

排他的経済水域における 情報収集¹



エフシミオス・バパスタヴリディス
(オックスフォード大学マーティンスクール研究員)

はじめに

- 1 国際法における情報収集
- 2 EEZの法的性質
- 3 沿岸国による情報収集

(1) 海上識別圏

(2) 地球観測システム

- 4 他の諸国によるEEZにおける情報収集

おわりに

はじめに

国連海洋法条約²の採択をめぐって最も多くの議論を巻き起こしたのは、沿岸国はその排他的経済水域 (EEZ) 内における情報収集を規制できるか否かという問題である。多くの研究者がこの問題への解答を試みた³。現在は「沿岸国のEEZにおける外国によるこのような情報収集活

1 本論文は、米国海軍大学校ストックトン国際法研究センター (Stockton Center for the Study of International Law) とバージニア大学法科大学院海洋法政策センター (Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia School of Law) の共催により、2016年10月にワシントン特別区で開催された「海洋情報法と海洋法 (Maritime Intelligence Law and Law of the Sea)」のワークショップを基に執筆された。筆者は、ワークショップで意見交換の機会を与えられた共催機関並びにワークショップ参加者の方々に謝意を表します。本研究は、オックスフォード大学オックスフォード・マーティン・スクールの「海洋持続可能性のためのオックスフォード・マーティン・プログラム」から資金支援を受けたものである。本論文において述べられる考察及び意見は著者のものであり、必ずしも米国政府、米国海軍省、又は米国海軍大学校のものではありません。

2 United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397 [hereinafter LOSC].

3 See, e.g., Mark J. Valencia, *Introduction: Military and Intelligence Gathering Activities in the Exclusive Economic Zones: Consensus and Disagreement II*, 29 MARINE POLICY 97 (2005); Moritaka Hayashi, *Military and Intelligence Gathering Activities in the EEZ: Definition of Key Terms*, 29 MARINE POLICY 123 (2005); Stuart Kaye, *Freedom of Navigation, Surveillance and Security: Legal Issues Surrounding the Collection of Intelligence from beyond the Littoral*,

動は、航行の自由の行使であり、沿岸国の管轄権に支配されない」というのが、大多数の国の立場となっている⁴。しかしながら、この争点については権威ある司法判断がなく、中国⁵を含めた多くの国が上述の立場に強く異議を唱えているため、この問題をめぐって厳しい対立が続いている。

同様に重要なのが、沿岸国はEEZにおいて海上安全保障の目的のために他の国が行使する航行及び上空飛行の権利に干渉できるか否かという問題である。ナタリー・クライン (Natalie Klein) の論文は「国家が防止策又は対応措置の実施に必要な情報の自由な使用を確保することが、海上安全保障を守るための極めて重要な要素である」と述べている⁶。海上安全保障の脅威には、国家安全保障に関連した多くの活動にとどまらず、海上における国境を超えた組織犯罪も増加している⁷。この点に関しては、国連事務総長の2008年の海洋及び海洋法に関する報告が具体的に7つの「海上安全保障に対する脅威」を確認していることに留意すれば十分であるが、これらは全て犯罪組織が関わっている可能性がある⁸。

したがって当然ながら、多くの沿岸諸国が、沿岸海域を超えた情報収集の必要性を海上安全保障政策の重要課題としている⁹。例えば米国は9・

24 AUSTRALIAN YEARBOOK OF INTERNATIONAL LAW 93 (2005); Jon M. Van Dyke, *Military Ships and Planes Operating in the Exclusive Economic Zone of Another Country*, 28 MARINE POLICY 29 (2004); Desmond Ball, *Intelligence Collection Operations and EEZs: The Implications of New Technology*, 32 MARINE POLICY 67 (2008).

4 Douglas Guilfoyle, *Maritime Security*, in *LAW OF THE SEA: UNCLOS AS A LIVING TREATY* 329, 356 (Jill Barrett & Richard Barnes eds., 2016).

