

国際法秩序からみた南シナ海問題

坂元 茂樹

神戸大学名誉教授

1 海洋強国をめざす中国

中国は、国家戦略として、21世紀に海洋強国になることを目指している。世界史を振り返れば、19世紀は「英国による平和 (Pax Britannica)」と呼ばれ、海軍大国英国が世界を支配した。20世紀は「米国による平和(Pax Americana)」と呼ばれ、海軍大国である米国が世界を支配した。超大国で海軍大国でなかった国はない。21世紀に超大国になることをめざす中国は、海軍大国になることをめざしている。

国際戦略研究所 (IISS) の2019年5月のレポートによれば、中国が2015年から2017年の間に建造した艦艇の総排水量は約40万トンで米国の2倍に相当し、米海軍大学の研究によると、中国海軍が保有する水上艦と潜水艦は現在の400隻から2030年までには530隻以上になるとされる。米海軍が保有する水上艦と潜水艦は2019年1月の段階で287隻である。ジェーンズの報告書によると、中国の軍事支出は2015年の1679億ドルから2030年には2068億ドルと55%増加し、とりわけ海軍については、314億ドルから571億ドルと82%も増えるといわれている。

中国のいう海洋強国とは、こうした海軍大国のみならず、海洋権

益を確保しうる体制の国家をも意味する。そこでは、軍事と経済の双方がターゲットになっている。世界第2位の経済大国となった中国は、急速な経済成長を支えるために、海洋資源を必要としている。中国は今や、石油の輸入依存度が、2010年の55.6%から2019年には70.8%に、天然ガスの輸入依存度が2010年の15.2%から2019年には43.0%へと増大している国である。

中国は、その経済発展のために海洋資源、特に漁業およびエネルギー資源を必要としている。その対象海域は、南シナ海と東シナ海である。中国は、南シナ海では「九段線 (nine-dash line)」という歴史的権利を主張し、島や岩礁の領有と海洋資源の独占を図ろうとしている。東シナ海では日本との間に尖閣諸島の領有権問題を抱えている。

2 中国にとっての南シナ海とはどのような存在か

中国は、南シナ海でASEAN諸国、とりわけベトナムやフィリピン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」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。

ある調査によれば、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112億バレル以上、天然ガス190兆立方フィート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。中国のエネルギー需要は、今後20

年間に 75%増加するといわれており、中国の経済発展にとってエネルギー資源の確保は死活的重要性を占めている。

南シナ海は、中国にとってそれにとどまらない重要性を有している。中国が南シナ海に設定している漁場面積は、中国の他の近海(渤海、黄海および東シナ海)に設定している漁場面積を上回っている。このように水産資源上の価値を有しているがために、中国、フィリピンおよびベトナムの漁民間の紛争が多発している地域といえよう。

2020年4月3日、ベトナム政府は、パラセル(西沙)諸島のフォーラム島の海域で操業していたベトナム漁船「QNg90671号」が中国海警局の巡視船「4301号」に体当たりされ沈没したと発表した。また他の2隻のベトナム漁船が拿捕され、漁民が一時拘束されただけでなく、機械設備や漁具が没収、破壊された。その前年の2019年6月13日、フィリピン漁船が中国漁船に衝突され沈没する事件も発生していた。

2021年3月21日、フィリピン政府は、スプラトリー(南沙)諸島の、フィリピン西部パラワン島バタラザの西約175カイリのフィリピンの排他的経済水域(EEZ)で海上民兵が配備したとみられる約220隻の中国漁船群が隊列を組んで停泊しているのが確認され、フィリピンのロクシン外相は中国側に抗議した。

この事件からわれわれ日本は何を学ぶべきか。2016年の南シナ海仲裁判決で敗訴した中国は、判決は違法かつ無効であるとしてこれに従わないが、勝訴したフィリピンは声高に中国を非難するのではなく、宥和的な政策をとってきた。しかし、そうしたフィリピン

