

インド太平洋における法の支配の課題と 海洋安全保障『カントリー・プロファイル』

〔国際法研究会（国際ルール検討グループ）〕

平成29年3月



公益財団法人 日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は、日本国際問題研究所が受託した発展型総合事業「インド太平洋における法の支配の課題と海洋安全保障カントリー・プロファイル」の国際法研究会（国際ルール検討グループ）の2016年度の最終報告です。

この研究会は、インド太平洋地域の領土や海域をめぐる法の支配が揺らぐ中、日本が安定した国際環境を創出し、海における「法の支配3原則」を実現するための課題について、法的側面から分析を行うこと、また、地域研究会との学際的な交流を通じて、多角的な観点から海洋安全保障研究を行う人材育成を図ることを目的としています。人材育成面では、昨年度に続き2016年8月、21名の大学生、大学院生、実務家を対象に、地域研究と国際法、双方の内容をバランスよく取り入れた海洋安全保障講座を開講いたしました。

日本の領土をとりまく状況が厳しさを増すなか、領土、領海、領空及びこれらに付随する空間における「法の支配」の内容や軍艦・公船の法的地位について精査する必要性が高まっています。本年度、国際法研究会では、南シナ海をめぐる中比国際仲裁裁判の裁定に関する法的評価、海洋境界の画定をめぐる法的な諸問題等について詳細な検討を行いました。この報告書は、国際法・国際海洋法の分野の専門家による知見と2年間にわたる議論の積み重ねが反映された研究成果です。

なお、ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、このような研究成果は、わが国の政策形成にとって有益な貢献となるものと確信しています。

本研究に真摯に取り組まれ、報告書の作成にご尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成29年3月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 野上 義二

研究体制

主査：	中谷 和弘	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員：	石井 由梨佳	防衛大学校人文社会学群国際関係学科講師
	児矢野 マリ	北海道大学大学院法学研究科教授
	坂巻 静佳	静岡県立大学国際関係学部講師
	鶴田 順	政策研究大学院大学准教授
	中島 啓	神戸大学大学院法学研究科学術研究員
	西本 健太郎	東北大学大学院法学研究科准教授
	西元 宏治	専修大学教授
	許 淑娟	立教大学大学院法学研究科准教授
	堀口 健夫	上智大学法学部地球環境法学科教授
委員兼幹事：	山上 信吾	日本国際問題研究所所長代行
	相 航一	日本国際問題研究所研究調整部長
	小谷 哲男	日本国際問題研究所主任研究員
	岡田 美保	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	平林 祐子	日本国際問題研究所研究助手

(敬称略)

平成 28 年度 海洋安全保障講座 実施概要 (8 月 26 日(金) 開催)

<時間割>

9:30-9:50	主査挨拶、オリエンテーション (受講者自己紹介)
9:50-10:50	1. 日本の海洋安全保障政策の課題
11:00-12:00	2. 国際法から見た海洋安全保障問題と我が国の領土関連問題
12:00-13:00	ランチ (兼:懇親会)
13:00-14:30	地域研究 各論 3. アジア・太平洋の安全保障環境 4. 中国の海洋進出
14:45-16:15	国際法 各論 5. 各海域における軍艦・公船・船舶の航行に関する国際法 6. 対領空侵犯措置と公海・EEZ 上における防空措置
16:30-18:00	7. 全体討議 (ケーススタディ:南シナ海問題) 「仲裁裁判所判断をめぐる国際法と国際政治」
18:00-18:10	両主査による総括

<講師>

1	日本の海洋安全保障政策の課題 小谷 哲男 (日本国際問題研究所主任研究員)
2	国際法から見た海洋安全保障問題と我が国の領土関連問題 中谷 和弘 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
3	アジア・太平洋の安全保障環境 菊池 努 (青山学院大学国際政治経済学部教授/日本国際問題研究所上席客員研究員)
4	中国の海洋進出 土屋 貴裕 (慶応義塾大学 SFC 研究所上席研究員)
5	各海域における軍艦・公船・船舶の航行に関する国際法 坂巻 静佳 (静岡県立大学国際関係学科講師)
6	対領空侵犯措置と公海・EEZ 上における防空措置 石井 由梨佳 (防衛大学校人文社会学群国際関係学科講師)
7	全体討議 (南シナ海問題についての講義後、受講生によるディスカッション) 小谷 哲男 (日本国際問題研究所主任研究員) 鶴田 順 (政策研究大学院大学准教授) 中島 啓 (神戸大学大学院法学研究科学術研究員)
8	総括 菊池 努 (青山学院大学国際政治経済学部教授/日本国際問題研究所上席客員研究員) 中谷 和弘 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
	討論参加者 八木 直人 (海上自衛隊幹部学校教官) 福嶋 輝彦 (防衛大学校教授) 福田 円 (法政大学法学部准教授)

目 次

はじめに

	中谷 和弘 …… 1
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 …… 7
第 2 章 ベンガル湾海洋境界仲裁（バングラディッシュ＝インド、2014 年）判決	
	許 淑娟 …… 23
第 3 章 海上信頼醸成措置と国際法－行動基準（Code of Conduct）を中心に－	
	石井 由梨佳 …… 35
第 4 章 日中漁業協定の暫定措置水域等における海洋生物資源管理の現状と課題	
	鶴田 順 …… 53
第 5 章 南シナ海仲裁判断の検討：歴史的権利および海洋地勢の法的地位	
	中島 啓 …… 67
第 6 章 南シナ海仲裁判断の検討：中国の活動に対する判断	
	西本 健太郎 …… 83
第 7 章 海底金属資源の探査・開発と環境保全－環境影響評価（EIA）をめぐる 国際規範の発展動向と日本の現状・課題	
	児矢野 マリ …… 97
第 8 章 ロンドン海洋投棄条約体制下での「配置」をめぐる法の発展：気候変動 等の緩和を目的とする活動に対する国際規制の展開を手がかりとして	
	堀口 健夫 …… 131
第 9 章 チャゴス諸島海洋保護区に関する国連海洋法条約付属書 VII に基づく 仲裁判断（モーリシャス vs. イギリス、2015 年 3 月 15 日）	
	西元 宏治 …… 155

はじめに

中谷 和弘

国際法研究会は、2年目である2016年度には、以下のように合計6回の研究会合を開催した。なお、第4回は、南シナ海仲裁裁判について、この主題に造詣の深い3名の有識者にゲスト・スピーカーとして報告を頂いた。

**「国際法研究会」(国際ルール検討グループ)
平成28年度会合一覧**

第1回	4月15日(金)	年間スケジュールの確認
第2回	6月24日(金)	坂巻 静佳 委員：「大陸棚限界委員会の勧告に基づく限界設定前の延長大陸棚の法的地位」
		許 淑娟 委員：「200海里以遠における海洋境界画定に関する判例研究」
第3回	8月3日(水)	石井 由梨佳 委員：「東南・南アジア地域における薬物取引及び人身取引の規制と海上法執行について：移民阻止(Migrant interdiction)を巡る問題を中心に」
		鶴田 順 委員：「東シナ海の海洋生物資源管理の現状と課題」
第4回	9月7日(水)	柳井 俊二・国際海洋法裁判所判事：「今次の国際仲裁判断に寄せて」
		河野 真理子・早稲田大学教授：「南シナ海をめぐる中比国際仲裁裁判の裁定概要」
		奥脇 直也・明治大学教授：「今次の国際仲裁判断の評価・コメント」
第5回	10月7日(金)	中島 啓 委員：「南シナ海仲裁判断の検討：歴史的権利および海洋地勢の法的地位」
		西本 健太郎 委員：「南シナ海仲裁判断の検討：中国の活動に対する判断」
第6回	12月9日(金)	児矢野 マリ 委員：「海底鉱物資源探査・開発活動と環境保全—環境影響評価(EIA)をめぐる国際規範の発展動向と日本の現状・課題」
		堀口 健夫 委員：「ロンドン海洋投棄条約体制における「配置(placement)規定の意味：気候変動の緩和を目的とする活動に対する国際規制の展開を手がかりとして」

検討した課題は、この一覧表からもわかるように多岐にわたるが、2016年度に特に注目されたのは7月12日に南シナ海問題の仲裁判断が判示されたことであり、国際法研究会の

主たる検討課題も同仲裁判断をめぐるものとなった（第4回及び第5回）。

同仲裁判断は、裁判管轄権及び受理可能性を積極的に認めて本案判断に進んだという手続的な面でも注目されるが、実体判断としては、次のような判断をした。①国連海洋法条約によって中国が主張する歴史的権利と九段線はいわば「上書き」され、「既得権」だとして主張することはできないとした、②同条約 121 条にいう「島」に該当するための基準として、「人々の安定的なコミュニティー」又は「外部の経済に依存せず純粋に採取的でない経済活動」を維持できることを挙げ、南沙諸島における高潮時に水面上にある地形はすべて、排他的経済水域又は大陸棚を有しない「岩」であって「島」はないと判示した、③南シナ海での中国の行動を次のように国際法違反であると判示した（a.フィリピンによるEEZでの漁業を禁止し、またフィリピンの許可なしにミスチーフ礁での構築物・人工島を建設したことでフィリピンの排他的経済水域及び大陸棚に関する主権的権利を侵害した。b.フィリピン漁民によるスカボロー礁へのアクセスを禁止したことでフィリピン漁民の伝統的な漁業権を侵害した。c.大規模な埋め立て及び人工島建設により脆弱な生態系及び絶滅危惧種の生息地を保全・保護を義務とする同条約 192-194 条に違反した。d.フィリピン船舶がスカボロー礁に接近するのを阻止しようとしたことで衝突の重大な危険を創出し同条約 94 条及び海上衝突予防国際規則条約に違反した）。

同仲裁判断は、特定国の海洋分野での野心的な行動に対してこれまで最も詳細な判断を行ったものであり、国際社会における法の支配にとって画期的な意義を有するものである。本仲裁判断は、法的拘束力を有するものであるため、同判断を履行しないと中国は国際法に違反することとなる。人工島建設の即時中止や九段線の撤回をはじめとする行動をとることが中国の国際法上の義務となっている。当事国間で仲裁判断の履行に関連して外交交渉するに際しても、判断の大枠を逸脱するものであってはならない。ましてや、海洋の有する普遍的な価値ゆえに、フィリピンと中国以外の諸国も純粋な第三者では全くなく、直接的な利害関係を有する国家として、仲裁判断の誠実な履行を求める正当な利益を有する。なお、「島」の基準については、国家実行を正しく反映したものといえるか疑義があるため、今後の国家実行の集積や別の国際裁判例をなお待つ必要がある。

2014年5月30日の アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）において安倍首相が示した「国家は、①自国の主張を国際法に基づいて明確に行わなければならない、②自国の主張を通すために力や威圧を用いてはならない、③紛争を平和的手段によって解決するよう努力しなければならない」という「海洋における法の支配3原則」は、国際法上は当然のことを指摘したものだが、当然のことを守らず、海洋において「力による現状変更」を進める国家が現存する以上、今日とりわけ重要な意義を有するものである。国際

法においては「法の支配」を特に強調する必要のある分野はまさに海洋である。中国の野心的行動と南シナ海仲裁判断はこの点を如実に示すものであったといえよう。

2002年にASEAN諸国と中国の間で合意された南シナ海行動宣言(DOC)との関連で言えば、DOCは法的拘束力を有しないものの、南シナ海における中国の行動はDOCに違反している。例えば、米国軍艦の航行に異議を唱えることは航行の自由の尊重等をうたった3項に反し、また人工島を建設して居住環境を整えることは無人の島や岩礁等に居住する活動を控えること等をうたった5項に反している。今後、拘束力を有する南シナ海行動規範(COC)を作成するにあたっては、「海洋における法の支配」という観点から本仲裁判断を参考にして、その内容と齟齬しないよう留意することが求められよう。

その他の主題として、本研究会では、200カイリ以遠のいわゆる延長大陸棚問題(第2回会合)、海上からの難民・移民への対応のあり方(第3回会合)、海洋生物資源管理(第3回会合)、海洋環境保護(第6回会合)を扱った。各々の詳細は各委員の報告書をご覧いただきたいが、海洋の問題は多岐にわたり、その中の特定の主題はそれ自身として自己完結せず、他の主題とも密接にリンクしている。このことは、例えば、南シナ海仲裁判断では海洋環境問題が海洋安全保障と密接に結びついていること、既にイタリア等の南欧諸国が経験しているように海上難民の問題は人権問題であると同時に安全保障問題でもあることから明らかであろう。linkage politics という古典的用語は海洋についても当然にあてはまるのである。

海域との関係では、本研究会の主たる対象は、東シナ海及び南シナ海をはじめとする東アジア及び東南アジアの海域であった。インド洋については、第1年目である2015年度にチャゴス諸島海洋保護区に関する仲裁判断(モーリシャス対英国)を検討した。その他、2016年8月26日に開催した海洋安全保障講座において私自身がふれたホルムズ海峡の日本にとっての死活的重要性をここで再確認しておきたい。輸入石油の大半を中東に依存し、その大半が同海峡を通航するタンカーによって輸送されるという事実に加えて、alternative route がないこと(この点はマラッカ海峡との大きな相違である)は、ホルムズ海峡を世界で最も重要な海域と言っても過言ではないものとしている。さらに、沿岸国であるイランもオマーンもホルムズ海峡を国際海峡とは認めておらず領海だと主張していること、及び中東という紛争多発地域に所在していること、さらにイランとサウジアラビアが2016年1月に外交関係を断絶したこと、米国の対イラン政策がトランプ新政権の下で変更する可能性が大きいこと等に鑑みると、ホルムズ海峡はまさにchokepointであり、同海峡の通航はいつ阻害されても不思議ではないと言わざるを得ない。

ロバート・カプランは『インド洋圏が世界を動かす』(合同出版)の中で、インド洋諸

はじめに

国の戦略的重要性を説いた。日本の海洋安全保障にとっても、東アジア諸国及び東南アジア諸国との関係のみならず、オマーン、パキスタン、インド、スリランカ、モルジブといったインド洋諸国との関係も非常に重要であり、これらの諸国との海洋分野での対話や *capacity building* を一層強化することが望まれる。とりわけオマーンは、ホルムズ海峡の沿岸国であるという地政学的に最も重要な位置を占めているのみならず、地域紛争の仲介役もつとめてきた穏健で安定した国家でもあるため、関係の強化が日本外交にとって極めて重要である。また、中国企業がスリランカやパキスタンの港湾を租借するという動きもあり、中国のインド洋における今後の動向を注視する必要がある。

2016年度の研究のまとめをかねて、2017年2月20日に JIA フォーラムを開催し、米国からポール・ライクラー弁護士を招聘して、「南シナ海における公正で恒久的な平和の実現に向けて」と題する講演をして頂いた。ライクラー弁護士は様々な国際裁判における訴訟当事国の弁護人として世界的に著名であり、フィリピン対中国の南シナ海仲裁裁判においてフィリピン側の弁護人としてフィリピンの勝訴に多大の貢献をした。海洋分野での法の支配における国際裁判の役割を再認識するのみならず、国際裁判の実態と訴訟戦略のあり方を考える上でも貴重な講演であった。

なお、1年目である 2015 年度には、以下のように合計6回の研究会合を開催した。同年度の研究会合での報告に基づく論考の一部は既に 2015 年度の報告書に掲載され、残余のものは本報告書に掲載されている。

**「国際法研究会」(国際ルール検討グループ)
平成27年度会合一覧**

	開催月日	テーマ、報告者
第1回	6月4日(木)	プロジェクトの趣旨説明と年間スケジュールの確認
第2回	8月7日(金)	「海上信頼醸成措置と国際法 — 行動基準を中心に」 石井 由梨佳 委員
		「排他的経済水域における軍事的活動」 坂巻 静佳 委員
第3回	9月25日(金)	「日中漁業協定の暫定措置水域等について」 鶴田 順 委員
		「南シナ海における中国の活動の法的評価」 西本 健太郎 委員
第4回	11月27日(金)	「チャゴス諸島海洋保護区に関する国連海洋法条約付属書VIIに基づく仲裁判断(モーリシャス vs. イギリス)」 西元 宏治 委員
第5回	12月25日(金)	「南シナ海の埋立・資源開発と環境保全 — 国際法の観点から」 児矢野 マリ 委員、堀口 健夫 委員(共同報告)
第6回	1月29日(金)	「南シナ海に関する中比仲裁裁判管轄権判決の評価」 西本 健太郎 委員

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、大陸棚の権原に関わるものではない。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得ない。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.

第2章 ベンガル湾海洋境界仲裁（バングラディシュ＝インド、2014年）判決

許 淑娟

はじめに

本研究の課題は、200 カイリ以遠における海峡境界画定の判例研究の析出および考察である。具体的にはベンガル湾をめぐるバングラディシュ・インド仲裁裁定を、同じくベンガル湾をめぐる判決であったバングラディシュ・ミャンマー事件判決との比較において、分析する¹。

1. 事実

2009年10月、国連海洋法条約（UNCLOS）付属書VIIに基づく申立がバングラディシュよりインドに対して通知されることにより、本件手続きが開始された。インドも管轄権・受理可能性について争うことなく、Wolfrum（裁判長）、Cot、Mensa（バングラディシュ任命）、Rao（インド任命）、Shearerの5名の裁判官によって法廷が構成された。さらに、当事国の合意に基づき、Grayが水路学専門家（hydrographic expert）として任命された。なお書面手続きと口頭弁論の間の2013年10月22日から26日において、仲裁法廷および当事国の代理人たちは現地調査を行った。その後、口頭弁論を経て、2014年7月7日に判決が下された。

判決では、ベンガル湾における領海・EEZ・大陸棚（200海里以内・以遠とも）の両国の境界画定を行った。EEZおよび大陸棚においては黒海海洋境界画定判決で明示された3段階方式を用い、ベンガル湾の形状にかんがみて、等距離中間線からの調整が施された。また、陸の国境線の終点＝海洋境界線の始点も全会一致で決定した。

ベンガル湾の海洋境界画定交渉は、1970年代にさかのぼる。ミャンマーとインドは等距離原則に基づく境界画定を望み、バングラディシュは海岸の凹型の形状にかんがみ、等距離原則に基づく境界画定は衡平でなく、Cut-off効果があることを主張していた。交渉による合意が得られないことから、2009年10月にバングラディシュはインドに対してUNCLOSのものの仲裁手続きを開始したものが本件であるが、同日、ミャンマーに対しても仲裁を申し立てている。しかしミャンマーとの紛争は同年12月にITLOSに移管された。ITLOSは2012年に判決を下したが、インドは、ITLOSへの提訴に合意せず、仲裁廷により判断が行われた。

2. 判決要旨

（1）仲裁法廷の管轄権

仲裁法廷は、まず、両国とも国連海洋法条約の当事国であり、手続選択に関する宣言をしていないことから、仲裁を受け入れることになること、また、陸地の終点に関する管轄権について両当事国は合意していることを確認した。また、紛争がバングラディシュによって適切に提訴されたかについても、長くに涉った交渉において成果が見られなかったことから、283条において求められる要件に応じているという認定した²。

次に、200カイリ以遠の大陸棚境界画定に関する管轄権であるが、両国とも仲裁法廷の管轄権には合意している。仲裁法廷は、200カイリ以遠に対する境界画定に関して判例は限定的な立場をとっていること、および、大陸棚限界委員会との関連において外縁が決定されていないことを確認しながらも、バングラディシュ・ミャンマー判決を想起し、大陸棚限界委員会は外縁確定（*delineation*）を行い、国際裁判所あるいは法廷は境界画定（*delimitation*）を行うという相互補完的な関係にあるとして、本法廷が200カイリ以遠の大陸棚の側面における境界画定に関する管轄権行使を差し控える根拠が見当たらないとした。法廷は、76条が単一の大陸棚という概念を体現していることを強調し、200カイリ以内と以遠の大陸棚において区別は設けられないとする。大陸棚限界委員会はその審査を本判決が出るまで待つとしており、本法廷が管轄権を行使しない場合、実質的に当事国は大陸棚に対する権利を享有することができない結果をもたらすとも指摘した³。

（2）国境線の終点

海洋境界の始点である陸地の国境線の終点について、当事国は大きく対立した。1947年 Radcliffe 裁定（インドとパキスタン間の境界画定）では、Khulna 区域と 24 Parganas 区域の境界線を国境線と定めた。区域の境界線は、ベンガル提督の 964 号通知にて、「the midstream of the main channel for the time being of the rivers Ichhamati and Kalindi, Raimangal and Haribhanga till it meets the Bay」と規定されている。この中流（*mainstream*）は Radcliffe 裁定に付された付属書 B に説明のための地図（*illustrative map*）に点線にて示されている。

当事国は、*and* の意味や *for the time being* について、解釈を争った。1947年裁定によって国境が確定されたという立場をとるバングラディシュに対して、インドは *demarcation* までその正確な位置は定まっていないという主張を行い、パキスタン政府・インド政府間の 1951 年の書簡交換をその補強証拠として挙げた。また、1957 年の Kennedy 司令官による国連への報告書も証拠として挙げられたが、それらの意義について、両国は争っている。地図については、インドは Radcliffe 裁定に付された地図の意義を強調し、それに対して、

バングラディッシュは、1931年の英国海軍による海図859に依拠した。バングラディッシュはRadcliffeの地図は説明のための概念図にすぎず、1931年海図がその詳細を補ったものであり、その正確性を主張した⁴。

当事国それぞれが主張した中流および湾への流入点に対して、仲裁法廷は、Haribhanga川の水路の中流がRadcliffe裁定で示された線と判示した（IchhamatiとKalindiはRaimangalに流入し、Raimangalの一部はHaribhangaに流れ込むため）。Bagge裁定によっても、境界線決定（demarcation）は可能であり、1947年当時の国境線にて確定されたものを解した。1951年の書簡は、国家による実行というには事務的なものにとどまるためカウントできず、Kennedy報告も詳細なものとは言えないとする。

法廷は、Haribhanga河口に閉鎖線を引き、1947年Radcliffe Mapに示された点線（1947年時点の中流）との交点を確定。それを現在の地図に移すという方法を取り、国境線の終点を決定した⁵。

（3）基点の選定と領海の境界画定

法廷は、領海・EEZ・200カイリ以内と以遠の大陸棚ではそれぞれ異なる考慮がなされることに留意した（たとえば領海は機能的な水域ではないこと）。当事国もそのような判断を法廷に求めていた⁶。

基点に関して、両当事国はそれぞれの沿岸に対して基点を主張した。おおむね島を基点と主張したが、いくつかは低潮高地にも主張された。基点の選定（とりわけインドが主張したNew Moore Island/South Talpatty）をめぐる、バングラディッシュは、気候変動による海面上昇の可能性とそれに伴う海岸線の不安定性を挙げ、低潮高地の選定は不相当と主張した（そもそも低潮時も存在が確認できないとも主張）。これに対して、法廷は、「境界画定時の物理的な現実」（Black Sea）に係わるのであって、将来の海岸線の不確定性を論じる必要はないことを述べ、これは国境線における「安定性と終局性」（Preah Vihear判決）の重要性にも合致するとした⁷。

両当事国は、領海の境界画定の方法について、UNCLOS第15条に基づくという点は一一致をみたものの、「特別の事情」の解釈をめぐる争いがあった。バングラディッシュは、衡平な結果がもたらされる場合は等距離線を用いるが、そうでなければ、他の方式が用いられるべきと主張した。これに対して、インドは、基点が設定できず等距離線をそもそも確定できない場合以外は、等距離線を使うものと主張した。具体的には、バングラディッシュは、海岸の不安定さとベンガル湾のくぼみを理由に、2等分線を主張した。インドは、バングラディッシュは、中間線から離れる根拠となりうる「特別な事情」を示していないと主

張した⁸。

そこで仲裁法廷は、領海の境界画定は、他の機能的な水域に比べて国際法上明確に示されていることを確認し、現在の海岸線の現実に鑑みて判断すること、領海のような狭い幅においては海岸の形状も大きく影響しないことを論じて、バングラディシュの見解を退けた。

両当事国の主張の異なる基点は低潮高地に設定されたものであり、現地調査の際には、波の影響で、基点として主張された低潮高地はいずれも視認できなかった。法廷は、基点は「海岸におけるもっとも適切な点」であり、「顕著な海岸上の点」でなければならない（黒海事件判決）として、それら低潮高地を基点として認定せず、それぞれの国の海岸から一つずつ基点を選択した。その中間点から171度40分32.81秒の角度で伸ばした線を暫定的中間線とした。基点間の中間点が国境線の終点とずれるため、終点と合わせる調整を行い、領海境界線を画定した⁹。

（4）領海以遠の境界画定に関連する海岸と区域

関連する海岸の当事国の主張は以下のとおりである。バングラディシュは海岸線を二つのセクターに分け、すべての海岸線が関連する海岸であると主張した。第一のセクターは、南に面するGanges-Brahmaputra Delta海岸であり、第二セクターはKutubdia島からミャンマーとの陸の国境線に近い岬までの西側に面する海岸である。総距離は418.61キロである。インドは、関連する海岸は、南に面するデルタの海岸と、Sandy Pointまでの西側の海岸を示し、706.38キロであると主張した。インドはDevi Point（等距離線を構成する最後の基点）までが関連する海岸であるとした。

法廷は、海岸線からの投影が重複する部分を創出する海岸線が関連する海岸であるとして、インドの主張を退け、Devi PointからSandy Pointまでも含めた。さらに、Andaman諸島からの投影もバングラディシュからの投影と重なるということから、Andaman諸島の海岸の一部も関連する海岸と認定した。総計して800キロを超える海岸を関連するものとした。両国の海岸の割合は、1対1.92となる¹⁰。

続いて法廷は、200カイリ以遠の大陸棚を含めて、関連する海岸から投影される部分を関連する区域として認定した。その区域は、その東側はバングラディシュとミャンマー間の境界線で区切られ、南側はバングラディシュが大陸棚限界委員会に提出した外縁までとなる。406,833平方キロメートルとなる¹¹。

（5）EEZおよび200カイリ以内の大陸棚の境界画定 312-

方法論について、法廷は論じた。そもそも、74条・83条によってEEZおよび200カイ

り以内の大陸棚の境界画定が規定されていることで当事国は一致しているが、等距離線方式が中心的なものであるか、二等分線方式の適用を必要とする状況があるかについて議論がある。バングラディッシュは、海岸線の凹状、不安定性、水面上昇を論拠として、両国の海岸の二等分線である真南の線を境界線として主張した。インドは、黒海事件で示された三段階の等距離線／関連事情方式に沿って、いくつかの基点から構成される暫定的等距離線を示した。

法廷は、黒海事件で示された境界画定の方法を確認すると同時に、「二等分線方式は等距離方式の適用が不適切なものとなる要素」（ニカラグア・ホンデュラス事件）がない限り、等距離線／関連事情方式が望ましく、本件にはそのような要素が見いだせないとした¹²。

さらに法廷は、領海のための基点に加えて、当事国が主張した基点からさらに5点（バングラディッシュの海岸から3か所、インド側に2か所）を選定し、暫定的な中間線を示した¹³。

関連事情について、バングラディッシュは、海岸の不安定性、海岸の凹状性に加えて、ベンガル湾における漁業への依存度を主張した。

法廷は、「気候変動に由来するものも含めて、海岸の将来の変動は暫定的等距離線の調整において考慮されることはない¹⁴」と述べる一方で、凹状の主張については、Cut Off 効果を生じる場合には、衡平な結果を達成するために、調整の対象になることを確認した¹⁵。Cut offについては主張が重複するすべての区域（200カイリ以遠も含む）について効果を考えるべきであることを確認しつつ、バングラディッシュの海岸は明確にくぼんでおり、とりわけ Prof-3 点から南方向で東側に曲がっている部分において Cut Off 効果が顕著であるとした（インド海岸の I-2 とバングラディッシュの海岸が後退していることによって影響されている部分のこと）¹⁶。

関連事情によって、バングラディッシュは、調整の結果、等距離線は、境界線の始点から真南にまっすぐ延ばすべきと主張した（二等分線）。これに対してインドは、等距離線を境界線にすべきと反論した¹⁷。

仲裁法廷は、「単一の大陸棚（single continental shelf）」という考え方から、200カイリ以内における調整も200カイリ以遠の境界画定になることから、次章において論じるとした¹⁸。

（6）200カイリ以遠の大陸棚の境界画定

画定方式についてであるが、当事国は200カイリ以遠の大陸棚に関して権原付与（entitlement）を有していることに合意しており、また、それぞれが大陸棚限界委員会に申請済みである。200カイリ以遠の大陸棚の境界画定も83条に基づいて行われることにも

同意している。バングラディシュは、2012年バングラディシュ・ミャンマー事件判決をうけて、地理的に「最も自然な延長（most natural prolongation）」によって200カイリ以遠の大陸棚が権原付与されるという主張を撤回し、当事国の権原付与の外縁は76条4項によって決定されることを、および、どちらの当事国も主張が重複している区域において地質学的・地形学的要素においても優越する権原付与を主張することはないことを受け入れた¹⁹。

当事国の主張する境界線であるが、バングラディシュは、200カイリ以遠の大陸棚についてはほとんどの部分がCut Offされてしまうことから、海岸の凹状性が関連事情であることを主張した。また、200カイリ以内において衡平であっても、200カイリ以遠でそうであるとは限らないとして、200カイリを超えた段階で、等距離線を215度の角度に曲げる（バングラディシュとミャンマー間の海洋境界線と平行）を主張した。これは、最大限の距離に至る区域へのアクセスが認められてきたという最大射程（Maximum Reach）原則に合致するものとした。インドは、200カイリ以遠に対しても、標準的な等距離／関連事情方式が用いられるべきと主張し、調整する事情は存在しないとした。大陸棚限界委員会に申請しなかった部分に対するインドの主張については、そうした申請が境界画定には影響を与えないし、また、この申請については修正する可能性があることをすでに国連に伝えていることを論じた²⁰。

法廷は、200カイリ以遠の大陸棚境界画定のために、追加で基点をDevi Pointの低潮線に設定し、暫定的な中間線を確定した。200カイリ以内と同様に、200カイリ以遠の大陸棚においても、ベンガル湾の凹状性によって暫定等距離線ではバングラディシュのCut Off効果が大きいと認め、調整が必要と認定した。ただし、バングラディシュが主張した最大射程原則は否定した²¹。

（7）暫定等距離線の調整

法廷は、等距離線の調整において、バングラディシュに対する等距離線の過度に否定的な（excessive negative）な帰結を調整する必要があるが、その際には、不合理にインドの権原付与を侵食しないようにしなければならないとした。

法廷が調整した境界線は、Point3より、177度30分の角度で、バングラディシュとミャンマーの境界線への最短線となり、263カイリに及ぶ。「係争中のすべての区域に関して、法廷は、インドの権原付与を不合理に制限していない」とした²²。

（8）不均衡性テスト

調整された境界線によって区切られた区域の比率は、1（バングラディシュ）:2.81（イ

ンド）となった。海岸線の割合（1:1.92）に比して、「重大な不均衡」は存在しないとされた²³。

（9）グレイエリア

バングラディシュから200カイリ以遠であるが、インドからは200カイリ以内である「グレイエリア」が存在することに触れている。法廷は、本境界画定が、インドとミャンマーのEEZの主張が重なる二つのグレイエリアにおける水柱に対して、インドがミャンマーに対して有する権利になんら影響を及ぼすものではないとした²⁴。

3. 解説

（1）本件の課題と特徴

海洋境界画定の諸判決からみて、本件で留意すべき課題は次の点であった。

第一は、200カイリ以遠の大陸棚境界画定である。この点については、序論でも論じたように、本仲裁廷は200カイリ以遠・以内を問わず、大陸棚の境界画定の判断を行った。これは、同じくベンガル湾のバングラディシュ・ミャンマー事件に引き続き二例目である。後述するが、バングラディシュ・ミャンマー事件判決と同じ論理構造とベンガル湾の地理的な状況に支えられて、本件の境界画定の判断がなされた。

第二は、バングラディシュの海岸線のくぼみの評価問題である。この海岸線の形状が、関連事情として、暫定等距離線にどのような影響をもたらすのかが課題であった。本件の海岸線のくぼみは、北海大陸棚事件のそのように、きわめて典型的な例であり、暫定等距離線の調整は必須となることについて疑いはなかったが、どのように調整されたかについて、その透明性・予測可能性については問題なしとしない。

第三の点は、気候変動による水面上昇と低潮高地に関する評価である。これは、河口が入り組んでいて海岸線の地形が変わりやすいという従来からもあった論点ではなく、今後の地球温暖化による海面上昇を見据えた問題提起であったといえる。低潮高地に基点を設定することは認められているが、将来、沈みうる可能性にかんがみた場合、基点として選定することの是非は問われるところである。他方で、境界画定の判断に、予測不可能な未来の海岸の形状を含むのかという重大な問題も惹起する。

以上の三点の課題に直面した本仲裁判断の特徴は、バングラディシュ・ミャンマー事件判決の鏡という点に集約されるだろう。最終的に画定された境界線も対称的ではあるが、個別の論点における判断において、バングラディシュ・ミャンマー事件判決と同一の判断を行っている。もう一点、本判断の特徴をあげるならば、現地視察を行った仲裁判断であっ

たということである。気候変動による影響が本件の課題として挙げたが、裁判官が実際に現地に行き、海岸の状況、基点、低潮高地について視察を行った稀な例といえる²⁵。

（2）個別論点

本件判断の最大の論点は、200 カイリ以遠の大陸棚境界画定について法廷が管轄権を有するかどうかであった。（1）で論じた通り、本仲裁判断は、ほとんどすべての論点において、バングラディシュ・ミャンマー事件判決を繰り返しており、本論点も同様である。すなわち、大陸棚の外縁確定と境界画定の区別を論じ、前者が大陸棚限界委員会の任務であり、後者は仲裁法廷の任務であるとして、境界画定は管轄権の範囲内であるとした。また、大陸棚限界委員会は本件が係争中であることをうけその審議を中断しており、仲裁廷が判断を下さなければ、デッドロックに陥るという根拠も挙げた。バングラディシュ・ミャンマー事件判決においては、200 カイリ以遠の大陸棚境界画定について初めて判断を下すということや、当事国の対立もあるなかで、管轄権が認められたのに対して、本件では、バングラディシュ・ミャンマー事件の先例があること、当事国間に争いがないことから、先例を確認するにとどまったといえよう。しかしながら、一般的に言えば、大陸棚の外縁が確定しない状況で、常に境界画定が可能であるとは言い難い。境界画定を行った後に、大陸棚がそこまで延びていなかったことがのちに判明した場合はどうなるのか。また、本件のように隣り合う海岸ではなく、向かい合う海岸の場合、大陸棚の外縁と境界画定は別個の任務とは言い切れなくなるだろう²⁶。

次に、陸の境界線の終点をきわめてプラクティカルな方法で決定したことも注目し値する²⁷。陸の境界線の終点、すなわち、両国の各種協定における「川の中流」をめぐる解釈の争いについて、仲裁法廷は、解釈論や川の流れの変遷をたどることによって解決することをしなかった。陸の境界線が画定された時点、すなわち、Radcliff 裁定時に付された地図により、その地形による川を中心の座標軸をそのまま現在の地図に移し替えるという方法をとったのである。

第三に、基点の設定であるが、ここで仲裁廷は ICJ の黒海海洋境界画定事件判決を確認している。すなわち、基点とは画定時の「物理的な現実」を示すもの、「海岸におけるもっとも適切な点」であり、「顕著な海岸上の点」でなければならないという。これは従来の判例を確認しているのみならず、本件においては、将来の海面上昇等は考慮に入れないことを言明したことになる。画定時の状況によって境界画定線は定められ、その線は今後も尊重されることになる。とはいうものの、本件では、低潮高地をその基点として仲裁廷は選ばなかった。基点の選定について理由は付されていない。早晩低潮時においても水面上に

浮かぶことはなくなることを懸念してなのか、あるいは、係争海域全体が非常に浅い海であり低潮高地それ自体が顕著な海岸上の点とは見いだせなかったのか、現地調査を行った際に、それら基点と主張される低潮高地が視認されなかったことは関係するのか等々、今後の判例形成に影響を及ぼしうるような記述は一切行われていない。本件全体にいえることでもあるが、仲裁廷自体が、基点の選定を含め境界画定プロセスにおける客観性・透明性・予測可能性を重視すると繰り返すものの、それぞれのプロセスにおいて先例を引用するにとどまり、具体的な理由付けを示しておらず、客観性・透明性・予測可能性が担保されているのかを検証するのは困難である²⁸。

第四に、暫定等距離線の調整であるが、判決添付のスケッチマップをみればわかるように、バングラディッシュ・ミャンマー事件判決で定められた線と二等辺三角形を描くように調整されている。前提として、仲裁廷は一方当事国が主張した二等分線という方式を排除した。等距離線を暫定的に引いた後に、海岸線のくぼみから調整を行ったのであるが、それが、177度30分に沿った測地線へと調整された。これはバングラディッシュが主張した二等分線にきわめて近い。この根拠についても判決は触れることなく、二等分線を廃し等距離線方式を取った際の根拠である客観性・透明性・予測可能性の確保からは程遠い結果となっている。なお、調整の際に、最大距離までのアクセスを確保すべきであるという主張（最大射程原則）は退けられた²⁹。

第五に、200カイリ以遠の大陸棚境界画定における原則であるが、「単一の大陸棚（single continental shelf）」であるとして、200カイリ以内と同様であるとした（83条の適用）。これも、バングラディッシュ・ミャンマー事件判決をならったものであり、その個所を引用して、根拠としている。しかしながら、バングラディッシュ・ミャンマー事件判決においては「本件においては（in the present case）」や「（境界画定を）本件においては行うことができ、行う（can and does in this case）」というように、事例の特殊性を強調し、容易な一般化を招くことのないよう限定が付されていた³⁰。しかしながら、本件判決は、そういった用意周到な但し書きに触れることなく、バングラディッシュ・ミャンマー事件判決の関連個所をそのまま引用している。ベンガル湾の堆積の厚さは第三次国連海洋法会議において既に知られていた³¹。ベンガル湾の場合は、単なる「単一の大陸棚」ではなく、「単一の連続した大陸棚」であり、200カイリ以遠も地理学的に途切れなく大陸棚が広がっていることになる。この場合、200カイリ以遠の境界画定において地理学的な要素を考慮すべきかどうかを論じる必要がない。バングラディッシュ・ミャンマー事件判決において「本件において」と強調された「本件」固有の事情が何であったのか、トリニダードトバゴ・バルバドス仲裁において論じられた「単一の大陸棚」がどういう意味で本件に該当するのかという点に

ついて、二番目のベンガル湾境界画定事件であった本件仲裁（バングラディシュ・インド仲裁）でも論じられるべきであった。

第六に、グレイエリアの創出である。本件は、バングラディシュ・ミャンマー事件判決に続いてグレイエリアを作り出した。すなわち、大陸棚と EEZ 水柱の帰属国が異なるエリアである。200 カイリを超えた海域についてバングラディシュは海底にのみ権原を有することになる。その部分の EEZ についてはインドが権原をもつことになるが、バングラディシュ・ミャンマー事件判決で創出されたグレイエリアも重複しており、その部分では、バングラディシュは大陸棚に対してのみ権原を有し、ミャンマーとインドがそれぞれの EEZ に権原をもつということになる。仲裁廷は、当事国間の調整を期待しているが、グレイエリアは EEZ と大陸棚との一体的運用を阻害し、当事国間の摩擦を招く可能性がある。EEZ と大陸棚がそれぞれ別個の独自の制度であることからグレイエリアが生じることになるが、実務的な問題は残されるだろう。

なお、本判断および ITLOS 判決をうけてベンガル湾における石油天然ガス開発の道が開かれることになり、こうした経済的発展において、関係国は本判決を好意的に受け止められていることが報道されている³²。

—注—

- ¹ Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar), Judgment of 14 March 2012, available on the website of the ITLOS at <http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_16/1-C16_Judgment_14_02_2012.pdf>; Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration (Bangladesh v. India), Award (July 7, 2014), available at http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1376.
- ² Bangladesh/India Award, *ibid.*, at paras. 64-73.
- ³ *Ibid.*, at paras. 74-83
- ⁴ *Ibid.*, at paras. 84-156.
- ⁵ *Ibid.*, at paras. 157-189.
- ⁶ *Ibid.*, at paras. 190-191.
- ⁷ *Ibid.*, at paras. 192-225.
- ⁸ *Ibid.*, at paras. 226-245.
- ⁹ *Ibid.*, at paras. 246-276.
- ¹⁰ *Ibid.*, at paras. 280-305.
- ¹¹ *Ibid.*, at paras. 306-311.
- ¹² *Ibid.*, at paras. 312-346.
- ¹³ *Ibid.*, at paras. 347-370.
- ¹⁴ *Ibid.*, at para. 399.
- ¹⁵ Bangladesh/Myanmar, *supra* note 1, at para. 292.
- ¹⁶ Bangladesh/ India Award, *supra* note 1, at paras. 371-424.
- ¹⁷ *Ibid.*, at paras. 425-436
- ¹⁸ *Ibid.*, at para. 437.
- ¹⁹ *Ibid.*, at paras. 438-439.

- ²⁰ *Ibid.*, at paras. 440-455.
- ²¹ *Ibid.*, at paras. 456-475.
- ²² *Ibid.*, at paras. 476-478.
- ²³ *Ibid.*, at paras. 481-497.
- ²⁴ *Ibid.*, at paras. 498-508.
- ²⁵ Naomi Burke, 'Annex Vii Arbitral Tribunal Delimits Maritime Boundary between Bangladesh and India in the Bay of Bengal,' 18 *ASIL Insights*.
- ²⁶ ニカラグア・コロンビア海洋境界画定事件においてICJは向かい合う海岸の場合の200カイリ以遠の大陸棚境界画定問題に直面するだろう。ICJ. Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia)
- ²⁷ D.H. Anderson, 'Bay of Bengal Maritime Boundary (Bangladesh V. India),' 109 *American Journal of International Law* (2015) 146.
- ²⁸ Marcin KaŁDuŃski, 'A Commentary on Maritime Boundary Arbitration between Bangladesh and India Concerning the Bay of Bengal,' 28 *Leiden Journal of International Law* (2015) 799, 838.
- ²⁹ *Ibid.*
- ³⁰ 隣り合う境界画定であることも強調されていた。Bangladesh/Myanmar Case, *supra* note 1, at para. 328.
- ³¹ M. C. W. Pinto, 'Article 76 of the Un Convention on the Law of the Sea and the Bay of Bengal Exception,' 3 *Asian Journal of International Law* (2013)215.
- ³² <http://uk.reuters.com/article/uk-bangladesh-india-seaborder-idUKKBN0FD15N20140708>

本稿は未定稿であり、引用はご遠慮ください。

第3章 海上信頼醸成措置と国際法 —行動基準（Code of Conduct）を中心に—

石井 由梨佳

はじめに

本報告は、国家間の海上信頼醸成措置（maritime confidence building measures）の一環として国家間で合意される行動基準¹（code of conduct）の法的性質を、国際法の観点から整理することを目的にする。

国連海洋法条約の下で各国が排他的経済水域（EEZ）と大陸棚の設定を行うようになって以降、国家が自国管轄海域において有する権限について各国の見解の相違が顕在化している²。それに伴い、公船³あるいは軍用航空機が相互に対峙して、死傷者を出すような深刻な事件に発展し得ることが関係国の間で懸念されている。日本近海を例に取ってみても、2000年代末以降、中国が本格的に海洋活動を強化し始めたことを背景として、中国公船による日本の資源探査船舶への妨害行為、中国軍用機による自衛隊航空機に対する過剰な接近行為、中国軍艦による日本護衛艦に対するレーダー照射行為などが頻発している。

海上信頼醸成措置は、このような公船あるいは航空機相互の海上における対峙から深刻な事件が生じることを防止するために、国家やその他の紛争当事者の間で、信頼を醸成し緊張を緩和するために取られる措置である⁴。

海上信頼醸成措置には定型があるわけではなく、それを構成する要素は多岐に渡る。本報告書は、特に海上信頼醸成措置の一種である行動基準が、従来の航行安全規制や国連海洋法条約の規律とどのような関係にあるかに焦点を当てて、既存の行動基準の特徴を整理することを目的とする。

本報告書では、領海の外側の海域及びその上空における、軍艦、軍用航空機、政府公船、政府航空機の平時における対峙に際して、これまで取られている信頼醸成措置のみを検討の対象とする。領海内における事態、民間船舶ないし民間航空機が関与する事態（密輸入や違法漁業、海賊等の海上犯罪を含む）、及び、武力紛争事態は、検討の対象外である。

1. 関連する概念の整理

（1）海上信頼醸成措置

検討に先立ち、海上信頼醸成措置と行動基準の国際法上の意義を明らかにしておく。信頼醸成措置（CBM）とは、国家間の相互不信を軽減ないし除去し、信頼関係を構築するこ

とによって軍事衝突を未然に防止することを目的にとられる措置を指す。そのような措置の中には、敵対的意図がないことを相手に示す措置（declaratory measures）、自国側の行動の透明性を向上させる措置（transparency measures）、自国の行動を抑制する措置（constraint measures）が含まれる⁵。その具体例は、危険行為や挑発行為の禁止、ミサイルの発射実験や軍事演習・部隊移動の事前通告、その他の軍事関連情報の交換、軍関係者の相互訪問などの人的交流、教育の強化、法制度の相互理解等など多岐に渡る。CBMは、背後にある国家間の紛争それ自体には踏み込まないで、危機管理（crisis management）を可能にするところにその意義がある。しかし長期的にはCBMを通じて、紛争それ自体の収斂を図ることが期待されている。

海上信頼醸成措置もCBMの一種である。狭義には、海上における軍相互の誤解や誤認を防止するための措置を指し、広義には、航行の安全確保（捜索救助活動など）や資源環境保護のための海洋管理における協力を指す⁶。狭義の海上信頼醸成措置の内実としては、相互の行動の制約（危険な航行の規制、嫌がらせや挑発行為の禁止など）、相互のコミュニケーションの増加、海軍間の定期的な協議と情報交換の強化が挙げられる⁷。

ただし海上信頼醸成措置は、軍縮関連のCBM等とは異なり、海上で軍が相互に直接対峙した場合の危機管理メカニズムとしての役割を果たす。それゆえに、次項で述べる行動基準が海上信頼醸成措置の重要な要素を構成する。

（2）行動基準

行動基準とは、海上信頼醸成措置の一環において関係国が同意した、自国の軍艦、政府公船、軍用ないし政府航空機等に海上における具体的な行為を義務付ける規則である。

1) 行動基準の法的根拠

行動基準は国家間合意であるが必ずしも条約であるとは限らない。調査した限りでは、既存の行動基準は、後述する対ソ海上事故防止協定（INCSEA）とインド＝パキスタン間1991年協定を除けば条約ではなく、またそれら行動基準の傘となる条約も存在しない。他方で、行動基準は危機管理メカニズムの一種として軍艦等との遭遇に際して取り得る選択肢を可視化し、相手側の行動の予測可能性を高めることを狙いとして採択されている。言い換えれば、行動基準は、法源性は備えていないことが通例であるが、行為規範として機能することが予定されているのである⁸。

2) 行動基準と他の条約との関係

既存の行動基準を検討すると、その義務内容は主に、①所定の行動それ自体を差し控える義務（例えば、機動を差し控える義務）、②行動を取る際の注意義務（例えば、安全な速

度や相手国部隊との距離を維持する義務)、③現場の航空機ないし船舶相互で、所定の交信方法において相互に連絡をする義務、④情報交換や軍事演習等の行動の事前通知等を行う義務に分けられる。軍艦、軍用航空機は全ての合意において対象とされるが、法執行機関船舶が明文上対象とされるのは1973年の米ソINCSEA議定書⁹のみである。

このように行動基準で定められる内容は多岐に渡るが、その内容は(1)既に当事国が加盟している別の条約の内容を確認する規定と、(2)国際法では規律されていない行為を、安全のために禁止したり義務付けたりしている規定の双方に分けられる。以下で、行動基準と主要な条約との関係を整理しておく。

(i) 海上における衝突の予防のための国際規則に関する条約との関係

海上の航行安全については、1972年に採択された海上における衝突の予防のための国際規則に関する条約(COLREG)がある¹⁰。同条約は、民間船舶のみならず公船に対して適用があり¹¹、「海上航行船舶が航行することができるすべての水域¹²」、すなわち公海のみならず、条件を充足する内水と領海においても適用があるという点で、その射程が広い。しかし、同条約は各国国内法で定まっていた船舶衝突防止のための規則を統一することを目的にして採択されたものである。これに対して、陣形機動、模擬攻撃、測量調査、軍事演習などの軍事活動や、自国管轄域における法執行活動における航行の安全は、これらの活動を行う国家の権利の制約を伴う。そのような活動についてもCOLREGの適用があるかについては、後述するように、当初から一貫した理解があったわけではない。

(ii) 国際民間航空条約空域規則との関係

軍用機と政府航空機に関しては、国家間で統一的な航行規則を定める条約はない。空域の飛行安全については、国際民間航空条約¹³の第2付属書・空域規則¹⁴があるが同規則は、軍用機への適用がない。もっとも、軍用機等と民間航空機が接触しうる場合の対処に関しては、国際民間航空機関による検討がなされている。そこで採択された決議には、軍用機と政府航空機は可能な限り国際民間航空条約と付属書の関連規則に沿って飛行することを加盟国に求める文言が入っている¹⁵。しかし具体的な国際法規則はない。他国との協力は基本的に二国間で行われる。

(iii) 国連海洋法条約との関係

国連海洋法条約 94条各号は自国を旗国とする船舶に対し、行政上、技術上及び社会上の事項について有効に管轄権を行使し、規制を行う義務を定めている¹⁶。すなわち、国家は自国を旗国とする船舶について、信号の使用、通信の維持及び衝突の予防などの事項に関して、海上における安全を確保するために必要な措置をとる義務を負う¹⁷。またその措置には、船長、職員及び適当な限度において乗組員が海上における人命の安全、衝突の予

防、海洋汚染の防止、軽減及び規制並びに無線通信の維持に関して適用される国際的な規則に十分に精通しており、かつ、その規則の遵守を要求することを含めた、必要な措置をとる義務を負う¹⁸。そして、94条5項において、これらの措置をとるために「一般的に受け入れられている国際的な規則、手続及び慣行を遵守し並びにその遵守を確保するために必要な措置をとる」義務を負う¹⁹。

もっとも COLREG の場合と同じく、これらの旗国の義務によって、条約が行動基準の規律対象となる行為（例えば、相手国部隊に接近して行う機動、相手国部隊に対する嫌がらせ行為、挑発行為等）を、公海、EEZ、係争領域において、禁止していると直ちに結論付けることは難しい。空域についても同様である。海洋の平和的利用義務の意義、自国 EEZ における軍事活動の規律権限の射程、係争海域における合意到達阻害禁止義務の意義の射程については、解釈の相違が残っているためである。条約は、国家が海洋において軍事活動を行ったり、自国の管轄権の範囲内で法執行活動を行ったりすることを予定しているものであり、94条がそれらの活動の制約になると解釈できるかは議論の余地がある。

行動基準は、これらの法的解釈の相違を棚上げして航行の安全を確保しようとするものであるが、同時に海洋利用に対する直接の規制であるので、棚上げの対象となる国際法規則の解釈に関する議論は、行動基準の内実に影響をもたらすことになる²⁰。すなわち、国連海洋法条約とそれが参照する COLREG において、軍事活動や法執行活動の際の安全を確保する義務が、国連海洋法条約の当事国に課されているのであれば、敢えて行動基準を採択して定めなくてはならない事項は、通信のメカニズムなど技術的な協力などに限られることになる。他方で、国連海洋法条約や COLREG の規律範囲を限定的に解釈するとすると、行動基準で具体的な活動の規律について定める要請が高くなる。

この点に関しては2016年7月のフィリピン対中国の南シナ海仲裁判決²¹が示した国連海洋法条約94条の解釈が着目される。本件において、フィリピンは、同国が争いなく権原を有している EEZ もしくは公海において、中国法執行船舶がフィリピンの漁船に対してなした行為が違法であるということの宣言を求めた。フィリピンの訴えによれば、中国の法執行船舶はスカボロー礁の周辺海域でフィリピンの船舶が航行するのを物理的に阻止し、挑発行為などを行った²²。

これについて、裁判所はスカボロー礁の法的な地位は条約121条3項が定める岩であり、12カイリの領海を設定できるのみであると判断した²³。そして裁判所は、中国の法執行船舶が、繰り返しフィリピンの船舶に対して高速で接近したり、近距離においてフィリピンの船舶の前を横切ったりすることによって、フィリピンの船舶と人員にとっての重大な衝突のリスクと危険性をもたらしたと認定した²⁴。裁判所は条約94条5項が定める「一般的

に受け入れられている国際的な規則」に COLREG が含まれるとした²⁵。そして COLREG が定める、安全な距離や速度を保つ義務などが、94条5項を通じて旗国に課されることを詳細に示した²⁶。そして、中国の行為が、国連海洋法条約が定める、旗国が自国船舶の海上における安全を確保するために必要な措置を取る義務に反すると述べたのである。

この判示は国連海洋法条約 94 条の解釈に重要な指針を与えるものであるが、後述するように過去の行動基準の策定においては、国連海洋法条約や COLREG だけでは軍艦や軍用機の諸活動を規律できないという問題意識があった。判決はその点については触れておらず、批判的検討の余地を残している。本報告書では以上の状況を踏まえて、既存の行動基準によって定められている義務の内実を示し、それが国際法に対して有する含意を考察することを目的とする。

2. 行動基準の実例

(1) 海上事故防止協定（INCSEA）（1972–1994 年）

冷戦期の対立陣営間の行動基準は、行動それ自体を差し控える義務を具体的に規定している。そのモデルとなったのが 1972 年に締結された、米ソ INCSEA である²⁷。同条約は、1960 年代後半以降、両国の軍艦や航空機の衝突事件が頻発したために、そのような衝突を回避して危機管理を行うことを目的として締結された²⁸。

同条約は、領海外の海域とその上空において²⁹、当事国が次の義務を負うことを定めている。第一に、当事国は、一方の締結国の陣形の周辺で集結または行動を行う他方の艦船は陣形の展開を妨害するような機動（maneuver）を避けなければならない³⁰、陣形での機動は国際的に承認された分離通航方式が実施されている交通量が多い海域では実施しないという³¹、機動それ自体を回避する義務を負う。

