

中国の南シナ海進出と国際社会の対応

外交防衛委員会調査室 佐々木 健

1. はじめに

これまで中国は、かつての最高指導者鄧小平氏が示した「とうこうようかい 韜光養晦、ゆうしよさく い 有所作為（国力が整わないうちは目立つことはせず、なすべきことをする）」を外交戦略の基本としてきたが、2010年に米国に次ぐ世界第2位の経済大国となり、今日では新たな「大国」として、既存の国際秩序の再構築を目指す姿勢を明らかにしている¹。

経済分野においては、中国から欧州に至る巨大な経済圏の構築を目指す「一帯一路」構想²を掲げ、アジアインフラ投資銀行（A I I B）³等の設立を進めている。

他方、安全保障分野では、特に南シナ海において積極的・強硬的な海洋進出を展開し、「九段線」を始めとする独自の主張を掲げながら、埋立てや軍事拠点化を進めている。こうした中国の姿勢は、フィリピンやベトナム等の沿岸国の反発を招き、武力衝突を伴う紛争も生じている。また、国際法で認められた「航行の自由」が損なわれるとの懸念を有する米国が軍艦を派遣して牽制するなど、米中の緊張関係もエスカレートしている。

本稿では、中国による南シナ海への進出の動向を概観した上で、その背景及び国際法上の問題について検討し、最後に、我が国を含む国際社会の対応の在り方について、若干附言する。

2. 南シナ海の概要

南シナ海は、中国、台湾、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイ等に囲まれる広大な海域であり、漁業資源だけでなく、石油・天然ガス等の海底資源の埋蔵の可能性も指摘されている。また、インド洋と太平洋をつなぐシーレーンであり、世界の貿易の半分以上が通過するとされる⁴。

同海域においては、多数の島や岩等が存在しており、これらにより南沙諸島（英語名：スプラトリー諸島）、西沙諸島（同パラセル諸島）、東沙諸島（同プラタス諸島）及び中沙諸島（同マックレスフィールド岩礁群）⁵の4つの島嶼群が形成されているが、その帰属等

¹ 中国外交の研究者からは、「韜光養晦、有所作為」が「堅持韜光養晦、積極有所作為」（韜光養晦を堅持しつつ、積極的ななすべきことをする）に切り替わった2009年頃から、中国は積極的な外交政策をとるようになったと指摘されている。例えば、青山瑠妙「台頭を目指す中国の対外戦略」日本国際政治学会編『国際政治』183号（平28.3）117頁

² 中国と欧州を陸で結ぶ「シルクロード経済ベルト」（一帯）と海で結ぶ「21世紀海上シルクロード」（一路）から成る。①政策に関する意思疎通、②インフラの連結性、③貿易の円滑化、④資金の融通等が重点的な協力分野とされる。

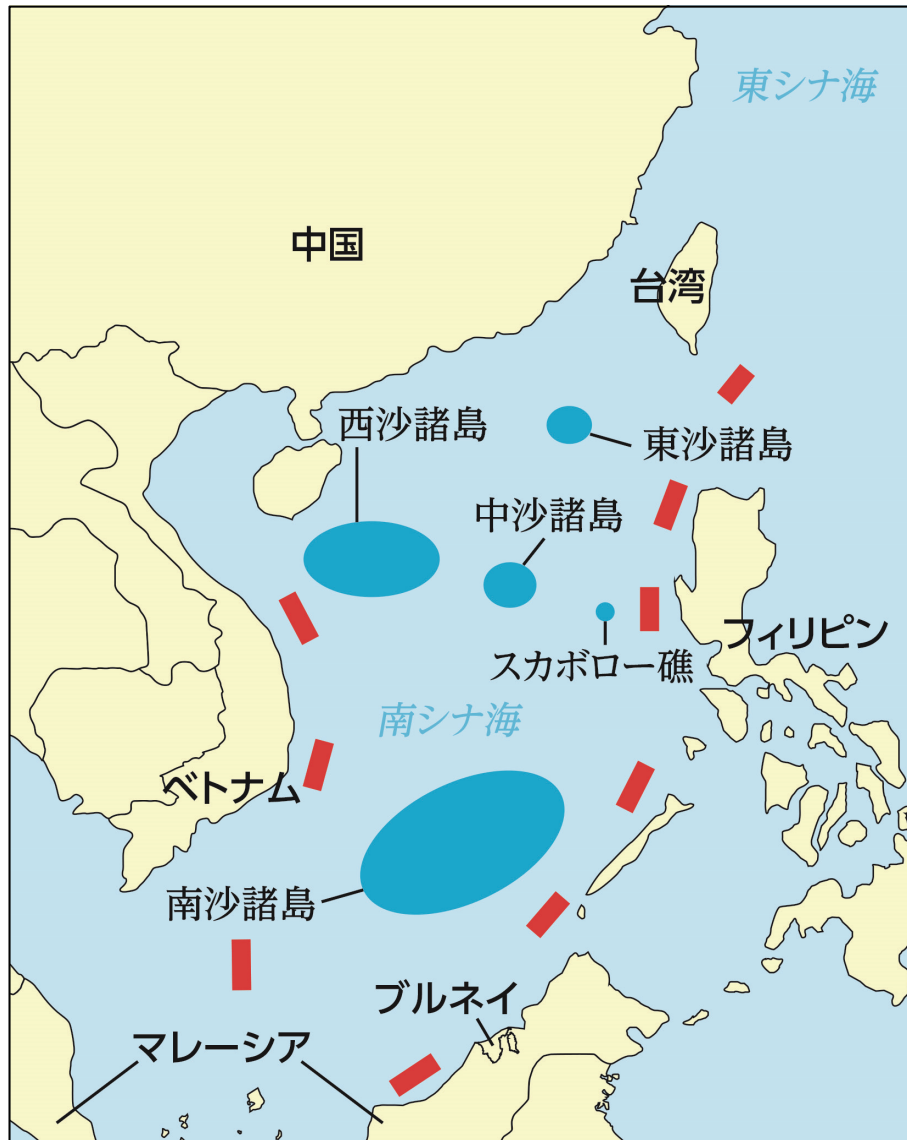
³ 本部は北京に置かれ、資本金は1,000億ドル、創設メンバー国は57か国、初代総裁は中国の金立群・元財政次官が就任している。2015年12月に正式に発足し、2016年1月から業務を開始している。

