

「第4回海洋安全保障シンポジウム」

－混迷を深める国際情勢と我が国の選択－

実施報告

「第4回海洋安全保障シンポジウム」が7月27日（木）に笹川平和財団ビル内国際会議場において開催されました。本シンポジウムは、海上防衛の現場で実務経験を有する自衛官や水交会会員と、海洋安全保障分野で活躍されている研究者が同じテーマで忌憚のない議論を行うというユニークなシンポジウムであり、笹川平和財団と水交会の共催事業として平成26年から毎年開催されています。回を重ねる毎に参加される方も増えており、今回は猛暑の中にもかかわらず、官公庁や研究機関からの参加者及び大学生、報道関係者など約270名の方に参加をいただきました。

今回のシンポジウムにおきましては、テーマを「混迷を深める国際情勢と我が国の選択」とし、予断を許さない北朝鮮による核開発やミサイル開発の問題、仲裁裁判の裁定から1年を経た南シナ海問題の現状、さらには政権交代に伴う米国のアジア安全保障政策の変化の有無等、変化の著しい国際情勢を踏まえて、そこにある課題や我が国が取るべき方策について議論して戴くことにいたしました。

角南篤笹川平和財団海洋政策研究所長の開会挨拶に続き、モデレーターの秋元一峰海洋政策研究所特別研究員からシンポジウムの進行要領等についての説明の後、山村浩海上幕僚副長とグレゴリー・フェントン在日米海軍司令官による基調講演が行われました。山村海将は昨年12月まで護衛艦隊司令官として勤務されるなど海上防衛の最前線で活躍され、一方のフェントン少将も米空母ジョージワシントンの艦長として西太平洋の安全保障の維持に貢献されるなど豊富な経験をお持ちの方であり、現在は共に日米同盟の要としての配置で活躍されております。

基調講演の後は小憩を挟んで、倉持一海洋政策研究所主任研究員、池田徳宏元呉地方総監、沼田良亨海上幕僚監部首席法務官、奥山真司国際地政学研究所上席研究員の4人のパネリストによるプレゼンテーションとパネルディスカッションが実施され、最後にフロアの皆様を含めた質疑応答が行われました。

熱気溢れる中、4時間にわたって行われたシンポジウムは齊藤隆水交会理事長の閉会挨拶をもって終了いたしました。

以下は、シンポジウムにおける基調講演、プレゼンテーション、パネルディスカッション等の内容を要約したものです。

【基調講演：山村海上幕僚副長】

本日は「変容する国際社会とわが国の海上防衛のあり方」と題しまして、お話ししたいと思います。内容は大きく3つに分かれております。

(我が国を取り巻く安全保障環境)

最初に、わが国を取り巻く安全保障環境についてお話いたします。

まず、極東におけるロシア情勢についてですが、昨年5月には千島列島中部に位置する松輪島の調査が行われ、7月にはオホーツク海における夏期演習、9月にはボレイ級戦略原潜3番艦が極東へ回航されました。また、11月には北方領土における地対艦ミサイルの戦闘当直が開始され、今年6月には2回目となる松輪島調査が行われる等、オホーツク海を巡る情勢に変化がみられました。

ロシアは、ウラジオ・沿海州方面、北方領土方面及びペトロ方面と、オホーツク海を囲むような形で各種装備の更新等を実施しており、これら一連の活動は、同海域の「バスチオン構想」すなわち要塞化の復活を目的としているものとみております。

次に北朝鮮情勢ですが、金正恩は今年の新年の辞において「核武力を中枢とする自衛力を引き続き強化する」と発言しているように、折に触れて米国に対抗する手段としての核強化を公言しています。また、昨年9月の核実験では、これまでで最大の核出力が確認されており、核兵器開発が着実に進んでおり、小型化・弾頭化についても実現に至っている可能性があります。ただし、水爆の保有については、観測された地震の規模から考えますと一般的な水爆実験ではなかったものと思われまます。

一方、弾道ミサイルの開発状況につきましては、北朝鮮はこの2年の間にこれまで見られなかった頻度で各種弾道ミサイルを発射しています。北朝鮮は核やミサイルを米国に対して金正恩体制を維持するために不可欠な手段と考えており、当面は米国と国際社会の圧力に屈することなく開発・発射を推進するものとみています。

このような北朝鮮に対して、米国ではティラーソン国務長官を含む要人が「あらゆる選択肢を検討する」と発言しておりますが、中国については外交部報道官が「深刻な懸念」を表明しつつも「朝鮮半島の非核化の実現を図りつつ、対話を通じて問題の解決を図る」との従来の方針を維持しています。

次に、中国情勢ですが、中国は三段階発展戦略に基づいて軍事力を広範かつ急速に強化するとともに、東シナ海や南シナ海、インド洋などの海・空域において、その活動範囲を拡大・活発化させています。

中国海軍は2008年以来、毎年沖縄本島と宮古島間の海域を通過して太平洋へ進出しており、昨年12月には空母「遼寧」等6隻が沖縄・宮古島間を抜けて西太平洋に出た後、南シナ海を経由して台湾海峡を北上しました。このように中国軍は、空母を含めた艦艇部隊や航空部隊による外洋への展開能力を着実に向上させています。

さらに南シナ海においても軍事的プレゼンスの拡大を図っており、ミスチーフ礁、スービ礁、ファイアリークロス礁の3つの岩礁では最大で3000m級の滑走路を有する飛行場が整備されております。

一方で、このような中国に対するフィリピンの対応について見てみますと、仲裁裁判の直前に就任したドゥテルテ大統領は、当初南シナ海問題に関しては「領有権は譲歩しない」と発言していましたが、その後「今は仲裁裁判を持ち出さない」、「スカボロー礁の漁業活動を2012年以前の状態に戻す」と発言を変えます。

そして、昨年の中比首脳会談では仲裁裁判には直接言及せず、今年5月には「中国との

南シナ海での資源の共同調査を願う」と発言、漁業権確保や共同資源開発を領有権問題よりも優先し、中国との二国間協議を継続する姿勢を見せていることから、今後の対中政策が注目されるようです。

少し話は飛びますが、今年南シナ海方面で実施いたしました護衛艦「いずも」の長期行動について、概要をお話いたします。「いずも」は、5月1日に横須賀港を出港し、シンガポールでの国際観艦式及びベトナムでのパシフィック・パートナーシップ 2017 に参加し、その後防衛省としては初の事業である日・ASEAN 乗艦協力プログラムに従事しました。このプログラムには ASEAN 各国から多くの若手士官が参加しており、南シナ海情勢を踏まえれば、ASEAN の一体性を日本が支援するといった点で大変意義深いプログラムであったと思います。その後「いずも」はインド洋に進出し、マラバール 2017 に参加しました。マラバール 2017 は、日・印防衛相会談に基づく初の日・米・印 3 か国海上訓練として実施されたものであり、米空母ニミッツ、印空母ビクラマーディティアとともに「いずも」が航行する姿は、日・米・印の連携強化を強く印象付けたものと思っております。これらのイベント以外の場面におきましても、日・米、あるいは日・米・豪・加の共同巡航訓練等を実施するなど、戦術技量の向上を図りつつ大いにプレゼンスを発揮しております。

(我が国の安全保障政策)

次に、我が国の安全保障政策について説明します。

はじめに、我が国の安全保障政策の幹である「国家安全保障戦略」、「防衛計画の大綱」及び「中期防衛力整備計画」の位置付けについて簡単に説明いたします。

国家安全保障戦略は、我が国の国益を長期的視点から見定めた上で策定された外交・防衛政策を中心とした国家安全保障の基本方針であり、平成 25 年 12 月に初めて定められたものです。

この戦略を踏まえて定められる防衛計画の大綱は、我が国の防衛の基本方針、防衛力の役割、自衛隊の体制の目標水準等を示したものです。そして、大綱に示された防衛力の目標水準等を達成するため、5 年間を対象とする中期防衛力整備計画を策定し、同計画に従って、それぞれ各年度の防衛力を整備することとされております。

25 大綱においては、各種事態にシームレスかつ機動的に対応し得る「統合機動防衛力」を構築することが明示的に打ち出されました。この「統合機動防衛力」は、22 大綱の「動的防衛力」に代わる新たなコンセプトであり、具体的には、「統合運用の観点から能力評価を行い、特に強化すべき機能に重点的に資源を配分すること」を重視事項としています。そして、このような統合機動防衛力をもって「各種事態における実効的な抑止及び対処」、「アジア太平洋地域の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善」といった役割に十分対応できる態勢を保持することとされています。

また、シーレーンの安全確保や各国と連携した海賊対処行動といった「海洋安全保障」に係る活動を重視するとともに、階級構成、年齢構成の適正化等、精強性の確保を主眼とした「人的施策の推進」も盛り込まれており、海上自衛隊としてもそれらの活動に積極的に取り組んでいるところであります。

