



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

比中仲裁裁判の余波—諸刃の剣となる仲裁判断—

政策研究部グローバル安全保障研究室

研究員

原田 有

NIDS コメンタリー

第 55 号 2016 年 10 月 6 日

## はじめに

南シナ海問題に関して、フィリピンが中国を仲裁裁判所に提訴してから約 3 年、遂に判断が示された。中国が 9 段線の中で広範囲な海洋権益を正当化する法的命脈を断つ結果からは、法によって支配される海洋秩序（海洋法秩序）を擁護する仲裁裁判所の確固とした姿勢が見出せる。他方、仲裁判断の実効性が担保される保証はないばかりか、切れ味の鋭い判断は南シナ海問題の混迷を深め、海洋法秩序の行く末に影をも落とす。本コメンタリーでは、国連海洋法条約（UNCLOS）の紛争メカニズムを整理した上で、フィリピンが中国を提訴するに至った背景、並びに裁判の経過と結果を概観し、比中仲裁裁判の余波について考えたい。

## 1 UNCLOS の紛争解決メカニズム

海洋における国家の権利と義務を定める UNCLOS は、「海の憲法」とも称される。それは、力の強弱ではなく法に則ることで、領海、大陸棚、排他的経済水域（EEZ）を主とした海洋権益を各国が得られるようにした点で画期であった。加えて UNCLOS は、第 2 次世界大戦後、高まる一途にあった各国による海洋権益の追求に歯止めをかけて、国家による海洋の囲い込みと、自由で開かれた海洋のバランスを保つ重要な役割も担ってきた。

他方、UNCLOS が広範な権益を法的に認めたことは、国家間対立を助長もしてきた。この点に関して注目されるのは、UNCLOS に紛争解決メカニズムが備えられていることである。その特徴は、条約の解釈または適用に関する紛争について、一方の紛争当事者の要請に基づいて、管轄権を有する裁判所

に紛争を付託、拘束力を有する決定を伴う義務的手続きを進められる点にある。

手続きを進める際の手段として、締約国はあらかじめ、国際海洋法裁判所（ITLOS）、国際司法裁判所（ICJ）、UNCLOS に則って組織される仲裁裁判所あるいは特別仲裁裁判所の中から、1 または 2 以上の手段を選択できる。なお、これらが選択されていない場合でも、締約国は UNCLOS が規定する仲裁手続きを、一部の例外を除いて受け入れているものとみなされ、今般の比中仲裁裁判はまさにこれに該当する。

もちろん、義務的手続きはあらゆるケースで発動される訳ではなく、単純化して 2 つの要件が満たされなければならない。1 つ目に、まず平和的手段による紛争の解決を試みる必要があり、手段に関して紛争当事者を拘束する合意や協定がある場合には、それでは解決が得られず、かつ義務的手続きに付すことが排除されていないことが求められる。

2 つ目に、提訴の内容が手続きの発動対象外に該当しない必要もある。UNCLOS 上、締約国は宣言すれば、領海、大陸棚、EEZ の境界画定や、歴史的湾もしくは歴史的権原が争点となるケースについて、義務的手続きを免れられる。海洋権益の境界画定こそは、交渉による解決が容易ではないため司法手続きの活用が望まれるのだが、こうしたケースにおいて義務的手続きが発動されるとは限らない仕組みになっている。

## 2 義務的手続きの発動に至った比中対立

2013 年 1 月、フィリピンは義務的手続きに基づ

いて仲裁裁判所に中国を提訴した。フィリピンの訴えは 15 項目にわたったが、とりわけ次の 2 点の確認を求めた点が注目を集めた。

第 1 に、9 段線によって囲まれる南シナ海一帯における中国の主権的権利、管轄権、並びに歴史的権利の主張は UNCLOS に反し、権益は UNCLOS に則って決められるべきこと、第 2 に、中国が占拠しているスプラトリー諸島（南沙諸島）における地形に「島」はなく、良くて「岩」であり、中には満潮時に没してしまう「低潮高地」も含まれること、である。UNCLOS 上、地形が「島」、「岩」、「低潮高地」、いずれの法的地位を得られるのかは大きな意味を持つ。それは、「島」には領海、大陸棚と EEZ が設定できるのに対して、「岩」には領海のみしか設定できず、「低潮高地」に至っては一部例外を除き領海すら設定できないからである。

