

海幹校戦略研究

JAPAN MARITIME SELF-DEFENSE FORCE COMMAND AND STAFF COLLEGE REVIEW

第8巻第1号(通巻第15号) 2018年7月

巻頭言	大町 克士	2
米ポ同盟における戦略価値交換の成功例 — 基地代替ツールとしてのMDシステム —	柿内 淳志	4
台頭する中国海軍 — 南シナ海、東シナ海における戦略とこれから —	齋藤 雄介	25
東シナ海における中国の軍事活動 — パワーシフトの観点から —	尾藤 由起子	35
Assessing the Effectiveness of Confidence-building in the South China Sea: Cool and Constructive?	ジ ョンシュ・ウイルクソン	55
Emerging Indo-Pacific Geopolitics: Challenges and Opportunities for India	アブラハム・サミュエル	88
米国の第3のオフセット戦略 — その概要と日本への影響可能性 —	藤井 健一	117
航空機による海難救助のための外国領海上空への入域 — 「救助入域 (Assistance Entry)」の考え方 —	佐藤 幸輝	141

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29年6月、南シナ海を航行する護衛艦「いずも」とフィリピン海軍が運航するTC-90

巻頭言

『海幹校戦略研究』が創刊されてから8年が経過した。本誌の創刊は、本校が海上自衛隊のシンクタンクとして蓄積した知を発信し、部内外との交流による充実を経て、次の「知の創造」につなげていこうとする試みであった。本誌の価値は、現場を知る現職自衛官による論文の掲載にあり、現在、部内外の多くの方々に読まれ、高い評価を頂いていることは、創刊当時、編集事務局長(現戦略研究会事務局長)を務めていた者として大変感謝している。他方で、海上自衛隊の最高学府でもある幹部学校では、創立60周年を迎えた平成26年から教育改革を進めており、本年度から指揮幕僚課程、高級課程及び専攻科学生の集合教育のカリキュラムを全面的に見直している。これまでも課程学生が課題として提出した論文は、本校の知の資産として本誌に掲載してきたところであるが、今回の海幹校戦略研究では、第74期幹部高級課程学生の論文を中心に構成した。彼らの論文は、現下のインド太平洋地域等の情勢を考察し、今後の海上防衛戦略、防衛力整備等を模索する上で有益と思われる。

柿内論文は、東欧において米国の弾道ミサイル防衛システム「イージス・アショア」の配備計画が進む中、米国と戦略的利益の共有や共通の脅威認識がない中で、かつ、ロシアの強い反発があるにも関わらず、ポーランドが配備を受け入れた政策を「戦略価値の交換」の観点から分析し、評価する。なお、本論文は、最優秀論文として英国海軍第1海軍卿から表彰を受けたものである。

次の齋藤論文と尾藤論文は、中国の海洋進出について論を展開しており、今後の我が国、あるいは日米がどのような視点と意思を持って対応すべきかについて示唆を与えるものとなっている。まず、齋藤論文は、在ワシントンのシンクタンクであるCNAS(Center for a New American Security)の中国海軍に関するプロジェクトのレポートの一つとして発表された論文の翻訳であり、2030年代に南シナ海、東シナ海で起こり得る中国の行動を、中国の海洋に対する認識と「時間」と「空間」の観点から見た中国の戦略をもとに予測する。尾藤論文は、着実に軍事進出を続けている中国に対して、パワーシフトという視点をを用いて分析するとともに、近年の軍事活動の活発化の時期とその要因を明らかにする。中国のこれまでの軍事進出の要因を再整理する上で有用な論文となっている。

また、次の2つの論文は、豪、印両国の留学生が執筆したものであり、それぞれの地域からの視点が理解でき、興味深い。ウィルキンソン（豪海軍中佐）論文は、南シナ海における信頼醸成措置の効果について、ASEANと中国との「南シナ海行動宣言(DOC)」、米国と中国の「軍事海洋協議協定(MMCA)」、ベトナムと中国の「基本原則合意(BPA)」及び西太平洋海軍シンポジウムの成果である「洋上で不慮の遭遇をした場合の行動基準(CUES)」を事例として分析、評価する。サミュエル（印海軍大佐）論文は、中国がインド太平洋地域のバランス・オブ・パワーを変化させることを指摘しつつ、インドは同地域における地政学的優位が中国の覇権を阻止しているとともに、今後、どのように地域の安全保障のための役割を果たしていくかについて論ずる。

藤井論文は、米国の第3のオフセット戦略の実体を明らかにするとともに、同盟国である我が国の防衛力整備の分野への影響について言及する。

佐藤論文は、海賊対処行動のみならず、海外で行動する部隊の運用に直接関係するものとして、これまでの論文とはやや趣を異にする。本論文では、原則として沿岸国にのみ管轄権が認められる領海内において、海賊等による被害船の船長等の救助要請に応ずる海難救助としての支援活動は、英米系の国やドイツなどは、一定の要件を満たす場合に、Assistance Entry（救助入域）が認められていることを確認した上で、我が国の航空機による「救助入域」の合法性について検討する。

高級課程の学生は、防衛大学校、または一般大学等を卒業してから二十数年後に、あるいは初めて社会科学系の論文を書く者がほとんどである。しかしながら、冒頭に述べたとおり、本誌は、本校で蓄積した知を発信することにより、部内外との交流を経て、次なる知の創造につなげるものであり、彼らの論文は、そのための貴重な資産である。「知の創造」、これは、不透明、不確実と言われる今、濃い霧の先を見通すために極めて大切なプロセスだと考えている。

今後とも読者の皆様から率直なご意見を賜れば幸甚である。

（海上自衛隊幹部学校副校長 戦略研究会会長 海将補 大町 克士）

米ポ同盟における戦略価値交換の成功例

－ 基地代替ツールとしてのMDシステム －

柿内 淳志

本文は、1等海佐 柿内 淳志が第74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、ポーランドへのMD配備を分析した研究において、政策上の観点を踏まえた明快な論旨が評価された。



英国第1海軍卿賞授賞式（平成30年2月27日、防衛省海の間においてフィリップ・ジョーンズ第1海軍卿兼海軍参謀長より授与）

（英国第1海軍卿賞：平成25年12月に英国第1海軍卿兼海軍参謀長のジョージ・ザンベラス海軍大将（当時）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

はじめに

2016年5月、東欧ルーマニアにおいて、米国の弾道ミサイル防衛システム「イージス・アショア」が稼働を開始した¹。また、同月ポーランドに

¹ 『産経新聞』2016年5月13日。または『毎日新聞』2016年5月15日。

においても、同施設の建設が着工された²。この東欧2国へのイージス・アショアの配備に対しては、北大西洋条約機構(NATO)東方拡大に対する伝統的な姿勢と相俟って、露は猛烈に反発を示している³。米露間の新たな軍拡競争を招く可能性も考えられるなか、オバマ(Barack Obama)政権が採用したこのミサイル防衛システム(以下、「MDシステム」)の整備計画(European Phased Adaptive Approach: EPAA)は着々と進められてきた⁴。

しかし、当該MDシステムは、本論で述べるように、露の脅威に対してポーランドの防衛力を直接強化するものではなく、過去ウォルト(Stephen Walt)が論じた「軍事援助(Military Aid)」に該当するものではない⁵。ではなぜ、そうしたシステムのポーランドへの配備が、米国との戦略的利益の共有や共通の脅威認識がないにも関わらず、かつ、露の強い反発があるにも関わらず進められてきたのであろうか。

この分析にあたっては、軍事面の検討のみでは不十分であり、同盟政治の観点も必要となる。過去、同盟政治において多く見られた軍事援助への該否に加え⁶、交渉でポーランドが得た見返り、特に、MDシステム配備が単なる基地契約に留まらず、自国空軍へのF-16の導入や、ローテーションという形でNATO部隊の事実上の常駐を勝ち取ったという点に着目するならば⁷、土山實男が論じた概念である「戦略価値の交換」の観点での分

² 同上。

³ 同上。

⁴ 軍拡競争への懸念の例は、Newsweek 日本版「ブーチンが軍拡宣言、ヨーロッパだけでなく極東アジアでもアメリカに対抗」

(<http://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2017/06/post-7744.php>)を参照。

⁵ Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances*, Cornell University Press, 1987, pp.219-242.

⁶ 軍事援助については、Walt, *The Origin of Alliances*, p.46; pp.241-242 参照。

⁷ 協定には、土地所有者や「基地」内におけるポーランドの主権に関する規定が見られる。("Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Republic of Poland Concerning the Deployment of Ground-Based Ballistic Missile Defense Interceptors in the Territory of the Republic of Poland," (Warsaw, August 2008)); F-16 導入に関しては、Andrew Somerville, Ian Kearns and Malcolm Chalmers, *Poland, NATO and Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe*, Royal United Services Institute Occasional Paper, (London, February 2012), pp.6-8. を、NATO 部隊のローテーションについては、"Warsaw Summit Communiqué - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016," paragraph.40, North Atlantic Treaty Organization<http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en>をそれぞれ参照。

析が有益であろう⁸。

欧州における最近の MD システムに関する先行研究は数多く存在する。広瀬佳一は、配備決定直前までの交渉経緯を論じている。宮本光雄は、2008年の論文において、交渉における見返り要求について論じている⁹。しかしながら両者とも、執筆時期の關係上、その後の推移等について更新が必要である。技術面においては、米国 RAND 研究所のサンカラン (Jaganath Sankaran) が、当該システムが技術的に露の ICBM に対処不可能であることを論じているものの、同盟政策の観点は述べられていない¹⁰。同盟政策の観点で鶴岡路人が、米ポ間の交渉経緯について述べているものの、同盟理論と MD システムの性能に関する事例検証は行われていない¹¹。

NATO の東方拡大に関しては、1997年に露との間で合意された「NATO が新規加盟国に実力部隊を展開しない」との表明が制約となり、ポーランドへの新たな NATO 軍部隊の展開が困難な状況にあった¹²。そうした中、ポーランドが米国との交渉機会を巧みに捉え、MD システムを同盟政策における基地契約を代替するツールとして、すなわち、シェリング (Thomas Schelling) のいう「トリップワイヤー」とも言うべき形で受け入れ、国防衛能力の向上という見返りを得るために推進し、戦略価値の交換に成功したというのが、筆者の仮説である¹³。

以上を踏まえ、本稿は、ポーランドへの MD システムの配備に関する 2000 年代後半における米ポ間の交渉状況を主たる検討の対象とする。第 1 節において、MD システムの脅威対象を明らかにする観点から、欧州 MD システム整備の経緯と当該システムの性能について述べる。第 2 節では、米ポ両国の脅威認識とポーランドの同盟姿勢を明らかにする観点から、米

⁸ 土山實男『安全保障の国際政治学』[第二版] 有斐閣、2014年、326-327頁。

⁹ 広瀬佳一「MD問題と東欧の安全保障」『海外事情』第56巻6号、2008年6月、88-99頁及び宮本光雄「アメリカ追従外交からの転換を目指して-ポーランドのトウスク政府とアメリカのミサイル防衛システム参加」『成蹊法学』第68・69合併号、2008年12月、8-28頁。

¹⁰ Jaganath Sankaran, "The United States' European Phased Adaptive Approach Missile Defense System - Defending Against Iranian Threats Without Diluting the Russian Deterrent," *RAND Corporation*, 2015, pp.47-50.

¹¹ 鶴岡路人「NATOにおける集団防衛を巡る今日の課題-ロシア・グルジア紛争と北大西洋条約機構第5条の信頼性-」『国際安全保障』第37巻第4号、2010年3月、91-97頁。

¹² 同上、93-97頁。

¹³ 基地契約の概念は、川名晋史「海外基地の分析モデル-戦略、同盟政治、契約」『青山国際政経論集』第86号、2012年1月、92-101頁を参照。また、「トリップワイヤー」については、Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1960, p. 187を参照。

ポ間の交渉経緯とポーランドが得た見返りについて述べる。最後に、第3節において、ウォルト、土山の同盟理論を活用して本事例を分析し、戦略価値の交換に成功したポーランドの政策を評価して結論とする。

1 ポーランドに配備される MD システムの能力

(1) 欧州へのミサイル防衛システム整備の経緯と現状

現在の欧州 MD システムは、米国が計画している EPAA と、従来から NATO が進めている“Active Layered Theater Ballistic Missile Defense”（以下、“ALTBMD”）を合わせたものである¹⁴。

NATO の MD システムは、欧州・大西洋圏外からの弾道ミサイルの脅威を抑止及び撃破するためのものであり、公式には個別特定の脅威を対象としたものではないとされている¹⁵。一方、イランの弾道ミサイルへの対抗が、NATO の MD システム整備の核心的な原動力となっていることが、NATO 及び米国の双方において指摘されている¹⁶。

ALTBMD は、中距離弾道ミサイルの脅威から NATO 部隊を防護するため、2005年に確立された。当該システムは射程 3,000km 未満の中距離弾道ミサイルへ対応するため高層・低層のミサイル防衛能力の統合を強化しており、宇宙、地上、海上、航空の各種センサーと、高層用及び低層用の各種武器システムで構成される¹⁷。2010年の NATO 首脳会議では、領域防衛 BMD が核心的な目的とされ、EPAA を追加導入し、ALTBMD に領域防衛能力を付与することとされた¹⁸。

すなわち、NATO が従来進めてきた BMD アーキテクチャの構築にあたっては、露の ICBM は基本的に対象としておらず、中東からの中距離弾道

¹⁴ 大井昌靖「NATO の進めるミサイル防衛—ウクライナ情勢によるロシア対策に影響されなかったミサイル防衛」『海外事情』第 62 巻 12 号、2014 年 12 月、91-98 頁。

¹⁵ NATO Fact Sheet, *NATO Ballistic Missile Defence*, July 2016, <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160630_1607-factsheet-bmd-en.pdf>及び NATO, *Active Engagement, Modern Defence - Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, November 2010, p.16.

¹⁶ Joseph A. Day, *Ballistic Missile Defence and NATO: NATO Defence and Security Committee Draft General Report*, NATO Parliamentary Assembly, April 2017, p.8 及び Missile Defense Agency, *Ballistic Missile Defense Review Report*, February 2010, pp.5-7.

¹⁷ 詳細は、大井「NATO の進めるミサイル防衛」85-102 頁参照。

¹⁸ Day, *Ballistic Missile Defence and NATO*, pp.3-4.

ミサイルを脅威としていることがわかる。

一方、米国においては、ブッシュ (George W. Bush) 政権下の 2007 年、ミッドコース・ミサイル防衛 (GMD) システムの一部として、アラスカとカリフォルニアに加え、チェコに AN/TPY-2 X バンドレーダーを、ポーランドに 10 基のミサイル (GBI) をそれぞれ設置し、主にイランからの弾道ミサイル攻撃に対して米国本土の防御を強化することが提示された¹⁹。

ポーランドへの配備に関しては、ロシア・グルジア紛争勃発とともに交渉が一気に加速し、2008 年 8 月に合意が成立した²⁰。その際、GBI 10 基のほか、ポーランドの防空態勢強化のため、2012 年までにペトリオット・ミサイル 8 基とその運用部隊が駐留予定とされた²¹。その後、イランのミサイル開発能力の見積もりが修正され、中・短期的には米国に到達可能な ICBM の可能性は非常に低く、むしろ在欧米軍施設や欧州同盟国の防衛などの防衛が優先課題であるとの評価が出された。この結果、2009 年 9 月、オバマ新政権により 2008 年夏の米が合意は撤回された²²。2009 年 10 月、新たな構想として EPAA が発表され、ポーランドなど中・東欧諸国と NATO 主要国はこれを歓迎し、露もカリニングラードへのミサイル配備計画の中止を表明するなど比較的良好的な反応を見せた²³。

EPAA は、欧州に配備される米海軍イージス艦、並びにルーマニアとポーランドの地上施設によって構成されるミサイル・システムであり、迎撃用ミサイルである SM-3 がその中心的な役割を果たす²⁴。

EPAA は、3 段階 (フェーズ) からなり、フェーズ 1 として、イージス艦と SM-3 Block IA/SM-3 Block IB ミサイルが地中海に、また、移動式の地上レーダー AN/TPY-2 がトルコに配置されている²⁵。フェーズ 2 では、ルーマニアにイージス・アショアと、SM-3 Block IB ミサイルを配備する²⁶。フェーズ 3 は、本稿の主たる対象であるイージス・アショアをポーランドに設置するとともに SM-3 Block IIA ミサイルを採用し、欧州 NATO 領域

¹⁹ Ibid., p.4.

²⁰ ポーランドが選定された理由は、宮本「アメリカ追従外交からの転換を目指して」3-42 頁を参照。

²¹ 広瀬佳一「ポーランドと NATO—「大西洋派」の位相—」『岐路に立つ NATO—米欧同盟の国際政治』日本国際問題研究所、2010 年 3 月、205-220 頁。

²² 同上。

²³ 同上。

²⁴ Day, *Ballistic Missile Defence and NATO*, p.4.

²⁵ Ibid., pp.4-5.

²⁶ Ibid.

の覆域を大幅に拡大するものである²⁷。

EPAA の計画当初にはフェーズ4が存在したが、2013年3月、オバマ政権はフェーズ4をキャンセルした。フェーズ4は、ポーランドのイージス・アショアに、ICBMに対処可能とされるSM-3 Block IIBを配備するものであったが、露の強い反発に考慮し、公的には財政面を理由としてキャンセルされることとなった²⁸。

以上見てきたように、米計画のEPAAも、NATOのALTBMDも、ともに中東からの中距離弾道ミサイルを脅威対象として整備され、かつ、露の懸念を払拭すべく、EPAAにおいては計画の変更すら行われている。そうした経緯を概観すれば、両システムとも、露が指摘するような、露の核戦力を低下させることを目的としてはいないことがわかる。この点についてさらに、システムの能力に関する視点から次項において検討する。

(2) システムの能力に関する分析（脅威対象に関する分析）

米ミサイル防衛庁(MDA)によると、イージス・アショアは地域的な弾道ミサイル脅威に対処するよう設計され、米イージス艦に採用されているものとほぼ同様の構成要素及びSM-3ミサイルが、艦橋構造物とともに装備されている²⁹。このイージス・アショアも含め、欧州へのイージスBMDシステムの配備は、中東からの短・中距離弾道ミサイルの脅威に対処するためのものであるとの米国の主張に対し、露は自国の戦略的抑止の信憑性を損ねるものとして反発している³⁰。しかし、当該システムは、技術的にみれば、露から飛来するICBMへの対処能力を有していない。

では、その脅威対象は何か。2010年の段階におけるMDAの公表資料によると、地域の米軍や同盟国に対する弾道ミサイル脅威のアクターとして、北朝鮮、イラン及びシリアが挙げられている。このうちイランは、中東・東欧に展開する米軍や同盟国に対する攻撃能力を有する弾道ミサイルを開発・保有しており、射程の延伸や高性能化を図るなど、「著しい脅威」と名指しされているのに対して、露の脅威は記述されていない³¹。

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Missile Defense Agency Fact Sheet, *Aegis Ashore*, <https://www.mda.mil/global/documents/pdf/aegis_ashore.pdf>

³⁰ Keir Giles and Andrew Monaghan, “*European Missile Defense and Russia*,” The United States Army War College Strategic Studies Institute, July 2014, pp.18-43.

³¹ Missile Defense Agency, *Ballistic Missile Defense Review Report*, February 2010, pp.5-7.

露からの反発に関し、米国 RAND 研究所は、EPAA が露の ICBM を対象としたものではなく、イランの脅威に対応するものであることを明らかにするため、20 ケースの迎撃シミュレーションの結果を 2015 年に報告書としてまとめている。同報告書では、イランが保有する弾道ミサイル、及び将来イランの保有が見積もられるミサイルの双方に対する迎撃能力の検証として、表 1 に示す結果が示されており、さらに、露が保有する ICBM に対する迎撃能力の検証として、表 2 に示す結果が示されている³²。

表 1 イランのミサイルに対する迎撃能力検証結果

迎撃ミサイル	発射場所	脅威対象	探知センサー	探知時の目標距離	迎撃可否
SM-3 Block IB (Vbo:3.5km/s)	ルーマニア デヴェゼル	シャハブ-3/3A	トルコ インジルリク	964km	×
		シャハブ-3/3A			○
		シャハブ-3/3A (ディプレスト)			○
SM-3 Block IB	ルーマニア デヴェゼル	サフィール (将来見積)	イタリア ダービー	3064km	○
SM-3 BlockIIA (Vbo:4.5km/s)	ポーランド レジコヴォ	サフィール (将来見積)	イタリア ダービー	3064km	○
SM-3 Block IB	ルーマニア デヴェゼル	サフィール (将来見積)	ドイツ ラムステイン	3309km	○
SM-3 BlockIIA	ポーランド レジコヴォ	サフィール (将来見積)	ドイツ ラムステイン	3309km	○
SM-3 Block IB	ルーマニア デヴェゼル	サフィール (将来見積)	イギリス ロンドン	3876km	×
SM-3 BlockIIA	ポーランド レジコヴォ	サフィール (将来見積)	イギリス ロンドン	3876km	○

(出所：Sankaran, “The United States’ European Phased Adaptive Approach,” *RAND Corporation*, 2015, pp.16-26. 筆者がルーマニア及びポーランドに係る部分を抜粋し、作成³³)

³² Sankaran, “The United States’ European Phased Adaptive Approach,” pp.16-44.

³³ Vbo とは、「バーンアウト速度」であり、ミサイルのロケットモータが完全に燃焼を終了した時点におけるミサイルの速度である。このバーンアウト速度と飛翔角度がミサイルの射程性能に大きく影響する。また、「ディプレスト」とは、ミサイルを一般的な放物線の軌道ではなく、低高度の軌道で目標地点まで飛翔させ、迎撃を困難にするものである。

表2 ロシアのICBMに対する検証結果

迎撃 ミサイル	発射場所	ICBM 発射場所	ICBM 目標地点	評 価
SM-3 Block IB (Vbo:3.5km/s)	ルーマニア デヴェゼル	Vypolzovo, ロシア	ワシントンDC	対処不可能 (Vbo: 5.5km/s 以上必要)
SM-3 Block IIA (Vbo:4.5km/s)	ポーランド レジコヴォ	Vypolzovo, ロシア	ワシントンDC	対処不可能 (Vbo: 5.5km/s 以上必要)

(出所：Sankaran, “The United States’ European Phased Adaptive Approach,” pp.41-44 を基に筆者作成)

RAND 研究所の分析結果を見れば、ルーマニア及びポーランドに配備されるイージス・アショアが、能力的に露の ICBM を脅威対象としておらず、イランからの脅威を対象としているとの米国の説明が妥当と判断すべきである。一方、同研究所によれば、2013 年にキャンセルされた EPAA のフェーズ4で採用予定だった SM-3 Block IIB のバーンアウト速度 (Vbo) は 5.0～5.5km/s の計画だったと推測されている³⁴。その場合、露の指摘どおり ICBM に対処可能となるため、当該フェーズのキャンセルにより反発を緩和した露の姿勢を考えれば、露側も同様の性能見積もりを行っていた可能性が考えられる。

いずれにせよ、上記の検討で見たように、ポーランドに配備されるイージス・アショアは、その性能面で見ても露の ICBM に対処することは困難であり、露の ICBM を対象としていないことがわかる。すなわち、当該システムは、その整備過程で見られる意図と能力との双方において、露の核戦力を低下させるようなものではないのである。

したがって、ポーランドが当該システムを受け入れた本案件を、防衛力整備という観点で分析するならば、多くの国が自国防衛のために MD システムを整備しているのに比べて異質に映る。そこで、単純な軍事的視点のみではなく、国際政治における同盟論の観点から、すなわち、米が同盟の観点から分析することが適当ではないだろうか。

³⁴ Sankaran, “The United States’ European Phased Adaptive Approach,” p.3.

2 米ポ同盟における交渉とポーランドの利益

(1) 米ポ間における同盟の文脈と配備交渉

ポーランドへの MD システム配備に関する交渉は、2002年に米国が打診を行ったことが開始点と言われている³⁵。2001年1月に発足したブッシュ政権は、同年5月に「グローバル MD (GMD)」を提唱した³⁶。同政権は北朝鮮、イラク、イラン及びリビアといった「ならず者国家」からのミサイル防衛に対する強い関心とともに、その早期配備を実現するため、同年12月には ABM 制限条約の撤回を表明している³⁷。GMD は、脅威対象ミサイルの飛翔の全段階（ブースト、ミッドコース、ターミナル）にわたって多層的に迎撃するシステムであり、あらゆる射程のミサイルに対してグローバルな防衛能力を与えることが期待されていた³⁸。ブッシュ政権は、2004年末までにアラスカに迎撃ミサイル5基を配備し、システムの初期運用を開始した。また、中東からのミサイルを迎撃するため、Xバンドレーダーと迎撃ミサイル（GBI）を配置可能な拠点を欧州に設置することを計画し、チェコ及びポーランドとの交渉を開始した³⁹。ABM 制限条約の撤回までして、わずか3年程度の期間で国内にシステムの初期配備をすすめる政権の姿勢からもわかるとおり、「ならず者国家」の脅威に早期に対応すべく、米国からポーランドへ交渉を持ちかけている。

では、受け入れ側のポーランドの対米姿勢はどうであったか。2003年のポーランド『安全保障戦略』では、「米軍の駐留も含めて米国の欧州への関与が、欧州の安全保障を引き続き強固なものにする」と言明し、米軍のプレゼンスを求める姿勢を打ち出していた⁴⁰。米国との関係を重視するポーランドは、アフガニスタン紛争の際、特殊部隊や2,000名以上の地上部隊を派遣している⁴¹。また、イラク戦争では、米軍の任務を引き継ぎ、その対価として犠牲者も22名を数えていた⁴²。一方、国内では、そうした対米

³⁵ Walter Slocombe, "The US-proposed European Missile Defence; An American Perspective," *Readings in European Security*, Vol.5, September 2009, pp.48-49.

³⁶ 広瀬「MD問題と東欧の安全保障」89頁。

³⁷ Missile Defense Agency, *History Resources; Missile Defense after the ABM Treaty*, <https://www.mda.mil/news/history_resources.html>

³⁸ MDA, *Missile Defense after the ABM Treaty*.

³⁹ Ibid. GMD 迎撃ミサイル (GBI) は、ミッドコース段階において中距離弾道ミサイル及び大陸間弾道ミサイルに対処する誘導弾である。

⁴⁰ 広瀬「ポーランドと NATO」209頁。

⁴¹ 同上。

⁴² 同上、209-210頁。

協力によるコストの重みにも関わらず国民の念願であった米国との査免協定締結もかなわず、対露関係も悪化する一方ということで、米国離れが進みつつあったと指摘されている⁴³。特に2006年のGBI配備計画公表後、露がベラルーシに地対空ミサイルを配備する等の反発姿勢を見せると、ポーランド国内でMDシステム受け入れの支持は低下していった⁴⁴。

2007年2月にはカチンスキ(Jarosław Kaczyński)首相がMDシステム受け入れを表明し、同年5月から交渉が開始された⁴⁵。しかし、国内政策等における政権の失策もあり、選挙の結果、「対米関係について現実的な利益を冷静に検討し慎重に判断しなければならない。米国のプレゼンス継続と米ポ間の戦略的パートナーシップ構築は我々の死活的利益にかなうべきである」と主張するトゥスク(Donald Tusk)が首相となった⁴⁶。

トゥスク新政権は、米との交渉に際し、国内世論を背景にポーランド軍近代化に対する支援とPAC-3の供与を要求し、同時期のチェコと比較すると交渉が遅滞していた⁴⁷。2008年3月、GBI配備とポーランド軍近代化支援についてようやく合意した後、同年8月、ロシア・グルジア紛争が発生すると、直後に米国とポーランドの間に協定が締結された⁴⁸。

2008年8月の協定には、ポーランドに迎撃ミサイル基地を建設することの他、米陸軍ペトリオット中隊を配備すること、ポーランド軍の近代化に関する支援を米国が実施すること等が含まれていた⁴⁹。オバマ政権による計画見直しに伴い、このPAC-3配備が実施されるか不透明な状況がしばらく続いた。2009年12月にその前提となる米ポ間の地位協定が署名されたため、翌月、ポーランド政府は、米ペトリオット部隊が北部のモロンクに配備されることを発表している⁵⁰。

以上の交渉経緯を見ると、米国が中東からの弾道ミサイル迎撃に必要な拠点を早期に必要とする状況下にあったことが理解できる。一方のポーランドが伝統的な露の脅威とNATO新規加盟国という立場を背景として実

⁴³ 同上、219頁。

⁴⁴ 広瀬「MD問題と東欧の安全保障」93頁。

⁴⁵ 宮本「アメリカ追従外交からの転換を目指して」10-11頁。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 同上、13-15頁。

⁴⁸ 広瀬「ポーランドとNATO」214-217頁。

⁴⁹ U.S. Department of States, *Text of the Declaration on Strategic Cooperation Between the United States of America and the Republic of Poland*, August 2008, <<https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/aug/108661.htm>>

⁵⁰ 鶴岡「NATOにおける集団防衛を巡る今日的課題」91頁。

質を伴った米国との同盟関係を追求している状況が伺える。両国のそうした交渉姿勢の相違は、次項にみるように各々の認識にも表れている。

(2) 米国とポーランドの認識差異

GMD 配備交渉を開始した 2002 年時点の米国にとって、最重要課題はテロとの戦いであった。同年の国家安全保障戦略では、冒頭でテロとの戦いについて述べているほか、欧州に係る記述においても、「9.11」の攻撃が NATO に対する攻撃でもあったうえで、NATO の更なる拡大や部隊行動の実効性確保のための方向性等について言及している⁵¹。

同書では、この時点の対露認識として「米露はもはや戦略的な敵ではない」と述べていた⁵²。また、米露の戦略的利益が多くの分野で重なっており、対テロ戦争における協力をはじめとする共通課題や共通利益に向けた政策を拡大する方針を示している⁵³。

GMD 計画時の米国の脅威認識に対する外部からの見方の例として、露・ユーラシア安全保障研究の専門家であり、元英国防省紛争学術センター長のガイル (Keir Giles) 及び英王立国際問題研究所の露・ユーラシア研究員モナガン (Andrew Monaghan) は、「米国は、露の核戦力よりも「ならず者国家」やテロ組織への弾道ミサイルの拡散に焦点を当てて」おり、「ミサイル防衛技術と構想は「ならず者国家」が米国を狙う弾道ミサイルに適合」させていたと指摘している⁵⁴。

GMD 計画時のそうした認識は EPAA にも継承され、EPAA は中東、特にイランが保有する短距離・中距離弾道ミサイルに対する米国の強い脅威認識のもと、欧州 NATO 各国と欧州に展開する米軍を防護するため整備が進められている⁵⁵。

すなわち、MD システムを欧州に配備するにあたり、米国は、露の ICBM を脅威と捉えず、「ならず者国家」等への弾道ミサイル拡散と、その結果もたらされる攻撃を脅威と認識していたのである。

では、ポーランド側はどうであったか。安全保障に関するポーランドの最大の関心事は、中東からのミサイルではなく、歴史的経緯も含め地理的に近接している露の脅威であり、兵力の増強やワルシャワ条約機構時代か

⁵¹ The President of the United States, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, pp.25-26.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Giles and Monaghan, "European Missile Defense and Russia," pp.7-8.

⁵⁵ MDA, "BMD Review Report," pp.5-7.

らの装備品の更新も含めた自国の防衛力強化であった⁵⁶。特に、ロシア・グルジア紛争は、露の脅威を改めて強く意識させられる事案であった。その直後に MD システム配備に関する協定が締結されたことが、その認識を端的に表しているといつて良いであろう⁵⁷。

MD システム受け入れに関し、当時のポーランド外相シコルスキ (Radoslaw Sikorski) は「北大西洋条約第 5 条の補強措置のようなもの」を求めたとされている⁵⁸。同様にトゥスク首相も、「ポーランドは、支援が後になって届くような同盟にいたいとは望んでいない。人々が死んでしまった後に支援が来ても意味がなく、どのような紛争においても、支援が最初の段階から来る同盟に入りたい」と述べている⁵⁹。鶴岡が指摘しているように、ポーランドがそうした同盟を得るための手段が MD システムの設置や米ペトリオット部隊の配備であり、それは小規模とはいえ、米軍の前方展開の獲得を意味していた⁶⁰。

先に検討したシステムの性能とあわせて見れば、ポーランドへの MD システム設置に関し、米国は「ならず者国家」やテロ組織から自らを守るために欧州に配備を進めていたのに対し、ポーランドは米軍の前方展開を獲得するための同盟政策として受け入れたといったように、両者の間に認識の明確な差異が存在していたのである。

(3) ポーランドが得た「見返り」

ポーランドが MD システムの配備に係る交渉過程で米側から得たものは何であったか。

まずここで、東欧における NATO 軍の展開に関する制約について触れておきたい。NATO と露の間には、新規加盟国に NATO の常設基地を設置しないとの方針が存在している。これは NATO 拡大プロセスの結果、1997 年 5 月に合意された「相互関係、協力、安全保障に関する NATO・ロシア連邦間基本文書」に次のとおり明記されている。

⁵⁶ 宮本「アメリカ追従外交からの転換を目指して」12-13 頁。及び広瀬「ポーランドと NATO」18-28 頁。

⁵⁷ 同上。

⁵⁸ 鶴岡「NATO における集団防衛を巡る今日的課題」91 頁。

⁵⁹ Thom Shanker, Nicholas Kulishaug, “U.S. and Poland Set Missile Deal,” *New York Times*, 14 August 2008, p.1.

⁶⁰ 鶴岡「NATO における集団防衛を巡る今日的課題」91-96 頁。

NATOは、現在及び予見し得る安全保障環境において、集団防衛及びその他の任務を、実質的な戦闘兵力の追加的な常駐ではなく、必要な相互運用性、統合、増派能力の確保により遂行することを表明する⁶¹。

同文書は法的拘束力を有する条約ではなく、NATO側が一方的に意思表示しているに過ぎないものの、一般的にはこの文書をもってNATOが新規加盟国へのNATO常設基地の不設置を約束したと理解されている⁶²。

すなわち、常設基地や実質的な戦闘兵力が配置できない制約が課せられている中、米国及びNATOは、MDシステム施設は同文書に記載される実質的な戦闘兵力に該当しないとの解釈に立ち、ポーランドがこのMDシステム施設を米軍基地の代替の一つと捉えたことが十分に考えられる⁶³。

実際に、MDシステム施設の設置に関する2008年8月の米ポ協定にはどのような記載があるのであろうか。全般事項として、「米国はポーランド及びポーランド国内の米国施設の安全保障に関与(commit)する」とし、「米ポ間の戦略協力を拡大深化させるという共通のビジョンを達成するため、戦略関係を深めるための主要な機構としてSCCG(Strategic Cooperation Consultative Group)の設置を決定した」とされている⁶⁴。SCCGは、米国国務省及び国防省、並びにポーランド外務省及び国家防衛省の上級の代表者から構成され、定期的、あるいは米ポいずれかの要請により開催され、下部の作業部会も設置される⁶⁵。すなわち、米国がポーランドとポーランド国内の米軍施設の防衛に関与することを明記したうえで、SCCGの設置という「同盟の制度化」が行われたのである⁶⁶。

また、SCCGで協議される事項としては、ミサイル防衛における協力に加え、北大西洋条約第3条の枠組みにおける米ポ間の相互の防衛協力を強化することを目的とし、概ね以下の内容が規定されていた⁶⁷。

⁶¹ NATO-Russia Council, *Founding Act On Mutual Relations, Cooperation And Security Between NATO And The Russian Federation*, May 1997, <http://www.nato.int/nrc-website/media/59451/1997_nato_russia_founding_act.pdf>, p.14.

⁶² 鶴岡「NATOにおける集団防衛を巡る今日的課題」94頁。

⁶³ 同上。なお、「実質的な戦闘兵力」や「常駐」に関して公的に合意された定義は存在しない。

⁶⁴ U.S. Department of States, *Declaration on Strategic Cooperation Between the U.S.A & the Republic of Poland*, August 2008.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ 「同盟の制度化」の概念に関しては、土山『安全保障の国際政治学』300-302頁を参照。

⁶⁷ U.S. Department of States, *Declaration on Strategic Cooperation Between the*

- ・ 安全保障に関する助言と関連情報を相互に提供
- ・ ポーランド軍の変革と近代化の支援
- ・ ポーランドに対する防衛装備、業務、訓練等の移転に協力
- ・ 統合・連合の演習及び交流、多国間運用における共同
- ・ 安全保障協力の拡大に資する政軍交流を実施

要約すれば、MDシステムの運用に係る事項のほか、安全保障に係る情報提供、共同訓練等の促進、物的支援、装備協力及び防衛交流等、非常に幅広い分野の協力・支援を、制度化された機構において取り扱うことがこの協定に謳われているのである。

2012年におけるポーランド外務省の発表によれば、「二国間協力の制度化という点に関し、2008年の戦略協力宣言に従い、協力と助言のインフラが築かれた⁶⁸。2010年には、シコルスキポーランド外相とクリントン(Hillary Clinton)米國務長官が戦略対話を行っているほか、SCCGと下部の作業部会も定期的で開催されている」とされている⁶⁹。

ポーランド外務省は、安全保障及び防衛分野における関係強化の例示として、2011年6月13日に署名された「ポーランド領内におけるポーランド空軍及び米空軍協力に関するポーランド国家防衛省と米国国防省とにおける了解覚書」を挙げている⁷⁰。当該覚書には、2013年以降、米空軍のF-16戦闘機とC-130輸送機が、支援部隊とともにローテーションでポーランドに常駐することが記載されている⁷¹。

また、米國務省によれば、ローテーションによる米装甲戦闘大隊及び米軍をパートナーとしたNATO前方展開旅団がポーランドに展開することが計画されているとともに、既にポーランドが主催する軍事演習が多数行

*U.S.A & the Republic of Poland, August 2008.*なお、北大西洋条約第3条の記載は「締約国は、この条約の目的を一層有効に達成するために、単独に及び共同して、継続的かつ効果的な自助及び相互援助により、武力攻撃に抵抗する個別的の及び集団的能力を維持し発展させる。」となっている。

⁶⁸ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, *Poland-US bilateral relations*,

<http://www.msz.gov.pl/en/c/MOBILE/foreign_policy/other_continents/north_america/bilateral_relations/test3>

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

われ、2016年には16,000名を超える米軍人が米国及びNATOの演習に参加することが述べられている⁷²。

以上を踏まえれば、ポーランドが自国防衛に直接寄与しないMDシステム施設を受け容れることにより、NATOに課せられた制約にも関わらず、ポーランドは米国から事実上の「米軍・基地」、二国間同盟の制度化とポーランド軍近代化に対する支援といった多大な見返りを得たのである。

3 戦略価値交換の成功とMDシステムの特性

(1) 同盟諸理論から見た分析

これまでの議論を踏まえ、本案件を同盟諸理論から分析する。前節でみたようにポーランドにとってのNATO加盟は米国との同盟関係を求めた結果であったことを考えれば、同盟形成要因は「脅威の均衡に基づくバランスリング」であった。これに対し、MDシステムの配備を受け入れることにより、同盟の実効性の強化、同盟の制度化を引き出した行動に焦点を当てるならば、ポーランドが自国の安全保障の強化という戦略的利益の獲得に利用したと捉えることができ、「利益獲得と勢力拡大のためのバンドワゴン」であった、ということができる⁷³。

次に、ウォルトが示している軍事援助の観点ではどうであろうか。「問題の所在」において述べた国外援助(軍事援助)の特徴について詳述するならば、以下のとおりである⁷⁴。

- ① 国外援助はバランスリングの特殊な形態であり、受益者が直面している脅威が大きいくほど、同盟や提携の効果は大きくなる。
- ② 提供者側が提供するものを独占している度合いが強ければ、受益者に行使できる影響力も強くなる。
- ③ ②と同様、受益者の依存度が高ければ高いほど、提供者側が受益者に行使できる影響力も強くなる。
- ④ 提供者側の動機が強いほど、受益者に有利になる。

ポーランドに配備されるイージス・アショアについては、米国2017会

⁷² U.S. Department of State, *Fact Sheet: U.S. Relations with Poland*, October 2016, <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/ei/bgn/2875.htm>>

⁷³ バンドワゴンの分類に関しては、土山『安全保障の国際政治学』289-292頁を参考とした。

⁷⁴ Walt, *The Origin of Alliances*, p.46.

計年度の予算だけで6億3,000万ドルが計上されており、その他に必要な SM-3 ミサイルや軍事建設 (Military Construction) の予算も考えれば、相当額を米国が負担することになる⁷⁵。したがって、当該システムを「高価な装備品」という目線でみれば、米国からポーランドへの「軍事援助 (Military Aid)」ととれなくもない。しかし、現実的には当該システムが NATO 指揮下のものであり、ポーランドは土地を提供するだけにとどまっている。さらに、ウォルトが「その他の観点」として挙げた「両者にとって利益となるという認識がある場合に限られ、特に能力に差がある両国が共通の脅威に対処するに際して唯一の手段である場合に限られること」という条件に照らし、ポーランドにとって中東からのミサイルは脅威と認識していないこと、並びに露の脅威に対して対処できないものであること、といった点を考えれば、上記①・③の点で、本案件が軍事援助に該当しないことがわかる⁷⁶。また、②については、MD システムは、一部を除き米国がほぼ独占しているのは言うまでもないが、ポーランドに対して影響力を行使したということはない。

一方で、システム配備に関する交渉の経緯等において触れたとおり、中東からのミサイルに対する脅威認識を強く持っていた米国からポーランドに対し交渉が持ち掛けられている。上記特徴の④の点において、提供者ともいえる米国の動機が強く、ポーランドに有利な交渉となった可能性があるという点が一つの着目点と言えよう。ポーランドは、露の脅威に対して実効性のある同盟を追求しつつ、MD システム配備に係る米国との交渉において、見返りを得るためのバンドワゴンを選択した。土山實男の「戦略価値の交換」の考え方を詳述すると、以下のとおりである⁷⁷。

同盟国の間で戦略利益がつねに一致するとはかぎらない。地理的環境や歴史的経緯がそれぞれ異なる同盟国間では、戦略的利益が一致しないことの方がむしろ普通である。だから、同盟形成の際に同盟国AがBに対して、戦略的価値X(たとえば軍事基地の提供)を与える代償として、BがAにY(たとえば安全の保証)を提供するという戦略価値の交換が起こる。

⁷⁵ Missile Defense Agency, “Department of Defense Fiscal Year (FY) 2017 President’s Budget Submission,” February 2016, p.4. なお、「軍事建設」の項目は、米国防総省が毎会計年度計上する基地・施設整備関連の経費のうち、米本土と海外における予算を指す。

⁷⁶ Walt, *The Origin of Alliances*, p.42.

⁷⁷ 土山、『安全保障の国際政治学』、326-327頁。

この論を本件に適用し、Aをポーランド、Bを米国、XをMDシステム配備用地、Yを米国による兵力配備やポーランド軍近代化に対する支援と考えれば、ポーランドが米国に自国の防衛に寄与しないMDシステムの配備箇所を与える代償として、米国が防空能力強化の支援と事実上の部隊常駐を提供するという戦略価値の交換が発生した、という関係が成り立つ。

したがって、やはり本案件は、ポーランドと米国との同盟関係における、戦略価値の交換であった。これが明示的であることは、先に述べたトウスク首相の「ポーランドは、どのような紛争においても、支援が最初の段階から来る同盟に入っていたいのである⁷⁸⁾」との発言がそれを端的に示している。米ポ協定にポーランドの安全保障に米軍が関与する旨が明記されたことからわかるように、ポーランドが求めたのは、同盟関係の強化、具体的には、MDシステム施設や米ペトリオット部隊の配備により「トリップワイヤー」としての米軍の展開を獲得すること、及び自国軍の能力向上等に対する米国の支援であった。そうした米軍の展開は、将来第三国からの脅威が生じた場合、米国の好むと好まざるとに関わらず、彼らが物理的にポーランドの安全保障へ関与することを意味していると言えるであろう⁷⁹⁾。

ポーランドは歴史的経緯や同盟に関する教訓から、対露の文脈において実効性が期待できる米国との二国間同盟を求めた。そして、その同盟関係強化の観点から、イラクやアフガニスタンにおける米国への同調からはじまる対米政策の一環として、MDシステム配備を受け入れることにより、同盟の制度化といった維持・強化策とともに、防空能力の向上と軍の近代化に対する支援といった戦略利益を、交換により米国から得ることに成功したのである。

(2) ポーランドへのMDシステム配備と戦略価値交換

これまで、露の脅威に対する防衛手段として役に立たないMDシステムの配備が、なぜ、ポーランドに大きな利益をもたらしたのか、という観点から、同盟の諸理論、ポーランドに配備されるMDシステムの能力、そして、米ポ同盟における交渉とポーランドの利益について検討した。

ここで、ポーランドの負担するコスト（基地の提供）と、戦略価値の交換で得た利益（NATO軍の前方展開や防空能力強化に対する支援）の間に

⁷⁸⁾ Thom Shanker, Nicholas Kulishaug, "U.S. and Poland Set Missile Deal," *New York Times*, 14 August 2008, p.1.

⁷⁹⁾ Schelling, *The Strategy of Conflict*, p. 187.

は、大きな差が生じている点に着目したい。新たな軍拡競争やセキュリティ・ディレンマへの懸念といった観点からすれば、本来、対露の関係上、容易に米軍施設を受け入れることは難しい。しかしながら、本稿第1節において述べたように、当該システムは防衛的性格が強く、また、露のICBMを対象としていないことが、ポーランドが受け入れることができた要因の一つと言えるであろう。

ジャービス (Robert Jervis) は、その著名な論文“Cooperation under the Security Dilemma”において「兵器体系と戦略において、攻撃と防衛の区別がつかないときにセキュリティ・ディレンマが生じる」と指摘している⁸⁰。また、土山は、攻勢と防衛をめぐるセキュリティ・ディレンマの事例として、冷戦期の1970年代における米国のMXミサイルと旧ソ連のSS20ミサイルの配備に関する案件を示し、「相手の軍事戦略が攻撃のためなのか防衛のためなのか区別がつかないとき、安全保障政策はしばしば自己敗北的結果を招来する」と指摘している⁸¹。一方でジャービスは、安全保障に関するすべての問題を解決できるわけではないとの注釈付きながら、「攻撃的な兵器と防衛的な兵器を区別することができれば、他国を不安全にすることなく自らの安全保障の手段を獲得することができる」とも述べている⁸²。

本稿で論じているイーグリス・アショアは、性能面の検証において検討したように、露のICBMを対象とはしていない。また、さらに加えて言うならば、NATOにとって中東の脅威に対する公共財であるMDシステム自体は、歩兵や砲兵といった陸上兵力、大型の揚陸艦や空母、航空基地、あるいは弾道ミサイル発射基地のような、直ちに周辺国の脅威となり得るものとは異なる、言わば「防衛的な」性格を有している。すなわち、イーグリス・アショアは純粋に防衛的な兵器であり、冷戦期の攻撃・防衛理論の文脈において語られるMXミサイルやSS20のような相手を攻撃することも可能な兵器体系とは一線を画している。当該システムのそうした防衛的な性格が、米国の脅威認識の明示と相俟って、周辺国への説明責任を有する受入国にとってのハードルを下げる、言わばレバレッジ的な役割を果たし、米波交渉におけるポーランドの利益獲得に寄与したのである。

すなわち、ポーランドへの新たなNATO軍部隊の展開が困難であった状況において、ポーランドが防衛的性格の強いMDシステムという装備品を、

⁸⁰ Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, vol.30, no.2, 1978, pp.186-187.

⁸¹ 土山『安全保障の国際政治学』111-113頁。

⁸² Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” pp.186-187.

