

第1部
南シナ海問題の今

第1章 南シナ海の平和と安定における アジア海洋秩序の維持の重要性

由 冀

このところ、南シナ海は比較的平穏である。しかし、南シナ海問題は容易に収まるものではなく、対立の根本原因は何一つ効果的に対処されていないため、瞬く間に悪化する可能性もある。本稿では、近年における南シナ海権利主張国間の紛争激化の上昇スパイラルの根底にあるこれらの原因を追跡し、特に紛争の軍事的側面を分析する。同時に、有益なアジア海洋秩序を創出するための基本的な前提条件として、考えられる紛争管理の方策について考察する。

アジア海洋秩序は域内のすべての国にとって重要であり、平和維持の鍵である。南シナ海に関する限り、紛争を武力で解決してはならないという地域的コンセンサスの上に安定した秩序が築かれなければならない。このような軍事化は、あらゆる境界紛争において自然なことではあるが、意識的に最小限に抑えられるべきであり、具体的には、占拠下の島に攻撃用兵器を配備しないということである。中国が占有する島々の12海里内に米国艦艇が進入し、偶発的発砲やにらみ合いの危険が高まっている現在、そうした事態を防ぐには、公海における遭遇に適用される既存の対峙上の規則が遵守されなければならない¹。特に差し迫って必要なのは、「行動規範 (CoC)」などの危機管理メカニズムを誠意をもって交渉し、共同で執行することである。2017年7月に、中国とASEAN諸国が上述の点を認めつつ、最終的なCoC合意に向けた交渉の指針となる枠組みに合意したことは心強い。すなわち、南シナ海問題に関する限り、アジアに海洋秩序は存在しないという事実にもかかわらず、南シナ海問題は軍事衝突が生じるところまで確実

¹ China File discussion, “Freedom of Navigation Operations in the SCS are not Enough”, 16 May 2017. 中国が占有する島の12海里内に米国艦艇が長時間とどまった場合、中国人民解放軍は国内からの圧力の高まりを受け、体当たり戦術に訴える可能性があるという一部の米軍高官は示唆している。2016年11月、北京での中国軍事アナリストとの対話より。

に悪化するというのは既定の事実ではなく、すべての関係国が、特に軍事化の縮小と現状維持による安定に向けた共同努力を通じ、軍事衝突を抑制するとの意思を共有すれば、危機を回避できるということである²。

南シナ海仲裁判断が紛争管理に及ぼす持続的な影響

安定した秩序は、一般に認められた紛争解決の法的枠組みに組み入れられていることがよくあり、またそれが理想的である。国連海洋法条約 (UNCLOS) は、海洋に関する諸問題を取り扱うための基本的規則と指針を定めている³。しかし、この一連の法規の策定は当時の国際政治の影響を受け、主要な海洋国が不参加を決定した。条約が発効したとき、アジアの研究者の多くは、もともと厄介な南シナ海の情勢がさらに複雑になるのではないかと危惧した。例えば、UNCLOS は排他的経済水域と歴史的な海洋に係る権利の両方の概念を認めている。海軍艦艇による排他的経済水域の通過の法的根拠をめぐる紛争はとりわけ激しく、その結果は、進入してくる大国と、不当な軍事的進入に対して排他的経済水域の法的権利を強調する域内諸国との間の現在のやりとりにも継続的に影響している⁴。東アジア諸国はすべて UNCLOS に調印しているものの、UNCLOS の適用対象となる具体的な問題に関する法的解釈の不一致により、域内では海洋秩序の混乱が依然として続いている⁵。

中国とフィリピン間の南シナ海仲裁手続は、南シナ海問題の歴史において重大な出来事であった。中国は、この件全体が、広く受け入れられる解決策よりも戦略地政学的な目的に資するように政治問題化されたものだと考え、判断を拒絶し

² 南シナ海問題に関与するすべての国は、主権争いの解決方法としての武力行使を認めていない。したがって、南シナ海においては軍事衝突の可能性は概して低い。

³ 次の文献の寄稿者らが表明した見解。“Roundtable: the Arbitral Tribunal’s Ruling on the SCS – Implications and Regional Responses”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 38, No. 3, 2016.

⁴ Jing Geng, “The legality of foreign military activities in EEZ under UNCLOS”, *Merkourios: Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 28, Issue 74, 2012, pp. 22-30.

⁵ Charles E. Pirtle, “Military users of ocean space and the law of the sea in the new millennium”, *Ocean Development and International Law*, Vol.31, No. 1-2, 2003, pp. 7-41.

た。判断は公平ではないということである⁶。例えば、太平島は島ではなく岩であるという仲裁は、最も標準的な「島」の定義と食い違っている。仲裁判断の発表から1年が過ぎた現在も、中国政府は仲裁に関する立場を変えていない。それと同時に、仲裁はもともと強制されるものではないため、その点も視野に入っている。中国は、自身が主張する南シナ海における権益に関する仲裁判断の実際的な影響を一切免れたように見える。フィリピンの政権交代とベトナムとの共産党同士の関係のおかげで、中国政府は仲裁後の「熱量」の戦いで優位に立った。ASEANの権利主張国からの実体のある支援がなければ、外部の大国が中国に対し仲裁判断に従うよう最大限の圧力をかけることは困難である。

他方、この仲裁判断は、中国の南シナ海に関する主張と、南シナ海問題のコントロール、地域海洋秩序の維持に持続的な影響を及ぼすであろう。中国政府にとってこの仲裁はすべてがネガティブであり、そのため、それを無力化するために多大な努力をしてきた。当初は成功したにもかかわらず、中国政府の戦略担当者多くは、この仲裁判断を「ダモクレスの剣」のように常に頭上にあるものと捉えてもいる⁷。フィリピンのドゥテルテ大統領の戦略的転換は歴史的偶然であった部分が大いだが、中国とフィリピンの領域紛争は構造的に根深いものである⁸。したがって、仲裁判断はフィリピン政府にとって、またそれより程度は低いが他の権利主張国にとっても、中国と他の権利主張国との政治的関係に破綻が生じた場合（このような状況は予想できる）はいつでも、中国に譲歩を求めて圧力をかけ、防衛的立場に追い込むための法的に有用な武器となる。

⁶ Fu Ying, “Why China says no to the arbitration on the SCS”, *Foreign Policy*, 10 July 2016.

