

漢級潜水艦の領海侵犯事案

— CMSI Scouting, Signaling, and Gatekeepingを読んで —

峯村 禎人

はじめに

経済発展を背景とした中国海軍の増強には目を見張るものがあり、近年、その活動の範囲を自国沿岸から外洋に大きく拡大させている。このような中国海軍の外洋展開を象徴する事例として、2004年11月に生じた南西諸島における漢級潜水艦の領海侵犯事案がある。この事案に関して、米海大教授であるダットン(Peter Dutton)が"Scouting, Signaling, and Gatekeeping"と題した論文(以下、ダットン論文)において、外洋での活動を活発化させる中国海軍、特にその潜水艦部隊の増強の状況及び活動の状況をふまえ、本事案に関する中国の海軍の意図、国際法に対する中国の立場といったものへの影響について分析している¹。

本稿では、まず、ダットン論文の要旨を紹介し、ダットンが主張する、中国の国際法上の視点と中国海軍の活動との関係を説明する。その上で、本事案以降の中国海軍の活動状況をふまえ、ダットンが主張する中国の国際法上の視点について検討する。

なお、ダットンが本事案との関連で論述している「国際法」とは「国連海洋法条約²」のことであり、本稿においても、「国際法」という場合、特に説明を付さなければ「国連海洋法条約」を指すものとする。

1 事案の概要

ここで、まずダットン論文の題材となった、漢級潜水艦の領海侵犯事案について確認する。

中国の漢級と推定される原子力潜水艦は、2004年11月10日、午前5時48分から午前7時35分にかけて、警戒監視中のP-3Cが追尾する中、石垣島と多良間島

¹ Peter Dutton, "Scouting, Signaling, and Gatekeeping: Chinese Naval Operations in Japanese Waters and the International Law Implications", *China Maritime Study* No.2, Feb 2009, www.usnwc.edu/cnws/cmsi/default.aspx.

² 「海洋法に関する国際連合条約」平成8年7月12日条約第6号。

の間の日本の領海を潜没通航した。(図1参照)



※ 日本経済新聞(2004.11.12)、毎日新聞(2005.11.13)等の記事から作成

— 図1 —

これに対し、海上自衛隊発足以来2度目の海上警備行動が発令され、P-3Cに加え、東シナ海で訓練中の護衛艦「くらま」、「ゆうだち」及びヘリコプターが派遣され、同艦を追尾した。同艦はそのまま北上を継続し、同月12日午後、同艦が再度我が国領海へ侵入する恐れがなくなったと判断され、同日午後3時50分、海上警備行動は終了した。

本事案が、潜水艦が潜没したまま領海を通過するという国際法違反であるとの日本政府の抗議に対して、中国側は、自国の潜水艦であることを認め、遺憾の意を表した上で、「通常の訓練の過程で、技術的な原因から石垣水道に誤って入った」と説明した³。

2 ダットン論文について

今回検討するダットン論文は、中国の海洋安全保障に関連した一連の研究で

³ 「海上自衛隊講話資料」2007年版「軍事情勢」51頁；海上自衛隊ホームページ「警戒監視」、www.mod.go.jp/msdf/formal/about/keikai/index.html。

ある、『米国海軍大学中国海事研究』(China Maritime Studies)の一つとして発刊されたものであるが、ダットンが本事案に関して2006年に上梓した論文⁴に、その後の中国海軍、特にその潜水艦部隊の近代化及び活動の状況について加筆したものである。ただし、ダットンの国際法に関する主張等には変化はない。

(1) 論文の主旨

ダットンは、論文の主旨を「中国潜水艦部隊の現状と国際法のレンズを通して見た最近の日本列島周辺海域における中国海軍、特に潜水艦の活動について考察する」とし、「本研究で特に強調することは、積極的に国際法との整合性を確保することを計画的に実施してきたように見える中国の活動の反例として、2004年の漢級潜水艦による石垣水道の潜没航行事案の法的な分析にある。これは2004年11月の事案の中国の地域的な活動全体における、事案の重要性を評価するとともに国際法への影響を導き出すためのものである⁵」としている。

