

第7章 海上安全を強化するための方策 —海上衝突回避規範 (CUES) 訓練の拡大—

下平 拓哉

はじめに

アジア太平洋地域の国々を結ぶ東シナ海と南シナ海を通る貿易量は膨大で、地域のみならず、世界経済の大動脈となっている。

しかし、そのアジア太平洋地域における海洋秩序が、今、維持されているとは言い難い。特に、経済発展に伴う中国の海洋進出が顕著であり、その動向が注目されている。東シナ海においては、2014年5月24日及び6月11日、中国軍戦闘機 Su-27×2機が海上自衛隊（海自）の画像情報収集機 OP-3C と航空自衛隊（空自）の電子情報収集機 YS-11EB に対して相次いで異常接近した¹。2016年8月5日には、尖閣諸島周辺海域に300隻にも及ぶ中国漁船が集中し、漁船に引き続き中国公船が領海侵入を繰り返した²。さらに、南シナ海において、中国は人工島の埋め立て作業やそれに引き続く軍事施設の構築を進めつつ、2014年8月19日には、海南島沖で、中国軍戦闘機 J-11が米海軍対潜哨戒機 P-8に異常接近した³。このように、アジア太平洋地域の海上においては、突発的な事故や衝突が予想される危険な事案の懸念が高まっているのである。

これまで、このような偶発的な事故を防止するために海上安全に係る様々な信頼醸成措置が採られてきた。その具体的な事例が1972年の米ソ海上事故防止協定 (Incidents at Sea Agreement: INCSEA) であり、これは国際的に初めて結

¹ 防衛省「中国軍機による自衛隊機への近接について」2014年5月24日、6月11日、<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2014/05/24a.html>、<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2014/06/11c.html>。

² 海上保安庁「平成28年8月上旬の中国公船及び中国漁船の活動状況について」2016年10月18日、<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/1608-senkaku.pdf>。

³ Dave Majumdar, “Chinese Fighter Buzzes U.S. Navy Surveillance Plane, Pentagon Upset,” *USNI News*, August 22, 2014, <https://news.usni.org/2014/08/22/chinese-fighter-buzzes-u-s-navy-surveillance-plane-pentagon-upset/>.

ばれた海上事故防止協定であり、その後の様々な協定のモデルとなっている。海洋における活動が活発化している中国をめぐっての協定については、1998年の米中軍事海洋協議協定 (Military Maritime Consultative Agreement: MMCA) があるが、2001年4月1日の海南島沖における米海軍電子偵察機 EP-3E と中国海軍戦闘機 J-8 II の空中衝突に代表されるように、MMCA 締結後も危険な事案が絶え間なく継続している。現実には、海上事故防止のためのメカニズムはあっても、機能しているとは言い難いのである。

しかしながら、近年、海上安全について大きな進展が見られた。2014年4月22日、日米中など21か国の海軍高官が参加した第14回西太平洋海軍シンポジウムにおいて、他国海軍艦艇と海上において予期せず遭遇した場合の行動規範を定めた「海上衝突回避規範 (Code for Unplanned Encounters at Sea: CUES)」が合意されたのである⁴。CUES は、規範であり遵守義務がない、西太平洋地域の海軍艦艇に限定されているといったいくつかの問題はあるものの、多国間協議の場において中国が共通のルールに合意したことは画期的なことである。

日本は、米国とともに、法の支配や「航行の自由」の原則を支持する立場から、東シナ海や南シナ海における海洋安全保障問題に対し、積極的に取り組む重要性を強く認識している。2016年4月11日には、「海洋安全保障に関する G7 外相声明」において、日本は東シナ海・南シナ海において緊張を高める一方的な現状変更についての懸念を表明するとともに、海洋安全保障及び海上安全に関する更なる国際協力へのコミットメントを再確認した⁵。

それでは、今後、アジア太平洋地域における海上安全を強化していくため、日本は一体どのような関与をしていくべきであろうか。本稿では、アジア太平洋地域の海上において生起している危機の特徴について整理し、次にこれまで進められてきた米国と中国の海上における危機管理の課題と、日本と中国の海上における危機管理の課題について分析する。そしてそれらを踏まえた上で、CUES を分

⁴ Western Pacific Naval Symposium, Code for Unplanned Encounters at Sea, April 22, 2014, www.jag.navy.mil/distrib/instructions/CUES_2014.pdf.

⁵ 外務省「海洋安全保障に関する G7 外相声明」2016年4月11日。

析対象としてその意義と問題点を明らかにしつつ、アジア太平洋地域における海上安全を強化するための具体的な方策について考察する。

1 海上における危機の特徴

中国は、東シナ海における艦船及び航空機の活動を活発化させている。表1は、東シナ海における最近の主な危険な事案をまとめたものであるが、いくつかの特徴に整理することができる。

第1は、中国海軍艦艇部隊の活動範囲の拡大と行動の多様化である。中国海軍艦艇は、2008年以降、毎年複数回、沖縄本島と宮古島間の海域を通過しており、太平洋への進出回数の増加とともに進出帰投のルートも多様化の傾向にある。また2013年1月には、中国海軍艦艇から海自護衛艦に対して火器管制レーダーが照射された事案が発生している。さらに、2016年6月、中国海軍ジャンカイI級フリゲートが尖閣諸島周辺の接続水域に初めて入域し、同月、中国海軍情報収集艦が口永良部島及び屋久島付近の領海内を12年ぶりに航行し往復航行するなどの特異な活動も複数確認されている⁶。