海上自衛隊は 25 大綱に沿って防衛力整備を実施してきており、護衛艦隊直轄の 4 個護

衛隊は 2 個護衛隊増の 6 個護衛隊に、また、護衛艦の隻数は 4 8 隻から 6 隻増の 5 4 隻体制に増勢中であります。特に、イージス艦については 6 隻体制から 2 隻増の 8 隻体制にすることとされており、平成 33 年にはイージス艦 8 隻による弾道ミサイル防衛態勢が確立するものと見込んでいます。また、哨戒機等の作戦用航空機についても、回転翼哨戒機の増勢及び艦上多用機の整備が認められており、20 機増の約 170 機体制となります。

(海上自衛隊の活動と取り組み)

これまでお話しした我が国を取り巻く安全保障環境、安全保障施策を踏まえて、最後に海上自衛隊の活動と取り組みについて説明したいと思います。

国家安全保障戦略における基本理念、防衛計画の大綱の基本方針及び防衛力の役割を踏まえ、海上自衛隊は、

- ① 我が国の領域及び周辺海域の防衛
- ② 海上交通の安全確保
- ③ より望ましい安定した安全保障環境の構築

の 3 つを活動の方針とし、これら活動を「米海軍との共同」を基調として行っております。

1 つ目の「我が国の領域及び周辺海域の防衛」は、主として我が国周辺海域において、近隣諸国の海軍の活動拡大を抑止し、各種事態に迅速かつシームレスに対処するための活動です。

2 つ目の「海上交通の安全確保」は、主として我が国から中東に至る海域において、常続的な海外展開により、我が国海上交通路の安定的利用に寄与するための活動です。

3 つ目の「より望ましい安定した安全保障環境の構築」は、アジア・太平洋地域のみならずグローバルな規模において、各種防衛協力・交流等を通じ、安全保障環境の改善や安定化に寄与するための活動です。

そして、これらの活動を取り巻くように支えているのが、日米同盟を基軸とする「米海軍との共同」であります。

2 つ目の活動方針である「海上交通路の安全確保」について、「海賊対処活動」を例にとってお話しいたします。

海賊対処におきましては、アデン湾の航行推奨航路を基準に、多国籍任務部隊で担当する区域を定めて実施するゾーンディフェンス方式と、航路に沿って航行する船舶を直接護る船舶護衛方式の 2 つの方式によって海賊による被害の発生を抑止しております。多国籍任務部隊の一つである第 151 連合任務部隊 (CTF151) は、アデン湾を中心とする管轄海域における情報収集や、艦艇及び航空機に対するパトロール区域の指定及び連絡調整を実施する部隊であります。海上自衛隊は 2015 年 5 月から 8 月まで、当時の第 4 護衛隊群司令の伊藤海将補をこの CTF151 の司令官として派遣しました。自衛官が訓練の場合を除いて多国籍部隊の指揮官を務めるのは自衛隊創設以来初めてのことでした。そして本年 3 月には 2 回目となる CTF151 の司令官に福田海将補を派遣するとともに、当該司令部の幕僚に海上自衛官を派遣しました。

3 つ目の活動方針である「より望ましい安定した安全保障環境の構築」の事例といたしましては、共同訓練やハイレベル交流が挙げられます。海上自衛隊は、同盟国である米国

とは相互運用性や共同対処能力を高めるものとして、また、それ以外の国とは主に信頼関係を深めることを目的として共同訓練を実施しております。

また、ハイレベルの交流についても積極的に取り組んでおり、グローバルな規模での交流を行っております。特に、各国の海軍司令官や参謀長等とは定期的に公式招待や訪問を実施しており、情勢認識や防衛交流の進め方等について意見交換を行って施策の推進や相互理解を深めております。

最後に、現在海上自衛隊が努力を集中している「人的基盤の強化」、「作戦基盤の強化」及び「装備技術基盤の強化」について代表的な施策をご紹介します。

まず、人的基盤の強化に係る施策として取り組んでおりますのが、女性隊員の増勢施策です。近年の好景気と少子化の影響で新入隊員の募集状況が悪化しておりますが、そのような中で脚光を浴びている施策が女性隊員の増勢です。この施策を推進していくためには女性自衛官の処遇の改善、つまり女性自衛官が結婚し子供を授かった後も自衛隊を退職せずに長く勤務できる働きやすい環境を作ることが重要になります。例えば、自衛官には男女の別なく階級が上がる度に教育隊等で必要な教育を受けることが義務付けられておりますが、この教育期間がネックとなって女性自衛官が昇任を断念するというケースもありました。そこで、女性自衛官が子育てや共働きをしながらでも必要な教育を受けられるよう、教育の場所を分散することにいたしました。

作戦基盤の強化について海上自衛隊が特に重要と考えておりますのは「運用と後方の連携」という点です。これまでも様々な場面で「運用と後方の連携」が課題とされてきましたが、海上自衛隊の作戦部隊を機動運用している自衛艦隊と、後方の中枢機関である補給本部の連携が不十分であることが、その主な原因であったと考えております。したがって、今後は各種演習等を通じて自衛艦隊と補給本部を円滑かつ柔軟に連携させていくことを考えてまいります。

最後に、装備・技術基盤の強化についてですが、優先して取り組まなければならない課題は、海上自衛隊が防衛装備庁と緊密に連携し、我々が必要とする機能や性能を持った装備品が適時適切に取得できる態勢を整えることと認識しております。

具体的には、将来の戦闘様相を見据えた新しいコンセプトに基づく水上艦艇の検討、海外との連携を含めた潜水艦の能力向上、弾道ミサイルに対応させるための「あたご」型護衛艦のシステム改修及び能力向上した迎撃ミサイルの取得などを計画しております。

今後も海上自衛隊は、国際協調主義に基づく積極的平和主義の理念の下、このような活動を継続してまいります。ご清聴ありがとうございました。

【基調講演：フェントン在日米海軍司令官】

この度はご招待ありがとうございます。北西太平洋における情勢が人々の注目を集めているこの時期に、水交会、笹川平和財団海洋政策研究所の皆様方と共にこのようなシンポジウムに参加できることを大変光栄に思っております。

在日米海軍司令官として、私には二つの大きな責任があります。第1は艦隊の支援です。第7艦隊と前方展開する海軍部隊を維持するために陸上施設を提供することにより艦隊、兵士、そしてその家族を支援することです。

そして第2は、1番目と緊密に関係しますが、海洋安全保障における二国間関係を強化することです。我々2国間の強力な関係は明白であり、海上自衛隊と米海軍との関係もかつてない程に強く、家族のように強い絆と強固なコミットメントは日米同盟に幅広い相乗効果をもたらしていると思います。

もちろん、米海軍は多くの国との同盟及び安全保障協力関係を有しています。1国だけでは海洋の安定的使用と安全保障は提供できません。そこで、我々両国は多くの国との協力関係を作り上げ、これを深化させております。たとえば最近行われたインドとのマラバル演習などは良い例です。しかし、2国間協力関係という点で見れば日本との関係が太平洋地域では最も重要なものであり、この地域全体の平和と安定の要石です。

日米関係の重要性は両国の国家指導者の行動にも現れています。トランプ大統領は就任直後に安倍総理と会談しました。また、マチス国防長官の最初の外遊先は日本であり、稲田防衛大臣と会談しました。その直後にはペンス副大統領が東京、横須賀を訪問しました。日本との強力な安全保障関係を米国が非常に重視していることは疑いないところです。我々は100%日本防衛にコミットしており、そして日本が同じように米国を支えてくれていることをよく承知しています。

同時に、我々はいくつかの深刻な安全保障への挑戦に直面しています。21世紀になって核実験を行った国は1カ国しかなく、その北朝鮮は日本の排他的経済水域に落下するミサイル実験を繰り返し、両国の現実的脅威になっています。その他にも別の強大な国が絶えず活動拡大を続けています。このため、我々の抑止・対処能力、相互運用性、並びにこの地域の鍵となる他のパートナーとの関係が、我々が作り上げてきた海洋安全保障の確保のために大変重要になってきています。

日米相互協力安全保障条約が結ばれて57年以上が経過し、陸・海・空での我々の同盟関係は強くなるばかりです。中でも米海軍と海上自衛隊との関係が最も強いということは皆さんご承知のとおりと思います。

視察で三沢、沖縄、厚木、佐世保を訪れた際にも、また、私の司令部がある横須賀でも、日米の隊員が日々一緒に仕事をする姿を目にしました。条約に書かれた文言だけではなく、訓練、マラバルのような演習、情報共有、運用調整、そして不測事態対処計画の作成など、毎日の活動にそれが現れています。日々、海洋安全保障確保のために日米の隊員が一緒に働いているのです。

