

第1章 海洋の安全保障

「航行の自由」の意義および課題

《第1章執筆者》

原田 有（代表執筆者、第3節）

永福 誠也（第1節、第2節）

近年、ルールを基礎とした海洋秩序の安定性は海洋の安全保障の根本に関わる問題として注目されている。その背景には、海洋制度の基盤的原理である「航行の自由」が脅かされつつあることへの懸念がある。海洋史をひもとけば、古代から中世まで海洋制度上の唯一の原則であった「海洋の自由」の基盤には「航行の自由」と「漁業の自由」の原理があった。しかし、中世以降、一定海域の領有や沿岸海域での漁業に関する制限を主張する国が現れ、「海洋の自由」の原則は次第に変化をみせた。そして、18世紀から19世紀の諸国家の実行により、国家が海洋の一定区域を領海とし、その外側が公海とされる二元的構成の海洋制度が確立すると、「海洋の自由」は「公海の自由」へと転化した。さらに20世紀末に至っての排他的経済水域（EEZ）制度の確立は、「漁業の自由」の大きな後退を意味した。一方、「航行の自由」はEEZなどにおいても担保され、今もなお海洋制度の基盤的原理であり続けている。

しかし、「航行の自由」に関する態度は諸国で異なる。さらに、海洋制度の変化に触発された沿岸諸国間の海洋権益をめぐる対立も、船舶の運航に関わるリスクを多様化して「航行の自由」に影を落とす。こうした問題は、海上交通路（シーレーン）の要衝である南シナ海で顕在化している。そこには、領海やEEZなどの水域に係る規範的問題、すなわち各水域で非沿岸国の船舶、特に軍艦の活動がどの程度許容されるかという点に加えて、そもそも南シナ海の水域区分の在り方についても共通理解が確立していないという問題がある。さらに、中国による大規模かつ急速な埋め立てとその軍事拠点化は新たな物理的問題も招きつつある。基盤的原理たる「航行の自由」が脅かされれば、ルールを基礎とした海洋秩序は不安定化し、ひいては海洋の安全保障の根本が揺らぐ。海洋から恩恵を受けるすべての国は、海洋に関する国際法に基づく実践的な取り組みを通じて、「航行の自由」を体現し、その意義を共有していくことが求められており、南シナ海はその試金石となっている。

1 「海洋の自由」から「公海の自由」へ

2017年、「航行の自由」は引き続き海洋の安全保障に係るキーワードとなった。同年1月のドナルド・トランプ米新政権の発足は、米海軍による「航行の自由」プログラムに基づく作戦（FONOPs）の動向への関心を一層高め、7月にマイケル・ファロン英国防相が南シナ海で「航行の自由」を實踐すべく2018年に海軍艦艇を派遣予定だと表明したことも耳目を集めた¹。また、2017年11月の日米首脳会談でも、「自由で開かれたインド太平洋戦略」が標榜されるとともに、すべての国が航行および飛行の自由ならびに国際法にかなった海洋の利用を尊重することの重要性があらためて確認された²。海洋制度の基盤的原理となっている「航行の自由」が脅かされれば、海洋の安全保障の根本に関わるルールを基礎とした海洋秩序も不安定化する。しかし、「航行の自由」は当然の原理ではない。それは長きにわたる海洋制度の変遷の中で結晶化され、擁護されてきたものである。

(1) 「海洋の自由」の原則とその揺らぎ

国家が海洋を支配するには、理論的には陸上から権力作用として実力を行使できる態勢を確保するか、船舶により海上で実力を行使できる態勢を確保するかのいずれかが必要と考えられる。しかし、火器や滞洋能力のある船舶を建造する技術のない時代、それはいずれも不可能だった。それ故、古代世界では海洋に対する国家の支配権が主張されることはなく、ローマ法でも海洋は自由であり、かつ、万人に開かれているとみなされていた³。

しかしながら、造船技術が発展し、滞洋能力のある船舶の建造が可能となると、一定海域の支配を主張する国が現れた。例えば、中世ピサなどのイタリア都市国家は近隣の海に対する支配を主張した⁴。さらに15世紀になると、造船技術の発展に加え、羅針盤などの発明・活用による航海技術の発達や火器の進化などによって船舶の航海能力と戦闘力はさら

に高まり、その結果、スペインやポルトガルのように広大な海域の領有を主張する国も現れた⁵。

一方、オランダはポルトガルのインド洋領有に反対し、その主張に対抗するため、1609年にフーゴー・グロチウスが『自由海論』を公刊し、「海洋の自由」を主張した。英国も、スペイン駐英大使に対するエリザベス1世の「大洋に対するいかなる権原も人民（国家）に帰属し得ない」という表明に示されるように、海洋の領有に関する主張を認めなかった⁶。このオランダや英国の主張は、ポルトガルやスペインの海域領有の主張により、自国船舶の航行が規制されることを防ぐことにあった⁷。このため、船舶航行規制以外の海洋に係る一定の規制措置、例えば自国近海での外国人による漁業禁止などは、英国自身も実施した⁸。また、17世紀、デンマークやノルウェーも自国周辺海域での漁業権を自国民に留保した⁹。

このように、古代から中世まで、「海洋の自由」は海洋制度上唯一の原則であったが、中世以降、一定海域の領有や沿岸海域での漁業に関する制限を主張する国が現れ、「海洋の自由」の原則は次第に変化を見せた。そして、上述の歴史的経緯に照らせば、中世以降の「海洋の自由」をめぐる諸国家の焦点は、船舶運航と漁業にあったと考えられる。すなわち、「海洋の自由」の基盤には「航行の自由」と「漁業の自由」の2つの原理が存在していたといえる。

(2) 「領海・公海」制度の確立——「海洋の自由」から「公海の自由」への転化

「海洋の自由」は、海洋制度上の唯一の原則として長く維持されてきたが、中世以降の諸国家の実行によって次第に変化を見せた。そして、国家が海洋の一定区域を領海とすることが制度として確立すると、「海洋の自由」の原則は修正を余儀なくされ「公海の自由」へと転化した。

領海制度の契機は、欧州における戦争に際し、交戦国海軍の活動を規制するため中立国が海上における中立水域の範囲を示す必要を認めたことにあった¹⁰。その具体的な範囲は陸岸から3海里として定着していっ

たが、3海里幅実行の嚆矢は、英仏戦争に際し米国が英国およびフランスに発出した1793年11月8日の通知とされている¹¹。また、3海里の理論的根拠は、オランダの法学者コーネリユース・ファン・バイケケルスフークの唱えた領海幅に関する学説である着弾距離説の着弾距離に見合う距離として、1782年にイタリアのフェルディナンド・ガリアニによって提起された距離が3海里であったことによるといわれている¹²。

このように領海制度の草創期においては、諸国家はその支配力を陸地から海上のどの範囲まで及ぼし得るかを念頭においていたと解される。それは、1874年に英国政府が「国家は自国の沿岸海域に対してどの範囲まで管轄権を正当に主張できるか」と、米国、フランス、ドイツ、オランダ、イタリア、デンマーク、スウェーデン、ノルウェーおよびロシアの各政府に照会したところ、米国とオランダを除き、着弾距離説が領海幅員に関する国際法の原則である旨回答したという事実からもうかがわれる¹³。また、領海主張の契機が自国沿岸海域での交戦国の活動を規制するという安全保障上の目的と密接に関係していたことに示されるように、領海の設定を通じた海洋資源の入手や船舶の運行などに係る利益の最大化という発想はそもそもなかったと考えられる。

従って、その契機に照らすと、領海設定の目的は沿岸国の安全確保に関係しており¹⁴、そうである以上、領海幅員は沿岸国の安全保障や治安の維持に必要な最小限で足りることとなる。もちろん、その必要性は当該活動の実行可能性や相手側の能力などの技術進歩に伴い変動し得るため、領海幅員として必要な範囲もこれに伴い変わり、本来絶対的ではないはずであるが、制度的安定性を確保するにはこれを数値で明示し規則化する必要がある¹⁵。しかしながら、1982年に採択された国連海洋法条約において当該数値が最大12海里と規定されるまで、領海幅員の数値は国際法上明示的に定められなかった。ただ、領海制度そのものは、18世紀から19世紀の諸国家の実行によって確立したと考えられる。

