

## 南沙群島の人工島建設と国際法

日本安全保障戦略研究所長 高井 晋

### はじめに

南シナ海における中国の海洋進出は、地域諸国共通の関心事でもあり、アジア太平洋地域の安全保障と国際法の観点から様々な国際法上の問題を惹起している。中国は、南シナ海の西沙群島、南沙群島、中沙群島を囲むように 9 断線を引いて「中国の海」であるとし、その中の島、岩、礁を中国の領土であると主張している。

今日にわかに浮上した人工島建設の問題は、南沙群島にある岩や礁の埋め立てである。中国は、人工島における滑走路の大型船舶用の港湾施設等の建設の意図や目的を明確にしていないこともあり、これらの施設は軍事利用目的ではないかと憶測されている。中国は、これまでウッディ（永興）島を拡張し軍事目的の滑走路や港湾施設等を建設しているが、南沙群島の岩と礁の埋め立てと滑走路や港湾施設の建設が完成することにより、軍事力で「中国の海」の領有や上空飛行の制限を目論んでいると推測されている。

中国が岩や礁を埋立てて人工島を建設することは、国際法上の違法行為であり、即時中止すべきであるとの議論がある。中国は、人工島建設は既に中止されていると表明しているが、人工島での滑走路や港湾等の建設の中止までは言及していない。本小論では、中国が核心的利益と主張する「中国の海」および人工島建設は、国際法上どのように判断されるのかについて検討されている。

### 1 中国の国家目標と海洋権益の主張

中国は、共産党が統治する一党独裁国家であり、中国共産党の将来は、偉大な中華民族の復興と海洋強国の建設の成否に深くかかっていると思われる。中国政府は、公共・文化外交を推進し海外における国家的利益を確保するかたわら、軍事的には近海防御（A2/AD）戦略を推進し、四戦（法律戦・世論戦・心理戦・地図戦）でこれの強化を図っている。

また中国は、鄧小平以来の経済戦略として改革開放路線の堅持と深化を進めるとともに、国民の収入格差を是正する取り組みとして 2020 年までに国内総生産（GDP）を 10 年比で 2 倍を達成すると言われている。これら国家目標を実現するためには、急速な経済成長を支える資源・エネルギーの安定的供給、陸上や海洋の資源供給源と海洋通商路の安定的利用を確保することが必要である。さらに中国は、「一帯一路」の経済戦略構想（2013 年）とシルクロード基金の設立、およびアジアインフラ投資銀行（AIIB）の設立（2015 年）により、中国を中心としたアジア・中東経済の一体化を図ろうとしている。

中国の国家戦略を推進するための外交・安全保障戦略として、①国家主権、安全保障、発展利益のためには外部の圧力に屈しないこと、②海洋資源開発能力を高め、海洋権益を断固守ること、③人民解放軍（PLA）の機械化情報化を建設すること、④海洋、宇宙、サイバー空間の利用を重視すること、⑤平時から海警力と軍事力を積極的に活用すること、そ

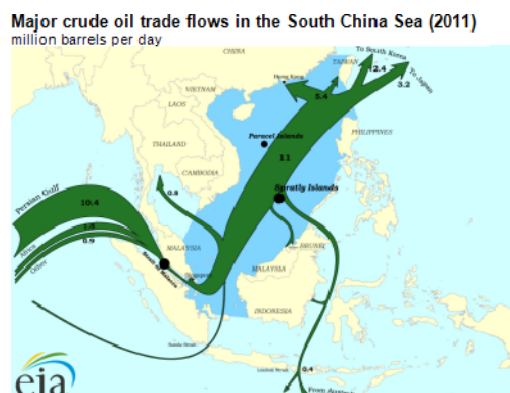
して⑥海軍力を強化して、太平洋の分割と新たな潜水艦発射ミサイル（SLBM）基地を建設することなどが挙げられている。

南シナ海には、漁業資源の他に石油、天然ガス、希少金属等の豊富な資源の存在が見込まれ、これらはベトナムやフィリピンの排他的経済水域内に偏在していると言われている。また、南シナ海は、東西を結ぶ海上輸送ルートの要衝であり、経済大国となった中国にとって、海外からの資源の海上輸送ルート確保は、経済発展を支える上で不可欠のものと考えて不思議はない。中国の9断線で囲む「中国の海」の問題と人工島建設の問題の背景には、中国がこれらの資源を独占し、海上輸送ルートを確保することで他国の経済の弱体化を図ろうとする、中国の強い意図があるといえよう。