⁴ 我が国が輸入する原油の約9割、天然ガスの約6割もこの海域を通過している。

⁵ 中沙諸島にスカボロー礁を含むか否かについては、中国等を含むとする一方、東南アジアの研究者の中には含まないとする見解もある。佐藤孝一『「中国脅威論」とASEAN諸国 安全保障・経済をめぐる会議外交』

については沿岸国・地域の間でいまだ争いが続いている⁶。

図 南シナ海（イメージ）



(注) 赤色の破線は中国が主張する「九段線」
(出所) 筆者作成

3. 中国の南シナ海進出の経緯と最近の動向

(1) 第二次世界大戦後の領有権問題の顕在化とE C A F E報告

第二次世界大戦前、日本政府は南沙諸島の領土編入を行う⁷など、南シナ海において実効

の展開』(勁草書房、平成24年)143～144頁

⁶ 外務省資料によれば、南沙諸島については、中国、台湾、フィリピン、ベトナム、マレーシア及びブルネイが、西沙諸島については、中国、台湾及びベトナムが、東沙諸島については、中国及び台湾が、中沙諸島については、中国、台湾及びフィリピンが、それぞれ領有権を主張している。

⁷ 1938年12月23日閣議決定

支配を進めたが、1952 年 4 月に発効した「日本国との平和条約」（サンフランシスコ平和条約）により、「新南群島（南沙諸島）及び西沙諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄」した⁸。他方、これらの帰属先については何ら定められなかったこともあり、南シナ海の沿岸国・地域は領有権等を主張し、軍艦を派遣して占拠するなど既成事実化を進めた⁹。

また、1969 年には、国連経済社会理事会の下部機構として設立された国連アジア極東経済委員会（E C A F E）が海底資源調査の報告書を公表し、南シナ海に石油等の海底資源が豊富に存在する可能性があるとは指摘した。このため、沿岸国・地域による領有権及び海底資源をめぐる対立はより先鋭化することとなった。

（2）「力の空白」と戦略的な進出

1974 年 1 月、中国は南ベトナムが実効支配する西沙諸島の西部に軍を派遣して、南ベトナム軍を破り、以降、中国が西沙諸島の全域を占領するようになった。また、1988 年 3 月には、南沙諸島の一部を占拠するベトナムと再び衝突し、交戦の結果、ジョンソン南礁を支配下に置いた。さらに、1995 年 2 月には、圧倒的な軍事力を背景にフィリピンが占拠する南沙諸島のミスチーフ礁を奪取した。

これらの事案の発生を受け、東南アジア諸国は、中国は地域のパワーバランスの変容期に生じる「力の空白」に乗じて戦略的に進出しているとの認識を有するようになったとされる¹⁰。すなわち、中国の南下が、1973 年 1 月のベトナム和平協定締結による米軍の南ベトナムからの撤退、冷戦の終焉を目前に控えた 1980 年代のベトナムにおける旧ソ連の軍事的プレゼンスの縮小及び 1992 年の米軍のフィリピンからの撤退と時期が符合していたためである。

こうした中国の動きに危機感を強めた東南アジアの沿岸国は、A S E A N の枠組みで問題の解決を試みた。しかし、A S E A N 内での危機意識の差や中国の消極的な姿勢等から議論は遅々として進まず、結局、「南シナ海における航行の自由の尊重」や「国際法の原則に従い、平和的手段により解決」などを内容とする「南シナ海行動宣言」が採択されたのは 2002 年 11 月になってのことであった。さらに、同宣言は法的拘束力を有する「南シナ海行動規範」の策定について言及しているが、2013 年 9 月の公式協議の開始まで 10 年以上を要し、2016 年 6 月現在においても実質的な進展はみられていない。

（3）南シナ海における埋立て・軍事拠点化

近年、中国は、南シナ海においてこれまで以上に強硬的な海洋進出を展開している。特

⁸ サンフランシスコ平和条約第 2 条(f)

⁹ 例えば、中国は、1958 年 9 月の「領海に関する声明」等において南シナ海の 4 つの島嶼群は全て中国に属するとの認識を示すとともに、1950 年代に西沙諸島東部に軍を派遣して占領している。また、南ベトナムは、1951 年 9 月のサンフランシスコ講和会議で南沙諸島及び西沙諸島に対する主権を確認する声明を発出するとともに、1955 年には西沙諸島に、1956 年には南沙諸島にそれぞれ軍艦を派遣している。さらに、フィリピンは、1956 年 5 月に南沙諸島の領有権を主張している。

¹⁰ 前掲注 5、154～155 頁

に2012年4月のスカボロー礁事件については、フィリピン軍がスカボロー礁に停泊していた中国漁船を拿捕したため、中国公船がフィリピン軍の進行を妨げ、最終的にはフィリピン軍を撤退させたというものであるが、2011年11月に米国のオバマ大統領が経済的・軍事的にアジアへの回帰を志向する「リバランス」政策を打ち出した後に発生しており、これまでの「力の空白」に乗じた機会主義的な動きと質的に異なり、米国主導の地域秩序に挑戦する意思を明確にしたと指摘される¹¹。

さらに、2014年以降、中国は南沙諸島の7か所の地形¹²において大規模な埋立て¹³及び施設建設を開始した。既にファイアリークロス礁では戦闘機等の離発着が可能な3,000メートル級の滑走路が完成しており¹⁴、その他の地形においてもレーダーや補給施設等の整備は最終段階にあるとされる¹⁵。また、西沙諸島では既に地対空ミサイルや戦闘機等が配備されており¹⁶、スカボロー礁においても埋立てに着手する可能性が指摘されるなど¹⁷、南シナ海全域で軍事拠点化が進められている¹⁸。さらに、中国は、2013年11月に東シナ海で設定した「防空識別区」¹⁹を南シナ海でも設定する可能性に言及している²⁰。

(4) 国際社会の対応

このように南シナ海の軍事拠点化を強行する中国に対し、フィリピンやベトナム等の沿

¹¹ 例えば、小谷哲男「アジアの海で揺らぐ法の支配」(平28.2.25)(日本英語交流連盟HP上に掲載(<http://www.esuj.gr.jp/jitow/jp/contents/0465.htm>))(平28.6.16最終アクセス))