⁷ 中国南海研究院長の呉士存 (Wu Shicun) 教授は、現在のところフィリピンは中国への仲裁判断順守の要求を棚上げしているものの、今後数年の間には南シナ海問題の情勢は予測不能になり、さらに悪化するとの考えを示した。2016年11月10日、マカオ大学での International Conference Sino-US relations and the South China Sea dispute における講演より。

⁸ ドゥテルテ大統領のフィリピン統治については、次を参照。Special Issue of *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 35, No. 3, 2016.

不可避だが管理できる紛争

南シナ海問題が主要大国対中国の戦略地政学的な対立へと変わってきたなかで、米中関係は良くも悪くも、南シナ海問題の方向性に長らく影響されることになる⁹。米国および他のアジア内外の大国にとって南シナ海問題は、機会あるごとに突くことができる中国の泣き所である。例えば、中国の歴史に基づく主張は、UNCLOSの一部の規定に比べれば根拠が弱い。また、中国政府は一国でASEANという多国間連合に対峙している。さらに、南シナ海問題を国際化するための取り組みを後退させることに関しては無力である。米国の南シナ海への関与は、地域内外の多くの国家による南シナ海問題への介入を助長する。これに対し、他の権利主張国およびその支持国にとって、仲裁は南シナ海での中国の活動に対抗するに当たっての費用効果の高い手段であり、今後もそうあり続ける。皮肉なことに、フィリピンが仲裁手続きに要した費用3,000万ドルと外国弁護士に支払った700万ドルは、仲裁判断の長期的な影響により中国の中核的利益が損なわれることを考えれば、極めて安いものであった¹⁰。加えて、中国が今後対処しなければならぬ結果は他にもある。

- 1) 南シナ海仲裁は、シンガポールなど一部のASEAN諸国や欧米中心の国際社会において支持を獲得しており、これらの国々はこの仲裁判断を法規に基づく世界秩序の一部とみなしている。法的かつ道徳的な意味で、このことは中国の南シナ海の権利主張を明らかに弱体化させている。
- 2) 南シナ海仲裁は九段線の合法性を認めていない。このことは、歴史的権利に基づく中国の主張の基礎を大きく損なっている。
- 3) 南シナ海仲裁は、九段線内のスプラトリー諸島における中国の法執行の正当性を認めなかったため、中国による行政巡視の実施に対する圧力が大きくなる。

⁹ You Ji, "Sino-US 'Cat-and-Mouse' Game Concerning Freedom of Navigation and Overflight", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 39, No. 5-6, 2016, pp. 631-661.

¹⁰ "US urged to reimburse Philippines over the SCS arbitration case", *Xinhua News Agency*, 15 July 2016; and *ABS News*, 21 July 2016.

- 4) 南シナ海仲裁は、他の権利主張国に中国の海洋権益に異議を唱えることを促すよう作用するため、南シナ海における中国の活動に対抗するにらみ合いの可能性が高まる。
- 5) 争いは終わっておらず、今後も長期にわたって継続する。

理想的には、UNCLOS によって領域紛争への対処の仕方についての当事国間の合意を形成することができれば、この条約はアジアの海洋秩序の構築を促す法的枠組みとなりうる。しかしながら、オーストラリアのボブ・カー前外相が指摘したように、この領域に関する問題は解決不能である。解決のための共通の基盤がなければ、南シナ海問題についていかなる法的解決に至るのも不可能なのである¹¹。概して、主権を有する政府は国際紛争への対応を、国内政治の懸念事項の影響下に置くものである¹²。中国では一部のアジア諸国と同様に、ナショナリズムの台頭によって、政府首脳が領域問題で譲歩することについては、たとえそれが戦術的なものに過ぎなくても、非常に大きな制約がかかっている。法的解決は本来、もっと戦略的かつ政治的なものであり、したがって、トンキン湾の境界画定をめぐる中国とベトナムの争いが解決した場合のように当事国が仲裁判断を受け入れるほうがよいと考えない限り、ゼロサム反応を生じさせる。中国が仲裁判断を拒絶したのは十分に予想されたことであり、今後も外部の圧力には屈しないであろう。

このことは、中国によるアジア海洋秩序構築の妨害の一例なのだろうか。概して言えば、中国政府は欧米主導の世界秩序の最大の受益者であるため、この既存の世界秩序を尊重している¹³。2017年4月の習近平国家主席とトランプ大統領の米中首脳会談の成功については、中国政府が米国のグローバルリーダーシップと既存の世界秩序に異議を唱えることはない、習がようやくトランプを納得させ

¹¹ Bob Carr, *The SCS disputes: some practical thinking from Australia*, Parliament of Australia, posted by Cameron Hill, 25 September 2012.

¹² 例えば、インドネシアとマレーシア間のアンバラット海域をめぐる論争は、国際司法裁判所の判決があっても解決できなかった。次を参照。John Butcher, "The International Court of Justice and Territorial Dispute between Indonesia and Malaysia in the Sulawsi Seas", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, No. 2, 2013, 235-57

¹³ Johnston, Iain, "Is China a Status Quo Power?", *International Security*, Spring 2003.

