

海洋秩序の再編

坂元 茂樹

Sakamoto Shigeki

1 新たな問題に直面する海洋法

地球表面の70%を占める海洋に関する秩序は、長らく、沿岸国の安全等を確保するための狭い領海と、それ以遠の海をすべての国の自由な使用に開放する広い公海という二元的構造で形成されていた。これを規律する海洋法は、国際法の最も古い分野のひとつである。

海上貿易のための航行の自由は国際社会の一般利益とされ、これを妨害する海賊は「人類共通の敵」として、すべての国がこれを処罰できるとする普遍的管轄権が17世紀以来成立していた。他方で第2次世界大戦後に発展した国際人権法は、こうした海洋法に基づく海賊への法執行にあたって、被疑者を速やかに（できれば48時間以内に）裁判官の面前に連れて行くことを求めている。海洋法における古典的な問題が、人権法の新たな課題として提起されている。

同様に、海洋法は、遭難船舶に遭遇した船舶が、危険にさらされている者に可能な限り援助を与えることを各国に義務づけている。この海難救助義務には当然に遭難者を安全な場所に移送する義務が含まれる。しかし、遭難船舶に大量の不法移民や難民が乗船している場合に、遭難者を保護する責任を回避し、救助船舶が領海に入ってくることを拒否する国の事例が最近増えている。難民条約の締約国であれば、領海内に入れば難民審査手続の保証と迫害を受ける恐れのある国への追放送還禁止原則の適用が生ずるからである。ここに海洋法の救助の要請と人権法の人権保障の要請の間で、保護義務の空間的限定（領海を含む領域）を行なおうとする国と、個人の人権保護の実現との緊張関係が生じている。21世紀に生じたソマリア海賊やイスラム国（IS）による混乱が長期化した国からの難民の大量発生には、国民の生命・身体・財産を保護すべき本国政府の領域管理機能の崩壊という通底する問題がある。

2 裁判実践を通じた国連海洋法条約の内容の豊富化

同じような緊張関係が、海洋資源をめぐる東シナ海や南シナ海において生じている。中国は国家目標として「海洋強国」を掲げ、海軍大国のみならず、海洋権益を確

保しうる体制の国家を目指している。世界第2位の経済大国となった中国は、その経済発展のために海洋資源を必要としている。しかし、対象海域のひとつである東シナ海においては、日本との間に大陸棚および排他的経済水域（EEZ）の境界画定は行なわれていない。にもかかわらず、中国は日本の「排他的経済水域及び大陸棚法」が暫定的に引いた日中中間線の中国側水域でガス田の開発を進め、現在、計16基の構造物が確認されている。

国連海洋法条約（以下、海洋法条約）は、EEZおよび大陸棚の境界画定につき同一の条文を置き、「衡平な解決を達成するために……国際法に基づいて合意により行う」（第74条1項・第83条1項）ことを定め、「関係国は、1の合意に達するまでの間、理解及び協力の精神により、実際的な性質を有する暫定的な取極を締結するため及びそのような過渡的期間において最終的な合意への到達を危うくし又は妨げないためにあらゆる努力を払う」（同条3項・同条3項）と規定し、自制義務を関係国に課している。中国は一方的なガス田開発を始める前の2006年8月、国連事務総長に対し、第74条および第83条の規定の解釈もしくは適用に関する紛争を、海洋法条約が第15部「紛争の解決」に導入した義務的仲裁手続から除外する宣言を行なっている。その義務的仲裁手続に基づく2007年9月17日のガイアナ・スリナム海洋境界画定事件仲裁判決では、境界未画定海域における一方的な開発行為は合意阻害行為であり、自制義務に反すると判決している。この判決に照らせば、中国が現在東シナ海で行なっている行為が海洋法条約に違反することは明らかである。

フィリピンは、2013年1月、中国を相手どって先の義務的仲裁手続を開始した。紛争の選択的除外を行なっている中国に対し、海洋境界画定紛争ではなく、中国が実効支配している南沙諸島の礁や低潮高地が領海やEEZ、大陸棚をもちうるかという、いわゆる権原取得紛争（entitlement dispute）として提起した。その結果、管轄権の壁を乗り越え、2017年7月16日、南シナ海仲裁裁判所は、その本案で、中国が主張する南シナ海における九段線は海洋法条約に違反すると判決した。また本事件で、仲裁裁判所は、島の法的地位に関する海洋法条約第121条の解釈を真正面から取り上げた。かつて、「堪えがたいほど不正確で、混乱と紛争を生み出すための完全なレシピ」と評された第121条の内容が、その当否はともかく、明確化されている。海洋法条約は、このように裁判実践を通じて、その規範内容を豊富化している。

3 国家管轄権を超える区域の海洋生物多様性の保全と

持続可能な利用をめぐる新たな動き

他方で、海洋法条約は、「生きている条約（living treaty）」として、生起する新たな課題に協定を締結することで、その内容を豊富化してきている。1994年の深海底制度実施協定に続き、1995年に国連公海漁業協定という第2の実施協定を締結し、ストラ

ンドリング魚類と高度回遊性魚類に対し予防的アプローチを採用するとともに、人為的に引いた200カイリをまたいで生息するこれらの魚類に対し、生態系アプローチとともに、EEZと公海の間での一貫した保存管理措置を導入した。さらに本年9月より新たな実施協定締結に向けた政府間会議が国連で始まる。