¹² 日本政府は、中国が南シナ海で埋立てを進める地形について、原状が高潮時において水面上にある地形なのか、水中に没する地形なのか、十分把握できる立場ではない旨答弁している(第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第3号4頁(平27.7.28)(岸田外務大臣答弁))。

¹³ 米国防総省が2016年5月13日に発表した「中華人民共和国の軍事および安全保障上の進展に関する年次報告書」によれば、南沙諸島の7か所における埋立て面積は2015年末までに約13平方キロメートルに達しているとされ、前年に発表した同報告書が2014年末時点で約2平方キロメートルとしていたことから、1年で約6倍に拡大したこととなる。2016年5月に発表された報告書は米国防総省HP上に掲載されている(<http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf>)(平28.6.16最終アクセス))

¹⁴ ファイアリークロス礁の滑走路については、民間機による試験飛行も行われている(第190回国会衆議院外務委員会会議録第6号6頁(平28.3.23)(垂外務省大臣官房審議官答弁))。また、スビ礁及びミスチーフ礁においても3,000メートル級の滑走路の建設が進められている(『南シナ海における中国の活動』(平27.12.22)(防衛省)(http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_20151222.pdf))(平28.6.16最終アクセス))。

¹⁵ 前掲注13の2016年5月13日に米国防総省が発表した「報告書」において指摘されている。

¹⁶ 第190回国会衆議院外務委員会会議録第6号6頁(平28.3.23)(垂外務省大臣官房審議官答弁)

¹⁷ 例えば、『朝日新聞』(平28.5.1)

¹⁸ 南シナ海の軍事化については、中国の習近平国家主席が2015年9月の米中首脳会談において「軍事化の意図はない」と語る一方、同年10月に外交部報道官は軍事化を否定しつつ、「必要な限定的かつ純粋に防衛的な性質の軍事施設を置いている」と発言している。

¹⁹ 防空識別圏は、国際法上確立した概念ではないが、一般に各国が自国の安全を図るため、国内措置として領空に接続する公海上空に設定しているものであり、我が国においては、有視界飛行方式による飛行の場合や防空識別圏の外側から進入する場合等に防空当局に対して一定の通報等を行うこと等を定めている。他方、中国が東シナ海に設定した「防空識別区」は、当該空域を飛行する航空機に対して中国国防部の定める規則を強制し、従わない場合は「軍による防衛的緊急的措置」をとる等としている。

²⁰ 中国の外交部報道官は2016年6月6日の記者会見において南シナ海での防空識別圏の設定について問われ、「総合的に判断する。空の安全への脅威次第だ」とした上で、「防空識別圏の設定は各国の主権の範囲内だ」と述べている(『日テレNEWS24』(平28.6.6)(<http://www.news24.jp/articles/2016/06/06/10332004.html>))(平28.6.16最終アクセス))。

岸国、米国や我が国等は、国連海洋法条約に基づく仲裁手続や二国間会談、国際会議等を通じて自制を働きかけるとともに、米国が軍艦を派遣するなどして自重を促している。

フィリピンは、2013 年 1 月、南シナ海における中国の主張や活動が国連海洋法条約²¹に反するとして条約に基づく仲裁手続を開始するとともに、2014 年 4 月には、冷戦終結や反米感情の高まり等を受けて 1992 年までに撤退した米軍について、駐留を事実上認める軍事協定を締結するなど、米国との同盟関係の強化に努めている。

また、ベトナムも、2015 年 7 月にベトナム戦争終結後初めて共産党書記長が訪米してオバマ大統領と会談を行い、名指しこそ避けたものの「脅しや武力による威嚇や行使を拒絶する」との中国を牽制する共同声明を発出した²²。

さらに米国は、こうした沿岸国との関係強化に努めるとともに、中国との二国間会談や国防総省（米軍）による作戦行動を通じて中国の動きを牽制している。2015 年 9 月の米中首脳会談においては、オバマ大統領は南シナ海の問題を取り上げ、航行及び上空飛行の自由を強調するとともに、「国際法が認めるいかなるところにおいても、米国は航行し、飛行し、運用し続けていく」と指摘した。また、埋立て、施設建設及び軍事化について重大な懸念を伝えた。これに対し、習近平国家主席は、「南シナ海の諸島は古代から中国の領土である」、「我々は自らの領土に対する主権及び合法かつ正当な海洋に関する権利と利益を堅持する権利を有する」と反論した。

米中首脳会談から約 1 か月後の 2015 年 10 月、米国は、イージス駆逐艦を南シナ海に派遣し、中国が埋立て等を進める南沙諸島のスビ礁の 12 カイリ内を航行させる「航行の自由作戦」²³を決行した。作戦を実施した翌日、カーター国防長官は米国上院軍事委員会において、今後とも同作戦を継続すると明言し、その後、2016 年 1 月には西沙諸島の領海内に、同年 5 月にはファイアリークロス礁の 12 カイリ内に、それぞれイージス駆逐艦を派遣した。

また、G 7 諸国においても中国の行動に関する議論が繰り返されており、2016 年 5 月に開催された G 7 伊勢志摩サミットの首脳宣言においても、中国を名指しすることは避けたものの、国際法に基づく主張、力や威圧の不使用とともに、フィリピンが開始した仲裁手続を念頭に、仲裁を含む平和的手段による紛争解決の追求の重要性が再確認されている。

4. 中国による南シナ海への進出の背景

（1）海洋権益の保護、シーレーンの確保

中国が南シナ海に進出する背景の 1 つに、海洋権益²⁴の保護があるとみられる。中国は、他国が南シナ海の多数の島嶼を不法に占拠し、その周辺海域の原油や天然ガス等の資源を

²¹ 我が国及び中国は 1996 年 6 月、フィリピンは 1984 年 5 月に批准するなど、2016 年 5 月時点で 167 の国等が締約国となっている。なお、米国は上院の反対等により批准していない。

²² オバマ大統領は、2016 年 5 月 23 日、米国によるベトナムへの武器輸出を全面解禁すると発表している。

²³ 米軍による「航行の自由作戦」は、国務省による協議及び抗議とともに、「航行の自由プログラム」を実行する手段として位置付けられている。「航行の自由プログラム」は、沿岸国の過剰な海洋権益に対する主張から、航行及び上空飛行の自由等を保護することを目的として、1979 年より継続的に実施されている。

