
アメリカと国連海洋法条約

“神話”は乗り越えられるのか

都留 康子

Tsuru Yasuko

はじめに

「20年前、10年前、否、5年前でさえ、『国際連合海洋法条約』を批准することは重要であっても緊急を要することではなかった。しかし、今は状況が違う」とは、2012年5月に開かれた上院外交委員会公聴会でのH・クリントン米国務長官の発言である⁽¹⁾。

1982年に「国連海洋法条約」の採択にあたって、当時のR・レーガン大統領が「ノー」をつきつけてから30年、その後今日まで、先進国のなかで唯一批准をしていないのがアメリカである⁽²⁾。同条約が発効した1994年、その10年目にあたる2004年、2007年と何度か批准への動きがあったにもかかわらず、実現してこなかったのはなぜなのか。そして、アメリカ大統領選挙戦の本年2012年、選挙の争点ではないにもかかわらず、オバマ政権が上院での批准説得を強く推し進めていたのはなぜなのか。「国連海洋法条約」は、Law of the Sea Treatyの頭文字から“LOST”と反対派に揶揄され、根拠のない言説(=神話〔Myth])がその理由として語り継がれてきた。今、この言説を乗り越えるだけの説得力ある理由とは何なのであろうか。

本稿は、レーガン政権以降、オバマ政権までのアメリカの歴代政権と国連海洋法条約とのかかわりを追いつつ、こうした疑問に答えるものである。第1節では、条約採択の最終段階でレーガンが反対へと転じた理由を考察するとともに、結果的に1994年に「国連海洋法条約第11部実施協定」(以下、「実施協定」)をつくり出す動因となったことを考察する。第2節では、クリントン政権からブッシュ政権まで、大統領の出身党派を問わず批准への意向を示し上院での働きかけが行なわれてきたにもかかわらず、最終的な投票にまで至らなかった経緯を追う。第3節では、オバマ政権において批准が重要課題となった、これまでとは異なる背景を考察する。

アメリカ上院議会における「国連海洋法条約」の漂流は、“神話”とともに今後も続くのであろうか。

1 レーガン政権と深海底レジーム

かつての「狭い領海、広い公海」「公海自由」の時代から、今日、公海が領域的に狭まるとともに、全体を環境問題としても捉えられる海洋は、「管理」の時代へと変遷してきた。こうした新たな海洋秩序へのきっかけをつくったのが、1945年のアメリカのH・トルーマ

ン大統領による「トルーマン宣言」であるといったら言い過ぎであろうか。同宣言は、沿岸の自然延長の故に大陸棚の海底と地下の天然資源に対する管轄権や、他国の漁業を規制する沿岸水域の拡大を主張するものであった⁽³⁾。これ以後、沿岸国の管轄権領域を拡張していくことへの要求はとどまることがなかった。一方、1960年代に深海底の鉱物資源の開発可能性が着目されるようになると、1967年にマルタの国連大使A・パルドは、深海底とその資源を「人類の共同財産」とすることを提案した。新たな資源への期待は、それまでの沿岸国対海洋国という対立軸——アメリカは沿岸国であり海洋国であった——とは別に、途上国対先進国の対立軸を鮮明にし、途上国は、これまでの西欧先進諸国中心の海洋秩序を根本からつくりかえる機会と捉えたのである。

こうして1973年に開始された第3次国連海洋法会議では、海に関するあらゆる問題が取り上げられ、パッケージ化され、交渉が約10年に及んだことから“マラソン会議”と言われたのは周知のとおりである。ほぼコンセンサスでの条約採択への道筋がみえてきた1981年、米ソの新冷戦とも言われるなかで、「強いアメリカ」を標榜して大統領に就任したのがR・レーガンであった。レーガンは、1年の条約草案の見直しの後、条約草案の大部分はアメリカの利益と一致し受け入れられるものであるが、条約の第11部の深海底レジームの根幹をなす国際海底機構に与えられた強大な権限や、資源開発国に求められる技術移転や資金提供などは、過度に途上国に有利なものとなっており、自由主義経済とは相容れないものであるとして、これまでの交渉を度外視するような提案を行なった⁽⁴⁾。その結果、条約は最後の段階でアメリカの要請により第3次国連海洋法会議上初めて表決に付され、圧倒的多数で採択されたものの、アメリカをはじめ同調する先進国の多くが棄権票を投じたのであった⁽⁵⁾。そして、1983年にレーガン政権は200カイリ排他的経済水域（EEZ）設定の宣言を行なうとともに、深海底レジーム以外の条約部分については、慣習法化しておりアメリカの利益にかなうものであるとの立場を表明した⁽⁶⁾。

