

第六章 米国の南シナ海・東シナ海政策

高木誠一郎

はじめに

バラク・オバマ (Barak H. Obama) 政権は発足当初から、ヒラリー・クリントン (Hillary R. Clinton) 国務長官が就任後最初の外遊として、日本、インドネシア、韓国、中国を歴訪したことに象徴されるように、アジア重視の姿勢を示していたが、2011年秋頃からオバマ大統領のオーストラリア議会演説やクリントン国務長官のアジア太平洋経済協力会議 (APEC) 演説等において、イラクおよびアフガニスタンからの撤退を背景に、アジアへの関与を一段と拡大・深化させる方針が明示されるようになった。アジアへの「軸心移動」(pivot)、「重点移行」(rebalancing) 等の比喩的表現で語られるこの新方針は、G.W.ブッシュ (George W. Bush) 政権やビル・クリントン (Bill Clinton) 政権を含むそれまでのアジア重視姿勢に比べると、経済、政治、安全保障全ての面に関する新たな展開が見られるという包括性をその特徴としている。すなわち、経済面では2010年の横浜 APEC 頃から顕著になった環太平洋経済連携協定 (TPP) 協議の推進、政治面では2011年に始まる東アジア首脳会議 (EAS) への参加に象徴される地域の多国間メカニズムの活用、安全保障面では2011年秋に明らかにされた海兵隊をオーストラリア北部のダーウィンに巡回配備する計画を中心とするオーストラリアとの関係強化、2012年1月の戦略指針で明らかにされた軍事力海外展開の重点のアジアへの移行等である。

今回のアジアへの重点移行の中心的動機の一つは、従来の場合と同じように、アジアの経済的活力を取り込むことによって自国の経済再生を図ることにあるが、従来と異なるのは、中国要因の重要性である。米国は中国の急速な経済成長とそれに伴う国際的影響力の増大を一面では積極的に評価し、関与政策を維持してきた。しかしながら、経済成長以上の速度で進展した軍事予算の拡大と装備の近代化およびその不透明性、経済面では為替レートの国家管理の継続、知的財産権侵害、不公正な貿易慣行等に永らく不満を募らせていた。オバマ政権発足後は、当初の対中協力姿勢にもかかわらず、それらの問題に加えて2010年頃から中国の対外行動に強硬的自己主張傾向 (assertiveness) が顕著になってきたことが、今回のアジアへの重点移行を促進したのである。そして、米国が中国の強硬的自己主張傾向に直面する最も重要な舞台となったのは南シナ海および東シナ海であった。そこで本稿は米国の南シナ海・東シナ海政策の展開を跡付けることによって、米国のアジアへの軸心移動ないし重点移行の特徴の一端を明らかにしようとするものである。

1. 南・東シナ海における米国の国益

南シナ海の地政学的戦略的重要性は先ず、そこが世界貿易にとっての極めて重要な経路地となっていることによる。パトリック・クローニン (Patrick M. Cronin) とロバート・キャプラン (Robert D. Kaplan) によれば、大陸間を移動する商業財の 90% は水上を移動するのであり、その総重量の半分 (総価格の三分の一) は南シナ海を経由する。南シナ海はインド洋と西太平洋の喉 (throat) として機能しており、米国の貿易のうち年間 1.2 兆ドルがそこを通じて行われる。また、南シナ海は 15 億人の中国人、6 億人の東南アジア人、13 億人のインド亜大陸の住民が世界規模ないしは地域的に資源を移動し、財貨を交換するという意味で、「世界経済の人口学的中軸」(demographic hub) である¹。従って、南シナ海においては米国が公海で一般的に追求している「航行の自由」の重要性が一段と強調されることになる。公海における航行の自由は、単に経済的理由からだけでなく、米国の軍事力の海外展開にとっても極めて重要であることは言うまでもない。

しかしながら、南シナ海をめぐるのは中国、台湾、ヴェトナム、マレーシア、フィリピンの領有権の主張が重複しており、この海域に豊富な漁業資源が存在し、海底には膨大な石油と天然ガスが埋蔵されていることが領有権をめぐる紛争を深刻化している。紛争の武力衝突へのエスカレーションが航行の自由を事実上阻害することは明らかであり、米国の国益にとってこの海域の安定が重要である以上、領有権をめぐる紛争の平和的解決も米国の国益となるのは極めて自然なことである。

米国にとってこのような基本状況を更に深刻にしているのが中国の軍事力の増大である。中国は南シナ海のほぼ全域に対して、領有権ないしは排他的経済水域等の管轄権を主張しており、台湾を除く全ての領有権主張と対立している。もし将来中国が増大する軍事力を背景にその主張を貫徹することになれば、米国の力とそれによって支えられてきた地域の安定と秩序に対する信頼性、米国の超大国としての地位は揺らぎをえないうであろう²。

東シナ海も、三つの世界的経済大国、中国、日本、韓国を結びつけていることから、経済的に極めて重要であり、航行の自由の阻害は 3 国、さらにはロシアに対しても深刻な衝撃をもたらす。しかし、東シナ海の地政学的かつ戦略的重要性はさらに高い。南シナ海では中国と複数の弱小国が、国によってはかなり相互に離れて、係わっているのに対して、東シナ海では中国以外に米国とその支援国としての日本が強力な海軍力と空軍力を持って係わっているのである。米国はまたこの地域の 2 大国、日本と韓国の安全保障に長期にわたってコミットしている。この海域にも領有権紛争があり、尖閣諸島に対する日本の領有権に中国が挑戦している。