南シナ海問題はそもそも、戦後、失地回復や安全保障上の必要性などを理由に、海域に点在する地形に沿岸諸国が関心を寄せ始めたことに端を発する。その後、UNCLOS へと結実する海洋法秩序の検討の過程で、法的に認められる国家の海洋権益が狭い領海（約 3 海里）から、より広い領海（12 海里）、大陸棚、EEZ へと広がると、地形はこれらの権益を主張するための基点としての潜在的価値を高めていった。また海洋資源の賦存も指摘されたこともあって、南シナ海問題の争点は、地形の領有権争いのみならず、それらの周辺海域の権益争いへも広がり、複雑化した。

こうした過程で、1995 年のミスターフ礁事件を一大契機に、中国とフィリピンは直接的に対峙することになった。もっとも両国の緊張の高まりは、右肩上がり続いた訳ではない。2002 年に中国・ASEAN 間で「南シナ海行動宣言（DOC）」が採択され、2005 年には中国、フィリピン、ベトナムの間で資源の共同調査が合意されるなど、緊張が緩和する時期もあった。しかし友好的なムードは長続きせず、特に 2012 年にフィリピンが領有権を主張するスカボロー礁に中国が食指を伸ばすと、両国の関係は顕著に悪化した。フィリピンは、同盟国である

米国はもちろんのこと、日本などの地域諸国にも接近するとともに、ASEAN の枠組みを通じた対中姿勢を強めた。これらに加えてフィリピンは、UNCLOS に基づく義務的手続きを発動するに至ったのである。

フィリピンの提訴においてまず問われたのは、義務的手続きの発動要件が満たされているか否かであった。第 1 要件についてフィリピンは、比中間に紛争解決に向けた手続きを義務的に課す合意や協定はないとしつつ、仮に存在したとしても、情勢が悪化する一途にあって、もはや中国との交渉で紛争解決を得ることはできず、DOC において UNCLOS に則った紛争解決が言及されていることに鑑みても、今回の提訴は正当であると訴えた。これに対して中国は、DOC やフィリピンとの交渉などを通じて、紛争を当事者間の交渉によって解決することが合意されており、今もそうした取組は続けられているとし、フィリピンによる一方的な提訴を非難した。

また第 2 要件についてフィリピンは、提訴の趣旨は海洋の境界画定や、UNCLOS の範疇を超える地形の領有権の帰属の決定を求めるものではないため、義務的手続きの発動対象外には該当しないことを強調した。これを中国は受け入れず、自らが 2006 年に義務的手続きを受け入れない旨を宣言していることを根拠に、またそもそも中国は南シナ海における主権や関連する権利を UNCLOS が発効される前から歴史的に得てきたとして、仲裁裁判所の管轄権を否定、裁判への参加を固辞したのである。

両国の主張が真っ向から対立する中、仲裁裁判所は 2015 年 10 月、フィリピンの主張を受け入れて管轄権を有することを確認、仲裁手続きの継続を決定した。中国は裁判への参加を固辞し続けたが、手続きはいずれかの紛争当事者が欠席したとしても継続することができる。そして本年 7 月、遂に仲裁判断が下されたのである。

### 3 法的命脈が断たれた「9 段線」

管轄権を認めた当初、仲裁裁判所はフィリピンの提訴内容 15 項目のうち、9 段線の法的妥当性の確

認め含め、半数の項目については判断を下すか否かを明確にしなかった。ところが実際に下された判断は、フィリピンの主張をほぼ全面的に認めるものとなった。中でも、国際司法によって 9 段線が否定されたことが注目を集めたが、そもそも 9 段線を用いて、中国がいかなる権益を主張しているのかが明確ではない点に注意が必要である。果たして仲裁裁判所は、9 段線に関するどのような中国の権益を、いかにして否定したのか。この点を中心に、今般の結果を以下で概観する。

