

アジアの海における「法の支配」

鶴田 順*

1. 国際社会における「法の支配」

国際社会における「法の支配」の多義性、「力の支配」との対置

国際社会における「法の支配」は20世紀前半の国際連盟による紛争処理で強調され、第二次大戦後は国際連合憲章による「武力行使の禁止」や国際社会における司法裁判の位置付けなどをめぐって、さまざまな意味付けを伴いつつ、今日まで語られてきた。もっとも、国際社会における「法の支配」について十分な明確さをもって語るためには、検討が必要となる論点は少なくない。そもそも国際社会において「法の支配」は可能なのか、現在の国際法は国際社会における「法の支配」を担い得る「法」であるのか、また「法の支配」は国際的な秩序構想においてどこまで有効な理念であるのか(法は社会秩序を支える諸規範の一つである)などの論点である。

国家が中心となる主体である国際社会で語られる国家間関係における「法の支配」は、国家主権の絶対性を否定し、「力の支配」と対置されることが多い。例えば、日本政府が2013年12月に策定した「国家安全保障戦略」は、日本を「開かれ安定した海洋」を追求する「海洋国家」と位置付け、海洋安全保障を中心的課題の一つとしたうえで、「海洋については、地域的取組その他の取組を推進し、力ではなく法とルールが支配する海洋秩序を強化することが国際社会全体の平和と繁栄に不可欠との国際的な共有認識の形成に向けて主導的役割を發揮する」(傍点は報告者による挿入)と述べている。

2. アジアの海における国家間の紛争・対立の頻発・激化

海における「法の支配」の意味、海の秩序の形成・維持のための国際規範としての国際海洋法・国連海洋法条約、アジアの海における「一方的な主張」と「力による現状変更」、国家間の紛争・対立の頻発・激化、南シナ海問題

他方で、海における「法の支配」が意味するところは、けっして抽象的な理念にとどまるものではない。海の秩序の形成・維持のための国際規範である国際海洋法には長い歴史があり、「公海の自由」や領海における無害通航権などは国際慣習法上の原則や権利として確立している。今日、国際海洋法の規範内容は、1982年に採択された「海洋法に関する国際連合条約」(国連海洋法条約)に明文化されている。国連海洋法条約の締約国数は、2014年10月3日現在で167カ国である。

* 海上保安大学校准教授・政策研究大学院大連携准教授(国際法担当) E-mail: j-tsuruta@grips.ac.jp

近年、アジアの海では、現在の国際法・国際海洋法・国連海洋法条約に基づく秩序に対し、「一方的な主張」と「力による現状変更」によって挑戦する動きがある。それゆえ、アジアの海が開かれ・安定したものであり続けるために、今日の問題状況への対応（と今後の秩序構想）をめぐる議論において、「力の支配」と対置される「法の支配」の重要性が繰り返し語られている。

アジアの海では、とりわけ南シナ海の西沙諸島（パラセル諸島）と南沙諸島（スプラトリー諸島）では国家間の紛争・対立が頻発し、さらに、海上で各国の軍艦・政府公用船舶（公船）の対峙が発生し、その激しさが増している。実力の行使による島の奪取や占拠、島への観測所、滑走路や埠頭の建設、また、島の周辺海域においては、漁獲活動禁止に係る一方的な宣言、外国漁船の拿捕や漁民の逮捕・拘束等が発生している。さらに、沿岸国政府の同意のない海洋の科学的調査への対応、紛争・対立のある海域での海の資源（生物資源および鉱物資源）の探査・開発・保存、外国人漁業の取り締まりなどを契機にして、各国政府の軍艦や公船が海上で直接に対峙するという事案も頻発している。

3. この報告の視点

アジアの海で発生している個別・具体的な問題状況等の法的評価、現在の国際海洋法・国連海洋法条約の曖昧さや不足、EEZの沿岸国と非沿岸国の権利・義務、海上での軍事活動と法執行活動の境界、海上法執行活動における「実力の行使」の許容性、新たな国際海洋法の定立の必要性？現在の国際海洋法の変更要求？

