

南シナ海仲裁判断の射程

法的根拠、経緯、その意義を見る

南シナ海の法的地位などが激しく争われた仲裁判断が出た。

攻防の舞台裏を、仲裁の仕組みをふまえて

検証すると、中国も判断を意識せざるを得ないことがわかる。

新時代の国際紛争解決手段のかたちはどうなるか。

京都大学教授

濱本正太郎

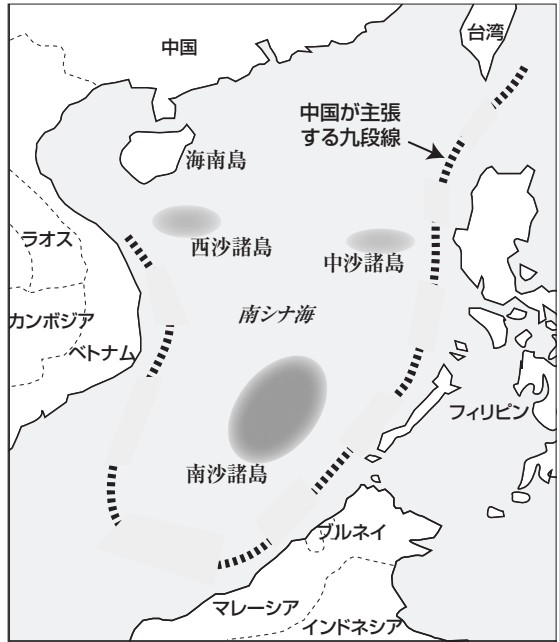
はまもと しょうたろう 一九七〇年生まれ。京都大学大学院法学研究科博士後期課程を経て、パリ第二大学にて法学博士号取得。神戸大学大学院法学研究科教授などを経て、二〇〇九年より現職。共著書に『ヨーロッパという秩序』『国際法』など。

本年七月一二日に下されたフィリピン対中国仲裁判断は、武力衝突さえ懸念される紛争における法的判断であったことや、敗訴した中国がそれに従わないことを明言していることから、各方面で大きな反響を呼んでいる。本稿では、紛争および仲裁手続の経緯、仲裁判断の内容、そしてその後の動きについて説明したい。

なぜ、仲裁なのか

南シナ海は、中国・フィリピン・ベトナム・マレーシア・インドネシア・ブルネイなどに囲まれた海域である。中国は、南シナ海において、次頁の図の破線 (nine-dotted

line) や「九段線」などと呼ばれる) の範囲内にあるすべての島の領有と、同範囲内の海域における主権的権利および管轄権を主張している。この九段線あるいはそれに類似した境界線らしきものは一九一四年に中華民国で刊行された非公式の地図に見られ、公式のものとしては四八年の中華民国発行の地図で初めて用いられ、四九年に成立した中華人民共和国もこの線を地図に掲載し続けている。上記六カ国のいずれもが当事国となっている国連海洋法条約 (UNCLOS) によれば沿岸国は自国沿岸から基本的に二〇〇カイリまで排他的経済水域 (EEZ) や大陸棚を主張し得るところ、中国が主張する九段線は、中国以外の国が



主張し得るEEZや大陸棚と大幅に重複することになる。一九七〇年代に入ってから、中国がこの海域において実力で支配を確立しようとし始め、やはり同海域における島々の領有権やEEZ・大陸棚を主張する他の沿岸国との間の対立が表面化するようになった。二〇二二年には、フィリピン・ルソン島から約二〇〇キロメートル離れたスカロボロー礁近辺におけるフィリピン公船の活動を中国公船

が妨害する事件が発生し、緊張関係が著しく高まった。このような中、フィリピンは、UNCLOSに基づく仲裁を二〇一三年一月に申し立てた。

UNCLOSは、同条約の解釈適用に関する紛争につき、義務的な紛争処理手続を定めている。交渉で処理できない紛争については、国際司法裁判所（ICJ）、国際海洋法裁判所（ITLOS）、仲裁、（漁業等に関する）特別仲裁のいずれかにより法的拘束力ある判断が得られるようになっており、このいずれの手続きを用いるかについて紛争当事国間に合意がない場合は仲裁を用いることとされている。フィリピンがICJやITLOSではなく仲裁を選択したのは、そのような合意が中国との間にないからである。

