

海上事故防止協定（INCSEA）による信頼醸成
—過去の事例と日中海空連絡メカニズムの課題—

浅 井 一 男

- ① 現在、中国の発展に伴う海洋進出が著しく、海上における偶発的な事故・衝突の懸念が高まっている。これら国際安全保障環境の悪化を受け、わが国は集団的自衛権の行使を一部容認し自衛隊の増強に取り組む等、防衛力の強化に努めている。しかし、防衛力の強化が相手の不信を招き、相手が一層の防衛力の強化に注力することで、結果として安全が確保されない安全保障のディレンマに陥る懸念がある。そのため、中国との相互不信を緩和する補完的なアプローチも必要である。その一つの手段として海上事故防止協定を含む信頼醸成措置が挙げられる。
- ② 信頼醸成措置は、情報公開やコミュニケーションの強化、ルールの共有等によって相手の行動の予測可能性を高め、誤解や不信に基づく紛争を予防する機能がある。ただし、信頼醸成措置が機能するためには、措置の実行に参加国が共通利益を認識する等の条件があり、またその機能に限界もある。
- ③ 米ソ海上事故防止協定は国際的に初めて結ばれた海上事故防止協定であり、その後、各国で結ばれた類似の協定のモデルとなった。日ソ海上事故防止協定は米ソの協定を範としたもので、日ソ防衛交流の先駆けとなった。米中軍事海洋協議協定は両国の利害対立を反映し当局間のコミュニケーションを重視する内容となっているが、共通利益の認識が少ない国家間で協定の実効性を確保することの困難を示す例となった。
- ④ 日中海空連絡メカニズムは、2008年から2015年1月までに4回の協議が行われ、早期の合意が目指されている。メカニズムが目指すところに異論はないが、協定が遵守されるのか、領有権をめぐる見解が異なる地域の扱いをどうするか、防衛当局だけでなく海上保安庁等の海上法執行機関も扱わなければ不十分ではないか等の課題がある。
- ⑤ メカニズムの実効性を確保するためには、中国と共通利益を認識することが必要である。そのためには、公海での航行・上空飛行の自由等、国際社会の常識やルールを受け入れるよう中国に働きかけることが重要である。その手段として、西太平洋海軍シンポジウム等の国際的な枠組みや日中高級事務レベル海洋会議等のわが国が持つ複数のチャンネルを活用することが考えられる。ただし、中国に不確実性がある以上、メカニズムの限界も認識し、抑止力の担保等、硬軟織り交ぜた対応を粘り強く継続することが必要である。

海上事故防止協定（INCSEA）による信頼醸成 —過去の事例と日中海空連絡メカニズムの課題—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
外交防衛課 浅井 一男

目 次

はじめに

- I 信頼醸成措置の理論的枠組み—抑止力の補完—
 - 1 信頼醸成措置とは何か
 - 2 信頼醸成措置の有効性と課題
 - II 事例 1—米ソ海上事故防止協定（1972年）—
 - 1 締結までの経緯
 - 2 協定の内容
 - 3 協定の評価
 - III 事例 2—日ソ海上事故防止協定（1993年）—
 - 1 締結までの経緯
 - 2 協定の内容
 - 3 協定の評価
 - IV 事例 3—米中軍事海洋協議協定（1998年）—
 - 1 締結までの経緯
 - 2 協定の内容
 - 3 協定の評価
 - V 海空連絡メカニズム合意に向けた日中間の動きと課題
 - 1 現在までの経緯
 - 2 メカニズムの内容
 - 3 メカニズムをめぐる議論
 - VI 考察
 - 1 EEZでの偵察活動に関して、中国が異なる見解を持つ理由
 - 2 国際的な枠組みを活用した中国への働きかけ
- おわりに

はじめに

2013年1月、東シナ海で中国海軍の艦船が自衛隊の艦船やヘリコプターに火器管制レーダーを照射する事件が発生した。また翌2014年5月には、同海域で自衛隊機と中国空軍機が異常接近する事件が発生した。南シナ海では、同年8月に米国の哨戒機に中国の戦闘機が異常接近する事件が発生しており、過去には、米国の哨戒機と中国の戦闘機が衝突し、戦闘機のパイロットが死亡し、哨戒機も海南島に不時着するという事故が起こっている。近年、中国の発展に伴う海洋進出が顕著となり、わが国近海を含む西太平洋地域に中国の艦船や航空機が進出する頻度が高まっている⁽¹⁾。一方でわが国も国家安全保障戦略や防衛大綱等を策定し、南西地域の防衛強化に取り組んでいる。こうした情勢を背景に、東シナ海上でのわが国と中国との間の突発的・衝突の懸念が高まっている。

東シナ海での緊張の高まりを含む国際安全保障環境の悪化を受け、政府は集団的自衛権の行使を部分容認すると共に、安全保障関連法制度を整備し、併せて自衛隊の装備を増強することで、わが国の防衛力を高めることに努めている。しかし、これらのいわゆる「ハードパワー」⁽²⁾による対応だけでは、相手の不信感を増長させ、相手がわが国に対抗するため更なる防衛力強化の手段を取り、結果的に安全保障が確保されない安全保障のディレンマ⁽³⁾に陥ってしまう懸念がある。ゆえに、安全保障のディレンマを避け

るため、防衛力強化に取り組むと同時に、中国との相互不信を緩和する補完的なアプローチにも取り組むことが重要である。その1つの手段として、本稿で取り扱う海空連絡メカニズム(当初「海上連絡メカニズム」と呼ばれる)や海上事故防止協定等を含む信頼醸成措置が挙げられる。

わが国と中国の防衛当局間では、1990年代から幹部レベルの定期会合や、部隊間交流等の主要な防衛交流が始まり、2007年には海上での突発的な事故を予防するための海空連絡メカニズムの構築が提案され、事務レベルで協議が進められていた。しかし、2010年9月の尖閣諸島中国漁船衝突事件や2012年9月のわが国による尖閣諸島の国有化等をめぐり日中関係が悪化し、これらの交流やメカニズムに関する協議も中断した。

その後、2013年11月の中国による防空識別圏⁽⁴⁾の設定や、前述のレーダー照射事件、異常接近事件等を経て、両国でメカニズムを構築すべきではないかという議論が再度提起された。この提案は2014年11月に3年ぶりに実施された日中首脳会談でも俎上に載せられ、早期の運用開始に双方が前向きな認識を示した。2015年1月にはメカニズムの協議が再開され、今後日中間で合意に向けた動きが具体化していくものと思われる。

本稿では、現在日中間で協議されている海空連絡メカニズムについて、過去の類似の事例を参照しつつ解説し、その課題について考察する。はじめに第I章で、メカニズムを含む安全保障政策または外交政策としての信頼醸成措置につ

※ 論稿におけるインターネット資料の最終確認日は特に断りのない限り2015年2月16日である。

(1) 防衛省編『防衛白書 平成26年版』日経印刷, 2014, pp.40-45.

(2) 国際関係論における「ハードパワー (Hard Power)」とは、軍事力や経済力等、相手の行動に直接作用するパワーを指す。田中明彦・中西寛編『新・国際政治経済の基礎知識 新版』有斐閣, 2010, pp.2-3.

(3) 安全保障のディレンマ (Security Dilemma) とは、一般に、軍備の増強、同盟の締結等、自国の安全を高めるための行動が、意図せざる結果として、敵対国側に同様の行動をもたらし、むしろ自国の安全が損なわれかねない状況をもたらすこと、またはその心理的葛藤を指す。小笠原高雪ほか編『国際関係・安全保障用語辞典』ミネルヴァ書房, 2013, pp.14-15. なお、安全保障のディレンマについて、詳細は本号の栗田真広「同盟と抑止—集団的自衛権議論の前提として—」を参照。

(4) 防空識別圏 (Air Defense Identification Zone: ADIZ) とは、自国の安全確保を理由として領空に接続する国際空域に設定された特定の空域をいう。小笠原ほか編 同上, p.289.

