

〔論説〕

「南シナ海」は「中国の海域」ではなく「公海」である*

白 巴根

一、問題

南シナ海は、中国、フィリピン、ブルネイ、マレーシア、インドネシアとベトナムに囲まれた海域である。世界的に見て南シナ海は公海であるということは常識とも言える。しかし、中国の国内になると法律に反するマスコミの宣伝と地図の書き方は堂々と展開されてくる。一番問題なのはマスコミの「我国南海」（「我国の南シナ海」）と中国の地図に書かれている「九段線」である。前者は、中国が南シナ海の領有権を有することを意味する。後者の「九段線」は中国の地図において国境線を示しており、断続的に描かれているが、南シナ海周辺国の海岸にぎりぎりまで接近しており、南シナ海全域を組み込んでいる。

中国政府は「南シナ海は我が国の海域だ」と明言していないが、しかし、マスコミの宣伝と地図の「九段線」を容認している。中国は共産党指導下の国家である。したがって、共産党の同意が得られない限り、マスコミ等は南シナ海のような重大な問題を勝手に表現できるとは思えない。本論文は、中国の国内法と国連海洋法条約の関連規定を根拠に、(1) 中国政府の南シナ海に対する公的立場を確認し、(2) 中国政府が南シナ海の公海たる法的地位を承認しているにも関わらず、マスコミと地図の誤った表現を容認する矛盾したやりかたを指摘し、(3) 最後に「我国南海」の使用停止と「九段線」の削除を提言する。

二、中国のマスコミ、地図、学者の観点

1. 中国のマスコミがいう「我が国の南シナ海」

央視網（中央テレビ局のHP）¹⁾、新華網（国営新華社通信のHP）²⁾、人民網（共産党機関紙人民日報のHP）³⁾ などから「我国南海」（我が国の南シナ海）をタイトルに含めた記事は大量に検索さ

編集部注* 本稿は本号掲載論文『「南海」不是「中国的海域」是「公海」』の訳である。著者は湖南大学法学部教授である。

1) <http://news.cntv.cn/2014/05/17/VIDE1400337720355130.shtml> (2015.4.15)

2) http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-09/15/c_1112484103.htm (2015.4.15)

3) <http://politics.people.com.cn/n/2015/0410/c70731-26822314.html> (2015.4.15)

れる。また『人民日報』⁴⁾と『広州日報』⁵⁾など主要新聞紙も「我国南海」を含めた記事をかなり掲載している。

2. 中国の地図の「九段線」

中国の地図は「九段線」で南シナ海全域を組み込んでおり、あたかも当海域は中国領であるように示している。典型的なのは、中国人民解放軍総参謀部地測量局と中国地図出版社などが出版した地図である。⁶⁾「九段線」は中国国内法上法的根拠を持たない用語であるにもかかわらず、地図に残り続けている灰色の概念である。

3. 中国の学者がいう「南海主権」

学術雑誌論文検索サイトの「中国知網」で次の用語をタイトルに含めた論文を検索すると、「南海問題」は282本、「我国南海」は104本、「南海法律地位」は72本、「南海主権」⁷⁾は59本、それぞれ検索される。⁸⁾このなかで、「我国南海」はともかく、「南海主権」という表現も要注意である。中国が南シナ海全域に対する領有権を主張していることを意味するからである。

中国のマスコミ、地図並びに一部論文の立場をまとめれば、南シナ海は中国の領有する海域ということになる。南シナ海の法的地位に関する中国共産党並びに中国政府の意志を確認する上で、学術論文はともかく、地図とマスコミは決定的な証拠にはならない。まず重要なのは中国の国内法である。

南シナ海の国際法上の地位は、当海域の周辺諸国と当海域に利害関係を有する諸国の利益並びにアジア太平洋地域全体の平和と安全にかかわる大問題である。南シナ海周辺諸国の国内法は当海域の国際法的地位の安定性と密接に関わっており、特に中国のような大国になるとなおさら影響力が大きい。

