

南シナ海問題と ASEAN(2)

地域研究センター 鈴木早苗

2016 年 9 月

前回の記事では、南シナ海の領有権をめぐる問題で、7 月 12 日に下された常設仲裁裁判所 (PCA) の判断に対する ASEAN 諸国および中国の反応、それに続く ASEAN 外相会議 (AMM) での協議や共同声明の内容を紹介した。今回は、1990 年から 2016 年の AMM の共同声明¹を読み込むことで、通時的に南シナ海問題に対する ASEAN の取り組みを紹介し、その特徴を提示する。

1. ASEAN が一貫して求めてきたこと

南シナ海問題は 1992 年 AMM の共同声明で初めて言及された。この年に中国は南シナ海の南沙 (スプラトリー) 諸島の領有権を明記した領海法を交付した。一方、ASEAN 諸国は、「南シナ海に関する ASEAN 宣言」²を發表して、領有権問題の平和的解決とこの海域での行動の自制、共同作業などの実施の重要性などを求めた。

2002 年、ASEAN 諸国と中国は「南シナ海に関する関係国の行動宣言 (DOC)」³を發表して、領有権をめぐる紛争の平和的解決を目指し、敵対的行動を自制すること、軍関係者の相互交流や環境調査協力を実施することで信頼醸成を高めていくことを約束した。DOC の發表をきっかけに、2003 年以降の AMM の共同声明で「南シナ海」という項目が登場し、ASEAN の方針が継続的に示されるようになった。

1996 年から 2016 年の AMM の共同声明において ASEAN 諸国が一貫して主張してきたことがある。第一に、国連海洋法条約 (UNCLOS) を含む国際法の原則に従って問題を平和的に解決することである。つまり、平和的な紛争解決と国際法の尊重をリンクさせてきた。したがって、UNCLOS の原則や条文に依拠して、あるいはそれに関連して PCA を活用することは、こうした ASEAN の方針に沿ったものである。しかしながら、フィリピンの PCA への提訴という具体的行動に対しては、提訴の内容や中国の反応などの関係で、ASEAN 諸国は具体的な方針を示していない。

第二に、行動規範 (code of conduct) の策定を目指すことである。1992 年の「南シナ海に関する ASEAN 宣言」で「国際的な行動規範 (code of international conduct)」に言及し、その後、1996 年の AMM で「地域的な行動規範 (regional code of conduct)」を策定するというアイデアを承認した」という言及がなされた。こうした合意を受けて、1999 年の AMM でフィリピンが行動規範草案を提出した。その後、1999 年、2005

¹ [1990 年から 2011 年の AMM 共同声明](#)および [2012 年以降の AMM 共同声明](#)

² [ASEAN Declaration on the South China Sea, Manila, Philippines, 22 July 1992](#)

³ [Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, Phnom Penh, Cambodia, 4 November 2002.](#)

年、2007年から2011年のAMMでは「地域的行動規範」に、2000年、2001年から2004年、2006年、2013年から2016年には「行動規範」に言及している。現在では、地域的行動規範よりも行動規範と言及されることが多い。

2. 対中協議と対中非難

南シナ海問題について、ASEAN諸国と中国は話し合いの場をもってきた。1990年には、インドネシア主催の南シナ海紛争管理ワークショップの第1回が開かれ、1991年にはこのワークショップに中国、台湾、ベトナム、ラオスが参加している⁴。AMMの共同声明によると、DOCの発表後、事務レベルの会議として「DOCの実施に関する共同作業部会（JWG on DOC）」の第1回が2005年8月に開催され、2006年2月に第2回が開催された。JWG on DOCは第11回を2014年6月に開催したとの記録がある。

高官レベルの会議は、2000年AMMの共同声明には「行動規範に関するASEAN・中国高官による作業部会」がクアラルンプールで開催されたとある。続いて、2006年5月には「DOCの実施に関するASEAN・中国高級事務レベル会合（SOM on DOC）」が開かれ、2014年4月には第7回を数えている。高官レベルの会議の履歴から、当初ASEAN諸国と中国は行動規範の策定を目指していたが、その後DOCが発表されたことで、行動規範だけではなく共同作業を通じた信頼醸成にも重点を置くようになったことがわかる。その後、2013年になってようやく、「行動規範策定に向けたASEANと中国の高官会議」の開催が合意された。

