

中国による南シナ海での違法な人工島建設の法的結果



中谷 和弘
(東京大学教授)

- 1 はじめに
- 2 国連海洋法条約における人工島の位置づけ
- 3 南シナ海比中仲裁裁定における中国の人工島建設の法的評価
- 4 国際法違反の人工島建設の法的結果
- 5 人工島建設に関与した中国企業に対する米国による経済制裁
- 6 人工島は領土になりうるか
- 7 公海上での人工島建設は無制限か

1 はじめに

2016年7月12日の南シナ海比中仲裁裁定¹では、中国によるミスチーフ礁(Mischief Reef)での人工島建設が国連海洋法条約違反であると認定された。それでは、その法的結果はどのようなものであろうか。

本稿では、国連海洋法条約における人工島の位置づけと比中仲裁裁定の該当部分を概観した上で、この国際法違反の人工島建設の法的結果及び人工島建設に関与した中国企業に対する米国による経済制裁の評価について検討する。さらに、人工島は領土になりうるのかという問題、及び、公海上での人工島建設には制限はないのかという問題についても考えてみたい。人工島はこれまでは基本的にある国家の領海内において建設されてきたが、埋立技術の進展も相俟って、将来的には排他的経済水域(以下、EEZと略記)や公海における人工島建設も増加するものと見込まれる²。

¹ <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>

² オランダにおいては、EEZに人工島を建設してスキポール空港を移設するという構想が

2 国連海洋法条約における人工島の位置づけ

国連海洋法条約における人工島に関する主要な規定は次の通りである。

EEZにおける沿岸国の人工島に関する管轄権につき、①沿岸国は、人工島、施設及び構築物(以下、人工島等と略記)の設置及び利用に関する管轄権を有する(56条1項)。②沿岸国は、EEZにおいて、人工島並びに経済的な目的のための施設及び構築物を建設し、建設・運用・利用を許可・規制する排他的権利を有する(60条1項a,b)。③沿岸国は、人工島等に対して、通関上・財政上・保健上・安全上・出入国管理上の法令に関する管轄権を含む排他的管轄権を有する(60条2項)。④人工島等の建設については、適当な通報を行わなければならない、また、その存在について注意を喚起するための恒常的な措置を維持しなければならない(60条3項)。⑤沿岸国は、必要な場合には、人工島等の周囲に適当な安全水域を設定することができる(60条4項)。沿岸国は、適用のある国際的基準を考慮して安全水域の幅を決定する(60条5項)。⑥すべての船舶は、安全水域を尊重しなければならない、また人工島等及び安全水域の近傍における航行に関して一般的に受入れられている国際的基準を遵守する(60条6項)。⑦人工島等と安全水域は国際航行に不可欠な航路帯の使用の妨げとなるような場所に設けてはならない(60条7項)。

EEZにおける人工島の法的地位につき、60条8項は次のように規定する。「人工島、施設及び構築物は、島の地位を有しない。これらのものは、それ自体の領海を有せず、また、その存在は、領海、EEZ又は大陸棚の境界画定に影響を及ぼすものではない。」

大陸棚における人工島につき、①79条4項は、大陸棚について規定する第6部の「いかなる規定も…沿岸国が管轄権を有する人工島…に対する当該沿岸国の管轄権に影響を及ぼすものでない」と規定する。②80条は、「60条の規定は、大陸棚における人工島、施設及び構築物について準用する」と規定する。

以前からあり、2018年11月には同空港のCEOが海洋空港を検討すると発言した。海上空港をめぐる法的課題につき、Erk Jaap Molenaar, Airports at Sea, *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 14 (1999), pp. 371-386.

