



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

南シナ海の今—中比越の動向を焦点に  
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 76 号 2018 年 6 月 18 日

## はじめに

2016 年 7 月の南シナ海仲裁判断から、間もなくで 2 年を迎えようとしている。この間、全面勝訴とも報じられたフィリピンが、仲裁判断を棚上げして中国に接近したこともあって、南シナ海は表面上の静けさを保ってきた。しかし、その潮目に変化し、波は再び高まっている。本コメンタリーでは、南シナ海の今を中越比の動向を焦点に、これまでの経緯を踏まえながら論考する。

## 1. 成功体験から自信を得る中国

先ごろシンガポールで開かれたアジア安全保障会議（シャングリラ会合）で、ジェームズ・マティス米国防長官は、南シナ海での中国の継続的な軍事拠点化を、脅しと威圧を目的としていると強く批判した。会議の一週間ほど前には、ドナルド・トランプ政権下では 6 度目となる「航行の自由」作戦もパラセル諸島で実施された。今次の作戦が、前回までの 1 隻体制から 2 隻体制へと拡充されたことは、中国の南シナ海進出に対する米国の強い懸念を表した。「航行の自由」を尊重してきたと自負する中国からすれば、同作戦の主要な標的となっている現状はさぞ不本意だろう。

「航行の自由」が論点となるのは、中国によるその実践が問題視されるところにそもそもの理由があるが、それは当初から南シナ海問題の一大争点であった訳ではない。元来の争点は、南シナ海に点在する島礁等の領有権やその周辺水域における権益をめぐる、クレイマント国同士の争いであった。1992 年、南シナ海問題に関して、ASEAN として初め

て発出された宣言（マニラ宣言）でも、『航行の自由』の尊重」は明記されていない。この定型句が初めて登場したのは、1995 年の第 28 回 ASEAN 外相会議の共同文書であった。

1995 年は、中国の南シナ海進出がフィリピン周辺水域にまで及んだミスチーフ礁事件を受けて、南シナ海問題が ASEAN 化・国際化した時期であった。当時、リー・クアンユー上級相は、シンガポールはクレイマント国ではないと前置きしつつ、海運に深く依存する国として、争いが「航行の自由」を阻害しかねないことへの懸念を示し、この文脈で南シナ海問題は日米や欧州にも関係する国際的問題だと指摘した<sup>1</sup>。時を同じくして、米國務省も南シナ海問題に関する声明を出し、従来通り、領有権問題に中立的な立場であることを述べつつ、「航行の自由」の擁護が米国にとって根本的な利益であることを強調した<sup>2</sup>。「航行の自由」は、中国の南シナ海進出の積極化を背景に、域内外の非クレイマント国を南シナ海へ引き付ける磁力を持つフレーズとして登場したのである。

南シナ海の国際問題化を招く「航行の自由」の争点化は、クレイマント国同士、二国間での問題解決を基本方針とする中国にとって望ましくなかっただろう。ところが、今や「航行の自由」は、ASEAN 関連会議で南シナ海問題が言及される際に必ず触れられ、それを合言葉に、米国だけでなく、日豪や欧州諸国なども南シナ海への関心をますます高めている。興味深い点は、中国が避けたかったはずのこうした状況が、中国自身の政策によってもたらされたということである。

この矛盾には、一方で、南シナ海での権益主張の立場が劣勢となることへの中国の焦りがあつただろう。例えば、南シナ海問題を一層国際化する契機となった急速な埋め立ては、フィリピンが中国を仲裁手続に付した直後に着手された。中国は不利な判断が下されることを見越して、先手を打ったようにみえる。他方、その後も他のクレイマント国をはるかに上回る大規模な埋め立てを続け、さらに軍事拠点化も進めたことには、係る政策が生むコストを辞さずに、より積極的に権益を得ようとする中国の姿勢もうかがえる。