一带一路の経済戦略構想



南シナ海の原油輸送路



(出典：左図 <http://www.eia.gov/todayinenergy/images/2013.04.03/maplarge.png>

右図 <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=10671>)

## 2 中国による南シナ海の島嶼の奪取

南シナ海は、中華民国(以下、台湾)、中国、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイ、インドネシアに囲まれた海域で、これらの諸国は、西沙群島、南沙群島、中沙群島内に点在する島、岩、礁の領有権を争ってきた。これらの島嶼は、第2次世界大戦終了時まで日本領土であり、日本は、1939年に領有した新南群島と西沙群島を台湾県高雄市の行政区画に編入し、リン鉱石等の開発を行っていた。

日本の敗戦後、台湾は、対日平和条約の発効前の1946年に南沙群島の太平島を軍事占領し、翌年、日本が同条約第2条f項で放棄した南沙群島、西沙群島を含む南シナ海のほぼ全域をカバーする11断線を引き、これに含まれる島嶼の領有権を主張した。他方中国は、1953年に台湾の11断線に重なるように、そしてベトナムとの間にトンキン湾の境界画定合意後に、トンキン湾内の2断線を削除した9断線を引き、これに囲まれた海域を「中国の海」として領有権を主張した。

中国は、「中国の海」内の島嶼は自国領土と宣言し、ベトナム戦争後、1974年に米軍がベトナムから撤退した間隙について西沙群島のクレセント（永楽）島やウッディ（永興）島を武力で占拠した。この「西沙群島の戦」は、劣勢な軍事力のベトナムの敗戦で終結した。

ベトナムは、これら島嶼の領有権を主張して外交交渉を求めたが、中国はこれに応じなかった。その後中国は、ウッディ島の周囲を埋め立て、1988年には2600m級の滑走路を建設し、南シナ海進出の戦略的拠点とした。これは自国領土の埋め立て（拡張）であり、国際法上の問題はない。

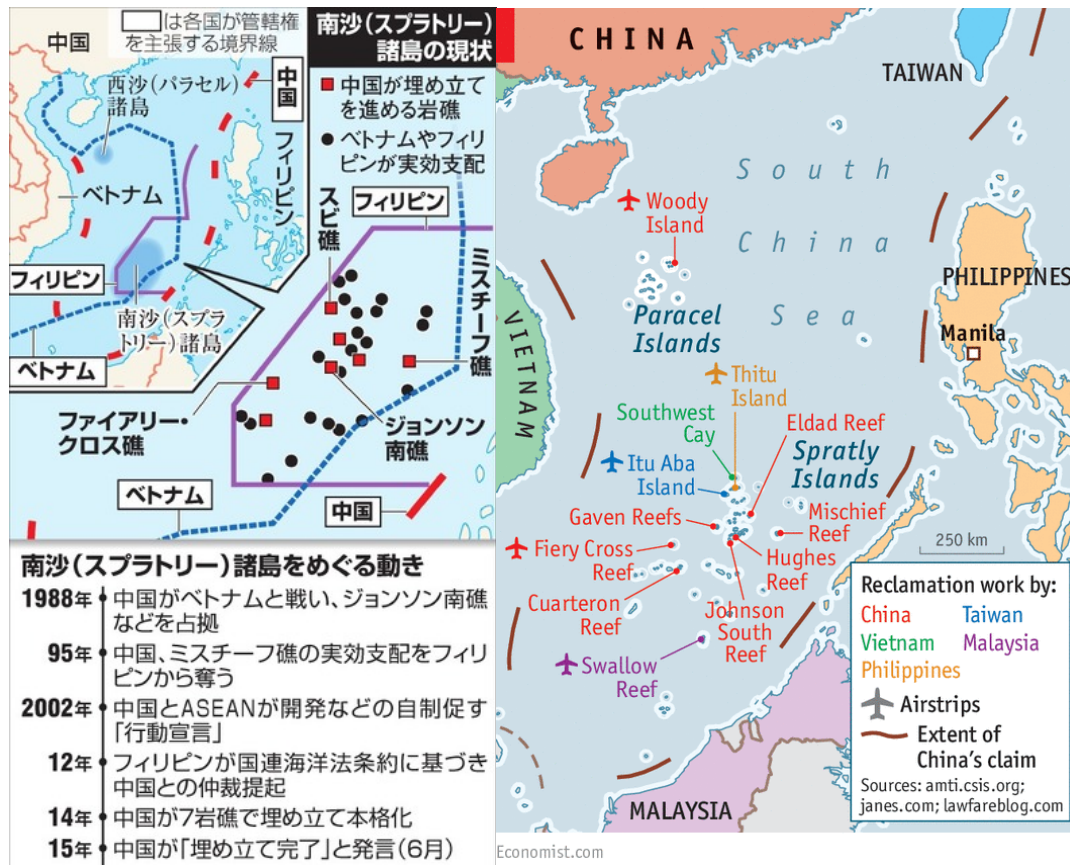
さらに中国は、海上交通の要衝である南沙諸島の島嶼の奪取に取り組んだ。先ず中国は、1988年にベトナムに対し「赤瓜礁の海戦」を仕掛け、ベトナムが領有していた南沙諸島のジョンソン南（赤瓜）礁、ファイアリー・クロス（永暑）礁、ガベン（南薰）礁、ヒューズ（東門）礁、クアテロン（華陽）礁、スービ（渚碧）礁などの島嶼や礁を武力行使により占拠した。

