

中国の海洋進出と南シナ海仲裁裁定

高井 晋

1 フィリピンによる仲裁裁判所への提訴

中国は、国際法の最大の受益者にもかかわらず、東シナ海のみならず南シナ海において国際法秩序を無視する侵略的進出を行ってきた。例えば中国は、南シナ海を「九段線」で囲み、内部水域を中国の核心的利益であると公言し、同水域内に在るの他国の島嶼を武力で奪取するのみならず、海洋資源に対し管轄権を行使してきた。中国の侵略的海洋進出に苦悩するベトナムやフィリピンは、外交交渉で紛争解決を図ろうとしたが、軍事的にも経済的にも圧倒的な力を有する中国を前にして有効な手立てを打ち出せないでいた。

南シナ海は、中華民国(台湾)、中華人民共和国(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、西沙群島(Paracel Island)、南沙群島(Spratly Island)、中沙群島、東沙群島(Pratas Islands)が点在している。日本は、第2次世界大戦後の対日平和条約(1952年4月28日発効)の第2条(f)項で、それまで領有してきた新南群島(現在は南沙群島)と西沙群島に対する「すべての権利、権原及び請求権を放棄」した。日本領有当時、南シナ海に在るこれら島嶼の行政区分は、台湾県高雄市に置かれていた。

フィリピンは、1947年からスカボロー礁(黄岩島)がある中沙群島の領有権を主張していたが、南沙群島のミスチーフ(美濟)礁の領有権も主張していた。しかし中国は、フィリピン軍のパトロールの間隙をつき、1995年に占拠してしまった。その後、スカボロー礁をめぐるフィリピンと中国間の交錯は徐々にヒートアップし、1998年には領海へ侵入した4隻の中国漁船がフィリピンの海軍に拿捕され、半年間拘禁される事件が発生した。1999年にはフィリピン海軍と中国漁船が衝突する事件が発生し、2000年にはフィリピン海軍が領海侵入した中国漁船長を射殺する事件が発生した。

スカボロー礁をめぐる睨み合いは、2012年12月、フィリピン海軍が環礁内で停泊していた中国漁船を不法操業の容疑で拿捕しようとしたことから生じた。中国海洋監視船が自国民保護のために出動して妨害に入ったため、両国の政府交船が対峙する「睨み合い(stand off)」になった。中国は、フィリピンに対し外交的警告を發し経済的圧力をかけ続けたが、フィリピンはこれに強く反発し1ヶ月も海上で対峙したことから、この事件は国際的な関心事となった。

その後、フィリピンの艦船は台風の発生を理由に撤退したが、中国の政府公船は、スカボロー環礁の入り口水路付近でプレゼンスを維持し、今日に至るまでフィリピン漁船の環礁内への侵入を阻止し続けている。中国は、先ず外国領の島嶼の周辺海域に漁船を投入し、その後に相手国の反応に対応して、漁船保護の名目で政府公船が前面に出るという、「サラミスライス」戦術をスカボロー礁でも実践したのであった。フィリピンは、中国公船によるパトロールのせいで自国漁船が操業できない問題について、外交交渉では解決ができないと判断し、2013年1月に国連海洋法条約に基づいて仲裁裁判所へ提訴した。



(2014 年度版防衛白書)

2 南シナ海仲裁裁判所の管轄権

フィリピンは、中国の15点の行動が国連海洋法条約に違反するとして提訴した結果、仲裁裁判所は、2013年6月21日にこれらの争点についての管轄権があると判断し、2016年7月12日に歴史的な裁定(award)を下した。

国連海洋法条約(UNCLOS)は、批准の際に留保を付すことを認めておらず、同条約の適用や解釈について締約国間に争いがある場合は、紛争当事者が自由に選択する平和的手段によって解決する義務を、締約国に課している(279条)。国連海洋法条約が用意した平和的手段は、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(289条)で、これらは条約の解釈や運用について管轄権を有しているが、管轄権に争いがある場合は、当該裁判所の裁判で決定することになる(288条)。