そもそも中国は 9 段線内の権益について、島礁並びにその隣接水域 (adjacent waters) における主権と、関連水域 (relevant waters) 並びにその海底とその下における主権的権利と管轄権を主張し、それらは歴史的に形成されてきたとしてきた。あるいは、スプラトリー諸島に関して、海域に点在する地形を一括りにするかのようになり、中国が領有する南沙諸島は領海、大陸棚、EEZ を有する、と主張することもある。これらが表すように、主張の具体的内容や法的根拠は不明確である。しかし、ここから幾つかの仮説を導き出すことができる。

第 1 に、中国は南シナ海一帯を自国の領海ないし内水と位置づけている訳ではない。第 2 に、スプラトリー諸島において、「地形の領有権+各々の地形周辺に領海のような権益」(「点の権益」)、あるいはパラセル諸島(西沙諸島)で試みているような、「地形の領有権+点在する地形を一括りにしたその周辺に領海のような権益」(「パラセル型権益」)を求めている。第 3 に、「点」または「パラセル型」の権益に加えて、「それらの外側にあつて 9 段線まで及ぶ、大陸棚・EEZ のような権益」(「広い権益」)も主張しており、こうした権益を求める根拠は、歴史的権利と UNCLOS の二段構え、すなわち UNCLOS では得られない権利を歴史で補完する構造になっている、という仮説である。

仲裁裁判所も、中国は 9 段線内において、島礁の周辺に設定し得る領海は別として、海洋資源に係る権利を主張しているとの推測に基づき、その法的正

当性を検証した。その結果、中国は「広い権益」を主張する道を断たれた。仲裁裁判所は、南シナ海の海洋資源に係る権利は UNCLOS が規定する大陸棚・EEZ 制度によって決まるとし、歴史的権利を根拠に制度を逸脱する権益を得ることはできないとした。さらに、そもそも歴史的に見て、中国が南シナ海の資源に対して独自の排他的権限を行使し、それを他国が受け入れてきたこともないとし、中国が南シナ海で得てきた恩恵は公海の自由を享受してきた結果に過ぎないとも断じた。

もともと、9 段線によって囲まれる海域一帯が中国の大陸棚と EEZ に含まれるのであれば、「広い権益」を得る法的命脈は生きる。事実、一部の研究では、南シナ海に一定数の「島」が存在するとし、それらを基点に EEZ を描くと 9 段線の広い範囲をカバーできるとの試論も示されていた。しかし仲裁裁判所は、この論理が成立する余地も無くした。仲裁判断では、中国が占拠する地形のみならず、スプラトリー諸島全体に「島」は存在せず、同諸島の地形を基点に大陸棚・EEZ を設定することはできないことが示されたのである。

これに加えて、仲裁裁判所はスプラトリー諸島における「パラセル型権益」も否定した。そもそも UNCLOS では、フィリピンのように、幾つかの群島から国土が形成されている国家には、島ごとではなく、それらを 1 つの集団として捉えたその周辺に領海等を設けることが認められている(群島理論)。仲裁裁判所は、群島国家ではない中国がこの理論を援用するかのような権益を、スプラトリー諸島において求めることを認めなかった。また、例え群島国家であったとしても、同諸島においてこの理論を用いることは UNCLOS の規定上できないことも示した。こうした判断は、パラセル諸島における中国の権益主張の法的妥当性にも疑問を投げかける。

こうした仲裁判断を受けて、中国は「広い権益」、並びにスプラトリー諸島における「パラセル型権益」を追求する UNCLOS 上の術を失った。9 段線の内容は不明確ながらも、今般の結果は、中国が破

