国際判例紹介(9)

南シナ海における仲裁事件

(フィリピン共和国対中華人民共和国)

(2016年7月12日国連海洋法条約附属書型に基づいて設立された仲裁裁判所判断)

下山 憲二 (海上保安大学校准教授)

はじめに

南シナ海とは、緯度 0 度から北緯 23 度付近まで広がる熱帯及び亜熱帯海域で、中国、台湾、フィリピン、ブルネイ、マレーシア、ベトナム及びインドネシアによって囲まれる海域を指す。海域内での最大の島と言えるのは海南島程度であるが、サンゴ礁も含めた多数の島嶼が存在しており、ある程度の島嶼の集団をもって、いくつかの諸島に分類されている。このように多数の島嶼が散在することから、沿岸各国による領有権の主張が複雑に入り組んでいる。特に、南沙諸島(スプラトリー諸島)をめぐっては、上記の 7 ヶ国が領有権を主張している。中でも中国(当時は中華民国)は、1953 年以降、南シナ海の各沿岸国の海岸線ぎりぎりまで 9つの線(以下、九段線とする)を設定し、同線内の水域の領有を主張している。他方、フィリピンは、1949 年に南沙諸島(スプラトリー諸島)の一部に対する領有を宣言し、2009 年には法令を制定して、上記の島嶼を正式にフィリピンの領土に編入した。その後、南シナ海での各島嶼の領有をめぐっては、1974 年及び 1988 年に中国とベトナムとの間で武力衝突が発生し、その結果中国が実効支配を強めることとなった。

南シナ海の状況は、1994年にフィリピンが実効支配していたミスチーフ礁を中国が占拠して、その上に構築物を建設したことによって大きな変化を迎えることとなる。その後は、周辺沿岸国による海底資源探査の実施やそれぞれが実効支配する島嶼上での構築物の建設等がなされ、特に中国による埋立てや構築物の建設が顕著であったため、周辺諸国との緊張関係が高まっていった。

2013年1月22日、フィリピンは、南シナ海をめぐる中国との紛争に関して、政治的及び外交的解決努力を尽くしたとして、国連海洋法条約

に基づく仲裁手続を開始する共に、その旨を中国に通告した。フィリピンは、仲裁裁判所(以下、裁判所と略す)の指示に従い、2014年3月30日に申述書を提出し、これに対して中国は仲裁手続を拒否する旨の口上書を裁判所に提出した。これを受けて裁判所は、中国に対してフィリピンの主張に対する答弁書を提出するよう要請したが、中国は答弁書の代わりにポジション・ペーパーを提出し、その中で本件におけるフィリピンの主張が無効であり、裁判所は管轄権を有しないと主張した。そこで、裁判所は、まず本件に関して管轄権及び受理可能性を有するか否かを判断する必要があるとして、この件に関する手続を開始した。

2015年10月29日、裁判所は、本件に関する管轄権及び受理可能性に関する判断を下した。同判断の中で、まず裁判所は、フィリピンが求めない限り、本件が島嶼に対する主権及び海洋境界画定に関係するものではないとした上で、フィリピンによる15項目にわたる請求事項の内、7項目について管轄権を有しかつ受理可能であると判断した。残りの8項目の管轄権については、本案で併せて検討するとした。

1 双方の主張

仲裁に限らず、通常の国際裁判においては、紛争当事国双方が自己の主張に関する文書を裁判所に提出し、それらの文書に基づき審理を行うが、本件仲裁は非常に特殊な形態で審理及び進行された。つまり、フィリピンが申述書を提出した一方で、中国は、一貫して本件仲裁の合法性に疑義を呈し、参加を拒否してきたため、中国の公式な見解を示す文書を殆ど裁判所に提出しておらず、審理にも参加していない。これに対して、裁判所は、国連海洋法条約附属書〒の9条に基づき、いずれかの紛争当事者の欠席や弁護の不実施があったとしても仲裁手続の進行は妨げられないとして、前述した中国のポジション・ペーパー及び中国がこれまでに公表した様々な文書及び声明から中国の主張をくみ取って審理を進めることとなった。

