

東シナ海及び南シナ海における中国の海洋紛争

—— 2014年1月14日、米下院軍事／外交両委員会の共同公聴会
に提出されたダットン教授（Peter A. Dutton）の証言から ——

ピーター・ダットン¹

（訳者：平賀 健一）

Peter A. Dutton, “CHINA’S MARITIME DISPUTES IN THE EAST AND SOUTH CHINA SEAS,” Testimony by Peter A. Dutton before a Hearing of the House Foreign Affairs Committee, 14 January 2014. *Naval War College Review*, Summer 2014, Vol. 67, No.3, pp.7-18.

翻訳の趣旨（訳者）

東シナ海及び南シナ海において中国は、昨今、2013年11月のADIZの設定、同年12月に発生した米ミサイル巡洋艦カウペンズ（USS Cowpens, CG-63）に対する衝突未遂事件、2014年1月に施行された海南省の改訂版漁業法実施規則により設けられた外国漁船に対する進入・操業規制、同年5月のベトナム沖西沙諸島周辺海域での石油掘削船の活動、実効支配下の南沙諸島の埋め立て活動の推進、自衛隊機及び米軍機に対する極めて危険な迎撃飛行など、従来の海洋での領域紛争に加えて、一方的かつ緊張度の高い活動を活発化させている。

本稿は、そうした情勢下において実施されたシーパワー・プロジェクトンフォース小委員会（米下院軍事委員会隷下）とアジア・太平洋小委員会（米下院外交委員会隷下）による共同公聴会のために事前に提出された

¹ ダットン教授は米海軍大学の中国海洋研究所所長であり、主権や国際海洋法に対する米中の考え方や、中国流の国際法や政策の選択が米国にもたらす戦略的な意味合いについて、広く出版や講義を実施している。彼はまた東シナ海、南シナ海、東アジア、東南アジア、北極における国際海洋法問題、PSI構想、海洋戦略について研究及び講義を実施している。彼は海軍の退役法務官であり、ウィリアム・アンド・メアリー大学から法学博士の資格を取得、米海軍大学から優秀な成績で文学修士を取得、現在はキングス・カレッジ・ロンドンからの博士号（PhD）取得を目指している。

ここで表明された意見は著者の個人的な意見であり、海軍省やその他のいかなる連邦政府の公式見解を代表するものではない。本稿のテキストは米下院外交委員会がオンラインで配信したものと若干異なっている。

証言文書である。本公聴会のテーマは「東シナ海及び南シナ海における海洋主権」であり、証人としてダットン教授のほか、米戦略国際問題研究所(CSIS)のグレイザー(Bonnie S. Glaser)女史及び米国外交政策評議会(AFPC)のスミス(Jeff M. Smith)氏の3人が証人として参加した。

ダットン教授の証言の要点は本文の冒頭パラグラフに述べられている通りであるが、特徴的なのは、中国ADIZと大陸棚延長申請の相関性を指摘し、中国が主張する「海洋国土(EEZ及び延長大陸棚)」における恣意的な管轄権をその上空にも適用するものだとしている点(別図(訳者作成)参照)、米国は優勢な軍事力による抑止を維持することにより地域諸国の非軍事的な法執行能力構築を支援すべきという点、及び中国が主張している「新たな大国関係」を受け入れ、中国とともに地域の経済、安全保障制度の強化や規範体制作りにも邁進すべきと提案している点であり、こうした問題に関心のあるものにとって必読の論文であると思料する。

なお、公聴会での質疑応答において、地域諸国が法執行能力向上よりも潜水艦購入に力を入れている点を問われ、「各国の決定に口をはさむ権利はないが、ネガティブスパイラルに陥ることを懸念する²。」と述べていることが同地域が抱えるセキュリティジレンマを象徴しており示唆的である。

中国はその安全保障を、国益を中心とし周辺に広がる安全保障の輪を發展させるといふ内陸型の戦略を通して達成しようとしている。中国人は長年にわたり海に対して脆弱であると感じてきたことから、彼らの現在の海洋戦略は中国辺境における海洋支配の輪を拡大することで、その脆弱性を減少させることを目指している。中国はこの支配を、軍の構造改革(force structure development)と法的主張(legal assertion)の併用により達成しようとしている。中国の戦略が他の東アジア諸国の領土主権、資源権益、安全保障上の懸念と相容れないことから緊張状態が発生している。中国の

² (訳者注) U.S. House of Representative, “Hearing transcript of Joint Subcommittee Hearing: Maritime Sovereignty in the East and South China Seas,” January 14, 2014, p. 18, docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20140114/101643/HHRG-113-FA05-Transcript-20140114.pdf. なお、質問を実施したコネチカット州選出のコートニー (Joe Courtney) 議員(軍事委員会委員)は、ニューヨークタイムズの社説”The Submarine Race in Asia,” January 7, 2014.を例として挙げ、東南アジア諸国の潜水艦購入熱を指摘した。
www.nytimes.com/2014/01/08/opinion/the-submarine-race-in-asia.html?_r=0, accessed 10 November, 2014.

