

6. 法による権力政治

現代海洋法秩序の展開と中国

毛利 亜樹
(同志社大学 助教)

はじめに

この論文は、海洋管轄を強化する中国の取り組みを、現代海洋法秩序の展開に位置づけて理解し、中国の海洋に関する国内法制度とその執行能力の発展を素描する試みである。

海洋は古くから各国によって利用され、海洋の利用・開発とその規制を定める海洋法が、国際慣習法として歴史的に形成されてきた。この国際慣習法たる海洋法を法典化するため、困難な国際交渉を経て、1982年に「海洋法に関する国際連合条約」(以下、国連海洋法条約とよぶ)が採択された。国連海洋法条約は、距岸200海里の沖合水域における生物・鉱物資源に対する沿岸国の主権的権利を承認する排他的経済水域制度(EEZ)を導入し、深海底の「人類の共同遺産」概念に基づく国際社会による管理体制を志向したほか、領海、接続水域、大陸棚、公海など、ほとんどすべての海洋の諸問題を単一の条約にまとめ上げることに成功した¹。国連海洋法条約は1994年に発効し、現代海洋法秩序の根幹をなしている。

しかし、現代海洋法秩序は依然として未完成である。あるいは発展途上といってもよいであろう。その最も根本的な理由は、国連海洋法条約には、今後の解釈・適用をめぐる国家実行の集積を通じて実質的に確定されるという、一種の力学性(dynamism)をもつ部分が少なくないからである²。また、条約の深海底開発に関する内容に不満をもつアメリカやイギリスなどの先進諸国には、条約体制への参加を差し控える国が多かった。ただし、アメリカは海洋とその上空の利用に際し、国連海洋法条約の関連規定を遵守している³。

現代海洋法秩序の展開には、沿岸国の海域に対する管轄権の拡大あるいは領有化を目的とする「忍び寄る管轄(creeping jurisdiction)」が大きな役割を果たしている⁴。海洋法の法典化交渉では諸国の利益が衝突し、条約の規定をめぐる解釈・適用の一般的合意が得られなかった事項がある。これらの事項では、沿岸国は海洋に対する一方的な要求をさらに主張する余地があり、その国家実行は多くの国々の権利と利益に影響を与えうる⁵。

このように動的に展開する現代海洋法秩序に敏感に反応し、中国は権益追求の姿勢を貫いてきた。これは、国連海洋法条約がもつ曖昧さによって、中国には海洋権益をさらに拡大する余地があるためである⁶。

この研究には次のような意義がある。第1に、国連海洋法条約の特定の規定について異なる解釈が事実上存在し、各国がそれぞれの解釈にたって国内法を整備している状況では、国内法を執行する体制の強弱、すなわち他国による利益の侵害を拒否、罰する体制・能力の強弱が、その海域の国家間関係を規定する重要な要因となる。東アジアの海洋は未画定の海域が数多くあるなかで、台頭著しい中国が権益を確保すべく国内法制度とその執行体制を発展・強化させている。このような展開において、中国の海洋とその上空における活動に枠組みを与えている、中国の国連海洋法条約に関する解釈・適用とその法執行体制を理解することは不可欠である。

第2に、近年のアメリカでは、各種の政策文書において、米軍の行動を抑制しうるアクセス禁止・接近拒否(anti-access, area denial)能力を中国が発展させていることに強い懸念が表明されている⁷。中国がアメリカの東アジア地域へのアクセスを拒否するさいの選択肢は、単に軍事的なものにとどまらず、法を利用することもある。実際、中国人民解放軍は、2003年に「中国人民解放軍政治工作条例」を改定し、「輿論戦、心理戦、法律戦を実施し、敵軍瓦解工作を展開する」ことを規定した⁸。アメリカ国防総省は、中国の法律戦を「国際法及び国内法を利用して、国際的な支持を獲得するとともに、中国の軍事行動に対して予想される反発に対処するもの」と説明している⁹。これを踏まえ、この論文は、新海洋法の生成に参画した中国が、他国の軍事活動を制約する規定づくりに腐心し、国連海洋法条約の採択後もこの方向性に沿って国内法制と執行体制を発展させ、中国の主張に沿った国家実行を重ねてきたことを実証する試みでもある。

現代海洋法秩序の展開に、中国はどのように対応してきたのか。また、中国の対応は、現代海洋法秩序にどのような影響を与えるのだろうか。

1. 伝統的海洋法秩序の変動と中国

1) 海洋法の法典化交渉への国際的潮流

20世紀半ばまでの数百年間、海洋の法秩序は、海洋を「広い公海」と「狭い領海」の2つに区分してきた。19世紀に海洋法の基盤として確立した公海自由の原則は、沿岸から着弾距離3カイリまでの海域¹⁰を、沿岸国の平和・安全・秩序の維持に必要な「狭い領海」として認める一方で、その外の「広い公海」では当時の先進海洋国による植民地獲得競争とその貿易の独占、軍事的均衡の維持などの活動を容認していた。これは当時の国際社会で合理的なものとして受け止められ、国際慣習法になった¹¹。

しかし、19世紀後半になると、海洋の利用・開発とその規制は、従来の国際慣習法にかわって、国家間の条約によって規定される傾向が強まってきた。こうして、1930年に国際連盟のもとで初めて海洋法を法典化する試みとして、ハーグ法典化会議が行われたが、条約の作成には失敗した。

第2次世界大戦後、海洋資源の開発技術が飛躍的に発達し、大陸棚に埋蔵されている莫大な資源の開発・利用が諸国の強い関心を集めた。1945年、アメリカのトルーマン大統領は、アメリカ沿岸に隣接する公海の下にある大陸棚の海底・地下の天然資源に対する管轄権を主張する政策表明を行った（トルーマン大統領宣言）¹²。この政策表明に影響された多くのラテンアメリカ諸国が、沿岸から200カイリまでの海域に対し、管轄権よりさらに踏み込んで主権的権利を宣言する状況に発展した。さらにアメリカとソ連の核兵器を含む軍事利用競争が、海底にも拡大することが懸念された。このような展開を背景に、1958年より国際連合のもとで3度の国連海洋法会議が開かれ、海洋法の法典化交渉が開始された。

