

## ポンペオ声明にみる米国の南シナ海政策の変化と継続性

原田 有 政策研究部グローバル安全保障研究室

第 136 号 2020 年 9 月 1 日

### NIDS コメンタリー

#### はじめに

2020 年 7 月、マイク・ポンペオ (Mike Pompeo) 米国防務長官は声明を発出し、中国の南シナ海での権益主張の違法性を強く指摘した<sup>1</sup>。これを受けて日本のメディア等では、米国の南シナ海政策が大きく変化し、堅持してきた領有権問題に関する中立的立場をも転換して ASEAN に与したとも捉えられた<sup>2</sup>。他方、南シナ海問題に注目する米国内の専門家は、声明は米国の「南シナ海に関する宣言政策の重要な変化」であるものの、「従前の政策からの劇的な離脱を意味するものではない」との見解を示している<sup>3</sup>。果たしてポンペオ声明からは、どのような点で米国の南シナ海政策の変化、あるいは継続性を読み取ることができるか。

この論点を検討すべく本稿は、まず 2020 年 6 月に米国が国連に提出した、中国の海洋権益主張を批判した文書（以降、単に文書とする）を取り上げ、続いてポンペオ声明を概観する。これによって、声明が文書よりも踏み込んで中国に仲裁判断の履行を迫り、そのための制裁も視野に入れるものであったことを確認する。米国は、海洋における法秩序を擁護するというシグナルを中国に発するにおいて、政策上の力点を航行の自由の確保だけでなく、仲裁判断の履行追及にも置き始めたのであり、ここに政策変化が見出せることを述べる。他方、文書と声明はともに領有権問題に立ち入る趣旨ではなく、この点では政策の継続性がみられることを示す。またこの継続性に着目すれば、現時点では米国の政策が大きく変化したとみるのは時期尚早であり、ポンペオ声明が米国の南シナ海政策上の分水嶺となるか否

かの評価は、今後の具体的行動を待たなければならないことを論じる。

その上で本稿は、声明が、行動規範 (COC) 策定の目途と中国が掲げる 2021 年が迫る時宜を捉えて出されたことに焦点を当てる。COC の最終的な内容は予断できない。しかしそれは中国に、紛争当事国以外の国々の南シナ海問題への関与をより局限させ、法的拘束力を有するはずの仲裁判断を無視した現状を維持するための口実を与えかねない側面を持つ。法の支配を揺るがす事態を避けるためには、COC 交渉と仲裁判断の履行を両輪として追求する、関係諸国の協力が必要である。だからこそ、米国はこのタイミングで声明を出したのであり、そのシグナルは中国はもとより、COC 交渉の当事者である ASEAN、並びにその他の同盟国・友好国にも向けられていることを述べる。そして最後に、ポンペオ声明の日本の政策への含意について簡単に触れたい。

#### 国連を舞台とした米国の対中姿勢の積極化

2020 年 6 月 1 日付の米国の国連宛て文書は、次の 3 点で興味深いものであった。第 1 は、米国が中国の主張の違法性を、仲裁判断を踏まえながら従来よりも子細に指摘したことである。第 2 は、文書がマレーシアによる南シナ海での大陸棚延長申請の文脈で提出されたことである。第 3 は、そうすることで米国は、中国と対峙する ASEAN 諸国と足並みを揃えて、かつより広く国連加盟国を巻き込む形で対中姿勢を強めたことである。以下、順を追って説明する。

米国は以前から中国の南シナ海での権益主張に異議を唱え、仲裁判断を含む国際法の順守を求めてきた<sup>4</sup>。具体的には、中国の歴史的権利に関する主張や領海基線の設定方法に反対してきた。また、南シナ海の中央部において、中国のいう中沙諸島に含まれるマックルズフィールド堆は暗礁だとして、同堆のような法的地位が国連海洋法条約(UNCLOS)が定める「島」に該当しない地形物に対する領有権やそれを基点とした領海や排他的経済水域(EEZ)・大陸棚等の主張にも異論を示してきた。

