

米国にとっての「航行の自由」(Freedom of Navigation)

— FON 報告書の分析を中心に —

石原 敬浩

はじめに

近年、中国による強引な海洋進出や南シナ海における埋立て工事に関し、懸念が高まっている。フィリピンは中国の9段線等の主張に対し、国際仲裁裁判所に提訴、ほぼ全面的に中国の主張は否定された¹。しかし、中国政府は仲裁裁判所の裁定を「紙屑」、「無意味」等々批判し、行動を改める様子は見られない²。

このように緊張高まる南シナ海において、米軍は航行の自由(Freedom of Navigation: FON) 作戦を2015年10月以降定期的を実施し、航行の自由、海洋使用の自由を体現する活動を行っている³。現在の南シナ海情勢で一躍注目を浴びる事となった米軍によるFON作戦であるが、その起源、変遷を明らかにするのが本稿の目的である。

FONは「航行の自由」と訳されてはいるが、その趣旨、実施の範囲はより広いものを包含している。米国防省のFONファクトシートによれば

1979年以降、沿岸国による海洋権益の主張に対し、米国の権利を主張し、不本意な同意をしないことを示すために、米国大統領はFONを実施するように命じた。米国のFONには、①外交サイドとの調整と参加(例えば国務省)、②米国の軍事組織による実施(例えば、国防省のFONプログラム)を含む。

とされている⁴。また米国が主張する権利としては、1983年の米海洋政策を引用している。その元となった海洋政策では「航行及び上空飛行の権

¹ 『読売新聞』、2016年7月13日

² 『読売新聞』2016年7月13日；『新華網日本語版』、新華社 北京 7月12日

³ Ankit Panda, “South China Sea: US Navy Destroyer Asserts Freedom of Navigation Near Fiery Cross Reef, The USS William P. Lawrence conducted an innocent passage near Fiery Cross Reef.” *The Diplomat*, May 10, 2016

⁴ U.S. Department of Defense, “Freedom of Navigation Program Fact Sheet,” March 2015, Historical Background

利」とされており、必ずしも艦船の航海だけではないことが理解できる⁵。また、FON 作戦実施にあたっての参考の為、各国の海洋に関する権利主張をまとめたものが、米海軍法務部ホームページに掲載されている⁶。そこにはそれぞれの国が領海や EEZ、大陸棚等の海域設定、それに伴う他国への要求、例えば軍艦が領海内に進入する場合の事前通報義務化等が、整理されている。

さらに、米国防省は、1991 会計年度年以來実施した FON についてはホームページで公開している⁷。

以後、これらの公開情報を中心に、米国の FON について分析を進める。

1 海洋国家アメリカの発展と FON

国防省が発行している、航行の自由に関する Fact Sheet では「米国は建国以来、海洋の自由を死活的な国益として認め、それを保護する活動を実施してきた。海軍最初の使命は大西洋、地中海における商船の保護であった。」と記述されている⁸。

しかしながら、本格的に米国が海軍力を充実させるようになったのは、米西戦争時代以降の事であり、建国当初は、海軍に対する疑問や反対意見もあり、建国後一直線に海軍建設が進んだのではなかった⁹。

独立戦争が始まって間もない 1775 年、大陸会議において大陸海軍創設が承認された。当初は 27 隻の艦艇のうち、実戦に耐えうるのは 3 隻のみという状況であったが、独立戦争期間を通じ活躍し、総計約 800 隻の船舶を捕獲、独立戦争遂行に寄与した¹⁰。しかし、独立戦争の勝利が確定すると大陸会議は大陸海軍の解体に踏み切り、1785 年までに艦艇はすべて売却

⁵ U.S. Ocean Policy, 1983

⁶ *Maritime Claims Reference Manual*, US. Navy Judge Advocate General's Corps HP, http://www.jag.navy.mil/organization/code_10_mcrm.htm

⁷ Under Secretary of Defense for Policy, *DoD Annual Freedom of Navigation (FON Reports)*.

⁸ U.S. Department of Defense, "Freedom of Navigation Program Fact Sheet," March 2015, Historical Background

⁹ Craig L.Symonds, "The Anti-Navalists The Opponents of Naval Expansion in the Early National Period," *Readings in American Naval History, Fifth Edition*, (History Department, United States Naval Academy, 2006), pp31-36

¹⁰ 岩松久「米国海軍」、『アメリカ国防・軍事政策史』（日本国際問題研究所、昭和 58 年）84 頁。1972 年にズムワルト海軍作戦部長は大陸海軍承認の 10 月 13 日を海軍の誕生日と定めた。阿川尚之「海洋国家アメリカの夢」、田所昌幸、阿川尚之編『海洋国家としてのアメリカ』（千倉書房、2013 年）4 頁

された¹¹。

独立後、英国海軍による洋上での庇護を失った米商船は、北アフリカのバーバリー海賊や英、仏による脅威に晒されることとなった。そのような状況下、憲法制定の議論を通じ、アメリカが海洋国家として進むべきであり、力のある海軍を必要とすることを最も雄弁に語ったのがハミルトン

(Alexander Hamilton) であるとされる¹²。ハミルトンは後に『ザ・フェデラリスト・ペーパーズ』として知られるようになる論考を通じ、アメリカが海洋国家、通商国家として発展すべきであり、早期の海軍建設、そのための造船所、軍需工場、要塞の重要性について説明した¹³。そして、1794年には海軍法(Naval Act of 1794)が成立し、フリーゲート艦6隻の建造を開始、米国海軍が再度誕生する事となった¹⁴。フランスとの紛争の間

(1798-1800年)に米海軍は商船改造を含め、49隻の軍艦を有するまでに成長し、その後米英戦争(1812-15年)では、英国の通商破壊や、五大湖での戦闘を遂行、戦争の早期終結に貢献した¹⁵。

ナポレオン戦争後の世界では、西洋列強間での協調体制が機能し、大規模な海戦は生じなかった¹⁶。18世紀後半から19世紀は英国の海上覇権の時代であり、米海軍は南北戦争期を除き、徐々に衰退していった¹⁷。

