

国際問題

12月 2012年12月 No.617 電子版

焦点：国連海洋法条約30年

◎巻頭エッセイ◎

国連海洋法条約の歴史的意味 山本草二———1

国連海洋法条約体制の現代的課題と展望 田中嘉文———5

海洋紛争の解決と国連海洋法条約 奥脇直也———16
東アジアの海の課題

国連海洋法条約と海洋環境保護 薬師寺公夫———30
越境海洋汚染損害への対応

アメリカと国連海洋法条約 都留康子———42
“神話”は乗り越えられるのか

●国際問題月表

2012年10月1日—31日———54

国連海洋法条約の歴史的意味

山本 草二

Yamamoto Soji

「海の憲法」と呼ばれて

国際連合海洋法条約は、国連の準備会議で9年の歳月に及ぶ審議を重ねて、1982年によく採択された。その規模と内容からみても、数百年以上に及ぶ近代海洋法の形成と展開の歴史のなかで、ひとつの到達点として、画期的に大きな成果とみるべきものである。

この条約は、本文だけでも320条、ほかに付属書9本、決議4本が加わり、これまでにない長大な量のものである。そこには、従来は各国ごとの国内法令の決定に委ねてきた事項について、一定の基準を定めようとする規定も少なくない。その内容も、各国が海洋の利用について立法・司法・執行の権限を行使する際に協調した処理をするための客観的な枠組みを設けようとするものである。

このような展望と指標に注目して、国連海洋法条約は、しばしば「海の憲法」と呼ばれる。たしかにその内容には、これまでの個別の条約や国際・国内判例、さらに各国の実行のうち共通の国際慣習法として確定した部分を抽出して、成文化した条約（法典化条約）にとどまらないものもある。それ以上に、各国の海洋の利用と規制について客観的な基準と枠組みを提示し、具体的な海洋法制・経済・産業の国内構造のあり方に直接に影響を及ぼす内容の規定も少なくない。これらの条約規定は、各国の国内措置や法制に編入されたり今後の補完的な個別協定により継承されることを前提とするものである。さらに各国の裁量に委ねられる国内措置や法令であっても、このような枠組みに適合するものであれば、広く第三国も妥当なものとして是認するのである。こうした客観性を保持するために、各国は、条約の規定を一括して受諾することを義務づけられるのである。国内事情を理由にして特定の条約規定を選別して適用除外としたり一方的にその内容を変更すること（留保）が禁止されるのも、同じ趣旨によるのである。その意味で、一般に「立法条約」とか「枠組み条約」と呼ばれる。

しかし、この種の条約であっても、国際法である以上、その成立と発効さらに適用には各国の同意を条件とする。国内の憲法のように上下構造による優位性を理由

にして各国に受諾を強制することはできない。したがって、国連海洋法条約を受諾し国内で実施するためには、条約規定が各国の義務をどのように定めているか、その内容を検討して分類する必要がある。

条約の規定は一般に、国内で適用され履行されるための要件と手続きを詳細に定めた実施法の存在が必要である。もっとも、条約規定が定める義務の性質によっては、例外として、正規の手続きで締結され国会の承認、批准、公布施行されれば、国内法の一部として自動的に編入されるもの（自動執行性）とか、国内裁判所で私人が当事者として直接に援用できるもの（直接適用性）など、条約としてはあらためて国内実施法の存在を要件としない、と解される規定もある。しかし、この種の条約規定の実施についても、国内法上の要件と手続きなどあらためて補完が必要かどうか、各国の判断に委ねられる部分が少なくない。国連海洋法条約の内容には航行、資源の開発と配分・保存、海上犯罪の規制など、個人の権利義務に実質的に関連する側面が多くある以上、すべて国内実施法の介在なくして「海の憲法」と言い切れるかどうか、あらためて具体的に考えてみる必要がある。

条約規定の柔軟性

国連海洋法条約の特徴のひとつは、多くの規定について、その枠組みのなかで事案の事情を考えながら各国が裁量によりその意味を確定するという柔軟性を認めていることである。逆に、規定の文言や作成の原点を追ってそこから抽出された一律の論理を用いて一元的な意味を確定することはできない、という立場である。

たとえば、従来は3カイリに及ぶ領海では沿岸国が排他的な管轄権（主権）をもち、その外の公海は「万民共有物」としてすべての国の航行・漁業の自由を認めた。15—16世紀の新大陸発見時代のスペインやポルトガルの領有主張に対抗するため、17世紀後半以来、新興海洋国が提起した自由海論（オランダのグロティウス）と既得権を擁護する海洋領有論（英国のセルデン）の論争を経た結果である。

このような経緯で成立した「狭い領海」と「広い公海」の二元論は、通商、海運、軍事上の先進海洋国の圧倒的な優位のもとで、海洋国際法の一般法則として確立した。「狭い領海」と「広い公海」という区分は厳格に維持されるように、地域ごとの慣行・実績や関係国間だけの合意がある場合に限り、相対的にその例外が許される、としたのである。海洋の利用に関する活動について沿岸国管轄かそれとも船舶の旗国による管轄か、そのバランスをどのように維持するかは、海洋自体の法的地位から直接に推論されたのであり、必ずしもその活動の実施の態様や効果を反映したものではなかった。国連海洋法条約の締結に際して領海12カイリまでと24カイリの接続水域の拡張、200カイリの排他的経済水域（EEZ）の設定、海上犯罪の規制のための国際協力などが強調されたのも、こうした伝統的な神話を補正するものであった。

外国船の領海内通航についても、航行自由に有利に沿岸国の裁量の余地を狭めようとする傾向が認められる。迅速かつ単純に通過するのではなく、徘徊、投錨、停泊を繰り返す行動は、そもそも通航と認められないのでこの場合には外国船の来入を排除できる。さらに、従来どおり沿岸国の平和、秩序、安全を害するものであれば無害通航としては認められないという一般的な規定をおいたほか、武力行使、軍事演習、航空機・軍用機器の発着や積み込み、出入国管理・密輸規制に関する法令の違反、漁業操業、調査、測量など特定の行為は「当然に有害とみなし」、沿岸国はその通航を禁止、阻止できる、とした。それだけ通航の認否についての沿岸国の裁量の範囲は基準化されたのである。具体的にその要件を定めた実施国内法の制定によって、相手国の了解と黙認を得やすくもするのである。

大陸棚は、貴重な漁業資源、臨界状況にある油田、戦略上の位置などの事情により紛争要因を抱えており、とくに400カイリ内外の距離にある両沿岸国は、その境界画定への関心が強い。従前のジュネーブ大陸棚条約（1958年）以来、海岸が向かい合っている国の間での大陸棚の境界画定については、2つの立場が対立した。沿岸から等距離にある重複海域の中間線を一般基準とするか、沿岸陸地の自然延長の限界とか地理・地質学上の基準による衡平原則を主張するかである。国連海洋法条約では結局決着せず、衡平な結果が得られるよう関係国の誠実な交渉と合意により解決することとした。その後の国際判例では、等距離中間線を取りあえずの出発点として引き、島の位置、漁業権や資源開発の実績、海岸線の長さや海域の広さの比例などの「特別事情」があれば、修正を加える、としている。単一の基準を機械的に適用するのではなく、各海域での具体的な事情を考慮しながら、大陸棚の開発と利用をめぐる関係国の利害関係を衡平な結果となるように調整しようとする趣旨である。

公海上で外国船が行なう犯罪について、本来その旗国がもつ刑事管轄権をどこまで排除して、他国が介入できるか、歴史的にみても幾つかの類型がある。

従来から海賊は、営利など私的目的のために他の船舶に対し船貨の略奪や人身の殺傷など広く国際社会の経済・安全・秩序を危うくする「人類共通の敵」であって、いずれの国にも包括的な刑事裁判権が認められる、としてきた。刑法上の「世界主義」の適用として、各国は、内国刑法上の構成要件と訴訟手続きを具体的に定めるほか、公海上での執行措置（拿捕・抑留）、自国の裁判所での起訴・処罰など、広汎な権限をもつ、と定めた。

しかし、他の公海上犯罪については、特別の条約で世界主義の適用を限定するものも少なくない。奴隷取引、麻薬不正売買、重大な海洋汚染、無許可放送、船舶安全阻害（シージャック）、海上テロ活動などの場合である。さらに領海と公海にわたる武装襲撃や、核不拡散原則に違反する核兵器・核物質の技術の移動などのテロ活動についても、海賊並みの世界主義の包括的な適用とするか、限定するか、国連海

洋法条約上は論点となる。その後の特別条約による解決に委ねた部分も少なくない。たとえば、直近の沿岸国が公海上で拿捕したうえ、旗国の裁判のため身柄を引き渡してその結果の通報を求めることにとどめるとか、被疑者が入国してその身柄が領海内に所在する国が抑留のうえ起訴＝処罰をするか旗国に引き渡すか、いずれかを選択する「義務」を負う、とするものである。

今後の課題

以上の典型的な事例にみたとおり、国連海洋法条約は、各国の裁量に委ねる柔軟な規定をおき、国際紛争の処理、補足条約、国内実施法令の整備などによりさらに拡充を進めるという動態性を備えている。条約は自己完結的なものではなく、国際紛争の発生とその適切な処理を想定した規定が少なくない。相手国に対し「けしからん」といった政治・道義上の非難を重ねるのではなく、個別の国際法規の適用上、事実問題の認定や法の解釈について対立が存続してはじめて国際紛争の成立・存在が認められ、協議、国際裁判、調停、国際協力などの平和的な手段による処理手続きを選定するよう義務づけられる。このような国際紛争の処理能力が国際的にも評価され、条約体制の拡充に貢献するのである。

19世紀後半以来、国際海洋法制の創成について米国がとった積極的な態度には、時に一国単独主義のきらいはあっても、その後の関係条約や、国連海洋法条約では包括的に挿入されるようになったのであり、注目すべきものがある。たとえば海上での諸活動に対する米国の管轄権を強化するため、その根拠として新しい「隣接性、連接一体性」という基準を打ち出した点である。活動の行なわれる海域が単に沿岸国の領土に地理的に隣接しているだけでなく、資源が陸地と連接性と継続・一体性を保っている、というものである。オットセイやサケ・マス、エビ・カニなどが繁殖のために定期的に沿岸国の領土や母川に回帰すること、海底地下石油資源が沿岸国の鉱脈と一体として開発されていること、このような沿岸国との特別の連関性を理由に、沿岸国がその保存、管理、育成の措置などに果たした具体的な貢献に注目して、その報奨として資源の採取・配分について優越的な管轄権が認められる、という趣旨である。領域外の犯罪について、内国の社会安全秩序との一体性を理由に、沿岸国の特別の管轄権を容認しようとするのも同じである。

資源の保存やテロ規制など、国際社会の公共利益を維持し達成するために、なお未決着の問題に取り組む際に、今後われわれとしても、このような米国の積極性に対してどう対処するか、海を国際社会の公共財として捉えるのであれば、足許をまず固める必要がある。

国連海洋法条約体制の現代的課題と展望

田中 嘉文
Tanaka Yoshifumi

序

現在、海洋国際法（以下、海洋法）は、2つの異なる思想の交差する地点に位置している。第1は、海洋空間をさまざまな管轄権区域に区分して管理することによって空間秩序を確立しようとする考え方であり、第2は、海洋空間を全体として国際社会の共通利益実現の場と捉える考え方である。第1の考え方は国家管轄権の配分と国家間利益の調整を主眼とする分断的空間秩序を生み出し、第2の考え方は共通利益の保護と実現に焦点をあてた、より統合的な空間秩序を導く。

伝統的に国際法の主たる機能のひとつは国家管轄権の空間的配分であり⁽¹⁾、これは海洋法にもあてはまる。今日、海洋空間は、沿岸国管轄権を基準として、内水、領海、群島水域、接続水域、排他的経済水域（EEZ）、大陸棚、公海、深海底という、複数の区域に区分されている。海洋法はこれらの区域における国家の権利義務を規定し、海における人間の活動は原則として、こうした区域ごとに規律される。このメカニズムを通じた海における国家利益の保護と調整は、海洋法の伝統的かつ主要な機能である。

他方、物理的に海はひとつの単体であるから、海を適切に管理するためには、海を各々の管轄権区域を超えた全体として捉える観点が必要となる。実際、海の管理にかかわるさまざまな問題は複数の国家の管轄権区域にまたがって生じうるため、国家間の国際協力が不可欠である。例えば、ストラドリング魚種（分布範囲がEEZの内外に存在する魚種）や高度回遊性魚種（海洋全体を広範囲に回遊する魚種）にみられるように、ある種の海洋生物は人為的に引かれた境界画定線を越えて移動するため、国際協力なくして、これらの生物資源を適切に保存、管理することは困難である。さらに、国際法において個別国家の利益を超えた国際社会の共通利益の実現の要請が重要性を増しつつある今日の状況と軌を一にして、海洋法においても、生物資源の保存、海洋生態系や海洋環境の保護といった全地球的な問題の解決が重要な課題となっている。こうして、海における共通利益保護のための国際協力の法的枠組みを提供することが、海洋法の新たな、そして重要な役割となる⁽²⁾。

かくして海洋法は、国家利益の調整を目的とする国家管轄権の空間的配分と共通利益の保護を目的とする国際協力の法的枠組みの確立、という二重の機能を併せ持つことになる。海洋法における現代的課題は、この2つの観点から分析されなくてはならない。以上を踏まえて本稿は、主として国連海洋法条約体制が生み出してきた空間秩序に焦点をあてつつ、

そのような秩序が、現在、直面している課題と限界を考察する。さらに、そのような限界を乗り越えて国際社会の共通利益の実現を目指す海洋法の可能性を検討し、海洋法の発展に関するひとつの展望を提示したい⁽³⁾。

1 海洋法における分断的空間秩序の形成とその限界

(1) 分断的空間秩序の形成

海洋空間における国家管轄権の配分は、主権の原理と自由の原理によって規律される。デュピユイ (R-J. Dupuy) は、この2つの原理の相克を次のような言葉で表現している。

「海は常に2つの正反対の風に吹かれてきた。公海から陸に向かって吹く風は自由の風。陸から公海へ吹く風は主権を運ぶ風。せめぎ合うこの2つの力の狭間に常に海洋法は存在してきた」⁽⁴⁾。

伝統的に自由の原理が海を媒介とする海洋強国の国際貿易と商業の発展を目的としていたのに対し、主権の原理は基本的に沿岸国の利益の保護を目的とし、沿岸国管轄権の空間的拡大を志向する。海洋法の体系は、この2つの原理を構造的支柱にして組み立てられてきたのである。

近代的意味における海の分断的空間秩序は、領海制度の成立と密接に結びついている。近代的な領海理論は、近代国家の観念を明確に提示した最初の国際法学者ヴァッテル (Vattel) によって確立されたと言われる⁽⁵⁾。1758年に出版された主著『国際法』において、ヴァッテルは次のように述べる。

「一国が海の一部を占有するとき、陸地についてわれわれが述べてきたものと同じ理由に基づき、その国は当該海域に支配権と領有権をもつ。この海の部分は当該国家の管轄権の下におかれ、かつ、その領域の一部となる。主権者は、この海域に命令を下し、そこに法を制定し、その法を侵犯する者を処罰することができる。一言で言えば、主権者はその海域に陸地と同じ権利、すなわち一般に国家の法によって付与されたすべての権利をもつ」⁽⁶⁾。

他方でヴァッテルは、国家による公海の占有を否定した⁽⁷⁾。その結果、国家による占有の可否を基準として、領海と公海とは明確に区別されることになる。そのうえでヴァッテルは、慎重な表現を用いながらも、領海と海峡における無害通航権の考え方を認めている。彼は次のように述べる。

「一国に属する海のこれらの部分はその領域に含まれる。その国の合意に反してそこを航行することはできない。しかし、その国は自己の義務に反する罪を犯すことなしには、嫌疑のかけられない船舶に、無害利用を目的とする当該海域へのアクセスを拒否することはできない」⁽⁸⁾。

ヴァッテルの考えによれば、領海と公海の二元的区分を認めつつ、航行目的のためには、この両者は無害通航権によって結びつけられることになる。このヴァッテルの見解のなかには、海洋法における空間秩序の原型を見出すことができると思われる。

その後、領海と公海という海の二元的空間秩序は、国家実行を通じて次第に確立されてゆく。一例として、1893年のベーリング海オットセイ事件において仲裁裁判所は、沿岸国

(この場合アメリカ合衆国)は3カイリ以遠の公海において管轄権を行使することはできないと判示した⁽⁹⁾。これは、沿岸国は3カイリまでは管轄権を行使できると解される。その意味で本件は、海における二元的空間秩序を認めた判決と考えられる。また、1930年のハーグ国際法法典化会議では、領海の幅員については合意することができなかったものの、領海に沿岸国の主権が及ぶという点に関しては、すべてではないが、大多数の国家が合意したのであった⁽¹⁰⁾。

第2次世界大戦後になると、沖合にある天然資源の確保を主たる目的とし、沿岸国管轄権の空間的拡大が始まる。その結果、公海へ向けた沿岸国の管轄権の拡大を基礎づける主権の原理と伝統的な海洋の自由を守る自由の原理は激しくせめぎ合い、海の空間秩序は大きく動揺することになる。

さて、海の空間的区分に関し、第1次国連海洋法会議を経て採択された1958年公海条約第1条は次のように規定する。

『公海』とは、いずれの国の領海又は内水にも含まれない海洋のすべての部分をいう。

この規定は、海洋を内水、領海、公海の3つに区分している。内水と領海は共に沿岸国の領域主権に服するから、公海条約は基本的に伝統的な海の二元的秩序を法典化したと考えてよいであろう。さらに、1958年のジュネーブ海洋法条約は、接続水域(領海条約第24条)と大陸棚(大陸棚条約)について規定している。接続水域は「領海に接続する公海の水域」(領海条約第24条1項)であるから、海洋空間の基本区分としては公海の一部とみなされる。大陸棚は、「領海の外にある海底区域」(大陸棚条約第1条)であって、その上部水域は公海である(同条約第3条)。こうして海底にも新たな区分が導入されたのである。

次に、第3次国連海洋法会議を経て1982年に採択された国連海洋法条約第86条は、次のように規定している。

「この部〔第VII部公海〕の規定は、いずれの国の排他的経済水域、領海若しくは内水又はいずれの群島国の群島水域にも含まれない海洋のすべての部分に適用する」。

この規定から、国連海洋法条約は、基本的に海洋空間を内水、領海、排他的経済水域、群島水域、公海の5つに区分していることがわかる。これらに加えて国連海洋法条約は、接続水域(第33条)、大陸棚(第VI部)と深海底(第XI部)に関する規定をおいている⁽¹¹⁾。以上のように、海洋法における空間秩序は、主権の原理と自由の原理を構造的支柱として、領海と公海という二元的空間秩序から国連海洋法条約によって生み出された多元的空間秩序へと変容した⁽¹²⁾。大局的にみて、第2次世界大戦以前の海洋では自由の原理が優り、それ以後は、主権の原理が沿岸国管轄権を空間的に拡大するための起動力として強く作用したと観察される。このような分断的空間秩序の形成過程において、海における国家の経済的、政治的利益の保護と調整こそ、海洋法に課せられた中心的役割であったと考えられる。

(2) 分断的空間秩序の限界

場所(空間)を基準とする国家管轄権の配分が国際法の基本であり、実際に地球上の土地

は国家によって分断されている以上、同じメカニズムが海においても適用されるのは不思議ではない。しかしながら、このようなメカニズムに関しては、次のような限界ないし問題点を指摘しておかなければならない。