同盟政策における基地を代替するツールとして利用し、戦略価値の交換を行った結果、NATO 前方展開や自国防衛能力の向上という大きな見返りを獲得した、という本稿の仮説が明らかになったと言えよう。

最後にまとめるならば、MD システム配備に関するポーランドのスタンスが「利益獲得と勢力拡大のためのバンドワゴン」であり、交渉開始の原点に立ち返れば米国の動機が強く、ポーランドに有利な交渉過程において、ポーランドが戦略価値の交換に利用した、となる。「大国はより多くを負担し、中小国はただ乗りする傾向が強い」としたオルソン (Mancur Olson) らの議論は⁸³、正鵠を射たものであると言えよう。

おわりに

本稿での検討を通じ、ポーランドに配備される MD システムの能力を確認するとともに、その設置に関する米国とポーランドのそれぞれの目的、すなわち、当該システムが米国にとって切迫する中東からの中距離弾道ミサイルに対処するためのものであったこと、及びポーランドにとっては同盟関係を強化して露の脅威に備えるためのものであったことを確認した。また、MD システムの配備とポーランドの安全保障に対する米軍の関与の明文化によって、ポーランドが米国から事実上の「米軍・基地」(トリップワイヤー)、二国間同盟の制度化とポーランド軍近代化に対する支援といった多大な見返りを得たことを確認した。さらに、この米ポ間のやり取りが、いわゆる「軍事援助」には該当しないことを確認した上で、本案件が、ポーランド・米国の同盟における戦略価値の交換であったことを述べた。本稿における以上の議論を要約するならば、ポーランドへの MD システム配備に関する交渉において、ポーランドが戦略価値の交換に成功し、ポーランド軍の近代化や実効性のある二国間同盟の制度化という大きな見返りを勝ち得たことが明らかとなったのである。

本稿における検討からもわかるとおり、戦略兵器への影響が想起される兵器の新規設置に際しては、それが当該相手国との二国間関係や周辺国との関係にどのような影響をもたらすのか、特に、将来にわたってどのような関係を構築・維持していくのかという戦略的なビジョンが極めて重要であることは言うまでもない。また、一般論として、周辺国に余分な懸念を与えないためにも、本稿で参照した RAND 研究所が実施しているような、

⁸³ Mancur Olson and Richard Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances," *Review of Economics and Statistics*, vol. 48, no. 3 (August 1966), pp. 266-279.

オープンベースでの研究を行い、認識共有を図るのも一策であろう。また、本文では触れなかったが、2008年のGBI計画見直しの時期に、イランの脅威とMDシステムに係るオープンベースでの評価を米露の有識者が共同で行っており、そうした事例も参考となろう⁸⁴。

ポーランドへのMDシステム配備は、現在進行中の案件であり、それがもたらした最終的な影響を、露の視点も含めて正確に評価することは、現時点では困難である。しかしながら、本文でも述べたとおり、防御的性格（または「非攻撃的性格」、「公共財的性格」）を明確化することが可能な兵器は、その提供国と受入国の双方の為政者にとって、周辺国や国内への説明が容易であり、導入・設置に際してハードルを下げる可能性がある。すなわち、軍事同盟において、同盟関係の維持・強化に資するものとしてこれまで採られてきた駐留や共同作戦といった政策とは異なる選択肢を提示できる可能性があり、次なる課題として、今後MDシステムのような防御的性格の兵器をツールとした同盟政策の事例を、引き続き分析検討していくことが必要である。

改めて言うまでもないが、国家、あるいは国家間における戦略的な兵器の導入・移転に関しては、当該国の同盟関係、国内事情、そして、武器システムの性能・性質、といった多角的な視点で分析・検討することが重要である。本稿で取り上げたポーランドの案件は、各アクター間の認識の差異、同盟政策、国内事情及び兵器の防御的性格といった多分な要素を包含し、そうした視点を我々に再認識させてくれる好例であり、また、わが国の情勢に係る類似点・相違点の双方を持ち合わせていることから、今後も更なる研究が行われるべきものである。

MDシステムに関し、わが国周辺に目を向けるならば、韓国においては北朝鮮の弾道ミサイル脅威に対処することを目的としたTHAADシステムの配備が進められており、当事者国ではない中国が反発を表明している。また、折しも、本稿執筆時点において、わが国へもイージス・アショアの導入が検討されている⁸⁵。これまでわが国は、周辺国からの弾道ミサイル脅威に対処することを念頭に、多額の経費と時間を割いて、各種MDシステムの整備、米国との共同研究及び共同開発を推進してきた。そのような

⁸⁴ U.S. and Russian Technical Experts, "Iran's Nuclear and Missile Potential: A Joint Threat Assessment by US and Russian Technical Experts," East West Institute, May 2009, pp.4-17.
<http://cisac.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Holloway_Hecker_EastWest_Institute.pdf>

⁸⁵ 『毎日新聞』2017年8月17日及び2017年12月10日。

情勢が推移する現在、本研究において提示した、同盟理論の枠組みに基づく分析や、関係国の脅威認識とシステムの能力の検討、といった観点が、今後の事例検討の資となるならば、一定の成果が得られたものとする。

台頭する中国海軍

一 南シナ海、東シナ海における戦略とこれから 一

齋藤 雄介

はじめに

南シナ海、東シナ海では、もはや純然たる平時とは言い切れない異常な状況が継続している。南シナ海では、領有権争い、埋め立て、これを巡る海洋当局のらみ合い、衝突や米海軍による航行の自由作戦と中国海軍の威嚇が生起している。その中でも特に中国の一方的な領有化が目立つ。中国は、2013年以降、西沙(Paracel)諸島のウッディー島にて滑走路延長工事を実施、2014年以降、南沙(Spratly)諸島の7地形において急速かつ大規模な埋め立てを実施、主要な埋め立てが完了した2015年後半までの埋め立て面積は約12.9 km²(他の係争国は同期間に約0.2 km²埋め立て)、埋め立て完了後も引き続き、軍事目的に利用し得る各種インフラ整備を推進している¹。

東シナ海では2011年頃から海自護衛艦に対して航空機の近接飛行、中国海軍艦艇による火器管制レーダーの照射²、海自機、空自機、米軍機への中国軍戦闘機の接近等が多数生起³、さらに2016年には尖閣諸島への中国公船の領海侵入隻数がのべ121隻を数え、過去2番目の多さを記録した⁴。

このような異常な状況が生起している南シナ海、東シナ海だがトランプ(Donald Trump)新政権のアジア・太平洋地域へのコミットの方向性は依然として曖昧なままである。例えば昨年12月に『フォーリンポリシー

1 「南シナ海における中国の活動」(2016年12月) 防衛省。

2 米海軍の場合、各艦艇は敵対する意図を見せたビークルに対し、自衛権の行使を認めている。ルールオブエンゲージメントハンドブック(通称「サンレモマニュアル」)では、レーダーを照射することは敵対する意図を見せたことと同意とされている。このことから海自護衛艦が直面した状況は、相手が米海軍艦艇であった場合、一歩間違えれば自衛権の行使として反撃が行われかねない非常に危険な状況だったと言える。(参考: Department of the Navy, *The Commander's Handbook on The Law of Naval Operations*: NWP 1-14M, July 2007, and International Institute of Humanitarian Law, *Rule of Engagement Hand Book*, September 9, 2007, p. 22.)

3 防衛省・自衛隊『平成28年度版防衛白書 日本の防衛』2016年、55頁。

4 「公船領海侵入121隻 昨年・尖閣周辺過去2番目」『毎日新聞』2017年1月5日、<http://mainichi.jp/articles/20170105/k00/00m/010/121000c>。

『*Foreign Policy*』誌が入手したメモの新政権の優先事項から中国はもとより、アジア・太平洋地域に関連する項目は見当たらない⁵。この地域の国々にとって懸念されるのは、新政権が長期的戦略を欠いたまま、経済等の短期的な利益のため、米中が同地域の当事国を頭ごなしに Deal することである。元国家情報長官で米太平洋軍司令官も務めたブレア(Dennis Blair)元海軍大將は、2016年11月29日に戦略国際問題研究所(Center for Strategic and International Studies: CSIS)で行われた講演で、トランプ政権のアジア政策について、「経済問題と安全保障分野におけるオーバーラップが起き、その結果起きる取引として、米国と中国が太平洋を分割するような話に現実味が生じる」と懸念を述べた⁶。本稿では、個々の事象にパッチを充てるようになりアクティブな取引から脱却し、長期的視点から先手をとったプロアクティブな行動の一助とするため、2030年頃に南シナ海、東シナ海で起き得る中国の行動を、中国の海洋認識と今後取られ得る戦略をもとに予測する。

1 中国の海洋認識：海洋国土としての南シナ海・東シナ海

グロチウス(Hugo Grotius)が1609年に自由海論を記して以来、国際社会は海洋を通商やコミュニケーションの媒体としての公共財として捉え、各国が平和かつ平等に海洋を利用するため慣習国際法、明文国際法を整備してきた。20世紀に中華人民共和国成立後、中国も一旦は国際社会の仲間入りをし、国連海洋法条約(Untied Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)やその前段階の起草討議に参加するなど、国際法を尊重するような素振りを見せた。しかしながら中国は現在、海洋について独自

⁵ John Hudson, Paul McLeary, Dan de Luce, “Exclusive: Russia Missing from Trump’s Top Defense Priorities, According to DoD Memo,” *foreign policy. com*, December 20, 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/12/20/russia-missing-from-trumps-top-defense-priorities-according-to-dod-memo/>.

⁶ ブレアは取引を推奨するわけではないと断ったうえで、良い取引の例として以下の3つを上げている。

①商船の安全な航行の保障

②平時において、米国は中国沿岸での偵察活動の回数を減らすとともに、同種の活動を行う際には、中国に事前に通知する。

③中国は南シナ海におけるすべての軍事施設の建設を中止し、今後東シナ海でも軍事施設の建設は行わない。

Admiral Dennis Blair, “China’s Power up for Debate,” Center for Security and International Studies, November 29, 2016.

の解釈を行い、南シナ海や東シナ海と言った比較的中国に近い海域においては強い主権を主張する一方、自国の遠海においてはエネルギー資源等輸入等、経済活動のため自由の海を主張するというダブルスタンダードを取っている⁷。例えば、UNCLOS19条で認められている軍艦の無害通航権について、中国は政府への事前通報、承認が必要という立場をとる一方で、2015年9月にはアリューシャン列島で中国艦艇5隻が米国の領海に無害通航権を行使し侵入した。この際、中国が他国に求めているような事前通報は米国に対して行われておらず、近海と遠方海域において国際法をダブルスタンダードで解釈していることが明確となった。この状況を踏まえ、米海軍大学のクラスカ (James Kraska) 教授は「米国は南シナ海における自由な航行といった国際法上、中国が有している権限を認知することを停止し、逆に中国に対して無害通航権の行使等を行うべきだ」と主張している⁸。

中国近海において中国は海洋に関する国家の管轄権に関して、海洋国土という独自の認識を有している⁹。すなわち、排他的経済水域に至るまでを国土の延長の海洋国土として捉え、排他的経済水域における他国の軍事演習の制限といった領域国の強い主権が及ぶ区域としている(図1)。また南シナ海では、九段線のように法的根拠が全く無いなかで同様の中国の主権を主張するに至っている¹⁰。

⁷ 例えば新華社通信は、中国の排他的経済水域内で米国が軍事演習を中国の許可なしに実施したことを非難する記事を掲載している。Dong Wenxian, “Exclusive Economic Zone is not International Waters: the U.S. Invade International Law,” *Xinhua News*, December 7, 2010, http://news.xinhuanet.com/mil/2010-12/07/c_12854815_2.htm.

⁸ James Kraska, “Tillerson Channels Reagan on South China Sea,” *LAWFARE*, <https://www.lawfareblog.com/tillerson-channels-reagan-south-china-sea>.

⁹ 海洋国土の概念そのものは、海洋国土を一般的な領土を示す国土とは別の概念として取られている。しかしながら、元中国防衛駐在官山本勝也によると多くの人民解放軍の将校はこの概念を誤って理解し、海洋国土は領土と同じ主権が及ぶ領域として捉え中国の主権を主張している。(山本勝也「防衛駐在官の見た中国(その10)―中国の海洋国土、公海と公空―」、2017年1月12日、<http://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/col-021.html>。)

¹⁰ 九段線について、その大部分で中国は歴史的権原を根拠としているが、英国のシンクタンク。チャタムハウスのビル・ヘイトン (Bill Hayton) はCSISにおける講演で、「(南シナ海における)中国の歴史的権原に関する主張は古代からのものではなく、ごく最近になって主張されたものであり、中国国内の政治危機に対応するために主張されるようになったものである。その主張を始めたときの中国の指導者は国際的な海洋規範に関する知識をほとんど持ち合わせていなかったため、主張する海域を(根拠のない)南方に拡大させてしまった。中国の主張は自然なものではなく、20世紀の政治問題の産物である」と結論づけている。

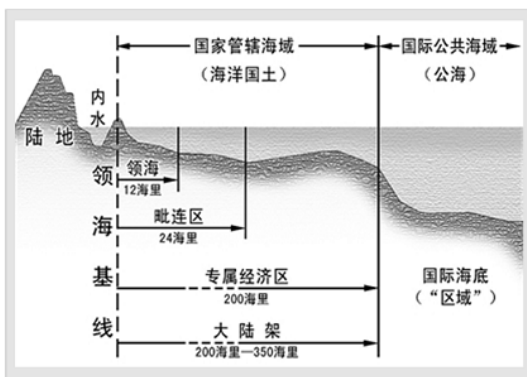


図 1

(出所：解放軍報 2010.10.5)

2 中国の海洋戦略の変化と今後

中国は国家の発足からしばらくの間、海洋安全保障に関する明確な戦略を持たず、所要の発生に合わせて、戦略目標を立て、順調な経済発展を梃子に戦略目標と能力のギャップを埋めてきた(表1)。しかし、鄧小平の信頼の厚い劉華清が1982年に海軍司令員になると、より攻撃的な中長期的戦略が立てられるようになる。マハンの考え方を多く採用していることから中国のマハニストと呼ばれる劉華清は、自由な海よりもシーコントロールを重視した¹¹。劉華清の戦略「近海防御」¹²は近海のシーコントロールを確保することであり、ここで言う近海とは南シナ海、東シナ海を含むいわゆる第1列島線の内側にあたる¹³。これにより中国海軍はそれまでの短期的な所要に合わせたリアクティブな海軍能力整備から、中長期的な戦略目

¹¹ マハンのシーコントロールは、通商を確保する意味合いも含んでいるため、ここではSLOCs防衛は議論しない。しかし、マハンのシーパワーの概念には平和的な通商及び海運も含んでいることは特筆すべきことである。Alfred Thayer Mahan, *The influence of sea power upon history, 1660-1783*, Dover Publications, Inc., 1987.

¹² 「近海防御」は英語で“offshore defense,”と訳されることが多いが、トシ・ヨシハラ(Toshi Yoshihara)はこの訳語は曖昧であるため、より正確な訳として“near sea”として英訳するよう提唱している。Toshi Yoshihara and James R. Holmes, *Red Star Over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*, Annapolis, Maryland, Naval Institute Press, 2010, p.24.

¹³ 施昌学『海軍司令劉華清』长征出版社、2013年2月、126頁。

標達成に向けた能力整備を行うようになる¹⁴。

年代	戦略	作戦行動対象地域	戦略目標	関連事象
1950年代-1970年代	沿岸防衛・近岸防衛	内水と本土から遠くない沿岸・近岸	・陸上戦闘支援 ・海上からの浸透防止	・海南島等、国民党に支配されていた近海諸島の奪還(1949-1951) ・ソ連との関係悪化(1959-1985) ・ベトナムとの対立(1979)
1980年代-2000年初頭	近海防衛	黄海、東シナ海、南シナ海、スプラトリー諸島、台湾、沖縄の列島域内にある海域及び太平洋の北側海域	・敵の侵略防止 ・国家統一 ・領土保全 ・海上交通路の保護 ・海洋権益の保護	・劉華清司令官の第1列島線、第2列島線構想 ・第3次台湾海峡危機(1995-1996)
2000初頭以降	近海防衛・遠海防衛	上記に加え、遠海	・近海防衛戦略を維持しつつ、 ・海外における中国の国益保護 ・核兵器による反撃 ・国際的な安全保障協力	・アデン湾における海賊対処行動参加(2008-現在) ・南シナ海における急速な埋め立て(2014-現在) ・尖閣諸島周辺での活動急増(2012-現在)

参考資料

防衛研究所「中国安全保障レポート2016」防衛研究所、2016年3月。

Toshi Yoshihara, *Red Star Over the Pacific*, Naval Institute Press, Annapolis Maryland, 2010.

Bernard D. Cole, *The Great Wall at Sea* second edition, Naval Institute Press, Annapolis Maryland, 2010.

表 1

中国の海軍戦略には劉華清が設定した目標から大きな変化は見られない。2015年の中国国防白書『中国軍事戦略』では、近海防御に加え外洋作戦能力（open seas protection）を新たに追加しているが、これら二つをコンビネーションさせると述べており¹⁵、近海防御の重要性には変化がない。すなわち南シナ海、東シナ海でシーコントロールを目指すという点において、当面戦略上の変化はないと考えられる。

3 「時間」と「空間」の観点から見た南シナ海、東シナ海における中国の戦略

中国が戦略的な所要から強い意志を持って、南シナ海、東シナ海で拡大を意図した場合、どのような影響を及ぼすのだろうか。元海上幕僚長武居智久は、アメリカや日本といった国々に不利な状況が「時間」と「空間」の観点から生起すると懸念している。大国間においていわゆる全面戦争が生起しにくい現代において、強い意志と時間は現状変更側に有利に働く。日本の国際政治の古典である『時間の政治学』の中で永井陽之助は、アメリカがベトナム戦争に敗れた原因を考察し、その結論としてベトナム戦争は「常識的な意味での軍事的「能力」の闘争から「意志」の闘争への転換

¹⁴ Barnard D. Cole, *The Great Wall at Sea: China's Navy in the Twenty-First Century*, Annapolis, Maryland, Naval Institute Press, 2010, p.16.

¹⁵ The National Institute for Defense Studies, *NIDS China Security Report 2016: The Expanding Scope of PLA Activities and the PLA Strategy*, 2016, p. 6.

を意味するもの」だったと述べている¹⁶。すなわち北ベトナムは強い意志を持って負けない戦いを粘り強く続けることにより、時間とともに継戦の意思を失ったアメリカ側が敗退する結果となった。北ベトナムの解放勢力にとっては、あたかも熟柿が落ちる時を待つ「時熟の戦略」が戦略となったのである¹⁷。もし意思の強さが、国民の意思が反映されやすく、定期的に政権交代がなされる民主主義と世論の統制が容易で一貫した国家意思を継続し易い共産党という政治システムの違いからくるのであれば、ポピュリズムと民主主義の脆弱性が懸念される昨今、示唆に富むものである。武居は、永井を引用しつつ、中国の南シナ海における活動に関し、「国家主体による「時熟の戦略¹⁸」の特徴をみることができる」として以下のように述べている¹⁹。

南シナ海における中国の手法は、関係国の警戒心を刺激しないように時間をかけて瀬踏みし、アメリカやロシアが域内から撤退したことによって生じた力の空白に乗じるように現状変更に着手し、圧倒的な物量を投入して短期間で後戻りのできない状況を作り出し、あとは関係国が譲歩するまでゆっくりと時間をかけて待つことであった。要するに、中国は戦略を実施するに当たって、時間を長くも短くも柔軟に変更できたということである²⁰。

つまり、時間の経過は戦略の所要と海洋認識からその支配に強い意志を見せ、さらに係争国との間で海洋能力に大きなアドバンテージを持つ中国に有利に働くのである²¹。東シナ海についても「時間」の戦いになっていると言える。2012年以降、中国は尖閣諸島周辺での中国公船の活動を活発

¹⁶ 永井陽之助『時間の政治学』中公叢書、1979年、60頁。

¹⁷ 永井『時間の政治学』80頁。ベトナム戦争以外の状況として、中国、北朝鮮、アルカイダといったアクターを検討してみると、永井の主張はある程度的を射ていると言える。本論文では中国の対外政策を検討する上で、永井の立場を支持する。特に中国は「100年マラソン」と言われる2049年に世界の覇権国になることを戦略目標としていると考えられる。Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, (New York, NY; St. Martin's Griffin, 2016).

¹⁸ 永井『時間の政治学』、60頁。

¹⁹ 武居智久「海上防衛戦略の新たな時間と空間」『海幹校戦略研究』、2016年11月、2-15頁。

²⁰ 同上、5-7頁。

²¹ 特に、地域的な海洋法執行能力は優れている。Office of Naval Intelligence, *The PLA Navy: New Capabilities and Missions for the 21st Century*, September 2015, p. 45.

化させるとともに、常態化させ、時熟を待っている²²。

時間が時熟の戦略として現状変更勢力の有利に働くのに加え、武居は空間も現状変更勢力側に有利であると主張する。すなわち、現状変更勢力側は時間が熟するのを待つ過程において対象となる空間でイニシアティブを取り、相手側の原状回復への動きを封じることができる。現状変更勢力側は、変更をもたらしたい対象空間に現状維持勢力が強制力の使用に踏み切るレベルを超えないように徐々に変更の閾値を上げていくことが可能である。南シナ海における中国のサラミスライス戦略は、空間における現状変更勢力の優位を如実に示した例と言える。さらに東シナ海では、中国は尖閣諸島周辺において、日本が強制力の使用に踏み切るレベルを超えないよう慎重に増減を繰り返しつつ政府公船の数を徐々に増やし、軍艦や軍用機の活動空域を少しずつ地理的に拡大し、活動の頻度を上げている²³。このように時間と空間の二つを考えた場合、南シナ海、東シナ海の両方においてこれら二つの概念が現状変更勢力である中国に有利に働くのである(表2)。

概念	特徴	目的
時間	継続した強い意思により時間を柔軟に活用	<ul style="list-style-type: none"> ・対象国の疲弊を待つ ・機会があれば、一気に現状変更を強め新たなステータスコオを設定
空間	チャレンジの程度を柔軟に変更	<ul style="list-style-type: none"> ・現状維持勢力の感覚を麻痺させる ・徐々に変化の閾値を上げる

表2

4 南シナ海、東シナ海における中国の役割

海軍の役割を述べる前に、これまで述べたことを簡単にまとめると次のとおりである。

- ① 大陸国家的海洋認識(海洋国土)と国家目標達成のための選択的国際法解釈により、南シナ海、東シナ海で強い主権を主張

²² 月に2~3回の頻度で、2~3隻の公船が、午前10時くらいから2時間程度、日本の領海に侵入することが多い。(『平成28年版 防衛白書』53頁参照。)

²³ 例えば、2015年10月21日付中国軍網によると、東海艦隊の全主力戦闘艦艇の平均活動日数が150日を超えていると旨報している。(『平成28年版 防衛白書』53頁参照。)

- ② 中国の中、長期的戦略上、南シナ海、東シナ海はシーコントロールを確保すべき近海
- ③ 南シナ海、東シナ海の両海域で「時間」及び「空間」の両面で優位

すなわち、予見される将来において戦略上の所要として南シナ海、東シナ海の支配は中国にとって必須アイテムであるばかりでなく、中国がイニシアティブを取り続けることができる状況が続く。これらのことを考慮すると、本稿が対象とする 2030 年までに日米、ASEAN といった、中国に対応し得る国々の戦略に大きな変化がないと仮定した場合、中国は南シナ海、東シナ海での戦略上の目標をある程度達成している可能性が高い。両地域で 2030 年頃に中国海軍が具体的にどのような行動をとっているか予測するには、2030 年頃の海軍力の戦力比をある程度予測することが不可欠である。海軍力の増強に理解のある習近平国家主席の在任期間が最長で 2023 年であることを考えると、海軍は現在得ている程度の予算上のバックアップを受けつつ、必要な整備を行うことになるだろう。2030 年の中国をはじめとした関係各国の海軍力を予想すると次のとおりとなる(表 3)。

2016年	中国	米軍(アジア・太平洋地域)	日本	ブルネイ	インドネシア	マレーシア	フィリピン	タイ	ベトナム	台湾
空母	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0
戦略原潜	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
潜水艦	59	8	18	0	2	2	0	0	6	4
駆逐艦	21	22	39	0	0	0	0	0	0	4
フリゲート	51	2	6	0	9	2	3	9	4	22
コルベット	18	0	0	4	22	12	12	10	9	0
2030年										
空母	4	2	0	0	0	0	0	1	0	0
戦略原潜	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0
潜水艦	87	15	22	0	15	5	0	5	6	10
駆逐艦	34	55	48	0	0	0	0	0	5	10
フリゲート	68	15	6	0	0	6	3	13	15	35
コルベット	26	0	0	4	30	20	12	13	20	0

出所:

H S Jane's Fighting Ships 2015-2016

Andrew S. Erickson, *Chinese Naval Shipbuilding*, Naval Institute Press, Annapolis, Maryland, 2016.

2014 Quadrennial Defense Review, http://archive.defense.gov/pubs/2014_0quadrennialDefense_Review.pdf accessed on Jan 17, 2017.

防衛省、中期防衛力整備計画(平成26年度～平成30年度)、http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guide/2014/pdf/20131217_e2.pdf accessed on Jan 17, 2017.

The United States Seventh Fleet factsheet, <http://www.c7f.navy.mil/Portals/8/documents/7thFleetFWoPPageFactsheet.pdf?ver=2016-01-27-061248-087>.

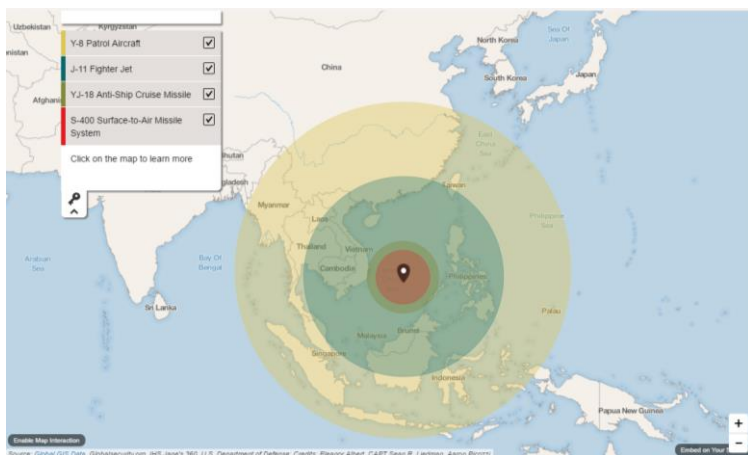
江口博保他、『肥大化する中国軍』晃洋書房、2012年6月10日。

をもとに、筆者作成

表 3

14 年先のことを具体的に予測するのは困難を極めるが、単純化すると次の 2 つのことが言える。第 1 に、東シナ海においては米が計画通りリバランスを行い水上艦艇の 6 割をアジア・太平洋地域に配備すれば日米の海軍力と中国の海軍力が拮抗する状態を生起することができる。第 2 に、南シ

ナ海では係争国が一致して対抗した場合でも中国の海洋能力が圧倒的であり、個々に対抗した場合は全く歯が立たない。加えて現在のペースで中国による南シナ海の軍事拠点化が継続した場合、2030年には7つの場所のほとんどが所要の整備を終えているだろう。その場合、中国は同地を拠点として、南シナ海における戦力投射能力が格段に向上し、南シナ海はおろか、東南アジアのすべての主要海峡に航空戦力投射が可能になる(図2)。



出所: [Global GIS Data](https://www.globalsecurity.org), [Globalsecurity.org](https://www.globalsecurity.org), [IHS Jane's 360](https://www.janes.com), U.S. Department of Defense; Credits: Eleanor Albert, CAPT Sean R. Liedman, Aaron Picozzi and Council on Foreign Relations, *China's Maritime Disputes*, [https://www.cfr.org/asia-and-pacific/chinas-maritime-disputes/p31345#//](https://www.cfr.org/asia-and-pacific/chinas-maritime-disputes/p31345#/), accessed on February 11, 2017.

図 2

以上をまとめると、中国の海軍力が同地域におけるそれぞれの国の海軍力を圧倒すると同時に、同地域における航空戦力投射能力を保持する。また南シナ海全域でシーコントロールを確立するとともに、マラッカ海峡、スダ海峡、ロンボク海峡への戦力投射を行う態勢が確立される。さらに係争地域は海警、海上民兵を使い有利な空間を作為しつつ、時熟を待つことが予測される²⁴。一方東シナ海では、中国の海軍力と日、米の海軍力が

²⁴ 米太平洋艦隊司令官のスィフト(Scot Swift)大將は、完全に組織化されかつ一見すると漁船にしか見えない海上民兵に強い懸念を示している。Christopher P. Cavas “China’s Maritime Militia a Growing Concern,” [defensenews.com](https://www.defensenews.com), November 21, 2016, <http://www.defensenews.com/articles/chinas-maritime-militia-a-growing-concern>、また、アメリカ・中国経済・安全保障検討委員会(U.S.-China Economic and Security Review Commission)は、米国防省に海上民兵を監視する専門チームを設

ほぼ拮抗するものと予想される。中国は戦力の拮抗に変化があるまで時熟を待つことになるだろう。また極力第1列島線に近い位置までシーコントロールを確保、日本の疲弊を狙い、数で有利な小型艦艇、海警、海上民兵を活用して広範囲に渡り有利な空間を作為することが考えられる。

5 結 論

中国の海洋認識、戦略から東シナ海、南シナ海で中国海軍の台頭は明らかである。南シナ海、東シナ海ともに時熟と空間がカギになる。時熟に耐えられないことが予想される南シナ海は非常に厳しい状況に追いやられる。南シナ海が中国の内海となり、自由なコミュニケーション媒体としての海ではなくなる可能性がある。一方、東シナ海では、時熟と空間の現状維持に強い意志を持って対抗できるかが鍵となる。

中国が現状変更をあきらめるまで、我々は何ができるのだろうか。もし中国が拡大を続けるのであれば、日米は長期的な視点に立って抜本的な対応措置を検討する必要がある。例えば、日、豪といった同盟国はシーコントロールに回帰する米海軍とどのようにインターオペラビリティ上の協力関係を保つのか模索する必要がある²⁵。また、これまで良好な対中関係を維持するために距離を取っていた台湾との関係を、対中同盟の要素として見直す必要もでてくるだろう。さらにはインドや韓国といった南シナ海のシーレーンに経済を依存する国家に対し、より南シナ海の安定のための協調を求める必要があるだろう。

(附記)：本稿は、“China’s Growing Maritime Role in the South and East China Seas” (Center for a New American Security(CNAS), March 2017) を、CNAS の許可を得て筆者本人が翻訳したものである。

置することを提唱している。2016 Annual Report to Congress, November 16, 2016, pp. 29-30.

²⁵ 米海軍は制海権を取ることを深刻に検討しており、新しい水上戦コンセプト「武器分散(“distributed lethality”）」による戦力投射から制海権への回帰を提唱している。Commander Naval Surface Forces, U.S. Pacific Fleet, *Surface Force Strategy, Return to Sea Controls*, January 2017.

東シナ海における中国の軍事活動

— パワーシフトの観点から —

尾藤 由起子

はじめに

なぜ、2000年代に中国は東シナ海での軍事活動を活発化させたのか。

国際システムにおける国家間の相対的なパワー分布の変化は、国家の対外活動を変化させる要因となる¹。中国の歴史を概観すると、中国は、明から清の時代にかけて歴史上最大の版図を持っていた。中国共産党は、アヘン戦争後の約100年間、中国は帝国主義列強に侵略され、広大な中国の辺疆・領土・島嶼及び付属国を掠奪されたと主張する²。

このような歴史経験を持つ中国は、パワーを信仰する現実主義者である³。中国の国際関係における対外活動に関する先行研究では、国家のパワーを中心に議論されることが多い。山口は、中国の特徴的な国際秩序認識が「最も重要なものはパワーである」という考え方であることを指摘する⁴。シャムボー(David Shambaugh)によれば、中国の多くの国際関係研究者は、国家、安全保障上の不安、権力の追求を強調する現実主義の伝統に則って議論している⁵。中共中央党校戦略部教授(当時)の門洪華は、中国では現

¹ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981, pp.93-96; Kenneth N. Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” G. John Ikenberry, ed., *America Unrivaled: The Future of Balance of Power*, Cornell University Press, 2002, pp.65-67.

² 「中国共産党第二回全国大会宣言」日本国際問題研究所中国部会編『中国共産党史資料集』第1巻、勁草書房、1970年9月、132頁。中国共産党の大会宣言として知られる最初のものである。

³ パワー(力)の唯一の定義はないとされているが、ナイ(Joseph S. Nye, Jr.)は、資源としてのパワーと行動結果としてのパワーに分類し、パワーを他者の行動を自分の望む結果をもたらすものに変える能力と定義している。ジョセフ・S・ナイ『スマート・パワー』山岡洋一・藤島京子訳、日本経済出版会、2011年、28-31頁。また、ミアシャイマー(John J. Mearsheimer)は、国家の実力は究極的にはその国の軍隊の持つ能力によって左右されることから、パワーを軍用語で定義している。John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics, Uploaded Edition*, Norton, 2014, pp.55-56.

⁴ 山口信治「中国の国際秩序認識の基礎と変化」『防衛研究所紀要』第18巻第2号、防衛研究所、2016年2月、48頁。

⁵ David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power*, Oxford University Press, 2013, p.21.

実主義理論がゆるぎない国際戦略基本理論の座標的地位を獲得しており、国際システムが安定するか否かを決定する核心的要因は国家間の力の配分であると主張する⁶。

中国の海洋での活動に関する先行研究では、南シナ海での埋め立てによる滑走路や軍事施設の建設、米海軍による「航行の自由作戦」など軍事にかかわる事案が注目されている。その一方で、東シナ海では、中国の法執行船による尖閣諸島周辺の領海侵入や日中中間線付近の油・ガス田開発が注目されている⁷。また、国内では、法執行や資源などの非伝統的な安全保障の分析が多くなされている⁸。スミス (Shelia A. Smith) は、東シナ海における日中間の危機について、主に日本の立場から分析し、将来に起こり得る可能性が低くない日中間の政治的軍事的衝突に対する危機管理の必要性を主張する⁹。しかし、中国の軍事活動活発化の要因については分析されていない。一方で、フラベル (M. Taylor Fravel) は中国が一般的に考えられているよりも協力的で平和的であると主張する¹⁰。しかし、これは日中間の具体的な軍事活動に焦点を当てていないゆえの説明である。

上記の先行研究においては、南シナ海と比べ、東シナ海での中国の軍事活動は総合的に論じられていない。非伝統的な安全保障に注目が集まると、軍事的問題が軽視され、伝統的安全保障の分析が疎かになる恐れがあるという指摘もある¹¹。よって、本稿では、伝統的安全保障上、パワーを決定

⁶ 門洪华「国際体系と中国の役割」郭樹勇主編『戦略と探索』世界知識出版社、2008年、168-169頁。

⁷ 防衛研究所編『東アジア戦略概観2015』、防衛研究所、2015年、108-109頁。

⁸ たとえば、土屋貴裕「中国の海洋安全保障政策カントリー・プロフィール」平成27年度外務省外交・安全保障調査研究(総合事業)『インド太平洋における法の支配の課題と海上安全保障「カントリー・プロフィール」』日本国際問題研究所、2016年3月、3-11頁；増田雅之「中国の海洋戦略と海上法執行機関一発展戦略から強国戦略へ」、ウィリアム・タウ／吉崎知典編『ハブ・アンド・スポークを超えて』国際共同研究シリーズ10』、防衛省防衛研究所、2014年3月、55-71頁；毛利亜樹「海洋へ向かう中国」『東亜』第552号、2013年6月号、30-38頁；竹田純一「中国の海洋政策—“海洋強国”目標への軌跡と今後—」『島嶼研究ジャーナル』第2巻第2号、2013年4月、73-95頁。

⁹ Sheila A. Smith, “Japan and the East China Sea Dispute,” *Orbis*, Summer 2012, pp.370-390. そのほか、危機管理の観点から論じたものは、International Crisis Group, “Dangerous Waters: China-Japan relations on the Rocks,” *Asia Report*, No.245, 8 April 2013. など。

¹⁰ M. Taylor Fravel, “Explaining Stability in the Senkaku Islands Dispute”, Gerald Curtis, Ryosei Kokubun, Wang Jisi, eds., *Getting the triangle straight: managing China-Japan-US relations*, Japan Center for International Exchange, 2010, pp.144-164.

¹¹ 村井友秀、阿部純一、浅野亮、安田淳編『Minerva 人文・社会科学叢書127 中

する原則的手段は軍事力であるという考えに基づき、中国の軍事活動に注目して議論する¹²。

なお、中国の対外行動については、日本の元外務省高官が、油・ガス田の主張や行動が沖縄返還によるパワーシフトによるものであったと指摘した¹³。しかし、沖縄返還後から今日に至るまで、日本と日米同盟を基盤とした米国の軍事力があるため、東シナ海でのパワーシフトが起こったとはいいがたい。また、中国地域研究者の間では、中国の特殊性を理由に、中国の対外活動の分析には理論的応用が困難であるという主張があり、中国の対外活動の分析に理論的枠組みを応用したものは少ない。

以下、地域のパワー分布が中国の軍事進出活動の活発化の要因になると考え、活発化の時期を明確にした上でその要因について分析を行う。

本稿の構成は、以下の5節から成る。第1節では、明・清の時代に遡り、中国が歴史的に現実主義的な行動をしてきたことを明確にする。そして、中国の行動と環境の変化に着目した分析を行うことを説明する。第2節では、中国の軍事進出活動の背景である相対的パワーの変化を明らかにする。そして、中国の台頭による中国脅威論が議論されるようになった2000年代の中国の東シナ海への軍事進出活動の経緯を明確に示す。第3節では、2000年代の中国の東シナ海への軍事進出活動は、急速かつ不均衡なパワーの拡大が要因であることを明らかにする。さらに、一般的に中国が東シナ海での活動を活発化させた時期が、尖閣諸島が国有化された2012年であるという見方に対し、本稿では、2010年であることを明らかにする。

1 中国の相対的パワーの変化と対外行動

現実主義的アプローチによれば、アナーキーな状態では軍事力が国家の対外目標を達成する手段となる¹⁴。国際政治上のアナーキーとは、主権国

国をめぐる安全保障』ミネルヴァ書房、2007年7月、3頁。

¹² 伝統的安全保障とは、他国の国から自国の核心的利益を守ることにある。脅威を与える手段としては、究極的には軍事力であり、また、究極的な価値は生存である。山本吉宣「安全保障概念と伝統的安全保障の再検討」『国際安全保障』第30巻第1-2合併号、2002年9月、15頁。

¹³ Koichi Sato, China's Territorial Claims at Sea: The East China and South China Sea (Part I), *Eurasia Border Review*, Vol.3, No.1, pp.19-31, Hokkaido University, Spring 2012, p.28.

¹⁴ Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, 1959, p.238.

家の上位に政治的権威が不在である状態をいう¹⁵。アナーキーな状態では、自助が必然的に行動原理となる¹⁶。自助努力により安全を確保しなければならない国家が安全保障を追及できるのは、第1に相手よりパワーを増大させる、または相手がパワーを縮小させるか、第2にパワーの空白が出現する、いずれかの機会である。そして、不確実な世界では、主権国家は自国の安全を最終的には軍事力により獲得しなければならない¹⁷。アナーキーという秩序における国家は、自己のために行動し、軍事力は自己の利益のために使われる¹⁸。

南シナ海では、第2次世界大戦後のフランス軍の駐留や、冷戦期の米ソ2極構造を受け、ベトナムのカムラン湾に展開していたソ連軍やフィリピンのクラーク空軍基地とスービック海軍基地に展開をしていた米軍の撤退によるパワー分布の変化が、その後の中国の軍事活動に影響している。防衛省は、中国がパワーの空白について1950年代から1970年代にかけては西沙諸島、1980年代以降は南沙諸島に進出したと説明している¹⁹。また、野口によれば、南シナ海では力の変動に対応して中国の行動が好戦的かつ拡張的になり、中国の武力紛争を誘発したと主張する²⁰。つまり、パワー分布の変化が中国の拡張的な軍事進出活動の誘因となったといえる。

以上の事例を「先行事象」、「行動」、「後続事象」の枠組みでまとめてみる。何かを行動した直後に環境が変化すると、その変化のためにその行動が繰り返されたり、繰り返されなくなることがある²¹。中国の行動の前後に何が起こり、それを中国がどのように認識したのかを考察することは、パワー分布の変化の分析を強化する。明から清の時代にかけては、パワーを増大させることによって(先行事象)、周辺諸国や民族に対し拡張行動を行い(行動)、版図を拡大した(後続事象)。これを成功事例とする。しか

¹⁵ Ken Booth and Nicholas J. Wheeler, *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, Palgrave Macmillan, 2008, p.2.

¹⁶ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, Inc., 1979, p.111.

¹⁷ Booth and Wheeler, *The Security Dilemma*, p.1.

¹⁸ Waltz, *Theory of International Politics*, p.112.

¹⁹ 「南シナ海における中国の活動」防衛省、2016年12月、www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_20161222.pdf.

²⁰ 野口和彦「パワー・シフトと武力紛争—スプラトリー(南沙)諸島紛争の事例から—」『東海大学教養学部紀要』第34輯、2003年、138頁。フィリピン国防省は、中国の拡張主義的な動きは、米軍の撤退以来活発化した」と明言した。『朝日新聞』1995年2月16日。当時の報道でも、中国の占拠行動は米軍の介入の恐れが減少したことを受けた動きとの見方が強い。『読売新聞』1995年2月10日。

²¹ 行動分析学分野では、行動と環境変化との関係を「行動随伴性」という。島宗理『使える行動分析学』ちくま書房、2014年4月、44頁。

し、帝国主義列強国の進出により(先行事象)、中国は何もできず(行動)、版図の縮小を余儀なくされた(後続事象)。これは失敗事例である。南シナ海については、まず、1959年にフランス軍が撤退し(先行事象)、中国が軍事進出し(行動)、西沙諸島の半分を占拠した(後続事象)。成功事例である。1973年に南ベトナムに駐留していた米軍が撤退し(先行事象)、中国が軍事進出し(行動)、西沙諸島の全域を支配した(後続事象)。成功事例である。1980年代半ば、在ベトナムソ連軍が縮小・撤退し(先行事象)、中国が軍事進出し(行動)、南沙諸島の6ヶ所を占拠した(後続事象)。成功事例である。1992年に在フィリピン米軍が撤退し(先行事象)、中国が軍事進出し(行動)、ミステーフ礁を占拠した(後続事象)。成功事例である。

表1 中国の行動と環境の変化

	先行事象		行動	後続事象	成否
	事象と中国のパワーの変化		中国の活動	領域	
明～清国	権力の増強	小→大	拡張行動	版図の拡大	成功
	帝国主義列強の進出	大→小	何もしない	版図の縮小	失敗
南シナ海	仏軍の撤退	小→大	軍事進出	西沙諸島の半分占拠	成功
	在南越米軍の撤退	小→大	軍事進出	西沙諸島の全域支配	成功
	在越ソ連軍の縮小・撤退	小→大	軍事進出	南沙諸島の6ヶ所占拠	成功
	在比米軍の撤退	小→大	軍事進出	ミステーフ礁占拠	成功
東シナ海	在沖縄米軍の撤退 中国軍の急速な増強	小→大	軍事進出	東シナ海の覇権獲得	N/A

出所：筆者作成

帝国主義列強の進出により版図の縮小を余儀なくされた中国は、南シナ海では領域の拡張に成功し続けている。成功は次の行動の自発頻度を高める条件となる²²。つまり、パワー分布の変化により、自国のパワーが増大したと認識されれば、領域の拡張という成功体験をもつ中国は、軍事進出を選択するという傾向にあるといえる。

東シナ海は、台湾、尖閣諸島、離於島など、統治や主権の問題を抱える安全保障上極めて不安定な地域である。このような環境の中、東シナ海は、日本の自衛隊と中国の人民解放軍との間でエスカレーションを引き起こす

²² 行動の自発頻度を高める出来事や条件を「好子」といい、反対に自発頻度を低める出来事や条件を「嫌子」という。島宗『使える行動分析学』45頁。

事象が起き得るホット・スポットとなっている。

このような一連の行動と相対的なパワーの変化を中国の認識と東シナ海の事例に当てはめて考察すれば、中国の軍事進出活動の要因が明らかになると。なお、一般的にパワーシフト理論は、戦争や軍事衝突の要因を説明することに利用されるが、本稿では、軍事活動の活発化の要因の説明に応用する。なぜなら、岡部によれば、軍事力の機能には大別して、積極的目標達成のための攻撃（軍事力行使）と威嚇（軍事力不行使）と、消極的目標達成のための防衛（軍事力行使）と抑止（軍事力不行使）の4つがあるとされる²³。よって、軍事進出については、明確な軍事衝突が起こらなくても、威嚇、防衛と抑止が含まれると考えられる。

以上のことから、次節では、東シナ海における中国の軍事進出の背景と経過を概観し、それら一連の行動と環境の変化を明確にする。

2 軍事活動の背景と経過

(1) パワー分布の変化

国連アジア極東経済委員会の海洋調査により、1969年、大規模な油・ガス田が存在する可能性が高いことが明らかとなり、東シナ海は周辺国から大きな関心が寄せられる海域となった。エルドリッチ (Robert D. Eldridge) によれば、既に1961年に東京水産大学教授の新野が東シナ海と南シナ海の沈積層について、さらに1963年に中国の指導的な海洋学者である秦蘊珊が東シナ海の堆積鉱床の蓄積について論文を発表している²⁴。

1945年以来、米国の占領統治を受けていた日本の南方諸島や南西諸島は、1953年以降逐次日本に返還されることとなった²⁵。しかしながら、米政府が沖縄の返還に正式に関与することを発表したのは1967年になってからである²⁶。すると、東シナ海の油・ガス田開発に関する係争や中華民国国民政府による尖閣諸島をめぐる事件が起こる²⁷。

一方、中国による事件は発生していない。当時、中国は増大するソ連の

²³ 岡部達味『国際政治の分析枠組』東京大学出版会、1992年、150-151頁。

²⁴ Robert D. Eldridge, *The Origins of U.S. Policy in the East China Sea Islands Dispute: Okinawa's Reversion and the Senkaku Islands*, Routledge, 2014, pp.108-109.

²⁵ Ibid., p.160.

²⁶ Ibid.

²⁷ 1970年9月20日の台湾海憲丸事件、1971年の台湾釣魚島台編入措置、1972年の尖閣諸島新書事件などがある。

脅威に対抗するため、ソ連以外の大国との友好を必要としていた。1971年から1972年の米中接近や日中平和友好条約交渉への積極的姿勢は中国がパワーを得るための手段であった。豊下によれば、これらは自国のパワーが小さいときは困難な課題を後世に委ねるという「戦略的な知恵」であり、鄧小平が提起した「韜光養晦」という外交指針にそったものとして²⁸。

中国による初めての尖閣諸島周辺における領海侵犯は1978年に生じた。報道によると、4月12日から約2週間にわたり、中国武装船約200隻が尖閣諸島周辺に集結し、そのうちの十数隻が領海侵犯を繰り返した²⁹。これらの武装船は、山東省煙台にある人民解放軍の海軍基地と福建省廈門の軍港から統制されていたとされる³⁰。当時の報道によれば、日本の政府筋は中国のこれらの活動について「日中平和友好条約の早期締結を日本側に迫り、国内の慎重派に揺さぶりをかけることを意図したものであるとの判断を示した」とされる³¹。また、鄧小平に対する反対勢力の動きがあったとの推論もあるが、いずれにせよ、これらの中国武装船団の行動が島嶼や周辺海域の奪回を目的としたものでないといえる。

返還後も沖縄の在日米軍の重要な拠点という位置づけは変わらなかった。なぜなら、沖縄は太平洋における戦略的シーレーンに近接し、地理的に重要な位置にあるためである。地域の安定と有事の際の迅速な部隊展開のため、米軍は引き続き遠征軍と海兵隊太平洋基地の兵力を沖縄に集中させている。

このような状況の中、まだパワーの弱い中国は、中国独自の法による主張を展開し始めた。1992年「中華人民共和国領海及び接続水域法」を制定した。この法により中国が一方的に「釣魚島」、つまり魚釣島を自国領土として明記したことから、日本にとって大きな問題となった。清水によれば、中国外交部が作成した領海法草案には「釣魚島」が明記されていなかったにもかかわらず、軍の圧力で明記されることになったとされる³²。さらに1998年6月、「中華人民共和国排他的経済水域と大陸棚法」を制定した。2003年3月には、中国は東シナ海の油・ガス田のうち、白樺ガス田の開発に着手した³³。そのほか、2010年3月に「海島保護法」を制定し、10

²⁸ 豊下梢彦『「尖閣問題」とは何か』岩波書店、2012年、153頁。

²⁹ 『毎日新聞』1978年4月13日；『読売新聞』1978年4月13日。

³⁰ 杉本信行『大地の咆哮 元上海領事が見た中国』PHP研究所、2006年、63頁。

³¹ 『読売新聞』1978年4月14日。

³² 清水美和『「中国問題」の核心』ちくま新書、2009年、33頁。

³³ 濱川今日子『東シナ海における日中境界面定問題—国際法から見たガス田開発問題—』『国会図書館 ISSUE BRIEF』第547号、2006年6月16日、1頁。

月には中国独特の概念である「海洋国土」について言及した。中国国内では「海洋国土」を国家管轄海域として説明している³⁴。

海洋の施政方針表明と称される『中国海洋発展報告』では、2009年版で初めて「海洋強国」になることに言及した³⁵。この報告以降、中国の高官の発言や報告において「海洋強国」が頻繁に言及されるようになる。例えば、2012年11月に開かれた中国共産党第18回全国代表大会において、胡錦濤総書記は「海洋資源開発能力を向上させ、海洋経済を發展させ、海洋生態環境を保護し、国家の海洋權益を断固として守り、海洋強国を建設する」と言及した³⁶。増田は、この言及について、海洋戦略のあり方をめぐる中国国内の議論に安全保障や軍事の色彩を付与したと評価している³⁷。なぜなら、中国海軍のトップである呉勝利海軍司令員が「海洋強国の建設」に言及し、中国海軍は「国家の領土主権と海洋權益を擁護するという神聖な使命を断固として履行しなければならない(傍点筆者)」と述べたためである³⁸。また、劉賜貴国家海洋局長が「海洋強国の建設は、中華民族の永續發展と世界強国に向けて不可避の道である(傍点筆者)」と述べたとされる³⁹。中国の2015年版の国防白書である『中国の国防戦略』では、重大安全領域における能力の發展の項目において、「国家の安全と發展利益に相応しい現代の海上軍事能力体系を建設し、国家主権と海洋權益を維持し、戦略的交通路と海外利益の安全を維持し、海洋国際協力に参加することにより、海洋強国建設のための戦略支援を提供せよ(傍点筆者)」と明記された⁴⁰。また、『中国海洋発展報告』で「海洋強国」になることに言及した2009年に、人民解放軍の徐光祐が「中国の戦略空間の概念を改めよう」と題した論説を発表した⁴¹。徐光祐は、地理的国境が国際法的に承認された実際

³⁴ 『解放军报』2010年10月5日。

³⁵ 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编『中国海洋发展报告(2009)』海洋出版社, 2009年, 1頁。

³⁶ 「胡锦涛 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗」『人民日报』2012年11月18日。

³⁷ 増田「中国の海洋戦略と海上法執行機関」65-66頁。

³⁸ 同上、66頁。

³⁹ 竹田「中国の海洋政策」74頁。

⁴⁰ 中华人民共和国国务院新闻办公室『中国的军事战略(2015年5月)』新华社, www.mod.gov.cn/regulaotry/2015-05/26/content_461782.htm, accessed Aug 5, 2016.