²⁴ 米国のエネルギー情報局は、南シナ海には 110 億バレルの原油と 190 兆立方フィートの天然ガスが存在すると推定している。〈<http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=10651>〉（平 28.6.16 最終アクセス）

略奪していると考えているとされる²⁵。また、急速な経済成長を背景にエネルギー需要が急激に増加しており²⁶、海洋権益の重要性が高まっていることも背景にあるとみられる。

さらに、持続的な経済発展の前提となるエネルギー資源を安定的に輸送するには、シーレーンの確保が不可欠である。中国の原油輸入は大部分を中東に依存しており²⁷、何らかの理由により、南シナ海のシーレーンが途絶すれば、中国経済にとって致命的な打撃となりかねない。

無論、中国もエネルギー資源の輸入先の多角化や南シナ海を回避する輸送路の開拓を進めている。ミャンマーにおいては、インド洋の港湾からミャンマーを経由して中国雲南省までつながる石油・天然ガスパイプラインが既に建設されている。また、ロシアや中央アジアの国々との間でも資源開発やパイプラインでの輸送に関するプロジェクトが進められている。しかし、陸上での輸送は他国の陸上国境を通過する必要があるため、不安定要素が大きく、南シナ海のシーレーンの代替手段とはなり得ないとされる²⁸。

（２）軍事戦略上の重要性

中国の軍事戦略において、南シナ海は死活的に重要な海域とされる。中国は、台湾有事等の大規模な軍事作戦の実施の際に予想される米国等の第三国による介入に備え、周辺地域への他国の軍事力の接近・展開を阻止し、当該地域での軍事活動を阻害する非対称な軍事能力（A 2 A D : Anti-Access, Area-Denial）の強化に努めている²⁹。このA 2 A Dに関して、日本政府は、現在南シナ海で進められている軍事施設の建設により、中国の軍事的プレゼンスが増大し、南シナ海におけるA 2 A D、すなわち、マラッカ海峡などのチョークポイントを経由した米軍等の南シナ海への接近を阻止する効果や、南シナ海における米軍等の行動の自由を制限することで中国軍による南シナ海から西太平洋への進出を容易にする効果が生じる可能性があると分析している³⁰。

他方、中国は、現有の通常兵力では米国を相手に勝利を収めることは困難であるとの認識から、自国の生存を確保する究極的手段として、核兵器による抑止を考えているとみられる³¹。中国は既に米国本土を攻撃可能な大陸間弾道ミサイルの開発に成功しているが、陸上に配備する兵器は位置の秘匿が難しく、米国の先制攻撃により破壊されるおそれがある。そのため、核弾頭搭載弾道ミサイルを発射可能な原子力潜水艦（戦略原潜）を、米国本土を射程に捉える西太平洋でパトロール（戦略パトロール）させることにより核抑止力を担保しようとしているとみられる。

²⁵ 南シナ海の海洋権益に対する中国の認識及び活動については、小谷俊介「南シナ海における中国の海洋進出および『海洋権益』維持活動について」『レファレンス』63巻11号（平25.11）27～41頁を参照されたい。

²⁶ 野村総合研究所「中国のエネルギー政策動向等に関する調査 平成26年度国際石油需給体制等調査」（平27.3）
（http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2015fy/000372.pdf）（平28.6.16最終アクセス）

²⁷ 張平「Energy Trend Topics『中国エネルギー戦略の新展開』」（平27.3.13）
（<http://eneken.ieej.or.jp/data/5975.pdf>）（平28.6.16最終アクセス）

²⁸ 小原凡司『中国の軍事戦略』（東洋経済新報社、2014年）195～196頁

²⁹ 『平成27年版 日本の防衛 一防衛白書一』（防衛省）34頁

³⁰ 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第3号4頁（平27.7.28）
（中谷防衛大臣答弁）

³¹ 前掲注28、200～201頁

そして、この戦略原潜の運用拠点に適しているのが南シナ海である³²。東シナ海が日本や米国が警戒監視活動を行っており、西太平洋に進出する前に探知されるおそれがあるのに対し、南シナ海の沿岸国は警戒監視能力が脆弱である。また、南シナ海は東シナ海より水深が深く、立体的な動きが可能となるため、位置が探知されにくいという利点がある。さらに、今後、ミサイルの能力が向上し、直接米国本土を射程距離内に収めることができるようになれば、南シナ海からの攻撃が可能となる。

現在、中国は、南シナ海の北部に位置する海南島に基地を建設し、戦略原潜の配備を進めており、年内にも西太平洋での戦略パトロールを実施するとみられている³³。

5. 南シナ海をめぐる国際法上の問題

(1) 南シナ海に対する中国の主張と九段線

2009年5月、マレーシアとベトナムは、国連海洋法条約に基づき設置されている大陸棚限界委員会に対し、南シナ海における200カイリ以遠の大陸棚に関する申請を行った。これに対し、中国は「南シナ海及び隣接する海域の島嶼について争う余地のない主権を有しており、関連海域並びにその海底及びその下について主権的権利及び管轄権を有している（添付された地図を参照）」とする口上書といわゆる九段線³⁴が描かれた地図を国連事務総長に提出し³⁵、両国による申請を検討しないよう求めた。

中国は「法的にも歴史的にも正当な権利を有する」などと主張して自らの行動を正当化しているものの、具体的にいかなる権利を有しているのか、その法的根拠は何かについて、明確な説明を行ったことはないとされるが³⁶、南シナ海における権利の主張と九段線を結びつけて対外的に示したのは、公式にはこれが初めてであったため³⁷、南シナ海における中国の主張との関連で強く意識されることとなった。

この九段線の法的位置付けについても、中国政府自身は明確な説明を行っていないものの、中国国内では様々な見解が存在する。そのうち主要なものは「伝統疆界線（国境線）」、「島嶼帰属の線」、「歴史的な権利の範囲」及び「歴史的な水域線」の4つであるとされ³⁸、その概要は表1のとおりである。

³² 前掲注 28、202～205 頁

³³ 前掲注 13 の 2016 年 5 月 13 日に米国防総省が発表した「報告書」において指摘されている。

³⁴ 九段線は 1947 年に中国（中華民国政府）で発行された地図に描かれていた南シナ海のほぼ全域を囲う U 字形の十一段線を起源としている。中華人民共和国においては、1953 年にトンキン湾付近の二つの破線を削除した九段線が記載された地図が発行され、現在まで九段線として用いられている。

³⁵ 中国が提出した口上書及び地図は国連 H P 上で公開されている。Note verbale CML/17/2009 dated 7 May 2009 from the Permanent Mission of the People's Republic of China.