たという見方ができる。これが両国首脳間に「共通の親和性」をもたらした。すべての権利主張国の利益にすべて適切に対処することができるならば、規則に基づくアジア海洋秩序を受け入れることが中国政府の利益となる。これは単純な論理である。共通の行動規範がなければ、対立が起きる可能性は高い。現状の国際政治においては、対立が起きれば小国よりも大国のほうが痛手が大きいのが常であり、小国が地域の同盟システムの一員である場合はなおさらである。

多少の分かりやすさを犠牲にして言えば、中国はアジアにおける秩序構築については弁証法的である。構築中の地域安全保障アーキテクチャの方向性が重要な国益を損なわない限りは、取り組みに概ね協力的である。ある意味では、世界秩序に関する中国政府の世界観は、気候変動パリ協定からの離脱に表れたトランプの世界観に通じる。しかしながら、中国政府にとってアジア海洋秩序の構築に関する現在の喫緊の課題は、領域紛争を解決することではなく、紛争をある一定の範囲内に抑えることである¹⁴。情勢の安定化は、広く受け入れられるアジア海洋秩序の最終的な確立に向けた第一歩である。したがって、南シナ海問題の管理と新たな情勢悪化の防止は、一連の体制再構築が必要となる秩序構築の取り組みの基礎となる。

第一に、脱「戦闘化」のメカニズムを構築する必要がある。本稿では、南シナ海の軍事化は領域紛争の当然の結果であり、不可避であると主張している。それでも、軍事化の強度を下げることは極めて重要である。軍事化の強度の抑制はすべての権利主張国の利益に資する。各国は、軍事化が「戦闘化」の水準に達しないようにしなければならない¹⁵。例えば、中国もその他の権利主張国も、占有している島に攻撃用兵器システムを配備してはならない。さらに重要な点として、いずれかの国の12海里内での米国の「航行の自由作戦 (FONOP)」は、主権の主張への抗議の範囲を超えてはならない。すなわち、この種の作戦が偶発的な

¹⁴ Fu Ying and Wu Shicun, "South China Sea: How We Got to this Stage", *China News Weekly*, 9 May 2016.

¹⁵ You Ji, "Xi Jinping and PLA Centrality in Beijing's South China sea Dispute Management", *China: An International Journal*, Vol. 15, No. 2, 2017, pp. 4-24.

銃撃戦につながる軍事衝突の事態を生み出してはならないということである¹⁶。この点については、後に詳述する。

第二に、すべきこととしてはならないことのリストを策定し、それを進行中のCoC交渉に盛り込むことである。このリストには、漁民の逮捕などの文民に対する過剰な法執行、係争領域における石油・ガス採掘などの一方的な商業活動、および占有している島での戦力投射を目的とした施設建設を禁止する規定が含まれる。スカボロー礁周辺海域でのフィリピン漁民の操業再開が認められたことが中国とフィリピンの和解への道を開き、この海域での対立の危険が和らいだ¹⁷。これに関連して、中国とASEANの権利主張国が、南シナ海の人々が住む構造物のない島の埋め立ては行わないことに合意したことは、すべての当事国にとって、さらなる火種が生じないようにするための新たな出発点となった。加えて、中国政府がスカボロー礁の埋め立てはしないと約束したことは、中国の強硬な南シナ海政策の緩和に対するASEANの信頼を回復させるための重要な信頼醸成措置である。さらに重要な点として、7月のCoC枠組み合意は、関係当事国が規則に基づく紛争管理メカニズムを受け入れた証拠である。CoCが計画どおりに調印されれば、域内の海洋国家はようやく、スプラトリー諸島での「不意打ち」が起こらない状態を期待することができる。そうなれば確実に、持続的な法的体制に組み込まれた南シナ海の永続的な平和に向けた次の段階の交渉に寄与するであろう。

第三に、スプラトリー諸島の権利主張国は、国内向けの主権巡視と、他国を犠牲にして主権の主張を固めるための定例巡視とを区別しなければならない。典型的な例はジェームズ礁である。中国は毎年一度か二度、国民に向けた主権声明として国旗を掲げる。この国旗掲揚はメディアの批判やマレーシアからの否定的な反応を呼ぶものの、こうした活動が両国間の紛争や緊張を激化させてはいな

¹⁶ Sam Bateman, “The risks of US freedom of navigation operations in the South China Sea, 1 June 2015”, *East Asian Forum*, 1 June 2015.

¹⁷ 2016年の北京での中比首脳会談の際に、南沙諸島の係争領域における漁業問題に関する合意案に両国が署名した。これは、両国間の緊張緩和へ向けた前向きな一歩である。Dr. Li Lingqun’s speech to the international conference *Asian Response to the Trump Era*, The SCS Research Centre, Nanjing University, 26-27 April 2017.

