

序章

阿川 尚之・浅利 秀樹

はじめに

近年、日本周辺の海はやや波が高い。中国は既に 1992 年、尖閣諸島、西沙諸島、南沙諸島を中国領土と規定する「領海法」を制定、それ以来、東シナ海及び南シナ海で勢力拡大のための布石を着々と打って来た。特に最近は、南シナ海での一連の行動や尖閣諸島付近の領海内での中国漁船による日本の巡視船への衝突事件等、国力の増大を背景に、より「積極的」な行動をとるに至っている。これらの行動が、日米をはじめとする多くの周辺国で「アラーム」を鳴らし警戒感を高めたことにより、2011 年に入ると中国の行動に一定の自制が見られるようになった。しかし、増大するエネルギー需要への対応といった経済的要因や、国力の増大と「自信」に裏付けられたより積極的な国防政策の採用といった軍事的要因などを考えると、東シナ海と南シナ海での勢力拡大を指向する中国の基本的スタンスが変わったとは考え難い。中国の海洋に対する考え方は、「藍色国土」（中国語で「青い領土」の意味）との言葉に、端的に表れているものと思われる。

翻って、「海洋国家」日本にとっての海洋の多面的な重要性は、変わらない。海洋は、過去千年以上にわたって日本の安全を守り、繁栄を助けてきた。今後もそうである。技術の進歩によって、従来開発不可能であった海域までもが開発の対象となりつつあることを考えれば、海洋の重要性は一層増していると見るべきである。日本にとって、国際社会の共通利益と整合させつつ、海洋における国益の増進を図ることは、非常に重要な政策課題である。このような考え方に立って、日本政府は 2007 年に海洋基本法を制定し、内閣の下、海洋政策を一元的に推進する体制を整えている。

海洋において国益を確保するためには、長期的視野に立つ息の長い取り組みが必要である。中国は上述のとおり、1990 年代初めから東シナ海と南シナ海における勢力拡大のために布石を打ってきた。当「海洋安全保障研究会」は、20 年、30 年後の日本を取り巻く状況を見据えながら、日本が今何をしておくべきかについて研究を重ねてきた。この報告書は、かかる研究の集大成である。

本報告書では序章において、今打つべき布石を考える前提として、日本にとっての海洋の意義を再確認し、同時に 20 年後乃至 30 年後の日本を取り巻く状況について展望する。次いで、外交、軍事、国際法など各個別分野における基本的な事実関係や懸案を整理した上で、当該分野にかかわる政策を提言する。最後に、これら各個別分野における政策提言

を、体系的に取りまとめる。

日本にとっての海洋の意義

はじめに議論の前提として、日本にとっての海洋の意義を、改めて考えたい。20年後乃至30年後を見据えて布石を打つにしても、その目的が何かを明らかにしておく必要があるからである。やや単純化すれば、海洋は我が国にとって（ア）「さえぎる」海、「守る」海（外部との障壁、外部からの脅威への防壁）、（イ）「繋ぐ」海（交通・交易の手段、シーレーン）、（ウ）「与える」海（資源のありか、宝庫）、という多面的な性格と機能を併せ持つ存在であると言えよう。

第1に、島国日本にとって海洋は、古来、諸外国と我が国を隔て、外部からの脅威を防ぐ、障壁・防壁としての役割を果たしてきた。もとより現在では、航空兵力やミサイルの発達により、この機能は相対的に低下している。しかしそれでも日本海・東シナ海が存在せず、ロシア、中国、北朝鮮等と陸上の国境で直接接すると仮定した場合に必要な陸上兵力とその維持のために費やさざるをえない莫大な軍事費を考えれば、我が国の安全保障上、海洋が果たしている役割の大きさがわかる。