第二に条約は、当事国は相手国船舶に対する挑発行為を行ってはならないことを具体的に定めている。例えば、両締結国の艦船は、航行している艦船の進路に、火砲やミサイル発射機、魚雷発射管、その他の武器を向けることによる模擬攻撃を行ってはならない³²。また航行している艦船の進路に物体を射出したり、探照灯や他の強力な照明装置を相手の艦船の艦橋を照らすことに使用したりしてはならない³³。また、相互の安全のために、航空機による模擬攻撃、艦船の上空でのアクロバット飛行、艦船付近に、危険を及ぼしたり航行に支障をきたしたりするような物体を投下することは許可されない³⁴。

第三に条約は、行動をとる際に当事国艦船が遵守すべき注意義務を具体的に定めている。例えば、艦船が互いに近接して行動する場合、国際規則に従って進路と速度を維持することが求められる場合を除いては、衝突のリスクを避けるために安全な距離を保たなけ

ればならない³⁵。潜航している潜水艦と演習を行う際は、演習を行う艦船が当該海域に潜水艦が存在することを他方の艦船に警告するために、国際信号規則³⁶に規定された適切な信号を掲げなければならない³⁷。一方の締結国の艦船が、航空機の発着艦を行っている他方の艦船や補給を行っている艦船に接近する際には、これらの艦船の機動を妨害しないよう適切な手段を取り、安全を保たなければならない³⁸。

もっとも、INCSEA と、その後締結された危険軍事行動協定（Prevention of Dangerous Military Activities, DMAA）の米ソ間交渉過程で、ソ連側が提案した次の義務や規制は、米国が拒否したために取り入れられなかった³⁹。まず、一方当事国の艦船が演習を行っている場合には、他方当事国の艦船や航空機は、予め定められた距離を置いて離れていなければならない規則（fixed distance formula）である⁴⁰。米国はソ連の意図が米国の監視任務その他の軍事活動を阻害することにあるとして、距離を予め定めておくことを拒否した。また、領海外における軍事演習を行う場合に、その範囲を確定して相手側に通知する義務、潜水艦の行動に対する規制、及び、領海の外縁付近での機動の規制も、同様に、米国の活動の範囲を制約するものになるとして条約には取り入れられなかった⁴¹。

INCSEA は、行動基準として最も機能した事例といえる。実際には INCSEA 締結後も衝突事故数が減少したわけではなかったが、事故被害の程度は軽減した⁴²。ウィンクラー（David F. Winkler）は、米ソ INCSEA の「成功」の要因について次のように述べている。まず合意の内容に関して、合意が相互の利益に適うこと（mutual interest）、合意内容が簡潔であること（simplicity）、海軍の実務に沿った合意がなされていること（professionalism）がある。さらに、両国の柔軟な協力が行われたことも、成功の要因となった。例えば、事件が起きた場合には詳細な情報が協議の前に提供され他方側が調査する余裕があったこと（preparation）、会合を開催する場合には主催側が滞在費用を負担し、観光を含めた人的交流を積極的に行ったこと（hospitality）、柔軟な条約適用がなされたこと（discretion）、協議会合の際に事件の写真などを提供し合うことでその検証を容易にしたこと（verification and accountability）が指摘される⁴³。

米ソ条約が効果をもたらしたことから、冷戦終結の前後に、ソ連は同内容の条約を日本、韓国、トルコを含めた西側諸国と締結した⁴⁴（なお、ロシアは 1990 年に欧州安全保障協力会議（CSCE）において多数国間海上事故防止協定の策定を提案したが、草案の採択はなされなかった⁴⁵）。また、西ドイツとポーランドも類似の条約を締結した⁴⁶。さらに、ソ連は危険な軍事行動を禁止する危険軍事行動協定（Prevention of Dangerous Military Activities, DMAA）を、米国、カナダ、ギリシャ、中国と締結した⁴⁷。

(2) 多数国間 INCSEA の不採択 (1989 年)

このような成功を受けて、スウェーデンが 1989 年に国連軍縮委員会において多数国間海上事故防止協定の策定を提案したが⁴⁸、それは結実しなかった点も留意しておきたい⁴⁹。同国から提出されたワーキングペーパーは、INCSEA が公海における国際安全保障に重要な貢献をしたことを踏まえて、既存の二カ国間条約と COLREG に含まれている所定の原則を多国間合意で定めることによって、海洋の安全が一層促進されうるといふ⁵⁰。

その際の留意点として、スウェーデンは主に次のものを挙げている⁵¹。まず、合意の射程は既存の INCSEA 二国間条約と同じとし、潜水艦と核兵器搭載船舶及び航空機については射程外とするべきだといふ。次に、合意は COLREG を補完するものだといふ。COLREG は主にある地点から直接他の地点に向かう個々の船舶の安全な航行を規律するものである。また、その規律対象は民間商船が主である。それに対して軍艦は直線的な航行以外の航行をすることもあるし、個々の船舶よりも大規模に船隊を組んで航行をすることもある。それゆえに別の合意によって既存の規則を補完する必要がある。さらに、合意の文言は国連海洋法条約を含めて既存の条約と整合的であるべきだといふ。

それを踏まえて、スウェーデンが多数国間合意に取り入れられるべき原則として、16 のものを挙げている。それらの殆どが INCSEA の原則と同一であるが、相違点としては次のものを指摘できる。まず、INCSEA でも他国を挑発しない義務は細かく定められていたが、この提言ではさらに人工霧を発生させないであるとか、他方当事国の軍艦等に近接する際には最大限慎重に注意を払うと言った義務が定められている⁵²。また、潜水艦については規律の対象外としながらも、軍事演習で潜水艦が行動している時には、国際信号規則に従って潜水艦の存在を周囲に知らせるべきであることも述べている⁵³。

この提案のような多数国間条約を締結する必要性は他の国に支持されることはなく⁵⁴、その代わりに上述したように二国間条約が個別に締結された。

(3) INCSEA に準じた行動基準

INCSEA が機能したことから、ウィンクラーが示した要因が必ずしも存在しない国家間においても INCSEA に倣った合意が締結された。しかし、これらの事例はいずれも INCSEA のような具体的な効果をもたらすことはなく、行動基準は両国の関係が悪化した後は運用されることはなかった。以下、時系列にそれぞれの合意を概観する。

1) ギリシャ＝トルコ間指針・了解覚書 (1988 年)

第一に、ギリシャ＝トルコ間合意がある⁵⁵。1970 年代以降、両国はエーゲ海の大陸棚の

利用を巡って紛争を起こしていた⁵⁶。1976年にはトルコが未画定海域であるエーゲ海において一方的に資源探査を行ったことに対し、ギリシャがその停止を求めて国際司法裁判所（ICJ）に仮保全措置命令を求めたこともあったが、ICJはその必要性が認められないとして訴えを却下したことがあった⁵⁷。また境界画定がなされることもなかった。そこで1988年に海上での更なる衝突を回避するために両国が採択したのが、本合意である⁵⁸。

本合意は、行動それ自体を差し控える義務を概括的に定めるもので、指針⁵⁹と了解覚書⁶⁰の双方からなる。双方とも、エーゲ海における境界未画定地域での紛争を受けて採択された非拘束的合意である。本合意の適用海域は公海とその上空である⁶¹。指針は、まず相手国に対する嫌がらせ行為（acts of harassment）を行わないことと、国際法の他に、軍事的慣行と礼譲に従って行動することを定める⁶²。また、軍事活動を行っている他方国を監視している一方国の軍艦は、円滑な活動を妨げない位置を維持する⁶³。さらに了解覚書においては、公海及び国際空域における軍事演習でNOTAMの発表を要するものを実施する場合には、所定の場所を隔絶したり、演習場所を長期にわたりブロックしたり、観光繁忙期（主たる国民の休日・宗教上の祝日）において演習を実施したりすることを回避することも定められた⁶⁴。このように同指針はギリシャの小島が多数散在しており、観光地であるというエーゲ海固有の事情を反映して、独自の規則を定めているという特徴を有する。

しかし、その後キプロスへの対処を巡って両国間の外交関係が悪化し、了解覚書が採択されたその半年後には既にこの行動基準は機能しなくなった⁶⁵。また、その後1998年に新たなCBMの構築がなされたところ、そこで1988年の行動基準が完全に履行されるべきことが確認されている⁶⁶。もっとも、両国の間ではそれ以降にも継続的に小規模の衝突が起きており⁶⁷、この行動基準を成功例と評価することは難しい。

2) インド＝パキスタン間・軍事演習、機動、部隊移動の事前通知に関する協定（1991年）

第二に、インド＝パキスタン間で1991年に締結された、軍事演習、機動、部隊移動の事前通知に関する協定がある⁶⁸。この条約は陸軍も含めて双方の軍衝突を回避するために締結されたものであり、厳密には行動基準ではないが、航行や飛行の安全のための規定も含んでいる。

インドとパキスタンとの間では、海域においても軍艦及び軍用機の衝突事件が相次いだ。1991年に二国間INCSEAを検討したが、結実しなかった⁶⁹。そこで同協定に海上における行動基準も組み込まれた。

海上行動基準に関連する箇所として、まず、一方国の陸海空軍が、主要な軍事機動及び演習を、他方国に近接して実施しない義務が定められている⁷⁰。ただし、所定の距離を保つ

て行われる場合等を除く⁷¹。次に、両当事国は部隊による主要な演習の日程は他方国に対して所定の日数前に通知する義務がある⁷²。最後に、双方国の軍用機（戦闘機、爆撃機、偵察機等）は、他方国の領空と防空識別圏（ADIZ）から10km以内の空域を飛行しない義務が定められている⁷³。ただし、所定の基地から飛行する軍用機については、それぞれの領空から5km以内の空域を飛行しないことが定められている⁷⁴。

両国の衝突は主に陸域において生じており、海域の利用に関して衝突が起きることは元々相対的に少ないが、この協定によってその危険性が減少したことを示す根拠は見当たらない。条約締結以降両国間でカシミール領域における紛争が激化し、また、1998年に印パ両国が核実験を実施した。米国の働きかけに応じて、1999年、両国の外相はラホール宣言を採択したが⁷⁵、同宣言は核軍縮と信頼醸成措置の構築をも定めるものであった。それに付随して、両国は、軍艦及び軍用航空機相互の衝突を防止する協定を締結することを約した了解覚書に署名した⁷⁶。しかしその覚書には具体的な内容についての言及がなく、またその後そのような協定は採択されていない⁷⁷。

3) インドネシア＝マレーシア間・MALINDO 指針（2001年）

第三に、インドネシア＝マレーシア間で2001年に締結されたMALINDO指針がある⁷⁸。同指針は、インドネシアとマレーシアの防衛当局間合意であり、海軍相互の不測の遭遇に際して取るべき措置を具体的に定めたものである。両国間では、1990年代末にシパダンとリギタン周辺海域とアムブラット海域において海軍間の対峙が頻繁に起こっていたことから、海上における衝突を回避することを目的として、指針が締結された。

まず、本指針は適用海域を「国連海洋法条約の全ての海域レジーム」とし、かつ、係争海域（disputed maritime areas）を含むことを明示している⁷⁹。船舶については、安全のための手続として、衝突の危険を回避するために十分に距離を保つ義務、相手方の陣形を妨げる方法で機動を行うことを回避する義務、挑発行為を行わない義務などを定める⁸⁰。また潜水艦の演習を行う場合には、補助艦は1969年の国際信号規則に規定された適切な信号を示すか、その海域にいる船舶に潜水艦の存在を警告しなくてはならないとされる⁸¹。さらに、一方当事国の船舶がCOLREGの規則3(g)⁸²に定める措置を行っている他方当事国の船舶に接近するときは、機動できる範囲が制約されるものとし、また、飛行機の発着を行っていたり貨物の積み替えを行っていたりする船舶は、船舶の機動行動を阻害しない様に適切な措置をとり十分な距離を保つことが定められている⁸³。航空機については、相手側の船舶あるいは航空機に接近する際には最大限の注意と賢慮を払い、互いの利益のために、模擬攻撃、曲技飛行、他方国の船舶に対する物体の放射、故意による電子設備のジャミング

グなどを行わない義務を定める⁸⁴。

2002年のICJ判決においてシパダンとリギタンがマレーシアに帰属することが示されたが、その他の海域権原については係争が継続しており2005年にはアンバラット海域で両国の海軍が衝突する事件が発生している⁸⁵。その後両国との間では様々な海上における協力がなされているが、MALINDO 指針の運用はされていないようである。

4) 中東軍備管理地域安全保障作業部会指針案（1995年）

中東軍備管理地域安全保障作業部会（ACRS-WG）の指針案も、INCSEA に類似している⁸⁶。ACRS-WG は1991年10月に中東和平プロセスの一環で設立された作業部会である。その部会の主題の一つに、海上信頼醸成措置が選択された。

背景としては、1970年代以降、紅海とペルシャ湾において、ACRS 参加国間及び参加国と非参加国との間において衝突事件が頻発したことがある。これは関係国が必ずしも敵対的な関係があったからというわけではなく、航行技術が未熟であるために起きた事故もあるという。そこで、そのような状況を改善するために、1992年5月以降、当初は米国とロシアにおいて、1994年12月以降は地域内において会合が開催され、海上信頼醸成措置の構築に特化した交渉が行われた⁸⁷。

海上信頼醸成措置としては、海上における捜索及び救助に関する国際条約（SAR 条約）とINCSEA に類する協定の採択を目指して交渉がなされた。特に後者については、米ソ間INCSEA が交渉の土台となり、海上における挑発行為の禁止と遭遇の場合に当事国が取るべき義務に関しては、INCSEA をモデルにして議論がなされた。その中でも、米ソ間でINCSEA を締結するとき争点になった、固定距離維持義務と潜水艦への適用、及び、行動基準の適用範囲（INCSEA は領海外のみの適用であるが、領海内における行動基準を交渉の対象にするか）が論点になった。1995年の段階でINCSEA と同様の規定を有する行動基準案が合意されたが、最終的に採択されることはなかった。また同年以降は地域内の情勢が不安定になり、またアラブ諸国がイスラエルに対する反発を強めたことから会合はそれ以降開催されていない。

（4）洋上で不慮の遭遇をした場合の行動基準（2014年）

多数国間の行動基準の唯一の例が、洋上で不慮の遭遇をした場合の行動基準（CUES）である⁸⁸。CUES は、2014年に西太平洋海軍シンポジウム⁸⁹（WPNS）において採択された。

WPNS では1996年にINCSEA に相当する行動基準の策定が開始され、1999年と2003年に草案（Code for Unalerted Encounters at Sea）が策定された⁹⁰。同会合は全会一致を原則と

しているところ、2012年に採択が試みられたが中国が棄権したために採択されず、米豪加が修正を施し2014年に採択された。

この文書の適用海域は公海のみであり、また、対象は軍艦、軍用航空機のみである。法執行機関の船舶は含まれていない。その内容は、参加国の軍艦および海軍航空機が、海上において予期せず遭遇した場合における安全を確保するための手順（安全な速度と安全な距離を保つ義務など）と通信方法などを定めるものにとどまっている。当初INCSEAをモデルとしていたが、INCSEAに比べると所定の場合に行動を制約する規則は限定的である。また、安全を確保するための手順としては、COLREGの規定参照が大部分を占める。さらに、非拘束的文書であることに加えて、“should” “may”などの文言が多用されているために、義務付けの程度は弱いものに留まっている。このようにCUESは少なくとも法的観点から新たな要素を付加するものとは評価し難い。

（5）米中海上信頼醸成措置（2014年）

2014年に米国＝中国間で締結された了解覚書もCUESと類似する。米中間のCBMは様々な形で試みられてきた。海洋信頼醸成としては、まず、1998年に軍事海洋協議協定(MMCA)が締結されていた⁹¹。これは、領海外とその上空における「事故」(accidents)を対象として、両国間の協議手続を定める条約であり、これも信頼醸成措置の一種であった。また、2008年に軍事危機通報メカニズムが採択され、軍事ホットライン(DTL)を設定することで両国は合意をしていた。

これとは別に、2014年11月、オバマ大統領が習近平国家主席と会談した際に、軍事部門の関係を強化することを狙いとして海上信頼醸成を強化することに合意した。その合意として、海上行動に関する了解覚書⁹²と軍事演習等の通報に関する了解覚書⁹³を含む二つの了解覚書が締結された。軍事演習等の通報に関する了解覚書は、主要軍事活動、主要な安全保障政策、主要軍事演習や活動へのオブザーバーの派遣について定めるものであり、行動基準ではなくより広義の海上信頼醸成措置の一つであると言える。また2015年には、了解覚書の附属文書として、空域における行動基準が採択された⁹⁴。これらは防衛当局間で採択された非拘束的文書である。

もっとも、海上行動に関する了解覚書は、原則として既存の文書であるCOLREGとCUESを確認するものに留まっている。なお、海洋航行警告水域 (Maritime Navigation Warning Areas) の設定についての規則が置かれた点には留意したい。この規則は、近接する軍艦と軍用航空機の安全に影響を与えうる活動を行うときには、現場の司令官は、適切な警告を与えるか、もしくはそのような活動が行われる警告水域を設定すること、また、軍事演習

や武器の使用（live weapons firing）が行われる場合には、警告水域に近接する船舶と航空機に、時宜に適った警告を行うことを双方に義務付けるものである。もっとも、この規則も国連海洋法条約が定める、公海利用の際に他国に払うべき妥当な配慮の一例であり、新たな義務を創設するものではない。

（6）南シナ海行動基準の不採択

南シナ海における関係国の行動宣言⁹⁵は、ASEAN 加盟国と中国との間で採択された行動基準である。1999年にフィリピンが提案し、適用の地理的範囲を明示するか等を巡り一致しなかったが、2002年に地理的範囲を明示することなく採択された。その後ASEANと中国との間で、法的拘束力のある行動基準の策定を目指して交渉が続けられているが、採択の見込みは立っていない。中国は行動基準の策定には同意しており、2004年に作業部会（ASEAN=China Joint Working Group of the Implementation of the DOC）が設立されたが、具体的な文書は採択されていない。2011年に行動宣言実施のための指針が採択されているが、その内容は行動宣言を確認するものに止まっている⁹⁶。また、ホットラインを開設して緊急時の通信を確保するための指針が採択されたが、運用については不確定な要素が多い⁹⁷。

この点については、中国の海洋進出に対応した海上信頼醸成措置を巡る状況と冷戦期のINCSEAを巡る状況の相違が踏まえられるべきである。中国とその周辺国との対立は、米ソ間のそれとは異なり、海軍競争に起因するものではなく、戦略的核配備も争点になっていない。EEZと係争水域における関係国の権利義務が争点に含まれる点、また、係争水域が絡むため法執行機関同士が対峙しうる点も、INCSEA策定時の状況とは異なる。ASEANの加盟国間でも対中政策に大きな相違があることも、行動基準の策定が困難である主な要因の一つである。

結語

ここまで概観したように、行動基準の内容は、INCSEAのようにその時点での既存の条約にはない義務を当事国で合意するものと、CUESと米中了解覚書のように、COLREGなどの既存の条約を参照するものとに分かれる。後者の既存の条約内容を確認する合意を締結することは、一方では当局間協力に資するという側面はある。しかし、特にEEZや境界未画定海域における関係国の権限について争いが残っている場合にそのような合意を締結することは、既存の法的義務の解釈に不明瞭さを加えるもので、却って望ましくないという批判もあることに留意しておきたい⁹⁸。

また2016年南シナ海仲裁判決によれば、国連海洋法条約とCOLREGによって、衝突を

惹起するような危険な行為は行動基準の有無に関わらず禁止されており、最低限の安全確保が各国に義務付けられていることは、今後の議論において踏まえらるべきである。

最後に、日中間で交渉されている、海空連絡メカニズムに言及しておく。このメカニズムは、艦船や航空機による偶発的な衝突が起きるのを防ぐため、防衛当局間で連絡を取り合うことを可能にする仕組である。日中間では、高級事務レベル海洋協議が2011年に設置され、人民解放軍、自衛隊、海上保安庁、国家海洋局の信頼醸成、意思疎通を図ることが合意された⁹⁹。2012年5月に第1回会合が開催されたが、それ以降は尖閣諸島問題の影響を受けて、開催されていない。日中の防衛当局による海空連絡メカニズムの設置については、2008年4月に第1回会合が開催された。交渉は2012年6月の第3回会合に大枠合意がなされたが、同年9月の日本政府による尖閣諸島購入を機に協議が中断していた。2014年11月の日中首脳会談で協議を再開することで合意し、2015年1月に協議会合が開かれた。報道によれば、その内容は、防衛当局間の通信手法や使用する周波数の設定と、ホットラインの設置に関するものであり、これまで検討してきた行動基準と比較すると極めて抑制的な内容である。しかしそれにも関わらず、領海と領空を対象として含めるかを巡って両国の見解が一致せず¹⁰⁰、2017年1月現在、採択がされていないことは、行動基準の策定の困難さを示すものである。

行動基準は海上における軍事活動の安全のために有益な方策たりうるが、いかなる意味においても万能の解法ではない。海上航行の安全に関する国際法の発展については引き続き注視していく必要があることを指摘して、結びとしたい。

—注—

* 本稿は筆者の個人的見解であり、筆者の所属する組織の見解を示すものではない。

¹ “Code of conduct”の訳語としては「行動規範」「行動規則」もある。

² Mark J. Valencia, "Regime-Building in East Asia: Recent Progress and Problems," in Aldo Chircop, Ted L. McDorman, Susan J. Rolston, *The Future of Ocean Regime-Building* (2009) p. 671.

³ 本報告書では、公船という語を、政府が所有または運用する船舶という意味で用いる。公船は、軍艦と法執行船舶を含む。

⁴ Elham Atashi, "Confidence-Building Measures," in Nigel Young (ed), *Oxford International Encyclopedia of Peace* (2010).

⁵ Susan Pederson & Stanley Weeks, "A Survey on Confidence Building Measures: Asia Pacific Confidence and Security Measures," in Ralph Cossa (ed.), *Asia-Pacific and Security Confidence Building Measures* (Center for Strategic and International Studies, 1995).

⁶ Sam Bateman, "Background Paper: Maritime Confidence Building Measures - An Overview," in Australian Strategic Policy Institute, *Maritime Confidence Building Measures in the South China Sea Conference* (2013), p.7.

⁷ Jozef Goldblat, "Introduction, Review of Existing Constraints, Recommendations and Conclusion," in Jozef Goldblat (ed.) *Maritime Security: The Building of Confidence* (UNIDIR/92/89, 1992), p.1 ; David Griffiths,

- Maritime Aspects of Arms Control and Security Improvement in the Middle East* (Institute on Global Conflict Cooperation, Policy Paper, 2000).
- ⁸ 小谷哲男「海洋安全保障の今日的課題：海上における危機管理」『国際安全保障』42巻(2014)1頁。
- ⁹ Protocol to the Agreement Between the Government of The United States of America and the Government of The Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas Signed May 25, 1972, signed on 22 May 1973, entered into force on 22 May 1973, 24 UST 1063.
- ¹⁰ Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, adopted on 20 October 1972, entered into force 15 July 1977, 1050 UNTS 16 [COLREG].
- ¹¹ Ibid, Rule 1(a).
- ¹² Ibid.
- ¹³ International Civil Aviation Organization [ICAO], Convention on Civil Aviation, 7 December 1944, 15 UNTS 295.
- ¹⁴ International Standards, Rules of the Air, 10th Edition, adopted on 24 November 2005 (1st edition, adopted on 25 February 1946).
- ¹⁵ “A25-3: Cooperation among Contracting States to ensure the safety of international civil aviation and to advance the aims of the Chicago Convention,” ICAO, *Assembly Resolutions in Force (as of 8 October 2010)*, I-12.
- ¹⁶ United Nations Convention on the Law of the Sea, adopted on 10 December 1982, entered into force 16 November 1994, 1833 UNTS 3 [UNCLOS], Article 94(1).
- ¹⁷ Ibid, Article 94(3).
- ¹⁸ Ibid, Article 94(4).
- ¹⁹ Ibid, Article 94(5).
- ²⁰ なお、海洋法の解釈について統一見解を出すのも海上信頼醸成措置の一つに数えられる。例として、領海の無害通航権の解釈について米ソが出した共同声明 (USA-USSR Joint Statement on the Uniform Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage, Sep 23, 1989) を挙げることができる。このような統一見解に至ることができない場合にどのような手段があるかが本報告書の検討の対象となる。
- ²¹ The South China Sea Arbitration (The Philippines v. People’s Republic of China, 12 July 2016) PCA Case No. 2013-19.
- ²² Ibid, paras. 1044-1058.
- ²³ Ibid, para. 1203, B(6).
- ²⁴ Ibid, paras.1090-1093.
- ²⁵ Ibid. paras.1081-1083.
- ²⁶ Ibid, para. 1105.
- ²⁷ Incidents at Seas Agreement (US=USSR) May 25, 1972, 23 UST 1168 [US=USSR INCSEA].
- ²⁸ John H. McNeill, “Military-to-Military Arrangements for the Prevention of U.S.-Russian Conflict,” *International Law Studies*, Vol. 68 (1998) ; 浅井一男「海上事故防止協定(INCSEA)による信頼醸成：過去の事例と日中海空連絡メカニズムの課題」『レファレンス』65巻3号(2015年)67頁を参照。
- ²⁹ US=USSR INCSEA, Article 1.
- ³⁰ Ibid, Article 3(2).
- ³¹ Ibid, Article 3(3).
- ³² Ibid, Article 3(5).
- ³³ Ibid.
- ³⁴ Ibid, Article 4.
- ³⁵ Ibid, Article 3(1).
- ³⁶ International Code of Signals of 1969. National Imagery and Mapping Agency, *United States Edition, International Code of Signals (revised in 2003)* (2003).
- ³⁷ US=USSR INCSEA, Article 3(7).
- ³⁸ Ibid, Article 3(8).
- ³⁹ David Frank Winkler, *Cold War at Sea: High-Seas Confrontation between the United States and the Soviet Union* (Naval Inst Press, 2000), p.12
- ⁴⁰ 浅井、前掲注28、72頁。
- ⁴¹ 同上。
- ⁴² 小谷、前掲論文注8。

- ⁴³ David Winkler, *Preventing Incidents at Sea: The History of the Incsea Concept* (Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 2008).
- ⁴⁴ ソ連 (ロシア) の相手国名と条約出典を次に示す (条約の正式な出典情報が確認できなかったものについては、年号のみを示してある。脚注 47 も同じである)。United Kingdom, 15 July 1986, 1505 UNTS 89; Federal Republic Germany, 25 November 1988, 1546 UNTS 203; France, 4 July 1989, 1548 UNTS 223; Canada, 20 November 1989, 1568 UNTS 11; Italy, 31 December 1989, 1590 UNTS 22; Spain, 10 October 1991, 1656 UNTS 429; Norway, 1990; Greece, 1991; Netherland, 1 October 1991, 1604 UNTS 3; Japan, 12 November 1993, 1994 年外務省告示第 10 号; Turkey, 1993; Republic of Korea, 2 July 1994, 1832 UNTS I-31353.
- ⁴⁵ David Griffiths, *US-China Maritime Confidence Building. Paradigms, Precedents, and Prospects* (Naval War College China Maritime Study, No.6, 2010), p.24.
- ⁴⁶ 27 December 1990, 1910 UNTS 39.
- ⁴⁷ ロシアの相手国名と条約出典を示す。United States, 1 January 1990, TIAS 11454, 28 ILM 877; Canada, 10 May 1991, Canada Treaty Series 1991/26; Greece, 1993; China, 1993.
- ⁴⁸ "Multilateral Agreement for the Prevention of Incidents at Sea," Working Paper, UN Disarmament Commission, A/CN.10/121, May 10, 1989.
- ⁴⁹ Jan Prawitz, "A Multilateral Regime for Prevention of Incidents at Sea," in Richard W Fieldhouse (ed.), *Security at Sea: Naval Forces and Arms Control*(Oxford University Press, 1990).
- ⁵⁰ Working Paper, *supra* note 48, para.1.
- ⁵¹ *Ibid*, para.21.
- ⁵² *Ibid*, para.22(6).
- ⁵³ *Ibid*, para.22(7).
- ⁵⁴ David Griffiths, *supra* note 45, p.25.
- ⁵⁵ Guidelines for the Prevention of Accidents and Incidents on the High Seas and International Airspace (Sep 8, 1983); Memorandum of Understanding (May 27, 1983)
- ⁵⁶ Leo Gross, "The Dispute between Greece and Turkey Concerning the Continental Shelf in the Aegean ", *American Journal of International Law*, Vol. 71 (1977)
- ⁵⁷ Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), Order of 11 September 1976.
- ⁵⁸ NATO Press Release 98(74), "Statement by the Secretary General of NATO, Dr. Javier Solana, on Confidence Building Measures Between Greece and Turkey," 4 June 1998, available at <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-074e.htm>.
- ⁵⁹ Guidelines for the Prevention of Accidents and Incidents on the High Seas and International Airspace (Sep 8, 1988), *reprinted in* David N. Griffiths and Peter Jones (eds), *Arrangements for Prevention of Incidents at Sea: Selected Examples* (未刊行文書, 2007) (Guidelines).
- ⁶⁰ Memorandum of Understanding (May 27, 1988), *reprinted in ibid* (MOU).
- ⁶¹ Guidelines, para.1.
- ⁶² Guidelines, para.2-A-a, b.
- ⁶³ Guidelines, para.2-A-c.
- ⁶⁴ MOU, para.3.
- ⁶⁵ Zdzislaw Lachowski, *Confidence- and Security-building Measures in the New Europe* (Oxford University Press, 2004), p.152.
- ⁶⁶ Agreement Reached by Turkey and Greece Regarding the Confidence-Building Measures in the Aegean June 5, 1998, available at http://www.mfa.gov.tr/agreement-reached-by-turkey-and-greece-regarding-the-confidence-building-measures-in-the-aegean_br_june-5_-1998.en.mfa.
- ⁶⁷ F. Stephen Larrabee & Ian O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty* (2003), p.71.
- ⁶⁸ Agreement on Advance Notice of Military Exercises, Manoeuvres and Troop Movements, April 6, 1991, 1843 UNTS 71.
- ⁶⁹ K. R. Menon, "Maritime Confidence Building Measures in South Asia," in Jill R. Junnola (ed.), *Maritime Confidence Building in Regions of Tension* (1996), 75; A. Siddiqa-Agha, "Maritime Cooperation between India and Pakistan: Building Confidence at Sea" CMC Occasional Papers (Cooperative Monitoring Center, 2000) 18.
- ⁷⁰ Article 1.
- ⁷¹ *Ibid*.

- ⁷² Article 5. 空域演習について15日、他方国のEEZにおける、あるいはEEZを通過する演習については30日前の通知が義務付けられている。
- ⁷³ Article 11.
- ⁷⁴ Ibid.
- ⁷⁵ Lahore Declaration, signed on 21 February 1999, entered into effect on 21 February 1999.
- ⁷⁶ Memorandum of Understanding signed by Indian Foreign Secretary K. Raghunath and Pakistan Foreign Secretary Shamshad Ahmad, 21 February 1999, para.3.
- ⁷⁷ ただし、南アジアにおけるトラック2を介した信頼醸成措置を促進する取組については <http://www.dal.ca/dept/cfps/Pillars/mspp/CCSAW.html> 参照。
- ⁷⁸ MALINDO Prevention of Sea Incident Cooperative Guidelines, 18 January, 2001, reprinted in David N. Griffiths and Peter Jones (eds), *supra* note 59.
- ⁷⁹ Para. 4.
- ⁸⁰ Para. 9(b).
- ⁸¹ Para. 9(c).
- ⁸² COLREGの規則3(g)は海底ケーブルやパイプラインの敷設等、調査などの水中での活動、海上での貨物の積み替え、飛行機の発着、地雷撤去活動、船舶の曳航などの諸活動を例示列挙している。
- ⁸³ Para. 9(d).
- ⁸⁴ Para. 10.
- ⁸⁵ Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), Judgment, *I.C.J. Reports* 2002, p. 625. Nazery Khalid and Mark J. Valencia, “The Sulawesi Sea Situation: Stage for Tension or Storm in a Teacup?” *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 28 (2009), available at <http://apjif.org/-Nazery-Khalid/3184/article.html>.
- ⁸⁶ Arms Control and Regional Security Working Group in the Middle East (ACRS Working Group), Guidelines for Operating Procedures for Maritime Cooperation and Conduct in the Prevention of Incidents on and over the Sea. 同文書は非公開であるが、会議に参加したグリフス (David Griffiths) とジョーンズ (Peter Jones) の次の報告書が示唆に富む。Peter Jones, “Arms Control in the Middle East: Some Reflections on ACRS,” *Security Dialogue*, Vol. 28 (1997); Peter Jones, “The Arms Control and Regional Security Working Group: still relevant to the Middle East?” EU Non-Proliferation Consortium Background Paper (2011); David Griffiths, “Maritime Aspects of Arms Control and Security Improvement in the Middle East,” IGCC Policy Paper No. 56 (Institute on Global Conflict and Cooperation, 2000).
- ⁸⁷ 参加国はヨルダン、イスラエル、パレスチナ、サウジアラビア、オマーン、バーレーン、カタール、クウェート、UAE、イエメン、エジプト、チュニジア、アルジェリア、モロッコ、モーリタニアである。United States, Department of State, “Middle East Peace Process Arms Control and Regional Security (ACRS) Working Group,” available at <http://2001-2009.state.gov/t/pm/rls/fs/4271.htm> 参照。イラン、イラク、リビアは入っていない。
- ⁸⁸ Codes for Unplanned Encounters at Sea, Apr 22, 2014 <http://news.usni.org/2014/06/17/document-conduct-unplanned-encounters-sea>
- ⁸⁹ WPNSは1988年に設立された各国の防衛当局幹部が出席する会合で、海軍間の相互理解の深化を目的としている。参加国は、オーストラリア、ブルネイ、カンボジア、カナダ、チリ、中国、フランス、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、ニュージーランド、パプアニューギニア、ペルー、フィリピン、ロシア、タイ、トンガ、シンガポール、米国、ベトナムであり、オブザーバー国は、バングラデシュ、インド、メキシコ、パキスタンである。
- ⁹⁰ 2003年草案は *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, Vol. 4 (2012) 126 に掲載されている。
- ⁹¹ Military Maritime Consultation Agreement (MMCA), 19 January 1998, TIAS 12924.
- ⁹² U.S.-China Memorandum of Understanding (MOU) On the Rules of Behavior for the Safety of Air and Maritime Encounters, Nov 12, 2014, Annex I, Terms of Reference of the Rules of Behavior for Safety of Air and Maritime Encounters, http://www.defense.gov/pubs/141112_MemorandumOfUnderstandingRegardingRules.pdf.
- ⁹³ Memorandum of Understanding on Notification of Major Military Activities Confidence-Building Measures Mechanism, November 12, 2014, Annex I, Notification of Major Security Policy and Strategy Developments; Annex II, Observation of Military Exercises and Activities, http://www.defense.gov/pubs/141112_MemorandumOfUnderstandingOnNotification.pdf.
- ⁹⁴ Rules of Behavior for Safety of Air-to-Air Encounters, 15 September 2015, available at https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/US-CHINA_AIR_ENCOUNTERS_ANNEX_SEP_2015.pdf.

- ⁹⁵ Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (2002年), available at <http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>.
- ⁹⁶ Guideline for the Implementation of the Declaration of Conduct, <http://www.asean.org/storage/images/archive/documents/20185-DOC.pdf>. なお、インドネシアとフィリピンが行動基準の草案を提出しているが公開されていない。詳細は Tran Truong Thuy, “Code of Conduct and the Prevention and Management of Incidents in the South China Sea,” Tran Truong Thuy & Le Thuy Trang, *Power, Law and Maritime Order in the South China Sea* (Lexington Books, 2015), p.317 ; Carlyle A. Thayer, “ASEAN’S Code of Conduct in the South China Sea: A Litmus Test for Community-Building?,” *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 10, Issue 34, No. 4 (2012), 1.参照。
- ⁹⁷ Chairman’s Statement of the 28th and 29th ASEAN Summits Vientiane, 6-7 September 2016, “Turning Vision into Reality for a Dynamic ASEAN Community,” para.17, available at <https://www.asean2016.gov.la/kcfinder/upload/files/Final%20Chairman's%20Statement%20of%20the%2028th%20and%2029th%20ASEAN%20Summits.pdf> ; "The 19th China-ASEAN Summit Adopts Guidelines for Hotline Communications among Senior Officials of the Ministries of Foreign Affairs of China and ASEAN Member States in Response to Maritime Emergencies," September 8, 2016, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1396703.shtml.
- ⁹⁸ 米中間の2015年の航空機の安全に関する了解覚書に対する批判として、James Kraska & Raul Pedrozo, “The US-China Arrangement for Air-to-Air Encounters Weakens International Law,” 9 March 2016, <https://www.lawfareblog.com/us-china-arrangement-air-air-encounters-weakens-international-law>.
- ⁹⁹ 平賀健一「対中軍事危機管理（信頼醸成）メカニズムの現状 ー日米の視点からー（その1）」(2016), available at <http://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/039.html>.
- ¹⁰⁰ 「海空連絡メカニズム、「適用範囲で問題」中国軍高官」『朝日新聞』2016年10月13日。日本の報道では中国が特に尖閣諸島周辺海域をメカニズムの適用範囲から除外することを提案し、日本側がそれに反対したため調整が滞っているとされる。

第4章 日中漁業協定の暫定措置水域等における海洋生物資源管理の現状と課題

鶴田 順

はじめに

本稿は、東シナ海における海洋生物資源管理の現状と課題を、日本と中国の間の漁業秩序に焦点をあてて、「漁業に関する日本国と中華人民共和国との間の協定」（1997年11月署名、1998年4月国会承認、2000年4月公布および告示、2000年6月発効）（日中漁業協定あるいは協定）の解釈およびそれにもとづく実行等によって把握し、検討し、課題の克服策を提示するものである。

現在、東シナ海の海洋生物資源の資源状況については、多くの魚種が「中位・低位水準」で「横ばい・減少傾向」にある。例えば、ゴマサバは中位で横ばい、アマダイ類は低位で横ばい、ムロアジ類は低位で減少傾向、マダイは低位で減少傾向、タチウオは低位で横ばい、ヒラメは中位で減少傾向、ウマズラハギは低位で横ばい、ケンサキイカは低位で減少傾向にある（国立研究開発法人水産研究・教育機構のHP掲載情報「平成27年度魚種別系群別資源評価」より）。「漁場の再生」が急務である。

1. 日中漁業協定締結にいたる経緯

1977年5月に日本は「漁業水域に関する暫定措置法」を制定し、同年7月に200カイリ漁業水域を設定した。しかし、中国国民と韓国国民による漁業については、中国と韓国が同様の海域設定をしていなかったことなどから、同法の適用対象から除外していた。すなわち、日本が1977年に200カイリ漁業水域を設定した後も、中国国民と韓国国民は同海域で「公海の自由」に基づく「漁業の自由」を享受できた。日本の200カイリ漁業水域の設定は、実質的には、ソヴィエト連邦とアメリカ合衆国が同年に200カイリ漁業水域を設定し、日本国民による漁業を規制しはじめたことに対抗するためのものであったといえる。

しかし、1970年代から1980年代にかけて韓国と中国の漁業が発展し、両国の漁民が沖合に、さらに日本近海に進出するようになり、1990年代には沖合漁業の勢力が「日本>韓国>中国」から「中国>韓国>日本」に完全に移行したことから、日本政府は200カイリ水域の「全面設定・全面適用」への変更を模索しはじめた。当時の日本の周辺海域の状況について、水産庁漁政部企画課監修1997は、「韓国漁船や中国漁船による活発な操業が行われており、我が国漁業者との間で漁場競合、漁具被害等種々の問題が生じているほか、

我が国周辺水域の資源状況が総じて低水準にある中で水産資源に対する影響も懸念される状況」(水産庁漁政部企画課監修 1997, p.22.)であったとしている。日本政府は 200 カイリ水域の「全面設定・全面適用」への変更を模索しつつ、最大の問題の一つが「韓国及び中国との関係をいかにすべきか」(水産庁漁政部企画課監修 1997, p.26.)であったという。

日本は「海洋法に関する国際連合条約」(1982 年 4 月採択、1994 年 11 月発効、日本については 1983 年 2 月署名、1996 年 6 月批准、1997 年 6 月発効)(国連海洋法条約)を批准し、200 カイリの排他的経済水域 (EEZ) を設定するのにあわせて、1996 年 4 月、日中間で漁業協定締結のための協議を開始した。1997 年 9 月、日中両国がそれぞれ自国 EEZ においていわゆる「相互入会措置」をとることを原則としつつ、日中両国がそれぞれ主張する EEZ が重なりあう東シナ海中央部に「暫定措置水域」を設定することなどを実質的な内容とする合意に達し(【図】「日中漁業協定水域図」参照)、1997 年 11 月に署名が行われた。その後、暫定措置水域の北側の海域の取り扱いなどをめぐって両国間の議論が紛糾した。日本の漁業者は日本近海での中国漁船の集団操業による資源減少や操業不能などに苦しめられていたことから、協定の早期発効を望んでいた(水産世界編集部 2000, p.20.)。2000 年 2 月に日本の玉沢農林水産大臣と中国の陳農業部長の閣僚級協議によって、暫定措置水域の北側(北緯 30 度 40 分以上)の海域のうち、東経 124 度 45 分から 127 度 30 分の海域に「中間水域」を設定し、暫定措置水域と同様に相手国の許可を得ることなく操業できるとすることで合意し、協定は署名から 2 年以上経過した 2000 年 6 月に発効した。

2. 日中漁業協定の概要

日中漁業協定は、「海洋法に関する国際連合条約の趣旨に沿った新たな漁業秩序を両国の間に確立し、共に関心を有する海洋生物資源を保存しおよび合理的に利用」することなどを目的としている(協定前文)。協定は、日中両国が、それぞれ自国の EEZ において、相手国の国民および漁船に対して、漁獲の許可を行うこと、資源状況等を考慮して漁獲割当量その他の操業条件を決定すること、海洋生物資源の保存措置等の遵守を確保するために必要な措置を講じることなどを規定している。

日中漁業協定の適用対象海域は、日本の EEZ と中国の EEZ のすべての海域(協定 1 条)である。

日中両国は、相互利益の原則に立って、本協定および自国関係法令に従って、自国の EEZ で相手国の国民および漁船が漁獲を行うことを許可する(協定 2 条 1 項)。

日中両国は、自国の EEZ における資源状況、自国の漁獲能力、伝統的な漁業活動、相互入会の状況などを考慮して、自国の EEZ における相手国の国民および漁船に対する漁獲割

相当量その他の操業条件（魚種、操業水域、漁期、漁具・漁法等）を毎年決定する（協定3条）。この決定は日中漁業共同委員会の協議に基づく勧告を尊重して行われる（協定3条、11条2項(1)、11条4項）。

日中両国は、自国の関係法令に定める海洋生物資源の保存措置その他の条件を相手国の国民および漁船が遵守することを確保するために、国際法に従い、自国のEEZ（日中両国がそれぞれ主張するEEZが重なり合い、境界が未画定の海域を除く）において「必要な措置をとることができる」（協定5条1項）。協定5条は国連海洋法条約73条1項の内容を確認した規定である。

このように、日中漁業協定では、日中両国がそれぞれ主張するEEZが重なり合い、境界が未画定の海域以外の自国のEEZにおいては、日中両国がそれぞれ海洋生物資源の保存・管理措置と執行措置を講じることが可能となった。すなわち、日中両国が日中漁業共同委員会の協議に基づく勧告を尊重しつつ自国のEEZにおいて相互入会措置をとり、相手国国民の漁業を規制し執行措置を講じることが可能となった。

日本と中国はそれぞれのEEZの資源水準を上回る漁獲能力を有することから、外国漁船に漁獲させる「余剰分」はないが、伝統的漁業実績等を考慮して相互入会措置をとった（cf. 片岡 2011, p.700.）。国連海洋法条約は、EEZの沿岸国は、自国のEEZにおける他国による漁獲を認めるにあたって、伝統的漁獲実績を有する国における経済的混乱を最小のものにとどめる必要性を含む、すべての関連要因を考慮するとしているが（国連海洋法条約62条3項）、あくまでも漁獲可能量の余剰分の漁獲を他国に認めるか否かを判断するにあたって伝統的漁獲実績の考慮をうたっているにすぎない。伝統的漁獲実績の位置づけについては、日中漁業協定と国連海洋法条約には齟齬がある。

日本は、日本のEEZにおいて、中国国民による漁業を「排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律」（EZ 漁業法）で規制し、同法に違反する中国漁船を拿捕し、中国国民を逮捕するなどの執行措置を講じることが可能となった。

2016年11月に開催された第17回日中漁業共同委員会では、協議の結果、2016年漁期の相互入会による操業条件について、中国のEEZにおける日本漁船の操業は総隻数290隻（前年比8隻減）・総漁獲割当量8,720トン（同621トン減）、また日本のEEZにおける中国漁船の操業も同数の総隻数290隻（前年比8隻減）・総漁獲割当量8,720トン（同621トン減）とする勧告がなされている。2000年の協定の発効当初は、国連海洋法条約をふまえた海洋生物資源の適切な保存・管理ではなく、伝統的漁獲実績等に配慮した勧告がなされていたが、その後、総漁獲割当量と入漁漁船の総隻数の双方の削減が徐々に図られ、2002年には総漁獲割当量の日中の等量化（2001年は中国73,000トン・日本70,300トンで中国

の割当量が多かった)、2007年には入漁漁船の総隻数の等量化が図られた(2006年は中国636隻・日本570隻で中国の割当量が多かった)。

日中漁業協定の前文では国連海洋法条約の趣旨に沿うことや共に関心を有する海洋生物資源の保存および合理的な利用がうたわれているにもかかわらず、日中漁業共同委員会ではこれまで「漁船の総隻数」と「総漁獲割当量」について勧告するのみで、国連海洋法条約における海洋生物資源の保存・管理措置の特徴ともいえる「魚種別の漁獲量」についての勧告は行っていない。日中漁業共同委員会のこれまでの勧告等は、海洋生物資源の適切な保存・管理措置として課題を有するものであることについては本稿4. で述べる。

3. 「暫定措置水域」と「北緯27度以南水域」の設定、以南水域における問題状況

日本は1996年の国連海洋法条約の批准にあわせて200カイリのEEZを設定したが、日中両国がそれぞれ主張するEEZが重なり合い、境界が未画定の海域については、「暫定措置水域」と「北緯27度以南の東海の協定水域及び東海より南の東経125度30分以西の協定水域」(以南水域)を設定し、協定2条から5条までの規定は適用しないこととした(協定6条および7条)。東海とは東シナ海であり、沖縄県宮古島東平安名崎から沖縄県糸満市荒崎を直線に結んだ線から西側の海域である(【図】「日中漁業協定水域図」参照)。この線の東側の海域は太平洋であり、日本のEEZにある中国国民による漁業には日本の関係法令(EZ漁業法等)の適用・執行が可能である。

以南水域には、沖縄本島と宮古島の間にあり、宮古島の北東45カイリにある「宝山(ほうざん)曾根(ぞね)」が含まれる。宝山曾根はいわゆる「宝石サンゴ」(ヤギ目サンゴ科に属する種)が生息することから、「サンゴ曾根」と呼ばれることもある。宝石サンゴは水深数百mの海底に生息している。宝石サンゴは生育速度が極めて遅く、軸の直径が太くなる速度は約0.2から0.3mm/年であり、大人の小指ほどの大きさに成長するのに約50年を要する。

宝山曾根付近では2013年11月に約200隻の中国船籍の100トン規模のサンゴ漁船が確認された。水産庁は、2015年8月18日から9月7日にかけて、「沖縄本島南西から宮古島、八重山諸島を含む海域」において、「沖縄周辺海域宝石サンゴ漁場環境調査」を実施した。遠隔操作無人探査機(ROV)を海底に潜行させ、底生生物(宝石サンゴ等)の生息状況を確認し、海底の操業痕跡や底生生物の破損状況を記録したところ、「中国サンゴ船の操業によると思われる残存漁具や、アカサンゴの破損など被害痕跡が確認された」(水産庁, 2015, 『平成27年度水産庁漁業調査船「開洋丸」 沖縄周辺海域宝石サンゴ漁場環境調査 報告書』, p.3.) という。沖縄県では2006年以降は宝石サンゴを選択的に獲ることができる潜

水艇等を用いた操業しか許可されていないことから（底引き網漁業は禁止されている）、日本人漁民の操業によって海底に網等の新しい漁具が残ることは考えられないという（*Ibid.*）。

日本では、宝石サンゴ漁は、沖縄県、高知県、鹿児島県、東京都と長崎県において、都道府県漁業調整規則によって知事の許可を得ることで行うことができる。全国の水揚げの7～8割を高知県が占めており、サンゴ網漁業のみが許可され（鍾となる石や鎖に網束をつけたものを船上から海底に沈めて曳き、固いサンゴの骨軸を折って網束に絡めて採集するという原始的な漁法が用いられている）、他方で底引き網は禁止されており、原木（漁獲された状態の加工前の骨軸）の入札も高知県のみで行われている（林原 2016, p.204., 高橋 2010, p.38.）。長崎県は漁法の制限を設けていない。鹿児島県は「申請された漁法のみ許可」してるという。高橋そよによる鹿児島県水産課へのインタビューによると、「現在許可を得ている経営体は、東京に本社のある船舶保有会社が潜水艇を用いて宝石サンゴを選択的に採捕しているという」（高橋 2010, pp.38-39.）

このように、日本では宝石サンゴ漁は都道府県知事の許可漁業として現在も行われているが、国際的には、ヤギ目サンゴ科の全種をワシントン条約(CITES)の附属書に掲載する提案がなされるなど、宝石サンゴは減少傾向にある種として保護・保全していく方向性にある。CITES は、野生動植物が国際取引によって過度に利用されることがないように、特定の野生動植物（その生死や全体・部分に関わりなく、また加工品も含まれる）の国際取引を規制することで、野生動植物の種を保護するための条約である。国際取引には、輸出、再輸出、輸入、さらに海からの持ち込みも含まれている。近年、CITES の締約国会議（COP）では、太平洋クロマグロ、サメ類やナマコ類等、漁獲されている海洋生物種の CITES 附属書の掲載が議論されることが増えてきた。

宝石サンゴの CITES 附属書への掲載が議論されたのは、1987 年 7 月にカナダで開催された CITES 第 6 回締約国会議（COP6）が初めてであった¹。COP6 ではスペイン政府が地中海産ベニサンゴを附属書 II に掲載することを提案したが否決された。2007 年 6 月にオランダで開催された COP14 ではアメリカ政府が宝石サンゴ全種を附属書 II に掲載する提案を行った。この提案は第一委員会で採択されたが、全体会で否決された。COP14 の後、アメリカ政府は再提案の準備として国際ワークショップを開催し、2009 年 10 月にアメリカ政府とスウェーデン政府は COP15 の議題として宝石サンゴ全種の掲載を CITES 事務局に提案した。2010 年 3 月にカタールで開催された COP15 で提案は否決されたが、掲載賛成国（64 か国）が反対国（59 か国）を上回った（cf. 岩崎 2010, pp.27-28）。

このように、宝石サンゴの CITES 附属書 I および附属書 II への掲載はこれまで実現していないものの、中国は「中華人民共和国野生動物保護法」によって宝石サンゴを（既に CITES

附属書Ⅰに掲載されているジャイアント・パンダ（大熊猫）と同じランクの「中国国家一級重点保護野生動物」に指定し、漁獲等を禁止している。同法の目的は、野生動物を保護し、貴重かつ絶滅の危機に瀕した野生動物を救い、生物多様性と生態系バランスを維持し、生態系に十分配慮した社会を構築することである（同法1条）。さらに、2008年4月には自国の資源を保護するとの目的で宝石サンゴ（サンゴ科に属するアカサンゴ、シロサンゴ、モモイロサンゴ、*C.secundum* の4種）をCITES附属書Ⅲに掲載することをCITES事務局に通報し、国際取引を規制している（cf. 岩崎2010, pp.27-28, 林原2016, pp.205-206）。附属書Ⅲに掲載される種は、「いずれかの締約国が、捕獲または採取を防止または制限するための規制を自国の管轄内において行う必要があると認め、かつ、取引の取締りのために他の締約国の協力が必要であると認める種」（CITES2条3項）であり、附属書Ⅲへの掲載を行った締約国からの輸出には当該締約国から事前に発給を受けた輸出許可書が必要であり（5条2項）、輸入には附属書Ⅲ掲載締約国の輸出許可証または原産地証明書を要する（5条3項）。このように、中国は宝石サンゴについて積極的な保全・管理措置を講じているが、近年、中国国内では宝石サンゴは宝飾品として需要が高まり、高値で取り引きされるようになったことを受けて、中国漁船が宝石サンゴの採捕のために日本の周辺海域（宝山曾根、長崎県の男女群島や東京都の小笠原諸島等の領海やEEZ）にまで出漁するという問題状況が生じたといえる。

4. 暫定措置水域における海洋生物資源の保存・管理措置と執行措置

日中漁業協定の暫定措置水域における資源管理措置について、協定は「各締約国は、暫定措置水域において漁獲を行う自国の国民及び漁船に対し、取締りその他の必要な措置をとる。」（協定7条3項）と規定している。この海域では日中両国はそれぞれ自国民の漁業について「取締りその他の必要な」執行措置をとる。日本は協定7条3項を執行管轄権の行使のみではなく立法管轄権の行使も否定するものと解し、そのような解釈と抵触しないような国内法整備、すなわち、暫定措置水域および北緯27度以南水域における中国国民による漁業に対してEZ漁業法を適用しないとする法整備を行っている（EZ漁業法附則2条（適用の特例）およびEZ漁業法施行令附則2条）。

このように、暫定措置水域において相手国国民の漁業に対する執行措置は認められていない。このことは、日中漁業協定の締結以前に1975年に日中間で締結されて同年に発効した「日本国と中華人民共和国との間の漁業に関する協定」（旧（日中漁業）協定）、また旧協定に先立ち1955年に締結された「日本国と日中漁業協議会と中華人民共和国の中国漁業協会との黄海・東海の漁業に関する協定」（日中民間漁業協定）においても同じであった²。

これらの協定は黄海および東海（東シナ海）を適用海域とし、これらの海域における相手国国民の漁業の取締りを認めていなかった。日中漁業協定の交渉過程において、中国政府は、中国沿岸域で日本国民によって漁業が行われてきた歴史的経緯に留意するべきで、日本の沿岸域から中国漁船がただちに締め出されるべきではないと主張し、とりわけ東シナ海においてはこれまでの漁業のあり方ができるだけ維持されることを希望したという（Kanehara & Arima 1999, p.22）。