第2は、中国公船と中国漁船の活動活発化である。2010年9月7日には、尖閣諸島周辺の領海内において、中国漁船と海上保安庁巡視船との衝突事件が生じた。2013年10月以降は、領海侵入を企図した中国公船の行動がルーチン化し、月2～3回程度、午前10時頃から2時間程度、領海侵入するようになってきている。2014年8月以降は、中国公船の大型化が図られ、2015年12月26日以降は、機関砲とみられる武器を搭載した中国公船が領海内に繰り返し侵入するようになってきている。そして2016年8月には、尖閣諸島周辺海域で初めて中国公船が中国漁船に引き続く形で領海に侵入している⁷。2016年、中国公船が尖閣諸島周辺の領海内に侵入した回数は121回と過去2番目となっている⁸。

第3は、中国航空機による異常接近である。2011年3月、中国軍哨戒機 Y-8

⁶ 防衛省「平成28年度防衛白書」52-54頁、141頁。

⁷ 同上、53-54頁、海上保安庁「平成28年8月上旬の中国公船及び中国漁船の活動状況について」。

⁸ 「公船領海侵入121隻 昨年・尖閣周辺過去2番目」『毎日新聞』2017年1月5日。

及び中国軍情報収集機 Y-8 が日中中間線を越えて尖閣諸島付近の領空まで約 50km に接近する飛行をはじめ、飛行パターン及び機種も多様化している。2011 年 3 月、中国国家海洋局所属 Z-9 ヘリコプターが海自護衛艦「さみだれ」に対し水平約 70m 高度約 40m まで接近周回し、2012 年 4 月には、中国国家海洋局所属プロペラ機 Y-12 が海自護衛艦「あさゆき」に対し水平約 50m 高度約 50m まで接近周回する危険な事案が生起している。さらに 2014 年 5、6 月、中国軍戦闘機 Su-27×2 機が海自機及び空自機に異常接近している。そして 2016 年 6 月、尖閣諸島近傍において、空自戦闘機が中国軍機に対し領空侵犯措置を行ったことに関し、中国国防部が挑発と発表し、日中両国政府の見解に相違が生じている⁹。

表1 東シナ海における危険な事案

時 期	主な事象
2010年9月	中国漁船と海上保安庁巡視船が尖閣諸島周辺領海内で衝突
2011年3月	中国国家海洋局所属ヘリコプターが海自護衛艦に近接飛行
2011年4月	中国国家海洋局所属ヘリコプターが海自護衛艦に近接飛行
2012年4月	中国国家海洋局所属ヘリコプターが海自護衛艦に近接飛行
2013年1月	中国海軍艦艇が海自護衛艦に対して火器管制レーダーを照射
2013年4月	中国公船 8 隻が尖閣諸島周辺領海内に同時侵入
2013年9月	中国公船 8 隻が尖閣諸島周辺領海内に同時侵入
2014年5月	中国軍戦闘機が海自機及び空自機に異常接近
2014年6月	中国軍戦闘機が海自機及び空自機に異常接近
2015年12月	機関砲とみられる武器を搭載した中国公船が繰り返し領海侵入
2016年6月	中国海軍ドンディアオ級情報収集艦 (AGI) 1 隻が口永良部島及び屋久島付近領海内を航行 (12年ぶり)
	中国海軍ジャンカイ I 級フリゲート 1 隻が尖閣諸島周辺接続水域に初めて入域
	中国軍戦闘機が米海軍電子偵察機に高速接近
	中国国防部、尖閣諸島近傍で空自戦闘機が中国軍機に挑発と発表
2016年8月	中国公船が中国漁船に引き続き尖閣諸島周辺領海内に侵入

(出所) 防衛省「平成 28 年度防衛白書」及び海上保安庁「平成 28 年 8 月上旬の中国公船及び中国漁船の活動状況について」をもとに執筆者作成。

⁹ 防衛省「平成 28 年度防衛白書」54-56 頁、141 頁。

次に南シナ海における中国艦船及び航空機の活動については、表2のように整理することができる。2000年12月から中国軍機による米海軍哨戒機への異常接近が顕著となり、2001年4月1日、中国軍戦闘機F-8Ⅱと米海軍電子偵察機EP-3Eが海南島沖で空中衝突している¹⁰。2014年には、中国空軍戦闘機と米海軍哨戒機との接近事案が少なくとも5件発生している¹¹。2009年3月、中国海軍艦艇、国家海洋局海洋調査船、漁業局漁業監視船、中国漁船が米海軍音響測定艦に接近、航行妨害した。2014年8月19日には、海南島沖の中国EEZにおいて中国海軍戦闘機J-11が米海軍哨戒機P-8Aに35ftまで近接し、搭載武器を見せつけるようなバレルロールといったアクロバット飛行を行い、45ft以内を横切る極めて危険な行為を実施した¹²。2016年5月17日には、南シナ海上空において中国軍戦闘機が米海軍電子偵察機EP-3の50ftまで近接し、米国防総省はこれを「危険 (unsafe)」な進路妨害と認定している¹³。