戦略はまた、米国との摩擦を引き起こす。なぜなら米国は、自国の安全保障上の利益のため東アジアの海洋における航行の自由に依存しており、また米国による安全保障が信頼できるものだと地域の同盟国やパートナー国家を安心させる必要があるためである。東アジアにおける米国の地位を確保するため、米国の政策の焦点は東アジアを開かれた海洋システムとして維持することに置く必要がある。そこではアジアにおけるパワーの中心が海洋領域から大陸領域に移動しないことを保証するため、技術的優位の継続的な進展が必要である。また米国は、同盟国、友好国、パートナー国が、中国による非軍事的強制に抵抗するための能力構築を支援するとともに、地域や世界中の海洋パワーの有効な活動を支える規範体制を強化する必要がある。

近海における中国のパワーの拡張は中国に何をもたらすのか？

中国の「近海」における戦略的パワーの拡張は、拡大する軍事力、強大化する法執行能力、広範囲にわたる法的枠組み、これら全てが、統合された文民の活動及び政治・経済的な圧力を通じて強化されることにより、戦略的な根を深く張り巡らせてきた。その根は、「内陸戦略」としても知られる大陸戦略を発展させることによりその安全保障環境に対処するという、中国が今日まで採用し続けている歴史的アプローチにより育まれてきた。内陸戦略は通常、国家の領土、特に基盤的戦略価値のある領土の周辺に安全保障の輪を拡大発展させることを含むものである。中国の長い歴史にわたって、重要な戦略的価値を持つ領土は一貫して「漢」のハートランドであり、それは北は北京から南は広東省広州の沿岸まで、そして東は黄河、長江(揚子江)、珠江各河口から内陸に向けて四川省の西部の大山脈まで広がるものである。この中央領域の周辺において中国の王朝は自らの安全保障を高めるため、文化的同化(enculturation)、経済・政治的朝貢システムの開発、さらには周辺領土の征服やそれらの中国主権下への統合、といった様々な支配または影響力行使のための手法を何世紀にもわたり採用してきた。こうしたなか、中国パワーの歴史的絶頂期において清朝は伝統的な「漢」領域を超えて巨大な円弧状の領土を中国の主権下に統合することにより自国の安全保障を確保した。その円弧は東は満州(今日の極東ロシアの広大なエリアを含む)から西はモンゴルを通過し現在の新疆ウイグル自治区まで、そして南はチベットまで拡大した。その領土のほとんどは今日も中国の支配下にあり、以前の王朝にとってそうであったのと同様に現

在の中国にとっても戦略的な緩衝剤の役割を果たしている。

しかしながら、清朝の指導者たちはシーパワーの面で欧州諸国の進出に対し戦略的に脆弱な状態を放置し、南方と東方の海洋側面において内陸方面と同様な安全保障の円弧を完成させることに失敗した。その結果、1840年に始まった英国とのアヘン戦争から1945年に終わる日本による中国大陸侵攻までの間、中国の安全保障と主権は、中国が西洋諸国の海軍技術に打ち勝つのに十分な海洋パワーを発展させることに失敗したため、激しく傷つけられたのである。

中国の戦略家たちは今日、19世紀の欧州の海軍力が戦略的なシステムとしてのアジアの性格を根本的に変化させたことを十分に理解している。それまで中国は比較的閉ざされた地域を支配していた。中国にとっての安全保障とは、北あるいは西から侵略してくるかもしれない脅威を圧倒できる能力を備えた強力な陸軍を維持することを意味していた。地域のどの国家同士が共同して立ち向かって中国に挑戦できるだけの十分な陸軍力を生み出すことはできなかったし、地域のどの島嶼国家も海から中国の基盤的な安全保障体制に脅威をもたらすだけの海軍力を保有していなかった。1840年以前の東アジアにおける戦略的レベルでの出来事のほとんどは大陸で発生し、それは強大な陸軍の集積、潜在的な敵に対応するための当該陸軍の大陸横断的機動、そして中国本土の安全保障のための縦深的防衛体制の構築を伴った。しかしながら、1840年以降、英海軍は中国に対し、同軍が当時の中国の沿岸防衛システムに対してだけではなく、当時の中国の技術で構築するいかなる沿岸防衛システムに対しても優位を保っていることを誇示した。以後、中国の安全保障はより一層複雑な状況となった。

アヘン戦争以降、中国は戦略的な問題に取り組むに際し、大陸と海洋の両要素を結びつけることを余儀なくされたが、自国の安全保障の諸要素のうち海洋面での取り組みを自国の判断で適切になしえたことはいまだかつてない。2世紀近くにわたり、アジアの歴史の支配的な傾向は東シナ海及び南シナ海を超えての戦力の投入を伴うものであり、東アジアは今日も海洋的な戦略システムのままであり続けている。このシステムにおいて、戦略的な出来事は陸軍というよりもむしろ技術によってもたらされる。またそこでの戦力の投入または準備は、海上、航空、宇宙及びサイバーに関する技術を、必要に応じて地域の決定的地点（Decisive Point）に誘導する能力の進歩によってもたらされるのである。それゆえ、主要な作戦機動空間はもはやアジアの広大な内陸部の平原ではなく、中国の近海に広がる公共の海、空中、宇宙といったエリアなのである。このように、英国による