いて説明する。次に第Ⅱ章・第Ⅲ章・第Ⅳ章で、過去の類似事例として、米ソおよび日口の海上事故防止協定と米中軍事海洋協議協定を紹介する。第Ⅴ章で、日中の海空連絡メカニズムをめぐる現在までの動きと議論を紹介し、課題を示す。以上の議論を踏まえ、第Ⅵ章でメカニズムの課題について考察を述べる。

I 信頼醸成措置の理論的枠組み—抑止力の補完—

1 信頼醸成措置とは何か

本稿で取り扱う海空連絡メカニズムは、安全保障政策または外交政策である「信頼醸成措置（Confidence Building Measure: CBM）」の1つとされる。CBMとは、一言でいえば、軍事情報の公開やコミュニケーションの強化等によって相互不信を低減し、誤認に基づく対立や意図しない武力衝突を防ぐ措置である。CBMは元々偶発的な核攻撃を避けるため、冷戦期の1960年代末頃に東西陣営の間で提起されたアプローチであり、その後、核以外の大量破壊兵器や通常兵器、非軍事分野にも広がった⁽⁵⁾。

国際政治学者で軍備管理を専門とする佐渡紀子教授（広島修道大学）は、CBMを「国家間の信頼を高めるために、情報の提供によって参加国間に軍事的脅威が存在しないことの確証を与え、国家間武力紛争の発生を防止する措置」と定義している⁽⁶⁾。また国際連合は、CBMの目的を「国際的な軍備増強の背景の重要な要因である不信や恐怖、緊張および敵対の原因を減じ、場合によっては、それらの原因を除去することに寄与すること」としている⁽⁷⁾。一般的に、（潜在的）敵対関係にある国家間では、双方（特

に防衛当局間）のコミュニケーションの手段が少なく、相互の信頼感も低い。そのため、相手側の行動に対してより悪い事態を想定し、過剰な対応をしてしまうことが考えられる。こうした状況において、CBMがあることで相手の行動の予測可能性を高めることが可能となり、誤解や不信に基づく攻撃的な対応を抑制する効果が期待できる。

国際連合によれば、CBMは3つのグループに大別される。第1にホットラインの設置や定期会合、軍事情報の公開、軍事演習の事前通報等の「情報交換」、第2に大規模軍事演習へのオブザーバー招待等の「監視と検証」、第3に主要な軍事演習の回数や規模の制約や部隊移動の制限、核兵器の警戒体制の低減、非武装地帯の設置等の「軍への制約」である⁽⁸⁾。

主な事例としては、1975年にヘルシンキで設立された全欧安全保障協力会議（Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE 後の欧州安全保障協力機構: OSCE）や、キューバ危機の後、1963年に米ソ首脳間で開設されたホットライン、そして本稿で取り扱う、1972年に米ソで締結された海上事故防止協定等が挙げられる。

2 信頼醸成措置の有効性と課題

これまでに見たとおり、CBMは情報交換、監視と検証、軍への制約の手段によって意図せざる事故・衝突を予防すると共に、実際に事故・衝突が発生した際に事態の拡大を防ぐ機能を持っている。加えて、CBMは軍備管理等と異なり、兵器の削減や量的制限を伴わず、厳格な検証措置も不要なため、コストが低く取り組みやすいという利点もある。

一方で、CBMの課題も挙げられる。

(5) 本稿では、基本的に軍事分野におけるCBMを扱うものとする。

(6) 佐渡紀子「信頼安全醸成措置」吉川元編『予防外交』三嶺書房、2000、p.152.

(7) United Nations Centre for Disarmament, *Comprehensive Study on Confidence-building Measures*, 1982, p.6. <<http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/SS-7.pdf>>

(8) United Nations Office for Disarmament Affairs, "Confidence building." <<http://www.un.org/disarmament/convarms/infoCBM/>>

第1に、CBMは軍備管理政策を補完する措置として始まったものであり、あくまで不信や誤解を防ぐための限定的な機能しか持たないことである。前述の国連の定義にあるように、長期的に見れば、事態の鎮静化やコミュニケーション強化に基づく信頼醸成によって対立緩和に向けた環境が整えられることも考えられるが、CBMは紛争や軍事的対立それ自体を直接的に解決することはできない⁽⁹⁾。紛争や軍事的対立そのものの解消には、CBMとは異なるアプローチが必要である。

第2に、CBMが有効に機能するためには、「参加国が信頼醸成の必要に関する認識を共有し、「共通の利益」を見出す誠実な意志を有していることが条件となっている」⁽¹⁰⁾ことである。もしも相手国が否定的な意図を持って運用した場合には、自国の安全が損なわれたり、悪意が露見した際にはCBMを実施する以前よりも信頼関係が悪化したりすることが考えられる。ゆえに、CBMの実施に際しては事前に関係国が共通利益を相互に確認する作業が必要である。それなしにはCBMの実効性が損なわれ、その成果も限られたものになるであろう。

CBMを用いる際は、その限界を認識すると共に、共通利益を確認する作業を通じてその実効性を高めることが必要である。加えて、他の安全保障政策や外交政策と併せて用いることで、有効な結果を期待することができるであろう。

II 事例1—米ソ海上事故防止協定(1972年)—

第II章から第IV章まででは、海空連絡メカニズムに類する過去の3つの事例を紹介する。第II章の米ソ海上事故防止協定(Incidents at Sea Agreement 以下「INCSEA」または「協定」という。)は、国際的に初めて結ばれた海上事故防止協定であり、他の協定のモデルとなった⁽¹¹⁾。第III章の日ソ海上事故防止協定は、米ソ海上事故防止協定を範としたもので、海上安全に寄与すると共に、日ソ防衛交流の嚆矢となった。第IV章の米中軍事海洋協議協定(Military Maritime Consultative Agreement: MMCA)は、米中間の海洋法の解釈をめぐる立場の相違や当時の対立関係を反映し、共通のルールを規定するまでには至らず、共通のルール構築に向けてコミュニケーションを重視する協定となっている。

1 締結までの経緯

(1) ソビエト海軍の拡大と相次ぐ事故

第2次世界大戦後、ソビエト連邦は核兵器およびミサイル兵器等の開発に注力する一方で、海軍は潜水艦等一部の艦船を除いて西側に劣り、外洋でのプレゼンスは限られたものであった⁽¹²⁾。しかし、1962年にキューバ危機が起ると、ソ連は外洋における水上艦船のプレゼンスの重要性に気づき、大型の巡洋艦やヘリコプター空母を開発・配備する等海軍の拡大に取り組んだ⁽¹³⁾。1963年には地中海艦隊を新編し、1968年にはインド洋に本格的に進出し始める

(9) 防衛大学校安全保障学研究会編著、武田康裕・神谷万丈責任編集『安全保障学入門 新訂第4版』亜紀書房、2009、p.199。

(10) 八木直人「軍備管理と信頼醸成措置」『海外事情』46(3)、1998.3、pp.18-33。

(11) 米ソ海上事故防止協定に端を発するINCSEAは、その後、本稿で紹介する日ソ(交渉開始時はソ連)を含め、ソ連と英国・フランス・ドイツ・イタリア・カナダ・オランダ・ノルウェー・韓国とも結ばれている。小谷哲男「海洋安全保障の今日的課題—海上における危機管理—」『国際安全保障』42(1)、2014.6、p.4。

(12) David F. Winkler, *Cold War at Sea: High-Seas Confrontation between the United States and the Soviet Union*, Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2000, pp.8-10。

(13) 寺部甲子男「外洋海軍への挑戦 戦後ソ連海軍の歩み」『世界の艦船』No.362、1986.3、p.63。

等⁽¹⁴⁾、外洋での活動が活発化した。

こうした状況を背景に、公海で東西諸国の艦船・航空機等が接触する頻度が高まり、事故・衝突が相次いで発生した。この時期の主な事故・衝突として、1967年5月に日本海で発生した米駆逐艦とソ連駆逐艦の衝突、1968年5月にノルウェー海で発生したソ連偵察機の墜落事故（米ヘリ空母を低空で監視している際の事故、乗員7名全員死亡）、1970年7月にスウェーデン南方の海域で発生した同国駆逐艦とソ連駆逐艦の接触事故、同年11月に地中海で発生した英空母とソ連駆逐艦の衝突（駆逐艦乗員2名が行方不明）等が挙げられる。そのほかにも、航空機の低空飛行による威圧、進路の割り込み、放水、照明弾の射出、強力なサーチライトの艦橋への照射、砲やミサイル発射装置・火器管制レーダーを相手に向ける等の危険なハラスメント（嫌がらせ、挑発等）が多数発生していた。米ソ両国やその同盟国の間では、このようなハラスメントや事故・衝突をきっかけに、大規模な武力紛争にエスカレーションしてしまうのではないかとこの懸念が高まっていた⁽¹⁵⁾。

(2) 海洋法の空白

現在、海洋における国際的なルールとなっている国連海洋法条約（United Nations Conventions on the Law of the Sea: UNCLOS 次章以降で海洋法という場合、本条約を指すものとする。）では、軍艦の航行と主権免除に関連するものを除き、公海における軍事活動に関して直接の規定は設けられていない⁽¹⁶⁾。海上で米ソの対立が顕在化し

ていた1960年代当時も、公海における軍の艦船や航空機の活動を規制する国際法は基本的に存在しなかった。

何世紀にもわたり慣習法として存在した海洋法は、1958年に採択されたいわゆる「ジュネーブ海洋法4条約」⁽¹⁷⁾で初めて法典化され、その後、1973年から10年にわたる第3次国連海洋法会議の結果、1982年にUNCLOSが採択された。

UNCLOSでは、公海に関して、航行・上空飛行の自由、海底電線・パイプライン敷設や人工島・その他施設の建設の自由、および科学的調査を行う自由を規定し（第87条第1項）、「いずれの国も自国及び同盟国のための安全保障の目的でこれらの自由を行使することは、基本的に問題ない」⁽¹⁸⁾とされる。

沿岸国領海と公海の間に設定される排他的経済水域（Exclusive Economic Zone: EEZ）についても、第87条に定める航行・上空飛行、海底電線および海底パイプラインの敷設、そしてこれらの自由に関連する適法な海洋の利用（第58条第1項）の自由を規定している⁽¹⁹⁾。

そのほか、UNCLOSで軍事活動に関わる項目としては、平和的目的利用原則（第88条および第301条）が挙げられるが、原則が具体的に意味することについて一般的な合意はない。ただし、公海・EEZにおける航行・上空飛行の自由や軍艦の特権的地位の保障（第32、95、236条等）が条約に規定されているように、海洋の軍事利用をすべて禁止しているわけではないことは明白であるとされる⁽²⁰⁾。この原則を根拠

(14) 同上, p.64.

