

第8章 政策提言

海洋安全保障研究会

海洋安全保障研究会は、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との観点に立ち、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。この研究を踏まえ、序章では日本にとっての海洋の意義を再確認すると同時に、20年後ないし30年後の日本を取り巻く状況について展望した。第1章から第7章では、大国間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（第1、第2章）、非伝統的脅威も念頭に置いた対応（第3～5章）、海洋管理のあり方（第6、第7章）の各分野における事実関係や懸案を整理したうえで、日本が今とるべき政策を各論者が指摘した。本章は、各章がとりあげた政策提言のエッセンスを捉え、それらを体系的にまとめることを目的としている。

1. 大国間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

（1）海上防衛態勢の強化

リーマン・ショックに端を発した世界金融危機を受け、米国は現在深刻な財政状況に直面している。それゆえ、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ている。米国のハードパワーの相対的低下が指摘される一因である。他方、急速な経済的・軍事的台頭を背景に、中国のパワーは増大している。中国は、経済のみならず軍事においても、米国に対する相対的な力を急速に強化しつつあるのである。このように、大国間パワーバランスに変化が生じつつある不安定な海洋秩序において、中国は近年南シナ海や東シナ海において、「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させている。不安定化する海洋秩序において、日本は多面的な性格と機能を併せ持つ海洋（つまり、「守る」海、「繋ぐ」海、「与える」海）を守っていかなければならない。

それを行ううえでの一つの施策は、自国の海洋の安全に関わる防衛態勢を強化することである。尖閣諸島中国漁船衝突事件をはじめとする東シナ海における中国の行動に対して、日本は毅然たる態度をとるべきであると同時に、自国領土・領海・排他的経済水域（EEZ）・大陸棚を防衛するために不測の事態に対応できる防衛力を整備しなければならない。そのためには、具体的な事態を想定したうえで、その事態の法的性質に対応した対処の枠組みを整理し、円滑な対応がとれるよう適切な法整備を行う必要がある。その一つに、海上保

安庁と防衛省の連携強化に係る法整備が挙げられよう。海上警備・防衛には、両機関の支障なき連携が実現されなければならない。今後、日本の海の基点となる沿岸部、特に島嶼の治安維持・防衛の強化の観点から、米国海兵隊に類似した組織の設立を視野に入れた議論を開始することも有益であるかもしれない。

（２）日米同盟の強化および多角化

日本の自助努力に加え、ヘッジとしての日米同盟の強化を並行して進めていくことが重要である。さらに近年においては、日豪安全保障協力の進展などの米国の同盟国同士（スパークス間）の協力や、日米豪、日米印などのミニラテラルの協力も模索されている。日米豪を例に挙げれば、2011年7月に日米豪共同訓練が初めて南シナ海で行われた。今後は、日米比、日米越、日米ASEANをはじめとする東南アジア諸国との協力強化も模索されるべきであろう。東南アジア海域は、日本にとって死活的に重要な海上交通路を提供するため、東南アジア諸国との安全保障協力の強化は極めて重要である。

米国は冷戦期より、東南アジア諸国との安全保障協力を行ってきたが、近年、両者の防衛協力の強化が顕著に見られる。米国は同盟国であるフィリピンとはバリカタン、タイとはコブラ・ゴールドといった合同軍事演習を実施しているが、これらの二国間軍事演習は日本やシンガポールなどの参加により、多国間演習へと発展している。このような米国と東南アジア諸国との二国間・多国間演習に日本がより積極的に参加することで、日米東南アジア諸国間の相互運用性が高まり、日米同盟の多角化および安全保障協力のネットワーク化も進展しよう。また、多国間協力と二国間協力が相互補完的であることを踏まえれば、日本は東南アジア諸国との二国間の図上演習、海上パトロール演習、人道支援・捜索救難に関する演習などを実施することも検討すべきである。前述の日米豪協力の進展の背景には、日米、米豪、日豪それぞれの二国間協力深化があることを強調しておきたい。人道支援・災害救難をはじめとする非伝統的安全保障分野での演習・共同訓練は日本が得意とする分野でもあり、また敵国を想定しないため、第三国に脅威を与えない性格の活動である。さらに、東南アジア諸国の能力強化（キャパシティー・ビルディング）は、後述する通り、この地域の「公共財」の供給力強化にも貢献する。

（３）信頼醸成の促進

海上防衛態勢および日米同盟の強化は、近隣諸国に誤解を生じさせることがないように、また誤解が生じたとしても、それに起因する偶発的な事故が発生しないように防止する努力を並行して行うことが望ましい。日本はロシアと海上事故防止協定（INCSEA）を締結

しているが、地域諸国、特に中国と同協定を締結することも検討に値する。これに関連して、二国間の海上捜索・救助（SAR）協定といった、汚染対応や海難救助等を目的とする協力枠組みを作成し、具体的な共同行動を積み重ねていくことも事故防止の一助となる。日本は同協定を、米国、ロシア、韓国と締結しており、2011年12月には中国とも締結について原則的合意に達した。上記協定は、海洋関係当局間の信頼醸成にも資するため、海洋安全保障の確保という観点から極めて重要な措置である。

