-sea-us-navy-drillship-standoff/>.

¹⁵ John Bradford, “Japanese Naval activities in Southeast Asian waters: building on 50 years of maritime security capacity building,” *Asian Security*, vol. 17, no. 1, May 2020.

¹⁶ John Bradford, “Southeast Asia: a new strategic nexus for Japan’s maritime security,” *Center for International Maritime Security*, Sept. 21, 2020 <https://cimsec.org/southeast-asia-a-new-strategic-nexus-for-japans-maritime-strategy/>; Ristian Atriandi Supriyanto, “Indonesia’s opportunistic approach to arms procurement,” *East Asia Forum*, July 1, 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/07/01/indonesias-opportunistic-approach-to-arms-procurement/>.

間の能力開発支援のために軍が行うサポートには、法律上の制限がある。米陸軍司令部は、IUU 漁業問題に取り組む意欲を示しているが、有意義な支援を効率的に提供するのは困難だろう¹⁷。国防総省以外にも、多くの米国機関が東南アジアで海上能力開発プログラムを実施している。具体的には、国務省、農務省、運輸省、国土安全保障省、米国際開発庁、海洋大気庁などである。しかし、民間プロジェクトは、国防総省のプロジェクトとは殆ど連携しておらず、その支援額は日本の金額と比べて少ない。

また、アメリカの能力開発支援は、メディアや専門家達の注目を集める、軍事演習や「航行の自由作戦」の影に隠れがちである。実際、このような話題性のある活動が、アメリカの海洋安全保障プログラムが過度に軍事化されているという認識につながっている。この認識は、経済開発と海洋管理の改善を通じて能力向上を図ろうとする計画にも大きな影響を与えている。しかも、アメリカの安全保障担当官は、こうした優れた活動に光を当てるところか、「海洋安全保障」という言葉を頻繁に使い、状況を悪化させている。海洋安全保障は、中国との軍事的競争を表す外交上の婉曲表現なのだ。その結果、政策論議や主な研究は、日米パートナーシップが東南アジアの海洋安全保障の強化において果たす役割を軽視している。

共同能力開発支援の根本的な課題

日米両国は、アジア地域が直面する多様な海洋問題に対処するため、共同能力構築支援を行うことについて、数年に亘って対話を続けてきた。以下の2つの共同声明が、両国のコミットメントを

示している。2015年のオバマ大統領と安倍晋三首相の共同声明には、「アジア太平洋地域における海上の安全と安全保障のための能力構築支援を調整する」ことで合意したと記されている。マイク・ポンペオ国務長官、パトリック・シャナハン国防長官代行、河野太郎外務大臣、岩屋毅防衛大臣が発表した2019年4月の「2+2」声明は、より詳細な内容となっている。その中で、同盟の活動として「地域のパートナー国との共同演習及び寄港、海洋状況把握及び法執行における能力構築、並びに質の高いインフラを通じた持続可能な経済開発及びコネクティビティの促進」を進めることを公約している。しかし、トランプ政権では、共同能力構築支援についての言及はなかった。バイデン政権は、日本をアジア政策の中心に据えることを強調しているが、二国間会合の公式声明では、海上能力構築支援に言及しているものはない¹⁸。

トップからのプッシュがなければ、実務レベルの担当官が、他の「重要案件」に優先して能力構築支援に取り組む可能性は低い。また優先したとしても、他の案件で忙しい上司との間で話が噛み合わないかもしれない。官僚的な縦割り構造も、担当省庁間の調整を妨げている。その結果、進捗が遅れるのである。インド太平洋海域での同盟国の軍事演習は大幅に拡大し、3か国間の海上軍事演習も一般的になってきたが、海洋状況把握、法執行関連プロジェクト、民間の海上能力構築プロジェクトは、対フィリピンや対ベトナムに限られてきた。これまでに実行された共同海上インフラ関連プロジェクトは、日米豪によるパラオ海底ケーブル敷設だけである¹⁹。

¹⁷ “Indo-Pacific land power conference,” *U.S. Army Pacific Public Affairs*, May 24, 2021, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/2629764/indo-pacific-land-power-conference/>.

¹⁸ John Bradford, “Suga-Biden Summit Leaves Japan Driving Cooperation in Maritime Asia,” *Tokyo Review*, April 26, 2021, <https://www.tokyoreview.net/2021/04/suga-biden-summit-leaves-japan-in-the-pilothouse-driving-cooperation-in-maritime-asia/>.

¹⁹ John Bradford, “Japan Takes the Lead in Western Pacific Maritime Security,” *Asia Policy*, 16,2, April 2021, p. 94.

