

# ブリーフィング・メモ

## 南シナ海に関する常設仲裁裁判所裁定に対する中国の反応

地域研究部 山口信治

2016年7月12日にフィリピンの申し立てについて常設仲裁裁判所が下した裁定（以下「裁定」）は、大方の予想を上回る踏み込んだものとなり、中国の南シナ海における領土に付随する権利についての主張の正当性を否定するものとなった。2009年以降顕著となった中国の南シナ海における強硬姿勢は、国際社会の反発を呼んでおり、その文脈で見れば今回の裁定により、中国にとって不利な状況がさらに深まったと言えよう。

しかし、問題はどの程度中国が現在の状況を不利であると認識しているか、何らかの政策変更が必要なほどの状況であると認識しているかという点にある。

中国が今回の「裁定」に対して警戒心を高めていることは疑いない。しかし同時に中国はこの状況は打破可能なものにとらえている可能性が高い。そしてこうした中国の認識こそが地域を不安定化させる原因となっている。

### 1. 「裁定」に対する声明、発言

今回常設仲裁裁判所が裁定を下したのは、2013年にフィリピンが提訴した中国の南シナ海における主張や行動についての15件のうち7件についてである。2015年に常設仲裁裁判所はこれらが常設仲裁裁判所の管轄内にあることを認め、審理を進めてきた。中国はのちに述べるように常設仲裁裁判所がこの提訴を扱う権限がないと主張し、参加を拒否してきた。

7月12日にだされた「裁定」は、大方の予想を上回る踏み込んだものとなった。「裁定」は、中国が南シナ海における歴史的権利を有すると主張していることについて、国連海洋法条約と矛盾すると裁定した。また今回スプラトリー諸島の7つの島について島か岩か低潮高地か裁定が下されると見られていたが、「裁定」はそれより踏み込んで、スプラトリー諸島に島と認められる地形はなく、また複数の近接島嶼によって内水が構成されることもないと裁定した。すなわちスプラトリー諸島は岩と低潮高地によって構成されており、そのため岩に伴って領海が発生するのみで、排他的経済水域は発生しない。

「裁定」が下されると、習近平ら指導者がこれについて発言し、また王毅外相声明、「仲裁裁判所採決に関する声明」、「南シナ海領土主権と海洋権益に関する声明」、「裁定」に関する白書、全国人民代表大会外事委員会の声明などが矢継ぎ早に出された。ここではこれら発言や声明を整理し、基本的な特徴を抽出する。まず習近平は、7月12日に行われたドナルド・トウスク欧州理事会議長との会談の場を利用して、「中国の南シナ海における領土主権と海洋権益はいかなる状況においても仲裁裁判の影響を受けず、中国は仲裁裁判に基づきいかなる主張や行動も受け入れない。中国は一貫して国際法治および公平と正義を擁護しており、平和発展の道を堅持している」との立場を明らかにした（新華社2016年7月12日）。

王毅外相が発表した声明は、今回中国が発表した声明や指導者の発言の基本線が網羅されている。すなわち声明は①「裁定」は法律の上着を着た政治的茶番、②中国は仲裁を受け入れず、参加せず、国際法治と地域規則を法によって擁護している、③中国の南シナ海における領土主権と海洋権益は堅固な歴史と法律の根拠を持っており、いわゆる仲裁裁判の影響を受けない、④中国は交渉を通じた紛争の平和的解決に努力し続け、本地域の平和と安定を擁護していくであろう、という点を強調した（新華社 2016 年 7 月 12 日）。

中国の「裁定」に対する声明・発言の内容は以下の四点に整理することができる。

第一に、中国は「裁定」を受け入れず、その正当性を否定した。中国は常設仲裁裁判所には領有権について裁定を下す権限がなく、よって「裁定」は無効であるとの立場に立ち、仲裁裁判所による仲裁を拒絶してきた。こうした中国の立場は、フィリピンによる提訴の時点から変わっておらず、その意味で驚きはないであろう。

