

尖閣諸島をめぐる中国国内法の分析



坂元 茂樹
(同志社大学法学部教授)

- 1 はじめに一海洋強国をめざす中国
- 2 領海及び接続水域法 (1992年2月25日)
- 3 無人島の保護及び利用管理規定 (2003年7月1日)
- 4 中華人民共和国海島保護法 (2009年12月26日)
- 5 排他的経済水域及び大陸棚法 (1998年6月26日)
- 6 おわりに

1 はじめに一海洋強国をめざす中国

中国は、北から南へ、黄海、東シナ海、南シナ海の順に隣接し、18,000キロを超える海岸線と6,900の島嶼を保有している。管轄権を有する海域は300万平方キロ以上となり、海を通じた隣国は北朝鮮、韓国、日本、フィリピン、マレーシア、ブルネイ、インドネシア、ベトナムの8カ国である。

中国は、黄海の排他的経済水域と大陸棚の境界画定について、大陸棚の自然延長と衡平原則の適用を主張する中国と中間線を主張する韓国との間で紛争を抱えている。また、蘇岩礁（韓国名：離於島）の帰属をめぐっても争いがある。2013年11月23日、中国政府が東シナ海に防空識別圏を設定したが、尖閣諸島とともに、蘇岩礁をも含んでおり、日本のみならず韓国との間にも緊張関係が生じたことは周知のとおりである。朝日新聞の報道によれば、人民解放軍の部署が当初予定していた防空識別圏の範囲を、九州沖に寄せる形で修正したのは習近平政権だとされる¹。2012年9月の尖閣諸島の「国有化」にあたって、中国に組織された領導小組のトップは習近平氏であり、尖閣諸島に関連するすべての中国側の決定が党主導で動いていることは疑いない。

¹ 朝日新聞 2014年1月12日朝刊1面。

中国は、東シナ海において日本との間に大陸棚の境界画定に関する紛争を抱えている。2008年6月18日の日中共同プレスで東シナ海の油ガス田の共同開発につき日中首脳間で合意がなされたものの、その実施のための実務者協議は途絶えている。中国側には、「第二の下関条約」などと称する、日本側に譲りすぎだとの「世論」もあり、中国政府が実務者協議を進めることができない状況が生じ、合意は休眠状態に入っている。東シナ海には尖閣諸島をめぐる問題があり、この島の存在が合意実施のための実務者協議再開を妨げていることはいうまでもない。

周知のように、中国は尖閣諸島に対して領有権の主張を行っている。中国は日本に尖閣諸島に関して領有権紛争があることを認めさせるために、国家意思として中国公船を尖閣諸島周辺海域に派遣し、日中の執行機関同士の現場での緊張が続いている。さらに先の防空識別圏の設定により、日中の防空識別圏の重複が生まれた。スクランブル機能を担う自衛隊と人民解放軍との衝突の可能性も生じており、緊張関係のステージは一段と高まったといえる。中国が国家意思として設定した防空識別圏を撤回する可能性は低く、結果的に日本としては中国防空識別圏の存在を前提に、今後の対応を練ってゆく必要がある。中国は、日本の「尖閣諸島は日本固有の領土であり、解決すべき領有権紛争は存在しない」との立場を掘り崩し、国際社会に尖閣諸島をめぐる「紛争」が存在するとの構図を示すことに全力を費やしている。しかし、真の「紛争」は、島の領有権のそれではなく、強引に自国の領有権の主張を他国に認めさせようとする中国側の行動にこそあり、それが「紛争」を作り出していることを、日本としては国際社会にアピールする必要がある。なお、中国が紛争を抱えているのは東シナ海のみではない。

中国は、南シナ海でASEAN諸国との間で南沙諸島や西沙諸島をめぐる領有権紛争を抱えている。その背景には、中国が南シナ海で歴史的権利として主張する「九段線 (nine-dash line)」の存在がある。中国はASEAN諸国との間で「九段線」をいかに国際法上正当化するかという課題を抱えている。なお、ASEAN諸国と領有権紛争を繰り返している諸島の陸地面積はたかだか10平方キロ程度である。しかし、その海域面積は16万平方キロに及ぶ。しかも、中国科学院南海海洋所の調査に

