

尖閣諸島周辺海域の基線を巡る日中の動きについて



長岡 さくら
(海洋政策研究財団 研究員)

はじめに

- 1 国際海洋法における基線の取扱い
- 2 日本による尖閣諸島周辺海域への基線の設定
- 3 中国による尖閣諸島周辺海域への基線の設定
おわりに

はじめに

近年、日中間の尖閣諸島周辺海域における攻防は激しさを増してきている。とりわけ、石原慎太郎東京都知事（当時）が尖閣諸島の私有地を購入する意向を示して以降、中華人民共和国（以下、中国とする。）公船による尖閣諸島周辺海域の徘徊事案や領海への侵入事案が多数発生するようになったことは、記憶に新しい。

尖閣諸島は19世紀末の我が国による編入措置以来、我が国の領土であることは国際的に認められてきたのであるが、1969年の春に発表されたECALE報告書において尖閣諸島周辺の東シナ海における石油資源の埋蔵可能性が初めて指摘されると、中国政府および中華民国政府（いわゆる台湾当局）は尖閣諸島の領有権および同諸島周辺の支配権（以下、海洋管轄権とする。）に関する主張を始めた¹。しかしながら現実が発生した問題という次元で見れば、尖閣諸島周辺海域における外国漁船の違法操業問題や中国・台湾の活動家等による「保釣運動」に伴う尖閣諸島周辺の日本領海への侵入問題が存在した程度であった。

ところが、2012年4月16日、訪問先のワシントンでの講演中、石原都知事は、尖閣諸島を都の予算で買取り活用するため、地権者との交渉

に入っていることを明らかにした。この情報が明らかになると、尖閣諸島を巡る国内外の関係機関等の動きが大きく注目されるようになった。このような中、中国政府は、同年9月10日、「釣魚台群島及びその附属諸島の領海基線に関する中華人民共和国政府声明」を発表し、尖閣諸島に対し2種類の直線基線を定めた。一方、日本政府は「引き続き、尖閣諸島における航行安全業務を適切に実施しつつ、尖閣諸島の長期にわたる平穏かつ安定的な維持及び管理を図るため、平成二十四年九月十一日に尖閣諸島の魚釣島、北小島及び南小島の三島を取得し、保有²」した³。

確かにそれまでも、中国政府は尖閣諸島を自国の領土と主張し、それ故、尖閣諸島周辺海域を自国の領海や接続水域と主張することはあったが、同海域での具体的な領海や接続水域の範囲が定められていた訳ではなかった。従って、このような中国政府による声明発表は、中国政府が尖閣諸島周辺海域に対して国際法に基づく現実の海洋支配を行うための法的な基盤を整えたことを意味する。勿論、このような中国政府の対応変化は、尖閣諸島周辺海域に対する中国政府の現実の海洋管轄権行使が強化されることを予想させるとともに、中国政府が国際海洋法秩序を踏まえた上で法的な主張を戦わせる意図を有していることを内外に示したとみることもできよう。

ところで、基線というものは、国家が自国の管理する海域の幅を測るための基準となる重要な「線」である。従って、基線の設定は、国家が自国の海洋管轄権を及ぼすことができる海域（空間）を決定するための重要な出発点である。換言すれば、国際法上、国家が自国領域の周辺に基線を設定していないということは、どの範囲の海域（空間）に対して自国の海洋管轄権を及ぼすことを明確にしていないことを意味するとも言える。即ち、基線の設定は、基線を設定した周辺の海域に対する現実の沿岸国による海洋管轄権行使の出発点となる。

1 外務省「尖閣諸島に関するQ&A」、http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/qa_1010.html、参照（2013年9月14日確認済）。

2 平成二十四年九月十四日受領答弁第四二三号、内閣衆質一八〇第四二三号、「衆議院議員浅野貴博君提出政府による尖閣諸島の国有化に関する質問に対する答弁書」、参照。

3 尖閣諸島の日本領土編入からの経緯についての詳細は以下を参照されたい。中内康夫「尖閣諸島をめぐる問題と日中関係—日本の領土編入から今日までの経緯と今後の課題—」『立法と調査』No.334（2012年）、69-84頁。

