

# 南シナ海 開放的な海洋秩序を 形成できるか

法政大学教授

森 聡

南シナ海のおそらく最も際立った特徴は、島礁に対する領有権や特定海域に対する管轄権を主張する国（クレイマント）が複数存在し、合意された正統な海洋秩序が不在であるという点にある。この問題を戦略的な観点から見ると、その本質は、中国の海軍力・海上保安能力の急速な増強と中国以外の他の沿岸国による対中経済依存の進行という二つの戦略的潮流の中にあつて、利害が対立

し政治体制も異なるクレイマント諸国が、領土と海洋境界をめぐる紛争を管理していくためのルールに基づく海洋秩序ともいべきものを形成できるか、形成できるとすれば、それを将来的な領土・海洋境界画定条約の締結交渉の背景をなす環境の醸成にいかに関わり付けていくかということにあるといえよう。

本稿では、まず南シナ海の島礁・海洋境界をめぐる関係国の主張を概

観した上で、海洋における「中国の台頭」の影響と今後の戦略的課題を検証してみたい。

**島礁・海洋境界に関するクレイマントの主張と主な行動**

南シナ海の島礁・海洋境界をめぐるクレイマントは中国、ベトナム、マレーシア、フィリピン、ブルネイ、台湾であり、台湾以外はすべて国連海洋法条約の締約国である。中国とベトナムが南シナ海北西部のパラセル

諸島に対する領有権を主張し、中国、ベトナム、マレーシア、フィリピンが南部のスプラトリー諸島の全部または一部に対する領有権を主張している。なお、台湾は中国とほぼ同内容の主張を行っており、プラタス諸島を占拠している。ここでは関係国の領有権の主張の概要と主な行動をかいつまんで紹介しておきたい。

### 【中国】

南シナ海の約8割に及ぶ海域内の島礁に対する領有権とそこを基準に設定される各種海域の管轄権を主張しているが、パラセル諸島の全てとスプラトリー諸島の島礁を七つ占拠している。第2次世界大戦後の1947年に国民党政権下で内務省が「南海諸島位置図」において11の破線を用いて中国の領域主権の及ぶ範囲を示し、その後1953年に、周恩

来首相がトンキン湾に描かれていた二つの破線を削除した。以降、中国の地図には南シナ海を包み込む形で九つの破線（U字型線）が引かれている。中国は1992年に「領海・接続水域法」を制定し、パラセル諸島、プラタス諸島、マクルスフィールド岩礁群、スカーボロウ礁、尖閣諸島、澎湖諸島などに対する領有権の主張を国内法令で担保した。このほかにも1998年に「排他的経済水域（EEZ）および大陸棚法」を、2010年には「海島保護法」を制定して、国内法令の執行を進めている。なお、2002年の「測量・地図法」は、EEZにおける水路調査や軍事監視活動は中国政府による事前の同意を要すると定めていることから、アメリカなどとの間で争いが生じている。最近では2010年3

月に、中国当局関係者がアメリカ政府高官に対して、南シナ海は中国の「核心的利益」であると発言したと報じられたのを受け、中国が南シナ海問題を交渉で解決する意思を捨てた可能性が取り沙汰され、物議をかもした。

### 【ベトナム】

スプラトリー諸島とパラセル諸島の双方に対して領有権を主張しているが、スプラトリー諸島で29（21という説もある）の島礁を占拠しているものの、パラセル諸島については1974年以来、中国に占拠されたままである。ベトナムは今世紀に入ってから、占拠地において軍事・民間施設を積極的に建造してきた。また2007年には、スプラトリー諸島でベトナム議会議員を選出する選挙を実施するなど、実効的支配を

固めてきている。さらにベトナムは2009年5月にマレーシアと共同で、国連海洋法条約附属書Ⅱ第1条に基づいて設置された大陸棚限界委員会に、南シナ海中部南方域について200カイリを越える大陸棚の限界設定を申請したほか、単独でも中部北方域に関して同様の申請を提出するなど、主権的権利の主張にも余念がない。ベトナムのGDPに占める海洋関連産業の寄与度は2020年には50%に上るといわれており、漁業と沖合エネルギー資源開発業がその中枢を担うだけに、ベトナムにとって南シナ海での領有権は国家発展の行方を左右する戦略的な重要性を帯びている。