第2に、海で隔てられているがゆえに、古来海洋は我が国と他の国をつなぎ、交流・交易を可能にする道でもあった。稲作、漢字、鉄砲などの革新的な技術は、皆海を渡って伝えられた。資源が少ない貿易立国である日本にとって、今日自由で安全なシーレーンの確保は、経済活動の存立と継続の大前提である。我が国の輸出入貨物のほぼ100%（重量ベース）がシーレーン経由であり、その中には、石油（自給率ほぼ0%）、天然ガス（自給率3.3%）といった経済活動に不可欠なエネルギーが含まれている¹。一方シーレーンは、このような「良い財」のみならず、大量破壊兵器の拡散に見られるような「悪い財」の輸送にも用いられ得る。PSI（Proliferation Security Initiative、拡散に対する安全保障構想）が対象としているのは、まさにそのような「悪い財」の輸送である。このように、我が国を世界と繋ぐ死活的重要性を有するからこそ、シーレーンが特定の国家勢力や非国家主体（海賊やテロリスト）によって脅かされ悪用されないように措置を講じる必要があり、それは海洋政策における日本の基本的な目標の1つなのである。

第3に、日本は資源小国と言われるが、海に目を転ずると、だいぶ異なった様相が現れる。日本の排他的経済水域の面積は、447平方キロメートルであり、世界第6位の広さである。日本の周辺水域には昔から豊富な水産資源が存在しており、我々は先祖代々海の恵みを享受してきた。それに加え近年の技術進歩により、従来開発不可能とされていたような鉱物エネルギー資源の開発と利用の可能性に注目が集まっている。その1つの例が、メ

タンハイドレートである。メタンハイドレートとは、天然ガスの成分であるメタン分子が含まれた氷状の固体物質であるが、日本近海の海底地層内に豊富に存在し、我が国における天然ガス年間消費量の約 100 年分との試算がある²。

今後、新興国、更にはその次に位置する国々の経済発展が進展し、世界規模で資源への需要が高まることを考えれば、「資源の宝庫」としての日本の排他的経済水域及び大陸棚は、日本にとって貴重な資産であり、大切に守らねばならない。

過去 20～30 年の情勢の変化

次に、今後 20 年乃至 30 年後の日本をとりまく状況について考察する。ただしその前に、これまでの 20 年乃至 30 年の情勢の変化を、振り返ってみたい。将来の予測は非常に難しいが、将来生じ得ることがらのいくつかは、過去から続く大きな流れの延長線上で考える。勿論、将来は不確実なものであって、現在観察しうるこれまでの流れの方向は、未来を予測するうえで、あくまで 1 つの参考情報として用いるべきであろう。

第 1 の流れは、パワーバランスに生じつつある変化である。まず経済力をとると、1992 年の段階で世界の GDP に占める割合は、米国が 26.1%、日本が 15.6%、中国が 2.0%だった。ところが、2010 年になると、米国が 23.3%、日本が 8.7%、中国が 9.3%になっており、中国の占める割合が急速に伸びている³。2010 年に、中国の GDP が日本を抜いて世界第 2 位になったことは、記憶に新しい。端的に言えば、日米を合わせた経済力は中国に対して相対的に低下しつつある。

同時に、中国は軍事支出を着実に伸ばしており、1989 年以来、21 年連続で対前年比 10% 以上増加させている。そのため、1988 年の時点で中国の国防費は 215 億元であったが、2009 年には約 22 倍の 4729 億元に増加するに至った。また、量的拡大のみならず、新型の水上艦艇、潜水艦や、第 4 世代戦闘機の増強など、質的な強化も図っている⁴。

こうして中国は、経済のみならず軍事においても、日米に対する相対的な力を急速に強化しつつある。

このような国力の増大を踏まえ、中国は近年、「積極的な」海洋政策をとっており、日本や南シナ海の沿岸国など周辺国との摩擦を生じている。例えば、東シナ海において海軍艦艇の活動を活発化させる一方で、南シナ海では、他国漁船の一方的な拿捕や 2009 年 3 月の「インペカブル」号事件（南シナ海公海上で、米国調査船「インペカブル」号が、複数の中国艦船により進路妨害を受けた事件）などを引き起こしている。中国のこういった動きの背景には、米国を主に念頭に置いた「A2AD（接近阻止・領域拒否）」能力の構築を進めつつある⁵ことや、中国が南シナ海を「核心的利益」と位置づけるに至ったと言われて