特に、2018 年に入ってから軍事拠点化は顕著であった。4 月、スプラトリー諸島のファイアリークロス礁とミスターフ礁への電波妨害装置の設置が、続く 5 月、これら 2 つの礁とスピ礁への YJ-12B 対艦巡航ミサイルと HQ-9B 地对空ミサイルの配備が、それぞれ報道された<sup>3</sup>。さらに、中国は航空戦力の展開も積極化した。5 月、パラセル諸島のウツディ島では、核ミサイルも搭載可能な H-6K 爆撃機の離着陸訓練が実施された。同島には、これまでも J-10、J-11 戦闘機が繰り返し展開されてきたが、南シナ海の拠点に中国が爆撃機を展開したのは今回が初とみられる。中国人民解放軍空軍いわく、「西太平洋と南シナ海での戦いに備えて実施した」<sup>4</sup>この訓練は、後述するベトナムとロシアとの共同資源開発が公となったタイミングと時期を同じくした。ベトナムも領有権を主張するウツディ島に、その本土一帯を行動範囲に収める爆撃機を展開させたことには、中国のベトナムに対する強いメッセージが込められていただろう。また、スプラトリー諸島でも、Y-8 輸送機等を展開していることが確認されているが、近い将来に H-6K が同諸島にも展開される可能性もあり、そうなれば東南アジア地域のほぼ全てはその行動範囲に収まる<sup>5</sup>。これらに加えて、人民解放軍海軍や海警局の艦艇の動きも依然として活発である<sup>6</sup>。

振り返ってみれば、中国は、国際的な批判の高まりや米国の「航行の自由」作戦にも関わらず、南シナ海でのプレゼンス強化という実を着実に得てき

た。このいわば成功体験は、中国に、軍事拠点化等の政策はコストを伴うが、それは許容可能であり、ゆくゆくは自ら主導の原理に南シナ海を服することができるとの自信を与えているかもしれない。軍事力の増強とも相まった一層の軍事拠点化によって、他国の船舶、特に軍艦の南シナ海への自由なアクセス・活動の敷居が高まれば、中国はこうした自信を深め得る。さらに、中国は、「南シナ海行動規範 (COC)」策定等の ASEAN との地域ルール形成に、域外国の関与を局限する機会を見出している可能性もある。

冒頭で触れた、マティス長官の中国に対する強い批判は、まさにこうした現状に改めて警鐘を鳴らすものであった。米国は、短期的・長期的な結果を目の当たりにすると警告も中国に発し、国防総省は「手始め (initial response)」として、環太平洋合同演習リムパック 2018 への中国の招待を取りやめた。また、シャングリラ会合直後には、定常訓練の一環として、B-52 戦略爆撃機をスカボロー礁周辺で飛行させた。米国は、更なる対応策を検討しているとみられるが、ワンパターン化した南シナ海における対中政策からの脱皮が大きな課題になっている。そこでは、日豪印や欧州諸国、ASEAN もともに連携しながら、強硬な南シナ海政策には容易には受け入れ難いコストが伴うことを、武力衝突には至らない水準でいかに示せるかが要点となる。「航行の自由」の擁護は、まさにその象徴となるキーワードとして、ますます重みを増している。

## 2. 対中接近のリスクを抱えるフィリピン

フィリピンは、軍事拠点化を懸念しつつも、引き続き中国との良好な関係を維持している。それは、政権存続を習近平国家主席が保証してくれたことに、ロドリゴ・ドゥテルテ大統領が勇気づけられるほどであるが、こうした状況を危ぶむ声も強い。しかし、依然として高い支持率を得ているドゥテルテ政権の対中政策に変化の兆しはみられず、むしろ実利が期待できる中国への接近をより強めている。

その象徴ともいえるのが、2018 年 4 月に両国首

脳が合意した、南シナ海での共同資源開発の推進である。開発先候補の1つであるリードバンクは、パラワン島沖、仲裁判断でフィリピンの大陸棚の一部と結論付けられた場所にあり、豊富な天然ガスの賦存が期待されている。その開発は、フィリピンにとって急務となっている。人口が最も集中しているルソン島の消費電力の30%を賄う主要なマランパヤガス田が、2020年中盤には枯渇すると予測されているためである。しかし、リードバンクは中国の「9段線」にも含まれるが故に、開発が難航してきた。それが今、ドゥテルテ政権下での比中関係の良好化を反映して、共同資源開発に向けた取組が進みつつある。

実は、これと似たような構図は以前にもみられた。「ドゥテルテ大統領の対中政策は私の政策と同じ」<sup>7</sup>と評した、グロリア・アロヨ政権期のことである。アロヨ政権期、フィリピンの大規模インフラ事業に中国が支援を約束するなど、比中関係は黄金期を迎えた。両国の蜜月関係は南シナ海問題にも投影され、2004年9月、リードバンクも対象とした海洋の地震探査共同プロジェクト（JMSU）が、フィリピン国営石油会社（PNOC）と中国海洋石油集団（CNOOC）との間で合意された。なお、JMSUには、翌年3月にペトロベトナム（PVN）も加わっている。

