

第1章 大陸棚限界委員会による勧告前の延長大陸棚の法的地位

坂巻 静佳

I はじめに

国連海洋法条約（以下、UNCLOS と略す）は、その 76 条 8 項において、沿岸国が 200 海里以遠の大陸棚（以下、延長大陸棚とする）について主権的権利を取得するための一定の手續を規定した。同条によれば、延長大陸棚に対する主権的権利を取得することを希望する沿岸国は、まず、「大陸棚の限界に関する委員会」（the Commission on the Limits of the Continental Shelf : CLCS）に大陸棚の限界に関する情報を提出しなければならない。CLCS は、沿岸国からの申請を受けて、大陸棚の外延の限界の設定について申請国に勧告を行う。そして、CLCS から出された勧告に基づいて沿岸国が大陸棚の限界を設定すると、その限界は「最終的なもの」となり、かつ「拘束力を有する」ことになる。この手續は、同 76 条 4 項以下に規定される大陸棚の幅に関する複雑な基準の適用を支援するために挿入されたものである。

CLCS による検討には一定の時間がかかるところ、起草時に想定していたよりも多くの申請が寄せられ¹、2017 年 1 月現在、沿岸国が CLCS に申請をしてから勧告が出されるまで、平均して 2 年以上の時間がかかる事態が生じている。その結果、沿岸国の基線から 200 海里以遠の多くの海底において、沿岸国の延長大陸棚であるのか、はたまた深海底 (the Area) であるのか、海域の性格が定まらない状況が継続している。

そこで本稿においては、沿岸国が CLCS に申請を付託後、勧告に基づき延長大陸棚の限界を設定する以前の、延長大陸棚の法的地位について取り上げることとする。具体的には、沿岸国は、CLCS に申請を付託後、CLCS から勧告を受領する前に、200 海里以遠の大陸棚において主権的権利を行使することができるのか、また、国際海底機構 (International Seabed Authority : ISA) に、CLCS への申請の対象となっている海底を含む区域について概要調査 (prospecting) 又は探査 (exploration) の申請が提出された場合、ISA はどのように対処するか検討する。まず前提として、延長大陸棚の限界の設定に関する UNCLOS の条文を概観し (II)、そこで CLCS の果たしている役割を確認する (III)。その上で、CLCS に申請後・勧告前の当該海域の法的地位について検討することとする (IV)。

本稿においては、大陸棚の限界設定、つまり大陸棚と深海底との間の境界設定 (delineation) のみを検討の対象とする。沿岸国と第三国の大陸棚が重複する場合の境界画定 (delimitation) は対象としない²。

II 国連海洋法条約における大陸棚の限界設定

UNCLOS は、沿岸国に一律 200 海里の大陸棚に対する権原を付与するとともに、CLCS に申請し、その勧告に基づいて限界を設定することによって、それ以遠の大陸棚に対しても権原を有することを認めた（1）。しかし 2017 年現在、CLCS から勧告を得るには多大なる時間がかかる状況にある（2）。また、CLCS は、紛争がある場合は紛争の全当事国の同意がなければ検討を回避する等しており、この状況が継続する限り、大陸棚のすべての限界の最終的な確定にはかなりの時間がかかることが見込まれる（3）。

1 延長大陸棚とその限界の設定

UNCLOS の採択以前、大陸棚の限界の一部は永遠に未確定な状態に留め置かれていた³。1958 年大陸棚条約は、その 1 条において、同条約の適用上、大陸棚を「水深が 200m までのもの、又は水深がその限度を超える場合には、上部水域の水深が前記海底区域の天然資源の開発を可能にするところまでのもの」と定義した。海底区域の天然資源を開発できる範囲は科学技術の進歩とともに拡大していくため、水深が 200m を超える場合、沿岸国の大陸棚の限界は漸進的に延長されていくこととなった。

UNCLOS は 76 条 1 項で、沿岸国の大陸棚を、「その領土の自然の延長をたどって大陸縁辺部の外縁に至るまでのもの又は、大陸縁辺部の外縁が領海の幅を測定するための基線から 200 海里の距離まで伸びていない場合には、当該沿岸国の領海を越える海面下の区域の海底及びその下であって当該基線から 200 海里の距離までのもの」と定義し、沿岸国は少なくとも基線から 200 海里の大陸棚に対して、天然資源の開発等のための主権的権利を行使することができることを確定した（同 77 条 1 項等）。

そして基線から 200 海里以遠の大陸棚の限界については、UNCLOS76 条 4 項にその設定のための複雑な基準をおいた。

4 (a) この条約の適用上、沿岸国は、大陸縁辺部が領海の幅を測定するための基線から 200 海里を超えて伸びている場合には、次のいずれかの線により大陸縁辺部の外縁を設定する。

- (i) ある点における堆積岩の厚さが当該点から大陸斜面の脚部までの最短距離の 1%以上であるとの要件を満たすときにこのような点のうち最も外側のものを用いて 7 の規定に従って引いた線
- (ii) 大陸斜面の脚部から 60 海里を超えない点を用いて 7 の規定に従って引いた線

- (b) 大陸斜面の脚部は、反証のない限り、当該大陸斜面の基部における勾配が最も変化する点とする。

ここで参照される同7項は、延長大陸棚の限界線は「経緯度によって定める点を結ぶ60海里を超えない長さの直線」によって引かなければならないと規定する。そして、この基準に従って引いた大陸棚の限界線は、基線から350海里を超えたり、2500mの水深を結ぶ2500m等深線から100海里を超えたりしてはならないとされている（同5項）。