いることがあると考えられる。

こうした中国の近年の動きは、米国の注意を引き、2012 年 1 月発表の新国防戦略指針（「Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense」）で鮮明にされた米国の「リバランシング」政策採用のきっかけの 1 つになったものと考えられる。現時点で米国の軍事力は圧倒的であり、米国と同盟国の軍事力を合わせれば、他の国がこれに挑戦するのは容易でない。一方、その深刻な財政状況ゆえに、米国は今後、軍事支出をますます選択的に行わざるをえないと予測され、注意が必要である。

なお、20 年乃至 30 年前の冷戦期において、海洋安全保障の焦点が主として北方の海におけるソ連の脅威であったのに対し、現在の焦点が南の海にシフトしたことは、明らかであろう。

第 2 の流れは、海賊、テロ、大量破壊兵器の拡散といった非伝統的脅威の増大である。冷戦期においては、核兵器をはじめとする大量破壊兵器は、その技術を含め、米ソ等少数の国家の厳格な管理の下に置かれていた。また、超大国米ソが互いに影響力を競い合う中、大部分の国家は、米ソいずれかの陣営に属するか、支援を受けていたと言えよう。

冷戦の終了とソ連の崩壊は、このような旧秩序を崩壊させた。大量破壊兵器を製造するための物資と技術を手に入るハードルはかなり低くなり、各国において厳格な輸出管理が重要な政策課題になった。PSI はシーレーンを大量破壊兵器の拡散のために悪用されないための、そうした取り組みの一つである。一方、冷戦の終了により、米ソが影響力を競い合うことがなくなった結果、国際社会から忘れ去られ誰も管理をしない「破綻国家」が出現した。ソマリア沖の海賊が無政府状態のソマリアを拠点として活動していることに見られるとおり、「破綻国家」は犯罪組織やテロリストの温床となっている。また、グローバル化や情報化の進展は、モノ、ヒト、情報の移動コストを格段に低化させたが、この恩恵を真っ当な業に携わる者のみならず、犯罪組織やテロリストも享受している。

第 3 の流れは、技術進歩である。過去 20 年乃至 30 年の技術の進歩は、軍事技術から民生用技術まで多岐にわたるが、ここでは、海洋資源の開発に密接に関係する、資源エネルギーの探査・生産技術に絞る。

上述のとおり、メタンハイドレートのような、かつては開発が非常に困難であった深海底面下の資源開発の可能性も現出しつつある。メタンハイドレートは、1000 メートル以上の深度海域の海底面のさらに下、数百メートルの地中に存在する。固体であるため、石油等と異なり井戸を掘っても自噴しないので、新たな生産技術の確立が必要であるとされている⁶。また、メタンハイドレートの他にも、同じく深度 1000 メートル付近の海底に存在する「海底熱水鉱床」と呼ばれるものも有望視されている。「海底熱水鉱床」とは、海底面

から噴出する熱水から、金、銀、銅、鉛、亜鉛、レアメタル等を豊富に含んだ金属成分が沈殿してできた鉱床のことである。日本の熱水鉱床の埋蔵量は調査が不十分であり未確認だが、1つの試算によると、例えば銅については日本の国内消費量の16年分、銀と鉛はそれぞれ180年分との推定がある⁷。

これらの海底資源を有効に活用するには、更なる探査と、採算性のある生産のための技術開発が必要である。しかし、こういった資源開発が視野に入りつつあること自体、日本にとって大きな意義がある。

最後に、以上の変化を海洋との関係で見れば、この20年乃至30年間で、我が国にとっての海は、狭くなると同時に広がった。そしてそれにもなあって我が国にとっての海洋の意味がますます多様化し、新しい課題と挑戦が生まれつつある。そう捉えられるように思われる。