(http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf)
(平 28.6.16 最終アクセス)

³⁶ 西本健太郎「南シナ海における中国の主張と国際法上の評価」『法学』78 巻 3 号（平 26.8）228 頁

³⁷ 前掲注 36

³⁸ 李国強「中国と周辺国家の海上国境問題」『境界研究』1 号（平 22）51～52 頁

表 1 九段線の法的位置付けについての見解

伝統疆界線(国境線)	断続した国境線、すなわち、未画定ではあるが国境線を基に描かれたものであって、線内は中国領、線外は隣国領あるいは公海となる。
島嶼帰属の線	線内の島嶼等は中国の管轄下にあるが、線内の水域の法的地位については、線内の島嶼等の法的地位によって決められる。
歴史的な水域線	中国は、線内の島嶼等及びその周辺海域における歴史的権利を有するのみならず、線内の全ての海域が中国の歴史的な水域となる。当該水域において外国船舶は中国の許可なしで航行することはできない。
歴史的な権利の範囲	線内の島嶼等は中国の領土であり、内水以外の海域は排他的経済水域となる。他国は線内の海域において、航行、上空通過、海底ケーブル及びパイプラインの敷設が認められる。

(出所) 李国強「中国と周辺国家の海上国境問題」『境界研究』1号(平22)51～52頁を参考に筆者作成

しかし、これらの見解には、国連海洋法条約を始めとする国際法との整合性について疑義が呈されており、特に「伝統疆界線(国境線)」については、国際法上は正当化がおよそ困難であると指摘されている³⁹。

他方、「島嶼帰属の線」とする理解は、海域に対する主張としては、4つの見解の中で国連海洋法条約と最も整合性が取れているとの評価もなされているが、低潮高地の領有に係る主張等について国際法上の問題が指摘されている(5.(2)を参照)。

また、「歴史的な水域線」及び「歴史的な権利の範囲」は、いずれも中国と南シナ海との歴史的な関わりを根拠として海域に対する何らかの権利を主張する見解であるが、国際法上、歴史的な水域及び歴史的な権利についての定義は必ずしも確立しておらず、国連海洋法条約においても「歴史的湾」についての規定は存在するが(条約第10条6)、その定義についての具体的な定めはない⁴⁰。

他方、歴史的な水域に関しては、1962年に国連国際法委員会の求めに応じて国連事務局が作成した報告書「歴史的湾を含む歴史的な水域の法制度」⁴¹において検討がなされている。同報告書では、歴史的な水域として認められる要件について、「歴史的権利を主張する国家による権限の行使」、「権限の行使の継続性」及び「権限の行使に対する他国の態度」の3つを挙げているが⁴²、中国による継続的な権限の行使を示す事実はなく、沿岸国・地域との領有権等をめぐる争いも存在することから、中国の主張を認めることは困難とされる⁴³。

³⁹ 例えば、前掲注36、253頁

⁴⁰ 歴史的な水域の概念自体は、1951年のノルウェー漁業事件等の国際司法裁判所の判例等により確認されている。我が国においては、瀬戸内海が歴史的湾に当たり得るとされる(第58回国会衆議院外務委員会議録第12号14頁(昭43.4.17)(高島外務省条約局外務参事官答弁))。

⁴¹ The Secretariat of the United Nations (hereinafter U.N. Secretariat), Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays (U.N. Doc. A/CN.4/143), Yearbook of the International Law Commission, 1962, vol. 2, p. 1.
(http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1962_v2.pdf&lang=EFS)
(平28.6.16最終アクセス)

⁴² これらの3要件は学説においてもおよそ異論なく慣習国際法上の要件として支持されている。例えば、山本草二『海洋法』(三省堂、1994年)45頁、48頁

⁴³ 前掲注36、242～246頁

（２）人工的に造成された「島」の法的地位と低潮高地の領有に係る問題

南シナ海には、高潮時に水中に没する地形やごくわずかな突起物しか残らない地形が数多く存在するが、中国はこうした地形を埋め立て、施設等を建設し、あたかも「島」のような外形を有する地形を造成している。

このような中国の活動によって人工的に作り出された「島」が国連海洋法条約上どのような地位を有するかは、本来の地形の地位によって決まることとなる（表２を参照）。

まず、条約第 121 条に規定される島⁴⁴を土砂等で埋め立てることにより拡張された「島」は、従来どおり、島としての扱いとなり、沿岸国は従来の基線から 12 カイリ内に領海を、200 カイリ内に排他的経済水域（EEZ）及び大陸棚を設定できる（同条 2）。

また、岩を土砂等で埋め立てることにより拡張された「島」も岩としての法的地位が変わることはなく、沿岸国は従来の基線から 12 カイリ内に領海を設定できる（同条 3）⁴⁵。

他方、高潮時に水中に没する低潮高地⁴⁶を埋め立てて造成された「島」は、低潮高地と評価されるか又は周囲 500 メートルに安全水域⁴⁷の設定が可能な人工島、施設及び構築物（条約第 56 条等）として評価されるものと考えられる。

表 2 沿岸国が設定可能な海域等

	島	岩	低潮高地	人工島、施設及び構築物
領海	12カイリまで設定可能	12カイリまで設定可能	・本土又は島の領海内にある場合、領海の基線として利用可能 ・本土又は島の領海外にある場合、領海の設定は不可	—
EEZ	200カイリまで設定可能	—	—	—
大陸棚	・原則200カイリまで設定可能 ・一定の要件を満たせば、最大350カイリ又は2500メートル等深線から100カイリまで設定可能	—	—	—
安全水域	—	—	—	500メートルまで設定可能

