「領土海洋問題と危機管理メカニズムの構築」研究会

報告書

公益財団法人日本国際フォーラム

２０１７年３月

まえがき

本報告書は、当フォーラムが実施した調査研究事業「領土海洋問題と危機管理メカニズムの構築」に関する成果である。

東シナ海・南シナ海をめぐる現下の厳しい状況に鑑みても、今日のアジア太平洋地域の海洋安全保障を考える際、この地域の領土・海洋問題を避けて通ることはできない。一般的に、領土・海洋問題は、法的、政治的側面のみならず、歴史的側面や各国の個別事情も絡んだ複合的な問題であるといえるが、えてしてゼロサム・ゲームとなる傾向が顕著であり、それをポジティブサム・ゲームへと転換することは極めて困難である。しかるところ、わが国を含むこの地域の関係諸国には、紛争当事者が、少なくとも「Red line」を超えないようにするための危機管理メカニズム構築にむけた方策を見出し、その実現にむけた協力をすることが何より求められているといえる。

以上のような問題意識を踏まえ、当フォーラムは、下記の主査・メンバーから成る研究会「領土海洋問題と危機管理メカニズムの構築」（実施年度：2015－2016 年度）を組織し、本事業の実施にあたってきたが、この度その二年度に亙る活動の成果を政策提言として取りまとめたので、関係各方面の参考に供するものである。

【主　　査】	伊藤　　剛	日本国際フォーラム上席研究員／明治大学政治経済学部教授
【メンバー】	浅野　　亮	同志社大学法学部教授
	佐島　直子*	専修大学経済学部教授
	佐藤　考一	桜美林大学リベラルアーツ学群教授
	庄司　智孝	防衛省防衛研究所地域研究部米欧ロシア研究室長
	山田　吉彦	東海大学海洋学部教授

（五十音順）

なお、この報告書に記載されている見解は、すべて上記研究会のものであり、当フォーラムの見解を代表するものではない。

最後に、本事業は、外務省の外交・安全保障調査研究補助金を得て実施することができた。記して深甚なる謝意を表したい。

2017 年 3 月 31 日

公益財団法人日本国際フォーラム

会長　伊藤　憲一

*２０１７年３月１０日逝去

目　次

第１部：論考 1

領土海洋問題と危機管理メカニズム 3

はじめに―国際仲裁裁判所（PCA）裁定以降 3
１．南シナ海の現状 4
２．南シナ海をめぐる各国の思惑 6
３．東シナ海をめぐる各国の思惑 8
４．「信頼醸成」の難しさと統治能力との関連 12
５．日本のとるべき方策 15
むすびにかえて 15

第２部：政策提言 17

Ａ：国際海洋秩序の安定化に関する提言 18
Ｂ：多国間での取組に関する提言 20
Ｃ：中国への対応に関する提言 22

第 1 部：論考

領土海洋問題と危機管理メカニズム

研究会主査　伊藤　剛

はじめに―国際仲裁裁判所（PCA）裁定以降

南シナ海で中国が進行させる埋立て作業と軍事基地化をめぐり、中国と紛争関係にあるフィリピンは、中国が主張する「九段線」の無効性を訴えるべく、国際司法に仲裁を求めるかたちで事態の打開を試みた。その結果、2016 年 7 月 12 日、国際常設仲裁裁判所（PCA）は「中国の主張する『九段線』は国際法上無効である」として、フィリピン側の主張をほぼ認める裁定を下した。その裁定から約 1 年が経過した現時点で、中国の南シナ海への進出は変わったのだろうか。答えは否である。「力による現状変更」は現在でもゆっくりとではあるが着実に進行しており、さらに東シナ海、インド洋、そしてインドネシア東方のポリネシア・メラネシア地域付近への海洋進出も活発化しているありさまである。

ここからいえることは、国際法・海洋法に基づく海洋問題解決のアプローチは、一定の有効性があるにせよ、やはり大きな限界を露呈したと指摘せざるを得ない。「有効性」とは、中国による「力による現状変更」が国際社会として受け入れがたいことが明らかになった点であり、「限界」とは、国際法・海洋法アプローチでは、中国の行動を実質的に抑止できないことが明らかとなった点である。

さらに、海洋を「国際公共財」として捉え、公共性の論理を重視する際にも、公共性には「利他的使用」と「利己的使用」の二つの側面がある点は看過すべきではないだろう。海洋政策についていえば、たとえば日本は、一方で、南シナ海問題をめぐり、「航行の自由原則」にもとづき「誰しもが海上航路を使用できる」という公共財の「利他的使用」の側面を強調しているが、他方で、調査捕鯨船が南極周辺の公海上で鯨を捕獲することについては「公海上での行為であり、どの国の権利も侵害していない」として、公共財の「利己的使用」の側面を強調している。すなわち公共性は、一国の政策上、その事情如何で一貫性を欠いた解釈ないしは使用がなされうる、ということである。すぐれて分権的構造をもつ国際社会において、国際公共財の「使い方」を主権的に司る主体は存在しないわけであり、公共性の論理がそのまま国際秩序形成のインセンティブに直結するわけではない。かつては、米国が国際公共財の維持管理に積極的であったが、米国が内向き志向となった現在、公共性の論理はますます混迷をきたしつつある。

このように、領土海洋問題、とくにアジアにおける領土海洋問題の「解決」にあたっては、国際法・海洋法に基づくアプローチも、「公共性」を強調するアプローチも、ともに大きな理論的かつ現実的な限界に直面しているが、にもかかわらず日本を含む国際社会は、引き続き「開かれ安定した海洋」を求めて、さらに有効なアプローチを模索する必要がある。その手がかりとして、さしあたりアジアと他の地域、とりわけ欧州との「状況差」に着目することは無意味ではないだ

ろう。たとえば、欧州では何らかの紛争が発生した場合、当事国同士が「ひとまずテーブルに着いて対話を行う」との行為が制度的に整備され定着しているが、アジア地域には、そのような制度が存在しないだけでなく、仮にそのような制度が成立したとしても、その制度を有効に機能させるだけの能力を備える国が意外に乏しい。

また、広義の「法の支配」や「公共性」への理解が比較的定着している欧州に対し、アジアでは、「法の支配」や「公共性」の尊重がともすれば軽視される風潮がある。したがって、アジアにおける領土海洋問題への適切なアプローチとしては、欧州との「状況差」を視野に入れつつ、紛争処理の適切な制度化を目標とした「ハード」「ソフト」両面における環境整備が先決であるといえる。

１．南シナ海の現状

（１）南シナ海問題をめぐる PCA 判決

海洋安全保障を論じるとき、日本は特にそうだが、国際法的なアプローチによるものが非常に多い。例えば、2016 年 7 月 12 日の PCA の判決が出てから約 1 年経つが、いったい何が変わったのか。確かに、国際法の観点では中国の行動が海洋法に準拠していないことを明らかにするという点では判決が役立った。中国が主張する九段線の管轄権が曖昧な概念であることを非常に強く批判し、客観的な論点から見れば到底受け入れられないものであることを明確にした。しかし、それが現状の中国の行動を変えることにはあまり役に立っていないのが実情だ。

いうまでもないことながら、国際政治には絶対的な政府がなく、海洋秩序はその時々の覇権国に有利となるかたちで形成されている。従来は、米国がそのような海洋秩序の担い手であったが、最近になり、米国の影響力が衰えてきたために、世界の中で米国の管轄や影響力が及ばないところが生じるようになった。そこに海賊の問題も発生した。同時に、バランス・オブ・パワーによって米国以外の国が影響力を拡大してきている。