い¹⁸。したがって、アジア海洋秩序構築の取り組みには、権利主張国が象徴的な主権巡視を定例の行政巡視に軽々しく転換させないことが必要である。巡視の頻度が問題と見られ、頻度が最小限に抑えられていれば、南シナ海問題の安定化を期待できる。

軍事化：議論と現実

「軍事化」は、南シナ海の秩序の混乱を説明する際に盛んに用いられる言葉である。東西研究所のグレッグ・オースティン教授によれば、軍事化を意味する英語「militarize」の定義には、活動や組織に軍事的性質を付与すること（少数の制服要員や装備の場合も含まれる）から、「社会が軍事的な紛争や暴力に備えて体制を整える過程」までが含まれる¹⁹。この定義に問題はないが、軍事化という言葉は、国家目標として侵略を目的に大規模な軍事化を目指す国に用いるのがより相応である。権利を主張する各国が領域紛争の軍事的側面に対処しようとしている状況の定義としては、おそらく幅が広すぎるであろう。

南シナ海の軍事化は不可逆的な趨勢となっているというのが、一般的な認識である。しかし本稿では、軍事化という用語は混乱を招き、政治的な意味を多分に含んでいると主張する。有効なアジアの海洋秩序を構築するために、この用語の現実的で実用的な定義を提示するのは有益である。

「軍事化」の意味に関する議論

一般に、各権利主張国が占有する島に部隊を配備し、保有地を守るための防衛施設を建設する場合、軍事化は領域紛争の自然で標準的な結果である。保有する島から他者を強制的に立ち退かせる領土回復的な行動をする当事国がない限り、真の難題は領域紛争の軍事化ではない。今や真の難題は、こうした島々を取り巻く水域で、排他的経済水域の権利や資源採掘、法執行をめぐる一進一退の攻防が繰り返されていることである。この問題の深刻さは、領域紛争（島々）

¹⁸ “Malaysia protests against China’s intrusion of island near Sarawak”, *Malaysia Insider*, 15 August 2015.

¹⁹ Greg Austin, “Xi Jinping and Maritime Militarization”, *Diplomat*, March 23, 2016.

は主に紛争当事国間の争いであるが、海洋紛争（排他的経済水域）には、南シナ海問題を地域内外における戦略地政学的な対立関係に組み込んでしまった主要大国も関与するという事実にある。したがって、中国軍アナリストにとっては、軍事衝突を招くのは島にある施設そのものではなく、海軍艦艇の侵入・尾行活動に示されるような、海軍同士の直接的な物理的接触である。

この展開は、アジア太平洋地域の海洋秩序の諸現象をさらに悪化させる。具体的には、前述のように、スプラトリー諸島の12海里以内での米国のFONOPは、相手方が無反応でない限り物理的接触を引き起こしかねないため、軍事化のレベルが高まる恐れがある。第一にFONOPは軍艦が実施するものであり、第二に、相手国は国内からの多大な圧力を受け、海軍による妨害で対応せざるを得ない。この作用・反作用の力学により、遭遇の「戦闘化」を視野に入れて戦闘装備の強化が進む可能性がある²⁰。具体的には、南シナ海における米中海軍間でのFONOPの「いたちごっこ」が、目に見えるレベルの「戦闘化」を駆り立てている。

現在、軍事化という用語は、主として中国によるスプラトリー諸島の埋め立て人工島での防衛施設の建設を指して用いられている。しかし、中国軍アナリストから見れば、こうした施設自体は軍事衝突にはつながらない。オースティン教授によれば、軍事化を意味する英語「militarize」の定義には、活動や組織に軍事的性質を付与すること（少数の制服要員や装備の場合も含まれる）から、「社会が軍事的な紛争や暴力に備えて体制を整える過程」までが含まれる。この概念には政治的な意味が多分に入り込んでいる²¹。

実は、南シナ海問題が戦略地政学的な対立の一部となっている現状において、軍事化は、特に力の見地から見て、敵をおとなしくさせるのに有用なメカニズムである。例えば、米国防総省の主流の見方では、南シナ海における中国の挑発行動に対処するのに軍事的手段以外の手段は効果的ではないと見ているようで

²⁰ Senior Colonel Du Wenlong of the PLA Academy of Military Science to *News in Focus Today* (今日关注), CCTV-4, 20 July 2016. 冷戦の例はこのような可能性を示唆している。次を参照。David Walker, *Cold War at Sea: High-Seas Confrontation between the United States and the Soviet Union*, Annapolis: Naval Institute Press, 2000.

²¹ Greg Austin, "Xi Jinping and Maritime Militarization", *Diplomat*, March 23, 2016.

ある。この見方は、次のような議会報告に表れている。「第一に、我々は米国が効果的に紛争や強圧を抑止し、必要な場合は断固とした対応をとることができるように軍事能力を強化している。第二に、北東アジアからインド洋までの同盟国およびパートナー国の海洋能力の構築に、各国と協力して取り組んでいる。第三に、軍事外交を活用し、透明性の拡大、誤算や紛争のリスクの低減、および共通の海上交通規則の推進に取り組んでいる。さらに、地域安全保障機関の強化と、オープンかつ効果的な地域安全保障アーキテクチャの構築の奨励に努めている」²²。理論的には、これらの取り組みのほとんどは軍事的な意図と能力に組み込まれており、これは紛争の軍事化の明らかな兆候である。

実際には、紛争が始まったときから、スプラトリー諸島の軍事化は前述の通り自然なことである。1970年代から80年代には、要塞化の手段としてのスプラトリー諸島の軍事化は、ASEANの権利主張国の最優先事項であった。埋め立ては礁の上に建設された5本の滑走路から始まった。これは最も説得力のある軍事化の証拠である。すなわち、パグアサ島（フィリピン）、スプラトリー島（ベトナム）、スワロー礁（マレーシア）、太平島（台湾）の滑走路で、いずれも戦闘機や軍用輸送機の発着が可能である。中国は1988年にスプラトリー諸島の占領を開始したときに防衛施設を建設したが、2015年までは滑走路を持たない唯一の権利主張国であった。占有されたすべての島の住民の大半は兵士であり、全員が軍の管理下にある。軍は係争領域における定例巡視の任務を実施する。これらの行動が南シナ海問題に軍事化の性質を与え、紛争に主権や外交だけでなく軍事的な側面ももたらすのは確かである。この海域の小島礁は、民間および海軍の船舶や航空機の通行に関する航行・飛行情報を収集する電子戦基地と化している。兵士たちは将来の戦闘に備え、天候や潮位の変化を記録する。対空砲が配備され、海軍艦艇を停泊させるための港が建設される。

しかし、スプラトリー諸島の軍事化そのものは、不安を生じさせはしても、軍事衝突の原因にはならず、まして戦争には発展しないことも歴史が証明してい

²² Ronald O'Rourke, *Maritime Territorial and EEZ Disputes Involving China: Issues for Congress*, Congressional Research Service, 27 April 2016.

