

インド太平洋における法の支配の課題と 海洋安全保障『カントリー・プロフィール』

〔地域研究会（国別政策研究グループ）〕

平成28年3月



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は、当研究所が平成 27 年度外務省外交・安全保障調査研究（発展型総合事業）の一つとして実施した研究プロジェクト「インド太平洋における法の支配の課題と海洋安全保障『カントリー・プロファイル』」の成果を中間報告書として取りまとめたものです。

グローバルなパワーバランスの変化に伴い、インド太平洋地域の領土や海域をめぐる法の支配の原則に対する挑戦が顕在化しています。こうした中、日本は、2013 年 12 月に策定された「国家安全保障戦略」において、自らを「開かれ安定した海洋」を追求する海洋国家と位置づけ、海洋における諸課題を安全保障政策の中心的課題の一つとしています。また、安倍晋三首相は「法の支配三原則」を提唱し、地域の各国が国際法に則り、領土や海域の問題を解決する重要性を強調しております。

日本が「開かれ安定した海洋」に向けて主導的な役割を果たしていくためには、視野を広げ、大きな構想力を持ち、長期的な施策を立てて行く必要があります。そのために本事業では、国際法そのものに内在する問題点を検討する国際法学のアプローチと、各国の海洋安全保障政策の比較や地域における信頼醸成や危機管理に向けた取り組みの実態調査という地域研究のアプローチを組み合わせ、インド太平洋の海洋安全保障問題に関する学際的な調査・研究を進めています。

地域研究会では、インド太平洋地域の海洋主要国についての「カントリー・プロファイル」を作成するとともに、地域枠組みにおける法の支配に向けた取り組みを評価・分析することを目的としています。本報告書には、1 年間にわたって研究会メンバーが、主要な海洋国の海洋法解釈や、領域警備態勢を含む海洋安全保障政策や課題などを調査・研究し、議論を積み重ねた成果である、各国の「カントリー・プロファイル」が収められています。

ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、本中間報告書が、わが国の外交・安全保障に関する政策研究や議論の向上に資することを心より期待するものであります。

最後に、本研究に真摯に取り組まれ、報告書の作成にご尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成 28 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 野上 義二

研究体制

地域研究会（国別政策研究グループ）

主 査： 菊池 努 青山学院大学教授／日本国際問題研究所 客員研究員

委 員： 伊藤 融 防衛大学校人文社会科学群国際関係学科 准教授
古賀 慶 南洋工科大学 助教（シンガポール在住）
土屋 貴裕 慶應義塾大学 SFC 研究所 上席研究員
福嶋 輝彦 防衛大学校人文社会科学群国際関係学科 教授
福田 円 法政大学法学部 准教授
本名 純 立命館大学国際関係学部 教授
八木 直人 海上自衛隊幹部学校 教官

（敬称略、主査以下五十音順）

委員兼幹事： 山上 信吾 日本国際問題研究所 所長代行
前川 信隆 日本国際問題研究所 研究調整部長
小谷 哲男 日本国際問題研究所 主任研究員
石田 康之 日本国際問題研究所 研究員

外部協力者： グエン・ティ・ラン・アン

ベトナム外交学院（DAV）南シナ海研究所副所長

スマティ・パマル

マレーシア海洋研究所(MIMA)上級研究員

目 次

序論

	菊池 努 …………… 1
第1章 中国の海洋安全保障政策カントリー・プロフィール	
	土屋 貴裕 …………… 3
第2章 米国の海洋安全保障政策カントリー・プロフィール	
	八木 直人 ……………13
第3章 インドの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール	
	伊藤 融 ……………25
第4章 オーストラリアの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール	
	福嶋 輝彦 ……………31
第5章 インドネシアの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール	
	本名 純 ……………43
第6章 ベトナムの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール	
	グエン・ティ・ラン・アン ……………53
第7章 マレーシアの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール	
	スマティ・パマル ……………69
第8章 シンガポールの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール	
	古賀 慶 ……………79
第9章 日本の海洋安全保障政策カントリー・プロフィール	
	小谷 哲男 ……………89

序論

菊池 努

日本政府が2013年12月に策定した「国家安全保障戦略」が指摘するように、日本は自由で開かれた海洋に国家の生存を依拠する海洋国家である。今後もこの自由で開かれた海洋秩序が維持されることが日本の平和と繁栄にとって不可欠である。

しかし今日、戦後の日本の発展を支えてきた海洋の秩序を脅かす動きが顕在化している。力による領土の奪取、環礁の埋め立てなどの一方的な現状変更への動き、係争地域への軍事施設の建設、国際法に基づかない海洋権益の主張、航行の自由への侵害行為など、海洋秩序を脅かす行為が日本の最も重要な通商路が通る海域で深刻化している。

日本が直面する海洋安全保障の問題に取り組むために、本事業では、国際法上の課題を取り扱う「国際ルール検討グループ」（国際法研究会）とアジア太平洋地域の各国の海洋安全保障政策を比較する「国別政策研究グループ」（地域研究グループ）を立ち上げ、これらがそれぞれの研究を独自に行いつつ、研究における相互乗り入れや合同研究会の開催を通じて有機的に連携し、インド太平洋に自由で開かれた海洋秩序を維持するための方策を検討してきた。地域研究会では、各国専門家との意見交換、海外の会議やセミナーへの研究会メンバーの派遣、国内でのセミナーの開催、若手人材育成のための海洋安保講座の開催など多様な事業を過去1年実施してきた。

本報告書はこの中の研究部門の中間報告を取りまとめたものである。地域研究グループは、インド太平洋地域の主要海洋国のカントリー・プロフィールの作成を主に行ってきた。1年目は各国の海洋法解釈や領域警備態勢を含む海洋安全保障政策の現状分析と比較研究を行い、各国のカントリー・プロフィールをデータベースとして、この問題に関心を有する内外の関係者に提供することが目的である。2年目（2016年度）はこのカントリー・プロフィールをさらに充実させながら、地域における信頼醸成や危機管理、平和的解決に向けた努力の現状と課題も研究し、それに基づいて自由で開かれたインド太平洋の海洋秩序の維持強化のために取るべき日本の方策を示したい。

われわれがこの事業で取り上げた諸国はアメリカや中国といった大国ばかりではない。この中間報告書が示すように、われわれは大国といわれる諸国以外の国々を可能な限り包摂しようと試みた。この背景には、インド太平洋の国際関係についてのわれわれの独自の認識がある。一般に、国際社会の将来を展望するときに、「大国」と呼ばれる国を中心にみるのが普通である。実際、この地域の諸国の関心は米中関係の推移に向けられている。米

中が協調関係を築くのか、それとも対立が深刻化し、インド太平洋は対立と紛争の地域になるのか、という問題関心がそこにはある。

ただ、こうした見方はいささか一面的に過ぎるようである。アメリカも中国の大きな力を持った国であるが、内外に様々な脆弱性と拘束を抱えている。米中いずれも一国でこの地域の海洋秩序の将来を決められるほどの力を有していない。米中も、自ら希望する海洋秩序を構築するには地域の他の諸国の支持と協力が不可欠である。実際、米中ともにインド太平洋の諸国の支持を求めて活発な活動を展開している。

インド太平洋の諸国も米中の動きを傍観しているわけではない。彼らも望ましい海洋秩序を求めて関係諸国の連携を強めるなどの活動を展開している。インド太平洋の諸国は大国間の権力政治の中で自らの外交空間を拡大し、大国との間の交渉力を強めようとしている。米中以外のインド太平洋の諸国に対外交渉力と影響力は、一般に考えられている以上に大きいのである。そして、これらの諸国の政策動向が大国間政治と海洋秩序の将来のあり方にも影響を及ぼす。

つまり、インド太平洋の海洋秩序の将来は、米中それぞれの政策動向や米中関係の推移と同時に、これらの諸国が今後海洋をめぐる諸問題に関して、どのような政策を推進していくかがきわめて大きな意義を担っている。この地域の多くの諸国が開かれた自由な海洋秩序によって大きな利益を得てきた。この意味でインド太平洋の多くの諸国は自由で開かれた海洋秩序を支持している。しかし同時に、これらの諸国の間には、先進諸国主導の秩序原理への警戒心や先進諸国への不信感もある。今後これらの諸国がリベラルな秩序をより深く支持する可能性もあれば、逆の可能性もありうる。そして、これらの諸国の政策動向がインド太平洋の海洋秩序のあり方に影響を及ぼす。

したがって、海洋の秩序に関する日本の主要な外交課題のひとつは、これらの諸国がリベラルな規範やルールを受け入れ、その維持強化にのみ努力する方向に誘導することである。本中間報告書は、そうした具体的かつ包括的な日本の対応策を検討するための基礎的かつ重要な情報である。2016年度は、カントリー・プロフィールの内容をさらに充実させ（例えば、近く公表される予定の国連海洋法条約仲裁裁判所の判断に対する関係諸国の対応なども子細に調査したい）、それに基づいて、2016年度の最終報告書において海洋秩序強化のために日本がとるべき施策を提示したい。

第1章 中国の海洋安全保障政策カントリー・プロフィール

土屋 貴裕

1. 海洋法の解釈

(1) 領海（および群島水域）における無害通行権についての考え方

1996年5月15日、中国は国連海洋法条約（United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS）に批准、パラセル（西沙）諸島に対して領海基線を設定¹。また、2012年9月10日、尖閣諸島に対して領海基線を設定した²。UNCLOSでは、外国軍艦の無害通航が認められているが、中国は1992年2月に制定した「中華人民共和国領海および隣接区法」（後述）で外国の船舶が領海を無害通航する際には、外国商船に対して事前通知、外国軍艦に対しては許可・同意が必要と規定している（同法第6条）。

他方、2014年9月4日、米国領海内（アラスカ沖・ベーリング海、アリューシャン諸島から約6海里）を、中国海軍艦艇5隻が通過。また、2015年12月26日には、中国の情報収集艦1隻が千葉県房総半島沖に接近。中国国防부는、同月31日の定例記者会見で「中国人民解放軍海軍の艦艇が他国の領海以外の区域において正常に航行することは、国際法および国際的な実際の行動に合致する。中国側は関係する沿岸国が国際法に基づき享受している権利を尊重しており、関係各国も中国側が関係海域で国際法に基づき享受する航行の自由の権利を尊重するよう希望する」と発言した³。

米国の「航行の自由」作戦に対しては、2015年10月9日、外交部定例記者会見における華春瑩報道官の発言に見られるように、「いかなる国も航行と飛行の自由の擁護を名目に、南沙諸島における中国の領海・領空を侵犯することは絶対に許さない」との立場をとっている⁴。

2015年10月27日、米国が南シナ海において海軍駆逐艦「ラッセン」（USS Lassen）による「航行の自由」作戦が行われたが、これに対し、同日の中国外交部記者会見で陸慷報道官は、「中国政府の許可を受けない、不当な進入だ」、「南沙諸島のサンゴ礁周辺海域における米艦船の行動は中国の主権と安全を脅かし、地域の平和と安定を損なう」ものであり、「強烈的な不満と断固たる反対」等と発言⁵。中国は海軍艦艇のミサイル駆逐艦「蘭州」と巡視艦「台州」による監視・追尾・警告を実施、中国の「領海および隣接区法」に基づき、軍艦艇に対する無害通航の許可を要求した。

中国は従来南沙諸島そのものに主権が及ぶとしており、人工島についても「安全」のみならず、中国の「主権」が及ぶ範囲とみなしているものと解釈可能である。しかし、対象

となった中国が埋め立てを行ない人工島となっているスービ（渚碧）礁は元々「低潮高地」であり、領有権や領海（12海里規定）、EEZの宣言を主張できない（UNCLOS第13条）。

また、2016年1月30日には、パラセル（西沙）諸島のトリトン（中建）島の12海里内に米海軍ミサイル駆逐艦「カーティス・ウィルバー」（USS Curtis Wilbur）が3時間にわたり無害通航を実施。同日、中国国防部の楊宇軍報道官は「米軍艦が許可なく侵入」したのは「故意の挑発」であるとして、「島嶼部隊と海軍が監視や警告」等の措置を実施したとの談話を発表した⁶。

（2）EEZにおける航行権および上空飛行についての考え方

中国は、自国の海岸から200海里の「排他的経済水域」（Exclusive Economic Zone: EEZ）について、外国の航空機上空飛行、通信の自由を享受できるが、「中国の関係法規を遵守しなければならない」（「中華人民共和国領海法」第8条、第13条）と規定し、安全保障上の権利義務を重視している。

2015年5月19日、海南島東方約210kmの南シナ海（中国のEEZ内）で監視活動に当たっていた米海軍「P-8」対潜哨戒機に対して中国空軍の「J-11」戦闘機が約6mに迫る異常接近を行い、「軍事警戒区域に接近」したとして監視活動の中止を要求した。中国は、「軍事警戒区域に接近」した航空機に対しては「追尾・駆逐可能」（「中華人民共和国領海法」第14条）と規定している。

他方で、2012年12月13日、国家海洋局所属の航空機「Y-12」により、日本の領空を侵犯。2015年9月、山東半島の東約130kmの黄海の公海上の空域において、米軍の「RC-135」偵察機に中国海軍SH-7が約150mに迫る異常接近を行っている。

また、2013年11月23日には、「東海防空識別区」を設定⁷。区域内を飛行する全ての航空機に対して事前に飛行計画の提出を要求、従わない場合は「防御的な緊急措置をとる」と規定した。これは、領空侵入を目的としない航空機をも識別、日本をはじめとする他国の防空識別圏（Air Defense Identification Zone: ADIZ）とは異なる運用規定である。実際、2014年5月24日には、「東海防空識別区」内を飛行していた航空自衛隊の観測機「OP3C」と電子測定機「YS11EB」に対して中国軍の戦闘機「Su-27」が約30mから50mに迫る異常接近を行っている。

なお、中国政府が公表した「東海防空識別区」の地図では、尖閣諸島周辺に中国の領海基線が引かれている。新華社が「軍事専門家」の肩書きで空軍指揮学院政治工作系教員の柴立丹に行ったインタビューによれば、「釣魚島上空は領空」であり、「釣魚島と付属の島は中国の固有の領土で、釣魚島上空の空域は中国の領空である。したがって、日本が釣魚

島上空に“防空識別区”を設けるのは不法である」との見解を示している⁸。

2. 海洋安全保障政策

(1) 海洋安全保障に関する国内法・政策

中国は近接する海域 473 万平方 km を「藍色国土」あるいは「海洋国土」と称し、「海洋権益の擁護」を掲げ、国内の海洋関連法律法規および声明・文書を発出し、同海域における主権主張を強化している⁹。また、国内法律法規により、国際的な法規範と異なる行動や独自の解釈を行っている¹⁰。

(a) 国内の主な海洋関連法律法規および声明・文書

- ・「領海に関する中華人民共和国政府声明」（1958 年 9 月 4 日）
- ・「中華人民共和国外交部声明」（1971 年 12 月 30 日）
- ・「領海および接続水域法」（1992 年 2 月 25 日）¹¹
- ・「排他的経済水域および大陸棚法」（1998 年 6 月 26 日）
- ・「海域使用管理法」（2001 年 10 月 27 日批准、2002 年 1 月 1 日施行）
- ・「物権法」（2007 年 3 月 16 日批准、2007 年 10 月 1 日施行）
- ・「海島保護法」（2009 年 12 月 26 日）
- ・「釣魚島およびその付属島嶼の領海基線に関する中華人民共和国政府声明」（2012 年 9 月 10 日）
- ・「中華人民共和国外交部声明」（2012 年 9 月 10 日）
- ・白書『釣魚島は中国固有の領土である』（2012 年 9 月）

(b) その他関連法律・法規

- ・「海洋環境保護法」（2000 年 4 月 1 日）
- ・「海域使用管理法」（2002 年 1 月 1 日）
- ・「無人島の保護と利用に関する管理規定」（2003 年 7 月 1 日）
- ・「海南省沿海国境警備治安管理条例」（2012 年 11 月 27 日改正）

(c) 南シナ海における「9 段線」

中国は、南シナ海における「9 段線」について、UNCLOS 採択以前の「1948 年から主張」しており、「同海域に議論の余地のない主権を有し、管轄権を持つ」としている。また、南沙諸島には、「国連海洋法条約に基づいて、中国の国内法で領海および排他的

経済水域、大陸棚を有すると規定している」と主張しており、9 段線内の島々に主権が及ぶかのような言行がみられる。なお、UNCLOS では 12 海里の領海線についてのみ規定されている。ただし、南シナ海については、西沙諸島を除いて、まだ領海基線を画定していない¹²。

(d) 習近平政権下の海洋安全保障政策

習近平政権発足前の 2012 年 9 月、海洋権益工作領導小組が創設¹³。2012 年 11 月の中国共産党第 18 回全国代表大会における胡錦濤総書記の政治報告では、「海洋資源の開発能力を高め、海洋経済を発展させ、海洋生態環境を保護し、断固として国家海洋権益を守り、海洋強国を建設すること」が掲げられた¹⁴。

2013 年 7 月 30 日には、「海洋強国」建設に関する中国共産党中央政治局第 8 回集団学習が開催。学習を主宰した習近平総書記は、中国が大陸国家であるとともに海洋国家であるとの認識を示し、「海洋強国の建設は中国の特色ある社会主義事業の重要な部分」であり、「海洋強国建設の推進で新たな成果を収めなければならない」と述べた上で、「海洋権益を守る能力を高め、自国の海洋権益を断固守る」ことを強調した¹⁵。

(2) 個別問題への対処：南シナ海における漁業規制

1999 年以降、毎年 5 月 16 日～8 月 1 日の期間、北緯 12 度以北からトンキン湾を含む中越海上境界線までの南シナ海で、海洋資源保護を理由に中国は漁業活動や漁業禁止令を发出。同海域にはベトナムの EEZ が含まれている。

(3) 交渉・国際裁判での紛争処理例

これまで、中国は UNCLOS に基づく法的措置の経験はない。2013 年 1 月、フィリピンが UNCLOS の紛争解決手続きを申立てたが、中国は「フィリピンが南シナ海行動宣言 (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: DOC) に反して一方的に仲裁を付託」したものとして、常設仲裁裁判所への出廷・参加を拒否している。

2014 年 12 月 7 日には、中国外交部が管轄権に関するポジションペーパー「フィリピン共和国が付託した南シナ海仲裁事案の管轄権問題に関する中華人民共和国政府の立場についての説明書」を公表¹⁶。フィリピンによる常設仲裁裁判所への提訴に対して、中国は常設仲裁裁判所の強制管轄権を認めないという立場を表明した。

(4) 南シナ海問題に関する方針

(a) 歴史的経緯

- ・ 1956年、西沙諸島の東半分を占拠。
- ・ 1974年、南ベトナムと交戦、西沙諸島の西半分を占拠。
- ・ 1988年、ベトナムと交戦、ジョンソン南礁等を占拠。
- ・ 1995年、フィリピンと交戦、ミスチーフ礁を占拠。
- ・ 1998年、ミスチーフ礁に対する構築物を強化。
- ・ 2001年、米海軍のEP-3と中国海軍のJ-8が空中衝突。
- ・ 2009年、海南島南方沖約120kmで米海軍音響観測船「インペッカブル」の航行を妨害。
- ・ 2012年、フィリピンと対峙、監視船を派遣。中国国家海洋局がスカボロー礁（黄岩島）、西沙諸島と尖閣諸島の周辺海域を人工衛星や航空機で遠隔監視する「海域動態監視観測管理システム」の範囲内へ組み込み。
- ・ 2013年12月、空母「遼寧」を南シナ海に初めて派遣、各種の訓練実施。同月、海南島付近で、米海軍巡洋艦「カウペンス」への中国空母艦隊の揚陸艦による異常接近、航行妨害。
- ・ 2013年8月中旬から、中国海警船編隊が北ルコニア礁（北康暗沙）、南ルコニア礁（南康暗沙）への巡航・監視を継続的に開始¹⁷。
- ・ 2014年1月、南海艦隊の訓練艦隊、南シナ海を横断、インド洋にて遠洋訓練実施。
- ・ 2015年1月、ファイアリークロス（永暑）礁に造成した飛行場に、中国政府がチャーターした民間航空機2機が離着陸。
- ・ 2015年10月19-20日、成都にて、2002年の南シナ海行動宣言（DOC）に基づく行動規範（COC）策定に向けた第10回高官協議、第15回合同ワーキンググループ実施。

(b) 島礁の造成、滑走路等の建設

中国が造成、滑走路等の建設を進めている島礁は、ファイアリークロス（永暑）礁、ガベン（南薰）礁、ジョンソン南（赤瓜）礁は12海里の領海権を有すると判断可能な岩礁であるが、ヒューズ（東門）礁、ミスチーフ（美濟）礁、スービ（渚碧）礁は埋立て前には満潮時に水没する「低潮高地（暗礁）」であり、本来、UNCLOSに基づく領有権や領海を主張できない。2016年1月末現在、南シナ海におけるADIZは未宣言。埋め立てた島礁を基にいかなる権益を主張するかは未だ不明である。

3. 海上警備態勢

(1) 海軍・海上法執行機関

(a) 人民解放軍海軍（隻数は2015年4月時点）¹⁸

- ・海軍人員数：約235,000人¹⁹。
- ・予算：海軍のみの予算・決算額は非公開。
- ・北海艦隊（司令部・青島）：航空母艦1隻、攻撃型原潜3隻、通常型潜水艦25隻、駆逐艦6隻、フリゲート10隻、両用戦闘艦11隻、ミサイル哨戒艇18隻、コルベット6隻。
- ・東海艦隊（司令部・寧波）：通常型潜水艦18隻、駆逐艦9隻、フリゲート22隻、両用戦闘艦20隻、ミサイル哨戒艇30隻、コルベット6隻。
- ・南海艦隊（司令部・湛江）：攻撃型原潜2隻、弾道ミサイル搭載原潜4隻、通常型潜水艦16隻、駆逐艦9隻、フリゲート20隻、両用戦闘艦25隻、ミサイル哨戒艇38隻、コルベット8隻。

※2015年12月31日、国防部定例記者会見で国産空母の建造を初めて公表²⁰。

(b) 海上法執行機関（国家海洋局・中国海警局）

- ・中国海警局人員数：16,296人（2013年7月時点）²¹。
- ・予算²²：中国海警局としての予算額等は不明。
 - 「海洋權益維持」費：2014年決算額40.2億元（基本建設項目純増）。2015年予算額6,370万元（前年比98.44%減）。
 - 「海洋權益擁護・法執行・監察」費：2014年決算額：約4.4億元。2015年予算額：約15億4千万元（前年比40.01%増、基本建設項目純増）。
- ・中国の沿岸警備は3つの海区に分けられ、それぞれ総隊を配備。
 - 黄渤海区（遼寧、河北、天津、山東）
 - 東海区（江蘇、上海、浙江、福建）
 - 南海区（広東、広西、海南）
- ・沿岸警備船390隻以上、内1千トン級以上の中国海警船は120隻以上（2015年末時点：1万トン級2隻、5千トン級5隻、4千トン級8隻、3千トン級29隻、2千トン級3隻、1千トン級43隻。その他、地方海警28隻以上）。
- ・海上法執行機関の統廃合
 - 1998年3月、国土資源部国家海洋局内に中国海監総隊を設立。
 - 2007年、中国の全領海域で「權益擁護」（原語は「維權」）のための巡航による法執行

を実施。

2008年12月、中国海監が魚釣島から12海里の領域に侵入、「権益擁護」のための巡航による法執行活動を実施。

2013年、国土資源部国家海洋局（中国海監）、農業部漁業局（中国漁政）、公安辺防海警、海関総署（海上緝私警察）の4機関の職責を統合、国家海洋局の下に中国海警局を創設²³。

※国家海洋局および中国海警局の権限の所在、上位機関、海軍との関係等は不明瞭²⁴。

(2) 重要海域の警備状況²⁵

東シナ海については、常時2隻以上の中国海警船が巡視活動を「常態化」²⁶。2013年の国防白書『中国の軍事力の多様化された運用』では、「民兵が戦備任務に積極的に参加し、周辺海防地区の軍・警・民の共同防衛を行う」ことや、「海監・漁政などの法執行部門の連携した仕組みを構築し、軍・警・民の共同防衛を構築、整備する」ことが言及されている²⁷。実際、2015年12月29日には、福建省福州市で全国初の海上動員弁公室が成立した²⁸。

南シナ海についても、海軍と海上法執行機関、海上民兵の融合を掲げ、民兵を第一線、海警など海上法執行機関を第二線、軍を第三線として位置づけている²⁹。近年、「三沙海防民兵哨所」による警戒・監視を「常態化」³⁰。2015年9月には、スプラトリー（南沙）諸島のファイアリークロス（永暑）礁で滑走路が完成。2016年1月2、3、6日、ファイアリークロス（永暑）礁で中国政府がチャーターした民間航空機による滑走路への離発着試験飛行を実施した。

4. 他国との関係

(1) 日本との協力の経緯や今後支援（共同行動）できる分野と課題

(a) 日本との協力の経緯

- ・2004年10月、東シナ海をめぐる日中協議再開（2007年までに11回の公式協議）。
- ・2008年6月18日、東シナ海問題について原則合意。
- ・日中海空連絡メカニズムについては、2014年の日中首脳会談で交渉再開が決定、交渉は今日まで進展せず³¹。領海・領空に適用するか否かをめぐる見解に相違。中国は領海・領空への適用を主張。

※米中間では、1998年1月19日、米国国防省と中国国防部による米中軍事海洋協議で合意（U.S.-China Military Maritime Consultative Agreement）。

(b) 今後共同行動できる分野

非伝統的安全保障分野については、中国も積極的な姿勢を示している。たとえば、中国軍による人道支援・災害救助（Humanitarian Assistance/ Disaster Relief, HA/DR）については、2013年11月12-14日、仮想第三国で災害が起きた場合に人道支援や災害救助を行うための机上シミュレーションを中国軍と米軍が合同で実施。2014年には米国・タイなどと合同軍事演習「コブラ・ゴールド」に初参加。2015年1月16-18日には、海南省海口市で中米両軍が人道救援減災合同実兵訓練を実施している。

また、中国の海上法執行機関も2011年から、メコン川流域で、中国・ラオス・ミャンマー・タイの4か国による合同パトロールを実施するなど、法執行にかかる国際協力を実施している³²。

(2) 第三国との協力関係

このほか、中国海軍は、2008年12月から今日まで、アデン湾およびソマリア沖海域に船舶護衛のために海軍艦艇を断続的に派遣³³。2015年9月17-22日には、マラッカ海峡で、中国海軍とマレーシア海軍が合同軍事演習を実施。海軍艦艇による友好訪問や軍高官の往来、合同軍事演習等、第三国との協力関係構築のために積極的な軍事外交を展開している。

(了)

—注—

- ¹ 「中華人民共和国政府關於中華人民共和國領海基線的聲明」中華人民共和國國務院法制辦公室ホームページ、1996年5月15日。<<http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/fgxwj/199605/19960500276656.shtml>>なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2016年1月31日である。
- ² 「中国政府就釣魚島及其附屬島嶼領海基線發表聲明」新華網、2012年9月10日。<http://news.xinhuanet.com/politics/2012-09/10/c_113025365.htm>
- ³ 「12月国防部例行記者會文字實錄」中華人民共和國国防部ホームページ、2015年12月31日。<http://news.mod.gov.cn/headlines/2015-12/31/content_4634699_4.htm>
- ⁴ 「2015年10月9日外交部發言人華春瑩主持例行記者會」中華人民共和國外交部ホームページ、2015年10月9日。<http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1304598.shtml>
- ⁵ 「2015年10月27日外交部發言人陸慷主持例行記者會」中華人民共和國外交部ホームページ、2015年10月27日。<http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1309512.shtml>
- ⁶ 「国防部新聞發言人楊宇軍就美國軍艦擅自進入我西沙領海發表談話」中華人民共和國国防部ホームページ、2016年1月30日。<http://www.mod.gov.cn/affair/2016-01/30/content_4638282.htm>
- ⁷ 王鵬、繆新萍、張芹編著『管窺防空識別區』（北京：軍事科學出版社、2014年）、94-97頁。
- ⁸ 王經國、李宜良「防空識別區并非領空的延伸」新華網、2013年11月26日。<http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/26/c_125765844.htm>
- ⁹ 「中國的國土與資源」新華網、2003年1月19日。<http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/19/content_696029.htm>、および「473萬平方公里的“藍色國土”同樣需要關注」新華網、2012年7月30日。<http://news.xinhuanet.com/politics/2012-07/30/c_123488012.htm>