1960年代には、アジア・アフリカを中心とする旧植民地が独立を達成し、これらの新興国は、従来の「広い公海」における海洋の自由と、「狭い領海」における沿岸国の管轄権から成る伝統的な海洋法秩序の根本的な変革を主張した。3度の国連海洋法会議は、海洋の自由と沿岸国の管轄強化の2つの潮流が相克する、困難な交渉の舞台となった。

2)初期の海洋法法典化交渉と中国の対応

1958年2月24日から4月27日にかけて、第1次国連海洋法会議が開かれた。同会議において、途上国は領海範囲の拡大を主張し、領海の幅を3,6,12カイリのいずれにするのか、先進国との間に合意が成立しなかった。なお、1960年に第2次国連海洋法会議が開かれたが、ここでも領海の幅をめぐる合意は成立しなかった。

この当時、国連の代表権は台湾の国民政府が持っていたため、中国は領海範囲をめぐる国際交渉の蚊帳の外にあった。中国はどのように対応したのだろうか。

a. 第2次台湾海峡危機と「領海に関する声明」

1958年9月4日、中国は「領海に関する声明」を発表し、領海に対する政策表明を行った。「領海に関する声明」には、1)中国の領海は12カイリであること、2)一切の外国の航空機と軍艦は中国政府の許可なく中国の領海とその上空に立ち入ってはならないこと、3)「台湾およびその周辺の各島、澎湖島、東沙諸島（プラタス諸島）、西沙諸島（パラセル諸島）、中沙諸島（マックレスフィールド岩礁群）、南沙群島（スプラトリー諸島）は中国に属すると明記された¹³。このとき、尖閣諸島（中国名：釣魚島、台湾名：釣魚台）は明記されなかった。しかし、後年、大陸棚に大量の資源が発見されると、1971年12月30日、突如として中国政府は尖閣諸島に対する主権を主張するようになった¹⁴。

第1次国連海洋法会議において紛糾した、領海の範囲に関する事項は、国民党政府との戦いのさなかにあった当時の中国にとり、政治的・軍事的に極めて重要であった。第1次国連海洋法会議の約3カ月後の7月末、中国は国府軍に対する軍事行動を開始し、8月には金門島に激しい砲撃を浴びせ、国府軍に降伏勧告を出した。第2次台湾海峡危機である。

「領海に関する声明」は、この第2次台湾海峡危機のなかで発表された。

中国による12カイリの領海範囲の主張は、第1次国連海洋法会議における途上国の「狭い領海」の拡大という主張と軌を一にしていた。さらに、台湾にいる国府軍を軍事的に制圧しよう試みていた中国は、「領海に関する声明」によってアメリカの介入を牽制したといえよう。しかし、「アメリカはこれを無視して軍艦や航空機を中国の領海とその上空に派遣し続けた」¹⁵。「声明」発表時の1958年9月初め、アメリカ第7艦隊が金門島の補給護衛に乗り出し、国府軍が反撃に転じていたのである。

1958年の第1次国連海洋法会議の直後、そして第2次台湾海峡危機のさなかに発表された「声明」は、アメリカの台湾問題への介入に対し物理的に奏功するものではなかった。しかし「声明」は、中国の主権と国防・安全保障のために発表され、中国の領海範囲と基本制度を確立し、その後数十年間、海洋に関する唯一の権威ある文書となった¹⁶。

b. 国家海洋局の創設

1964年7月22日、第2期全国人民代表大会常務委員会第124会議において、国務院に直属する専門の海洋工作指導部門として、国家海洋局の創設が承認された¹⁷。国家海洋局という組織の性格を知るためには、その創設過程をみておく必要がある。

国家海洋局を創設する動きは、中国共産党指導者のトップダウン形式によるものではなく、有識者からの提案に端を発していた¹⁸。1963年3月、中国の海洋事業の発展を加速し、国家の海洋工作を統一管理するために国家海洋局を創設すべきだとの提案が有識者から提

起された。同年5月6日、この提案は国家科学技術委員会と中国共産党中央と国務院に提起された。これを受け、1964年1月4日、国家科学技術委員会党組織が中国共産党中央書記処と鄧小平総書記に対し、正式に国家海洋局の創設を提起した。

このとき、国家科学技術委員会・中国共産党中央書記処ラインとは異なるルートで、国家海洋局の組織の性格を方向づける重要な提案が、鄧小平に行われていた。1964年1月4日、解放軍の重鎮であり、副総理の聶榮臻元帥が自ら鄧小平総書記に書簡を送り、国務院に直属する海洋局の設置にあたり、海軍による代理管理を提案したのである。

聶榮臻の提案に対し、1964年2月11日に中共中央から同意する旨の回答があり、同年7月22日、第2期全人代常務委員会第124会議において、国家海洋局の創設が承認された。こうして、国家海洋局は、「国務院の付託した職責に基づき、国防建設と国民経済建設に服するとの基本方針に照らして」、組織と機能を整備していった¹⁹。1965年には、青島に北海分局、寧波に東海分局、広州に南海分局が設置され、これらに所属する部隊が中国の沿岸部の海洋調査を開始した²⁰。この分局の配置は、中国海軍の北海艦隊、東海艦隊、南海艦隊という部隊配置と重なっている。

これらの経緯から、創設当時の国家海洋局は、政治指導者の承認のもとに、制度上は国務院の管理下にありながら、海軍が実質的に管理するという運用形態をとっていたことが伺えよう。ここから、国家海洋局の海洋調査が中国海軍と深い関係をもつことが十分に推測できる。

この時期の中国は国連海洋法会議の枠外にあったものの、1958年に「領海に関する声明」を発表し、中国の沿岸部に対する権利を対外的に主張した。さらに、1964年に創設された国家海洋局は、海軍による実質的管理のもとで、国防と経済の2つの領域にわたって海洋問題を扱う組織として発足した。しかし、旧海洋法秩序の改変に中国が本格的に関与するのは、1971年に国連の代表権を獲得した後である。中国は、1972年、新海洋法の法典化作業の準備的機能を果たしていた「国家管轄権を超える海底の平和利用に関する委員会」（海底平和利用委員会）に参加し、1973年から第3次国連海洋法会議に参加し、新たな海洋法秩序の形成に向けた本格的交渉に加わった。