UNCLOSは、この複雑な基準に基づく大陸棚の限界の設定を機能させるために、地質学、地球物理学又は水路測量学の専門家からなる「大陸棚の限界に関する委員会」（CLCS）が（同附属書II第2条）、沿岸国の申請に基づいて当該基準を適用するという画期的な手続を確立した⁴。76条8項は、200海里以遠の大陸棚の限界の設定を希望する沿岸国に対しては、CLCSに大陸棚の限界に関する情報の提供することを、CLCSに対しては、延長大陸棚の限界の設定に関する事項について沿岸国に勧告を行うことを義務づける。そしてその上で、沿岸国によってその勧告に基づいて設定した延長大陸棚の限界は、「最終的なものとし、かつ、拘束力を有する」とした。

2 延長大陸棚の限界設定の現状

2017年1月現在、申請してCLCSから勧告を受け取るまでには極めて長い時間がかかる状況にある。2016年10月28日までに、CLCSに対して77の申請があった⁵。2001年にロシアがCLCSに最初に申請を付託して以来およそ16年が経過したが、CLCSはこの間26の勧告を出したにとどまる。直近では、2015年にパキスタンに対して、2016年3月にアルゼンチンとアイスランドに対して、同年8月にウルグアイとクック諸島に対して勧告を出したが、パキスタンに勧告を出すまでには5年10か月余り、アルゼンチンとアイスランドに勧告を出すまでには6年10か月余り、ウルグアイとクック諸島に勧告を出すまでには7年4か月余りの時間がかかっている。CLCSへの申請付託から勧告を得るまでの時間は徐々に延びてきており、現在申請を付託している諸国が勧告を得るまでにはかなりの時間がかかることが予測される。しかも、UNCLOSの附属書IIの6条3項によれば、出された勧告を受け入れがたい場合、沿岸国はCLCSに再度申請し直すほかない⁶。

さらに、2017年1月現在、将来の付託を前提とする予備的情報の提供が10以上存在する⁷。加えて、同附属書IIの4条にあるように、CLCSに対する申請はUNCLOSが当該国に効力を発生してから10年以内に提出すればよいので、アゼルバイジャン（2016年6月16日発効。以下同じ。）、パレスチナ（2015年1月2日）、東ティモール（2013年1月8日）、

エクアドル（2012年9月24日）、タイ（2011年5月15日）、ドミニカ共和国（2009年7月10日）、リベリア（2008年9月25日）といった諸国や⁸、米国その他の現在 UNCLOS に加盟していない諸国が、UNCLOS 加盟後に CLCS に申請を提出する可能性がある。すべての国について延長大陸棚の限界が設定し終わるのは、当分先ということである。

3 大陸棚限界委員会による自己抑制

加えて、仮に申請したとしても国家は必ず CLCS から勧告を得られるというわけではない。CLCS は、手続規則 46 の 1 項で、「向かい合っているか若しくは隣接している国家間の大陸棚の境界画定に紛争がある場合、又は、陸又は海に関する未解決の紛争がある場合、情報提供は当該規則の附属書 I に従って……検討されなければならない。」と規定し、附属書 I の 5(a) で以下のように定めた。

- 5 (a) 陸又は海に関する紛争（a land or maritime dispute）が存在する場合、委員会は、当該紛争に関わるいずれの国家により提出された申請も、検討したり勘案したりしてはならない。ただし、そのような紛争の当事者たるすべての国が事前に同意した場合は、委員会は紛争下にある地域における一又は二以上の申請を検討することができる。

以上の規則によれば、陸又は海に関する紛争があり、その紛争の当事国から CLCS に申請が出された場合、CLCS は全紛争当事国の同意がない限り検討しないし、当然勧告も出さないということになる。実際、CLCS は、ミャンマーの申請に対し、附属書 I の 5(a) を援用した当該申請区域には紛争が存在するとの口上書がバングラデシュより提出されたこと等を考慮し⁹、当該地域には紛争が存在するが、全関係国の同意がないので、本申請について小委員会を設立することは延期するとした¹⁰。アルゼンチンの申請に対しても、英国から提出されたフォークランド島等に英国が領有権を有する旨の口上書等を考慮し、「委員会は、手続規則に従い、紛争下にある申請の部分を検討したり勘案したりすることはできない」と決定している¹¹。

また、申請された大陸棚に関わり紛争があるとの口上書が第三国から提出された場合、CLCS は、とくに附属書 I の 5(a) を適用することも紛争の存在を認定することもなく、「申請及び口上書のさらなる検討を延期する (defer) ことを決定した」との判断を示してきた¹²。日本の申請した九州・パラオ海嶺南部海域に関する勧告については、同じく附属書 I の 5(a) への言及も紛争の存在の認定もなく、中国及び韓国から提出された、沖ノ鳥島は岩であり、

同島の法的地位の判断には UNCLOS 121 条の解釈が問題になるとの口上書を考慮し、これらの口上書で言及された「事項 (matters) が解決するまで、CLCS は行動できる立場にない (not be in a position to take action)」として、勧告を出すことを控えている¹³。

しかし、UNCLOS は陸又は海に関する紛争の存在を判断する権限を CLCS に明示的に付与しておらず、CLCS にそのような権限があるのか必ずしも明らかではない¹⁴。またそもそも陸又は海に関する紛争が存在する場合に CLCS が検討を延期することは、UNCLOS の規定上予定されていない。CLCS の手続規則附属書 I の 5(a)は、UNCLOS が CLCS に付与した権限を CLCS が自ら制限しているように読める。仮にそうであるとして、CLCS はなぜそのような手続規則を採択できるのか、その根拠は明らかとは言い難い¹⁵。当該条文と UNCLOS の整合性には疑わしさが残る¹⁶。