- 10 中国の領海、排他的経済水域などにかかる認識については、「長江口佘山島——領海基点 海運要道」『解放軍報』2010年10月19日、「中国決定提交東海外大陸架画界案」『新京報』2012年9月17日、および『管窺防空識別区』、39頁などを参照。
- 11 「中華人民共和國領海及毗連区法」『人民日報』、1992年2月26日。同法では、中国の領土として「台湾及び釣魚島（原文ママ）を含むその付属する各島」、「東沙、西沙、中沙、南沙諸島」（第2条）を含み、中国領海内における外国商船の無害通航に対する通知、軍艦艇に対する許可（批准）を要求している（第6条）。
- 12 李国強「中国的南海訴求究竟是什麼」『國際先驅導報』2012年3月9-15日、32頁、および軍敏「中国根拠南海断続線享有的權利」『中国党政干部論壇』2014年第7期（北京：中国共産党中央党校、2014年7月）、77-78頁、および国家海洋局海洋發展戰略研究所課題組編著『中国海洋發展報告（2015）』（北京：海洋出版社、2015年）、357頁参照。
- 13 彭美、師小涵、邢丹「中国海警局亮劍 中国海警局誕生 終結“五竜治海”」『人民文摘』（北京：人民日報出版社、2013年9月）、22-23頁。
- 14 「堅定不移沿着中国特色社会主義道路前進 為全面建成小康社会而奮闘」『人民日報』2012年11月9日。
- 15 「習近平：進一步關心海洋認識海洋經略海洋 推動海洋強国建設不斷取得新成就」新華網、2013年7月31日、http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/31/c_116762285.htm。
- 16 「中華人民共和國政府關於菲律賓共和國所提南海仲裁案管轄權問題的立場文件」新華網、2014年12月7日。<http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/07/c_1113547390.htm>
- 17 「深化改革 奮發有為 推動海洋強国建設不斷取得新成就」『中国海洋報』2014年1月17日。
- 18 Office of Naval Intelligence, "The PLA Navy: New Capabilities and Missions for the 21st Century," 11 April, 2015.
<http://www.oni.navy.mil/Portals/12/Intel%20agencies/China_Media/2015_PLA_NAVY_PUB_Interactive.pdf?ver=2015-12-02-081247-687>
- 19 中華人民共和國國務院新聞辦公室編『中国武装力量的多樣化運用』（北京：中華人民共和國國務院新聞辦公室、2013年）。<http://www.gov.cn/jrzq/2013-04/16/content_2379013.htm>
- 20 「12月国防部例行記者會文字實錄」中華人民共和國国防部ホームページ、2015年12月31日。
<http://news.mod.gov.cn/headlines/2015-12/31/content_4634699_4.htm>
- 21 「国家海洋局設3箇海警分局負責海上維權執法 編制16296名」人民網、2013年7月9日。
- 22 「国家海洋局2015年部門預算」国家海洋局ホームページ、2015年4月17日。
<http://www.soa.gov.cn/zwgk/gkndbg/201504/t20150417_36857.html>
- 23 中国海警局が海上權益擁護・法執行を担当、国土資源部による管理、公安部による業務指導を受ける。国家海洋局海洋發展戰略研究所課題組編著『中国海洋發展報告（2014）』（北京：海洋出版社、2014年）、84-87頁。
- 24 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2013』（防衛省防衛研究所、2014年）、12頁。
- 25 「国务院辦公庁關於印發国家海洋局主要職責内設機構和人員編制規定的通知」（国辦發〔2013〕52号）、中華人民共和國中央人民政府網、2013年7月9日、
<http://www.gov.cn/zwgk/2013-07/09/content_2443023.htm>、『中国海洋發展報告（2014）』、94-101頁、および『中国海洋發展報告（2015）』、88-89頁。
- 26 詳しくは「尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向と我が国の対処」海上保安庁ホームページ参照。<<http://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>>
- 27 「中国武装力量的多樣化運用」『人民日報』2013年4月17日。
- 28 曾建兵「福州市海上動員辦公室昨日正式成立 為全国首箇」福州新聞網、2015年12月30日。
<<http://news.fznews.com.cn/fuzhou/20151230/56831893ca916.shtml>>
- 29 たとえば、「三沙市推動軍警民連防機制 構建三線海上維權格局」中国新聞網、2014年11月21日などを参照。<<http://mil.chinanews.com/gn/2014/11-21/6803776.shtml>>
- 30 「三沙民兵瞪大眼睛巡南海」『中国国防報』2016年1月27日。
- 31 「2015年1月13日外交部發言人洪磊主持例行記者會」中華人民共和國外交部ホームページ、2015年1月13日。<http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhs1_673025/t1227817.shtml>
- 32 その他、近年の海上法執行活動にかかる国際協力については『中国海洋發展報告（2014）』、101-103頁、および『中国海洋發展報告（2015）』、93頁参照。
- 33 同上、377-381頁。

第2章 米国の海洋安全保障政策カントリー・プロフィール

八木 直人

はじめに

本稿では、米国の海洋法の解釈、海洋安全保障政策、海上警備態勢、他国との関係について、その概要を述べる。海洋法の解釈では、建国以来の国益としての「航行の自由」の概念を中心に分析する。海洋安全保障政策では「拡散阻止構想」と「コンテナ安全保障構想」の成立過程を概観し、海上警備態勢では沿岸警備隊の概要と9.11を境とした任務の変遷を検討・分析する。最後に、事例として、南シナ海における中国の主張と米国の「航行の自由」の実行の概要を考察する。米国の海洋政策の基本は自国領域の保全が重要であると共に、自国領域の保全に直結するグローバルな安全保障へのコミットを重視し、伝統的に自国領域問題は主として沿岸警備隊、グローバルかつ戦略的な事象に対応するのが主として海軍となっている。

1 海洋政策の基本；「航行の自由」の概念

第3次国連海洋法会議が終了した後も、米国は他国とともに国際海洋法の発展と実効を形成する作業に加わってきた。1983年3月10日、レーガン大統領は海洋政策宣言において、米国の海洋に関する政策を明らかにしている。すなわち、米国は海洋問題の共通の関心事項について他の諸国と協力する用意があり、1982年の国連海洋法条約については、その「深海底開発制度」の故に署名していないが、同条約に規定されている伝統的な海洋利用に関する利害のバランスについては受け入れ、これに従って行動し、他の沿岸国の沿岸海域に対する権利も、それらの諸国が国際法上の米国及び他の諸国の権利を認めることを条件に、これを認めるものである。一方、これらの制度は、既に慣習法化されているとの解釈に基づき、海洋法の領海における無害通航権、排他的経済水域（EEZ）における航行権及び上空飛行、国際海峡における通過通航権に関する解釈は、すべて「航行の自由（Freedom of Navigation）」の原則に基盤を置いている。

米国は建国以来、海洋の自由を死活的な国益（vital national interest in preserving the freedom of the seas）と認識し、それを保護する活動を実施してきた。建国当時の海軍の使命は大西洋、地中海における商船の保護であった。同様の思想はウィルソン大統領の14カ条の平和原則にも示され、「絶対的な航行の自由」は米国のみならず万国共通の原則であるとして、第1次世界大戦参戦の意義を議会に説明している。第2次大戦参戦3カ月前、フランクリン・ルーズベルト大統領は炉辺談話で「海軍や航空機による哨戒…海洋の自由

という米国の政策遂行（*duty of maintaining the American policy of freedom of the seas*）」が、米国の国益であることを国民に説明している。このように歴史的な背景を持つ「海洋の自由」「航行の自由」原則に基づき、第2次大戦後、「国際法に基づき全ての国家が有する航行及び上空飛行の自由と権利」を擁護し促進するための非公式プログラムを実施してきた。その目的は、認知されていない歴史的な水域の主張、不適切な領海基線、軍艦の無害通航を認めないような、米国が容認できない規制に対し、世界中で米国の主張を明らかにするためであり、海軍が主体となって実施している。

冷戦期間中、海洋は米ソ対立の舞台となり、航行の自由を巡って両国海軍が対峙する状況が生起している。1960年代、ソ連は海軍を拡張し、世界的展開を目論んでいた。情報収集艦の活動が活発化し、米国沿岸に出没しはじめ、米艦の追尾や情報収集を実施していた。当時、ソ連艦艇は飛行作業中の米空母や洋上補給作業中の艦船の前方至近距離を横断、浮上潜水艦への接近等、危険な行為が増加し、時に衝突事故が生起した。また、ソ連船の活動範囲も拡大し、米ソの海上における緊張が高まった。キューバ危機は海上における米ソ艦艇の緊張が頂点に達した事件であった。1962年のキューバ危機当時、ソ連海軍はキューバにミサイルを運搬する貨物船の護衛艦艇が不足し、潜水艦主体の護衛を実施した。米海軍大西洋艦隊は海上阻止活動を実施し（国際法に抵触しないよう、封鎖（*blockade*）ではなく、検疫、隔離（*quarantine*）と呼称）、商船の他、潜水艦も位置局限、強制浮上させ、海上における圧倒的な優越（制海）を見せ、危機の収束に貢献した。ケネディ大統領は、1963年、この海軍の活動を評し、「制海は安全保障を意味し、制海が平和をもたらし、制海こそが勝利へと導く（“Events of October 1962 indicated, as they had all through history, that control of the sea means security. Control of the seas can mean peace. Control of the seas can mean victory.”）」と述べている。

このフレーズは現在でも米海軍に継承されており、2010年公表の戦略文書でも強調されている。その後も緊張は続き、1967年5月、日本海で日米共同訓練実施中の米駆逐艦ウォーカーとソ連駆逐艦の衝突事故が発生した。機動部隊に所属するウォーカーは、5月10、11日の2日間にそれぞれ別のソ連艦艇と衝突した。この事態に米議会が反応し、フォード議員は「ソ連の指導者は米国に挑戦している。米艦艦長には個艦防御のため、武器使用を含む特別なガイダンスが必要」と述べ、エスカレーションの危険が増大する事態と認識された。1970年9月、ヨルダン危機に際しては、レバノン沖に米ソ艦船が集結、艦艇はミサイルを装填し、FC（射撃指揮装置）レーダーが相手方航空機を照準する事態となった。このような状況下、偶発事故の発生を恐れたソ連は、それまで拒否していた米ソ海上事故防止協定（*Incidents at Sea Agreement: INCSEA*）交渉を開始、1972年モスクワでの米ソ首脳会談

に合わせ調印された。協定の内容としては、過去の事故事例から、衝突回避のための動作や特別な信号等、具体的な手順を策定したものであった。数々の事件に端を発する海洋のルール化は、航行の自由を制限するものではなく、逆説的に、その自由を保障する措置として発展した。適切なルールを守り利害をバランスさせることが、自由度を拡大するという民主主義の原則が海洋にも普及したのである。海上での権利主張のための諸活動は、時として危険を招く可能性があり、その結果、不測事態の生起や意図しないエスカレーションの危機を回避しようとする共通認識が生まれる。このことは冷戦期の米ソ間で成立し、やがてそれは広く各国海軍に共有される認識となっていくのである。一方、1979年頃には、多数の国家が従来の国際法概念と異なる海洋での規制強化を主張するようになった。

2 国土安全保障に関わる海洋安全保障政策；不拡散戦略の展開と沿岸警備

現在の米国の海洋安全保障（海洋戦略的なものを除く）は、主として不法移民及び薬物の侵入、大量破壊兵器（WMD）の侵入に重点が置かれている。その特徴は、単に海洋法で認められている領海・接続水域での取り締まりにとどまらず、領海外においても効果的に対応するための枠組みの構築である。こられは、基本的には既存の多数国条約の改正によって枠組みを構築することであり、拡散阻止構想（Proliferation Security Initiative: PSI）やコンテナ安全保障構想（Container Security Initiative: CSI）に具現化されている。前者はWMDの拡散をグローバルに監視・取り締まるものであり、後者はWMD関連物資の国内流入を水際で直接的に取り締まるものである。以下、米国の海洋安全保障政策を拡散阻止構想とコンテナ安全保障構想を中心に概観する。米国の沿岸警備（国土安全保障）は沿岸警備隊が担当し、併せて、その実態を概観する。

(1) 拡散防止構想（PSI）の成立と展開

PSI提案の特徴は、同時に多国間協調の枠組みを構築したことである。2003年5月31日、ブッシュ大統領はポーランドのクラコフでWMD関連物資の拡散阻止を提案し、米国を含む11カ国（英、日、豪、仏、独、伊、オランダ、スペイン、ポーランド、ポルトガル）による共同措置の検討を求めた。この不拡散戦略の目標とは、「ならず者」国家やテロリスト集団に対するWMD関連物資や技術、知識の移転を阻止することであり、海上、陸上、空中での運搬を予防的に阻止する多国間協力体制の構築が不可欠であった。同年9月3日、パリにおいて「拡散阻止原則宣言（Statement of Interdiction Principles）」が採択され、その原則と規範が示された。この不拡散体制強化の原則は参加11カ国に採択され、その後、50

カ国以上の諸国が支持を表明した。大量破壊兵器の拡散に対する国際社会の懸念が表面化したからである。一方、阻止原則の実効性確保には、グローバルに拡大した交易ルートでの情報収集と監視が不可欠であり、臨検実施のための多国間協力を具体化させる必要があった。

PSI の成果については、2003 年 6 月以降、多くが示されている。北朝鮮の核開発関連物資について、米国が核開発用アルミニウム管を押収し、フランスとドイツの共同作戦によって化学兵器向けシアン化ナトリウム輸送が阻止された。8 月には米情報機関の台湾政府への通報によって、貨物船が拘留され、ロケット燃料用化学剤が押収された。

2003 年 12 月、リビアのカダフィ政権は WMD 開発破棄宣言を行ったが、この宣言の背後には PSI 作戦の遂行が予測され、ブッシュ政権のイラク先制攻撃の衝撃も加味されている。2004 年 2 月 5 日には、パキスタンのカーン (Abdul Qadeer Khan) 博士による核開発関連技術密輸事件―“闇市場”を通じて濃縮ウラン技術がイラン・リビア・北朝鮮に移転した―が明らかとなった。地道かつ重層的な不拡散戦略が功を奏したとの印象が一般的である。マレーシア当局の捜査では、民需用のアルミニウム薄板と鋼管部品、遠心分離機等がリビアに向け航行中の船舶から発見された。特筆すべき PSI の成果として、2003 年夏、米国政府からの情報によって、中国政府が北朝鮮による核関連物資の輸入を阻止―中朝国境でコンテナ列車を押収―した事件である。当時、中国は WMD 関連不拡散レジームの規範遵守を表明し、米国との連係で北朝鮮の行動を阻止したのである。

アジア・太平洋地域での PSI は米国、日本、オーストラリアが主導的に取り組み、北朝鮮関連の WMD 関連物資の移転の阻止を急務と認識してきた。日本は、2003 年 6 月から新潟港で北朝鮮の貨客船・万景峰号への立ち入り査察を実施し、また、舞鶴や小樽等の北朝鮮籍貨物船に対するポート・ステート・コントロールが強化された。これは PSI 作戦の一環であり、2003 年の北朝鮮向け輸出が約 3 割減少し、1980 年の 1/4 に激減した。その要因は、先ず「外国為替および外国貿易に関する法律」施行規則の改正であり、第 2 に船舶検査の運用の厳格化が挙げられる。北朝鮮船舶の入港数は、2002 年の 1415 隻から 1007 隻に減少している。いずれにせよ、米国の PSI 戦略の対象地域は、中近東とアジア・太平洋地域に絞られており、汎用品生産と貿易を担う日本の役割が重要になっている。2004 以降、外務、経産、国交等の各省からなる代表団が ASEAN 諸国に派遣され、アジア・太平洋地域の不拡散レジームの構築と強化が具体化している。PSI には、地域不拡散レジームを支えるサブ・レジームとしての役割が期待されている。

(2) コンテナ安全保障構想 (CSI)

PSI と密接に関係し、連繫システムを構成している不拡散サブ・レジームがコンテナ安全保障構想 (Container Security Initiative: CSI) である。CSI は、海・空・陸の三空間を移動する貨物運搬用コンテナの検査を目的とし、港湾に出入りする船舶搭載コンテナ内部の貨物に対して、米税関・国境取締局 (CBP) が検査を行っている。9/11 後の 2002 年 1 月から制度として導入され、米国に輸入される物資に対する税関当局の厳格な検査によって、WMD や薬物等関連物資の国内流入を阻止することを目的としている。CSI の具体的手順は、①リスクの高いコンテナの識別と情報収集／②高リスクのコンテナに対する出発地・事前スクリーン検査／③最新探知技術の使用／④高性能検知器の使用、である。2003 年 3 月以降は、米国とカナダの両税関当局の協力を端を発し、オランダ、フランス、ドイツ、ベルギー等との多国間協調が達成されている。アジア・太平洋地域では当初、2 国間協定が締結され、次第に多国間体制に進み、世界税関機構 (WCO) や国際海事機関 (IMO) との関係を強化している。2000 年初頭の時点で、米国内の港湾に荷揚げされるコンテナは年間に約 3 億個であり、これらを米国の港湾に限らず、交易システムの“チョーク・ポイント”である主要 10 港において税関当局の査察官の常駐が実現している。

9/11 同時多発テロ以降、米国の主導により PSI と CSI 活動が国際協調枠組みを形成しながら実行されてきた。この 2 つの構想は、核不拡散 (NPT) レジームや化学兵器・生物兵器禁止レジーム、ミサイル規制レジーム (MTCR) 等の WMD 不拡散に関わる軍備管理レジームを支えるサブ・レジームとして生成・発展してきた。一見異なったシステムと見える PSI と CSI は、不拡散戦略と反テロリズム戦略の連結であり、9・11 の国際社会に与えた衝撃の大きさを実感させる。ブッシュ政権は PSI と CSI のリンクに重点を置き、非核保有国の原子力発電用核燃料の規制や IAEA の機能強化と共に PSI 活動の拡大・強化を提案している。不拡散戦略と反テロ戦略の追求は、9・11 以前の輸出管理中心から輸入管理を指向することを意味している。したがって、PSI と CSI のリンクは拡大・強化され、米国の海洋安全保障政策の一翼を担っているといえよう。

(3) 沿岸警備態勢

・沿岸警備隊 (US Coast Guard)

米国沿岸警備隊 (United States Coast Guard) は、陸海空軍、海兵隊と共に合衆国軍 (Armed Forces) の一部門であり、海洋の安全、管理及び保安に関する種々の任務を有し、米国内水、港湾、領海、排他的経済水域、公海及び沿岸国の同意の下に他国の水域での活動を行う。陸海空軍、海兵隊が原則として法執行権限を有しないのに対し、沿岸警備隊の代表

的な役割は法の執行、海上警察権の行使である。9/11の同時多発テロ事件後、沿岸警備隊は運輸省から国土安全保障省に移され（2002年国土安全保障法（Homeland Security Act of 2002））、従来任務と共に安全保障の側面が重視されることとなった。隊員約42,000名、予備役約7,900名、文官約8,700名及び約32,000名の補助隊員（ボランティア）を擁し、装備面では巡視船、巡視艇の他、救難用の小艇約1,400隻、航空機211機（固定翼機68機、ヘリコプター136機）を保有（巻末に「沿岸警備隊の任務に関する合衆国法典の主要規定」記載）。

・沿岸警備隊の任務（主要任務）

- ① 公海及び合衆国の管轄が及ぶ水域・水面下・上空における連邦法の執行又は支援
- ② 法の執行又はその支援のための海上対空監視・阻止行動
- ③ 海洋における生命・財産の保全を推進するための法の適用並びに規則の公布・執行
- ④ 海上航路標識等の設置
- ⑤ 国際合意に基づく砕氷活動
- ⑥ 海洋調査
- ⑦ 戦時に海軍の特別部局として機能するための準備態勢の維持

・国土安全保障に関する任務とそれ以外の任務（2002年の国土安全保障法）

国土安全保障に関する任務

- ①湾・水路・沿岸の保安活動／②薬物移民取締り／③防衛準備態勢／④その他法執行

国土安全保障以外の任務

- ①海の安全／②捜索救助／③航路標識／④海洋生物資源・環境保護／⑤砕氷活動

・法執行活動

海上警察権；沿岸警備隊は連邦法に対する執行又はその支援を行い、法令違反の防止、発見及び制圧のために公海及び合衆国の管轄が及ぶ水域で、質問、調査、検査、捜索、押収及び逮捕を実施できる。この目的のため、合衆国の管轄に服する船舶に立ち入り、法令遵守に必要な全ての力を用いることができる。逮捕者が陸上に逃走した場合は、直ちに追跡して陸上において逮捕できる。隊員は武器を携行し、水域上、水面下又は水域に隣接した陸上の施設において逮捕、押収を行うことができる。また、沿岸警備隊の士官、准士官及び下士官は税関職員と見なされ、関税法に関する任務を行う。

武力の行使；法執行の際の武力の行使については停船命令に従わない船舶、権限のある船舶若しくは航空機に追跡され停船しない船舶に対し、危険のため警告が不要な場合を除き、警告射撃の後、発砲が可能であり、発砲から生じた損害については免責される。

情報活動（インテリジェンス）；沿岸警備隊は情報コミュニティの構成員であり、対外情報

活動、対敵情報活動（counter-intelligence）を実行して連邦省庁及び国家の使命遂行を支援し、また、外国情報機関等との連携を行う。

海軍と沿岸警備隊の関係；軍隊による法執行の禁止原則（Posse Comitatus Act）。

3 グローバルな戦略展開に関わる海洋安全保障政策

(1) 「航行の自由」作戦

米国は、海洋の自由を守るための具体的施策として、航行の自由プログラムを展開している。従来、特別な名称のなかった活動に関し、1979年、カーター政権は公式に「航行の自由プログラム（Freedom of Navigation Program, FON）」を定め、米国の対外政策の一環として統合した。これは外交との整合を図り、作戦行動は米軍の専管事項とされた。FONは、すべての国家に国際法で認められている海洋の自由及び合法的な海洋及び上空の利用、これら全ての権利を包含するプログラムである。そのため、この活動は敵対的な国家に対してだけでなく、同盟国や友好国に対しても、その海洋に関する主張が異なれば実施されることとなった。また、プログラムにはFONが主たる任務の作戦もあれば、他に主たる目的がある作戦でも、付随的に海洋に関する権利主張に繋がる行動であれば、FON関連行動（FON-related activities）として実施された。その成果は、毎年国防省からFON実績報告として公表されている。以上のように、米国は歴史的に海洋及び航行の自由を死活的国益と捉え、それを害する行動—海賊や国家による侵害行為—は、これを排除する目的の海軍活動が継続してきた。その系譜において、特に国際法的主張を持つ作戦行動をFONと命名し、一方、この種活動に伴う危険に関し、予測不可能なエスカレーション防止のため、INCSEAの制度化も進めてきたのである。

(2) 南シナ海における米海軍のFON作戦の戦略的意義

中国は南シナ海に9点の破線をU字形に連続させた「九段線」（Nine-Dash Line）と呼ばれる境界線を一方的に設定し、その内側を「自国の『管轄権及び主権的権利』が及ぶ海域」と主張している。また、2010年3月には南シナ海を「核心的利益」と公言し、当該地域を台湾やチベットと同列に位置づけた。核心的利益の地域では交渉の余地はなく、領有権を保持するためには武力行使も辞さないのが中国の立場である。元来、九段線は、1947年に中華民国が作成し、1948年に発表した「十一段線」を基礎にしたものであり、1949年に建国された中華人民共和国もこれを踏襲し、地図に掲載した。1953年、中国がトンキン湾にある島の領有権をベトナムに移転したのを機に九段線に変わったとされている。ここで問題なのは、この線の意味である。九段線は「国境」であり、線で囲まれる海域全てが中国に属するものと主張しているのか、或いは存在する島の領有権及びそれに付随す

る領海や排他的経済水域に関する権利を主張しようとしているのか、また、「歴史的」海洋権益を示すのか、明確な主張が無いことである。人工的に埋め立てた暗礁を「島」と主張するのか否かも明確ではない。

2015年10月27日、米海軍の駆逐艦「ラッセン」がFON作戦として、スビ礁の12海里内を航行したと報道されているが、それはどの主張に対する異議申し立てとなるのか。例えば、九段線が「国境」であれば、その海域が全て中国の主権に属し、軍艦の通航には事前通報が必要となる。これに対する抗議であれば、今回の行動に限らず、南シナ海で活動する中国以外の全ての軍艦は、中国の主張に対する異議申し立ての行動となる。したがって、今回の米国のFONは、「国境」に対する異議申し立てではない。次に、米国は、伝統的なFONの一環として、「領海内での軍艦の無害通航権」を主張したのであろうか。しかし、スビ礁は元来、高潮時には水面下に没する暗礁であり、中国の埋立てにより人為的に作られた島である。国連海洋法条約では「島とは、自然に形成された陸地で、水に囲まれ、高潮時でも水面上にあるもの」と定義されており、領海を主張する基点とは成りえない。米議会や報道でも12海里内の航行が話題となったが、逆説的に中国の人工島が領海を主張できるという印象を与え兼ねず、国際世論により島が認知されたという拡大解釈に結びつく。また、人工島が領海基点としては無効であるという活動であれば、12海里内での「無害でない活動（航空機の発着艦や演習の実施）」を実施すべきであろう（行動内容は公表されてないので不明）。明らかな事実から逆算すれば、伝達メッセージの推察が成り立つ。その第1は、同盟国への保証的側面である。この地域における中国の圧力に直面している日本やフィリピン、ヴェトナム等に対し、米国は、人工島建設の様な中国による一方的な既成事実化は容認せず、必要であれば軍事力を行使してでも介入する意図があることを形で示した。これは同盟の信頼性を保証し、友好国に安心を提供する行為であり、関係国に事前通報の後、実施したことからも意図が明らかである。さらに、強力なメッセージとして、中国との決定的対立を回避しつつ、これ以上の現状変更を拒否し、必要な行動の実施意図を表明したのである。米国内では、対中政策に関して意見の相違があったといわれている。中国との関係悪化を懸念するホワイトハウスと活動の早期実施を求める国防省の間で認識の相違があり、実施までに長期間を要する結果となった模様である。

2014年、中国の岩礁の埋め立てに際して、米軍もホワイトハウスも対応が定まっておらず、2015年2月のカーター国防長官就任以降、南シナ海問題が優先課題とされた。国防省は5月中旬から中国の人工島周辺に軍用機と軍艦の派遣計画を検討し、同省と米軍は数カ月間、準備を整えていたが、ホワイトハウスや国務省は否定的であった。特にオバマ大統領は、米中首脳会談以前の作戦延期を決定し、会談後にFON実施を承認したといわれている。

る。中国との決定的な対立を避けるため、慎重に準備していたと思われる。米紙ニューヨーク・タイムズに拠れば、ホワイトハウスは国防省に対して FON 活動について一切公言しないように箝口令を敷いたが、結果的には周知の事実となった。

一方、中国側も同様に米国との決定的な対決の回避を求めている。報道に拠れば、共産党指導体制を維持するための経済成長や国内の不満解消が不可欠であり、米国との対立は経済的悪影響を伴う。米国との対決回避が、中国指導部の本音である。それを裏付けるように、FON 実施直後、外務省陸慷報道局長は、「両国は建設的な対話を通して問題を解決する。米国も歩調を合わせてほしい」と強調し、ハリス米太平洋軍司令官と中国幹部の会談を予定通り開催する見通しを示した。また、FON 実施直前の 10 月 17 日、范長龍・中央軍事委員会副主席は「争いは平和的に解決し、軽々しく武力に訴えることはしない」として、武力の行使等、過激な反応は行わないことを示していた。

南シナ海での中国の埋立てや海洋権益の主張と周辺国、米国等の関係国の対立、緊張関係は高まったと言えよう。しかし、世界全体で考えると、ロシア・ウクライナ問題、シリア、ISIL に関連する中東やテロ問題等、より切迫した事態が多数存在している。南シナ海での中国の行動に対し、世界的な批判が高まりそうなタイミングで、パリのテロ事件が生起し、国際的関心はシフトしたかに見える。その陰で、中国は既成事実化の積重ねを継続、一方米国も様々な活動を通じ、抑止しようとメッセージを送り続けている。中国が南シナ海を核心的利益とするならば、海洋の自由、航行の自由は米国の死活的国益である。両者の競合は表面化したか、正面衝突は互いに避けあっている、一種の「高値安定」状態が維持されていると言えよう。

(参考文献)

石原敬浩「南シナ海の安全保障 中国の人工島建設と米軍の「航行の自由」作戦」
『年鑑 海外事情 2016』（拓殖大学海外事情研究所 2016 年 3 月）

(付 録)「沿岸警備隊の任務に関する合衆国法典の主要規定」

第 6 編：国内安全保障

第 468 条：沿岸警備隊の任務を国土安全保障関連とそれ以外に分類、国土安全保障省へ移管

第 10 編：軍

第 101 条：軍を陸海空軍、海兵隊及び沿岸警備隊と定義

第 124 条：国防総省が違法薬物の海上・航空輸送の発見・監視を主管し、連邦、州、地方及び外国の法執行機関の支援を受ける。

第379条：海軍船舶への法執行目的の沿岸警備隊隊員の乗船

第47章（第801条～第946条）：統一軍事裁判法典を沿岸警備隊隊員に適用

第14編：沿岸警備隊

第1条：沿岸警備隊の設立。合衆国軍の一部門を常時構成する。

第2条：沿岸警備隊の主要任務

第3条：沿岸警備隊は国土安全保障省に属する。宣戦布告に際し、議会又は大統領の命令がある場合は、海軍の一部門を成す。

第81～86条：航路標識の設置等

第88条：海洋での人命救助・財産の保全

第89条：法執行権限

第91条：海軍船舶の安全確保のための、領海等の船舶の移動の統制

第94条：海洋調査の実施

第95条：沿岸警備隊捜査部門特別捜査官の法執行権限

第99条：沿岸警備隊隊員の執行権限、陸上施設での法執行

第7章（第141条～第153条）：他省庁等との連携協力

第143条：沿岸警備隊の士官・准士官・下士官は税関職員

第637条：停船と武器使用の免責

第21章（第701条～第798条）：沿岸警備隊予備役

第23章（第821条～第832条）：沿岸警備隊補助隊

第16編：保全

第31章（第1361条～第1423h条）：海洋哺乳類の保護

第35章（第1531条～第1544条）：絶滅危惧種の保護

第38章（第1801条～第1891d条）：排他的経済水域等における漁業権
（マグナソン・スティーブンス漁業資源保存管理法）

第53章（第3371条～第3378条）：魚類・野生動物の違法な取得

第4701～4728条：水生外来種からの保護

第75章（第5501条～第5509条）：公海における漁業の法令遵守

第19編：税関業務

第1401条：沿岸警備隊の士官、准士官及び下士官は税関職員

第33編：航行及びがわ可航水域

第401～430条：可航水域、港湾の保全、河川の改良

第25章（第1221～1236条）：港湾・水路安全法（Ports and Waterways Safety Act）

- 第 1225 条：臨海地区の安全
- 第 1226 条：港湾・沿岸施設の保安とテロ対応
- 第 26 章（第 1251～1387 条）：水質保全法
- 第 27 章（第 1401～1445 条）：海洋投棄
- 第 29 章（第 1501～1524 条）：沖合ターミナル（深水港法（Deepwater Ports Act））
- 第 30 章（第 1601～1608 条）：海上での衝突防止のための国際規則
- 第 33 章（第 1901～1915 条）：船舶による汚染の防止
- 第 2701～2720 条：石油汚染（油濁法）
- 第 42 編：保健福祉
- 第 103 章（第 9601～9675 条）：有害物質対応（包括的環境対処補償責任法）
- 第 43 編：公有地
- 第 1331～1356a 条：連邦大陸棚法（Outer Continental Shelf Lands Act）
- 第 46 編：船舶
- 第 2101～14702 条：船舶の管理、海難事故調査、船員免許等
- 第 43 章（第 4301～4311 条）：レジャー用船舶
- 第 131 章（第 13101 条～第 13110 条）：レジャーボートの安全
- 第 30101～31343 条：海事責任
- 第 551 章（第 55101～55121 条）：沿岸貿易
- 第 701 章（第 70101～70132 条）：海事保安法
- 第 705 章（第 70501～70508 条）：海上薬物取締法
- 第 803 章（第 80301～80303 条）：国際海水監視
- 第 47 編：電気通信
- 第 351～363 条：船内無線
- 第 50 編：戦争及び国防
- 第 191 条：国家緊急事態時の領海内船舶の移動規制
- 第 3001 条 note、第 3003 条：沿岸警備隊は情報コミュニティの構成員