海洋アジアへの先進軍事技術の導入は、アジアの戦略的焦点の構造的移行、すなわち大陸での出来事から海洋での出来事への移行、を際立たせた。19世紀の中国は当時の時代の変化に不意を突かれたのである。今日の中国の指導者は、ある意味自国が海洋側面で二度と不意を突かれないことを目的として国家の力を発展させてきた。現在の中国の指導者が近海まで戦略的なパワーを拡大させる動機を持つに至ったのは、何よりもまずかつての指導者が中国の安全保障の円弧における海洋部分の欠陥を補うことに失敗し侵略を許したためである。

それゆえ、近海における支配を拡大することにより中国にもたらされるものは、まず第一に中国の安全保障の強化であり、併せて中国人が総じて有するある種の心理的な傷の癒しである。重要なのは、欠落部を埋めるだけの力を誇示することが現在の中国の指導者にとって信頼を獲得するのに有効な手段であり、中国という国家の支配実体としての共産党の地位を強化するのに役立つ、ということである。

第二に、中国が近海においてその意思を強引に行使する能力を向上させるにつれて、海を隔てた隣国や米国との摩擦をますます引き起こしてきている。東アジアの地勢は、千島列島からシンガポールまで伸びる長大な島々の連なりを有するため、一定の条件が満たされれば海洋システムの発展に役立つのである。その第一の条件とは、地域における海洋面の技術的なパワー、通常それは海軍パワーであり、それが近海からその海軍パワーを一掃しようとする大陸パワーの能力に打ち勝つのに十分な力を備えていなければならないことである。この地域における卓越した海洋パワーは、最初は英国によってもたらされ、その後日本によって発達し、第2次世界大戦以降は米国とその同盟国によって維持されてきている。第二の条件とは、大陸パワーに対する卓越を維持するために、海洋パワーは行動の継続に必須となる基地や資源への迅速なアクセスを確保しなければならないことである。グアムやハワイの米軍基地は、米国が東アジアの海におけるシーパワーという戦略的影響力を確保するのに十分ではない。その結果、そのアクセスは当該地域における米国の同盟国、パートナー国及び友好国を必要とし、またそれらの国によって提供されるのである。

しかし、米国とその地域のパートナー諸国は、東アジアを海洋システムとして維持することに関して、なぜ労力を費やした代価を払うのだろうか？東アジアの海洋諸国—日本、フィリピン、マレーシア、ブルネイ、インドネシア、シンガポール—は中国による支配の弧の外側に留まることにより政治的にも経済的にも利益を得ることができるため、すべての国が米

国と協力し合っている。もしシステムが大陸優勢に戻った場合、たとえ中国が周辺諸国より優位に立つ選択肢を積極的に選ばないとしても、それを実行できる中国の能力は周辺諸国が利用可能な政治的、経済的選択の幅を狭めるだろう。同様に、米国は東アジアにおいて開かれた海洋の地域的システムを維持することから利益を得るが、それはそのシステムが米国の世界及び国家安全保障戦略を後押しし、米国の同地域への経済的アクセスを確保し、当該地域における米国の政治的影響力を維持するからである。

それゆえ、摩擦の根本的な原因は、中国の地域的な海洋戦略が、約2世紀前に優れた外国海軍の技術によってもたらされた構造変化を覆すとともに、地域のシステムを過去の大陸型に回復させることを狙いとしていると推測できる事実に存在しているのである。言い換えれば、中国の地域的海洋戦略の目的は、中国の内陸の範囲を拡張し、海洋領域を大陸支配の傘で覆うことである。この拡張は本来安全保障を重視したものだが、同時に近海の島嶼をめぐる主権を強く主張し、近海水域での管轄権を拡大し、アジア諸国との政治的、経済的関係を中国の影響力圏内に固定するという中国の目的を進展させるため、中国の力のすべての側面を統合するものでもある。このように、中国の安全保障及び支配者たちの正統性を増進させることに加えて、もし中国政府が東アジアを海洋システムから大陸システムに回復させることに成功するならば、中国は地域の或いは地域外諸国との争いごとに関連した代価を払うことなく地域内で発生する出来事を隅々まで管制できる能力を有することとなり、そこから経済的、政治的な利益を得るだろう。

尖閣諸島周辺における中国の活動と中国のより大きな戦略的目的との関連は何か？

2008年12月以降の尖閣（釣魚）諸島周辺における中国の活動は、同諸島に対する日本の支配を疑わしく思わせる環境作りを狙って実施されてきた。中国の活動は、米国とのあからさまな衝突を招くことなく目的を達成するよう、注意深く調整されている。その結果、中国の戦略を最も適切に表現するならば、「非軍事的強制」となるだろう³。中国は今までのところ、解決策を議論するアプローチとして、多国間での交渉や調停といった最も

³ Peter Dutton, “*Viribus Mari Victoria? Power and Law in the South China Sea*” (Center for Strategic and International Studies conference, “Managing Tensions in the South China Sea,” 5-6 June 2013), available at csis.org/.