第7艦隊と自衛艦隊は制服も異なり伝統もやや違うところがありますが、自国と自由を愛し、海への敬意、職務への献身という共有する価値観で強く結ばれています。

我々は実質的に切れ目のない関係を有しています。陸上施設面においては日米がお互いに重要施設の利用提供を行っています。三沢基地の滑走路が修理中の時は八戸基地を使用することにより、必要な任務の継続が可能となり大変助かりました。また佐世保ではスケジュールが許す限りJ岸壁を海上自衛隊が利用できるようにして後方で支援しています。このような滑走路や港湾における相互支援は、施設の共有による限られた資源の効率的活用であり、強固な2国間関係が即応性を向上させていることを示す好例であります。

さらに、米海軍と海上自衛隊の間ではお互いの隊員同士の関わりも深めています。この2年の間に我々は2回の日米中級海曹によるリーダーシップ交流を開催し、リーダーシッ

プの実践について討議するとともに、各々の部隊がもつ機微な問題をいかにして処理するのかを共に学びました。そして、この結果は隊員に対してばかりではなく、軍に対しても多大な効果をもたらしました。乗組員たちから得られた意見やアイデアによって米海軍の下士官達は海上自衛隊におけるリーダーシップについて多くを学んだことは明白です。今後はこのようなプログラムを陸上自衛隊も含めて広げていこうと考えています。

もう一つの取り組みとして米海軍と海上自衛隊との女性サミットがあります。優秀な女性隊員の募集や女性が長期間継続して勤務できる環境造りについてお互いに学びあう機会となっています。米海軍はこれを継続発展させることにより、日米の女性戦士が様々な課題を分かち合っていくことを期待しています。

厚木・横須賀・沖縄・佐世保といった基地レベルでは、上級下士官同士の多くの関わりがあり、また、横須賀や佐世保では若手士官交流もなされています。そこでは少尉・中尉・大尉といった人たちが様々な交流行事において知り合います。また、アナポリス卒業生との対番制度も試みられており、これにより彼らが日本に着任した際には日本を紹介してくれる心強い友人がいることとなります。これらのプログラムを通じて生まれた絆は、我々の堅固な絆をさらに強化することでしょう。

この関係はパートナーシップというよりも、むしろ家族に近いものかもしれません。このことを米駆逐艦フィッツジェラルドの衝突事故の際に強く感じました。艦が遭難したとの知らせを受けた海上自衛隊と海上保安庁は捜索救難に対して全面的な支援を実施し、更には負傷者の治療も行いました。また、道満横須賀地方総監によれば、海上自衛隊の隊員たちはフィッツジェラルドの乗員だけではなく乗員家族が望む全ての支援を行いたいと申し入れてきたとのことでした。海の危険を知り、そして留守を預かる家族の気持ちを知る仲間として、彼らが躊躇なく捜索救難活動に従事し、同時に家族同様の心配りをしてくれたことに大変深い感銘を覚えました。また、後日行われた追悼行事にも多くの隊員が参列し、フィッツジェラルドの7名の乗組員とその家族に対して敬意を表される姿に、真の仲間としての絆を感じた次第です。

同様のことは地域社会にも言えます。たとえば佐世保、横須賀、三沢の市長、地域のリーダーや職員の方々とお会いした際にも、真っ先に亡くなった乗組員に対して哀悼の意を表明してくれました。また、同じ地域社会で暮らす海上自衛隊及び米海軍双方の隊員達は彼らにとっても大切な人達であり、艦が海上に出ているときには、その家族のことを見守らないといけないとも述べてくれました。私はこの言葉にも感動しました。我々双方の部隊の努力が日本中で評価されている証左だと思います。

最後に、今回が私にとって3回目の日本勤務となりますが、米海軍と海上自衛隊との絆はますます強くなっていると感じています。アメリカから2年ぶりに帰って来たわけですが、果たして故郷を離れているのか故郷に帰って来たのか分からなくなるくらいでした。実際には、むしろ故郷に帰った気持ちの方が強いかもしれません。私は今回の惨事において、米海軍が受けた多大の支援に心打たれました。また、海上自衛隊の戦術練度及び両者間の絆の強さにも深く感銘を受けています。将来何が起ころうとも、米海軍と海上自衛隊はいかなる挑戦に対しても正面から共同して対処するでしょう。海上自衛隊と米海軍の絆は永遠です。ありがとうございました。

【プレゼンテーション】

倉持 一 笹川平和財団海洋政策研究所主任研究員

「日本の海上安全保障に影響を及ぼす国際情勢分析」

本日の発表は、まず、最近よく言われるようになりまして「トゥキディデスの罠」というものについて触れ、2番目に「国家の行動制約」、そして3番目の「東アジア海洋安全保障の現状」では北朝鮮と中国に注目したいと思います。

<トゥキディデスの罠>

我々研究者の中では、国際関係論の中で国と国との関係がどういう構造で成り立っているのかということに注目します。そこで今回は「トゥキディデスの罠」というものを取り上げます。「トゥキディデス」は紀元前400年頃の人物で、古代ギリシャにおけるアテネとスパルタの間の緊張関係について述べています。新興勢力のアテネが既存の覇権勢力であるスパルタにチャレンジしてくると、スパルタは脅威を感じるようになります。この脅威が重要なポイントになります。「トゥキディデスの罠」とは、台頭する大国にチャレンジされた覇権国が深刻な構造的ストレス (the severe structural stress) を持つようになることを指します。皆さんお分かりのとおり、新たに台頭してくる大国を中国、現在の大国をアメリカという構造で見ると、トゥキディデスが述べているアテネとスパルタの関係に近い。このような2国間関係についてアメリカの地政学研究者グラハム・アリソンが分析しています。

アリソンはトゥキディデスの分析フレームワークを用いて、過去の覇権国に対する台頭国のチャレンジがどうなったかという結果を表にしています。これは、当研究所が出しております海洋安全保障情報旬報というものに載っておりますので、御興味のある方は検索していただければと思いますが、アリソンが言うには、このような国家間構造の場合には大抵戦争になっている、16回中4回は戦争が回避されましたがそれ以外は全部戦争になった。つまりトゥキディデスが言っていることは結構正しいということをおっしゃいます。ここで注目すべきは、最近の3回は戦争が回避されているという点です。これについての詳しい検証は難しいのですが、私は第2次世界大戦での核の使用がトゥキディデスの罠を変化させているのではないかと見ております。中国とアメリカの関係においても構造的に紛争は起きるのですが、それを押し留める何らかの作用により戦争には至らないこともあり得るということです。

<国家の行動制約>

次に、国家の行動制約、国際法の問題についてお話しします。

国家は、昔のように自由に行動できる訳ではなく、多くの国際法によって行動が制約されています。海洋に関しましては、国連海洋法条約 (UNCLOS) があります。海洋に関する争い事というのは、この UNCLOS に従って解決しましょうということになっておりますので、国家は完全に自由ではありません。構造が対立的であってもスパルタやアテネの時代ほど自由には行動できないということです。しかし、ここに一つ問題があつて、UNCLOS には実効性を担保する強制手段がありません。中国の現状を見てもお分かりの

とおり、仲裁裁判の裁定が下されたからと言って、2つの島の埋め立てを止めさせ原状回復させることができるかという、そうではありません。

<東アジア海洋安全保障の現状>

まず北朝鮮の情勢です。なぜ北朝鮮はミサイル開発を続けるのでしょうか。海の問題と絡めて申しますと、北朝鮮は自国の海軍力は強くないと自覚していると思います。アメリカや中国は問題が起きた際に、空母や巡洋艦などを出してプレッシャーをかけることができますが、これが北朝鮮にはできない。したがって、パワープロジェクションの代わりにミサイルということになる。ということはアメリカが空母を出す、中国が空母「遼寧」を動かしているのと同じように北朝鮮はミサイルを出して相手にプレッシャーをかけ続けるしかないということになりますので、これを止めさせることは難しい。

次に中朝関係ですが、これまでの中国と北朝鮮の関係は歴史的にも重要なものがありました。ただし、習近平政権になってから中朝関係が冷えていると思います。もともと中朝関係は伝統的に中国共産党と朝鮮労働党との関係、党と党との外交を基軸としています。したがって、中国の外交部ではなく中国共産党の中にある中央聯絡部から大使を出して北朝鮮との外交を掌っていました。それが最近の人事を見ておきますと、「党間外交」ではなく外交部中心の外交にしようとしているのではないかという動きが見られます。人事として現れていますので、習近平政権 2 期目になってもこの流れは変わらない。習近平に中朝関係を特別良くしよう、特別視しようという気はないと見ています。

次に中国情勢ですが、ここでは習近平、胡錦濤、江沢民という三角形のバランスがポイントになります。中国ではこの秋に最大の関心事であります党大会が開かれますが、この党大会を控えている習近平は、外交問題とか安全保障問題で大きな冒険はしたくない、おそらくそう考えているはずですが、先日、孫政才の更迭問題が大きな話題となりましたが、これにかなりの労力を費やしておりますので、外交とか安全保障問題にそれほど割けるパワーはないのではないかと。そうしますと、第2期の習近平政権が3期目、若しくは党の主席のような新しいポスト就任も含めて、次の次を見据えた船出をするのか、それとも三角形のバランスを変えるような行動を選ぶのか、残念ながらそれはまだ不透明です。