る。実際には、すべての権利主張国は政治的解決の模索をやめたことは一度もないため、大半の期間にわたって紛争はコントロールされてきた²³。これはすなわち、占有された島々の要塞化と海軍巡視という意味での軍事化は、歴史によって残された領域紛争の通常の一部だということである。島々での防衛施設の建設という形での軍事化によっても、紛争の解決に武力を行使しないというすべての権利主張国の共通の決意は変わっていないし、過去20年間に武力によって獲得された島はないという事実も変わらない。このことは、すべての権利主張国に共有される最大の共通基準である現状維持への「行動宣言 (DoC)」の重要な貢献である。この場合、軍事化という用語についての議論の真の意味をとらえるには、「要塞化」の方が的確な定義である。この用語であれば、政治的な色合いは排除される。

積極的な軍事化と受動的な要塞化とを分ける決定的な要素は、占有された島に配備される兵器システムの種類である。攻撃用兵器であれば、前者である。したがって、スプラトリー諸島紛争の情勢が安定し、予測可能であり続けるためには、すべての権利主張国が域内に攻撃用兵器を配置しないことを確約しなければならないが、防御用兵器は許容できる自衛手段とみなされる。島々が物理的に小さい場合、これは深刻な懸念ではない。埋め立てによってこのような兵器を導入するスペースができた場合でも、その規模は非常に小さいものとどまる。中国は現在、スプラトリー諸島のいくつかの大きな島を保有し、3本の長い滑走路を有しているため、ある意味では、軍事化を比較的低いレベルに維持する重い責任を負うことになる。これまでのところ、軍用戦闘機を配備しないという米中間の合意は厳格に守られており、紛争の激化は避けられていると見てよいであろう²⁴。高温、多湿、高塩度という「三高」の条件下では航空機の寿命が大幅に短くなるため、中国空軍は自らの利益のために、戦闘機配備には踏み切らないと見られる。領域紛争が現状の程度であれば、いずれにしてもそのような配備の差し迫った必要性はない。

²³ Ralf Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, Routledge, 2009.

²⁴ 2016年9月の北京とオーストラリアでの米国および中国の安全保障アナリストのインタビュー。

もう一つ、取り上げるべき興味深い点がある。防衛用兵器の定義にはグレーゾーンがある。典型的な例は、2015年から2016年に主として南部戦区の共同軍事演習を目的に、短期間ながらウツディー島に配備された中国のHQ-9対空ミサイルである。射程距離が200キロしかないこのミサイルは、スプラトリー諸島からはかなり距離があり、広大な南シナ海地域のごく一部にしか到達しないため、一般的には攻撃用システムとはみなされない²⁵。その射程距離は、2016年8月にスプラトリー諸島に配備されたベトナムのEXTRA ロケット弾発射装置とほぼ同じである。しかし、南シナ海の島々間の距離が比較的短いことを考えれば、射程距離200キロのシステムはいくつもの島を攻撃範囲内に置くことができ、その配備の論理は中国のそれに呼応する²⁶。したがって、中国とASEANのCoC交渉においては、配備できる兵器システムに関し、射程距離、火力、殺傷能力などの基準を定めた具体的な規制を設ける必要がある。

土地造成と軍事化の管理

ASEANの権利主張国が礁の埋め立てにより計5本の滑走路を建設したことは、説得力のある軍事化の証拠であり、2010年代に中国がこれに倣った。中国はスプラトリー諸島の保有地に防衛施設を建設したが、滑走路は2015年まで有していなかった。昨今、中国の土地造成が注目の話題となっている²⁷。相対的な意味では、中国の活動の方がはるかに規模が大きくペースも速く、島礁の形状（戦術的現状）は大きく変わったかもしれない。他方、中国が行ったことは、すべての権利主張国の占有状況の地図（戦略的現状）を変えてはいない。中国が埋め立てによってスプラトリー諸島における主権の主張を強化することはないし、それは不可能でもある²⁸。依然として中国は、スプラトリー諸島に係る領域の基線や基点を

²⁵ Timothy Heath, “Beijing ups the ante in SCS dispute with HQ-9 deployment”, *China Brief*, 28 March 2016.

²⁶ Le Hong Hiep, “Understanding Vietnam’s rocket launcher deployment in the Spratlys”, *Strait Times*, 17 August 2017.

²⁷ *Chinese Land Reclamation in the SCS: Implications and Policy Consequences*, Congressional Research Service, 18 June 2015.

²⁸ “China’s Island Factory”, *BBC News*, 9 September 2014.

