

第6章 米国の航行の自由プログラム 南シナ海を中心に

ラウル「ピート」ペドロゾ*

第二次大戦終結後、従来認められた境界を越えて管轄区域を拡大するため一方的な措置を講じる沿岸国が増えた。こうした措置は単独であれ複数であれ、伝統的な公海の自由、軍民による海洋での航行及びその上空飛行並びに関連する国家安全保障上及び他の諸利益の保護への米国の国益に重大な課題をもたらした¹。これを受けて1979年にジミー・カーター大統領は、航行に関する海洋法緊急時対応計画策定グループ (the Law of the Sea Contingency Planning Group on Navigation) に対し、国際社会が「米国が批准可能な広く容認される海洋法条約を締結できなかった場合、又は同条約が米国で発効するまでの期間において、海洋における航行、上空飛行及び関連する国家安全保障上の諸利益の保護に関する」政策を策定するよう命じた²。同グループは1979年2月に作業を終了し、海洋に係る過剰な主張に対抗する——外交と活動を通じた——次の2段階のアプローチを提案した。

* 元米海軍大佐、米国海軍大学ストックトン国際法センター非常勤フェロー。海軍時代は法務部、太平洋軍に所属したほか、政策担当国務次官の特別補佐官を務める。本稿で述べられた内容は、米国政府又は米国防総省の見解を反映したものではない。

¹ 作業グループが明らかにした、現在も妥当性を持つ国家安全保障上及び商取引上の利益には(1)米陸軍による空海支援及び補給の必要性、(2)米一般部隊のスムーズな配備、(3)米海空軍が世界の海で妨げなく行動する権利の保証、(4)緊急時対応計画策定及び安定的な抑止を目的とする米軍による多様な地域の把握、(5)海軍の艦艇、航空機、海上機器を用いた世界各地での情報収集、(6)貿易の保護・促進を目的とする世界の海上交通路の維持、(7)消費者、出荷主、運送業者の経済的利益の保護、(8)効率的で経済的な航空輸送を促す民間航空体制の維持などが含まれる。National Security Council Memorandum, Subj: Navigation and Overflight Policy (C), Feb. 1, 1979, declassified Oct. 31, 2013.

² Ibid.

米国は、拡大的な領海主張及び当該主張を行う政権、領海外の公海での航行・上空飛行及び関連事項に対する管轄権の主張、群島の地位に関する主張、並びに特定の基線及び歴史的な湾／海域に対する主張に特に関連して、国際法及び米国の政策に反する他国の主張に抗議すべきである。…米国は実行可能な範囲で…違法な主張に対し自国の権利を行使し、違法な主張の黙認とみなされ得る行動を避けねばならない。…³

また同グループは「米国は、3海里を超える領海主張を支持することなく、少なくとも国際的航行に使用される海峡の通過を目的とした航行及び上空飛行の自由が存在するという見解を、推進すべきだ」とも提言した⁴。加えて国務省と国防総省は、沿岸国が行った違法な主張、並びに米国による抗議及び活動を通じた主張の日時とその性格に関する最新情報を資料にまとめるよう命じられた。

ロナルド・レーガン大統領は1982年7月、深海底開発に関する条項が「先進工業国の諸利益と諸原則に反し、途上国の目標達成に資するものではない」という理由で、米国は国連海洋法条約（UNCLOS）に署名しないと発表した⁵。にもかかわらずレーガン大統領は、米国は「航行と上空飛行など海洋の伝統的利用に関連する諸利益の均衡を受け入れ、これに従って行動し」、国際法に基づく米国及び他国の権利と自由を相手国が認める限りにおいて、米国は国連海洋法条約に反映されるような「自国沿岸沖でのその国の権利を認める」と述べた⁶。また

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Statement on United States Oceans Policy, Mar. 10, 1983.

⁶ Ibid.

大統領は、米国は「航行の自由 (FON) プログラム」に従って、国連海洋法条約に定める「諸利益の均衡に沿った形で全世界において自国の航行・上空飛行権を行使し主張する」が、「航行、上空飛行及び他の関連する公海の利用における国際社会の権利と自由を制限する他国の一方的行動を黙認する」ことはないと発表した⁷。

その後40年間、「航行の自由プログラム」は米国の海洋政策の基盤となり、国際法及び米国の国家安全保障上・商業上の諸利益に合致する海洋の自由の維持に対する米国のコミットメントを示してきた。ジミー・カーター以降の全政権が、政府に海洋の自由を保護し、沿岸国による違法な海洋に係る主張を黙認しない姿勢を見せるよう指示してきた。当該プログラムは世界規模の包括的なものであり、違法な主張を行う沿岸国がどこであれ実施される。従って米軍が潜在的な敵対国や競合国だけでなく、同盟国やパートナー諸国の違法な主張に対抗することも珍しくない。活動を通じた主張は全て慎重に計画され、法的な評価と当局による承認を受けた上で、国際法に沿った安全かつプロフェッショナルな方法で実施される。

ここ数年間、中国が南シナ海でとった一連の挑発的な行動により緊張が高まり、中国政府がいう「平和的な」目的に対し域内で懸念が生じている。中国の海上法執行機関船舶が、競合する権利主張国を妨害し威嚇している⁸。人民解放

⁷ Ibid.

⁸ 2010～2016年に南シナ海で、中国と他の権利主張国の間に46件の事件が発生している。うち72%に中国海警当局の船が関与している。*South China Sea Incidents Survey (2010-2016)*, ChinaPower, Center for Strategic & International Studies, <http://chinapower.csis.org/maritime-forces-destabilizing-asia/>.

