

ASEAN・中国「蜜月」の理由

——南シナ海領有権をめぐる仲裁判決から二年

中国の主張を退けた二〇一六年仲裁判決。

だが、ASEAN諸国の中国への融和的態度は仲裁判決の実効性を失わせている。

中国と関係国は「法的拘束力を伴う行動規範」を締結可能か。各国の「事情」を踏まえ考える。

東洋英和女学院大学准教授
福田保

ふくだ たもつ オーストラリア国立大学博士課程修了。UDC(政治学・国際関係学)、日本国際問題研究所などを経て、二〇一三年より現職。専門は国際関係論、アジア太平洋の国際関係、東南アジア諸国の対外政策。著書に『アジアの国際関係』(編著)、『ASEANを知るための五〇章』(共著)など。

南シナ海仲裁判決とは一体何だったのだろうか。二〇一六年七月一二日に下された仲裁判決は、「九段線」など南シナ海における中国の主張には法的根拠がないと一蹴したため、中国の外交的完全敗北といわれた。仲裁判決後、以前ほどメディアで取り上げられなくなった南シナ海問題は、判決によって収束に向かったのだろうか。

実際、東南アジア諸国連合(ASEAN)加盟国の外務官僚によれば、ASEANにおいては南シナ海の状態は安定しているとの認識が広く共有されているという。今年四月に開催された第三回ASEAN首脳会議の議長声明には、加盟国首脳は「平和・安定・繁栄の海としての南シナ海から得られる恩恵を認識した」との一文が盛り込まれた。仲裁判決後、南シナ海は「平和の海」に転じたのか。以下

では仲裁判決後の中国の行動を踏まえた上で、ASEANの対応を検討する。

進み続ける中国の現状変更

周知の通り、中国は仲裁判決を国際法上無効と断言し、紙くずであると切り捨てた。そして判決は中国の政策にいくつもの影響を与えず、従来通り自国の主権・領土を守っていくことを宣言し、行動に移している。たとえば、中国は南沙諸島の七つの人工島全てにおいて近接防空システムを配備した。なかでも軍事拠点化が特に進んでいるのは、ミスターフ礁、ファイアリークロス礁、スビ礁の三つの人工島である。中国はこれらに地对空ミサイルが配備可能な二〇に及ぶ構造物、軍用機二四機を収容できる格納庫、電

波妨害装置を建設・配備した。三つの人工島および西沙諸島のウッディー島にはすでに滑走路が整備されており、これにより中国の軍用機は南シナ海の上空ほぼ全域で運用が可能であるという。このように、仲裁判決後も中国は着々と軍事拠点化(クリーピング・ミリタリゼーション)を進めてきた。

こうした中国の行動は、ASEANと中国が二〇〇二年に署名した、新たな建造物の構築など挑発的な行動を控えることとした「南シナ海における関係国の行動宣言」(DOC)に反している。また、南シナ海問題の平和的解決を唱え、法的拘束力を伴う行動規範(COC)を求めてきたASEANにとって、拘束力をもつ仲裁判決をないがしろにして進める中国の現状変更は看過できない。南シナ海で軍事拠点化を粛々と進める中国に対して、係争国であるフィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイを加盟国とするASEANは、どのように対応したのだろうか。

対中融和外交に傾くASEAN

ASEANには、仲裁判決を盾に取り、中国の行動は国際法違反であると声高に主張して国際社会共通の立場を形成し、南シナ海での行動を自制するよう中国に圧力をかけ

る、という選択肢がないわけではなかった。しかし、ASEANの対応はこれとは異なる。逆に融和に努めてきた。

仲裁判決に対するASEANの姿勢には中国配慮が明確に表れている。判決に関する声明を出すこともなく、ASEAN首脳会議などにおいても仲裁判決に言及したことはこれまで一度もない。各国の反応を見ても、シンガポールが「仲裁判決に留意する」との声明を出した程度で、他の加盟国は判決への言及を避け、国連海洋法条約を含む国際法の遵守を述べるまでにとどまっている。コンセンサス方式を採用するASEANが、各加盟国の見解より踏み込んだ声明を出すことはないことが改めて示された。

他方、ASEANと中国は、仲裁判決が出た約二週間後に南シナ海に関する外相共同声明を採択した。しかし、予想に反して、仲裁判決への言及は一切なかった。否、これが立場表明である。つまり、仲裁判決は一顧だに値しない紙くずであるというメッセージを、中国はASEANと共に表明したのである。声明ではDOCを「金字塔となる合意文書」としてその重要性を再確認した。南シナ海における紛争管理は、仲裁判決などではなくDOCに基づくことを国際社会に明言したのである。