(15) 久住忠男「わが国周辺のソ連艦艇」『世界週報』49(36), 1968.9.3, pp.24-26.

(16) 林司宣「排他的経済水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」『国際安全保障』35(1), 2007.6, p.60.

(17) 領海及び接続水域に関する条約、公海に関する条約、漁業及び公海の生物資源の保存に関する条約、大陸棚に関する条約を指す。

(18) 島田征夫・林司宣編『国際海洋法』有信堂高文社, 2010, p.141.

(19) ただし、これらの自由にも制約があり、沿岸国の権利・義務（第58条第3項）に妥当な考慮を払う必要があるとされる。しかしながら、この「妥当な配慮」についても条約に具体的な規定はない。少数国の異論や異なる学説はあるが、多数国は軍艦の航行中に行う演習、訓練等は原則として認められた自由とみなしている。また諜報活動も多くのが通常抗議を受けることなく日常的に行っている。林 前掲注(16), pp.63-64.

(20) 島田・林編 前掲注(18), p.140.

に海洋の非軍事化や特定の軍事活動の禁止を主張する国々もあるが、少数にとどまっている⁽²¹⁾。

以上のように、UNCLOSの規定で公海における軍事活動の自由が幅広く認められている背景には、外洋での軍事活動が活発であった米ソ両国が、いかなる制約にも応じないという強硬な立場を取った経緯があった⁽²²⁾。

UNCLOS等のほかに、軍民を問わず艦船の安全航行のための一般的な国際的規則として、「衝突予防国際規則に関する条約 (Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea: COLREG)」が存在する。しかし、COLREGは主として艦船の衝突防止のための操船規則や燈火・信号等の技術的基準を示したもので⁽²³⁾、米ソ間の衝突の火種となっていたハラスメント等については十分に対応していなかった。

以上のように、UNCLOS(それ以前はジュネーヴ海洋法4条約)等の海洋法や関連規則は、公海およびEEZにおける軍事活動に関して細かく規定せず、実質的に幅広い自由を認めている。また、安全保障に関する規定は不明確な点が多く、国家間で解釈が異なるケースもある。したがって、海上での紛争の予防や解決のために、海洋法を基礎としつつも、海洋法を補足する国家間の取決めを結ぶことが望ましいとされる⁽²⁴⁾。こうした取決めが嚆矢となったのが米ソ海上事故防止協定であった。

(3) 協議の論点

海上での米ソの緊張が高まる中、1967年の駆逐艦衝突事件等を受けて、翌1968年4月に

米国が事故防止のための協議を初めて提案した⁽²⁵⁾。ソ連は2年以上応じなかったが、1970年に立て続けに死亡・行方不明事故が発生したことを受け、同年11月になって提案を受け入れた⁽²⁶⁾。1971年10月にモスクワで第1回の協議が行われ、翌1972年5月17日に第2回の協議がワシントンで行われた。最終的に同月22日から30日まで行われたモスクワでの海軍首脳会談において、ジョン・ウォーナー (John William Warner) 海軍長官 (交渉時には海軍次官) とセルゲイ・ゴルシコフ (Sergei Georgievich Gorshkov) 海軍司令官の間でINCSEAが締結された。

協議は軍の実務レベルで進められ、米側はウォーナー海軍次官、そしてソ連側はウラジミール・カサトノフ (Vladimir Afanas'evich Kasatonov) 海軍副司令官が交渉団の代表を務めた。2回に分けて行われた議論では「距離のルール (Distance Formula または Fixed Distance)」が主要な論点となった。

「距離のルール」とは、衝突防止のために艦船(航空機)同士を物理的に引き離す、特定の距離を決めることである。これはソ連からの提案で、例えば一方の艦船が演習を行っている際、他方の艦船や航空機が特定の距離を離れていなければならないというようなルールである。ソ連は、過去の事案では、特に米国の航空機による低空の偵察によって挑発を受けていると抗議し⁽²⁷⁾、特定の距離を置くことをルールとすることで事故を防ぐことができると主張した。米国はソ連の意図が米国の監視任務を阻害することにあると認識し、どのような形であれ距離の

(21) 林 前掲注(16), p.61.

(22) 島田・林編 前掲注(18)

(23) 外務省「千九百七十二年の海上における衝突の予防のための国際規則に関する条約」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S52-0125_1.pdf>

(24) 林 前掲注(16), p.69.

(25) Winkler, *op.cit.*(12), pp.59-60.

(26) David N. Griffiths, "Catalyst for Confidence: 25 Years of INCSEA." <http://www.noac-national.ca/article/griffiths/incsea_bydavidngriffiths.html> (2012年5月18日アクセス。現在、リンクが切れている。)

(27) Sean M. Lynn-Jones, "A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea," *International Security*, Vol.9, No.4, Spring 1985, p.170.

ルールを導入することを強く拒否した⁽²⁸⁾。ソ連は2回にわたる協議でこの問題を提起したが、最終的に将来の問題として先送りすることに合意した⁽²⁹⁾。

また、実際には論点にならなかったが、水中にいる潜水艦を協定の対象にするか否かについて米国は懸念を持っていた。米国は潜水艦の活動に何らかの制限をかけることに反対の立場であり、水中にいる潜水艦を協議の対象とすることに消極的であった。その理由は、制限が潜水艦の所在を暴露することに繋がる、または潜水艦による戦略的任務または偵察活動に支障をきたすおそれがあったこと、そして、ソ連が対米優位にある対潜水艦作戦（Anti-Submarine Warfare: ASW）能力を削ぐために、ASWを禁じた区域を設定する等の懸念があったからであった⁽³⁰⁾。しかし、ソ連側も水中の潜水艦については議論を提起することはなかった⁽³¹⁾。その理由は、ソ連側も潜水艦の活動を制限することに関して同様の不利益を感じていたことにあると推測される。

距離のルールをめぐる対立もあったが、その他の点では順調に協議が進んだとされる⁽³²⁾。その理由は、海上での危険な機動（戦略・戦術上の、軍隊や兵器等の機敏な展開・運用）やハラスメント等、論点以外の主要な問題について、ソ連が共通利益を見出しており、それらの問題を解決することが、距離のルールを規定に盛り込むこと以上の利益であったからである⁽³³⁾。

2 協定の内容

協定は全10か条から成り、その内容は大きく4つに分けられる。①危険な機動の規制（第3、4条）、②ハラスメントの禁止（第3、4条）、③海上でのコミュニケーション強化（第5、6、7条）、④定期的な海軍間での協議と情報交換（第9条）、である。その概要を以下の表1のとおりまとめた。

なお、協定が結ばれた翌1973年5月に追加の議定書が結ばれた。この議定書では、協定の対象を両締結国の艦船や航空機だけでなく、非軍用の船舶や航空機にも拡大させる内容となっている。この変更は、米ソの民間船舶が巻き込まれた事件・事故を受けての拡大措置であるが、ソ連に対してより大きな利益を与えるものであった。その理由は、ソ連が自国のトロール漁船や商船等の一部を、海軍の非公式な補助艦船として偵察等に使用していたからである⁽³⁴⁾。

ソ連崩壊後、1998年に米国はロシアと外交公文を交換し、ロシアが協定のすべての権利と義務を継承したことを確認し、現在も有効な協定となっている⁽³⁵⁾。

INCSEAにより、これまでジュネーブ海洋法4条約等の海洋法で空白となっていた、またはグレーゾーンであった危険行為やハラスメントの多くが具体的に列挙され、その禁止が明文化された。また、ホットラインの設置や通信手段・手順の共通化による現場レベルでの通信の確立や、年次会合の設置等、以降の事例にも見られるコミュニケーション強化のための方法が確立された。

(28) Winkler, *op.cit.*(12), pp.88, 94.

(29) Lynn-Jones, *op.cit.*(27), p.173.

(30) Winkler, *op.cit.*(12), p.88; *ibid.*, p.170.

(31) Winkler, *ibid.*, p.86.

(32) Lynn-Jones, *op.cit.*(27), pp.170, 172.

(33) *ibid.*, p.173.

(34) *ibid.*, pp.175-176.