まず、このメカニズムに内在する第1の問題は、境界画定である。分断的空間秩序に基づく海洋法が機能するためには、何よりもまず、沿岸国の管轄権に服する海洋空間の範囲が画定されなくてはならない。海洋法上、各管轄区域の海側の限界は、原則として沿岸からの距離によって限界づけられる。しかし問題となるのは、隣接ないし相対する複数の沿岸国管轄権の空間的範囲が重複する場合である。この場合、国家間の合意により、重複する海域の境界画定が必要となる。重複する海洋空間の画定がなされない限り、当該空間における安定的な海洋活動は望めないからである。しかし、海洋境界画定に関し国連海洋法条約は高度に抽象的な規定しか含んでおらず（第74条1項、83条1項）、この分野の国際法は不確定な要素を多分に含んでいる。確かに海の境界画定に関し国際判例は、「等距離・中間線プラス関連する事情」に要約されるフォーミュラに収斂する方向にあると観察される。他方、国家実行上、現実には数多くの海域で境界画定がなされておらず、国家間の合意による境界画定の困難さがうかがわれる。とりわけ日本をとりまく海域は、世界でも最も境界画定が難しい海域と言われている⁽¹³⁾。事実、日本と中国との間の排他的経済水域・大陸棚の境界は画定されていないし、日本と韓国との間では、対馬海峡西水道区域は1974年の日韓大陸棚北部協定（1978年発効）により大陸棚の境界画定がなされたが、南部は主張の重複する区域を共同開発区域としている。日本と韓国との間の排他的経済水域に関しては、1998年の日韓漁業協定（1999年発効）は、大陸棚境界画定線と一致する漁業暫定線を設定したが（第7条）、北部（竹島周辺）と南部では暫定水域を設定するにとどまっている。いずれにせよ海の境界画定は、海洋法における分断的空間秩序が機能するための基本的条件である。

第2の問題点は、生態学的考慮の欠如である。国連海洋法条約が規定するとおり、海洋法上の管轄権区域の空間的範囲は、原則として沿岸からの距離によって決定される。ここでは海の生態系の一体性やそれをとりまく環境要因は一切考慮されない。その結果、沿岸国によって設定された管轄権区域の限界線は、海洋生物の生態や海の生態系の分布とは必ずしも一致しないことになる。海洋生態系と人為的に引かれた管轄権区域の限界線ないし境界画定線との乖離は、海の生物資源や生態系の保護に関し困難な問題を引き起こす。例えば海洋生物資源の保存に関し、生態系のすべての要素とその相互連関を包括的に考慮した措置を求める生態系アプローチの適用が、次第に海洋生物資源の保存に関する諸条約のなかに規定されるようになってきている。しかし、海における自国の管轄権区域と生態系とが一致しない以上、一国のみで適正に生態系アプローチを適用するには限界がある。実際、沿岸国の管轄権の下にある海洋空間（例えば、排他的経済水域）における保存措置と国家管轄権の空間的限界を越えた場所（公海）における保存措置との一貫性をどのようにして確保するのかという問題は、困難な課題のひとつである。

第3に、これまで海の空間秩序を基礎づけてきた主権の原理と自由の原理自体の妥当性が問い直されなければならない。例えば、海の生物資源の枯渇はすでに深刻な問題となって

おり、*laisser-faire*（自由放任主義）に基づく公海における漁獲の自由は、今や正当性を失いつつあるように思われる⁽¹⁴⁾。他方で、この問題を主権の原理に基づき、沿岸国管轄権の及ぶ空間的範囲を拡大することによって解決することは現実的とは思われない。海洋法の歴史が示すとおり、沿岸国は国家管轄権の及ぶ空間的範囲が自国の利益を保護するために不十分であると判断した場合、自国の管轄権の範囲をさらに沖合に向けて拡大する傾向が認められる。今日では、しかし、生物資源保存を目的として200カイリ排他的経済水域の限界を越えて沿岸国の管轄権を拡大することは海洋法に反するのみならず、新たな国際紛争を引き起こす危険を冒すことになる。スペイン・カナダ間の漁業管轄権事件（Estai号事件）はその証左である。さらに、主権の原理も自由の原理も本質的に国家利益の拡大を媒介する原理である点に注意しなければならない。したがって、この2つの原理のいずれかに基づいて、生物資源の保存や海洋生態系・海洋環境の保護といった国際社会全体の共通利益にかかわる課題に対処するには限界がある。

第4に、これは必ずしも分断的空間秩序に由来する限界ではないが、海洋法の履行確保に関する問題にも触れておかななくてはならない。国際法規則の遵守は、ふつう、相互主義によって確保される⁽¹⁵⁾。相互主義は国際社会および国際法の分権的性質に由来しており、そのような構造が変わらない限り、国際法上の義務の遵守を確保するためのメカニズムとして、その重要性は否定しえない。しかし、個別国家の利益を超えた国際社会の共通利益概念が認識されるにしたがって、人権保護に典型的にみられるように、相互主義では国際法上の義務の遵守を確保できないケースがみられるようになってきている。同様の現象は、海洋法においても生じている。例えば、健全な海洋環境は人類や他の生物の生存にとって不可欠な条件のひとつであるが、ある国が海の環境保護条約に違反して汚染物質を排出したからといって、他国が同じように汚染物質を排出するのであれば、条約の目的自体が失われてしまうことになる。したがって、海洋汚染の防止に関する国際法の履行確保を相互主義に依拠させることは困難だと言わなくてはならない。同じことは、海洋生物資源・生態系の保存、海賊や海上犯罪の抑止にもあてはまる。また相互主義は、すべての国家が国際法上の義務を履行するうえで同じ能力を有すると *a priori*（経験に基づくことなくあらかじめ）に仮定しているように思われるが、現実には経済的、技術的制約のために、義務の履行が困難な国家も存在する。この場合、相互主義を適用しても義務履行の確保にはつながらない。そこで、海にかかわる国際社会の共通利益を保護するためには、相互主義とは異なる別のメカニズムを探求しなければならない。

2 「国際利益空間」としての海洋

(1) *Domaine public international* / 「国際利益空間」の概念

分断的空間秩序のもつ以上のような限界を踏まえて、次にわれわれは、フランスの学者たちによって提示されてきた '*domaine public international*' ないし「国際利益空間」の概念に目を向けなくてはならない⁽¹⁶⁾。ここでまず注目されるのは、セル（Scelle）の '*domaine public international*' 概念である。セルによれば、組織されたすべての社会は、ある段階で '*domaine*

public' (公物) が必要となる。ある特定の物および空間は、社会的必要性の故に 'domaine public' に充当される。国家がそのような 'domaine public' をもつと同様に、国際法も特定の物ないし空間を 'domaine public international' に割り当てることができる。具体的にセルは海洋を 'domaine public international' の例に挙げている⁽¹⁷⁾。そして次のように述べる。

「領海と公海との間に自然の限界を見出すのは不可能であり、領海・公海とも必然的に *domaine public international* の一部をなす。なぜなら、もし領海へのアクセスが自由でないのなら、海の航行は不可能になるからである。停泊、避難、補給なしに航行はできない。したがって、海の一体性なくして国際交易はありえない。領海という概念はフィクションであり、せいぜいのところ公海の利用に付随する手続であることは明らかであり、そうでなくてはならない」⁽¹⁸⁾。

このセルの見解は、海洋の一体性とその共同利用に焦点をあてた空間の捉え方を示している。もとより、実定法上、領海が沿岸国の領域主権に服する空間として、国家領域の一部をなすことをセルが知らなかったわけではない。しかしセルはこれを批判し、沿岸国は海洋空間に対し、国際社会の機関として、いわゆる機能の二重性 (*dédoulement fonctionnel*) にしたがって管轄権を行使するという考え方を提示している。この考え方によれば、国際社会には、立法、執行、司法機能を果たす固有の機関が存在しないため、これらの基本機能は国家によって果たされるほかはない。かくして国家は、国家機関であると同時に国際社会の機関として、国際社会の基本機能を果たすのである⁽¹⁹⁾。

次にリュジエ (Ruzié) は、'domaine public international' を次のように定義する。すなわち、「その利用が国際共同体全体または少なくとも幾つかの国家の住民の利益にかかわる空間の総体である」⁽²⁰⁾。リュジエによれば、それらの空間が領域主権に服すると否とにかかわらず、それらの法的制度は、この共通利益のゆえに特別な規則によって規律される。具体的には、海洋、河川、大気空間および宇宙空間が 'domaine public international' に含まれる。ここで言う 'domaine public international' は、その利用が国際社会の共通利益にかかわる空間であって、それが国家の領域主権に服すると否とは問わない。実際、リュジエの言う 'domaine public international' には国家の領域主権の及ぶ内水、領海、国際運河、国際河川、領域上空も含まれている。グエン・クオック・デイン (Nguyen Quoc Dinh) も、1975年に出版された教科書の初版のなかで同様の考え方を示している⁽²¹⁾。

他方、バステッド (Bastid) は、1976—77年のパリ第二大学の講義録において、同様の考え方を「国際利益空間」 (*espaces d'intérêt international*) という概念で表わしている。バステッドによれば、「われわれは国際共同体の利益にかかわる空間、あるいは、複数の国の住民の利益に直接かかわる空間を国際利益空間と呼ぶことができる」⁽²²⁾。具体的には、リュジエやグエン・クオック・デインとはほぼ同様に海洋空間、河川、大気および宇宙空間が挙げられている。国際法上の 'domaine public international' が国内法における 'domaine public' と著しく異なる点に鑑みて、この概念は、バステッドにならって「国際利益空間」と呼ぶほうがより適切かもしれない。

いずれにせよ、'domaine public international' ないし「国際利益空間」は、もっぱら空間利用

に関する共通利益に基礎をおく概念である。ここで国際社会の共通利益の保護を基礎づける原理を仮に「(人類の) 共同体原理」と名づけるならば、‘domaine public international’ ないし「国際利益空間」は共同体原理に立脚した空間の捉え方であると言えるであろう。その意味で「国際利益空間」の概念は、主権の原理と自由の原理を基礎として空間を区分する考え方とはまったく次元を異にする空間の捉え方だと言わなくてはならない。ここで注意しなければならないのは、「国際利益空間」の概念は、海洋の空間的区分を否定するものではないという点である。実際、リュジエ、グエン・クオック・デイン、バステイドは、領海が沿岸国の領域主権に服することをはっきりと認めている⁽²³⁾。したがって、‘domaine public international’ ないし「国際利益空間」の概念は、空間の区分を認めつつ、同時に当該空間全体を国際社会の共通利益を実現するための場と捉える見方であると言える。このような考え方は、海洋空間における共通利益の保護に理論的基礎を提供するとともに、多様化した海洋の制度の理解に示唆を与えるように思われる⁽²⁴⁾。

(2) 海における共通利益実現のための3つのモデル

以上を踏まえて次に、海洋法における共通利益の保護のための具体的メカニズムの考察がなされなくてはならない。紙幅の都合上、この課題について、ここで立ち入った検討をすることはできないが、作業仮説として、次の3つのモデルを提示しておくのが適当であろう⁽²⁵⁾。

まず第1のモデルは、国際組織を通じた共通利益の保護である。これは、最も制度化されたモデルであり、国際海底機構がそれにあたる。「深海底及びその資源は、人類の共同の財産である」(国連海洋法条約第136条)。かくして深海底とその資源は、海洋法における第3の原理と言うべき人類の共同財産原理によって規律される。この原理に基づき、深海底とその資源は、人類全体の利益のために(同条約第140条)、国際海底機構によって集中的に管理される。人類の共同財産原理は、伝統的に海洋法を規律してきた主権の原理と自由の原理とは異なり、人類全体の利益の実現を目的とする。その意味で、これは、一種の——しかし唯一のではない——共同体原理とみなすことができるであろう。

国際海底機構は、深海底活動を管理するため、深海底の探査・開発に関する広範な立法管轄権を有している⁽²⁶⁾。実際、国際海底機構は、立法管轄権を行使して必要な規則が国際海底機構の理事会における審議を経て総会によって承認され、国連海洋法条約採択当時、予見できなかった課題に柔軟に対応している⁽²⁷⁾。例えば、2010年には「区域における多金属性硫化物の概要調査及び探査に関する規則」が国際海底機構の理事会における審議を経て総会によって承認され、さらに2012年に同機構の理事会は「区域におけるコバルトリッチクラストの概要調査及び探査に関する規則」を採択した。これらの規則では、予防的アプローチの適用をはじめ、深海底の環境保護に配慮がなされている点に注意したい。また国際海底機構は、関連規定の履行を確保するために必要な執行管轄権を行使することができる。これは、契約者の不服従に対しその権利を停止・終了させ(国連海洋法条約附属書Ⅲ第18条1項)、金銭罰を課し(附属書Ⅲ第18条2項)、同機構の構成国としての権利および特権の行使を停止し(第185条)、深海底における活動から生ずる海洋環境に対する重大な損害を防止す

るために、操業停止を含む緊急命令を発する権限（第165条2項(k)、第162条2項(w)）を含んでいる。こうした国際海底機構の立法・執行管轄権は、国連海洋法条約にしたがって深海底活動に携わるすべての者に対して及ぶ。しかもそれは、国家を媒介とすることなく、操業者に対して直接的に行使されるのである。さらに、国際海底機構の管轄権は、機構による許可および管理なしに、いかなる者も国連海洋法条約に規定する深海底活動をなしえないという意味において排他的であるとみることができる。こうして国際海底機構は、国際組織を通じた集中的な共通利益実現に関するひとつのモデルを提供すると思われる。

第2のモデルは、機能の二重性に基づく国家管轄権の個別的行使である。ここで注目されるのは、国連海洋法条約第218条に規定されている寄港国による執行である。同条1項は次のように規定する。

「いずれの国も、船舶が自国の港又は沖合の係留施設に任意にとどまる場合には、権限のある国際機関又は一般的な外交会議を通じて定められる適用のある国際的な規則及び基準に違反する当該船舶からの排出であって、当該国の内水、領海又は排他的経済水域の外で生じたものについて、調査を実施することができるものとし、証拠により正当化される場合には、手続を開始することができる」。

この規定によれば、寄港国は、自国に被害が生じていなくても、公海における外国船舶による船舶起因汚染防止に関する違反について、執行管轄権を行使することができる⁽²⁸⁾。これは、寄港国が、国際社会の機関として、海洋環境保護のために管轄権を行使することを認めるメカニズムと考えることができる。ここに、セルの言う機能の二重性のひとつの事例を見出すことができると思われる⁽²⁹⁾。前述のように、国際社会には海洋法（国際法）を立法し執行するための集権的機関が存在しない以上、共通利益実現のための海洋法の履行確保は、原則として個々の国家によって行なわれるほかはない。したがって、機能の二重性による海洋法の執行は、集権的機関を欠く国際社会における共通利益の保護・実現のためのメカニズムとして、検討に値するように思われる。しかしながら、機能の二重性に関しては、少なくとも3つの限界を指摘しておかなくてはならない。すなわち、各国のインセンティブの欠如、適用に際しての調整の欠如ないし散発性、共通利益の名の下に特定の国家ないし国家群の政策を正当化する危険性、である。こうした限界に対処するためには、機能の二重性に基づく法の執行をより制度化することが求められるであろう。

そこで、第3のモデルとして、機能の二重性に基づく国家管轄権の制度的行使が検討されなくてはならない。この点に関し注目されるのは、寄港国によるコントロール（ポートステートコントロール）である。ポートステートコントロールは、海上人命条約、海洋汚染防止条約といった条約に基づき、寄港国が、自国の港に立ち寄った外国船舶が条約に規定されている基準を満たしているか否か、船舶およびその設備、書類等を検査する手続きである。すなわち、自国に損害が生じているか否かにかかわらず、関係する条約の遵守を確保するため、寄港国が外国船舶の検査を行なうのである。これは、寄港国が、国際社会の機関として、海洋環境や人命の保護のために一定の管轄権を行使するメカニズムと考えることが

できるであろう。現在、ポートステートコントロールをより制度的に実行するため、覚書に基づいて9つの協力体制が出来上がっている⁽³⁰⁾。こうした協力体制は、寄港国が適用する共通の基準を定め、ポートステートコントロールがより統一的に実行されるよう確保することを目的としている。その意味で、こうした協力体制は、機能の二重性に基づく国家管轄権の行使を、ある程度まで制度化するメカニズムとみることができるであろう。

結 語

現在、海洋法が直面している課題の多くは、海洋の空間秩序および当該空間を規律する原理にまでつながる問題である。主権の原理と自由の原理を支柱とする分断的空間秩序が海洋法の基礎であることは明らかであり、この2つの伝統的原理の重要性は疑いえない。しかしながら、海をめぐる問題群は、常に主権の原理と自由の原理の調整によって解決できるわけではない。国家管轄権の限界を超える海洋空間の環境保護にみられるような国際社会の共通利益の保護にかかわる問題を、伝統的な2つの原理の調整によって解決するのには無理がある。人類にこの問題に取り組む意思があるのなら、どうしても第3の原理、すなわち共同体原理を海の空間秩序に導入する必要があると思われる。そうしたうえで、この原理に基づく共通利益実現のためのメカニズムを確立してゆかなくてはならない。共同体原理は、今のところ海洋法の一部に反映されているにすぎないが、海に関する国際社会の共通利益の保護が人類にとって重要な課題となるにつれ、この原理は次第に重要性を増してゆくとと思われる。

- (1) 太寿堂鼎「領域および特殊領域」、藤田久一・中村道・小川芳彦・林久茂・太寿堂鼎・高林秀雄・金東勲著『国際法1（第2版）』、蒼林社、1985年、161-162ページ；C. Tomuschat, "International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of A New Century," *Recueil des Cours (RCADI)*, Vol. 281 (1999), p. 57.
- (2) 「国際社会の共通利益」とは、定義から出発するのではなく、何が「共通利益」であるのか、実行と経験によって、不断に吟味されるべき概念である。
- (3) 本稿で言及した個々の論点に関しては多くの優れた研究がなされているが、紙幅の都合上、注は最小限にとどめた。
- (4) R-J. Dupuy, "The Sea under National Competence," in R-J. Dupuy and D. Vignes, *A Handbook on the New Law of the Sea*, Vol. 1 (1991), Dordrecht: Nijhoff, p. 247; See also D. P. O'Connell (I. A. Shearer ed.), *The International Law of the Sea*, Vol. I (1982), Oxford: Clarendon Press, p. 1.
- (5) 高林秀雄、『領海制度の研究——海洋法の歴史（第3版）』、有信堂、1987年、41-43ページ。
- (6) E. de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, 1758, Liv.1, Chap. XXIII, section 295.
- (7) *Ibid.*, section 281.
- (8) *Ibid.*, section 288. この点について次を参照。藤田久一「領海における通行制度の史的展開——軍艦通行フォーミュラの挫折」、林久茂・山手治之・香西茂編『海洋法の新秩序』、東信堂、1993年、74-76ページ。
- (9) *Fur Seal Arbitration*, Proceedings of the Tribunal of Arbitration, convened at Paris under the Treaty between the United States of America and Great Britain, concluded at Washington February 29, 1892, for the

- Determination of Questions between the Two Governments Concerning the Jurisdictional Rights of the United States in Waters of the Bering Sea, Vol. I (1895), Washington, D.C.: Government Printing Office, p. 78.
- (10) Cf. League of Nations, C.351 (b). M. 145 (b). 1930. V. Annex V, Report Adopted by the Committee on April 10th, 1930, reproduced in Rosenne, *League of Nations*, Vol. 4, p. 1411.
- (11) 海洋の基本区分に関しては次を参照。桑原輝路『海洋国際法入門』、信山社、2002年、14-16ページ。
- (12) 深海底（区域/Area）は人類の共同財産という別の原理で規律される。この点には第2節第2項で触れる。
- (13) 古賀衛「日本周辺の海洋境界画定をめぐる法的諸問題」、栗林忠男・杉原高嶺編『日本における海洋法の主要課題（現代海洋法の潮流・第3巻）』、有信堂、2010年、193ページ。芹田健太郎『島の領有と経済水域の境界画定』、有信堂、1999年、239-243ページ。芹田健太郎『日本の領土』、中公文庫、2010年、256-262ページ。西村弓「日中大陸棚の境界画定問題とその処理方策」『ジュリスト』No. 1321（2006年）、51-58ページも参照せよ。
- (14) 坂元茂樹「公海漁業の規制と日本の対応——IUU漁業めぐって」、栗林・杉原編、前掲書（注13）、294ページ。
- (15) 「相互主義」という言葉は多義的であるが、ここでは、「超越的権力がなく、主権国家が並存する国際社会で、国際法が形成され、遵守される要因として、お互いに相手国が自国に対して同様の待遇を与えるとの期待（やおそれ）」が働くという意味で用いる。この点につき次を参照。佐分晴夫「相互主義」、国際法学会編『国際関係法辞典（第2版）』、三省堂、2005年、560ページ；B. Simma, “Reciprocity,” in R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV (2000), Amsterdam:North-Holland, pp. 29-33.
- (16) *Domaine public international* は日本語で「国際公域」と訳されるが、ここで取り上げる *domaine public international* は、ふつう、この訳語で用いられる意味とは異なるので、あえて原文を用いることにする。*Domaine public international* の概念について次を参照。桑原輝路「国際公域の観念」『一橋論叢』第97巻6号（1987年）、867-877ページ。
- (17) G. Scelle, *Manuel élémentaire de droit international public (avec les Textes essentiels)*, Paris: Les éditions Domat-Montchrestien, 1943, pp. 275-276.
- (18) G. Scelle, “Plateau continental et droit international,” *RGDIP*, tome 59 (1955), p. 52; See also Scelle, *supra* note 17, p. 279.
- (19) Scelle, *supra* note 17, pp. 283, 318, 334, 336. *Dédoublement fonctionnel* は、ふつう「二重機能」と訳されている。セルの二重機能については、次を参照。G. Scelle, “Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel,” in *Rechtsfragen der internationalen Organisation, Festschrift für Hans Wehberg zu seinem Geburtstag*, Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 1956, pp. 324-342; 西海真樹「『国家の二重機能』と現代国際法——ジョルジュ・セルの法思想を素材として」『世界法年報』第20号（2001年）、77-106ページ。
- (20) D. Ruzié, *Droit international public*, 7e édition, Paris: Dalloz, 1987, p. 82. のちにリュジエの教科書は Gérard Teboul との共著となったが、その最新版でも、この概念は用いられている。D. Ruzié et G. Teboul, *Droit international public*, 21e édition, Paris: Dalloz, 2012, p. 121.
- (21) Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public*, 1er édition, Paris: L.G.D.J., 1975, p. 525. 第2版以降、“*domaine public international*” という用語は用いられなくなっているが、この概念が放棄されたわけではない（桑原、前掲論文〔注16〕、872ページ）。2009年の第8版では、「空間の国際制度」というタイトルの下、海洋、国際運河・河川・湖、空および宇宙空間が論じられている。
- (22) Mme P. Bastid, *Cours de droit international public (Les Cours de Droit)*, Paris: Université de Paris, 1976-1977, p. 1221.