ところで、深海底レジームについて言えば、当時開発が可能になるのは目前と考えられており、条約が発効する時点ですみやかに国際海底機構が機能する必要があった。また、条約の採択から発効までの空白期間に行なわれる国家や私企業による投資を保護する必要も生じていた。そこで、国連海洋法条約と同時に採択された「国際海底機構および国際海洋法裁判所〔ITLOS〕設置のための準備委員会の設立に関する決議I」により、準備委員会が設立された。条約に賛成票を投じた限られた西側先進諸国と途上国との間での交渉は継続的に行なわれたが、開発の最大主体であるアメリカがオブザーバーとしてさえ参加しない状況では、レジームのごく一部の問題が審議されたにすぎなかった。

その後、批准国が徐々に増え条約発効の見通しが出てきたことから、1990年には、膠着状態を打破するために、ブトロス・ブトロス＝ガリ国連事務総長のイニシアチブで先進国を含む関係国で非公式協議が開かれるようになった。レーガンに続く共和党のG・H・W・ブッシュ政権は、この非公式協議に参加するようになり、さらに1993年に民主党のクリントン政権になると、積極的に協議にかかわることを示唆した⁽⁷⁾。そして、アメリカが参加したかたちで6回の非公式協議が重ねられた結果、1994年には、「1982年12月10日の海洋法に

関する国連条約第11部の実施に関する協定」(「実施協定」)が国連総会において、すべての先進国を含む賛成121、棄権7(ロシアを含む)、反対ゼロで採択された⁽⁸⁾。レーガン大統領が深海底レジームへの反対理由として挙げていた国際海底機構の投票手続き、理事会の代表権問題、生産制限や途上国への資金提供、技術移転の問題などは⁽⁹⁾、アメリカの望むかたちで大幅に修正がなされた内容となっていた。採択にあたってアメリカは、「歴史は『実施協定』を海洋法条約交渉および多国間外交の最も偉大な業績のひとつと判断するであろう」と最大の賛辞を送っている⁽¹⁰⁾。同協定は、国連海洋法条約の発効と同時に、その第11部と一体となって解釈・適用されることとなり、両者の規定に抵触がある場合は、「実施協定」が優先されることとなった。

2 上院外交委員会での攻防と“神話”

(1) B・クリントン政権

アメリカの条約批准手続きは、アメリカ合衆国憲法第2条第2節2項により、上院の助言と同意に基づいた大統領の権限とされており、その際、上院の3分の2の同意が必要である⁽¹¹⁾。前年に大統領に就任したクリントンは、1994年「実施協定」採択当日に署名を行ない、同年、国連海洋法条約とともに批准を求めて上院に上程した。上院外交委員会の公聴会では、「実施協定」の交渉にあたってきた国務次官補代理D・コルソンが、第11部に欠陥があったことは確かであるが、「実施協定」により、懸念された条約下の開発機構が私企業に対して優位に立つことはなくなり、レーガン政権が反対理由として指摘した部分は修正されたこと、アメリカの海洋政策は、沿岸国としての利益と軍艦や船舶が世界中を縦横無尽に動ける海洋国としての利益のバランスが重要であり、そのような当初の目的にかなうものとなっていることを指摘した⁽¹²⁾。

一方、「実施協定」によって第11部は本当に修正されたのかという疑念とともに、「国際海底機構は途上国によって牛耳られた国連によって管理されている」とする主張や、人類共同全体のために行動すると条約に規定された国際海底機構の事業体(エンタープライズ)が「依然として有利な立場にある」との批判が噴出した⁽¹³⁾。必ずしも根拠がない、いわゆる“神話”がここに登場したのである。そして、分担金の支払い拒否など、国連に対して強硬な姿勢を示す共和党のJ・ヘルムズが1995年以降、上院外交委員会委員長(—2001年)になると、クリントン政権の関心をよそに、国連海洋法条約はアメリカの主権を害するものであり、「実施協定」においても修正が十分ではないとして、公聴会さえ開かれることはなかった。

その後、クリントン政権はソマリアにおける対外政策の失敗もあり、政権2期目に入ると、もともと経済政策重視の政権がさらに内向きになっていった。そうしたなかで、議会は、沿岸域を中心にアメリカ海洋政策の全面的見直しを30年ぶりに求める「2000年海洋法(Ocean Act of 2000)」を成立させた。同法によって、上下両院議員を中心に、有識者を加えた16人の委員で構成される海洋政策審議会(The U. S. Commission on Ocean Policy)が立ち上げられ、一定期間内にアメリカの海洋・沿岸域に関連したこれまでの政策・活動を包括的に検

討し、大統領ならびに議会に対して勧告・提言を行なうことが求められた⁽¹⁴⁾。

(2) G・W・ブッシュ政権

2001年に発足したブッシュ政権も、国連海洋法条約の批准に対して前向きであった⁽¹⁵⁾。そして、2003年に共和党のR・G・ルーガーが上院外交委員会の委員長になると、同年に2回の公聴会が開催された。

