

第3章

アジアと欧州の海洋安全保障

ピーター・ロバーツ *

ごく小さな沿岸部を除けば、海は一国による所有や支配がなされないため、統治されない空間と考えられている。そのため海洋の安全保障やガバナンス、あるいは海底、海中、海上における活動は、陸上におけるものと同様の用語や形式では理解されない。しかし海洋に関する国際法は普遍的なものである。その大半は、日本海や南シナ海で適用されるのと同様の形で、北海や地中海にも適用されている。そうであるならば、論理的には、海洋分野の安全保障についてアジアと欧州の間に大きな違いはないはずである。しかし、実態は異なる。

本章では、なぜ欧州と太平洋地域では海洋安全保障に対するアプローチが異なるのかについて考察すると共に、両地域のアプローチがどのように異なっているのかについて、国際貿易の観点から明らかにする。また、公海のガバナンスをめぐる代替策の可能性を示唆する歴史的な文脈や戦略文化に関する考察も行う。最後に、明確な結論がでないことは認識しつつも、海洋ガバナンスの問題点についてより意味のある理解をもたらす可能性のある議論をしたい。たとえこれらの要素についてよく練り上げられた一貫性のある議論を行ったとしても、アジア地域の海洋安全保障への欧州的な解決策の導入は、西太平洋地域の文脈に適合するとは限らない。ガチョウの雌にとって良いことが、ガチョウの雄にとっても同様に良いとは限らないということである。代わりに結論では、欧州およびアジアの海洋安全保障上の利益が交わる地域として、米国の関心が低下しているバルシャ湾岸地域を指摘する。

* Peter Roberts : 英国王立防衛安全保障研究所 (RUSI) 上級研究員。シーパワーおよびC4ISTARの研究プログラムを率いる。元英国海軍中佐。ボーツマス大学客員講師およびChartered Management Institute フェローを務める。

公海のカバナンス

現在、公海のカバナンスは国際的に認知あるいは合意された一連の基準や行動を基礎としている。各国は国際海事機関（IMO）を通じて、公海の使用に関する数多くの協定を締結している。これらは主要な国際的制度である「海洋法に関する国際連合条約（UNCLOS）」——普遍性のある諸規則を示すものであり、地球上のすべての海を対象とする——を補完するものである。UNCLOS は各国に対し、主権が行使できる領域（通常は沿岸から 12 海里までの領海、またより限定的な管轄権について領海の外縁の接続水域および沿岸 200 海里までの排他的経済水域）においては、個別の規則や準則を導入することを認めている。しかし、これらの国家主権の容認を別にすれば、規則も規定された行動も概ね同じである。

規則は時に試練に直面することもある。しかし、国家間の主張の相違の多くは、二国間の対話または UNCLOS によって設けられた紛争処理の仕組みによって解決される。欧州では、様々な国の間で海洋のカバナンスや行動をめぐる紛争が生じてきたが、大半のケースにおいて軍事的な事態に発展することなく解決に至っている。例えば、英国とノルウェー間で勃発した海底の化石燃料資源の所有権をめぐる紛争は、1976 年、1990 年、1992 年の合意により、いずれも平和裏に解決している。国際法の受諾や遵守自体が深刻に争われたことはない。また、UNCLOS では他の仲裁方法も認められているものの、各国ともハーグの国際司法裁判所での国際的な仲裁を通じた複雑な解決策をとることが通例となっている。

しかし、最近の西太平洋地域における行動は、欧米諸国の解決モデルに沿うものとはいえない。南シナ海の島々の主権や所有権をめぐる中国とベトナム、中国とフィリピン、そして中国とインドネシアの間の紛争は、重大な緊張をもたらしている。そして国際仲裁を通じて行われる通常の解決方法は、主に中国側によって拒否されている。

海洋法に対する欧州的なアプローチは西太平洋地域における緊張緩和に寄与できるのか、また欧州と似た枠組みを安定化のための仕組みとして導入することができるのかについては、これまで欧州・アジア両地域で専門家が模索してきた。しかし、欧州とアジアそれぞれの地域における当事者間の文脈的な違いは極めて大きく、欧州のモデルを西太平洋諸国に移植することは非常に難しい。

