

海幹校戦略研究

JAPAN MARITIME SELF-DEFENSE FORCE COMMAND AND STAFF COLLEGE REVIEW

第 7 巻第 2 号 (通巻第 14 号) 2018 年 1 月

特集 冷戦終結四半世紀

巻頭言	畠野 俊一	2
「特別寄稿」 International Engagement	(米海軍大学校長) Jeffrey A. Harley	4
多重債務化するインド太平洋地域の海洋安全保障	武居 智久	10
— 特 集 —		
海上自衛隊の女性施策に関する内面的アプローチ	戦略研究室	35
海上自衛隊の現状認識の変遷	樗澤 勇樹	51
冷戦後の海上自衛隊の体制と活動の変遷	作戦研究室	60
湾岸危機以降、平和安全法制成立までに変遷した 防衛法制	作戦法規研究室	79
ACSA の変遷	石原 明德	95
アジア太平洋諸国海軍大学セミナー各国発表より		107
南シナ海における中国の強制外交	中山 信孝	119
【判例評釈】 フィリピン対中国事件：南シナ海をめぐる仲裁	吉田 靖之	139

英文要旨

執筆者・翻訳者紹介

編集委員会よりお知らせ

表紙：平成 14 年海上自衛隊創設記念 50 周年国際観艦式参加のため横須賀
基地に寄港したロシア海軍艦艇 (キロ級潜水艦、ミサイル巡洋艦)

巻頭言

1989 年 12 月、ジョージ・H・W・ブッシュ大統領とゴルバチョフ共産党書記長による米ソ首脳会談が地中海のマルタで行われた。この会談において、第 2 次大戦後 40 余年にわたった東西冷戦の終結が宣言され、国際社会は大きな構造の変化を迎えた。

時代の変動のうねりのまさに渦中にあった我が国は、この時代に適合した安全保障の変化への対応を迫られることとなった。「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）を見れば、冷戦を背景に日本に対する武力攻撃への対応を中心として策定された 78 ガイドラインから、冷戦終結などの変化を踏まえ、周辺事態への対応と協力を拡大する 97 ガイドラインへと見直された。

2018 年は、冷戦終結から約四半世紀が経過し、97 ガイドラインに見直されてから 20 年が経過したところである。2015 年には、安全保障環境の変化を背景に自衛隊の活動・任務を拡大する新ガイドラインが了承されている。このような情勢にあって、本号においては「冷戦終結四半世紀」と題し、海上自衛隊の変遷に焦点を当てた特集号を刊行することとした。

特集においては、幹部学校の各研究室が、この時代に任務に従事し、その変遷を肌で感じた経験によって培われた視点から、その変化にアプローチしている。加えて、昨年、海上自衛隊幹部学校主催で実施した第 20 回アジア太平洋諸国海軍大学セミナーにおいて発表された、英・仏海軍の参加者の特集に関する優れた国際的な見識も紹介する。

また、特集の他に現下の情勢を踏まえ、武居前海上幕僚長、中山 1 佐及び吉田 2 佐の寄稿を掲載した。武居前海幕長は、インド太平洋地域の海洋安全保障の現状を多重債務状態にたとえ、解決の方向性を考察している。中山 1 佐は、南シナ海での中国の海上法執行機関の働きに焦点を当てて強制外交を分析し、吉田 2 佐は、フィリピンが仲裁裁判所に申し立てた仲裁の本案裁定についての「判例評釈」を試みた。これらは、現在我が国が直面する安全保障上の課題に対する示唆に富むものであり、特集と併せて、今後の海上防衛戦略研究の一助となることを期待する次第である。

冷戦終結という時代の節目を経て、海上自衛隊は大きな変革を経験した。さらに今この時も、予断を許さない緊迫した我が国周辺の安全保障環境、日

進歩の科学技術に伴う軍事兵器の進歩により、大きな変化の波にさらされている。このような中で我が国を守り抜くためには、変化を敏感に察知し、理解に努めなくてはならない。そのために、改めて歴史の大きな変化に目を向け、「温故知新」の姿勢で新たな時代の見解をひらいていきたい。

さらに今回は特別寄稿として、米海軍大学校長のハーレー少将から、着実な国際交流の重要性について言及した寄稿を頂き、その原文を掲載している。以下にその要約を掲載し、合わせて寄稿への感謝を表すものである。

米海軍における国際交流の重要性は、米海軍作戦部長が「4つの努力目標」のうちの一つとして挙げている。米海大においても、他国との固い絆を構築する国際交流は最も重要な任務の一つである。その長期的な取り組みとして近年3名の名誉あるアドミラルをインターナショナルフェローとして迎えている。彼らは、皆各国海軍のトップを務めて退官された米海大の卒業生であり、そのうちの一人は、武居智久前海上幕僚長である。

また、本校の国際プログラムの教授に海上自衛隊からの高級幹部を受け入れている。そして、私と海上自衛隊幹部学校長との個人的な交流を通じて、海洋法規、戦史及び未来戦研究の各領域において交流を発展させ、拡充し、人材交流を促進しているところである。

さらに、本校ですでに成功を収めている米軍対象の MSOC(Maritime Staff Operators Course)の拡大版として、2018 年 1 月に I-MSOC(International Maritime Staff Operators Course)を開講する。このプログラムでは、世界中から集う海軍士官は各国の作戦計画要領を学びつつ、海上作戦の計画と遂行支援のために必要な知識技術を身につけることができる。

何百年もの間、世界中の船乗りたちは海を介した絆で結ばれてきた。目下の挑戦は、過去何十年にわたり構築されてきた国際交流基盤を利用することにある。それらの基盤をただ維持するのみならず、世界平和と安全を達成するチャンスを求めそれらを改良して行くことが必要である。米海大はこのように国際海洋領域における戦略的、作戦的そして個人的なネットワークの構築にコミットしているのである。

(海上自衛隊幹部学校副校長 戦略研究会会長 海将補 畠野 俊一)

International Engagement: One (Continuous) Step at a Time

There will always be surprising events in this interconnected world in which we live, but if we remain focused on engaging and maintaining sustained relations with our international colleagues, these events might not be as unexpected, astonishing, or surprising!

Rear Admiral Jeffrey A. Harley
President, United States Naval War College

Engagement by Design

The importance of the U.S. Navy's approach to international engagement is one of the four "lines of effort" in the Chief of Naval Operations' *A Design for Maintaining Maritime Superiority*.¹ The challenge, in conjunction with the U.S. Navy's *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*,² is to "prioritize key international partnerships through information sharing, interoperability initiatives, and combined operations," as well as explore "new opportunities for combined forward operations." The focus on – and improvement of – combined operations and interoperability, however, cannot be accomplished "on the fly" or without a long-term program. *Successful naval operations begin long before individuals from different navies talk on bridge-to-bridge radio, or even meet at pre-planning conferences.* This interaction extends far beyond the horizon of the senior officer level, and the tactical or operational levels of warfare.

The U.S. Navy's international engagement efforts encompass a

¹ Admiral John Richardson, U.S. Navy, "A Design for Maintaining Maritime Superiority," version 1.0, January 2016, 6.
http://www.navy.mil/cno/docs/cno_stg.pdf.

² U.S. Navy, U.S. Marine Corps, U.S. Coast Guard, "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower," March 2016.
<http://www.navy.mil/local/maritime/CS21R-Japanese.pdf>.

wide variety of programs from Midshipmen, enlisted, and junior officer ranks, to senior officers, and continues Admiral Mullen's conceptual *Thousand Ship Navy*.³ These programs focus on a multitude of ways and means to engage around the world, including travel, policy, planning, conferences, education, port calls and exercises to engage country-to-country and navy-to-navy. Just as important to building long-term official relationships, however, are the personal relationships formed during these engagements. *Official interactions by themselves do not necessarily create the synergies for which engagement is undertaken, rather the personal relationships formed during official interactions become the starting point for sustained relationship building.*

International engagement is also an important part of the U.S. Navy's focus on Forward Presence, the purpose of which is to demonstrate national resolve, support and influence diplomacy – and if necessary – project power. Such actions cannot take place in a vacuum, but are reinforced by long-term official and personal relationships. The first time a U.S. Navy ship needs to pull into a port for emergency repairs should not be the first time the Navy deals with the host country.

At the U.S. Naval War College, international engagement is one of our most important missions. We educate our students – both U.S. and international – to learn, lead, and adapt in order to achieve maximum possible performance, as well as maintain high standards required for short-notice operations and combat. What with the constantly changing geopolitical and military landscape – and with the evolving impact of new science and technology – *international engagement will remain a continual process.*

³ Ronald E. Ratliff, "Building Partners' Capacity – The Thousand-Ship Navy," Naval War College Review, Autumn 2007, <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a519224.pdf>.

U.S. Naval War College's International Program

Since creating the Naval Command College for senior international officers in 1956 and the Naval Staff College for intermediate-level international officers in 1972, both graduate-level programs have graduated close to 4500 officers from 129 countries. Of those, 1314 were subsequently promoted to Flag rank, and 336 served as their respective Head of Service or Chief of Naval Operations-equivalent. Today, 37 U.S. Naval War College international graduates are serving as Head of their nation's Navy or Coast Guard.

Officers in our International Colleges benefit from a vigorous "Field Studies Program" which involves travel to show how the United States functions in all respects, including democratic ideals of elected government, internationally recognized human rights, free enterprise and industry, judicial system, diversity of society, freedom of the press, actions by political parties and interest groups, media and civil-military relations. This whole of society and government approach to educating our international partners is designed to give them a fuller appreciation of the United States that fully informs in any future interactions they have with our Navy or government.

Both colleges provide a superb forum in which to build trust and confidence, and foster enduring professional and personal friendships. Our international alumni interact daily to resolve crises peacefully, when possible, and they work together as a coalition team on myriad challenges across the full spectrum of military operations when events dictate. For many years a story has persisted of two naval officers – one from India and the other from Pakistan – who befriended one another while attending the U.S. Naval War College. The two reportedly maintained a close personal relationship after graduation, and on occasion when their two countries came close to war, the two leaders, because of their

close personal relationship, were able communicate with one another and avert war by conducting the “Track II” diplomacy ⁴ which official diplomats could not. While this particular story may be a myth, many former senior officers from India and Pakistan, as well as other countries with conflicting perspectives, established close personal relationships while studying together here at the U.S. Naval War College. In the current international operating environment – with increasing tensions between countries – this anecdote is worth preserving for the sake of its enduring lessons.

Continuous Steps Forward

Successful international engagement is not something one can turn on or turn off on a whim. It takes years, and sometimes decades, to build strong relationships. Toward that end, the U.S. Naval War College currently hosts three Chief of Naval Operations Distinguished International Fellows – Admiral Tomoshisa Takei (Japan), Admiral Guillermo Barrera (Colombia), and Admiral Nirmal Verma (India) – all U.S. Naval War College alumni who retired after serving as their respective nation’s Head of Navy. As we grow this program to include a Distinguished Fellow from each region of the world, we will be bringing in more retired Heads of Navy to our faculty.

The U.S. Naval War College also maintains special relationships with allies, and has hosted a senior JMSDF officer in our International Programs office for several years. And through a relationship between myself and the President of Japan’s Maritime Command and Staff College, we are also extending, expanding, and exchanging personnel in the areas of maritime law, history, and future studies.

In March we also hosted our 14th Regional Alumni Symposium

⁴ Charles Homans, “Track II Diplomacy: A Short History,” Foreign Policy, June 20, 2011, <http://foreignpolicy.com/2011/06/20/track-ii-diplomacy-a-short-history/>.

in Lima, Peru.⁵ The U.S. Naval War College holds two to three of these events each year around the world in order to maintain the strong personal bonds necessary for a combined approach to maritime security. This autumn we will be hosting the 15th Regional Alumni Symposium in the Middle East.

Almost a year ago, the 22nd International Seapower Symposium was held in Newport, RI.⁶ Chief of Naval Operations Admiral John Richardson participated with senior officers and Heads of Navies/Coast Guards from 105 countries. In the largest gathering of maritime leaders in history, they discussed the rapid pace of change in the maritime and naval realms, and how to strengthen our maritime partnerships. This biennial event was first held at the U.S. Naval War College in 1969 to allow naval leaders from around the world to meet and discuss common issues, and ultimately find solutions for them.

Faculty and staff from across the many departments of the U.S. Naval War College are constantly collaborating with colleagues around the world to extend our international relationships. We have a constant stream of professionals traveling to Asia, the Middle East, Africa, Latin America and other points around the globe to attend conferences, symposia, workshops, seminars and other international events hosted by governments, militaries, agencies, and think tanks.

Next year, we will add a new program to our international lineup. As an extension to our already successful Maritime Staff Operators Course (MSOC) for U.S. students, beginning in January

⁵ U.S. Naval War College Public Affairs, “US Naval War College Strengthens Latin America, Caribbean Partnerships,” U.S. Naval War College, March 21, 2017,

<https://www.usnwc.edu/About/News/March-2017/US-Naval-War-College-strengthens-Latin-America.-Ca.aspx>

⁶ U.S. Naval War College, “International Seapower Symposium – Report of the Proceedings,” February 2017, <https://www.usnwc.edu/getattachment/8549c1d3-61cd-4e7b-ac1e-630ba5000bc7/ISS-22-Proceedings.aspx>.

2018 we will offer an International Maritime Staff Operators Course (I-MSOC).⁷ This 12-week course will provide international naval officers the knowledge and skills needed to support the planning and execution of maritime operations, and integrate with existing operational planning teams from other countries.

Conclusion

For centuries, sailors the world over have shared a bond with the sea. The challenge now is to use the foundation of international naval engagement – built over many decades – not just to maintain, but to improve the chances for international peace and security. We must strive not just to know one another, but to understand one another. We must define our relationships in order that our perceived relationships don't define us.

The world has progressed too far and has become too small for countries to ignore one another. Modern technology allows time and space to collapse to the point where information can be shared instantaneously around the world, and goods can be shipped anywhere within hours. In a world so small, not only can nations and navies not afford to ignore one another, individuals must strive to know and understand one another from the national/strategic level all the way down to the personal level. The U.S. Naval War College is committed to building this network of strategic, operational and personal bridges across the international maritime domain.

⁷ U.S. Naval War College, "International Maritime Staff Operators Course," <https://www.usnwc.edu/Departments---Colleges/International-Programs/I-MSOC-Overview.aspx>.

多重債務化するインド太平洋地域の海洋安全保障

武居 智久

“わが国は、アメリカが旗を振っている「自由と民主主義」に戦略目標を置くのか。それとも、アメリカに対して正面から立ちあはだかる中国が国際的な影響力を持つというビジョンに立って戦略を考えるのか。これは非常に大きな意味を持つ問題（である。）”（渡辺昭夫、2007 年）¹

はじめに

全国銀行協会によれば、複数の金融機関から借金を繰り返した結果、返済困難に陥った状況を多重債務と呼ぶ²。多重債務に陥るメカニズムの多くは目の前の借金を返せずほかから借り入れた借金で返済する状況であって、これを繰り返せば容易に借金から抜け出せない多重債務状態となる。また、借金をしたきっかけで最も多いのは低収入や収入の減少により生活費や教育費を補う目的であったという³。つまり、経済環境の変化にうまく適応できなかった結果、多重債務に陥ってしまうということである。

いま、インド太平洋地域の海洋安全保障に起きている問題を金融における多重債務状態にたとえるならば、次の3つに分類が可能であろう。

第1は、ある国との間に安全保障上の未解決問題があるところに新たに別の問題が生起し、問題が多重化している状況（問題の多重化）である。第2は、ある国との間に安全保障上の未解決問題があるにも関わらず、別の問題を解決するためにその国から支援や協力を得なければならない状況（対立と協力のジレンマ）である。そして第3は、ある国との間の未解決問題を解決するために協力を得なければならない第3国が、その国との間

¹ ジェームズ・マン『危険な幻想』渡辺昭夫訳、PHP 研究所、2007 年 5 月 2 日、246・247 頁。

² 「多重債務問題への対応」一般社団法人全国銀行協会、<https://www.zenginkyo.or.jp/abstract/efforts/consumer/debts/>。

³ 「地方自治体及び財務局等における 多重債務相談の状況について（平成 25 年度下半期及び平成 26 年度上半期相談状況調査結果）＜全体概要＞」金融庁、平成 27 年 5 月、8 頁、http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/soudan_zyoukyou/soudan_zyoukyou26kami/01.pdf。

で別の問題への対応のために協力あるいは譲歩している状況（信頼と疑念の相克）である。

フィリピンを例としよう。フィリピンは 1990 年代からフィリピン南部のミンダナオ島を拠点とするテロリストグループ、アブ・サヤフの活動に悩まされてきた。アブ・サヤフは、フィリピン国外のテロ集団と連携し 2000 年代は数々のテロ行為を起こすなど、フィリピン政府にはアブ・サヤフが長年の安全保障上の課題の中心であった。南シナ海でフィリピンはスプラトリー諸島の岩礁の帰属を巡り古くから中国と対立状態にあったが、中国が 2010 年代年以降、急速に実効支配の動きを強めると、アブ・サヤフに加えスプラトリー諸島の管轄権問題がフィリピンの安全保障にとって新たな安全保障上の課題として浮上した（問題の多重化）。

フィリピンは、2014 年に南シナ海問題の解決を国連海洋法条約第 287 条に基づいて仲裁裁判所に委ね、2016 年 7 月 12 日、仲裁裁判所は南シナ海における中国の主張に法的根拠がないと判断を示した。仲裁裁判所への提訴を含めフィリピンが中国と対立を深める一方で、2016 年 6 月末に第 16 代フィリピン大統領に就任したロドリゴ・ドゥテルテは、2017 年 2 月、スルー海周辺で活発化するアブ・サヤフの海賊行為を取り締まるために、スプラトリー諸島の帰属をめぐる係争中の中国に対して船舶の派遣を依頼した⁴（対立と協力のジレンマ）。

中国の南シナ海の活動に懸念を共有する米比両国は、2011 年 6 月のマニラ宣言（Manila Declaration）において、1951 年調印の米比相互防衛条約に基づき両国が強固で均衡のとれ即応性のある関係とすることを再確認し⁵、また 2014 年 4 月には米軍の駐留を認める強化防衛協力協定（Enhanced Defense Cooperation Agreement）に合意した⁶。この宣言に基づき米国はフィリピンの側に立って南シナ海における中国の現状変更の試みに強い態度で臨むと思われたが、トランプ大統領は 2017 年 4 月 6 日、マー・ア・ラーゴ（Mar-a-Lago）における習近平との初会談において、北朝鮮の核開発への中国の共同した対応を求める目的で大統領キャンペーン中の対中強硬姿勢を封印し、対中経済制裁ばかりでなく南シナ海問題でも譲歩したと

⁴ “Duterte asks China to patrol southern waters”, *The Japan News*, February 02, 2017.

⁵ “U.S. Relations With the Philippines”, *U.S. Department of State*, December 15, 2016, <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2794.htm>.

⁶ “Signing of Enhanced Defense Cooperation Agreement”, *U.S. Embassy in the Philippines*, April 28, 2014, <http://ph.usembassy.gov/signing-enhanced-defense-cooperation-agreement/>.

報じられた⁷（信頼と疑念の相克）。

フィリピンが直面しているのと同様な多重化する安全保障上の課題は、南シナ海にとどまらずインド太平洋地域のすべてに及んでおり、域内諸国にはある種の手詰まり感が漂う。これは急速に変化する安全保障環境に適応するための苦しみとも言えるであろう。しかし、借財の多重債務化の行き着く先は自己破産であり、その状態からの回復は甚だ困難を伴うように、変化する海洋安全保障への適応の仕方を誤れば、現在の海洋における秩序が崩れ、いま域内諸国が享受している「開かれ安定した海洋」を喪失する可能性も否定できない。

本論文では、インド太平洋地域の多重債務化する安全保障の課題を主として海洋の視点から整理し、要因の分析と解決の方向性の導出を試みるものである。

1 インド太平洋地域の海洋安全保障の課題

インド太平洋地域の安全保障の課題は相互に複層的、複合的に関連し合っている。また、北朝鮮の核開発のように、その多くは一国の事象が地域を超えて世界的な課題へと拡大するか、拡大しつつある。ここではインド太平洋地域をいくつかの地域に分け、そこに存在する課題を概観していく。

(1) 朝鮮半島

朝鮮半島は 1953 年 7 月 27 日の休戦協定によって武力行使は停止しているものの、まだ戦争状態にある。現在の朝鮮半島の混乱の根源はこの点にあり、何らかの形で戦争状態が終わらない限り根本的な解決は望めない。

金正日時代から加速した北朝鮮の核開発と弾道ミサイル開発は、当初は拡大する韓国との軍事力ギャップを埋める手段であったとしても、今では地域を越え世界を不安定化させる要因となっている。1992 年の IAEA との包括的保障措置協定に基づく核施設の査察結果と北朝鮮提供の情報に重大な不一致があったことに端を発する 1993 年から 1994 年の朝鮮半島の核危機以降、北朝鮮の核開発放棄と朝鮮半島の非核化のために国連安保理と

⁷ Sophia Yan, “Trump-Xi meeting concluded without gaffe, but criticism soon followed”, *CNBC*, April 10, 2017, <https://www.cnbc.com/2017/04/10/trump-xi-meeting-concluded-without-gaffe-but-criticism-soon-followed.html>.

六者会合⁸を中心に世界は努力を傾注してきた⁹。しかし、北朝鮮は、周辺国から外交上の譲歩を引き出す手段として核開発を巧妙に使う一方で、核と弾道ミサイル開発を放棄することはなかった。例えば、北朝鮮は黒鉛炉を廃棄する見返りに軽水炉を供給するためのエネルギー開発機構(KEDO: The Korean Peninsula Energy Development Organization)を1995年3月に設置させ(2006年5月終了)、2007年2月の第5回六者会合では、重油供給を見返りとする寧辺核施設の稼働停止と封印に始まる核放棄プロセス開始に合意、2008年10月には米国に北朝鮮のテロ支援国家の指定を解除させた。

度重なる国連安保理の制裁決議にもかかわらず、2012年1月に金正恩が体制を引き継いでから核と弾道ミサイル開発は加速する。核実験だけでも2013年2月12日(3回目)、2016年1月6日(4回目)、同年9月9日(5回目)、2017年9月3日(6回目)の4回に及び、核兵器の小型化と実用化は確実に進んでいると推定される。北朝鮮に関するこの1,2年の特異な動向は弾道ミサイルの発射回数であろう。北朝鮮は重なる失敗を経つつも確実に弾道ミサイルの長射程化を進め、合わせて液体燃料に代えて固定燃料を使用する中距離弾道ミサイル KN-15 の開発や、装輪型あるいは装軌型の輸送起立発射機(transporter erector launcher)によって弾道ミサイルの即応性、機動性、残存性を格段に向上させている。そして7月28日深夜に発射した弾道ミサイル Hwasong-14 は、北朝鮮の発表によれば、高度 3,724km のロフテッド軌道ながら飛距離は 998km に至り¹⁰、通常弾道(ミニマムエナジー)にて発射すれば米国本土を射程に収める大陸間弾道ミサイルになるという。仮に、Hwasong-14 の射程を 1 万 km とすれば、それは欧州全域から遠く北アフリカまでを弾道ミサイルの射程に収める。

米国にとって、国際社会の制御が効かない北朝鮮が核弾頭を搭載した大陸間弾道ミサイルを保有する状況は、自国の安全保障への直接的な脅威と映る。実際、北朝鮮も弾道ミサイルを脅迫の手段として使い始めている¹¹。

⁸ 六者会合メンバー国：北朝鮮、韓国、米国、ロシア、中国、日本。

⁹ 北朝鮮の核開発に関する経緯は次を参照。「核不拡散動向 ver.2017-03-22」日本原子力研究開発機構 核不拡散・核セキュリティ総合支援センター 政策調査室、2017年3月22日、https://www.jaea.go.jp/04/isen/archive/nptrend/nptrend_01-05.pdf。

¹⁰ 「北朝鮮 米内陸部を射程 ICBM、実戦配備なお時間 大気圏再突入は未確立か」『日本経済新聞』2017年7月30日。

¹¹ 各紙は、2017.8.9の北朝鮮の朝鮮人民軍の金絡謙(キム・ラクキョム)戦略軍司令官の発言として、北朝鮮戦略軍が中距離弾道ミサイル「火星 12」4発を同時にグ

トランプ政権にとってインド太平洋地域における喫緊の課題は北朝鮮と見られ¹²、後述するが、北朝鮮への対応が米国のインド太平洋地域全体の安全保障に大きな影響を及ぼしている。

(2) 東シナ海

東シナ海において、中国は日本にとってパートナーとリビジョニストの二つの性格を持つ。緊密な経済関係に加え、中国は北朝鮮に最大の影響力を行使できる国家として重要なパートナー国である。また、海上保安庁と中国海警局は北太平洋の漁業資源保護のために相互に協力が必要な相手である。しかし、2008 年以降、特に 2012 年 9 月 11 日の日本政府による尖閣諸島の国有化を機会に繰り返し領海に侵入する中国海警局の船舶は、力による現状変更を行うリビジョニスト中国の手段であって、海上保安庁には取り締まるべき対象である。

2016 年度、航空自衛隊の緊急発進回数は 1,100 回を超え、そのうち 73% を中国軍用機が占めるなど¹³、東シナ海における中国軍用機の活動は活発化している。中国軍用機の宮古水道の往復飛行は 2013 年 7 月に確認され、また 2016 年 5 月 21 日には中国空軍の宮古水道通過を初めて確認、同年 9 月と 11 月には H-6 爆撃機と H-8 情報収集機を護衛する形でジェット戦闘機が宮古島水道を通過した¹⁴。また、昨年以降、宮古水道から太平洋に、あるいは太平洋から宮古水道に向かって台湾を周回するように大型機が飛

アム沖 30～40 キロメートルの海上に着弾させる案を検討しているおり、計画が実行された場合、「島根、広島、高知の各県上空を通過し、3,356.7 キロメートルを 1,065 秒（17 分 45 秒）飛行すると伝えた。例えば「北朝鮮軍司令官、ミサイル「島根など通過」グアム沖へ 4 発計画」『日本経済新聞（夕刊）』 2017 年 8 月 10 日。

¹² 米海軍第 7 艦隊司令官アーコイン中将は 2017 年 2 月に開催された会議 WEST2017 において、米海軍は朝鮮半島における戦闘の可能性が高いことを指摘し“if there's a fight tonight, it's probably going to happen on the Korean Peninsula.”と述べた。Megan Eckstein, “3rd Fleet Forward’ One of Several Tools to Deter North Korean Aggression”, *USNI News*, February 22, 2017, https://news.usni.org/2017/02/22/3rd-fleet-forward-one-of-several-tools-to-deter-north-korean-aggression?utm_source=USNI+News&utm_campaign=1773268d77-USNI_NEWS_DAILY&utm_medium=email&utm_term=0_Odd4a1450b-1773268d77-231167173&mc_cid=1773268d77&mc_eid=7668058854.

¹³ “Statics on scrambles through fiscal year 2016”, *Joint Staff Press Release*, April 13, 2017, Joins Staff, http://www.mod.go.jp/js/Press/press2017/press_pdf/p20170413_02.pdf.

¹⁴ 2016 年 9 月 25 日の事象は次を参照。統合幕僚監部「中国機の東シナ海における飛行について」2016 年 9 月 25 日、http://www.mod.go.jp/js/Press/press2016/press_pdf/p20160925_01.pdf.

行するケースが頻繁に確認されるようになった¹⁵。

中国海軍も東シナ海での行動を活発化するとともに活動範囲をより遠方へと広げている。2016年9月には駆逐艦部隊5隻がアリューシャン列島の米国領海を通過しベーリング海で行動し、同年12月には、クズネツォフ級空母1隻がルーヤンII級ミサイル駆逐艦2隻等を伴って宮古水道を通過して太平洋に出た。クズネツォフ級空母は海上自衛隊として初の確認であった¹⁶。また、同年6月、ドンディアオ級情報収集艦1隻が口永良部島領海に入域し¹⁷、2017年7月2日には同じくドンディアオ級情報収集艦1隻が小島（北海道松前町）の領海に入域したように¹⁸、従来にはなかった行動も確認されるようになった。

韓国にとっても中国がパートナーとリビジョニストの二つの性格を持っていることに変わりはない。北朝鮮の核放棄には共同して対応する反面、北朝鮮の弾道ミサイル攻撃から自国民を守るために韓国には弾道ミサイル防衛システムTHAADが必要なが、中国は配備を強行に反対している¹⁹。また、韓中間で確定していない黄海EEZに存在する暗礁である蘇岩礁（離於島）の帰属を巡って中国と争うなど、東シナ海における中国との関係は日本に類似している。

中国が現状変更の試みを強力に進めようとする点を別にすれば、北方領土問題を抱えつつも北朝鮮や漁業資源問題で協力せざるを得ない日本とロシアの関係も、基本的に日中関係と同じ構図である。

(3) 南シナ海

南シナ海において中国のリビジョニストとパートナーの二面性は際立つ

¹⁵ 一例として、2016年11月25日には、H-6爆撃機2機、TU-154情報収集機1機、Y-8情報収集機1機が台湾の南東方を飛行し進路を北西に変えて宮古水道を通過し、Su-30戦闘機2機が宮古水道の外までこの編隊を出迎えた。統合幕僚監部「中国機の東シナ海の飛行について」2016年11月25日、

http://www.mod.go.jp/js/Press/press2016/press_pdf/p20161125_02.pdf.

¹⁶ 統合幕僚監部「中国海軍艦艇等の動向について」2016年12月25日、
http://www.mod.go.jp/js/Press/press2016/press_pdf/p20161225_02.pdf.

¹⁷ 防衛省「中国海軍艦艇の動向について」2016年6月15日、

<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2016/06/15a.html>.

¹⁸ 統合幕僚監部「中国海軍の動向について」2017年7月2日、
http://www.mod.go.jp/js/Press/press2017/press_pdf/p20170702_01.pdf.

¹⁹ 韓国は2017年7月31日に北朝鮮によるICBM発射を受けてTHAADの増強を決めたが、かねてから配備に反対の立場の中国は、8月6日の中韓外相会談でTHAAD増強方針に改めて反対の意を表明した。「THAAD増強「関係に冷や水」」『日本経済新聞』2017年8月6日。

ている。リビジョニストの側面は、言うまでもなく南シナ海の力による管轄権の拡大と岩礁を埋め立て造成した人工島周辺の実効支配の強化である。中国はスプラトリー諸島の埋め立てをほぼ終了し、人工島に設置された各種施設の建設と軍事化を進めている。前述のとおり、フィリピンと中国はスプラトリー諸島の岩礁の管轄で対立している状況にあるが、中国が経済的手段を用いたフィリピン政府の懐柔を進めた結果、ドゥテルテ大統領は中国との二国間対話による問題の解決に同意、2015 年のハーグ常設仲裁裁判所の判決を事実上棚上げし、中国から総額 240 億円以上の大型の経済支援を獲得した。フィリピン経済は、アキノ政権時代に GDP 6% を超す経済成長に回帰したものの、まだ貧困と所得格差、工業化の遅れ、インフラ整備の遅れなど、経済的に大きな課題を抱えており、中国との良好な関係維持は継続的な経済成長のために不可欠である²⁰。2016 年 10 月の北京における習-ドゥテルテ会談からフィリピンはスプラトリー諸島に関する中国批判を控え、またドゥテルテ大統領が米国との軍事的協力の減少を口にする一方で²¹、2017 年 7 月 1 日にはフィリピン側からの要請によって米比沿岸警備隊が合同でスルー海の哨戒を行い²²、またマウテ・グループ掃討作戦を米軍が支援するなど²³、安全保障における米国との協力はアキノ政権と変わることなく続けている。

中国海軍は、一日ごとに南シナ海的情勢は中国優位となっていると認識している²⁴。中国海軍は、2 隻目の空母を始め、ミサイル駆逐艦、フリゲート艦、揚陸艦等を続々と就役させ、また中国海警局と中国海洋警察は大型の船体に駆逐艦並の武装を施した船舶を就役させている²⁵。

²⁰ 島戸治江（アジア・大洋州三井物産戦略企画室）「ドゥテルテ政権下でのフィリピン経済のポテンシャル」2017 年 2 月 8 日、
http://www.mitsui.com/mgssi/ja/report/detail/1222470_10674.html.

²¹ Jane Perlez, “Rodrigo Duterte and Xi Jinping Agree to Reopen South China Sea Talks”, *The New York Times*, October 20, 2016,
<https://www.nytimes.com/2016/10/21/world/asia/rodrigo-duterte-philippines-china-xi-jinping.html>.

²² 「フィリピン海軍と米海軍、比南部沖で合同パトロール」『AFP』2017 年 7 月 2 日、
<http://www.afpbb.com/articles/-/3134195>.

²³ 「フィリピンで「イスラム国」掃討支援 テロ封じ込め、東南アでも」『日本経済新聞』2017 年 7 月 6 日、
http://www.nikkei.com/article/DGXLASGM05H6C_V00C17A7FF2000/.

²⁴ Ryan Martinson, Katsuya Yamaoto, “Three PLAN Officers May Have Just Revealed What China Wants in the South China Sea”, *The National Interest*, July 9, 2017,
<http://nationalinterest.org/feature/three-plan-officers-may-have-just-revealed-what-china-wants-21458>.

²⁵ 中国は Jiangkai II-class (Type 054A) 3,500ton フリゲートをベースに 76mm

かかる中国の海軍力等に対抗するためには米国の地域への関与の拡大が不可欠であるものの、米国第一主義を掲げるトランプ政権の不透明なアジア太平洋政策、とりわけ環太平洋パートナーシップ協定(Trans Pacific Partnership: TPP)からの離脱は、米国の南シナ海への継続した関与について関係国に疑念を抱かせた。

ASEAN 諸国にとって中国は最大の経済パートナーである。ASEAN 諸国は長年にわたって中国との経済関係を強める反面、中国の勢力拡大への不安を米国との関係を強めるヘッジ政策をとることで域内のパワー・バランスを維持してきた。しかし、トランプ政権の不透明なアジア太平洋政策は、伝統的なヘッジ政策を見直さざるを得ない環境を創り出している可能性がある。シンガポールが好例であろう。インドネシアやマレーシアなどイスラム大国の海に浮かぶ小国シンガポールの安全保障政策の基本は、域内に際だった強国を存在させないようにパワー・バランスを維持することにある。そのため、シンガポールは、1992年、フィリピンからの米軍撤退が域内に力の空白を生むことを懸念して国内に米軍基地を誘致し、また1995年の中国のミスターフ礁占拠によってこの懸念が裏付けられると、原子力空母が横付け可能なチャンギ海軍基地を整備し、米国との軍事的な結びつきを強める対中ヘッジ戦略を強めてきた²⁶。シンガポールにとって域内のパワー・バランスとは米軍が存在することを前提としている。他方で中国は、東南アジアにおける米国の存在を中国の域内への影響力拡大を邪魔する対象と見て、米国の影響力を減少させるように努めてきた。かねてから中国は経済的手段を国際問題解決の手段に、あるいは中国に好ましい国際環境を醸成する手段として頻繁に用いてきたが²⁷、2014年以降、中国が「一帯一路」構想に基づいて周辺国への関与を積極的に進め、その結果

砲と Type 630 30 mm 近接防御機関砲 2 門を左右舷に備えた Type 818 を海警局用に建造している。Andrew Tate, “China builds more armed coastguard ships”, *Jane's 360*, November 03, 2016, <http://www.janes.com/article/65089/china-builds-more-armed-coastguard-ships>, そして Ridzwan Rahmat, “China arms Type 818 coastguard ship with close-in weapon system”, *Jane's 360*, April 13, 2017, <http://www.janes.com/article/69552/china-arms-type-818-coastguard-ship-with-close-in-weapon-system>.

²⁶ Kuik Cheng-Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China”, *Contemporary Southeast Asia* [Vol.30, No.2], August 2008, pp.176-178.

²⁷ 防衛研究所の増田雅之は、中国のメコン川周辺国への大型経済支援の目的の一つを“南シナ海問題を中国・ASEAN 関係のなかで相対化すること”と分析している。増田雅之の「第3章中国 大国外交の展開と課題」防衛研究所編『東アジア戦略概観 2017』防衛研究所、2017年3月31日、86頁。

70 カ国以上の国家と国際組織が構想に参加するようになるに及んで、中国は「一帯一路」に基づく経済支援や構想の枠組みそのものを他国に圧力を加える手段（飴と鞭）として使い始めた。経済政策の「飴」の部分の例として、ハーグ常設仲裁裁判所の判決後の習－ドゥテルテ会談において、習近平は「一帯一路」構想の枠組みに基づいてフィリピンとの協力を強化すると述べ²⁸、逆に「鞭」については、シンガポールのように中国に対して旗幟を鮮明にしない国家に対して経済的な圧力として使用している²⁹。

ASEAN 諸国は、カンボジアやラオスのように地理的かつ経済的に中国と強く結びついている国以外の国々についても、急速に中国側にスイングしつつあるように見える³⁰。

(4) インド洋

インド洋一帯は、習近平の進める「一帯一路」構想の「一路」部分である海上シルクロードが縦横に走る海域である。増田雅之は、中国外交部欧亚局で 2000 年代から議論していた「一帯一路」の原型が構想として指導部によって採用され、2013 年 9 月にカザフスタンでの習近平総書記のシルクロード経済ベルトの公式発表となり、その後 2014 年 2 月の海上シルクロードと結びつき、2014 年 11 月末の中央外事工作会议で習近平が正式に「一帯一路」を進めることに言及したことによって、習近平政権の外交目標の 1 つとなったと分析している³¹。同じく増田によれば、「一帯一路」構想には 3 つの側面があり、第 1 は中国の過剰生産力の調整を海外に進出すること。第 2 は中国国内の発展戦略、そして第 3 は外交政策の側面である³²。

山本吉宣によれば、「一帯一路」構想にはプラスとマイナスの 2 つの面

²⁸ “Xi, Duterte agree on full improvement of ties”, *Xinhuanet* [2016-10-20 18:21:31 | Editor: huaxia], October 20, 2016, http://news.xinhuanet.com/english/2016-10/20/c_135769623.htm.

²⁹ フィナンシャル・タイムズ紙は論説で、中国が「一帯一路」構想の投資サミットにシンガポール首相を招待しなかった理由をシンガポールの米中二股外交 double-dealing のためと述べている。Ben Bland, “Trump jitters draw Southeast Asia into China’s embrace”, *Financial Times*, June 6, 2017, <https://www.ft.com/content/680c7184-4aa3-11e7-919a-1e14ce4af89b>.

³⁰ ASEAN は長年にわたり南シナ海行動規範（Code of Conduct）が法的拘束力持つ内容となるように求めてきたが、2017 年 8 月 6 日 ASEAN 外相会談にて合意された「行動規範」枠組みには法的拘束力が盛り込まれなかった。「南シナ海行動規範を承認 ASEAN 中国主導で」『日本経済新聞』2017 年 8 月 7 日。

³¹ 増田雅之の「第 3 章中国 大国外交の展開と課題」75-77 頁。

³² 同上、75 頁。

を持つ³³。プラスとマイナスは構想のメリットとディメリットと読み替えることが可能である。メリットは、中国が宣伝した構想への参加国が望むように、アジアと欧州を陸路と海路で結ぶインフラを供給し、それを媒介としてユーラシア大陸の物流が活発化、地域の経済活動を活発化する可能性である。ディメリットは、すでにパキスタンやミャンマーの港湾整備で経験してきたように、インフラ整備は中国資本により中国人労働者を用いて行われ、インフラ完成後の港湾施設の管理運営権を中国企業が長期間請け負うといった、ハードとソフトの両面で中国の影響力を増大させる可能性である。また、山本は、インフラ整備や構想への参加国を意図的に操作するなど、中国が構想を戦略的に使用する可能性も指摘している。つまり、インド洋の域内諸国は、中国との経済関係を強めようとするならば、あるいはインフラ網構築に参加することによって得られるかもしれないメリットを享受しようとするならば、中国の様々な分野の影響にさらされるというジレンマ³⁴を抱えつつ「一帯一路」構想に臨んでいるといえよう。

ここに、「一帯一路」構想が中国海軍のインド洋への勢力伸長戦略と表裏一帯の関係にあることを指摘しておきたい。

まず、平松茂雄によれば、中国には地理的国境と戦略的国境の 2 つの国境がある。地理的国境は国際的に認知されている領土、領海、領空であり、戦略的国境とは「国家の軍事力が実際に支配している国家利益と関係にある地理的空間的範囲の限界」で国家の総合力に伴って伸縮する。また、地理的国境を越えて戦略的国境を長期間支配していれば、いずれ地理的国境を拡張することができるという³⁵。これに従えば、中国経済の発展は、戦略的国境を外側に拡大するよう海軍の戦略目的を再定義するドライバーとなるが、実際そのとおりに海軍戦略は発展してきた。

中国軍事科学院の『戦略学』（2013 年版）によれば、海軍戦略は中国海軍の創設から 1970 年代は沿岸防御と近岸防御であったが、1980 年から 2000 年代では主として第 1 列島戦の内側海域とその外側の沿海区域にて国家統一と海洋権益を守るとともに局地的戦争を行う近海防御戦略となり、2004 年以降は胡錦濤総書記によって経済発展に見あう海軍を建設することが方針とされ、海軍戦略は近海防御から近海防御・遠海防衛（**远海防卫**）へと発展した³⁶。なお、2015 年の『中国軍事戦略』では、中国海軍は積極

³³ 山本吉宣『中国の台頭と国際秩序の観点から見た「一帯一路」』[PHP Policy Review 2015.8.28 Vol.9-No.70]、PHP 総研、2015 年 8 月 28 日、18 頁。

³⁴ 同上、18 頁。

³⁵ 平松茂雄『蘇る中国海軍』勁草書房、1991 年 11 月 25 日、168-169 頁。

³⁶ 軍事科学院軍事戦略研究部編著『戦略学（2013 年版）（戦略学）』軍事科学出版社、2013 年、207-208 頁。

防衛戦略に基づいて近海防御と遠海護衛（**远海护卫**）のハイブリッド型戦略への転換を図っているところである（逐步实现近海防御型向近海防御与远海护卫型）³⁷。

習近平が先頭に立って推進する「一帯一路」構想は、中国海軍が新たに戦略を見直し、戦略空間をインド洋に伸張する機会となったことは間違いない。前述とおり、「一帯一路」構想は 2013 年 9 月に習近平によってシルクロード経済ベルトとしてカザフスタンで公表され、2014 年 11 月末、中央外事工作会議を経て習近平の外交目標の一つとなった。

中央外事工作会議までの間、習近平の発言を具体化するため中国海軍内でも 21 世紀の海上シルクロードの研究が行われたことに疑いはなく、例えば、中央外事工作会議に先立つ 2014 年 6 月に「インド洋におけるシーパワーを巡る状況及び中国のシーパワーの拡大（印度洋海权格局与中国海权的印度洋拓展）」と題された論文が太平洋学報 2014 年 5 期に掲載されている³⁸。題名から明らかなように本論文は中国のシーパワー（海権）をインド洋に拡大させる上での課題と解決のためのアプローチを検討したものであった。以下、要旨を述べる。

まず、中国の経済成長は海外エネルギーへの依存を急速に高め、海外交易に高く依存しているため、インド洋の戦略的シーレーンの維持と防護（维护）のため中国シーパワーをインド洋に向かわせる推進力となっている。しかし、インド洋は特別の戦略的価値のために大国シーパワー間の争いの場となっており、中国海軍にとって開かれた空間ではなく、中国シーパワーのインド洋への進展は巨大な戦略的挑戦になる。

この前提のもと、具体的な方策としては、インド洋に海外基地と補給点を欠く状況を改善し、中国シーパワーの戦略的支援のために、速やかに最低 1 つの足場（立足点）を確立する必要がある。しかし、インドのシーパワーが増大し米国が覇権を握る現状を踏まえれば、拡大は注意深く目立たぬように進め、中国の平和的台頭を支える戦略環境を損なわぬよう米印中の 3 国関係の相対的安定を図る必要がある。したがって、アプローチは“慎重に場所を選び、ローキーで協定を結び、協力を優先して、緩やかに浸透する（精心选点、低调布局、合作为先、缓慢浸透）”とすべきである。

³⁷ 遠海「防衛」から遠海「護衛」へと用語の転換が行われた理由は不明である。中华人民共和国国防部『中国的军事战略（全文）（中国軍事戰略（全文））』新華社、2015 年 5 月 26 日、http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723_2.htm。

³⁸ 李剑、陈文文、金晶「印度洋海权格局与中国海权的印度洋拓展（インド洋におけるシーパワーを巡る状況及び中国のシーパワーの拡大）」『太平洋学報』第 22 卷第 5 期、2014 年 6 月、<http://www.xueshu.com/tpyxb/201405/3599053.html>。

場所の選定については、インド洋の鍵となる地域に最低 1 か所の補給・支援拠点を建設する必要がある。具体的な候補地は、ベンガル湾にあってマラッカ海峡に影響を及ぼすとともにミャンマーの石油ガス陸揚げ港チャウピュー(Kyaukpyu)を防護しうる戦略拠点としてシットウェ(Sittwe)、アラビア海とペルシャ湾に面し石油陸揚げ港を防護しうる戦略拠点としてパキスタンのグワダル(Gwadar)、海賊対処とともに紅海に面した補給支援拠点としてジブチ(Djibouti)、インド洋のセイシェル(Seychelles)、そして将来、中国がインド洋のシーレーンやアフリカに影響力を発揮する場合は、それぞれ中心に位置するスリランカのハンバントゥタ(Hambantuta)とタンザニアのダル・エス・サラーム(Dar es Salaam)である。

次に、施設の建設に当たっては国営企業による大規模工事によって民間施設をまず建設、運営も民間企業に行わせ軍事色を極力低減し、中国脅威論とならぬようインドと米国を刺激しない。また、中国に対する疑いや抵抗感を緩和するために、極めて長期間をかけて進出し、インド洋における中国シーパワーは主として海上安全保障協力の形であることを示す。これは、中国の最終目標である、海洋における地政学的安全保障環境を改善する唯一の方策である。そして、インドと米国の猜疑心と敵対心を低めるために、インド洋への中国シーパワーの拡大を急がず、機会を待ち、海洋調査や海洋測量、港湾建設、災害救援などを静かに貢献し、中国は、いかに中国シーパワーが国際的な義務を果たし、地域に責任ある大国の責任に任じ、地域の安定を守っているか示すべきである、とした。

この『太平洋学報』論文から 3 年後の 2017 年 6 月 20 日、中国国家発展委員会と国家海洋局が連合して発表した「“一帯一路”建設のための海上協力ビジョン(“一帯一路”建設海上合作设想)」³⁹⁾には、この論文のコンセプトが明瞭に反映されている。まず、ビジョンを貫く方針は、三つの藍色経済通路(藍色经济通道 Blue Economic Passage)における海洋に関する様々な協力(合作)である。協力の重点項目は、海洋環境の保護(绿色发展 Green Development)、海洋における経済発展(蓝色经济发展 Blue Economic Development)、海洋安全保障(安全保障 Maritime Security)、知恵・技術革新(智慧创新 Innovative growth)、共同統治(合作治理 Collaborative governance)の 5 つであり、各種施策の説明には藍色、緑

³⁹⁾ 中国海洋局「发改委、海洋局联合发布“一帯一路”建设海上合作设想(中国国家発展委員会、国家海洋局連合発表“一帯一路”建設のための海上協力ビジョン)」2017 年 6 月 20 日、<http://www.oceanol.com/content/201706/20/c65516.html>.