フィリピンは、次の問題についてUNCLOSに反するかを判断を仲裁裁判所に仰いだ。

- ①中国の海洋権益は、UNCLOSが認める範囲を超えてはならない。
- ②中国の「九段線」内での主権的権利の管轄権および歴史的権利の主張はUNCLOSに違反し、法的効力はない。
- ③スカボロー礁にはEEZおよび大陸棚は生じない。
- ④ミステーフ礁、セカンドトーマス(仁愛)礁、スピ(渚碧)礁は低潮高地(LTE)であり、フィリピンの領海、EEZ、大陸棚を生じず、先占の対象ではない。
- ⑤ミステーフ礁とセカンドトーマス礁は、フィリピンのEEZと大陸棚の一部である。
- ⑥ガベン(南薰)礁、マッケナン(西門)礁は低潮高地であり、領海、EEZ、大陸棚は生じない。
- ⑦ジョンソン(赤瓜)礁、クアテロン(華陽)礁、フェアリークロス(永暑)礁ではEEZと大陸棚は生じない。
- ⑧中国は、フィリピンのEEZや大陸棚における主権的権利の行使を不法に妨害した。
- ⑨中国は、フィリピンのEEZ内の生物資源を自国民が利用することを防止しないのは不

法である。

- ⑩中国がスカボロー礁におけるフィリピン漁民の伝統的漁業活動を妨害しているのは不法である。
- ⑪中国は、スカボロー礁、セカンドトーマス礁、クアテロン礁、ファイアリークロス礁、ガベン礁、ジョンソン礁、ヒューズ礁およびスピ礁における海洋環境の保護や保全に関して UNCLOS 上の義務に違反する。
- ⑫中国のミスチーフ礁占領と人工島造成は、UNCLOS の人工島に関する規定および海洋環境の保全や保護の義務規定に違反し、同条約の意図的な不法行為を校正する。
- ⑬スカボロー礁周辺海域における中国政府交船の危険な運航は UNCLOS に違反する。
- ⑭中国は、2013 年 1 月の仲裁裁判開始後にセカンドトーマス礁でフィリピン船の運航の権利に干渉し、同礁に駐屯するフィリピン人の交代を妨げ争いを不法に拡大している。
- ⑮中国は、UNCLOS に基づくフィリピンの諸権利と自由を尊重すべきである。

仲裁裁判所は、これら争点の全てに管轄権があると決定し、審理を開始したのであった。



(南シナ海仲裁裁判所プレスリリース)

3 南シナ海仲裁裁判所の裁定

(1) 「九段線」の問題

中国は、2014 年 12 月にポジションペーパーを仲裁裁判所に提出し、フィリピンが提起した争点について仲裁裁判所に管轄権はなく仲裁裁判に参加せず、例え裁定が下ってもこれに従わないと主張した。しかし仲裁裁判所は、5 人の仲裁人が審理した結果、フィリピンが提起した争点の⑥を除く全ての問題について、フィリピンの主張を認める裁定を下したのであった。

最大の関心事は、争点①、②、⑧、⑨、⑩、⑪、⑫、⑭および⑮で、中国が南シナ海に

における海洋進出の正当性の根拠とした「九段線」に関わるものであった。仲裁裁判所は、「九段線」を全面的に否定し、「南シナ海における資源に対する歴史的な権利(historic rights)を主張する法的な根拠はない」と断じたのであった。中国の南シナ海の資源に対する独占、そして西沙群島や南沙群島に在る岩礁を武力によって奪取した正当性の根拠は、脆くも崩れ去ったのであった。

中国は、南シナ海に対する管轄権主張の根拠として、①中国が領域主権を主張する「九段線」内の水域は、中国の「歴史的な水域」で公海が存在する予知はない、②南シナ海は昔から中国の領海で、鄭和が7回の西洋大航海で南シナ海を開発した行政管轄権を確立した、③第2次世界大戦後、中華民国政府の海軍が同水域や島嶼で研究活動を行った、④1947年に「11段線」を領域主権と権益の境界線として世界に発表した、国際社会から反対はなかったとした。