- (23) Nguyen Quoc Dinh, *supra* note 21, p. 526; See also, Ruzié, *supra* note 20, p. 96; Bastid, *supra* note 22, p. 1262.
- (24) 桑原、前掲論文（注16）、874ページ。
- (25) この課題についてより詳しくは、Yoshifumi Tanaka, “Protection of Community Interests in International Law: The Case of the Law of the Sea,” *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 15 (2011), pp. 329–375を参照。
- (26) 国連海洋法条約第145条、146条、147条2項(a)、160条2項(f) - (i) (ii)、第162条(o) - (i) (ii)、附属書Ⅲ第17条1項。
- (27) この点につき詳しくは次を参照。J. Harrison, *Making the Law of the Sea: A Study in the Development of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, pp. 115–153.
- (28) 他国の内水、領海または排他的経済水域内における排出違反については、第218条2項の定める条件に従わなくてはならない。
- (29) 水上千之『海洋法——展開と現在』、有信堂、2005年、252ページ。
- (30) 1982 Paris Memorandum of Understanding (MOU), 1992 Viña del Mar Agreement (or Latin-American Agreement), 1993 Tokyo MOU on Port State Control, 1996 Caribbean MOU, 1997 Mediterranean MOU, 1998 Indian Ocean MOU, 1999 Abuja MOU, 2000 Black Sea MOU, and 2004 Riyadh MOU. さらに、1995年に採択されたEC Council Directive 95/21/EC on Port State Controlがある。

たなか・よしふみ コペンハーゲン大学准教授
<http://jura.ku.dk/english/>
Yoshifumi.Tanaka@jur.ku.dk

海洋紛争の解決と国連海洋法条約

東アジアの海の課題

奥脇 直也

Okuwaki Naoya

1 海洋法条約の紛争解決制度

国際連合海洋法条約（以下、海洋法条約と略）が1994年11月16日に発効してから30年になろうとするが、この間、海洋紛争の解決方式に大きな変化があったというわけではない。海洋法条約によって、海洋法の整備は大幅に進められた。海洋を利用する船舶の大型化・高速化、大規模漁業の発展、海底鉱物資源の産業社会にとっての重要性の増大、さらに海洋環境の劣化・漁業資源の枯渇と生態系の破壊の進展といった要因が、新しい海の秩序の必要を認識させた。そのために排他的経済水域（EEZ）、深海底制度、国際海峡制度、群島国家などの新たな制度の枠組みが創設されるとともに、海洋環境保全や海洋科学調査について新たなレジームが設けられた。こうした多様な制度間の調整と海洋法条約の枠組みのなかでの条約の一体的運用を確保するために、「拘束力を有する決定を伴う義務的解決」による紛争解決の制度も導入され、国際海洋法裁判所（ITLOS）が新たに設置され、国際司法裁判所（ICJ）、付属書VIIおよびVIIIに基づく仲裁裁判所など、複数の裁判所による海洋法条約上の紛争の裁判による解決の道筋を整えた。

しかしながら、常設国際司法裁判所（PCIJ）やICJが、海洋法に関する多くの先駆的な判例を形成し、海洋法の発展に寄与したのに比べて、海洋法条約の紛争解決制度がうまく機能したとは言えない。ちょっとみただけでも、PCIJにはロチュス号事件があり、ICJの時代には、コルフ海峡事件、ノルウェイ漁業事件、漁業管轄権事件、北海大陸棚事件をはじめとして黒海海洋境界画定事件に至る多くの海洋境界画定事件がある。これに比べて、海洋法条約の紛争解決制度が使われた例は、サイガ号事件や南マグロ事件の仲裁裁判所の判決⁽¹⁾、ごく最近、バングラデシュ／ミャンマー海洋境界画定事件がようやくITLOSによって下され⁽²⁾、また深海底裁判部による勧告的意見⁽³⁾がひとつ出されている程度である。ITLOSは漁船の拿捕事例における即時釈放の裁判所のようにすらみえる状況である。

こうした傾向は、海洋紛争の性質変化ということからみれば、ある程度は予測できたことである。つまり海洋法条約は国際社会のさまざまな利害の抵触、規範的な要求の間の妥協の産物として海域制度や管轄権調整の枠組みを設定しており、その具体化は、沿岸国と海洋利用国との間のその都度の外交的調整に委ねられている面が多いのである。海洋紛争も、かつては、既存の法の下での国家の権利義務や管轄権の有無を択一的に確定するかたちで、一般法の内容を関連事実に照らして特定し、それが他の国家にとっても先例を提供

して次の紛争の発生を回避するという仕組みで機能していた。今日の海洋紛争においても、裁判所の先例の積み重ねは、海域制度の枠組みのなかで国家間の利害、およびそれらと国際社会の利益を調整するにあたって考慮すべき要因が何であるかについて諸国の認識の共通化を促進することを期待される。しかし、それら考慮要因を個別の紛争の具体的な文脈のなかで、どのように組み合わせ、結果として持続的な海洋秩序の安定化に資するような公正かつ衡平な解決をどうすれば導くことができるかが問われる場面が多くなってくる。とくに排他的経済水域制度の導入は、海洋紛争を多争点化、複合争点化した。こうした大きな方向から離れて、紛争を個別争点に還元し権利義務紛争として単一争点に分割して部分処理するだけでは、次の紛争の発生を抑制することにはつながらないのである。

2 海洋紛争の解決制度の枠組み

こうした海洋紛争の性質変化とそれに適合する紛争解決制度をどう制度設計するかは大変に難しい問題であった。海洋法条約の紛争解決制度では、同条約の解釈適用に関する紛争は、原則として、先に述べた複数の裁判所のいずれかが強制的管轄権をもつとされた。つまり当事者間での紛争解決ができない場合には、裁判所の決定による紛争解決が原則として担保される。ITLOSの暫定措置の運用において、ICJの場合には一応の管轄権の基礎の存在を確認することが求められるのとは異なり、海洋法条約では、条約上の紛争には一応の管轄権の基礎があることが仮定される。それゆえITLOSの暫定措置は拘束力をもつとされてもいる⁽⁴⁾。海洋法条約が海洋に関する多様な利害の妥協の産物であり、一部の規定のつまみ食い全体が全体のバランスをくずし条約そのものの一体性が損なわれると危惧された結果、条約上の紛争の司法的処理を義務付ける制度設計がなされたとも言われる。ただし複数の裁判所間の判断の一貫性を担保する制度があるわけではないから、司法的解決を義務付けられたとしても当然に一体性が確保されるかには疑問もあった⁽⁵⁾。

(1) 適用の制限

もっともITLOSへの付託義務には、相当に広い適用の制限および選択的除外の規定が設けられている（第15部第3節）。適用が制限される紛争はおおむね条約が認める主権的権利および管轄権にかかわるものである。そのひとつは、主権的権利および管轄権の沿岸国による行使に関する紛争（つまり排他的経済水域および大陸棚における沿岸国がとる措置に関する紛争）である。ただし、①航行、海底電線、海底パイプラインの敷設などを含む公海自由を沿岸国が侵害した場合や、②逆に海洋利用国がそれら公海自由を条約に違反して行使した場合には、強制手続の適用対象となる（第297条1項(a)(b)）。また③排他的経済水域の海洋環境の保護および保全については、沿岸国が国際基準に違反して措置をとった場合には強制手続が適用されるが、それ以外の場合には適用が制限される（同条1項(c)）。さらに排他的経済水域の海洋科学調査に関する紛争には一般に強制手続が適用されるが、④沿岸国が裁量によって調査への同意を拒否した場合（第246条）、および、⑤条件違反の科学調査に対して沿岸国が停止または終了を要求する場合（第253条）については、沿岸国は強制手続に付することを受け入れる義務を負わない（同条2項）。漁獲に関する紛争にも一般には強制手続

が適用されるが、⑥排他的経済水域における生物資源に関する主権的権利の行使の場合には、沿岸国はその義務を負わない（第297条3項）。ここでは、沿岸国の天然資源に関する主権的権利に関する紛争、漁獲に関する紛争、生物資源に関する紛争のそれぞれに異なる義務が対応することになるが、具体的な紛争がどの場合に当たるかは、条約規定上、明確ではない。

これら適用の制限に関する規定の多くは、海洋法条約が定める主権的権利または管轄権の解釈適用にかかわる紛争である。とくに排他的経済水域は海洋法条約によって新たに導入された特別な法制度であり、もっぱら同条約の規定が適用されるが、その主権的権利や管轄権は天然資源の探査開発についてのみならず、海洋環境の保護保全や海洋科学調査といった他のレジームにも革新的な変化をもたらしている。そして、それら規定の解釈適用に関しては、多くの未知の紛争が将来新たに発生することが当初より予想されていた。それらの紛争のなかには、伝統的な司法の作用に馴染まない、あるいはその能力を超えたものがあることが予想されたのである。それゆえに義務的解決に関する規定の適用制限の規定が設けられたのであろう。

もっとも適用制限の規定は排他的経済水域について主権的権利が認められたことと当然に連動しているわけではない。そのことは、漁業や海洋環境の保護および保全、海洋科学調査、さらには航行の問題に関して、付属書VIIIに規定する特別仲裁裁判所の選択が可能とされていることにも表われている（第287条1項）。この特別仲裁裁判所は、それぞれの問題分野における専門家によって裁判所が構成されるのであり、通常の司法におけるような専門家の鑑定や法廷意見によって裁判所の能力を補うというものではない。妥当な解決の実質の決定を専門家に委ねる道を残したのである。さらに排他的経済水域に関する条約規定が沿岸国またはその他の国への権利または管轄権の帰属を規定していない場合（未帰属の権利に関する場合）を想定したうえで、これをめぐる紛争が発生した場合には、その対立は「当事国および国際社会全体にとっての利益の重要性を考慮して、衡平の原則に基づき、かつすべての関連する事情に照らして解決する」（第59条）と規定している。その意味で排他的経済水域の制度は未完成の制度であり、未帰属の権利に関する紛争処理は、既定の権利義務関係の実現ではなく、安定的海洋秩序の具体的案出という政策形成的な意味をもつことになる。そうであれば、それは単なる既存法の解釈適用による紛争の解決にとどまらない意味をもち、これを裁判手続で処理することは、少なくとも従前の司法を超えた機能を裁判所に求めるものとなる。

(2) 選択的適用除外

締約国が選択的に適用から除外できる紛争（第298条）には、⑦海洋境界画定に関する条約規定の解釈適用に関する紛争、⑧歴史的湾あるいは歴史的権原に関する紛争、⑨軍事的活動に関する紛争、⑩法執行活動であって、科学調査または漁業をめぐる紛争のうち紛争の義務的裁判の規定の適用が制限される主権的権利および管轄権の行使に係るものに関する紛争、⑪国連安全保障理事会が任務を遂行している紛争、などがある。このなかには、⑧⑨⑪のように、これまでも一般には政治的な紛争の要素が強く裁判適合性（*justiciability*）

が問題とされる場合もある。海域の軍事利用をめぐる紛争（⑨）は海洋法条約において触れられなかった問題（neglected issues）とさえ言われているものであり、それゆえ条約の解釈適用によっては十分に対応できない要素をもつ。もちろん条約の紛争解決制度において適用される法は、「海洋法条約およびこれに反しない国際法」である（第293条）から、紛争の法的側面を裁判によって処理することができないわけではない。しかし従来から、国際法における政治的問題の処理について裁判手続が有効であるかどうかには議論がある。また国連安保理が任務遂行中の紛争（⑪）については、機関間での任務や管轄が競合する場合の優先性の問題が生じる場合において、裁判手続がとるべき立場に関しての法的な問題は未解決のままである。歴史的湾や歴史的権原に関する紛争（⑧）は、きわめて個別的な問題として司法的処理に馴染みにくい。

これに対して、境界画定紛争（⑦）や科学調査や漁業に関する主権的権利に係る法執行にかかわる紛争（⑩）は、本来は裁判による処理に適するものと言える。しかも境界画定紛争の選択的適用除外には領海のそれも含まれている。そうすると境界画定紛争の除外は、排他的経済水域の境界画定規定（第74条）や大陸棚のそれ（第83条）が、等距離中間原則と衡平原則の微妙な妥協として成立しているということだけが理由であるわけではないことになる。排他的経済水域や大陸棚の境界画定規定は、「衡平な解決を達成するために」「国際法に基づいて」「合意により」行なわれるものとされており、紛争当事国間の合意がいずれにしても必要とされていることと関係しているものと思われる、その合意は境界画定を裁判所に付託する手続の選択にも及ぶということであろう。衡平な解決が司法的作用に適合しないということではない。現に、ICJはこれまで多くの海洋境界画定紛争を処理してきたし、ITLOSもそうした。しかし、そのほとんどは紛争当事者の合意によって付託されたものである。強制管轄の下で一方的に付託がなされたとしても、紛争当事国が判決に従う可能性は小さいという実際的な判断があるものと思われる。

科学調査や漁獲など特定の事項に関する法令の執行（⑩）は、軍事的活動（⑨）と並べて選択的除外の対象とされているが、両者は性質が異なる。法令の執行の除外は、主権的権利または管轄権の行使にかかわるものとして裁判所の強制管轄の適用が制限されている事項（第297条2項、3項）に限られており、この適用制限から派生するものようである。逆に言えば、科学調査や漁獲にかかわる場合であっても、それに係る法の執行については一般には強制管轄の規定が適用されることになるから、選択的に除外を宣言できる範囲は狭いようにみえる。ただし条約は、主権的権利または管轄権の沿岸国による行使に係る紛争は、3つの列挙された例外を除いて、強制管轄権の規定を適用しないとしている（第297条1項）から、裁判を望まない紛争当事国はこれを援用して裁判所の管轄権の不存在を主張する余地が残されている⁶⁾。

（3）紛争主題の特定

これら適用の制限または選択的除外の規定を、紛争の性質に応じて相互に抵触なく整合的に解釈できるかは微妙であり、紛争当事国がどのように紛争の主題を構成するかによって、対象となる紛争が強制管轄権が適用される場合か、適用の制限に該当する場合か、あ

るいは選択的除外の場合となるかには差異が生じうる。つまり紛争の類型に応じて客観的に裁判所の管轄の有無が定まる構造には必ずしもなっていないのである⁽⁷⁾。裁判所の強制管轄は紛争の一方的な付託を可能にする点に意味があるが、紛争の相手方は紛争主題の特定の在り方に抗弁することは一般的に可能となるから、紛争を判決によって最終的に解決する裁判所にとってそれはかなりの負担となる。結局は、紛争主題の特定にも紛争当事者間の合意が重要な意味をもってくることが予想される。裁判を避けたい側からすれば、紛争の主題の特定を避けるさまざまな方策がありうるし、下手をすれば強制管轄の存在が交渉の円滑な促進を妨げる場合もありうる。

ついでに言えば、即時釈放について新たな管轄権が考案されたのは、排他的経済水域の設定によって漁業および環境に関して沿岸国の管轄権が広がったことに伴い、拿捕された漁船が漁期を逃したり、抑留された国際航行船舶が不当に航行の継続を遅延させられたりするのを抑制するためであろう。この制度は広く利用されているが、それが可能とされるのは、この制度が「釈放の問題のみを扱う」（第292条3項）とされているからである。ただし即時釈放における担保金の額は、違反の重大さや悪質さの度合いをも基準とするようになってきており、この手続において事案の実質に裁判所がまったく立ち入らないわけではないから、「釈放の問題のみを扱う」だけでは済まない場合も生じる⁽⁸⁾。

(4) 南マグロ事件の仲裁裁判の判断

以上のほかに、そもそも海洋法条約第15部の紛争解決の規定が適用されない海洋紛争が存在する。すなわち、①海洋法条約の解釈適用に関する紛争の当事国である締約国が紛争の他の平和的解決手続による解決に合意している場合（第281条）、および、②紛争の当事国が条約とは別途の拘束力ある決定を伴う手続による解決に合意した場合である（第282条）。この2つの規定は、条約の解釈適用の一体性を損ないかねないものであり、海洋法条約が条約の一体的運用を確保するために義務的裁判の制度を導入したという立論に反論する根拠となる。②の場合には、合意された別途の手続について、当事国が別段の合意をしない限り海洋法条約の第15部に定める手続の代わりに適用されるから、いずれにせよ、拘束力ある決定によって紛争が解決されることは維持される。ただし当事国がする別段の合意が何であるかは必ずしも明確ではなく、紛争当事者双方がICJの選択条項を受諾している場合に、ICJの管轄が優先するのかといった問題が生じうる。これに対して、①の場合、紛争当事国によって合意される平和的解決手続は拘束力ある決定の手続とは限らない。そのため、第15部の義務的裁判の手続は、合意された平和的解決手続によって紛争が解決に至らず、かつ「紛争の当事者間の合意が他の手続の可能性を排除していないときに限り」適用されると規定している。なお第281条2項は、当事者間の合意が期限を定めている場合には、その期限が満了のときに限り1項が適用されるとしている。逆に言えば、期限の定めのない場合には、いつまでも同条の条件は実現しないことになる。

問題になるのは、「他の手続の可能性を排除していない」という条件が何を意味しているかである。南マグロ事件においては、南マグロ条約の紛争解決規定が、同条約の解釈適用をめぐる紛争が当事者間の交渉によって解決に至らない場合、当事者が合意する場合には