(35) Department of the Navy, "OPNAV INSTRUCTION 5711.96C," November 10, 2008, p.2. <<http://doni.daps.dla.mil/Directives/05000%20General%20Management%20Security%20and%20Safety%20Services/05-700%20General%20External%20and%20Internal%20Relations%20Services/5711.96C.pdf>>

表1 米ソ海上事故防止協定の概要

米ソ海上事故防止協定 (1972年5月)

第1条	<p>定義</p> <p>①「艦船」は補助船舶を含め、国に属した軍艦であることを示す外部標識を示し、国が任命した士官の指揮下にあるもの。</p> <p>②「航空機」は宇宙船を除く軍のすべての有人の航空機。</p> <p>③「陣形」は2隻以上の艦船が規則正しく配置され、団体で進行し齊一に運動するもの。</p>
第2条	<p>衝突予防国際規則やジュネーブ海洋法4条約等の国際法を遵守する。</p>
第3条	<p>①艦船が互いに近接して行動する場合、国際規則に従って進路と速度を維持することが求められる場合を除いては、衝突のリスクを避けるために安全な距離を保たなければならない。</p> <p>②一方の締結国の陣形の周辺で集結または行動を行う他方の艦船は、国際規則に従い、陣形の展開を妨害するような機動を避けなければならない。</p> <p>③陣形の機動は国際的に承認された分離通航方式（航路指定の方法の1つ。通航路を設定することによって対面する交通の流れを分離し、安全性を高めることを目的としている。）が実施されている交通量が多い海域では実施しない。</p> <p>④一方の艦船の監視活動に従事している他方の艦船は、衝突のリスクを避けるために距離を保たなければならない。また、監視下の艦船を妨害するまたは危険にさらすような機動を行うことを避けなければならない。</p> <p>⑤両締結国の艦船が視認できる範囲で機動している際、国際規則に定められた信号、国際信号コード、または他の相互に合意した信号（旗、音やライト）を、意図と行動を示すために使用しなければならない。</p> <p>⑥両締結国の艦船は、航行している艦船の進路に、火砲やミサイル発射機、魚雷発射管、その他の武器を向けることによる模擬攻撃を行ってはならない。また航行している艦船の進路に物体を射出したり、探照灯や他の強力な照明装置を相手の艦船の艦橋を照らすことに使用したりしてはならない。</p> <p>⑦潜航している潜水艦と演習を行う際は、演習を行う艦船が当該海域に潜水艦が存在することを他方の艦船に警告するために、国際信号コードに規定された適切な信号を掲げなければならない。</p> <p>⑧一方の締結国の艦船が、航空機の発着艦を行っている他方の艦船や補給を行っている艦船に接近する際には、これらの艦船の機動を妨害しないよう適切な手段を取り、安全を保たなければならない。</p>
第4条	<p>一方の航空機による他方の航空機や艦船、特に発着艦を行っている艦船への接近には慎重を期すこと。相互の安全のために、航空機による模擬攻撃、艦船の上空でのアクロバット飛行、艦船付近に、危険を及ぼしたり航行に支障をきたしたりするような物体を投下することは許可されない。</p>
第5条	<p>①他方の艦船が見えている状況では、相手に航空機の発着艦を始める意図を適切に表示しなければならない</p> <p>②公海上を夜間または計器飛行する状況では可能な限り航空灯を点灯させる。</p>
第6条	<p>両締結国は、</p> <p>①航行や航空機の飛行に危険を及ぼすような公海での行動についての通知を、規則として遅くとも3日から5日以内に、海員に対して情報と警告を与える既設の無線通信組織を通じて通告を行わなければならない。</p> <p>②各艦船が互いに近接して機動する時には、国際信号コードを含む有用な信号を積極的に使用しなければならない。夜間または視界が悪い状況、ライトを使う状況や国際信号旗が明確に見えない距離の時は、艦船が他の艦船の動きを隠すまたは衝突のリスクがある機動を伝えるために、閃光式信号装置を使わなければならない。</p> <p>③国際信号コードに加えて、試用の信号を活用する。それらの信号を、利用の検討と他の国々への情報のため、国際海事機関に提出する。</p>
第7条	<p>両締結国は衝突の事例、損害が発生した事故、または他の海上での航空機と艦船との間で発生した事故について適切な情報を交換する。米国はそれらの情報をワシントンのソ連大使館付海軍武官に、ソ連はモスクワの米国大使館付海軍武官に提供する。</p>
第8条	<p>協定は署名を行ったその日から3年の期間、効力を有する。以後、3年ごとに自動的に更新される。この協定はいずれかの締結国によって他方の締結国に書面で通知してから6か月の期間をもって終了されるものとする。</p>
第9条	<p>両締結国は協定に署名してから1年以内に協定の履行をレビューするために会合を行う。その後、同様の協議を年1回、または双方の決定によってそれ以上の頻度で開催する。</p>
第10条	<p>両締結国は、この合意に準拠して具体策を検討する委員会のメンバーを指名しなければならない。委員会は、その業務の一部として、遭遇した艦船同士や航空機同士、または艦船と航空機の間で保持すべき具体的な特定の距離について検討する。委員会は協定の署名から6か月以内に開催し、第9条に規定されている協議に案を提出する。</p>

米ソ海上事故防止協定への議定書 (1973年5月)

第1条	<p>両締結国は、双方の非軍用の船舶に、相互の安全を確保するため、協定の規定を知らせるための措置を取る。</p>
第2条	<p>両締結国の艦船又は航空機は、他方の非軍用船舶に対して火砲やミサイル発射機、魚雷発射管、その他の武器を向けることによる模擬攻撃を行ってはならない。また、非軍用船舶付近に、危険を及ぼしたり航行に支障をきたしたりするようないかなる物体も射出したり投下したりしてはならない。</p>
第3条	<p>この議定書は署名したその日に効力が発生する。そして米ソ海上事故防止協定の不可欠な一部とみなされる。</p>

(出典) U.S. Department of State, "Agreement Between the Government of The United States of America and the Government of The Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas." <<http://www.state.gov/t/isn/4791.htm>> を基に筆者作成。

なお、協議の段階で論点となり、協定締結後の検討が盛り込まれた距離のルールの問題は、その後もしばらくはソ連側が協議を要望したが⁽³⁶⁾、次第に争点とはならなくなった。

3 協定の評価

協定は全般的に肯定的に評価されている。締結後も事故や衝突は発生したが、1960年代後半には年間平均して100件程度だった深刻な事故は、1982年6月からの1年間では約40件に減少した⁽³⁷⁾。また、INCSEAを締結した翌年に発生した第4次中東戦争では、米ソが地中海に計150隻以上の艦船を派遣し、双方が支援する側（それぞれイスラエル、アラブ連合）に戦術的な優位を提供できるよう頻繁に演習を行う等、1か月以上にわたり対峙する事態が発生したが、協定に違反するような行為はわずかで、衝突等の深刻な事態には至らなかった⁽³⁸⁾。加えて、1983年9月に発生した大韓航空機撃墜事件では、オホーツク海の墜落現場周辺で捜索を行う日米の艦船に対しソ連の艦船が妨害を行ったが、米ソ両海軍間の適切なコミュニケーションにより、協定に則った形で処置された⁽³⁹⁾。

以上のように、協定が良好な結果をもたらした要因としては、米ソ両国が事故防止に共通利益を持っていたことに加えて、コミュニケーションの強化が挙げられる。

コミュニケーションの強化に貢献した機能の1つとして、INCSEAに基づく事故報告制度がある。ここでは米海軍の制度を紹介する。この制度の手続きでは、海上で事故が発生した際に、

行為を受けた側が電報で即時に連絡し、次いで15業務日以内に海軍作戦次長に詳細な報告を提出する。この詳細な報告には、事故の経過、関わった艦船や航空機の情報、そのスピードや位置、信号や連絡手段の使用状況、ボイスレコード、写真、ビデオ、コメント等が含まれる。これらの情報は事故検証で使われ、事故に関する苦情は大使館付きの連絡員の武官が記録する。もし次の年次会合までに問題が解決されない場合、その問題は次の年次会合の議題となる。この制度により、海上事故に関する外交ルートを通さない防衛当局同士の直接のコミュニケーションが確立し、素早い報告により双方が時間をかけて問題を検証することが可能となった。⁽⁴⁰⁾

年次会合もコミュニケーション強化に意義があった。会合はワシントンとモスクワで毎年交互に開催される。会合では、艦船と航空機のワーキンググループに分かれ、前年中に課題として残った違反事例について協議し、解決策を模索した。会合の後、この情報は双方の部隊のレベルまで伝達され、類似の事件を予防する。また、年次会合では文化交流も行われ、防衛当局同士の相互理解を深める機会となった。⁽⁴¹⁾

これらの制度が事故・衝突への対処に「安定的なパターン」を生み出し、信頼醸成を進め、双方に実際的な態度で紛争を解決する姿勢をもたらしたと評価されている⁽⁴²⁾。

米ソの年次会合が米ソ双方から重視されていた証左として、1979年のソ連のアフガニスタン侵攻直後に、米国がソ連との政府間交流の多くを凍結させる中、INCSEAの定例会合だけは

(36) Winkler, *op.cit.*(12), p.115.

(37) "Superpowers Maneuvering for Supremacy on High Seas," *Washington Post*, April 4, 1984.

(38) Winkler, *op.cit.*(12), p.123.

(39) 石原敬浩 「「わが国の海洋戦略について」—海上事故防止協定（INCSEA）の国際制度化を中心として—」『波濤』36(4), 2010.11, p.23.

(40) Amy K. East, "An Analysis of the Bilateral United States / Soviet Union Navy Agreement on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas (INCSEA)." The Cold War Museum HP <<http://www.coldwar.org/histories/INCSEA.asp>>; Department of the Navy, *op.cit.*(35), pp.6-9.