CLCS が申請の検討を延期し又はその立場にないとした場合、例えば陸又は海に関する紛争が存在するとされたのであれば、紛争の当事者たるすべての国が同意するまで、申請を CLCS で検討してもらうことはできない。容易に想像できることであるが、紛争当事者たるすべての国の同意を得ることはきわめて困難である。CLCS から勧告を得られないのであれば、紛争当事者間で延長大陸棚を含めて境界を画定してしまうことも考えられるが、各国の延長大陸棚の範囲は境界画定合意に至るための重要な要素でありえ、勧告が得られないことにより、当事国間での合意にも至り難いという状況も生み出しうる。仮に境界画定合意に至れたとしても、その後出された CLCS の勧告により、合意の前提となった延長大陸棚の範囲に誤りがあったことが明らかになれば、再度合意し直す必要も生じうる。

以上に示したように、2017 年現在、CLCS に申請を提出しても、いつまでも勧告を得られず、200 海里以遠の大陸棚の範囲が確定しないという事態が生じている。申請を提出した国が CLCS から勧告を得るのは、今後もしばらく先になる可能性が高い。しかも申請を提出しても、必ず勧告を得られるとは限らない。すべての沿岸国が大陸棚の限界を設定し終えるまでには、かなりの時間がかかることが予測される。

III 大陸棚限界委員会の役割

CLCS が出すのはあくまでも勧告にとどまるが、勧告に基づき沿岸国によって設定されることを通じて、その限界は「最終的」で「拘束力を有する」という意味において、CLCS は延長大陸棚の限界の設定について重要な役割を果たしているといえる¹⁷。この点、国際海洋法裁判所 (ITLOS) は、バングラデシュ／ミャンマー事件判決において、沿岸国による延長大陸棚の限界の設定は一方的行為であるが、「その限界の第三国に関わる対抗力

(opposability) は、76条に規定される要件の充足、とりわけ、200海里以遠の大陸棚の限界に関する情報を委員会に付託する義務の沿岸国による遵守と、当該案件に関する委員会による勧告の発行に依拠する。」と述べた¹⁸。

ただし、CLCS の手続は大陸棚の限界の設定に関わるものであり、大陸棚の権原に関するものではない。国際司法裁判所 (ICJ) は北海大陸棚事件判決において、沿岸国の大陸棚に対する権利を「自然の延長」の概念に根拠づけ¹⁹、海洋への陸地の自然の延長を構成する大陸棚に対する沿岸国の権利は、「陸地に対するその主権により、事実の故に当然にかつ原初的に (*ipso facto and ab initio*)」存在すると述べた²⁰。そして、大陸棚に対する主権的権利は沿岸国の「固有の権利 (*an inherent right*)」であり、その行使のために特別な法手続も特別な法行為も不要であるとした²¹。ITLOS もバングラデシュ/ミャンマー事件判決のなかで、前述の指摘に続けて、北海大陸棚事件判決の判示が条文化された UNCLOS77 条 3 項を引用し、大陸棚に対する権原は手続的要件に依拠するものではないことを強調した²²。

さらに ITLOS はバングラデシュ/ミャンマー事件判決において、大陸棚に対する沿岸国の権利の法的性質は、延長大陸棚についても変わらないことを明言した。ITLOS は、「法的には、内側の大陸棚と別の延長大陸棚というよりもむしろ、単一の『大陸棚』のみが存在している。」と述べた上で²³、基線から 200 海里以遠の大陸棚について、「沿岸国の大陸棚に対する権原は、陸地に対して権原、つまり主権が存在しているとの事実のみから存在し、「限界の設定を要するものではない」と判示した²⁴。つまり、延長大陸棚の権原の根拠も陸地に対する主権に依り、延長大陸棚に対する権原も事実の故に当然にかつ原初的に存在するので、沿岸国は限界を設定する行為なく延長大陸棚に対する権原を有するということである。それゆえ、延長大陸棚の限界を設定しうるのもあくまでも沿岸国であり²⁵、CLCS はそれに関わる勧告を為しうるにとどまる。

以上から明らかであるように、CLCS の役割及び機能は、沿岸国の延長大陸棚の限界を設定することでも、沿岸国に延長大陸棚に対する権利を付与することでもない。CLCS は固有の権原の地理的限界を特定する際に重要な役割を果たすが、延長大陸棚に対する沿岸国の権原は CLCS の手続とは無関係である。沿岸国が CLCS の勧告に基づいて限界を設定していない期間も、沿岸国は 200 海里以遠の大陸棚に対して権原を有している。CLCS の勧告に基づき限界を設定するまで、その限界は未確定な状態が継続しているというだけである。このことは、200 海里以遠の大陸棚を含む海洋境界画定については、CLCS に申請が付託されることなく、二国間条約が多数締結されてきたこと等からも裏付けられる²⁶。

IV 大陸棚限界委員会の勧告に基づく限界設定前の大陸棚における権利の行使

大陸棚の限界設定は深海底の範囲の確定でもあるため、200海里以遠での活動の法的評価は、CLCSの勧告に基づく沿岸国による限界設定まで定まらない(1)。それゆえ、沿岸国よりCLCSに申請は提出されたが勧告は出されていないという状況において、沿岸国は当該海底について何かできるのか(2)、仮に当該海底は深海底であるとの見解に基づいて、第三国からISAに深海底における概要調査又は探査の申請が提出された場合、ISAはどのようにすべきかが問題になる(3)。

1 大陸棚の限界設定前の200海里以遠の活動に関する問題状況

大陸棚は深海底とその限界を共有する。沿岸国がCLCSの勧告に基づいて延長大陸棚の限界を設定すると同時に、深海底の範囲は確定する。両者は境界を共有するものの、UNCLOSの下で、大陸棚と深海底には全く異なる制度が確立されている。大陸棚に対しては、77条に規定されるように、天然資源の探査及び開発に関する主権的権利を行使することが沿岸国に認められている。それに対し深海底については、136条で「深海底及びその資源は、人類の共同の財産である。」と規定され、137条1項で「いずれの国も深海底又はその資源のいかなる部分についても主権又は主権的権利を主張し又は行使してはならず、また、いずれの国又は自然人若しくは法人も深海底又はその資源のいかなる部分も専有してはならない。」と定められている。139条1項は、締約国は深海底における活動を第11部133条以下の規定に適合して行う義務を負うと定め、2項で第11部の義務の不履行によって生ずる責任を締約国に課す。