4) 例えば、2011年5月28日『人民日報』記事「今年の台風第2号は我が国の南シナ海海域に影響する」。

5) 例えば、2012年1月7日の『広州日報』に「フィリピンの軍艦は我が国の南シナ海に天然ガス保護のために侵入した」という記事が掲載されている。

6) 例えば、中国地図出版社の『中華人民共和国地図』、ISBN978-7-5031-4374-8、2007年6月第5版、2011年4月修訂版、ISBN 978-7-5031-4567-4、2008年5月第2版、2011年1月修訂版。他に、中国人民解放軍総参謀部測量局出版『中華人民共和国地図』、星球地図出版社2011年修訂第10版、ISBN978-7-80212-186-7。

7) 例えば、中国外交部主管、世界知識出版社編集《世界知識》2012年第4期の表紙に「南海主権」が載っている。中国の学者はこの概念を大量に使っている。例えば、賈鴻旭：《南海主権と利益を積極的に守る》、《今日中国論壇》、2011年第12期。李晨陽：《域外大国が南海紛争に介入することが我が国の南海主権に与える影響》、《昆明理工大学学报(社会科学版)》、2011年第5期。張菲菲：《国際法の観点から南海主権の争いを見る》、《神州》、2011年第11期。李英：《南海主権問題を国際法から考える》、《国際関係学院学报》、2011年第3期。楊曉杰：《南海主権紛争状況に関する考察》、《長江論壇》、2010年第1期。陳聡：《南海主権における法律問題と我々の準備》、《河北法学》、2009年第12期。周江：《我国の南海主権の主張における「附近海域」、中国人民大学雑誌資料センター編《国際法学》2012年第1期、第25頁-32頁。

8) http://epub.cnki.net/kns/brief/default_result.aspx (2015年4月30日)

三、学者がいう「九段線」

それでは、中国の学者は九段線をどうみているだろうか。中国知網から題目に「九段線」を含めた雑誌論文は21本検索される。学者が考えている九段線の意味を理解する上で、羅婷婷の「九段線の法的地位に関する分析」⁹⁾と管建強の「南シナ海九段線の法的地位の研究」¹⁰⁾が参考になる。これによれば、九段線に関して四つの学説がある。国境線説、島嶼帰属線説、歴史的領有権説、歴史的水域権説である。国境線説は、九段線は線内の島嶼と水域の国境線を示す；島嶼帰属線説は、線内の島嶼とその付近海域が中国領であることを示す；歴史的領有権説は、中国が線内のあらゆる島嶼と内水の領有権を有し、また線以外の海域とその海底の自然資源の主権的権利を有する、同時に他国の当海域における公海の権利を妨げない。羅論文は九段線に関する学説は四つあると言いながら実際には三つしか紹介していない。歴史的水域権説について、管論文によれば、中国は線内の島嶼などに関して歴史的権利を有し、線内の海域は全部中国領となる。¹¹⁾

注意しなければならないのは、九段線の意味を説明するとき、この二つの論文の挙げた学説は揃って線の「内」と「外」を区別している点である。つまり、学説の言う「九段線」は現在の中国の地図に書かれている「九段線」より小さいものであり、線が南シナ海の周辺国の沿岸線ではなく、南沙など線内島嶼の外回りに近いことが推測される。九段線は南シナ海の沿岸から距離を置いてはじめて、線の「内側」と「外側」の議論が成り立つのである。これで分かることは、学説のいう九段線は本論文が議論する「九段線」ではないことである。

現在の九段線は南シナ海周辺諸国海岸にギリギリまで接近している。このような状況下では、線の「内」だけ残って、「外」の余地は残らないのである。ここからわかることは、国民党政府の九段線と中国共産党の九段線は異なるということである。元来九段線は1947年当時の中国国民党政府が導入したものである。学者はこの線で議論を展開しているようである。