「九段線」内水域は、中国が主張する「歴史的な水域」であれば、中国の内水となり資源の独占が可能であり、外国船舶の通航を拒否できる。また、昔から「中国の領海」であれば、その外側にEEZや大陸棚を主張できることになる。しかし、中国の「領海および接続水域法」(1992年)および「排他的液剤水域及び大陸棚法」(1998年)によれば、「九段線」水域内の島嶼の周辺に領海および200カイリのEEZと大陸棚が規定されている。したがって中国は、「九段線」内水域の法的地位について曖昧な主張をしてきたのであった。

仲裁裁判所は、中国が主張してきた「九段線」内水域で中国が行使してきた「歴史的な権利(historic rights)」は、UNCLOSが成立するまでは、公海における権利であったに過ぎないと裁定したのであった。かくして中国は、「九段線」を理由にした南シナ海への進出は、法的根拠がないことが明白となった。

(2) スカボロー礁の問題

フィリピンが仲裁裁判所へ提訴した契機となったのは、前述したように、スカボロー礁周辺水域に遊弋する中国政府公船により、フィリピン漁民が操業できなくなったこと、およびUNCLOSが規定する同水域における資源の保存管理の義務を履行できなくなった事件であった。スカボロー礁に直接関連する裁定は争点③、⑩、⑪および⑬に関わるものであったが、仲裁裁判所は、スカボロー礁とは別に、中国が急速に埋め立てた7つの礁について、海洋環境の保全と保護に関するUNCLOS上の義務に反すると裁定した(争点⑪、⑫)。

仲裁裁判所は、まず、スカボロー礁にはEEZと大陸棚は生じない(争点③)とし、中国が同礁におけるフィリピン漁民の伝統的な漁業活動を不法に妨害していること(争点⑩)、中国が海洋環境の保全と保護のUNCLOS上の義務に違反していること(争点⑪)、そしてスカボロー礁での「睨み合い」における中国の政府交船の危険な運航がUNCLOS違反であること(争点⑬)と裁定した。

中国は、近い将来、スカボロー礁に人工島を建設し、軍用滑走路その他の施設を建設して周辺海域のコントロールを目指していたという。これにより、現在海南島にある原子力潜水艦の基地を西フィリピン海に建設し、米国に対する核能力を一段と向上させる計画も

あったと聞く。また中国は、1974年にベトナムから奪取した西沙群島のウッディ（永興）島と1988年に奪取した南沙群島の岩礁人工島に建設した軍用滑走路、そしてスカボロー礁に建設予定の軍用滑走路を結ぶ「南シナ海防空識別圏」を設置し、南シナ海を航行する船舶の通航と上空飛行を制限することも計画にあったといわれている。南シナ海仲裁裁定は、かかる中国の目論見に冷や水を浴びせたといえよう。



(左: <http://freebeacon.com/national-security/china-plan-for-military-buildup-disputed-island/>)