つまり、延長大陸棚の限界が設定されるまで、大陸棚と深海底との間の境界は未決であり、深海底の範囲は確定しない。その帰結として、200海里以遠の大陸棚での活動の法的評価は、CLCSの勧告に基づく沿岸国による限界設定まで定まらない。大陸棚(つまり深海底)の範囲が未確定の状況において、沿岸国が一方的に当該海底で天然資源の探査又は開発を実施した場合、その後設定された限界によっては、当該行為は137条1項の違反を構成し、139条2項の下でそれによる損害について責任が発生する可能性がある。また、沿岸国が限界を設定していない海域について、国家による概要調査の通知又は探査の申請をISAが承認し、それに基づいて国家が調査又は探査を実施した後でその海域が延長大陸棚に含まれることがCLCSの勧告により判明して、その調査又は探査が沿岸国の主権的権利の侵害を構成することが明らかになる可能性もある。

しかし、前述したように、延長大陸棚の限界が設定し終わり、深海底の範囲が確定するのは当分先となる。このような状況において、沿岸国が、CLCSに提出した申請の対象と

なっている海底について、天然資源の探査又は開発等を実施したいと考えるのは不自然とはいえない。また、第三国が ISA に対して、当該海底を含む海域について概要調査又は探査を申請する可能性も否定できない。では、沿岸国が CLCS に申請を付託後、CLCS の勧告に基づいて延長大陸棚の限界を設定するまでの間、沿岸国は何ができるのであろうか。また ISA はどのように判断すればよいのであろうか。

2 沿岸国の実施しうる活動

延長大陸棚の限界を設定するまでの間、沿岸国が延長大陸棚に対して何ができるかに関しては、限界を確定していないことは沿岸国の権原に何ら影響を与えるものではないとして、CLCS の勧告が出される前でも、沿岸国は主権的行為を行使できるとする立場がある²⁷。しかし、延長大陸棚は UNCLOS によって創設された制度であるから、延長大陸棚に対する沿岸国の権原はその特別の制度の枠内で捉えるべきとする考え方もありうる。

2017年1月現在まで、この点について実際に紛争は生じておらず、UNCLOS の解釈について明確な結論を出すことは困難と言わざるをえない。延長大陸棚制度が UNCLOS により創設されていること、137条で深海底又はその資源について主権的権利の行使は禁止されていることに鑑みれば、UNCLOS の遵守という観点からは、CLCS が勧告を出すまで、沿岸国は基線から 200 海里以遠の大陸棚について主権的権利の行使を控えるのがもっとも間違いない方法であろう。しかし、CLCS の手続及び限界の設定とは無関係に、沿岸国は大陸棚に対して権原を有しているのであり、CLCS の勧告前に 200 海里以遠の大陸棚に主権的権利を行使することそれ自体が、慣習国際法又は UNCLOS 上禁止されているとまでは言えないようにも思われる。

実際のところ、200 海里以遠の大陸棚のなかには、海底の形状等により、UNCLOS76条4～6項の要件を満たし、沿岸国が権原を有することが、他の海域と比して明白な部分がある。ITLOS は、ベンガル湾の海洋境界画定が問題になったバングラデシュ／ミャンマー事件判決のなかで、延長大陸棚の限界について CLCS で検討がなされる前に ITLOS が境界画定を実施することを正当化しうる根拠として、「当該区域に大陸棚縁辺部が存在することに関する重大な不確実性 (significant uncertainty)」が存在しないことを挙げた²⁸。加えて同判決は、「本件における限界設定の対象は、深海底からはるか遠くに位置している」と指摘している²⁹。同様に評価しうる 200 海里以遠の大陸棚に対し、CLCS が勧告を出す前に沿岸国が主権的権利を行使しても、後にそれが 137条1項の違反を構成する可能性は低いと考えられる。Churchill はこのような考え方を支持し、CLCS への申請から勧告の受領までの間、「沿岸国は、基線から 200 海里以遠の区域が当該国の延長大陸棚を構成することに『重大

な不確実性』が存在しない場合に、その海域において大陸棚に関する権利を行使することができる (may)」と述べている³⁰。

しかし、海底の物理的形狀に関し、ベンガル湾はきわめて例外的な事例であり、当事者も裁判所もその理解を共有していた³¹。同程度に不確実性のない場合はかなり限定されよう。また、延長大陸棚を構成することに「重大な不確実性」が存在しないとの沿岸国による一方的評価が、国際裁判の判断と同視されうる根拠は明らかではない。自国が権利を有すると善意で (in good faith) 信じても当該国の権利は創出されえない。沿岸国が延長大陸棚に対する権原に「重大な不確実性」がないと信じていても、当該海域に主権的権利又は管轄権を行使することは正当化されない。仮に真に大陸棚縁辺部の存在に「重大な不確実性」が存在しなくとも、CLCS の調査・検討によりその後その区域が深海底と判断されることは当然にありうる。CLCS の勧告受領前の沿岸国による延長大陸棚での主権的権利の行使は常に、UNCLOS の違反又は他国の主権的権利の侵害を構成し、自国の主権的権利等を侵害されたとする国家との間で紛争を生じる可能性がある³²。