⁴¹ 倉持一「海洋安全情報特報 中国の海洋進出と我が国の対応策に関する一考察～「戦略的辺疆」と「3つのパワー」の視点から～」笹川平和財団, 2014年12月3日、www.spf.org/oceans//analysis_ja02/b141126.html。

の国の境界であるのに対し、戦略的辺疆は領土・領海・領域に制約されず、軍事力とその後ろ盾としての総合的パワーの変化に伴って変化するものであるため、戦略的辺疆を長期間友好的に支配すれば地理的境界を拡大することができる」と主張する⁴²。

このように、中国のめざす海洋発展には、中華民族の発展のほか、軍事力による国家の領土主権と海洋権益の確保が不可欠であると認識されている。中国のパワーによる拡張の意思と自信の表れであるといえる。

日米関係では、2006年5月に在日米軍再編のための合意文書「再編の実施のための日米ロードマップ」が発表された。その中で、第1に沖縄の負担軽減を図りつつ抑止力を維持するため、①普天間飛行場の移設・返還、②在沖縄米海兵隊のグアム移転、③嘉手納以南の土地の返還、第2に第三海兵機動展開部隊(ⅢMEF)の要員約8,000名とその家族約9,000名の沖縄からグアムへの移転について明記された⁴³。そして、このロードマップに基づき、2009年2月には、ⅢMEFのグアム移転の実施に関する協定が締結された⁴⁴。

元来、中国には地理上不利な国家であるという認識が強い。陸海を備えた国家であるにもかかわらず、海洋方面に関しては、日本列島、琉球群島、フィリピン群島などからなる第1列島線、小笠原群島、マリアナ群島などからなる第2列島線により、海洋へ進出する航路が重封鎖されていると主張する⁴⁵。そして、その最大の障壁は在沖縄米軍である。中国から見れば、在沖縄米軍の移転は、自国の相対的パワーの増加となる。

日中関係では、1993年12月、初の日中安保対話が開催され、2009年3月の第11回安保対話まで継続的に実施された。軍事交流では2007年9月、自衛隊がオブザーバーとして中国軍の演習「勇士—2007」に初めて参加した⁴⁶。また、同年11月、中国海軍艦艇が初訪日をし、翌年6月、海自艦艇

⁴² 同上。

⁴³ 「在沖縄海兵隊のグアム移転の経緯・概要」防衛省、2016年9月12日、www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saihen/iten_guam/pdf/gaiyo_160912.pdf。

⁴⁴ “*AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF JAPAN AND THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA CONCERNING THE IMPLEMENTATION OF THE RELOCATION OF III MARINE EXPEDITIONARY FORCE PERSONNEL AND THEIR DEPENDENTS FROM OKINAWA TO GUAM*”; 「第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移の実施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」外務省、www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei_43.html。

⁴⁵ 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编『中国海洋发展报告(2009)』105頁。

⁴⁶ 「中国軍の演習「勇士—2007」へのオブザーバー参加について」防衛省・自衛隊、2007年9月21日、www.mod.go.jp/j/press/news/2007/09/21.html。

が初訪中した⁴⁷。なお、中国海軍艦艇は2009年11月に2回目の訪日を果たしている。

人的交流では、2008年10月に呉勝利海軍司令員が訪日し、日中双方で中国海軍と海上自衛隊の交流を強めるべきとの意見で一致した⁴⁸。2009年11月、梁光烈国防部長が訪日した⁴⁹。この際、海自は中国軍人を初めてイージス艦に招待するという異例の待遇をした。日本側からは、2009年3月に浜田防衛相が訪中、同年9月に赤星海上幕僚長が海自トップとして初めて訪中した。赤星海上幕僚長は、台湾海峡や東シナ海を担当する浙江省寧波にある東海艦隊司令部を訪問した。

しかしながら、このような日中間の信頼醸成措置は、2010年を境に激減する。2010年9月の海保巡視船と中国漁船の衝突事件後、国連総会における日中首脳会談が中止された。また、2007年以降、急激に発展するかと思われた人的交流は、2011年7月に馬曉天中国人民解放軍副総参謀長が訪日したほかは軍事高官による相互訪問はない。日中佐官級士官の相互訪問も10年計画の最後の年の2010年に訪中が中止された。

信頼醸成措置は、人的軍事的交流を通じて信頼を醸成することにより、国家間の緊張を和らげるとともに軍事衝突を未然に防ぐことを目的とする。つまり、人的軍事的交流がなくなれば、国家間の相互不信を助長し、軍事衝突などの危機の発生やエスカレーションを招きかねない。

2012年9月、日本政府が尖閣諸島の民間所有者からの3島購入の閣議決定をしたことを受け、同月10日、中国政府は、釣魚島及びその付属島嶼の領海基線について声明を発表した⁵⁰。そして、中国海軍の艦艇が尖閣諸島北方海域に常時展開するようになった⁵¹。さらに、2013年11月、中

⁴⁷ 「中国海軍艦艇の訪日について」防衛省・自衛隊、www.mod.go.jp/j/press/news/2007/11/16.html、2007年11月16日；「海上自衛隊艦艇の訪中について」防衛省・自衛隊、2008年6月17日、www.mod.go.jp/j/press/news/2008/06/17b.html。

⁴⁸ 『人民网日本語版』2008年10月30日。

⁴⁹ 「梁光烈・中国国防部長の訪日について」防衛省・自衛隊、2009年11月19日、www.mod.go.jp/j/press/news/2009/11/19b.html。

⁵⁰ 「中华人民共和国政治关于钓鱼岛及其岛屿领海基线的声明」国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编『中国海洋发展报告(2013)』海洋出版社、2013年5月、309-311頁；『人民网日本語版』2012年9月11日。

⁵¹ 『産経新聞』2013年3月5日。2018年2月、防衛省は、中国海軍艦艇が近年、平素からの活動海域を南方方向に拡大し、日本の尖閣諸島に近い海域で恒常的に活動していると公表した。「中国情勢(東シナ海・太平洋・日本海)」防衛省、http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-budget_20180202.pdf。

国は東シナ海に「防空識別区」設置を宣言した⁵²。その「防空識別区」の東端は、中国が管轄権を主張する沖縄トラフの端と重なっている⁵³。さらに、当該「防空識別区」には尖閣諸島の領空が含まれるよう設定された。通常、防空識別圏とは、国家の防空上、航空機の敵味方識別のために設定された空域である。つまり、国家主権が及ぶ領空とは異なる。しかし、中国国防부는、公海上の空域を飛行する航空機に対して一方的に自国の手続に従うことを義務付け、これに従わない場合、中国軍による「防衛的緊急措置」を実施すると言及した⁵⁴。この宣言が一方的であったこと、国際法上の一般原則である航行の自由の原則とかけ離れ、東シナ海を飛行する民間航空機にも安全上極めて影響が大きいことなどから、周辺国への大きな波紋を呼んだ。

(2) 軍事進出活動

中国の台頭による中国脅威論が議論されるようになる中、2004年11月、中国潜水艦が石垣島周辺海域の領海を侵入する事件が発生した。この事件は、北朝鮮の工作船対処事案以来、2度目の海上警備行動が発令されるという極めて重大な事案となった⁵⁵。

翌年1月、当時、中国海軍の最新艦のひとつとされるソブレメンヌイ級駆逐艦が東シナ海の白樺ガス田群付近を航行しているのが海自哨戒機により確認された⁵⁶。同年9月にも中国艦艇5隻が白樺ガス田周辺を航行し、そのうち、ソブレメンヌイ級駆逐艦1隻とジャンフーI級ミサイルフリゲート艦2隻はガス田施設を周回した⁵⁷。この際、ミサイル観測支援艦や洋上補給艦の白樺ガス田付近の航行も初めて確認された⁵⁸。当時、白樺ガス

⁵²『解放軍報』2013年11月24日；「2013年11月23日、中国国防務部宣布划设东海防别区」国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编『中国海洋发展报告（2014）』海洋出版社，2014年，306-307頁。

⁵³ 中国は、東シナ海方面の中国大陸領土は大陸棚の自然延長部で構成され、沖縄トラフの最大水深線まで達すると主張する。国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编『中国海洋发展报告（2009）』101頁。

⁵⁴ 「齋木外務事務次官から程永華駐日中国大使への抗議」外務省、2013年11月25日、www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000013.html。

⁵⁵ 『読売新聞』（夕）2004年11月10日；『毎日新聞』（夕）2004年11月10日；『日本経済新聞社』（夕）2004年11月10日；*Jiji Press Ticker Service*, 10 November 2004.

⁵⁶ 中国のソブレメンヌイ級駆逐艦が日本の監視海域で確認されたのは初めてとされる。『読売新聞』2005年1月25日。

⁵⁷ 『読売新聞』2005年9月10日。

⁵⁸ 同上。

田の警備は国家海洋局海監総隊の中国海監が通常実施していた⁵⁹。しかし、あえて艦艇でガス田周回を航行したことは、軍事力をもって日本を牽制する狙いがあったといえよう。

2006年9月、沖縄近海で中国潜水艦が米国空母近傍に浮上する事案が発生し、翌年9月には複数の中国爆撃機が日中中間線付近まで進出した。また、2008年10月、ソブレンヌイ級駆逐艦を含む4隻が津軽海峡を通航し、初の日本周回航行を果たした⁶⁰。軍艦や軍用機などが日本を周回する行為は、中国軍のみならず、ロシア軍も行うが、艦艇や航空機の演練、日本への示威行動や情報収集をしている可能性がある。さらに、前述の海保巡視船と中国漁船の衝突事件に先立つ2010年3月、中国の早期警戒機Y-8の東シナ海進出が初めて確認された⁶¹。防衛省の発表によれば、2009年から2010年にかけて、中国に対する空自機による緊急発進回数が倍増した⁶²。

また、中国海軍による演習も活発となった。2010年4月、ソブレンヌイ級駆逐艦とキロ級潜水艦を含む中国艦艇10隻が東シナ海から太平洋に向けて航行し、沖縄南方海域で洋上補給を実施したことが確認された⁶³。また、このうち5隻は東シナ海中部海域で艦載ヘリコプターの訓練を行っており、4月8日に中国海軍の艦載ヘリコプターが海自護衛艦に異常接近する事案が起きた⁶⁴。さらに、2011年3月7日、艦載ヘリコプターが海自護衛艦に異常接近した⁶⁵。その後も26日に艦載ヘリコプターが海自護衛艦に接近飛行、4月1日に海監航空機が海自護衛艦に異常接近する事案が続けて発生した⁶⁶。2013年1月には尖閣諸島周辺で中国艦艇が海自ヘリコ

⁵⁹ 中国海監には、中国の管轄水域を定期的に巡航し、海洋権益の侵犯、海域の不法使用、海洋環境資源の損害、海上施設の破壊などに対処する任務が与えられていた。国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编『中国海洋发展报告(2012)』海洋出版社、2012年、341頁。

⁶⁰ 「中国海軍艦艇の動向について」防衛省統合幕僚監部、2008年11月3日、www.mod.go.jp/js/Press/press2008/press_pdf/p20081103.pdf。

⁶¹ 「平成21年度の緊急発進実施状況について」防衛省統合幕僚監部、2010年4月15日、www.mod.go.jp/js/Press/press2010/press_pdf/p20100415.pdf。

⁶² 「中国航空戦力等の我が国周辺空域における活動について」防衛省、www.mod.go.jp/j/approach/defense/ryouku/index.html。

⁶³ 「中国海軍艦艇の動向について」防衛省統合幕僚監部、2010年4月13日、www.mod.go.jp/js/Press/press2010/press_pdf/p20100413.pdf。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ 「中国ヘリによる護衛艦「さみだれ」への近接飛行事案」防衛省統合幕僚監部、2011年3月7日、www.mod.go.jp/js/Press/press2011/press_pdf/p20110307.pdf。

⁶⁶ 「中国ヘリコプターによる護衛艦「いそゆき」への接近飛行事案」防衛省統合幕僚監部、2011年3月26日、www.mod.go.jp/js/Press/press2011/press_pdf/p2011

プターや護衛艦に火器管制レーダーを照射する事案が発生した⁶⁷。異常接近やレーダー照射などの行為は重大な事故や軍事的エスカレーションを招きかねない。

2013年10月18日から11月11日まで、中国海軍は大規模な軍事演習「機動5号」を実施した。この演習の特徴として、第1に演習の主題が「複合脅威下における完全対抗形式」であったこと、第2に中国海軍が仮想する紅部隊の部隊指揮運用に重点が置かれたこと、第3にC4ISR(指揮・統制・通信・コンピューター・情報・監視・偵察)が重視されたこと、第4に国家的事業であったこと、第5に中国海軍建設戦略の初期的段階を終了し、次の段階への本格的移行が強く意識されていたこと、などが挙げられる⁶⁸。つまり、中国海軍が単に遠方へ進出を目指しているのではなく、戦闘に備える軍事作戦能力の向上を達成しつつあると評価できる。

2014年4月には、中国は東シナ海で多国間海上総合演習を、翌月には中露海上総合軍事演習が実施した⁶⁹。そして、翌月の5月、東シナ海公海上空で海自OP-3Cと空自YS-11EBそれぞれに対し、2機の中国Su-27戦闘機が異常接近するという事案が発生した⁷⁰。中国は、この事案についての日本の報道に対し、日本の思い上がりによって、中国のイメージを悪化させ、地域の緊張を作り上げるものであると非難した⁷¹。さらに6月にも、東シナ海公海上空で2機の中国Su-27戦闘機が空自YS-11Bと海自OP-3Cに異常接近をするという同様の事案が発生している⁷²。この事案に関し、中国側は当該事案が起きる以前に2機の空自F-15戦闘機が中国Tu-154情報収集機に最至近距離30mまで異常接近し、安全な飛行に深刻な影響を及ぼしたと反発している⁷³。さらに中国は、同年8月、中国の東シナ海防空識別区を複数の空自機が長時間飛行したため、中国機が対処し、さらに空

0326.pdf;「中国航空機による護衛艦「いそゆき」への接近飛行事案」防衛省統合幕僚監部、2011年4月1日、
www.mod.go.jp/js/Press/press2011/press_pdf/p20110401.pdf。

⁶⁷ 「中国海軍艦艇の動向について」防衛省・自衛隊、2013年2月5日、www.mod.go.jp/j/press/news/2013/02/05b.html。

⁶⁸ 倉持「中国の海洋進出」。

⁶⁹ 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编『中国海洋发展报告(2015)』海洋出版社、2015年、310頁。

⁷⁰ 「中国軍機による自衛隊機への接近について」防衛省・自衛隊、2014年5月24日、www.mod.go.jp/j/press/news/2014/05/24a.html。

⁷¹ 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编『中国海洋发展报告(2015)』310頁。

⁷² 「中国軍機による自衛隊機への接近について」防衛省・自衛隊、2014年6月11日、www.mod.go.jp/j/press/news/2014/06/11c.html。

⁷³ 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编『中国海洋发展报告(2015)』310頁。

自 F-15 戦闘機が威嚇をしてきたと主張する⁷⁴。

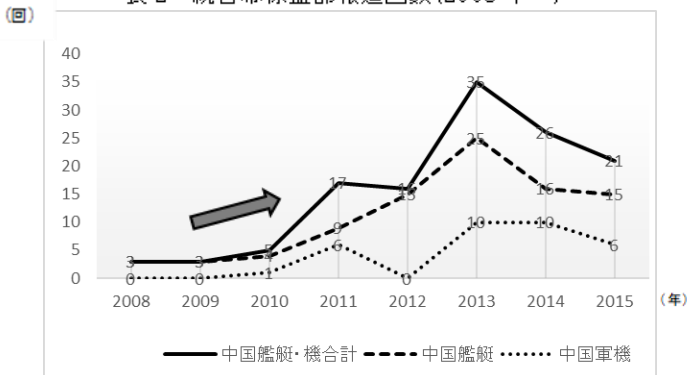
2015年8月、中国海軍は東シナ海の海域と空域を使用して大規模演習を実施した⁷⁵。また、翌年8月にも中国海軍は3艦隊合同演習を東シナ海で実施し、100隻余りの艦艇と数十機の航空機が参加したとされる⁷⁶。一方、2015年12月、中国海軍の戦闘機が浙江省の東シナ海沿岸部で墜落した⁷⁷。これまで、日本の防空識別圏に侵入するなど、東シナ海に展開するのは空軍機であったが、尖閣諸島を担当する東海艦隊の海軍戦闘機も東シナ海へ進出してきたことがわかる。

3 中国の軍事進出活動の要因

東シナ海における中国の艦艇・航空機の動向について、防衛省と統合幕僚監部の報道資料を集計し、表2、表3、表4及び表5に示した。

表2は、中国の艦艇・航空機の動向に関するとした報道資料の回数の推移である。なお、報道回数と実際の活動回数は一致するものではないことに注意すべきである。なぜなら、2012年9月の尖閣諸島の国有化後、尖閣

表2 統合幕僚監部報道回数(2008年～)



出所：防衛省・自衛隊報道資料<www.mod.go.jp/j>及び統合幕僚監部報道資料<www.mod.go.jp/js>をもとに筆者作成。

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 『中国山东網』jo.sdchina.com/show/3476655.html、2016年6月8日アクセス；『新华网』2015年8月25日。

⁷⁶ 『解放军报』2016年8月2日。

⁷⁷ *Seachina*、2015年12月18日。

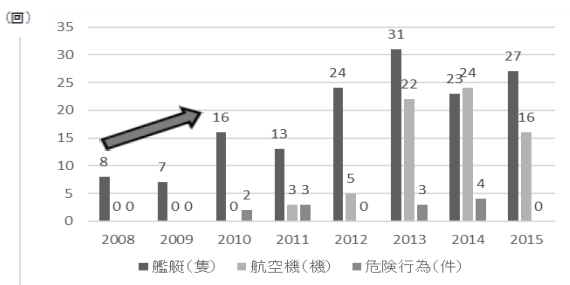
諸島周辺で活動を続ける中国艦艇やそれに対応する海自艦艇の動向については、防衛省や統合幕僚監部の報道資料として公表されていないためである。

たとえば、尖閣諸島の国有化以降、尖閣北方海域に常時展開するようになった中国海軍艦艇に対応する海自艦艇に対し、当時の野田政権が、中国軍艦と15海里(約28km)の距離を置き、中国側が近づくと後退するよう命じていたほか、領海侵犯の恐れがあっても先回りして警戒することを禁じていたとされる⁷⁸。

さらに、2013年1月のレーダー照射事案についても、2月上旬に朝日新聞、日本経済新聞などが相次いで、過去にも野田・民主党政権時代にも中国艦艇によるレーダー照射があったと報じたとされる⁷⁹。しかし、中国側も自国の軍事動向を明らかにしない。よって、実際の艦艇・航空機の活動は、ここで示すよりも多いことを考慮すべきである。

表3は、防衛省と統合幕僚監部の報道資料から、活動した艦艇、航空機及び異常接近やレーダー照射などの危険行為の回数を年別にデータ化した。艦艇や航空機の数、延べ隻数・機数ではなく、複数回報道されていても一連の活動の同じ艦艇や航空機はそれぞれ1隻ないし1機と累計した。なお、データ化については、中国軍を対象としており、海警局などの法執行船は含めていないが、海警局航空機のY-12については、情報収集機として扱われていることと、その後、その役割が中国空軍の発達と共にTu-154やY-9などの情報収集機に取って代わっている背景から計上した。

表3 東シナ海における中国艦艇・航空機の動向(2008年～)

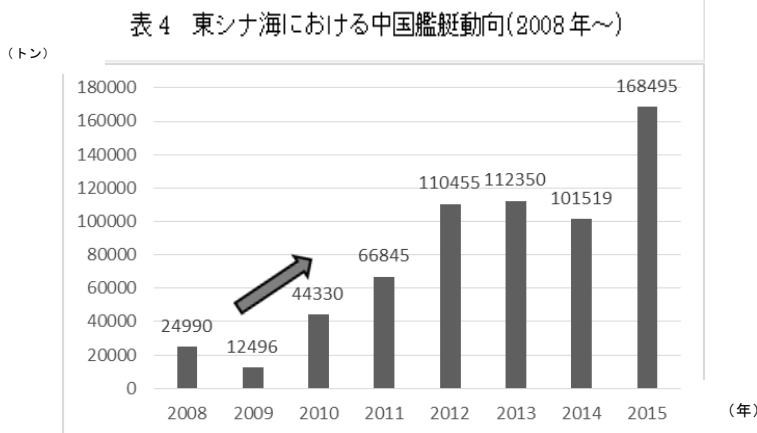


出所：防衛省・自衛隊報道資料<www.mod.go.jp/j>及び統合幕僚監部報道資料<www.mod.go.jp/js>をもとに筆者作成。

⁷⁸ その後の安倍政権では、海自艦艇と中国艦艇との距離を3kmまで縮めたとされる。『産経新聞』2013年3月5日。

⁷⁹ 春原剛『暗闘 尖閣国有化』新潮社、2016年、266-267頁。

表4は、防衛省・統合幕僚監部の報道資料から、活動した艦艇の排水量を年度別に累計した⁸⁰。表3と同じく、複数回報道されていても一連の活動の同じ艦艇については1隻として排水量を累計した。なお、補給艦については、その膨大な総排水量と戦闘能力の差が極めて大きく、そのまま計上すると誤解を与えるため、表4においては補給艦の排水量を含めていない。表5は、中国に対する緊急発進回数を累計したグラフである⁸¹。



出所:防衛省・自衛隊報道資料<www.mod.go.jp/j>、統合幕僚監部報道資料<www.mod.go.jp/js>及び HIS Jane's, *Jane's Fighting Ships 2015-2016*, pp.132-169 をもとに筆者作成。

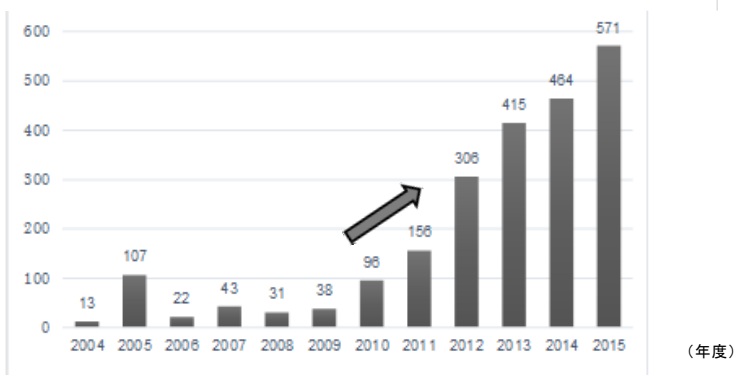
東シナ海に関する一連の事象から分かることは、中国がパワー分布の変化を認識した時期と中国の軍事活動が積極的になった時期がほぼ一致していることである。中国の視点から、パワー分布の変化にかかわる事象は、在沖縄米海兵隊のグアムへの移転の実施に暗する協定が締結された 2009

⁸⁰ 排水量は、HIS Jane's, *Jane's Fighting Ships 2015-2016*, pp.132-169 参照。

⁸¹ 「中国航空戦力等の我が国周辺空域における活動について」防衛省・自衛隊、www.mod.go.jp/j/approach/defense/ryouku/ ; 「平成 28 年度上半期の緊急発進実施状況について」防衛省統合幕僚監部、2016 年 10 月 14 日、www.mod.go.jp/js/Press/press2016/press_pdf/p20161014_05.pdf ; 「平成 23 年度の緊急発進実施状況について」防衛省統合幕僚監部、2012 年 4 月 25 日、www.mod.go.jp/js/Press/press2012/press_pdf/p20120425.pdf ; 「平成 20 年度の緊急発進実施状況について」防衛省統合幕僚監部、2009 年 4 月 23 日、www.mod.go.jp/js/Press/press2009/press_pdf/p20090423_1.pdf、のデータから累計し、グラフを作成。

年である。そして、中国の軍事進出活動が活発になったのは、データからわかるように2010年である。

(回) 表5 中国機に対する緊急発進回数(2004年～)



出所：防衛省・自衛隊報道資料<www.mod.go.jp/j>及び統合幕僚監部報道資料<www.mod.go.jp/js>をもとに筆者作成。

* 2005年は、中台航空路が新設されたため、一時的に緊急発進回数が増加した

一般的に、中国の東シナ海における活動が活発化した時期は、尖閣諸島が国有化された2012年とされる。中国は日本の「一方的措置は無効に必要な措置をとり、断固主権を守る」として対抗措置を示唆し、中国海洋局は「日本と一戦も辞さず」との強硬論を発した⁸²。東シナ海の緊張にかかる報告書では、2012年の事案が東シナ海における尖閣諸島周辺の中国の活動のパターンの変化を導いたとされる⁸³。倉持によれば、2012年9月に楊宇軍国防部報道官が、尖閣諸島問題に関連して「中国軍は常統的な戦備任務を堅持し、海と空で突発的事態に積極的に対処し、国家の領土主権と海洋権益を断固として守っている」と発言したほか、10月には、東海艦隊と海洋権益機関である海監・漁政との合同訓練「東中国協力2012」により、協力関係が緊密になった⁸⁴。

事実、日本が尖閣諸島国有化の方針を表明した2012年7月に延べ4隻の中国法執行船が尖閣諸島周辺の領海を侵犯した⁸⁵。9月11日の日本によ

⁸² 豊下『「尖閣問題」とは何か』71頁。

⁸³ Alan D. Romberg, “Maritime and Territorial Disputes in East Asian Waters: An American Perspective,” Edited by Richard Pearson, *East China Sea Tensions Perspectives and Implications*, The Maureen and Mike Mansfield Foundation, 2014, p.65.

⁸⁴ 倉持「中国の海洋進出」。

⁸⁵ この事案以前には、2008年12月に延べ2隻、2011年8月に延べ2隻、2012年

る尖閣諸島の民法上の所有権の国への移管を口実として、14日以降、中国法執行船が荒天の日を除き、ほぼ毎日接続水域に入域するようになり、毎月3回程度の頻度で領海侵入を繰り返すようになった⁸⁶。2015年12月22日には、機関砲を搭載した中国法執行船による接続水域への入域が初めて確認され、26日以降は当該船舶による領海侵入も発生している。また同月に、中国海監の航空機が尖閣諸島周辺の領空まで飛行した⁸⁷。

しかしながら、尖閣諸島周辺の法執行船や海監航空機の動向に注目しすぎると、中国の東シナ海への進出活動の真意を見誤る。既述のとおり、パワーを信仰する現実主義者である中国の目指すものは、パワーによる東シナ海の覇権の獲得である。東シナ海で起きている事象の因果関係から明らかかなことは、パワー分布の変化に呼応して、中国の軍事活動が増加かつ拡張的になったという点で軍事進出活動が活発になったことである。

では、一般的なパワーシフト理論に反して、在沖繩米軍の移転を待たずして、中国の軍事進出活動が活発になったことはどのように説明すればよいか。まず、ギルピン(Robert Gilpin)が繰り返し論じるように、相対的パワーそのものよりも、成長率のギャップや不均衡なパワーの成長が国家の対外行動を変化させる⁸⁸。中国の国防費は、2017年度までの29年間で約49倍(過去10年で約3倍)に急増しており、約1兆444億元(約17兆7547億円)を上る⁸⁹。そして、国防費隊前年度伸び率が約24%という突出した値を示したのが2007年度である⁹⁰。

さらに、中国の自信と傲りからも説明ができる。中国の自信と傲りの原因は第1に過去の成功体験である。第1章で説明したとおり、南シナ海での領域の拡張という成功体験をもつ中国は、その行動の自発頻度を高める条件、つまり、パワー分布の増大の可能性を認識すれば、軍事進出活動を選択する傾向がある。第2に2008年9月のリーマンショックに代表される経済的困難から早期脱却したという自負である。これは、経済大国、そ

3月に1隻の法執行船が領海侵犯した。「尖閣諸島周辺における中国公船等の動向と我が国の対処」海上保安庁、www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku.html。

⁸⁶ 「尖閣諸島周辺海域における中国公船との動向と我が国の対処」外務省、2016年2月24日、www.mofa.go.jp/mofaj/area/page24_000162.html。

⁸⁷ 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编『中国海洋发展报告(2013)』271頁。なお、防衛省統合幕僚監部報道資料によると、国家海洋局航空機Y-12が尖閣諸島方面まで飛行し、空自戦闘機が緊急発進する事案が同月中に4回発生している。

⁸⁸ Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981, pp.93-95.

⁸⁹ 「中国情勢(東シナ海・太平洋・日本海)」防衛省、2018年2月。

⁹⁰ 同上。

の経済力を基とした軍事大国へと可能ならしめる自信となる。そして、この中国の自信と傲りは、2009年以降、「海洋強国」への宣言や「中国の戦略空間概念の改め」などの主張に顕著に表れてくる⁹¹。中国の自信と傲りが、在沖繩米軍の移転を待たずして、軍事進出活動を活発化させた。

おわりに

本稿では、中国による東シナ海への軍事進出の活発化は、東シナ海におけるパワー分布の変化と因果関係があることを明らかにした。この研究の価値は、第1に東シナ海での中国の軍事活動を総合的に分析し、中国の東シナ海への進出活動の活発化の時期を一般的に考えられている2012年説ではなく、2010年であることを説明したことである。第2に理論的応用が困難とされる中国の対外活動をパワーシフトという分析枠組みを応用し明らかにしたことである。第3に有力な紛争理論の一つであるパワー分布の変化を軍事活動の活発化の分析に応用したことである。第4に東シナ海における法執行や資源などの非伝統的安全保障ではなく、軍事的側面に注目し、パワーと中国の軍事進出活動の因果関係を明らかにしたことである。

軍事的な事例の研究には公開資料が限られているため困難を生ずることが多い。しかしながら、軍事的な事例は自国の生き残りのための喫緊の課題であるため、その分析や研究をおろそかにすることはできない。自国の生き残りのための安全保障政策を「戦争に備え、それを防止し、あるいは戦争するため」の政策と定義すれば⁹²、軍事力を背景としたパワーの活用は不可欠である。パワーを信仰する現実主義者である中国が自国の生き残りのために選択してきた行動を理解することは、今後の活動予測に貢献できる。

中国は超大国としての基本条件を備えている国家である⁹³。中国は明らかから清の時代にかけて歴史上最大の版図を持っていたが、西洋諸国の侵略によりその支配領域を失った。パワーを信仰する中国は、二度と屈辱を味わ

⁹¹ 土山によれば、安全保障が問題となる時、そこには国家の「焦り」と「傲り」がある。「焦り」は自己の能力や時間が不足して深刻な未来が予想されるときに生じる。一方、国家が運よく何かを成し遂げたとき、自らのパワーを過信し、相手を過小評価しがちである⁹¹。これが「傲り」であり、成功はさらなる成功を求める。土山實男『安全保障の国際政治学-焦りと傲り-』有斐閣、2004年7月、iii頁。

⁹² Stephen M. Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly*, Vol.35, No.2, 1991, p.211.

⁹³ 村井他『中国をめぐる安全保障』409頁。

わないよう、再度、超大国への道を進み始めた。これまで、日本が尖閣諸島を含む東シナ海を制してきたのは、日本と米国の中国に対する相対的パワーが大きかったためである。そのパワーに対し、中国は急速かつ不均衡な軍事力の増強を背景にあらゆる手段を用いた軍事進出を試みている。

国際的に、国家の軍事力は自己の保全と優越のために使用される⁹⁴。国家間の戦争は、ライバル国間の利得と損失の配分を決定し、当面、誰が強いのかという問いに決着をつける⁹⁵。現在、東シナ海では日本と中国の軍事力が対峙している。そして、中国はその軍事力を用いて日本と中国の位置関係を明確にしようとしている。今後、パワーの空白をつき、あらゆる手段をもって軍事進出をしてくると考えられる。東シナ海から太平洋または日本海への軍事進出も活発になる。一方、中国の海洋進出に大きな障害となっているのが沖縄の米軍である⁹⁶。中国の軍事進出を日本と米国のパワーでどのように押しとどめ、どのように押し返すかが今後の課題となる。

⁹⁴ Waltz, *Theory of International Politics*, p.112.

⁹⁵ 同上。

⁹⁶ 村井他『中国をめぐる安全保障』409頁。

Assessing the Effectiveness of Confidence-building in the South China Sea: Cool and Constructive?

CDR Josh Wilkinson¹
Royal Australian Navy

Introduction

The so-called ‘Asian century’ and the rise of China is accompanied by a resurgence in territorial disputes and nationalistic fervour which threatens more than forty years of peace and prosperity in Asia. Correspondingly, there has been widespread interest in confidence-building measures (CBMs) as a means to promote peace.² CBMs are discussed at regional diplomatic meetings, at so-called ‘track two’ dialogues, between militaries and amongst academics. This ubiquity is reflected in the overarching security regime in Southeast Asia, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Regional Forum (ARF) with its three-stage aim of confidence-building, preventive diplomacy, and conflict resolution. The goal of all this is to ‘handle relevant differences in a cool and constructive manner.’³

The literature concerning CBMs is substantial. In Australia alone, a major study by Rory Medcalf and Raoul Heinrichs in 2011⁴ was followed by a conference focused on the South China Sea in 2013.⁵ Despite articles looking at confidence-building in particular relationships or at particular measures, little attention has been paid

¹ The views expressed are the author’s own and not necessarily those of the Australian Department of Defence.

² Sometimes also called confidence and security building measures (CSBM) to distinguish military focused measures from broader non-military CBMs. The term confidence-building measures is used throughout in this paper without distinction. See: Organization for Security and Co-operation in Europe, *OSCE Guide to Non-military Confidence-Building Measures*, OSCE, 2012, pp. 14-16.

³ ASEAN, “ASEAN-China Cooperation Towards the 21st Century: Joint Statement of the Meeting of the Heads of State/Government,” Kuala Lumpur, 16 December 1997.

⁴ Rory Medcalf and Raoul Heinrichs with Justin Jones, *Crisis and Confidence: Major Powers and Maritime Security in Indo-Pacific Asia*, Lowy Institute for International Policy, 2011.

⁵ *Special Report on Maritime Confidence Measures in the South China Sea Conference*, Australian Strategic Policy Institute, September 2013.

to assessing their effectiveness. In fact, since Medcalf and Heinrichs' survey, confidence-building in the Asia-Pacific has been put under acute stress and this assessment is overdue. This paper answers this question: 'what are the characteristics of effective CBMs in the South China Sea?'

The paper argues that the type of measure determines effectiveness. Firstly, whether they are top-down, politically driven or bottom-up, operationally driven agreements, and secondly, whether they directly address the causes of insecurity or only indirectly improve confidence. It finds that bottom-up and direct agreements are more effective. This matters because the assumption that CBMs have only positive effects and negligible costs is mistaken and therefore policy makers should pursue those measures with the best chance of success.⁶

This analysis concentrates on military, and particularly naval, CBMs. The ultimate risks to peace and security lie in military confrontation. Given the maritime nature of the Asia-Pacific, this usually means maritime military forces. Non-military issues such as fisheries, resource development and environmental protection can sap confidence and are fruitful areas for CBMs. Pointedly, the intersection of these domains in 'white-hulled' law enforcement and ambiguous maritime militia deserves study. However, that is a large topic in its own right and therefore here we focus on military CBMs.

The paper begins in Chapter 1 by defining confidence-building and effectiveness, identifies the two characteristics of CBMs that are analysed, and provides background of the South China Sea as a case study. Chapter 2 describes the major CBMs in the South China Sea, namely: the ASEAN-China Declaration of Conduct, the U.S.-China Military Maritime Consultative Agreement, the Vietnam-China Basic Principles Agreement, and the Code for Unplanned Encounters at Sea. Chapter 3 assesses the effectiveness of each of these agreements before the paper concludes with some implications of the analysis.

⁶ Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence-building Measures*, Adelphi Papers No. 307, Oxford University Press, 1996.

Chapter 1: Background

Firstly, this chapter deals with the difficult matter of defining CBMs and their effectiveness. It establishes two criteria for effectiveness: improvement in military security through improving crisis stability and transforming the security climate to reduce the risk of conflict. Secondly, it describes two dimensions that characterise CBMs: (1) the level of government involvement ranging from top-down, political processes to bottom-up, operational processes, and (2) the directness of the measure's connection to the security risks ranging from directly treating the risks to indirectly contributing to broader confidence. Finally, this chapter discusses the South China Sea as a case study. There is a brief history of the disputes up until 2012 when relative stability gave way to a period of acute crisis. This crisis from 2012 through to 2016 is the basis for the case study.

(1) Defining confidence-building measures and effectiveness

One of the few attempts at a theoretical framework for CBMs defines them simply as ‘arrangements designed to enhance such assurance of mind and belief in the trustworthiness of states and the facts they create.’⁷ To say that the objective of CBMs is to build confidence begs the question – what is the purpose of confidence? Especially since lack of confidence is not regarded as a principal cause of conflict.⁸ These early definitions were associated with arms control and the goal of reducing the likelihood of war through recognition of common interests, even military interests, with potential adversaries.⁹ However, compared with arms control, CBMs seemed easier and post-Cold War were being touted as a force for regional conflict prevention. The establishment of ARF in 1994 reflects this belief with its focus on confidence-building and preventive diplomacy

⁷ Johan Jørgen Holst, “Confidence-building measures: a conceptual framework,” *Survival* 25, No. 1, 1983, p. 2.

⁸ In a recent comprehensive survey, only one model of the causes of war (the “steps-to-war” model) engages with issues of trust. Jack S. Levy and William R. Thompson, *Causes of War*, Wiley-Blackwell, 2010, pp. 60-63.

⁹ Robert Jervis, “Arms control, stability and causes of war,” *Political Science Quarterly* 108, No. 2, Summer 1993, pp. 239-241.

in the Asia-Pacific.

For these historical reasons, there are two distinct objectives for CBMs. The first, associated with earlier literature, is to improve military security. This is aimed at reducing the possibility of surprise attacks, reducing the risk of escalation due to miscalculation or miscommunication, and generally increasing the predictability and stability of military relations. The main thrust of this objective is crisis stability – ensuring that crisis does not lead to unintended conflict. The second objective, associated with the broader post-Cold War view, is to transform the security climate. Specifically, this includes breaking deadlocks to bring about better working relationships and providing a basis for new models of cooperative or collective security regimes. This objective seeks to reduce the underlying risk of conflict and prevent crises from occurring in the first place.¹⁰

CBMs rarely state their objectives in these terms and may, in fact, address both. Furthermore, the advantages may lay in the process rather than the concrete measures. James Macintosh argues that negotiations on particular measures often results in failure but, rather than the measures, it is the ‘dynamic process of transforming a security relationship from a flawed present to a more stable and less risky future’ that is effective.¹¹ Nevertheless, this paper assesses the effectiveness of CBMs in terms of these two broad objectives. To be considered effective, a CBM must materially improve military security as seen through improved crisis stability or it must transform the security climate to reduce the underlying risk of conflict.

What does the literature say about CBM effectiveness? In general, studies of individual agreements tend to concentrate on the impediments to negotiation rather than effectiveness in use. For example, regarding naval CBMs in South America, it is argued that

¹⁰ Desjardins, *Rethinking Confidence-building Measures*, pp. 4-5.

¹¹ James Macintosh, *Confidence Building in the Arms Control Process: A Transformation View*, Arms Control and Disarmament Studies, No. 2, Dept. of Foreign Affairs and International Trade, 1996.

cooperation is only possible once territorial issues are resolved. After this, effective institutions – in particular, ‘legitimacy, reliability and long-term compliance are key factors’.¹² This argument is about the possibility of CBMs; little is said about what kinds of measures might be effective beyond a preference for naval measures.

David Griffiths identifies that naval CBMs have a long and successful history stretching back to medieval agreements.¹³ He highlights the U.S.-Soviet Incidents at Sea agreement as particularly effective. David Winkler, who has studied this CBM extensively, argues there were seven reasons for this. (1) It was in both sides’ best interests, (2) it was simple to implement, (3) discussions remained professional rather than political, (4) regular reviews with thorough preparation, (5) ‘atmospherics improved working relationships, (6) it operated confidentially with little publicity, and (7) included verification and accountability.¹⁴

In a rare critical assessment of CBM effectiveness, Marie-France Desjardins distinguishes between a ‘European model’ of CBMs focussed on military security like the 1975 Helsinki Final Act and a newer ‘comprehensive’ approach which seeks to encourage cooperation and reduce the risk of conflict. These approaches correspond with our two measures of effectiveness – crisis stability and transformation of the security climate. Desjardins finds that the keys to effective CBMs are ‘specific action-oriented agreements’ and verification. Mere process is insufficient, first-generation agreements that might be non-binding or non-verified need to be implemented and evolved into more specific agreements. Importantly, mutual self-interest is essential and cannot be assumed.¹⁵

There is much commonality between Desjardins and Winkler. In favouring bottom-up and direct CBMs, this paper is broadly in

¹² Pedro Luis de la Fuente, “Confidence-building measures in the Southern Cone: a model for regional stability,” *Naval War College Review* 50, No. 1, winter 1997, pp. 46-48.

¹³ Griffiths, *U.S.-China Maritime Confidence Building*, p. 10.

¹⁴ David F. Winkler, “US-Soviet maritime confidence-building measures” in *Maritime Confidence Building in Regions of Tension*, edited by Jill R. Junnola, The Henry L. Stimson Center, 1996, pp. 17-20.

¹⁵ Desjardins, *Rethinking Confidence-building Measures*, pp. 60-63.

agreement with their conclusions. Unlike assessments of individual CBMs, this paper provides a comparative case study which yields a more general theory of CBM effectiveness. Additionally, when Desjardins wrote in 1996, it was difficult to properly assess the new post-Cold War comprehensive approach to CBMs. This contemporary case study gives full weight to both confidence-building approaches.

(2) Characteristics of confidence-building measures

This paper classifies CBMs along two dimensions. The first dimension classifies them by the level of government driving the process, from top-down and political to bottom-up and operational. In a top-down process, measures are largely determined by how they fit into the broader relationship between the parties. With the aim of improving confidence, parties embark on the process of negotiating CBMs. This process is driven by foreign ministry or leader level engagement and determines what measures are acceptable in the political context. In a bottom-up process, measures are negotiated by military or law enforcement agencies and reflect operational considerations. Negotiating is still a political process and politics may still determine what measures are acceptable but the character of the CBMs will be different when initiated at the operational level. The distinction between top-down and bottom-up reflects different priorities at the operational and political levels.

While the first dimension is concerned with process, the second is concerned with content. In particular, CBMs are classified as either direct or indirect.¹⁶ Direct measures are intended to deal directly with the threats to peace and stability in a region. Examples include 'hotlines' that assure communication during crisis, communication procedures for operational units, agreements on particular operational behaviour, joint patrols and data sharing, notification of exercises and movements, and observation and inspections. In contrast, indirect measures are activities that seek to foster greater understanding. Examples include periodical dialogues -

¹⁶ Medcalf and Heinrichs, *Crisis and Confidence*, pp. 27-31.

military-to-military talks, conferences and visits - as well as goodwill ship visits, educational exchanges, and exercises and agreements related to uncontested issues such as humanitarian assistance, disaster relief and search and rescue.

Arguably, this categorisation is redundant with our two objectives. That is, CBMs with an objective of military security are necessarily direct measures derived from a bottom-up process while those with an objective of transforming the security climate are indirect and top-down. However, these represent distinct elements of CBMs - the ends, ways and means - that should be considered separately. It is possible that politicians may be more willing to compromise on operational issues or that military leaders may seek measures with a long-term focus on transforming the security climate.

(3) South China Sea as a case study

To assess effectiveness, this paper uses the South China Sea as a case study. It looks at incidents between the Scarborough Shoals incident in April 2012 and the judgement on the Philippine-initiated arbitration in July 2016. This case study is a challenging test for CBMs and highly relevant for current policy.

What is at stake in the South China Sea?

The Asia-Pacific is dominated by strategic competition between the U.S. and China. Depending on your viewpoint, the South China Sea is either the most dangerous, representing 'future of conflict',¹⁷ or the least significant of the flashpoints in East Asia.¹⁸ Regardless, it is of particular interest to the U.S. and China, to extra-regional powers such as Japan, Australia and India, and, not least, to the Southeast Asian nations that enclose the sea. This makes it a difficult test case; while other flashpoints are bilateral disputes overlaid with U.S.-China rivalry, the South China Sea features a range of claimants and stakeholders. This provides a variety of approaches to assess the

¹⁷ Robert D. Kaplan, "The South China Sea is the Future of Conflict," *Foreign Policy*, Sep/Oct 2011, pp. 76-85.

¹⁸ Brendan Taylor, "The South China Sea is Not a Flashpoint," *The Washington Quarterly* 38, No. 1, 2014, pp. 99-111.

effectiveness within one geopolitical context.

This geopolitical context consists of four elements. The first is territorial. The South China Sea is a semi-enclosed sea containing more than 250 small islands and features and includes two major archipelagos, the Paracel Islands in the north and the Spratly Islands in the east. The Philippines, Vietnam, Malaysia and Brunei have conflicting claims to features as well as Exclusive Economic Zones (EEZ) and continental shelf claims extending from their coastlines. China makes an extensive and ambiguous claim to the majority of the area known as the nine-dash line. Taiwan's claims match those of mainland China but it has taken different steps over those claims. While not disputing ownership of any of the islands, Indonesia's maritime boundaries overlap the nine-dash line.¹⁹

Secondly, there are the resources associated with these claims. Although opinions vary about the significance of oil and gas reserves, offshore exploration activities by China, Vietnam and the Philippines have led to confrontations in disputed waters.²⁰ More critically, the South China Sea is an extremely rich fishing ground, responsible for around 12% of the world's total catch and is vital to all of the claimants.²¹ More than oil exploration, fisheries incidents provide the regular drumbeat of crisis in the region.

For the U.S. and China, the South China Sea is a stage in the contest for regional hegemony. The particular dispute concerns the Law of the Sea and the 'rules-based global order'. The *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) is itself a powerful maritime CBM which regulates the claims and behaviour of states. However, the U.S. and China take differing viewpoints on the military uses of the EEZ. The U.S. views the EEZ as an inwards extension of

¹⁹ For a detailed summary see: Gregory B. Poling, *The South China Sea in Focus: Clarifying the Limits of Maritime Dispute*, Center for Strategic & International Studies, 2013.

²⁰ Leszek Buszynski, "The South China Sea: oil, maritime claims and U.S.-China strategic rivalry", *The Washington Quarterly* 35, No. 2, Spring 2012, pp. 141-143.

