

# 中国の進出に多国間外交で取り組め

海洋政策研究財団会長

秋山昌廣

あきやま まさひろ

一九六四年東京大学法学部卒業。防衛事務次官、ハーバード大学客員研究員などを経て現職。著書に、「日米の戦略対話が始まった」がある。

古来よりの交易路であり、資源のフロンティアでもある海。

アジア諸国の間を満たす豊富な水は、

豊かさの源泉とも、また争いの種ともなる。

今日的な問題とは、いかなるものか。

アジアにおける海洋問題は、広範にわたりかつ複雑である。安全保障の観点から見ると、一つは冷戦終焉後から見られたいわゆる非伝統的脅威に関わるものであり、一つは近年大きな課題となってきた中国の海洋戦略に関わるものである。海洋秩序の問題である以上、その考察には、国連海洋法条約その他海洋に関わる条約や協定、国際機関の決議などが重要な要素となるが、同時に国際関係を規定する国家の行動およびその相互作用が現実的な要素になる。

## 海洋におけるテロリズム

海洋安全保障において冷戦後に顕在化してきた典型は、テロ問題と海賊問題であった。

テロ問題はもちろん陸上において多く見られたが、海洋においては、米海軍ミサイル駆逐艦「コール」への自爆テロ（二〇〇〇年）、フランス籍の大型石油タンカー「ランブール号」の爆破テロ（〇二年）、海路を利用したムンバイにおける同時多発テロ（〇八年）、韓国海軍哨戒艦「天安」撃沈国家テロ（〇八年）、群島国家たるフィリピンおよびインドネシアにおける各種テロなど枚挙にいとまがない。二世紀の入り口前後で、国境を超えた国際的なテロ集団「アルカイダ」に関わると考えられたテロが多く見られたが、国連の迅速な対応もあり、アフガニスタンを舞台とする、米国を中心とした国際社会のテロとの戦いにより、海上ないし海を利用した大型テロは抑えられてきたように見える。

軍事力など実力でテロと戦い、抑止しなければならな

いが、同時に、国家機能の基本たる治安能力を持つ国家形成を推進することが重要である。原因は別にあっても、直接的には国家の治安機能が著しく低下している地域あるいは破綻国家からテロが発信されているからである。この点は、以下の海賊問題でも言えることである。国際機関において治安回復のための効果的な解決策を決定し、諸国がこれに協力することが重要である。

なお、海を利用したテロへの対策としては、海路を利用した大量破壊兵器に関する、拡散防止イニシアティブ（PSI）も重要である。インド洋・アラビア海では多くの国の海軍が、対テロ作戦として艦船を活動させたことで、ここではPSIが一定の効果を上げたと考ええる。

対テロ作戦は、国際協力が重要であることは言うまでもないが、日本は、インド洋において対テロ作戦として実施していた外国艦船への燃料補給を二〇〇九年に取りやめた。これは、誠に残念なことであった。このようなことでは日本は国際社会からの信用が得られなくなるであろう。

## 海賊行為には拠点の無力化が不可欠

海賊問題だが、アジアにおいては以前からマラッカ・シンガポール海峡などで民間船舶が被害に遭っていた。一九九〇年

代には数も増え、悪質な行為から被害が甚大となっていたが、注目すべきは、近年、ソマリア沖アデン湾を中心とした重火器を利用した乗っ取り・身代金要求事案に関わる海賊行為である。これはアジアにとっても大きな脅威である。

海賊行為（含武装強盗）の発生件数は、クアラルンプールにある国際海事局（IMB）の発表によれば、今世紀に入り毎年二〇〇〜四〇〇台である。二〇〇五年以降は毎年増加して、一〇年は過去最高の四四五件を記録した。このうち、ソマリア沖・アデン湾・紅海で半数の二二九件、ハイジャックが四九件に上っている。現在、国連の決議などを踏まえ国際社会が共同して対処しているが、これらの数字は一向収束する方向には動かず、むしろ増加傾向を示している。海賊は母船を使ってソマリア沿岸から遠くインド洋にまで活動範囲を広げ、海賊行為が粗暴となり、ハイジャックした船と人に対する身代金の要求水準も数百万USドルに達している模様である。

海賊行為は人類共通の敵と見なされ国際犯罪である。国連海洋法条約にも一連の関連条文がある。日本は、ソマリア沖の海賊事案に対応するため、この国連海洋法条約の規定を踏まえ「海賊行為処罰対処法」を二〇〇九年に導入し、現地に海上自衛隊の護衛艦や航空機を派遣して、航行する

船舶を海賊から守るとともに海賊行為の抑止活動を進めている。本法律は海賊に関わる司法執行権や同管轄権、さらに厳しい刑罰も織り込んだ、ほぼ完璧な海賊対処の法律と言えるが、これが国内法が十分整備されていない世界の国々に対して貴重なモデル提供となっている。できれば、日本のイニシアティブで世界の国々、特に開発途上国と情報交換を進めてはどうか。ただし日本でも、法律の導入は行われたものの法律の適正かつ着実な執行が大きな課題となっている。同様の問題は世界各国にある。