また、協定では、「一方の締約国は、他方の締約国の国民及び漁船が第11条の規定に基づいて日中漁業共同委員会が決定する操業についての規制に違反していることを発見した場合には、その事実につき当該国民及び漁船の注意を喚起するとともに、当該他方の締約国に対し、その事実及び関連する状況を通報することができる」（協定7条3項）と規定している。それゆえ、協定のもとでは、暫定措置水域において、日本は中国漁船に対して執行措置はとれないものの、日中漁業共同委員会による資源管理措置についての「決定」に「違反」しているという事実の操業の現場海域における中国漁船に対する「注意喚起」（違反事実の通知）と中国政府に対する「通報」は行うことができる。

しかしながら、日中漁業共同委員会による暫定措置水域における操業条件の決定は、これまで「漁船の隻数」と「漁獲量の上限の目標値」のみであった。2015年7月に開催された第16回日中漁業共同委員会では、協議の結果、2015年漁期の漁船の隻数について、中国漁船は17,500隻以内（前年比489隻減）、日本漁船は800隻以内（前年同）とする決定が、また漁獲量の上限の努力目標値については、中国漁船は1,662,372トン（前年比22,905トン減）、日本漁船は109,250トン（前年同）とする決定がなされている。また、2016年11月に開催された第17回日中漁業共同委員会では、協議の結果、2016年漁期の漁船の隻数について、中国漁船は17,307隻以内（前年比193隻減）、日本漁船は800隻以内（前年同）とする決定が、また漁獲量の上限の努力目標値については、中国漁船は1,644,000トン（前年比18,372トン減）、日本漁船は109,250トン（前年同）とする決定がなされている。さらに、2016年の決定では新たに「漁法」も考慮され、中国漁船による「漁獲量の上限の目標値」について、中国漁船による「まき網漁業」の漁獲量上限の「努力目標値」が新たに設定された（2016年については266,000トン）。

暫定措置水域における海洋生物資源の保存・管理措置について、日中漁業協定の前文では国連海洋法条約の趣旨に沿うことや共に関心を有する海洋生物資源の保存および合理的な利用がうたわれ、協定本文でも「海洋生物資源の維持が過度の開発によって脅かされないことを確保するため、適当な保存措置及び量的な管理措置をとる」（協定7条2項）と規定されているにもかかわらず、日中漁業共同委員会ではこれまで「漁船の隻数」、「漁獲量

の上限の目標値」と「漁法」についての決定がなされているのみで、国連海洋法条約における海洋生物資源の保存・管理措置の特徴ともいえる「魚種別の漁獲量」についての決定は行われていない。

暫定措置水域における執行措置についてはどうか。日中両国は日中漁業共同委員会が決定に従って自国民に操業許可を与え、許可を与えた漁船の名簿（暫定措置水域操業許可漁船名簿）を交換している。しかし、現在のような日中漁業委員会における決定では、日本政府は、基本的には、暫定措置水域において当該名簿に記載のない中国漁船が操業している場合にのみ、「決定違反」の認定をおこなうことができるにとどまる。

暫定措置水域における海洋生物資源の保存・管理措置と執行措置それぞれが有するこれらの課題を克服するためには、日中漁業共同委員会が日中両国それぞれの操業条件について現在よりも詳細で実質的な意味での「決定」を行うこと、すなわち、「いかなる魚種をいかなる漁法でどれくらい漁獲するか」を決定することが必要である。このような決定は、自国 EEZ における相手国国民の決定違反の認定と相手国への通報という日中漁業協定が予定している手続き（執行措置）にもとづく「適当な保存措置及び量的な管理措置」（協定7条2項）（海洋生物資源の保存・管理措置）を実現していくためには不可欠である。

日中漁業共同委員会による操業条件についての「決定」の実質化を実現していくにあたっては、それが積極的なものとなるためにも、国際法とその動向を参照すべきである。二点のみ述べたい。

第一に、国連海洋法条約において、EEZの沿岸国は、EEZを設定することにより、自国のEEZにおける海洋生物資源についての主権的権利、より具体的には、自国のEEZにおける海洋生物資源の漁獲可能量（allowable catch of the living resources）を決定する権利や自国の漁獲能力（its capacity to harvest the living resources）を決定する権利を有するのみでなく（国連海洋法条約56条1項(a)、61条1項、62条2項）、いくつかの義務を課せられている。まず、自国のEEZにおける海洋生物資源の維持が過度の開発によって脅かされないことを「適当な保存措置及び管理措置」を通じて確保する義務を課せられており（国連海洋法条約61条2項）、そのような措置は海洋生物資源の「最大持続生産量」（most sustainable yield: MSY）を実現する水準に漁獲される種の資源量を維持することができるようなものとする義務を課せられている（国連海洋法条約61条3項）。そして、EEZの沿岸国は、自国が漁獲可能量のすべてを漁獲する能力を有しない場合には、漁獲可能量の余剰分について他国による漁獲を認める義務を課せられている（国連海洋法条約62条2項）。すなわち、EEZの沿岸国はあくまでも自国の漁獲能力の限度において海洋生物資源についての排他的権利（漁業独占権）を有するということになる。

暫定措置水域はあくまでも日中漁業協定によって設定された日中両国のみに妥当する海域であり、協定を離れば、日中両国は東シナ海でそれぞれの主張に基づきそれぞれ EEZ を設定している。日中両国は、協定の前文でもうたわれているように国連海洋法条約の趣旨に沿って、EEZ が有する海洋生物資源に対する主権的権利および義務、また EEZ 制度にこめられた趣旨および目的の理解をふまえて、「いかなる魚種をいかなる漁法でどれぐらい漁獲するか」を決定し、海洋生物資源の保存・管理措置を、自国の利益のみにとらわれることなく、ひろく国際協力として講じていく必要がある。

第二に、海洋生物資源管理における「生態系アプローチ」の強まりである。生態系アプローチはさまざまな文脈でさまざまな意味をこめて用いられているが（生態系アプローチの多義性）、ひとまず、「生態系の保護・保全において守るべき対象は、個々の生物種（単一種）だけでなく、その種の生息域に着目し、生物・非生物の各構成要素の間のさまざまな関係性を含むとする理念・方法」であると定義することができる。生態系アプローチに基づく実際の海洋生物資源の保存・管理措置としては、保全的かつ予防的な漁獲枠の設定、投棄や混獲の規制、選択的な漁業（経済価値の低い魚種や小型魚の漁獲の回避等）に資する漁法や漁具の選択や改良、操業・禁漁海域や操業・禁漁期間の柔軟な設定等があり、生態系概念を取り入れることで従来の単一種管理等の保存・管理措置を改善しようとする傾向がある。

「生態系アプローチ」や「生態系に基づく海洋生物資源の保存・管理措置」は、近年、国際条約や国際的な規范文書等においてひろく採用されるにいたっている。例えば、国連海洋法条約では、「資源間の相互依存関係」（国連海洋法条約 61 条 3 項）、漁獲対象種に関連または依存する種への影響などの考慮（国連海洋法条約 119 条）への言及がみられる。より具体的には、漁獲対象種については最大持続生産量を実現する水準に資源を維持・回復すること、関連または依存する種については、その再生産が脅威にさらされない水準に維持・回復することである。また、最良の科学的証拠、沿岸社会や途上国のニーズ、漁業のパターンおよび国際的な最低限の基準を考慮すること、国際機関を通じて漁業や資源保全に関する情報を交換することを定めている。国連海洋法条約は生態系アプローチという概念を明示的に用いていないものの、その主要な要素を採用しているといえる。また The Food and Agriculture Organization of the United Nations（FAO）は水産資源の持続的利用を実現するために生態系アプローチの漁業管理への適用を推奨している（FAO2003, Ecosystem Approach to Fisheries, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries 4 suppl.2）。日本でも 1999 年の水産基本政策大綱が「生態系の保全は、水産資源の維持・増大はもとより、安全な水産物の供給にとっても不可欠な前提条件である」と明記し、2001 年の水産基本法 2 条

でも「水産資源が生態系の構成要素」であることを前提として、水産資源の保存・管理が行われなければならないと規定している。

もともと、生態系アプローチをふまえた海洋生物資源の保存・管理の確保を行うことがそもそも可能かについては、海域によって異なり、生態系アプローチをふまえた具体的な海洋生物資源の保存・管理の可否やそのあり方には地域差が生じる。海洋生物資源の保存・管理における生態系アプローチの法規範性やその位置づけは地域によって異なることになる。生態系アプローチをふまえた具体的な資源管理措置について、そもそも「複数魚種一括管理」は科学的に不可能で、「混獲規制」を行うことができるにとどまるとの指摘もある。

5. 北緯 27 度以南水域における海洋生物資源の保存・管理措置と執行措置

日中漁業協定 6 条(b)によって設定された北緯 27 度以南水域（以南水域）における資源管理措置について、協定本文は執行措置のあり方について規定していないが、協定署名と同日の 1997 年 11 月 11 日付けの日本国外務大臣による日本国駐在中国大使宛ての書簡には「日本国政府は、日中両国が同協定第 6 条(b)の水域における海洋生物資源の維持が過度な開発によって脅かされないことを確保するため協力関係にあることを前提として、中国国民に対して、当該水域において、漁業に関する自国の関係法令を適用しないとの意向を有している」とある(同日付けの日本国駐在中国大使による日本国外務大臣宛ての同内容(「...日本国民に対して、当該水域において、漁業に関する自国の関係法令を適用しないとの意向を有している」とあり)の書簡もある)。日本は、EZ 漁業法附則 2 条および EZ 漁業法施行令附則 2 条において、この海域における中国国民による漁業に対して EZ 漁業法を適用しないこととしている(それゆえ、日本は本稿 3. で指摘した以南水域内の宝山曾根における中国国民による宝石サンゴの採捕を自国の法令違反として取り締まることができない)。また、日中漁業共同委員会は、以南水域については、暫定措置水域における資源管理措置のような「決定」ではなく「勧告」を行うことができるにとどまる(協定 11 条 2 項)。以南水域における中国国民による漁業について、日本は拿捕・逮捕等の執行措置を講じることはできず、他方で旗国の中国も(暫定措置水域とは異なり)執行措置を講じる義務を課せられているわけではない。

旧日中漁業協定でも北緯 27 度以南の海域の扱いは必ずしも明確ではなかった。旧協定の締結交渉過程において、中国は北緯 27 度以南が「軍事作戦状態」にあることを理由にした日本漁船の入域を規制しようとする南北二つの軍事的区域の設定、すなわち、(朝鮮半島情勢との関係で)渤海湾への「軍事警戒区域」の設定と(台湾問題との関係で)北緯 27 度以南の海域への「軍事作戦区域」の設定を主張した。北緯 27 度以南には日本の領土であ

る沖縄諸島、宮古諸島、八重山諸島、先島諸島、尖閣諸島等が存在することから、日本は軍事的理由に基づく入域規制や日本漁船の操業禁止については拒否しつつ、これらの海域では「資源保護を必要とするとの理由をあげて新しい規制区域を中国側から提案してくるなら、その海域が現在の軍事上の規制区域とほぼ一致していても、積極的に検討する用意がある」との立場をとっていた（小倉 2010, pp.149-150.）³。

このような以南水域における海洋生物資源の保存管理措置をめぐる問題状況の克服策としては、日中両国が協定をふまえて協力して行う次の二つの策が考えられる。

第一に、水産庁取締船等が北緯 27 度以南水域の日本側 EEZ で中国漁船の操業を視認した場合に、日本政府（農林水産省水産庁）から中国政府（農業部漁業局）に対して当該中国籍漁船の船名・番号・乗組員情報等を通報し、当該中国漁船の中国帰港後に中国政府が捜査、拿捕や逮捕等の刑事司法手続きを進めることができるように、日中両国政府の関係部局間の「**視認情報通報体制**」を構築する。

ただし、サンゴ（密）漁に従事するような船は中国政府が発行する漁船登録証・漁船許可証・漁業許可証を持たない「三無漁船」が多く、外観上船籍や船名が隠匿されている、あるいは虚偽表示を行っている船が多い。そのため、このような三無漁船の船籍や船名の特定とその後の刑事司法手続きを確保するために、第二に、北緯 27 度以南水域の日本側 EEZ で外国人漁業の取締りを行う水産庁取締船に中国政府の法執行官（漁政検査官）が同乗し、中国政府の法執行官が外観上は「三無漁船」も含む中国籍漁船の状況を把握し、ただし、仮に中国政府の法執行官が中国籍漁船による「中華人民共和国漁業法」等の中国国内法令違反を認定できた場合であっても、サンゴ漁の現場海域での「中華人民共和国漁業法実施細則」7 条に基づく検査等の執行は許容しないとする「**視認情報共有体制**」を構築する。

なお、この視認情報共有体制は、中国政府による「中華人民共和国排他的経済水域漁政巡航管理規定」にもとづく北緯 27 度以南水域の日本側 EEZ の現場海域における執行管轄権の行使を援助するものではない。同規定における「排他的経済水域漁政巡航」とは、中国漁政法執行機構が中国関係法令に従って、漁政船により、中国の EEZ において漁業生産物および生物資源調査等の漁業活動に従事する中国人・船舶および外国人・船舶に対して、法に依拠して監督検査および行政処分を実施する法執行活動である。

【主要参考文献・資料】

阿南友亮, 2012, 「海洋をめぐる日中関係」『改訂版 岐路に立つ日中関係』（晃洋書房）, pp. 191-220.

- 大日本水産会 2002, 『日中漁業協定要覧 一漁船乗組員の手引き一』(大日本水産会) .
- 陳激, 2014, 『民間漁業協定と日中関係』(汲古書院) .
- 深町公信, 2001, 「新日韓・日中漁業協定における執行に関する問題点」『海上保安国際紛争事例の研究(平成12年度「周辺諸国との新秩序形成に関する調査研究事業報告書」)』2号, pp.55-76.
- 岩崎望, 2010, 「宝石サンゴとワシントン条約」『海洋と生物』32巻1号(186号), pp.25-32.
- 國吉まこも, 2011, 「尖閣諸島における漁業の歴史と現状」『日本水産学会誌』77巻4号, pp.704-707.
- 前嶋匠, 2015, 「わが国領海内でのさんご密漁事件に対して、外国人漁業の規制に関する法律が初めて適用された事例 [横浜地裁平成27.3.23判決]」『新・判例解説 watch (TKC ローライブラリー)』刑法編96号(2015年12月18日掲載), pp.1-4.
- 三好正弘, 2003, 「日中漁業問題」水上千之編『現代の海洋法』(有信堂高文社), pp.224-245.
- 越智均, 2009, 「中華人民共和国「排他的経済水域漁政巡航管理規定」について」『海保大研究報告』54巻2号, pp.115-139.
- 越智均, 2013, 「中国の漁業行政管理」『海保大研究報告』57巻2号, pp.217-237.
- 小田滋, 1955, 「日中漁業協定の成立をめぐる」『ジュリスト』1955年6月15日号, pp.29-34.
- 小倉和夫, 2010, 『記録と考証 日中実務協定交渉』(岩波書店) .
- 岡村志嘉子, 2016, 「中国 野生動物保護法の改正」『外国の立法(月刊版)』2016年8月号, pp.16-17.
- 大久保彩子, 2009, 「海洋生物資源管理における生態系アプローチ適用の国際比較と日本への政策的含意」『海洋政策研究』7号, pp.1-17.
- 小豆野稔, 2000, 「日韓日中漁業協定発効まで」『水産界』2000年8月号, pp.20-26.
- Kang Joon-Suk., 2003, The United Nation convention on the law of the sea and fishery relations between Korea, Japan and China, *Marine Policy*, Vol.27, pp.111-124.
- Kanehara Nobukatsu and Arima Yutaka, 1999, New Fishing Order –Japan’s New Agreements on Fisheries with the Republic of Korea and with the People’s Republic of China, *Japanese Annual of International Law*, No.42, pp.1-31.
- 河西直也, 1992, 「排他的経済水域と外国漁業の参入」『海洋法・海事法判例研究』3号(日本海洋協会), pp.1-18.
- 片岡千賀之, 2004, 「中国における新漁業秩序の形成と漁業管理—東シナ海・黄海を中心として—」『長崎大学水産学部研究報告』85号, pp.57-66.
- 片岡千賀之, 2011, 「日中韓3ヵ国の新漁業秩序と漁業調整」『日本水産学会誌』77巻4号, pp.699-701.
- Kim Sun Pyo, 2003, The UN convention on the law of the sea and new fisheries agreements in north East Asia, *Marine Policy*, Vol.27, pp.97-109.
- 牧野光琢, 2013, 『日本漁業の制度分析 漁業管理と生態系保全』(恒星社厚生閣) .
- 牧野光琢, 2013, 「「バランスのとれた漁獲」という概念が持つ可能性」『アクアネット』2013年12月号, pp.27-30.
- Masuo Chisako, 2013, “Governing a Troubled Relationship: Can the Field of Fisheries Breed Sino-Japanese Cooperation?”, *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 14, Special Issue 01, pp 51-72.
- 林原毅, 2016, 「宝石サンゴ」中野秀樹・高橋紀夫編『魚たちとワシントン条約』(文一総合出版), pp.201-212.
- 坂元茂樹, 1999, 「排他的経済水域における生物資源の保存とわが国の対応」『海洋法関係国内法制の比較研究』(日本海洋協会) 第2号, pp.65-88.
- 坂元茂樹, 2000, 「新日韓漁業協定の暫定水域をめぐる諸問題 —資源管理と取締りをめぐって」『EEZ内における沿岸国管轄権をめぐる国際法及び国内法上の諸問題(海洋法制研究会 第二年度報告書)』(日本国際問題研究所) pp. 1-17.
- 杉山晋輔, 1999, 「新日韓漁業協定締結の意義」『ジュリスト』1151号, pp. 98-105.
- 水産庁, 2015, 『平成27年度水産庁漁業調査船「開洋丸」 沖縄周辺海域宝石サンゴ漁場環境調査 報告書』 .
- 水産庁漁政部企画課監修, 1997, 『国連海洋法条約関連水産関係法令の解説』(大成出版社) .
- 水産世界編集部, 2000, 「新日中漁業協定が合意・6月1日に発効 「中間水域」設定で政治決着」『水産世界』2000年3月号, pp.20-23.
- 高橋そよ, 2010, 「東アジアにおける宝石サンゴの国際取引と資源管理」『海洋と生物』32巻1号, pp.33-40.
- Xue Guafang, 2005, *China and International Fisheries Law and Policy*, Martinus Nijhoff.
- 王偉彬, 2004, 『中国と日本の外交政策 —1950年代を中心にみた国交正常化へのプロセス—』(ミネルヴァ書房) .
- Zou Keyuan, 2005, *Law of the Sea in East Asia, Issues and Prospects*, Routledge.

浅野貴博議員が衆議院議長に提出した平成24年10月29日付け質問第9号「1997年のいわゆる日中漁業協定における尖閣諸島の取り扱い等に関する質問主意書」および内閣総理大臣臨時代理国務大臣岡田克也による平成24年11月6日付け答弁第9号

一注一

¹ CITESによる国際取引の規制対象種は「絶滅のおそれ」ごとに3つに格付けされて、附属書Ⅰ、ⅡとⅢにリスト・アップされ、いずれの附属書に掲げられたかによって取引についての規制が異なっている。附属書に掲載される種は、原則として2年に1回開催される締約国会議（COP）における決議を経て、附属書への追加、附属書からの削除や附属書間の移行が行われている。附属書の改正に係る決議は、出席しかつ投票する締約国の3分の2以上の多数で採択される。条約は附属書ⅠおよびⅡへの掲載の基準について簡単に規定するのみであったため、第1回締約国会議（COP1）では、生物学的情報（個体数や生息地に関する情報等）と取引に関する情報（取引量に関する情報等）を掲げる「ベルン基準」が採択された（決議1.3）。さらに、1994年のCOP9では、「絶滅の恐れ」について明確な判断基準を提示していなかったベルン基準に代わる新たな基準が採択された（決議9.24）。条約のもとでは、附属書掲載基準の策定以外にも、COPの決議による条約解釈の整理や運用規則の策定が着実に進められている。

附属書Ⅰに掲載される種は、「絶滅のおそれのある種であって取引による影響を受けておりまたは受けることのあるもの」であり、取引は原則として禁止される（CITES2条1項）。例外的に学術研究などの目的での輸出入は認められているが、輸出には輸出国から事前に発給を受けた輸出許可書が必要とされ（3条2項）、輸入には輸入国政府から事前に発給を受けた輸入許可書も必要とされる（3条3項）。輸入国は、主として商業的目的のために使用されるものでないと認める場合でなければ輸入許可書を発給せず（3条3項(c)）、輸出国は輸入許可書が発給されていなければ輸出許可書を発給しない（3条2項(d)）。掲載種は、ジャイアントパンダ、トラ、ゴリラ、オランウータン、ウミガメ科の全種、大型鯨類等、約1,000種の動植物である。

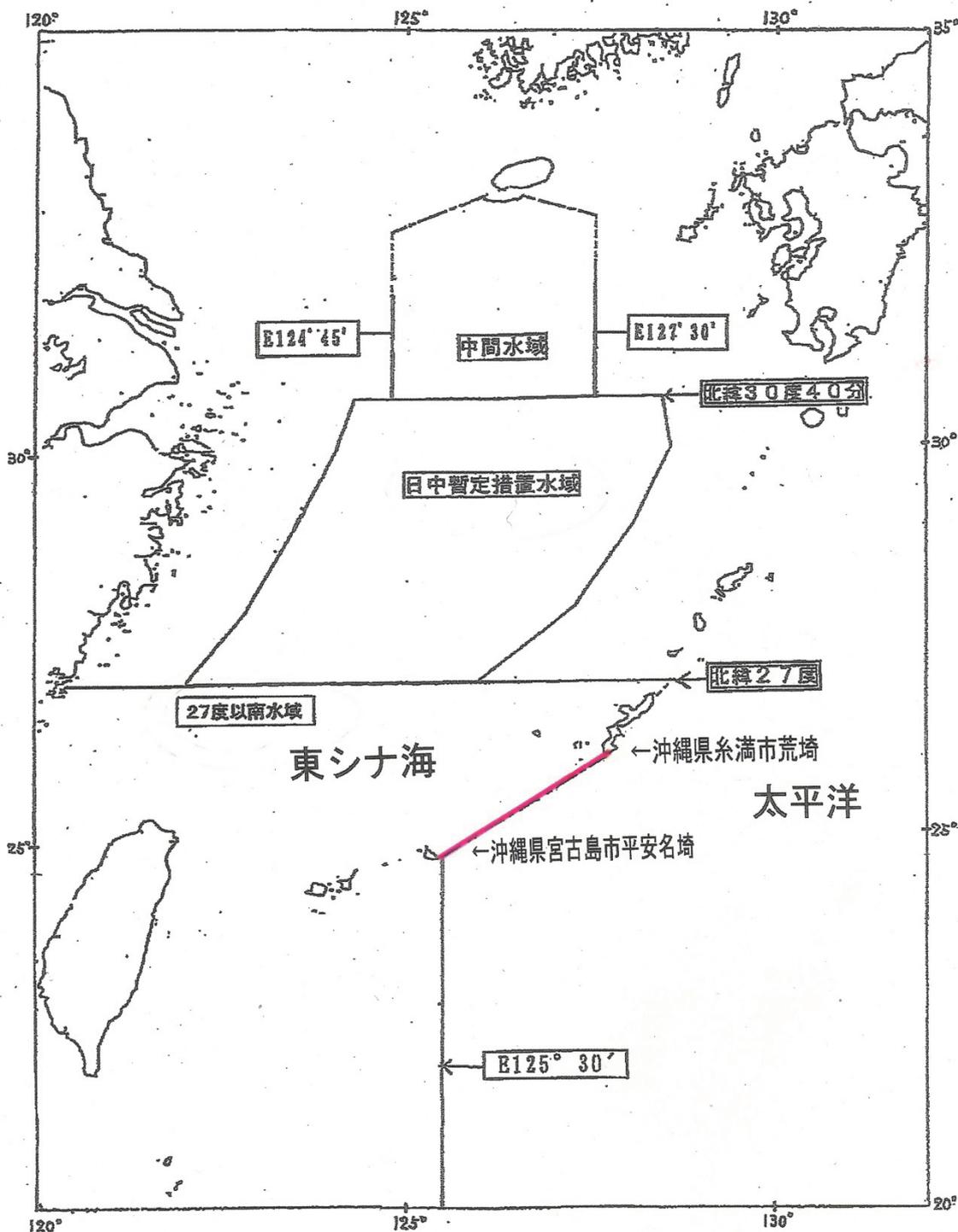
附属書Ⅱに掲載される種は、「現在必ずしも絶滅のおそれのある種ではないが、その存続を脅かすこととなる利用がなされないようにするためにその標本の取引を厳重に規制しなければ絶滅のおそれのある種」（2条2項(a)）等である。附属書Ⅱ掲載種については輸入許可書は必要ではないが、輸出許可書の発給は必要である（4条4項）。輸出許可書の発給要件として商業的目的でないことは規定されていないため、商業的目的の輸出入も可能である。掲載種は、タテガミオオカミ、カバ、ウミイグアナ、ケープペンギン、野生のサボテン科の全種等、約34,000種の動植物である。

附属書Ⅲについては本文に記したとおりである。

² 1950年代前半、日本漁業が戦後復興を遂げていくなかで、この海域の中国沿岸域に日本の以西トロール・以西底曳網漁船が殺到し、中華人民共和国政府官憲による違法操業を行う日本漁船に対する発砲や拿捕が多発した。1950年から1954年の4年間に、合計158隻の日本漁船が拿捕され、合計1,909名（17名の死者、5名の負傷者を含む）の船員が逮捕された（陳2014, pp.103-114.）。日本漁船の拿捕等の理由は中華人民共和国政府によって明らかにされることはなかったが、その一つの理由は、東シナ海の中華人民共和国の領海において同国の許可なく漁業を行ったことであると考えられる（小田1955, p.31.）。このような問題状況を受けて、当時、日本は台湾政府を中国の正統政府としていたため、中華人民共和国政府との間で国家間の漁業協定の締結はできないものの、1952年9月に日中貿易促進会、日中友好協会、日本遠洋底曳網漁業協会や全日本会員組合等の有志によって日中漁業懇談会が結成され、同会によって中国側に日本漁船の安全操業や乱獲防止等の実現のための「民間交渉」の呼びかけがなされた。その後、1955年1月から4月にかけて、日本の日中漁業協議会（日本遠洋底曳網漁業協会、大日本水産会と日中漁業懇談会が中心となって設立した民間団体）と中国の中国漁業協会が協議し、同年4月に日中民間漁業協定の締結にいたった。日中民間漁業協定においても、「6つの漁区における操業漁船の制限に対する規定に違反する相手方の行為を発見した場合には、自国の漁業協（議）会を通じ、相手方の漁業協（議）会に対し、これを処理するよう通知し、通知をうけた側は違反漁船に対して警告その他の処分を加え、その処理の結果を相手方に通知するものとされ」（小田1955, p.30.）た。

³ なお、1955年4月に締結された日中民間漁業協定においては、日中両国代表の往復書簡によって、中国政府の許可なく日本漁船が立ち入ることができない海域として、渤海湾への「軍事警戒区域」の設定と北緯29度以南の海域への「軍事作戦区域」の設定が行われた。Cf. 小田1955, p.30.

日中漁業協定水域図



水産庁HP上の水域図に報告者（鶴田）が加筆

第5章 南シナ海仲裁判断の検討：歴史的権利および海洋地勢の法的地位

中島 啓

はじめに

2016年7月12日、南シナ海をめぐるフィリピンと中国の紛争に関して、国連海洋法条約（UNCLOS）に基づいて設立された仲裁廷が最終的な判断を下した¹。仲裁手続を開始したフィリピンが定式化した15の申立のうち、14の申立についてフィリピン側の主張をほぼ認容する結論に至ったことから、フィリピンの「全面勝訴²」、あるいは中国の「全面敗訴³」等と報じられてきている。その一方で、南シナ海に浮かぶ島嶼に対する主権の問題や2国間の海洋境界画定の問題には触れないことを仲裁廷が明言しているように（5-6項）、本仲裁判断はスプラトリー諸島やスカボロー礁といった島嶼およびその周辺海域に対する中国の主権・領有権を否定した（あるいは、フィリピンへの帰属を認めた）わけではない。代わって登場するのが「歴史的権利（historic rights）」という概念であり、仲裁廷の最終的な結論は、南シナ海における中国の「歴史的権利」主張を否定するというものである。では、仲裁廷が否定した「歴史的権利」とは、主権・領有権とは何が異なり、またそれは、中国がこれまで主張してきたとされるいわゆる「九段線（nine-dash line）」とどのような関係にあるのだろうか。

本稿では、南シナ海仲裁判断の前半部分、すなわち「歴史的権利」（1.）および海洋地勢の法的性格（2.）について順に検討し、仲裁判断の意義と射程を明らかにする⁴。なお、係争海域における中国の諸活動の合法性に関する後半部分については、本報告書所収の西本論文が検討している。

1. 歴史的権利

（1）仲裁判断要旨

仲裁判断の要旨は以下のとおりである。

（a）前提

この問題は、南シナ海における海洋権益の淵源（source）と、中国の歴史的権利の主張とUNCLOSとの相互関係に関する紛争であり、主権あるいは境界画定に触れるものではないというのが〔2015年10月の〕管轄権判断であった。もっとも、中国の主張する歴史的権利が、紛争処理手続からの選択的除外を定めるUNCLOS第298条における「歴史的湾若

しくは歴史的権原 (historical bays or titles)」に該当するか否かについては、「歴史的権利」の主張内容を精査する必要があることから、管轄権判断を本案段階に先送りした (170-171 項)。

中国はこの点、歴史的権利および九段線に関する主張を決して詳解してこなかった。しかし、一定の事実を認定できる。九段線が最初に公文書に登場したのは 1948 年であり、当初は 11 の線があったものの、1953 年にトンキン湾側の 2 つが削除され、現在の姿となった。もっとも、その長さや位置は必ずしも一貫していない。その後の公式声明は、九段線を「歴史的に形成された」中国の権利と結び付けている (180-187 項)。中国は、「九段線」は UNCLOS 以前から存在してきたものであり、また UNCLOS は海洋法の全てを規律するわけではないと理解している (200 項)。

(b) 仲裁管轄

中国の主張する権利の性質

中国が南シナ海に対する何らかの権利を主張しているからといって、それが「九段線」に由来すると中国が考えているとは限らない [UNCLOS が基礎づける可能性もある]。他方、UNCLOS が認めうる最大権益 (entitlement) を超える主張については、UNCLOS 以外を根拠としているものと考えられる。少なくとも、次の 3 点が確認される。(1)2012 年 6 月、中国国営企業が石油採掘鉱区 (Block BS16) を設定した。「九段線」西端、南シナ海の全地勢の 200 海里以遠、ありうる延伸大陸棚以遠に位置している。(2)「九段線」の内側におけるフィリピンによる石油鉱区 (GSEC101; SC58; AREA 3; AREA4) 関連契約に対して抗議を行う際、中国は当該海域に対する「歴史的権原」に依拠した。(3)2012 年 5 月、「スカボロー礁を含む南シナ海の大半」に夏季禁漁を設定した。これも、UNCLOS から離れた歴史的権利に基づくものである。加えて中国は、「九段線」の内側では航行および上空飛行の自由を妨害しないと約束している。この点、UNCLOS においては領海では無害通航を超えた航行の自由が認められていないことからすれば、中国は、九段線内側の海域を領海・内水とは異なるものと理解していることが窺える (207-214 項)。

選択的除外の範囲

海洋法において、歴史的に生成する権利を指し示す用語はいくつかある。最も広いのが「歴史的権利」であり、UNCLOS ではなく歴史を根拠とする権利の総体を指す。主権を指す場合もあれば、主権に至らないより限定的な権利 (more limited rights [...] that fall well short of a claim of sovereignty)、たとえば漁業権や漁業アクセス権などを指す場合もある。他方、「歴史的権原」は陸地海洋に対する歴史的な主権を特定の指す。「歴史的水域 (historic waters)」は海域に対する歴史的権原である。「歴史的湾 (historic bay)」は、端的

に湾に対する歴史的水域の主張である。

この点、298 条がいう「歴史的権原」とは、歴史的状況を根拠とする主権の主張を意味する。他方、主権に至らないその他の「歴史的権利」については、選択的除外を認めていない。そして、中国は南シナ海に対する歴史的権原を主張してはならず、権原には至らない「歴史的権利」を主張しているのみである。したがって、〔298 条の選択的除外に該当せず〕仲裁廷は管轄権を有する（225-229 項）。

(c) 本 案

UNCLOS に先立つ権利主張と UNCLOS の関係

UNCLOS 上明示の許容がある場合には維持され（311 条 5 項）、明示の許容が無くともその運用が UNCLOS の規定と抵触しなければ、先行する規範は UNCLOS と両立する。UNCLOS 以外から生じる権利義務が UNCLOS と整合的であれば、その運用は妨げられない（311 条 2 項）。他方、UNCLOS 以前に存在していた権利義務が UNCLOS と抵触する場合には、UNCLOS の規定が優越する（293 条、条約法条約第 30 条 3 項）。〔本件では、〕排他的経済水域（EEZ）における生物・非生物資源に対する歴史的権利の継続的妥当を、UNCLOS が意図しているか否かが問題となる（238-239 項）。

この点、UNCLOS の文言は明らかに、排他的経済水域・大陸棚における主権的権利を沿岸国のみに認めており、同一海域にて他国が歴史的な権利を有することを認めていない。

「主権的」権利という観念は、同一資源に対して他国が歴史的権利、とりわけ排他的な権利を同時に持つという考え方と本来的に相容れない。また、UNCLOS の海域規制は全ての海域を規律する包括的なものとして起草されたものである。したがって UNCLOS は、UNCLOS に反する歴史的権利を維持せしめる文言を含んでおらず、むしろ先行する歴史的権利や取極めに置き換わるものである。したがって、中国の歴史的権利の主張は UNCLOS の規定と両立しない。以上のように、条約文言は明確ではあるが、物事がセンシティブであるため、起草過程を参照することが許される（243-247 項）。

起草過程において、沿岸国の EEZ 資源を、歴史的に漁業を行っていた他国に配分すべしとの提案に対して、中国自身、途上国を代表する立場から反対していた。この立場は、南シナ海に対する中国の現在の主張と相容れない（251-255 項）。

したがって、「九段線」内側における中国の歴史的権利の主張は、それが UNCLOS の定める中国海域の限界を超える限りにおいて、UNCLOS と両立しない。UNCLOS 上の EEZ・大陸棚法制は歴史的権利主張の余地を残しておらず、パッケージとしての UNCLOS に中国が加盟したことで、中国が有していたかもしれないあらゆる「歴史的権利」は、UNCLOS に基づく海域の限界によって取って代わられたと結論される（261-262 項）。

UNCLOS 成立以前における中国の歴史的権利の有無

以上の結論で本来は十分であるが、万全を期すために、中国の歴史的権利の主張のうち、真に UNCLOS 整合的でないものと実は整合的なものを仕分ける。

歴史的権利の生成に際しては、主張される権利の継続的な行使と、影響を受ける国による黙認が要求される（1962 年国連事務総長「歴史的水域」覚書）。もっとも、国際法により許容された自由の行使は歴史的権利を生み出さない。この点、UNCLOS 以前の海洋法においては、狭い幅の領海が沿岸国に認められるのみであり、南シナ海の大半は公海であった。そこにおける中国の通商航海は、国際法がすべての国に許容した公海自由の行使を体现するものでしかない。したがって、南シナ海における歴史的権利を主張するためには、公海自由の枠内から逸脱する活動を中国が行い、それを他国が黙認していたことが証明される必要がある。しかし、そうした証拠はない。(1)中国の領海を越えて他国の漁業活動を制限してきたという証拠は無い。(2)海底非生物資源の開発は論理的に不可能である。(3)沖合石油開発も近年になってからの技術である。

したがって、中国による UNCLOS 加盟（1996 年）がかつての歴史的権利を消滅させたのではなく、UNCLOS 加盟により、中国は、広範な海域に対する権利を獲得すると引き換えに、かつての公海自由を放棄したものと結論される（263-272 項）。

UNCLOS 成立後における中国の権利の成立の有無

UNCLOS は、合意による UNCLOS の運用変更を認めているが（311 条 3 項）、その条件を規定してはいない。とはいえ、単独行為では不十分であり、権利主張が他国により黙認され、なおかつ、そうした権利及び一般的黙認を疑いなく認定しうる一定期間の経過が必要である。この点、歴史的権利の主張は中国の EEZ・大陸棚法制（1998 年）に記載されたものの、その性質や射程について、他国は知りうる立場に無かった。「九段線」の内側における権利主張の内容が明らかになったのは 2009 年であるが、以来、他国による抗議対象となっており、黙認は存在しない（275 項）。

(d) 結 論

主文 B(1)：フィリピンと中国との間において、UNCLOS が南シナ海における海洋権益の範囲を画定し、かつその範囲は UNCLOS に内在する限界を超えない。

主文 B(2)：フィリピンと中国との間において、「九段線」の関連部分によって囲まれた南シナ海海域に対する中国の歴史的権利その他主権的権利もしくは管轄権の主張は、それが UNCLOS 上中国に認められる海洋権益の地理的事項的範囲を超える限りにおいて、UNCLOS に反し法的効果を持たない。さらに、UNCLOS は、自らに内在する制約を超えるあらゆる歴史的権利に取って代わった。

(2) 解説

(a) 「歴史的権利」と「九段線」の関係

南シナ海紛争の代名詞ともいいうる「九段線」は、歴史的には、1948年にまで遡ることができるものの（180項）、近年の緊張関係の高まりを理解する上ではむしろ、2009年5月に中国政府が大陸棚限界委員会（CLCS）に提出した文書⁵に添付された南シナ海の地図が重要である⁶。この地図では、9つの破線が南シナ海の大半を取り囲むように描かれており、文書の本文⁷と併せると、その内側に所在する島嶼及び周辺海域に対する主権や権利、管轄権を中国が主張するものと解釈しうる。そして、この「九段線」のいくつかがフィリピンの排他的経済水域に大きく食い込む形で描かれていたことから、フィリピンが2013年1月に仲裁手続を開始し、中国の海洋主張が条約に反し無効であるとの宣言を行うよう、仲裁廷に求めたのが本件の発端である。

もっとも、フィリピンの最終申立と、それをほぼそのまま認容した仲裁判断の結論たる主文の表現には一定の注意を要する。先に紹介した通り、本案に関する主文B(2)は、『九段線』の関連部分によって囲まれた（encompassed by）南シナ海海域に対する中国の歴史的権利[...]の主張は、[...] UNCLOS に反し法的効果を持たない」と述べている。つまり、仲裁廷が退けたのはあくまで中国の「歴史的権利」の主張であり、いわゆる「九段線」は、訴訟物たる「歴史的権利」の範囲を地理的に画定する役割を担うにとどまっている。

(b) フィリピン側弁護団の訴訟戦術

こうした申立の定式化は、フィリピン側弁護団が自覚的に意図したものである。すなわち、仲裁付託当初（2013年1月）は、「いわゆる『九段線』に基づく（based on）南シナ海に対する中国の海洋主張（maritime claims）」がUNCLOSに反し無効であることの宣言を求めており⁸、「九段線」そのものに接近して争おうとしていた姿勢が見て取れる。しかしその後、訴答書面に至る段階（2014年3月）で「歴史的権利」を前面に押し出すかたちでの修正を施し⁹、九段線に「囲まれた」水域における歴史的権利の主張を争うという最終申立の定式に至った。その背景としては、仲裁管轄の限界、および「九段線」の曖昧さという2点を挙げることができる。

まず、UNCLOSに基づいて設立される仲裁廷の管轄権が「この条約の解釈又は適用に関する紛争」にのみ及ぶ結果（288条1項）、同条約が規律しない主権・領有権の問題については仲裁廷は管轄権を持たないとの解釈が一般的であり、フィリピンおよび中国もこの立場を前提としている。また、「歴史的湾もしくは歴史的権原」に関わる紛争については、条約当事国は選択的に仲裁管轄から除外することが可能であり（298条）、中国は2006年にその旨宣言している¹⁰。そのため、仮に「九段線」が南シナ海の島嶼や海域に対する中国

の主権や権原主張を含意するものだとすれば、仲裁管轄の否定が帰結してしまうという制度的限界があり、フィリピン側としてはこの限界を克服する必要があった。

しかしながらこの点、当の中国政府は、懸案の「九段線」の意味についてこれまで公式の見解を示しておらず、むしろ意図的に曖昧にしているとも分析されてきた。専門家による分析は多岐にわたるが¹¹、いずれにせよ、主権や権原の主張を包含するのであるならば、仲裁管轄が否定されてしまう点に変わりはない。そこでフィリピンは、想定しうる「九段線」に基づく主張の中から、主権や権原とは区別される具体的な権利の主張を抽出し、それらを UNCLOS ではなく歴史に根差した「歴史的権利」の主張として論理構成することで仲裁管轄を肯定すると同時に、同条約に基づかないがために法的効果を持たないとの議論を提起したわけである。

この立論構成を基礎づけているのが、中国の海洋法研究者 (Zhiguo Gao & Bing Bing Jia) が示した「九段線」の解釈である¹²。フィリピンは実際、訴答書面¹³から口頭弁論¹⁴まで一貫して同論文に依拠している。この論考は、「九段線」を3つの主張の複合関係として把握する。第1は、9つの線の内側に所在する島嶼に対する中国の主権や権原、第2は、同海域において漁業や航行、油田開発などを行う歴史的権利、第3は、海洋境界画定を行う際の補助的機能である¹⁵。技術的な第3の点は省略するとして、主権と権原に関わる第1の点に仲裁廷の管轄権が及ばないことは上に述べたとおりである。他方、第2の点については、主権あるいは権原とは区別された「歴史的権利」である以上、本仲裁手続でその当否を争うことができる。このように、フィリピンは、「九段線」が主権と歴史的権利の双方を包含しようと考えつつ、後者の側面のみを切り出して仲裁手続を戦う戦術を採ったわけである。

(c) フィリピンの定式化を踏まえた仲裁判断

フィリピンが依拠したこうした「九段線」の解釈は、南シナ海の島嶼及び隣接水域 (islands [...] and the adjacent waters) に対する主権と、関連水域 (the relevant waters) に対する主権的権利及び管轄権とを区別した上でその双方を主張する2009年のCLCS提出文書の表現と符合する点で¹⁶、有力な解釈の1つと位置づけられる。もちろんこうした解釈は、中国政府の公式見解ではない点には注意を要するものの、ここでは、仲裁判断の主文 B(2)における一見回りくどい表現が、こうしたフィリピンの立論との関係ではじめて十分に理解することができる点が重要である。事実、「九段線」の全貌に立ち入ることなくいくつかの具体的な「歴史的権利」に判断の射程を絞った仲裁廷の推論は、フィリピン側が提示した論理構成に即したものとなっている。

すなわち第1に、九段線「に囲まれた (encompassed by)」もしくはその「の内側 (within)」

における歴史的権利の主張が、UNCLOS に反する限りにおいて法的効果を持たないという論理構成で申立を定式化し¹⁷、第2に、訴訟物たる歴史的権利は、主権あるいは（歴史的）権原に「至らない（short of）」具体的な権利を意味するがために仲裁管轄が肯定されると考え¹⁸、第3に、そうした歴史的権利は UNCLOS が付与する権利「に加えて（in addition to）」主張されているものと捉えた上で¹⁹、第4に、そうした権利は（仮にかつて存在していたとしても）海洋秩序を包括的に規律する UNCLOS に中国が加盟して以降は維持しえないことを帰結せしめる²⁰フィリピン側の主張の骨子は、上に紹介した仲裁判断の要旨とほぼ符合するものである。

それゆえ、「歴史的権利」と「九段線」の関係性を以上のように捉えた本仲裁判断は、仲裁管轄の限界と中国の海洋権益主張の曖昧さという事情を踏まえたフィリピン側弁護団の訴訟戦略を反映したものとみることができる。

(d) 仲裁判断主文における付加的要素

他方、仲裁判断の主文を精査すると、フィリピンの最終申立を超える部分の存在も見受けられる。既述の通り、フィリピンは、「九段線」に囲まれた南シナ海海域に対する中国の「歴史的権利」が法的効果を持たないことの宣言を求め、仲裁廷はこれを「フィリピンと中国との間」という限定を付しつつ認容した。ところが、仲裁判断の主文 B(2)はさらに続けて、「UNCLOS は、自らに内在する制約を超えるあらゆる歴史的権利 (any historic rights) に取って代わった」ことを宣言している。これは、フィリピンの最終申立²¹には含まれていなかった一文であり、仲裁廷が自ら付加したものと考えられる。こうした付加的要素は、中国の具体的な「歴史的権利」主張を否定する主たる論拠が海洋秩序を規律する UNCLOS の包括性に求められていたことの反映と理解する余地もある。他方、仲裁判断の既判力の客観的範囲は当事者の申立によって画定されるという原則論を想起するならば²²、フィリピンが申し立てていない要素を仲裁判断の理由中だけでなく主文に明示することは仲裁廷の権限踰越を構成しないか検討の余地が残る。

(e) 中国の新たな主張？

仲裁判断が下されたのと同じ日、中国外務省は、フィリピン提訴の手續濫用性および仲裁廷の無権限を根拠とする仲裁判断の無効を主張した²³。これは、「九段線」を含め海洋権益主張の実質的な内容に踏み込むことなく、手續面を根拠として仲裁手續を批判する従来の姿勢²⁴と軌を一にする。しかし、同日、中国政府は、これまでとはやや異なる表現で南シナ海への海洋権益を主張した。すなわち、「南シナ海諸島 (Nanhai Zhudao; the South China Sea Islands)」に対する主権と、それに「基づく (based on)」海洋権益 (内水、領海、接続水域、EEZ、大陸棚) 及び歴史的権利、という論理構成である²⁵。ここでいう「南シナ海諸島」と

は、プラタス（東沙）諸島、パラセル（西沙）諸島、中沙諸島、そしてスプラトリー（南沙）諸島から構成される「中国固有の領土（inherent territory²⁶）」を意味する²⁷。そして、この「南シナ海諸島」に対し、中国は継続的かつ平穩に、そして実効的に主権及び管轄権を行使してきており、第二次大戦中の日本による占領を経て、戦後に主権行使を再開した際、「南シナ海諸島に対する統治を強化するために（[t]o strengthen the administration）」、破線が描かれた1948年公刊の地図を作製した²⁸、と説明される。

こうした主張は、中国が「九段線」の歴史的意義についておそらく初めて公式の説明を与えた点、そして「南シナ海諸島」という固有名詞で島嶼に対する領域主権を主張した点において新規である。とりわけ、「南シナ海諸島」に対する領域主権を主張し、その「統治を強化するために」「九段線」を描いたという説明は、「九段線」がその内側に所在する島嶼への何らかの意味での中国の主権・権原主張と結びつくものであることを裏付けるものであり、そうであるがために「歴史的権利」という用語で主題を構成する必要があると考えた本件フィリピン側の見立てと軌を一にするものである。

では、南シナ海の島嶼を個別にではなく、「南シナ海諸島」として総体的に把握することの意義は何か。声明文の中に手掛かりは見当たらないものの、1つには、より大きな地勢（例：パラセル諸島に位置するWoody Islandは、スプラトリー諸島最大の太平島の4-5倍の大きさとされる）を基軸に陸地として把握することで、本仲裁判断との論理的矛盾をきたすことなく南シナ海の島嶼への主権・権原主張を維持することが推測されるもの²⁹、この点は今後の展開を待つほかない。

2. 海洋地勢の法的地位

(1) 仲裁判断要旨

(a) 前提

低潮時には水面上にあるが高潮時に水没する地勢を低潮高地 (low-tide elevation) と呼ぶ。高潮時にも水面上にある地勢は通常「島 (islands)」として言及されるが、島が有する海洋権益 (maritime entitlements) はUNCLOS第121条3項に依存し、それが「人間の居住又は独自の経済的生活を維持」できるか否かにかかっている。仲裁廷は、121条1項にいう島の定義に該当する地勢を「高潮地勢 (high-tide features)」と呼ぶ。そして「高潮地勢」のうち、「人間の居住又は独自の経済的生活を維持」できないものを、EEZ・大陸棚を有しない「岩 (rocks)」と呼ぶ。そして、「高潮地勢」のうち「岩」でないものを、他の陸地と同様の権益主張が可能な「完全な島 (fully entitled islands)」と呼ぶ。「高潮地勢」の下位概念として、「岩」と「完全な島」とがある。なお、低潮時にも水没する地勢は水没地勢 (submerged

features) と呼ぶ (280 項)。

(b) 高潮時に水面上にある/水没する地勢の地位 (申立 4・6)

当事国の主張

フィリピンは、いくつかの地勢 (Mischief Reef, Second Thomas Reef, Subi Reef) が低潮高地であり占有の対象とならないことの確認を求め、いくつかの地勢 (Gaven Reef, McKennan Reef including Hughes Reef) が低潮高地ではあるがその低潮線は領海基線を決定する際に利用しうることの宣言を求めている (281 項)。対する中国の立場は明確ではないが、いくつかの地勢 (Mischief Reef など) に対する主権を主張していることからして、それらは少なくとも領海を備える「高潮地勢」であるとの立場と考えられる (300 項)。

UNCLOS 第 13 条の解釈

低潮高地も島も「自然に形成された陸地」であることが要件であり、その地位は自然状態に基づいて評価される。人工敷設物によって性質を変更することはできない。しかし、いくつかの地勢はもはやその原状をとどめていないことから、仲裁廷は、かつての自然状態を指し示している依拠可能な最良の証拠資料を検討する (305-306 項)。

なお、「高潮」の基準としては、いくつかの水路学的基準があるが、特定の条約・慣習法規則は存在しないため、国家は、条約上の「高潮」と合理的に合致する基準を自由に選択することができる。とはいえ、南シナ海における潮の満ち引きは比較的小さいため、基準の選択は多くの場合相違をもたらさない (310-313 項)。

証拠資料

衛星写真は有用であるが、難点もある。ものによっては写真の解像度が低い、高潮地勢の検証には適しているが高潮時の低潮高地の分析には不向きである、撮影時点が高潮時か低潮時か判別しがたい、といった点である。大型の地勢の存在に反証を加えるには有用ではあるが、小型の地勢の存在認定に関しては、実地確認など他の証拠資料を伴わない限り、衛星写真のみから結論を下すことは難しい (322-326 項)。

航路図は、過去のある時点において地勢を直接に確認したことの記録という意味で有用である。南シナ海地勢の調査が最初に行われたのは英国 (1860 年代) によってであり、次いで日本 (1920-30 年代)、フランス (1930 年代) が行った。近年では沿岸国も各々の近海について行っている。もっとも、数ある航路図の少なくないものが英国及び日本の調査データに由来しているため、同様に描く航路図が複数存在することは独立の存在確認がなされたことを意味しない。本件では、英国と日本の調査を重視する (329-331 項)。

結 論

以下の地勢は「高潮地勢」である：Scarborough Shoal, Charteron Reef, Fiery Cross Reef, Johnson Reef, McKennan Reef, Gaven Reef (North)。

以下の地勢は「低潮高地」である：Hughes Reef, Gaven Reef (South), Subi Reef, Mischief Reef, Second Thomas Reef。

加えて、Hughes Reef, Gaven Reef (South), Subi Reef に関しては、上記「高潮地勢」の12カイリ以内に所在している（382-384 項）。

(c) 岩か島かが問題となる地勢の地位（申立3・5・7）

当事国の主張

フィリピンは、スカボロー礁およびスプラトリー諸島のすべての高潮地勢は UNCLOS 第121条3項にいう「岩」であると主張する（408 項）。対する中国は、スカボロー礁およびスプラトリー諸島最大の高潮地勢である太平島（Itu Aba, Taiping Dao：全長約1.4km、最大幅400m）は「完全な島」であると主張している。スプラトリー諸島のその他の個々の地勢に関しては特段の言及はみられないものの、スプラトリー諸島がその総体として完全な海洋権益を生み出すとの立場を示している（465-466、469-470 項）。加えて、沖ノ鳥島は「岩」であるとの立場を示しているが、その際に繰り返し強調するのは、自然状態において人間の居住又は独自の経済的生活を維持できない小さな地勢に対して121条3項が適切に適用されないならば、それは「人類の共同遺産（であるところの深海底）」および「国際社会の総体的な利益」を害しかねないという点である（457-458 項）。

121条3項の解釈

「岩」：「岩」は「島」の一類型であり、島の基準（自然形成）による。地質学的に「岩」である必要はなく、また地勢に与えられた名称は無関係である（481-482 項）。

「できない」：実際に人間の居住・経済活動を維持しているかどうかではなく、維持しうる能力（capacity）を備えているかが問題となる。もちろん、過去における実際の居住や経済活動の歴史的事実はそうした能力の証拠となる（483-484 項）。

「維持」：何かを支援提供し、それが一定期間にわたり、かつ一定の水準を伴っていることを意味する（487 項）。

「人間の居住」：一過性の滞在（presence）ではなく、定住と居住（settlement and residence）を含意する。単なる生存ではない、人間的生活を十分に営むための諸条件が要求される結果、最低限、食糧・水・住居環境を提供するものでなければならない（489-490 項）。

「又は」：「人間の居住」と「経済的生活」は加重要件ではなく、いずれか一方が充足すれば足りる論理関係であるが、実際上は、両者は重複しうる（494-497 項）。例外的に、い

くつかの海洋地勢のネットワークの中で「人間の居住」が維持されている場合や、複数の海洋地勢をまたいで「独自の経済的生活」が維持されている場合には、それらの要件が否定されるわけではない（544項）。

「独自の経済的生活」：一回限りの取引では不十分であり、一定期間にわたる継続的な経済活動が必要である。かつ、それは外部からの資源的支援に過度に支えられたものであってはならず、現地居住者の関与が無い単なる採掘活動も不可である。EEZ・大陸棚における潜在的な経済活動も除外される（これを認めることは論理循環である）。ここでいう経済活動は地勢それ自体との関連性が必要であり、領海における経済活動は、それが地勢と結びつく限りにおいて考慮される。地勢それ自体とは無関係の漁業や採掘活動は該当しない（498-503項）。ただし、複数の地勢がネットワークとして人間の居住を維持している場合には、そうしたネットワークを外部的な支援とは同一視しない（547項）。

