

「新段階の日本の海洋戦略－開かれ安定した海洋に向けて－」研究会
国際セミナー「アジアの海洋秩序をめぐる日中関係のあり方」

メモ

2017年7月3日

公益財団法人 日本国際フォーラム

1. 日 時：2017年7月3日（火）13時30分－17時40分
2. 場 所：日本国際フォーラム「会議室」
3. 出席者：

[日本側] 伊藤 剛 日本国際フォーラム上席研究員・明治大学教授
橋本 宏 日本国際フォーラム理事長
山田 吉彦 東海大学教授
都留 康子 上智大学教授
畠山 京子 関西外国語大学准教授
鶴田 順 明治学院大学准教授
渡辺 紫乃 上智大学教授

(プログラム登場順)

[中国側] 朱 鋒 南京大学中国南海研究協同創新センター執行主任
王 鍵 中国社会科学院近代史研究所研究員
杜 進 拓殖大学教授
蘇 少卿 シンクタンク鍵叢 創始人&CEO

(プログラム登場順)

[ゲスト] 中村 晃 外務省総合外交政策局海上安全保障政策室事務官
宮部 裕子 外務省国際法局海洋法室事務官
和田隆之介 外務省総合外交政策局政策企画室事務官

[事務局] 渡辺 繭 専務理事
矢野 卓也 研究センター長
菊池 誉名 主任研究員
伊藤 将憲 事務局長
高畑 洋平 主任研究員
勝川 照夫 研究員
田中 翔子 研究助手
佐藤 光 臨時研究員（本研究会アシスタント）

4. 内容：

本セミナーは、別添プログラムのとおり、「セッション1：アジアの海洋秩序の現状と課題」、「セッション2：日中関係の安定化と信頼醸成に向けて」の2つのセッションにて行われたところ、それぞれの報告および自由討議の概要はつぎのとおり。

(1) セッション1：アジアの海洋秩序の現状と課題

(イ) 山田 吉彦 東海大学教授

現在、南シナ海を通過しなければならない日本との貿易が約20兆円にのぼることに加えて、中東等から

のエネルギー輸入の観点から考えても、南シナ海は日本にとって重要な海域である。また、一帯一路政策において中国が北極海航路など海洋に出る場合、日本を通過する必要があることなどを考えると、南（マラッカ海峡）北（北極海航路）に渡る海洋航路の安全等において両国間は協力関係を強化する必要がある。このような状況において、現在各国の海上警備機関が連携してアジアの海洋安全を保護する動きが強くなっている。これは偶発的な軍事衝突を避ける意味もある。海上警備機関の連携強化を優先的に模索することは、国際法に基づいた紛争の生じえない関係構築のうえで有効である。

(ロ) 朱 鋒 南京大学中国南海研究協同創新センター執行主任

マラッカ海峡は、石油輸入などの面から中国にとって 10 年前から重要になっている。マラッカ海峡が中国の経済活動において重要であるため、マラッカ海峡を使わない方策も話し合われているが、代わりとなるものはない。現在、中国経済にとって脅威の 8 割は海賊であり、他国による脅威はほんの 2% に過ぎない。貿易や経済活動の面から考えると、日本や中国のような貿易国家にとって海洋の脅威が現在最も戦略的な脅威である。米国・日本と中国との関係が冷戦のような関係にならない限り、軍事的な脅威にはなり得ない。

21 世紀の時代、19 世紀のような海洋軍事大国は出現してこない。中国は海洋大国を目指しているが、これは海洋軍事大国を意味していない。もし中国が海洋軍事大国を目指したならば、米国や日本、その他のアジア諸国を敵に回すことになる。中国による侵略行為を不安視する声もあるが、現在は貿易など経済活動によって資源輸入が可能のため、軍事行為によって資源を獲得する必要はない。しかし、どのように安全で信頼できる海洋戦略を構築するかは、現在中国も模索段階である。中国が海洋大国になるうえで、周囲の国との協力関係を構築することが重要となる。環境保護や資源保護なども協力関係に含まれるが、中国の海洋大国になる目標は日本に頼らなければならないものだと考えられる。

(ハ) 都留 康子 上智大学教授

日中両国とも互いの海洋政策を理解していない可能性がある。日本の目指す海洋政策は、2007 年の海洋基本法が基本となっている。それを具体化したものが、海洋基本計画であり、これまで 2 回にわたり策定されている。この海洋基本計画において、「海に守られる国」から「海を守る国」になる必要性が記されている。具体的には、安全で効率的かつ安定的な海上輸送ルートを確保することや、海洋を法の支配の貫徹する世界人類の公共財（グローバルコモンズ）として保ち続けることであり、意味するところは、中国や韓国など近隣諸国との関係での領土保全に加えて、環境保全や資源管理などということである。