色、シルクロード、共同、協力などソフトな印象を与える用語が選ばれている。

このうち、軍事的側面を持つ項目は海洋安全保障であり、具体的な協力分野は、海洋安全保障を強化しリスクを低減することを目的として海上公共サービス、海事管理、海上捜索救難、海洋防災と減災、海上法執行活動での協力である。このために中国は通路に沿って共有海上公共サービスの共同開発や海洋観測・監視ネットワークの共同開発を提案し、測位衛星「北斗」のアプリケーションで協力を強化する用意がある。また、海洋航行の安全のために積極的に国際的責任を果たしていく、としている。

港湾施設の建設については、着手済みを含めて 6 か所を挙げ、そのうちグワダール、ジブチ、ハンバントッタ、シットウェに代えてチャウピューの 4 か所が前述の『太平洋学報』論文と重なる。

ジブチのドラレ港は、ジブチが古くからエチオピアの外港的な役割を担ってきたこともあって経済的な価値は高く、中国資本が 2014 年から大規模な港湾施設を建設中である。この港湾に隣接したジブチ中国軍基地（補給支援基地）は、『太平洋学報』論文から約 2 年後の 2015 年 12 月に建設が始まり 2017 年 8 月 1 日に開所式を行った⁴⁰。2026 年までに 1 万人を収容できる基地になるという。

スリランカの南端に位置するハンバントッタ港は、中国からスリランカの返済能力を上回る投資を受け建設が進んでいる。スリランカ港湾局は、2017 年 7 月 29 日、中国海軍の基地化を懸念する野党の意見を押し切ってハンバントッタ港の資本の 70% を 11 億ドルで中国国営企業である招商局港口控股有限公司（China Merchants Ports Holdings）に譲渡し、合わせて同港の 99 年間のリース契約を結んだ⁴¹。現代のタンカーも貨物船も航続距離が長く、インド洋上に民間船舶の補給拠点を新たに設ける必要性は低い。実際のところ、インド洋の AIS チャートを見れば、ホルムズ海峡を南東進したタンカーとアデン湾を抜け東進する貨物船の群れはスリランカ南端の領海をかすめるようにしてマラッカ海峡へと向かう。また、欧州方面から喜望峰回りでマダガスカル島の南を通してインド洋を北東進する貨物船はスリランカの約 450 海里南方を通過してマラッカ海峡へと向かう航路

⁴⁰ Zhang Huan, “India has no reason to oppose establishment of Chinese base in Djibouti: Rea Admiral”, *People’s Daily Online*, August 4, 2017, <http://en.people.cn/n3/2017/0804/c90000-9251340.html>.

⁴¹ “Hambantuta port agreement signed”, *Ada Derana news*, July 29, 2017, <http://www.adaderana.lk/news/42235/hambantota-port-agreement-signed>.

をとる⁴²。加えて、地域のハブ港湾の役割についても、近傍のコロンボ港にすでに機能がありかつ拡張工事が進んでいることもあって決して高いとは言えないであろう⁴³。他方で、インド洋のほぼ中央に位置するハンバントッタ港は、米海軍ディエゴ・ガルシア基地と同様に海軍基地として戦略的価値は極めて高い。マラッカ海峡から約 1,000 海里、ジブチから約 1,400 海里的距離は補給艦を伴わない艦隊にとって補給拠点として利用価値がある。何よりもペルシャ湾に発する重要なオイル・ルートに直接影響を及ぼしうる大規模港湾は、海軍の前方展開基地（Forward Operating Base）として絶好の環境にある。

パキスタンのグワダル港について、パキスタン側には中国軍を駐留させたい要望があるのに対して、中国は駐留の可能性には言及しないものの⁴⁴、2016 年 11 月にパキスタン海軍と中国海軍がグワダル港防衛を目的に加えた第 4 回合同訓練を実施しているように⁴⁵、中国軍のグワダル港への関与は着実に拡大している。

つまり、ジブチ港、ハンバントッタ港、グワダル港ともに、論文が強調した「穏やかに浸透する（緩慢浸透）」という戦略のとおり、ローキーに徹し、国営企業による大規模工事によって民間施設をまず建設し、運営も長期間契約（99 年間）で民間企業に行わせる体制を整え、大規模災害派遣や海洋安全保障活動の機会に補給拠点とするなど、軍事的に使用するタイミングを窺っている状況にあると言えるのではなからうか。

2 多重化する原因（問題の所在）

経済的な多重債務の返済は 2 つのステップを踏む。まず、複数の債務をまとめて借り入れ先をひとつとし、債務の内容を正確に把握する（要因の

⁴² “Worldwide Traffic”, *Hellenic Shipping News*, August 25, 2017, <http://www.hellenicshippingnews.com/worldwidetraffic/>.

⁴³ アルジャジーラは DPS news agency の報道として、2015 年から 2017 年 7 月までにハンバントッタ港を使った船はたった 44 隻だったと伝えた。“Sri Lanka signs Hambantota port deal with China”, *ALJAZEERA*, July 29, 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2017/07/sri-lanka-signs-hambantota-port-deal-china-170729073859204.html>.

⁴⁴ PTI, “China deflects queries over naval deployments at Gwadar port in Pakistan”, *The Economic Times*, November 30, 2016, <http://economictimes.indiatimes.com/news/defence/china-deflects-queries-over-naval-deployments-at-gwadar-port-in-pakistan/articleshow/55706511.cms>.

⁴⁵ Shazia Hasan, “Navy of Pakistan, China begin their fourth joint exercise”, *DAWN*, November 18, 2016, <http://www.dawn.com/news/1297067>.

分析)。そして債務の適切な返済方法を考え実行する(計画と実施)、である。

このステップに倣い、いままで述べてきたインド太平洋地域の海洋安全保障を多重債務化している要因を整理すれば、①衰退していく米国のプレゼンス、②新たなシーパワー中国に対して抱く不安感、その背景にある③相互の連携が希薄な地域シーパワーの存在、そして④中小国の脆弱な経済基盤の4つであろう。このうち、経済を除く①から③について分析してみる。

(1) 衰退していく米国のプレゼンス

インド太平洋、特に西太平洋における海洋安全保障環境の安定は米国によって支えられてきた。したがって、不安定化の多くは、米国のプレゼンスが低下傾向にある、あるいはあるように見える点に帰するであろう。

まず、米国のインド太平洋地域政策に不透明感、不安定感が増していることがある。

米国が北朝鮮の恫喝に有効に対応する手段を持ち得ず、また地域に存在する米国への信頼感の揺らぎはトランプ政権になって突然生じたわけではなく、オバマ政権が誕生する以前から、冷戦終結後の世界に発生した様々な出来事への米国の不十分な対応によって積み重なって醸成されてきた。特に、オバマ政権においてシリアの化学兵器使用に強い警告を発しながらも軍事的な行動を控えた対応は、米国の価値を損ねたばかりか世界に米国の関与への疑念を生み出した⁴⁶。大統領選挙期間中から先行き不透明で不確実性の高いトランプ政権の地域政策は、とりわけ米国第一主義や北朝鮮の核開発をめぐる中国との交渉、そして2017年5月26日まで5か月間にわたって行われなかった航行の自由作戦(Freedom of Navigation Operation: FONOP)によって、米国が地域への関与を薄めるのではないかとの疑念を域内諸国に生じさせた。

また、米軍の前方展開兵力の絶対的な不足がある。北朝鮮の核開発と弾道ミサイル開発に圧力を加え、中国海軍の著しい増勢と活動、行動範囲の拡大に適時適切に対応していくためには、米国とりわけ米海軍の活動量の増加が不可欠である。しかし、米海軍は冷戦後一貫して減勢を続け、またオバマ政権下での予算削減により民間造船所の従業員数が減少したことに

⁴⁶ ジョン・J.ハムレ「新政権に問われる「関与」への責任」『外交』[Vol.40 Nov.2016] 都市出版株式会社、2016年11月30日、31頁。

よって艦艇の可動率は低下し、航空機についても F/A-18 Hornet と F/A-18E/F Super Hornet の飛行可能機数は半数以下にまで落ち込むなど、米海軍は所要任務の 4 割を行うのが精一杯の状況にまで追い込まれている⁴⁷。現在の米国には同盟国や友好国の要望のすべてに対応できるだけの体力がないというのが実情であろう。

リビジョニスト国家の権謀術数が働いている可能性も指摘できる。例えば、北朝鮮に対してより強硬な措置を追求する日米に対して、あくまでも話し合いを主張する中露の温度差は大きい。中露には隣接する北朝鮮への戦略的な配慮が働くのは当然であろうが、リビジョニストの観点に立てば、北朝鮮の核危機は西太平洋地域から米国のプレゼンスを縮退させる絶好の機会と映るであろう。可能な限りこの問題を長引かせ、問題解決に米国が無力であると世界に示すことができれば、地域の安全保障に対する米国の関与についてさらなる懐疑心を域内諸国に植え付けられる。

ブツラクウィル (Robert D. Blackwill) とテリス (Ashly J Tellis) は、2015 年 3 月に著した「中国への米国の大戦略を見直す」と題したレポートにおいて、アジアで中国が米国に取って代わるために米国の影響力を減少させる手段を取ると述べた。具体的には、アジアにおける米国の同盟システムを弱体化させ、域内国の米国への信頼と依存、そして米国のパワーを徐々に損なう。米国経済モデルへの疑念を広め、増大する中国の経済力を用いて域内国を中国の地政戦略にとって好ましい方向に近づける。また、そのために次の 10 年間は米国との大きな対立を避ける、とした⁴⁸。この観点からすれば、中国は昨今の艦船事故でさえも好機と見て、米国への不信感を増幅する宣伝材料として使用するであろう⁴⁹。

⁴⁷ Sam LaGrone, "VCNO Moran: Navy is Less Ready Because 'We're Too Small'", *USNI News*, February 8, 2017, https://news.usni.org/2017/02/08/vcno-moran-navy-is-less-ready-because-were-too-small?utm_source=USNI+News&utm_campaign=c677bbbf8a-USNI_NEWS_DAILY&utm_medium=email&utm_term=0_0dd4a1450b-c677bbbf8a-231167173&mc_cid=c677bbbf8a&mc_eid=7668058854.

⁴⁸ Robert D. Blackwill, Ashly J Tellis, *Revising U.S. Grand Strategy Toward China* [Council Special Report No.72], March 2015, COUNCIL on FOREIGN RELATIONS, p19.

⁴⁹ 米海軍第 7 艦隊所属のイージス艦 USS John S. McCain が 2017 年 8 月 21 日シンガポール沖でケミカルタンカーと衝突事故を起こしたが、事故直後で行方不明者の捜索中にもかかわらず、中国系マスメディアは同年 6 月の USS Fitzgerald の事故から連続して生じた事故について、米海軍の行う航行の自由作戦は、南シナ海の障害物となっていると書いた。"U.S. Navy Becoming a Hazard in Asian Waters", *China Daily*, August 21, 2017, http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2017-08/22/content_30941259.htm.

トランプ政権はこうした中国の術中に自ら陥ったかのように見える。まず、選挙期間中から掲げる米国第一主義は同盟軽視と映り、北朝鮮の核開発をめぐる中国に対する大統領選挙前後の対応の大きな変化は東南アジアに米国への不信感を芽生えさせた。7 年をかけて合意に至り、オバマ政権の経済政策の中心的政策であった TPP からの脱退表明は、米国を中心とする経済モデルを米国自らが否定したと同義であろうし、場当たりの対応によって問題を凌いでいく、先の見通せない地域戦略は米国への信頼を弱めさせるに十分である。

米国が世界的に孤立を深めているのとは逆に、中国は米国に代わって世界経済を牽引していく意欲を鮮明にしている。習近平は、2017 年 1 月のダボス世界経済フォーラムで中国が自由経済を支えていくと演説し⁵⁰、また米国が気候変動枠組条約に関する議定書から脱退を表明する傍ら、中国は温暖化防止に積極的に取り組むと世界に約束した⁵¹。前述のとおり、「一帯一路」構想も具体化の段階へと発展している。

米国のリーダーシップに対する信頼感の揺らぎは、やがて不十分な前方展開兵力と合成し、米国の提供する抑止力や地域秩序への信頼性低下へとつながっていく。

(2) 新たなシーパワー中国に対して抱く不安感

中国海軍はシーパワーを着実に拡大している。次の段階は、中国シーパワーが“藍色経済通路”に沿ってインド洋に影響力を拡大することであろう。

シーパワーの交代が平和裏に行われ、今までどおり法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序を誰しもが享受できるとすれば問題は少ない。しかし、中国が南シナ海や東シナ海に力による現状変更を繰り返してきた歴史を振り返るとき、中国が米国に代わって海上優越 (maritime primacy) を手にした場合、米国が後ろ盾となって維持してきた法の支配に基づく海洋秩序が崩れ、中国の経済力と軍事力による高圧的で強権的な海洋秩序が生まれるのではないかと懸念される。増大する中国の影響力に対して抱く不信感や不安感

⁵⁰ Stéphanie Thomson, “The biggest stories from Davos 2017”, *World Economic Forum*, January 20, 2017,

<https://www.weforum.org/agenda/2017/01/the-biggest-stories-from-davos-2017/>.

⁵¹ David Tweed and Jennifer A Dlouhy, “Trump Cedes Climate Policy Leadership to Xi With Paris Accord Exit”, *Bloomberg Business Week*, June 2, 2017,

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-01/trump-cedes-climate-policy-mantle-to-xi-with-paris-accord-exit>.

は主としてその点にある。

具体的には、まず中国の外交約束がしばしば実行を伴わないばかりか、あたかもそれが正しいかのように巧妙に論理をすり替えてきたことがある。南シナ海に建設した人工島の軍事化が明確な例であろう。2015 年 9 月、習近平はオバマ大統領との会談後の記者会見で南シナ海の人工島は軍事化しないと明言したが、中国は約束に反して対空砲を配備し対空ミサイルの配備を進めている。中国は習近平の発言の直後から様々な機会に論理の修正を行い⁵²、いまでは指摘を受けるたびに、係争中の岩礁は自国の領土であるとの前提のもと、領土への軍事力の配備は軍事化には当たらないと、逆に軍事化の正当性を主張するようになっていく⁵³。中国の外交的な言行不一致は、東シナ海における日中間の海洋調査活動の相互事前通報の枠組みについても同様である。相互事前通報制度は、中国海洋調査船の活動の活発化が大きな問題となったことから、東シナ海における相手国の近海で海洋の科学的調査を行う場合は相互に事前通報を行うことを内容とする海洋調査活動の相互事前通報の枠組みが平成 13 年 2 月に日中間で合意され、運用が開始された。しかしながら、合意の翌年には事前通報等がないか事前通報の内容と異なる調査活動をしていた中国海洋調査船が確認され、平成 27 年 3 月時点では過去 5 年間に中国から通報のなかった活動が 10 件に上っている⁵⁴。

次は、国際法の一時的な解釈と力による現状変更の問題である。前述のとおり、大規模な環境破壊を伴った南シナ海の岩礁の埋め立ては国連海洋法条約 145 条に違反している。また同法 60 条の規定によって低潮高地に造成した人工島は 500m の安全水域を持つのみで領海を持たないが、中国

⁵² 中国が習近平の発言直後から発言に修正を加えてきた経緯については次が詳しい。川島真「第 5 章中国の海洋戦略と日米同盟」世界平和研究所編『希望の同盟』中央公論社、2016 年 4 月 25 日、129-132 頁。

⁵³ Sam LaGrone, “China Pushes Back Against SECDEF Mattis ‘Irresponsible Remarks’ on South China Sea”, *USNI News*, June 5, 2017, https://news.usni.org/2017/06/05/china-pushes-back-secdef-mattis-irresponsible-remarks-south-china-sea?utm_source=USNI+News&utm_campaign=9a47056f3e-USNI_NEWS_DAILY&utm_medium=email&utm_term=0_0dd4a1450b-9a47056f3e-231167173&mc_cid=9a47056f3e&mc_eid=7668058854.

⁵⁴ 「衆議院議員緒方林太郎君提出海洋調査活動の相互事前通報の枠組みの実施のための口上書に関する質問に対する答弁書（平成二十七年三月三日受領、答弁第九〇号）」、2016 年 3 月 3 日、

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b189090.htm

はあたかも領海が存在するかのように強制力を使って周辺海域への外国船舶の立ち入りを規制している。中国とベトナムの間のパラセル諸島の領有と排他的経済水域の境界の問題も、平和的手段をもって解決すると規定されているが（同法 279 条）、中国公船はベトナム漁船の活動を妨害し漁具を略奪するなど⁵⁵、力によって管轄権を拡大しようとしている。東シナ海に設定した防空識別圏に含まれる強制措置が上空飛行の自由（同法 87 条）に反することもまた明らかであろう。

第 3 は、中国海警局と中国海洋警察の増勢と役割の拡大である。南シナ海における中国の力による現状変更の主体はこれら海洋法執行機関の船艇（法執行船舶）である。中国海軍は現場付近に存在はするが、法執行船舶とは距離を置いている。中国の法執行船舶はすでに質量ともに西太平洋諸国の合計を凌駕しているにもかかわらず、前述のとおり、中国はこれら増勢と大型化・重武装化を進めている。大型で重武装の船艇は、海洋法執行機関の船艇同士が対峙したとき、船体規模と武装の双方で状況を優位に展開できる。また、仮に情勢が緊迫して武器の使用へとエスカレートした場合でも、中国が法執行船舶を使用する限りは、たとえ相手国の船舶を損傷させあるいは沈没させても、法執行中の行為として言い繕えるであろう。すでに中国海警局は中国の主権を主張する広い役割を担い⁵⁶、国際法上は軍隊の一部である海上民兵と共同した海洋法執行も南シナ海で度々実施している⁵⁷。このように準軍事的な手段を多用し、また経済的手段を外交の圧力として使用している点についても、異質な手法をとる国家として、中国への警戒感を抱かせる。

第 4 は、中国が米国主導の多国間協調の枠組みに入らないことがある。海洋安全保障は広大な海域を対象とする活動であるため、多国間協調のもとで実施することが作戦の効率化や各国の負担軽減へとつながる。湾岸戦争後、世界の安全保障の関心地域が中東及び周辺海域となっており、西インド洋における海上安全保障は米国主導の合同海上部隊（Combined Maritime Force）が担い、また台風や津波による大規模災害救援活動に至るまで、インド太平洋地域の海洋安全保障活動の中心には常に米国があつて多国間

⁵⁵ 「中国が越漁船攻撃か 南シナ海で妨害再活発化」『産経新聞』2017 年 6 月 29 日。

⁵⁶ *ANNUAL REPORT TO CONGRESS, Military and Security Developments Involving the People's Republic China 2016*, Office of the Secretary of Defense, p.69.

⁵⁷ Simon Tisdall, "Little blue men: the maritime militias pushing China's claims", *The Guardian*, May 16, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/may/16/little-blue-men-the-maritime-militias-pushing-chinas-claims-in-south-china-sea>.

協調をリードしてきた。しかし、中国は協力することはあっても米国主導の枠組みからは一貫して距離を置いてきた。

なぜ、中国は他の国々と同様に米国と協調する道を選ばないのか。ホルムズ（James R. Holmes）とヨシハラ（Toshi Yoshihara）が指摘するように、中国には台湾有事に際してインド洋のエネルギールートが米国によって妨害を受けるという根深いエネルギー安全保障上のジレンマ（マラッカ・ジレンマ）があって、パキスタンとミャンマーの石油パイプライン建設とともに、有事に軍事的アクセスを可能とする海洋インフラをインド洋に徐々に建設して行くとするならば⁵⁸、米国のプレゼンスはインド洋から排除すべき対象となる。中国の米国に対する非協調の根源はここにある。

加えて、中国がアプローチする国家の多くは経済的に問題を抱えているか、軍事政権など地域的な孤立傾向にある国家である。スリランカのハンバントッタ港を例とするように、中国が経済的手段を用いて進出し最終的に港湾施設の運営権を99年間長期リースさせた行為もまた、中国への警戒感を抱かせる点である。

(3) 相互連携が希薄な地域シーパワー

インド太平洋地域の海洋安全保障を概観するとき、それぞれの海域において日本、インド、オーストラリアなど地域シーパワーが米国と協力してはいるものの、地域のシーパワー同士が米国を介さずに連携し、あるいは主体的に問題の解決にあたる姿を見出すことは難しい。

近年、安全保障上の課題はインド洋、南シナ海、東シナ海、日本海それぞれに発生している一方で、米海軍はすべてに関与できるだけの兵力を持ってない状態が続く。やがて北朝鮮に対する永続的な弾道ミサイル監視態勢が必要となった場合に、現状のように臨時に他の地域から兵力を振り回し集中運用するスタイルでは対応できなくなる。特に、米海軍はインド太平洋地域のいずれかの地域においてイージス艦のプレゼンスを薄くせざるを得ない。この状況を改善するためには、地域シーパワーが協力して、現在米海軍が担っている役割を分担し、また地域シーパワーが相互に連携し自主的に対応する態勢を強化するなど、米国を中心として、インド太平洋地域の防衛体制を全般的に調整する取り組みが必要である。また、インド太

⁵⁸ James R. Holmes and Toshi Yoshihara, “China’s Naval Ambitions in the Indian Ocean”, *China’s Energy Strategy the Impact on Beijing’s Maritime Policies*, edited by Gabriel B. Collins, Andrew S. Erickson, Lyle J. Goldstein, and William S. Murray, (Annapolis, Maryland: NAVAL INSTITUTE PRESS, 2008), pp.125-129.

平洋地域が世界経済を牽引する地域であることを考えれば、地域的な問題に域外国による関与を求めることも検討する価値がある。

3 海洋安全保障の多重債務を返済する手段はあるのか

当面は米国と中国のシーパワー交代が起こらず、米国が引き続きインド太平洋地域の海洋安全保障をリードする役割を担っていくという前提に立てば、海洋安全保障の多重債務化状態を解決するためには前項で列举した4つの要因を改善していけばよい。すなわち、米国のプレゼンス維持を大きな目標に置いて、第1に米国を中心とする地域の安全保障体制に生じているひずみを修正し健全化する。第2に中国シーパワー拡大の影響を中立化していく。第3にインド太平洋を一帯の海域と見て、連携が希薄な地域シーパワーが相互に補完し合い、あるいは合力し、主体的に問題の解決に当たる体制を整える。そして第4は、中小国の脆弱な経済基盤を強化するため、インド洋の戦略的要衝にある国家へ重点的に投資を行うようにするなど、戦略的視点に立った経済政策の実施である。

次に、中国シーパワーが長期間をかけて次第に米国の海上優勢を上回り、その結果として平和的にシーパワーが交代する場合も、日本を始め域内諸国が享受している「自由で開かれた海洋」を引き続き維持していく点に変わりはなく、取るべき方策は同じであろう。とりわけ中国シーパワー拡大の影響の中立化は、中国の変化を促す効果も期待できるため確実に実施していくことが必要となる。

麻田貞雄は、中国に根強く存在するマハンの思想について、マハンの『海上権力史論』の持つ戦闘的な一面が中国において米国に対抗するためのドクトリンとして強調されている点を危惧する⁵⁹。最悪のケースは、中国が歴史の轍を踏んで米国と武力衝突し、中国が海上優越を入手する場合である。仮に米中の武力衝突が起こった場合には、米中2国間にとどまらず、不可避免的に米国の同盟国の直接的または間接的な参戦を促し、域内ばかりか世界経済に計り知れない影響を及ぼすであろう。そうさせないためには、中国海軍の影響力の拡大が地域シーパワーとの対立となり、やがて米海軍を巻き込んだ衝突へと発展する要因を可能な限り排除して行くことが方策となる。具体的には、米国を中心とする安全保障体制を強化し、ま

⁵⁹ 麻田貞雄編・訳『マハン海上権力論集』[講談社学術文庫 2027] 講談社、2012年12月10日、60-61頁。

た中国の進出に伴う地域の海洋秩序の混乱を中和していくことが鍵となる。また、域内国に加え域外国の関心を喚起し、世界の主要シーパワーのインド太平洋地域へのプレゼンスを増やすなど、安定化への貢献を求めていくことも取り得るオプションである。

具体的な方策としては、次が考えられる。

(1) 地域シーパワーの防衛力を強化

自国の防衛は自助によって行うべきことは原則である。そして足らざるところを同盟など共助によって補っていく。したがって、健全な同盟関係は個々の国が自助に足る防衛力を持つことが前提となる。また、米国がすべてのニーズに応えうる兵力量を持たず、そのギャップが拡大している状況に適応していくためには、すでに米国と緊密な軍事的な関係を保持している国家といえども、今まで以上に自主性のある防衛力へと自助努力が必要である。

日本はまず北朝鮮の弾道ミサイルによる恫喝から本土防衛機能を強化すべきである。2003 年 12 月の弾道ミサイル防衛システム導入に関する政府決定以来、日本は継続して機能強化に努めてきたが、近年、北朝鮮の弾道ミサイルはその多様化と機動性、即応性、隠密性の向上によって攻撃の兆候が極めて察知しにくくなっている。策源地攻撃能力については議論が分かれるところ、早急に取るべき対策は陸上配備弾道ミサイル防衛システムの強化であろう。強化された陸上システムは、平素から永続的な警戒監視・対処を可能とするばかりか、今まで米海軍イージス艦が担ってきた洋上における弾道ミサイル監視任務の一部をも日本が代替でき、日米イージス艦運用の柔軟性を格段に向上できる。

日米は、長期の海上作戦を遂行可能なように共同分野を広げる必要がある。補給・造修など基盤的な機能がそれに当たり、従来から行っている両用戦、機雷戦など各種戦機能における相互運用性の向上に加え、改めて任務・役割の分担、機能の相互補完と相互運用性の改善について話し合う必要がある。

また、米国が主体で実施してきた地域における役割、例えば中小国海軍の能力構築支援などを地域シーパワーが米国に代わって、あるいは米国と協力して実施していくことも米国の負担軽減につながるであろう。日本やオーストラリアなど米国と同盟関係にある地域シーパワーは、米国に可能な限りのフリーハンドを与えることができるよう、自助努力を徹底することが何よりも重要である。同盟の防衛力強化は米国シーパワーの相対的な

強化となって、海洋秩序の安定化に貢献できる。

(2) 米国を頂点とする長期作戦可能な安全保障体制の構築

今後の地域情勢を見ると、米海軍はインド太平洋地域のそれぞれの海域に、平素から長期的な兵力展開が必要となる可能性が高い。北朝鮮問題もいまの傾向が続けば、早晚北朝鮮は核兵器と長距離弾道ミサイルを保有するであろう。そうなれば米海軍は恫喝のたびに強化していた弾道ミサイルへの警戒体制を平素から実施する体制へと転換せざるを得ず、ある程度の兵力を日本近海に控置せざるを得ない状況となる。

米海軍は太平洋地域に戦略的な重点を移すリバランス政策を継続しているが、米海軍太平洋艦隊が十分な兵力量を持ち得ていないように、計画どおりにリバランスが進んでいないのが現状であろう。現在のインド太平洋地域の覇権国である米国の相対的な力が弱くなれば、中国が挑戦的な行動を取ることが多くなり緊張が高まる⁶⁰。不足する兵力で今までと同じ運用を行えばいずれどこかにしわ寄せが来る。急速に進む中国海軍の増勢と活動海域の拡大を考えれば、リバランス政策の継続のみでは十分とは言えず、引き続き米国の地球規模の安保体制の見直しは不可避であろうし、その体制を積極的に支援するよう同盟国や友好国の体制を含め、総合的な観点から全体的な見直しが必要となろう。

まず行うべきことは、終わりの見えない長期的な作戦を遂行しうる体制へと、米国に同盟国を加えた全体的な防衛体制を再構築することである。例えば、米国と地域シーパワーとの支援・被支援関係を整理し、改めて海洋秩序維持のための役割分担を行う。地域ごと分立し横の連携に乏しい地域シーパワー間の協力関係を強化し、相互に支援し弱点を補完できる体制を構築する。そのための調整機能を設置するなどが考えられよう。

また、前述のとおり、英国、カナダ、イタリアなど、インド太平洋地域の域外シーパワーに対して域内への積極的な関与を求め、協調して海洋秩序を維持していくことも、インド太平洋地域の安定が世界全体に与える影響を考えれば積極的に進めるべきであろう。

(3) 中国シーパワー拡大の影響を中立化

外交政策における言行不一致も、商港目的で建設した港湾の軍事化も、

⁶⁰ 山本吉宣「第1章パワー・シフトのなかの日本安全保障」渡邊昭夫 秋山昌廣編・著『日本を巡る安全保障これからの10年のパワー・シフト』亜紀書房、2014年8月24日、38頁。

中国が当初からその目的をもって行ったとするならば、中国の商習慣と同じく、騙された側に非があるということである⁶¹。したがって、あらゆる分野に共通する方策は、中国との交渉にミラー・イメージングを戒め、中国の言行不一致や目的の表裏二面性は当然のものとして中国シーパワー拡大に対応していくことであろう。

中国シーパワーのインド洋進出において、最大の軍事的懸念は中国資本によって経済目的で建設した港湾の中国海軍による基地化である。一国が重要な海上交通路を支配できる地理的位置に恵まれた時、その地理の戦略的価値は甚だ高い。かつて英国の海洋支配の基盤となったジブラルタル、スエズ、シンガポールが好例である。これらの港湾を海軍の根拠地とすれば、平時には安定した経済活動を保護し、有事には敵国の自由な海洋の利用を拒否できる。

現在、中国企業が進出するジブチ（バブ・エル・マンデブ海峡）、グワダール（ホルムズ海峡）、ハンバントッタ（インド洋の航路収束点）、メラカ（マラッカ海峡）はそれぞれインド洋を貫通する海上交通路の要衝に位置し、中国が台湾有事に米国によってエネルギールートを開鎖されるマラッカ・ジレンマを解消するために、港湾をいずれ中国海軍の基地として使用する可能性を否定できない。インド洋に中国海軍が足掛かりを得れば、米国とインドが中心となって維持してきたインド洋の海洋秩序は間違いなく変化するであろうし、また中国が経済力を外交的圧力として使用する前時代的な手段を多用していることや南シナ海で中国公船が行っている力によるハラスメントを考えれば、港湾に留め置いた海軍艦船を外交のツールとして昔ながらの方法で用いることも想定しうる。

このような事態を回避するため米国をはじめとする諸国がすべきことは、中国資本によって建設中の港湾施設の軍事的な中立化、中国シーパワーの影響の打ち消しであり、具体的には中国海軍の専用使用や根拠地化を拒否する目的をもって我々の海軍艦船や政府公船による港湾への継続した寄港である。また、同様の目的に沿い商港としての使用を促進していくことも、その港湾の所在する国々の経済支援強化の意味を含め実施する価値があらう。

⁶¹ 松原邦久『チャイナハラスメント』[新潮新書 602] 新潮社、2015 年 1 月 20 日、29-31 頁。

おわりに

細谷雄一は、アジア太平洋地域で米国が緩やかに後退している時代において、新たな国際秩序を維持していくための鍵となる事項は、「民主主義や自由、法の支配、人権といった基本的な価値を共有するアメリカ、日本、オーストラリアなどの諸国が、この地域に共通のルールや価値を定着させること」⁶²であるとして、中国が新たな国際秩序から明確な利益を得ることができる保障がない場合は「アメリカに対抗した独自の地域秩序を構築しようと試みる」⁶³と述べている。

本論文は、インド太平洋地域の海洋安全保障の現状を多重債務状態にたとえ、解決の方向性を考察してきたが、まとめてみれば、細谷の言うように共通の価値観を持つ国々が危機感を共有することが何よりも重要であり、これらの国々が協力して米国を中心とする安全保障体制を立て直し、中国の海洋進出が生み出す不協和音を根気強く打ち消していく、つまり地域に米国のプレゼンスを維持していくことが当面の取るべき方策になろう。

他方で、中国の核心的利益の一つは領土統一（台湾の統一）であり、これは同じく核心的利益である政治体制の維持、具体的には中国共産党一党独裁体制の正統性にもつながっている。要するに、台湾が統一されない限りインド洋における中国のマラッカ・ジレンマは継続し、中国にとって米国のプレゼンスは排除すべき対象であり続けるのであって、細谷の言う、米国などの共通の価値観に基づく国際秩序から利益を受けることを中国に納得させることは至難であると言えよう。それでも我々は、法の支配の下で自由で開かれた海洋秩序を維持していくため、粘り強く中国に働きかけていかなければならない。

⁶² 細谷雄一『安保論争』[筑摩新書 119]筑摩書房、2016 年 7 月 10 日、156 頁。

⁶³ 同上、156 頁。

海上自衛隊の女性施策に関する内面的アプローチ

NATO事務総長特別代表アドバイザー（前戦略研究室員）

川嶋 潤子

はじめに

各国の軍における女性活躍は近年ますます進んでおり、女性軍人が様々な場面で男性とともに任務に参加し、ミッション完遂に貢献している。防衛省・海上自衛隊においてもその取組みは着実に、時に挑戦的に推進されており、筆者が入隊した約 20 年前と比較すると女性の勤務環境は大幅に変化したと感じている。「女性の割合」及び「女性への開放配置」の 2 つは、諸外国軍においても女性の活躍を測る上での指標となっているが、海上自衛隊における女性の数の増加及び職域開放等についてもこれに関する多くの取り組みがなされている。

我が国では近年少子化の問題が深刻化しており、その対策の一つとして女性の増加も追求され、また様々な施策が講じられてはいるものの、現場における女性としての悩み、あるいは問題の解決はまだ途上である。例えば、女性の上級海曹が増えない、中途退職が減らないといった声はよく聞かれる。

しかし、海上自衛隊内にて永く勤務してきた女性自衛官が、女性が勤務を継続する上で実際に何に苦労したのか、退職せずに済むために組織にどのような対策を期待していたのかについて明らかにした調査は多くない。現場で今も聞かれる悩みを明らかにし、分析することで、女性にとっても海上自衛官としての勤務が充実し、更に活躍できる職場とすることが出来るのではないかと考えられることから、本論は女性の増加及び女性活躍という従前の施策に効果的に寄与することを念頭に置いたものである。

1 防衛省・海上自衛隊における女性施策の方向性及び変遷

(1) 防衛省・海上自衛隊の女性施策の方向性

まず始めに、これまで防衛省・海上自衛隊が取り組んできた女性施策の

変遷について述べるとともに、海自の女性活躍推進の方向性を確認するため、その基礎となる考え方及び背景について示す。

我が国における女性活躍推進は、1975 年国際連合の国際婦人年の設置に遡る。同年、婦人問題企画推進本部が設置され、我が国の婦人施策の基本的方向である国内行動計画が策定され、女性の地位向上（参画・平等）及び差別撤廃のための方針が提唱された⁶⁴。平成 6 年、婦人問題企画推進本部が廃止されて男女共同参画推進本部が設置、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策に取り組むことになるが、以降も男女共同参画における基本は、地位向上（参画・平等）及び差別撤廃に置かれる⁶⁵。

男女共同参画推進本部による平成 8 年の「男女共同参画 2000 年プランー男女共同参画社会の形成の促進に関する平成 12 年度までの国内行動計画ー」を受けて、平成 9 年に総理府及び男女共同参画推進本部構成省庁が当該プランに関する第 1 回目の報告書「男女共同参画の現状と施策」⁶⁶を取りまとめたが、当該報告書において示された施策は、「政策・方針決定過程への女性の参画の拡大」を含む「男女共同参画を推進する社会システムの構築」、「雇用等の分野における男女の均等な機会と待遇の確保」を含む「職場、家庭、地域における男女共同参画の実現」、「女性に対するあらゆる暴力の根絶」を含む「女性の人権が推進・擁護される社会の形成」等 5 つであり、参画・平等・差別撤廃の軸を受け継いでいる。

最近の平成 29 年版男女共同参画白書に示されている施策においても、「男性中心型労働慣行等の変革と女性の活躍」、「政策・方針決定過程への女性の参画拡大」、「雇用等における男女共同参画の推進と仕事と生活の調和」、「地域・農山漁村、環境分野における男女共同参画の推進」、「女性に対するあらゆる暴力の根絶」等であり⁶⁷、現在も参画・平等・差別撤廃は重点方針である。

防衛省・自衛隊における女性に関する取り組みの基礎の一つは、この男女共同参画推進の方針に置かれている。ここから、「女性の配置制限の開放」

⁶⁴ 「男女共同参画社会基本法制度のあゆみ（執務提要 第 2 章）」内閣府男女共同参画局、http://www.gender.go.jp/about_danjo/law/kihon/situmu1-2.html 2017 年 8 月 15 日アクセス

⁶⁵ 「男女共同参画基本計画の変更について（第 1 部 基本的考え方）」内閣府男女共同参画局、http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/1st/1.html、2017 年 8 月 15 日アクセス

⁶⁶ 「男女共同参画の現状と施策」内閣府男女共同参画局、http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/press/genjyo.html 2017 年 8 月 15 日アクセス

⁶⁷ 内閣府男女共同参画局『男女共同参画白書 平成 29 年版』平成 29 年 6 月

及び「指揮官職への配置」、「セクハラ等の根絶」といった方向が導出されている⁶⁸。

一方、平成 15 年に次世代育成支援対策推進法が制定され、我が国における急速な少子化への対策として、子育て支援のための措置及び労働条件の整備の推進が追求されることとなった⁶⁹。防衛省においても、平成 19 年に「防衛力の人的側面についての抜本的改革報告書」に「少子高齢化・・・を踏まえた・・・女性自衛官の更なる採用・登用の拡大・・・が重要」とあるように⁷⁰、この時期から少子化への対策が重要視されるようになる。人的基盤の確保が死活的に重要である自衛隊において、少子化対策としての女性採用・登用等は、女性に関する施策のもう一つの重要な軸となったのである。この方向性から、「女性の人数及び割合の増加」及び「ワークライフバランスの推進」が導出される。

海上自衛隊における女性活躍推進施策が、この 2 つの主要な方向性に基づき計画、実施されてきたことを踏まえると、その具体的成果として、「女性自衛官の規模（割合）」及び「女性の配置制限の撤廃」という指標が使用されること、出産・育児関連制度の整備及び法的枠組みの確立を重視していると理解できる。

近年の米英豪軍等においては、様々な視点があることが計画立案や任務遂行に良い影響を与えるため活用するという「ダイバーシティ」の視点、任務を遂行する地域の宗教的・文化的背景として女性の存在が不可欠であるためといった「ミッション効率化」という視点から、女性活躍推進が図られている⁷¹ことと比較すると、海上自衛隊における女性活躍推進の方向性や指標には特徴があることも分かり、興味深い。

(2) 海上自衛隊における女性活躍の変遷

次に、前述した方向性をもって海上自衛隊における女性活躍推進がどのように進められ、現在進捗しているかを確認する。この点については、防衛省・海上自衛隊内で様々な統計及び資料をもとにその概要を示す。

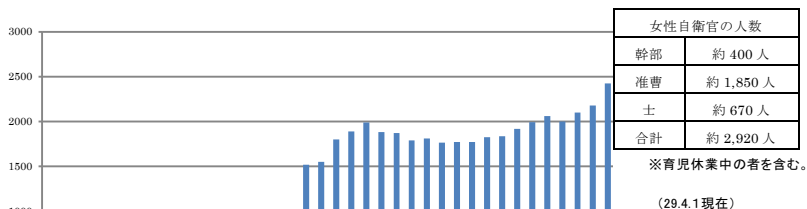
⁶⁸ 「防衛省における男女共同参画に係る基本計画（平成 18 年度～平成 22 年度）」、防衛省・自衛隊、平成 18 年 7 月

⁶⁹ 「次世代育成支援対策推進法」厚生労働省、平成 15 年 7 月、

⁷⁰ 「防衛力の人的側面についての抜本的改革報告書」防衛省、平成 19 年 6 月、45 頁

⁷¹ 岩田英子「平成 27 年度 特別研究成果報告書―諸外国における女性軍人の人事管理等―」防衛研究所、平成 27 年

下グラフは、海上自衛隊における女性自衛官の規模の推移⁷²を示す。全体として確実に増加している。



下表は、海自における女性への開放職域の変遷⁷³である。制限理由を検討しつつ、徐々に女性への門戸開放が進んできたことが分かる。海上自衛隊の女性職域制限理由には、母性の保護及び男女間のプライバシーの保護といった、「女性を守る」という、女性に対する我が国独特の捉え方及び文化的背景があると思われる。この考え方は女性活躍推進には抵抗となる要素を含んでいるように感じられるものの、一方で、他国海軍には、海上自衛隊のように護衛艦艦長や飛行隊長が存在する国はまだ多くはなく、相対的に見て海上自衛隊の女性への職域開放は着実に進んでいると考えられる。

	開放職域等	備 考
平成5年度	(一部制限) 教育部隊以外の固定翼哨戒機、護衛艦、 掃海母艦、回転翼哨戒機、輸送艦、潜水艦、 ミサイル艇、掃海艦(艇)等	制限理由 ①母性の保護 ②プライバシーの保護 ③経済的効率性
平成19年	教育部隊以外の固定翼哨戒機	制限理由 ①母性の保護 ②近接戦闘の可能性 ③男女間のプライバシーの確保 ④経済的効率性
平成20年	護衛艦、掃海母艦、回転翼哨戒機	
平成24年	輸送艦	
平成28年	潜水艦以外全て	

⁷² 「女性自衛官の在籍者推移」平成 29 年度版防衛白書

⁷³ 「女性自衛官の配置制限の見直し状況」女性自衛官活躍推進イニシアティブ(概要)より作成、平成 29 年 4 月

下表は、現在海上自衛隊において取り組んでいる主な女性活躍推進施策⁷⁴を示す。「働き方改革」「育児・介護等と両立して活躍できるための改革」「女性職員の活躍推進のための改革」という方針の下での施策である。女性を対象としたものだけではなく、男性女性ともに対象とする改革が進んでいることが分かる。

施策等	概要
意識改革(管理者、女性) ／既存制度等の活用促進	既存制度等の周知、活用強化を図るとともに業務の効率化等を行うことにより働きやすい環境を整備
30年経歴管理線表の作成	育休後の女性自衛官の艦艇勤務復帰を推進するため、夫婦ともに艦艇職域の准曹士自衛官の長期的な経歴管理の資とする。
育児休業取得者に対する職場復帰講習	女性関連施策及び職場復帰以降の経歴等を教育することにより、職場復帰意欲の醸成、不安の払拭及び復帰後の働き方に対する意識啓発を図る。
育児休業等代替要員登録制度	退職自衛官をあらかじめ育児休業等の代替要員として登録する制度
練度回復訓練等	艦艇職域女性自衛官とその配偶者の希望者に対して、育休終了後の艦艇への復帰を支援し、子育てと仕事を両立できる職場環境を整備する。
教育場所の拡大	今後の女性自衛官増勢に伴い、教育隊での教育場所を拡大し、男女間の教育環境の違いを縮小する。
特別外出出入校	育児等により居住場所を長期間離れられず、入校が先送りとなっている隊員に対する制約を軽減する。
女性先任海曹の指定	女性自衛官の勤務環境の改善や仕事と家庭の両立等に関する意見を広く聴取し、情報共有することにより、女性自衛官関連施策の推進に資する。
女性採用数の拡大	幹部候補生、一般曹候補生、自衛官候補生の採用数を拡大
配置制限見直し	潜水艦を除く配置を女性に開放
海自基地所在地に重点を置いた募集	育児に面親等の支援が得やすいよう海自基地所在地に重点を置いた募集を実施

2 女性自衛官の意識

前項では、海上自衛隊の女性施策に関するこれまでの成果及び現在の主要な方針を見てきた。女性自衛官の人数及び割合は増加しつつあり、制限される職域は潜水艦を残すのみ⁷⁵となり、また、出産や育児への対策が着実に講じられていることなどから、一般的な理解そして女性自衛官の勤務環境が向上したとみなすことができる。

しかし、前述したとおり筆者の過去の勤務において、個人的に女性海上自衛官（海曹士）から話を聞く中で、「キャリアを積んで是非上級海曹にな

⁷⁴ 海上幕僚監部に対するヒアリングをもとに作成、平成 29 年 9 月

⁷⁵ 「防衛省女性職員活躍・ワークライフバランス推進本部決定」防衛省、平成 28 年 3 月 15 日

りたい。」「結婚、出産しても職場復帰したい。」「定年まで働きたい。」といった意見は多くはなく、実際、艦艇職域においては、経験値の高い 1 曹や 2 曹を確保することは容易ではなかったと認識している。

そうした現状からは、人数増加や職域開放、出産・育児へのアプローチ等のデータからだけでは導出できない原因が存在するのではないかと推察し、女性海上自衛官の認識及び意見を収集したいと考えた。現場で働く女性海上自衛官へのアンケートを通じ、直接的に女性の内面を把握することにより、これまでの取り組みでは完全に掬うことがなかった女性の悩みの要素を抽出することが出来ないかを試みるものである。

アンケートの対象者として、昭和 58 年～平成 4 年入隊の女性海上自衛官約 10 名を選択した。アンケートに際し、一つの職域における継続した勤務及び一勤務地における勤務年数が幹部より長期であることを考慮して、海曹を対象とした。また、女性の意見を聴取することを目的とする一方で、男女の比較についても理解が必要と考えたことから、男女関係なく広範に意見を聴取した経験を持つと推察される上級海曹を抽出した。職域についても偏りのないよう配慮する意図はあったが、前述した基準で選抜したところ、艦艇（通信、電子整備、情報等）、航空（整備、管制等）、経理補給等の職域を網羅することとなり、結果として著しい重複はなかった。

収集方法については、記述式によるアンケートであり、事後細部について、口問もしくはメールにて、細部の確認及び疑問解消を行った。

回答から得られた所感及び意見について、以下、主なものの概要を示す。

ア 職域制限の開放について

- ・女性の職域制限が開放され、女性の配置に関する環境が改善されてきたことを喜んでいる女性が多い。
- ・20 年以上前に海上自衛隊に入隊した女性は、「男性と同じ仕事がしたい。」「変わった仕事がしたい。」「自衛隊という組織で勤務したい。」と希望する女性が多く、具体的に希望する職域があって入隊する女性は少なかった。また、当時は職域に関する選択肢は少なかったものの、どの配置及び職務においても女性にとって初めてとなる状況であり、新しいことに挑戦したいという女性の気持ちは叶えられていた。希望の職域に配置されたので制限は感じなかった。
- ・入隊当時も、艦艇乗組、航空機搭乗員等を希望する女性は存在し、将来的な職域開放を期待する女性もいた。
- ・震災等における活動を見て入隊し、希望が叶って地上救難の勤務となった女性もいたが、男性の先輩から後方支援に係る仕事しか教えてもらえな

