

南シナ海問題の現況—3つの側面から



上野 英詞

(笹川平和財団海洋政策研究所研究員)

はじめに

1 中国による人工島の造成と南シナ海紛争の複雑化

2 国際法律戦—仲裁裁判の行方

3 アメリカの「航行の自由」作戦—その戦略的意味

おわりに

はじめに

アメリカの戦略地政学者、Robert Kaplan がその著書のタイトルで、“Asia’s Cauldron” (アジアの大湯沸かし)¹と呼ぶ南シナ海は、現在、まさに沸騰状態にある。南シナ海の海水温を沸点にまで高めた直接的な要因は、言うまでもなく、2014年後半から本格化した、中国による南沙諸島の自国占拠の海洋地勢 (maritime features) における大規模かつ急速な人工島の造成である。これによって、南シナ海の戦略的景観が一変した。

中国による人工島の造成によって、南シナ海の海洋地勢を巡る紛争が複雑化した。より重要なことは、2015年10月末の人工島周辺海域における最初の「航行の自由」作戦の実施という形で、アメリカが南シナ海における海洋の自由の擁護に乗り出したことである。南シナ海へのアメリカの直接的関与という、最も避けたいと願っていた事態を、中国は自ら招いたといえる。更にほぼ時期を同じくして、オランダのハーグにある常設仲裁裁判所 (The Permanent Court of Arbitration: PCA) が、南シナ海の領有権問題を巡って2013年1月にフィリピンが提訴した案件の一部について管轄権を有するとして、審理を進めることを決定した。中国

1 Robert D. Kaplan, *Asia’s Cauldron: The South China Sea And The End Of A Stable Pacific*, Random House, New York, 2014 (奥山真司訳『南シナ海—中国海洋覇権の野望』講談社、2015年)

は、裁判自体を拒否しているが、フィリピンが仕掛けた国際法律戦に否応なく引き込まれることになった。

本稿は、中国による人工島の造成と南シナ海紛争の複雑化、常設仲裁裁判所における審理の開始、そしてアメリカの「航行の自由」作戦の実施という3つの側面から、沸騰する南シナ海の現況を概観するものである。(なお、脚注に付した URL は煩雑を避けるためアクセス日を省略したが、いずれも2016年2月半ば現在でアクセス可能なもの)

1 中国による人工島の造成と南シナ海紛争の複雑化

南シナ海には、南沙諸島 (Spratly Islands) の他、西沙諸島 (Paracel Islands)、東沙諸島 (Pratas Islands)、中沙岩礁群 (Macclesfield Bank) 等がある。西沙諸島と南沙諸島を中心に200を超える島、岩、環礁などの海洋地勢が散在している。南シナ海紛争の核心は、これら散在する海洋地勢の領有権と、沿岸国の排他的経済水域 (EEZ) と大陸棚の境界画定を巡る紛争である。

現在、西沙諸島と中沙岩礁群はほぼ中国の、そして東沙諸島は台湾の、それぞれ管轄下にある。南沙諸島については、120を超える島や岩、環礁の内、フィリピンとマレーシアがその一部に対して、中国、台湾及びベトナムがその全部に対して、それぞれ領有権を主張している。フィリピン、マレーシア、ベトナム、中国及び台湾は、自国が占拠するこれら海洋地勢に小規模な守備隊を置いている²。

では、南シナ海における中国の領有権主張は、どのようなものか。中国は、西沙諸島と南沙諸島の全てに対して領有権を主張している。中国の主張の特徴は、9か所の点を結ぶ、「9段線」といわれるもので (地図1参照)、南シナ海の大部分を包摂する。中国は、マレーシアとベトナムが合同で2009年5月6日に「大陸棚限界委員会 (The Commission on the Limits of the Continental Shelf: CLCS)」に大陸棚外縁の延長を申請したことに対する抗議の口上書で、「9段線」地図を論拠として提出しており、