表2 南シナ海における危険な事案

時 期	主な事象
2001年4月	中国軍戦闘機と米海軍電子偵察機が海南島沖で空中衝突
2009年3月	中国海軍艦艇、国家海洋局海洋調査船、漁業局漁業監視船、中国漁船が米海軍音響測定艦に接近、航行妨害
2013年12月	中国海軍艦艇が米海軍巡洋艦の手前を至近距離で横切り
2014年8月	中国軍戦闘機が米海軍哨戒機に異常接近
2016年5月	中国軍戦闘機が米海軍電子偵察機に異常接近

(出所) 防衛省「平成28年度防衛白書」56-61頁、141-142頁；Robert O'Rourke, "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress," *CRS Report*, June 6, 2017, pp. 7-12、をもとに執筆者作成。

¹⁰ Shirley Kan, "China-U.S. Aircraft Collision Incident of April 2001: Assessments and Policy Implications," *CRS Report for Congress*, October 10, 2011, p. 14.

¹¹ Greg Torode and Megha Rajagopalan, "Chinese Interceptions of US Military Planes Could Intensify Due to Submarine Base," *Reuters*, August 28, 2014.

¹² Peter Dutton and Andrew Erickson, "When Eagle Meets Dragon: Managing Risk in Maritime East Asia," *RealClearDefense*, March 25, 2015, http://www.realcleardefense.com/articles/2015/03/25/when_eagle_meets_dragon_managing_risk_in_maritime_east_asia_107802.html.

¹³ Michael S. Schmidt, "Chinese Aircraft Fly Within 50 Feet of U.S. Plane Over South China Sea, Pentagon Says," *New York Times*, May 18, 2016.

南シナ海において生起している事案の特徴としては、第1に、異常接近が続発していること。そして第2に、中国軍の関与が明確であることである。

これらを考慮すると、東シナ海及び南シナ海に共通したアジア太平洋地域の海上において生起している危機の特徴は、第1に異常接近という危険な事案が続発していること。そして第2に、中国軍、中国公船及び中国漁船が関与するなかで中国軍の活動が顕著になってきていることである。

2 米中の海上における危機管理の課題

このようなアジア太平洋地域の海上において米中及び日米間の危険な事案が絶えないなか、これまでこの危機を管理する様々な動きが試みられてきた。海上における信頼醸成措置の嚆矢となったのが INCSEA である。1972年5月に米ソ間で合意され、全10か条からなるその主な内容は、①危険な運動の規制(第3、4条)、②ハラスメントの禁止(第3、4条)、③コミュニケーションの強化(第5、6、7条)、④定期的な海軍間の協議と情報交換(第9条)の4つに大別できる¹⁴。また、1973年5月には追加議定書が結ばれ、適用範囲が非軍用の船舶や航空機にも拡大されている¹⁵。INCSEA は全般的に肯定的に評価されているが、その要因として、米ソ両国が事故防止に共通利益を持っていたこと、そしてコミュニケーションの強化が挙げられる¹⁶。特に、コミュニケーションの強化の一つである年次会合の計画的な実施は、1979年12月のソ連によるアフガニスタン侵攻によっても、INCSEA の年次会合が維持されたことから、有効な手法と評価されている¹⁷。

¹⁴ U.S. Department of State, "Agreement Between the Government of The United States of America and the Government of The Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas," May 25, 1972, <https://www.state.gov/t/isn/4791.htm>.

¹⁵ U.S. Department of State, "Protocol to the Agreement Between the Government of The United States of America and the Government of The Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas Signed May 25, 1972," May 22, 1973.

¹⁶ 浅井一男「海上事故防止協定 (INCSEA) における信頼醸成 - 過去の事例と日中海空連絡メカニズムの課題 -」『レファレンス』770号、2015年3月、75頁。

¹⁷ Sean M. Lynn-Jones, "A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea," *International Security*, Vol. 9, No. 4, Spring 1985, p. 176.

1994年10月、黄海沖において米海軍空母キティホーク (Kitty Hawk) が中国海軍漢級原子力潜水艦と対峙する事案が生じた。米空母が中国潜水艦を探知し、対潜哨戒機 S-3による監視を続けたことに対して、中国軍戦闘機2機が対応し、一触即発の状態が70時間近く続いた。最終的には、中国潜水艦が現場を離れ事態は収束したが、この事案を契機にINCSEAをモデルとして、MMCAの協議が開始された¹⁸。

1998年1月19日に締結されたMMCAは、全9か条からなり、その主な内容は、①協議メカニズム (年次会合、ワーキンググループ、特別会合) (第2条)、②議事録の要約と自由な意見交換 (第3、4条)、③事務手続 (第7、8、9条) であり¹⁹、INCSEAとは異なり共通のルールは定められていない。

INCSEAと比較すると、MMCAは、あまり有効に機能していないと評価されている²⁰。その理由は、1995-1996年の第3次台湾海峡危機の影響のみならず、米中の海洋法解釈の違い、とりわけ、EEZにおける偵察活動に係る解釈が焦点となっている。