かったという事実を訴えてきた女性が存在する。EOD としての技量が高いと評価されていても当時掃海艇には女性の配置がなく、マーク替えをした女性が存在する。

- ・自身が何を犠牲にしてもという希望があれば、女性でも職域制限しない方が良い。

- ・近年は職域開放に対する積極的な意見は頻繁には聞かない（潜水艦への希望を聞いたことがある：1名）。最近の若者は安定を好む傾向があるように見え、実家の近くや確実に帰宅できる陸上勤務を希望する者が多いようである。

- ・艦艇・航空機などの乗組員（以後「ピークル乗組員」という。）などは結局出産・育児の両立には問題や困難が多く、職域の幅が広がっても、実際には女性が長期的に残れる職域には偏りが出てしまう。

- ・職域開放を促進するため、女性にとって厳しい職域に配置されると、結果的に辞めざるを得ない状況になっている場合がある。

イ 仕事における男女差の存在について

- ・職務の能力は、「個人差」であり「男女差」ではない。

- ・体力差の存在はある。男性女性の差（身体的）を考慮せずに全く同じように扱うことは適当ではないことがある。既に開放されている一部の職域であっても、女性には厳しいのではないか。ただし、海上自衛隊においては、重量物を長距離移動させるというような任務は多くないため、基本的な業務においてはその差を感じることはほとんどない。

- ・女性に向いている仕事（作業）として、強いて挙げるならば、テレタイプによる打鍵が主流だった頃の手先の器用さ、几帳面さを活かした通信職域、あるいは同時に複数の作業を処理する航空管制などが挙げられる。

- ・女性に向く職域とは、子育て等のための体制の有無による。

ウ 仕事を継続する上での悩み、苦勞について

- ・女性も入隊時は仕事や職域に対する知識がほとんどない。人生設計も自己の経歴管理もしていないので、いざ出産、子育て時になってから悩み、復帰等も検討しないまま退職しているのが現状である。

- ・日本では、子育ては女性が担うという考えが今も主流である。育児に関する体制が十分徹底されておらず、配偶者や職場の理解が得にくいため、女性は長期的に（定年まで）勤務することは難しい。自分の経験から、育児は2、3年で終わるものではないと感じたが、周囲の理解は得にくい環境が存在する。

- ・職種によっては、機器等の進化が早いものもあり、数年の離職でも復帰

するのは困難。自分ひとりで技量の維持に努めることは困難である。

- ・子育てと仕事の両立に手一杯だった時には、自分の職域が陸上配置で良かったと思った。

- ・自己の職域に女性の先輩がおらず、不安に感じて家庭を選んだ（退職）女性も存在した。

エ 今後の女性活躍推進のための取り組みについて

- ・近年の女性は、「家族・家庭に重点を置きたい」「社会で活躍し自己の存在意義を確立したい」の 2 つの考え方がある。海上自衛隊にもいずれの女性も存在するため、両方の女性の意識を満足させることが必要なのではないか。

- ・ジェンダーステレオタイプ（子育ては女性等）を許容した上で、女性としてのライフサイクルを踏まえたキャリア形成が大切ではないか。

- ・女性を増やすことにより戦力維持が出来ないのは良くない考える。

3 考 察

アンケートの回答を踏まえ、海上自衛隊の女性施策に関する女性海上自衛官の意識の傾向及び問題について考察する。

(1) 配置制限の開放について

アンケート対象者は、「直接戦闘職域」「戦闘部隊を直接前線において支援する職域」「肉体的負荷の大きい職域」による制限があった時期に入隊している。当該条件による制限下で、経理補給・船務・航空整備から職域を選択したと述べる回答者が多く、船務職域については、通信・気象・電子整備が提示されたと回答している。

約 30 年前の入隊者は、当時の女性の入隊理由には、「変わったことがしたい。」「男性と同じ仕事がしたい。」という傾向があったと述べている。経理補給・船務・航空整備の 3 つの職域からの選択は、現在と比較して非常に選択肢が狭かったため、女性にとって不満が大きく、より新しい職域開放への意欲となったのではないかと推察できるが、総員が配置の制限は意識せず、希望どおりの配置に就くことが出来た、満足していると回答している。この理由として、事前に職域に関する情報がなかったため、入隊時に職域に関して強い希望を有する女性は少なかったこと、先輩女性も多くなく、他の職域希望に繋がる話も聞かなかったこと、そもそも海上自衛隊内に女性が少なかったため、どの職域・配置も女性にとっては挑戦であり、

変わった仕事にチャレンジする意欲は十分満たされていたため、職域の制限を強く認識しなかったのではないかと考えられる。

ただし、艦艇乗組や航空機搭乗への希望を持つ女性が全く存在しなかった訳ではなく、いずれは女性にも開放されると期待していた女性がいたことも確認できた。

現在は、女性側から新たな制限開放の要望は少ないようである。理由として、この数年で潜水艦以外の職域全てが開放されたことが第一の理由であると考えられるが、回答者が他の隊員との面談などを通じて得た経験などによれば、男性女性に関係なく、近年の若者は仕事に関しても安定を望む傾向があることが影響していると認識しているようである。男女を問わず自衛官も公務員であるとのイメージを持って入隊し、事務的な仕事に就いて定年まで勤務したいとの希望が多く、実家から離れる職域を好まないようであり、潜水艦や艦艇といったピークルの乗り組みを熱望する者は少ない傾向があると思われる。女性についても、可能な限り長期的に勤務することを希望する者が増えているものの、女性先輩の経験談を踏まえ選択する職域を判断しているとのことから、女性にとって定年まで働くことが将来像として見えない職域、出産・育児等に関する環境や体制が未整備である職域として、先輩女性の挙げるピークル乗組員職域に挑戦する、意欲的な女性は少なくなっていると推察できる。

ただし、女性の職域制限に関する意識は、制度を追う形で受け入れていく傾向が見られたことから、今後仮に潜水艦への職域開放がされたならば、徐々に女性の潜水艦乗りの存在が受け入れられ、希望が増える可能性が考えられる。

また、回答者の多くが、自己及び周囲の女性海上自衛官の経験から、出産・子育て等の際、陸上配置であったことにより、勤務を継続出来たと判断している。具体的には、陸上配置が多い職域であったこと、妊娠中も身体に留意しつつ勤務が継続できたこと、当直等に関する調整が容易であったこと、先輩後輩に女性が存在し、女性に対する理解が得られやすかったこと等を挙げている。逆に、職域によっては陸上配置との入れ替えなどの人事管理が容易ではない、出産等に関する組織的な対策及び職場等における配慮が十分ではない、あるいは上司や同僚等の考え方が有形無形の制限や偏見につながってきた、といった現状があり、退職に至ることが少なくない事実を指摘している。そうした条件は、女性が少ない職域ほど整備が十分に進んでおらず、結果として女性が長期的に勤務できる職域には、未だに偏りが存在することとなり、女性がより新しい職域に挑戦していくこ

とを躊躇する循環が生起しているように見える。

ここから理解できるのは、女性にとって職域開放はもはや挑戦するだけで意義があるというものではなく、その職域において中途退職することなく長期的に勤めあげることができるかを含めて意義を見出していることである。

多くの女性海上自衛官は、意識としては制度に追従する形で、女性に対する職域開放の過程及び現状を肯定的に捉えているものの、特に近年の女性に顕著に見られる長期的な勤務の希望が叶わない、つまり中途退職を避けるための制度や環境が整っていないことに悩みがあるため、開放された職域に積極的に携わることに躊躇しているとも推察される。

(2) 女性に適した職域及び仕事における男女差について

この問いは、仮に、しばしば言われる「繊細さ」、「丁寧さ」といった女性の特性に向いている職域が存在するのであれば、そうした職域に女性をより多く配置することで組織の効率化が図られ、また女性にとっても能力発揮する可能性が拡大されることに繋がるのではないかという仮説を確認したい意図があった。

アンケートの回答から理解できることは、一部手先の器用さ及び複数の並行作業の得意等を挙げる者は存在したものの僅かであり、基本的に「特性」とは男女に関係なく個人のものであると認識されていること、職務を遂行する上では男女異なることなく、自己の特性や得意を活かし、また不得手を克服する努力をする必要があると認識されていることであった。

アンケート対象者は上級海曹であり、現在の部隊においても重要な配置に就いていることを踏まえると、そもそも能力が高い上に更に努力で困難を克服し、周囲からの評価も高い女性である可能性が高い。したがって前述したような回答が得られた可能性も否定できないものの、いずれの職域においても同様の回答が得られたことから、特定の職域に女性の特性が向くという仮説を立証することは困難であると考えられる。性別に基づく特性が理由にないとするのであれば、実際に多くの女性が勤務し続けている職域が存在するには、別の要因が存在するはずである。

特性の違いはないと回答する一方で、対象者全てが男女には身体差による体力差があることを認めており、例えば特別警備隊のような一部の職域については、入隊する基準を一度クリアしても、その後継続して身体能力を維持することは非常に厳しいのではないかと懸念する意見もあった。

ただし、今回のアンケート対象者の職域は、通信、電子整備、情報、航

空整備、航空管制、経理補給等であり、長期的・常続的に体力を必要とする職域は含まれていなかったことから、例えば水上艦艇乗り組みなどにおける体力差が勤務に影響し得る一部職域において長く勤務している女性が対象に含まれた場合、身体差に関する異なる意見が聴取できた可能性はありと推察する。

この質問において興味深かったのは、総員が「女性に適した仕事とは、女性を受け入れる体制が整っている職域」と回答したことである。これは、前述した、女性が長く勤務できる職域が存在することに対する回答ではないかと思われる。性差や個人差ではなく、環境要因が整えば、女性は長期的に勤務することが可能であり、環境あつての仕事と考えているものと推察できる。

つまり、女性の多くは、身体的な男女差以外、基本的には個人の努力にて対応や克服が可能であり、長く勤務するには女性を取り巻く勤務環境が整備されていることが重要であると判断していると思われる。

(3) 仕事を継続する上での悩み、苦勞について

当該質問は、現在も女性の中途退職率が男性よりも高い⁷⁶ことを踏まえ、長期的に勤務を継続してきた女性海上自衛官の視点を通じて、女性が中途退職に至る原因を抽出することを意図したものである。

回答は大きく 4 つの傾向に区分ができた。「日本における伝統的な考え方及び文化」、「女性自身の人生や経歴に関する認識」、「技術等の進歩と自己の技量の維持に関する不安」及び「職域における陸上配置の有無及び柔軟性」である。

「日本における伝統的な考え方」とは、「子育ては女性が担う」という日本における子育てに関するステレオタイプの考え方を自己の努力、組織の取り組みだけで払拭することが困難であるとの回答である。回答において興味深かったのは、この捉え方は他者から女性に対するものとしてだけではなく、女性自身の中にもあるとの指摘が多数存在したことである。その意識が、出産・子育て等に直面する女性の行動を、時には中途退職という諦めの形で決定付けると推察できる。

こうしたステレオタイプの考え方は、善し悪しの判断は別として、現状においては受け入れることが必要と認識している女性が多いようである。このような価値判断に関わる思考様式は海上自衛隊内だけではなく、時代

⁷⁶ 「防衛力の人的側面についての抜本的改革報告書」防衛省、50 頁。

とともに社会全体の中で緩やかに変遷するものであり、それを受けて社会の制度が変化することを踏まえると、日本が急にドラスティックな変化を遂げ、北欧諸国のように男性も積極的に育児を担い、社会全体にその体制を支援するシステムが確立された国家になることは想定できないことは確かである。育児は基本的に女性が担うことを前提として、女性自身が準備するとともに、女性自ら周囲の協力を得る努力をすることは致し方なく、また女性に負荷がかかる可能性が大であることを基本として、組織の制度を整備する必要があると考えられる。

また、子育ての大変な時期は2、3年で終わり、以降は独身時代と同様の勤務体制に戻ることが可能との考え方が存在する一方、保育所や親等に預けることに対して親としての任務放棄と見做す考え方もあり、子供と仕事の優先順位に関する日本独特の価値観にも、苦悩の原因が存在することが確認できた。

「女性自身の人生及び経歴に関する認識」については、長年経験を積んだ女性から自己の反省を踏まえた若い女性への教訓とも受け取れるものであるが、制度などの外的要因ではなく、自分自身のライフプラン及び経歴を管理する必要があると認識することが重要という、女性自身の内的要因を指摘するものである。

妊娠、出産、子育てに直面して初めて仕事を継続するかどうか、そして継続するにはどうしたら良いか悩み始め、先輩女性に相談にくる女性が多いというコメントが複数得られた。そのため、活用できる制度の存在もよく理解せず、また復帰に対する具体的な希望も計画もないため漠然とした不安を抱えることになり、退職を選択する女性は少なくない。更にこの問題に対して、早い段階で女性自身に経歴管理・人生設計の立て方やその重要性について理解させる教育が十分普及していないことを懸念する意見もあった。こうした教育は長期的な勤務を希望する女性が増えつつある近年だからこそ、中途退職を避ける方策として効果が期待できる可能性もあると考えられる。

ただし、女性男性にかかわらず、若い頃に経歴や人生に関する具体的計画を持っていない者は決して珍しいことではなく、女性のみが自身の人生や経歴に意識が低いということではない。そのため、制度や環境が十分ではないと女性自身が感じるのであればこそ、整備された制度を適切に理解し、効果的に活用するごとく努める姿勢を持つべきである、という女性に対する指摘となったとも推察できる。

「技術等の進歩と自己の技量の維持に関する不安」は、長期的な休暇や

休職を躊躇し、その手前で退職することを選択する直接的な理由のひとつであると思われる。近現代の技術進歩は日進月歩であり、装備品の取替や改良等は目まぐるしく、法規類等についても改正や発令が頻繁である等、いずれの職域においても長期の休暇により知識技量と現状の間には乖離が生じることは否めない。休暇中において技量維持のための訓練等は不可能ではないと考えるものの、個々人による効果の差の生起や状況によっては身体への負担となる可能性もあることから、休暇後速やかに職場復帰できる教育や訓練制度が徹底されることを期待する回答が多かった。復帰への不安に対する対策の拡充は、中途退職等を低減する方策のひとつとなると推察できる。

なお、現在海上自衛隊において取り組んでいる女性活躍推進施策の中には、「育児休業取得者に対する職場復帰講習」や「練度回復訓練等」があり、復帰への不安に関する対策も進められている。今回のアンケート結果は、恐らくまだその取組みが末端まで徹底されていないこと、あるいは一部地域における試行であることが影響しているものと推察される。

「陸上配置の有無及び柔軟性」については、対象者総員が出産や育児があっても仕事を継続できた理由として、陸上配置による対応を第一に挙げていることから、出産、育児経験者が最も対処に苦労した問題であると考えられる。特に艦艇乗組みの女性は、妊娠が判明した際及び出産・子育て等を含めた期間等に、陸上配置と乗組み配置を行き来することが人事的にも容易ではない。女性が妊娠・出産することを前提として、乗り組み配置と陸上配置いずれのキャリアも評価が偏ることのない特技へ重点的に配員することはその問題対策としての効果を期待できると考えられるものの、陸上配置への異動は容易となると推察される一方で、艦艇における女性乗組員比率の維持が困難になるといった問題が生起するおそれも考えられる。また、そうした個人の希望や状況を過度に配慮することは、結果的に艦艇補職困難者の原因の 1 つとなっていることは否めない。

(4) 今後の女性活躍推進のための取り組みについて

回答者の平均勤務年数 30 年の間に、日本の社会や安全保障環境が変化するとともに、海上自衛隊を巡る環境も変化したが、その変化の中で女性自身の意識の変化を見てきた回答者が、現在活躍する女性の考え方を踏まえた上で今後の女性活躍推進の取組みについて何を期待、懸念するのかについて確認した。

夜間も対応可能な託児所・保育施設の増設、親族の協力を得るため基地

近くでの募集採用、一部の職域における在宅勤務等の具体的な対策の検討を希望する回答とともに、中長期的な視野からは、近年の女性の仕事に対する考え方の特性を踏まえた方向性を期待するものが多かった。過去と比較し、社会に出て活躍することを望む女性が増加しつつあるものの、常に仕事を優先し新しいことに挑戦していくことを望むような「職場において自己の存在意義を確認していきたい」という女性ばかりになったわけではなく、「男性と同様、やりがいのある仕事に無理することなく取り組み、結婚・出産したならば家族を第一に大切にしつつ、自分の能力努力に見合ったキャリアを築いて、出来れば定年まで勤務したい」といった「家庭を大切にする軸は変えたくない」女性とが混在する状況になったと考えられる。

既述したとおり、海上自衛隊における女性の活躍は、女性に挑戦的な職域・配置での活躍の追求と、人生を充実させつつ仕事を継続できる女性をより多く定着させるという2つの方向性がある。拓かれたばかりの職域、女性にはまだ困難が山積するであろう職域に後者の女性を配置した際、女性自身への心理的負担は大きくなることが推察される一方で、前者の女性に様々な挑戦の機会を与えないこともモチベーションの維持が難しく、意欲的に働くことができないといった状況が生起する可能性はあり、組織においても効果的ではない。女性の考え方の特性を踏まえた職域、配置の工夫は、組織にとって効率的に作用する可能性があると考えられるとともに、女性の仕事に対する充実度を満足させ、中途退職を回避し、徐々に女性の数を定着させることに繋がるのではないかと考えられる。

また、評価に関しては、男女関係なく自衛官としての適性、能力を問うべきとする者が多かった。女性の比率が増加することにより、本来海上自衛隊が求められる能力の維持について、不安及び疑問を持つ女性も存在した。海上自衛隊としての能力維持の重要性を認識し、職域や配置に求められる能力及び特性は、平等な基準によって適切に判断、評価されるべきであると考えた女性が多い。評価に関する意見は、職域開放に対する評価の回答と密接に関わっており、適性及び能力を有していれば配置されるべきであり、そうでなければ開放しないことは当然と認識している女性が多く、女性を増加させるために能力基準を下げることは期待していることは考えられない。

まとめ

本研究は、海上自衛隊における女性活躍推進施策の背景及び方向性を踏

まえた上で、長期的に勤務してきた女性からの所感及び意見を分析し、現在進められている女性施策をより効果的に推進するための糸口を掴もうとしたものである。

今回のアンケートの協力者は平均 30 年の海上自衛隊勤務経験を有する約 10 名の女性海曹であり、彼女達の同期女性隊員は、入隊時と比較して 10～12%が在籍している。アンケート対象者である約 10 名という数は、現在も在籍している同期女性総数からすると数%に該当する。対象者数だけを捉まえると、女性自衛官（海曹）の総意を表すと主張することは難しいことから、アンケートの設問要領を、「あなた自身がどう考えるか。」といった自己に焦点を絞るものではなく、「先輩・後輩の女性海上自衛官の意見を踏まえ、どんな傾向が見られるか、またどう考えるか。」といった努めて幅広く女性の所感を得られるよう配慮した。結果として、いずれの職域においても様々な年齢及び背景の隊員の経験や所感が包含されていたと思われる。

また、対象者は現在部隊において重要なポストに就いている、着実にキャリアを積んできた女性であり、若い頃から能力と努力を評価されてきた者であると推察されることから、職務等に関する考え方に偏りがある可能性も否定できない。しかし、男性女性いずれも上司・部下に持って勤務し、中堅、上級海曹となるにつれ、より多くの隊員の意見を聴取してきた女性自衛官は、自分の経験に加えて、周囲の苦労や希望を把握しているものと推察されることから、現在及び過去の配置を考慮し、より深く隊員の心情を把握していると思われる配置を対象者とした。結果として、対象者だけの職域に関する所見だけでなく、他の職域の女性の状況及び組織・体制に関する知識等を有するなど、対象者職域と比較してやや広範囲での所見が得られたものと考えている。

アンケートの結果から、女性海上自衛官は、これまでの海上自衛隊の女性施策である職域開放について肯定的に受け止めている他、基本的には体力的な差以外男女の差はなく、その能力は男女同じ基準で評価されるべきであり、自衛隊としての能力維持は重要であると認識していることが明らかになった。一方で、現在も女性の人生のイベントである出産・育児に特に苦労し悩む女性が存在することも確認できた。

現在、防衛省・海上自衛隊においては、出産・育児に関わる取り組みとして、男性を含めた育児休業の取得、託児施設の確保、管理者等を含めた意識改革等、育児と仕事を両立するための改革が行われている。こうした施策に関して、制度及び環境が確立されつつあることを女性は認識してい

るものの、海上自衛隊の託児施設が少数である⁷⁷、あるいは日本の文化的特性としての意識改革は困難、といった意見が存在することから、全ての女性海上自衛官が、十分な制度や環境改善を感じるまでには至っていないと考えられる。

今回のアンケートにおいて、特に興味深かったのは、女性自衛官の中途退職の低減に繋がると思われる問題意識を確認できたことである。近年の女性の仕事に対する意識が変化し、仕事継続の意欲が強くなりつつあるにもかかわらず、未だに男性の 3～4 倍にあたる高い離職率⁷⁸が続くのは何故なのか。アンケートにより、女性自衛官が中途退職する理由は出産・育児に関連する悩みが多いが、中でも、自己の経歴管理等が明確でないがゆえに、出産・育児を控えて将来に対する困惑、職場復帰出来ない、といった不安、あるいは職域による陸上配置の有無等が主な悩みと推察することができる。実際に、現在海上自衛隊においては中途退職低減のための取り組みがなされているが、一部試行や取り組みはじめて間もない、といった事情もあり、まだ具体的な効果として現れてはいない可能性が考えられる。しかしながら、今回分析した女性の悩みに焦点を当て、更に中途退職対策に力を入れていくことは、徐々にではあるものの女性海上自衛官の定着率を上げるために効果的であると考えられる。

海上自衛隊の一つの女性活躍の方向性である職域開放がほぼ達成された今、女性の数の増加というもう一つの女性活躍推進を促進するため、今回のアンケートにおいて明らかとなった、女性の働き続けたいという意識に効果的に働きかける対策は重要なアプローチになる。

今回のアンケートは、分量的にみて定量的評価としては過小であるが、一方で女性自衛官の定着率などを勘案した場合、各職域における女性上級海曹の数は自ずと限られたものとならざるを得ず、彼女らの経験則的な意見には、女性海上自衛官の内面に係る一定の傾向を現すと考えられることから、それ自体貴重なサンプルであるともいえ、このアンケート結果は本論の主要な一部をなすものである。

今回は、海上自衛隊内における女性施策について、女性海上自衛官の内面からのアプローチを試みたが、今後は、他の先進国、特に N A T O 加盟国、パートナー国等の海軍における施策等について理解を深め、海上自衛隊を外側から見た分析を進めてゆく必要がある。

⁷⁷ 「庁内託児施設一覧」防衛省、平成 29 年 6 月

⁷⁸ 「防衛力の人的側面についての抜本的改革報告書」防衛省、50 頁。

海上自衛隊の現状認識の変遷

岩国航空基地隊司令（前戦史統率研究室長） 樗澤 勇樹

はじめに

海上自衛隊は昭和 27 年発足以来 65 年が経過し、それを取り巻く環境も装備も戦術、そして組織構成員の意識も変化してきている。石川亨元海上幕僚長は、「海上自衛隊 50 年誌」の巻頭、「海上自衛隊を取り巻く環境は大きく変化し、海上自衛隊も『造る時代』から『働く時代』へ」と変遷してきているとし、「海上自衛隊の歴史は正に隊員が作るものであり、それは隊員の生き様そのものである」と述べている。

本稿では、昭和 63 年（1988 年）のゴルバチョフ書記長の国連演説以降、急速に進んだ冷戦終結の時期から平成 27 年にかけての海上自衛隊を取り巻く環境と認識の変遷を、海上幕僚長の「年頭訓示」から俯瞰する。「命令があるまでは自由に意見を述べても、いったん命令が下された後は自説を取り下げ誠心誠意、命令の完遂に努める¹⁾」帝国海軍の伝統を受け継ぐ海上自衛隊の認識は、組織を代表する海上幕僚長の認識に統一されると考えるためである。

海上幕僚長の訓示は例外もあるが、通常、新年の挨拶に引き続き、我が国の脅威認識、海上自衛隊の現状認識及び海上自衛隊の進むべき方向または指導事項といった要素で構成され継承されている。本稿では、冷戦崩壊の昭和 64 年（1989 年）から平成 27 年（2017 年）までの海上幕僚長の年頭訓示を約 5 年ごとに区切り、それぞれの要素がどういう時期にどのように表現され変遷してきたかを追うこととする。なお、本稿で使用した海上幕僚長の年頭訓示は公開資料を用いている。

1 昭和 64 年（89 年）から平成 5 年（93 年）

(1) 脅威認識

ゴルバチョフ書記長が「新思考外交」を掲げ、国連総会においてソ連軍

¹ 「波濤」平成 2 年「日本海軍の伝統・体質」中村悌次

兵力の削減と東欧諸国の選択の自由を認める演説を行った翌年、冷戦崩壊後の国際安全保障環境について東山海幕長は、「緊張緩和の動きが見られるが、それらは一時的なものであり今後も注意深く観察する必要がある。極東ソ連海軍は質的に向上している。」と述べ、国際的な緊張緩和の方向性に懐疑的な認識を示した。ドイツ統一がなされた平成 2 年になると佐久間海幕長は「冷戦終結が具体化し欧州を中心に緊張緩和が急速に発展」、「極東ソ連軍、中でも海軍はむしろ戦力強化されている。」と述べ、欧州では緊張緩和に向かうものの、我が国周辺ではよりソ連の脅威が増しているとの認識を示した。イラク軍のクウェート侵攻に対し、米軍を中心とした多国籍軍が「砂漠の嵐」作戦において圧倒的なパワーを見せつけ勝利した翌年の平成 4 年、岡部海幕長は「欧州は緊張緩和が加速したが、民族、領土問題等を巡る対立顕在化、ソ連の動向が世界安定を脅かす要因」、「アジアではソ連太平洋艦隊は質的向上、また海軍力を増強する諸国もあり我が国周辺の情勢は依然として流動的」とし、我が国周辺におけるソ連海軍の動向及び平成 4 年に「領海法」を制定し海洋進出の意欲が伺える中国の動向などに注視が必要との見解を示した。

(2) 海上自衛隊現状認識

昭和 63 年に発生した「なだしお」事故の翌年である昭和 64 年、東山海幕長は、「なだしお事故で信頼喪失する一方、甲海演や海幕改組を完遂できたのは、海上自衛隊の底力」とし、平成 2・3 年の佐久間海幕長も各種訓練や観艦式で整齊と行動できた海上自衛隊を評価している。また平成 4 年、岡部海幕長は訓練以外での初めての海外派遣である掃海艇のペルシャ湾派遣を受け、「国際貢献に関する論議を通じ、国民の自衛隊に対する関心が高まってきている。」、「こうした中であって、海上自衛隊は昨年、掃海部隊を遠くペルシャ湾に派遣し、(中略) 見事大任を果たして国際貢献に大きく貢献するとともに、海上自衛隊の精強さの一端を広く内外に示した。」と高く評価している。

(3) 指導事項・ありたい姿

冷戦が終結し、国際社会の緊張緩和が進む中、東山海幕長をはじめ当時の海幕長は、「精強な海上自衛隊の練成」や「明るく活気の満ちた隊風の確立維持」など、海上自衛隊の態勢の整備を中心とした指導がなされた。また、平成 4 年、岡部海幕長は、海上自衛隊発足 40 周年に言及し、「その伝統と成果を受け継ぎ、時代の変化に適合した海上自衛隊に発展させ、次の

世代に伝える決意を新たにしなければならない。」とした。

2 平成 6 年（94 年）から平成 10 年（98 年）

(1) 脅威認識

北朝鮮が NPT を脱退し日本海に弾道ミサイル発射実験を行い、米国が冷戦構造の崩壊に対応して、米軍兵力の見直しを実施した「ボトム・アップ・レビュー」を発表したのが平成 5 年（93 年）であった。その翌年の平成 6 年、林崎海幕長は、「国連の役割が増大するなど、冷戦崩壊後の世界秩序構築に向けた動きが見られ」る一方、「核兵器及びミサイル関連技術拡散の懸念等、世界の平和と安定を脅かす流れもあり、世界情勢は依然として不安定・不透明なまま流動的に推移」していると述べ、我が国周辺については、「北朝鮮の核拡散防止条約脱退宣言に関連して、一層深まった核開発疑惑の他、領土・海底資源に絡んだ各国間の権益の問題、依然として残る政治体制の異なる国々とその内部矛盾等」があり、「一概に冷戦終結による緊張緩和の進展という脈絡ではとらえられない情勢にある。」と述べた。それに引き続く海幕長らは、概ね同様に、情勢は不安定不確実であり、流動的であるとの脅威認識を示した。

(2) 海上自衛隊現状認識

「新防衛大綱（平成 8 年度に以降にかかる防衛大綱）」が示され、防衛力の役割として「我が国の防衛」という本来の役割に加えて、「大規模災害等各種事態への対応」と「より安定した安全保障環境の構築への貢献」という役割が明確に示された。そのような中、海上自衛隊は、国際貢献、阪神淡路大震災災害派遣やナホトカ号重油流出災害派遣など多様な任務への対応を果たしており、国民の期待は高まり、責任の重さが一層増していると平成 8 年福地海幕長並びに平成 10 年山本海幕長は述べた。

(3) 指導事項・ありたい姿

行財政改革が進められ、平成 5 年度以降、防衛関係費も極端に伸び率が低くなったことを受け、平成 6 年林崎海幕長から平成 10 年山本海幕長まではほとんどの年度で緊縮予算となる中においても、合理化・効率化を推進し、精強な海上自衛隊の練成維持が必要であると述べられた。平成 8 年福地海幕長は、「現有装備の最大活用を図りつつ、(中略)限られた資源の下、合理性、効率性を追求し、定員減員のアンバランスや、造修、補給、施設

等の弱点を改善強化する等、現在我々が抱えているひずみを是正し、正面と後方のバランスがとれた真に足腰の強い、精強で全隊員が持てる能力を十分に発揮できるような再構築を図る。」と述べている。

3 平成 11 年 (99 年) から平成 15 年 (03 年)

(1) 脅威認識

平成 10 年は、海空自衛隊が、かつて冷戦の反対陣営として対峙していたロシア軍と初めての共同訓練を実施し、陸上自衛隊が初めての国際緊急援助活動としてホンジュラスに派遣される傍ら北朝鮮による我が国上空越えの弾道ミサイル発射並びに北朝鮮潜水艦による韓国東岸での座礁拿捕事案等があった。その翌年 (平成 11 年)、山本海幕長は、日米露韓の首脳往来が頻繁に行われていることなどからアジア太平洋地域国家の協調関係にあることを認識し、藤田海幕長は平成 13 年、我が国を取り巻く環境を「現在の平和」と述べた。しかし、平成 13 年に米国同時多発テロ発生以降は、特に「新たな世界秩序」を求める国際社会の不安定さとテロの脅威認識が強く述べられた。

(2) 海上自衛隊現状認識

能登半島沖の不審船事案や韓国東岸での北朝鮮潜水艦拿捕事案を受け、新型のミサイル艇「はやぶさ」を起工した平成 11 年から 13 年の間、藤田海幕長は「自衛隊はつくる時代から働く時代」に入ったと述べ、それまでは「国民及び国際社会に認知してもらうかに腐心」してきたが、「これから自衛隊本来の活動が求められる。」とした。また、米国同時多発テロの翌年、石川海幕長は、「海上自衛隊は『国土の防衛と我が国周辺海域における海上交通の安全の確保』という伝統的役割だけではなく、いわゆる、MOOTW から War Fight に至るまでのあらゆる役割に適切に対応できる実力を求められている。」との認識を示した。

(3) 指導事項・ありたい姿

海上自衛隊の任務の多様化や統合運用態勢の検討などの変革への対応が求められる時期、山本海幕長は「変化への挑戦」を上げ、また石川海幕長は、「新たな統合運用態勢への移行・整備は、各自衛隊にとってある程度の痛みを伴うものとなるが、「働く自衛隊」に脱皮するためには、統合は喫緊の要事」と、統合への期待を述べると共に、平成 15 年から開始される先

任伍長制度に関し、「隊員の精神基盤の確立、服務規律の保持が一層強く求められる「働く海上自衛隊」の時代にあって、本制度設置の意義は大きく、また、期待するところ極めて大」と期待を述べた。

4 平成 16 年 (04 年) から平成 20 年 (08 年)

(1) 脅威認識

平成 15 年に米英軍がイラクに対し、軍事行動を実施し、平成 16 年にアフガニスタンで大統領の普通選挙が行われるなど、中東における民主化が一定の進展を見せたことを受け、古庄海幕長は、国際情勢を「テロとの戦いは依然として終わりの見えない状況が続いているが、(中略) 米国をはじめ国際社会の努力の成果が徐々に具体的な形を現しつつある」と国際情勢が沈静化しつつあるとの認識を示す一方、平成 16 年の中国原子力潜水艦による領海内潜没航行や平成 17 年の「反国家分裂法」制定などを受け、「近年中国による海洋における活動範囲の拡大や原潜事案が示すように、我が国は一時も警戒を怠ることのできない厳しい安全保障環境のただ中に置かれている」とし、それまで北朝鮮の核・ミサイル開発や不審船などを我が国周辺の脅威として言及してきたが、中国の動向を強く意識していることを述べた。また、平成 18 年に北朝鮮が日本海に 7 発の弾道ミサイルを発射着弾させ、地下核実験を行った翌年、吉川海幕長は、「わが国を取り巻く安全保障環境は従来にも増して厳しい」と述べた。

(2) 海上自衛隊現状認識

中国原潜の領海内潜没航行への対応、スマトラ沖地震への国際緊急援助活動やテロ対処特措法での補給活動及び「こんごう」での SM-3 発射試験成功を受け、海上自衛隊の活動が国内外から高い評価を受けていること並びに高い即応能力を維持していることを、平成 20 年、吉川海幕長は、「新潟県中越沖地震に際しては、海上自衛隊は即応能力と柔軟性を発揮し、(中略) 国民から高い信頼を受けた。また、約 6 年間にわたるインド洋での協力支援活動は、(中略) 国内外から高く評価されている。」とした上で、「パソコンによる情報漏えい、無許可海外渡航、大麻、20 ミリ機関砲不時発射、潜水艦と民間タンカーの接触等、(中略) 様々な事案が生じた。(中略) 我々海上自衛官は、一つ一つの事案を重く受け止め、再発防止策を徹底していく必要がある。」と連続して生じた不祥事に言及した。

(3) 指導事項・ありたい姿

任務の多様化及び中国原潜への対応並びに北朝鮮ミサイルへの対応などの任務を果たしていく中で、「精強即応」を維持発展する必要が認識され、平成 17 年、古庄海幕長は、「今後我々海上自衛隊という組織に求められていくのは『任務部隊』としての『練度』である。」と延べ、平成 18 年、斉藤海幕長は、「限られた時間や資源の有効活用を考慮した教育訓練の実施に留意しつつ、更なる精強性を追求して行きたい。」と述べる一方、連続した不祥事に関しても言及した。また、斉藤海幕長は、「諸先輩方が営々として築き上げられた海軍・海上自衛隊の伝統と文化を大切にし、海上自衛隊発足以来、連綿と受け継がれてきた『精強・即応』と表現することにより、海上自衛隊が帝国海軍からも伝統と文化を受け継ぎ、「精強・即応」を紡いできたとの認識を示した。

5 平成 21 年 (09 年) から平成 25 年 (13 年)

(1) 脅威認識

ソマリア・アデン湾に艦艇及び P-3C を派遣し、国際社会と共に海賊対処にあたりと共に、インド洋における補給支援活動が再開された中、尖閣付近での中国漁船等の活動が活発化し、平成 22 年には中国漁船が警備中の海上保安庁の巡視船に体当たりする事態が生起、中国艦艇・航空機の活動も活発化し宗谷海峡からオホーツク海、大隅海峡並びに沖縄宮古間の通行などが見られた。平成 25 年にはロシア爆撃機による領空侵犯事案も生起した。一方国内では、平成 23 年に東日本大地震が生起した。このような中、平成 23 年、杉本海幕長は、「我が国周辺においては、中国海軍艦載ヘリコプター近接飛行事案、尖閣諸島沖中国漁船衝突事案、北朝鮮による核開発問題、砲撃事案、韓国海軍哨戒艦沈没事件などが生起し、引き続き安全保障環境は厳しい状況にある。特に、(中略) 中国海軍は、その動向を注視すべき存在となっている。また、世界に目を向けるとテロの発生はいまだ途絶えることなく、ソマリア沖・アデン湾においては依然として海賊行為が頻発している。」と述べ、我が国の安全保障上、中国の動向を強く意識する認識を示している。

(2) 海上自衛隊現状認識

国際貢献を含む多様な任務を果たす一方、平成 18 年以降、不祥事が続いたことに加え、平成 20 年には「あたご」と漁船との衝突事故が生起し、

国民から厳しい目を向けられる事態が生起した。これらを受けて、平成 21 年、赤星海幕長は、「海上自衛隊は国内外から高い評価を得る一方で、一昨年来様々な事故・不祥事が連続して生起し、その連鎖を断ち切ることができない現状にある。(中略) このような事態を踏まえ、海上自衛隊として、(中略) 『抜本的改革委員会』を設置し、対症療法的な対策にとどまらず海上自衛隊の体質改善を図るべく検討を実施した。」と述べた。

(3) 指導事項・ありたい姿

上記の抜本的改革委員会での検討を経て、赤星海幕長は、「『心身ともに健全で足腰のしっかりしたプロ集団たる海上自衛隊』を作ることを基本方針に、次の 3 点を主軸とする『抜本的改革』に着手する。」「その第一は、『装備と人のバランスのとれた防衛力整備への転換』である。(中略) 装備と人的資源のバランスのとれた海上自衛隊を作り上げることを当面の具体的目標 (中略)、その第二は、『プロフェッショナル養成態勢の再構築』である。(中略) 『プロ集団たる海上自衛隊』を作り上げるためには、少子化社会や豊かな生活環境で成長してきた若年隊員の気質と、事に臨んでは危険を顧みず任務の遂行を要求される戦闘集団構成員としての資質には自ずと相違があることを十分認識し (中略) 厳しいなかにも暖かい血の通う、愛情をもって部下を育てる教育を推進していく。その第三は、『活気みなぎる組織の再生』である。(中略) 信賞必罰を厳格に行うことや、勤務と休養のバランス、処遇の改善等を通じて、隊員が誇りを抱き職務に専念できる諸施策を遂行していく。海上自衛隊未曾有の危機というべき現在の状況を、改革の好機と受け止め、海上防衛の重責を担う武人としての『誇り』と『抜本的改革』の意義を全隊員で共有し、その力を結集して、この『改革』を断行しなければならない。」と述べた。

6 平成 26 年 (14 年) 及び平成 27 年 (15 年)

(1) 脅威認識

平成 25 年には、北朝鮮によるミサイルの発射が連続すると共に、中国艦船の行動が活発化、また東シナ海上空に防空識別区を設定するなどがあった。その翌年、河野海幕長は、北朝鮮によるミサイル発射に言及すると共に、「一昨年 9 月の我が国政府による尖閣諸島の所有権取得以降、中国公船が我が国領海へ断続的に侵入するなど、中国の海軍艦艇や公船の活動が急速に拡大・活発化している。さらに昨年 11 月には尖閣諸島上空

を含む「防空識別区」を設定するなど、その姿勢をより鮮明にしている。」と述べ、中国に対する警戒感を明らかにした。また、平成 27 年、武居海幕長は、「イスラム国やウクライナを例とするように、世界の安全保障環境は複雑かつ深刻化している。ソマリア沖・アデン湾周辺の情勢は混迷を深め、関係国の努力によっても海賊活動の根絶には至っていない。アジア太平洋地域に視点を移しても、力による現状変更の試みを続ける国家が存在し、無秩序とも見える軍事力の強化や近代化が継続するなど、依然として不透明で不確実な状況が続いている。」との脅威認識を示した。

(2) 海上自衛隊現状認識

海上自衛隊は、ミサイル発射を続ける北朝鮮及び活動を活発化させる中国艦船の情報収集・警戒監視に万全を期するとともに、平成 25 年には、護衛艦等を派遣したフィリピン国際緊急援助活動において、統合任務部隊指揮官として海上自衛官が初めて指揮をとることとなった。また、ソマリア・アデン湾における海賊対処行動において、水上部隊の一部を多国籍の統合任務部隊である第 151 連合任務部隊に参加させ、区域防護の任務を開始した。これらの動きを平成 26 年、河野海幕長は、「自衛隊の歴史において新たなページをめくる大きな節目」と表現し、平成 27 年、武居海幕長は、「海上自衛隊が従事した新たな活動は、(中略)海上自衛隊が各国との緊密な協力の下、自由で開かれた海洋秩序の維持強化とグローバルな安全保障環境の改善に積極的に貢献する活動として、国家安全保障戦略の基本理念である国際協調主義に基づく積極的平和主義を具現したもの」とし、「海上自衛隊は今、歴史的な転換点に立っている。」と述べた。

(3) 指導事項・ありたい姿

「自衛隊の歴史において新たなページをめくる大きな節目」、「海上自衛隊は今、歴史的な転換点」との認識に立ち、河野海幕長は、「真に『戦える』態勢構築のため、“訓練部隊のくびき”を断ち切っていかなければならない。」とし、武居海幕長は、「長期的な指針は、2 年余り前に着手した真に戦える態勢の構築であり、安全保障上のあらゆる事態において国民を守る最後の盾として、海上自衛隊創設 70 年を目標に態勢を強化していくことである。中期的には、海上自衛隊が転換点において健全な判断を行うための土台となる人的基盤、作戦基盤、装備技術基盤の三つの基盤強化に努力を集中していく。」と述べた。

また、武居海幕長は、「海上自衛隊は創設から 63 年を迎え、帝国海軍 77

年の歴史を合せると 140 年の節目となる。海上自衛隊は帝国海軍から多くの伝統を継承し、その上に海上自衛隊としての伝統を紡いできた結果、日常生活のなかには帝国海軍以来の有形無形の伝統が息づいている。私は、海上自衛隊のさらなる飛躍のために、今年を歴史と伝統を学ぶ絶好の機会としていきたい。」とした。

おわりに

東西両陣営が厳しく対峙した冷戦が終結して四半世紀、国際安全保障環境は大きく変化し、我が国周辺のそれも大きく変化してきた。海上自衛隊は、冷戦期間中、ソ連の海軍力に強い脅威を感じ、海上防衛力向上のため、防衛力整備と訓練の周到の必要を強く感じていた。昭和 63 年に冷戦が終結して以降も、約 10 年間は緊張緩和について懐疑的に捉えていたが、ロシア海軍との共同訓練などを経てロシアに対する脅威度は低下し、平成 11 年頃からはミサイルや核開発並びに不審船事案を起こす北朝鮮、軍事力の強化と海洋進出を進める中国を我が国周辺における大きな脅威と意識するに至り、現在まで続いている。冷戦終結以降、国際活動の舞台や災害派遣等、いわゆる *Mootw* への対応など、軍事力の伝統的な役割以外の多様な任務への対応が必要となり、防衛力整備においても多様性が強く求められるようになった。それらは、近年の護衛艦の建艦思想にも現れているように見られる。「造る時代」から「働く時代」、また、常日頃の海上における警備任務を果たしつつ、多くの国際任務や大規模な災害にその都度、真摯に取り組んできた結果、国際的に高い評価を受けるとともに国民からも自衛隊への高い認識を得ることとなった。海上自衛隊は、自らに課せられた任務役割を強く自覚するとともに、そのような国内外からの高い評価を得て、自信を持ちつつも、一方、そのような変革の時期、艦船と漁船との事故や航空事故、情報漏えいや大麻など不祥事が続発したことに強い危機感を感じ、自らをじっくりと見つめ直そうと抜本的改革に取り組んできた。平成 11 年以降、多くの海幕長が訓示において変化への対応に言及しており、平成 26 年にも「海上自衛隊は、歴史的な転換点」と認識されている。新たな役割への対応を常に続けている海上自衛隊は、今後も「改革」の連続なのかもしれない。平成 27 年、武居海幕長が述べた「帝国海軍から多くの伝統を継承し」てきた海上自衛隊は、今後も帝国海軍以来約 140 年の伝統を糧とし、今後もその時代における任務役割に応じ、変遷していくことになるだろう。

冷戦後の海上自衛隊の体制と活動の変遷

海上自衛隊幹部学校作戦研究室

はじめに

冷戦の終結から今日まで約四半世紀の間、海上自衛隊を取り巻く環境は大きく変化し、その体制や活動も時代とともに変化してきた。

本稿では、各時代の「防衛計画の大綱」¹の期間ごとに、各大綱の基本的な考え方を概観したうえで、各期間における海上自衛隊の体制や主要な組織改編、海上自衛隊が行ってきた主要な活動に焦点を当て、その変遷を概観する。

1 51 大綱の時代（1977 年度（昭和 52 年度）～1995 年度（平成 7 年度））

(1) 51 大綱の概要

ア 51 大綱の基本的な考え方

51 大綱は、我が国に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白となってこの地域における不安定要因とならないよう、独立国としての必要最小限度の基盤的な防衛力を保持するという「基盤的防衛力構想」に立っていた。

また、51 大綱では「防衛の構想」として「侵略の未然防止」及び「侵略対処」の 2 つを示しており、限定的かつ小規模な侵略については原則として独力でこれを排除するという考え方に基づいていた。

イ 51 大綱における海上自衛隊の体制

51 大綱において、海上自衛隊の体制は、①海上における侵略等の事態に対応し得るよう機動的に運用する艦艇部隊として、常時少なくとも

¹ 本稿では、1976 年（昭和 51 年）に策定された「昭和 52 年度以降に係る防衛計画の大綱」を「51 大綱」、1995 年（平成 7 年）に策定された「平成 8 年度以降に係る防衛計画の大綱」を「07 大綱」、2004 年（平成 16 年）に策定された「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱」を「16 大綱」、2010 年（平成 22 年）に策定された「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱」を「22 大綱」、2013 年（平成 25 年）に策定された「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱」を「25 大綱」という。

1 個護衛隊群を即応の態勢で維持し得る 1 個護衛艦隊を有していること、②沿岸海域の警戒及び防備を目的とする艦艇部隊として、所定の海域ごとに、常時少なくとも 1 個隊を可動の態勢で維持し得る対潜水上艦艇部隊²を有していること、③必要とする場合に、重要港湾、主要海峡等の警戒、防備及び掃海を実施し得るよう潜水艦部隊、回転翼対潜機部隊³及び掃海部隊を有していること、④周辺海域の監視哨戒及び海上護衛等の任務に当たり得る固定翼対潜哨戒機部隊を有していることとされ、細部は別表のとおりである。