また、領海の制度化に伴って、海洋は制度上、領海と領海の外側海域の二元的構成となり、この領海の外側海域が「公海」と呼称され、従来

の「海洋の自由」に由来する自由が当該海域で享有されることとなった。公海が領海に対置される概念・制度として現れたことは、公海について最初に明示的に定めた国際法規則である1958年の公海に関する条約（公海条約）において、「『公海』とは、いずれの国の領海又は内水にも含まれない海洋のすべての部分をいう¹⁶」と定義されたことからもうかがえる。このように、「領海」概念の登場とその制度化の反射的効果といえる「公海」概念の登場とその制度化に伴い、「海洋は万人に開かれている」という「海洋の自由」の原則は、「公海はすべての国に開かれている」という「公海の自由」に転化したといえる。

国連海洋法条約でも、「公海は、（中略）すべての国に開放される¹⁷」、また「いかなる国も、公海のいずれかの部分をその主権の下に置くことを有効に主張することができない¹⁸」と「公海の自由」の原則が確認されている。加えて、「公海の自由に含まれるもの」として、87条1項で「航行の自由」、「漁獲を行う自由」、「海底電線及び海底パイプラインを敷設する自由」、「上空飛行の自由」、「人工島その他の施設を建設する自由」、「科学的調査を行う自由」の6つを規定している。ただし、87条1項は非限定列举と解されており¹⁹、これら以外にも航空機の軍艦からの発着艦のような活動も慣習国際法上「公海の自由」の行使として認められている。

また、87条1項で示されている「公海の自由」のうち、「人工島その他の施設を建設する自由」および「科学的調査を行う自由」は、1958年の公海条約では「公海の自由」に含まれるものとして示されておらず、国連海洋法条約で新たに追加された。これは、科学技術の発展によって海洋利用の範囲が拡大することにより、「公海の自由」の内容が広がり得ることを示すものといえる。そして、「海底電線及び海底パイプラインを敷設する自由」や「上空飛行の自由」は、科学技術の水準から、古代から近世の「海洋の自由」には含み得なかったものの、領海制度の確立に伴い「海洋の自由」が「公海の自由」に転化した時期以降の科学技術の発展によって「公海の自由」に含まれるようになったと考えられる。

他方、「航行の自由」と「漁業の自由」に関しては、古代から近世の「海

洋の自由」にも、それから転化した「公海の自由」にも一貫して含まれている。このことから、両者は海洋制度の基盤的原理たる位置を占めてきたといえる。

2 「公海の自由」から「航行の自由」へ

(1) EEZの制度化による「公海の自由」への影響

前節で指摘したとおり、古代から中世までの海洋制度に係る原則である「海洋の自由」の基盤的原理となってきたのは、船舶の「航行の自由」と「漁業の自由」であった。しかし、第二次大戦後、海洋先進国漁船の漁労から自国沿岸漁業資源を守ろうと中南米諸国が200海里幅の管轄権区域を主張し始めると、「漁業の自由」の原理は脅かされ始めた²⁰。さらに、1970年代になると、アフリカ諸国によってEEZという名称で200海里幅の水域が提唱され、第3次国連海洋法会議（1973年～1982年）における審議を経て12海里幅領海とともに200海里幅EEZ制度が国連海洋法条約に反映された。EEZは、沿岸国に漁業資源を含む海洋資源に係る保存および管理などのための主権的権利などの行使が認められる海域である。当該水域制度の確立は「漁業の自由」を享有できない海域の大幅な拡大、すなわち当該自由の大きな後退を意味した。

他方、「航行の自由」に関しては、すべての国がEEZにおいてこれを享有し得ることが国連海洋法条約で規定された²¹。これは、EEZ制度が中南米諸国およびアフリカ諸国による自国沿岸での漁業資源確保の要求に由来しているためだと考えられる。かつ、1947年のチリとペルーの200海里水域設定に際し、当該水域は「航行の自由」に影響を及ぼさない旨宣言されていたことや、アルゼンチンの主張した200海里主権水域では「航行の自由」の原理が反映されていたことに表されるように、EEZの設定によって「航行の自由」を制限することを、当該諸国が意図していなかったことにもよると解される。

EEZ制度の確立は、「漁業の自由」の大きな後退を意味したのに対し、

「航行の自由」は今日の国連海洋法条約に基づく海洋制度の下でも基盤的原理として位置付けられているといえよう。それは、「航行の自由」が「公海の自由」の内容として規定されたことに加え、いずれの国も「自国を旗国とする船舶を公海において航行させる権利を有する」と独立した規定によっても担保され²²、かつ、当該規定はEEZにおいても適用されることからもうかがえる²³。

(2) EEZでの非沿岸国の活動に関する問題

しかし、EEZで享有できる「航行の自由」が、公海と同程度のものなのか、それよりも限定されるものなのかは条約上不明である。それは、公海条約と異なり、国連海洋法条約には公海の地理的範囲に関する規定がなく、EEZの法的地位に関する明確な規定もないからである。従って、EEZが領海でも公海でもない固有水域であるのか、公海の中で特別の規則が適用される水域であるかについては明確でなく、学者らの見解も分かれている²⁴。なお、日本の場合、EEZと公海を併せて称する際、法律では「公海（海洋法に関する国際連合条約に規定するEEZを含む。）」と後者の見解に親和的な表現を用いている²⁵。共通理解の欠如は、EEZでの非沿岸国の活動に関する問題をもたらしており、「軍事活動」と「軍事調査」はその例である。

ア EEZにおける「軍事活動」

海洋における軍事活動は、事態からは武力紛争時の活動と平時の活動の2つに、その内容・目的からは①戦闘活動およびその準備活動ならびにそれらに関連する活動（すなわち戦闘活動など）、②情報収集、③訓練、①から③以外の活動（兵器実験など）の大きく4つに区分できる。これらの軍事活動を公海上で実施することは、慣習国際法上「公海の自由」として従来から認められてきた。もっとも法の一般原則に照らし、「公海の自由」としての軍事活動も一方的、かつ無制限に認められるのではなく、他国の「公海の自由」と調和する範囲に限られるのは法理上当

然と解される。なお、国連海洋法条約の87条1項で列举する「公海の自由」の内容に軍事活動は含まれていないが、同項は非限定列举であり、これらが「公海の自由」のすべてを構成しているわけではない²⁶。これら以外のものでも慣習国際法上「公海の自由」として認められてきたものは、軍事活動であっても、国連海洋法条約の関連規定に抵触するものを除き、同条約に基づく現行海洋制度下でも認められていると解される。

この点に関連し、公海は「平和的目的」に「利用されるものとする」とうたわれているため²⁷、そもそも軍事活動が「平和的目的」の活動にあたるかが問題になり得る。しかし、当該「平和的目的」の活動にあたらないものと想定されているのは、国連憲章に違反するような違法な武力の行使など国際法上の他の規則によっても認められないものであり、軍事活動であることをもって直ちに「平和的目的」の活動にあたらないとは解されていない²⁸。

他方、EEZでは「公海の自由」の内容を全面的に享有し得るわけではないため、EEZでいかなる慣習国際法上の「公海の自由」が、どの程度認められるかが問題となる。慣習国際法上「公海の自由」として認められた軍事活動であっても、実施場所が沿岸国のEEZであれば、それが無条件、無制限に認められるはずはない。それゆえ、非沿岸国が沿岸国のEEZ内で軍事活動を行う場合、少なくともEEZに係る沿岸国の権利・利益に「妥当な考慮」を払う必要がある。どの程度の考慮が必要かについては、武力紛争か否かという活動の背景となる事態、活動の内容および必要性などを踏まえ、当該軍事活動によって得られる利益と沿岸国の被る影響などを衡量し、個別に判断する必要があるだろう。もっとも、EEZ制度の制定経緯および制度趣旨などに照らすならば、沿岸国が安全保障上の利益を図るため、自国のEEZであることを根拠として、非沿岸国の軍事活動を規制することはできないと解される。