二〇一六、一七年のASEAN・中国首脳会議ではこの

方針が踏襲され、経済協力を含む関係強化が強調された。一六年はASEAN・中国関係二五周年の節目の年であったため、ASEANとしても最大貿易相手国である中国との関係をこじらせたくなかったであろう。一七年の首脳会議では南シナ海における「前向きな進展」を歓迎し、また高級実務者会合では「大きな混乱もなく、南シナ海は安定していた」との見解を示した。

中国になびくASEANの事情

ASEANはなぜ仲裁判決への言及を避け、また、中国による現状変更が進展しているにもかかわらず、中国に対して融和姿勢をとるのか。その理由は三点ある。第一は、仲裁裁判当事国であるフィリピンが、仲裁判決を封印したためである。判決が出る一二日前の六月三〇日に大統領に就任したロドリゴ・ドゥテルテ氏は、ベニグノ・アキノ三世前政権の対中強硬姿勢を一八〇度転換し、中国との関係改善を図った。「(歴代大統領の)誰よりも中国を必要としている」と述べたドゥテルテ大統領は、中国の要望通り仲裁判決の棚上げに合意した。両国は貿易・投資、農業、観光、麻薬対策など広範な分野に及ぶ協力を進めることとし、ドゥテルテ大統領は巨額の経済援助を得ることに成功し

うが得策と判断したのであろう。

第二は、二〇一六年と一七年のASEAN議長国を、中国寄りのラオスとフィリピンがそれぞれ務めたためである。ASEANの国際会議では意思決定においてコンセンサス方式が用いられるが、議題設定や議長声明などの文書の採択にあたって議長国の意向が大きく反映される。実際、これらのASEAN首脳会議の議長声明や外相会議の共同声明で、南シナ海における中国の行動に対する表現は以前より和らげられた。議長国であるラオスとフィリピンが中国に配慮し、これを望んだためである。ドゥテルテ大統領は、ASEANは中国の人工島造成を止めることができ、ないのに、首脳会議などで議論することに何の意味があるのかと発言し、中国の人工島造成や軍事拠点化への言及を避けた。

第三は、中国寄りの姿勢を示すのはカンボジア、ラオス、フィリピンに限らないことである。他のASEAN加盟国も中国との関係を重視する。南シナ海の一つの当事国であるマレーシアが好例である。一六年一〇月にナジブ・ラザク前首相が訪中した際、マレー半島横断鉄道建設計画をはじめとする約三兆六〇〇億円に上る計一四件のインフラ投資計画と、哨戒艇四隻の購入に合意した。また、

た。同大統領が「ビルド・ビルド・ビルド」をスローガンに進める二〇兆円に及ぶ大規模なインフラ整備計画には、中国の経済支援が欠かせない。また、麻薬犯罪撲滅を最大の公約に掲げた同大統領は超法規的措置を容認しており、これを人権侵害と批判するアメリカに対して、中国は彼の麻薬犯罪対策に支持を表明する。仲裁判決後の比中関係は、劇的に好転し、三月に訪中したアラン・カエタノ比外相は、今日の比中関係は「黄金時代」を迎えたと述べた。

フィリピンの対中融和の背景には、ドゥテルテ大統領自身の反米感情に加え、アメリカに対する払拭されない疑念もあったであろう。それは「スカボロー礁をめぐる中国と武力衝突にまで発展した場合、アメリカは比米同盟に基づいてフィリピンを防衛してくれるのか」である。アメリカは、比米同盟の適用範囲が南シナ海のフィリピン領に及ぶか否かについて曖昧な態度をとってきた。つまり、①アメリカからフィリピン領防衛への確たる言質を得られていないこと、②アメリカは領有権争いについては中立的立場を公言していること、加えて③ミスチーフ礁やスカボロー礁で中国が実効支配している現状を変更できる軍事力をフィリピンは備えていないこと、の三点を踏まえ、ドゥテルテ大統領は中国に対峙するよりも、経済的実利を得るほ

ナジブ首相が主導して設立した政府系投資会社IMDBが多額の負債を抱えて資金繰りに窮していた際、経営破綻を回避するために同社の資産を購入したのは中国国有企業であった。タイも一四年のクーデター後、対米関係が疎遠になるなか、中国との協力関係を強めている。マレーシアやタイの親中政策は仲裁裁判前からだが、判決後のASEANの対中融和外交に寄与したことは疑いない。

行動規範(COC) 締結に向けた課題

ASEAN・中国関係では南シナ海問題の非紛争化が図られた一方で、限定的ではあるものの一定程度の進展もあった。それは、COCの枠組み草案の合意、海上衝突回避規範(CUES)の南シナ海での適用合意、ASEAN諸国と中国の外交当局間ホットラインの設置である。特に中国が、長年消極的であったCOCの早期締結に合意し、二〇一七年五月に枠組み草案が作られ、本年三月には条文化成協議を開始したことは、南シナ海の安定化に向けて一歩踏み出したと言えるかもしれない。枠組み草案はCOCの原則となるものであり、今後はこれを基に具体的なルールが協議されていく。