2. 伝統的海洋法秩序の「徹底的改変」を目指す中国外交

1) 第3次国連海洋法会議における対立軸と中国の立場

1973年から9年もの歳月を要した第3次国連海洋法会議は、新たに海洋資源の利用・配分の配分を規定し1つの条約にまとめ上げる、大規模な国際交渉の場となった。第3次国連海洋法会議の狙いは、先進海洋諸国と開発途上国で異なっていた。一般に、先進海洋諸国は、公海の自由という既存の国際慣習法を起点に、これを現実の要請に応じるように補充していくとの立場をとった。先進海洋諸国の立場では、公海の自由に含まれる航行・上空飛行の自由などの一国で囲い込むことのできない利益を確保するために、開発途上国の要求にどこまで応えるのかが問題となった。開発途上国のなかには拡大した沿岸国管轄権を一般の領域主権に転化しようとする動きもあり、これをどのように防止するかも課題であった²¹。これに対し、開発途上国は、公海の自由の濫用に反発して沿岸国の管轄権拡

大を追求し、伝統的海洋法秩序の転換をラディカルに求めた。多くの開発途上国にとり、問題は自国の「狭い領海」を拡大し、より沖合の海域に対する管轄権を「広い公海」から削りとることであった。このような展開を踏まえ、第3次国連海洋法会議の中心的任務の1つは、公海の自由と沿岸国の管轄権拡大という2つの概念の調和を再構築することであったといえよう²²。

それでは、中国はどのような立場をとったのだろうか。当時の中国には、第1に、中国の海洋権益を守ること、第2に、途上国の利益の要求を支持し、海上覇権による他国の利益の犠牲の上につつ海洋統治に反対する、との2つの考慮があったという²³。第3次国連海洋法会議において、一般に、中国は途上国を支持することで自国の海洋権益の拡大をはかった。「狭い領海」を拡大し、資源管轄権を「広い公海」の一部から削り取ろうとする開発途上国の志向には、海洋資源をもって自国の経済発展の原動力となし得るという強い期待が込められていた²⁴。中国も同様の期待を抱いていたことは、「排他的経済水域の性質は沿岸国の経済と安全保障利益に及び、また、超大国の海洋覇権という重大問題に関わるため、排他的経済水域は国家の管轄範囲であり公海の一部ではない」との中国代表の発言から明らかになる²⁵。

もう1つ重要なことは、中国の「海上覇権」への反対が、海洋先進国の軍事活動を制限する規定を盛り込む努力という形であらわれたことである。先述したように、1958年の「領海に関する声明」には、台湾問題におけるアメリカ軍の介入を阻止、あるいはコントロールしようとする志向がすでに現れていた。領海の無害通航、EEZの軍事的利用などの事項で、中国は他国の軍事活動に沿岸国の管轄を及ぼすための規定づくりに腐心したのである。

経済発展に資する海洋資源の管轄強化の志向、そして他国による海洋の軍事利用の抑制という安全保障上の志向は、第3次国連海洋法条約における中国代表の主張のなかで、1つの論理に統合されていた。すなわち、沿岸国の正常な経済活動の進行を妨げないために、海洋の軍事利用は「制限された自由」に基づくべきだというものである²⁶。

中国代表団の団長・華季龍は、第3次国連海洋法会議における中国の目標は「旧海洋法の徹底的改変である」と言明した²⁷。つまり、中国にとっての旧海洋法の「徹底的改変」とは、中国の経済発展に資する管轄海域を「広い公海」から削り、そしてこれらの海域における他国による軍事活動の抑制を、新たな海洋法に書き込むことであった。このような中国の志向は、公海の自由を確保しようとする先進海洋国と対立するものであった。

以下、管轄海域の拡大への志向と他国の軍事活動の制限という2つの観点にたって、国連海洋法条約の体制と中国の具体的な主張を、なるべく簡単に整理してみよう。

2) 管轄海域の拡大への志向

海洋法の法典化交渉では、領海にはじまり、大陸棚、経済水域、そして排他的経済水域へと、沿岸国が隣接する海域に対する管轄権を拡大するプロセスが見られた。大陸棚に石炭、石油、天然ガスなど大量の鉱物資源が発見され、その採掘が技術的に可能になると、沿岸国の資源管轄への志向はさらに強まった。中国も資源管轄を強化するために、大陸棚や深海底をめぐる権利義務関係の規定をめぐって自国の立場を主張した。

a. 大陸棚の境界画定

大陸棚とは、海岸からのゆるい傾斜で沖合に向かい、水深 200 メートルほどのところで急角度に落ち込むまでの棚状の傾斜部分の海床と地下のことをいう²⁸。この大陸棚が向かい合っているか、隣接している国の間では、境界画定が問題となる。

中国代表は境界画定について次のように主張していた。第 1 に、当事者間で協議を通じて解決し、一方が自己の境界画定の立場を相手に強要してはならない。第 2 に、境界画定は衡平原則に基づき、さらに各種の要素を考慮する。第 3 に、等距離方式は境界画定の方法の 1 つにすぎず、衡平な結果をもたらすときにだけ使用でき、しかも関係国の協議を通じてのみ使える²⁹。

このような中国の境界画定に関する立場は、東シナ海での境界画定問題を密接に関係していた³⁰。東シナ海において、中国は日本と向かい合う関係にある沿岸国同士であり、境界画定問題を抱えている。第 3 次国連海洋法会議において、中国は、自国に不利な法理が境界画定の指標として規定されることを回避しようとしたのである。

しかし、国連海洋法条約は特定の原則に言及することなく、衡平な解決(equitable solution)を達成するために、国際法に基づき合意により行う、と規定することとどめた³¹。つまり、排他的経済水域及び大陸棚の境界画定に関する法理は、国連海洋法条約には明確には規定されなかったため、国際司法裁判所等での判例の積み重ねと国家実行を通じて発展していくことになったのである。