文脈と準備作業：低潮高地が「自然に形成された陸地」でなければならないのと同様（13条）、「岩」の地位も自然状態に基づいて判断されなければならないと、人工造成によって島へと変容するわけではない。そうした変容を認めることは、限界設定という121条3項の趣旨に反する（508-9項）。EEZの制度趣旨は沿岸国住民の利益を根拠とする海域拡張であり、そうした目的に資さない不当な拡張を防ぐことが121条3項の目的である（513-516項）。121条3項は制限規定であり、人類の共同遺産である深海底の侵食を防ぎ、海域の衡平な配分を目的とするものである（535項）。

121条3項の適用

スカボロー礁をはじめとして、問題となる礁（Johnson Reef, Cuarteron Reef, Fiery Cross Reef, Gaven Reef (North), McKennan Reef）はすべて121条3項にいう「岩」である（554-570項）。スプラトリー諸島の高潮地勢の大半は人工的・軍事的に造成されてしまっており、現状における人間の居住はEEZを発生させるために意図的になされている可能性がある。したがって、人工造成がなされる以前の歴史的資料がより信頼しうる証拠資料である（578項）。

この点、飲料水や植生を確認することはできる一方、人間の生存を可能としうる程度といえるかについては一見して疑義が残る。漁民による利用は周辺諸国・地域から来た者による一時的なものにとどまり、政府要員による駐留は外部的依存にほとんど依存していた。したがって、太平島を含め、スプラトリー諸島の高潮地勢はいずれも人間の居住を維持しえないものと結論される。また、そこでの経済活動は専ら周辺諸国による採掘活動であり、当該地勢「独自の経済的生活」を維持する活動とは言えない（615-624項）。

仲裁管轄

以上の結果、Mischief Reef および Second Thomas Shoal 周辺海域に中国が権原主張できる法的根拠は存在せず、境界画定に関して、フィリピンと中国の間における潜在的な権原重複は存在しないため、本申立は、298 条に基づく選択的除外の対象とはならない (633 項)。

(d) 結論

スカボロー礁およびスプラトリー諸島の高潮地勢は、すべて 121 条 3 項に言う「岩」であり、したがって EEZ および大陸棚を生成することができない。

Mischief Reef および Second Thomas Shoal は「低潮高地」であり、それ自体として海域を備えない。両地勢はフィリピン沿岸から 200 海里内に所在し、かつ中国が潜在的に権原を主張しうる地勢のいずれの海洋権益とも重複しえないため、両者はフィリピンの EEZ および大陸棚を構成する (643-647 項)。

(2) 解説

(a) 紛争の射程の縮減

仲裁廷が判断を下したのは、領有権や海洋境界画定の問題とは区別された個々の島嶼の法的地位の問題である。この点について中国は、両者は不可分の関係にあり、領有権問題とは切り離された島嶼の法的地位の問題は、仲裁に付託しうる「真の紛争 (a real dispute)」とはいえないと反論していた³⁰。

仲裁廷は、以上 2 つの問題が法的に分離可能であることを管轄権判断においてすでに肯定しているため³¹、本稿では立ち入らない。もっとも、理論的に区分可能であるとして、領有権問題とは区別された島嶼の法的地位の問題を処理することの実益は何かという疑問は残る。この点、フィリピンの説明によれば、それは仲裁判断を得ることで紛争の射程が狭まり (narrow)、緊張関係の低減及び外交的な紛争処理を促進するという点に求められる³²。実際、仲裁判断は、スプラトリー諸島に排他的経済水域や大陸棚を生み出しうる島嶼は存在しないと判断した結果、係争海域の大半は公海もしくはフィリピンの排他的経済水域であることが帰結し、二国間の法的紛争は、いくつかの「岩」の領有権とその周辺 12 海里の領海をめぐる問題に縮減された³³。それ故本判断は、今後両当事国によって前提とされる限り、外交交渉に前置して意味のある争点整理を果たしたとみることができる。

(b) 「島か岩か」という問題設定

UNCLOS 上、「島」は領海・接続水域・EEZ・大陸棚を持つが、「岩」は EEZ・大陸棚を持たない (領海・接続水域は持つ)。他方、「島か岩か」という問題設定が厳密には不正確であることはつとに指摘されてきた³⁴。それは、「岩は島の一類型」だからであり (481 項)、

ここから、ある地勢がいかなる海洋権益を持つかは 121 条 3 項（「人間の居住又は独自の経済的生活を維持」できるか否か）の要件（社会経済性要件³⁵）充足性の問題である、という問題設定が帰結する。仲裁廷も、「高潮地勢」の下位概念に「完全な島³⁶」と「岩」の 2 つを位置付ける概念整理を行っている。もっとも、「岩」も 121 条 1 項にいう「島」に含まれる以上、上位概念に「高潮地勢」という用語を持ち出すことなく、端的に「島」の用語を充てた方が、現行国際法規則の文言とも整合的であったのではないかと思われる。

とはいえ、いずれの用語法に拠るにせよ、「岩」概念固有の作用範囲に関する問題が残る。すなわち、社会経済性要件とは別個に、地質学上などの基準により「岩」か否かが独自に問題となる余地があるとすれば、理論上、「人間の居住又は独自の経済的生活を維持できる岩³⁷」という第 3 類型を観念しうる。しかしこの点、仲裁廷が「岩は島の一類型」であると述べたのは、地質学・地形学的な要素は「岩」概念に内包されておらず、通常の島と同様に「自然に形成された陸地」であることのみが求められるとの解釈を導く趣旨からである（480-481 項）。だとすれば、立法技術的に見れば、社会経済性要件の充足性を基準として「島」を二分すれば足りるはずであり、同要件を満たさない「島」をさらに「岩」と換言する必然性（しかも、「岩は島の一類型」との命題を維持しつつ）に乏しいように思われる。仲裁廷の用語法に従えば、「人間の居住又は独自の経済的生活を維持できる岩」は「完全な島」に分類されるはずだからである。121 条 3 項が UNCLOS 以前の国際法（1958 年大陸棚条約は、大陸棚を持つ「島」に限定を付していなかった）から発展したものであるという歴史的経緯³⁸、および 121 条 1 項・2 項との対立関係を強調する趣旨から「岩」の語が用いられたという UNCLOS 準備作業についての理解は³⁹、121 条成立の経緯の複雑さを示してはいるものの、現行条文を整合的に理解する十分な手掛かりを与えるものではないように思われる。本仲裁判断も、この問題には深く立ち入ることなく、社会経済性要件に基づき具体的な問題を処理するにとどめている。

（c）沖ノ鳥島の影響、沖ノ鳥島への影響

フィリピンは、南シナ海紛争とは無関係であるはずの沖ノ鳥島について複数回言及している⁴⁰。これらは、中国の立場の非一貫性を突く狙いから提起したものである⁴¹。すなわち中国は、沖ノ鳥島が 121 条 3 項にいう「岩」であると主張しているところ、その際、同項の適用は国際社会全体の関心事であるところの深海底の範囲に関わるものであり、人工造成前の自然状態を基準に判断すれば「岩」でしかない沖ノ鳥島に基づく大陸棚の主張は人類の共同遺産に対する侵食であると述べている⁴²。これは、結論的には、先に紹介した仲裁廷の解釈にむしろ接近するものである。フィリピンは、こうした中国の従前の立場を 121 条に関する解釈実践として提示しようとしたものと分析される。この点、領有権・海洋境

界画定紛争とは区別されたかたちで海洋地勢の法的地位に関する紛争を観念するという仲裁廷の立場⁴³の背景に、沖ノ鳥島の領有権は争うことなくその法的地位のみを争う中国の立場⁴⁴を見出しうることも併せて鑑みるならば、南シナ海紛争とは本来無関係であるはずの沖ノ鳥島（問題に対する中国の理解）が、管轄権判断から本段判断に至るまで無視し難い影響を与えていることが推察される。

他方、かようにして沖ノ鳥島の影響を受けた本仲裁判断が、今度は沖ノ鳥島へ影響を与えかねないことが懸念されている⁴⁵。すなわち、121条3項の趣旨に照らせば、沖ノ鳥島のような小島は「岩」に該当するという指摘は従前からなされてきたことではあるものの⁴⁶、本判断で詳細に示された認定基準が、沖ノ鳥島を念頭に置くとやはり「厳格」で「厳しい」ものだとする懸念である⁴⁷。そのため、沿岸国の過度な権益拡大から深海底の侵食を防ぐという制度目的に照らして121条3項の適用範囲を確定する本仲裁廷の解釈論に対し、制限的な運用の契機（例：3項が1項・2項に対する例外であり、沿岸国主権に対する制限である以上は抑制的に運用すべきなど⁴⁸）を見出すことができるかが検討に値する。

—注—

- ¹ *South China Sea Arbitration (Philippines and China)*, PCA Case N° 2013-19, Award of 12 July 2016.
- ² 「比外相、中国の「判決棚上げ」提案拒否 南シナ海問題」日本経済新聞電子版（2016年7月19日）<http://www.nikkei.com/article/DGXLASGM19H60_Z10C16A7FF1000/>.
- ³ 「中国、南シナ海で「全面敗訴」 九段線も 排他的水域も…」日本経済新聞電子版（2016年7月12日）<http://www.nikkei.com/article/DGXLASGM12H85_S6A710C1FF2000/>.
- ⁴ 本稿は、仲裁判断の推論に即した内在的分析に主眼を置くものである。本判断が南シナ海紛争に与えるより一般的な含意については、中島啓「南シナ海仲裁判断の意味」国際法学会エキスパートコメント No. 2016-06（2016年9月27日 <<http://www.jsil.jp/expert/20160927.html>>）参照。なお、「歴史的権利」に関する本稿の解説部分と一部内容に重複がある。
- ⁵ CML/17/2009 (New York, 7 May 2009).
- ⁶ Memorial I (30 March 2014), para. 1.30.
- ⁷ “China has indisputable sovereignty over the islands in the South China Sea and the adjacent waters, and enjoys sovereign rights and jurisdiction over the relevant waters as well as the seabed and subsoil thereof (see attached map). The above position is consistently held by the Chinese Government, and is widely known by the international community”. *Ibid.*
- ⁸ “In light of the above, and the evidence to be submitted in the course of this arbitration, the Philippines respectfully requests that the Arbitral Tribunal issue an Award that: [...] declares that China's maritime claims in the South China Sea based on its so-called "nine dash line" are contrary to UNCLOS and invalid”. Notification and Statement of Claims (22 January 2013), para. 41.
- ⁹ Memorial I, paras. 1.7, 1.11-12 and the submission (2).
- ¹⁰ “The Government of the People's Republic of China does not accept any of the procedures provided for in Section 2 of Part XV of the Convention with respect to all the categories of disputes referred to in paragraph 1 (a) (b) and (c) of Article 298 of the Convention”. <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China Upon ratification>.
- ¹¹ 西本健太郎「南シナ海における中国の主張と国際法上の評価」法学78巻3号（2014年）230-246頁など参照。

- ¹² Zhiguo Gao & Bing Bing Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications”, *A.J.I.L.* vol. 107 (2013), pp. 98-124.
- ¹³ Memorial I, para. 4.18.
- ¹⁴ Final Transcript Day 1 – Jurisdictional Hearing (7 July 2015), p. 41 [Mr Reichler]; Final Transcript Day 1 – Merit Hearing (24 November 2015), p. 28 [Mr Reichler].
- ¹⁵ Zhiguo Gao & Bing Bing Jia, *op cit.*, pp. 123-124.
- ¹⁶ *Cf.* Final Transcript Day 1 – Merit Hearing (24 November 2015), pp. 18-19, 27 [Mr Reichler].
- ¹⁷ Memorial I, paras. 1.7-1.12.
- ¹⁸ Memorial I, paras. 4.28-4.30, 7.129; Supplemental Written Submissions (16 March 2015), paras. 7.2, 7.13, 7.18, 7.21; Final Transcript Day 1- Merit Hearing (24 November 2015), pp. 19, 28-29, 31, 40, 42 [Mr Reichler].
- ¹⁹ Memorial I, paras. 4.18-20; Final Transcript Day 1 – Merit Hearing (24 November 2015), p. 29 [Mr Reichler].
- ²⁰ Memorial I, paras. 1.14, 4.50, 4.54, 7.23; Supplemental Written Submissions, para. 3.6.
- ²¹ Final Transcript Day 4 – Merit Hearing (30 November 2015), pp. 201-202 [Solicitor General Hilbay].
- ²² Opinion dissidente de M. Anzilotti, *Interprétation des arrêts n° 7 et 8 (usine de Chorzów)*, C.P.J.I. série A, n° 13, arrêt du 16 décembre 1927, pp. 23, 25.
- ²³ Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China on the Award of 12 July 2016 of the Arbitral Tribunal in the South China Sea Arbitration Established at the Request of the Republic of the Philippines (12 July 2016), <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1379492.shtml>.
- ²⁴ Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines (7 December 2014), <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml>.
- ²⁵ Statement of the Government of the People's Republic of China on China's Territorial Sovereignty and Maritime Rights and Interests in the South China Sea (12 July 2016), para. III, <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml>.
- ²⁶ White Paper, “I. Nanhai Zhudao Are China's Inherent Territory” (13 July 2016), <http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2016-07/13/content_38869718.htm>.
- ²⁷ Statement, *supra* note 25, para. I.
- ²⁸ Statement, *supra* note 25, para. I.
- ²⁹ Andrew Chubb, “South China Sea: Did China Just Clarify the Nine-Dash Line?” *The National Interest* (14 July 2016), <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/south-china-sea-did-china-just-clarify-the-nine-dash-line-16967>>.
- ³⁰ Position Paper, *supra* note 24, para. 17.
- ³¹ *South China Sea Arbitration (Philippines and China)*, PCA Case No. 2013-19, Award on Jurisdiction and Admissibility (29 October 2015), para. 156.
- ³² Final Transcript Day 1 – Jurisdictional Hearing (7 July 2015), p. 8 [Solicitor General Hilbay]; p. 27 [Mr Reichler].
- ³³ 西本健太郎「南シナ海に関する比中間の仲裁手続における仲裁判断の意義」海洋政策研究所 Ocean Newsletter 386号 (2016年9月5日) <https://www.spf.org/opri-j/projects/information/newsletter/backnumber/2016/386_1.html>.
- ³⁴ 濱本正太郎「フィリピン・中国仲裁 本案判断」 <<http://www.hamamoto.law.kyoto-u.ac.jp/news.html#160926>>.
- ³⁵ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (Cambridge University Press, 2012), p. 64.
- ³⁶ 趣旨は同じであるが、フィリピンは「真の島 (true islands)」という用語を用いていた。Memorial I, paras. 1.17, 5.25.
- ³⁷ Jonathan I. Charney, “Rocks That Cannot Sustain Human Habitation”, *A.J.I.L.*, vol. 93, no. 4 (1999), p. 866.
- ³⁸ *Ibid.*, p. 864.
- ³⁹ Robert Kolb, “L'interprétation de l'article 121, paragraphe 3, de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer : les « rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre... »”, *A.F.D.I.*, tome 40 (1994), p. 905.
- ⁴⁰ Memorial I, paras. 1.18-19, 5.29-5.34.
- ⁴¹ Final Transcript Day 2 – Merits Hearing (25 November 2015), pp. 104-105 [Mr Reichler].
- ⁴² CML/17/2009 (New York, 7 May 2009); CML/59/2011 (New York, 3 August 2011).
- ⁴³ Award on Jurisdiction and Admissibility, para. 156.
- ⁴⁴ Final Transcript Day 2 – Jurisdictional Hearing (8 July 2015), pp. 41-42 [Professor Oxman].

⁴⁵ 奥脇直也「経済教室 南シナ海巡る仲裁判決読む 「岩か島か」巡り基準 要注目」日本経済新聞（2016年7月22日）。

⁴⁶ 酒井啓亘ほか『国際法』（有斐閣、2011年）218頁〔西村弓〕。

⁴⁷ 「国際法上の「島」の要件を厳格化 仲裁裁定、専門家が注目沖ノ鳥島にも影響の可能性」産経ニュース（2016年7月13日）

<<http://www.sankei.com/world/news/160713/wor1607130065-n1.html>>; 「政府、沖ノ鳥島への波及警戒＝仲裁判決、「島」を厳格認定」時事通信（2016年7月13日）

<<http://www.jiji.com/jc/article?k=2016071300721&g=pol>>.

⁴⁸ Cf. Robert Kolb, *supra* note 39, p. 900. ただし、著者 Kolb 自身はこの論理構成には与しない。

第6章 南シナ海仲裁判断の検討：中国の活動に対する判断

西本 健太郎

I はじめに

国連海洋法条約附属書Ⅶの下での仲裁裁判所は2016年7月12日、南シナ海仲裁事件に関する仲裁判断を下した。比中間の仲裁手続は2013年1月22日にフィリピンによって開始されたものであり、この中でフィリピンは中国との間の海洋紛争に関する15点の事項について判断を求めていた¹。フィリピンの申立は、4つの類型に分けることができる²。第1のものは、南シナ海における権利・権原の淵源に関する2つの申立（申立1・2）であり、中国による国連海洋法条約に基づかない歴史的権利の主張について判断を求めるものである。第2の類型は、南シナ海に存在する具体的な地形について、その法的地位と条約の下で地形から生じる海域に対する権原について判断を求める一連の申立（申立3～7）からなる。第3の類型は、南シナ海における中国の具体的な行動の違法性について、仲裁裁判所による認定を求めるものである（申立8～14）。最後に、第4の類型として、中国が比中間の紛争を悪化・拡大させたとの宣言を求める申立15がある。仲裁判断は結果としてフィリピンの申立のほぼ全てについて、フィリピンの主張を認めた。

フィリピンが国連海洋法条約の紛争解決手続を利用しようとした背景には、スカボロー礁における漁業やセカンド・トーマス礁をめぐる対峙、あるいはフィリピンによる資源探査活動の中国による妨害など、洋上における個々の具体的な問題への対応の必要性があったものと思われる。しかし、国連海洋法条約の紛争解決手続を利用する上での制約から、仲裁手続では比中間の紛争は主として「海域に対する権原（maritime entitlements）に関する紛争」として位置付けられた³。すなわちフィリピンは、第1に、いわゆる九段線内の海域に対する中国の歴史的権利の主張が国連海洋法条約に照らして適法なものであるか否かは、条約が中国に付与している海域に対する権原の問題として島嶼の領有権または海洋境界画定の問題とは独立に判断可能であると主張し、第2に、南シナ海に存在する地形の法的地位の明確化を求め、南シナ海にはEEZ・大陸棚を有する島は存在しないとの立場をとった。前述の第1及び第2の類型の申立に関するフィリピンの主張が認められれば、スプラトリー諸島周辺海域には中国の権原・権利は全く及んでいないことになるため、中国の具体的な活動に関する判断の重要な部分はこれらの申立に関する判断にかかっていた。

以上のような意味において、仲裁判断の結論にとって最も本質的であったのは、九段線内の海域に対する歴史的権利及び地形から生じるEEZ・大陸棚の有無に関する判断であっ

たといえる⁴。もっとも、仲裁裁判所は海域に対する権原に関する判断を前提として、個々の活動についても申立8から13において詳細に検討を加えており、そこで示された判断には、海域に対する権原の問題とは独立の論点として判断された論点もあり、また比中間の紛争解決の文脈に限られない先例的意義を持つものも含まれている。そこで本章では、中国による具体的な活動に関する仲裁判断の内容を確認した上で、その意義について検討することとしたい⁵。

II 中国の活動に関する仲裁裁判所の判断

フィリピンは申立8から13において、南シナ海における中国の具体的な活動が国連海洋法条約に照らして違法であるとの判断を求めていた。フィリピンが違法なものとして主張した中国の活動は主として次のものである：①フィリピンのEEZ・大陸棚（南シナ海にはEEZ・大陸棚を有する島はないことを前提として、フィリピンの群島基線から200海里内の海域）におけるフィリピンによる資源探査・開発を中国が様々な態様により妨害したこと、②フィリピンのEEZ・大陸棚における中国国民による生物資源開発を中国が阻止しなかったこと、③スカボロー礁におけるフィリピン漁業者の操業を中国が妨害したこと、④絶滅危惧種の採集や人工島の建設など環境を破壊する活動を行ったこと、⑤フィリピンのEEZ・大陸棚内において人工島、施設及び構築物の建設を行ったこと、⑥危険な態様で法執行船を運航したこと。

1 フィリピンのEEZ及び大陸棚における主権的権利の妨害（申立8）

フィリピンの申立8は、中国がフィリピンのEEZ・大陸棚におけるフィリピンの主権的権利の行使を妨害したと主張するものである。中国による具体的な活動として、①リード・バンクの鉱区を対象とするコンセッション契約について抗議を行い、またフィリピンによる探査活動に対して妨害を行ったこと、②西カラミアン鉱区のオペレーター企業と面談し、自国の立場を申し入れたこと、③北西パラワンの鉱区の入札について抗議を行ったこと、④ミスチーフ礁におけるフィリピン漁業者の操業を妨害したこと、⑤南シナ海の北緯12度以北に適用される漁業モラトリアムの宣言及び「海南省沿海辺防治安管理条例」の制定といった漁業に対する管轄権の行使により、フィリピンのEEZ内におけるフィリピン国民の操業を制限したこと、及び⑥セカンド・トーマス礁においてフィリピン漁業者の操業を妨害したことが問題となった。

仲裁裁判所は、中国政府による抗議については、結果的に誤った理解であったとしても、中国はそのような権利を有するものとの理解を真正に有しており、それ自体としては条約

違反とならないとした⁶。また、石油会社に対する主張は単なる情報の提供であるとして、条約の違反には当たらないとされた⁷。これに対し、探査船に対する妨害は、自国の権利の主張にとどまらず、フィリピンの大陸棚である海域における活動を停止させる直接の行動であることから、フィリピンの大陸棚に対する主権的権利の侵害にあたることとされた⁸。仲裁判断は特に、南シナ海、とりわけリード・バンクにおける両国の海域に対する権原について見解の相違があることは中国も認識しており、交渉その他の紛争解決手続によるべきであったにも関わらず、自らの理解に基づいて自国の権利を一方的に実現しようとしたことを問題としている。

生物資源に関する中国の行為については、漁業モラトリアムの宣言自体が国連海洋法条約 56 条の違反にあたるとされた⁹。この宣言はフィリピンの EEZ で操業するフィリピン漁船にも適用されるものであり、フィリピンの漁業者に対して罰則の対象となりうるという現実的な可能性を確立し、抑止効果をもたらさうものであることが理由である¹⁰。他方で、海南省の条例は 12 海里内のみが対象であり、EEZ に関する条約違反を含むものではないと判断された¹¹。ミスチーフ礁及びセカンド・トーマス礁における漁業の妨害については、十分な立証がなされていないとされた¹²。この点、中国の主張及び法執行船の存在によってフィリピン漁業者が当該海域を避けたであろうことは容易に想像できるが、これを根拠に条約違反は認定できないと仲裁判断は述べている。

2 フィリピンの生物資源の中国国民による開発の防止の懈怠（申立 9）

フィリピンの申立 9 は、フィリピンの EEZ・大陸棚における中国漁船の操業に関するものであり、中国は自国民の違法な活動を阻止する義務を怠ったと主張するものである。仲裁裁判所は、海域に対する権原に関する判示を踏まえ、当該海域はフィリピンの EEZ であるという前提の下に他国の EEZ で操業する漁船に適用される条約の規定を確認している。仲裁判断は特に 62 条 4 項に着目し、この規定はフィリピンの EEZ 内ではフィリピンの操業許可等の手続に従うことを中国国民に対して義務付けるものであり、漁業を行う私人に対して直接の義務を課していると指摘している¹³。また、国家は沿岸国の権利及び義務に妥当な考慮を払う義務を 58 条 3 項の下で負っていることも指摘された¹⁴。この義務の内容として、国家は自国民が他国の EEZ において不法な漁業に従事することを防止する相当の注意義務を負っているとの解釈が示された¹⁵。

仲裁裁判所は、ミスチーフ礁及びセカンド・トーマス礁における中国の活動について検討し、両海域では少なくとも 2013 年 5 月に中国漁船が操業していたと認定した¹⁶。また、漁船は常に中国の公船に伴われており、中国公船上の当局者は中国の漁業者による活動を

十分に認め、阻止することも可能であったにも関わらず、そうしなかったものと認定された¹⁷。結論として、中国はフィリピンの EEZ 内の漁業に対する主権的権利に対する妥当な考慮を払っておらず、58 条 3 項の違反があったものと判断された。

3 スカボロー礁における伝統的漁業に関する中国の行動（申立 10）

スカボロー礁における漁業の違法な妨害を主張する申立 10 については、伝統的漁業権を尊重する義務の違反が認定された。仲裁判断はまず、この海域では伝統的にフィリピンを含む複数の国の漁業者による漁業がなされてきたものの、2012 年 4 月以降、比中間で緊張が高まる中で、中国の公船によりフィリピン漁業者が排除されることとなったと認定した¹⁸。その上で仲裁判断は、国際法上、伝統的漁業（traditional fishing）または零細漁業（artisanal fishing）を行う私人の権利は保護されてきたことを指摘する。この権利は、既得権（vested rights）の観念に由来し、漁民が何世代もの長期にわたって零細漁業によって生計を立てている場合には、その祖先と同様の形で漁業を続けられることを内容とする所有権に類似した権利を取得するという考え方によるものであるという¹⁹。仲裁判断によれば、この権利は国家ではなく、伝統的に特定の海域において漁業を行ってきた個人または共同体に帰属する。また、この権利は、EEZ の導入によって EEZ の海域においては消滅させられたが、領海においては変更なく存続している²⁰。そして、スカボロー礁で行われていた漁業の少なくとも一部は、このような性質を有するものであったと判断した²¹。結論として、2012 年 5 月以降に中国がフィリピン漁業者による操業を完全に禁止した時期があったことは、伝統的漁業権を尊重する義務と整合しないと結論に至っている²²。

なお、フィリピンはスカボロー礁における比中間の対峙において、中国に国連憲章 2 条 3 項及び国連海洋法条約 279 条の下での平和的紛争解決義務の違反があったとの主張も行ってはいたが、認められなかった²³。

4 海洋環境の保護・保全の懈怠（申立 11 及び 12(b)）

中国が海洋環境を保護・保全する義務に違反したと主張する申立 11 及び 12(b)について、仲裁判断はまず、国連海洋法条約の関連規定を次のように説明している。192 条は海洋環境を保護・保全する一般的な義務を課しているが、これは将来的な損害からの海洋環境の「保護」と、現在の状態を維持・改善するという意味での「保全」の双方を含み、したがって海洋環境を悪化させてはならないという義務も含む²⁴。そして、この義務は 194 条をはじめとする第 12 部の他の規定、及び他の国際条約上の義務を通じて具体化されている。194 条は「海洋環境の汚染」を防止、削減及び規制するための措置に関する規定である。192

条と 194 条は、国家自身が行う活動について義務を課すのみならず、自国の管轄・管理下にある活動が海洋環境を害さないことを確保するよう相当の注意を払う義務も課している²⁵。194 条 5 項は「稀少または脆弱な生態系」の保護・保全に関するものであり、この規定は第 12 部の目的が狭い意味での海洋汚染の規制に限られないことを示している²⁶。197 条は海洋環境の保護・保全のための協力義務を定めており、また南シナ海のような半閉鎖海については 123 条も地域的な協力を定めている。さらに、204 条は汚染の危険または影響を監視する義務、205 条はその結果を報告する義務、そして 206 条は環境影響評価を実施する義務を定めている。206 条は「合理的な」そして「実行可能な限り」と規定している点で国家に裁量を与えているが、評価の結果を報告する義務は絶対的な義務である²⁷。

仲裁判断は次に、中国による絶滅危惧種の採集に関する主張を検討し、中国漁船がオオシャコガイをはじめとする絶滅危惧種の採集に従事していたものと認定した²⁸。仲裁判断は、他の適用のある国際法に照らして解釈すると、192 条は絶滅危惧種の採集を防止する義務を含むということができ、この一般的な義務は特に 194 条 5 項の下での脆弱な生態系の保護の文脈で具体化されているとした²⁹。この義務は相当注意義務であり、絶滅のおそれがあると国際的に認識されている種の直接の採集のみならず、その生息地の破壊を通じた間接的な被害の防止を含む。仲裁判断はさらに、中国が行っている規模でのサンゴやオオシャコガイの採集が脆弱な海洋環境に害を与えるものであることに疑いはなく、こうした慣行を防止する措置がとられていない場合には、192 条及び 194 条 5 項の違反を構成するとした³⁰。その上で、中国政府は自国の漁船による活動を十分に認識していたにもかかわらず、絶滅危惧種の密漁に従事する船舶に対して取締りのための規則・措置を採択し、相応の厳格さをもってこれを執行するための手段をとることをせずに、むしろ漁船を保護するために武装した公船を提供していたとして、192 条及び 194 条 5 項の違反が認定された³¹。また、サンゴ礁を漁船のプロペラを使って破壊した上でオオシャコガイを採集する漁法を認容していたことについても、海洋環境を保護・保全する義務の違反があったと結論づけられた³²。

フィリピンは、中国漁船がシアン化物及びダイナマイトを用いた漁業を行っているとも主張していたが、中国がこれを知りながらその防止を怠ったとする十分な証拠はないと結論づけられている³³。ただし、シアン化物及びダイナマイトの使用は海洋環境の「汚染」に該当し、また脆弱な生態系及び絶滅危惧種の生息地を破壊することから、その防止のための措置をとらないことは条約 192 条、194 条 2 項及び 194 条 5 項の違反にあたるとの一般論が示された³⁴。

スプラトリー諸島の 7 つの礁での埋め立てによる人工島の建設活動については、主とし

て裁判所が委嘱した独立の専門家による報告書に基づき、海洋環境に対する甚大かつ長期的な損害をもたらすものであることが認定された³⁵。すなわち、中国は人工島の建設活動によって、192条の海洋環境を保護・保全する義務に違反し、海洋環境を汚染する態様による浚渫の実施によって194条1項に違反し、さらに194条5項の下での稀少・脆弱な生態系及び絶滅危惧種等の生息地を保護・保全する義務にも違反したと結論づけられた。また、人工島の建設にあたって中国が南シナ海に面している他国と協力・調整を行おうとした形跡がないことから、197条及び123条の下での協力義務の違反があったことが認定された。そして最後に、仲裁裁判所は環境影響評価を実施する義務について検討し、問題となっている人工島建設活動の規模と影響に鑑みれば、「海洋環境に対する重大かつ有害な変化をもたらすおそれ」があると中国政府が信じていなかったことは合理的にはありえないと指摘された³⁶。他方で、中国が206条の要件を充たす環境影響評価を実際に実施したか否かについては結論に至らず、ただ、いずれにしてもその報告の公表または国際機関への提供はなされていない点で206条の違反があったと結論づけられた³⁷。

5 ミスチーフ礁の占拠及び建設活動（申立12(a)及び(c)）

ミスチーフ礁の中国による占拠及び同礁における中国の建設活動に関する申立12(a)及び12(c)については、建設活動がEEZ・大陸棚における人工島、施設及び構築物に関する60条及び80条に違反すると判断された。仲裁裁判所はその前提として、ミスチーフ礁をめぐる紛争は、双方が同礁に対して主権的権利を有するとの理解を真正に有していたことに由来するものであるとしつつも、仲裁判断の結論によれば、ミスチーフ礁はフィリピンのみが海域に対する権原を有する海域に所在する低潮高地であり、したがってフィリピンのEEZ・大陸棚の一部であることを指摘している³⁸。そして、60条及び80条はEEZ・大陸棚における人工島並びに経済的な目的のための施設及び構築物の建設、運用及び利用に関する権限を沿岸国に与えているところ、ミスチーフ礁で中国が建設した初期の構造物は施設または構築物にあたり、のちに人工島の建設に発展しているとして、両規定の明白な違反があったと判断された³⁹。他方で、低潮高地は陸地とは異なりそもそも取得可能ではないから、フィリピンが申立12(c)で主張するミスチーフ礁の不法な取得については判断する必要がないとされた⁴⁰。

6 危険な態様での法執行船の運航（申立13）

中国の法執行船の危険な操船が問題となった申立13については、中国は「海上における衝突の予防のための国際規則に関する条約（COLREGS）」上の規則に違反し、また、同

規則は一般的に受け入れられている国際的な規則、手続及び慣行をなすものであるから 94 条にも違反するものと判断された。COLREG 上の具体的な規則違反の認定は、主として仲裁裁判所の委嘱した独立の専門家の報告書及びフィリピンが提出した専門家報告書に依拠する形で行われている。仲裁判断は、中国による違反を偶発的な懈怠というよりも、意図的な規則の無視というべきであると指摘している⁴¹。違反として主張された行為が法執行の文脈でなされていることについても、法執行船の操船上の必要性和 COLREG との間には緊張関係が生じうることは認めつつ、後者が常に優越しなければならないとの判断が示されている⁴²。

III 中国の活動に関する判示の検討

南シナ海における中国の具体的な行活動に関するフィリピンの申立のうち、フィリピン EEZ・大陸棚内における妨害活動の実施（申立 8）、自国民の活動阻止の懈怠（申立 9）及びミスチーフ礁における建設活動（申立 12(a)及び(c)）については、海域に対する権原に関する仲裁裁判所の判断（申立 1～7）の結果として、フィリピンの EEZ・大陸棚における無権利者の活動としてその違法性が認定されることになった。ただし、申立 8、9 及び 12(a)(c) での中国のフィリピンの EEZ・大陸棚における無権利者としての評価は必ずしも貫徹されておらず、このことは仲裁裁判所が理解するところの本件紛争の性質とも関連して注目される。

これに対して、スカボロー礁における伝統的漁業の妨害（申立 10）、海洋環境の保護・保全義務違反（申立 11 及び 12(b)）及び危険な態様での法執行船の運航（申立 13）については、問題となる活動が行われた海域に対する権原の問題とは独立に、活動自体の条約適合性が検討された。仲裁判断は紛争の当事者である比中両国しか拘束しないが、仲裁判断で示された国連海洋法条約の解釈は先例として今後参照されていく可能性がある。特に、海洋環境の保護・保全義務及び旗国責任に関する仲裁判断の判示は重要な判断を含んでいる。もっとも、海洋における埋め立て活動と海洋環境の保護・保全義務との関係や、法執行時に公船が遵守すべき国際法の内容など、周辺諸国にとって特に重要な指針が示され得た点について、仲裁裁判所は本件の事実関係に限定した判断を行っている。

以下では、まず、仲裁手続の手続面における特徴として、専門家報告書の利用が仲裁裁判所の判断方法に影響を及ぼしていることを指摘した上で、フィリピンの EEZ・大陸棚内における中国の活動に関する仲裁判断の判断枠組み、そして海洋環境の保護・保全及び法執行船の運用の各論点に関する裁判所の判示について検討する。

1 専門家報告書の利用

手続面における本件仲裁手続の最大の特徴は、中国の欠席である⁴³。国連海洋法条約附属書Ⅶの下での仲裁裁判手続において、一方の当事者の欠席は仲裁手続の進行を妨げる事由とはならないが、仲裁裁判所は「請求が事実及び法において十分な根拠を有することも確認しなければならない」（附属書Ⅶ・9条）。仲裁判断は、中国が欠席する中でも手続的衡平に配慮を行ったことを強調しているが、両当事者による立証が十分に尽くされない中で十分な検討を確保するための方法として採用されたのが、仲裁裁判所が任命する専門家への報告書作成の委嘱である⁴⁴。中国の活動に対する判断に関連するものとしては、南シナ海の海洋環境に関する *Ferse* 報告書と中国法執行船の運行に関する *Singhota* 報告書があり、裁判所はこれらを資料として判断を行っている。

裁判所の委嘱による専門家意見の活用は、裁判所の判断にあたって科学的知見等の専門的知見が必要となる場合には有効な方法とも考えられるものであり、裁判所が十分な専門的知見の下で判断を行うための仕組みとして歓迎する意見もある⁴⁵。他方で、本件仲裁判断における専門家報告書への依拠のあり方については、仲裁裁判所が本来行うべき法の解釈・適用の一部まで裁判所外の主体に委ねるものとして、批判もありうる。中国の建設活動によって中国に海洋環境を保護・保全する義務の違反があったか否かについて、仲裁判断は証拠、専門家報告書及び中国の主張の批判的検討に基づいて海洋環境に対する悪影響を認定している⁴⁶。この判断は仲裁裁判所が利用可能な資料を総合して行われた法の適用であるとはいえ、この結論に至るにあたって仲裁判断は *Ferse* 報告書から相当の量の引用を行っており、専門家報告書に依拠する部分が多い。また、中国の法執行船の運航態様が COLREG 規則に違反するか否かの認定にあっても、仲裁判断は *Singhota* 報告書及び更にはフィリピン側から提出された *Allen* 報告書の内容に依拠している。単なる専門的知見の提供やこれに基づく事実関係の評価と法の適用作用を截然と区別することは必ずしも容易ではないことから、こうした判断方法の適切性については議論がありえよう。

また、こうした判断方法が仲裁判断の内容に影響を及ぼしていると思われる点として、専門家報告書に基づいて判断を行ったことにより、裁判所が法をどのように解釈し、これをどのように本件の事実関係に適用したのかが不明瞭となっている部分があることが指摘できる。例えば、仲裁判断は海洋環境を保護・保全する義務との関係で中国の建設活動を評価し、192条、194条1項及び194条5項の違反を認定した⁴⁷。しかし、仲裁裁判所はこれらのごく一般的な義務にいかなる行為が違反するののかについてはその解釈を示さないまま、人工島の建設活動が破壊的かつ長期的な損害を与えているとの専門家報告書に基づいた評価を理由としてその結論に至っている。この判断は、本件の事実関係においては、仮

にこれらの規定に何らかの閾値が存在していたとしても、中国の活動はゆうにそれを超えているという判断として理解でき、それ自体としては必ずしも不適當とは思われない。ただ、こうした判断のあり方が一般的に望ましいかどうかは別途問題となる点であり、またこうした判断方法の採用によって、仲裁裁判所が国連海洋法条約の解釈の明確化に寄与する機会を逸していることも指摘することができる。

2 フィリピンの EEZ・大陸棚における中国の活動の評価

本章冒頭でも言及したように、フィリピンは比中間の紛争を「海域に対する権原」に関する紛争として位置付けた。これは仲裁裁判所の管轄権に制限が存在する中での訴訟戦略でもあったが、仲裁裁判所は実質的にもこのような紛争の性格付けを受入れた。すなわち仲裁判断は、比中間の紛争は海域に対する権原のあり方について根本的に異なる理解が存在しているためのものであるとし、こうした中での仲裁裁判所の任務は権原を明確化することであるとした⁴⁸。こうした理解の下では、仲裁判断によって結果的に中国の権原・権利は否定されたものの、中国は自らが権原・権利を有するものとの理解の下で信義誠実に従って行動していたことが前提とされている。

紛争全体のこのような理解は、フィリピンの EEZ・大陸棚内における中国の妨害活動の評価にも影響を及ぼしている。海域に対する権原に関する仲裁裁判所の判断によれば、スプラトリー諸島周辺海域は境界未画定海域ではなく、フィリピンの EEZ・大陸棚であったことになる。したがって、申立 8 及び 9 に含まれている中国の活動は、他国の EEZ・大陸棚内において沿岸国の許可なく行われた活動として評価されるはずである。しかし、仲裁判断は他国の EEZ・大陸棚において許可なく活動を行ったことのみを理由とした判断は行っていない。フィリピンが傭船した探査船である MV Veritas Voyager に対して中国公船が攻撃的な操船を行い、その探査活動を妨害した事件について、仲裁裁判所はフィリピンの大陸棚に対する権利を侵害し 77 条に違反すると結論づけながらも、その理由付けとして、海域に対する権原の問題に関する見解の相違は中国も認識しており、交渉その他の紛争解決手段によるべきであったにも関わらず、自国の理解に基づいて一方的に権利を実現しようとしたことを挙げている⁴⁹。また、フィリピンに対して中国の立場を主張する外交的な通知を行ったことが違反としないと判断した理由についても、結果として誤った理解であったとしても、中国は自らが権利を有するとの理解を真正に有していたためであるとしている⁵⁰。

このように、仲裁裁判所は自らの判断によって明確化された海域に対する権原のあり方を基準としてではなく、両国の関係性の中で、境界未画定海域における合意到達阻害防止

義務（74条3項・83条3項）に類似の枠組みを用いて、中国の活動の条約適合性を判断していることが注目される。もっとも、こうした判断枠組みは仲裁判断全体としては必ずしも貫徹されていないようにも見える。生物資源に関する妨害が問題とされた申立9及び自国民の活動を阻止しなかったことが問題とされた申立10との関係では、海域に対する権原のみが問題とされ、中国の理解やフィリピンとの関係性を基準とした判断はなされていないからである。この点、申立9については、中国の生物資源に対する妨害行為がフィリピン漁業者による操業の全面的規制という相手方の主張・立場を全く考慮しない措置であったこと、申立10については、主権的権利の直接の侵害（56条1項違反）ではなく、沿岸国の権利に妥当な考慮を払う義務の違反（56条3項）と位置付けられていることに、相手方との関係性が考慮事由とされていることを見出せるともいえなくはない。しかし、裁判所は以上の点について明示的に説明はしておらず、その判断枠組みには不明瞭な点が残っている。

3 海洋環境の保護・保全

南シナ海における中国の大規模な活動は仲裁手続の進行中も国際社会の関心を集めていたが、フィリピンは中国の活動が自国の権利の侵害であるのみならず、国連海洋法条約の下で全ての国家が負っている海洋環境を保護・保全する義務の違反であると主張した。この点に関する仲裁判断の結論は、絶滅危惧種の採集や大規模な人工島の造成活動が条約の関連規定に対する著しい違反を構成するというものであり、裁判所の検討は前述のような判断枠組みの中で、本件の事実関係に限定された形で行われているものが大部分を占める。ただし、裁判所は特に国連海洋法条約の下での一般的な義務である海洋環境の保護・保全義務（192条）との関係で重要な判示も行っており、この点は海洋環境の保護・保全に関する条約の規律の理解にとって重要な貢献である。

仲裁判断の判示で特に注目されるのは、国連海洋法条約第12部の位置付けに関するものである。仲裁判断は、192条が定める海洋環境の保護・保全義務について、第12部の他の規定及び他の国際協定における具体的な義務によってその具体的な内容が与えられるものであるとし⁵¹、さらにチャゴス海洋保護区事件の仲裁判断を引用する形で第12部は海洋汚染の防止に限られるものではないとしている。このようにして、生物多様性条約の下での生物多様性の保全といったような国連海洋法条約後の展開も国連海洋法条約体制に取り込まれることになる。仲裁裁判所は具体的な検討の中でも生物多様性条約を参照するなど⁵²、他の条約の規定も含めた他の規則との関係で192条の義務を具体化してその違反を認定している。こうした解釈は今後の海洋環境の保護・保全に関する国際法の発展にとって

重要な枠組みを提供するものである。

また、フィリピンの EEZ 内における中国漁船の活動との関係においてなされた判示ではあるものの、仲裁判断が船舶の旗国が負う相当注意義務の範囲について一般的な言及を行っていることも海洋環境の保護・保全との関係では重要な点である。国家が海洋法の文脈で負う相当注意義務の範囲については、特に国際海洋法裁判所の海底紛争裁判部による深海底活動に関する勧告的意見⁵³及び同裁判所による小地域漁業委員会に対する勧告的意見⁵⁴において判断がなされてきたが、本仲裁判断はそこでの判示を確認し、さらに全ての国に対するものとして拡張するものであることが指摘されている⁵⁵。

4 法執行船の運航態様

フィリピンは申立 13 において、中国による法執行船の危険な運航態様が COLREG 規則及びこれを取り込む国連海洋法条約 94 条に違反すると主張し、仲裁判断はこの主張を認めた。この判断にあたって論点の 1 つは、法執行を行う公船に対して COLREG 規則が適用されるか否かであった。仲裁裁判所は、専門家意見書などを参照しつつ、法執行活動についても COLREG 規則が不適用となるわけではないとした。仲裁判断はその理由として、法執行船の運用上の必要性和 COLREG 規則との間に緊張関係が生じる場合には後者が優先し、COLREG 規則からの逸脱は「切迫した危険を避けるため」(規則 2(b)) の場合に限られるとしている⁵⁶。仲裁判断の枠組みによれば、こうした事由が存在するか、あるいは違法性阻却事由が存在しない限り、COLREG 規則からの逸脱は正当化されないことになる。

仲裁判断は中国の法執行船の運航態様について、COLREG 規則の履行懈怠があったというよりも、規則自体を完全に無視するものと認定している⁵⁷。こうした事実認定を前提とすれば、COLREG 規則への違反を認めた裁判所の結論自体は十分に理解できる。しかし、法執行船に対する COLREG 規則の適用に関する一般的な解釈の部分については、なお議論の余地がありうるように思われる。沿岸国の法執行船が自国の法令を執行する際には、一定の限度における実力の行使が一般国際法上認められてきた。国際海洋法裁判所はサイガ号事件(本案判決)において、実力の行使が正当化される場合はありうることを前提に、実力の行使は可能な限り回避されなければならない、不可避な場合にも状況に照らして合理的かつ必要な範囲を超えてはならないと判示している⁵⁸。こうした理解と、仲裁判断の判示がどのような関係に立つのかについては必ずしも明らかではない。

法執行船は一般に、沿岸国の法令に違反する船舶に対して拿捕等の措置をとることができ、対象船舶が自発的に停船しない場合にはその過程で強制的な接舷を行うこともありうる。また対象船舶が逃走する場合には、生命に対する危害が生じないように全ての努力を

払ったのちに船体に対する射撃を行うことも可能である⁵⁹。船舶の衝突の回避を前提とした COLREG 規則を遵守しながらでは、こうした一般国際法上認められている措置をとることは困難であり、その限りにおいて仲裁判断の判示には問題があるといわざるを得ない。法執行時の公船について COLREG 規則が全体として適用除外になるものと解することは適当でないとしても、個々の規則が法執行を行う一般国際法上の権利との関係でどのように適用されるのかは重要な問題であり、このような観点から仲裁判断が一定の枠組みを示していたならば、海上法執行について極めて有益な指針を示すものとなったはずである。

IV おわりに

南シナ海仲裁判断は、中国の活動に対する判断においてもほぼ全面的にフィリピンの主張を受け入れる判断を行った。国際社会の関心を集めていた人工島の造成活動については、特に海洋環境保護の観点から国連海洋法条約に違反するものであるとの明確な評価がなされている。他方で、フィリピンとの関係で紛争の対象となっていた中国の様々な活動については、結論としては様々な条約違反が認定されたものの、必ずしも悪意をもった権利侵害とは位置付けられていないことは重要なポイントである。仲裁裁判所は、中国は信義誠実に従って行動しており、ただ南シナ海の複雑な状況の中で、権原・権利に対する理解がフィリピンと相違していたために比中間で紛争が生じているものとの前提で判断を行った。これは、フィリピン自身が本件紛争を海域に対する権原に関する紛争と位置付けたことの帰結である。こうした紛争の性格付けが中国の主張・活動の実態に即したものであるのかについては様々な評価がありうると思われるが、少なくとも仲裁判断による明確化が行われた今後については、より直接に中国が国連海洋法条約の枠組みの下で行動する意思を有するのかが問われることになる。

—注—

- ¹ フィリピンの申立について検討したものとして、田中則夫「国連海洋法条約附属書Ⅶに基づく仲裁手続——フィリピン v. 中国仲裁手続を中心に」浅田正彦ほか編『国際裁判と現代国際法の展開』（三省堂、2014年）191 - 212 頁参照。
- ² The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China), Award (12 July 2016), accessed 1 March 2017 at <http://www.pcacases.com/web/view/7>, pp. 2-3 (paras. 7-10).
- ³ このことの意義について、西本健太郎「南シナ海仲裁」平成 28 年度重要判例解説（有斐閣、2017 年）305 頁参照。
- ⁴ この点に関する仲裁裁判所の判断については、本報告書第 5 章（中島論文）参照。また、より一般的に仲裁判断の意義について解説するものとして、岩月直樹「南シナ海仲裁裁判と国際紛争の平和的解決」法学教室 435 号（2016 年）48 - 56 頁参照。

- ⁵ 仲裁判断の内容の紹介は、西本健太郎「南シナ海仲裁判断の意義——国際法の観点から」東北ローレビュー4号（2017年）28-35頁における整理に基づいている。
- ⁶ *Ibid.*, p.281 (paras. 704-705).
- ⁷ *Ibid.*, pp.281-282 (para.706).
- ⁸ *Ibid.*, p.282 (para.708).
- ⁹ *Ibid.*, pp.283-284 (paras. 710-712).
- ¹⁰ *Ibid.*, p.284 (para. 712).
- ¹¹ *Ibid.*, p.284 (para. 713).
- ¹² *Ibid.*, pp.284-285 (paras. 714-715).
- ¹³ *Ibid.*, pp.292-293 (paras. 739-740).
- ¹⁴ *Ibid.* p.293 (para. 741).
- ¹⁵ *Ibid.*, pp.293-294 (paras. 742-744).
- ¹⁶ *Ibid.*, pp.294-296 (paras. 746-752).
- ¹⁷ *Ibid.*, p.296 (para. 755).
- ¹⁸ *Ibid.*, pp.300-304 (paras. 761-770).
- ¹⁹ *Ibid.*, p.312 (para.798).
- ²⁰ *Ibid.*, pp.313-315 (para. 800-804).
- ²¹ *Ibid.*, p.315 (para.805).
- ²² *Ibid.*, p.317 (para.812).
- ²³ *Ibid.*, p.317 (para. 813).
- ²⁴ *Ibid.*, pp.373-374 (para.941).
- ²⁵ *Ibid.*, pp.375-376 (para. 944).
- ²⁶ *Ibid.*, p.376 (para. 945).
- ²⁷ *Ibid.*, pp.377-378 (para. 948).
- ²⁸ *Ibid.*, pp.378-380 (paras. 950-954).
- ²⁹ *Ibid.*, pp.381-382 (para. 959).
- ³⁰ *Ibid.*, p.382 (para. 960).
- ³¹ *Ibid.*, pp.382-384 (paras. 961-966).
- ³² *Ibid.*, p.384 (paras. 965-966).
- ³³ *Ibid.*, pp.387-388 (paras. 972-975).
- ³⁴ *Ibid.*, p.386 (para. 970).
- ³⁵ *Ibid.*, p.394 (para. 983).
- ³⁶ *Ibid.*, p.395 (para. 988).
- ³⁷ *Ibid.*, pp.395-397 (paras. 989-991).
- ³⁸ *Ibid.*, p.413 (paras. 1029-1030).
- ³⁹ *Ibid.*, pp.413-415 (paras. 1033-1038).
- ⁴⁰ *Ibid.*, p.415 (paras. 1039-1042).
- ⁴¹ *Ibid.*, p.434 (para. 1105).
- ⁴² *Ibid.*, pp.432, 435 (paras. 1095, 1107).
- ⁴³ なお、裁判所の管轄権の問題については、中国は自国の主張を公開していた。Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 'Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines', accessed 1 March 2017 at http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml. 本案に関する問題については、こうした形での立場の表明は行っていない。
- ⁴⁴ Award, *supra* note 2, pp.52-53 (paras. 136-138).
- ⁴⁵ Makane Moïse Mbengue, "The South China Sea Arbitration: Innovations in Marine Environmental Fact-Finding and Due Dilligence Obligations", *AJIL Unbound*, Vol.110 (2016), pp.288-289.
- ⁴⁶ Award, *supra* note 2, p. 394 (para.983).
- ⁴⁷ *Ibid.*, p.394 (para. 983).
- ⁴⁸ *Ibid.*, p.468 (para. 1198).
- ⁴⁹ *Ibid.*, p.282 (para. 708).
- ⁵⁰ *Ibid.*, p.281 (para. 705).
- ⁵¹ *Ibid.*, p.374, (para. 942).
- ⁵² *Ibid.*, pp.380-381 (para. 956).

- ⁵³ *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (Request for Advisory Opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber)*, Advisory Opinion.
- ⁵⁴ *Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)*, Advisory Opinion.
- ⁵⁵ Eva Romée van der Marel, “The due diligence obligations of the flag state with respect to its fishing vessels and the environment”, *The JCLOS Blog*, Accessed 1 March 2017 at <https://site.uit.no/jclos/2016/10/18/the-due-diligence-obligations-of-the-flag-state-with-respect-to-its-fishing-vessels-and-the-environment/>.
- ⁵⁶ Award, *supra* note 2, pp.431-432 (para. 1095).
- ⁵⁷ *Ibid.*, p.434 (para. 1105).
- ⁵⁸ *The M/V “SAIGA” (No. 2) Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Judgement, para. 155.
- ⁵⁹ *Ibid.*, para.156 なお判決も参照している関連判例として、S.S. “*I’m Alone*” case (*Canada/United States*), *UNRIAA*, Vol. III, p. 1609; *The Red Crusader case (Commission of Enquiry, Denmark - United Kingdom)*, *ILR.*, Vol. 35, p. 485.