その一つのカギが「一帯一路」にあるのではないかと見ています。「一帯一路」は今のところ経済的側面が強く打ち出されていますが、外交的に成功するのか、安全保障的に成功するのか、そして、中国は共産党の国家ですので、理論的・思想的に「一帯一路」政策を鄧小平が述べたような「改革・開放」のようなものに結び付けていけるのか、胡錦濤の言った「科学的社会主義」のように理論化できるのかということがポイントになってくると思います。

一方で、南シナ海の埋め立ては今後も着々と続けていくと思います。一帯一路にとって南シナ海は非常に重要です。一帯一路というのは中国を起点として西へ向かっており、どうしても南シナ海を通らなければならない。したがって、九段線主張とか、それをサポートする人工島建設や軍事化は絶対に譲らないと思います。ですから、ある程度のエスカレーションは習近平政権にとって許容範囲にあると見ています。その程度をどこまでと捉えるのは難しいのですが、絶対に何の争いもしたくないと思っている訳ではない。一定程度

は良いだろうというふうなスタンスにあるような気がします。

一方、東シナ海では中国の海警の存在が常態化していますが、中国はこれは止めないと思います。中国にとって現在の状況に明確な不利益があるとは思えないからです。海警の乗員にとっては大変でしょうが、明確な不利益というものが無い訳ですので、このルーティン行動はおそらく今後もずっと続いていくものと思います。尖閣問題が九段線主張に絡まないということが一つ大きなポイントです。国連海洋法条約では、領土があればその基線から12海里が領海だと決められます。しかし、中国の九段線主張というのは、そんなものにはお構いなしに9本のダッシュラインで囲んでその中は全部中国の歴史的な海だといっている訳で、そこが大きく矛盾しています。ところが尖閣諸島については自分たちの領土だと言っていますので、そこから12海里が領海ですよと言っても九段線主張と齟齬がない。つまり、中国にとっては尖閣諸島の領有権で争っていた方が比較的楽なのです。

<今後の東アジア海洋安全保障の見通し>

以上のことを纏めると次のようになります。トゥキディデスの罫を基本としますと、中国とアメリカとの間には対立関係が存在します。しかし、これは今変化しています。一つの要因は、第二次世界大戦後、「トゥキディデスの罫」が必ずしも当てはまっていない。チャレンジは起こるのだけれども、戦争には至っていない。この変化がある。もう一つが、一帯一路です。中国が一帯一路政策を進めることによって、協調的な中国に生まれ変わるヒントを得るのではないかと思っています。これが一帯一路を罫に嵌らない要因に挙げた理由です。

制約については、国家の行動をある程度制限する国際法や国連海洋法条約に基づく権利主張と管理の必要性というのが基本です。領土から12海里が領海、領土から200海里までがEEZといったように決まっているものを基本としなければならない。しかし、実効性担保の問題、これが去年の南シナ海仲裁判決以後もずっと露呈し続けている大きな問題だと思っています。

現状を見ますと、日・米・中・朝の四カ国間は輻輳的な関係、つまり北朝鮮が動けば、アメリカと日本と中国が動き出すといった関係になっています。これからどうなるか、おそらく中国は少し黙っているでしょう。党大会が控えていますので内政重視、日中関係も今動かす必要はないだろうということです。中朝関係、これはおそらく変わりませんし、これから劇的に良くなることはないと思っています。しかし、あと半年後には中国は新体制になり、習近平は次の成果を生み出さなければならなくなりますので必ず動き出すと思います。

そういったことを考え合わせますと、構造的には東アジア海域が平和になるという状況にはない。しかし、大戦以降「トゥキディデスの罫」に変化の兆しがあり、戦争に至らない段階でエスカレーションを止めることは多分可能なのだと思います。そのヒントとなるのが「一帯一路」です。これは胡錦濤が主張した「調和の海」構想を引き継いでおります。また、安倍首相が言っている「地球儀を俯瞰する外交」とも地球儀を俯瞰的に見て外交戦略を描いているという点で親和性は高いと思います。ただし、「基本的価値観の共有」という点では非常に難しいと思われまますので、日・中が「対立」という関係ではなく、ライバ

ルという「競争」関係にシフトして行けるかどうかポイントになると思います。構造的なエスカレーションを戦争に至らない段階で止めつつ、対立関係を競争関係に持っていくという絵を描いて行けるどうか、これが日本の安全保障にとって重要なポイントになると思います。特に、習近平政権が第2期目を迎えるこれからが本当の山場だと思います。

池田 徳宏 水交会研究委員（元佐世保・呉地方総監）

「海上における防衛警備の在り方と海上自衛隊の任務」

<防衛力の役割>

まず、防衛力の役割について簡単に説明します。昭和51年に初めて防衛計画の大綱が閣議決定され、これに基づいて防衛力が整備されることになりました。その際の防衛力の役割は、「侵略の未然防止」と「侵略対処」でした。独立国として必要最低限の基盤的防衛力を保有するというもので、まさに、米ソ冷戦において如何にして我が国が防衛力を保有するかというものでした。

平成元年に冷戦が終結しますが、平成2年には湾岸戦争が勃発、湾岸戦争終結後の平成3年には海上自衛隊の掃海部隊が戦後初めて実任務でペルシャ湾に派遣され、自衛隊を取り巻く環境も国際貢献への期待へと大きく変化してまいります。平成4年にはPKO法が成立してカンボジアに陸自の施設大隊が派遣されます。このように、冷戦時代の防衛大綱では想定もしなかった活動が自衛隊に課せられてきておりましたので、平成7年11月に冷戦後の新しい時代に即した防衛大綱が作られることとなりました。平成7年という年は、皆様ご記憶だと思いますが、1月に阪神大震災が起り、3月には地下鉄サリン事件が起きました。というわけで、07大綱での防衛力の役割には、「我が国の防衛」の次に「大規模災害等各種事態への対応」が追加されるとともに、海外での任務も課せられるようになったことを受けて、「より安定した安全保障環境の構築への貢献」という役割も加えられました。

平成13年9月11日に米国同時多発テロが起り、10月には海上自衛隊の艦艇がインド洋に派遣され「テロとの戦い」の時代が始まります。防衛大綱は概ね10年先を見据えて作られます。この理由は、防衛装備を検討し、これを装備化し、運用するのに10年以上の年月が必要になるからです。しかしながら、07大綱策定から6年後に世界の秩序が大きく変化してしまいましたので、10年を待たず、平成16年に次の大綱が策定されました。ここでの防衛力の役割は、第1に「新たな脅威や多様な事態への実効的な対応」、第2に「本格的な侵略事態への備え」、第3に「国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取り組み」が挙げられています。07大綱策定10年以内に大きな変化が生じたことから、16大綱では「5年後に修正する」という文言も追加されました。

平成21年に民主党政権になり、1年遅れの平成22年に22大綱が作られました。22大綱では、基盤的防衛力によらない動的防衛力を構築するとされ、防衛力の役割は「実効的な抑止と対処」、「アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化」、「グローバルな安全保障環境の改善」ということになりました。

平成24年末に自民党が政権を取りますと、国家安全保障戦略が初めて策定され、それに基づく形で25大綱が策定されました。現在の統合幕僚監部ができましたのは平成18

年3月ですが、それ以降自衛隊の行う活動は主として陸海空自衛隊の統合によるものとされてきました。平成23年の東日本大震災での活動や弾道ミサイルへの対応、ソマリア沖アデン湾での海賊対処行動での統合運用等で実績を積み重ねてきましたので、25大綱では統合運用の考え方を取り入れた統合機動防衛力を構築することとされ、防衛力の役割は「各種事態への実効的な抑止及び対処」、「アジア太平洋地域の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善」となりました。防衛力の役割を巡る時代背景について簡単に紹介しましたが、これからシンポジウムの本題であります海洋安全保障に係る海上自衛隊の任務について話を進めたいと思います。

<海洋安全保障の確保>

国家安全保障戦略では、「国際公共財としての“開かれ安定した海洋”は世界の平和と繁栄の基盤であるところ、中国は国際法秩序とは相容れない独自の主張を行っており、我が国は“海洋安全保障の確保”という役割を担う。」としています。ここで言う海洋安全保障の確保というのは、「海洋国家として、各国と緊密に連携しつつ、力ではなく、航行・飛行の自由や安全の確保、国際法にのっとった紛争の平和的解決を含む法の支配といった基本ルールに基づく秩序に支えられた“開かれ安定した海洋”の維持・発展に向け、主導的な役割を發揮する」というものです。これを受け25大綱では、アジア太平洋地域の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善という役割を果たすための一つ的手段として海洋安全保障の確保を挙げており、具体的には“開かれ安定した海洋”の秩序を強化し、沿岸国の能力向上支援を行い、共同訓練・演習を充実していくこととしています。