また、護衛隊群等、各部隊の体制に係る考え方は、次のとおりであった⁴。

(ア) 護衛隊群

護衛隊群は、機動運用する対潜水上艦艇部隊の基本的な単位であり、我が国周辺海域で侵略等の事態が生じた場合、直ちに現場に進出し必要な対応措置をとり得るためには、常時少なくとも 1 個護衛隊群を即応態勢で維持しなければならない。

51 大綱別表

●基幹部隊

- ・対潜水上艦艇部隊（機動運用）：4 個護衛隊群
- ・対潜水上艦艇部隊（地方隊）：10 個隊
- ・潜水艦部隊：8 個隊
- ・掃海部隊：2 個掃海隊群
- ・陸上対潜機部隊：16 個隊

●主要装備

- ・対潜水上艦艇：約 60 隻
- ・潜水艦：16 隻
- ・作戦用航空機：約 220 機

しかし、艦艇部隊は、艦艇の修理期間や、乗員が新隊員と交替すること等から基礎的な訓練期間として、かなりの期間を割く必要があり、また、困難な状況の下でも護衛隊群としての任務を果たし得るような高練度の期間は限定される。したがって、常時少なくとも 1 個護衛隊群を高練度の状態で維持するためには、4 個の護衛隊群を必要とするという考え方であった。

(イ) 地方隊の対潜水上艦艇部隊

沿岸海域の警戒及び防備については、我が国の地理的特性に応じてこ

² 51 大綱期間中は、専ら対潜水艦戦を任務とする駆潜艇等を保有していたことなどから、「対潜水上艦艇部隊」と呼称していたが、その後、駆潜艇が全て除籍されたことなどを踏まえ、07 大綱以降、「護衛艦部隊」との呼称を用いている。

³ 51 大綱において「対潜機」と称していた航空機については、対潜任務に限らず広く洋上における監視哨戒等の任務も行うことから、07 大綱以降、「哨戒機」との呼称を用いている。

⁴ 防衛庁編『日本の防衛』第 2 章、昭和 52 年版、1977 年、www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1977/w1977_02.html を参照

れを5海域に区分し、それぞれの海域の警戒、防備に当たる地方隊を維持し、各地方隊に常時少なくとも1個の艦艇部隊を可動の態勢で維持するため、各地方隊に2個隊ずつ計10個隊を必要とするという考え方であった。

(ウ) 潜水艦部隊

必要とする場合に、主要海峡等の警戒、防備に当たるものであり、宗谷、津軽及び対馬の3海峡に各1個隊を配備する体制を維持するには各海峡に2個隊、合わせて6個隊を必要とする。そのために必要な潜水艦は、通常は1個隊あたり3隻であるが、作戦海域と基地との関係から、一部の隊は2隻でも運用が可能であるので、合わせて16隻で運用するという考え方であった。

(エ) 掃海部隊

掃海部隊は、重要港湾、海峡等に敷設された機雷の除去、処分等に当たるものであり、東日本海域と西日本海域にそれぞれ各1個掃海隊群を維持するため、合わせて2個掃海隊群を維持するという考え方であった。

(オ) 陸上対潜機部隊

固定翼の対潜機部隊は、必要とする場合に、我が国周辺海域において1日1回は哨戒を実施し得るとともに、船舶の護衛が必要となった場合、最小限外航及び内航に各1個隊を当て得るために、11個隊程度を維持する必要があるという考え方であった。

また、回転翼の対潜機部隊は、必要とする場合に、津軽及び対馬の両海峡並びに京浜、阪神及び日本海側の重要港湾の防備当たるものであり、このため、5個隊程度を維持するという考え方であった。

(2) 海上自衛隊の主な組織改編

冷戦終結後の海上自衛隊の組織改編として、冷戦時代に計画されたイージス艦やP-3C対潜哨戒機等、近代化された多数の艦艇・航空機等が部隊に装備されたことに伴い、順次、護衛隊、掃海隊及び航空隊等の改編がなされた。また、対潜資料隊(92年2月)や、作戦情報支援隊(95年3月)等の新編等がなされた。

(3) 海上自衛隊の実施した主な活動

冷戦終結後に海上自衛隊が実施した主な活動として、以下が挙げられる。

ア ペルシャ湾への掃海部隊派遣 - 初の海外派遣任務

1990年8月から始まった湾岸危機においてイラク軍がペルシャ湾に多数の機雷を敷設したことに伴い、停戦成立後、1991年4月24日、海上自衛隊の掃海艇4隻、掃海母艦1隻及び補給艦1隻の計6隻からなる「ペルシャ湾掃海派遣部隊」の派遣が命じられ、同年6月から9月までの間、ペルシャ湾北西部において掃海作業を実施し、計34個の機雷を処分した。自衛隊にとって初めての海外派遣任務であった。

イ カンボジアPKOへの海上輸送部隊派遣

1992年、カンボディアにおける国際平和協力業務に参加する陸上自衛隊の第1次派遣施設大隊の人員や車両等をカンボディアへ輸送するため、同年9月17日、輸送艦2隻及び補給艦1隻の計3隻が出港した。カンボディア到着後は、同大隊に対する真水の補給、宿泊・給食支援等を実施した。

ウ 阪神・淡路大震災に係る災害派遣

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災に際し、海上自衛隊は、呉地方隊と自衛艦隊の一部等を主力とした部隊を派遣した。同年4月までの間、行方不明者の搜索・救助、遺体の収容、給水・給食支援、入浴支援等の災害救助活動を実施した。

2 07大綱の時代(1996年度(平成8年度)～2004年度(平成16年度))

(1) 07大綱の概要

ア 07大綱の基本的な考え方

07大綱は、51大綱策定から約20年が経過して、冷戦の終結など国際情勢が大きく変化する一方、国連平和維持活動や阪神・淡路大震災への対応など、自衛隊の役割に対する期待が高まっていたことなどを背景に策定された。

07大綱では、それまでの防衛力整備が「基盤的防衛力構想」に基づいて行われてきたとしたうえで、これを基本的に踏襲していくとした。また、大綱の中に「防衛力の役割」に係る項目が初めて設けられ、「我が国の防衛」に加えて、「大規模災害等各種の事態への対応」及び「より安定した安全保障環境の構築への貢献」が明記されるなど、自衛隊の能力をより一層活用することを重視するものとなった。

以上の点を踏まえて、07大綱では、防衛力の規模や機能の見直しを

行い、その合理化・効率化・コンパクト化を一層進めるとともに、必要な機能の充実・防衛力の質的な向上も図ることにより、多様な事態に対して有効に対応し得る防衛力を整備し、同時に事態の推移にも円滑に対応できるように適切な弾力性を確保し得るものとするものとされた。

イ 07 大綱における海上自衛隊の体制

07 大綱において、海上自衛隊の体制は、①海上における侵略等の事態に即応し得るよう機動的に運用する艦艇部隊として、常時少なくとも 1 個護衛隊群を即応の態勢で維持し得ること、②沿岸海域の警戒及び防備を目的とする艦艇部隊として、所定の海域ごとに少なくとも 1 個護衛隊を有していること、③必要とする場合に、主要な港湾、海峡等の警戒、防備及び掃海を実施し得るよう、潜水艦部隊、回転翼哨戒機部隊及び掃海部隊を有していること、④周辺海域の監視哨戒等の任務に当たり得る固定翼哨戒機部隊を有していることとされた。細部は、07 大綱別表のとおりである。

また、各部隊の体制に係る考え方は、次のとおりであった⁵。

(ア) 護衛隊群

51 大綱と同様であり、4 個護衛隊群を保有することとされた。

(イ) 地方隊の護衛艦部隊

地域的に欠落を生じさせない態勢を最小限確保するという考え方に基づき、5 つの警備区と津軽、対馬両海峡にそれぞれ少なくとも 1 個護衛隊を配備し得るよう、7 個護衛隊を保有することとされた。

また、これに伴い、護衛隊群

07 大綱別表

●基幹部隊

- ・護衛艦部隊（機動運用）：4 個護衛隊群
- ・護衛艦部隊（地方隊）：7 個隊
- ・潜水艦部隊：6 個隊
- ・掃海部隊：1 個掃海隊群
- ・陸上哨戒機部隊：13 個隊

●主要装備

- ・護衛艦：約 50 隻
- ・潜水艦：16 隻
- ・作戦用航空機：約 170 機



⁵ 防衛庁編『日本の防衛』第2章、平成8年版、大蔵省印刷局、1996年7月、114-118頁を参照

と地方隊の護衛艦部隊を合わせた護衛艦全体の隻数は、51 大綱の約 60 隻から約 50 隻となった。

(ウ) 潜水艦部隊

引き続き、16 隻を保有することとされた。

(エ) 掃海部隊

必要最小限の機能を確保するという考え方にに基づき、それまでの 2 個掃海隊群を 1 個掃海隊群に集約することとされた。

(オ) 陸上哨戒機部隊

固定翼哨戒機部隊については、07 大綱では、51 大綱で考慮されていた船舶の護衛に充てる 2 個隊 20 機分について、削減することとした。

また、陸上回転翼哨戒機部隊については、地域的に欠落を生じさせない態勢を最小限確保するという考え方にに基づき、5 つの警備区ごとに 1 個隊、計 5 個隊を保有することとされた。



出所：防衛庁編『日本の防衛』平成 8 年版

これらにより、作戦用航空機の機数は、51 大綱の約 220 機から約 170 機となった。

(2) 海上自衛隊の主な組織改編

ア 特別警備隊の新編

後述する 1999 年 3 月の能登半島沖の不審船事案を踏まえ、2001 年 3 月、海上警備行動下等において不審船に対し立入検査を行う場合、予想される抵抗を抑止し、その不審船の武装解除や無力化を行うための専門の部隊として、「特別警備隊」が新編された。

イ その他

07 大綱の体制へ移行するための護衛隊、掃海隊、航空隊等の改編のほか、情報業務群の新編（1997 年）、補給本部の新設をはじめとする造修整備補給組織の改編（1998 年）、海上訓練指導隊群の新編（2002 年）、開発隊群の新編（2002 年）、システム通信隊群の新編（2002 年）

等がなされた。

(3) 海上自衛隊の実施した主な活動

ア 能登半島沖不審船への対応 - 初の海上警備行動

1999 年 3 月 23 日、警戒監視活動中の海上自衛隊哨戒機 P-3C が、佐渡島西方及び能登半島東方の領海内で日本漁船を装った北朝鮮の工作船と見られる不審船 2 隻を発見した。自衛隊創設以来初の海上警備行動が発令され、海上自衛隊は、護衛艦による停船命令、警告射撃や、哨戒機 (P-3C) による警告としての爆弾投下などの対処を行った。

イ トルコ共和国への海上輸送 - 国際緊急援助活動に必要な物資の輸送

1999 年、トルコ北西部で発生した大規模な地震による被災民救援のため、国際緊急援助隊法に基づき、海上自衛隊は同年 9 月から 11 月にかけて、輸送艦 1 隻、補給艦 1 隻、掃海母艦 1 隻の計 3 隻により神戸港からトルコへ向け、国際緊急援助活動に必要な物資（仮設住宅約 500 戸）の海上輸送を行った。

ウ インド洋における補給活動等（協力支援活動・補給支援活動等）

2001 年 9 月 11 日に米国で発生した同時多発テロ及び同年 10 月のテロ対策特措法の成立を踏まえ、海上自衛隊は、インド洋上の米艦艇等への給油を主とする協力支援活動等を実施した。同年 11 月、護衛艦 3 隻、補給艦 2 隻、掃海母艦 1 隻の計 6 隻が相次いで出発し、情報収集や被災民救援活動としての生活関連物資の輸送、協力支援活動としての米軍艦艇等に対する洋上補給等を開始した。

以後、順次、補給艦等が交代で派遣され、2007 年 11 月の同法失効まで活動を継続するとともに、2008 年 1 月に補給支援特措法が成立した後は、補給支援活動として、インド洋上における補給活動を再開し、2010 年 1 月まで継続した。

エ クウェートへのイラク復興支援群の海上輸送

2004 年 1 月、人道復興支援活動等のため、陸自第 1 次イラク復興支援群等に派遣命令が出されたことに伴い、海上自衛隊は、同年 2 月から 4 月にかけて、輸送艦 1 隻及び護衛艦 1 隻の計 2 隻により、同群が使用する陸自車両約 70 両等をクウェートまで海上輸送した。

オ 中国原潜による領海内潜没航行事案への対応 - 海自 2 度目の海上警備行動

2004 年 11 月 10 日、海上自衛隊哨戒機 P-3C が、先島群島周辺の我

が国領海内を潜没航行する国籍不明潜水艦を確認したことを踏まえ、海上自衛隊に対し海上警備行動が発令された。発令後、海上自衛隊は、P-3Cに加え、哨戒ヘリコプター及び護衛艦により、当該潜水艦（後に中国海軍原子力潜水艦と判明）を沖縄本島の北西約500kmの東シナ海公海上に至るまで継続して追尾した。海上自衛隊にとって、2度目の海上警備行動であった。

カ スマトラ沖大規模地震及びインド洋津波に際しての国際緊急援助活動

2004年12月、インドネシア・スマトラ島の西方沖で発生した大規模地震及びインド洋津波に際し、国際緊急援助活動として、テロ特措法に基づく活動を交替して帰国途上であった海上自衛隊の部隊がタイへ派遣された。また、2005年1月には、陸上自衛隊、航空自衛隊の各部隊とともに、海上自衛隊インドネシア国際緊急援助海上派遣部隊が派遣され、インドネシア・アチェ州を中心に活動した。当該活動は、3自衛隊の部隊及び統幕の要員等、総勢約1000名に上る自衛隊史上最大の海外での活動であり、3自衛隊の連携の必要性が改めて認識される活動であった。

キ 共同訓練・防衛交流等の推進

防衛力の役割である「より安定した安全保障環境の構築への貢献」として、07大綱では、国際平和協力業務や、安全保障対話・防衛交流の推進等が挙げられた。海上自衛隊においても、二国間・多国間共同訓練を含めた防衛交流等に係る数多くの取組が新たに始まった。この時期の主な実績は下表のとおりである。

- ・露海軍300周年記念観艦式への参加（1996年、ウラジオストク）
- ・海自初主催による第5回西太平洋海軍シンポジウム（1996年、東京）
- ・初の海自艦艇（練習艦隊）の韓国寄港（1996年、釜山）
- ・海自主催による第1回アジア太平洋諸国海軍大学セミナー（1998年、東京）
- ・第1回日露搜索救難共同訓練（1998年、日本海）
- ・第1回日韓搜索救難共同訓練（1999年、釜山～佐世保）
- ・海自主催による第1回WPNS-SONG（指揮幕僚課程学生多国間セミナー、2000年、東京）
- ・第1回西太平洋潜水艦救難訓練への参加（2000年、シンガポール）
- ・第1回西太平洋掃海訓練への参加（2001年、シンガポール）
- ・海自初主催による第2回西太平洋潜水艦救難訓練（2002年、日本）
- ・海自創設50周年に伴う国際観艦式（2002年、日本）
- ・海自主催による第8回西太平洋海軍シンポジウム（2002年、東京）
- ・海自主催による多国間搜索救難訓練（2002年、日本）
- ・日本初主催によるPSI海上阻止訓練への参加（2004年、日本）

出所：各種公表資料をもとに作成

3 16大綱の時代(2005年度(平成17年度)～2010年度(平成22年度))

(1) 16大綱の概要

ア 16大綱の基本的な考え方

16大綱は、①我が国に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及んだ場合にはこれを排除するとともにその被害を最小化すること、②国際的な安全保障環境を改善し、我が国に脅威が及ばないようにすることの2つを安全保障の目標とし、そのために「我が国自身の努力」、「同盟国との協力」及び「国際社会との協力」の3つのアプローチを組み合わせるとした。そのうえで、防衛力のあり方については、「基盤的防衛力構想」の有効な部分は継承するとしつつ、対処能力をより重視し、新たな脅威や多様な事態に対応できるよう多機能で弾力的な実効性のある防衛力が必要であるとした。

「防衛力の役割」については、「新たな脅威や多様な事態への実効的な対応」、「本格的な侵略事態への備え」及び「国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取組」の3つであるとされた。

また、防衛力の基本的な事項として、統合幕僚監部の新設をはじめとした統合運用の強化等が盛り込まれた。

イ 16大綱における海上自衛隊の体制

16大綱における海上自衛隊の体制では、護衛艦隊司令官など主に部隊の練度管理を担う指揮官と、自衛艦隊司令官及び地方総監など主に部隊を指揮して事態対処等に当たる指揮官の任務を区分することにより、効果的な部隊練成と指揮命令の迅速化を図るとの考えが導入された。

また、各部隊の体制に係る考え方は、次のとおりであった⁶。

(ア) 護衛艦部隊(機動運用部隊)

従来の考え方を転換し、弾道ミサイル攻撃や武装工作船等への対応、国際平和協力活動等を実効的に実施し得る4隻からなる護衛隊を新たな基本単位とし、事態に即応し持続的に対応し得る体制とし

16大綱別表

●基幹部隊

・護衛艦部隊(機動運用): 4個護衛隊群
(8個隊)

・護衛艦部隊(地域配備): 5個隊

・潜水艦部隊: 4個隊

・掃海部隊: 1個掃海隊群

・哨戒機部隊: 9個隊

●主要装備

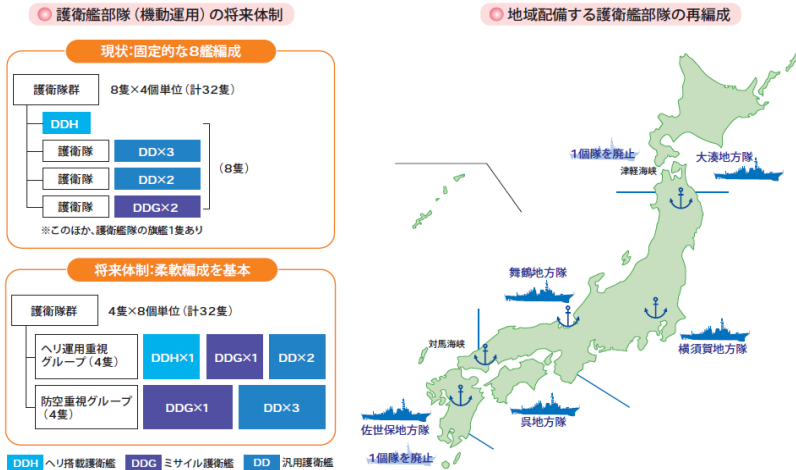
・護衛艦: 47隻

・潜水艦: 18隻

・作戦用航空機: 約150機

⁶ 防衛庁編『日本の防衛－防衛白書－』第2章、平成17年版、ぎょうせい、2005年8月、101-103頁を参照

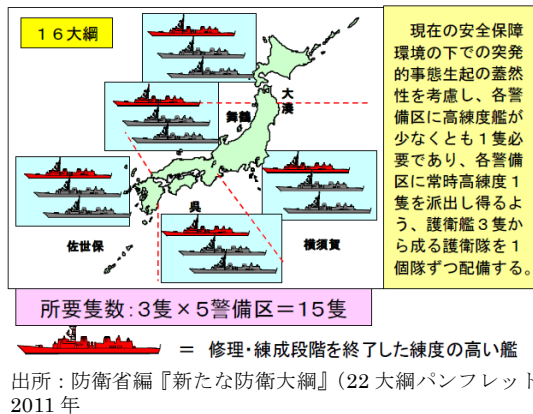
て8個隊を保有することとした。また、本格的侵略事態等に際しては、今後とも各種戦闘を効率的に実施するため、護衛艦8隻による護衛隊群により対処する場合もあるとされた。



出所: 防衛庁編『世界の国々とともに平和と安全を支えます』(16大綱パンフレット) 2005年

(イ) 護衛艦部隊(地域配備部隊)

沿岸海域において平素から常統的な警戒監視を実施し、突発的事態が生じた場合に初動対処するため、全国の沿岸海域を5個警備区に区分し、それぞれの地域特性を十分に把握した地方総監が、護衛艦



隊司令官から提供された護衛艦を運用する。その際、当時の安全保障環境を踏まえ、5個警備区にそれぞれ1個隊を配備する体制とされた。

(ウ) 潜水艦部隊

我が国周辺海域において、新たな脅威や多様な事態に係る兆候をいち早く察知し柔軟な対処を可能とするため、東シナ海と日本海の海上交通の要衝などに潜水艦を配備し得る体制とし、引き続き潜水艦16隻を保

有することとされた。

(エ) 掃海部隊

引き続き、1 個掃海隊群を保有することとされた。

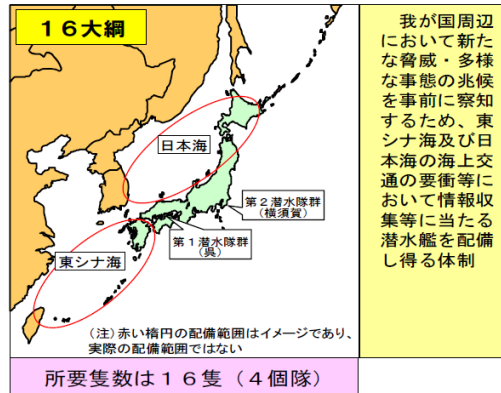
(オ) 固定翼哨戒機部隊

平時における警戒監視、侵略への対応時における哨戒・警戒監視等及び国際平和協力活動等に必要な機数を算出し、所要数を総合的に勘案し、

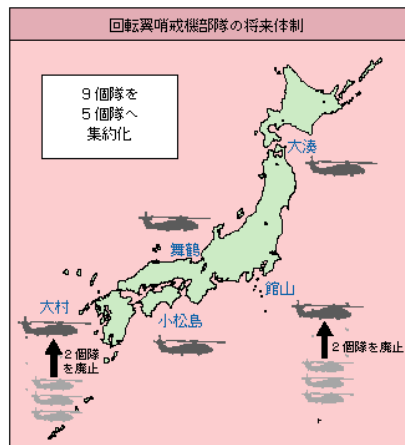
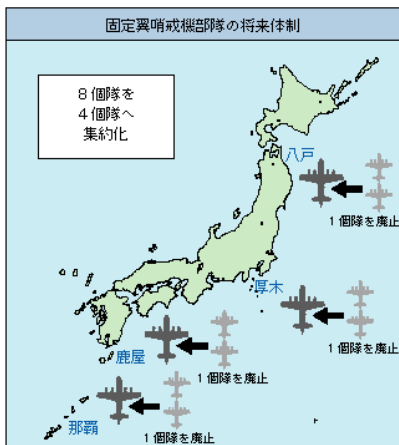
また、従来の P-3C 哨戒機に比べ飛行性能・哨戒性能の優れた P-1 哨戒機をその後整備することを踏まえ、約 70 機の固定翼哨戒機を保有することとされた。また、部隊の効率化等を図り、従来の 8 個隊を 4 個隊へ集約することとされた。

(カ) 回転翼哨戒機部隊

07 大綱においては、主要な港湾、海峡等の警備及び防備に当たる陸上回転翼哨戒機部隊 5 個隊（約 40 機）、及び護衛艦隊の護衛艦に搭載して運用する艦載回転翼哨戒機部隊 4 個隊（約 50 機）を保有していたが、16 大綱では、艦載運用を基本とすることにより部隊を 5 個隊に集約し、約 70 機の回転翼哨戒機を保有することとされた。



出所：防衛省編『新たな防衛大綱』
(22 大綱パンフレット) 2011 年



出所：防衛庁編『日本の防衛－防衛白書－』平成 17 年版

(2) 海上自衛隊の主な組織改編

ア 統合運用体制への移行に伴う海上幕僚監部の改組

2006年3月、統合幕僚監部の設置及び統合運用体制への移行に伴い、海上幕僚監部の運用に関する機能は統幕に移管・集約され、海幕は人事、防衛力整備、教育訓練等の機能を引き続き保持することとなった。これに伴い、海幕においても、運用課の廃止、運用支援課の新設等、所要の改組がなされた。

イ 海上自衛隊新体制への移行に伴う部隊改編

16大綱の体制へ移行するため、2008年3月、護衛隊及び航空隊等の大規模な改編がなされた。各護衛隊群は従来の旗艦及び3個護衛隊による編成から、2個護衛隊による編成となり、機動運用する護衛艦部隊は計8個護衛隊となった。各地方隊の護衛隊(6個隊)⁷が、護衛艦隊に編入された。固定翼哨戒機部隊は8個隊から4個隊へ集約された。また、回転翼哨戒機部隊は、地方隊の航空隊も含めた9個隊から5個隊に集約され、航空集団に編入された。

(3) 海上自衛隊の実施した主な活動

ア 北朝鮮ミサイル発射事案等への対応 - 初の弾道ミサイル等破壊措置命令

2009年3月、北朝鮮から国際海事機構(IMO)へ試験通信衛星打ち上げの事前通報がなされたことを踏まえ、3月27日、我が国として初めて、弾道ミサイル等に対する破壊措置命令が発出された。自衛隊では、BMD統合任務部隊が編成され、海上自衛隊は、スタンダード・ミサイルSM-3搭載イージス艦2隻を日本海中部へ展開するなどした。4月5日、北朝鮮から東方向へミサイル1発が発射され、我が国上空を通過した際は、自衛隊は各種レーダーにより得た情報を官邸等へ迅速に伝達するなどの対応を行った。

イ ソマリア沖・アデン湾における海賊対処(海上警備行動、海賊対処行動)

2009年3月、ソマリア沖アデン湾において我が国関係船舶を海賊行為から防護するため、海上警備行動が発令されたことを受け、護衛艦2隻が我が国関係船舶の護衛を開始し、同年6月からはP-3C哨戒機も警

⁷ その後、2011年3月に1個隊が廃止され、16大綱の体制(護衛艦部隊(地域配備):5個隊)となった。

戒監視等を開始した。その後、海賊対処法が同年 7 月から施行され、船籍を問わず、全ての国の船舶を海賊行為から防護すること等が可能となった。

また、P-3C 哨戒機を効率的かつ効果的に運用するため、ジブチ国際空港北西地区に活動拠点が整備され、2011 年 6 月から運用されている。

4 22 大綱の時代 (2011 年度 (平成 23 年度) ~2013 年度 (平成 25 年度))

(1) 22 大綱の概要

ア 22 大綱の基本的な考え方

22 大綱は、今後の防衛力について、「防衛力の存在」を重視した従来の「基盤的防衛力構想」によることなく、「防衛力の運用」に焦点を当て、与えられた防衛力の役割を効果的に果たすための各種の活動を能動的に行える「動的なもの」としていく必要があるとした。このため、22 大綱では、即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度な技術力と情報能力に支えられた「動的防衛力」を構築することとされた。

「防衛力の役割」については、「実効的な抑止及び対処」「アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化」「グローバルな安全保障環境の改善」の 3 つであるとされた。

イ 22 大綱における海上自衛隊の体制

各部隊の体制に係る考え方は、次のとおりであった⁸。

(ア) 護衛艦部隊

国際平和協力活動の増大などにより機動運用部隊の運用が逼迫している現状などを踏まえ、22 大綱では、地域配備部隊においては、警備区を越えて効率的に活動できるように体制を変更し、南西方面への警戒監視や国際平和協力活動などにおいても運用することとされた。その結果、護衛艦部隊については、護衛艦 8 隻からなる護衛隊群を基本単位とする 4 個護衛隊群 (32 隻) のほか、新たに護衛艦 4 隻からなる護衛隊を基

22 大綱別表

●基幹部隊

- ・護衛艦部隊 (機動重用): 4 個護衛隊群 (8 個隊)
- ・護衛艦部隊 (地域配備): 4 個護衛隊
- ・潜水艦部隊: 8 個潜水隊
- ・掃海部隊: 1 個掃海隊群
- ・哨戒機部隊: 9 個航空隊

●主要装備

- ・護衛艦: 48 隻
- ・潜水艦: 22 隻
- ・作戦用航空機: 約 150 機

⁸ 防衛省編『日本の防衛－防衛白書－』第 2 部、平成 23 年版、ぎょうせい、2011 年 8 月、170-171 頁を参照

本単位とする 4 個護衛隊 (16 隻) をそれぞれ保持することされ、護衛艦を計 48 隻とすることとされた。

(イ) 潜水艦部隊

引き続き東シナ海及び日本海の海上交通の要衝などに潜水艦を配備するとともに、南西方面をはじめ我が国周辺における常時継続的な情報収集・警戒監視を平素から広域にわたり実施し、情報優越を確保し、各種の兆候を早期に察知できる態勢を強化するため、作戦海域と基地との地理的関係などを考慮して、6 個潜水隊 (22 隻)

に増強することとされた。

(ウ) 掃海部隊

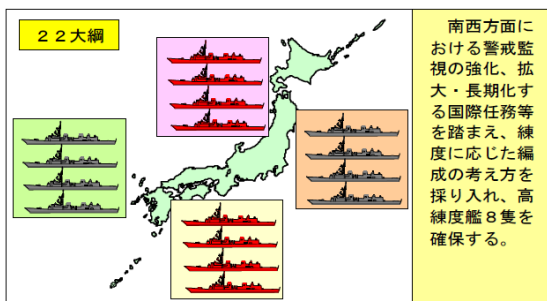
引き続き、1 個掃海隊群を保有することとされた。

(エ) 哨戒機部隊

引き続き、固定翼哨戒機部隊を 4 個航空隊、回転翼哨戒機部隊を 5 個航空隊の合計 9 個航空隊を保有することとされた。

(2) 海上自衛隊の主な組織改編

第 205 教育航空隊の廃止及び第 211 教育航空隊の改編 (2011 年 (平成 23 年) 6 月) 等がなされた。

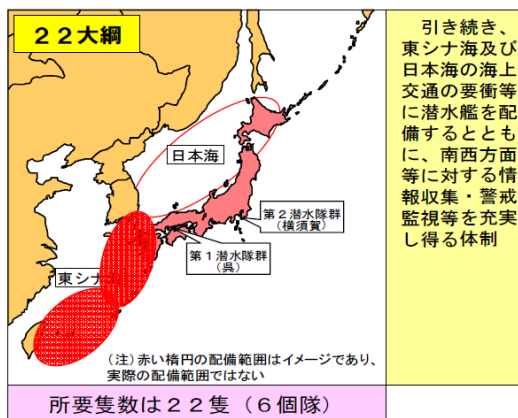


所要隻数: 4隻×4練度段階=16隻



= 修理・練成段階を終了した練度の高い艦

出所: 防衛省編『新たな防衛大綱』(22大綱パンフレット) 2011年



所要隻数は22隻 (6個隊)

出所: 防衛省編『新たな防衛大綱』(22大綱パンフレット) 2011年

(3) 海上自衛隊の実施した主な活動

ア 我が国周辺海域における警戒監視 - 所要の増大

海上自衛隊は、従来から P-3C 哨戒機や護衛艦等により、我が国周辺海域の警戒監視を行ってきている。他方、近年、東シナ海をはじめ我が国周辺海域における中国の活動が急速に活発化しており、特に、2012年9月の我が国政府による尖閣諸島の所有権の取得以降、中国公船が尖閣諸島周辺の我が国領海へ断続的に侵入するなどしている。こうした中で、我が国周辺海域における海上自衛隊の警戒監視に係る所要も増大している。

イ 東日本大震災への対応

2011年3月11日に発生した東日本大震災においては、陸自東北方面総監の指揮下に、海上自衛隊横須賀地方総監の指揮する海災部隊等からなる災統合任務部隊が編成され、被災者の救援活動、原子力災害への対応など、1995年の阪神・淡路大震災への対応を大きく上回る規模で各種活動を実施した。

ウ 第151連合任務部隊(CTF151)への参加

2013年7月、海賊対処を行う諸外国の部隊と協調して、より柔軟かつ効果的な運用を行うため、これまでの直接護衛に加え、CTF151に参加してゾーンディフェンスを実施することとなり、同年12月から水上部隊が、翌年2月からは航空隊が、それぞれCTF151に参加し活動を実施している。

5 25大綱の時代(2014年度(平成26年度)以降)

(1) 25大綱の概要

ア 25大綱の基本的な考え方

25大綱においては、我が国の平和と安全を守る中核として、新たに「統合機動防衛力」を構築することとされた。また、より統合運用を徹底し、装備の運用水準を高め、その活動量をさらに増加させるとともに、各種活動を下支えする防衛力の「質」

と「量」を必要かつ十分に確保し、抑止力及び対処力を高めていくこと

25大綱別表

●基幹部隊

- ・護衛艦部隊：4個護衛隊群(8個護衛隊)
：6個護衛隊
- ・潜水艦部隊：8個潜水隊
- ・掃海部隊：1個掃海隊群
- ・哨戒機部隊：9個航空隊

●主要装備

- ・護衛艦：54隻
(イージス・システム搭載護衛艦：8隻)
- ・潜水艦：22隻
- ・作戦用航空機：約170機

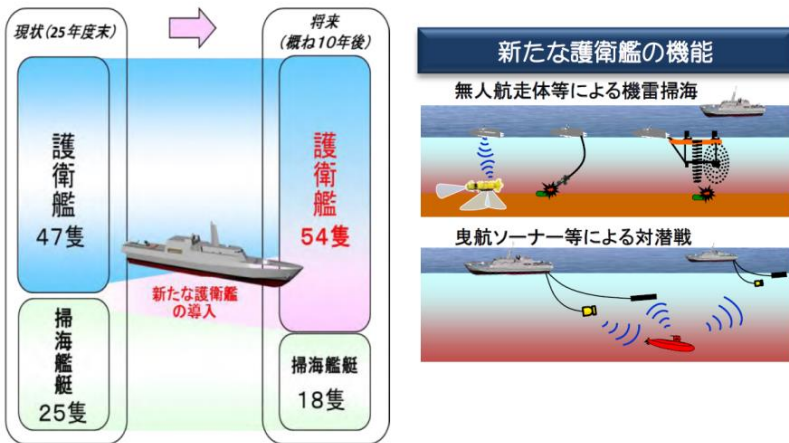
とされた。

また、25 大綱の「防衛力の役割」は、「各種事態における実行的な抑止及び対処」「アジア太平洋地域の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善」の 2 つであるとされた。特に、後者の重視事項の 1 つとして「海洋安全保障の確保」が初めて明記され、海上交通の安全確保、海賊への対応、能力構築支援、共同訓練・演習の充実等、各種取組を推進することとされた。

イ 25 大綱における海上自衛隊の体制

各部隊の体制に係る考え方は、次のとおりであった⁹。

周辺海域の防衛や海上交通の安全を確保し得るよう、多様な任務への対応能力の向上と船体のコンパクト化を両立させた新たな護衛艦などにより 48 隻（12 個護衛隊）から 54 隻（14 個護衛隊）に増強された護衛艦部隊及び艦載回転翼哨戒部隊を保持することとされた。



出所：防衛省編『日本の平和と安全、地域・世界の安定のために』（25 大綱パンフレット）2014 年

なお、新たな護衛艦は、取り外し可能な装備の搭載により、機雷掃海や対潜戦に対応し、また、同護衛艦の増勢に伴って、掃海艦艇は 25 隻から 18 隻に減勢されることとなった。また、イージス・システム搭載護衛艦を増勢し、8 隻体制とすることとされた。回転翼哨戒機は、22

⁹ 防衛省編『日本の防衛－防衛白書－』第 2 部、平成 26 年版、ぎょうせい、2014 年 8 月、151 - 152 頁及び防衛省編『日本の平和と安全、地域・世界の安定のために』（25 大綱パンフレット）、防衛省防衛政策局防衛政策課・防衛計画課、2014 年 3 月、11・12 頁を参照

大綱時の 72 機体制から、80 機体制へ増勢されることとなった。

また、水中及び洋上における情報収集・警戒監視を平素から実施するとともに、周辺海域の哨戒及び防衛を有効に行い得るよう、増強された潜水艦部隊を保持するとともに、固定翼哨戒機部隊を保持するとされた。潜水艦の隻数と固定翼哨戒機の機数は、22 大綱に引き続き、それぞれ、22 隻体制及び 65 機体制を保持することとされた。

(2) 海上自衛隊の主な組織改編

これまでに、海洋業務群を海洋業務・対潜支援群に改称し、対潜評価隊等を新編（2015 年 12 月）する等の組織改編が行われた。

(3) 海上自衛隊の実施した主な活動

ア 北朝鮮の弾道ミサイル等への対応 - 所要の増大

2009 年 3 月、我が国として初めて弾道ミサイル等に対する破壊措置命令が発出されて以降、2012 年 3 月、同年 12 月及び 2016 年 2 月にも、海上自衛隊は北朝鮮の弾道ミサイル等に対する破壊措置命令に基づく対応を行ってきた。さらに、北朝鮮は、2016 年 3 月以降も弾道ミサイルを頻繁に繰り返し発射しており、自衛隊は情報収集・警戒監視等に万全を期している。このように、近年、海上自衛隊の弾道ミサイルへの対応に係る所要は増大している。

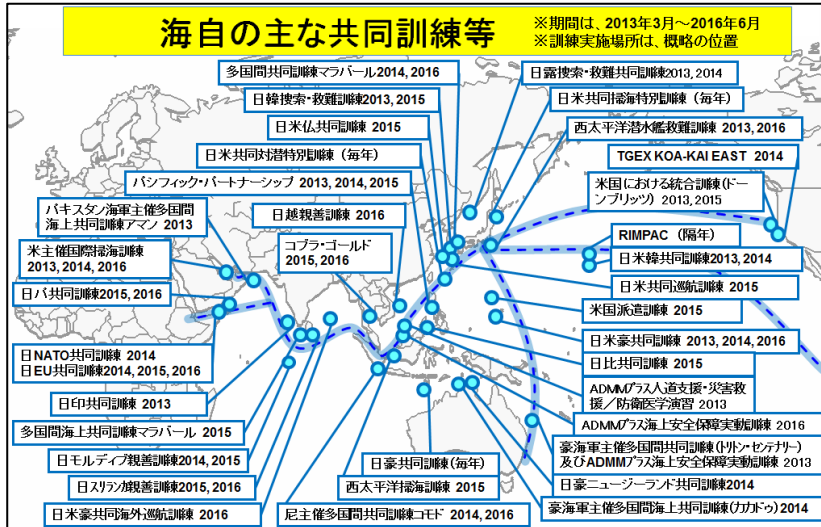
イ 第 151 連合任務部隊 (CTF151) 司令官等派遣 - 初の多国籍部隊司令官派遣

自衛官が CTF151 司令官や同司令部要員を務めることで、海賊対処を行う各国部隊との連携強化及び自衛隊の海賊対処行動の実効性が向上することから、2014 年 8 月から、海上自衛隊は他国が司令官を務める CTF151 司令部に司令部要員を派遣した。また、2015 年 5 月から 8 月までの間、海上自衛隊から CTF151 司令官及び司令部要員を派遣した。自衛官がこのような多国籍部隊の司令官を務めるのは自衛隊創設以来初めてであった。

ウ 海洋安全保障の確保に係る取組

海洋安全保障の確保に係る取組として、海上自衛隊は、海賊対処に係る取組のほか、2012 年以降インドネシア、ベトナム及びミャンマーに対して、潜水医学をはじめ海洋安全保障に関する能力構築支援に取り組んでおり、また、共同訓練・演習等については 1990 年代後半から大幅に拡充している。一例として、過去約 3 年間に海自が実施した主な共同

訓練等は、下図のとおりであり、我が国から中東にいたる海上交通路の周辺を中心に数多くの共同訓練等を実施している。



おわりに

これまで、冷戦の終結から今日まで約四半世紀間を各大綱の期間に区分して、海上自衛隊の体制と実施した活動についてその変遷を述べてきた。それらの大きな特徴として、次が挙げられる。

第1に、海上自衛隊の体制は、冷戦の終結を踏まえ、07大綱、16大綱においていったん規模の縮小が図られたものの、その後の我が国を取り巻く安全保障環境の変化を踏まえ、実効的な抑止及び対処に係る役割を果たし得るよう、22大綱以降においては潜水艦の増勢をはじめとした規模の拡大が図られている。また、特別警備隊の新編や、16大綱に基づく海上自衛隊新体制への移行に伴う部隊改編(2008年3月)など、各時代において機能・質的な面からも改善が図られている。

第2に、海上自衛隊の活動は、冷戦後、我が国周辺海域における警戒監視など我が国の防衛警備に係るものだけでなく、国際的な(アジア太平洋地域及びグローバルな)安全保障環境の安定化・改善に係るものが加わった。特に近年、諸外国との共同訓練・演習については、単に部隊の技量向上のためだけに行うのではなく、アジア太平洋地域の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善に資するものとの観点から積極的

に行われている。そして、警戒監視や弾道ミサイルへの対応等、我が国の防衛警備に係る所要の増大とあいまって、海上自衛隊の活動は全体として大幅に増大しており、その重要性はますます高まっていると言えよう。

湾岸危機以降、平和安全法制成立までに 変遷した防衛法制

－ 作戦法規に着目して －

作戦法規研究室

はじめに

冷戦終結から四半世紀、また 1997 年の日米ガイドライン改定から 20 年が経過したが、防衛法制、特に行動に関する分野は、数多くの変遷を繰り返してきた。そもそも冷戦終結時に定められていた自衛隊の行動等は、日本領域及びその周辺海域で活動することを前提とするものであった。それが、湾岸危機を契機に、安全保障環境の変化に応じた 15 の新規立法¹や法改正（自衛隊法改正のみで 22 回）が行われ、かつての補給支援活動や海賊対処行動に見られる様に、今日では海外派遣が本来任務となる態勢が整備されてきた。

本稿においては、過去と現状を比較し、変遷を理解する上で基本となる事項を、湾岸危機以降平和安全法制成立までの法律制定・改正の順に記述する。また、平和安全法制については、一つの項を当てるものとする。

なお、現行の行動に関して、対象となる事態、要件、権限等は、防衛省『平成 28 年版 防衛白書』（2016 年）の資料編²が簡潔に記載しているので参考にされたい³。

1 冷戦期における作戦法規に係る防衛法制

我が国は、外部からの侵略に対しては、日米安保体制を基調としてこれ

¹ この内の 3 つは、時限立法としての特別措置法であり、既に失効。

² 資料 24 「自衛隊の主な行動」・資料 25 「自衛官又は自衛隊の部隊に認められた武力行使及び武器使用に関する規定」防衛省『平成 28 年版 防衛白書』2016 年、414～417 頁。

³ 防衛法制について、包括的に説明したものとしては、田村重信、高橋憲一、島田和久編『日本の防衛法制 第 2 版』内外出版、2012 年、がある。以降の参考文献は、この図書以外で参照したものを掲示する。

に対処する⁴とし、専守防衛（相手から武力攻撃を受けたときに初めて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限に止め、また、保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限る等、憲法の精神に則った受動的な防衛戦略の姿勢）⁵という態勢を整備してきた。その下では、自衛隊法に防衛出動（同待機）、治安出動（同待機）、海上警備行動、領空侵犯対処、災害派遣といった行動が定められており、教育訓練を除く実務での海外派遣も、南極観測支援のみであり、平素における武器使用権限も、武器等防護のみであった。

2 国際平和協力法⁶と国際緊急援助隊法⁷

(1) 国際平和協力法の制定⁸及び改正⁹

国際平和協力法は、国際連合平和維持活動及び国際連合が行う決議又は人道的活動に従事する国際機関からの要請に基づいて行われる人道的な国際救援活動に対して我が国が実施する国際平和協力業務の内容を規定しており、平成 4（1992）年 6 月に成立した。

同法は、平成 13（2001）年 12 月に、それまでの協力活動の実態を踏まえて必要な改正が行われた。

この制定又は改正に際して、憲法との関係から整理された事項は、次のア～ウである。

⁴ 「国防の基本方針」（昭和 32 年 5 月 20 日、国防会議決定・閣議決定）第 4 号を参照。「国防の基本方針」は、「国家安全保障戦略」（平成 25 年 12 月 7 日、国家安全保障会議決定・閣議決定）に代わられた。

⁵ 『平成 28 年版 防衛白書』2016 年、167 頁。

⁶ 正式には、「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（平成 4 年法律第 79 号）」という。

⁷ 正式には、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律（昭和 62 年法律第 93 号）」という。

⁸ 内閣官房国際平和協力の法体制整備準備室「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（国際平和協力法）の成立」『法律のひろば』1992 年 9 月号；上原孝史「国際平和協力法（PKO 法）の成立—国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（平 4.6.19 公布 法律第 79 号）」『時の法令』1433 号、1992 年 9 月 15 日、を参照。

⁹ 上田幸司「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律の一部を改正する法律 平成 13 年 12 月 14 日法律第 157 号」『法令解説資料総覧』第 242 号、2002 年 3 月；上田幸司「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律の一部を改正する法律」『ジュリスト』1219 号、2002 年 3 月 15 日；上田幸司「PKF 本体業務の凍結解除」『時の法令』1664 号、2002 年 4 月 30 日、を参照。

ア 参加 5 原則

国際連合平和維持活動に参加する際、憲法第 9 条との関係で問題が生じない様に整理した基本方針で、次に掲げるものは 1992 年制定時のものである。なお、平和安全法制に基づく改正については後述する。

- ① 紛争当事者の間で停戦の合意が成立していること。
- ② 平和維持隊が活動する地域の属する国を含む紛争当事者が当該平和維持隊の活動及び当該平和維持隊への我が国の参加に同意していること。
- ③ 平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること。
- ④ 上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合、我が国から参加した部隊は撤収することができること。
- ⑤ 武器使用は、要員の生命等の防護のための必要最小限のものを基本。

イ 国際平和協力業務

国際連合平和維持活動又は人道的な国際救援活動のために実施される業務であり、いわゆる国連平和維持軍（Peace Keeping Forces: PKF）本体業務と個人参加が可能な業務（PKF 本体業務を個人として担任するもの及び被災民への医療等）に分かれる。PKF 本体業務は、自衛隊が部隊として参加するもので、停戦監視、緩衝地帯等の駐留等、通行人・武器の検査等、放棄された武器の処分等、武器等の検問、境界線設定の援助、捕虜交換が挙げられるが、内外の理解を更に得るための努力が必要と考えられたことから、「凍結」（別に法律で定める日まで実施しないこと）されることとなった。したがって、個人参加の自衛隊員が地雷等を発見し、この処分をすることは、この「凍結」には該当しない。また、PKF 本体業務は、国会の事前承認が原則として必要である。

この「凍結」は、派遣実績を重ねてきたことから、平成 13 年の法改正で解除された。

ウ 武器の使用

国際平和協力業務に従事する自衛官は、他の自衛隊員や平和協力隊員を、武器使用も可能な防護対象としていた。しかしながら、派遣された部隊が輸送や連絡調整で他国の PKO 部隊と同一の場所で活動することが少なくないことから、「職務に伴い自己の管理の下に入った者」も、平成 13 年の法改正で防護対象に加えられた。