すなわち、これまで中国は、国際法(国連海洋法)に対して沿岸国としての自国の管轄権、権限を大きく主張し、これと整合をとるよう、航行自由の原則に対しては抑制的に行動してきたのに対し、ダットンは、本事案が、航行の自由を拡大するため計画的または意図を持って行われた可能性を指摘し、この場合の中国の国際法に対する認識の変化や、本事案の国際法に及ぼす影響について分析しているものである。

(2) 日本及び中国の国際法上の認識

ア 国際海峡に関する日本の見解

ダットンは、日本が国内法において国際航行に使用する海峡を特定海域として5箇所限定している⁶ことを説明し、日本の見解では、漢級潜水艦が通った石垣島～多良間島の間の水域(石垣水道)は通常の国際航海に使用される海峡ではないため、国連海洋法に規定される通過通航権を主張することはできず、したがって「漢級潜水艦の潜没航行は、日本にとって主権の侵害に当たる⁷」と述べている。

一方、彼自身は、航行自由の原則により、国際航海に使用可能な全ての水道

⁴ Peter Dutton, "International Law Implications of the November 2004 Han Incident", *Asian Security*, June 2006.

⁵ Dutton, "Scouting, Signaling, and Gatekeeping", p.6.

⁶ 「領海及び接続水域に関する法律」附則2、昭和52年法律第30号。

⁷ Dutton, "Scouting, Signaling, and Gatekeeping", pp.9-13.

に通過通航を適用すべきであると主張する。このため、東シナ海と太平洋に挟まれた石垣水道についても国際航海に使用することができる水域として、通過通航が適用されるべきだとする⁸。この認識が、後述する中国の国際法上の視点に関するダットンの考察の基礎にあるものである。

イ 中国の国際法上の視点⁹

筆者であるダットンは、中国の国際海峡に関する認識は日本と同様であり、航行の自由を完全には認めないものであるとする。論文においては、その実例として中国海軍の将校向けの国際法ハンドブックの内容を説明し、その中で中国海軍では、国際海峡を「重要な国際航路を含み、かつ、歴史的に使用され、あるいは国際の条約により取り決めがあるものに限定」していることを指摘する。また、このハンドブックでは、通過通航権については記載が無く、沿岸国の主権や管轄権について強調されているとしている。さらに、中国は国内法により自国領海内における外国軍艦の無害通航にも政府の許可を要すること、EEZ内における単なる通過以外の活動も違法であるとされていることを説明している。

(3) 中国海軍の戦略的な意図¹⁰

ダットンは、本事案は中国が、航行自由の原則に基づく権利を主張する絶好の機会であったにもかかわらず、外交上の混乱の後、遺憾の意を表して決着した経緯から、国際法に関する政策の変更はなかったとみている。また、この際の外交上の混乱は、共産党、政府（外交部）及び海軍の間の調整の不良に起因するものと推測し、その背景として、本事案が中国海軍として戦略的な意図をもって行われた可能性を指摘する。

また、中国が本事案を「技術的な問題」と説明したことは表向きのものであり、漢級潜水艦が通過した石垣水道と、その西側の台湾東岸又は東側のトカラ海峡とを航法の上で間違えようがないと指摘し、全没したまま「全く危なげなく」航行していることから、中国海軍が意図的に航行させた可能性があるとしている。このため、その意図について、表題に掲げられている以下の3項目を挙げ、検討している。

⁸ Ibid., pp.12-14.

⁹ Ibid., pp.14-17.

¹⁰ Ibid., pp.19-24.