²¹ Clive H. Schofield, Rashid Sumaila and William Cheung, "Fishing, not oil, is at the heart of the South China Sea dispute," *The Conversation*, August 10, 2016. <https://theconversation.com/fishing-not-oil-is-at-the-heart-of-the-south-china-sea-dispute-63580>.

the high seas and claims high seas freedoms, including military surveillance, while China views it as an outwards extension of territorial waters and claims broad rights to prevent or control foreign military activities. This tension between maritime and coastal states under UNCLOS is found worldwide but overlaid with strategic rivalry it becomes a source of confrontation.²²

From a third perspective, the South China Sea sits astride the major shipping routes from Europe and the Middle East to East Asia which covered 21% of global trade in 2016.²³ China is the most important destination of this shipping but the extra-regional powers such as Japan and Australia emphasise the importance of this sea line of communication and the costs if it were closed.²⁴ These concerns are often expressed in the same language of freedom of navigation and rules-based global order used by the U.S. but the strategic interests differ.²⁵

The fourth geopolitical element is nationalism. Chinese perceptions reflect the ‘century of humiliation’ narrative, and the perception that the sea is territory to which China has historic rights, feeds a maritime nationalism.²⁶ Nationalism is also a factor in other claimants, Vietnam has suffered widespread riots against Chinese interests during maritime stand-offs and in the Philippines, popular concern over the closeness of President Gloria Arroyo to China contributed to the hard line taken by President Benigno Aquino.²⁷

²² Ji Guoxing, “Rough waters in the South China Sea: navigation issues and confidence-building measures”, *AsiaPacific Issues*, No. 53, August 2001, www.eastwestcenter.org/publications/rough-waters-south-china-sea-navigation-issues-and-confidence-building-measures.

²³ Center for Strategic & International Studies, “How much trade transits the South China Sea?” *China Power*, August 2017, <https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/>.

²⁴ Kazumine Akimoto, “A new dimension to Australia-Japan maritime security cooperation” in *Indo-Pacific Maritime Security: Challenges and Cooperation*, edited by David Brewster, Australian National University National Security College, 2016, pp. 15-18.

²⁵ For some of the different perspectives on “rules-based orders” see: Hitoshi Nasu and See Seng Tan, “A rules-based order in the Asia-Pacific”, *Centre of Gravity Series*, No. 34, 2017.

²⁶ Katherine Morton, “China’s ambition in the South China Sea: is a legitimate maritime order possible?”, *International Affairs* 92, No. 4, 2016, pp. 911-912.

²⁷ Aileen S.P. Baviera, “Domestic Interests and Foreign Policy in China and the Philippines: Implications for the South China Sea Disputes,” *Philippine Studies: Historical and Ethnographic Viewpoints* 62, No. 1, 2014, pp. 133-143.

These views make it difficult for the various claimants to find accommodations.

History of the disputes

The disputes in the South China Sea can be traced to the end of World War II and the disposition of territories occupied by Japan. The merits of the various claims are beyond the scope of this paper. It suffices to say that all of the claimants have used occupation of islands (sometimes merely low-tide elevations or rocks), reclamation and construction, legislative and administrative measures, and diplomacy to advance their claims.²⁸ Sometimes this has led to confrontation and armed conflict. China expelled South Vietnamese forces from the Paracel Islands in 1974 and clashed with Vietnam over the Johnson South Reef in 1988. In 1995, China seized the Philippines claimed Mischief Reef causing a crisis but no conflict. Meanwhile, China became increasingly willing to confront the U.S. maritime surveillance leading to a fatal mid-air collision near Hainan Island in 2001.

Corresponding with these security challenges, various CBMs were introduced. ARF was established in 1994, the U.S. and China signed the Military Maritime Consultative Agreement in 1998, and ASEAN and China agreed a Declaration of Conduct in 2002. Even given the slow and incremental progress towards implementation, these CBMs have had ample time to demonstrate effectiveness by the case study period.

The case study begins in 2012 when a dramatic upswing in the level of incidents in the South China Sea heralded a period of acute crisis.²⁹ In April, a confrontation broke out between China and the Philippines over Scarborough Shoal, an isolated feature north of the Spratly Islands. China employed the so-called ‘cabbage strategy’ to extend de facto control using incremental actions that fall short of

²⁸ Stein Tønnesson, “The history of the dispute” in *War or Peace in the South China Sea?*, edited by Timo Kivimäki, NIAS Press, 2002, pp. 6-23.

²⁹ Christopher D. Yung and Patrick McNulty, “An Empirical Analysis of Claimant Tactics in the South China Sea”, *Strategic Forum*, No. 289, Institute for National Strategic Studies, August 2015, pp. 1-12.

provoking a response.³⁰ Defeat led the Philippines to adopt a new strategy of arbitration against China in the Permanent Court of Arbitration.

While the arbitration case was underway, further confrontations occurred. At Second Thomas Shoal, China attempted to prevent resupply of the small Philippine garrison. China faced accusations of militarisation after embarking on massive reclamation and construction work in the Spratly Islands. Vietnam confronted Chinese oil exploration in disputed waters off the Paracel Islands leading to clashes at sea and riots in Hanoi. A pattern emerged of frequent and aggressive interception of U.S. surveillance flights by Chinese warplanes.

This series of linked crises and confrontations presents a particularly rich case study for the effects of CBMs. The case study ends with the arbitration judgement in July 2016 but there was no fundamental resolution of the disputes. As events continue to unfold in the South China Sea it represents a juncture and a convenient end point for this analysis.

Chapter 2: Major confidence-building measures

There are four major CBMs that are relevant in the South China Sea. These are: (1) Declaration of Conduct between ASEAN and China, (2) Military Maritime Consultative Agreement between the U.S. and China, (3) Basic Principles Agreement between Vietnam and China, and (4) Incidents at Sea Agreements, principally the Code for Unplanned Encounters at Sea. This chapter describes these CBMs with respect to the South China Sea disputes and characterises them as top-down or bottom-up and direct or indirect.

(1) Declaration of Conduct

The principal CBM between the claimants in the South China Sea is the 2002 *Declaration of Conduct of Parties in the South China Sea*

³⁰ Jeff Himmelman, “A game of shark and minnow”, *The New York Times Magazine*, 27 October 2013.

or DOC.³¹ ASEAN became involved with the disputes in 1992 when it called for restraint during tensions between Vietnam and China. During the Mischief Reef incident, it was expressing ‘serious concern’ and calling on unnamed parties ‘to refrain from taking action that de-stabilize the situation’.³² In a 1997 joint statement, ASEAN and China undertook to ‘resolve their disputes in the South China Sea through friendly consultations and negotiations’ and in the interests of ‘enhancing mutual confidence ... continue to exercise self-restraint’.³³ Consultations led both sides to develop drafts of a binding code of conduct but these drafts proved irreconcilable. The DOC was a non-binding compromise to move past this deadlock.³⁴

The DOC states that ‘the Parties are committed to exploring ways for building trust and confidence’ and reaffirms commitment to a range of existing treaties and agreements, notably including UNCLOS. In article 5, parties ‘undertake to exercise self-restraint in the conduct of activities that would complicate or escalate disputes’ specifically refraining from occupying currently unoccupied features. Article 5 also details four specific CBMs: dialogues ‘as appropriate’ between military officials, ‘just and humane’ treatment of people in distress, voluntary notification of joint or combined military exercises, and voluntary exchange of ‘relevant’ information. These are typical CBMs but with particularly weak language. Dialogues, notifications and information exchange are all voluntary and lack details. There are no specific force levels that might trigger notification or timeframes to be adhered to.

Article 6 outlines five cooperative activities that parties ‘may explore’. Namely, marine environmental protection, marine scientific research, safety of navigation and communication at sea, search and rescue operations, and combating transnational crime. Further negotiation will determine the ‘modalities, scope and location’ of these

³¹ Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, Signed at Phnom Penh 4 November 2002.

³² Carlyle A. Thayer, “ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea”, *SAIS Review of International Affairs* 33, No. 2, 2013, pp. 76-77.

³³ ASEAN, “ASEAN-China Joint Statement”, 16 December 1997.

³⁴ Thayer, “ASEAN, China and the Code of Conduct”, p. 77.

activities and as such they are best regarded as a political statement of intent to negotiate rather than a CBM itself.

The DOC is the most directly relevant CBM for claimants but there are other ASEAN-led measures. The previously mentioned ARF currently includes ASEAN and 17 other states. ARF envisages a three-stage process of confidence-building, preventive diplomacy and conflict resolution however in its own estimation, preventive diplomacy ‘has been a contentious subject’ due to ‘concerns over the erosion of sovereignty’.³⁵ ARF has become rigidly institutionalised and ineffective in advancing these measures and hence has not been able to address conflict in the South China Sea.³⁶

Additionally, there is the *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* which began as a peace treaty amongst ASEAN members in 1976 but later expanded to other states with interests in Southeast Asia. It aims to promote both peace and cooperation while enshrining core ASEAN principles of respect for sovereignty and non-interference. Relevant to the South China Sea, parties agreed to settle disputes peacefully and renounce the use of force.³⁷ China acceded to the treaty in 2003 and therefore these provisions should strengthen those within the DOC.

How should we characterise the DOC? It is clearly politically driven and was initiated in the foreign ministries of the parties. The top-down nature starts with the goal of reducing conflict in the South China Sea and then identifies measures that might further that goal. As a result, the measures are vague and not directly implementable. If it had been developed by a bottom-up process it would have started with specific concerns such as militarisation of features and specific measures required to build confidence regarding those concerns.

The specific DOC measures are a combination of direct and indirect. Official dialogue and agreements to assist people in distress

³⁵ ASEAN Regional Forum, *Joint Study on Best Practices and Lessons Learned in Preventive Diplomacy*, undertaken by Pacific Forum CSIS and S. Rajaratnam School of International Studies, 2008, p. i.

³⁶ Ralf Emmers and See Seng Tan, “The ASEAN Regional Forum and preventive diplomacy: built to fail?,” *Asian Security* 7, No. 1, 2011, pp. 44-60.

³⁷ Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Signed at Denpasar, Bali 24 February 1976.

are indirect measures that may build confidence generally but do not tackle the sources of insecurity. Notification of military exercises and exchanges of information are potentially direct measures that can reduce the risk of misperception but they are hampered by their vague and voluntary nature. The majority of the cooperative activities are indirect; only cooperation on safe navigation and communication at sea could be considered to directly address South China Sea issues.

(2) Sino-U.S. Military Maritime Consultative Agreement

The U.S.-China relationship is multifaceted but in the South China Sea it is predominantly about strategic competition and predominantly maritime. Consequently, the most significant CBM for this case study is the 1998 *Military Maritime Consultative Agreement* (MMCA).³⁸ Its genesis was in 1994 with a three day confrontation in the Yellow Sea between a Chinese submarine and the aircraft carrier USS *Kitty Hawk*. U.S. Secretary of Defense initiated a study group into the incident which led to a series of joint communiqués and eventually the MMCA. On signing it was claimed that it would ‘reduce the chances of miscalculation’ and contribute to ‘peace and stability in the Asia-Pacific region’.³⁹

The MMCA has a simple mechanism - the parties agree to annual consultations for the ‘purpose of promoting common understanding regarding activities undertaken by their respective maritime and air forces’. There is guidance on the duration and representation, stipulations for working groups to inform the annual meetings, and for special meetings if required. The consultations remain private with only a mutually agreed summary released. The content includes ‘such measures to promote safe maritime practices and establish mutual trust as search and rescue, communication procedures when ships encounter each other, interpretation of the Rules of the Nautical Road and avoidance of accidents at sea.’

³⁸ Formally, Agreement on Establishing a Consultation Mechanism to Strengthen Maritime Safety, Signed at Beijing, 19 January 1998.

³⁹ Tao Li, “Confidence-Building Measure and the Sino-US Military Maritime Consultative Agreement,” PhD diss., Harvard University, 2004, pp. 9 and 14.

This agreement differs from the DOC significantly. Firstly, although in form a government-to-government agreement, it is a bottom-up process. It is a military agreement signed by their respective ministers. The consultation process calls for delegations to be headed by an admiral or general officer and include ‘professional officers engaged in activities at sea’ as well as defence and foreign ministry officials. This is a notable distinction noting the Chinese preference for top-down approaches.⁴⁰

The mechanism at the heart of the MMCA is a dialogue which is inherently an indirect measure. In this case, however, the dialogue is targeted at safe encounters at sea which is the most pertinent security issue. As we will see later, it was able to implement mechanisms to tackle the source of potential confrontation and move towards becoming a more direct measure.

(3) Sino-Vietnamese Basic Principles Agreement

A different approach to confidence-building is seen between China and Vietnam who have an extensive series of agreements for both cooperation and competition.⁴¹ There is a history of border conflicts. In 1974, a sea battle between Chinese and South Vietnamese forces at the Paracel Islands gave the Chinese effective control over the islands. An encounter at Johnson South Reef in 1988 was a one-sided Chinese victory with more than 70 killed on the Vietnamese side. Besides skirmishes at sea, thousands were killed in the land war of 1979 and repeated border clashes until the normalisation of ties in November 1991.⁴²

Disputes continued, but normalisation was followed by extensive CBMs structured around talks at leader to leader level, foreign minister level, deputy and vice minister level and between experts. A joint working group on the Gulf of Tonkin met from 1994 leading to a fisheries agreement in 2000 and a delimitation agreement in 2004.

⁴⁰ Kevin Pollpeter, *U.S.-China Security Management: Assessing the Military-to-military Relationship*, RAND Corporation, 2004, p. 81.

⁴¹ Lucio Blanco Pitio III and Amruta Karambelkar, “Philippines and Vietnam in the South China Sea,” *The Diplomat*, 21 October 2013.

⁴² Tønnesson, “The history of the dispute,” pp. 16-17.

Progress in the South China Sea was slower, but the incidents that occurred could be characterised as ‘limited periods of tension’ and the situation as ‘stable’. This changed with the submission of Vietnam’s continental shelf claim in 2009 and repeated clashes over fisheries. May and June 2011 saw further escalation over Vietnamese oil and gas explorations including alleged incidents where seismic survey cables were cut. Immediately after, Vietnam’s deputy foreign affairs minister was despatched to Beijing for talks.⁴³

Talks yielded the *Agreement on Basic Principles Guiding the Settlement of Sea-Related Issues* or BPA signed on 11 October 2011.⁴⁴ The BPA recommitted China and Vietnam as ‘good comrades and good partners’ to settling their maritime disputes through ‘friendly negotiations and consultations’ in accordance with the principles of international law, including UNCLOS, and adhering to the ‘principles and spirit’ of the DOC. The parties agreed to discuss ‘provisional and temporary measures’ including joint development and to ‘actively promote co-operation in less sensitive fields like marine environmental protection, scientific research, search and rescue, and prevention and mitigation of natural disasters.’ These efforts would ‘enhance mutual trust’ in order to tackle more sensitive matters. The parties agreed to regular meetings twice a year and to establish a hotline to ‘exchange views and address maritime issues in an appropriate and timely manner.’

A succession of meetings followed starting with the President Hu Jintao and General Secretary Nguyễn Phú Trọng. Additional hotlines were agreed between the foreign ministries and the ministries responsible for fisheries. A June 2013 joint statement praised the fisheries hotline as ‘highly valued’ and said that the Foreign Ministries will ‘make good use of the hotline for managing and controlling crisis at sea’. Meanwhile, expert groups agreed to pursue

⁴³ Ramses Amer, “China, Vietnam, and the South China Sea: disputes and dispute management”, *Ocean Development & International Law* 45, No. 1, 2014, pp. 18-25.

⁴⁴ Agreement on the Basic Principles Guiding the Settlement of Maritime Issues Between the Socialist Republic of Viet Nam and The People’s Republic of China, Signed at Beijing, 11 October 2011, translation in Amer, “China, Vietnam, and the South China Sea”, pp. 39-40.

priority areas of cooperation amongst the ‘less sensitive fields’.⁴⁵

The BPA is essentially a top-down mechanism. It was initiated by high-level political summit and represents a ‘de facto bilateral code of conduct.’⁴⁶ The agreed CBMs, however, contain direct measures. Hotlines between fisheries and foreign ministry officials aim to deal with directly with incidents at sea. It builds on the success of the Gulf of Tonkin agreements which include joint patrols. Where direct measures were not possible, cooperation on ‘less sensitive fields’ indirectly supports confidence-building.

(4) Incidents at Sea Agreements

One of the most successful Cold War CBMs was the U.S.-Soviet Incidents at Sea Agreement (INCSEA). Close surveillance and other activities had led to collisions, heated rhetoric and threats of escalation. In response, the two nations agreed a code of conduct in 1972. The agreement to reduce the risk of unsafe actions at sea ‘proved to be not only an excellent incident-management tool but also a catalyst for further practical cooperation.’⁴⁷ Because of its success, the agreement has been widely emulated. Recently there have been calls for a U.S.-China INCSEA. However, critics point out that, unlike the U.S. and Soviet Union, the U.S. and China do not share a common understanding of the Law of the Sea and that surveillance operations are not reciprocated.⁴⁸ Importantly, the U.S.-China relationship has cooperative and competitive aspects in contrast to the adversarial stance of the Cold War.

Although not in the style of the 1972 agreement, there are regional INCSEAs. The disputes in the South China Sea are not solely with China but also amongst the ASEAN claimants and although ASEAN has managed land-based disputes, in maritime arena,

⁴⁵ Amer, “China, Vietnam, and the South China Sea” p. 27.

⁴⁶ Ibid., p. 28.

⁴⁷ Griffiths, *U.S.-China Maritime Confidence Building*, p. 13.

⁴⁸ For example: Sam Bateman, “Managing incidents at sea”, *The Strategist* (blog), Australian Strategic Policy Institute, 14 February 2013, www.aspirategist.org.au/managing-incidents-at-sea/. For a critique see: Pete Pedrozo, “The U.S.-China incidents at sea agreement: a recipe for disaster”, *Journal of National Security Law & Policy* 6, No. 1, 2012, pp. 207-226.

military force is still a tool for asserting sovereignty.⁴⁹ For example, maritime disputes and potentially dangerous confrontations led to the *Malaysia-Indonesia Prevention of Incidents at Sea Agreement* or MALINDO in January 2001. Compared to the high seas focus of the U.S.-Soviet INCSEA, MALINDO deals with safe encounters in a more complex environment of competing maritime claims. However, the wider security relationship is also more benign.

A more ambitious CBM is the *Code for Unplanned Encounters at Sea* (CUES). The Western Pacific Naval Symposium (WPNS) is focused on improving naval cooperation in the region. It aims to hold discussions on ‘common issues affecting naval professionals and not on political issues, nor on the maritime confidence and security building measures occupying the minds of those concerned with second track diplomacy.’⁵⁰ In reality, it encompasses the parties to the regional disputes⁵¹ and is clearly involved in confidence-building. CUES was presented at a WPNS workshop in 1998 but approval was held up due to objections by China to the use of the word ‘code’ before it was finally approved in 2014.⁵² It provides a non-legally binding ‘coordinated means of communication to maximise safety at sea’. It applies to unplanned encounters providing basic safety, communication and manoeuvring instructions.⁵³

Section 2 of the code identifies specific safety procedures, in part restating obligations under the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREGS). The military specific elements are couched in non-prescriptive terms - simulated attacks and similar activities present the most danger for inadvertent escalation but they are merely ‘actions the prudent commander might

⁴⁹ J.N. Mak, *Sovereignty in ASEAN and the problem of maritime cooperation in the South China Sea*, RSIS Working Papers Series No. 156, S. Rajaratnam School of International Studies, 2008, pp. 8-9.

⁵⁰ Sea Power Centre - Australia, “The Western Pacific Naval Symposium”, *Semaphore*, No. 14, July 2006.

⁵¹ 27 navies as of 2017, www.wpns-ws-chile.cl/participating.html, accessed 21 August 2017.

⁵² Shannon Tiezzi, “Small but positive signs at Western Pacific Naval Symposium”, *The Diplomat*, 24 April 2014.

⁵³ Western Pacific Naval Symposium, *Code for Unplanned Encounters at Sea*, version 1.0, 22 April 2014, sec. 1.1-1.2.

generally avoid’⁵⁴ Section 3 contains communication procedures including radio frequencies and flag signalling. The procedures aim to reduce the dangers of misunderstanding including emphasis on pronunciation in voice communications. An appendix provides a series of signals that could be used for manoeuvring and operations in close proximity where there are no other agreed procedures.

CUES differs from the US-Soviet INCSEA and MALINDO. Firstly, it is not a treaty so the obligations it places upon the parties are weak. Secondly, it places no new limits on behaviour that might reduce the risk of incidents occurring. Thirdly, CUES is missing the process of regular meetings and frank debriefings that was integral to the original INCSEA. In fact, WPNS declines involvement in ‘disputes arising from incidents between naval ships or naval aircraft or from the use of CUES.’⁵⁵ This responsibility is left to other agreements.

In comparison to the previous CBMs, CUES is the most bottom-up and operationally driven, arising from the practical concerns of regional navies and agreed at the navy-to-navy level. It is direct in that it is targeted at concerns about miscommunication leading to misperception but it does not tackle the key issues of military security in the region. It is better considered as an indirect trust-building measure absent more concrete measures.

(5) Characterising confidence-building measures

CBMs in the South China Sea present a range of characteristics. Considering the level of government, the top-down and political DOC is contrasted with the bottom-up and military MMCA. Both of these agreements, however, are relatively indirect measures aimed at broad confidence-building rather than the sources of security risk. In contrast, the BPA is top-down like the DOC but with specific measures aimed more directly at the security issues. The CUES represents something of a special case. Although the most bottom-up of all the agreements, it is multilateral which means that directness varies depending on the issues between the parties.

⁵⁴ WPNS, *Code for Unplanned Encounters at Sea*, sec 2.8.

⁵⁵ *Ibid.*, sec. 1.6.1.

Chapter 3: Assessing effectiveness

Why does effectiveness matter? The orthodoxy is that more confidence-building is better and that all CBMs should be pursued as part of a broad approach. Desjardins argues that the popularity of CBMs rests on ‘negotiability’ – their ability to achieve something against intractable security problems. This is due to the minimal political will required, their reciprocal nature, and the lack of real constraints or obligations.⁵⁶ However, they still require negotiation and this process poses stumbling blocks to success.

The cost-benefit analysis of a CBM will differ by situation. China may be less concerned with the escalation of a crisis than the militarily inferior ASEAN members and therefore place less value on concrete CBMs with ASEAN. In contrast, China may view escalation with the U.S. as having far greater costs and hence concrete CBMs would have greater value. There are also risks if negotiations are perceived to be undertaken in bad faith. Some argue that China’s agreement to the DOC and drawn-out negotiations merely provide cover while it strengthens its position in the South China Sea, a policy dubbed ‘talk and take’.⁵⁷ For their part, Chinese strategists may see stronger CBMs with transparency and verification requirements as a ploy to reveal Chinese weakness and hence entrench the U.S. position of superiority rather than build mutual confidence.⁵⁸

The more directly CBMs engage with the military security risks in a region, the more difficult it becomes. Agreements that impose obligations, are precise and have verification or compliance mechanisms will be harder to negotiate than vague, voluntary undertakings. Yet these CBMs are most likely to be effective.⁵⁹ Likewise, bottom-up agreements between navies require governments

⁵⁶ Desjardins, *Rethinking Confidence-building Measures*, pp. 24-27.

⁵⁷ Ian Storey, “China’s bilateral and multilateral diplomacy in the South China Sea” in *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, ed. Patrick M. Cronin, Center for a New American Security, 2012, p. 56.

⁵⁸ Pollpeter, *U.S.-China Security Management*, pp. 55-57.

⁵⁹ Desjardins, *Rethinking Confidence-building Measures*, pp. 38-40.

to provide ‘political space’ for frank communication.⁶⁰ In many states, governments are unwilling to delegate to their militaries in this way.

Beyond the difficulties of negotiation, agreements can actually destroy confidence if they are announced but not concluded or if there is perceived cheating - CBMs can be ‘*détente* consuming’.⁶¹ If political good-will and diplomatic resources are consumed in negotiating ineffective agreements then the effectiveness of CBMs should be a key consideration for policy makers. They should be ‘informed by a nuanced and realistic understanding of what might work and what patently will not.’⁶²

The remainder of this chapter assesses the effectiveness of each of the major South China Sea CBMs in turn and in doing so illustrates how this is determined by the characteristics of the CBM. As detailed earlier, this is measured against two broad objectives - military security, principally through crisis stability and improved political climate.

(1) Declaration of Conduct

The DOC has been completely ineffective in the South China Sea. It did not contribute to military security by reducing the potential for confrontation or improving crisis stability. Nor has it transformed the political climate to allow greater cooperation and resolve the underlying sources of insecurity. In the case study period, the DOC was the only significant CBM between China and the Philippines. Despite compounding factors in the China-Philippines bilateral relationship, including Philippine domestic politics and the U.S. defence treaty, an effective DOC would have played a discernible role in the confrontations.

The early stages of the Scarborough Shoal incident show evidence of Philippine attempts at de-escalation.⁶³ If this was exercising restraint in accordance with the DOC then it was one-way with no

⁶⁰ Griffiths, *U.S.-China Maritime Confidence Building*, p. 20.

⁶¹ Desjardins, *Rethinking Confidence-building Measures*, p. 5.

⁶² Medcalf and Heinrichs, *Crisis and Confidence*, p. 50.

⁶³ Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, Center for Strategic & International Studies, 2017, pp. 101-104.

evidence of Chinese de-escalation until the very end of the crisis. Alternatively, Philippine actions could represent the weakness of their position. The management of the crisis generally was stymied by miscommunication and misperception. Initially, communication was conducted through respective embassies or media statements. As a result, changes in force posture at the shoal were invariably viewed as surprising and escalatory by the other side. Promising avenues for resolution, such as seizure of the illegal catch but release of the fishermen, were foreclosed when Chinese forces escorted the fishing vessels out of the shoal.⁶⁴

Lacking direct communications, the Philippines president resorted to back-channel negotiations. These talks achieved a steady reduction in forces at the shoal but, although unclear, it seems that separate U.S.-China negotiations were miscommunicated to the Philippines. When a Philippine withdrawal was not immediately reciprocated, the Philippines publicised the agreement and China felt obliged to call off its withdrawal.⁶⁵

After the incident, the Philippines decision to file for arbitration demonstrates the breakdown in trust in the DOC. For its part, China claimed that unilateral arbitration was a clear breach of the DOC and other commitments.⁶⁶ This led to an action-reaction dynamic where China strengthened its South China Sea position through land reclamation.⁶⁷ Various claimants had engaged in land reclamation and construction of military facilities since signing the DOC in 2002. However, Chinese efforts were on a different scale and illustrate that the DOC is a dead letter with respect to restraint in the South China Sea.

The lack of Chinese transparency on land reclamation further undermined confidence. Initially, it downplayed the scope of the land reclamation, only releasing a ministerial level statement in March

⁶⁴ Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, pp. 102-104.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 116-119.

⁶⁶ Yang Lu, "Why the arbitration initiated by the Philippines threatens peace and stability in the South China Sea?," *IPP Review* (2016).

<http://ippreview.com/index.php/Home/Blog/single/id/123.html>.

⁶⁷ Xiaoqin Shi, "UNCLOS and China's claim in the South China Sea," *Indo-Pacific Strategic Papers*, Australian Defence College, 2015, p. 4.

2015 after 18 months of dredging.⁶⁸ Once the reclamation was essentially complete, President Xi Jinping stated that ‘China does not intend to pursue militarization’, an ambiguous pledge subject to broad interpretation.⁶⁹ China did stop short of militarising Scarborough Shoal, a potentially more provocative action, but this is likely due to effective deterrence rather than confidence-building.⁷⁰

So there is little evidence of the DOC promoting crisis stability but it has also failed to transform the underlying security relationships. It should have led to a more rigorous code of conduct through the four CBMs in article 5 and five cooperative activities in article 6. In reality, up until the end of the case study period in July 2016, none of the CBMs had been used in relation to South China Sea tensions and none of the cooperative activities had been implemented.⁷¹ After signing the DOC in 2002, it took until August 2005 for a first Joint Working Group discussing implementation. Six years of negotiations, including 21 drafts, eventually led to agreement in July 2011 on guidelines to implement the DOC but this started further negotiations from January 2012 on implementation in accordance with the guidelines. Even then, safety of navigation and communication at sea was shelved as too contentious.⁷²

Rather than transforming the security relationship between ASEAN and China, these interminable negotiations represent politics by other means. China can ‘manufacture a pretext at any moment to suspend discussions due to what it considers to be the unacceptable behaviour of one of the claimants’.⁷³ Negotiations on the DOC and a code of conduct are therefore political carrots held out to induce behaviour. This aligns with the Chinese position that cooperative

⁶⁸ Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, pp. 235-256.

⁶⁹ Mark J. Valencia, “Who is Militarizing the South China Sea?,” *The Diplomat*, 20 December 2015.

⁷⁰ Zack Cooper and Jake Douglas, “Successful signaling at Scarborough Shoal?,” *warontherocks.com* (blog), 2 May 2016, www.warontherocks.com/2016/05/successful-signaling-at-scarborough-shoal/

⁷¹ Carlyle A. Thayer, “Managing security tensions in the South China Sea: the role of ASEAN” in *Indo-Pacific Maritime Security: Challenges and Cooperation*, ed. David Brewster, Australian National University National Security College, 2016, pp. 28-29.

⁷² Thayer, “ASEAN, China and the Code of Conduct,” p. 77.

⁷³ *Ibid.*, p. 82.

activities cannot proceed without strategic trust between the parties.⁷⁴ The stop-start nature of dialogue means that when it is most needed to manage crisis is when the DOC has least influence. Additionally, because ASEAN prioritises working towards a code of conduct, the lack of progress on DOC implementation has potentially precluded smaller-scale efforts that might be more effective.

(2) Sino-U.S. Military Maritime Consultative Agreement

U.S.-China military exchanges have been prone to interruptions following serious incidents.⁷⁵ The Defence Consultative Talks that spawned the MMCA were temporarily suspended by China after the 1999 bombing of the Chinese Embassy in Belgrade and then by the U.S. following the 2001 Hainan Island mid-air collision. Critics claim that China has ‘failed to use the MMCA process to engage in a serious discussion on the EEZ’, a key concern for the U.S., while it ‘repeatedly uses MMCA as a platform to espouse government opposition to U.S. arms sales to Taiwan.’⁷⁶ Incidents involving the USNS *Impeccable* in 2009 and the USS *Cowpens* in 2013 are said to demonstrate the failure of the MMCA to improve on the safety of at-sea interactions.⁷⁷

Despite these negative appraisals, there has been progress. Five months after Hainan Island, a special meeting was held under the MMCA to work on preventing future incidents. Although the USNS *Impeccable* and USS *Cowpens* incidents were not prevented, both sides made efforts to prevent escalation and in the case of *Cowpens* the incident was resolved locally through ‘bridge-to-bridge’ communications.⁷⁸ This progress came to fruition in 2014 with the approval of CUES in April and two significant U.S.-China Memorandums of Understanding (MOU) covering ‘Rules for

⁷⁴ Sam Bateman, “Cooperation or trust: what comes first in the South China Sea?,” *RSIS Commentaries*, No. 167, 17 September 2013.

⁷⁵ Phillip C. Saunders and Julia G. Bowie, “US-China military relations: competition and cooperation,” *Journal of Strategic Studies* 39, No. 5-6, 2016, pp. 673-674.

⁷⁶ Pedrozo, “The U.S.-China incidents at sea agreement”, p. 226.

⁷⁷ Carl Thayer, “USS *Cowpens* incident reveals strategic mistrust between U.S. and China,” *The Diplomat*, 17 December 2013.

⁷⁸ Linda Jakobson, *The US and China: A Mature Interdependent Relationship*, US Studies Centre, 2016, p. 9.

Behaviour for Safety of Air and Maritime Encounters’⁷⁹ and ‘Notification of Major Military Activities’ in November.⁸⁰

The ‘Rules of Behavior’ MOU, in large part, restates CUES and COLREGS. Where it goes further is in a requirement to ‘refrain from interfering’ with activities in maritime warning areas while acknowledging the ‘internationally lawful uses of the sea’ related to freedom of navigation.⁸¹ An annex related to air encounters was successfully concluded in 2015 and the agreements utilise the MMCA to provide a regular review.

The ‘Notification’ MOU is more novel in the U.S.-China relationship. It exists under the broader Defence Policy Coordination Talks rather than the MMCA but it was negotiated and announced together with the ‘Rules of Behavior’ MOU. The ‘Notification’ MOU is voluntary and contains two annexes, one for the notification of major security policy announcements, and one intended to promote the reciprocal observation of major exercises and activities. Like the ‘Rules of Behavior’, MOU it contains a regular review process.

A key feature of the MOUs and MMCA are confidentiality clauses. In the original INCSEA, the ability to engage in frank discussions without politics was a key reason for success.⁸² However, when review processes are a closed box to outside observers it is difficult to assess whether they are effective.⁸³ There are positive signs that the MMCA has become more effective since the *Impeccable* and *Cowpens* incidents. When the USS *Lassen* conducted a freedom of navigation operation in October 2015, the interactions with Chinese military

⁷⁹ Memorandum of Understanding Between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the People’s Republic of China Regarding the Rules of Behavior for Safety of Air and Maritime Encounters, Signed at Washington and Beijing 9 and 10 November 2014.

⁸⁰ Memorandum of Understanding Between the United States of America Department of Defense and the People’s Republic of China Ministry of National Defense on Notification of Major Military Activities Confidence-building Measures Mechanism, Signed at Beijing and Washington 31 October and 4 November 2014.

⁸¹ *Rules of Behavior for Safety of Air and Maritime Encounters*, section V, article i-2.

⁸² David F. Winkler, “The evolution and significance of the 1972 Incidents at Sea Agreement,” *Journal of Strategic Studies* 28, No. 2, 2005, p. 370.

⁸³ Mira Rapp-Hooper and Bonnie Glaser, “In confidence: will we know if the US-China CBMs are working?,” *Asia Maritime Transparency Initiative* (blog), Center for Strategic and International Studies, 4 February 2015.

units were described as ‘very cordial the entire time ... even before and after the Spratly islands transit,’ and as ‘professional’ and ‘routine’.⁸⁴ Immediately following the *Lassen* operations, the respective Chiefs of Navy met via video conference to reaffirm the importance of dialogue and following agreed protocols.⁸⁵

There is also evidence of effective confidence-building over Chinese interception of U.S. surveillance flights. In 2014, a pattern of increasingly aggressive interceptions culminated in a ‘Top Gun-style’ manoeuvre in close proximity to a U.S. surveillance flight. Following U.S. complaints, both privately and publicly, the Chinese military denied that the intercepts were conducted unprofessionally.⁸⁶ However, the complaints seemed to lead to improved behaviour and it is possible that the pattern of aggressive intercepts was a local initiative.⁸⁷ Further incidents have been reported, highlighting the difficulty of assigning blame,⁸⁸ but the process has clearly improved since Hainan Island in 2001.

Comparing the effectiveness of the MMCA and associated CBMs to the DOC it is apparent that the MMCA is a more effective mechanism during this case study. This applies to crisis stability where freedom of navigation operations have been conducted without unsafe or unprofessional encounters and in the broader security climate where the repeated military-to-military interactions yielded the MOUs. Griffiths credits this to the shared epistemological community between navies – CBMs that occur without political interference promotes mutual understanding at tactical and operational levels and ultimately allow more effective measures to be developed.⁸⁹

It is important to understand the limits to this effectiveness. The

⁸⁴ Yeganeh Torbati, “‘Hope to see you again’: China warship to U.S. destroyer after South China Sea patrol,” Reuters, 6 November 2015.

⁸⁵ Megha Rajagopalan and Andrea Shalal, “U.S., Chinese navies agree to maintain dialogue to avoid clashes,” Reuters, 29 October 2015.

⁸⁶ Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, pp. 224-234.

⁸⁷ Jakobson, *The US and China*, p. 9.

⁸⁸ Idrees Ali, “Pentagon says China aircraft intercept violated 2015 agreement,” Reuters, 27 May 2016.

⁸⁹ Griffiths, *U.S.-China Maritime Confidence Building*, pp. 19-20.

MMCA has demonstrated the ability to reduce the risks of interactions between U.S. and Chinese forces leading to inadvertent crisis. It does not address the underlying issue: is military surveillance in the EEZ a threat to China or a legitimate freedom of the seas? Critics point out that the MMCA does not induce China to accept the U.S. interpretation of UNCLOS.⁹⁰ However, this does not prevent it being effective.

(3) Sino-Vietnamese Basic Principles Agreement

China and Vietnam are covered by the same multilateral ASEAN framework including the DOC. Unlike other bilaterals between ASEAN and China, this pairing has a significant layer of additional CBMs in the form of the BPA. This has proven to be more effective than the DOC-only case of China and the Philippines in terms of crisis stability.

The case study period saw a major confrontation between China and Vietnam. In early May 2014, the China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) oil drilling rig *Haiyang Shiyou 981* (HYSY 981) was dispatched to conduct exploratory drilling around 17 nautical miles from Triton Island in the Paracels. The Paracels are under Chinese control but claimed by Vietnam. The location of the rig placed it on the Vietnamese side of a hypothetical median line between the mainlands.⁹¹ When Vietnam sent Coast Guard and Fisheries vessels to protest, China responded with its own vessels and a defensive cordon around HYSY 981. Throughout May, dozens of vessels on both sides engaged in confrontations including ramming and water cannons. Protests in Vietnam boiled over into widespread violence including the torching of Chinese-owned factories. At sea, Chinese Navy vessels reportedly trained their guns on Vietnamese Coast Guard vessels and military aircraft conducted low-level flyovers.⁹²

This crisis might suggest that confidence-building was even less effective than at Scarborough Shoal. However, the context is different;

⁹⁰ Pedrozo, "The U.S.-China incidents at sea agreement," pp. 217-220.

⁹¹ Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, pp. 207-208.

⁹² *Ibid.*, pp. 214-219.

Vietnam and China have recent history of armed conflict and Vietnam does not have U.S. defence guarantees. Rather than attempt de-escalation like the Philippines, Vietnam challenged Chinese actions at sea. The incident ended when China declared that the drilling objectives had been achieved and withdrew HYSY 981 earlier than planned in an apparently conciliatory move.⁹³

Compared with the misunderstanding between China and the Philippines, China and Vietnam demonstrated robust communications links. Within days, communications included official diplomatic channels through embassies, the use of the direct hotline at a vice-ministerial level, military-to-military contacts via defence attachés and direct contact between the chiefs of PetroVietnam and CNOOC. This was supplemented by public statements aimed principally at international opinion. These statements emphasised the need for restraint. Vietnamese officials stated they would not fire first while the Chinese described the incidents as ‘controllable’ and stated that China was exercising ‘utmost restraint’.⁹⁴

In August, a Vietnamese special envoy met President Xi in Beijing. Both sides pledged to exercise tighter control over subordinate agencies, to enhance bilateral relations and ‘to seriously implement the agreement on basic principles’. Three high level visits followed in late 2014 to cement the process.⁹⁵ The Chinese and Vietnamese navies agreed to continue joint patrols in the Beibu Gulf north of the South China Sea and a hotline between defence ministries was added to the existing hotlines.⁹⁶

These extensive communications and links allowed Vietnam and China to pursue their national policies with some assurance that the risk of escalation was controlled. In this sense, the BPA was a more effective CBM than the DOC alone. However, there are two caveats. Firstly, the BPA does not address the underlying causes - maritime

⁹³ Carl Thayer, “4 reasons China removed oil rig HYSY-981 sooner than planned,” *The Diplomat*, 22 July 2014.

⁹⁴ Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, pp. 209-212.

⁹⁵ Carl Thayer, “China and Vietnam Eschew Megaphone Diplomacy,” *The Diplomat*, 2 January 2015.

⁹⁶ Alex Calvo, “China, the Philippines, Vietnam, and international arbitration in the South China Sea,” *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus* 13, No. 43/2, 2015, p. 5.

territorial disputes. Secondly, there were still serious and unsafe encounters at sea including boats sunk and injuries sustained. The commander of U.S. forces in the Pacific feared that the ‘risk of miscalculation is high’.⁹⁷ The BPA lacks the operational specifics found in INCSEA agreements or the MOUs under the MMCA that might have reduced this risk.

(4) Incidents at Sea Agreements

Starting from the top-down and indirect DOC we have looked at the more bottom-up MMCA and the more direct BPA, both of which were more effective than the DOC. For the same reasons, the CUES agreement has the potential to be effective - it is a bottom-up CBM that, to some degree, directly addresses a source of crisis in the region. It potentially improves crisis stability by reducing the risks of unsafe encounters and as part of the broader navy-to-navy interactions it might foster a better security climate in the Asia Pacific.

CUES can take some of the credit for more professional encounters between the U.S. and China. The MMCA mechanisms are based largely on CUES and both navy chiefs are reportedly satisfied with its functioning during U.S. freedom of navigation operations in 2015.⁹⁸ Beyond the U.S. and China the evidence is less clear. Although confidential, the MMCA does involve regular meetings which are an opportunity for the navies to comment publicly on their satisfaction. CUES has no corresponding mechanism and the WPNS is explicitly excluded from considering specific incidents.

There are reasons to be sceptical. While the U.S. is not party to the territorial disputes, for most parties unplanned encounters are likely to occur in areas of disputed sovereignty. It is not clear that navies will adhere to CUES when encounters occur in areas claimed as territorial sea;⁹⁹ the evidence from the MALINDO agreement

⁹⁷ Ravi Velloor and Li Xueying, “WEF: High risk of miscalculation in China-Vietnam row, says US,” *The Straits Times*, 24 May 2014.

⁹⁸ Ankit Panda, “Unplanned encounters in the South China Seas: under control?,” *The Diplomat*, 25 January 2016.

⁹⁹ Lim Han Wei, “Code for Unplanned Encounters at Sea and maritime stability in the Indo-Pacific,” *Pointer: Journal of the Singapore Armed Forces* 42, No. 2, 2016, p. 15.

suggests they will not. Furthermore, CUES is an agreement between navies, it does not govern the actions of coast guards and other Maritime Law Enforcement (MLE) engaged in South China Sea incidents. CUES could be expanded to cover MLE but this is not straightforward. Regular MLE are often supplemented by irregular forces - maritime militia formed from national fishing fleets. Expansion is likely to be resisted by China and Vietnam who employ them extensively for their ambiguity and flexibility.¹⁰⁰

There are similar shortcomings regarding the safe operation of submarines which are proliferating in the region. The nature of submarine operations provides particular hazards for inadvertent collisions as was evident during the Cold War.¹⁰¹ Singapore has proposed expanding CUES to the underwater domain but the inherently secretive nature of submarine operations may make this an even taller task than expanding to cover MLE.¹⁰²

CUES is thus an effective agreement as part of the suite of U.S.-China CBMs and potentially an effective CBM amongst other nations. If effective, however, it is with an extremely narrow scope. The objectives of the DOC - peaceful resolution of the territorial disputes in the South China Sea - are not commensurate with the objectives of CUES - safe conduct of warships at sea.

(5) Mapping effectiveness

We can now address the research question - what are the characteristics of effective CBMs in the South China Sea? The results are illustrated in figure 1 below. Each CBM is plotted as top-down or bottom-up and direct or indirect. As the previous chapter shows this is often a matter of degree. More effective CBMs are those further towards the bottom right corner. Actions that move CBMs either to the right or down will improve the effectiveness as shown with the

¹⁰⁰ Swee Lean Collin Koh, "Expanded CUES: a worthwhile idea but challenging exercise?," *Asia Pacific Bulletin*, No. 352, September 2016, <https://www.eastwestcenter.org/publications/expanded-cues-worthwhile-idea-challenging-exercise>.

¹⁰¹ Sherry Sontag and Christopher Drew, *Blind Man's Bluff: The Untold Story of American Submarine Espionage*, Public Affairs, 1998, appendix A and B.

¹⁰² Swee Lean Collin Koh, "Promoting submarine operational safety in the Indo-Pacific," *The Diplomat*, 9 June 2017.

additional MOUs to the MMCA.

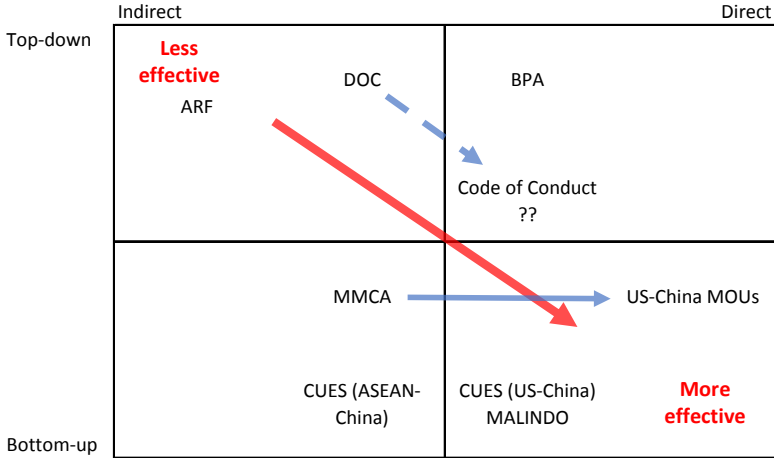


Figure 1: Effectiveness of CBMs
(figure compiled by author)

There are, of course, underlying causes for the South China Sea situation. A recently study has emphasised the practice of deterrence in grey-zone situations.¹⁰³ Other researchers focus on the rise of China and the pressures of so-called hegemonic transition.¹⁰⁴ Answers could be found in the elite politics of China, the U.S. or indeed South-East Asia. The analysis of CBM effectiveness in this paper doesnot attempt to replace these broader theories that might explain the South China Sea. Instead, the goal is to identify the types of CBMs that might improve crisis stability or transform the security climate.

Conclusion

This case study of confidence-building in the South China Sea

¹⁰³ Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*.

¹⁰⁴ Mark Beeson, "Hegemonic transition in East Asia? The dynamics of Chinese and American power," *Review of International Studies* 35, 2009, pp. 95-112.

suggests that the effectiveness of CBMs varies with two factors. Firstly, whether they are top-down, political or bottom-up, operational agreements. Secondly, whether they directly address the causes of insecurity or only indirectly improve confidence.

The contrast between the DOC and MMCA shows that bottom-up agreements are more effective. Initially limited to dialogue, over time the MMCA spawned practical agreements that tackled the most pressing issue for the U.S. and China in the South China Sea. This occurred despite the lack of resolution of the broader strategic issues. The DOC, on the other hand, remains a political football subject to the whims of governments on all sides. The BPA is politically driven like the DOC but furnished with a richer set of communications which allowed it to more directly tackle crises over fisheries or resources. This allowed it to contribute to crisis stability in a way the DOC could not. Finally, the example of CUES emphasises the importance of understanding the differing scope and ambition of these agreements. CUES is an important CBM and, although difficult to evaluate, it is likely to be effective. However, its narrow objectives cannot be compared with those of the DOC.

The effectiveness of CBMs matters because they come with costs. They can be *détente* consuming and efforts to pursue particular measures are likely to crowd out other options. Political level CBMs are attractive because of their negotiability, however, in the South China Sea the DOC process may be hindering efforts to strengthen operational CBMs such as CUES or develop more extensive bilateral mechanisms like China and Vietnam.

The implications can be seen today. After the arbitration judgement in 2016, Philippine President Rodrigo Duterte adopted a conciliatory tone towards Beijing. In August 2017, China and ASEAN announced a negotiating framework for a code of conduct. It is unlikely that this is a major breakthrough rather than a continuation of the status quo.¹⁰⁵ It is doubtful if China is actually willing to negotiate a code of conduct and unclear if such a code would be more

¹⁰⁵ Gregory Poling, "This isn't the COC you're looking for," *AMTI Update*, 15 June 2017, <http://amti.csis.org/isnt-coc-youre-looking/>.

effective than the DOC. To become more effective, it would need to incorporate specific and direct measures. Meanwhile, China is accused of planning to again interfere with Philippine outposts and of pressuring Vietnam over drilling.¹⁰⁶

Ultimately, there are many factors at play in the South China Sea. After the Cold War, the structure of ARF and the approach of ASEAN reflected a belief that CBMs could single-handedly bring about peace. It is clear today, in a more contested environment, that CBMs are only an adjunct to other policies – in the Cold War this meant arms control, today these policies could include deterrence and cost-imposing strategies.¹⁰⁷ The value of CBMs as part of a holistic strategy are vividly shown in the China-Vietnam confrontations where effective communications allowed the Vietnamese to follow a cost-imposing strategy while maintaining control over escalation. If the U.S. adopts similar strategies towards China then the need for effective CBMs will be even more critical.

¹⁰⁶ *The Japan Times*, “China quietly expands control in southern sea,” 7 September 2017.

¹⁰⁷ Thomas G. Mahnken, *Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer*, Center for a New American Security, 2014.