（ローラー ミカ「アメリカ沿岸警備隊の任務と根拠法」『外国の立法 259』2014.3）

第3章 インドの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール

伊藤 融

1. 海洋法の解釈

インドは、地政学上、「海洋国家」と「大陸国家」の双方の自己認識を有してきた。国土の南半分がインド洋に突き出し、シーレーンの要に位置する一方で、国境の北半分は、6カ国と陸で接し、このうち中国、パキスタンとは未解決の国境問題をめぐって実戦を交えてきた。しかし近年の国力増大に伴い、徐々に「海洋国家」としての認識が強まる傾向がみられる。

1947年の独立当時のインドは、自らの領海を3海里と限定的に規定するのみで、その他の権利を主張することはなかった。しかし世界各国の動向に合わせる格好で、1950年代半ばに入るとインドは権利拡大を主張するようになった。55年には、距離は明示しないものの、大陸棚の排他的主権を宣言し、56年には領海を6海里まで延長するとともに、その領海から100海里を漁業水域としたほか、接続水域も設定した。

領海における無害通航権についても、当時のインドは強い制限を求める側に立っていた。1958年に開催された第一次国連海洋法会議（UNCLOS I）においてインドは、外国軍艦の領海通航に関しては、当該沿岸国の事前許可が必要だとした。結果的にこの主張は受け入れられなかったため、インドはUNCLOS Iで採択されたジュネーブ海洋法4条約の批准を拒否したのである。

ところが、1960年代に入ると、インドはしだいに海洋国家として「航行の自由」に対する関心を抱くようになったとされる。そこで外国軍艦の通航に関しても、沿岸国への「事前通知」のみで良いという、より柔軟な立場に転換した。

それでも、インドは海洋における自由拡大の方針を躊躇せず貫くわけにはいかなかった。第1は対立するパキスタンの動向である。1965年の第2次印パ戦争の後、66年にパキスタンが領海を12海里に延長すると、インドもその翌年、これに追随して対抗した。地域の厳しい対立状況が、海洋政策を規定したのである。

第2は、インド洋における資源の発見と開発技術の進展である。1970年代初めまでには、インドはインド洋においてマンガン団塊の科学調査を開始したほか、ボンベイ沖などで石油・ガスを発見していた。こうした経済的利得確保への期待感が、非同盟運動のリーダーとして、資源ナショナリズムの基調に沿うかたちで、海洋の経済的主権をインドに認識させたものと考えられる。

1973年から10年に及んだ第3次国連海洋法会議（UNCLOSⅢ）は、12海里の領海に加え、200海里の排他的経済水域（EEZ）設定など、おおむね当時のインドの立場と合致する成果をもたらした。とはいえ、外国軍艦の領海通航に関しては、「事前通知」は必要だと主張したものの、受け入れられなかった。UNCLOSⅢでの議論が展開するなか、インドは1976年に「領海、大陸棚、EEZ、その他水域に関する法」を制定し、民間船舶に関しては無害通航権を認めるものの、軍艦については「事前通知」の必要性を明記した¹。なお、パキスタンを含むインド近隣国も同様の立場を表明している。

1976年の国内法はさらに、インドの平和、秩序、安全の利益を守る必要がある場合には、外国船の通航を差し止める可能性があるとしているほか、EEZに関しても「航行の自由」がインドの利益に反しないことを求めている²。こうした姿勢がより明確にされたのは、国連海洋法条約を批准する際にインドが同条約310条に基づいて行った宣言であろう。ここでは、EEZと大陸棚における軍事演習・機動を沿岸国の同意無しに行うことは、同条約上、認められていないとの解釈が示されている³。インドはこのように、軍艦の通航や活動に対しては、相当制約的な立場に立っている。

UNCLOSⅢでインドは、戦略的に今日ますます重要性を増すアンダマン・ニコバル諸島について、テンディグリー海峡の通航権をコントロールすることを目論み、条約上の「群島」とするよう求めたが、これも受け入れられることはなかった。

2. 海洋安全保障政策

インドはUNCLOSⅢでの議論の過程で、EEZ設定の動きが見えはじめると、上述した国内法の制定に加え、世界で12番目の広さを誇るEEZをどのように守るかを検討するようになった。主導したのは海軍である。1974年、海軍本部は政府に対し、アメリカ沿岸警備隊のような武装組織を創設すべきだと提言した。この結果、「領海、大陸棚、EEZ、その他水域に関する法」制定の翌年の77年には暫定的な沿岸警備隊が組織され、78年に「沿岸警備法」を制定して今日に至るインド沿岸警備隊が発足した。インド沿岸警備隊は、国防省の傘下にあり、有事の際には海軍の指揮下に入ることになっている。

その海軍は、伝統的に「アデン湾からマラッカ海峡まで」のインド洋を自らの海域とみなしてきた。しかし実際上は、冷戦期にはディエゴガルシアに基地を持つ米国が圧倒的な影響力を誇る一方、インドはもっぱら、中国、パキスタンという陸上の脅威への対処に関心を注いできた。人員、予算、装備のあらゆる面で海軍は日陰の存在に甘んじてきたのである。

この状況を変えた第一の要因は、1991年のインド経済の自由化に求められよう。それま

での内向きの社会主義的経済体制から脱却したインドは、西側先進国、ASEAN 等との貿易量を拡大し、成長軌道に乗り始めた。その結果として、国内のエネルギー需要も急増し、石油・天然ガスの輸入量も拡大した。シーレーンの重要性がこれまで以上に高まったのは、いうまでもない。第二には、とくに 2000 年代半ば以降顕在化した、中国のインド洋進出がある。いわゆる「真珠の首飾り」政策により、中国が軍事用にも転用可能とみられる大規模な港湾をインド周辺国に建設していることは、「インド包囲網」と認識された。そこでインドとしても、これへの対抗策の必要性が語られるようになったのである。

こうした環境変化のなか、インド海軍は、2007 年、3 軍のなかで初めてとなる戦略文書、『海洋利用の自由—インドの海洋軍事戦略』⁴を作成・発表する。海軍は、空母を含めた軍事力増強により、「ブルーウォーター・ネイビー」へと飛躍する必要性が論じられるようになり、予算も大きく増額されつつある。

沿岸警備・海軍力の増強は、このようにテロリスト侵入阻止やシーレーンの安全確保、さらには中国の進出に対する巻き返し、グローバル・パワーとしての野心といった意味合いが強いものと考えて良いであろう。なるほどインドは陸上のみならず、海上においても周辺国との間に領有権問題を抱えてきた。しかし、いずれについても、力による解決を図ったことはない。

スリランカとの間で懸案となっていたカチャチャイブ島の領有権問題については、1974 年に当時のインディラ・ガンディー首相が、戦略的見地から譲歩し、スリランカの領有を認めることで解決した⁵。スリランカのほかに、インドは、インドネシアやモルディブ、タイ、ミャンマー等との間で海上に関する境界線問題を協定によって解決してきた。また、バングラデシュとの間で係争となっていたベンガル沖海域の領海に関しては、2014 年、25,602 平方 km の大半にあたる 19,467 平方 km をバングラデシュとするハーグ常設仲裁裁判所の裁定をインドが受け入れるかたちで決着した。

残る未解決の海上国境は、パキスタンとの間に存在するシール・クリークである。しかしこれに関しても、印パ間の対話枠組みによる解決が模索されてきており、インドは、少なくとも海上の係争事項に関しては、力ではなく、政治的または司法的解決を追求してきたと結論づけることができる。

この基本方針は、自らが直接の当事者ではない南シナ海をめぐる対立についても一貫している。インドは領有権問題に関しては、中立的立場を維持しつつも、近年ますます中国が攻勢を強めるなかで、「平和的手段による解決」を強調するとともに、そこでの「航行の自由」や「上空通過の自由」の重要性を謳うようになっている⁶。

3. 海上警備態勢

上述したように、インドの沿岸警備隊は、海軍の主導により設置に至ったものであり、国防省の管轄下に置かれている。しかしながら、海洋部門を統括する省庁が存在しないため、国防省のみならず、外務省、船舶・陸上運輸・幹線道路省、地球科学省、司法・公正省など他省庁と緊密な連携をとるとされている。沿岸警備法第14条によれば、その任務は、a) 人工島など海洋関連施設の安全と保護の確保、b) 漁民保護、c) 海洋の環境保全、d) 密輸対策の支援、e) 「領海、大陸棚、EEZ、その他水域に関する法」の施行、f) 海洋における生命と財産の安全や科学データの収集等、その他の問題と多岐に及ぶ⁷。

組織的には、ニューデリーに司令部本部が置かれ、北西部（ガンディナガル）、西部（ムンバイ）、北東部（チェンナイ）、東部（コルカタ）、アンダマン・ニコバル諸島（ポートブレア）の5管区の下、2014年時点で14の地区（district）本部に分けられている。さらに拠点として、50カ所ほどの沿岸基地、航空基地を有する。

しかし要員は1万人ほどに過ぎず、装備の面でも広大なインドの領海やEEZの安全を確保するにはほど遠い。その現実を突きつけられたのが、2008年11月26日に発生したムンバイ同時多発テロ事件であった。テロリストたちが、パキスタンのカラチからボートに分乗して大商業都市ムンバイに上陸するのを阻止することができなかったのである。事件を機に、沿岸警備の強化が図られ、人員・装備の拡充が謳われている。2008年当時65隻に過ぎなかった艦艇は2014年には100隻を超え、2020年までに艦艇150隻、航空機100機の体制を目指すとしている⁸。また海軍の基地と沿岸警備隊の基地とをネットワークで結び、インド洋を航行する一日あたり3万~4万の船舶を追跡できるシステム、全国指揮統制情報（NC3I）が2014年11月に発足⁹し、情報収集の面でも改革を進めている。

4. 他国との関係

インド沿岸警備隊はアジア海賊対策地域協力協定（ReCAAP）に積極的にコミットしているほか、スリランカ、パキスタンといった隣接国とのハイレベル協議も実施してきた。域外では、とくに日本との間で、2000年以降毎年、長官級会合ならびに合同訓練を行ってきた。

海軍も各国と活発な合同演習を行っている。米海軍との間では、1992年以来、「マラバール演習」が実施されてきた。同演習は2007年には日本、オーストラリア、シンガポールをゲストとして大規模な多国間演習を実施し、中国の強い反発を招いた。その後、インドは他国の参加に慎重な姿勢をみせたものの、モディ首相は2015年末の日印首脳会談の際、海上自衛隊をマラバール演習に正式メンバーとして受け入れることに合意した。日本として

は、2012年に開始された2国間の演習に加え、同盟国である米国との3カ国の枠組みができたことになる。とはいえ、中国を過度に刺激することには慎重なインドの事情を踏まえると、これらの枠組みが特定の国を標的にした性質のものになることはないであろう。

他方で、「メイク・イン・インディア」による経済成長と、「アクト・イースト」による日米豪、ASEANとの関係強化を掲げるモディ政権は、インド洋を越え、インド太平洋地域の安定にこれまでより強い利害関心を抱くようになってきている¹⁰。このことを踏まえると、日本また米国としては、この海域の安全確保に有益な普遍的な活動、すなわち海賊・テロ対策、麻薬・密輸対策、災害・人道支援といった分野での協力を現場で進めていくことがまずは重要であろう。同時にこの観点からの防衛装備分野での協力は、日本でも可能であり、双方にとって有益と期待される。海上自衛隊の救難飛行艇 US-2 の「輸出」をめぐる協議の行方が注目されるゆえんである。

南シナ海における近年の中国の一方的な行動により危機に晒されつつある「航行の自由」に関しては、上述したように、インドの伝統的な解釈は日米のそれと一致するものではない¹¹。したがって現段階では、政治・外交的にその意義を強調することに留まるかもしれない。しかし長期的には、インドが今後グローバル・パワーとして一層台頭し、その海軍力が「ブルーウォーター・ネイビー」へと飛躍するならば、日米の解釈に近づく可能性がある。その意味において、長期的視野に立ってインドとの海洋分野での現場の信頼関係を積み重ねていく必要があるだろう。

—注—

¹ 同法第4条。 http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/IND_1976_Act.pdf

² 同法第4条及び第7条。

³ “The Government of the Republic of India understands that the provisions of the Convention do not authorize other States to carry out in the exclusive economic zone and on the continental shelf military exercises or manoeuvres, in particular those involving the use of weapons or explosives without the consent of the coastal State.” http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm

⁴ “Freedom to Use the Seas: India’s Maritime Military Strategy” 2015年には、改訂版として、“Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy”が発表された。

⁵ もっとも、スリランカに隣接するタミル・ナードゥー州の意向を無視したこの決定は、両国間で今日も頻発する漁民の拘束問題につながっている。

⁶ たとえば、2014年9月のモディ首相訪米と2015年1月のオバマ大統領訪印時の印米首脳会談、2015年9月の第1回日米印外相協議の際の共同文書を参照されたい。

⁷ <http://www.indiancoastguard.nic.in/Indiancoastguard/CG%20Act%201978/CG%20ACT%20AND%20RULES%20pdf/Coast%20Guard%20Act.pdf>

⁸ http://www.business-standard.com/article/pti-stories/cg-aims-to-be-fleet-of-150-ships-100-aircraft-by-2020-114112600534_1.html

⁹ <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Naval-intelligence-network-launch-tomorrow/articleshow/45237364.cms>

- ¹⁰ 2015年9月の第1回日米印外相協議後の共同メディアノートには、3カ国がインド太平洋地域における利害を共有しているとの文言が盛り込まれた。インド政府が「インド太平洋」という概念を公式の文書で用いるのに合意した点が注目される。
- ¹¹ 米国は1976年以来、インドの主張に抗議し、1985年からほぼ毎年のようにインドに対しても「航行の自由作戦」を続けている。

第4章 オーストラリアの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール

福嶋 輝彦

1. 海洋法の解釈

オーストラリアは1994年に国連海洋法条約（UNCLOS）を批准しており、領海・接続水域・排他的経済水域（EEZ）等については、UNCLOSの規定に依拠した解釈を採用している。したがって、領海での軍艦を含む外国艦船の無害通航権を認めている。外国航空機の領空の飛行については、政府による事前の承認と管制の指示に従うことを求めている。

ただし、領海12海里と200海里EEZを採用したのが、いずれも1990年代以降と、海洋境界の画定については、伝統的に保守的な姿勢を見せてきた。国連で海洋法条約が本格的に審議され始めていた70年代前半においても、連邦政府は、北東部のクイーンズランド州沿岸に伸びる珊瑚礁帯であるグレートバリアーリーフ（Great Barrier Reef: GBR）に沿って基線を引くことをしなかった。それは、GBR内の海底資源に対して、沿岸のクイーンズランド州政府が管轄権を主張してくるのを阻止するためであった¹。

オーストラリアは1930年代に南極探検に成功したおりに、南極大陸の40%近くの土地の領有権を主張しており、それに基づいてEEZも主張している。しかし、政府は南極での科学的目的以外の利用を意図しているわけではなく、91年には環境保護に関する南極条約議定書（Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty）を支持し、むしろ環境の保護や資源開発などの阻止を重視する立場を採っている²。

とはいえ、その後オーストラリアはGBRの外縁に基線を引くなど、自国の海洋主権をより強く主張するようになっていった。さらに2004年には国連の大陸棚限界委員会に200海里EEZを超える自国の大陸棚に関する情報を提出し、2008年に同委員会は大陸棚の限界に関する勧告を採択した³。以上の措置により、今日のオーストラリアの領海、EEZ、大陸棚は図1のように画定されている。

航行の自由の原則を重視するオーストラリアが沿岸国の権限を強化しているレアな例として、GBR及びトレス海峡（Torres Strait: TS）における強制水先案内制度（compulsory pilotage）の導入がある。この制度は、1990年に国際海事機関（International Maritime Organization: IMO）がGBRを特別敏感海域（Particularly Sensitive Sea Areas: PSSA）に指定したのを受けて、翌年からヨーク岬（York Peninsula）からケアンズ（Cairns）北までのGBRの内側の内水を航行する特定種の船舶に水先案内人乗船を義務づけた。2005年にはIMOがTSもPSSAに指定すると、翌年オーストラリア政府はTSを航行する船舶にも水先案内を義務化した。ところが、この措置に対して、国際海峡であるTSで本来許されるべき通

過通航権 (transit passage) の侵害として、アメリカやシンガポールといった国から抗議を受けた⁴。

罰金の額が大きいため、GBR でも TS でも強制水先案内制度に違反する船舶は少ない。一方で、罰金は違反を犯した船舶が次回オーストラリアに寄港した際に徴収される手続きになっており、税関船等による追跡はされないため、洋上でのトラブルも起こらないし、公用船や軍艦は制度の対象外とされている。トレス海峡は国際海峡ではあるが、そこは狭く浅く航海の難所でもあり、しかも PSSA に指定されており、そこでの事故の未然の防止はグローバルな利益にかかわる問題でもある。TS での強制水先案内制度は、「安全な」過通航権の確保のためのやむをえない措置と見るべきであろう。

2. 海洋安全保障政策

オーストラリアは開かれた海域を重視する一方で、近年はその海洋安全保障政策で周辺海域への監視・管理を強化する動きを見せている。オーストラリアの海洋領域認識 (Maritime Domain Awareness: MDA) は非常に広い。オーストラリアの EEZ は南極を除いても 810 万平方 km で、世界 3 位の広さである。2008 年に国連に認められた大陸棚の総面積も 250 万平方 km に及ぶ。その搜索救難区域 (search and rescue region: SRR) は、西は東インド洋、東は南西太平洋、南は南極海にかかり、総面積 5300 万平方 km と、地球の表面積の約 10 分の 1 に相当する広大な海域での救難活動にも備えている。

非常に広い海域を監視するため、海洋探知システム (Australian Maritime Identification System: AMIS) を構築し、基線から千~2 千海里、航行時間では 48~96 時間以内の海域内を自国に向けて航行してくる船舶情報の収集、500 海里・24 時間以内海域の船舶の所在確認、EEZ 内の船舶の自国に対する脅威のアセスメントを日常的に行っている。広範な海域を探知するためには、民間委託航空機や空軍哨戒機による目視、北方 2 千 km までの海域をカバーする空軍の水平線上捕捉レーダー・ネットワーク (Jindalee operational radar network: JORN) から探知される情報、民間商業衛星画像、国防省の宇宙諜報機関 (Australian Geospatial-Intelligence Organisation) の衛星画像、信号諜報局 (Australian Signals Directorate) の傍受音声など、政府横断的に広く情報が収集されている⁵。さらに改良船舶追跡通報システム (Modernised Australian Ship Tracking and Reporting System: MASTREP) を導入し、広い SRR 内を航行するすべての豪船籍船舶とオーストラリアに入港してから最後に出港するまでの期間に限って外国船舶に対して、自動所在確認システム (Automatic Identification System) と呼ばれる高周波データリンクを駆使して、船舶の位置をオーストラリア政府当局に通報することを義務づけている。これは海上での遭難事故などが起こった場合に、現

場から最短距離に位置する船舶の情報を把握することを主な目的としている⁶。

強制水先案内制度と同じ理由から、オーストラリアは GBR と TS を航行する特定種の船舶に対して、当局への通報を義務づける GBR 及び TS 船舶通報制度 (Great Barrier Reef and Torres Strait Ship Reporting System: REEFREP) を採用している。その後 GBR における船舶の座礁事故を受けて、オーストラリア政府とクイーンズランド州政府が共同で、GBR 及び TS 船舶管制局 (Great Barrier Reef and Torres Strait Vessel Traffic Service: REEFVTS) を設立し、海域内を航行する船舶に交信状態を保ち REEFVTS からの指示に従って航行することを義務づけた。再び座礁事故を受けて、2010 年にはケアンズから北に限られていた REEFVTS 対象海域を南に延伸し、GBR 全体をカバーすることを IMO に承認されている⁷。

オーストラリアの海洋安全保障政策のもう 1 つの特徴は、きわめて厳しいボートピープル対策である。21 世紀に入ると中東などからオーストラリアに到来するボートピープルの数が急増し、難民認定審査のため国内に設けられた収容所 (detention centres) に収まりきれなくなった。2001 年 8 月に 400 名以上ものボートピープルを乗せた船が、ジャワ島の南のインド洋に浮かぶ豪領クリスマス島に迫ると、ハワード (John Howard) 首相率いる保守連合 (Coalition) 政権はその入港を拒否し、洋上でボートピープルを海軍艦艇に乗り換えさせ、援助と引き換えにナウルに開設した収容所へと移送した。以後、オーストラリアに接近する違法入国疑惑船舶 (Suspected Illegal Entry Vessels) は洋上で海軍艦艇などが捕捉し、ナウルとパプアニューギニアのマヌス島の収容所に移送して難民審査をすることになった。この措置は太平洋解決策 (Pacific solution) と呼ばれ、非人道的として人権団体などから激しい非難が浴びせられたが、2001 年には過去最高の 5 千人以上に達していたボートピープルの数が目に見えて激減し始め、国民の圧倒的多数の支持を受けてハワード政権を通じて維持された⁸。

2007 年末の選挙に快勝したラッド (Kevin Rudd) 首相率いる労働 (Labor) 党政権は、党内の反対を背景に太平洋解決策を撤廃したが、すると 2009 年頃から再びボートが到来し始め、年々その数は増え、2012-13 年には 1 万 5 千人を超える数に達した。国民の間では押し寄せるボートピープルの波を脅威として捉える声が多数を占めており、領域管理の失敗として野党から激しい攻撃を受けたものの、労働党政権は有効な解決策を打てなかった。党内抗争で 2010 年に党首を降ろされていたが、2013 年に首相に返り咲いたラッドは、選挙対策としてハワードの太平洋解決策を復活させただけでなく、以後ナウルとマヌス島に収容されたボートピープルはたとえ難民と認定されても、オーストラリアには受け容れず現地に定住させる、という保守連合以上に厳しい措置を導入した。同年 9 月の選挙で交代したアボット (Tony Abbott) 保守連合政権は、さらに主権領域作戦 (Operation Sovereign

Borders: OSB) を開始し、3 つ星将官を司令官 (Commander) に任命し、ボートピープルを乗せた船を洋上で捕捉するだけでなく、必要に応じて救助艇を与えて出港したインドネシアの領海まで引き戻す (draw back) ことさえ始めた。OSB は密航斡旋の抑止に著しい効果を上げ、2014 年以降はボートの到来はほぼ止まった⁹。厳しいボートピープル対策をめぐっては、今や保守連合・労働党の超党派合意が成立している。

国連難民条約 (Convention Relating to the Status of Refugees) の締約国であるオーストラリアによる、これらの強硬なボートピープル対策は、1958 年連邦移民法 (Migration Act 1958 (Cth)) が密航幫助を犯罪と規定していることを根拠としている¹⁰。コモンローの国であるオーストラリアの法制では、国内法で規定されない限り国際法上の義務は発生せず、他にも国内法を根拠に国際法に抵触するようなオーストラリア政府の権限が正当化された例がいくつかある。例えば、EEZ 内で違法漁業の疑いのある船舶への追跡 (hot pursuit) の権限については、UNCLOS でも認められているが、標的船が視野から消えたら追跡を中止 (terminate or interrupt) しなければならない。ところが、1991 年連邦漁業管理法 (Fisheries Management Act 1991 (Cth): FMA1991) は、標的船が視野から消えても、レーダーで探知できれば追跡を続けられるので、追跡船が途中でコースを変えて先回りして標的船を捕捉 (intercept) したケースがあった。また、FMA1991 は違法漁業に従事していた外国漁船を没収するのに、裁判所で判決が確定してからではなく、違法行為が発生した時点に実施することを認める自動的没収 (automatic forfeiture) も規定している¹¹。さらに日本の捕鯨への禁止も、鯨類保護区域 (Australian Whale Sanctuary) を設定し、同区域内での捕鯨等を禁止した 1999 年環境保護及び種の多様性保存法 (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999) を根拠としている¹²。これらの国際法とオーストラリア国内法との相違にもかかわらず、日本との捕鯨を除けば、さほど大きな対外問題は起きていない。

南シナ海をめぐっては、オーストラリアは東シナ海の海上領有権争いと同様に、いずれの当事国の主張にも与しないとの立場を貫いている。しかし、海洋通商国家として海洋の自由とルール本位の国際秩序を強く支持する立場を明確に表している。したがって、2013 年に中国が東シナ海で防空識別圏を設定したときには、外相が中国大使を呼び出して厳しく抗議した。地理的にも離れているにもかかわらず、敢えて抗議を申し入れたのは、外相の言葉によれば、オーストラリアが永年信奉してきた政策にかかわるからであった¹³。しかし、このような対中抗議に対して国内では、小さな岩礁をめぐってオーストラリアを日米対中の対立にいたずらに巻き込みかねないと懸念の声が少なくなかった。ところが、2015 年に南シナ海での中国による人工島埋め立てが顕著になると、一方的な現状への変更に対して国防相が懸念を表明し、11 月に、オーストラリアも哨戒機を派遣して、現地を飛行さ

せ、1 カ月前のアメリカのイージス駆逐艦による航行の自由作戦（Freedom of Navigation Operation: FONOP）に続いた。ただし、このとき哨戒機は中国が主張する領空内を飛行せず、政府もこれは通常のパトロール活動の一環と声明し、FPNOP とは公式に認めていない¹⁴。さらに2016年1月末に米イージス駆逐艦が今度は西沙諸島の中国が領有権を主張する島から12海里以内を航行すると、国防相は「過去何十年も実施してきたように、オーストラリアの艦艇と航空機は、南シナ海などで国際法に則って航行の自由・飛行の自由の権利を行使し続けるだろう」と、前回に比べるとポジティブな反応を見せているが、今までのところ、アメリカに続いて公然とFPNOPを実施した形跡はない。¹⁵

3. 海洋安全保障の態勢 (posture)

コーストガードを持たないオーストラリアでは、オーストラリア国防軍（Australian Defence Force: ADF）が海洋安全保障に重要な役割を果たしている。海軍（Royal Australian Navy: RAN）は警備艇15隻を北部準州（Northern Territory）のダーウィンとクイーンズランド州の北東部のケアンズに配備しており、ボートピープルが押し寄せたときには、RANの警備艇がボートの捕捉に出動することもあった。また空軍（Royal Australian Air Force: RAAF）が南オーストラリア州のアデレードにP-3C哨戒機18機を配備しており、やはりボートの偵察に出動することもある。

現在の保守連合政権の下で海洋安全保障の中心的役割を委託されているのが、領域警護軍（Australian Border Force: ABF）である。ABFは2015年7月にアボット政権によって、移民領域警護省（Department of Immigration and Border Protection: DIBP）の下に設置され、法執行機関の1つとして領域警護と税関（Customs）業務を管掌している。税関と言っても、1990年代末から徴税業務は税務署（Australian Taxation Office）に移管されており、ABFが担当するのは、空港や港湾の警備や出入国管理、密輸摘発も含めた、国境を越えたモノ・ヒトの流れの管理である。ABFはまた、ナウルやマヌス島、クリスマス島や本土の収容所などでのボートピープルや不法滞在者の強制収容業務も担当しているが、各収容所での実際の収容業務は、民間警備会社にアウトソースされている。以上のような非常に多様な機能を担っているため、ABFは法務・警察・諜報・国防・外交・漁業・海洋安全・海洋環境・資金流出入管理など、18もの政府機関と定期的に連携している。そのトップはコミッショナー（Commissioner）と呼ばれ、連邦警察のトップなどと同格の文官である¹⁶。

ABFの下部組織として海洋領域隊（Maritime Border Command: MBC）が設置されており、これがコーストガードに相当する機関である。その司令官は2ツ星将官で、隊員はADF要員と文官が混合している。MBCはダーウィン、ケアンズに加えて西オーストラリア州北

西部のブルームに拠点を持ち、8隻の警備艇を保有している。空からの領域監視は民間にアウトソースしており、偵察機14機を契約している¹⁷。MBCの前身は2005年に法務省（Attorney-General's Department）の傘下の税関領域警護庁（Australian Customs and Border Protection Service）の中に設置された領域警護隊（Border Protection Command: BPC）であり、2013年9月からBPCはOSBの中心的役割を担うようになり、2015年のMBCへの組織改編を経て今日に至っている¹⁸。

海洋安全保障に関係するもう1つの重要な機関が海洋安全庁（Australian Maritime Safety Authority: AMSA）である。AMSAは海洋安全政策を統括し、技能認証や民間船舶安全管理を担当している。海難事故などのときには、実際の捜索救難（SAR）業務にはADFや各州のSAR担当機関がケース・バイ・ケースで携わるが、その際AMSAは救難信号受信と官民の救難機関の調整を主として担当する。2013年のMH370機行方不明の際に、当初の海空からの洋上捜索調整にはAMSAが携わり、その後の海底捜索は交通安全局（Australian Transport Safety Bureau）が調整している¹⁹。その他AMSAの重要な機能は、船舶航行の監視・ナビゲーションで、AUSVTSを管理している。さらに海洋環境汚染防止もAMSAの主要業務の1つであり、座礁などの事故への対応やREEFVTSなどの保護措置の策定を担当する²⁰。