の態度をもってしても中国政府をコントロールすることはできないという事実である。

われわれが学ぶべき教訓の一つは、中国は、核心的利益と称する問題については、みずからの戦略で行動する国である。尖閣諸島に関する問題について言えば、日本がどのように振舞おうと、中国が核心的利益と称する領有権問題について、中国の政策を変えることができないという事実である。もう一つの教訓は、南シナ海で起きていることは、早晚東シナ海でも起こるということである。もちろん、東シナ海では強固な日米安全保障体制があり、また日本自身の海上警察能力と防衛力も南シナ海の沿岸諸国とは大きく異なるので、まったく同じようなことは生じにくいと思われるが、油断は禁物である。海上民兵が配備する中国漁船群の隊列が尖閣諸島周辺海域でやがてみられる事態が生ずることになる。

3 南シナ海仲裁判決に対する中国の政策

フィリピンのアキノ政権は、2013年1月、領有権の争いのある岩礁や低潮高地を実効支配する中国を相手取って、海洋法条約に基づく義務的仲裁手続を開始した。2016年7月12日、南シナ海仲裁裁判所は、フィリピンの主張を認める画期的判決を下した。裁判所は、「中国の『九段線』内の生物資源および非生物資源に対する歴史的権利の主張は、国連海洋法条約が規定する中国の海域の限界を超える限度において国連海洋法条約と両立しないと結論する」とし、「したがって、中国の国連海洋法条約への加入および同条約の発効により、『九段線』内の生物資源又は非生物資源について中国が有

していたかもしれないいずれの歴史的権利も、国連海洋法条約が規定する海域の限度によって取って代わられた」と結論し、中国の「九段線」に基づく歴史的権利の主張を明確に否定した。

そして、裁判所は、中国はフィリピンの排他的経済水域において、①同国の漁業および石油探鉱を妨害したこと、②人工島を造成したこと、および③その海域での自国漁民による操業を禁止しなかったことにより、フィリピンの主権を侵害したと認定した。

判決が下された2016年7月12日、中国外交部は、「仲裁判決は無効でありいかなる拘束力も有しないと宣言する。中国はこの判決を受け入れることも承認することもしない。……いかなる状況においても、南シナ海における中国の領域主権および海洋権益がこの判決によって影響を受けることはない。中国はこの判決に基づきいかなる主張または行動にも反対し、決して受け入れることはない」との声明を出した。実際、中国は、判決後、そのように行動している。

しかし、中国による、公海や他国のEEZを自国の海にしようという途方もない要求を認めることは、国際社会を「力の支配」に委ねることに他ならない。仲裁判決は、2016年7月5日の米国ワシントンでの戴秉国 (Dài Bǐngguó) (タイヘイコク)・元国務委員の発言にあるような「一枚の紙くず」ではない。百歩譲って、仮に判決について違法かつ無効であると中国が主張しうることを認めたとしても、判決には既判力があり、海洋法条約296条は、仲裁判決は紛争当事者に対して法的拘束力を有すると明確に規定している。

2016年7月12日、中国は、政府名で、「①中華人民共和国は、南シナ海の4つの岩礁に主権を有する。②この主権の主張に基づい

て、内水、領海、接続水域、排他的経済水域および大陸棚を有する。
③中国は南シナ海において歴史的権利を有する」と発表した。中国の管轄水域として九段線を放棄しない姿勢を明らかにした。

中国は、フィリピンのドゥテルテ大統領に交渉による解決を呼びかけ、ドゥテルテ大統領も中国との二国間協議に応じた。2016年10月、ドゥテルテ大統領は中国を訪問し、観光や農業など多分野にわたって13の合意を中国と結び、総額240億ドル（約2兆6942億円）の経済協力を取り付けるとともに、民間金融機関からの30億ドルを含む総額90億ドル（約9535億円）の融資の約束を引き出した。2017年3月17日には、中国とフィリピンは、「中国フィリピン経済・貿易協力6ヵ年発展計画」をまとめた。

その後も中国は、着々と南シナ海の人工島の整備を進め、2020年4月、海南省三沙市がパラセル（西沙）諸島とその海域を管轄する「西沙区」とスプラトリー（南沙）諸島とその海域を管轄する「南沙区」を新たな行政区として設立し、南シナ海の実効支配を行政的にも一層強めている。これに対し、米国は激しく反発し、同月28日に米国駆逐艦バリーが南シナ海のパラセル（西沙）諸島で、翌29日には米国巡洋艦バンカーヒルがスプラトリー（南沙）諸島で「航行の自由作戦」を実施した。