また、国際平和協力法成立時に武器等防護の根拠である「自衛隊法第 95

条の規定は、…派遣先国において国際平和協力業務に従事する自衛官については、適用しない」とされていたが、平成 13 年の法改正で、この規定も削除された。

(2) 国際緊急援助隊法の改正¹⁰

昭和 62 (1987) 年に成立した国際緊急援助隊法は、海外の大規模災害に対する我が国の人的な国際緊急援助体制の整備を図ったものである。この体制の一層の充実を図るため、平成 4 年 6 月に、自衛隊の国際緊急援助隊への参加を可能とする改正が行われた。

海外において大規模な災害が発生し、又は正に発生しようとしている場合において、被災国政府等の要請を受けた外務大臣が、国際緊急援助隊の派遣につき、特に必要があると認めるときは、防衛大臣と協議を行い、当該協議に基づき、防衛大臣は、自衛隊の部隊等に国際緊急援助活動を行わせることができる。大規模な災害について、法文上定義は設けられていないが、自然災害及び爆発事故等の人為災害と解釈されており、紛争に起因する被害については含まれず、それについては国際平和協力法の適用が検討されることになる。

3 周辺事態安全確保法¹¹と船舶検査法¹²

(1) 周辺事態安全確保法の制定¹³

周辺事態安全確保法は、平成 9 (1997) 年 9 月、日米安保体制の信頼性向上等を目的とした新たな「日米防衛協力のための指針」策定に伴い、同指針の実効性を確保するため、日米物品役務相互提供協定(ACSA : Acquisition and Cross-Serving Agreement)¹⁴改正案及び自衛隊法の一部

¹⁰ 岩井文男「国際緊急援助隊への自衛隊の参加を可能に―国際緊急援助隊の派遣に関する法律の一部を改正する法律(平 4.6.19 公布 法律第 80 号)」『時の法令』1433 号、1992 年 9 月 15 日、を参照。

¹¹ 正式には、「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律(平成 11 年法律第 60 号)」という。

¹² 正式には、「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律(平成 12 年法律第 145 号)」という。

¹³ 中野憲幸「ガイドライン法関連(1) 周辺事態に対応して我が国が実施する措置とその手続き等を規定―周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律(平成 11.5.28 公布、平成 11.8.25 施行、法律第 60 号)」『時の法令』通号 1602、1999 年 9 月；防衛庁『平成 11 年版 防衛白書』1999 年、213～226 頁を参照。

¹⁴ 正式には、「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国との間における後方支援、物品又

改正案とともに、平成 11 (1999) 年 5 月 28 日に成立した。当初、周辺事態に際して自衛隊が実施する活動としては、後方地域支援及び後方搜索救助活動のみが規定されていたが、平成 12 (2000) 年 12 月 6 日の船舶検査法の成立によって船舶検査活動が規定された。

周辺事態とは、事態の性質に着目した概念であり、その生起する地域を予め特定することはできず地理的な概念ではないことが示された。周辺事態に際して実施される対応措置のうち、法律上、自衛隊が行うものは、後方地域支援、後方地域搜索救助活動及び船舶検査活動の 3 つがあり、前の 2 つが周辺事態安全確保法に、船舶検査活動は船舶検査法に、各々規定された。これらは、内閣総理大臣が実施前に国会の承認を得なければならないと規定されていた。なお、緊急の必要がある場合には、事後速やかに国会の承認を求めなければならない。

後方地域支援その他の活動における武器の使用は、活動の実施を命ぜられた自衛官がその職務を行うに際し、自己又は自己とともに当該職務に従事する者の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合に可能であった。ただし、危害射撃は、正当防衛又は緊急避難に該当する場合に限られる。

後方地域支援その他の活動は、武力行使との一体化を回避するため、現に戦闘行為が行われておらず、かつ、実施される期間を通じて戦闘行為が行われることが無いと認められるものとされていた。そのため、自衛隊の部隊等の長又はその指定する者は、上記活動の実施場所又はその近傍において戦闘行為が行われるに至った場合やそれが予測される場合には一時休止するなどして防衛大臣の区域指定の変更又は中断の措置を待つことになる。

後方地域支援は、合衆国軍隊に対する物品及び役務の提供、便宜の供与その他の支援措置のことであり、支援の種類には、補給、輸送、修理及び整備、医療、通信、空港及び港湾業務及び基地業務に関する物品及び役務の提供があった。

後方地域搜索救助活動は、周辺事態において行われた戦闘行為によって遭難した戦闘参加者について、その搜索又は救助を行う活動（救助した者の輸送を含む。）であった。当該活動の対象者は、周辺事態において行われた戦闘行為によって遭難した戦闘参加者であるが、搜索救助活動を実施す

は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定（平成 8 年条約第 4 号）」という。

る場合に戦闘参加者以外の遭難者等がある場合にはこれを救助するものとされていた。また、同活動を実施する部隊等は、同活動に相当する活動を実施している米軍部隊に対し、後方支援として物品・役務の提供を行うことができた。

(2) 船舶検査法の制定¹⁵

船舶検査活動は、周辺事態に際し、貿易その他の経済活動に係る規制措置であって我が国が参加するものの厳格な実施を確保する目的で、当該厳格な実施を確保するために必要な措置を執ることを要請する国連安保理の決議に基づいて、又は旗国の同意を得て船舶（軍艦等を除く。）の積荷及び目的地を検査し、確認する活動並びに必要な応じ当該船舶の航路又は目的港若しくは目的地の変更を要請する活動である。

船舶検査活動を実施する部隊等は、同活動に相当する活動を実施している米軍部隊に対し、後方支援として物品・役務の提供を行うことができた。

¹⁵ 田邊英介「法令解説 周辺事態に際して自衛隊が行う船舶検査活動の実施の態様、手続き等を規定—周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」『時の法令』通号 1640、2001 年 4 月；防衛庁『平成 13 年版 防衛白書』2001 年、171、173～175 頁を参照。

4 テロ対策特別措置法（補給支援特別措置法を含む。）¹⁶、テロ対策に係る自衛隊法改正¹⁷とイラク人道復興支援特別措置法¹⁸

（1）テロ対策特別措置法等の制定

平成 13 年 9 月 11 日に米国で発生した同時多発テロが、国連安全保障理事会（以下、安保理）決議第 1368 号により、国際の平和及び安全に対する脅威と認定され、あわせて、安保理決議第 1267 号、第 1269 号、第 1333 号その他の安保理決議が、国際的なテロリズムの行為を非難し、国連加盟国に対しその防止等のために適切な措置をとることを求めた。これに対し、我が国が国際的なテロリズムの防止及び根絶のための国際社会の取組に積極的かつ主体的に寄与することを目的として、同年 11 月 2 日、テロ対策特別措置法¹⁹を制定した。同法においては、諸外国の軍隊等への物品提供その他の協力支援活動、捜索救助活動及び被災民救援活動が規定された。同法は、期限を 2 年に限定した時限立法であり、その後 3 回の期限延長の

¹⁶ 正本謙一「テロ対策関連 3 法(1) テロ対策特措法の制定—平成 13 年 9 月 11 日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」『時の法令』通号 1659、2002 年 2 月；防衛庁『平成 14 年版 防衛白書』2002 年、105～116、123 頁；牛山敦「平成 13 年 9 月 11 日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法の一部を改正する法律 平成 15 年 10 月 16 日法律第 147 号」『法令解説資料総覧』第 264 号、2004 年 1 月；工藤陽代「平成 13 年 9 月 11 日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法の一部を改正する法律 平成 17 年 10 月 31 日法律第 103 号」『法令解説資料総覧』第 288 号、2006 年 1 月；岡本慎一郎「法令解説 インド洋での補給活動を再び実施するための新しいテロ対策特措法—テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法」『時の法令』通号 1806、2008 年 3 月；水廣佳典「法令解説 補給支援特措法の期限を 1 年延長—テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法の一部を改正する法律」『時の法令』通号 1827、2009 年 2 月、を参照。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 正本靖「イラクにおける人道復興支援及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」『法令解説資料総覧』第 261 号、2003 年 10 月；防衛庁『平成 15 年版 防衛白書』2003 年、184～189 頁を参照。

¹⁹ 正式には、「平成 13 年 9 月 11 日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法（平成 13 年法律第 113 号）」という。

法改正が行われたが、平成 19 (2007) 年 11 月 1 日をもって本法は失効した。しかし、「テロとの戦い」に我が国として引き続き積極的かつ主体的に取り組む必要から、内容を補給活動に限定した補給支援特別措置法²⁰が翌 20 (2008) 年 1 月 11 日に成立した。同法は、平成 22 (2010) 年 1 月 15 日をもって失効した。

(2) テロ対策に係る自衛隊法の改正（警護出動、施設警護の武器使用、治安出動下令前の情報収集、海上警備行動等における新たな武器使用）

同時多発テロと同様の攻撃に対し、国内にある自衛隊の施設並びに在日米軍の施設及び区域の警護に万全を期することが求められた。これにより、特別な必要がある場合に自衛隊の部隊などの出動を可能とするため、警護出動が自衛隊の行動として追加されるとともに、通常時から自衛隊施設を警護できるようにするため、「自衛隊の施設の警護のための武器使用」の権限を追加する自衛隊法改正が行われた。さらに、武装工作員等の我が国への侵入が疑われる場合に、自衛隊が武器を携行して情報収集を行う根拠や、自己防護のための武器使用権限が存しなかったため、治安出動に備えた情報収集中の隊員の安全確保が問題点とされていた。このため、平成 13 年の隊法改正により、これに関する行動と権限に関する規定（治安出動下令前の情報収集）が新設された。

また、平成 11 年の能登半島沖不審船事案を受けて、立入検査を行う目的を十分に達成するとの観点から、危害射撃のあり方を中心に法的整理を含む検討が行われてきたが、この結果を踏まえた隊法改正案、及び平成 8 年の北朝鮮座礁潜水艦の韓国侵入事案、平成 11 年及び 12 年の不審船事案を踏まえて、武装工作員が我が国に侵入した際の対応整備の一環としての武器使用に係る隊法改正案（①海上警備行動等における不審船への対応、及び②治安出動における機関銃・砲等を有するものへの対応）が併せて提出され、成立した。

(3) イラク人道復興支援特別措置法²¹の制定

平成 15 (2003) 年 3 月の米英軍などによるイラクに対する武力行使並びにこれに引き続く事態を受けて、国家の速やかな再建を図るために行わ

²⁰ 正式には、「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法（平成 20 年法律第 1 号）」という。

²¹ 正式には、「イラクにおける人道復興支援及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法（平成 15 年法律第 137 号）」という。

れている国際社会の取組に関し、我が国がこれに主体的かつ積極的に寄与するため、国連安保理決議第 1483 号を踏まえ、平成 15 年 7 月、時限立法としてイラク人道復興支援特別措置法が制定された。同法は、医療その他の人道復興支援活動及び国連等を支援する安全確保支援活動が規定された。平成 19 年に本法の期限を 4 年から 6 年に改めたが、平成 21 (2009) 年 8 月 1 日、延長期限切れで本法は失効した。

5 武力攻撃事態対処関連法²²

政府は、国民の安全を確保し、有事に強い国造りを進めるため、平成 14 (2002) 年 4 月 17 日に自衛隊法等及び安全保障会議設置法の改正並びに事態対処法の 3 法案を国会に提出し、平成 15 年 6 月 6 日、参院本会議で可決・成立した。

(1) 事態対処法²³の制定

武力攻撃事態等(武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態をいう、以下同じ。)への対処に関する基本理念、対処基本方針の策定、武力攻撃事態対策本部の設置等、事態対処法制の整備の基本方針²⁴その他を規定していた。その後、平成 16 (2004) 年 6 月に成立した国民保護法により、「緊急対処事態(武力攻撃に準ずる手段を用いて多数の死傷者が発生した事態等)その他の緊急事態への対処」が追加された。

武力攻撃事態等への対処のための措置(対処措置)は、対処基本方針の制定²⁵による。対処基本方針の国会承認は、事前を基本とするが、そのいとまが無い場合には事後も可能である。対処基本方針には、防衛出動命令の他、防衛出動待機命令や防衛施設構築措置も記載される。武力攻撃事態対策本部長(内閣総理大臣)は、対処基本方針に基づき、指定行政機関、地方公共団体等の長に対し、総合調整をする権限がある。内閣総理大臣は、

²² 柴田直彦「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律 平成 15 年 6 月 13 日法律第 79 号」『法令解説資料総覧』第 260 号、2003 年 9 月；久澤洋「自衛隊法及び防衛庁職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律 平成 15 年 6 月 13 日法律第 80 号」同号；『平成 15 年版 防衛白書』2003 年、154～167 頁を参照。

²³ 正式には、「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律(平成 15 年法律第 79 号)」という。

²⁴ 平成 27 (2015) 年 9 月に成立した平和安全法制整備法の事態対処法の改正に合わせて、この章(整備の基本方針)は削除された。

²⁵ 安全保障会議への諮問と閣議決定を要する。

先の総合調整が実施されない場合、対策本部長の求めに応じ、関係する地方公共団体の長等に対して指示することができる。

(2) 自衛隊法及び防衛庁職員給与法の改正

武力攻撃に際しては、①自衛隊の行動に関わる法制、②米軍の行動に関わる法制及び③行動に直接関わらないが、国民を保護する法制が必要となる。本法は、自衛隊の行動に関わる法制から、所掌が明確なものを整備したものである。

防衛出動時における物資の収用等は、都道府県知事等が自衛隊の任務に支障となる立木等の移転、土地・家屋等の使用、使用する家屋の形状変更、物資の収用ができる様にし、武力攻撃が想定されない地域（いわゆる「2項地域」）では医療等の従事者への業務従事命令も可能とされた。また、取扱物資の保管命令に従わなかった者への罰則も整備された。他にも、①予め防備を強化すべき地域（展開予定地域）での、防衛出動下令前の防御施設構築（必要最小限の武器使用を含む。）、②防衛出動時における私有地等への自衛隊の緊急通行の実施、③防衛出動又は出動下令前の防御施設構築を命ぜられた自衛隊への消防法、医療法、漁港漁場整備法、港湾法、海岸法等の特例、④防衛出動を命ぜられた職員への防衛出動手当（但し、所要の政令は未整備）、が整備された。

6 事態対処関連 7 法²⁶

平成 15 年に成立した事態対処法には、今後、事態対処法制を整備し、

²⁶ 笠置隆範「法令解説 有事関連法(1) 武力攻撃事態における国民の生命等の保護を図る―武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」『時の法令』通号 1725、2004 年 11 月；澤正志「法令解説 有事関連法(2) 米軍行動関連措置法の制定―武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律」同号；今田克彦「法令解説 有事関連法(3) 特定公共施設利用法の制定―武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律」同号；小笠原卓人「法令解説 有事関連法(4) 武力攻撃事態法制定に伴い、国際人道法の的確な実施を確保―国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律」『時の法令』通号 1726、2004 年 11 月；小泉秀充「法令解説 有事関連法(5) 海上輸送規制法の制定―武力攻撃事態における外国軍用品の海上輸送規制に関する法律」同号；林浩一「法令解説 有事関連法(6) 捕虜取扱い法の制定―武力攻撃事態における捕虜の取扱いに関する法律」『時の法令』通号 1727、2004 年 12 月；坪川弘「法令解説 有事関連法(7) 自衛隊法の一部改正―自衛隊法の一部を改正する法律」同号；防衛庁『平成 17 年版 防衛白書』2005 年、205～213 頁を参照。

①国民の生命、身体及び財産の保護、国民の生活等への影響を最小にするための措置、②自衛隊や米軍の行動を円滑かつ効果的なものとするための措置等が実施される様、規定されていた。これにより政府は平成 16 年 3 月 9 日、国会に国民保護法案及び自衛隊や米軍の行動の円滑化に関する法案などの計 7 法案を提出、同年 6 月 14 日、参院本会議で可決・成立した。成立した事態対処関連 7 法は、有事関連 7 法とも呼ばれ、次の (1) ～ (7) の法律である。

(1) 国民保護法²⁷の制定

武力攻撃等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするため、国、地方公共団体等の責務をはじめ、住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置等を定め、事態対処法と相まって国として万全の態勢を整備することを目的としたものであり、自衛隊も避難住民の誘導などの措置を実施することとしたものである。

(2) 米軍行動関連措置法²⁸の制定

我が国に対する武力攻撃があった場合に、日米安保条約に基づきアメリカ合衆国軍隊が実施する武力攻撃を排除するために必要な行動が円滑かつ効果的に実施されるための措置（行動関連措置：我が国による合衆国軍隊に対する支援や我が国国民への影響を考慮した措置）が、適切かつ効果的に実施されるよう定めたものである。

(3) 特定公共施設利用法²⁹の制定

武力攻撃事態等における自衛隊又は米軍の行動及び国民保護の実施に際して、港湾施設、飛行場施設、海域、電波その他の公共施設等の利用に関する総合的な調整を図るものである。

²⁷ 正式には、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成 16 年法律第 112 号）」という。

²⁸ 正式には、「武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律（平成 16 年法律第 113 号）」という。

²⁹ 正式には、「武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律（平成 16 年法律第 114 号）」という。

(4) 国際人道法違反処罰法³⁰の制定

捕虜送還の遅延その他の国際人道法上の重大な違反行為を処罰し、刑法等と相まって国際人道法の確保に資するものである。

(5) 海上輸送規制法³¹の制定

我が国領海又は我が国周辺の公海における外国軍用品等の海上輸送を規制するため、防衛出動を命ぜられた海上自衛隊の部隊が実施する停船検査及び回航措置の手続、防衛省に設置する外国軍用品審判所における審判措置が定めたものである。

(6) 捕虜取扱い法³²の制定

これまで整備されていなかった武力攻撃事態における捕虜等の取扱いを定めることにより、国際人道法の的確な実施を確保することが目的であり、捕虜等の拘束及び抑留資格認定の手続き、捕虜収容所における抑留及び処遇、審査請求、抑留の終了について規定したものである。

(7) 自衛隊法の改正（日米物品役務相互提供協定に係る物品・役務の提供）

日米物品役務相互提供協定の改正に伴い、災害派遣、在外邦人などの輸送等を米軍と協力して実施する際、自衛隊側から物品・役務を提供する場合の根拠及びその手続きなどについて自衛隊法上必要な改正を実施したものである。

なお、日米物品役務相互提供協定の改正は、日米間の物品役務の相互提供ができる場合に、武力攻撃事態等を追加した他、自衛隊による支援の根拠を「付表 2 に定める日本の法律」によると規定したものである。

³⁰ 正式には、「国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律（平成 16 年法律第 115 号）」という。

³¹ 正式には、「武力攻撃事態等における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律（平成 16 年法律第 116 号）」という。

³² 正式には、「武力攻撃事態等における捕虜等の取扱いに関する法律（平成 16 年法律第 117 号）」という。

7 自衛隊法の改正（在外邦人等の輸送措置³³、弾道ミサイル等の破壊措置³⁴）、海賊対処法³⁵

（1）在外邦人等の輸送措置（隊法第 84 条の 4）

外国における災害、騒乱その他の緊急事態に際して、在外邦人等を安全な地域まで避難させる必要が生じた場合に、政府として適時適切に対応するために設けられた規定である。平成 6（1994）年制定時は自衛隊の付随的任務として隊法第 8 章（雑則）に規定されていたが、平成 19 年の隊法改正において第 3 条第 1 項の「公共の秩序の維持」に該当する本来任務（従たる任務）と位置付けられた。

輸送の手段は原則として政府専用機による。平成 11 年の隊法改正により、退避手段の確保、在外邦人等保護体制の一層の強化を図る観点から、政府専用機によることが困難であると認められる場合には、輸送機、輸送に適する船舶及び同搭載航空機によることが可能となった。更に、平成 25（2013）年の隊法改正では、輸送に適する車両を使用して陸上部分での輸送が可能となった。

在外邦人等の輸送に際しては、輸送の安全が確保されていることが前提となる。

（2）弾道ミサイル等の破壊措置（隊法第 82 条の 3）

隊法第 82 条の 3 は、防衛出動が下令されていない状況の下、我が国に弾道ミサイル等が飛来した場合に、我が国の人命・財産に対する被害を防止するため、自衛隊の部隊がこれを破壊できるようにしたものであり、弾

³³ 防衛庁『平成 7 年版 防衛白書』1995 年、176～178 頁；七沢淳「ガイドライン法関連(3) 緊急時の邦人輸送に自衛隊船舶等を追加、武器の使用も可能に－自衛隊法の一部を改正する法律（平成 11.5.28 公布、施行、法律第 61 号）」『時の法令』通号 1602、1999 年 9 月；防衛庁『平成 11 年版 防衛白書』1999 年、213～215、226～228 頁；「法令解説 自衛隊による在外邦人等の陸上輸送が可能に：海外での緊急事態への対応策として－自衛隊法の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 77 号）平 25.11.22 公布・施行」『時の法令』通号 1952、2014 年 4 月；防衛省『平成 26 年版 防衛白書』2014 年、213、214 頁を参照。

³⁴ 伊藤和己「防衛庁設置法等の一部を改正する法律 平成 17 年 7 月 29 日法律第 88 号」『法令解説資料総覧』第 287 号、2005 年 12 月；及び防衛省『平成 22 年版 防衛白書』2010 年、170～172、399、400 頁を参照。

³⁵ 立松慎也「法令解説 海賊対処法の制定 公海におけるあらゆる船舶の航行の安全を確保し、海上における公共の安全と秩序の維持を図る－海賊行為の処罰及び海賊行への対処に関する法律」『時の法令』通巻 1847、2009 年 12 月；防衛省『平成 22 年版 防衛白書』2010 年、203～211 頁を参照。

道ミサイル防衛 (ballistic missile defense: BMD) 運用体制の整備の一環として平成 17 (2005) 年の隊法改正により制定された。BMD 体制は、これまでの各自衛隊の運用から、統合運用を基本とする体制移行への象徴ともいえるべきものである。同条第 1 項による場合は「我が国に飛来するおそれ」があると認められる場合に命令できるものであり、第 3 項による場合は、第 1 項の場合ではないが、事態が急変し、内閣総理大臣の(破壊措置)承認を得る暇がない「緊急の場合」に緊急対処要領に従いあらかじめ、自衛隊の部隊に命令をすることができるものである。

(3) 海賊対処法

世界の海賊事案は平成 18 (2006) 年以降増加し、ソマリア海賊による事案が平成 20 年以降多発した現状に鑑み、我が国としては、海上を航行する船舶の安全の確保に関し国際的な責任を積極的に果たしていくことが必要であるため、法制定に至った。海賊対処行動は、当初、隊法第 82 条の規定により海上警備行動の発令で対処したため、日本関係船舶や日本人が保護の対象であったが、平成 21 年 6 月に海賊対処法が成立し、隊法第 82 条の 2 (海賊対処行動) が新設されたことにより、国籍に関わりなく保護の対象とすることが可能となった。

第 5 条において海賊対処担当機関は一義的に海上保安庁と規定されているが、第 7 条において、特別の必要がある場合には自衛隊の部隊に海上において必要な行動をとることを命ずることができることとされており、現在海上自衛隊がソマリア沖アデン湾において行動しているのもこの条の規定によるものである。

平成 25 年 12 月からは、多国籍の海賊対処部隊である第 151 連合任務部隊(CTF151)にも参加して行動しており、より効率的かつ効果的な活動を行っている。

8 平和安全法制（平和安全法制整備法³⁶及び国際平和支援法³⁷）³⁸

「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（平成26年7月1日、閣議決定）を受け、政府は、平成27年5月14日、平和安全法制整備法及び国際平和支援法の2法案を国会に提出、9月19日に参院本会議で可決・成立した。

（1）平和安全法制整備法の制定（10本の法律の一部改正）

我が国を取り巻く安全保障環境の変化を踏まえ、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態（存立危機事態）に際して実施する防衛出動その他の対処措置、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態（重要影響事態）に際して実施する米軍等に対する後方支援活動等、国際連携平和安全活動のために実施する国際平和協力業務その他の我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するために我が国が実施する措置について定めるものである。自衛隊の行動に係る要点は、次のとおりである。

ア 自衛隊法の改正

①存立危機事態における防衛出動、②在外邦人等の保護措置、③米軍等の武器等の防護、及び④米軍への物品・役務の提供の追加

イ 国際平和協力法の改正

①国際連携平和安全活動の追加、②活動関係者の保護その他の必要な事項（駆け付け警護、宿営地の共同防護、安全確保業務）

³⁶ 正式には、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律（平成27年法律第76号）」という。

³⁷ 正式には、「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律（平成27年法律第77号）」という。

³⁸ 「平和安全法制等の整備について」内閣官房ホームページ、平成29年2月15日、http://www.cas.go.jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html；『なぜ』『いま』平和安全法制か？」首相官邸ホームページ、平成29年2月15日、http://www.kantei.go.jp/hedline/heiwa_anzen.html；黒木康介他「法令解説 平和安全法制の整備について(1) 平和安全法制整備法の概要－我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律（平成27年法律第76号）」『時の法令』通号1995、2016年2月；西山嘉倫「法令解説 平和安全法制の整備について(2) 国際平和支援法の制定－国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律（平成27年法律第77号）」同号；防衛省『平成28年版 防衛白書』2016年、208～227頁を参照。

ウ 周辺事態安全確保法及び船舶検査法の改正

①周辺事態から重要影響事態への定義の変更、②重要影響事態（現に戦闘行為が行われている現場は活動する地域から除かれる）における後方支援活動と搜索救助活動の実施、③重要影響事態又は国際平和共同対処事態における船舶検査活動の実施

エ 事態対処関連法の改正

存立危機事態における、事態対処法、米軍等行動関連措置法³⁹、特定公共施設利用法、海上輸送規制法及び捕虜取扱い法の適用

(2) 国際平和支援法⁴⁰の制定

国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国際連合憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの（国際平和共同対処事態）に際し、当該活動を行う諸外国の軍隊等に対する協力支援活動、搜索救助活動等を行うことにより、国際社会の平和及び安全の確保に資することを目的とするものである（重要影響事態安全確保法に類似）。

おわりに

行動に関する防衛法制の変遷の要点は以上の通りであるが、これらの法整備は、冷戦終結後に顕著となった我が国を巡る安全保障環境の変化に対応するための行動の根拠となっていく。また、この様な変遷を通して、憲法解釈の範囲で活動するために、重要な概念整理が為されていった事実もある。具体的には、「国に準ずる組織」、「国際的な武力紛争」、「交戦権」、「戦闘行為」、「現に戦闘が行われていない地域」、「武力の行使」、「武力行使との一体化」、「武力攻撃」、「自衛権行使の新三要件」及び「武器の使用」といったものが挙げられる。防衛法制に関連する教育又は研究に当たる場合、これらの整理された概念を理解しながら進めることが必須である。その際には、内閣法制局の見解⁴¹や、本稿で提示した関連資料を確認することが肝要である。

³⁹ 武力攻撃事態に際し、自衛隊と協力して侵害排除に当たる外国軍隊（除く米軍）への措置も整備。

⁴⁰ テロ特措法・補給支援特措法又はイラク人道復興支援特措法に規定された外国軍隊等への協力支援を、一般法にしたものといえる。

⁴¹ 内閣法制局編・西修解説『憲法関係答弁例集（第9条・憲法解釈関係）平成28年9月 内閣法制局』内外出版、2017年、が重要な見解を整理している。

ACSA の変遷

ー 日米 2 国間から各国間へ ー

ロジスティクス研究室 石原 明徳

はじめに

冷戦終結により我が国の安全保障環境は激変した。厳しさを増す安全保障環境から国民の負託に答えるため「真に戦える自衛隊」であり続けることが求められている¹。

冷戦期に日本周辺に限定されていた自衛隊の活動領域は、今やインド洋・アフリカ大陸にまで拡大している。また、日本周辺においても北朝鮮の弾道弾の脅威、中国の海洋進出の急速な進展等、核戦争の脅威に曝されながらも反面安定していた冷戦期と異なり、多様でかつ不安定な安全保障環境に対応した自衛隊の活動が日常的となった。このような苛烈な環境下、冷戦を知らない平成生まれの隊員が各部隊の屋台骨を支えようとしている。

我が国内外において自衛隊、他国軍の活動が相互協力下で行われることがもはや当たり前となった現在、このような部隊活動に対するロジスティクス支援は物品役務相互提供協定 (Acquisition and Cross-Servicing Agreement : ACSA) の活用によって担保されていると言っても過言ではない。

我々にとって、もはや当前のこととなっている ACSA について、その制定と制度拡充の変遷について考察する。

1 ACSA 制定に至るまで

(1) 米国における ACSA 制定の経緯

ACSA は、1980 年に米国議会で承認された合衆国法典第 10 編第 138 章 (通称「NATO 相互支援法」) を根拠とする、米国と他国軍との部隊間レベルの物品及び役務の相互融通を認める国際協定をいう。

ACSA は、NATO 加盟諸国軍の相互ロジスティクス支援に係る国際協定

¹ 2014 年 10 月 14 日河野克俊統幕長就任訓示

であり、部隊間レベルで米軍が NATO 加盟諸国軍からロジスティクス支援を受ける際に、米国の国内法である武器役務調達法による複雑な手続から解放され、米軍から NATO 加盟諸国軍へのロジスティクス支援に際しては武器輸出管理法の制約を免れ、さらに現物決裁を可能とするものであった²。

その対象は、「糧食」、「宿泊」、「輸送」、「燃料」、「油脂及び潤滑油」、「被服」、「通信業務」、「衛生業務」、「弾薬」、「基地支援」、「保管業務」、「施設利用」、「訓練業務」、「予備部品・機器」、「修理・整備業務」、「空港・港湾業務」であり、米軍における実施権者は少佐・大尉級とされていることから、米軍の日常的な部隊運営権限内で処理すべきものを対象としている³。

当初、ACSA は、その根拠となる法律名にあるように、その締結相手国は、NATO 諸国に限定されていたが、1986 年にその範囲は、米国との同盟国等にまで拡大された⁴。

NATO 相互支援法が成立した当時は、東西冷戦が継続する中、ソ連のアフガニスタン侵攻、イラン・イラク紛争の勃発、中・越紛争等、世界情勢は非常に不安定な時期であった。その様な国際情勢の中、ソ連は、1977 年に中距離核戦力兵器 SS-20 の配備を開始、逐次その数を増強し、米国を除く NATO 諸国を射程内におさめていった。それに対抗して NATO 諸国は、1978 年 5 月の首脳会談において、NATO 防衛力全般にわたる強化と加盟国の協力緊密化の推進、国防費の逐次増加（年率 3%）を決定し、1983 年以降、中距離弾道弾パーシング II と地対地巡航ミサイル GLCM の配備を開始した。この様に米国と他の NATO 諸国は、ソ連を核とするワルシャワ条約機構の脅威に対処するため、結束の強化を推進しており、ロジスティクス支援面でも相互に協力し、強靱かつ効率的な戦力発揮の基盤を育成する必要があった。しかし、米国は、1980 年代後半に至ると、膨大な財政収支の赤字を抱え国防予算の減少を余儀なくされてきた。ソ連の軍事的優位が継続している状況から、NATO のみならず、日本を含む同盟諸国に対し、防衛責任分担の拡大を求める状況にあった。

前述のとおり、1986 年に米国は ACSA の適用対象国を NATO 諸国から同盟国等にまで拡大したが、NATO 諸国との ACSA 運用実績を踏まえた同

² 藤井治夫「ACSA と有事の日米安保」『軍事研究』31(12)、1996 年 12 月、108 頁。

³ 合衆国法典第 10 編 138 章「NATO 同盟諸国および他の諸国との協力協定」2350 条。堀田隆治「日米物品役務相互提供協定（ACSA）について」『鵬友』25 巻 5 号、2000 年 1 月、32 頁。

⁴ 1986 年の国防権限法による改正により、NATO 諸国から同盟諸国等へ対象が拡大している。

盟国との軍事的関係の強化と同盟国に対する防衛責任分担拡大要求がその背景にあったと考えられる。

このような中、1988 年 5 月、第 18 回日米安全保障事務レベル協議において、米国は日本側に ACSA の締結を申し入れた⁵。米国提案の ACSA は、統合幕僚会議 4 室が主体となって研究が続けられ、8 年を経過した 1996 年 6 月、安保条約、地位協定、特別協定及び相互防衛援助協定に次ぐ、安全保障分野における日米間 5 番目の条約である日米物品役務相互提供協定として池田外務大臣とモンデール駐日米大使間で署名された⁶。

日米 ACSA は米側より提案された時点こそ 1988 年と冷戦末期であったものの、その締結は 1996 年であり冷戦後となった。このことから、我が国にとっての日米 ACSA は、冷戦後の制度ということができる。

(2) 冷戦期の自衛隊による米軍支援

戦後、日本に駐留した米軍は、1960 年に締結された地位協定を根拠に日本国内の主要な拠点に駐留を継続し、そのロジスティクス支援組織も日本国内に展開させていた。そのため、ロジスティクス支援面では、一部の特殊な場合を除き、自衛隊に期待することはなかった。

また、自衛隊発足当初、艦艇・航空機等の主要装備品が米軍からの無償貸与、供与であったこともあり、自衛隊が米軍から支援の提供を受ける枠組みについては、当初から明確な法令上の根拠が設けられていた⁷。

冷戦期、すなわち日米 ACSA 締結以前においても、自衛隊は、各部隊指揮官の責任において米軍の支援要請に対応してきたが、法令上自衛隊部隊が提供可能な支援は、「港湾及び飛行場の無償提供」、「日米地位協定に示す日米合同委員会において合意された施設及び区域の提供」、「共同訓練時における航空機及び船舶に対する燃料給油」、「自衛隊基地に隣接した米軍に対する給水支援」及び「自衛隊の飛行場に不時着した航空機に対する燃料給油」であり、その他の支援を公式に提供する根拠は存在しなかった⁸。

自衛隊が、発足当初の小規模な組織から現在よりも若干大きな規模にま

⁵ 藤井、「ACSA と有事の日米安保」、108 頁。

⁶ NATO 等の ACSA と区別するために、日米物品役務相互提供協定を日米 ACSA と呼称する。日米 ACSA は 1996 年 10 月発効

⁷ 日米相互防衛援助協定を根拠とし、自衛隊が米軍ロジスティクス支援組織から装備品等の購入、教育訓練等の支援を受ける手続として、『有償援助による調達の実施に関する訓令』等の実施規定が定められている。

⁸ 堀田、「ACSA について」、22 頁。

で拡大した冷戦期を通じ、自衛隊と米軍が実際に共同活動せざるを得ないような状況は訪れず、部隊間レベルでの自衛隊から米軍に対する提供可能な支援の枠組み自体に変化はなかった。しかし、自衛隊の組織規模が拡大する中、部隊間レベルでの米軍から自衛隊への支援要請への対応が日米双方にとって問題視されるようになった。自衛隊の各部隊指揮官にとって、米軍支援の枠組みが存在しないことを理由に要請を断ることは、部隊レベルでの米軍との信頼性保持の観点から困難であった⁹。米軍にとっても、現場部隊レベルにおける現地協定数が多く、在日米軍司令部での管理が困難となっていた。

2 日米 ACSA の変遷

(1) 日米 ACSA の概要

日米 ACSA の協定締結はそれ自体が単独で行われたものではなく、日米間の防衛協力の進展と並行して進捗したものである。

日米 ACSA の協定締結への直接の契機は、1996 年 4 月の橋本首相クリントン米大統領間の日米首脳会談開催によるものであった。この時に確認された日米安保共同宣言には、協力を進めるべき事項として「ガイドライン見直し」と並んで「ACSA による協力促進」等を挙げていた¹⁰。

日米 ACSA は米側からの提案から協定締結までに 8 年を要したが、当時の防衛庁として「協定締結の決定」から実際に締結されるまでの期間は、この日米首脳会談を見据えたわずか 1 年間と短期間であった¹¹。

締結当初の日米 ACSA は「平時」のみを対象としており、適用可能な活動は、「日米共同訓練」、「国連平和維持活動 (Peacekeeping Operations : PKO) 及び人道的国際救援活動」に限られ、実施可能事項は米国と NATO 諸国間の ACSA から弾薬を除いたもの、すなわち、「食料」、「水」、「宿泊」、「輸送 (空輸を含む)」、「燃料・油脂・潤滑油」、「被服」、「通信」、「衛生業務」、「基地支援」、「保管」、「施設の利用」、「訓練業務」、「部品・構成品」、「修理・整備」及び「空港・港湾業務」の相互提供であった¹²。

⁹ 同上、22 頁。

¹⁰ 日米防衛協力のための指針

¹¹ 堀田、「ACSA について」、30 頁。

¹² 合衆国軍需品リスト (PART121-THE UNITED STATES MUNITIONS LIST INTERNATIONAL TRAFFIC IN ARMS REGULATIONS) により米側から提供不可能な物品等が米国議会により規定されている。

また、日米 ACSA は、協定の下位規定である手続取極（Procedural Agreement : PA）、実施取決（Implementing Arrangement : IA）で細部実施項目を規定している。米側の IA の協定者が米太平洋軍司令官であったことから、日米 ACSA が適用可能な地域は米太平洋軍の管轄下に限定されていた¹³。

成立に至る経緯もあり、締結当初の日米 ACSA の対象は非常に限定されていた。防衛庁内における協定の具体化作業にあたり、細部検討に十分な時間を費やす時間的余裕が少なく制度的に洗練されたものではなかったことから、当初から早期の改正を視野に締結されたものと言える¹⁴。

日米 ACSA もまた国際条約であることから、条約である日米 ACSA と協定の実施を担保する日米双方の国内法が整備されてはじめて実際の運用が可能となる性質を持つ。日米 ACSA には日米双方の国内法に制約があり、特に日本側においては、適用事態ごとに根拠法の整備が必要であった¹⁵。

また、日本側が協定の具体化作業当初に、日米 ACSA の対象として検討していた活動に後方地域における搜索救難が含まれていたが、協定の締結自体が優先されたことから協定に盛り込まれることはなかった¹⁶。

(2) 第 1 次改正日米 ACSA の概要

1997 年 9 月、ガイドラインが改訂された。これを受けた 1999 年 5 月の周辺事態法成立に伴い、同年 9 月に日米 ACSA の改正が発効している。

この改正により、適用可能な活動に「周辺事態に対応する活動」が追加されたほか、過去 3 年間の制度運用上の不具合が改正されたが、実施可能事項は従来のものであった。

この改正は日本側の法整備の進展によるものである。この改正をもって日本側が協定の具体化作業当初に、日米 ACSA の対象として検討していた活動の法制化が完了したものと考えられる。

(3) 第 2 次改正日米 ACSA の概要

2001 年の米国における同時多発テロの発生に係る海上自衛隊のインド洋派遣、2003 年のイラク戦争に係る陸上自衛隊のイラク派遣など、自衛隊

¹³ 藤井、「ACSA と有事の日米安保」、110 頁。

¹⁴ 堀田、「ACSA について」、30 頁。

¹⁵ 米側においては、合衆国軍需品リストにおいて、NATO 及び同盟諸国への誘導弾等の高機能兵器の ACSA での提供は認められていない。

¹⁶ 1996 年 4 月の日米安保協議委員会において、ガイドライン見直しにかかる研究協議として米軍活動に対する後方地域支援が挙げられている。

の活動領域は、米太平洋軍管轄下から他の地域軍管轄下にまで拡大した¹⁷。この状況に対応し、日米 ACSA の運用改善が行われ、既存の日米 ACSA の下位規定が改訂された結果、日米 ACSA が適用可能な地域は米太平洋軍に加え米中央軍管轄下にまで拡大している¹⁸。

このような状況のもと、日米防衛協力の進展に資するための日本側の法整備が更に進展し、2003 年に武力攻撃事態 3 法が、2004 年に有事関連 7 法が成立した。これに伴い、同年 7 月に第 2 次改正が発効している¹⁹。

この第 2 次改正は大規模なもので、適用可能地域の拡大と適用範囲及び実施可能事項が追加された。協定及び PA の改訂により、適用可能地域は全世界の米軍駐留基地等に拡大された。また、適用可能な活動に、「武力攻撃事態等の際の活動」、「国際の平和及び安全に寄与するための国際社会の努力の促進、大規模災害への対処その他の目的のための活動」が追加された。「武力攻撃事態等の際の活動」に関しては、集団的自衛権に抵触するおそれのあるものが除かれたものの、これまで「平時」のみを対象としていた日米 ACSA の対象が「有事」に拡大され、実施可能事項に「弾薬」が追加されたものであった²⁰。また、「国際の平和及び安全に寄与するた

¹⁷ 2001 年 11 月に「防衛庁設置法」第 5 条「調査研究」を根拠に、同月の「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」(テロ特措法)の施行による基本計画決定後は同法を、2008 年からは「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法」を根拠に、2003 年 12 月には「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」を根拠に米中央軍管轄下に部隊が派遣された。

¹⁸ 「イラク派遣の自衛隊に ACSA 適用へ、海外活動で初 自衛隊、米軍と物品融通食糧・燃料など」『読売新聞』、2004 年 1 月 18 日。

¹⁹ 2003 年 6 月、「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」の制定、安全保障会議設置法の一部改正及び自衛隊法等の一部改正が行われた。2004 年 6 月、「武力攻撃事態等における国民保護のための措置に関する法律」、「武力攻撃事態等アメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律」、「武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律」、「国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律」、「武力攻撃事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律」、「武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律」の制定、自衛隊法等の一部改正が行われた。

²⁰ 日米 ACSA 協定第 5 条「武力攻撃事態若しくは武力攻撃予測事態に際して日本国に対する武力攻撃を排除するために必要な活動」として武力攻撃事態と武力攻撃予測事態が併記されている。従来、事態ごとに協定上の条文に明記されていたものを、包括的な表現として条文に記載し、実施可能事項を付表 2 で規定することで、日本の国内法の新設・改正等で新たに規定された活動は付表 2 の修正のみで追加可能としたもの。これにより、条約である協定自体の改正手続は不要となった。「弾薬」は相互武力攻撃事態等においてのみ相互提供可能である。また、「弾薬」が可

めの国際社会の努力の促進、大規模災害への対処その他の目的のための活動」により、テロ特措法等日本側の国内法の新設・改正等で新たに規定された活動を日米 ACSA の対象に加える手続きが柔軟化された結果、運用性が増した²¹。また、日本国内における米軍単独の行動が適用可能となったため、従来、部隊レベルで苦慮しつつ実施していた米軍支援が円滑に進展することとなった²²。

このように、第 2 次改正日米 ACSA は、日米防衛協力の進展に大きく資する画期的な内容となったが、日米双方の国内法に制約を受けること、特に日本側では活動に対応し自衛隊に権限を与えるための明確な根拠規定を必要とすること自体には変わりはない。このため、日本側で根拠規定が無い活動については、米側から ACSA による支援の提供を受けることは可能であっても、日本側からの支援の提供ができない状況にあった²³。

(4) 第 3 次改正日米 ACSA の概要

第 2 次改正以降、日本側の法整備が進展し日米防衛協力の深化に伴う日米 ACSA の運用改善が継続して行われてきた中、2015 年 4 月、ガイドラインが改訂された。これを受けた 2015 年 9 月の平和安全法制の成立に伴い第 3 次改正日米 ACSA が署名され、2017 年 4 月に発効した²⁴。平和安全法制による自衛隊法の改正により、警護出動、海賊対処行動、BMD 対処行動、機雷等の除去等、在外邦人等輸送に加え保護措置、ISR 活動、米軍施設での自衛隊の一時滞在時における米軍への支援が可能となるなど、

能になっても「武器」は可能とはされていない。

²¹ 日本側の国内法上新たに規定された活動の追加は容易となったものの、自衛隊法が改正されるまで自衛隊が支援を提供することはできない。2004 年の第 2 次改正時点、国際緊急援助活動が自衛隊法に追加されておらず、自衛隊が米軍から支援の提供を受けることはできたが、自衛隊から米軍に支援を提供することはできなかった。

²² 2004 年の第 2 次改正日米 ACSA 発効以前、航空基地隊は飛来する米軍機に対する給油支援を緊急着陸として扱い実施せざるを得なかった。従って、米軍機搭乗員に対する給食支援はできなかった。

²³ 第 2 次改正日米 ACSA によって武力攻撃事態における弾薬の相互提供は可能となったものの、合衆国軍需品リストにより、米側から誘導弾等の高機能兵器の提供を受けることはできない。2009 年に開始された海賊対処活動においても、自衛隊が米軍から支援の提供を受けることはできたが、自衛隊から米軍に支援を提供することはできなかった。

²⁴ 2012 年の自衛隊法改正により、国際緊急援助活動時の米軍への支援の提供が可能となった。2015 年 9 月、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律」、「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律」の制定が行われた。

日米 ACSA の運用改善の進展は更に進んでいる。

第 3 次改正は、新ガイドラインに資する内容であり、平和安全法制の成立により、平素以外の新たな適用事態である「重要影響事態」、「存立危機事態」が追加される。また、平素から全ての場面で弾薬が適用可能となるほか、「国際連携平和維持活動」として国連が統括しない平和協力活動での適用が可能となる。

このように、日米 ACSA は、日米防衛協力の進展に歩を一として拡充がなされてきた。制度面から見ると、第 3 次改正において日米 ACSA は米国と NATO 加盟諸国軍との ACSA と同等の水準にまで拡充されたことから、今後は実績の積み重ねによる運用改善が継続されてゆくと考えられる。

3 米以外の各国との ACSA の変遷

(1) 日豪 ACSA の概要

2007 年 9 月、安倍首相ハワード豪首相間の日豪首脳会談が開催された。この時確認された安全保障協力に関する日豪共同宣言により、災害派遣、人道支援、国際平和協力等における日豪間のロジスティクス協力の検討が開始された。この後 3 年を経て 2010 年 5 月、北澤防衛大臣とフォークナー豪国防大臣間で日豪物品役務相互提供協定（日豪 ACSA）が署名され 2013 年 1 月に発効した²⁵。

日豪 ACSA は、東ティモール国連 PKO、国際緊急援助活動等により自衛隊と豪軍が協力する機会が増加してきた情勢を踏まえ、これらの活動実績からロジスティクス協力の機運が高まり協定締結へと結びついたものと考えられる²⁶。

日豪 ACSA は、日米 ACSA と異なり日米安保体制という同盟関係を前提とした制度ではない。このため、日米 ACSA で定められている「武力攻撃事態等」は適用の対象としておらず、「日豪共同訓練」、「PKO、人道的国際救援活動又は大規模災害への対処のための活動」「外国での緊急事態における自国民等の輸送」、「連絡調整その他の日常的な活動」に限ら

²⁵ 「安全保障協力に関する日豪共同宣言」2007 年 3 月 13 日。我が国にとって、同盟関係にない国との安全保障に特化した二国間宣言は本件が初めてである。

²⁶ 自衛隊－豪軍間が現場で協力する機会が増加しており、2010 年の日豪 ACSA 署名時点で 1992 年カンボジア PKO、2002 年東ティモール PKO、2003 年イラク人道復興支援活動、2005 年インドネシア・スマトラ沖地震国際緊急援助活動、2006 年インドネシア・ジャワ島中部地震国際緊急援助活動、2009 年インドネシアパダン沖地震国際緊急援助活動での活動実績の他、日豪・多国間共同訓練の実績があった。