（出所）筆者作成

なお、この低潮高地については、独自に領有の対象となるか否か議論がある。

国際司法裁判所は、カタール・バーレーン間での事案⁴⁸において、低潮高地に関する国

⁴⁴ 「島とは、自然に形成された陸地であって、水に囲まれ、高潮時においても水面上にあるもの」とされる（条約第 121 条 1）。

⁴⁵ 「人間の居住又は独自の経済的生活を維持することのできない岩は、EEZ 又は大陸棚を有しない」とされる（条約第 121 条 3）。

⁴⁶ 「低潮高地とは、自然に形成された陸地であって、低潮時には水に囲まれ水面上にあるが、高潮時には水中に没するもの」とされ、「低潮高地の全部又は一部が本土又は島から領海の幅を超えない距離にあるときは、その低潮線は、領海の幅を測定するための基線として用いることができる」（条約第 13 条 1）。また、「その全部が本土又は島から領海の幅を超える距離にあるときは、それ自体の領海を有しない」とされる（同条 2）。

⁴⁷ 安全水域において沿岸国がとることができる措置については、奥脇直也「安全水域と執行措置」『海洋法の執行と適用をめぐる国際紛争事例研究』（平 20. 3）（http://www.jcga.or.jp/reports/pdf/houkoku_2008.pdf）（平 28. 6. 16 最終アクセス）を参照されたい。

⁴⁸ 「カタールとバーレーン間での海洋境界画定及び領土問題事件」

国際法上の規則が僅かであることを認めつつも、主権の取得については、低潮高地と島その他の陸地とを同視することはできない旨の判断を示している⁴⁹。また、マレーシア・シンガポール間での事案⁵⁰では、両国間で主権の帰属が争われた低潮高地について、領土としてその主権の帰属を問題とすることはせず、領海の境界画定を行った後に、領海に位置する低潮高地は、その領海の国に帰属するものと判示している⁵¹。

なお、前述のカタール・バーレーン間での事案の国際司法裁判所判決において示された、低潮高地が独自に領有の対象とならない旨の見解からすれば⁵²、中国が低潮高地の領有を主張し、埋立て等を通じて物理的に占拠したとしても、国際法上は意味をなさないと考えられる⁵³。

（３）フィリピンによる国連海洋法条約に基づく仲裁手続の開始

国連海洋法条約は、その解釈・適用に関する紛争が生じた場合、まずは、当事者間の合意に基づいて選択する平和的手段により解決することを求めている（条約第 15 部第 1 節）。

こうした当事者間における自主的な手段では解決に至らなかった場合、拘束力を有する決定を伴う義務的手続に移行することとなる（同第 15 部第 2 節）。この義務的手続においては、いずれかの紛争当事者の要請により、国際海洋法裁判所、国際司法裁判所、仲裁裁判所又は特別仲裁裁判所のいずれかに当該紛争を付託することが可能となる選択制が採用されている。条約の締約国はあらかじめ 4 つの手続のうちのいずれを選択するかについて宣言することができるが、紛争の当事国が同一の手続を受け入れていない場合又は選択の宣言をしていない場合には、仲裁裁判所が管轄権を有することとなる（同第 287 条）。

なお、紛争の性質によっては、義務的手続の適用に関して制限又は除外がなされており、具体的には、海洋の科学的調査に関する沿岸国の権利の行使に係る紛争（同第 297 条 2）及び E E Z における生物資源に関する沿岸国の主権的権利の行使に係る紛争（同条 3）について、そもそも義務的手続の対象から除外されている。また、海洋の境界画定に関する紛争及び軍事的活動に関する紛争等については、事前に義務的手続の対象から除外することを宣言できることとされている（条約第 298 条）⁵⁴。

⁴⁹ Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), ICJ Reports, 2001, para. 206.

〈<http://www.icj-cij.org/docket/files/87/7027.pdf>〉（平 28. 6. 16 最終アクセス）

⁵⁰ 「ペドラブランカ、ミドル・ロックス及びサウス・レッジに対する主権事件」

⁵¹ Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), ICJ Reports 2008, paras. 297-299.

〈<http://www.icj-cij.org/docket/files/130/14492.pdf>〉（平 28. 6. 16 最終アクセス）

⁵² 前掲注 49, para. 248.

⁵³ 前掲注 36, 237 頁。なお、中国が南シナ海の岩礁の上で埋立てを始め、人工島をつくっている状況を踏まえ、満潮時に水没してしまうような岩礁に人工の構造物をつくり、これを根拠に自らの国の領海や領空を主張することはできるのかを問われた岸田外務大臣は、「高潮時には水中に没する地形、これは国際法上、領有権の対象とならず、原則として領海を有しません。この点で、埋め立ての有無について影響を受けるものではないと認識をいたします。」との見解を示している（第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第 17 号 27 頁（平 27. 7. 3））。

⁵⁴ 中国は 2006 年 8 月に条約第 298 条 1 (a)、(b) 及び (c) の全てについて条約第 15 部第 2 節に定める紛争解決手続（義務的手続）を受け入れないことを宣言している。これにより、海洋の境界画定に関する紛争や、歴史的湾又は歴史的権限に関する紛争等は、義務的手続の対象から除外される。

フィリピンはこの紛争解決手続を利用して、2013年1月、南シナ海における中国との紛争に関し、仲裁手続を開始した。

フィリピンの請求の内容は多岐にわたるが、主として以下の5つが挙げられる(表3)⁵⁵。

表3 フィリピンの主要な請求

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・中国は、国連海洋法条約に基づく権原の範囲を超える海域、海底、およびその下に対し、同国の言う「歴史的権利」を行使する権利はない。・いわゆる「九段線」には、「歴史的権利」に対する中国の主張の範囲を定める意図があることから、国際法上の根拠は一切存在しない。・中国が南シナ海における自国の主張を押し通す根拠として依拠するさまざまな海洋の地形は、排他的経済水域または大陸棚の権原を生じさせる島ではない。それどころか、あるものは第121条第3項の意味するところの「岩」であり、あるものは低潮高地であり、またあるものは恒久的に水没している。ゆえに、12海里を超えて権原を生じさせ得るものは何もなく、一部はまったく権原を生じさせないものである。昨今の中国の大規模な埋め立て活動によって、こうした地形が本来持つ特質および性格を合法的に変更することはできない。・中国は、フィリピンの主権と管轄権の行使に干渉することによって、本条約に違反している。・中国は、国連海洋法条約に反して、フィリピンのEEZ内水域を含む南シナ海のサンゴ礁を破壊し、破壊的で危険な漁業活動を行い、絶滅危惧種を捕獲することにより、当該地域の海洋環境に取り返しのつかないほどの損害を与えている。 |
|--|