ルーガーは、公聴会の冒頭、「[国連海洋法]条約は船舶の航行、資源の利用、環境の保全の点から、アメリカの利益を促進するうえで大いなる可能性をもつ」とし、さらに「条約にアメリカが加盟していないことは、アメリカの国際的海洋政策におけるリーダーシップを損ねることになる」として、外交委員会での議決を目指す決意を示した⁽¹⁶⁾。前述の海洋政策審議会の委員でもあり証人となった元海軍提督のJ・ワトキンは、条約の批准は党派を超え、また利害関係者から多くの支持を得ていることから、同審議会で条約批准を支持する決定を全会一致で行なったこと、審議会自体の目的のひとつが海洋行動においてアメリカが指導的役割を果たすための提言を行なうことにあるが、それは批准なくして実現できない点を指摘した⁽¹⁷⁾。また、第3次国連海洋法会議のアメリカの交渉代表団の1人であり、レーガン政権に第11部の問題が解決されるまで批准すべきでないと進言し、レビューのきっかけをつくったとされるJ・N・ムーアが、国際海底機構の理事や国際海洋法裁判所の判事、また、大陸棚限界委員会委員などになることによって海洋でのアメリカの指導力を発揮できる点や、アメリカの海洋権益を守ることやその他の外交政策での自らの信用を高めるといった点から、条約の批准支持を訴えたのである⁽¹⁸⁾。こうして、公聴会では、広範囲に国連海洋法条約批准への支持があることが示され、上院外交委員会は、2004年3月に全会一致で条約批准を上院に勧告した⁽¹⁹⁾。

おりしも同年9月には海洋政策審議会が、その報告書である *An Ocean Blueprint for the 21st Century* を公表し、このなかでは、アメリカは、国際的な海洋政策の決定に積極的に関わることによって海洋権益を守り促進し続けることができるとし、国連海洋法条約の早期批准を提言していた⁽²⁰⁾。これに対し、ブッシュ大統領は2004年12月17日付で、報告書への公式回答となる *U. S. Ocean Action Plan* を議会に提出し、国家安全保障、経済的利益、国際的指導力の確保の必要性から、政権としても条約の批准を支援するとした⁽²¹⁾。

このように外交委員会での支持、政権の積極姿勢、さらに産業界の強力な支援があったにもかかわらず、上院で審議の議題として挙がることさえなかった。アメリカの主権の制約になるとして、反対の急先鋒であったB・フリスト議員が、上院多数派（共和党）院内総務の立場を利用して、上院軍事委員会、上院環境・公共事業委員会での公聴会を開催するなど引き延ばし工作をするとともに、上院本会議での審議議題とすることを拒み続けたのである。

2004年にブッシュ政権が2期目に入り、2006年の中間選挙で上下院ともに民主党が多数派になると、議題を左右できるとする上院院内総務も民主党に交替し、条約批准のチャンスが到来したかのように思われた。2007年5月にブッシュ大統領は上院に対し、国連海洋法条約は世界大でのアメリカ軍の可動力を含め国家安全保障に有用であること、より広い海洋

に資源を含め主権的権利を主張できること、環境保全へのアメリカの利益を高めるものであることを挙げ、批准を促した⁽²²⁾。そして、上院外交委員会はJ・バイデン委員長の下で2回の公聴会を開催した。国務副長官であったJ・D・ネグロポンテは、条約が実際に適用され、解釈される時期を迎え、非加盟国であることが非常に不利になる点を指摘している。具体的には、沿岸国の200カイリ以遠の大陸棚の限界を申請に基づき検討し勧告する大陸棚限界委員会では、アメリカが委員に加わらないなかですでに9つの申請がなされ、そのうち2つに対し勧告が出されている。また、受理されなかったが2001年にロシアが最初に北極海についての申請を行なった点などについての懸念も表明され⁽²³⁾、今日に続く論点のひとつとなっている(後述)。この点に関連して反対派からは、国連海洋法条約の存在いかんにかかわらず、アメリカ海軍のみがあらゆる状況で航行の自由を保障できるのであり、条約の批准は国際海洋法裁判所によってそうした行動が違法化される危険性を孕むものであることが指摘された。さらに、第11部についても、「実施協定」によって修正されておらず、競争原理を排除し資源や技術を世界大で再配分しようとするもので、国連の強化につながるの根拠のない反対論も展開された⁽²⁴⁾。一方で、国防副長官や海軍高官からは、戦力展開のうえでの法的基盤として国連海洋法条約の批准が軍として強く望まれることが示された⁽²⁵⁾。そして、10月の外交委員会で投票に付され、賛成17反対4で条約批准に向けた同意が成立し、上院に12月に上程された⁽²⁶⁾。しかし、ここでも評決に付されることはなかったのである。

2004年の上院外交委員会では全会一致であり、2007年も党派を超えた賛成多数でありながら本会議での評決に至らなかったのは、強硬な批准反対派の院内総務や共和党議員が、議事の引き延ばしなど実質的な妨害を行なったことも指摘できるが、上院議会自体が、1990年代以降、一般的に条約採択に関して全会一致を望む傾向にあるという機能的な問題もある。また、2008年は大統領選挙の年であり、9月に起きたリーマン・ショック以降、国内政策が優先課題となった。民主党政権への移行が決まると、もはやブッシュ政権はレームダック化し、国連海洋法条約批准への熱意も失われていったのである。