では、尖閣諸島周辺海域に対する基線の設定——とりわけ、中国政府による——は具体的にどのように行われているのであろうか⁴。そのような基線の設定が我が国にどのような影響を及ぼしているのであろうか。以下では、まず、国際海洋法における基線の取扱いについて概観した後、尖閣諸島にどのような基線が設定・主張されているのか見ていくこととする。

1 国際海洋法における基線の取扱い

国際法上、明文の形で基線についての取扱いが初めて定められたのは領海条約（1958年）においてである。当該条約では、通常の場合の基線を「沿岸国が公認する大縮尺海図に記載されている海岸の低潮線」と定めている（第3条）。そして、一定の場合、即ち、「海岸線が著しく曲折している場合」あるいは「海岸に沿って至近距離に一連の島がある場合」には、沿岸国は、適当な地点を結ぶ直線基線を採用することができる（第4条1項）。なお、沿岸国が直線基線を採用する場合、当該基線の決定に際し、「当該地域に特有な経済的利益でその現実性及び重要性が長期間の慣行によって明確に証明されているものを考慮」することができること（第4条4項）、および、沿岸国は、海図上に直線基線を明白に表示し、かつ、当該海図を適当に公表しなければならないこと（第4条6項）が定められている。

1958年に領海条約が締結された後、1973年から1982年までの10年間に亘る第三次国連海洋法会議における交渉の結果、1982年に開催された第三次国連海洋法会議最終議定書および条約の署名会議にて採択された国連海洋法条約においても基線についての取扱いが定められている。

しかし、国連海洋法条約では、基線に関する定義は、文言上、領海条約との差異は見受けられない。唯一、国連海洋法条約では、新たに、三角州その他の自然条件が存在するために海岸線が非常に不安定となる場合の直線基線の採用について規定が設けられることとなった（第7条2

項）。これは、主にバングラデシュによって、沿岸国の地理学的・水路学的特殊性について考慮すべきとの主張が繰り返されたことによるところが大きいと言えるであろう。

なお、同条約第7条に従って決定された直線基線は、当該基線の位置の確認に適した縮尺の海図に表示するか、測地原子を明示した各点の地理学的経緯度の表を用いるとされる（第16条1項）。そして、沿岸国は、これらの「海図又は地理学的経緯度の表を適当に公表」し、「当該海図又は表の写しを国際連合事務総長に寄託する」とされている（第16条2項）。

2 日本による尖閣諸島周辺海域への基線の設定

我が国は、領海条約に加入して初めて、国際法上の陸域と海域とを区分する線である基線に関連する規定を国内法に定めた。領海条約は1958年4月29日に採択され、1964年9月10日に発効したが、我が国が同条約の加入書を国連事務総長宛寄託したのは1968年6月10日のことであり、30日後の同年7月10日に同条約は我が国に対して発効した。そして、我が国は、1977年5月2日、「領海法」を制定し、基線を低潮線とすることを定めた（昭和五十二年五月二日法律第三十号、以下、旧領海法とする。）。そのため、尖閣諸島についても低潮線が基線と定められたのである。

国連海洋法条約は1982年4月30日に採択され、同条約は1994年11月16日に発効した。我が国は、翌1983年2月7日に同条約に署名し、1996年6月20日、我が国は国連事務総長宛同条約の批准書を寄託した。そのため、30日後の同年7月20日、同条約は我が国に対して発効した。国連海洋法条約の批准に伴い、我が国は、旧領海法を改正することとなり、1996年6月14日、名称も「領海及び接続水域に関する法律」として改正された（平成八年六月一四日法律第七三号）。改正後の領海法では、基線として低潮線の他に直線基線も新たに採用することとなった（第2条1項）。そして、同項に定める直線基線は国連海洋法条約第7条に従って政令で定めることとされ（第2条2項）、旧領海法施行令が改正「領海及び接続水域に関する法律施行令」として施行されることとなった（平

⁴ cf. J. Ashley Roach, "China's Straight Baseline Claim: Senkaku (Diaoyu) Islands", *AJIL Insights*, vol.17-7 (2013).