海洋と国際貿易

海洋安全保障は、海上における国家と船舶の行動に関する国際規範によって支えられている。また、これらの原則によって国家間の経済活動が可能となっている。しかし、(各国が有する)資源と生産の関係性は変化し、いまや多くの国家が食料やエネルギー等の基本的な資源から、それ以外の裁量的なモノやサービスに至るまで、海洋を通じた貿易に依存している。そのため現在ではモノの流れに混乱が生じると、世界各地で悲惨な結果を招く可能性がある。

欧州では、海洋の領域における関係国等の間の関係と協力の複雑なネットワークが、公海のカバナンスを支え続けている。海洋安全保障の協力と執行に関する枠組みは、合意・協働・多国間での取り組みに基づいて発展してきた警察的なメカニズムを活用している。たとえ地理的に欧州の外で発生した脅威であっても、各国は国際的に共有された規範を執行するために海軍力を用いることがある。「アフリカの角」地域では、海賊の脅威——その規模は比較的小さなものにとどまっているが——に対して、NATO、米国主導の有志連合およびEUが強力な対処をした。中国、ロシア、イラン、インド等も含むこれらの国々の活動は、海賊問題の打開を図り、貿易を可能とし、国際規範の執行を行うという目的の下になされた。

アジアでは、これらの規範に対する同じような挑戦が見過ごされている。中国が国際海洋法に違反する活動を行っているにもかかわらず、米国は——海洋の警察官として多くの国から見られているが——、中国政府を刺激するような役割を担うことを回避しているようである。中国の行動はまた、米国の政策や米国が依って立つ規範に反するものであるが、オバマ政権が十分な対応をとっているとは到底いえない。

実際、中国の海洋における活動に対する国際社会の態度は(良くいって)曖昧であり、国際的に認められた国家の主権的権利(の制限)に中国を従わせようとしている国々の支援に失敗している。2013年1月には、フィリピンが南シナ海の一部の海域の主権をめぐる同国の主張を記載した4,000ページにわたる文書をハーグの常設仲裁裁判所に提出した。これを受け、同裁判所は2014年12月までに返答するよう中国政府に通達した。その後、2014年12月6日に中国は公式な返答を行ったが、紛争の解決方法を規定したUNCLOSを批准しているにもかかわらず、国

際仲裁には参加しないと断じるだけであった。フィリピン政府が裁判所へ文書を提出する際には米国から支援が行われたにもかかわらず、米国も EU も、国際規範に従わない中国に対して真剣に対応することはなかった。同様に、領海の境界線と石油探査をめぐる中国との争いにおいてベトナムも、欧米諸国が関与を避けたことにより、孤軍奮闘することとなった。

海洋の警備活動

欧州とアジアの違いは際立っている。欧州では行動を強制する役割を海軍が担うことが認められており、また実施に際しては、同盟構造の枠内で、高烈度の戦闘任務とともに警察的な役割を担う海軍の能力が活用されている。欧州におけるこのようなアプローチを主導するのは米国であり、主に NATO を通じて実施されてきた。しかしアジアでは、海洋安全保障に関する同盟構造の欠如によって、問題への対応は各国任せとなってきた。さらに中国の行動に対する米国の対応は 2010 年以降、以前にも増して消極的になっている。その結果、欧州では海上貿易の安全保障は所与のものとなっているが、アジアでは違うのである。

中国は、太平洋地域における海洋の管理とガバナンスに関する国際規範を遵守する意思を持たない。実際、東シナ海および南シナ海における中国の拡張主義的行動は、中国の海洋に対する深い思想の根底をなしている。それによれば、公海という概念は存在するかもしれないが、それは自国周辺以外に限定されるということである。中国は、ハワイのような米国の島嶼地域の沖合、そして潜在的には米国本土沿岸で自国の潜水艦が演習を行うことに大きな満足を得ている一方で、米国海軍の潜水艦が中国近海で同様に活動することは認めようとしない¹。

中国は、結局のところ、公海の自由に関する既存の理解の見直しを求めているのであろう。最初は自国周辺の地域に焦点を当てているが、思いも寄らぬ国からの支持を得られる可能性もある。歴史的に欧米諸国によって決定され、IMO 等の機関を通じて国連によって執行され（あるいはされない）システムを見直すことで恩恵を受

¹ Wayne Marsden, "Chinese Submarine was not the First on US Coast," *Opinion Maker*, now hosted at <<http://www.davidicke.com>>, accessed June 16, 2015.