Emerging Indo-Pacific Geopolitics: Challenges and Opportunities for India

CAPT Abraham Samuel¹,
Indian Navy

Introduction

India and China accounted for nearly half the Global GDP in the early 19th century.² The exploitation by imperial powers though, resulted in an economic decline that made them amongst the poorest by the end of WW II. Commencing the late 20th century however, history appears to be correcting itself, as the balance of world-power swings back to the East. With Indian and Chinese rise altering global geopolitics, the 21st century is aptly alluded to as the “Age of Asia”. The Asian revival can be attributed to the robust trade between the Indian and Pacific Oceans, just as it existed for many centuries prior Asian colonisation. The rising economies in the Indian and Pacific Oceans have thus been instrumental in the conceptualisation of a new construct - the Indo-Pacific.

The marriage between two of the largest oceans has however stretched geo-economic considerations to a point where today, the Indo-Pacific is increasingly being defined more in geostrategic terms. Strategic discourses worldwide have attributed this to the belligerent rise of China in the Indo-Pacific and agree that this will inevitably alter the regional balance of power. In fact, Mearsheimer’s theory on international politics suggests that the mightiest states attempt to establish hegemony in their region while making sure that no rival great power dominates another region and he identifies China’s Indo-Pacific rise as similar to American domination of the Western hemisphere.³ So far, Mearsheimer appears to be spot-on with his

¹ The views expressed are the author’s own and not necessarily those of the Indian Ministry of Defence.

² *The Guardian*, April 18, 2012.

³ John J. Mearsheimer, “China’s Unpeaceful Rise,” *Current History*, April, 2006, p. 160.

prediction as, China has completely dominated the South China Sea (SCS), its Indian Ocean influence is increasing, and with the One Belt One Road (OBOR) it is on course to become the pre-dominant Indo-Pacific power displacing the US. A realist perspective of the emerging Indo-Pacific geo-politics thus sees an intense security competition with considerable potential for war.

This probably is a realisation that has prompted India, which for long shied away from overt responses, to visibly leverage its strategic geography. Delhi justifiably sees the growing Chinese presence in the Indian Ocean as a threat that necessitates response. It has altered its strategy to counter Chinese aspirations in the Indo-Pacific as India's commercial interests in the Pacific as part of its 'Act East policy' and its influence in the Indian Ocean Region (IOR) could both be hampered by a hegemonic China. A change in the India political view suggesting a more active role in regional geopolitics has granted it increasing visibility in Indo-Pacific discourses.

India's reactions to the emerging regional dynamics have been fairly recent and are comprehensively highlighted in numerous papers that debate the emerging Indo-Pacific geopolitics. While most papers are unanimous in the view that China's rise does have a major impact on the Indo-Pacific balance of power, Indian writers have viewed the Chinese rise in excessively securitized terms. This paper thus seeks to examine the question – Does India need to be unduly concerned about the Changing Balance of Power in the Indo-Pacific Region?

The paper consists of three chapters. Chapter 1 would analyse how China has altered the balance of power in the region by examining its activities in the SCS / IOR, the expanding operations of the Peoples Liberation Army Navy (PLAN), the recent OBOR initiative and how these challenge India. Chapter 2 looks at India's responses to the emerging Indo-Pacific challenges. Chapter 3 attempts to look at future policy options for India to evolve as a credible Indo-Pacific power. The paper concludes by making an assessment of whether the changing Indo-Pacific balance of power has tilted towards China or has India been able to nullify China's strategic gains.

Chapter 1-Indo-Pacific Balance of Power Shift and Challenges to India

China is a common denominator in any Indo-Pacific discourse. If one were to map China's strategic policy initiatives and its capability build-up / deployment patterns over the last two decades, it becomes apparent that Chinese efforts to exert its influence has been driven by a two-pronged strategy.⁴ Firstly, it seeks to deny access to the Yellow, East and SCS. It does this in an aggressive manner often displaying brute force as it cites non-negotiable historic sovereignty over these seas along with the islands in it. The second is a power projection strategy across the Indo-Pacific articulating trade security concerns. While trade security and territorial sovereignty issues are legitimate concerns, the manner in which China has sought to address them demonstrates its hegemonic aspirations.

The development of a maritime security strategy along the two-pronged drivers mentioned above and the associated capability build-up indicates that China seeks to alter the Indo-Pacific security balance. This chapter aims to establish this by examining three aspects (i) Chinese Indo-Pacific capacity building-SCS and IOR; (ii) Expanding People Liberation Army Navy(PLAN) operations in the Indo-Pacific; (iii) OBOR initiative.

(1) China's Indo-Pacific Capacity Building Activities

A. South China Sea

China views 1.5 million km^2 and more than 50 islands in the SCS/ECS as occupied by foreign nations that seize its resources.⁵ In

⁴ Robert C. O'Brien, "China's Two-Pronged Maritime Rise," *The Diplomat*, July 24, 2011. <https://thediplomat.com/2011/07/chinas-two-pronged-maritime-rise/>, accessed October 11 2017.

⁵ The National Institute for Defense Studies, *NIDS China Security Report 2016*, 2016, p.8

establishing its sovereignty claims tensions between China and other stakeholders have often spiralled to a point where conflict seemed imminent as it has been particularly assertive in defending its maritime claims.⁶ Some observers have characterised this as a calculated Chinese approach for asserting and defending its territorial claims. They have termed it the ‘Salami Slicing’ strategy that employs a series of incremental actions none of which by itself is *casus belli* (an act/event that provokes or is used to justify war) but gradually changes the status quo in China’s favour.⁷ A case in point has been the Scarborough Shoal incident of 2012. Having forced a Philippine withdrawal, Chinese officials began speaking of a “Scarborough Model” for exerting regional influence and annexing disputed territories.⁸

The fact that geography now substantially favours China in a SCS conflict cannot be overemphasised especially due to the rapid militarisation of numerous islands. Since 2012, China has reclaimed numerous islands in the SCS, to develop them into facilities that can comprehensively support ships and aircraft. It has been building air bases and port facilities in Spratly Islands at Subi Reef, Mischief Reef and Fiery Cross, adding air strips, hangars, weapon storage facilities and fuel storage tanks. In effect it has at its disposal ‘unsinkable aircraft carriers’- a capability that no other regional power has. China intends to build monitoring stations on a number of islands, including in Scarborough Shoal area.⁹ Combined with its existing bases in Paracel and Spratly this would form a “strategic triangle” for monitoring and policing activities across the SCS¹⁰ giving it

⁶ Ronald O’Rourke, “China Naval Modernization: Implication for US Navy Capabilities-Background and Issues for Congress”, *Congressional Research Service Report*, June 17, 2016, p4.

⁷ *Ibid.*, p.4.

⁸ Ely Ratner, “Learning the Lessons of Scarborough Reef,” *The National Interest*, November 21, 2013, <http://nationalinterest.org/commentary/learning-the-lessons-scarborough-reef-9442?page=s how>.

⁹ Caroline Mortimer, “China to Build on Disputed Shoal in SCS,” *Independent*, March 18, 2017.

¹⁰ Steve Mollman, “The “strategic triangle” that would allow Beijing to control the SCS,” *Quartz*, September 11, 2016, <https://qz.com/1099819/us-foreign-aid-in-the-time-of-trump-china-still-is-not-about-to-become-the-worlds-largest-donor/>, accessed October 8, 2017.

considerable strategic advantage. Its position of strength in the SCS is evident from an increasing willingness to challenge US actions — long the region’s pre-eminent military power.¹¹ Having achieved SCS dominance, it has with greater vigour sought to enforce the other critical aspect of its maritime strategy — the ability for power projection in the far seas — notably the Indian Ocean.

B. Indian Ocean

In contrast to its SCS behaviour, China has been measured in its IOR approach. Initially, Hu Jintao, sought expansion of PLAN deployments to the ‘far seas’ to overcome the “Malacca Dilemma”. More recently, Xi Jinping’s zeal in rebranding China as a maritime power, reformed the maritime military strategy to that of “Active Defence” resulting in a methodical increase in the number, complexity and geographic extent of the PLAN’s deployments across the Indo-Pacific. Since the turn of the century, China has been actively investing in Indian Ocean facilities termed String of Pearls which are commercial ports and communication facilities along its ‘strategic’ Sea Lines of Communication (SLOCs) originating from the resource-rich Africa and Middle East.

C. China’s Indo-Pacific Activities-Challenges to India

The premature ‘String of Pearls’ coinage’ in 2005 turned prophetic when, Chinese conventional and nuclear submarines docked at the Chinese run container terminal in Colombo (2014) and Karachi (2015). With Gwadar, Djibouti and Hambantota becoming available, PLAN can operate in the IOR overcoming geographic constraints. China appears keen to replicate the incremental SCS strategies in the IOR with plans to construct multiple logistical facilities¹² and operationalising 18 to 19 naval bases in the Indian Ocean¹³ to provide land-based support to

¹¹ Matthew Dunn, “China’s Strategy Protecting Own Territory, While Increasing Military Presence within Disputed Waters,” news.com.au, July 3, 2017, <http://www.news.com.au/technology/innovation/inventions/chinas-strategy-protecting-own-territory-while-increasing-military-presence-within-disputed-waters/news-story/2f5e0995bd102ffe065f12f2a95854f0>, accessed October 12, 2017.

¹² Brahma Chellany, “China Reinvents ‘String of Pearls’ as Maritime Silk Road”, *Nikkei Asian Review*, May 1, 2015, <https://chellany.net/2015/05/01/china-reinvents-string-of-pearls-as-maritime-silk-road>.

¹³ Chan Kai Yee, “China to Build 18 Naval Bases in Indian Ocean,” *China Daily Mail*,

Chinese Carrier Battle Groups (CBGs). The availability of bases with readily deployable combat soldiers, has not only challenged India in what it considers its 'proprietary space' but such plans also clearly point to Chinese desire to assume Indo-Pacific dominance. The building of logistic facilities across the Indo-Pacific would drastically shrink India's geographic advantage. This is true even for Chinese bases in the SCS that may be perceived to have little relevance to India, but the availability of which would significantly reduce the unprotected transit requirements against Indian or US antisubmarine and maritime surveillance efforts.¹⁴

The 2017 Doklam standoff adds to the list of high-intensity confrontations between the two Asian giants. China's reluctance to engage in a 'caveat free' bilateral dialogue to resolve border issues indicates its intent to maintain it as a bone of contention. When compared to the Indian Army, PLA enjoys a greater advantage in terms of capability. A wholistic view of the subcontinent presents a rising China that not only strives to fortify capabilities across its land borders but also seeks to surmount the harsh terrains of the Himalayas via the Indian Ocean by opening another strategic front. When viewed in this context, China's projection of Naval power into the Indian Ocean translates into a serious security challenge for India.

Another critical concern has been the challenge to India's regional influence. India's realisation that its neighbourhood holds the key to its emergence as a regional and global power¹⁵ came much after China had significantly expanded its footprint in the region. Much of India's neighbourhood has been economically deprived and have also seen periods of politically instability that needed a benign view and it is here that China capitalised. To be fair to China, India has shown diplomatic lethargy in addressing the political and economic concerns of its neighbours and China has been swift and effective in ensuring that it moved into the vacuum that India refused to fill. It's this head start

November 22, 2014, <https://chinadailymail.com/2014/11/22/china-to-build-18-naval-bases-in-indian-ocean/>, accessed October 27, 2017.

¹⁴ John W. Garver, "Diverging Perceptions of China's Emergence as an Indian Ocean Power," *Asia Policy*, No. 22, July 2016, p. 59.

¹⁵ *Hindustan Times*, May 18, 2014.

that has allowed Chinese civilian analysts to argue that ‘China should not be shy about projecting its activities in the Eastern Indian Ocean and that India needs to be reminded that the areas around Gwadar, Chittagong, Hambantota and Sittwe have not been India’s sphere of influence.’¹⁶

(2) PLAN’s Expanding Indo-Pacific Maritime Operations

A. PLAN Taskings

The nature of PLAN taskings have evolved over the last decade in terms of duration, distance and complexity. From a Navy whose operations were restricted to coastal security, limited operations in the SCS and selective sea denial through submarine warfare, it has now identified breaking the US. stranglehold on the Indo-Pacific as the top goal of its Indo-Pacific strategy.¹⁷

China expects other countries to view the increased frequency of its surface combatant and submarine deployments to the IOR as the new normal of its maritime strategy.¹⁸ PLAN deployments have graduated from single ship to larger formations and are not only combat-gearred but also deployed for longer durations. Since 2008, the PLAN has deployed ships in the IOR for counterpiracy missions and since 2013 oddly included conventional and nuclear submarines in such missions. PLAN routinely dispatches warships to the IOR even for missions independent of antipiracy. In Aug 2017, Indian Ocean deployed PLAN ships for the first time carried out live firing drills¹⁹ ostensibly to deliver a strong message – its capability for aggressive military posturing in a region where the Indian navy (*IN*) thinks it is influential.

PLAN ships have also undertaken frequent passes through the Eastward-island chains in the Pacific and has often challenged Japan

¹⁶ Garver, “Diverging Perceptions of China’s Emergence as an Indian Ocean Power,” p. 59.

¹⁷ You Ji, “China’s Emerging Indo-Pacific Naval Strategy,” *Asia Policy*, No. 22, July 2016, p. 17.

¹⁸ Ministry of National Defense The People’s Republic of China, “Defense Ministry’s Regular Press Conference on Jan. 29, 2015,” January 29, 2015.

¹⁹ *Hindustan Times*, August 25, 2017.

passing through the Miyako straits.²⁰ December 2016, saw the maiden deployment of the Liaoning carrier task group beyond the first island chain.²¹ Apart from cautioning US and its allies by way of political signalling, the evolving scope of such deployments clearly indicate that PLAN's consolidation of operational capabilities for the future. With Chinese maritime strategy moving beyond the traditional 'island chain', such deployments will assist future CBG's expeditionary missions, especially in the IOR.²²

*The Sino-Russia 'Joint Sea Exercise 2016' was noteworthy for its complexity and location- the SCS. The highlight of the eight-day exercise was an amphibious assault to seize an island. Particular media emphasis was given to the exercise which featured Chinese and Russian marines storming beaches with landing boats and ZDB-05 amphibious tanks, while helicopters carried air mobile marines to encircle the enemy's rear.*²³

B. PLAN's Expanding Indo-Pacific Maritime Operations -Challenge to India

While in the SCS, PLAN has evolved a sea-control strategy²⁴, its Indian Ocean strategy has been oriented towards selective sea denial. The changing nature of PLAN taskings, type of platforms being deployed in the Indian Ocean and the view of Chinese strategists that China needs two carrier strike groups each in the West Pacific Ocean and Indian Ocean²⁵ is however indicative of a strategy shift to one that prioritizes sea control in the Indian Ocean. The nexus of China's Indo-Pacific strategy and carrier doctrine reflects the navy's changed

²⁰ *The Strait Times*, April 28, 2017.

²¹ Eli Huang, "China's Master PLAN: How Beijing Wants to Break Free of the 'Island Chains'," *The National Interest*, May 19, 2017, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/chinas-master-plan-how-beijing-wants-break-free-the-island-20746>.

²² Ji, "China's Emerging Indo-Pacific Naval Strategy," p. 17.

²³ Jeffrey Lin and P.W. Singer, "The Chinese-Russian SCS Naval Exercises: What Happened and Why Did It Matter?" *Popular Science*, September 21, 2016, <https://www.popsoci.com/chinese-russian-south-china-sea-naval-exercises-what-happened-and-why-did-it-matter>, accessed October 4, 2017.

²⁴ Ji, "China's Emerging Indo-Pacific Naval Strategy," p. 18.

²⁵ Mihir Sharma, "Why Beijing's more muscular naval force should worry India," *The Japan Times*, April 30, 2017.

mindset on sea power, capability improvement, and policy choices.²⁶

The thrust on amphibious exercises is worrisome as possibilities of seizing an island in the Andaman Islands to control the Malacca Straits chokepoint increases. This would fundamentally alter the Sino-Indian Naval balance in the Indian Ocean especially when paired with deployment of PLAN ships at Gwadar, Pakistan. ²⁷

The expanding scope of PLAN wherein, they are deploying multiple ships and submarine in the IOR will stretch India's efforts to maintain a continuous MDA. While the acquisition of the P8I have considerably augmented India's capability it would need to devise newer means such as information sharing agreements to monitor the entire IOR so as to retain its strategic advantage.

(3) OBOR Initiative

A. OBOR-China's Strategic Ploy

President Xi Jinping's OBOR initiative has two components-an oversea connectivity project called the 21st century Maritime Silk Road (MSR) and an overland Silk Road economic belt connecting Europe and Asia. China never acknowledged the 'String of Pearls' dismissing it Western media's far-fetched imagination. However, it is more than evident that the 'String of Pearls' with its distinct military advantages has actually been subsumed into the OBOR and strategically rebranded at a much larger scale to be seen as a geo-economic initiative. Through OBOR, China would build political and economic relations with nearly sixty countries on four continents²⁸. reflecting China's desire to be viewed as an outward looking global power.

B. OBOR-Challenges to India

China marketed the OBOR initiative during the Belt and Road

²⁶ Ji, "China's Emerging Indo-Pacific Naval Strategy," p. 18.

²⁷ Garver, "Diverging Perceptions of China's Emergence as an Indian Ocean Power," p. 58.

²⁸ Fatima-Zohra Er-Rafia, "Er-Rafina on China's OBOR and the Global Balance of Power," *Foreign Policy Concepts*, August 4, 2017, <https://foreignpolicyconcepts.com/er-rafia-obor-global-balance-power/>.

Forum (BARF) as the new “shaper of global trends and norms” with the Chinese president Xi Jinping claiming that with OBOR- “what we hope to create is a big family of harmonious co-existence.”²⁹ Indian strategists are divided in their view of New Delhi’s disagreement with OBOR. From an economic cooperation perspective, OBOR fits well with the Modi administration’s ‘Make in India’ initiative and its ambition to expand international economic collaboration. However, from a geostrategic perspective, OBOR presents New Delhi a picture that warrants it to be cautious. The fact that all its neighbours (except Bhutan) have joined the OBOR initiative is another concern. If she continues to distance herself from economic cooperation projects involving China and South Asian countries, participants that are its neighbours will move further from India, which is not in its best interests.³⁰

At the core of India’s reservation to the OBOR is the ambitious \$62 billion China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) project which is a pivotal link in the OBOR. The corridor comprising transportation (rail, road), energy and infrastructure projects violates India’s territorial integrity. This exposes China’s double standards on territorial sovereignty as on one hand it opposes international funding for projects in Arunachal Pradesh on grounds of being a disputed territory and on the other sees no objection in pursuing CPEC through Pakistan-occupied Kashmir.

Notwithstanding rhetorical claims, China is clearly unwilling to accommodate India in the project given its insensitivity to India’s concerns. China’s inability to share the operational plan on project execution furthers strategic mistrust and causing some Indian researchers to speculate if the project is just a game of deception.³¹ For

²⁹ Harsh V Pant, “Unless China Changes Tack, India Won’t Be the Only Country Opposing One Belt, One Road,” *Quartz*, June 23, 2017, <https://qz.com/1012929/unless-china-changes-tack-india-wont-be-the-only-country-opposing-one-belt-one-road/>, accessed October 17, 2017.

³⁰ Lin Minwang, “Belt and Road: India’s Dilemma,” *China-India Dialogue*, April 14, 2017, <http://chinaindiadialogue.com/belt-and-road-indias-dilemma>, accessed November 10, 2017.

³¹ Peter Cai, “Why India Is Wary of China’s Silk Road Initiative,” *HuffPost*, https://www.huffingtonpost.com/peter-cai/india-china-silk-road-initiative_b_11894038.html, accessed November 4, 2017.

the moment, India views the OBOR as a project that actually aims to fulfil China's strategic ambitions in the region and provide legitimacy to the building of logistic bases in the region. While the timeline for the execution of the OBOR is yet to be formulated, it is a given that its completion on Chinese terms would be strategically very disadvantageous to India. India needs to expeditiously script an alternative narrative that will contest a possible Chinese hegemony.

(4) Overall Assessment of China's Influence in the Indo-Pacific

Xi Jinping's 'China Dream' envisions China becoming a maritime power.³²Wielding considerable superiority in the SCS, the Chinese road map to achieving regional superiority has gradually expanded into the IOR, both these sea spaces effectively forming the core of the Indo-Pacific construct. The formal acknowledgement in the 2015 Chinese defence paper that PLAN will shift its focus from 'Off Shore Waters Defence' to combination of "Off Shore Waters Defence with Open Seas protection" and build a combined, multi-functional and effective maritime force³³ indicate the change in China's strategic outlook that now seeks global influence.

China's influence in the Indo-Pacific has been increasing in accordance with their well thought out military strategy. For long, it was fixated to a continental outlook. But the 21st century has seen it recalibrating its strategy to provide primacy to becoming a global maritime power. While harbouring global power aspirations cannot be faulted, it is the manner in which it has gone about in achieving it that has resulted in regional unanimity to counter it. India sees itself as having been tread over by China in its march to dominance. SCS stake holders have also seen their interests aggressively subverted by China. That notwithstanding, its hegemonic development of disputed islands has only evoked muted responses by regional powers with even ASEAN, the most vibrant regional grouping appearing helpless to influence Chinese actions in the SCS.

³² Michael McDevitt, "Becoming a great Maritime Power: A Chinese Dream," *CNA*, June 2016, p. iv.

³³ *Ibid.*, p. 34.

Promoting trade security concerns, China has skilfully utilized its commercial interests in the IOR to legitimize its disproportionately expanding military footprint in the region. With increased maritime expertise, they now blatantly pursue a more aggressive Indo-Pacific policy. The deployment of SSNs for antipiracy is one such example that raises questions on its IOR agenda.³⁴ The lack of transparency in the OBOR initiative indicates that it may not be restricted to economic well-being of the region. In fact, the OBOR has actually placed in perspective, China's geostrategic aspirations in the Indo-Pacific.

With China pursuing a vigorous Indo-Pacific policy, India already realises that it can ill-afford to assume the allegiance of the Indian Ocean states. India cannot match China's aggressive soft power initiatives and would need to exert considerable politico-diplomatic heft to counter Chinese influence. PLAN's increased Indo-Pacific footprint complicates India's security calculations necessitating it to re-examine its security assessments. So, while China's rise has altered the Indo-pacific balance of power, regional powers in general and India in particular would need to expeditiously address the challenges posed by the balance of power shift.

Chapter 2- India's responses to emerging Indo-Pacific

The rigid adoption of a 'Non-Alignment' stand saw India ceding regional influence for most of the 20th century and was viewed as nothing more than a fringe player in Indo-Pacific geopolitics. But with definitive actions over the last decade, India is now beginning to be viewed as a regional power that can counterbalance the Indo-Pacific power-shift. This chapter would highlight four specific responses by India to the emerging Indo-Pacific challenges: (i) Shift in Political Mindset (ii) Regional engagements in the Indo-Pacific (iii) Strategic engagement with Indo-Pacific powers (iv) Maritime Power Projection including Capability Development

³⁴ P K Ghosh, "Chinese Nuclear Subs in the Indian Ocean," *The Diplomat*, April 12, 2015, <https://thediplomat.com/2015/04/chinese-nuclear-subs-in-the-indian-ocean/>, accessed September 17, 2017.

(1) Shift in Political Mindset

With the Indo-Pacific evolving in a manner that would define the future trajectory of 21st century political interactions, Indian political leaders have for that past few years begun to express an Indo-Pacific vision. India's interests in Indo-Pacific geopolitics can be traced back to the early 1990s when the then Indian Prime Minister PV Narasimha Rao launched the 'Look East' policy³⁵ aimed to enhance economic engagement with countries to the East of India. The scale of execution of the Look East policy was so insignificant that it did not alter India's regional visibility. China's renewed strategic vigour during this period saw India's sphere of influence rapidly encroached upon thus losing its regional advantage.

India renewed its Indo-Pacific focus earlier this decade. In May 2013, PM Manmohan Singh during his visit to Japan spoke about the increasing "confluence of the Pacific and Indian Oceans" and also highlighted maritime security as "essential for regional peace and prosperity" cautioning that the region faced multiple challenges and unresolved issues on account of historical differences alluding to China's rise and its impact on the regional geopolitics.³⁶ The present Modi government has furthered India's Indo-Pacific engagement by dictating a new foreign policy narrative that modified the 'Look East' to an 'Act East' policy that seeks to counter any shift in the balance of power. The present decade has seen Indian political leadership finally willing to acknowledge that it was time for India to act as a regional power and agreed to a larger *IN* role in the Indo-Pacific. With political outlook gaining a maritime focus, the Navy reoriented its defensive 2007 Maritime Strategy to a more assertive 2015 strategy document.

(2) Regional Engagements in the Indo-Pacific

³⁵ David Brewster, ed. *Indo Pacific Maritime Security: Challenges and Cooperation, India and the India Pacific Balance*, National Security College Australian National University, 2006, p. 85.

³⁶ Harsh Pant and Yogesh Joshi, "The American Pivot and the Indian Navy," *Naval War College Review*, Vol. 68, No. 1, Winter 2015, p. 52.

The 'String of Pearls' strategy brought out how India's lack of focus on its immediate neighbourhood allowed China to fill in with reasonable ease. But much has changed in recent times. Sri Lanka turning down a Chinese submarine port call request in 2017³⁷ after having accorded such clearances in 2014 is one clear example. Indian diplomatic initiatives have also seen Myanmar weaning away from China³⁸ after having been a strong ally for many years.

Amongst India's foremost responses to enhancing its Indo-Pacific image has been its increasing engagements to its East which is arguably a reaction to China's expansion to the West. Measuring up to China's Indian Ocean interests, India's SCS interests has grown in the recent past. While India and Singapore have been bi-lateral military partners since 1994, it has enhanced engagements with Vietnam, Indonesia and Philippines. India has publicly supported Vietnam and Philippines in their disputes with China.³⁹ Indian Naval ships have visited Vietnam and India offers considerable military training to Vietnam.⁴⁰ In June 2016, New Delhi was reportedly set to sign an agreement to sell Brahmos supersonic cruise missile to Vietnam.⁴¹ Recently, India agreed to impart submarine training to Indonesia.⁴² An Indian state-owned shipyard has reportedly been awarded a contract to build two warships for the Philippines.⁴³

India has also become diplomatically active in the Northern Indian Ocean and Africa where China has sought to expand rapidly. In Mar 2015, PM Modi in a single trip, visited Seychelles, Mauritius and Srilanka thus signifying a dramatic reorientation of Indian strategic thinking and reassuring the IOR states of India's capability to be a net security provider in this oceanic space. Later in 2015, India hosted the

³⁷ *South China Morning Post*, May 12, 2017.

³⁸ Dhruva Jaishankar, "Myanmar Is Pivoting Away from China," *Foreign Policy*, June 15, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/06/15/myanmar-burma-is-pivoting-away-from-china-aung-san-su-kyi-xi-jinping-india/>, accessed November 14, 2017.

³⁹ Harsh V. Pant. "A New Maritime Balance in the Indo Pacific Region," *The Japan Times*, May 4, 2016.

⁴⁰ *The Times of India*, December 6, 2016.

⁴¹ *The Times of India*, June 4, 2016.

⁴² *The Hindu*, February 9, 2017.

⁴³ *The Hindu*, May 19, 2016.

largest-ever India-Africa summit which saw the participation of 54 African nations.

India has been expanding its assistance to smaller Indian Ocean island states—including sale of a high-end patrol vessel to Mauritius in February 2014, fast attack crafts to Seychelles, OPVs to Sri Lanka and a fast attack craft and two advanced light helicopters to Maldives. Indian coastal surveillance radars have been set up in Sri Lanka (6), Mauritius (8) and Seychelles (1) as well as in Maldives in order to augment Maritime Domain Awareness (MDA). Agreements to develop sea and air infrastructure on the Agaléga Islands, controlled by Mauritius, and on Assumption Island, controlled by Seychelles, are major steps in ensuring an Indian presence in key chokepoints and SLOCs in the IOR. India has also signed a White Shipping agreement with France (Reunion Islands) to enable information sharing on maritime traffic and maritime domain awareness in the Indian Ocean Region (IOR).⁴⁴ The most recent additions to India's IOR capacity building have been Chabahar port in Iran and Port Duqum in Oman.⁴⁵ India's lease of the Mattala Rajapaksa International Airport co-located with the Chinese controlled Hambantota port in Sri Lanka can be seen as another strategic move that aims to defeat China's potential use of the port for Naval activities.

India has also stepped up attempts to strengthen the Indian Ocean's multilateral structures and enhance interconnectedness by giving organizations such as the Indian Ocean Rim Association and the Indian Ocean Naval Symposium greater prominence. Modi has also envisioned the idea of an Indian Ocean "blue economy" as part of a broader vision for the region that would link with the Sagar Mala project which connects India's coast with its interior. Furthermore, the government has launched 'Mausam', a program designed to reinforce regional cultural and historical links. India has also stepped up its ties with ASEAN. It views Indo-ASEAN ties as an integral part of India's vision of a stable, secure and prosperous Asia and the surrounding Indian Ocean and Pacific regions, as remarked by former PM

⁴⁴ *The Economic Times*, January 24, 2017.

⁴⁵ *The Indian Express*, February 13, 2018.

Manmohan Singh during the India-ASEAN Commemorative Summit in 2012. India scaled up its ASEAN ties in 2015, by establishing a dedicated mission.⁴⁶

(3) Strategic Engagements in the Indo-Pacific

A. Indo-Japan Relations

India and Japan have significantly enhanced bilateral ties with cross visits being undertaken by the either heads of state reaffirming the commitment of close ties. Both countries have a congruence in their views on regional security issues such as the SCS. China views the growing Indo-Japanese relations with unease especially as it has territorial disputes with either country. Military ties between India and Japan have seen a noteworthy shift with Japan's addition to the Indo-US Naval exercise 'Malabar' in 2015. For long, India had desisted from enhancing the scope of Malabar accommodating Chinese concerns. With the addition of Japan, it has now indicated to China that it is willing to break the status-quo in order to maintain the regional balance of power. Considering India's graduated response to the evolving geopolitics, the possibility of other regional powers like Australia joining such an alliance remains open.

B. Indo-US Relations

India did not enjoy a proximate relation with US for most of the 20th century. The 21st century has seen both countries seeking greater engagement, a policy shift necessitated on account of strategic compulsions on both sides. Their congruence in views on certain regional issues have further aided the association. A case in point has been the joint statements by both India and US declaring their support for freedom of navigation in the SCS. India has thus indicated that it not reluctant to highlight its convergence with Washington on regional issues. After initial years of lukewarm responses, India and US are increasingly cementing a strategic relation based on greater trust. The signing of Logistics Exchange Memorandum of Agreement (LEMOA) and US designating India as a "Major Defence partner"⁴⁷ are key

⁴⁶ *The Economic Times*, April 23, 2015.

⁴⁷ Ankit Panda, "India-US sign Logistics Exchange Agreement: What You Need To Know,"

milestones that emphasise this growing partnership. India has also sought military technology with the Indo-US joint-workforce on carrier technology being described as among the most successful military dialogues between the two countries.⁴⁸

(4) Maritime Power Projection

The Indian Navy has since independence sought to expand the country's maritime vision. It made early investments in achieving self-reliance by developing domestic capabilities; even setting its own design bureau. As on date, all new inductions are being constructed in Indian yards. These include platforms that range from aircraft carrier to nuclear submarines. Shedding earlier inhibitions, even the political establishment is aligning itself to *IN's* maritime vision approving its ambitious force expansion programme. A larger force will allow a `naval forward strategy` extending Eastward into the SCS and the Pacific Rim⁴⁹ which falls under the Navy's `Area of Interest` with respect to its operational philosophy.⁵⁰

The changing Indo-Pacific geopolitics has altered India's maritime outlook within a span of two decades, the Navy has seen a capability growth of 30 percent, emerging as the third largest Navy in Asia-after China and Japan.⁵¹ India's Naval budget surpasses the Naval spending by all other Indian Ocean States.⁵² In due course, the Indian Navy would become a three-carrier navy capable of operating at least two CBGs. Supporting the offensive would also be indigenously constructed conventional and nuclear submarines apart from numerous surface combatants. India's maritime build-up is in line with its renewed strategic outlook to be a more influential player in the region. Recent Naval strategy documents are increasingly seeing India dictating its

The Diplomat, August 30, 2016, <http://the-diplomat.com/2016/08/India-US-sign-Logistics-Exchange-Agreement-What-You-Need-To-Know/>.

⁴⁸ U. S. Embassy in India, "Growing U.S./India Defense Cooperation, Remarks of U. S. Ambassador Richard Verma, Defence Services Staff College Wellington, August 24, 2015, <http://newdelhi.usembassy.gov/sr082415.html>.

⁴⁹ James R. Hilmes, Andrew C. Winer and Toshi Yoshihara, *Indian Naval Strategy in the 21st century*, Routledge, 2009, p. 61.

⁵⁰ As noted in India's new Maritime Security Strategy Document 2015.

⁵¹ Pant and Joshi, "The American Pivot and the Indian Navy," p. 56.

⁵² *Ibid.*, p. 56.

aspirations for projecting power deeper into and across the IOR. Strategic thinking that was limited to `defensive coastal sea denial' operations gave way to maritime power being considered as an influential instrument when the need to counter increasing extra regional presence in IOR was addressed in the Indian Maritime Doctrine (2004) that envisaged raising the `costs of intervention' for extra-regional powers encroaching into its sphere of influence.⁵³

New Delhi has also increased India's Indo-Pacific naval footprint. In February 2016, the aircraft carrier INS Vikramaditya, visited Sri Lanka and Maldives⁵⁴ its maiden overseas tour after joining the *IN*, signalling India's commitment towards regional security to its maritime neighbours. New Delhi also briefly deployed two P-8I maritime reconnaissance aircraft in the Andaman Islands and another in Seychelles following reports of Chinese naval activity. Apart from frequent deployments to Mauritius, Seychelles to augment EEZ surveillance efforts, it also regularly deploys to the Pacific with port calls at Japan and Australia for bilateral exercises and has also been a part of RIMPAC. The Indian Navy also frequently assists IOR countries in Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) and Non-Combatant Evacuation Operations (NEO) asserting its role as a regional benefactor and consolidating its image as a credible Indo-Pacific power. This is in line with India's latest Maritime Strategy document that outlines its desire to be seen as a regional power that could be relied on to cater to all possible threats in the Indo-Pacific region.

India has paid particular attention to strengthening its Andaman and Nicobar Command (ANC) near the Western end of the Malacca Strait.⁵⁵ It commissioned a new airbase on Great Nicobar Island at the southern tip of the island chain in 2012. In May 2016, an Indian guided-missile frigate, the INS Karmuk, was repositioned to the Andaman and Nicobar (A&N) Islands—the first time a top-line

⁵³ Pant and Joshi, "The American Pivot and the Indian Navy," p. 55.

⁵⁴ *The Economic Times*, February 14, 2016.

⁵⁵ "Strengthening the Andaman Nicobar Command," *Indian Defense News*, May 25, 2015, <http://www.indiandefensenews.in/2015/05/strengthening-andaman-nicobar-command.html>.

combat-worthy warship has been based there.⁵⁶

To cater for PLAN's increasing IOR presence in late 2017 the *IN* launched the new 'Mission-Based Deployment' concept to ensure greater presence and visibility in IOR. This would see 12 to 15 destroyers, frigates, corvettes and large patrol vessels permanently positioned in the IOR, supported by naval satellite Rukmani and daily sorties by P-8I patrol aircraft.⁵⁷

Chapter 3- Future Outlook for India's Indo-Pacific Role

India's ascendancy has altered its security perceptions and it is increasingly viewing the Indo-Pacific as a space that could challenge its destiny. With increased pressure for it to emerge as a net security provider, this chapter looks at four specific future policy imperatives for India to consolidate its Indo-Pacific position-(i) Articulating strategic intent (ii) Greater investments in strategic and regional ties, (iii) Bridging the capability gap between China and India, (iv) Countering OBOR.

(1) Articulation of Strategic Intent

Despite claims emphasising India's strategic intent, India lacks a clearly articulated strategy for dealing with Indo-Pacific developments. Two possible proposals are:

A. Develop a Strategy Document

A strategic vision document dramatically changes the way the world views a country. Existing Strategy and Vision documents have been published by individual services of the Indian Armed forces. Without the necessary political backing there is only so much that they can achieve in terms of political signalling. For far too long, India has kept itself away from the centre stage by choosing to skirt articulating its strategic views. A formal strategy document / Defence white paper

⁵⁶ *The Straits Times*, April 10, 2016.

⁵⁷ Abhijit Singh, "India's 'Mission Ready' Naval Posture Must Extend beyond the Indian Ocean," *Observer Research Foundation*, November 1, 2017, <http://www.orfonline.org/research/indias-mission-ready-naval-posture-must-extend-beyond-the-indian-ocean/>.

would provide much weightage to its role as a credible regional player.

B. Develop a Counter Balancing Indo-Pacific Strategy

With China and Pakistan claiming their alliance as ‘all-weather’, it would be reasonable to expect that a conflict across India’s land borders with either country would require India to be prepared for a two-front war.⁵⁸ This would be a colossal challenge for India’s land and Air Forces, notwithstanding their credible capabilities. On the maritime front however, India will have an advantage over China, given China’s reliance on SLOCs in the IOR. Thus, in order to deter a Chinese adventure across our land borders, there is a need to develop an Indo-Pacific counter-balancing strategy that should envisage operations by the *IN* not just in the Indian Ocean but also the SCS as it can aid in applying countervailing pressure by going through China’s own backyard.⁵⁹

(2) Building Strategic Ties

Despite its ‘Non -Aligned orientation’, in order to ensure that the tide of regional balance of power does not turn against it, India has recognised the need to moderate its position to build strategic ties with those that share political and security concerns.

A. Indo-Japan Relations

Japan was the only country to publicly support India’s stand during the Doklam stand-off reinforcing it as India’s only natural ally in Asia. For years, India’s fixation to its immediate neighbourhood and Japan’s self-imposed constitutional restrictions hampered the progress of Indo-Japanese ties. But the emerging Indo-Pacific dynamics that sees China’s rise and a perceived drop in America’s regional commitment, has led to both Japan and India seek greater partnership. Today, Indo-Japan ties appear to be growing stronger by the day and key to this emerging bond has been the political resolve at the highest

⁵⁸ “Doklam Standoff: Army Chief Says India Must Be Prepared for Two-Front War,” *Livemint*, September 6, 2017,

<http://www.livemint.com/Politics/k5KLT816ETjFdMX8ynP8II/Pointing-to-China-Army-chief-Bipin-Rawat-says-India-must-be.html>, accessed November 14 2017.

⁵⁹ David Scott, “India-China Competition Across the Indo-Pacific,” *Centre for International Maritime Security*, April 26, 2016, p. 5.

levels.

Japan has offered India assistance in installing a sound surveillance system in the Bay of Bengal close to the Andaman & Nicobar (A&N) Islands as a deterrent against PLA submarine movement in the littoral. When completed this could be integrated with the existing U.S.-Japan “Fish Hook” SOSUS network meant specifically to monitor People’s Liberation Army-Navy(PLAN) submarine activity in the SCS and the Indian Ocean Rim.⁶⁰ India’s plans to procure 12 Japanese US 2i amphibious aircraft (its first military hardware sale since WWII), regrettably wedged in bureaucratic tangles, is another strategically relevant project.

Future Indo-Japan ties would require either country to walk the talk for these ties to mature into a strategic partnership of any worth. While the upswing in Indo-Japanese relations holds much promise in shaping the regional security architecture, Modi and Abe would perhaps need to step up the game to demonstrate that they can overcome bureaucratic inertia that could limit the possibilities between India and Japan.

B. Indo-US Relations

India has accrued various benefits from its ties with the US such as the nuclear deal and the NSG waiver.⁶¹ From a military perspective, Washington recognizes India’s role as a net security provider in the IOR.⁶² India’s commitment towards a greater strategic partnership with the US however, remains uncertain. It took over a year to operationalise LEMOA⁶³ and two other ‘foundational agreements’- Communications and Information Security Memorandum of Agreement (CISMOA) and the Basic Exchange and Cooperation Agreement

⁶⁰ Abhijit Singh, “India’s “Undersea Wall” in the Eastern Indian Ocean,” *Center for Strategic and International Studies*, June 15, 2016, <https://amti.csis.org/indias-undersea-wall-eastern-indian-ocean/>, accessed November 15, 2017.

⁶¹ Rajesh Rajagopalan, “India’s Strategic Choices: China and the Balance of Power in Asia,” *Carnegie India*, September 14, 2017, <http://carnegieindia.org/2017/09/14/india-s-strategic-choices-china-and-balance-of-power-in-asia-pub-73108>, accessed November 18, 2017.

⁶² Pant and Joshi, “The American Pivot and the Indian Navy,” p. 51.

⁶³ *Financial Express*, November 11, 2017.

(BECA) are pending.⁶⁴ The Helicopter Operations on Ships Other than Aircraft Carriers (HOSTAC) agreement, allowing helicopter operations between *IN* and *USN* ships is under deliberation.⁶⁵ These agreements will together add up to a level of inter-operability in defence that presupposes a very high level of trust and strategic alignment.⁶⁶ Political reluctance in going ahead with CISMOA and BECA, notwithstanding the obvious critical technology gains, indicate India's inherent fear that its interests may be compromised in the long run. That notwithstanding, as India's Act East and US pivot to Asia find convergence in countering China, aligning with the US appears prudent.

C. Indo-Australia Relations

India and Australia have been unable to build a relationship that could benefit from the tremendous potential such a relation could offer. However, there is increasing mutual consensus for India and Australia to engage more meaningfully.⁶⁷ The 2016 Australian Defence White paper lays considerable emphasis on the Indo-Pacific and Australia recognises India to be a regional power that it can ally with closely in contributing to a regional "rules-based order" Acknowledging India's strategic importance in the Indo-Pacific, Australia has often indicated on various international forums its desire to scale-up its partnership with India.⁶⁸ Closer ties with Australia could help India accrue major gains from the "close security relationships Australia has with the Southeast Asian Five Power Defence Arrangements (FPDA) partners who have together built an excellent maritime domain awareness system covering the entire eastern half of the Indian Ocean". As an emerging Indo-Pacific maritime power, that Australia seeks to engage

⁶⁴ *The Citizen*, August 21, 2017.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Shyam Saran, "A Lopsided Strategic Partnership," *Business Standard*, April 14, 2016, http://www.business-standard.com/article/opinion/shyam-saran-a-lopsided-strategic-partnership-116041400917_1.html, accessed November 7, 2017.

⁶⁷ Prakash Gopal, "Maritime Security in the Indo-Pacific: The Role of the US and Its Allies," *Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 13, No. 1, May 2017.

⁶⁸ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Joint Statement Seventh Japan-Australia 2+2 Foreign and Defence Ministerial Consultations," April 20, 2017, http://www.mofa.go.jp/a_0/ocn/au/page3e_000692.html.

more with India than with China is credible proof that the two countries share the notion that Chinese maritime rise would upset regional “rules-based order”.

D. Is Quadrilateral Dialogue (QUAD) an alternative?

PM Shinzo Abe was the architect of QUAD when in 2006 he called for a QUAD between Japan, India, Australia and US.⁶⁹ In 2007, he spoke about the ‘Confluence of the two seas’ in the Indian Parliament referring to the Indian and Pacific oceans and the IN-USN bi-lateral annual Malabar exercise that followed, saw the addition Australia, Singapore and Japan for the first time. Beijing termed it as the first step towards the formation of an “Asian NATO”. To pacify Beijing, Australia in a joint statement in 2008, announced that they were no longer interested in the QUAD.⁷⁰ PM Abe not keen to let go of this key security initiative, sought to resuscitate it post his return to power in 2012. He suggested that China’s actions needed to be challenged and put forward the need to form ‘Asia’s Democratic Security Diamond’, by developing “a strategy whereby Australia, India, Japan, and the US (Hawaii) form a diamond to safeguard the maritime commons stretching from the IOR to the Western Pacific”.⁷¹

New Delhi conscious of the manner in which the last QUAD initiative capitulated proposed two alternative trilateral arrangements, one with US and Japan, and the other with Japan and Australia. While the arrangement between India, US and Japan matured into Japan permanently becoming part of the Malabar exercise, the same concession was not offered to Australia despite its repeated requests to be included in the exercise. This was possibly on account of New Delhi’s doubts with regard to Australian commitment, as its conciliatory approach to China has in the past caused it to walk out from the four-way exercise.⁷²

⁶⁹ C. Raja Mohan, “What the Return of Quadrilateral Says about India and Emerging Asian Geopolitics,” *Carnegie India*, October 30, 2017, <http://carnegieindia.org/2017/10/30/what-return-of-quadrilateral-says-about-india-and-emerging-asian-geopolitics-pub-73580>, accessed November 23, 2017.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Bhaswar Kumar, “Beyond bullet train: Will India gift Japan's Abe the diamond of his dream?” *Business Standard*, September 27, 2017.

⁷² Bethany Allen-Ebrahimian, “It’s Not China, It’s You, India Seems to Tell Spurned

What then is the way forward for India? A major factor in determining whether a security diamond will take shape in the future is China and its behaviour. As India-China tensions grow, the future may well find New Delhi keen to join such a framework. While political ratification is pending, the QUAD seems to be on course to be realised as officials from the four countries met for the first time in Nov 2017.⁷³

(3) Building Regional Ties

China's maritime strategy evolved since the late 20th century with a distinct Mahanian tint seeking bases in the IOR in their quest to becoming a maritime power. India lost out to China's 'string of pearls' as it bitterly learnt that it could ill afford to take regional ties for granted. India must recognise that the economic destinies of numerous IOR states are enmeshed in its rise and must thus accommodate the developmental aspirations of its neighbours. Deft diplomatic measures over the last few years has generated the momentum to set right what it lost to China. Sri Lanka's turnaround in indicating to China that their friendship can no longer be at the cost of Indian interests is a classic example of the manner in which India's ties with others in the region should evolve. The level of engagement that will facilitate an expanding IOR footprint will come at a cost and the lack of economic muscle to match China in such endeavours can be made good by forging ties with developed countries like Japan.⁷⁴

With regard to security issues in the Indo-pacific, most regional institutions and frameworks have nothing more than a perfunctory role often allowing China to impose itself on such institutions. India's Indo-Pacific rise must aim to strengthen regional institutions like ASEAN amongst others. ASEAN as the core of India's Act East policy is a key element of India's Indo-Pacific vision. Regional countries like Philippines have not only welcomed the increased interest but also expects India to be more active in policing the SCS, with others such as

Aussies," *Foreign Policy*, June 5, 2016, <http://foreignpolicy.com/2017/06/05/its-not-china-its-you-india-seems-to-tell-spurned-aussies-malabar-australia-navy/>, accessed November 5, 2017.

⁷³ *South China Morning Post*, November 13 2017.

⁷⁴ *The Hindu*, September 21, 2017.

Singapore and Vietnam also sharing such sentiments.⁷⁵ India must therefore ‘up the ante’ in engaging with ASEAN so that it is seen as a viable alternative when compared to China.

(4) Addressing the Capability Gap

India’s recent foreign policy has garnered considerable diplomatic gains in the larger Indo-Pacific region. While diplomatic and strategic partnerships are important peace time activities, it is the presence of a credible armed force that provides the necessary backing for such measures to work in the first place. While the present government has altered India’s strategic thinking to acquire a maritime flavour, one of the biggest challenges to India from China is the widening capability gap between its forces. While this is not yet a source of grave concern, the rapid pace at which China adds to its maritime fleet as opposed to India’s tardy and time-consuming acquisition process, the widening capability gap could manifest into a critical issue in future. While India may be able to temporarily offset such shortfalls by suitable alliances, a growing power of its stature that aspires for regional pre-eminence cannot be restricted by being capability-disadvantaged. Discussed below are two key aspects India needs to consider in managing the capability gap.

A. Force Imbalance

PLAN surface fleet is almost four times the *IN*. While the current PLAN force structure is preoccupied in securing the S/ECS on account of territorial disputes with regional countries as well as the US Freedom of Navigation operations. The PLAN’s two ocean strategy however envisages a Blue-water navy with two CBGs each in the Pacific and Indian oceans. While this may not happen overnight, the recent launch of their second aircraft carrier and the powerful Type 55 Destroyers indicate that they will get there soon.

India’s defence minister recently acknowledged the critical

⁷⁵ Darshana M. Baruah, “Is India Ready To Be a Power in the Pacific?,” *Foreign Policy*, December 18 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/12/18/is-india-ready-to-be-a-power-in-the-pacific/>, accessed 13 November, 2017.

capability shortfalls that the *IN* is facing in ship-borne multi-role helicopters, conventional submarines and mine counter measure vessels.⁷⁶ Procurement processes involving prolonged decision-making processes, a modest 15% share of the defence budget and bureaucratic apathy delays the induction of major capabilities. It also dilutes the Navy's operational credibility constraining it to develop 'less than ideal' solutions to obviate capability gaps.