れたものであり、実施可能事項は日米 ACSA から「弾薬」を除いたものであった。また、日米 ACSA と同様に、協定の下位規定である PA で細部実施項目を規定している²⁷。

日豪 ACSA も日米 ACSA と同様に国際条約であることから、条約である日豪 ACSA 協定と協定の実施を担保する日豪双方の国内法が整備されてはじめて実際の運用が可能となる。日本側の国内法では活動に対応し自衛隊に権限を与えるための明確な根拠規定を必要とする点も同様である。

なお、日豪 ACSA では条文上に実施可能な活動を規定している。これは、豪側から適用となる活動を協定上に明示したいとの意向が示されたためであり、包括的な表現とされなかった²⁸。

(2) 改正日豪 ACSA の概要

2015 年 9 月に成立した平和安全法制は、我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増す中、切れ目のない対応を可能とすることを目的としている。これにより、自衛隊から豪軍に対して物品・役務を提供できる場面等が拡大されたことを受け、2017 年 1 月、安倍首相ターンブル豪首相隣席のもと改正日豪 ACSA が署名され、同年 9 月に発効した。

改正日豪 ACSA には「外国での緊急事態における自国民等の輸送」に「保護措置」が追加され、「連絡調整その他の日常的な活動」に「相手国内の単独行動」が追加されている。また、包括的な表現である「国際連携平和安全活動」が記載されたことで、国際社会の要請による各種の平和活動に対象が拡大されたため、相互支援が可能な活動が広がることとなる。また、「弾薬」を対象とすることも明記されている²⁹。

改正日豪 ACSA の発効によって、自衛隊と豪軍との間の緊密な協力が促進され、国際の平和と安全に対する更なる積極的な貢献を追求する活動において、自衛隊と豪軍がそれぞれの役割を一層効果的に果たすことが可能となると考えられる。

²⁷ 日米 ACSA では認められている日豪双方の相手国内の単独行動は対象外である。豪軍は、いわゆる朝鮮国連軍としての地位を有していることから、国連軍地位協定により国連軍施設に指定されている在日米軍基地が使用可能である。また、武器が除かれることが PA に明記されている。

²⁸ 笹本浩「日豪間の安全保障の円滑化～日・豪物品役務相互提供協定の概要～」『立法と調査』315 号、2011 年 4 月、5 頁。

²⁹ 『一方の当時国政府の部隊の艦船又は航空機による他方当事国政府の国の領域内の施設への訪問を含む。』とされており、親善訪問等を企図した単独行動を想定しているものと考えられる。弾薬については、2013 年 12 月南スーダン PKO において生じた小銃弾薬の韓国軍への貸与を念頭に置いていると考えられる。

(3) 日英 ACSA の概要

2014 年 5 月、安倍首相キャメロン英首相間の日英首脳会談が開催された際、安全保障面での協力を拡大することが確認され、ACSA 協定締結に向けての交渉開始が決定された。この後 3 年を経て 2017 年 1 月、鶴岡駐英大使とジョンソン英外務大臣間で日英物品役務相互提供協定（日英 ACSA）が署名され、同年 8 月に発効した。

日英 ACSA の適用可能な活動及び実施可能事項は、同月に署名された改正日豪 ACSA と同一の内容である。

本協定の発効によって、自衛隊と英軍との間の緊密な協力が促進され、国際の平和と安全に対する更なる積極的な貢献を追究する活動において、自衛隊と英軍がそれぞれの役割を一層効果的に果たすことが可能となると考えられる。

(4) その他、各国との ACSA の概要

2017 年 10 月現在、米、豪、英の 3 か国を除き、ACSA 協定締結に至った国はない。だが、ACSA 協定締結に向けて、カナダ、フランス、ニュージーランド、韓国、シンガポールの各国と協定締結へ向けての交渉が継続されており、それぞれの国との防衛協力の進展に伴い順次協定が締結されてゆくものと考えられる³⁰。

4 まとめ

(1) 日米安保強化策として成立

我が国にとって ACSA は冷戦後の制度である。冷戦後の安全保障環境の激変に対応した安全保障上の条約であり、日米安保体制の再定義から締結に至ったものである。

日米 ACSA は日米防衛協力の進展により制度拡充が継続している。その対象は当初の平時から有事に拡大され、対象活動は、日米共同訓練から自衛隊施設を用いた米軍単独行動にまで拡大され、国連主体の PKO 及び人

³⁰ 2017 年 10 月現在の各国との交渉状況は次のとおりである。2013 年 9 月、日加首脳会談で ACSA 協定実質合意歓迎に言及。2017 年 1 月、日仏外務・防衛閣僚協議で ACSA 交渉締結を開始することで一致。2014 年 7 月、日新首脳会談において ACSA 協定に関する検討を促すことで合意。2015 年 5 月、日韓防衛相会談において、日本側から ACSA 協定締結を提案。2015 年 5 月、日星首脳会談において、ACSA 協定の可能性を含め協力を促進することで合意。

道的国際救援活動から国連によらない国際連携平和活動にまで拡大された。また、対象事項も弾薬が追加された。

これら法制上の権限拡大は、我が国の防衛政策の進展に歩を一としている。日米 ACSA の締結及び第 1 次改正はガイドライン関連法の制定に連動しており、有事法制の制定に連動して第 2 次改正が、平和安全法制の制定に連動して第 3 次改正がなされている。これらの条約上の国会承認、国内法上の法制化に際しての議論は米軍に対する支援を中心に展開されてきた³¹。特に、第 2 次改正において、日米 ACSA を適用した自衛隊が米軍へのロジスティクス支援を行う枠組みの整備が完了したと言える。

(2) 運用実績による制度改善と各国への進展

実戦を継続しつつ全世界に兵力を展開・運用し続けている米軍のロジスティクス支援能力は巨大である。一方、活動領域が日本周辺に限定されたものとして兵力整備されてきた自衛隊のロジスティクス支援能力は、まだまだ矮小と言わざるを得ない。特に海外での活動については、自衛隊が米軍から支援を受ける機会は非常に多い。

自衛隊・米軍間の日米 ACSA の実施件数を紹介した報道資料によれば、イラク特措法による自衛隊派遣が行われた 2003 年以降、日米 ACSA の実施件数が大幅に増え、特に、米軍から自衛隊が支援の提供を受ける事例の比率が増大していることが理解できる。

また、米以外の各国との ACSA 締結の進展に目を転じると、自衛隊の海外における活動の進展に伴い日豪、日英、その他各国と着実に締結国が増加しつつあることが理解できる。海外活動における各国との相互協力下での活動機会の増加が、ACSA 協定締結の必要性を認識させる契機になっていることは間違いないであろう。

2017 年 10 月現在、自衛隊の活動領域は、日常的にインド洋・アフリカ大陸にまで広がっており、これらの活動に対するロジスティクス支援に ACSA は日常的に活用されている。

ACSA は日米安保強化策としての米軍支援を出発点としながらも、制度拡充と運用実績により、海外での活動を中心とした各国との実務的な相互支援に拡大しつつあると言える。

³¹ 1996 年 4 月 11 日第三百三十六回国会衆議院安全保障委員会における日米 ACSA に関する質問に対し、防衛庁防衛局長が極東有事の米軍支援についての検討について言及している。

おわりに

ACSA は、自衛隊の海外派遣活動の進展により実施件数が増加し、制度拡充、運用改善を繰り返しながら、実務上得られた経験と知恵の蓄積に伴い成熟してきたと言えるだろう。

しかし、日米安保強化策として成立した日米 ACSA が、その第 2 次改正において制度化を実現した防衛出動事態等における適用については、幸いにして対象となる事態が生起しておらず、制度を運用せざるを得ない状況を免れている。成熟してきた ACSA だが、最も苛烈な事態は未だ経験していない。そのような事態においては、日米のロジスティクス支援能力の根本的な差を考えると、ACSA 制定時に議論の中心となった自衛隊から米軍へのロジスティクス支援の提供が大規模に行い得るとは考え難く、むしろ、米軍からの支援の提供を自衛隊がいかに関与し得るかが課題となるだろう。

ロジスティクスは、平時有事を問わず常に継続して行われる実務であり、ACSA はそのロジスティクスを担保すべき諸制度の一つである。拡大し烈度を増しつつある自衛隊の活動を担保するには一層のロジスティクス支援能力の充実が必要であり、制度を真の力とするためには、日頃からの実務経験と知恵の蓄積が必須である。

孔子曰く、治面不忘乱（治まりて乱るるを忘れず）とは、防衛に携わる者には当然の心がけである。未だ経験していない高烈度事態におけるロジスティクス支援のために必要なことは何か、この問いを常に忘れることなく、各種行動・訓練による部隊派遣、図上演習の作為等、絶え間ない経験と知恵の蓄積とフィードバックが必要である。

アジア太平洋諸国海軍大学セミナー各国発表より

平成 29 年 2 月、海上自衛隊幹部学校は、第 20 回アジア太平洋諸国海軍大学セミナーを主催した。このセミナーの主題を「アジア太平洋地域における海洋安全保障と協働の強化・四半世紀間の安全保障環境と海軍の役割変化」とし、副題の一つに、「冷戦終結・ソ連邦解体以降四半世紀における海軍の変化」を設定した。この副題での討議を割り当てられた各国海軍大佐級参加者のうち、フランス海軍のトーマス・フラヨルイ大佐と英海軍のティモシー・クリストファー・ウッズ大佐の両名が、本巻の特集に関する秀逸な知見を披露した。ここにその発表内容の邦訳を、本人の了解を得て掲載するものである。

(海幹校戦略研究会事務局)

フランス共和国 海軍大佐 トーマス・フラヨルイ

この素晴らしいセミナーにご招待頂き大変光栄です。この発表の場にいることを誇りに感じるとともに、皆様に心からの感謝を表したいと思います。

まず、私の軍歴を紹介しますと、24 年間海軍に在籍し、前配置は、戦闘水上艦艇、ラファイエット級のスルクフの艦長でした。この艦と共にイエメン、アラブ湾、ペルシャ湾、さらに黒海に派遣されました。その後、国防省勤務となり、現在、今後 5 年間の国防戦略の作成に携わっています。おそらく次は、フォルバンという駆逐艦の艦長になる予定です。

アジア太平洋におけるフランス海軍に関するパンフレットをここに持ってきました。これは 3kg と重く、フランスに置いておけば、節約できたのですが、100 ユーロも余計に超過荷物として払いました。本日、四半世紀における海軍の変化を認識し、冷戦後の海軍を考える上で、フランス海軍が冷戦後、どのような状況をたどり、今どのような状況にあるかを中心に話そうと思います。まずは、簡単に数字だけを用いて説明したいと思います。

私は 1993 年に海軍に入隊しました。入隊時には冷戦は終結していましたが、海軍は空母 2 隻、フリゲート艦 55 隻、海上哨戒機 25 機を保有し、

人員は 8 万人でした。しかし、現在は空母 1 隻、フリゲート艦 23 隻、海上哨戒機 11 機、人員は 4 万人になっております。数字は、以上です。

発表の内容は、冷戦中のフランス海軍の特徴について、例えば、何故こんなものを作ったのか？から紹介させて頂き、フランス海軍の歴史について、ソ連崩壊の影響について、伝統的な海軍の二面的な役割について、海上における国家の力の復興について、それから、今も消えていない海洋安全保障の課題について、最後に、今、西側の海軍はどういう状況かという順序でお話ししようと思います。

冷戦中のフランス海軍は核抑止力を一義的に担っていました。フランス艦隊は、核抑止のために、フリゲート艦、空母、海上哨戒機、機雷掃討艦等で構成されていました。ALFA フォースと呼ばれる部隊があり、この部隊は、仏領ポリネシアの核実験専用の部隊で、フランス海軍の資源の 40% を消費していました。フランスは、この部隊を維持することに取りつかれていました。我々は、それを弱者から強者への抑止力と呼んでいました。そのような考えはどこから来たのでしょうか。それは、核保有国になりたいという事実にあります。それは、スエズ紛争時に編成された遠征隊から来ています。フランス、英国及びイスラエルは、エジプトのナセル大統領がスエズ運河国有化を決定した時に、それに反対してエジプトと戦いました。戦術的には成功であったけれども、戦略的には大失敗でした。何故なら、アメリカとソ連が核の圧力をかけて、そして停戦をフランスに強要したからです。当時の大統領ドゴール將軍は、「我が祖国は、より自主的かつより独立すべきである」と決心し、海軍全体が核抑止のためにつくられたわけです。

財政危機及びその他の理由によりソ連邦が崩壊したとき、西側の潜水艦乗りは、自分たちが、いたところでソ連海軍の SSBN（原子力弾道ミサイル潜水艦）を追尾し続けた結果だと装いました。西側は、冷戦が終わったことを受け入れ、平和の配当の分配が始まりました。そして、1995 年に、シラク大統領によって徴兵制が終了し、マンパワーを集中させた部隊も終焉を迎えたのです。その一例をご紹介します。駆逐艦コルベールは、乗員は約 600 人でしたが、現在の駆逐艦、イタリアとの共同開発による駆逐艦ラングドックは、乗員約 100 人しか乗っていません。それから、防空艦シェフランは乗員約 300 でしたが、現在の防空艦、私が次の配置として艦長を狙っている艦フォルバンは、192 人しか今乗員が乗っていません。

フランスは、熟慮の上で、少ない乗組員で高度に自動化された艦艇を選

択しました。なぜなら、フランス海軍は、許された戦域内に単機能の多数の艦艇を投入するより、高機能の駆逐艦1隻でそれができると考えたからです。

冷戦終結は、同時に介入という新たな利益も生じてきました。すなわち、東側の前線に張り付けておいた通常戦力を、突然、利用することが可能となりました。2極化の終焉は、凍り付いた紛争を溶かしました。特に、フランスはアフリカにおいて、歴史的な利益を有しており、それは、バルカン半島にも繋がっています。国連安保理は、もはや無力であり、介入を是認するようになりました。その証拠が、第1次湾岸戦争でした。

初期の時代、戦闘と海洋安全保障は対立した概念でした。例えば、18世紀の傭兵と私掠船のようにです。単なる話ですが、なぜ海洋の国民(marine nationale)と言うのでしょうか。陸軍は、フランス語でArmée de Terreと呼称され、空軍はArmée de l'Airと呼称されます。しかし、我々は、海上の陸軍ではありません。フランス語を正しく訳せばそうなりますが。我々は、海洋の国民(marine national)です。つまり、我々は、戦闘能力と法執行の両方を持っているからです。そして、この二つの性格を保っていきたいと思います。この二つの目標を達成するためには長い時間がかかります。この目標達成に必要な艦艇を設計し、建造するには15年かかります。その後、35年間か40年間運用されることになります。

最近、ある傾向を認識することができます。海洋安全保障における武装化が進んでおり、ソマリアの海賊が携帯式ロケット弾で武装していることでも分かるように脅威が、更に暴力的になってきています。海賊によるヨットやクルーズ船の襲撃が、ここ数年、発生しています。フランス海軍は海賊対処のために1~2隻のフリゲート艦を派遣しています。1隻は、海上哨戒機1機を搭載するヘリコプター搭載強襲揚陸艦で、これには、病院の機能もあります。また、少なくとも海軍特殊部隊及び最低限3機のヘリコプターを派遣しています。北アフリカとスペインの間で行われた麻薬対処作戦でも、同様な量の装備を必要としました。これは、手段と能力の観点からは、非常に経費が掛かります。

今日、海洋においては、伝統的なパワーレトリックの復活が表面化しています。多くの艦艇を建造しているロシア及び中国の隆盛を目にしています。振興海軍国或いは新興海軍国が、あからさまな軍事的な展開を行っています。例えば、中国は、フランス海軍に相当する能力を4年間で作ろうと試みるばかりか、強大な海軍基地をジブチに造っているところです。私もそれを実際見てきました。単なる港、棧橋ではなく、1万人が駐留でき

る規模の巨大な海軍基地を作っています。インドのような地域パワーの海軍も、空母を建造しており、グローバルな海軍になろうとしています。ロシアはグローバルな海軍であり、地中海では 20 隻のロシア艦艇を観察することができます。シリアの前線に派遣されたとき、ロシアの多くの部隊と一緒に働く機会がありました。大西洋にはイランもやっています。ですから、もう許容できるスペースはなくなっているということです。

海洋とは何でしょう。海洋では、船は自由にどこへでも行けます。そして、人による縛れもありませんし、事故に巻き込まれるリスクは少ない、暴露するマスコミもない。ですから、非常に自己主張の強い示威行動もできます。

私の考えを皆さんと共有させて下さい。中国は通常及び原子力潜水艦を 2008 年からインド洋に配備しています。この事象は私にとってとても印象的であり、最初は 1 カ月か 2 カ月くらいではないかと思ったのですが、長期化しています。どこでも哨戒活動を行っています。バブ・エル・マンドブ海峡でも、ホルムズ海峡でも行動しています。ジブチに海軍基地も造っています。インド洋の南部にもさらに基地を造っています。中国は、将来とてつもない大きな海軍力を持つことになるでしょう。それは、非常に緊張度の高い海域で強圧的な力も持つことを意味します。これはフランスにとって決して見逃すことはできないということを強調しておきます。

この写真は私ですけれども、私はひげを生やさないほうが本当はいいのですけれども、この時は生やしています。こうすると、大佐としては年がもっと上に見えますよね。

我々のフリゲート艦の艦内で、中国の大佐と話しました。もちろん、対話は重要です。でも、協力には注意が必要です。ナイーブになってはいけません。重要な知識を、中国の海軍に、我々は与えようとは思っていません。

次に海洋安全保障上の課題について触れたいと思います。海洋の安全保障上の課題はなくなっていない。また、伝統的なアセット、手段及び道具としての海軍力が再興しています。伝統的な主体である海賊、密輸、違法漁業は、依然として存在しています。海軍の行動と形を決める新しい主体も出てきました。テロ、大量の移民、環境問題といった新しい問題です。

「ソフィア」という新しい言葉を紹介したいと思います。ソフィアとは、EU が地中海で行っている作戦です。基本的には低級なアセットで対応するものです。ですから、我々は、この任務に熱中するわけにはいかないのです。しかし、重要なミッションであるけれども、この任務を行うことに

より、戦闘の知識を失ってしまうことになるので、それを学び直さなければいけないわけです。戦争の原理と戦闘のやり方を忘れてはならないのです。

また、もう 1 つ非常に重要なことは、我々の国会、国会議員です。我々は、法執行に焦点を当ててはおりません。もし、我々が、重巡洋艦、空母、戦闘機のような高性能のアセットを保有したいと思っていても、我々は、これらの海洋の課題に焦点を当ててはおりません。しかし、最近、戦闘と海洋安全保障の間がぼやけてきており、これをハイブリッド戦争と呼んでいます。この傾向は、我々の艦艇が、海上において低レベルから高レベルのすべての規模の作戦が遂行可能であるべきことを示しています。

これは、海軍本来の能力と知識を喪失する危険です。ある海軍は、フリゲート艦や駆逐艦でもって不法移民に対応していますが、戦闘に関する考え方や作戦の知識を失ってしまうかもしれません。イタリアの話をしたいと思います。イタリア海軍とは非常に緊密です。イタリア海軍は、移民を救い、助けるために駆逐艦を派遣していますが、それによって何らかの知識を喪失しています。

今日、西側海軍においては、まず第 1 に、A2/AD (接近阻止・領域拒否) を可能にするような高性能の技術に焦点が当たっています。それは、ブリードラブ空軍大將が「夏休み」と呼んだこととサイバーを忘れているか、無視しています。

第 2 番目は、再び数字の話題に戻りますが、フランスでは、予算の制約のもと、技術対数量に関する多くの研究があります。遊びのような議論の場は広大です。バブ・エル・マンデブ海峡の事態は、何かあれば 24 時間以内に我々の経済に影響を及ぼすことが分かりました。加えて、ロシアのおかげでというか、NATO の重要性が再重要視されるようになりました。バブ・エル・マンデブ海峡を見てください。「質」と「量」の課題が論争しています。ロシアの北方艦隊が、2015 年 11 月後半に 5 隻の潜水艦を大西洋に同時に展開したことは、大変印象深い事象でした。

第 3 番目は、要員に関する課題です。艦艇の乗員の生活様式は、安定、即時性、ソーシャルネットワークといった若者の願望と大きく異なっています。フェースブックは、艦内での使用が禁止されています。個人情報、もはや頑丈なものではなく、いつも狙われています。潜水艦の艦長に育て上げるには、22 年かかります。原子力や潜水艦のような高い技術に携わっていた人間の獲得競争は、尋常ではありません。例えば、原子力の教育を

受けた下士官は、民間会社からの雇用の申し込みが多く、14、15年後には海軍を去っていきます。海軍で引き続き仕事をするよう慰留させることは、なかなか難しいことです。

海軍の中の本当の価値は、乗員です。もし、艦艇を動かす乗員がいなければ、いくら新品の近代的な艦を持っても、無用の長物です。結論を言えば、我々はフランス海軍を、基本的に遠征軍としての概念で作っています。我々は、作戦を次の6つの作戦区域で行っています。つまり、アフリカ、西アフリカ、東アフリカ、ペルシャ湾、ペルシャ湾では、シリア及びイラク内のイスラム国に対するチャマル作戦（Operation Chammal）を実施しました。また、常にアジアに艦艇を派遣しています。特に南シナ海に派遣しています。4回の配備が今年あります。その中には、5月にヘリコプター搭載強襲揚陸艦に米国の海兵隊員と我々の海兵隊員を乗艦させて展開する予定です。

私は、ちょうど国防省でヨーロッパの海軍に関する研究をし、終了したところです。その結果は、ヨーロッパの海軍の中で頼りになるのは1カ国しかないということが分かりました。すなわち、強制的な雰囲気の中で、強制的な場所でオペレーションができるイギリスの海軍しかないということが分かりました。他のヨーロッパ諸国及びその海軍には、それぞれの国の防衛と海軍にもっと責任を持って欲しいと思います。

フランス海軍について手短かに寸評してみたいと思います。宣伝のような話になりますが。現在、海上に約35隻の艦艇が展開しています。そのうちの1隻は弾道ミサイル搭載原子力潜水艦で、国内に展開しています。この数以上のアセットがまだあります。私が言いたいことは、皆さんの間で、海軍のアセットを増やしたい、英国やドイツのように増やしたいというコンセンサスがあるということです。これが私の結論です。

英国 海軍大佐 ティモシー・クリストファー・ウッズ

セミナーに参加でき大変うれしく、また光栄に思っています。日本に来るのは初めてで、皆さんから海洋の安全保障に関する洞察力を学ぶことは、大変有益であると思います。特に意見交換をすることで、相互理解の増進になると思いますし、皆さんと、各国海軍の方々と一緒に過ごすことによって、相互の違いを学び、それから共通事項もたくさんあるということが分かりました。今後の文化研修プログラムもとても楽しみにしております。

簡単に私の経歴を申し上げます。私は、25年間、英国海軍に勤務しています。艦艇、潜水艦の運用を経験し、国防省勤務という陸上配置も経験しました。国防省勤務では、2010年と2015年に国防見直しにも携わりました。首相の下で、ある種の政策顧問として働いたこともありました。

教育の面において、この地域は私にとって、大変親近感があります。と言うのも、私の哲学修士号のテーマが、朝鮮半島における米中関係でした。また、博士号のテーマは、歴史的視点からの中国海軍の近代化でした。そういう訳で、この地域は、なじみ深い地域なのです。

次の15分ぐらいで、私の経験を踏まえて、今の不確実な戦略環境の中での英国海軍の振る舞いの基となる英国海軍戦略について話してみたいと思います。そんなに付け加えることは無いと思います。と言うのも、昨日と今日で、皆さんがすでにお話になっているからです。皆様方が脅威について、今日の海軍の役割について、さらに繰り返して協働、関与、相互理解の必要性について、繰り返しおっしゃいました。我々は、同じ安全保障と資源の課題を抱えています。海軍と海上における共同は、冷戦時代からその重要性は変わっていないと思います。

まず、範囲の観点から、最初に英国海軍の役割を与えている戦略環境から始めます。次に、不確実な現在及び未来における英国海軍の使命に焦点を当てたいと思います。それから、海軍の役割についてももう少しお話をしたいと思います。それらは、海洋安全保障とか、多くの国際的な友好国に対する安心の提供とか、環境的及び国内的危機にあった人々に対する人道支援、災害救難などの話です。次に、皆さん方とパートナーシップとして働くための必須事項を申し上げて結論にしたいと思います。国際法の支配の下、全ての国が繁栄するための自由貿易を許す公共領域の安全を維持するためです。

最初に、背景について申し上げます。ここには少し時間をかけたいと思います。と言うのは、我々の活動の根拠を与える背景になるからです。英国の最近の国家安全保障戦略において確認されている世界は、持続的な競争社会の一つと定義されています。その社会では、戦争と平和の伝統的な区分は、時に意図的に曖昧になっています。この文脈は、その競争が、イデオロギー的、領域的、あるいは経済的であろうとなかろうと、海上におけるそれ自身を必ずしも明示してはいません。海軍が変化する安全保障環境の課題への順応に失敗すると、海洋国家安全と繁栄が脅かされるということを歴史は警告しています。ヨーロッパからアジアにかけて歴史には、グローバルパワーに台頭した国が、戦いを決着させる或いはそれを引き延

ばせるシーパワーの欠落により、衰退に追い込まれた例が多くあります。したがって、海軍は、今日の戦略的文脈において、中心の存在です。

すべての海洋戦略に影響を及ぼす3つの要因があります。脅威、国家の野心の程度、利用可能な資源の3つです。まず、脅威について。脅威は能力と意図の組み合わせです。多くの国は、軍事的能力を高めています。デジタル化された戦場において、陸、海、空統合の必要性が認識されています。行動の自由を邪魔しようと試みる者がいます。フランス海軍のトーマス大佐が言及された海洋許可技術を拡散させ、展開させることによってです。例えば最新鋭の対艦弾道巡航ミサイル、長距離爆撃機、進化した戦闘機、潜水艦、機雷、進化した統合防空システム、強力な電子戦、サイバー、宇宙技術、さらに複合したあるいは非対称な戦術の普及などです。その良い例は、南シナ海で見らる中国の三戦、すなわち法律戦、世論戦及び心理戦です。

有難いことに、このような手段と敵対的意図を組み合わせる国家はありません。しかし、態度や姿勢を変えようとする国家と対決し、圧倒的に反撃する準備が必要です。加えて、我々の生活様式に反対する非国家主体という亡霊がいます。彼らは、テロリズムの行為により我々に脅威を与え続けています。重大な犯罪や武器の拡散のような違法な活動を海上もしくは海上を経由して行おうとする者もいます。

非伝統的な脅威には、例えば、韓国の代表が説明されたように、環境の災害とか、あるいは移民の問題もあります。こうしたすべての非伝統的な脅威への対処、例えばテロ対処、武器拡散への対処は、海軍が共同できる、また、共同すべき領域です。

それぞれの国家には、それぞれの国益があります。ほとんどの国家で大体一致しているということは、良いことですが、しかし、それを決めるのは国の大志ということになります。残念ながら、英国は、EU離脱を決定しましたが、島国の英国は外向きであり続けるということを決めております。現在の英国政府のモットーは、グローバルな英国であり、ヨーロッパの友好国、NATOの同盟国、アジア太平洋の皆さんと緊密な協力を続けていくということです。すなわち、機会と責任を拡大することによって、善なる力としてのグローバルな影響力を維持するということです。

最後に、国家の大志並びに地球規模の脅威に有効に対応する能力は、資源の消耗により制約され、加減さるかもしれません。2008年の金融危機以降、引き締め政策が続いてきました。英国は、G7、G20諸国と共に経済成長路線を歩んでいます。それは、英国海軍に、海洋安全保障を確保し、海

上での生活を保つために必要な能力に対する投資を可能にしています。再度申し上げますが、その能力には、アジア太平洋における物理的なプレゼンスが含まれています。

英国海軍の「ビジョン 2035」について話したいと思います。脅威、現在の国家の大志、制約された資源の下で、海洋戦略を示したビジョン 2035 は、まさに大胆なものです。これは次の 2, 3 世代に向けた我々の大志です。我々は中東とアフガニスタンにおいて防衛努力に費やした 15 年間の期間を経て、明確な方針と目的を再構築しました。

海上における多くの機会を作るために皆さん方の海軍と同様に、英国海軍も、革新的、効率的でなければなりませんし、また、新技術を有効に使っていかなければなりません。しかし、二人の仲間が本日話したように、大志の実現には、質の高い人材が必要です。訓練し、発展させ、2020 年代の試練の中にあっても回復力を維持し、オペレーションできる乗員を確保することが重要です。

我々の海上における優位性は、挑戦を受けています。能力を向上させた海軍からの挑戦と、あいまいなグレーゾーンで活動している敵対者からの両方の挑戦を受けています。アクセスは、すべての領域から挑戦を受けています。近代的な、ネットワーク化された海洋環境に迅速に順応し、それを利用する人は、それが危機に陥った時でも勝利する人でしょう。

国防及び安全保障に関する GDP2%の約束は、国防の大志を拡大するという新しい範囲と海軍に反映されるべきです。また海軍は、近代化するためにまた、構成を変更するために必要とされる資源を多く獲得したいと考えています。

このビジョンでは、同盟国、パートナーの重要性も強調しております。NATO 同盟国の核となる 28 カ国と他の多くのパートナーは、我々の集団的安全保障及び国防政策の依然として中核です。我々は、引き続き他の国際的機関及び 2 国間の関係に価値を置いています。特に、価値を共有する友好国、アジア太平洋地域の同盟国、とりわけ、5 カ国防衛取極め (FPDA) 参加国です。訓練や協働及び安全保障能力を発展させることにより、また同様に、潜在的敵対国に対して積極的に抑止、制止を行うことによって、パートナーに安心を与えます。最終的に、合法的に公海の安全を維持することは、常続的な国際的努力によります。1 国でこれはできません。

英国海軍は、昔から常に国際的であり、これからもそうです。したがって、国際的に設計されています。これは、これからもずっと真実です。バンガード級の弾道ミサイル搭載原子力空母による海上における常続した抑

止、2隻のクイーン・エリザベス級の空母を展開できる常統的空母能力、常統的な強襲揚陸レディネスは、「2035 ビジョン」で公表された英国海軍の3つの核となる責務のうちの一つです。

英国海軍海上任務部隊の一部として、また、フランスとの遠征部隊として、常統的な空母能力と常統的な強襲揚陸能力をペアにすることは、世界中のどこにでも意味のある影響と力の投影の選択を与えるものです。

軍事力の展開の方法を特徴づけている5つの特徴的な原則によって、英国海軍は、これからも運用されます。

最初に、グローバルということについて。公共財によって提言された特徴的なアクセスを利用する能力を持つ海軍は、国の要求により、どこにでも、また、いつでも前方で作戦を行い、必須かつ費用対効果のある国際的な防衛関与努力を提供し、志が同じ海軍と共同して世界の交易路を守ります。我々は、遠征軍であり、これからもその能力を維持します。

2番目は、信頼についてです。信頼性は、我々が何かを行おうとするとき、全てを支えなければなりません。それは、訓練し、装備することから得られ、水兵を、エアマンを、海兵隊員をリードし、必要なときに彼らをいつでも展開に即応させることです。

3番目に、我々は、柔軟である必要があります。柔軟であることと、操作上の柔軟性の両方がありますが、小規模の訓練チーム或いは1隻のプラットフォームを派遣する場合は、個々に必要ですが、能力のある信頼でき、かつ連続して利用可能な海上任務部隊を展開する場合は、両方が必要です。

4番目は、使用可能であることが求められています。幅広いレンジで実行の準備を行うことです。例えば、危険から人を避退させ、保護すること。人道支援において十分な量の重要な救助を提供すること。常に脅す準備を行い、また、必要であれば、敵を打ち負かすこと。

最後に、効率的であることが、求められています。我々は、資源の制約から逃れることはできません。我々は陸軍及び空軍と同じ予算を競争しなければなりません。我々は、発明を推進すること、勇気をもたせて、新技術に投資する財政的自由を現実のものにする従来と違った考え方、作戦方法に関する違った考え方などが、絶え間なく求められています。

今日の海軍の役割について、申し上げます。これは、我々の全てにとって、真実です。これは、英国海軍だけのことでありません。私が選び出した5つの要素です。第1は、紛争を予防するために、係争地を安定化することです。英国海軍は、皆さんの海軍と同様に、商品や補給品の流通に必須の地域を鎮静化します。例えば、湾岸、西アフリカ、などです。日本の

海軍は、また、東シナ海、南シナ海及びアフリカの角の地域に関与しています。

2 番目は、海上における安全保障を提供することです。大半の海上交易路は、一握りのグローバルなチョーク・ポイントを通ります。とりわけ、例えばホルムズ海峡、マラッカ海峡、ロンボク海峡、バベルマンデブ海峡及びジブラルタル海峡が非常に重要なチョーク・ポイントであります。我々は、海軍を展開するなどの有力なメッセージを送ることで、戦略的に強い立場を維持しています。ほかに何かあるでしょうか。我々は、更に悪化する状況を停止させることに努めています。

3 番目は、この会議に象徴される国際的パートナーシップです。このような会議の重要性を強調すると同時に、環境問題等に対して訓練し、一緒になって実施し、また、友情を形にするために共同し、最終的に、平和を推進することを共に理解することです。

4 番目は、経済を保護するためにグローバルな産業の安全の確保が求められていることです。数字はいろいろありますが、世界の交易の 90%以上が海上輸送です。それは、必然的に不法な利益を求めているグループを惹きつけます。英国だけが単独で、交易と資源を海に依存しているわけではありません。英国は、約半分の食料とエネルギーを輸入しています。また、交易の 95%が海上輸送されています。重要な船舶路を保護することによって、海軍は、歳入の数 10 億ポンドを守っています。それは、公共財へのアクセスへの安全を確保し、海賊と、テロリズムと、密輸及び違法交易と戦うことにも言えます。第 151 任務部隊は、海上交易の安全を確保するための多国間共同の卓越した例です。

最後は、我々すべての海軍にとって重大な任務である人道支援の提供についてです。海上訓練に精通している者であれば、タイムリーな災害救難を可能にする鍵となる重要な構成要素の一つであることを知っています。我々は訓練し、環境的な或いは政治的な大惨事に対応可能です。それには、5つの要素があります。まずは、インフラの復旧です。海軍は自己完結機能を持っています。また、柔軟でもあり、厳しい環境を克服できるのは海軍だけです。第 2 点目は、後方支援艦艇による援助と支援を提供することです。第 3 は、避退と帰還です。レバノンやリビアにいた英国人を救助したように、2010 年、アイスランドで火山が噴火した際、20 万人の英国人を帰国させました。第 4 は、迅速な行動です。災害や危機が発生したとき、迅速な行動が人命救助につながります。我々は、任務の幅に応じて、その中には人道支援も含まれますが、高いレディネス状態にある部隊を招集し

ています。一つの例として、海洋観測艦エンタープライズが 3 年間もずっと国外に派遣されていましたが、今年 4 月にやっと帰ってきます。17 カ国を訪問し、8 万 8,000 海里航海しています。地中海でソフィア作戦にも関与し、1 万人近くの移民を救いました。

最後に、第 5 として、最悪の事態への備えも必要です。退避、物資の輸送なども含め、時間によって決定的な成果に違いが出てくるということは明らかです。災害は、しばしば法と秩序を破壊します。海軍がその場に存在することによって、無秩序にならないように、そして、事態を安定化させることもできます。

私は海軍の役割及び不確実な時代における英国海軍の役割についてお話してきました。脅威は従前同様存在しています。冷戦中も、今も継続している任務があります。

グローバル化された世界の中で、アジア太平洋の事態であっても 6,000 海里離れた我々にも無縁ではありません。例えば、朝鮮半島での紛争の可能性や、南シナ海或いは東シナ海での事態がエスカレートすれば、全ての国々の人々に物理的にも経済的にも道徳的にも影響が出てきます。

英国海軍は幸いにも、グローバルな視点を維持し、コミットを継続しています。

南シナ海における中国の強制外交

ー 海上法執行機関を活用した強制外交の限界 ー

中山 信孝

本文は、1 等海佐 中山 信孝が第 7 2 期海上自衛隊幹部学校幹部高級課程の特別研究で執筆し、最優秀論文として英国海軍から第 1 海軍卿賞を受賞したものである。

今回の受賞は、中国の海上法執行機関を活用した強制外交を分析した研究において、時宜に適したテーマ選定、明快な論理展開が高く評価された。

(英国第 1 海軍卿賞：平成 2 5 年 1 2 月に英国第 1 海軍卿兼海軍参謀長のジョージ・ザンベラス海軍大將が本校を訪問された際、「海上自衛隊と英海軍の友好の証として、海上自衛隊幹部学校において執筆された優秀な論文に対して賞を授与したい」との提案により設立され、今回で 3 回目となる。)



英国第 1 海軍卿賞授賞式（平成 2 9 年 6 月 2 1 日、駐日英国大使館）

はじめに

一般に、海上の軍事力は海軍とされる。海軍は「軍事」、「外交」、「警察活動」の 3 つの機能を持つ¹。海軍の「外交」機能を象徴する「砲艦外交」

¹ Ken Booth, *NAVIES AND FOREIGN POLICY*, Croom Helm Ltd, 1977, p.15.

という言葉は、帝国主義が横溢する19世紀を通じて一般的になった²。これは「外交」の中でも、敵が既に起こしつつあるか起こしてしまった行動を変更させる試みである「強制外交」の手段としては、陸軍よりも海軍の方が有効であると海洋大国が認識したためである³。

活発な海洋進出を図る中国の対外姿勢を分析した村井は、「領土問題や海洋資源問題を解決するために、より効果的な外交手段として、軍事力を使って圧力をかける政策を選択する可能性が大きくなる」、「中国では平時体制のまま実行する小戦争は、平和な時に行う「強制外交」の一形態」としており⁴、今日も中国は、強制外交の手段として海上の軍事力を重視していると言える。

一方で、中国の海上の軍事力は多様化してきている。2016年7月12日、常設仲裁裁判所は南シナ海を巡る中国の主張に対し、国際法に基づく判断を示した⁵。同時に裁判所は、セカンド・トーマス礁（スプラトリー諸島の中の一礁）に関しては、フィリピンの海兵隊と中国の海軍及び海上法執行機関のにらみ合いが軍事活動にあたるため、（フィリピンの申し立てを判断する）管轄権を有しないとした⁶。ここで中国の海上法執行機関による活動も「軍事活動にあたる」とされたように⁷、近年、中国は海洋における主権や権益の擁護における海上法執行機関の役割を重視しており⁸、強制外交の担い手となる中国の海上の軍事力には、海軍だけではなく海上法執行機関も含まれると言える。

中国の海上の軍事力の多様化は先行研究でも示されている。西海は、軍

² ポール・G・ローレン、ゴードン・A・クレイグ、アレキサンダー・L・ジョージ『軍事力と現代外交 現代における外交的課題』木村修三他、有斐閣、1997年、235-239頁。

³ 同上、238-239頁。

⁴ 村井友秀「中国は敵が弱ければ戦う国—「強制外交」の一形態・小戦争の可能性」、『外交』Vol.29、時事通信社、2015年1月、80頁。

⁵ PCA CaseNo2013-19, *IN THE MATTER OF THE SOUTH CHINA SEA ARBITRATION -before- AN ARBITRAL TRIBUNAL CONSITITUTED UNDER ANNEX VII TO THE 1982 UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA -between- THE REPABULIC OF THE PHIPPINES -and- THE PEOPERS REPUBLIC OF CHINA*, 12 July 2016, www.pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf.

⁶ 国連海洋法条約第298条は、海洋境界画定紛争について強制的な紛争解決手続きの適用除外を認めており、中国はこれに基づいて2006年に適用除外を宣言した。

⁷ PCA Press Release, “Aggravation of Dispute,” *The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines V. The People’s Republic of China)*, 12 July 2016, p.2, www.pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Press-Release-No-11-English.pdf.

⁸ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』、36頁。

と海上法執行機関が共同で演習や海洋権益を巡る対応に当たっている事例を取り上げ、本来区別が必要な機能が分化されないまま「軍保一体化」が進行していると指摘し⁹、毛利は、2013年の海上法執行機関の整理統合を、より統制された方法で効果的に海洋権益を守ろうとする中国政府の意思の現れとする¹⁰。さらにエリクソン（Andrew S. Erickson）は、海軍や海上法執行機関と協働して中国の立場を擁護・促進する海上民兵に着目し、砲艦外交のイメージを惹き起さずに目標を追求していると指摘する¹¹。

中国の海上の軍事力の多様化は、2012年の中国とフィリピンが対峙したスカボロー礁事件や、2014年の中国によるパラセル諸島沖の石油採掘の際の中越衝突事件にも現れている。この2つの事件は、中国が海上法執行機関等を活用した強制外交を行ったケースと考えられ、類似点も多い。中国は、現場に展開した船舶等の質と量で相手国を圧倒した。相手国は、国際社会に被害を訴え、反中デモが発生した。中国には、国際会議等で国際的な批判を受ける恐れがあり、相手国には、対中輸出の規制や投資環境悪化等の経済的な懸念があった。

しかし、これらの多くの類似点の存在にもかかわらず、前者は中国によるスカボロー礁の実効支配確立、後者は中国の早期撤収という正反対の結果となった。

その要因を、例えばルトワック（Edward N. Luttwak）は、後者の事件では、ベトナムが、中国国境に侵入してゲリラ活動を行うことを黙示したためとする¹²。しかしながら本稿では、現場海域への中国軍の追加的展開が、前者では示唆され、後者では示唆されなかったという点に着目する。

本稿は、多様化する中国の海上の軍事力のうち海上法執行機関に焦点を絞り、中国の強制外交に海上法執行機関を活用する手法の限界を明らかにするため、上記の2つの事件にジョージ（Alexander L. George）の強制外交理論を当てはめ、強制外交の成否の要因を分析する。

そのため、まず第1節では、中国海上法執行機関の活動に関する先行研

⁹ 西海重和「中国の法執行機関等による海洋権益確保活動の研究 ―同活動の特徴、問題点及び背景にある海洋認識等―」博士論文、日本大学大学院総合社会情報研究科、2014年度、92頁。

¹⁰ 毛利亜樹「海洋に向かう中国 ―多元化の中の統制―」『East Asia 東亜』2013年6月号、2013年、36頁。

¹¹ Andrew S. Erickson and Conor M. Kennedy, “Irregular Forces at Sea: Not “Merely Fishermen” – Shedding Light on China’s Maritime Militia,” *CIMSEC*, November 2, 2015, www.cimsec.org/new-cimsec-series-on-irregular-forces-at-sea-not-merely-fishermen-shedding-light-on-chinas-maritime-militia/19624.

¹² エドワード・ルトワック『中国4.0』奥山真司、文春新書、2016年、48-61頁。

究及び強制外交理論を整理し、強制外交理論と中国海上法執行機関の係争海域における活動の適合性を確認する。第 2 節では、強制外交で海上法執行機関が重視され始めた時期、背景等について述べ、第 3 節で、中国の海上法執行機関を活用した強制外交の 2 つのケースを分析する。

そして、中国の強制外交に海上法執行機関を活用する手法は、最終的には軍の追加的展開の示唆が必要となること、そして、軍事衝突や対中批判を招くことなく影響圏拡大を志向する中国にとって¹³、逆説的な手法になることを導く。

1 先行研究及び強制外交理論

(1) 中国の海上法執行機関に係る先行研究

近年、中国の海上法執行機関に関する研究は増加している。

越智及び四元は、2013 年 7 月の中国海上法執行機関の整理統合について分析し¹⁴、小谷は、南シナ海における紛争事例を中心に、軍や海上法執行機関の活動及び外交当局の対外的対応等について分析した¹⁵。

西海は、中国海上法執行機関の活動が、中国国内法に規定がない、一般の法執行の範囲を超えた運用がなされているとし¹⁶、中国の、海洋権益の獲得・確保のために行う法執行活動（強硬措置を含む）、巡航警備、法令整備、目的不明の調査や徘徊、軍事的行動、一方的な資源開発や漁業操業、外交的威嚇や報復等を「海洋権益確保活動」と定義した¹⁷。

そして、中国海上法執行機関による活動が、経済的利益が大きく、政権の正統性維持に関わる海洋権益である場合には、通常の法執行を超え、国際法からも逸脱した強硬措置、挑発措置、特殊な調査活動等があることを確認した¹⁸。

また、同活動の基本方針は、共産党、軍、政府の中枢によって意思決定されているが、中国海上法執行機関が係争海域で積極的に活動して危機を

¹³ Patrick M. Cronin, Dr. Ely Ratner, Elbridge Colby, Zachary M. Hosford and Alexander Sullivan, “Tailored Coercion: Competition and Risk in Maritime Asia,” *Center for a New American Security*, March 2014, p.6.

¹⁴ 越智均、四元吾朗「中国海上法執行機関の動向について 中国海警局成立後の海警事情を中心として」『海保大研究報告』第 59 巻第 2 号、2015 年 3 月。

¹⁵ 小谷俊介「南シナ海における中国の海洋進出および「海洋権益」維持活動について」『リファレンス』754 号、国立国会図書館、2013 年 11 月。

¹⁶ 西海重和「中国の法執行機関等による海洋権益確保活動の研究」、159 頁。

¹⁷ 同上、9 頁。

¹⁸ 同上、159 頁。

創出してしまう等、実行段階で激化し易い要因は、官僚制特有の予算・組織の肥大化欲求と、大陸棚の海域を紛争国側に大きく食い込ませた形の法整備等であるとした¹⁹。

毛利は、国連海洋法条約等の国際法と、それを担保する中国国内法の関係を踏まえ、中国は、自国に有利な国内法を、法執行活動により他国に受け入れさせる「法による権力政治」を実施しているとした²⁰。

また毛利は、中国の海洋進出に係る対外政策の転換期についても分析した。2000年代後半ごろには、南シナ海と東シナ海で、中国海軍や海上法執行機関がときに妨害や威嚇を行うようになっていたことが一部の政府関係者や識者の間で注目されていたとし²¹、2009年7月に開かれた第11回在外使節会議に焦点をあて²²、この時期が、中国の海洋進出に係る外交政策の転換期であることを明らかにした²³。

(2) 強制外交理論

係争海域における中国海上法執行機関の活動が強制外交に該当することを明らかにするため、まず、強制外交に係る理論枠組を整理する。

強制外交 (coercive diplomacy) は、ジョージが構築した危機管理の理論的枠組みである²⁴。この理論は、強制理論の権威であるシェリング

(Thomas Schelling) の「強要 (compellence)」の啓発を受けたものである。しかしジョージは、強要には相手の抵抗を許すことなく権益の放棄を強硬に強要する脅迫戦略が包摂されているが²⁵、それとは異なり、強制外交は軍事力の赤裸々な行使を伴わないものとする²⁶。本稿は、赤裸々な力を行行使しうる伝統的な軍事力ではなく、海上法執行機関に焦点を当てているため、ジョージの強制外交理論を援用し、論を進める。

¹⁹ 同上、159-162 頁。

²⁰ 毛利亜樹「法による権力政治 現代海洋法秩序の展開と中国」『中国外交の問題領域別分析研究会』、日本国際問題研究所、2011 年。

²¹ 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、31 頁。

²² 高原明夫「尖閣沖漁船拿捕事件と今後の日米中関係」『日本記者クラブ研究会「日米中」⑩』、2010 年 10 月 22 日、4 頁、www.jnpc.or.jp/files/2010/10/b0cd1e08c067c4abc748c385415a10081.pdf。

²³ 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、32 頁。

²⁴ 土山實男『安全保障の国際政治学 焦りと傲り』第 2 版、有斐閣、2014 年、251 頁。

²⁵ Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, US Institute of Peace Press, 1991, pp.4-7.