オーストラリアでは省庁の設置が法律で定められておらず、ABFの例が示すように、海洋安全保障担当機関も、そのときの政権の意向に応じて、頻繁に改編されてきている。それゆえ省庁間の壁が低く、政府機関あるいは官民で調整を積み重ねながら、柔軟に変化する状況に対応してきた。その点に鑑みれば、オーストラリアの海洋安全保障の態勢の最大の特徴は、政府横断型（whole-of-the-government）アプローチが採用されている点にあると言えるだろう。

4. 各国との関係

オセアニア最大の国家であるオーストラリアにとって、太平洋島嶼国の平和と安定は安全保障上の大きな関心事で、海洋安全保障の分野では太平洋警備艇プログラム（Pacific Patrol Boat Program: PPBP）を通じて能力構築支援に携わってきた。UNCLOSでEEZが実施されるのに伴い、太平洋島嶼国は違法漁業の監視・摘発能力に欠けていることから、オーストラリアは1987年から1997年の間に、12カ国に22隻の警備艇を供与してきた。PPBPの一環として、1992年からタスマニア大学（University of Tasmania）のオーストラリア海洋カレッジ（Australian Maritime College）が島嶼国から要員を受け入れて訓練を施しており、これまで4千人以上を育成してきた。またRANからも島嶼国に顧問が常駐して指導

に当たるとともに、警備艇をめぐり、耐用年数延長のための修復、燃料購入、メンテナンス、港湾インフラ整備など、様々な支援を提供してきた。こうした努力の結果、各国では警備艇が年平均 70 回程度使用されており、これは島嶼国の限られたマンパワーからすれば高い稼働率を上げている²¹。今日多くの警備艇は耐用年数に近づきつつあり、2014 年にオーストラリアは新 PPBP 計画を発表している²²。ミクロネシア諸国の海洋監視能力構築には笹川平和財団 (Sasakawa Peace Foundation) が積極的に支援してきたが、2016 年 2 月になって漸く日豪外相間で「太平洋戦略 (Australia-Japan Strategy for Cooperation in the Pacific) が合意され、海洋安全保障と監視をめぐって両国が能力構築支援・訓練・共同演習といった分野での協力の機会を模索していくことが合意された²³。

さらに ADF はソラニア作戦 (Operation Solania) として、太平洋諸島フォーラム (Pacific Islands Forum: PIF) の漁業庁 (Forum Fisheries Agency) が実施する、違法漁業取締のための監視パトロール演習に、RAAF の P-3C 哨戒機と RAN の艦艇を派遣して、諜報・監視・偵察 (intelligence, surveillance and reconnaissance) 支援を行っている。ソラニア作戦は 2012 年に合意された太平洋海洋監視パートナーシップ (Pacific Maritime Surveillance Partnership) の下で、豪 NZ 仏米の 4 カ国が調整する多国間海洋監視支援の一環でもある²⁴。これらのオーストラリアによる太平洋島嶼国への支援は、一定の成果を上げてはいるが、課題は地域でのオーストラリアの影響力が低下していることである。特に島嶼国の中心的存在の 1 つであるフィジーは、2006 年のクーデター後の制裁措置に強く反発して中国に接近するなど、豪 NZ 離れを進めており、2014 年の民政復帰・制裁解除後も PIF への復帰を渋っている。

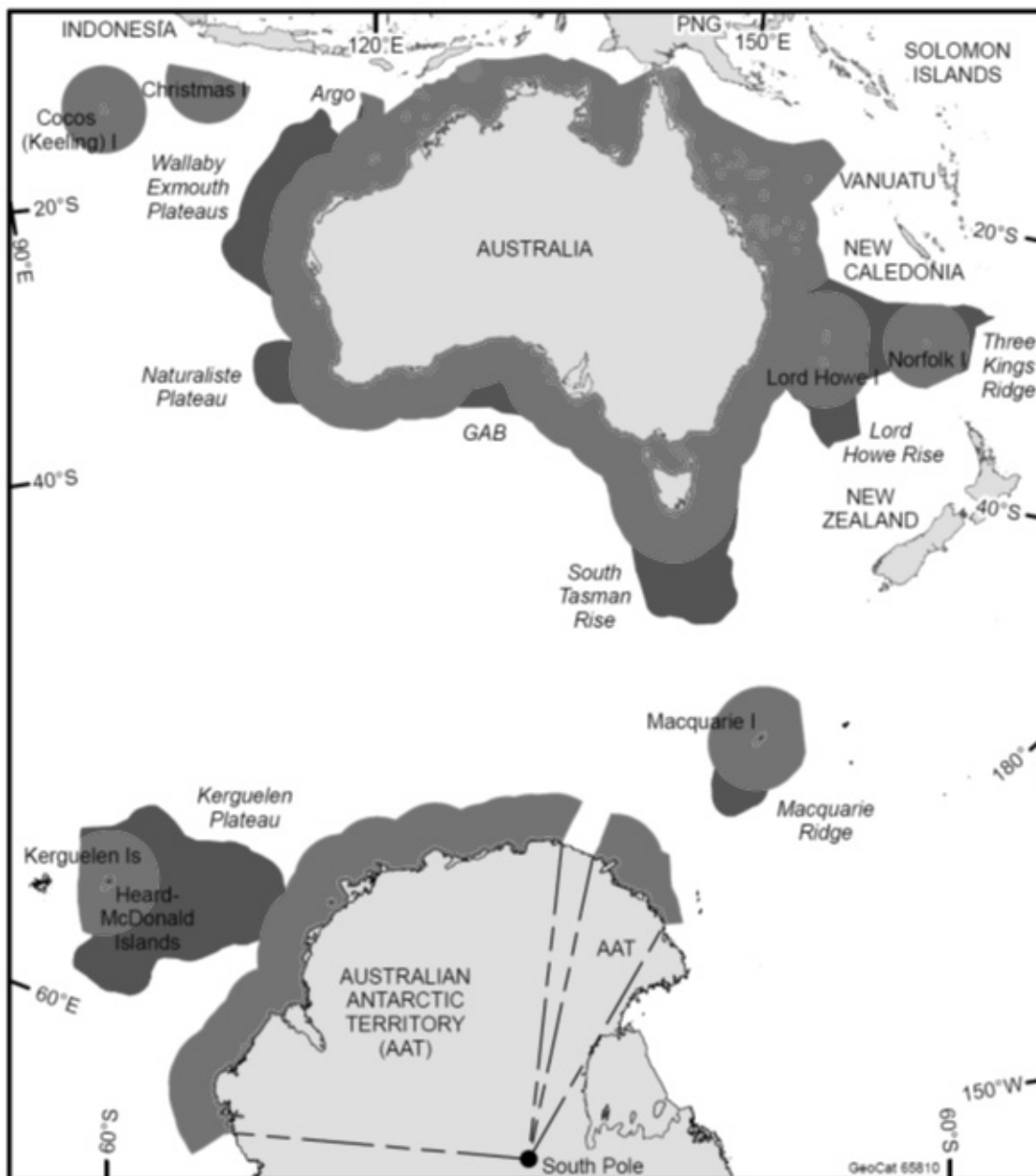
ADF はまたゲイトウェイ作戦 (Operation Gateway) として、1980 年代初頭からマレーシアのバタワース空軍基地に RAAF 哨戒機を配置して、南シナ海・マラッカ海峡・東インド洋の海域をパトロールしてきた。2015 年 11 月に南シナ海の中国の人工島付近を飛行し、FONOP に参加したと言われた RAAF の P-3C も、同基地から出動しており、この作戦の一環である²⁵。

2015 年にオーストラリアはアジア・コーストガード機関長官会合 (Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting) の 20 番目のメンバーとして加入し、MBC が代表として参加することとなっている²⁶。こうしてアジア近隣諸国と海洋安全保障協力に取り組む姿勢を見せているが、OSB の一環としてオーストラリアがボートピープルをインドネシア領海まで引き戻し、その際 RAN 艦艇がインドネシアの領海を侵犯したとして、インドネシアで大きな問題となったことがある²⁷。ただし、オーストラリアとは対テロ対策をめぐって緊密な連携を築いてきたことから、ジャカルタの政権はその厳しいボートピープル対策を正面から批判することは避けている。

東ティモール独立をめぐり悪化したインドネシアとの関係を何とか改善してきたオース

トラリアは、多国籍軍の主力としてその治安の回復に大きく貢献したにもかかわらず、海洋境界の画定をめぐる東ティモールから反発を受けている。図2のように、オーストラリアはインドネシアとの間では1972年に、中間線 (equidistant line) を越えてその大陸棚の延伸を認めさせる形で、海洋境界を画定していたが、当時東ティモールの宗主国であったポルトガルは交渉に参加せず、海洋境界は画定されなかった。80年代末にオーストラリアはインドネシアが併合していた東ティモールとの間の境界、ティモール・ギャップ (Timor Gap) から中間線までの海域を協力ゾーン (Zone of Cooperation: ZOC) に指定し、そこでの資源収益を折半した。東ティモール独立後にはオーストラリアは ZOC から改称した共同石油開発区域 (Joint Petroleum Development Area: JPDA) で生産される石油の90%を東ティモール側に譲ることで妥協したが、東ティモールは JPDA の外の一部海域も中間線までを自国の EEZ として境界を画定すべきと主張している。EEZ を延伸して JPDA 内よりも埋蔵量の多いと見られる海域での石油ガス資源の確保を狙う東ティモールは、国際司法の場での解決を要求している²⁸。ところが、オーストラリアは2002年の独立直前に、東ティモールとの海洋境界画定を UNCLOS で定められた国際司法裁判所 (ICJ) の審理から除外すると宣言している²⁹。そのためオーストラリア政府は交渉で画定するのが最善との立場を採っており、東ティモールとの圧倒的パワーの差を利用して、その確定見直しの要求を黙殺している。

近年の日豪関係で唯一と言っていい厄介事が捕鯨問題である。2010年にその年に予定されていた選挙での人気取りを意識して、ラッドが提訴した日本の南極海における捕鯨活動に対して、アボットが首相として初の訪日中の2014年4月、ICJは日本の計画を調査捕鯨として認められないとの判決を下した。しかし、安倍晋三・アボット両首相間の親交をベースに日豪安保協力が著しい進展を遂げる中で、捕鯨は両首相の下での著しい日豪安保協力の進展にネガティブな影響を及ぼさなかった。2015年11月に日本は判決以来中断していた捕鯨を新たな計画の下に再開することを発表した。しかも、オーストラリアが東ティモールに対して採ったように、日本は捕鯨問題を ICJ で審理しないとの宣言を発した³⁰。これに対して、同年9月にアボットから党首の座を奪っていたターンブル (Malcolm Turnbull) 首相は、12月の訪日時に安倍首相との会談の席で日本の捕鯨再開に対する深い失望を表明したにとどめ³¹、その後オーストラリアではこの問題は大きく採り上げられていない。日豪間での捕鯨をめぐる対立は、高度に政治的・文化的な性格を帯びており、政治的ポピュリズムに利用されたときにのみ認識される問題にすぎず、海洋安全保障のイシューとして捉えるのは適切でない。海洋安全保障協力をめぐっては、日豪間には太平洋島嶼国の能力構築など積極的に取り組むべきチャレンジが多く残されており、捕鯨に気を取られている余裕はないことを、両国政府は認識すべきである。



AUSTRALIA'S CONTINENTAL SHELF CONFIRMED BY THE COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF

- | | |
|---|--|
|  Territorial sea and internal waters |  Area of Australia's continental shelf beyond 200 M as confirmed by the Commission on the Limits of the Continental Shelf |
|  Areas of marine jurisdiction within 200 M of Australia and its external territories |  Joint Petroleum Development Area under Timor Sea Treaty 2002 |

Note: The areas of continental shelf depicted to the north-west of Australia reflect the terms of the 1997 maritime boundary treaty with Indonesia which has not yet entered into force.

1 nautical mile (M) = 1852m

Copyright © Commonwealth of Australia, Geoscience Australia (2008)

図 1: Australia's Maritime Boundaries

Source: Australian Government. www.ga.gov.au/webtemp/image_cache/GA11214.pdf

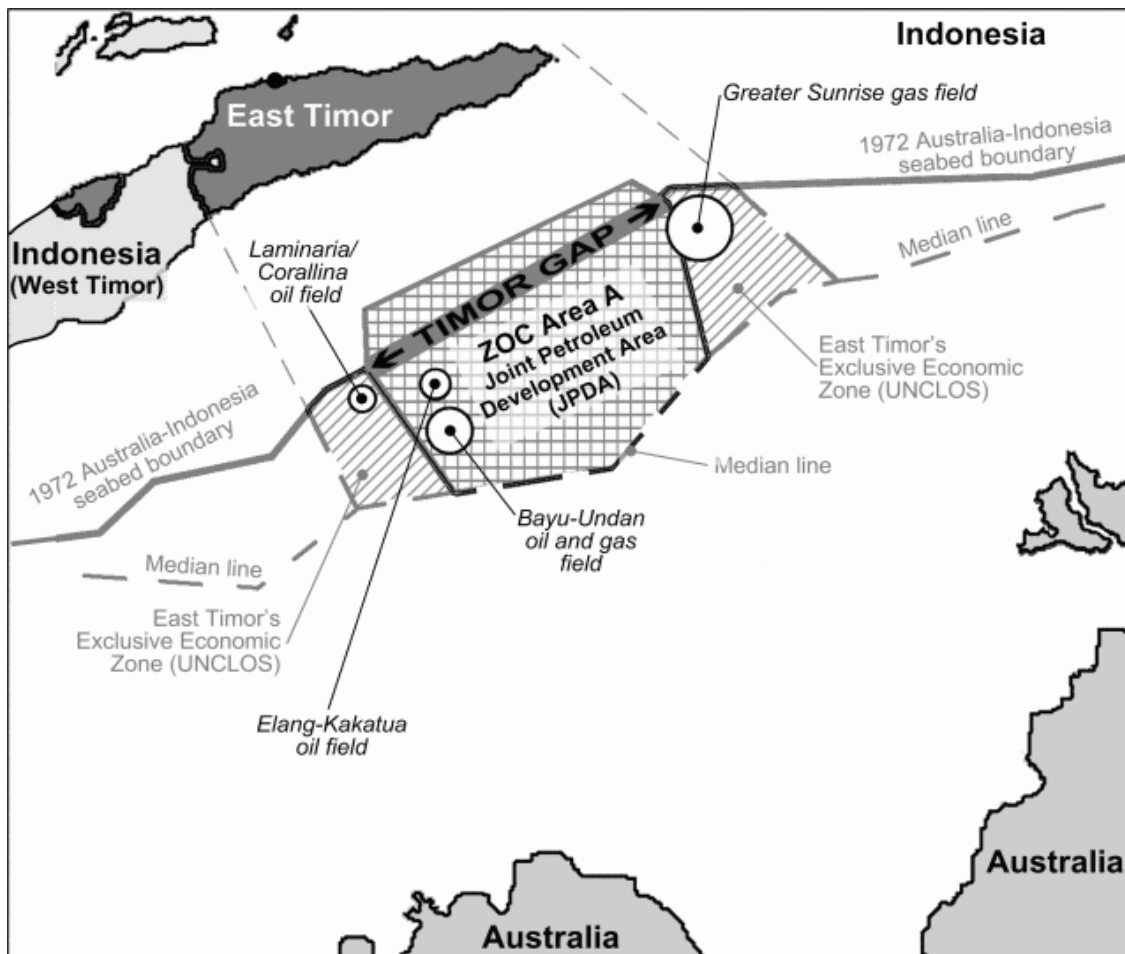


図 2: East Timor's claim for EEZ

Source: The La'o Hamutuk Bulletin, Vol. 4, No. 3-4: August 2003.

<http://www.laohamutuk.org/Bulletin/2003/Aug/bulletinv4n34.html>

—注—

- ¹ Warwick Guillelt, “Legislative Implementation of the Law of the Sea Convention in Australia”, *University of Tasmania Law Review*, Vol. 32, No. 2, 2013, p. 198.
<http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=2116&context=lhapapers>
- ² Australian Antarctic Division, “Environment policy and management”, Department of the Environment.
<http://www.antarctica.gov.au/environment/environment-policy-and-management>
- ³ “Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Submission by Australia”, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Oceans & Law of the Sea, United Nations.
http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_au.htm
- ⁴ Sam Bateman, “Coastal State Regulation of Navigation in Adjacent Waters – The Example of the Torres Strait and Great Barrier Reef”, 2010, pp. 4-5.
https://www.iho.int/mtg_docs/com_wg/ABLOS/ABLOS_Conf6/S1P1-P.pdf
- ⁵ Chris Rahman, “Maritime Domain Awareness in Australia and New Zealand”, Natalie Klein, Joanna Mossop & Donald R. Rothwell, eds., *Maritime Security: International Law and Policy Perspectives from Australia and New Zealand*, London, Routledge, 2010, chapter 11, p. 214.
- ⁶ Australian Maritime Safety Authority, “The Modernised Australian Ship Tracking and Reporting System (MASTREP)”. <https://www.amsa.gov.au/search-and-rescue/sar-in-australia/arrangements-in-australia/mastrep/>
- ⁷ Australian Maritime Safety Authority, “Great Barrier Reef and Torres Strait Vessel Traffic Service (REEFVTS)”. <https://www.amsa.gov.au/navigation/services/gbr-and-torres-strait-vts/>
- ⁸ David Marr & Marian Wilkinson, *Dark Victory*, Sydney, Allen & Unwin, 2003.
- ⁹ “Statistics relating to Migrant Smuggling in Australia”, School of Law, University of Queensland.
<http://www.law.uq.edu.au/migrantsmuggling-statistics>
- ¹⁰ Sophie Roden, “Turning Their Back on the Law?: The Legality of the Coalition's Maritime Interdiction and Return Policy”, ANU Law School, pp.24-26.
https://law.anu.edu.au/sites/all/files/acmlj/turning_their_back_on_the_law_v2.pdf
- ¹¹ Guillelt, pp. 200-203.
- ¹² “Australian Whale Sanctuary”, Department of the Environment.
<https://www.environment.gov.au/marine/marine-species/cetaceans/australian-whale-sanctuary>
- ¹³ Philip Wen, “Julie Bishop stands firm on remarks despite Chinese fury”, *Sydney Morning Herald*, 27 November 2013.
<http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/julie-bishop-stands-firm-on-remarks-despite-chinese-fury-20131127-2ya2q.html>
- ¹⁴ “Minister for Defence – Transcript – Doorstop interview – Austral shipyards, Henderson, Western Australia”, 16 December 2015.
<http://www.minister.defence.gov.au/2015/12/16/minister-for-defence-transcript-doorstop-interview-austal-shipyards-henderson-western-australia/>
- ¹⁵ Philip Coorey, “Australia backs US in South China Sea”, *Australian Financial Review*, 1 February 2016.
- ¹⁶ “Australian Border Force”, Department of Immigration and Border Protection.
<https://www.border.gov.au/australian-border-force-abf>
- ¹⁷ “Maritime Border Command”, Department of Immigration and Border Protection.
<https://www.border.gov.au/australian-border-force-abf/protecting/maritime/command>
- ¹⁸ “>From Federation to Australian Border Force”. <http://australiancustomshistory.com.au/#!/period-pre-federation>
- ¹⁹ “The Search for MH370”, Australian Transport Safety Bureau. <https://www.atsb.gov.au/mh370.aspx>
- ²⁰ Australian Maritime Safety Authority. <https://www.amsa.gov.au/>
- ²¹ Linda McCann, “The Future of Australia’s Pacific Patrol Boat Program: the Pacific Maritime Security Program”, *Shedden Papers*, Vice Chief of the Defence Force, August 2013.
[http://www.defence.gov.au/ADC/Publications/Shedden/2013/Linda%20McCann%20-%20Shedden%20Paper%200\(final\).pdf](http://www.defence.gov.au/ADC/Publications/Shedden/2013/Linda%20McCann%20-%20Shedden%20Paper%200(final).pdf)
- ²² Minister for Foreign Affairs and Minister for Defence, “Maritime security strengthened through Pacific Patrol Boat Program”, Department of Defence Ministers, 17 June 2014.
<http://www.minister.defence.gov.au/2014/06/17/minister-for-foreign-affairs-minister-for-defence-maritime-security-strengthened-through-pacific-patrol-boat-program/>
- ²³ “The Sasakawa Pacific Island Nations Fund”. <https://www.spf.org/spinf/>

- ²⁴ “Operation Solania”, Department of Defence. [http://www.defence.gov.au/Operations/SouthWestPacific/Murray McCully, “Pacific Maritime Surveillance Partnership statement”, 1 September 2012.](http://www.defence.gov.au/Operations/SouthWestPacific/MurrayMcCully/PacificMaritimeSurveillancePartnershipStatement)
<http://www.beehive.govt.nz/release/pacific-maritime-surveillance-partnership-statement>
- ²⁵ “Operation Gateway”, Department of Defence.
<http://www.defence.gov.au/Operations/SouthChinaSeaIndianOcean/>
- ²⁶ “Australia joins Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting”, Department of Immigration and Border Protection.
<http://newsroom.border.gov.au/channels/Maritime-border-operations/releases/australia-joins-heads-of-asian-coast-guard-agencies-meeting-hacgam>
- ²⁷ Latilka Bourke, “Navy breached Indonesian waters six times under Operation Sovereign Borders, review finds”, ABC News, 20 February 2014.
<http://www.abc.net.au/news/2014-02-19/navy-breached-indonesian-waters-six-times,-review-finds/5270478>
- ²⁸ “Timor Gap oil and Brazilian Aid to East Timor”, The La’o Hamutuk Bulletin, Vol. 4, No. 3-4, August 2003.
<http://www.laohamutuk.org/Bulletin/2003/Aug/bulletinv4n34.html>
- ²⁹ Sam Bateman, “Australian and the South China Sea arbitration case”, The Strategist, Australian Strategic Policy Institute, 17 December 2015. <http://www.aspistrategist.org.au/australia-and-the-south-china-sea-arbitration-case/>
- ³⁰ Andrew Darby, “Japan gives green light to commence whaling in the Antarctic”, Sydney Morning Herald, 28 November 2015.
<http://www.smh.com.au/environment/whale-watch/japan-gives-green-light-to-its-whalers-20151128-glacwl.html>
- ³¹ Prime Minister of Australia, The Hon Malcolm Turnbull MP, “Next Steps of the Special Strategic Partnership: Asia, Pacific and beyond”, Japan, 18 December 2015.
<https://www.pm.gov.au/media/2015-12-18/next-steps-special-strategic-partnership-asia-pacific-and-beyond>

第5章 インドネシアの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール

本名 純

はじめに

現在、インドネシアの国防・安全保障政策は、大きな転換を迫られている。それは、一言でいえば、反植民地独立戦争の「栄光」に基づく「大陸型地上ゲリラ戦」を中心とした伝統的な国防・安全保障観からの脱却であり、それに替わるものとして、群島国家の海洋安全保障パラダイムの確立である。2013年から2年間、同国の国軍司令官を務めたムルドコ陸軍大將は、その転換について次のように語る。「きっかけは南シナ海における安全保障環境の大きな変化である。中国のアグレッシブな南進が、それを引き起こしている。インドネシアの北の海は、この新たな脅威にとっても脆弱であることは明白であり、いまこそ国軍の軍事ドクトリンと組織形態の再構築を行うときである¹。」その主張と共に、ムルドコ国軍司令官は、退官の間際に「国軍の組織再編に関する大統領令」の修正案²をジョコ・ウィドド（愛称ジョコウィ）大統領に提出した。その修正案には、これまでユドヨノ大統領時代から必要性を認められてきたものの、依然として実現されていない陸海空の統合コマンドを西部インドネシア、中部インドネシア、東部インドネシアにそれぞれ配置し、対外脅威に対して3軍で対応する計画が強調されている。当然その重点は西部インドネシアであり、ナトゥナ諸島周辺におけるインドネシアのEEZと中国が主張する「九段線」がオーバーラップする海域での安全保障の強化にほかならない。

しかし、ムルドコのいう国防・安全保障の転換は、現実には多くの問題を抱えている。おそらく、彼が提出した大統領令の修正案は、陽の目を見ることはないであろう。ジョコウィ大統領も、海洋重視の国家ビジョンを掲げ、海洋経済の発展に積極的に取り組んでいるものの、安全保障の戦略シフトに関してはなかなか決断できないでいる。なぜなのか。そこにはインドネシア独特の政治的・経済的理由がある。それを理解するために、本稿では第一に、同国の海洋安全保障の前提になる海洋主権と海洋法の解釈を考察する。その上で、第二に、現在の海洋安全保障政策を分析する。最後に、海上警備体制の新展開と課題を見ていきたい。それらを通じて、インドネシアの海洋安全保障のジレンマを浮き彫りにしたい。

1. 海洋法の解釈

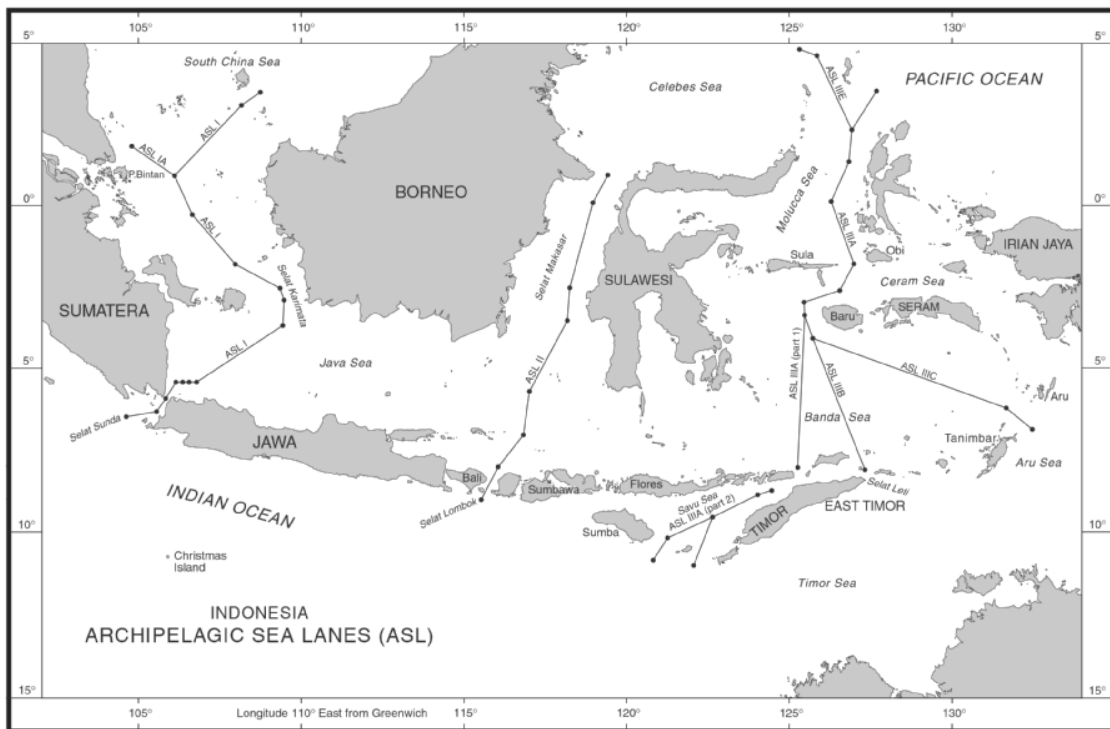
インドネシアは群島国である。いわゆる「ジュアンダ・ドクトリン」と呼ばれる群島国

家宣言を行ったのが1957年である。その直後に始まった国連海洋法会議での交渉を通じて、UNCLOSは群島国の主権と水域を定義付けするに至った（第49条）。これを受けて、1985年にUNCLOSの批准に関する国内法³を制定し、1996年には自国の領海に関する新しい法律⁴を設置、さらに2002年の一連の政令⁵で外国船籍の船舶や航空機の責任等を定めた。2008年には、2002年の法令の一部修正を新たな法令⁶で定め、さらに国家領域に関する新法⁷を制定した。

この2008年の国家領域法は、他国との境界の画定を推進するものであり、これまでのところ、海洋においては17カ所で境界合意が成立している。インドネシアは10カ国⁸と海の境界を有しており、この数は世界で一番多い。その国境も、領海、大陸棚、EEZと多様である。未画定の境界が多く、例えばインドネシア領海の約四割は境界未画定であり、シンガポールやマレーシア、東ティモールと交渉中である。EEZの境界に関しても東ティモールやパラオ共和国、フィリピン、ベトナム、タイ、インドとの間で合意に至っていない。大陸棚でもフィリピン、パラオ、東ティモールとの間で境界が定まっていない。

この境界未画定海域の実質的な問題として、インドネシアが常に懸念し続けてきたのが、第一に漁業の合法性に関する問題であり、第二に海上における法執行の実効性の問題であり、第三に石油ガス採掘における投資家への政府保証の問題である。特に近年では、中国が正統性を主張する「伝統的な漁業海域」が、インドネシアのナトゥナ海域を含んでおり、中国漁船の違法漁業を中国海警局の船舶がバックアップする状況が、インドネシアの海洋資源の保全と海上法執行に大きな懸念を与えている。

では、インドネシアはどのように自国の海のルールを設定しているのか。まず、領海と群島水域における無害通航権について、インドネシアはUNCLOSの基準に沿って1996年の領海法と2002年の法令第36号に定めている。それによって、無害通航権の行使にはいくつかの義務を課している。第一に、公海と公海をまたがる移動、もしくはEEZとEEZをまたがる移動を目的にして、インドネシアの領海・群島水域を経由する場合、外国籍の船舶は群島航路帯（Archipelagic Sea-Lanes: ASL）を通航しなければならない。