次に両国の主張の概要を整理する。まず、フィリピンが裁判所に対して行った請求内容は以下の通りである。

1. 中国の南シナ海での海洋権原(entitlements)は、国連海洋法条によっ

て認められた範囲を超えてはならない

- 2. いわゆる九段線で囲まれた南シナ海の海域に関する中国の主権、 管轄権及び歴史的権利の主張は国連海洋法条約に反しており、法的 効力を有しない
- 3. スカボロー礁は、EEZ 又は大陸棚に関する権原を生じさせない
- 4. ミスチーフ礁、セカンド・トーマス礁及びスビ礁は、領海、EEZ 又は大陸棚に関する権原を生じさせない低潮高地であり、占有等で 所有される存在ではない
- 5. ミスチーフ礁及びセカンド・トーマス礁は、フィリピンの EEZ 及び大陸棚の一部である
- 6. ゲブン礁及びマッケナン礁 (ヒュー礁を含む) は、領海、EEZ 又は 大陸棚に対する権利を生じさせない低潮高地であるが、その低潮線 はナニット及びシン・コウの領海幅を測定する基線を決定するため に使用され得る
- 7. ジョンソン礁、クアルテロン礁及びフィアリー・クロス礁は、 EEZ 又は大陸棚に対する権原を生じさせない
- 8. 中国は、フィリピンによる自国の EEZ 及び大陸棚の生物及び非 生物資源に関する主権的権利の享有及び行使を違法に侵害している
- 9. 中国は、フィリピンの EEZ 内での自国民及び自国船舶による生物資源の開発を違法に防止していない
- 10. 中国は、フィリピンの漁民がスカボロー礁において伝統的な漁獲を行うことで生計を立てることを違法に妨害している
- 11. 中国は、スカボロー礁及びセカンド・トーマス礁での海洋環境の保護及び保全にかかわる国連海洋法条約の義務に違反している
- 12. ミスチーフ礁における中国による占有及び建設活動は:
 - (a) 人工島、施設及び構築物に関する国連海洋法条約の規定に違反 する
 - (b) 国連海洋法条約での海洋環境を保護及び保全する義務に違反する
 - (c) 国連海洋法条約に違反する違法な占有の試みを構成する
- 13. 中国は、スカボロー礁付近海域を航行するフィリピン船に対して 衝突を引き起こすような深刻な危険を生じさせるような態様で法執

行船舶を運航することで、国連海洋法条約の義務に違反している

- 14. 2013年1月の仲裁手続開始以来、中国は特に以下により、違法 に紛争を悪化させている:
 - (a) セカンド・トーマス礁及びその周辺海域を航行するフィリピン の権利を侵害し
 - (b) 同地に駐留するフィリピン要員の交代及びそれらへの補給を妨害し
- (c) 同地に駐留するフィリピン要員の健康及び福祉を危険にさらした 15. 中国は更なる違法な主張及び活動を中止する

次に、裁判所が推定した中国の主張は、ポジション・ペーパーに拠れ ば以下の通りである。

中国は、フィリピンの請求内容は主に ①中国が南シナ海で主張している「歴史的権利」は条約で認められた範囲を超えている ②中国が南シナ海の一部の岩礁、低潮高地及び水中の地勢を根拠に示した 200 海里の主張及びその他の権利は、条約に適合しない ③中国はフィリピンが条約に基づいて権利を保有しかつ行使することに違法に干渉しているの 3つに分類できるとして、それぞれに対して反論を行っている。

- ① 中国が南シナ海に対して行っている権利の範囲を確定するために は、まず南シナ海における中国の領域主権を確定する必要がある。
- ② 中国が南シナ海の一部の岩礁や低潮高地及び200海里水域への権利の内容を確定することは、領域の主権問題と不可分である。
- ③ 中国が一部の島や礁に対して行っている権利行使は、主権や主権を基に有するその他の権利に基づくものであり、その他の活動も合法かつ正当なものである。

中国の主張は、フィリピンの請求内容を領土に対する主権の帰属や海洋境界画定の問題に関連付けることにより、298条1項 (a) (i) の「大陸又は島の領土に対する主権その他の権利に関する未解決の紛争についての検討が必要となる紛争については調停に付さない」という選択的適用除外事項に基づいて2006年に行った宣言により、裁判所の義務的紛争解決手続から除外されることを狙ったものであろう。