ア Scouting (威力偵察)

まず、彼が指摘するのは、当該海域の海底地形の把握や水中音響等に関する調査を実施した可能性である。この場合、我が国の了解を得ることなく情報収集を実施したことになり、国際法上は、通過通航にも該当しない行動となる。そうであれば、中国が自国の領域における外国艦船による同様の活動に対して、一般的な国際法の規定よりも厳しい態度をとっていることと相反する行動であり、自国の主張の正当性を弱めることになる」と指摘する。

イ Signaling (示威行動)

次に、中国海軍が、自らの外洋における運用能力を誇示するとともに、日本の対潜能力を確認した可能性を指摘する。さらに日中中間線のガス田付近を航行することで、これらの係争に対する圧力をかけようとした可能性を指摘する。

ウ Gatekeeping

南西諸島は、中国海軍の北海艦隊及び東海艦隊にとって太平洋への出入り口にあたる。このため、東アジアにおける有事、特に台湾に関連した紛争が生じた場合に、自国の行動能力を確保するとともに、日本及びアメリカの行動を抑止することを目的として、その能力を誇示した可能性がある。このため、あえて放射雑音が大きく探知が容易な漢級潜水艦を行動させた可能性がある。一方で、この行動の結果、沿岸国を刺激し、有事に際しての戦略的な優位を失う結果となったと指摘する。

エ 戦略的な意図と得られた成果

ここで挙げた3つの意図については、論文中にも述べられているように、意図と相反する結果を生じさせている。本事案では、情報収集や行動の誇示を目的とするのであれば、その意図に沿った行動ではあったものの、その結果生じた我が国との関係、日米を初めとした周辺国の中国に対するその後の対応などを考えれば、ダットンが明言するように「中国は、得たものよりも失ったものの方が大きい¹¹⁾」結果となったといえる。

(4) 本事案への分析と評価¹²⁾

以上のような分析から、本事案の結果は、国際海峡に関連した中国の国際法上の解釈に何の変化もなかったと結論づけられている。ダットンの評価としては、本事案は、通過通航の権利を主張することでのみ正当化することが可能で

¹¹⁾ Ibid., p.26.

¹²⁾ Ibid., pp.25-27.

あるが、中国が従来から主張する国際法上の視点と矛盾するものであり、中国の主張の一貫性を阻害するものであったというものである¹³。

中国の潜水艦部隊は、東アジアの危機に際して、日米の軍事介入に対する重要な抑止力であり、その能力を最大限に発揮させるためには、南西諸島海域における行動の自由を確保することが望ましく、この観点からは、中国は、国際法上の航行の自由を追求するべきであるというのが、ダットンの主張である。

他方、東アジア海域における米国のプレゼンスを無効化または抑制することに焦点を合わせる限り、自国領域における権限を強化し、外国艦船の活動を抑制しようとする国際法上の政策を変更することは難しいと評価する。

彼は、本事案を通じて、中国における「発展する海軍の能力」と「遵守すべき国際法上の視点」の間にある緊張関係を指摘する。すなわち、外洋に展開する海軍ならば航行の自由を追求するべきであるという前提において、中国の国際法に対する立場は、自国海軍の発展の制約となるということであり、今後中国が、その両者をどのように整合していくか未知数であるとする¹⁴。

さらに、このような関係は、東アジアにおいて米海軍に対抗するために中国海軍が負わざるを得ない制約であると述べている¹⁵。

3 ダットンの主張の検討

ダットン論文においては、本事案を契機とした、中国の国際法上の視点の変更は無かったと結論づけた上で、中国のそのような視点が、今後の海軍の活動の制約となるとしている。そこで、この論文が書かれた以降の中国海軍の活動事例を含め、再度、中国の国際上の視点の変更の有無を確認するとともに、ダットンが主張するところの「国際法上の視点が海軍の制約となる」か否かについて検討する。

(1) 中国の国際法上の視点は変わったか

ア 中国海軍潜水艦の活動状況

一般的に外国艦船の我が国周辺における活動、特に潜水艦の活動状況については、我が国が把握しているものの全てが公表されているとは限らないが、公

¹³ Ibid., p.26.

¹⁴ Ibid., p.26.

¹⁵ Ibid., p.27.