図：インドネシアにおける群島航路帯⁹

図に示されているように、インドネシアの ASL は 3 カ所にあり、ASL1 がスダ海峽から西部ジャワ海、カリマタ海峽とナトゥナ海を經由してシンガポール海峽や南シナ海に出る航路帯。ASL2 がロンボク海峽から東部ジャワ海、マカッサル海峽そしてセレバス海に繋がるシーレンで、マラッカ海峽や ASL1 を通航するのが困難な喫水の深い船舶が利用する。ASL3 は少々複雑で、インド洋からサブ海、もしくはティモール海かアラフラ海からバンダ海に接続し、マルク諸島の間をぬってマルク海に出てセレバス海や太平洋にぬける航路帯である。無害通航権の行使は、この 3 つの ASL に限定するというのがインドネシアの立場である。

また、インドネシアの内水に入ることを目的とする外国籍船舶にも、指定の ASL を經由する義務を課している。外国漁船が無害通航権を行使する場合は、漁獲設備をしまって ASL を通航する義務を課している。海洋調査船の場合も、同様に、調査設備をしまって ASL を通航する義務が明記されている。外国船籍のタンカーや原子力船、核や他の有害物資の運搬船に関しても、インドネシア領海と群島水域への進入が単なるトランジットの場合、ASL を通航することを無害通航権行使の条件に設定している。

無害通航権ではなく、通過通航権については、2002 年法令 37 号で定めており、外国の船舶・航空機・軍艦・軍用機には以下の 7 つの義務を課している。第一に、輸送目的の外

国船舶・航空機は群島水域を「通常モード」で運行する。第二に、それらの通過の際、船舶・航空機は、群島航路帯・航空路の中心線から25カイリ以上離れてはならない。第三に、それらの外国船舶・航空機は、インドネシアの主権を脅かす行為や武力の使用を禁じる。第四に、外国の軍艦や軍用機は武器の使用を禁じる。第五に、外国の航空機は不可抗力の事由を除きインドネシア領域に着陸できない。第六に、外国籍の船舶は不可抗力の事態もしくは海難救助以外の時に停泊や錨をおろすことはできない。第七に、外国の船舶と航空機は、許可を受けていない放送や通信システムの妨害、許可を受けていない人物・集団（インドネシア側）との通信を行ってはならない。これらが群島航路帯通航権に対する条件である。

では、国際海峡であるマラッカ・シンガポール（以下、マ・シ）海峡においてインドネシアの対応はどうなっているのか。マ・シ海峡の分離通航帯を航行する限りは、通過通航権（通航船舶は害されない）を行使して通航できるが、インドネシアのスマトラ島沿岸を航行する場合、群島水域に入ることになる。ただ、ここにはASLの指定がないため、外国船舶は無害通航権を使って航行することになる。観念的には、通過通航より無害通航のほうがインドネシアの干渉を受けやすいが、「通常モード」の海上輸送を行う商船であれば、実質的な違いはないと考えられている。

最後にEEZに関しては、1983年法律第5号（EEZに関する法¹⁰）で定めている。外国船の航行については、航行の自由を制限するような明記はないものの、EEZ内での外国船の無許可の漁獲活動や資源採掘についてはインドネシア海軍が法執行を担当することや、違法行為に対する処罰は地方裁判所で判決すること等が明記されている。

2. 海洋安全保障政策

海洋法の解釈は以上の通りであるが、海洋安全保障政策はどのように設定されているのか。これは、主にインドネシア国軍（海軍）が担当する部門と、シビリアンが担当する部門に分かれる。海軍は海洋におけるインドネシアの主権を他国の軍事的脅威から守ることが主要ミッションであり、その海洋防衛戦略は、近年であれば例えば2003年の海軍戦略ペーパー¹¹に示されており、ポスト冷戦とグローバル化時代の海洋防衛戦略は3つの柱で成り立っているとす。第一は海軍外交を通じての抑止戦略、第二に戦時において海と空で形成される二層防衛戦略、第三に戦時に相手国にインドネシア海域を利用させないための海洋制御戦略であるという。

しかし、現実の脅威主体は、他国の軍事組織というよりは、違法漁業や密航、海賊などの海洋犯罪が主流であり、国防という観点からは、海軍はあまり最新装備を必要とする環

境にはない。また、軍事的脅威への対応よりも、自国領海の平和・秩序維持が日常的には重要な任務である。具体的には、マ・シ海峡と3つのASL、そして境界未画定海域の秩序を維持することであり、そのことがインドネシアの国際貿易を支え、国家経済の発展に寄与し、結果的に国家主権も強固になると考えている。そのため、例えば2008年の国防白書¹²が強調するように、国境に近い92の小島のうち、12島を優先的に海軍がパトロールして他国に実効支配されないよう努めてきた。その海軍にとって、2014年10月に発足したジョコウィ政権は大きな追い風になっている。

ジョコウィは、インドネシアで初めて「海洋ドクトリン」を掲げた大統領である。2014年5月に選挙キャンペーンで発表した政権マニフェストや、大統領選挙後の勝利宣言では、インドネシアを地戦略的に「グローバルな海洋軸」(global maritime axis)と位置づけた。同年11月には、大統領就任後初めて参加した東アジアサミットで、「グローバルな海洋柱」(global maritime fulcrum)のビジョンを示し、インドネシアの海洋重視政策を国内外に印象づけた。このジョコウィの海洋軸ドクトリンは、インド洋と太平洋を橋渡しするインドネシアの戦略的重要性を強調するものである。それには2つの背景がある。まず、グローバル化の進展で2つの海が経済的に急速に接近するなか、その中央に位置するインドネシアには、経済活動の巨大なポテンシャルがあるということ。第二に、中国の台頭とアメリカのリバランシングという東アジアの戦略シフトに対し、インドネシアの主体性とプレゼンスを高めていくには、アジアの「海洋大国」という国家アイデンティティを打ち出すべきだという意識である。

この海洋軸ドクトリンの政策的プライオリティは、島と島との連結性の強化と港湾インフラのグレードアップである。とりわけ東部インドネシアに重点を置いている。実際、マルク諸島を見てみると、豊かな水産資源があるにもかかわらず、コネクティビティが欠如しているため、地元経済は自己完結しており、国家経済への貢献も少なければ、国会経済からの恩恵もあまり受けていない。西部インドネシアでも、例えばジャカルタからシンガポールにコンテナを送るほうがスマトラ島のパダンに送るより3倍安い。従って、海洋ドクトリンのビジョンは、インドネシア全体で島と島とのコネクティビティを強化し、各地で港設備を発達させることで、インドネシアの海洋ビジネスと貿易を加速させる。それが国家財政を強化し、経済発展を促し、グローバルな海洋貿易と海洋商業のハブとしてのインドネシアの重要性を高める、というものである。

ジョコウィ政権の海洋安全保障の認識は、基本的にこのビジョンの延長にある。そのため、海軍においては、いよいよ自分たちの時代が来たという認識を強く持っている。海軍(Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut: TNI-AL)は、伝統的に海洋安全保障の脆弱性が

郷土防衛の問題だと認識してきた。日本占領期の終了直後にオランダが本土に戻ってこられたのも海洋防衛能力が低かったからであるし、1957年に起こったインドネシアからの分離独立を掲げた地方反乱の際も、反乱勢力が海を効果的に使い、海軍は彼らの動きを封鎖できなかった。1962年にイリアン・ジャヤを併合した際も、オランダの空母が同地に接近した。近年では、海賊対策が不十分だという理由で外国からの介入を許しているという認識もある。そのため、海軍にとって、ジョコウィの海洋軸ドクトリンは大歓迎であり、海軍の強化を通じて、海洋資源やシーレーン、群島水域、領海、EEZを伝統的・非伝統的脅威から護るという組織ミッションにシンクロさせている。

ではその能力はどういう状況にあるか。海軍は、ユドヨノ大統領時代に2005年から2024年までの20年計画で「最小必須戦力」(Minimum Essential Force: MEF)を整備するとし、2020年までに外洋海軍と沿岸海軍の間の地域海軍(Green-Water Navy)を目指すというブループリントを示した。このMEFでは、20年間のうちに海軍は5つの艦隊を保有したいとし、実働可能な戦闘艦、哨戒艦、補給艦を合わせて274隻持ちたいとする。実働可能というのがカギであり、現在では317の哨戒艦と151の戦闘艦、そして2隻の潜水艦を保有するものの、実際に運用可能なのは哨戒艦でいえば60隻程度である。残り250隻のうちスタンバイが50隻ほどで、それ以外は「メンテナンス中」である。もっといえば、運用可能な60隻の哨戒艦のうち、実際に稼働しているのは15隻ほどである。残りの45隻は燃料がない(費用を捻出できない)ため稼働不可の状況にある。

海軍力強化が叫ばれるものの、その実現を阻んでいるのが、第一に予算不足であり、第二に国内防衛産業の弱さである。スハルト大統領の時代(1968-98)から国防予算はおさえられていたが、1997年のアジア通貨危機で国家財政は大幅に悪化し、2004年のユドヨノ時代の到来でようやく経済成長の回復と、それに伴う国防費の増加に期待が持てるようになった。実際に、2001年には20億ドルであった国防予算は、2013年には約4倍の83億ドル(GDPの0.9%)に増加した。近隣諸国はGDPの2%が平均であることから、インドネシアは依然として低くおさえられていると言えるが、南シナ海とナトゥナ海の不安定を背景に、ジョコウィ政権は、2019年までに国防予算をGDPの1.5%まで引き上げると主張し、国軍の支持を受けている¹³。

国内の軍事産業は、兵器製造の国営PT Pindadと造船の国営PT PALがあるが、資金も整備も貧弱である。そのため、艦艇に使用されるコンポーネントの約7割は輸入に頼っているのが現状である。ジョコウィ政権は、この産業育成に力を入れようとしている。そのため外国投資の誘致に積極的であり、「防衛外交」を自ら手がけている。日本との間でも、2015年3月のジョコウィ来日時、そして翌年の「2+2」の場面で、その防衛外交がみられ

た。

このように現政権は、海洋軸ドクトリンを掲げ、そのビジョンに基づいて海洋ガバナンスを安全保障化しつつ、国軍の役割を強化しようとしている。なかでも優先度の高い問題は南シナ海でありナトゥナ海である。2016年に入って、陸軍はナトゥナ諸島に配置されている陸軍兵士を従来の800人から2000人に増強する予定である。空軍も、この地区の戦闘機を増やすとしている。海軍も、ナトゥナ海に派遣する船を増やしており、例えば2015年12月には7隻の軍艦を送り、翌月には14隻に倍増した。また、ジョコウィ政権になってから、ナトゥナ諸島から480キロ離れたバタム島で、ナトゥナ防衛を想定したアメリカ軍との合同演習を2回行っている。明らかに南シナ海問題にシフトした国軍の体制作りが見られる。

3. 海上警備の課題

とはいえ、インドネシアの海洋安全保障の課題は、もちろん南シナ海問題に限定されるわけではない。海洋ガバナンスの安全保障化のプロセスには、越境犯罪対策の本格化も含まれている。むしろ日常的には、その問題のほうがインドネシアの海洋ガバナンスには切実であるともいえよう。具体的には、第一にテロリストを含む「人の密航」、第二に海賊や船舶に対する武装強盗、第三に違法・無報告・無規制漁業（いわゆるIUU漁業）、第四に天然資源の密輸であろう。問題は、どこの政府機関が、これらの複雑な問題に対応するかの制度設計である。以前のスハルト政権下であれば、強権政権の背骨として君臨した国軍が「二重機能」というドクトリンを掲げて非軍事部門の省庁に大量に出向し、関係機関の権限と権益をトップレベルで掌握していた。当然、海洋部門であれば海軍が強い権限を持っていた。しかし、1998年以降の民主化の過程で「二重機能」は廃止となり、海洋部門の権限も12の関係省庁に分散していく。同時に、2001年以降は、民主改革の一環で、地方分権化政策も導入され、中央政府から地方自治体へ多くの権限が移譲された。これらの結果、海洋行政の複雑化と権限のオーバーラップが顕著となり、海洋犯罪の取り締まりも充実からは程遠い状況にある。

この解消に向けたイニシアティブが、2006年にユドヨノ政権下の大統領令（2005年第81号）¹⁴で新たに作られた海上保安調整組織（Bakorkamla）である。このBakorkamlaには、12省庁にまたがる権限の整理と行政手続きの効率化に向けた、政策「調整」を行う権限が与えられた。具体的には、海上治安に関する合同作戦や合同訓練の計画策定や、その実施であり、あくまでも「調整役」の域を出ることはなかった。その後、ユドヨノ政権の終了直前に海洋法（2014年第32号法¹⁵）が制定され、ようやく調整役に限定されたものではな

く、法執行の主体として **Bakorkamla** を衣替えする条項が加わった。それが海上保安組織 (**Bakamla**) である。その立ち上げのため、ジョコウィ政権は、すぐに大統領令¹⁶ (2014 年第 178 号) を出し、**Bakamla** の役割を調整ではなく、海上安保の国家政策の策定や、パトロールと法執行であると定めた。2015 年に初代 **Bakamla** 長官に任命されたママヒット海軍中将は、「**Bakamla** という名称を使っているが、実質的にはインドネシアのコストガードである」と新組織を位置づけた。また、海洋問題調整大臣のリザル・ラムリは、**Bakamla** 設立一周年式典で、「未だ 12 省庁に海洋法執行の権限が散らばっているが、目標としては、**Bakamla** に一元化していく」と説明した¹⁷。

これによって何が変わりつつあるか。海上警備にあたるプレーヤーが、これまでのように海軍、海上警察、運輸省海運総局、海洋漁業省、税関管理局に留まらず、新たに **Bakamla** が加わる形になり、今後は **Bakamla** に海上法執行が一元化されるというシナリオは、国家警察の不信感を煽るのに大いに貢献している。なぜなら、彼らは **Bakamla** の背後に国軍の「失地回復」の野心を読み取っているからである。そもそも **Bakorkamla** 時代から、海軍は積極的に「新組織」を支援してきた¹⁸。その背景には、スハルト後の民主改革の過程で「国防」(defense) に限定された国軍の役割を今こそ「安全保障」(security) にまで拡大(回復)したいという悲願がある。海軍から人材や整備を注入していくことで、**Bakamla** を「弟分」に仕立て、海軍の影響力の強いシビリアンのコストガードを作っていく。これが海軍のビジョンである。早速 **Bakamla** には海軍から 10 隻の巡視艇が譲渡された。これから 30 隻を造船する計画が打ち出されている。

警察は、このような国軍の役割拡大を警戒している。そもそも、海賊や違法漁業といった治安の問題は、本質的に軍事ではなく、軍人が全面に出て対応をするような状況は健全とはいえず、陸と海での警察による法執行こそが適切な対応である。その立場から、国軍色の強い **Bakamla** の拡大は、国家警察にとって懸念材料である。また国軍は、**Bakamla** に続いて、国家安全保障会議 (NSC) の設立もジョコウィ大統領に強く迫っている。ここで陸海空の安全保障政策のプライオリティを決めるというビジョンであり、国軍関係者が重要ポストを占める可能性が高い。「NSC など必要ない。治安政策の調整が必要なら調整大臣府がやればよい。なぜ新設しなければならないのか。反対である」と国家警察長官は主張する¹⁹。このような状況を考えると、**Bakamla** の誕生は、海上安保機関の間のライバル競争を促進している面があり、それは長期的には解消されることを期待したいが、例えば関係機関の士気低下やサボタージュなど、少なくとも短期的には海上警備体制にネガティブなインパクトを与える可能性は否定出来ない。

おわりに

以上の考察からわかるように、インドネシアではジョコウィ政権になって、海洋安全保障に対する意識が大きく変化している。そのきっかけは、第一に政権の掲げる海洋軸構想であり、第二に南シナ海問題と直結するナトゥナ海での中国との摩擦である。この2つのベクトルが共鳴するなか、安全保障部門における国軍のプレゼンスは拡大し、同時にナショナリズムに訴えた政策執行の場面も増えてきた。その典型が、外国 IUU 船舶の「爆破ショー」であり、2015年だけでも157隻の外国 IUU 船を拿捕し、うち107隻を爆破して沈めている。この爆破には軍艦が動員され、武力の誇示とナショナリズムの煽動で違法漁業対策が形作られてきた。ナトゥナ海についても同様であり、インドネシアのEEZ内で中国漁船が違法漁業をするので、これをどう取り締まるかという法執行の問題が本質である。しかし国軍は、これを国防の問題に解釈し、ナショナリズムの高揚と絡めて、部隊の再配置や海軍力強化を訴えている。

インドネシアにおける違法漁業の問題は、ナショナリズムや軍事で解決できるほど簡単なものではない。各地の海洋文化、伝統的な越境生活圏、地方水産経済の変容、漁村の貧困化、漁業ライセンスに関する汚職の蔓延、脆弱な国境監視など、外国の問題というよりインドネシアの複雑な国内問題に根本的な原因がある。その意味で、今の海洋犯罪対策の「軍事化」は「行き過ぎた安全保障化」(over-securitization)であり、その解除が健全である。

そのためにも、国際社会の「積極的な関与」が期待されている。おそらく、それはコーストガードの育成がカギとなる。海軍の思惑を遮断して、いかにプロフェッショナルなコーストガードを作っているか。軍組織と違い、コーストガードは国際協力が要である。その国際協力の制度化を通じて、海洋ガバナンスを「脱軍事化」していく。そのイニシアティブを Bakamla に期待したい。実際 Bakamla は、地域で国際協力を進めている。マレーシアのコーストガード (MMEA) とは、マラッカ海峡での合同パトロールを行い、オーストラリア国境警備隊 (ABF) とはキャパシティ・ビルディングに向けた合同オペレーション、中国とは海洋観測衛星の分野で協力、日本とは通信システムや人材育成の分野で協力している。マルチの国際協力においても、アジア海上保安機関長官級会合への参加や、ベストプラクティス共有を目的とした海上保安机上演習 (MSDE) を共催している。こういう活動を通じて、国際的な規範と能力基準を備えたコーストガードに発展していくことが、インドネシアの海洋安全保障政策にとって中長期的に重要な課題であろう。

—注—

- 1 ムルドコ前国軍司令官へのインタビュー、2016年3月15日。
- 2 Rancangan Peraturan Presiden Tentang Struktur Organisasi TNI.
- 3 Undang-Undang Republik Indonesia No.17 Tahun 1985 Tentang Pengesahan United Nations Convention on
4 the Law of the Sea (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Hukum Laut).
- 5 Undang-Undang Republik Indonesia No.6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia.
6 2002年の法令36号(Peraturan Pemerintah No.36 Tahun 2002 Tentang Hak dan Kewajiban Kapal Asing
Dalam Melakukan Lintas Damai Melalui Perairan Indonesia)は、インドネシア領海における無害通航権に
ついて、法令37号(Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 2002 Tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat
Udara Asing Dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Kepulauan yang Ditetapkan)は群島航路帯通航に関する
7 外国船舶・航空機の責任について、法令38号(Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2002 Tentang Daftar Koordinat
Geografis Titik-Titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia)は新しい群島基線を決定している。
- 8 マレーシアとの間で主権を争っていたセレベス海のシパダン島とリギタン島について国際司法裁判
9 所がマレーシアに軍配を挙げたことで法令の修正を迫られた。Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 2008
Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2002 Tentang Daftar Koordinat Geografis
Titik-Titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia.
- 10 Undang-Undang Republik Indonesia No.34 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara.
- 11 インド、タイ、マレーシア、シンガポール、ベトナム、フィリピン、パラオ、パプアニューギニア、
12 オーストラリア、東ティモールの10カ国。
- 13 出所：Adrian J Halliwell, “How ‘One of those Days’ Developed: Indonesian Archipelagic Sea Lanes and the
Charting Issues,” paper presented at ABLOS Conference “Addressing Difficult Issues in UNCLOS,” 28-30
October 2003, International Hydrographic Bureau (IHB), Monaco, p.2.
- 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1983 Tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.
15 Mabes AL, *Strategi Pertahanan Laut Nusantara*, Jakarta: Mabes AL, 2003.
- 16 Departmen Pertahanan Republik Indonesia, *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*, Jakarta: Dephan, 2008.
- 17 ユドヨノ時代には燃料補助金が国家予算の5分の1を占めており、これが財政をかなり圧迫していた
18 が、ジョコウィ政権は、この補助金を廃止するという歴史的な決定を行った。歴代大統領は、燃料補
助金のカットが街頭での反政府運動を誘発し、政権を不安定化させることから、その決定を避けてき
た背景がある。ジョコウィは、この補助金廃止によって、国家予算を他の重点分野に使えるようにな
ると説明しており、その一つが国防費だとする。
- 19 Peraturan Presiden Republik Indonesia No.81 Tahun 2005 Tentang Badan Koordinasi Keamanan Laut.
Undang-Undang Republik Indonesia No.32 Tahun 2014 Tentang Kelautan.
Peraturan Presiden Republik Indonesia No.178 Tahun 2014 Tentang Badan Keamanan Laut.
“Rizal: Bakamla Menjadi Indonesia Coast Guard,” *Republika*, 19 December 2015.
海軍とBakorkamlaの関係については、拙稿(Jun Honna, “Instrumentalizing Pressures, Reinventing Mission:
Indonesian Navy Battles for Turf in the Age of Reformasi,” *Indonesia* 86 (Southeast Asia Program, Cornell
University), October 2008, pp.63-80)を参照されたい。
- バドロディン・ハイティ国家警察長官へのインタビュー、2016年3月18日。

第6章 ベトナムの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール

グエン・ティ・ラン・アン

1. 海事法の解釈

● (群島域の) 領水の無害通航権に関する理解

現行のベトナム国内法の下では、無害通航権はベトナムの領海において全ての国の全ての船舶が享受する権利と認識されている。2012年ベトナム海洋法第22条(2)は、「全ての国の船舶はベトナムの領海を通る無害通航権を享受する」と規定している。

しかし、この権利は、ある種の船舶に対しては特定の要件の下で適用されている。第1に、ベトナムの領海で無害通航権を行使する外国軍用船舶は、ベトナムの管轄当局に事前に通告しなければならない。これは、1982年の海洋法に関する国際連合条約(UNCLOS)に対する追加要件である。にもかかわらず、これは事前通告を怠った外国軍用船舶に対して何らかの影響を及ぼすものではないため、無害通航を認める条件を作り出すものでも、外国軍用船舶に負担を生じさせるものでもない。

第2に、外国の石油タンカーや原子力船、放射性物質・有害物質・危険物質の輸送船は、ベトナムの領海を無害通航する際に、個別の事情に応じて指定された航路の利用を要求される可能性がある(2012年ベトナム海洋法第25条)。外国の原子力船及び放射性物質・有害物質・危険物質の外国輸送船の船長に対しては、船舶及び積載物に関する十分な技術文書や強制民間保険文書の携行、船舶及び積載物に関する全ての技術文書をベトナムの管轄当局に提出する用意、ベトナム法及びベトナムが締約国となっている条約により当該船舶について定められている特別予防措置の完全な履行、特別予防措置の適用に関してベトナムの管轄当局によりなされた決定(漏出及び環境汚染を引き起こす可能性を示す明確な兆候や証拠がある場合のベトナム領海の通航禁止やベトナム領海からの即時強制退去)の遵守など、更なる義務も課されている(第24条)。

第3に、外国潜水艦及びその他の外国潜水機は、ベトナム政府により別段の許可が与えられている場合、及びベトナム政府と旗国政府の間で合意されている場合を除き、海面上を航行し、かつ、国旗を掲揚しなければならない(第29条)。ベトナム法が潜水艦、石油タンカー、原子力船、放射性物質・有害物質・危険物質の輸送船に適用する条件は、1982年のUNCLOSの規定と一致している。

これらの要件を除き、ベトナム法における通航方法に関する規定及び「無害」に関する解釈は、1982年のUNCLOSと一致している。

大陸国として、ベトナムは群島水域を設定しなかった。したがって、無害通航権は領海についてのみ規定されている。

● **EEZ 内の航行権及び上空飛行権に関する理解**

EEZ において、ベトナムは航行及び上空飛行の自由を尊重している。1977 年以降、ベトナムは基線から 200 海里の EEZ 設定を表明した。EEZ の限界が 200 海里であることは、2012 年ベトナム海洋法第 15 条により再確認されている。200 海里のベトナムの EEZ 内において、ベトナムは、同国の主権的権利、管轄権及び海事上の国益を害さないものである限り、他国による航行及び上空通過の自由、海底ケーブル及びパイプラインの敷設権、並びに、合法的な海洋利用を尊重している（第 16 条）。

● **（マラッカ及びシンガポール海峡沿岸諸国による）国際海峡の通過航行権に関する理解**

ベトナムは国際海峡の隣接国ではないため、ベトナム法には国際海峡の通過航行権に関する特別な規定はない。

2. 海事安全保障政策

● **国内法及び海事安全保障政策**

3,260 キロの沿岸線を有する沿岸国として、ベトナムは様々な海事安全保障上の脅威に直面している。伝統的な側面においては、南シナ海における主権及び海事紛争が、自製の欠如、威嚇、強制、脅迫、武力行使に繋がりがねない顕著な問題である。したがって、これはベトナムの海事安全保障に否定的な影響を及ぼし、地域の平和及び安全を危険に晒す可能性がある。非伝統的な側面においては、海洋環境の保護、海事上の安全、生物多様性の保存、海洋の科学的調査などに、ベトナムは大きな関心及び利益を有している。

海事安全保障上の脅威に対応し、ベトナムの国内法は、全ての海域、即ち、内水、領海、接続水域、EEZ 及び大陸棚においてベトナムの主権、主権的権利及び管轄権を行使するとともに、海洋秩序を確保するための法的枠組みを設定している。ベトナムの国内法は広範な海事安全保障を対象としており、ベトナム海洋法（2012 年）、海洋及び島嶼資源法（2014 年）、海事規程（Maritime Code）（2015 年）、国境法（2003 年）、漁業法（2004 年）、環境保護法（1993 年）、水資源法（1998 年）、石油法（1993 年）、ベトナムの海洋境界域における人、車両及び船の活動管理に関する政令 71/2015/ND-CP などが含まれる。さらに、ベトナムは 2020 年までの海洋戦略も発出している。

ベトナムの海事安全保障政策は、(i) 国家主権及び国益の保護、(ii) 国際法の遵守、

(iii) 地域の平和及び安全の保全という3つの目的に応えるものである。したがって、伝統的な海事上の脅威に関して、ベトナムは、一方では平和的な紛争解決を一貫して追求し、他方では自衛能力の統合及び強化に努めている。非伝統的な海事上の脅威に関しては、ベトナムは二国間ベース及び多国間ベースで海洋秩序の保護に積極的に協力している。

● 最優先課題（領有権紛争、領水警備、EEZ 管理、漁業管理、海賊行為及びテロリズム対策など）への対応

ベトナムの海事政策は、ベトナムの最優先課題への対応方法に影響している。第1に、領有権問題などの伝統的な側面に関して、ベトナムは関係当事者との対話を維持し、平和的手段による様々な問題の解決に大いに努力している。しかし、ベトナムは、領海における主権の保護と EEZ 及び大陸棚における主権的権利及び管轄権の保護、並びに、ベトナムの正当な EEZ 及び大陸棚において行われる自国の経済活動の安全確保に向けて、沿岸警備隊や漁業監視隊などの法執行部隊の展開にも躊躇しない。

第2に、非伝統的な側面、特に越境的な問題に関して、ベトナムは他国及び国際機関との協力を促進している。例えば、漁業管理において、ベトナムはフィリピン、インドネシア、マレーシアと、漁業に関する情報及びデータの交換、共同調査の実施、養殖開発及び食の安全性に関する経験の交換、違法・無報告・無規制（IUU）漁業の共同防止などに向けた多くの了解覚書（MOU）を交わしている。ベトナムは、国連環境計画（UNEP）、東アジア海域環境管理パートナーシップ（PEMSEA）、東アジア海洋調整機関（COBSEA）が主導する南シナ海の環境保護に関する協力プログラムに参加している。ベトナムは、アジア海賊対策地域協力協定（ReCAAP）のメンバーとして、海賊行為撲滅への地域的取り組みにも参加している。

● 交渉または国際裁判所による紛争解決の事例

ベトナムは、近隣諸国との領有権紛争及び海事紛争を抱えている。これまでのところ、交渉をうまく利用し、国境、海洋境界画定、暫定協力に関する7件の条約の締結という成果を上げている。即ち、2000年のベトナム・中国陸上国境条約、1985年のベトナム・カンボジア陸上国境協定、1977年のベトナム・ラオス陸上国境協定、1992年のカンボジアとの歴史的な水域協定、1992年のベトナム及びマレーシア間の両国政府共同開発了解覚書（MOU）並びに両国国営石油会社間協定、1997年のタイとの海洋境界画定協定、2000年のトンキン湾における中国との海洋境界画定及び共同漁業協定、2003年のインドネシアとの大陸棚境界画定協定である。

現在、ベトナムはインドネシアと EEZ 境界画定交渉、マレーシア及びタイと 3 国共同開発モデル交渉、トンキン湾口外海域における中国との海洋境界画定交渉、カンボジアと海洋境界画定交渉を行っている。しかし、南シナ海における主権及び海洋境界画定に関する諸問題についてはいかなるメカニズムも確立されていない。

● 南シナ海問題に対する基本政策

南シナ海問題には 3 つの側面がある。第 1 の側面は、主権の主張に関するものである。ベトナムは、(基線の公表並びにパラセル及びスプラトリーの地物に関する法的地位の明確化を公には行っていないものの) パラセル及びスプラトリーに対する主権を再確認するだけの法的根拠及び歴史的証拠を有している。中国（台湾を含む）もパラセル及びスプラトリーに対する主権を主張している。フィリピン、マレーシア、ブルネイも、スプラトリーの一部について主権を主張している。

南シナ海問題の第 2 の側面は、海事紛争である。南シナ海の海洋境界画定は非常に複雑である。というのも、海域の重複が、沿岸諸国本土に接する反対側の海岸線から生じているだけでなく、パラセル及びスプラトリーの法制度の解釈及び適用にもかかっているからである。さらに、九段線も南シナ海の海洋境界画定を複雑にしている。これまでのところ、中国は九段線の意味を明確にしておらず、ベトナムを含む他国も九段線には法的根拠がないと考えているからである。