トランプ政権発足以降も日米関係は非常に良好に見える。しかし日米関係が良好であっても、例えば南シナ海の問題で日本は航行の自由に関しては利益があるが、日本の主権の問題とは関係がない。そのような問題ついて米国、特にトランプ政権がどこまで頼りになるだろうか。

（２）法の政治的利用

中国の主張に多々矛盾があることは、これまでも明らかになっているとおりである。日中関係に関して言えば、中国は大陸棚を強調し、日本は 200 海里に基づく中間線を主張する。ところが中国は、ベトナムに対しては大陸棚ではなく中間線を主張している。同じ排他的経済水域の権利を主張するにしても、ご都合主義で自分たちが得になるようにしか振る舞わず、一貫性に欠けている。これは何十年も言われていることである。そういう矛盾を突いて、あなたたちの行動は法を利用しながら自分たちの利益を伸張しているだけである、つまり法の政治的な利用だと指摘することはできる。法の普遍的な考え方のように見えながら、実際には自国の利益を伸張してい

るのが明らかだからである。

尖閣に関しては、中国側は鄧小平が「将来の賢明な判断に任せよう」と棚上げしたと主張している。日本側の論理では、尖閣の領有権に関して棚上げしたという話は日中の間には存在しないことになっている。ところが、棚上げなどしていないという日本側は中国を刺激しないように日本の船舶を入れることに非常に慎重な態度を取っているが、棚上げして主権の問題は将来の賢明な判断に任せようと論じた中国の側が尖閣に多数の船舶を入れて来る。これは明らかな矛盾である。

歴史的に文書を遡っていって興味深いのは、棚上げをしたと言いながら自国の船を次々に入れて来る中国のやり方である。このような矛盾した行動や態度で、明らかに力に任せた形で徐々に相手を自分のところに引き寄せていく。一応譲歩して協調する姿を見せたかと思えば、数年後にはまったく異なる行動に出る。そのようなことが頻繁に起きるので、我々から見れば明らかに力による現状変更である。

（3）中国側の視点

一方、中国の側に立つと違った視点が見えてくる。ここで、ルイス・J・ハレーが外交史の著書『歴史としての冷戦』で冷戦の起源について論じていたことが思い出される。ソ連はなぜ東欧諸国を衛星国にしていったのか。それは、ドイツがポーランド国境を越えて侵入してきた独ソ戦の苦い経験から、一種のバッファゾーンが必要だとの発想だったという。

中国にとっては、これと同じ論理が南シナ海に関して使えるわけである。当然のことながら、1940 年代に南シナ海を含め東南アジアにアクセスするための海上ルートに大きな影響力を持っていたのは日本の帝国海軍だった。そのことを考えると、なぜ蒋介石が十一段線、九段線を言い始めたかがわかる。ソ連の東欧に対する発想と同じような議論を適用し、自分たちの海だと言うことによって日本やその他の国が入ることを許さない。制海権を握って中国の自由な行動を確保するという論理である。しかし、これは後付けの論理であり、十一段線、九段線が政治的な産物であることは明らかだ。その意味では、法的な客観性や根拠は存在しないという PCA の判決は、当然といえば当然である。

いずれにせよ、中国は南シナ海を自分の監視下に置いておきたい。日本に勝ったという中国共産党のイデオロギーの問題と南シナ海における管轄権の問題は、中国の側に立てば同一の論理的地平の上に並ぶことになる。

しかし、こうなるともはや法ではない。たとえ中国にとっては防衛ラインとしての南シナ海の制海権であっても、ベトナムをはじめ東南アジア諸国の視点から見れば甚だ迷惑な話である。これは根源的な問いかけであるが、国際的な海洋安全保障を論じるときに、国際法・海洋法はどこまで役に立つのかという疑問が大きくなってくる。中国の行動の問題性の本質を捉える意味では役立つが、そこからさらに問題解決に向けて一歩、二歩前に進むにはどうするかが課題である。

（4）南シナ海の現状

現在、南沙諸島の環礁 7 カ所で中国による埋め立てが行われているが、最初に事実を公表したフィリピン政府の資料写真から、遅くとも 2013 年後期に埋め立てが開始されたと推察される。中国はその後約 2 年間にわたり環礁の埋め立てを密かに進めてきたが、フィリピンの報道を契機にその活動が明らかになった。南沙諸島において、一辺 200 メートルで面積 0.04 平方キロを有する島は 13 しか存在しないが、それらすべてはベトナム、フィリピン、マレーシア、台湾が実効支配している状況下、同海域において中国が岩や岩礁を獲得して同諸島への侵出の足掛かりを得た意味は大きい。

中国は近年、南シナ海中央部を取り囲む「九段線」なる概念を持ち出して、その海域における全島嶼の領有権を含む独占的な権利を主張している。前大戦後、同海北部の西沙諸島はベトナムと中国が領有権を争っていたが、ベトナム戦争末期の 1974 年の中越交戦の結果、南ベトナムが駆逐され中国が実効支配を確立した。

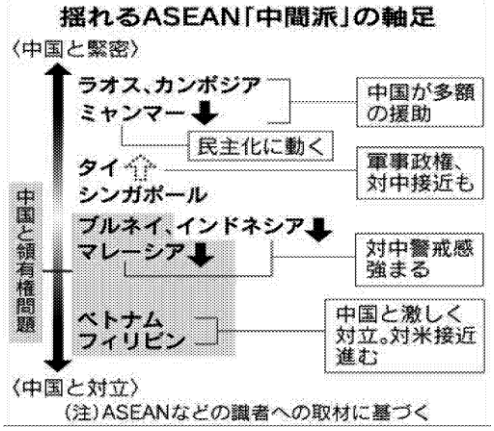
中国の南シナ海侵出の策源地は海南島三亜で、最新設備を有するアジア最大の海軍基地で空軍基地も所在する。三亜の南東約 700km の西沙諸島に Woody 島がある。中国の環礁埋め立ては南沙諸島の Fiery Cross 環礁（以後 Fiery 礁）及びこれを中心とする半径約 200km 圏に所在する 7 つの環礁で進められている。全てが完成すると Woody 島の南約 900km の南沙諸島に有力な艦艇・航空基地が出現することになり、中国の南シナ海支配は今までの Woody 島という「点」から、Fiery 礁とを結ぶ南北の「線」へと移行する危険性が存在する。

環礁の埋め立てとその軍事化は、第一に南シナ海の米中軍事バランスの変化、第二に三亜配備の戦略原潜の活動範囲の太平洋及びインド洋への拡大、第三に海洋空間をめぐる米中の戦略的均衡に重大な変化をもたらす可能性がある。領土問題のみならず、海洋空間における「航行の自由」が維持されるのかどうかを注視する必要がある。

2．南シナ海をめぐる各国の思惑

南シナ海内にある島の領有権をめぐって、フィリピンとベトナムは中国と対立し、その結果として排他的経済水域、そして「航行の自由」の原則までもが揺らごうとしている。しかし、この「航行の自由」に関しては、フィリピン、ベトナム両国のみならず、これまで対中姿勢に関しては比較的中立的立場を取っていたマレーシアやインドネシア、そして華人の多いシンガポールにおいても次第に警戒感が高まっているのは、以下の『日本経済新聞』の図表（2015 年 9 月 9 日掲載）に示されているとおりである。