3 オバマ政権と国連海洋法条約

(1) 上院外交委員会公聴会での議論

H・クリントンは、米上院外交委員会の国務長官指名承認公聴会で、ブッシュ前政権の単独行動主義と決別し、国際協調によりさまざまな問題を解決していくことを打ち出し、国連海洋法条約の批准についても、最優先課題とするとした⁽²⁷⁾。2009年に国務省が上院外交委員会のJ・ケリー委員長に提出した、政権が支持する17の条約のプライオリティーリストに国連海洋法条約は入っていたが⁽²⁸⁾、オバマ政権は、ブッシュ前政権のように政権全体として取り組むほど条約への関心が高かったわけではない⁽²⁹⁾。当初2年間でオバマ大統領自身が国連海洋法条約について言及したのは、省庁間海洋政策タスクフォース(OPTF)の最終報告⁽³⁰⁾を受けて出された2010年7月19日付大統領令であり、このなかで、アメリカがとるべき海洋政策のひとつとして国際法に従った権利と管轄権を行使し、責任を果たすことを挙げ、その実現のために国連海洋法条約批准の手続きの促進を記しているにとどまる⁽³¹⁾。

ところが、2012年に入ると、批准へと向けた動きが急速に進んだ。同年3月には、国務省の海洋・国際環境・科学総務局が「国連海洋法条約を批准することがなぜ今必要か」と題し、200カイリ以遠の大陸棚の資源への主権的権利を確保すること、深海底の希少な鉱物資源を採掘する企業を支援すること、航行の自由を守り海洋大国としての地位を反映した影響力を行使することは条約の締約国となった場合のみ可能であるとし、産業界、労働組合、海軍、沿岸警備隊が批准を支持しているとするファクトシートを発表した⁽³²⁾。そして、5月には、国連海洋法条約に関する上院外交委員会公聴会が5年ぶりに開催され、批准の是非をめぐる議論が本格的に開始されたのである。

公聴会の冒頭、ケリー委員長は、クリントン国務長官、L・パネッタ国防長官、M・デンブシー統合参謀本部議長が一堂に会していること自体が問題の重要性を示すものだとしたうえで、かつてないほど批准の緊急性が高まっており、自らも強く支持することを述べた。その理由の最初に挙げられたのが、批准がアメリカの船舶の航行の自由を確実なものとし、太平洋や北極海等において権利の主張を強める中国やその他の国に対してアメリカの対応力を強化できるという点である。また、軍事力がうまく機能するためには批准が重要である点を指摘し、中国などが南シナ海等で違法な主張を行なっており、アメリカの国家安全保障の焦点がアジアへと移行していることも併せて述べている。南シナ海は複数の国家が存在し、島嶼も多いため、軍艦の領海での無害通航権や国際海峡での通過通航権などの問題が念頭にあっての発言と思われる⁽³³⁾。

そして、最初の証人となったクリントン国務長官は、新たな4つの問題が、批准を安全保障と経済の面から緊急の課題としているとした⁽³⁴⁾。第1に、200カイリ以遠の大陸棚の開発に莫大な投資をするにあたって、法的な根拠を求める国内の石油・天然ガス産業界からの強い要請があること。第2に、深海底資源開発が現実となりつつあり、企業が探査の前に鉱区とその資源への権利を確保し、スムーズに開発へと移行するためには、条約に規定されたメカニズムのみが有効であること。その深海底にこそ、中国が生産をほぼ独占しているレアアースなど、アメリカの将来のエネルギー政策にとって重要な資源開発の可能性があることを指摘している。第3に、温暖化に伴い、北極海での漁業活動、石油開発などさまざまな活動の可能性が出てきており、国連海洋法条約がその枠組みを提供していること。なお、北極海に関連した国で批准をしていないのはアメリカのみで、ロシア等が北極海での大陸棚延長申請を提出しているのに対し指をくわえてみているしかない状況であるとする。この指摘は、すでに始まっている北極海の排他的経済水域、大陸棚の争奪戦にアメリカが出遅れているとの焦燥感を示すものと言えよう。第4に、大陸棚限界委員会、国際海底機構など条約下の諸制度がすでに機能し始めており、これらにアメリカが参加しないことは受け入れがたいこと。以上の4点については経済的な視点からの指摘であったが、加えて軍事的安全保障の視点から、南シナ海など不安定な地域において、航行の自由を確保し、他国の違法な行動に異議申し立てを行なうには、その法的根拠が慣習法化しているという主張では不十分で、国連海洋法条約に基づくことが不可欠であるとした。