軍 (PLA) の航空機及び艦艇は、上空⁹及び海上¹⁰でプロフェッショナルではない危険な行動をとっており、こうした行動は国際民間航空機関 (ICAO) 航空規則¹¹及び国際海事機関 (IMO) 海上衝突予防規則 (COLREGS) に反してい

⁹ 例えば 2014 年 8 月 21 日、人民解放軍空軍の戦闘機瀋陽 J-11 が、海南島の東約 135 マイルの国際空域で通常作戦を実施していた米軍哨戒機 P-8 ポセイドンに異常接近した。J-11 は P-8 から 20 フィートの距離まで接近し、米軍機の上方でパレルロールを行った。Craig Whitlock, *Pentagon: China tried to block U.S. military jet in dangerous mid-air intercept*, The Washington Post, Aug. 22, 2014, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/pentagon-china-tried-to-block-us-military-jet-in-dangerous-mid-air-intercept/2014/08/22/533d24e8-2a1b-11e4-958c-268a320a60ce_story.html?utm_term=.e0a9c35e8301; 同様に 2016 年 5 月 17 日、人民解放軍空軍の戦闘機瀋陽 J-11 が 2 機、米軍偵察機 EP-3 から 50 フィート以内の距離に接近した。EP-3 は事件発生当時、南シナ海上空の国際空域で通常の哨戒活動を実施中であり、衝突を避けるため高度変更を迫られた。中国は、自国機の危険な行動を否定した。Sam LeGrone, *China Contests Pentagon Account of 'Unsafe' Intercept of U.S. Navy Surveillance Plane by PLA Fighters*, U.S. Naval Institute, May 19, 2016, <https://news.usni.org/2016/05/19/china-contests-pentagon-account-unsafe-intercept-u-s-navy-surveillance-plane-pla-fighters>; さらに 2017 年 2 月 8 日、人民解放軍空軍の早期警戒機陝西 KJ-200 が、スカボロー礁周辺の国際空域で法に基づき行動していた米海軍偵察機 P-3C に異常接近した。米軍機がフィリピン沿岸から約 140 マイルの公海上空で通常任務を実施中に、KJ-200 が 1,000 フィート以内の距離まで接近した。US, *China military planes come inadvertently close over South China Sea*, Reuters, Feb. 10, 2017, <http://www.cnbc.com/2017/02/10/us-china-military-planes-come-inadvertently-close-over-south-china-sea.html>. 中国機の異常接近は南シナ海以外でも発生している。例えば 2017 年 6 月 7 日、中国の戦闘機成都 J-10 が、東シナ海の国際空域で通常作戦を実施していた米空軍偵察機 RC-135 に異常接近し、米軍機から 50 ~ 100 フィート以内を高速で飛行した。Barbara Starr, *U.S.: Chinese jet makes 'unsafe' intercept of Air Force plane*, CNN, June 8, 2016, <http://www.cnn.com/2016/06/07/politics/us-china-planes-unsafe-intercept/>.

¹⁰ 2016 年 12 月 16 日、人民解放軍海軍の ダーラン III 型潜水艦救難艦が、フィリピンのスービックベイから北西約 50 マイルの地点でドローン 1 機を違法に拿捕し、米海軍ボーディッチ (T-AGS-62) による無人潜水機 2 機の回収を妨害した。米国政府は拿捕に正式に抗議し、ドローンは 12 月 20 日に米国に返還された。Missy Ryan & Dan Lamothe, *Pentagon: Chinese naval ship seized an unmanned U.S. underwater vehicle in South China Sea*, The Washington Post, Dec. 17, 2016, https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/12/16/defense-official-chinese-naval-ship-seized-an-unmanned-u-s-ocean-glider/?utm_term=.3d3989e8bcaa; Chris Buckley, *Chinese Navy Returns Seized Underwater Drone to U.S.*, The New York Times, Dec. 20, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/12/20/world/asia/china-returns-us-drone.html>; James Kraska & Raul Pedrozo, *China's Capture of U.S. Underwater Drone Violates Law of the Sea*, Lawfare, Dec. 16, 2016, <https://www.lawfareblog.com/chinas-capture-us-underwater-drone-violates-law-sea>.

¹¹ Rules of the Air, Convention on International Civil Aviation, Annex 2 (10th ed. July 2005).

る¹²。中国は、スプラトリー諸島で係争中の地形物の面積を広げ人工島を建設するため大規模な埋立工事にも着手し¹³、中国がこれらの地形を軍事拠点化している証拠が増えつつある¹⁴。最後に2016年7月、中国は、悪名高い九段線を含む南シナ海での中国の行動及び権利主張の大部分を無効とした、仲裁裁判所の全

¹² Convention on International Regulations for Preventing Collisions at Sea, Oct. 20, 1972, *entered into force* July 15, 1977, 28 UST 3459, TIAS 8587, 1050 UNTS 17.

¹³ 南シナ海での埋立は目新しいものではないが、中国の行動は「規模、ペース、性格」の点で他国を大きく上回る。2013年12月～2015年6月に、中国はスプラトリー諸島の8拠点中7拠点で2,900エーカー以上の面積を埋め立てた。これに対しベトナムは2009～2014年に80エーカー、マレーシアは80年代に70エーカー、フィリピンは70～80年代に14エーカー、台湾は2013年以降に8エーカーを埋め立てた。言い換えれば「中国は...20か月で過去40年間の他の権利主張国の総埋立面積の17倍の工事を行っており、スプラトリー諸島の埋立地総面積の約95%を中国が占めている」。U.S. Dep't of Defense, *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment* (2015), pp. 15-16.