二つの海域は、いくつかの重要な相違がありながらも、各国の領有権主張に対して全て

中国が挑戦しているという共通点を通じて一つに繋がる。また、米国の安全保障コミットメントを生存の基盤とする台湾が二つの海域の結節点となっていることも二つの海域を繋ぐ重要な要因である。

2. 南シナ海に対する米国の政策展開

(1) 中国によるミスチーフ礁占拠への反応

米国の南シナ海に対する政策が明確化されるのは 1990 年代半ば以降のことであり、中国の行動がそのきっかけになっている場合が多い。1995 年 2 月にフィリピンが領有権を主張している南沙諸島のミスチーフ礁 (Mischief Reef、中国名：美濟礁) に中国が 4 件の構造物を構築しており、周辺に中国海軍の艦船が存在することを確認したことにより、中国とフィリピンの間に緊張が高まったが、軍事力に劣るフィリピンは中国による既成事実に対して有効に対応することができず、緊張は緩和に向かった。このような事態を背景に、米国は 1995 年 5 月 10 日に南沙諸島問題と南シナ海に関する立場を明確化する声明を発表した。国務省によるブリーフィングで読み上げられた声明に述べられているのは以下の点である³。

- ・米国は南シナ海における一方的行動とそれに対する反応のパターンが地域の緊張を高めていることを懸念している。
- ・米国は領有権紛争の武力行使およびその威嚇による解決に強く反対し、領有権を主張するすべての国に自制と不安定化行動の回避を呼びかける。
- ・米国は南シナ海の平和と安定に永続的な利益を有する。
- ・米国は領有権を主張する諸国に外交的努力の強化を呼びかける。
- ・米国は上記諸国が有用であると認める助力を提供する意思があり、1992 年の南シナ海に関する ASEAN 宣言を歓迎する。
- ・航行の自由の維持は米国の基本的利益 (fundamental interest) である。
- ・米国は南シナ海における競合する領有権主張に対して立場をとらない。しかし、国連海洋法条約を含む国際法と合致しないような、海洋権益の主張 (maritime claim) と海洋活動の制限に対しては深刻な懸念を有する。

質問に答える中でブリーフィング担当官は、この声明が従来 of 個別的事案に対する態度表明よりも強く明確なものであると主張し、この地域で発砲や漁民の逮捕といった関係国の行動が地域の緊張を高めており、偶発的な武力衝突のリスクが高まっていること、潜在的には (武力) 紛争の勃発が懸念される、という状況認識に基づくものであると明言した。

(2) EP-3E 事件

2001年4月1日、海南島の東南110キロメートルの南シナ海の公海上空で中国国内の無線通信傍受活動をしていた米国海軍所属の電子偵察機 EP-3E とそれを阻止しようとして接近した中国人民解放軍海軍航空隊所属の F-8 戦闘機が空中衝突する事件が発生した。中国戦闘機は墜落し、パイロットは死亡したが、EP-3E は翼を損傷したものの飛行を続け、海南島に緊急着陸した。中国側は EP-3E 機と乗員 24 名を拘束し、米国側の謝罪と補償を要求したが、米国側は中国機の無理な追尾が原因であるとして謝罪を拒否し、乗員と機体の即時返還を要求し、両国間に緊張が高まった。結局この事件は、米国側の曖昧な遺憾の表明を中国側が謝罪とみなし、4月11日に乗員の帰還が実現したことによって終息に向かった。

この事件は南シナ海に関する米国の政策に新たな展開をもたらしたわけではなかったが、周辺海域における中国の自己主張の高まりを再認識させることとなった。議会調査局は中国の海域における領有権主張に関する詳細な報告書を作成した⁴。この事件との関連で報告書が特に指摘しているのは、米軍機の偵察活動が公海上ではあっても中国の排他的経済水域 (EEZ) で行われたことに関する両国の認識の相違である。米国の立場は、航行と上空飛行に関して、国連海洋法条約は排他的経済水域を公海と扱い、すべての国の航行と上空飛行の自由を保障しており、排他的経済水域における沿岸国の管轄権は資源開発にのみ及ぶというものである。これに対して中国は、排他的経済水域では沿岸国の資源開発の権利が航行と上空飛行の権利に優先すると主張するのである⁵。この主張は、中国に南シナ海における領有権の主張が九つの線で示される「牛の舌」状の海域に及ぶとすれば、南シナ海における米軍の活動に大きな制約となることが懸念されるのである、

(3) 「航行の自由」プログラム : 「実行による主張」

1990年10月に発出されたブッシュ大統領の「安全保障指令 49」(National Security Directive 49)によれば、米国は1979年以来、海域における航行、上空飛行等の利益を守るために、「航行の自由プログラム」(Freedom of Navigation (FON) Program) 実施してきた⁶。このプログラムは、国務省の外交行動と国防省の「実行による主張」(operational assertion) から成っており、他国の海域に対する過剰な権利主張 (excessive maritime claim) に対してその修正を迫り、黙認拒否の姿勢を示すことを目的としたものである⁷。「過剰な権利主張」の判断基準とされるのは1982年に採択された国連海洋法である。米国が署名していない国連海洋法を基準とするのは、それが海洋における航行の自由と上空飛行に関しては国際法の慣習的規則を「正確に反映」しているとみなされるからである⁸。「実行による主