線内で広範囲に及ぶ権益を正当化する法的命脈を断つものとなった。

さらに中国にとっては、スプラトリー諸島での埋め立てに関して、UNCLOS に反する点を指摘されたことも受け入れ難い結果であった。仲裁裁判所は、中国の埋め立て行為全般を、UNCLOS が締約国に課す海洋環境保護の義務に反するとしつつ、中でもミスチーフ礁における行為は、フィリピンの主権的権利を侵害する行為であるとした。それは、ミスチーフ礁がいずれの国も領有できない「低潮高地」であることに加えて、スプラトリー諸島に「島」が存在しない論理的帰結として、同礁がフィリピンの大陸棚・EEZ に属することが明確化された結果であった。

このように仲裁裁判所は、中国にとって極めて厳しい判断を下した。特に、スプラトリー諸島に「島」は存在しないとする結論のインパクトは大きく、それは中国のみならず、台湾、マレーシア、ベトナムといった同諸島に拠点を構える他のプレイヤーにとっても大きな意味を持つ。

この「『島』か否か問題」は、もともと南シナ海にとどまらず広く論争的になってきた。それは UNCLOS では、「島」と認められるための要件として「人間の居住又は独自の経済的生活を維持できること」が挙げられているものの、その内容は明確ではなく、かつ解釈も多様だからである。

今般、仲裁裁判所はこの要件の精緻化を試みた。地形が「島」と認められるためには、単に人が生存できるのでは十分ではなく、安定した人々のコミュニティが存続できる、あるいは、暮らしを支える経済活動が外部の資源に深く依存せずとも継続的に行える、などの要件を満たす必要があるとした。さらにそれを可能にする「環境 (capacity)」として、地形は人々が生活できるだけの十分な水、食料、住む場所などを、人工的な改変が加えられずとも備えていなければならない、その判定が難しい場合には、歴史を辿るというアプローチを採用した。世界中の到る所で人々が生活してきたにもかかわらず、戦争や環境変動といった特段の理由もなく、その地形で

これまでに安定したコミュニティが形成されてこず、あるいは独自の経済活動が行われてこなかったとすれば、それはその地形が適切な「環境」を有していないためだと判定できると、仲裁裁判所は考えたのである。

こうして、スプラトリー諸島には「環境」を部分的に備える地形はあれど、歴史的に見て「島」の法的地位を得られるものはないと結論付けられた。幾つかの地形は「島」に該当するとの専門家の見方もあった中でのこの判断は、想定よりも踏み込んだものとなった。それは、大陸棚や EEZ の権益を得るがために、本来、人々が暮らすに適さない地形を人工的に改変し、当局や軍の関係者を送り込んで外部の支援を得ながら生活させることで、「島」が相次いで創造される事態を、仲裁裁判所が忌避した結果であった。

#### 4 比中仲裁裁判の余波

##### — 諸刃の剣となる仲裁判断 —

海洋権益争いの一大舞台になってきた南シナ海にかかる初めての裁判で、国際司法が曖昧な態度を示せば、法に依らない権益の囲い込みが跋扈する悪しき先例を許しかねない。そこで仲裁裁判所は、野放図な海洋権益の囲い込みに歯止めをかけ、各国の権益と自由で開かれた海洋とのバランスを保つ、UNCLOS の理念を貫徹する判断を下したと解せる。

「『島』か否か問題」にも切り込んだ今般の仲裁判断は、重要な判例の 1 つとなろう。さらにそれは、9 段線の法的根拠やスプラトリー諸島に点在する地形の法的地位の曖昧さを取り除くことで、南シナ海問題の複雑な争点を整理し、UNCLOS に則った問題の解決を促す手がかりを係争各国に与えるものでもある。

ただし仲裁判断の実効性が担保される保証はないばかりか、切れ味の鋭い判断は南シナ海問題の混迷を深め、海洋法秩序の行く末に影をも落とす諸刃の剣となりかねない。判断を受けて中国は、態度を硬化させ、独自の主張に基づく一方的な行動に拍車をかけるかもしれない。実際、判断が下された翌日

には、中国は「南シナ海白書」を公表、自らの主張の正統性と仲裁手続きの不当性を改めて訴えている。これらに加えて、南シナ海上空での防空識別区の新設、埋立地の一層の軍事拠点化、新たな埋め立ての強行、漁民に扮した民兵による活動の強化、といった地域の緊張を高める具体的行動を活発化することも危惧される。こうした実力行使による権益の追求は、南シナ海を取り巻く情勢をより厳しくするだけでなく、拘束力を持つ判断を下しながらも強制力を発揮できない国際司法の権威と、UNCLOS の存在意義をも傷つける。