¹⁴ 中国は現在、ファイアリークロス礁、スビ礁、ミスチーフ礁に運用可能な滑走路を有しており、3飛行場全てに最新型の瀋陽J-11、スホーイ Su-30 などの戦闘機 24 機、及び爆撃機西安 H-6、西安 H-6U、補給タンカーイリュウシン II-78、輸送機陝西 Y-8、イリュウシン II-76、西安 Y-20、早期警戒機陝西 KJ-200 などの大型機 3～4 機を格納できる格納庫の建設を進めている。Asia Maritime Transparency Initiative, *Build It and They Will Come*, Aug. 1, 2016. 航空作戦を支援するインフラに加え、最新の衛星画像から、中国は対空砲や近接防御火器システム (CIWS)、地对空ミサイル発射基地を含む建造物をこれらの島に建設していることが判明している。この建造物は、長距離対空ミサイルシステム HQ-9 を格納できる大きさである。Thomas Gibbons-Neff, *New satellite images show reinforced Chinese surface-to-air missile sites near disputed islands*, *The Washington Post*, Feb. 23, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2017/02/23/new-satellite-images-show-reinforced-chinese-surface-to-air-missile-sites-near-disputed-islands/?utm_term=.b9041848e8d5; see also David Brunnstrom, *China Able To Deploy Warplanes on Artificial Islands Any Time: U.S. Think Tank*, *Reuters*, Mar. 17, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-china-spratlys-idUSKBN16Z005>. スプラトリー諸島に軍用機を収容可能な滑走路を持つ国として他に、ベトナム (スプラトリー島に 550 メートル -1976 年)、フィリピン (ティツ島に 1,000 メートル -1978 年)、マレーシア (スワロー礁に 1368 メートル -1983 年)、台湾 (イツアバ島に 1,195 メートル -2008 年) がある。Asia Maritime Transparency Initiative, *Airpower in the South China Sea, Airpower Projection*, July 29, 2015. 中国の李克強首相は中国による南シナ海の軍事拠点化を否定し、「施設は...主に民生用であり、たとえ一定量の防衛設備又は施設が存在してもその目的は航行及び上空飛行の自由の維持にある...」と述べた。China is not militarizing South China Sea, Premier Li says, *Reuters*, Mar. 23, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-china-idUSKBN16V04A>.

会一致での判断に従うことを拒んだ¹⁵。中国の説明のつかない無責任な行動が、南シナ海の領域紛争・海洋紛争の平和的な解決と管理に向けた地域の努力を妨げている¹⁶。そのため過去数年間、国務省と国防総省は、米海空軍を通じ中国の違法な海洋に係る主張に繰り返し一貫して対抗するため、「航行の自由プログラム」の強化に取り組んできた。

(ブルネイを除く)南シナ海の全ての権利主張国による過剰な拡大を含め、アジア太平洋地域は違法な海洋に係る主張に満ちている。そのため米太平洋軍(PACOM)は、「同盟国やパートナーとの訓練、演習、寄港...[「航行の自由」]作戦及び他の定例諸活動などの多様な行動による、南シナ海及びその周辺での影響力ある強固なプレゼンス」の維持という任務を負わされている¹⁷。こうした行動は、「紛争や脅迫の阻止、海洋の自由...及び地域へのアクセス...の保護、海洋紛争の平和的解決の促進と法の支配の遵守、並びに...同盟国やパートナー諸国

¹⁵ 国連海洋法条約(UNCLOS)付属書VIIに基づき設置された仲裁裁判所は2016年7月12日、中国の悪評高い九段線及び中国が主張する南シナ海の資源に対する歴史的権利を無効とする判断を全会一致で下した。裁判所はさらに、南シナ海での中国の大規模な埋立工事と人工島建設、及び環境を破壊する無制限な漁業慣行は、海洋環境の保護・保全義務に反するとした。UNCLOS第192条は各国に海洋環境の保護・保全を義務付けており、第194条は国家に対し、UNCLOSに従いあらゆる原因による海洋環境汚染の防止・軽減・管理に必要な措置を講じ、自国の管轄又は支配下での活動が他国とその環境に汚染をもたらさないよう保証する措置を講じるよう求めている。裁判所はまた、フィリピンの排他的経済水域及び大陸棚を構成する多数の低潮高地——ミスターフ礁、セカントーマス礁、リード礁——の地位を明確にし、これにより当該水域の資源に対するフィリピンの主権を確認し、従って中国は排他的経済水域及び大陸棚での資源に対するフィリピンの主権を妨げたと断じた。さらに、中国の法執行船舶がフィリピンのスカポロー礁への接近を妨害したことで、中国は、海上における衝突防止のための国際規則(COLREGS)及びUNCLOS第94条に基づく自国船の海での安全を保証する義務に違反したとみなした。In the Matter of the South China Sea Arbitration (Phil.-China), PCA Case No. 2013-19, Award, July 12, 2016 [hereinafter Phil-China Award]。この仲裁判断の発表後に中国は裁判所の判断を批判し、中国は「[この]仲裁判断に基づくいかなる主張又は行動も受け入れない」と述べた。Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China on the Award of 12 July 2016 of the Arbitral Tribunal in the South China Sea Arbitration Established at the Request of the Republic of the Philippines, July 7, 2016, Xinhuanet.com, http://news.xinhuanet.com/english/2016-07/12/c_135507744.htm。

¹⁶ U.S. Dep't of Defense, The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment (2015) [hereinafter Asia-Pacific Maritime Security Strategy], p. 14.

¹⁷ Ibid., p. 23.

との関係強化に向けた」米国の取り組みに不可欠である¹⁸。「影響力ある強固なプレゼンス」の一環として、PACOM 空海軍は、世界の海洋での航行の自由及び米国とその友好国・同盟国による通常の軍事作戦遂行能力の制限を意図する違法な海洋に係る主張に対抗するため、「航行の自由」作戦を実施している。2016年度は22カ国による違法な主張に活動を通じて対抗し、うち12カ国が太平洋軍の担当地域内の国だった¹⁹。米太平洋軍は、「二国間・多国間の海洋安全保障協力の推進、多国間作戦の遂行に必要な相互運用性の構築、及び地域の信頼と透明性の促進」を目的として、域内で「[米国の] 同盟国及びパートナー諸国との…安定的な訓練演習や戦闘訓練」も進めている²⁰。

中国の違法な主張に対抗するという名目で、2015年以降は南シナ海で伝統的な「航行の自由」作戦が著しく増加している。中国の海洋に係る主張への対抗にこれまで二の足を踏んできたオバマ政権に比べれば、こうした加速は歓迎すべき変化だが、近年記憶にある「航行の自由」作戦の多くが一貫性を欠く混乱したメッセージをはらんでおり、米国は当該諸作戦を実施しなかった場合以上にいささか苦しい立場に置かれている²¹。

政権幹部は何カ月も優柔不断な態度をとり、自称中国専門家は、「航行の自由」作戦による米国の南シナ海での主張に中国は強く反発するという厳しい予測を示したが、2015年10月27日、米駆逐艦ラッセン (DDG 82) はスビ礁とミスチーフ礁に中国が建設した人工島から12海里以内を何事もなく航行した。人民解放軍海軍の駆逐艦とフリゲート艦がラッセンを追尾したが、いずれの中国艦艇も米艦艇の任務遂行を妨げる攻撃的な行動や度を越えた行動はとらなかった。とはいえ米艦艇通過後に中国は抗議し、南シナ海での主権と安全保障を守るため「あ

¹⁸ Ibid.