組織的な手段を拒否しており、代わりに海洋での紛争を二国間交渉で解決する方針を公言し続けている。実際に、ある優れた研究者がその事情を「中国のハードパワーとしての軍事、経済その他の分野での近年の成長は、二国間交渉においてもっとも有効に利用されるだろう⁴。」と述べている。言い換えれば、紛争当事国に対する中国の影響力は、個別に対応した場合、交渉結果を中国にとって好ましいものにするのを確実にするのに十分すぎるほど強いものである。それゆえに当然のことながら、過去 20 年間、二国間交渉は全く進展がない。中国は交渉相手が自発的にあきらめることをひたすら求めているにすぎない。

考慮すべき要素のうちの力の側面において、中国は1980年代後期以降、海洋での紛争解決の手段として武力衝突に訴えることを抑止されてきた。しかし 2008 年以降、中国の戦略の重点は武力的アプローチと組織的アプローチの間隙に置かれている。この間隙には、非軍事的強制という力を基盤としたアプローチがあり、それは海上における情勢を中国に有利なものに変えるための広範囲な国家能力の直接的或いは間接的適用を伴うものである。その戦略の作戦的側面は過去 4 年間ですべて見え透いたものとなった。それはすなわち、文民の法執行能力の発展を増進し、文民機関を再編成、合理化し、紛争エリアでの海洋法執行艦船による活動テンポを増大させ、それらすべてを民間の漁船群と協力して行動させるという、いわば海での「人民戦争」と呼べるものかもしれない。海洋の法執行艦船と他の民間船はこの戦略の中核をなし、それ故に「非軍事的強制」というのだが、この戦略には中国軍にとっても間接的で重要な役割がある。それは、あらゆる行動、すなわち中国の敵がエスカレーションを検討するのを抑止するのに役立つ近傍でのプレゼンスである。人民解放軍海軍(PLAN)の増大する能力や地域でのプレゼンスはまた、地域諸国の指導者たちに心理的及び政治的な圧力を与え、彼らの行動の自由を制限することにより、中国の戦略に貢献している。

法律上の構成要素の十分な発展は、中国の非軍事的強制という戦略の作戦的側面を強化する。この概念をうまく捉えた一つの代表的な記事が、尖閣(釣魚)諸島をめぐる中国と日本の緊張が広がり絶頂に達した 2012 年 11 月、雑誌 *China Newsweek* 誌上に掲載された。この記事では、中国は近海の島嶼や水域に対する支配を獲得するための総合的な戦略の一部として、その運用成果を高めるべく「法的権利の防護連鎖」を採用している、

⁴ Han Yong, "A Maritime Legal Contest," *China Newsweek*, 26 November 2012, pp. 29-33 [China Maritime Studies Institute Translation].

と観察している。この議論では、特に尖閣（釣魚）諸島について、

中国の法的な振る舞いは、初めから終わりまでいくつかのレベルに分割できる。第一は、領海基線に関する声明の発布に見られるような、法律の制定である。第二は実施手段の定式化（法律の施行）…（中略）、第三は、釣魚諸島の海域を哨戒中の中国の海洋観測船に見られるような法執行、第四は、地点と地図の国連への提出及び大陸棚の延長について申請の提出を決定したことに見られる、国際的な正当性の追求である⁵。

と述べている。

この法的プロセスにおける特に最初の2つのステップは、中国政府におけるすべての関連部署の能力の活性化を狙いとしている。この法的な戦略を南シナ海に適用することに関しこの記事が述べている通り、「行政上の担当範囲を作り出すことの重要性は、政府の各部署に業績を上げる動機付けを提供することである。」加えて、このプロセスにおいてある段階から次の段階へどのように、いつ移行するのかについて、中国政府はそのパワーダイナミクスの評価に基づき慎重に計算している。

記事は「中国は、優位に立つためには、非政府のプレゼンスと同様に、軍と行政の両者を取り込む必要がある。…（中略）統合された軍、行政、非政府のプレゼンスは相互に強化されたプレゼンスの連鎖を構成する。」と述べている。上記の統合プロセスは中国が東シナ海において尖閣（釣魚）諸島に対する日本の支配に異議を唱えるために採用しているアプローチを正確に描写している。また、南シナ海において中国がフィリピンから支配権を完全に奪い取ったスカボロー礁での事件も正確に描写している。そのほかにも発展の様々な段階において多くの事例があり、それらは東シナ海における大陸棚の主張や南シナ海におけるU字線内の水域を管理するという中国の主張を推し進めるための多くの活動を含むものである。手短に言えば、近海のいたるところで中国の法律とパワーを組み合わせた作戦が絶え間なく行われているのである。