イ EEZにおける「軍事調査」

海洋における軍事活動の1つに情報収集があり、これは海中の音響伝

搬状況など潜水艦の運用に関連する海洋そのものを対象とした調査と、対象国艦艇の動静など海洋そのもの以外を対象とした調査の大きく2つに区分され得る。このうち、沿岸国のEEZでの後者の実施に関する問題は、EEZにおける軍事活動の1つとして捉えれば足り、細部は前項のとおりである。他方、海洋そのものを対象とした「軍事調査」の沿岸国EEZでの実施に関しては、それが「海洋の科学的調査」に含まれるか否かについて見解が分かっている。すなわち、沿岸国のEEZにおける「海洋の科学的調査」については、国連海洋法条約上沿岸国の同意を必要とする一方²⁹、その内容・手段などに関する明確な定義は条約上存在しない。このため、海洋そのものを対象とした「軍事調査」が「海洋の科学的調査」に含まれるか否か条約規定上判然としない。

この点について、米国と英国は軍事調査が「海洋の科学的調査」に含まれないとの立場を取っているのに対し³⁰、中国などは含まれるとの立場を取っていると解される³¹。学説上も見解が分かっているが³²、「海洋の科学的調査に関する海洋法条約の諸規定の趣旨・目的は、EEZ及び大陸棚沿岸国の経済的利益を保護することにあるが、軍事調査の結果は軍事目的にのみ使用され、また、公表されないのが通常であるから、沿岸国の経済的利益を害する余地がなく、沿岸国法益との抵触がそもそも生じない」ため、法理的には「軍事調査は、『海洋の科学的調査』に含まれない」と解するのが妥当とも思われる³³。他方、沿岸国EEZ内での軍事調査に仮託した主権的権利・管轄権侵害を防止するための手続きは国連海洋法条約上存在せず、「海洋の科学的調査」と海洋そのものに関する「軍事調査」の判別は技術的にも困難と考えられるため、本問題については引き続き慎重な検討・判断が必要と考えられる。

(3) 領海における外国船舶の通航保障制度

これまで見てきたように、「海洋の自由」の基盤的原理であった「航行の自由」は、領海および公海からなる二元的構成の海洋制度が確立されたことに伴い「公海の自由」の1つとして制度化された。それに加えて、

「航行の自由」は領海でも沿岸国主権との調和を図った「無害通航」制度として反映された³⁴。さらに、領海の12海里化に伴って、沿岸国の領海になることが予見された国際航行に使用される海峡でも、「通過通航」制度として「航行の自由」の原理は反映されたのである。

ア 「無害通航」制度

「無害通航」制度とは、通航が無害である限り、沿岸国は領海における外国船舶の通航を原則として妨げてはならないという制度である³⁵。「無害通航」権の概念自体は、18世紀半ばにはエメール・ド・ヴァッテルによって論じられていたが、慣習国際法上の制度として確立したのは19世紀半ば頃と考えられる³⁶。しかしながら、領海の制度化が進展しなかったため、無害通航の制度化も進まず、1958年の領海条約において初めて制度化され、国連海洋法条約では第2部「領海及び接続水域」で、第3節「領海における無害通航」(17条から32条)として規定されている。

「無害通航」制度では、通航が無害であるか否かの基準が鍵となるが、国連海洋法条約では「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り無害とされる³⁷」と規定しており、かつ「沿岸国の平和、秩序又は安全を害する」とみなされる12の活動類型を示している。

しかしながら、当該12類型は非限定列举であり、当該類型に該当しない活動であっても、沿岸国は一定の活動を「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない」という基準に基づき無害通航とみなし得ると解されている³⁸。

無害通航権が認められる船舶は商船に限られず、軍艦を含むすべての船舶が享有し得る。他方、諸外国の中には外国軍艦の領海通航に事前の許可を必要としている国もある。これに対して、米国と旧ソ連は、1989年の「無害通航を規律する国際法規則の統一解釈」で、軍艦を含むすべての船舶が事前の通告も許可も要求されず無害通航権を享有することを確認している³⁹。

なお、潜水艦が潜没航行することは無害通航に当たらず、潜水艦その

表 1-1 国連海洋法条約で示されている無害でない活動の12類型

(a)	武力による威嚇又は武力の行使であつて、沿岸国の主権、領土保全若しくは政治的独立に対するもの又はその他の国際連合憲章に規定する国際法の諸原則に違反する方法によるもの
(b)	兵器（種類のいかんを問わない）を用いる訓練又は演習
(c)	沿岸国の防衛又は安全を害することとなるような情報の収集を目的とする行為
(d)	沿岸国の防衛又は安全に影響を与えることを目的とする宣伝行為
(e)	航空機の発着又は積込み
(f)	軍事機器の発着又は積込み
(g)	沿岸国の通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令に違反する物品、通貨又は人の積込み又は積卸し
(h)	国連海洋法条約に違反する故意のかつ重大な汚染行為
(i)	漁獲活動
(j)	調査活動又は測量活動の実施
(k)	沿岸国の通信系又は他の施設への妨害を目的とする行為
(l)	通航に直接の関係を有しないその他の活動

(出所) 執筆者作成。

他の水中航行機器が無害通航権を享有するには、領海においては、海面上を航行し、かつ、その旗を掲げなければならない⁴⁰。2004年に海上自衛隊が実施した中国原子力潜水艦を対象とする海上における警備行動は、本規則に違反して当該中国潜水艦が日本の領海内を潜没航行したことに起因するものであった。また、沿岸国はその安全の保護のため不可欠である場合、領海内の特定の水域で無害通航を一時的に停止できる⁴¹。他方、航空機の飛行に関しては無害通航権に相当する権利が認められていないことを踏まえれば、「無害通航」制度は「航行の自由」の原理を反映する制度といえよう。

イ 「通過通航」制度

領海制度が確立した際、その幅員は3海里として定着していったが、20世紀半ばに至るまでに多くの国が領海を12海里幅で設定するようになった

た。しかしながら、12海里幅の領海設定権が国際法上の制度として確立した場合、国際航行に使用される海峡の多くが沿岸国の領海になることが予見された。そうなった場合、当該海峡では「無害通航」の範囲でしか「航行の自由」が保障されないことになるが、無害通航制度の下では潜水艦の潜没航行および航空機の上空飛行が認められないため、これを可能とするために「通過通航」の制度が国連海洋法条約では定められた。すなわち、「通過通航」制度は、国際航行に使用される海峡の領海化と「航行（上空飛行）の自由」の調和を図るために確立された制度である。

なお、「通過通航」制度とは、通過通航、すなわち、継続的かつ迅速な通過のためにのみ行われる航行および上空飛行である限り、沿岸国はこれを妨げてはならないという制度であり、「無害通航」が停止され得るのに対し、「通過通航」は停止され得ない⁴²。また、「通過通航」制度が適用されるのは、マラッカ海峡、ホルムズ海峡、ドーバー海峡のように公海またはEEZの一部分と公海またはEEZの他の部分の間にある国際航行に使用される海峡である⁴³。ただし、メッシナ海峡（イタリア本土とシチリア島間の海峡）のように当該海峡外に代替航路を確保し得る海峡や⁴⁴、チラン海峡（紅海とイスラエルの間のアカバ湾入り口の海峡）のような公海または一国のEEZの一部と他の国の領海との間にある海峡については「通過通航」制度は適用されず⁴⁵、代わりに停止されない「無害通航」制度が適用される⁴⁶。

日本の場合、1977年に領海法を制定し、領海幅員を3海里から12海里に拡大した際、宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡東水道、対馬海峡西水道および大隅海峡の5つの国際航行に使用されている海峡については領海幅を3海里のままとした。国連海洋法条約への加入に伴う1996年の領海法改正に際してもこれは維持され、当該海峡の中には日本の領海に当たらない部分が存在している。従って、日本の領海で構成される海峡の中に「通過通航」制度が適用されるものはない。

「通過通航」制度もまた、「航行の自由」を反映する制度といえる。当該自由は長きにわたる海洋制度の変遷の中で結晶化され、今もなお海洋

制度の基盤的原理であり続けている。この原理が脅かされれば、ルールを基礎とした海洋秩序も不安定化し、ひいては海洋の安全保障の根本が揺らぐ。従って、「航行の自由」の原理を維持・確保していくことは、海洋の安全保障を図る上での重要な課題の1つになっている。