宣言していない唯一の国である。中国にとっての課題は、2015年の習主席の訪米、予想されていた2016年の台湾の政権交代、CoC交渉の加速、およびフィリピンの仲裁申し立てに対する判断のタイミングを考慮すると、2014年に土地造成を開始していなければ、そうする機会を一切失っていたと考えられることである。そうなっていれば、中国は今もスプラトリー諸島に滑走路を持たない唯一の国であったことになる。それは中国軍にとって受け入れられない状況であった。問題は、なぜこれほどの規模の埋め立てを行ったのか、そして、なぜ3本の滑走路を一度に建設したのかという点である。そのようなことが必要だろうか。中国軍は、埋め立てにあたって「茹でガエル」状態になるのを避けようとしたのかもしれない。しかし、未だに続く国際的な批判を考えれば、あのような形で埋め立てを行ったことは中国軍にとって費用対効果は低く、問題があった。

平時には、中国の新たな滑走路が中国軍の南シナ海における作戦能力を高め、その結果として島々の要塞化レベルも高まることは否定できない。例えば、強化された島々は、中国海軍のインド洋派遣任務部隊の中間前進基地として使用できる²⁹。スプラトリー諸島の3本の滑走路は、中国海軍の戦闘群が輸送機の緊急着陸など、緊急時の兵站、気象面その他の支援に利用することができる。さらに重要な点として、これらの滑走路により、中国の南方の防空範囲が1,000キロ延長される。埋め立て人工島により、南シナ海の重要な海上交通路の順方向信号画像情報収集や、偵察、監視の能力が向上する。さらに、中国軍の南シナ海プレゼンスが強化されたことで、新設の港への主要水上戦闘艦の配備などを通じて他の権利主張国や域外大国の活動に対抗することができる。上記の点はいずれも、スプラトリー諸島への速やかな補給を行う上で中国海軍にかかる負担を、最も近い海南の地上基地からの地理的距離の長さを克服することにより軽減する効果がある。台風の季節にはスプラトリー諸島への物資補給がしばしば妨げられるため、滑走路はこの目的に特に有用である。

²⁹ You Ji, “The Indian Ocean: a Potential New Zone of a Grand Sino-Indian Game of Go”, in David Brewster (ed.), *India and China at Sea: Strategic Competition in the Maritime Domain*, Oxford University Press, 2017.

しかしながら、大規模な軍事紛争に際しては、島の防衛施設には限られた軍事的価値しかない。これらの島は通常、精密爆撃に対しては無防備である。滑走路の基礎は、ケーソン（潜函）の重さによって耐える柔らかいサンゴの浅瀬の上に構築されている。すなわち、滑走路に緊急事態の際の輸送機などの重い航空機に対応できるだけの強度があるとしても、あまり頻繁な離着陸は、路面に深刻な損傷を生じさせるためできない。論理的には、中国軍の報道官は、滑走路は主に兵站と装備の補給用だと主張している³⁰。平時には、スプラトリー諸島に戦闘機が配備される可能性は薄い。高温、多湿、高塩度のため航空機の損傷が早いためである。一方、有事には、滑走路も航空機も極めて攻撃を受けやすい。したがって、このような平時の建設における軍事化の真の意味については疑いが生じる。

以上の分析は、2015年に習近平が行った、人工島の軍事化はしないという表明に対する技術的な認識を反映している。これは政治的には、中国政府は軽歩兵装備のみの現状に加えて追加の兵器システムの配備はしないというメッセージであった。習の発言は、中国が人工島に兵士や防衛装備を配置しないことは意味していない。他の権利主張国もそのような約束はしないであろう。おそらくは、埋め立てはしたものの、中国軍は人工島への兵器の配備には慎重であるということ、すなわち武力行使を自制する約束を意味すると考えられる。それ以上に習の発言を誇張すべきではない。

戦闘化：管理すべき危険

以上のように、軍事化はそれ自体で軍事衝突を招くものではなく、軍事衝突を引き起こす可能性が最も高いのは、権利主張国間の政治的関係の悪化である。懸念されるのは、いずれかの国が軍事化の範囲を戦闘装備にまで広げ、軍事化のレベルを高める可能性である。「戦闘化」は、実際に行動しようとはしないが、敵対国を威圧するために軍事的優位に基づく政策オプションとして瀬戸際政策を試みる、より強大な大国の特権である。いわば「戦争でも平和でもない」形態の準戦争状態

³⁰ Sheng Zhiping, “The urgency for building an effective defense system for SCS development”, *Naval and Merchant Ships*, No. 7, 2014, p. 1.

の事態であり、これが現在、スプラトリー諸島の平和と安定への現実的な脅威となっている。このような事態は、危機管理のあらゆる措置を持続困難にする³¹。

概念的に、南シナ海の「戦闘化」は領土問題を国家のおよび軍事的安全保障上の脅威に変え、戦略地政学的な目的を果たす。軍事衝突は通常、権利主張国間ではなく、大国間、特に米国と中国の間で FONOP における偶発的発砲の結果として生じる可能性が高い。両国はともに、最悪の場合のシナリオに対処するための戦闘計画を策定している。米中間の争いは、島を確保するための軍事行動とは異なり、係争領域周辺の制空権と制海権をめぐるものである。本質的に、より強大な大国は、より幅広い戦略地政学的目的のために「戦闘化」という手段を用いようとする。

第一に、戦闘化は軍事的優位の上に成り立つものであり、戦わずして敵に屈服を迫る現実的な手段である。第二に、南シナ海問題において中国を孤立させるというアシュトン・カーター前国防長官の戦略は、中国に対する十分な軍事的圧力がなければ功を奏しないが、この戦略は反中同盟を形成する上で極めて重要である³²。大まかに言えば、これは「米中危機における交渉力を得るための武力の誇示を開始する誘因」についての話である。第三に、危機が悪化する中で優位に立つのは、12海里内への進入などの管理可能な緊張や事態を創出できる、より強大な大国の側である。このような場合、相手国は弱い立場から対応せざるを得ない³³。

戦闘化の諸要素は、南シナ海における中国の強圧的な権利保護を封じ込めることに明確な軍事的重点を置いた、米国のアジアへの方向転換に取り込まれている。海洋対立の結果、この米国の軍事的な方向転換により、国防総省の中国政策はヘッジ戦略から目的に応じた戦争シナリオおよび計画へと徐々に変わってきた。一例として、12海里内への進入は、中国に外交的圧力をかけるという当

³¹ Senior colonel Han Xudong of the National University of Defense, “The no-war-no-peace threat is no less than war”, *Global Times*, 30 July 2016, p. 7.