南シナ海問題の第 3 の側面は、航行の安全、環境保護、生物多様性の保全、人道援助など、南シナ海における越境的な問題に関するものである。世界有数の通航量を誇る航路であり、また、半閉鎖海であることから、これらの問題は沿岸諸国及びその他の海洋利用者の利益と密接に関連している。

南シナ海の第 1 及び第 2 の側面に関して、ベトナムの政策は、南シナ海にかかわる領土主権その他の見解の相違を巡る紛争については、平等、相互理解及び相互尊重の精神から、国際法、特に UNCLOS を尊重するとともに、UNCLOS の諸原則に従って沿岸諸国の EEZ 及び大陸棚に対する主権的権利及び管轄権をも尊重しつつ、平和的交渉を通じて解決する、というものである。第三者による司法的措置についても、利用してはいないものの、利用する可能性を排除しているわけではなく、ベトナムとしては依然として検討しているところである。

第 3 の側面に関しては、ベトナムは、同国の主権的権利、管轄権及び海上上の国益を害さないものである限り、他国の合法的な海洋利用を尊重している。これまでベトナムは航行及び上空飛行の自由を尊重している。ベトナムは、海上交通路の安全維持と南シナ海の

平和及び持続可能な環境の保護に向けて他国と積極的に協力している。

3. 海事安全保障に関する立場

● 海軍及び沿岸警備隊（装備、規模、役割及び予算）

ベトナムは、約4万2,000名（うち3万名は海兵隊）の人員を擁する中規模の海軍を保持し、ベトナム沿岸の4地域で展開している。ベトナム海軍は、ベトナムの主権保護を担っている。ベトナム海軍は、キロ級潜水艦4隻、ゲバード級フリゲート艦2隻、シグマ級コルベット艦5隻、タラントル級コルベット艦4隻、モルニヤ級コルベット艦4隻、オーサ級急襲艇8隻、スベトリャク級海洋巡視船6隻、チューリャ級海洋巡視船5隻、TT-400 TP型海洋巡視船4隻、ソーニャ級掃海艇4隻、ユルカ級掃海艇2隻、エフゲーニャ級掃海艇2隻、トラン・ギア級測量船2隻、K-122級輸送・兵站船1隻、HQ-996級輸送・兵站船2隻、チュオンサ級輸送・兵站船1隻、LST-542級大型揚陸艦7隻、ポルノクニイ級水陸両用船3隻、HQ-521級水陸両用船2隻など、近代的能力を装備している。またさらなる装備を調達中である。ベトナム海軍の全ての装備にはHQの標識が付いている。

ベトナムの沿岸警備隊は、ベトナム水域における主権、主権的権利及び管轄権を保護するために1998年に創設された。ベトナムの沿岸警備隊は、巡視、沿岸警備、海難に遭遇した船員及び船舶の支援・捜索・救助などの具体的任務を果たせるよう、近代的な艦艇を装備している。現時点では、ベトナムの沿岸警備隊は、艦艇の機能及び能力に応じて着標された約60隻の艦艇を装備している。120~400トン、高速、重武装の能力を持つ巡視及び沿岸警備用の艦艇には、00xxから50xxまでの数字が付いている。2500トン以上の能力を持ち、ヘリポートを装備し、海洋巡視の義務及び指揮を行う艦艇には通常、80xxの数字が付いている。支援・捜索・救助活動を行う船舶には通常、60xx及び90xxの数字が付いている。艦艇のほか、ベトナムの沿岸警備隊は、MS-6000レーダーを備えたCASSA 212-400の標識によるものなど、哨戒航空機も装備している。沿岸警備隊の艦艇は、機能及び兵器により海軍の艦艇と区別化され、CSBの標識により容易に認識される。

● 作戦上の課題

3,260キロという長い沿岸線を有するため、ベトナムの海軍及び沿岸警備隊は多くの作戦上の課題を抱えている。第1にして最大の課題は、中国が南シナ海で強硬な政策を進めている状況下において、ベトナムの主権、主権的権利及び管轄権を保護することである。他の課題は、越境犯罪、災害、海難事故などの非伝統的な海事上の脅威を減らすことである。

● 重要な海洋域における警備の現況

今日まで、ベトナムは非伝統的な海事上の脅威を減らすために二国間及び多国間の協力を積極的に行っている。したがって、越境犯罪は十分に制圧され、災害及び海難事故は防止及び軽減されている。しかし、領有権問題及び海事問題は未だ解決に至っていない。ベトナムの海軍及び沿岸警備隊は、一方では自制するとともに平和的な紛争解決を支援し、他方では国際法、特に UNCLOS により規定されている、ベトナムの水域における同国の主権、主権的権利及び管轄権を断固として保護している。残念ながら、一部の当事者は自制せず、紛争をエスカレートさせている。したがって、南シナ海の状況は緊張が高まっており、ベトナムの正当な主権、主権的権利及び管轄権は脅威に晒されている。

4. 海事安全保障協力に関する外国との関係

ベトナムは、他国との海事安全保障協力を積極的に促進している。

●日本とは、ベトナムは 2014 年の二国間合意により広範な戦略的パートナーシップを有している。両国は頻繁に高位指導者の相互訪問を行っている。ベトナム人民軍と日本の自衛隊の間では、防衛政策対話が年 2 回開かれている。海上自衛隊及び海上保安庁の船舶は頻繁にベトナムに寄港している。両国は、捜索・救助及び人道援助に関する経験の共有、合同訓練、合同演習を通じた能力構築面の協力を特に促進している。特に、グエン・フー・チョン・ベトナム共産党書記長の 2015 年の日本公式訪問時に、日本はベトナムと、ベトナムの海上安全強化に向けて 2000 億円の無償援助を提供する旨の外交文書を取り交わした。さらに、日本は、ベトナムにとって新たな分野である国連平和維持活動に関する経験を共有し、戦後処理の対応でも支援を行っている。今後、海事安全保障は引き続き日本とベトナムがさらに協力を進めていく有望な分野になるだろう。したがって、まずは引き続き実践的な共同作戦活動を増やすことで能力構築に重点的に取り組むべきである。さらに、両国は、二国間協力に関する共通のルール及びメカニズムの確立という新たなレベルに進むとともに、同じ考えを持つパートナー間の少数国間協力へ拡大すべきである。

●米国とは、海事安全保障協力が近年、大幅に改善している。2000 年代初頭以降、米国とベトナムは高官の相互訪問を開始している。政治、安全保障、防衛に関する一連の対話は 2008 年以降、定期的に行われている。その後、2010 年以降、副大臣級の二国間防衛政策対話も開かれている。高官の訪問及び対話は、多くの更なる協力の取り決めに道を開いている。例えば、2002 年の二国間捜索及び救助協定、2006 年の麻薬撲滅協定書、2007 年の二国間海事協定、2010 年のベトナムの港湾の放射性物質防護能力を強化するための協定、2011 年の二国間防衛協力の強化に関する了解覚書（定期ハイレベル対話、海事安全保障、

捜索及び救助、人道援助及び災害救援 [HA/DR]、平和維持という 5 つの防衛協力分野を規定)、2013 年の両国の沿岸警備隊間の協力に関する協定 (米国の正式訓練及びカリキュラム開発援助のベトナム沿岸警備隊への提供、及び、ベトナムの海事安全保障を強化するための 1,800 万ドルの援助パッケージの供与を規定)、2015 年の防衛関係に関する共同ビジョン声明 (5 つの優先分野において両国間の協力を促進する 2011 年の覚書に追加する形で、防衛関連の貿易及び軍備の共同生産 [米国による武器禁輸の 2014 年における一部解除後] という新たな 2 分野、及び、ベトナム沿岸警備隊への米巡視船メタルシャーク購入資金 1,800 万ドルの供与を規定) などが挙げられる。さらに、米国は海事上の法執行を重視した訓練施設をハイフォンに建設するための援助、退役した沿岸警備艦、ベトナム軍人向けの英語訓練なども提供している。両国は、海軍や沿岸警備隊同士で船舶の頻繁な訪問や捜索及び救助、航行の安全に関する演習も行っている。ベトナムと米国は、南シナ海における交易及び航行の自由や海事安全保障において戦略的利益を共有しているため、両国は将来的に協力関係を強化していく大きな可能性があるだろう。

日本と米国のほか、ベトナムは、インド、イスラエル、スウェーデン、英国、特にロシアなど、多くの国々と、訓練、能力構築、武器購入を通じて、海事安全保障協力を積極的に進めている。ロシア、フランス、インド、カンボジア、オーストラリアも海軍艦船をベトナムに寄港させ、多くの国が捜索及び救助の合同演習を行っている。

付属資料1 1977年5月12日の領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚に関する声明

(略)

3. ベトナム社会主義共和国の排他的経済水域はベトナムの領海に隣接し、領海とともに、ベトナムの領海の幅を測定するために用いられる基線から200海里までの区域を形成する。

ベトナム社会主義共和国は、生物であるか非生物であるかを問わず、ベトナムの排他的経済水域の水域、海底及びその下にある全ての天然資源を探索、開発、保存及び管理するための主権的権利を有する。また施設、構築物及び人工島の設置・利用に関する排他的権利と管轄権、排他的経済水域の経済的な探索及び開発のためのその他の活動に関する排他的管轄権、ベトナムの排他的経済水域における科学的調査に関する排他的管轄権を有する。ベトナム社会主義共和国は、ベトナムの排他的経済水域における海洋環境の保全並びに汚染管理及び緩和のための活動に関する管轄権を有する。

4. ベトナム社会主義共和国の大陸棚は、ベトナムの領海を越える海面下の区域の海底及びその下であってベトナムの陸領域から自然の延長をたどって大陸縁辺部の外縁に至るまでのもの、または、大陸縁辺部の外縁がベトナムの領海の幅を測定するために用いられる基線から200海里の距離まで伸びていない場合には、基線から200海里の距離までのものをいう。

ベトナム社会主義共和国は、鉱物及びその他の非生物資源並びにその定着性種族から成る全ての天然資源の探索、開発、保存及び管理において、ベトナムの大陸棚に対して主権的権利を行使する。

5. パラグラフ1で言及した、ベトナムの領土の不可欠の一部を形成し、ベトナムの領海を越える、島嶼及び群島は、本声明のパラグラフ1、2、3及び4の規定に準拠して決定される独自の領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚を有する。

6. 本声明の諸原則をもとに、ベトナム社会主義共和国の領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚に関する具体的な問題は、ベトナム社会主義共和国の主権及び利益を守るという原則に従い、かつ、国際法及び国際慣行に沿って、更なる規制において詳細に取り扱われる。

7. ベトナム社会主義共和国政府は、各国の海域及び大陸棚に関する問題を、独立及び主権に対する相互尊重に基づく交渉を通じて、国際法及び国際慣行に従い、関係諸国と解決する。

付属資料2 ベトナムの領海基線に関するベトナム政府の1982年11月12日の声明

ベトナム社会主義共和国政府により同国の国会常任委員会の承認を経て1977年5月12日に発出された領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚に関する声明のパラグラフ1の規定を履行するにあたり、

ベトナム社会主義共和国政府は、ベトナムの領海の幅を測定するための起点となる基線に関して以下の声明を出す。

(1) ベトナムの大陸棚の領海を測定するための起点となる基線は、本声明の付属資料に座標が列挙されている点を結んだ直線により構成される。

(2) ゼロ点—ベトナム社会主義共和国の領海の幅を測定するための基線とカンブチア人民共和国の領海の幅を測定するための基線が交差する、トーチュ群島とポウロワイ島を繋ぐ線上の海に位置する点—を出発点とし、コンコ島を終点とするベトナムの領海基線は、添付の付属資料に列挙されている座標に従い、1979年以前にベトナム人民海軍により公表された10万分の1の海図上に引かれる。

(3) バクボ湾（トンキン湾）は、ベトナム社会主義共和国と中華人民共和国の間に位置する湾である。ベトナムと中国の間にある湾の海洋境界は、フランスと中国清朝の間で署名された1887年6月26日の境界条約に従って画定される。

湾のうちベトナムに帰属する部分は歴史的水域を構成し、ベトナム社会主義共和国の内水に関する司法制度に服する。

コンコ島から湾口までの基線は、湾の閉鎖線に関する問題の解決後に画定される。

(4) ホアンサ及びチュロンサ群島の領海の幅を測定するための基線は、ベトナム社会主義共和国政府の1977年5月12日の声明のパラグラフ5に従い、今後発出される文書により決定される。

(5) 基線の後方にあり、ベトナムの沿岸または島嶼に面している海域は、ベトナム社会主義共和国の内水を構成する。

(6) ベトナム社会主義共和国政府は、様々な領海及び大陸棚に関する関係諸国との全ての

相違は、各国の国家的な独立及び主権に対する相互尊重に基づく交渉を通じて、国際法及び国際慣行に従い、解決されるものと確信する。

ハノイ、1982年11月12日

付属資料3 2012年ベトナム海洋法

第I章

総則

第1条 規制の範囲

本法は、ベトナムの主権、主権的権利及び管轄権の下にある基線、内水、領海、接続水域、排他的経済水域、大陸棚、島嶼、パラセル及びスプラトリー群島その他の群島、ベトナムの海域における操業、海事経済開発、海洋及び島嶼の管理及び保護について規定する。

第2条 法の適用

1. 本法の規定とその他の法律の規定の間に、ベトナムの海域の主権及び法的地位に関して相違がある場合は、本法の規定が優先する。
2. 本法の規定とベトナム社会主義共和国が締約国となっている国際条約の規定の間に相違がある場合は、国際条約の規定が優先する。

第3条 用語の解釈

本法において、下記の用語は以下のとおり解釈される。

1. ベトナムの海域は、ベトナム法、ベトナム社会主義共和国が締約国となっており、1982年の海洋法に関する国際連合条約（UNCLOS）に則った境界及領域に関する条約に準拠して決定される、ベトナムの主権、主権的権利及び管轄権の下にある内水、領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚から成る。
2. 公海は、ベトナム及びその他諸国の排他的経済水域を越える全水域から成り、その海底及びその下は含まない。
3. 船舶（vessel）とは、内燃機関の有無を問わず、大型船（ship）、小型船（boat）及びその他の乗物（craft）を含め、水面上または水面下で運航する乗物を意味する。
4. 軍用船舶とは、当該国の国籍を明確に表示する外的標識を掲げ、士官名簿または同等の文書に氏名が記載されている、当該国に服務する海軍士官により指揮される、一国の軍隊の船舶を意味する。当該船舶は、軍令に基づいて行動する乗組員により運用される。
5. 公用船舶（vessel for official service）とは、非商業的な国家活動のためにのみ使用される船舶を意味する。
6. 資源には、水中、海底及びその下の生物資源及び非生物資源が含まれる。
7. 等深線とは、海の水深の等しい点を結んだ線である。

第4条 海洋の管理及び保護の原則

1. 海洋の管理及び保護は、ベトナム法に準拠し、ベトナム社会主義共和国が締約国となっている国連憲章その他の条約に従って、行われる。
2. ベトナムの行政機関、組織、市民は、ベトナムの海域、島嶼及び群島に対するベトナムの主権、主権的権利及び管轄権を守り、海洋資源及び海洋環境を保護する責任を有する。
3. ベトナム国は、海洋及び島嶼に関する他国との紛争を、1982年のUNCLOS並びに国際法及び国際慣行に従って、平和的手段により解決する。

第5条 海洋の管理及び保護に関する政策

1. 国力をいかに発揮し、海域、島嶼及び群島に対する主権、主権的権利及び管轄権を守り、海洋資源及び海洋環境を保護し、海事経済の開発を促進するために、必要な措置を講じる。
2. 社会経済的開発、国家防衛及び安全保障を目的として、持続可能な方法で、海域、島嶼及び群島の管理、利用、開発及び保護に関する戦略、計画立案及び計画を策定及び実施する。
3. 組織及び個人に対し、海事経済の利用、開発及び発展、海洋資源及び海洋環境の保護、並びに、各海域の条件に適合するとともに国家防衛及び安全保障上の要件に沿った海域の持続可能な開発に、労働力、資材、資本を投入し、科学的、技法的及び技術的な成果を応用するよう奨励するとともに、海洋の可能性及び海洋に関する政策及び法律に関する情報の普及を強化する。
4. ベトナムの海域においてベトナムの漁業者により行われる漁業活動を奨励及び保護し、ベトナムの海域を越えて、ベトナムの組織及び市民により、ベトナム社会主義共和国が締約国となっている条約、国際法及び関係沿岸諸国の法律に従って、行われる操業を保護する。
5. 海洋巡視及び監視隊の運用を確保し、海域、島嶼及び群島における活動に資する兵站インフラを改善し、海洋人材を育成するための適切な投資を行う。
6. 島嶼及び群島の住民に対する優遇政策、並びに、海域、島嶼及び群島の管理及び保護に従事する部隊への優遇措置を実施する。

第6条 海事問題に関する国際協力

1. ベトナム国は、国際法及び独立、主権、領土保全の尊重、平等、互惠に基づき、各国並びに地域的及び国際的機関との海事問題に関する国際協力を強力に促進する。
2. 海事問題に関する国際協力には以下が含まれる。
 - a. 海事及び海洋の調査研究。科学的、技法的及び技術的な応用。
 - b. 気候変動対策、自然災害の防止、制御及び警戒。

- c. 海洋の生物多様性及び生態系の保護。
- d. 海洋環境汚染の防止及び撲滅、海事経済活動から生じる廃棄物の処理、油濁事故対策。
- e. 海難捜索及び救助。
- f. 海洋犯罪の防止及び撲滅。
- g. 海洋資源の持続可能な開発及び海洋観光の開発。

第7条 海洋の国家管理

1. ベトナム政府は、海洋の全国的な国家管理を行う。
2. 省庁、省庁級機関、並びに、沿岸部の省及び中央直轄市の人民委員会は、その義務及び権能の範囲内において、海洋の国家管理を行う。

第II章

ベトナムの海域

第8条 基線の設定

ベトナムの領海の幅を測定するために用いられる基線は、政府により既に公表されている直線基線である。ベトナム政府は、基線が設定されていない区域の基線を決定し、国会常任委員会の承認を得て、公表する。

第9条 内水

内水は、基線の陸側の沿岸に隣接する水域であり、ベトナムの領土の一部を構成する。

第10条 内水の法的地位

ベトナム国は、内水に対し、陸領域に対するのと同じ完全かつ絶対的な主権を行使する。

第11条 領海

ベトナム社会主義共和国の領海は、基線から12海里までの水域である。

領海の外側の限界は、ベトナムの海上国境線である。

第12条 領海の法的地位

1. 国家は、1982年のUNCLOSに従い、領海、領海の上空並びに領海の海底及びその下に対し、完全かつ絶対的主権を行使する。
2. 全ての国の船舶は、ベトナムの領海の無害通航権を享受する。無害通航権を行使してベトナムの領海を通る外国軍用船舶は、ベトナムの管轄当局に事前通告を行う。
3. 外国船舶の無害通航は、ベトナムの平和、独立、主権及び法律並びにベトナム社会主義共和国が締約国となっている条約を尊重して、行われる。
4. ベトナム政府の合意がある場合、またはベトナム社会主義共和国が締約国となっている条約の規定による場合を除き、外国航空機はベトナムの領海の上空に侵入してはならない。

5. 国家は、ベトナムの領海に存在する全ての種類の考古学的及び歴史的物事に対して主権を有する。

第13条 接続水域

接続水域は、ベトナムの領海に隣接し、かつ、ベトナムの領海を越える、領海の外側の限界から12海里までの海域である。

第14条 接続水域の法的地位

1. 国家は、接続水域に対し、本法第16条に規定されている主権的権利、管轄権及びその他の権利を行使する。
2. 国家は、ベトナムの領域または領海における税関、関税、医療、移民に関する法律侵害行為を防止及び処罰するため、接続水域内の取り締まりを行う。

第15条 排他的経済水域

排他的経済水域は、ベトナムの領海に隣接し、かつ、ベトナムの領海を越える、領海と合わせて基線から200海里までの海域を形成する海洋の範囲である。

第16条 排他的経済水域の法的地位

1. 排他的経済水域内において、ベトナム国は以下の権利を行使する。
 - a. 海底の上部水域並びに海底及びその下の天然資源の探査、開発、管理及び保存のための主権的権利、並びに、排他的経済水域の経済的開発及び探査のためのその他の活動。
 - b. 人工島、施設及び構築物の設置及び利用、海洋の科学的調査、海洋環境の保護及び保全に関する管轄権。
 - c. 国際法に従ったその他の権利及び義務。
2. ベトナム国は、同国の主権的権利、管轄権及び海事上の国益を害さないものである限り、本法及びベトナム社会主義共和国が締約国となっている条約に準拠し、ベトナムの排他的経済水域における、他国による航行及び上空通過の自由、海底ケーブル及びパイプラインの敷設権、並びに、合法的な海洋利用を尊重する。

海底ケーブル及びパイプラインの敷設は、ベトナムの管轄当局の書面による同意を条件とする。
3. 外国の組織及び個人は、ベトナム社会主義共和国が締約国となっている条約、ベトナム法の規定に準拠して署名された契約、または、ベトナム政府により与えられた許可に基づき、ベトナムの排他的経済水域における天然資源の探査、利用及び開発、科学的調査の実施、並びに、施設及び構築物の設置に参加することができる。
4. 海底及びその下に関する権利は、本法第17条及び第18条に準拠して行使される。

第17条 大陸棚

ベトナムの大陸棚は、ベトナムの領海に隣接し、かつ、ベトナムの領海を越える、海面下の区域の海底及びその下であり、ベトナムの陸領域、島嶼及び群島の自然の延長をたどって大陸縁辺部の外縁に至るまでのものをいう。

大陸縁辺部の外縁が基線から 200 海里の距離まで伸びていない場合には、その区域の大陸棚は基線から 200 海里の距離までのものをいう。

大陸縁辺部の外縁が基線から 200 海里を越えて伸びている場合には、その区域の大陸棚は基線から 350 海里を越えない距離までのものまたは 2,500 メートルの等深線から 100 海里を越えない距離までのものをいう。

第 18 条 大陸棚の法的地位

1. ベトナム国は、天然資源を探查及び開発するために、自国の大陸棚に対して主権的権利を行使する。
2. 本条第 1 項に規定されている主権的権利は、いかなる者もベトナム政府の同意なしにベトナムの大陸棚を探查する、またはベトナムの大陸棚の天然資源を探查する活動を行うことはできないという意味において、排他的である。
3. ベトナム国は、目的のいかんを問わず、大陸棚に関して、その下の開発、並びに掘削の承認及び規制を行う排他的権利を有する。
4. ベトナム国は、同国の主権的権利、管轄権及び海事上の国益を害さないものである限り、本法及びベトナム社会主義共和国が締約国となっている条約に準拠し、ベトナムの大陸棚における、海底ケーブル及びパイプラインを敷設する他国の権利、並びに、他国による合法的な海洋利用を尊重する。

海底ケーブル及びパイプラインの敷設は、ベトナムの管轄当局の書面による同意を条件とする。

5. 外国の組織及び個人は、ベトナム社会主義共和国が締約国となっている条約、ベトナム法の規定に準拠して署名された契約、または、ベトナム政府により与えられた許可に基づき、ベトナムの大陸棚における天然資源の探查、利用及び開発、科学的調査の実施、並びに、施設及び構築物の設置に参加することが許される。

第 19 条 島嶼及び群島

1. 島嶼とは、自然に形成され、水に囲まれた陸地であって、満潮時に水面上にあるものをいう。

群島とは、島嶼の集合体であり、島嶼の一部、隣接している水域、その他の密接に関連している地勢が含まれる。

2. ベトナムの主権下にある島嶼及び群島は、ベトナムの領土の不可欠の一部である。

第20条 島嶼及び群島の内水、領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚

1. 人間の居住または独自の経済的生活を維持することができる島嶼は、内水、領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚を有する。
2. 人間の居住または独自の経済的生活を維持することができない岩は、排他的経済水域または大陸棚を有さない。
3. 島嶼及び群島の内水、領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚は、本法第9条、第11条、第13条、第14条、第15条及び第17条に準拠して決定され、ベトナム政府が公表する海図及び地理座標に表示される。

第21条 島嶼及び群島の法的地位

1. ベトナム国は、ベトナムの島嶼及び群島に対して主権を行使する。
2. 島嶼及び群島の内水、領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚の法的地位は、本法第10条、12条、14条、16条及び第18条において規定されているとおりである。

第7章 マレーシアの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール

スマティ・パマル

はじめに

マレーシアの海域は国際法、なかでも「海洋法に関する国際連合条約（UNCLOS）」が規定するあらゆる権利に関係している。これらには内水、領海、大陸棚、排他的経済水域（EEZ）、ならびに該当する海域上空の空域に対する権利が含まれる。マレーシア海域の特徴となるのは、マラッカ海峡（SOM）、南シナ海（SCS）、スル海、セレベス海、アンダマン海を通る活発な海上交通路である。本質的に、こうした海域はマレーシアの通商の玄関口の役割を果たしている。経済的には、生物および非生物資源に富み、マレーシアの経済発展に大きく貢献している。更に南シナ海を囲む EEZ と大陸棚は同国のオフショア経済圏の一部を成す。マレーシアは 1996 年に UNCLOS を批准した。批准時には、同条約で認められた¹宣言から成る供述書²も提出している。

1. 領海の無害通航権について

領海の無害通航は全船舶に適用される。UNCLOS 第 17 条は「あらゆる国の船舶は、沿岸国か内陸国かにかかわらず、無害通航権を有する」と規定している。UNCLOS 第 18 条と第 19 条によれば、通航および無害通航には、内水に入らず、または港（内水の外を含む）へ入らずに領海を航行することが含まれる。条約では、こうした通航は継続的で迅速でなくてはならないが、「停泊と錨泊も、通常の航行に付随して発生する場合、不可抗力もしくは遭難により必要とみなされる場合、または危険時もしくは遭難時に人、船舶もしくは航空機に支援を提供する目的の場合に限り、通行に含まれる」。³ UNCLOS は、「通航は沿岸国の平和、秩序または安全に有害とならない限りは無害とみなされる…」⁴と規定するとともに、「…こうした通航は本条約、および国際法のその他の規則に従って行うものとする」とも述べている。この解釈によると、かかる通航は、例えば、ある沿岸国が領海における主権を有する場合、その沿岸国の安全に対する脅威とはならない限り無害である。

一定の状況下では、UNCLOS 第 19 (2) 条に明記された通り、沿岸国の主権、領土の保全、または政治的独立性に対して武力による威嚇もしくは武力行使を行う、または国連憲章において具現化された国際法の原則にその他の方法で違反するような船舶の通航を伴う活動は、無害ではないとされる場合がある。この点では、一沿岸国としてのマレーシアは、領海の無害通航に関する UNCLOS や国際法の条項に沿った法規制を採用することができ

る。これらの法規制は、同国の関連当局が、UNCLOS 第 19 (2) 条に具体的に挙げられた多様な活動、すなわち「武器を用いた演習または訓練、沿岸国の防衛または安全に有害な情報の収集を目的とした行為、沿岸国の防衛または安全性に影響を及ぼすことを目的とした宣伝行為、航空機の発着または積み込み、軍事機器の発着または積み込み、調査活動の実施、沿岸国の通信システムまたはその他の施設もしくは装置への干渉を目的とした行為」に関わる諸問題に対応できるようなものでなければならない。

2. EEZ 上空の航行権・航空権について

マレーシアはまた、UNCLOS に規定された航行権または航行の自由を尊重しつつ、1996 年に UNCLOS を批准した際に、いくつかの事項を明記した宣言書を提出した。同宣言の第 3 項は以下のように述べている。

「マレーシア政府は、本条約の条項が他国に対して、沿岸国の同意なしに EEZ 内における軍事演習や作戦——特に武器または爆発物の使用を伴うもの——を実行するのを認めないことも理解している。」

第 3 項の解釈の一つによれば、マレーシアの EEZ 内では、他国は同項に記載された如何なる活動についてもマレーシアに事前に通知することが義務付けられている。この点では、例えば、EEZ 内の航行または EEZ 上空の飛行により、マレーシアが環境、生物および非生物資源を管理・保護する権利が妨げられず、損なわれないことが重要である。それにもかかわらず、目的が友好的であるまたは善意に基づく場合は、「非攻撃的」且つ「友好的」な軍艦はマレーシアの EEZ 内に入ることができる。⁵ 但し、引き続き第 3 項の要件に従うことが条件となる。

3. (マラッカ海峡およびシンガポール海峡周辺の沿岸国による) 国際海峡の通過通航権について

国際航行の目的で使用される海峡の通過通航権は、UNCLOS 第 III 部において規定されている。マラッカ海峡とシンガポール海峡の特性を鑑みると、両海峡（またはその一部）を UNCLOS が規定する国際航行の目的で使用される海峡とみなすことができるのかは疑問であろう。UNCLOS の規定では、国際航行の目的で使用される海峡は、公海または EEZ の一部分と、公海または EEZ の別の部分とをつなぐ経路と関わりがあることが条件だからである。⁶ UNCLOS は「一部分」と「他の部分」との距離（幅）については何も述べていないようだ。これに関しては慣習国際法が、国際航行の目的で使用される海峡にふさわしい海峡がどのようなものを明確にする上で役立つかもしれない。これは通過通航を巡る

現況において非常に重要である。マラッカ海峡とシンガポール海峡の大部分は狭く、且つ沿岸国の領海主権の範囲内だからである。ある海峡が国際航行の目的で使用される海峡として正当に認められている場合に、狭水路で無害通航に関する規則が適用できるかは疑問だろう。⁷

それにもかかわらず、国際航行の目的で使用される海峡として正当に認められた海峡における他国の権利については、UNCLOS で規定されている。これには、沿岸国は通過通航を妨害してはならないこと、海峡内の航行または海峡上空の飛行に対する危険を適切に公表することが義務付けられていること等が挙げられる。この場合、領海の航行に関する沿岸国の法規制を遵守しない、あるいは規制遵守の要求を無視する船舶は、当該領海を直ちに去るよう要求される可能性がある。実際、通過は継続的で迅速でなければならないというのが原則である。⁸ 更に、通過通航中の船舶や航空機は UNCLOS に規定された義務⁹および制約¹⁰に服する点にも注目が必要である。