仲裁裁判に付託すると規定していた。本案を審理した付属書VIIに基づく仲裁裁判所は、この規定を、他の手続の可能性が「排除されている場合」と判断した。合意することにより南マグロ条約上の仲裁裁判に付託する場合には、第15部の義務的裁判は重複して意味を失うからである。ただし、南マグロ条約の仲裁裁判に紛争当事者が合意しない場合にも、第15部の適用が排除されてしまうことになる。その場合、交渉による解決が無期限に続くことになる。これが第15部の趣旨と合致するかについてはやはり疑問がないとは言えない。こうした判断に仲裁裁判が至ったのは、海洋法条約発効後に結ばれた多くの二国間または多国間の漁業条約の紛争解決条項が、南マグロ条約と実質的に同様の規定をもっていたからであると言われる。つまり漁業に関する紛争について、諸国はこれを裁判によって解決する意思も用意もないという状況判断がその背後にある。

(5) 義務的裁判の行方

このようにして海洋法条約の義務的裁判制度、またその適用の制限または選択的適用除外に関する第15部の詳細な規定は、大幅にその適用範囲を限られることになる。諸国は海洋紛争について、事後的に特別条約を結び、その紛争解決条項において、交渉の妥結に失敗したことを双方が認識した場合に、「合意によって」拘束力を有する決定を伴う手続に紛争を付託する可能性を開いておきさえすれば、第15部2・3節の適用が排除できることになるからである。それは紛争当事国間に紛争解決に関する一般条約が妥当している場合や、紛争が発生した後平和的処理手続について合意された場合でも同様に解釈されるであろうから、漁業協定の場合に限られない。仲裁裁判所の解釈の問題性は、「紛争当事国が合意すれば、仲裁裁判に付託する」という規定を、「他の手続を排除している」ものと判断した点にある。ただし条約などによってそうした特別の合意が確認できない場合には、この仲裁裁判所の判断は援用できない。それがこの仲裁裁判が対象とした漁業協定の特殊性によるとすれば、仲裁判決の解釈の先例としての価値は限定的とも言える。

3 東アジアの海洋問題をめぐる外交と裁判

それでは海洋紛争、とりわけ主権的権利に関する紛争の処理は、海洋法条約以前の紛争解決制度の状態、つまり平和的解決手続選択の自由（国連憲章第33条）に戻ったと言ってよいか。国家が合意によって海洋法条約の義務的裁判を受け入れないとする部分についてはそうとも言える。しかし海洋法条約が、抜け道をもちつつも、義務的裁判の制度を創設したことは、諸国が外交交渉による海洋紛争の解決を誠実に追求するひとつの要因にもなりうる。裁判に持ち込まれることを危惧する国家は、外交交渉による解決をより積極的に試みようとする場合もあろう。現代の海洋紛争、とくに排他的経済水域の資源をめぐる紛争の多くは、裁判によって既定の法を機械的に適用することによって解決できるものでない場合が多い⁹⁾。また紛争がさまざまな利害をめぐる多争点ないし複合争点型のものである場合が多く、紛争の解決が新たな海洋政策の国際的形成的場となり、公正かつ衡平な解決を模索する過程としての機能を不可避に営むことになる。裁判にしても外交交渉にしても、協力義務の実施としての内実を併せ持って、はじめて紛争を解決できるものとなる。

東アジアの海をめぐる海洋紛争は、多様な様相を呈している。竹島、尖閣諸島、南沙諸島等をめぐる領有問題や海洋境界未画定海域が存在し、いずれも資源確保という動機がその背景にある。竹島については李承晩ライン（韓国政府が一方的に日本海・東シナ海に設定した軍事境界線）の設定に始まり、新旧日韓漁業協定（1965年、1999年）、日韓大陸棚協定（1978年）が部分的に問題を解決してきたが、領有紛争の関係する海域は不正常的な状態が続いている。尖閣諸島についても、周辺海域に石油ガス資源が見込まれるようになって中国の領有権主張に火がついたが、漁業については新日中漁業協定（2000年）によって、領有権主張に関係する海域を回避して暫定措置水域が設けられている。東シナ海の大陸棚については、中国が沖縄トラフまでの大陸棚の自然延長を主張し、日本の200カイリの権原の主張との間で原理的な対立が続いている。ガス田の共同開発合意は、中国国内の反発もあって、その後何らの進展もみられないでいる。とはいえ中国は中間線を越えてガス田開発を進めることは自制している。南沙諸島では、中国が特殊な区画線（9 dotted line）⁽¹⁰⁾を持ち出し、その現代海洋法上の根拠を示さないままに、これに囲まれた島々の領有権を主張し、あるいは海底資源についての排他的権益を主張して、周辺諸国と対立している。この点線で仕切られた海域の法的性質は明らかではないが、その点線を実線化してこれを領海化するわけでもないようである。場合に応じてその意味は便宜的に、あるいは柔軟に変化させられる。

日本は、海洋法条約によって太平洋側には広大な排他的経済水域を認められ、さらに大陸棚限界委員会（CLCS）によってその延伸も認められた。中国や韓国からすれば、大陸の前面に島嶼国家が並んでいるために、排他的経済水域や大陸棚の拡張、さらには海への進出をブロックされ、はなはだ衡平性に欠けると感じるかもしれない。中国は2012年9月16日に、東シナ海の一部海域で200カイリを超える大陸棚の延伸申請をCLCSに提出する決定をしたと伝えられている。何らの個別の海洋権益にかかわらない沖ノ鳥島についてまで、日本の排他的経済水域の設定に対して異議を申し立てているのも、そうした不公平感の表われかもしれない。ただその際には、海洋法条約の島に関する具体的規定（第121条）の文言を金科玉条としている。また深海底が人類共通の財産であることを強調して、日本が国際社会全体の利益を侵害していると主張する⁽¹¹⁾。今後、シェールガス開発、メタンハイドレード開発、熱水鉱床の希少金属資源や海底希土類の開発が現実のものとなれば、中韓両国はいよいよその地理的な位置を不条理と感じるのかもしれない。

こうした状況において海洋法条約の枠組みがいかなる意味をもつか、またその紛争解決の枠組みを使うことができるのかについて、日中間の問題を中心に若干の検討をしておきたい。その前提となるのは、以下の問題点である。第1に、尖閣諸島をめぐる中国は日本の領有権に挑戦しており、また東シナ海では海洋境界が未画定である。アジアの海で発生するさまざまな未解決の問題の背景には、常にこの問題が重なる。第2に、中国が海洋権益確保を主張する場合、海洋法条約の解釈が明確に示されるわけではなく、それが便宜的に言及される場合でも一貫した解釈適用が行なわれているわけでもない。また海洋法の一般的な理解とは異なる立場を主張する場合でも、その根拠や特別事情などについての説明は一

切なされない。それゆえ紛争の争点が特定化されて凝縮することがない。第3に、こうした立場の明示や説明の欠如は、中国が紛争を裁判によって解決する準備ができていないことも意味する。第4に、中国が海洋覇権の確立を戦略的に着々と進め、東シナ海や南シナ海、黄海における力の政策によって周辺諸国に揺さぶりをかけているのであれば、それを緩和する方策を周辺諸国とともに考える必要がある。第5に、しかし現時点では、表面上の乱暴な議論や説明の欠如とは別に、実際上は、抑制的かつ政治的な柔軟さが示されることも多い。それがまだ中国が海洋覇権を確立する途上にあるからなのか、それとも国際秩序の形成に責任をもつ大国たる中国の大局感がそうさせているのかは、今のところ不明である。

(1) 海洋調査・軍事調査・資源調査

ひとつの例を海洋調査にとってみよう。海洋調査には純粋科学調査もあれば軍事調査や資源調査、航路調査、海底電線敷設のための海底調査など、さまざまなものがある。海洋法条約は第13部で、海洋科学調査について詳細な規定をおいているが、海洋科学調査の定義規定はない。排他的経済水域の科学調査については、条約は沿岸国の同意を必要とすると規定しつつも、通常の場合において同意が与えられるものとしている（第246条2、3項）。裁量によって沿岸国が同意を拒否できる事項は、調査の計画が天然資源の探査開発に直接の影響を及ぼす場合や海底の掘削や爆発物の使用を伴う場合、人工島・構築物の建設を伴う場合などに限定している（第246条5項）。また科学調査の計画が天然資源の探査開発に直接影響をもたらす場合には、沿岸国は調査結果を国際的な利用に供することに事前の合意を要求することができる（第249条2項）。海洋科学調査は人類の利益のために海洋環境に関する科学的知見を増進する目的で実施されるものであるが、その調査結果は沿岸国の天然資源に関する知識としても利用可能であり、沿岸国の主権的権利との調整が必要であるということである。

ところで海洋法条約には、排他的経済水域における軍事調査に関する規定がない⁽¹²⁾。軍が行なう調査も多様であり、情報収集活動から、安全な航行のための海底地形調査、さらに軍艦船を用いた科学調査もある。2009年3月に、米国海軍に属する調査船Impeccable号が海南島沖70カイリの海域で調査を実施している際に、中国の船舶が異常接近して威嚇行動をとって調査妨害を行なった事例が発生した⁽¹³⁾。中国側は、排他的経済水域の軍事活動は沿岸国の許可が必要であると主張した。米国側は、公海上における通常の調査活動であり、沿岸国は妥当な考慮を払う義務があるとして、中国の措置を非難した。軍事調査は軍艦の航行の安全を確保しつつ軍事活動を実施するために不可欠の活動でもある。中国海軍にとってもそうした調査活動は必要である。ただしこの事例において中国側が通常の退去要求よりも厳しい妨害措置・排除措置をとろうとしたのは、調査水域が海南島周辺に位置し、新たに建設された潜水艦基地の軍事機密が核心的利益とみなされたからであると言われる。

(2) 沖ノ鳥島周辺の中国調査船の特異行動

中国は一貫して排他的経済水域における軍事調査を含む軍事活動には沿岸国による許可が必要であるという立場を維持している。中国のこの立場からすれば、日本の沖ノ鳥島における中国船の調査活動は、軍事調査であろうと科学調査であろうと、それが沖ノ鳥島は

岩であると主張して、日本が設定した排他的経済水域を否定する示威的活動として行なわれているのであれば、中国の立場を一貫させれば、排他的経済水域の設定が名目的であるということを示すことに成功していることになる。しかし日本は、排他的経済水域の軍事調査であれば沿岸国の許可は必要でないという立場をとる。もし科学調査であることが明らかである場合には、沿岸国の同意を得ないで行なわれる違法な活動となるが、調査船が公船である限り、抗議を申し入れ、必要であれば排除措置をとることが限度である⁽¹⁴⁾。しかし中国側は、船舶への問い合わせにも応答せず、調査が軍事調査なのか科学調査なのかも明らかにしない。それゆえ日本では「特異行動」と呼ばれている⁽¹⁵⁾。資源調査であることを疑うに足りる十分な理由がある場合には、排他的経済水域法に基づいて主権的権利の侵害を主張できるが、資源調査か科学調査かは、外見上明らかではないことも多い。つまり中国は海洋法条約の隙間を衝いて、沖ノ鳥島についての自国の国際法上の立場を喧伝しているのである。中国も韓国も、CLCSに書簡を送り、日本の大陸棚延伸の申請に対して異議を申し立てて、同島周辺の大陸棚の存在を否定している。

(3) 東シナ海の調査活動と相互事前通報口上書

東シナ海の海洋調査に関しては、2001年に日中間で口上書が交わされ、相互に事前通報することが合意されている。事前通報であるから同意申請とは異なる。海洋法条約上の同意申請としていないのは、東シナ海の境界が未画定であるからである。この口上書は科学調査に関するものである⁽¹⁶⁾。また相互事前通報の対象海域は、中国側は「日本側が関心を有する水域である日本国の近海（領海を除く）」とされ、日本側は「中華人民共和国の近海」と記載されている。この2点を併せ読むと、中国側からは、東シナ海の科学調査については事前通報が必要ないことになりかねない。中国の立場では、東シナ海は中国大陸の自然延長として沖縄トラフまでは「日本が関心を有する日本国の近海」ではないからである。日本側からみれば、日中中間線近傍までは日本が「正当な」関心を有する日本国の近海であるが、中国側からみれば、その正当性は否定される。この文言の違いは、実際上は資源調査であっても科学調査と主張さえすれば、中国は口上書に反することなくいつでも自然延長である大陸棚の調査を行なうという余地を残すものでもある。実際、中国は日本周辺の調査について事前通報をすることなく行なっている場合がある。

海洋法条約は大陸棚について、沿岸陸土の自然延長と200カイリ水域の海底およびその下という2つの定義を並存させている。これは自然延長という概念を前提に締結された既存の大陸棚境界画定合意の効力を維持するためであろう。海洋法条約はそれゆえ、大陸棚の境界画定について大陸棚の定義規定は境界画定の問題に影響を及ぼすものではないとしている（第76条10項）。それからみれば、境界未画定であっても、国際法の通常解釈によれば、日本の権原は200カイリまで及んでおり、それゆえ日本の海底に関する主権的権利も、沖縄トラフを越えて、暫定的には中間線近傍まで主張可能である。つまり中国が資源調査を行なうことは主権的権利の侵害ということになる。もっとも自然延長の議論が国際社会で完全に取り除かれたかということ、実際には、海底の境界画定紛争のあるところでは今でもこれが主張されているのも事実である⁽¹⁷⁾。ただICJがこれを直接に認めて200カイリの主張に

優先させたという例はない。それゆえにまた、日中間の境界画定問題を裁判で解決することを期待することは難しいことになる。

(4) 東シナ海ガス田共同開発

大陸棚の境界画定は、一般には、海底資源の存在する可能性がある場合に関係沿岸国がその開発に早期に着手するのを感じ、当事者間で交渉し、交渉が行き詰ったときに裁判に付託する合意がなされるという場合が多い。排他的経済水域制度の導入後には、複雑な問題の発生を回避するために、排他的経済水域と大陸棚を単一境界線で画定するのが一般的である。境界画定紛争が裁判に付託された場合は、通常は、等距離線を暫定的に引き、それを地形的要因や沿岸海岸線の長さや仕切られる海域面積との比例性によって修正し、衡平な結果を実現するという方法がとられる（等距離・関連事情の方式）。日中間の境界紛争が裁判所に付託された場合には、日中間の海域が200カイリに満たない部分もあり、中間線が暫定的に引かれ、これを海岸線の長さや仕切られる海域面積との比例性によって修正することになる可能性が高い。海岸線の長さからみて、中間線は多少なりとも日本が主張する中間線より日本側にずらされるであろう。ただし尖閣諸島の日本の領有権は別としても、境界画定におけるその影響、琉球列島の海岸線の長さの計測方法など、修正要因について解決されなければならない問題はある。いずれにせよ中国が海底の自然延長の主張を取り下げるまでは、境界画定の合意への到達は困難である。海洋法条約は合理的期間内に合意に到達できない場合には第15部の紛争解決の手續に付託することを義務付けているが、境界画定に関する海洋法条約の規定の解釈適用に関する紛争は選択的適用除外の対象となる。選択的除外を宣言した国は、その紛争が海洋法条約締結後に発生したものである場合には、付属書V第2節の強制調停に付することを義務付けられる。ただし島の領土に対する主権その他の権利に関する未解決の紛争の検討が必要になる紛争については調停の義務もない（第298条1項(a)(i)）。中国は選択的除外を宣言しているから⁽¹⁸⁾、結局、海洋法条約の規定する裁判にも調停にも付託する義務を負わない。

条約は境界画定の合意に達するまでの間、実際の性質をもつ暫定的取極を結ぶとともに、境界画定に関する最終的合意への到達を阻害しない努力義務を規定している。新日中漁業協定は、東シナ海の上部水域における漁業に関して結ばれた暫定的取極とみることができ、そこではその一部に相互入会水域が設けられ、また他の一部に暫定措置水域を設けて日中共同で資源管理措置をとることとしている。尖閣諸島の関係する海域は協定水域から外されている。

他方、東シナ海の海底について、中国は自然延長を主張して、今までのところ中国側の想定する境界線を示していないが、日中中間線を越えてガス田開発を強行しているわけでもない。日本は中間線を越えて鉱床が伸びており、中間線近傍の中国のガス田が日本の資源を採取していると主張している。中国はこれに対しては何らの説明もデータの提供もしていない。日中間の海底の境界画定線が、ICJのこれまでの先例に従えば、修正によって多少とも日本側にずれるとすれば、それがどの程度において境界画定阻害行為と言えるかも必ずしも明らかではない。日本としては国際判例によって採用されたあらゆる関連事情に

基づいて、境界画定線がどの程度ずらされる可能性があるかを確認しておくべきであろう。もちろん交渉の出発点は暫定的な中間線であり、また日本の権原が200カイリまで及んでいることを譲る必要はない。

(5) 共同開発合意

2008年、日本と中国は既存の翌檜ガス田（中国名「瀧井」）周辺に、日中中間線をまたがる共同開発区域を設定することに合意した。この合意では日中中間線への言及はないが、日本側が想定する中間線の地図と重ね合わせると、中間線よりも中国側に共同開発区域がより多くはみ出している。同時に、すでに中国が開発を進めている白樺ガス田（中国名「春曉」）について、中国法令に従って日本企業が開発に資本参加することを認めた⁽¹⁹⁾。この共同開発は、排他的経済水域制度が導入される前に結ばれた日韓大陸棚南部協定（1974年）を一部モデルにしているようにみえる。日韓の大陸棚南部協定では、北部協定とは異なり境界画定線を引かずに、韓国側の自然延長の主張を認めて、想定される日韓中間線の日本側に共同開発区域が暫定的に設けられている（有効期間50年）。共同開発と言っても、鉱区の設定を行ない、開発申請をそれぞれの国が受け付けて、申請者が共同管理者を選任したうえで、国民が開発権を得た鉱区についてその国民が属する国家がこれを自国法令に基づいて排他的に規制するという枠組みである⁽²⁰⁾。ただし開発利益は折半し、自国民についてそれぞれの国が課税する仕組みになっている。実際に開発可能な石油ガス資源が存在しないために大規模な開発に至ったことはない。なお北部水域の境界画定線は竹島が関連する水域を除いて設定されている。石油ガス資源がないという理由である。日中の共同開発区域の設定は、その意味では中国側の原則を大きく損なうことなく、日中双方がうまく両国の利益の共同に繋げていく余地をもつものであった。もっともその後、日中間の共同開発合意は他のガス田に拡張されないばかりか、その具体的実施についても進展がない。資源の存在が問題を大きくしている。

(6) 海洋法条約の紛争解決の枠組みをどう使うか

排他的経済水域をめぐる資源紛争や多争点ないし複合争点型の紛争は、条約が定める権利義務規定の機械的な適用による解決を望みえない性質のものが多い。特定の争点を抜き出して単一化し紛争を縮減することが困難である。またそれゆえ紛争主題をどう定式化するかによって、義務的裁判から除外されたものと主張することが可能となる場合も多い。とくに島の領有権や境界画定紛争が所在する場合に、これを棚上げして実質的な性質の暫定的合意をしなければ、海洋の安定した利用秩序を形成することはできないが、いかなる暫定的合意を締結するかは裁判所の処理できる問題ではない。結局は、外交交渉を通じて、実質的な問題ごとにこれを処理する合意を積み重ねていく以外にはない。ただ領有問題や境界画定問題が存在することが、喫緊な問題へ対処する合意をすべて不可能にするわけでもない。境界未画定であっても、第三国船舶による活動（とくに違法漁業や海洋汚染船舶の取り締まり、海洋科学調査の促進など）について、条約の認める主権的権利および管轄権に基づいて執行措置をとる必要はあるから、双方の間で何らかの調整を事前に行なっておく必要はある⁽²¹⁾。それは第三国船舶にとっても、その活動の安全を確保するうえで重要である。