また、200 カイリを超える大陸棚の限界についても、将来の発展に委ねられた。国連海洋法条約では、距岸 200 カイリを超える大陸棚の限界を設定する場合には、沿岸国は「大陸棚限界に関する委員会」(Commission on the Limits of the Continental Shelf)に情報を提出する義務を負い、同委員会の勧告に基づいて沿岸国が設定した大陸棚の限界は、最終的で拘束力をもつものとされた(第 76 条 1~8 項)。

b. 深海底

大陸棚の外側の海底と地下は深海底とよばれる。海洋法の法典化作業において、途上国は、強力な資本と技術をもつ少数の先進海洋国の独占に委ねられるおそれのある海域(とくに深海底)の開発については、国際機関による直接の管理と開発途上国の法的な特恵の保障(その管理運営への実質的な平等参加と利益配分の権利)を要求していた³²。これに対し先進工業諸国は、やがて国際制度の設定には同調し、事業・投資の安全を保障される方が得策と判断した³³。こうして、「国家の管轄の境界の外にある地域」としての深海底とその鉱物資源は、「人類の共同遺産」(common heritage of mankind)と位置づけられ、国際社会による管理体制が志向されるようになった。

交渉の比較的早期の段階で、中国も深海底の国際制度による管理に同意していた。1972 年、中国代表は深海底を管理する国際制度を設けることに原則同意し、1973 年に「国際海域の一般原則における工作文件」に発表し、その立場を繰り返し表明した³⁴。こうして、国連海洋法条約では、国際海底機構(International Seabed Authority)が、人類全体のために深海底の資源に関する全ての権利を取得し行使することが規定された(第 137 条)。

ただし、深海底資源の具体的な開発方式は第 3 次国連海洋法会議の最終段階まで争われた。結局、条約が定めた深海底開発に関する内容に不満をもつアメリカやイギリスなどの

先進諸国は、同条約に署名しなかった。また、国際海底機構内部の構成・権限・評決権についても、第3次国連海洋法会議の最終段階まで争われた。中国代表も、国際海底管理機構の意思決定機構、理事会の構成と表決方法について発言し、積極的に交渉に参加した³⁵。

3) 他国の軍事活動に対する制限

第3次国連海洋法会議の一連の国際交渉において、中国は領海の通航や EEZ における他国の軍事利用に対し、沿岸国への事前通告や沿岸国法規の順守などの条件を付すべきだとの主張を繰り返した。

a. 無害通航権

1973年7月14日、中国代表は「国家管轄範囲内における海域についての工作文件」を提出した。これにより、中国は領海内で外国軍艦に無害通航権を認めるさいには、沿岸国の国内法令の適用および通航の事前許可を条件とし、外国軍艦は沿岸国の平和、安全、秩序を損なってはならないと主張した³⁶。この立場は、すでに1958年の「領海に関する声明」で示されていた。先述したように、「領海に関する声明」が第2次台湾海峡危機の最中に発表されたことから、台湾問題へのアメリカの介入を阻止することが、無害通航権に関する中国の立場の基礎をなしたのは間違いないであろう。

しかし、国連海洋法条約では、軍艦の無害通航権に規定を設けることに合意が成立せず、明文規定を欠いた。これを受け、1982年4月30日、国連海洋法条約の採択にあたり、中国代表は無害通航権に関する解釈宣言を表明した。「本条約の領海内の無害通航の規定は、沿岸国の法規に基づく権利を妨げるものではなく、領海を通航する外国軍艦が事前に沿岸国に通知し、その許可を得ることを要求する」³⁷。また、1996年5月15日、「全国人民代表大会常務委員会の「国連海洋法条約」の批准に関する決定」においても、無害通航の規定に関し、同様の解釈宣言がなされた³⁸。

b. EEZ の軍事的利用

第3次国連海洋法会議において、海軍大国の米ソ両国の関心は、海洋における伝統的な軍事的活動の自由をできる限りそのまま確保することにあつた。EEZ の軍事的利用問題は公式にはほとんど取り上げられなかったが、極めて重要な非公式交渉の対象であつた³⁹。

中国は、沿岸国の権利と衝突しない限りにおいて、他国の軍艦と航空機は「正常な」航行および上空飛行の自由を享受するとの立場をとつた⁴⁰。1973年3月20日、庄焰首席代表は、「EEZ 内で、他国は沿岸国の安全を妨げず、沿岸国の漁業活動、海底資源の探査・開発に影響しないとの条件のもとで、正常な航行や上空飛行の便利を享受する」と主張した⁴¹。

ただし、「正常な」活動は沿岸国の判断によるものという中国の主張にたつと、軍艦・航空機のどのような活動が可能とされるかが問題になる。1976年、中国代表は、EEZ、大陸棚、その他の国家の管轄海域において、沿岸国は外国の軍事活動と軍事施設に対するコントロール権を持つと主張した⁴²。そのうえで、「外国は EEZ 内において、航行・上空飛行・その他の規定された権利を行使するときに、沿岸国の政治独立と安全を破壊したり、脅かすことはできない」とするペルーの修正案を支持した。しかしこの提案は、反対多数

で採択されなかった。

結局、EEZ における軍事活動に関連する規定は、国際交渉を経て、国連海洋法条約第 58 条 1 項「排他的経済水域における他の国の権利及び義務」に次のように定められた⁴³。

「すべての国は、(中略) 排他的経済水域において、(中略) 第 87 条に定める航行及び上空飛行の自由並びに海底電線及び海底パイプラインの敷設の自由並びにこれらの自由に関連し及びこの条約のその他の規定と両立するその他の国際的に適法な海洋の利用(船舶及び航空機の運航並びに海底電線及び海底パイプラインの運用に係る海洋の利用等)の自由を享有する。」

主要海洋国を中心とする多数国は、EEZ における軍艦の航行中に行う演習、訓練などは原則として認められた自由とみなしている⁴⁴。例えば、アメリカは、「航空機の発着、軍事装置の操作、諜報活動、演習、・・・軍事測量のような軍事活動は、58 条によって (EEZ について) 維持された歴史的に認められた公海の利用」であるとの立場を堅持している⁴⁵。