3 南シナ海における「航行の自由」をめぐる問題

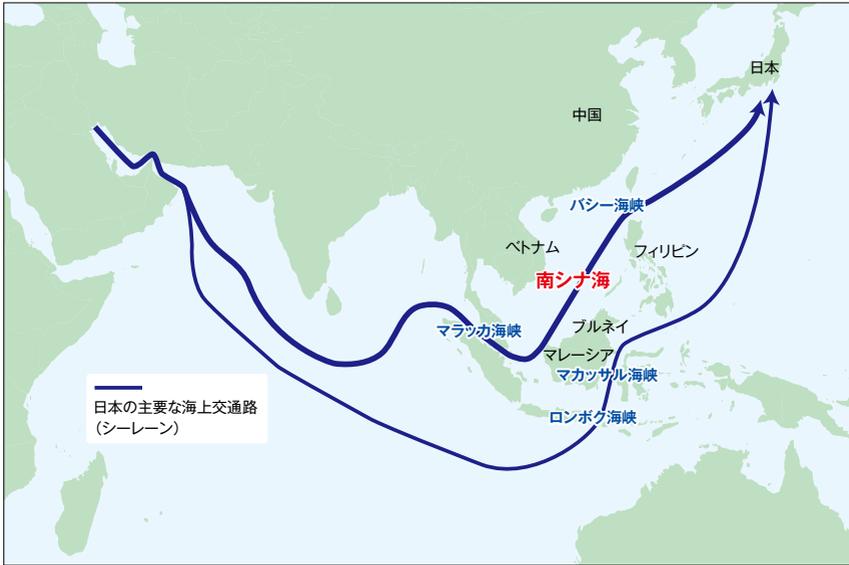
海洋制度の基盤的原理となってきた「航行の自由」であるが、それに関する態度は諸国で異なる。さらに、海洋制度の変化に触発された沿岸諸国間の海洋権益をめぐる対立も、船舶の運航に関わるリスクを多様化して「航行の自由」に影を落とす。これらは規範的・物理的問題として、南シナ海でまさに顕在化している。

(1) 要衝となる南シナ海

南シナ海は、マラッカ海峡を結節点に太平洋とインド洋を結ぶ、国際社会の安定と繁栄を支える大動脈たる海上交通路（シーレーン）の主要部分に位置し、毎年、世界の貿易量の約3分の1が行き来する⁴⁷。海上交通路（シーレーン）に依存する日本にとっては特に、この海域は「生命線」の一部となる。その海がいずれかの国の排他的支配に服する事態は、経済上のみならず、アジア太平洋地域の安全保障上も重大な悪影響を及ぼす。南シナ海における「航行の自由」は、安定した地域の安全保障環境の保持に向けて、極めて重要な意義を有している。

要衝である南シナ海は、厳しさを増す地域の安全保障環境の代名詞でもある。この海域には、西沙（パラセル）諸島、南沙（スプラトリー）諸島、中沙（マックレスフィールド堆一帯）諸島、東沙（プラタス）諸島の4つの諸島があり、それぞれに複数の国・地域が岩礁などの領有権のみならず、その周辺水域の境界をめぐる対立する。中でも南沙（スプラトリー）諸島における争いは、中国、ベトナム、フィリピン、マレーシア、ブルネイが利害を交錯させる複雑な様相を呈する。今や、中国に

図1-1 海上交通路（シーレーン）の主要部分にある南シナ海



よる大規模かつ急速な埋め立てとその軍事拠点化によって「砂の長城」も築かれた中⁴⁸、南シナ海問題は2016年7月の比中仲裁判断を受けて新たな局面を迎えた。中国は自国にとって厳しい内容となった同判断はもとより、その手続自体の正当性も認めておらず、その去就が注目されたが、現在のところ、フィリピンが仲裁判断を棚上げして対中接近したこともあって、情勢は少なくとも表面上は緊張を緩和させている。2017年8月にフィリピンのマニラで開催された中国・東南アジア諸国連合（ASEAN）外相会議でも、同年5月に合意されていた南シナ海行動規範（COC）の枠組み草案が正式に了承され、続く11月には中ASEAN首脳会議においてCOC交渉の開始も宣言された。もっとも同草案は、法的拘束力の有無や紛争解決メカニズムの仕組みなどの実質的内容に欠けるとされ、一連の取り組みは中国による時間稼ぎに過ぎないとの批判がある⁴⁹。実効性のあるCOCの締結に至るかには疑念が残されており、南シナ海情勢の見通しは依然として予断を許さない状況が続く。

(2) 複雑な規範的問題

南シナ海を舞台にした岩礁などの領有権やその周辺水域の境界画定に関わる争いは、一次的には紛争当事国間の問題である。当事国間で問題の平和的解決に向けた議論を着実に進めていくことが期待される。他方、南シナ海はルールを基礎とした海洋秩序の安定性に関係する試金石として、海洋の安全保障の根本に関わる問題も国際社会に提起する。その背景には、国力増強著しい中国の積極的な海洋進出とも相まって、ルールに基づかない主張や行動が積み重なり、海洋制度の基盤の原理である「航行の自由」が脅かされることへの懸念がある。

南シナ海における「航行の自由」は、海洋制度の変化という歴史的背景の中で大きな問題に直面してきた。1つは複雑な規範的問題であり、それは領海やEEZの水域に関する共通理解の欠如に由来する。まず、南シナ海の沿岸諸国が設定し得る領海やEEZで、非沿岸国の船舶、特に軍艦の活動がどの程度許容されるかについて一致した見解がないという問題がある。例えば、米国は他国の領海における無害通航権は自国海軍の艦艇にも認められ、また他国のEEZで情報収集活動も実施できるという立場にあるが、中国はこれと異なる立場に立つ。中国は国連海洋法条約を批准する際、領海で無害通航権を行使する外国の軍艦に対して、事前許可あるいは事前通知を求める権利を有することを再確認する声明を出している⁵⁰。また、米音響測定艦インペカブルが海南島南方200海里の範囲内で、中国海軍の情報収集艦やその他の公船を含む複数の中国船による妨害を受ける事案（2009年3月）なども発生している⁵¹。

非沿岸国の船舶の運航に関わる見解の相違は、ASEAN諸国にもみられる。米海軍法務部の調査によれば、領海における他国の軍艦などの通航に事前許可あるいは事前通知を求めることができる旨を規定する国内法令などを有するASEAN諸国には、マレーシア、ミャンマー、ベトナムがある⁵²。また、EEZにおける他国の軍事的活動などを規制することができる旨を規定する国内法令などを有する国としては、カンボジア、マレーシア、ミャンマー、タイ、ベトナムが挙げられている⁵³。

こうしてみると海洋に関する国際法の解釈や適用について、ASEAN諸国の中には中国に近い立場にある国も存在することが分かる。中国とASEANは、米国と同様に南シナ海における「航行の自由」の重要性を強調してきた⁵⁴。しかし、その意義をより広くとらえる米国と狭くとらえる中国や一部のASEAN諸国とは同床異夢にあるといえよう。

もともと、各国の海洋に関する国際法の解釈は変わり得る。例えば、中国海軍の艦艇が他国の領海で無害通航権を行使し、またEEZで情報収集に従事しているとみられる事例が相次いで報告されている。具体的には、2015年9月、中国海軍艦艇5隻が米国の領海内を通る形でアラスカ州沖のアリューシャン列島を通過、米側がこれを国際法上問題のない行為として受け入れた旨が報道された⁵⁵。あるいは、2017年7月、オーストラリア東部クイーンズランド州で米豪合同演習「タリスマン・セーバー」が実施された際、同州沖合のEEZ内に中国の情報収集艦が出没したことも注目された⁵⁶。中国が外洋艦隊化を一層進めて、海軍の機動力確保や遠洋へのアクセス、そこでの訓練・演習や情報収集などの軍事的活動を重視するようになれば、米国と同様の「航行の自由」の意義を見出すようになる可能性もある。他方、南シナ海などの自国近海と遠洋とで行動を変える二重基準を貫く可能性も否定できず、今後の中国の動向が注目される。

また、ベトナムの政策転換にも興味深いものがある。ベトナムは2012年6月に新たに制定した国内海洋法で、領海で他国の軍艦が無害通航権を行使する際に事前通知を求めるとした⁵⁷。そのためいまだ米国とは異なる立場にあるが、もともとベトナムは、他国の軍艦が接続水域（領海の外側の水域に設定される区域）に入る際にすら事前許可が必要とされていたことから⁵⁸、規制を次第に緩和してきたと解せる。また、2012年国内海洋法では、EEZにおける「航行の自由」と「上空飛行の自由」を尊重することも明記された。そこでは、ベトナムの海洋における利益が侵害されないことが1つの条件として挙げられている⁵⁹。その具体的内容は定かでないが、ベトナムの利益を侵さないと認められる範囲であ