ソマリア沖海賊に関しては、現在、世界から多くの艦船を現地に派遣して、国家の実力（艦船と哨戒機）を投入して海賊行為を抑止し、海賊を撲滅しようとしているが、実は海賊行為はエスカレートし広域化している。乗っ取り・身代金要求も収まる心配がない。海上に出没した海賊に対し個別に対応しても、全体の効果的な取り締まりは困難であることが段々わかってきており、今後はソマリアの海賊の拠点および拠点からの出船の無力化を進めざるを得ない。他方民間船舶側においては、海賊攻撃への対応として、シタデル（緊急待避所）の活用のほか武装要員の配備を考えなければならなくなるであろう。前者は国連を中心とした国際社会でコンセンサスをつくり、後者に関し

ては国際海事機関（IMO）と協力しつつ、最終的には個々の国において民間武装の是非を決心する必要がある。

海上交通の安全確保が国益の核心にある日本としては、海賊対策について先導的なイニシアティブを取る覚悟が必要と考える。マラッカ・シンガポール海峡における航行安全確保については、長年日本財団が中心となり日本が主導的役割を果たしてきた。ソマリア海賊に関しては、これまでのような受け身的な対処から脱却し、東京発の解決策を示すべきである。

## 南シナ海・東シナ海の現状変更を求める中国

次に中国の海洋戦略だが、ここには二つの側面がある。一つは、南シナ海・東シナ海を中心とした領土・領海問題であり、一つは中国の国家安全保障問題である。

近年、南シナ海・東シナ海における領土・領海紛争、未確定の海域を含め排他的経済水域における漁業活動や海底資源の調査・開発に関する中国と周辺国との間の紛争（例えば中国監視船によるベトナム資源探査船妨害、二〇一二年）など、いずれも文書・言論での争いにとどまらず、国家の実力行使を伴った事案の発生が見られるようになっていく。

南シナ海における領土・領海紛争は、中国が同海域を

ほとんど含む形で引いた九破線（いわゆるU字ライン）に中国の権利がある（当然同海域にある島や岩礁は中国の領土）と主張していることに、ほとんどすべて関係している。この海域は、マレーシア、ベトナム、フィリピン、ブルネイ、台湾の主張する領土・領海と重複している。中国は、この海域に歴史的な関わりがあり権利があると主張しているが、このような考え方は国際法上の概念からは導き出せない。

実は最も多くの島ないし岩礁を実効支配しているのはベトナムである。最も大きな、空港のある島を支配しているのは台湾である。一九七〇年代に中国は軍の実力を行使（武力衝突）しながら、ベトナムが支配していた西沙諸島を占拠し実効支配を始めたのを皮切りに、南沙諸島のいくつかの岩礁を実力で占拠し、施設を構築して実効支配の形を示してきている。ブルネイ以外の関係諸国もいくつかの島嶼・岩礁を実効支配している。

東シナ海においては、中国（および台湾）は一九七〇年頃より尖閣諸島の領有権を主張し始め、以降、その漁船や民間活動家の船が領海内に入って尖閣諸島に接近し上陸を試みたり、二〇一〇年には一漁船がこの海域で海上保安庁巡視船へ体当たり（船長は逮捕、勾留、釈放）するなど、各種事件が起きている。日中間で大陸棚の境界線について

合意に達していない海域において、中国は、大陸棚の石油・ガス探鉱、開発を二方的に行っているため、境界問題についての論争が先鋭化している。

これらの問題に関して、中国は「領海及び接続水域法」を制定（一九九二年）して国内法により主権の対象となる島嶼・岩礁を明確にし、また「経済水域と大陸棚法」（一九八九年）、「海域使用管理規則」（二〇〇一年）を導入して、海洋資源の確保・管理を国内法で規定した。さらに「海鳥保護法」（〇九年）を制定して、無人島の国有化・管理、環境保全などを規定している。中国はこれらの国内法を対外的な主張ないし行動の源泉にもしている。

以上のような領土・領海問題とは別次元で、中国の安全保障、中国海軍の拡大戦略といった側面についても考えなければならぬ。

中国海軍による海洋戦略は一九八〇年代から積極的に展開されてきたが、実力がなかった頃は結果的に沿岸防衛にとどまっていた。今世紀に入り、中国経済の発展すなわち国力の増大に対応して海軍の実力が増大するにつれ、その戦略は近海防衛に拡大し、さらに遠洋展開に発展していった。中国の立場から見れば、非同盟政策の下自国の力だけで国土を防衛する、特に台湾の統一をも含