経済面でいえば、戦後日本の商船隊は世界の海に進出し、大規模な海運に従事してきた。また我が国の漁船も沿岸・近海から、より遠い海に進出し、世界中の海から水産資源を日本の食卓へもたらしてきた。しかし近年、世界経済の発展、特に新興国の台頭にともない、世界の総貿易量が飛躍的に増大し、海運の世界での勢力図が様変わりしている。ここでも中国商船隊の急速な拡大が目立つ。しかも技術進歩による船舶の大型化、効率化、高速化などによって競争が激化し、「道」としての海はより混雑し、狭くなっている。こうしたなかで、公海の航行自由原則の厳守は、我が国にとってきわめて重要である。

水産資源をふくむ海洋資源についても状況は同じである。各国は自国における資源エネルギー需要の拡大を背景に、自らの管轄の及ぶ海を拡大し、囲みこみ、より有効的かつ独占的に活用しようと努めつつある。その結果、日本が自由に利用できる海は世界規模で狭まる傾向があり、だからこそ日本自身の領海、排他的経済水域の維持確保がますます重要になりつつある。

軍事面においては、技術の進歩によって過去300年間、海洋は狭くなり続けてきた。幕末にペリー提督が浦賀に蒸気船に乗って出現したことは、外部からの脅威に対する防壁としての海の有効性が、著しく低下したことを意味した。それから90年後、太平洋戦争における日本の完敗は、打つべき対策を誤れば、大きな海によって隔てられていても、外の勢力が我が国を占領支配することが可能であることを、事実をもって証明したものである。その後の航空戦力、ミサイル技術の進歩は、時間的空間的な海の大きさの意味を、根本から変えている。

けれども同時に、安全保障面において日本にとっての海は拡大しつつある。1930年代から40年代にかけ、海を越えて東アジア・西太平洋における勢力拡大をはかり失敗した日本

は、その反動で第2次世界大戦後、安全保障維持の営みを、基本的に本土と領海に限ってきた。しかし1990年代以降、我が国の安全と繁栄が世界の安全と平和に密接に関連しているとの認識が高まり、1991年のペルシャ湾への掃海艇派遣を皮切りに、日本はいわゆる国際平和協力活動にも積極的に関与してきた。現在アデン湾における海賊対処行動など、自衛隊は日本から遠く海を渡りきわめて広い海域で他国と協力しながら、さまざまな活動に従事している。それはこの20年乃至30年で、日本の安全保障の維持にとって海が飛躍的に広がったことを意味する。

国際会議などでニュージーランドの代表が、しばしば世界地図をさかさまにして示し、これが本当の世界の姿であると主張する。確かにこの形で見ると、ニュージーランドを頂点にして太平洋とインド洋が巨大な海としてつながり、ひとつの同じ海を構成していることがわかる。日本はそのなかで下辺の中心あたりに位置し、インド洋の西端と太平洋の東端の両方からほぼ等距離にある。世界の安定と平和のために、日本は他の海洋国と共に、この広大な海を通じて、今後さらなる貢献ができるはずである。

2030年（乃至2040年）の情勢の展望

以上指摘した過去20年乃至30年間の大きな変化を踏まえ、次に現時点で布石を打つに際し念頭に置くべき、20年乃至30年後の情勢を展望したい。もとより、将来は不確定であり、予測は困難である。20年乃至30年後ということであれば、なおさらそうだろう。一方、米国の国家情報会議(National Intelligence Council)が2008年に公表した「Global Trends 2025」が、2025年の世界情勢を予測しているように、一定の前提を置きつつ、蓋然性の問題として論じることは可能である。ここでは、前述の3つの流れの延長線を基本に、考察を試みる。