「海洋国家アメリカ」を強く信奉し、その建設に邁進したのはセオドア・ルーズヴェルト(Theodore Roosevelt)である。大統領就任時の1901年に世界第5位であったアメリカの海軍力を、8年後には英国に肉薄する世界第2位まで成長させ、「現代海軍の父」とも称されるようになり、アメリカを陸上から更に西進させ、海を支配する国、第一等の海洋国家建設を目指したのである¹⁸。

「海洋の自由」を重大な国益とする思想はウィルソン大統領の14か条

¹¹ 阿川「海洋国家アメリカの夢」3-13頁。

¹² 阿川「海洋国家アメリカの夢」7頁。

¹³ 阿川「海洋国家アメリカの夢」14-21頁。

¹⁴ 阿川「海洋国家アメリカの夢」6頁。; Roger Archibald, "Six Ships That Shook The World, Their Secret technology turned the young United States into the globe's most advanced naval power," *Readings in American Naval History, Fifth Edition*, (History Department, United States Naval Academy, 2006), pp37-39

¹⁵ 岩松久「米海軍」85-86頁。

¹⁶ ジェレミー・ブラック著、内藤嘉昭訳、『海軍の世界史 ー海軍力にみる国家制度と文化』(福村出版、2014年)168頁。

¹⁷ 岩松久「米海軍」88頁。

¹⁸ 養原俊洋「ローズヴェルト大統領と「海洋国家アメリカ」の建設」、田所昌幸、阿川尚之編『海洋国家としてのアメリカ』(千倉書房、2013年)、89-91頁

の平和原則にも示されており、「絶対的な航海の自由」は米国のみならず万国共通の原則であると議会で演説し、第一次世界大戦参戦の意義を説明した¹⁹。

戦間期にもアメリカは海軍軍備縮小と太平洋地域の秩序構築のため、積極的に行動し、ワシントン会議を主催、海軍軍縮条約等の諸条約をまとめた。これに関しては、米国内の孤立主義者も、国際連盟の外で解決すべき問題として、この会議での交渉を歓迎した²⁰。

第二次大戦参戦3か月前、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警戒・・・海洋の自由という米国の政策遂行の為云々 (duty of maintaining the American policy of freedom of the seas)」と海洋の自由が米国の国益であることを国民に説明した²¹。

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、第二次大戦後、「国際法に基づき全ての国家が有する、航海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のものであり、海軍主体で実施してきた。

1960年代、ソ連はその海軍を拡大するとともに世界への展開を進めていた。情報収集艦の活動が増大、米国沿岸に出没し、米艦の追尾、情報収集を実施していた。この際、飛行作業中の空母や洋上補給作業中の艦船の前方至近距離を横断する、浮上潜水艦へ接近する等、危険な行為が増加、時に衝突事故が生じた²²。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。洋上における米ソ艦艇による緊張関係の頂点に達したのがキューバ危機であった。

1962年のキューバ危機当時、ソ連海軍は、キューバまでミサイルを運搬する貨物船等を護衛する水上艦艇が不足していたため、潜水艦主体で護衛を実施した。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、戦争行為に含まれる「封鎖」(blockade)ではなく、検疫・

¹⁹ U.S. Department of Defense, “Freedom of Navigation Program Fact Sheet,” March 2015, Historical Background

²⁰ 有賀 貞「デモクラシー大国と20世紀の世界」『立教アメリカン・スタディーズ』、2001年3月、52頁

²¹ U.S. Department of Defense, “Freedom of Navigation Program Fact Sheet,” March 2015, Historical Background

²² David N. Griffiths, “Catalyst for Confidence: 25 years of INCSEA”

隔離を意味する“quarantine”と呼称)、商船のみならず潜水艦も位置局限、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。

この海軍の活動を評し、大統領 J.F.ケネディが 1963 年、米空母艦上で次のように訓示した。「キューバ危機、歴史が示すところによれば、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²³」。このフレーズは現在でも米海軍でも継承されており、2010 年公表の戦略文書でも強調されている²⁴。

キューバ危機後も海上における緊張は続き、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。機動部隊の 1 艦であったウォーカーは、5 月 10、11 日の二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²⁵。

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²⁶。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 INCSEA(Incidents at Sea Agreement: 米ソ海上事故防止協定)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²⁷。

条約の内容としては、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²⁸。

海上での権利主張の為の FON のような活動は、時として危険を招く事

²³ 原文では、“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.”

²⁴ James T. Conway, Gary Roughead, Thad W. Allen, “Naval Operations Concept 2010,” P50

²⁵ David F. Winkler, “The Evolution and Significance of the 1972 Incident at Sea Agreement,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol.28, No.2, April 2005, pp362-365

²⁶ David F. Winkler, “The Evolution and Significance of the 1972 Incident at Sea Agreement”, p367

²⁷ 米國務省 HP、“Agreement between the Government of The United States of America and the Government of The Union of Soviet Socialist republics on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas”

²⁸ 高橋弘道「海軍軍備管理論」、防衛研究所 研究資料 99RO-6H、1999、2-3 頁

は当然であるが、その結果として、不測の事態が生起する事や、国家として意図しないエスカレーションを招く危険は避けようとする共通認識が米ソ間で成立し、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。米国は、海洋の自由を守るための具体的施策として、FONプログラムを開始した。

それまで、特別な名称の無かったこの種活動に関し、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)」と定め、米国の対外政策の一環として統合したのである。そこでは①外交との整合を取る事、②作戦行動は米軍による事、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抱合するプログラムであるとされている。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でも、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)とすることとされた。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、それを害する行動が海賊であれ、国家による侵害行為であれ、排除する活動は継続してきた。その系譜の中で、特に国際法的主張を持つ作戦行動をFONと命名し、実施する一方、この種活動に伴う危険に関し、予測不可能な事態への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 FON作戦の分析

米国防省は、1991会計年度年以來実施したFONについてはホームページで公開している²⁹。その各年度報告をもとにFONの内容について検討する。

なお、その報告書公表年度以前にもFONは実施されているが、回数、

²⁹ Under Secretary of Defense for Policy, *DoD Annual Freedom of Navigation (FON Reports)*.