### 【マレーシア】

スプラトリー諸島の17の島礁の領有権を主張しているが、そのうちの

五つを占拠している。同国は1979年に編さんした地図において自国の大陸棚を特定し、その大陸棚上に位置する島礁の領有権を主張しているようであり、その中にはフィリピンやベトナムによつて占拠されているものも含まれている。最近では2009年3月に、マレーシアのアブドゥッラ首相兼国防相がスワロー礁を訪問し、マレーシアの領域主権を宣言するなどした。マレーシアが領有を主張する島礁群は本土から約320キロ圏内にあり、防衛が比較的容易であるともいわれている。

### 【フィリピン】

スプラトリー諸島を含む53の島礁（フィリピン名・カラヤン群島）の領有を主張しているが、そのうちの八つの環礁を占有するに留まっている。同国は19世紀末から20世紀初頭

に結ばれた条約で画定された「フィリピン条約限界線」と自国の基線との間の海域をすべて領海であるとする独特の主張を行っており、領海を基線から12カイリまでと定める国連海洋法条約との整合性が問われている。2004年には中比合同の南シナ海地震探査プロジェクトに合意し、翌年にはベトナムも参加して3カ国の合同プロジェクトとなったが、プロジェクトのさまざまな問題が発覚して、結局2008年に頓挫した。その後、2009年2月にフィリピン議会が群島水域基線法を制定してカラヤン群島とスカーパーロウ礁を自国領と定めたため、中国がこれに反発している。

### 【ブルネイ】

同国のEEZを設定している海域に位置するルイーザ礁のみの領有権

を主張しているとされるが、これを占拠していない。1983年にマレーシア軍がルイーザ礁に上陸して灯台を建設した際にも、ブルネイ側は特段の対抗措置を取らなかった。2009年5月には、大陸棚限界委員会に限界設定申請を出している。資源共同開発に関する中国からの働き掛けをこれまで何度も黙殺してきたと伝えられている。

### 【インドネシア】

スプラトリー諸島に対して領有権を主張していない。しかし、南シナ海南西方面に位置し、近辺に豊富な天然ガスが埋蔵されているナトゥナ群島を領有し、その周辺にEEZを設定している。中国はナトゥナ群島の領有権を主張していないが、中国の地図に示された「歴史的水域」が同群島のEEZと重複している事実

が1993年に発覚し、中国がインドネシアと交渉による解決を望む意向を示すと、インドネシア側は猛反発した。2009年6月にインドネシア当局がナトゥナ群島のEEZで8隻の中国漁船と75名に上る漁師を拘束した際にも、中国側は同水域が中国の「伝統的な漁場」であるので拘束は不当と主張した。こうした経緯もあってインドネシアは、中国が南シナ海で設定したEEZに国際法上の根拠はないとする書簡を国連事務総長に提出している。

### 紛争の経過と南シナ海における

#### 「中国の台頭」の影響

このように南シナ海のいずれのクレイマントも国連海洋法条約の締約国ではあるが、そもそも島礁の領有権をめぐる争いが存在するために、海洋境界の画定もままならない状態

が続いている。クレイマントの中で最も広範な領有権を主張しているのは中国であるので、中国が関わる衝突や小競り合いがこれまで数多く報告されてきた。例えば中国は1974年にパラセル諸島をベトナムから奪取し、1988年にはスプラトリー諸島のサウスジョンソン礁をめぐってベトナム海軍と衝突して、ベトナム側が80名に上る死者を出した。さらに中国は、1995年にフィリピンが領有を主張するミスチフ礁を事実上占拠するという事件を起こしている。このほかにも漁船の拿捕だほや、争いのある岩礁に建造物を構築して小競り合いが発生するといった事案が、中国と他のクレイマントとの間で多発してきた。

こうした事態が続いて紛争がエスカレートすることに懸念を募らせた

ASEAN諸国は、まず1992年に南シナ海に関するASEAN宣言を採択し、東南アジア平和友好条約

(TAC)の原則にのっとって南シナ海における行動原則を策定する方針を定めた。中国とASEANがともに遵守する行動原則をまとめる交渉は1999年4月から始まり、2002年に「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」(以下、行動宣言)が署名された。行動宣言は、現状の凍結と信頼の醸成を狙いとしており、例えば第4項では、紛争の平和的解決をうたい、第5項では紛争を激化させるような行動や、無人島で新たに人員の駐在を進めるといった行動を署名国は自制することとしている。ただし、この行動宣言に法的拘束力はなく、実は適用対象となる地理的な範囲も厳密には特定され