21世紀になり、海洋法条約の起草時には認識されていなかった問題が生じている。1つは海洋遺伝資源（MGR）の開発問題であり、もう1つは海洋保護区（MPA）の設定問題である。現在、MGRへのアクセスおよび利用可能な主体は一部の先進国に限られており、途上国はMGRの利用に「公海自由の原則」が適用されることを恐れている。途上国は、深海底およびその資源は人類の共同財産であり、それらは深海底の海洋生物にも適用可能であるとして、深海底のMGRは人類の共同財産であり、その利用から生ずる利益は国際社会に対して公正かつ衡平に配分されるべきであると主張する。

また、海洋法条約にMPAの定義はない。海洋環境の保護と海洋生物多様性の保全の必要の高まりは、自国の領海およびEEZにMPAを設定する国を生んだ。各国は、その国内法でMPAを定義し、独自の規制管理措置を導入している。保護地域の概念を導入した1992年の生物多様性条約は、保全のみならず「持続可能な利用」をも目的としており（第1条）、国際自然保護連合（IUCN）のMPAの定義も「生態系サービス」に触れ、保護区の管理目的ごとに分類したカテゴリーを設けている。日本は、保護か利用かの二者択一ではなくその両立を目標とし、生態系サービスを最大限に引き出す日本型MPAを主張している。

国連総会は、2015年6月19日、「国家管轄権を超える区域の海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する国連海洋法条約の下の国際的な法的拘束力のある文書の作成」を求めた決議69/292を採択した。この決議では、利益配分の問題を含むMGR、MPAを含む区域型管理ツール、環境影響評価ならびに能力構築および海洋技術移転を、一体かつ全体として扱うことが勧告された。ここに、BBNJに関する国連の作業が開始された。BBNJとは、国家管轄権外区域の海洋生物多様性（*Marine Biological Diversity beyond Areas of National Jurisdiction*）の略称である。この決議を受けて、準備委員会が、2016年3月の第1回から2017年7月の第4回まで計4回開催された。

第4回の準備委員会で議長が示した「非公式文書」では、依然として新協定に盛り込むべき多くの要素が列挙されており、各国の議論が十分に収斂されていない。たとえば、MGRの対象範囲は、「深海底」のみか、あるいは「深海底と公海の双方」を含むのか、物的対象としては、「生息域（*in-situ*）」か、遺伝子バンクや研究室で保管されているものを含む「生息域外（*ex-situ*）」か、さらにはデータベース上の情報や合成したものを含む「コンピューター上（*in-silico*）」のMGRを対象とするのか、また適用される一般原則については、公海自由の原則か、人類の共同財産かで大きく対立してい

る。

政府間会議の第1回会合は2018年9月4—17日に開催され、残りの3回を2020年前半までに開催することが決定された。2018年4月16—18日までニューヨークで政府間会議の組織的事項検討会合が開催された。同会合の主要事項のひとつは議長の選出であったが、準備委員会で能力開発と海洋技術移転のファシリテーターを務めていたシンガポールのRena Lee海洋・海洋法担当大使兼外務大臣特使が議長に選出された。同会合では、9月から開始される政府間会議の議論の進め方について意見交換が行なわれ、第1回政府間会議では議長に非公式文書を作成してもらい、同文書に基づいて議論を行なうことが決定された。拙速な交渉を回避するため、条文テキストの形式のゼロ・ドラフトは作成しないこととなった。議長は、第1回政府間会議の議論のための文書（President's aid to discussions, A/CONF.232/2018/3）を提出した。

国際社会が、BBNJの保全と持続可能な利用を海洋秩序における新たな共通価値として認め、既存の海洋秩序の大幅な再編に向かうのか、2017年12月24日に国連がBBNJに関して新たに採択した決議（72/249）に盛り込まれた「政府間会議の作業及び成果は、海洋法条約の規定と完全に整合的なものであるべき（should be fully consistent）」として、既存の海洋秩序を損なわないかたちで収斂するのか、その答えは誰ももっていない。

海洋法条約は、秩序形成の基盤として、それぞれの海域に対する沿岸国とその他の国の権利義務を定める海域区分の考え方を採用し、また航行、漁業、資源開発、海洋環境の保護、海洋の科学的調査という事項別規制の方式をとっている。公海における規制実現の方式としては旗国主義を採用している。しかし、海洋法条約自身が、その前文で、「海洋の諸問題が相互に密接な関連を有し及び全体として検討される必要があることを認識し」と規定しており、統合的規制の必要性に言及している。実際、地域的漁業機関を悩ませている公海におけるIUU（違法、無報告、無規制）漁業に対処するために、2009年に違法漁業防止寄港国措置協定が締結され、寄港国管轄権を拡大した。そこには、違法漁業による漁獲物を市場から締め出そうとする統合的規制の発想がみられる。

BBNJに関する政府間会議で、海洋生物多様性の保全と持続可能な利用という新たな価値が、これらの事項別規制の枠組みにどのような影響を与え、既存の海洋秩序にどのような再編をもたらすのか、注視していく必要がある。

さかもと・しげき 同志社大学教授
shsakamo@mail.doshisha.ac.jp