中国は今、海軍近代化とアジアの海の覇権確立のための時間稼ぎのために、国際社会の共通認識となっている海洋法の概念で自国の立場を語ることを避け、また海洋におけるその行動について説明しないようにもみえる。しかし中国が時間稼ぎをしている間にも、アジアの海の危機は深刻化している。海洋覇権によって中国が確保しようとする利益が何であるのかを、中国の国内問題をも考慮しつつ確認し、それに代替する何を日本が提供できるかを考えながら、海洋にかかわる実際的な問題についての協力関係を構築し、個別問題ごとにその解決を図る努力が重要である。

中国経済の発展とともに、東アジアの海の環境問題は深刻化し、またとくに中国の経済安全保障にとって緊要な資源・エネルギーの確保のために行なわれる海底石油・ガス田の開発は大規模汚染の危険をはらんでいる。かつて中国の魚食の中心であった淡水魚の消費に加え、海水魚の消費が拡大するとともに、中国沿海の漁業資源の枯渇が顕著になっている。こうした中国社会の変化が、中国歴史上に例をみない海洋進出を助長している。中国奥地の砂漠化が進み、ゴビ砂漠の砂嵐が大量の黄砂を黄海や東シナ海に降り注ぐようになり、東シナ海の海洋生態系への深刻な影響が発生する可能性も現実のものとなりつつある。こうしたなかで、漸進的に協力関係を築いていくためには、日本の海洋各分野における科学技術の先進性を最大限に発揮する必要がある。例えば漁業の分野であれば日本の海水魚の養殖技術や魚肉処理の技術を利用した魚食文化の促進、鉱業開発であれば深海底開発やメタンハイドレードや熱水鉱床の探査技術の共同開発、またこれを利用した鉱床の共同の探査・開発の推進、東シナ海の石油・ガス田からの油流出事故に備えた共同緊急時計画の作成、汚染拡大防止の共同訓練の実施の提案など、新たな協力関係の構築を積極的に推進することが考えられる。さらに将来中国がいかなる科学技術を必要とするかを見越して、それら科学的知見の共有やこれに対応する技術の開発を提案していくことも重要である。こうした提案をするためには、日本の外交政策の立案の過程において科学技術的な課題を正しく理解し、これを戦略的に展開していく必要がある。そうしたことの積み重ねを通じて信頼醸成がなされれば、中国もまた海洋法条約の便宜の利用ではなく、その枠組みによって国際社会の利益と国家の個別利益の調整を自ら図るようになり、領域化の誘惑を脱することを展望する余地が生じる。中国が今のように海洋法を便宜的に用い、自国の国際法上の立場を鮮明にしない限り、裁判に適するような海洋紛争でさえ、ITLOSによって解決する展望は開けない。

1899年にハーグ平和会議が開かれた際、これを提唱したのは軍事大国であるロシアであったが、ロシアの意図は武器の革新のための時間稼ぎをすることにあったと言われる⁽²²⁾。しかしそれは20世紀の多国間主義の時代を切り拓き、またハーグを「国際裁判の首都」とする起源ともなった。それは大国が主導する旧秩序に代わる「新秩序」を産み出したとも評される。現代はさまざまな分野で新しい秩序への発展が促されている⁽²³⁾。海洋法条約の義務的裁判制度は、海洋分野における新しい秩序の産みの苦しみにあるとも言える。過度に期待することなく、しかし外交を通じてそれが機能する環境を地道に積み上げていく必要がある。

- (1) これまで付託された事件（全19件、勧告的意見を含む）のうち、9件が即時釈放にかかわるものである。本案判決が、サイガ号事件およびバングラデシュ vs. ミャンマーの海洋境界画定紛争で出されているが、MOXプラント事件では暫定措置命令は出されたが、その後本案の管轄権は行使されず、OSPAR（北東大西洋の海洋環境を保護するためのオスパール委員会）および欧州共同体（EC）裁判所に問題が委ねられた。南マグロ事件（ITLOS Cases 3/4）では、暫定措置命令は出されたが、付属書VIIによって設置された仲裁裁判所が管轄権を否定して、暫定措置命令を取り消している。
- (2) Disputes Concerning Delimitation of the Maritime Boundary Between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh v. Myanmar), 14 March 2012, ITLOS, Case No. 16.
- (3) 勧告的意見は深海底における保証国の責任と義務に関するものである（ITLOS, Case No. 17, 1 Feb. 2011）。
- (4) 奥脇直也「武力紛争と国際裁判——暫定措置の法理と機能」、村瀬信也・真山全編『武力紛争の国際法』、東信堂、2004年、784-827 ページ。なお、裁判を交渉の継続とする立場からの暫定措置の意義について、酒井啓旦「国際司法裁判所における紛争処理手続——訴訟当事国と裁判所との協働プロセスとして」『国際問題』第597号（2010年12月）、6-20ページ、とくに15-16ページ、および同じく、酒井「国際司法裁判所仮保全命令の機能——最近の判例の展開を踏まえて（一）（二完）」『法学論叢』163巻3号（2008年）、1-39ページ、165巻1号（2009年）、1-37ページ、また V. Lowe, “The Interplay between Negotiation and Litigation in International Dispute Settlement,” in T. M. Ndiaye and R. Walfrum, eds., *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes* 2007, pp. 235-247 参照。
- (5) 一般国際法の適用が確保されている裁判所の場合、異なる裁判所間で判例が相互に参照されることはごく普通に行なわれるであろう。ITLOSの場合も、その主たる管轄権は「海洋法条約の解釈及び適用」に限定されているが（第288条1項）、海洋法条約および同条約に反しない国際法の他の規則を適用するものと規定されている（第293条）から、紛争の解決においてICJの先例を援用することには問題がない。
- (6) M/V “Saiga” (No.2) Case, Order of 11 March 1998, paras. 29-30. この点については、G. Eriksson, *International Tribunal for the Law of the Sea*, 2000, Chap. 17, esp. at 295 参照。
- (7) 西村弓「海洋紛争と国際裁判」、前掲『国際問題』所収（2010年）、とくに25-26ページ、参照。
- (8) 濱本幸也「国際海洋法裁判所の船舶及び乗組員の早期釈放事案——どのような紛争をどの場で解決するかという観点から」『国際協力論集』15巻1号（2007年）、31-53ページ、西村、前掲論文「海洋紛争と国際裁判」、とくに28ページ以下、小寺彰「迅速釈放制度における『保証金およびその他の保証』——国際海洋法裁判所判決の構造とその意義」『海洋権益の確保に係る国際紛争解決事例』第1号（2009年、海上保安協会編）、1-12ページ、参照。なお早期釈放制度と暫定措置の交錯について、奥脇直也「海洋紛争処理過程の管理方式——船舶拿捕事例における即時釈放と暫定措置」『海洋権益の確保に係る国際紛争解決事例』第3号（2011年）、113-126ページ参照。
- (9) 交渉命令判決については、坂元茂樹「国際司法裁判所における『交渉命令判決』の再評価（一）（二完）」『国際法外交雑誌』96巻3号（1997年）、98巻6号（2000年）、杉原高嶺『国際裁判の研究』、有斐閣、1986年、第5章、杉原「国際司法裁判所の交渉命令の判決について」『法学』40巻4号（1977年、東北大学）、360-384ページ、奥脇直也「国際調停制度の現代的展開」『立教法学』50巻（1998年）、34-96ページ。
- (10) Zou Kayuan, “The Chinese Traditional Maritime Boundary Line in the South China Sea and its Legal Consequences for the Resolution of the Dispute over the Spratly Islands,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 14, No. 1 (1999), pp. 27-55, esp. 52.
- (11) 中国のCLCSに対する2009年6月2日付の口上書（CLM/2/2009）については、<http://www.un.org/>

Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_6feb09_e.pdf 参照。

- (12) 小寺彰「排他的経済水域における『軍事調査』——『海洋科学調査』との関係を手がかりにして」『海洋権益の確保に係る国際紛争解決事例』第2号（2010年）、47-69ページ。
- (13) M. Valencia, “The Impeccable Incident: Truth and Consequences,” *China Security*, Vol. 5, No. 2 (2009), pp. 26-32; Ji Guoxing, “The Legality of the ‘Impeccable Incident,’” *id.*, pp.19-24; R. Pedrozo, “Close Encounters at Sea: The USNS *Impeccable* Incident,” *Naval War College Review*, Vol. 62 (2009), pp. 1010-1111.
- (14) 軍艦および非商業的役務にもっぱら使用される政府公船は免除対象とされるから、拿捕したり処罰したりすることはできない。なお、森田章夫「政府の非商業的役務にのみ使用される船舶の免除」『海洋権益の確保に係る国際紛争解決事例』第3号（2011年）、15-31ページ、奥脇直也「領海における外国公船に対する執行措置」『海洋権益の確保に係る国際紛争解決事例』第2号（2010年）、1-13ページ。
- (15) 奥脇、前掲論文「領海における外国公船に対する執行措置」、参照。
- (16) 森川幸一「EEZ内での外国船舶による海洋調査活動への対応——国内法整備の現状と課題」『海洋権益の確保に係る国際紛争解決事例』第3号（2011年）、1-14ページ。
- (17) バングラデシュv.ミャンマー間の海洋境界画定事件は200カイリを超える海域の境界画定まで含まれていた点で初めての事例であるが、そこにおいて、ITLOSはバングラデシュの自然延長の主張を、200カイリ内における境界画定においては採用していないが、境界画定線の北側の200カイリを越えるところに作図上生じるGray Areaをバングラデシュに帰属するとしている。その権原は自然延長以外には考えられず、その意味では、自然延長を認めているようにもみえる（ITLOS, 2012, *op. cit.*, paras. 463-476, および Sketch-map No. 7）。
- (18) 中国の選択的除外の宣言（2006年8月25日）は、第298条1項(a)(b)(c)のすべての紛争に及んでいる。原文については、http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China Upon ratification 参照
- (19) 許淑娟「境界周辺海域における大陸棚共同開発」『ジュリスト』1365号（2008）、74-84ページ。
- (20) 濱本正太郎「大陸棚の共同開発」、村瀬信也・江藤淳一編『海洋境界画定の国際法』、東信堂、2008年。
- (21) 奥脇直也「境界未画定海域の管轄権」、村瀬・江藤編、前掲書、161-179ページ、とくに166-168ページ。
- (22) R. Sharwood, “The Hague Peace Conference of 1899: A Historical Introduction,” in *International Alternative Dispute Resolution: Past, Present and Future* (The PCA Centennial Paper, 2000), pp. 163 et seq., esp. at 171.
- (23) 奥脇直也「グローバル化時代における国際法——法の遵守と法化・分断化・立憲化の陥穽」、松田竹男・田中則夫・薬師寺公夫・坂元茂樹編『現代国際法の思想と構造(II)——環境、海洋、刑事、紛争、展望』、東信堂、2012年、405-440ページ参照。

国連海洋法条約と海洋環境保護

越境海洋汚染損害への対応

薬師寺 公夫

Yakushiji Kimio

1 海洋環境保護対象の拡大と国連海洋法条約——本稿の対象の限定

公海条約（1962年発効）が油および放射性物質による汚染を扱うわずか2カ条の条文しか置いていなかったのに対し、国際連合海洋法条約（以下、「海洋法条約」と略す）は、「海洋生物資源の保存並びに海洋環境の研究、保護及び保全を促進するような海洋の法的秩序を確立することが望ましい」（前文）として、「海洋環境の保護と保全」と題する第12部に11節46カ条にわたる規定を設けた。さらに、深海底活動における環境保護義務、排他的経済水域（EEZ）における環境保護のための沿岸国の管轄権についても定めた。同条約は、海洋環境の保護・保全に関する世界的法秩序の基本枠組みを設定したと言っても過言ではない。

もっとも、のちに環境保全の側面が強調されるようになる公海生物資源の保存・管理については一般的規定しか置かれておらず、この問題は、主要には、国連公海漁業実施協定、国連食糧農業機関（FAO）採択のコンプライアンス協定および2009年IUU〔Illegal, Unreported and Unregulated、違法・無報告・無規制〕漁業防止協定、さらに地域的な漁業資源保存管理諸条約などによって規律されている。また1992年生物多様性条約の採択後、海洋生物の多様性保護の要請が強まり海洋保護区設定の動きが広がったが、1982年海洋法条約採択時にはこの問題はまだ十分意識されてはいなかった。IUUや海洋保護区など最近の海洋環境保護・保全の新しい課題については、国連持続可能な開発会議（リオ+20）において採択された「私たちが望む将来」⁽¹⁾にも素描されているが、本稿では扱わない⁽²⁾。むしろ本稿では、海洋法条約30周年を意識して、同条約が第12部で中心的に扱った海洋環境汚染の防止および規制の問題にごく簡単に触れた後、同条約がいくつかの規定を置きながらその内容には十分踏み込まなかった国の賠償責任の問題に焦点を絞って、同条約が何を確定し、何を問題として残したか、その後、これらの問題にどのような進展があったかについて簡単に振り返ってみたい。

2 海洋汚染防止のための海上執行管轄権の行使と課題

海洋汚染防止に関する海洋法条約の最大の貢献のひとつは、その第12部第5節において、陸起源、国家管轄下の海底活動、深海底活動、投棄、船舶起因、大気というすべての海洋汚染源を対象に、海洋汚染を防止・規制するための国際規則と国の法令制定権の関係ならびにそれらを執行する国の管轄権について、はじめて総合的な規定を整備したことである。

とりわけ、投棄および船舶からの海洋環境の汚染の防止・規制については船舶の旗国を中心としつつ沿岸国および寄港国を含む関係国の立法管轄権および執行管轄権の範囲と限界およびそれに伴う保障措置を整備することによって、国際海事機関（IMO）と緊密に協力しつつ海洋汚染防止のための実効的な国際的法制度を整備する法的基盤を構築したと云ってよい。周知のように、海洋投棄と船舶からの排出の規制については、1972年のロンドン投棄条約およびその1996年議定書、ならびに、1978年の議定書によって改正された1973年の海洋汚染防止条約（MARPOL 73/78）とその1997年議定書（附属書I—VI）が海洋投棄および船舶からの汚染（油、有害ばら積み液体物質、収納有害物質、汚水、廃物、排気）を規制する実体面での国際基準を設定してきた。これらの条約は黙示的受諾方式による改正など海洋環境を保護・保全するために時代の要請に応じてそれらの規則・基準を更新し新設するシステムを有している。ちなみに、これらの条約の2012年9月30日現在の締約国数とそれらの条約が適用される船舶の総トン数に占める比率を示せば次のようである³⁾。1972年ロンドン投棄条約（87カ国、67.17%）、同1996年議定書（42カ国、35.64%）、MARPOL 73/78附属書I／II（152カ国、99.20%）、同III（138カ国、97.59%）、同IV（89.65%）、同V（144カ国、98.47%）、同VI（71カ国、94.29%）。この数字が示すように、投棄条約の締約国数および適用船舶の割合はまだ低いが、MARPOL 73/78は、その附属書I—VIがほとんどの主要海運国および航行船舶をカバーしていることが理解できよう。

このように投棄や船舶からの排出等の防止・規制に係る実体法規の形成と更新は、上記のとおり基本的にはIMOの関連諸条約およびそれが採択する規則や基準に委ねられている。これらの条約の具体的な内容およびIMOにおけるその後の基準の展開は紙数の関係上ここでは触れないが、IMOのホームページでその内容を確認することができる。海洋法条約は、rule of referenceと呼ばれる方式を採用し、実体法規についてはこれらの規則及び基準を「一般的に受入れられている国際的な規則及び基準」または「適用のある国際的な規則及び基準」として認め、原則としてこれらの国際基準と同等の（または必要に応じてそれ以上の）基準を国内法で採用し、執行することを締約国に求めまたは許容する。何が「適用のある国際的な規則及び基準」を構成するかについては議論があるが、日本は、日本が批准・加入したIMOの関連諸条約を国内法に整備して実施するという基本的立場をとってきている⁴⁾。

IMOの諸条約は、それが設定した汚染防止規則及び基準を実施するための規定を置いている。例えばMARPOL 73/78の第4条、第6条—第8条では、条約が定める規則及び基準は基本的には旗国の国内法令を通じて実施され、補充的に寄港国または沿岸国が「管轄権の範囲内における」条約違反について法令で禁止し自ら処罰するか、または発見した違反を旗国の主管庁に通報する仕組みが採用されている。しかし船舶の各海域における航行の権利との関連で、具体的に沿岸国および寄港国が自国の環境保護利益のためにまたは各国の管轄権を超えた公海海域での環境保護のために、どのような立法管轄権および執行管轄権を行使しうるかについて、個々のIMO条約で管轄権の一般的枠組みを決定することには限界があった。海洋法条約の第12部第5節—第7節の諸規定は、旗国の義務を強化するとともに、寄港国および沿岸国が行使しうる権限について、船舶の航行の利益および旗国の権限

とも調整しながら、かつそれらの微妙なバランスにも配慮しつつ、その総体的枠組みを設定した。例えば、領海航行中の外国船舶が沿岸国の主権に基づき制定した海洋汚染防止法令に違反した嫌疑のある場合には、当該沿岸国は物理的検査を実施し証拠があれば船舶抑留を含む手続を開始し、故意かつ重大な汚染行為の場合自由刑を含む刑罰を科すことが許されるが、排他的経済水域または領海を航行中の外国船舶が排他的経済水域内で犯した海洋汚染防止法令違反の嫌疑の場合には、それが海洋汚染防止に関する適用のある国際規則及び基準に違反する場合に限り、しかも原則として情報提供を求める権限のみを沿岸国は行使することができ、著しい海洋環境汚染をもたらす実質的排出が生じたと信ずる明白な理由に加え情報の提供を拒否したなどの特別の理由のない限り物理的検査を行なうことはできず、さらに抑留などの手続に進むには領海や排他的経済水域の資源に対する著しい損害をもたらす排出が生じたとの明白かつ客観的証拠があるなどのさらに重大な事由がなければならぬという仕組みが採用されている（海洋法条約第220条2項から6項参照）⁽⁵⁾。さらに排他的経済水域での外国船舶による法令違反に関する手続については、訴追等の手続の開始に関して船舶の旗国による手続に優先性が与えられるほか（同第228条2項）、ボンド（保証金）等の提供を条件として速やかに釈放すること（同第226条1項(b)）、金銭罰のみ科すこと（同第230条1項）なども要求される。

海洋法条約の諸規定とIMO諸条約の相互作用を通じて、少なくとも船舶を媒介とする海洋汚染については詳細かつ実効的な汚染防止・規制制度が整備されていると言ってよい。しかし、これによって問題が解決されているかと言えば、海洋法条約採択以降の30年間に、国際社会は数々の重大タンカー事故を経験し、違法な投棄や排出はいまだ後を絶たない。例えば海洋法条約自体にも、領海通航中に違法な排出行為をしたあと排他的経済水域を航行中の外国船舶に対する沿岸国の管轄権について明示の規定がないなど解釈で補うべき不備もないわけではない。また公海上の違法な油排出に対して寄港国に一種の普遍的管轄権を付与したとしても（海洋法条約第218条1項）、任意の個別寄港国にこれを求めるには無理がある。了解覚書（MOU）等を通じた共同の規制が地域ごとに発達してきたゆえんであろう。またMARPOL 73/78第5条4項および海洋法条約第227条は非締約国船舶に対する条約の準用または義務履行における法上・事実上の差別禁止を定めており、非締約国船舶にも同等の規制を及ぼすことを求めている。日本の国家実行もIMO諸条約の締約国船舶か非締約国船舶かに関係なく「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（海洋汚染等防止法）」違反の嫌疑のある船舶を検挙していると考えられる⁽⁶⁾。IUU漁業取り締まりにも共通するが、基準以下非締約国船舶にどこまで条約基準が準用できるかは詰めるべき問題のひとつであろう。また排他的経済水域で油排出が航空機によって視認された場合に任意回航を要請して調査を実施し海洋汚染等防止法で検挙した例もいくつか報告されており⁽⁷⁾、海洋汚染防止の必要から前記第220条の執行は任意性に訴えつつも文字どおりの抑制的手続は必ずしも踏まれていないと思われる。海洋法条約および海洋汚染防止に関するIMO諸条約の実施に関する現状と課題に関するIMOの考え方については毎年度の事務局長報告において示されているのでそれを参照されたい⁽⁸⁾。