張」の実施については、公開可能なリストが毎年の何らかの報告書に掲載することとなっており、そこには対象国と過剰な権利主張が掲載されるが、行動の日付と頻度は掲載されない⁹。

国防省のウェブサイトで取得可能な 1991 財政年度以降のリスト¹⁰によれば、米国は中国に対して 2007 年以降毎年「実行による主張」を実施している。このリストには、実施日時は記されていないが、中国の国名には実施が複数回にわたったことを示す*印が付されている。2007 財政年度の報告書が中国の「過剰な権利主張」としているのは、①「排他的経済水域の上空における超近接空域の管轄権の主張」と②「沿岸国の管轄権下にある海域における外国の主体による調査活動を有罪化する国内法」の 2 項目である。08 年度から 10 年度にかけては表現が簡潔になったが、内容は同じであった。2007 年度に中国が「実行による主張」の対象となったのは、2007 年夏に南シナ海でベトナムの会社と共同で探査を行っていた米国および外国の会社数社に対して中国が、従わない場合は中国での取引に影響が及ぶという脅しを以て、その中止を要求し、それに対して米国が抗議していた¹¹ことと関連していると思われる。後年カート・キャンベル (Kurt Campbell) 東アジア・太平洋担当国務次官補も議会証言で、2007 年に南シナ海が緊張が高まる新たな時期に入ったと述べ、その原因としてエネルギー需要の高まりと深海探掘技術の改善の結合を挙げていた¹²。

2009 年 3 月海南島南方 75 海里の公海で通常任務を実施していた米海軍の海洋監視船インペッカブルが中国の艦船によってその活動を妨害されるという事案が発生した。5 月には黄海の中国沖約 150 海里の海域で米海軍の海洋監視船ヴィクトリアスがやはりその活動を妨害された。このような状況の中で米国の一部には中国の強硬的自己主張 (assertiveness) に対する反発が生まれたが、それぞれに対する米国の抗議と中国の反応から、排他的経済水域に対する沿岸国の権利について両国の認識に深刻なギャップがあることも認識されていた。特に、米国は他国の排他的経済水域における平和的情報収集活動等の軍事行動は国連海洋法条約に照らして合法であるという立場であったが、中国は沿岸国の許可無しの軍事的調査、情報収集、水界地理学調査は禁じられているという認識であった¹³。しかし、この時点では米国の懸念は主としてこのような事案が不測事態をもたらしかねないという点にあった。米国は様々なルートで中国側との協議の場を追求し、同年 6 月の防衛協議 (Defense Consultative Talks) を経て 8 月に軍事海事協議協定 (Military Maritime Consultative Agreement) に基づく特別会議が開催された。

「実行による主張」リストの 2011 年度版と 2012 年度版には「過剰な権利主張」として、それまでの 2 項目に加えて、③「過剰な直線基線」と④「外国軍艦による領海の無害通航に対する事前の許可」を挙げている。このうち第④項目は、上記の状況と以下に述べる 2010

年以降顕著になった南シナ海における中国の強硬的自己主張傾向に対する懸念を反映するものと思われる。いずれにせよ、「実行による主張」実施の決定過程については更なる検証が必要である。

(4) 中国の強硬的自己主張傾向に対する反応

2010年4月のニューヨークタイムズ紙は、3月に訪中したジェフリー・ベイダー (Jeffrey A. Bader) 国家安全保障会議東アジア部長とジェームズ・スタインバーグ (James Steinberg) 国務副長官に対して中国側が今や南シナ海は主権という「核心利益」に属しており他国の介入は許されないと述べ、中国が初めて南シナ海を台湾、チベットと並ぶ「核心利益」と表現したと報じた¹⁴。この記事の信憑性については深刻な疑義が呈されており¹⁵、ベイダー自身が最近の著書で中国側は「核心利益」という表現はしていなかったと述べている¹⁶が、その後同種の報道が中国内外の多くのメディアで繰り返されたことにより、中国の強硬的自己主張に対する懸念がにわかにも高まった。また、クリントン国務長官が後に認めたところによると、5月の米中戦略・経済対話においては戴秉国^{たいへいこく}国務委員が南シナ海を中国の「核心利益」とする発言をし、クリントン国務長官が直ちにそれに反論して「それには同意できない」と述べていた¹⁷。

このような状況の中で、キャンベル東アジア・太平洋担当国務次官補とベイダーは、南シナ海に関する米国の政策の「より包括的な新たな表明」が必要であると判断し、7月にハノイで開催された ASEAN 地域フォーラム (ARF) でクリントン国務長官が行う演説を起草するとともに、他の参加国代表に接触して南シナ海における国際的権利について発言するよう促した¹⁸。クリントン国務長官の演説は公表されていないが、会議後の記者会見で長官は、「ASEAN および ARF の同僚とともに」米国政府の南シナ海に対する政策を表明した、と述べて、その概要として以下の点を提示した¹⁹。

- 1) 南シナ海において航行の自由、アジアの海上入会地 (maritime commons) への開かれた接近、国際法の尊重に対する国益を有する。
- 2) すべての領有権主張国による、強制によらない紛争解決のための、協働的外交過程を支持する。
- 3) どの領有権主張国による武力行使またはその威嚇にも反対する。
- 4) 南シナ海の陸地 (land feature) に関する競合する領有権主張に対して立場を取らないが、領有権および海域への付随的権利の主張は国連海洋法に従いなされるべきであり、海域に対する合法的権利主張は陸地に対する合法的権利主張から派生するべきである。