仲裁では基本的に紛争当事国が仲裁人を任命する。フィリピンは仲裁人一名を任命したが、中国が仲裁手続への関与を全面的に拒否したため、仲裁に関するUNCLOS附属書Ⅶの規定に従って、柳井俊二・ITLOS所長（当時）が他の四名を任命した。

フィリピンの主張と仲裁裁判所の管轄権

フィリピンは、大要、①中国が南シナ海において主張する歴史的権利はUNCLOSと両立しない、②南シナ海に

おける島々はUNCLOS一二三条三項の意味での「[岩]であってEEZも大陸棚も持たない、③中国は島の埋め立て等により環境保護義務に違反している、と主張した。

フィリピンと中国の間には、フィリピンが主張するEEZと中国が主張する歴史的権利に基づく海域との境界に関する対立や、南シナ海のいくつかの島に関する領有権紛争があり、フィリピンは中国によるいくつかの島の軍事化にも反発している。にもかかわらず、仲裁裁判所において、端的に海洋境界画定を求めたり、島の領有権を主張したり、島の軍事化それ自体を否定しようとしなかったのには、それなりの理由がある。まず、中国は、UNCLOS紛争処理規定に基づき法的拘束力ある判断をなす機関（仲裁裁判所など）の管轄権から海洋境界画定紛争を除外する宣言をしており、かつそのような宣言をすることはUNCLOSにより認められているため、フィリピンが海洋境界画定紛争を仲裁裁判所に持ち込むことはできない。島の領有権については、UNCLOSは海洋に関する条約であって領有権は扱っていないことから、やはり仲裁裁判所に持ち込めない。島の軍事化は、それ自体を禁止する規定がUNCLOSにないため、軍事化そのものを批判しても意味がない。そこで、フィリピンは上のような主張を行ったのである。

このようなフィリピンの仲裁申立に対し、中国は仲裁手続に一切関与しないと態度に出た。その一方で、仲裁裁判所には本件紛争の管轄権がないとの主張を自国外交部（外務省）のウエブサイトに掲載した。中国の主張の要点は、中国とフィリピンとの間にはUNCLOS紛争処理手続以外の方法で紛争処理をする合意ができていた、また、フィリピンの主張は海洋境界画定に関するものであって中国の上記宣言により仲裁裁判所の管轄権から除外される、という二点である。

仲裁裁判所の管轄権につき争いがある場合は、仲裁裁判所自身が管轄権の有無を決定する。これは、国際裁判所に一般的に認められている権限であり、UNCLOSにもその旨の明文規定がある（二八八条四項）。仲裁裁判所は、二〇一五年一〇月二九日の管轄権判断において（一部の論点については二〇一六年七月一二日の本案判断において）、フィリピンと中国との間に紛争処理に関する別段の合意は成立しておらず、また、フィリピンは海洋境界画定を求めているとして、管轄権を認めた。

フィリピンの主張を大幅に認めた仲裁判断

仲裁裁判所はその後本案の審理に入り、二〇一六年七月

一二日に、フィリピンの主張を大幅に認める仲裁判断を下した。その内容を要約すると以下のとおりである。

①南シナ海において中国が主張する歴史的権利——仮に、中国が九段線内の海域において歴史的権利を有していたとしても、そのような権利はEEZや大陸棚における沿岸国の権利の主権性・排他性と矛盾するため、UNCLOSの下では認められない。

②南シナ海の島々はEEZ・大陸棚を生ぜしめるか——UNCLOS一二三条三項は、「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」にはEEZ・大陸棚は認められないと定めている。「人間の居住」を維持するためには、最低限、食料・飲用水・住居が維持できなければならぬ。「独自の経済的生活」を維持するためには、外部からの資源補給に大幅に依存してはならない。スカボロー礁のように余りに小さすぎる岩はもちろん、南沙諸島の Itu Aba (太平島) なども、軍隊や政府職員が居住しているものの外部からの補給に依存しているため、一二三条三項の意味での岩であり、EEZや大陸棚は認められない。

③中国による埋め立て——中国による埋め立てや人工島建設は、専門家により海洋環境を害することが認定されており、UNCLOS上の海洋環境保護義務に反する。

この三つのうち、①や③は中国も覚悟していたかもしれないが、②は衝撃的な内容だったと思われる。南シナ海にEEZ・大陸棚を有するような島がないとすると、仮にそれらの島の領有権が中国にあることになったとしても、中国は一二カイリの領海しか主張できないからである。他方、フィリピンなどは沿岸から二〇〇カイリのEEZ・大陸棚を主張できる。すなわち、中国の南シナ海における活動は大幅に制約されることになる。