(41) East, *ibid.*

(42) Lynn-Jones, *op.cit.*(27), p.176.

変わらずに実施されたことが挙げられる⁽⁴³⁾。

Ⅲ 事例2—日ソ海上事故防止協定(1993年)—

1 締結までの経緯

日ソ海上事故防止協定は、1990年9月の日ソ外相定期協議において、ソ連のエドゥアルド・シェワルナゼ (Eduard Amvrosievich Shevardnadze) 外相から提案を受けたことを発端とする。その後、1991年4月のミハイル・ゴルバチョフ (Mikhail Sergeevich Gorbachev) 大統領訪日の際にも、ソ連側から INCSEA を含め日ソ間の安全保障問題の協議が提案された。同年10月に、ソ連の提案を受ける形で中山太郎外相とボリス・パンキン (Boris Dmitrievich Pankin) 外相との間で海上事故防止協定の協議開始が合意された。1991年12月のソ連の崩壊を挟み、交渉相手がロシアに変わったが協議は続けられ、1993年10月、東京での日ソ首脳会談において、細川護熙首相とボリス・エリツィン (Boris Nikolayevich Yeltsin) 大統領の間で協定に合意した⁽⁴⁴⁾。

ソ連が提案を行った背景には、1989年12月のマルタ会談による冷戦終結を受けて、欧州を中心に軍縮や国際協調の機運が生まれていたこと、同時に、アジア太平洋地域で優勢にある米海軍との間での海軍力軍縮に繋げる契機としたという狙いもあったとされる⁽⁴⁵⁾。わが国も、①ポスト冷戦時代に入り、ソ連と米国・欧州の間で対話・協調が進み始めた中で、日本だけが孤立するわけにはいかない、②米ソ間で既に協定が結ばれている、③対話のチャンネルを拓くことで日ソ間の不信を除去することに繋がる、④膠着状態にある北方領土問題打開のカー

ドとなり得る等の理由により協議受け入れの判断をしたとされる⁽⁴⁶⁾。また、1980年代後半にかけて極東ソ連軍が量的に削減され、ソ連崩壊以降は財政難により一層極東ロシア軍の活動は低下したものの、依然としてわが国周辺でのロシア軍の艦船や航空機の活動の絶対数は少なくなかったこと⁽⁴⁷⁾も受け入れの理由として考えられる。

2 協定の内容

協定は全11か条から成る。米ソ海上事故防止協定に準拠したものとなっており、①艦船および航空機の行動規範・注意義務、危険な行為の禁止(第3、4、5条)、②海上でのコミュニケーションの強化(第6、7条)、③定期的な当局間での協議と情報交換(第9条)が主な内容である。以下の表2に各条の項目のみ記載する。

表で示したとおり、協定の構成や各条項の内容は米ソの協定と類似している。第8条とそこで規定されている附属書の信号表は米ソの協定にはないが、別紙として「補足信号の使用方法 (Instruction for use with the supplementary signals)」があり、こちらの信号表と日ソの協定の信号表は概ね同一のもので⁽⁴⁸⁾、日ソの協定が模倣したものと考えられる。

一方で米ソの協定のみにある規定としては、双方の艦船または航空機の距離に関する議論を検討する委員会の設置を謳った第10条がある。しかし米ソ間では協定締結後、この問題が争点とならなかったため、日ソ間では特に盛り込まれなかったものと考えられる。

年次会合は東京とモスクワで交互に開催され、協定の実施状況や安全確保について意見交換が行われる。2013年度の会合では、日本か

(43) *ibid.*

(44) 「軍艦・軍用機の事故防止協定を締結 日本、ロシア両国政府」『朝日新聞』1993.10.13, 夕刊。

(45) 「外相会談で日ソ対話に新たな動き ソ連、影響力の拡大狙う」『朝日新聞』1990.9.6。

(46) 同上

(47) 防衛庁編『防衛白書 平成5年版』大蔵省印刷局, 1993, pp.49-59。

(48) Department of the Navy, "INSTRUCTION FOR USE WITH THE SUPPLEMENTARY SIGNALS / TABLE OF SIGNALS," *op.cit.*(35), pp.1-8。

表2 日口海上事故防止協定（1993年）

※カッコ内は米ソ海上事故防止協定に対応する条項

第1条	用語の定義及び協定の適用（第1条）
第2条	衝突予防国際規則の規定を実施する義務等（第2条）
第3条	艦船の行動規範、危険な行為の禁止等（第3条）
第4条	航空機の注意義務、危険な行為の禁止等（第4、5条）
第5条	艦船以外の相手国の旗を掲げる船舶又は相手国において登録された飛行機に対する行動（議定書第1、2条）
第6条	海員及び航空従事者に対する通告（第6条）
第7条	衝突その他事故が発生した場合の情報交換（第7条）
第8条	信号を使用するための指導書の作成（別紙「補足信号の使用方法」）
第9条	会合（第9条）
第10条	国内法に従った協定の実施（該当なし）
第11条	効力発生及び有効期間（第8条）

（出典） 外務省「領海の外側に位置する水域及びその上空における事故の予防に関する日本国政府とロシア連邦政府との間の協定」<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/A-H5-2203.pdf>>を基に筆者作成。

らは在ロシア大使館公使参事官を団長とする外務省、防衛省の関係者が、ロシアからは連邦参謀本部中央指揮所海軍部隊指揮センター長代理（海軍大佐）を団長とする国防省、外務省の関係者が出席した⁽⁴⁹⁾。

3 協定の評価

協定は日口当局間で事故防止や信頼醸成のために有効なものであるとして現在まで継続されており、年次会合は2014年度で20回となった。当事者である統合幕僚監部は「事故を防止し、意図しない行為による誤解を招くことを防ぐことができる」と評価している⁽⁵⁰⁾。また、防衛省の事業レビューでは、「事故防止協定がロシアとの防衛分野における信頼醸成に積極的な役割を果たし、年次会合の開催が防衛当局間の相互理解の促進にきわめて有効である」と評価している⁽⁵¹⁾。

2014年3月に発生したロシアによるクリミア併合を契機として、わが国とロシアとの関係

が冷え込み、航空部隊の防衛交流に関する協議が中止されたり、「日口外務・防衛閣僚協議（2プラス2）」の開催が棚上げされたりする等、2015年2月現在、日口防衛交流は厳しい状況にある。しかし、そのような状況の中でも協定に基づく2014年度の年次会合は開催され、延期となった航空部隊の交流についても早期開催に向けた協議が行われた⁽⁵²⁾。その背景には、ウクライナ危機を背景に、ロシアの艦船や航空機がわが国周辺での活動を活発化させる中で、意思疎通を円滑にし、不測の事態を避けるという共通利益があるからだと見られる⁽⁵³⁾。

INCSEAは日口防衛交流の初めての試みであり、海上安全だけでなく日口防衛当局間の信頼醸成に大きな役割を果たしてきたと考えられる。

(49) 外務省「日露海上事故防止協定第19回年次会合の開催」2013.10.21. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_000176.html>

(50) 「海上の衝突回避 日中連絡再出発 無線・ホットライン 運用調整へ」『朝日新聞』2014.11.18.

(51) 防衛省「平成25年行政事業レビューシート（防衛省）」（事業番号0008）2014. <http://www.mod.go.jp/j/approach/others/service/kanshi_koritsu/h25_res/r-sheet/0008.pdf>

(52) 「日口防衛交流を「継続」不測の事態回避 確認」『熊本日日新聞』2015.1.3.

(53) 「日口、空の衝突防止へ 防衛交流、意思疎通円滑に」『日本経済新聞』2014.12.10.

IV 事例3—米中軍事海洋協議協定(1998年)—

1 締結までの経緯

軍事海洋協議協定(MMCA)は、1994年10月に黄海で発生した米空母の偵察活動をめぐる米中間の危機を発端としている。この事件では、米空母が遭遇した中国原子力潜水艦に対し哨戒機を発進させて監視を行い、中国側も対抗して戦闘機を発進させ、長時間にわたって互いに砲口を向け合う緊張状態が生じた⁽⁵⁴⁾。最終的に中国側が海域から離れることで事態は収束したが、事後、中国は米国に、同様の事件が発生した場合には発砲すると警告したという⁽⁵⁵⁾。この事件を契機として、米側が海上事故防止協定をモデルとした枠組み構築を中国に働きかけた。その後、1995-1996年に発生した第3次台湾海峡危機を経て、1997年12月にワシントン

で協定に仮合意し、翌1998年1月に北京でウィリアム・コーエン(William Sebastian Cohen)国防長官と遲浩田(Chi Haotian)国防部長との間で締結された⁽⁵⁶⁾。

2 協定の内容

MMCAは全9か条からなり、第2条で規定されている3つの会合をその主要な内容としている。その他、議事録の要約の作成と公開(第3、4条)、協議参加のための費用負担と便宜の供与(第5、6条)、事務手続(第7、8、9条)という構成になっている。その概要を以下の表3のとおりまとめた。