4. 海上保安、国内法、および海上保安政策

マレーシアの海上保安およびその政策は、さまざまな事項を考慮して実施されていると思われる。主なものに、国際法の原則、国益、主権および領土の保全、国内法・自治体法、慣習法、国際法、1982年 UNCLOS、同国の海洋管理に関わるその他の国際条約・規制等がある。

5. 優先度の高い諸問題（領土紛争、領海の保護、EEZ 管理、漁業管理、海賊行為対策、テロリズム等）への対応

海上保安および沿岸警備に関するマレーシアの政策・慣行には二つの主要目的がある。第一の目的は、領海（内水を含む）に対するマレーシアの領有権の保護および行使、ならびに大陸棚および EEZ の天然資源と環境に対する同国の権利・権益の保護である。これには更に、マレーシアが海洋権益を有する地域（南シナ海、スル海、セレベス海、インド洋）の平和と安全の確保が含まれる。第二の目的は、洋上での犯罪、および沿岸のコミュニティや海の利用者の生命を脅かす恐れのあるその他の不法行為の警備等である。さまざまな海域に対する権益の保護は優先課題となっている。これら地域には重大な関心が寄せられており、マレーシアの炭化水素権益の大部分が東海岸のサバ州とサワラク州という、同国の2州沖に集中しているからだ。¹¹ マレーシアの海域はまた、活発な海上交通路が特徴で、同国の通商の玄関口となっている。サバ州の海は豊富な漁業水域で、水産業や観光業の収入源となっている。例えば、サバ州の海域はサンゴ礁の75%を擁し、哺乳類、海藻、サンゴが豊富である。¹² 一方で、マレーシアはベトナム社会主義共和国と共同で、南シナ

海南部の基線から 200 カイリを超える大陸棚について、大陸棚限界委員会 (CLCS) に情報を提出している。¹³

海賊行為対策としては、マレーシア海上法令執行庁 (MMEA)、海上警察、マレーシア海軍 (RMN) による法執行等がある。規定地域で発生した海賊行為事案については、RMN が近隣諸国と共同巡回を行っている。例えば、マラッカ海峡海上警備 (MSSP)、Eyes in the Sky (EiS)、Information Working Group (IWG) から成るマラッカ海峡パトロール (MSP) (ASEAN4 カ国が関わっているが、ミャンマー海軍も参加の可能性あり)¹⁴は、海賊行為対策の成功例の一つである。RMN と MMEA のその他の優先的警備活動には、人道支援・災害救助 (HA/DR) の提供、海上経由の人身売買や武器・麻薬の密売対策、航行の安全性確保のための水域・海洋調査の実施 (規制機関と協力)、捜索救助活動の提供等がある。

6. 交渉または国際裁判所による紛争解決

マレーシアは領有権に関する諸問題について国際裁判を行った経験を持つ。最初の訴訟はシパダン島とリギタン島に対する領有権問題を巡る裁判である。同訴訟は両島に対する領有権を決定するため、国際司法裁判所 (ICJ) に委ねられた。そして 2002 年、ICJ はプラウ・シパダン島とリギタン島に対する領有権をマレーシアに付与した。¹⁵

第二に、マレーシアとシンガポールは、プラウ・バツ・プター／ペドラ・ブランカとして知られる海洋地勢を巡る紛争を ICJ に持ち込んでいる。1990 年代初め、マレーシアとシンガポール間の公式交渉により、この事案を ICJ に委ねて領有権を確定させることが決定された。2008 年 5 月に ICJ は、バツ・プター／ペドラ・ブランカに対する領有権がシンガポールに属すること、ミドル・ロックに対する領有権がマレーシアに属すること、サウス・レッジに対する領有権がそれが所在する領海内の国家に属することを決定した。¹⁶ 判決後にマレーシアとシンガポールは、同事案に関する ICJ の決定 (共同調査に関する話し合いを含む) を実施するための一手段として「共同技術委員会」を設立した。

7. 南シナ海問題についての基本方針

南シナ海問題に対するマレーシアのアプローチは実用主義 (プラグマティズム) の概念に基づいており、南シナ海を巡る紛争は、ルールに基づいたアプローチと一般的に認知された国際法の原則 (海洋法に関する国際連合条約等)、および国際仲裁を使った平和的な手段を通じて解決すべきであると明確に示している。マレーシアは、紛争当事者は活動を行う上で武力行使、脅迫、または強要を回避し、自制を行使すべきであると主張している。同国は自国の権益を保護し、南シナ海問題の多国間による解決を促すため、ASEAN の活

用を推奨している。更に同国は、南シナ海問題を管理するための方策として、「南シナ海に関する行動宣言（DOC）」の完全なる実行と「南シナ海における行動規範（COC）」の迅速な締結を継続的に要求している。

8. 海上保安の姿勢

マレーシアの国防政策（NDP）は自国の国益にとって重要な地理的領域を定めており、マレーシア国防軍（MAF）はここを外的脅威と武力侵略から守らなければならない。マラッカ海峡、南シナ海への海上交通路、それらの上空にある関連空域は、国家のライフラインにとって、且つ同国の安全・防衛にとって重大な戦略的地域である。マレーシアは軍艦を配備して、自国の海域（南シナ海、マラッカ海峡、インド洋等）における法の執行を支援している。RMN と MMEA も侵略者から同地域を守るために密接に協力して偵察と情報共有を行っている点に注目すべきである。通常の戦術的レベルのオペレーション以外にも、マレーシアは軍事・海事外交に従事して沿岸地域の平和と安全を維持している。海軍が実施している活動には、ASEAN 加盟国との海軍同士の関係確立、西太平洋海軍シンポジウム（WPNS）への参加、インド洋海軍シンポジウムへの参加等がある。マレーシアはまた、インド洋における海賊行為対策としての合同・共同の海軍活動にも参加している。RMN も合同・統合演習を実施し、外国海軍の関わる訓練を取りまとめて、信頼醸成措置を積み重ねている。

9. 海軍および沿岸警備隊（設備、規模、役割、予算）

RMN の主要な役割は平時にマレーシア海域を保護し、対立が発生したら戦争に勝つことである。RMN の中核目的は作戦即応性を備え、信頼性の高い武力を確実に配備することである。筆者の見解では、同地域が直面する現在の地政学戦略的な環境における RMN の戦略目的は、三つある。第一の目的は、マレーシア海域における紛争を防止することである。第二の目的は、同国の海洋権益を保護することである。そして第三の目的は、大国および地域内諸国の海軍との関係を保持し、これを強化することである。

マレーシア海上法令執行庁（MMEA）は海上法令執行庁法に準拠する。その責任範囲は同法で規定されている。MMEA の役割は法律と秩序を維持することであり、責任範囲における平和や安全、治安を維持することである。この役割を果たす上での MMEA の任務には、犯罪の防止・発見、違反者の検挙と起訴、安全保障情報の収集活動等がある。もっと具体的には、洋上の安全と治安を確実に維持し、捜索救助活動を実施し、海洋汚染を防止し、汚染対応策を講じ、海賊行為や海上犯罪を防止・抑止し、公海における薬物・麻薬の

運搬を防止することは、MMEA の責任の範囲内であると筆者は考える。

10. オペレーション上の課題

マレーシアの海軍および沿岸警備隊は、利用可能な資産と能力を持ち、目標達成に向けて行動する進歩的な部隊とされている。海上保安については、資源制約が実行上の大きな問題である。これに絡み、「マレーシアブルーオーシャン戦略 (NBOS)」¹⁷ が海上保安の強化に付加価値をもたらし、成功を収めている。NBOS は、官民パートナーシップ (Counter Piracy in the Gulf of Aden 等) を通じて、この資源制約の問題に取り組んでいる。具体的には RMN が民間の船会社 (MISC) との協業を通じて護衛を提供した。このオペレーションでは、コンテナ船を補助船に転換した。MISC はこのオペレーションのために海軍予備員を提供した。RMN はまた「シー・ベイシング」構想に着手し、国軍の作戦能力を強化している。その際、海軍艦艇と人員をオフショアに配置して、既存資産を活用することにより未確認の船舶や侵害者を封じることができるようになっている。シー・ベイシング構想は、民間のオフショア産業からハイテク関連情報や偵察等の提供を受けている (必要に応じて海軍が、既存資産を活用したネットワーク提供や駐留等でこれを補完する)。同様に、スールス・ラウエシ海では、関連する沿岸地域で過激派に対抗するため、移動式生産設備 (MOPU) を輸送している。

11. 重要な沿岸地域の保護状態

南シナ海は戦略地政学上の火種とも言える地域で、マレーシアの国益を守るためにその軍隊や法執行機関が警戒態勢を取っている。不法侵入を行うのは通常は外国の沿岸警備隊、時には軍用船の場合もある。公表されているところでは¹⁸、中国の沿岸警備隊船がマレーシアの度重なる外交抗議にもかかわらず、マレーシアの EEZ 内に定期的に侵入しているという。またこうした侵入は、特に RMN と MMEA が定期的に巡回や偵察を行っている地域であれば、RMN にとってオペレーション上の問題となる。更にマレーシアは外国の漁民による違法操業の脅威や、違法・無規制・無報告漁業につながる模造船の問題にも晒されている。

マレーシアは MMEA による法執行を支援する目的で、軍艦を配備している。RMN も重要領域内への常駐が期待されている。同国が採用を検討する可能性のあるその他のオペレーションには、各政府機関の情報源となる官民パートナーシップの組み合わせのほか、深海漁船、民間の海上保安、既存のオフショア駐屯地等が挙げられるだろう。これらはリスクを緩和する上で、あるいは外国船の存在を報告するための資源を採用・配備する上で効果

を發揮し、各機関が侵略や侵入を抑止し、これに対応する助けになるかもしれない。

12. 海上保安協力を巡る諸外国との関係

米国、中国、日本、インド、および欧州連合（EU）はマレーシアの主要貿易国であり、マレーシアはほぼ全ての諸外国と相互に利益をもたらす関係を享受している。マレーシアの安全保障協力の理念および実行は元来、二国間および多国間両方の性格を持つと述べてよいだろう。最も強力な安全保障協力の一つは、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポール、イギリスとの間で主として防衛活動について締結している「5 か国防衛取極（FPDA）」である。もともと、今日ではFPDAの価値は、その前身である「イギリス・マラヤ防衛協定（AMDA）」に基づく同様の取り決めに照らして評価するのが最善であろう。仮にそうだとした場合、マレーシアはさまざまな多国間プラットフォーム（ASEAN 地域フォーラム（ARF）、ASEAN 国防相会議（ADMM）、ADMM プラス）を通じて安全保障協力を積極的に追求している。

米国とマレーシアの関係は相互の繁栄と協力強化に根差しており、その関係は年々強化されていることがわかる。マレーシアは米国と、「国際軍事教育訓練（IMET）」プログラムや、各軍部が参加するさまざまな二国間合同演習等、防衛・安全保障上の協力体制を確立している。マレーシアは多国間海軍軍事演習「リムパック（環太平洋合同演習）」に参加しており、「水上艦即応性協力訓練」にも毎年積極的に参加している。

中国とマレーシアの関係については、両国は経済的利益と通商を重視した、戦略的な協力関係を確立していると言えよう。マレーシアと中国の二国間協力は1974年に始まった。外交関係が確立してからは、その関係はおおむね建設的である。両国の戦略的關係は総じて低レベルなものからより顕著な協力関係へと進化した。例えば、2015年9月には「非伝統的な脅威および人道支援・災害救助（HA/DR）への対応」と題する5日間の演習を実施した。

多国間レベルでは、ASEAN、中国、台湾の法執行機関の間で「人道対話机上演習」に向けた努力を行っている。他のASEAN諸国とは、信頼醸成措置およびキャパシティー・ビルディング活動を実施している。

マレーシアと日本は、マレーシアが1980年代に導入した、教育や研修分野の強化に重点を置く「ルックイースト政策」以来、強力な関係を維持してきた。1970年代初めから日本は、マラッカ海峡における航行の安全性に関わる取り組みに貢献し、海賊行為や海上の強盗と闘うための地域および国際プロジェクトにも参加してきた。日本は、海上保安、平和維持、人道支援・災害救済（HA/DR）等、協力分野をもっと拡大したいと考えている。

2015年に両国は「戦略的パートナーシップ」に向けて関係を強化するための協定を締結した。¹⁹ そこで重視されるのは、平和と安定、経済、海上保安、人的連携、地域協力や国際協力に貢献できる活動（領海内および排他的経済水域における捜索救難活動（SAR）、国連開発プログラムを通じた平和維持活動、海上交通路の安全および安全保障に関わる問題等）である。

結論

マレーシアは巨大な海域を擁している。海事に関わる諸問題へのアプローチや優先事項は、さまざまな観点があり多様である。更に幅広い見地から述べると、マレーシアは実用主義的で、関係当事者の相互尊重に基づく政策を採用している。法律について言えば、海上保安に関わる政策の実施はいくつかの事項を考慮していると思われる。主なものに、国際法の原則、国益、主権および領土の保全、国内法・自治体法、慣習法、国際法、1982年UNCLOS、同国の海洋管理に関わるその他の国際条約・規制等がある。第二に、マレーシアの姿勢は、主権を守り、外部機関等の活動が同国の幸福の脅威とならないようにするため、国益を保護することにある。

【参考文献】

1. Hamzah Ahmad, "Malaysia and Law of Sea," 1983.
2. B.A. Hamzah, "Disputing the South China Sea," National Defence University Malaysia, 2015.
3. Sharina Shaukat et al, "The Paradox of the Straits of Malacca: Balancing Priorities for Sustainable Waterway," Maritime Institute of Malaysia, 2014.
4. Valencia, J. Mark, Jon M. Van Dyke, Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea*, The Hague/Boston/London: Kluwer Law International, 1997.
5. Victor Prescott, Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publisher, 2005.
6. Sumathy Permal, Mohd Arshad Atta Mohd, "Geo Strategic Development and Prospects for Dispute Management," 2012. 第2回MIMA南シナ海会議（マレーシア・クアラルンプール）
7. Dato Zulkifli Adnan, "Boundary Dispute and Delimitation: Malaysia Experience," 2012.
8. National Security Council, "Malaysia's Rights and Responsibilities in its Zones," 2012.
9. アジアン・ディフェンス・ジャーナル 2015年6月号 マレーシア海軍長官インタビュー

－注－

- 1 UNCLOS 第 310 条
- 2 右記を参照。 http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm
- 3 UNCLOS 第 18(2)条
- 4 UNCLOS 第 19(1)条
- 5 Royal Malaysian Navy, “Naval Diplomacy and Capacity Building at Sea (SCS),” 2015, Kuala Lumpur.
- 6 UNCLOS 第 37 条を参照。
- 7 第 45(1)(b)条を参照。
- 8 UNCLOS 第 38(2)条の条文の関連箇所を参照。
- 9 UNCLOS 第 39 条を参照。
- 10 UNCLOS 第 40 条を参照。
- 11 ベトロナス「サステナビリティ・レポート 2014」
- 12 デイリー・エクスプレス 2015 年 4 月 22 日号「サバ州の漁業の安全性に対する不法の脅威」
- 13 マレーシアとベトナムによる大陸棚限界委員会に対する共同提出（2009 年）
http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mysvnm_33_2009.htm
- 14 Euan Graham, “Asean-led maritime force? Not so fast”
<http://www.straitstimes.com/opinion/asean-led-maritime-force-not-so-fast>
- 15 判決の詳細については、2002 年 ICJ レポート 625 「プラウ・リギタン島とプラウ・シパダン島に対する領有権」（インドネシア／マレーシア）を参照。
- 16 判決の詳細については、2008 年 ICJ レポート 「ペドラ・ブランカ／プラウ・バツ・プター島、ミドル・ロックおよびサウス・レッジに対する領有権」（インドネシア／シンガポール）を参照。
- 17 マレーシア連邦政府首相府経済企画院「第 11 次マレーシア計画（2016～2020 年）」
<http://rmk11.epu.gov.my/book/eng/Elevent-Malaysia-Plan/RMKe-11%20Book.pdf>
- 18 アジアン・ディフェンス・ジャーナル 2015 年 6 月号 マレーシア海軍長官インタビュー
- 19 「戦略的パートナーシップに関する日本・マレーシア共同声明」
http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea2/my/page3e_000342.html

第8章 シンガポールの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール

古賀 慶

はじめに

シンガポールは、マレー半島の南端、太平洋とインド洋を結ぶマラッカ・シンガポール海峡（マシ海峡）のチョークポイントに位置しており、地政学上の要衝とされている。その地理的条件もあり、海上交通の安全確保、未確定の海上国境、海賊等の安全保障問題、周辺海域に広がる小規模な諸島の国土防衛や国境防衛といった多様な課題を小規模な都市国家ながらも抱えている。その中でもシーレーン（SLOC）の安定はシンガポールにとって最重要課題と言っても過言ではない。2012~14年のGDP比で貿易額が約3.59倍という数字が示すとおり、貿易依存率は極めて高く、食料や資源が皆無であるシンガポールはほぼすべての生活必需品を輸入に頼っている¹。結果として、シンガポールは海洋戦略環境の安定を自らの生存と繁栄に不可欠であるとみなしており、法律、外交、防衛といったあらゆる分野をとおり、包括的な海洋政策の設計に努めている。

1. 海洋法の解釈

シンガポールは、1982年の国連海洋法条約（UNCLOS）に関する第三次国際連合海洋法会議の議長をトミー・コー（Tommy Koh）大使が務めたこともあり、1994年の条約発効以来、海洋法の遵守を海洋政策の一環として位置付けている。近年、南シナ海における領土問題により中国と東南アジア諸国の間で政治的、あるいは軍事的な緊張が高まりつつある中、国際法の解釈が係争国間でのひとつの争点となっている。シンガポールの海洋法の解釈は、全般として主流な解釈に基づいているが、シンガポールには南シナ海の領土問題が存在しないため、原則として領土・領海問題の解決については中立を保っている²。しかしながら、南シナ海における紛争はSLOCの安定にも深くかかわってくるため、海洋法を用いた平和的解決を求めている。ここでは、国家の主権や軍事戦略にも関わる①領海における無害通航権、②EEZにおける航行権および上空飛行、③国際海峡における通過通航権についてのシンガポールの立場を大まかに説明する。

国連海洋法条約17条によれば、領海12海里における主権には制限があり、無害通航権が認められることになっている³。無害通航権とは、領海内における武力による威嚇や武力行使といった行為、さらには停船や徘徊といった行為は違法行為とみなされる一方、軍艦を含める船舶が領海を「継続的かつ迅速な通過」をし、軍事的にも無害であるとみなされ

る場合（例えば、潜水艦の場合は浮上する必要がある）、沿岸国への通知は行わずに通航することができる。ただし、「無害」や「継続的かつ迅速な通過」の定義においては解釈に幅があり、あらかじめ事前許可制を取る国々も存在する。シンガポールの場合、この点については明確に定められていない。

排他的経済水域（EEZ）における航行権および上空飛行についても、シンガポールは国際的に主流な解釈を取っている。すなわち、EEZでは200海里内の水産・鉱物資源といった経済的資源に関しては沿岸国が排他的所有権を持つ一方、公海の規定と同様の「航行の自由」と「上空飛行の自由」も確保されているという立場である。もちろん、EEZ内の航行や上空飛行における沿岸国と利用国の間においてお互いの権利と義務を認識し「相互尊重」（mutual “due regard”）するという原則は国際法上に存在するが、EEZ内で他国による軍事演習等の活動を沿岸国が制約できるという解釈は取っていない⁴。これは、中国の「国家管轄海域」と呼ばれる、EEZ内での「航行の自由」と「上空飛行の自由」は認めずに無害通航権に似た形で制限するという解釈とは異なるものである⁵。しかし、シンガポールのEEZは673平方キロメートルと小規模であると同時にSLOCと重複していることを考えれば、シンガポールEEZ内で他国が軍事演習等の活動を行うことは、政治的・軍事的な緊張を著しく高めることになるため、そのようなリスクは小さいと考えられている。

またシンガポールは、マシ海峡を国際海峡とみなしており、事実上、通過通航権を認めている⁶。これは、マシ海峡に国連海洋法条約の「第三部 国際航行に使用されている海峡」が適用されているためであるが、条約締結以前においてはその立場は必ずしも現在ほど明確ではなかった⁷。1971年11月に、シンガポール、インドネシア、マレーシアの3カ国がマシ海峡についての共同声明を発表した際、インドネシアとマレーシアはマシ海峡を国際海峡と認知せず、無害通航権の原則を取り入れると伝えていた。他方でシンガポールは、マレーシア、インドネシアの両政府の立場を認識するとの立場に留まり、自らの解釈を明確化することは避けていた⁸。認知しない理由としては、国際海峡では通過通航権が認められることになり、他国のいかなる船も遅延なく航行するのであれば、沿岸国に通告なしに「航行の自由」や「上空飛行の自由」が認められることになるためである⁹。国連海洋法条約第40条で示されているとおり、通過通航権は沿岸国の事前の許可なしには調査活動や測量活動を行うことはできないという点で公海と異なるが、地理的に航路が狭まる海峡において通過通航権を認めてしまうことは、国家の領域近くまで他国の船舶や航空機がアクセス可能となるため、国家の主権にも関わることになる¹⁰。シンガポールはSLOCが生命線となるために海峡をオープンにし続けることを重視していたが、インドネシアとマレーシアの両国はその立場に必ずしも同調することはなかった。しかし、現在は両国共に国連

海洋法条約を批准しているため、インド洋と太平洋の公海をつなぐマシ海峡を国際海峡と認める立場をとっていることとなる。

これらを背景に極端な例を挙げると、戦闘準備が整っている他国の軍艦や軍の航空機でもマシ海峡を「継続的かつ迅速な通過」をする場合、事前通知なしに通過してもシンガポールがその航路を妨害することは法律的に違法という立場を取ることになる。しかしマシ海峡におけるそういった行為は、シンガポールのみならず国際社会からの懸念も高まること、水深が浅いために潜水艦は義務づけられていなくても浮上する必要があること、スンダ海峡・ロンボク海峡といった迂回路が存在すること等から、戦略的リスクが極めて高いと考えられており、可能性としては低いと考えられている。

これらの点から分かるように、シンガポールの海洋法解釈はシンガポールの国益を反映するもの、もしくは妨害しないものとして成り立っている。また、シンガポールが国際法を遵守する姿勢を明確化することにより、国際社会からの支持を得て、地域諸国との政治的な連携を強化することにも繋がり、シーレーンの安定を確固たるものすることができる。

2. 海洋安全保障政策

シンガポールの海洋安全保障政策の原則は明確に政府から正式発表されているわけではないが、①海洋法の遵守、②航行の自由の遵守、③紛争の平和的解決の3つが常に強調されている。これらの原則は、1990年より2015年にかけてゴー・チョクトン首相、リー・シェンロン首相をはじめ、トニー・タン副首相兼国防大臣、S・ジャヤクマール外務大臣兼法務大臣、K・シャンムガム外務大臣兼法務大臣等の歴代の政府高官によって繰り返して述べられてきている¹¹。また、海洋問題における国家間の係争に関しては可能な限り国際法的解決を勧める立場を取っている。

事実、シンガポール自身が二国間交渉や国際司法裁判所（ICJ）をとおして領土問題や領海問題を平和裏に解決している。事例としては、ペドラ・ブランカ領土問題、ジョホール埋め立て問題、インドネシア・シンガポール領海画定問題が挙げられる¹²。ペドラ・ブランカ領土に関しては、1979年、マレーシアが新たな地図を発行し同領土を自国領と示したことにより、二国間の問題に発展した。両国間での交渉が始まるが、その過程の中でミドル・ロックス及びサウス・レッジの領有権問題も浮上し、1998年に実効支配をしていたシンガポールがマレーシアとの合意によって国際司法裁判所で争うこととなった。歴史的に領土を所有していると主張するマレーシアと、イギリスから主権を譲り受け実効支配していると主張するシンガポールが争い、結果的にはペドラ・ブランカはシンガポールへ、ミドル・ロックスはマレーシアへ、そしてサウス・レッジは低潮高地（LTE）であるため領

土としては認められず、主権はその領海を有する国家に属することとなった¹³。

ジョホール埋め立て問題は、シンガポールのジョホール海峡における埋め立て活動に対してマレーシアが環境への悪影響等を理由に抗議を行い、国際海洋法裁判所（ITLOS）に提訴したことから発展した¹⁴。結論から言えば、二国間において専門家委員会の設置といった情報収集や情報共有を行うことを前提に、埋め立て活動の停止は行わない決定を ITLOS が 2003 年に下した。また、インドネシア・シンガポールの領海画定問題においては、二国間交渉をとおり 1973 年 5 月に 24.55 カイリの領海線が確定し、2009 年 3 月には西側の領海線が確定されている¹⁵。

それでは、現在緊張が高まっている南シナ海におけるシンガポールの姿勢はどのようなものであるか。シンガポールは係争国ではなく、領土問題自体においては中立性を保ちつつ、国際法の重要性を説き、平和的解決を促している。中立性で言えば、例えば 2012 年 9 月にフィリピン・メディアの「シンガポールはフィリピンの（南シナ海に対する）立場を支持した」という報道に対して、外務省は係争国の主張に対する判断は下さないと明確に反論している¹⁶。これに呼応してシャムガム外務大臣は領土問題の平和的解決に交渉、裁定、仲裁等の方法があるが、これらのどれを選ぶかは係争国同士の問題であるとしている¹⁷。平和的解決については ASEAN と中国が 2002 年に採択した「南シナ海行動宣言」(DOC) を尊重し、係争国が自らの行動を自己抑制していくことを期待している。

SLOC の安定という死活的利益が絡む南シナ海情勢において、シンガポールにとってのベスト・シナリオは、係争国が DOC や国際法を遵守し、南シナ海の緊張緩和を促すことにより、航行の自由が確保され、問題の平和的解決が行われることである¹⁸。そのために、シンガポールは東南アジア諸国連合（ASEAN）の活用、南シナ海行動規範（COC）の早期締結、アメリカのプレゼンスの確保といった 3 つの政策を追求している。ASEAN は、非公式な協議の機会を継続的に提供しているため、議論をとおして係争国同士が平和的解決に向けた規範やルール作りの役割を担う。また、国連海洋法条約の遵守を訴えると共に、多国間枠組みという地の利を活かし係争国の挑発的行動に対しては政治的な圧力を多国間で加える協力関係を構築することが期待されている。この点においてリー・シェンロン首相は ASEAN 諸国が団結することの必要性を強調し、係争国の行動を法律的に制約する COC の早期締結を支持している¹⁹。それらの法的枠組みを履行させるため、そして勢力均衡を保つため、アメリカの地域におけるプレゼンスを重視してきている²⁰。

また、これらの政策の追求は、シンガポールが小国であるために代替手段が存在せず、自身の戦略的脆弱性を認識していることから生み出されたものであろう。例えば、その脆弱性は 2012 年 9 月に行われたシンガポール・中国首脳会談を境にシンガポールの発言の

ニュアンスに変化があった際にも表れている。シンガポールの中国に対する基本姿勢は、1994年5月のリー・クワンユー首相や2011年6月の外務省等の発言や発表から示されているとおり、南シナ海における中国の主張する領海について明確化させるべきであると考えている²¹。しかし、中立的な立場を取るシンガポールはこの点において中国に対して直接的な進言はしておらず、2012年のスカーボロー礁における中比対立の際にも両国の行動に自制を求めるのみであった。しかしその後、南シナ海についての言及は増え、「国際法遵守」「平和的解決」という言葉をとおり中国に訴えることが多くなった。しかし、2012年9月の首脳会談を境にそのような発言回数が減ると共に、「南シナ海の問題に囚われすぎるべきでなく、協力関係のさらなる強化が必要」といった発言が逆に目立つようになった²²。このようにシンガポールは大国化する中国に対して自らの脆弱性の高まりを認識しており、その上で、中国との経済協力が強まることにより生み出される利益を重視しつつも、南シナ海における中国の行動を制約して海洋環境の安定を望むという、原則と現実の間でジレンマを抱えている。

3. 海上警備体制

上記で述べたようにシンガポールは貿易依存国であるため、海上防衛及びシーレーンの確保が死活的に重要であり、これが海軍の最大の目的となっている²³。運用においては、海上監視、シンガポール海峡におけるプレゼンスの確保、領海の防衛、海賊・不法移民の監視の4つのミッションを主眼としている。経済発展を遂げ先進国となったシンガポールはその経済力を以て海軍を含む軍事力の近代化を進めている。2015年11月版のストックホルム国際平和研究所（SIPRI）の軍事費データによれば、シンガポールの軍事費は2006年より90億ドル（2011年米ドル）前後を維持、2014年には98億ドルにも達し、GDP比は1999年の5.3%からは下降傾向にあるものの2014年でも3.3%を確保、対歳出比においても18.3%を費やしている²⁴。ASEAN諸国において屈指の軍事力を保持しており、軍事費が比較的高いインドネシア（70億ドル [2014年]）、タイ（57億ドル [2014年]）、マレーシア（49億ドル [2014年]）を引き離している²⁵。海軍も、2004年にはチャンギ海軍基地を開設し、海軍力の拡張を図っている。

沿岸警察は、海軍の沿岸警備部門が法執行機関として分離することが1993年2月に決定され、設立された²⁶。その任務は、領海内における犯罪予防、抑止、監視、取り締まりであり、主に不法移民、領海侵犯の対処、捜索救難、さらにはペドラ・ブランカ島にあるホースバー灯台（Horsburgh Lighthouse）の防衛が含まれている。国内では海洋関連機関である海事港湾庁（MPA）、入国管理局（ICA）、海軍、税関との連携を行っているほか、国際的

にもマレーシア海上法令執行庁 (MMEA) やインドネシア海軍 (TNI-AL) と情報共有、ホットライン (DCL) の設置、越境任務等の協力関係が結ばれている²⁷。