報道によると、2016年6月時点でJWG on DOCは19回、SOM on DOCは11回開催された⁵。一方、「行動規範策定に向けた高官会議」については、開催が合意されて以降、AMMの共同声明には開催の記録がないが、2013年は9月に、2014年は4月と10月に、2015年は7月と10月に開催されている⁶。

中国との協議を維持、発展させる一方で、ASEAN諸国は中国の行動に対する懸念も表明してきた。ただし、「中国」を名指しすることは常に避けられてきた。1995年には、中国が南沙諸島のミスチーフ礁に建造物を建設したことに抗議する形で、「南シナ海の最近の情勢に関するASEAN外相声明」を発表している。2002年にDOCが発表されて以降も中国の実効支配は続いた。2009年以降、中国の監視船がベトナム漁船を拘束する事件が相次いだ。2010年、中国は南シナ海を「核心的利益」の一部

⁴ 佐藤考一「地域紛争とASEANの機能—南シナ海をめぐる協調と対立—」山影進編『転換期のASEAN—新たな課題への挑戦—』日本国際問題研究所、2011年、183-184ページ

⁵ Rebuilding ASEAN-China ties for the next 25 years, 13 June 2016, *The Nation*

⁶ 湯川拓「ASEAN—米中競合の下での一体性と中心性の模索」『アジア動向年報2014』アジア経済研究所、2014年、220ページ；鈴木早苗「ASEAN—海洋安全保障協力の活発化と経済協力の停滞」『アジア動向年報2015』アジア経済研究所、2015年、244ページ；鈴木早苗「ASEAN—ASEAN 共同体の設立を宣言」『アジア動向年報2016』アジア経済研究所、2016年、209ページ

として、いかなる介入も許さない立場を表明するに至った⁷。2014年には、フィリピン漁船に中国艦隊が放水銃を発砲するという事件が起こり、また、南沙諸島の岩礁埋め立てが進行していった。西沙（パラセル）諸島でもベトナムの排他的経済水域（EEZ）内で中国は石油掘削作業を開始して、ベトナム側とにらみ合いが続いた。

こうした中国の行動に対応する形で、AMMの共同声明の内容は変化していく。2010年のAMMまでは、DOCの重要性を強調し、DOCの速やかな実施を訴えるとともに、平和的な問題解決の重要性などを主張していた。それに対し、2011年以降のAMMでは、南シナ海における情勢について話し合ったことに触れ、「最近の情勢に対する懸念を表明する」(expressed their serious concerns over the on-going developments) という表現がみられるようになった⁸。2015年のAMMでは初めて「埋め立て (land reclamations)」に触れ、関係国の信頼を損ね、地域の緊張を加速させるとして抗議した。中国を名指ししないものの、埋め立てを実施している中国を間接的に非難するようになったといえる。

このようにASEAN諸国は、南シナ海問題について中国と協議し、問題解決を進めようとする一方で、中国の行動を非難するようになった。中国側はASEANとの協議に応じる一方で、南シナ海での行動を自制する気配をみせていない。ASEAN側にしてみれば、DOCで中国がASEANと約束した事項を守っていないために抗議せざるをえないということだろう。ただし、DOCはいわばASEAN諸国と中国との妥協の産物であり、さまざまな側面を持つ。そのため、DOCに謳われた約束のなかで、どの項目あるいはどの側面を重視するのかについて、中国とASEAN、あるいはASEAN内でも意見の食い違いが生じている⁹。

3. フィリピンとインドネシアの役割

ASEAN内でフィリピンとインドネシアは、南シナ海問題の解決に向けて常にイニシアティブを発揮してきた。ただし、両国のイニシアティブには質的違いがある。インドネシアは、紛争予防のための協議の制度化に力を注いできた。1990年にインドネシアが提案して始まった、南シナ海紛争管理ワークショップはその典型である。一方、フィリピンの提案は紛争解決型である。2013年1月にUNCLOSの紛争解決メカニズムを活用してPCAに審理を求めたのはその典型である。