(出所) 仲裁裁判所におけるフィリピンのデル・ロサリオ外務大臣(当時)の発言(2015.7.7)を基に筆者作成

こうしたフィリピンの請求に対し、中国は、同年2月、仲裁手続に応じない立場を明らかにした⁵⁶。また、中国の外交部報道官が記者会見の場で、「領土の帰属の画定は海洋境界画定の前提であるが、フィリピンの請求は南シナ海における両国の海洋境界画定に関わり、これは必然的に島嶼の主権・帰属の問題に関わる。領土の主権問題は国連海洋法条約の適用範囲ではないため、両国間の領土問題が未解決であるうちはフィリピンの請求は条約の義務的手続の対象とはならない」こと、「中国が2006年8月に条約第298条に則り、海洋の境界画定に関する紛争を義務的手続の対象から除外している」ことを挙げるなど、仲裁裁判所に管轄権がないと主張した(これらに関し、フィリピンは仲裁裁判所に領土主権問題の裁定を求めているのではないと述べている⁵⁷)⁵⁸。このため、仲裁手続は中国が欠席したまま進められることとなった。

([http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China after ratification](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China_after_ratification)) (平28.6.16最終アクセス)

⁵⁵ フィリピンのデル・ロサリオ外務大臣(当時)が、2015年7月7日、仲裁裁判所における陳述において、主要な請求として言及している。Permanent Court of Arbitration “Final Transcript Day 1 – Jurisdiction Hearing” (<http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1399>) (平28.6.16最終アクセス)

⁵⁶ Permanent Court of Arbitration “First Press Release” (2013.10.27) (<http://www.pcacases.com/web/sendAttach/230>) (平28.6.16最終アクセス)

⁵⁷ 前掲注55

⁵⁸ 外交部：中国は南中国海問題の二国間交渉を堅持『人民網日本語版』(2013.4.27) (http://jpn_cpc.people.com.cn/69773/8236500.html) (平28.6.16最終アクセス)

2015 年 10 月、仲裁裁判所は、中国が埋立て等を進める特定の地形の法的性質に係る請求について管轄権を認めるとともに、条約第 297 条及び第 298 条により義務的手続の対象から制限又は除外されるか否かの判断を要する請求は本案の審理において検討されるべきとして判断を留保する等の判断を示した⁵⁹。これに対し、中国は声明を発出し、従来の主張を繰り返しつつ、仲裁裁判所の判断に従わないとの考えを示した⁶⁰。

また、近く判断が示されるとみられる本案の判決についても、フィリピンとの二国間の交渉と協議によって解決するとして、受け入れない姿勢を示している。

6. 国際社会の今後の対応

(1) 海における「法の支配」の強化

ここまで見てきたように南シナ海をめぐる中国の主張や活動は、国連海洋法条約を始めとする国際法に反するとの指摘が多く見られ、また、仲裁裁判所が近く示すとされる判断は、中国に不利な内容になるとの見方が優勢であるが⁶¹、中国は一貫してこれらを受け入れない姿勢を示している。

しかし、仲裁裁判所がフィリピンの請求の一部について同裁判所に管轄権があると認めた以上、中国は、今後下される同裁判所の本案の判決に従う条約上の義務がある。仮に判決を無視すれば、国際法を尊重しない国として国際社会で孤立することとなり、中国が国際社会で責任ある「大国」の地位を得ることは困難となろう。

法秩序に支えられた「開かれ安定した海洋」は、国際社会の平和と繁栄に不可欠な公共財であり、四方を海に囲まれた海洋国家である我が国には、海における「法の支配」を尊重する国際世論を形成する外交が求められる。このため、海洋の問題においても中国との距離感に差がみられる A S E A N 諸国に足並みを揃えるよう促すとともに、地理的に遠く離れ中国を経済的なパートナーとみる欧州諸国に対する、積極的な働きかけが必要であろう⁶²。

(2) 地域における多数国間協力への中国の包摂

⁵⁹ The Republic of Philippines v. The People's Republic of China Award on Jurisdiction and Admissibility 29102015, 2015, para. 413. 〈<http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1506>〉(平 28. 6. 16 最終アクセス)

⁶⁰ Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China on the Award on Jurisdiction and Admissibility of the South China Sea Arbitration by the Arbitral Tribunal Established at the Request of the Republic of the Philippines (2015. 10. 30)
〈<http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1506>〉(平 28. 6. 16 最終アクセス)

⁶¹ 例えば、『産経新聞』(平 28. 6. 15)、『朝日新聞』(平 28. 6. 9)、『日本経済新聞』(平 28. 6. 9)、『読売新聞』(平 28. 6. 5)

⁶² 河野真理子早稲田大学法学学術院教授は、「南シナ海の領有権問題」をテーマとした日本記者クラブ主催の会見(平 28. 5. 13)において、かつて米国は、ニカラグアが国際司法裁判所に提訴したニカラグア事件について、国際司法裁判所に管轄権がないと主張し、ニカラグアの訴えの一部を認める国際司法裁判所の判決にも従わなかったが、その後の外交政策の意思決定において、米国はこの判決を考慮せざるを得なかったことを例に挙げ、国際社会が判決に従わないことは国際法上認められないと主張することで、長期的には、中国の外交政策の意思決定に影響を与えられるのではないかと指摘している。なお、同会見は日本記者クラブがインターネット上で公開している。

〈<https://www.youtube.com/watch?v=jculv9KjrKY>〉(平 28. 6. 16 最終アクセス)

中国は、米国が南シナ海の沿岸国や日本、豪州等の同盟国・友好国とともに、安全保障面における包囲網を構築していると受け止めている。しかし、経済を始めとして相互依存が深まった今日において、このような対立や緊張は双方にとって望ましくない。

2016 年 6 月に開催されたアジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）において、米国のカーター国防長官は、南シナ海における中国の活動を批判する一方で、アジア太平洋地域において各国が協力し、航行及び上空飛行の自由や紛争の平和的解決といった原則を守る「原則に基づいた安全保障ネットワーク」構想を打ち出した。同構想は特定の国を排除しないとして、中国にも参加の道を開いている⁶³。

また、我が国の中谷防衛大臣は、昨年を引き続き、各国が強調して取り組むべき指針として「シャングリラ・ダイアログ・イニシアティブ（SDI）」⁶⁴を示すとともに、国際法の原則に基づく秩序の維持を中心とする SDI の実現に向けた国際的なフォーラムを開催し、共通のルールや具体的なプログラム作りを呼びかけている。

