

坂元茂樹教授講演「比中仲裁判決と今後の南シナ海情勢」

南シナ海の諸地形に対する中国の「歴史的権利」をめぐり、フィリピンと中国との間で生じていた紛争について、2016年7月12日、仲裁裁判所は中国の根拠としてきた「九段線」を無効と判示した。坂元茂樹同志社大学法学部教授は、本判決に至るまでの過程と本判決の意義について、(1)「訴えられた中国」、(2)「九段線とは何か?」(3)「仲裁裁判における管轄権判断」、(4)「仲裁裁判における本案判断」、(5)「判決の行方」の流れで講演された。

(1) 訴えられた中国

2013年1月22日、フィリピンは、南シナ海における中国との紛争を、国連海洋法条約附属書VIIに基づく仲裁手続に付託した。しかし、中国が仲裁裁判手続に応じない姿勢を示したため、5名の仲裁裁判官のうち、フィリピンが任命すべき裁判官を除き、同附属書第3条に基づいて柳井俊二国際海洋法裁判所長(当時)が任命した。2016年7月12日の本案判決後、中国は柳井判事による任命を政治的陰謀のように主張するが、当該任命は条文に沿ったものに過ぎない。

本件においてフィリピンは、「中国による『九段線』を根拠とした自国の海洋管轄権の拡大は国連海洋法条約違反であり、同条約に基づくフィリピンの権利行使を妨害していることを理由に、『九段線』の無効を宣言する」ように求めた。さらに、中国が行っている物理的支配の終了と、国連海洋法条約に沿った国内立法の制定も同時に求めている。フィリピンがこのような主張を行った背景には、南シナ海における中国の占有を中止させる目的が存在していた。

2016年7月12日、仲裁裁判所は、九段線の無効を判断し、フィリピン勝訴の判決を下した。この判決は、中国にとって非常に衝撃的なものであった。ただし、中国は南シナ海においてASEAN諸国との間で南沙諸島や西沙諸島をめぐる領有権紛争を繰り返しているが、今回の裁判は国連海洋法条約の解釈・適用をめぐる紛争として提起されたため、領有権紛争の問題が解決されたわけではないことに留意する必要がある。

(2) 九段線とは何か?

九段線の起源は、1947年12月1日に中国で公式に発行された国内地図にある。当該地図には九段線の前身である十一段線が記されており、1953年に十一段線は九段線に書き換えられた。2009年、国連事務総長に送られた口上書の添付書類の地図の中で、中国は九段線を公式に国際社会に示した。しかし、2009年の地図には緯度経度の座標すら示されておらず、国際裁判所判例に従えば、このような地図が海洋の境界画定の効果は有するとは考えられない。

「九段線」の法的地位に対する認識は、中国の学界で完全には一致していないとされており、主に、(1)「島嶼帰属の線」、(2)「歴史的な権利の範囲」、(3)「歴史的な水域線」、(4)「伝統的境界線」の4つの理解が存在する。実際に中国はこれまで、九段線の理解を、島嶼帰属の線から歴史的権利を示す線へと変更してきた。さらに、国内法においても九段線の位置づ

けは統一されていない。

しかし、海域の画定は国際法に反する方法で行ってはならない。中国は九段線の国際法上の根拠について公式の見解を示しておらず、「歴史的権利」の成立に関する挙証責任を果たしていない。中国の九段線に関する主張は、「領土的海洋」の主張と言え、国連海洋法条約と慣習国際法のいずれによっても支持されないため、中国の歴史的権利は認められない。

(3) 仲裁裁判における管轄権判断

本件では、フィリピンの訴えに対する管轄権の問題が存在していた。なぜなら、2006年8月25日に、中国が、国連海洋法条約上の義務的紛争解決手続から、「海洋境界画定に関する紛争」、「歴史的権原に対する紛争」、「軍事的活動に関する紛争」を除外する宣言を行っていたからである。この管轄権上の制限をかいくぐるために、フィリピンは、南シナ海の問題の諸地形の国連海洋法条約上の法的地位を判断するように仲裁裁判所に求めた。すなわち、問題の諸地形が、「島」(第121条1項)、「人間の居住又は独自の経済的生活を維持することのできない岩」(同条3項)、または「低潮高地」(第13条)のいずれなのかを判断するように求めたのである。つまり、領有権紛争や海洋境界画定紛争ではなく、国連海洋法条約の解釈・適用をめぐる紛争、いわゆる権原取得紛争として提起したのである。

2015年10月29日の管轄権判決において、仲裁裁判所は、フィリピンの請求のうち、問題の諸地形を低潮高地であるとする請求については同裁判所の管轄権を認容した。ただし、九段線に関する請求については、本案判決で判断することを理由に管轄権の問題を留保した。他方で、仲裁裁判所は、2014年12月の「立場声明」で同裁判所の管轄権を否定した中国の主張を認めなかった。この立場声明は仲裁裁判所の外で行われたものであるため、このような行為が裁判官の心証を悪くした。