より具体的には、以下のような事情である。マラッカ三国であるインドネシア・マレーシア・シンガポールは、長年「南シナ海問題」に平静を装ってきた。というのも、インドネシアとマレーシアは、南シナ海の領有権問題に関して当事者ではない。また、シンガポールは自らが「ASEAN と中国の窓口」という意識を持っているだけに、ベトナムやフィリピンのように直接的に中国と対峙する必要もなかったからである。



しかし、インドネシアでは、自国のナツナ諸島の排他的経済水域（EEZ）と中国の主張する九段線とが重複しており、2015 年に生じた南沙諸島での中国による埋め立てによって、警戒感が増幅している。また、マレーシアでも、2013 年にボルネオ島サワクラ州から沖に 80 キロしか離れていないジェームズ礁で中国が主権宣誓活動を行ってから急速に対中海洋政策を実施する必要が生じた。マレーシアは米軍への秘密協力に乗り出し、2014 年末からインドネシア領内の基地を米軍に使用させており、またインドネシアも米軍との連携を強化し始め、揚陸演習を行ったりしている。

（1）インドネシアの状況

インドネシアには、マレーシアにとってのマラッカ海峡のように、国際海峡として位置づけられているバリ海峡、そして近年大型タンカーが通過するスンダ海峡等、交通の要衝となっている地域が多い。インドネシアにとって中国がナツナ諸島（天然ガスの産出地）の排他的経済水域（EEZ）にまで進出してきたことは、南シナ海問題に関して自国が当事者であることを再認識させることとなった。中国の主張する九段線と、インドネシアが主張する EEZ とは重複しており、中国が武装船を派遣して中国船を奪還に来た際にはインドネシアにおける対中警戒心は一気に高まることとなった。インドネシアは、国土の広い島国であることから、外交政策が国内の様々な勢力の凝集力として用いられているという。中国によるナツナ諸島への進出に対して強い声明を出したことは、その現れである。さらに、インドネシアの政府筋には、中国の海洋進出について、東シナ海と南シナ海にだけ目を奪われると、実は全体像が見えなくなってくるという認識もみられる。事実、インド洋やポリネシア・メラネシア地域に中国船は膨大な数で進出しており、今や中国船による領海侵犯は世界中で常態化している点に警戒心を高めている。

（2）マレーシアの状況

近年、マレーシアでも南シナ海問題に鋭敏になってきたと言われ始めている。たしかにボルネオ島側のサラワク州やサバ州付近に中国の公船が出現してスワロー礁（Swallow Reef）の領有権を主張しており、その結果、警戒感が高まりつつある状況にある。しかしながら、マレーシア国内では、有識者を中心に、南シナ海問題については「重要だ」としながらも、マレーシア政府が中国に対して対抗意識を持ち出して、具体的な抑止政策を展開したり、具体的に中国船を追い払ったりすることはなく、現実的には徐々に中国の海洋進出を是認していくような外交態様を取るだろうとの見解が優勢である。その背景には、第一に、マレーシアは、南シナ海問題に関して、ベトナムやフィリピンほどの紛争当事者ではなく、できるなら「知らん振り」をしたいと思っている。その意味で、フィリピンやベトナムと一緒になって南シナ海の中にある島の領有権問題に

関して共闘する気もなく、中国と面と向かって戦うのは自分ではない、という認識がある。第二に、何といっても中国による「小切手外交」にかなりの程度影響されているのが現状である。実際、マレーシアの外交政策は、自らコストを払うことなく便益に預かろうとする「タダ乗り外交」に近いものがある。自らの主体性がなく、相手から与えられるものにホイホイと乗っかる感じがある。同じ対中配慮でも、マハティール時代の対中外交はマレーシアの国益の手段として中国を使っていたが、今や中国経済に乗っかること自体が目的となっているように見える。その意味でマレーシアはもはや「中間派」とはいえないのかもしれない。

こうなると、東シナ海における尖閣諸島の領有権と排他的経済水域に悩む日本としては、南シナ海における同種の課題、そして「航行の自由」が当該領域で本当に確保されるのかどうかに関して調査を実施し、ASEAN のマラッカ三国の有識者・政策決定指導者との間でのネットワーク形成に努める必要がある。

3．東シナ海をめぐる各国の思惑

（1）21 世紀に入って以降の素描

かつて沖縄の海上保安庁第 11 管区において、中国調査船が東シナ海を徘徊している実状を観察したことがある。すでに数年前となってしまったが、「第 11 管区での最重要課題は中国との排他的経済水域の確定である。東シナ海では現在、日本と中国の間で経済水域をめぐる意見の相違が、大陸棚周辺部の解釈をめぐって存在しており、国際法上の慣習では、両国での協議ということになっている。日本は、日中中間線なるものを主張しているが、中国がこれを無視しているのが現状である」と問題意識を伝えておいた。これに対し、当局は、中国調査船が日中中間線を越える事態は最近特に多くなっている。調査船は平均して 1000～3000 トン規模のものであり、全ては中国の公船（政府所有）である。漁業に従事している一般船とは異なり、この調査船はエアーガンという海底調査に用いる観測機具を海底に垂らしており、調査船であることはすぐに識別できる、ということであった。

国連海洋法では大陸棚周辺部に関して紛争を抱える二国間は、両国の中間線を境界とするというのが慣習となっている。しかし、中国政府はこれを認めておらず、自国で自由に大陸棚の境界を定めている。すなわち、中国が自国の主権に基づいて日中中間線以上の境界を主張する以上、日本政府としても強制措置を採ることができず、海上保安庁は中国調査船が活動する付近から警告を発するのみであり、結局は調査船が中間線から去るまで巡視を行うのが常である。もっとも、本年の夏に日中外相会談が行われ、この調査船の問題が話し合われて以降は、9月上旬の1回を除いてこの調査船が日中中間線を越えてはいないということである（ただし、その背景には、日本政府からの強い抗議があったことは言うまでもない）。

「海洋の科学的調査」に関しては、主として二つの問題が指摘されている。一つは、「海洋の科学的調査」の一環としておこなわれる地殻構造調査に使われる機器は石油・天然ガスの探査に

も使われるため、調査内容によっては資源探査との区別が困難であり、「海洋の科学調査」という名目の下で他国の EEZ・大陸棚において資源探査がおこなわれる可能性があるという問題である。もう一つは、「人類の利益のために海洋環境に関する科学的知識を増進させる目的」の下で集められた海流や海水に関するデータは、潜水艦の航行といった軍事目的に利用される可能性があるという問題である。

資源探査にせよ、「海洋の科学的調査」にせよ、他国の領海・EEZ・大陸棚で実施する場合には、必ずその国の同意を得ることが必要不可欠な条件となる。言い換えれば、いかなる目的・内容のものであっても、他国の領海・EEZ・大陸棚において無断で調査活動をすることは国連海洋法条約において禁じられているのである。しかし、1995 年以降、日中中間線の日本側海域において展開されるようになった中国の海洋調査船による活動は、日本政府に対する事前通報および日本政府の同意を欠く形で展開された。事前通報および同意を欠いたまま中間線の日本側海域で活動しているのを海上保安庁に発見された中国海洋調査船の数は、1996 年は 15 隻、97 年は 4 隻、98 年は 15 隻、99 年は 33 隻、2000 年は 24 隻であった（計 91 隻）。この内、南西諸島周辺の日本の領海にまで活動の範囲が及んだケースは確認されているだけで 9 回あった。