大陸棚の境界未画定海域と限界未設定海域は、いずれも後に沿岸国の海域になりうる可能性があるという点において共通していることから、境界未画定海域における権限行使の考え方を限界未設定海域にも準用しうるかもしれない³³。境界未画定海域については、エーゲ海大陸棚事件 ICJ 判決及びガイアナ／スリナム仲裁判断において、鉱物資源の地震探査のような、海洋環境に恒久的な物理的変更を生じさせない一時的な性質の活動であれば、そのような海域においても実施しうると判示されている³⁴。この基準に依れば、沿岸国は、CLCS の勧告受領前であっても、延長大陸棚の権原の存在に「重大な不確実性」があるか否かを問わず、基線から 200 海里以遠の大陸棚の限界未設定海域において、海洋環境に恒久的な物理的変更を生じさせない一時的な性質の活動は実施しうるといえることになる。

しかし、大陸棚の境界未画定海域においては、いずれかの国家が当該海域に対して権原を有していること自体は確定しているのに対し、大陸棚の限界未設定海域においては、沿岸国の権原の存在それ自体未確定にとどまる。前者の大陸棚の境界未画定海域における沿岸国による権限の行使は、沿岸国の大陸棚に対する権原の存在を前提としており、UNCLOS83 条 3 項の「最終的な合意への到達を危うくし妨げない」義務との関係で相手国との間で問題となるにすぎない。それに対し、後者の大陸棚の限界未設定海域における沿岸国による権限の行使は、必ずしも沿岸国の権原の存在を前提としない。沿岸国が権原を有する大陸棚の範囲は CLCS の勧告が出されるまで最終的には決まらず、勧告受領前の大陸棚の限界未設定海域における権限の行使は常に、勧告が出された後で、権原無き海域において実施されていたと判明する危険性を伴う。そして仮にその区域が深海底であるとな

れば、沿岸国による主権的権利の行使は同137条1項の違反を構成する。また仮にその区域が他国の大陸棚であるとすれば、当該他国の主権的権利の侵害を構成する。したがって、大陸棚の限界未設定海域において沿岸国に権限の行使が認められるか否か、認められるとしていかなる行為が認められるかについて、境界未画定海域において沿岸国に認められる権限行使に関する基準を類推するには、一定の留保が必要と思われる。

ただし、深海底において、概要調査はそもそも同一区域内で複数者が実施することが予定されているので（UNCLOS 附属書Ⅲ「概要調査、探査及び開発の基本的な条件」2条1項(c)）、そこで満たすべき手続を満たしてさえいれば、沿岸国が CLCS の勧告が出される前に概要調査を実施していた海域が後に深海底であると判明しても、少なくとも UNCLOS 139 条 2 項でいうところの損害は発生していないと判断される余地がある。UNCLOS 附属書Ⅲの2条1項(b)によると、国家が深海底において鉱物資源の概要調査を実施する際は、UNCLOS 及び関連規則等の遵守を保証する書面を ISA に対して提出するとともに、ISA に概要調査を実施する場所を通知しなければならない。したがって、国家は、限界未設定の延長大陸棚で概要調査を実施する前に、ISA に対してこのような保証を提供するとともに調査場所を通知し、かつ、鉱業規則その他の関連規則に従って調査を実施していれば、後にそこが深海底と判明しても、その調査による国際法違反を回避できる可能性がある³⁵。ただし、Churchill も指摘するように、沿岸国はこの通知その他の行動が予防的な措置であって、関連する海域の法的地位に影響を与えるものではないことを明示しておく必要がある³⁶。

3 国際海底機構のとりうる対応

CLCS に申請が出されたものの勧告は出しておらず、大陸棚の限界も設定されていない海底を含む区域について、当該海域が深海底であると考えた国家より、ISA に対して深海底に関する概要調査が通知され³⁷、又は、探査の申請が提出された場合³⁸、ISA はどのように対処すべきであろうか³⁹。「地質学的に、ISA の興味をひく主な天然資源は、潜在的に大陸棚となる区域の外側で見つかっており、ISA がそのような区域に関心を有する可能性はきわめて小さい。」との指摘もあり⁴⁰、この問いは理論的なものに過ぎないかもしれないが、そのような通知又は申請が付託される可能性はないとはいえない。この状況で ISA がとりうる選択肢は、第1に、当該海域が深海底か否か明らかではないことに基づき、通知若しくは申請を却下するか若しくは判断を留保するか、又は、第2に、当該海域が深海底か否か考慮することなく、通知若しくは申請について手続を進めるかのどちらかである。

UNCLOS の規定ぶりからは第2の選択肢の方が適切と考えられる。まず、UNCLOS 上、

ISA は、大陸棚の限界が設定されていない海域について、それが延長大陸棚であるか深海底であるかを判断する立場にない。深海底は、同1条1項により、「国の管轄権の及ぶ区域の境界の外の海底及びその下」と消極的に定義されている。ここで言う「国の管轄権の及ぶ区域の境界」は延長大陸棚の限界であり、大陸棚の限界を設定できるのは国家のみであることの帰結として、深海底の範囲もまた国家のみが確定しうる⁴¹。そしてISAは、大陸棚に限界が設定されているか否か検討し又は考慮する立場にさえない。UNCLOSの下で、国家により提出された申請を検討して大陸棚の限界を認定し、その設定を支援する任務を担っているのは、CLCSであってISAではない。UNCLOSはISAにそのような権限を付与していないし、それをする義務も課していない。鉱業規則（Mining Code）も、概要調査の通知又は資源探査の申請が提出された場合に、その対象海域の性質を検討する義務をISAに課してはいない⁴²。ISAの事務局長には概要調査の通知がUNCLOS及び鉱業規則に合致しているか検討する義務があるが⁴³、そこで検討されるのは通知の様式が適切に満たされているかのみである⁴⁴。ISAの法律・技術委員会も、鉱物資源の探査の申請を審査する際に業務計画案の対象区域の性格を検討することを予定されていない⁴⁵。第1の選択肢は、評価又は判断を回避する前提として、ISAに「対象の海域が深海底か否か」明らかにされているか検討することを求める。以上のUNCLOSその他規則の規定ぶりからは、通知又は申請の対象海域の法的地位の検討無く手続を進めるとする第2の選択肢の方が、条文と整合的と評価できる。ISAに通知又は申請された対象海域の性格の問題は、深海底制度の外で、概要調査又は資源探査の実施国とその海域を自国の大陸棚であると主張する沿岸国との間で、CLCSを利用したりしつつ、紛争の平和的解決の手続を通じて解決されることになる。