上述のとおり、国民党の九段線は南シナ海周辺国海岸のギリギリまで伸びていなく、南沙群島と西沙群島など島嶼周辺に書かれた線である。現在の九段線は国民党政府の九段線を超える形で南シナ海の周辺沿岸国の海岸まで組込んだものである。この論文は後者のことを討論している。したがって、現在の九段線の意味は南シナ海における島嶼の領有権と同じではない、当海域全体を組み込んでいるからである。九段線に関する専門的な論文を後日書くことにしたい。

四、南シナ海の国内法上の地位

中国の国内法で南シナ海問題と直接関連しているのは『中華人民共和国領海接続水域に関する法』¹²⁾（以下中国領海法と略する）である。この法律は中国共産党の指導を受けて全国人民代表大

9) 羅婷婷：「九段線の法的地位に関する分析」、『中国海洋法評論』、2008年第1輯、第58-63頁。

10) 管建強：「南シナ海九段線の法的地位の研究」、『国際観察』2012年第4号、第15-21頁。

11) 同上、第17頁。

12) 中華人民共和国第七回全国人民代表大会常務委員会第24回会議、1992年2月25日可決。

会常務委員会で可決されたものである。マスコミと地図よりこの法律のほうが中国共産党の意思を直接反映している。この法律は中国政府の南シナ海に関する立場を裏付ける最も有力な証拠となる。

1. 領海

中国領海法第2条は南シナ海の法的地位に関する重要な規定である。第2条第1項は次のように規定する。「中国の領海とは中国の陸地と内水に隣接する一帯の海域を指す。」この規定は南シナ海に直接言及していないが、しかし当規定については、南シナ海と完全に無関係とは言えない。第1項は領海を定義しているが、この規定から領海の具体的な幅を知ることはできない。この規定は中国の陸地と内水は領海を測定する参照基準となることを示している。領海は陸地と内水に隣接する「一帯の海域」であるため、陸地と内水に隣接する全水域を指していない。すなわち、領海とは一帯の海域を意味する概念であり、南シナ海全体を指すものではない。

南シナ海の周辺から見て、その大部分は中国の陸地と内水に隣接していないことがわかる。中国以外に南シナ海の周辺に他の諸国（ベトナム、インドネシア、マレーシア、フィリピンなど）が存在し、これらの諸国は南シナ海において領海を有することは当然である。南シナ海から周辺諸国の領海を取り除いた海域の法的地位は領海のそれと混同してはならない。両者を混同すると南シナ海周辺諸国の国内法で規定した領海の意味がなくなる恐れがある。中国領海法第2条第1項から「南シナ海に散在する島嶼は中国領に属するか否か」という問題の答えは得られないので、したがって他の規定を検討する必要がある。

2. 中国の陸地領土の構成

中国陸地領土の構成について、中国領海法第2条第2項は次のように規定する。「中華人民共和国の陸地領土は、中国大陸及びその沿岸島嶼、台湾及び釣魚島を含む台湾の所属島嶼、澎湖列島、東沙、西沙、中沙、南沙群島並びにその他すべて中国に属すべき島嶼を含む。」この規定から、中国の陸地領土は大陸と島嶼の両方から構成されることが分かる。換言すれば、中国の陸地領土は大陸だけではなく、海洋中に存在する島嶼をも含むということである。したがって、中国の領海の大きさを把握するためには、大陸沿岸の一帯の海域だけではなく、中国に属する島嶼周辺の海域をも考えるべきである。勿論領海基線内に位置する島嶼周辺には領海は存在しない。領海とは陸地に依存する法的概念であり、その幅と長さが決められれば、面積全体が算出される。「南シナ海中に散在する島嶼に隣接する領海」と「南シナ海全体」は異なる概念であり、区別して扱うべきである。

中国以外の南シナ海周辺諸国（ベトナム、インドネシア、マレーシア、フィリピン等）も南シナ海に領海を有する。勿論、これらの諸国も南シナ海全域に対して領有権を主張することはできない。国連海洋法条約¹³⁾（海洋法条約と略する）によれば、いかなる国家も12海里以上の領海を主

13) UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA. 以下引用する英文はすべてこの条約

張することはできない。南シナ海からその周辺諸国が領有する領海を除けば残りの海域は「国際法上の南シナ海」つまり「公海」となる。領海は内水と異なって、海洋法条約の適用を受けることがある。例えば、無害通行権である。

中国大陸の海岸線の長さについて争いはない。したがって、大陸とその沿岸島嶼に隣接する領海の長さに関しても争いはない。しかし、海洋の中に位置する釣魚島、西沙群島、南沙群島の領有権について、中国と日本、フィリピン、インドネシア、ベトナム等の中で領土紛争が続いている。これらの争いの対象となる島嶼周辺の領海も当然争われることになる。

3. 領海の幅

それでは中国が主張する領海の具体的幅はどのぐらいなのか。中国領海法第3条第1項は次のように規定する。「中国の領海の幅は領海基線から起算して12海里とする。」この規定から領海的位置と幅を決めるための基準となるのは「領海基線」であることが分かる。それでは領海基線はどのようにして決まるのだろうか。中国領海法第3条第2項はこう規定する。「中国の領海基線は直線基線の画定を採用し、相隣する基点を繋げる直線から構成する。」

実際上海洋法条約第5条は領海基線を決める通常な方法、つまり、正常基線について次のように規定する。¹⁴⁾「本条約に更なる規定があることを除いて、領海の幅を測定する正常な基線とは沿岸国政府が承認した大縮写海図に表明された沿岸低潮線のことをいう。」これは正常基線に関する規定で、海岸線の特殊な事情を満たすことはできない。この問題を解決するために生まれた制度は直線基線である。海洋法条約第7条第1項は直線基線方法の採用条件を規定している。¹⁵⁾ 中国領海法の規定も海洋法条約に沿った規定である。中国の領海の全長と領海の幅で領海の総面積が得られる。

4. 領海法による公海に関する間接的な判断

南シナ海に散在する全ての島嶼の領有権が中国に属すると仮定しても、中国の領海の総面積より南シナ海の総面積のほうが大きいため、領海主権は南シナ海主権とは異なる概念である。中国領海法に「公海」と「南シナ海」といった概念が規定されていないが、領海に関する規定から、中国は領海に接する海域の領有権を主張していないことが分かる。

の規定である。

14) Article 5 Normal baseline

Except where otherwise provides in this Convention, the normal baseline for measuring the breadth of the territorial sea is the low-water line along the coast as marked on large-scale charts officially recognized by the coastal State.

15) Article 7 Straight baseline

1. In localities where the coastline is deeply indented and cut into, or if there is a fringe of islands along the coast in its immediate vicinity, the method of straight baseline joining appropriate points may be employed in drawing the baseline from which the breadth of the territorial sea is measured.

以上の議論をまとめれば次のような結論が得られる。中国の領海法を見る限り、中国政府は南シナ海の一部となる海域の領海主権を主張しているが、しかし南シナ海全海域に対して領有権を主張していない。中国の領海法は南シナ海の公海たる地位についても直接的に言及していない。しかしながら領海法の規定を根拠にする限り、全海域を囲い込む「九段線」（国境を示す標識（断続線）で南シナ海の他の周辺諸国の海岸線のギリギリまで画している）も、またマスコミのいう「我国南海」も成り立たないことになる。つまり、南シナ海に対する主権的権利主張と南シナ海に散在する島嶼の権利主張は異なり、区別しなければならないのである。

沿岸諸国の領海に対する主権的意志が定まらない場合、領海から先の公海の法的地位が不安定になる。現在、海洋法条約の規定から逸脱して幅12海里以上の領海を国内法に定めた国家がないようである。公海の安定性は沿岸国の領海制度以外に各国の船舶及び航空機（特に政府と軍用のもの）が採る行動にも大きく影響を受ける。これらの交通機関が公海自由の秩序を遵守することは非常に重要である。

五、南シナ海の国際法上の地位

上述のとおり、中国政府は領海法で12海里の領海を規定している。間接的ではあるが、南シナ海全域の領有権を主張していない。なぜそうなのか。国際法の規定を考察する必要がある。そもそも南シナ海の法的地位は沿岸国の国内法と国際法の両方から把握されるべき問題である。