MMCAは、米ソや日口の協定と異なり、協定そのものに事故防止のための共通のルールは定められていない。その理由は、米中で海洋法の解釈に相違があることや(後述)台湾海峡危機や台湾への武器輸出をめぐる摩擦等、当時の米中の対立を反映していると推測される。その

表3 米中軍事海洋協議協定(1998年)

第1条	両締結国は、国際法に基づいて活動を行う際の、双方の海軍及び空軍による活動についての共通理解を促進することを目的として、双方の防衛当局によって承認された代表間で協議を行うことを奨励し促進する。
第2条	協議メカニズム ①年次会合：年に1度開催され、期間は2日間または3日間、両締結国のコンセンサスで合意された議題に関するブリーフィングと議論から構成される。協議団は、代表を将官クラスの軍人が務め、軍人、国防省や外務省の文民、海上での業務に従事する専門的な政府スタッフから構成される。提起される議題は、双方の海軍及び空軍の海上での活動、安全な海上での業務の促進、搜索と救難、相互信頼の確立、不意の遭遇の際のコミュニケーションの手順、国際法の解釈である。 ②ワーキンググループ：テーマの専門家によって構成され、年次会合で両代表団によってコンセンサスで合意された議題について研究、議論する。議題は年次会合で取り扱われた議題の領域から選ばれる。この成果のレポートは、年次会合で作成される。 ③特別会合：両締結国が合意した、双方の海軍及び空軍の活動に関連する特定の懸念事項が議論される。
第3条	年次会合の終了時に、議事録の要約が両締結国の代表によって署名される。
第4条	自由な意見交換を促進するために、協議の詳細は両締結国の内にとどめる。相互に申し合わせた議事録の要約は第三者に公開することができる。
第5条	両締結国は協定の下で実施される活動に参加する費用を負担しなければならない。協定発効後に、一方の締結国が第2条の活動に参加できない場合は、書面で通知を送らなければならない。
第6条	両締結国は協議に従事するメンバーの出入国の便宜を図る。
第7条	この協定は両締結国の書面による合意で修正される。
第8条	協定の実行または解釈についての不一致は両締結国の協議によって解決される。
第9条	この協定は両締結国によって署名された時から効力を発する。どちらの締結国も書面による通知によってこの協定を終了させることができる。協定は通知から3か月で効力を失う。

(出典) U.S. Department of State, "Agreement on Establishing a Consultation Mechanism to Strengthen Military Maritime Safety." <<http://www.state.gov/s/l/treaty/tias/107495.htm>> を基に筆者作成。

54) 「米中 偶発的な衝突回避 軍事海上協力協定調印へ」『産経新聞』1997.10.14.

55) 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2013』2014, p.29.

56) 「米中が軍事海上事故防止協定調印」『産経新聞』1998.1.20.

ため、MMCAは第2条で規定されている3つの会合を中心とし、これらの会合を通じて、米中で海上安全に対する共通理解・共通ルールを構築する制度であると言えるであろう。

3つの会合は、将官級が代表を務める年次会合、専門家によって構成され、年次会合で合意された課題について検討するワーキンググループ、そして海軍および空軍の活動に関連する特定の懸案事項が議論される特別会合から構成される。年次会合で話し合われた内容は議事録の要約という形で公表される。

コンセンサスによって合意された議題だけ扱うこと、協議の詳細は公表しないこと、要約の公開についても双方の合意が条件になっていること等、会合の運用について慎重な姿勢が見られる。

3 協定の評価

米ソ、日口の協定と比較すると、MMCAはあまり有効に機能していないと評価されている。その理由として、海洋法の解釈の相違により米中のギャップが埋まらず、会合で重要な問題に関して歩み寄りが見られないこと、中国が米国の軍事活動に対して不満を表明する場と化していること、そして、MMCA締結後も事件・事故が続いていること等が挙げられる。

米中の海洋法の解釈をめぐる相違は「EEZでの偵察活動」が焦点となっている。中国は、沿岸国の利益と衝突しない範囲においてEEZにおける他国の艦船と航空機は航行と上空飛行の自由を享受するとの立場を取っており、EEZでの偵察活動には沿岸国の事前の許可が必要と主張している⁽⁵⁷⁾。一方米国は、偵察活動をはじめ、軍艦上での航空機の発着、軍事装置の操

作、演習、軍事測量等のような軍事的活動は海洋法によってEEZにおいても認められた公海の利用であるという立場を堅持している⁽⁵⁸⁾。また、海洋法で規定される「沿岸国の利益」に関しては、あくまでEEZの観点から資源等の経済的利益に限定され、軍事活動は管轄権の対象外であると反論している⁽⁵⁹⁾。このような見解の対立を背景に、2001年4月に海南島上空で発生した衝突事故を受けて開かれた特別会合やワーキンググループでは、中国はEEZにおける米軍の偵察活動が脅威となっていることを強調し、安全基準の共有ではなく偵察活動の停止を一方的に米国に求めたとされる⁽⁶⁰⁾。

そのほかにも、MMCAの場で米国による台湾への武器売却を批判する等、MMCAが海上安全のための協議の場でなく、米国の軍事活動に関して中国政府の反対を伝えるための場と化してしまったことが指摘されている⁽⁶¹⁾。

MMCA締結後に発生した事件・事故としては、これまでに紹介した2001年4月の空中衝突事故、2009年3月に南シナ海で発生した米海軍の音響測定艦に対する中国の海上法執行機関の艦船による進路への木材投下行為や異常接近、さらに2013年11月に南シナ海で発生した米巡洋艦と中国空母の異常接近等が挙げられる。

2001年の事件を受けて開催されたワーキンググループで扱われた議題は、MMCAの過去の協議で米中が既に署名していた国際規則に関するものであった⁽⁶²⁾。また2013年の事件では、双方とも無線で連絡を取っていたにもかかわらず互いに進路を譲らず、500m以内に接近したところで米艦が回避行動をとったと報じられている⁽⁶³⁾。これらの事実は会合を重ねても米中の共通理解が遅々として進んでいないことを示

57) 防衛省防衛研究所編 前掲注(55), p.30. なお、国際社会の多数国は米国と同じ立場を取っている。

58) 島田・林編 前掲注(18)

59) 防衛省防衛研究所編 前掲注(55), pp.30-31.

60) 同上, p.30.

61) Pete Pedrozo, "The U.S.-China Incidents at Sea Agreement: A Recipe for Disaster," *Journal of National Security Law & Policy*, August 29, 2012, p.226. <http://jnsplp.com/wp-content/uploads/2012/08/07_Pedrozo-Master.pdf>

62) 防衛省防衛研究所編 前掲注(55), p.30.

すものとなった。

MMCAは、米中の防衛当局間に定期的な対話の機会を提供すると共に、会合を重ねる中で、視認距離で艦船や航空機が危険回避すべきことに合意する等、一定の成果を上げてきた⁽⁶⁴⁾。しかし、これまで見てきたように、EEZにおける偵察活動をめぐり両国の見解が異なっており、MMCAの誠実な履行に共通利益を見出すことが困難な状況になっている。その結果、会合では重要議題について合意が進まず、同じような事件・事故が繰り返されている。

V 海空連絡メカニズム合意に向けた日中間の動きと課題

1 現在までの経緯

日中間での海上事故防止協定締結に向けた具体的な動きは、「ユーラシア外交」を打ち出した橋本龍太郎政権が、1998年に中国への提案を検討したことが初めてとされる。その背景には、米中が前年末にMMCAの締結に合意したことや、日口INCSEAによって防衛交流の成果が表れていたことが背景にあると報じられている⁽⁶⁵⁾。その後、中国との間で戦略的互惠関係を結んだ第1次安倍晋三政権は、2007年4月の温家宝国務院総理との首脳会談で事故防止協定に準ずる海上連絡メカニズム（当時の呼称）の締結に向けた協議を始めることに合意した。当時、メカニズムが具体的に提起された背景には、東シナ海の日中中間線付近での中国のガス田開発問題等が懸案となっていたことがあった⁽⁶⁶⁾。第1回の事務レベル協議は2008年4月に行われ、2012年6月までに3回にわたって

協議が進められた。これまでの協議で日中はメカニズムの大枠合意に至っていたが、同年9月のわが国による尖閣諸島国有化後に、中国が協議に応じなくなり中断した⁽⁶⁷⁾。

その後、2013年から2014年にかけて、中国による東シナ海上の防空識別圏の設定や冒頭で紹介したレーダー照射事件、航空機の異常接近が発生し、両国の間で海上での事故・衝突の懸念が高まっていた。そのような中、第2次安倍政権が発足し、2014年9月に事務レベルで協議再開を合意、さらに、3年ぶりに行われた同年11月の日中首脳会談でも、メカニズムの運用開始に向けた協議を行うことで合意した。2015年1月12日、東京で2年半ぶりに協議が再開され、わが国側は防衛省事務官（国際政策課長）と海上自衛隊隊員、中国側は国防部の関係者が出席し、制度の細部や運用開始時期について意見交換したと報じられている⁽⁶⁸⁾。次の協議では通信方法の詳細を詰める方向とされ、2015年夏頃までのメカニズム運用開始を目指すとしている⁽⁶⁹⁾。

2 メカニズムの内容

メカニズムの内容は、報道等から推測すると過去の協定に類似したものになると考えられる。2015年1月の協議では、2012年の第3回協議で合意していた、①年次会合、専門会合の開催、②日中ハイレベル間でのホットライン設置、③両国の艦船や航空機等現場レベルでの直接通信の確立が再確認されている⁽⁷⁰⁾。このように、現在のところ、定期会合の開催やホットラインの設置等、当局間のコミュニケーションを重視した内容となっており、米ソ・日口の

63 「交信しても米中譲らず接近 自衛隊、実効性には慎重」『朝日新聞』2014.11.18.