よれば、南沙海域は、石油・天然ガス資源の宝庫といわれ、一説には石油350億トン、天然ガス10兆立法メートル規模の埋蔵量があると推定されている。南沙諸島をめぐる領有権紛争の本質は、クウェート油田の埋蔵量に匹敵するといわれる海洋資源をめぐる争いといえる。2009年の国連事務総長宛の口上書において、「中国は、南シナ海及びその隣接水域における諸島に対する争いえない主権を有し、関連水域並びにその海底及びその下に対する主権的権利及び管轄権を享受する。この立場は、中国政府により一貫して堅持され、国際社会によって広く知られている」(第2項)とした上で、「[大陸棚限界委員会に出されたマレーシアとベトナムによる共同申請とベトナムの単独申請は]南シナ海における中国の主権、主権的権利及び管轄権を深刻に侵害している」(第3項冒頭)と主張した²。

2013年1月22日、フィリピンは、中国に対し、南シナ海におけるフィリピンと中国との間の紛争を、国連海洋法条約(以下、海洋法条約)附属書VIIに基づく仲裁手続(以下「仲裁手続」という。)に付託する旨通告し、仲裁手続を開始した。なお、中国は、海洋法条約第298条(同条1(a)(i)は歴史的権原に関する紛争が挙げられている。)に基づく選択的適用除外宣言を行っており、海洋の境界画定に関する紛争又は歴史的湾若しくは歴史的権原に関する紛争を、裁判所の管轄権から除外している。しかし、フィリピンは、同宣言の適用を避けるように請求を構成した。中国が仲裁に応じない姿勢を示す中、柳井俊二国際海洋法裁判所(ITLOS)所長(当時)は、4月26日までに5人の仲裁裁判官(Pinto(裁判長), Cot, Pawlak, Soons and Wolfrum)を指名した。

中国が近隣諸国との間に多くの海洋紛争を抱えている原因は、中国が21世紀になり国家目標として「海洋強国」を掲げ、拡張主義的政策を続けているからである。2005年に北京で開催された「鄭和大航海出航600周年記念大会」において、黄菊中央政治局常務委員(当時)は、「中国は陸上大国であるとともに海洋大国である。海洋事業の発展に力を尽くすことは、国家の安全保障、主権権益の維持、資源環境の保護及び経済社会の発展にとり、重要な戦略的意義を有している。我々は、航海強

2 CML/17/2009 and CML/18/2009.

国と海洋強国を建設する責任感と使命感を増強し、中国の航海・海洋事業の一層の発展を促進しなければならない」と語った。中国のいう「海洋強国」とは、海軍大国であるのみならず、海洋権益を確保しうる体制の国家を意味している。軍事と経済の双方がターゲットである。世界第2位の経済大国となった中国は、その経済発展のために海洋資源（漁業及びエネルギー資源）を必要としている。その対象海域が、南シナ海と東シナ海なのである。

中国の軍事費（推定）は米国に次ぐ世界第2位であるとされる。空母の建設にみられるように、中国は沿岸防衛を任務とする brown water navy から外洋海軍たる blue water navy への転換を目指しているようにみえる。中国人民解放軍機関紙『解放軍報』によれば、中国の狙いは、「近海防衛の戦略的要求のために、近海防御型から遠海防衛への転換を徐々に実現していく」ことにあるという。「近海の防衛のためには遠海に出ていき、防衛を固める必要がある」（『新華網』2013年1月16日）というのである³。

海軍力を発揮する対象海域としては、南シナ海と東シナ海が想定されている。中国では、海洋資源獲得の後ろ盾として人民解放軍が控える構造になっている。中国は、みずからが設定する第1列島線と第2列島線の確保のために、中国海軍の展開を行っている⁴。中国はいずれの海域においても「核心的利益」という言葉を使用し、権益確保に動いており、関係当事国との間の紛争の長期化は必至である。最近の読売新聞の報道によれば、中国はこれまでの陸軍主体の防衛型の軍隊から有事即応型の軍隊に転換し、7軍区を5大戦区に移行するとのことである。まず5年

以内に、沿海の済南、南京、広州の3軍区を3戦区に改編して、各戦区に「合同作戦司令部」を設置して、それぞれ黄海、東シナ海、南シナ海を管轄させるとのことである⁵。これは、2012年の胡錦濤前国家主席の演説を具体化したものと考えられることができる。