たとえ政府上層部が、共同能力構築支援の優先順位を上げて、共同支援を発展させ実施するには、注意深く慎重な意思決定が必要となる。政府は、多様な問題に精通する単一の情報ソースを持たない。水面下で調査を進める一方で、密談の噂から不信感が生まれるのを防ごうと努力している。また大規模な多国間イベントを開催することで、地域の関心を高めようとしている。例えば2014年から2019年にわたり、米太平洋軍とダニエル・K・イノウエ・アジア太平洋安全保障研究センターは、毎年、海洋状況把握能力に関する会合を主催した²⁰。他のイベントでは、オーストラリア、インド、そしてヨーロッパの国々や機関をパートナー国として招待している。共同能力構築プログラムには、透明性と包括性が不可欠である。しかし、これらのケースでは、議論があまりにも大きくなりすぎて、具体的な話は抽象的な話に置き換えられ、具体的な裏付けのないリストを共有しただけであった。この教訓に鑑みると、同盟の最重要課題として共同海上能力構築支援を再構築するには、実務家は、実行するにあたりより戦略的な思考が必要だと言える。

政策提言

日米同盟が共同能力構築プロジェクトを推進するには、以下の4つの行動が望まれる。第1に、海洋インフラ、海洋環境保護、海洋資源管理、海洋状況把握、及び海洋法執行に焦点を当てたプロジェクトを優先すべきであるということ。第2に、上級調整委員会を設置すべきであるということ。第3に、実務レベルの調整は沿岸国を中心に行うべきであるということ。第4に、これらの要素が軌道に乗ってから、新たな国をパートナーシップに加えるべきである、ということだ。

能力構築プロジェクトでは、海軍の近代化よりも、海洋インフラ、環境保護、資源管理、状況把握、法執行能力の向上に焦点を当てたプロジェクトを優先させるべきである。これにより、治安と経済発展に注力するという沿岸国のニーズを満たすとともに、アメリカへの軍事的傾斜が拡大してしまうという不安、つまり安全保障のジレンマを最小にすることができるだろう。また、民間部門の海洋安全保障上の能力不足を支援すれば、能力強化と政治的強さという代替能力を得ることになる。こうした能力は、法の支配に挑戦する国家および非国家の脅威から国益を守ることになる。さらに、非軍事的な能力に焦点を当てることで、日本は、米中の大国間競争に巻き込まれることなく、他国との安全保障パートナーシップの強化を目指す沿岸国にとって、現実的な「第3の選択肢」として現在の地位を維持することができるだろう。このように考えると、原則として、防衛技術移転や沿岸国との軍事演習に関する情報は日米で共有されるべきだろう。とはいえ、現状では、日米海洋能力構築プランの片隅にでも置いておき、軍事対軍事の協力路線にとどめておくべきであろう。

各省庁間の縦割りを克服し、大規模な官僚組織の中でリソースの優先順位をつけ、実務レベルの取り組みへのエネルギーを維持するためには、ハイレベルの地域調整委員会が必要となる。日米の議長は、この委員会を定期的に、年に約一度は招集し、意見交換や優先順位の設定を行い、関係者全員に対して透明性を確保すべきだろう。米国家安全保障会議インド太平洋調整官のポスト新設は、同会議の米国人が、省庁間の連携調整役を担うことを可能にした。日本では安倍政権の改革により、首相官邸が理想的なカウンターパートとなっている。一見、高望みしているように思われるかもし

²⁰ APCSS Editor, "DKI APCSS Hosts the 5th Maritime Shared Awareness in SE Asia Workshop," *DKI APCSS*, Aug. 8, 2019, <https://apcss.org/dki-apcss-hosts-the-5th-maritime-shared-awareness-in-se-asia-workshop/>.

れないが、米国の委員長は東アジア・太平洋担当国務次官補（A/S EAP）とした方が、従来の同盟体制に沿っていると思われる。これは検討すべきだろう。しかし、東アジア・太平洋担当国務次官補は、委員会での調整権限が弱い。さらに重大なことに、外務省に適切なカウンターパートがない。通常、東アジア・太平洋担当国務次官補は北米局長と提携して同盟間の事案に対処しているが、アジア・オセアニア局長の方が地域の指導者との関係が良好であろう。同盟の調整メカニズムを活用すると、議題が過度に軍事に偏り、東南アジアに関する外交的専門知識が十分に活かされない。