2001年4月の海南島沖における米中軍用機衝突事件、2009年3月に南シナ海における中国公船等による米海軍音響測定艦に対する航行妨害等、会合を重ねても同じような危険な事案が繰り返されている。

まさに、米中の海上における危機管理の課題とは、第1に同じような危険な事案が繰り返されていること。第2にEEZにおける偵察活動に係る海洋法の解釈に隔たりがあることである。

このようなMMCAの行き詰まりを踏まえ、米ソ間で成果を挙げたINCSEAを米中間にも締結すべきとの声の一部にあり検討もされたが実現には至っていない。米海軍大学のペドロゾ (Pete Pedrozo) 教授は、その理由を次の5点に整理している。第1に、中国海軍は、ソ連海軍とは違い外洋海軍ではなく、ソ連海軍と同

¹⁸ 防衛省防衛研究所『中国安全保障レポート2013』2014年1月30日、29頁。

¹⁹ U.S. Department of State, “Agreement on Establishing a Consultation Mechanism to Strengthen Military Maritime Safety,” January 19, 1998, <https://www.state.gov/s/l/treaty/tias/107495.htm>.

²⁰ 浅井「海上事故防止協定 (INCSEA) における信頼醸成」79頁。

等に扱うことは米国の国益に反する。第2に、米ソは「航行の自由」の原則に利益を共有していたが、米中の海洋法の解釈に相違がある。第3に、INCSEAは海軍間の協定であり、中国が多用する法執行機関や民間の船舶や航空機には適用されない。第4に、INCSEAは冷戦の産物であり、米中関係に適用することは非生産的である。第5に、中国は責任ある国家主体とは言い難く、INCSEAの精神を守るとは思えない。最後に、INCSEAが締結された1972年当時とは異なり、海上における事故を防ぐための規則が多く締結されている²¹。

しかしながら、この分析も次に示すように状況は大きく変わってきている。第1に、中国は近海のみならず遠海能力も整備し、外洋海軍も志向してきていること。第2に、海洋法の解釈の違いについては指摘のとおりであるものの、「航行の自由」の原則については中国側に変化の兆しが出てきていること。第3に、海上における事故を防ぐための規則の最近の例として、中国が共通のルールを認めたCUESが締結されていること。したがって、米中間でINCSEAを締結するかどうかよりも、これらの変化を踏まえ、今後より実効的な海上安全を確保するための対応を模索することが必要である。

中国は、長らく米国との軍事的な信頼醸成措置を進展させることに消極的であった。特に中国のEEZにおいて偵察活動を続ける米国に正当性を与えることについては懸念を示し続けてきた。しかしながら、2012年初頭、習近平国家主席は、「新型大国関係」の一環として、事件を避けるだけでなく、米軍とのより協力的な関係構築を進めるように指示している²²。

そして2014年11月、米国防総省と中国国防部は、国連海洋法条約 (United Nations Conventions on the Law of the Sea: UNCLOS)、国際海上衝突予防規則 (Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at

²¹ Pete Pedrozo, "The U.S.-China Incidents at Sea Agreement: A Recipe for Disaster," *Journal of National Security Law & Policy*, Vol. 6, No. 1, August 29, 2012, p. 209. 第3については、1973年の追加議定書により非軍用の船舶及び航空機にも適用されている。

²² Bonnie Glaser, "A Step Forward in US-China Military Ties: Two CBM Agreements," *Asia Maritime Transparency Initiatives*, November 11, 2014, <https://amti.csis.org/us-china-cbms-stability-maritime-asia/>

Sea: COLREG)、CUESを参考に、「海空遭遇時における安全のための行動規則 (Rules of Behavior for Safety of Air and Maritime Encounters)」に係る覚書を結び、予期せぬ衝突を避けるための海空軍の安全行動に係る規則を定めた²³。

2015年9月25日には、習近平国家主席とオバマ米大統領(当時)は、2014年11月の覚書について、米沿岸警備隊と中国沿岸警備隊にも適用することを追求することで合意している²⁴。また2016年5月、MMCAワーキンググループがハワイで開催され、米中海空軍間の海上安全の一層の向上を確認するとともに、2016年11月には、MMCA会議に米太平洋軍のスタッフが参加し、2014年11月の覚書について議論を重ねている²⁵。

このように、米中の海上における危機管理の課題の第1である同じような危険な事案が繰り返されていることに関しては、問題意識を共有し、協力的な関係構築に向けての議論を重ねている段階にある。そして、課題の第2であるEEZにおける偵察活動に係る海洋法の解釈の隔たりについては、変化の兆しが出てきているのである。

3 日中の海上における危機管理の課題

日中間における海上事故防止協定については、1998年の米中合意の影響を受けて、同年速やかに検討が開始されている。

2007年4月、安倍晋三総理と温家宝(Wen Jiao)総理(当時)の首脳会談により、日中防衛当局間の連絡メカニズムを整備し、海上における不測の事態の発生を防止することに合意し、東シナ海を「平和・協力・友好の海」とすることを堅

²³ Memorandum of Understanding Between The Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the People's Republic of China Regarding the Rules of Behavior for Safety of Air and Maritime Encounters, November 12, 2014.