中国がCOCの協議交渉に合意したのは、仲裁判決の影

響であろう。判決を無効と断じながらも、国際社会の批判をかわす狙いがあった。また、何らかの進展を国際社会に示せば、南シナ海問題は当事者のみで紛争の管理を行うことができ、日米豪印などの第三国の関与は不要だとの主張を展開しやすい。ただ、先行きは決して楽観できない。「祖先が残した領土を一寸たりとも失うことはできない」との主張を中国は繰り返しているからである。

COCは次の二点を満たす必要がある。第一は法的拘束力である。COC枠組み草案は公表されていないが、法的拘束力を持つかについての言及はないようである。ASEANは九〇年代から法的拘束力をもつCOCを求めてきたことから、草案に基づいてCOCが締結されればこれはASEANにとって大きな失点であり、またその効力もきわめて限定的なものとならざるを得ない。他方、今年四月のボアオ・アジア・フォーラムにおいて、政府系シンクタンクの中国南海研究院の呉士存院長が、COCは一定の法的拘束力を持つものになると述べたことは、この要件において前向きに捉えられる要素である。

第二はルールの具体化・明確化である。この点について、豪州ニュー・サウス・ウェールズ大学のC・セイヤー名誉教授の提言は大変参考になる。彼は、①COCが適用され

る重要な手段である。にもかかわらず、仲裁判決について何ら言及しなかったことは、大国への対抗手段を自ら放棄したことに等しい。ASEANは「ルールに基づく秩序」をしばしば強調するが、ルールの根幹となる国際法を軽視すれば、秩序形成におけるASEANの役割に疑問符がつきかねない。

しかし、ASEANに多くを期待することは、少々酷であるかもしれない。それは第一に、仲裁判決後の国際社会は、対中批判世論の形成をASEANが主導できる環境ではなかったからである。仲裁判決を遵守するよう声明を出したのは日米豪など少数でしかなく、判決後のEU諸国は主張をトーンダウンさせ、紛争の平和的解決という一般原則への支持を表明したにすぎなかった。すなわち、中国に正面から対峙するにあたって必要となる、大国を中心とする国際社会の強力な後ろ盾をASEANは得られなかったのである。

第二に、そのような状況下、ASEAN諸国のキャパシティを考慮すれば、対中融和に傾いたことはある程度致し方なかったことであろう。フィリピンもマレーシアも、一国では中国に敵わない。ドゥテルテ大統領が「中国には勝てない」と述べたが、ヒシャムディン・マレーシア国防相

る地理的範囲の明確化（たとえば、台湾以北からマラッカ海峡入口）、②COC規定に係る法解釈の相違を解決するためのメカニズムの設置、③法的拘束力および執行力を兼ね備えた紛争処理メカニズムの設置、④各国議会での批准後の発効および国連への寄託、の四点を挙げる。

ASEANをめぐる評価

COC枠組み合意などの進展は確かにあったが、国際法を無視した形での現状変更が並行的に進行中であることを踏まえると、南シナ海が「平和の海」であるとは捉え難い。複数のASEAN諸国が自国の政策課題を優先させ、中国との関係を重視したことによる現状は、厳しい言い方をすれば、危険を察知したダチョウが頭を砂の中に突っ込んでやり過ごそうとするように、南シナ海で進む現状変更という現実から、ASEANが目を背けることでもたらされる、いわば「ダチョウの平和の海」にすぎない。このようなASEANの対応は、地域協力組織としてどのように評価できるだろうか。

ASEANの地域秩序形成力に着目すれば、その評価は厳しいものとなる。力でもって大国の行動を制御できない小国にとって、国際法は大国の行動に規制をかけるため

も次のように発言した。「大国に対峙する際、われわれは自国の能力を現実的に見きわめなければならない。制御できないものに直面したら、国民は憤慨するであろう」。領有権をめぐって譲歩することは本意ではないが、背に腹は代えられない。経済成長の促進は国の優先事項の一つである。対中融和は小国のプラグマティック外交の賜物である。

とはいえ、議長国が自国の政策課題を優先し、国際社会におけるASEANの評判を落とすことにはやはり感心できない。この点において、本年の議長国シンガポールの外交手腕は注目に値する。シンガポールは昨年、一昨年とトーンダウンさせた中国への牽制を復活させた。議長声明では名指しはしないものの、「平和と安定を損ねかねない埋め立て」に対して懸念を表明し、南シナ海の「非軍事化と自国の重要性」を強調した。近年のASEAN加盟国間の分断に対して、中国に配慮した文言も加えることで、議長国としてASEAN内のバランスを図ったといえる。タイが議長国となる二〇一九年は中国ペースになることが予想されるため、今年はCOCの早期締結に向けて少しでも前進させたい。「ダチョウの平和の海」が真の平和の海に一刻も早くなるよう、シンガポールのチェアマンシップに期待したい。●