けられるかもしれないと考えている国は、中国だけではないのである。インド洋のガバナンスと責任に対するインド政府のアプローチの根本には、似たような考え方が存在しているかもしれない。

自由海論と閉鎖海論

海洋に関する欧米諸国と中国の見方をめぐる現在の議論は、必ずしも新しいものではない。実際、海をどのように統治すべきかをめぐる意見の相違には長い歴史がある。1604年には、オランダ人法学者のグロティウス（Hugo Grotius）が、公海のガバナンスおよび管理に関する決定的な基準をまとめている。グロティウスが提唱した「自由海論（Mare Liberum）」は、現在の国際海洋法の基礎を成しており、ほぼ全ての海洋に関係するアクターおよび海運従事者にとっての規範的基準となっている。それでも当時、グロティウスの学説がすんなりと受け入れられたわけではない。1635年には英国の法学者セルデン（John Selden）が対照的な主張、すなわち「閉鎖海論（Mare Clausum）」を提示し、海域を分割し、隣り合う沿岸国はそれぞれの領域を管理すべきだと主張した。当時の主要な海洋国家はグロティウスの考えを採用したが、中国は事実上、この確立された先例を見直し、かつての「自由海論」対「閉鎖海論」の議論を再燃させようとしているように思われる。

中国の海洋との関係は、欧米諸国（特に英国、米国、フランス、オランダ）のそれとは常に異なっており、今後も一致することはないであろう。中国の戦略文化は、大陸主義的なアプローチを具現化したものである。基本的には大陸国家として、中国は太平洋に対してあたかも陸地の一部であるかのようなアプローチをとっている。その結果、他国や別のアクターが運航可能な領域との認識があったとしても、中国はその海域での海洋活動を管理・支配しようとする。

対照的に欧州諸国の見方は、概ね海洋志向の戦略文化に基づいている。これらの国にとって、海上での行動や安全保障上の課題、貿易への依存、環境の変化といったことが、自由海論に基づく現状の変更を促す十分なきっかけをもたらすとは思えない。

しかし、中国以外の新興海洋国家——すなわち、インド、メキシコ、アルゼンチン、インドネシア、ブラジル等——も、現在の海洋のガバナンスに関する制度的枠組みに対して不公正感を抱いている。これらの国々も海洋ガバナンスの将来に関するより強い発言力を求めており、グロティウスではなくセルデンの主張を支持する可能性がある。

これまでも、そして今後も引き続きセルデンの主張には、いくつかのメリットがある。隣接海域に対する管理責任を特定国に割り振ることで、当該海域における海洋安全保障の責任国を明確に判断することが可能となる。これにより複雑で官僚的な同盟・連合構造を削減できるとともに、既存の、正常に機能し技術的にも能力が証明された国家機構に統治権と権威を移行することができる。そうした方向に舵を切るべき時が来たと論じることが可能である。漁業資源の大幅な減少や海底資源開発は、近隣の海洋環境がどのように使われ、誰がそこから利益を得るべきかについて、国家がより大きな発言権を持つことを必要不可欠にしている。これらはいずれも純粋に経済的な要素ではなく、重大な主権的利益を定義し、明確にする国家安全保障上の問題に影響を与えるものである。

しかし、これに対する反論も同様に強力であり妥当である。海洋における活動が与える影響は局地的なものにとどまらず、世界中に及ぶ可能性がある。そのため、法やガバナンスはより広範な側面を考慮に入れる必要がある。海洋を通じた貿易が国際貿易に占める割合が高いことは、自由な航行を極めて重要なものとしており、そうであれば、沿岸各国による管理という体制は、船舶所有者（あるいはむしろ船籍国）による現在の警察構造に比べ、より高い安全性を提供することにつながるかもしれないのも事実である²。しかしこのような仕組みは、各沿岸国が、警備活動が可能となるような強力な海軍力を保持できるか否かにかかっている。また沿岸国とその海軍の活動も、その地位を利用した利益追求ではなく、自由貿易を可能とするものでなければならない。実際、このような仕組みの下でもし沿岸国に警備活動への財政投入を行う体力または意思がない場合、どのようなことが起きるであろうか。また領域内での不正行為を、沿岸国が（汚職や怠慢、曖昧な態度等により）見過ごしてしまったら