¹⁹ U.S. Dep't of Defense, Freedom of Navigation: FY2016 Operational Assertions, <http://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/>.

²⁰ Asia-Pacific Maritime Security Strategy, note 15 *supra*, p. 24.

²¹ Raul Pedrozo & James Kraska, *Can't Anybody Play This Game? US FON Operations and Law of the Sea*, Lawfare, Nov. 17, 2015, <https://www.lawfareblog.com/cant-anybody-play-game-us-fon-operations-and-law-sea>.

らゆる必要な措置を」講じると警告した²²。

活動上の観点からいえば、「航行の自由」は米海軍によってつつがなく顯示された。だが外交的には、政府は実行前後の不十分なメッセージ発信により、活動の法的な影響力を損なった。第一に、スビ礁とミスチーフ礁周辺でラッセンが「航行の自由」作戦を実施するという声明が、当該作戦前にマスコミに漏れた。そのため中国は、米艦艇が南シナ海での中国の主張に対抗するという事実上の事前通告を受けることとなった。事前通告は部隊防護にそぐわないだけでなく、米国の船舶・航空機が国際的に認められた航行上の諸権利と自由を行使する際事前通告は行わないという、米国の海洋政策にも反する²³。事前に情報を漏らすことで、政府は米国の法的立場を傷つけ、任務の機密性を損ない部隊の活動上の危険を高めた。

第二に、海軍高官による当初の報告でラッセンは「無害通航」を行ったとされ²⁴、ある国防関係者はラッセンが航行中に火器管制レーダーのスイッチを切っていたことを確認した²⁵。スビ礁、ミスチーフ礁は低潮高地(LTE)である²⁶。本土又は島から12海里以上に位置する低潮高地は、それ自体の領海を有しない²⁷。従って中国がスビ礁、ミスチーフ礁に建設した人工島にはいかなる海域も設定できず、中国はせいぜい当該地形物の周囲に500メートルの安全水域を設定できるにす

²² Raul Pedrozo, *Freedom of navigation exercises essential to preserve rights*, The Straits Times, Oct. 30, 2015, <http://www.straitstimes.com/opinion/freedom-of-navigation-exercises-essential-to-preserve-rights>.

²³ Ibid.

²⁴ Christopher Cavas, *Navy Chiefs Talk, New Details On Destroyer's Passage*, Defense News, Oct. 31, 2015, <http://www.defensenews.com/story/defense/2015/10/31/navy-china-richardson-wu-destroyer-lassen-south-china-sea-innocent-passage/74881704/>.

²⁵ Kristina Wong, *US flies B-52 bombers near disputed islands claimed by China*, The Hill, Nov. 12, 2015, <http://thehill.com/policy/defense/259958-us-flies-b-52-bombers-near-islands-claimed-by-china>.

²⁶ 仲裁裁判所は、スビ礁、ヒューズ礁、ミスチーフ礁及びセカンドトーマス礁は、海域を設定できない低潮高地であると判断した。Phil-China Award, note 15 *supra*.

²⁷ UNCLOS, Art. 13.2.

ぎない²⁸。ラッセンの「無害通航」を示唆することで、米国政府関係者は暗に低潮高地を12海里の領海を設定可能な「岩」と認めたことになる²⁹。

最後に、米国を含むいかなる国も、南シナ海の陸地に対する中国の主権主張を認めていない。国際法に基づき、領土に対し主権を行使する国のみが海洋に係る区域を設定できる。南シナ海の地形物に対する主権は確定されていないため、主権問題が解決されるまで、いかなる国もこれらの地形物に基づく海洋区域の設定を主張できない。スビ及びミスチーフ両礁周辺での中国の海洋に係る主張への対抗を通じて、米国は係争中のこれらの地形物に対する中国の主権を暗黙のうちに認めたのである³⁰。

この作戦直後に発表された声明で、上院軍事委員会委員長をつとめるジョン・マケイン上院議員は、「過去数カ月にわたり、[南シナ海での「航行の自由」作戦をめぐる]政府の明らかな混乱と逡巡が世界の前で展開された」ことへの失望をあらわにした³¹。また彼は、中国による「アジア太平洋全域の海洋の自由に対する日常的な挑戦の高まりを受けて、国際法が許す全ての場所で米国が飛行、航行、活動を行うことがこれまで以上に重要であり、南シナ海が例外であってはならない」と訴えた³²。さらにマケインは、今後の「航行の自由」作戦に関し政府に次のように助言した。

²⁸ The coastal State may, where necessary, establish reasonable safety zones around such artificial islands...in which it may take appropriate measures to ensure the safety both of navigation and of the artificial islands.... 5. The breadth of the safety zones shall...not exceed a distance of 500 metres around them.... UNCLOS, Art. 60.4.

²⁹ R. Pedrozo, note 22 *supra*.

³⁰ *Ibid.*; Pedrozo & Kraska, note 21 *supra*.

³¹ Statement by Senator John McCain on U.S. Navy Destroyer Sailing within 12 Nautical Miles of China's Manmade Islands in South China Sea, Oct. 27, 2015, <https://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/2015/10/statement-by-senator-john-mccain-on-u-s-navy-destroyer-sailing-within-12-nautical-miles-of-china-s-manmade-islands-in-south-china-sea>.