²⁴ "FACT SHEET: President Xi Jinping's State Visit to the United States," September 25, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>.

²⁵ U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017*, p. 88.

持するとの共通認識に達している²⁶。

2008年4月21日に、日中防衛当局間の連絡メカニズム設置のための第1回共同作業グループ協議（課長級）が北京において開催された。2012年6月の第3回共同作業グループ協議においては、相互理解及び相互信頼を増進し、防衛協力を強化するとともに、不測の衝突を回避し、海空域における不測の事態が軍事衝突あるいは政治問題に発展することを防止することを目的として、①年次会合、専門会合の開催、②日中防衛当局間のハイレベル間でのホットラインの設置、③艦艇・航空機間の通信からなる海上連絡メカニズムを構築することに合意した²⁷。

その後、2012年9月の尖閣諸島国有化や2013年1月の中国海軍艦艇による海自護衛艦に対する火器管制レーダー照射事案等によって協議は約2年半滞ったが、2015年1月に第4回共同作業グループ協議が再開された。2016年11月25日には第6回共同作業グループ協議が行われているが、更なる協議を実施し、双方の立場を深めるとともに、協議を継続することを合意することに留まっている²⁸。

日中間には、米中間にはないユニークなメカニズムとして、海洋問題全般に関する定期的な協議の場である日中高級事務レベル海洋協議がある。日中海洋関係機関の組織や業務内容について相互理解を深めることが重要との認識の下、日本側から内閣官房（総合海洋政策本部）、外務省、防衛省、国土交通省、海上保安庁、水産庁、環境省、文部科学省、資源エネルギー庁が参加し、中国側からは外交部、国防部、公安部、交通運輸部、農業部、国家能源局、国家海洋局、総参謀部が参加し、2012年5月に杭州市において第1回会議が実施された²⁹。そして2017年6月29日には、第7回日中高級事務レベル海洋協議が開催され、日中海上法執行機関の協力強化や捜索・救助協力を進めることで一致して

²⁶ 外務省「日中共同プレス発表」2007年4月11日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/visit/0704_kh.html。

²⁷ 防衛省「平成25年度防衛白書」238頁。

²⁸ 防衛省「海空連絡メカニズムについて」2016年11月25日、http://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/nikoku/asia/china/kajjou_mechanism.html。

²⁹ 外務省「日中高級事務レベル海洋協議第1回会議」2012年5月16日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/jc_kk_1205.html。

いる³⁰。これを見る限り、海上安全を考えていく上で必要な日中のアクターが参加し、定期的な協議も進んでいる。今後は、協議においてどれだけ実効的な話し合いが進み、それが実際の行動に伴えるかが重要である。

日中の海上における危機管理の課題とは、様々なメカニズムが構築され、定期的な協議の場が設定されても、根本的な課題としての突発的な事故や衝突が予想される危険な事案が絶えないところにあるのである。

4 海上衝突回避規範 (CUES) を超えて

海上における衝突に関する国際規則としては、1972年10月に国際海事機関により制定されたCOLREGがある³¹。COLREGは、すべての船舶に適用されるものであり、海軍艦艇のために特別に作られた規則ではないため、当然、火器管制レーダーの照射や模擬攻撃等についての規定はない。

それに比して、2014年4月に締結されたCUESの意義は、COLREGでは適用することができなかったことを補い、海軍艦艇に一定の規範を示したことにある。そして何よりも実り多いことは、多国間協議の場において、中国が共通のルールに合意したことにある。当初、中国はCUES締結に積極的ではなかったものの、2013年末、習近平国家主席は、それまで続いた危険な事案を踏まえ、これ以上事態をエスカレーションさせるべきではないという政治判断を下し、CUESの締結に合意したと言われている³²。

CUESの問題点としては、西太平洋海軍に限定されていること、法的拘束力や遵守義務がないことにある。つまり、公船や漁船には適用されず、また西太平洋地域以外の海軍艦艇にも適用されないといった適用範囲が限定されているのである。

米中及び日中の海上における危機とは、突発的な事故や衝突が予想される危険

³⁰ 外務省「第7回日中高級事務レベル海洋協議(結果)」2016年6月30日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_004784.html。

³¹ 外務省「千九百七十二年の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」1972年10月20日、www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S52-0125_1.pdf。

³² Ashley Townshend and Rory Medcalf, "Shifting Waters: China's new passive assertiveness in Asian maritime security," *LOWY Institute Report*, April 2016, pp. 4-7, 12.