3 海洋汚染損害に対する賠償責任——国連海洋法条約とその後の展開

(1) 国連海洋法条約の責任条項の特徴

海洋法条約には、海洋汚染損害に対する国の責任について直接的に触れた規定として、海洋環境の保護・保全義務一般に関する第235条、科学的調査に関する第263条、深海底活動に関する第139条および附属書Ⅲ第4条4項があり、軍艦その他免除を享有する国家船舶の船舶起因汚染にも適用される規定として、第31条、第42条5項および第54条がある。軍艦等の航行が海洋法条約または同条約に定める国内法令に違反して沿岸国に損害をもたらした場合の軍艦等の旗国の国際的責任は、商船による同様の損害には民事責任が適用されることを前提として、免除を享有する船舶についてのみ旗国に責任を負わせたものである。商船が沿岸国に重大な汚染損害をもたらした場合に旗国に補完責任を負わせるという議論がまったくなかったわけではないが、そのような提案は採用されなかった⁽⁹⁾。深海底活動の場合も、違法な操業活動に起因する損害に対する契約者（事業者）の賠償責任を基本に置く（海洋法条約附属書Ⅲ第22条）。そのうえで、保証国が海洋法条約第11部に定める義務を履行しなかったことに起因する損害については保証国に賠償責任を負わせ、保証国が同条約および附属書の要求するすべての必要かつ適当な措置をとった場合には同国に賠償責任を負わせない。しかし、その起草過程をみれば、むしろ当初は保証国に広く賠償責任を負わせる提案のほうが優位していた。ところが契約者の民事責任がまず確認され、米国から保証国の責任を削除する提案があったのを契機として、保証国の賠償責任が大きく制限されたと言える⁽¹⁰⁾。しかし、契約者が負う民事責任の性格（厳格責任か過失責任か）についても、保証国が責任を負う条件と責任の限度についても、起草者の間に明確な合意があったとは思われない。

さらに条約は、国が実施または国に代わって実施される海洋科学調査については当該国に賠償責任を負わせたが、海洋科学調査と損害発生の場所の違い（沿岸国管轄水域内と公海）に基づき責任内容を異にすべきか否かをめぐる議論があり、結局、責任の要件および内容を海洋汚染損害一般に関する第235条に従わせることとした⁽¹¹⁾。ところが第235条は、国が「国際法に基づいて責任を負う（liable）」こと、ならびに、適正な賠償および補償を確保するために損害の評価、賠償および補償に関して「責任に関する現行の国際法」を実施することしか定めていない。自らは国際法の内容には触れず慣習国際法または国際条約に丸投げしていると言ってよい。起草過程をみれば、他国領域内で環境損害が発生した場合にトレイル・スメルター事件仲裁判決の基準に基づき汚染行為の発生源国が責任を負うとする見解と、私法条約こそ合理的だとする見解の対立があった。国の主権的行為に起因する損害には国際法に従った国の賠償責任、国の商業的行為に起因する損害には私法に従った国の賠償責任、私人に起因する損害には私法に従った私人の民事責任で対処するとの妥協案も受け入れられることなく、ついに条約は、行為の国への帰属にも国の義務違反にも一切言及することなく、ただ国は「国際法に基づいて責任を負う」という規定形式においてのみかろうじて妥協に達することができた⁽¹²⁾。

端的に言えば、海洋法条約第139条が深海底活動に関連する契約者と保証国の責任（賠償

責任を含む) について若干新しい道筋をつけたとはいえ、海洋法条約の責任に関する諸条項は、それ自体として直接責任の内容を定めたものとは言えず、国家責任に関する一般国際法および海洋関連の国際民事責任条約の定める規則ならびにその将来的発展に多くを委ねていたと言ってよい。このように、損害についての責任に関する海洋法条約の独自の規定がきわめて乏しいことに鑑みれば、同条約の責任諸条項が国際法に基づく責任に関する現行の規則の適用および新たな規則の発展を妨げないという第304条の注意規定はなおさら必須のものだったと言えよう。確かに、海洋汚染に関してはトリー・キャニオン号事件をはじめ船舶起因の汚染事故に関する責任問題に注目が集まり、タンカーによる油濁損害については、船舶の旗国の責任ではなくもっぱら船舶所有者の民事責任を定めた1969年の油汚染損害民事責任条約 (CLC)、および、それで不十分な場合には、1971年の国際油汚染補償基金設立条約 (FC) によって処理する途が次第に定着しつつあった。しかし、自国の管轄・管理下の活動が他国およびその環境に対し汚染損害を生じさせないように注意する義務を負うというトレイル・スメルター原則は、海洋法条約第194条2項にも受け継がれており、船舶起因の汚染損害以外の分野では、ケイ (Kaye) が指摘するように、陸上起源の越境海洋汚染に対する国の責任をはじめ越境海洋汚染の際の国家責任を導く基本原則としてなお有効に機能する余地が残されていた⁽¹³⁾。

(2) 船舶起因汚染損害と民事賠償責任の展開

海洋汚染の分野では、汚染損害の原因行為である船舶の運航、海底鉱物資源の探査・開発活動などが主に私企業によって実施されていることから、トリー・キャニオン号事件を契機に採択された1969年CLCおよびそれを補完する1971年FCは、船舶所有者と海上輸送された抛出油 (原油および重油) を受け取る石油業者に損害を填補させることにより、越境損害に対する責任問題をもっぱら民事責任の枠内で処理することとし、その後の国際民事責任条約の嚆矢となった。

現在、日本が締約国になっているのは、それぞれ1992年改正議定書によって改正された1992年CLCと1992年FCである⁽¹⁴⁾。1992年CLCは、ばら積みの油を貨物として輸送する船舶 (タンカー) の海難による油の流出または油の排出に起因する油汚染損害の責任を規律する。同条約は、原則として船舶所有者 (船主) に責任を集中し (第3条1項、4項)、船主に厳格責任 (strict liability)⁽¹⁵⁾ を課す (第3条1項—3項) とともに、賠償には責任限度額 (2000年改正により5000トン以上の船舶では、631SDR [特別引出権]/トン×総トン数、最大8977万SDR)⁽¹⁶⁾ を設定し (第5条)、船主の責任上限に適合する強制保険制度を設けるよう締約国に義務づける (第7条)。また、賠償請求権の消滅時効は損害発生時から3年、除斥期間は事故発生日から6年と設定され (第8条)、汚染損害が発生しまたは防止措置がとられた締約国の裁判所が裁判管轄権を有し、そのうち船主により基金が形成された裁判所が基金の割当・分配に排他的権限を有するが (第9条)、管轄裁判所の下した終結判決は締約国で承認され、執行力を付与される (第10条)。これらの民事責任に関する基本的枠組みは1969年CLC以来一貫しているが、海洋法条約の採択を受け、CLC条約の適用範囲は締約国の排他的経済水域にまで拡張された (第2条)。さらに海洋法条約第1条1項(4)号が、「海洋環境の汚染」を「人間に

よる海洋環境（三角江を含む。）への物質又はエネルギーの直接的又は間接的な導入であって、生物資源及び海洋生物に対する害、人の健康に対する危険、海洋活動（漁獲及びその他の適法な海洋の利用を含む。）に対する障害、海水の水質を利用に適さなくすること並びに快適性の減殺のような有害な結果をもたらす又はもたらすおそれのあるものをいう」と定義したことも踏まえて、1992年CLCではまず「環境」が「大気、水、土壌、動物相及び植物相などの非生物的小よび生物的小天然資源、これらの諸要素間の相互作用、ならびに、景観の特徴的な状況を含む」と定義され、「損害」の定義には「環境の侵害による損失又は損害」および「財産又は環境（天然資源を含む。）の原状回復のための合理的措置」が含められた（第1条(a)および(b)号）。これは賠償額の増額をもたらす、それに伴い責任限度額および基金による補償限度額のいっそうの引き上げをもたらす可能性がある。

他方、1992年CLCによって与えられる保護が十分でない範囲において汚染損害の補償を行なうこと（第2条1項(a)号）を目的のひとつに掲げる1992年FC議定書は、1971年基金とは別に1992年基金を設置し、1事故あたりの基金の補償限度額を、1992年CLCに基づき実際に支払われる賠償額との合計額の場合、および、不可避的・不可抗力的性格を有する自然現象による汚染損害に対して基金が支払う場合を、ともに1億3500万SDR（ただし例外的場合には2億SDR）に設定した（第4条4項(a)―(c)）。しかし、2000年には黙示的受諾方式による改正（2003年発効）により基金の補償額を約1.5倍の2億3000万SDRに引き上げた（例外的場合には3億74万SDR）。しかし、2002年スペイン沖のプレステージ号（4万2820トン、バハマ船籍）事故などタンカーによる大規模な油汚染事故に対処するためには、さらに1992年CLCおよびFCを補完する第三の基金が必要になった。このため2003年に1992年FCに対する2003年議定書が採択（2006年発効）され⁽¹⁷⁾、同追加基金は、1992年のCLCおよびFCによって実際に支払われる額を含めて補償限度額を7億5000万SDRに設定した（第4条2項(a)）。日本も同議定書に2004年に加入した⁽¹⁸⁾。これらの基金に関係した船舶汚染事故と支払われた金額については、国際油汚染補償基金（IOPCF）の事故報告に一覧表または要旨が掲載されている⁽¹⁹⁾。ちなみに、日本に被害をもたらした1997年ナホトカ号（1315トン、ロシア船籍）事件の場合には、1992年CLCの責任限度額が約159万SDRであり、総額約260億9000万円の和解による支払いのうち、船主・保険会社とIOPCFの包括的解決協定により保険会社が約110億円を支払い、残りの約150億円を1992年基金と1971年基金で支払った⁽²⁰⁾。国土交通省によれば主な補償対象者は、国（約18.8億円）、海上災害防止センター（約124.5億円）、地方自治体（約56.4億円）、漁業者（約17.7億円）、観光業者（約13.4億円）、船主（7.8億円）となっている⁽²¹⁾。他方、1992年のプレステージ号事故の場合には、フランス、スペイン、ポルトガルの被害見積もり総額10億ユーロ超に対し、1992年CLCの責任限度額はわずか約2278万ユーロ、これを含む1992年FC補償限度額が1億7150万ユーロであり、これまでにスペイン政府とポルトガル政府にそれぞれ1億1400万ユーロと約33万ユーロが支払われているがなお補償問題は係属中である⁽²²⁾。

なお、上記制度は、2003年FC追加基金議定書に伴う油受取人の負担増を軽減しタンカー所有者と負担を平等化するために、船主の国際グループ（P&Iクラブ）が中心になって作成

した2つの民間協定に支えられている。小型タンカー油濁損害賠償協定（STOPIA）は、2万9548総トン以下の船舶の船主が負う責任下限額を2000万SDRとし、1992年CLCによる責任限度額との差を船主が負担し、他方タンカー油濁損害賠償協定（TOPIA）は、2003年追加基金議定書に基づく追加拠出金の50%を船主が負担することを定める。このようにタンカー起因の油汚染損害に対しては徹頭徹尾船主と荷主の民事責任で対応することが定着しているが、被害総額と条約の設定する責任限度額との間のギャップが常に問題となる構造をもつ。

IMOは、船舶起因の越境損害については、CLCを基本とした民事責任条約をタンカーによる油汚染損害以外にも広げてきた。タンカー以外の船舶燃料庫（バンカー）から漏出した油汚染事故損害に適用する2001年の燃料油汚染損害民事責任条約、化学物質等の有害有毒物質の海上輸送事故損害に適用する1996年危険有害物質海上輸送損害責任条約（HNS）およびそれを諸国に受け入れやすく改正した2010年HNS議定書⁽²³⁾がそれである。同様の民事責任の枠組みは、海洋に關係する有害廃棄物越境移動処分損害の責任に関するバーゼル議定書⁽²⁴⁾、南極条約環境保護議定書附属書VI⁽²⁵⁾においても採用されているほか、国連国際法委員会（ILC）が採択した「有害な活動から生じる越境損害の場合の損失の配分に関する原則」の原則3においても、越境損害の被害者に対する迅速かつ十分な補償を確保するために国がとるべき必要な措置として、事業者の無過失責任、保険等による補償請求への財政的な担保、産業界全体の基金の設置が掲げられている⁽²⁶⁾。今や民間の事業者による国際法上禁止されてはいないが有害な活動に起因する損害の賠償問題は、事業者の民事責任によって処理するという考え方が基本に据えられたと言っても過言ではない。この考え方の基本にあるのが、1992年にリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議で合意されたりオ宣言の原則16に掲げられた「汚染者負担の原則」である。同原則は、1972年の経済協力開発機構（OECD）勧告では環境政策の国際経済側面に関する指導原則として出発しながら、やがて汚染によって要した費用は汚染事故の発生源である法人または自然人に負担させるべきだという法原則に展開し⁽²⁷⁾、今や国際民事責任条約を支える中核的理念となっている。

これに対し、国際民事責任条約では、国の責任はまったく触れられないか、国家責任に関する一般国際法上の規則に影響しない旨を注記する程度の言及しかなされていない。しかし、ILCが前記原則の前文で、国は防止の義務違反に対して国際法上責任を負うことに留意していること、南極条約環境議定書附属書VIが第10条で、国は権限範囲内で適当な措置をとった場合には事業者が対応措置をとらなかったことについて賠償責任を負わないとする規定を置いたように、国の環境保護・保全義務と事業者に起因する損害に対する国の賠償責任の問題は依然として重要な課題として残されていた。

（3） 2011年国際海洋法裁判所海底紛争裁判部勧告的意見とその意義

深海底活動保証国の責任および義務に関する2011年国際海洋法裁判所（ITLOS）海底裁判部の勧告的意見（12名全員一致）⁽²⁸⁾は、海洋法条約のなかで私人活動に対する国の義務と賠償責任の内容に唯一触れながらも、事業者（「契約者」とも言う）と保証国が負う義務と責任の相互関係について未解決の点を多く残していた第139条2項の意味に光をあてた。さらに同意見は、越境環境損害に関する事業者の民事責任と国の賠償責任との関係一般について

も示唆を与えた点で重要な意義をもつ。第139条2項は「締約国……によるこの部の規定に基づく義務の不履行によって生ずる損害については、国際法の規則及び附属書Ⅲ第22条の規定の適用を妨げることなく、責任が生ずる〔以下、第1文と言う〕。……。ただし、締約国は、第153条4及び同附属書Ⅲ第4条4項の規定による実効的な遵守を確保するためのすべての必要かつ適当な措置をとった場合には、……当該締約国が保証した者がこの部の規定を遵守しないことにより生ずる損害について責任を負わない〔原文に基づき以下、第2文と言う〕」（公定訳）という規定である。本件の中心問題のひとつは、事業者が海洋法条約および附属書、深海底制度実施協定、国際海底機構（以下、「機構」と略す）が制定する規則、同機構と締結する契約に基づいて負う義務に違反した探査活動を行なうこと（以下、「契約者の義務不遵守」と言う）によって環境損害が生じた場合に、第139条2項に従って保証国自身が負わなければならない賠償責任の範囲は何か（諮問事項2）にあった。この場合、第139条2項は、損害の発生があることを前提条件とする⁽²⁹⁾。保証国の義務不遵守が損害を発生させない場合の責任問題は、国家責任に関する慣習国際法規則により規律されるが⁽³⁰⁾、第139条2項の問題には直接関係しない。また契約者自身が負う賠償責任の性質も勧告的意見の検討対象外である。附属書Ⅲ第22条は、契約者による不法の行為（*wrongful act*）に起因する損害に対する契約者の責任を定めるが、この種の損害について契約者の厳格責任を定めなくてもよいのかという問題は残る。しかし、勧告的意見の関心は、あくまで契約者の義務不遵守から生じる損害に対して保証国が負う責任の範囲は何かにあるので、契約者が負うことのある厳格責任と保証国の関係は直接問題にはされていない。

勧告的意見は、まず、海洋法条約第139条2項の規定からみて、保証国の賠償責任は、契約者の義務不遵守から直ちに生じるのではなく、保証国が海洋法条約や深海底制度実施協定などに基づいて自ら負った義務の違反から生ずる自己責任であり、保証国の義務違反と契約者が引き起こした損害との間には因果関係が証明されなければならないと強調する⁽³¹⁾。つまり、保証国が負うのはあくまで自らの国際違法行為に対する国家責任（*State Responsibility*）である。もっとも海洋法条約第139条2項および第304条は、第139条2項の規定が責任に関する慣習国際法規則の適用を妨げない旨を規定する。この点につき勧告的意見は、責任に関する慣習国際法については、特にILCが採択した国家責任条文を考慮すべきだとして、適法行為に関して国に賠償責任を課す規則はいまだ実定法化しておらず、国の義務違反に責任を基礎づけるということは厳格責任の適用を排除することを意味するとした⁽³²⁾。

次に勧告的意見は、保証国が海洋法条約に基づいて負っている義務には、保証国自らが遵守すべき直接的義務と、保証国が保証した契約者が行なう活動に関連して負う第139条1項に基づく「確保の義務（*the responsibility to ensure*）」とがあり、これらの義務の各性質が保証国の賠償責任の範囲を決定するところ、前者の違反の賠償責任はもっぱら第139条2項第1文により、後者の違反の賠償責任は同条項第1文と第2文により決定されると言う⁽³³⁾。勧告的意見によれば、保証国自らが遵守しなければならない直接的義務には、機構を援助する義務、予防的取り組み（*precautionary approach*）を適用する義務、環境に対する最善の実行を適用する義務、環境影響評価を実施する義務などが含まれるが（諮問事項1に対する意見）⁽³⁴⁾、

直接的義務の違反には第139条2項の第1文のみが適用され第2文の適用はないから、保証国は賠償責任から免除されない⁽³⁵⁾。他方、契約者による義務不遵守がないように確保する義務は「結果の義務」ではなく「行為の義務」であり、保証国が契約者による遵守を確保するための可能な最善の努力をする「相当の注意」義務とされる。相当の注意の基準は時とともに変わり、危険の程度および関連する活動によっても変わるが、これらの措置は法令と行政措置とで構成され、契約期間効力を有し探査段階完了後の契約者を拘束するものでなければならない、また機構が採用する国際規則・手続より緩やかでなく実効性において劣らないという意味で「合理的に相当」なもの（契約者の財政的・技術的能力、保証証明書の発給条件、不履行に対する制裁を含むもの）であってかつ執行が確保されなければならない（諮問事項1および3への回答）⁽³⁶⁾。この確保の義務の違反の場合には、附属書Ⅲ第4条4項に「保証国は、自国の管轄の下にある者による遵守の確保のため、自国の法制度の枠内で合理的に適当な法令を制定し及び合理的に適当な行政上の措置を講じている場合には、自国が保証している契約者の不履行によって生ずる損害についての責任を負わない」という特別の規定がある。この免責の要件として勧告的意見は、実効的な遵守を確保するためのあらゆる必要かつ実効的な措置をとることを求め、保証国にはとるべき措置について無制限の裁量はなく上記の条件を満たす「合理的に相当な」措置でなければならないとする⁽³⁷⁾。しかも便宜的保証国の弊害を防ぐために、保証国の責任と賠償責任については発展途上国であるか否かにかかわらずすべての保証国に平等に適用されることを原則とし、予防的アプローチが国の能力に応じて適用されることはあるが、「最善の環境実行 (best environmental practices)」に従う義務は一律に適用されなければならないと明言した⁽³⁸⁾。