ていない上に、島礁に建造物を新規に構築する行為も明示的に禁じられていないといった限界もある。

その後、大きな島礁占拠事件は発生していないようだが、中国の行動は大胆さと強硬さを増している様子である。2009年3月に米海軍調査船USNSインペカブル号が海南島沖で中国艦船に取り囲まれて進路を妨害されたほか、2010年春にも、近年の中国の動向を象徴するような事件が起きた。中国漁船がスプラトリー諸島でベトナムの船舶に取り囲まれ、中国の漁業監視船が海南島から派遣されたが、ベトナム側船舶の数がかなり多かったため、中国は4月10日に浙江省寧波の東海艦隊司令部から駆逐艦・フリゲート艦各3隻にキロ級潜水艦2隻を伴った艦隊を南下させた。この報を受けたベ

トナム側の全船舶は、中国艦隊が問題の海域に向かう途中の同12日までに姿を消した。この出来事は、日本では中国の大規模艦隊が宮古島付近を通過した事件として報道されたが、艦隊派遣の目的はベトナム側に警告のシグナルを送ることにあつたとみられている。以上のように、南シナ海では、島礁占拠や漁船の拿捕といった低強度の威嚇・強制行動が問題となっている。

さて、南シナ海問題の関係国は、先述した通り、それぞれ島礁の領有権と各種海域の管轄権を主張する「意思」を有しているわけであるが、島礁を占拠・実効支配し、海域で執行管轄権を行使する「能力」という点では、クレイマント間に格差があるのは歴然としている。紙幅の都合で詳細には立ち入らないが、中国が海

軍力と海上保安能力を急速に拡大させているのは周知の通りであり、他のクレイマントが懸念を募らせているのは言うまでもない。南シナ海における中国の軍備増強の最近の動向

の一部を挙げるとすれば、最新型潜水艦の配備や戦略ミサイル部隊の新規展開といった動きを挙げられよう。中国は093型商級攻撃型原潜を海南島の基地に配備したほか、将来的には空母も同基地に配備する予定であると報じられている。また戦略ミサイル部隊にあたる第2砲兵部隊のミサイル大隊を、新たに広州軍管区に展開するとの情報もある（第2砲兵隊は、近年注目を集めている、いわゆる接近拒否能力の一部を構成する対艦弾道ミサイルの開発を担当しているといわれる）。このほか中国が運用する漁業監視船の中には、海軍

の救助船を改良した大型のものなども含まれるなど、中国の海軍力・海上保安能力の増強は著しく、規模は拡大の一端をたどっている。

その一方で、中国以外のクレイマントが対中経済依存を深めているのも事実である。2010年1月には中国とASEAN6カ国（マレーシア、フィリピン、ブルネイ、インドネシア、タイ、シンガポール）間のFTAが発効し、約7000品目の関税が撤廃されており、中国とこれらの国々との経済関係はますます緊密になるであろう。ほかにも中国と東南アジア各国との2国間の貿易と投資は増加傾向をたどっている。このことは、中国が各クレイマントに対して行使できる影響力が増大することを意味している。

こうして軍事・経済の両面におい

て中国の相対的なパワーが増す事態が進行するとすれば、もし仮に中国が前述したような国内法令の執行を理由に実力で島礁を占拠する動きに出たとしても、その島礁を現に支配している、もしくはその領有を主張するクレイマントは、中国による報復を恐れて単独での対抗措置を躊躇する可能性が高まる。あるいは中国が実力を行使せずとも、2国間の外交交渉の中で、大規模な経済的な見返りや制裁の可能性をてこにして相手に領有権や境界画定の問題で譲歩を迫るといったケースもあり得よう。いずれにせよ、中国としてみれば、自らの相対的パワーを増大させるにつれ、自国が領有している島礁を「回収」する上で発生するコストやリスクは縮小していく。要するに、南シナ海における支配海域の拡大に

