

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。

一方、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、中東地域における船舶を対象とした攻撃事案などや、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)¹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。こうした事例は、現状を一方的に変更し、事態をエスカレートさせたり、不測の事態を招いたりしかねない非常に危険なものであり、わが国として懸念する状況となっている。

例えば、2013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「防衛的緊急措置」をとる旨発表した。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きているが、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、東シナ海上空を飛行していた自衛隊機や米軍機に対して中国軍の戦闘機が異常に接近する事案なども発生している。

また、2013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。

(2) 南シナ海

南シナ海においても、既存の海洋法秩序と相いれない主張に基づく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為が多数見られている。

例えば、中国は、南沙諸島にある7つの地形において、2014年以降、大規模かつ急速な埋立活動を強行してきた。2016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

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年に採択され、1994年に発効した(わが国は1996年に締結)。

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2016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。こうした状況のもと、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、中国は軍事にとどまらない手段も用いている。例えば、中国海警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おり、また、2020年4月、海南省三沙市のもとに「西沙区」及び「南沙区」と称する行政区の新設を一方向的に公表した。

このほか、不測の事態を招きかねない危険な行為として、2018年9月には、航行中の米海軍艦船に対し中国海軍艦艇などが接近・妨害する事案も発生している。

このような中国の動きに対して、係争国以外からも批判の声が上がっている。例えば、米国は2020年7月、中国の南シナ海における海洋に関する主張は不法である旨の国務長官声明を発出した。

2 海洋安全保障をめぐる各国の取組

(1) 中東地域における海洋安全保障

中東地域においては、近年、船舶を対象とした攻撃事案などが断続的に発生している。

2015年にサウジアラビア主導の有志連合軍がイエメンの反政府武装勢力であるホーシー派への空爆を開始後、イエメン沖、バブ・エル・マンデブ海峡などにおいて、艦艇や商船に対する攻撃事

(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、2018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、同年6月にその運用を開始した。

多国間の取組としては、2014年4月、日米中を含む西太平洋海軍シンポジウム (WPNS) 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)」²につき一致した。また、同年11月、米中両国は、軍事活動にかか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、2015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と中国との間では、「南シナ海に関する行動規範 (COC)」²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向的な行動を慎み、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。

案が散発的に発生した。

また、ホルムズ海峡及びその周辺海域においては、2019年5月以降、民間のタンカーへの攻撃事案などが発生している。米国とイランの関係をはじめとして、中東地域において緊張が高まる中、現在、航行の安全を確保するための取組として、米国やフランスのイニシアチブのもとでそれぞれ

2 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。

活動が開始されている。

□ 参照 2章10節2項(湾岸地域情勢) p.119

(2) 海賊

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³は、ピークであった2010年が445件、2011年が439件、2012年が297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。(2020年は195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、2008年から急増し、2009年が218件、2010年が219件、2011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。一方、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。(2020年は0件。わが国の取組についてはⅢ部3章2節2項(海賊対処への取組) p.351 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)⁴が2009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)による海賊対処活動があげられ、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、2008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、2022年末まで実施することが決定されている。

さらに、前述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、2008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(2020年は84件)しており、国際社会は同地域における海賊などの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、2020年は62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、2006年に発効した、「アジア海賊対策地域協力協定(ReCAAP)」⁵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)」⁶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、2017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 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。

4 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には自衛隊の部隊も参加している。

5 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。

6 同パトロールは、2004年に開始された「マラッカ海峡海上パトロール」、2005年に開始された航空機による警備活動、及び2006年に開始された情報共有活動からなる。

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いう。北極圏国は1996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、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、2015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、2018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して中国に運ばれた。軍事面では、2021年1月、北極圏における協同作戦の充実が可能となるなどとして、北洋艦隊を軍管区級に格上げした。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2012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、2019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⁷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⁸。米国は、訓練目的で2017年以降ノルウェーに毎年6ヶ月間ローテーション展開させてきた米海兵隊部隊について、2020年10月以降は、訓練に合わせてより短期間により大規模なものを含む兵員を派遣する形式に変更した。2018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ほか、2020年5月には、米英の艦船が冷戦終結後初めてバレンツ海で活動した。開発面では、2016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2017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。

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年以降、計10回にわたり極地科学調査船「雪龍」など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⁹。2018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

7 ロシアについては、北極圏にかか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と報じられていること、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動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、ポンペオ国務長官は、2019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。

8 2019年8月、トランプ大統領は、デンマークの自治領であるグリーンランドの購入に関して、「戦略的に興味深い」と言及した。それに対し、デンマークのフレデリクセン首相は、「馬鹿げている」と発言し、グリーンランド自治領政府も、「グリーンランドは売り物ではない」と声明を発表した。それに対し、トランプ大統領は、同首相がグリーンランド購入について話し合う気がないと、自身のデンマーク訪問の延期を発表した。

9 2012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、2013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2017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「雪龍2号」が2018年に進水している。

極に近い国の一つ」と位置づけたうえで、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、2015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いる。北極海における中国海軍の動向が注目される。

第3章

宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域をめぐる動向・国際社会の課題