日本政府は、中国政府との合意が成立するまでの間は等距離中間線を日中の EEZ・大陸棚の境界線とする立場をとっており、国連海洋法条約の規定に従って中間線の日本側において外国調査船が無断で海洋調査・資源探査を実施することを認めていない。このため日本政府は、1995 年以来、中国の海洋調査船が中間線以東の日本側海域において同意を得ていない調査を実施する度に、海上保安庁の巡視船や航空機によって追尾監視をおこない、現場海域において調査活動の中止を要求するとともに、外務省を通じて中国政府に対し抗議をおこなってきた。しかし、統計が示している通り、日本側の度重なる抗議にもかかわらず、中間線の日本側海域における中国海洋調査船の活動は活発化する傾向を見せたのである。日本政府の抗議に対し、中国政府は、中間線の日本側海域での中国海洋調査船の活動が「国際法と国際慣例に基づく科学的調査」、即ち「海洋の科学的調査」であるとして、その活動に問題は無いという立場を表明した。

本来、沿岸国には EEZ・大陸棚における「海洋の科学的調査」をも含む他国の調査活動を管理・規制・取り締まる権利が認められている。しかし、日本政府は国連海洋法条約で認められたこうした権利を行使するための具体的な国内法を未だに整備していないため、中国の海洋調査船に対する対応は 2000 年まで中止要求と抗議に留まっていた。こうした状況は、2000 年以降は相互事前通報制度が成立するに至っている。

東シナ海における日中間の境界画定が難航している最大の原因は、石油・天然ガスなどの海底資源の存在にある[1]。1968 年の ECAFE の調査によれば、石油・天然ガスが最も豊富に埋蔵されているのは尖閣諸島周辺海域の海底であるとされた。即ち、尖閣諸島を基点として日本が設定している EEZ・大陸棚は、東シナ海において資源開発の最も有望な区域なのである。この ECAFE

[1] 日中間における海底資源開発の問題に関しては、後藤康浩「アジアのエネルギー開発と日本」『国際問題』541 号、2005 年 4 月、および経済産業省『エネルギー白書』、『外交青書』、読売新聞、朝日新聞、産経新聞、日本経済新聞、毎日新聞の関連記事を参考とした。

の報告を受けて、先ず台湾が、続いて中国が尖閣諸島に対する領有権を突如として主張するようになり、その主張を今日まで堅持し続けている。

日中間の EEZ・大陸棚の境界画定の障害となっている尖閣問題の原因が海底資源にあったことはかつての中国国務院総理周恩来も認めていた。1972 年 7 月におこなわれた竹入・周会談において周恩来は尖閣問題に関して「石油の問題で歴史学者が問題にした」と述べ、同年 9 月におこなわれた田中・周会談ではやはり尖閣問題に関して「石油が出るからこれが問題になった」と述べた[2]。これらの発言から読み取れるように、中国による日本の尖閣領有の否定は、海底資源が豊富に埋蔵されている可能性の高い海底へのアクセスの確保という目標と密接に関わっているのである。

EEZ・大陸棚の境界は、先述のとおり、国際司法裁判所に付託するのでなければ、当事国間の交渉による合意に基づいて確定されねばならない。しかし、EEZ・大陸棚の境界画定ならびに海底資源へのアクセスに関して決定的な意味を有する尖閣諸島の領有権に関して合意が見られないため、日中間での EEZ・大陸棚の境界確定に関する展望はほとんど開けていない。他方、2003 年以降、海底資源開発を巡る日中間の対立は深刻化の兆しを見せており、緊張緩和のためにも東シナ海での海底資源開発に関する秩序を一日も早く形成することが日中両国にとって重要な課題となっている。

経済発展に伴う中国沿海地域のエネルギー需要の高まりに対応すべく、中国は 1990 年代に入ると東シナ海での海底資源開発に力を入れるようになった。その結果、日中中間線の中国側海域において中間線に沿った形で中国の海底資源採掘施設が次々と建造されるようになった。1998 年 4 月、中間線の西方約 70km の地点に位置する平湖ガス田の採掘施設が完成し、操業を開始した。日本企業が多数進出している中国沿海地域が抱えるエネルギー問題は、日本経済にとっても重要な意味を有しており、平湖ガス田の開発に対しては日本輸出入銀行から 1 億 2000 万ドルの資金提供がなされた。また、日本が最大の資金拠出国で歴代総裁を派遣しているアジア開発銀行からも 1 億 3000 万ドルの資金提供がなされた。このように、平湖ガス田に関しては、逼迫する中国のエネルギー事情の改善のために、中国の天然ガス開発事業を日本が支援するという理想的な協力関係が形成されたと評価し得る。しかし、中国が 2003 年以降、中間線より西にわずか 5 km 前後しか離れていない春暁油ガス田（日本名は白樺）で採掘に向けた準備に着手したことを契機として、事態は一変した。

2003 年 8 月、中国企業 2 社（中国海洋石油公司、中国石油化工集団公司）および外資 2 社（ロイヤルダッチシェル、ユノカル）が探鉱開発契約を締結し、これにより春暁油ガス田などの探鉱開発が開始され、2004 年 5 月には春暁油ガス田において採掘施設の建設が始まった。これに対し、日本側は春暁など幾つかの油田・ガス田の鉱区およびその地下構造が中間線の日本側にまで及んでいる可能性があったため、中国側に懸念を表明し、地下構造に関する情報提供を求めるようになった。また、日本政府は中間線付近の地下構造に関する独自の情報を収集するために、

[2] 「『竹入・周会談』（第一回～第三回）等一件」（1972 年 7 月）、「田中総理・周恩来総理会談記録」（1972 年 9 月）、外交資料館資料。

2004 年 7 月からノルウェーの調査船をチャーターして 3 次元物理探査を開始した。この調査に対し、先述のとおり、中国政府は強く抗議し、調査の現場海域では中国の船舶が拡声器で大音量を流し、音波調査を繰り返し妨げたり、国家海洋局の調査船が、日本の調査船の前方を至近距離で横切る危険な航行で妨害したりするなどの問題が生じている。

（2）2010 年 9 月の尖閣諸島問題以降

2010 年 9 月に端を発した尖閣列島をめぐる日中関係は、もともと両国が持っていた構造的矛盾を露呈して現在に至っている。これまでは論争点を「後回しにする」こと、「別の事柄で妥協を図る」ことといったいくつかの沈静化要因が存在した。しかし、尖閣列島をめぐる日中間の認識の齟齬は、少なくとも私が中国で聞く限り、その主張は日本とは相当程度相容れない。

今や日本と中国は、それぞれの国内の論理を対外的に投射して、自己正当化を行う時代に入ったのだろう。その意味で、日中関係はすでに構造的に修復不可能な段階に達してしまった。国内では政治リーダーが国民を動員し、相手国のことを悪者に祭り上げる。政治リーダーの仕事が国家の安全と繁栄を確保することであれば、自国を守るための予算を正当化するために、敵が必要である。そのような「国民に対する責任」が政治リーダーには存在する。

他方、自らがリーダーとして率いる国家内部の論理を対外的に投射するだけでは、A国の価値とB国の価値とが相容れない場合、そこには自らこそが「普遍」であって、お互いに異なる価値を「和解する」という発送は生じないことになる。そうなったとき、Aという「普遍」と、Bという「普遍」とが対峙する状況となり、国家間紛争は治まることはない。「寛容」の発想が必要な理由がここにある[3]。