海洋基本法制定後、海洋政策本部を設立し、省庁縦割り型の海洋政策作成を変えることであったが、現状できていない。元来日本は漁業を中心として国益を考えていたが、東シナ海等で資源を開発する場合は経済産業省が担当するなど、分野によって省庁各々の管轄が異なるなど横の連絡が十分ではなかった。縦割り行政、横の連携不足の間に、中国の海洋進出に歯止めがきかなくなった。総合海洋政策本部を設立することで弊害を解消しようとしたが、現状は実効的な海洋政策を作成できる段階にないと考えられる。つまり、まだ日本として海を中心とした一体的な政策が考えられてはいないのが現状である。一度考える必要がある。

(ニ) 畠山 京子 関西外国語大学准教授

アジアの不安定化が続いているなか、日本の海上保安庁の役割が拡大している。海保は、航行の安全に大きな役割を果たすと同時に、ベトナムやフィリピン等への能力構築支援も実施するなど安全保障分野へも進出している。海保の役割拡大の背景として、これまで中国の台頭などアジアのパワーバランス変化が注目されてきたが、相互依存の深化により規範や法の支配の重要性が増した結果、海保の活用が増えた点を見過ごすことができない。つまり、貿易の拡大や ARF 等の制度深化の結果、ルールを逸脱するコストや

戦争のコストが高くなったため、自国の利益追求のため自衛隊ではなく、海保の活用が増えてきたと考えられる。

しかも、近年では領有権紛争が南シナ海の緊張を高めるなど問題が複雑化している。その結果、安全確保を目的とした海保の活動が安全保障へと繋がっている。したがって、海賊対策がメインであった海保の活動は、近年ソフト面において対話的行為を通じた人材育成支援など能力構築支援が増えてきた。このソフト面を補完する形でハードサポート（巡視艇供与・装備品支援）が行われている。

結論として、制度やレジームの深化が、規範や法の支配、正統性の重要性へと繋がった。このようななか、軍事的対立を避けながら自国の利益を追求するうえで、安く、正統性が高く、他国に懸念を与えない海保の活用がなされてきた。日本による支援の目的は、対話的行為を通じて、ASEAN 諸国の法執行能力の向上や、国際規範の発信とリマインドを図ることである。これにより日本のフォロワーを作り、法の支配の強化を図ることで、中国の抑止や地域の安定、現状維持へと繋げたいと思っているのだろう。

(ホ) 鶴田 順 明治学院大学准教授

国家間関係における法の支配は、国家主権の絶対性を否定し、力の支配と対置されることが多い。現在、南シナ海等において国家間の紛争・対立が頻発しているが、アジアの海が開かれ・安定したものとなるうえで、力の支配に対置するものとして法の支配が重要視されてきた。国際法の観点から、まずは現在の国際海洋法・国連海洋法条約を踏まえて、法的に何が許されて、何が許されないのかに関して、関係各国で検証及び整理する必要がある。その結果として、現在の国際海洋法・国連海洋法条約の曖昧さや不足している点など、さまざまな課題が明らかになる。

まず、現在の国際海洋法・国連海洋法条約が曖昧である場合、関係各国間の解釈の違いや対応の違いが生じる可能性が高い。解釈の違いの解消が容易でない場合、解釈の違いを明確化し、具体的事案で生じる衝突を事前に想定することで衝突を防止し、対立や衝突を緩和できるように備えることが必要である。つまり、違いを適切に管理し、危機的状況で実効性のある危機管理メカニズムを構築する必要がある。

次に、現在の国際海洋法・国連海洋法条約に不足がある場合、新たな国際法規範の必要性についての主張や現在の国際法規範に対する変更要求の妥当性が問題となる。変更要求に対する各国の受容や新たな制度の成立は、変更要求の妥当性やタイミング、要求国の国際社会における影響力、関係各国間での利益認識の一致など、複合的な要素が関わる。変更要求が現状と比べて「より良い」秩序構想につながるか否かが重要となる。

中国の主張するアジアの海における法の支配の「法」が如何なる内容であるのか、南シナ海仲裁裁判所判断を経ても依然として曖昧なままである。現在の海洋法を意味するのか、あるいは中国が描く新たな秩序構想に対応した新たな海洋法であるのか曖昧なままである。