続いて中国は、1995年にフィリピンが領有するミスチーフ（美濟）礁に自国漁船の保護の名目で進出し、同礁を奪取した。さらに中国は、2012年にフィリピン海軍の隙を突いて中沙群島に位置するスカボロー（黄岩）礁を奪取した。これら中国の島嶼奪取は、フィリピンのナショナリズムの高揚期の1992年に在比米軍基地が閉鎖され、南シナ海の安定化に貢献してきた米軍のプレゼンスが不存在になったことが遠因であろう。

中国は、このような経過を経て2012年に西沙群島、南沙群島、中沙群島を単一行政区の三沙市を設置したが、市庁舎のあるウッディ島に守備隊を配備して要塞化し、「中国の海」をコントロール下に置くための戦略的拠点を目指していると思われる。

中国による島嶼の奪取

南沙群島の島嶼と岩礁



(出典：左図 [http://www.asahicom.jp/articles/images/AS20150806000363\\_comm.jpg](http://www.asahicom.jp/articles/images/AS20150806000363_comm.jpg)

右図 [http://cdn.static-economist.com/sites/default/files/imagecache/original-size/images/print-edition/20150228\\_ASM934.png](http://cdn.static-economist.com/sites/default/files/imagecache/original-size/images/print-edition/20150228_ASM934.png))

### 3 中国の領海法と排他的経済水域法

中国は、法律戦の一貫として、1992年に「領海及び接続水域法」を制定し、中国大陸ならびにその沿海の島嶼、台湾および釣魚島を含む附属の各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島のすべての島嶼を自国の領土であると規定した。同法によると、外国船舶は、これら島嶼の12カイリ領海で無害通航権を行使できるが、軍用船舶の通航については事前許可を要求している。また中国は、1998年に「排他的経済水域及び大陸棚法」を制定し、これら島嶼の領海基線から200カイリを排他的経済水域と規定し、大陸棚については自然の延長論を採用している。加えてこの法律は、国連海洋法条約の原則を体现するものである旨を言明している。

中国の国内法の規定では、南シナ海の「すべての島嶼」の中に島、岩および低潮高地である礁を含めているかは判然としない。国連海洋法条約に従うと、島は、自然に形成された陸地であって、水に囲まれ、高潮時に水面上にあるもの（第121条1項）で、領海、排他的経済水域、大陸棚を主張できる（同条2項）。しかし、「人間の居住又は独自の経済生活を維持」できないものは岩であり、排他的経済水域や大陸棚を有しない（同条3項）。