<海上自衛隊の任務>

海上自衛隊では、従来、「国土の防衛」と「海上交通の保護」を任務として捉えていますが、これまで説明してきましたように、各種事態への実効的な抑止と対処という役割だけでなく、アジア太平洋地域やグローバルな安全保障環境を安定化や改善という新しい役割を果たすことが求められていることを考慮しますと、海上自衛隊は、海洋安全保障の確保、すなわち、「開かれ安定した海洋の秩序の強化」ということを新しい任務と捉えるべきではないかと考えています。

<海上自衛隊の活動の現状>

海上自衛隊の活動の現状を見てみますと、25大綱に示された2つの役割を果たすため、様々な活動をしています。

各種事態における実効的な抑止及び対処については、我が国の周辺海空域における安全確保や島嶼部に対する攻撃への対応、弾道ミサイル攻撃への対応、宇宙空間及びサイバー空間における対応、大規模災害等への対応等、予測困難な事態への対応を含め、我が国で発生するすべての事態に対応できるよう活動しています。

また、第2の役割である、アジア太平洋地域の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善には、訓練・演習の実施、防衛協力・交流の推進、能力構築支援、海賊対処行動や国際平和協力活動等を実施しています。

このように様々な活動を行っていますが、新たな海上自衛隊の任務として海洋安全保障

の確保が追加されたことを考えますと、海賊対処活動だけではなく、開かれ安定した海洋の秩序の強化のため、国連海洋法条約に基づく海洋利用の常識を顕示し、それを伝承していく活動にも取り組んでいく必要があると思います。

<東シナ海における海上自衛隊の活動>

このような観点から、東シナ海における海上自衛隊の活動を考えた場合、受動的な活動から能動的な活動への変換が求められていると思います。従来は、侵略行為を未然に防止するため、重要海域の定点監視が活動の中心でした。すなわち受け身の活動でした。

一方、海洋安全保障の確保を広義に捉え、国連海洋法条約に基づく海洋利用の常識を顕示するというのも任務であると考えれば、その活動はおのずと能動的になってきます。東シナ海全般海域に艦艇を展開させて、公海自由の原則を顕示する。あるいは、我が国の排他的経済水域と中国が主張する大陸棚の重複する海域を頻繁に活動し、我が国の排他的経済水域を顕示することなども活動の目的と捉える時代になっています。

<アジア太平洋地域における海上自衛隊の活動>

さらに、南シナ海などのアジア太平洋地域に目を向けますと、ここでの活動では、その目的を、国連海洋法条約に基づく海洋利用の常識を伝承することと捉える必要があります。そうしますと、防衛力の役割の一つである「アジア太平洋地域の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善」を果たすために行っている活動もその内容に工夫が出てきます。防衛協力、交流や能力構築支援を推進するために寄港すべき港の戦略的な選定や、訪問国海軍との間で行う親善訓練の内容や訓練海域の選定も変わってきます。能力構築支援として、国際法セミナーなども追加されるでしょうし、日米の連携についても共同訓練の内容や人道支援／災害救援活動における訓練活動海域や支援対象国などの選定にも工夫が出てまいります。海上自衛隊は、米国の南シナ海における航行の自由作戦には参加していませんが、南シナ海で日米共同訓練を行えば、場所や時期の選定によっては同様の効果が期待できます。ソマリア沖アデン湾での海賊対処行動も今年で8年目となります。この活動そのものは、貿易立国の我が国にとって重要な任務ですが、加えて、常識の伝承という観点で捉えると、任務終了後の復路を活用した我が国海上交通路の沿岸諸国への親善寄港や親善訓練の実施、また、多くの国々の海軍と関係する有志連合の海賊対処任務部隊への司令官の派遣や派遣中に実施される多国間共同訓練への参加は、海洋利用の常識を伝承するための有効な手段となります。

北朝鮮の弾道ミサイルの脅威がより現実的なものとなり、米国が堪忍袋の緒が切れるというデッドラインをちらつかせるなど、海上自衛隊にとって第1の役割である各種事態における実効的な抑止及び対処の活動に、より比重を移していかなければならない情勢です。しかしながら、海洋国で貿易立国である我が国の国益が、海洋秩序の維持、すなわち、開かれ安定した海洋に依っているのであるならば、大陸国家としての国境線の決め方を海洋にまで適用しようとする国に対する拒否的活動は、一日たりとも欠かすことはできません。海上自衛隊には限られた資源しかありませんが、同盟国や海洋利用の常識を共有する国々とともに海洋国家としての常識の顕示と伝承を着実に実施していつてもらいたいと考えています。

沼田 良亨 海上幕僚監部首席法務官

「日米の防衛協力について；法的側面からの考察」

今日、お話ししますのは、南西諸島における海峡通航に係わる国際法の解釈から見た日米の相違点とその対応ということです。日米の相違点とその対応と題しておりますが、現時点でこの相違点から派生します深刻な問題が存在している訳ではありません。しかしながら、国際法の解釈が主権国家の間で完全に一致するということはまずありません。したがって、本日の話につきましては、主権国家間の法的な調整あるいは法的な共同によって、相違点から来るデメリットを顕在化させないようにすることは可能であるという文脈で捉えていただければよろしいのではないかと思います。

<米海軍との法的共同>

現在、海幕の首席法務官と太平洋艦隊の法務官との間において、次のような合意がなされております。まず、国際法を共同で研究するグループの設置です。ここで何をやるのかと言いますと、関連する国際法、すなわち、国連海洋法条約や武力紛争法について日米双方の公式な法解釈を相互に研究することです。海上自衛隊が法解釈の権限を持っていたり、米海軍が法解釈の権限を持っていれば話は簡単なのですが、残念ながらそうではありません。また、法規の部門だけでなく、作戦部門と協力して相互に受入可能な解釈案を模索していかなければなりません。2つ目の大きな柱としては、日米同盟の強化に係わる法的部門のより積極的な関与ということで、法的共同の強化、具体的には、航行の自由に対する擁護、あるいは他国の行う法律戦への日米共同での対処も進めていきたいと思います。日米間の法務部門において作業が行われているところであります。

<経緯>

ではなぜこのようなことが始まったのかと申しますと、2004年に中国潜水艦が「石垣海峡」を潜ったまま航行しました。ここは無害通航が適用される海峡ですので、潜水艦は浮上して、その国の旗を掲げて航行しなければなりません。しかしながら、潜没したまま航行しましたので、中国政府は誤って海峡に進入したことを認め、遺憾の意を表明しました。その数か月後、アメリカの海軍大学校と海自幹部学校が実施している「学校間交流」の国際法の意見交換において、海軍大学校の教授が、中国潜水艦は国際海峡において合法的に通過通航権を行使したとする自説を主張しました。また、その3年後には、同じ教授が、イタリアのサンレモにあります国際人道法研究所、ここは各国の士官を集めて国際法の集合教育などをやっているところですが、そこの海軍コースにおいて複数の中国海軍士官に対して、彼の主張に基づいた教育を行っていました。それから4年後、南西諸島与那国島付近の海峡を通航中の中国艦隊に対して、海上自衛隊の護衛艦が呼びかけを行ったところ、”We are sailing on the international channel according to international law of the sea.”という応答がありました。もともと、この international channel というのは国際法上の用語ではありません。また、そもそも、この海峡は幅が24海里以上あり、中国艦隊は中央部のEEZ部分を通航しておりましたので、それ自体は何ら問題ではありません。しかし、我々は、このサンレモにおける教授の教育と中国艦隊の応答の間に、もしかしたら因果関係があるのではというところから、日米で法律の解釈についても綿密に調整する必

要があるということで、日米間の法的共同が始まった訳です。

<国際海峡の通航制度>

国際海峡という言葉がよく使われますが、正式な用語ではなく、「国際航行に使用されている海峡」というのが国連海洋法条約の文言です。この「国際航行に使用されている」という言葉がキーワードですので頭の片隅に留めて置いてください。国際海峡の通航制度にはいくつかの種類があります。まず、国際海峡の通過通航制度です。これは、国連海洋法条約で新たに作り出されたものです。国連海洋法条約ができるまでは、領海の幅は基線から3マイルとされていましたが、これが国連海洋法条約では12マイルに伸ばされました。この変更で何が起るかというと、それまで国際的に重要とされていた海峡の大半が沿岸国の領海で覆われることになってしまいます。そうなってくると、当時の国際法上の通航制度としては、無害通航制度が適用されることとなります。無害であれば通れるからいいじゃないか、問題はそう単純なものではなく、無害通航が適用されると航空機の上空飛行はできないし、潜水艦も潜没して通ることができなくなるということです。海軍国家にとってはとても受け入れることができません。そこで喧々諤々の議論がありまして、新たに落とし所としてできたのがこの通過通航制度です。蓋を開けてみると、この通過通航制度は無害通航よりもはるかに自由航行に近い制度になりました。外国の航空機に上空飛行の権利が認められましたし、継続的かつ迅速な通常の状態に付随する活動も認められました。これはどういうことかということ、海軍の艦隊運動、艦載機の発着艦、潜水艦の潜没航行といった無害通航制度では認められていないものがすべて認められるということです。また、通過通航制度で通っている船に対して沿岸国が規制を加えることが極めて難しくなっています。この制度が適用される海峡は、沿岸国の領海で覆われている海峡、もちろん、先ほどキーワードとして紹介しました「国際航行に使用されている」という条件を満足しなければなりません。ジブラルタル海峡、ドーバー海峡などがこれに該当いたします。