この報告では、国際法学の観点からの研究課題の整理も兼ねて、アジアの海におけるいくつかの問題を検討してみる。まずは、現在の国際海洋法・国連海洋法条約をふまえて、法的に何が許されて、何が許されないかについて、関係各国間でどこまで同じ解釈・立場にたち、どこから違うのか、検証し、整理し、改善策を見出していくことが重要である。その結果として、現在の国際海洋法・国連海洋法条約の曖昧さや現在の国際海洋法・国連海洋法条約が現在の個別・具体的な問題状況等に対応していないなど、現在の国際海洋法・国連海洋法条約の課題が明らかになるかもしれない。

前者（現在の国際海洋法・国連海洋法条約が「曖昧」である場合）については、関係各国間における解釈の「違い」、またそのことにより具体的な事案等における対応の「違い」が生じる可能性が高い。そのような解釈の違いを解消することが容易でないのであれば、解釈の違いを明確化し、解釈の違いにより具体的な事案等において発生しうる対峙・衝突を事前に想定し、対峙・衝突の発生を防止し、それらを緩和できるように備える、すなわち「違い」を適切に管理していく必要がある。具体的な論点としては、ある国の排他的経済水域（EEZ）における外国政府の軍事活動（航行状態を維持しながらの情報収集活動や停船しての海上訓練等）の可否、ある国のEEZにおける外国政府の海上法執行機関所属の公

船による自国籍船舶への権限行使の可否（EEZ の沿岸国による権限行使と非沿岸国による「公海の自由」や旗国管轄権に基づく権限行使の関係性）など、国連海洋法条約で制度化されたものの各国間における解釈・対応に違いが生じている EEZ にまつわる諸問題（そもそもの EEZ という海域の捉え方も含めて）がある。また、他の論点として、国際法における海上での法執行活動と軍事活動の違い、海上での法執行活動として許容される「実力の行使」（use of force）の範囲などもある。

後者（現在の国際海洋法・国連海洋法条約に「不足」がある場合）については、新たな国際規範の定立（関係国間における国際協定締結など）の必要性の主張や、より一般的に、現在の国際海洋法の変更要求が妥当性を有することになる。現在の国際法の変更要求が各国にも受け入れられて、かつての大陸棚制度や EEZ 制度の創出のように、新たな国際海洋法の定立につながるか否かは、さまざまな要素によって複合的に決まっていくものである。現在の国際法の変更を要求する国の国際社会における「地位」、要求国のさまざまな意味における「力」、変更要求の妥当性、要求内容の正当性、要求のタイミング、関係各国との利益認識の一致、国際的な「公共性」のための貢献（国際公共財の提供）、そして、新たな国際海洋法に基づく秩序が現在の国際海洋法に基づく秩序と比べて「より良い」秩序を描けるか、すなわち国際海洋法の変更要求が「より良い」国際秩序構想となっているかである。

4. アジアの海における「海洋の科学的調査」や「海の資源の探査・開発・保存」をめぐる

海洋の科学的調査をめぐる中国と米国間の対立、2009 年のインペッカブル号事件、米中間の国連海洋法条約の解釈の違い、ベトナムと中国の海底資源探査・開発をめぐる対立

(1) 海洋の科学的調査をめぐる

海洋の科学的調査（MSR）をめぐるは、中国と米国の間で、具体的な事案が発生している。2009 年 3 月に、海南島の南方約 70 海里の海域、中国の EEZ において、中国人民解放軍海軍の情報収集艦、中国政府の国土資源部国家海洋局中国海監総隊（海監）の公船、農業部漁業局漁政検査隊（漁政）の公船などが、米国海軍の海洋監視艦（音響測定艦）インペッカブル号（USNS Impeccable）に接近・包囲して、同号の航行と情報収集活動を停止させ、現場海域からの同号の退去を要求した。また、2013 年 12 月には、南シナ海の公海上で、中国人民解放軍海軍の航空母艦「遼寧」の監視活動を行っていた米国海軍タイゴンデロガ級ミサイル巡洋艦カウペンス号（USS Cowpens）に対して遼寧に随伴していた中国人民解放軍海軍の艦船が接近し、同号の航行を妨害する等の行為を行った。