これに比べて文書は、仲裁判断を加味しながら、これまでよりも細かに中国の主張に反駁を加えた。そもそも仲裁判断の要点は、スプラトリー諸島に「島」はなく、スカボロー礁も「岩」である故に、これら地形物を基点に EEZ・大陸棚を設定できないとして、9 段線を用いた南シナ海の広範囲にわたる中国の権益主張を否定したところにあった。その際、仲裁廷は、ミスチーフ礁とセカンド・トーマス礁はフィリピンの EEZ・大陸棚に含まれると結論付けている。文書はこの 2 つの礁を明示して、領海等を有することができない低潮高地であって、国家の領土になり得ないため取得もできないとして中国の主張を退けた<sup>5</sup>。もっとも文書において米国は、両礁がフィリピンの EEZ・大陸棚に含まれることまでは明示していない。

さらに文書は、ジェームス礁も名指しし、マックルズフィールド堆と同様の暗礁であるため、それを基点に権利主張はできないとも指摘した<sup>6</sup>。同礁は、スプラトリー諸島から外れたボルネオ島近海、マレーシアの領土から 50 海里程(約 90km)にある。仲裁判断の射程外にあった同礁の法的地位に米国が言及したのは、中国がそれを 9 段線の最南端の地形物と位置付けて権益を主張しているためである。

米国は、こうした内容の文書をマレーシアの大陸棚延長申請の時宜を捉えて国連に提出した訳だが、それは異例であった。その詳細を述べる前に、大陸棚延長申請に関して若干説明したい。UNCLOS では、沿岸国の大陸棚は、領海基線から原則 200 海里的範囲に及ぶと定義されている<sup>7</sup>。もっとも、200 海

里を超えて大陸棚が伸びている場合もあることから、所定の手続を踏むことで延長も可能である<sup>8</sup>。具体的には沿岸国は、延長を示す情報を大陸棚限界委員会に提出し、専門家による検討を経て同委員会が行う勧告に基づき延長できる。申請の期限は 2009 年 5 月であったが、途上国を中心に手続が遅れた国もあったことから期限は緩和され、現在も各国の申請が続く<sup>9</sup>。

なお、大陸棚限界委員会には詳細な手続規則もある<sup>10</sup>。例えば規則では、沿岸諸国間で陸または海に関する紛争が存在する場合、同委員会はいずれの紛争当事国からの申請も、全当事国の事前同意がある場合は別として、検討したり勘案したりしてはならないとされている<sup>11</sup>。実際、一方の国の申請に対して、他方の国から紛争が存在しているとの口上書が提出された結果、委員会がこの規則を根拠に申請の検討を見送る事例がある<sup>12</sup>。

2019 年 12 月、マレーシアは単独で南シナ海での大陸棚延長を申請した。南シナ海を舞台とした申請はこれが初めてではなく、2009 年 5 月にマレーシアとベトナムが合同で、また同時期にベトナムは単独でも申請している<sup>13</sup>。容易に想像できることだが、これら申請をめぐっては口上書の応酬が発生した。今般のマレーシアの単独申請も例外ではなく、中国、フィリピン、ベトナムが相次いで口上書を提出し、フィリピンとベトナムは中国の口上書にも反論した<sup>14</sup>。注目されたのは、中国への反論にインドネシアと米国も加わったことである。インドネシアは、マレーシアとベトナムの合同申請時にやはり中国の口上書に反論したことがあるが、米国が大陸棚延長申請の文脈でこうした反応をみせることは異例であった。

そうすることで米国は、ASEAN 諸国と一体となって、かつその他の国々も巻き込む形で、中国の主張の違法性を追求する潮流を作り出そうとしたかのようにであった。そもそもマレーシアの申請は、大陸棚がボルネオ島沿岸からスプラトリー諸島を超えて延長していることを示す内容であった。これは、同諸島には EEZ・大陸棚を設定できる「島」は