このように価値をめぐる外交は、国際社会を安定化する側面と、逆に複雑化する側面との双方を有している。自国をどのように正当化することも重要だが、それが他国にどのように受け止めてもらえるか、これら二つが両立しないことには、本当の意味での「価値観外交」とは言えない。言葉を替えて言えば、価値観外交の「価値観」とは、政策の手段でもあるが、目標でもある。手段・目的連鎖をうまく構築し、それに関して恒常的に相手からの理解を得なければ、価値観の「手段」としての側面ばかりがクローズアップされてしまう隘路に陥る。

そもそも今の日中関係は、国内における価値観を対外的に投射しているのであって、お互いに自らは「正しくて普遍」という発想のもとで外交を行っている。そうなると、一つ間違えば、「普遍」と「普遍」の論理が衝突することもあり得ることとなる。そうなったときに、またそうならないために、両国間の「信頼醸成（confidence building measures）」が構築されていなければならないというのが、冷戦時代からの紛争を抱える当事国同士の認識であった。

信頼醸成等、紛争を回避するメカニズムは「信頼できる相手とのみ行う」という言説が中国側

[3] この「普遍」と「特殊」との兼ね合いは、人権や歴史問題等、ある国家の価値観を直接に問いかける事柄である。たとえば、Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), 伊藤剛「『特殊』論と『普通の国』論の狭間―「権力」・「パワー」概念から見た現代中国の政治外交」日本国際政治学会編『天安門事件後の中国』145 号、2006 年、141～154 頁。

からよく聞かれる。すなわち、紛争を回避するためのシステムの構築は、中国側に優先権が存在するという発想から出発しているため、冷戦時代の米ソ両国のように、両国間に「信頼」はないが「信頼醸成」はできるという発想とは、そもそも異なっている。ということは、現在の日中関係のように、「国内」の論理を対外的に投射している場合、両国間で「信頼醸成措置」が行われるためには、日本側が中国にとって「信頼できる国」である必要がある。とくに尖閣諸島問題に関して、中国側は「尖閣の領有権問題に関して、論争があるということを認めれば、日本との話し合いに応じる」と主張することが多く、これでは日本側にとって一方的な譲歩を意味してしまう。このような信頼醸成要件に日本が乗れるはずがない。

４.「信頼醸成」の難しさと統治能力との関連

このように「力を背景とした現状変更」を徐々に進めている中国であるが、その外交態様の背後には一環とした戦略が存在している。言葉を替えて言えば、かつての中国外交はイデオロギーに基づく共産主義外交（社会主義国や発展途上国に無償軍事援助を行う。）であったが、今日その様相は見られず、むしろ中国全体が対外開放に邁進し、対外関係事務全体が増加している中で、軍部である人民解放軍による外交もまた増加する趨勢にある。軍事安全保障や地政学的な利害や計算に基づく外交であり、国際環境の改善を通じて軍事力近代化に奉仕する外交である。

このような外交を展開する中国と ASEAN 諸国との関係は微妙である。南シナ海の課題に対しては ASEAN としてまとまる必要があるが、うまくいっていないのが現状である。ラオス、カンボジア、ブルネイの三カ国は中国の資金、いわゆる「チェックブック外交」に影響されている。特にブルネイは南シナ海の排他的経済水域をめぐる問題の当事国である。

もちろん南シナ海問題の最前線はフィリピンとベトナムだが、フィリピンは政治指導者が代わってから状況が大きく変化した。このこと自体、法的アプローチの限界を感じさせる理由となっている。そうなると最前線はベトナムということになるが、中国とベトナムの軍事力の差は明らかである[4]。

さらに、アジア太平洋地域の国際関係では、「安全保障」に従事する当事者と、「経済相互依存」を深化させている当事者とに違いがある。日中関係がその典型であり、両国の政治体制の違いもあって、これらの「安全保障システム」と「経済システム」との間には常に緊張関係が存在した。これは冷戦時代のヨーロッパにおいて、安全保障上の「鉄のカーテン」と、経済政策上の

[4] PCA 判決は議論の展開は、中国に「あれをしてはダメ、これをしてはダメ」という論理に基づいている。昨年インドネシアに行ったとき、今は中国の船がインドネシアの東やオーストラリアの北のメラネシア周辺に進出していて、そちらの方が問題だという話を聞いた。つまり、南シナ海が小康状態であるため、中国は別の海域に進出しているのだ。インド洋はその典型であり、中国は「インド洋はインドだけのものではない」と吹聴している。同じ論理は南シナ海でも言える。そのような矛盾した言説が様々な場所で展開されている。

ヨーロッパの場合、領土紛争や海洋上の論争などの問題が出てきたとき、利害が一致するかどうかは別にして、ひとまずテーブルに着くという原則が成立する。アジア太平洋地域にはそれが存在しない。そもそも相手国が信用できないから信頼醸成などできないという、冷戦の論理とは逆行したような議論がこの地域では普通に展開している。

「ココム」とがほぼ同一であったこととは対照的である。

安全保障システムに関しては、米国による圧倒的な軍事力がアジア太平洋地域の島国同士の秩序を維持させていた。その米国を中心として放射線状に伸びる二国間同盟の中に日本や韓国、台湾、フィリピンといった国々は存在し、共産主義国であった北朝鮮や中国はその枠外にあり、「封じ込め」の対象となった。冷戦が終結して 20 年以上経った現在でも、この米国による圧倒的な「覇権」による秩序構造は変わらない。米国は太平洋艦隊を展開させ、同盟国には駐留し、「航行の自由」原則の下に東シナ海・南シナ海で軍事力を誇示している。

他方、アジアには国家間の「公式」な外交関係とは別次元の「非公式」な経済的相互依存関係が、すでに冷戦時代から存在していた。日中の貿易関係がその代表である。冷戦時代における対共産圏貿易は対ソよりも対中の方が厳しかったが（チャイナ・デファレンシャル）、こと日本に関しては対中貿易を民間貿易として展開させていった。米国の研究者には、これを「日本方式」と呼ぶ者もいたくらいである[5]。冷戦が終結する頃からこの「非公式」関係は、中国の改革開放政策の広がりとも相俟って、安い労働力を使用して直接投資を行おうとする外国資本を多数呼び寄せ、中国は「世界の成長センター」としてのアジア地域の中心的存在となった。それとともに中国自体も経済相互依存状況を利用することによって更なる経済成長を遂げていった。21 世紀に入ってからの 10 年で米国から中国への貿易は 5 倍以上に伸び、事実中国の GDP も胡錦濤時代の 10 年で四倍大きくなっている。

その結果、元来存在していた「安全保障システム」と「経済システム」との間に「誤認」が生じるようになった。すなわち、中国が経済成長してアジア経済、及び国際経済の欠かせない大国として発達すればするほど、「中国の台頭」が憂慮をもって見られるということである。事実、中国の経済成長率をはるかに超える割合で中国政府の軍事費は増大しており、その秘密主義とも相俟って否定的な憶測が米国とその同盟国間で様々に飛んでいる。一方中国の立場に立てば、確かに軍事費の増大は事実であるが、それ以上の割合で教育予算や社会保障予算が拡大しており、経済成長する国家としては特段に軍事費だけが拡大しているわけではないという認識となる。