また、パネッタ国防長官は、今日の戦略的文脈からアメリカの安全保障にとって批准が

第1表 国連海洋法条約に関連したアメリカの主な動き

大統領名	年	主な事項	上院での過半数政党
R・レーガン(共和)	1982	大統領による国連海洋法条約大幅修正案の提出、条約に反対票	共和
	1983	200カイリ排他的経済水域の設定	共和
G・H・W・ブッシュ(共和)	1986	領海12カイリの宣言	共和
	1990	国連事務総長主催の非公式協議に参加(—1994)	民主
B・クリントン(民主)	1994	大統領が「実施協定」に署名、上院外交委員会公聴会の開催	共和
	1996	国連公海漁業実施協定批准	共和
	1999	接続水域の設定	共和
G・W・ブッシュ(共和)	2003	上院外交委員会、2度の公聴会開催	共和
	2007	上院外交委員会、2度の公聴会開催	民主
B・オバマ(民主)	2012	上院外交委員会、2度の公聴会開催	民主

(出所) 筆者作成。

必要である点を強調している。イランや北朝鮮などの不穏な行動、アジア太平洋地域における軍事的近代化、中東や北アフリカの混乱など、多様な脅威は一国で解決することは不可能であり、それゆえ、アメリカの新たな防衛戦略は、世界大での安全保障のパートナーシップを最新のものとし、ルールに基づく国際秩序の構築によって、これらの挑戦に対応していくことであるとする。そのために、アメリカは海洋における指導的役割を果たすべきであると指摘している。そして、世界でも有数の長い海岸線と大陸棚をもっていることから、批准することによって国連海洋法条約の解釈と発展に影響を及ぼすべきであること、また、船舶の航行の自由を確保する必要性を主張している。一方、南シナ海の領域紛争にも言及し、条約を批准しないままに他国の行為を批判することはできず、批准によってアジア多国間の協議の場での信用を高めることができるとした⁽³⁵⁾。

一方、反対の立場からは、ラムズフェルド元国防長官らが、レーガン大統領が当時国連海洋法条約の欠陥とした第11部については、依然として修正されていないこと、例えば、国連海洋法条約の第82条（「200カイリを越える大陸棚の開発に関する支払いおよび拠出」）をもって、アメリカ企業など開発主体は、国際海底機構への鉱区利益からの拠出を求められ、それらが当該機構によって、まったく開発にかかわらない途上国や内陸国に配分されることが問題のひとつであるとした。そして、本来はアメリカ国民のために使われるべき高額の資金が、独裁者やテロリズムの支援者に渡る結果になると議論を展開した。アメリカの富の他国へのグローバルな再配分という原則に仮に同意するとしても、国連機構に財政管理上の問題があるのは、イラクにおける石油食糧交換プログラムの結果からも明白であると国連自体を批判した。また、強制的な紛争解決手続き⁽³⁶⁾についても問題を指摘した。軍部が批准を支持する理由として挙げる航行の自由については、原則を明らかにし一定の紛争解決に役立つ可能性を認めつつも、過去200年にわたり慣習法による対応で十分であったこと、アメリカの海軍こそが航行の自由を守ってきたとして、批准の必要性を否定した⁽³⁷⁾。こうして“神話”は、反対派によって語り継がれているのである。

(2) アメリカの対中政策の変化と国連海洋法条約

さて、上記でみてきたように、国連海洋法条約の批准手続きの前段階として、上院外交委員会の公聴会が開かれたのは、2012年が初めてではない。しかし、今回の条約批准賛成派の主張の背景には、大陸棚の申請や北極海圏の開発など、この数年で変化した現状に対応して、条約の枠外にすることが、アメリカの国益にとって望ましくないという危機感がある。歴代の国務長官が連名で新聞に論説を載せる⁽³⁸⁾などは、これまでにはみられなかったことである。そして、何より、2010年以來の米中関係の変化とも軌を一にした動きと言えるであろう。

ブッシュ政権時代の対中政策は、「責任あるステークホルダー」として、経済的にも軍事的にも大国化する中国が国際社会のなかで責任を果たすよう働きかけていくというものであった。そして、オバマ政権では、J・スタインバーグ国務副長官（2009年1月—2011年7月在任）が「戦略的再保証」（Strategic Reassurance）という概念を打ち出していた。すなわち、アメリカは中国の台頭を歓迎し、地域的およびグローバルな中国の役割を支持する代わりに、中国が地域と世界全体の安全に脅威を与えないことを保証するよう求めるというものであった⁽³⁹⁾。

これらは、基本的には、米中二大国がパートナーシップの下で共に世界のリーダーとなるという「G2政策」であり、前政権が始めたアフガニスタン、イラク戦争の後始末をするオバマは、もはや単独主義や帝国といったふるまいをすることは不可能であるということをも十分に認識していた。当初アメリカは、中国への警戒感よりもむしろ、経済的協力関係を優先させており、急激に力をつけ繁栄する中国を封じ込めるのではなく、地域の国家間関係の視点からも支持する立場を示していた⁽⁴⁰⁾。この点は、2010年の2月に公表された4年ごとに見直しながされる国防計画（*Quadrennial Defense Review 2010*）でも同様であった⁽⁴¹⁾。