- 5) 南シナ海での関係国の行動に関する 2002 年の ASEAN・中国行動宣言を支持し、関係国が十全な (full) 行動規範に合意するよう促す。宣言と合致する構想や信頼醸成措置を促進する準備がある。

以上のうち、第 2) 項は中国が自国と主張が重複する国との 2 国間交渉を主張し、東南アジア諸国が係争国すべてを含む多国間の協議を主張していたことから、明らかに東南アジア寄りの姿勢を示すものであった。第 4) 項も陸地に対する権利主張に基づかない「牛の舌」で画された海域に対する中国の管轄権主張を真っ向から否定するものであった。また、クリントン長官は上記の記者会見で、米国の他に参加国中 12 か国が南シナ海問題に触れ、すべてがこの海域に対する現存の国際法、規制、慣習の適用を望んでいたと述べ、数か月後に米国は ARF で指導的役割を果たしたと回想した²⁰。このような米国の関与は中国の激しい反発を招いた。非公開の会議に出席していたバイダーの回想によれば、最後に発言した楊潔篪^{ようけいち}外交部長は、発言中ほとんどの間クリントン長官を睨み付けながら、南シナ海には何ら問題はないと述べ、ASEAN 諸国に域外国の組織する争いに係らないよう警告した。また、「中国は大国であり、在席のどの国よりも大きい」と恫喝的な調子で述べ、ASEAN 諸国に外部や多国間の助けを求めないよう牽制した²¹。

しかしその後も米国は、行動規範の策定を促しつつ、ASEAN 諸国、特にベトナムとフィリピンへの関与を強めていった。2010 年 8 月にはベトナムとの国交 15 周年の祝賀行事としてイージス艦を、ベトナムが領有権を主張し中国が実効支配している西沙諸島に最も近い、ダナン港に寄港させ、ベトナム海軍と合同演習を実施するとともに、原子力空母ジョージワシントン^{ジョージワシントン}を沖合に停泊させベトナムの賓客を招待した。

以上の展開に加えて、2010 年の中国は北朝鮮による 3 月の韓国巡視艇に対する魚雷攻撃や 11 月の延坪島砲撃をめぐる米韓との対立、9 月の尖閣諸島近海における中国漁船の海上保安庁巡視艇体当たり事件等周辺諸国との摩擦が相次いだ。それらが中国の国益を損なっていることが認識されたため、同年末頃から強硬的自己主張路線の修正が図られるようになった。2011 年 1 月にはロバート・ゲイツ (Robert Gates) 国防長官の訪中と胡錦濤^{胡锦涛}国家主席の訪米が実施され、3 月の東日本大震災の際には積極的な対日支援が行われた。しかしこの修正は部分的なものに留まり、南シナ海においては、同年春から初夏にかけて、ベトナムおよびフィリピンとの間で、摩擦が相次いだ。3 月にはリードバンク^{リードバンク}海域でフィリピンの調査船が中国の監視船 2 隻に妨害を受け、5 月には中国が一方的に南シナ海における漁業禁止期間を設けベトナムの抗議を受けるとともに、海軍艦船がフィリピンの石油探査船を追い払ったり、フィリピン・パラワン州^{パラワン州}沖合の無人環礁に構造物を構築したり、中国漁船がベトナムの石油探査船の探査ケーブルを切断したりするという事案が生起し

た。6月には、中国の監視船がフィリピンの漁船に発砲し、南沙諸島周辺では中国海軍艦船がベトナムの漁船を威嚇した。

このような状況を背景に6月中旬に米国はベトナムとの政治・安全保障協議を実施したが、その席で米国側は「最近数か月の憂慮すべき事件」について海洋の安全保障、特に航行の自由等に関する懸念を表明した²²。同月下旬に訪米したフィリピンのデル・ロサリオ外相に対してクリントン長官は米・フィリピン相互防衛条約が「引き続き両国関係の柱であり、地域安定の源泉である」と述べ、米国がフィリピンに沿岸警備艇と沿岸監視レーダーを提供していることを指摘した。南シナ海問題に関しては、「最近の事件」が地域の平和と安定を損ないかねないことを指摘し、関係諸国の自制を求めるとともに、米国がすべての関係国と密接に協議していくことを表明した²³。6月から7月にかけて米国はフィリピンおよびベトナムと相次いで海軍合同演習を実施した。

このような状況にあっても、ベトナム、フィリピンを含めて東南アジア諸国と中国の間の協議も行われ、7月20日には中国とASEANの間で「南シナ海における関係国の行動に関する宣言の実施指針」が合意された。これに対してクリントン長官は直ちに「行動規範の達成に向けての重要な第1歩」と賞賛する声明を発表するとともに、全係争国に「南シナ海における領有権主張を、国連海洋法を含む慣習法と合致する形で、明確化する」よう呼びかけた²⁴。