公海における人工島につき、87条1項は、「公海の自由には…特に次のものが含まれる」として、「d. 国際法によって認められる人工島その他の施設を建設する自由。ただし、第6部の規定の適用が妨げられるものではない」と規定する。

国連海洋法条約には、人工島自体を定義する規定はない。上記の諸規定の大半においては、「人工島、施設及び(又は)構築物」(artificial islands, installations and (or) structures)という規定ぶりとなっている。「施設、構築物」の定義もないが、低潮高地(13条)や礁(6条)といった既存の地形の周囲を埋め立てて建設されたものが人工島、海底と付着していない又は人工的手段により付着した非自然物資による構築物が「施設、構築物」(海洋構築物と呼ばれる)であると一応解せられる³が、後述する比中仲裁裁定では、当初は海洋構築物の建設が、建設が進捗することによって人工島の建設に至った旨を指摘しており、建築の進捗度合や建築物の規模もメルクマールになると考えられる。海洋構築物の建設については60条1項bで「56条に規定する目的その他の経済的な目的のための」という限定が付されている(但し、EEZ内で非経済的目的のために海洋構築物が建設された場合に撤去まで求められるかは明らかではない)が、人工島の建設については同項aではそのような目的の限定は付されていない。この点だけをみて形式的に反対解釈をすると、経済的目的とは乖離した目的(例えば軍事的目的)での人工島建設も容認されそうだが、沿岸国によるEEZでの人工島の建設はEEZの制度の目的の範囲内で行われるべきであるから、非経済目的での人工島の建設は沿岸国による権利の濫用として容認されないと解することが、国連海洋法条約の趣旨・目的を踏まえた解釈として妥当であると思われる。但し、そのような建設の法的結果は明らかではない。また、放棄又は利用されなくなった海洋構築物については、除去する旨の規定(60条3項)があるが、人工島についてはそのような規定はない。人工島も海洋構築物も可動性を有しない点で船舶とは異なる⁴。

3 Imogen Saunders, *Artificial Islands and Territory in International Law*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 52 (2019), p. 649.

4 Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H.Beck, 2017), p. 470.

3 南シナ海比中仲裁裁定における中国の人工島建設の法的評価

中国は、南シナ海のスチーフ礁、フェアリ・クロス礁(Fiery Cross Reef)、スビ礁(Subi Reef)等において人工島を建設したが、フィリピンは訴訟戦略上、スチーフ礁での人工島建設に焦点を絞って国際法違反であるとの主張を展開した。仲裁裁定では、中国によるスチーフ礁での人工島の建設について、国連海洋法条約の上記の関連規定を紹介した上で、次のように同条約60条及び80条に違反する旨、判示した。

「1035. これらの条項は自明の理である。組み合わせると、これらの条項は、沿岸国(フィリピン)にスチーフ礁への60条1項でカバーされる人工島、施設及び構築物の建設及び運用についての排他的な意思決定及び規制権限を付与する。フィリピン(又は他の権限ある国家)のみが、当該人工島、施設及び構築物を建設又は運用することができる。」

「1036. 仲裁廷は、1995年からの中国によるスチーフ礁への最初の構築物は、60条1項の目的での施設又は構築物を構成すると考える。仲裁廷は、構築物の元来の目的は漁民に避難地を供与するという中国の言葉を信用して、これは経済的目的であると結論する。仲裁廷はまた、中国がフィリピンの漁民による使用の許可をしなかった当初の構築物は、フィリピンによる自国のEEZでの権利の行使を妨げる可能性もあったことに留意する。それゆえ、国連海洋法条約60条に従って、フィリピンのみが当該構築物を建設又は許可することができた。」

「1037. スチーフ礁での中国の活動は、その後、人工島の創造に進展した。中国は元来高潮時に水面下に沈む礁のプラットフォームを恒常的に水面上に出る島に浮き上げさせた。そのような島は60条の目的上、疑いなく「人工的」である。中国がフィリピンの許可を受けるところか求めることさえせずに建設をすすめたことも明らかである。中国の行動はフィリピンの抗議にもかかわらずなされた。」

「1038. 国連海洋法条約のこれらの条項に鑑みて、仲裁廷は、中国の義務の違反は明白であると考ええる。」

さらに、「中国は占有や建設活動を通じてミスチーフ礁を不法に領有しようとした」というフィリピンの申立については、次のように判示した。

「1040. 仲裁廷は、まず、ミスチーフ礁は領有できないことを想起する。既にパラグラフ 307 乃至 309 で結論したように、低潮高地は『法的な意味では国家の陸の領域の一部を形成しない』。むしろ水没した陸地を形成し、ミスチーフ礁の場合は、大陸棚の法体制に属する。

結果として、陸の領域とは区別された低潮高地は領有されえない。仲裁廷が今認定したように、ミスチーフ礁は低潮高地である。それゆえ、占有その他の事由により領有することはできない。」