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

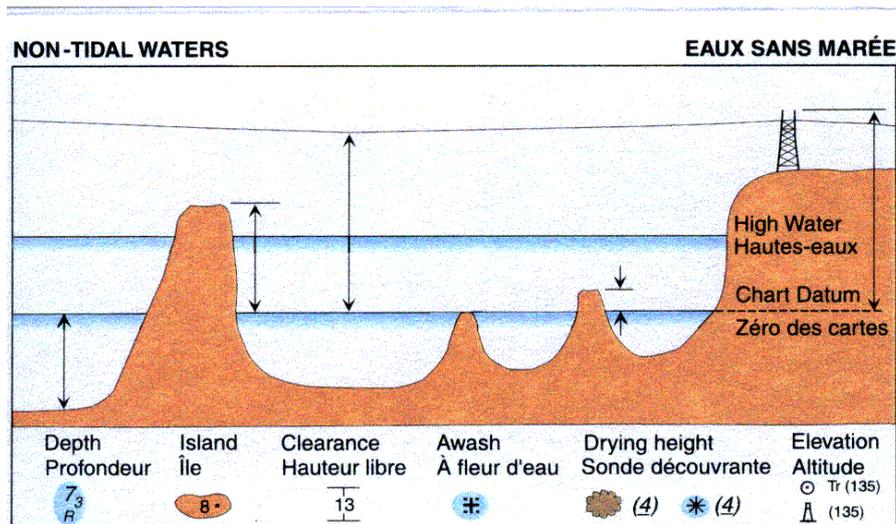
(3) UNCLOS 第 121 条の解釈問題

南シナ海仲裁裁定における最大の関心事は、UNCLOS 第 121 条に規定する「島の制度」の解釈問題であった。UNCLOS 第 121 条は、①島は、自然に形成された陸地で、水に囲まれ満潮時に水面上にあるもの（第 1 項）であり、②人間の居住又は独自の経済生活を維持することのできない岩は、排他的経済水域又は大陸棚は生じない（第 2 項）と規定されている。換言すると、満潮時に海面上にある自然に形成された陸地は「島」であるが、人間が居住できない自然陸地や独自の経済生活を維持できない自然形成地は「岩」であり、EEZ や大陸棚を生じないのである。

また、低潮時に海面上に現れる低潮高地は、「干出岩」とも呼ばれ、12 カイリ領海内であれば、領海の基点として認められるが、領海の外側に在る低潮高地の「干出岩」は、EEZ や大陸棚はおろか領海すら生じない。自然形成地が「島」か「岩」あるいは「干出岩」であるのかの区別は、人工島を造成した場合に領海を主張できるかの問題になる。この問題は、南沙群島で米国が実施している「航行の自由作戦(FONOPs)」との関連で重要なテーマでもあった。

仲裁裁判所は、スカボロー礁は「岩」で EEZ や大陸棚は生じない (争点③)、ミステーフ

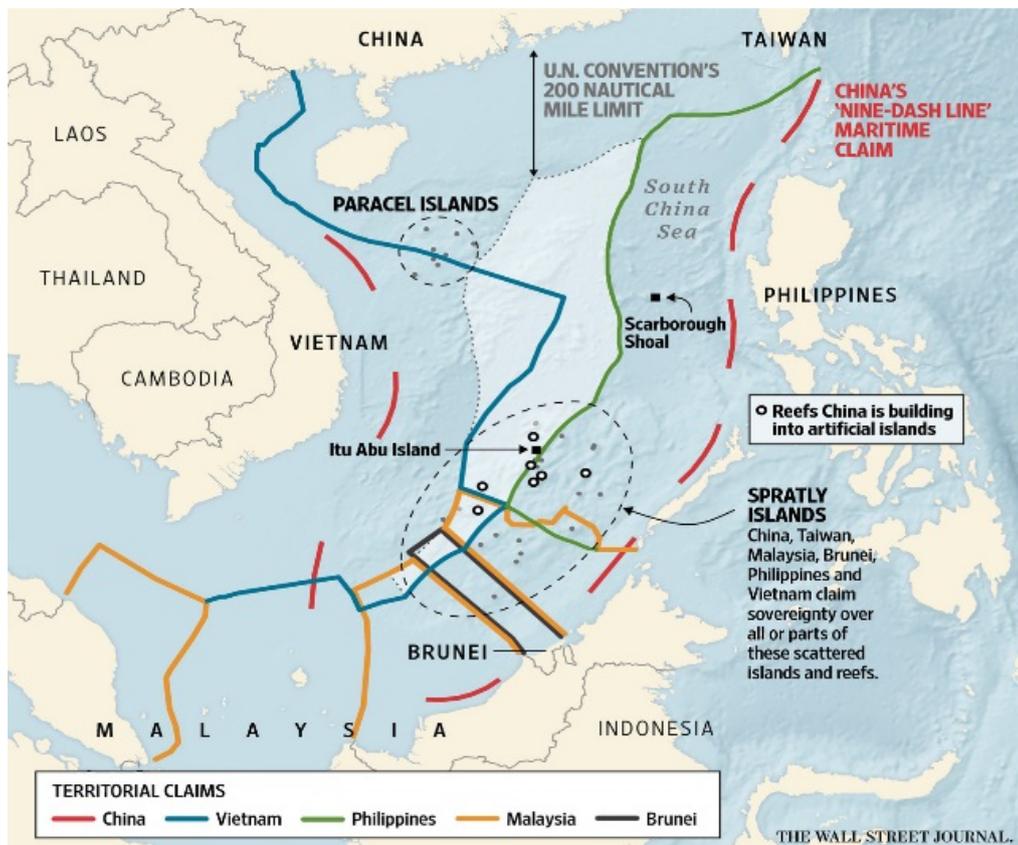
礁、セカンドトーマス礁、スピ礁は「干出岩」でフィリピンの領海、EEZ、大陸棚は生じない(争点④)、ミスチーフ礁とセカンドトーマス礁はフィリピンのEEZと大陸棚の一部である(争点⑤)、ガベン礁、マッケナン礁は「高潮高地 (high-tide feature)」でEEZと大陸棚を生じる(争点⑥)、ジョンソン礁、クアテロン礁、ファイアリークロス礁にはEEZと大陸棚は生じない(争点⑦)と裁定した。米海軍艦艇のラッセンが FONOPs を実施(2015年10月)したスピ礁は、領海を主張できない「干出岩」であった。