関して中国に作用する抑止力は低下していくこととなる。

仮にこうした趨勢が続き、将来、中国が南シナ海の島礁の大半を手に入れば、それらの実効的支配を担保する軍事力を保有するに至れば、南シナ海をシーレーンとして利用する域外国に対する中国の政治的影響力も飛躍的に増大し、各国の対中外交も必然的に影響を受けることになる。南シナ海の問題が、クレイマンントのみならず、日米をはじめとするステイクホルダーたる域外国にとつても重大な関心の対象とならざるを得ない理由はここにある。

## 開放的な海洋秩序の形成という

### 戦略的課題

以上を踏まえれば、南シナ海における戦略的課題は、つまるところ特定国が圧倒的な支配力を持たない、

開放的な現状維持志向の海洋秩序を形成することにあるといえるが、それはいかにして実現できると考えられるのだろうか。領有権や海域の管轄権をめぐる対立するのみならず、政治体制も異なる国々の間には、根深い不信感が存在しており、そうした国々の間でさらにパワーの偏在が進行していくとすれば、南シナ海が対立と緊張に満ちた海域となりかねない。もしそうなるとすれば、沿岸国のみならず、南シナ海をシーレーンとして利用する国々にも多大な不利益とリスクが及ぶことになる。

こうした事態を極力回避し、経済発展やグローバル化の恩恵を関係国が十分に享受できる開放的な海洋秩序を維持するためには、関係国間の相互不信を少しでも払拭はらひするような仕掛けを外交と軍事力を組み合わせ

て作り出さねばならない。無論、関係国間の相互不信を緩和するのは容易ではないが、2002年の行動宣言を発展・具体化させた各種のルールを形成して、それらを継続的に順守するとともに、実力による拡張行動やルール違反行為に対する抑止力を確保し、強制的な現状変更を許さない状況を維持することができるとすれば、事態の悪化を食い止め、一定の予測可能性に立脚した海洋秩序を形成できるかもしれない。なぜならルールの相互履行が持続するとすれば、関係国間の相互不信は多少なりとも緩和し、行動宣言第7項に示されたようなさまざまな協力活動を活発化させる余地が広がり、将来的な領土・境界画定交渉の背景環境の整備に結び付く可能性も期待できるからである。

ただし、ルールを形成する目的は、単に相互不信を緩和するためではなく、ルールに対するクレイマンツの反応によって、その意図を明らかにするためでもある。すなわち、ある

クレイマンツが、合意したルールに違反したり、それを一方的に破棄したりする行動に出れば、そのクレイマンツは現状打破的な意図を有するとの推定が働き、協調よりも対抗が必要であることが明らかになる。つまり、ルールは一種の警報装置として機能するとともに、仮に被害国が違反国に経済的に依存して宥和的な姿勢を取りがちであったとしても、合意されたルールの重大な違反や一方的破棄という事実が発生することにより、違反国に対抗行動を取る必要性を国内で正当化する根拠ともなり得るのである。従って、合意に基

づくルールは、関係国間の協調の可能性を生み出すとともに、対抗の必要性を判断する尺度を提供するものといえよう。

ここでポイントとなるのは、①支配海域を拡大すべく行動の自由を欲する中国を多国間のルール形成に参画させ、②安全保障協力の枠組みによって、合意されたルールに違反する行為を抑制するような状況を作る——ということである。多国間によるルール形成は、中国も含める包摂的な枠組みで進められるべきであり、パワーの面で優勢に立つ中国には、自らをルールで拘束することによって、平和的な意図を関係国に証明し、良好な関係を築く基礎を得られるというメリットがある。事実、中国自身は周辺国との関係を決定的に悪化させたくないようであり、2010

年の中国・ASEAN首脳会議では、議長声明において2002年の行動宣言の規範化に向けた取り組みを行う意思を確認している（第17パラグラフ参照）。ルール形成は、例えば中国とASEANがすでに開催している行動宣言の実施に関する合同作業部会を外相級に格上げしたものに、場合によっては利害関係国をオプザーバーに加えた枠組みなどで進めることが考えられよう。

なお、ルール形成を進めるに当たって、仮に、今後中国が多国間ルールの形成を拒むような場合には、他のクレイマンツ間でルールづくりを先行させるとともに、海洋安全保障協力（島嶼防衛演習や合同海上パトロールなど）を拡大・活発化させるなどして、ルールづくりに参加するよう中国に一定の圧力をかけること