「1041. フィリピンの EEZ 及び大陸棚の中にある低潮高地として、ミスチーフ礁は、主権的権利がフィリピンに排他的に付与され、フィリピンのみが人工島を建設又は許可できるエリア内に所在する。仲裁廷は既に…ミスチーフ礁での中国の行動はフィリピンによる主権的権利の享有を不法に妨害したと判示した。」

結論として、次のように判示した。

「1043. 上記の考慮に基づいて、仲裁廷は、中国がフィリピンの許可なしにミスチーフ礁での構築物及び人工島の建設をしたことは、フィリピンの EEZ 及び大陸棚における主権的権利に関して国連海洋法条約 60 条及び 80 条に違反したと認定する。」

以上の認定に基づき、仲裁廷は、本案に関する主文 14 において次のように判示した。

- 「ミスチーフ礁での中国の人工島、施設及び構築物の建設に関して、
- a. 中国はフィリピンの許可なしにミスチーフ礁において人工島、施設及び構築物の建設に従事したと認定する。
 - b. (i) ミスチーフ礁は低潮高地であるとの仲裁廷の認定、(ii) 低潮高地は領有できないとの仲裁廷の宣言、及び、(iii) ミスチーフ礁はフィリピンの EEZ 及び大陸棚の範囲内にあるとの仲裁廷の宣言

を想起する。

- c. フィリピンの EEZ 及び大陸棚における主権的権利に関して、中国は国連海洋法条約 60 条及び 80 条に違反したと宣言する。」

なお、本裁定では、ミスチーフ礁を含むスプラトリー諸島 (Spratly Islands) での人工島や海洋構築物の建設が海洋環境に与える影響についても判断をしている。詳細は省略するが、仲裁廷は、本案に関する主文 13 において、a. 中国の各礁での土地の埋立と人工島、施設及び構築物の建設は、サンゴ礁の生態系に重大で回復不能な損害を引き起こしたこと、b. 中国が当該活動についての海洋環境の保護及び保全に関して南シナ海に面する他の諸国と協力・協調を行わなかったこと、c. 中国が、国連海洋法条約 206 条の意味における当該活動の海洋環境に与える潜在的影響の評価についての交信を行わなかったこと、を認定した上で、中国が国連海洋法条約 123 条⁵、192 条⁶、194 条 1 項⁷、194 条 5 項⁸、197 条⁹、206 条¹⁰ に違反したと宣言した。

4 国際法違反の人工島建設の法的結果

ここでは、中国のミスチーフ礁での人工島建設という国際法違反の法的結果について考察する。一般国際法上、国際法違反は国家責任を生じ、具体的には違法行為を中止するとともに、原状回復や金銭賠償や陳謝・再発防止確約・関係者処罰といった回復（事後救済）の義務を国際法違反国は負うことになる¹¹。それゆえ、中国はまず人工島の建設を裁

5 (半) 閉鎖海に面した国は、相互に協力すべき旨を規定する。(半) 閉鎖海における国際協力につき、坂元茂樹「閉鎖海又は半閉鎖海に面する沿岸国の協力義務」『同志社法学』69 巻 4 号 (2017 年) 39-64 頁。

6 「いずれの国も、海洋環境を保護し及び保全する義務を有する」と規定する。

7 いずれの国も海洋環境の汚染を防止・軽減・規制するためにこの条約に適合するすべての必要な措置をとる旨、規定する。

8 海洋生物の生息地を保護・保全するために必要な措置をとるべき措置に含める旨、規定する。

9 世界的・地域的基礎における協力につき規定する。

10 自国の管轄・管理下にある計画中の活動が実質的な海洋環境の汚染又は海洋環境に対する重大・有害な変化をもたらすおそれがあると信ずるに足りる合理的な理由がある場合には、当該活動が海洋環境に及ぼす潜在的な影響を実行可能な限り評価する旨、規定する。

11 国連国際法委員会「国家責任条文」では、30 条において「国際違法行為に関して責任を負う国は、次の義務を負う。a. その行為が継続している場合には、当該行為を中止すること」、31 条 1 項は「責任を負う国は、国際違法行為により生じた被害に対して十分な回復を行う