しかし、EEZ の軍事利用をめぐる米中の解釈の違いは、後年、中国の排他的経済水域の周辺におけるアメリカ軍の活動とそれに抗議する中国人民解放軍との間に、物理的な摩擦を顕在化させることになった。

4) 国連海洋法条約の採択：中国外交の成果と課題

1982 年 12 月 10 日、9 年にわたる国際交渉を経て、国連海洋法条約が採択された。同条約の採択は、中国にどのような成果と課題をもたらしたのだろうか。

まず、中国の管轄海域を拡大し、資源管轄を強化するという面では大きな成果があったといえる。国連海洋法条約が導入した排他的経済水域、大陸棚制度の確立によって、中国が主張する管轄海域はそれまでの 37 万平方キロメートルから 300 万平方キロメートルに、12 カイリから 200 カイリに拡大した⁴⁶。また、「人類の共同継承財産」という概念に基づき、国際海底資源を管理する国際制度も設けられた。中国では、国連海洋法条約の採択は、旧海洋法が少数の大国に服する局面を変えたと評価されている⁴⁷。

一方で、条約の署名のさいに、中国代表は「国連海洋法条約の少なくない規定は不完全で、重大な欠陥があるものもあり、中国は条約に対して決して完全に満足していない」とも表明した⁴⁸。中国にとって不満足な事項とは、1) 軍艦の無害通航に関する規定、2) 大陸棚の定義、3) 条約の留保規定であるという⁴⁹。第 3 次国連海洋法会議では、冷戦という当時の国際環境を背景に、海洋における伝統的な軍事的活動の自由をできる限り確保しようとする海軍大国の意思がはたらき、無害通航権に条件を付そうとする中国の主張は認められなかった。また、国連海洋法条約には排他的経済水域・大陸棚の境界画定の法理が明確に規定されなかったことで、かえって境界画定が困難になったとの指摘もある⁵⁰。さらには、国連海洋法条約 309 条が条約の留保と例外を認めていないことを、中国は「不适当」と批判し、留保を認めるよう主張したという経緯もあった⁵¹。

つまり、国連海洋法条約の採択は、中国に管轄海域の拡大をもたらしたものの、中国に有利な境界画定の法理が盛り込まれなかったこと、そして新たに管轄権を設定する中国の海域における他国の軍事活動を制約する規定が不十分であったため、中国が完全に満足す

る内容にならなかった。また、国連海洋法条約の一部の規定が中国の行動を規制しかねないことにも、中国は危惧を抱いたのである。

これらの「不満」の残った事項について、中国は、1996年の国連海洋法条約の批准の際に、解釈宣言を行い、自国の立場を表明した。解釈宣言には、条約の無害通航に関する規定は、沿岸国の法規が領海を通航する外国の軍艦に事前許可を要求することを妨げないこと、境界画定は協議に基づき、衡平原則に照らして行うなどの主張が表明されている⁵²。

解釈宣言は、国連海洋法条約の体制にどのような含意があるのだろうか。国連海洋法条約じたいは留保を禁止しながらも、309条・310条によって一定の条件で解釈宣言を認めている⁵³。中国のほかにも解釈宣言を行った国が複数あることが示すように、国連海洋法条約の特定の規定をめぐる解釈は、十分に各国に共有されていない。これらの事項のなかには、例えば、大陸棚の境界画定のように、今後の国家実行の積み重ねによって精緻化されていくものが少なくない。これを沿岸国の立場からみると、その主張に沿った国家実行を積み重ねることで、自らの権益を伸ばす余地が残されたのである⁵⁴。中国の海洋権益追及も、このような現代海洋法秩序のダイナミズムのなかで展開することになった。

3.新海洋法秩序における中国

国連海洋法条約のもとで、中国が主張する管轄海域は、それまでの37万平方キロメートルから300万平方キロメートルに大幅に拡大した。また同条約には、境界画定やEEZの軍事活動など、具体的な規定を設けることができなかった事項もある。このような状況をふまえ、中国はどのような国内体制を整備したのだろうか。

1)海軍戦略・「近海防御」の策定

国連海洋法条約後、中国海軍では管轄海域を領土的なものと観念し、これを他国から防衛すべきであるとの思考が強まった。1982年に海軍司令員に就任した劉華清は、1985年12月20日、海軍幹部による図上演習総括会の席において、新しい内容の「近海防御」を海軍戦略として正式に提起した。1986年1月25日に開かれた海軍党委員会拡大会議において、劉華清は「近海防御」の海軍戦略の詳細を説明し、海軍戦略を制定する意義を説いた⁵⁵。

海軍戦略の制定にあたってとくに強調されたのは、領海主権と海洋権益の防衛である。劉は、国連海洋法条約に基づき、中国は300万平方キロメートルあまりの管轄海域を設定できると主張し、これらの海域と大陸棚を中国の「海洋国土」と表現した⁵⁶。さらに劉は、黄海、東シナ海、南シナ海は「中国が生存と発展を依拠する資源の宝庫と安全保障上の障壁」であるが、「歴史的原因により、海洋資源開発、EEZの境界画定、大陸棚、一部の島嶼、特に南シナ海では周辺諸国との間で争いと立場の違いがある」と指摘した⁵⁷。この状況下で海洋国土を侵犯されないためには、海軍は「戦略軍種」として海軍戦略を持つべきであると論じたのである。

1987年4月1日、総参謀長の指示によって開かれた会議において、劉華清が提起した海軍戦略は、海軍の今後の作戦と建設の理論的・現実的指導に重要な意義があるとして支持をうけた⁵⁸。こうして、「近海防御」は、海軍の戦略と将来の建設を方向づけるガイドラ