胡前国家主席は2012年11月8日、中国共産党第18回党大会での政治報告で、同国の海洋権益を断固として守ると述べるとともに、中国が新たな段階に向けた積極防衛戦略（軍の準備態勢の拡大・強化）を実行し、幅広い軍の任務を遂行する能力を高めるべきだと指摘していたからである。中国で議論されている「情報化条件下の聯合作戦」（いわゆる統合運用）における指揮（コマンド）の確立を目指すものといえる。注意すべきは、次の演説である。胡前国家主席は、中でも最大の任務は、情報化の時代における局部戦争に勝利することだと付け加えた。この演説は、2012年9月13日に発表された、10人の将軍（退役を含む）による「釣魚島解決の道を議論する。狭い道で衝突するなら、勇者が勝つ、知者が勝つ」の論評にある、エスカレーションを恐れず神経戦を唱える軍部の考え方と軌を一にしている⁶。今後も、東シナ海では、実際の衝突に至る可能性を包含した、中国による挑発的行動が続くことを覚悟しなければならない。日本にとっては、挑発に乗らず、尖閣諸島の安定的管理のためにどのような戦略的妥協を中国との間に形成しうるかが鍵となろう。

今後とも中国は、みずからの領有権主張の正当性を喧伝し、日本は第二次世界大戦後の国際秩序に挑戦する国という根柢のないイメージを展開した上で、実際に尖閣諸島で「局部戦争」を行うことを辞さない姿勢を取り続けるであろう。挑発に不用意に応ずると、双方の国民感情が沸騰し、予期せぬ武力紛争が発生する可能性があり、注意を要する。残念ながら、2001年のEP-3事件では役には立たなかったが、1998年1月19日に米国国防省と中国国防部の間で締結された米中軍事海洋協議合意（U.S.-China Military Maritime Consultative Agreement）のような合意の締結を模索することも一案であろう。なお、同合意は、両国間に法的に拘束力ある手続を確立するものではなく、お互いの海軍と空軍間の協議を

3 浅野亮「『グレー・ゾーン』の中の日中関係—威嚇と抑止の中の安定追及」渡邊昭夫編『2010年代の国際環境と日本の安全保障—パワー・シフト下における日本—』防衛省防衛研究所（平成25年12月）74頁。

4 1980年代、劉華清海軍司令員は強大な海軍の必要性を説き、沿岸防衛戦略から「近海防御」へと海軍戦略を拡大し、日本本島、奄美群島、沖縄、八重山諸島、台湾、フィリピンをつなぎ、南シナ海を囲む線を第1列島線とし、その内側を中国の海として守り、小笠原諸島、グアム島、ミクロネシア、パラオ、バブアニューギニアに至り大きくフィリピン海を囲む線を第2列島線とし、その内側を支配して敵国の自由な活動を阻止する構想を有しており、これを中国海軍の作戦の対象地域とした。しかし、21世紀には第2列島線を越えて作戦を展開する「遠海防衛」が議論されており、いわゆる中国による接近対抗/領域拒否（A2/AD）能力の強化をはかろうとしている。詳しくは、秋山昌廣「海洋の安全保障と日本」渡邊編『同上書』121頁及び125頁。

5 読売新聞2014年1月1日朝刊1面。

6 浅野「前掲論文」（注3）75-76頁。

促進するメカニズムを提供する非拘束的合意にすぎない⁷。実際に機能するかどうかはさておき、合意を締結することで双方の緊張関係を鎮め、冷却期間を設けることができ、また緊急の場合の連絡メカニズムの構築というメリットがあると思われる。2012年の習近平国家副主席(当時)の訪米時以来使われている「新型の大国関係」という、米中がともに対等で相互に武力衝突しないことを共通利益とする現在の状況において、中国人民解放军の暴発を押しとどめているのは、日米安保条約に基づく米軍の存在であることは疑いない。