対象国等が整理・公表されていないため、データ分析は報告書記載期間に限定する。

(1) 報告書概要

チェイニー(Dick Cheney)米国防長官は1992年2月に、大統領と議会に対しFY1991(1990年10月1日～1991年9月30日)におけるFON作戦の実績報告を提出した³⁰。それ以降、ほぼ毎年FONの対象国及びその理由を含んだ報告書が国防省から提出されている³¹。

その内容のうち、実施対象国と抗議の概要を年次毎にまとめたものが、表1である。報告書の内容、記述要領は年度、政権等で様々であるが、実施対象国と理由、抗議内容を記載する点は共通している。

(2) FON対象国と抗議内容

報告書を精査し³²、経年的な変化を分析すれば、いくつかの興味深い内容が浮かび上がってくる。

ア UNCLOS発効以前の主張

まず、この報告書がカバーする期間の最初の数年間、1990年代前半である。

この時期は冷戦が終焉を迎えた時期であり、国連海洋法条約(UNCLOS)発効直前、すなわち海洋に関し新たな国際的な制度が発効する時期と重なる。

公表最初の報告書はFY1991(1990.10-91.9)に実施した作戦の記録である。90年8月にはイラク軍がクウェートに侵攻し、10月にはドイツ統一、91年1月には多国籍軍による砂漠の嵐作戦が実施された³³。

³⁰ U.S. Secretary of Defense, Dick Cheney, “Annual Report to the President and the Congress, UA 23. .A4711 1992 c.2, “February 1992.

³¹ Under Secretary of Defense for Policy, *DoD Annual Freedom of Navigation (FON Reports)*.

³² 以後、各会計年度報告書を「FY〇〇〇〇報告」と記す。各年度の報告書は Under Secretary of Defense for Policy, *DoD Annual Freedom of Navigation (FON Reports)* で閲覧可能。FY1992～FY2001までの報告は、各年度国防報告の関連頁を抽出し、再録したもの。FY2000-2003は3年度分をまとめて報告、以後は各年度毎の形式となっている。各年度国防報告は、米国防省 HP、Historical Office, Office of the Secretary of Defense <http://history.defense.gov/Historical-Sources/Secretary-of-Defense-Annual-Reports/>

³³ 本節における、各事象の年月日は、各年度における『防衛白書』の資料「防衛年表」による。

国名	FY															合計	主な抗議理由								
	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	2000-2003	04	05	06	07			08	09	10	11	12	13	14	15
イラン		○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	20	基線・許可
フィリピン			○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	19	基線・群島水域
カンボジア		○	○	○	○	○	○	○	○	○		○												16	基線・安全
インド		○	○	○	○	○	○	○	○	○				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	16	EEZ軍事・承認
モルジブ		○	○	○	○	○	○	○	○	○				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	16	EEZ・原子力
オマーン		○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	15	ホルムズ海峡
中国		○	○	○	○	○	○	○	○	○				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	14	基線・許可・EEZ
インドネシア											○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	13	群島水域・通報
マレーシア										○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	13	原子力・EEZ
ビルマ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○														12	基線・安全
エクアドル	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○												11	領海幅
ベトナム											○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	10	基線・許可
スーダン		○	○	○	○	○	○	○	○	○														8	許可・安全
リビア											○													7	シドラ湾
パングラディシュ						○	○	○	○	○														6	基線・安全
ジブチ		○	○	○	○	○	○	○	○	○														6	基線・原子力
エジプト			○	○	○	○	○	○	○	○														6	基線/原子力/許可
リベリア	○	○																						6	領海幅
ソマリア		○	○	○	○	○	○	○	○	○														6	領海幅
台湾											△													5	FY2000は中国に分類
アルジェリア	○										○													5	許可
イエメン						○	○	○	○	○														5	許可/原子力
アルバニア											○													4	許可
アルゼンチン																								4	マゼラン海峡通報
エルサルバドル											○													4	領海幅
マルタ											○													4	許可/通報
ニカラグア	○																							4	領海幅
パキスタン		○									○													4	安全海域
ペルー	○		○	○								○												4	領海幅
シリア	○										○													4	領海幅/許可
ブラジル		○																						3	EEZ制限
日本											○													3	基線
シエラレオネ	○										○													3	領海幅
スリランカ											○													3	安全海域/許可
UAE											○													3	許可/安全海域
ベネズエラ											○													3	安全海域
クオアチア											○													2	許可
キューバ											○													2	公航空機飛行
ドミニカ	○	○																						2	基線
モリタニア																								2	基線・通過通航
ナイジェリア	○	○																						2	領海幅
ルーマニア											○													2	許可
ザウジアラビア											○	○												2	基線/安全海域
セーシェル											○	○												2	許可/通報
スウェーデン											○	○												2	許可
タイ																								2	基線
アンゴラ	○																							1	領海幅
ベニン	○																							1	領海幅
カメルーン	○																							1	領海幅
カーボベルデ																								1	許可
コンゴ		○																						1	領海幅
デンマーク	○																							1	基線
ハイチ	○																							1	基線
ケニア											○													1	基線/歴史的主張
パナマ											○													1	領海幅
韓国											○													1	基線
トーゴ											○													1	領海幅
57か国	13	19	17	14	12	14	21	27	26	15	21	7	6	5	8	9	11	12	15	12	12	10	11	316	

凡例
 領海幅 : 領海幅が12NMを超える主張
 (直線)基線 : excessive straight baselines
 許可 : Prior permission for warships to enter 12 nm territorial sea
 安全 : Security Zone設定等
 群島 : Archipelagic sea lanes passage
 EEZ : EEZ内での軍事的活動、演習等の制限、通報義務等
 原子力 : 原子力推進艦艇の領海内侵入の許可、通報、禁止等の義務

表1 : FON 実施対象国集計表

出所 : DoD Annual FON Reports, FY1991-2015 を元に筆者作成

FY91 の実施対象国は 13 か国であるが、その理由の多くが領海幅 12NM³⁴を超過する主張若しくは長すぎる直線基線に対する抗議である。この傾向は FY92、FY93 も続くのであるが、軍艦の領海内航行に対する事前許可あるいは通報に対する抗議も増加する。その背景として考えられるのが、UNCLOS の発効である³⁵。