な事案が絶えないところにある。確かにこれまで様々なメカニズムによって、協議の継続やホットライン設置の試み等がなされてきたが、協議を続けても危険な事案は減らず、またホットラインについても、2014年5月の石油掘削装置「海洋石油981」をめぐる中国とベトナムにおける危機においては、ホットラインがあっても通じなかったという過去の厳しい現実がある³³。

しかしながら、この厳しい現実を打破する手掛かりが、実は最低限のルールを規定した CUES にあるのである。なぜならば、中国が第14回西太平洋海軍シンポジウムにおいて CUES の締結を主導し³⁴、米、豪、シンガポール、インドネシア、ブルネイらとの協議を通じて、CUES の拡大を企図しているからである³⁵。また、2015年10月の中国 ASEAN 国防省非公式会議において、中国は捜索救助や災害救援訓練とともに、CUES の訓練を実施することを宣言している³⁶。そして、2016年3月、中国は、シンガポールと協議し、CUES の訓練に沿岸警備隊を参加させることについても合意に達している³⁷。

さらに重要な要因が、中国が米国と同様に「航行の自由」を認める可能性が始めていることである。米海軍大学ストックトン国際法センターのクラスカ (James Kraska) 教授によれば、「もし中国海軍が外洋海軍へと進化するならば、海上において封鎖することは、中国の国益にならないことが明らかになるであろう。」³⁸と分析している。中国は、経済発展に支えられた海軍力の増強によって積極的な海洋進出が可能となり、「閉ざされた海 (*Mare Clausum*)」よりも「開かれた海 (*Mare Liberum*)」により利益があることを認識し始めたことが考えられる。

海洋における国際的なルールの基本は、1982年4月に採択された UNCLOS

³³ Ibid., p. 34.

³⁴ The Chinese PLA Navy, *WPNS 2014*, April 21, 2014, <http://wpns.mod.gov.cn/>

³⁵ Townshend and Medcalf, "Shifting Waters," p. 10.

³⁶ "China-ASEAN Defense Ministers' Informal Meeting Kicks Off in Beijing," *China Military Online*, October 16, 2015, http://english.chinamil.com.cn/news-channels/china-military-news/2015-10/16/content_6726730.htm.

³⁷ Kor Kian Bang, "China, Asean Agree to Examine S'pore Proposal on South China Sea," *The Straits Times*, March 2, 2016, <http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/china-asean-agree-to-examine-spore-proposal-on-south-china-sea>.

³⁸ James Kraska, "Sovereignty at Sea," *Survival*, vol.51, no.3, June-July 2009, p. 17.

に規定されている。UNCLOS 第 87 条第 1 項では、公海の自由を規定し、航行の自由、上空飛行の自由、海底電線及び海底パイプライン敷設の自由、人工島その他施設建設の自由、科学的調査を行う自由を認めている。また、排他的経済水域 (Exclusive Economic Zone: EEZ) においても、第 58 条第 1 項によって、第 87 条に定める海洋の利用の自由を認めている。

UNCLOS 及び関連規則は、公海及び EEZ における軍事活動に関して細かな規定はしておらず、実質的に幅広い自由を認めている。また、安全保障に関する規定は不明確な点が多く、国家間で解釈が異なるケースもある³⁹。つまり、海洋における国際的なルールの基本とは、「航行の自由」にあるのである。

特に、EEZ における偵察活動に関しては、中国側の認識に変化が見え始めている。米国防総省の『中国の軍事力に関する年次報告書 2013 年』によれば、中国海軍は沿岸国の許可なく EEZ 内において偵察活動をすることを認め始めており、グアムやハワイ沖の米国 EEZ において過去数回、偵察活動をしたことも確認されている。また、EEZ における偵察活動については、2012 年の環太平洋合同演習 (リンパック) においても確認され、中国の EEZ における偵察活動は合法であり、中国の EEZ 内における偵察活動について中国がこれまで認めてこなかったことが非合法であることが明らかになってきている⁴⁰。

2014 年 7 月、中国は初めて環太平洋合同演習 (リンパック) に参加し、4 隻の艦艇 (駆逐艦、フリゲート、補給艦、病院船) を派遣したが、それ以外に情報収集艦 (AGI) を展開し、米国ハワイ島の EEZ 内において偵察活動を実施した。これに対して、米太平洋艦隊司令官のロックリア (Samuel Locklear) 大将は、「他国の EEZ 内において軍事活動や調査活動を行うことは、国際法が認めるところであり、受け入れられる。」⁴¹と評価していることは注目すべき事象である。

³⁹ 浅井「海上事故防止協定 (INCSEA) における信頼醸成」72 頁。

⁴⁰ U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*, p. 39.

⁴¹ Sam LaGrone, "U.S. Pacific Commander: Chinese Spy Ship Off Hawaii Has An Upside," *USNI News*, July 29, 2014, <https://news.usni.org/2014/07/29/u-s-pacific-commander-chinese-spy-ship-hawaii-upside>.

2015年9月3日、北京で戦勝70周年軍事パレードが実施されているなか、海洋法をめぐる問題で画期的な転機となる事象が生じた。9月4日、ミサイル駆逐艦やフリゲート、補給艦を含む中国海軍艦艇5隻がアラスカ州沖のベーリング海を初めて航行し、アリューシャン列島の米国領海内を無害通航した⁴²。米海軍大学中国海事研究所所長のダットン (Peter Dutton) 教授は、この中国の行動について「中国海軍の作戦は大きく進展している。中国がユーラシアにおいてプレゼンスを広めて続けていることは驚くべきことではない。」⁴³と評価しているように、中国は米国と同様に国際法上の国際標準に近づいているのである。実際、2015年に米国防総省が発表した『アジア太平洋海洋安全保障戦略 (Asia-Pacific Maritime Security Strategy)』においても、中国海軍艦艇は、CUES に従った行動をしていると肯定的な評価が下されている⁴⁴。

