

ブリーフィング・メモ

南シナ海問題を巡るオバマ政権の対応と今後の課題

地域研究部米欧ロシア研究室教官 新垣 拓

はじめに

近年、南シナ海における中国と一部の東南アジア諸国間の領有権問題 南シナ海問題が、再び注目されている。米国は領有権問題の当事国ではないものの、地域の安定、海洋の安全保障や対中関係への影響という観点から同問題に対する関心を高めており、2010年頃から積極的に関与する姿勢を明確にしている。本稿では、南シナ海問題を巡るオバマ政権の対応を考察しながら、その成果と今後の課題を検討する。

成果を見せる南シナ海問題への対応

オバマ政権は、南シナ海における領有権問題に関して、特定の立場を支持することはせず原則として不介入の姿勢を堅持している。その一方、当事国による武力の行使又は威嚇に反対する点を強調しながら、国連海洋法条約(UNCLOS)に反映された国際法に則ったかたちで同問題の平和的解決を進めるよう関係国に求めている。さらに、2002年に東南アジア諸国連合(ASEAN)と中国の間で合意された「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」で確認された行動基準を支持すると共に、法的拘束力を有する「行動規範」の策定を関係国に求めている。また、米国にとって南シナ海問題は海洋の安全保障という観点からも重要であり、2010年7月のASEAN地域フォーラム(ARF)におけるクリントン国務長官の発言以降、オバマ政権は、米国が航行の自由原則及び上空使用や海洋空間に関するアクセス権という国際規範の順守に強い利害関係を有することを繰り返し訴えている。

南シナ海問題に対するオバマ政権の対応として特徴的なのは、ASEANを中心とする地域的な多国間枠組みを重視しているという点である。その背景には、このような地域制度が、領有権問題の当事国ではない米国が正当性を持って関与できる枠組みとして有効であることや、地域全体に影響を及ぼす国際ルール形成の場として適切であるという判断があると考えられる。したがって、米国はARFや東アジア首脳会議(EAS)等の多国間協議において、南シナ海問題を含む海洋の安全保障問題が正式な議題として取り上げられることを歓迎しており、米国の関与が担保されたかたちでこの問題が協議されることを期待している。このような米国の期待に応えるように、2011年7月にインドネシアで開催されたARF閣僚会合では南シナ海問題が主要なテーマの一つとして話し合われた上、11月に開催された第3回米・ASEAN首脳会合では海洋の安全保障に関して国際法の順守及び航行の自由に関する共通利益を確認する共同声明を発表するなど、米国が参加するかたちで海洋の安全保障問題

が協議されるようになった。

さらに、EAS では、中国が事前に消極的な姿勢を示していたにも関わらず、海洋の安全保障が、不拡散、人道支援・災害救援と共に議題に加えられた。さらに、EAS に参加した全 18 カ国中 16 カ国が南シナ海問題に言及し、航行の自由原則を含む国際規範の順守、国際ルールに基づいた領有権問題の平和的解決等、南シナ海問題に対する米国の立場を支持する意見が多く示された。このように、オバマ政権の南シナ海問題への対応は、事態の緊迫化を防ぐと同時に米国の立場に対する東南アジア諸国からの支持を獲得できたという点において、一定の成功を収めているといえる。

バランス重視の「アジア回帰」

それでは、オバマ政権の多国間アプローチがこのような成果を生んでいる背景には、どのような要因があるのだろうか。まず前提として、東アジア地域の安全保障上の課題として南シナ海問題が浮上したのは、領有権問題を巡る中国の言動が、当事国だけでなく地域諸国にも懸念を抱かせてしまったという点を認識しておく必要がある。すなわち、EAS を始めとする多国間協議において東南アジア諸国が示した米国支持という姿勢は、中国自身が招いた結果であるという側面が大きいのである。

このような状況において重要な役割を果たしたのが、オバマ政権の一貫したアジア太平洋地域重視の姿勢であり、同地域への戦略的関与強化に向けた取組みであった。クリントン国務長官は米国外交専門誌『フォーリン・ポリシー』（2011年11月号）に「アメリカが迎える太平洋の世紀」と題する論文を寄稿し、米国は太平洋国家としてアジア太平洋地域の安定と繁栄に向けて積極的に関与するという姿勢を強調した。さらに、11月に豪州を訪問したオバマ大統領自身が国会での演説において、「米国がアジア太平洋地域の秩序形成に向けて、より大きな、長期的な役割を担うという戦略的決定を下した」と述べ、昨年イラクからの完全撤退を果たしアフガニスタンにおける米軍の役割縮小が進む中、米国の「アジア回帰」を鮮明に印象付けることとなった。