UNCLOS 制定に関し、1958 年から三次にわたる国際連合海洋法会議が開催された。第三次国連海洋法会議は 1973 年に開始され、10 年間にわたる交渉の末、1982 年ジャマイカにおいて開催された第三次国連海洋法会議最終議定書及び条約の署名会議において条約が採択され、1984 年までの署名開放期間中に 159 ヶ国が署名（我が国は 1983 年 2 月に署名）、1994 年 11 月に発効した³⁶。

これは、1920 年代以来、国際社会で強く望まれていた海洋法の法典化の流れの結果であるが、ジュネーブ海洋法会議において 1958 年に四つの条約の採択を通じて解決されなかった、領海の幅員に代表される課題や新たな争点を内包するものであり、沿岸国の管轄権が沖合に拡張され、公海の自由が縮小するものであった³⁷。そのため、解釈や主張の差が顕在化する事となった。

その合意形成過程において、1960 年代の後半から生じた深海底資源の開発問題に対する国際社会の対応、70 年代からうねりとなってきた新国際経済秩序をめぐる途上国と先進国との対立に加え、「人類の共同の財産」という新しいアプローチを、途上国に特別の配慮をした方式で採用することに対する先進国の不満が背景に存在した。簡潔に言えば、UNCLOS による海洋秩序ができたことによって、以前に比して、沿岸国の管轄権が沖合に拡張されて公海の自由が縮小し、国際機関による海洋・資源の管理の制度が整備されるようになったのである³⁸。

1994 年の UNCLOS 発効を前にしたこのような時期に、米国としては自国の主張を明確にし、権利を擁護するためのシンボリックな活動として、

³⁴ Nautical Mile:海里、1NM は 1852m

³⁵ 正式名称「海洋法に関する国際連合条約」(United Nations Convention on the Law of the Sea :UNCLOS)「海洋の国際法秩序と国連海洋法条約」外務省、平成 26 年 10 月 1 日

³⁶ 「海洋の国際法秩序と国連海洋法条約」、外務省、平成 26 年 10 月 1 日

³⁷ 池島大策「国連海洋法条約への参加をめぐる米国の対応」、『米国内政と外交における新展開』、国際問題研究所、平成 25 年 3 月、148-149 頁

³⁸ 池島大策「国連海洋法条約への参加をめぐる米国の対応」、『米国内政と外交における新展開』、国際問題研究所、平成 25 年 3 月、148-149 頁

この時期の FON を実施したものと考えられる。

例えば、FY91 の対象国はエクアドル、リベリア、ニカラグア等の途上国がほとんどであり(表1参照)、その理由も 12NM を超える領海幅の主張(例えば、ベニン、エクアドル、リベリア、ニカラグア、ペルー、シエラレオネは 200NM の領海を主張³⁹⁾に対する抗議や、デンマーク、ハイチの長すぎる直線基線に対するものである。

その背景にある米国の主張は、従来からの公海自由の原則である。報告書では 1983 年のレーガン(Ronald Reagan)大統領の海洋政策に関する声明⁴⁰⁾を引用する形で「米国は 1982 年の国連海洋法会議、法益のバランスに則り、世界中での航海及び上空飛行の自由に関する権利を主張し、実行する。」と述べられている⁴¹⁾。

また、同海洋政策では「米国は UNCLOS に署名しない、それは、深海底の開発をはじめ、先進国の利益や原則を棄損するような幾つかの問題があるからである。」「これは米国だけの問題ではない。幾つかの重要な同盟国や友好国も未だ署名していない。」と述べ⁴²⁾、その主張を具現化するための方策として以下の 3 つの事項を示した。①航海や上空飛行といった、伝統的な海洋使用に基づく利益追求のための行動と海洋法会議で示された沿岸国の権利のバランスへの配慮、②海洋法会議での法益に配慮した上での、世界中における航海及び上空飛行の自由に関する権利の主張、実施。③ 200NM の排他的経済水域の設定宣言、である⁴³⁾。

このような米国の主張が、UNCLOS 発効直前の抗議活動の背景にあると言えよう。

特に FY94 報告では「機動性と海洋法」という一節を設け、「1994 年 10 月 7 日に大統領が上院に対し、深海底採掘に関する合意を含む UNCLOS に関し協力とアドバイスを求め送付した・・・」との書き出しから、UNCLOS の説明、その発効に伴い沿岸国の権利が拡大し、米軍の機動性が低下し、安全保障に影響を及ぼす懸念を論述している。これは当該年度 FON 報告の特徴であり、国防省が UNCLOS 発効に伴い、米軍の行動の自由確保に制約が課されることを極力排除するために国家実行を継続する、その意思

³⁹⁾ FY1991 報告(Dick Cheney, “Annual Report to the President and the Congress, UA23.A4711.1992.C.2,” February, 1992, p78

⁴⁰⁾ Administration of Ronald Reagan, “United States oceans Policy,” Statement by the president, March 10, 1983. P383

⁴¹⁾ FY1991 報告, p77.

⁴²⁾ Administration of Ronald Reagan, “United States oceans Policy,” p383

⁴³⁾ Administration of Ronald Reagan, “United States oceans Policy,” p383

を示すものである。

一方、FY91は湾岸戦争と重なる時期にも係わらず、多国籍軍の一員であり、NATOの一員でもあるデンマーク⁴⁴の直線基線に対する抗議を実施している点も興味深い。同様に、長すぎる直線基線に対する抗議としては、日本に対してもFY99、FY2010、FY12と3回もFONを実施している。このように、海洋に関する主張では、対象が同盟国といえども、立場、主張を明確にするという原則的な姿が見える。

イ 軍艦の領海内無害通航、ホルムズ海峡

FY92、さらにUNCLOS発効直前のFY93に実施されたFONでは、領海内での軍艦の無害通航に関する制約への抗議が急増する⁴⁵。FY91では1件であったものが、FY92では11件、FY93では10件となっている。

特にイラン及びオマーンの領海に属すると主張されているホルムズ海峡における軍艦の通航及びその方式に関しては、継続的なFONが実施されている。FY93の報告書ではオマーンに対し、「国際海峡に対して、通過通航ではなく無害通航を主張」が抗議内容となっている⁴⁶。(同年イランへは「領海内航行軍艦への事前許可」となっている。)