1992年AMMの共同声明は、南シナ海紛争管理ワークショップがこの問題の理解を深めることに貢献するとその意義を強調している。2011年のAMMでは、ワークショップが20年続いたことが評価されるとともに、インドネシアの主導で、DOCを実施

⁷ 庄司智孝「南シナ海の領有権問題—中国の再進出とベトナムを中心とする東南アジアの対応—」防衛研究所紀要第14巻第1号、2011年、5-6ページ

⁸ 2014年には、ASEAN諸国外相はAMMとは別に会議を開き、「最近の情勢に関するASEAN外相宣言」を発表し、懸念を表明している。[ASEAN Foreign Ministers' Statement on the Current Developments in the South China Sea, 10 May 2014, Nay Pyi Taw](#)

⁹ 鈴木早苗「南シナ海問題をめぐるASEAN諸国の対立」2012年7月

するためのガイドライン¹⁰が発表された。ガイドラインは、係争国同士が環境調査や資源開発などを共同で実施する際に考慮すべき手続きや指針であり、その目的は主に信頼の醸成などの紛争予防である。2015 年、インドネシアは海洋における緊急時の連絡体制としてASEANと中国のホットラインを確立することを提案した。2016 年のAMMの共同声明では、各国外務省の間でホットラインを確立する必要性が謳われており、インドネシアの提案はASEAN諸国に受け入れられたとみられる。

一方、1999 年のAMMでは、フィリピンが地域的行動規範の草案を提出し、高級事務レベル会合で協議することとなった。行動規範の策定はDOCにも盛り込まれ、現在、ASEAN諸国と中国が策定に向けた協議を進めつつあるが、規範策定に消極的だった中国の姿勢が今後変化するかは未知数である。2011 年にフィリピンはUNCLOSに沿って係争地帯とそうでない地帯を分離する枠組みとして「平和、自由、友好と協力 (Zone of Peace, Freedom, Friendship and Cooperation (ZoPFF/C))」という構想を発表した。AMMの共同声明ではこの構想について高級事務レベル会合で検討することとし、海洋法の専門家に提言を求めることになった。しかし、この構想は中国だけでなく、インドネシアからも対立を煽るとして反発を受けた¹¹。2014 年には、(1) 南シナ海での緊張を高める活動の凍結、(2) DOCの遵守と行動規範の策定、(3) 国際的な仲裁による領有権問題の最終解決という 3 段階の行動計画を提案した。しかし、中国はフィリピンが 2013 年 1 月にPCAへこの問題を持ち込んだことを取り上げて、フィリピンは（第 1・第 2 段階を経ることなく）第 3 段階にジャンプしていると批判した。また、この行動計画案にはASEAN内でも積極的賛同が得られなかった¹²。

一方、2015 年の AMM では、その共同声明に「フィリピンは UNCLOS に関する問題の進展について説明した」という文言が盛り込まれた。これは、フィリピンのPCA への提訴を示唆するものとして注目される。ASEAN 諸国はフィリピンのPCA への提訴について明確に支持を表明しないものの、UNCLOS およびその紛争解決メカニズムの重要性は認識しているものと考えられる。2016 年の AMM の共同声明には、南シナ海問題との直接関連付けられなかったものの、「UNCLOS を含む国際法の原則やルールに則って、司法的・外交的過程 (full respect for legal and diplomatic process) を尊重した平和的解決が重要である」との文言がみられる。

中国は、フィリピン型のイニシアティブに否定的な一方、インドネシア型のイニシアティブを受け入れてきた。だからといって、フィリピンのイニシアティブは効果がなかったとはいえない。フィリピンの提案は中国に対して一定の圧力になり、柔軟姿勢を引き出すのに役立っている可能性はある。