B. Capability Build-up in A&N / Lakshadweep Islands

India's outlying island territories significantly complement its strategic position. The strategic location of these islands not only allow it to monitor all East-bound traffic from the Persian Gulf but also dominate the Western approaches to the Malacca Straits. The A&N islands allow India a natural staging base in order to project power into the Malacca Strait and beyond into the SCS. Although with the setting up of the ANC, India took a step in the right direction to develop military capabilities in the islands, its capabilities in intelligence, surveillance & reconnaissance (ISR) remain limited. In this regard, China's rapid developments in SCS to achieve complete superiority is worthy of emulation. India needs to upgrade its facilities in the A&N and Lakshadweep islands into larger military hubs. Shore based missile batteries, air bases that can support fighter ops and ports that can sustain naval ships and submarines are some of the 'must haves' so that the geographic advantage of the islands can be utilised to its full potential. There must also be a permanent reallocation of credible assets in terms of ships and aircraft to these islands so that India's external flanks are suitably fortified.

(5) Creation of an OBOR Alternative

China's OBOR initiative has been a regional concern with global ramifications as there is increasing evidence that behind the façade of regional development, China actually seeks to reorder the Indo-Pacific region to its advantage by coercing neighbouring countries.⁷⁷ Perhaps a

⁷⁶ *The New Indian Express*, October 27, 2017.

⁷⁷ U.S. Department of Defense, *Defense Budget Overview*, February 2018, p. 2-2, <http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/>

shadow of things is evident in the recent Chinese demand for Pakistan to use the Yuan in the 'Gwadar Free Zone' (under CPEC) as part of its policy to internationalise the Renminbi.⁷⁸ India must however see an opportunity in the fact that China has been unable to convert the initial OBOR euphoria into concrete support.⁷⁹ With India viewing the OBOR as purely a repackaged 'String of Pearls' it can take the lead in creating a viable alternative in the region,

In Sep 17, the foreign ministers of Japan, US and India agreed to work together to develop strategically important ports and other infrastructure in the Indo-Pacific region.⁸⁰ During President Trump's Nov 2017 Japan visit, PM Abe proposed an OBOR counter involving partnership by India, Australia, US and Japan⁸¹. By enhancing the scope of the Indo Japan Africa-Asia connectivity project⁸² to align with the other multi-party proposals discussed above, China's Indo-Pacific aspirations by way of OBOR will be impossible to realise.

Is it Advantage India in the Indo-Pacific Balance of Power equation?

India's efforts to step-up its Indo-Pacific influence has visibly increased in recent years and is manifest in its support to numerous capacity building initiatives in the IOR. It has displayed increasing willingness to shoulder the responsibility of a security guarantor that numerous IOR littorals expect of it. Having been awakened from its indifference to regional security issues, India is now no longer content in being restricted to the IOR but is increasingly willing to be seen as a dominant player in setting right the changing balance of power in other

fy2019/FY2019_Budget_Request_Overview_Book.pdf.

⁷⁸ *The Indian Express*, November 22, 2017.

⁷⁹ *South China Morning Post*, February 1, 2018.

⁸⁰ *The Japan Times*, September 19, 2017.

⁸¹ Shannon Tiezzi, "In Japan, Trump and Abe Offer Alternative to China's 'Belt and Road,'" *The Diplomat*, November 8, 2017, <https://thediplomat.com/2017/11/in-japan-trump-and-abe-offer-alternative-to-chinas-belt-and-road/>.

⁸² The Indo-Japan Asia-Africa connectivity project is a project where the two countries will work together on multiple infrastructure projects across Africa, Iran, Sri Lanka and South-East Asia to bring the IOR and the African continent closer.

Indo –Pacific theatres as well. A driver to such a role reversal has been its ‘Act East’ policy that stepped-up engagement with countries to its East, notably ASEAN. The importance it pays to Indo-ASEAN relations is evident from the fact that the ASEAN heads of state were the Chief guests at India’s recent 69th Republic day parade in Jan 2018. Such overtures are also backed up with numerous bilateral engagements that span economic and military dimensions, a case in point being the recent agreement that allows *IN* ships logistical support, including refuelling, at Singapore’s Changi naval base.

India is now conceiving a new and more ambitious role for itself in the Indo-Pacific. While China by its ‘String of Pearls’ sought to enhance its leverage in the IOR, India has virtually nullified this by securing facilities in various IOR countries which along with India’s overwhelming geographic advantage and significant Naval build-up would considerably undermine China’s desires to achieve IOR superiority. Moreover, relaxing its rigid non-aligned stand, it is open to developing strategic relations with regional powers like Japan, Australia and the US thus allowing a suitable security architecture in the form of the QUAD to start taking shape as in the Indo-Pacific. Although not a direct stakeholder in the SCS territorial disputes, *IN* ships routinely deploy to SCS as part of the Act East policy. It is increasingly pushing the envelope as it engages in SCS security discussions with countries like US, Japan and Vietnam. India has in the recent past scored numerous strategic gains as it clearly indicates to China that its efforts at destabilising the regional balance of power will be responded to firmly.

Conclusion

The Indo-Pacific balance of power has been altered by China’s rise over the last two decades. While this shift has been most obvious in the SCS, China aspires to extend that advantage across the Indo-Pacific. India, a regional power that was content with a role limited to the Indian subcontinent found Chinese Indo-Pacific ambitions overlapping into parts of the IOR where its influence was long unchallenged. Being

a rising power itself, it soon realised the need to counter China to further its own regional standing. While it initially attempted such responses accommodating Chinese sensitivities, over the last five years it has mustered enough political will and resolve to aggressively respond to Chinese strategic ambitions. This new-found character of India has attracted, much to China's dislike, favourable responses not only from other Indo-Pacific powers such as the US, Japan and Australia but also regional players like Vietnam and Philippines.

Being rising powers, both India and China are conscious of the implications of confronting each other. For the moment, it appears that both countries have been able to successfully match the other in a manner that status-quo prevails without major provocations. Although a late starter, India has to its credit reasonably overcome the early geopolitical gains that China made. There is increasing global acknowledgement that India has evolved as a regional power around which the future of Indo-Pacific balance of power could pivot. Thus, the Changing Balance of Power in the Indo-Pacific need not unduly concern India, as it has, at least for the near and medium term, ticked all the right boxes to present itself as an effective counter to China in the Indo-Pacific.

米国の第3のオフセット戦略

— その概要と日本への影響可能性 —

藤井 健一

はじめに

2014年11月、ヘーゲル（Chuck Hagel）米国防長官（当時）は「国防革新イニシアティブ（The Defense Innovation Initiative: DII）」について発表し、「DIIにより米国が21世紀も軍事的優位を維持するための革新的な方策を導出する」と述べた¹。このDIIは「第3のオフセット戦略（The Third Offset Strategy: TOS²）」を生み出すことを目的とした国防総省全体による組織的な革新の取り組みである³。ここで述べられている「オフセット戦略」とは、敵対者の（数量的）優位を自身の（非対称な質的）優位を発展させてオフセット（＝相殺、肩透かし）することであり、主に敵対者との競合上の優位を確立するために行われる⁴。

TOSについて現段階では米国政府からの公式な文書は出されておらず⁵、日本国内での議論も限定的であるが、米国及び欧州のシンクタンク等では、これを時代の大きな転換点と位置付け活発な議論が展開されており、将来的には日本にも大きな影響を及ぼすことが予想される。米国政府からの公式発表に備えて、諸外国の議論を調査し、日本に及ぼす影響を事前に考察することは有益である。

過去2回のオフセット戦略は、米国が危機的状態に陥った時にのみ発動されてきた。今回のTOSにおいて同盟国の日本が果たす役割は何か。本稿では、過去2回のオフセット戦略との差異を分析しつつTOSの実体を明らかにするとともに、同盟国への影響の可能性について検討する。

¹ Secretary of Defense Chuck Hagel, Reagan Defense Forum Keynote, November 15, 2014, www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606635.

² 森聡は著書の中で“*The Third Offset Strategy*”の略語を“TOS”とした。本稿でもこれを採用する。

³ 森聡「アメリカのアジア戦略と中国」『希望の日米同盟』世界平和研究所、2016年4月、65頁。

⁴ 2015年4月27日に実施された「第81回虎ノ門政治外交懇話会」における福田潤一作成資料「米国の対中『競合戦略』と『第三の』相殺戦略について」より抜粋。

⁵ 2016年12月末現在。

1 TOSの概要

2014年、デンプシー(Martin Dempsey)米統合参謀本部議長(当時)は「(以前のような軍事技術の優位が確保されていない)現在の正規戦に米国兵を派遣させたくない」と発言した⁶。このような現状を打開するために、米国は、DIIを推進することで、TOSを達成しようとしている。

本節では、TOSを発表するに至った米国の背景及びTOSとDIIの内容について、米国防総省高官の公式スピーチから確認するとともに、TOSに関する現在の議論の状況を分析する。

(1) 発表に至った背景

今回発表されたオフセット戦略は「第3」という名のとおり、米国は冷戦時代におけるソ連との競合において過去2回のオフセット戦略を追求してきた。

最初のオフセット戦略は1950年代初頭のアイゼンハワー(Dwight Eisenhower)大統領による「ニュールック(New Look)政策」であった。アイゼンハワーは1953年に大統領に就任した際、欧州における米国を含むNATOの兵力が、ソ連に比べて兵力数で著しく劣勢であることを認識した。これに対抗する手段として、ソ連と同様の通常戦力を増強することは経済的にも政治的にも非現実的だと考えたアイゼンハワーは、ソ連に比べ米国が大きくリードしている核兵器とその運搬システムによる技術的優位を強調することによって、ソ連の軍事的長所と地理的優位に最も効果的かつ安価な方法によるオフセットを成功させた。

しかし、この米国の核戦略に大きな刺激を受けたソ連は急速に核兵器の整備を行い、1970年代には「核によるオフセット」の効力は不十分な状態となってしまった⁷。

優勢な通常戦力を維持しつつ、核兵器の能力で同等となったソ連に対抗して、米国は1970年代後半にブラウン(Harold Brown)国防長官とペリー(William Perry)副長官による2回目のオフセット戦略に取り組んだ。

⁶ Deputy Secretary of Defense Bob Work, National Defense University Convocation, August 5, 2014, www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/605598

⁷ Deputy Secretary of Defense Bob Work, “The Third U.S. Offset Strategy and its Implications for Partners and Allies,” January 28, 2015, (Deputy Secretary of Defense Speech), www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606641/the-third-us-offset-strategy-and-its-implications-for-partners-and-allies.

その中心は1973年に「米国国防高等研究計画局（Defense Advanced Research Projects Agency: DARPA）」が発表した「長期研究開発計画プログラム（Long-Range Research and Development Planning Program: LRRDPP）」であり、先進デジタル技術と情報技術をベースとした研究開発を行い⁸、宇宙空間を含めた偵察システム、精密誘導兵器、ステルス航空機、通信ネットワーク及びGPSによる航法システム等を生み出した。

これらの革新的な軍事技術は、またしてもソ連の長所である通常戦力に対するオフセットを成功させた。今度はソ連も敗北を認め競争しなかったため、この第2のオフセット戦略は米国と同盟国に決定的な作戦優位を提供し⁹、1991年の湾岸戦争ではハイテク兵器による圧倒的な勝利を世界に見せつけた。

このように米国は第2次世界大戦以降、ソ連を対象とした2度のオフセット戦略を有効に利用することによって、米国の特徴である「戦力投射（Power Projection）」能力を維持し、長期間の安寧を築いてきた。しかし、近年における技術の拡散により第2のオフセット戦略で得た技術的優位が徐々に衰えるとともに、中国等による「接近阻止・領域拒否（Anti-Access/Area-Denial: A2/AD）」能力の台頭によって、伝統的に抑止を保証していた戦力投射能力が損なわれつつある。米国はこの戦力投射能力の確保と慢性的な財政難の克服という2つの課題へ対処するため、3度目のオフセット戦略が必要となった¹⁰。

(2) TOS と DII の内容

DII について、ヘーゲルは次のとおり述べている¹¹。

米国は新たな軍事技術、非常に複雑な非国家主体、非対称戦力、サイバー攻撃等の脅威に直面している。米国がイラクやアフガニスタンで10年以上作戦に没頭している間、ロシアや中国といった国々は軍の近代化を進め、対宇宙、サイバー、電子戦等の各種攻撃能力の開発も活発である。

DII は、TOS としてゲームチェンジを行うものであり、以前のオフセット戦略の教訓を踏まえ革新を支える新たな資源を導出し、今後数十年に渡

⁸ Bob Work's speech, August 8, 2014.

⁹ Bob Work's speech, January 28, 2015.

¹⁰ Chuck Hagel's speech, November 15, 2014.

¹¹ Ibid.

り競争での優位と戦力投射能力を保証する。技術的にはロボット、自律システム、小型化、ビッグデータ、3Dプリンターに注目しており、LRRDPPによるハイテク技術とシステムの開発を促進する。また、技術のみならず、新たな戦術及び作戦構想に係る研究も実施し、これはウォーゲームと教育に焦点を当てる。

ワーク(Bob Work)国防副長官(当時)にDIIに関する指導を行うように指示した。ワークは政策部門、情報部門、各軍、統合参謀本部、研究開発・兵器取得部門といった国防総省の横断的な上級者が集まる委員会で議論を深め、米国の軍事優位への挑戦に対する新鮮な思考を提示してくれるだろう。

ヘーゲルの指示を受けたワークは、次のとおり付言している¹²。

米国は技術的優位により長期間の安寧を築いてきたが、その優位の減少は、米国のリーダーシップに大きな影響を与える。米国の海外における戦力投射能力が何十年にも渡ってアジア、欧州、中東における安定と繁栄を保証してきたが、この能力が減少したら、結果として世界が危険かつ不安定な状態になることから許容することはできない。

米国はDIIとTOSにより、この技術的優位の低下に対処し、革新のための新しい資源を得るため、予算に反映していく。無人水中ビークル(UUV)、先進機雷、高速攻撃武器、新しい動力を採用した先進航空機、レールガン(Railgun)及び高電力レーザー等が有望な新技術である。

TOSは、過去2回のオフセット戦略とは次の3点で異なる。

- ① ニーズを迅速に反映するため、有望な技術は速やかに装備化する。2030年代に技術的優位の獲得を目指す。
- ② 競争対象がソ連のみであった冷戦時代と異なり、米国が対峙するのは北朝鮮やイランのような小さな国から、ロシアや中国のような強大かつ先進的な国、そして先進的な能力を有した非国家主体等、多様かつ潜在的な競争相手である。また、クリミアやウクライナで経験した曖昧なハイブリッド脅威に対抗する技術、能力も必要である。
- ③ 過去の軍事的優位は、軍事研究所で開発された技術によって導出された。しかし、現在の米国にとって、1975年と同じように各企業から人を集めてLRRDPPを実施することは各企業間の公平性の観点からも困難である。今後

¹² Bob Work's speech, January 28, 2015.

は民間部門を取り込み、これを利用していく¹³。

米国は、NATO とアジアの同盟国に対して地域ごとにそれぞれ異なるアプローチで取り組んでいくが、そのポイントは次の2つ。

- ① 同盟国間における努力の重複は不要である。
- ② 同盟国間での技術格差に関する不安があるが、全同盟国は歩調を整えて一緒にこの革新努力を行っていく必要がある。

このように米国は、新技術の開発や兵器取得プロセスの改革といった幅広い取り組みを通じて、競争相手国に対する「軍事的優位の確保」と「コスト・インポージング (Cost-Imposing)」を追求している¹⁴。TOS には、こうした2つの重要な含意があり、それは米軍の姿や行動が変わることを意味しているので、同盟国である日本にも直接的な影響が及ぶことが予想される¹⁵。

第2のオフセット戦略の産物であるデータリンクやGPSは自衛隊の戦術、運用を抜本的に変えた。第3のオフセット戦略では同等又はそれ以上の改革が予想されるため、自衛隊はアンテナを高くし、その議論の状況に注意を払わなければならない。

(3) 議論の状況

TOS に関して米国政府からの公式な文書は出されていないが、米国、欧州ではシンクタンク等で活発に議論が行われており、これは数年前のエアシー・バトル (Air-Sea Battle: ASB) 構想を想起させる¹⁶。

米国では、戦略予算評価センター (Center for Strategic and Budgetary Assessments: CSBA) が、いち早く2014年10月に米国の対応を論じた

¹³ 『読売新聞』2016年8月18日。DARPA 主催のハッキング競技会が8月4日に米国ラスベガスで開催された。この競技会では人間は介在せず、戦うのは自律型のコンピューターのみであり、DARPA は56億円の巨費を投じ3年前から準備を進めた。競技には全米の大学や企業などが開発した104台が参加し、カーネギーメロン大出身者によるベンチャー企業が開発したコンピューターが優勝し賞金200万ドルを獲得した。ワークが述べている取り組みの一環であると推察する。

¹⁴ 金銭の支出のみならず、労力、時間といった幅広い概念での「コスト」の強要を意味し、競争相手国を疲弊させることを目的とした戦略として使用される。

¹⁵ 森聡「米国の「オフセット戦略」と「国防革新イニシアティブ」」『米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因』日本国際問題研究所、2015年、65頁、www2.jiia.or.jp/pdf/research/H27_US/05-mori.pdf。

¹⁶ ASB は2010年2月にQDR2010で初めて言及されたものの、公式文書「Air-Sea Battle」が米国防総省 Air-Sea Battle Office から正式に発表されたのは2013年5月であり、3年以上の間、シンクタンク等で活発な議論が展開された。

レポートを発表した¹⁷。レポートでは、TOSを幅広い視点から包括的に分析するとともに、主として技術的な分野で取り組むべき項目に関する提言が詳細に行われているが、組織編成や教育訓練といった非技術的な議論にはほとんど触れていないのが特徴である。また、新米国家安全保障センター（Center for a New American Security: CNAS）のレポートは、核抑止が相互に機能していることを前提として軍事技術等で優位を確保しようとしているTOSに警鐘を鳴らし、ロシアは局地戦争における戦術的な核兵器の使用を模索している等、今後の核兵器の在り方、核抑止に焦点を当てた提言を行っている¹⁸。その他、TOSとIO（Information Operations）との関係に焦点を当てたレポートや¹⁹、中国と台湾の関係が悪化した際のTOSの有効性について検証したレポート等が発表されている²⁰。

欧州では、英国王立防衛安全保障研究所（Royal United Services Institute for Defence and Security Studies: RUSI）から、TOSにおける米国と欧州 NATO 諸国との技術共有に焦点を当てたレポートが発表され²¹、TOSに関し米国が同盟国への応分の負担及び共同研究開発を求めるものの、先進技術の流出を警戒する米国との共同開発の実効性に疑問が呈されている。また、同じく *The RUSI Journal* で掲載された他のレポートもやはりTOSの技術的な観点からの落とし穴を指摘しており、共同開発した高価な装備品の購入を米国から強要され、それが財政を圧迫する可能性や使用権及び技術移譲権についての問題が提言されている²²。一方、A2/ADは東アジアのみが対象ではなく、欧州についてもロシア、中東アジア、北アフリカをA2/ADの脅威対象として、それらの地域への有効な戦力投射能力を確保する必要性から、米国とTOSにおける関係の強化を提言する積極的なレポートも見受けられる²³。

¹⁷ Robert Martinage, *Toward A New Offset Strategy –Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Projection Capability*-, CSBA, 2014.

¹⁸ Elbridge Colby, *Nuclear Weapons in the Third Offset Strategy –Avoiding a Nuclear Blind Spot in the Pentagon’s New Initiative*, CNAS, Feb 2015.

¹⁹ James R. McGrath, “Twenty-First Century Information Warfare and the Third Offset Strategy,” *JFQ82*, 3rd Quarter 2016.

²⁰ Timothy A. Walton, “Securing the Third Offset Strategy,” *JFQ82*, 3rd Quarter 2016.

²¹ Daniel Fiott, “Europe and the Pentagon’s Third Offset Strategy,” *The RUSI Journal*, Mar 2016.

²² John Louth, Trevor Taylor, “The US Third Offset Strategy –Hegemony and Dependency in the Twenty-First Century,” *The RUSI Journal*, June/July 2016.

²³ Luis Simon, “The ‘Third’ US Offset Strategy and Europe’s ‘Anti-access’ Challenge,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol.39, No.3, 2016.

日本では、いまだに TOS に関する議論は限定的であり、論文の多くが TOS の紹介程度にとどめている。その中で福田は、米中の競合戦略に注目し、競合戦略を構成する「拒否戦略」及び「費用賦課（コスト・インポーザリング）戦略」と TOS との関係について分析するとともに²⁴、TOS に関する問題点を導出している²⁵。また、森も TOS と DII について多角的な観点から分析を行っている²⁶。両者とも TOS と DII を適切に評価しているものの、日本に及ぼす影響について踏み込んだ検討には至っていない。本稿では関係者の関心と危機意識の喚起を目的として、軍事専門家の視点から日本に及ぼす影響について検討する。

2 国防・軍事戦略、作戦コンセプト等との関係

第2のオフセット戦略では DARPA が攻撃システムを統合した「Assault Breaker 構想」が統合軍で採用され、そこから陸軍と空軍は「Air-Land Battle ドクトリン」を導出し、それは後に NATO の「Follow-On-Forces-Attack (FOFA) 構想」等に統合され、湾岸戦争で世界に強烈な衝撃を与えた²⁷。

近年において、米国は伝統的な戦力投射能力を脅かす存在として A2/AD を挙げ、その対抗策として様々な戦略、コンセプト等を発出している。この A2/AD は日本でも防衛力整備におけるキーワードとなっているが、米国では次のように定義している²⁸。

A2 (Anti-Access : 接近阻止) : 我の作戦地域での展開を遅らせ、あるいは我が希望する地域より遠方での作戦を強いらせることを意図した活動。我の作戦地域への展開に影響を与える。

AD (Area-Denial : 領域拒否) : 敵が我の接近を阻止できないか、接近を許容する地域において、我の作戦を妨害することを意図した活動。我の作戦地域内での機動に影響を与える。

A2 の脅威は 90 年代から指摘されていたが、2000 年代に入ると米国の安全保障コミュニティにおいて、A2/AD の脅威対象として中国の存在が強

²⁴ Junichi Fukuda, “Denial and Cost Imposition: Long-Term Strategies for Competition with China,” *Asia-Pacific Review*, 22 May 2015.

²⁵ 2015 年 4 月の「第 81 回虎ノ門政治外交懇話会」における福田資料。

²⁶ 森「米国の「オフセット戦略」と「国防革新イニシアティブ」」。

²⁷ Bob Work’s speech, January 28, 2015.

²⁸ *Air-Sea Battle*, Air-Sea Battle Office, May 2013, p.2, www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementationSummary-May-2013.pdf.

く認識されるようになった。米国のランド (RAND) 研究所は 2007 年に中国の A2 戦略について考察した論文を発表し、技術や戦術、練度に劣る中国が、非対称なアプローチとして米国の脆弱性を突く A2 戦略を採用する可能性を指摘した²⁹。

本節では、A2/AD 対抗策として米国から発出されているコンセプト等の概要を把握するとともに、TOS 及び DII との関係について整理する。

(1) エアシー・バトル (Air-Sea Battle: ASB) と統合作戦アクセス構想 (Joint Operational Access Concept: JOAC)

2009 年 7 月、米国防長官は A2/AD 環境下において米国が国際公共財における自由なアクセスと戦力投射能力を維持することを目的とし、海軍省及び空軍省にこの課題に取り組み、ASB と呼ばれる新たな作戦構想に着手するよう指示した³⁰。ASB は、CSBA 等のシンクタンクで議論が交わされた後、『4 年ごとの国防計画の見直し (Quadrennial Defense Review: QDR2010)』で初めて公式に言及され、2013 年 5 月に米軍の作戦コンセプトとして公式に発表された。A2/AD という課題に対する ASB の解決策は、「全ての領域 (海、空、陸、宇宙、サイバー) にまたがる領域横断的な作戦を実施し、ネットワーク化された統合軍が深部攻撃 (Networked, Integrated Attack-in-Depth) を行うことによって、必要な場所で敵の A2/AD 能力を攪乱 (Disrupt)、破壊 (Destroy)、打倒 (Defeat) する」という“NIA/D3”である³¹。

ASB は、QDR2010 では「統合エアシー・バトル構想 (Joint Air-Sea Battle Concept: JASBC)」と呼称されていたが、2012 年 1 月に「統合」としての対 A2/AD 構想として“JOAC”が発表された。この中で ASB は JOAC の下位構想であると定義され、名前から「統合」が消え、ASB は海軍と空軍の連携強化に焦点を当てた「限定的な構想」であるとされた。しかし、陸上コンポーネントである陸軍と海兵隊は、自軍が除外されている ASB 構想に疑念とフラストレーションを有していたと言われている³²。2015 年 1

²⁹ Roger Cliff, Mark Burles, Michael S. Chase, Derek Eaton, Kevin L. Pollpeter, *Entering the Dragon's Lair: Chinese Anti-access Strategies and Their Implications for the United States*, RAND Corporation, 2007, p.3, www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG524.pdf.

³⁰ エアシーバトル室「エアシー・バトル」平山茂敏訳『海幹校戦略研究』2013 年 9 月(3・1 増)、6 頁。

³¹ “Air-Sea Battle,” pp. 4-5.

³² Marc V. Schanz, “AirSea Battle’s Battle,” *Air Force Magazine*, April 2013, pp. 31-32,

月に4軍の責任者が了解覚書を取り交わして、ASBを「国際公共財におけるアクセスと機動のための統合構想 (Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons: JAM-GC)」と名称変更することで合意され、現在内容を発展的に更新する作業が行われている³³。JOACの下位構想としてASBに陸軍と海兵隊の運用を組み入れたものがJAM-GCとして発表されるものと思われる。

なお、米国の国防・軍事戦略としては、「国防戦略指針 (DoD's Strategic Guidance: DSG)」が頂点にあり³⁴、その下の統合作戦レベルに「統合作戦のためのキャップストーン構想: 統合軍 2020 (Capstone Concept for Joint Operation: Joint Force 2020) (CCJO-2020)」があって、統合レベルの対A2/AD構想であるJOACがその下に位置している。JOACの下位構想としては、JAM-GC (ASB) の他に、今後導入される「侵入作戦のための統合構想 (Joint Concept for Entry Operation: JCEO)」が並列に置かれている³⁵。

(2) 分散型打撃性 (Distributed Lethality: DL) ³⁶

米海軍では、A2/AD環境下において水上艦部隊が攻撃能力を高めるための概念としてDLの検討を進めている。

冷戦終結後、米国の圧倒的な海軍力に対し、米国の制海を脅かす勢力が存在しなくなったため、米海軍の対潜水艦戦や対水上戦の能力が相対的に低下した。その結果として水上艦部隊では、攻撃重視から防衛重視の発想に転換し、自らの安全確保可能な海域からトマホークを発射する等の戦術に変容した。A2/ADという挑戦課題に直面した水上艦部隊は、これを戦力投射の前提となる制海権をめぐる争いと認識し、様々な水上戦力(巡洋艦、駆逐艦、沿海域戦闘艦、強襲揚陸艦等)の攻撃能力を高め、もって敵に一

www.airforcemag.com/MagazineArchive/Magazine/2013/0413fullissue.pdf.

³³ Sam LaGrone, "Pentagon Drops Air Sea Battle Name, Concept Lives On," *USNI News*, January 20, 2015,

<https://news.usni.org/2015/01/20/pentagon-drops-air-sea-battle-name-concept-lives>. JAM-GCの更新結果は2016年12月末現在、発表されていない。

³⁴ 正式名称は「国のグローバルなリーダーシップの維持: 21世紀の国防のための優先事項 (Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense)」である。

³⁵ *Air-Sea Battle*, pp. 7-8.

³⁶ 森は“Lethality”を「打撃性」と翻訳し本稿でもこれを採用する。しかしながら、“Lethality”は「致死性、死亡」といった「打撃」よりもさらに強度な含意であり、冗長となるが「分散して相手を死に至らせる攻撃」がDLのより適切な表現であると考える。

層の防御面へのコストを強要することを目的とし、その手段として DL の検討が進められている。また、DL では米海軍の水上戦闘群 (Surface Action Groups: SAGs) が攻撃能力を高めるのみならず、分散したフォーメーションで敵部隊を捜索して撃破する“hunter-killer SAGs”という運用法を組み合わせたことが想定されている³⁷。

この DL をより効果的にするために、対艦ミサイルに対処するためのレーザガン³⁸、分散した友軍部隊への情報・監視・偵察 (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance: ISR) の提供及びデータ中継を行う無人航空機 (UAV)、敵からのサイバー攻撃及び電子攻撃に耐える指揮統制システムの装備化等が要求されている³⁹。

JAM-GC (ASB) は統合軍による作戦レベルのコンセプトであるが、この DL は海軍における戦術レベルの運用コンセプトと位置付けられる。

この DL 導入の背景としては、国防予算上の制約も大きく影響していると言われており、各軍は自軍の予算を確保するため、そして自軍の今日的な存在意義を正当化するために様々な改革に取り組みざるを得なくなり、これが革新を推進する一因にもなっていると推察される。DL を例に挙げると、A2/AD の一部を構成する弾道／巡航対艦ミサイルが脅威として注目される中で、水上艦部隊は A2/AD 環境下における自らの将来的な有用性を主張できなければ、予算を確保することが困難となるため、DL 概念等を編み出して革新に取り組む姿勢を強調しているものと思われる⁴⁰。

(3) IAMD (Integrated Air and Missile Defense) と NIFC-CA (Naval Integrated Fire Control-Counter Air)

米国はマッハ 2 で接近するソ連の爆撃機への対処を想定してイージスシステムを開発したが、30 年以上の時を経て、今日のイージスシステムはマッハ 20 のスピードで飛翔する弾道ミサイル対処を想定することとなった。

³⁷ Vice Admiral Thomas Rowden, Rear Admiral Peter Gumataotao, Rear Admiral Peter Fanta, “Distributed Lethality,” *Proceedings*, Vol.141, January 2015, pp. 19-20.

³⁸ 従来の砲は弾丸を火薬の爆発力で撃ち出しているが、レーザガンは電流に発生する磁場の相互作用で弾丸を加速させ撃ち出す。利点は①射程が長い、②射撃間隔が短い、③砲によるミサイルの迎撃が可能なので、従来のミサイルでの迎撃と比較し低コスト、④砲弾のサイズが小さくなるので大量輸送が可能、等が挙げられる。欠点としては、短時間に大電流を供給する電源システムを必要とするため大型となる。米海軍は将来ズムウォルト級駆逐艦への搭載を計画している。

³⁹ “Distributed Lethality,” pp.22-23.

⁴⁰ 森「米国の「オフセット戦略」と「国防革新イニシアティブ」」、63 頁。

一方、安価かつ高性能な巡航ミサイルが拡散しており、A2/AD環境下における部隊防護と戦力投射能力の確保を目的として、弾道ミサイルと巡航ミサイル両方の同時対処が求められており、IAMDと呼んでこれに取り組んでいる⁴¹。

また、NIFC-CAとは空母艦載機(E-2D)のレーダーやその他のISR情報を高性能のデータリンクによりイージスシステムと接続し、イージス艦のレーダー探知範囲外の遠距離目標に対し、従来のSM-2と比較して射程が飛躍的に向上した艦対空ミサイルSM-6により対処するという構想である⁴²。将来的には、UAVの運用も視野に開発が進められている⁴³。

これらの構想はいずれもイージスシステムを中心とした技術的なコンセプトであり、先進技術の研究開発においてDIIと深い関係を有している。

(4) 各種コンセプト等とTOS及びDIIとの関係

中国等によるA2/AD能力の台頭に対し、近年の財政難を踏まえつつ伝統的な戦力投射能力を確保することがTOSに与えられた命題である。

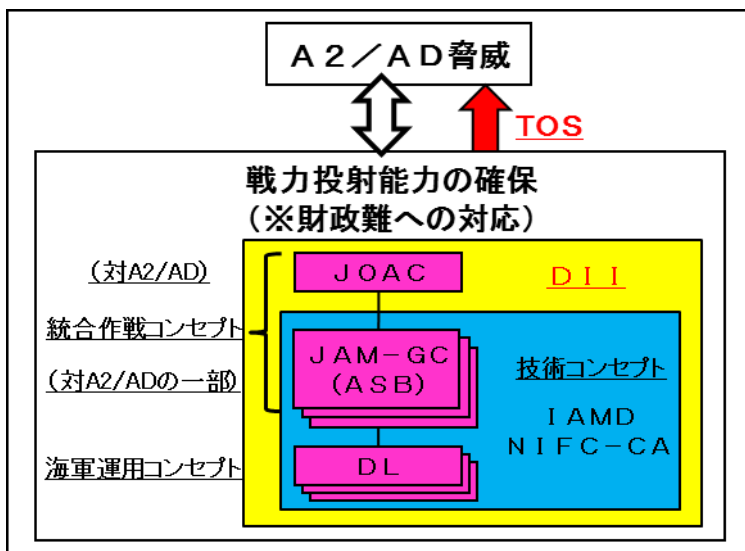
JOACは対A2/ADに焦点を当てた統合作戦コンセプトであり、その下位構想としてJAM-GCが置かれているのは前述のとおりである。DLについては、A2/ADに対処するための海軍における戦術レベルの運用コンセプトであり、JAM-GCの一部ではあるが他の作戦コンセプトとも深く関係する。

また、IAMD、NIFC-CAはこのJAM-GC及びDLを実現するために不可欠な技術コンセプトであり、対A2/AD作戦の基盤となる技術である。そしてDIIはこれら技術や作戦コンセプトのみならず、人事、組織体系、教育訓練、政策、インテリジェンスといった、国防に関連するあらゆる事業の革新を目指しており、その結果としてTOSを生み出すことを目的としている。これらの関係を総合すると次図となる。

⁴¹ Sam LaGrone, "The Next Act for Aegis," *USNI News*, May 7, 2014, <https://news.usni.org/2014/05/07/next-act-aegis>.

⁴² 一般報道ではSM-6の射程は370km程度と言われており、現状のSM-2の射程(約150km)に比べ大幅に向上している。

⁴³ Sam LaGrone, "The Next Act for Aegis."



各種コンセプト等と TOS 及び DII の関係 (筆者作成)

3 CSBA からの提言と将来作戦の様相

2014年10月にCSBAが発表したTOSに関するレポートは、技術的分野に偏っているもののTOSを幅広い視点から包括的に分析しており、多くの論文で引用される等、米国政府からの公式発表が出ていない現段階においては先行研究として利用価値の高いレポートとなっている。

本節では、CSBAからの提言を紹介した後、ワークが目指す2030年代にこれらの提言が実現された際の作戦様相について考察する。

(1) CSBA からの提言

現在の米国が直面している作戦遂行上の主な問題点は、①世界各地に展開する基地の被攻撃に対する脆弱性、②陸上からの長距離攻撃に対する大型水上艦及び空母の脆弱性、③非ステルス機の統合防空システムに対する脆弱性、④宇宙空間の被攻撃に対する脆弱性、の4つである⁴⁴。

これらへの対応として、国防予算の著しい制約のため、現有の戦力をただ増強するという形式での対処は不可能である。この問題を克服するためには、第2のオフセット戦略で実施したように、米国が優位にある非対称

⁴⁴ Robert Martinage, *Toward A New Offset Strategy*, p.23.

な分野を強化し、長期間の競合において相手にコスト・インポージングすることが肝要であり、米国が発展させるべき優位は、①無人機作戦、②長距離航空作戦、③ステルス航空作戦、④水中における戦闘、⑤複合的なシステムエンジニアリング・統合・運用、の5つである⁴⁵。

これら5つの能力を結集させ、世界のあらゆる地域で米国の永続的なプレゼンスと、A2/AD環境下での戦力投射能力を保証するため、「グローバルな監視と攻撃(Global Surveillance and Strike: GSS)」ネットワークを構築するべきであり⁴⁶、具体的に次の分野における取り組みが必要である⁴⁷。

- ① 宇宙空間における能力喪失に備えた対応措置(GPS衛星による航法・時間計測支援、偵察衛星によるISR、通信衛星による遠距離通信といった各種衛星機能の代替手段の確立(例:ISR用UAVの長期滞空化)等)
- ② 敵からの衛星攻撃を抑止する宇宙対抗策の開発と能力の獲得
- ③ 高出力・高持久力の蓄電池、水中での航法及び通信能力、自律性を有するUUVの運用
- ④ 水中戦力のペイロード能力と柔軟性の拡大
- ⑤ 固定/展開型水中センサーネットワークの拡張
- ⑥ 長距離対潜攻撃武器(現有の対潜攻撃ロケットの後継)と地上、空中、海上から敷設可能な先進機雷の開発・装備
- ⑦ レールガンと指向性エネルギーシステムによる、ミサイル攻撃と積極防御のコスト比率の逆転
- ⑧ HPM(High-Power Microwave)や高出力レーザーといった指向性エネルギーシステム、搭載型ジャミング・デコイを含む、新たな対センサー武器の開発・装備
- ⑨ 自動空中給油能力の配備の促進
- ⑩ 長距離攻撃爆撃機の開発の促進と調達の拡大
- ⑪ 烈度の高い環境においても内部へ侵入可能な高高度長期滞空ISR用UAV(グローバルホークの後継)の開発・配備
- ⑫ 烈度の高い環境においても内部へ侵入可能かつ空中給油可能で、陸上配備型及び艦載型の無人攻撃機の開発・配備
- ⑬ 遠征/地上配備可能な局地A2/ADネットワーク(短・中距離防空

⁴⁵ Ibid, pp.40-45.

⁴⁶ Ibid, p.49.

⁴⁷ Ibid, p.63.

システム、沿岸防備用巡航ミサイル、防御機雷、UUV及び艦対艦ミサイル)の構築

(2) 将来作戦の様相

これら GSS ネットワーク等を参考にして、TOS が実現された際の将来作戦(主として海上作戦)の様相について考察する。

ア ISR

宇宙空間では、電子妨害に対する衛星の抗たん性が強化される。また、衛星攻撃兵器(Anti-Satellite Weapon: ASAT)への対抗策として、衛星の小型化による被攻撃の回避及び低コスト化による多数配備が考えられる。これにより、攻撃側へコスト・インボージングすることができる。

空中では、UAVによるISRが主流となり、高高度、大型(高性能)、ステルス、長期滞空(自動空中給油)の各種能力が高まることが予想される。

水中では、浅海域にセンサーネットワークを展開することにより、基地を出入港する潜水艦を把握し、深海域ではUUVに追尾させる。このようにしてシームレスな連続追尾のシステムを構築することにより、全潜水艦の位置把握を実現することができる。従来のような艦艇と潜水艦が近接戦闘を行う場面は生起しないかもしれない。

イ 対空戦

IAMDとNIFC-CAが実現すると、弾道ミサイルと巡航(対艦)ミサイルの同時対処及びイージス艦のレーダー覆域外(レーダー水平線下の低高度飛行)の目標に対する遠距離攻撃が可能となる。

また、ルールガン及び指向性エネルギー兵器の装備により、ミサイル等の対空脅威からの重層的な防御が可能となる。すなわち、遠距離ではHPM照射によるソフトキル⁴⁸、近距離では加えてルールガン及び高出力レーザーによるハードキルを実現し、高速目標に対する撃墜率の向上、迎撃コストの低下、それに伴う攻撃側へのコスト・インボージングを図る。

ウ 対水上戦

前述したDLが実現するとhunter-killer SAGsによる敵の防御能力の飽和を企図した同時弾着攻撃が可能となる。そのためには、UAVによるISR、分散した部隊がISR情報を共有できる情報システム、秘匿性及び妨害からの抗たん性に優れた部隊間の指揮統制システムの装備が必要である。

⁴⁸ HPMは電子機器に過電流を流すことによって、半導体の破壊又は誤作動を誘引し、電子機器を無能化する。

また、現状では、水上目標の識別 (ID) や攻撃後の被害評価 (Battle Damage Assessment: BDA) は、有人機により敵の射程圏内に進入して実施する必要があり、パイロットの安全確保と ID 不十分による誤爆という 2 つのリスクは、現場指揮官の大きなジレンマとなっているが、それを解消できる UAV の装備は現場部隊にとっての悲願である。

エ 水中戦

TOS では水上艦艇及び潜水艦の攻撃に機雷が活躍する。従来の機雷は艦艇、航空機又は潜水艦により敷設しているが、将来の機雷は安全な地域から発射した後、指示した地点まで海中を自走する。敷設後は、高知能ステルス機雷として指定した艦艇のみを攻撃し、遠隔操作により敷設位置の修正も可能になる。

また、潜水艦を UAV 及び UVV のプラットフォーム (発射母体) として運用することにより、隠密裏における ISR 及び各種攻撃が可能となる。

オ 電子戦、サイバー戦

上記の作戦は全て、敵からの電子妨害、無人機の乗っ取り及びサイバー攻撃によるシステムの攪乱等を回避し、レーダー、通信、データリンク、GPS 及び各種システムが正常に機能していることが前提であり、電磁波及びサイバー領域における我々の優勢確保は将来戦において不可欠である。

また、妨害を受けた場合の代替手段 (旧式のアナログ回線の確保等) は軍事組織として極めて重要であり、新装備品の導入やコスト削減で安易に放棄しない着意が必要である。

4 TOS が抱える問題点

福田は TOS が抱える問題点として、①国防予算上の不透明性 (防衛資源の制約)、②脅威の多元化、③技術的優位追求の偏重に陥る危険性、④競合相手についてのネットアセスメントの困難性、の 4 つを指摘している⁴⁹。

第 1 の国防予算上の不透明性 (防衛資源の制約) について、過去のオフ

⁴⁹福田によると、ネットアセスメントとは、米国防総省の公式定義では「国家の相対的な軍事能力を左右する軍事的、技術的、政治的及びその他の要素の比較分析」であり、米国では、マーシャル (Andrew Marshall) 率いる国防総省ネットアセスメント局 (ONA) が 1973 年以降、ネットアセスメントを実施し、競合戦略の策定を通じて米国の優位維持に貢献している。あらゆる戦略の策定には、まず競合相手との間の相対的な能力の優劣とその長期的な変化の趨勢についての正しい認識、すなわち状況評価と長期予測が不可欠である。福田「米国の対中『競合戦略』と『第三の』相殺戦略について」

セット戦略が米国の経済力に余裕のある時代に行われたことと比較すれば、現在の米国は深刻である。防衛資源の制約が顕著であることを念頭に置きつつ、シビアに費用対効果を判断しながら戦略を追求することが求められており、今後も長期間の国防予算の削減が続けば、オフセット戦略の追求が不可能になることもあり得る。

第2の脅威の多元化について、過去のオフセット戦略はソ連の軍事的優位を如何にオフセットするかという狭い範囲の問題として処理することができた。しかし、今日の米国が直面する脅威の性質は多様であり、かつてほど単純な戦略問題に還元できない。ワークが述べたとおり、TOSの対象を中国との長期的な競合における優位の確立、特にそのA2/AD能力の打破という範囲に限定できれば議論は比較的容易であるが、米国の直面する軍事的脅威は中国に限定されない。狭い脅威認識の下で追求した戦略に基づき構築された戦力は、多様な脅威に対応する能力を欠く可能性がある。しかし、戦略的焦点を絞らない議論を行えば、最終的にTOSは単なるキャッチフレーズで終わる可能性があり、大きなジレンマを生じている。

第3の技術的優位追求の偏重に陥る危険性については幾つかのリスクがある。例えば、革新的な新技術の過剰な追求はコストの肥大化や開発期間の長期化による自らへのコスト・インポーザリングを招く恐れがある。さらに、現代の先進技術は過去と異なり、国家が困り込み続けることが難しく、他国による急速なキャッチアップで優位を持続できない可能性は否定できない。加えて、技術的優位の追求を軍事的優位の追求と混同してしまう可能性もある。本来、戦略的に達成すべき軍事的優位は、技術的優位が革新的な作戦構想や組織編成等の非技術的優位と組み合わせられて達成されるものであるが、前者を追求するあまり、後者を疎かにする弊害が生じかねない。また、技術の追求はエスカレーション管理を難しくする可能性もあり、戦略的安定性や危機時の安定性を含む、より大きな戦略的視野の中で捉える必要もある。

第4の競合相手についてのネットアセスメントの困難性については、戦略としての根本的問題と言えるが、オフセットすべき競合相手の優位についての堅実なネットアセスメントが欠如すれば、そもそも追求すべき優位についての土台自体が揺らいでしまう。特定の相対的な優位の追求が、実際に競合相手にとってのコスト・インポーザリングに繋がっているか、自身に対する正反対のコスト・インポーザリングとなっていないかを確認する確かな評価と分析の能力が不可欠である。

また、森は「大規模組織の保守的な文化」が、革新を拒んだり、停滞さ

せたりする要因として作用することを問題点として挙げている。TOS 及び DII での取り組みは、国防総省と米軍という巨大な軍事組織に対して変化を求めるものであり、国防長官や副長官の号令で、組織全体が従来存在しなかったような発想や慣行を生み出して、しかもそれを組織として受容するといったことは容易ではないと指摘している⁵⁰。

これら多角的な観点から導出された 5 つの問題点は、TOS 及び DII を実行していく上で考慮しなければならない重要な課題である。次節では、これらを踏まえ TOS 及び DII が日本に及ぼす影響について考察し、採るべき方策について提言する。

5 日本に及ぼす影響

(1) 日本に対する米国の期待

ヘーゲルやワークは演説の中で、同盟国・パートナー国との協力の重要性を強調しているが、日本に対する米国の期待の一つとして防衛装備品の共同開発が挙げられる。

CSBA の上席研究員マーチネージ (Robert Martinage) は、「TOS は日本に何を求めるか？」の問いに対し、①海中のネットワーク及びインフラストラクチャーの整備、②海中における ISR 及び通信の機能を担うシステムの構築、③UUV 及び機雷などの取り組み、④UAV システム及び空中給油などの協力、⑤衛星通信が阻害された場合の代替となる空中での通信リンク及び電子戦に関する協力、⑥指向性エネルギー兵器などの技術協力、⑦GPS に依存しない精密打撃システムの開発、の 7 項目を挙げた⁵¹。

(2) 日本の現状、実力

安倍政権の成長戦略の中核として注目されているのが「第 4 次産業革命」である。これは産官学の結集でモノづくりの高度化を目指すというもので、AI (人工知能) や IoT (モノのインターネット) 等を活用することによって、産業構造を大きく転換しようという取り組みである。日本政府は、第 4 次産業革命に関連する分野を伸ばすことで、約 30~40 兆円の付加価値

⁵⁰ 森「米国の「オフセット戦略」と「国防革新イニシアティブ」」、62 頁。

⁵¹ CSBA 上席研究員 Robert Martinage、福田潤一によるインタビュー、於ワシントン D.C.、2015 年 2 月。福田「米国の対中『競合戦略』と『第三の』相殺戦略について」

を目指している⁵²。

経済産業省はこの第4次産業革命で、①IoTにより、実社会のあらゆる事業・情報が、データ化・ネットワークを通じて自由にやりとり可能に、②ビッグデータにより、集まった大量のデータを分析し、新たな価値を生む形で利用可能に、③AIにより、機械が自ら学習し、人間を超える高度な判断が可能に、④ロボットにより、多様かつ複雑な作業についても自動化が可能な社会の実現を達成しようとしている⁵³。

この第4次産業革命で示されているビッグデータ、AI、ロボットといった分野は、正にDIIの技術部門で注力する方向性と一致しているが、これらの技術における日本の実力はいかなるものであろうか。

世界知的所有権機関(WIPO)が国ごとの技術革新力を比較した2016年のランキングを発表し、日本は世界で16位という結果であったが、論文の引用状況や世界大学ランキングといった単純な量の多さでは決められない特性を評価した「技術革新品質」部門では世界1位を獲得した⁵⁴。

また、これに関連して、日本の技術レベルの高さを示す事例として、米アップル社製のスマートフォン“iPhone”の製造がある。同社が2015年に部品調達などの取引を行った日本企業は865社であり、取引企業数は本国である米国を除くと最大級の規模で、世界的なIT(情報技術)企業を日本の技術力が支えていることが判明した。アップル社が日本企業との取引関係を深めたのは、iPhoneを発売した2000年代後半からであり、iPhoneの中核である画像センサーや液晶パネル、データを記憶する半導体は、大企業のみならず、特定の分野で高い技術を持つ中小企業の部品も積極的に採用されている。そして、これら企業もアップル社の要請に応えることで技術力をさらに高めてきた⁵⁵。