ホルムズ海峡に関しては、海峡沿岸国であるオマーン及びイランが同海峡を国際海峡とは認めず、領海であると主張しており、その上軍艦の無害通航に制約を加えようとしている。同海峡は最狭部で21NMしかなく、12NMを主張する両国の領海が重なっている。オマーンは1989年UNCLOS批准時に解釈宣言で無害通航を事前許可制とし、潜水艦についても浮上する事を条件としている⁴⁷。

また海峡中央部には、海上における衝突の予防のための国際規則に関する条約(COLREG条約)に基づく分離通航帯が設定されており、大型船の安全航行を期し、地理的環境条件などからオマーン領海内に設定されている⁴⁸。

⁴⁴ Eric Larson, Gusta Lindstorm, ed. "Interoperability of U.S. and NATO Allied Air Forces: Supporting Data and Case Studies," RAND Corporation, 2003, pp57-58

⁴⁵ 主な抗議内容は "Prior permission for warship to enter 1 2 nm territorial sea"

⁴⁶ FY1993 報告

⁴⁷ 中谷和弘「ホルムズ海峡と国際法」『東京大学法科大学院ローレビュー Vol.7』2012.9、179-181頁

⁴⁸ 河村 雅美「海洋法の規定する領海等の意義について」、チャンネルNippon、http://www.jpsn.org/free/topic/2012/12_kaiyo/

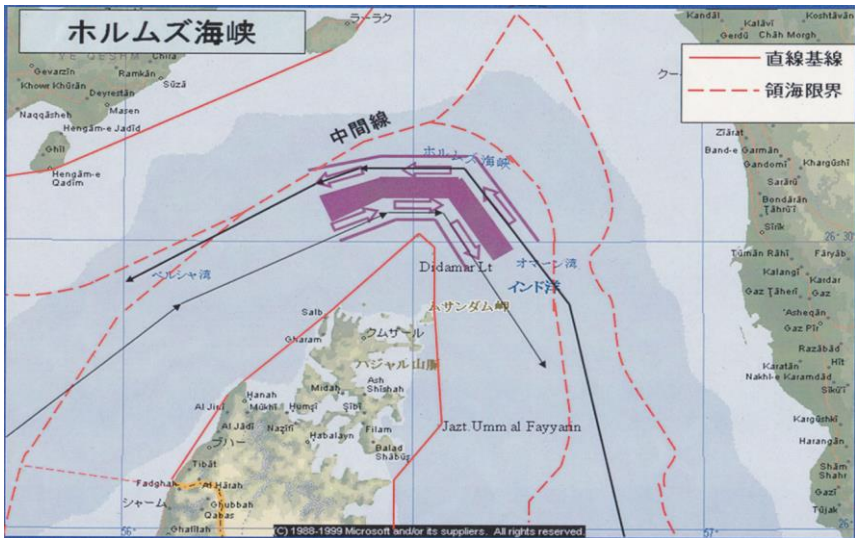


図1：ホルムズ海峡

出所：河村 雅美「海洋法の規定する領海等の意義について」

同様にイランも 1982 年の UNCLOS 署名時に軍艦に対する事前許可を解釈宣言として行っている⁴⁹。この沿岸両国に対しては、報告書に示された期間中对イラン 20 回（第 1 位）、対オマーン 15 回（第 6 位）と、執拗な抗議の対象となっているのである。

例えば、国際海峡に対しての制約という点では、マゼラン海峡に対するアルゼンチンのそれとの差異が際立つ。アルゼンチンに対しては「軍艦のマゼラン海峡、領海通過に先立つ通報」への抗議⁵⁰、となっているが、2008 年以降 4 回実施されたのみである。そこには米国がホルムズ海峡及びそこを通過する軍艦の権利主張により重要な意義を感じている証左があると言えよう。

⁴⁹中谷和弘「ホルムズ海峡と国際法」182 頁

⁵⁰ Summary of Claims “ARGENTINA,” *Maritime Claims Reference Manual*, US Navy Judge Advocate General’s Corps, March 2016



図1：マゼラン海峡通航中の米空母レーガン(USS Ronald Reagan)
出所：マゼラン海峡水先案内 HP⁵¹

ウ 原子力関連艦艇への制限

領海等に、原子力関連の制約を設定している国に対する FON も実施されている。対象となった国はジブチ、イエメン、エジプト、マレーシア、モルジブであり、最も継続的な抗議対象となっているのはマレーシアである。(表1参照)

各国が原子力関連の規制を制定した時期と、米側が FON を実施した時期に明確な関連性は認められない。例えば、エジプトの場合 1983 年の UNCLOS 批准時、軍艦、原子力推進艦艇、核物質搭載艦船及び汚染・危険物搭載艦船は領海内の無害通航に関し事前許可を求めた⁵²。これに対し、米国がエジプトに実施した FON は 1993 年からであり⁵³、原子力関連の規定への抗議、と明示したのは 2000 年以降である⁵⁴。

⁵¹ Strait of Magellan, CHILEAN Channels ad Fiords, Regulations and information for Piloting, Routes.

⁵² Summary of Claims “EGYPT,” *Maritime Claims Reference Manual*, US Navy Judge Advocate General’s Corps, March 2016

⁵³ この時の理由は、軍艦の領海内無害通航への事前許可制度に対する抗議となっている。FY1993 報告

⁵⁴ FY2000-2003 報告、本報告書は単年度ではなく、3年間分がまとめられている。報告書内に “Considering the importance of global stability and U.S. national security in light of the events of September 11, 2001, State Department and the

同じく、イエメンは1967年からバブ・エル・マンデブ海峡を含む領海内を通過する際、外国軍艦及び原子力推進艦艇に対し事前許可を求める宣言を実施していたが、FONが実施されたのはFY95であり、原子力関連の規定への抗議、と明示したのはFY1999である⁵⁵

同様にマレーシアも1996年、UNCLOS批准時に原子力推進艦艇、核物質積載艦船に対し、領海進入以前の許可制度を宣言したが⁵⁶、米艦が原子力を抗議項目としてFONを実施したのはFY2007である⁵⁷。