2 判断

フィリピンによる請求事項は15項目にわたるが、判断の内容は大きく以下の4つに分類することができる。

(1) 九段線及び南シナ海での歴史的権利

1948 年当初は十一段線であったが、1953 年に九段線となった。中国は同線内部の水域が内水または領海の一部ではなく、EEZ 及び大陸棚に該当すると考えている。従って、中国の主張する歴史的権利は、生物及び非生物資源に対するものである。国連海洋法条約の文脈では、EEZ 及び大陸棚内での沿岸国以外の国の権利を包括的に扱っており、それ以外の歴史的権利の主張を認める余地がないことは明らかである。南シナ海での海洋権原の範囲は国連海洋法条約が定義しており、その範囲は条約で課された限界を超えて広がることはない。九段線によって囲まれる海域に関して中国が主張する歴史的権利や他の主権的権利は、国連海洋法条約に反するものであり、同条約での中国の海洋権原の地理的及び実体的限界を超える法的効果はない。

(2) 各形成物の法的地位

フィリピンの請求で列記されている形成物(feature)の分類に関して、まず、低潮高地の位置付けを明確にする。なぜなら、低潮高地を規定した13条と島を規定している121条1項とは並列な関係にあるためだ。両条文には、「自然に形成された」という文言があるため、これは人の手による拡張によっても低潮高地を島にすることができないことを意味しており、当然だが、手が加えられる前の状態を判断の基礎にする必要がある。さらに、低潮高地は占有(appropriate)されえない。

次に各形成物が高潮時に水面上にあるか否かを検討する。高潮時の意味について、裁判所は南シナ海全体の潮汐範囲は比較的小さいものであり、殆どの場合にどの水準原点(vertical datum)を選定するかは、形成物の地位に関して相違を設けるものではないとする。まず、個別の形成物が高潮時も水面上にあるか否かで、それらが低潮高地であるか否かを検討する。過去の測量実績や両国の過去の調査報告書を基に、ミスチーフ礁、ヒュー礁、ゲブン礁(南)、スビ礁及びセカンド・トーマス礁は低潮高地であり、他方で、スカボロー礁、クアルテン礁、フィエリー・クロス礁、ジョンソン礁、マッ

ケナン礁及びゲブン礁(北)は高潮時の形成物であると判断する。

上記の高潮時にも水面上にある形成物に関して、それらが121条1項の島に該当するのか、それとも同条3項のいわゆる「岩」に該当するのかを検討するが、大きさは両者を区別する決定的な要素ではないとしつつ、3項の各要件を分析する。

「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、排 他的経済水域又は大陸棚を有しない」

第三次海洋法会議での準備作業を踏まえた上で、まずA.「岩」とは、地形学的又は地質学的な基準を適用してしまうと不合理な結果を招くため、その形状や材質は問わない。次にB.「できない (cannot)」は、必ずしも現状を意味するものではなく、人間の居住や独自の経済的生活を行うことができる客観的能力に関係する。さらにC.「維持する」とは、時間的及び質的要素を含むものであり、一定期間にわたってかつ十分な水準で展開されるものでなければならない。そして、D.「人間の居住」及びE.「独自の経済的生活」とは、島嶼毎に評価される必要があるとしつつ、一定の基準を示した。つまり、Dについては、具体的な期間は明示しないながらも、一定期間の居住であって、居住者の安定したコミュニティーが必要であるが、それは必ずしも大規模である必要はなく、数名や数家族でも満たされる。そしてEについて、経済的生活とは、家を建てそこに居住する人々の生活や生計を指すものであり、かつ、それが当該形成物に附属するものでなければならない。従って、外部資源への完全な依存や住民の関与しない当該形成物内の開発といったことでは当該要件は満たされない。

これらの要件に従って上述した高潮時にも水面にある形成物を分析した結果、全てが121条3項のいわゆる「岩」であると認定する。

	ミスチー フ礁	セカンド・ トーマス 礁	クアルテ ン礁	フィエリー・ クロス礁	ゲブン礁 南	ゲブン礁 北	マッケナ ン礁	ジョンソ ン礁	ヒュー礁	スビ礁	スカポロー 礁
低潮高地	0	0			0				0	0	
いわゆる 「岩」			0	0		0	0	0			0
島	該当なし										