このように技術面では、日本政府の取り組む態勢、日本企業が持つ技術

⁵² 「第4次産業革命：安倍政権の成長戦略のカギ握る『第4次産業革命』のシナリオを検証する」『日経ビジネス』2016年5月、
www.nikkeibp.co.jp/atcl/matome/15/325410/061700242。

⁵³ 「新産業構造ビジョン～第4次産業革命をリードする日本の戦略～」経済産業省、2016年4月、4-5頁、
www.meti.go.jp/committee/sankoushin/shin_sangyoukouzou/pdf/008_05_01.pdf。

第1次産業革命は蒸気機関による動力の獲得、第2次は電力・モーターによる動力の革新、第3次はコンピューターによる自動化の進化、第4次は大量の情報を基に人工知能が自ら考えて最適な行動を取るという自律的な最適化の実現、と定義。

⁵⁴ 『読売新聞』2016年8月6日。ランキングは、WIPOと米コーネル大学などが研究開発投資、特許出願数、科学技術論文数など82項目を国・地域別に点数化して比べている。

⁵⁵ 『読売新聞』2016年8月2日。

力ともに、DIIを進めていく米国と良好な関係が構築できるものとする。

また、法制面においても、以前では弾道ミサイル防衛(BMD)システムの日米共同開発が長期間の交渉の末「武器輸出三原則等」の対象外として1998年に認められたが、2014年4月に閣議決定された「防衛装備移転三原則」により、米国との防衛装備品の共同開発に係るハードルは低くなり、米国のみならず国際的な共同開発への参画の可能性も大きく広がった。

(3) 日本に及ぼす影響

ア 防衛装備品の共同開発

BMD用SM-3ブロックIIAの日米共同開発を例に挙げると、開発経費に関しては日米ともほぼ同負担でそれぞれが10億ドル以上の巨額を支出したものの、①システム設計、②ミサイル統合、③弾頭部分という主要な開発は米国主導で進められ、肝心なところは米国が握っている⁵⁶。日本が共同開発のメリットとして挙げた「米国の優れた技術の取得」よりも「日本の優れた技術が米国に流出」したのではないかという懸念を抱く。

DIIにおいて、米国が優位を追求する先端軍事技術の開発を日米が共同で取り組む可能性は高いと考えられるが、日本は共同開発の経験が乏しく、米国を相手とする場合には、前述のBMDと同様に巨額の費用分担が求められるものの、開発の主導は米国に握られてしまい、期待される費用対効果が得られない可能性がある。

一方、米国としても真にゲームチェンジングな技術の開発を同盟国とはいえ他国と共同で行うかどうかは疑問である。要求水準が各国で異なるために使い勝手の悪い兵器となる、あるいはコストの増加、開発期間の延伸といった共同開発一般の問題も存在する⁵⁷。これは正に欧州のシンクタンク等で議論されている課題と一致する。

米国が日本に期待する分野は、前述したCSBAのマーチネージに対するインタビュー内容と大差ないものと思われる。これらの分野に係る防衛装備品の共同開発について米国からの打診が予想されるが、BMDでの教訓を踏まえて、①知的財産権などの技術移転に係る問題、②日本の技術基盤・生産基盤の確保、③官民での防衛秘密に係る保全措置(サイバー対策を含む)、④開発コスト・量産コストの肥大化防止、⑤相手国の開発計画・調達計画変更に係る補償等、について我が国の国益を念頭に置いた戦略的な交

⁵⁶ 「誘導武器の開発・調達の実状」防衛省、2011年5月、17頁、www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/seisan/sonota/pdf/05/001.pdf。

⁵⁷ 福田「米国の対中『競合戦略』と『第三の』相殺戦略について」

渉が求められる。

イ 戦略／ドクトリン／作戦構想

TOS、DIIの完成形は、技術的優位をドクトリンや作戦構想等の革新的な非技術的優位に組み込むことであり、戦略、ドクトリン、作戦構想等を同盟国間で共有することが求められる⁵⁸。

第2節で述べたとおり、米国はA2/AD環境下での戦力投射能力の確保及び財政難への対応を踏まえ、戦略、コンセプト等を体系的に構築している。海上自衛隊は伝統的に米海軍との共同を軸足としており、新しい装備品、戦術、用語の多くが米海軍から導入された。今後も引き続き、同盟国としてのインターオペラビリティ（相互運用性）確保のためにも、米海軍との関係をより深化させていく必要がある。そのためにもこれまでと同様、米海軍の戦略、コンセプト等を知悉しつつ、米海軍との共同要領を日米各レベルで確立するとともに、教育訓練に反映させる必要がある。

競合相手へのコスト・インポージングを念頭に置いたネットアセスメント及びこれを踏まえた海上自衛隊の新たな戦略やドクトリンの作成に関しては、海上自衛隊幹部学校における未来戦研究グループでの検討促進が期待される。

ウ 変化への対応

TOSやDIIは、戦争の様相を大きく変えるゲームチェンジを狙っている。これは今まで培ってきた軍事概念や戦い方を抜本的に見直すことを意味しており、時代の大きな転換点になることが予想される。

太平洋戦争において、日本は真珠湾攻撃やマレー沖海戦で航空機の有用性を自ら世界に示したにもかかわらず、従来の大艦巨砲主義から脱却できなかった。これは「大艦巨砲」という組織の保守派が「航空機」という改革派を抑え込んだ結果であり、時代の変化に対応できなかった組織が減んだ一例である。周知のとおり、近代の組織論では改革に抵抗する旧勢力の存在が顕著であり、従来 of 常識や慣例を変えるには莫大なエネルギーを要する。組織が巨大になればなるほどリスク回避の傾向が強くなり、その結果として保守的な現状維持の力が働き、これが改革の抵抗となる。

過去の有効な部分は継承しつつ、時代にそぐわない慣例やマインドは勇気をもって刷新する「温故知新」の実行力が求められる。ダーウィン曰く、生き残るための条件は「強さ」ではなく、「環境（時代）への適応」である。

⁵⁸ 同上。

エ 時間的猶予

ヘーゲルやワークが宣言したとおり、米国は行動を開始した。2016年2月に発表された米国防務省の2017年度予算案において、研究開発費718億ドルのうち36億ドルがTOSに関連した予算として計上されている⁵⁹。

TOS関連の研究開発はFuture Years Defense Program (FYDP)の5年計画に組み込まれており、5年間180億ドルがTOSに与えられた予算であるが、この主な内訳は、A2/ADに対抗するための技術研究、水中システム、無人化技術の促進(Human-machine collaboration)にそれぞれ30億ドル、サイバー及び電子戦システムに17億ドル、誘導兵器の改良に5億ドル、そして新たなコンセプトや戦術を開発するためのウォーゲームや各種試験に5億ドルとなっている⁶⁰。

これらの技術を総括すると、①精密誘導兵器の運用、②無人化技術、③A2/AD環境下で行動する部隊の防護、の3点に力点が置かれているのが特徴であり、CSBAが提言した内容とほぼ一致している。

国防総省の発表によれば、誘導兵器の改良として、SM-6やトマホーク巡航ミサイルを対艦ミサイルとしても使用できるよう改良する事業が計上されている⁶¹。

また、「無人化技術の促進」として戦闘機にも無人技術を採用し、例えば第4世代機であるF-16無人機編隊を有人の第5世代機であるF-35やF-22がコントロールして、敵の地対空ミサイルなど高い脅威環境下に侵入させて攻撃を行うことが想定されている⁶²。海軍では、敵の優勢下にある目標に対してより遠方から戦力投射を行うために、空母からステルス攻撃機あるいは無人攻撃機と無人給油機を組み合わせる運用することが研究されており、2015年に空母搭載型の無人ステルス攻撃機(UCAS)の運用実験に成功したのは記憶に新しい。

⁵⁹ 2016年度の防衛装備庁の予算(自衛隊の研究開発関連経費)は約2,300億円であり、米国はTOS関連だけでも自衛隊の1.6倍である。(1ドル105円換算)

⁶⁰ Franz-Stefan Gady, "New US Defense Budget: \$18 Billion for Third Offset Strategy," *THE DIPLOMAT*, February 10, 2016, <http://thediplomat.com/2016/02/new-us-defense-budget-18-billion-for-third-offset-strategy>.

⁶¹ Aaron Mehta, "Pentagon Budget Requests \$2B for Tomahawks, \$2.9B for SM-6," *Defense News*, February 3, 2016, www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2016/02/03/pentagon-fy17-budget-tomahawk-missiles-billion-raytheon/79770278/

⁶² Clay Dillow, "The Pentagon Wants Autonomous Fighter Jets to Join the F-35 in Combat," *FORTUNE*, March 30, 2016, <http://fortune.com/2016/03/30/autonomous-fighter-jets-join-the-f-35/>.

さらに「アーセナル・プレーン（武器庫航空機）」と称するプラットフォームから多数の誘導爆弾、ミサイル、超小型 UAV 等を発射することが考えられている。その一例が UAV を航空機のフレア用の収納容器に格納して射出し、空中で翼を開いてプロペラで自律飛行しつつ UAV 間で相互認識して鳥の群れのように飛び、各 UAV に HPM 妨害装置を搭載して敵のセンサーを無力化するという構想である。2014 年から試験が続けられており、2015 年のノーザン・エッジ（Northern Edge）演習では 150 回の試験を行ったとされている。

予算案にはエネルギー指向兵器も含まれている。多数の敵ミサイルの飽和攻撃から防衛する手段として、レーザー兵器やレールガン等が既に実地試験段階にあり、早期の装備化とコストの低減が期待されている。また、前述の HPM や人工知能を使ってリアルタイムに相手の周波数特性に適合する電子妨害を行うといったソフトキル手段の開発も注目を集めており、今後大いに開発が進むことが予想される⁶³。

このように、遠い将来と思っていた未来兵器が、2030 年代の技術的優位獲得に向け莫大な予算のもと現実に動き出している。米国との強固な同盟関係を標榜する日本として TOS 関連装備品の日米共同開発は実現の可能性が高く、①日米共同を踏まえた将来戦構想、②将来戦構想に基づく防衛力整備計画、③防衛力整備計画に資する研究開発計画、を速やかに策定し、米国との交渉に臨む必要がある。

おわりに

現在の我が国を取り巻く環境下において適切な防衛力整備とは何だろうか。ライバル国と同程度の能力を有する艦艇や航空機を整備し、終わりのない「量の競争」を挑むのか。答えは NO である。航空機では第 5 世代機が最新鋭の今日において、第 6、第 7 世代機の構想や研究開発に注力すべきである。艦艇ではイージス艦の後継となる将来艦の開発に資源を注ぐべきである。ゲームチェンジを実行できる非対称かつコスト・インボージングなアイデアを幅広く抽出し、具体的な作戦構想をニーズとした防衛力を整備していく必要がある。決して旧来の固定観念にとらわれて自由な発想を停止させてはならない。固定観念からゲームチェンジは生まれない。

⁶³ 小野田治「米国の相殺戦略、日本の相殺戦略」日本戦略研究フォーラム、2016年6月10日、www.jfss.gr.jp/news/20160610/20160610.htm。

ワークは2015年11月の講演において、21世紀の戦闘はKinetic（従来の砲、ミサイルといった物理的兵器）と電子戦、サイバー戦の3つが組み合わさったものになると述べた⁶⁴。いわゆる“Non-Kinetic”と呼ばれる電子戦・サイバー戦については、米国のTOS関連FYDPでも17億ドルが計上されており注力していることが分かるが、その細部については公表されていない。このNon-Kineticに係る分野については、意図と能力を暴露することによって敵に防御のヒントを与え効果が激減するため、各国とも秘匿度が極めて高く、たとえ同盟国間であっても活動状況は容易に開示しない。

現代戦はレーダー、通信、データリンク、GPSといった電磁波の自由な利用を前提としている。人間が日常生活で空気の存在を意識せず呼吸しているのと同様、電磁波の利用は自衛隊の活動において空気のような存在となっており、電子戦やサイバー戦により、これらの運用が阻害された場合の作戦への影響は計り知れない。このNon-Kineticの分野での優勢が得られなければ、従来戦闘の中心であるKineticの火力を発揮することができず、戦場にも辿り着けないかもしれない。

電子戦に関しては、政府からの公式発表はないものの、米国はHPM兵器として“CHAMP”の試験に成功し、配備に近いとの報道がある⁶⁵。CHAMPは巡航ミサイルの弾頭部をHPMの発信器に改良し、陸上や艦艇から発射して敵の上空まで飛行した後、弾頭部から電磁パルスを発信し、敵の交戦能力を奪う。HPM及びEMP（Electro-Magnetic Pulse）兵器は人体に影響を与えることなく、敵の電子機器を無能化することができる。

サイバー戦に関しては、2007年9月にイスラエルがシリアの核疑惑施設を空爆するという事件があったが、事前にイスラエルが米国と共同でシリアに対するサイバー攻撃を行い、シリアのレーダー網を無能化した後に空爆を行ったと言われている⁶⁶。また、2011年12月には米国の無人偵察機がイラン軍電子戦部隊によるサイバー攻撃により無傷で捕獲されたとの報道がある⁶⁷。これらについても政府からの公式発表はない。

⁶⁴ Deputy Secretary of Defense Bob Work, Reagan National Defense Forum Keynote, November 7, 2015, www.defense.gov/News/Speeches/Article/606635.

⁶⁵ Stephen Starr, “Boeing’s non-lethal CHAMP missiles could mark ‘a new era in modern-day warfare,’” *National Post*, January 12, 2013, <http://news.nationalpost.com/news/how-boeings-non-lethal-champ-missiles-could-mark-a-new-era-in-modern-day-warfare>.

⁶⁶ Sharon Weinberger, “How Israel Spoofed Syria’s Air Defense System,” *WIRED*, October 4, 2007, www.wired.com/2007/10/how-israel-spoof.

⁶⁷ 菅原出「米国の無人偵察機はイランのサイバー攻撃で落とされた？」『日経ビジネス』2011年12月16日、

10年以上に渡って米国大統領補佐官を務めたクラーク (Richard Clarke) が執筆した「世界サイバー戦争」で書かれている「サイバー戦争が勃発すれば国家機能は 15 分で麻痺する。すでに各国はその時限爆弾をセット済みである」「サイバーによる圧倒的な破壊力は、核抑止と同様の効果が認められ、相互確証破壊に基づくサイバー抑止が成立する」という時代が到来する (すでにそのような時代となっている) 可能性も否定できない⁶⁸。

TOS で求められているのは、ミサイルにミサイル、大型艦に大型艦といった正攻法な競争ではなく、空母等の大型艦艇を多数装備するものの、対潜水艦戦能力が低い海軍に対し、(空母よりも安価な) 潜水艦を増強して相手の大型艦艇の活動を抑止し、コスト・インポーザリングするといった非対称な競争である。Kinetic 兵力をオフセットする Non-Kinetic の強化も非対称かつ相手にコストを強要するオフセット戦略であり、人的被害を与えることなく敵の交戦意欲を奪う Non-Kinetic の強化は、専守防衛を標榜する自衛隊において防衛力整備の有効な選択肢の一つと考える。そしてゲームチェンジを実現して「戦っても勝てない」「戦えば戦うほど損をする」と相手に認識させることが真の抑止力ではなかろうか。少ない資源を知恵と柔軟なアイデアで克服し、強大な敵を屈服させるのは有史以来の軍事関係者のロマンである。

TOS は大きな戦略転換の可能性があり、日本は米国の同盟国として、そして我が国の国益と防衛のため、TOS への早急かつ適切な対応が求められる。微力ながら本稿での分析が我が国における議論の一助となれば幸甚である。

<http://business.nikkeibp.co.jp/article/world/20111214/225192/>。

⁶⁸ リチャード・クラーク、ロバート・ネイク『核を超える脅威 世界サイバー戦争 見えない軍拡が始まった』北川智子、峯村利哉訳、徳間書店、2011年、44、81頁。

航空機による海難救助のための外国領海上空への入域

— 「救助入域 (Assistance Entry)」 の考え方 —

佐藤 幸輝

はじめに

ここ数年、ソマリアの海賊による活動が下火になっているが、これまで、同海賊による海賊行為及び近隣諸国の領海内で行われる海賊と同様の暴力行為である海上武装強盗が行われてきた¹。そして、国連安保理決議²により海上武装強盗の取り締まりが認められるソマリア領海内のみならず、アデン湾の対岸にあたるイエメンの領海内においても海賊対処活動に参加する外国の海軍部隊による海難救助としての海上武装強盗による被害船舶に対する救助活動が行われている。すなわち、ソマリア領海内のような例外は別として、原則として沿岸国にのみ管轄権が認められる領海内において、海上武装強盗の取り締まりに該当しない、被害船の船長等の救助要請に応ずる海難救助としての支援活動が行われている。

これに関連して、英米系の国やドイツなどは、一定の要件を満たす場合に、Assistance Entry (以下、日本語では「救助入域」として、艦船のみならず、航空機による遭難者の救助のための沿岸国の許可を得ない領海及びその上空への入域が国際法上認められるという立場をとっている³。他方、我が国においては、沿岸国の許可を得ずに航空機が外国領海上空へ入域す

¹ ソマリア沖・アデン湾における海賊等事案(公海で発生した「海賊」と領水内で発生した「武装強盗」の双方を含めたもの)の発生状況について、2010(H22)年に219件、そして2011(H23)年の237件をピークに2012年75件、2013年15件、2014年11件、2015年0件、2016年2件、2017年9件と極めて低い水準で推移している。2017年は9件と増加しており、今後の推移について予断を許さない状況となっている。外務省HP「ソマリア沖・アデン湾における海賊問題の現状と取組」(平成30年3月29日)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/africa.html>.

² 2008(H20)年6月に採択されたUN Security Council/RES/1816(2008), para.7.により、所定の手続きの後に海賊行為及び海上武装強盗を抑止するためにソマリア領海に入域することを認めることを決定し、その後、毎年安保理決議で、当該規定が延長されている。S/RES/1846(2008)、S/RES/1897(2009)、S/RES/1950(2010)、S/RES/2020(2011)、S/RES/2077(2012)、S/RES/2125(2013)、S/RES/2184(2014)、S/RES/2246(2015)、S/RES/2316(2016)、S/RES/2383(2017)。

³ Craig H. Allen, *International Law for Seagoing Officers, 6th ed.*, Naval Institute Press, 2014, pp. 106-107.

ることは、当該航空機自体の遭難による緊急入域でない限り、領空侵犯として国際法に反するという考え方を原則的にとっている⁴。我が国周辺の国際環境においては言うまでもなく、その他の地域においても政治上、作戦上の判断、特に沿岸国の要撃機や対空火力による迎撃等の脅威について考慮が必要なことは当然であるが、そういった配慮とは別に国際法上、航空機による海難救助のための領域国の許可を得ない入域を含む「救助入域」が認められるのか否か、認められるとしてその国際法上の根拠は何であろうか。

本稿では、海賊・海上武装強盗事案が海難救助の対象になり得ること、航空機を使用した海難への対応が実態として行われていること、及び艦船による「救助入域」が認められることを確認したうえで、航空機による「救助入域」の合法性について検討するものである。

1 海賊・海上武装強盗による被害船舶に対する海難救助としての対応

船舶が荒天、機関故障、航法ミスによる座礁、漂流、沈没等、すなわち、自然現象、事故、自らの航法・操船上の誤りに起因して生命の危険にさらされている状態を海難と認識することに疑問はないものとする。それでは、海賊や海上武装強盗による襲撃等の侵害行為により海上において生命の危険にさらされている場合は、海難といえるのであろうか。

海洋法に関する国際連合条約（以下「国連海洋法条約」という。）第98条1(a)は、船長は、「海上において生命の危険にさらされている者を発見したときは、その者に援助を与えること⁵」としており、遭難者の生命の危険にさらされるに至る原因について限定していない。また、我が国の国内法である船員法第14条においても、「船長は、他の船舶又は航空機の遭難を知ったときは、人命の救助に必要な手段を尽くさねばならない⁶」としており、同じく原因については触れていない。

⁴ 外務省条約局長『第百回国会衆議院外務委員会議録第一号』昭和58年10月4日、6頁。外務省条約局外務参事官『第八十四回国会衆議院外務委員会議録第十六号』昭和53年4月21日、15頁。学説においても同様の説明がなされている。例えば、山本草二『国際法（新版）』有斐閣、1994年、465-467頁。深町朋子「第15章 その他の地域および空間」、柳原正治ほか編『プラクティス国際法講義』信山社、2010年、248頁。

⁵ 海洋法に関する国際連合条約（平成8年条約第6号）第98条（援助を与える義務）。

⁶ 船員法（昭和22年法律第100号）（遭難船舶等の救助）第14条。

我が国のソマリア沖アデン湾の海賊への対応として、海賊対処法が成立する以前の第1次海賊対処水上部隊は、海上における警備行動⁷を発令して派遣された⁸。この間、海上警備行動に認められる権限を行使して防護することができる護衛対象の船舶以外の船舶⁹からのメーデーコール等に複数回対応している。その際の法的な根拠は、海難救助であると説明されている。平成21(2009)年4月4日、アデン湾において、第8護衛隊の護衛艦「さざなみ」が、海上警備行動に認められる権限を行使して防護することができる防護の対象にあたらぬ船舶から海賊の可能性のある小型船舶に接近されているという国際VHFによる通報を受け、当該小型船舶に対して探照灯の照射、LRAD(指向性大音響発生装置)による呼びかけ等の「人道的な観点から、強制力の行使を伴わない行為」を実施しており¹⁰、我が国政府は、その法的根拠を船員法第14条であるとした¹¹。そして、「船員法第14条では、…条文上、遭難の原因とか要因、こういうことであるということについては具体的に定めておりません。事件だとか事故等を引き起こした原因とか要因が何であれ、現実に大切なことは、船舶や航空機が急迫した危険に陥った状態にあるということを書いておりまして、この場合においては、当該船舶や航空機に搭乗している人員や漂流中の人員の救助を義務づける、こういう規定」であると説明している¹²。

⁷ 自衛隊法(昭和29年法律第165号)第82条。

⁸ 政府として、海賊が所有する武器、その他を総合的に勘案し、海上保安庁のみでは対応できないと判断し、防衛大臣が内閣総理大臣の承認を得て、海上警備行動を発令した旨が説明されている。金子国土交通大臣『第百七十一回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第三号』平成21年4月15日、6頁。

⁹ 海上警備行動では、保護対象が我が国に關係する船舶に限られている点を海賊対処法を整備する必要性のひとつとして説明している。麻生内閣総理大臣『第百七十一回国会衆議院会議録第二十三号』平成21年4月14日、9頁。制限の理由は、海上における警備行動の要件である「海上における人命若しくは財産の保護」の人命及び財産は一般に日本人の人命及び財産と考えられているため、保護対象が我が国に關係する船舶になるといえる。防衛庁防衛局長『第七十五回国会衆議院決議委員会議録第十五号』昭和50年6月24日、18頁。

¹⁰ 防衛省「護衛艦「さざなみ」が護衛対象外の船舶から通報を受け、小型船舶に対処した件について」『お知らせ』(21.4.4)

<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2009/04/04a.html>。

¹¹ 防衛省運用企画局長『第百七十一回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第三号』平成21年4月15日、5頁。

¹² 加納国土交通副大臣『第百七十一回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第三号』平成21年4月15日18頁。

平成22(2010)年10月24日、ソマリア東岸から750海里のインド洋においてアンチグア・バーブーダ船籍でドイツの船社が運航する貨物船 **MV BELUGA FORTUNE** が海賊に襲撃され、乗り込まれたが、船長以下船員総員がシタデル(安全区画)¹³への退避に成功し、船長はシタデル内部から救難要請をし、通信を維持するとともに、船の機関を停止、燃料供給を遮断し、船橋の全てのシステムを遮断したため、海賊は同船をコントロールすることができず、船橋構造物に放火した後に退散した。これに対し、NATO海軍部隊の英海軍 **HMS MONTROSE** が **BELUGA FORTUNE** 船長からの海賊は退散した模様であるとの通報を受け、翌10月25日に英海兵隊の乗船隊を同船に乗船させシタデル内から船員総員を無事に解放した¹⁴。当該英海軍部隊の行為は、国際法で認められる海賊取り締まりの一環としての海賊嫌疑船舶に対する臨検¹⁵、あるいは、「海賊行為によって奪取され、かつ、海賊の支配下にある船舶」の拿捕¹⁶という位置付けとも説明できるが、むしろ、被害船舶の船長の要請に応ずる海難救助という位置付けがその実態を表しているともいえよう。

以上みてきたように、自然現象、事故、自らの航法・操船上の誤りに起因して生命の危険にさらされている状態のみならず、海賊や海上武装強盗による襲撃等の侵害行為により海上において生命の危険にさらされている場合も海難ということができ、警察権の行使を伴わない、海難救助の枠組で対応する場合があるといえる。

¹³ シタデルについて次のように説明している。「シタデル(ろう城設備):シタデルは、海賊により乗り込まれそうな切迫した危険が迫った際、全乗組員が救助を待つ間閉じこもるための設備。最低限の設備として、食料と水、良好な外部との連絡手段、2重(補強)扉などが必要とされている。機関室、操舵機室をシタデルにする場合、主機、補機、舵の制御が可能、外部との通信手段の確保(VHF、衛星船舶電話等の設置)は必須、さらに海賊の動向を観察できるCCTVのモニターも有効。長期間のろう城は困難であり、あくまで軍の艦艇、ヘリの救援までの時間稼ぎとしての位置付けであり、軍の救援が期待できない状況、海域での使用は推奨されない」。一般社団法人 日本船主協会 海務部 外航海運セミナー資料「航行安全の問題(海賊編)」(2014年3月)

http://www.jsanet.or.jp/pressrelease/2014/pdf/20140317handout_bs.pdf.

¹⁴ EU NAVFOR, “Pirates fail in pirating MV BELUGA FORTUNE in Somali Basin”, October 26, 2010,

<http://eunavfor.eu/pirates-fail-in-pirating-mv-beluga-fortune-in-somali-basin/>,
DIIA COUNTER PIRACY REPORT, 2010, <http://diia.us/Spearfish.html>.

“German ship freed by Somali pirates”, Reuters, October 25, 2010,
<http://www.reuters.com/article/us-germany-piracy-beluga-idUSTRE69O3PB20101025>.

¹⁵ 国連海洋法条約 第110条(臨検の権利)。

¹⁶ 国連海洋法条約 第105条(海賊船舶又は海賊航空機の拿捕)。

2 航空機による海難への対応

慣習国際法あるいは国連海洋法条約第98条の援助を与える義務の主体は、船舶の船長である。航空機は、その登場自体が近代以降であるとともに、飛行艇は別として海上の遭難への対応に限界があること、また、航空機自体の脆弱性から、海上の遭難者に援助を与える義務の規定は国際法上、存在しないと見える¹⁷。しかしながら、航空機の性能向上、特に固定翼の洋上哨戒機、艦艇搭載の回転翼機（ヘリコプター）の発達に鑑み、海難救助の極めて重要な主体となっているのが実態である。

先に挙げた海上警備行動の発令により、ソマリア沖アデン湾に派遣された第1次海賊対処水上部隊の第8護衛隊の護衛艦「さみだれ」が、平成21(2009)年4月11日に防護対象外の船舶からの小型船舶の接近情報に対して¹⁸、4月18日には護衛艦「さざなみ」の哨戒ヘリコプターが同じく小型船舶の接近情報に対して¹⁹、4月30日には、「さみだれ」の哨戒ヘリコプターが不審な船舶の情報に対して²⁰、それぞれ状況を確認した。5月18日には、マルタ船籍の船舶から「小型船舶から攻撃および追撃を受けている」との情報入手し、同じく護衛艦「さみだれ」の哨戒ヘリコプターにより、当該船舶の安全を確認したが、小型船舶を発見することはできなかった²¹。これらの事象においては、現場の距離が護衛艦から離れていることもあり、全て艦載の哨戒ヘリコプターにより対応している。5月18日の

¹⁷ 航空機による援助について、それを義務化する動きはあった。遭難航空機の救援・救助については、「1919年のバリ条約23条は、海難救助の規定を準用すると規定しており、この規定を受けて国内法で同様の規定を設ける国もあった。しかし、規定を持たない国もあるため、国際的な取決めが必要とされ、1938年にブラッセルにおいて『海上における航空機の、又は航空機による救難又は救助についての規則の統一に関する条約』が制定された。この条約に対しては1カ国の批准しかなく、効力発生に必要な5カ国の批准を得ておらず現在なお効力は生じていない」。新田浩司「航空行政法」（藤田勝利編『新航空法講義』信山社、2007年、129-130頁。この1938年ブラッセル条約の成立については、池田文雄『空法』邦光堂、1991年、239-244頁に解説されている。

¹⁸ 防衛省「護衛艦「さみだれ」が護衛対象外の船舶から通報を受け、小型船舶に対応した件について」『お知らせ』（21.4.11）、

<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2009/04/11c.html>。

¹⁹ 防衛省「護衛艦「さざなみ」が、ヘリを発艦させ状況確認を行った件について」『お知らせ』（21.4.18）、<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2009/04/18a.html>。

²⁰ 防衛省「護衛艦が不審な船舶に関する情報入手し、護衛艦「さみだれ」のヘリが発艦し状況確認を行なった件について」『お知らせ』（21.5.1）、

<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2009/05/01f.html>。

²¹ 防衛省「ソマリア・アデン湾沖における小型船舶への対処事案発生について」『お知らせ』（21.5.18）、<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2009/05/18b.html>。

事象に関し、我が国政府は、仮にマルタ船籍の船舶が小型船舶から攻撃を受けている場面に遭遇した場合の対応について、攻撃を受けている船舶が「保護対象外の船舶ということになりますと非常にやることは我々としては限られておりますので、あくまで人道的な観点から、強制力の行使を伴わないような行為ということで、他国の船に通報するでありますとか、あるいは引き続き状況の監視をするといったようなこと」を実施するとしている²²。すなわち、海賊対処法の成立していなかった当時において、外国船舶であるソマリアの海賊が日本関連の船舶以外の船舶を襲撃している場合には、我が国の法律に定める刑法犯罪を構成しておらず、また、海上における警備行動の直接的な保護の対象とはいえないため、海上警備行動で準用される海上保安庁法や警察官職務執行法の権限の行使ではなく、人道的観点から権限の行使に当たらない行為で対応するというものである。先の平成22(2010)年10月24日のMV BELUGA FORTUNEの事案においても、同船船長のメーデーコールに最初に対応したのは、EU海軍部隊(EU NAVFOR)の固定翼哨戒機である²³。航空機は、艦船に比較して移動するための速力が圧倒的に優れており遭難船舶への到達所要時間が短く、また、搜索範囲が広いという特性を活かして、海賊事象も含めて海難へ対応しているのが実態である。

3 艦船による「救助入域」

次に、艦船による外国の領海内への「救助入域」について考えてみたい。自国の沿岸において海難が発生した場合には、当該沿岸国が援助を与えるとともに、関税等の便宜を供与することが行われてきた²⁴。また、二国間の通商航海条約の多くもこれらについて規定している²⁵。多国間条約にお

²² 防衛省運用企画局長『第百七十一回国会参議院外交防衛委員会議録第十六号』平成21年6月4日32頁。

²³ EU NAVFOR, “Pirates fail in pirating MV BELUGA FORTUNE in Somali Basin”, October 26, 2010, <http://eunavfor.eu/pirates-fail-in-pirating-mv-beluga-fortune-in-somali-basin/>. “German ship freed by Somali pirates”, Reuters, October 25, 2010, <http://www.reuters.com/article/us-germany-piracy-beluga-idUSTRE69O3PB20101025>.

²⁴ 海軍大臣官房『軍艦外務令解説』(昭和13年)254-255頁；海上保安庁警備救難部監修『緊急入域ハンドブック』海文堂、1987年、8-10頁。地方自治体に遭難船舶の所在を認識したならば救護を実施するよう義務付けてきた。水難救護法(明治32年法律第95号)第1条、第3条。

²⁵ 『軍艦外務令解説』254-256頁。日米通商航海条約(1911年)、日英通商居住及

いても、沿岸国が「海上における安全に関する適切かつ実効的な捜索及び救助の機関の設置、運営及び維持を促進」²⁶し、「海上におけるいずれの遭難者にも援助を与えることを確保しなければならない」²⁷と規定するなど、領海内においては、一義的には、沿岸国の捜索救助機関等に海難救助を行うことが期待されている。

他方、全ての国の船舶の船長は、外国領海内を無害通航中、海難に遭遇した場合に遭難者を救助する義務があることに疑問は生じない。国連海洋法条約 18 条 2 においても「通航は、継続的かつ迅速に行わなければならない。ただし、停船及び投じようは、・・・遭難により必要とされる場合又は危険若しくは遭難に陥った人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合に限り、通航に含まれる」としている²⁸。すなわち、領海内を無害通航中に海難救助を実施することを想定しているといえる。それでは、領海外を航行中の船舶が外国の領海内で海難が発生したことを認識した場合、領海に入域して遭難者を救助することに一定の義務はあるのか。また、当該入域について沿岸国の許可が必要になるのであろうか。

(1) 国連海洋法条約第 98 条

国連海洋法条約第 98 条の「援助を与える義務」は、外国の領海に入域して海難救助を実施する法的な根拠になるのであろうか。国連海洋法条約第 98 条は、船長に自己の船舶及び乗組員等に重大な危険を及ぼさない範囲で遭難者への援助を義務づけている。しかし、海難救助のために領海外から領海内へ入域する場合を含むのであろうか。そもそも、98 条は同条約の「公海の部」に規定されているため、領海内には適用されないという考え方もできるかもしれない²⁹。

び航海条約等を引用し、それらは、自国の船舶と同様の援助及び保護を与えるよう規定している。『緊急入域ハンドブック』8・14 頁。

²⁶ 国連海洋法条約第 98 条 2。

²⁷ 1979 年の海上における捜索及び救助に関する国際条約（昭和 60 年条約第 5 号）附属書第 2 章 para 2.1.11。

²⁸ 国連海洋法条約第 18 条（通航の意味）。

²⁹ 高野雄一は、国連海洋法条約第 98 条の説明として、船長は「海上（領海外海洋）で生命の危険にさらされている者を発見したときは、これに援助を与え」ることとしており、遭難者の位置を公海（領海の外側）に限定している。高野雄一『全訂新版 国際法概論（上）』弘文堂、1985 年、280 頁。

また、横田喜三郎は、「公海における海難の救助について」規定した条約として 1910 年の「海難における救援救助についての規定の統一に関する条約」（以下「1910 年ブラッセル条約」という。）11 条及び 1958 年の「公海に関する条約」（以下「公海条約」という。）12 条を挙げている。国連海洋法条約 98 条の規定は、公海条約 12

この件について、98条1(a)は、文言上海難現場を「海上において(at sea)」としており、海洋全般において遭難者に対する援助の一般的な義務について規定しているとする解釈もある³⁰。同条約第58条2に基づき、98条の「援助を与える義務」が排他的経済水域に適用があること、そして、前述した同条約18条2の領海内における海難救助の実施を前提とした規定とを併せ考えるならば、援助の義務は海上全般に渡って存在するということができるであろう³¹。

それでは、領海外から領海内へ入域して遭難者を救助することに一定の義務はあるのかという点についてはどうなのか。国連海洋法条約は、文言上、公海から領海へ入域しての海難救助についての明確な規定はないが、それを排除する規定も存在しない。98条1(b)で、船長は援助を必要とする旨の通報を受けたときは、「可能な最高速度で遭難者の救助に赴くこと」と規定されているところ、遭難地点が1海里(約1,852m)でも領海の境界の内側であったならば、沿岸国の許可なく入域できないということがあろうか。98条1(a)が遭難者に対する援助の一般的な義務について規定していること、及び98条1(b)で自船の進路等にかかわらず、海難を認識したならば、速やかにその現場に積極的に進出して援助を与えるという規定を考慮するならば、公海から領海への入域を否定しているとは考え難く、自船の近傍に海難の発生を認識し、沿岸国の捜索救助機関等が対応できないと判断できるのであれば、領海外から領海内へ入域して遭難者を救助することはそのような一般的な義務に含まれるものと考えられる。もちろん、この救助の「義務」は、合理的に期待される限度のものであって、あくまでも船長の裁量に任されている³²。

条の規定と概ね同様であり、公海条約12条は、1910年ブラッセル条約11条(船長の人命救助義務)をもとに規定したものである。したがって、横田喜三郎も、これら条約の対象となる海難の現場は、公海、すなわち領海の外側の海域と考えているようにみえる。横田喜三郎『国際法II〔新版〕』有斐閣、1958年、142頁。O'Connellが著した、『国際海洋法(*The International Law of the Sea*)』においても「公海の管轄権(Jurisdiction on the High Sea)」の章に「海上における援助(Assistance at Sea)」という項目を設けて海難救助について解説している。Daniel Patrick O'Connell, *The International Law of the Sea Volume II*, Edited by I. A. Shearer, 1984, pp. 813-814.

³⁰ Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne (Volume Editor), Neal Grandy (Assistant Editor), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary Vol III*, Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia School of Law, Kluwer Law International, 1995 (以下「ヴァージニア・コメンタリー 第3巻」) p.176.

³¹ *Ibid.*, pp.176-177.

³² ヴァージニア・コメンタリー 第3巻、p.175.

(2) 国連海洋法条約第18条

国連海洋法条約第18条は、海難救助のために領海外から領海内に入域し航行することを無害通航の前提となる「通航」に含めるとしているのか。これについて、18条1項で「通航」とは、内水等に入ることなく領海を通過する場合と内水等への出入りのために領海を航行することとしている³³。そして、18条2項で「通航は、継続的かつ迅速に行わなければならない」とした上で、「停船及び投びよう」について、「通航」に含まれる場合の一つとして、「危険若しくは遭難に陥った人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合」を挙げている。このことから、外国領海内を無害に18条1項の「通航」を実施している際に、海難に遭遇し、「人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合」は、「継続的かつ迅速」ではない、「停船」や「投びよう」についても「通航」に含まれ、認められることに疑問の余地はないであろう。

他方、領海外から海難救助のために領海内に入域して航行することは、文言上、18条1項に規定する内水等に入ることなく領海を「通過」すること、あるいは、内水等への出入のために領海を航行することと合致せず、18条1項の「通航」にはあたらないと解釈できるかもしれない³⁴。この点に関し、村上厩造教授は、第三次国連海洋法会議における領海内の海難救助の規定ぶりの変遷から、国連海洋法条約第18条は、「海難救助活動のための領海内入域までも許容したものではない」と結論づけている³⁵。すなわち、1974年の英国提案³⁶でその活動が「危険若しくは遭難に陥った人、

³³ 脚注28参照。

³⁴ ヴァージニア・コメンタリー 第2巻、p.162。

³⁵ 村上厩造「外国公船の無害通航と海難救助」財団法人海上保安協会『新海洋秩序と海上保安法制』第1号、1991年3月、9-13頁。

³⁶ 同上、10-11頁、英国提案(A/CONF.62/C.2/L.3, 3 July 1974, Official Record III p.183)を以下のとおり引用している。

第16条

1 通航は、沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り、無害とされる。無害通航は、この条約の規定及び国際法の他の規則に従って行われる。

2 外国船舶の通航は、当該外国船舶が領海において、国連憲章に違反する武力による威嚇又は行使であって沿岸国の領土保全若しくは政治的独立に対するもの、又は沿岸国の許可若しくは国際法上の根拠なくして次のいずれかの活動に従事する場合を除いて、沿岸国の平和、秩序又は安全を害するものとはみなされない。

(a) 武器(いかなる種類のものであるかを問わない。)を用いての演習又は訓練

(b) 航空機の発進又は積込み

(c) 軍事機器の発進、着船又は積込み

(d) 沿岸国の通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令に違反する人又は

船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合」について、当該「通航は、沿岸国の平和、秩序又は安全を害するものとはみなされない」と条文に明示していたものを、最終的には、現在の第18条第2項にあるように、1958年の領海条約にならって通航の一形態という規定ぶりとなった。このような変遷を整理し、村上教授は、「英国提案にあるように、領海内の海難救助が無害通航に該当するものとし、そのための領海内入域をも許容したものと解する」ことは「広きに失する」ものとしている。特に第18条第2項の規定が「人命の救助だけでなく船舶の救助までも含めている点を考えれば、それが無害通航ということになり、外国船舶によるサルベージ活動まで許容する余地があるからである」としている。また、後述するSAR条約の規定を村上教授は、海難の位置の搜索及びその結果発見した遭難者の救助と位置の判明している遭難者の救助とを区別せず、すべからく搜索救助のための領海への入域は沿岸国の許可を要するとの認識から、国連海洋法条約第18条は、領海内への「救助入域」を許容するものではないとするのである³⁷。

しかしながら、18条の規定が98条に規定する海難救助に関する一般的な伝統、海洋慣習法の実行及び基本的な人道上の配慮を反映していることを考慮すると、海難救助のための領海内への入域も排除していないと考えることも可能であろう³⁸。むしろ、現在の条文に修正される前の英国提案で、無害通航に該当するものとして、その活動が「沿岸国の事前の許可を得て行われている場合」と並んで「危険若しくは遭難に陥った人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合」が明示されていたことを想起すると不自然な考えではないであろう³⁹。

貨物の積込み又は積卸し

(e) 沿岸国の通信系の妨害を目的とする行為

(f) 沿岸国の他の施設又は設備の妨害を目的とする行為

3 その活動が次のいずれかである場合は、通航は、沿岸国の平和、秩序又は安全を害するものとはみなされない。

(a) 船員の通常の実務に照らして安全かつ効率的な航海に必要なものである場合

(b) 沿岸国の事前の許可を得て行われる場合

(c) 不可抗力若しくは遭難により必要とされる場合、又は危険若しくは遭難に陥った人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合

(以下略)

³⁷ 同上、14頁。

³⁸ ヴァージニア・コメンタリー 第2巻、p.162.

³⁹ 最終段階の条文案において無害とされる活動から「救助入域」を除外したのではなく、英国提案に示された無害とされる活動を列挙する方式自体を採らなかったといえる。

また、SAR条約との関係について、SAR条約付属書3.1.3⁴⁰は、「海難の位置の搜索」(“searching for the position of maritime casualties”)及び「その海難の生存者の救助」(“rescuing the survivors of such casualties”)の目的のみをもって救助隊を領海に入域させる場合は沿岸国の許可を要するとしているのであって、位置の判明している生存者を救助するために許可が必要であるとはしていない点に留意する必要がある。後述するように、米国、ドイツ等も「救助入域」の説明として、行方不明者の広域搜索のための沿岸国の許可のない入域は認められないとしており、SAR条約とは矛盾しないといえる。

(3) 慣習国際法等

これまでみてきたように、慣習国際法上、船舶による領海の内外における海難救助、そして、領海外から外国領海内へ入域しての海難救助についても、合理的に期待される限度において一定の義務が生ずるといえる。

国連の国際法委員会は、1956年の国連総会への報告において、1910年ブラッセル条約⁴¹第11条(船長の人命救助義務)⁴²の文言を借用して、それを現在有効な国際法を表したものであるとした⁴³。すなわち、援助を与える義務は、慣習国際法であるとしている。ただし、ここでは、「船舶は公海上における危難にある者に援助を与えなければならない」(傍点本稿筆者)と解説されており、領海内の海難への対応については述べていない⁴⁴。

領海内の援助義務に関連して、昭和13(1938)年の我が国の『軍艦外務令解説』は、船舶の救難救助として領海内における海難(沿岸に擱座する場合)の事例を挙げ⁴⁵、その際の救助のための根拠国際法を1910年ブラッセル条約とし、同条約が海軍艦船に適用されないことを説明しつつも、

⁴⁰ 1970年の海上搜索救助条約(SAR条約)。

⁴¹ 脚注29参照。

⁴² 1910年ブラッセル条約

第11条 海上ニ於テ生命ノ危難ニ在ル者アルトキハ船長ハ船舶、船員及旅客ニ重大ナル危険ヲ及ボサザル限リ敵人ト雖モ之ヲ救助スルコトヲ要ス。

⁴³ *Yearbook of the International Law Commission, 1956, vol. II*, 281, “In the opinion of the Commission, the article as worded above states the existing international law”.

⁴⁴ *Ibid.*, “The Commission deemed it advisable to include a provision to the effect that ships must render assistance to all persons in danger on the high sea”.

⁴⁵ 実例として大正15(1926)年6月17日に伊豆、銭洲に座礁した英国汽船「シチー、オブ、ネーブルス」号救難及び昭和6(1931)年3月6日に支那沿岸、牛山島付近で座礁したノルウェー汽船「ローズ、ヴィル」号救難を挙げているが、いずれも領海内の座礁遭難事象である。『軍艦外務令解説』254-257頁。

「救難救助ハ一般慣行ニシテ又人道的要求ニ基クナルニ鑑ミ、帝国海軍艦船モ一般船舶ニ準ズル救難救助ヲ為スベキハ至当ナリ」と解説している⁴⁶。これは、昭和13(1932)年当時のことであり、その後、1967年の改正議定書により軍艦にも適用されるよう改正され、1977年に発効している⁴⁷。国連海洋法条約98条も、我が国の国内法の船員法第14条も軍艦に救難救助について適用除外がないことからしても、軍艦と商船の別なく海上の遭難者に援助を与えることは、法的確信がともなっていると見える⁴⁸。したがって、領海の内か外かにかかわらず、船長が遭難者に対して援助を与える義務が存在することは慣習国際法であり、前述したように、国連海洋法条約第18条及び第98条はそのことを反映しているといえよう。

領海の外から外国領海内へ入域しての海難救助について、領海の限界線は、無害通航の確保を前提とした沿岸国の主権の及ぶ範囲を示すものであって⁴⁹、遭難者に対する支援の要否を判断する基準でないことは明確である。ゆえに、沿岸国の海上捜索救助機関等による対応を踏まえ、合理的に期待される限度において、領海外から外国領海内へ入域しての海難救助についても一定の義務が生ずるといえるであろう。

次に、当該入域について沿岸国の許可又は通告が必要か否かについて、海難救助のための入域は無害通航に含まれると考えられるところ、国連海洋法条約では沿岸国の許可又は通告の要否につき言及していない。我が国をはじめ、米国、英国、フランス、ドイツ、ロシア等の主要国及び大多数の国では、無害通航に際しての許可や通告を求めている⁵⁰。1989年には、米国と当時のソ連(ロシア)が、事前通告も許可も不要であるという共同声明を発している⁵¹。

他方、軍艦等(非商業的目的のために運航する軍艦以外の政府船舶を含

⁴⁶ 同上、254-258頁。

⁴⁷ 国立国会図書館調査及び立法考査局『わが国未批准の国際条約一覧』(2013年1月現在)2013年、61頁。

⁴⁸ 自衛隊の部内規定においても、艦長は他艦船の遭難を認識した場合は救助することが義務付けられている。この際、海域の別については示されていない。自衛艦乗員服務規則(海幕人第1011号(58.3.15)別冊)(他艦船の遭難)第102条。

⁴⁹ 国連海洋法条約 第2条。

⁵⁰ 我が国は、国内法上、無害通航としての領海への入域について、事前の許可や通報を求めている。しかし、国際法としてではなく、慣行として事前の通報が行われているというニュアンスのコメントは存在する。平成28年6月17日 中谷防衛大臣会見、質疑応答、<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2016/06/17.html>。

⁵¹ 1989 USA-USSR: *Joint Statement with attached Uniform Interpretation of Rules of International Law governing Innocent Passage*, Adopted at Wyoming, USA on 23 September, 1989.

める国もある)による無害通航について沿岸国の許可又は通告を求めている国も相当数存在している。軍艦が領海内に入域することに許可・事前承認を求めている国としては、中国、インドネシア、イラン、パキスタン、スリランカ、モルディブ等が、事前通告を求めている国としては、韓国、インド、モーリシアス、フィンランド等が挙げられる⁵²。言い換えると、これらの国も軍艦等以外の一般の商船に対しては、そのような許可又は通告を求めていないということになる。海上保安庁警備救難部監修の『緊急入域ハンドブック』も遭難船舶を救助するための外国領海内への入域は、従来から緊急入域に準じた入域が認められており、その緊急入域は、国防上等の理由から事前許可又は事前通報等を求める国も存在するが、「本来入域国の入域許可を必要とするものではない」としている⁵³。

軍艦の領海への入域そのものに許可又は通告を求める国が存在するが、それらの国も海難救助のための船舶一般の入域について許可又は通告を求めるとはしていない。いずれにしても、領海を含む沿岸における海難救助は一般に沿岸国の捜索救助機関等による対応が期待されること、入域した外国艦船が救助したとしてもその後に沿岸国の捜索救助機関等に救助した者等の引き継ぎを依頼する必要性が生じること等の実務上の観点から、沿岸国当局に入域意図を通報、情報交換を実施しつつ入域することが、一般慣行といえる⁵⁴。そのような通報等を実施しても応答がなく、時宜を得た沿岸国の救助も望めない場合は、人道上の観点から、救助のための入域が求められるものとするものとする。

⁵² United States Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *LIMITS IN THE SEAS, No.36, National Claims to Maritime Jurisdictions* (8th Revision) (<http://www.state.gov/documents/organization/61543.pdf>).