しかし、こうした対中認識は2010年以降大きく変化していくことになった⁽⁴²⁾。石油など海洋資源の豊富な南シナ海の領有権をめぐり、中国が軍事演習など強圧的な行動をとることによって、同じく領有権を主張するフィリピン、ベトナム、マレーシア等の周辺諸国との間で緊張が高まっていった。そして、中国が、南シナ海を主権を守るうえで一切の妥協の余地がない「核心的利益」とであると表明するようになると、アメリカの中国に対する脅威認識、警戒感が高まることになった。そして、アメリカは、自身が太平洋の国であり、自国の安全保障や経済的繁栄はアジアと強く結び付いているとして、南シナ海問題に積極的にかかわる姿勢を示すようになった。領有権問題でいずれかの国に与することはないが、武力行使や船舶の自由航行を妨げる行動には反対するとしており、2010年7月の東南アジア諸国連合（ASEAN）地域フォーラム（ARF）に際しては、クリントン国務長官が南シナ海の安全保障に対するアメリカの立場を明らかにした。すなわち、航行の自由と、海の公共財（*maritime commons*）への自由アクセス、国際法の尊重はアメリカの国益であり、南シナ海に対する領有権の主張は国連海洋法条約や慣習国際法に基づいて行なわれるべきである、としたのである⁽⁴³⁾。

このように特に中国を意識し、国際法、国連海洋法条約に基づき話し合いにより南シナ

海の問題の解決を促す発言は、その後も続いている。しかし、条約を批准していないアメリカの発言がどこまで説得力、現実性をもつかは疑問である⁽⁴⁴⁾。国際法、国連海洋法条約規定と一致しない行動をとる国——中国はそのひとつ——に対して法に従うよう要求することは、条約締約国になってはじめて正統性をもつようになる。南沙諸島、西沙諸島がどこの領有になるかによって、領海や排他的経済水域の境界線が異なってくるのはもちろんのこと、軍事力をちらつかせての領有化の目論見は、地域全体の不安定化につながることは言うまでもない。本稿では紙幅の都合上、詳細に論じることはできないが、2010年9月に起きた尖閣諸島中国漁船衝突事件以降、中国は東シナ海についても「核心的利益」とするなど、海洋権益への主張はますます厳しさを増している。アメリカが国益と考える自由航行について、排他的経済水域であっても制限を辞さない中国と同じ法的土俵での論争を可能にするためにも、批准は緊急の課題であるとする制服組の圧力は⁽⁴⁵⁾、産業界と同様に大きい。

以上のように、なぜ今、アメリカが国連海洋法条約の批准を急ぐかは、対中認識の変化を抜きにしては説明できない。

おわりに

2012年11月の大統領選挙の結果、オバマ大統領の再任が決まり、下院は共和党、上院は民主党が過半数を維持した。これまで幾度となくあった国連海洋法条約批准の機会は、ことごとく共和党の一部議員の根強い反対と上院での引き延ばし工作などのために生かされることはなかった。党派を問わず批准に合意があると考えられた2007年でさえ実現しなかったことが、今後可能であると楽観視することはできないであろう⁽⁴⁶⁾。大統領選挙の年の公聴会の開催は、外交委員会委員長の民主党ケリーの牽引力によるところが大きかったことも否定できない。

産業界の支持、軍部の支持があっても上院での承認が進まないのは、本論で挙げてきた必ずしも根拠のない神話が根付いているからとも言えるであろう。換言すれば、現実の要請が神話を克服できるのかどうか問われている。また、批准されたとして、何が変わるのかという点も注視する必要がある。同様にアメリカが批准していない条約として、包括的核実験禁止条約（CTBT）、京都議定書などがあるが、これらに加盟しないことは事実上アメリカに影響を及ぼさず、逆にアメリカの不在により条約自体が機能していない。一方、国連海洋法条約はアメリカが批准しようがしまいが、海の法体系の基本であり、批准することによって現状への変化はなく、航行の自由やその他の問題での大きな痛みは伴わないとの見方もある⁽⁴⁷⁾。条約批准をめぐるアメリカの動機付けには、ある意味、大国であるが故の身勝手さが見え隠れしている。本当の意味での大国の責任、多国間主義というものをアメリカは問われることになるのかもしれない。

(2012年11月5日脱稿)

(1) Hillary Clinton, Secretary of State, Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations, May 23, 2012 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2012/05/190685.htm> 国務省のホームページより2012年10月ダ

