

## 第5節 海洋をめぐる動向

わが国は、四方を海に囲まれた海洋国家であり、エネルギー資源の輸入を海上輸送に依存していることから、海上交通の安全確保は国家存立のために死活的に重要な課題である。また、国際社会にとっても、国際的な物流を支える基盤としての海洋の安定的な利用の確保は、重要な課題であると認識されている。

他方、海洋においては、既存の国際秩序とは相容れない独自の主張に基づいて自国の権利を一方的に主張し、又は行動する事例がみられ、「公海自由の原則」が不当に侵害される状況が生じている。また、各地で発生している海賊行為は、海上交通に対する脅威となっている。

### 1 「公海自由の原則」をめぐる動向

国連海洋法条約 (UNCLOS)<sup>1</sup> は、公海における航行の自由や上空飛行の自由の原則を定めている。しかし、わが国周辺、特に東シナ海や南シナ海をはじめとする海空域などにおいては、既存の国際秩序とは相容れない独自の主張に基づき、自国の権利を一方的に主張し、又は行動する事例が多く見られるようになっており、これらの原則が不当に侵害されるような状況が生じている。

#### (1) 東シナ海

東シナ海においては、近年、航行の自由や上空飛行の自由の原則に反するような行動事例が多数見られている。例えば、13 (平成25) 年1月には、東シナ海の公海上で、中国海軍艦艇が海自護衛艦に対して火器管制レーダーを照射した事案 (30日) 及び中国海軍艦艇が海自護衛艦搭載ヘリコプターに対して同レーダーを照射したと疑われる事案 (19日) が発生している。火器管制レーダーの照射は、基本的に、火器の使用に先立って実施する行為であり、これを相手に照射することは不測の事態を招きかねない危険な行為である<sup>2</sup>。

また、13 (平成25) 年11月23日、中国政府は、尖閣諸島をあたかも「中国の領土」であるかのような

形で含む「東シナ海防空識別区」を設定し、当該空域を飛行する航空機に対し中国国防部の定める規則を強制し、これに従わない場合は中国軍による「防御的緊急措置」をとる旨を発表した。こうした措置は、東シナ海における現状を一方的に変更し、事態をエスカレートさせ、不測の事態を招きかねない非常に危険なものであり、わが国として強く懸念している。また、上空飛行の自由の原則を不当に侵害するものであり、わが国は中国に対し、上空飛行の自由の原則に反するような一切の措置の撤回を求めている。米国、韓国、オーストラリア及び欧州連合 (EU) も、中国による当該「防空識別区」設定に関して懸念を表明した。近年、沖縄本島をはじめとするわが国南西諸島により近接した空域において、中国軍用機の活発な活動が確認されるようになっているが、こうした活動の拡大は、「東シナ海防空識別区」の運用を企図してのものである可能性がある。また、14 (平成26) 年5月及び6月には、東シナ海上空を飛行していた海自機及び空自機に対して中国軍の戦闘機が異常に接近する事案が発生している<sup>3</sup>。

#### (2) 南シナ海

南シナ海においても同様の行動事例が多数見ら

1 「国連海洋法条約 (UNCLOS)」（正式名称「海洋法に関する国際連合条約」）は、海洋法秩序に関する包括的な条約として、1982 (昭和57) 年に採択され、1994 (平成6) 年に発効した (わが国は1996 (平成8) 年に締結)。  
 2 米国は、本事案について「このような行動は緊張を高め、事故又は誤算の危険性を増し、さらに地域の平和、安定及び経済成長を台無しにしかねない」(13 (平成25) 年2月5日の国務省定例会見)、「我々は同盟国・日本から説明を受け、同事案が実際に発生したと納得するに至った」(13 (平成25) 年2月11日の国務省定例会見) との見解を表明している。  
 3 この他にも、11 (平成23) 年3月、東シナ海において警戒監視中の海自護衛艦に対して、中国国家海洋局所属とみられるヘリコプターなどが近接飛行する事案が複数回発生した。また、16 (平成28) 年6月には、東シナ海上空で中国戦闘機が米軍偵察機に高速で接近する危険な行為を行った事案が、また、17 (平成29) 年5月にも、中国戦闘機が米軍機の進路を妨害する事案が発生したとされている。

れている。中国海軍艦艇による米海軍艦艇に対する航行妨害<sup>4</sup>や中国航空機による米軍機に対する飛行妨害などとされる事案が発生<sup>5</sup>しているほか、16（平成28）年12月には、南シナ海で米海軍所属の無人水中機が中国海軍艦艇によって一時奪取される事案も発生しているが、これらは、不測の事態を招きかねない危険な行為と言える。