³² *Ibid.*

…散発的な見世物ではなく、海洋の自由の支持に対する我が国のコミットメントを常に一貫して示すものでなければならない。この揺るぎないコミットメントを示すには、今後数週間、数カ月に及び定期的な空海でのパトロールが必要であり、この活動を維持するため太平洋に強固な前方配備が求められる³³。

政府は、マケインの提案を真剣に受け止めなかった。2週間後に米国防関係者は、2015年11月8～9日に南シナ海上空で定例のパトロール活動に当たっていたグアム基地所属のB-52戦略爆撃機2機の飛行経路を説明する際、同じ失敗を犯した。国防総省の報道官は、2機は活動中にスビ礁から12海里以内の空域に入らず、国際空域にとどまったことを示唆した—「B-52は終始、当該地域の国際空域を飛行している³⁴」。だが数日後に別の国防関係者が、両爆撃機はスビ礁から12海里以内に進入し中国の地上管制官から「我が国の島嶼から退去」するよう警告を受けたと述べた³⁵。国防総省のビル・アーバン報道官は、B-52両機は中国の航空管制官の警告を受けたが「問題なく任務を続行し、常に国際法に完全に従って飛行した」と確認した³⁶。だが米政府関係者は、スビ礁は低潮高地で領空は設定できず、米軍爆撃機はいかなる権利主張国への通知又は主張国の同意もなしに、人工島上空を飛行する法的な権利を有することを説明する機会を逃した。

2015年12月10日にB-52爆撃機1機がクアテロン礁から2海里以内に進入した後、中国はこの任務に抗議し「重大な軍事的挑発」として米国を非難した³⁷。国防総省関係者は後に、当該活動は「航行の自由」ではなく、B-52が悪天候の

³³ Ibid.

³⁴ Yeganeh Torbati & David Alexander, *U.S. bombers flew near China-built islands in South China Sea: Pentagon*, Reuters, Nov. 15, 2015, <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-usa-idUSKCN0T12G720151113>.

³⁵ K. Wong, note 25 *supra*.

³⁶ Ibid.

³⁷ *China accuses US of B-52 'provocation' over Spratly Islands*, BBC News, Dec. 29, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-35140802>.

ため不注意で同礁から2海里以内を飛行したことを認めた³⁸。クアテロン礁は「岩」とみなされているため³⁹、国際社会が同礁への中国の主権を認めれば、そこから12海里以内に領海・領空を設定できるだろう。だがこれまで、そうした承認は得られていない。B-52の接近が意図的でないと示すことで、米国はクアテロン礁に対する中国の主権を暗に認めた。

マケイン上院議員は政府の混乱したメッセージに当惑し、2015年11月9日にアシュトン・カーター国防長官に書簡を送り「[ラッセンによる]活動及び今後の類似の性格の活動の...背後にある法的な意図を可能な限り公表する」よう求めた⁴⁰。さらにマケイン上院議員は「デリケートな政治動向と我々の行動が持つ法的な意義を踏まえると、アジア太平洋と国際社会のいずれにおいても米国の目的を誤解されないことが重要だ」と警告した⁴¹。そのためマケインは、国防長官に次の5点の説明を求めた。

- ラッセンによる活動は、いかなる過剰な主張への対抗を意図したものか
- ラッセンは無害通航を行ったのか
- そうでないならば、無害通航ではないと示すため人工島の12海里以内でいかなる行動がとられたのか
- 当該任務について米国は中国に事前通告したか
- 当該活動の一環として、それ以外の国の過剰な主張に対抗したか⁴²

³⁸ *US says B-52 bombers didn't intend to fly over China's man-made island*, FoxNews.com, Dec. 20, 2015, <http://www.foxnews.com/politics/2015/12/20/us-says-b-52-bombers-didnt-intend-to-fly-over-chinas-man-made-island.html>.

³⁹ Phil-China Award, note 15 *supra*.

⁴⁰ Senator John McCain letter to Secretary of Defense Ash Carter, Nov. 9, 2015, <https://news.usni.org/wp-content/uploads/2015/11/11.9.15-McCain-to-Carter-Freedom-of-Navigation-in-SCS.pdf#viewer.action=download>.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

7週間後、国防長官はついにマケインの質問に答えた。国防総省の回答では、「航行の自由」作戦が「国際法に完全に準拠して実施され...国際的な法と基準に基づく開かれた包括的な国際安全保障体制を支持する我が国の広範な戦略の一部である」ことが強調された⁴³。ラッセンによる「航行の自由」の主張に関してカーター国防長官は、ラッセンは、中国、台湾、ベトナム、フィリピンが権利を主張するスプラトリー諸島の5つの地形物——スピ礁、ノースイースト島、サウスウェスト島、サウス礁、サンド礁——から12海里以内を航行したことを示した。国防長官はまた、いかなる権利主張国にも当該活動を事前に通知しておらず、「これは米国の通常の手法及び国際法に沿うものである」と認めた⁴⁴。さらに、当該活動には以下に対抗する目的があることを明確にした。

領海内の通過に関する事前の承認や通告を求める一部の権利主張国の政策を含め、権利主張国による、当該国が権利を主張する地形物周辺において航行上の諸権利及び自由を制限する試み。こうした制限は、国連海洋法条約に定める、国際法に基づき全ての国に認められた権利と自由に反し、「航行の自由」作戦を通じて、米国は国際法が認めるあらゆる場所で今後も飛行、航行及び活動を続けることを示した⁴⁵。

カーター国防長官はスピ礁について、いかなる権利主張国も当該地形物の周辺に領海を主張しているか否かを明確にしていなと説明した。とはいえ国防長官は、米国としては、中国が人工島を建設する以前のスピ礁は低潮高地であるため、独自の領海を設定できないと考えていると述べた。だがスピ礁は（岩であるため領海を主張するための権原となり得る）サンド礁から12海里以内に位置する

⁴³ Secretary of Defense Ash Carter letter to Senator John McCain, Dec. 21, 2015, [hereinafter Carter Letter] <https://news.usni.org/2016/01/05/document-secdef-carter-letter-to-mccain-on-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation>.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

可能性があるため⁴⁶、当該低潮高地は「サンド礁周辺の領海を測定する際の基線として用いられ得る⁴⁷」。こうした事実の不明確性を考慮して、米海軍は「事実の曖昧さが解決され紛争が決着し、海洋に係る主張が明確にされた場合に備えて、米国の選択肢を維持するため想定されるあらゆるシナリオにおいて合法的な形で」 「航行の自由」作戦を行ったと主張した⁴⁸。加えて彼は、次の点を強調した。