さらに、中国の南シナ海および東シナ海における行動が地域諸国の懸念を強めていることから、信頼醸成の重要性が再び高まっている。1995年の「ASEAN 地域フォーラム（ARF）コンセプト・ペーパー」で掲げられながら、これまでほとんど進展を見せていない軍備管理の分野での協力の必要性も同時に高まっている。軍備管理に関する措置は、信頼醸成と並行して検討されるべき取組みである。これにより今後アジア太平洋地域、更には世界的規模の文脈で存在感を一層増していく中国が責任あるパートナーとなるような環境が、アジアに醸成されることが期待される。不測の事態を防ぐことにも寄与しよう。また、中国との関係では、こういった安全保障分野に限らず、経済・エネルギー分野を含め、「共通利益」を拡大していくことが重要である。

2. 非伝統的脅威への対応

海洋安全保障に対する脅威は軍事的性格のものに限定されないため、非伝統的脅威への対応に関わる各国のキャパシティー・ビルディングが肝要である。例えば、大量破壊兵器（WMD）の拡散である。日本は北朝鮮という脅威に直面するが、テロリスト等の非国家アクターへの WMD 拡散も安全保障上の脅威である。地域諸国の対テロ協力によって、テロの脅威は近年大幅に低下したように見受けられるが、東南アジアにはアルカイダと連携するとされるジェマ・イスラミアなどの国際テロ組織が複数存在する。すなわち、大量破壊兵器テロの脅威が依然として存在するのである。WMD 不拡散に向けた活動の一つに、拡散に対する安全保障構想（PSI）があるが、上述の通り東南アジア諸国の能力および取り組みには格差が存在する。したがって、日本はインテリジェンス協力、国内法規制および執行の強化を含む、WMD 拡散阻止のために求められる各国のキャパシティー・ビルディングを支援していくべきである。キャパシティー・ビルディング支援を行うことは、アジア太平洋地域全体の「公共財」供給力の強化にもつながる。また、中国、タイ、マレーシア、インド、パキスタンなど、貿易活動が比較的活発な新興経済国が PSI に参加をしていないため、同諸国に参加を促すことも重要である。

非伝統的脅威のもう一つの例は海賊である。日本は特に、東南アジア諸国の海賊対策に

大きく貢献してきたが、周知の通り 2009 年 3 月からはソマリア沖の海賊対策にも尽力している。日本がこれまで培ってきた海賊対策に関わる経験とノウハウをアフリカでも存分に発揮させることで、国際社会における日本の存在感が高まる。マラッカ海峡の海賊被害がアジア通貨危機後に大幅に増加したことが示唆するように、海賊行為の背景には貧困をはじめとする社会経済的要因がある。ソマリア沖においても、同様の傾向が見られるようである。日本は国際海事機関 (IMO)、国連薬物犯罪事務所 (UNODC)、国連開発計画 (UNDP) などの国際機関と連携しながら、ソマリアが経済的に自立できるような生産活動支援を行うべきである。その際、日本の漁業組合や水産業者との連携が重要になることが考えられる。日本政府は国際機関や民間企業・団体といった多様なアクターと一緒に、経済・社会分野にまで及ぶ多角的な支援を行っていく必要がある。

3. 海洋管理体制の強化

技術進歩によって、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、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、より有効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、だからこそ自国の領海、EEZ、大陸棚を守り、効果的に開発するための海洋管理体制の強化が日本にとって重要である。日本政府は 2007 年に海洋基本法を制定したが、同法の下、離島政策や資源開発を含め、海洋管理を一元的かつ強力に推進していく必要がある。また、その際、日本の周辺において、EEZ 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。

最後に、北極海航路の利用について日本政府は真剣に検討すべきであることを指摘したい。2011 年夏、北極海航路が通行可能な状態となったことを受け、アジアから欧州に向けて物資が運搬された。北極海航路が実用化されれば、極東地域の物資をウラジオストックなどの港湾から輸送することが可能となり、アジアと欧州を結ぶ海路が飛躍的に短縮されるという。北極海航路は、世界の海運事情を一変させる可能性があるのである。北極海航路の利用に際して、北方四島海域は通過点となる。同海域の戦略的重要性が劇的に高まることを踏まえたうえで、北方領土返還交渉に臨まなければならない。

＊

日本は現在、マレーシアと共に ARF 海洋安全保障に関する会期間会合 (ISM) のリード国を務めている。今日、アジア太平洋における影響力を増大させている中国に対して、日本の影響力は相対的に弱まる危険がある。日本が海洋秩序形成に積極的に関与するために、

力強いリーダーシップを発揮することが現在の日本に期待される。