インとして確立した。

2) 法執行体制の整備

1982年における国連海洋法条約の採択後、中国政府は海洋の管轄を強化すべく法執行体制の整備を進めた。国家海洋局に法執行部隊を発足させ、漁業行政機構の構築を進め、そのさいに漁業法執行部隊の組織化にも着手した。1990年代後半にはさらに新しく法執行機関が創設された結果、中国の海洋における法執行体制は、国家海洋局海監総隊、海事局、漁政、公安辺防海警部隊、中国海関という5つの組織によるものとなった。

a. 国家海洋局における「中国海監」部隊の発足

1983年3月1日、「中華人民共和国海洋環境保護法」が施行され、これに基づいて国家海洋局は法執行パトロールを開始した。国務院は、同局のパトロール船に「中国海監」の名称を用いることを承認していた⁵⁹。1984年、国家計画員会は、国家海洋局が第7次5カ年計画において海洋環境の調査、監督測量、監視を行うシステムを構築することを承認し、1985年8月には国家海洋局に2機の航空機の配備を決めるなどの準備が進められた。こうして、1988年10月、国務院は、国家海洋局が「中国海監」部隊の建設と管理、法と国務院の規則に基づくパトロール監視と監督管理の責任を負うこと、「国家海洋局船舶航空機コントロール指揮センター」の成立を承認した⁶⁰。

1990年代後半、中国政府は「中国海監」の体制整備をさらに本格化した。1998年5月、中国で初めての海洋政策白書となる『中国海洋事業的発展』が発表され、海上の法執行部隊を徐々に整備するとの政策方針が示された⁶¹。1998年10月、国家海洋局の管理下にある「中国海監」は「中国海監総隊」として正式に成立し、指導機構は北京におかれ、北海海区総隊、東海海区総隊、南海海区総隊が相次いで編制された⁶²。これらの地方部隊は、1965年から海洋調査担当部隊が活動していた北海分局、東海分局、南海分局という基礎のうえに配置されたものであろう。

今日、他国と争いのある海域において活発に活動している中国海監総隊には、どのような任務を与えられているのだろうか。海監総隊を主管する国家海洋局の説明によると、海監総隊の主要任務は、中国の法律、法規、そして国家海洋局の指令に基づいて、排他的経済水域とその接続水域を含む、中国が管轄を主張する海域を巡視し、中国の海洋権益に対する侵犯、海洋資源と環境を損なう違法行為を発見・対処することであるという⁶³。さらに、中国海監総隊は准軍事組織としての運用が本格化していくようである。孫書賢・海監総隊常務副総隊長は「海監は中国海軍の予備部隊に格上げされる可能性がある」と語り、国家海洋局が刊行している『中国海洋発展報告 2009』においても、「海監は海軍の予備部隊として、平時は法執行を担当し、有事に正規軍へ編入される」と記載された⁶⁴。

b. 漁業法執行部隊の組織化

国連海洋法条約の採択後、中国では漁業行政の管理体制の整備も次第に進められた。1983年、国務院は「关于發展海洋漁業若干問題的報告」という通知を発出し、その中で「漁業法規を健全なものにし、漁政管理を強化し、近海の漁業資源を厳格に保護し、合理的に利用し、積極的に増殖しなければならない」と表明した。これにより、中国は漁業法規と

漁政機構の建設を重視し始め、漁業法執行部隊の組織建設に着手したとされる⁶⁵。1986年に「中華人民共和国漁業法」が制定されると、地方の漁政管理機構の整備も始まり、漁業法執行船隊が相次いで組織された。1995年に、漁政局に所属する漁政検査船隊は「中国漁政」の名称を使うようになった。現在、中国の漁業行政の法執行は、黄海区、東シナ海区、南シナ海区の漁政漁港監督管理局が責任を負っているという⁶⁶。

海監総隊と漁政に加え、1990年代後半以降も新しい法執行組織の設立が相次いだ。1998年には、中華人民共和国港務監督局と中華人民共和国船舶検査局が合併し、中国海事局が創設された。海事局は、海上交通の安全や船舶汚染の防止などを任務とし、海上交通に関する法執行も担うとされる⁶⁷。また、1999年には、中国の出入国管理の主務機関である中国海関に密輸犯罪調査局が成立し、密輸取り締まりの法執行部隊が創設された⁶⁸。このほか、中国には公安辺防海警部隊があり、海上の治安、沿岸における人命救助と財産の安全を保護し、領海主権と海洋權益を守るとされる。2001年には全国海警部隊の組織が完成し、11の沿岸都市に配備されているという⁶⁹。

現在、国家海洋局海監総隊、海事局、漁政、公安辺防海警部隊、中国海関それぞれが、海洋に関連する法執行機関として活動している。このように、現在の法執行体制は5つの組織が並立する状況にあるが、分散した法執行体制を一つの海上法執行部隊に統合すべきであるとの改革案も提起されている⁷⁰。

3) 国内法の整備と国家実行の蓄積

国連海洋法条約を受けて、中国は海洋に関する国内法整備にも注力した。1992年2月25日、「中華人民共和国領海および接続水域法」（以下、「領海法」）が施行され、他国と領有権争いのある島嶼を中国の領土と明記して注目された。台湾、南シナ海のパラセル諸島・スプラトリー諸島などとともに尖閣諸島を中国の領土と規定し、1971年以来の尖閣諸島に対する領有権の主張を国内法で規定した。これらの領有権の主張を前提に、この法律は、中国が権利を持つと主張する接続水域において、中国の法律に違反する外国船舶に対し、他国の領海に入るまで追尾する継続追跡権を軍艦、軍用機、政府の授権を受けた船舶および航空機に与えている。

そもそも接続水域は、沿岸国が領海の外側に接続して、関税・財政・移民・衛生上の自国の規則の違反を防止・処罰するために設ける水域である。中国の「領海法」は、これらに加えて「安全保障上の違反」も含めて規定するところに特徴がある。中国の研究者は、この「安全保障上の違反」は国連海洋法条約に違反しないとの立場をとる。その論理は、接続水域制度の歴史をみると、沿岸国が接続水域を設定する目的は沿岸国の利益と必要性からきているのであり、沿岸国に正当な理由があれば、接続水域内で、関税・財政・移民・衛生上以外の事項でも管轄権を行使できるというものである⁷¹。

「安全保障上の違反」に対する規制は、1998年6月26日に発効した、「中華人民共和国排他的経済水域と大陸棚法」にも同様に規定された。国連海洋法条約では、他国のEEZにおいて航行・上空飛行の自由を行使する国は、沿岸国の権利・義務に妥当な配慮をしなければならないことを定めている（58条3項）。しかし、この「妥当な配慮」が具体的に何を意味するかは条約において明らかにされていない⁷²。