³² DoD, *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*, Washington D.C., 2015.

³³ Robert Ayson and Desmond Ball, “Can a Sino-Japanese War be Controlled”, *Survival*, Vol. 56, Vol. 6, 2015, pp. 135-166.

初の意図から、潜在的な米中対立を軍事的に制する方向へと徐々にシフトしていると考えられる。例えば、FONOP が実施される際は潜水艦がすぐ近くに戦闘装備で配備される³⁴。米軍艦艇が中国の主権の主張に対抗するため、例えばミスターフ礁の12海里内に意図的に停滞した場合、何らかの形のにらみ合いが生じると予想される。事実上、FONOP 作戦は、南シナ海の中国の保有地周辺に米海軍艦艇が長期にわたってとどまるプレゼンス作戦へと格上げされている可能性がある。

具体的には、南シナ海問題の軍事化においては「戦闘化」に以下のような特徴がある。

- 1) 当該地域内の FONOP に見られるように、軍事行動において戦闘装備が用いられることが増えている。
- 2) 2個空母戦闘群はもはや武力の誇示だけではなく、戦闘行動に向けた準備となっている。
- 3) 戦略爆撃機の前方配備は、P3-C 哨戒機による監視飛行から戦闘飛行への圧力強化の兆候である。
- 4) ある米軍原子力潜水艦の艦長が主張したように、米軍潜水艦が中国の裏庭に行くのは、自分の裏庭に行くようなものである。これらの潜水艦は P-8A 哨戒機とともに、中国の玄関口で激しい対潜戦を実施している。
- 5) 島の掌握と奪還という明確な意図をもって計画された軍事演習。作戦演習は軍事行動レベルに設定されている。
- 6) 米国と中国は、定例の空中哨戒を戦闘即応レベルまで引き上げている。
- 7) 米中両軍の警戒レベルは高いレベルに引き上げられている。

南シナ海における紛争激化の危険な傾向を表す「戦闘化」の兆候は他にもある。例えば、南シナ海水域の哨戒を行う米・ASEAN 合同海軍・沿岸警備部隊

³⁴ *News in Focus Today*, CCTV-4, 29 November 2015. 中国海軍の Yin 少将が明らかにしたこの事実は、中国国民を静めるための公式のメッセージを伝えたようである。このことは、米国の南シナ海における FONOP や 12 海里内進入によっても、習主席の非敵対的な対米政策は変わっていないことを示している。

の創設に向けた準備が進んでいる³⁵。リスクは二重の難題にある。米国防総省は中国を軍事的に刺激し続けているが、戦う決意は持っていない。これが結果的に中国軍を、戦力を近代化して米国との能力ギャップを縮め、かつASEANの権利主張国とのギャップを広げようとする方向に向かわせている。米国はASEANの権利主張国を支持しているものの、中国との正面对決には消極的な状況において、中国はこの戦力近代化により、他の権利主張国よりも作戦行動の余地が大きくなる。この力関係のサイクルは、最終的にどのような結果をもたらすだろうか。その答えは、どの関係国もゼロサムの戦いに負けることのない、広く受け入れられる海洋秩序の構築にある。その鍵となるのは、南シナ海危機の防止と管理に関する米中間の合意である。

脱戦闘化：最も喫緊の課題

我々が直面する最も喫緊の課題は、スプラトリー諸島の安定を維持するために「戦闘化」レベルを引き下げることである。ベトナムのチャン・ダイ・クアン国家主席は2016年9月にシンガポールで開催されたフォーラムでの演説の中で、すべての関係国が共有する見解を表明した。すなわち、戦争は南シナ海問題の全当事国を敗者にするというものである³⁶。今日でも、スプラトリー諸島の安全保障創出における最大の共通基準は、紛争管理における武力不行使である。したがって、域内の米中対立が管理可能であることにより、軍事衝突の可能性は低く保たれる³⁷。

トランプ大統領が、中国に対する軍事的圧力の行使よりも米中関係全体の維持を引き続き優先しているのは確かである。国防総省はFONOP継続の軍事的重要性を軽く扱ってきた。米海軍作戦部長のリチャードソン大將は、「米中関係は極めて重要な関係であり、海軍同士の関係は両国の相互利益を達成する大き

³⁵ James Holms, “Responding to China’s Assertiveness in the South China sea”, *NBR Analysis Brief*, 12 June 2015.

³⁶ *Lianhezaobao* (Singapore), 2 September, 2016.

³⁷ Danny Roy, “Why China-US tensions in the SCS are manageable”, *The Straits Times* May 04, 2016.

な責任を負っている」と述べている³⁸。米国の12海里内進入の頻度が比較的少ない背景には、朝鮮半島危機をめぐる国際政治において中国の支援を取り付ける必要があるという事情があり、これがある意味で、二国間関係を修復できないほど損なうレベルまで南シナ海の軍事化が進むのを防ぐ助けになっている。こうした状況下で12海里内進入は、それ以外の表現よりも、むしろ悪意のない通行と定義される。中国は12海里内進入を明確に非難はしても、米国との有効な関係を維持できるよう、大げさに騒ぎ立ててはいない。これまでのところは両国ともに、中国の九段線に抗議するための象徴的な進入と、戦略地政学および軍事的な角度から中国の主権を損なう執拗な進入の繰り返しとの間の重要な区別をつけているようである。