64 防衛省防衛研究所編 前掲注(55), p.30.

65 「日中海上事故防止協定 偶発的な軍事衝突回避へ 国防相来日時に締結提案」『産経新聞』1998.1.5.

66 「自衛隊 中国軍ホットライン 秋の合意目指す 艦船や航空機の偶発衝突を回避」『読売新聞』2007.4.16, 夕刊.

67 「防衛首脳ホットライン 日中、年内開始困難に 尖閣影響か」『読売新聞』2012.10.20, 夕刊.

68 「日中、海上連絡を協議 衝突回避、2年半ぶり再開」『日本経済新聞』2015.1.13.

69 「「海上連絡」運用へ詰め 対中協議「一定の共通認識」今夏開始目指す」『読売新聞』2015.1.14.

70 「日中海上連絡メカニズム 早期運用開始で合意」『朝雲新聞』2015.1.15.

INCSEAよりは、米中MMCAに近い内容になるのではないかと想定される⁽⁷¹⁾。

3 メカニズムをめぐる議論

メカニズムをめぐる専門家や報道の評価は概ね肯定的なものが多い⁽⁷²⁾。メカニズムの主な利点としては、これまで他の協定でも見てきたように、防衛当局間のコミュニケーション強化による事故・衝突の予防と、事故・衝突が起こった際の事態拡大の防止が挙げられる。加えて、合意そのものによって、わが国が中国との衝突回避を望んでいることを国際社会に向けてアピールできるとされる⁽⁷³⁾。

一方で、いくつかの課題も指摘されている。

第1に、中国がメカニズムの合意内容を誠実に履行するののかという懸念である。第4章で見たとおり、米中MMCAでは主にEEZにおける偵察活動をめぐる解釈の相違を原因として、会合での意見のすれ違いや海上での事件・事故が続いている。EEZでの偵察活動に関して、わが国も米国と同じ立場であり、メカニズムが運用されても同様の問題が生じる可能性がある。2014年5月に東シナ海上空で発生した中国の戦闘機による異常接近事件では、わが国の抗議に対し、中国は、当該海空域は中口合同演習のため「航行禁止通告」を公表しており、「それにもかかわらず、日本の自衛隊機は勝手に関連区域に入り込んで危険な動作をとった」と反論し、この行為は「国際法と国際的な規範に著しく反する」と主張した⁽⁷⁴⁾。しかし、海洋法は

公海に航行禁止区域を設定する権限をいかなる国にも認めていない。さらに当該海域は中国が沿岸国の利益の配慮を主張するEEZの外の公海であった。この事件は、わが国と中国の間における海洋法に対する見解の隔たりを示すものであったと言えよう。

加えて、わが国と中国との間には、歴史問題や領土問題を主とする政治的摩擦があり、過去の各種政府間交流のように、もし再びこれらの問題で政治的緊張が高まった場合、メカニズムが機能しなくなる懸念がある。1999年に在ユーゴスラビア中国大使館の米国による誤爆事件が発生した際には、約1年間MMCAの協議が停止したが⁽⁷⁵⁾、日中間でもし死傷者が出るような事故・衝突が起こった場合には、中国の対応はより厳しいものになると考えられる⁽⁷⁶⁾。海洋法の解釈の相違や政治的な摩擦がある中で、中国と共通利益をどのように見出すかという問題は、メカニズムを実施するにあたっての根源的な課題だと考えられる。この課題については最後の考察で改めて取り上げる。

第2に、日中のメカニズムでは、双方が異なる見解を有している尖閣諸島周辺が含まれることである。従来のINCSEAは基本的に領有権の争いがない公海におけるルールを示したものである。このため、双方の見解が異なる海域をどう取り扱うのかという過去の協定とは異なるアプローチが求められる⁽⁷⁷⁾。1つの解決策としては、協定の中に「Disclaimer条項（免責条項：一方の締約国の政府機関が本協定に基づく措置を取

(71) James Przystup et al., "Japan-China Maritime Confidence Building And Communications Mechanisms," *PacNet*, No.67, August 20, 2013. <<http://csis.org/files/publication/Pac1367.pdf>>; 小谷 前掲注(1), p.9.

(72) 例えば、「日中関係 いくつものチャンネルを 早稲田大学名誉教授 毛里和子」『朝日新聞』2014.11.29; 「日中「海上連絡」偶発的衝突の回避に不可欠だ」『読売新聞』2014.10.7; 「中国機異常接近 危機管理不在の危うさ」『毎日新聞』2014.5.27; Jeffrey W. Hornung, "The East China Sea Boils: China and Japan's Dangerous Dance," *The National Interest*, June 5, 2014. <<http://nationalinterest.org/feature/the-east-china-sea-boils-china-japans-dangerous-dance-10599>> 等。

(73) 岡崎研究所「尖閣の状況安定化のために 日中の海上事故防止協定の意味」『Wedge Infinity』2013.3.26. <<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/2660>>

(74) 中華人民共和国駐日本国大使館「程永華駐日大使、日本機の中口軍事演習監視妨害に抗議」2014.5.27. <<http://www.china-embassy.or.jp/jpn/dszl/t1159887.htm>>

(75) 防衛省防衛研究所編 前掲注(55), p.30.

(76) Hornung, *op.cit.*(72)

る場合であっても、そのことは当該海域に関する当該締約国の主張に何ら影響を及ぼすものではない等)」を設け、尖閣諸島周辺を対象海域に指定しておくこと等が挙げられる⁽⁷⁸⁾。いずれにせよ中国が領有権問題に関する主張で妥協することは容易には考えられず、尖閣諸島周辺海域について、メカニズムには一定の制約が置かれるものと推測される。

第3に、メカニズムの対象が防衛当局間に限られることである。協議に参加しているメンバーが防衛・外交当局であることから、メカニズムの対象は自衛隊と人民解放軍に限られると見られる⁽⁷⁹⁾。米ソや日口のINCSEAでは、両国の海上法執行機関(各国の沿岸警備隊等の海上警察組織。わが国では海上保安庁、中国では海警局等)同士が接触するという状況は想定されなかったため、防衛当局のみを対象とすることで事足りた。しかし、尖閣諸島をめぐる状況でも明らかなように、現在、防衛当局だけでなく、海上法執行機関同士の事故・衝突の懸念が高まっている。この課題の解決策の1つとしては、日中高級事務レベル海洋会議の活用が挙げられる。この会議は、2011年12月の日中首脳会議で野田佳彦首相の提案により創設され、日中の海洋に関わる政府機関が幅広く参加し、相互理解や個別の問題の協議のため意見交換を行っている。会議のメンバーは、防衛当局だけでなく、内閣官房、外務省、文部科学省、水産庁、資源エネルギー庁、国土交通省、海上保安庁、環境省が参加しており、中国側も同様の機関が参加している⁽⁸⁰⁾。2012年5月以来、現在までに3

回開催されており、2015年1月に横浜で行われた第3回の会議では、「海上法執行及び海上安全ワーキンググループ会議」が設置され、海上保安庁と海警局との間で対話の窓口を設けること等に合意した⁽⁸¹⁾。引き続きこの枠組みを活用して海上法執行機関の相互理解を深めると共に、防衛当局間と同様に海上法執行機関の間でINCSEA等のCBMの締結を検討することも考えられるだろう⁽⁸²⁾。

以上、メカニズムをめぐる評価では、日中のコミュニケーションの機会が増えることや制度が目指すところに反対すべき点はほぼ見られないが、その履行の実効性や領有権をめぐる見解の相違に起因する制約、そしてメカニズムの対象範囲が限られること等が課題として残っていると見える。

VI 考察

以上、CBMの概念を踏まえた上で、過去の3つの事例と日中間の海空連絡メカニズムの現状を見てきた。米ソ・日口のINCSEAが比較的有効に機能しているのに対し、米中MMCAがそれほど機能していない主な原因は、締結国間で協定に共通利益を見出すことが十分にできていないことにあると推測される。

1 EEZでの偵察活動に関して、中国が異なる見解を持つ理由

これまで見てきたとおり、中国はEEZでの偵察活動に関して日米等と異なる見解を持って

(77) 岡崎研究所 前掲注(73)

(78) 鶴田順「東アジアの海洋権益をめぐる紛争・対立と海上法執行機関」『nippon.com』2012.11.15. <<http://www.nippon.com/ja/in-depth/a01501/>>

(79) 小谷 前掲注(11), pp.9-10.