このプロジェクトは、「いわくつき」であった。中国との合意は、アロヨ大統領と、中国と取引している企業と関連のある一部議員との間で決定され、機微な案件にも関わらず、フィリピンの南シナ海政策に携わる外務省等は関与できなかつたとされる<sup>8</sup>。さらに、プロジェクトの対象区域には、フィリピンの領海のごく近く、他国が権益を主張していない水域も含まれていた。このことが明るみになると、JMSUの違憲性を問う声が強まった。フィリピンの憲法は、同国に属する天然資源の探査・開発は、国家の監督下で実施し、他国の企業との共同プロジェクトに際しては、当該企業の6割の資本をフィリピン側が有する必要があると詳細なルールを定めており<sup>9</sup>、この規定への抵触が問題視されたのである。

折しも汚職疑惑で批判を集めていたアロヨ政権は、経済的見返りを優先して海洋権益を中国に譲ったとして更なる批判に晒された。その結果、JMSUは、3年間の期限満了とともに2008年7月に失効となった。

批判を集めたJMSUであったが、フィリピンが中国との共同資源開発を検討すること自体は、現実的な判断といえた。単独で資源開発できるだけの資金や技術に乏しいフィリピンは、他国と組まざるを得ないが、中国からの反発が想定される第3国との連携にも課題を抱える。リードバンク開発を担うフィリピン企業も、中国と協力する必要性を提起している。SC-72と呼ばれる鉱区の権益を有するフォーラムエネルギーの親会社、PXP エネルギーは、JMSU失効後の2012年頃も、引き続きCNOOCとの共同開発を検討していた<sup>10</sup>。また、PXPを傘下に置く、ファースト・パシフィック（FP）の最高経営責任者も、中国企業との協力が現実的であると述べていた<sup>11</sup>。こうした判断の是非は、FPが香港を拠点としており、中国企業と近い関係にある事実を差し引いて考える必要があるが、フォーラムエネルギーのリードバンクでの調査活動に対する中国の妨害事案が2011年に発生していたことを踏まえれば、妥当な判断ともいえた。今般のドゥテルテ政権による中国との共同資源開発の再始動もまた、現実的といえそうである。

しかし、アロヨ政権の事例が示すように、中国との共同資源開発は、政権が強い国内批判に晒されるリスクもはらむ。ドゥテルテ政権が同じ轍を踏む可能性は否定できず、むしろそのリスクは高まっているように見える。リードバンクがフィリピンの大陸棚に属することが国際法の下で明確にされた今、それを認めない中国との共同資源開発の違憲性が問われる可能性はさらに高まった。また、共同資源開発は、仲裁判断で全面勝訴を勝ち取ったにもかかわらず、結果的にフィリピン近海での中国のプレゼンス強化をもたらすという問題も抱えており、既に国内の識者からは懸念の声が上がっている<sup>12</sup>。さら

に、マランパヤガス田に代わる主要ガス田へのコミットメントは、長期的にみて中国の対比レバレッジを強めかねないものでもある。

現実的な選択肢とはいえ、自主的な対中接近が、中国の強力な影響力の渦に飲み込まれる様相を強めれば、ドゥテルテ政権は強い国内批判を免れ得ない。それでもなお、ドゥテルテ政権は政策を固持して、ますます中国に近寄るのか、あるいは、政策を一転させるのかは定かではない。しかし、いずれの場合も南シナ海の緊張をにわかには高める危うさをはらみ、ドゥテルテ政権下での「ノン・チャイナ」オプションの在り方が、改めて注目を集めることになろう。

### 3. 南シナ海政策の多角化を進めるベトナム

南シナ海での資源開発は、ベトナムにも教訓を与えてきた。先に触れた JMSU は、ASEAN を通じた南シナ海問題へのアプローチの限界をベトナムが学ぶ機会になったとされる<sup>13</sup>。フィリピンこそは、南シナ海問題の ASEAN 化の立役者であったにもかかわらず、JMSU をめぐる議論は当初、比中間で進められ、その情報が他の ASEAN 諸国に共有されなかったことに、ベトナムは不信感を募らせたのであった。フィリピンの方針転換が ASEAN アプローチを難しくする構図は、ドゥテルテ政権がベニグノ・アキノ前政権の南シナ海政策を一転させた近年にも再現された。

また、2014 年、中国がベトナムも領有権を主張するパラセル諸島近海に石油掘削装置を設置した事案は、ベトナムが対米協力の一層の強化を模索する契機になったとの指摘もある<sup>14</sup>。2018 年 3 月、米空母カール・ビンソンが、ベトナム戦争後初となる米空母のベトナム寄港（ダナン）を果たしたことは、両国の関係強化を印象付けた。中国が招待を取り消されたリムパック 2018 に、ベトナムの初参加が決まったことも特筆に値する。ベトナムは、対中配慮にも余念がないが、これまでの教訓を糧に、日米印等との二国間関係も着実に強化している。