今後、こうした地域における多数国間協力を中国を含む形で推進し、国際法の原則に基づき、平和的に紛争の解決を図ることで、地域の安定と発展を実現していくことが求められているといえよう。

7. 終わりに——中国にどう向き合っていくか

南シナ海をめぐる紛争の激化は、単なる領土紛争ではなく、中国の台頭により生じたアジア太平洋地域におけるパワーバランスの変質が顕在化した事例として捉えられている。中国が軍事力の発展を背景として強行に海洋進出を図る一方、米国はリバランス政策によってアジア太平洋地域における軍事的プレゼンスを増しており、今後、突発的な事故が発生する可能性もあり、さらには「大規模な軍事衝突につながらなくとも、限定的な局地紛争に発展する可能性は否定できない」との指摘もある⁶⁵。

また、中国は経済分野においても存在感を増している。AIIIB の設立に際しては、日米は参加を見送ったが、膨大なインフラ需要を抱えるアジア諸国からは歓迎の意が示され、経済的利益を重視する欧州諸国も参加を表明している。

このように国際社会において影響力を拡大させる中国への対応について、当面は、南シナ海行動規範の策定や地域における多数国間協力体制の整備により軍事的衝突を回避するとともに、一帯一路やAIIIBといった中国の経済外交との協調等が課題となろうが、将来の超大国化の可能性も踏まえ、我が国を含む国際社会は、大局的・長期的な視点に立ちながら今後の中国の対外姿勢を見据えつつ、中国との関わり方を検討する必要があると言えよう。（6 月 16 日記）

⁶³ カーター国防長官の発言はアジア安全保障会議の主催者である I I S S の HP 上で公開されている。

（<http://www.iiss.org/en/events/shangri-la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2016-4a4b/plenary1-ab09/carter-1610>）（平 28.6.16 最終アクセス）。

⁶⁴ SDI は、①地域の海と空における共通のルールと法規の普及、②各国の海洋監視能力や警戒監視能力の向上を目指すとする海と空の安全保障、③地域における災害対処能力の向上から構成されている。

⁶⁵ 例えば、前掲注 1、120 頁

【参考資料】南シナ海をめぐる動き（年表）

1938年	12月	日本政府が新南群島（南沙諸島）の領土編入を閣議決定
1947年		中華民国政府が十一段線が描かれた地図を刊行
1952年	4月	サンフランシスコ平和条約が発効 日本は新南群島（南沙諸島）及び西沙諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄
1953年		中華人民共和国において九段線が描かれた地図が刊行
1958年	9月	中国が「領海に関する声明」を発表 南沙諸島、西沙諸島、東沙諸島及び中沙諸島の主権を確認
1969年		ECAFEが南シナ海の大陸棚に豊富な天然資源が埋蔵している可能性を指摘
1973年	1月	ベトナム和平協定締結
1974年	1月	西沙諸島の西部において中国と南ベトナムが交戦し、中国が勝利 西沙諸島全域を中国が占拠
1980年代		ベトナムにおけるソ連軍のプレゼンス縮小
1988年	3月	南沙諸島において中国とベトナムが交戦し、中国が勝利 ジョンソン南礁を中国が占拠
1992年		米軍がフィリピンから撤退
1995年	2月	フィリピンが実効支配する南沙諸島のミスチーフ礁を中国が奪取・占拠
2002年	11月	中・ASEAN首脳会議において「南シナ海行動宣言」を採択
2009年	5月	中国が「南シナ海及び隣接する海域の島嶼について争う余地のない主権を有しており、関連海域並びにその海底及びその下について主権的権利及び管轄権を有している（添付された地図を参照）」とする口上書と九段線が描かれた地図を国連事務総長に提出
2012年	4月	スカボロー礁において中国の漁船を拿捕したフィリピン海軍と中国公船が対峙し、フィリピン海軍が撤退
2013年	1月	フィリピンが南シナ海における中国との紛争に関し、国連海洋法条約に基づく仲裁手続を開始
	9月	「南シナ海行動規範」の公式協議が開始
2014年		中国が南沙諸島において大規模な埋立てを開始
2015年	5月	米国防総省が「中華人民共和国の軍事および安全保障上の進展に関する年次報告書」を発表 同報告書は中国が南沙諸島において約2平方キロメートル埋め立てたと指摘（2014年末時点）
	9月	オバマ大統領が米中首脳会談において「国際法が認めるいかなるところにおいても、米国は航行し、飛行し、運用し続けていく」と発言
	10月	米軍が南沙諸島において「航行の自由作戦」を実施（スビ礁の12カイリ以内を「航行の自由」を主張して航行）
		仲裁裁判所がフィリピンの訴えの一部について管轄権を認定
2016年	1月	米軍が西沙諸島において「航行の自由作戦」を実施（トリトン島の12カイリ以内を「無害通航」を主張して航行）
	5月	米軍が南沙諸島において「航行の自由作戦」を実施（ファイアリークロス礁の12カイリ内を「無害通航」を主張して航行）
		米国防総省が「中華人民共和国の軍事および安全保障上の進展に関する年次報告書」を発表 同報告書は中国が南沙諸島において約13平方キロメートル埋め立てたと指摘（2015年末時点）

（出所）参考文献等より筆者作成

【参考文献】

- 青山瑠妙「台頭を目指す中国の対外戦略」日本国際政治学会編『国際政治』183号（平28.3）
- 浦野起夫『南シナ海の領土問題【分析・資料・文献】』（三和書籍、2015年）
- 『南シナ海における中国の活動』（平27.12.22）（防衛省）
- 〈http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_20151222.pdf〉（平28.6.16最終アクセス）
- 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2016 拡大する人民解放軍の活動範囲とその戦略』（2016年）
- 小原凡司『中国の軍事戦略』（東洋経済新報社、2014年）
- 佐藤孝一『「中国脅威論」とASEAN諸国 安全保障・経済をめぐる会議外交』（勁草書房、2012年）
- 山本草二『国際法（新版）』（有斐閣、1994年）
- 小松一郎『実践国際法（第2版）』（信山社、2015年）
- 西本健太郎「南シナ海における中国の主張と国際法上の評価」『法学』78巻3号（平26.8）

（ささき けん）