UNCLOS 附属書Ⅶの九条は、一方の紛争当事者が自己の立場を弁護しない場合、仲裁裁判所は「請求が事実及び法において十分な根拠を有すること」を確認した上で仲裁判断を下すとしている。本件において、仲裁裁判所は、中国がウェブサイトに公表した主張等も考慮に入れて中国の立場を明らかにしようと努力している。もちろん、中国が仲裁手続に公式に関与しておれば、中国の立場をより詳細に伝えることができたはずであり、その意味で中国の不出廷は不利に作用したことは容易に推測できる。しかし、中国としては、多少不利でない仲裁判断を得るよりは、仲裁判断を全面無視してその権威を否定するほうが政策的に得策と考えたものと思われる。また、自らの立場を主張しようにも、九段線およびそれに囲まれた海域の法的地位

の内容とその根拠につき明確な説明はできないとの自覚もあつたに違いない。

仲裁判断を国際法上無効と断じた中国

中国は、仲裁判断が下された翌日の七月一三日に仲裁判断に対する立場を外交部ウェブサイトに公表し、フィリピンによる仲裁申立はUNCLOS紛争処理規定を含む国際法に反し、仲裁廷は管轄権を有さず、したがって仲裁判断は無効であつて拘束力を持たない、と主張した。フィリピン・中国間には紛争処理方法に関する別段の合意があつたという従来の主張の繰り返しに加え、真の紛争主題は島々の領有権であるにもかかわらずUNCLOS紛争処理手続を用いるのは手続きの濫用であり、フィリピンは歪められた事実関係を仲裁裁判所に提出したとも述べている。さらに、同日の記者会見で中国外務副大臣は、仲裁判断無視の理由として、仲裁人のうち四名の指名が柳井俊二という日本の首相官邸の「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」座長によりなされており、同懇談会は「戦後国際秩序に挑戦する」日本の集団的自衛権容認政策を支援したこと、および、仲裁人の四名がヨーロッパ人、あと一名はヨーロッパ居住のアフリカ人であつて構成が偏っているこ

と、そして、ICJやITLOSの裁判官は独立性が要求されているのに対し、本件の仲裁人の経費はフィリピンにより支払われている、ということも挙げている。

興味深いことに——当然ながら、と言うべきか——仲裁裁判所の管轄権の有無は仲裁裁判所が決定する、というUNCLOS二八八条四項への言及は一切見られない。これは、中国政府の立場を支持する中国の国際法学者たちの見解にも共通している。また、仲裁判断の無効を主張し、かつ、ICJは公正な機関だと述べるのであれば、仲裁判断の有効性についてICJに判断を求めるためにフィリピンの同意を取り付ける努力をしてもよさそうなものだが、ICJへの提訴は示唆さえされていない。ICJが仲裁判断の有効性に関する紛争を扱ったことがあるにもかかわらず、である。要するに、仲裁判断の無効という中国の主張が法的に成り立たないことは、中国政府自身も中国政府を支持する中国の国際法学者たちも、十分に理解しているものと思われる。

国際裁判は大国には無意味なのか？

仲裁判断前日の七月一日に、ハーバード大学教授のグレアム・アリソンが、国連安全保障理事会常任理事国のい

ずれも、国際裁判所の判決が自国の主権や国家安全保障上の利益に反すると自国が考える場合に判決に従ったことではない、との論考を『The Diplomat』誌に掲載した。マンキエ・エクレオ諸島の領有権を巡ってフランスがICJで敗訴（一九五三年）してそれに従った例や、メイン湾の境界画定について米国が必ずしも有利でないICJ判決（八四年）に従った例を考えると適切な論ではないが、たしかに、ニカラグア事件ICJ判決（八六年）に米国が従わなかったことはよく知られており、南シナ海仲裁判断について米国が判断の遵守を中国に求める際に著しく説得力が欠ける原因となっている。

UNCLOSに基づく仲裁判断が法的拘束力を有することとはUNCLOSに明示されている（二九六条一項）が、物理的強制力を用いて中国に対して仲裁判断を執行する規定はなく、そもそも強制執行は望ましくもない。では、国際裁判は大国に対しては無意味というべきだろうか。