(ヘ) 自由討議

- ◆ 中国の海洋進出がアジアの不安定化をもたらしたと言われる一方、日本が積極的に日米同盟のコストを負担しようとしている。つまり積極的にコストをシェアし、アメリカを引き込んでいるように思える。その観点から見ると、中国は秩序の挑戦者として見えるのだと考えられる。(杜教授)
- ◆ アジアの海洋安全保障と日米の安全保障に関して言えば、以前は一致していない。特に海賊対策が海保の重要な目的であった時代は、日米安全保障とは別の世界のものであった。しかし、尖閣問題を受けて一体化されるようになったと考えられる。(山田教授)
- ◆ 日本と中国間においてパワーの差はかなりある。したがって、日本の観点から言えば、相互依存を深化させながらウインウインの関係を築きたい。しかし、日米同盟がこれまで大切にしてきた規範や秩序などが、中国の台頭により失われる恐れがあるため、日米同盟のコスト負担が生じてきた。(畠山准教授)

- ◆ 国際的なルールは曖昧な部分もあり、ルール変更の要求は今後も出現する。したがって、日米という規定の枠組みで考えることを前提とせず、中国を含めて新しい対話によってルールを決めることが重要となる。(杜教授)
- ◆ 中国は3カイリ等に関して、国際法として成立している以上受け入れている。国連海洋法条約は曖昧であり、仲裁裁判所判決も含めて受け入れられない。(朱主任)
- ◆ 伝統的な海洋法が欧米色の強いものであったため、1982年の国連海洋法条約は途上国の意見も反映された内容となった。したがって、現在の条約が欧米によって作られたものという主張は当たらない。(都留教授)
- ◆ 国連海洋法条約は根本的な意味で改善はなされていない。条約を利用する場合、国家によって解釈が異なるのは当然である。沖ノ鳥島の問題など、日本と中国やアジア諸国で解釈は異なる。日本の方が条約利用に優れているのは確かだが、日本が海洋法の代表として、その立場を中国に受け入れさせようとしているのは受け入れられない。(朱主任)
- ◆ 中国は国連海洋法条約に代表される現在の国際海洋法に基づく権利の行使によって利益を得ている「受益者」である。たとえば、中国はマラッカ海峡の航行利用、すなわち、マラッカ海峡の国際法上の無害通航権や国際海峡制度に基づく航行の利用から、大きな利益を得ている。(鶴田准教授)

(2) セッション2：日中関係の安定化と信頼醸成に向けて

(イ) 王 鍵 中国社会科学院近代史研究所研究員

中国社会科学院研究所における複数の研究者による見解として、日本の未来の海洋政策として、東南アジアにおいて軍事的行動を起こす可能性があることが指摘されている。これは中国側の不安を示したものである。しかし、今後の日中間においては、対立点よりも協力点の方が増すと考えられる。2017年5月に行われた複数の日中間の対話において、その点は確認されている。習主席と二階幹事長との対話において、日中両国が一带一路の枠で協力する必要性に関して触れたことは、今後の日中関係を見るうえで重要である。また、楊国務委員と安倍総理との対談において、日中が重要なパートナーである点も再度確認されている。これらの対話を通じて明らかなのは、中国側は日本との関係改善に積極的であることである。

今後の日中関係の試金石となるのは、一带一路に日本がどの程度協力するのかだと考えられる。一带一路のような政策は始めたばかりであり、まだまだノウハウがない。一带一路に日本が協力的であれば、日中間の関係改善の大きなチャンスとなり、周辺諸国に対しても重要な影響を及ぼすであろう。加えて、中国企業による日本への進出及び投資が大きく増えることも考えられる。

(ロ) 渡辺 紫乃 上智大学教授

第2次安倍政権の成立直後2年間は、日中間においてトップレベルでの対話はなかったが、2014年11月以降増えてきた。しかし、まだシャトル外交などは行われておらず、相互訪問が実現した場合、日中関係改善の段階はさらに上がると考えられる。

しかし、難しいのは両国の世論の動向である。世論において最も大きな心配事は領土問題、海洋資源を巡る対立、政府間の信頼性の欠如、歴史認識・教育の順であり、この序列は日中で共通している。またビジネス界での投資先としての中国に対する評価は2013年以降下がっており、中国はもはや最も有望な投資先とはみられていない。つまり、政府間での両国の対話が増えている一方、世論や民間レベルのマインドは一致していない。

一般に党大会前の日中関係は安定していると言われる。しかし、第19回党大会後に新指導部結成され、習主席の権力基盤が強化された場合、日中関係の改善にプラスとなるのかは争点となる。また、新指導部において対日政策を動かすキーパーソンが誰になるのかも争点となる。日中関係改善の不確定要因の2つ目として、北朝鮮の核開発、ミサイル発射問題の今後の動向である。北朝鮮のミサイル発射は、日本の安

全保障に大きな影響を与えているため、中国がどのような役割を果たすのか日本は注視している。日中関係改善の不確定要因の3つ目は米中関係である。「米中関係の悪化が日本にとって得となり、良好な米中関係が日本にとって損となる」という考えは誤りであり、米中関係の安定化は日中関係にプラスに働く。