ISAは概要調査の通知又は資源探査の申請の対象海域が深海底であるか否か判断する権限をもたないので、ISAによるそれらの受理又は承認は海域の性質についての判断を含まない。ISAの受理又は承認に基づいて限界未設定海域で概要調査又は資源探査を実施したとしても、沿岸国の大陸棚に対する主権的権利を侵害するおそれがある。深海底での活動を意図する国家は、CLCSの検討状況に関する公開情報や大陸棚の限界の設定状況を検討することで⁴⁶、その侵害を回避することができるかもしれない。しかし、沿岸国によりCLCSに申請された延長大陸棚の範囲に、沿岸国以外の国が異論のある場合は問題となる。沿岸国が大陸棚に対して権原を主張する場合と異なり、沿岸国以外の国家が、沿岸国によりCLCSに申請された海域が延長大陸棚であることに「重大な不確実性」がないと予測することは極めて困難である。沿岸国よりCLCSに申請が出されている海域で鉱物資源の概要調査又は資源探査を実施したい国家は、実施前に当該沿岸国との間で協議をもつか、沿岸

国の主権的権利を侵害するリスクを負って実施するかのどちらかを選択することとなろう。

V おわりに

CLCS が勧告を出さない限り、沿岸国が大陸棚に対して権原を有する範囲の限界は確定しないため、CLCS の勧告前に延長大陸棚で実施される鉱物資源の概要調査、探査又は開発は、たとえそれが実施される海域に「大陸棚縁辺部が存在することに関する重大な不確実性」が存在しない場合であっても、またそれが海洋環境に恒久的な物理的変更を生じさせない一時的な性質の活動であったとしても、UNCLOS の違反を構成する可能性がある。他方で、UNCLOS76条8項は、沿岸国がCLCSの勧告に基づいて設定することで、その限界が「最終的」かつ「拘束力を有する」ことになると規定するけれども、勧告が出されれば沿岸国が大陸棚に対して権原を有する範囲は確定するので、それによって大陸棚に対する権原が認められた延長大陸棚において沿岸国が主権的権利を行使することは、限界設定前でも認められる余地がある。

UNCLOS 上、深海底の範囲は、沿岸国による CLCS の勧告に基づく延長大陸棚の限界設定を通じて確定される。ISA は、限界未設定海域が沿岸国の延長大陸棚か深海底か判断する権限をもたず、その過程において何らの役割を果たすことも予定されていない。それゆえ、鉱物資源の概要調査の通知や探査の申請等の対象区域が深海底か否か明らかではない場合に、その海域の法的性格を ISA が判断することはできない。そのような状況において ISA のとるべき対応は、限界設定の問題に触れることなく手続を進めることと考えられる。

このとき、大陸棚の限界が明らかでない海域について、国家が ISA に概要調査の通知又は探査の申請を提出し、ISA の受理を受けて当該海域での調査又は探査を進めたとしても、その選択の責任を負うのは国家である。CLCS に申請が提出されている海域や CLCS の勧告で沿岸国の延長大陸棚と認められた海域を除外すれば、沿岸国の権利侵害を回避できる可能性は高い。しかし、沿岸国が UNCLOS の締約国ではない場合や⁴⁷、ここ 10 年以内に当事国になり CLCS にまだ申請を提出していない国である場合には問題が残る。