現在の米海軍が保有する原子力推進艦艇は、主として潜水艦と航空母艦であり、米海軍の中核をなす兵力である。原子力関連の制約を加えようとする国と、それに対する抗議は、年代よりも地域に重要性があると思われる。

実施対象国を地理的に考察すれば、その答えとしては、国際海峡重視というものが導き出せる。マラッカ海峡に接するマレーシア、地中海とインド洋を結ぶスエズ運河、紅海（バブ・エル・マンデブ海峡）に接するエジプト、ジブチ、イエメンが対象とされている事は、戦域間移動、そのため重要な国際海峡通過に制約を加えられたくない、という意図が窺える。

エ 戦略的意図の反映（対象国及び頻度）

表1で集計したとおり、FON対象国は57か国、期間は25年間、報告は23回、合計316回⁵⁸実施されている。

上位10か国はイラン、フィリピン、カンボジア、インド、モルジブ、オマーン、中国、インドネシア、マレーシア、ビルマである。

表1から全体として読み取れるのは、上位国中心に対象国が限定されて行くのは、2000年代中盤以降であると言う事である。

そこには世界システムの構造変化、米国のパワーの相対的低下という要素が考えられる。90年代中盤までの、米国1極、圧倒的優越の時代、UNCLOS発効という時期には、世界的に海洋に関する原理原則を主張する、という意図がより大きく反映された。

しかし、9.11後のアフガニスタン、イラク戦争を経て、多極化の時代と

U.S. armed forces will continue to assert U.S. navigation and overflight rights.”との表現があり、9.11以後の対テロ作戦等との関連で、報告が各年度実施されなかったことが伺える。

⁵⁵ FY1999 報告

⁵⁶ Summary of Claims “MALAYSIA,” *Maritime Claims Reference Manual*, US Navy Judge Advocate General’s Corps, March 2016.

⁵⁷ FY2007 報告

⁵⁸ 報告書には当該年度に何度実施したかは記載されていないので、各年1回として計算した結果

言われるようになり、パワーシフトが現実味を帯びるに従い⁵⁹、特定の地域、国を意識した、より戦略的あるいは政策的な FON に移行している、と分析できる。

例えば、中国に対しては FY2006 までは数年間の間を空けて実施されていたが、FY2007 以降は毎年実施されるようになってきている。そこには、アジア回帰あるいはインド太平洋重視へのシフトが窺える⁶⁰。

2000 年代中盤から国防省あるいは海軍レベルでは、具体的な行動として FON が実施されていたとも言えよう。

この傾向が真であるとすれば、日本に対し、短期間で実施された 2、3 回目 (FY10、12) の FON も何らかの政策的意図があるとも言えよう。例えば民主党政権に対する圧力ということも考えられる。

3 世界が目にした FON、2015 年南シナ海

(1) 概要

南シナ海は 15 億人の中国人、6 億人の東南アジア人、13 億人のインド亜大陸の住民が世界規模ないしは地域的に資源を移動し、財貨を交換するという意味で、「世界経済の人口学的中軸」(demographic hub) である。従って、南シナ海においては米国が公海で一般的に追求している「航行の自由」の重要性が一段と強調されることになる。公海における航行の自由は、単に経済的理由からだけでなく、米国の軍事力の海外展開にとっても極めて重要である⁶¹。

その南シナ海において、近年中国が岩礁を埋立て人工島の建設を進め、軍事基地化を進めており、沿岸国、特にベトナム、フィリピンから抗議の声が上がっていた。

米国内でも、中国の埋立て工事及び一方的な現状変更に対し、強硬な態度で対処すべきという声は存在した。特にカーター国防長官以下国防省、海軍は中国の活動に危惧の念を抱いていた⁶²。

しかし、中国との関係を重視するオバマ政権は、2012 年から当該海域に

⁵⁹ 例えば、山本吉宣「パワー・トランジションの中の日本の安全保障」渡邊昭夫編『2010 年代の国際政治環境と日本の安全保障』、防衛戦略研究会論文集

⁶⁰ 山本吉宣「インド太平洋と海のシルクロード 政策シンボルの競争と国際秩序の形成」、PHP 特別リポート、2016 年 5 月 18 日

⁶¹ 高木誠一郎、「米国の南シナ海・東シナ海政策」、『米国内政と外交における新展開』、国際問題研究所、平成 25 年 3 月、98 頁

⁶² ウィリアム・ドブソン「南シナ海で始まった米中新時代」、『ニューズウィーク日本語版』2015 年 11 月 10 日、26-27 頁

における FON は控えていた⁶³。数か月にわたる強硬派議員や安全保障専門家の突き上げの結果、ついにオバマ政権は、10月 FON 作戦実施に踏み切った⁶⁴。

(2) 2015年以後の南シナ海をめぐる動静

2015年2月、南シナ海での埋立の状況が衛星写真と共に世界的に報道され、注目を集める事となった⁶⁵。

2015年5月21日、米 CNN テレビは南シナ海上空を飛行する米海軍 P8 哨戒機に同乗し、中国による埋立ての状況及び米海軍が定期的に哨戒飛行を実施していることを全世界に報道した⁶⁶。

5月30日には、シンガポールで開かれたアジア安全保障会議(シヤングリラ・ダイアログ)において、カーター国防長官が埋立ての即時中止を要求する事態となった。なお、この際、人工的に埋立て造成された島は領海を主張する事ができず、国際法的に上空飛行を含め、何ら行動の妨げとはならない。従って、米軍は今後も FON や上空飛行の権利を行使する旨の主張もなされた⁶⁷。

6月8日の主要7カ国首脳会議(G7サミット)首脳宣言には「我々は東シナ海及び南シナ海での緊張を懸念している。」「威嚇、強制又は武力の行使、及び大規模な埋立てを含む、現状の変更を試みるいかなる一方的行動にも強く反対する。」という文言が盛り込まれ、国際社会としても厳しい反応を示すこととなった⁶⁸。