戦術的には、両国ともに FONOP の一進一退のやり合いにおいて一連の交戦規則に従っている。米海軍のミサイル巡洋艦「チャンセラーズビル」がスプラトリー諸島で FONOP を実施したとき（ただし、中国が占有する島の12海里内ではない）、中国軍のフリゲート「岳陽」は遭遇時の行動に関する米中間の合意を厳格に守って10キロの間隔を保ち、米艦長と絶えず無線通信を行いながら、2日間にわたって米艦を静かに追跡した。中国軍の指揮官にとって、この距離は衝突を回避しながら、相手艦を視界に捉え続けることができる程よい距離である。中国海軍の無線確認は憤慨を表すでもなく、「天気の話」から始まり、「よい航海を」という敵対的でないメッセージを送った。こうした良識ある柔軟な態度を見せる一方で、強硬な面を示す手段として、中国海軍のヘリコプター1機が離陸命令を受け、チャンセラーズビルの動きをかなり近い距離から監視していた。それでも、この過程全体を通じて、両国とも高いレベルのプロ意識を維持した³⁹。

しかしながら長期的には、自制措置を制度化し、安定した海上危機防止体制の構築につなげることが必要である。これには次のような措置が含まれる。

³⁸ Sam LaGrone, “PLAN’s Wu to CNO Richardson: Beijing Won’t Stop South China Sea Island Building”, *USNI News*, 18 July 2016.

³⁹ Rear Admiral Yin Zhou’s analysis in *News in Focus Today*, CCTV-4, 2 April 2016. And Helene Cooper, “Patrolling Disputed waters: U.S. and China Jockey for Dominance”, *The New York Times*, 30 March 2016.

- 1) 進入頻度は重要:すなわち、現在実施されている象徴的な意図を持ったもの。
- 2) 中国の相応の反応:尾行と随伴は危機防止のための通常の方法であり、激突などの極端な手段とは異なる。
- 3) 埋め立て人工島への武器配備の質的な増強をしないこと。特に戦闘機を配備しない。
- 4) すべての権利主張国間のホットライン通信の確立。スプラトリー諸島の前線司令官および部隊の間の通信も含む。
- 5) 行動宣言の内容の再制定と、CoCの早期調印に向けた交渉の加速。

したがって、アジア海洋秩序の構築は、各種の信頼醸成措置メカニズムの制度的構築を基礎としなければならない。CoC交渉には、係争領域での漁民の逮捕の禁止(追放は認める)、行政および海事ポータルでの武器使用の制限、環境保護規定など、紛争管理の具体的な項目を含める必要がある。以上はすべて、最大の共通基準である武力不行使をスプラトリー諸島の安全保障創出とアジア海洋秩序の構築につなげる方法として最も実行可能な、現状維持の原則あるいは概念のもとで比較的实现しやすいものである。

結論

南シナ海の緊張に対処するための習主席による中国の外交政策の大幅な再調整は、南シナ海問題の管理に対する圧力を強めている。中国政府のより積極的な論調と行動は、米国の方向転換によって促されたアジアの安全保障環境の変化に刺激されたものであり、この米国の方針はトランプ政権でも継続されるであろう。中国人民解放軍は、特に中国のスプラトリー諸島12海里内への米海軍の進入に際し、武力紛争を制圧する準備が意識面でも物質的にも整っている。しかしながら、中国政府は国内でより喫緊の課題に対応する必要があるため、その海洋政策全体は根本的には変わっておらず、非領土回復主義的かつ非対立的なものである。南シナ海の水域が平穏なままであれば、実際のところ南シナ海問題は中国の外交政策全体の中では低い優先度にとどまる。このため、中国政府の南シナ海に関する目標は、実質的に占領の大規模な拡張よりも危機管理の方向へ

向いている。このことは、域内各国によるアジア海洋秩序の構築を促す条件である。2013年以降の埋め立て活動などの強圧的行動を伴う南シナ海政策の集中的な再調整の時期を経て、中国政府は「不意打ち」を起こさない段階へと戻った。これが現在の南シナ海の平穏状態に寄与することを期待したい。

南シナ海問題の管理は構造的な困難にぶつかっている。最終的には合法性が、主権紛争を解決する手段である。しかし、係争国間の政治的信頼のない、あるいは大国間対立のメカニズムとして働くような法的仲裁は、軍事衝突を引き起こすゼロサムゲームとなりかねず、誰の利益にもならない。したがって、2016年ASEAN外相会議の際にケリー米国務長官が仲裁判断のページをめくるよう求めたように、全員が冷静になることが優先課題である。解決策は、昔からある方法のように思われる。当初は主権の解決ではなく、現状維持が模索されていた。主権の解決を求めれば紛争を激化させるだけである。政治的信頼が蓄積されれば、規則に基づく秩序の構築を通じて紛争解決の次の段階を開始することができ、最終的に仲裁が実施される条件が熟すはずである。

オーストラリアのサム・ベイトマン元海軍准将は、次のように鋭く指摘している。「南シナ海の脱軍事化をすべての関係国の目標とすべきである。この目的のため、中国は南シナ海に関する主張を明確にし、強硬あるいは侵略的とみなされかねない行動は慎むべきである。日本とインドは節度ある行動をし、米国は挑発的なFONOPを実施しないことを含め、現在の海軍活動を控えるべきである。これらの南シナ海における主だった関係国はいずれも、現在の軍事活動を手控えるべきである。さもなければ、この地域はさらに深刻な事件に、場合によっては紛争にもつながりかねない道を進み続けることになる」。この一節が、本稿の結びとするのに最もふさわしい所見である⁴⁰。

⁴⁰ Sam Bateman, “Brinkmanship in the South China Sea helps nobody”, *East Asia Forum* 7 June 2016.