—注—

- ¹ UNCLOS の起草時は、200海里以遠まで大陸棚を有するのは30か国程度と考えられていた。Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, *The Law of the Sea: Definition of the Continental Shelf: an Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (United Nations, 1993), p.6.
- ² Cf. Bjørn Kunoy, “The Delimitation of an Indicative Area of Overlapping Entitlement to the Outer Continental Shelf,” *B.Y.I.L.*, Vol.83 (2012), pp.61-81; Bjarni Már Magnússon, *The Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles: Delineation, Delimitation and Dispute Settlement* (Brill Nijhoff, 2015), pp.117-213.
- ³ Ted L. McDorman, “The Role of the Commission on the Limits of the Continental Shelf: A Technical Body in a Political World,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.17 (2002), p.307; Jia Yu and Wu Ji-Lu, “The Outer Continental Shelf of Coastal States and the Common Heritage of Mankind,” *Ocean Development and International Law*, Vol.42(4) (2011), p.318.
- ⁴ Kentaro Nishimoto, “Issues Arising from Extended Continental Shelf Claims in Maritime Areas less than 400 Miles,” in *The Rule of Law in the Seas of Asia : Navigational Chart for Peace and Stability : International Symposium on the Law of the Sea* (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015), p.70.
- ⁵ The Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS), “Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982,” at http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm (as of 9 February 2017).
- ⁶ Alexei A. Zinchenko, “Emerging Issues in the Work of the Commission on the Limits of the Continental Shelf,” in *Legal and Scientific Aspects*, p.225; Erik Franckx, “The International Seabed Authority and the Common Heritage of Mankind: the Need for States to Establish the Outer Limits of Their Continental Shelf,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.25 (4) (2010), pp.555-556; Magnússon, *supra* note 2, pp.78-80.
- ⁷ DOALOS, “Preliminary information indicative of the outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles,” at http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_preliminary.htm (as of 9 February 2017).
- ⁸ Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements as at 02 January 2015, at [www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The United Nations Convention on the Law of the Sea \(as of 10 February 2017\)](http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The United Nations Convention on the Law of the Sea (as of 10 February 2017)).
- ⁹ CLCS/64 (2009), para.40.
- ¹⁰ CLCS/68 (2010), para.51.
- ¹¹ CLCS/64 (2009), para.76. その後も同様の判断を繰り返し (CLCS/76 (2012), para.57)、口上書で英国が領有書主張したフォークランド島と、米国、ロシア、日本等7か国からの口上書で指摘された南極に附属する以外の部分の大陸棚について勧告を出した (Summary of the Recommendations of the Commission, at http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/2016_03_11_COM_SUMREC_ARG.pdf (as of 10 February 2017))。
- ¹² E.g. CLCS/64 (2009), paras.46 (Submission made by the United Kingdom in respect of Hatton Rockall Area) (以下すべて、丸括弧内の国名は CLCS に申請を付託した国), 52 (Ireland in respect of Hatton Rockall Area), 71 (Fiji), 92 (Malaysia and Viet Nam, in the southern part of the South China Sea) and 106 (Viet Nam in respect of the North Area); CLCS/68 (2010), para. 36 (India); CLCS/72 (2011), para.22 (Bangladesh); CLCS/78 (2013), para.39 (Gabon); CLCS/80 (2013), paras.61 (China, in respect of part of the East China Sea) and 68 (Republic of Korea); CLCS/83 (2014), para.83 (Nicaragua, in respect of the southwestern part of the Caribbean Sea); CLCS/90 (2015), para.70 (Angola).
- ¹³ CLCS/74 (2012), para.19.
- ¹⁴ Ted L. McDorman, “The Continental Shelf,” in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, and Tim Stephens eds., *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford Univ. Press, 2015), pp.196-197.
- ¹⁵ 現在の附属書 5(a)は、CLCS によって 1998 年に採択された。Andrew Serdy, “The Commission on the Limits of the Continental Shelf and its Disturbing Propensity to Legislate,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.26(3) (2011), pp.362-366; Yasuhiko Kagami, Kentaro Nishimoto, and Yumi Nishimura, “Issues Regarding the Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the Submission by Japan,” (March 1, 2016), pp.14-16, available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2740277> (as of 10 February 2017).
- ¹⁶ Gaya は、CLCS は手続規則を改正し、限界の設定について紛争がある場合でも、申請を検討するよう にすべきであると指摘している。Declaration of Judge Gaya, Question of the Delimitation of the Continental

- Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia), 17 March 2016, Judgment.
- ¹⁷ 「最終的なものとし、かつ、拘束力を有する」との文言の解釈については、とりわけ第三国に対する効果に関して意見が割れてきた。Tomas H. Heidar, “Legal Aspects of Continental Shelf Limits,” in Myron H. Nordquist, John Norton Moore and Tomas H. Heidar eds., *Legal and Scientific Aspects of Continental Shelf Limits* (Nijhoff, 2004), p.32 (hereinafter *Legal and Scientific Aspects*); McDorman, *supra* note 3, pp.314-317; International Law Association (hereinafter ILA), Legal Issues of the Outer Continental Shelf, Conference Report of Berlin Conference (2004), pp.22-24; ILA, Legal Issues of the Outer Continental Shelf, Conference Report of Toronto Conference (2006), pp.15-16; Magnússon, *supra* note 2, pp.93-95; 兼原敦子「200海里を越える大陸棚の限界設定をめぐる一考察」村瀬信也・江藤淳一編『海洋境界画定の国際法』(東信堂、2008年) 116～117頁。
- ¹⁸ Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar), ITLOS, Judgment of 14 March 2012, para.407 (hereinafter Bangladesh/Myanmar case).
- ¹⁹ North Sea Continental Shelf, Judgment, *I.C.J. Reports 1969*, p.22, para.19.
- ²⁰ *Ibid.*.
- ²¹ *Ibid.*.
- ²² Bangladesh/Myanmar case, *supra* note 18, para.408; McDorman, *supra* note 14, p.192.
- ²³ Bangladesh/Myanmar case, *ibid.*, paras.362.
- ²⁴ *Ibid.*, para.409.
- ²⁵ *Ibid.*, para.407; McDorman, *supra* note 3, pp.306, 314; Heidar, *supra* note 17., p.31; Suzette V. Suarez, *The Outer Limits of the Continental Shelf: Legal Aspects of their Establishment* (Springer, 2008), pp.79, 121, 210; Franckx, *supra* note 6, pp.557-558; McDorman, *supra* note 14, p.196.
- ²⁶ Bjarni Már Magnússon, “Is there a Temporal Relationship Between the Delineation and the Delimitation of the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles?,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.28 (2013), pp.471-472; Magnússon, *supra* note 2, pp.185-210; McDorman, *supra* note 14, pp.191-192.
- ²⁷ Alex G. Oude Elferink, “Submissions of Coastal States to the CLCS in Cases of Unresolved Land or Maritime Disputes,” in *Legal and Scientific Aspects*, p.274.
- ²⁸ Bangladesh/Myanmar case, *supra* note 18, paras.443. それに対し、ニカラグア／コロンビア事件判決において、ICJは、「ニカラグアは、本件手続において、コロンビアの200海里以遠の大陸棚に対する権原と重複するまで遠方に広がる大陸棚縁辺部を有していることを立証しなかった」ため、ICJはニカラグアとコロンビアとの間の200海里以遠の大陸棚の境界画定をする立場にない (not in a position to delimit) と判断した。Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, *I.C.J. Reports 2012*, p.669, para.129.
- ²⁹ Bangladesh/Myanmar case, *ibid.*, para.109.
- ³⁰ Robin Churchill, “The Exercise of Coastal State Rights on the Outer Continental Shelf Pending Establishment of its Outer Limit,” in Jill Barrett and Richard Barnes (eds.), *Law of the Sea: UNCLOS as a Living Treaty* (British Institute of International, 2016) pp.146-147.
- ³¹ Bangladesh/Myanmar case, *supra* note 18, paras.444.
- ³² Churchill, *supra* note 30, pp.149-151.
- ³³ *Ibid.*, p.148.
- ³⁴ Arbitral Tribunal Constituted Pursuant to Article 287, and in Accordance with Annex VII, of the United Nations Convention on the Law of the Sea in the Matter of an Arbitration between Guyana and Suriname, paras.467-468; Aegean Sea Continental Shelf, Interim Protection, Order of 11 September 1976, *I.C.J. Reports 1976*, p. 10, para.30.
- ³⁵ Churchill, *supra* note 30, p.149.
- ³⁶ *Ibid.*.
- ³⁷ “Prospecting” is defined as “the search for deposits of polymetallic nodules in the Area, including estimation of the composition, sizes and distributions of deposits of polymetallic nodules and their economic values, without any exclusive rights”. (深海底におけるマンガン団塊の概要調査及び探査等に関する規則 (Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area and related matters) 1条3項 (d))
- ³⁸ “Exploration” is defined as “the searching for deposits of polymetallic nodules in the Area with exclusive rights, the analysis of such deposits, the use and testing of recovery systems and equipment, processing facilities and transportation systems and the carrying out of studies of the environmental, technical, economic, commercial