(80) 外務省「日中高級事務レベル海洋協議第1回会議(概要)」2012.5.16. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/jc_kk_1205.html> なお中国側の具体的な参加機関は、国防部、外交部、公安部、交通運輸部、農業部、国家エネルギー部、国家海洋局、総参謀部である。

(81) 外務省「日中高級事務レベル海洋協議第3回全体会議及びワーキンググループ会議の開催」2015.1.22. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000047.html>

(82) 笹川平和財団・北京大学国際関係学院「日中海上航行安全対話報告書」2014.5.27, pp.19-21, 40-45. <http://www.spf.org/sjcff/j/program/2013/340/20140529_J_ver0527.pdf>

おり、協定の履行に共通利益を見出すことが困難となっている。中国がこのような見解を持つ理由としては、第1に、EEZでの偵察活動の自由を認めることが、東アジアでのプレゼンスと優れた偵察能力を持つ米国がより大きな利益を得る結果となること、そして第2に、中国が国際常識とは異なる独自の常識やルールに基づいて行動していることが考えられる。

第1の点について、仮に中国が軍事的合理性の視点からのみ判断しているとすれば、EEZにおける航行・上空飛行の自由に関して、偵察活動の自由を認めないという主張は理に適っていると見えるかもしれない。しかし、近年、中国海軍の活動が外洋に広がるにつれ、中国の艦艇等がわが国や周辺国、米国のグアムやハワイ等のEEZで活動するケースも見られる⁽⁸³⁾。その結果、中国にとってもEEZでの偵察活動の自由を認めることが軍事的合理性の観点から利益であると判断される蓋然性が高くなりつつある⁽⁸⁴⁾。加えて、単純な軍事合理性だけでなく、例えば中国経済が開かれた海に依存していること等を総合的に考慮すると、中国が国際社会の多数国に反対し、閉ざされた海を目指すことは利益になるとは言えないだろう。

第2の点について、中国が独自の常識やルールで行動していることがしばしば指摘されるが、それは中国軍の国際経験の少なさが要因とされる。例えば、2014年7月に、中国は環太平洋合同演習（Rim of the Pacific Exercise リムパックと呼ばれる）に初めて招待され参加したが、各国の艦艇等が集まる場に情報収集艦を派遣

し、「不作法である」と批判を集めた⁽⁸⁵⁾。加えて、2013年11月に中国による東シナ海上への防空識別圏設定では、「指示に従わないすべての航空機に「軍当局が防衛的緊急処置をとる」と、国際空域に管轄権を行使する、さらには武力行使を示唆する表現を用い、周辺国から批判を受けた⁽⁸⁶⁾。後に、中国の航空当局は、各国向けに通知した航空情報から武力行使に関連する記述を削除しているが、これは国際社会の反発を考慮した結果とも考えられる⁽⁸⁷⁾。中国が海空で国際的なプレゼンスを増してきたのは近年のことであり、国際交流の経験が少なく、まだまだ国際常識が発展途上であると言われる⁽⁸⁸⁾。

以上見てきたとおり、中国がEEZにおける航行・上空飛行の自由に対してわが国や米国を含む多数国と異なる判断をしてきたのは、狭い軍事合理性の視点からの判断であったり、中国軍の国際的な経験が少ないために、国際的な常識やルールに対する理解が乏しかったりすることが挙げられる。ゆえに、中国に対して独自の常識やルールに固執することの不利益を説き、国際的な常識やルールを受け入れるように働きかけ、メカニズムの履行に日中が共通利益を見出せるようにすることがわが国の課題となるだろう。

2 国際的な枠組みを活用した中国への働きかけ

この課題に対して有効であると考えられるアプローチの1つは、国際的な枠組みを活用することである。1つの事例として、西太平洋海軍シンポジウム（Western Pacific Naval Symposium:

⁽⁸³⁾ U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2014*, p.37. <http://www.defense.gov/pubs/2014_DoD_China_Report.pdf>

⁽⁸⁴⁾ Rory Medcalf, "Maritime Game-Changer Revealed at Shangri-La Dialogue," *The Diplomat*, June 2, 2013. <<http://thediplomat.com/2013/06/maritime-game-changer-revealed-at-shangri-la-dialogue/>>

⁽⁸⁵⁾ 「米当局、中国に「不作法だ」リムパックへの情報収集船派遣で不快感」『産経ニュース』2014.7.22. <<http://www.sankei.com/world/news/140722/wor1407220019-n1.html>>

⁽⁸⁶⁾ 「防空圏、広がる波紋 中国に批判相次ぐ」『朝日新聞』2013.11.27.

⁽⁸⁷⁾ 「防空識別圏 警告を削除」『朝日新聞』2014.12.28. ただし、国防省が公表する規定は変わっていない。

⁽⁸⁸⁾ 永岩俊道「東シナ海上空を警戒せよ 突発的衝突の危機と緩衝」『外交』27号, 2014.9, p.90; 小原凡司「非常識な中国機の異常接近空軍が勢いづく理由」『Wedge Infinity』2014.6.5. <<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/3913>>

WPNS) が挙げられる。WPNS は 1988 年にオーストラリアで初めて開催され、わが国を含む西太平洋諸国の海軍関係者が出席し、共通の問題に関する議論や情報交換、人材交流等を通じて、海軍間の関係強化や信頼醸成を図ることを目的としている⁽⁸⁹⁾。2014 年 4 月に中国の青島で行われた会議では 21 か国の海軍関係者が参加し、「海上衝突回避規範 (Code for Unplanned Encounters at Sea: CUES)」が採択された。この規範では、安全のための手順とコミュニケーションのための手段等が規定されており、例えば、遭遇した艦船に火器管制レーダーを向けることや、航空機の危険な機動等、危険行為を慎むことが盛り込まれている⁽⁹⁰⁾。この規範に法的強制力はないが、多国間の場で中国が共通ルールに合意したことは画期的な事実であると認められるであろう⁽⁹¹⁾。

加えて、中国と ASEAN の間で 2000 年代半ばから協議されている「南シナ海行動規範」締結に向けた取組も挙げられる。行動規範は、領有権の争いがある海域における軍事演習の自制、法による紛争解決の義務付け、海上事故を防ぐためのルール等を規定し、公海の航行および上空通過の自由を認める内容になるとされる⁽⁹²⁾。中国と ASEAN は、2002 年に既に武力行使の放棄や現状変更の禁止を謳った「南シナ海行動宣言」を締結している。しかし「宣言」では法的拘束力が弱く、その後も実力行使を伴う衝突が続いている現状から、より拘束力の強い「規範」の締結を目指して協議している。

ASEAN 諸国は行動規範の早期策定で合意しているが、中国の消極的姿勢のため、現在も策定の作業は具体化していない⁽⁹³⁾。安倍晋三首相が 2014 年 11 月の東アジアサミットで行動規範の早期策定を求める等⁽⁹⁴⁾、わが国は折に触れて中国に働きかけを行っているが、現在のところ具体的な成果に繋がっていない。ASEAN や米国との連携という観点からも、今後とも継続して関与すべき取組であろう。

おわりに

繰り返しになるが、海空連絡メカニズムの合意・運用にあたっては、枠組みを作るだけではなく、いかに中国との間に共通利益を確認し、メカニズムの実効性を確保するのかが課題である。これまで見てきたように、国際的な枠組みや日中間の複数のチャンネルを活用して、中国が国際的な常識やルールを受容することに利益を見出すよう、積極的に働きかけることが重要である。また、もし中国が狭い軍事的利益に固執したり、東シナ海や南シナ海に現状変更の意図を持っていたりするのであれば、CBM としての海空連絡メカニズムは無効である。こうした不確実性がある以上、CBM だけでなく抑止力を担保する措置も取り、硬軟織り交ぜた対応を粘り強く続けることが必要であろう。

(あさい かずお)

⁽⁸⁹⁾ Royal Thai Navy Education Department, "About WPNS," September 2012. <<http://www.navy.mi.th/wpns2013/>>

⁽⁹⁰⁾ U.S. Naval Institute, "Document: Conduct for Unplanned Encounters at Sea," June 17, 2014. <<http://news.usni.org/2014/06/17/document-conduct-unplanned-encounters-sea>>

⁽⁹¹⁾ Shannon Tiezzi, "Small But Positive Signs at Western Pacific Naval Symposium," *The Diplomat*, April 24, 2014. <<http://thediplomat.com/2014/04/small-but-positive-signs-at-western-pacific-naval-symposium/>> 一方で、事後に中国海軍の担当者が規範の適用に留保を述べる等、中国の対応への評価は慎重に判断すべきだと考えられる。Jeremy Page 「中国海軍、21 カ国承認の「行動基準」必ずしも順守せず」『ウォール・ストリート・ジャーナル』2014.4.24. <<http://jp.wsj.com/articles/SB10001424052702304334104579520570814643830>>

⁽⁹²⁾ 「南シナ海の領有権問題、行動規範策定に向け 3 月 18 日に協議再開」『ロイター』2014.2.25. <<http://jp.reuters.com/article/idJPTYEA1O04W20140225>>

⁽⁹³⁾ 「南シナ海支配 中国着々「行動規範」策定遅れ」『読売新聞』2014.11.14.

⁽⁹⁴⁾ 同上