第二に、中国は、「裁定」は「法律の衣を着た政治的な茶番劇」であり、その背後には中国を不利な立場に追い込もうとするアメリカや日本の陰謀があると見ている。例えば楊潔篪国務委員は、「裁定」の背後には陰謀があり、「域外のある国々は『裁定』を利用して中国の南シナ海における主権・権益を否定し、ひいては徒党を組んで中国を国際社会において孤立させ、顔に泥を塗ろうとしている」と述べている。『人民日報』の国紀平署名論文（国紀平は人民日報国際的重要評論の筆名）はより直接的に、フィリピンの動きは米国の南シナ海への介入が背景にあり、米国は①中国を現状打破勢力と位置づけようとし、②航行の自由作戦で南シナ海の軍事化を推し進め、③徒党を組んで南シナ海問題の国際化を進めており、今回の「裁定」もこうした一連の動きの延長にあると位置付けた（『人民日報』2016 年 7 月 11 日）。なお米国政府が今回の「裁定」を支持し、その履行を求めたことに対して、中国外交部報道官、は「強烈な不満と断固とした反対」を表明している。

また日本に関しては、岸田文雄外相が「裁定」には法的拘束力があるとしてその遵守を求めたことに対して外交部報道官が「当事国でない日本に中国のことをとやかく言う資格はない」との批判を行っている。さらに中国は、「裁定」への日本人の関与を政治性の表れとして批判している。今回「裁定」を出した 5 名の裁判官のうち、紛争当事国はそれぞれ 1 名を指名でき、残りの 3 名は国際海洋法裁判所の指名となる。しかし中国は仲裁裁判自体を拒絶しており、裁判官を指名しなかったため、これも国際海洋法裁判所が指名した。国際海洋法裁判所長は柳井俊二・元駐米大使であったことから、中国は柳井氏が中国に不利な人選を行ったと信じている。

こうした中国の批判には、中国の法や秩序についての観点が表れているといえる。すなわち法や秩序は権力関係を反映するものであり、操作が可能であるという人治的・陰謀論的観点である。

第三に、南シナ海における自国の権利の正当性を主張した。中国は白書を発表し、フィリピンとの領有権争いについて自国の立場の正当性を強調した。またより重要な点として、従来中国は南シナ海における自国の権利主張をあいまいにする戦術をとってきたが、今回発表した声明や中国国内の論説は、南シナ海についての中国の権利主張をこれまでになく明確な形で表明している。

例えば「南シナ海領土主権と海洋権益に関する声明」は①中国は南シナ海諸島、すなわち東沙群島、西沙群島、中沙群島および南沙群島に対する主権を有する、②中国南シナ海諸島は内水、領海、接続水域を有する、③中国南シナ海諸島は排他的経済水域と大陸棚を有する、④中国は南シナ海において歴史的権利を有する、

という立場を表明した（新華社 2016 年 7 月 12 日）。

さらに注目されたのが『解放軍報』に掲載された中央党校中国の特色ある社会主義理論体系研究センターによる論文である（『解放軍報』2016 年 7 月 18 日）。同論文はこれまであいまいであった中国の九段線の権利主張を初めて明確に定義した。それによれば中国の九段線は①線内の島、礁、浅瀬に対する領土主権、②距離が近く一体としてみることができる群島あるいは列島間の水域に対する歴史的所有権：ここは中国の内水であり、これら水域の外縁に領海基線を引くことができ、また領海、排他的経済水域および大陸棚など国家が管轄する海域を主張できる、③九段線内の海域が其他国家の排他的経済水域や群島国家の群島水域と重なっている場合、中国はその重なる水域に対して歴史的漁業権と伝統的漁業権を主張できる、という。

無論これら主張は国連海洋法をはじめとする国際法に合致するとは思われない。しかしこのような定義が軍の機関紙に登場したことは、中国が国際法の問題を以前より深刻にとらえ始めたことのあらわれと言えるかもしれない。

第四に、自国が国際秩序に対する挑戦者ではなく、その擁護者であり、平和的解決を目指しているとのアピールを繰り返している。中国は「裁定」を受け入れないことで、中国が現存の国際秩序に対する挑戦者であるとのイメージが広まることを警戒している。習近平はスーザン・ライス国家安全保障担当大統領補佐官に対して「中国は現在の国際秩序や規則に挑戦する気はない」と発言した（2016 年 7 月 25 日）。王毅外相の声明の中でも、「国際秩序の建設者・地域平和の擁護者として、中国は国際法への依拠を堅持し続け、当事者間の直接交渉を通じて紛争を解決し、各国が法に基づいて航行と飛行の自由を守ることを堅持する」と述べられている。