次に、2つ目の通航制度、国際海峡の無害通航制度について話します。この制度は、沿岸国が自国の安全の保護のためであっても外国船舶の無害通航を停止してはならないという点以外は通常領海の無害通航制度と同じです。唐突に「自国の安全の保護のためであっても」という文言が出てきますが、裏を返せば、通常領海においては自国の安全の保護のために必要不可欠な場合は無害通航を停止することができます。ただし、その場合も、領海の特定の水域において、外国船舶の間に差別を設けず、一時的であるという条件付きです。ですから、我が国の安全にとって不可欠であるという状況であっても日本の領海をすべて無害通航停止にすることはできません。この制度が適用されるのは、海峡の外側にも通航に便利な航路がある場合、あるいは、領海と公海・排他的経済水域を結ぶ海峡で、世界にもそんなに例はありません。代表的な例としては、イタリア本土とシチリア島間のメッシナ海峡、アカバ湾と紅海間のチラン海峡が挙げられます。

3つ目、正確に言うと4つあるのですが、先に4つ目の説明をしますと、これは1936年のモントルー条約によって制度化されているダーダネルス・ボスポラス海峡に関するもので、トルコが平時の状態にあるか、あるいは戦時の状態にあるかによって、この海峡をいっぺんに通れる軍艦のトン数を規定した特別な制度です。

本日の主題となりますのが、3番目の沿岸部無害通航、中央部自由航行という制度です。国際航行に使用されている海峡なのですが、先ほどの通過通航制度の適用される海峡と違い、沿岸部は領海で、海峡中央部に航行自由な公海あるいは排他的経済水域が存在するというものです。例として、宗谷、津軽、対馬東・西、大隅、バシー海峡、台湾海峡が挙げられます。しかしこのバシー海峡と台湾海峡は、そもそも海峡間の距離が24マイル超えていますので、両岸から12マイルの領海をとっても中央部に航行自由な水域が残ります。

<日本の国際海峡>

日本は昭和52年の領海法で領海の幅を12マイルにしました。しかしながら、5つの海峡については、特定海域として海峡中央部に航行に関しては自由な水域を残しました。これが、先ほど申しました宗谷海峡、津軽海峡、対馬東・西水道、大隅海峡であります。この理由については、いろいろ報道等がありましたので、皆さんご存知かもしれませんが、安全保障の観点から、あるいは国際的な海洋の自由や海上の貿易といった様々な面から検討がなされて、結果的にこのような形になったというものであります。ですから、裏を返せば、日本の特定海域、すなわち、日本が国際航行に使用されるとしている海峡はこの5つのみと言えます。

<無害通航と通過通航の比較>

次に、海峡における無害通航と通過通航を比較してみます。何が大きく違うかというと、無害通航が適用される海峡では上空飛行、潜水艦の潜没航行、航空機の離発艦などが認められないのに比べて、通過通航制度が適用される海峡においては認められます。海洋安全保障の観点からはこれが一番大きなファクターとなります。

また、国際航行に使用されていない海峡においては、中立国の船が通ることはないという前提ですので機雷の敷設についても制限はありませんが、通過通航制度が適用されるということは、国際航行に使用されている、すなわち、中立国の船舶も通航するということになります。彼らを安全にするのも紛争当事国の義務ですので、機雷の敷設に際しては、完全に海峡を封鎖することはできないということになります。

鹿児島県以南の海域において、日本が国際航行に使用されていると認識（解釈）している海峡は大隅海峡だけです。他にも海峡はたくさんありますが、これらはすべて国際航行に使用されているとは見なされていない海峡であります。したがって、無害通航制度が適用されるということになります。

<通過通航制度が適用されれば増幅される脆弱性>

仮に、南西諸島の各海峡が、国際航行に常続的に使用されているという前提の下で話をしますと、通過通航制度が適用されることとなりますので、海峡における外国航空機の飛行や潜水艦の潜没航行が可能になります。また、先ほど申しました日本の管轄権行使が制限されますので、外国海軍の行動の自由が倍加されることとなります。また戦時といえども通航を停止することは認められませんので、沿岸防備が困難になるばかりでなく、機雷の敷設にも制約が掛かることとなります。

<まとめ>

南西諸島は、西太平洋海域に出入しようとする海軍にとっては自然の障壁です。もしも同海域の海峡が国際的に使用されている海峡ということになりますと、通過通航制度が適用されることになり、日本の安全保障に甚大な負の影響をもたらすと共に、その周辺海域における米海軍の作戦も不必要な負担を課され、脅威にさらされることになります。加えて、日米の法解釈に違いがあれば、外国海軍が行う法律戦において、日米同盟に楔を打ち込む絶好の機会を与えるということになります。幸いなことに、これらの各海峡は国際航行に常続的に使用されているという前提条件自体が満足されておきませんので、現状において懸念がある訳ではありません。他方で、国際航行に使用されているという文言一つとってみましても、ここには大きな解釈の幅があります。300年前に捕鯨船が1回通ったということをもって、国際航行に使用されているというような極端な解釈も成り立つわけがありますので、ずっと安心しておれるというものではないと思います。こういった観点から、海上自衛隊と米海軍との法的共同あるいは法的調整において、作戦運用に係る阻害要因が考査されていく、また考査していかなければならないということをもって、私の話を終わりたいと思います。

奥山 真司 国際地政学研究所上席研究員

「海洋における安全保障を巡る地政学的考察」

今回は3つの文献を元に3つのテーマでお話しします。まず、「海とは何か」、今まで話された御三方とは全く違って、ちょっと一回引いて考えてみるというやり方を敢えてもってきました。2番目は「内海について」、内海とは何なのか地政学の観点から紹介します。最後に『海の地政学』という本が来月出版されます。その内容の紹介も兼ねて皆さんに海そのもの、海を活用するということがどういうことなのかを振り返っていただきたいと思っています。

<海とは何か？>

一つ目の「海とは何か」について、僕が参考にしている「SEA POWER」という本があります。世界中の幹部学校で教科書として使われています。書かれたのはジェフリー・ティルという方で、シーパワー論の研究では世界的な権威です。

「SEA POWER」では、国がシーパワーを活用しようとする場合の海の捉え方として、①天然資源②交通・運搬路③情報交換の媒体④支配すべき場所、という4つの捉え方があるという説明をしています。

まず、1番目は天然資源のある場所ということですが、魚が捕れるところでは魚を捕るためのコミュニティが生まれ、その漁民同士のコミュニティが海を伝わることによって交流が生まれる。つまり海上での天然資源の利用を介して一つのコミュニティができ交易みみたいなものが生まれる。このように海が物を伝えるという捉え方が2番目の交通路・運搬路ということになります。

僕は、この交通・運搬路という捉え方が海洋地政学的には一番重要だと思っておりまして、ここからシーコントロールという概念が出てくると考えています。一例として、英海

軍とラム酒の話をしてします。英海軍が世界に展開していた時代、彼らは航海中の飲み物としてビールとかエールを持って行っていました。これだとアルコールの度数が少ないうえに、樽が大きなスペースを占めることになります。そこでどうしたかという、カリブ海で砂糖キビを原料にしてラム酒を造り、そのラム酒を船に積むようになる。そうすると、イギリス船のシーマン達の飲むものがラム酒になる。ラム酒が広まっていった時にアメリカとの戦争になり、イギリスがラム酒を輸出禁止にする。そうすると、アメリカ側にいる移民は今までイギリスの美味しいラムを飲んでいたのに飲めなくなる。そこで彼らはウイスキーを造るようになり、ジャック・ダニエルといったバーボンウイスキーが発達しました。海の交易という役割の部分が戦略的に使われ、なおかつ、アメリカのお酒文化まで形作ってしまったという例です。

海は交通・運搬路であると同時に、情報交換の媒体としての意味もあります。例えば、イスラム教はアラブの船乗りによって 600 年代から 800 年代にかけて広まっていますが、そういう意味で海はメディアとしての特徴を有しています。

最後に、4 番目の支配すべき場所という捉え方です。海というのは通る場所でもあり、使われる場所でもある。そして、同時に支配するための場所であるということは、皆さんも南シナ海の現状を見ておられるのでお分かりのことと思います。