第7章 海底金属資源の探査・開発と環境保全—環境影響評価（EIA） をめぐる国際規範の発展動向と日本の現状・課題

児矢野 マリ

はじめに

近年、マンガン団塊（MN）、コバルトリッチ・クラスト（CRC）、海底熱水鉱床（SMS）を含む、水深約500～6,000メートルの深い海底にある金属資源の探査・開発（DSM: Deep seabed mining）が、国内外で注目されている。そして、国際及び諸国の国内レベルで、関連する法規の形成も含めてさまざまな動きが活発になっている。この文脈において、海洋環境・生態系保全は中心的課題の1つであり、そこでは、環境影響評価（EIA）¹が持続可能な開発のための有効な手段として重視されている。

DSM をめぐる海洋環境の保全について、国際規範はいかに発展してきているか、また、それに照らして日本の関連国内法制の現状、とりわけEIAに関する国内法制度のあり方はいかに評価されるか。本稿は、この点を考えるための素材を提供することを目的とする。なお、本稿にいう国際規範とは、国際法規則にとどまらず、法的拘束力のない規範的文書、業界規範等を広く含む。

日本は、国家の管轄を越える地域（ABNJ: Area beyond national jurisdiction）及び排他的経済水域（EEZ）を含む自国の管轄地域の双方において、DSM を推進している。その際には、国際法上の義務を遵守するため、それを支える国内法制度を国際法の要請と適合させる必要がある。また、社会のグローバル化が進む現代において、日本の企業の国際競争力と社会の持続可能な発展を促すためには、国際規範の発展動向を十分に踏まえた法・政策の展開が不可欠だろう。そして、海洋安全保障にとっても、適切な国内法制度の設計とその実施を通じた海洋環境紛争の回避は必須である。この点で、近年では海洋環境保全を争点に国際裁判にかかる国際紛争が増えている²ことに、留意したい。さらに、「海洋の平和的かつ積極的な開発及び利用と海洋環境の保全との調和を図る新たな海洋立国」（海洋基本法1条）をめざす日本は、国際社会において、関連する国際規範の形成と実施を適切にリードする責務を負い、この責務を果たすための実質的な基盤は、将来の国際規範の方向性を見据えた関連国内法制度といえるからである。

以下本稿では、DSM に適用可能な環境保全に係る国際規範全般とEIAの大まかな発展動向を記述的に整理し、それに照らして日本の関連国内法制の現状と課題を指摘する。なお本稿では、DSM の特性を踏まえつつ、比較対象として沖合石油・天然ガスの探査・開発

にも適宜注意を払う。同じく海底資源をめぐり世界で先行事例が豊富な沖合石油ガス活動は、国際規範及び国内法制度について一定の蓄積があり、その中には DSM にも適用されるものがある。また、それを支える海洋環境の保全に係る社会の規範意識は、海洋資源活動一般に共通するものとして、DSM についても、規範水準において一定の参照基準を提供するだろう。さらに、両者を取りまく諸条件の違いは、DSM に係る規範の形成のあり方とその現状の特徴を浮き彫りにする。こうして、石油ガス活動は科学・技術面では DSM と異なろうとも、規範面では重要な先例又は比較対照の好例を提供するからである。

1. 海底金属資源探査・開発活動（DSM）の概要と海洋環境・生態系への潜在的悪影響（環境リスク）

(1) 世界及び日本における DSM の動向

(a) 3 種の主要な海底金属の分布

現在、経済的な見地から世界的に注目される海底金属資源は、主に SMS、CRC 及び MN の3種類である。まず SMS については、世界で水深約 700～2,000 メートルの海底に 300 近くあるとされ、組成及び規模から 10 の鉱床（太平洋 8、大西洋 1、紅海 1）が有望視されている。そのうち 8 つは沿岸国の EEZ 内にあり、北太平洋と大西洋の公海にもそれぞれ 1 つずつある³。次に、CRC は水深約 800～2,400 メートルの海底にあり、主に西太平洋（赤道以南）の 3 つの地域に多いという。そのうち 1 つは公海にあり、その他は沿岸国の EEZ 内にある⁴。そして、MN は水深約 4,000～6,000 メートルに所在しており、経済的に有望なものは 4 つの地域、すなわち北中部太平洋クラリオン・クリッパートン・ゾーン（CCZ）を含め太平洋に 3 つ、インド洋に 1 つあるといわれている⁵。

(b) 世界における探査・開発の動向

まず、ABNJ の海底、すなわち「深海底」（Area）とその鉱物資源は、国連海洋法条約（UNCLOS）の下で「人類の共同財産」（CHM）とされ、UNCLOS 第 11 部及びその実施協定に基づき、国際海底機構（ISA）が管理している。2017 年 1 月末時点で、ISA は 26 件の探査申請を許可したが⁶、開発許可はまだ出していない。

次に、EEZ を含む国家の管轄地域内の DSM は、沖合石油・天然ガスの場合と同様に沿岸国の管轄権に服する。そして、近年では探査許可事例が増えている。許可発給国は太平洋島嶼国が大多数で、アジアでは日本の事例がある⁷。さらに、最近では僅かに開発申請を許可する国も現れ、世界で 2 つの開発事業が、パプアニューギニア⁸、サウジアラビアとスーダン⁹によりそれぞれ許可された。しかし、2017 年 3 月末時点でいずれも未着手である¹⁰。

(c) 日本の状況

ABNJでは、日本を保証国として2つの法人がISAと探査契約を結んでいる。CCZでの深海資源開発株式会社（DORD）によるMNの探査と、南鳥島の南東沖での独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構（JOGMEC）によるCRCの探査である¹¹。

さらに、EEZを含む日本の管轄地域に関しては、海洋基本法に基づく第二次海洋基本計画を受け、DSMの工程が作られている。これによれば、2012年から16年には、探査により新規鉱床を発見して資源量・鉱床の評価を行うと共に選鉱・製錬の技術を確立し、17年には実際の海域における揚鉱・採鉱を一体化したパイロット試験を実施し、18年には経済性を検討するという¹²。そして現在、JOGMECが日本近海（沖縄海域の伊是名海穴、伊豆・小笠原海域のベヨネーズ海丘）でSMSに関する調査を進めており、沖縄海域では既に4つの鉱床を発見した。但し、当初2018年以降と期待された民間企業の商業生産をめざす事業は、金属資源価格の低迷もあり目途が立たっておらず、相当先になる見込みである¹³。

(d) まとめと若干の考察

現段階で、ABNJ及び沿岸国の管轄地域ともに、探査は一定程度進んでいるが、開発は着手されておらず、商業生産はまだ先である。また、海底金属資源の相対的な太平洋偏在を反映し、双方の地域ともに探査への関与には、国家間で地理的に偏りも見られる。太平洋・アジアには熱心な国が比較的多いが、現時点で欧米先進国はそれ程でもない。さらに、資源メジャーは探査・開発に乗り出しておらず、探査機関は僅かな民間企業¹⁴を除いて、殆どが政府系機関である。その背景には、金属価格の低迷、DSMは難技術のためコストが高く、安定的な経済利益の見込みが薄いといった事情があるだろう。こうした状況を反映し、DSMについては石油ガス業界とは異なり、業界団体も十分に育っていない。例えば、産業界、政府機関、学術機関の関係者が参加する世界規模の団体として「国際海洋金属資源協会」（IMMS: The International Marine Minerals Society）¹⁵があるが、石油ガス開発の分野における「国際石油産業環境保全連盟」（IPIECA）や「国際石油・ガス生産者連盟」（IOGP）とは異なり、産業界の利益を代表して積極的に活動する業界団体とは言い難い。

(2) 6つの段階から成るDSMのプロセスとそれに伴う環境リスク

(a) DSMのプロセス—6つの段階

通常DSMは、主に次に掲げる6つの段階から成ると想定されている。DSMの事業者は、ABNJにおける探査と開発についてはISAから、またEEZについては沿岸国の国内法令に従い、国内の権限当局から適宜許可を得て、作業に従事する。

□ 海洋科学調査（MSR: Marine Scientific Research）；

- ① 概要調査（Prospecting）；
- ② 探査（Exploration）：1) 地震探鉱（seismic surveys）（少なくとも SMS では不使用）、
2) 探鉱/試掘/ボーリング調査及びサンプル分析¹⁶⁾；
- ③ 開発（Exploitation）：
 - 1) 機材の搬入・設置：(i) 生産支援船（PSV: Production Support Vessel）、(ii) 揚鉱システム（RALS: Riser and Lifting System）；(iii) 海床生産ツール（SPT: Seafloor Production Tool）（通常可動式）の搬入・設置；(iv) 従業員の居住施設等（船舶等）；
 - 2) 生産（上記設置した PSV、RALS、SPT の操業：海床掘削、揚鉱、廃水の海洋放出）¹⁷⁾：
 - (i) SPT による海床掘削 and/or 揚鉱まで掘削物の海床保管；(ii) RALS による海床から PSV への揚鉱；(iii) PSV における揚鉱物からの鉱物と海水との分離；(iv) PSV における分離された鉱物の貯蔵；(v) 分離された海水の海洋放出；
 - 3) 輸送（Product transport）：船舶（シャトル船）による輸送；
- ④ 陸上における貯蔵（On land stockpiling）・選鉱・製錬（Processing）：1) 貯蔵（通常港の近くで）；2) 選鉱（銅、鉛、亜鉛製鉱）（選鉱場で）；3) 製錬（地金）（精錬所で）；4) 選鉱済みの破砕くずの処理；
- ⑤ 撤去（Decommissioning）又は例外的に使用機材の残置：
 - 1) 関連機材・システムの撤去：(i) PSV の撤収；(ii) RALS の撤収；(iii) SPT の撤収；(iv) 従業員の居住施設等の撤収；
 - 2) 例外的に使用機材・施設の残置（但し、SMS の場合には殆ど想定されない。）；
- ⑥ 撤去後の回復（Restoration）・モニタリング（Monitoring）：
 - 1) 可能な場合に、機材の撤収後の生産サイトの回復¹⁸⁾；
 - 2) 事後の環境（回復）状態又は残置した機材の影響に関する継続的モニタリング¹⁹⁾

以上のプロセスは、先行する沖合石油ガス活動と一定程度共通するが、異なる面も多い。例えば、両者とも探査時の海底掘削及び上記④以外の全段階で船舶の利用を伴うが、活動海域の水深度や対象資源の性質に適した開発の方式（固定式生産施設の設置可能性、海床面それ自体の物理的除去の有無等）、陸上の貯蔵・選鉱・製錬の有無、活動終了後の施設残置の可能性や廃坑後の回復措置のあり方については、大きく異なる。

(b) DSMに伴う環境リスクとその要因

以上のプロセスを通じて主に以下のように、DSM は海洋環境・生態系に対して多様な悪影響を生じうる。これは DSM 全般に概ね共通するが、探査・開発の対象資源の種類や、活動海域の地理的条件や海象条件等により、かなり異なる面もある。また、一般に概要調査・探査から生じる海洋環境・生態系への悪影響は比較的小さいが、開発の場合には、重

大かつ長期又は永続的な悪影響を生じる可能性があるといわれている²⁰。

- ①通常操業から：1) 海底の掘削（探査のための試掘も含む。）と鉱物の採取それ自体による、海底周辺の環境の改変・生態系への悪影響；2) SPT の設置・操業・撤収により生じる懸濁水と沈殿物の浮遊の悪影響；3) PSV における揚鉱物の処理後、化学物質を含む水の海洋への排水により生じる懸濁水・含有化学物質の悪影響（排水がなされる水深により差異あり）²¹；4) SPT の操業に伴う騒音・振動・照明 5) RALS の操業に伴う騒音・振動；6) PSV の存在に伴う影響（大気汚染、騒音、夜間照明、廃棄物処理、排水に伴う海水温の上昇等）²²、シャトル船からのバラスト水の排水に伴う外来生物種の侵入；
- ②事故を含む偶発的事象から：1) RALS や海中のパイプからの揚鉱物・排水漏れによる海洋への有害物質の流入・懸濁水と沈殿物の発生；2) 海洋の船舶（PSV・輸送船）からの揚鉱物の漏れによる有害物質の流入・懸濁水と沈殿物の発生；3) 海洋の船舶（PSV・輸送船）の事故からの油濁汚染；4) 掘削中の熱水の噴出²³；5) SPT の故障等
- ③活動終了時又は終了後：1) 掘削した海底に対する継続的影響；2) 浅い海域における溶存酸素の薄さ；3) 残置した機材の悪影響
- ④累積的な影響（他の海洋利用も含む。）²⁴

以上の環境リスクは、先行する沖合石油ガス活動の場合とは、共通点もあるが相違点も多い。例えば、探査時の海床掘削や船舶利用に伴うリスクは共通する。他方で、開発・生産における採鉱それ自体による物理的な海床破壊の有無とその程度・態様、海床採鉱・揚鉱後の排水・事故時の懸濁水と沈殿物の発生、海底の人工光、撤去後の回復の困難等に伴う悪影響は、DSM に特有である。そして、沖合石油ガス活動で最も懸念される暴噴事故のリスクは、DSM には当てはまらない。さらに、とりわけ DSM について強く指摘されているのが、海洋環境・生態系への悪影響をめぐる顕著な科学的不確実性である。これは、水深度の高い DSM の実施海域の海床周辺における環境・生態系の科学的知見が十分でないこと、DSM の開発技術は相対的に未発達なため使用技術が不明瞭であること、等を背景とする。

2. DSM に伴う環境リスクに対処するための国際規範の発展動向

(1) 視点

ここでは、5つの視点—1) DSM の活動地域の区分（ABNJ 又は沿岸国の管轄地域か）、2) 政府間合意又は民間のイニシアチブか、3) 法的拘束力の有無、4) 地球規模又は地域の規範か、5) 趣旨・目的や規律対象は何か（DSM 特有か、沖合石油ガス活動も含む開発活動

又は海洋資源活動一般を扱うか、開発活動に特化せず自然環境・生態系の保全一般をめざすか等）一が必要である。沖合石油ガス活動の場合と同様、法的性質や趣旨・目的等の異なる多様な規範的文書が、事実上補完的に組み合わせられて機能していたり、逆に相互関係が未整理のまま並存していたりすることも想定され、規範の地域的偏差もありうるからである。

(2) 既存の国際規範の大まかな全体像

(a) 国連海洋法条約（UNCLOS）

海洋環境の保護及び保全に関する UNCLOS 第 12 部の規定は、すべての海域に適用される²⁵ため、実施海域如何にかかわらず DSM はその規律に服する。但し、ABNJ における DSM には第 11 部及びその実施協定が適用され、その下で環境保全に係るより具体的な法規制がある。ゆえに第 12 部の規定は、実質的には国家の管轄地域における DSM についてより重要な意味をもつ。第 12 部の規律の要点は、主に以下の通りである。

まず第 1 に、国家は海洋環境の保護及び保全に関する一般的義務（192 条）を負う。その具体化として、第 2 に、自国管轄下の DSM から生じる海洋環境の汚染の防止等のため、さまざまな形で「相当の注意」義務を負う（194-196 条）。それは主に、1) 海底及びその下の天然資源の探査又は開発に使用される施設及び機器からの汚染の防止等のため措置をとる義務（194 条 3 項(c)）（この措置には、希少または脆弱な生態系及び減少しており、脅威にさらされており又は絶滅のおそれのある種その他の海洋生物の生息地を保護し保全するために必要な措置を含む（同条 5 項））、2) 損害もしくは危険を移転させ又は一の種類の汚染を他の種類の汚染に変えない義務（195 条）、3) 意図的又は偶発的な外来種の導入の防止等の義務（196 条）である。そして第 3 に、いずれの国も急迫又は実際の損害を潜在的被影響国及び権限のある国際機関に通報する。第 4 には、自国管轄下の DSM につき、一定の場合には EIA を実施し、かつ環境への影響を監視して（204 条）、それらの結果を公表又は国際機関に提供する（206 条）。

さらに、国家は次のように自国の管轄する DSM について、海洋環境の汚染の防止等のために法令の制定や執行の義務を負う。1 つめには、沿岸国は、自国の管轄下の DSM や施設及び構築物等から生じる海洋環境の汚染の防止等のために、法令を制定し（208 条 1 項）その他の必要な措置をとる（同条 2 項）と共に、自国法令を執行する（214 条）。ここでは、国家に対処が求められる海洋環境の汚染は、DSM に関連する広範囲の源からのものを含む²⁶。また、国家が制定する法令及びその他の措置は、「少なくとも国際的な規則及び基準並びに勧告される方式及び手続と同様に効果的なもの」でなくてはならない（208 条 3 項）。そし

て2つめには、国家はABNJで、自国を旗国とし、自国に登録され又は自国の権限の下で運用される船舶、施設、構築物及び他の機器により行われるDSMからの海洋環境の汚染の防止等のため、法令を制定しなくてはならず、この法令は、少なくとも第11部の規定に従い定められた国際的な規則及び手続と同様に効果的なものとする（209条2項）。

但し、国家管轄地域のDSMに適用可能な国際的な規則、基準、方式や手続は、現時点では主に船舶起因汚染の文脈で適用可能なものに限られる。また、海洋環境の汚染防止のための適切な措置やEIAの実施は、関連規定によれば実行可能な限りで良く²⁷、第12部下で以上の諸規定の内容を具体化する規則や指針もない。こうして、国家管轄地域のDSMに関する義務の履行では管轄国の裁量は広く、現時点での規律は一般的なものとどまる。

その一方でABNJにおけるDSMについては、以上の第12部の規定に加えて、UNCLOS第11部及びその実施協定が海洋環境の保護に関する諸規定を含む。ISAは生態系への配慮も含め、海洋環境の保全のため適当な規則及び手続を採択し（145条、附属書第1節5項(g)）、「法律・技術委員会」（LTC）はISA理事会の下部機関として、海洋環境の保全のため理事会への勧告も含め所定の措置をとる（165条2項(d)-(h)、(k)、(l)）。そして、MN、CRC、SMSのそれぞれについてISAが採択した3つの各概要調査・探査規則（探鉱規則）²⁸は、海洋環境保全のためISA、保証国、概要調査従事者又は契約者が負う義務を定める。それは主に、概要調査従事者による海洋環境の保護（共通規則5）、探査申請者による環境影響の予備的評価の実施とISAの申請審査におけるその考慮（MN:規則18、CRCとSMS:規則20）、ISAと保証国による予防的アプローチと環境に係る最善の実行（BEP: Best environmental practice）の適用（MN:規則31、CRCとSMS:規則33(2)）、契約者及び保証国等による環境影響の監視・評価計画（影響観察区域と保存観察区域の設定を適宜含む）の作成と実施（MN:規則31(6)、CRCとSMS:規則33(6)）、契約者によるLTCの勧告を考慮した環境ベースライン調査とEIA含む影響監視の実施（MN:規則32、CRCとSMS:規則34）、契約者による緊急事態計画の作成と提出・緊急事態通報等（MN:規則33、CRCとSMS:規則35）である。その具体的な実施のため、法的拘束力のない補完的な文書として、LTCは契約者向けに探査に係るEIAのガイダンス勧告を採択し²⁹、3つの技術ガイダンスも作成した³⁰。また、LTCの勧告を受けて、生態系アプローチに基づく最初の地域規模の環境管理計画として、ISA理事会はCCZにおける環境管理計画を承認し（2012年）³¹、その結果として対象海域に一種の保護区が設置された。

さらに現在、ISAはUNCLOSの規定に基づいて開発規則案の起草作業を進めている³²。開発規則の第一次草案は海洋環境の保全の重要性を明示し、「環境規則」案の作成の必要性に言及する³³。LTCでは環境規則案の議論も始まり、関連ワークショップの成果³⁴や利害関

係者のコメントを踏まえ、包括的かつ具体的な規則案を含む討議文書も作成された³⁵。今後は更なるワークショップ³⁶の成果も踏まえ、LTC を中心に起草作業が進む見込みである。

ところで国際海洋法裁判所（ITLOS）によれば、UNCLOS 及び第 11 部実施協定の下で、保証国は 2 種類の義務を負う。1 つは、自国の保証する契約者が契約及び条約規定等の法規則を遵守するよう確保する義務である。これは、139 条、附属書 III 第 4 条 4 項及び 153 条に基づく「相当の注意」義務であり、その履行のため、保証国は自国の国内法体系の枠内で「合理的に適切な」法令を制定し、「合理的に適切な」行政措置をとらねばならない³⁷。ここでは透明性が重要であり、相当の注意義務の履行は保証国と契約者間の契約でなく法令制定と行政措置による³⁸。もう 1 つは、保証国の直接的義務である。これは主に、予防的アプローチを適用する義務、BEP を適用する義務、海洋環境の保護のために ISA が緊急命令を発する事態において対応能力の保証を確保する措置をとる義務、汚染により生じた損害についての救済手段の利用を確保する義務、EIA の実施義務を含む。こうした直接的義務の遵守は、相当の注意義務の履行に関連する³⁹。こうして裁判所は、保証国の責任を、UNCLOS 締結後の展開を踏まえ具体的かつより厳格に捉えた。特筆すべきは、予防的アプローチと BEP の適用義務を認めたことである。これによれば、殆どの DSM が保証国の環境保全措置に服し、また保証国がとるべき措置の水準も、時間の推移に伴う科学技術の進歩と社会認識の変化のなかで次第に高度になるからである⁴⁰。以上の解釈は、開発に係る上記規則案の作成でも基礎となるだろう。

以上の裁判所の見解は、あくまでも CHM としての ABNJ の深海底における DSM を対象とする。とはいえ、ITLOS が越境汚染を扱ったウルグアイ川パルプ工場事件 ICJ 判決を引いて、予防的アプローチの法的地位に一般的含意を認める見解を示した⁴¹点は、中・長期的な視点に立ち留意が必要である。確かに保証国の責任は、CHM をめぐり全ての国の共通利益の実現に貢献するという保証国の役割から導かれるものであって、沿岸国が自国管轄地域の DSM につき海洋環境の保全のために負う責任とは、基本的に異なる。但し、国家管轄地域の DSM も ABNJ の場合と同様、一般に科学的不確実性の問題を不可避とする以上、環境保全の文脈では予防的な対処に実質的な合理性はある。そして UNCLOS 第 12 部は、海洋環境・生態系の保全一般に係る締約国の共通利益を基礎に、海域の如何にかかわらず海洋環境の保護及び保全のための諸規則を定める。ゆえに、第 12 部の関連規定を通じて、国家管轄地域の DSM に係る相当の注意義務の中に予防的アプローチを読み込む解釈には一定の合理性があり、将来、特に越境悪影響の可能性を伴う活動についてはその妥当性が主張される場合もありうるだろう。また、今後諸国の関連国内法令で国家管轄地域の DSM にも予防的アプローチを適用する国家実行が集積し、事実上それへの支持が国家

間で広がれば、将来の関連規範の形成に何らかの影響を与える可能性もある。この点で、先例を蓄積しつつある太平洋島嶼国と NZ の国家実行が想起される。太平洋諸国は、ABNJ と国家管轄地域の双方を射程に、予防的アプローチ及び BEP の適用を明示する太平洋共同体事務局（SPC）のガイダンス文書⁴²を受け、かつ ITLOS の上記意見を契機に、予防的アプローチ及び BEP を組み込んだ国内法の整備を進めている⁴³。また NZ は、予防的アプローチを含む関連国内法令の整備に加えて、自国管轄地域の活動につき ABNJ の場合との一貫性を意識した EIA 指針を作成する⁴⁴と共に、予防的アプローチを重視した DSM の参考例となりうる適用事案を積み重ねている⁴⁵。

(b) DSM で使用される船舶（PSV、輸送船等）からの汚染防止に関する条約

DSM で使用される PSV や輸送船等の船舶には、沖合石油ガスの活動と同様に、船舶起因汚染に対処するための諸々の条約が適用される。具体的には、海洋汚染防止条約（MARPOL73/78）（附属書 I-V）、船舶の有害防汚方法規制条約（AFS 条約）（2001 年）、2004 年バラスト水条約（2017 年 9 月発効予定）、1974 年海上人命安全条約（SOLAS 条約）、1972 年海上衝突予防条約（CORLREG 条約）、1966 年満載喫水条線条約（LL 条約）、油汚染準備対応協力国際条約（OPRC 条約）（1990 年）、バンカー条約（2001 年）⁴⁶等である。なお、タンカー油濁に係る損害賠償条約は、油を貨物として運搬する船舶のみに適用されるため、燃料油を使用する PSV や輸送船の事故から生じる油濁汚染には適用されない。

(c) 自然保全・文化保護に関する条約

自然保全・文化保護に係る条約で、沖合石油ガスの活動の場合と同様に、沿岸国の管轄海域又は ABNJ での DSM に及ぶものがある。具体的には主に、生物多様性条約（CBD）（1992 年）（但し 22 条 2 項により原則として海洋法が優先される）、移動性野生動物種保全ボン条約（1979 年）⁴⁷、世界遺産条約（1972 年）、水中文化遺産条約（2001 年）⁴⁸である。

(d) 環境部門・問題領域横断的な条約

環境部門・問題領域を横断し、沖合石油ガス活動も含め多様な海洋開発活動に及ぶ条約として、国連欧州経済委員会（UNECE）が採択した 3 つの条約がある。まず、越境 EIA エスポー条約（1991 年）⁴⁹は、重大な越境環境リスクを伴う事業につき、管轄国に EIA を含む越境手続の実施を求める。次に、この条約の戦略的環境評価（SEA: Strategic environmental assessment）⁵⁰議定書（2003 年）⁵¹は、事業に先立つ計画やプログラムで重大な環境リスクを伴うものにつき、SEA の実施を義務づける。最後に、公衆参加オース条約（1998 年）⁵²は、環境に係る情報公開、環境危険活動に係る意思決定過程への公衆の参加、司法手続への公衆のアクセスを確保するよう締約国に求める。以上の条約には非 UNECE 国も加入できるが、現実の加入例はない。そして、エスポー条約と SEA 議定書は

国家管轄地域⁵³での事業や計画・プログラムに適用され、後述するように、前者は DSM を義務的な EIA の実施対象としないが、後者は、所定の基準に基づく事案ごとの管轄国の判断次第で、DSM を含む計画・プログラムにつき SEA の実施を要求し、条件次第で越境の手続も求める。他方で、オース条約は ABNJ 又は国家管轄地域いずれの DSM にも及ぶ。

(e) 主な地域条約及び欧州連合（EU）法

① 地域海環境保護条約

鉱床の分布に鑑みて DSM が実施され又はされうる海域を扱う地域海環境保護条約は、北東大西洋 OSPAR 条約（1992 年）⁵⁴、地中海バルセロナ条約（1995 年）⁵⁵、南太平洋ノウメア条約（1982 年）⁵⁶、紅海・アデン湾ジェダ条約（1982 年）⁵⁷である⁵⁸。以上の条約の定める一般的な規則—海洋汚染防止、沖合・海底活動からの汚染防止、国際協力、環境評価等—は、条約適用海域（締約国の領海、EEZ、大陸棚及びその地下と共に、一定の公海を含む。）で実施される DSM にも及ぶだろう。特に OSPAR 条約及びバルセロナ条約は、海洋汚染防止の義務として予防原則、汚染者負担原則、最善の環境技術及び BEP 等の適用義務に加えて、生態系や生物多様性の保全義務も明記しており、管轄国はこれらを遵守しなくてはならない。但し、以上の条約はいずれも DSM に適用可能な具体的規則を含まず、上記の義務の適用の結果としてとらねばならない措置の内容も、条約上明確ではない。OSPAR 条約附属書 III は、沖合活動につき具体的規則を含むが、ここにいう沖合活動とは石油ガス活動である（1 条(j)）⁵⁹。

唯一、地中海バルセロナ条約の沖合マドリッド議定書（1994 年）⁶⁰のみが、DSM にも適用されうる具体的規則（安全・建設基準、EIA 手続、許認可制度、緊急行動計画、賠償責任、強制保険、構築物の撤去、条約不遵守による許可取消等）を包括的に定める。この議定書は、規定ぶりから適用対象に石油ガス活動を含むことは明瞭に推論されるが、適用範囲に係る明文規定の文言からは（1 条(c)及び(d)）DSM を除外する解釈も導かれまい⁶¹。但し、この議定書を実施するための行動計画（2016 年）⁶²における地域環境基準や EIA 指針の作成は、そのあり方から石油ガス活動に焦点を当てているようであり⁶³、新規に作成されるこれら規範は DSM に及ばない可能性もある。

② 欧州連合（EU）法

EU においては、一般的に DSM についても EU 運営条約 191 条 2 項に明記された環境政策の原則（未然防止原則、根源是正の原則、予防原則、汚染者負担原則）が適用になる。但しその効果は一義的には決まらず、それ自体では DSM に係る具体的規律は導かれまい。

現時点では、DSM に焦点を当てた指令はない。しかし、環境保全に関する部門横断的な幾つかの指令は、国家の管轄地域における DSM にも及びうる。前述したように欧州地域

の国家管轄地域では有望な鉱床は僅かとされるが、適用可能性はあるので留意が必要である。そのような指令は、主に、SEA 指令⁶⁴、生息地指令⁶⁵、鳥指令⁶⁶、環境情報指令⁶⁷、環境損害賠償指令⁶⁸である。そのうち生息地指令の下では、この指令に従い設定された特別保全区域（SACs）（鳥指令に基づく特別保護区（SPA）も含む）に重大な影響を生じるおそれのある DSM 又はそれに係る計画につき、管轄国は影響評価を要求され、原則としてその結果次第で許可を制限される。将来 DSM が実施される又は SACs が設定される場所如何により、この規律は DSM に適用されうる。さらに、環境損害賠償指令によれば、事業者は DSM から生じた環境損害につき過失責任を負うが、適切な EIA が実施されていればその適用は稀である。他方で、廃棄物枠組指令⁶⁹は理論的には適用可能だが、その規定内容は DSM から生じる廃棄物を想定せず、DSM への現実の適用は困難である。また後述するように、EIA 指令⁷⁰は沖合石油ガス活動やパイプライン敷設等⁷¹とは異なり、DSM に及ばない。そして、環境情報指令はオース条約を受けたもので、ABNJ における DSM にも及ぶ。

さらに、2000 年代後半より EU が推進する統合海洋政策（IMP）⁷²の文脈でも、DSM に関連する規律はある。第 1 に、IMP の環境面の柱とされる海洋戦略枠組指令⁷³は、DSM それ自体を規制するものではないが、この指令の求める良好な環境状況を DSM が阻害する限りで、この指令に照らして間接的に問題となりうる。次に、IMP のもう 1 つの柱である海洋空間計画枠組指令⁷⁴は、加盟国に対して 2021 年までに自国管轄海域の統合的計画の策定を求めており、その限りで DSM にも及びうる。ここでは、漁業を含む他の海洋利用との間の潜在的な相互作用関係の検討が必要だが、計画に含むべき事項の一般的明示を超えて加盟国の義務の明示はなく、DSM の管轄国の裁量は広い。

第 2 に、EU は 2012 年から、持続可能な経済成長と雇用拡大をめざして海洋成長（Blue Growth）戦略を打ち出しており、この戦略では DSM を 5 つの推進領域の中に含めている⁷⁵。さらに欧州委員会は、2016 年秋に示したアジェンダで、2018 年までに加盟国の国家管轄地域の DSM に適用されるガイダンスの作成をめざすとした⁷⁶。しかし、これを受けた最近の EU 理事会の関連文書はこの目標に言及せず⁷⁷、その直後に欧州委員会が作成した報告書も同様である⁷⁸。ゆえに、その見通しは不透明といえよう。

以上に加えて、欧州委員会は DSM に係る研究プログラムやプロジェクトを資金援助している。その典型例は、2016 年 10 月に終了した DSM（開発）と環境保全に係る学際的な研究プログラム（MIDAS）である⁷⁹。MIDAS の成果は、ABNJ での開発活動に係る環境保全のための法的枠組の検討も含んでおり、前述した ISA による環境規則案の作成作業でも注目されている⁸⁰。

（d）政府間の非拘束的合意

① 国際組織の決定

DSM に特化したものではないが、DSM も射程に含みうる国際組織の決定は多い。そのうち重要と思われるのは、環境と開発に関するリオ宣言（1992年）に加えて、UNEP の EIA の目標及び原則（1987年）⁸¹、沖合採鉱環境指針（1982年）⁸²、諸々の UNEP 地域海行動計画である。また、船舶の文脈では IMO の指針として、危険物質輸送規範（2016年発効）⁸³、Biofouling 規制・管理指針（2011年）⁸⁴等も関連するだろう⁸⁵。さらに、国際金融機関の採択文書として、世界銀行グループでは環境・健康・安全（EHS）指針（2015年）⁸⁶、EIA や SEA に関する指針⁸⁷等もある。

また、国連国際法委員会（ILC）が採択した越境損害防止条文案（2001年）⁸⁸によれば、国家は、他国の環境を含めて自国の管轄を越える地域又は場所に重大な影響を与える恐れのある自国の領域内又は管轄もしくは管理下の活動（越境環境危険活動）について、「相当の注意」義務として越境損害防止義務を負う。また、その具体的な内容として、管轄国又は管理国は越境 EIA、事前通報・協議、緊急事態の通報、情報交換、影響監視等を実施しなくてはならない。国家の管轄地域又は ABNJ における DSM⁸⁹は、越境環境危険活動であればこの条文案が及ぶ。この条文案がもしも条約となれば、現時点で慣習法となっていない規定—公衆参加に係る規定（13及び15条）等—の行方が注目される。

③ 地域的文書

主要なものとして、有望な鉱床が比較的多く探査許可も多数ある太平洋地域に関して、SPC が DSM に係る 3つのガイダンス文書を作成している。地域立法規制枠組（RLRF）⁹⁰、地域環境管理枠組（REMF）⁹¹、深海底金属資源の地域科学調査（RSRG）⁹²に係る指針である。これは、EU の支援による 5年間のプロジェクト⁹³の成果である。国家管轄地域の DSM と、ABNJ において特に CCZ において太平洋諸国が保証国となる DSM の双方について、予防的アプローチや BEP の適用を重視し、実践的な内容を含む。あるべき関連国内法制の具体的なあり方にまで踏み込み、太平洋諸国による関連国内法整備の指針となっている⁹⁴。開発も射程に含む世界初の包括的なガイダンスであり、地域を超えて貴重な先例となるだろう。

（e）民間のイニシアチブ

DSM に関する民間のイニシアチブとして、例えば、IMMS が 2001年に作成し 2011年に改訂した行動規範⁹⁵がある。これは DSM をめぐる環境保全の配慮のための一般的枠組を示すガイダンス文書であり、その対象は概要調査から撤収に至る DSM の全段階に及び、予防的アプローチ等の適用されるべき原則と一般的な指針を定めている。2010年の LTC 会

合で紹介され、ISA 事務局も提出文書でその有用性を指摘し⁹⁶、この規範に含まれるさまざまなトピックが議論された⁹⁷。なお、IMMS によれば、DSM に適用されるべき環境基準は、ABNJ と諸国の国家管轄地域の DSM に適用されるものも含めてできる限り同一のものが好ましいという。これは、企業誘致のため諸国が最低の環境基準の設定を競い、環境保全の責任を果たす企業が国際競争で不利にならないようにするためである⁹⁸。

また、DSM に特化したものではないが、金融業界における行動規範として「赤道原則」（エクエーター原則）（2013 年）がある⁹⁹。これは、民間金融機関が大規模な開発や建設の事業に参加する場合に、事業が自然環境や地域社会に与える影響に十分配慮して実施されることを確認するための枠組である。環境保全に関する配慮も明記しており（原則 2、3、4）、DSM の実施を支える金融業界の共通認識を反映するものとして重要である。さらに、国際標準化機構（ISO）の作成した環境に関する一定の規格¹⁰⁰は、DSM にも直接関連するだろう。

(3) まとめと若干の考察

現時点では、特に DSM に焦点を当てた環境保全に係る国際法規則や政府間の非拘束的文書は、ABNJ の DSM についてはかなり整備されつつある。他方で、国家管轄地域の場合にはごく限定的である。また、先行する沖合石油ガス活動の場合とは対照的に、DSM の業界規範は発達していない。その背景には、上記 1(d)で述べた事情があるだろう。

とはいえ、今後の国際規範の展開をめぐるには以下の3点が重要である。第1に、DSM における環境保全への配慮の要請は、ABNJ では既存の規則及び進行中の規則案の作成で最重要事項の1つとされており、また、現時点で沿岸国に広い裁量のある国家管轄地域の DSM についても、関連する諸事情を考慮すると、今後、事実上の国際的な圧力として強まりこそすれ弱まることはないだろう。DSM に伴う環境リスクをめぐる事情、UNCLOS の関連規定の解釈における予防的アプローチの配慮の可能性、先例を蓄積しつつある太平洋島嶼国と NZ の実行の事実上の影響等については、上記 2(2)(a)で述べた。また、太平洋島嶼国の実行を導いた SPC のガイダンス文書や、IMMS 規範は、DSM に係る環境基準は ABNJ と国家管轄地域とで一貫することが好ましい、ともしている。

第2に、より広く DSM も包摂しうる国際法規則は、船舶の利用等や自然保全等に係る地球規模の条約に加えて、欧州地域を中心に一定の地域的規則の蓄積がある。また、業界団体が活発な石油ガス活動については、現時点で DSM に適用されない EIA に関する地域的な法規則も及ぶ。これら法規則は、観念的には、海洋も含め開発事業や資源の利用をめぐる環境保全のための欧州地域の標準的な規範水準を示し、欧州諸国の社会意識を反映す

る。そこでは、環境危険活動の規律に関する透明性と公衆参加の確保を重視する傾向がある点にも、留意が必要である。以上のことは、環境保全一般に係る国際規範の形成へのEUの積極的関与—DSMでもSPCへの積極的支援に現れている—を考慮すれば、将来のDSMをめぐる国際規範の発展及び既存の法規範の解釈の行方を考えるにあたり、軽視できない。

第3に、実施地域がABNJであれ国家管轄地域であれ、環境保全の手法としてEIAはきわめて重要なものであり、現状でもそのように位置づけられている。DSMは社会的に有用な活動なので、その実施それ自体を一律に制限する実体的な国際法規則の定立は現実的でないことに加えて、この活動は一般に高度の科学的に不確実な環境リスクを伴う一方で、環境リスクの態様や程度も個別活動ごとに大きく異なりうる。したがって、事案ごとの事前調査や影響評価・監視が重要になるからである。

3. DSMに関する環境影響評価（EIA）

(1) 一般国際法上のEIAの実施義務

伝統的に慣習国際法の形式で捉えられる一般国際法において、国家は越境環境損害防止義務の一環として、越境環境危険活動について越境EIAの実施及び事前通報・協議の義務を負う¹⁰¹。ゆえに、沖合石油・天然ガスの活動の場合と同様に、沿岸国は自国管轄地域内又はABNJにおける自国管轄下のDSMが、他国の管轄地域又は他国の管轄する場所の環境や、ABNJの環境に対して重大な悪影響を生じるおそれがある場合には¹⁰²、以上の手続を実施しなくてはならない。但し、管轄国にはその義務の履行に際して広い裁量が認められている。実施されるべきEIAの内容、態様、実施方法は、計画国の国内措置に依拠し¹⁰³、また、事前通報・協議の方法、態様についても一般国際法上の定めはない。さらに、個別のDSMにつきEIAの実施や事前通報・協議が要求されるか否かは、第一次的には計画国の判断に基づくその活動からの重大な損害の発生の恐れの有無によるからである。

(2) 地球規模の条約

(a) 国連海洋法条約（UNCLOS）

UNCLOS第12部の下で、国家は、自国管轄下のDSMが「実質的な海洋環境の汚染又は海洋環境に対する重大かつ有害な変化をもたらすおそれがあると信ずるに足りる合理的な理由がある場合」には、その実施海域如何にかかわらず、EIAを行いその結果を公表又は国際機関に提供すると共に（206条）、環境への影響を監視し（204条）、その結果を公表又は国際機関に提供する（205条）義務を負う。但し、国家はDSMが海洋環境に与える影響を「実行可能な限り評価す」れば良く（206条）、個別のDSMがEIAの実施要件を充たす

か否かの判断は第一次的に管轄国にあり、また影響の評価や監視の方法や態様も条約上に定めもない。ゆえに、この義務の実施について管轄国の裁量は広い。

なお、前述したように EIA の実施や影響の監視は、管轄国が負う海洋環境の汚染防止義務における「相当の注意」の1つである。ゆえに 208 条も併せ読めば、国家は自国管轄地域での DSM に係る EIA の実施や影響の監視を確保するために、「少なくとも国際的な規則及び基準並びに勧告される方式及び手続と同様に効果的な」（208 条 3 項、209 条 2 項第 2 文）法令を制定し、その他の必要な措置をとらなくてはならない。しかし、現時点では EIA に関して「国際的な規則及び基準並びに勧告される方式及び手続」は存在しないため、管轄国にはこの点の縛りも掛ってこない。こうして、国家管轄地域の DSM に係る EIA の実施義務は、現時点では管轄国の裁量の広いきわめて「緩やかな」ものにすぎない。

その一方で、ABNJ での DSM については、UNCLOS の下で EIA は極めて重視され、現時点で、探査については具体的な規則も存在する。UNCLOS 第 11 部実施協定が EIA に関する定めをおき（附属書 1 節 7 項）、それを受けて 3 つの概要調査・探査規則は、探査申請者に対して環境ベースライン調査計画、予備的 EIA 及び環境保全措置の記述を申請書に求める（MN 規則 18(b)(c)(d)、CRC 又は SMS 規則 20(b)(c)(d)）。また、契約者に対して環境影響の監視・評価計画の作成と実施（規則 33(6)）を要求し、契約者及び保証国等に対して、LTC の勧告を考慮した環境ベースライン調査と EIA 含む影響監視の実施（規則 34）を求める。また、前述したように LTC は EIA に係る契約者向け指針勧告を採択し、技術ガイダンス¹⁰⁴も作成し、EIA の具体的な内容・実施方法につき詳細な任意のガイダンスを与えている。また、前述したように CCZ については、SEA の要素も含む、生態系アプローチに基づく地域環境管理計画も承認している。さらに、現在 LTC で進行中の「開発規則」案をめぐっても、第一次草案では EIA は環境保全のために不可欠とされ¹⁰⁵、環境規則案に係る議論でも、SEA も含め環境評価は中心的位置を占めている¹⁰⁶。

そして ITLOS によれば、UNCLOS の下で保証国が負う EIA に係る義務には 2 種類のものがある。1 つめは、EIA の実施に関する直接的義務である。これは国際慣習法上の一般的義務であり、MN 規則や SMS 規則の適用範囲に含まれない DSM にも及ぶ¹⁰⁷。そして、206 条により全ての国が直接に負う義務であり、153 条 4 項の下で保証国が ISA を援助する義務の一側面である。これは、MN 規則 31(6)及び SMS 規則 33(6)に明記された保証国の直接的義務であって、保証国の相当の注意義務を履行するための関連要因である¹⁰⁸。次に EIA に関するもう 1 つの義務は、契約者に第 11 部実施協定附属書 7 項(1)に定められた EIA の実施義務を遵守させるよう確保するための、相当の注意義務である¹⁰⁹。したがって、この相当の注意義務の下で、保証国は自国の保証する契約者による EIA の実施を確保するよ

う、「合理的に適切な」法令を制定し、「合理的に適切な」行政措置をとらなくてはならない。透明性の観点から、法令の制定や行政措置の実施は保証国と契約者間の契約では代替できない¹¹⁰。

さらに、ITLOSによれば、保証国は直接的義務として予防的アプローチ及びBEPの適用義務を負うので、実施されるべきEIAや影響監視の水準は、予防的配慮も踏まえてその時代のBEPに適合したものでなくてはならず、科学技術の進歩や社会認識の変化を伴う時間の推移のなかで、次第に高度なものとなると考えられる。そして、一般に海洋環境への影響が探査よりもはるかに強く懸念される開発活動については、作成途上の環境規則も探査の場合以上に慎重なEIAと影響監視の規則を伴うことになるだろう。

なお、ABNJにおけるDSMに係る以上の規律は、CHMというABNJ資源の特殊な法的地位を前提とするが、前述したように今後の国家実行の進展次第では、特に予防的アプローチとの関連で国家管轄地域のDSMに係るEIAについても一定の含意をもちうる。この点に留意が必要である。

(b) 生物多様性条約（CBD）

CBDの下では、締約国は、生物多様性への著しい悪影響を及ぼすおそれのある自国管轄下のDSMの事業計画案を対象に、EIAを定める適当な手続を導入し、適当な場合には、当該手続への公衆の参加を認めなくてはならない（14条1項(a)）。この規定の具体的実施のため、CBDの締約国会議（COP）はEIA及びSEAに関する指針を採択した¹¹¹。なお、国際司法裁判所（ICJ）によれば、この義務はEIAに関する国内手続を導入する義務であって、個別事案においてEIAを実施する義務ではない¹¹²。

(c) 越境EIAエスポー条約及び同条約のSEA議定書

エスポー条約は、越境EIAに関する手続を包括的に規定し、発効以来着実に実績を積んでいる。しかし、広範囲の海洋資源活動にEIAの実施を求めるものの、DSMを義務的手続の実施対象（附属書I）に含まないと解される。附属書Iは「金属鉱石又は石炭を現場で採掘し及び加工する主要な産業」（14項）を含むが、DSMでは上記1.(2)(a)に記したように、選鉱・製錬を含む加工作業は現場ではなく陸上で想定されるからである。但し、附属書Iに明示のない活動についても、重大な越境悪影響を生じるおそれの有無に関する当事者間の討論を経て、条約の適用対象とすべきことが合意されれば、条約規定が適用されうる（2条5項）。ゆえに、個別のDSMにつき将来の適用可能性が排除されているわけではない。とはいえ、エスポー条約の適用地域における有望な金属資源の鉱床の分布からは、越境悪影響を生じうるDSMは現実的に限られるだろう。

次に、SEA議定書の下では、DSMは附属書I又はIIに掲げる事業に含まれないので、

その将来における発展の同意の枠組を設定する計画とプログラムは、重大な環境影響を生じるおそれがあっても（附属書 I）、またさらに国内立法で SEA の実施を要求されている場合でも（附属書 II）、管轄国は SEA の実施を自動的に義務づけられない。しかし、管轄国が個別の事案で、附属書 III にある基準に基づき重大な環境影響を生じるおそれがあるため SEA を実施すべきと判断した場合には、SEA が実施される（4 条 3 項、5 条 1 項）。さらに、重大な越境リスクを伴うときには越境手続が要求される（10 条）。

(3) 主な地域条約及び欧州連合（EU）法

(a) 地域海環境保護条約

上記 2.(2)(e)で述べた地域海環境保護条約のうち、南太平洋ノウメア条約と、地中海バルセロナ条約及びマドリード議定書は、条約適用海域で計画された一定の DSM について、EIA と共に、越境リスクのある場合には潜在的被影響国への事前通報・協議の実施を管轄国に求める。ノウメア条約は、海洋環境に影響を与えるかもしれない（might affect）大規模な DSM 事業について管轄国の能力内で（16 条 2 項）、またバルセロナ条約は、海洋環境に重大な悪影響を生じるおそれのある DSM の計画活動について、管轄国に EIA の実施を要求し（4 条 3 項(c)、予防原則と BAT の BEP の適用も求める（同条 4 項(b)）。さらに、マドリード議定書は適用対象となる全ての事業の許可に先立ち、附属書 IV に掲げる事項につき EIA の実施を要求する（5 条 1 項(a)）。他方で、紅海・アデン湾ジェダ条約は、事業の計画又は実施に際して、特に沿岸地域における潜在的な環境影響の評価を含め、海洋環境に対する影響の考慮を管轄国に求める（11 条 1 項）。これは DSM にも適用されようが、条文は越境リスクには触れず、沿岸地域への影響評価の強調も現実的に余り DSM に当てはまらない。また、マドリード議定書を除いて、EIA に係る具体的規則や実施のための指針はなく、義務の履行に際して管轄国に広い裁量がある。なお、マドリード議定書の下で作成が始まる EIA 指針は¹¹³、前述したように DSM にも及ぶものとなるか否かは定かではない。

ところで、OSPAR 条約はバルセロナ条約とは異なり EIA の実施義務を明記しない。但し、OSPAR 委員会は DSM にも関連しうる EIA について勧告を採択している。例えば、OSPAR 条約附属書 V(条約適用海域の生態系と生物多様性の保護と保全)の実施に係る「脅威に晒され及び/又は減少しつつある生物種と生息地に関連する環境影響評価に関する勧告」（2010 年）¹¹⁴である。これによれば、締約国は EIA を実施する際に、「脅威に晒され及び/又は減少しつつある生物種と生息地に係る OSPAR リスト」¹¹⁵に含まれる生物種と生息地に配慮すべきとされる。前述した DSM に対するエスポー条約及び EU EIA 指令の適用可

能性を考慮すると、この勧告は管轄国の国内法に基づき EIA の実施が要求される DSM について、考慮されるべきことになる。

(b) 欧州連合（EU）法

EU EIA 指令は、重大な環境リスクを伴う加盟国の管轄地域の多様な海洋活動について、許可の発給に先立ち管轄国に EIA の実施を求めるが、この規律は DSM には及ばないと解される¹¹⁶。EIA 指令の適用対象を列挙する附属書 I 及び II のいずれも、DSM に該当する活動を含まないからである。附属書 II の 2 項は「採掘（extractive）産業」を掲げるが、その下位にある(a)～(e)はいずれも DSM で使用される技術を含まない¹¹⁷。その結果として、将来想定されるイタリア、ノルウェー、ポルトガルの管轄地域における潜在的な探査・開発活動は、EU 指令の下では EIA には服さない。

その背景は定かではない。両指令の趣旨・目的や、適用対象に広範囲の海洋開発活動を含むことを考慮すれば、なおさら不明である。その背後には、鉱床の分布から関係国の管轄地域での潜在的な DSM 活動は限定的だろう、という事情があるのかもしれない。

他方で SEA 指令の下では、将来の DSM に関する合意枠組を設定する計画又はプログラムは、一定の場合には SEA の実施義務に服する。前述のように DSM が EIA 指令の附属書 I 又は II に含まれないため、管轄国は自動的に SEA の実施を要求されない（3 条 2 項(a)）。けれども、上記 2.(2)(e)②で述べたように、生息地指令の下で SACs に重大な影響を生じるおそれがある場合には、SACs に対する影響評価の実施が求められる（同(b)）。こうして、生息地指令の下での影響評価の実施義務は、SEA 議定書に組込まれている。さらに、管轄国は附属書 II の基準を考慮して、事案ごとの検討、計画・プログラムの種類の特定又は双方のアプローチにより、DSM の将来の発展のための枠組を設定する個別の計画又はプログラムについて重大な環境影響を生じるおそれの有無を判断し、おそれがあると判断したときには SEA を実施する（3 条 4 項及び 5 項）。さらに、計画とプログラムが重大な越境リスクを伴うとき、又は他の加盟国の要請を受けて、管轄国はそうした潜在的被影響国と協議を行う（7 条）。

(4) 国際組織又は政府間の非拘束的文書

前述した DSM に適用可能な国際組織の非拘束的文書は、管轄国に EIA の実施を要請するものも多い。リオ宣言 17 原則に加えて、前述した UNEP 及び国際金融機関の関連文書である。例えば世界銀行は運用マニュアルで、融資の申請で EIA の実施を具体的に要請している¹¹⁸。

そして、越境 EIA の実施義務（5 条）を明記する ILC 越境損害防止条文案は、一般国際

法上の越境 EIA の実施義務とはほぼ重なる。さらに、5 条のコメンタリーの記述及び他の規定との関係からは、越境 EIA の実施義務には予防の概念が組み込まれているといえよう¹¹⁹。この条文案は、国際裁判所による一般国際法上の越境 EIA の実施義務の認定でも重視されており、今後一般国際法上の越境 EIA の実施義務の解釈・適用で予防的アプローチの考慮を促進する可能性もあるだろう。そうなれば、国家の管轄地域でも越境悪影響の発生可能性があれば、科学的に不確実な面があろうとも管轄国は EIA の実施が要求されることになる。

さらに地域的文書としては、前述した SPC のガイダンス文書が、EIA の内容・実施方法等に関する最良の実行について、具体的なテンプレートも含めて詳細な記述を含む¹²⁰。また、SEA の必要性も明示している。これらガイダンス文書の先例としての価値は、前述したように、太平洋諸国にとどまらずより広く地球規模で注目される。

(5) 民間のイニシアチブ

前述した IMMS 規範は、環境リスク管理におけるリスク、その可能な結果、発生の蓋然性を同定するために事業者が最低限とすべき措置を列挙する¹²¹。また、既に述べた赤道原則も、環境・社会的リスク及び影響を評価する手続の実施を事業者に要求し、一般的な表現ながら評価文書のあり方について明記する（原則 2）¹²²。さらに、2016 年 9 月には ISO が、各国の EEZ 内にも適用される海洋 EIA の規格案作成の開始を決定した。そのための作業部会を中心に、2017 年 5 月から作業が始まる見込みである¹²³。

(6) まとめと若干の考察

EIA に係る国際規範の発展動向については、主に次の 3 点が重要である。第 1 に、現時点では、CHM を対象とする ABNJ の DSM と国家管轄地域内のそれとでは、状況は大きく異なる。まず、ABNJ については、上記 3.(2)(a)で説明した通りである。ITLOS も、保証国の負う EIA の実施義務を確認し、その法令制定と行政措置の実施を通じた履行方法を明示するとともに、予防的アプローチと BEP の適用義務により EIA の内容が高度となる可能性を示唆している。他方で、国家管轄地域の DSM については、国際規範の発達は限られている。沿岸国は、一般国際法及び UNCLOS（206 条）に基づき（越境）EIA の実施義務を負うが、その履行では広い裁量—個別事案での EIA 実施要否の判断、EIA の実施方法・内容等—をもつ。地球規模で国際的な関連規則や指針はない。先行する石油天然ガス活動とは異なり、DSM に明確な照準を当てた地域的な規則や世界規模の業界規範や行動規範も未発達で、先進的な内容と実績を伴う欧州地域の EIA に関する具体的な諸規則も、マドリー

ド議定書やSEAに関するものを除いてDSMには及ばない。また、非拘束的な文書も、特にDSMのEIAを扱うものは、一般的内容にとどまるIMMS規範とSPCガイダンスくらいである。その背景には、上記1.(1)(d)で記した事情等の諸要因があるだろう。

第2に、近年の国際社会ではSEAも含めEIA一般に関する法規律の展開は著しく¹²⁴、DSMに係るEIAの発展動向も、そうした文脈で捉える必要がある。海洋活動では、国連で進行中のABNJの海洋生物多様性保全に係る新協定の締結交渉において、EIAは206条の具体化等を含め論点の1つである¹²⁵。EIAの実施義務の不遵守を争う海洋紛争も増えており、海洋に限らず越境EIAの実施を一般国際法又は慣習法上の義務とする国際判例も目立っている¹²⁶。そしてEIAは、沖合石油ガス活動に関して業界規範やISOを含む民間規格にも含まれる。

さらにこの文脈で想起すべきは、欧州地域における著しい進展である。ここでは、先進的な規律を含む関連条約やEU法が、世界規模の業界団体を擁する石油ガス活動等にも及び、それに基づくEIAやSEAの実践も多い。以上の展開は少なくともEIAに関してはDSMを包摂しないが、そこには、海洋資源活動も含む開発活動のEIAや、その前提となる計画・プログラムのSEAに係る欧州標準と、それを支える欧州市民社会の規範意識の醸成を見てとることができよう。その根底には、環境危険活動に係る意思決定過程の透明性と公衆参加を通じた民主性といった、手続的正統性を重視する発想もある。また、欧州地域の実践は国際的な先例として、EIA一般に係る上記国際規範の発展も促してきた。とすれば、SPCのガイダンス作成のように、今後欧州諸国や欧州の市民社会がDSMの関連国際規範の形成過程に積極的に関与する限りで、上記の欧州標準は事実上の参照基準として、一定の影響力をもちうる。海洋資源活動に関するEIAの水準を、より科学的不確実性の高いDSMに関して上げることはあれ下げることを彼らが受け容れるのは、現実的に余り考えられないからである。この点に着目すれば、将来の国際規範の形成及び既存の法規律の解釈の両面で、欧州のEIA一般に係る国家実行の事実上の影響力は看過できないだろう。