存在しないとした仲裁判断を前提とし、実質的に中国の主張を否定するものといえた<sup>15</sup>。さらにマレーシアは中国の口上書に反論して、中国が UNCLOS に基づかずに、9 段線を用いて歴史的権利やその他の主権的権利と管轄権を求めることはできないとも指摘している<sup>16</sup>。そして先述の通り、マレーシアの申請を受けて、フィリピン、ベトナム、インドネシアも中国の主張に反論した。米国もこの輪に加わり、さらに文書を全国連加盟国に回覧するよう求めたのであり、国連を舞台とした対中姿勢の積極化が際立った。

#### 仲裁判断の履行を中国に強く迫るポンペオ声明

こうした中、出されたのがポンペオ声明であった。注目されたのは、声明は単に文書の焼き直しではなく、より踏み込んで中国に仲裁判断の履行を迫り、ASEAN に与する姿勢を明確にする内容であったことである。

具体的には声明は、ジェームス礁に関して文書と同様の見解を示しつつ、ミスターフ礁とセカンド・トーマス礁について、フィリピンの主権的権利と管轄権下にある（同国の EEZ・大陸棚に含まれる）ことを明示した。また声明は、仲裁廷がフィリピンの EEZ・大陸棚と認めた水域での中国の権益主張や活動の違法性も指摘した。さらにスプラトリー諸島内に「島」が存在しない論理的帰結として、ベトナム沖のバンガード堆、マレーシア沖のルコニア礁、ブルネイの EEZ、インドネシア沖のナツナ諸島の周辺水域での中国の主張も退けたのである。

加えて、デイビッド・スティルウェル（David R. Stilwell）国務次官補は米戦略国際問題研究所（CSIS）主催の南シナ海問題に関する国際会議で、声明は既存の国際法の順守に向けたもの（enforcing existing law）だとし、中国に対する制裁の可能性も否定しなかった<sup>17</sup>。法の支配を擁護するというシグナルを中国に発するにおいて、航行の自由の確保だけでなく、制裁も含む形で仲裁判断の履行追及も視野に入れ始めたことは、米国の政策

変化であった。またこの変化は、仲裁判断に欠けてきた強制力を補完する意義を有し得るものといえた。

他方、米国は領有権問題に関する中立的立場は堅持した<sup>18</sup>。確かに文書あるいは声明は、具体的な地形物を指して中国の主張を否定しており、一見すると米国は中立的立場を変えたような印象を受ける。しかし米国のこうした見解は、あくまで地形物の法的地位が暗礁や低潮高地であることを根拠とする。中国であってもその他の国であっても、こうした地形物を基点に領有権や海洋権益を主張できないというのが米国の見方であり、中立的立場を変えたから中国の主張を退けた訳ではない。そもそもフィリピンが進めた仲裁手続とそれによって示された判断自体、領有権問題に立ち入るものでなく、あくまで UNCLOS の解釈と適用を問うものであった。さらにいえば、米国がかかる立場を変えたとすれば、フィリピンにとってレッドラインになるスカボロー礁に関して<sup>19</sup>、米国は同国を支持する態度を明確にしたはずである。しかし、ポンペオ声明はそこまでは踏み込まなかった。

この継続性に着目すると、米国の政策が劇的に変化したとまでは言い難い。ポンペオ声明が政策上の分水嶺になるか否かの評価は、いかなる制裁が発動されるのか、あるいは南シナ海での中国の違法行為に実際にどのように対応していくのか、今後の米国の具体的な政策をみてなされる必要がある<sup>20</sup>。この点に関して米国内の専門家には、国防省が有する政策オプションが判然とせず、米国が本質的な行動をとることを疑問視する見方もある<sup>21</sup>。仮に具体的な行動が伴わないことになれば、米国のシグナリングは中国に伝わらないどころか、その真意に疑念が呈されかねない。その結果、中国に比して低下していると指摘される ASEAN での米国の存在感<sup>22</sup>がさらに薄まってしまふことが懸念される。