国連海洋法条約の草案を作成・検討した第三次海洋法会議において、海洋の軍事的利用については大いに議論されたが、軍事機関による調査や軍事目的を有する調査（military survey）そのものが議論となることはなかった。したがって、同会議を経て採択された国

連海洋法条約においても、military survey に直接に言及している規定は存在しない。そのため、米国は、military survey と MSR はまったく別概念であると解釈し、military survey は国連海洋法条約第 13 部の MSR 関連規定の適用を受けず、沿岸国の同意を得る必要はないとする立場をとっている。

他方で、中国は、military survey についても、国連海洋法条約第 13 部の MSR 関連規定の適用があるという立場をとっている。中国の国内法「測量地図作成法」も military survey を含む測量活動を規制している。国連海洋法条約 246 条第 2 項は、「排他的経済水域及び大陸棚における海洋の科学的調査は、沿岸国の同意を得て実施する」と規定している。それゆえ、中国の EEZ において中国政府の同意を得ることなく行われる MSR は、国連海洋法条約 246 条 2 項が設定した義務に違反し、国際違法行為であることになる。中国政府は、インペッカブル号に対して、国際違法行為であるとの法的評価をふまえ、国家の責任に関する国際法（国家責任法）に基づき、現場海域において国際違法行為の中止・停止を要求するという措置を講じたといえる。

インペッカブル号事件は、国連海洋法条約第 13 部の MSR 関連規定の適用対象についての中国と米国の異なる解釈が海上で具体化した事件といえる。

(2) 海の資源の探査・開発・保存をめぐる

海の資源の探査・開発・保存をめぐることは、中国とベトナムの間で、2011 年 5 月に、中国・海南島の南方約 320 海里、ベトナム中部ニャチャンの東方約 80 海里的海域において、中国政府の海監の公船などが、ベトナムの国営石油会社ペトロベトナム系列の技術部門 PTSC 社に所属する探査船を包囲し、同探査船の調査ケーブルを切断するという事案が発生している。また、2013 年 3 月には、西沙諸島（パラセル諸島）周辺海域において、中国人民解放軍海軍の警備艇がベトナム漁船に対して信号弾を発射し、被弾した船室の上部が炎上するという事案が発生した。2013 年 5 月には、中国人民解放軍海軍の警備艇がベトナム漁船に対して故意に衝突するという事案が発生した。さらに、2014 年 5 月には、西沙諸島周辺海域のベトナムの EEZ において中国国有企業の中国海洋石油総会社が石油探査・試掘を開始し、同海域に展開していたベトナム政府の公船に対して中国海警局の公船が故意に衝突するという事案が発生した。

これらの事案の発生海域が仮に中国の EEZ で発生しているとした場合、国連海洋法条約 56 条 1 項(a)により、中国政府が排他的に資源権を有することになり、中国政府の許可を得ることなく行われる資源探査等は国際違法行為である。中国政府は、インペッカブル号事件と同様に、国際違法行為であるとの法的評価をふまえ、国家責任法に基づいて、現場海域において国際違法行為の中止・停止を要求することはできる（また中国国内法令の適用やその結果としての法的評価をふまえた執行（捜査や逮捕等）も可能である）。しかしながら、国際違法行為の中止・停止要求を超えての具体的・物理的な対応の可否については、そのような対応の「必要性」や侵害された法益との「均衡性」の証明が必要となる。