中国の近海戦略、最近告示された東シナ海上空のADIZ及び南シナ海でのカウペンズ事件との関連性は何か？

⁵ Ibid. 引き続きの2つの引用文もまたこの出典からである。

中国が水域と空域を管理する戦略は、東シナ海と南シナ海において島嶼を支配するための「パワーと法律」によるアプローチと類似している。多くの米国の観察者の眼に少なくとも2001年4月のEP-3事件以降明らかになってきたことは、近海での管轄的支配を強化するための中国の戦略的アプローチが軍の構造的要素（force-structure component）と法律的要素（legal structure component）の両者を含んでいることである。軍の構造的要素の意義が、近海を牛耳ることによりそこで発生する出来事を中国の意のままに操る能力を進展させることであるのは明らかである。それは中国の安全保障の傘を海洋における辺境にまで延長するものであり、これは内陸安全保障戦略に完全に一致する。中国の戦略のうち法律的要素の意義は、この（法律的な）パワーの発展と行使の合法性を明確に説明することである。このメッセージには二つの一般的な見方が存在する。それが中国政府の行動に正当性があることを中国人に信じ込ませるよう意図されている、とするものと、可能な限りそれが好ましい国際環境を構築しようとする、というものである。

中国は国際法の言語を使用しているが、それがすなわち中国は常に国際法に従おうとしているということの意味するものではない。むしろ中国は国益を追求する際に用いる力を基盤とした行動を、正統性のマントで覆い隠すため、物理的なパワーの代わりに法律言語を利用するのである⁶。中国が2013年11月、東シナ海上空への「防空識別区（ADIZ）」の設定を告示したことは、近海での中国の管轄的支配を増大させるために法律言語を使用するというこの戦略に完全に一致するものである。告示されたADIZが現存する国際法に完全には適合しないため、その告示は日本、米国等との緊張を引き起こした。

一般的な問題として、沿岸国が国家の安全保障を強化し防護するため、沿岸沖の国際空域にADIZを設定するのは全く普通のことである。そうした識別圏(区)は、空域や国家の安全保障に関連した国際的な慣習法、条約法の問題として正統性がある⁷。しかし、中国の告示は法律の実際の制約事項を無視する一方で、国際法の言語をいかに上手く使用するかという好例である。中国のADIZには少なくとも3つの法的な問題点がある。

⁶ Jonathan Odom, "A China in the Bull Shop? Comparing the Rhetoric of a Rising China with the Reality of the International Law of the Sea," *Ocean and Coastal Law Journal* 17, No. 2, 2012, p. 201.

⁷ Peter Dutton, "Caelum Liberam: Air Defense Identification Zones in Non-sovereign Airspace," *American Journal of International Law* 103, No. 4, 2009, p. 691.

第一の問題は、それが日本によって実効支配されている尖閣（釣魚）諸島の上空をカバーしていることである。たとえ中国が岩山だらけの辺境の地に対する日本の主権に異議を唱えているとしても、同諸島の管理者たる日本が、その領空及び領海を含むエリアにおいて同諸島における主権を行使する義務を有しているのである。中国は、ADIZ 全域において作戦行動し、外国機の活動を統制し、その内容が不明な「緊急手順」をとる権利を中国が有すると強く主張するとともに、その空域を尖閣（釣魚）諸島上空までカバーさせることにより日本の主権的責任に対する露骨な無視の姿勢をとっている。もし中国が ADIZ の告示の中でその権利について示唆している通り、尖閣（釣魚）諸島上空の日本領空内で活動することを選択するのならば、その行動は著しく挑発的となるばかりでなく、その地での現在の日本の行政権を犯す違法なものとなるだろう。

第二の問題は、ADIZ という用語の告示により識別圏（区）内のすべての航空機の活動を規制すると主張していることである。実際問題、ADIZ というものは沿岸国が沖合上空の国際空域を飛行する航空機のうち、どれが国家の安全保障にとって潜在的な脅威となりうるかを仕分けるメカニズムである。法的な問題として、ADIZ の宣言は沿岸国に対しほとんど何らの管轄権の追加を授けるものではない。よって中国はすべての航空機を規制することは不可能なのである。すなわち、海岸線から 12NM を超える空域はシカゴ条約の規定により国際的なものとされるため、すべての国家は沿岸国の許可なく民間機及び軍用機を運用する権利を有するのである。沿岸国が沖合に設定した ADIZ において、正統性のある管轄権執行となる唯一のケースは、国際空域から沿岸国の主権が完全に及ぶ領空に入ろうとする航空機に対する規制だけである。入国前にパスポートにビザスタンプを押す必要があるのと同様に、沿岸国は、外国航空機が沿岸国領空に入る前に許可を得るための ADIZ 手順を詳細に定めることができる。したがって、中国の ADIZ の規定が、領空に入ろうとする航空機だけでなく ADIZ 内で活動する、あるいは ADIZ を通過するすべての航空機による活動を中国の管理下に置くことを主張している事実は、国際的な性格を有する空域への中国の管轄権の違法な拡大適用である。

第三の法的問題点は、ADIZ 内のすべての航空機の活動を規制しようという、この広範すぎる主張から生じている。軍用機は国際空域で活動している間、他国の管轄権から免除されている。中国の当局者と学者は一様に一筆者は間違っていると考えるが一国連海洋法条約(UNCLOS)の規定が、沿岸国の排他的経済水域 (EEZ) 内とその上空における安全保障上の利益