ればEEZでの他国による軍事的活動も容認され得るとも解せる。南シナ海で中国と鋭く利害を対立させているベトナムは米国との関係強化を進めており、この文脈で「航行の自由」に関する立場を米国に一層接近させる可能性もあろう。

他方、仮に領海やEEZにおける非沿岸国の船舶の運航がどの程度許容されるかについて見解の接近や一致がみられたとしても、そもそも南シナ海の水域区分の在り方に対する共通理解が確立していないという規範的問題は残る。水域によって非沿岸国に認められる権利の内容は変わるため、この点は「航行の自由」の安定性に関わる重要な問題となる。

南シナ海における水域の区分けを複雑にしてきた一因として、中国が主張する具体的内容が不明確な「9段線」が挙げられる。中国のこれまでの言説を踏まえると、「9段線」によって囲まれる海域全体を自らの領海と位置付けている訳ではないようである。例えば2016年7月、仲裁判断が示された翌日に中国国務院が公表した南シナ海に関する白書では、海域に点在する諸島の領有権に基づき領海、EEZ、大陸棚などに関する権利を有することが主張されている⁶⁰。また、同白書は南シナ海における歴史的権利にも言及し、中国が主張する海洋権益の根拠が、国連海洋法条約と歴史的権利との二段構え、すなわち国連海洋法条約では得られない権利を歴史で補完する構造になっていることをうかがわせる。

なお、一部報道によれば、2017年8月に米務省と中国外交部とが非公開会合を開いた際、中国側は「9段線」に代わる「4沙」の概念を示したとされる⁶¹。その具体的内容は不明確だが、それは、上述の白書で言及された、諸島の領有権に基づく領海やEEZなどの権利主張を概念化するものであるとも捉えられる。もともと、中国は西沙（パラセル）諸島において、諸島を一体的に扱い、その周辺に領海設定のスタートラインとなる基線を直線的に引く方式を採用してきた。「4沙」の概念は、同様の方式を他の諸島へも導入することで、その周辺水域の権利を主張しようとする中国の試みを示唆するものと解し得る⁶²。

確かに国連海洋法条約では、群島国家を対象に、極めて密接に関係す

る島の集団またはその一部を一体的に捉えて、その周辺に領海やEEZなどを設けることを認めている⁶³。また、海岸線が著しく曲折、あるいは海岸に沿って至近距離に一連の島があるような場合に、例外的に直線基線を適用することも認めている⁶⁴。しかし、言うまでもなく中国は群島国家ではなく大陸国家であり、かつ諸島内に点在する岩礁などを同一の基線で囲い込むことは直線基線方式の濫用となり得る。仲裁判断でも、南沙（スプラトリー）諸島を一体的に扱っての権利主張は認められないことが明確にされた⁶⁵。従って、仲裁判断に基づけば「4沙」の主張も法的根拠に欠けると考えられる。他方、「9段線」という中国特有の用語ではなく、国連海洋法条約により親和性のありそうな用語を用いた権利主張へ転換するとすれば、そこには、他国からの批判の緩和や条約の新たな解釈の構築という目論見があり得ると指摘されている⁶⁶。いずれにしても、「9段線」と「4沙」、どの概念を参照しても主張内容は明らかではなく、中国が海域のどの部分を領海ないしEEZなどに区分しようとしているのかは判然としていない。

南シナ海の水域区分の在り方に対する共通理解の確立を難しくしてきたもう1つの原因に、海域に点在する岩礁などの法的地位の曖昧さもある。国連海洋法条約の規定に基づけば、「島」と認められる地形には領海だけでなくEEZと大陸棚も設定できる。他方、「岩」は領海しか設定できず、満潮時に没してしまう「低潮高地」に至っては原則として領海すらも設けられない。こうした規定の一方で、「島」と認められるための基準は明確ではない。仮に南シナ海にいくつかの「島」が存在し、その周辺にEEZや大陸棚が設定できるとすれば、中国の「9段線」の広い範囲がカバーされ得るとも目されていた⁶⁷。フィリピンが中国との紛争を仲裁手続に付した2013年以降になって、中国が大規模かつ急速な埋め立てを開始した背景には、当該拠点が「島」であるか否かの判定を難しくすることで、EEZや大陸棚が主張できる途を残し、「9段線」の主張の法的補強を図ろうとする中国の目論見があったとも指摘できよう。

この岩礁などの法的地位の問題に関して、今般の仲裁判断が南沙（ス

プラトリー) 諸島に「島」はないとの結論を下したことは注目に値する。同判断は、少なくとも南沙(スプラトリー) 諸島方面で客観性のある水域の区分けを可能にする道を開き、想定よりも広い公海を南シナ海に残す意義を有するものとなった。とはいえ、係争諸国がどの程度、仲裁判断に基づく政策を実施するかは不透明である。非沿岸国に認められる権利の内容が変わる水域の所在の確定を妨げる諸問題は、「航行の自由」の安定性を損なう一因になる。

(3) 多様化する物理的問題

南シナ海における「航行の自由」に影を落とすのは規範的問題だけではない。船舶の安全な運航を妨げかねない物理的問題もある。その典型例は海賊・海上武装強盗であるが、海洋制度の変化に触発された沿岸諸国間の海洋権益をめぐる対立を受けてリスクは多様化している。現に南シナ海では、中国による大規模かつ急速な埋め立てとその軍事拠点化を受けて、「戦略的トライアングル」とも呼ばれる新たな問題が指摘されている⁶⁸。

「戦略的トライアングル」は、南沙(スプラトリー) 諸島、西沙(パラセル) 諸島、スカボロー礁を頂点とする三角形を指す⁶⁹。南沙(スプラトリー) 諸島における中国の埋め立てには、既述のように「9段線」の法的具現化に役立ち得るのみならず、いわば「不沈空母」も得られるという側面もあったといえる。埋め立てられた拠点の一部では、3,000m級の滑走路や港湾施設が整備され、レーダー施設とみられる建造物が確認される拠点もある⁷⁰。2017年4月、ハリー・ハリス米太平洋軍司令官は下院軍事委員会の公聴会で、中国はこれらの埋め立て

図1-2 戦略的トライアングルのイメージ図



地に年内に72カ所の戦闘機用格納庫と約10カ所の爆撃機などのための大型格納庫を完成させ、また長距離地对空ミサイルも配備し得ると指摘し、今後の南沙（スプラトリー）諸島のさらなる軍事拠点化に警鐘を鳴らした⁷¹。

トライアングル2つ目の頂点は、ベトナムも領有権を主張する西沙（パラセル）諸島である。中国は1974年の中越紛争以降、西沙（パラセル）諸島全域を占拠している。同諸島中、最大の地形であるウッディー島には、2012年に中国が西沙諸島、南沙諸島、中沙諸島を管轄するために設立した海南省三沙市の市政府が置かれ、2,400m級の滑走路と大型の港湾施設

も整備されている⁷²。さらに、16カ所の戦闘機用格納庫と4カ所の大型格納庫を備え、かつ地对空ミサイルも配備されているとみられ、ウッディー島は南沙（スプラトリー）諸島の軍事拠点化のモデルであるとも指摘される⁷³。また、中国は西沙（パラセル）諸島の「民生化」も進めており、同諸島におけるツアーを実施するだけでなく、最近ではウッディー島に映画館も新設した⁷⁴。今後、南沙（スプラトリー）諸島の埋め立て地でも同様の「民生化」が本格化する可能性がある。

3つ目の頂点はスカボロー礁である。フィリピンが領有権を主張する同礁に中国の食指が伸びたのは2012年であり、以降、海警局などの艦艇が常態的に展開し、実質的に中国の管理下に置かれてきた。他方、中国は同礁の埋め立てや軍事拠点化にはまだ着手していない。しかし、将来的に中国が同礁を埋め立てる可能性は否定できない。2017年3月、三沙市市長はスカボロー礁を含むいくつかの岩礁などに環境観測施設を建設すべく年内の準備作業を計画したと発言した旨が報道された⁷⁵。「戦略的トライアングル」の出現を招くスカボロー礁の埋め立てに着手すれば、中国は一線を越えるとする専門家の見方もある中⁷⁶、今後の動向が注目される。