地域諸国は、他国と交流を深めるためにも、調整委員会会合に招待されるべきである。米国防総省と日本の防衛省の省庁関係者も視察に参加すべきだが、外交、法執行、能力構築案件が、軍事問題に埋もれないようにするためにも、会合では中心的な役割を果たさないほうがいい。年に1度の会議を継続して開催することで、能力構築案件に優先的に取り組むことが可能となるだろう。

調整委員会は、重要な役割を果たすが、実務作業は沿岸国の首都で行われるべきである。ワシントンや東京で調整が行われると、沿岸国の指導者との直接的かつ持続的な接点を欠いてしまうからだ。そうでないと、計画は現地の優先順位と一致しないだけでなく、パートナー国の賛同を得られない。実施は上手くいかないだろう。したがって、日米両政府は、全ての日米両国大使館に、パートナー国と自国の海洋能力構築プロジェクトの状況を把握する中央連絡窓口を設置すべきである。そしてこの窓口がホスト国と直接連携するのだ。この連絡窓口は、定期的に会合を持ち、諸般の活動に関する情報の共有を図るとともに、可能であれば協力体制の効率化を進めるべきだ。日米の共同能力構築支援が最も進んでいる沿岸国の首都では、

同様のメカニズムがすでに非公式に機能している。例えば、新型コロナウイルス感染症拡大以前では、マニラの JICA 担当者は、フィリピン人と米国人の関係者を定期的に集め、船舶の点検や訓練の標準化などの分野で効率化を図ろうとしていた。また、フィリピンは、日米海上保安能力向上計画の最も成功したケースでもある。

このような会合に、他のパートナー国や組織の関係者を巻き込みたいと思うかもしれない。しかし、日米および沿岸パートナー国の協力関係がスムーズに進むまでは、パートナーシップの拡大は控えるべきだろう。現在、オーストラリア、インド、韓国、EU 加盟国などの志を同じくする国々は、地域の海洋能力向上に取り組んでいるが、その規模は日米に比べて大きくない。これらの国を早々に巻き込むことは、議論を骨抜きにし、混乱を招き、政策を最大公約数にとどめることになるだろう。本誌に掲載されているヴァージニア・ワトソンの論文は、現在のハブ・アンド・スポーク・システムが、このような多国間の緊密な協力関係を築くのには適していないことを論じている。畠山京子の論文は、多国間能力構築支援の枠組みとなり得るクアッド諸国間でさえ、政策上の利害が異なるため団結が困難であることを示している。3者間のプロセスが成熟した後に追加的なパートナー国を参加させることで、多国間の能率を上げることができるかもしれない。この経験則の例外は、日米豪が主導するブルー・ドット・ネットワークや、2021年6月のG7サミットでの合意事項のような、既存の調整プロジェクトと連携しながら対処するのが適切な、多くの資金を必要とするインフラ計画だろう。

おわりに

海洋での中国の攻撃的で違法な行為が、日米両国にとって最大の懸念事項であることは間違いない。しかし、パートナー国である多くのインド太平洋沿岸諸国は、海洋の他の脅威については関心が高くても、海洋での中国の逸脱行動については関心が薄い。したがって、両国は、沿岸国の管轄水域内での法執行能力の強化に重点を置くべきで

ある。パートナー国が、米国や日本と最も明確な形で利益を共有するのは、実際に犯罪行為に直面したときである。また、沿岸国の総合的な海洋安全保障能力を支援することは、海洋ガバナンスを損なおうとする国家に対抗する力と自信を沿岸国に与えることになるのだ。

著者紹介

ジョン・フレデリック・ブラッドフォード

南洋理工大学 S. ラジャラトナム国際問題研究大学院 (RSIS) の海洋安全保障プログラムのシニアフェロー。RSIS で戦略研究修士号を、コーネル大学でアジア研究学士号 (第二優等で卒業) を取得。アメリカ海軍を退役。海軍では、第7艦隊海上本部副長官、国防長官政策局日本担当部長、そして日本に配備されている弾道ミサイル防衛対応イージス駆逐艦の司令官などを歴任。研究テーマはインド太平洋の海洋問題と安全保障協力。出版物は、*Contemporary Southeast Asia*, *Asia Policy*, *Asian Security*, *Asian Survey*, *Naval War College Review*, *Naval Institute Proceedings* など。ほか、著名なシンクタンク出版の書籍にブックチャプターを寄稿、オンライン記事、単著の執筆も行う。

畠山 京子

新潟県立大学国際地域学研究所・国際地域学部教授。慶応大学法学部政治学科卒、オーストラリアのマッコーリー大学で国際関係学修士号と政治学博士号を取得。外務省専門分析員 (安全保障担当)、関西外国語大学准教授、ライデン大学客員研究員を歴任。研究テーマは、日本の外交・安全保障政策、アジアにおける国際関係、国際関係論。最近の著書として *Japan's Evolving Security Policy: Militarisation Within a Pacifist Tradition* (Routledge, 2021 年出版) がある。