なお、胡前国家主席は、海洋資源については、「われわれは、海洋資源の開発能力を高め、中国の海洋権益を断固として守り、中国を海洋国家としてつくり上げるべきだ」と強調した。これを受けて、習近平新政権下で、南シナ海(約350万平方キロ)の約200万平方キロを管轄範囲とみなす海南省の人民代表大会常務委員会が、2012年11月27日に「海南省沿海国境警備治安管理条例」の改正案を可決し、①領海通過時の不法な停船、②島嶼への不法上陸、③国家主権や安全を損なう宣伝活動の実施を違法行為と認定し、臨検や押収ができるようにした。中国は西沙全域を実効支配し、南沙では美濟(ミスチーフ)環礁に軍事施設を建設して以降、周辺海域を実効支配している。

このように、中国は、黄海、東シナ海、南シナ海の周辺諸国と多くの海洋紛争を抱えている。日本としては、中国が各個撃破できない政治状況を作り出すことが先決であり、そのためには、中国と紛争を抱える国々との連携が必要である。

2 領海及び接続水域法(1992年2月25日)

中国の国内法において、海洋権益という言葉が初めて登場するのは、1992年の「領海及び接続水域法」である。同法第1条は、「中華人民共和国の領海に対する主権及び接続水域に対する管轄権を行使し、かつ、国の安全及び海洋権益を守るため、この法律を制定する⁸」と規定して

いる。本法の目的が、国の安全と海洋権益の確保であることは明らかである⁹。同法は17カ条で構成されており、おおむね海洋法条約第2部「領海及び接続水域」の内容を踏襲している。

第3条では、領海の幅員を12海里と設定し(1項)、領海基線として直線基線を採用することを明らかにしている(2項)。ただし、海洋法条約が要求する地理的要件、「海岸線が著しく曲折しているか又は海岸線に沿って至近距離に一連の島がある場所においては、領海の幅を測定するための基線を引くに当たって、適当な点を結ぶ直線基線の方法を用いることができる」(第7条1項)に沿った形で引かれているかは、第15条がいう公布された領海基線をみなければ検証できない¹⁰。国際司法裁判所は、カタルー・バーレーン海洋境界画定及び領土事件判決において、「直線基線の方法は、基線の決定における通常基線の例外で有り、多くの条件が満たされた場合のみ適用されるものである。この方法は、厳格に適用されなければならない¹¹」と判示した。なお、2012年9月10日に中国が尖閣諸島周辺に立法管轄権を行使して引いた直線基線については、米国のローチ(J. Ashley Roach)氏によって海洋法条約の要件を満たしていないとして鋭く批判されている¹²。

第4条では、「中華人民共和国の接続水域とは、領海外の領海に隣接した一帯の海域をいう。接続水域の外部境界は、12海里とする¹³」(1項)と規定し、接続水域を設定した。注目すべきは、接続水域における管轄権行使の範囲に関する第13条である。第13条は、「中華人民共和国は、接続水域内において、その陸地領土、内水又は領海内で安全、税関、財

9 薛桂芳「中国における海洋政策の概念と発展の過程」海洋政策研究財団『平成17年度中国の海洋政策と法制に関する研究』(平成18年3月)11頁。

10 金永明氏によれば、中国は1992年2月25日に「中国政府の中国領海基線に関する声明」を發出し、中国大陸領海の一部基線と西沙諸島の領海基線を明示するとともに、中国政府がさらにその他の領海基線についても今後宣言することを明らかにした。金永明「中国における海洋政策と法制の概要」『同上書』20頁。

11 *ICJ Reports* 2001, p.67, para.212.

12 J. Ashley Roach, "China's Straight Baseline Claim: Senkaku (Diaoyu) Islands, American Society of International Law, *insight*". Cf. <http://www.asil.org/insights/volume/17/issue/7/china%E2%80%99s-straight-baseline-claim-senkaku-diaoyu-islands>

13 中国総合研究所「全掲書」(注8)124頁。なお、日本の「領海及び接続水域法」第4条1項は、「通関、財政、出入国管理及び衛生に関する法令に違反する行為の防止及び処罰のために必要な措置を執る水域として、接続水域を設ける」と管轄権行使の内容を明示している。

7 David Griffiths, "U.S.-China Maritime Confidence Building Paradigms, Precedents, and Prospects," *Naval War College China Maritime Studies Institute*, No.6 (2010), p.2.

8 中国総合研究所・編集委員会編集『現行中華人民共和国六法』(平成25年4月)124頁。