あいまいな国連海洋法条約の規定をふまえ、現実の国家実行では、中国が管轄権を主張する海域において、中国人民解放軍と他国の軍隊との摩擦が繰り返されている。2000年4月には、海南島沖の中国の排他的経済水域の上空でルーティーンの情報収集活動をしていた米海軍のEP-3機に対し、中国空軍の戦闘機がスクランブルをかけ、EP-3機に接触した中国空軍の戦闘機が墜落、EP-3機は海南島に不時着するという事件が起きた。さらに、2009年3月には、米海軍の調査船インペッカブル号に対し、中国海軍、中国政府関連船舶、そして漁船が進路妨害を行うという事件も起きた。また、東シナ海で境界画定問題を抱える日中間においても、東シナ海の海域とその上空の実際の利用をめぐる摩擦が増え続けている⁷³。公に発表される事象は氷山の一角であり、海洋とその上空の実際の利用をめぐる中国との摩擦は恒常化していると考えられる⁷⁴。

また、2008年11月20日、日本政府は200海里を超えて大陸棚の外側の限界を設定するために、「大陸棚限界に関する委員会」に沖ノ鳥島を起点とする海域を含む7つの海域に関する科学的・技術的データを添えて申請したが⁷⁵、翌年、中国政府が同委員会に日本の申請を審査しないよう求める事態が起きた。中国政府の主張は、沖ノ鳥島は島ではなく岩であり、EEZや大陸棚延伸の起点にならないというものであった⁷⁶。

こうした事象から、近年の中国は、国連海洋法条約上の概念や規定を用いて他国の軍事活動や権利行使をけん制し、自国の利益の最大化を試みるようになってきていることが指摘できよう。

4. むすびにかえて：法による権力政治の展開

中国は直接・間接的に現代海洋法の生成に参画し、自国の利益の最大化を図ってきた。国連海洋法会議の枠外にあった1958年、中国は「領海に関する声明」を発表したが、当時の中国の中心的関心は、自国の領海を拡大し、台湾問題へのアメリカの介入を牽制することであった。1971年に国連代表権を獲得すると、中国は第3次国連海洋法会議に参加し、中国の経済発展に資する管轄海域の拡大を図り、成果を得た。他方、中国は他国の軍事活動を制限するための規定を盛り込むことにも腐心したが、この点では「不満」が残った。

国連海洋法条約がもつ曖昧さは、中国にとって、さらなる海洋権益を追求する余地が残されたことを意味した。このため中国は、同条約の規定を自国の利益に基づいて解釈し、これに基づき国内法制度と組織を大幅に発展させてきた。国連海洋法条約の採択後、中国海軍は「海軍戦略」を策定し、国連海洋法条約で拡大した中国の海洋権益の防衛を主張した。さらに、国家海洋局の法執行部隊・海監総隊、漁政局の法執行部隊の創設も、国連海洋法条約採択後、間もなくのことであった。また、1990年代に中国は海洋に関連する国内法制度を整備し、これに他国の軍事活動を制限する項目を設けるとともに、これを実現しうる法執行部隊の能力向上に努めてきた。

このような中国の海洋権益の追求は、現代海洋法秩序との相互作用のなかで展開しているといえよう。すなわち、現代海洋法の生成に参画した後、中国の海洋権益の追求のあり方は国連海洋法条約によって枠づけられている。その一方で、中国は条約上の概念や規定を用いて、条約の関連規定の詳細な運用を方向づけ、自国の利益の最大化を試みるように

なっている。このような中国の試みは、法による権力政治というべきものである。

中国は、自国の主張に沿った国家実行を蓄積するための制度と能力を着実に整えてきている。この趨勢が継続するとすれば、今後は、中国がすすめる法による権力政治が、国連海洋法条約の条約体制の今後の運用、日中の境界画定、アメリカによる東アジアへのアクセスという現存する地域安全保障秩序へのレバレッジを強めていくと考えられよう。

¹ 栗林忠男『現代国際法』（慶応義塾大学出版会、2002年）、262ページ。

² 山本草二『新版 国際法』（有斐閣、1994年）、347頁。

³ オバマ政権は、国連海洋法条約の批准に意欲を示している。2011年2月16日、東京で開かれた国際会議における米海軍関係者の発言。また、2010年7月、ハノイで会見したヒラリー・クリントン国務長官は、国連海洋法条約の批准は党派を超えた支持があり、2011年に上院で批准することはアメリカの外交的優先課題の1つであると声明した。Hillary Rodham Clinton, Remarks at Press Availability, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010. <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>

⁴ Donald R Rothwell and Tim Stephens, *“The International Law of the Sea”*, (Hart Publishing, 2010), p27.

⁵ Rothwell and Stephens, *“The International Law of the Sea”*, p27.

⁶ 中国人研究者からの聞き取り。2010年3月18日、北京。

⁷ Department of Defense of the United States, *Quadrennial Defense Review Report, 2010*; Department of Defense, Annual Report to Congress, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2010”.

⁸ いわゆる「三戦」についての数少ない研究成果として、以下を参照。齊藤良「中国の三戦（輿論戦、心理戦、法律戦）と台湾の反三戦」陸戦学会編『陸戦研究』第681号、平成22年6月号、23-54頁。

⁹ “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2010”, p35.