5. 海上での法執行活動に伴う「実力の行使」

「海上での法執行活動に伴う実力の行使は、必要かつ合理的な範囲内のものであれば許容される」、海上での軍事活動と法執行活動の境界の曖昧さ

停船命令を無視して逃走する外国船舶などに対する「実力の行使」については、これまで国際裁判などにその法的評価が求められることは少なく、1929年に発生し米国と英国が争った「アイム・アローン号事件」、1961年に発生し英国とデンマークが争った「レッド・クルセーダー号事件」、そして、1997年に発生しセント・ビンセントとギニアが争った「サイガ号事件」が代表的な事例である。これらの事例を通じて整理されてきた「実力の行使」に関する基本的な考え方は、「海上での法執行活動に伴う実力の行使は、必要かつ合理的な範囲内のものであれば許容される」とするものである。このような「実力の行使」に関する考え方は、国際条約や勧告でも明文規定で採用されている。例えば、「ストラドリング魚類及び高度回遊性魚類資源保存管理に関する協定」22条1項(f)、「海洋航行不法行為防止条約改正議定書」（改正SUA条約）8条の2(9)や、1979年に国連総会で採択された「法執行官の行動規範」などで採用されている。

しかしながら、「実力の行使」を行う主体の側にとっては法執行活動の実効性を担保する「実力の行使」であっても、場合によっては、国連海洋法条約301条や国連憲章2条4項などが禁止する「武力の行使」や「武力による威嚇」にあたると評価されることもある。国連海洋法条約は「武力による威嚇または武力の行使」を禁止しつつ、締約国が領海、接続水域、EEZ、公海の各海域において海域に対応した事項に関する執行管轄権を行使することを許容していることから、海上での「法執行活動」と「軍事活動」を区別していると解されるが、両者の境界は必ずしも明確ではない。

2000年に発生しガイアナとスリナムが争った「CGX事件」に関する2007年の仲裁判断などをふまえると、海上での権限行使の国際法における性格決定は、権限行使主体の各国の憲法や組織設置法などの国内法令における位置付け（法執行機関として位置付けられているか、それとも軍隊として位置付けられているか）よりも、当該権限行使が、(1) いかなる状況で（領有権や境界画定をめぐる国家間で紛争・対立のある海域での権限行使であるかなど）、(2) いかなる法的評価のもとに（権限行使の対象者の行為が主権侵害であるのか、国際法上の権利侵害・義務違反であるのか、自国の領海における外国船舶による「無害ではない通航」であるのか、国内法令違反であるのかなど）、また、(3) いかなる目的の権限行使がなされているか（捜査、拿捕や逮捕などを行うことで刑事司法手続きに乗せることを目的としているかなど）によって決せられるといえる。

それゆえ、各国政府の海軍ではなく海上法執行機関による権限行使であれば、国際法上、当然に法執行活動にあたるわけではなく、場合によっては軍事活動にあたり評価されることもある。アジアの海では各国政府の海上法執行機関の公船の海上での直接対峙が頻発し、外国政府の公船に対する権限行使が行われていることから（例えば、自国のEEZにお

ける同意を得ていない MSR の中止要請や自国の領海で「無害でない通航」を行う公船に対する退去要請)、当該権限行使が国際法の観点からどのように評価され、法執行活動にとどまる権限行使であるといえるのかについて、整理していく必要がある。

6. 中国政府による“nine-dotted line”の主張

中国の海洋関係国内法の整備、中国政府の海上法執行体制の整備、2013年の中国海警局の発足、“nine-dotted line”の意味？

中国は、1992年の「中華人民共和国領海及び接続水域法」によって領有権をめぐって他国と紛争・対立のある南シナ海の島嶼や東シナ海の尖閣諸島などを自国の領土として明確に位置づけたのをはじめ、1998年の「中華人民共和国排他的経済水域及び大陸棚法」、2001年の「中華人民共和国海域使用管理法」や2009年の「中華人民共和国海島保護法」の採択など、海洋権益などを確保するために国内法令を整備してきた。