もっとも、中国の対外行動は国内外の様々な要因によって規定されるものであり、単純に予測はできない。自らへの批判の高まりやフィリピン以外の係争国による司法手続きの活用を懸念するなどして、仲裁判断を契機に、中国が ASEAN 諸国へ積極的に歩み寄る可能性もある。中国は摩擦を強めてきたフィリピンとの関係改善に意欲を示しているとされ、また本年 9 月の中国・ASEAN 首脳会談では、2017 年上半期までに「南シナ海行動規範 (COC)」の草案に関する議論を終えるとの目標も示された。

こうした中国の歩み寄りとは、ASEAN 諸国にとって奇貨となる。奇しくも、本年 6 月、フィリピンでは強硬な対中姿勢を貫いたベニグノ・アキノ政権に代わり、中国との交渉により前向きなロドリゴ・ドゥテルテ新政権が誕生した。同政権には対中接近が、経済的見返りを期待できるだけでなく、南シナ海問題に関して相互防衛条約の発動を明確にしない米国に対する交渉カードになるとも映るかもしれない。また、ASEAN 諸国にとっても緊張緩和は歓迎すべきことであり、特に COC の策定は悲願だろう。

しかし中国が仲裁判断の結果を受け入れず、9 段線によって囲まれる海域一帯の権益を依然として求める限り、中国と ASEAN 諸国の接近は短期的な恩恵を生むにとどまる。むしろそれは、中長期的には禍根さえ残し得る。

法的拘束力を持つルールが拒絶されるという、今回の仲裁判断と同じ轍が踏まれる懸念を払拭でき

ないままに COC が策定されたとしても、将来的にそれが機能するかは疑わしい。COC の策定は望まれるが、ことを性急に進めた結果、ASEAN 諸国にとっての対中政策上の重要な一手が有効に機能しない事態に陥っては元も子もない。また一時的な緊張緩和を背景に、非当事国の介入が南シナ海問題を複雑化させているとの中国の主張が勢いづけば、南シナ海という重要な海域がかかるのみならず、海洋法秩序の行く末もかかるが故に、二国間や紛争当事者間にとどまらないはずの問題の論点が狭小化されてしまう懸念もある。

ASEAN と中国が問題の平和的解決に向けて取組を進めることは、もちろん歓迎すべきことである。しかし、大局的見地に立った対外政策よりも眼前の利益が優先されれば、揃えるべき各国の足並みは乱れ、南シナ海問題は ASEAN 諸国にとっても好ましくない局面を迎え得る。そればかりか、仲裁判断が紙屑とされ、力による海洋権益の囲い込みが跳梁すれば、国際社会の繁栄を支えてきた海洋法秩序の安定も揺らぎかねない。各国の思惑が交錯する中、諸刃の剣となる仲裁判断が南シナ海問題、並びに海洋法秩序の行く末に及ぼす余波は複雑であり、結果を対立ではなく、協調へと結びつけられるのかは、各国の政策に委ねられている。

## まとめ

海洋法は長い歴史を通じて作られ、海洋の自由と安定を保つ秩序の主要な部分を構成してきた。普遍であるべき海洋法秩序は、不変とは限らない。玉虫色の側面をもつことで多くの国を締約国とすることに成功した UNCLOS は、国家実行や判例の積み重ねによって内容が補完され、具体的なルールとなっていくのであり、法秩序を国際社会の平和と安定、繁栄に資するものとしていく責務を各国は負う。今般の仲裁裁判は、まさにその試金石となるものであり、諸刃の剣となる仲裁判断を、南シナ海問題の平和的解決と海洋法秩序の安定につなげる各国の英知が求められている。(9 月 12 日脱稿)

## プロフィール

profile

政策研究部

グローバル安全保障研究室

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/>