(ハ) 杜 進 拓殖大学教授

近年、日本の対中国投資額が急激に下がっている。中国の主要商品輸入先において、日本はこれまで最大であったが、近年は日本からの輸入が減っている。この傾向は「政冷経熱」から「政冷経冷」へと繋がる可能性もあるが、より懸念すべきことは日中間の相互依存関係が悪化し、相手の経済的成功を自国の損失とする考えが生じることである。では今後の日本の経済外交政策に変化の兆しがあるのか。現在の日本の経済外交政策を見る限り、大きな変更はない可能性がある。しかし、経済界が一带一路を大きなビジネスチャンスと捉えた場合、政策変更は生じ得る。

日中間の信頼醸成を促進するうえで、まず第1に経済外交政策において自国の利益だけでなく、包容性を持つ必要がある。特に民間経済活動がどうなるのか、今後新たなルール作りを日中間で考えていく必要がある。第2は対米経済交渉に関するものであり、日中両国ともこの部分において置かれた状況が似ている。保護主義を排し、貿易の開放を保つために日中間で協力できる部分は多い。第3はRCEP等をどのように推進していくかである。全体として見れば、良い方向性が出てきている一方、大きな転機が生じているとは考えにくい。

(ニ) 自由討議

杜教授による報告後、蘇少卿シンクタンク鍵叡創始人&CEOが中国におけるシンクタンク活動に関して報告を行った。その後、セッション2の自由討議が行われ、その概要はつぎのとおり。

- ◆ 馬英九時代、中台関係は良好であり、日台関係も悪くなかった。しかし蔡英文総統になって、中台関係は悪化している。日中関係は、中台関係の良し悪しも影響すると考えられる。また、今後の日中関係において楽観的な見方を持っているが、日中両国とも様々な問題を抱えるなか、相互信頼の問題を解決することが最も重要である。(王研究員)
- ◆ 一带一路に関して言えば、陸上での投資案件に日本のメリットとなるものはない。しかし、海洋航路に関しては相互に大きなメリットがある。したがって、安全保障問題と切り離すことができるならば、港湾整備など日中で競争するより協力できる面はあるであろうし、日中間で共通項を探していく段階に入ったと考えられる。また、中国とこれ以上関係悪化した場合、北朝鮮問題がエスカレートすることも考えられる。(山田教授)
- ◆ 経済関係を重視して日中関係を改善することは可能である。しかし、一带一路を安全保障と完全に切り離して考えることは困難であり、一带一路によって関係改善が可能となるかは早計であろう。なぜならば一带一路は秩序形成であり、中国の考える秩序と日本の考える秩序が異なった場合、問題が生じる可能性がある。(畠山准教授)
- ◆ 一带一路に日本がすぐに参加できないのは、日中間の時間に対する考え方の違いがある。中国は長期的な大きなビジョンを打ち出し、可能な部分から実行していく傾向にある。日本は短中期的なビジョンのもと、詳細を詰めるやり方を好む。政策実行面において、こうした考え方の違いは大きいと考えられる。(渡辺教授)
- ◆ これからの5年間10年間は、いかに日中関係が悪化しないようにするのが重要である。70年代・80年代、日本は中国に対して大きな影響力があった。しかし近年、その影響力が減少している点は日本外交における失敗だと考えられる。現在の日中関係において最も大きな課題は、改善ではなく安定させることである。安定化のために安全保障と経済とを分けて考えることが重要である。また民間交

流も重要であり、民間交流を継続することも不可欠である。日中両国とも自分の文化から相手に対して要求するからこそ衝突が生じていると考えられる。(朱主任)

- ◆ 第1に、人的交流面に関して言えば、中国から日本に来る人間の方が2倍以上になっている。しかし国家間での交流は停滞しているため、国家間の利害をどのように調整するのが重要となる。第2に、人的交流は盛んだが、両国の人口規模からいえばわずかである。大きな問題は、互いに抱えている恐れであろう。したがって、単に民間交流を行うだけでなく、ある程度知識のある人々が対話することに大きな意味がある。第3に、日中間の海洋問題の解決法は、2国間で解決するか、あるいは第3者に委ねるかしかない。日中関係が良好であるならば、両国間で問題を安定化させることが可能となる。日本は尖閣や北方領土など複数の領土問題を抱えるなかで、第3者に委ねること（国際司法裁判所の利用）が賢明な判断であるのかは慎重に考える必要がある。尖閣問題は軍事的にエスカレートしかねない問題であり、安定化の第1歩は、問題発生以前の状態に戻すことだろう。第4に、日米中ともに政権に不安定要素があり、関係性がより複雑になっていくと予想されるが、対話を継続することが重要である。(伊藤上席研究員／教授)