「戦略的トライアングル」出現への懸念の高まりは、南シナ海における「航行の自由」をめぐる問題が新たな局面を迎えつつあることを予期させる。埋め立て地を拠点に中国人民解放軍や法執行機関が機動的・常態的に展開するようになれば、周辺海域での中国の警戒監視能力や作戦遂行能力は高まる。加えて、防空識別区が東シナ海に続いて南シナ海上空に設定されることも懸念される。こうした状況に至れば、南シナ海における船舶の運航は「航行の自由」の原理ではなく、中国主導の原理に服する事態に陥ることが危惧される。

(4) 「航行の自由」の維持に向けて

海洋制度の変化という歴史的背景の中で、南シナ海における「航行の自由」は複雑かつ多様な問題に直面してきた。海洋制度の基盤的原理が

脅かされれば、ルールを基礎とした海洋秩序も不安定化し、ひいては海洋の安全保障の根本が揺らぐ。こうした状況は、海洋を開かれた自由で平和な空間とし続けるための取り組みの重要性を際立たせた。

安倍晋三首相は2014年5月の第13回IISSアジア安全保障会議（シャングリラ会合）の基調講演で、上記の目的を達成するためには海における法の支配の3つの原則、すなわち第1に国家の主張は法に基づくべきこと、第2に力や威圧を用いないこと、第3に平和的紛争解決を図ることを徹底遵守すべきと訴えた⁷⁷。また、2014年から2015年にかけて米英仏が相次いで公表した海洋安全保障に係る各種戦略文書でも、海洋の安全を保つために、「航行の自由」も制約し得るような、ルールに基づかない権利主張を認めない立場が強調されたのである⁷⁸。

こうした文脈の中で、耳目を集めた取り組みが米国のFONOPsである。FONOPsは米国が1979年に策定した「航行の自由」プログラムの一環として世界各地で実施されてきたが、2015年10月に米海軍イージス艦ラッセンが南沙（スプラトリー）諸島のスビ礁とミスチーフ環礁付近で作戦を実施して以降、中国の南シナ海進出を牽制する米国の施策としてにわかに関心され始めた。報道によれば、トランプ政権も2017年5月、同政権としては初となる作戦をミスチーフ環礁付近で実施、以降、2018年1月のスカボロー礁付近での実施に至るまで計5回のFONOPsを行ったもようである⁷⁹。作戦に従事する艦艇数の増加などを通じて、さらなるFONOPsの拡充を求める声もある⁸⁰。

解説

「航行の自由」プログラム

米国の「航行の自由」プログラムは、国防総省と沿岸警備隊によって実施されるFONOPsと、国務省が主導する外交的手段とを両輪とする。その目的は、航行や上空飛行の自由を制約し得る他国の過大な権利主張を黙認しない具体的な行動を示すことにあり、同盟国や友好国も対象となる⁸¹。FONOPsは1991～2016会計年度の間、59の国と地域に対して実施され⁸²、中でも南シナ海からマラッカ海峡を経てインド洋、中東方面に至る海上交通路（シーレーン）の沿岸国に対する活動が多い⁸³。また、過大

な権利主張への挑戦を直接的な目的としない作戦行動でも、同様の効果を付随的に期待できるものは「航行の自由」関連活動と位置付けられる⁸⁴。さらに外交的手段では、相手国との対話などを通じて主張の是正を求め、場合によっては公式な外交上の抗議を行うだけでなく、相手国の主張が国際法に則ったものとなるよう専門的な助言を実施することもある⁸⁵。なおプログラムの問題点として、冷戦後の米海軍の艦艇数の大幅削減や国防総省と国務省を主とした政府・省庁間連携の不足などが指摘されている⁸⁶。

米国にとって「航行の自由」の擁護は、建国以来、外交政策の一部となってきた⁸⁷。第1次世界大戦後、ウッドロウ・ウィルソン大統領が国際秩序構想として表明した「14カ条の平和原則」（1918年）の1つにも、「航行の自由」は掲げられている。プログラムが初めて策定されたのは、それから約60年後の1979年、ジミー・カーター政権期になってからであるが、その背景には、EEZ概念の出現に代表される海洋制度の劇的変化があった。そして1983年、国連海洋法条約署名の見送りを受けて表明された「米国の海洋政策」において、ロナルド・レーガン大統領は「航行の自由」や「上空飛行の自由」といった伝統的な海洋の利用と沿岸国の権利との公平でバランスのとれたルールを求め、自由を制約するような他国の一方的行為を認めないことを強調したのである⁸⁸。「航行の自由」プログラムは建国以来、連綿と受け継がれてきた基本的な外交方針に深く根ざす取り組みであると解せる。

他方、FONOPsに対する関心が過度に高まっている現状を問題視する向きもある。そもそも「航行の自由」プログラムは、海洋制度の基盤的原理である「航行（上空飛行）の自由」を制約しかねない他国による過大な権利主張を黙認しないという、国際法の意義の強いプログラムである⁸⁹。過大な権利主張を黙示的に受諾したと解されないために、不同意や異議を示す法的メッセージを発するための1つの手段として、FONOPsは外交的アプローチとも組み合わせながら実施される⁹⁰。換言すれば、作戦の主眼は、米国の抑止力や決意の示威、あるいは同盟国への支援の表明といった政治的メッセージを発することにはない⁹¹。こうした趣旨上、FONOPsは大々的ではなく、むしろ粛々と実施され、それ故に長い間、世界中で実施されてきたにもかかわらず、これまでさして大きな関心を集めてこなかったといえよう。

そのFONOPsが、南シナ海問題に対する米国のコミットメントや決意を測る物差しのように捉えられていることに、ピーター・ダットン米海

軍大教授らは懸念を示す⁹²。そこには、作戦の法的意義を評価した上で、FONOPsの不必要な政治化が作戦本来の意義を埋没させ、かつ米国の発したいメッセージを曖昧にしてしまうことへの憂慮がある⁹³。さらに、「航行の自由」の維持に向けた取り組みがFONOPsというレンズを通して一面的に捉えられてしまうことで、年に延べ日数700日以上、南シナ海方面で活動している米太平洋艦隊のプレゼンスが過小評価され得る点も弊害として挙げる⁹⁴。また、そもそもFONOPsの対象となる過大な権利主張の所在が、西沙（パラセル）諸島は別として、特に南沙（スプラトリー）諸島では定かでないことも問題視する⁹⁵。従ってダットン教授らは、FONOPsにとらわれ過ぎずに、米軍が常態的に実施している訓練・演習、情報収集活動といった、海洋に関連する国際法に基づく通常任務を必要に応じて拡充しつつこなしていくことが重要だと指摘するのである⁹⁶。

FONOPsは米国にとって、領有権問題での中立的立場を堅持しながら南シナ海に関与するための適当な手段になってきたと言い得る。しかし、「戦略的トライアングル」の出現も懸念される目下の南シナ海情勢にあって、米国の関与の在り方はますます論争を呼んでいる。もっとも、FONOPs拡充派も通常任務重視派も、海洋に関する国際法に基づく実践的な取り組みの継続を通じた「航行の自由」の体現を重視する点では同根であり、そのためのプレゼンスをどのように発揮していくかが問われているといえよう。

南シナ海への関与の在り方に関して、日本もまた同様の問題を抱える。日本は米国のFONOPsを支持するも、作戦に自衛隊を参加させる考えはないと表明している⁹⁷。もちろんこれは、南シナ海への関与に日本が消極的であることを意味しない。2017年8月の日米安全保障協議委員会（「2+2」）会合でも強調されたように、「航行の自由を支える各々の活動」を通じて南シナ海に継続的に関与していくことが重要である⁹⁸。また、同年11月の日米首脳会談で確認されたとおり、法の支配や「航行の自由」などの基本的価値の普及・定着には、同様の考えを有する国々との協力も欠かせない⁹⁹。要するに、「航行の自由」を体現する海洋に関する国