- ウンロード。なお、以下に示すHPのダウンロードはいずれも同年同月のものである)。
- (2) 2012年10月現在163カ国と欧州連合(EU)が加盟している。主な非締約国としては、コロンビア、エクアドル、イラン、イスラエル、北朝鮮、ペルー、トルコなど。
 - (3) アメリカの海洋政策の歴史については、Ann L. Hollick, *U. S. Foreign Policy and the Law of the Sea*, Princeton Univ. Press, 1981.
 - (4) Statement by the President, “U. S. Policy and the Law of the Sea,” Jan. 29, 1982, *Department of State Bulletin* (March 1982), p. 54.
 - (5) 賛成130、反対4(アメリカ、イスラエル、トルコ、ベネズエラ)、棄権17(イギリス、西ドイツ、オランダ、ベルギー、ソ連、東欧諸国など)。日本、フランスは賛成票を投じているが、レジームへの不満は、その他の先進国と共有していた。U. N. Doc. A/CONF.62/122, April 30, 1982.
 - (6) “Statement on United States Oceans Policy,” March 10, 1983 (<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/31083c.htm> レーガン大統領図書館ホームページより)。
 - (7) Marjorie Ann Brown, CRS Issue Brief for Congress, February 14, 2001.
 - (8) U. N. Doc. A/48/PV.101, July 28, 1994. なお実施協定の各非公式協議の内容については、都留康子「アメリカの海洋政策」『国際学論集』第36号(1995年7月)。
 - (9) Statement by the President, *supra* note 4, p. 55.
 - (10) U. N. Doc. A/48/PV.99, July 27, 1994, pp. 6–8.
 - (11) 上院の議席数は100であり、67の賛成票が必要になる。
 - (12) Current Status of the Convention on the Law of the Sea: Hearing before the Committee on Foreign Relations, 103rd Congress, 2nd Session, Aug. 11, 1994 (1994), p. 10; John R. Stevenson and Bernard H. Oxman, “The Future of the United Nations Convention on the Law of the Sea,” *American Journal of International Law*, Vol. 88, 1994.
 - (13) Stevenson and Oxman, *ibid*, p. 5.
 - (14) 実際には審議会はブッシュ政権になった2001年9月に発足した。同法の詳しい内容については、海洋政策研究財団(OPRF)『ニューズレター』第2号(2000年9月)を参照。
 - (15) 国連大使のシウ・シチャン(Sichan Siv)は、国連総会で毎年出される国連海洋法条約の決議の採択にあたって「アメリカの安全保障、経済、環境保全の利益に国連海洋法条約はかなうものであり、ブッシュ政権が批准を支持している」と述べている(U. N. Doc. A/56/PV.67)。また、2008年の主要8カ国首脳会議(エビアン・サミット)で合意された行動計画のひとつである「海洋環境とタンカーの安全」のなかでも第1項目に国連海洋法条約の批准の重要性が組み込まれている。
 - (16) The UN Convention on the Law of the Sea Hearing, Senator Richard G. Lugar, Opening Statement, October 14, 2003 (<http://www.foreign.senate.gov/hearings/the-un-convention-on-the-law-of-the-sea-t-doc-103-39>).
 - (17) Statement by Admiral James D. Watkins, USN (Retired) Chairman, U. S. Commission on Ocean Policy Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Oct. 14, 2003 (*ibid*).
 - (18) Testimony of John Norton Moore, Before the Senate Foreign Relations Committee, Oct. 14, 2003 (*ibid*).
 - (19) Senate Executive Report, 108th Congress, 2nd Session, pp. 17–22.
 - (20) U. S. Commission on Ocean Policy, *An Ocean Blue Print for the 21st Century*, Final Report, 2004. 大統領、議会、行政府機関に対し212項目に及ぶ勧告・提言が行なわれており、「国際的な海洋科学と政策の促進」と題する第29章で、国連海洋法条約について言及されている。「実施協定」によりアメリカが不服とした第11部は大幅に改定され、政権内部、産業界、環境団体、学界、さらに議会でも党派的な支持があると指摘した(p. 445)。
 - (21) U. S. Ocean Action Plan: The Bush Administration’s Response to the U. S. Commission on Ocean Policy (http://data.nodc.noaa.gov/coris/library/NOAA/other/us_ocean_action_plan_2004.pdf アメリカ海洋大気庁のホームページより)。