最後に、中・長期的な観点から昨今の動向を踏まえて、前述したABNJと国家管轄地域との間にあるEIAの規律上のギャップの行方を考える必要がある。この点につき、例えば上記2.(3)の冒頭で述べたことを考慮すれば、国家管轄地域のDSMについては、将来、予防的アプローチの適用によりEIAに係る管轄国の裁量が狭められる、又はABNJのDSMとある程度一貫性のあるEIAの実施が事実上要請される可能性もあるのではないか。この点で、IMMS規範の立場、前述したEIAに関するSPCのガイダンスやNZの改訂指針とその実践、そこで示されたものと共通点の多いEIAのテンプレートを含むISAの環境規則案に係る国際ワークショップの報告書等、関連する先例又は文書のあり方—ABNJと国家管

轄地域とで一貫した基準の採用を推奨する一に留意したい。

4. 日本の国内法制をめぐる現状と課題

(1) DSM についての EIA をめぐる日本の現行国内法制

日本では、自国の管轄地域で実施される DSM は、鉱業法（昭和 25 年法律 289 号）及び鉱山保安法（昭和 24 年法律 70 号）により規律される。鉱業法の下では、鉱業権（試掘権、採掘権）の設定には経産大臣の許可が必要であり（21 条）、また、鉱業（試掘、採掘）を実施するためには、一般試掘権者及び特定区域の鉱業権者ともに、施業案を策定して経産大臣の認可を受けなくてはならない（63 条、63 条の 2）。そして、鉱物の探査¹²⁷は経産大臣の許可を要する（100 条の 2）。さらに、鉱業の実施に際しては鉱山保安法の下で、鉱物資源の合理的開発のために鉱山労働者に対する危害と鉱害の防止が図られる（鉱山保安法 1 条）。

次に、ABNJ における DSM には深海底鉱業暫定措置法（昭和 57 年法律 64 号）が適用され、鉱山保安法も準用される（深海底鉱業暫定措置法 39 条、深海底鉱山保安規則（平成 17 年経産省令 22 号））。深海底鉱業暫定措置法の下では、深海底鉱業（探査、採鉱¹²⁸）は経産大臣の許可に服し（4 条）、その事業を実施するため、深海底鉱業権者は施業案を提出して経産大臣の認可を受けなくてはならない（24 条）。

ところで、以上の鉱業法と鉱山保安法、また深海底鉱業暫定措置法のいずれも、その立法目的として環境保全を明示していない¹²⁹。けれども、鉱業法と深海底鉱業暫定措置法の各目的規定（各 1 条）にある「公共の福祉」は環境保全も含み、鉱物資源の「合理的」な開発とは環境保全にも配慮したものと解釈される。また、鉱山保安法についても、目的とされる「鉱害」の防止（1 条）のなかに環境保全は含まれるだろう。海洋基本法は、「海洋環境の保全を図りつつ海洋の持続的な開発及び利用を可能とすることを旨として、その積極的な開発及び利用が行われなくてはならない」（2 条）とすることからも、以上の解釈は導かれる。こうして、鉱業法、深海底鉱業暫定措置法及び鉱山保安法の運用では、環境保全の配慮は要請されるだろう¹³⁰。

但し、DSM を含む沖合海底資源の探査・開発事業には、環境影響評価法（EIA 法）は適用されない。EIA 法の対象となる第一種及び第二種事業に、こうした事業は含まれないからである。また、鉱業法、鉱山保安法、深海底鉱業暫定措置法、その各施行規則及び深海底鉱山保安規則のいずれにも、EIA の明文規定はない。となれば、日本の国内法制の下では、DSM について EIA は実施されないのだろうか。また、これは先に述べた現行国際法及び EIA に係る国際規範の発展動向に照らして、どう評価されるだろうか。

この点に関連して、以上の法令の下では、事業の許認可申請に際して鉱業権者や深海底

鉱業者が権限当局に提出する施業案や許可申請書に、環境保全に関連する事項の記載を求められる¹³¹。また、鉱山保安法は鉱業権者に対して、鉱業を開始しようとするときに鉱山の現況調査を要求する（鉱山保安法 18 条）。これは、鉱山周辺の状況、海洋施設における油又は有害液体物質の処理、その他鉱山における保安を害する事項等に係る保安の阻害要因とその影響の調査を含む（鉱山保安法施行規則 37 条）。このような規定を通じて、事業者は事業開始前に環境に対する事業の影響の調査やそれへの対処を要請されるため、実質的には EIA に相応する対応をせざるを得ないし、またその対応が不十分であれば、それらの法令の目的に鑑みて、監督機関は事業者に対して善処—必要に応じて追加的な情報・文書の提出や措置の実施等—を要請することができるだろう。現実にも、日本を保証国とする ABNJ での探査は ISA の概要調査・探査規則及び EIA 勧告に従い、また日本の EEZ で実施中の探査はそれを考慮した形で、事業者により EIA が実施されているという¹³²。

したがって、日本の国内法令には DSM が EIA の対象となる旨の明示規定がないからといって、必ずしも個別事案において EIA が実施され得ないわけではなく、日本の現行国内法制の現状は、少なくとも具体的な場面で日本が国際義務の違反に陥るような状態を必然的に招来するようなものとは言い難く、昨今の国際規範の発展動向にも運用レベルで柔軟に対応できる、という見方も成り立つだろう。

そもそも日本に適用可能な既存の国際法規則は、少なくとも国家管轄地域での DSM については、管轄国に対して、所定の条件を充たす DSM の個別事業について EIA の実施を求めている（UNCLOS206 条）にすぎず、EIA に係る法令の制定義務を課しているわけではない。UNCLOS208 条 1 項も制定すべき法令やその他の必要な措置の内容・あり方には触れず、同条 3 項にいう「国際的な規則及び基準並びに勧告される方式及び手続」も現時点では EIA について未成立なので、EIA を明記する法令の制定を要求しない。また、一般国際法上の越境 EIA の実施義務と同様に、UNCLOS206 条は前述のように EIA 要否の判断及び EIA の内容・方法について管轄国の裁量を認めている。また、この規定は義務の緩和の可能性すら明記している。国内に EIA 手続を導入する義務を定める CBD14 条は、国内導入の態様にまで踏み込まず、指針にも法的拘束力はない。さらに、SEA については日本を拘束する国際法規則は存在しない。こうして、少なくとも国家管轄地域の DSM については、国際法の解釈論として、以上の見方にもそれなりの説得力はある。

けれども、DSM に適用可能な EIA をめぐる国際規範の発展動向に照らして、この見解が将来どこまで国際法の解釈論として「通用力」をもつか、また、その維持が国内外の文脈においてどこまで如何様に「有益」であり続けるのかについては、次のように慎重に考える必要もあるだろう。また、ABNJ における DSM に関しては、前述した ITLOS の勧告

的意見で示された UNCLOS の解釈によれば、事業者による第 11 部実施協定に基づく EIA の実施義務の遵守を確保するために、保証国として日本は「合理的に適切な」法令を制定し、「合理的に適切な」行政措置の実施を求められる。この国際法上の要請に照らして、上記日本の関連国内法令のあり方は問題を孕んではいないのか、疑問も残る。

(2) 課題と将来展望

(a) 法・政策論の観点からの疑問

以上述べた日本の国内法制をめぐる現状は、以下のことも考慮すれば、ABNJ での DSM に加えて国家管轄地域における DSM についても、法的問題を孕みうるのではないだろうか。つまり、日本の国内法制のあり方は、既存の国際義務の不遵守を招来しかねないような「ズレ」を内在化させている、といえなくもないように思われる。

例えば、そもそも鉱業法及び鉱山保安法は陸上鉱山を念頭においたものであり、海洋資源も踏まえて改正はされているものの、特に DSM の海底資源の探査・開発に係る特有の事情（深海底の環境・生態系の特異性、海洋環境への影響に係る高度の科学的不確実性、技術上の困難さ、活動地域での他の活動との競合とそれに伴う海洋環境に対する累積的影響等）を十分に考慮したうえでの制度設計になっているだろうか。国際規範における EIA や SEA の重視は、本来 DSM に特有の上記事情を踏まえたものだが、日本の関連法には、そのことも考慮した EIA の実施を事業者に対して要求する明文規定がない。このなかで、事業者による EIA の適切な実施を確保する—国際法上管轄国として負う EIA の実施義務を遵守する—ことは、常に可能だろうか。まず、EIA の実施義務が明示的に法定されておらず、施行規則の規定（鉱山保安法施行規則 37 条：現況調査の項目）又は様式（鉱業法施行規則、深海底鉱業暫定措置法施行規則）における一般的な記載項目以外に、影響評価の内容・実施手順に係る公式の指針もないなかで、個別事案に係る国内監督機関によるそのつどの判断と事業者による自主性に支えられた手続の実施が、果たして現行の EIA に係る国際法規則に適合したものとなる確証はあるだろうか。確かに既存の国際法規則は、EIA の内容・方法については管轄国の裁量に任せているが、信義則に照らせば¹³³、EIA として実質のある手続の確保は法的要請といえよう。この点で、例えば国際法上要求される越境 EIA は、他国の管轄地域又は場所に対する潜在的影響の評価を含むため、個別事案によるものの、場合によっては関連情報・データの入手等の面で相当の実施コストが事業者に発生することも考えられる。法的根拠のないところで、事業者がこれを負担し、また監督機関によりどこまで負担を要請されうるのか、やや疑問も残る¹³⁴。

さらに、ABNJ における DSM については、前述したように日本が UNCLOS の下で保証

国として負う相当の注意義務に照らして、国内法制の現状は国際法上の問題を孕むとはいえないだろうか。前述のように ITLOS は透明性を重視して、相当の注意義務の履行は保証国と契約者間の契約でなく法令制定と行政措置によるとしている。とすれば、法令に DSM の特殊性に配慮した EIA の内容・基準等を明示しない、又は UNCLOS 「第 11 部の規定に従い定められた国際的な規則及び手続」に従った EIA を実施すべき旨を明記しないのは、UNCLOS の要請に適合しないのではなかろうか。また、ITLOS が保証国の直接的義務として指摘した予防的アプローチ及び BEP の適用義務も、DSM の特異な事情に配慮した EIA に係る明文規定がない中で、EIA との関連では如何に確実に履行されるのだろうか。

加えて広く国際規範の発展動向に照らせば、政策論上も、例えば以下のような点が懸念される。まず、以上のような現行法制の下での EIA をめぐる「柔軟な」あり方は、個別事案における多様な関連事情への配慮を許す点では有益だろうが、他方で、法的安定性、手続の透明性、利害関係者を含む公衆の参加という観点から、問題はないだろうか。そもそも EIA は活動に係る許認可権者の意思決定過程に着目した手続であり、ISA を含む関連機関の議論でもその過程におけるアカウンタビリティや透明性、また利害関係者の参加のモメントが重視されている¹³⁵ことを、想起すべきだろう。上記のように、ITLOS も保証国の相当の注意義務の履行では透明性を重視している。

また、もしも将来、日本の海洋技術の国際競争力の強化を図り、日本の企業による積極的な資源探査・開発への参入を期待するのであれば、コスト計算に直結する EIA の基準が法令で明文化されず、そのつどの監督機関の判断に依拠しがちな状況は、その阻害要因となるのではないだろうか。沖合石油ガス活動といった先例にも現れているように、そもそも環境保全に配慮しない経済開発事業は、今日の国際社会ではもはや正統性を確保できず、成り立たない。そして、万が一、将来外国法人と事実上関連の深い日本法人が日本の管轄地域で DSM を行うことになった場合に、EIA の実施を法令の運用レベルで処理するというあり方をめぐり、問題が生じる懸念はないだろうか。さらに、近年の国際環境紛争では、殆どの場合に EIA の実施義務の不遵守が争点の 1 つとなっていることも、想起すべきだろう。この点で、近年東アジアの隣国等も、DSM について EIA を含む環境保全の配慮を明示した国内法の整備を進めているという現実がある¹³⁶。また、日本が「海洋立国」であるのならば、これから ISA の環境規則案を含め、持続可能な海洋資源の利用を促進するための国際的な法規範の形成に、積極的に参画しなくて良いのだろうか。そしてもしも参画するのならば、そのための基盤として昨今の国際規範のあり方と整合的な関連国内法を備えることは、必要ではないだろうか。最後に、DSM の特異性に配慮した EIA の実施を法定しない国内法に基づき行なわれる DSM は、そもそも現代社会における持続可能な資源の

利用として、対外的にも対内的にも正統性を主張できるのだろうか。

(b) 考えられうる対処?

それでは、国際的な発展動向に照らして、EIA をめぐる日本の国内法制の将来のあるべき方向性については、いかに考えるべきだろうか。この問題は国際法を専攻する筆者の能力を超える課題なので、思いつきを披瀝するにとどめるが、やはり関連国内法令に DSM をめぐる特異な事情に十分配慮した EIA の明文規定をおかない現状は、改めるべきだろうと思われる¹³⁷。

さしあたって、まず日本の EEZ を含む管轄地域における DSM については、大まかに次の2つの選択肢が考えられ得よう。第1の選択肢は、鉱業法を改正し、事業の許認可の申請に際して事業者が EIA の実施とその結果の提出を明示的に求め、許認可の判断で権限当局がそれを考慮するようにする、というものである。第2の選択肢は、EIA 法を改正し、同法の適用範囲に DSM の事業も含める、というものである。この第2の選択肢は、例えば経産大臣が許認可権限を有する発電所事業等と同様の形で、DSM を EIA 法の規律対象にするものである。こうしてこの案は先例がある点で、より現実的とも思われる。しかし、EIA に係る国際規範の発展動向に照らすと、これにも幾つかの課題は残る。日本の現行 EIA 法では、事故を含む偶発的事象の影響、越境の影響は評価対象に含まれず、SEA も導入されていない。確かに国際法上は、条約に明示のない限り EIA の実施方法・内容は各国の裁量に任されている。しかし、少なくとも既に越境 EIA の実施義務は一般国際法上の義務であり、また、EIA は事故等の偶発的事象の影響にも及ぶとする立場が、関連条約では主流である。そして、SEA の導入は現時点で日本の法的義務ではないが、近年の DSM をめぐる議論では重視されつつある。さらに、SEA は既存の条約や多くの国の国内法、開発事業で重要な役割を担う国際金融機関の EIA に係る指針でも明記されており、今後の国際規範の発展動向を見据えれば留意すべき課題といえよう。なお、以上述べた諸点は、第1の選択肢をとる場合にも、制度設計において考慮を要する課題である。

次に、ABNJ における DSM に関しては、EIA 法の改正による対応が現実的な選択肢となりうるのかどうか、定かではない。現行 EIA 法の掲げる対象事業は、少なくとも現時点では国家管轄地域内のものである。このことから、EIA 法はそもそも ABNJ の事業を適用範囲から除外する趣旨なのかどうかはわからないが、もしもこれを含めるとなると、現在通用している基準・指針等—「環境影響評価法に基づく基本的事項」（環境庁告示平成9年87号、最終改正平成17年環境省告示26号）—の大きな変更等、既存のあり方に大きな変更を迫るものとなるだろう。したがって現実的な選択肢は、事業者による EIA の実施に係る明文規定を挿入する形で、深海底鉱業暫定措置法に代わる恒久的な法律を制定する

ことなのかもしれない。これは、既存の探鉱規則に加えて、近い将来採択される開発規則や環境規則の採択も受けて、それらの内容を組み込むものとなる。そしてこの選択肢をとるのであれば、ABNJ と国家管轄地域とでできる限り一貫性のある規律が好ましいという実質論の立場からは、国家管轄地域の DSM についても EIA 法の改正ではなく鉱業法の改正による対応が好ましい、ということになるのだろう。

おわりに

以上、DSM に適用可能な環境保全に係る国際規範と、そこにおける EIA の大まかな発展動向を記述的に整理し、それに照らして日本の関連国内法制の現状と課題をめぐる留意点を指摘した。本稿では、各国際規範の掘下げた検討は省略し、また、国際規範を支えその発展の鍵となる諸国の EIA に係る国内法制度の分析も行わなかった。この点は今後の課題である。

日本が持続可能な DSM を推進し、「海洋立国」として利益を享受すると共に国際的な責務を果たしていくためには、国際規範と関連国内法政策との「適正な」連関は不可欠である。そして、海洋安全保障の観点からも、DSM をめぐる環境保全の問題には重要な含意がある。日本が将来の海洋資源の獲得競争をいかにリードし、国際的に正統性の高い持続可能な開発をどのように、またどの程度推進するか。その際に必要とされる配慮は何か。そして、海洋をめぐる国際環境紛争や資源紛争を回避することの重要性、そのための手段としての EIA の役割は何か—さまざまな角度から、海洋資源の利用と環境保全の問題を考える必要があるだろう。

謝辞及び付記：本稿執筆に際し事実関係に係る情報入手・確認に当たって、JOGMEC の関係者各位に大変お世話になった。記してお礼申し上げます。なお、本稿では日本が批准している条約や一般によく知られている国際文書については略称を用い、公式名称、採択年等の記載を省略した。本稿は、内閣府の「戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）・次世代海洋資源調査技術（海のジパング計画）」における「海洋資源開発による新海洋産業創出に向けた、海洋の総合的な管理に関する研究」の研究成果の一部である。

—注—

- ¹ EIA とは、計画された事業・活動の許認可/着手前に、当該事業・活動が環境に与えるおそれのある影響を同定し、分析し、評価すること。一般に段階的な手続から成る一連のプロセスであり、近年では先進国の制度を中心に、その主な構成要素に、スクリーニング（対象事業・活動の決定）、スコーピング（EIA の実施項目の確定）、EIA 報告書又は EIA 書の作成に加えて、EIA 報告書又は EIA 書に関する協議（公衆の参加）、EIA 報告書又は EIA 書や協議の結果を考慮したうえでの権限当局による当該事業・活動に係る決定、当該決定の通知・公表、事業・活動実施後の影響の監視までも含むものとされることが多い。1980 年代半ばに欧米先進国の国内法で導入され、1990 年代から条約で急速に制度化が進行した。児矢野マリ「国際条約と環境影響評価」『環境法政策学会誌』第 14 号（2011 年）73-74、77-79 頁。
- ² 「ウラン・プルトニウム混合酸化物（MOX）工場事件」北東大西洋保護 OSPAR 条約仲裁；UNCLOS 仲裁は「MOX 工場事件」、「ジョホール海峡埋立事件」、「チャゴス島海洋保護区事件」、「南シナ海事件」、等。
- ³ SMS は海中の尾根や海盆の前方と後方に存在し、銅、鉛、亜鉛、金、銀を含む。諸条件（貴金属やスズ・亜鉛・鉛等の含有率が高い、水深が平均 2000m 未満、鉱床が陸から近い等）を充たせば、経済的価値がある。SPC, SPC-EU EDF Deep Sea Minerals (DSM) Project, *Information Brochure 6, Deep Sea Minerals Potential of the Pacific Islands Regions*, p.5、等。
- ⁴ CRC は海山の頂上又は斜面、海面下の火山島にあり、ニッケル、コバルト、白金、レアアースを含む。岩盤に接着しているため、開発は技術的に容易ではない。SPC, *Ibid.* p.4、等。
- ⁵ MN は深海の海盆にあり、ニッケル、コバルト、レアアース、銅を含有。現時点では諸要因（採鉱技術が未開発、金属含有率が低い等）により、経済的価値はかつての期待程ではない。SPC, *Ibid.* pp.3-4、等。
- ⁶ MN が 16（保証国：クック諸島、英国（2つ）、シンガポール、ベルギー、キリバツ、トンガ、ナウル、ドイツ、フランス、日本、韓国、ロシア、旧共産圏諸国連合（以上 15 は CCZ）、インド（インド洋））、SMS が 6（同：インド、ドイツ（以上 2 は中部インド洋）、韓国（Central Indian Ridge）、中国（Southwest Indian Ridge）、フランス、ロシア（以上 2 は Mid-Atlantic Ridge））、CRC が 4（同：ブラジル（南大西洋）、ロシア（太平洋）、日本、中国（以上 2 は西太平洋））。ISA, *Deep seabed mineral contractors* <<https://www.isa.org.jm/deep-seabed-minerals-contractors>> accessed on 31 January 2017.
- ⁷ 2014 年 5 月までに、少なくとも 26 の許可が発給され、欧州でもイタリア（Tyrrhenian 海）、ノルウェー（Mid-Atlantic Ridge）、ポルトガル（Azores 地域）で探査申請（いずれも SMS）がある。カナダでは許可事例はない。南米、アフリカ、ロシアは不明。ECORYS Netherlands, *Study to investigate the state of knowledge of deep-sea mining, Final Report under FWC MARE/2012/06 - SC, E1/2013/04*, pp.80-83.なお、筆者による関係者へのインタビュー調査では、欧州の探査申請は、少なくともノルウェーとポルトガルについては、2017 年 3 月末時点で、沿岸国の国内法未整備等の理由により保留のまま未許可のようである。
- ⁸ ビスマルク海の MN につき、Nautilus Minerals Inc.の Solwara1 事業。財政上の理由で着手が遅れ、2019 年初めまでは開始の見込みはない。L.A. Levin, et al, "Defining "serious harm" to the marine environment in the context of deep-seabed mining," *74 Marine Policy*, 2016, pp. 249.
- ⁹ 紅海のアトランティス盆地（Atlantis Basin）にある SMS につき、サウジアラビア法人（Manafa International Ltd.）とカナダ法人（Diamond Fields International Ltd.）の合併による Atlantis II 事業（ジェダから約 115km 西部に位置）。2010 年にサウジアラビアとスーダン間の政府間委員会（紅海委員会）が許可したが、事業者間で契約等をめぐり紛争が発生し、事業は停止中（2017 年 4 月末段階）。Diamond Fields International Ltd., *Projects: atlantis II* in <<http://www.diamondfields.com/s/AtlantisII.asp>> as accessed on 2 May 2017.
- ¹⁰ DSM の関連文献では、開発許可の文脈で、海洋のリン鉱床/リン鉱石団塊又は砂鉄に係るナミビア、メキシコ、ニュージーランド（NZ）の事案が引用されることも多い。e.g. Levin, et.al, "Defining "serious harm" to the marine environment in the context of deep-seabed mining," p.249; R. Makgill & A.P. Linhares, "Deep Seabed Mining: Key Obligations in the Emerging Regulation of Exploration and Development in the Pacific," R. Warner & S. Kaye (eds.), *Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement*, Routledge, 2016, pp.249-252. 但し、両資源とも一般に浅い水深域（せいぜい約 500m 程度）に所在するため、ここにいる DSM の範疇には入らない。とはいえ、NZ の管轄地域には SMS（Kermadec Ridge : 但し 2016 年 8 月に海洋保護区として指定された。）や MN（延長大陸棚の南島延伸部）があるとされ、リン鉱石や砂鉄の事案は、それら潜在的な DSM の開発許可申請にも適用される国内法及び関連手続の先例と

- して重要である。特にこれら事案では3件のうち2件が環境保全上の理由で不許可になったため、関連法令の解釈・適用が注目される。不許可事案の1件目は Trans-Tasman Resources Inc.によるリン鉱石団塊の開発申請（Environmental Protection Agency, *Trans-Tasman Resources: 2013 application to mine iron sand in Taranaki* <http://www.epa.govt.nz/EEZ/previous-activities/notified-consents/trans_tasman/Pages/default.aspx> accessed on 18 January 2017）；2件目は Chatham Rock Phosphate Limited による砂鉄の開発申請（Environmental Protection Agency, *Chatham Rock Phosphate Ltd: Application for marine consent*, <http://www.epa.govt.nz/EEZ/previous-activities/notified-consents/chatham_rock_phosphate/Pages/default.aspx> accessed on 18 January 2017）。両事案の審査に係る評価として、Makgill & Linhares, "Deep Seabed Mining," pp.249-252. 2016年8月には上記1件目について再申請がなされ、現在審査中。Environmental Protection Agency, New Zealand, *Trans-Tasman Resources Limited 2016 application to extract and process iron sand within the South Taranaki Bight* <<http://www.epa.govt.nz/EEZ/whats-going-on/current-applications/ttr-2016/Pages/default.aspx>> accessed on 18 January 2017.
- ¹¹ 外務省「国際海底機構（ISA: International Seabed Authority）」
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/isba.html>>, accessed on 20 January 2017.
- ¹² 経済産業省「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」（平成24年12月24日）23-25頁。
- ¹³ 筆者による JOGMEC 担当者の訪問調査（2016年12月2日）。
- ¹⁴ Nautilus Minerals Inc.（カナダ法人）、Neptune Minerals（米国法人）、GSR（ベルギー法人）等。
- ¹⁵ 海洋の金属資源鉱床の理解の向上、ネットワークと公式シンポジウムを通じた会員間の情報交換の支援、海洋金属資源開発の全ての側面に係る研究の奨励をめざし、1987年に設立された非営利法人。IMMS, *Introduction* <<http://www.immsoc.org/welcome.html>>, accessed on 18 January 2017.
- ¹⁶ JOGMEC が沖縄トラフで実施中の方法。 *JOGMEC News* Vol. 28 (2012年3月) p.10.
- ¹⁷ 技術的に不明瞭な点もあるが、ひとまず先行する Nautilus Minerals Inc.の想定。SPC, SPC-EU EDF DSM Project, *Information Brochure 4, Marine Mining and Technology Development*, p.4.
- ¹⁸ 但し、どの程度の回復が実際に可能なかは、一般に余りわかっていない。
- ¹⁹ 事後のモニタリングの継続期間は、諸要因（鉱物の種類、EIA で同定された削減戦略、費用対効果等）により多様。但し、現時点では科学的に不明なことも多いので、当座はある程度長く設定し、知見の集積に伴い次第に短縮するのが良いとされる。SPC, PACIFIC-ACP States, *Regional Environmental Management Framework for Deep Sea Minerals Exploration and Exploitation, prepared under the SPC-EU/EDF10 Deep Sea Minerals Project*, June 2016 (REMF), p. 58.
- ²⁰ M. Lodge, "Protecting the marine environment of the deep seabed," in R. Rayfuse ed., *Research Handbook on International Marine Environmental Law*, Edward Elgar, 2015, pp.153-154,
- ²¹ 懸濁物は、特に濾過性捕食者（貝等）の濾過用のエラ等を詰まらせ、摂食行動を大きく阻害し、餓死に至らせるおそれがある。SPC, REMF, p.27.
- ²² 騒音・振動、照明は、魚等の生物を惹き寄せる、忌避させる等の効果をもつ。海産哺乳動物への影響のあり方は、海域により大きく異なる。Ibid. p.26.
- ²³ 但し SMS については、通常鉱床が冷えたところを探査・開発するので、熱水に当たる可能性は低い。
- ²⁴ 海域や条件によっては、他の海洋利用（船舶航行、漁業、観光等）に影響（社会・経済的影響）を与えうるし、環境にはそれらとの累積的影響も生じうる。陸上鉱山とは異なり活動海域を閉鎖できないため。
- ²⁵ 南シナ海事件仲裁判決 para.940.
- ²⁶ 法令の制定及び/又はその他の措置により対処されるべき海洋環境の汚染は、国家の管轄する地域については、「海底における活動から又はこれに関連して生ずる海洋環境の汚染並びに 60 条及び 80 条の規定により自国の管轄の下にある人工島、施設及び構築物から生ずる海洋環境の汚染」（208 条 1 項）。
- ²⁷ 194 条 1 項は、国家に対して「利用することができる実行可能な最善の手段を用い、かつ、自国の能力に応じ」措置をとることを、また、206 条は「実行可能な限り評価する」ことを、国家に求めている。
- ²⁸ *Regulations on prospecting and exploration for cobalt-rich ferromanganese crusts in the Area*, ISBA/18/A/11, 22 Oct. 2012, Annex; *Regulations on prospecting and exploration for polymetallic sulphides in the Area*, ISBA/16/A/12/Rev.1, 15 November 2010, Annex; *Regulations on prospecting and exploration for Polymetallic Nodules in the Area*, ISBA/19/C/17, Annex.

- ²⁹ *Recommendations for the guidance of contractors for the assessment of the possible environmental impacts arising from exploration for marine minerals in the Area*, ISBA/19/LTC/8, 1 March 2013. —
- ³⁰ *Technical Study No. 9: Environmental Management of Deep-sea Chemosynthetic Ecosystems: Justification of and Consideration for a Spatially-based Approach*, 2011;
ISA Technical Study No. 10: Environmental Management Needs for Exploration and Exploitation of Deep Sea Minerals, Report of a workshop held by The International Seabed Authority in collaboration with the Government of Fiji and the SOPAC Division of the Secretariat of the Pacific Community (SPC) in Nadi, Fiji, from 29 November to 2 December 2011, 2011; *ISA Technical Study No. 16: Environmental Assessment and Management for Exploitation of Minerals in the Area, Report of an International Workshop convened by the Griffith University Law School in collaboration with the International Seabed Authority in Queensland, Australia, 23-26 May 2016*; 2016.
- ³¹ ISBA/18/C/22. *Environmental Management Plan for the Clarion-Clipperton Zone*, ISBA/17/LTC/7
- ³² LTCにおける直近の議論につき、ISBA/22/C/17, 13 July 2016.
- ³³ ISA, *Developing a Regulatory Framework for Mineral Exploitation in the Area, Report to members of the Authority and all Stakeholders*, July 2016 (DRFMEA: Report to members: 2016) p.6.
- ³⁴ Griffith Law School & ISA, *Co-Chair's Report, Griffith Law School and the International Seabed Authority Workshop on Environmental Assessment and Management for Exploitation of Minerals in the Area, Sufers Paradise, Queensland, Australia, May 23-26, 2016*.
<<https://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/2016/GLS-ISA-Rep.pdf>> accessed on 28 January 2017.
- ³⁵ ISA, *Developing a Regulatory Framework for Mineral Exploitation in the Area, A discussion paper on the development and drafting on Exploitation for Mineral Resources in the Area (Environmental Matters)*, January 2017 (DRFMEA: A discussion paper: 2017).
- ³⁶ *Workshop: Towards an ISA Environmental Management Strategy for the Area, Berlin, 19 to 24 March 2017*.
<<https://www.isa.org.jm/news/workshop-announcement-towards-isa-environmental-management-strategy-area>> accessed on 20 March 2017. ISA とドイツ政府共催による 5 日間の企画であり、国際機関、関連 NGO、企業、コンサルタント、研究者を含む関係者が幅広く参加。その報告書は 2017 年 8 月の LTC 定例会合に提出され、今後の作業の基礎となる。筆者はこの企画に個人資格で参加。
- ³⁷ 深海底活動責任事件 ITLOS 勧告的意見(Seabed Disputes Chamber of the International Tribunal for the Law of the Sea, *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, Advisory Opinion, 2 February 2011) paras. 107-120 & 218-229.
- ³⁸ Ibid. para.225.
- ³⁹ Ibid. paras.121-140.
- ⁴⁰ 薬師寺公夫「深海底活動に起因する環境汚染損害に対する契約者と保証国の義務と賠償責任」松井芳郎・富岡仁・坂元茂樹・薬師寺公夫・桐山孝信・西村智朗編『21 世紀の国際法と海洋法の課題』（東信堂、2016 年）371 頁。
- ⁴¹ 深海底活動責任事件 ITLOS 勧告的意見 para. 135.
- ⁴² SPC, *PACIFIC-ACP States, Regional Legislative and Regulatory Framework for Deep Sea Minerals Exploration and Exploitation, prepared under the SPC-EUEDF10 Deep Sea Minerals Project*, July 2012 (RLRF).
- ⁴³ Makgill & A.P. Linhares, "Deep Seabed Mining, p.232 & pp.245-249; M. Bourrel, "Protection and preservation of the marine environment from seabed mining activities on the continental shelf: perspectives from the Pacific region," in Rayfuse ed., *Research Handbook on International Marine Environmental Law*, pp.213-219.
- ⁴⁴ 2014 年作成、2017 年 1 月改訂。National Institute of Water and Atmospheric Research (NIWA), *Preparation of environmental Impact Assessments: General guidelines for offshore mining and drilling with particular reference to New Zealand*.
<https://www.niwa.co.nz/sites/niwa.co.nz/files/EMOM_EIA_guidelines_Revision_Jan2017.pdf> accessed on 28 March 2017.
- ⁴⁵ 前掲注 10。
- ⁴⁶ *International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage* (2001 年採択、2008 年発効)。日本は未批准。
- ⁴⁷ *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals* (1979 年採択、83 年発効)。日本は未批准。

- ⁴⁸ *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*（2001年採択、2009年発効）。日本は未批准。
- ⁴⁹ *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*（1991年採択、97年発効）。
- ⁵⁰ SEAとは、計画（plan）、プログラム（program）、政策又は立法の採択に先立ち、それらの環境上、経済及び社会的な影響を同定し、分析し、評価すること。EIAとは異なり、対象は個別の事業・活動より前段階の事象。EIAの限界に対処するため1990年代より欧米先進国で導入され、現在世界で多くの国が法制化。原科幸彦『環境アセスメントとは何か—対応から戦略へ』（岩波新書、2011年）153-184頁。
- ⁵¹ *Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*（2003年採択、2010年発効）。
- ⁵² *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*（1998年採択、2001年発効）。
- ⁵³ エスポー条約が公海での事業計画に適用された先例はないようで、消極的な推定が働くだろう。
- ⁵⁴ *Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*（1992年採択、1998年発効）。適用海域に、SMSのあるとされる Atlantic Mid-ridge と Azores 地域を含む。
- ⁵⁵ *Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean*（1995年全面改正、2004年発効）。イタリア沖 Tyrhenian 海に SMS があるという。
- ⁵⁶ *Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region*（1982年採択、90年発効）。金属資源の分布は太平洋に偏在している。
- ⁵⁷ *Regional Convention for the Conservation of the Red Sea and Gulf of Aden Environment*（1982年採択、85年発効）。SMSを含む Atlantis 盆地は、条約海域の紅海にある。
- ⁵⁸ 南東太平洋リマ条約（*Convention for the Protection of the Marine Environment and Coastal Area of the South-East Pacific*）（1981年採択、86年発効）も、MNを含むペルー盆地の位置、そこでの潜在的活動の地点と海洋環境への影響如何では、適用の可能性はある。
- ⁵⁹ なお、沖合石油ガス活動に限っては、バルト海ヘルシンキ条約（1992年全面改正）も附属書 VI で具体的規則を定め、クウェート条約（1978年）に基づき大陸棚議定書（1989年）も採択され、その下でも EIA 指針がある。
- ⁶⁰ *Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Seabed and its Subsoil*（1994年採択、2011年発効）。イタリア（2006年に大統領令により Tyrhenian 海に生態系保護区域（EPZ: Ecological Protection Zone）を設定し自国管轄権を主張。）は、この議定書を未批准だが、既に EU は批准しており、同国は「自国は EU の *aquis communautaire* に該当し又は自国の現行国内法に適合する限りで議定書の規定を実施し」、「議定書の署名国として、その趣旨・目的に反するかもしれない立法又は政策は採択しないことを誓約する」としている。UNEP, *Report of the 19th Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean and its Protocols*, 5 April 2016, UNEP(DEPI)/MED IG.22/28, para.35.
- ⁶¹ この議定書を批准している EU も、この議定書が規律対象とする資源活動は、将来石油ガス活動以外の深海、その海底、及びその地下にある資源にも及ぶだろう、との立場。EU, *Mediterranean offshore activities: enhancing their environmental safety*, 2012, in <<http://ec.europa.eu/environment/marine/pdf/FLYER%20offshore%20web.pdf>> accessed on 28 March 2017.
- ⁶² *Decision IG.22/3: Mediterranean Offshore Action Plan in the framework of the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Seabed and its Subsoil*, UNEP(DEPI)/MED IG.22/28, 5 April 2016, pp. 211-244. この計画は、諸原則（予防原則、汚染者負担、生態系アプローチ、公衆参加と利害関係者の関与等）を明記し、地域沖合基準と指針の作成を目標に含む。
- ⁶³ 行動計画に係る作業グループの名称は「バルセロナ条約沖合石油及びガスグループ」(BARCO OFOG)であり、既存の地域基準に基づく EIA 指針の作成方針等、既存の沖合活動—石油ガス活動—を念頭におく作業のあり方となっている。Ibid. p. 229.
- ⁶⁴ *Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes of the environment*, OJ L 197, 21.7.2001, p.30.
- ⁶⁵ *Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora*, OJ L 206, 22.7.1992, p.7.
- ⁶⁶ *Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds*, OJ L 103, 25.4.1979, p.1.

- ⁶⁷ Directive 2003/4/EC of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, OJ L 41/26 of 14 February 2003.
- ⁶⁸ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, OJ L, 30.4.2004, p.56
- ⁶⁹ Directive 2008/98/EC of European Parliament and of the Council of 19 November on waste and repealing certain Directives, OJ L 312, 22/11/2008, p.3
- ⁷⁰ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, OJ L 26, 28.1.2012, p.1.直近の改正は、Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, OJ L 124, 25.4.2014. 2017年5月17日発効予定。
- ⁷¹ なお、沖合石油ガス活動が盛んな非EU加盟国のノルウェーにも、EIA指令とSEA指令含む他の関連指令と同様に適用される。
- ⁷² European Commission, *An integrated Maritime Policy for the European Union, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, and the Committee of the Regions*, COM(2007) 575 final (Brussels, 10 October 2007).
- ⁷³ Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for Community action in the field of marine environmental policy, OJ L 240, 10.7.2004, p. 17.
- ⁷⁴ Directive 2014/89/EU of European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning, OJ L 267, 28.8.2014, p.135.
- ⁷⁵ European Commission, *Blue Growth: opportunities for marine and maritime sustainable growth, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, and the Committee of the Regions*, COM(2012) 494 final (Brussels, 13.9.2012), pp.10-11. この文脈で、欧州委員会の委託事業として、DSMに関する世界的動向の包括的な調査研究が行われた。これは、DSMの科学技術面に加え、各国の関連法制度や許可発給の実績等にも及ぶ。ECORYS Netherlands, *Study to investigate the state of knowledge of deep-sea mining: Final Report under FWC MARE/2012/06-SC Ei/2013/04*, 19 November 2014.
- ⁷⁶ European Commission, *International Ocean Governance: an agenda for the future of our oceans, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, JOIN(2016) 49 final (Brussels, 10.11.2016), p.6.
- ⁷⁷ 国家管轄地域内又はABNJの海底金属資源開発の探査及び開発につき、潜在的な環境リスクを同定し、防止又は削減すべきことを強調するにとどまる。Council of European Union, *Draft Council conclusions on "International ocean governance: an agenda for the future of our oceans,"* (Brussels, 24 March 2017) (OR. en), 7348/1/17 Rev 1, para.9.
- ⁷⁸ 海底金属資源についてはABNJでのDSMに関する記述が殆どで、国家管轄地域内のDSMについては、途上国の海域での活動に係る地域社会へのEUの支援に係る記述のみ。European Commission, *Report on the Blue Growth Strategy: Towards more sustainable growth and jobs in the blue economy*, Commission staff working document, SWD(2017) 128 final (Brussels, 31.3.2017), pp.17-18.
- ⁷⁹ *Managing Impacts of Deep Sea Resource Exploitation*. 開発に関して健全な環境政策の基礎となる知識の構築をめざし、自然・社会科学の専門家も含め、32の欧州の研究機関、大学、専門家、企業が参加し、2013年から3年間実施。MIDAS, *About MIDAS* <<https://www.eu-midas.net/>>, accessed on 18 January 2017. その最終報告書として、MIDAS: *Managing Impacts of Deep Sea Resource Exploitation, The MIDAS Project: Research Highlights*, October 2016. また、欧州委員会の資金助成を得て、19の大手企業と研究機関のコンソーシアムによる4年間の調査研究プロジェクト（The project "Breakthrough Solutions for Mineral Extraction and Processing in Extreme Environment - Blue Mining"）もある。これは、持続可能なDSMを可能にするための解決策の開発を目標とし、6000mの深度までのDS資源鉱床について適切かつ費用対効果のある発見をし、評価し採掘（extract）するため、技術的能力の開発をめざす。Blue Mining, *Introduction* <<http://www.bluemining.eu/project/>>, accessed on 18 January 2017.
- ⁸⁰ ISA, DRFM EA: A discussion paper: 2017, p.14.
- ⁸¹ *United Nations Environmental Programme Goals and Principles of Environmental Impact Assessment*, UNEP/GC.14/25(1987).

- ⁸² *UNEP Guidelines Concerning the Environment Related to Offshore Mining and Drilling within the Limits of National Jurisdiction*, endorsed by UNEP Governing Council, Decision 10/14 (VI), 31 May 1982; and by UNGA Res. 37/217, 20 Dec. 1982.
- ⁸³ *The International Maritime Dangerous Goods (IMDG) Code, 2014 Edition (Amendment 37-14) - Errata and Corrigenda - December 2015*.
- ⁸⁴ *The 2011 IMO guidelines for the control and management of ships' biofouling to minimize the transfer of invasive aquatic species* (Res. MEPC 207(62)).
- ⁸⁵ なお、以上に加えて IMO は、海底金属資源の開発から生じる鉦くずが海洋環境に与える影響の科学的理解のため、「海洋環境保護の科学的側面に関する合同専門家グループ」（GESAMP）の作業グループの設置（2017年）を国連と主導しており、この文脈でも、DSM と環境保全の問題に関与している。IMO, *Progress Report on activities under GESAMP, Note by the Secretariat, LC/SG 40/14/2*, 10 February 2017. GESAMP は IMO 等 9 つの国際機関が共催する独立専門家機関。
- ⁸⁶ World Bank Group, *Environmental, Health, and Safety Guidelines for Offshore Oil and Gas Development*, June 5, 2015.
- ⁸⁷ *Operational Manual (OP) 4.01- Environmental Assessment, OP 4.01*, January, 1999, Revised April 2013; *BP 4.01 - Environmental Assessment, BP 4.01*, January, 1999, Revised April 2013.
- ⁸⁸ Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with commentaries, *Official Records of the General Assembly, 56th Session, Supplement No. 10 (A/56/10)*. 同条文草案の越境損害防止義務の規定は国際慣習法の法典化とされる。見矢野マリ「越境損害防止」村瀬信也編・鶴岡公二編『変革期の国際法委員会—山田中正大使傘寿記念』（信山社、2011年）239-272頁。
- ⁸⁹ 同草案のコメンタリー（5条）によれば、公海上の船舶、構築物等から他国の管轄する場所に生じる損害にも、越境損害としてこの義務が及ぶ。Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with commentaries, Commentary, para. 9.
- ⁹⁰ SPC, RLRf.
- ⁹¹ SPC, REMF.
- ⁹² SPC, *PACIFIC-ACP States, Regional Scientific Research Guidelines for Deep Sea Minerals Exploration and Exploitation, in collaboration with NIWA, NZ*, June 2016 (RSRG).
- ⁹³ SPC-EU EDF10 Deep Sea Minerals Project 8, 2011-2016. SPC, *About the SPC-EU Deep Sea Minerals Project* <<http://dsm.gsd.spc.int/>>, accessed on 18 January 2017.
- ⁹⁴ Makgill & Linhares, "Deep Seabed Mining," pp.241-247; Bourrel, "Protection and preservation of the marine environment from seabed mining activities on the continental shelf," pp.213-225.
- ⁹⁵ IMMS, *Code for Environmental Management of Marine Mining, Originally adopted by the International Marine Minerals Society on 2 November 2001, Revised version adopted 16 September 2011* (IMMS Code) <http://www.immsoc.org/IMMS_downloads/2011_SEPT_16_IMMS_Code.pdf>, accessed on 18 January 2017.
- ⁹⁶ *The International Marine Minerals Society's Code for Environmental Management of Marine Mining*, ISBA/16/LTC/2, 11 February 2010, para.5.
- ⁹⁷ *Summary Report of the Chairman of the Legal and Technical Commission on the work of the Commission during the sixteenth session*, ISBA/16/C/7, 28 April 2010, paras. 15-17.
- ⁹⁸ Dr. P.A. Verlaan, Member, Executive Board and Secretary, IMMS, *Summary of Presentation to and Comments from the Legal and Technical Commission and Members of the International Seabed Authority at the 16th Sessino of the ISA, Kingston, Jamaica, 26 and 28 April 2010*, p.3. <http://www.immsoc.org/IMMS_downloads/LTC_&_ISA_presentations_final_summary.pdf>, accessed on 18 January 2017.
- ⁹⁹ *The Equator Principles, June 2013, A financial industry benchmark for determining, assessing and managing environmental and social risk in project* <http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_III.pdf>, accessed on 18 January 2017.
- ¹⁰⁰ 例えば、ISO 14000:2015, *Environmental management*, ISO 31000:2009, *Risk management-Principles and guidelines*.
- ¹⁰¹ 慣習国際法上の越境 EIA の実施義務につき、「ウルグアイ川パルプ工場事件」ICJ 判決（本案）（*Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) Judgment*, April 20, 2010） paras. 203-205；深海底活動責任事件 ITLOS 勧告的意見 paras. 147-148；「国境地域ニカラグア活動事件」及び「ニカラグアのサン・ジュアン川道路建設事件」ICJ 併合判決（*Certain Activities Carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) & Construction of a Road in Costa Rica Along the San Juan*

- River (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment*, 16 December 2015) para.104 ; 南シナ海事件仲裁判決 para.948。一般国際法を慣習国際法の形式で捉える伝統的な国際法学の立場に立てば、慣習国際法の存在の証拠となりうる国家実行の欧米偏在は著しいため、EIA の実施義務の存在を論証するのは容易ではない。しかし、近年の EIA を含む条約の増加、欧米諸国の顕著な実行、ILC 損害防止条文草案等に対する非欧米諸国の反対の欠如等を考慮すれば、国家の一般的な規範意識の醸成は推定され、この義務が形成されつつあるには違いないので、国際裁判所もこの点を重視し、この義務の認定に踏み切ったものと考えべきか。児矢野マリ「第20章 国際環境法」柳原正治・森川幸一・兼原敦子編『プラクティス 国際法講義（第3版）』信山社、341頁。
- ¹⁰² 深海底活動責任事件 ITLOS 勧告的意見 para.148。ITLOS は、ウルグアイ川パルプ工場事件 ICJ 判決が一般国際法上の越境 EIA の実施義務の存在を肯定した際の文言は十分に広いので、同判決における裁判所の「共有資源」への言及は CHM としての資源にも適用され得、かつ、沿岸国の管轄権の及ぶ区域の境界にまたがる深海底の資源鉱床に係る DSM のように、MN 規則や SMS 規則の適用範囲に含まれないような DSM にも及ぶとする。Ibid.
- ¹⁰³ ウルグアイ川パルプ工場事件 ICJ 判決（本案） para. 205.; 深海底活動責任事件 para.149.
- ¹⁰⁴ *ISA Technical Study No. 10*
- ¹⁰⁵ ISA, DRFMEA: Report to members: 2016, p.6.
- ¹⁰⁶ ISA, DRFMEA: A discussion paper: 2017, p.6 & p.8-9.
- ¹⁰⁷ 深海底活動責任事件 ITLOS 勧告的意見 para.150.
- ¹⁰⁸ Ibid. para.142.
- ¹⁰⁹ Ibid. para.242.
- ¹¹⁰ Ibid. para.225.
- ¹¹¹ *COP 8 Decision VIII/28: Impact assessment: Voluntary guidelines on biodiversity-inclusive impact assessment* <<https://www.cbd.int/decision/cop/?id=11042>> & *COP II Decision XI/18: Marine and coastal biodiversity: sustainable fisheries and addressing adverse impacts of human activities, voluntary guidelines for environmental assessment, and marine spatial planning* <<https://www.cbd.int/decision/cop/?id=13179>>, accessed on 18 January 2017.
- ¹¹² 国境地域ニカラグア活動事件とサン・ジュアン川道路建設事件 ICJ 併合判決 paras.163-164.
- ¹¹³ UNEP(DEPI)/MED IG.22/28, p.216 & 220.
- ¹¹⁴ *OSPAR Recommendation 2010/5 on assessments of environmental impact in relation to threatened and/or declining species and habitats*, OSPAR 10/23/1-E, Annex 27.
- ¹¹⁵ *OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats* (Reference Number: 2008-6) included OSPAR Commission, Species & Habitats <<http://www.ospar.org/work-areas/bdc/species-habitats>>, accessed on 18 January 2017.
- ¹¹⁶ 筆者の質問に対する欧州委員会環境総局担当者の解釈も同様（2017年4月27日付電子メール回答）。
- ¹¹⁷ 附属書 II の 2 項(c)は「海洋又は河川の浚渫（dredging）による鉱物資源の採掘（extraction）」、同(d)は「深部の掘削（deep drilling）とするが、DSM の技術は通常それらを想定していない。但し、(d)の掲げる(i)～(iii)の各活動は例示（European Commission, *Interpretation of definition of project categories of annex I and II of the EIA Directive*, 2015, pp.42-43）なので、例えば深部の掘削を伴うような技術が用いられるのなら適用の余地もありうるということになるのだろう。
- ¹¹⁸ OP 4.01; BP 4.01.
- ¹¹⁹ 児矢野「越境損害防止」248頁。
- ¹²⁰ SPC, REMF, pp.43-49 & pp.74-83; SPC, RLRf, pp.25-26, 35-41 & p.53.
- ¹²¹ IMMS, IMMS Code, pp.5-6.
- ¹²² *The Equator Principles*, 2013, pp.5-6.
- ¹²³ ISO, *ISO/TC8/SC 13: Marine technology* <<https://www.iso.org/committee/5317919.html>> as of 18 January 2017. この動きについて、中村由行・柴田由紀枝・松田裕之・吉田公一「海底鉱物資源探査における国際的な海洋環境影響評価制度に関する一考察」日本海洋工学会・日本船舶海洋工学会論文集（第26回海洋工学シンポジウム 平成29年3月6,7日）OES26-040, 3頁; 「海洋鉱物資源開発における海洋生態系変動予測手法とその国際標準化」『Techno-Ocean News』No.62, January 2017, p.2.
- ¹²⁴ 児矢野「国際条約と環境影響評価」73-79頁。
- ¹²⁵ 例えば、西本健太郎「国家管轄権外区域の海洋生物多様性の保全と持続可能な利用—新たな国際制度の形成とその国内的な影響」『論究ジュリスト』19号（2016年）12頁。

- ¹²⁶ 既に挙げた海洋環境紛争以外にも、ウルグアイ川パルプ工場事件 ICJ 判決、国境地域ニカラグア活動事件とサン・ジュアン川道路建設事件 ICJ 併合判決がある。前掲注 101。
- ¹²⁷ 探査とは、「地震探鉱法その他一定の区域を継続して使用するものとして経産省令で定める方法によるもの」（鉱業法 100 条の 2）であり、経産省令では探査の方法として「電磁法」（同法施行規則 44 条の 2 第 2 項 1 号）と「集中サンプリング探査法（底質を収集する機器を用いて、底質を集中的に収集する方法）（同 2 号）をさす。
- ¹²⁸ ここにいう探査とは、「深海底鉱物資源の探鉱（もっぱら深海底鉱物資源の存在状況の概要を調査するためのものであって経産省例で定める方法によって行うものを除く。）」（2 条 3 項）であり、探鉱とは、「深海底鉱物資源の採掘をすること（これと併せて探査を行うことを含む。）」（同条 4 項）をいう。
- ¹²⁹ 鉱業法 1 条（目的）は、「この法律は、鉱物資源を合理的に開発することによって公共の福祉の増進に寄与するため、鉱業に関する基本的制度を定めることを目的とする。」とし、鉱山保安法 1 条（目的）は、「この法律は、鉱山労働者に対する危害を防止するとともに鉱害を防止し、鉱物資源の合理的開発を図ることを目的とする。」と定める。深海底鉱業暫定措置法 1 条（目的）は「この法律は、最近における新しい海洋秩序への国際社会の急速な歩みその他の深海底鉱業を取り巻く国際環境の著しい変化等に対応し、深海底鉱物資源を合理的に開発することによって公共の福祉の増進に寄与するため」とする。
- ¹³⁰ 鉱業法につき、三浦大介「鉱業法の一部改正について」『自治研究』88 卷 9 号（2012 年）52-53 頁。
- ¹³¹ 鉱業の実施につき、鉱業法施行規則 27 条及び 27 条の 2 及び様式第 20；探査の許可申請につき、鉱業法施行規則 44 条の 3 第 1 項及び様式第 35；深海底鉱業の着手につき、深海底鉱業暫定措置法施行規則 19 条及び様式第 12；鉱山の現況調査につき、鉱山保安法 18 条及び鉱山保安法施行規則 37 条。
- ¹³² 筆者による JOGMEC 担当者の訪問調査（2016 年 12 月 2 日）。日本の EEZ 内の沖縄トラフの開発のための EIA の取組みについて、成田光好・大鹿淳也・豊原哲彦・岡本信行・白山義久「海底熱水鉱床の開発に伴う環境影響評価」*Journal of MMIJ*（資源・素材学会誌）131 号（2015 年 12 月）。
- ¹³³ 越境危険活動に係る事前協議義務については、その具体的な内容、態様、実施方法につき活動の管轄国に裁量が認められるが、信義則に基づき実質的がなくてはならない。「ラヌー湖事件」仲裁裁判所判決 (*Lake Lanoux Case (Spain v. France)*, Award, 16 December 1957, *International Environmental Law Reports*, Vol.1 (1999), p.371.これは、EIA の実施義務についても相応する面があるだろう。
- ¹³⁴ なお、日本の場合には有望な鉱床の分布状況から、現実的に越境の影響が生じる可能性は低いかもしれないが、将来に渡ってその可能性がゼロとはいえないのであれば制度面の備えは必要だろう。
- ¹³⁵ 例えば、"Draft Regulation 9: Promotion of access to Environmental Information" & "Draft Regulation 10: Consultation in Environmental assessment, Evaluation and Management," in ISA, DRFMEA: A discussion paper: 2017, p.26.
- ¹³⁶ 例えば、中国は 2016 年に ABNJ での DSM に関する国内立法を行った。第 3 章は環境保全を扱う。G. Zhang & P. Zheng, "A new step forward: Review of China's 2016 legislation on international seabed area exploration and exploitation," *73 Marine Policy*, 2016, pp. 244-255.
- ¹³⁷ 国際法に照らしたものではないが、関連法に EIA の明文規定をおくべきとする見解として、交告尚史「海底資源問題に対する国内法の対応」『ジュリスト』1365 号（2008 年）88-89 頁。