際法に基づく取り組みを、地域諸国と実践し続けてその意義を共有する、日本としてのプレゼンスをしっかりと示していけるかが要点となる。

防衛省・自衛隊はこれまで、地域における協力を積極的に貢献してきた。能力構築支援事業を継続的に実施し、拡大ASEAN国防相会議（ADMM プラス）専門家会合（EWG）の共同議長を務めてきた実績もある¹⁰⁰。さらに2016年11月には、今後の日ASEAN防衛協力に関する日本独自の指針として「ビエンチャン・ビジョン」も表明した。同ビジョンは、透明性をもって日ASEAN防衛協力の重点分野の全体像を初めて示すものであり、能力構築支援のみならず、国際航空法や海洋に関する国際法の認識共有の促進、防衛装備・技術協力、共同訓練・演習など、多様な手段を組み合わせながら、ASEAN全体の能力向上に資する防衛協力の推進を掲げる¹⁰¹。

2017年3月、防衛省・自衛隊はこのビジョンに沿い、海洋に関する国際法の人材育成セミナーを初めてインドネシアで実施した¹⁰²。国際法に関わる認識共有を促進する取り組みにはほかにも、2014年にベトナムとインドネシアを皮切りに始まった国際航空法分野に関するセミナーもある。こうした取り組みは緒に就いたばかりだが、船舶と航空機の安全な航行・飛行の実現に加えて、安定した安全保障環境の保持にも関わる「航行の自由」や「上空飛行の自由」の意義を確認・共有し、規範的問題を解決する糸口を見つけ出すための一歩にもなり得る。継続的な取り

組みを通じて、特にこれら自由を享受する主体である各国の海空実務者間で認識を一にしていくことが期待される。

こうしたいわばソフト面での協力に加えて、ハード面での協力も日本は漸進的に進めてきた。フィリピン、マレーシア、ベトナムに巡視船を供与したほか、



南シナ海での日米共同巡航訓練に参加するいずも（右）と米海軍ミサイル駆逐艦DEWEY（左）
（U.S. Navy Photo by Mass Communication Specialist 3rd Class Kryzentia Weiermann）

フィリピンには海上自衛隊練習機TC-90も移転し、南シナ海沿岸諸国の海洋状況把握（MDA）能力の向上に貢献している。要衝たる南シナ海の状況把握に地域諸国が一体となって努めることは、船舶の安全な運航の維持に資し、地域のみならず国際社会の利益となる。

また、先に触れた「2+2」の共同発表でも言及されたように、2国間・多国間での共同訓練および演習も南シナ海への継続的な関与において重要な意味を持つ。日本は米豪とともに南シナ海での共同訓練を実施してきたが、2017年6月にはカナダも加えた4カ国の枠組みによる共同訓練も初めて実施された¹⁰³。

この共同訓練に参加した海上自衛隊の護衛艦いずもとさざなみが、訓練に前後して多様な任務に従事したことは注目に値する。両護衛艦は共同訓練に先駆け、米海軍太平洋艦隊が計画・実施するパシフィック・パートナーシップに参加するためにベトナムのカムラン湾に寄港（5月）した後、フィリピンへと赴き、ロドリゴ・ドゥテルテ大統領による艦上視察を受けるとともに同国海軍との親善訓練を実施した（6月）。その後には、マラッカ海峡を経て日米印共同訓練「マラバール2017」にも参加している（7月）。さらに、道中のシンガポール周辺海域では、ASEAN全加盟国とASEAN事務局を対象にした「日ASEAN乗艦協力プログラム」も、いずも艦上で実施したのである（6月）。同プログラムは、もともと海上自衛隊が西太平洋海軍シンポジウム（WPNS）加盟国士官などを対象に、相互理解の促進や人的ネットワークの構築を目的に実施してきた「シップライダープログラム」¹⁰⁴を敷衍した「ビエンチャン・ビジョン」に基づく施策であり、ASEAN全体を対象に海洋に関する国際法の認識共有も視野に入れて開催された¹⁰⁵。約3カ月



いずも艦上で実施された日ASEAN乗艦協力プログラム（写真提供：防衛省）

にわたった護衛艦いずもとさざなみの一連の任務は、まさに地域諸国とともに「航行の自由」を体現し、その意義の共有を図る日本の実践的な取り組みの好例になったといえよう。

「航行の自由」の維持に向けて、日本は引き続き米国をはじめとした諸外国と協力しながら、そのプレゼンスをしっかりと示していくことが求められている。英国やフランスも南シナ海における「航行の自由」を体現する実践的な取り組みを進めていく意向を示しているように¹⁰⁶、開かれた自由で平和な海とする責務は海洋から恩恵を受けるすべての国が負うものであって部外者たり得る国はない。海洋制度の基盤的原理である「航行の自由」を脅かしかねない諸問題が顕在化する南シナ海は、ルールを基礎とした海洋秩序の安定性に関係する試金石として、海洋の安全保障の根本に関わる問題を国際社会に提起している。

(注)

- 1) Colin Packham, "Britain Plans to Send Warship to South China Sea in Move Likely to Irk Beijing," Reuters, July 27, 2017.
- 2) 外務省「日米首脳ワーキングランチ及び日米首脳会談」平成29年11月6日。
- 3) D. R. Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2016, p. 2.
- 4) 水上千之『海洋法』有信堂、2005年、8頁。
- 5) Tullilo Treves, "Historical Development of Law of the Sea," Donald R. Rothwell et al, eds., *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2014, p. 3.
- 6) R. Jennings and A. Watts, *Oppenheim's International Law*, Longman, 1996, pp. 720-721.
- 7) 水上『海洋法』、10-12頁。
- 8) Treves, "Historical Development of Law of the Sea," p. 3.
- 9) 水上『海洋法』、12頁。
- 10) 高林秀夫『領海制度の研究』有信堂、1979年、78頁。
- 11) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2008, p. 175.
- 12) Ibid., pp.174-175; 小田滋『海洋法の源流を探る』有信堂、1989年、84頁。
- 13) 高林『領海制度の研究』、302頁。
- 14) Rothwell and Stephens, *The International Law of the Sea*, p. 4.

- 15) 高林『領海制度の研究』、286、288、299-300頁。
- 16) 公海条約第1条。
- 17) 国連海洋法条約第87条第1項。
- 18) 同上、第89条。
- 19) Douglas Guilfoyle, “The High Seas,” Donald R. Rothwell et al., eds., *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2014, p. 206.
- 20) 水上千之『排他的経済水域』有信堂、2006年、45頁。
- 21) 国連海洋法条約第58条第1項。
- 22) 国連海洋法条約第90条。
- 23) 国連海洋法条約第58条第2項。
- 24) 水上『排他的経済水域』、58-60頁。
- 25) 外国軍用品等海上輸送規制法（平成16年法律第116号）第2条二。
- 26) 小寺彰「排他的経済水域における『軍事調査』『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究：海上保安体制調査研究委員会報告書』第2号、2013年3月、53頁。
- 27) 国連海洋法条約第88条。
- 28) R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The law of the sea*, Manchester University Press, 1999, p. 206.
- 29) 国連海洋法条約第246条第2項。
- 30) Department of the Navy, The Commander’s Handbook on the Law of Naval Operations (NWP1-14M/MCWP5-12.1/COMDTPUB P5800.7A), July 2007, para. 2.6.2.2; Sam Bateman, “Hydrographic surveying in the EEZ: differences and overlaps with marine scientific research”, *Marine Policy*, Vol. 29, No. 2, March 2005, p. 173.
- 31) Zou Keyuan, “Law of the Sea Issues between the United states and East Asian States,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 39, 2008, p. 79.
- 32) 和仁健太郎「国連海洋法条約における『軍事調査』の位置」『阪大法学』66巻3・4号、2016年11月、619頁。
- 33) 同上、629頁。
- 34) 水上『海洋法』、65頁。
- 35) 国連海洋法条約第24条第1項。
- 36) Yoshifumi Tanaka, “Navigational Rights and Freedoms,” Donald R. Rothwell et al., eds., *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2014, p. 540.
- 37) 国連海洋法条約第19条第1項。
- 38) Tanaka, “Navigational Rights and Freedoms,” p. 542.
- 39) Ibid., pp. 546-547.
- 40) 国連海洋法条約第20条。