また、中国は、南沙諸島にある7つの地形において、14（平成26）年以降、大規模かつ急速な埋立活動を強行してきた。16（平成28）年7月には比中仲裁判断において、中国が主張する「九段線」の根拠としての「歴史的権利」が否定され、中国の埋立てなどの活動の違法性が認定された。しかし、中国はこの判断に従う意思のないことを明確にし、砲台といった軍事施設のほか、滑走路や港湾、格納庫、レーダー施設などをはじめとする軍事目的に利用し得る各種インフラ整備を推進し、同地形の軍事拠点化を進めてきた。また、比中仲裁判断後の16（平成28）年7月及び8月には、中国空軍のH-6K爆撃機がスカーボロ礁付近の空域において「戦闘パトロール飛行」を実施し、今後このパトロールを「常態化」する旨、中国国防部が発表するなど、中国軍は南シナ海の海空域における活動も拡大している。こうした状況の下、中国の航空プレゼンスが一層拡大すれば、将来的には、「南シナ海防空識別区」設定の可能性も考えられる。

さらに、中国公船が当該地形などに接近する他国の漁船などを、威嚇射撃や放水などにより、妨害する事案も発生している。こうした中国による一方的な現状変更及びその既成事実化の一層の推進や、高圧的かつ不測の事態を招きかねない危険な行動に対しては、係争国のほか、米国をはじめ

とした国際社会からも繰り返し深刻な懸念が表明されている。

### (3) 不測事態の回避に向けた取組

こうした海洋及び空の安定的利用の確保に対するリスクとなるような行動事例が多数見られる一方で、近年、海洋及び空における不測の事態を回避・防止するための取組も進展している。まず、わが国と中国との間では、18（平成30）年5月9日の日中首脳会談において、自衛隊と人民解放軍の艦船・航空機による不測の衝突を回避することなどを目的とする「日中防衛当局間の海空連絡メカニズム」の運用開始で正式に一致した。

多国間の取り組みとしては、14（平成26）年4月、日米中を含む西太平洋海軍シンポジウム（WPNS）Western Pacific Naval Symposium参加国海軍は、各国海軍の艦艇及び航空機が予期せず遭遇した際の行動基準（安全のための手順や通信方法など）を定めた「洋上で不慮の遭遇をした場合の行動基準（CUES）」<sup>6</sup>Code for Unplanned Encounters at Seaにつき一致した。また、同年11月、米中両国は、軍事活動に係る相互通報措置とともに、CUESなどに基づく海空域での衝突回避のための行動原則について合意したほか、15（平成27）年9月には、航空での衝突回避のための行動原則を定めた追加の付属書に関する合意を発表した。さらに、ASEANと中国の間では、「南シナ海に関する行動規範（COC）」Code of the Conduct of Parties in the South China Seaの策定に向けた公式協議が行われてきている。

こうした、海洋及び空における不測の事態を回避・防止するための取組が、既存の国際秩序を補完し、今後、中国を含む関係各国は緊張を高める一方的な行動を慎み、法の支配の原則に基づき行動することが強く期待されている。

## 2 海賊対処

各地で発生している海賊行為は、海上交通に対する脅威となっている。近年の全世界の海賊・武

装強盗事案（以下「海賊事案」という。）発生件数<sup>7</sup>は、ピークであった10（平成22）年が445件、11

4 09（平成21）年3月に、中国海軍艦艇、国家海洋局の海洋調査船、漁業局の漁業監視船及び漁船が、南シナ海で活動していた米海軍の音響測定艦に接近し、同船の航行を妨害するなどの行為を行ったほか、13（平成25）年12月には、中国海軍艦艇が南シナ海で活動していた米海軍の巡洋艦の手前を至近距離で横切るといふ事案が発生している。

5 14（平成26）年8月に、南シナ海上空で米海軍哨戒機に対し中国戦闘機が異常な接近・妨害を行ったとされる事案が発生したほか、16（平成28）年5月、南シナ海で中国戦闘機が米海軍の偵察機に対して約15メートルまで接近するという危険な飛行を行ったとされる事案が発生している。

6 本行動基準は、法的拘束力を有さず、国際民間航空条約の附属書や国際条約などに優越しない。

7 本文における海賊事案発生件数は、国際商業会議所（ICC）国際海事局（IMB）のレポートによる。

(平成23)年が439件、12(平成24)年が197件であり、全世界の海賊事案の発生件数は減少傾向にある。(18(平成30)年は201件。)これはソマリア沖・アデン湾の海賊事案発生件数の減少に大きく依拠しているといえる。

ソマリア沖・アデン湾における海賊事案発生件数については、08(平成20)年から急増し、09(平成21)年が218件、10(平成22)年が219件、11(平成23)年が237件と増加の一途をたどり、全世界の発生件数の半数以上を占めるに至り、船舶航行の安全に対する脅威として大きな国際的関心を集めた。他方、近年は、わが国を含む国際社会の様々な取組の結果、ソマリア沖・アデン湾における海賊事案の発生件数は低い水準で推移している。(18(平成30)年は3件。わが国の取組については第Ⅲ部参照。)