その執行体制については、中国政府の海上での法執行活動は、これまでは、海洋権益維持を所掌する国土資源部国家海洋局中国海監総隊（海監）、漁業監督管理を所掌する農業部漁業局漁政検査隊（漁政）、船舶検査、船舶交通管理や捜索・救難等を所掌する交通運輸部海事局（海巡）、沿岸警備を所掌する公安部边防管理局公安边防海警部隊（海警）、税関業務を所掌する海関総署密輸取締警察（海関）という5つの行政機関によって担われていた。現在は、海巡以外の4つの機関の海上での「維権執法」（権益維持と法執行）を国家海洋局の下に整理・統合し（2013年6月9日付け国務院弁公庁「国家海洋局主要職責、内部機構及び人員編成規定」）、同年7月22日に発足した「中華人民共和国海警局」（China Coast Guard）によって担われている。同規定は、国家海洋局の職責について次の二つを強化している。第一に、海洋の総合管理や生体環境保護と科学技術イノベーション制度メカニズムの建設を強化し、海洋問題の統一的計画と総合協調メカニズムを推進し、海洋事業の発展を促進する。第二に、海上での維権執法を強化し、執法行為を規範化し、執法プロセスを最適化し、海上での維権執法能力を向上させ、海洋秩序と海洋権益を維護する。海上での維権執法について、具体的には、海上境界の「管護」（管理と維持）、海上密輸・密航・麻薬などの犯罪の予防と摘発、国家海上安全と治安秩序の維護、海上重要目標の安全警備、海上での突発事件への対処などがあげられている。

南シナ海における中国と他の国との具体的な紛争・対立の大半は、いわゆる“nine-dotted line”（あるいは“U-shaped line”）の内側の海域で発生している。中国政府は、南シナ海
の大半を含むあたりで“nine-dotted line”といわれる線を一方的に引き、既存の国際海洋法によって根拠づけることなく、南沙諸島や西沙諸島などについての領有権など、その内
側の海域における主権的権利（sovereign rights）や管轄権（jurisdiction）を主張している。
台湾の銘傳大学の Peter Kien-Hong Yu 教授の研究などによれば、“nine-dotted line”は、1914年に非公式に中華民国の地図に描かれ、1947年12月に中華国内政省地域局が作成

し国民政府が議決・公布した地図『南海諸島位置図』に歴史的水域の範囲を示すために描かれたのがその始まりであるという。そして、“nine-dotted line”を地図から消すには、中国では全国人民代表大会、台湾では立法院の同意が必要であるという。なお、1947年の地図では“eleven-dotted line”であったものが、1953年に社会主義国ベトナムとの関係に配慮してトンキン湾の2段線を取り消し“nine-dotted line”に変更されたとされている。

中国政府は、2009年5月の大陸棚限界委員会（Commission on the Limits of the Continental Shelf）へのマレーシア・ベトナム共同申請を受けて、国連中国政府代表部から国連事務総長宛ての2009年5月7日付けの口上書（CML/17/2009）（本稿末尾の【図】）において、南シナ海における自国の主張の論拠として“nine-dotted line”を（おそらく初めて）公式に用いた。現在は、中国国家測量地図局が開設したオンライン地図サービスで提供されている地図にも“nine-dotted line”が掲載されている。

中国政府が主張する“nine-dotted line”が意味するところについては、中国の研究者の間でも捉え方が一致しているわけではないが、およそ、次の4つに整理することができる。

第一に、島嶼帰属の線であり、“nine-dotted line”内の島嶼や礁等は中国に帰属し、当該島嶼を起点にして、中国は領海やEEZ等の何らかの管轄権を有する海域を設定することはできるが、線内のすべての海域が管轄海域であるわけではないとする捉え方である。

第二に、歴史的な権利の範囲であり、“nine-dotted line”内の島嶼や礁等は中国の領土であり、中国は線内のすべての海域において天然資源に関する主権的権利を含む歴史的な権利を有する海域であるという捉え方である。“nine-dotted line”の内側の海域は国連海洋法条約ではEEZに該当する海域であると考えられ、他国は「航行の自由」や「上空飛行の自由」などを享受できることになるが、2009年インペッカブル号事件をふまえると、中国政府は外国の軍艦による調査活動を認めないことになると考えられる。

第三に、歴史的な水域線であり、中国は“nine-dotted line”内の島嶼や礁等およびその周辺海域についての歴史的権利を有するのみならず、線内のすべての海域は「歴史的な水域」となるという捉え方である。仮に歴史的な水域の一つであるいわゆる「歴史的湾」にあたるという主張であれば、“nine-dotted line”内の海域は国際海洋法の海域区分では「内水」にあたり、他国は無害通航権や「航行の自由」を享受できない、他国は入域する権利をもたず、南シナ海は「閉ざされた海」となる。しかしながら、近年、中国政府外交部は南シナ海における「航行の自由」の保障とその継続を対外的に表明している。