第8章 ロンドン海洋投棄条約体制下での「配置」をめぐる法の発展： 気候変動等の緩和を目的とする活動に対する国際規制の 展開を手がかりとして

堀口 健夫

序論

本稿の目的は、ロンドン海洋投棄条約体制における「配置」をめぐる法の発展状況を検討することにある。ロンドン海洋投棄条約（1972年採択。1975年発効。以下「ロンドン条約」）やその改正議定書（1996年採択。2006年発効。以下「96年議定書」）は、主たる規制対象行為である（海洋）投棄（dumping）の定義から除外される行為の1つとして、「物を単なる処分目的以外の目的で配置すること（placement）。ただし、その配置がこの条約の目的に反しない場合に限る」と定めている。同様の規定は、国連海洋法条約でも採用されている（1条5項(b)(ii)）。便宜上本稿では、投棄の定義からこうした配置を除外する規定を配置除外規定と呼ぶこととする。

当初ロンドン条約では、有害性が強い物質を附属書に掲載し、掲載物質について投棄を禁止或いは厳格に制限するいわゆる「リスト方式」を採用していた。しかし、その後の条約改正により産業廃棄物の投棄の原則禁止など規制の厳格化が進み、96年議定書では一般に投棄は原則禁止とされ、例外的に投棄の検討が可能な物のカテゴリーを附属書に列挙する「リバーズリスト方式」を採用している。このリバーズリストに掲載されたカテゴリーに該当する物であっても、個々の投棄は国家当局による許可制に服するものとされ、許可にあたっては、当該投棄による海洋環境に対する影響評価や汚染の最小限化等が求められる。このように、今日特に96年議定書の下では投棄は厳格に規制されるようになっているわけだが、上で述べたような配置として評価されれば、少なくともそうした厳格な規制の対象外となる。

その一方、ロンドン条約や96年議定書（さらに海洋法条約）においては、かかる配置という類型の行為を規律するための特別な規定は従来ない。適用可能な特別な条約がある場合は別として、一般にそのような行為については、せいぜい海洋法条約の定める海洋環境保護に関する一般規則の適用を指摘しうるにとどまる。このように、同じように海に物を投入・設置する行為であっても、それが投棄なのか或いは（条約目的に反しない）配置なのかにより、国際規制の程度に大きな違いが生じうる。

以上のような点からすると、両者の区別の基準となる配置除外規定の解釈が重要となっ

てくるが、例えば2000年代半ば頃のロンドン条約体制下での締約国間のやり取り等を見てみると、基本的な論点について意見の不一致がみられた。すなわち、i) いかなる活動が配置除外規定の射程に入るのか、ii) 条約目的との整合性はいかに判断されるのか、iii) 条約目的に反する配置は投棄なのか、といった点である。当該規定の内容が不明確であることは、投棄規制の抜け穴を広く許容することにつながりかねない。また他方では、投棄規制の射程が過度に拡大する懸念も生じうるだろう。配置除外規定が、一見したところ広く様々な行為について援用されうる規定ぶりであることに鑑みても、これらの点に関する法の明確化は重要である。

実際のところ、南沙諸島で問題となっているような海の埋立てについても、そのための土砂等の海への投入が投棄に当たるのか、或いは配置に当たるのかが、紛争当事国間で争われた事例がある。シンガポールによる埋立て行為の違法性等を隣国のマレーシアが争った、シンガポール埋立て事件である。同事件では、国際海洋法裁判所の暫定措置命令の申請に際して、マレーシアがシンガポールの行為が投棄に該当すると主張したのに対して、シンガポールは単なる処分以外の目的のための配置に当たるとして反論した。そしてシンガポールは、当該行為の条約目的との整合性については、海洋法条約が人工島に関する規定を置いていることを根拠に、埋立ては条約上想定された活動類型であると主張したのである¹。この事件においては、ロンドン条約や96年議定書ではなく、海洋法条約の配置除外規定の適用が問題となっていた点には注意が必要だが、このようなシンガポールの主張が妥当なものといえるかどうか、上述の論点に対する答えに依るものと考えられる²。

それでは、ロンドン条約体制下では、こうした配置に関する法の明確化は進んでいるのであろうか。そこで本稿では、近年ロンドン条約体制下で進展しつつある気候変動の緩和を目的とする活動の規制、すなわち二酸化炭素の回収・貯留(以下 CCS)と海洋肥沃化活動をめぐる規制の展開を検討することを手がかりに、この点に考察を加えることとする³。これらの活動をめぐっては、投棄なのか配置なのか実際に条約体制下で論点となり、またその規制のため附属書或いは議定書本体の改正という立法的対応がなされている。特に後者の海洋肥沃化活動に対する取り組みでは、廃棄物等の投棄(並びに焼却)を規制してきた同条約体制下において、限定的とはいえ配置自体に対する規制を制度化しようとしている。これらの規制の展開は、配置除外規定の解釈にどのような含意を有するのだろうか。次節では、まずはそうした検討の前提として、ロンドン条約等における配置除外規定の文言とその条約上の位置づけを確認したうえで、同規定の適用をめぐるロンドン条約体制下での問題状況の展開を整理する。

第1節 ロンドン条約／96年議定書における「配置」

第1款 条約上の配置除外規定

ロンドン条約では、配置に関する規定は、用語の定義に関する第3条に含まれている。まずその1項(a)において、「投棄」の定義として、「船舶、航空機、プラットフォーム或いはその他の海洋構築物から、廃棄物等を意図的に処分すること」、並びに「船舶、航空機、プラットフォーム或いはその他の海洋構築物を意図的に処分すること」を意味するとの定めがある。そして、続く同項(b)は「以下は「投棄」に含まれない」としたうえで、その(ii)において「物を単なる処分の目的以外の目的で配置すること。ただし、その配置がこの条約の目的に反しない場合に限る」と定める。これらの一連の規定は、国連海洋法条約にほぼそのまま採用されている。

また1996年に採択された改正議定書においても、やはり同様の規定が踏襲されている。ただし同議定書では、投棄の定義に「意図的な処分のみを目的とした、プラットフォーム或いは他の海洋構築物の廃棄・・・」が加えられたこととの関係で、「単なる処分以外の目的で配置された物（例えば、ケーブル、パイプライン並びに海洋調査機器）の海洋での廃棄」も、「投棄」に該当しないとする規定が追加されている。(1条4.1.4)。

第2款 配置をめぐる条約体制下での問題状況

ロンドン条約において、この条文が起草された経緯については必ずしも明らかではない部分もあるが、特定の用途のために海で利用すべく生産或いは加工された物の投入・設置を、投棄規制の対象外とする趣旨であったことは確かであろう。例えば、1971年に米国が提出した条草案において、「処分以外の目的のための配置」を投棄に含まないとする規定を既に確認できるが⁴、この条文の意味を明確にしてほしいとのソ連政府代表の意見に対して米国は、「海底に置かれるロブスター用の漁具（lobster pots）の配置のように、廃棄物の処分以外の目的で実施される活動を（投棄の定義から）除外する」趣旨であると回答している⁵。また、1991年にIMO（国際海事機関）が公表した報告書 *The London Dumping Convention: The First Decade and Beyond* によれば、配置除外規定は、科学調査装置の設置や養殖活動などを投棄規制の射程外に置くものだと説明される⁶。さらに96年議定書で新設された前述の1条4.1.4の規定においても、「ケーブル、パイプライン、海洋調査機器」が配置の対象として例示されている。このように、処分以外の特定の用途・目的のために物を海に投入・設置していることが、当該物の生産・加工の目的やその設計等から明らかな場合には、配置除外規定の適用にほぼ異論はないと考えられる。

しかしながら、配置除外規定の文言は、i) 広く「物」を対象にしていること、ii) 配

置の目的についても「単なる処分の目的以外の目的」と消極的に定めるにすぎないこと、さらには、iii) そもそも「処分 (disposal)」も条約上定義されていないこともあって、幅広く様々な活動がこのような配置として主張されうる可能性を含んでいた。そして実際のところ、その後のロンドン条約体制下の締約国会議⁷においては、本来あまり想定されていなかった活動との関係で、配置除外規定の適用の可否が議論されてきたのである。

特に問題となったのは、本来の用途では用済みになった物を、別の目的を掲げて海に投入・設置する活動についてであった。そうした活動については、投棄規制の抜け道になることが強く危惧されたためである。例えば第 11 回締約国会議 (1988 年) では、使用済の沖合のプラットフォーム等を人工礁として海底に配置することが、投棄とみなされうるかが問題として提起された。そしてこの点については、第 13 回締約国会議 (1990 年) において、i) プラットフォームが海底への配置等により他の利用に転換される場合には、配置除外規定の対象となりうること、ii) 当該活動の条約目的との整合性に関しては、各締約国がケースバイケースで調査する責任があるとの結論が示されている⁸。このように、物の本来の用途とは異なる利用目的であっても配置除外規定の援用が認められうる点、ただし条約目的との整合性について締約国がケースごとに判断すべきだという点については、比較的早くから締約国の合意が形成されつつあった。

その後、用途の転換による物の配置をめぐる議論の焦点は、配置除外規定自体の明確化というよりは、具体的な活動と条約目的との整合性の確保に向けた検討にシフトしていった。ただし、第 15 回締約国会議 (1992 年) では人工礁の問題を規制の射程に含めるための条約改正が検討されたものの⁹、その後の成果は配置に関する手引きや指針の策定にとどまった。まず第 22 回から第 24 回の締約国会議 (2000 年～2002 年) を経て、配置に関する政策上の手引として、i) 配置が廃棄物処分の抗弁として利用されるべきではないこと、ii) 配置は条約の目的に反するべきではないこと、iii) 配置に関する活動の情報は可能な限り条約事務局に通報されるべきこと、iv) 使用する物質は関連する廃棄物別の指針にしたがって評価がなされるべきこと、の 4 つの要素が合意或いは確認された¹⁰。そして第 30 回締約国会議 (2008 年) では、人工礁のみに焦点を絞った配置に関する指針が採択されている¹¹。だが、こうした手引きや指針には法的拘束力はなく、またいずれにせよ、配置除外規定自体のさらなる明確化に資するところは限定的であった¹²。

その一方、配置除外規定をめぐる論点がさらに議論される契機を提供したのが、気候変動の緩和策としての CCS や海洋肥沃化活動の扱いであった。こうした活動については、投棄規制の抜け道となることが危惧されただけでなく¹³、気候変動対策として当該活動がはたして、またいかに条約体制下で許容されるべきかが問題の焦点となり、従前の規制構

造との関わりで、それらの活動の法的な性格付けが問われることとなった。だが、例えば2005年にはCCSとの関連で条約／議定上の法的論点に関する質問状が関係国に配布されたが（以下『CCSに関する2005年質問状』）、そこには配置除外規定の適用可能性に関わる質問も含まれており、それに対する各国の回答にも少なからぬ不一致がみられる状況であった¹⁴。その後のCCS、さらには海洋肥沃化活動に関する規制の展開により、配置除外規定の明確化にはいかなる進展があったといえるのか。以下節を変えてさらに検討する。

第2節 ロンドン条約体制の下での気候変動等の緩和を目的とする活動の規制

第1款 CCSと海洋肥沃化活動の規制

① CCSの規制

まず、ロンドン条約体制下におけるCCSと海洋肥沃化活動の規制の進展について整理しておく。前者のCCSとは、発電所や油田等、大規模な二酸化炭素の排出源から発生する二酸化炭素を他のガスから分離・回収し、それを安定した地層や海洋に貯留することで、二酸化炭素を長期にわたって大気から隔離する技術を一般に指す。有望な気候変動緩和策の1つとして期待されているが、その一方で海底等になされる場合には、漏えい等による海洋環境へのリスクも懸念されるため、ロンドン条約体制でもその規制のあり方が議論されるようになった。その結果、2006年に96年議定書の附属書1の改正案が採択され、例外的に投棄を検討できる物を列挙する附属書1パラグラフ1（いわゆるリバースリスト）に、「二酸化炭素を隔離するための二酸化炭素の回収工程から生ずる二酸化炭素を含んだガス」が追加された（第8項）。さらに、同附属書のパラグラフ4が新設され、i）海底下の地層への処分である場合、ii）当該二酸化炭素を含んだガスが極めて高い割合で二酸化炭素から構成されている場合（但書が続くがここでは省略）、並びに、iii）いかなる廃棄物その他の物もこれらを処分する目的で加えられていない場合に限って、投棄の検討が可能であるとされた。この改正は、2007年に議定書の締約国に対して発効している。

このようにCCSについては、まず第1に、基本的に投棄と性格付けられたうえで、一定の条件の下でそれが例外的に許容されうることが明文化された。投棄であるとする、改正前のリバースリストには二酸化炭素が掲載されていなかったことから、議定書上は海や海底下への投入・設置は一切禁止されていると解されたところ、海底下への一定の貯留に限って許容される余地があることが本改正により明確にされた。その一方で第2に、他のリバースリスト上の物のカテゴリーの場合と同様、海洋環境への影響評価等を踏まえた国家当局の個別許可に服するものとされ、海洋環境へのリスクの管理が図られることとなった¹⁵。

② 海洋肥沃化活動の規制

もう1つの海洋肥沃化活動は、「海洋における基礎生産力を刺激することを主に意図して人間が実施するあらゆる活動」を指し、気候変動緩和に資する地球工学（ジオエンジニアリング）活動の1つとして議論されるようになっていく。具体的には、適切な海域に硫黄鉄等の物質を散布すること等により植物プランクトン等の増殖を促し、光合成による大気中の二酸化炭素の体内固定を増進することで、温暖化の緩和につながる可能性が指摘されている。だがこの活動については、緩和策としての有効性と海洋環境への影響の双方について少なからぬ不確実性があるのが現状であり、ロンドン条約体制の下で許容されるべきかどうかを検討されるようになった。その結果、第30回締約国会議（第3回議定書締約国会議）（2008年）において、i）条約目的に反しない「正当な科学調査（legitimate scientific research）」といえる場合に限って当該肥沃化が配置として許容されるべきこと、並びに、ii）条約目的に反しない正当な科学調査といえるかどうかは一定の評価枠組に照らして判断されるべきこと、等を内容とする決議がコンセンサスで採択された（決議 LC-LP.1）。そしてその評価枠組は、その後第32回締約国会合（第5回議定書締約国会議）（2010年）において採択されている（決議 LC-LP.2。以下「2010年評価枠組」）。この2010年評価枠組は、後でも述べるように、当該活動が科学調査としての性質を有するかどうかを判断する「初期評価（initial assessment）」と、海洋への重大な悪影響の恐れがないかどうかを判断する「環境評価（environmental assessment）」から構成されている。

さらに第8回議定書締約国会議（2013年）では、これらの決議の基本的内容に法的拘束力を持たせると同時に、より広く海洋関係の地球工学活動を将来的な規制対象に含めることを目的とした議定書の改正案が採択された。同改正では、海洋地球工学活動に関する条文が新たに置かれ（6条の2）¹⁶、新設された附属書4に掲載された活動を目的に船舶等から物を配置することは、当該附属書が例外的に許可の可能性を定めていない限り許されないものとした（1項）。そして附属書4には、現在のところ海洋肥沃化活動のみが掲載され、「海洋肥沃化活動について許可の検討が可能なのは、特別な配置評価枠組（筆者注：現状では前述の2010年評価枠組を指す）を考慮して、それが正当な科学調査を構成すると評価される場合に限る」とし（附属書4パラグラフ1（3））、それ以外のすべての肥沃化活動は許可されてはならないと定めている（同パラグラフ1(4)）。

こうして海洋肥沃化活動を目的とする硫黄鉄等の散布といった行為については、それが条約目的に反しない正当な科学調査と評価される場合に限って配置として許可されうる、との規制の方向性が打ち出されるようになっていく。

その一方、正当な科学調査と評価されない場合は禁止されるが、2008年に採択された決議 LC-LP.1 のパラグラフ 8 によれば、「現在の知見に鑑みると、正当な科学調査以外の海洋肥沃化活動は、条約並びに議定書の目的に反し、現状では・・投棄の定義からのいかなる除外にも当たらないと考えるべきであると（締約国は）合意」したとされる。前述のように、肥沃化活動の影響については気候変動緩和策としての効果も含めて少なからぬ不確実性が残ることに鑑み¹⁷、さしあたり科学的知見の増進につながるような科学調査のみを例外的に許容する一方、それ以外の目的の肥沃化活動（削減量をクレジットとして販売することを目的とした活動など）は条約／議定書の目的に反するものとみなすとの予防的な判断がなされたのである。

③ 条約／議定書の配置除外規定の解釈との関係

以上のような、CCS や海洋肥沃化活動に関する締約国会議における改正や決議の採択は、ロンドン条約／議定書の配置除外規定の解釈にどのように関係しうるのか。一般に環境条約等の締約国会議の決定等については、関連の条約規定の解釈が示されることで、条約法条約 31 条 3 項 (a) が定める「条約の解釈又は適用につき当事国の間で後になされた合意」（以下「後の合意」）や、同項の(b)が定める「条約の適用につき後で生じた慣行であって、条約の解釈についての当事国の合意を確立するもの」（以下「後の慣行」）と評価できる場合があることが指摘されている¹⁸。同 31 条 3 項は、こうした「後の合意」や「後の慣行」も条約解釈において考慮されると定めている。それでは、上述の改正や決議は配置除外規定の解釈に関する「後の合意」や「後の慣行」と評価できるだろうか。

この点については、いずれの改正や決議も CCS 或いは海洋肥沃化活動の法的取り扱いを明確にすることを主たる目的としているのであって、配置除外規定の解釈自体を一般的に明らかにするために採択されているわけではなく、「後の合意」等にあたるかについては慎重な評価が必要である。しかし、CCS に関する 2006 年附属書改正の過程では、後でも詳しくみるように、CCS が投棄と配置のいずれに当たるのかが 1 つの論点となっていたのであり、同改正における CCS の扱いは配置除外規定等に関する特定の解釈に基づく理解できる可能性がある¹⁹。この点は、2013 年の議定書改正についても同様である。

また海洋肥沃化に関する 2008 年の決議 LC-LP.1 と 2010 年の決議 LC-LP.2 は、ロンドン条約の締約国も含むコンセンサスで採択されている²⁰。たしかにこれらの決議採択後、さらに解釈決議を採択する選択肢も検討されていた事実には注意を要する²¹。だが、少なくとも配置除外規定の基本的な解釈に関して、これらの決議が締約国の合意を含んでいたと解することは十分可能に思われる。第 1 に、LC-LP.1 等だけでは不十分だとされた理由（つ

まり、さらに解釈決議等が必要だとされた理由)は、それらの決議に法的拘束力がないと考えられたためであって、そこで示された締約国の合意が条約解釈と関連しないと考えられたためでは必ずしもなかった²²。第2に、実際に提示されていた解釈決議案の内容を見ると、「後の合意」であることを冒頭で明示しているほかは、決議 LC-LP.1 等のパラグラフの一部をほぼそのまま繰り返しているだけである²³。このことは、既に LC-LP.1 等の決議で示された合意が、解釈に関する合意と評価されうる内容を含んでいたことを意味する。第3に、前述のように LC-LP.1 等では、配置除外規定に明示的に言及するパラグラフが少なくとも含まれており、同規定の解釈適用が意識されていたことが疑いない。なおその後2013年の議定書改正も、これらの決議で示された解釈に依拠していると考えられる²⁴。

以上のことから、CCSと海洋肥沃化活動に関する一連の改正や決議が、配置除外規定に関する「後の合意」、或いは少なくとも「後の実行」を含むと評価することは、決して無理なことではないと考えられる²⁵。それでは具体的にいかなる内容の合意を見出しうるのか、次款でさらに検討を進めていきたい。

第2款 考察：配置除外規定の解釈への含意

前述の通り、配置除外規定については、i) いかなる行為が配置に該当するのか、ii) 条約目的との整合性はいかに評価されるのか、iii) 条約目的に反する配置は投棄なのか、といった基本的な論点を指摘できる。以下では、従前の学説や締約国の議論もふまえて、それらの論点に対する含意を検討する。なお、ロンドン条約と96年議定書は一応別個の条約であるが、少なくとも配置除外規定のこうした基本論点については、基本的には同様の解釈が妥当すると考えて差し支えないだろう²⁶。

① 「物の単なる処分の目的以外の目的の配置」に該当する行為

前に述べたように、ロンドン条約の配置除外規定が、例えば漁具や海底ケーブルのように、海に投入・設置されることで本来の機能を果たす物の投入等をその射程に含むことについては、締約国間でもあまり争いはなかったといえる。その後条約体制下では、プラットフォームや船舶を漁礁として使用するといったように、本来の用途で使用済となった物を投入・設置する行為が問題となったが、そうした場合も配置に該当する点については、人工礁をめぐる一連の議論からも伺えるように、条約体制下で意見の一致が認められる。つまり、物の本来の用途に沿った行為であるか否かという点自体は、配置除外規定の射程を画する基準であるとは考えにくい。

また、ここでいう配置が、処分目的であれば投棄に該当するような行為を意味する点に

についても、管見の限り、見解の対立はほとんど見られない。例えば、陸上施設から直接海に物を投入する行為は、そもそも処分を目的としていても投棄に該当しない。配置除外規定がそうした行為（例えば陸上施設から直接調査機器を投入する行為）をも射程に含めているとの解釈は、慎重に行為類型を制限している投棄の定義規定と整合的に理解しがたい。実際、肥沃化活動等に関する2013年改正も、海洋地球工学活動のための物の配置を禁止しているが、そこでは船舶等からの物の投入・設置に限定されており、その点で投棄の定義に合わせた規定ぶりとなっている（6条の2、1項）。

その一方、学説や締約国間で意見の不一致が見られた論点が少なくとも2点あった。第1に、投入される物の回収の意図を伴うこと、或いは伴わないことが配置であるために要求されるのかという点、そして第2に、「単なる処分以外の目的」に制限はあるのかという点である。以下順に検討していきたい。

①-1 「配置」と回収の意図

第1の論点は、配置除外規定でいう「配置」の文言の解釈に関わる。ロンドン条約も96年議定書もこの語を定義していないが、当該物の将来的な回収の意図との関係をめぐって議論がみられる。これは、従来より物の意図的な「処分」を定義の中核としてきた投棄概念との関係にも関わる問題である。

初期の学説においては、回収を予定する海への投入行為はそもそも処分ではなく、投棄にあたらないとの理解を前提に、回収を意図しない一定の行為を投棄規制から除外することこそが配置除外規定の趣旨だとする理解も見られた。Leitzellは、環境監視等の目的で様々な道具・装置等が海底に設置され、それらが回収を予定しない可能性を指摘したうえで、この種の処分も規制の対象外であることを明確にすることが配置除外規定の趣旨だと指摘する²⁷。つまり、回収の意図がない行為のみがここでの配置に該当するとの理解である。

しかしその後の多数説は、回収の意図を伴う行為を、むしろ配置除外規定の対象とすることに肯定的である。例えばPurdyは、CCSとの関係で、当該隔離の根拠となる規定の1つとして配置除外規定を取り上げ、その射程が不明確であることを認めつつも、当該規定の適用の要件として一時的な保管であるか否かという点を指摘する²⁸。Purdyのこの指摘は簡潔なもので、また確定的な評価とも言い難いが、将来的な回収が意図されているか否かが、処分（つまりは投棄）と配置を区別する基準だとの考え方が示唆されている。ただしここでPurdyは、気候変動の緩和を目的とするCCSに検討を限定しているため、科学調査といった他の目的のためであっても、回収の意図が常に要求されると考えているかは定か

ではない²⁹。

これに対して Carr は、やはり CCS との関連で、配置は一時的な処分を含意するため、おそらく海底下の貯留は配置にあたらぬとする一方、石油の回収増進を目的とした二酸化炭素の貯留は、油の生産という処分以外の目的で実施されており、投棄から除外されるとしている³⁰。やや一貫した理解が難しいが、処分の一時的性格は、単なる処分以外の目的のための行為といえるかどうかの評価に関わるとの理解であろう（つまり、一時的な廃棄物等の保管は「単なる処分以外の目的」のための行為と評価される）³¹。その前提には、投棄か配置かの区別は、専らその行為の目的（単なる処分か否か）により判断されるとの理解があると考えられる。

締約国の見解も必ずしも一致をみていなかった。例えば『CCS に関する 2005 年質問状』に対する関係国の回答をみると、回収の意図がある場合でも投棄に該当するかどうかの問いに対する見解は分かれたものの、いずれの立場でも、回収の意図の有無を配置の必須の条件として明示する意見はみられなかった。だが、その後 2008 年に実施された海洋肥沃化活動に関する関係国の回答においては、配置は回収の要素を含むとの見解がみられたとの指摘がある³²。

さてこの論点に関しては、2008 年と 2010 年の締約国会合の決議や 2013 年の議定書改正により、海洋肥沃化活動に伴う硫黄鉄等の散布が配置と性格付けられたことから、少なくとも、回収の意図を伴わない行為であっても配置に該当しうるとの理解が、条約体制下でも支持されつつあることを確認できる。つまり、回収を意図する場合のみ配置にあたることの解釈は、肥沃化活動をその例外と見るべき特段の事情がない限り（そしてそのような事情を見出すことは困難である）、2013 年改正と両立しない。

それでは一連の決議や 2013 年改正は、前述の Leitzell の見解のように、配置とは回収を意図しない行為のみを含むとの解釈を支持するのか。この点については、2013 年改正で新設された条文や関連する評価枠組において、当該行為が許容される条件として回収の意図の有無に全く言及がないことからしても、同規定の対象が回収を予定しない行為のみに限定されているとまでは考えにくい。海洋肥沃化活動についてだけであれば、回収を予定していないことが暗黙の前提とされているとも言えるのかもしれないが、同改正ではより広く海洋地球工学活動を潜在的な射程に入れている。また、そもそも前述した CCS や肥沃化活動に関連する締約国の回答においても、回収の意図がない場合のみ配置に該当するとの理解を示した国はなかった³³。

Leitzell のような理解に立てば、処分以外を目的とするが回収を予定している場合（例：後で回収する調査機器の設置等）は、定義上そもそも投棄に該当せず、投棄規制の対象と

ならないのは配置と同様である。だが、配置除外規定に基づいて除外される場合とは異なり、条約目的との整合性は条文上要求されていない。例えば調査機器の設置について、たしかに海洋環境に永続的に放置される方が一般に環境にリスクがあるといえるかもしれないが、回収が意図されるか否かだけでこのように取り扱いを区別する強い理由はない。回収を意図する場合でも条約目的との整合性が要求されると考えるのであれば、配置除外規定の射程は回収を意図する場合にも及びうると解するのが妥当であろう。

なお、回収の意図を伴う物の投入・設置も「処分」や「投棄」に含まれるのかという論点については、CCSの扱いに関連して締約国間でも意見が分かれたことは前述の通りである。またロンドン条約の投棄の定義規定に関しては、処分に該当しなければ投棄にも該当しないと単純に解することができたが、96年議定書では海底下への物の「貯蔵(storage)」も投棄の定義に含まれている(1条4.1.3)。だがこの貯蔵が回収の意図を要素とするかという点についても、明確な理解の一致は見られなかった³⁴。この点につき、その後の96年議定書の2006年附属書改正では、附属書自体には明示されていないものの、例えば2012年に採択された『海底への処分のための二酸化炭素の評価に関する特別ガイドライン』を見ると、その目的は二酸化炭素の「永続的な(permanent)」な隔離であると繰り返し指摘している³⁵。つまり、2006年改正が対象としているCCSは、基本的に回収の意図を想定しないものと性格づけられている³⁶。したがって、少なくとも2006年改正自体は、投棄は回収を意図する場合も含むという解釈を明らかにするものとは言い難い。もし投棄は回収を意図しない場合に限定されると解するならば、前述のCurtisがおそらくは示唆したように、例えば廃棄物の一時的な保管は、科学調査や石油の増産等と同様に、「単なる処分の目的以外の目的」のための行為だと解されることとなる³⁷。

①-2 「配置」の目的に対する制限

第2の論点として、配置により実現される処分以外の目的に制限があるのか、という問題がある。配置除外規定に基づいて投棄規制の対象外となるためには、当該行為が何らかの便益をもたらすものではなければならない、という点については学説上も締約国間でもほぼコンセンサスがある。そして、二酸化炭素の海底への注入についても、例えばそれが科学調査や石油・ガスの生産増進を目的とする場合には、配置除外規定の対象となりうることに争いは少なかった³⁸。

しかし、気候変動並びに海洋酸性化の緩和を目的とするCCSが配置に該当するかどうかについては、当該活動の目的との関わりでも見解に対立が見られた。学説では、例えばCarrのように肯定的な見解もみられるが³⁹、そうした見解は特にその理由付けを明らかにして

いない。これに対して例えば Scott は、船舶を沈没させて構築する人工礁の場合と比較しつつ、隔離される二酸化炭素については人為的な機能変化が認められない点を強調し、否定的に解した⁴⁰。つまりそうした二酸化炭素の隔離は、結局のところ廃棄物の処分と区別し難いとの批判である。

またこの点については、締約国の理解も一致を見ていなかった。例えば前述した 2005 年の関係国の回答を見ても、肯定的な見解と否定的な見解に分かれた。その多くは理由を明確にしていないが、否定論に立つ国の中には、上述の Scott とほぼ同趣旨の理由を挙げるものがみられた。すなわちドイツによれば、回収される二酸化炭素は生産プロセスから生じた価値のない廃棄物にすぎず、まさしくそうした廃棄物の悪影響を防止するのが処分の目的であるとして、気候変動の緩和という目的は「処分以外の目的」にはあたらないとした⁴¹。また同じく回答を提出した環境 NGO のグリーンピース・インターナショナルも、もしこのような理由で投棄規制の対象外としてしまうと、廃棄物の投棄規制が大きく損なわれると主張した⁴²。総じて廃棄物の海洋への投入という行為については、陸上での環境や人間への悪影響の緩和を意図すると主張することが可能だからである。

このように、おそらくは文言上特に制限がないことを前提に、気候変動や海洋酸性化の緩和の目的も「単なる処分の目的以外の目的」に該当するとの主張がみられたのに対して、CCS は実質的に廃棄物の処分と変わらない、或いは、そのような主張は投棄規制を無意味化しうるといった理由で、否定論が対立するという構図がみられたのである。

これに対して、96 年議定書の一連の改正により、CCS は配置ではなく投棄として規制されたのに対し、肥沃化活動については配置に関する規則の新設で対応がなされた。これらの扱いは、「単なる処分の目的以外の目的」の射程にいかなる含意を有するのだろうか。まず第 1 に、少なくとも正当な科学調査を目的とする肥沃化のための行為が配置と性格付けられたことから、それが「単なる処分の目的以外の目的」に該当することが明確にされた。前述の通り、科学調査がそうした目的に含まれることについては条約体制下でも従来争いは少なかった。ただし、肥沃化活動に関する 2010 年採択の評価枠組によれば、正当な科学調査と評価されるためには、当該活動が少なくとも一定の科学的な特性を備えることが求められる⁴³。

第 2 に、正当な科学調査以外を目的とする肥沃化活動についても、そうした目的が「単なる処分の目的以外の目的」に当たらないと判断されているわけではない。たしかに 2008 年の決議 LC-LP.1 は、正当な科学調査以外の目的の肥沃化活動は許容されるべきではないとしたが、こうした判断は、緩和策としての効果と海洋環境のリスクに関する現状の不確実性に鑑み、さしあたりそうした肥沃化活動は条約／議定書の目的に反するとの締約国会

議の評価に基づくものであって、そうした活動の目的が配置除外規定が定める処分以外の目的に該当しないことを理由とするものではなかった⁴⁴。また2013年改正で新設された6条の2は、附属書4に掲載された海洋気候工学活動のための物の配置を原則許可してはならないと定めるが、同附属書では特に限定なく海洋肥沃化活動を掲載しており、正当な科学調査以外の肥沃化活動も含めて一律に配置に関する規則の適用対象となっている。

第3に、配置ではなく投棄としてCCSを規制する2006年改正も、気候変動や海洋酸性化の緩和という目的が「単なる処分の目的以外の目的」に該当しうることを否定しているわけではない。前述のように、その後肥沃化活動が配置として性格付けられたことを考えると、回収の予定がないこと自体がCCSが投棄と扱われた理由だとは考えにくい。むしろ、すぐ上で見たような否定論が説得的に指摘していたように、気候変動等の緩和を目的とする二酸化炭素の注入は廃棄物の処分との区別が困難であり、またそれを配置として認めることがより広く投棄規制を無意味化しうることが問題とされたというべきであろう。そして注意すべきは、これらの否定論は気候変動等の緩和という理由自体を不適切だとしているわけではない点である。その理由をより一般化して言えば、海に投入・設置される物自体の環境負荷等の悪影響を緩和するという目的を認めれば、投棄規制はいくらでも回避できることになってしまうためであって、例えば配置される物質が硫黄鉄であれば、気候変動等の緩和という目的を否定する理由はないのである。

以上のように、CCSと海洋肥沃化活動に対する一連の規制においては、配置される物自体の悪影響を緩和するという目的は本来的に認めがたいが、それ以外の目的については特に制限が明らかにされたわけではなく、気候変動や海洋酸性化の緩和という目的自体も否定されたとはいえない。また少なくとも科学調査（より厳密には「正当な科学調査」）が、「単なる処分の目的以外の目的」として認められうることが改めて確認されたといえる。

② 条約／議定書の目的との整合性

②-1 条約・議定書の目的

次に「条約／議定書の目的と反してはならない」との但し書についてであるが、ロンドン条約・96年議定書は、例えば海洋法条約とは異なり、それぞれ第1条、第2条において条約の目的規定を置いている。まずロンドン条約1条は、「締約国は、海洋環境を汚染するすべての原因を効果的に規制することを単独で及び共同して促進するものとし、また、特に、人の健康に危険をもたらす、生物資源および海洋生物に害を与え、海洋の快適性を損ない、又は他の適法な海洋の利用を妨げるおそれがある廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染を防止するために実行可能なあらゆる措置をとることを誓約する」と定める。同様

に96年議定書第2条は、「締約国は、単独で又は共同して汚染のすべての発生源から海洋環境を保護し、及び保全し、並びに自国の科学的、技術的及び経済的な能力に応じて、廃棄物その他の投棄又は海洋における焼却により生ずる汚染を防止し、提言し、及び実行可能な場合には除去するための効果的な措置をとるものとし、適当な場合には、この点に関して締約国間の政策を調和させる。」としている。いずれにおいても、投棄（並びに焼却）による海洋汚染のみならず、「汚染のすべての発生源から」海洋環境を保護することを謳っており、広く海洋汚染の防止を目的の射程に入れている。

学説ではこうした規定をふまえ、配置除外規定の但し書では、汚染からの海洋環境の保護という目的と当該配置との整合性が問われるとの理解が支配的である。例えば Rayfuse は、ロンドン条約と96年議定書（さらには海洋法条約）の目的は、人の健康に対する危険、生物資源および海洋生物に対する害、快適性の滅殺あるいは海の他の正当な利用に対する障害のおそれのある汚染の防止等にあると指摘し、海洋肥沃化活動がそうした悪影響をもたらすおそれがあるかどうかを基準に、条約／議定書の目的との整合性を判断している⁴⁵。また、例えば前述の『CCSに関する2005年質問状』に対する締約国の回答を見ても、その詳細には差異はあるものの、海洋汚染防止という目的との両立を意味するとの基本理解は広く支持されていた⁴⁶。

②-2 整合性の評価

こうした条約／議定書の目的と配置との整合性については、肥沃化活動に関する一連の規制では、個別の活動についてケースバイケースで締約国が評価することとされている。この点は前に述べたように、配置に関する政策上の手引きの基本要素として以前より締約国会合で合意されており、2013年改正は、その対象活動は限定されているものの、当該要素を確認し、初めて法的拘束力のある形で条文化したものだといえる。

そうした整合性を判断するためのアプローチとして、条約上正当と考えられる一定の活動類型を明らかにし、問題となっている活動がそれに該当するか否かで専ら判断する、との考え方が指摘されることがある。例えば、CCSに関連して、海洋環境の保護に資する一定の活動類型であれば条約の目的と整合的であるという意見や⁴⁷、科学調査という活動の目的は条約目的との整合性の評価において意味を持つとする意見が締約国から指摘された⁴⁸。また序論でも言及したように、厳密には海洋法条約の配置除外規定の適用に関する事案だが、シンガポール埋立て事件においてシンガポール側は、人工島に関する規定の存在を根拠に埋立ては海洋法条約上許容された活動類型であるとし、条約目的と反しないと主張した。ロンドン条約体制下での海洋肥沃化活動の規制は、こうしたアプローチを採用し

ているといえるだろうか。

この点は、肥沃化活動に関する評価枠組において、条約目的との整合性がどのように判断されるべきなのかという問題と関わっている。前述のように、2010年評価枠組は、当該活動が一定の科学的な特性を備えているかを判断するための「初期評価」と、環境への影響の最小限化を確保するための「環境評価」から構成されており、2013年の議定書改正においても、現段階ではこの枠組で評価することが求められている。「初期評価」はいわば第1段階の評価であり、そこで列挙された規準を満たしている活動のみが、次の「環境評価」に進むことができる。同評価枠組を採択した決議 LC-LP.2 のパラグラフ 3 によれば、「締約国は、計画された海洋肥沃化活動が、ロンドン議定書或いはロンドン条約の目的に反しない正当な科学調査を構成するかどうかを最大限慎重に決定するために、本評価枠組を利用すべきである」とされる。そして同評価枠組のパラグラフ 4.1 は、「・・・本評価枠組のすべての前述の諸段階が満足いく形で完了し、環境へのかく乱や害の実行可能な限りでの最小限化と、科学的便益の最大化を確保するための条件が設定されてからのみ、計画された活動が正当な科学調査であり、またロンドン条約と議定書の目的に反しないと判断がなされるべきである」としている⁴⁹。

したがって 2010年評価枠組においては、「初期評価」のみならず「環境評価」を経由してはじめて、条約目的に反しないと判断がなされることとなっている。学説上も、第1段階の「初期評価」により計画された活動がまず「正当な科学調査」にあたるかが判断され、第2段階の「環境評価」により、条約／議定書の目的に反するような海洋環境への損害・リスクをもたらすか否かがさらに判断されるとの理解が多数である⁵⁰。たしかに、決議 LC-LP.1 で明らかにされたように、現状では正当な科学調査以外の肥沃化活動は条約／議定書の目的に反するとみなすべきだとされているため、第1段階の「初期評価」によっても条約目的に反すると評価はなされうる。だがここで重要なのは、科学調査（「正当な科学調査」）という一定の活動類型への該当性のみをもって、条約目的との整合性を判断するというアプローチが採用されていると言い難いという点である。そうした活動の環境への悪影響についてもケースバイケースで評価することが求められており、その結果、条約／議定書の目的に反さない「正当な科学調査」と、それらに反する「正当な科学調査」が一応ありうる⁵¹。科学調査に限らず、一般に海の正当な利用とされる活動であっても、その規模や態様、場所等の条件により、海洋環境へのリスクが大きく変わりうることに鑑みれば、こちらの方が妥当なアプローチであると考えられる。

なおこの「環境評価」に基づくプロセスにおいては、第1に当該活動の便益との一定の衡量の余地が認められる⁵²。例えば、上で引用した肥沃化活動に関する評価枠組のパラグ

ラフ 4.1 は、個別の計画において、環境リスクの最小限化と、科学的な便益の最大化が可能な限り確保されるべきことを明文化している。また、正当な科学調査に該当しない肥沃化活動は条約／議定書の目的に反するという締約国の現段階での判断においても、懸念される海洋環境へのリスクとともに、肥沃化活動のもたらしうる便益（気候変動の緩和、さらにそれによる海洋環境への悪影響の緩和）が相当に不確実である点が考慮されていると考えられる⁵³。

また第2に、予防的アプローチに基づいて、海洋環境へのリスクに関する科学的不確実性をふまえた慎重な判断が要求されている。例えば事前の影響評価の結論には関連する科学的不確実性の記述が含まれるものとされ（パラ 3.5.13）、環境リスクや不確実性が高いことが判明した場合には許可の判断を控えるべきだとされている（パラ 4.3）。また、活動の実施後の監視で得られた情報は将来の判断の改善に利用されるものとしており、結果のフィードバックが想定されている（パラ 5.2）。

こうした評価枠組の細則は別としても、当該活動の便益との衡量や、科学的不確実性の考慮といった基本的な判断枠組自体は、今日予防的アプローチを採用して厳格な投棄規制を進めるロンドン条約体制下において、多様な目的で様々に実施されうる配置と条約目的との整合性を判断するためにも適切だといえるだろう⁵⁴。

② 条約／議定書の目的に反する「配置」

最後に、条約／議定書の目的に反する配置は投棄に該当するののかという論点を検討する。条文を読む限りでは、該当すると考えるのが自然に思われる。例えば Wilson も、96 年議定書の 1 条 4.1.4（配置除外規定）の条文について、「単なる処分以外の目的のための少なくとも一部の配置活動が投棄と評価されうることを示している。そうでないとすれば、この規定は、そうした配置が議定書の目的に反しているかどうかに関わらず、単なる処分以外の目的のための物の配置は投棄に含まれないと述べているだけになってしまう」と指摘している⁵⁵。しかし Verlaan によれば、従来条約体制下ではこの点長らく争いがあったとされる⁵⁶。

そもそも、条約目的に反する配置が投棄に含まれるかどうかという問題も、投棄規制を中心に発展してきたロンドン条約体制の規律の射程に関わる問題である。配置除外規定の基本的な趣旨は、ロンドン条約体制の規制対象から、単なる処分以外の目的のための配置を除外することにあるといえるが、続けて条約／議定書の目的との整合性の条件を定めている以上、そうした配置にも緩やかには条約上の規制の射程が及んでいると言わざるをえない。だが、処分以外の目的で実施される配置が、投棄について発展している具体的かつ

厳格な国際規制の対象となることについては、強い異議が繰り返し表明されてきている。

例えば英国は、かつて配置に関する手引きの策定が検討された際に、そうした手引きは締約国が条約／議定書の目的との整合性を判断する際に有用であるとしながらも、投棄と同様の詳細な指針を策定したり、許可等の要求を扱うことは、条約や議定書の規制の射程をふまえると不適切だとの意見を表明している⁵⁷。また米国は、2006年に自身の退役空母を人工礁としてメキシコ湾に沈没させた事案について、この行為は配置にあたり、それが条約目的に反するかどうかはケース毎に各締約国が決定すべきだとの見解を強調する一方で、条約目的との整合性の要求が投棄に対する実体的義務と同等の義務を課すとの意見には同意できないと主張している⁵⁸。日本も、2008年の人工礁の配置に関するガイドラインの採択に際して、人工礁の配置が条約／議定書の目的に反するような投棄の抗弁とされるべきではないとしつつも、配置はロンドン条約や議定書のマンデートの射程外であることを強調し、ガイドラインの非拘束性を改めて指摘している⁵⁹。

だがこれらの国も、配置が条約目的に反する場合に投棄として規律される点までは、必ずしも否定していなかったといえる⁶⁰。そして、その後の肥沃化活動に関する一連の決議や議定書改正により、条約／議定書の目的に反する場合には投棄に該当するという解釈が明確にされてきている。例えば、決議 LC-LP.2 は、「ロンドン条約 3 条 1 項(a)と議定書 1 条 4.1（筆者注：いずれも「投棄」の定義規定）の射程内にあり、「投棄」から別の形で除外されていない活動に関しては、単なる処分の目的以外の目的のための物の配置で、ロンドン条約や議定書の目的に反するものは、ロンドン条約 3 条 1 項(b)(ii)や議定書 1 条 4.2.2.（筆者注：いずれも配置除外規定）の除外には当てはまらず、「投棄」とみなされるべきであることを確認」するとしており（パラグラフ 6）、特に肥沃化活動の文脈に限定するような文言を伴うことなく、条約／議定書の目的に反する配置は一般に投棄とみなすべきとの解釈を明示している。

また 2013 年の議定書改正も、その 6 条の 2 において、附属書 4 に掲載された海洋地球工学活動のための物の配置を原則として禁止するが、その 3 項では、同附属書に掲載する活動には投棄を規律する 4 条の適用はないとわざわざ定めている。この 3 項も、条約目的に反する配置が投棄に当たることを前提に、規律の重複を避ける趣旨だと考える方が自然である。なぜなら、当該附属書 4 のパラグラフ 2 自体で、正当な科学調査以外のすべての海洋肥沃化活動を禁止しており、そうした活動に投棄の規則の適用が重なることを回避する必要があったからこそ、3 項の規定を置いたと考えられるからである。このように、少なくとも一連の肥沃化活動に関する規制においては、条約目的に反する配置は投棄とみなされるとの解釈を一貫して確認することができる。

こうした法の明確化の動きの背景において、ロンドン条約体制に対する国際社会の期待の変化がみられることにも留意が必要である。1970年代のロンドン条約締結による海洋投棄の国際規制の制度化は、目的規定においては全ての汚染源からの海洋の保護を謳っているものの、投棄に該当する行為の慎重な限定を伴って成立している。例えば、前にも指摘したように、陸上施設から直接海に物を投入する行為は、陸上起因海洋汚染という投棄とは別の汚染問題として区別され、投棄の定義からは除外されている。そして配置除外規定も、こうした規制対象の限定という文脈で条文化された点は疑いない。規制対象の限定という観点からすれば、前述の Leitzell のような理解、すなわち、回収を予定する場合はそもそも投棄ではなく、回収を予定しない場合にも投棄から除外することを意図したのが配置除外規定である、といった解釈もさほど問題視されないのかもしれない。そうした理解に立てば、但し書にある条約目的との整合性の要求は法的な意味に乏しいと解されうる⁶¹。

しかしその後、使用済の船舶等の人工礁としての利用や、CCS や海洋肥沃化といった新たな活動をいかに国際的に規律するかという課題の中で、ロンドン条約体制にはいわば既存の規制のギャップを埋めることへの期待が寄せられるようになっている。そして実際にそのような対応として、人工礁については法的拘束力のないガイドラインの生成にとどまったものの、CCS や海洋肥沃化活動については附属書或いは議定書の改正にまで至っている。しかも2013年の議定書改正は、広く海洋地球工学活動を将来的に規制していくことまで想定している。かかる発展傾向の中で、条約目的との整合性の要請を回収の意図がない場合に限定するような解釈や、そうした整合性の要請を実質的に無意味とするような解釈は、説得力に乏しくなっているものと考えられる。

もっとも、ロンドン条約体制によるこうしたギャップの補充は、前述のような否定的な見解もふまえ、非常に慎重に進められてきていることにも併せて注意が必要である。この点は、特に海洋肥沃化活動に関する一連の決議や議定書改正において顕著である。第1に、議定書の改正は既存の規則や規制の構造に十分配慮しつつ進められてきた。例えば、正当な科学調査を目的とする肥沃化活動を投棄に関する既存のリバースリスト（附属書1）に追加する案も検討されたが、活動の目的に依拠した投棄概念の導入は先例を欠き、投棄と配置の区別に混乱をもたらすことが懸念され⁶²、結局採用されなかった。また第2に、2013年改正で新設された配置に対する規制は、その射程がかなり限定されている。すなわち、i) 具体的な規制対象活動を掲載する附属書4には現在海洋肥沃化活動のみが掲載されており、ii) またその海洋肥沃化活動には、伝統的な養殖や人工礁の構築が含まれないことが明文化されている（附属書4のパラグラフ1.3）⁶³。つまり現状では、そのようになり限定された活動のみが、2013年改正の下での具体的な配置規制の適用対象とされている。

このように、慎重に進められつつある海洋肥沃化活動の規制であるが、依然として2013年改正は未発効であり、こうした配置に対する限定的な規制すら実際に効力を発生させるかどうかはまだ見通しが立たない(2017年1月1日段階で改正を受諾している国は英国のみである)⁶⁴。だが、条約／議定書の目的に反する配置が投棄とみなされるという解釈自体は一連のコンセンサスに基づく決議により確認されており、また改正にあたっての上述のような注意深さも、そうした解釈自体の否定までには至っていない。

結語

このように、CCSと海洋肥沃化活動をめぐる一連の決議・改正からは、配置除外規定の解釈についての締約国の一定の合意或いは共通理解を見出すことが可能ではないかと考えられる。以上の検討をふまえ、序論でも言及した、海洋の埋め立てによる土地の造成を目的とする船舶等からの海への土砂等の投入に関して、ロンドン条約並びに96年議定書上、配置除外規定を援用できるかという点に考察を加えることで、本稿のまとめに代えたい。

第1に、埋め立てのための土砂等の投入は通常その回収を予定しないが、そのこと自体は配置除外規定の適用を妨げないと考えられる。第2に、埋め立てという配置の目的についても、本稿の検討からは特に否定される理由を見出すことはできない。第3に、条約／議定書の目的との整合性については、それらの目的規定等にあるように、基本的には汚染からの海洋環境の保護という目的に反するかどうか問われる。第4に、そうした整合性の評価にあたっては、シンガポール埋め立て事件でシンガポールが主張したような、一定の正当な目的をもった活動類型に当たるか否かのみで判断するというアプローチが妥当かは疑問であり、活動の便益や科学的不確実性も考慮しつつ、海洋環境への影響が個別に評価されるべきとの解釈がむしろ定着しつつある。そして第5に、条約／議定書の目的に反すると評価される場合は、投棄に関する規則の適用により規律されうる⁶⁵。

なお本論からも明らかなように、2013年改正が発効したとしても、埋め立てを目的とする土砂の投入はその規制の射程外である。同改正によれば、海洋肥沃化活動については、処分以外の目的のための配置であるにも関わらず、許可制の導入と、条約／議定書の目的との整合性を評価するためのより具体的な評価枠組の利用が義務づけられ、それらの目的に反すると評価される場合は許可を与えることができない。これに対して、埋め立てを目的とする配置の場合には、特にそのような規則はないため、許可制の下におくことも義務づけられておらず、整合性の評価についても、前段落で述べたこと以上の点（例えば科学的不確実性をどのように考慮するのかといった点）に関しては締約国に広く裁量が認められている⁶⁶。また、条約／議定書の目的に反すると一応評価されたとしても、少なくとも

浚渫した土砂については、議定書のリバースリスト掲載のカテゴリーに該当しており（附属書1の1.1「しゅんせつ物」に該当）、投棄の規則が適用されることで、最終的にそうした行為が常に許可されないとまでいえるかは必ずしも定かではない⁶⁷。

南沙諸島で人工島構築を進めてきた中国も、96年議定書の締約国である（フィリピンも同様である）。フィリピンとの国際裁判では、配置か否かという論点は特に扱われなかったが、特に同議定書との関係では、配置除外規定の適用も問題となりうる事案であったように思われる⁶⁸。また、埋め立てのように従来から広く実施されている活動に限らず、今後海洋環境へのリスクを危惧すべき投棄類似の新たな活動が問題となれば、ロンドン条約体制の下でより積極的な規制の可能性が注意深く議論されることになろう。こうした文脈において今日配置除外規定の意味も問い直されているのであり、さらに今後の実行にも注目していく必要がある。

—注—

- ¹ Response of the Republic of Singapore. ITLOS Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore), Provisional Measures. 2003, para.149.
- ² 海洋法条約の配置除外規定（1条5項b(ii)）がロンドン条約のそれをほぼそのまま採用していることや、海洋法条約がいわゆるアンブレラ条約としての性質を有していることなどに鑑みると、ロンドン条約体制下での解釈の発展は海洋法条約の解釈においても適切に考慮されるべきであろう。
- ³ 管見の限り、この配置除外規定自体を主題とする文献はあまり見られず、個別の規制テーマとの関係で、この規定についての比較的簡単な言及ないし検討が加えられるにとどまることが多い。また、本稿で扱うCCSや海洋肥沃化活動に関するロンドン条約体制下の規制を検討した先行研究はそれなりにあるが、附属書や議定書の改正等をふまえ、それらの配置除外規定に対する含意を整理したものは乏しい。
- ⁴ A/CONF.48/IWGIP. I /5, 1971. Annex V, Article II (a) (4). なお、条約目的との整合性の条件は、この草案では明文化されていなかった。
- ⁵ A/CONF.48/IWGIP. I /5, 1971. Annex V A, para.4.
- ⁶ IMO, *The London Dumping Convention: The First Decade and Beyond*, 1991, p.65.
- ⁷ ロンドン条約の締約国による定期的会合は「協議会議」と呼ばれるが、本稿では96年議定書の締約国の会合も含めて、「締約国会議」の語を便宜的に用いることとする。
- ⁸ LDC13/15, 1990. Report of the Thirteenth Consultative Meeting, para.7.5.
- ⁹ LC15/16, 1992. Report of the Fifteenth Consultative Meeting, Annex.3, p.4
- ¹⁰ LC 22/14, 2000. Report of the Twenty-Second Consultative Meeting, para.5.14 ; LC23/16, 2001. Report of the Twenty-Third Consultative Meeting, para.6.1.3; LC24/17, 2003. Report of the Twenty-Fourth Consultative Meeting, para.8.19.
- ¹¹ The LC/LP-UNEP Guidelines for the Placement of Artificial Reefs, 2008.
- ¹² なお、例えば北東大西洋の地域海洋環境条約であるOSPAR条約では、物の本来の用途以外の配置の場合には、条約の関連規定との整合性を投棄から除外される条件として明文化している（第1条(g)(ii)）。
- ¹³ 例えば2006年附属書改正で新設されたパラグラフ4.3を参照。
- ¹⁴ 回答を取りまとめたものとして、LC 27/6, 2005. Sequestration of CO2 in Sub-seabed Geological Structures: Compatibility with the London Convention and Protocol: Legal Issues. Submitted by the United Kingdom等を参照。

- ¹⁵ なお、その後 2009 年には海底下での固定を目的とした二酸化炭素の輸出を許容するため、議定書 6 条の改正案が採択されている。この改正は、2017 年 1 月 1 日段階でまだ未発効である。
- ¹⁶ 同改正では、海洋地球工学活動は「海洋環境に対する意図的な介入・・・であって、有害な影響をもたらす可能性があるもので、特にその影響が、広範、長期的、或いは深刻なもの」と定義されている（1 条 5 項の 2）。
- ¹⁷ これに対して前述の二酸化炭素の固定の場合は、気候変動や海洋酸性化に対する措置としての有用性が締約国の間でも確認されていた。例えば、LC 27/16,2005, Report of the Twenty-Seventh Consultative Meeting, para.6.24.を参照
- ¹⁸ 例えば、A/CN.4/671, ILC, the Second Report on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in relation to Treaty Interpretation by Georg Nolte, Special Repportuer, para.84; R.R. Churchill and G. Ulfstein, “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law”, American Journal of International Law, vol.94, no.4,p.641.などを参照。
- ¹⁹ ロンドン条約の 1993 年の附属書改正が、同様の理由から条約解釈の「後の合意」を含むことを示唆するものとして、A/CN.4/671, *supra*, n.18, para.93. なお上述の 2006 年の附属書改正は、2007 年に全ての議定書締約国に対して発効している。
- ²⁰ なお、締約国会議の決議が全会一致ではなくコンセンサスで採択されていること自体は、「後の合意」或いは「後の実行」として評価されることを妨げないと考えられる。この点については、例えば A/CN.4/671, *supra*, n.18, para.101.を参照。
- ²¹ 具体的な解釈決議の案については、LP/CO2 2/5,2009. Report of the 1st Meeting of the LP Intersessional Legal and Related Issues Working Group on Ocean Fertilization, Annex 5 を参照。
- ²² 少なくとも締約国の一部は、解釈決議によりその内容が法的拘束力を持つと理解していたようである。この点については、LP/CO2 2/5, *supra*, n.21, Annex5 の留意点のパラグラフ 2 を参照。しかし、31 条 3 項の文言上からも明らかのように、「後の合意」等は条約解釈で「考慮される」にすぎない。
- ²³ LP/CO2 2/5, *supra*, n.21, Annex5 を参照。
- ²⁴ 例えば同改正を採択した決議 LP.4 (8) (2013 年) のパラグラフ 2 は、同改正の発効までの間は、決議 LC-LP.1 と 2 の適用を継続することを確認するとしており、本改正の趣旨の 1 つが、これらの決議の内容に法的拘束力をもたせることにあることを示唆している。LC35/15,2013. Report of the Thirty-Fifth Consultative Meeting and the Eighth Meeting of Contracting Parties, Annex.4 を参照。
- ²⁵ それ自体解釈に関する明確な合意であることを要求される「後の合意」よりも、条約の意味に関する当事国の理解の証拠である「後の実行」の方が、一般的には証明が容易であると考えられる。この点を簡潔にはあるが指摘したといえる判決として、例えば *Case Concerning Kasikili/Sedudu Island* (1999) ICJ Reports 1999, para.63.を参照。また仮に「後の実行」とはいえない場合も、条約法条約 32 条が定める解釈の補足的手段と位置づけうる。
- ²⁶ 配置除外規定の文言は同一であり、条約目的や文脈等に大きな違いを見出すことも困難である。実際に『CCS に関する 2005 年質問状』への回答においても、大半の国がロンドン条約と議定書の配置除外規定について同一の回答を示している。
- ²⁷ T.L. Leitzell, “The Ocean Dumping Convention-A Hopeful Beginning”, San Diego Law Review, vol.10,1972-1973,p.505.
- ²⁸ R.Purdy, “The Legal Implications of Carbon Capture and Storage under the Sea”, Sustainable Development Law & Policy, vol.7, 2006-2007,p.25.そのうえで Purdy は、CCS は二酸化炭素が徐々に漏えいする可能性があり、またそもそも将来的な回収が意図されていないとして、二酸化炭素を一時的に貯留するものと性格づけることは困難だとする。
- ²⁹ 放射性廃棄物の海底処分を主題とする論説だが、ほぼ同様の見解として、C.E. Curtis, “Legality of Seabed Disposal of High-level Radioactive Wastes under the London Convention”, Ocean Development and International Law, vol.14,1984-1985,p.413. Curtis によれば、処分の選択肢として、或いは海洋環境へのリスクの有無を確かめるための試験として、配置除外規定は同廃棄物の回収可能な保管を理論上許容しうると述べる。
- ³⁰ Y. Carr, “The International Legal Issues Relating to the Facilitation of Sub-Seabed CO 2 Sequestration Projects in Australia”, Australian International Law Journal , vol.14,2007,p.145.
- ³¹ 同様に、海洋法条約の配置除外規定を検討したものではあるが、一時的な物の貯留は「単なる処分」ではないとの理解を示すものとして、A.B.Weeks, “Subseabed Carbon Dioxide Sequestration as a Climate Mitigation Option for the Eastern United States: A Preliminary Assessment of Technology and Law”, Ocean and Coastal Law Journal vol.12,no.2, 2007,p.256.