² このような仕組みの下では、沿岸国は自らの勢力圏内において、警備活動や訴追を含む法的および安全保障上の制度的仕組みに対する責任を負うこととなる。

どうなるか。学術的な議論で示される単純な主張と比べ、「自由海論」および「閉鎖海論」の実態は複雑であり、これまで一方（つまり前者）しか実践、検証されていないのである。

英国や日本のように現状維持を支持する諸国は、現在のガバナンスの制度はすでに過去4世紀にわたって検証されてきており、深刻な欠陥はほとんど見つかっていないと断言できるであろう。しかし「自由海論」は明らかに時代遅れである。現在必要とされる程度の警備力を単独で提供できる国はほとんど存在しない。大半の国は、領海内の安全を確保するのに必要とされる船舶数を有していないのである。そのため、有志連合が安全保障上の脅威に対応する責任を負い、確立された規範と行動を強制している。このような仕組みは、平時であればおそらく保たれるであろうが、緊張状態や紛争が生起すれば機能しなくなる可能性をはらんでいる。

このように公海のガバナンスをめぐる2つのまったく異なる考え方について議論の余地はあるのかもしれないが、いずれにしてもそのガバナンス体制におけるミドルパワーの役割は依然として重要である。ただし、これに関して英国と日本とではかなり異なるアプローチをとっている。英国はグローバルでありながらも受動的な役割を担っているのに対し、日本はより局地的な範囲についてであるがより積極的なアプローチをとっている。

英国は、自らが世界の海洋活動の中心であるという認識を持ち続けており、その認識に基づいた政策をとってきた。貿易の前提条件として、また相互依存関係を維持するために世界全体における航行の自由を支持している。航行・通行の自由と、国際的な仲裁を通じた紛争の解決は、英国の繁栄に欠かせない世界貿易制度の基盤を構成してきた。そのため、英国はこれらの権利について断固とした姿勢をとると期待する向きもあるかもしれない。しかし、英国の現在の政策は他の考慮事項に従属的なものとなっており、例えば西太平洋地域における中国の強硬な姿勢の事例のように、規範と経済が衝突する場合、あるいはそうした政策を遂行するコストが高い場合——たとえ全体のなかでのコストはわずかであったとしても——、英国は非常に消極的な姿勢になる。現在の英国の姿勢は外から見ると多少わかりにくいものとして映るかもしれないが、英国政府内にいる人々にとっては合理的なものである。英国の歴代政権は、現状の規範維持と、英国が明確な経済的あるいは外交利益を有する相手

による規範逸脱の黙認との間で紙一重の位置を歩んできた。海賊対処作戦に参加し、外国の海軍や沿岸警備隊の訓練支援を時折行い、そして海洋のガバナンスをめぐる国際法的な議論を主導する立場でありながら、自らの行動によって、世界の海洋秩序とガバナンスの維持のために適切な役割を果たせないという（内部および外部からの）認識の高まりを英国は克服できないでいる。

欧州から見ると、日本は全く逆の位置にいる。政策や行動は明確に定義されており、現状維持のための海洋における活動はニュアンスに富み、地域の文脈に即したものとなっている。中国からの挑戦もすべて、政府、海上自衛隊、海上保安庁のいずれかによって対応されている。またこのような対応を引き出す上で日本の漁船は重要な役割を果たしており、その提供情報は非常に大きな影響をもたらすことを理解している。海洋のガバナンスは日本の国家的な課題となっている。これは極めて健全なアプローチであるが、残念ながら日本は作戦領域を非常に狭く限定し続けている。西太平洋地域における関係国間の関係に鑑みて、日本が自国の沿岸海域を超えて、より大きな、あるいは主導的な役割を担うことは不可能な状況である。そのため、より広いインド・太平洋地域における主要な仲裁国は依然として米国である。自信の欠如、歴史、憲法上の制約が相まって、日本は一方で（中国という）自国の存立にかかわる脅威とも認識しうるものと、他方で中国との平和的関係を少しでも長く維持するためには、いかなる結果も甘んじて受け入れるようにも見える曖昧な覇権国との間で非常に難しい状況に置かれている。