表されたものとして、以下の事例がある¹⁶。(図2参照)

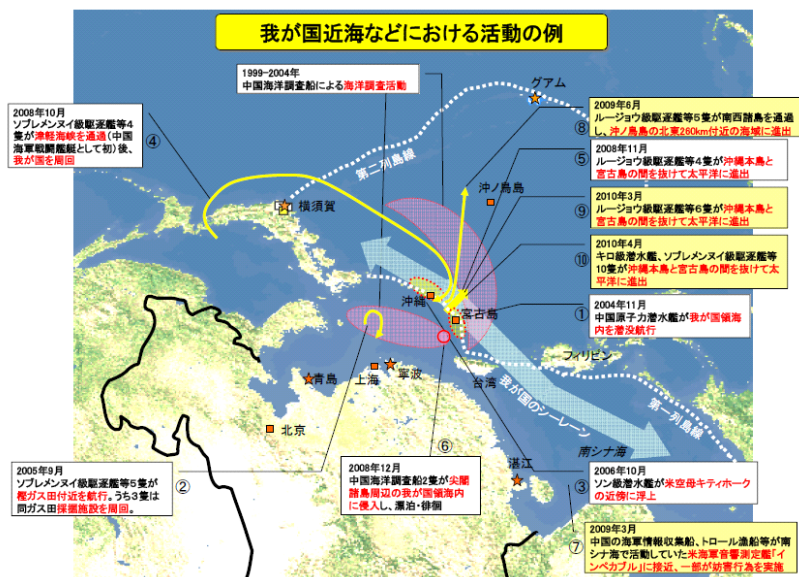
2003年11月 明級が大隅海峡を浮上航行

2004年11月 漢級による領海侵犯(本事案)

2006年10月 宋級が米空母近傍での浮上(沖縄周辺海域)

2010年4月 キロ級2隻が水上艦艇部隊に同行、太平洋上で対潜訓練実施の後、帰投。キロ級は沖縄～宮古間の水道は浮上して通峡

沖縄本島～宮古島間の公海における潜没航行は国際法上は合法であり、当該水域の通過実績等について公表されたものはないが、潜水艦の行動態様を考えた場合、中国海軍潜水艦が太平洋へ進出または東シナ海沿岸の基地へ帰投する際は、通常であれば、当該水道を潜没して航行することが妥当である。



— 図2 —

また、中国海軍の潜水艦の行動のすべてが把握され、またそれらがすべて公表されているとは限らないものの、2004年の漢級以外、領海侵犯のような事案は公表されていないことから、そのような事例は生起していないと考えられる。

¹⁶ 「第12回防衛省政策会議(22.4.23)資料」防衛省、2010年4月23日、www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/seisakukaigi/pdf/12/1-1.pdf。

イ 2010年4月の事例

2010年4月の場合では、2隻のキロ級潜水艦は、沖縄～宮古間の海域を通峡する際は浮上し、国旗を掲揚していた。これは、領海内における無害通航の方法に則ったものであるといえる。潜水艦が航行した海域は公海であり、前述のとおり、潜没して航行することも何ら問題ない海域であった。にもかかわらず、このような方法をとったことの意図として考えられることは、まず、本事例では、潜水艦が比較的大規模な水上艦艇部隊と行動を伴にしたことから、水上部隊の行動が周辺国の注目を集めざるを得ないことをふまえ、通常とは逆に潜水艦が姿を現すことで、我が国をはじめとする周辺国との無用な摩擦を避けようとする、極めて慎重な姿勢の現れであったものとする。

一方で、将来、自国海域における外国軍隊等の行動を制約するオプションを残すため、公海であるが我が国のEEZでもある当該海域において、敢えてこのような行動をとったと考えることもできる。

ウ 今後の中国の態度

ダットン論文においては、結論として「中国の国際法上の視点に変化はない」としているとおおり、中国の現状は、自国管轄権の主張を強めているものの、他国領域における航行の自由を求める方向には向かっていないといえる。中国海軍は、先に示した事例、特に2004年の漢級及び2006年の宋級の事例を教訓として、周辺国との関係及び国際法上の運用において“練度を上げ”ており、いわゆる「三戦」を進める中で、自国法令に基づく主張を正当化しつつも、国際法の解釈から大きく逸脱しないような狡猾さを備えてきているものとする。