このように、海洋資源開発は、ベトナムの南シナ

海政策を考察する上での 1 つのキーワードになってきたが、それは今後にも当てはまりそうである。ベトナムは現在、経済発展を支えてきたバクホー油田が既に衰退期にあるとされる中、更なるエネルギー需要の増加が見込まれるという、エネルギー安全保障上の課題を抱えている。そのため、南シナ海での海洋資源開発を急務とするが、「9 段線」を用いて広範囲な海洋権益を主張する中国との緊張関係を高めかねない取組を、いかに安定的に進められるかという難題に直面している。

その困難ぶりは、これまでに幾つもの資源開発プロジェクトが、中国の圧力を背景に延期されてきた事実が表す。2007 年頃、日系・米英系のエネルギー会社は相次いでプロジェクトの延期を迫られた<sup>15</sup>。特に、英 BP 社の件は注目を集めた。BP は、ベトナム南東沖の大陸棚にある、同国最大規模の天然ガス田ナムコンソン区域の開発に 1990 年頃から携わっていた。同ガス田には 3 つの鉱区（5.2、5.3、6.1）があり、2002 年以降、6.1 鉱区でのガス生産が本格化した。2007 年、BP は開発を拡大すべく、隣接する 5.2 鉱区での調査に着手しようとしたが、これに中国が強く反発、2002 年に採択された南シナ海行動宣言（DOC）に反する行為であると重大な懸念を表明した。この際、BP は中国から強い圧力を受けており、計画は頓挫した。

こうした状況は今も続く。2018 年 3 月、ペトロベトナムとスペインのエネルギー会社レプソルとの共同資源開発が、中国の圧力を受けて延期になったことが報道された。両社の別のプロジェクトは、前年にも延期になっており、いずれも鉱区はベトナムの大陸棚にある一方、中国が掲げる「9 段線」に含まれる位置にあった。

こうしてみると、ベトナムの資源開発は幾度となく中国の圧力に晒されてきたことが分かる。他方、見方を変えれば、それに挫けることなく、ベトナムは粘り強く開発を試みてきたともいえる。その過程で、ベトナムの資源開発におけるロシアの存在感が次第に高まってきたことは注目に値する。

2018 年 5 月、6.1 鉱区での新たな天然ガス開発計

画が公となった。今般のベトナムの提携相手は、ロシア最大の国有石油会社ロスネフチであった。実は、BP は、2010 年に発生した米メキシコ湾での原油流出事故に係る資金を確保すべく、6.1 鉱区に関する権益を手放しており、それをロスネフチが 2013 年に獲得していた。さらに、5.2・5.3 鉱区の開発も、現在はベトナムとロシアとの共同プロジェクトになっている。BP は、2009 年に両鉱区から撤退しており、2012 年、その代わりにプロジェクトへの参加を表明したのはガスプロムであった。今や、ナムコンソン区域はロシア一色に染まったのである。

興味深いことに、高まるロシアのプレゼンスに対する中国の反応は今のところ控えめである。中国は、こうしたベトナムの政策を批判したものの、ロスネフチやガスプロムに強い圧力をかけているとの話は聞かない。また、ウィキリークスによって流出された情報によれば、南シナ海でのベトナムの資源開発に対する中国の圧力が依然として続いていた 2008 年においても、ロシア系企業は無風であった<sup>16</sup>。

こうした中国の慎重な態度の背景に、ロシアとの関係への配慮があることは想像に難くない。ベトナムにとって、歴史的にもかかわりの深いロシアとの協力は、資源開発分野においても重要な対中レバレッジになっているといえる。また、ロシアにとっても、米中間の覇権争いという文脈では中国に与するとしても、そこには至らない水準においては、ベトナム等の ASEAN 諸国との協力は、経済的利益を得るための重要な施策となっている<sup>17</sup>。もっとも、先述したように、ベトナムとロスネフチの共同資源開発が公になった時期と同じくして、中国は H6-K をウディ島に展開させており、中露関係にも依存するロシアとの協力オプションが今後も無風であり続ける保証はない。