この中国の立場としては「普通の国家」としての成長が、むしろ「脅威」として見られるのは、「台頭した中国」がアジア地域で、更には国際政治全体においてどのような役割を果たすのか、将来像が不明なところからも来ている。米国を中心とする「安全保障システム」の傘下にある諸国も、経済的には中国との間で多額の貿易を行いながらも、依然として中国の「軍事大国化」に懸念を表明するのは、中国が入っている「経済システム」と、米国を中心とする「安全保障システム」との間にミスマッチが存在するからであり、それぞれのシステムに入っている当事国、参加形態、政策決定方式は異なっている。「隣の家のセキュリティーシステムは分からないが、どんどん大きくなっている。金回りだけは良さそうだ」というイメージが、日本を始めとする米国

[5]平川幸子『「二つの中国」と日本方式』勁草書房、二〇一二年によれば、彼女の米国留学時代、Alan Wachman をはじめとする中国研究者の授業の中で、この日本方式（Japanese Formula）という用語は言及されていたし、キッシンジャー、鄧小平、宋美齢によってもこの用語は使われたと言う。平川著書、第一章、またあとがき。

の同盟国の背景に存在しているのである。

その結果、経済力の拡大とともに自国に自信をもつようになった中国が、ときに自信過剰になることは否めない。「自分は正しく、相手が間違っている」という自己中心主義的な感情である。いや、より正確に言うと、経済力が小さかった頃に中国が自国に自信を持っていなかったわけではない。中間地帯論、途上国のリーダー、アジア・アフリカ会議等、自国の国際社会におけるプレゼンスを高めるために様々なアイデアを拠出してきた。

それが経済的台頭に伴って、単なる理屈でなく実力で他国に国益を強制するようになってきた。東南アジア諸国を公式の場で「小国」と呼んでみたりする。南シナ海に九段線を引いてみて、その領域内は中国の海域であると主張する。実際のところ、九段線内の海域の領有権を主張しているのか、九段線内に存在する島の領有権を主張しているのか定かでないところもあるが、前者なら 15 世紀から 16 世紀初めのトリデシラス条約・サラゴサ条約以来の海域領有権の主張ということになるし、後者なら領有権に伴う排他的経済水域が国連海洋法で認められた範囲内での権益を主張しているかどうかが問題となる。いずれにしても、国連海洋法条約には明記されていない権限の行使となり、中国自身が独自の論理で海洋法の解釈を行っていることになる。

では、その「秩序像」はどのようにして国際関係に投射されるのか。そもそもある二国が存在するとしよう。A 国の方が B 国に比べて国力が大きいとする。A 国は自国の論理を B 国に対して強制できるが（受容されるかどうかは別問題）、B 国はそれができない。つまり、B 国は外部から入ってくる自国と異なる秩序像と、B 国独自の秩序像との葛藤に悩むが、A 国にはそういう憂慮はない。このようなとき、A 国内部に存在する不満は、しばしば A 国のナショナリズムとなって現れる[6]。

その典型が、現在の中国である。急速な経済成長を成し遂げる場合、大体の場合貧富の格差が一気に拡大する。その格差をうまくコントロールしなければ、国内問題が噴出する。フェアな競争の結果として貧富の格差が起こっていても問題となるが、さらにアンフェア方法や腐敗によって一部の富裕層が生まれると、必ず国内で格差問題が生じる。共産党の特権、人民解放軍の特権と腐敗、地域による所得格差等、数え切れないほど中国の国内問題は存在し、暴動も一年で数万件起こっている。現在の政権に対する批判が制限されている中で、不満の捌け口は一気に海外の、しかも自分たちが「強み」を持って優位に立てると考える対象に向かう。それが日本のような「国家」であったとき、ナショナリズム的運動となる。

つまるところ、内政も外交も「統治能力」の問題である。外交と内政とをうまくバランスさせるには、今日のアジア太平洋諸国はあまりにも国内問題に翻弄させられている。米国による「圧倒的優位」は今後も続くのか、中国は「核心的利益」に基づく強圧的ともとれる外交をどこまで行うのか、日本は自らの安全と繁栄をどこまで米国との同盟関係で、どこまで自分たちで維持するのか。これらの事柄は、内政と外交とが一蓮托生となる古くて新しい課題である。

---

[6] この「秩序像」を米国がどのように浸透させていったかに関しては、G. John Ikenberry, *After Victory* (Ithaca: Cornell University Press, 2000)が代表的著作である。この著作も触れているが、米国の秩序像が平和的であるかどうかは、検討の余地がある。

５．日本のとるべき方策

中国による南シナ海の軍事拠点化は我が国の安全保障のみならず国家活動の全分野に影響を与える。日本は、国際規範を無視した中国の活動を中止させることに全力を指向すべきであるが、南シナ海を核心的利益と位置づける中国にとって、同利益を担保する「埋め立て」は取り下げ難い案件であることも容易に想像できる。

その前提で、中国の独善的な活動を封殺し冒険主義を抑制するためには、政治・外交上の措置及び並行した「能力」の構築が必要である。第一には米軍のプレゼンス、第二にはそれを支える日本自身の政策である。詳細については、後述の政策提言部分に列挙する。

むすびにかえて

中国が最も意識している大国は米国である。中国は米国の実力を知り、将来の米国との競合を予期するからこそ、「域外国」米国による「域内問題」である南シナ海問題への干渉を嫌うのである。その意味で、南シナ海問題を含む中国問題の解決は政治・外交等の非軍事分野を柱とすべきであるが、その活動は防衛・軍事能力を背景とするべきである。その際、米軍の確実な関与と沿岸国の能力向上があって、初めて中国は「ようやく」そして「真剣に」南シナ海問題協議のテーブルにつくであろう。米国及び周辺諸国にとって、南シナ海問題に係る我が国の役割は極めて重大である。

では何が必要か。第一に、海洋問題に関する対話制度の確立である。欧州にできてなぜアジアにはできないのか、といった観点から、アジアの領土海洋問題の特色を明らかにする必要がある。第二に、国際法・海洋法を遵守させるためのインセンティブの付与である。遵守させるためには何が必要なのか、そのインセンティブとそれを付与させるための方策を探る必要がある。第三は、仮に国際法遵守の環境が整ったとしても、関係各国がそれを活用する能力がなければ意味がない以上、各国の事情に応じた能力構築支援が必要である。

アジアで安定した海洋秩序を定着させるために、日本を含む国際社会が新段階の海洋戦略を構想することを求められているなかで、有事の際にも実施可能な海洋問題をめぐる対話制度の確立、各国への国際法秩序遵守へのインセンティブの付与、そして、それら取組が制度的に定着しうるための各国への能力構築支援などに焦点をあてて、日本としてとるべき海洋政策への新たな戦略的指針を提示したい。四つの柱からなるが、その具体的内容は以下のとおりである。

第一は、これまでの領土海洋プロジェクトで築き上げてきたアジア太平洋地域のシンクタンク･ネットワークを使って､海洋問題に関する対話を緊急の際にも実施できる体制･制度を整え、またそのあり方を探ることである。当フォーラムは、これまでも領土海洋問題に関する数々の調査研究事業を継続的に実施し、その過程で、アジア太平洋地域全域にわたり、官民両レベルにおける緊密な連携関係のネットワークを確立してきた。本調査・研究においては、この実績を活用

しつつ、国際法の遵守による「開かれ安定した海洋」の維持が困難になっている現在の国際社会において、有事の際にも実施可能な海洋問題をめぐる対話制度を確立するための方策を探る。