2 Global Security の Web サイトによれば、占拠地勢の数については、中国が7カ所、台湾が1カ所、ベトナムが21カ所、フィリピンが8カ所、マレーシアが3カ所である。
<http://www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly-claims.htm>
なお、占拠地勢に数については、資料によって多少の変動がある。

中国が領有権を国際的に主張するために「9段線」を使ったのはこれが初めてとされる。そして中国は、2014年6月25日、「9段線」を取り込んだ、新たな公式地図を公表した³。この地図では、大陸本土と同縮尺で南シナ海の「9段線」で囲まれた領域を自国領として明示している。この地図では、台湾の東側にもう1つの段線を引き、「10段線」として台湾の領有権を誇示するものともなっている。中国は、南シナ海のほとんどを取り囲むU字形の「9段線」に基づいて、その中で南沙諸島とその周辺海域に対して「議論の余地のない主権」を主張しているが、それが依って立つ法的根拠については明確にしていない。

米務省は2014年12月5日、主権問題を別にして、「9段線」主張に関する3つの可能な解釈を検討し、それらの解釈が国際法に整合するかどうか検討した報告書⁴を公表している。それによれば、1つ目は「9段線」内の地勢とその周辺管轄海域に対する主権の境界線と解釈するもので、この解釈は国際法に整合するが、主権問題は最終的には他の主権主張国との間での解決に委ねられる問題であるとしている。2つ目は「9段線」を国境線と解釈するものだが、その一方的な性質と海洋管轄権が陸地由来でないことから、国連海洋法条約の下では適切な法的根拠を有しないと指摘している。3つ目は「9段線」を1982年の国連海洋法条約より以前の「歴史的権原」を根拠とするものと解釈するものだが、中国のいう歴史は国連海洋法条約で規定される厳密な「歴史的権原が認められる範疇」（第10条及び第15条）には合致しないと指摘している。そして報告書は、中国が「9段線」に基づく正式な領有権主張を提示しておらず、「9段線」の性格と段線の位置が国際法から見て曖昧であることは「9段線」によって囲まれた海域に対する海洋管轄権を有すると中国の主張を損ねる結果となっていると指摘し、その上で、「こうした理由から、『9段線』が段線内の地勢に対する主権と（国連海洋法条約にいう陸地由来の）

³ “Could this map of China start a war?,” The Washington Post, June 27, 2014
<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/06/27/could-this-map-of-china-start-a-war/>

⁴ CHINA MARITIME CLAIMS IN THE SOUTH CHINA SEA, Office of Ocean and Polar Affairs, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U.S. Department of State, December 5, 2014.
<http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>

その周辺海域に対する管轄権を示すものであると中国が証明しない限り、『9段線』は国連海洋法条約と整合したものではない」と結論づけている。

地図1 「9（10）段線」地図



出典：CHINA MARITIME CLAIMS IN THE SOUTH CHINA SEA, Office of Ocean and Polar Affairs, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U.S. Department of State, December 5, 2014, p.4.
<http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>

そして現在、中国は、「議論の余地のない主権」の範囲内で、南沙諸島で占拠する7つの海洋地勢、即ち Cuarteron Reef (華陽礁⁵)、Fiery Cross Reef (永暑礁)、Gaven Reefs (南薰礁)、Johnson South Reef (赤瓜礁)、Mischief Reef (美濟礁)、Subi Reef (渚碧礁)、及び Hughes Reef (東門礁)で、2014年半ば以降、迅速かつ大規模な埋め立てを行い、これら全ての地勢を人工島に作り替えている(以下、本稿で取り上げた個々の海洋地勢の位置については、末尾の図2参照)。埋め立てによる人工島の造成について、孫建國・人民解放軍副総参謀長は2015年5月31日のシンガポールでの安全保障会議で、①埋め立ては軍事、防衛上の所要を満たすためである、②埋め立ては中国の主権の範囲内であり、完全に道理に適い合法である、③大国として、埋め立ての規模とペースは南シナ海で中国が負っている国際的な義務と責任に従ったものである、と主張している⁶。他方で、中国は、埋め立て工事による人工島の土地造成を、公共財(例えば灯台、漁民のための台風避難所、気象観測所や捜索救難施設)を提供することが目的であると主張している。