第1に、中国の台頭が今後も続くか、続くとすればそれがどのような影響を海洋秩序にもたらすかという点である。

まず、経済力を見よう。内閣府・政策統括官室は、全要素生産性、労働投入、資本ストックについて一定の前提を置いたうえで、中国経済の潜在成長率を、2010年代で9.1%、2020年代で7.9%と高位値に置き、その結果、2020年代半ばには中国のGDPは米国を追い抜き、2030年のGDPのシェアは、中国23.9%、米国17.0%、日本5.8%になると予測している⁸。

他方、この予測は、かなり楽観的なシナリオに基づいたものと考えられ、中国が今後このようなペースでの成長を続けられるかは、輸出と固定資本形成に過度に依存した成長モデルからの転換に成功するか、国内の所得格差（例、都市と農村）の問題を解決できるか、急速に迫りつつある少子高齢化を克服できるか、等にかかっていると言えよう。

中国経済が今後とも順調に発展していく場合、問題は、「どのような中国」になるかである。国際法を遵守し、国際協調を進め、平和的手段を通じて国際社会での応分の責任を果たしていく中国になるのか、それとも、増大する経済力の結果生じる富を今まで以上に軍事力強化に注ぎ込み、さらに強大な軍事力を背景に周辺国と摩擦を引き起こし続ける中国になるのか、この点が何より重要である。また、上述の「Global Trends 2025」は、中国のさらなる経済発展がうまく行かなかった場合、ナショナリスティックな動きが勃興し、米国を含む外国との緊張が増大する懸念があるとしている⁹。

日本を含む国際社会にとって、当然のことながら望ましいのは前者である。だとすれば、日本としては、海洋問題を含めさまざまな分野で、責任あるパートナーとなることが中国自身にとっても、もっとも望ましいような環境を整えつつ、一定のヘッジをかけておくということとなろう。

第2の、非伝統的脅威の問題については、その主要なアクターである非国家主体について、上述の「Global Trends 2025」は影響力が増大すると見ている¹⁰。インターネットは、知識へのアクセスの民主化（democratization）をもたらしたと言われる。一般人にとって、知識や情報へのアクセスも相互のコミュニケーション・知識の共有も、20年前と比べ飛躍的に容易になった。今後もその傾向が続くであろう。またグローバル化の更なる進展は、人間と財の移動のコストを一層低くする可能性がある。その結果、従来政府が独占していた情報や物資に、政府外の間人もアクセスし利用できることになるが、その人間が、例えば大量破壊兵器を狙うテロリストであるなら、社会への脅威は計り知れないものとなる。したがって非伝統的脅威への対応は、予見し得る将来にわたって、引き続き重要な政策課題であり続けるであろう。

第3に、資源エネルギーの探査・開発に係る技術の進歩に関連して、資源エネルギーの需給状況が、どのようになっているか考える必要がある。国連の推計によれば、2040年の世界人口は、中位推計（注：合計特殊出生率が将来的に1.85に収束すると仮定）で約85億人強とされる¹¹。

しかも世界の人口が増えるだけでなく、多くの新興国及びそれに続く国々で経済が成長し、生活水準が向上する。それによって、資源エネルギーへの需要も飛躍的に伸びることとなる。世界的な資源エネルギーの争奪戦が生ずるのか、それとも資源エネルギーへの総需要が有意に抑制されるかは、今後の省エネ技術、再生可能エネルギーの開発、安全な原子力エネルギーの普及、生産工程の効率化等に依存するだろう。いずれにせよ、海洋資源の重要性がますます高まることは、間違いない。

資源エネルギーの関連で、北極海問題にも一言触れたい。地球温暖化の影響により、北

極海の氷が季節により一部融解しつつあると言われる。すでに、これまで考えられなかった北極航路の開拓や北極海の資源探査・開発が試みられつつある。仮に北極海が「閉ざされた海」から「開かれた海」になる場合、海洋安全保障問題の焦点が冷戦後「南」にシフトしたと述べたが、今後、「南」の海だけでなく「北」の海も焦点として再浮上する可能性があるだろう。