その直後に開始したASEAN地域フォーラムでクリントン長官は、ASEANの役割の必要性和南シナ海問題の展開に対する米国の「戦略的利害関心」を述べたが、前年ほど激しい中国との対立にはならなかった。2011年11月にはオバマ大統領のオーストラリア議会演説やクリントン長官の『フォーレン・ポリシー』論文等で米国のアジア回帰が明確になったが、米国の東アジア首脳会議への初参加はその重要な一環であった。この会議の非公開部分では、中国の執拗な反対にもかかわらず、南シナ海問題に大部分の議論が集中し、オバマ大統領は前年来繰り返し述べられた米国の立場を表明した。帰国の機上で会議についてブリーフィングを行った米国政府高官によれば、参加18か国中16か国が海洋安全保障について発言し、そのほとんどが南シナ海問題に触れたが、オバマ大統領が明確に表明した諸原則について、圧倒的なコンセンサスが達成された。政府高官はまた、温家宝首相が行動規範に対する支持を表明しながらも、それまでの行動規範に対する曖昧な支持とともに表明された「適当な時期かつ状況が好都合であれば」という留保条件を付けず、領有権問題は係争国間で解決するべきと述べながらも、「二国間で」とは言わなかったことを指摘し、「我々は対決に依らずに確かに的を射たのだ」と満足感を表明した²⁵。

2012年4月にはフィリピンと中国が領有権を主張する海域のスカーボロ礁(Scarborough

Shoal、中国名：黄岩島）近海で不法操業をしていた中国漁船を拿捕するためにフィリピンが海軍艦船を現場に派遣したところ、中国側が海洋監視船2隻を派遣してこれに抵抗したため、両者が6月初旬まで睨み合いを続けるという事態が発生した。折からフィリピンと年次合同軍事演習をしていた米国は頻繁に中国と接触して事態の悪化を防いだが、中国漁船は退去せず、中国側は環礁の周囲にロープを張ってフィリピン漁船を排除し、フィリピン産バナナの輸入を制限してフィリピン側に圧力をかけた。さらに、6月下旬に国務院が東沙諸島、西沙諸島、南沙諸島を管轄する三沙市を県級から地区級に格上げすることを決定した。7月初旬にはASEANの閣僚会議が、中国の影響下にあるカンボジアが議長国を務める中で南シナ海問題に関する記述をめぐる立場の相違から、史上初めて共同声明無しで閉会した。

このような展開を背景にクリントン長官は7月12日のASEAN地域フォーラムの発言で、漁民の争いに経済的強制や軍艦や公船が用いられたことに懸念を表明し、中国批判に偏らない姿勢を示した。そして、スカーボロ礁事件や石油・天然ガス鉱区をめぐる紛争が「道路の規則」に関する合意の必要性を裏付けているとして、拘束力のある行動規範の成立を強く訴えたのである。長官はまた、炭化水素資源の利用に関して、領有権問題が未解決な地区における共同探査・採掘のような協力的取り決めを追求するよう促した²⁶が、これは必ずしも中国が反対するものではなかった。

ところが、7月19日に中国中央軍事委員会が三沙市に正師級警備区の設置を批准したことが報じられると、各省間の調整を経て8月3日に発表された国務相声明は、相違を解決しようとする協力的外交努力に反し、緊張を高める危険を冒すものと批判するとともに、7月20日にASEAN諸国の外相が発表した、2002年の行動宣言の完全実施と行動規範の早期締結等の6項目原則に対する支持を表明した²⁷。また、9月にインドネシアを訪問したクリントン長官は6項目原則の採択に尽力した同国外相を賞賛し、ASEANの団結の重要性を訴えた²⁸。

この間米国はシンガポール、フィリピンとの安全保障対話や、フィリピン、タイ、シンガポール、ベトナム、カンボジアとの限定的合同軍事演習を通じて慎重に東南アジア諸国との安全保障協力を推進した。

2012年11月にプノンペンで開催された東アジア首脳会議でオバマ大統領は南シナ海における米国の国益に関する従来の主張を繰り返し、緊張の緩和と拘束力のある行動規範の必要性を訴えたが、領有権問題に関しては対立する双方を傷つけないよう注意深く発言した。大統領はその他に、「アジアの海域における海賊と武装強盗との戦いに関する協定」(ReCAAP)に参加する意図と、米・ASEAN首脳会議で発表された「拡大ASEAN航海者

訓練」(EAST)が全東アジア諸国に開放されることを表明した²⁹が、そこには、行動規範の作成が行き詰まる中で、この地域における制度化を少しずつでも進展させようという姿勢がうかがわれる。

3. 東シナ海に対する政策の展開

東シナ海の戦略的重要性は南シナ海に勝るとも劣らないものではあるが、その平和と安定、航行の自由を損ないかねない問題は基本的に尖閣諸島をめぐる日中の衝突のみで、南シナ海ほど複雑ではない。東シナ海における排他的経済水域の線引きをめぐる日中の対立は、尖閣問題に波及する場合はありうるが、現在までのところ米国にとって同様に重要な問題とは捉えられていない。

尖閣諸島は第二次大戦末期より沖縄の一部として米軍に依る軍政下に置かれ、戦後の占領期にもその状態が続いた。戦後の日本占領を終結させた1951年のサンフランシスコ平和条約は沖縄を引き続き米国の施政の下に置くこととしたが、沖縄に対する日本の「残余主権」(residual sovereignty)が認められていた。1953年に沖縄の米国民政府は布告27号によってその範囲を確定したが、そこには尖閣諸島も含まれていた。その後、日米関係が深化する過程で沖縄に対する日本の「残余主権」が何度か再確認されたが、その際尖閣諸島が沖縄から切り離されることはなかった。1969年に尖閣諸島海域海底に豊富な石油資源があるとする国連アジア極東経済委員会(ECAFE)の報告書が出たことから、沖縄返還交渉が本格化する中で、中華民国政府がその領有権を主張し始めていた。しかし、1971年6月に沖縄返還協定が調印された際の合意議事録はその範囲が民政府布告27号で規定されることを確認しており、やはり尖閣諸島を別扱いすることにはなっていない。しかし、折からヘンリー・キッシンジャー(Henry Kissinger)大統領補佐官の秘密訪中によって対中接近を始めていたリチャード・ニクソン(Richard Nixon)政権は、同年11月の上院における沖縄返還協定批准に当たって、尖閣諸島を沖縄における日本の潜在主権から切り離し、その領有権に関しては立場を取らないという立場に変化した³⁰。