島と岩との違いは、人間の居住または経済活動の維持が可能かどうかである。「人間の居住」については、少数説ではあるが、現実の定住でなくても一度でも人の居住の事実があれば、岩ではなく島であると解釈する主張もある。しかし低潮時に海面上に現れる干出岩は、島でも岩でもなく、領海、排他的経済水域、大陸棚を主張できないとされている。

礁は、高潮時には水没しているが低潮時に一部が海面上に現れる岩であるが、単独で現れる干出岩と異なり、礁の中の浅い部分に複数の低潮高地の干出岩が現れる。したがって、周辺の海底の土砂等で環礁の浅瀬を埋め立てることにより、人工島は容易に建設できる。中国の領海法は、前述したように、「中国の海」の島や岩や低潮高地を島嶼と規定し、その周辺海域12カイリを領海としているのであって、「中国の海」の礁が領海を主張するためには、低潮高地や岩を島と強弁せざるを得ず、人工島建設は島であることを明確にするための既定の方針だったと思われる。

岩のファイアリー・クロス礁に居住

低潮高地のヒューズ礁に居住





(出典：左写真 <http://bbs.wenxuecity.com/rdzn/3688326.html>

右写真 [http://pic7.dwnnews.net/20141021/3e35cebbb0610cffd36011f3274b92a6\\_h.jpg](http://pic7.dwnnews.net/20141021/3e35cebbb0610cffd36011f3274b92a6_h.jpg))

#### 4 急速な人工島建設と海洋環境の汚染

国連海洋法条約は、自国の排他的経済水域内の人工島の設置と利用について、締約国の主権的権利を認めている（56条）。この場合、締約国は、建設した人工島の周囲に500m以内の安全水域を設置できるが、人工島建設について関係国に通報する必要があり、安全水域は国際航行の妨げになってはならない（60条）。また締約国は、自国の大陸棚にも人工島を建設できるが、その条件は排他的経済水域の場合と同じである（80条）。公海における人工島の建設は、大陸棚の規定の適用が妨げられない限り、これが認められている（87条）が、建設した人工島は平和的な目的に利用されなければならない（88条）。

中国は、前述したように、9断線内の水域を歴史的な「中国の海」とし、その中の島嶼を自国領土であるとして、これら人工島を基線とする12カイリの領海を主張し、領海の基線から200カイリの排他的経済水域を設置している。すなわち、人工島の建設は、中国本土における住宅、道路、その他のインフラ開発と同じものであると主張し、領域主権の行使であると説明している。問題は、中国が利用目的を明確にせず、ここ2～3年ほどの間に人工島建設を急速に進めていることである。

国連海洋法条約の規定における島か岩かの解釈の相違は重要だが、中国の海底堆積物を浚渫して低調高地に人工島を建設する事は、国連海洋法条約第12部の「海洋環境の保護及び保全」の規定に違反していることが指摘されている。国連海洋法条約は、締約国に対して海洋環境の保護と保全の義務を課しており(192条)、締約国は、あらゆる発生源から海洋環境の汚染を防止し、軽減し、規制するための措置をとらなければならない(194条)義務を負っているのである。

また国連海洋法条約の締約国は、同条約の解釈あるいは適用に関する紛争が生じた場合、平和的手段で解決しなくてはならない義務を負っている(279条)。すなわち締約国は、

外交交渉、調停で解決できない場合は、国際海洋法裁判所、国際司法裁判所、仲裁裁判所、特別仲裁裁判所で解決を図る義務を負っている(287条)のである。しかしながら、国連海洋法条約の規定の解釈をめぐる問題、すなわち人工島建設を平和的手段で解決するには多くの時間を必要とするし、その間に人工島と軍事基地建設が既成事実化されることになるであろう。

「中国の海」の9断線

人工島建設と海洋環境の破壊



(出典：左図 <http://www.cagle.com/tag/chinese-aggression/>)

右写真 <http://pic.xilu.com/20141121/100003000006537.html>

## 5 人工島建設への対抗措置

中国は、2012年にフィリピンから奪取した中沙群島のスカボロー礁を埋め立て、三沙市の一部として大規模な滑走路と港湾施設を建設する計画といわれている。そして「中国の海」の管轄権のみならず領有権を確保し、その上空に防空識別区の設置を予定していると言われている。中国は、「中国の海」における航行の自由を認めると弁明しているが、中国領海法は、人工島の周囲12カイリの領海に入る外国軍艦に事前通告を要求しており、防空識別区が設置された暁には、上空を飛行する軍用機に対し対領空侵犯措置を講じる可能性を排除できない。