に対して付加的な法的保護をもたらすと、長きにわたり主張している⁸。また、中国が安全保障上の利益のための法的保護を、EEZの概念を超えた、彼らが「中国の国家管轄水域(海洋国土)」と呼ぶ、より広いカテゴリーの海域とその上空に適用していると信じるだけの十分な理由がある。そうした海域は中国が主張する大陸棚と、歴史的に権利があると主張する追加海域を含むようである。この意味で、中国ADIZの東端が、中国が主張する東シナ海での延長大陸棚の東端近くに沿って設定されていることを指摘することは重要である。まとめると、ADIZ内でのすべての航空機の活動を規制するという中国の広範すぎる主張、UNCLOSが管轄海域とその上空における安全保障上の利益を保護するという強い主張、そしてADIZの限界線を大陸棚の主張の限界線と並行させることを決断したことは、中国のADIZ告示が組織的な法律キャンペーンの一部であることを示唆している。このキャンペーンは安全保障、資源の管理、そして地域秩序に関する中国の目標達成を支援して、東シナ海とその上空の国際空域における安全保障上の管轄権を現代の国際法で許容されている権限を越えて最大限まで拡大しようとするものである。

カウペンス事件もこの文脈で解釈されるべきである。2013年12月5日、ミサイル巡洋艦USSカウペンスは公海の自由航行の原則が適用される南シナ海の主権海域外で行動していた。人民解放軍海軍の揚陸艦がカウペンスの進路を横切り停止した時、カウペンスは衝突回避行動を強いられた。人民解放軍海軍の行動は、カウペンスが中国の新空母「遼寧」の活動を監視していたため中国はそれを妨害する権利を有している、との信念によって引き起こされたことは明らかである⁹。

中国海軍艦艇の行動は危険であり、当然払うべき注意の不履行は深刻な問題である。しかしながら、筆者の考えの中で、この事件によって明るみに出たもっとも重要な問題は、中国がたとえ海軍の演習を実施するのだとしても、長期にわたって近海の主権の及ばない広大なエリアにおいて、いかなる船舶に対しても入域を禁じることができる権利を有すると強く主張していることである。これは海洋で制限を受けることなく活動するという、すべての国家が有する権利と自由に対する許容できない侵害行為である。具体的には、報道によるとカウペンス事件の数週間前、中国海事局(China

⁸ Ibid.

⁹ Anna Mulrine, "Why China Forced a Confrontation at Sea with the US Navy," *Christian Science Monitor*, 14 December 2013; "China Paper Says US Ship Harassed China Fleet," Associated Press, 15 December 2013.

Maritime Safety Administration) は南シナ海のある海域に対して 2013年12月3日から2014年1月3日までの間の「入域禁止」を布告したとあるが、何らかの理由でその設定された入域禁止は12月5日の事件以前に人民解放軍の働きかけによって公にされなかった¹⁰。どちらにしても、設定された入域禁止エリアは中国の主権が及ぶ海域の全く外側であり、航行の自由が適用される国際的なエリアである。カウペンスはそうした国際的な自由を行使していたのであり、人民解放軍海軍には、そこが圈内か否か、禁止か否かを問わず、カウペンスの進路を邪魔する何らの法的権利はないのである。

中国の近海における多くの作戦行動とそうした行動に正統性を得ようとする国際法の言語の使用は、近海を越えて海洋支配の弧を展開していこうとする中国の戦略の着実な広がりを表すものである。尖閣(釣魚)諸島周辺での加速度的な中国の活動、ADIZの告示、そしてカウペンス事件は、地域での中国の安全保障キャンペーンとしての、一番最近の「戦闘」に過ぎないのである。現在の傾向が変わらないならば、中国が目的を達成する前に、そのキャンペーンを止めると信じられる理由はない。

東アジアにおける戦略的ダイナミクスの政策的な意味合いは何か？

一部の米国の評論家は、中国の戦略が米国のアジアへの転回(pivot)に反応したものであると示唆したが、その考えは過剰に自己を反映している

¹⁰ Sui-Lee Wee の報道は以下のとおり。「海軍の演習よりもずいぶん前に中国の海事当局は...ウェブサイトに航行警告を掲載した。」;「中国は南シナ海で米国の船舶とニアミスしたことを確認した。」 Reuter, 19 December 2013. 本事件に詳しい他の者は、違った内容を示唆している。(訳者注: 中国海事局のウェブサイト(中国語版)の中で、海南海事局が布告した海軍演習に関する航行警告(期間が12月3日から1月3日までで設定エリアへの入域を禁止したもの)は、琼航警 0066、琼航警 0067、琼航警 0068 の3件であり、いずれも布告日が事件翌日の12月6日であること、中国国防部のウェブサイト(英語版)で、南シナ海での軍事任務実施と設定エリア(琼航警 0066、同 0067、同 0068 のエリアを引用)への入域禁止が布告されたのが事件発生5日後で、かつ事件が明るみとなる3日前の12月10日であることなどの事実が、筆者の記述を裏付けている。琼航警の URL はそれぞれ、www.msa.gov.cn/Notice/Notice/aac43f32-8a83-4f34-b090-f7f3c7c44d6c、www.msa.gov.cn/Notice/Notice/61721b33-b0d6-4815-a9ae-b1614d98150c、www.msa.gov.cn/Notice/Notice/4dff182c-1511-40c9-a6bb-0dd19f98c2e6、国防部の布告は、eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2013-12/10/content_4478429.htm、2014年10月24日アクセス。