(<http://www.tides-marees.gc.ca/C&A/datums-eng.html>)

南シナ海仲裁裁定の中で最大の論議を呼んだのは、UNCLOS121条3項の規定、「人間の居住又は独自の経済生活を維持することができない」を厳格に解釈したことであった。従来の学説や解釈は、かつて人間が居住していた自然形成地、あるいは人間の生活に何らかの関わりがある自然形成地は「島」であり、領海、EEZ、大陸棚を主張できるとしてきた。しかし南シナ海仲裁裁判所は、一時的な滞在ではなく安定した人間社会を営める自然形成地だけが「島」であると解釈したのであった。

仲裁裁判所は、その裁定の中で、南沙群島における全ての高潮高地(high-tide feature)の法的性質は「岩」であり、EEZや大陸棚を生じないと結論するとともに、従来「島」と考えられてきた台湾の太平島、フィリピンのバグアサ島、ベトナムの南威島などを領海だけを生じる高潮高地の例として挙げたのであった。南沙群島は、沿岸国のEEZと大陸棚の主張が複雑に交錯しているため、二国間交渉のような平和的な解決手段では境界を画定できない現実に鑑み、南沙群島内の全ての高潮高地は「島」ではなく「岩」であり、主張できるのは領海だけであると苦渋の裁定を行なったのであろうか。



(<http://www.wsj.com/articles/china-tries-to-refocus-south-china-sea-dispute-on-rocks-and-reefs-1468396989>)

おわりに

南シナ海における中国の権益確保は、中国にとって最大級の課題である。すなわち中国は、高らかに公言した「偉大な中華民族の復興」と「海洋強国の建設」を必ず実現させなければならない。これらの目的のために、東シナ海から南シナ海へと続く第 1 列島線内への「接近拒否(Anti Access)」の態勢構築は至上の命題である。なぜなら中国は、「九段線」内水域を核心的利益と公言してきたからである。

中国は、この仲裁裁定に反発し、南シナ海に対する従来 of 行動を継続するであろう。国際裁判の弱点は、判決あるいは裁定を強制する手段を欠いていることである。敗訴国は、判決あるいは裁定を遵守する国際法上の義務を負っているが、かかる義務を履行しない場合は、国連安保理事会の注意を喚起する他はない。しかし中国は拒否権を有する常任理事国であり、安保理への注意喚起は徒労に終ること請け合いである

南シナ海における中国の侵略的進出を阻止する上で、この仲裁裁定は、南シナ海における中国の侵略的進出を快く思わない国家にとって朗報であるが、南シナ海における中国の行動を阻止するためには、武力衝突に至らない手段でこれを実施することが肝要である。有志連合軍による「航行の自由作戦」は、有力な選択肢の一つであろう。

国際法秩序を軽視しようとする中国は、当面、南シナ海における軍事的活動を糊塗するために、そして国際的な孤立を回避するために、尖閣諸島周辺海域へ進出するとともに東シナ海防空識別圏を活用して、尖閣諸島周辺の東シナ海における緊張を高める可能性がある。日本は、領域警備法等の必要な法的整備が遅れており、無害ではない通航、軍用機の領空侵犯そしてゲリコマを排除するために必要な権限を盛り込んだ法を制定し、東シナ海における諸問題に対し毅然たる態度で臨める法的環境を整備する必要がある。この度の仲裁裁定は、このような措置を喫緊の課題としたといえよう。