ロシアEEZ内の石油プラットフォームに、オランダ船籍船に乗ったグリーンピースの運動家が抗議行動をした際にロシアが同船を拿捕し運動家たちの身柄を拘束したことに対し、オランダが船舶および運動家たちの釈放と賠償とを求めたアークティック・サンライズ号事件は、やはりU

NCLOSに基づく仲裁手続に付されたが（二〇一三年申立）、ロシアは不出廷を貫いた。もつとも、ロシアは仲裁手続の進行中に船舶も運動家たちも釈放しており、仲裁申立が一定の圧力になったことが窺われる。

ニカラグア事件では、ICJ判決後にニカラグア新政権が誕生した際、米国がニカラグアに経済援助をすることと引き換えに、賠償額算定に関してICJに係属中であった訴訟をニカラグアが取り下げることと両国が合意した。こ

こでも、ICJ判決が一定の圧力になったものと推測される。

南シナ海仲裁判断がどの程度の圧力を中国に課すことになるかは、フィリピンが同判断をどのように利用するかにかかっており、たとえばさまざまな場で中国による仲裁判断無視を強調することによって、中国との交渉においてより有利な条件を引き出そうとすることが考えられる。結果的に、今回の仲裁判断と異なる内容の合意が両国間に成立することになるとしても、法的観点からは特段の問題はない。

日本への影響

南シナ海仲裁判断は、日本にとって二つの意味で重要で

ある。

まず、UNCLOS 一二三条三項の「人間の居住又は独自の経済生活を維持できない岩」についてかなり厳密な基準が示されたことである。

もちろん、本件仲裁判断は非当事国たる日本を拘束するものではない。しかし、将来日本が訴えられる側に立つ可能性は皆無ではなく、その場合に本件仲裁判断がある程度の影響力を持つことは確実である。この仲裁判断自身、最終的にはケース・バイ・ケースの判断であることを強調しているが、今回示された基準を単純に当てはめると、沖ノ鳥島はもちろん、竹島・南鳥島・西之島も一二三条三項の意味での岩となり、尖閣諸島もそうである可能性さえある。

より巨視的には、国際法および国際裁判の実効性を維持することである。国際法は中国との関係では役に立たないという認識が広まると国際秩序の不安定要因が増し、日本にとってはもちろん、東南アジア諸国さらには世界全体にとって望ましいことではない。仲裁判断の履行を中国に求めるとともに、フィリピンが仲裁判断を活用するのをさまざまな形で支援することが必要となる。●

第5回外交論文コンテストを開催します！

テーマ：

「東アジアにける国際協調の可能性」
「グローバル課題への取り組み（環境、開発、難民、など）」
「パブリック・ディプロマシー、文化外交の可能性」
のいずれかを選ぶ。

【様式】8000字以内（注を含む）。別紙で参考文献も挙げてください。

作品は日本語で書かれたオリジナル作品に限ります。

【締切と発表】2016年11月30日（水）必着。※なお、応募された論文は返却いたしません。

Vol. 41（2017年1月31日発売予定）および外交WEB（<http://www.gaiko-web.jp/>）にて発表いたします。

【審査員】「外交」編集委員会

【応募資格】どなたでも応募できます。

【応募方法】Eメールまたは郵送。Eメールの場合、件名を「コンテスト応募論文の送付」として都市出版「外交」編集部（gaiko01@toshishuppan.co.jp）宛てにe-mailに添付して論文をお送りください。メール本文（郵送の場合は別紙）に、氏名、住所、年齢、職業、電話番号、e-mailアドレスをご明記ください。郵送の場合は、〒102-0072 東京都千代田区飯田橋 4-4-12 ワイズビル 6階 都市出版「外交」編集部までお送りください。

【お問い合わせ先】「外交」編集部へのお問い合わせは gaiko01@toshishuppan.co.jp までお願いします。応募論文の受領次第、弊社からメールにより受領確認を返信いたしますが、送付後1週間以内に受領確認のメールが返信されない場合は、上記「お問い合わせ先」までご連絡ください。※審査結果に関するお問い合わせは受け付けません。

【表彰】最優秀論文は、「外交」誌上に掲載いたします。入賞者には、副賞として最優秀論文に5万円、優秀賞に2万円の賞金を授与いたします。また、外務省への表彰および外務省見学を予定しております。