- 41) 同上、第25条第3項。
- 42) 同上、第44条。
- 43) 水上『海洋法』、94頁。
- 44) 同上、第38条第1項。
- 45) 同上、第45条第1項。
- 46) 同上、第45条。
- 47) DOD, *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*, August, 2015, p. 1.
- 48) Commander U.S. Pacific Fleet, *Australian Strategic Policy Institute Canberra, Australia, Admiral Harry B. Harris Jr., 31 March 2015, As delivered*, March 31, 2015, p. 4.
- 49) Christian Shepherd and Manuel Mogato, “ASEAN, China Adopt Framework for Crafting Code on South China Sea,” Reuters, August 6, 2017.
- 50) Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, United Nations, *Declarations and Statements*.
- 51) David Morgan, “U.S. Says Chinese Vessels Harassed Navy Ship,” Reuters, March 10, 2009.
- 52) U.S. Navy Judge Advocate General’s Corps, *Maritime Claims Reference Manual*.
- 53) Ibid.
- 54) *Chairman’s Statement of the 19th ASEAN-China Summit to Commemorate the 25th Anniversary of ASEAN-China Dialogue Relations*, September 7, 2016.
- 55) Jeremy Page and Gordon Lubold, “Chinese Navy Ships Came Within 12 Nautical Miles of U.S. Coast,” *The Wall Street Journal*, September 4, 2015.
- 56) Euan Graham, “China’s Naval Surveillance off Australia: Good News and Bad,” *The Interpreter*, Lowy Institute, July 24, 2017.
- 57) *Law of the Sea of Vietnam*, July 2, 2012, Art. 12(2).
- 58) *Decree of the Government Council of the Socialist Republic of Vietnam on Regulation for Foreign Ships Operating in Vietnamese Maritime Zones*, January 29, 1980, Art. 3(C).
- 59) *Law of the Sea of Vietnam*, Art. 16(2).
- 60) The State Council of the People’s Republic of China, “Full Text: China Adheres to the Position of Settling Through Negotiation the Relevant Disputes Between China and the Philippines in the South China Sea,” July 13, 2016, para. 70.
- 61) Bill Gertz, “Beijing Adopts New Tactic for S. China Sea Claims: ‘Four Sha’ Island Groups Replace Illegal 9-Dash Line,” *The Washington Free Beacon*, September 21, 2017.
- 62) Julian Ku and Chris Mirasola, “The South China Sea and China’s ‘Four Sha’ Claim: New Legal Theory, Same Bad Argument,” *Lawfare*, September 25, 2017.

- 63) 国連海洋法条約第47条、第48条。
- 64) 国連海洋法条約第7条。
- 65) *PCA Case N° 2013-19: In the Matter of the South China Sea Arbitration*, July 12, 2016, para. 571-576.
- 66) Ku and Mirasola, “The South China Sea and China’s ‘Four Sha’ Claim: New Legal Theory, Same Bad Argument.”
- 67) *PCA Case N° 2013-19: In the Matter of the South China Sea Arbitration*, para. 207; Robert C. Beckman, and Clive H. Schofield, “Defining EEZ Claims from Islands: A Potential South China Sea Change,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 29, Issue 2, 2014, pp. 193-243.
- 68) Yoji Koda, “Japan’s Perceptions of and Interests in the South China Sea,” *Asia Policy*, January 2016, Number 21, pp. 29-35.
- 69) *Ibid.*, p. 30.
- 70) 防衛省「南シナ海における中国の活動」2016年12月; Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2017*, May, 2017, pp. 12-16.
- 71) House Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture, “Statement of Admiral Harry B. Harris Jr., U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command Before the House Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture,” April 26, 2017, p. 8.
- 72) 防衛省「南シナ海における中国の活動」2016年12月。
- 73) “Update: China’s Continuing Reclamation in the Paracels,” CSIS AMTI, August 9, 2017.
- 74) Reuters Staff, “China Launches New Cruise Ship Tour in South China Sea,” Reuters, March 3, 2017; Reuters Staff, “Vietnam Criticizes China’s Cinema on Disputed South China Sea Island,” *Reuters*, August 1, 2017.
- 75) Reuters Staff, “China to Build on Disputed Shoal in South China Sea,” Reuters, March, 2017.
- 76) Jay Batongbacal, “Scarborough Shoal: A Red Line?” CSIS AMTI, April 25, 2016.
- 77) 外務省「第13回アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアローグ）安倍内閣総理大臣の基調講演」平成26年5月30日。
- 78) DOD, *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*; HM Government, *The UK National Strategy for Maritime Security*, May, 2014; République Française Premier Ministre, *National Strategy for the Security of Maritime Areas*, October, 2015.
- 79) Idrees Ali and David Brunnstrom, “U.S. Warship Drill Meant to Defy China’s Claim over Artificial Island: Officials,” Reuters, May 25, 2017; Reuters Staff, “U.S. Warship

- Sails Near Disputed Island in South China Sea,” Reuters, July 3, 2017; Idrees Ali, “U.S. Destroyer Challenges China’s Claims in South China Sea,” Reuters, August 10, 2017; Idrees Ali, “Exclusive: U.S. Warship Sails Near Islands Beijing Claims in South China Sea - U.S. officials,” Reuters, October 11, 2017; Reuters Staff, “China Says U.S. Warship Violated its South China Sea Sovereignty,” Reuters, January 20, 2018.
- 80) James Kraska, “The Struggle for Law in the South China Sea,” *Statement of Professor James Kraska Before the Seapower and Projection Forces Subcommittee Hearing on Seapower and Projection Forces in the South China Sea*, September 21, 2016, pp. 9-13.
 - 81) DOD, *Freedom of Navigation (FON) Program*, February 28, 2017; DOS, *Maritime Security and Navigation*; Jonathan G. Odom, “How the U.S. FON Program is Lawful and Legitimate,” CSIS AMTI, October 30, 2015.
 - 82) DOD, *Annual Freedom of Navigation (FON) Reports*.
 - 83) Lowy Institute, *History of US Freedom of Navigation Operations*.
 - 84) DOD, *Freedom of Navigation Program Fact Sheet*.
 - 85) Odom, “How the U.S. FON Program is Lawful and Legitimate.”
 - 86) Kraska, “The Struggle for Law in the South China Sea,” p. 10, pp. 12-13.
 - 87) Mira Rapp-Hooper, “Freedom of Navigation in the South China Sea Is Business as Usual,” *Center for a New American Security*, October 12, 2015.
 - 88) *Statement on United States Oceans Policy*, March 10, 1983.
 - 89) DOD, *Freedom of Navigation (FON) Program*; DOS, *Maritime Security and Navigation*; Odom, “How the U.S. FON Program is Lawful and Legitimate.”
 - 90) Ibid.
 - 91) Bonnie S. Glaser, Zack Cooper, and Peter Dutton, “Mischief Reef: President Trump’s First FONOP?” *CSIS Commentary*, November 30, 2016.
 - 92) Peter A. Dutton and Isaac B. Kardon, “Forget the FONOPs: Just Fly, Sail and Operate Wherever International Law Allows,” *Lawfare*, June 10, 2017.
 - 93) Ibid.
 - 94) Ibid.
 - 95) Ibid.
 - 96) Ibid.
 - 97) 「航行の自由作戦、首相『日本の参加ない』南シナ海問題」『日本経済新聞』2015年11月22日；「航行の自由作戦に自衛隊参加せず 稲田防衛相」『日本経済新聞』2017年2月6日。
 - 98) 外務省「日米安全保障協議委員会共同発表（仮訳）」平成29年8月17日。
 - 99) 外務省「日米首脳ワーキングランチ及び日米首脳会談」平成29年11月6日。

- 100) 防衛省「多国間の安全保障協力・対話：日ASEAN防衛協力」。
- 101) 防衛省「ビエンチャン・ビジョン～日ASEAN防衛協力イニシアティブ～」。
- 102) 防衛省「インドネシアに対する海洋安全保障（国際法）分野に関する能力構築支援事業について」平成29年3月17日。
- 103) 海上幕僚幹部「日米豪加共同巡航訓練の実施について」平成29年6月12日。
- 104) 防衛省『平成28年度版 防衛白書』、332頁。
- 105) 防衛省「日ASEAN乗艦協力プログラムの実施について」平成29年6月19日。
- 106) Colin Packham, “Britain Plans to Send Warship to South China Sea in Move Likely to Irritate Beijing,” Reuters, July 27, 2017; Jean-Yves Le Drian, “Forth Plenary Session: The Challenges of Conflict Resolution,” 15th Asia Security Summit The IISS Shangri-La Dialogue, June 5, 2016.

第1章担当：原田有（代表執筆者、第3節）、永福誠也（第1節、第2節）