こうしてみた時、そもそもなぜ今般のタイミングで、文書に重ねて、内容的にも踏み込んだポンペオ声明が発出されたのかという疑問も浮かぶ。その背

景には、仲裁判断が示されて 4 年目を迎え、同判断を無視し続ける中国に対して強いメッセージを発し、自らのプレゼンスを誇示しようとする米国の思惑があったようにみえる。また、コロナ禍や香港の問題等を受けて悪化の一途にある米中関係が反映されたとも解せる。

一方で、声明が COC 締結の目途として中国が掲げる 2021 年が迫る時宜を捉えて発出されたことも見過ごせない。コロナ禍の影響もあって交渉の展望は予断できないが、中国は一定の成果を得るべく ASEAN 諸国へ積極的な働きかけを続けている<sup>23</sup>。

そもそも COC は、1990 年代頭、フィリピンとベトナムを中心に、ASEAN 側のイニシアティブとして策定が目指されたものである。当時既にスプラトリー諸島に拠点を有していた比越には、同諸島への中国の進出が本格化する前に現状維持に資する取極を行うインセンティブがあった。

しかし今や、中国こそが COC によって現状維持を図るインセンティブを有しているといえる。当時とは異なり、中国は他の追随を許さない程に大規模な埋め立てと軍事拠点化を実施し、着実にプレゼンスを強めている。例えば既述のインドネシアによる口上書提出の背景には、2019 年 12 月、ナツナ諸島北部、インドネシアの EEZ にあって中国の 9 段線下方部に位置する水域での海警を伴った 50 隻以上の中国漁船の活動があった<sup>24</sup>。このまま COC が策定されれば、それを口実に中国は日米豪等の南シナ海問題への関与を局限する姿勢をより強めるとともに、仲裁判断に基づかない違法な現状の固定化に成功しかねない。

こうした事態は、法の支配を揺るがす。だからこそ、米国はこのタイミングでポンペオ声明を発出して、仲裁判断がないがしろにされたまま COC 交渉が進む現状をけん制したと解せる。先の CSIS の会議でスティルウェル国務次官補も、中国の違法な行為や主張を正当化するような COC は許容できず、交渉は透明性をもって進められるべきと発言している<sup>25</sup>。要するに声明は、COC 交渉と仲裁判断の履行は両輪であることを確認する意味も帯びてい

たととれる。

こうしてみると、ポンペオ声明が発するシグナルは、交渉のもう一方の当事者である ASEAN に対しても向けられていたといえる。ASEAN 諸国にとって、自らの権利を損なう形で中国と妥協することは当然ながら望ましくない。とはいえ国力差を勘案し、また海洋資源開発や経済的見返りという実を取るべく、現実的な妥協点が探られる可能性も否定できない。事実、フィリピンのロドリゴ・ドゥテルテ (Rodrigo Duterte) 政権は自国にとって有利な結果となった仲裁判断を棚上げして中国に接近してきた。そもそも一口に ASEAN といっても、中国に対する態度は一枚岩でずらない。こうした足並みの乱れは、中国主導で交渉プロセスが進む隙を作る。米国は ASEAN に与する姿勢を明確にすることで、一方で ASEAN の中国に対する立場を補強しつつ、他方で中国に取り込まれる形での性急な COC 策定は避けるよう、ASEAN に働きかけたと捉えられる。

また中国のテンポで進む現状に歯止めをかけるためには、他の同盟国・友好国の協力も欠かせない。既に米国がこうした国々に対して同調圧力を強めていくことが見通されている<sup>26</sup>。この文脈で、豪州がポンペオ声明発出後の 7 月 23 日に、米国に続く形で中国の主張に反論する口上書を国連に提出したことは興味深い<sup>27</sup>。米国の政策変化に ASEAN や他の同盟国・友好国がいかに同調していくかは、今後の注目点となる。