<マハンのシーパワー論>

海洋安全保障で必ず出てくるのがマハンです。地政学でもシーパワーでも大変有名な方ですが、彼は聖書ともいえる「海上権力史論」で、シーパワーが育つためには 6 つの要素が必要だと言っています。1 番目が地理的条件、国が地理的に良い所に位置していること。2 番目が海岸線の形態です。海岸線の中に良い地形があること。3 番目は、領土の範囲がそれなりに大きい国であること。4 番目が海に出て行ける人の数、シーマンに充てられるだけの人口があること。5 番目が国民性、国民に海に出て行くという方向性がないとダメ。6 番目が政府の性格、政府自身の方針として海外に出て行く、海運をしっかりとやっていくといったことをしっかりとやらないとシーパワーは成り立っていかない。

1 から 4 は地理的なものですが、5 と 6 は人間がやること、国の方針として決めていかなきゃいけないものだと思います。

<内海について>

その 2 は内海についてです。マッキンダーの地政学図という一番有名な図がございます。地政学は 1904 年に出されたものですが、その頃と言えば、イギリスは没しつつあり、アメリカが出てくる、ドイツも出てくる、ロシアもやばい。このような状況で、今まで世界を握っていたイギリスはどうすべきか、これを考えるヒントとして出してきたのがマッキンダーの地政学図です。地政学を考える人間は必ず参照しなければならないと思っておりますが、まず、物事を大きく地球サイズで俯瞰して見る。そういったときに、海を握っているシーパワー側の人間には、世界島とか、ハートランドと言われる真ん中のものの外側を回るという意識が働く、そこにパワープロジェクションという考え方が生まれます。これはアメリカ側の考え方ですが、アメリカは自国のことを島国と思っています。

マハンもアメリカは海洋国家であると言っています。海の真ん中に大きなユーラシア大

陸があって、そこの周りがある島国が対抗しているような状況だと言っている訳ですが、これがアメリカの地政学観という形で受け継がれています。ところが、最近になってマイケル・オースリンという方が「アジアの地中海：戦略、地政学、そして、インドー太平洋における危機」という論文で「南シナ海について、今アメリカが問題にしている部分もあるが、それだけでは視野が狭い、もう少し引いて見る必要がある。一番重要なのは内海のコントロール、これがリムランドのカギだ」と述べています。何を言っているのかというと、ユーラシア大陸の淵に影響力を及ぼすリムランドに影響を与えるためには、ここのそばにある内側の海を支配する必要がある。内海をとった者が世界を制するとまでは言っていないのですが、南シナ海だけの問題ではなく、東シナ海もそこに連結している。そういうことを論文に書いています。これは重要な指摘だと思ったので紹介しましたが、アメリカにおいてもこれからは、内海を支配する議論が高まってくるのではないかと思った次第です。

<海の地政学>

最後に『海の地政学』です。

「新たなマハンの登場？」ということで、荒川書房から、翻訳本が出ます。残念ながら、僕の翻訳ではないのですが、解説のページを頼まれましたので、今、その解説を書いているところです。ジェームズ・スタブリディスという方の本です。在日米海軍司令官もおそらくご存じだろうと思いますが、NATOのトップに就かれたり、副大統領候補などの重要な役職を打診されたという有名な方で、現在はタフツ大学フレッチャースクールの学長ですが、この方は、なんとこの米海軍の提督です。彼はマハンを意識した「SEA POWER」という本を今年の6月に出しました。簡単にご紹介しますと、太平洋、大西洋、インド洋、地中海、北極海等の海域において経験したことや、そこで起きた事象には実はこういう歴史的背景があるのだということを非常に読みやすく書いてあります。ただ、ここで彼が提示しているアイデアというのは、2015年版の「協調戦略」です。

スタブリディスは「もし、マハンが生きていたなら、今の米国に対してこういうことを言うだろう。なぜなら、私は船乗りとしてマハンの気持ちが分かるからだ。」として次の3点を挙げています。①自国を海洋国家として認識しろということ。②「オープンなグローバル・コモンズ」、海というものは、共有財産なのだから、みんなで支えて行かなければならない。アメリカがそんなに力を出さなくても、周りの国でしっかりやってもらうということが重要であるということ。③世界各国との間に強力な同盟関係を結びつつも、軍だけではなく民間と軍の協同関係が重要だ。

また、海底ケーブルの話について特別に数ページを割いております。「マハンにとっての驚きは、世界を結ぶ海底ケーブルの重要性が高まっていることだ。既に世界に285本もあって、海は通信の路になっており、ケーブルに対する脅威というものを意識していかななくてはならない。」こういう色々なアイデアを出しながら、やはりマハンの考え方が重要だということをおっしゃっています。

これまではアメリカ一極の時代でした。アメリカ海軍の力は圧倒的で世界の海をある程度管理していましたが、今、管理する能力が落ちている。ロシアも中国もそうです。アメリカはみんなで仲良く共同してやっ行ってこうとしますが、そうはならず各国が勝手に小さ

いのを取り始めている。これに対してアメリカは、ここ数年のことですが、これを取り返しに来ている。海の秩序を支える力をもう一回認識し直さなければならないという思いが、この本から見てとれると思います。

<まとめ>

2007年ごろ、ジョン・アイケンベリーという国際政治学者の講演会に行きました。彼は「国際的な秩序はできており、ある程度制度化されたものである。アメリカが支えなくても、ある程度秩序は支えられる。」という話をしました。すると、公演を聞いていたフォークランドで戦ったという元海軍の方が、「アイケンベリー、お前の言っていることはインチキだ。その国際的秩序はだれが支えていると思っているのか。」と発言し、会場は凍りつきました。アイケンベリーは、「それは、歴史があつて云々。」と返しましたが、「そうではない、それは米海軍であり、英海軍が支えているんだ、お前は勝手にそういう訳のわからないことを言うな。」と反論され困っていました。何を言いたいかという、秩序というのは誰かによって支えられています。それは、米海軍かも知れないし、海上自衛隊も支えているのかも知れませんが、今はその秩序が崩れそうであり、どう支えていかなければならないかを考えなければならない時期に来ているのだと思います。

海から大きな恩恵を受けている日本において、そういった点が見過ごされがちであるということを強く感じます。誰のために秩序を維持するのか、そういったことについて、我々は海の観点から考えて行かなければならないと思います。

【質疑応答】

Q1：「トゥキディデスの罠」に関して、新興国と覇権国の政治体制の違いというものが紛争に影響を及ぼすことはあるのでしょうか？

A：グレーム・アリソンは、政治体制にまで踏み込んで分析はしておりません。構造的に言えば、必ずアメリカはトゥキディデスが言ったように脅威を抱く、それがプレッシャーとなってやがては紛争に入っていく、この構造は基本的に一緒であつて、政治体制にはあまり影響されないのではという気はしています。ただ、そこから実際に紛争になり戦争になるというエスカレーションの段階になっていくと政治体制が影響してくるのではないかと考えます。アメリカのような基本的に民主主義大統領制の国家であれ、中国のような国家であっても、第2次世界大戦を経てやはり戦争という見方が変わったではないかと見ている。ただ、その中国の政治体制においてどれだけ理性が働くのかという点は、測定不能な部分があると思っています。中国がもし独裁に近くなっているのであれば、紛争へのエスカレーションは早くなるという懸念は持っています。どちらかと言うとアメリカの方がゆったり構え、中国の方が勢いをつけているのでスピードが速い。そういったスピードの違いは政治体制によって影響を受けるのではないかと思います。

Q 2 : 共産党大会が終わって半年後に変化が起こるのではないかとお話をされましたけれど、大胆な予測で半年後に南シナ海はどうなっているのでしょうか？

A : 昨年のシンポジウムの状況に比べれば、現在はだいぶ落ち着いていると思います。それは、中国は別に平和を望んで落ち着いているのではなく、中国がアドバンテージを確定させたから落ち着いていられるのだと私は見えています。中国は、南シナ問題に対してもう圧倒的な優位を築いており、フィリピンやベトナムがどう騒いでも覆せない。最後にでてくるのはアメリカだけなので、今は静かにしていようという思いが強いと思います。

しかし、習近平が2期目をスタートさせれば、新しく何かをやらなければならない。一方で、一帯一路を進めるような外交政治のロジックと軍のロジックは別に存在します。おそらく軍の考え方としては、そこで圧倒的なアドバンテージを維持するために、自衛圏を確立しなければいけない、島を守らなければならない、と考えるのだと思います。したがって、可能であればそこに防空識別圏を設定して、彼らなりに管制をしていく。上空の方でプレッシャーを掛けてくるのではないのでしょうか。

Q 3 : 海上自衛隊はなぜフリーダム オブ ナビゲーションに参加しないのでしょうか？

A : これには政治的な判断が必要で、南シナ海において日米が協調して中国を刺激する活動を行うか行わないかというのは、海上自衛隊がやりたいとかそういう問題ではなく、政治的判断の結果として、現在は参加していないということだと思います。ただし、実態として、フィリピンやベトナムに寄港したり、南シナ海で行動する米海軍の船がいて、海上自衛隊の船が同時期にそこを行き来している状態は、航行の自由作戦だと銘打たなくても、対象国側から見れば非常にやっかいな活動をされているんだという認識になりますので、同じような効果があるのではないのでしょうか。