本件では、個別の過剰な海洋に係る主張への対抗よりも重要な問題として、いかなる国も、国連海洋法条約をはじめとする国際法に反して、島及び主権を奪還した地形物の周辺において航行権及び航行の自由を制限することはできないと示す必要がある。我々は、世界中の海での権利、自由の行使及び海の合法的な使用を通じてこれを示し続けていく。南シナ海も例外ではない⁴⁹。

興味深いものの、政府の法的議論はあまりに巧妙すぎる。国務長官の説明は3つの理由からの外れである。第一に国連海洋法条約第13条では、「本土又は島」から12海里以内の低潮高地のみ岩とみなして領海測定の基線に使用できると、明記されている。だがサンド礁は本土でも島でもなく、人が住まない岩であるため領海設定に使用できない。「島」は「岩」の一種に過ぎないという主張は、海洋法条約第121条の意味に混乱を招く。「島」には、全ての海域——領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚——を設定できる⁵⁰。他方で「人間の居住又は独自の経済的生活を維持することのできない岩」は、排他的経済水域又は大陸棚を有しない⁵¹。第121条3項の文言は、島が単に岩の一種であると示してい

⁴⁶ Where a low-tide elevation is situated wholly or partly at a distance not exceeding the breadth of the territorial sea from the mainland or an island, the low-water line on that elevation may be used as the baseline for measuring the breadth of the territorial sea. UNCLOS, Article 13.1.

⁴⁷ Carter Letter, note 43 *supra*.

⁴⁸ *Ibid*.

⁴⁹ *Ibid*.

⁵⁰ UNCLOS, Article 121.2.

⁵¹ UNCLOS, Article 121.3.

ない。このような結論は、「岩と島の区別を目指した同条約の交渉の歴史、及び2つの異なる単語には2つの別々の意味があるという一般常識」に反するだろう⁵²。加えて、ある国の領域を使って別の国の領域に係る海洋区域を設定することはできない。全ての島は岩であるという主張を認めるなら、スビ礁を使ってサンド礁の領海を設定できる唯一のケースは、同一の国が両方の地形物に主権を行使している場合である。この主張を展開することで、米国は実質的に、中国に両地形物に対する主権を付与している。

第二に国連海洋法条約第3条は、国家は領海を「設定」できると定めており、領海は自動的に生まれるものではない。国際法は、主権国家による主体的な行動を求めている。だが中国を含め、南シナ海の権利主張国はいずれもスプラトリー諸島の地形物周辺に領海を設定していない。中国は、スビ礁又は他の権利を主張する地形物周辺に領海を設定していないため事前通告の義務は適用されず、対抗すべき過剰な主張も存在しない。その結果、ラッセンが航行したのがスビ礁から12海里以内かそれより外かは法的に何の意味ももたない。

第三に、地形物から領海を生み出す以前に当該地形物は沿岸国の主権下になければならない。南シナ海で競合する権利主張は、米国をはじめいかなる国にも承認されていない。そのため、たとえ中国が自らの権利を主張する地形物の周辺を領海と宣言しても、その宣言は法的に無効である。中国が領有しているとする場所に明確に適用されていない中国の法の諸規定に対抗することで、米国は係争中の地形物に対する中国の主権を認めることになる。これは米国の法的地位を低下させる行為であり、理解不能な自ら招いた失態である。

2016年に米国は南シナ海での「航行の自由」作戦を強化し、この地域で3回の主張を行った。2011～2015年の南シナ海での同様の作戦は7回のみであったことを考えると、この数は意義深い⁵³。米国がこの地域での「航行の自由」による対抗を増加させているのを見るのは頼もしいが、どの活動も同じ誤りを犯している——法的に存在しない主張に対抗し、南シナ海の係争中の地形物に対する中

⁵² Pedrozo & Kraska, note 21 *supra*.

⁵³ Carter Letter, note 43 *supra*.

国の主権を黙示に認めているのだ。米軍は南シナ海で係争中の地形物周辺を通過する際、公海の自由を行使すべきだ。

2016年1月、米艦カーティス・ウィルバー (DDG 54) がパラセル諸島のトリトン島から12海里以内で「航行の自由」作戦を行った。この主張には、軍艦に対し中国領海を無害通航する際に事前通告を義務づける中国の1992年の国内法に対抗する目的があった。中国はこの通過を国内法違反と批判し、この作戦を「無責任でアンプロフェッショナル」であり「地域の平和と安定」を損なうものと形容した⁵⁴。

4カ月後に米艦ウィリアム・P・ローレンス (DDG 110) が、スプラトリー諸島のファイアークロス礁から12海里以内で同様の通過を行い、無害通航する軍艦に事前通告を求める中国、台湾、ベトナムに対抗した⁵⁵。

国防総省は5月10日朝... 国際法に基づく全ての国の自由と権利を支持し、南シナ海の一部の権利主張国による過剰な海洋に係る主張に対抗するため...ファイアークロス礁周辺で...南シナ海における通常の航行の自由作戦を行った。

この作戦中に米艦ウィリアム・P・ローレンス (DDG 110) は、中国が占拠しているがフィリピン、台湾、ベトナムも権利主張を行っている高潮高地であるファイアークロス礁から12海里以内を航行しながら無害通航権を行使した。この作戦は、中国、台湾、ベトナムによる当該地形物周辺の航行権を制限する試み、具体的には国際法に反して、領海の通過に対する事前の許可又は通告を求める3カ国の主張に対抗するものだった。...こうした海洋に係る過剰な主張は、米国及び全ての国に行使が認められた航行権を制

⁵⁴ Sam LaGrone, *China Upset Over Unprofessional U.S. South China Sea Freedom of Navigation Operation*, USNI News, Feb. 1, 2016, <https://news.usni.org/2016/01/31/china-upset-over-unprofessional-u-s-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation>.

⁵⁵ Sam LaGrone, *U.S. Destroyer Passes Near Chinese Artificial Island in South China Sea Freedom of Navigation Operation*, USNI News, May 10, 2016, <https://news.usni.org/2016/05/10/u-s-destroyer-passes-near-chinese-artificial-island-in-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation>.

限するという意味で、海洋法条約を含む国際法に反する。米国の通常の手順及び国際法に従い、いかなる権利主張国にも通過に先立ち通告は行わなかった⁵⁶...