以上から保証国が直接的義務に違反した場合には、保証国は損害と義務違反に因果関係がある限り、契約者の義務不遵守に起因する損害の賠償責任から免責されないが、これは勧告的意見が、直接的義務の遵守を、確保する相当の注意義務に適合するための関連要素とみなしていることから説明できる⁽³⁹⁾。例えば、予防的取り組みを実施する直接的義務について勧告的意見は、潜在的危険を示す兆候のある場合に保証国がその危険を顧みないときは相当の注意義務を果たしたことになるが、保証国は契約者による予防的取り組みの遵守を確保する義務を負うと述べ、また海洋法条約および慣習国際法に基づく国の直接的義務である環境影響評価実施義務につき、自らとともに契約者がこの義務を遂行するよう確保するため適切な手段を講じなければならないと指摘する⁽⁴⁰⁾。保証国が直接的義務を遵守していないときは第139条2項第2文に言う「すべての必要かつ適当な措置」はとられていないことになり、保証国が負う直接的義務は、確保する義務の水準を決定する要素と考えられる。

ただし第3に、勧告的意見は、附属書Ⅲ第22条から契約者の不法行為に対する主要な責任は契約者にあり、契約者が生じさせた損害に対する保証国の責任は、連帯責任ではなく保証国の義務違反に対する自己責任であって、2つの賠償責任が並立しているとみなす⁽⁴¹⁾。そこで、契約者が実際の損害額を支払った場合には、保証国による賠償の余地はなく、反対に契約者が完全に損害を填補しなかった場合であっても、保証国がすべての必要かつ適当な措置をとった場合または保証国に義務不履行があるがその不履行が損害と因果関係を

もたない場合には、第139条2項によって保証国が残余責任を負う余地はないというのが海底裁判部の意見である⁽⁴²⁾。

さて以上の勧告的意見は、海洋法条約第139条2項に定める保証国の義務の内容と、保証した契約者の義務不遵守に起因する損害に対する、保証国の条約義務違反の法的効果としての賠償責任に関するものであるが、同時にそれは、私的事業者に対する「確保する義務」の性格、「相当の注意」義務と予防原則の関係、「確保する義務」と国が負う直接的義務との関係、事業者の賠償責任と国の賠償責任の関係など、国の「確保する責任」とその違反の結果負う賠償責任に関する一般的国際法規則に重要な示唆を与えるものとなっている。「確保する責任」が海洋法条約第194条2項の管理責任に位置づけられていることから、汚染者負担原則に基づく国際民事責任条約の諸原則を優位させつつも、今や領域管理から機能的管理まで適用範囲を拡大したトレイル・スマルター原則が海洋越境損害の国の賠償責任を規律する原則として一定の機能を果たしうることを予測させるものとなっている。

結びにかえて

福島第1原子力発電所事故に際し、東京電力はより大きな危険を回避するため低濃度放射性廃液を海に放出した。1992年のロンドン投棄条約の1996年議定書は、附属書Iに掲げる以外の廃棄物等の投棄を禁止した(第4条1)。低濃度放射性廃液の投棄もこれに含まれるが、第8条の緊急投棄の規定があるほか、そもそも同議定書は陸上廃棄物処理施設からの放出には適用されない(第1条4)⁽⁴³⁾。他方、海洋法条約第194条3項(a)は毒性または有害物質の陸の発生源からの放出についてできる限り最小にする措置をとる義務を締約国に課すが、放出措置はこの義務の範囲内にとどまると考えられる。他方、原子力事故早期通報条約は、第2条において管轄下で生じた「放射線安全に関する影響を及ぼしうるような国境を越える放出」のある場合の通報義務、第3条においてこれ以外の場合の通報について定めるが、日本政府は、この放出措置に伴う諸国への連絡を第3条に基づくものと説明した⁽⁴⁴⁾。これらの通報義務、あるいはMOXプラント(核燃料再処理施設)事件でITLOS暫定措置命令が言及した情報交換、危険観測、汚染防止措置での一般国際法上の協力義務⁽⁴⁵⁾は、上記直接的義務に該当する。福島第1原発事故では高濃度放射性廃液の漏出も確認されたが、越境損害を生じさせることはなかった。しかし、万一、原子力事故によって越境海洋汚染を生じさせるような事態が生じた場合には、海洋法条約第194条1項から3項(a)に定める義務を誠実に履行するとともに、第235条2項に基づき原子力損害賠償法の利用可能性を確保する義務が生じることになる。原子力損害賠償法は異常に巨大な天災地変または社会的動乱(第3条1項)以外は原子力事業者に無限責任を課すために、国の残余責任は問題にならない。しかしこれに関連して国に独自の過失があるときは国家賠償法の適用があることを政府が認めたことにも類似して、事業者の民事責任とは別個に、上記のような海洋法条約に基づく国の相当の注意義務の違反があれば国の国際法上の責任が生じうる可能性がある。こうした場合にITLOS海底裁判部の勧告的意見が表明した法理がどのように展開していくかは、今後の海洋関係の事案の積み重ねに待つしかない。陸上起因の越境海洋汚染損害についても、

民事責任条約の適用とともに国家責任法のいっそうの検討と発展が望まれる。

- (1) “The future we want,” Outcome document adopted at Rio+20, 2012, available at <<http://www.un.org/en/sustainablefuture/>>, paras. 158–177.
- (2) なお、さしあたり次のものを参照。Robin Warner, *Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction: Strengthening the International Law Framework*, 2009; James Harrison, *Making the Law of the Sea: A Study in the Development of International Law*, 2011; Ulrich Beyerlin and Thilo Marauhn, *International Environmental Law*, 2011, pp. 115–143.
- (3) <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx> 参照。
- (4) 薬師寺公夫「海洋汚染防止に関する条約制度の展開と国連海洋法条約——船舶からの汚染を中心に」、国際法学会編『日本と国際法の100年（第3巻 海）』、三省堂、2001年、215–241ページ。同「海洋汚染」、山本草二編『海上保安法制——海洋法と国内法の交錯』、三省堂、2009年、329–352ページ参照。
- (5) 薬師寺、前掲論文「海洋汚染」、339–342ページ参照。
- (6) 同前、342–345ページ。
- (7) 例えば、『捜査研究』715号（2011年1月15日）、93ページ参照。
- (8) Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization, Report by the Secretariat of the IMO, 2012, LEG/MISC.7.
- (9) 薬師寺公夫「国連海洋法条約における賠償責任諸条項の構成と問題点——国家の国際賠償責任と民事賠償責任との関連を中心に」、香西茂・林茂久・山手治之『海洋法の新秩序』、東信堂、1993年、376–377ページ。
- (10) 同前、381–391ページ参照。
- (11) 同前、391–397ページ参照。
- (12) 同前、408–409ページ。
- (13) Stuart B. Keye, “The Impact of the Trail Smelter Arbitration on the Law of the Sea,” Russell Miller ed., *Transboundary Harm in International Law: Lessons from Trail Smelter Arbitration*, 2009, pp. 217–221.
- (14) 1992年CLCおよびFC条約テキストは、次のものによった。International Oil Pollution Compensation Fund (IOPCF), *Liability and Compensation for Oil Pollution Damage: Texts of the 1992 Conventions and the Supplementary Fund Protocol*, 2005 edition. なお1992年の議定書の規定に基づき、日本は、1969年CLCおよび1971年FCを廃棄している（1998年5月に効力発生）。1971年FCは2002年5月に終了した。
- (15) 免責事由は、戦争・内乱・暴動および不可抗力的自然現象の場合、第三者の故意の作為または不作為、航行援助施設の維持の瑕疵など政府その他の当局の不法行為による場合に限定される。
- (16) 責任限度額の改正は、IMOの法律委員会に出席しかつ投票する締約国の3分の2以上の多数決で議決され、改正通告後締約国の4分の1以上が反対しない限り18カ月の満了をもって受諾されたとみなされ、その受諾後18カ月で効力を発生するという、いわゆる黙示的受諾方式が採られる。この方式により2000年の改正は2003年11月1日に効力を生じた。外務省告示第476号および第477号、『法令全書』平成15年12月号、547ページ。
- (17) 条約テキストは、IOPCF, *supra* note 14, pp. 55–68. 公定訳は、『法令全書』平成17年2月号、100–103ページ参照。
- (18) 日本では、1969年CLCおよび1971年FCを国内法化するために1975年に「油濁損害賠償保障法」を制定したが、1992年CLCおよびFCに対応するための1994年の法改正、さらに2003年のFC追加基金議定書に対応するための2004年の法改正により名称も「船舶油濁損害賠償保障法」と改めた（改正法の施行は2005年3月1日）。同法は保障契約の締結を義務づけ、保障契約を締結していない船舶につき日本の港への入港禁止措置を規定する。

- (19) Available at <<http://www.iopcfund.org/>>. 例えば最新の2012年3月5日発生の第1アルファ号（1648トン、ギリシャ船籍）事件では、ギリシャが1992年のCLCおよびFC、ならびに2003年追加基金の締約国であるため、もし請求がなされれば、CLC限度額451万SDR、これを含むFC限度額2億300万SDR、これらを含む追加基金限度額7億5000万SDRと計算されている。
- (20) IOPCF, *Incidents involving the IOPC Funds 2011*, pp. 48–49.
- (21) 国土交通省「ナホトカ号油流出事故における油濁損害賠償等請求事件に係る訴訟の和解について」、available at <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/10/100830_html>.
- (22) IOPCF, *supra* note 20, pp. 12–21.
- (23) International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 2010, see also its explanatory note, available at <<http://www.imo.org/Ourwork/Legal/pages/Default.aspx>>.
- (24) Basel Protocol on Liability and Compensation, available at <<http://basel.int/>>.
- (25) Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, available at <<http://ats.aq/e/ep.htm>>.
- (26) Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising Out of Hazardous Activities, UN Document, A/RES/61/36, Annex.
- (27) 薬師寺公夫「越境損害と国家の国際適法行為責任」『国際法外交雑誌』93巻3・4号（1994年）、89–90ページ、松井芳郎『国際環境法の基本原則』、東信堂、2010年、308–313ページ参照。
- (28) ITLOS, *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, Advisory Opinion, 1 February 2011, available at <<http://www.itlos.org>>.
- (29) *Ibid.*, paras. 177–178. この損害には深海底の人類の共同財産および海洋環境に対する損害が含まれ、賠償を請求する資格を有する主体には、国際海底機構、深海底活動従事者、海洋の他の利用者および沿岸国を含めることができるとされる。*Ibid.*, paras. 179–180.
- (30) *Ibid.*, paras. 178, 210.
- (31) *Ibid.*, paras. 176, 181–182, 184, 242 (4).
- (32) *Ibid.*, paras. 169, 189, 209.
- (33) *Ibid.*, para. 177.
- (34) *Ibid.*, paras. 121–122, 242 (3) B. このほか国際海底機構の緊急事態命令に保証提供を確保する義務、損害賠償請求手続を利用可能にする義務が代表例として挙げられる。
- (35) *Ibid.*, paras. 206–207, 242 (4).
- (36) *Ibid.*, paras. 107–120, 242 (3) B and (5).
- (37) *Ibid.*, paras. 185–187, 242 (4).
- (38) *Ibid.*, paras. 158–163, 242 (3) B.
- (39) *Ibid.*, para. 123.
- (40) *Ibid.*, paras. 127–135, 141–150.
- (41) *Ibid.*, paras. 199–201, 242 (4).
- (42) *Ibid.*, paras. 203–204.
- (43) 薬師寺公夫「第3節 福島原発事故の海洋への影響」、海洋政策研究所『海洋白書 2011——日本の動き 世界の動き』、成山堂書店、2011年、28ページ。
- (44) 同前。
- (45) ITLOS, *The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom)*, Request for provisional measures, Order, 3 December 2001, para. 82, available at <<http://www.itlos.org>>.

アメリカと国連海洋法条約

“神話”は乗り越えられるのか

都留 康子

Tsuru Yasuko

はじめに

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

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

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

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

1 レーガン政権と深海底レジーム

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

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

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

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

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

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

2 上院外交委員会での攻防と“神話”

(1) B・クリントン政権

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

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

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

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

(2) G・W・ブッシュ政権

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

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

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

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

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

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

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

3 オバマ政権と国連海洋法条約

(1) 上院外交委員会公聴会での議論

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

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

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

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

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

第1表 国連海洋法条約に関連したアメリカの主な動き

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

(出所) 筆者作成。

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

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

(2) アメリカの対中政策の変化と国連海洋法条約

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

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

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

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

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

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

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

おわりに

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

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

(2012年11月5日脱稿)

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

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

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

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

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

国際問題月表

I 国際関係／II 日本関係／III 地域別
2012年10月1日－31日

會田 裕子・大野圭一郎 編
細川 洋嗣 (共同通信)

I 国際関係

- 10・01 国連人口基金（UNFPA）が2050年までに60歳以上の人口が20億人を超えて世界の約5人に1人に当たる22%に達するなど高齢化が急速に進むとの報告書を発表
国際航空運送協会（IATA）が2012年の世界の航空業界の純利益を41億ドル（約3200億円）と予測、6月時点より11億ドル上方修正
- 08 2012年のノーベル医学生理学賞をさまざまな細胞になる能力があるiPS細胞を開発した山中伸弥京大教授が英ケンブリッジ大のジョン・ガードン名誉教授と同時受賞
- 09 IMFが世界経済見通しで2013年の世界の実質GDP成長率予測を3.6%と7月時点の見込みから0.3ポイント減と発表、日本も0.3ポイント下方修正（東京）
WHOが世界で少なくとも3億5000万人が精神疾患であるうつ病の患者とみられるとの統計を発表
- 10 NATOがアフガニスタンに展開する国際治安支援部隊（ISAF）参加国の国防相会合を開催（ブリュッセル）、ISAF戦闘部隊が2014年末までに撤退した後は原則として戦闘に関与しないことで大枠合意
- 11 先進7ヵ国財相・中央銀行総裁会議（G7）で世界経済の下振れリスクへの警戒感が共有され成長持続への結束で合意（東京）
国際電気通信連合（ITU）が発表した2012年版の世界の情報通信技術（ICT）に関する報告書によるとICT開発指数は1位韓国、2位以下は北欧諸国が占め日本は8位
ノーベル文学賞に莫言氏、中国国籍の作家としては初
- 12 ノーベル平和賞がEUに決定、2度の世界大戦の経験を踏まえ国家間の和解や恒久平和の確立を目指す欧州統合の理念を評価
国連安保理がイスラム過激派に北部を掌握された西アフリカのマリに対する国際部隊の軍事介入計画を45日以内に提出するよう国連事務総長に求める決議案採択
- 13 IMFが国際通貨金融委員会で世界経済の成長減速と不確実性を指摘し加盟国が安定成長への協調行動をとることを確認（東京）
- 16 国連食糧農業機関（FAO）が食料価格の高騰を受けた緊急閣僚級会合開催（ローマ）、農業生産の拡大や市場の透明性の向上などに国際社会が協調して取り組むことで一致
- 18 米国製の特殊鉄鋼製品に対して中国が課した報復関税をめぐる米中の通商紛争でWTOの紛争処理手続きの「最終審」に当たる上級委員会が中国側の上訴を退け報復関税はWTOルール違反とする米国の主張を認める報告書を公表
- 20 生物多様性条約第11回締約国会議（COP11）が発展途上国への資金援助を2015年までに2倍にするとの文書を採択（←8日、ハイデラバード〔インド〕）
- 22 国連総会第1委員会（軍縮）で核兵器の非人道性を訴え核使用を国際法上非合法にする努力をするよう各国に求める声明を30ヵ国以上が合同で発表、日本は加わらず
- 29 WHOと世界気象機関（WMO）が気候と公衆衛生に関する初の報告書を発表、世界のぜ

んそく患者は推定約2億3500万人で症状を引き起こすアレルギーは地球温暖化の影響で増加する可能性を示唆

- 31 世界自然保護基金（WWF）が大西洋で捕獲されたクロマグロ約1万8700トンが2000—10年に資源管理組織である大西洋まぐろ類保存国際委員会（ICCAT）に報告されずにパナマに輸出され大部分が日本に再輸出された可能性が高いと発表

Ⅱ 日本関係

10・01 野田佳彦首相が内閣改造を実施、第3次改造内閣発足

米軍岩国基地に一時駐機していた垂直離着陸輸送機MV22オスプレイ6機が沖縄県の普天間飛行場に配備、4日、在沖縄米海兵隊が初訓練飛行、6日、全12機の沖縄配備が完了
電源開発（Jパワー）が東日本大震災後に中断していた青森県の大間原子力発電所の建設工事を再開

日本郵政グループの郵便事業会社と郵便局会社が合併、「日本郵便」発足

- 02 原子力委員会が原子力利用の基本方針である「原子力政策大綱」の策定中止を決定
- 03 資源開発大手の石油資源開発が秋田県で地下約1800メートルから岩盤に含まれる原油「シェールオイル」の試験採取に国内で初めて成功
- 04 iPS細胞を使って卵子を作製し通常の精子と体外受精させてマウスを誕生させることに京大のチームが世界で初めて成功
- 05 政府が女性皇族の結婚後の皇室活動に関する論点を公表、「女性宮家」創設案が柱に
- 07 うその殺人予告メールが送られた事件で起訴された被告のパソコンを別人が成り済まして遠隔操作した疑いが浮上し大阪地方検察庁が被告を9月21日に釈放していたことが判明、三重県警が逮捕した男性も同様に釈放されていたことが判明
- 09 IMF・世界銀行年次総会が開幕（→14日、東京、仙台）、日本での開催は1964年以来48年ぶり、10日、中国の財政相と中国人民銀行総裁の出席見送りが判明、洪磊中国外務省副報道局長が日本政府による尖閣諸島国有化への対抗措置だとの見解を示す
- 10 IMFが世界金融安定報告で邦銀の日本国債保有高の増加が金融不安定化につながる恐れが高まっていると警告（東京）
- 12 国土交通省の調査で地震の際に大規模火災が発生する恐れがあり避難も困難な密集市街地が17都府県に197地区、計5745ヘクタールに上ることが判明
- 15 ソフトバンクが米携帯電話3位のスプリント・ネクステルの買収発表、買収額201億ドル（約1兆5700億円）で売上高で世界3位に
日本維新の会の橋下徹代表がみんなの党の渡辺喜美代表と会談、共通政策策定で合意
- 16 国際赤十字社・赤新月社連盟が発表した2012年版の「世界災害報告」によると東日本大震災の損害額は推定2100億ドル（約16兆5600億円）で2011年の世界全体の自然災害による損害額3655億8300万ドルの6割弱に
沖縄県警が女性を乱暴してけがをさせたとして集団強姦致傷の疑いで米海軍兵2人を逮捕、17日、仲井真弘多知事が森本敏防衛相に厳正対処を要求、18日、野田首相が再発防止を指示、22日、沖縄県議会が日米両政府に再発防止や綱紀粛正の徹底を求めた抗議決議と意見書を全会一致で可決、仲井真知事がキャンベル米國務次官補らに直接抗議
- 17 2010年の参議院選で最大5.00倍となった「1票の格差」をめぐる訴訟の判決で最高裁判

- 所大法廷が「違憲状態」との判断、最高裁はすでに2009年衆議院選も違憲状態としており現行の選挙制度を速やかに改めるよう国会に抜本改革を強く要求
- 19 野田首相（民主党代表）と安倍晋三自民党総裁、山口那津男公明党代表が会談、首相は衆院解散に向け公債発行特例法案などへの協力を求めたが解散時期で自公両党首の理解を得られず決裂
- 22 財務省が発表した2012年度上半期（4—9月）の貿易統計速報によると貿易赤字は3兆2190億円で半期ベースでは過去最大を記録、世界経済減速や日中関係悪化による輸出の落ち込みが響く
- 23 暴力団関係者との交際などを認めた田中慶秋法相が野田首相に閣僚の辞表を提出し辞任、後任には前任者の滝実氏が復帰
- 24 原子力規制委員会が東京電力福島第1原発と同様の事故が全国の16原発で発生した場合の放射性物質の拡散予測を公表、40キロ以上離れていても事故後1週間で積算被曝線量が100ミリシーベルトとなる所も、31日、同委が原発事故時の防災対策の枠組みとなる原子力災害対策指針を決定
- 25 石原慎太郎東京都知事が知事辞職を表明、国政復帰へ
- 30 日銀が総額11兆円の追加金融緩和を決定、2ヵ月連続緩和は9年半ぶり
 国連人権理事会の対日作業部会が開かれ各国が死刑廃止を要求、従軍慰安婦問題で中国、韓国、北朝鮮が日本を批判（ジュネーブ）