Q 4 : パシフィックパートナーシップが、南シナ海諸国では大変歓迎されているし、意義深いものだと海外の論調はありますけれど、日本でこれを取り上げてくれるマスコミは意外と少ない。パシフィックパートナーシップの意義みたいな所をお聞かせください。

A : パシフィックパートナーシップでは、東南アジア諸国で医療態勢の整っていない所に大きな船が行って、そこで困っている子供達に医療を施したり診療したりというふうなことをやっている訳ですけども、そういった国々に我々がやっている活動、あるいは海軍力というのはこういうふうにも使えるんですよ、海洋秩序はこういうふう維持していくんですよ、ということを伝承していくという意味では非常に有意義な活動ですので、継続的にやっていく必要があると思っています。

Q 5 : 日本では、5海峡のみを国際海峡として認識していると発表されましたが、中国であるとかその他の国は、この5海峡が国際海峡だという認識をしているのでしょうか、「ここが国際海峡だよ」と国際的に宣言する必要はないのでしょうか？

A：諸外国がどう思っているのか承知しておりません。言えるのは、各国の海軍の艦船や航空機の実際の行動対応から見て、おそらく日本政府の解釈を尊重した対応をしているのだと思います。

また、公表する必要があるか云々ということですが、これについては、必要があればするし、必要なければしないのかなあと思っています。例えば、マラッカ海峡につきましても、諸外国の軍艦や軍用機は、通過通航制度が適応される国際海峡ということで実際に行動しておりますが、おそらくシンガポールも、マレーシアも、インドネシアも、ここは通過通航制度が適応される海峡ということは認めていないと思います。ですから、日本としてそれを宣言するか云々というのは、法律の問題というより実際の政策の問題ということになるとと思います。

Q6：よく中国海軍が通過する宮古水道とは違い、石垣水道の方は完全に領海に覆われている。そういう場合に、例えば「石垣水道は国際海峡じゃありませんよ、通るんだって宮古水道のほうを通ってください」とか、航路帯を指定することはできないのでしょうか？

A：言っても言わなくても、沖縄と宮古島間のところは昔で言えば公海、現在は日本の排他的経済水域ですから、航行に関しては自由、上空飛行に関しても自由ですよということ。他方で、石垣海峡につきましても、通ろうと思えば無害通航で通って頂いて結構ですが、迅速的にかつ継続的に航行して通過してくださいよ。これは国際法のルールですので、通ろうとする側にとってどちらが居心地が良いか、有利かということで判断すれば良いことです。制裁的な問題として言う場合はあると思いますが、基本的にはルールについては相手も熟知していることですので、その必要はないと考えております。

Q7：排他的経済水域における軍艦の航行については、事前通報して、同意を得てほしいといったような宣言をしている国もいくつかあると思うんですけども、この問題についての日本の考え方は？

A：所謂排他的経済水域というのは、経済的活動に関して沿岸国に一定の権利を与えたというものでありますので、安全保障とのリンクというのは全くないというのが基本的な解釈であると思います。

Q8：スパイクマンの「アジアの地中海」に関する質問ですが、内海という新しい論でいくと、南シナ海とインド洋を含めたものが「アジアの地中海」になるのでしょうか？

A：スパイクマンの本は1941年に書かれた本ですが、その時すでに「日本はこの戦争に敗ける。」真珠湾攻撃が始まって3週間後にそういう話をしています。日本が敗けた後、中国はいずれ統一して大きくなる。力を持った中国は、周辺の海である南シナ海を含めてダーウィン港とマラッカ海峡と台湾海峡の3つで囲んだところ、ここにはフィリピン

も全部含まれますが、ここを「アジアの地中海」と呼んでコントロールしようとする。4億人の中国がまとまり、そこでエアパワーを発揮するようになるとアメリカは追い出されることになるかもしれないと予言めたことを書いています。1943年に彼は亡くなりますが、まさに彼が予言したような形で「アジアの地中海」を巡る争いが再現されていることに驚いています。

Q9：最近中国で出され「中国はなぜ海洋覇権が必要か」と邦訳された本がありますがけれど、その中でアメリカは全世界にグローバルなシーパワーを持たざるを得ないが、中国はグローバルなシーパワーを持つ必要はない。近海でのシーパワーを強くしていけば、やがて近海だけをとってみると中国のほうがアメリカのシーパワーよりも強くなってくだろう。そうすると、カリブ海を制したものがヨーロッパを制していったと同じように、近海でシーパワーをとることによってグローバルな力を自然ととることになるだろうという趣旨のことを書いてあるのですが、この辺りをどのようにお考えでしょうか？

A：中国ではマハンを重視しています。マハンとは陸のように海を考えておりますが、海が領土だと考えると実は中国の古来からの軍事思想にしっくりくる。だから彼らはマハンを重視するのだと思います。毛沢東の軍事思想では、敵と戦うのは自分の領土から遠い所ではなく、近い所で戦うのが基本なのです。それを考えますと、マハンの考えで近海を領土的に固める。「青い領土」と言いますが、そこに入って来れないぐらいの力を備えておき、入ってくればその中で戦う。中国の古来からの考え方とマハンが考えている海の捉え方、それが合体するとそういう結論が出てくるのだと思います。

Q10：今日は中国から金先生がお見えですので、一つ質問します。先ほどの質疑応答では、排他的経済水域は経済的なものであって軍艦といえども商船と同じように航行の自由があるということでしたが、中国ではどのように解釈されているのでしょうか？

A：ありがとうございます。私は上海社会科学院の金永明と申します。

EEZにおける軍事的活動に関する意見の対立に関してですが、軍事的活動は次の3つの種類に分けることができます。一つ目は軍船の測量活動、調査、二つ目はE2Cのような軍用機による情報収集、三つ目は共同練習・訓練といった活動です。EEZにおける軍事活動に関しては、おそらくEEZの制度に帰属する権利だと思います。つまり、開放されていない権利です。そうなりますと、どういう権利、義務をつけるかになりますが、UNCLOSの59条に従って、公正かつ個々の国の利益を考えながら平和的に解決していくことが大切です。

問題は、軍事的活動に関しては一般的には公開されないことです。そうなりますと調査した結果や資料がどこに使われるのか分かりません。平和的に利用するという主張はされるのですが、このような活動に関しては、一方的な主張だけでは問題を解決できません。

アメリカは UNCLOS にまだ批准参加しておりませんが、EEZの制度は慣習法になりますので参加批准しなくても遵守しなければならないということになります。中国の立場としては、原則として事前評価、もしくは事前の通知です。アメリカの立場とは違いますが、中国の国内法で既に定めていますので、そういう見解になると思います。

Q11：南シナ海において海上自衛隊は日本のタンカーを守れますか？

A：日本のタンカーは守らなければいけないですよ。以前は1000マイルシーレーン防衛というようなことでバシー海峡から日本までは守れるが、その先は知らないと言っていた時もありましたが、今はそんなこと言っていません。海上自衛隊としては、ソマリア沖アデン湾の海賊対応にしても、その前に行っていたテロ対策特別措置で実施していたインド洋での活動にしても、活動自体の効用ばかりではなく、それに伴う活動として我が国の重要なシーレーン上を護衛艦が行き来しておりますので、その情勢の変化を逐一認識していると思います。そういった意味では南シナ海で何か起こり政治判断が下されれば、しっかり対応を取れるものと思っています。

Q12：最後の質問ですが、中国の台頭をみた場合に、対立になりそうな所は、東シナ海、南シナ海からインド洋、インド洋の中でもアンダマンの方と思いますが、第1列島線、第2列島線というのは地政学的にどういうふうに捉えれば良いのでしょうか？リムランドにもならないし、もちろんハートランドでもない。

A：すごく難しい質問ですが、第1列島線、第2列島線というのは、基本的には軍事的なパワープロジェクションの目安となる線として捉えていけば良いのではないのでしょうか。人民解放軍の解放軍報という新聞に出ていましたが、「我々は第1列島線、第2列島線という線を意識していない。常態化しているんだ。」彼らはそういう考えを持っているようです。となれば、おそらく第1列島線からどんどん太平洋に出て行っている時期というのは、パワープロジェクションを広げていこうという大きなチャレンジの段階だと思っています。近海というものの範囲を外側に出して来るのはまだまだ先のことだし、それが果たして現実的なかどうかは、たぶん中国も考えていることだと思います。ですから近海というところにパワープロジェクションを集中させ、それより遠くにいる敵に対してはDF21のように長射程のミサイルを撃ち込むことでプレッシャーをかけ、近海に近付けさせない、入って来ればそこで集中的に叩く。そういった軍事戦略があって、すでに第1列島線、第2列島線という意味合いは、中国の中ではほぼ失われているのではないかと考えています。

(文責：水交会 永田美喜夫)