第二は、従来型の領土海洋問題へのアプローチの延長として、海洋における「法の支配」確立のための方策を探り当てることである。PCA 裁定に見られるように、国際法・海洋法は、中国の行為の「違法性」を明るみにするには有効ではあったが、中国の「違法行為」自体を抑止するには至らなかった。とはいえ、当の中国としても、既存の国際法・海洋法秩序をトータルに否定しているわけではなく、むしろ自国の都合に合わせて、その秩序を部分的に軽視ないしは無視している、というのが現状である。そこで、本事業では、地域レベル、制度レベル、イシューレベルでの海洋をめぐる交渉における同意・非同意の事例を比較分析し、海洋における「法の支配」を定着させるための突破口を見出したい。

第三は、域内各国に対し、国際法秩序遵守へのインセンティブを付与するためのあり方を探ることである。台頭する中国への対応として「ヘッジ」と「関与」の二つのアプローチがありうることは周知のとおりであるが、国際法・海洋法に基づくアプローチはこのうち「ヘッジ」に属する。ただしこのアプローチでは、「棍棒」が細くて力が弱い上に、「棍棒」を振り回す側のインセンティブが弱い点も否めない。したがって、関係各国がこのアプローチに協力することのメリットは何かということを明らかにすることが必要である。そこで、本事業では、国際法・海洋法の「ムチ」としての側面に加えて、「アメ」として日本に何ができるかを提示すべきだ。

第四は、第一とも関連するが、当プロジェクトがこれまでアジア太平洋地域を中心に構築してきた官民ネットワークを駆使して、域内諸国の能力構築支援に具体的に着手、またそのあり方を探ることである。日本の ODA は、外交政策を展開する際の有効かつ具体的な「手段」たり得るが、無尽蔵な援助はそもそも叶わない。

いずれにせよ、日本が展開すべき領土海洋政策は「中国の力」に対して日本も「力」を蓄えることが大事だといった単純なリアリズム的論理に終始するものではない。日本が中国との間で既存のネットワークを用いることによって問題の沈静化や先延ばしが可能であるかどうか、また日本が対中包囲網を形成するにしても、どのような方法で誰とそれを形成するかという課題がある。こういったネットワークを用いて領土海洋問題を考えるというのが本プロジェクトの結論であり、今後の課題でもある。

（明治大学教授）

第２部：政策提言

本研究会は、日本国政府に対し、アジア太平洋における領土海洋問題への適切な対処を行うために、以下の諸政策を継続ないしは遂行することを提言する。

A： 国際海洋秩序の安定化に関する提言

提言1： 日本は、「法の支配」や海洋法に基づく「開かれた海」の概念の普及・促進を図ると同時に、それらが出発点に過ぎないことも認識し、さらに実効的なアプローチを模索せよ

2016 年 7 月 12 日、中国が南シナ海で主張する「管轄権」および「九段線」について、国際常設仲裁裁判所は、それらの主張を不当とする裁定を下した。それから約 8 ヶ月が経過した現在、中国による南シナ海での埋め立てや軍事基地化は、若干ペースが落ちたものの、依然、着実に進行している。加えて、東シナ海、インド洋、インドネシア東方のポリネシア・メラネシア地域付近など南シナ海以外の海域での中国の活動も活発である。ここから、従来の国際法・海洋法アプローチには、「中国の『力による現状変更』が多くの国にとって受け入れがたいことが明らかになった」という有効性と、「『公共財』としての海洋空間を守るためには中国を一方的に批判するだけでは、さして効果はない」という限界性の両面がみられる。領土海洋問題への対処にあたっては、「法の支配」や海洋法に基づく「開かれた海」の概念を普及・促進することも重要ではあるが、それはあくまで出発点に過ぎず、さらに実効的なアプローチを模索する必要がある。

提言2： 日本は、「パニッシュメント」として国際法・海洋法を駆使することに終始せず、当該国に国際法・海洋法を遵守するインセンティブを与えうる枠組や政策を構想せよ

領土海洋問題を、国際法・海洋法で解決しようとするアプローチは、えてして「ルールを守らない国を罰する」姿勢、すなわち「パニッシュメント」が主眼となりがちである。しかしながら、このアプローチでは、当該国に現状への不満を募らせる結果に終わり、その国に国際社会のルールを守ろうとするインセンティブを与えることは期待できない。この文脈において、「ルールを守らない国」というのは、必ずしも既存の国際法・海洋法秩序をトータルに否定しているわけではなく、むしろ自国の都合に合わせて、その秩序を部分的に軽視ないしは無視している、という点が重要である。中国もその例外ではない。このような国は、既存の国際法・海洋法秩序を大枠においては受け入れているとの理解が可能であり、その前提に立てば、「パニッシュメント」に主眼をおくアプローチよりは、その国に、国際法・海洋法を遵守するインセンティブを与える、すなわち国際法・海洋法の恣意的な解釈などを改めたほうが自国の国益に適うと思わせるアプローチを模索するほうが得策であるといえる。

提言3：日本は、国際法・海洋法の重要性を訴えることが、ときに「正義を振りかざす」以上の意味を持ちえず、他国に共感はされても行動は共にされない現状を直視せよ

中国の東シナ海および南シナ海への進出は、「力による現状変更」の典型例であり、国際法・海洋法に照らしても、その行動の問題性は明らかである。それゆえ、フィリピンが、中国の主張する「九段線」をめぐり、国際常設仲裁裁判所に提訴したところ、あっさりと中国の主張は不当であるとして退けられた。しかし、法とは正義を主張するための「根拠」にはなりえても、その正義を貫徹するための実効力ある「手段」ではない。つまり、分権構造を有する国際関係において、国際法・海洋法を根拠に「正義を振りかざす」だけでは、「力による現状変更」を止めることはできないし、「力による現状変更」には反対でも、その事態に対抗するため具体的に立ち上がってくれる国はすぐには現れない。それゆえ、日本としては、領土海洋問題に対処するにあたり、国際法・海洋法の重要性を訴え続ける一方、日本の主張に共感するのみならず、具体的な行動を共にしてくれる国を増やすための現実的な方策を検討する必要がある。

提言4：日本は、海洋の公共性について、「利他的使用」と「利己的使用」の二つの側面から、自国の行動と他国の行動のいずれにも適用しうる首尾一貫した主張を展開せよ

一般に公共財には、「利他的使用」と「利己的使用」の二つの側面があり、ある国の政策上、その事情如何で一貫性を欠いた解釈ないしは使用がなされうる可能性は否めない。海洋政策についてもまた然りであり、たとえば日本も、一方で、南シナ海問題をめぐり、「航行の自由原則」にもとづき「誰しもが海上航路を使用できる」という公共財の「利他的使用」の側面を強調しつつも、他方で、南極周辺の公海上で調査捕鯨船が鯨を捕獲することについては「公海上での行為であり、どの国の権利も侵害していない」として、公共財の「利己的使用」の側面を強調しているなど、なかば矛盾した行動にでている。すぐれて分権的構造をもつ国際社会においては、国際公共財の「使い方」を主権的に司る主体は存在しないことは事実だが、にもかかわらず日本としては、可能な限り首尾一貫した「公共性」の論理を展開することで、国際秩序形成のインセンティブを高める努力を怠らないことが重要である。