7月24日、ハリス米太平洋軍司令官は安全保障に関するシンポジウムで、埋立てに触れ、クリミア半島を併合したロシアを引き合いに「狭小な私欲のために、現状を変えようとしている」と非難するとともに、ファイアリークロス礁では戦闘機用の格納庫も建設している、一連の施設は「明らかに軍事的な性質のものだ」と指摘した。3000m級の滑走路は「大型爆撃機

⁶³ Michael J. Green, Bonnie S. Glaser, Gregory B. Poling

“The U.S. Asserts Freedom of Navigation in the South China Sea,” CSIS HP, Oct 27, 2015,

<http://csis.org/publication/us-asserts-freedom-navigation-south-china-sea>

⁶⁴ Helene Cooper, Jane Perlez “White House Moves to Reassure Allies With South China Sea Patrol, but Quietly,” *The New York Times*, OCT. 27, 2015

⁶⁵ “China Builds Islands in Disrupted South China Sea,” *IHS Jane's Defense Weekly*, Feb 19, 2015 ; 「南シナ海 中国が要塞化」『産経新聞』2016年2月22日

⁶⁶ AFPBB News、2015年5月22日

⁶⁷ 『読売新聞』2015年5月31日

⁶⁸ 外務省 HP、「2015 G7 エルマウ・サミット首脳宣言(仮訳)」、平成 27年6月8日

B-52 も利用できる長さで、ボーイング 747 型機の離陸距離より 900m も長い」と指摘。こうした人工島に監視レーダー網などが設置されれば、「対中国の戦闘シナリオにおいて、こうした施設は攻撃対象となる」などと警告した⁶⁹。

8月11日、マレーシアで ASEAN 地域フォーラム (ARF) が開催された。南シナ海情勢について「航行の自由や上空飛行の自由」などの重要性を指摘、中国が進める埋立てに関しては「一部の閣僚が表明した深刻な懸念に留意した」との議長声明を発表した⁷⁰。

9月、米上院軍事委員会でハリス司令官は南シナ海の埋立て状況について証言し、またデービッド・シアー国防次官補は 2012 年以來 12 海里以内を航行する FON が実施されていないと証言した。これに対し、マケイン議長が「暗黙の認知に繋がる危険な政策」と批判した⁷¹。

このように、国防省や海軍が危機感を募らせる一方、オバマ大統領は9月に実施される首脳会談において、何らかの妥協が得られるのではないかと期待、それまで FON 活動は控えるように指示していた⁷²。

9月25日、ワシントンで米中首脳会談が行われた。オバマ大統領が南シナ海問題で「重大な懸念」を伝え、埋め立てや施設建設などの停止を要求したのに対し、習近平国家主席が「中国の領土だ」と拒否したことからオバマ大統領も次のステップへの移行に踏み切った⁷³。

10月に入って、米国は FON 作戦のため、海軍艦艇を派遣する方針を決めた事を事前に関係各国に通報する事にした⁷⁴。それまでも派遣方針は複数の米政府高官が公に示唆していたが、関係国に意向を伝える事とした。「間もなく FON が実施される。」という報道に対し、中国は「領海や領空

⁶⁹ Terri Moon Cronk, “Pacom Chief: China’s Land Reclamation Has Broad Consequences,” *DoD News*, July 24, 2015 ; 『読売新聞』プレミアム 2015年7月25日

⁷⁰ 『読売新聞』2015年8月12日

⁷¹ David Larter, “Navy will challenge Chinese territorial claims in South China Sea,”

Navy Times, October 8, 2015

⁷² Helene Cooper, Jane Perlez “White House Moves to Reassure Allies With South China Sea Patrol, but Quietly,” *The New York Times*, OCT. 27, 2015 ; ウィリアム・ドブソン「南シナ海で始まった米中新時代」、27頁

⁷³ ジョナサン・プローダー「遅すぎた決断が禍根を残す」、『ニューズウィーク日本語版』、2015年11月10日、28頁

⁷⁴ Jane erlez, Javier Hernandez, “U.S. Tells Asian Allies That Navy Will Patrol Near Islands in South China Sea,” *The New York Times*, OCT. 12, 2015

の侵犯は絶対に許さない」と事前警告を発した⁷⁵。

10月15日、来日していた米海軍トップである作戦部長ジョン・リチャードソン大將(Admiral John Richardson)は「米海軍はグローバルな海軍であり、世界中に展開している。国際法に基づくFONを実施しても、今更誰も驚きはしないだろう。南シナ海でもプレゼンスは維持しており、日常的に活動を実施中である。」と過剰な期待、FONを特別視する報道に対し、冷静になるよう促す発言をしつつ、予告した⁷⁶。

対する中国人民解放軍の反応としては、范長龍・中央軍事委員会副主席が、17日の国際会議での演説で「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」と訴えた⁷⁷。この発言からは、よほどの事が無い限り、武力行使はしない、という中国側からのメッセージが読み取れる。

同盟国への情報提供として、日本へは、米国家安全保障会議(NSC)のクリテンプリック・アジア上級部長が10月20日、人工島周辺で米艦船を航行させる方針を伝えられたと、河井克行首相補佐官がワシントンで記者団に明らかにした⁷⁸。

10月26日、米海軍イージス駆逐艦ラッセンはフィリピン西方、スビ礁周辺海域でのFONを実施した。しかしながら、この件に関する公式発表は無かった⁷⁹。ホワイトハウスは作戦実施に関する話を公にしないように国防省に指示し、ラッセンが海域を出るまで、メディアに対する公式の発表を禁じ、さらに記者に問われた場合の対応として、公式の記録に残る形での行動に関し話さないように指示したとされている⁸⁰。

10月27日、サリバン上院議員は米上院軍事委員会の公聴会でカーター国防長官に「海軍艦艇が12海里以内に入ったという情報があるが、それは事実か、実施したのか。」と質問した。はっきりと認めない長官に対し、マケイン上院議員は「何故、明確に認める、あるいは否定しないのか。」と詰め寄り、「個別の軍事作戦に関しお話しすることは好ましくないが、貴方が新聞で読んだ事は事実だ。」と間接的な表現で認めた⁸¹。

⁷⁵ Adam Rose, David Brunnstrom, "China warns U.S. it will not allow violations of its waters," *Reuters*, Oct 9, 2015