ように見える。中国の行動のほとんどは中国の目的そのものであり、その目的は中国の不変な地勢に由来する安全保障上の利益に基づくため、数十年間一貫している。先の示唆された意見は、中国の現在の戦略が、米国の現政権の就任前、当然ながら現政権がアジアへの転回(pivot)あるいはリバランスを発表した数年前の、2008年12月に早くも姿を現し始めたという確固たる事実を無視している。筆者は中国が米国のアジアへのリバランスとは無関係に、その戦略に取り組んでいると言ったほうが正しいと考える。

そのうえ、米国の戦略的ディレンマを緩和するために、中国の指導者たちが米国との「新たな大国関係(new-type great-power relationship)」を進展させたいと表明しているのだ、と指摘するのは、重要なことである。確かに、米国は中国とのそのような関係の進展を迫るべきだが、その際に東アジアでの開かれた海洋システムの維持を犠牲にしてはならない。地域の地勢或いは域内域外諸国間の緊張を問題のないものとするような、ある意味抜本的なタイプの安全保障構造が考案されない限り、一率直に言って、現在の東アジアにおける政治の展開状況を前提とすると、そのような安全保障構造が開発される可能性は少ないと考えるが—米国および地域の同盟国、パートナー国、友好国の安全保障上の利益のため、米国は地域システムの海洋的性格を保証する負担を担うよう引き続き求められるだろう。上記の措置を実施することによる戦略的利点は、下記の4点をもたらすことから割に合うものである。

- 1 国外での米国の地位を地球規模で維持することから生じる米国本土の安全保障
- 2 米国が東アジア諸国を支援する能力から生じる同地域諸国の政治的、経済的独立並びに米国に対する世界的な信頼性
- 3 地域に米国の影響力を及ぼすための政治的アクセス
- 4 それが米国経済にもたらす保証された経済的アクセス及び利益

その結果、米国の地域的な目的は、地域の安定維持及び紛争解決の手段としての武力衝突の抑止に焦点を置き続けるべきである。そのため、何よりもまず米国は、東アジアを海洋システムとして確実に維持するために必要な海軍、空軍、宇宙、サイバー技術を開発し展開しなければならない。地域紛争を解決するための手段として、武力衝突を決して交渉の材料とさせない能力を米国が維持し続けることが唯一の道である。海軍力の観点か

ら、筆者は特に米国が水中戦(Undersea Warfare)における強みを維持するための投資に全力を傾けるべきとの見方を強めている。水中領域はおそらく東アジアが 21 世紀に大陸システムに後戻りするのを防ぐための要である。他の主要な投資領域は、海洋領域での情勢認識能力と C4ISR 能力の維持だろう。米国はまた水上艦隊、地域の基地そして太平洋を越える兵站輸送の脆弱性を減少させる必要がある。

第二に、米国の政策は、地域諸国がその持てる十分とは言えない資源を強制への対抗能力向上に費やせるよう、それを後押しすることに焦点を合わせるべきである。米国が軍事的な抑止に焦点を合わせることにより、地域諸国は海上における中国の強制に耐えるのに必要なコーストガード能力と他の非軍事能力を發展させることに、その国防資源のより多くのを配分することが可能となるのである。加えて、米国は上記以外のその他の国家等に対し、中国の圧力に抵抗するための「白い船体(訳者注:法執行機関船舶)艦隊建設に向けた財政的支援の役割を演じるよう働きかける政策をとるべきである。そうしたパートナーには、特に、オーストラリア、インド、NATO、EU が含まれるであろう。これらは、東シナ海、南シナ海を通る海洋貿易ルートに大きく依存しているため、論理的パートナーといえるだろう。

第三に、米国の政策立案者は東アジアでの競争がパワーと法律の双方における競争であることを認識しなければならない。国際法は米国のパワーの行使を支援し合法化する。また国際法は、国内及び国際世論の展望が米国の目的、政策及び行動に好意的であることを確かなものとするものである。特に国際海洋法は、安全保障及び商業目的での航行の自由の保証を通じて、東アジアの本質が海洋システムとして継続することを後押しする。国際空域の自由な使用に関する国際法も同様に機能する。したがって、東アジアにおける将来の地位を確保するため、米国は海洋及び空中公共財に関連する国際的な法的構造を守る具体的な行動を起こすべきである。UNCLOS への加盟並びに UNCLOS の規則及び規範の發展において米国が再び直接的なリーダーシップを発揮することは何よりもまず重大なステップである。また、国務省は海と空に関連した国際法を強化するため、公然かつ何度も繰り返す形で、Limits in the Seas シリーズ(訳者注:各沿岸国が主張した海洋における主張や境界線が国際法に合致しているかどうかを検討、評価した研究レポートのシリーズ)を再び活性化すべきである。新たなシリーズは、南シナ海における中国の管轄権主張の基礎となっている「U字線」を国際法がなぜ明白に拒絶するかについての詳細な評価でス