2013年12月に策定した『国家安全保障戦略』において、海洋国家日本が採るべきアプローチとして、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・発展に主導的な役割を果たすことが明記された⁴⁵。今後、アジア太平洋地域における海上安全を強化していくためには、CUES の理念を広めていくべきである。日本は、更なる国際協力を通じて CUES の理念を確認し合い、次のような具体的な方策を採っていく必要があるであろう。第1に、CUES の実効性を高めるための訓練を実施すること。第2に、CUES 適用範囲を海上法執行機関船舶にも拡大すること。第3に、CUES 適用範囲を西太平洋海軍に限定せず、世界中に拡大すること。第4に、CUES に罰則規定を設けるなどの法的拘束力や遵守義務を設けることである。

⁴² Shannon Tiezzi, "Confirmed: Chinese Navy Entered US Territorial Waters off Alaska," *The Diplomat*, September 4, 2015, <http://thediplomat.com/2015/09/confirmed-chinese-navy-entered-us-territorial-waters-off-alaska/>

⁴³ "Five Chinese ships seen off Alaska coast, Pentagon says," *BBC News*, September 3, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-34131429>

⁴⁴ U.S. Department of Defense, *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving US National Security Objectives in a Changing Environment*, August 2015, p. 15, 30.

⁴⁵ 内閣官房「国家安全保障戦略」2013年12月17日、14頁。

5 海上衝突回避規範 (CUES) 訓練の進め方

まずは、CUES の理念を広く浸透させるために、訓練を実施することである。表 3 は、最近の主な CUES 訓練実績をまとめたものである。

表 3 最近の主な CUES 訓練の実績

時期	場所	参加艦艇等
2014年6月	スラバヤ沖	インドネシア海軍哨戒艇、中国海軍練習艦「鄭和」
2014年12月	アデン湾	米海軍イージス駆逐艦「スタレット」、中国海軍船舶護衛艦隊(フリゲート「運城」、補給艦「巢湖」)
2015年2月	南シナ海	米海軍沿岸警備艦「フォートワース」、中国海軍フリゲート「衡平」
2015年5月	マニラ西方	海上自衛隊護衛艦「はるさめ」「あまざり」、フィリピン海軍フリゲート「ラモン・アルカラス」
2015年8月	マレーシア	海上自衛隊護衛艦「むらさめ」「いかづち」、マレーシア海軍コルベット「ペラ」
2016年5月	ベトナム	フランス海軍揚陸艦「トネール」、ベトナム艦船(予定)
	マレーシア	海上自衛隊護衛艦「まきなみ」「すずなみ」、マレーシア海軍フリゲート「ケダ」
2016年8月	山東省青島	米海軍イージス駆逐艦「ベンフォールド」、中国海軍フリゲート「大慶」
2017年4月	南シナ海	米海軍イージス駆逐艦「ステザム」、中国海軍艦艇(予定)
2017年5月	マレーシア	海上自衛隊護衛艦「きりさめ」、マレーシア海軍フリゲート「ジェバット」
2017年6月	広東省湛江	米海軍イージス駆逐艦「スタレット」、中国海軍艦艇(予定)

(出所) 各国海軍公式ホームページをもとに執筆者作成⁴⁶。

2014年4月のCUES締結後、初の訓練が2014年6月、スラバヤ沖において、中国海軍練習艦「鄭和 (Zhenghe)」とインドネシア海軍哨戒艇 813号の間で実施されている⁴⁷。続いて2014年12月には、海賊への対処を各国が共同して実

⁴⁶ (予定) とあるものについては、報道において CUES 訓練を実施予定と発表されたもので、実際に実施されたか否かの記録が確認できなかったものを指す。

⁴⁷ Ministry of National Defense The People's Republic of China, "Chinese training ship taskforce wraps up visit to Indonesia," June 9, 2014, http://eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2014-06/09/content_4514963.htm.

施しているアデン湾において、中国海軍第18次船舶護衛艦隊（フリゲート「運城（Yuncheng）」、補給艦「巢湖（Chaohu）」が、米海軍イージス駆逐艦「スタレット（Sterett）」とともに、CUES 訓練を含んだアデン湾における初の米中合同訓練を実施した。中国船舶護衛艦隊司令官である張伝書南海艦隊副参謀長は、「今回の訓練で CUES の必要性、適用性を一層検証し、アデン湾における航行の安全を守る上で意義がある。」⁴⁸と強調している。

2015年2月、危険な事案が絶えない南シナ海における初めての CUES 訓練が、中国海軍ジャンカイⅡ級フリゲート「衡平（Hensui）」と米海軍の最新鋭艦であるフリーダム級沿海域戦闘艦「フォートワース（Fort Worth）」により実施された。「フォートワース」のカワス（Matt Kawas）艦長は、同訓練を通じた米中両艦のプロフェッショナル性を高く評価している⁴⁹。

CUES 締結後約1年を経て、ようやく海上自衛隊も CUES 訓練を実施している。2015年5月、マニラ西方海域において、海自護衛艦「はるさめ」「あまぎり」とフィリピン海軍フリゲート「ラモン アルカラス（Ramon Alcaraz）」が⁵⁰、2015年8月、2016年5月及び2017年5月には、マレーシアにおいて、海自護衛艦とマレーシア海軍間で、CUES 訓練を実施した⁵¹。