しかしながら、例えば Fiery Cross Reef(永暑礁)には既に長さ3,000メートルの滑走路が完成しており、中国が保有する全ての軍用機が離着陸可能とされる。衛星画像から、Mischief Reef (美濟礁)や Subi Reef (渚碧礁)でも、滑走路が建設中と見られている。また、他の人工島でも軍事施設の建設が確認されており、将来的な人工島の軍事的使用の可能性は排除できない。南シナ海は、国連海洋法条約第122条にいう、「半閉鎖海」である。この「半閉鎖海」を鳥瞰すれば、マレーシアとインドネシアが底になり、アジア大陸部とボルネオ島・フィリピン諸島に両側を囲まれ、上から台湾が蓋をした、ややくびれた壺のような形をした海域で、面積は350万平方キロに及ぶ。この半閉鎖海への出入り口として、マラッカ・シンガポール海峡、スダダ海峡、ロンボク海峡、バシー海峡及び台湾海峡といった諸海峡が重要なチョークポイントとなっている。そしてこれらの諸海峡から南シナ海を経て、中国や日本、韓国に至る、世界で最も

物流の多い重要なシーレーンが伸びている。その東部中央部に中国の軍事拠点が出現すれば、安全保障上大きな意味を持つことになろう⁷。

中国による人工島の造成は、南シナ海の海洋地勢を巡る領有権紛争と海洋管轄権の境界画定を複雑なものとしている。南沙諸島を巡る紛争では、以下の3つのタイプの海洋地勢が関わっている。

- (1)「低潮高地」: 満潮時に水面下に沈む地勢で、国連海洋法条約第13条では、環礁や「低潮高地」は領海も「排他的経済水域 (EEZ)」も有しない。「低潮高地」に造成された人工島は500メートルの安全水域を宣言できるだけである。
- (2)「岩」: 第121条の下で、恒久的に海面上にあるが、人間の居住や経済生活ができない「岩」は、領海と領空を有するが、EEZを有しない。「岩」の上で造成された人工島も同様である。
- (3)「島」: 第121条の下で、人間の居住と経済生活を支えることができる自然に形成された「島」は、領海、領空及びEEZを有する。

中国は「低潮高地」や「環礁」、そして「岩」の上に大規模な造成工事を行ったので、現在の形状からは当該地勢の原初形状を判断できない。中国は、「9段線」内に対する「議論の余地のない主権」を主張しているにも関わらず、その中に散在する個々の占拠地勢の、そしてその上に造成した人工島について、公式にそれらが持つ法的な権限を規定していない。また、同じように、南沙諸島に対する他の領有権主張国も、占拠地勢が持つそれぞれの領海などを宣言していない。これら人工島を原初形状に戻すことは最早不可能だが、これら人工島の原初形状の法的性格や「9段線」の法的根拠については、2項で言及する常設仲裁裁判所の審理の過程を通じていずれ明らかになっていくと見られる。

ASEANと中国との間で、「行動規範 (COC)」の実現に向けた交渉が遅々たる歩みながらも継続されている。個々の海洋地勢を巡る領有権紛争の最終的な解決には、例えば、こうした交渉過程を通じて、まず、領有権主張国間で、各領有権主張国が事実上占拠している海洋地勢の現状

5 本稿で取り上げた海洋地勢の英語名に付した括弧内の名称は中国名を指す。

6 Admiral Sun Jianguo, "Jointly Safeguard Peace and Build a Secure Asia-Pacific Region," Speech at the 14th Shangri-La Dialogue, May 31, 2015
http://eng.mod.gov.cn/TopNews/2015-05/31/content_4587686.htm

7 人工島が持つ軍事的意味合いについては、例えば、以下を参照。

Congressional Research Service, *Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options*, June 18, 2015
<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R44072.pdf>