- and other appropriate factors that must be taken into account in exploitation”. (深海底におけるマンガン団塊の概要調査及び探査等に関する規則1条3項(b))
- ³⁹ 2017年2月現在、ISAは深海底における開発に関する規則を起草中である。ISA, “For the progress of work,” at <https://www.isa.org.jm/legal-instruments/ongoing-development-regulations-exploitation-mineral-resources-area> (as of 10 February 2017).
- ⁴⁰ Michael W Lodge, “The Deep Seabed,” in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, and Tim Stephens eds., *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford Univ. Press, 2015), pp.228-229.
- ⁴¹ CLCSの役割は200海里以遠の大陸棚に対する過度の主張を防ぐことにある、と指摘する論者もいる。McDorman, *supra* note 3, p.308.
- ⁴² Elferink, *supra* note 27, p.274.
- ⁴³ Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area and related matters, Regs.2(1) and 4(2); Regulations on Prospecting and Exploration for Cobalt-Rich Ferromanganese Crusts in the Area, Regs.2(1) and 4(2); Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Sulphides in the Area, Regs.2(1) and 4(2). Regulation 2(1) of these Regulations provides that “Prospectingmay commence only after the prospector has been informed by the Secretary-General that its notification has been recorded pursuant to regulation 4(2).” According to Regulation 4(2), “If the notification conforms with the requirements of the Convention and these Regulations, the Secretary-General shall record the particulars of the notification in a register maintained for that purpose and shall inform the prospector in writing that the notification has been so recorded.”
- ⁴⁴ 例えば、深海底におけるマンガン団塊の概要調査及び探査等に関する規則によると、ISAの事務局長は、通報から45日以内に、概要調査の通報がUNCLOS及びISAの諸規則の定める条件を満たしているか検討し、条件を満たしている場合は登録簿に登録してその旨を(規則4条2項)、また問題がある場合はその旨を開発者(pro prospector)に通報する(同3項)。しかしそこで事務局長が問題があると通報を義務づけられているのは、既に探査・開発の対象となっている区域、留保鉱区又は海洋環境を破壊する重大なリスクがあるとされている区域が含まれている場合か、又は、海洋の科学的調査及び技術移転に関する訓練プログラムへの協力及び海洋環境の保護及び保全への協力を開発者が約束する書面に不備がある場合(同3条4項(d)及び4条3項)に限られる。
- ⁴⁵ Article 6 of Annex III of the UNCLOS; Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area and related matters, Reg.21; Regulations on Prospecting and Exploration for Cobalt-Rich Ferromanganese Crusts in the Area, Reg.23; Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Sulphides in the Area, Reg.23. Article 153(3) of the UNCLOS and Article 3(3) of Annex III of the UNCLOS provide that exploration and exploitation in the Area shall be carried out in accordance with a formal written plan of work approved by the Council after review by the Legal and Technical Commission.
- ⁴⁶ UNCLOS84条2項は、沿岸国に、大陸棚の外側の限界線の海図又は地理学的経緯度の表の写しを、ISAの事務局長に寄託することを義務づけており、その情報はISA及びDOALOSのHP上で公開されている。ただし、前述したように、ISAがその手続のなかでそれを参照することは義務づけられてはいない。2017年2月現在、オーストラリア、フランス、アイルランド、メキシコ、ニウエ、パキスタン及びフィリピンの7か国しか寄託していない(ISA, “Article 84(2) - Charts and Lists of Geographical Coordinates,” at <https://www.isa.org.jm/article-842-charts-and-lists-geographical-coordinates>; DOALOS, “Deposits of Charts,” at <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/depositpublicity.htm> (as of 10 February 2017))。また寄託される情報のみでは、沿岸国による大陸棚の限界が設定される以前の状況は明らかではない。CLCSにおける申請の検討状況及びCLCSの勧告の要約については、CLCSのHP上に掲載されている (“Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982,” at http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm (as of 10 February 2017))。
- ⁴⁷ Zinchenko, *supra* note 6, pp.234-239; Magnússon, *supra* note 2, pp.82-87.