¹⁰ 陸地から武力（大砲）で支配できる距離として、当時は3カイリが一般的であった。

¹¹ 山本草二『国際法』340頁。

¹² トルーマン宣言の内容について、山本草二『国際法』394頁参照のこと。

¹³ 『中華人民共和国海洋法選編』（海洋出版社、2001年）。

¹⁴ 劉中民『世界海洋政治与中国海洋発展戦略』（時事出版社、2009年）、275-276頁。

¹⁵ 高健軍『中国与国際海洋法』、45頁。

¹⁶ 高健軍『中国与国際海洋法』、4頁。

¹⁷ 楊文鶴・陳伯牖・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』（海洋出版社、2003年）、87-88頁。

¹⁸ 国家海洋局創設の経緯についての記述は、楊文鶴・陳伯牖・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、87-89頁を参照した。

¹⁹ 楊文鶴・陳伯牖・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、88頁。

²⁰ 楊文鶴・陳伯牖・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、88頁。

²¹ 林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」『国際安全保障』第35巻第1号、2007年6月、57-80頁。60頁。；山本草二『国際法』343頁。

²² 林司宣『現代海洋法の生成と課題』（信山社、2008年）、15-16頁。

²³ 高健軍『中国与国際海洋法』、9頁。

²⁴ 栗林忠男『現代国際法』289-291頁。

²⁵ 「張炳熹同志在第二委員会非正式協商小組上反駁蘇修“經濟区是公海的一部分”的發

-
- 言」(1975年4月24日)、高健軍『中国与国际海洋法』、11頁。
- 26 「庄焯首席代表在海底委员会第二小组委员会会议上关于领海和专属经济区问题的发言」(1973年3月20日)；「柯在鑠同志在第二委员会“经济区”工作小组会议上关于经济区的权利和性质问题的发言」(1975年4月28日)；「中国代表在全体会议上关于“和平利用海洋空间”问题的发言」(1973年3月20日)、高健軍『中国与国际海洋法』、71頁。
- 27 「華季龍团长在全体会上的发言」(1975年4月8日)、高健軍『中国与国际海洋法』、10頁。
- 28 栗林忠男『現代国際法』283頁。
- 29 高健軍『中国与国际海洋法』90-91頁。
- 30 高健軍『中国与国际海洋法』91-92頁。
- 31 栗林忠男『現代国際法』287頁。
- 32 山本草二『国際法』342頁。
- 33 山本草二『国際法』437頁。
- 34 「安致遠代表在海底委员会全体会会议上用發闡明我国政府关于海洋權问题的原則立場」(1972年3月3日)、高健軍『中国与国际海洋法』、13頁。
- 35 高健軍、『中国与国际海洋法』、13-14頁。
- 36 劉中民『世界海洋政治与中国海洋發展戰略』273頁。
- 37 劉中民『世界海洋政治与中国海洋發展戰略』273頁。
- 38 「全国人民代表大会常務委员会关于批准「联合国海洋法公約」的決定」『中華人民共和國海洋法規選編』(海洋出版社、2001年)、3頁。
- 39 林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」、61頁。
- 40 高健軍『中国与国际海洋法』、73頁。
- 41 高健軍『中国与国际海洋法』、71頁。
- 42 「田進同志在第一委员会全体会会议上关于国际海底機構问题的发言」(1975年4月28日)、高健軍『中国与国际海洋法』、71頁。
- 43 「航行・上空飛行の自由に関連した自由」に関する、国連海洋法条約第58条1項の起草過程につき、林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」、62-64頁。
- 44 林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」、64頁。
- 45 Message from the President of the United States Transmitting United Nations Convention on the Law of the Sea and Agreement Relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Senate 103rd Congress, 2nd Session, Treaty Doc. 103-39(Washington, D.C. GPO, 1994), p.24. 林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」脚注13.
- 46 劉中民、『世界海洋政治与中国海洋發展戰略』、277頁。
- 47 高健軍『中国与国际海洋法』、17頁。楊文鶴・陳伯庸・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、458頁。
- 48 高健軍『中国与国际海洋法』、17頁。
- 49 高健軍『中国与国际海洋法』、17-18頁。
- 50 劉中民『世界海洋政治与中国海洋發展戰略』277-278頁。
- 51 高健軍『中国与国际海洋法』、17頁。
- 52 楊文鶴・陳伯庸・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、109頁。
- 53 山本草二『国際法』、347頁。
- 54 Rothwell and Stephens, “*The International Law of the Sea*”, p27.
- 55 劉、前掲書、436頁。
- 56 劉、前掲書、436頁。
- 57 劉、前掲書、436頁。
- 58 劉、前掲書、439頁。

-
- 59 白俊豊「中国海洋警察建設構想」『海洋管理』2006年3月、35-38頁。36-37頁。
- 60 楊文鶴・陳伯牖・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、527-528頁。
- 61 中華人民共和國國務院新聞弁公室『中国海洋事業的發展』、1998年5月、北京。
<http://www.people.com.cn/GB/channel2/10/20000910/226233.html>
- 62 白俊豊、「中国海洋警察建設構想」、36-37頁。
- 63 中国国家海洋局による説明資料。2010年3月17日、北京。
- 64 国家海洋局海洋發展戰略研究所課題組編『中国海洋發展報告 2009』127-128頁。；『東方網』「美国智库：中国海岸警卫力量远落后于美国日本」2009年11月23日。
<http://mil.eastday.com/m/20091123/u1a4827867.html>（2011年3月13日アクセス）
- 65 国家海洋局海洋發展戰略研究所課題組編『中国海洋發展報告 2010』、449頁。
- 66 『中国海洋發展報告 2010』、449頁。
- 67 国家海洋局海洋發展戰略研究所課題組編『中国海洋發展報告 2009』、416頁。
- 68 『中国海洋發展報告 2009』、416-417頁。
- 69 『中国海洋發展報告 2009』、417頁。
- 70 『中国海洋發展報告 2010』、456-457頁。
- 71 劉中民『世界海洋政治与中国海洋發展戰略』270-271頁。
- 72 林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」64頁。
- 73 この点につき、以下を参照。毛利亜樹「法による権力政治の展開：海洋とその上空への中国の進出」（日本国際問題研究所、2010年6月7日）
<http://www.jiia.or.jp/column/201006/07-mori.html>
- 74 2011年2月16日、米海軍関係者からの聞き取り、東京。2011年3月2日、防衛省関係者からの聞き取り。
- 75 日本による申請のエグゼクティブ・サマリー。
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_jpn.htm
- 76 CML/2/2009, 中華人民共和國常駐聯合國代表團の口上書。2009年2月6日；SPLOS/196, Meeting of States Parties, United Nations on the Law of the Sea, Nineteenth Meeting, New York, 22-26 June 2009.；SB/15/6, Press Release, International Seabed Authority, Fifteenth Session, Kingston, Jamaica, 25 May-5 June 2009.