海上輸送路の大動脈である「中国の海」の通航が、中国の恣意的な意図に左右されることは、日本にとって重大な懸念材料である。とりわけ日本は、従来、オイルロードとしてかかる通商路を利用してきており、中国の出方次第ではオーストラリア周辺を通る大迂回路の通航を余儀なくされるであろう。上空飛行についても、民間定期航空ルートが複雑に交錯しており、上空飛行の自由が侵害されることも懸念される。かかる懸念を回避するためには、力を背景として国際法の遵守を要求し、「中国の海」における通航の自由と上空飛行の自由を確保する他はないと思われる。

従来の慣習法であった国家責任を文書化した「国家責任条文」に従うと、国際法違反の行為により損害を蒙る国は、違反国の義務履行を促すために対抗措置をとることが認められている(49条)。すなわち南沙群島の場合は、人工島周辺12カイリ海里の海域で、多国籍

の海軍が中国の事前許可を得ないまま協力して航行し、人工島は島ではなく領海を主張できないことを示す方法である。

人工島の問題ではないが、リビアがシドラ湾に 60 カイリの領海と宣言した際、米国は、国際法上認められる領海は 12 カイリであるとして、1981 年と 1989 年に空母機動部隊をシドラ湾内に進入させ、迎撃してきたリビア空軍戦闘機 2 機を艦載機で撃墜した事例がある。その後、リビアは領海宣言を撤回してこの問題は解決した。

このような武力の行使や武力による威嚇は賛否が分かれるところであるが、南沙群島の人工島建設により損害を蒙ることを懸念する諸国の海軍は、多国籍のパトロール部隊を人工島周辺 12 カイリ内に展開し、島として認めない強い意思を行動で示すことが肝要である。筆者は、1998 年以来、海洋の安定化のための地域海軍による多国籍の海上共同活動として OPK(Ocean-Peace Keeping)を提唱しており、OPK の実践は、南沙群島における人工島建設と軍事基地化を阻止する上で唯一の有効な手段になると確信している。

西沙群島のウディ島を中心とする三沙市

三沙市を中心とする南シナ海防空識別圏



(出典：左図 <http://mamoretaiwan.blog100.fc2.com/blog-entry-1911.html>

右図 <http://globalbalita.com/wp-content/uploads/2014/12/ADIZ-South-China-Sea.jpg>)

## おわりに

中国が武力行使をもってしても確保する核心的利益と位置付けた「中国の海」は、これまで検討したように国際法上の内水でも領海でもなく、ましてや排他的経済水域にも該当しない特殊な水域である。「中国の海」の主張は、中国の一部である台湾が引いた 11 断線を自国海域としたもので、その内側にある島嶼の領有権を主張する根拠とするための便宜的なものであると推測される。

また、南沙群島における人工島建設それ自体は、国連海洋法条約上、海洋環境の保全が維持され、平和目的に限定される限り国際法上の違法行為ではない。また中国は、人工島周辺に 12 カイリの領海を設定しているが、前述したように、低潮高地の礁（干出岩）へ建



設した人工島は、領海のみならず排他的経済水域や大陸棚を主張する根拠にはならない。

南沙群島の人工島建設による領域化と軍事利用を阻止するために、利害関係を有する諸国の海軍は、協力して共同パトロール(OPK)を早期に実践する必要がある。人工島へ駐屯する中国人民解放軍海軍が、周辺海域を通航中の多国籍海軍艦艇に対し武力行使あるいは武力による威嚇行動をとった場合には、中国の行動は国際的非難を浴びるとされるし、多国籍海軍は、国際法で認められた自衛権に基づいてこれに反撃できるであろう。

中国が建設した人工島をめぐる武力行使の可能性を回避するためにも、中国が力による国際秩序の変更を差し控え、干出岩の人工島を基点とする領海主張を取り下げ、さらに人工島の軍事基地化を撤回することが切に望まれるのである。