主要な海洋国家のこうした姿勢は、「自由海論」を支持する者からすれば失望させられるものであるが、一方で現状からの変化を望む者にとっては歓迎すべきことである。もしこれらの国々が自らの政策や立場を曲げることを厭わず、または第三国によって自らの対応能力が制約を受けているのであれば、現状に対するより根本的な挑戦がやってくるかもしれない。米海軍第7艦隊司令官のトーマス（Robert Thomas）海軍中將が示唆するように、これは中国による拡張主義的な行動に対して、日本が西太平洋地域を超えて海軍力を使用することを検討すべき時がきていることを意味する³。

³ James Hardy, "Japanese Defence Minister Says South China Sea Ops a Possibility," *Jane's Defence Weekly*, Vol. 52, No. 6 (February 2015), p. 7.

この議論には価値があるか？

海洋ガバナンスの将来について単に議論を始めるだけでも、世界的な影響をもたらすことになるであろう。しかし、いくら中国を説得し、海洋ガバナンスの将来に関する議論に関与させたところで、中国が太平洋地域の不安定化をもたらすような活動をやめる保証はどこにもない。実際、原理原則にかかわる幅広い議論は、海洋における中国の行動に変化をもたらさず、より実現性の高いイニシアティブから気をそらす結果となる可能性すらある。そのようなイニシアティブとしては、以下の3つの可能性が挙げられる。すなわち、第一に「無害通航」およびその下で許可される行動について合意可能な定義を見出すこと、第二に東シナ海および南シナ海域における航行の自由に対する中国側の姿勢への理解を深めること、そして第三に UNCLOS に対する中国の意図についてより意味のある解釈を得ることである。いずれも、南シナ海における中国の活動——特に争いのある海域における中国の埋め立てや建造物構築活動——についてより深い理解をもたらすとともに、東シナ海における問題についても一定の理解をもたらす可能性がある。また、これらに取り組むことで、「九段線」をめぐる議論そのものについてもさらなる洞察を得られるかもしれない。いずれの議論においても中国および米国がその中心的役割を果たすが、UNCLOS の下で認められた慣行に従わない強硬な活動の捕捉や報告を通じて、英国や日本といったより小さな海洋国家も、規範の確立や維持に寄与することができる。

ただし、海洋コミュニティにおいて国際的に重要な位置を占める国として、日英両国は物理的な行動に参加する必要はなく、また、そうしたことへの政治的意欲もほとんどないであろう。また、日英による物理的な行動によって中国を議論のテーブルにつかせられるとも考えにくい。ある意味では、これは良いことである。なぜなら、特に英国や日本、米国、オーストラリアそして IMO といった関係国・機関が、一貫性のある要求事項を中国政府に対して提示できるとも思えないからである。しかし、仮にそのような要求ができるとすれば、この枠組みを通じて日英両国はより積極的かつ機能的なかたちで、中国政府に対し攻撃的な行為の自粛を強要することもできるであろう。

米国以外の国による圧力で、中国側の態度が変化する可能性がある地域として、バルシャ湾岸が挙げられる。この地域は英国と日本、ひいては欧州とアジアにとって、

経済の生命線としての石油やガスの自由な流通をめぐる海洋安全保障上の利益が一致する場所である。中国はこの燃料資源の供給地域からは地理的に遠く離れ、国際水域における国際的に認められた長い航路を通過する脆弱なタンカー群によってのみつながっており、このことは中国政府も認識している。この脆弱性こそ、英国、日本、インド、オーストラリアの海洋同盟が、中国の他の海域における行動に影響力を及ぼすことのできる潜在的なポイントである。国際的な規範や行動を尊重しなければ、エネルギーの供給ルートを断ち切るだけの決意は十分にあるということを、中国は理解しなければならなくなるであろう。フィリピンの中国に対する訴訟に関する管轄権を常設仲裁裁判所が有するとの判断が下されない限り——中国が UNCLOS から完全脱退する可能性があるため非常に考えにくい——、国際海洋法に対する中国の挑戦的な行動を変えさせる手段は、他にほとんどないであろう。