## 2. 「裁定」の無効化を狙った行動

最も重要なことは、上述の点に加え、中国は「裁定」の執行を妨げ、これを無効化することが可能であると認識しており、そのための様々な施策をとっていることである。それは①フィリピンに対する二国間交渉要求、②ASEAN や EU が団結して中国を非難することを避ける、③軍事演習などで「裁定」の執行に対して警告を出す、である。

第一に、中国はフィリピンに対して二国間交渉を要求している。王毅外相は「裁定」に関する談話の中で、フィリピンのドゥテルテ政権が中国との対話に前向きな姿勢を見せている点に言及し、南シナ海問題に対する対話を呼びかけた。アジア・欧州会合（ASEM）首脳会議の際に王毅外相はフィリピン外相と非公式に接触したものの、対話再開には至らなかった。王毅が「裁定」を棚に上げ、これについて一切触れないことを要求したためであると言われている。劉振民外交部副部長は記者会見において「裁定」は「棚に放っておけばそれで終わりだ」と述べており、中国がフィリピンにこうした要求をした可能性は高い。なお劉はフィリピンとの対話を呼びかけるのと同時に、「もしフィリピンが対話の机に戻ってきたくないのであれば、中国とフィリピンの関係は当然影響を受け、目下の状況を変えることは難しくなる」という脅しともとれる発言を加えていた（外交部網 2016 年 7 月 13 日）。

第二に、中国は ASEAN や EU に対する外交攻勢によって、これらが団結して中国を非難する事態を避けようとしている。

中国は「南シナ海紛争は中国と ASEAN のいくつかの国家との問題であって、中国と ASEAN の間の問題で

はない」といういわゆる「双軌思路」を強調し、さらに個別に外交攻勢を行うことでASEANの分断を図ってきた。今回もカンボジアやラオスの首脳や政府幹部と中国の指導者らの間で頻繁な会談がもたれた。そのカンボジアが南シナ海問題をASEANで扱うことに反対したため、ASEAN外相会議は共同声明で仲裁裁判について触れることができなかった。

またEUは「裁定」ののち直ちに声明を出すことができず、また数日後に出された声明は「裁定」を認めつつも、主権の問題に関して立場をとらないことを表明し、また中国に対して順守を求めるような文言は含まれていなかった。このようなあいまいな表現となった背景には、クロアチア、ハンガリー、ギリシャなどの反対があったと言われている（Wall Street Journal, July 17, 2016）。

これらが中国の圧力を受けてのものか否かは明らかでない。しかし重要なのは中国からすればこれらを自国の外交的勝利と認識する可能性が高いということである。中国は、事実とは異なるものの60か国以上が中国の立場を公式に支持していると主張しており（外交部網 2016年6月14日）、自国の外交成果を実態以上に大きく評価していると思われる。

第三に、中国は軍事演習など軍事的活動を見せることで米国やフィリピンに対して「裁定」を執行しないよう警告し、圧力をかけようとしている。劉振民外交部副部長は、仲裁裁判所裁定が無効であるため、その執行は不法行為となり、「中国政府は必要な手段でそれを阻止することができる」と発言している。

こうした発言だけでなく、南部戦区では「裁定」の直前に大規模な海上演習が実施された。中国によればこの演習は年間計画に沿って行われたもので仲裁裁判とは関係ないとされたものの、三艦隊合同で大規模な実弾訓練が行われたことは、示威行動と解釈されるものであった。さらに「裁定」後の7月19日には再び演習を開始した。この演習に際して範長龍・軍委副主席が南部戦区を訪問し、海上における軍事的対応能力や突発的状況への処置を引き上げることを強調している（『解放軍報』2016年7月20日）。

なお演習に合わせて公開された映像には、南部戦区に配備された中国の新型の弾道ミサイルDF-16（射程約1000km）が写っていた。また南部戦区には準中距離対艦弾道ミサイルDF-21D（射程約1500-2000km）が配備されているとの報道もある。

さらに「晋級」戦略原子力潜水艦の新バージョン094Aの写真がインターネット上にあらわれた。094Aは094より長射程の米本土に到達可能な弾道ミサイルを搭載可能であると考えられ、この写真があらわれたのもアメリカに対して警告を発する意図的なリークである可能性が高い。