⁷⁶ David Larter, "CNO: South China Sea patrols are not provocative," *Navy Times*, October 15, 2015

⁷⁷ 『日本経済新聞』電子版、2015年10月29日

⁷⁸ 「米艦派遣方針を日本側に説明 米オバマ政権高官」、産経ニュース、2015.10.21

⁷⁹ Sam LaGrone, *USNI NEWS*, October 27, 2015

⁸⁰ Helene Cooper, Jane Perlez "White House Moves to Reassure Allies With South China Sea Patrol, but Quietly," *The New York Times*, OCT. 27, 2015

⁸¹ Helene Cooper, Jane Perlez "White House Moves to Reassure Allies With

11月に実施された東南アジア諸国連合(ASEAN)の首脳会議の議長声明では、南シナ海の現状について「増加する軍事資産の存在と前哨基地のさらなる軍事化の可能性について、複数の首脳から示された懸念を共有した」と述べられ、周辺国間による危機意識の共有が表明された⁸²。



12月オーストラリア軍のP-3C哨戒機がFON飛行を実施、豪国防省は地域の安全保障及び安定化のための“a routine maritime patrol”と説明。BBCは民間機をチャーターして無線を傍受、“China navy China navy we are an Australian aircraft exercising international freedom of navigation rights, in international airspace in accordance with the international civil aviation convention, and the United Nations Convention on the Law of the Sea - over,”との交話内容を報道した。ここでは明確にFONとしての飛行と中国側に通報していることが確認できる⁸³。

しかし東アジアサミットで中国の李克強首相は、中国が南シナ海で進める人工島造成や施設建設に関し、「『軍事化』とは言えない」と反発し⁸⁴、その後も工事を進め、2016年1月2日人工島に建設した飛行場を完成させ航空機を着陸させる試験実施を公表した⁸⁵。

South China Sea Patrol, but Quietly,” *The New York Times*, OCT. 27, 2015

⁸² 『朝日新聞』デジタル、2015年11月23日

⁸³ BBC NEWS, December 2015

⁸⁴ 『時事ドットコム』2015年11月24日

⁸⁵ 『読売新聞』2016年1月3日



図2：ファイアリークロス礁埋立て工事の状況

出所：CSIS Asia Maritime Transparency Initiative / DigitalGlobe

2016年1月には、米駆逐艦カーチス・ウィルバー（USS Curtis Wilbur）がパラセル諸島トリトン島の12NM内を航行した⁸⁶。

2016年3月海軍作戦部長リチャードソン大將は、中国がスカボロー礁でも新たな埋立への動きを見せている事実を指摘し、南シナ海でも防空識別圏（ADIZ）を設定する可能性について、「重大な関心事項だ」と述べた⁸⁷。

4月17日、ファイアリー・クロス礁で建設作業に当たっていた作業員ら3人の急病人が発生、輸送のため、中国軍機が同礁飛行場に着陸し、海南島まで輸送した、その事実を公表した。同礁飛行場を軍用機が使用したことに関する初報道⁸⁸。

5月には米駆逐艦ウィリアム・ローレンス（USS William P. Lawrence）

⁸⁶ Ankit Panda, “South China Sea: US Navy Destroyer Asserts Freedom of Navigation Near Fiery Cross Reef,” *The Diplomat*, May 10, 2016

⁸⁷ David Brunnstrom and Andrea Shalal, Exclusive: U.S. sees new Chinese activity around South China Sea shoal,” *Reuters*, Mar 19, 2016; 『読売新聞 プレミアム』2016年3月19日

⁸⁸⁸⁸ 『読売新聞』2016年4月18日

がファイアリー・クロス礁の12NM内を航行した⁸⁹。

7月12日、南シナ海での主権の主張はUNCLOSに違反するとしてフィリピンが提訴した国際仲裁裁判で、九段戦は歴史的な権利を主張する法的根拠は無いとする判決が示された⁹⁰。中国外交部は、同判決は無効で、拘束力がなく、中国は受け入れず、認めないとする声明を発表した⁹¹。

9月4日、フィリピン政府はスカボロー礁付近で中国が埋立準備活動を実施していると、撮影した浚渫船と見られる中国船の写真と共に公表した⁹²。



(3) FONの効果

前節で述べたとおり、米国は首脳会談での解決を期待していたが、不首尾に終わり、FON実施に踏み切った。しかしながらその後も中国の活動は止むことなく、さらには仲裁裁判結果すら無視し、新たな埋立て工事に着手する勢いである。米側としては、中国の実効支配は認められないその為、具体的な活動としFONを実施し、中国はもとより、沿岸国、関係国にメッセージを発している事となる。他にも外交の場面で、繰り返し中国側の自制を求めているが、現段階ではその効果は薄いと判断される。

⁸⁹ Ankit Panda, "South China Sea: US Navy Destroyer Asserts Freedom of Navigation Near Fiery Cross Reef," *The Diplomat*, May 10, 2016

⁹⁰ 『読売新聞』2016年7月13日

⁹¹ 中華人民共和国外交部のフィリピン共和国の請求に応じて設立する南中国海仲裁案裁判所の下した判決に関する声明(全文)jp.xinhuanet.com、新華網2016-07-12、王珊寧、新華社北京7月12日

⁹² 『読売新聞』2016年9月5日、写真、地図とも同記事から複写

おわりに

米国にとって、海洋の自由は建国後すぐに国益として議論され、第一次大戦頃からは、明確に武力を行使してでも守るべき価値として広く認識が共有されるようになったといえよう。

FON 作戦の目的が、時には国際制度に関する米国の立場の主張である場合もあれば、特定の国家の行動に対する、抗議の意味合いが強い場合もあることが、実施結果の分析から理解できた。

その効果に対する評価は難しいものがある。例えば、南シナ海における中国の現状変更の試みに対しては、他の様々な手段（二国間、多国間交渉等）との関連、フィリピン政権交代後の対外政策の変化等もあり、多角的な分析が不可欠である。

いずれにしても、米国は海洋の自由、航行の自由を重視する、その為に FON を実施すると言う事に関しては、連綿とした一貫性があると言える。