## おわりに

当然ながら、ポンペオ声明の日本の政策への含意も論点になる。最後にこの点に言及し、本稿を締めくくりたい。

日本は南シナ海の利用国として、法の支配の重要性を主張し、仲裁手続の当事国たる中国とフィリピンが仲裁判断に従うことへの期待も示してきた。また南シナ海問題に対する米国のコミットメントも歓迎し、支持する立場にある。従って、米国が中国に仲裁判断の履行を迫る姿勢を強めたことは、日本の政策方針と合致する。

しかし実際には、こうした事態は日本に難しい課題を突き付ける。日本は南シナ海に関する対中政策を、中国との全般的な関係はもとより、自国の沿岸水域での中国の活動も加味して検討せざるを得ない。例えば日本がスプラトリー諸島に「島」はないとした仲裁判断の履行を中国に求めれば、中国は沖ノ鳥島も「岩」であるとの主張を強めて、同島周辺の日本の EEZ 内での活動を一層活発化させると想定できる。先の 7 月上旬から中旬にかけて、中国の海洋調査船が日本の許可を得ることなく沖ノ鳥島

の EEZ で活動したことは記憶に新しい。さらに日本としては、尖閣諸島周辺水域での中国の活動も懸念事項である。自国の沿岸水域も視野に入れつつ、利用国として、また米国の同盟国として南シナ海問題に関与していかなければならないところに、日本の南シナ海政策の難しさはある。ポンペオ声明が発したシグナルは、日本にとっても重みを有する。

(8 月 25 日脱稿)

<sup>1</sup> Michael R. Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” United States Department of State (USDOS), July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

<sup>2</sup> 『読売新聞』2020 年 7 月 15 日朝刊、3 面; 「米、南シナ海介入へ転換：中国の領有権主張『違法』」日本経済新聞社ウェブサイト、2020 年 7 月 15 日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO61509680U0A710C2EA2000/>; 森永輔「米国が領土問題に関与へ、いずれ日本は踏み絵迫られる」日経ビジネスウェブサイト、2020 年 7 月 21 日、<https://business.nikkei.com/atcl/seminar/19/00023/072000187/>.

<sup>3</sup> Gregory Poling, “How Significant is the New U.S. South China Sea Policy?” Center for Strategic and International Studies Asia Maritime Transparency Initiative (CSIS AMTI), July 14, 2020, <https://amti.csis.org/how-significant-is-the-new-u-s-south-china-south-policy/>.

<sup>4</sup> 例えば次を参照。USDOS Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “No. 143 China: Maritime Claims in the South China Sea,” *Limits in the Seas*, December 5, 2014, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/LIS-143.pdf>; CarrieLyn D. Guymon, ed., “Digest of United States Practice in International Law 2016,” Office of the Legal Adviser USDOS, ch. 12, <https://www.state.gov/digest-of-united-states-practice-in-international-law-2016/>.

<sup>5</sup> United Nations General Assembly, 74th Session, Letter dated 1 June 2020 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/74/874-S/2020/483 (June 2, 2020), <https://undocs.org/S/2020/483>.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> 国連海洋法条約第 76 条。

<sup>8</sup> 同上。

<sup>9</sup> 申請の状況は次のウェブサイトで確認できる。

“Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982,” United Nations Ocean and Law of the Sea, last updated May 2, 2020, [https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/commission\\_submissions.htm](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm).

<sup>10</sup> “Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf,” Commission on the Limits of the Continental Shelf, UN Doc. CLCS/40/Rev.1 (April 17, 2008), <https://undocs.org/en/CLCS/40/Rev.1>.

<sup>11</sup> Ibid., Annex 1, 5 (a).