加えて、この作戦前の数週間に米艦ジョン・C・ステニス空母打撃群が南シナ海でプレゼンス・オペレーションを実施し、フィリピンから飛び立った米空軍 A-10 サンダーボルトがスカボロー礁周辺で海上パトロール飛行を行った⁵⁷。中国は、「中国の主権と安全保障上の諸利益」を脅かし、「同礁の要員と施設」を危険にさらし「地域の平和と安定」を損なうとして米国を批判した⁵⁸。

ローレンスの「航行の自由」作戦から数カ月後、人民解放軍の孫建国統合参謀部副参謀長は、南シナ海で航行の自由に影響が生じたことはないと述べた。だが彼は、中国は「軍事的脅威をもたらす国際海洋法に対抗しこれを軽視する、いわゆる軍事的な航行の自由」には反対すると述べた⁵⁹。孫提督はさらに、「この種の軍事的な航行の自由は南シナ海の航行の自由を損ない、破滅的な展開を招くおそれがある」と警告した。軍の艦艇・航空機は南シナ海で航行の自由及び上空飛行の自由を享有しないという、孫提督の受け入れられない見解に対し、米国は率直な対応をとった——米軍は、南シナ海を含む西太平洋で国際法に基づき今後も作戦を続けるだろう。数カ月後の10月には、米艦ディケーター (DDG 73) が「航行の自由」作戦を実施し、パラセル諸島のトリトン島とウッディ島周辺で中国の過剰な直線基線の主張に対抗した⁶⁰。

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Erik Slavin, *Chinese admiral contests freedom of navigation in South China Sea*, Stars & Stripes, July 19, 2016, <https://www.stripes.com/news/chinese-admiral-contests-freedom-of-navigation-in-south-china-sea-1.419813#.WN7VdfnyvIU>.

⁶⁰ Sam LaGrone, *U.S. Warship Conducts South China Sea Freedom of Navigation Operation*, USNI News, Oct. 22, 2016, <https://news.usni.org/2016/10/21/u-s-warship-conducts-south-china-sea-freedom-navigation-operation>.

トランプ新政権にとって喜ばしい展開として、稲田朋美防衛相は、ジェームズ・マティス国防長官との共同記者会見で以下を確認した。

南シナ海における中国の活動はアジア太平洋地域の安全保障上の懸念である。この懸念は[日米間で]共有されており...航行の自由作戦を含む南シナ海における米軍による行動は、法に基づく海洋秩序の維持に資するものであり...[日本は]こうした取組みを支持している...[能力構築支援など]...南シナ海への関与を強化していく⁶¹。

2週間後、米艦カール・ヴィンソン (CVN 70) とその搭載部隊である第2空母航空団 (CVW2) を含む第1空母打撃群の諸艦艇、及び米艦ウェイン・E・マイヤー (DDG 108) が南シナ海で通常の作戦を開始した⁶²。予想通り、中国はこの配備に否定的な反応を示し次のように指摘した。

中国は常に、全ての国が国際法に基づき享受する航行及び上空飛行の自由を尊重している。だが我々は、航行及び上空飛行の自由の名の下に沿岸国の主権と安全保障を損ない脅かす関係諸国に一貫して反対している。当該諸国が、地域の平和と安定の保護に一層尽力するよう願っている⁶³。

続いて2017年3月に日本が、海上自衛隊のヘリコプター搭載護衛艦いずも (DDH 183) を5月から3カ月南シナ海に派遣すると発表した。排水量 27,000

⁶¹ *Joint Press Briefing by Secretary Mattis and Minister Inada in Tokyo, Japan*, Dep't of Defense Press Operations, Feb. 4, 2017, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1071436/joint-press-briefing-by-secretary-mattis-and-minister-inada-in-tokyo-japan>.

⁶² *Carrier Strike Group 1 Conducts South China Sea Patrol*, Carrier Strike Group One Public Affairs, Feb. 18, 2017, http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=98973.

⁶³ *China opposes U.S. naval patrols in South China Sea*, Reuters, Feb. 21, 2017, <http://in.reuters.com/article/southchinasea-china-usa-idINKBN1600V2>.

トンのいずもは、対潜能力と水陸両用能力を有している⁶⁴。これまで、オーストラリア、インド、日本、フィリピンなどの域内パートナー諸国に南シナ海での合同パトロールを要請する米国の取組みは、受け入れられていない。米国にとって、日本の展開は、東南アジアの平和と安定の維持のため興味深くまた歓迎すべきものである。他方で、中国はこの派遣を地域情勢への干渉とみなし、「日本[及び米国などの域外国]に対し、南シナ海の平和と安定の維持に向けた関係国の努力を尊重し、域内に問題を起こすのを控える」よう促した⁶⁵。中国はさらに、日本が「過ちを認めず域内の緊張を高めるなら、中国は我が国の主権と安全保障を損なうあらゆる行動に断固対応する」と警告した⁶⁶。

南シナ海は世界で最も戦略的に重要な海上交通路であり、米国に向かう1兆2,000億ドル相当の貨物を含め、毎年世界の海上貿易(5兆ドル)の30%がこの交通路を経由している。ひとつには米軍の長期的なプレゼンスのおかげで、こうした貨物の自由な流れが実現している。2016年1月にターンブル豪首相が述べたように、

...米国に支えられたルールに基づく秩序が、地球上最大の平和と繁栄をもたらした...この地域の経済成長の規模と速度は、人類史上全く前例のないものだ。アジア太平洋での米国の強固で永続的なプレゼンスが支える安定と安全保障なしに、こうした成長は実現せずその継続も保証されない⁶⁷。

⁶⁴ Frances Mangosing, *Japan's largest warship since World War II to visit PH*, Inquirer, Mar. 27, 2017, <http://globalnation.inquirer.net/153980/japans-largest-warship-since-world-war-ii-visit-ph>.

⁶⁵ *China urges Japan not to stir up troubles on South China Sea issue*, Xinhuanet, Mar. 16, 2017, http://news.xinhuanet.com/english/2017-03/16/c_136134407.htm.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Prime Minister Hon. Malcolm Turnbull, MP, *Australia and the United States: New Responsibilities for an Enduring Partnership*, Center for Strategic and International Studies, Jan. 18, 2016, <https://www.pm.gov.au/media/2016-01-18/australia-and-united-states-new-responsibilities-enduring-partnership>.