²⁶ ポール・G・ローレン、ゴートン・A・グレイグ、アレキサンダー・L・ジョージ『軍事力と現代外交』、235 頁。

ジョージは強制外交を「自らの行動を変更することで利益が最もうまく達成でき、脅かされているような懲罰を避けることができ、武力の行使やその拡大の前に停止したり減速したりする機会を得られると、敵に信じさせようとする試み」と定義した²⁷。そして「本質的に防衛的にも攻撃的にもなりうる」ものであり、「防衛的強制はしばしば抑止が破たんした際にとられ」、他方「攻撃的強制は、既に所有しているものを放棄するよう威嚇する試みである」とする²⁸。

表 1-1 ジョージによる強制外交の類型

		威嚇の型
強制外交	防衛的	(抑止破綻時に) 敵を説得
	攻撃的	相手に権益放棄するように威嚇
(参考) 脅迫戦略	攻撃的	相手に権益放棄を強要

(ジョージ他『軍事力と現代外交』をもとに筆者作成)

強制外交により対象国を説得する担保は、経済制裁等の非軍事的な手段を実際的に行使する場合もあれば、懲罰的な武力行使をほのめかす場合もあり²⁹、強制の概念は軍事力と密接に関係している。強制における軍事力の役割は 3 つに区分できる³⁰。

表 1-2 強制で軍事力が果たす役割は何か？

強制は、武力行使前のもの	ジョージ、Gross Stein
強制は、軍事力のみによる	Pape
強制は、外交と軍事力による	シェリング、Thies

(出所：Bratton, “WHEN IS COERCION SUCCESSFUL?,” p.103. Table 2)

強制外交の概念が含まれるのは、ジョージ等の「強制は、武力行使前のもの」と、シェリング(Thomas Schelling)等の「強制は、外交と軍事力による」の 2 つである³¹。前者は、相手国の説得に失敗した後の本格的な

²⁷ 同上、235 頁。

²⁸ 同上、235 頁。

²⁹ Alexander L. George, *Forceful Persuasion*, pp.5-6.

³⁰ Patrick C. Bratton, “WHEN IS COERCION SUCCESSFUL? And Why Can’t We Agree on It?,” *NAVAL WAR COLLEGE REVIEW*, Vol.58, No.3, 2005, p.102.

³¹ 佐藤まどか「フォークランド紛争における強制外交 不十分な強制力と事態のエ

武力行使の前の段階で、限定的に軍事力が使用されるというもので、国益を守るという自己の決心と、必要時には、更なる軍事力を投入する固い決心を示すために軍事力が使用されるものである³²。後者における軍事力は、かなり強力な武力の行使も含まれる。既に受けたダメージよりも、これから受けるダメージの方が大きいと相手に思わせる役割があり、脅迫の強度を段階的に相手に理解させる手段となる³³。

次項に示すとおり、これらの強制外交理論は、中国の係争海域における活動を分析する枠組として適していると考えられる。

(3) 強制外交理論と中国海上法執行機関の係争海域における活動

先行研究は、中国は、南シナ海・島嶼部の全域が固有の領土・領海であるという「領有意識」に基づき領有権や海域管轄権を主張しており、資源の埋蔵が有望との国連の報告が出て周辺国による開発が始まると、「領有意識」に他国による不法占拠という被害者の意識が加わり、さらに、陸地の領土意識に慣れた軍部の関与増大によって、陸地領土の領有意識のような強固な「海域の管轄意識」が形成された、とする³⁴。

この意識を背景に、中国国内では、近年の海洋における周辺国との対立を、自国の主権や権益の侵害ととらえる傾向が強まり、海防という安全保障政策の実行過程の中で、協調的な外交方針を具体化することは容易ではなくなっている³⁵。そのため、南シナ海では他国が領有権を主張している島嶼を放棄するよう威嚇する必要があると考えられる。

この威嚇は、強制外交の理論枠組の「攻撃的な強制外交」の類型に当てはまる。また、海上法執行機関によって相手に一定のダメージを与えた上で、更に軍を投入する可能性を示唆し、脅迫の強度を段階的に相手に理解させる様相は、強制で軍事力が果たす役割に適合する。

これらのことから、中国の海上法執行機関の係争海域における活動は、まさに強制外交に適合すると評価できる。

スカレーション」『海幹校戦略研究』第4巻第2号（通巻第8号）、2014年12月、104-105頁。

³² Patrick C. Bratton, “WHEN IS COERCION SUCCESSFUL?,” p.102.

³³ Ibid., p103.

³⁴ 西海重和「中国の法執行機関等による海洋権益確保活動の研究」、59頁。

³⁵ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』、36頁。

2 中国の海洋進出の経緯

(1) 海洋進出と海上法執行機関

中国が、海洋の経済的・軍事的重要性を認識し、それに積極的に対応するようになった時期は、「中ソ対立」により、対外貿易先がソ連からシーレーンを経る西側諸国へ切り替えられた1960年代に入ってからである³⁶。

1979年の中越紛争時には、ソ連海軍太平洋艦隊が、ベトナムのカムラン湾を基地化して、東シナ海と南シナ海に展開して中国海軍の動きを封じた。中国はこの脅威を受け、徐々に、毛沢東の「敵を深く誘い入れて包囲殲滅する」戦略から、近海で防御する戦略へと転換を図ることとなる³⁷。

1982年、劉華清(Liu Huaqing)が海軍司令員に就任し、中国海軍は外洋海軍へと発展した³⁸。劉華清は、「大陸周辺海域を守る」ことを掲げて、海軍建設の必要性を強調するとともに、「近海防御」戦略を説き³⁹、強力に海軍を初めとする軍の体制強化に取り組んだ。1990年代までの中国の海洋進出の主役は海軍だった⁴⁰。

一方では、1992年の「領海及び接続区域法」策定、1996年の国連海洋法条約批准、1998年の「専管水域経済特区及び大陸棚法」策定等の法整備が進み、次第に、海洋権益に対する中国国内の意識が高まった。また、2003年から2005年にかけて、インドネシア海域で操業中の中国漁船が、インドネシア海軍に拿捕され中国人船員が死傷する事件が相次ぎ、海上法執行機関の能力や活動が不十分との批判を招き、漁民保護を求める声が高まった⁴¹。このため、海上法執行機関を増強する必要が生じたと考えられる。

現在、中国は、海上法執行機関を海軍よりも明らかに早いペースで拡張させており⁴²、2000年頃から海上法執行機関のアセット数の増勢、船体の大型化を図り⁴³、2005年頃からそのプレゼンスと配備が増加し始めた⁴⁴。

³⁶ 平松茂雄『中国の戦略的海洋進出』頸草書房、2002年、4頁。

³⁷ 同上、29頁。

³⁸ 同上、41頁。

³⁹ 毛利亜樹「「伝統」と軍事現代化の狭間——草創期の人民解放軍海軍1950～1960年」『関西学院大学総合政策学部リサーチプロジェクト講座 日米関係史研究の最前線』、2014年、275頁。

⁴⁰ 西海重和「中国海洋政策における海上法執行機関の研究」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』第13号、2013年2月、241頁。

⁴¹ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2011』、7・8頁。

⁴² James Holmes and Toshi Yoshihara, “Small-Stick Diplomacy in the South China Sea,” *The National Interest*, April 23, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/small-stick-diplomacy-the-south-china-sea-0831>.

⁴³ 1,000トン級以上の船舶数は1998年は7隻だったが、2013年には44隻となり

中国は、国家海洋局が指揮・管理する中国海監総隊（海監）、公安部の指揮下にある公安辺防海警総隊（海警）、交通運輸部の直属部門である中国海事局（海巡）、農業部漁業局（漁政）、海関総署密輸取締警察（海関）の 5 つの機関を持ち、主に海監と漁政の公船が東シナ海や南シナ海の海域で海洋権益の擁護活動を実施してきた⁴⁵。2013 年 7 月 22 日には、表 2-1 に示すように、4 つの機関の法執行隊（海監、海警、漁政及び海関）と職責を取り込んだ形で国家海洋局を改編し、中国海警局の下に、海上における権益保全のための法執行を一元化した⁴⁶。

表 2-1 中国海上法執行機関の一元化

～2013		⇒	2013.7.22～	
国家海洋局	海監		国家海洋局	中国海警局
公安部公安辺防海警総隊	海警			
農業部漁業局	漁政			
海関総署密輸取締警察	海関			
交通運輸部中国海事局	海巡		交通運輸部中国海事局	海巡

（越智、四元「中国海上法執行機関の動向について」をもとに筆者作成）

(2) 南シナ海における進出

南シナ海には、スプラトリー諸島（中国名：南沙群島）、パラセル諸島（中国名：西沙群島）、プラタス諸島（中国名：東沙群島）、マックレスフィールド岩礁群（中国名：中沙群島）からなる無数の島嶼等が存在している⁴⁷。

現在、中国、台湾及びベトナムはその全てについて、フィリピンはスプラトリー諸島及びマックレスフィールド岩礁群の一部について、マレーシア及びブルネイはスプラトリー諸島の一部について領有権を主張しており⁴⁸、南シナ海における領有権を巡る関係諸国の主張の対立は今日まで解

（竹田純一「新発足 中国海警局とな何か―“整合”の進展度と今後の行方―」『島嶼研究ジャーナル』第 3 卷 2 号、2014 年 4 月、92-101 頁。）、2016 年には 120 隻となり（首相官邸「海上保安体制強化に関する関係閣僚会議 議事録」2016 年 12 月 21 日。）、2019 年には 135 隻となる見込み（『読売新聞』2016 年 9 月 20 日）。

⁴⁴ 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、31 頁。

⁴⁵ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2011』、7 頁。

⁴⁶ 越智均、四元吾朗「中国海上法執行機関の動向について」、123 頁。

⁴⁷ 飯田将史「中国の東南アジアにおける安全保障協力―その実態と意図―」『中国研究論叢』第 12 号、2012 年 9 月、34 頁。

⁴⁸ 佐藤考一「2014 年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」『境界研究』No.6(2016)、2016 年、22 頁、<http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/>

決には至っていない。

中国は、1951 年の外交声明で南シナ海の島嶼の領有を主張し⁴⁹、1950 年代の仏軍撤退後に、パラセル諸島の半分を占拠した。米軍が南ベトナムから撤退した後の 1974 年 1 月には、南ベトナム軍を攻撃してパラセル諸島の全域を支配した⁵⁰。

同時期の 1970 年代には、南シナ海海底の油田等の鉱物資源が発見され、フィリピン、ベトナム、マレーシア等が領有権を主張し始めたが⁵¹、中国は 1988 年 3 月にスプラトリー諸島でベトナム軍を攻撃し、ジョンソン南礁（中国名：赤瓜礁）を含むいくつかの島嶼を占拠した⁵²。

1992 年の「領海及び接続区域法」には、スプラトリー諸島を中国の領土と明記し⁵³、同年 7 月には、ベトナムが領有権を主張するガベン礁（中国名：南薰礁）に軍を上陸させた。

中国の南シナ海における強硬な進出を懸念した東南アジア諸国連合（ASEAN）は、同年 7 月末の第 25 回 ASEAN 外相会議で「南シナ海に関する ASEAN 宣言」を採択し、国際行動規範の確立を提唱したが、中国は取り合わず、米軍がフィリピンから撤退した約 2 年後の 1995 年 2 月には、フィリピンが領有権を主張していたミスターフ礁（中国名：美濟礁）に建造物を構築して占拠した⁵⁴。これらの問題は東南アジアにおける中国に対する脅威感の源泉となってきた⁵⁵。

ところが、1990 年代末頃から、中国は南シナ海問題での強硬な姿勢を転換し始め、次第に対話を重視する柔軟な姿勢を見せるようになった。2002 年 10 月には、ASEAN との間で、領有権争いの平和的解決を目指す「南シナ海における関係諸国行動宣言」に調印し、2005 年には中国、フィリピン及びベトナムによる、共同での地震波探査が合意された。ASEAN との安全保障面を含む関係の進展を通じて、中国が対抗よりも協調を重視する規

2115/6116/1/02Sato.pdf。

⁴⁹ 小谷俊介「南シナ海における中国の海洋進出」、28 頁。なお当該記述は、「対日平和条約米英草案とサンフランシスコ会議に関する周恩来外交部長の声明（1951.8.15）」『日中関係基本資料集（1949 年—1997 年）』霞山会、1998 年、21 頁を参照。

⁵⁰ 『読売新聞』2016 年 7 月 13 日。

⁵¹ 「東・南シナ海、対立の構図 6 つのポイントで解説」『日経：Visual Data』、2015 年 11 月 26 日、<https://vdata.nikkei.com/prj2/as-map/>。

⁵² 『読売新聞』2016 年 7 月 13 日。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 小谷俊介「南シナ海における中国の海洋進出」、30-31 頁。

⁵⁵ 飯田将史「中国の東南アジアにおける安全保障協力」、34 頁。

範を受容したかに見られ、領有権争いが収束する方向に向かうことが期待された⁵⁶。

しかし、中国は 2009 年頃から、再び非協動的で強硬な対応を採るようになった⁵⁷。背景として、2008 年の世界金融危機を各国に先駆けて克服したことによって、共産党上層部から民衆レベルまで自尊心が高揚し、それを背にした人民解放軍等の挑発的言動による党中央への圧力が、外交路線の転換を促したと指摘されている⁵⁸。

この頃には、南シナ海と東シナ海で、中国海軍や海上法執行機関が、ときに妨害や威嚇を行うようになり⁵⁹、漁政や海監といった海上法執行機関によるパトロールが活発化し、東南アジア諸国の漁船の拿捕や探査ケーブル切断等の海洋調査妨害行為が頻発した⁶⁰。これらの行為は各国の警戒を招き、2010 年 7 月の ASEAN 地域フォーラム (ARF) では、クリントン (Hillary Clinton) 米国務長官が、南シナ海における航行の自由は米国の国益であると発言する等、米国や ASEAN 諸国から強い反発を受けた⁶¹。

国際的な批判にもかかわらず、中国は海洋進出を続け、2012 年 6 月には、西沙、南沙、中沙の 3 諸島とその周辺海域を管轄する三沙市を設置し⁶²、2012 年 11 月の党第 18 回全国代表大会報告では、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提起された⁶³。フィリピンは、中国が主張する「9 段線」は国連海洋法条約に違反するなどとして、2013 年 1 月に仲裁裁判所に提訴したが、ファイアリー・クロス礁 (中国名: 永暑礁) を始めとする 7 つの岩礁の埋め立てや、大規模な軍事演習実施等、2016 年 7 月の仲裁裁判判決を経ても、中国の活発な進出活動は継続している。

これらの様相を表 2・2 に整理した。

⁵⁶ 同上、28・35 頁。

⁵⁷ 同上、37 頁。

⁵⁸ 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、32 頁；清水美和「中国外交の 09 年転換とその背景」『中国・インドの台頭と東アジアの変容 第 5 回研究会 (2011 年 9 月 8 日開催) 報告内容要約』IDE-JETRO、2011 年 9 月、www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/1109_shimizu.html。

⁵⁹ 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、31 頁。

⁶⁰ 小谷俊介「南シナ海における中国の海洋進出」、35・36 頁。

⁶¹ 清水美和「菅政権が見逃した中国「強気の中の脆さ」」『中央公論』2010 年 11 月号、www.chuokoron.jp/2010/12/post.43_3.html。

⁶² 『読売新聞』2016 年 7 月 13 日。

⁶³ 「党大会報告で提起された「海洋強国」、その重要な意義」『人民日報 人民網日本語版』Nov 12 2012、<http://j.people.com.cn/95952/8014987.html>。

表 2-2 中国の南シナ海における進出（太枠内が本稿の対象）

進出時期	1950 年代～ 2001 年	2002 年～ 2009 年	2009 年後半～
進出様相	積極的な進出	対話重視の姿勢	積極的な進出
進出方法	軍による占拠等	ルール化、調整	海上法執行機関等を活用した威嚇
理論枠組	武力の 実際の行使	—	強制外交

(筆者作成)

中国の南シナ海における進出は、「力の空白」が生じた機会を捉え、軍が主体となり「平時体制のまま実行する小戦争⁶⁴」として、武力を実際に行使した時期（1950 年代～2001 年）、融和姿勢に転じた時期（2002 年～2009 年）、海洋進出を再開し、海上法執行機関等を積極的に活用し始めた時期（2009 年後半～）に区分できる。

（3）海上法執行機関の活用に係る 2 つの転換期

海洋進出の様相や先行研究を踏まえると、中国の海上法執行機関の活用については、管轄海域における海上法執行機関の有用性を認識するようになった 1 つ目の転換期と、2009 年後半頃からの積極的な海洋進出において、係争海域での海上法執行機関の有用性を認識するようになった 2 つ目の転換期があることがわかる。

1 つ目の転換期は、2001 年 4 月の米中軍用機衝突事件に象徴される、米中の海上での軍事行動に関する認識の相違の表面化である。

中国は次第に、軍の軍事力による対処だけでは、米国の介入や各国の警戒を招き、周辺国との摩擦や衝突が起きかねないと考え、周辺海域において、関係国とルール化や調整を行うようになってきた⁶⁵。

2001 年頃には、軍事的な事故や衝突を回避するため、中国のハイレベルで「中米間での海洋権益をめぐる闘争の先鋭化と権益擁護をめぐる情勢が厳しくなったことに鑑みて、（海上法執行機関である）海監が海軍にかわって、中国の管轄海域で軍事測量活動を行う米国軍艦に対応する」ことが決定され、江沢民（Jiang Zemin）は、海上法執行活動に関して「海洋権益

⁶⁴ 村井友秀「中国は敵が弱ければ戦う国」、80 頁。

⁶⁵ 西海重和「中国海洋政策における海上法執行機関の研究」、241 頁。

を擁護するという原則を堅持するとともに、事態の拡大を防止する」との要求を出したという⁶⁶。

これを受け、海上法執行機関や漁船という海軍以外の主体によって米国の軍事活動への妨害行為が行われるようになった⁶⁷。例えば、2009 年 3 月の米海軍音響測定艦インペッカブルに対する妨害事案では、漁政の公船と漁船が米艦船への妨害の中心的な役割を果たしており、現場にいた中国海軍情報収集艦は、妨害行為には直接参加しなかった⁶⁸。

2 つ目の転換期は、2010 年の ARF における対中非難に代表される国際社会からの反発である。

2009 年後半、中国は、周辺海域に対する政策を、領有権問題を棚上げした協調路線から、国益優先の対外強硬路線へと舵を切った⁶⁹。2009 年 7 月の第 11 回在外使節会議では、胡錦濤 (Hu Jintao) が、協調的な外交姿勢を貫いた鄧小平 (Deng Xiaoping) の「韜光養晦、有所作為」(能力を隠して力を蓄え、少しばかりのことをする、の意味)を、「堅持韜光養晦、積極有所作為」(能力を隠して力を蓄えることを堅持するが、より積極的に外交を展開する、の意味)に修正して新たな外交路線を示し⁷⁰、9 月の党第 17 期中央委員会第 4 回全体会議では、国内および国際情勢の重大な変化を受け、中国共産党を維持・発展させることはこれまで以上に困難になってきているとの認識を示した⁷¹。そして、中国海軍や海上法執行機関が、ときに妨害や威嚇を行う等⁷²、南シナ海問題を巡っても、再び非協調的で強硬な対応を採るようになっていた。

しかし、中国は、これらの強圧的な海洋政策が、東南アジア諸国を互いに結束させて米国に接近させるという、不都合な国際環境を醸成してしまった失敗を認識した。そして海洋への主張を、海上法執行機関の船舶に係争海域に送り自国の領海を管轄しているのだという形をとり、砲艦外交を

⁶⁶ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2013』、31 頁。なお当該レポートは、郁志栄・中国海洋発展研究センター研究員の研究を参照。

⁶⁷ 同上、31 頁。

⁶⁸ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2013』、32 頁。

⁶⁹ 葉秋蘭「中国とフィリピンのスカボロー礁事件から考察する日本の安全保障の変遷」『問題と研究』第 42 巻 3 号、國立政治大學國際關係研究中心、2013 年 9 月、173-174 頁。

⁷⁰ 清水美和「中国外交の 09 年転換とその背景」。

⁷¹ 中華人民共和國中央人民政府「从党的十七届四中全会看党的建设」2009 年 9 月 19 日、http://www.gov.cn/jrzq/2009-09/19/content_1421002.htm。

⁷² 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、31 頁。

しているという非難から逃れるようになった⁷³。防衛研究所は、この海上法執行機関の役割を重視する中国の姿勢は、実効支配の強化という中国の論理構築に寄与するだけでなく対立のエスカレーション回避を指向する中国指導部の意思としてとらえうる、と分析している⁷⁴。

この 2 つの転換期を経て、中国は、海上法執行機関の有用性を認識したと考えられる。2012 年のスカボロー礁事件、2014 年のパラセル諸島沖における中越衝突事件の、現場海域における活動主体は、中国海上法執行機関の公船だった。

3 中国の海上法執行機関を活用した強制外交の事例

(1) スカボロー礁事件

2012 年 4 月 8 日、フィリピン海軍機がスカボロー礁（中国名：黄岩島。マックレスフィールド岩礁群の一礁）に停泊していた 8 隻の中国漁船を発見した。フィリピン海軍艦艇が 10 日に臨検を実施し、フィリピンの捕獲禁制品を確認した⁷⁵。翌 11 日、中国の海警の公船 2 隻が中国漁船とフィリピン海軍艦艇の間に割って入り中国漁船への近接を妨害した⁷⁶。

中国は 11 日、スカボロー礁の主権に言明してフィリピンの対応を非難し、漁政等の最新の武装をした公船を派出した。

フィリピンは同日、中国と外交による紛争解決に合意したとし、12 日には海軍艦艇を撤収させ、沿岸警備隊の小型巡視船を派遣する一方で、16 日からはパラワン島周辺海域で「バリカタン」米比合同軍事演習を、予定通り約 2 週間実施した⁷⁷。また、中国側の撤退を求める反中デモが発生した⁷⁸。

中国は 4 月 22 日、監視のため公船 1 隻を残して他船舶は撤収させたと公表し、状況改善への努力を主張したが、フィリピン側は中国側 4 隻とフィリピン側 1 隻が対峙している、と主張した⁷⁹。

5 月に入り、中国は、フィリピンがスカボロー礁から公船を撤退させずに事態の拡大を図っていると非難し、公船の撤退と、中国漁船の操業及び

⁷³ James Holmes and Toshi Yoshihara, “Small-Stick Diplomacy in the South China Sea”.

⁷⁴ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2012』、36 頁。

⁷⁵ 同上、18 頁。

⁷⁶ “Philippines and China in a Standoff at Sea,” *The New York Times*, April 12, 2012.

⁷⁷ 葉秋蘭「中国とフィリピンのスカボロー礁事件から考察」、165-167 頁。

⁷⁸ 『読売新聞』、2012 年 5 月 11 日。

⁷⁹ 葉秋蘭「中国とフィリピンのスカボロー礁事件から考察」、167 頁。

中国による法執行を妨げないようにフィリピン側に要求した⁸⁰。また、フィリピン産バナナ等の輸入規制や中国国民によるフィリピン旅行の停止等の経済的圧力をかけた⁸¹。

そして、中国の内部では、軍の軍事力を背景にした圧力を強化してフィリピン側に譲歩を迫る方針が固まったようである⁸²。中国はフィリピン近傍の太平洋海域で海軍艦艇を行動させ、南海艦隊は軍事演習を実施した⁸³。

5月10日、新華社、『人民日報』及び『解放軍報』は相次いで、軍による対応を示唆する強い警告を発する論表を発表する。『解放軍報』は「黄岩島の主権を奪う試みに対しては、中国政府は容認せず、中国人民は容認せず、中国軍はなおさら容認しない」とした⁸⁴。

5月末のASEAN国防相会議(ADMM)の両国国防相の直接会談等により、フィリピン側の理解では、6月初旬に双方が現場から離れることで合意し⁸⁵、台風到来に伴いフィリピン公船は引き上げた。しかし6月26日には中国の監視船が引き続き哨戒活動を行っていることが確認されており⁸⁶、現在も、スカボロー礁は中国公船の常駐、中国漁船の自由操業等が行われ、中国の実効支配下にある。

この事件は、ミスチーフ礁をフィリピンから奪って占拠した1995年以来の、新たな島嶼の占拠となった。中国は、関係部門が協調した対応を取り、更なる軍事力の投入を示唆しつつも、軍を直接派遣することは避け、巧妙な形の外交政策を取った。

この事件についてホームズ(Jams Holmes)とヨシハラ(Toshi Yoshihara)は、フィリピンが、もし反抗的な姿勢を取れば中国海軍の艦艇、航空機、ミサイルといった「大きな棍棒」によって打ち負かされることを十分に理解している中で、中国が軍艦を全く関与させず、軽武装のあるいは非武装の非戦闘船舶を派遣することは極めて良いアイデアであるとし、中国海軍の「大きな棍棒」だけでなく、海上法執行機関といった「小さな棍棒」にも更なる注意を払わなくてはならないとした⁸⁷。

⁸⁰ 同上、19頁。

⁸¹ 庄司智孝「南シナ海問題をめぐる安全保障と経済の交錯 フィリピンの事例を中心に」『国際問題』No.634、日本国際問題研究所、2014年9月、38頁。

⁸² 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』、19頁。

⁸³ 『読売新聞』2012年5月11日。

⁸⁴ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』、19-20頁。

⁸⁵ 庄司智孝「南シナ海問題をめぐる安全保障と経済の交錯」、38頁。

⁸⁶ “Chinese fishing boats back in shoal – DFA,” *INQUIRER.NET*, June 26, 2012, <https://globalnation.inquirer.net/41507/chinese-fishing-boats-back-in-shoal-dfa>.

⁸⁷ James Holmes and Toshi Yoshihara, “Small-Stick Diplomacy in the South

(2) パラセル諸島沖における中越衝突事件

2014 年 5 月 2 日、中国は、ベトナムと領有権を争っているパラセル諸島（中国が実効支配）近海に石油採掘装置を設置して、8 月 15 日までの作業期間を発表し、採掘作業を開始した⁸⁸。佐藤は、中国は当初、ベトナムや国際社会の激しい反発は起こらないと見ていたことを、中国人研究者からヒアリングしている⁸⁹。

しかし、ベトナム側は、これを中国による支配の既成事実化の強化と捉え、激しい反発を示した⁹⁰。ベトナムは、採掘場所はベトナムの排他的経済水域及び大陸棚の内にあり、かつパラセル諸島に対する主権を有するため、中国側の行為を不法と表明した⁹¹。続けて中国側に中止を要求し、複数回の 2 国間協議を行った⁹²。また、ベトナムは、採掘海域に海上警察の警備艇と農業農村開発省漁業総局の監視船を派遣し、現場で中国側の船舶と対峙させ、採掘装置の撤去を要求して監視するなど、作業阻止を試みた⁹³。

中国は、海上法執行機関の監視船に加え海軍の艦艇も動員し、百数十隻の艦船を投入してベトナム監視船の抗議を実力で封じ込めた⁹⁴。

5 月中旬には、ベトナム国内で反中デモが起こり、大規模な暴動に発展して在越中国人に死傷者が発生し、ベトナム人女性が抗議のため石油を被って自殺する事件も起きたが⁹⁵、中国は、ベトナム公船や漁船に対する衝突や放水等を続け、5 月 26 日にはベトナム漁船 1 隻が沈没した⁹⁶。

ベトナムは、7 月上旬までに 3 回の大規模な記者会見を実施し、この中で、中国側が海軍艦艇を含む約 140 隻の艦船を展開し、ベトナム側に故意の衝突や放水を実施し、ベトナム側に負傷者が発生したこと、その際、武装した中国海警船は武器のカバーを外し、ベトナムの船舶を威嚇している

China Sea”。

⁸⁸ 庄司智孝「ブリーフィング・メモ 南シナ海におけるベトナムと中国 一対立は新たな段階へ」『防衛研究所ニュース』通算 189 号、2014 年 7 月、www.nids.go.jp/publication/briefing/pdf/2014/briefing_189.pdf。

⁸⁹ 佐藤考一「2014 年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」、27 頁。

⁹⁰ 庄司智孝「ブリーフィング・メモ 南シナ海におけるベトナムと中国」。

⁹¹ Vietnam Ministry of Foreign Affairs “Remarks by Spokesman Le Hai Binh on 4th May 2014,” www.vietnambassyy-algerie.org/vi/vnemb.vn/tinkhac/ns140506063837。

⁹² 庄司智孝「ブリーフィング・メモ 南シナ海におけるベトナムと中国」。

⁹³ 同上。

⁹⁴ 飯田将史「南シナ海で既存秩序に挑戦 「覇道」中国の行方」『WEDGE Infinity』2014 年 10 月 14 日、<http://wedge.ismedia.jp/articles/print/4302>。

⁹⁵ 佐藤考一「2014 年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」、32-33 頁。

⁹⁶ “Chinese ship sinks Vietnamese fishing vessel,” *Vietnamplus*, May 26, 2014, <http://en.vietnamplus.vn/Chinese-ship-sinks-vietnamese-fishing-vessel/60909.vnp>。

ことを発表した⁹⁷。中国も記者会見で反論し、衝突はいずれもベトナム側からのものであり中国側は必要な対抗措置をとっているとした。また、ベトナムが指摘する海軍艦艇については「軍事力は一切派遣していない」と否定し、不当性の払しょくに努めた⁹⁸。

5 月 31 日の第 13 回アジア安全保障会議(シャングリラ・ダイアログ)で、ベトナムのタイン (Phung Quang Thanh) 国防相は、ベトナム側は極めて自制的に行動しており、航空機もフリゲート艦も使っておらず、漁業監視部隊と海上警察と漁船だけを法執行部隊と協力させていることや、中国船舶との衝突は意識的に避けており、放水もしていないことを指摘した⁹⁹。

これに対して、中国の王冠中 (Wang Guanzhong) 副総参謀長は、武力を行使すると脅したり、挑発的な行動を取ったりしたことはない、と武力を背景とした圧力を否定した¹⁰⁰。

中国とベトナムの摩擦はますますエスカレートするよう思われたが、中国側は 7 月 15 日に突然、石油採掘装置を撤収させた。本事件は、中国にとって明らかな外交的失敗であった¹⁰¹。

佐藤はその要因として、アメリカの政治外交的な圧力とベトナムの対中関係の悪化に加え、中国が、8 月に予定されていた ARF を含む一連の国際会議で評判が悪化することや、ASEAN・中国経済関係への悪影響を懸念したためとするが¹⁰²、本稿は、中国が、スカボロー礁事件とは異なり軍の派遣を否定せざるをえなかったことも大きな要因であったと考える。

(3) 分析及び結論

東南アジア諸国は、軍の戦力・防空能力、海上法執行能力ともに中国に劣り¹⁰³、事態エスカレーションの各階層において中国側が優位に立つ。さらに、効果的な地域安全保障メカニズムもないため、東南アジア諸国は、常に中国による強制外交を懸念しなければならない状況にある¹⁰⁴。

⁹⁷ 佐藤考一「2014 年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」、29-30 頁。

⁹⁸ 『読売新聞』2014 年 6 月 14 日。

⁹⁹ 佐藤考一「2014 年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」、34 頁。

¹⁰⁰ 同上、35 頁。

¹⁰¹ 同上、49 頁。

¹⁰² 同上、39-41 頁。

¹⁰³ 東南アジア各国は海上法執行機関の設置を進めている。フィリピンは 1998 年、台湾は 2000 年、マレーシアは 2005 年、ベトナムは 2013 年、インドネシアは 2014 年にそれぞれ設置した。(『読売新聞』平成 28 年 10 月 9 日。)

¹⁰⁴ Patrick M. Cronin, "The Challenge of responding to Maritime Coercion,"

中国による強制外交の様相を分析すると、まず、2つの事件で中国は、軍事衝突や対中批判を引き起こすことなく影響圏を拡大するため¹⁰⁵、初めに、エスカレーションラダーの下位レベルにある海上法執行機関等を使用し、相対的な能力が劣る相手国に、圧力や一定のダメージを与え、攻撃的な強制外交の足掛かりとしていることが指摘できる。

表 3-1 は、事件時の関係国の海上法執行機関の船舶数の比較である。

表 3-1 関係国の海上法執行機関の船舶数の比較

	2012 年		2014 年		
	中国	フィリピン	中国	ベトナム	(参考) 日本
主要船舶	PSO 10 PCO 25 計 35 隻	PCO 5 計 5 隻	PSO 22 PCO 58 計 80 隻	PSO 1 PCO 1+ 計 2+隻	PSOH 13 PSO 26 PCO 29 計 68 隻
その他	PB/PBF 375 隻	PCC/PB 45 隻	PB/PBF 504+隻	PCC/PB/ PBF 32 隻	PCC/PB/ PBF 296+隻

(THE MILITARY BALANCE¹⁰⁶をもとに筆者作成)

次に、中国による強制外交の成否の要因を分析する。ジョージは、強制外交を成功させる条件を 7 項目に整理し、そのうち、①自己の動機が相手よりも強いこと（動機の非対称性）、②相手に緊迫感のあること、③相手にエスカレーションへの恐怖があること、を特に重要な 3 条件とした¹⁰⁷。

この 3 条件を 2 つの事件に当てはめて分析すると、両事件ともに、両国内の状況から、関係国間の動機の非対称性（①）はあまりなく、ほぼ同等だったと考えられる。また、両事件ともに中国には事件直後の時期に予定されていた ARF 等の国際会議における非難、フィリピンには経済的圧力、ベトナムには対中デモ等の激化による海外からの対越投資の冷え込みといった懸念がそれぞれにあり¹⁰⁸、関係国の緊迫感のレベル（②）もほぼ同等だったと考えられる。

Center for a New American Security, September 2014, p.3.

¹⁰⁵ Ibid., p.5.

¹⁰⁶ *THE MILITARY BALANCE 2012*, IISS, Routledge Taylor & Francis Group, 2012, p.241, p.277.; *THE MILITARY BALANCE 2014*, IISS, Routledge Taylor & Francis Group, 2014, p.239, p.289.; 船舶の種別は次のとおり。PSO: Offshore Patrol Vessel over 1,500tonnes, PSOH: PSO with Hangar, PCO: Patrol Craft Offshore, PCC: Patrol Craft Coastal, PB: Patrol Boat, PBF: PB Fast.

¹⁰⁷ Alexander L. George, *Forceful Persuasion*, pp. 76-81. (本稿に示す 3 項目の邦訳は土山實男『安全保障の国際政治学 焦りと傲り』、253-254 頁による。)

¹⁰⁸ 庄司智孝「ブリーフィング・メモ 南シナ海におけるベトナムと中国」。

ここで特に着目すべきは、フィリピンとベトナムのエスカレーションへの恐怖(③)である。

スカボロー礁事件では、中国は、軍の派遣を示唆することによって、フィリピン側に事態のエスカレーションへの恐怖を十分に与え、結果的に実効支配を確立し、強制外交を成功させた。

パラセル諸島沖の事件では、ベトナムが軍を派出せず自制的に対応し、また効果的なアピールにより被害を国際社会に訴えることで、中国は、武力を背景とした圧力強化のために行う、軍派遣の示唆が封じられた。そのため、ベトナムは、衝突や放水を超える事態となって更なるダメージを被る可能性は低いと捉えたと考えられる。

中国は、事態のエスカレーションへの恐怖をベトナム側に与えることができなかった。結果的に中国は海域から撤退し、中国による強制外交は失敗した。

表 3-2 中国の強制外交の事例

事 例	スカボロー礁	パラセル諸島沖
相手国	フィリピン	ベトナム
期 間	2012.4~.6	2014.5~.7
①動機の非対称性	両国とも同等	両国とも同等
②緊迫感	両国とも同等	両国とも同等
③エスカレーションへの恐怖	フィリピン側に高い恐怖	ベトナム側の恐怖は低かった
結 果	中国による実効支配	中国側の撤退

(筆者作成)

この 2 つの事件の分析から、中国の強制外交に海上法執行機関を活用する手法は、最終的には、軍の追加的展開の可能性を示唆する必要性が生じ、海上法執行機関のみでは完結しない、という限界があることがわかる。

この限界は、中国にとって逆説となる。軍事衝突や対中批判を避けるための海上法執行機関の活用が、結局は、軍を展開せざるを得ない状況に追いやる可能性を生み、軍事衝突等が発生するリスクを高めることになるのである。

おわりに

海上法執行機関のみでは、事態エスカレーションへの恐怖を相手に与え

ることはできず、強制外交を成功させることはできない。

本稿では南シナ海に焦点を当てて分析したが、これは日本周辺海域においても参考になると考えられる。

日本は、海上保安庁によって尖閣諸島周辺海域における中国海上法執行機関の活動に対応しており、仮に中国軍が展開した場合には、自衛隊による対処の可能性を示唆している¹⁰⁹。スカボロー礁の事例を踏まえれば、中国に、軍を展開して事態をエスカレーションさせたとしても、日本側に恐怖を与えることはできないと認識させるだけの、防衛省・自衛隊の体制整備が必要不可欠であることは言うまでもない。

同時に、本稿で分析した 2 つの事件で、中国が、質量ともに勝る海上法執行機関を用いて、攻撃的な強制外交の足掛かりとしたことを踏まえれば、中国に領域保全に係る日本の意思を誤解させないためにも、まずは、海上保安庁の体制を万全とすることが重要である。

日本政府は、2016 年 12 月、海上保安体制強化に関する関係閣僚会議を開催し、主に尖閣警備の強化を目的に、海上保安庁の 2017 年度予算を過去最大規模とし、大型巡視船の増強や職員増員等の方針を決定した¹¹⁰。今後は本方針に従い、定期的に体系的な能力分析・評価を実施し適時適切な見直しを行うとともに¹¹¹、所要の法的整備を検討していく必要があるだろう。

本稿は、中国の強制外交における海上法執行機関の働きに焦点を当てたため、大国の関与や外交、経済等の観点からの検討は不十分であり、中国による強制外交への、他の対抗手段等に係る分析は不足している。また、エリクソンが海上法執行機関と並び「より汚い任務」を担う存在と指摘する¹¹²、漁民を訓練して組織化した海上民兵の分析までには至らなかった。尖閣諸島周辺海域では、海上民兵の目撃情報もある¹¹³。中国の第 3 の海上の軍事力とされる海上民兵についても、今後、研究に取り入れていきたい。

¹⁰⁹ 菅官房長官は記者会見で、尖閣諸島領海に中国海軍軍艦が進入した場合、海自に海上警備行動を下令する可能性があるとし、方針を中国側に伝達したことを示唆した(『毎日新聞』2016 年 1 月 13 日)。

¹¹⁰ 『読売新聞』2016 年 12 月 22 日。

¹¹¹ 「海上保安体制強化に関する方針について」『海上保安体制強化に関する関係閣僚会議』2016 年 12 月 21 日、3 頁。

¹¹² Christopher P. Cavas, “China’s ‘Little Blue Men’ Take Navy’s Place in Disputes,” *Defense News*, November 2, 2015.

¹¹³ 『読売新聞』2016 年 10 月 12 日。

【判例評釈】

フィリピン対中国事件：南シナ海をめぐる仲裁

〔国連海洋法条約附属書Ⅶ仲裁裁判所／本案裁定〕

(2016 年 7 月 12 日)

吉田 靖之

はじめに

2013 年 1 月、フィリピンは、中国に対して国連海洋法条約（以下「UNCLOS」）第 15 部の下での義務的仲裁裁定手続を開始した。どちらかといえば小国に分類される国（フィリピン）が大国（中国）に対し挑戦するという構図から、本仲裁裁定は管轄権及び受理許容性にかかわる仲裁裁定の時点から広く国際社会の衆目を集め¹、2015 年 10 月 29 日に仲裁裁判所がフィリピンの申立について管轄権及び受理許容性を認めた²後は、本案裁定の行方が一層注目されていた。本稿は、2016 年 7 月 12 日に発表された本仲裁の本案裁定³について紹介するものである。

1 本案裁定にいたる経緯と本案裁定の概要

(1) 本案裁定にいたる経緯

2013 年 1 月 22 日、フィリピン政府は、同国と中国との間に南シナ海における歴史的権利の役割、海洋権原の取得、特定の海洋地形の性質と地位及び同海域において中国が実施している特定の活動の合法性を巡り紛争が存在すること、並びに中国との間で本紛争解決のための政治的及び外交的解決努力を尽くしたとして、中国側にその旨を通告するとともに、

¹ Kate Parlett, “Jurisdiction of the Arbitral Tribunal in *Philippines V. China* under UNCLOS and in the Absence of China,” *AJIL Unbound*, Vol.110, 2016, p.266.

² *PCA Case No.2013-19, In the Matter of an Arbitration before An Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Conventions on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People Republic of China, Award on Jurisdiction and Admissibility (hereinafter Award on Jurisdiction and Admissibility) (29 October 2015)*, para.413.

³ *PCA Case No.2013-19, In the Matter of an Arbitration before An Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Conventions on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People Republic of China, Award (hereinafter Award) (12 July 2016)*.

UNCLOS 第 15 部の下で組織される仲裁裁判所へ本件を付託し、仲裁手続を開始した⁴。これに対して中国は、フィリピンにより一方的に付託された本仲裁は受け入れ難く、以後の本仲裁手続には一切参加しない旨を一貫して主張した⁵。その上で、2014 年 12 月 7 日に中国外交部は、左記の主張を外部に対して発信する *Position Paper*⁶を発表した。*Position Paper* の要旨は、以下のとおりである。①フィリピンの申立は、UNCLOS の解釈または適用に関する紛争に該当せず無効である。②フィリピンの仲裁裁判所への一方的付託は、UNCLOS の関連条項の濫用に該当する。③本仲裁には、海洋境界画定に関する判断が含まれ、それは UNCLOS 第 298 条第 1 項 (a) (iii) の選択的適用除外宣言の対象となることから、仲裁裁判所は管轄権を有さない⁷。

その後、2015 年 7 月 7 日から 13 日にかけて管轄権及び受理許容性に関する口頭審理が実施され⁸、同年 10 月 29 日管轄権及び受理許容性に関する仲裁裁定が下された⁹。これらの経緯を経て、2016 年 7 月 12 日に本案裁定が公表された。

(2) 本案裁定の概要

ア フィリピンの最終申立て

本仲裁裁定においてフィリピンは、15 項目にわたる事項を申立てており、それらは、①いわゆる九段線と歴史的権利に関する事項 (申立 1～2)、②南シナ海における海洋地形の法的地位と海洋権原の取得に関する事項 (申立 3～7) 及び③南シナ海における中国の活動に関する事項 (申立 8～15) のカテゴリーに整理される。また、管轄権及び受理許容性の裁定の後にフィリピンが行った申立の修正要請に対し、仲裁裁判所は、当初の申立に関連するか付随的なものに限ってこれを認めるとした。その結果、フィリピンの最終申立は以下のとおりとなった (下線部は、管轄権及び受理許容性に関する仲裁裁定から変更された部分)¹⁰。

⁴ *Award*, para.28.

⁵ *Ibid.*, paras.31-32.

⁶ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines (hereinafter Position Paper)*, 7 December 2014.

⁷ *Award*, para.102.

⁸ *Ibid.*, para.58.

⁹ *Ibid.*, para.60.

¹⁰ *Award*, para.112.

①いわゆる九段線と歴史的権利に関する事項(カテゴリー①)

申立1: 中国の海洋権益は、UNCLOSによって取得が許可された権原の範囲を超えてはならない。

申立2: 九段線で囲まれた海域における中国の主権、管轄権及び歴史的権利の主張はUNCLOSに反しており、条約上の権原取得を超える部分は法的効力を有さない。

②南シナ海における海洋地形の法的地位と海洋権原の取得に関する事項(カテゴリー②)

申立3: スカボロー礁は、EEZまたは大陸棚に関する権原取得を生じせしめない。

申立4: ミスチーフ礁、セカンド・トーマス礁及びスビ礁は、領海、EEZまたは大陸棚に関する権原取得を生じせしめない低潮高地であり、占有による取得は認められない。

申立5: ミスチーフ礁及びセカンド・トーマス礁は、フィリピンのEEZ及び大陸棚の一部である。

申立6: ガベン礁及びマッケナン礁(ヒューズ礁を含む)は、領海、EEZまたは大陸棚にかかわる権原取得を生じせしめない低潮高地であるが、その低潮線はNamyit及びSin Coweの領海幅を計測する基線を設定するために使用され得る。

申立7: ジョンソン礁、クアテロン礁及びファイアリークロス礁は、EEZ及び大陸棚に関する権原取得を生じせしめない。

③南シナ海における中国の活動に関する事項(カテゴリー③)

申立8: 中国は、不法にも、フィリピンが自国のEEZ及び大陸棚における生物及び非生物資源に関する主権的権利の享受及び行使を妨害している。

申立9: 中国は、不法にも、フィリピンのEEZにおける自国の国民及び船舶による生物資源の搾取の防止していない。

申立10: 中国は、不法にも、フィリピン漁民がスカボロー礁において伝統的な漁獲を行うことに介入し、フィリピン漁民が生計を立てることを妨害している。

申立11: 中国は、スカボロー礁及びセカンド・トーマス礁並びにクアテロン礁、ジョンソン礁、ガベン礁、ヒューズ礁及びスビ礁において海洋環境の保護にかかわるUNCLOS上の義務に違背している。

申立12: ミスチーフ礁における中国による占拠及び建設活動は、(a)

人工島、施設及び構築物にかかわる UNCLOS の規定に違反する、(b) UNCLOS の下での海洋環境の保護及び保全にかかわる義務に違反する、(c) UNCLOS に抵触する不法な占有行為を構成する。

申立 13: 中国は、スカボロー礁付近海域を航行するフィリピン船舶に対し、衝突を引き起こすような深刻かつ危険な態様により法執行船舶を運用することで、UNCLOS の義務に違反する。

申立 14: 2013 年の仲裁手続開始以来、中国は、違法にも以下の行為により紛争をさらに悪化せしめている。(a) セカンド・トーマス礁及びその周辺海域において、フィリピンの航行権に干渉している、(b) 同礁に駐留するフィリピン軍人の交代及びそれらへの補給を妨害している、(c) 同礁に駐留するフィリピン軍人の健康及び福利厚生を危険に晒している、(d) ミスチーフ礁、クアテロン礁、ファイアリークロス礁、ガベン礁、ジョンソン礁、ヒューズ礁及びスビ礁における浚渫及び人工島の建設に従事している¹¹。

申立 15: 以下のように全面的に修正された:

「中国は、UNCLOS の下でのフィリピンが享受する権利及び自由を尊重し、南シナ海における海洋環境の保護及び保全に関するものを含めた UNCLOS 上の義務を履行するとともに、同国が南シナ海において有する権利及び自由を、フィリピンが UNCLOS の下で享受する権利及び自由に対して妥当な考慮 (due regards) ¹²を払い行使しなければならない。」¹³

イ 仲裁裁判所の判断

仲裁裁判所は、フィリピンの申立ての殆どについて管轄権を認め、本案について以下のとおり判断した。

カテゴリー①(申立 1~2)については、中国は南シナ海において海域に対する歴史的権利を有すると主張しているところ、中国はかかる歴史的権利を始原的に有していないと判示された¹⁴。また、仮に中国がかかる権利

¹¹ 本修正は、フィリピンが本案口頭手続の最終申立において申請し、認められたものである。Award, para.1110.