1972年5月に沖縄返還協定が発効すると尖閣諸島も日本の施政下にはいったが、米国はその領有権に対して上記の立場を取るようになったことから、日本施政下の領域が武力攻撃を受けた場合の共同対処を定めた日米安保条約第5条が適用されるか否かという問題に直面することとなった。1990年代半ばに尖閣諸島をめぐる日中関係が悪化すると、当時のウォルター・モンデール(Walter Mondale)駐日大使が安保条約の適用を否定したという報道があり、日本で問題となったが、1996年3月の台湾海峡をめぐる緊張を経て対中関係の改善を図っていた米国国務省の態度は曖昧であった。それに対して国防省は、折から日

本と防衛協力指針の改定作業を進めていたこともあり、安保条約第5条が尖閣諸島にも適用されることを明言していた。2001年に始まるブッシュ政権では、尖閣諸島の防衛に対する米国のコミットメントを主張した対日政策提言のとりまとめ役の1人であったリチャード・アーミテージ（Richard Armitage）が国務副長官に就任したことからその立場は明確であった³¹。

オバマ政権発足後、2010年9月に中国の漁船が尖閣諸島海域で海上保安庁巡視船2隻に体当たりするという事案が発生し、日本政府は漁船と乗員を沖縄に連行した。日本政府は数日の拘留の後に乗員と漁船を帰国させたが、船長の拘留は続けた。これに対し中国は激しく反発し、レアアースの対日輸出を止めたり、日本企業現地法人の日本人職員4名を逮捕したりして、船長を釈放するよう圧力をかけた。バイダーの回想に依れば、米国政府は安保条約が尖閣諸島に及ぶことを認めつつも、領有権問題については立場を取る意思はなく、日本政府の対応も不手際と感じていた。9月23日に国連総会の際にオバマ大統領と菅直人首相、クリントン国務長官と前原誠司外相の会談が予定されていたことから、キャンベルとバイダーは日中双方の政府高官と接触して事態の展開を図った。その結果、前原外相がクリントン長官に船長が間もなく釈放されることを告げ、菅首相とオバマ大統領の会談でも同じことが告げられた。それを受けて、マイケル・マレン（Michael Mullen）統合参謀本部議長、クリントン長官、バイダーは、船長釈放前に、公式に安保条約が尖閣諸島を含む日本の施政下にある全地域に適用されることを述べた³²。尖閣諸島をめぐる日中間の緊張は、9月24日の船長釈放、9月30日の逮捕された日本企業職員3名の釈放、10月9日の最後の1人の釈放を経て、徐々に収束に向かった。

その後中国が強硬的自己主張路線の修正を試みたことと、2011年3月の東日本大震災によって対日強硬姿勢が不適切な状況となったことが相まって、しばらくは尖閣諸島をめぐる対立が表面化することはなかった。しかし、2012年4月に東京都の石原慎太郎知事が米国で私人の所有していた尖閣諸島を東京都が購入する意向であることを表明したことによって再び緊張が高まった。特に、9月11日に野田佳彦政権が「平穏かつ安定的な管理」を目的に政府による購入の発表をすると、中国は国有化するわち国家管理の強化としてこれに激しく反発した。以後各地で大規模な反日デモが展開され、その一部は暴徒による破壊行為を伴うこととなった。このような状況の展開に米国は微妙な対応を迫られた。日本に対して尖閣諸島に対する安保条約第5条の適用を保障する必要があったものの、中国が第18回共産党大会を控えて指導部内で厳しい権力闘争が展開されている状況の中で、中国を必要以上に刺激して、その強制行動をもたらすことは避けなくてはならなかったからである。9月16日に訪日したレオン・パネッタ（Leon Panetta）国防長官は日本に冷静な対

応を求めつつも条約の義務は遵守すると述べた。その後北京を訪問した際には、中国側に直接安保条約の適用を伝えたが、そのことを明言しなかった³³。その頃議会で東アジアの領有権紛争について証言したキャンベル国務次官補は、南シナ海問題に大部分の時間を割き、尖閣諸島問題に関しては緊張の高まり、中国の対日抗議における暴力行為、および誤算や事故が更に深刻な緊張状態をもたらしかねないことに対する憂慮を表明しただけで、それ以上のことは述べなかった³⁴。

しかしその後、中国共産党大会が11月14日に閉会し、翌日党中央の人事が確定したことを受けて、中国が尖閣諸島海域への公船の接近から航空機による上空接近等徐々にその行動をエスカレートしてきたのに対して、日本が極めて抑制的に対応してきたことが米国でも認識され、それに応じた態度表明がなされるようになった。11月29日上院は「尖閣諸島における状況に関する議会声明」(Sense of Congress on the Situation in the Senkaku Islands)を2013会計年度国防授權法の付帯条項とすることを全会一致で可決した³⁵。同声明は、東シナ海がアジアにおける海洋入会地の死活的に重要な(vital)一部であるとの認識に基づき、航行の自由、平和と安定、国際法の尊重、制約なき合法的商業活動が米国の国益であること、領有権問題の平和的解決には係争国の自制が必要であり、米国は尖閣諸島の領有権に対して立場を取らないことを述べた上で、以下のように微妙ではあるが明確な日本支持を表明した。