だが中国は、威嚇、公海及び国際空域の広範な私物化、大規模な埋立工事を通じて地域での影響力を拡大し、ルールに基づく法秩序を変更しようとしている。中国自身は南シナ海で航行の自由を妨げていないと繰り返し主張しているものの、海陸空での安定を損なう破壊的な行動は、法の支配を損ない、伝統的な海洋の自由を妨害する中国の体質を明らかにするものだ。

こうした挑戦には、同じ考えを持つ国家間の連合により最も効果的に対処できる。だが大半の東南アジア諸国は、一国又は集団で中国に抵抗する能力も意思もなく、自国の航行上の諸権利と自由、経済的繁栄を守るため米国に重荷を負い続けてほしいと願っている。そのため当面は、主に米国が単独で南シナ海の海上交通路へのアクセス確保に取り組むことになるだろう。同盟国は域内の友好国から散発的に協力は得られるが、それはあくまでも、彼らが支援を行うことが自国の国益になるとみなす場合に限られる。

米国は太平洋国家、太平洋のリーダー及び海洋大国として、東南アジアの平和と安定の維持に対し国益を有する。だが2016年12月にマケイン上院議員が述べたように「海洋の自由とルールに基づく秩序の原則は、ひとりでに執行されるものではない⁶⁸」。行使せず放置すれば、全ての国に保証された航行上の諸権利と自由が次第に縮小するだろう。「それを守るため米国のリーダーシップが求められる⁶⁹」。

[中国の]...恥知らずな挑発は、近隣諸国の妨害や南シナ海の軍事拠点化など次第に安定を損なう...行動パターンをとっている。米国が断固として強硬な対応をとらねば、この行動が続くだろう。オバマ政権はこれまでそうした対応をとれずに来た。...[米国の]リーダーシップが切実に不足している。我々が目にしてるのは中国の「平和的な台頭」ではなく、威嚇と強制により70

⁶⁸ Statement by SASC Chairman John McCain on China's Seizure of U.S. Vessel in South China Sea, Dec. 16, 2016, <https://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=2F4E4075-DD83-4F71-820C-489907F77E9C>.

⁶⁹ Ibid.

年続いたアジア太平洋地域の安全保障と繁栄の基盤となったルールに基づく秩序を破壊しようとしている、強硬な中国と対峙しているのだ...[我々は]この現実にあつては米国の政策・戦力を改め、攻撃を抑止し必要であれば打破するため、必要な軍事力と軍事態勢を域内に配備しなければならない⁷⁰。

積極的な着実な「航行の自由プログラム」の実施と、域内への米軍艦艇の持続的なプレゼンスにより、中国の違法な主張を黙認しない姿勢を示し、あらゆる国家の船舶に南シナ海の海上交通路へのアクセスを保証できるだろう。この任務を最善の形で遂行するため、米軍が南シナ海の全ての地形物から12海里以内及びその外の海域で、気をもむ政府の小芝居に関係なく自由に持続的に行動を起こせるようにすべきである。おそらくいつの日が、航行の自由「作戦が当たり前になり、中国や他の権利主張国が普通の出来事として受け入れる時が来るだろう⁷¹」。

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Sydney J. Freedberg, Jr., *McCain, Forbes Praise New Navy Challenge To China In Paracel Islands*, BreakingDefense.com, Jan. 30, 2016, <http://breakingdefense.com/2016/01/mccain-praises-new-navy-challenge-to-china-in-paracel-islands/>.

米国防総省
2016年度「航行の自由作戦」報告書

主張国	過剰な海洋に係る主張
アルバニア*	外国軍艦が領海に進入する際の事前許可を要求、過剰な直線基線
ブラジル	排他的経済水域（EEZ）での軍事演習又は軍事作戦行動に同意を要求
カンボジア	過剰な直線基線
中国*	過剰な直線基線、EEZ 上空に対する管轄権、領空侵犯を意図しない外国航空機による航空識別圏（ADIZ）通過を制限、外国船の EEZ 内での調査活動を罰する国内法、外国艦艇の領海の無害通航に事前許可を要求
クロアチア	外国艦艇の領海の無害通航に事前通告を要求
インド*	EEZ での軍事演習又は軍事作戦行動に事前同意を要求、接続水域で安全保障上の管轄権を主張
インドネシア*	国際航行に通常使用されるルートを経由した群島水域の海上交通路通過に制限、外国艦艇の領海及び群島水域への進入に事前通告を要求、領海に隣接する海域で正当な理由のない停泊、投錨又は巡航を制限
イラン*	国連海洋法条約加盟国に対しホルムズ海峡の通過通航権を制限、EEZ での外国軍の行動と演習を禁止
イタリア	ターラント湾は歴史的湾としての地位を有すると主張
日本	過剰な直線基線
マレーシア*	原子力船の領海進入に事前許可を要求、EEZ での軍事演習又は軍事行動に事前同意を要求
モルディブ*	外国船舶の EEZ 進入に事前許可を要求
マルタ	外国艦艇の領海通過に事前同意又は事前通告を要求
オマーン*	外国軍艦艇の領海の無害通航に事前許可を要求、ホルムズ海峡（国際海峡）の無害通航を要求
パキスタン*	EEZ での外国艦艇の軍事演習又は軍事作戦行動に事前同意を要求
フィリピン*	群島水域を内水と主張
韓国	過剰な直線基線、外国軍又は政府の船舶が領海に進入する際に事前通告を要求
台湾*	外国軍又は政府の船舶が領海に進入する際に事前通告を要求
タイ	過剰な直線基線、EEZ での軍事演習に同意を要求
チュニジア	過剰な直線基線
ベネズエラ*	EEZ の上空飛行及び飛行識別区域の飛行に事前許可を要求
ベトナム*	外国軍艦が領海に進入する際に事前通告を要求

注：* は、報告期間中に当該主張に対し複数回異議を申し立てたことを意味する