こうした南シナ海の現状に大きな変化をもたらしそうなのが、海警法の制定である。

4 局面を変える海警法の制定

2021年1月22日、中国全人代常務委員会は、海警法¹を可決、成立させ、2月1日より施行させた。中国外交部の汪文斌（Wang Wenbin）副報道局長は、この海警法について、「国際慣例や各国の慣行に合致しており、中国の政策に変化はない」と述べたが、条文を見ると、国連海洋法条約の規定に合致しない諸規定がある。

また、2021年3月8日、中国の栗戦書（Li Zhanshu）全人代常務委員長は、その活動報告で、海警法制定の目的を「習近平（Xi Jinping）強軍思想を貫徹し、新時代の国防と軍隊建設の必要に応えるため」と述べ、海警が「第2海軍」の性格を持つことを明らかにした。

問題になりそうな点は5点ほどあるが（参照：坂元茂樹「機能拡大する中国海警—中国海警法の狙いを探る—」『同志社法学』第419号（2021年5月31日刊行予定））、ここでは2点の懸念点を取り上げたい。

（1）曖昧な「中国の管轄水域」と追加された防衛任務

海警法第3条は、「海警機構は、中国人民共和国の管轄水域及びその上空において海上権益擁護の法執行業務を展開し、本法を適用する」と規定する。このように、海警が管轄権を行使する水域として、「中華人民共和国の管轄水域」という同法に定義のない曖昧な表現を採用している。これにより、中国に都合のいい恣意的な運用

¹ 英文と中国語の条文は下記のサイト参照。

<http://en.pkulaw.cn/display.aspx?id=09868c44d041e84ebdfb&lib=law>

がなされる可能性があるし、この文言の採択は先の南シナ海判決に対する強烈な反発とも読める。

懸念されるのは、第3条が、海警機構が「その上空において海上権益擁護の法執行業務を展開」できるとしていることである。領海の上空は領空であり、上空飛行の自由は認められず領空侵犯となるが、EEZの上空は公海と同様に上空飛行の自由が認められており、この空域で中国が管轄権を行使すれば国際法違反となる。2001年4月1日に、海南島沖の中国のEEZ上空で、米海軍のEP-3偵察機が、迎撃した中国の戦闘機と衝突し、飛行継続が困難となり海南島の中国空軍基地に緊急着陸した事件を想起すれば、中国がEEZを領海化しようとの意図をもっていることがわかるであろう。海洋法条約がEEZに対して沿岸国に認めているのは、天然資源に対する主権的権利と海洋の科学的調査などの管轄権であって、安全保障に対する権利ではない。

もう一つの懸念点は、外国軍艦等に対する強制措置である。

(2) 外国軍艦等に対する強制措置

海警法第22条は、「国家の主権、主権的権利及び管轄権が、海上において外国組織及び個人の違法な侵害を受ける又は違法な侵害を受ける緊迫した危険に直面する場合、海警機構は、本法及びその他の法律又は法規に基づき、武器の使用を含む全ての必要な措置を講じ、現場において侵害行為を制止し、危険を排除する権利を有する」と規定する。

外国軍艦や外国公船は執行管轄権からの免除が認められており、海警がこの規定に基づき執行措置をとれば海洋法条約違反となる。

また、海警法第 22 条は武器使用の対象範囲を外国組織にまで広げ、さらに同法第 46 条及び第 49 条はより積極的な武器の使用を容認する規定のように読める。尖閣諸島周辺海域を主権が及ぶ自国の領海と称している中国は、日本漁船を追尾する中国公船に対して、日本の海上保安庁の巡視船が中国公船による日本漁船の追尾を中断させる行為を行った際には、中国の管轄水域における現象として、中国海警法上は第 46 条 3 号の「海警機構職員が法に基づき任務を遂行する過程において、障害・妨害に遭遇した場合」の「妨害行為」として中国公船による武器の使用の可能性も排除されない構成になっている。さらに、今回の海警法によって海警に防衛任務が付け加えられたが、防衛任務と法執行機能の二重の機能をもつ海警の武器の使用の場合、軍事活動における武力の行使なのか、法執行活動における武器の使用なのかその境界が曖昧になるという問題もある。