も必要となるかもしれない。また、中国以外のクレイマントが中国とさまざまな海洋安全保障上の懸案について効果的なバーゲニングを行いなからルールを形成していくためには、軍備と海上保安能力を適切に増強し、地域を不安定化させるほどの軍事的不均衡を許さないことが必須となるのはいうまでもない。この点、ベトナムはキロ級潜水艦6隻とSU-30戦闘機12機の導入を予定しているほか、マレーシアもスコープイオン級潜水艦2隻を導入するなど、海空軍力の増強を進めている。一方、海上保安面での能力不足は、中国以外のクレイマント各国にとって切実な問題となっている。日本などの域外国が、この分野の能力強化で支援を拡大することには、大きな戦略的意義があるといえよう。

また、多国間ルールの形成と並行して、関係国によるルール違反行為を抑止し、それに対処する枠組みも作らなければならないが、これには域内オプシオンと域外オプシオンがあり得る。域内オプシオンとは、クレイマント同士でルール違反行為を報告しあい、集団的な対抗措置（共同非難声明から合同の海上行動まで多岐にわたる選択肢）を検討するための包摂的な多国間フォーラムの設置を指す。こうした多国間による履行監視と協議、対応の枠組みを設け、違反行為に対する集団的な対抗措置が講じられる可能性が生じれば、一定の抑止効果、ひいては現状を凍結する効果を期待できる。ここで問題となるのは、クレイマント間でどこまで歩調をそろえられるかということであるが、事案によって協同行動

の一体性は異なってくることになる。こうしたフォーラムは、必ずしも中国を標的にするものではなく、違反行為に及ぶクレイマント一般に向けられることを想定すべきである。いまひとつの域外オプシオンとは、南シナ海における海上の軍事バランスの不均衡を是正する究極的な措置として、中国以外のクレイマント各国がアメリカなどの域外国と2国間の安全保障協力を進めることを指す。こうした動きはすでにさまざまな形で進められているが、例えば東南アジア・テロ協力（SEACAT）といった枠組みで行われている演習の範囲を島嶼防衛などに拡大したり、アメリカの国務省と海軍が合同で実施している航行の自由プログラム（Freedom of Navigation Program）に関心国が参加したり、米軍の一時

的な展開を認める訪問軍協定 (Visiting Forces Agreement) を締結するなど、海洋安保協力を拡大する方途は数多くある。

アメリカも、南シナ海における中国の威嚇行動や支配区域拡大の影響を意識して本格的な関与に乗り出し始めているので、クレイマント側にこうした安全保障協力の拡大を進める意思さえあれば、実現する可能性は十分にある。2010年のハノイ A R F (A S E A N 地域フォーラム) 外相会議後の7月23日の記者会見でクリントン米国務長官は、アメリカは特定国の領有権の主張を支持するわけではないとしながらも、南シナ海における航行の自由やアジアの海洋公域 (maritime commons) への自由なアクセス、国際法の尊重に国家的利益を有しているとの声明を出

すなど、決然とした立場を鮮明にしってきている。日本も、パシフィック・パートナーシップや海上保安分野の能力強化その他の取り組みを通じて南シナ海と東南アジアにおけるプレゼンスを高め、この地域における安定化勢力としての役割を果たすべきである。

このように中国以外のクレイマントによる適切な軍備増強ならびに域外国との安保協力を基礎として、南シナ海に関する多国間のルールおよび履行監視・協議のフォーラムを形成し、実力による現状変更を含むルール違反行為全般を抑止し、関係国間の相互不信の低下に資するようなアーキテクチャーを組み上げることこそが、この海域における開放的な海洋秩序の形成に不可欠な条件であるといえよう。その要諦は、包摂

性と排他性を組み合わせた外交と強制的な現状変更を抑止する軍事力の結合にある。中国が多国間のルールづくりに一切関心を示さないほどの軍事的・経済的優位を確立する前に、そして中国以外のクレイマントがルール形成を諦めてしまう前に、南シナ海に海洋安保のアーキテクチャーを作り上げることは、クレイマントとステイクホルダー双方にとって急務である。

(もりさとる)