- (22) President George W. Bush, President's Statement on the Advancement of United States Maritime Interests, May 15, 2007 (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2007-05-21/pdf/WCPD-2007-05-21-Pg635.pdf>).
- (23) Written Testimony of John D. Negroponte, Deputy Secretary U. S. Department of State, Before the Senate Foreign Relations Committee on September 27, 2007, pp. 7, 10 (<http://www.foreign.senate.gov/hearings/the-un-convention-on-the-law-of-the-sea>).
- (24) 安全保障に関するシンクタンクや政策グループなど非政府組織（NGO）の政策団体からは、過激な反論も提示されていた。反対論については、Fred Smith, President, Competitive Enterprise Institute ならびに、Frank J. Gaffney Jr., The Center for Security Policy (ibid.) など。
- (25) Written Testimony of Deputy Secretary of Defence, Gordon England (ibid.).
- (26) Senate Executive Report, 110-9, Convention on the Law of the Sea, December 19, 2007 (<http://www.gc.noaa.gov/documents/UNCLOS-Sen-Exec-Rpt-110-9.pdf>).
- (27) Transcript of Hillary Clinton's Confirmation Hearing, Jan. 13, 2009 (<http://www.cfr.org/us-election-2008/transcript-hillary-clintons-confirmation-hearing/p18225>).
- (28) http://globalsolutions.org/files/general/White_House_Priorities_List.pdf
- (29) Committee Statement of Senator Lugar, UN Convention on the Law of the Sea, May 23, 2012 (<http://www.foreign.senate.gov/hearings/the-law-of-the-sea-convention-treaty-doc-103-39-the-us-national-security-and-strategic-imperatives-for-ratification>).
- (30) OPTFは、2009年6月12日付の大統領覚書により、実効的な沿岸・海洋管理計画のための枠組みの勧告を行なうことを任務として立ち上げられた。海洋政策審議会（Committee on Ocean Policy）に代表を派遣する省庁の高官等により構成された。報告書冒頭のexecutive summaryにおいて、条約批准を全会一致で支持する理由として、①軍の行動を左右する航行の権利と自由を条文化しており、共和党、民主党を問わず、支持を得ている、②海洋環境悪化を防止し、沿岸域の資源を確保するのに有用である、③大陸棚延長を法的な強固な根拠に基づくものとする、④条約の解釈や発展に公的に貢献できる、⑤世界の海洋問題にアメリカのリーダーシップを確保できる、という5つの点を挙げている。The White House Council on Environmental Quality, “Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force,” July 19, 2010, p. 8 (http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf).
- (31) Executive Order 13547, Stewardship of the Oceans, Our Coasts and the Great Lakes (<http://www.whitehouse.gov/files/documents/2010stewardship-eo.pdf>).
- (32) US Department of State, Fact Sheet, March 21, 2012 (<http://www.state.gov/documents/organization/189430.pdf>).
- (33) Kerry Statement, Senate Foreign Relations Committee Hearing on The law of the Sea Convention: The U. S. National Security and Strategic Imperative for Ratification, May 23, 2012 (注29)。
- (34) Hillary Rodham Clinton, Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations (ibid.).
- (35) Secretary of Defense Leon E. Panetta, Law of the Sea Convention—Statement Senate Foreign Relations Committee (ibid). 同様に国防省が考える国連海洋法条約批准がアメリカ安全保障の利益になる10の理由については、http://www.defense.gov/home/features/2012/0612_lawofsea/ASD-LOSC%20key%20natl%20sec%20benefits%20SHORT-14%20June%202012-FINAL.pdfを参照。
- (36) 締約国は、紛争の当事国間で合意ができない場合は、いずれか一方の当時国の要請で、強制的に①国際海洋法裁判所、②国際司法裁判所、③国連海洋法条約付属書VIIに定める仲裁裁判所、④同付属書VIIIに定める特定分野における紛争のための特定仲裁裁判所、の4つの手続きのいずれかを受け入れ、その決定を受け入れなければならないこととなっている（国連海洋法条約第287条）。
- (37) Senate Foreign Relations Committee Prepared Testimony by Former Secretary of Defense Donald Rumsfeld (http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Rumsfeld_Testimony.pdf). このほか、保守系シンクタンク

のヘリテージ財団のS・グローブスも反対の証言を行なっている ([http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Groves%20prepared%20testimony%20for%20UNCLOS%20hearing%20\(final\).pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Groves%20prepared%20testimony%20for%20UNCLOS%20hearing%20(final).pdf))。

- (38) H. Kissinger, G. Shultz, J. Baker III, C. Powell and C. Rice, “Time to Join the Law of the Sea Treaty: The U. S. has more to gain by participating in convention deliberations than by staying out,” *The Wall Street Journal*, May 30, 2012. シュルツは海洋法条約採択時のレーガン政権の国務長官であり、ベーカーは財務長官であった。
- (39) アメリカの対中戦略については、加藤洋一「国際環境の変化の中の日米同盟」『国際問題』第608号（2012年1・2月合併号）、孫崎亨『不愉快な現実——中国の大国化、米国の戦略転換』、講談社現代選書、2012年、などを参照。
- (40) Barack H. Obama, “Remarks in Tokyo, Japan, November 14, 2009,” Daily Comp. Pres. Docs., 2009 DCPD No. 200900915, p. 3.
- (41) http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf
- (42) すでに2009年の3月には、中国原子力潜水艦の情報収集にあたった米海軍の音響測定艦「インベッカブル」が、海南島南方の公海上で、5隻の中国海軍の艦艇などに取り囲まれるなどして航行の妨害を受けるという事件が発生している。
- (43) Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability,” at National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>).
- (44) ASEANプラス3での高官協議における中国の反応については、『日本経済新聞』2007年7月7日。
- (45) 海軍提督ロッキレアの発言など (<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116767>)。
- (46) すでに上院議会では批准を否決するのに十分な34票が集まっているというニュースも伝えられている。“Law Of The Sea Treaty All But Dead With 34 GOP Senators,” *Huff Post Politics*, July 17, 2012 (<http://www.huffingtonpost.com/politics/>).
- (47) Lugarの発言より（注16）。