国際海洋法裁判所 (ITLOS) が、ウクライナ艦隊抑留事件 (ウクライナ対ロシア) 暫定措置命令 (2019 年) で、軍事的活動と法執行活動の区別は、紛争当事国による性質決定のみに依存するわけではない (65 項)。問題となる行為の性質の客観的評価に基づいて行われるべきである (66 項)、と判示していることに留意する必要がある。

このように今回の海警法が提起したのは、各国が海洋の利用について立法・執行・司法の権限を行使する際に条約に基づく協調した処理を行うことを求める海洋法条約を無視し、中国が立法、執行の面において海洋法条約と異なる国内法を制定したという問題であ

る。

中国による今回の海警法の施行によって、世界最大ともいわれる海上法執行機関の力を背景に、中国による国際法違反の局面が立法から執行へと移ることを意味する。もし、それを許せば、南シナ海や東シナ海における海洋秩序を「法の支配」から「力の支配」に委ねることになる。

5 海警法後に南シナ海で起きた海上民兵を使った事例

フィリピンは、2021年4月1日、南シナ海の環礁「ユニオン堆」で違法に建設された構造物を発見したと明らかにした。スプラトリー（南沙）諸島の、フィリピンパラワン島から西に約320キロのユニオン堆は、ウイットサン礁（中国名：牛軛礁、フィリピン名：ジュリアンフェリペ礁）などで構成されており、領有権が争われている礁である。

同礁はフィリピンのEEZ内にあるが、3月7日に中国の海上民兵が乗船しているとみられる約220隻の中国漁船が隊列を組んで集結し、フィリピンは抗議はしたが、未だ自国の力で中国漁船を排除できない状況が続いている。南シナ海においては、このように領域紛争で中国が漁船等を動員して示威行動をする現象がみられる。8つ目の人工島の建設の動きだとしたら、南シナ海判決や国際社会に対する中国のあからさまな挑戦ということになる。

AFP通信によると、4月8日、フィリピンの報道陣が乗った船がスプラトリー諸島のセカンド・トーマス礁（中国名：仁愛礁、フィリピン名：アユンギン礁）に近づこうとしたら、海警局の艦船1隻

と海軍の高速攻撃艇 2 隻に追尾されたとのことである。海上民兵、海警、人民解放軍海軍との連携がうかがえる。

かつて、中国は、海上民兵と称される漁船団を、パラセル諸島をめぐる南ベトナムとの 1974 年の武力衝突の際に用いた例がある。2 隻の中国漁船が当時の南ベトナム艦艇に進路妨害や体当たりなどをした。結局、中国海軍と南ベトナム海軍が交戦し、南ベトナムの軍艦 1 隻が撃沈され諸島は中国に占領され、現在まで実効支配が続いている。

武力紛争時に通信システムやレーダー等を含む高度な電子機器を装備した中国漁船が、人民解放軍のための偵察と情報収集に使用され、軍事的欺瞞、通信妨害、海上輸送、船舶修理及び緊急時の救助に利用される可能性がある。武力紛争時に、こうした漁船が人民解放軍を支援し又は同軍に情報を提供し、あるいは敵対行為を行えば文民としての保護を喪失し、軍事目標となる。

武力紛争時においては、漁船を軍事目的に使用することは禁止されている。1907 年第 11 条約（海戦ニ於ケル捕獲権行使ノ制限ニ関スル条約）第 3 条は、「専ラ沿海漁業又は地方的小航海ニ用キラルル船ハ、其ノ漁獵具、船具及搭載者ト共ニ捕獲ヲ免除ス」と規定し、平和的漁船の保護が確認されている。ただし、同条は同時に、「右免除ハ該船カ如何ナル方法ニ依ルヲ問ハス敵対行為ニ加ルトキヨリ其ノ適用ナキモノトス。締約国ハ前記ノ船ノ無害ナル性質ヲ利用シ其ノ平和的外観ヲ存シテ之ヲ軍事上ノ目的ニ使用セサルヘシ」と規定し、保護の対象からはずれることと締約国に漁船を軍事目的に使用することを禁止している。