1. 公海

公海制度の適用範囲について、海洋法条約第86条の第一文は次のように規定する。「本部（第七部）の規定は国家の排他的経済水域¹⁶⁾、領海または内水または群島水域以外の全ての海域に適用される。」¹⁷⁾ この規定は公海制度を定める第七部の適用範囲に関する規定であり、公海の定義を定めたものではない。それゆえに、この規定のみに基づいて公海の範囲を画定してはならない。つまり、公海の範囲を排他的経済水域、内水と群島水域以外に限定してはならない。内水と群島水域は公海に含まれないことは当然だが、問題は排他的経済水域である。排他的経済水域を公海から取り除いたら後者における権益が大きく減損される。

16) Article 55 Specific legal regime of the exclusive economic zone

The exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea, subject to the specific legal regime established in this Part, under which the rights and jurisdiction of the coastal State and the rights and freedoms of other States are governed by the relevant provisions of this Convention.

17) Article 86 Application of the provisions of this Part

The provisions of this Part apply to all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in the internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelagic State.

2. 公海と排他的経済水域

海洋法条約第86条の第二文が第一文を理解するためにヒントを与えている。次のように規定する。¹⁸⁾「本条の規定は、他の諸国（沿岸国以外の国家、訳者注）が本条約第58条に基づいて排他的経済水域において享受する自由をいささかも害するものではない。」この規定は第七部の規定の適用範囲が排他的経済水域を含めないとされていることに関する措置だろう。海洋法条約第58条は排他的経済水域制度を定める第五部に含まれているが、沿岸国以外の諸国家の当水域における自由の確保を規定し、沿岸国を牽制する形となっている。第58条は諸国家が排他的経済水域において海洋法条約第87条に基づいて享受できる航行、飛行、海底パイプライン敷設の自由を定めている。¹⁹⁾ これらの自由は公海自由の核心をなすものである。特に航海の自由は他の自由を確保する基本的自由と言える。排他的経済水域制度の沿岸国に与えている主権的権利は主に自然資源の開発権であり、これによって当海域は公海に含まれないと即断してはならない。南シナ海のほぼ全域が周辺国の排他的経済水域（領海基線から200海里）にカバーされており、このような理解だと公海は南シナ海から消えることになる。したがって、南シナ海の国際法上の公海たる地位を考えるうえで排他的経済水域制度特有の意味は省かれてもよからう。

3. 領海と公海

公海的位置と面積を確認する基準となるのは領海であり、排他的経済水域ではない。領海の幅について、中国の領海法はなぜ12海里を超えてはならないと規定するのだろうか。実はこの規定は海洋法条約第3条の規定を遵守したものである。

以上をまとめれば次のようになる。海洋法条約が承認する領海の最大の幅は12であり、中国の領海法は当条約の規定を守っている、ということである。この点で、海洋法条約と中国の領海法は一致している。国際法と国内法の両方から見て、中国は間接的ではあるが、国内法上公海の法

18) This article does not entail any abridgement of the freedoms enjoyed by all States in the exclusive economic zone in accordance with article 58.

19) Article 87 Freedom of the high seas

1. The high seas are open to all States, whether coastal or land-locked. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by this Convention and by other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and land-locked States:

(a) freedom of navigation; (b) freedom of over flight; (c) freedom to lay submarine cables and pipelines, subject to Part VI; (d) freedom to construct artificial islands and other installations permitted under international law, subject to Part VI; (e) freedom of fishing, subject to the conditions laid down in section 2; (f) freedom of scientific research, subject to Parts VI and XIII.

2. These freedoms shall be exercised by all States with due regard for the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas, and also with due regard for the rights under this Convention with respect to activities in the Area. この他の公海に関する規定 : Article 88 Reservation of the high seas for peaceful purposes The high seas shall be reserved for peaceful purposes. Article 89 Invalidity of claims of sovereignty over the high seas No State may validly purport to subject any part of the high seas to its sovereignty.