このようなオバマ政権の言説は、東南アジア諸国との安全保障協力の拡大・強化やアジア太平洋地域における米軍のプレゼンス強化という行動によって説得力を増している。前者に関して、米国は同盟国であるフィリピンだけに止まらず、ベトナムや昨年 ASEAN の議長国を務めたインドネシアとの防衛協力を強化すると共に、「コブラ・ゴールド」や協力海上即応訓練(CARAT)等の多国間での合同軍事演習を継続して行っている。後者に関して、米国はシンガポールに沿海域戦闘艦(LCS)を配備することを明らかにしている。さらに、11月には、豪州北部のダーウィンに米海兵隊の部隊をローテーション展開させることや、米空軍による豪州空軍基地使用の拡大について豪州政府と合意するに至った。

南シナ海問題に対するオバマ政権のアプローチが成果を生んでいる背景には、このようなアジア太平洋地域への戦略的関与強化に向けた取組みが、東南アジア諸国の懸念と期待にうまく応えられているという側面が大きい。但し、オバマ政権が掲げる米国の「アジア回帰」路線には、アジア太平洋地域の同盟国やパートナー国への「安心の供与」という効

果だけでなく、当然ながら、南シナ海問題を巡り強硬な言動を示す中国を牽制しながらこの地域における米国の影響力を維持・強化するというもう一つの狙いがあることも忘れてはならない。

また、南シナ海問題を巡る関係国間の緊張緩和という観点からは、オバマ政権が中国との対話を重視していることに注目すべきであろう。2011年5月に開催された第3回「米中戦略・経済対話」では、この枠組みでは初めて両国の軍関係者が参加する戦略安全保障対話(SSD)が実施された。さらに、2011年1月にゲイツ前国防長官の訪中以降、米中両軍トップの相互訪問(5月・7月)が実現し、6月にはアジア太平洋地域問題に関する米中協議が実施された。また、米国の台湾への武器売却決定(9月)に対する中国の反発を背景に一部の米中軍事交流が延期される中、12月上旬には予定通り米中防衛協議が北京で開催された。そこでは、南シナ海問題や米軍の豪州展開の決定についても話し合われ、米国は「対中封じ込め」を目指しているわけではない点を強調した。オバマ政権が重視するこうした米中対話は、南シナ海問題を含む海洋の安全保障や安全保障全般に関する米中両国の行動について、その背景にある意図や認識を直接説明する機会を生むことになる。それは、危機の発生防止・管理メカニズムという機能が期待できるだけでなく、中長期的には安全保障のディレンマを回避する上で不可欠の要素であり、地域の安定に一定程度寄与するものである。このような観点からすれば、オバマ政権は東南アジア諸国との関係だけでなく中国との関係も重視した、バランスのとれた対応を見せているといえよう。

今後の課題

南シナ海における領有権問題は、近年では1980年代後半から90年代前半にかけて中国と東南アジアの当事国間で摩擦が強まったのを最後にしばらく沈静化していた。ところが、2009年頃から南シナ海における中国の行動が活発化してからは、2010年、2011年と2年連続で中国と東南アジアの当事国間の摩擦が強まる事態が発生した。中国の強硬な言動が高まっていることに鑑みれば、南シナ海問題を巡り緊張が高まる状況は、今後も継続していくものとみるべきであろう。そこで重要となるのは、将来においても米国は東南アジア諸国からの支持を獲得しながら、事態の緊迫化を防ぐと同時に領有権問題の平和的な解決プロセスを進展させることができるのかという問題である。

この問題に関する第一の課題は、東南アジア諸国を始め地域諸国への政治的・軍事的・経済的な影響力を長期に亘って米国が維持できるかという点であり、アジア太平洋地域への積極的関与の姿勢を継続するだけでなく、米国内の財政問題及び国防費削減の影響を最小限に抑えること、さらには、日本を始めとする同盟国の協力・連携を得ることがポイントとなるであろう。第二の課題は、平和的な紛争解決プロセスに不可欠な行動規範の策定プロセスが進展していることであるが、これは関係各国の戦略的判断が大きく影響する為、純粋な法律論だけでは容易に解決できないであろう。したがって、今後、ASEAN主導による行動規範の策定プロセスが進展するよう、EASや拡大ASEAN国防相会議(ADMMプラス)といった多国間枠組みにおいて、南シナ海問題を含む海洋の安全保障問題を継続して協議

していくことが重要である。第三の課題は、事態の緊迫化防止・危機管理という観点から、米中間に安定的・実効的な対話チャンネルを構築することである。安全保障問題に関する米中対話は、米国による台湾への武器売却問題に対する中国の反発といった政治的問題を理由に停滞することが少なくない。したがって、米中間における政治的・経済的問題といった他の分野に左右されない、軍事的な安全保障問題に関する安定的な対話チャンネルを構築することが今後さらに求められるであろう。

いずれにせよ、南シナ海問題の動向は中国の態度によって大きく左右されるという側面が大きく、今後は、オバマ政権が掲げる米国の「アジア回帰」路線に対して、中国がどのような反応を見せるのかという点を注視していく必要がある。

本欄は、安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所に対する理解を深めていただくために設けたものです。御承知のように『ブリーフィング』とは背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で本欄が参考となれば幸いです。なお、本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。ただし記事の無断引用はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

専用線：8-67-6522、6588

外線：03-3713-5912

FAX：03-3713-6149

防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>