管轄権判決の後、中国は当該判決の無効を主張し、紛争解決に応じないとする声明を出した。さらに、一部規定を除く国連海洋法条約上の歴史的権利に関する規定の存在と、同条約に基づく九段線問題の解決の可能性を否定する議論を展開している。中国国内においても、中国海洋法学会と中国国際法学会が本判決を非難している。中国国家海洋局海洋発展戦略研究所の張穎氏は、南沙諸島は分割できない統一体であり、「群島」(第46条(b)項)であると主張する。群島の場合は直線基線を採用できるが、第46条(b)項の「群島」はフィリピンやインドネシアなどが想定されており、大陸国家である中国に適用するには無理がある。しかし、本判決に対抗するかのよう、中国が南沙諸島で直線基線を採用する可能性はある。

(4) 「仲裁裁判における本案判断」

2016年7月12日の本案判決において九段線を無効と判断するにあたり、仲裁裁判所は、国連海洋法条約第121条3項の詳細な解釈を行った。当該条項の詳細な解釈を行ったのは、本判決が初めてである。

仲裁裁判所は、第121条3項の「人間の居住又は独自の経済的生活を維持することのできない岩」の「人間の居住」について、「共同体」の存在の必要性を指摘しており、軍隊などの公務員の駐在を「人間の居住」と認めなかった。また、「独自の経済的生活」について

は、外部からの支援のあるものを「独自」と認めなかった。今回の仲裁判決で注目されるのは、仲裁裁判所が、第 121 条の 1 項と 3 項の関係について、いわゆる「結合説」を採用したことである。海洋法条約にはない、高潮時地形（high-tide feature）という概念を用い、1 項の条件を満たせば高潮時地形であるが、「人間の居住又は独自の経済的生活を維持することができる」場合は、「完全な権限のある島（fully entitled island）」であるが、3 項に該当する場合、つまり、「人間の居住又は独自の経済的生活を維持することができない」場合、排他的経済水域または大陸棚を有しない「岩（rock）」となるという解釈を採用した。

本判決を日本が周辺国との間で抱えている問題に当てはめると次のように言える。尖閣は、無人島で「人間の居住」がないために「岩」となる。竹島は、軍隊など公務員が駐在するが、共同体が存在しないために「岩」となる。沖ノ鳥島については、中国と韓国は「岩」と主張しているが、中国は本判決を無効と主張しているため、同国は本判決を根拠として主張できない。韓国も 2006 年以降、日本との排他的経済水域境界画定交渉で、日本と同様、竹島を基点としているため、当分の間は本判決を根拠としないであろう。

(5) 「判決の行方」

仲裁判決は拘束力を有するが、国連海洋法条約には判決を強制執行する仕組みが存在しないため、中国が南シナ海の岩礁を実効支配する状況に変化は生じないであろう。しかし、中国は判決に従わないと公言しているが、それは国連の常任理事国が「法の支配」を否定することを意味する。南シナ海に「法の支配」を確立するために、中国には、責任ある大国として判決を尊重する姿勢が求められる。

本案判決後、中国は交渉による解決をフィリピンのドゥテルテ新大統領に呼び掛けており、新大統領も中国との 2 国間協議を排除しない姿勢を示している。訴えたフィリピン自体の政策変更の可能性もあり、判決後も予断を許さない状況が続くものと思われる。ただし、1998 年の国連総会決議「国際交渉の原則及び指針」と 2016 年 4 月の「海洋安全保障に関する G7 外相声明」によれば、今回の仲裁判決を無視する形で両国が交渉を行うことはできないとされる。

南沙諸島紛争には、6 か国と 1 つの地域が関与している。国際裁判が原告・被告という主に 2 国間紛争に適していることを考えれば、南沙諸島紛争の場合には、外交的に紛争の平和的解決を目指す以外に他はない。国連海洋法条約は「海の憲法」とも呼ばれ、現在 167 か国が締約国となっており、中国やフィリピンなど南シナ海の沿岸国すべてが締約国である。南シナ海に「法の支配」を確立するために、フィリピンは、南シナ海を海洋法条約が適用される海域にする努力の先頭に立つことが求められている。

しかし、2016 年 9 月の G20 杭州サミット首脳コミュニケの声明の中には、南シナ海仲裁判決への言及はない。同月の ASEAN と中国の首脳会談の議長声明の中には、南シナ海問題について法的拘束力のある「行動規範」に関する協議を 2017 年前半に終わるとする目標期限が明記されたが、「障害のない状況下で」という条件付きであった。また、その履行も中国にとって「障害のない状況下で」のみ守られるにすぎず、「法の支配」が確立されると

考えるのは早計であろう。さらに、10月の中国の習近平国家主席とフィリピンのドゥテルテ大統領の会談では、仲裁判決の「棚上げ」を示唆する考えが表明されており、本判決の意義が問われる状況に陥っている。