そして、第四に、伝統的国境線であり、“nine-dotted line”の内側の島嶼や礁およびその周辺海域は中国に帰属し、“nine-dotted line”の外側の海域は他国の領海あるいは公海であることを示す断続した国境線であるという捉え方である。

7. アジアの海における「法の支配」のために

ASEAN と中国による 2002 年の「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」(DOC) の採択、DOC における南シナ海における「航行の自由」の尊重の確認、法的拘束力を有する「南シナ海における行動規範」(COC) 採択に向けた動き、COC の採択に向かう過程の重要性

東南アジア諸国連合 (ASEAN) は、1990 年代に入り、南シナ海における領有権をめぐる関係国間の紛争・対立の緩和や問題解決に向けた信頼醸成のために、積極的に策を講じている。ASEAN と中国は、2002 年に「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: DOC) を採択した。この DOC では、国連憲章や国連海洋法条約などの遵守、南シナ海における「航行の自由」と「上空飛行の自由」の尊重、領有権や海域の管轄権をめぐる紛争の平和的解決、関係国による紛争の複雑化あるいは拡大をもたらしかねない行為の自制がうたわれた。また、DOC が法的拘束力を有さない文書であることなどから、今後、関係国が、南シナ海の平和と安定をさらに促進するような法的拘束力を有する「南シナ海における行動規範」(COC) の採択に向けて作業を進めることについて合意するとされた。さらに、2011 年には「DOC の実施のための指針 (Guideline)」が策定され、DOC をふまえた具体的な措置や行動の実施についての決定は行動規範の採択を導くものであるべきであるとされた。しかし、2012 年 7 月にカンボジアで開催された ASEAN 中国外相会議などでは、COC に盛り込むべき内容について、ASEAN 加盟国・中国間のみならず、ASEAN 加盟国間においても見解が対立し、COC の採択に至らなかった。その後、2013 年 9 月に、ASEAN と中国による COC 策定に向けた初めての公式高官協議が行われた。2014 年 4 月の第二回公式高官協議では、海上での衝突回避の原則を確認した。2014 年 10 月の第三回公式高官協議と 2015 年 7 月の第四回公式高官協議では、実質的な進展はみられない。

今後、法的拘束力を有する COC が採択されたとしても、アジアの海の問題状況の中心にある「島の領有権」や「海の資源に対する権利」といった問題の改善にどの程度資するものとなるかは定かではない。しかしながら、COC の採択に向かう過程における、ASEAN という多数国間の枠組みにおける討議を通じて、各国の立場や争点の明確化が図られることは重要である。アジアの海で発生している個別・具体的な問題に関連する国連海洋法条約の規定の解釈について、関係各国の間でどこまで同じで・どこから異なるかの明確化が図られるのであれば、現在の国際法・国際海洋法のもとで、今後の関係各国間の主張交換や交渉における「共通言語」や少なくとも「共通の枠組み」を獲得することができる。また、国連海洋法条約の関連規定の関係国による統一した解釈に達することができれば、紛争・対立・対峙の更なる悪化を回避したり、紛争・対立・対峙を未然に防止することにつながる。この点で、1989 年の旧ソ連および米国による「無害通航に関する国際法上の規則の統一解釈」とその公表は大いに参考になる。他方で、関係各国が異なる解釈にたち、そのよ

うな違いを事前に解消することが容易ではないのであれば、そのような違いが海上での具体的な対峙・衝突とならないように適切に管理していく必要がある。

COCの採択に向かう過程そのものが、アジアの海における「法の支配」の貫徹にとって意義を有するものとなりうる。

【図】 中国政府が南シナ海に引いている「nine-dotted line」(出典：国連中国政府代表部から国連事務総長宛の2009年5月7日付けの口上書(CML/17/2009)より)