6 尖閣諸島のグレーゾーン事態における海上民兵や海警への対応

日本にとって最大の問題は、グレーゾーン事態の場合における海上民兵への対処であろう。結論からいえば、自衛権行使の要件が満たされないグレーゾーンの場合でも、国際法上は、領海に対して主権をもつ沿岸国の立場から、保護法益とのバランスを考慮しつつ、必要な実力行使は可能と法的整理をすることは可能であると考えられる。

国際法の観点からすれば、武器を携行した海上民兵や海警の乗組員が尖閣諸島に武装上陸を企図した場合、すなわち、日本の領域主権を侵害する実力行使を中国が行った場合、外交的手段を含めた他のあらゆる手段を尽くしても武器を携行した海上民兵や海警の乗組員の尖閣諸島への上陸を排除することができない場合には、海上保安庁は、武装上陸との危険性との厳格な比例性の範囲内で段階的に放水、接舷規制、船体射撃を行い、それでも相手が抵抗して武装上陸に至る危険性が切迫している状況であれば現場において限定的な危害射撃を行うことは国際法上許されると考える。ただ、現行法において、そうした国際法上許容される行為を国内法上担保した規定がないというのであれば、必要であれば国内法の改正や新規立法が必要であろう。

すでに日本では、2012（平成24）年8月五島列島福江島の玉之浦湾に100隻ほどの中国漁船団が避難してきた事例、2016（平成28）年8月には尖閣諸島周辺の接続水域に中国公船6隻が入域し、

その周辺に中国漁船約 230 隻が確認された例がある。しかし、台湾絡みで、南シナ海における台湾が実効支配する太平島や東沙諸島さらには台湾の附属島嶼と中国が位置付ける尖閣諸島という現状から、中国の台湾に対する挑発的な行動が目立つ今日、どのような態様で中国が尖閣諸島の日本の実効支配を揺るがす戦術をとるのか、いくつかのシナリオを検討し、対処方針を決める必要がある。

2021 年 4 月 16 日（日本時間 17 日）、菅総理大臣と米国のバイデン大統領との首脳会談においては、1 月 24 日の岸防衛大臣とオースティン国防長官との電話会談で確認された共同防衛義務を定めた日米安全保障条約 5 条が日本の施政下にある尖閣諸島に適用されることを、首脳同士で改めて確認した。このこともあり、中国の立場に立てば、中国は、尖閣諸島に対して、日米安保条約の発動の要件たる「武力攻撃 [組織的計画的な武力行使]」に当たらない行動、いわゆる純然たる平時でも有事でもないグレーゾーン事態での行動を模索すると思われる。こうしたグレーゾーン事態に切れ目なく対応できるようにするために、海上保安庁と自衛隊の緊密な連携の構築が必要である。

そして何よりも、日米首脳が今回の会談で「台湾海峡の平和と安定の重要性」について共同文書で触れたことは今後の日中関係に否応なく重大な影響を与えるであろう。たしかに、防衛大臣間の電話会談で確認したのは事実であるが、首脳間となれば重みがまったく異なる。

1972 年 9 月の「日中共同声明」以前の 1969 年 11 月の佐藤栄作首相とニクソン大統領の間で「台湾地域における平和と安全の維持

も日本の安全にとってきわめて重要な要素」と述べた共同声明はあった。しかし、日本が、日中共同声明で、「中華人民共和国政府は、台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部であることを重ねて表明する。日本国政府は、この中華人民共和国政府の立場を十分理解し、尊重」と述べた共同声明によって、日中関係には根本的な転換が生じた。今回の日米首脳会談の共同文書は、日中関係の核心部分に抵触すると中国が捉えることは明らかであり、今日までの日中関係の基軸に大きく影響を与えかねず、今後の中国の激しい反発は必至である。

これにより、東アジアの安全保障環境が、南シナ海同様、緊張度を増すことは明らかである。