ソマリア沖・アデン湾における国際的な海賊対処の取組としては、まず、バーレーンに本部を置く米軍主導の連合海上部隊(CMF: Combined Maritime Force)<sup>8</sup>が09(平成21)年1月に設置した多国籍部隊である、第151連合任務部隊(CTF151: Combined Task Force 151)による海賊対処活動が挙げられ、これまでに米国、オーストラリア、英国、トルコ、韓国、パキスタンなどが参加し、ゾーンディフェンスなどによる海賊対処活動を実施している。また、EUは、08(平成20)年12月から海賊対処活動「アタランタ作戦」を行っている。同作戦は、各国から派遣された艦艇や航空機が船舶の護衛やソマリア沖における監視などを行うもので、20(令和2)年末まで実施することが決定されている。

さらに、上記の枠組みに属さない各国の独自の活動も行われており、例えば中国は、08(平成20)年12月以降、ソマリア沖・アデン湾に海軍艦艇を派遣し、海賊対処活動を行っている。

こうした国際的な取組などにより、ソマリア沖・アデン湾における海賊事案の発生件数は低い水準で推移しているものの、ソマリア国内の不安定な治安や貧困といった海賊を生み出す根本的な原因はいまだ解決していない。

またアフリカでは、ギニア湾において海賊事案が発生(18(平成30)年は82件)しており、国際社会は同地域における海賊問題への取組を継続している。

東南アジア海域における海賊事案発生件数は、18(平成30)年は60件であった。従来、同海域における海賊事案は、現金、乗組員の所持品、船舶予備品などの窃盗といった海上武装強盗事案が多数を占めていたが、近年、フィリピン沖のスルー海・セベレス海では、身代金目的の船員誘拐といった重大な事案も発生している。

アジアにおける海賊事案への対策としては、わが国が策定を主導し、06(平成18)年に発効した、「アジア海賊対策地域協力協定(ReCAAP)」<sup>9</sup>に基づく、締約国間の情報共有及び協力体制の構築が進められている。また、インドネシア、マレーシア、シンガポール及びタイによる「マラッカ海峡パトロール(Malacca Strait Patrols)」<sup>10</sup>が行われているほか、スルー海・セベレス海における身代金目的の誘拐事件の発生などを受けて、インドネシア、マレーシア及びフィリピンの3か国は、17(平成29)年6月に同海域での海上パトロールを、同年10月に航空パトロールをそれぞれ開始した。

### 3 北極海をめぐる動向

北緯66度33分以北の地域を北極圏といい、この地域に所在する、カナダ、デンマーク、フィン

ランド、アイスランド、ノルウェー、ロシア、スウェーデン及び米国の8カ国のことを北極圏国と

<sup>8</sup> 米中央軍の隷下で海洋における安全、安定、繁栄を促進することを目的として活動する多国籍部隊。32か国の部隊が参加しており、CMF司令官は米第5艦隊司令官が兼任している。海洋安全保障のための活動を任務とする第150連合任務部隊(CTF-150)、海賊対処を任務とする第151連合任務部隊(CTF-151)、ペルシャ湾における海洋安全保障のための活動を任務とする第152連合任務部隊(CTF-152)の3つの連合任務部隊で構成されており、CTF-151には自衛隊も部隊を派遣している。

<sup>9</sup> 同協定の締約国は、オーストラリア、バングラデシュ、ブルネイ、カンボジア、中国、デンマーク、インド、日本、韓国、ラオス、ミャンマー、オランダ、ノルウェー、フィリピン、シンガポール、スリランカ、タイ、英国、米国及びベトナムの20か国である。

<sup>10</sup> 同パトロールは、04(平成16)年に開始された「マラッカ海峡海上パトロール」、05(平成17)年に開始された航空機による警備活動、及び06(平成18)年に開始された情報共有活動からなる。

いう。北極圏国は1996(平成8)年、北極における持続可能な開発、環境保護といった共通の課題についての協力などを促進することを目的とする、北極評議会を設立している。

北極海では、近年、海水の減少にともない、北極海航路の利活用や資源開発などに向けた動きが活発化している。安全保障の観点からは、北極海は従来から、戦略核戦力の展開又は通過海域であったが、近年の海水の減少により、艦艇の航行が可能な期間及び海域が拡大しており、将来的には、海上戦力の展開や、軍の海上輸送力などを用いた軍事力の機動展開に使用されることが考えられる。こうした中、軍事力の新たな配置などを進める動きもみられる。