(2) 国際法上の観点は、中国海軍の制約か

ダットンはその論文の最後に、「中国の国際法上の政策は、東アジア海域における米海軍のプレゼンスを無効化することに焦点を合わせ続ける」とし、「このような政策は、発展著しい中国海軍に行動の制約を課すことになるものの、近接拒否（A2/AD）という戦略目標を追求するためのコストとして受け入れざるを得ないだろう¹⁷」と述べている。

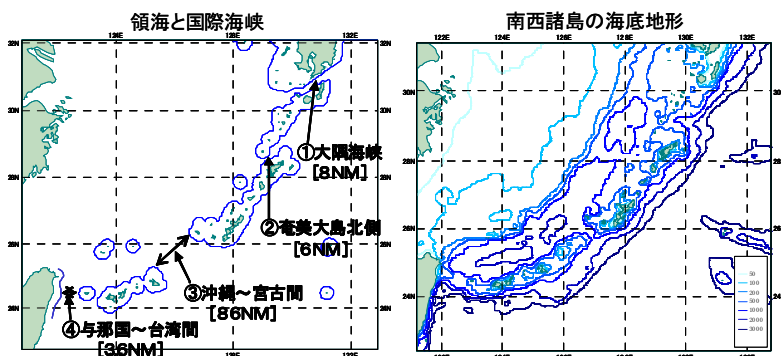
この結論は、彼自身も述べているとおおり、「外洋において活動する海軍は、航行の自由を最大限に追求するはずである」との前提に立っている。すなわち、中国の、A2/ADという戦略の一翼を担うものとして、自国領域における外国軍

¹⁷ Dutton, “Scouting, Signaling, and Gatekeeping”, p.27.

艦の活動の制限を主張することが、自国海軍の外国領域での活動を制約することにつながるとの認識である。ここで、活動の制約の論点となるのは、国連海洋法における「国際航行に使用されている海峡」における「通過通航権」をどう捉えるか、ということである。

ア 水上艦艇の場合

本事案をふまえ、中国海軍の艦艇にとって通過通航権の要否が問題になるのは、南西諸島一帯を通航する場合であるが、東シナ海側から南西諸島を通過して太平洋へ出る場合、現状において我が国の領海で塞がれていない水道は、東から①大隅海峡(約8NM) ②奄美大島北側(約6NM) ③沖縄本島～宮古島間(約86NM) ④与那国島～台湾間(約36NM)の4箇所が挙げられる。ただし、①は、我が国が法律により領海の幅を狭めて国際海峡を確保している海域である¹⁸。これら以外の島と島間の水域は、各島の領海と領海が重なっているため間隔も狭く、また海底地形が複雑で比較的水深も浅い。(図3参照)



— 図3 —

公表されている中国海軍の活動状況¹⁹では、水上艦艇が太平洋へ進出、帰投する際は、ほとんどの場合、③の海域を使用している。この理由は、③が最も幅の広い海域であり、陸岸からも離れていること、フィリピン東方の日、比両国のEEZから離れた(沿岸国の管轄権が及ばない)公海に進出するには、当該海域を通航することが効率的であること等によるものであろう。

¹⁸ 「領海及び接続水域に関する法律施行令」別表第2、昭和52年政令第210号。

¹⁹ 「第12回防衛省政策会議(22.4.23)資料」防衛省、2010年4月23日、www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/seisakukaigi/pdf/12/1-1.pdf。

中国海軍の水上艦艇が、あくまでも太平洋において活動することを目的とするのであれば、南西諸島を横断する際、国際法上は無害通航が可能であるにせよ、あえて我が国の領海内を航行する必要性は少ないものとする。また、既に述べたように通行可能な公海が存在する南西諸島一帯の島嶼間の海域に対して国際海峡としての使用、すなわち通過通航権を求めることも必要性は少ないといえる。