めた国土防衛・国家安全保障という観点から見た場合、南シナ海全体を「中国の海」として支配することは、まさに核心的利益と言ってもよいだろう。台湾を米国の関与から解放するためには、いわゆる第一列島線内に限らず、第二列島線までの海域においても、米国防力を牽制する力を持ちたいと考えるのも自然である（いわゆるA2AD作戦）。近年第一列島線を越えて、中国海軍の行動が活発化しているのは、このような背景がある。これが、以上のような国防ないし国家安全保障という観点からなされているとすれば、この動きはなかなか止まらない。

他方で、中国の軍事大国化、覇権国家化が広く議論されている。これらは言葉の定義が問題ではあるが、結果として米国を中心に出来上がったアジアないし西太平洋におけるパワーバランスを大きく変化させることとなるならば、世界の安全保障秩序への挑戦となり、問題は大きくなる。中国自身が米国と並ぶ、強力な軍事力を備えた覇権国家を目指しているかどうかは現時点ではわからないが、経済の持続的な発展により、国防費の増大、軍事大国、覇権国家へと進む可能性は否定できない。

## 問題解決にむけ、多国間の取り組みを

領土・領海問題は、中国は二国間で交渉するという主張だが、これには国連海洋法条約の規定するEEZや大陸棚の範囲とその管轄権が関わってくることだし、特に中国が南シナ海の大半をカバーする九破線内の管轄権を主張する以上、航行の自由、海洋利用の自由、資源の共同開発などの観点から、非沿岸国たる米国、日本などが無関心でいるわけにはいかない。中国の主張する排他的経済水域（EEZ）圏内で、米海軍音響測定艦「インペカブル号」が中国籍船舶から妨害された事例（二〇〇九年）もあつた。特に、安全保障の観点から米国は中国の海洋戦略に強い懸念を持つ。米国は今のところ、航行自由の原則（艦船の行動の自由を含むと解すべき）を確保するという国際法的理由で南シナ海の領土・領海問題に関与しようとしている。中国は、領土・領海問題は二国間あるいは関係諸国との間で解決という立場をとるが、関係諸国の国力が十分でないため、中国はその実力組織の活動で実績を積み重ねて自己の主張の実現を図ろうとするだろう。

また、中国は関係国との間の話し合い、COC（アセアンと中国の南シナ海における行動規範）策定のための話し合いなどにより、何とか米国の介入を回避しようとするであろうが、関係国との間で話し合いにより解決す

る方向が出るのであれば、日本も米国とともにこれを支援すべきである。この場合、中国と関係国の力の差を考慮すれば、日本、米国も含む多国間協議の枠組みを構築することを追求すべきである。

しかし、この領土・領海問題は中国のナショナリズムとも大きく関与しており、共産党政権が本件で妥協できる環境は当分醸成されそうにない。結局、現状が続くことになるのが、そうすると中国は何らかの実力行使に訴える場面が出てくると思うので、国際社会は、国際法規に反する行動をチェックしていかなければならない。なお、EEZにおける沿岸国の権利と非沿岸国の軍事行動の関係は、国連海洋法条約に明確な規定がない。この点については、新たな枠組みやガイドラインの導入が必要となろう。

同時に国家安全保障の問題である以上、中国の軍事力増大に対処して、米国、日本を含むアジアの諸国は可能な限り軍事力の水準（ハードおよびソフト）を引き上げていかなければならない。中国は巨大な国家であるので、一国で中国に対峙することはできない。国際法なり国際秩序の枠組みに中国を引き入れ、場合によっては新しい秩序を作りながら解決策を見出すことが重要であるが、現実的にはパワーバランスに大きな変化が生じては問題である。力のバランスが確

保されてこそ、国際秩序をベースとした解決が可能となる。

もちろん日本自体の対中問題がある。大陸棚、EEZ、領土問題など二国間で話し合いを進めなければならないが、同時に国際社会の中で議論していく、例えば尖閣諸島問題については、日中間に領土問題はないと言うだけではなく国際社会において日本の考えを明示して広範な理解を確保する、また、国連海洋法条約など国際法の秩序の舞台に中国を引き上げることが重要である。さらに、海洋大国の米国を関与させる、そして、必要な備えは怠ってはならない、すなわち海上保安庁の体制強化や海上自衛隊の装備増強、危機管理の準備を進めておく、といったまさに上述と共通の対応が必要だと考える。

非伝統的脅威と中国の海洋戦略としては、国家主体の有無などに大きな違いはあるものの、どの問題についても、国際協力が基本であり、国際法なり国際秩序を念頭に対処することが重要となる。安全保障上の問題である以上、現実的には軍事力など実力の適正な備えを怠らず、また、世界の安全保障秩序の中心にある米国の正しい関与が必要となる。これらの点も含め、日本は主要な海洋国家の一つとして、海洋問題には積極的かつ先導的役割を果たしていかなければならないと考える。■