- 1) 米国は日本の尖閣諸島に対する施政(administration)を認識する(acknowledge)。
- 2) 第三者の一方的行動は日本の尖閣諸島に対する施政に関する米国の認識に影響しない。
- 3) 東シナ海の主権と領土問題の解決のために領有権主張国が強制、武力行使の脅し、または武力行使をすることに反対する。
- 4) 米国は日米安全保障条約第5条の日本政府に対する確約(commitment)を再確認する。

また、2013会計年度国防授權法には、国防省に中国軍事力報告の提出を義務づけた2000会計年度国防授權法の修正として、報告書の内容に関する追加項目を列挙した第1271条があるが、そこには米海軍の活動に対する反応も含めて、中国海軍、準海軍および法執行機関の活動が挙げられている。議会においても、海洋における中国の活動に関する懸念が高まっていたことを如実に示すものと言えよう。

2013年1月18日に訪米した岸田文雄外相に対して退任間近のクリントン国務長官は、尖閣諸島に対する米国の長期にわたる政策と条約上の義務を繰り返し述べ、米国は「尖閣諸島に対する日本の施政を認識しており、日本の施政を覆そうとするいかなる一方的行為

にも反対である」とそれまでよりも踏み込んだ発言をした³⁶。2月22日に訪米した安倍晋三首相と会見したオバマ大統領は尖閣諸島問題に対する日本の対応について「日本はとても冷静に、自制をきかせた対応をしている。米国としてはそのような日本の姿勢を高く評価している」と述べたと報じられている³⁷。

尖閣諸島に関しては台湾も領有権を主張しており、日本と対立関係にあるが、最近まで米国が日台の対立に明白に関与してきた形跡はなかった。ところが、『産経新聞』の報道によると、今年の1月24日、26日に台湾公船が尖閣周辺の接続水域を航行したのを受けて、台湾側に自制を求めるよう米国政府に働きかけ、その結果米国政府は台湾側に行動の自制を求めた、と報じた³⁸。日本と台湾は4月10日に尖閣水域における漁業協定を調印したが、大筋合意の成立を報じた『朝日新聞』もその背景として、米国が台湾側に水面下で自制的な動きを求めたことを指摘している³⁹。

むすび

米国にとって東・南シナ海の重要性は何よりもその自由な通行が、米国を含むアジア太平洋諸国の貿易のみならず、米軍の世界的展開が順調に行われるために不可欠な世界的海上入会地の主要部分を成していることにある。この海域への「接近機会の開放」、「航行の自由」が米国の国益となる所以である。この海域をめぐる地域諸国間の領有権紛争はその武力衝突への展開が、地域の不安定化をもたらすという政治的配慮のみならず、そこにおける接近の開放、航行の自由の維持という観点からも回避されなくてはならない。

米国にとっての問題は、この海域における領有権紛争の大部分が中国を一方の当事者とし、その他の諸国を他方の当事者とするものであり、しかもその中には日本やフィリピンのような米国の同盟国が含まれていることである。米国にとって中国は、密接な経済関係と世界大あるいは地域的重要課題の解決にその協力を求めざるをえない大国であり、同時に多くの点で利害が衝突する存在である。このような状況は、最近に始まったことではなく遅くとも1990年代半ばには顕在化していた。

ところが、オバマ政権発足後徐々に明らかになってきたのは、中国が急速に増大する国力を背景にしばしば米国の国益に挑戦する傾向を示してきたことであり、それがアジアへの「軸心移動」の重要な契機の一つとなっていたが、中国との協力関係追求の必要性が低下したわけではない。中国への関与を続けつつ国益を維持するためには、米国の新政策でも強調されている有効な同盟国関係が不可欠であり、中国と紛争に関してはそれら諸国の安全保障に関与せざるをえない。他方、他国間の領有権主張の衝突に関しては立場を取らないというのが米国の基本政策であり、中国との決定的対立に陥ることも回避しなくては

ならない。このようなジレンマの解消こそが ASEAN 地域フォーラムや東アジア首脳会議といった他国間メカニズム活用の一つの目的であろう。同時にそれは中国を米国が受け入れ可能な、多くの場合米国主導の、海洋秩序に組み込むための重要な手段となっていると思われる。米国の東・南シナ海に対する政策は今後も対中政策全般の特徴を色濃く反映しつつ、またその重要な一部として、展開されていくことになるであろう。