日本が打つべき布石

それでは、以上のような将来の展望を踏まえ、日本として、いかなる布石を打っておくべきだろうか。各個別分野における詳細な記述は、第1章以下に譲ることとし、ここでは、上述の3点、即ち、大国間のパワーバランスの変化がもたらす海洋安全保障への影響、非伝統的脅威への対応、技術進歩を受けた海洋管理のあり方、を念頭に置きつつ、各分野の提言を概観することとする。

はじめに、第1章（高野委員）では、大国間のパワーバランスの変化が顕著に現れる東アジア情勢を分析し、伝統的及び非伝統的安全保障分野の双方における日本の対応を、自国による安全保障能力の強化や大国間の信頼醸成のための措置ともからめつつ提言する。次いで、第2章（金田委員）では、特に中国海軍力の動向に焦点を当てて分析し、日本の防衛態勢及び日米同盟のあり方を考える。台頭する中国との関係では、共通利益を拡大し信頼醸成を強化する（エンゲージ）と共に、日米同盟と日本自身の防衛力を強化する（ヘッジ）。これは、本報告書の底流を流れる思想である。

更に、第3章以降は非伝統的脅威にも焦点を当て、第3章（竹田委員）では、海賊問題の現状を分析し、短期的な海賊対策さらにはそれを超えた問題の根本に対処するような中長期的な対策を考案し、第4章（秋山委員）では、非国家主体による悪用も懸念される大量破壊兵器の拡散問題への対応を提言する。第5章（神保委員）では、台頭する中国の軍事力もにらみつつ、東南アジア諸国へのキャパシティビルディングを考える。

以上が、どちらかと言うと外交・軍事戦略的な色彩の濃い分析・提言であるとする、第6章（山田委員）は、日本の領海、排他的経済水域、大陸棚自体をどのように管理するかに焦点を当て、海洋警備や資源開発等に係る効果的な海洋管理のあり方を提言する。一方、日本の周辺において、排他的経済水域や大陸棚の境界が未画定の海域が残されていることを踏まえれば、日本の行為が国際法上十分に対抗力を有するものでなければならないことは、言うまでもない。第7章（西村委員）は、そのような論点を含め、海洋に係る国際法の観点から、日本がとるべき政策を論ずる。

最後に第8章では、上記の各章における政策提言を、体系的にとりまとめる。

—注—

- ¹ 経済産業省『エネルギー白書 2011』2011 年 10 月、93、96 頁。
- ² 経済産業省資源エネルギー庁石油・天然ガス課「メタンハイドレート開発について」2006 年 1 月。
- ³ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, April 2011.
- ⁴ 防衛省「国際軍事情勢（我が国周辺情勢を中心に）」2010 年 2 月、5、7 頁。
- ⁵ 「接近阻止・領域拒否」とは、ある特定の空間に敵が軍を配備したり同空間内で作戦を遂行したりすることを抑止するため、あるいはそれに対抗するために運用し得る能力。そうした能力の多くは、台湾に焦点を当てて開発されたものであるが、台湾シナリオを超え、幅広い応用と含意を有する。米国議会への報告書『中華人民共和国に関わる軍事・安全保障上の展開 2011』（米国国防長官府）・日本語訳より。日本国際問題研究所発行。神谷万丈防衛大学校教授翻訳・監修。3、36 頁。
- ⁶ 経済産業省「メタンハイドレート開発について」。
- ⁷ 織田洋一（三井物産戦略研究所グリーン・イノベーション事業研究室）「注目される日本の海底資源」三井物産戦略研究所レポート 2010 年 3 月。
- ⁸ 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）「世界経済の潮流 2010 年 I」2010 年 5 月、第 2 章第 2 節。
- ⁹ US National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, November 2008, p.94.
- ¹⁰ 同上、1、8 頁。
- ¹¹ 国際連合『国連人口予測 2008』、2009 年 3 月。