ロシアは、15(平成27)年12月に改訂した「ロシア連邦国家安全保障戦略」において、資源開発や航路利用の権益を確保していく方針を引き続き明記している。

ロシアはヤマル半島で液化天然ガス開発に取り組んでおり、18(平成30)年には、ヤマル半島で生産された液化天然ガスが、初めて北極海航路を通過して中国に運ばれた。軍事面では、4個軍管区に対応した統合戦略コマンドを設置し、軍管区司令官の下、地上軍、海軍、空軍などの全ての兵力の統合した運用を行っているが、14(平成26)年に、北部統合戦略コマンドを設立した。同コマンドは、北洋艦隊を中心として、陸上部隊、航空部隊も合わせて編成された統合部隊で、バレンツ海から東シベリア海に至る海域・離島及び北極海沿岸を担当するとされる。また、北極圏では10か所の飛行場建設計画が進められている。活動面では、北洋艦隊が12(平成24)年以降毎年、ノヴォシビルスク諸島までの遠距離航海を実施しているほか、SSBNによる戦略核抑止パトロールや長距離爆撃機による哨戒飛行を実施するなど、活動を活発化させている。

米国は、19(令和元)年6月に国防省が公表した「北極戦略(Arctic Strategy)」において、中国及びロシアの北極圏進出に警戒感を表明<sup>11</sup>しつつ、北極を、米国の安全保障上の利益が保護され、米本土が防衛され、共通の課題に対処するために各国が協力する、安全かつ安定した地域にすることを目指すとしている。米国は、訓練目的で17(平成29)年以降ノルウェーにローテーション展開させている米海兵隊約300名を約700名まで増員する予定とされているほか、18(平成30)年10月には、NATOの軍事演習「トライデント・ジャンクチャー2018」に先立ち、27年ぶりに空母を北極圏に進出させ、ノルウェー海で航空訓練などを実施した。開発面では、16(平成28)年12月にオバマ大統領(当時)は、海洋資源を保護するため北極圏の同国海域の大半などにおいて新たな石油・天然ガスの掘削を禁止する決定をし、資源開発には否定的な姿勢を示したが、トランプ大統領は17(平成29)年4月に、オバマ大統領(当時)の決定を覆す大統領令に署名した<sup>12</sup>。

北極圏国以外では、日本、中国、韓国、英、独、仏などを含む13カ国が北極評議会のオブザーバー資格を有している。中国は、1999(平成11)年以降、計9回にわたり極地科学調査船「雪龍」を北極海に派遣するなど、北極海に対して積極的に関与する姿勢を示している<sup>13</sup>。18(平成30)年1月には「中国の北極政策」を発表し、自国を「地理的に最も北極に近い国の一つ」と位置付けたいと、資源開発などに関する権利を主張するとともに、「氷上のシルクロード」を建設するとしている。また、15(平成27)年9月には、中国海軍艦艇5隻が北極海と太平洋の間に位置するベーリング海を航行し、アリューシャン列島で米国の領海を航行したとされており、中国海軍による将来的な北極海進出との関連が注目される。

11 ロシアについては、北極圏に係る新たな部隊や基地の創設など軍事的なプレゼンスを高めつつあること、ロシアの規則に従わない船舶に対して武力を行使すると脅していること、北極圏における水域や資源の争いに軍事力を用いる可能性があることなどを指摘している。中国については、砕氷船の活動や民生研究活動などが、北極圏への潜水艦の展開を含む軍事的なプレゼンスの強化につながる可能性があること、国際的なルールや規範を損ないかねない形で北極圏に関与しようとしており、全世界で行われている略奪的な経済的行為が北極圏でも繰り返されるおそれがあることなどを指摘している。また、ポンペオ國務長官は、19(令和元)年5月、訪問先のフィンランドで北極政策について演説を行い、全ての関係者が同一のルールに従うべきだと述べた上で、中国及びロシアの北極圏進出に対して警戒感を表明した。

12 その他の沿岸諸国の動向としては、カナダが「カナダ北方戦略(Canada's Northern Strategy)」(09年(平成21)年発表)において、北極を政策上優先地域と規定しているほか、16(平成28)年12月に北極海のカナダ管轄海域で石油・天然ガスの開発を凍結する旨を発表している。デンマークは「デンマーク王国北極戦略(Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic) 2011-2020」(11(平成23)年発表)、ノルウェーは「ノルウェー政府北極戦略(The Norwegian Government's High North Strategy)」(06(平成18)年発表)をそれぞれ策定し、安全保障の観点も含めて、北極を重視する姿勢を明らかにしている。

13 12(平成24)年、「雪龍」は極地科学調査船として初めて北極海を横断する航海を行ったほか、13(平成25)年には貨物船「永盛」が中国商船として初めて同海を横断した。「雪龍」の17(平成29)年の北極海航行では、カナダの科学者が参加し、初めて、北極北西航路(カナダの北側)の試験航行に成功した。また、2隻目の極地科学調査船が建造中とされる。