以上、AMM 共同声明の内容を通時的にみていくことで、南シナ海問題に関して

¹⁰ *Guidelines for the Implementation of the DOC, July 2011*

¹¹ 鈴木早苗「ASEAN—政治安全保障共同体の構築に向けて—」『アジア動向年報 2012』アジア経済研究所、2012 年、183 ページ

¹² 鈴木早苗「ASEAN—海洋安全保障協力の活発化と経済協力の停滞—」『アジア動向年報 2015』アジア経済研究所、2015 年、219-220 ページ

ASEAN 諸国が一貫して主張してきた点や中国の行動に対応する形で戦略を変化させてきた点、インドネシアとフィリピンがイニシアティブをとってきた点が明らかになった。AMM の共同声明では、同じ文言が繰り返される箇所がほとんどだが、そうした文言に対する ASEAN 諸国の解釈は一樣ではなく、かつその文言の重みも時代により変化している。特に、平和的な紛争解決手続きの一つとして UNCLOS に言及してきたことは国際法の尊重という ASEAN の方針をよく示すものであるが、フィリピンの PCA への提訴と PCA の判断という具体的な事件を受けて、南シナ海問題と UNCLOS の遵守をどう結びつけるかについて ASEAN 諸国の見解はますます多様化している。ASEAN 諸国にとって今後の課題は、AMM 共同声明で約束してきた内容が意味することについてコンセンサスを確立し、中国にも共有してもらうことである。

南シナ海の地図



南シナ海問題の関連年表

年	月	事項
1974		中国、南ベトナムとの交戦、西沙（パラセル）諸島全域を支配下に置く。
1988	2	中国、南沙（スプラトリー）諸島のファイアリー・クロス礁に海洋気象観測所を建設
	3	南沙諸島のジョンソン礁でベトナム軍と交戦
1990	1	第一回南シナ海紛争管理ワークショップ（インドネシア主催）
1991		ワークショップに、中国や台湾、ベトナム、ラオスが参加。
1992	2	中国、南沙諸島の領有を明記した領海法を交付
	7	中国、南沙諸島のガヴェン礁に領土標識を立てる
	7	ASEAN、南シナ海に関するASEAN宣言を発表
1995	2	中国、南沙諸島のミスチーフ礁を占拠、建造物を構築
	3	ASEAN、「南シナ海の最近の情勢に関する外相声明」を発表
1998		中国、ミスチーフ礁の建造物の増強
1999	4	フィリピン、地域的行動基準の草案を作成
	5	フィリピン、南沙諸島のセカンド・トーマス礁に海軍艦艇を座礁させる
	11	フィリピン、スカボロー礁に海軍艦艇を座礁させる
2002	11	ASEANと中国、「南シナ海における関係国の行動宣言（DOC）」を発表
2003	10	ASEAN・中国戦略的パートナーシップの発表
2004	9	ベトナムとフィリピン、中国、南シナ海の石油資源に関する共同の地震探鉱調査を実施することで合意
2007	11	中国、西沙諸島・南沙諸島などを含めた新たな行政単位である「三沙市」を設置
2010		中国、南シナ海は「核心的利益」の一部と発表
2011	5	ベトナムの排他的経済水域内（EEZ）でベトナムの資源探査船が、中国の監視船に調査用のケーブルを切断される
	7	ASEAN、DOCに関するガイドライン、発表
2012	7	ASEAN、ASEAN外相会議（AMM）の共同声明を発表できず 中国とフィリピン、スカボロー礁で対峙
2013	1	フィリピン、常設仲裁裁判所（PCA）に提訴
2014		中国、フィリピン漁船に中国艦隊が放水銃を発砲、南沙諸島のジョンソン南礁、クアテロン礁、ガヴェン礁、ヒューズ礁などを埋め立て、ベトナムのEEZ内で石油掘削作業を開始
2015		中国、南沙諸島のファイアリー・クロス礁、スービ礁、ミスチーフ礁などで埋め立てや建造物の構築を進める
2016	3	ナトゥナ島周辺に中国漁船が侵入、インドネシア当局に拿捕される。
	7	常設仲裁裁判所の判断が示される

出所 佐藤考一「地域紛争とASEANの機能—南シナ海をめぐる協調と対立—」山影進編『転換期のASEAN—新たな課題への挑戦—』日本国際問題研究所、2011年；庄司智孝「南シナ海の領有権問題—中国の再進出とベトナムを中心とする東南アジアの対応—」『防衛研究所紀要』第14巻第1号、2011年；佐藤考一『「中国脅威論」とASEAN諸国—安全保障・経済をめぐる会議外交の展開—』勁草書房、2012年；防衛省「南シナ海における中国の活動」2015年5月29日

（http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_20150529.pdf 2016年8月30日ダウンロード）；各種報道に基づき筆者作成