また空軍はH-6K爆撃機などによる定期パトロールを開始した。中国空軍報道官によれば、パトロールには爆撃機のほか戦闘機や偵察機、空中給油機が参加し、スカボロー礁付近などをパトロールしたという（新華社 2016年7月18日）。

なお懸念されていたスカボロー礁の埋め立てや南シナ海における防空識別区の設定は現在のところ行われていない。ただしこれらについては他国の何らかの行動があった場合実施するという脅しを軍や外交部が行っている。たとえば呉勝利海軍司令員はリチャードソン米海軍作戦部長に対して、どのような圧力があっても計画に沿って埋め立てを完成させる決意を表明したうえで、そこに設置する「防御施設の程度は、完全に我々が受ける脅威の程度によって決められる。軍事的筋肉を見せつけて我々を屈服させようとするやり方は、正反対の結果を招く」と警告した（新華社 2016年7月18日）。また劉振民外交部副部長は、南シナ海における防空識別区設置の可能性についての質問に対して、中国はその権利を持つことを述べた後、「南シナ海に

において（筆者注：防空識別区が）必要か否かは、我々が受ける脅威の程度に基づく」と述べている。

第四に、実際に起きた反応と同様に重要なのが、起きなかった反応である。中国はしばしば様々な手段を組み合わせることで相手国に圧力をかけたり、自国の意思の固さを内外に示そうとしてきた。2010年の尖閣諸島周辺水域における漁船衝突事件の際には、中国の国内でデモを許容したり、レアアースの輸出に制限をかけた。また2012年のいわゆる日本国政府による尖閣諸島の所有権購入にたいして、中国が海上法執行機関の尖閣諸島周辺における活動をより活発化させ、さらに国内で大規模なデモを許容したことは記憶に新しい。

これに対して、今回中国はフィリピンに対する経済的圧力を加えていないし、国内において抗議デモを許容していない。国内社会の一部がアメリカに対して反発し、ケンタッキーの不買運動を起こそうとしたことは事実である。しかし抗議デモのような大衆行動は許容されず、またケンタッキー不買運動についても政府は否定的な態度をとっている。これは、国内で動員をかけることが制御不能になるリスクを指導部が恐れていることとともに、外交的に操作の余地を残していることの表れでもあろう。

### 3. 中国外交のジレンマと南シナ海情勢の今後

南シナ海における中国外交の悪循環は続いていく。一方で、中国は米国や日本がこの問題を利用して中国を封じ込める意図を持っている、という強烈な不信感を持ち、南シナ海で自国に対して不利な反応が起きるたびに陰謀論的に解釈し、警戒感を高めている。他方で、中国は米国を含めてこの「裁定」を実施できず、さらに各国の間にくさびを打ち込む外交を「成功」と認識していることから、自信を深めて南シナ海における実効支配の強化を継続していこう。

現在の中国外交の問題は、このような過度の他国への不信感と自国への自信によってもたらされている。中国は自国の相対的な力の向上に対する自信から強硬な対外政策をとるが、これは周辺国との摩擦を引き起こし、中国を孤立させている。しかし中国はそれを米国などの陰謀ととらえ不信感を強める。さらに中国は各国の連携にくさびを打ち込むことができ、かつ米国が南シナ海問題を巡って中国と本格的に衝突するリスクを冒すことはないと思っているため、強硬な対外政策を改めることもない。こうした悪循環が東アジア情勢の不安定化を生んでいる。

今後求められることは、今回の「裁定」を実効性のあるものとしていくことである。「裁定」を実施すれば、中国はより強い反応を示すであろう。しかし「裁定」が実施できず、事実上無効化された場合、中国はさらなる自信を得てより強い行動に出る可能性がある。これがもう一つのジレンマ、周辺諸国にとっての対中政策のジレンマとなっている。中国の反応があっても「裁定」を実施していく必要があるが、他方でできるだけその反発が少なく済む方策を考えることが大きな課題であろう。 (2016年7月29日脱稿)

本稿が複雑な安全保障問題を見ていただくうえで参考となれば幸いです。なお、本稿の見解は防衛省を代表するものではありません。また、無断引用はお断りいたします。