石井 由梨佳

防衛大学校准教授。専門分野は、国際公法、海洋法、国際/国境を越えた刑事法。東京大学法学部政治学科卒業、コーネル大学ロースクール卒業 (ロータリーアンバサダー奨学金を授与)、東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了 (博士号)。マックス・プランク比較公法・国際法研究所 (ドイツ・ハイデルベルグ、2008 年、2010 年)、マックス・プランク外国・国際刑法研究所 (ドイツ・フライブルク、2011 年)、およびハーバード・ロー・スクール (アメリカ・ケンブリッジ、フルブライト奨学金を授与、2014 年～15 年) 客員研究員を歴任。

兼原 敦子

上智大学国際関係法学科教授。日本国際法学会会長、日本海洋政策学会副会長、笹川平和財団評議員。内閣総理大臣が任命する「総合海洋政策本部」の諮問委員会の評議員、法務大臣任命の司法試験委員 (2006 年～2015 年)、「ミナミマグロ」事件における日本政府弁護人、「南極捕鯨」事件における日本政府弁護人、外務省外務研修所国際公法講師 (2002 年、2006 年、2013 年～2014 年、2016 年)、IMO 国際海事法研究所の客員講師 (2007 年～2011 年、2018 年～現在) を歴任。IMO 国際海事法研究所の運営委員会メンバー。ハーバード大学ロースクール客員研究員 (1995 年～1997 年)、オランダ海洋法研究所 (2009 年)、ライデン大学日本研究学部 (2008 年)、ルーヴェン・カトリック大学芸術学部 (2007 年)、ジョージタウン大学ローセンター (2017 年) 客員研究員を歴任。

骆舒娴

ブルッキングス研究所の外交政策における次期ポスドク研究員。ジョンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院 (SAIS) 国際関係学博士。SAIS にて中国研究と国際経済学の修士号、コロンビア大学で政治学修士号、北京大学で英語学修士号を取得。研究テーマは、中国の危機行動と意思決定プロセス、インド太平洋の海洋安全保障、米国の対アジア関係、およびアジア・北極圏政策など。

グエン・ティ・ラン・フォン

ベトナム外交アカデミー東海研究所の研究フェロー。2011 年ニース・ソフィア・アンティポリス大学 (フランス) で国際・欧州法の修士 (法学)、ベトナム外交アカデミー (DAV) で国際法の博士号取得。研究分野は国際公法と海洋法。

ジェフリー・オルダニエル

パシフィック・フォーラム非常勤フェロー、海洋安全保障担当ディレクター、東京国際大学 (TIU) 国際安全保障学部助教授。国際関係学博士。専門はアジアにおける沖合の領土・領海権の紛争に関する研究。講義内容と研究は、海洋安全保障と海洋ガバナンス、ASEAN の地域主義、インド太平洋における米国の同盟と関与。2016 年から 2019 年まで主にホノルルにて研究活動を行う。パシフィック・フォ

ーラムのアドミラル・ジョー・ヴェイシー・フェローシップを獲得。2019年より、健全で実用的かつ実行可能な政策提案を目的として、日本、東南アジア、オーストラリア、北米の専門家や学者から成る非公式ネットワーク「インド太平洋海洋安全保障専門家ワーキンググループ」を招集している。現在の研究はアジア海洋安全保障。日本学術振興会（JSPS）から2020-2022年度研究助成を獲得。

バージニア・バカイ・ワトソン

アジア太平洋安全保障研究センター（DKI APCSS）教授。フィリピンでアジア研究と金融機関経営の学士号、コーネル大学でアジア研究修士号、デンバー大学ジョセフ・コーベル国際研究科で公共政策と国際技術評価・管理の国際研究の博士号を取得。デンバー大学、コロラド鉱山大学に在籍し、コロラド大学の交換教授として中国北京に滞在。2004年より同安全保障センター。様々な国際的・国内的組織のコンサルタントとしても活躍。専門分野は、インド太平洋地域の科学、技術、安全保障、水の安全保障、および東南アジアの地政学。DKI APCSSでは当センター初の電子書籍である「The Interface of Science, Technology, and Security（2012年出版）」の編集者を務める。タガログ語とイロンゴ語に堪能であり、日本語とスペイン語にも精通。



PACIFIC FORUM
INTERNATIONAL
MARITIME  SECURITY