領海を守るための警備体制は海軍と沿岸警察の任務と装備を基盤に成り立っているが、シーレーン確保という目標がどの程度達成可能であるかという点に疑問が残る。つまり、国力が低いシンガポールが、有事の際、独自の海軍力のみで SLOC を確保することは短期間であるならばともかく、長期的には能力的に不可能であるからである。この問題に対処する一つの方法としては、長期的には国際社会からの支援を待ち、多国間の枠組みをとおして対応していくという考えがある。インド洋と南シナ海を繋ぐマシ海峡はエネルギー資源運搬の要衝であるため、シンガポールのみならず国際社会にとっても重要であり、SLOC の安全が脅かされる場合は国際社会が介入する可能性が高いことを前提としている。これは、自国の国力の限界を認識した結果であるが、これは将来の海軍構成にも影響を及ぼす可能性があり、シンガポール海軍は国際海域に広範囲かつ長期的に作戦展開を可能とする「外洋海軍」(Blue-water Navy) や、自国の領海や沿岸部を主眼として防衛を行う「沿岸海軍」(Brown-water Navy) の構築を目指すのではなく、沿岸部や地域海域まで展開可能な「地域海軍」(Green-water Navy) を標ぼうしているとも言われている。

4. 他国との関係

シンガポールは東アジア地域諸国のみならず、国際的な軍事協力を分け隔てなく行う傾向がある。理由として考えられるのが、シンガポールの独立時における国家としての経験である。1965年にマレーシア連邦から追放された形で分離独立をした際、シンガポールの国家建設における優先事項は軍隊の設立であった。シンガポールから見た東南アジア情勢は、インドネシアの「対立」政策 (Konfrontasi)、マレーシアとの政治的な緊張、英国の東南アジアに対するコミットメントの低下等、極めて不安定な状態であるにもかかわらず、シンガポールの国力に見合った形で隣国において装備品の調達等の軍事協力を仰げる国家はほぼ存在していなかった。その際に、中東において地政学的に同様の困難に直面していた国家がイスラエルであった。建国されたばかりのイスラエルは、「国家」としての国際的な認識を求めて、シンガポールへ積極的に近づき、外交的なつながりを作ろうとする結果として、「軍事技術協力」を徐々に構築していったという。すなわち、現在の全方位的な軍事協力や共同訓練を行ってきている部分的な理由には、状況によって協力できる国家が限られており、政治リスクを分散することが必要であるという経験が基になっていることが挙げられる。なお、イスラエルとの協力関係は現在も継続されており、シンガポール海軍はイスラエル産のビクトリー級ミサイル・コルベットやプロテクター-USV (無人水上艇)

を主に哨戒任務および対海上テロ用にそれぞれ導入している。

さらに、国土が小さいことからくる、演習地不足を解消するために軍事訓練に関しても他国との共同訓練を積極的に行っている。訓練の内容は各国によって様々であるが、現在のところ「5カ国防衛取り決め」(FPDA: Five Power Defence Arrangements)を通し、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、マレーシアとの防衛協力を行っているほか、台湾、インドといった国家とも共同訓練を行い、その他 RIMPAC 等の多国間軍事演習についても積極的に参加している。もちろん、現実主義外交で知られるシンガポールは、東アジア地域の勢力均衡の安定を保つため、アメリカのプレゼンスを重要視していることは上記のとおりである。特に冷戦後、アメリカの東南アジアにおけるコミットメントを確保するために軍港を拡張したことは有名ではあるが、近年では、米海軍沿岸戦闘艦フォートワースをアメリカ軍のローテーション配備の一環として 2014 年 12 月に迎え入れ、また 2015 年 12 月には防衛協力の新たな合意を結び、災害救援、サイバー防衛、バイオ安全保障といった分野でのさらなる協力を強化している（その際にはアメリカの P-8 哨戒機もシンガポールに展開された）²⁸。他方、小国としての「政治リスク分散」も考慮しているため、安心供与としての外交シグナルを送るために中国との軍事交流も積極的に進めてきている。規模は比較的小さいが、2008 年に防衛交流・安全保障協力協定を締結して以降、2009 年より対テロ訓練等をベースとした共同軍事演習を開始した²⁹。2014 年には陸軍において初めて合同で戦闘演習等を行い、2015 年 5 月には「中国・シンガポール協力 2015」においても初めて海軍による二国間合同演習を行っており、その規模と内容が拡充されつつある³⁰。

また、シンガポールはマシ海峡における海賊対策として、インドネシア、マレーシアとの沿岸 3 カ国で協力を行っている。2000 年代より、マラッカ海峡は海賊発生件数最多地域の一つであり、2005 年 6 月には英国ロイズ保険組合の共同戦争リスク委員会が同海峡を戦争危険地域と指定した。これは、2004 年より沿岸 3 カ国がマラッカ海峡海上パトロールの連携等によって海賊発生件数が減少していたことや、海賊とテロの危険性との関係が明確に示されていなかったことなど、議論を呼んだが³¹、国家主権の問題により当初は海賊対策協力を消極的であったインドネシア、マレーシアもシンガポールやタイと協力関係を深め、2005 年から航空共同パトロール「Eyes in the Sky」や 2006 年に情報交換グループが加わり、マラッカ海峡パトロール (MSP) が行われるようになっていった³²。さらには日本が主導して構築された多国間枠組みのアジア海賊対策地域協力協定 (ReCAAP) が 2006 年より開始されており、情報共有等の協力関係構築が行われている。

日本との関係で言えば、非伝統的安全保障の分野、特に人道支援・災害救援活動 (HA/DR) 分野での協力関係の構築が可能であると考えられる。上記で述べたように、シンガポール

外交の基盤は、東アジア地域の戦略環境の安定、すなわち勢力均衡の安定を最優先順位に置きながらも、自らの外交においてはアメリカ、中国、日本といった地域大国に対して等距離を置いている、というイメージを崩さない外交を心掛けている。他方、日本においても、集団的自衛権における憲法の再解釈、防衛装備移転三原則等、日米同盟を超えた他国との防衛協力の活性化等が近年行われてはいるものの、政治的、憲法上の制約はいまだに残る。しかし、自然災害の多い日本は災害救援活動に高い関心を持っており、シンガポールも ASEAN の枠組みを活用した地域協力の促進に加え 2014 年に地域 HA/DR 調整センター (RHCC) を開設するなど積極的に活動している。アジア地域における自然災害はその頻度が高く、HA/DR での需要は高いこともあり、多国間や二国間の枠組みをとおした HA/DR 活動から協力関係の強化は比較的容易に行っていくことが可能と考えられる。

まとめ

シンガポールは小国としての脆弱性を認識しており、政治力、経済力、国際法、軍事力、国家間協力や連携といった要素を総合的に考慮した海洋政策を展開している。東アジアの海洋戦略環境においては、中国とアメリカの軍事バランスといった勢力均衡を保ちつつ、地域内での領土問題においては海洋法や ASEAN 等をとおした平和的解決の枠組み作りに傾注している。しかし、南シナ海の問題で、アメリカによる「航行の自由作戦」(FONOP)の限界や ASEAN 諸国内での意見の相違によって、中国の埋め立て活動や軍事化を効果的に予防・抑止することができず、域内の緊張が高まりつつある。そのため、シンガポールも既存の海洋政策の原則は保ちつつも変化が求められている。その中で、日本を含める域外諸国が東南アジアに対して政治的、法律的、戦略的にいかなる支援を行っていくかという点が、今後の東アジア地域戦略環境に影響を及ぼしていくであろう。

—注—

- ¹ “Singapore (September 2015),” World Trade Organization, <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Country=SG>>2016年2月20日アクセス。
- ² シンガポール国立大学 Robert Beckman 准教授のインタビュー (2015年11月)。
- ³ “UNCLOS—Article 17: Right of innocent passage,” The United Nations, <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm>2016年2月20日アクセス。
- ⁴ Irvin Lim, “Drawing Lines...in Water,” *Pointer* (MINDEF), vol. 35, no. 3 (2009), pp. 30-31.
- ⁵ “UNCLOS—Article 58: Rights and duties of other States in the exclusive economic zone,” <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part5.htm>2016年2月20日アクセス。
- ⁶ Tommy Koh, “The Straits of Malacca and Singapore: The Rule of Law and Global Cooperation,” *The Straits Times*, November 3, 2015.

- ⁷ “UNCLOS—Part III: Straits used for International Navigation,” The United Nations, <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part3.htm>2016年2月20日アクセス。
- ⁸ Mohd Hazmi bin Mohd Rusli, “The Application of Transit Passage Regime in Straits Used for International Navigation: A Study of the Straits of Malacca and Singapore,” *Asian Politics and Policy*, vol. 4, no. 4 (2012), p. 560.
- ⁹ Lewis Alexander, “Chapter IV: International Straits,” in Horace B. Robertson, Jr., ed., *International Law Studies 1991: The Law of Naval Operations Vol. 64* (New Port: Naval War College Press, 1991), p. 94.
- ¹⁰ “UNCLOS—Article 40: Research and survey activities,” The United Nations, <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part3.htm>2016年2月20日アクセス。
- ¹¹ 例えば、“Singapore urges peaceful solution to Spratlys,” *Reuters*, October 6, 1996; “Beijing and Manila urged to Settle Isle Row by Arbitration,” *The Straits Times*, June 8, 1997; “Singapore warns of Spratlys’ effect on navigational freedom,” *Agence France-Presse*, July 19, 1997; “Singapore calls for peaceful Spratlys resolution, joint use of resources,” *Philippine Daily Inquirer*, March 10, 2011; “Momentum to resolve South China Sea disputes must not be lost: Shanmugam,” *Channel NewsAsia*, April 2, 2012; S. Jayakumar, “Managing disputes in South China Sea,” *The Straits Times*, November 5, 2012.
- ¹² Tommy Koh, “The Asian way to settle disputes,” *The Straits Times*, June 10, 2015.
- ¹³ International Court of Justice, “Case concerning Sovereignty over Pedra Branca/Paulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), Judgement of 23 May 2008,” <<http://www.icj-cij.org/docket/files/130/14492.pdf?PHPSESSID=e5dc0baf91086da004883db261c90796>>2016年2月20日アクセス。
- ¹⁴ “Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore), 25 September 2003,” International Tribunal for the Law of the Sea, <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_12/PV.03.02.25.09.03.p.m.E.pdf>2016年2月20日アクセス。
- ¹⁵ US Department of State, “Territorial Sea Boundary: Indonesia-Singapore,” *Limits in the Sea*, no. 60 (1974), p. 3; “Press Statements and Speeches, 30 August 2010,” Embassy of the Republic of Singapore, Jakarta, <http://www.mfa.gov.sg/content/mfa/overseasmission/jakarta/press_statements_speeches_archives/2010/201008/press_201008_11.html>2016年2月20日アクセス。
- ¹⁶ “No change in Singapore’s policy on South China Sea: MFA,” *Channel NewsAsia*, September 10, 2012; “Shanmugam reiterates S’pore’s neutrality; Foreign Minister refutes Philippine reports; stresses need for ASEAN impartiality,” *Today*, September 12, 2012.
- ¹⁷ “MFA Spokesman’s Comments In Reponse to Media Queries On the Philippines’ Initiation of Arbitration Proceedings Against China Under Article 287 and Annex VII of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS),” *Singapore Government News*, March 3, 2013.
- ¹⁸ “South China Sea territorial disputes a major issue for ASEAN: PM Lee,” *Channel NewsAsia*, September 6, 2012.
- ¹⁹ “Crucial for ASEAN to take stand on South Chian Sea disputes—PM Lee,” *Bernama Daily Malaysian News*, September 7, 2012; “Need for urgency on code of conduct in South China Sea: PM,” *Today*, May 12, 2014.
- ²⁰ “No immediate solution for South Chian Sea dispute: Shanmugam,” *Channel NewsAsia*, January 14, 2013.
- ²¹ “Be more explicit on Spratlys, China told,” *The Straits Times*, May 20, 1994; “In China’s interests to clarify South China Sea claims: MFA,” *The Straits Times*, June 21, 2011.
- ²² Prime Minister’s Office, Singapore, “Excerpt of Nikkei Inc’s Intevue with Prime Minister Lee Hsien Loong on 14 May 2014,” <<http://www.pmo.gov.sg/mediacentre/excerpt-nikkei-incs-interview-prime-minister-lee-hsien-loong-14-may-2014>>2016年2月20日アクセス。“China ‘understands S’pore’s position on S. China Sea,” *The Straits Times*, September 8, 2012; “Shanmugam warns against underestimating risks from South China Sea dispute,” *Channel NewsAsia*, November 13, 2012; “Territorial disputes ‘must not dominate China-Asean agenda,’” *The Straits Times*, June 13, 2014.
- ²³ “Mission Statement (the RSN),” Ministry of Defence Singapore (MINDEF), <http://www.mindef.gov.sg/content/imindef/mindef_websites/atozlistings/navy/about_us/crest.html>2016年2月20日アクセス。
- ²⁴ SIPRI, *The SIPRI Military Expenditure Database* (November 3, 2015), <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex-data-1988-2014>2016年2月20日アクセス。

²⁵ Ibid.

²⁶ “Police Coast Guard,” Singapore Police Force, <<http://www.police.gov.sg/about/org/pcg.html>>2016年2月20日アクセス。

²⁷ Ibid.

²⁸ “USS Fort Wroth arrives in Singapore, to support US rebalance to Asia-Pacific,” *The Straits Times*, December 29, 2014; MINDEF, “Official Releases: Singapore, US Step Up Defence Cooperation,” December 8, 2015.

²⁹ MMINDEF, “Official Releases: Factsheet: Recent Singapore-China Defence Interactions,” April 20, 2010.

³⁰ “Dr Ng visits Singapore-China bilateral army exercise,” *Pioneers*, November 9, 2014; “Singapore, China complete inaugural bilateral naval exercise,” *Channel NewsAsia*, May 25, 2015.

³¹ 関根博「石油輸送の生命線 マラッカ海峡航行：現状と問題点」『アナリシス』vol. 40, no. 6 (2006), pp.51-58.

³² MINDEF, “Official Releases: Factsheet: Milestones of Malacca Strait Patrols,” <http://www.mindef.gov.sg/imindef/press_room/official_releases/nr/2008/mar/28mar08_nr/28mar08_fs.html#.VtWQn_mLQuU>2016年2月20日アクセス。

第9章 日本の海洋安全保障政策カントリー・プロフィール

小谷 哲男

1. 海洋法の解釈

(1) 領海における無害通航権についての考え方

日本は、1996年に国連海洋法条約を批准した後、同条約による海域の区分に応じて「領海及び接続水域に関する法律」（領海法）の改正（新領海法）と、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」（EEZ法）の制定を行った。これらの法律は基本的に各海域の幅を定めるものであり、領海における無害通航の判断基準や、EEZにおける行政機関の権限行使についての規定を欠いている。このため、航行の規制については別途個別法の制定によってなされる。

日本の領海での外国船舶による「無害でない通航」を規制するために、2008年に「領海等における外国船舶の航行に関する法律」（外国船舶航行法）が定められた。これにより、日本政府は外国船舶が事前通報のないまま停留・徘徊等を行っている場合には立ち入り検査ができる。これは国連海洋法条約第19条に規定された航行の「無害性」ではなく、同条約第18条に規定された「航行性」に基づく規制である。また、2012年に同法が改正され、やむを得ない場合は、勧告を経た上で、立入り検査を省略して退去命令を発することができるようになった。ただし、外国船舶航行法は、外国の軍艦・政府公船は規制対象外としている。「無害でない通航」を行う外国船舶に対する武器使用および外国の軍艦・政府公船への退去要請は、国内法よりも、国連海洋法条約第19条に基づく「無害でない通航」の解釈・適用を通じて行われる。なお、日本政府は、外国船舶や外国軍艦・政府公船が日本の領海で無害通航権を行使する際に、事前の通告や日本政府の承認が必要との立場を取っていない。

(2) EEZにおける航行権及び上空飛行についての考え方

EEZにおける行政機関の権限については、漁業資源の保全、海洋環境保護、航行安全確保、海洋の科学的調査等、規制分野ごとに個別法が整備されている。ただし、外国軍艦・政府公船は規制対象外となっている。外国政府公船によるEEZでの事前申請のない調査活動に対する中止要請は、国内法が未整備のため、国連海洋法条約第246条の義務を履行していないことを根拠に行われる。EEZにおける外国の軍事演習については、禁止されていないとの立場が1998年に国会答弁で表明されている。

(3) 国際海峡における通過通航権についての考え方

日本は「領海法」により、宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡東水道、対馬海峡西水道及び大隅海峡を「特定海域」とし、例外的に領海の幅を3カイリとしている。これらの海峡で12カイリの領海を宣言すると公海部分がなくなるが、日本独自の措置によりこれらの海域には公海部分が残されている。その理由は、公海部分がなくなれば、米ソ両海軍の核兵器を搭載した艦艇の領海通航を事実上認めざるを得ず、非核三原則と抵触するおそれがあったからというのが通説である。「特定海域」では自由通航が認められているのであって、国際海峡の通過通航制度が適用されるわけではない。

2. 海洋安全保障政策

(1) 海洋安全保障に関する国内法・政策

2007年に海洋基本法が成立し、省庁の垣根を取り払って海洋政策を総合的に推進するために総合海洋政策本部を内閣官房に設置し、海洋の開発・利用・保全や海洋の安全確保を一体的に促進する体制が整えられた。同基本法に基づき、2008年に海洋基本計画が定められ、海洋をめぐる国際情勢の変化などをふまえて、2013年に同計画が改定された。改定された基本計画では、海洋安全保障に関して、周辺海域の警戒監視の強化や、海上自衛隊と海上保安庁の連携強化、海賊対策のため日本籍船への民間武装警備員乗船に向けた取り組みが盛り込まれた。海洋基本法の成立以降、海の安全に関する法整備が進んでいる。最も重要なものは、2009年に成立した「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」で、この法律により海賊行為の訴追や、外国籍船の護衛、海賊船への危害射撃が可能となった。

日本政府が2013年12月に策定した「国家安全保障戦略」は、日本を「海洋国家」と位置づけ、海洋安全保障に関わる課題として、力による一方的な現状変更への対処や、海上交通路の保護、公海上空の自由の確保などを具体的に挙げている。そして、日本が取るべきアプローチとして、領域保全の強化などと並んで、国際法とルールに基づく「開かれ安定した海洋」の維持・発展に主導的な役割を果たすことが謳われている。アジア太平洋において領土・海洋をめぐる緊張が高まっている状況をふまえて、安倍晋三首相は2014年5月のシャングリラ会議で「法の支配3原則」を提唱した。それは、各国が国際法に照らして正しい主張をすること、紛争解決に力や威圧を用いないこと、紛争の平和的解決を図ることを求めるもので、同会議に参加した多くの国の関係者から賛同を得た。

2015年に成立した平和安全保障法制により、存立危機事態では集団的自衛権の限定行使が認められ、国際海峡での自衛隊による機雷掃海が可能となった。また、重要影響事態で

は、日米防衛協力のための指針に基づき、自衛隊は米軍およびその他の軍隊への補給や給油など後方支援を日本の領海外でも行うことができる。国連安保理決議に基づく国際平和共同対処事態でも、地理的制約なく外国軍隊への後方支援が認められる。平時にも、日本の防衛に寄与する作戦を行う米軍やその他の軍隊の武器を自衛隊が防護することができる。

(2) 優先度の高い個別問題への対処

尖閣諸島の周辺海域に中国の政府公船がほぼ常駐するようになり、領海への侵入も断続的に行われているため、領域警備が最重要課題となっている。中国の調査船が尖閣諸島周辺の EEZ で通報なく調査活動を行う事例や、中国の政府公船が中国の漁船に対して漁業に関する規制を行う事例も起こっている。日本政府は、この戦争でも平和でもないグレーゾーン事態への対処を行うため、海上保安庁の増強と権限の強化を行うとともに（後述）、海上自衛隊が法執行活動を行う海上警備行動を迅速に発令するため、電話閣議制度を導入している。領海警備法の必要性についても議論が続いている。

また、中国の接近阻止・領域拒否（A2/AD）能力の拡大とともに、中国人民解放軍が南西諸島周辺海域および空域での活動を活発化させている。中国艦船が海上自衛隊の護衛艦とヘリに火器管制レーダーを照射した事例や、人民解放軍の戦闘機が海上自衛隊の偵察機に公海上空で異常接近する事態も発生している。人民解放軍の軍用機が日本の領空に接近する回数も激増し、航空自衛隊による中国機への緊急発進回数は年間 400 回を超える。このため、2013 年に改定された「防衛計画の大綱」に基づき、日本政府は警戒監視の強化と南西諸島防衛態勢の構築を行っている（後述）。

(3) 交渉・国際裁判での紛争処理例

日本はこれまで領有権をめぐる紛争を国際裁判で処理したことはない。竹島問題については、韓国との交渉による解決を基本としているが、1954 年、1962 年と 2012 年に国際司法裁判所（ICJ）への付託を韓国に提案し、同裁判所の強制管轄権を受け入れていない韓国に拒否されている。北方領土問題については、ロシアと断続的に交渉を続けている。尖閣諸島については領有権紛争が存在しないとの立場であるが、台湾とは尖閣諸島周辺海域での漁業協定を 2013 年に結び、漁業資源の共同開発を進めている。

日本が国際裁判で初めて紛争当事国となったのは、日本による南極海での調査捕鯨が国際捕鯨取締条約に違反するとして豪州が中止を求めた「南極における捕鯨」訴訟である。ICJ は 2014 年に南極海での日本の調査捕鯨を「科学的でない」と結論づけた上で、現行制度での調査捕鯨の中止を命じる判決を言い渡し、日本は事実上全面敗訴した。日本はこの判決を受け入れ、調査捕鯨の計画の見直しを行った。

また、2007 年にロシア当局により拿捕された「第 88 豊進丸」の乗組員及び船体の拘束

が長引いたため、日本はこの早期釈放を求めてこの事案を国際海洋法裁判所に付託した。同裁判所は、合理的な保証金の額として1000万ルーブルを認定するとともに、ロシアに対し、その支払いにより船体の早期釈放と船長及び乗組員の無条件での帰国を認めることを命じる判決を下した。

(4) 南シナ海問題に関する方針

日本政府はサンフランシスコ平和条約で西沙諸島および南沙諸島のすべての権原を放棄しているため、領有権問題については立場を表明していない。しかし、南シナ海は日本にとって重要な海上交通路であるため、航行および上空飛行の自由の確保と紛争の平和的解決を求めている。このため、日本は米国の航行の自由作戦と、ASEANと中国の南シナ海行動規範締結に向けた動き、そしてフィリピンが中国を提訴した国際仲裁手続きを支持している。また、東南アジア諸国への能力構築支援や共同訓練・演習、親善寄港も行っている（後述）。自衛隊が南シナ海でパトロールを行うことや、航行の自由作戦を行うことについては、今のところ計画はない。

3. 海上警備態勢

(1) 自衛隊

2013年の「防衛計画の大綱」は、統合機動防衛力を打ち出し、自衛隊は航空優勢・海上優勢の確保と陸上兵力の機動展開能力の強化を目指している。統合機動防衛力構築のために、特に警戒監視能力、情報収集能力、輸送能力、指揮統制・通信能力、島嶼防衛、サイバー空間・宇宙空間における対応、弾道ミサイル対処、大規模災害への対応、国際平和協力活動などが重視されている。防衛費の減少傾向は2013年度に転換したが、厳しい財政状況の中、防衛費の抑制は続いている。2018年度の防衛予算案は前年度1.5%増の5兆541億円である。自衛隊の定員は24万7,160人（陸上自衛隊約15万1,012人、海上自衛隊約4万5,494人、航空自衛隊約4万7,073人）で、充足率は約91.7%である。

海上自衛隊は、護衛艦48隻体制から54隻体制への移行が計画され、指揮統制や情報通信能力に優れた大型のヘリ搭載護衛艦4隻を艦隊の中心に置き、イージス艦を6隻から8隻に増勢し、小型で機動力に優れた多用途護衛艦2隻を導入する。イージス艦に搭載するため能力向上型迎撃ミサイル（SM-3 Block II A）の開発推進が行われている。潜水艦は16隻から22隻に増強し、次世代哨戒機P-1の導入と現行のP-3Cの能力向上、哨戒ヘリの増強により、警戒監視能力を強化する。

陸上自衛隊は、陸上総隊を新設するとともに、15ある師団・旅団のうち、7個の師団・旅団を有事に即応できる「機動師団」「機動旅団」へと改編する。これにより、島嶼部の警

戒監視や防衛に迅速に対応できる態勢を整える。さらに、水陸機動団の新設、南西諸島への沿岸監視・警備隊の配備、機動戦闘車の導入、オスプレイの導入、地对艦誘導弾部隊の強化が計画されている。

航空自衛隊は、航空優勢の維持と常続警戒監視のため、戦闘機部隊を12個飛行隊（260機）から13個飛行隊（280機）に増強する。これにともない、F-35戦闘機の導入を進めるとともに、F-15戦闘機の近代化改修を行っている。また、グローバルホーク、新しい早期警戒機と空中給油機、次世代輸送機C-2の導入も進めている。南西諸島防衛のため、那覇基地の戦闘機部隊を2個飛行隊に増勢し、警戒飛行隊を新設する。弾道ミサイル対応のため、能力向上型のPAC-3ミサイル（PAC-3 MSE）の導入も行われる。

(2) 海上保安庁

領海警備を主任務の1つとする海上保安庁は、定員13,422人、巡視船128隻、巡視艇238隻、飛行機26機、ヘリコプター48機を備えている。領海警備の重要性が高まっていることをうけ、近年予算は増加傾向にあり、2016年度は前年度比9%増の2,042億円が要求されている。これにともない、人員と装備の増強も進んでいる。尖閣諸島の領海警備のため、石垣島に専従部隊を配備する予定である。2012年の海上保安庁法の改正により、警察官の到着を待たず、離島上で海上保安官が犯罪への対処を行えるようになった。

(3) 運用上の課題と重要海域の警備状況

東シナ海の常続監視と尖閣諸島の領海警備が最優先課題である。海上保安庁は石垣島に尖閣専従部隊を新設中で、人員600人、4000トン級のヘリ搭載巡視船2隻と1000トン級の巡視船10隻を配備し、尖閣諸島の領海警備に充てる。1000トン級巡視船の運用に関しては複数制クルーの導入により、12隻分の稼働率が見込まれる。加えて、全国から12隻の応援を得て、合計24隻で尖閣諸島の警備を行うことになる。また、空からの警戒監視能力強化のため、ジェット機2機が石垣島に配備予定である。伊良部島にも、警備能力を強化した巡視船9隻と人員約200人を配備予定である。

巡視船と乗組員の不足は、海上保安庁にとって今後も大きな課題である。2014年に小笠原諸島で数百隻の中国漁船による赤サングの密漁が行われたことをうけて、全国の離島や遠方海域の警備のための巡視船の不足が指摘されている。加えて、尖閣専従部隊の発足にともない、巡視船の乗組員の不足が課題となっている。このため、海上保安庁は元職員を再雇用し、巡視船の運用に充てている。

東シナ海の常続監視のため、海上自衛隊は、哨戒機による常続監視に加えて、護衛艦と潜水艦の増強によって東シナ海の監視態勢を強化している。陸上自衛隊は与那国島に沿岸監視部隊を、宮古島や奄美大島に警備隊を配備する予定で、石垣島にも警備隊の配備を検

討している。航空自衛隊は那覇基地の戦闘機部隊を2個飛行隊に増勢し、警戒飛行隊を新設し、急増する中国機へのスクランブルに備える態勢を整えている。

統合機動防衛力構想は、統合輸送を前提としているが、輸送力不足は大きな課題となっている。海上自衛隊は輸送艦を改修して、水陸両用車やオスプレイの運用を可能にしているが、輸送艦の数は不十分である。輸送力不足を補うため、民間船を有事に使用できる契約を結ぶほか、民間船員を予備自衛官に任命することも検討されている。また、海上自衛隊はソマリア沖・アデン湾での海賊対処のため常時2隻の護衛艦、2機の哨戒機を派遣しているが、東シナ海の常続監視を行う上で、運用上の大きな負担になっている。

より根本的な課題は、海上自衛隊が従来の領域の海上交通路の安全確保に加えて、領域防衛への貢献が求められていることである。海上自衛隊は、東京・グアム・台湾を結ぶTGT海域の海洋統制を重視し、装備の調達と作戦運用を行ってきた。これは、商船の安全確保に加え、有事の際の米軍の来援を確保するためであるが、領域防衛の重要性に鑑み、海上自衛隊は作戦運用構想の転換を迫られている。

3. 他国との関係

海洋安全保障は日米同盟の大きな柱であり、日本は米第七艦隊の司令部と空母戦闘群の拠点となっているだけでなく、アメリカとの様々な訓練・演習を通じて共同対処能力を高めている。平和安全保障法制の下で自衛隊による米艦防護が可能となり、日米の作戦協力がより一層深まる。近年は島嶼防衛が重視されており、日米統合演習「ドーン・ブリッツ」が毎年行われている。2015年に改定された日米防衛協力のための指針（ガイドライン）では、島嶼防衛における日米の役割分担が明確化され、日本が主体的に行う作戦に、米国が支援を行うと定められた。また、日米豪、日米印による海洋安全保障協力も進んでおり、日米豪では潜水艦の共同開発が検討され、日米印では米印の「マラバール」演習に自衛隊が常時参加することが決まっている。

南シナ海で緊張が高まっていることを背景に、日本はフィリピンやベトナムへの能力構築支援を重視している。巡視船の提供に加えて、政府開発援助（ODA）の戦略的活用によるインフラ開発が検討されている。海上自衛隊はフィリピン海軍の定期演習やベトナムとの共同訓練、スービック基地やカムラン湾への寄港を行い、南シナ海でのプレゼンスを強化している。

中国との間では、自衛隊と人民解放軍の間で海空連絡メカニズムの協議が進められ、司令部間のホットラインの設置や定期協議の開催で合意しているが、メカニズムを領海内で適用すべきかどうかで意見が一致せず、運用開始に至っていない。日中高級事務レベル海

洋協議では、海洋安全保障に関する分科会も設置され、双方の海洋関係機関の間で対話が続けられている。