タートするのが良い選択であろう。その他にも、東シナ海における中国の大陸棚の主張が国際法を誤って適用しているケースや、中国のADIZが空域における不法な管轄権を主張しているケースに関し、その誤りの理由を説明するものがシリーズ化されうだろう。筆者が感じるところでは、東アジア諸国だけでなく、実に世界中の多くの国家は、正統性のある国際的活動をつかさどる規範や法律に関して、米国が積極的なリーダーシップを発揮することを切望している。

最後に、米国は中国から差し出された「新たなタイプの大国関係」という「手」を受け入れ、それがどのようなものなのかについてあらゆるレベルで積極的に議論を重ねるべきである。そこに新たな安全保障上の理論的枠組みを見出す何らかの方法があるのならば、米国と中国は米中相互のため、そして世界のためにそれを見出す義務がある。筆者は、この新たな、第三の道筋¹¹は既に明らかであると強く感じている。その道筋は、経済や安全保障の制度、国際法、そして19世紀や20世紀の古いタイプの大国関係の亡骸から生じた受け入れ可能な振る舞いの規範、といったものの更なる発展の先にある。こうした制度を中国との完全なパートナーシップの下で再活性化し、さらに発展させることは、来るべき数十年間の地域及び世界システムを強靱で安定した活気のあるものとするためにとるべき進路である。

¹¹ 第三の道筋とは、「完全な協調と完全な対立という幅の中で、軍事力という戦略的なエスカレーションに訴えることなくアジアにおける米国の利益を保護する道筋」を意味する。ダットン教授にEメールで質問し回答を受領。

別図

中国が大陸棚限界委員会に申請した延長大陸棚限界線と中国 ADIZ の関係

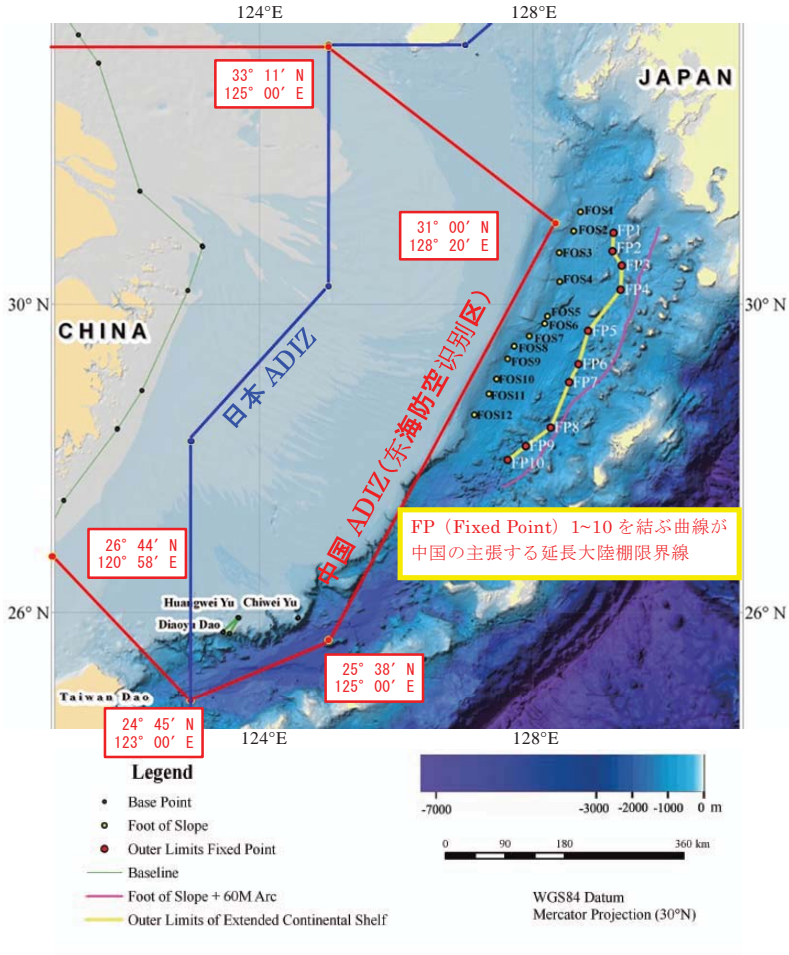


Figure 2 Map depicting the outer limits of the continental shelf in part of ECS

(中国が大陸棚限界委員会に 2012 年 12 月 14 日提出した申請の EXECUTIVE SUMMARY の中で使用された図 上に、記者が日中両国の ADIZ を描画)

Submission by the People's Republic of China Concerning the Outer Limits of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles in Part of the East China Sea, *EXECUTIVE SUMMARY*, p. 7, www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/chn63_12/executive%20summary_EN.pdf.