¹² ちなみに、UNCLOS は「妥当な配慮」の意味について明示的に行わず、このことは「衡平の原則」(basis of equity) (UNCLOS 第 59 条) 及び「関連する事情」(relevant circumstances) (同) についても同様である。

¹³ Award, para.1182.

¹⁴ Ibid., para.270.

を有していたとしても、UNCLOS が中国に対して発効した後は、中国の九段線と歴史的権利に基づく主張は UNCLOS の諸規定に反するものについては認められず、海域に対する権利の取得及び行使はあくまで条約 (UNCLOS) によるべきものとされた¹⁵。

カテゴリー② (申立 3～7) については、まず、高潮時における海面上及び海面下の海洋地形の法的地位に関する申立て 4 及び 6 について、裁判所は以下のとおり判断した (※はフィリピンの申立とは異なる判断がなされた事項)。

地形名	フィリピンの主張	仲裁裁判所の判断
スカボロー礁	岩	高潮地形 ¹⁶
ミスターフ礁	低潮高地	低潮高地 ¹⁷
セカンド・トーマス礁	低潮高地	低潮高地 ¹⁸
スビ礁	低潮高地	サンディ・ケイから 12 海里内の低潮高地 ¹⁹
ガベン礁 (北)	ナムイエット島から 12	高潮地形 ²⁰ ※
ガベン礁 (南)	海里以内の低潮高地	ガベン礁 (北) とナムイエット島から 12 海里以内の低潮高地 ²¹
マケナン礁	シン・カウ島から 12 海里	高潮地形 ²² ※
ヒューズ礁	以内の低潮高地	マケナン礁とシン・カウ島から 12 海里以内の低潮高地 ²³
ジョンソン礁	岩	高潮地形 ²⁴
クアテロン礁	岩	高潮地形 ²⁵
ファイアリークロス礁	岩	高潮地形 ²⁶

¹⁵ Ibid., para.271.

¹⁶ Ibid., para.334.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., para.381.

¹⁹ Ibid., para.373.

²⁰ Ibid., para.365.

²¹ Ibid., para.366.

²² Ibid., para.354.

²³ Ibid., para.358.

²⁴ Ibid., para.351.

²⁵ Ibid., para.339.

つぎに、島または岩としての海洋地形の法的地位が問われた申立て 3、5、7 については、裁判所は次のとおり判断した。まず、スカボロー礁、ジョンソン礁、クアテロン礁、ファイアリークロス礁、ガベン礁（北）、マケナン礁は、全て岩であるとされた²⁷。つぎに、南沙諸島におけるその他の海洋地形の法的地位は、イトウ・アバ（太平島）、ティツ島、ウエスト・ヨーク島、スプラトリー島、サウスウエスト・ケイ及びノースイースト・ケイは、UNCLOS 第 121 条第 3 項が規定するところの人間の居住を維持する能力を欠く岩であると判断された²⁸。さらに、南沙諸島におけるその他の低潮高地については、これらの海洋地形はそもそも人間の居住を維持することができないことから、これらに関するこれ以上の検討は不要であるとされた²⁹。

カテゴリー③（申立 8～15）については、まず、仲裁裁判所は、中国は、フィリピンの EEZ 及び大陸棚における主権的権利を尊重していない³⁰、自国の国旗を掲げる漁船の違法な操業を放置し、かかる行為を防止するための相当の注意を払わなかった³¹、スカボロー礁におけるフィリピン漁民による伝統的漁業は既得権（vested right）に基づくものであり³²、その尊重を怠った³³、及び自国の国旗を掲げた船舶による海洋環境の保護及び保全に抵触する行為の防止を懈怠したと判断した³⁴。つぎに、仲裁裁判所は、中国は、埋め立てと人工島、施設及び構築物の建築において UNCLOS 第 60 条及び第 80 条に違反したと判断し³⁵、また、法執行船舶の活動により

²⁶ Ibid., para.343.

²⁷ Ibid., paras.554-570.

²⁸ Ibid., para.621.

²⁹ Ibid., para.622.

³⁰ Ibid., para.708.

³¹ Ibid., para.758.

³² Ibid., para.798.

³³ Ibid., para.812. なお、兼原敦子は、仲裁裁判所のこの部分の判断につき、仮にスカボロー礁が中国の領海であると考えられる場合、当該海域において伝統的漁業権を認め、一方でフィリピン EEZ においてはこれを認めないというのは、領海における沿岸国の領域主権と EEZ における沿岸国の主権的権利との連関において理解が困難であると指摘したうえで、仲裁裁判所は、結局のところ、EEZ 制度は UNCLOS の固有（*sui generis*）の法制度であり、それは、UNCLOS 当事国がかかる固有の法制度から逸脱することを現に禁じており、他方で、（UNCLOS 成立以前から存続する海域である）領海においては、沿岸国の領域主権の裁量の範囲内において UNCLOS の枠外に位置する伝統的漁業権が存続し得る余地あるものとの解釈論を提示する。兼原敦子「南シナ海仲裁判断（本案）にみる国際法の妥当性の論理」『国際問題』No.659、2017 年 3 月、30-31 頁。

³⁴ Award, paras.950-966, 970-975, 983, 990-991.

³⁵ Ibid., paras.1034-1038, 1040.

UNCLOS の下での義務に違背したと判断した³⁶。さらに、中国は本仲裁裁定の審理中においても南沙諸島において人工島の建設を継続しており、かかる行為は紛争解決手続の進行中には紛争をさらに悪化させてはならないとする UNCLOS 第 300 条及び一般国際法上の義務に抵触するものと判断された³⁷。

なお、申立て 15 については、UNCLOS 諸規定の履行の義務及び同条約の下での他国の権利と自由の尊重義務には争いの余地がないので、判示の必要なきものと判断された³⁸。

2 本案裁定の射程及び意義

(1) フィリピンの訴訟戦術—争点の縮減—

フィリピンが仲裁裁判所に本件を付託した目的は、南シナ海を巡り中国との間に上述したような法的な意味における紛争が現に存在すること、及び本紛争について国際法を基準とした有権的判断を仲裁裁判所に実施せしめることであった³⁹。UNCLOS の下での紛争解決制度には強制執行に関する規則は存在しないことから、仮にフィリピンにとって有利な判決が仲裁裁判所により下されたとしても、中国にその履行を強制することはできない。また、九段線をはじめとする南シナ海をめぐる中国との問題には、領域主権に関するものや境界画定に関するものが含まれ得るとすれば⁴⁰、それらは UNCLOS 第 298 条第 1 項下の選択的適用除外宣言の対象となる。

フィリピンとしては、中国による UNCLOS 第 298 条第 1 項の選択的適用除外宣言（2006 年）を回避するとともに、比中間には海洋境界に関する紛争に付属しない独立したものとして海洋権原の取得に関する紛争が存在すること、及び当該紛争は UNCLOS の解釈または適用に関する紛争として受理可能であることを仲裁裁判所に判断させる必要があった。そして、このことは、フィリピンが「仲裁裁定は比中両国間の協力促進のための重要な法的手続きの機能を担うことから、本裁定においては争点を縮減⁴¹さ

³⁶ Ibid., para.1109.

³⁷ Ibid., paras.1180-1181.

³⁸ Ibid., para.1201.

³⁹ Thomas J. Schoenbaum, “The South China Sea Arbitration Decision: The Need for Clarification,” *AJIL Unbound*, Vol.110, 2016, p.291.

⁴⁰ 田中則夫「国連海洋法条約附属書Ⅶに基づく仲裁手続—フィリピン v. 中国仲裁手続を中心に—」浅田正彦、加藤信行、酒井啓亘編『国際裁判と現代国際法の展開』、三省堂、2014 年、211 頁。

⁴¹ 争点の縮減とは、紛争の全体的な解決を目指すというよりも、紛争の部分的解決

せる必要がある」⁴²と申述していることから推認される。

つまり、フィリピンは、広範囲にわたる南シナ海をめぐる紛争において海洋権原の取得の部分だけでも画定できれば以後の関係国間における交渉または協議の争点が狭められることから、その意義は十分に認められると判断したのである⁴³。そして、このように整理すると、本案裁定の射程は実は案外に狭い⁴⁴。

(2) 権原(Title)取得紛争の所在

権原とは、特定の権利の淵源及びかかる権利の存在を証明し得る付権的事実を提示するものと理解されている⁴⁵。また、海洋地形の法的地位の性質は、海洋境界画定のための EEZ 及び大陸棚の基となる海洋権原そのものに直接かかわることから、当事国の協議のみでは判断できない特別の問題とされる。このことは、「海洋境界画定請求とは、重複する海洋権原が存在する海域、すなわち、それぞれの国が他国の存在がなければ請求し得たであろう海域が重複しているという意味において海洋権原の重複があるという点で特別の意味を有する」というグリーンランドとヤンマイエン間の海域境界画定事件（本案）（1993 年 6 月 14 日）における ICJ の判示⁴⁶を見ても明らかである。

他方で、今回の仲裁裁定における請求のなかでフィリピンは、中国はいわゆる九段線の内側におけるすべての海域に主権の権利や管轄権を主張しているが、かかる権利は島を含む陸地から測られた水域に対してのみ主張可能であり、また、中国が実効支配している南沙諸島の礁や低潮高地は領

(*règlements partiels*) の機能を期待してなされるものと理解されている。玉田大「国際裁判における宣言的判決 (一)」『法学論叢』第 153 巻 2 号、2003 年、37 頁。

⁴² Hearing on Jurisdiction and Admissibility, Day 2 (8 July 2015), Professor Oxman, p.49.

⁴³ 玉田大「フィリピン対中国事件（国連海洋法条約附属書Ⅶ仲裁裁判所：管轄権及び受理可能性判決）」『神戸法学雑誌』第 66 巻 2 号、2016 年、143 頁。

⁴⁴ 中島啓「南シナ海仲裁判断の意味」国際法学会エキスパートコメント、<http://www.jsil.jp/expert/20160927.html>。ちなみに、通常の国際裁判においては、紛争が付託された時点における当事国の作為または不作為についてのみが判断の対象とされ、付託後に当事国が行った行為については判断の対象とはされないところ、今回の仲裁裁定においては、フィリピンの付託（2013 年 1 月 22 日）以降の埋め立ての継続や人工島の建築等といった中国の行為までが仲裁裁判所の判断の範囲とされている点が注目される。河野真理子「南シナ海に関する紛争と国際裁判」『防衛学研究』第 56 号（2017 年）、126 頁。

⁴⁵ 許淑娟『領域権限論』、東京大学出版会、2012 年、5 頁。

⁴⁶ *Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen, Judgment, I.C.J. Reports 1993*, p.38, para.59.

海や EEZ 及び大陸棚を有さず、加えて、スカボロー礁等は人間の居住または独自の経済的生活を維持することのできない岩に該当し、さらに、九段線による特殊な水域設定は UNCLOS に違反するとの論理構成を行った。つまり、フィリピンは、本紛争を海洋境界画定紛争ではなく、UNCLOS の解釈または適用に関する権原取得紛争として仲裁裁判所に付託したのである。

権原取得に関して仲裁裁判所は、「海域に対する権原の存在に関する紛争は、当事国の権原が重複する海域における境界画定に関する紛争とは区別される。海洋境界は、向かい合っているかまたは隣接している海岸を有する国及び権原が重複する国の間にのみ画定されるべきものであるところ、問題となっている海域が他国により公海であると認識されているような場合には、海洋権原の取得に関する請求 (claim) は海洋権原の重複がなくとも存在し得る」⁴⁷と判断した。つまり、仲裁裁判所は、比中二国間関係においては、海洋境界画定とは独立してある特定の海域における海洋権原の取得により国際社会全体の共同利益に直接影響を及ぼすような UNCLOS の解釈または適用に関する紛争が存在すると判示した⁴⁸。この判断は、グリーンランドとヤンマイエン間の海域境界画定事件 (本案) における ICJ の判断とは異なるものであり、注目される。

次項での論述の一部をやや先取りすると、本案裁定においては、中国は南シナ海において権原を始原的に有しないと有権的に判断された。したがって、将来において中国を一方当時国として南シナ海をめぐる紛争がフィリピン以外の国によって再度付託された場合、中国による UNCLOS 第 298 条第 1 項の選択的適用除外宣言は全く意味をなさない可能性すら生じる。つまり、本案裁定において仲裁裁判所は、たとえ UNCLOS の条文上では選択的であるとされていても、歴史的水域及び歴史的権利については UNCLOS に照らし合わせて判断されるのが望ましいと判断したのである。

3 本案裁定の注目点

本案裁定においては、中国が主張する九段線の法的性格が実定国際法に基づき初めて判断された。また、海洋地形の法的地位にかかわる UNCLOS 第 121 条についても、詳細な解釈が提示されている。

⁴⁷ *Award on Jurisdiction and Admissibility*, para.156.

⁴⁸ *Award*, para.178.

(1) 九段線の法的性格

ア 歴史的権利との連関

中国は、九段線内側海域は UNCLOS の適用が及ばない歴史的権利に基づく特殊な海域であると繰り返し主張している。より具体的には、歴史的権利は UNCLOS 成立以前から存在する国際法規則を根拠とするものであり、また、一部の条項（第 10 条 6 項、第 15 条）を除き、UNCLOS は歴史的権利に関する規定を有していないことから九段線内側海域は UNCLOS の適用から除外される旨を、中国は繰り返し主張している⁴⁹。

仲裁裁判所は、UNCLOS に反しない国際法の他の規則と UNCLOS との関係に関する紛争は UNCLOS の解釈または適用に関する紛争であると判示し⁵⁰、本件をあくまで UNCLOS の枠内における争点であると位置づけ、本案において審理すると判断した。そして、本案裁定において仲裁裁判所は、UNCLOS における海洋区分の包括性を強調した⁵¹。兼原敦子が指摘するように、九段線をめぐる論点の中核は、中国による九段線の主張という UNCLOS を中心とする海洋法秩序に対する明白な挑戦に対する国際法の理論的対応という、国際法の妥当性の問題に他ならない⁵²。そして、兼原は、UNCLOS における海洋区分の包括性を国際法の妥当性を具現化している顕著な例のとして挙げる⁵³。

海洋法の文脈においては、歴史的水域という概念は湾及び内水を指すものとされる。そして、本仲裁裁定においては、歴史的水域は UNCLOS に照らし合わせて個別的及び具体的に判断されるべきであるとされた。ここで重要なことは、歴史的水域は湾及び内水に限定されそれ以外には存在しないと仲裁裁判所が判断した点であり、これは国際法上の一般的理解とも整合する⁵⁴。

さらに、仲裁裁判所の判断によると、歴史的権利は、一定の海域の領有にかかわる主張、典型的には領海及び内水にかかわる歴史的主張（歴史的水域）に言及する際に援用される概念であるとされている⁵⁵。同時に、歴

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ *Award on Jurisdiction and Admissibility*, para.168.

⁵¹ *Award*, paras.231, 245, 261.

⁵² 兼原「南シナ海仲裁判断（本案）にみる国際法の妥当性の論理」、25 頁。

⁵³ 同上、27 頁。

⁵⁴ Schoenbaum, “The South China Sea Arbitration Decision”, p.293. Ref., UN DOC A/CN.4/143, *Jurisdictional Regime of Historic Waters Including Historic Bays-Study Prepared by the Secretariat*, reprinted in *Yearbook of International Law Commission 1962*, United Nations, 1962, para.86.

⁵⁵ Ibid., para.226.

史的権利は、主権の主張までにはあたらない漁業権または海域にアクセスする権利といったより制限的な権利もその範疇に含むとされる⁵⁶。

先述したように、中国は、九段線内側海域において主張する歴史的権利の法的性格を明示的にはしないものの、九段線内側海域は生物及び非生物資源に対する歴史的権利を主張し得る特殊な海域であると繰り返し主張している⁵⁷。このことから、九段線内側海域において中国が主張しているのは当該海域の領有ではなく、むしろ当該海域の排他的な使用であると推認される。

UNCLOS は全ての当事国にとって海洋に関する事項について完全なる法的根拠を構成する⁵⁸。また、この点に関連し、そもそも中国が主張する九段線内側海域のような歴史的権利を根拠とする水域は、UNCLOS 体制の下では EEZ に該当する。そのうえで、仲裁裁判所は、UNCLOS の下においては中国が主張する歴史的権利を根拠とする九段線内側海域のような特殊な海域が存在し得る余地ないことを、中国が援用可能であろうと思われる複数の国際判例を引用して立証している⁵⁹。

イ UNCLOS の包括的性格

以上の検討の結果、九段線内側海域における生物及び非生物資源にかかわる中国の主張は、UNCLOS が定める範囲、すなわち、EEZ における沿岸国の主権的権利の範囲を超越しており、かかる例外的な海域を容認する

⁵⁶ *Award*, para.225.

⁵⁷ *Ibid.*, para.214.

⁵⁸ *Ibid.*, paras.245-246.

⁵⁹ ①メイン湾海域境界画定事件 (カナダ v. 米国) (1984 年) : EEZ が成立する以前の海域の使用実績は、UNCLOS の下での当該海域の独占権に転換せず。 *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area, Judgment, 1, C.J. Reports 1984*, p.246, para.235 (*Award*, paras.258, 259.) ②漁業管轄事件 (英国 v. アイスランド) (西ドイツ v. アイスランド) (1974 年) : EEZ 制度が発足する以前の事件であり、先例とはならず。 *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), Merits, Judgment, ICJ Reports 1974*, p.3, para.62; *Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland), Merits, Judgment, ICJ Reports 1974*, p.175, para.54 (*Ibid*, para. 258.) ③エリトリア・イエメン仲裁裁定 (1998 年/1999 年) : 海洋法以外の考慮により紛争が解決された事例であり、適用された法が異なるため参考とはならず。 *Eritrea v. Yemen*, Award of 17 December 1999, Annex I – The Arbitration Agreement, art. 2(3), RIAA, Vol. XXII, p.335 at p.374. (*Ibid*, para. 259.) ④チャゴス諸島海洋保護区に関する仲裁裁判 (モーリシャス v. 英国) (2015 年) : 英国が設定した海洋保護区 (Maritime Protected Area: MPA) と UNCLOS との整合性が問題となった申立 4 について、仲裁裁判所は MPA と UNCLOS との整合性を認め、管轄権を設定する立場を選択し、UNCLOS と整合する合意のみが妥当性を有するとの判断がなされた。 *Chagos Maritime Protected Area (Mauritius v. United Kingdom)*, Award of 18 March 2015, para.124 (*Ibid*, para.260.) .

ことは、UNCLOS における海域区分制度の包括性を崩壊させ、同条約とは両立しないと仲裁裁判所によって判示された⁶⁰。つまり、UNCLOS は極めて包括的な性格を帯びることから、UNCLOS において明示的に規定されていない限り、歴史的水域のような例外的海域の存在は容認されない⁶¹。

なお、この点に関連し、坂元茂樹は、仲裁裁判所が中国の歴史的権利の主張のフィリピンに対する対抗性を否定したのみならず、それを対世的にも否定している点⁶²は特に注目に値すると主張する。坂元は、まず、中国の九段線の主張はいわゆる領土的海洋の主張であり、かかる主張は UNCLOS のみならず慣習法上も支持されないものであるとし、つぎに、中国は九段線内側海域における歴史的権利を有している旨の立場表明を行っているところ、むしろ中国に求められているのは、九段線の国際法上の地位に関する合理的な論証である旨を指摘する⁶³。続けて坂元は、中国が九段線内側海域における歴史的権利または当該海域を歴史的水域として認知することをフィリピンに対してのみならず広く国際社会一般に要求するのであれば、UNCLOS の下での海域制度とは異なる法の適用による例外が国際法上妥当する旨を自ら立証する責任があると指摘する⁶⁴。九段線内側海域において中国が主張しているのは、一定の範囲内における経済活動との連関を有する海域内における排他的権利及び管轄権であることから、すべての南シナ海の沿岸国にとって、中国が九段線内側海域において UNCLOS により認められた範囲を超える権利の主張を完全に否定されたことは極めて意義深い。

このように、仲裁裁判所は、海洋法条約規則としての UNCLOS の包括性を改めて確認し、そのうえで、九段線は何らの法的根拠にも依拠しない完全なフィクションであると判断したものと思料される。また、歴史的水域または歴史的権利という理屈を一方的に援用することにより、広大な海域に対する排他的権利の主張という行為に対してその他の沿岸国の黙認を期待することは、一般論としても極めて非現実的である⁶⁵。なお、これに対抗するかの如く、本案裁定が発表された当日に中国政府は、「中国は、中沙諸島、南沙諸島、東沙諸島、及び西沙諸島において、内水、領海、接続

⁶⁰ *Award*, para.261.

⁶¹ 兼原「南シナ海仲裁判断（本案）にみる国際法の妥当性の論理」、30頁。

⁶² *Award*, para.275.

⁶³ 坂元茂樹「九段線の法的地位」松井芳郎他編『21世紀の国際法と海洋法の課題』、東信堂、2016年、201頁。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ 坂元「九段線の法的地位」、182頁。

水域、EEZ 及び大陸棚を有する」と主張する声明を公表し⁶⁶、九段線の内側海域における島嶼に対する領有権を改めて宣言している⁶⁷。

(2) 海洋地形の法的地位—UNCLOS 第 121 条の解釈—

ア 学説及び判例

領海及び接続水域に関する条約（以下「領海条約」）（1958 年）成立前における島の定義及び制度は必ずしも明確ではなく、低潮高地や人工島でさえも島と認められていた⁶⁸。このような不明確さを改善したのが領海条約であり、同条約は、伝統的な立場にしたがって、島について、陸地であること、自然に形成されたものであること、水に囲まれること、高潮時に水面上のあることの四要件を明文上の基準として規定した(第 10 条)。

第三次海洋法会議においては、島の定義に関し、当初、領海条約第 10 条第 1 項に海洋地形が島として成立するために必要な面積等の補足的な基準を追加して条文を改正することが企図された。しかしながら、海洋地形をめぐる個々の事例が極めて多様性に富むことを理由に、先の提案は支持を得られなかった。その結果、UNCLOS においては、一般の島それ自体の定義は領海条約第 10 条第 1 項のままとし（第 121 条第 1 項）、これとは区別する形で、岩については、人間の居住または独自の経済的生活を維持できないというような相当程度の実効性を欠くものは、EEZ または大陸棚を有しないと規定されることとなった⁶⁹。その結果、UNCLOS 第 121 条第 3 項は、「人間の居住または独自の経済的生活を維持することのできない岩は、排他的経済水域または大陸棚を有しない」というドラフティングとなった。

ちなみに、この場合、人が現実に居住しているという事実は要件とはされていない⁷⁰。これは、UNCLOS 第 121 条第 3 項において、人間の居住または独自の経済生活を「維持しない」ではなく「維持することのできな

⁶⁶ Government of People's Republic of China, Statement on China's Territorial Sovereignty and Maritime Rights and Interests in the South China Sea, 12 July 2016.

⁶⁷ Lucy Reed and Kenneth Wong, "Maritime Entitlement in the South China Sea: The Arbitration between the Philippines and China," *American Journal of International Law*, Vol.110, No.4, 2016, pp.759-760: Cf., *Award*, para.185.

⁶⁸ 河鍊洙「国際法における『島』の法的地位に関する一考察」『龍大法学』第 34 巻 3 号、2001 年、50-51 頁。

⁶⁹ 山本草二『島の国際法上の地位』、外務省海洋課、1991 年、45 頁。

⁷⁰ Clive Ralph Symmons, *The Maritime Zones of Islands in International Law*, Nijhoff, 1979, pp.46-47.

い」とされていることから明らかである。このようなドラフティングは、岩が EEZ または大陸棚を有する島（本案裁定では、fully entitled island）であるためには、現に人間が居住していることまでを要するものではなく、対象となる岩を含む島全体が人間の居住を人間の居住の可能とする要素を有しているものと理解される⁷¹。仮に、人の現実の居住を要件に含めるとすべての無人島は島でなくなることから、これはある意味当然である。

UNCLOS 第 121 条第 1 項と第 3 項との関係をめぐる従前の学説は、概ね以下に二分される。それらは、同条第 1 項の要件を満たす島ならば、第 3 項とは無関係に EEZ または大陸棚を有すると解する説（結合説）⁷²と、EEZ または大陸棚を有する島であるためには、第 1 項及び第 3 項の双方の要件を満たす必要があるとする説（分離説）である⁷³。分離説は、UNCLOS 第 121 条第 3 項の岩は同条第 1 項の島の範疇に属するものであることを中核的な趣旨とする⁷⁴。そして、小田滋は、第 121 条第 3 項の反対解釈として、岩であっても人間の居住や独自の経済生活を維持できるのであれば EEZ や大陸棚を有することとなることから、岩も島の一部であると理解できる旨を指摘する⁷⁵。また、領土及び海洋紛争事件(ニカラグア対コロンビア)(本案)(2012 年)では、領有権が争われていたキタスニョ(Quitasueño)の法的地位が争点となったが、ICJ は、まずはキタスニョの QS32 と呼称される海洋地形は高潮時も水面上にある島であるとしたうえで⁷⁶、QS32 は人間の居住または独自の経済生活を維持することができない岩であると整理している⁷⁷。

イ 仲裁裁判所の解釈とその評価

仲裁裁判所は、申立てられている海洋地形が高潮地形（high-tide features）または水没地形（submerged features）のいずれに該当するのかを判断し、つぎに、高潮地形が UNCLOS 第 121 条の要件を充足する島

⁷¹ 河「国際法における「島」の法的地位に関する一考察」、65 頁。

⁷² 加々美康彦「南シナ海仲裁判断における島の定義」国際法学会エキスパートコメント、<http://www.jsil.jp/expert/20161116.html>, as of 2017/04/07.

⁷³ 同上。

⁷⁴ Barbara Kwaitekowska and Alfred H. A. Soons, “Entitlement of Maritime Area of Rocks Which Cannot Sustain Human Habitation or Economic Life of Their Own,” *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol.21, 1990, p.150.

⁷⁵ 小田滋『海洋法（上巻）』（有斐閣、1979 年）、292 頁。

⁷⁶ E.g., *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2012*, p.692, para.181.

⁷⁷ Ibid., para.238: 西本健太郎「南シナ海仲裁判断の意義—国際法の観点から」『東北ローレビュー』Vol.4、2017 年、46 頁。

であるのかについて判断するという手順を踏襲した⁷⁸。その一環として、仲裁裁判所は、UNCLOS 第 121 条第 3 項の条文を以下のように文理解した。まず、「岩」については、その構成要素には地質学上の要素による制限はないとする⁷⁹一方で、仲裁裁判所は、国際法は島を「自然に形成された地形で高潮時に海面上にあるもので、礁のみで形成されたものは含まれない」と定義していること⁸⁰を確認する⁸¹。つまり、UNCLOS 第 121 条第 3 項では「岩」という文言が使用されているが、これは必ずしも地質学的な分類によるものではない⁸²。他方で、海洋地形の構造はあくまで自然な状況を基に判断され、人の居住や独自の経済生活の維持を目的とした後に追加された埋め立て等の行為は考慮事項とはならず、かかる行為によって海洋地形の性格が変化するものではないことが改めて確認された⁸³。

つぎに、「できない」という文言について仲裁裁判所は、これは客観的に地形の能力の問題にかかわるものであり⁸⁴、例えば、ある特定の時期における人間の居住にかかわる事実は当該能力を判断する材料となり得るとする⁸⁵。また、「維持する」という文言は、人間の居住または独自の経済的生活にとって本質的に必要な物資、居住及び経済生活が一定の時間にわたるという時間的要素、並びに経済生活にかかわる最低限の質的水準が担保される必要があることを示すものである⁸⁶。これらの検討を踏まえ、「人間の居住」とは、集団またはコミュニティによる一時的ではない永続的な居住であると考えることが妥当であるとされる⁸⁷。また、「または」という文言は、「人間の居住」と「独自の経済的生活」が累積的に求められることを示している⁸⁸。最後に、「独自の経済的生活」とは、外部からの支援無くして地形が独立した経済生活を行い得る能力を有すること及び物的資源を開発、配分する人の活動の継続的な実施が存在することが必要であること、並びに現地の人口によらない単なる採掘及び外部からの物資に主

⁷⁸ Nilufer Oral, “‘Rocks’ or ‘Islands’? Sailing towards Legal Clarity in the Turbulent South China Sea,” *AJIL Unbound*, Vol.110, 2016, pp.280-281.

⁷⁹ *Award*, paras.480-481.

⁸⁰ *ICJ Reports 2012*, p.624, para.37.

⁸¹ *Award*, para.480, fn.524.

⁸² *Ibid.*, para.540.

⁸³ *Ibid.*, para.541.

⁸⁴ *Ibid.*, para.483.

⁸⁵ *Ibid.*, para.484.

⁸⁶ *Ibid.*, para.487.

⁸⁷ *Ibid.*, paras. 488, 491.

⁸⁸ *Ibid.*, para.493. ただし、どのレベルを超えるとこれに該当するかについては、本案裁定では必ずしも明示的にされていない。

に依存する場合は「独自の経済的生活」には該当しないものと解されると、仲裁裁判所は判示する⁸⁹。さらに、「人間の居住」と「独自の経済的生活」を維持するための海洋地形が有すべき能力としては、十分な量の水、食料、居住施設、居住に適した気候、他の地域との距離及び生計の手段等が挙げられる⁹⁰。加えて、海洋地形が現にまたは歴史的に居住に供されていた場合には、外部からの支援のみによりそれが可能であったのかが考慮すべき事項となるが⁹¹、貿易及び外部との連関は支援には該当しない⁹²。

以上の文理解釈の結果、仲裁裁判所は、島、岩及び低潮高地のいずれも「自然に形成された陸地」に該当し、UNCLOS のその他の条項（特に第13条）と整合的に解釈される必要があるとする⁹³。また、UNCLOS 第121条第3項の起草趣旨は、沿岸国の権限の過度な拡大の防止⁹⁴及びEEZ制度の導入により利益を受ける人口を「人間の居住」と連関づけることであるという点は留意されるべきである旨が付言されている⁹⁵。

UNCLOS 第121条の文理解釈、特に第1項と第3項との関係についてここまで詳細に解題した国際判例は、本案裁定が最初であろう。第121条の文理解釈において仲裁裁判所は、「維持する」という文言こそがUNCLOS 第121条下の島と岩との判断において「人間の居住」と「独自の経済的生活」の双方にかかる中核的な基準であるとして、時間的要素質的及び質的要素の両面において評価している。つまり、仲裁裁判所は、まずは「人間の居住」の「維持」のためには、人間の生存及び健康の維持に必要なものが最低限の水準において継続して存在する必要があることを指摘し、つぎに、「独自の経済的生活」の「維持」とは単なる一時的な経済活動にとどまらず、長期間かつ実体的である必要性を挙げている⁹⁶。

また、「人間の居住」について、仲裁裁判所は、集団またはコミュニティの居住という量的要素を提示するものの、併せて、灯台守及び漁民等による一時的な駐在または訪問並びに公務員及び軍人のみの駐留では十分ではなく、そこを永続的な生活地として居住する民間人が所在するという条件を付している。他方で、仲裁裁判所は、UNCLOS においては、「人間の

⁸⁹ Ibid., para.500.

⁹⁰ Ibid., paras.542, 543, 544, 546.

⁹¹ Ibid., para.548.

⁹² Ibid., para.550.

⁹³ Ibid., para.508.

⁹⁴ Ibid., para.516.

⁹⁵ Ibid., para.520.

⁹⁶ Ibid., p.282: Cf., 芹田健太郎『島の領有と経済水域の境界画定』、有信堂、1999年、42頁。

居住」について一時的な駐在と永続的な居住の区別は設けられていないことを敢えて指摘している⁹⁷。さらに、「独自の経済的生活」について仲裁裁判所は、当該海洋地形への一時的な駐在または訪問を条件から排除するために、「生活」、「経済的」及び「維持」を相互に連繋的に解釈している。なお、この際に仲裁裁判所が特に重要視したのは「独自に」という文言であり、これは、外部からの支援のみに依拠して為される活動ではなく、当該海洋地形に居住する者による独自かつ地域的な活動であることを示す⁹⁸。

以上を要するに、本案裁定においては、人間の居住と経済的生活を維持する可能性という、島としての相当程度の実効性（前出）が極めて重用視されているのである。従前から、相当程度の実効性を有さない海洋地形に広大な EEZ または大陸棚を取得せしめる権原を付与することは、海洋の利用の自由を不当に制限することになるという主張がなされており⁹⁹、本案裁定はこの主張に沿ったものである。他方で、西本健太郎が指摘するように、上述の仲裁裁判所の判断は、島からの EEZ または大陸棚の設定に関する国家実行を基準とした場合に極めて高い要件を設定した¹⁰⁰。また、西本によると、仲裁裁判所の立場に立った場合、UNCLOS 第 121 条の基準を満たさない島からの EEZ 及び大陸棚を主張する国家実行が国際社会に蔓延しているが¹⁰¹、それらは国際法の漸進的發展に寄与する行為には該当しない。さらに、岩月直樹は、本案裁定における「仲裁裁判所による UNCLOS 第 121 条の解釈と異なる国家実行の存在は確認されない」¹⁰²との一文は、仲裁裁判所が事後の実行により第 121 条 3 項の解釈についての黙認の合意が形成されているのかを問題として、それを黙示的に否定しているとすら解される点を指摘する¹⁰³。そして、このことは、国家実行が法を変えるものではないとする裁判所の矜持の一端を示唆するものと推認される。

ウ 南シナ海をめぐる紛争の解決への含意

本案裁定において一層注目すべきは、紛争の主題となった海域には EEZ 及び大陸棚を生じせしめる島は存在しないとの仲裁裁判所の判示であり、

⁹⁷ Oral, ““Rock” and “Islands”?”, p.282.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ 山本草二『海洋法』、三省堂、1992 年、91 頁。

¹⁰⁰ 西本「南シナ海仲裁判断の意義」、48 頁。

¹⁰¹ 同上、44 頁。

¹⁰² Award, para.553.

¹⁰³ 岩月直樹「南シナ海仲裁裁判と国際紛争の平和的解決」『法学教室』No.435、2016 年、54 頁。

これは極めて画期的な判断である。仲裁裁判所は、フィリピンの請求には含まれていなかったイトウ・アバ（太平島）を検討の対象に含めて判断を下した。イトウ・アバ（太平島）は自然の状態では岩であり、旧日本軍が埋め立てて滑走路を建設し、現在では、「島」として台湾が実行支配している。今回、仲裁裁判所は、現在の状況にかかわらずイトウ・アバ（太平島）の法的地位は岩であり、領海しか有し得ないと判断した。

仮に、「南シナ海には一切島がない」としない場合には、イトウ・アバ（太平島）から 200 海里は全てイトウ・アバ（太平島）を領有する国の EEZ となる。申立 5、8、9 に対する判示のように判断するためには、仲裁裁判所はイトウ・アバ（太平島）を岩と判断せざるを得ない。他方で、南シナ海には EEZ 及び大陸棚を有する島がないと判断されたことから、仮に南沙諸島が中国に帰属するとしても、中国は常時水面上にある岩からの領海と内水に対する主権を主張できるにとどまり、それを越えた海域に対する主権の権利を主張し、または海洋境界画定を求めるための一切の権利を否定されたこととなった¹⁰⁴。さらに、南沙諸島は南シナ海のほぼ中央に位置することから、仮にここに島の存在を認めてしまうと、島からの EEZ 及び大陸棚が南シナ海の中央部に存在することとなることから、現状においても相当に複雑な様相を呈している南シナ海をめぐる問題はほぼ解決不可能となる。上記のような仲裁裁判所の判断はかなりの限界的な事例ではあるものの、以後、南シナ海に関する紛争を考察及び検討するにあたり重要な意味を有するものとなり得る¹⁰⁵。

本案裁定は、本件における南シナ海の係争海域には UNCLOS 第 121 条が定義するところの島は存在せず、いずれの海洋地形も領海のみ有する岩であること、そして、その結果、当該海域においては EEZ 及び大陸棚の権原の重複が生じないことを明示的に判示した。そして、この判示は南シナ海における紛争が複雑化した大きな要因を除去し、問題解決に向けた展望を開いたと評価する主張も見られる¹⁰⁶。さらに、本案裁定の結果として、フィリピンの群島基線から 200 海里以内の海域は同国の EEZ に該当することとなった。そして、今後、当該海域において海洋地形の帰属をめぐる争いが問題となる場合には、その主体は島、岩及び領海となる。これは、フィリピンは紛争を権原取得紛争へと形式化したことにより、実質的には

¹⁰⁴ 同上、53 頁。

¹⁰⁵ 河野「南シナ海に関する紛争と国際裁判」、126 頁。

¹⁰⁶ 同上。

海洋境界画定を達成したとも評価される¹⁰⁷。

おわりに

本案裁定から約 3 か月後の 2016 年 10 月 21 日に、ロドリゴ・ロア・ドゥテルテ (Rodrigo Roa Duterte) 比大統領と習近平中国国家主席により「比中共同宣言」発表された。本宣言のパラグラフ 40 では、直接に関係する主権国家間の友好的な協議及び交渉により南シナ海をめぐる問題の解決を図る旨が強調されている。これを見る限り、仲裁裁定が及ぼす現実の外交への直接の影響及び含意については、現時点においてはやや限定的であると評価される。

しかしながら、他方で、当事国の政策的思惑及び態度にかかわらず、仲裁裁定は国際的司法判断として厳然と存在する。なかでも、仲裁裁判所が有権的な判断として下した九段線に関する法的評価は実体として存続し得る。また、本案裁定の直後に中国外交部は、「仲裁判決は無価値で無効 (null and void) であり、何らの拘束力をも有さない一枚の紙屑に過ぎない (amounts to nothing more than a piece of paper)」¹⁰⁸との声明を発表した。然るに、このような中国政府の認識にもかかわらず、仲裁裁定は有効であり当事国を拘束する。また、UNCLOS 第 15 部の義務的裁判は、紛争当事国の間において、かつ、当該紛争に関してのみ拘束力有する (UNCLOS 第 296 条第 2 項)。本規定が意味する裁判の終局性について学界においてはなお議論があるものの¹⁰⁹、他方で、UNCLOS 第 296 条第 2 項を附属書Ⅶ第 9 条と併せ読んだ場合、仲裁裁判所の判断のすべてが法的拘束力と終局性を帯びると判断することが妥当である旨の有力な指摘がなされている¹¹⁰。

さらに、また、先に引用した比中共同宣言には、「国連憲章及び UNCLOS を含む普遍的に承認された原則に合致して」という一文が含まれており、

¹⁰⁷ Parlett, “Jurisdiction of the Arbitral Tribunal in *Philippines V. China* under UNCLOS and in the Absence of China”, p.270.

¹⁰⁸ Spokesperson Lu Kang’s Remarks on Japanese Minister’s Statement on the Award of South China Sea Arbitration initiated by Philippines (12 July 2016).

¹⁰⁹ E.g., Stefan Talmon, *The South China Sea Arbitration and the Finality of “Final” Awards*, Bonn Research Papers on International Law, No.12/2016, Institute for Public International Law, Universität Bonn, 24 November 2016, pp.4-5.

¹¹⁰ 河野真理子「南シナ海仲裁の手続きと判断実施の展望」『国際問題』No.659、2017 年 3 月、20 頁。

かかる原則には、本仲裁裁判が当然に含まれるものと思料される¹¹¹。したがって、UNCLOS には附属書Ⅶの下で下された裁定を強制的に執行するメカニズムは設けられていないことは事実ではあるものの¹¹²、以後の中国の南シナ海における行動は、本仲裁裁判を所与のものとして評価されるであろう。

¹¹¹ 中谷和弘「南シナ海仲裁裁判と海洋における法の支配」『国際問題』No.659、2017 年 3 月、2 頁。

¹¹² Ref., UNCLOS 附属書Ⅶ第 12 条。

Abstract

Maritime Security in Indo-Pacific Region, as similar to Multiple Debts Situation in Finance

TAKEI Tomohisa

The current maritime security challenges are complexly connected each other in the Indo-Pacific region. Some of them are extending globally and becoming nearly chronic situation, for instance North Korea's nuclear development. Once our mishandling the challenges, the situation easily becomes harder for being resolved and continues for years, as similar to the multiple debts situation in finance.

The main factors of challenges are; (1) declining the U.S. influence while expanding China's power, (2) deeply rooted suspicion about China's diplomatic behavior as well as China-provided maritime order which possibly be contrary to rule of law, (3) less cooperation among regional seapowers, and (4) weak economic infrastructure of regional countries.

Effective measures of solution seem to be; (1) reinforce defense capability of regional seapowers, (2) reorganize the U.S. -led regional defense posture with regional seapowers, (3) neutralize negative influence of Chinese seapower, and (4) strategic economic assistance for regional countries which geographic locations are crucial for maintaining the current open and free usage of sea.

China's coercive diplomacy in the South China Sea : Limit of China's coercive diplomacy using its maritime law enforcement assets

NAKAYAMA Nobutaka

China is seeking to revise the situation in the South China Sea without crossing the military threshold. However, does it make eminently good sense for China to dispatch maritime law enforcement assets to impose its territorial claims in the South China Sea? According to the theory of coercive diplomacy (George, 1991), “opponent’s fear of unacceptable escalation” is one of the particularly significant conditions that favors effective coercive diplomacy. Employing maritime law enforcement assets as a tool of China’s coercive diplomacy might be regarded as China’s intention of eschewing escalation of conflict. But this also involves the risk of climbing the escalation ladder because, for effective coercive diplomacy, backing PLA-Navy is needed at the same time. This requirement is paradoxical to China.

PCA Case No.2013-19, In the Matter of an Arbitration before An Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Conventions on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People Republic of China, Award (12 July 2016)

YOSHIDA Yasuyuki

On 12 July 2016, the Tribunal constituted under Annex VII to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) in the arbitration instituted by the Republic of the Philippines (RP) against the People’s Republic of China (PRC) has issued its Award. This arbitration concerns the role of historic rights to justify so-called “Nine-Dash Line” claimed by PRC, and the source of maritime

entitlements in the South China Sea, the status of certain maritime features in the South China Sea and the maritime entitlements they are capable of generating, and the lawfulness of certain actions by PRC in the South China Sea that are alleged by RP to violate UNCLOS. This Article introduces summary of the Award and examines some points of argument, as well as future perspectives.

執筆者・翻訳者紹介

武居 智久（たけい ともひさ）米海軍大学教授兼米海軍作戦本部長特別国際フェロー

防衛大学校（電気工学）卒。筑波大学大学院（地域研究学修士）。米海軍大学指揮課程。防衛研究所特別課程。

統合幕僚監部指揮通信システム部長、呉地方総監部幕僚長、海上幕僚監部防衛部長、大湊地方総監、海上幕僚副長、横須賀地方総監を経て、海上幕僚長を最後に退官。元海将。平成29年4月より現職。

中山 信孝（なかやま のぶたか）1等海佐 海上幕僚監部防衛課（執筆時 海上自衛隊幹部学校第72期幹部高級課程）

成城大学（法学部）卒。

第4航空隊、航空プログラム開発隊、海上幕僚監部防衛課、第2航空隊第22飛行隊長、兼派行空飛行隊長、統合幕僚監部防衛課付兼防衛政策局防衛政策課兼内閣官房出向などを経て、現職。

吉田 靖之（よしだ やすゆき）2等海佐 統合幕僚監部首席法務官付法務官

同志社大学経済学部卒。防衛大学校総合安全保障研究科（社会科学修士）、大阪大学大学院法学研究科（博士（法学））。

防衛研究所教官（国際法）、海上幕僚監部情報課、在バーレーン日本大使館防衛駐在官、海上自衛隊幹部学校運用教育研究部員などを経て、現職。

【編集委員会よりお知らせ】

『海幹校戦略研究 : Japan Maritime Self-Defense Force Command and Staff College Review』は、海上自衛隊幹部学校職員・学生等の研究成果のうち、現代の安全保障問題に関して、海洋国家日本の針路を考えつつ、時代に適合した海洋政策、海上防衛戦略を模索するという観点から取り扱ったものを中心としてまとめ、部外の専門家に向けて発信することにより、自由闊達な意見交換の機会を提供することを目的として公刊するものです。

なお、本誌に示された見解は執筆者個人のものであり、防衛省または海上自衛隊の見解を表すものではありません。論文の一部を引用する場合には、必ず出所を明示してください。無断転載はお断りいたします。

Japan Maritime Self-Defense Force Command and Staff College Review is the editorial works of the staff and students' papers from the viewpoint of security issues concerning the course of action of Japan as a maritime nation, and seeking maritime defense strategies and policies suited for today. The purpose of this publication is to provide an opportunity for free and open-minded opinion exchange to the experts of security studies all over the world.

The views and opinions expressed in *JMSDF Command and Staff College Review* are solely those of the authors and do not necessarily represent those of Japan Maritime Self-Defense Force or Japan Ministry of Defense. To cite any passages from the review, it is requested that the author and *JMSDF Command and Staff College Review* be credited. Citing them without clearly indicating the original source is strictly prohibited.

【戦略研究会役員】

会 長 畠野 俊一

副 会 長 篠村 靖彦 寺田 博之

【『海幹校戦略研究』編集委員】

委 員 長 八木 直人

委 員 北川 敬三 石原 敬浩 倉谷 昌伺 後瀉 桂太郎

尾藤 由起子

【戦略研究会事務局】

事務局長 寺本 好孝

企画調整 小笠原 崇之

『海幹校戦略研究』第7巻第2号(通巻第14号)

発行日:平成30年(2018年)1月31日

発行者:海上自衛隊幹部学校

(ホームページ: <http://www.mod.go.jp/msdf/navcol/>)

〒153-0061 東京都目黒区中目黒2丁目2番1号

TEL: 03-5721-7010 (内線 5624) FAX: 03-3719-0331

e-mail: navcol-cintpln@inet.msdf.mod.go.jp

担 当: 戦略研究会事務局

印刷所: 海上自衛隊印刷補給隊