イ 潜水艦の場合

潜水艦の場合は、行動に際して、その存在を秘匿することが最優先であるとともに、平時においては保安上の観点からも、③のように陸岸からも遠く、かつ水深が十分に深く、行動の自由を最大限に確保できる海域を通航することが合理的である。

南西諸島を横断するため、仮に南西諸島の島嶼間の我が国領海に対し国際海峡としての使用、すなわち通過通航権を主張したとしても、潜水艦がその存在を秘匿しつつ、すなわち潜航した状態で、かつ、安全に通航できる箇所は自ずと限られることから、通航できる海域が増えることが、潜水艦の行動の自由の拡大、すなわち存在の秘匿にそれほど寄与するとはいえない。

このような潜水艦の特質を考慮すれば、現状では我が国が国内法として認めていない通過通航権を本事案のような行動により強引に既成事実化しようとする必要性はほとんどない。また、本事案のような行動は、存在を暴露すること自体が目的でない限り、軍事的にも意味はない。

したがって、南西諸島一帯の我が国領海に対して潜水艦の通過通航権を主張することも、中国海軍にとっては軍事的な価値は少ないものとする。

ウ まとめ

以上のように、南西諸島の地勢をふまえ、中国海軍の艦艇（水上艦艇及び潜水艦）が南西諸島を通過して太平洋へ進出する場合を想定すると、当該海域に通航を適用することの必要性はほとんどないといえる。すなわち、当該海域の国際法上の現状は、中国海軍の活動にとって、それほどの制約とはならないと考える。

南西諸島は、中国が「第一列島線²⁰」と称する戦略上の境界に含まれている

²⁰ 厳密に定義されていないが、1980年代、当時中国人民解放军海軍司令員であった劉華清が提唱した「近海積極防衛戦略」において海軍の発展段階と活動範囲を示す概念として、九州、南西諸島から台湾、フィリピン諸島などを結んだ線の東側の太平洋海域を「近海」と呼び、戦略上の境界とした。

が、中国海軍が第一列島線の外側（東側）の太平洋に活動の範囲を拡大する上で、第一列島線が戦略的な境界、すなわち軍事的な制約要因となっている理由は、当該列島線が、我が国等、中国以外の領域であり、平時から有事にわたり、中国以外の国の軍事・非軍事の活動が存在することに起因するものである。航行の自由を確保できるか否かは、このような制約の一つの要素ではあるものの、軍事的な観点においては、その制約を解消もしくは軽減するほどの要素とはなり得ない。

おわりに

中国海軍の外洋での活動は、その頻度、範囲とも顕著に拡大しており、近年は、太平洋での活動も常態化しつつある。このような中国海軍にとって、太平洋への出入り口である南西諸島一帯が自国の領土でないことは、当然、その行動に各種の制約を及ぼすことになるであろう。しかし、これまでの検討から、平時における国際法上の枠組みは、中国海軍の活動に、さほど制約を課すものでないことが確認できた。

ダットンは、外洋に展開する海軍の活動と航行の自由を制限することが両立しないとの観点から本事案を分析しているが、南西諸島の地勢は、公海のような完全に自由な状態と比較すれば、制約が存在しないとはいえないが、先の図3に示したとおり、南西諸島には、我が国の領海が重ならない公海も存在しており、我が国がその領海における通過通航権を認めないことが、平時における我が国の対潜努力の軽減にさほど寄与しているとは言い難い。まして有事においておやである。中国海軍が、南西諸島の通航に制約を認識するか否かは、国際法上の環境ではなく、我が国の対潜努力、防衛態勢にかかっている。

結局、本事案は中国海軍が意図的または計画的に行った活動ではなく、彼らが外洋に展開する能力を發展させていく過程において生じた、偶発的な事案であったものとする。中国海軍においても、これを教訓として以後の活動に反映しており、軍事的にも、より高度な能力を獲得してきているものとする。

一方、我が国にとっても、我が国領域における中国海軍の活動として警鐘を鳴らすものであり、中国海軍の發展を象徴する事案として記憶に留めておく必要がある。