⁵³ 『緊急入域ハンドブック』16頁。海上保安庁長官『第百四十六回国会参議院農林水産委員会会議録第五号』平成11年12月14日、2頁。

⁵⁴ 参考として、海難救助としての入域(「救助入域」)ではなく、自身が海難により「緊急入域」する場合について、「緊急入域」の要件ではないが、「海難入域の申請」を実施することが一般慣行となっている。『緊急入域ハンドブック』、9頁。また、我が国の船員法第14条及び同施行規則第3条で、自船で救助に赴くことができない場合で、「他の船舶が救助に赴いていることが明らかでないときは、遭難船舶の位置その他救助のために必要な事項を海上保安機関又は救難機関(日本近海にあっては、海上保安庁)に通報しなければならない」と規定している。このことは、自ら救助に赴くのであれば、通報の義務はないということになる。ただし、領海内であれば、沿岸国の救難機関等の活動が期待できること及び、自船で救助したとしてもその後の遭難者等の措置を沿岸国の救難機関に引き継ぐことが一般的であり、事実上、沿岸国当局への通報が必要になるものとする。

4 検 討：航空機による「救助入域」は国際法上認められるか。 その根拠は何か。

空域には、海上と異なり無害通航というものが認められていない⁵⁵。したがって、航空機が領域国の許可なく領空に入域することは、当該航空機自身の遭難等により違法性が阻却される場合を除き、領空侵犯となり一般に国際法違反となる⁵⁶。

それでは、航空機による海難救助のための領海上空への入域である「救助入域」は認められるのであろうか。沿岸国の許可を得ない「救助入域」を明文で認める条約は存在しないが、慣習国際法で認められているのであろうか。慣習国際法として成立するためには、諸国の一般慣行に法的信念がともなうことが要件と考えられている⁵⁷。そして、一般慣行とは、国家実行が諸国間で反復・継続し、恒常的かつ均一の慣行となったものとされている⁵⁸。国家実行には、外交文書の発出、行政機関の決定、国内法令の制定等、国家機関の行為によって認識されるが、最も重視されるのは、国家の具体的な事態における現実の行為であり、国の航空機による沿岸国の許可を得ない「救助入域」を実際に行ったという事実である⁵⁹。しかしながら、この航空機による救助入域に関しては、救助入域を実施した国も、沿岸国も「沿岸国の許可を得ずに航空機が入域した」という事実を公表することを躊躇するのが一般的である。沿岸国は、自国領域内の主権維持への疑義と海難救助体制・態勢の脆弱性を公表することを欲しないと考えられ、他方、救助入域実施国もことさら、排他的主権のある外国の領海上空へ沿岸国の許可を得ないで入域したという例外的な行為を公表することを

⁵⁵ 1919年のパリ国際航空条約においては、一定の制限の下に外国航空機の無害通航の自由を認めたが、現代航空公法の1944年シカゴ条約においては、領域上の空間における領空主権の排他性が確認された。関口雅夫「第1章 国際航空法の史的展開」藤田勝利編『新航空法講義』信山社、2007年、24-26頁。城戸正彦『領空侵犯の国際法』風間書房、1996年、25-27頁。山本『国際法(新版)』465頁。

⁵⁶ 深町『プラクティス国際法講義』248頁。中谷和弘「第2章 空域、国際民間航空と国際法」藤田勝利編『新航空法講義』信山社、2007年、70-71頁。城戸『領空侵犯の国際法』50-59頁。

⁵⁷ 水島朋則「国際慣習法の認定方法 逮捕状事件」(国際司法裁判 本案判決 2002年2月14日)『別冊ジュリスト204号 国際法判例百選[第2版]』有斐閣、2011年、8-9頁。田畑茂二郎『国際法新講 上』東信堂、1990年、34頁。山本『国際法(新版)』53頁。

⁵⁸ 江藤淳一「第2章 国際法の法源」、『プラクティス国際法講義』信山社、2010年、19頁；山本『国際法(新版)』53頁。

⁵⁹ 江藤『プラクティス国際法講義』19頁；田畑『国際法新講 上』35-36頁；山本『国際法(新版)』53頁。

望まないため、沿岸国の許可の有無に関しては公表されることはほとんど考えられない。そのため、国家実行として現実の行為を政府の公表等から認識することは困難である。ここでは、法の見解の表明による法的信念を含む軍のマニュアル等の国家実行を示すとともに、国家による具体的な事態における現実の行為については、沿岸国の許可の有無が確認できないものの、参考事例として領海内における航空機による海難救助のための入域について示すこととする⁶⁰。

(1) 国家実行等

ア 米 国

(ア) 統合参謀本部議長指示 “Standing Rules of Engagement/ Standing Rules for the Use of Force”⁶¹ (以下「統参本部議長指示『SROE』』という。)

本指示において、「救助入域」(Assistance Entry) について次のとおり説明されている⁶²。

「救助入域」の権利 (Right of Assistance Entry)

①海上において生命の差し迫った危険にさらされている者に緊急の援助を与えるときには、艦船及び特定の環境において航空機は、領海、群島水域及びその上空に沿岸国の許可なく入域する権利を保持する。

②「救助入域」の権利 (Right of Assistance Entry) は、遭難者の合理的な位置が判明している場合のみ認められる。捜索 (search) のための領海、群島水域又は領空への入域は行わない。

⁶⁰ 1867年のスコチア号事件において、英米が国内法で制定した海上衝突予防の規則が諸国に義務的なものとして一般的に受諾されているか否かに関し、「慣習国際法が成立するためには、諸国の法的信念の一致を示す継続的な慣行が必要とされるが、具体的な事項についてそのような慣行の存在を確認することはかならずしも容易ではない。本件においては、船舶の燈火に関して、英米両国の規則が他の多くの海洋諸国によって受諾されたことから、新しい慣習国際法の成立が認められた」としている。中村道「スコチア号事件 (The Scotia)」、田畑茂二郎、太寿堂鼎編『ケースブック国際法[新版]』有信堂、1987年、5頁。

⁶¹ Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, *Standing Rules of Engagement/ Standing Rules for the Use of Force for U.S. Forces*, CJCSI 3121.01B, 13 June 2005.

⁶² 同様の説明が陸海空軍等のマニュアルにも記述されている。例えば、U.S. Naval War College, *Annotated Supplement to the Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP1-14M, 1997, 2.3.2.5 Assistance Entry. USAF, The Judge Advocate General's School, “Right of assistance Entry,” *Air Force Operations & The Law*, 2nd ed., 2009, pp.73-74. U.S. Coast Guard, *Model Maritime Service Code 1995 Edition*, Chapter 9 Search and Rescue, International Law.

③現場で援助を実施する艦船及び航空機は、現場部隊指揮官の部隊防衛（unit self-defense）実施の権利と義務について、救助対象の人員、船舶及び航空機を含むものとする。当該状況における部隊防衛（unit self-defense）の範囲には、沿岸国の合法的な執行活動に対する妨害は含まない。一旦収容した遭難者は、国防長官の支持があるまで外国官憲に引き渡さないものとする。

本統合参謀本部議長指示から、救助入域の要件として遭難者の位置が判明していない場合の広域の搜索は認められず、あくまでも、位置が判明している場合に領海等への入域が認められるとしていることがわかる。

（イ）統合参謀本部議長指示 “*Guidance for the Exercise of Right of Assistance Entry*”⁶³（以下「統参本部議長指示『RAE 実施の手引き』』という。）

本指示の目的は、米国の認識している外国の領海及び群島水域における米軍艦艇及び航空機による「救助入域」の権利の行使（the exercise of right-of-assistance entry (RAE)）に関する統一方針の確立であるとし、救助入域については、前項と同様の説明に加え、沿岸国の主権との衝突及び航空機による沿岸国の許可のない入域に伴う留意事項についての説明がなされている。

①全ての船舶及び航空機の指揮官は、海上において生命の差し迫った危険にさらされている者を援助する義務がある。この長年にわたり認識されてきた船員の義務が、船舶及び特定の環境においては航空機による領海、群島水域及びその上空への沿岸国による許可のない領海への緊急の救援のための正当な取り組みとしての救助入域を認めている。

②しかしながら、RAEは、遭難者等の合理的な位置が判明していない場合の区域搜索の実施への拡張は認められない。合衆国軍隊は、外国の領海及び群島水域における区域搜索は、沿岸国の許可がある場合（SAR協定のような国際間の合意を含む）にのみ実施する。

③外国の領海及び群島水域におけるRAEは、以下の二つの相克する考慮すべき原則が関係する。

- ・ 沿岸国の主権に属する領海及び群島水域における諸国の入域及び活動の制限
- ・ 国籍又は場所にかかわらず、海上において生命の差し迫った危険にさらされている者を迅速かつ効果的に援助するという慣習国際法上の伝統的な義務

⁶³ Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, *Guidance for the Exercise of Right-of-Assistance Entry*, CJCSI 2410.1D, 31 August 2010.

④RAEに係る慣習国際法は、航空機によるものに比較して船舶によるものが疑いなく進展してきた。さらに、船舶には領海内における無害通航の権利が存在するのに対し、領海の上空における航空機のそのような権利は存在しない。許可を得ない外国領空への入域は、主権の侵害とみなされる可能性がある。したがって、作戦指揮官が軍用機を外国の領空で運用しようとする場合は、沿岸国又は群島国からの反応を考慮する必要がある。

また、米軍内の役割分担として、以下のように説明されている⁶⁴。

- 統合参謀本部作戦部長 (The Director for Operations : J3)
 - ・ 国家統合作戦情報センター (National Joint Operations and Intelligence Center : NJOIC) に対して RAE 行使の報告の受領を確認
 - ・ 国務省オペレーションセンター及び米国沿岸警備隊本部指揮センター (外国救難所掌機関への RAE 活動の通知を担当する部署) への即時通報
- 統合参謀本部戦略計画・政策部長 (The Director for Strategic Plans and Policy : J5)

統合参謀本部における RAE に関する事案の一義的な窓口

- 戦闘軍司令官 (Combatant commanders)

戦闘軍司令官は、作戦部隊 (operational units) が以下の指針に従うことを確保する。

- ・ 合衆国艦艇による RAE の実施

合衆国艦艇の作戦指揮官 (The operational commander) は、以下の 3 つの要件全てに合致する場合は、RAE を行使し、米国の認識している外国の領海又は群島水域に速やかに入域すべきである。

- ①人、船舶又は航空機が外国の領海又は群島水域において生命の差し迫った危険にさらされている又は遭難しており、緊急の救助を要すること
- ②遭難者等の位置が概ね判明していること
- ③合衆国艦艇がタイムリーで効果的な援助を与えることが可能な位置に所在すること

- ・ RAE の実施における合衆国軍用航空機の使用

作戦指揮官は、以下の 4 つの要件全てに合致する場合は、米国の認識している外国の領海又は群島水域内の領空に合衆国軍用機 (RAE 活動を実施する艦艇に搭載する航空機を含む) の展開により緊急の救助支援を与えることができる。

⁶⁴ Ibid., 6. Responsibilities (f.n. 58).

①人、船舶又は航空機が外国の領海又は群島水域において生命の差し迫った危険にさらされている又は遭難しており、緊急の救助を要すること

②遭難者等の位置が概ね判明していること

③合衆国軍用航空機が時宜を得た効果的な援助を与えることが可能な位置に所在すること

④援助の提供の遅れは、生命にかかわる可能性があること。仮に、生命にかかわる状況でない場合、作戦指揮官は、作戦指揮系統上、最も早い手段により、上級司令部に方針について要求を行なわなければならない。

その場合、戦闘軍司令官は、領海又は群島水域における軍用機の使用について許可する前に、国家統合作戦情報センターに通報しなければならない。また、そのオペレーションセンターを通じて国務省に協議することになる。

・ 当該外国への通知

RAEの行使について、沿岸国又は群島国の許可は必要とされていないが、作戦指揮官は、国際礼譲の促進、誤解の防止及び地元の救難衛生機関への注意喚起の観点から可能であれば、沿岸国又は群島国の当局に通知すべきである。もし、通知が入域前に実施できない場合、当該作戦部隊は、位置、救助入域を実施する部隊、緊急事態の内容、必要とする政府からの支援及び領海又は群島水域からの出域予定時刻をできる限り速やかに通知しなければならない。

イ ドイツ

Commander's Handbook – Legal Bases for the Operations of Naval Forces (以下「ドイツ海軍指揮官ハンドブック」という。)⁶⁵

2002年に発刊された「ドイツ海軍指揮官ハンドブック」によれば、全てのドイツの軍艦及び軍用航空機の指揮官は、海上において生命の危険にさらされている者に援助を与える義務があり、緊急の援助を与えることが求められる場合に、例外的に沿岸国の許可なく「救助入域」として領海及びその上空に入域することが認められるとしている。

そして、「救助入域」が認められる以下の要件等を挙げている⁶⁶。

⁶⁵ German Navy, *Commander's Handbook – Legal Bases for the Operations of Naval Forces* (2002).

⁶⁶ *Ibid.*, Rescue operations, p.139. 英文は、以下のとおりである。

” [A]ll warship (and military aircraft) commanders have an obligation to assist those in danger of being lost at sea. In this exceptional case, they are entitled to assistance entry into the territorial sea (or into the superjacent airspace) without permission of the coastal nation to engage in effort required to render emergency assistance to those in danger or distress at sea. The right of assistance entry is only applicable, if the coastal state is not able to render

- ①沿岸国が緊急の援助を提供できないか、時宜を得た援助ができない場合
- ②遭難場所が判明している場合(沿岸国の許可を得ない広域の捜索は禁止)
- ③可能であれば、入域前に沿岸国当局に通報すること

ウ その他

(ア) 国際海事機関 (IMO : International Maritime Organization)

1991年に米国がIMOに「救助入域」の概念について慣習国際法上の有効性に対する認識を確認しようとしたが⁶⁷、IMOは、これに対し、「国際公法上『救助入域』の権利というものは存在せず、当該原則は、いかなる条約でも具現化されておらず、また、慣習国際法上も確立していない」と結論付けた⁶⁸。

(イ) 国際人道法研究所 (IIHL : International Institute of Humanitarian Law)

2009年に国際人道法研究所の賛助の下、発刊された **SANREMO HANDBOOK on RULES OF ENGAGEMENT** (以下、「サンレモ ROE ハンドブック」という。) ⁶⁹には、「救助入域 (assistance entry) ⁷⁰」が示され、部隊の地理的な配置を規定する ROE のリストに合法的な領海等への入域の例として示されている⁷¹。

assistance or timely render such assistance and if it is not a warship (or military aircraft) of the coastal state or another state. Moreover, the location of the danger or distress must be well known. All-out search is forbidden without consent of the coastal state even if they serve to render assistance. If possible, the competent coastal radio station and the national authorities shall be informed before the territorial sea (airspace) is entered.”

⁶⁷ International Maritime Organization, Sub-Committee on Lifesaving, Search and Rescue – 22nd session Agenda item 8, *SAR on or over foreign territorial seas Note by the United States*, LSR 22/8/4, 18 January 1991.

⁶⁸ International Maritime Organization, Legal Committee – 65th session, 30 September-4 October 1991 Agenda item 8, *Report of the Legal Committee on the work of its Sixty-Fifth session*, LEG 65/8, 11 October 1991, SAR on or over foreign territorial seas Note by the United States 118.

⁶⁹ Drafted by, Alan Cole, Phillip Drew, Rob McLaughlin, Dennis Mandsager, et. al, *SANREMO HANDBOOK on RULES OF ENGAGEMENT*, 2009.

⁷⁰ Ibid., p.81.なお、サンレモ ROE ハンドブックでは、assistance entry (救助入域) をフランス語版では”insertion d’assistance”、スペイン語版では、”entrada de auxilio”としている。

⁷¹ Ibid., Series 50: Geographic Positioning of Force Units and Cross-Border Incursions,

50 C: Entry into (SPECIFY area) except for the following circumstances (SPECIFY e.g. for transit passage, when rendered necessary by force majeure or distress, in assistance entry, in self-defence, etc.) is prohibited.

50 D: Entry into (SPECIFY area) for (SPECIFY purpose or task, e.g. innocent passage, transit passage, arch) pelagic sea lanes passage, and assistance

(2) 関連する条約等と航空機による「救助入域」の関係

ア 1910年ブラッセル条約及び国連海洋法条約

1910年のブラッセル条約及び国連海洋法条約は、いずれも、船舶の船長に救助の義務を課しており、航空機の機長の義務ではない⁷²。また、1938年にブラッセルにおいて「海上における航空機の又は航空機による救難又は救助についてのある規則の統一に関する条約」が制定され、航空機の機長に対する海上遭難者に対する救助の義務を課していたが、批准国が足りず、効力は生じていない⁷³。

したがって、両条約は、航空機による「救助入域」の根拠とはならないが、海上において生命の危険にさらされている者に援助を与え、救助するという海で活動する者の精神に合致する条約といえる。

イ 1970年の海上捜索救助条約（SAR条約）

SAR条約付属書

3.1.3 締約国の当局は、海難の位置の捜索及びその海難の生存者の救助の目的のみをもって他の締約国の領海、領土又は領空へ自国の救助隊を立ち入らせることを希望するときは、当該他の締約国との間で別段の合意のある場合を除き、予定する任務の詳細及び必要性を示して、当該他の締約国の救助調整本部又は当該他の締約国が指定した他の当局にその旨の要請を行わなければならない。

SAR条約付属書のパラグラフ 3.1.3 は、一見したところ、救助のための入域は、沿岸国の許可を得なければならないようにみえるかもしれないが、自国の救助隊（船舶、航空機等）による海難の捜索及び当該捜索の結果発見した生存者の救助のための入域（“solely for the purpose of searching for the position of maritime casualties and rescuing the survivors of such casualties”）については、沿岸国に要請しなければならないとしている（傍点本稿筆者）。他方、位置が判明している海難者の救助について、入域について許可を得なければならないとはされていない。すなわち、航空機による「救助入域」の要件として、米国やドイツが説明しているところの位置が判明している海難者の救助については、許可を必要としないということもできる。

entry, SAR, NEO) is permitted.

⁷² 1910年ブラッセル条約 第11条。国連海洋法条約 第18条、第98条。

⁷³ 池田『空法』pp.240-241。藤田『新航空法講義』pp.129-130。

ウ 国際違法行為に対する国家責任に関する条文(国家責任条文)⁷⁴

第1部 国の国際違法行為

第1条(国際違法行為に対する国の責任) 国のすべての国際違法行為は、その国の国際責任を生じさせる。

第20条(同意) 他の国の特定の行為に対する国の有効な同意は、その行為が当該同意の範囲内にある限り、同意を与える国との関係でその行為の違法性を阻却する。

第21条(自衛) (略)

第22条(国際違法行為に対する対抗措置) (略)

第23条(不可抗力) 国際義務と一致しない国の行為の違法性は、その行為が不可抗力、すなわち、当該国の支配を超える抵抗しがたい力又は予測できない事態の発生であって、その事情の下で義務の履行を実質的に不可能とするものによる場合には阻却される。

第24条(遭難) 国際義務と一致しない国の行為の違法性は、当該行為の実行者が遭難状態の下でその者の生命又はその者に保護を託された者の生命を救うための合理的な他の手段を有しない場合には阻却される。

第25条(緊急状態) (略)

国家責任条文は、条約ではないが、国際違法行為に対する違法性阻却事由に関する「権威ある文書」として国際裁判や学説等において援用されてきた⁷⁵。この中で、航空機による「救助入域」を実施する場合、第20条の「同意」を沿岸国から得ていれば、違法にならない。また、第24条に規定する入域する航空機自体の「遭難」であれば、これも緊急入域として違法性が阻却される。第25条の「緊急状態」は、重大かつ急迫な危険に対して国家の基本的利益(an essential interest)を確保するための唯一の手段である場合をいい、国籍を問わず海難に遭っている船舶、航空機、その乗員等を救助するための「救助入域」は該当しない。したがって、軍用機等の国の航空機が外国の領海上空へ、「不可抗力」や「遭難」以外で許可を

⁷⁴ 国際違法行為に対する国家責任に関する条文(国家責任条文草案)、国連総会決議第56会議報告、UN GAOR 56th Sess., Supp. No.10, at 43, U.N. Doc. A/56/10(2001).

⁷⁵ 2001年に国連総会決議により、国家責任条文に留意するとともに、2004年の国連総会第59回会期中の仮議題に国家責任条文の条約化の問題を含めることが決定された。2004年の国連総会第6委員会では、条約化について賛否両論あり、今後条約化されるか否かは不透明である。川崎恭治「国家責任条文」国際法学会編『国際関係法辞典 第2版』三省堂、2005年、385-386頁。

得ずに入域すること(国の行為)に対する違法性阻却事由について、国家責任条文には規定していないということになる。

エ 国際民間航空条約(シカゴ条約)⁷⁶

第1条(主権) 締約国は、各国がその領域上の空間において完全且つ排他的な主権を有することを承認する。

第3条(民間航空機及び国の航空機)

(c) 締約国の国の航空機は、特別協定その他の方法による許可を受け、且つ、その条件に従うのでなければ、他の国の領域の上空を飛行し、又はその領域に着陸してはならない。

第25条(遭難航空機) 各締約国は、その領域内で遭難した航空機に対して実行可能と認めうる救援措置を執り、及び、自国の当局の監督に従うことを条件とし、その航空機の所有者又はその航空機が登録を受けた国の当局が状況により必要とされる救援措置を執ることを許可することを約束する。各締約国は、行方不明機の航空機の捜索に従事する場合には、この条約に基づいて随時勧告される共同措置に協力する。

シカゴ条約1条及び3条から、特に軍用航空機が領域国の許可なく領海の上空に入域することは、領空侵犯となり、原則として国際違法行為となる。しかしながら、当該行為が違法性阻却事由に該当する場合は、国際違法行為が解除されることになる。領空侵犯に関する違法性阻却事由としては、前項に示した国家責任条文の「不可抗力」及び「遭難」が考えられる⁷⁷。

「不可効力」は、「抵抗しがたい力又は予測できない事態の発生であって、その事情の下で義務の履行を実質的に不可能とするものによる場合」をいう⁷⁸。荒天による強い外力により、予定のルートから外れてしまい、領空に入域した場合がそれにあたる⁷⁹。「遭難」は、「当該行為の実行者が遭難状態の下でその者の生命又はその者に保護を託された者の生命を救うために合理的な他の手段を有しない場合」をいう⁸⁰。荒天にかかわらず、予定ルートを計画どおり飛行した場合には、危険であることが明白であり、合理的に判断してルートを変更した結果、止むを得ず、領空に入域した場

⁷⁶ 1944年の国際民間航空条約(昭和28年条約第21号)。

⁷⁷ 藤田『新航空法講義』71頁;山本『国際法(新版)』642-643頁。

⁷⁸ 国家責任条文 第23条(不可抗力)。

⁷⁹ 藤田『新航空法講義』71頁。

⁸⁰ 国家責任条文 第24条(遭難)。

合がそれにあたる⁸¹。

「救助入域」は、「不可抗力」にはあたらず、また、前述したように入域しようとする航空機自体が遭難しているわけではないので、「遭難」にも該当せず、国家責任条文に示す、違法性阻却事由に該当しないことになる。ただし、仮に「救助入域」が慣習国際法上確立されているとすれば、領空侵犯に関する違法性阻却事由として、「不可抗力」及び「遭難」の他、「救助入域」が追加されることも考えられる。

次に、シカゴ条約第25条は、一義的には領海内における遭難航空機の救助は沿岸国の海上捜索救難機関等によることが期待されていることを確認している。そして、沿岸国は、遭難航空機の所有者及び当該航空機の登録国当局による状況により必要とされる救援措置を執ることを、沿岸国当局の監督に従うことを条件として許可することを約束するとしており、救助主体を限定し、かつ、入域しての救援措置を許可によるものとしている。

ただし、これについても、当該沿岸国に期待される自国領海内における救援措置を執る能力を欠いていて、外国当局等の救援措置に対して、その必要性を判断する能力やまして、それらを監督する能力がない場合は、止むを得ず、外国当局等が救援措置を執らざるを得ないということも考えられる。そのような状況が、沿岸国以外の国からみて「救助入域」を実施する要件が満たされている場合であるということかもしれない。

(3) 参考事例

前述したように、沿岸国の許可を得ないで実施した「救助入域」をそのように公表することは、沿岸国及び救助実施国の双方ともに望まないことから、一般的に「沿岸国の許可を得ないで領海内で救助活動が実施された」という内容の報道がなされることは考えられない。

したがって、ここでは、英、独、露による外国の領海内で行われた海難救助としての措置の事例を確認することとしたい。いずれのケースもイエメンの領海内において海上武装強盗による商船への襲撃の報に接した、海賊対処部隊のフリゲート艦が現場に急行する際に、速やかに現場に対応部隊を到達させるために、搭載の航空機（ヘリコプター）を使用して、領海に入域させ又は、領海内で発艦させ運用したものである。

⁸¹ 藤田『新航空法講義』71頁。

ア HMS MONMOUTH (英国フリゲート) による対応⁸²

平成23(2011)年8月11日、紅海南部イエメン領海内において、マルタ船籍の貨物船 MV CARAVOS HORIZON が3隻のスキフに襲撃され、6名の武装強盗に乗り込まれたが、船長以下24名の船員総員がシタデルに退避し、救助を求めた。遭難信号(distress call)を受けた、連合海軍部隊(Combined Task Force: CTF) 151の英海軍フリゲート MOMOUTH が急行するとともに、イエメン領海内において搭載ヘリコプター及び RHIB(搭載ボート)を使用して乗船、セキュリティ・スウィープを実施し、武装強盗が既に退散していることを確認し、シタデル内に退避していた被害船舶乗員を救出した⁸³。

イ RFS SEVEROMORSK (ロシアフリゲート) による対応⁸⁴

平成23(2011)年9月10日、紅海南部イエメン領海内(1406N04245E)において、ギリシャ船籍のタンカー UNITED EMBLEM が2隻のスキフからなる海上武装強盗に乗り込まれたのに対し、乗員がシタデルに退避したため、海上武装強盗は、商船の乗っ取りに失敗した。これに対し、ロシアのフリゲート SEVEROMORSK が艦載機も使用しつつ乗船活動を実施し、当該船舶を救助した⁸⁵。

ウ FGS BAYERN による対応 (ドイツフリゲート) による対応⁸⁶

平成23(2011)年9月8日、アデン湾のイエメン領海内 Ras Fartak 沖において、フランスのヨット Tribal Kat が海上武装強盗に襲撃され、ドイツのフリゲート BAYERN が艦載機を発艦させ現場に急行させた⁸⁷。ヨッ

⁸² Combined Maritime Force (CMF), "HMS MONMOUTH Responds to attack on MV CARVOS HORIZON", August 12, 2011, <http://combinedmaritimeforces.com/2011/08/12/hms-monmouth-responds-to-attack-on-mv-carvos-horizon/>. Rob Almeida, "HMS Monmouth and Royal Marines Thwart Pirate Attack" *gCaptain*, August 15, 2011, <http://gcaptain.com/monmouth-royal-marines-thwart/>.

⁸³ Combined Maritime Force, "HMS MONMOUTH Responds to attack on MV CARVOS HORIZON" (f.n. 82). Rob Almeida, "HMS Monmouth and Royal Marines Thwart Pirate Attack" *gCaptain*.

⁸⁴ "Russian Naval Team Defeats Pirate Attack- Pirate Group Ventures Deep into Red Sea," *Somalia Report*, 10 September, 2011, http://piracyreport.com/index.php/post1546/Russian_Naval_Team_Defeats_Pirate_Attack_.

⁸⁵ "Weekly Pirate Activity Update – 16 Sep," Oceanuslive, September 16, 2011, <http://www.Oceanuslive.org/main/viewnews.aspx?uid=00000315>.

⁸⁶ European Union Naval Force (EUNAVFOR), "French Woman captured by suspected Somali Pirates is released by EUNAVFOR," September 13, 2011, <http://eunavfor.eu/French-woman-captured-by-suspected-somali-pirates-is-released-by-eunavfor/>.

⁸⁷ "Weekly Pirate Activity Update – 9 Sep," Oceanuslive, September 9, 2011, <http://www.Oceanuslive.org/main/viewnews.aspx?uid=0000311>, describing

トを確認したが無人であった。その後各国の部隊で捜索を実施し、海上武装強盗(ソマリア海賊)がヨットの乗員2名中の1名を略取し(1名は殺害)、公海上をソマリア東岸の海賊拠点に連れて行くところを発見し、最終的にはスペインの特殊部隊がソマリア海賊を制圧し、ヨットの乗員を救出した。

(4) 評価：航空機による「救助入域」は国際法上認められるか。その根拠は何か。

ア 国家実行等の整理

1991年にIMOが「救助入域」についての慣習国際法は成立していないとしている。また、2001年に採択された「国家責任条文」が示す違法性阻却事由に「不可抗力」や「遭難」等が規定されているが、「救助入域」は含まれていない。しかしながら、その後の米国、ドイツの法的外見の表明による法的信念を含む国家実行等を勘案すると慣習国際法として成立している可能性があるものとする。

米国の2010年の「統参本部議長指示『RAE実施の手引き』」は次のように解説する。「救助入域」に係る慣習国際法は、「航空機によるものに比較して船舶によるものが疑いなく進展してきた。さらに、船舶には領海内における無害通航の権利が存在するのに対し、領海の上空における航空機のそのような権利は存在しない。許可を得ない外国領空への入域は、主権の侵害とみなされる可能性がある」⁸⁸。その上で、「全ての船舶及び航空機の指揮官は、海上において生命の差し迫った危険にさらされている者を援助する義務がある」としている。そして、「この長年にわたり認識されてきた船員の義務が、船舶及び特定の環境においては航空機による領海、群島水域及びその上空への沿岸国による許可のない領海への緊急の救援のための正当な取り組みとしての『救助入域』を認めている」としている⁸⁹。

ドイツも2002年の『ドイツ海軍指揮官ハンドブック』で全てのドイツの軍艦及び軍用機の指揮官は、海上において生命の危険にさらされている者に援助を与える義務があり、緊急の援助を与えることが求められる場合に、沿岸国の許可なく「救助入域」として領海及びその上空に入域するこ

“[a] hijack occurred Sept 8 in the Gulf of Aden only 10 nm off the Yemen coast.”

⁸⁸ *Guidance for the Exercise of Right-of-Assistance Entry*, CJCSI 2410.1D, 4. Policy (f.n. 63).

⁸⁹ *Ibid.* 米国沿岸警備隊も同様の説明をしている。U.S. Coast Guard, *Model Maritime Service Code 1995 Edition*, Chapter 9 Search and Rescue, International Law.

とが認められるとしている⁹⁰。

また、国際人道法研究所の『サンレモ ROE ハンドブック』においても、「救助入域」を無害通航、群島航路帯通航、通過通航等とともに領海等へ入域する場合の合法的な例として扱っている⁹¹。

米国及びドイツは、一定の要件の下、航空機による「救助入域」が認められると明示しており、その場合の国際法上の根拠は、慣習国際法の家難救助の義務に基づくものと認識している。

イ 短期間で一般慣行が成立した可能性

艦船による「救助入域」が慣習国際法として認められてきたのに対し、航空機による「救助入域」について、その国家実行が反復、継続されてきたのかという点について、考慮すべきことは、航空機による「救助入域」を必要とする環境は、最近になって創出されたということである。新たな環境は、前述した航空機の技術的な進歩に加え、1994年に発効となった国連海洋法条約（我が国は、1996年に発効）の制度における広い領海（12海里）と新たに制度化された群島水域という、それ以前の狭い領海（3海里）からの劇的な変化という地理的な要因を挙げなければならないであろう⁹²。

そして、領海（又は群島水域）において、家難救助は、沿岸国に第一義的に期待されているところ、国連海洋法条約の制度の下、各沿岸国が新たに保有することとなった広大な領海と群島水域内の家難事案に時宜を得た対応をとるだけの海上捜索救助機関等の能力を保有しているかといえ、必ずしもそうとは言いきれないであろう。これには、物理的に海域が広くなったことに加え、新興国が十分な海上捜索救助機関等を整備できていない場合、内戦等の国内的な混乱により、海上の警備・家難活動が十分にできないといった場合も存在する⁹³。したがって、外国の艦船等が家難の発生を領海外で認識し、あるいは群島水域等を航行中に認識した場合、沿岸国・群島国が対応できないが、自らは援助を与えることができるという機

⁹⁰ German Navy, *Commander's Handbook – Legal Bases for the Operations of Naval Forces*, (f.n,65).

⁹¹ *SANREMO HANDBOOK on RULES OF ENGAGEMENT*, 2009, Series 50 (f.n. 69), pp.41-42.

⁹² 山本『国際法（新版）』360-379頁、領海の範囲の変遷、群島水域の制度化への経緯について説明している。高林秀雄「領海」国際法学会編『国際関係法辞典』三省堂、1995年、786-787頁。

⁹³ 我が国も東南アジアやソマリア沖アデン湾の沿岸国に対して、海上保安機関等に対する能力向上支援を行っている。海上保安庁『海上保安レポート2016』www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2016/html/tokushu/toku16_02-2.html。

会が近年になって創出されたといえる。「沿岸国が緊急の援助を提供できないか、時宜を得た援助ができない場合」、そして、行方不明になっている船舶等を沿岸国の同意を得ないで広域に捜索するのではなく、「遭難場所が判明している場合」については、「救助入域」が認められるということに正当性を見出すことができる。このような環境が成立したのは20世紀の末であり、20年余り経過しただけであるが、環境の劇的な変化があったため、短期間で航空機による「救助入域」が一般慣行となった可能性が考えられる⁹⁴。

ウ 有力海軍国間で国家実行が受諾されている可能性

それでは、米国、ドイツの国家実行等から諸国の一般慣行に法的信念がともなっており、慣習国際法として成立しているといえるのであろうか。1867年のスコチア号事件(米国連邦最高裁判所 判決 1871年)⁹⁵においては、船舶の燈火について英米両国の規則が他の海運国に受諾されたと判断され、慣習国際法の成立が認められた。1863年に英国が海上衝突の防止に関する新しい国内規則を制定、翌1864年には米国も同様の規則を採用した。その後、ほとんど全ての海運国(33ヶ国)が同様の規則を定めており、一般的に受諾されたと判断された。裁判所は、慣行として重要なものは対外的に現れる国家の現実の行為であるが、それに限らず国内の立法機関等の行為であっても、各国が一貫した立場をとっている場合には、慣習国際法の形成の要件としての諸国の法的信念の一致を示す慣行として認めた⁹⁶。

「救助入域」については、米国、ドイツ等の国家実行はあるものの、それらが諸国に受諾されているといえるのであろうか。ここで、スコチア号事件における船舶の燈火等を定めた海上衝突予防の規則と「救助入域」に関するマニュアル等の相違について、考慮すべき事項は、特に航空機による「救助入域」の機会というのは、極めて限定された国家のみが遭遇するという、従って、一般的にはそのような国家のみが国際法上の位置付けについて直接的に検討する機会を持つということである。すなわち、航空機による「救助入域」は、陸上基地の固定翼の長距離哨戒機等によるも

⁹⁴ 短期間で慣行が成立する場合があることについて、次のように説明がなされる。「慣行の対象となっている事項や慣行の成立する範囲からみて、その期間はさまざまであって、多くの国家にとって必要度の高い事項が対象となる場合には、かなり短い期間の中に慣行の成立が認められることもあるであろう」。田畑『国際法新講上』35頁。

⁹⁵ 1867年4月、大西洋の公海上において英国汽船のスコチア号が米国帆船パークシャー号と衝突した事件。中村「スコチア号事件」。長田祐卓「スコチア号事件」国際法学会編『国際関係法辞典』三省堂、1995年、457頁。

⁹⁶ 中村「スコチア号事件」5頁。

のも考えられるが、多くの場合は、参考事例に示したように、艦艇搭載のヘリコプターによるものである。艦載機を保有する艦船が外国の領海近傍や群島水域において活動する機会をもつ国家は、有力な海軍国に概ね限定されるということである。それ以外の多くの国家は、スコチア号事件にいう海運国も含めて航空機による「救助入域」の必要性について認識する機会がほとんど存在しないということになる。したがって、スコチア号事件のように、英米の規則にほとんど全ての海運国が倣わないまでも、航空機による「救助入域」に関する、米国、ドイツ等の国家実行が、国際社会の中では数的には少ない、能力と機会を持つ有力な海軍国間に受諾されており、慣習国際法を形成しているといえるかもしれない⁹⁷。

結 論

軍艦による領海への入域について事前通報や許可を求める国があるものの、艦船一般による「救助入域」については、慣習国際法で認められており、国連海洋法条約もそれを前提としていると考えられる。他方、航空機による「救助入域」については、道義上の正当性に疑問の余地はないが、合法性については、領域国が完全かつ排他的な主権をもつ、領海上空におけることであり、違法性阻却事由として慣習国際法として成立している可能性があるものの、今後の国家実行に留意しつつさらなる検討の必要があるものとする。「救助入域」として共通する概念は次のとおりである。

①救助入域：海上において生命の差し迫った危険にさらされている者に、緊急の援助を与えるときには、艦船及び特定の環境の下、航空機についても、領海、群島水域及びその上空に沿岸国の許可なく入域することが認められる。

②救助入域の要件

- a.沿岸国が緊急の援助を提供できないか、時宜を得た援助ができない場合
- b.遭難場所が判明している場合(沿岸国の許可を得ない広域の捜索は禁止)

⁹⁷ 中村は、スコチア号事件から「慣習国際法の形成に大国が重要な役割を果たすこともうかがうことができる」としている。中村「スコチア号事件」5頁。また、田畑茂二郎も、「国際社会一般に妥当する慣習国際法の成立が確認されるためには、国際社会のすべての国家が共通の法的信念を表現するといったことはかならずしも必要ではなく、主要な国家を含む多数の国家がそれを法的なものとするならば、慣習国際法が成立したとして認められるであろう」としている。田畑『国際法新講上』35頁。

③留意事項

a.入域前に沿岸国当局への通報を努力すること、入域後であっても速やかに通報の努力をする⁹⁸。

b.海難救助は誠実でなければならず、口実に利用することは認められない。すなわち、偽装「救助入域」は認められない⁹⁹。

いずれにしても、その合法性については、発生した海難事象毎、個別具体的に「沿岸国の領域主権」と「人道上の要求」を比較衡量の上で判断することになるものとする。

⁹⁸ 沿岸国の許可は要件ではなく、沿岸国への通報は国際礼譲として実施するという考え方である。また、領海又は群島水域で海難者を救助した場合、その後の支援等については、一般的に沿岸国が実施することを期待されているため、実務的にも沿岸国への通報が必要と考えられる。米国の『RAE実施の手引き』で「RAEの行使について、沿岸国又は群島国の許可は必要とされていないが、作戦指揮官は、国際礼譲の促進、誤解の防止及び地元の救難衛生機関への注意喚起の観点から可能であれば、沿岸国又は群島国の当局に通知すべきである」としている(5頁)。ドイツも『ドイツ海軍指揮官ハンドブック』で「可能であれば、入域前に沿岸国当局に通報すること」としている(139頁)。

⁹⁹ U.S. Coast Guard, *Model Maritime Service Code 1995 Edition*, Chapter 9 Search and Rescue (f.n. 89), explaining “[t]hese efforts to render assistance must be undertaken in good faith and not as a subterfuge.”

Abstract

The Successful Example of the Strategic Value Exchange in the U.S.-Poland Alliance: Missile Defense System as the Substitute of Military Base

KAKIUCHI Atsushi

This paper attempts to explain the deployment of Aegis Ashore in Poland as an example of "strategic value exchange," one of the theories of alliance policy.

Considering the capability of Aegis Ashore, the implication of its deployment in Poland cannot be elucidated merely by examining the military aspect. Therefore, the author has focused on the alliance politics between the US and Poland (NATO, base contract, military aid, and strategic value exchange) and the domestic situation in Poland.

The main research questions of this paper are as follows. Why is Missile Defense system being deployed in Poland despite the absence of shared strategic interests and common threat recognition with the United States and despite the strong opposition of Russia?

The author's hypothesis is as follows. In the circumstance where the additional NATO troops are difficult to station in Poland, Poland skillfully utilized negotiating opportunities with the United States and utilized the MD system as a "trip wire" in alliance policy. In addition, Poland accepted the MD system in order to obtain the improvement of its defense capability. Through negotiations, Poland succeeded in "exchanging strategic value".

In this paper, the author is considering the following issues.

- a) For what purpose is the MD system deployed? Also, what kind of capability does it have?
- b) How was the negotiating attitude between the United States and Poland? Also, what was the threat perception of each country?
- c) What kind of "reward" was obtained by Poland, through negotiations?

- d) How can Polish behavior be explained from the perspective of alliance policy?
- e) Why was Poland able to accept its deployment in spite of Russia's opposition?

As the result of this research, it is revealed that through negotiations on MD system deployment, Poland succeeded in exchanging strategic value and won the major rewards of modernization of the military and institutionalization of an effective bilateral alliance.

China's Growing Maritime Role in the South and East China Seas

SAITO Yusuke

Abstract and English version are available on the webpage below.
(<https://www.cnas.org/publications/reports/chinas-growing-maritime-role-in-the-south-and-east-china-seas>)

China's Military and Maritime Expansion in the East China Sea : Imbalanced Growth of Power

BITO Yukiko

Why does China intensify its military activities in the East China Sea? Comparative distribution of power between countries in the international system would be a factor for changing nations' external actions. While there is no unique definition of "power", this paper aims to address the Chinese power in the area, based on ideas that military power is one of a principle determinative tool for power. It also identify the point and cause for China's military and maritime expansion in the East China Sea.

南シナ海における信頼醸成措置の効果

－ 冷静かつ建設的か －

ジョシュ・ウィルキンソン

(豪海軍中佐 執筆時 海上自衛隊幹部学校第74期幹部高級課程)

信頼醸成措置(CBM)はアジア太平洋地域における平和を促進する重要な手段である。政府間や軍事間などに適用され、様々なフォーラムにおいても議論されている。それにも関わらず、信頼醸成措置の効果についてはそれほど研究されていない。本稿は、南シナ海を対象地域とし、スカボロー礁での事案が生じた2012年4月からフィリピンが提訴したことにより仲裁裁判の判断がなされた2016年7月までの期間の信頼醸成措置の効果について明らかにする。事例として、ASEANと中国との「南シナ海行動宣言(DOC)」、米国と中国が締結した「軍事海洋協議協定(MMCA)」、中国とベトナム間の「基本原則合意(BPA)」および「洋上で不慮の遭遇をした場合の行動基準(CUES)」を挙げ、それらが信頼醸成措置の過程で「直接的か、または間接的か」、同時に、「ボトムアップ型か、またはトップダウン型か」の枠組みで分析する。

インド太平洋地域の新たな地政学の出現

－ インドの課題と好機 －

アブラハム・サミュエル

(印海軍大佐 執筆時 海上自衛隊幹部学校第74期幹部高級課程)

インドおよび中国の台頭は、21世紀の地球規模の地政学を新しい地政学、つまり、「インド太平洋」概念へと変化させた。過去の長い間、インド亜大陸での対応に重点を置いてきたインドは、インド洋に侵入する中国へは十分な対応してこなかったが、2012年以降、多数の国とともにインド洋への関与を強化した。本稿の主な論点は、近年の中国の活動は、地域覇権国になることによってインド太平洋地域のバランス・オブ・パワーを変える願望を示唆するものであるものの、インドはその戦略的發展に後れを取って

いないということである。本稿では、インド太平洋地域においては、インドの地政学的優位が中国の覇権を阻止していることを明らかにする。さらに、インドが南アジアのみならず、インド太平洋地域の安全保障促進のための重要な役割をいかに果たしていくかについて論じる。

The Third Offset Strategy : Its Outline and the Potential Impact on Japan

FUJII Kenichi

In November 2014, Secretary of Defense Chuck Hagel made an announcement about the “Defense Innovation Initiative” (DII) and explained that this new initiative will make innovative ways to sustain and advance America’s military dominance for the 21st century.

The Department of Defense as a whole has been engaged in DII to produce the “Third Offset Strategy” (TOS). The offset strategy can be employed in order to balance adversaries’ quantitative superiority with its asymmetric and qualitative superiority. They introduce this strategy to establish superiority over competitors and adversaries. Regarding TOS, official documents from the US government have not been published yet and discussions in Japan are inactive. However, think tanks of the United States and Europe have positioned it as the major turning point of the period and are conducting active discussions. It is expected that Japan will be greatly influenced by this strategy in the future.

In preparation for an official announcement from the US government, to research on discussions conducted by various foreign countries and consider the influence on Japan in advance are fruitful. The past two offset strategies activated only when the United States was in crisis. What is the role of Japan as an ally of this offset strategy? This paper analyzes the difference between the past two and the new offset strategy to show the substance of the third offset strategy and considers the potential impact on Japan as an ally.

Entry into Foreign Territorial Sea and the Superjacent Airspace by Aircraft to Render Emergency Assistance to Those in Danger or Distress at Sea : The Concept of “Assistance Entry”

SATO Koki

Some major naval powers take the position that entering a foreign territorial sea by ships or under certain circumstances, aircraft, without permission of the coastal state to render assistance to those in danger or distress at sea is consistent with international instruments and customary international law. Assistance entry represents an important maritime concept, yet is not well developed in Japan.

This essay discusses when an entry into the territorial sea of a foreign state by ships and aircraft is authorized under international law to render assistance. The following conditions are key elements of “assistance entry.”

- ① The coastal state is not able to render assistance or render timely assistance.
- ② The location of the distress must be well known.
- ③ If possible, the coastal state shall be notified before the territorial sea (airspace) is entered.

This essay will also examine the underlying concepts of rescuing those in distress at sea and the how “assistance entry” protects mariners, the application of assistance entry to aircraft, and reconciling varying views.

執筆者・翻訳者紹介

柿内 淳志 (かきうち あつし) 1等海佐 海上幕僚監部艦船・武器課誘導武器班長(執筆時 海上自衛隊幹部学校第74期幹部高級課程)

青山学院大学(国際政治経済学部)卒。

海上幕僚監部技術第1課、幹部候補生学校教官、海上幕僚監部武器課、護衛艦隊司令部幕僚、補給本部艦船装備計画課、海上幕僚監部技術課、海上幕僚監部艦船・武器課兼防衛装備庁長官官房装備開発官(統合装備担当)付などを経て、現職。

齋藤 雄介 (さいとう ゆうすけ) 3等海佐 幹部学校付(米海軍大学国際法部研修)

防衛大学校(国際関係学)卒。ジョージタウン大学外交大学院卒(外交修士(Master of Science in Foreign Service))。

幹部学校国際計画班、海上幕僚監部涉外班、護衛艦やまゆき航海長、護衛艦きりしま水雷長、幹部学校作戦法規研究室、新アメリカ安全保障センター(Center for a New American Security: CNAS)客員研究員などを経て、現職。

尾藤 由起子 (びとう ゆきこ) 1等海佐 海上自衛隊幹部学校戦略研究室

上智大学(理工学部)卒。防衛大学校総合安全保障研究科修了(安全保障学修士)。

厚木航空基地隊、防衛事務次官室、海上幕僚監部涉外班、情報本部などを経て、現職。

藤井 健一 (ふじい けんいち) 1等海佐 自衛艦隊司令部(執筆時 海上自衛隊幹部学校第72期幹部高級課程)

防衛大学校(機械システム工学)卒。

たちかぜ航海長、第62護衛隊隊勤務、佐世保地方総監部副官、せとぎり砲雷長、あわしま艇長、海上幕僚監部防衛課、第4護衛隊群司令部訓練幕僚、あしがら副長、さわぎり艦長、海上幕僚監部指揮通信課、大湊地方総監部防衛部などを経て、現職。

佐藤 幸輝（さとう こうき）2等海佐 海上自衛隊幹部学校作戦法規研究室

専修大学法学部卒。アメリカン大学ワシントン法科大学院(国際法学修士)。人道法国際研究所(サンレモ)武力紛争法国際軍事コース。米国国際法学国防研究所(ニューポート)軍事作戦法規講習。

海上自衛隊幹部候補生学校教官(統率科)、統合幕僚監部首席法務官付法務班、海上幕僚監部首席法務官付法務室、海上自衛隊幹部学校教官(作戦法規研究室)、自衛艦隊司令部法務幕僚などを経て、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 大町 克士
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 尾藤 由起子
奥田 哲也

【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8巻第1号(通巻第15号)

発行日：平成30年(2018年)7月20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