—注—

- ¹ Patrick M. Cronin and Robert D. Kaplan, “Cooperation from strength: U.S. strategy and the South China Sea,” Patrick M. Cronin, ed., *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea* (Center for New American Security, January 2012), pp. 8-9.
- ² Ibid., pp.10-12.
- ³ U.S. State Department, Daily Press Briefing, May 10, 1995.
http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html, accessed 2013/03/06. なお、声明本文は未入手。
- ⁴ Kerry Dumbaugh et al., “China’s Maritime Territorial Claims,” *CRS Report for Congress* (November 12, 2001).
- ⁵ Ibid., p.9.
- ⁶ “National Security Directive 49,” (Subject: Freedom of Navigation Program)The White House, October 12, 1990, p.1
- ⁷ Ibid., p.2.
- ⁸ Ibid., p.1.なお、「過剰な権利主張」の細目は Ibid., 2-3 に列挙されている。
- ⁹ Ibid., p.6.
- ¹⁰ Office of the Undersecretary of Defense for Policy, U.S. Department of Defense, “Freedom of Navigation Operational Assertions,”
<http://policy.defense.gov/OUUSDPOffices/ASDforGlobalStrategicAffairs/CounteringWeaponsofMassDestruction/FON.aspx>, accessed 2013/03/06.
- ¹¹ Scott Marciel, Deputy Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, “Statement Before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee,” Washington, D.C., July 15, 2009. <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/07/126076.htm>, accessed 2013/01/22 参照。
- ¹² Kurt M. Campbell, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, “Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs,” Washington, D.C., September 20, 2012, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2012/09/197982.htm>, accessed 2013/04/05.
- ¹³ Bonnie Glaser, U.S.-China Relations: A Good Beginning Is Half Way to Success,” *Comparative Connections*, Vol.11, No.1 (April 2009), p.29.
- ¹⁴ Edward Wong, “Chinese Military Seeks to Extend Its Naval Power,” *New York Times*, April 23, 2010. <http://www.nytimes.com/2010/04/24/world/asia/24navy.html>, accessed 2013/03/02.
- ¹⁵ 詳しくは、Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior Part I: “Core Interests,” *China Leadership Monitor* (Hoover Institution, Stanford University), No.34 (February 22, 2011, p.9 参照。
- ¹⁶ Jeffrey A. Bader, *Obama and China’s Rise* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press), pp.76-77.
- ¹⁷ Hillary Rodham Clinton, “Interview with Greg Sheridan of The Australian,” November 8, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/11/150671.htm>, accessed 2013/03/02.
- ¹⁸ Jeffrey A. Bader, op.cit., p.105.
- ¹⁹ Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability,” National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>, accessed 2013/01/30.
- ²⁰ Secretary of State Hillary Rodham Clinton, “On America’s Engagement in the Asia- Pacific,” Honolulu, Hawaii. October 28, 2010.
<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2010/10/20101028191722su0.9814875.htm>, accessed 2013/03/31.
- ²¹ Bader, op.cit., p.105.
- ²² U.S. Department of State, “U.S.-Vietnam Political, Security, and Defense Dialogue,” June 17, 2011, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/06/166479.htm>, accessed 2013/04/04.
- ²³ Hillary Rodham Clinton, “Remarks with Philippine Foreign Secretary Albert del Rosario After Their Meeting,” Washington, D.C., June 23, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/06/166868.htm>, accessed 2013/01/22.

- ²⁴ Hillary Rodham Clinton, “Press Statement,” July 22, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/07/168989.htm>, accessed 2013/04/04.
- ²⁵ Office of the Press Secretary, The White House, “Background Briefing on Obama Meetings at ASEAN, East Asia Summit”, November 19, 2011, <http://ipdigital.usembassy.gov/st/english/testtrans/2011/11/20111119142035su0.1164907.htm>, accessed 2013/03/31.
- ²⁶ Hillary Rodham Clinton, “Remarks to the ASEAN Regional Forum,” Phnom Penh, Cambodia, July 12, 2012, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/07/194987.htm>, accessed 2013/04/05.
- ²⁷ Office of the Spokesperson, U.S. Department of State, “Statement by Patrick Ventrell, Acting Deputy Spokesperson,” <http://translation.state.gov/st/english/texttrans/2012/08/2012083134096>, accessed 2013/01/22. 三沙警備区に関しては、Oriana Skylar Matro, “The Sansha Garrison: China’s Deliberate Escalation in the South China Sea,” East and South China Bulletin 5, Center for New American Security 参照。
- ²⁸ Hillarey Rodham Clinton, “Remarks with Indonesian Foreign Minister Mohammad Marty Muliana Natalegawa,” Jakarta, Indonesia, September 3, 2012, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/09/197279.htm>, accessed 2013/04/05.
- ²⁹ The White House, Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: East Asia Summit Outcomes,” November 20, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/20/fact-sheet-east-asia-summit-outcomes>, accessed 2013/03/31.
- ³⁰ 以上については、Kerry Dumbaugh et. al., op.cit., pp.20-22 参照。
- ³¹ 以上については、op.cit., pp.22-25 参照。
- ³² Bader, op.cit., pp. 106-7.
- ³³ 『朝日新聞』2012年10月21日。
- ³⁴ Kurt M. Campbell, op.ci.
- ³⁵ 『産経新聞』2012年12月1日。同声明は2013年度国防授權法の第1286条（Sec. 1286）となった。なお、議会声明（Sense of Congress）は、法的拘束力はないが、重要事項に関する議会の見解を表明するものである。
- ³⁶ Hillary Rodham Clinton, “Remarks With Japanese Foreign Minister Fumio Kishida After Their Meeting,” January 18, 2-13. <http://www.state.gov/secretary/rm/2013/01/203050.htm>, accessed 2013/04/06.
- ³⁷ 「日中対立、米大統領が明かした本音（真相深層）」『日本経済新聞 電子版』2013年3月1日。
- ³⁸ 『産経新聞』2013年3月3日。なお、この報道には太字で「日米で中台共闘阻止」という見出しがつけられているが、本文には、「共闘を阻止した形だ」との記述しかない。
- ³⁹ 『朝日新聞』2013年4月11日。