B: 多国間での取組に関する提言

提言5: 日本は、「海洋問題のグローバル化」の観点から、海洋等公共空間の使用をめぐる諸問題を多国間で定期的に討議するための国際枠組の制度化に尽力せよ

「力による現状変更」を敢行する国には、「力が全て」と考える向きが少なくなく、それゆえ当該行為を自制することは期待しにくい。したがって、これに対抗するには一定の「力」による抑止政策が必要となるが、同時に「力」によらない別次元での対応策を考える必要がある。その一案として、海洋問題のグローバル化、すなわち利害関係国の複数化が考えられる。海洋等公共空間の使用をめぐる諸問題をできるだけ多くの国々に共有してもらうことで、関係各国間での定期的な討議を可能となり、さらに「力による現状変更」を行う国に対する国際的な監視メカニズムが構築されることも期待される。その結果、たとえば中国にしても、一方的な「力による現状変更」に及んだ場合、パワー・バランスなどの観点から、むしろ自国に不利な状況が生じることを理解する可能性がある。なお、南シナ海問題において、その「グローバル化」を図る際には、ベトナムやフィリピンなどの紛争当事国に加え、反中でも親中でもない、インドネシア、マレーシア、シンガポール、タイといった「アセアン中間国」との連携を模索することも有効であろう。

提言6: 日本は、民主主義国家の強みである「官民一体」戦略の一環として、官民双方が有する対外的ネットワークを総合的に活用し、関係各国との定期的な討議に努めよ

一般に、国家間関係が緊張している場合、政府レベルでは対話が困難な場合が多いが、その際も、民間レベルでは、個人や企業が独自に有するネットワークを通じての対話が可能である場合が多い。民間レベルでの関係強化を先行させることが、政府レベルでの関係改善のための環境醸成につながりうる。このようなかたちの官民協力は、「少数のエリートと多数の無知蒙昧な民」との構図をもつ権威主義国家よりは、多元的なネットワークを官民それぞれが有する民主主義国家のほうが実践しやすい。日本は、民主主義国家であり、官民の叡智を結集し対外政策形成に活用することが可能である。領土海洋問題についてみれば、日本は、つぎの二つの方向で官民双方が有する対外的ネットワークを活用・強化すべきである。第一には、何より問題を引き起こしている中国とのネットワークである。第二は、日本と利害を共有する国家とのネットワークである。とくに南シナ海問題をめぐっては、紛争当事国のベトナムとフィリピンのみならず ASEAN 全加盟国がその対象となる。

提言7：日本は、関係各国との対話や協議のための国際的な「枠組」の整備に加え、そのような対話や協議を行おうとする「意思」を共有できるよう、関係各国への働きかけを強化せよ

領土海洋問題への対処をめぐりしばしば主張されるのは、関係各国が参加する国際機関（あるいは準国際機関）を立ち上げて、その場で当該問題について対話や協議をすべきだということである。しかし、そもそもそのような「枠組」が有効に機能するためには、対話や協議を行おうとする関係各国の「意思」が重要である。たとえば、危機管理の一環としてある国と中国との間にホットラインを設置したとしても、いざ危機が発生したとしても、そのホットラインが使用されない可能性も否めない。これまでの国際関係においても「対話をしない」という状態が戦争を誘発するケースが少なくなかったが、ましてや、グローバル化とともに通信手段が簡便化した今日、意図的に「対話をしない」という選択肢は紛争発生の可能性を上げはしても、下げることはない。このような事態を未然に防ぐためにも平時より関係各国との間で「対話を行う意思」の共有化に努めることが肝要である。

提言8：日本は、対外的影響力の強化にあたり、従来からの ODA に加え、費用対効果の高い「能力構築支援」に重点的に資源投下し、その具体的方策をプラニングせよ

日本の政府開発援助（ODA）は、外交政策を展開する際の有効かつ具体的な手段たり得るが、無尽蔵な援助はそもそも叶わない。それゆえ、限られた資源を有効活用する必要がある。その点、日本は民主主義国であって、官民双方が対外的ネットワークを有しており、かつグローバルな諸課題に対処できる人材も豊富である。今後とも、そのような人材育成に向けた教育を充実させ、対外的ネットワークを強化する必要があるが、その目指すところとして、官民協力によるオール・ジャパン体制にて、多額の予算をかけないで実施可能な外交政策の選択肢を増やすことが重要である。領土海洋問題については、その一つの可能性として、関係各国の能力構築支援が挙げられる。具体的には、アジア太平洋域内諸国の能力構築支援に具体的に着手、あるいはそのあり方を探ることが重要である。さしあたり、ベトナム、フィリピン、インドネシア、マレーシア等の関係各国を対象に、その海上法執行機関への海洋法の指南や中国の海洋進出をめぐる法的見解の共有化を図る必要がある。

C: 中国への対応に関する提言

提言9: 日本は、領土海洋問題への対処にあたり、対外的影響力を持つための手段として、「関与」と「ヘッジ」あるいは「アメ」と「ムチ」の双方をバランスよく行使せよ

一般に、台頭する中国へのアプローチとして、「関与」と「ヘッジ」の効用が指摘されるが、国際法・海洋法に基づくアプローチはこのうち「ヘッジ」に属する。ただしこのアプローチでは、「棍棒」が細くて力が弱い上に、「棍棒」を振り回す側のインセンティブが弱い点も否めない。したがって、関係各国がこのアプローチに協力するメリットは何かということを明らかにすることが必要である。同時に、「ムチ」としての国際法・海洋法アプローチに加えて、「アメ」として日本に何ができるかを構想する必要がある。日本は、対外的影響力を行使する手段として、長らく政府開発援助（ODA）を活用してきたが、対外的影響力は「アメ」と「ムチ」と双方から構成されることを考えると、これら双方について十分に備える必要がある。ただし、「アメ」と「ムチ」のバランスが同程度であると「ムチ」が圧倒的に目立ってしまい、国内外からの批判にさらされかねない。「アメ」を少し多めに用いることで「ムチ」が活きてくることを考慮した外交を行うべきである。

提言 10: 日本は、尖閣諸島をめぐる日中間の緊迫状態について、事態の悪循環を避けるためにも、「現状」を 2010 年 9 月以前に戻すべく中国との交渉を開始せよ

東シナ海における領土海洋問題をめぐっては、2010 年 9 月の尖閣諸島沖での漁船衝突事件、および 2012 年 9 月の日本国政府による尖閣諸島の「国有化」（ただし、ここでいう「国有化」とは私人の土地が日本国政府の土地へと所有権が移転したとの意味に留まり、したがって政府が民間人の財産を収奪したり、民間人が有する資源を政府に集中させたりしたわけでもない）という二つの事件が契機となり、日中関係が緊迫化した。その後、当該海域では、日本の海上法執行機関が巡視船を一隻増強すると、中国側はそれに対抗して三隻、四隻増強し、また日本側が 16 ミリ機関砲を配置すると、中国側はそれに対抗して 36 ミリ機関砲を配置するという「軍拡競争」さながらの事態が発生している。偶発的な武力衝突を避けるためにも、このような悪循環には早急に終止符を打つべきである。そのためには、尖閣諸島をめぐる「現状」を、問題が発生した 2010 年 9 月以前の状態に戻すことが重要であり、その方向に向けた中国との交渉が不可欠である。

禁無断転載

JF-J-IV-B-0081

公益財団法人　日本国際フォーラム

〒107-0052　東京都港区赤坂 2-17-12-1301

TEL：03-3584-2190　　FAX：03-3589-5120

URL：http://www.jfir.or.jp　　E-mail：jfir@jfir.or.jp