<sup>12</sup> 大陸棚の延長申請、大陸棚限界委員会の役割等については次を参照。坂巻静佳「大陸棚限界委員会による勧告前の延長大陸棚の法的地位」日本国際問題研究所『インド太平洋における法の支配の課題と海洋安全保障「カントリー・プロファイル」—国際法研究会（国際ルール検討グループ）』（平成 29 年 3 月）、第 1 章、特に 10-11 頁。

<sup>13</sup> 大陸棚限界委員会は、両申請、並びにそれらに対して他の係争国が提出した口上書の検討は、他の申請との関係上、順番をまっけて行うとし、現在のところ検討を延期している。

<sup>14</sup> マレーシアの単独申請をめぐる口上書提出の状況とその内容は次を参照。“Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles from the Baselines: Submissions to the Commission: Partial Submission by Malaysia in the South China Sea,” United Nations Ocean and Law of the Sea, last updated

July 24, 2020,  
[https://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_mys\\_12\\_12\\_2019.html](https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mys_12_12_2019.html).

<sup>15</sup> Nguyen Hong Thao, “Malaysia’s New Game in the South China Sea: What to Make of Kuala Lumpur’s New Claim to an Extended Continental Shelf in the South China Sea,” *The Diplomat*, December 21, 2019, <https://thediplomat.com/2019/12/malaysias-new-game-in-the-south-china-sea/>.

<sup>16</sup> 注 14 を参照。

<sup>17</sup> “Online Event: Tenth Annual South China Sea Conference, Keynote and Session One,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), July 14, 2020, <https://www.csis.org/events/online-event-tenth-annual-south-china-sea-conference-keynote-and-session-one>.

<sup>18</sup> Poling, “How Significant is the New U.S. South China Sea Policy?”

<sup>19</sup> Jay Batongbacal, “Scarborough Shoal: A Red Line?” CSIS AMTI, April 25, 2016, <https://amti.csis.org/scarborough-shoal-red-line/>.

<sup>20</sup> Bill Hayton, “Pompeo Draws a Line Against Beijing in the South China Sea,” *Foreign Policy*, July 15, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/07/15/pompeo-south-china-sea-nine-dash-line-unclos/>.

<sup>21</sup> Mark Magnier, “Beijing’s claims in South China Sea ‘unlawful’, says US Secretary of State

Mike Pompeo,” *South China Morning Post (SCMP)*, July 14, 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3093030/beijings-claims-south-china-sea-unlawful-says-us-secretary>.

<sup>22</sup> 庄司智孝「ASEAN 関連会合における米中対立と南シナ海」笹川平和財団国際情報ネットワーク分析 (IINA)、2019 年 11 月 28 日、[https://www.spf.org/iina/articles/shoji\\_09.html](https://www.spf.org/iina/articles/shoji_09.html)。

<sup>23</sup> Catherine Wong, “China Meets with Asean Diplomats to Propose Resuming South China Sea Talks,” *SCMP*, August 24, 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3098486/china-meets-asean-diplomats-propose-resuming-south-china-sea>.

<sup>24</sup> Dian Septiari, “Indonesia Lodges Strong Protest Against China for Trespassing, Poaching in Natunas,” *The Jakarta Post*, January 1, 2020, <https://www.thejakartapost.com/news/2020/01/01/indonesia-lodges-strong-protestagainst-china-for-trespassing-poaching-in-natunas.html>.

<sup>25</sup> David R. Stilwell, “The South China Sea, Southeast Asia’s Patrimony, and Everybody’s Own Backyard,” USDOS, July 14, 2020, <https://www.state.gov/the-south-china-sea-southeast-asias-patrimony-and-everybodys-own-backyard/>.

<sup>26</sup> Poling, “How Significant is the New U.S. South China Sea Policy?”

<sup>27</sup> 注 14 を参照。

## プロフィール

profile

政策研究部

グローバル安全保障研究室

主任研究官 原田 有

専門分野：海洋安全保障

サイバーセキュリティ

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。

NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。  
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111 (内線 29171)

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>