2016年8月には、中国海軍ジャンカイⅡ級フリゲート「大慶（Daqing）」と米海軍イージス駆逐艦「ベンフォールド（Benfold）」が、山東省青島沖で CUES 訓

⁴⁸ 中華人民共和国駐日本国大使館「中米海軍艦艇がアデン湾で衝突回避訓練」2014年12月14日、<http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1218983.htm>。

⁴⁹ Lauryn Dempsey, “USS Fort Worth Conducts CUES with Chinese Navy,” *Navy Mil*, February 26, 2015, http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=85767。

⁵⁰ 海上幕僚監部「日比共同訓練の実施について」2015年5月11日、www.mod.go.jp/msdf/formal/info/news/.../20150511-01.pdf。

⁵¹ 海上幕僚監部「マレーシア海軍との親善訓練の実施について」2015年8月20日、<http://www.mod.go.jp/msdf/formal/info/news/201508/20150820-01.pdf#search=海上自衛隊+マレーシア海軍>；海上自衛隊イベント情報 臨時広報室「防衛省海上自衛隊派遣海賊対処法水上部隊（23次隊）」2016年5月8日、<http://msdfmso.info/防衛省%E3%80%80海上自衛隊%E3%80%80派遣海賊対処法%E3%80%80水上部隊>；海上幕僚監部「マレーシア海軍との親善訓練の実施について」2017年5月15日、<http://www.mod.go.jp/msdf/formal/info/news/201705/20170515-01.pdf#search=海上自衛隊+マレーシア海軍>。

練を行い⁵²、2017年4月及び6月にも、米海軍イージス駆逐艦と中国海軍艦艇間で、CUES 訓練が計画されている⁵³。

これらから、最近の主な CUES 訓練の特徴について分析してみると、次のように整理することができる。

第1は、CUES 締結後、すぐに訓練が実施されていること。

第2は、いずれも2国間訓練であり、多国間訓練とはなっていないこと。

第3は、米中は毎年 CUES 訓練を実施しており、実施場所をアデン湾、南シナ海、中国沿海と様々な場所で実施していること。

第4は、中国は、インドネシアを除き、米国としか CUES 訓練を実施していないこと。

第5は、海上自衛隊は、米国とは実施しておらず、フィリピン、マレーシア等 ASEAN 諸国とともに、相手国周辺で実施していること。

以上を考慮すると、CUES 締結後3年を経過した今、日本が進めなければならないことは、日米が CUES の理念を再確認し、CUES の実効性を高めるための訓練を、日米中そして ASEAN 諸国を含めた多国間訓練として推進することである。またその際、中国主催による CUES のための多国間訓練を行うことを促すことも有効な方策となり得る。

おわりに

米国防総省発表の最新の2016年版「航行の自由」レポートによると、米国は1991年以降、中国を含む世界中の様々なところにおいて、「航行の自由」作戦を定期的実施しているが、現在実施している22か国中12か国がアジア太平洋

⁵² “Chinese, US Navy ships in CUES drill,” *Naval Today*, August 16, 2016, <http://navaltoday.com/2016/08/16/chinese-us-navy-ships-in-cues-drill/>

⁵³ Ryan Harper, “USS Stethem Operates in South China Sea,” *Navy Mil*, April 14, 2017, http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=99908; Li Wei, Zhou Qiqing, “US destroyer Sterett makes port call to Zhanjiang,” *China Military Online*, June 14, 2017, http://eng.chinamil.com.cn/view/2017-06/14/content_7639028.htm.

地域である⁵⁴。米国は、「航行の自由」作戦によって、中国の過剰な管轄権の主張を改めさせる努力を続けており、一方の中国も「航行の自由」を認める動きを見せ始めている。

米海軍大学のクラスカ教授は、「メカニズムは必要か」という命題を投げかけ、EEZにおける海軍力のあり方についての議論を展開している⁵⁵。一般的にメカニズムには多くの有効性が認められ、特に、定期的な協議の場は危機を避けるためだけでなく、危機の状態においても一定の効果が期待できる。しかしながら、それだけでは十分ではなく、危機を避けるための必要かつ十分な条件とは、訓練を重ねることによってルールを守るというマナーをアクター間で共有することにある。

そしてさらに重要なことは、ルールを厳守することを主張することのみに留まらず、海上安全を目的としたCUESの多国間訓練を定期的実施することによって、海洋関連国際会議等において発言された各国の主張の実効性を確認し合うとともに、海上のルールを遵守するという「シーマンシップ」「プロフェッショナル」性を相互に高めていくことである。

協議やホットラインの設置は、あくまでツールである。海上安全を維持するという目的をアクター間で再認識することこそが最重要であり、今こそ「シーマンシップ」「プロフェッショナル」性が求められている。

⁵⁴ U.S. Department of Defense, *Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year 2016*, March 6, 2017, <http://policy.defense.gov/Portals/11/FY16%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2017-03-03-141349-943>.

⁵⁵ James Kraska, *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics*, Oxford University Press, 2011, pp. 229-231.