的地位を承認している。

4. 島嶼主権と公海制度

「中国の南シナ海」と「南シナ海における島々並びにその周辺海域の主権」は区別すべき概念である。前者は350万余り平方キロに及び、当然後者を含む。これは中国の領海法に反することは明確である。中国領海法を見る限り、中国政府が南シナ海全域に対して主権的権利を主張しないことがわかる。

六、中国政府の原則的立場

2012年2月29日、中国外交部の洪磊報道官は南シナ海問題について次のように発言した。「中国政府の南シナ海問題に関する立場は一貫しており、明確なものである。中国は南シナ海中の島嶼とその周辺海域に対して紛れもない主権を有しており、これが弱体化あるいは強化されたという問題は存在しない。南シナ海紛争の核心的な部分は南沙群島の領有権の所属と南シナ海一部海域境界確定の問題である。ここで指摘しなければならないのは、中国を含めたいかなる国家も南シナ海全域に対して主権的要求をしていないことである。この問題について、度々あれこれを言われてきたが、相手は真相を知らないためなのかそれとも別の目的があったのか、我々は知らない。我々はここでこの問題を明らかにする必要があると思う。」²⁰⁾ この「中国を含めたいかなる国家も南シナ海全域に対して主権的要求をしていない。」が中国政府の立場を最も端的に表明している。

上述のマスコミと地図出版のあり方は明らかに中国政府の立場に反している。それにもかかわらず、この問題は長年指摘されずにいる。なぜ政府の立場と相反するやり方が修正または停止されないのか。この問題は検討されなければならない重大問題である。

2014年12月5日、米務省の海洋国際環境科学局はインターネットに報告書を発表し、中国政府に対して下記のように質問した。第一に、九段線に囲まれた島嶼や、国連海洋法条約に基づいてその周辺海域で認められる主権を主張しているのか、第二に、国境線を表すものなのか、第三に、中国がいう「歴史的」な海洋権益の地理的な境界を表すものなのか。²¹⁾ 同じく洪磊報道官は12月9日の記者会見で次のように回答した。「南シナ海における中国の主権は、長い歴史の過程で形成され、歴代の政府によって一貫して維持されてきたものだ。」²²⁾ このような回答では答えにはなっていない。中国政府は九段線は合法的だと明言しないが、しかし、この問題に関する曖昧模範な態度を採っている。

20) 中国外交部：<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/t909551.htm> (2015年4月30日)

21) 加納宏幸（産経新聞ワシントン支局）：「九段線」米国から徹底論破された中国猛反発「フィリピンの肩持つか」、<http://www.sankei.com/world/news/141225/wor1412250001-n3.html> (2015年5月31日)

22) 同上参照。

七、結論

この論文の主旨を要約すれば次のようになる。

第一、中国の領海法は中国政府の南シナ海に対する公的立場を確認するうえで決定的な証拠となる。領海法の関連規定を見る限り、中国政府は南シナ海の公海たる地位を承認していることがわかる。中国が署名批准した国連海洋法条約に規定された領海と排他的経済水域並びに公海に関する国際法規範も、中国政府が南シナ海の公海たる地位を認めていることを裏付けている。中国政府の実行として外交部の新聞報道官も中国は南シナ海全域に対して領土主権を要求していないと明言している。

第二、中国のマスコミの「我国南海」と地図の「九段線」は中国の法律と政府実行に反する。中国は共産党指導下の国家である。中国のマスコミも共産党の宣伝機関にすぎず、地図出版社も共産党の指導に逆らってはならない。共産党が意思決定をくだせば、マスコミの「我国南海」は停止し、地図から「九段線」は削除されるはずである。「我国南海」と「九段線」を放置する中国政府のやり方は、近年の南シナ海における中国海軍活動の活発化に伴って国際的に不安を呼んでいる。中国は責任を負う大国である。したがって、このような国際的に誤解を与えかねない事情を直視し、マスコミの「我国南海」を止めさせて、地図から九段線を削除することを強く提言する。