## おわりに

米インド太平洋軍司令官が、「中国は今や、米国との戦争には至らない様々なシナリオで、南シナ海

を支配する能力を得た」<sup>18</sup>と評する状況を生み出した過程は、中国に成功体験をもたらしただろう。対照的に、比越は、急務である南シナ海の海洋資源開発で十分な成功体験を収められていない。この非対称性は、仲裁判断後、むしろ強まったようにみえる。不利な判断内容だったにも関わらず、中国は、ドゥテルテ政権の親中政策を通じて、「9 段線」の縁、フィリピン近海での資源開発に携わる機会を得ている。第 3 国との共同資源開発は認めず、CNOOC との開発を推進することで、結果的に「9 段線」内でのプレゼンスを高めるといふ、中国の新たな成功体験が生まれつつある。同様の経験則が他のクレイマント国との間にも適用されれば、仲裁判断によって否定されたはずの、「9 段線」内の中国の歴史的権利は、あたかも存在し続けているかのようになる。

果たして、こうした状況にあって、策定が試みられている COC は、いかなる意義を有し得るのだろうか。内容が公になっていないため予断は許されないが、少なくとも COC は、時計の針を戻すものではなく、良くて現状維持を図るものになろう。その現状が、今や中国による支配が危惧される海へと一変してしまっていることには注意を要する。いかにして、これまで中国が南シナ海で得てきた経験則が、長期的にみて成功体験を導かず、「航行の自由」を基盤的原理とする、国際法に基づく海洋秩序に則ることこそが安定と繁栄をもたらすことを示せるか。関係各国には、ポスト COC を見据えた議論・取組が既に求められている。(2018 年 6 月 11 日脱稿)

<sup>1</sup> “China and Its Neighbors: Mystery at Mischief Reef,” *The Asian Wall Street Journal*, May 12, 1995.

<sup>2</sup> “US Policy on Spratly Islands and South China Sea,” *U.S. Department of State Daily Press Briefing*, May 10, 1995.

<sup>3</sup> なお、ミサイル配備は演習の一環とみられるが、引き続き残置されている可能性がある。“An Accounting of China’s Deployments to the Spratly Islands,” CSIS Asia Maritime Transparency Initiative, May 9, 2018.

<sup>4</sup> Reuters Staff, “China Air Force Lands Bombers on South China Sea Island,” Reuters, May 19, 2018.

<sup>5</sup> Ankit Panda, “South China Sea: What China's First Strategic Bomber Landing on Woody Island Means,” *The Diplomat*, May 22, 2018.

<sup>6</sup> “An Accounting of China’s Deployments to the Spratly Islands.”

<sup>7</sup> Regine Cabato, “Arroyo: Duterte policy on China 'similar to mine',” CNN Philippines, March 12, 2018.

<sup>8</sup> Barry Wain, “Manila’s Bungle in the South China Sea,” *Far Eastern Economic Review*, Vol. 171, No. 1, January-February, 2008, pp. 45-48.

<sup>9</sup> *The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*, Article XII, Section 2.

<sup>10</sup> その後、SC-72 の開発は、ベニグノ・アキノ政権が南シナ海仲裁手続に着手したあおりを受けて、2014 年 12 月に延期が決定された。

<sup>11</sup> “Pangilian Eyes More Partners in West Philippine Sea Gas Exploration,” *Philippine Daily Inquirer*, June 23, 2012.

<sup>12</sup> Richard Javad Heydarian, “The Perils of a Philippine-China Joint Development Agreement in South China Sea,” CSIS Asia Maritime Transparency Initiative, April 27, 2018.

<sup>13</sup> Do Thanh Hai, *Vietnam and the South China Sea: Politics, Security and Legality*, London and New York: Routledge, 2017, p. 128.

<sup>14</sup> 庄司智孝「ベトナムの対米安全保障協力—米空母『カール・ビンソン』ダナン寄港の戦略的意味」笹川平和財団国際情報ネットワーク分析 (IINA)、2018 年 4 月 27 日。

<sup>15</sup> Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*, New Haven: Yale University Press, 2014, pp. 135-144.

<sup>16</sup> U.S. Embassy in Hanoi, “Russian Concern about Chinese Pressure on ExxonMobil,” Cable (ID: 08HANOI897\_a, Released by WikiLeaks), August 4, 2008.

<sup>17</sup> Alexander Korolev, “The Two Levels of Russia’s South China Sea Policies,” *East-West Center Asia Pacific Bulletin*, No. 376, March 28, 2017.

<sup>18</sup> “Advance Policy Questions for Admiral Philip Davidson, USN, Expected Nominee for Commander, U.S. Pacific Command,” US Committee of Armed Services, April 17, 2018.

## プロフィール

profile

政策研究部

グローバル安全保障研究室

研究員 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/>