Ⅲ 地域別

●アジア・大洋州

- 10・01 中国国家统计局と中国物流購買連合会が9月の景況感を示す製造業購買担当者指数（PMI）は49.8と発表、景気判断の節目となる50を2ヵ月連続で割り込む
 インラック＝タイ政権の与党タイ貢献党のヨンユット党首がバンコクの土地取引をめぐる不正に関与した疑惑で副首相兼内相を辞任、4日、議員辞職、党首も辞任、30日、ルアンズワン幹事長を後任の党首に選出
- 02 食料価格急騰に伴う「食料危機」再来への備えを協議するアジア各国農業担当閣僚らの会議開催（←1日、バンコク）、輸出制限回避などを念頭に各国間協力の必要性を謳った文書をまとめて閉幕
- 03 アジア開発銀行（ADB）が日本など一部先進国を除くアジア太平洋地域の2012年のGDP成長率を4月時点予測から0.8ポイント下方修正、6.1%との見通し
- 04 台湾の野党民主進歩党（民進党）の幹部で総統選候補にもなった元行政院長（首相）の謝長廷氏が中国福建省アモイに到着、民進党の政治家としては過去最高位の訪中、7日、戴秉国中国国務委員と会談（北京）
 米CNNテレビや英BCC放送などの海外メディアが韓国政府の取材協力を得て島根県の竹島（韓国名：独島）を日帰り訪問、5日、海外メディアが竹島を「日韓が領有権争いをしている場所」と伝えたことで「係争地だと広報したようなもので重大な失策だ」と野党が政府を非難
- 06 北朝鮮兵士が境界線を越え韓国へ亡命、韓国軍によると「上官2人を射殺」と供述、金正恩体制で兵士の韓国亡命は初とみられる

- 07 フィリピン南部ミンダナオ島を拠点とする反政府武装勢力モロ・イスラム解放戦線 (MILF) と政府が和平交渉で合意、15日、合意書に調印 (マニラ)
韓国大統領府が米国との覚書で300キロに制限してきた韓国の弾道ミサイルの射程を800キロまで延長することで米国と合意と発表
- 09 トヨタ自動車、ホンダ、日産自動車の中国法人が中国での9月の新車販売台数が前年同月比49—35%の大幅減と発表、沖縄県の尖閣諸島問題で不買運動などの影響が直撃
李明博韓国大統領がテイン・セイン＝ミャンマー大統領と会談 (ソウル)、両国間の協力強化や投資活性化に向け投資保護協定の締結方針で合意、交渉開始を宣言
- 10 中国自動車工業協会発表の9月新車販売台数が前年同月比1.8%減、尖閣諸島問題による日本車不振もあり8ヵ月ぶりの前年割れ
- 11 日本政府がミャンマー支援のため国際会議開催 (東京)、延滞債務を2013年1月に解消するとともにできるだけ早い段階での借款再開を表明
- 13 パキスタン北西部ペシャワール近郊ダラアダムケールの市場で車に積まれた爆弾が爆発、17人が死亡、約40人が負傷
- 15 20年以上にわたる内戦や混乱を経て平和を実現したカンボジアの「国民統合の象徴」シアヌーク前国王が滞在先の北京の病院で死去 (89歳)、側近によると死因は心不全
アジア欧州会議 (ASEM) 財務相会議が経済危機拡大阻止への連帯強化を盛り込んだ声明を採択し閉幕 (←14日、バンコク)
- 18 中国国家统计局が2012年7—9月期のGDPが前年同期比7.4%増と発表、四半期ベースの経済成長率としてはリーマン・ショックの影響を受けた2009年以来3年ぶりの低水準、7四半期 (1年9ヵ月) 連続の減速
韓国のソウル高等裁判所が1974年と84年に「北朝鮮スパイ」として国家保安法違反罪などが確定し服役した大阪市生野区の高乗沢さんら在日韓国人の男性2人の再審でいずれも無罪判決、同種の事件では9人の無罪が確定
- 21 温家宝首相ら中国指導部が9月のクリントン米国务長官との一連の会談で中国が領有権を主張する尖閣諸島について譲れない国益を意味する「核心的利益」に当たると明示的に言及していなかったことが判明、米国务省筋が明らかに
- 22 グエン・タン・ズン＝ベトナム首相が国会で「政府を率いる者の大きな政治的責任を厳粛に認識し政府のすべての欠点、弱点を誠実に認める」と経済運営の過ちを認める
- 23 韓国国会の国防委員会に所属する与野党議員15人が国政監査のため竹島に上陸、河相周夫外務事務次官が駐日大使に抗議
- 24 太平洋戦争中に三菱重工業の名古屋市の軍需工場などで働かされた元朝鮮女子勤労挺身隊員の韓国人女性ら5人が同社に未払い賃金や慰謝料計6億600万ウォン (約4400万円) の支払いを求め光州地方裁判所に提訴
- 25 中国国防省が中国軍の最高決定機関中央軍事委員会の総参謀長に房峰輝北京軍区司令官が就任するなど軍事委4総部トップが交代したと発表
台湾の最高検察庁が廃棄物処理業者に便宜を図り6300万台湾元 (約1億7000万円) 相当の賄賂を受け取ったとして収賄罪などで前行政院 (内閣) 秘書長の林益世を起訴
- 26 アフガニスタン北部ファルヤブ州の州都マイマナのモスク前で警察官の制服を着た男が自爆、治安当局者23人を含む41人死亡、34人以上が負傷

中国の全国人民代表大会（全人代＝国会）常務委員会が重慶市トップの同市共産党委員会書記を解任された薄熙来氏の全人代表資格を取り消し

- 28 中国浙江省寧波市で化学工場拡張工事に反対する住民デモ、環境汚染などを招くとして計画中止を要求、同市が計画の一部を撤回

●中近東・アフリカ

- 10・03 経済制裁下のイランで通貨リアル暴落や物価高への抗議デモが発生
- 07 リビアの制憲議会が9月に選出したアブシャグル首相が期限のこの日までに組閣ができなかったとして不信任案を可決、解任、14日、新首相に反カダフィ政権活動家だった元外交官アリ・ジダン氏を選出
- 16 イスラエル国会が前倒し総選挙を2013年1月22日に実施するとの政府案を全会一致で可決、解散
- 19 レバノンの首都ベイルート中心部の路上で自動車爆弾による大きな爆発があり同国治安警察の情報部門トップで反シリアのハッサン氏ら少なくとも8人が死亡、78人が負傷
- 20 パレスチナ自治区のヨルダン川西岸で約7年ぶりに地方選が実施されパレスチナ自治政府と反目するイスラム原理主義組織ハマスは参加拒否、ハマスが支配する自治区ガザでは実施されず西岸を治める自治政府がガザとの分断を事実上受け入れた形、21日、複数都市で主流派ファタハが敗北
- 23 ハマド＝カタール首長がガザを訪問、ハマスが2007年6月にガザを武力制圧して以来外国の国家元首がガザを訪れるのは初

【シリア情勢】

- 10・03 北部の主要都市アレッポで複数の自動車爆弾が爆発しシリア人権監視団（英国）が48人が死亡し約100人が負傷したことを明らかに
- シリアと国境を接するトルコの南東部アクチャカレでシリア側から迫撃砲弾が着弾、住民5人が死亡、トルコ軍が報復砲撃、4日、トルコ国会がシリア領内での軍事作戦の実施承認を求めた政府提出の動議を可決、国連安保理がシリアからの越境砲撃を「最も強い言葉で非難する」との報道声明、8日、ラスムセンNATO事務総長が加盟国のトルコがシリアの攻撃を受けた場合にはNATOとしてトルコ防衛の用意と表明、13日、シリア外務省がトルコの民間旅客機にシリア領空の飛行禁止決定を発表、14日、ダウトオール＝トルコ外相は報復措置を決定と述べ両国が互いの領空を閉ざす事態に
- 10 マリキ＝イラク首相がロシアを訪問しプーチン大統領と会談（モスクワ）、同首相がシリア問題について「ロシアと立場が非常に近い」と強調、両首脳は反体制派を外部から支援してアサド政権を転覆させることに反対の姿勢で一致
- 11 シリア人権監視団が各地での戦闘で少なくとも210人が死亡したことを明らかに
- 13 2011年3月に反政府デモが始まって以来の内戦による死者が3万3000人を突破
- 14 国連とアラブ連盟合同のシリア特別代表を務めるブラヒミ氏がサレヒ＝イラン外相と会談、会談後「シリアの全勢力に対する武器供給を停止すべきだ」と発言（テヘラン）
- 18 首都ダマスカス近郊や北部イドリブ県など各地でアサド政権側部隊の武力弾圧や反体制派との激しい戦闘、シリア人権監視団によると市民93人を含む約190人が死亡

- 19 EU首脳会議がすべての反体制派が結集し平和的にアサド政権打倒を目指すよう求める
声明発表（←18日、ブリュッセル）
- 24 ブラヒミ特別代表がアサド政権と反体制派が26日に始まるイスラム教の祝祭「犠牲祭」
に合わせた一時停戦に同意したと発言（カイロ）、25日、シリア軍が26—29日の軍事
作戦停止を発表、一時停戦は26日発効したが27日事実上崩壊
- 28 ダマスカス周辺や北部アレッポなど各地で戦闘が続きシリア人権監視団によると23人が
死亡、27日の死者は114人に上り停戦が発効した26日からの死者は約280人
- 31 ダマスカスやアレッポなど各地で政府軍による空爆や戦闘、爆弾テロが相次ぎシリア人
権監視団によると市民55人を含む130人以上が死亡

●欧 州

- 10・04 EU欧州委員会が域内で稼働中の全原子炉で実施したストレステスト（耐性評価）
の最終報告で安全性向上に最大で250億ユーロ（約2兆5000億円）が必要と見積り
- 08 EUのユーロ圏17カ国の財務相が域内の常設の金融安全網「欧州安定メカニズム（ESM）」
理事会の初会合を開催（ルクセンブルク）、ESMが正式に発足
- 09 メルケル＝ドイツ首相がギリシャ財政危機顕在化後では初のギリシャ訪問、サマラス首
相に国内改革努力を要請
- 10 キャメロン英首相がサモンド＝スコットランド行政府首相と会談、スコットランドの英
国からの独立の是非を問う住民投票の2014年末までの実施とその方法などで合意
米格付け会社スタンダード・アンド・プアーズ（S&P）がスペイン国債を投資適格では
最低の「トリプルBマイナス」に2段階格下げ、16日、ムーディーズ・インベスターズ・
サービスもスペインの長期信用格付けを投資適格では最低の「Baa3」で据え置きと発表
- 15 EU外相理事会が核開発疑惑のイランに金融取引禁止など追加制裁を科すことで合意（ル
クセンブルク）
- 16 イタリアの憲法裁判所がベルルスコーニ前政権が2010年に財政緊縮策の一環として決め
た公務員の幹部職員の賃金削減について違憲判決
- 17 オランダ＝フランス大統領が1961年10月にパリで起きたアルジェリアの独立を求める
大規模デモの際の流血を伴う弾圧で参加者が殺されたことを認める声明を発表、フラン
スが国家としてデモ弾圧を認めたのは初
- 19 EU首脳会議がユーロ圏の銀行監督一元化を2013年1月以降に段階的に導入、同年中に
実現する日程で合意、域内全6000銀行が対象（←18日、ブリュッセル）
- 20 英政府の緊縮財政に反対する労働組合などによる大規模なデモがロンドン市内で行なわ
れ主催の労働組合発表で約15万人が参加
- 21 スペイン北部のバスク自治州で議会選挙が投票され分離独立を要求する非合法組織
「バスク祖国と自由」（ETA）の事実上の政治部門とされる「ビルドゥ」が第2党に躍進
- 22 2009年のイタリア中部地震で大地震の兆候なしと判断し被害拡大につながったとして過
失致死傷罪に問われた学者ら7人の判決公判で最大被災地ラクイラの地裁が全員に求刑
の禁錮4年を上回る禁錮6年の実刑判決
- 25 フランス北部フラマンビルの原発で24日夜に小規模な放射能漏れが発生、原子力安全局
がこの日朝に食い止め従業員の被曝や環境への影響もなかったと発表

- EUの欧州議会が日本とEUの経済連携協定（EPA）で交渉開始承認の決議採択、非関税障壁撤廃など日本が約束の市場開放措置実行が条件（ストラスブール〔フランス〕）
- 29 9月のオランダ総選挙で第1党になったルッテ首相の中道右派の与党自由民主党と第2位の中道左派の野党労働党が連立政権樹立で合意、ルッテ首相が続投
英メディア大手のピアソンがドイツ大手のベルテルスマンと出版部門の合併で合意したと発表、ピアソン傘下の「ペンギン」とベルテルスマン傘下の「ランダムハウス」で新しい合併会社「ペンギン・ランダムハウス」を設立、世界最大手の出版社へ
- 31 EUの統計機関ユーロスタットがユーロ圏17カ国の9月の失業者数が過去最多の1849万人に達したと発表、失業率も最悪の11.6%

●独立国家共同体（CIS）

- 10・02 グルジア議会選挙（定数150、1日実施）で与党で親欧米・反ロシアの「統一国民運動」を率いるサーカシビリ大統領が敗北宣言、19日、中央選挙管理委員会が野党連合「グルジアの夢」が計85議席を獲得したとの最終集計結果を発表
- 06 ロシアのタス通信などがシベリアで11歳の少年が保存状態抜群で約3万年前のマンモスの死骸を見つけ専門家は百年に一度の発見と指摘していると報道
- 13 シリアノフ＝ロシア財務相が記者会見で日米欧の中央銀行が実施している金融緩和についてロシアなど新興国に資金が流入し急激なインフレを招くことへの警戒感表明（東京）
- 14 リトアニアで日立製作所が事実上受注した「ビサギナス原発」の建設の是非を問う国民投票と議会選挙が行なわれ中央選管によると15日までの開票で建設反対が62.73%で賛成34.02%を上回る、28日、議会選の決選投票で野党の社会民主党が第1党の座に、ビサギナス原発建設を推進してきた与党が敗北
- 17 ロシア連邦捜査委員会が「大規模な騒乱状態」を組織したとの容疑でプーチン政権に反対するデモの中心人物の一人である野党勢力「左派戦線」のウダリツォフ代表を拘束
- 19 ロシア軍が大陸間弾道ミサイル（ICBM）など核戦略の主力兵器を使った大規模演習、20日、ベスコフ大統領府報道官がソ連崩壊後最大級の演習と発言
- 21 ロシア国家テロ対策委員会が南部の北カフカス地域で9月から治安部隊が大規模な軍事作戦を実施と発表、ロシアからの分離独立を訴えるイスラム武装勢力幹部9人を含む49人を殺害し50人以上を拘束
- 22 セルジュコフ＝ロシア国防相が北方領土に駐留する軍部隊の整備のため今後2年間で70億ルーブル（約180億円）の連邦予算が拠出されると発言
- 28 ウクライナで最高会議（議会）選挙実施、29日までの開票で親ロシアのヤヌコビッチ大統領の与党地域党と連立相手の共産党などが合わせて過半数の議席を獲得

●北 米

- 10・05 9月の米雇用統計で失業率が7.8%と3年8ヵ月ぶりに7%台へ低下、これを好感しニューヨーク株式市場のダウ平均が1万3610.15ドルと4年10ヵ月ぶりの高値
- 12 米財務省が2012会計年度（11年10月―12年9月）の財政収支を発表、赤字額が前年度比16.0%減の1兆893億5300万ドル（約85兆円）、2011年度から2000億ドル以上減少、年間の赤字額としては第2次世界大戦後では4番目

- 17 スランド米務省報道官がボズナー国務次官補（民主主義・人権・労働担当）がミャンマーの首都ネピドーを訪れ同国政府と初の人権対話を行なったと発表
- 19 米有力週刊誌『ニューズウィーク』の発行元が12月末を最後に約80年間続けてきた米国での紙媒体の販売をやめると発表、電子版に完全移行
- 24 米連邦準備制度理事会（FRB）が連邦公開市場委員会（FOMC）で事実上のゼロ金利政策を2015年半ばまで続ける方針決定
パネッタ米国防長官と金寛鎮韓国国防相が会談（ワシントン郊外）、北朝鮮の核や弾道ミサイル開発を「深刻な脅威」と位置付け共同で対処することを確認する声明を発表
- 26 米務省の発表によると米国の7—9月の実質国内GDP速報値が年率換算で前期比2.0%増、3期連続で2%以下の低成長
- 29 ハリケーン「サンディ」が強い温帯低気圧に変わった直後米ニュージャージー州に上陸、米東部を中心に800万戸以上が停電、米国だけで死者が80人に達する大きな被害

●中南米

- 10・07 ベネズエラ大統領選の投開票、10日、全国選挙評議会が現職の反米左翼チャベス大統領の当選を正式に宣言、同氏の当選は4度目
- 09 メキシコ政府が同国の麻薬密輸組織「セタス」のリーダーのエリベルト・ラスカノ容疑者を銃撃戦で殺害したと発表、2006年の発足以来麻薬組織掃討に力を入れてきたカルデロン政権にとり最大級の成果
- 10 ブラジル中央銀行が金融政策委員会で政策金利を0.25%引き下げ年7.25%とすることを決定、引き下げは10会合連続、リーマン・ショック後の最低水準を更新
在任中の人権侵害事件で禁錮25年の判決を受け服役中のフジモリ元ペルー大統領の家族が病気悪化を理由に人道的恩赦を法務省に申請
- 16 キューバが海外渡航を希望する自国民に対し1959年の革命後から義務付けてきた出国許可を取得する手続きの廃止を発表
- 17 コロンビア政府と同国の左翼ゲリラ「コロンビア革命軍」（FARC）による和平交渉開始（ノルウェー）、18日、双方は11月にキューバのハバナで交渉を再開することなどを盛り込んだ共同声明を発表、双方の和平に向けた対話や交渉は10年ぶり
- 23 マルティネリ＝パナマ大統領が会見（東京）、開通100周年を迎えるパナマ運河の拡張工事について2014年完成を目指しているが遅れが出ており開通は2015年2月ごろと発言

国際問題 第617号（電子版） 2012年12月号

編集人 『国際問題』編集委員会

発行人 野上 義二

発行所 公益財団法人日本国際問題研究所 (<http://www.jiia.or.jp/>)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-8-1

虎の門三井ビルディング3階

電話 03-3503-7262 (出版・業務担当)

* 本誌掲載の各論文は執筆者個人の見解であり、執筆者の所属する機関、また当研究所の意向を代表するものではありません。

* 論文・記事の一部を引用する場合には必ず出所を明記してください。また長文にわたる場合は事前に当研究所へご連絡ください。

『国際問題』配本サービス（実費・完全予約制：年10回／5000円、JIIA会員割引有）

配本をご希望の方は、上記電話番号もしくはJIIAウェブサイト『『国際問題』配本サービス』からお申し込みください。

* 電子版最近号

11年11月号 焦点：急変する世界のエネルギー事情

11年12月号 焦点：家族の国際化への対応

12年1・2月号 焦点：震災後の日米同盟と国際協力

12年3月号 焦点：不安定な内外情勢とオバマ政権のリーダーシップ

12年4月号 焦点：胡錦濤政権の10年

12年5月号 焦点：試練に直面する欧州経済

12年6月号 焦点：企業活動のグローバル化を支える法的インフラ

12年7・8月号 焦点：プーチン大統領体制の今後

12年9月号 焦点：朝鮮半島をめぐる国際関係——歴史と現状

12年10月号 焦点：ASEANの新たなフロンティア

12年11月号 国際援助潮流の流動化と日本のODA政策