- ³² この2008年の質問状に関する回答については、一次資料を入手することができなかつたため、以下の文献を参照している。G.Wilson, "Murky Waters: Ambiguous International Law for Ocean Fertilization and Other Geoengineering", *Texas International Law Journal*, vol.49, 2014, p.536。「配置」の意味について Wilson は、処分を目的とする場合に投棄を構成するであろう全ての活動を含む、というのが1つのありうる解釈だと指摘するが、締約国の中には、過去の国家実行に基づき、特定の場所に設置され回収可能な場合に限定する見解もみられたとする。
- ³³ 詳しくは、LC 27/INF.4,2005. *Sequestration of CO2 in Sub-seabed Geological Structures: Compatibility with the London Convention and Protocol: Legal Issues*, submitted by the United Kingdom を参照。
- ³⁴ 例えば、『CCSに関する2005年質問状』に対する回答において英国は、96年議定書上回収の意図を欠く場合は「処分」であり、回収を意図する場合は「貯留」に該当するとの解釈を示していたが、他の回答国はそのような解釈を明らかにしていない。詳しくは、LC 27/INF.4, *supra*, n.33 を参照。
- ³⁵ LC 34/15, 2012. *Report of the Thirty-Fourth Consultative Meeting and the Seventh Meeting of Contracting Parties*, Annex 8. のパラグラフ 1.1 等を参照。
- ³⁶ なお2006年改正では、海底における二酸化炭素の注入は、「貯蔵」ではなく「処分」と表現されている。Akhtarkhavari は、こうした扱いは海底下の廃棄物の「貯蔵」を「処分」であるがゆえに禁止している議定書4条と整合的であり、また、これによりロンドン条約のみに参加している国が二酸化炭素の注入は「貯留」で条約の規制の対象外だと主張できなくなったと指摘している。A. Akhtarukhavari, "Environmental Principles and Social Change in the Ocean Dumping Regime: A Case Study of the Disposal of Carbon Dioxide into the Seabed", In B.Jessup and K.Rubenstein(eds.), *Environmental Discourses in Public and International Law*, 2012, p.408f.
- ³⁷ このように理解した場合、一時的な保管だと主張することで、厳格な投棄規制が容易に回避されるのではないかと懸念が当然生じる。この点につき、CCSとの関連で回収の意図がある場合は処分にあたらないとした回答した国の多くは、意図の具体性や明確性を求めている。LC 27/INF.4, *supra*, n.33 を参照。
- ³⁸ 例えば、LC 27/16, *supra*, n.17, para.8 を参照。
- ³⁹ Y.Carr, "The International Legal Issues Relating to the Facilitation of Sub-Seabed CO 2 Sequestration Projects in Australia", *Australian International Law Journal*, vol.14, 2007, p.145.
- ⁴⁰ K.N.Scott, "The Day After Tomorrow: Ocean CO2 Sequestration and the Future of Climate Change", *Georgetown International Environmental Law Review*, vol.18, 2005-2006, p.76f.
- ⁴¹ LC 27/INF.4, *supra*, n.33, Annex 2, p.4.
- ⁴² LC 27/INF.4, *supra*, n.33, Annex 9, p.2.
- ⁴³ 例えば2010年評価枠組は、①科学的知見を増進させる問いに答えをもたらすよう当該活動は設計されるべきであること（他の方法では期待される結果が達成できないことの明確な説明等も付されるべきであるとされる）、②経済的な利益が活動の設計、実施、結果に影響を与えるべきではないこと、③活動は評価プロセスの適切な段階で科学的なピアレビューに服するべきであること、④活動を計画する者は科学雑誌での公表を約束すべきであり、また許可申請の中にデータや結果の公開に関する計画を含めるべきであることを列挙している（パラグラフ 2.2）。
- ⁴⁴ 同決議のパラグラフ 8 を参照。後述の本論②—2 で引用している。
- ⁴⁵ R.Rayfuse, "Drowning Our Sorrows to Secure a Carbon Free Future? Some International Legal Considerations relating to Sequestering Carbon by Fertilising the Oceans", *UNSW Law Journal* vol.31, no.3, 2008, p.924f.
- ⁴⁶ LC27/6, *supra*, n.14, para.36. を参照。詳しくは、LC 27/INF.4, *supra*, n.33 にある各国の回答も参照。
- ⁴⁷ 例えばスペインは、『CCSに関する2005年質問状』への回答において、二酸化炭素の固定は、自然に大気から海洋に二酸化炭素が拡散する場合に比べて、海洋環境にとって便益をもつといいうることから、配置として検討されることに同意するとの意見を表明している。LC 27/INF.4, *supra*, n.33, Annex 6, p.2.
- ⁴⁸ LC 27/16, *supra*, n.17, Annex 7, para.8. を参照
- ⁴⁹ また同評価枠組のパラグラフ 1.9 は、「計画された活動が条約或いは議定書の目的に反しないとの決定は、特定の期間と地域についてなされるべきである」と定めており、条約／議定書の目的との整合性がやはり個別具体的な影響評価に基づいて判断されるべきことを示唆している。
- ⁵⁰ 例えば P.Verlaan, "Current Legal Developments: London Convention and London Protocol", *the International Journal of Marine and Coastal Law*, vol.26, 2001, p.192f; T.Markus and H. Ginzky, "Regulating Climate Engineering: Paradigmatic Aspects of the Regulation of Ocean Fertilization", *Carbon Climate Law Review*, vol.4, 2011, p.484.

- ⁵¹ ここで「正当な」とは、その活動が処分以外の正当な目的を有するとの意味だと理解できる。だが目的が正しいからといって、海洋環境に悪影響がないとはいえない。実際に「初期評価」の段階においては、海洋環境へのリスクは全く考慮されない。
- ⁵² この点を指摘するものとして、例えば A-M Hubert and D. Reichwein, *An Exploration of a Code of Conduct for Responsible Scientific Research involving Geoengineering*, 2015,p.57f.
- ⁵³ 活動による便益の不確実性の観点から、科学的調査としての肥沃化活動と、その他の活動との区別の合理性を指摘するものとして、H.Ginzky, “Ocean Fertilization as Climate Change Mitigation Measure: Consideration under International Law”, *Journal of European Environmental and Planning Law*,vol.7,2010, p. 64f.
- ⁵⁴ このような判断枠組自体は、2009年に採択された人工礁の配置に関するガイドラインにおいても示唆されており、配置と条約／議定書の整合性を判断する枠組として定着しつつあるとみてよいだろう。The LC/LP-UNEP Guidelines,*supra*, n.13, sec.2.3.5.
- ⁵⁵ Wilson,*supra*,n.32, p.536.
- ⁵⁶ P. Verlaan,“Current Legal Developments: London Convention and London Protocol”, the *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol.26,2011,p189.
- ⁵⁷ LC22/5/1, 2000, Development of guidance on linkages between "placement of matter for a purpose other than the mere disposal thereof" and "dumping", submitted by the United Kingdom, para.6.
- ⁵⁸ LC 28/15,2006. Report of the Twenty-Eighth Consultative Meeting and the First Meeting of Contracting Parties, para.166-167.
- ⁵⁹ LC30/16,,2008. Report of the Thirtieth Consultative Meeting and the Third Meeting of Contracting Parties, para.8.9.
- ⁶⁰ 例えば実際に英国は、CCSとの関連で、配置が条約目的に反する場合は、単なる処分以外の何らかの真正の目的があったとしても、それは投棄であるとの見解を示している。LC 27/INF.4, *supra*, n.33,Annex 7,p.2.
- ⁶¹ 実際にLeitzellは、配置除外規定の解説において但し書には全く言及していない。Leitzell, *supra*, n.27,p.505.
- ⁶² この点の経緯をまとめた部分として、例えば、LC32/4/1, 2009. Discussion of an Additional Option to Achieve the Regulation of Legitimate Scientific Research Involving Ocean Fertilization under the London Protocol. Submitted by Canada, para.10.1.2 and 10.1.4を参照。
- ⁶³ 同改正を採択した締約国会合においては、海洋肥沃化活動以外の海の正当な利用は含まないとの締約国の意図が確認されており、伝統的な養殖や人工礁の構築のほか、海洋生物の直接的な捕獲、石油事故の際の処理剤の使用、風力等の発電、熱エネルギーへの転換、深海底での採掘、伝統的な海洋の観察・サンプリングの手段が例示されている。LC 35/15, 2013. Report of the thirty-fifth Consultative Meeting and the eighth Meeting of Contracting Parties, para. 4.12.2.
- ⁶⁴ さらにいえば、規制対象を安易に拡大することは、96年議定書自体への今後の批准にも悪影響をもたらすかもしれない。2017年1月1日現在、ロンドン条約の締約国は87か国であるのに対して、96年議定書の締約国は48か国にとどまっている。
- ⁶⁵ 締約国会合で採択されている水底土砂の投棄に関するガイドラインによれば、埋め立て自体は土砂の有効利用 (beneficial use) の一例とされ、むしろ投棄に代替する手段として積極的に推奨されているが、あくまで条約／議定書の目的に反しないことが条件とされている。Revised Specific Guidelines for the Assessment of Dredged Material, in *Waste Assessment Guidelines under the London Convention and Protocol: 2014 edition*, para.1.4.1.
- ⁶⁶ 本論でも言及した、締約国で合意している配置に関する政策上の手引きに従えば、水底土砂の投棄に関するガイドラインが可能な限り考慮されることが望ましいとはいえるが、そのガイドラインの利用が法的な義務だとはいえないだろう。
- ⁶⁷ 海洋肥沃化活動についても、2010年評価枠組により条約／議定書の目的に反すると既に評価された活動について、最終的に許可を発給しうるのか、関係の作業部会でも見解が分かっていた。LC32/4/1, 2009. Discussion of an Additional Option to Achieve the Regulation of Legitimate Scientific Research Involving Ocean Fertilization under the London Protocol ,submitted by Canada para.10.3.
- ⁶⁸ なお96年議定書の第7条によれば、内水での活動については、議定書の規制或いはそれと同等に効果的な措置を、沿岸国は裁量により選択できる。

第9章 チャゴス諸島海洋保護区に関する国連海洋法条約付属書 VII に基づく仲裁判断 (モーリシャス vs. イギリス、2015年3月15日)¹

西元 宏治

はじめに

2015年3月15日、インド洋の島嶼国家であるモーリシャスとイギリスの間で争われたチャゴス諸島海洋保護区に関する国連海洋法条約付属書 VII に基づく仲裁裁判の判断が公表された。

本件は、同時期に訴訟が進行した南沙諸島をめぐる仲裁裁判と比較して国内ではあまり関心を集めていないが、両者は、ともに長年にわたる領有権紛争を背景に、一定の海域に対する沿岸国の措置と国連海洋法条約との整合性を問うことを訴訟の主題としている点で類似性を有している。また両者はともに、一方の当事国が義務的管轄権の存在を利用して、紛争の中核部分について拘束的な判断を求め、紛争の解決を図ることよりも、義務的管轄権に基づく国際裁判の利用を通じて、自国に有利な国際世論やより有利な交渉環境の形成を目的とする、いわゆる「現代型訴訟」を志向する裁判の利用にも見受けられる²。さらにイギリスが当該海域に海洋保護区 (MPA: Maritime Protected Area) を設定した背景には、チャゴス諸島の一部であるディエゴ・ガルシア島の軍事基地としてのアメリカへの租借や先住民であるチャゴス人の帰還運動などが存在することが指摘されており、チャゴス諸島をめぐる紛争は、モーリシャスとイギリスとの国家間の領有権紛争にも還元できない、単一の基準やフォーラムでは解決が困難な「複合紛争」の様相を呈している。

既に本件については、その管轄権の行使の在り方に焦点を当てた論考がいくつか発表されているが³、本稿では本案判断を中心に、本件紛争の背景、当事国の主張、そして仲裁裁判の内容及び仲裁判断後の当事国の行動を概観し、現代の国際関係における国際裁判の利用の在り方を考える上での一助としたい。

1. 本件訴訟の背景・経緯 (paras. 54-157)

(1) 背景

15世紀にポルトガル人によって発見され、19世紀以降イギリスの植民地であったモーリシャスは、1968年に独立を果たした。独立に先立ち、イギリスはモーリシャスとの協議の結果、1965年にその一部であったチャゴス諸島を分離し、イギリス領インド洋地域

(BIOT: The British Indian Ocean Territory) として統治下にとどめるとともに、1966年には同諸島に含まれるディエゴ・ガルシア島をインド洋に戦略的な拠点を求めるアメリカに対して50年を期限として租借した。その後、1980年代以降、イギリスとモーリシャスとの間では、チャゴス諸島に対する領有権をめぐる対立が顕在化していった。またイギリス本国でも、アメリカへの租借に際して同諸島を追われた旧島民であるチャゴス人による帰還権を巡る訴訟が数度にわたり提起され、政府は対応を迫られていた⁴。

(2) 経緯

こうした中、2009年2月に英インデペンデント紙によってイギリス政府がチャゴス諸島周辺海域に巨大な海洋公園の設置を検討していることが報道された。報道を受け、モーリシャス外務省は、改めてチャゴス諸島に対するモーリシャスの主権を主張するとともに、海洋公園がどのようなものであれ、その設立には、全ての関係当事者による国際法の尊重とモーリシャスの同意が必要であるとの立場を表明した。これに対してイギリス外務省は、BIOTはイギリスの主権の下にあることに疑いはないとした上で、海洋保護区の設置についてモーリシャスとの二国間の協議に応じる姿勢を見せ、2009年11月にはイギリスの外務大臣からモーリシャス首相に対し、イギリスは、モーリシャスの意向を重視しており、モーリシャスとの協議なく、いかなる最終決定は行う意思がないことが伝えられた。

しかし、その後、MPA設置について両国の見解の相違は解消されることがないまま、イギリスは2010年3月にMPAの設置を実施し、MPA内を全面的に禁漁とする措置を導入した。また同年12月には、WikiLeaksを通じて、イギリスとアメリカとの外交文書が漏洩し、その内容は当該MPAの設置の意図が旧島民の帰還の阻止にあることを示唆するものであった⁵。

こうした事態を受け、モーリシャスは、2010年12月にイギリスによるMPAと国連海洋法条約及び関連する国際法との整合性を問うべく、国連海洋法条約第XV部の義務的紛争解決制度の手続の開始を申し立てた。申し立てに基づき、2011年3月には5名の仲裁裁判官が選出され⁶、常設仲裁裁判所(PCA: Permanent Court of Arbitration)を事務局として審理が開始され、2015年3月に管轄権及び本案について以下の判断が下された。

2. 仲裁裁判の概要

(1) 当事国の主張⁷

モーリシャス

本件紛争を国連海洋法条約上の「沿岸国」の権限に関わるものであるとして、当該MPAの設置に関するイギリスの権限の否認と沿岸国としてのモーリシャスの地位の確認を求め

るとともに、イギリスによる MPA の設定が 1965 年にモーリシャスとイギリスの間で作成されたチャゴス諸島の分離に関する「約束 (the Undertakings)」及び国連海洋法条約の諸規定に違反するものであるとして、以下の諸点について判断することを求めた⁸。

第 1 申立：イギリスは、国連海洋法条約第 2 条、第 55 条、第 56 条、及び第 76 条における「沿岸国」の地位を有しないので、MPA 又は、その他の海域を設定する権限を有さない。

第 2 申立：イギリスがチャゴス諸島に関してモーリシャスに対しておこなった約束 (commitment) を考慮して、モーリシャスが国連海洋法条約 56 条(1)(b)(iii)及び 76 条(8)における沿岸国の地位を有していることから、イギリスは一方的に MPA 又は、その他の海域を設定する権限を有さない。

第 3 申立：イギリスは、大陸棚延伸委員会に対して、同委員会がモーリシャスに対して国連海洋法条約 76 条の下でチャゴス諸島に関連する勧告を妨げる、いかなる措置もとるべきではない。

第 4 申立：イギリスが企図する MPA は、国連海洋法条約第 2 条、55 条、56 条、63 条、64 条、194 条及び 300 条、及び 1995 年国連公海漁業協定 7 条における実体上、手続き上の義務に合致しない。

イギリス

本件紛争は両国間の長年に亘る領有権紛争に由来するものであり、領有権紛争が国連海洋法条約第 XV 部の義務的紛争解決制度の管轄権の範囲外にあり、裁判所はモーリシャスの申し立てを却下すべきであると主張した⁹。

また 1965 年にモーリシャスとイギリスの間で作成されたチャゴス諸島の分離に関する文書は、政治的な約束に過ぎず、イギリスはその内容に拘束されることはなく、イギリスによる MPA 設置は関連する国際法に合致したものである。

(2) 裁判所の判断

a. 管轄権に関する判断 (paras. 160-386)

管轄権について裁判所は、以下の判断を下した¹⁰。

モーリシャスの第 1 申立と第 2 申立について裁判所は管轄権を有しない (3 対 2)。

第 3 申立についての紛争は存在しない (全員一致)。

第 4 申立について、288 条 1 項と 297 条 1 項 c に基づき、MPA とイギリスとモーリ

シャスとの間の約束との関連で国連海洋法条約 2 条 3 項と 56 条 2 項、また国連海洋法条約 194 条及び 300 条の整合性を判断する管轄権を有する (全員一致)。

イギリスによる第 4 申立に対する異議申し立てを却下する (全員一致)。

「沿岸国」の地位の確認に関するモーリシャスの第 1・第 2 申し立ては、イギリスとモーリシャスの間に存在するチャゴス諸島をめぐる領有権紛争を本質とするものであり、第 XV 部の管轄権の範囲外のものである。また裁判所は 288 条 1 項に基づき、必要に応じて、付随的な事項についても管轄権を行使することはあるが、真の問題や請求の目的が条約の解釈又は適用に関係しない場合には、紛争と条約が規律する事項との付随的な関係 (incidental connection) を全体として 288 条 1 項の範囲内の問題とするには不十分である。

また、イギリスは MPA を 297 条(3)(a)によって管轄権から除外される「排他的経済水域における生物資源に関する自国の主権的権利」の行使であると主張したが、このような主張はイギリス自身による MPA の設立に関する従来の発言や説明とは合致しない。そして、その詳細については本案で検討するものの、1965 年のイギリスとの約束に基づきモーリシャスが主張する権利は、国際法及び国連海洋法条約の諸規定に関連するものであると暫定的に判断できるので、MPA と 1965 年の約束及び国連海洋法条約との整合性に関する第 4 申立については本案を検討する管轄権を有する。

b. 本案に関する判断 (paras. 387-543)

裁判所は、モーリシャスの第 4 申立てについて、全員一致で以下の判断を下した¹¹。

- ・イギリスがチャゴス諸島周辺の可能な限り (as far as practicable) の漁業権を保障した約束は、領海に関して法的拘束力を有する。
- ・防衛目的での利用が必要なくなった場合には、チャゴス諸島を返還するという約束は、法的拘束力を有する。
- ・チャゴス諸島周辺海域における、あらゆる鉱物資源及び石油の権益をモーリシャスに保全するという約束は、法的拘束力を有する。

イギリスは、チャゴス諸島周辺への MPA に際して、国連海洋法条約第 2 条 3 項¹²、56 条 2 項¹³及び 194 条 4 項¹⁴の義務に違反した。

c. 1965 年合意の法的性質 (paras. 417-433)

当該約束に関する当事国の意思について、合意文書に記載されたモーリシャスの諸権利

は、モーリシャスからチャゴス諸島を分離する見返り (the quid pro quo) として約束されたものであり、モーリシャス側からの要求に応じで受諾までにイギリスの約束は大幅に増大し、記録からは分離を巡る条件によってモーリシャスの独立を妨げようとする兆候は見られなかったこと、さらにこの約束は義務的な表現を用いて作成されていることから、当該文書が自発的な支援についての意思表示とは思われない。

国際関係において、国家は政治的な効果のみを意図して、非常に詳細な合意を作成する場合があるものの、当該合意が拘束的か非拘束的かであるかについては、客観的に決定されなくてはならない。当事国は、締結の際にも、独立の際にも、1965年合意の地位について明確な意思を有していたとは思われないが、領域の分離やその保証といった当該合意の主題や内容から客観的に判断すれば当該約束は法的性質を有するものである。

結果として、当該約束は、当初はイギリス国内法上の合意として、1969年のモーリシャス独立後には国際法上の合意に変容したものと考えられる。仮に1965年の段階でのモーリシャスの同意に瑕疵があり、約束の有効性や拘束力に疑義が生じたとしても、モーリシャス独立後、イギリスは様々な機会を通じてこの合意を再確認してきた。

このイギリスによる約束の反復 (repetition) とそれに対するモーリシャスの信頼 (reliance) によって、1965年合意の法的性質を確認することができる。約束は全体としても、また防衛目的の利用が必要なくなった場合にはチャゴス諸島を返還するとしたものや鉱物・石油資源の利益に関するものなど個別の内容についても繰り返し確認されてきた。特に漁業権について、イギリスが約束に従い、一貫して数十年にもわたり、チャゴス諸島周辺の漁業とモーリシャス漁船の取り扱いとを結びつけて行動し、MPA が設定されるまでは、領海及び EEZ に双方において、長年にわたり無償で漁業免許を付与されてきた。1971年に制定された漁業令では、モーリシャス漁船を除いて、チャゴス諸島周辺 12 海里以内の漁業は禁止された。また 1991年に排他的経済水域が設定された際にも、モーリシャスの漁民には、領海と同じ条件で漁業が認められた。その際、イギリスの高等弁務官の書簡によって、長年の約束と今後もこの約束を尊重する旨が確認され、この制度は、MPA の導入まで継続された。

d. 禁反言 (paras. 434-448)

以上のモーリシャスとイギリスの間の当該約束をめぐるやり取りについて、裁判所は禁反言に言及し、約束に基づく義務の存在を再確認した。

禁反言は、法の一般原則として、国際法上もその存在が認められ、その意義は、国家はその相互関係において信義に従って行動するという原則から、他国の表示 (representation) を信頼して行動した国家の正当な期待を保護することにある。

過去の国際裁判によって、国際法上の禁反言の要件や構成要素が一定程度明らかにされてきた。しかし、国内法における禁反言とは異なり、国際法における禁反言は、事実に関する表示と将来の約束や宣言に関する表示との区別が明確ではない。過去の判決においても、国際法では禁反言を生じさせるような表示の形式について明確な定義が存在しないことが指摘されてきた。以上を踏まえ、(a)国家が明確かつ一貫した表示を言葉、行動、あるいは沈黙によって示した場合、(b)そのような表示が当該事項について権限を有する機関によってなされた場合、(c)禁反言を援用する国家がそのような表示によって利益に反する行為を行うか、損害を被るか、あるいは利益が表示を行なった国家に譲渡された場合、及び(d)そのような信頼が正当なものである場合には、禁反言の援用が可能である。

本件ではイギリスが 40 年以上にわたり、首相や外務大臣といった権限を有するものが表示を続けてきた。さらに、こうしたイギリスによる表示を信頼した結果、モーリシャスは、各種の協力関係を通じてイギリスに利益を与える一方で、独立直後の脱植民地化の機運が高い時期に領有権に関するより直接的な主張をする機会を逸した。よって、モーリシャスは、1965 年の約束について禁反言による保護を受ける立場にあると結論した。

e. 1965 年合意における漁業権の範囲 (paras. 449-455)

裁判所は、既に漁業権に関するイギリスの約束が法的拘束力を有するものであると認定したが、当事者間には、その義務の範囲について争いが残されている。

モーリシャスは、「周旋を行なう」及び「可能な限り」という制限的な表現の範囲内で「最大限の利益」が得られるべきであると主張したのに対し、イギリスは、1965 年における漁業に関する限られた実績と約束の明示的な文言に基づいて、より狭い解釈を主張した。

裁判所は、漁業に関する約束の範囲がイギリスの主張するように、約束が行われた当時の漁業実績によって決定されるとは考えていない。こうした理解は、実際に約束との関係でとられたイギリスの実行とも合致しない。

他方で、約束に基づくモーリシャスの権利が「永続的かつ完全なもの」であるとも考えない。そのような解釈は約束の表現からも否定される。第三国と比較して、モーリシャスは、当該水域において特別な地位を与えられてきた。他の国に漁業許可が認められない場合でも、常に漁業許可を与えられ、規制水域が 200 カイリに拡大されたときにも許可は継続され、常に最優先の取り扱いを受けてきた。こうしたイギリスの行動は、単なる道徳的な義務というよりは、イギリス自身にモーリシャスの権利を尊重する義務の認識があったと解すべきであろう。

モーリシャスの権利とイギリスの義務の範囲は、可能な限り約束の表現に即して解釈されるべきある。また裁判所は、イギリス自身が義務の範囲をどのように考えていたのかも

指針とする。この文脈で、裁判所は約束がいくつかの制限に服する積極的な義務であると考える。義務の積極的な側面は、「確保する (ensure)」や「利用可能なものとする (would remain available)」に見出すことが出来る。また制限は、「合衆国政府と周旋を行なう (should use its good offices with the U. S. Government)」や「可能な限り (as far as practicable)」に見出される。米国から防衛目的でチャゴス諸島を分離するという全体の目的を考慮すれば、アメリカとの関係は避けることが出来ない問題ではあるが、イギリスは、モーリシャスの漁業権を利用可能なものとして確保する義務を負っており、数十年に亘ってこの義務に従って行動し、領海及び 200 海里の水域でモーリシャスの漁業を許可してきた。

裁判所は、モーリシャスがチャゴス諸島の周辺海域、特に領海において、アメリカによる防衛目的の利用やイギリスによる漁業管理に関する裁量の範囲内で、BIOT 当局がモーリシャス船籍の船舶に発行する許可に従って、漁業を行なう権利を享受すると考える。そしてイギリスの裁量は、漁業権を利用可能なものとして確保する義務に合致して行使されなくてはならない。

f. MPA と国連海洋法条約との整合性 (paras. 499-543)

① 2 条 3 項の解釈 (paras. 499-517)

2 条 3 項の性質自体について、モーリシャスは、同条が領海における主権の行使に際して国際法上の要件に従う義務を課するものであると主張したのに対して、イギリスは、同条は記述的なものに過ぎないとした。

裁判所は、同条の英文の表現が曖昧であることを認めつつ、他の言語の表現及びウィーン条約法条約 33 条の規定を考慮し、同条を義務的なものと解するモーリシャスの見解を支持する。この解釈は、国連海洋法条約の構造全体からみた 2 条 3 項の位置づけとも合致するものである。2 条 3 項の語句は、公海に関する 87 条 1 項と同様のものであり、国連海洋法条約が設定した各種の水域に関する規定を一覧すれば、領海、国際海峡、排他的経済水域、大陸棚及び公海には、国家が国連海洋法条約の下での権利の行使に際して、他の国の権利又は義務や国際法の他の規則に従う、あるいは妥当な考慮を払うことが求められている。これらの条文は同じものではないが、国連海洋法条約以外のものへの反致は、全ての海域に関して一貫した方法で解釈されなくてはならない。

裁判所は、交渉の経緯とともに、複数の言語で用いられた条約の用語を、その文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして検討した結果、2 条 3 項は、締約国に対して、その主権を「国際法の他の規則」に従って行使する義務を含んだ条項であるという解釈に到達した。

この解釈に到達しても、なお当事国の間には、「国際法の他の規則」の範囲については

争いが残されている。国際法委員会草案1条2項のコメンタリーには、沿岸国の主権の行使が国際法の規則と合致する形で行われるべきこと、同条における沿岸国の主権の行使に関する制限が網羅的なものと理解されるべきでないこと、領海における出来事は一般国際法により規律されることなどが述べられている。これらのコメンタリーの意味することについて、裁判所は、国際法委員会による草案1条2項は、沿岸国は領海における主権の行使は一般国際法に従って行使される必要があると解していたと考える。草案の基本的な意図は、1982年の国連海洋法条約の採択まで変更された形跡はないので、2条3項における義務は、沿岸国の主権の行使は一般国際法による制約されると結論する。

以上、裁判所は両国による1965年の約束が国際法の一部であるとは考えないが、一般国際法はイギリスに対して、約束に関することを含め信義則に従って行動することを求めていると考える。

② 56条2項の解釈 (paras. 518-519)

2条3項とは対照的に、56条2項は明らかに沿岸国に対して義務を課しているが、当事国には、「妥当な考慮」の意味するところ及びそこから導かれる協議や他国の権利を侵害しないの義務の範囲に関して争いがあった。

「妥当な考慮」の通常の意味からすれば、イギリスは状況やその権利の性質に即して、モーリシャスの権利に対して妥当な考慮を払うことを求められる。この点について、一律の行動の基準が存在する訳ではない。むしろ、国連海洋法条約が求める考慮の程度は、モーリシャスの権利の性質、その重要性、予期される侵害、イギリスが計画している活動の性質と重要性及び他に取り得る手段に依存する。多くの場合、こうした事柄の評価には、必然的に権利を有している国との協議が含まれる。

③ 2条3項と56条2項の適用 (paras. 520-536)

2条3項は、イギリスがモーリシャスの領海に関する権利に対しては信義則に従うことを求めている。また56条2項では、イギリスに対して排他的水域におけるモーリシャスの権利について妥当な考慮を払うことを求めており、裁判所は、モーリシャスの権利は、信義則及び国連海洋法条約上の問題としてその重要性に即して考慮が払われるべきものであると考える。

裁判所は、MPAの設定の初期の段階から二国間の協議に至る2009年2月から2010年4月までのいくつかの出来事に注意を促したい。

まず、MPAについてモーリシャスは、イギリスからではなく、2月9日付インデペンデント紙の報道によって知らされ、その後の会合でもイギリスの意図や計画の具体的な内容については知らされることはなかった。2009年7月21日の会合でも、モーリシャス側は、

MPA の設立に向けた協議の開始と捉え、会合後に公表された共同コミュニケでも、モーリシャスが次回の協議までに両国の合同チームによって問題の検討を行う旨、合意したことを記したにも関わらず、イギリス側にそのような意図はなかった。多くの問題が未決着であり、イギリスが約束した情報提供や多くの共同作業や協議も残されたままだった。

これに対して、イギリスがアメリカと行った協議は、モーリシャスのものとは極めて対照的であり、閣僚レベルでの決定が行われた 1 日後には、アメリカ側と協議が行われ、7 月の段階で、想定されうるアメリカ側からの懸念への対応について内部で検討が行われた。その結果は、2009 年 9 月には BIOT によって正式の報告書としてまとめられた。裁判所は、アメリカとの協議に関するイギリスのアプローチは、「妥当な考慮」の典型例であり、モーリシャスとの間で行われたやり取りに対するひとつの尺度を与えるものであると考える。記録が示すように、アメリカとは時宜に適う形で協議が行われ、情報提供がなされ、英国政府内部でも MPA の設立とアメリカの権益のバランスについて検討されていた。

裁判所は、他方の当事者が満足するまで無制限に協議をする必要があるとは考えないが、イギリスは、モーリシャスに対して最終決定の前の情報提供や協議の機会が与えられるとの期待を生じさせている。2010 年 3 月の段階でも、モーリシャスに対して、最終決定の前に何らかの協議の余地が残されていることを示唆する発言を行っていたにも関わらず、わずか数日後に MPA の設立を発表している。一連の出来事からは、交渉や協議に対する意欲やチャゴス諸島周辺海域における利害のバランスについての責務を見出すことは困難である。

2010 年の 3 月から 4 月の最終段階の出来事に関して、イギリスは 2010 年 4 月 1 日に急遽 MPA の設立を宣言したのかについて説得的な説明をしていない。市民協議が 3 月 5 日は終了し、その結果が報告書として取りまとめられ、3 月 30 日に閣僚に提出された、わずか 2 日後には MPA の設立が宣言されている。MPA 設立のタイミングが選挙日程やその後の政権交代の影響を受けるとしても、裁判所はそのような考慮がイギリスのモーリシャスに対する義務を軽視することを正当化することは出来ない。

裁判所は、イギリスの信義則の義務及びランカスターハウスでの約束に基づく権利及び利益に対して「妥当な考慮」を払うべき義務は、少なくとも協議の義務と権益のバランスのとれた行使を含むものであると考える。協議に関しては、実際にモーリシャスに提供された情報や当事者間の意見交換の状況を考慮すれば、イギリスが協議の基本的な目的を果たしていたかとは考えられない。さらに、イギリスの発言や行動は、モーリシャスに対して今後も意見交換やコメントの機会があるという正当な期待を生み出していた。この期待は、2010 年 4 月 1 日の裏切られることになる。

こうしたイギリスのモーリシャスに対する対応は、同じくチャゴス諸島に利権を有するアメリカに対して取られたアプローチとは対照的である。裁判で示された記録には、意識的な権益のバランス、イギリスによる妥協の提示と保証の意欲、想定される活動に関連したアメリカの懸念に対する理解が示されている。こうした要素の全てがモーリシャスに対するアプローチには欠けている。

結論として裁判所は、イギリスが2条3項と56条2項に違反し、MPAの設立は国連海洋法条約と両立しないものであると結論する。

④ 194条の解釈 (paras. 537-541)

MPAの設定には194条1項と4項が関係するが、当事国間には、1項が義務を生じさせるものなのか、そして4項がMPAに何らかの影響を与えるものなのかについて見解の相違が存在する。

裁判所は、194条の範囲に関する見解の相違に対する回答は、5項に明示されていると考える。194条の対象となる措置は汚染を規制する措置に限定されるものではなく、生態系の保護し保全するための措置にも拡大される。イギリスが繰り返し正当化したように当該MPAはまさにそのような措置である。

MPAの設立に際して、イギリスは、モーリシャスの政策との「政策を調和させるよう努力する」義務を有している。しかし、194条1項は、イギリスに最前の努力を求めるが、他のいかなる行為に優先して海洋環境に関する措置を試みることを求めるものではないし、特定の期限を設けるものではない。そのため、今日までの限られた当該MPAの経過においてイギリスが194条1項の義務に違反しているとはいえない。

これに対して、4項は異なるタイプの義務を課している。裁判所は、イギリスに課された「不当な干渉を差し控える」義務は、56条2項に規定された妥当な考慮を払う義務や2条3項の信義則による義務と機能的に同等のものであると考える。56条2項と2条3項のように、194条4項は、干渉の程度、他の代替可能な手段、そして問題となる権利や政策の重要性の評価に基づいて競合する権利についてバランスのとれた行動を求めている。但し、4項は、権利自体というよりも、「他の国のこの条約に基づく権利の行使に当たって」に限定されており、チャゴス諸島の返還や石油鉱物資源に関するモーリシャスの権利は現に行使されている訳ではない。結果として、194条4項は、領海内における漁業の権利についてのみ適用される。

194条4項の目的のために環境的な考慮が領海におけるモーリシャスの権利の制限を正当化する可能性を排除しない。しかし、そのような正当化には、措置の必要性に対する説明やより制限的でない手段の追求などより真剣な取り組み (significant engagement) が求め

られるだろう。このような取り組みは記録に見られない。結果として、MPA の設立は、194 条 4 項及び領海におけるモーリシャスの漁業に関する権利と両立しない。

3. 最終見解 (para. 544)

環境保護区の宣言が、国連海洋法条約の条項に合致しないと結論付けるのは、海洋保護区の実体的な質や性格、あるいは環境保護の重要性に関して何らかの見解を述べるものではない。裁判所の懸念は、MPA の設置の仕方であり、その内容に関するものではない。当事国には、「主権の傘」の下で必要な範囲で、海洋環境を保護するために相互に満足のいく取極めを得るために、本来、MPA の設定以前に行われるべきだった協議に入る可能性が開かれている。

4. 裁判所内における意見対立：少数意見の概要

以上のように、本件では本案については5名の仲裁裁判官の全員一致で下されたが、管轄権に関しては2名から共同で反対・個別意見が付された¹⁵。

同意見は、形式的にはモーリシャスによる第一申立及び第2申立に対するものであるが、その内容は、裁判所の管轄権行使の在り方を論じる前提として、紛争の性格付け、主要文書である1965年合意の有効性、イギリスによるMPA設置の意図¹⁶及び裁判所による違法性判断の帰結といった本案における主要な論点のほぼ全てについて検討が行われ、多数意見とは異なる見解が示された。

管轄権について、同意見は、モーリシャスの主張に領有権問題の判断が含まれるとしても、国連海洋法条約上の「沿岸国」に対する異なる見解の対立が紛争の主要な部分を占めることには変わりなく、この判断に必要な限りで裁判所が領有権問題について判断を下すことは義務的紛争解決制度で認められた裁判所の管轄権の範囲内であるとした¹⁷。

また、1965年の約束については、チャゴス諸島の分離を一方の条件とする、その内容がモーリシャスの自決権を侵害するものであると同時に、宗主国であるイギリスの「脅迫」の下でなされた交渉によるものであり、国際法上、同意が有効に成立したとはいえないとした¹⁸。さらに本案の最終見解で、イギリスによる当該MPAの一方向的な設置を違法性としながら、その帰結を明言せず、当事者間の協議を促したのに対し、同意見は1965年の約束及び56条2項に違反する当該MPAの設置は無効 (invalid) であると明言した¹⁹。

5. 評価

(1) 国際法上の意義

本件仲裁裁判では、主に国連海洋法条約上の紛争処理手続の管轄権の範囲、紛争の性格付け、主要文書である1965年合意の有効性、国連海洋法条約が認める沿岸国の管轄権とイギリスによるMPA設置の整合性などが論点となった²⁰。なかでも本件では、モーリシャスのチャゴス諸島周辺海域への権利の根拠として1965年合意の有効性が検討され、この際、裁判所は、国際法上の禁反言をイギリスのモーリシャスに対する義務の根拠として援用した。

法の一般原則である禁反言は、従来の国際裁判においても、しばしば禁反言は義務の根拠として主張され、裁判所の検討の対象となってきたが、いずれの事件でも、結論としてその具体的な適用は否定されてきた²¹。しかるに、本件仲裁廷は、国際法上の禁反言について4つの基準を示し、本件に則してその検討を行い、国家を両当事者とする国際裁判では初めて明示的に禁反言に基づく義務の存在を認定した²²。

また、本案の主題であるイギリスの一方的なMPAの設置と国連海洋法条約との整合性との関連で、2条3項、56条2項、そして194条に基づく沿岸国の権利と義務が検討され²³、沿岸国はその管轄権の行使に際して、求められる基準は表現の違いこそあれ、一貫して理解されるべきものであること、また、他国の権利又は義務に対して払われるべき「妥当な考慮」には、通常、関係国との協議が含まれるという解釈が示された²⁴。

この点をMPAに則して一般化すれば、例え国連海洋法条約194条に基づく環境保護を目的とするものであって、沿岸国は一方的にこのような措置を導入できるわけではなく、特に全面禁漁などの他国の権利に影響を与える措置については、本件で指摘されたように関係国との協議を含む「妥当な考慮」を図るための取り組みがなされなければならないことになる²⁵。

(2) 紛争解決への影響

a. 仲裁後の当事者の行動

仲裁判断公表後、イギリスは外務省作成の報告書などにおいて、仲裁判断では領有権問題に対する管轄権も含めてイギリスの主要な主張は受け入れられているとの立場を明らかにしている²⁶。MPAについてもその性格や環境保護の重要性について予断を持たないことが判決中で明言されていることから²⁷、本件判決はその法的有効性に与えるものではないとの前提に立ち、改めてモーリシャスとの間で当該海域における環境保護について協議を求めてゆく方針を示した²⁸。

これに対して、モーリシャスは、MPA の存続やチャゴス諸島に対する主権問題の切り離しを前提としたイギリスの提案に応じることはなく、国際機関の場などを通じて、MPA は国際法上違法・無効であるとする主張とチャゴス諸島の返還を求める従来からの主張を展開している。判決直後の2015年4月に開催されたインド洋マグロ類委員会の会合では、チャゴス 諸島に対する領有権と MPA の違法・無効を主張するモーリシャスと本件判決は MPA の無効を宣言したものではないとするイギリスとの間で議論の応酬が行われた²⁹。その後も、モーリシャスは、アフリカ連合や国連総会の場で、MPA の違法性やチャゴス諸島の返還を求め³⁰、2016年5月には、モーリシャスは国連総会を通じてチャゴス諸島に関する主権の問題を国際司法裁判所に対して勧告的な意見を求める意向を表明している³¹。

b. 国際裁判の利用への示唆

仲裁裁判公表後いち早く同判断に関する評釈を公表した Thomas Appleby は、本件判断によって、本件紛争の利害関係者であるモーリシャス政府、イギリス政府、チャゴス人及び環境保護論者の全てが、それぞれの年来の主張・政策を果たすことが出来ず、「敗者」となると評した³²。

モーリシャスはチャゴス諸島の返還の義務の確認という成果を得た一方で、1965年合意の有効性が認められた結果、防衛上イギリスが必要とする限り BIOT としてイギリスの主権の下に留め置かれることについてのイギリスの立場は正当化されたこととなる³³。そして本件の主題となった MPA についてはその設立の手法のみが違法であるとの判断が下されるにとどまった。結果、前述のように両当事者による判決内容に基づく歩み寄りや協議は見られず、本件手続開始以前と同様の議論の応酬が行われる状態が継続している。

しばしば領有権紛争などに関して国際裁判への提訴は「紛争解決の切り札」として語られる。しかし、本件の国連海洋法条約の紛争解決手続に見られるように各種の国際裁判所はそれぞれの任務及びその設立根拠となる条約に基づき、その管轄権に制約が付されており、紛争の法的側面に限っても部分的な判断しか下すことが出来ない場合も少なくない。また本件における裁判官間の意見の対立は、そうした個々の紛争処理制度の内部においても国際法の解釈適用によって処理すべき「紛争」それ自体の同定や長年に及ぶ包括的な交渉の中で作成され、様々な適用除外や例外が錯綜する管轄権に関する条項を有する国連海洋法条約の下で設置される各種の裁判所が自らの任務を如何に特定し、客観的な基準によって一貫した管轄権を行使することの困難さを示すものでもあった³⁴。

義務的管轄権の有無にかかわらず、紛争の争点の一部を裁判所に付託し、一定の法的見解・救済について判断を求めることは、第三者の関与による事実関係の明確化や法的論点の整理を通じて、紛争の複雑性の縮減や紛争の解決を促進することについての当事者や当

該裁判所の期待が存在する。南シナ海仲裁裁判のように当事国の一方が裁判自体の有効性を争っている場合であっても、本件のように仲裁裁判やその判断の有効性については争いが無い場合であっても、裁判所による「紛争処理」と当事者間の「紛争解決」の隙間を埋めるものは当事者間の外交交渉に他ならない³⁵。国内法における現代型訴訟では、しばしば立法的解決が図られる場合もあるが、国際法では、立法、すなわち新たな法の創造や問題とされた既存の法の変更は容易ではなく、判決後に当事者を中心とする外交が機能しない限り、裁判所の国際法の解釈適用による「紛争処理」と紛争の解決との乖離は放置されることになる。

いわゆる現代型訴訟も含め紛争当事国による部分的な利用が拡大してゆく中で、国際公共財としての国際裁判の形骸化・空洞化を招かないためにも、今後の国際法の解釈適用に基づく紛争解決研究は、判決内容のみならず、裁判利用後の両当事国の発言・行動の変化も含む、法過程が未成熟な国際社会の紛争解決過程において国際裁判が果たす役割とその限界を明確にしてゆく必要がある。また紛争当事国においても各種の裁判手続の利用に際しては、裁判所毎に期待しうる法の見解・救済を、その後の紛争解決ないし紛争管理の過程において如何に用いるのかについてより戦略的な取り組みが求められよう。

以上

*未定稿の内容も含まれていますので、別の雑誌等に最終稿が掲載されている場合には、そちらをご参照下さい。

—注—

- ¹ Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom), PCA Case No. 2011-03, Award of 18 March 2015.
- ² 国際社会の裁判化に伴う「現代型訴訟」の増加については、小寺彰「国際社会の裁判化」『国際問題』No.597 (2010年12月) 3頁。
- ³ See e.g., Lan Ngoc Nguyen, The Chagos Marine Protected Area Arbitration: Has the Scope of LOSC Compulsory Jurisdiction Been Clarified?, *International Journal of Marine and Coastal Law* (Vol. 31, no. 1, 2016), pp. 120-143; Wensheng Qu, The Issue of Jurisdiction Over Mixed Disputes in the Chagos Marine Protection Area Arbitration and Beyond, *Ocean Development & International Law* (Vol. 47, no. 1, 2016), pp. 40-51.
- ⁴ アメリカへの租借に伴うチャゴス人の取り扱いやその後のイギリス国内裁判所及び欧州人権裁判所における訴訟の詳細については、Stephen Allen, *The Chagos Islanders and International Law* (Hart Publishing, 2014), pp. 131-283 参照。
- ⁵ 本公電は、モーリシャス側によって本件手続に証拠との一部として提出された (Notification and Statement of Claim, 20 December 2010, Annex II) が、多数意見は、MPA 設置の目的について特にこの公電の内容を重視しないとした (Chagos Marine Protected Area Arbitration, paras. 542-543)。
- ⁶ 本件仲裁廷は、以下の5名によって構成された Professor Ivan Shearer (President; Australia), Judge Sir Christopher Greenwood CMG QC (UK), Judge Albert Hoffmann (South Africa), Judge James Kateka (Tanzania) and Judge Rüdiger Wolfrum (Germany)。

- 7 当事国の主張の詳細と関連する法的論点については、吉田千枝子「海洋保護区の国際法上の位置づけについて：チャゴス諸島海洋保護区に関する仲裁裁判(モーリシャス対英国)を題材に」上智法学論集 58(3・4)79-118 頁 (2015年3月) 参照。
- 8 Chagos Marine Protected Area Arbitration, para. 158.
- 9 Ibid, para. 159.
- 10 Ibid, para. 547.
- 11 Ibid, para. 547.
- 12 「2条3項 領海に対する主権は、この条約及び国際法の他の規則に従って行使される。」
- 13 「56条2項 沿岸国は、排他的経済水域においてこの条約により自国の権利を行使し及び自国の義務を履行するに当たり、他の国の権利及び義務に妥当な考慮を払うものとし、また、この条約と両立するように行動する。」
- 14 「194条4項 いずれの国も、海洋環境の汚染を防止し、軽減し又は規制するための措置をとるに当たり、他の国のこの条約に基づく権利の行使に当たっての活動及び義務の現行に当たっての活動に対する有当な干渉を差し控える。」
- 15 Dissenting and Concurring Opinion by Judge James Kateka and Judge Rudiger Wolfrum, Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom), PCA Case No. 2011-03, Award of 18 March 2015.
- 16 多数意見では、本件手続きにおいて提出された関連文書から、WikiLeaks によって漏えいした米英間の外交文書で示唆されたような外在的な要因がイギリスの MPA 設置に影響を与えた証拠は見出せないと判断した (Chagos Marine Protected Area Arbitration, paras. 542-543) が、少数意見はこのような見解に疑問を呈している (Ibid, Dissenting and Concurring Opinion, para. 90)。
- 17 Ibid, Dissenting and Concurring Opinion, paras. 16-19. こうした反対意見における管轄権行使に関する見解に対する批判として、Colson, David A.; Vohrer, Brian J., In Re Chagos Marine Protected Area (Mauritius v. United Kingdom) : PCA Case No. 2011-3 : UN Convention on the Law of the Sea Annex VII Arbitral Tribunal, March 18, 2015, American Journal of International Law vol. 109 No. 4(2015) pp. 850-851.
- 18 Ibid, paras. 74-80.
- 19 Ibid, para. 86.
- 20 仲裁判断全体のうち、実質部分の約 6 割が管轄権に関する判断で示されている。
- 21 過去の国際裁判における「禁反言」に関する主張と判断については、櫻井大三「国際法における禁反言：国際裁判例における要件論の展開」『法学新法』116 巻 3・4 号 (2009) 365-394 頁参照。
- 22 Chagos Marine Protected Area Arbitration, paras. 434-448.
- 23 Ibid, paras. 499-536.
- 24 Ibid, para. 519.
- 25 Ibid, para. 519; paras 540-541.
- 26 FCO, Legal Directorate Annual Report 2015, September 2015, p. 18; Jon Lunn, Disputes over the British Indian Ocean Territory: July 2016 update, House of Commons Library, London, Commons Briefing papers SN06908, July 29, 2016, p. 6.
- 27 Chagos Marine Protected Area Arbitration, para. 544.
- 28 FCO, supra note 26, p. 18; Jon Lunn, supra note 26, p. 6.
- 29 IOTC Circular 2015-044: Statement by Mauritius on the ruling of the Arbitral Tribunal in the case of the Republic of Mauritius versus the United Kingdom. IOTC, Victoria, Seychelles; IOTC Circular 2015-045: Statement by UK (OT) on the ruling of the Arbitral Tribunal in the case of Mauritius vs United Kingdom. Victoria, Seychelles.
- 30 See, African Union, Resolution on Chagos Archipelago Doc EX.CL/901(XXVII) – 14/15 June 2015 (Decision No. Assembly/AU/Res. 1 (XXV)).
- 31 Jon Lunn, supra note 26, pp. 3-5.
- 32 Thomas Appleby, The Chagos Marine Protected Arbitration—A Battle of Four Losers? (2015), 27 Journal of Environmental Law, 540.
- 33 イギリスは 2016 年末に更新時期を迎えるアメリカとの協定を更新する既定路線としている。Jon Lunn, supra note 26, p. 8.
- 34 こうした指摘については、例えば、西村弓「海洋紛争と国際裁判」『国際問題』No. 597 (2010 年 12 月) 24-26 頁、奥脇直也「海洋紛争の解決と国連海洋法条約：東アジアの海の課題」『国際問題』No. 617 (2012 年 12 月) 19-20 頁、参照。
- 35 奥脇直也「海洋紛争の解決と国連海洋法条約：東アジアの海の課題」『国際問題』No. 617 (2012 年 12 月) 26-27 頁。