5 See Ren Xiaofeng & Cheng Xizhong, *A Chinese Perspective*, 29 MARINE POLICY 139, 142 (2005); see also Zhang Haiwen, *Is it Safeguarding the Freedom of Navigation or Maritime Hegemony of the United States?—Comments on Raul (Pete) Pedrozo's Article on Military Activities in the EEZ*, 9 CHINESE JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 31, 44–45 (2010).

6 NATALIE KLEIN, *MARITIME SECURITY AND THE LAW OF THE SEA* 211 (2011).

7 See generally UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES, *COMBATING TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME AT SEA: ISSUE PAPER* (2013), http://www.unodc.org/documents/organized-crime/GPTOC/Issue_Paper_-_TOC_at_Sea.pdf.

8 U.N. Secretary-General, *Oceans and the Law of the Sea*, ¶¶ 54, 63, 72, 82, 89, 98, 107–08, U.N. Doc. A/63/63 (Mar. 10, 2008). These seven threats are 1) piracy and armed robbery against ships; 2) terrorist acts against shipping, offshore installations and other maritime interests; 3) illicit trafficking in arms and weapons of mass destruction; 4) illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances; 5) smuggling and trafficking of persons by sea; 6) IUU (illegal unreported and unregulated) fishing; and 7) intentional and unlawful damage to the marine environment.

9 See Natalie Klein, *Intelligence Gathering and Information Sharing for Maritime Security Purposes under International Law*, in *MARITIME SECURITY: INTERNATIONAL LAW*

11 (同時多発テロ事件) 以後、船舶、乗組員及び貨物に関する情報の把握と利用を目的とする海洋状況把握 (MDA) システムの構築を情報収集に関わる主要政策の一つとしてきた¹⁰。米国の海洋状況把握達成国家計画は「MDA は米国の安全保障、安全性、経済又は環境に影響を及ぼし得る海洋状況に関連するすべてを実効的に理解することである」と記している¹¹。この目標に向けて米国は、船舶の位置を監視し、不審な行動及び安全保障上の潜在的脅威を識別するため、世界全域に適用される基準の制定を MDA に含めるべきことを示唆している¹²。

他の諸国及び地域機関も、海上安全保障に関する情報の取り扱いについて、独自の戦略を策定している。オーストラリアとニュージーランドは EEZ 及び捜索救難海域が広範囲にわたることから、類似した MDA 政策を採択した¹³。さらに 2004 年 12 月 14 日、オーストラリアのジョン・ハワード (John Howard) 首相は、沖合海上安全保障を強化するためのオーストラリアの取り組みの一環として、海上識別圏 (MIZ) を宣言した¹⁴。この水域はオーストラリアの海岸線から 1,000 海里にわたって設定され、オーストラリア当局が同国への入港を意図している乗組員、貨物及び航程を含む船舶の識別を可能にしたものであった。米国及びその他の国が維持している防空識別圏も同様な目的を果たしている。米国の場合、一部の地域では防空識別圏が沖合 300 海里に広がっており、民間航空機と軍用機の双方に対し、登録国を確認し、米国当局の指示に従うことを義

AND POLICY PERSPECTIVES FROM AUSTRALIA AND NEW ZEALAND 224, 224 (Natalie Klein, Joanna Mossop & Donald R. Rothwell eds., 2010) [hereinafter MARITIME SECURITY]; Petros Liacouras, *Intelligence Gathering on the High Seas*, in UNRESOLVED ISSUES AND THE NEW CHALLENGES TO THE LAW OF THE SEA 123, 123 (Anastasia Strati, Maria Gavouneli & Nikolaos Skourtos eds., 2006).

10 On the concept of MDA, see Dana A. Goward, *Maritime Domain Awareness: The Key to Maritime Security*, in LEGAL CHALLENGES IN MARITIME SECURITY 513 (Myron H. Nordquist, Rudiger Wolfrum, John Norton Moore & Ronan Long eds., 2008).

11 10. U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, NATIONAL PLAN TO ACHIEVE MARITIME DOMAIN AWARENESS: FOR THE NATIONAL STRATEGY FOR MARITIME SECURITY, at ii (2005), www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSPD_MDAPlan.pdf.

12 See U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY, NAVY MARITIME DOMAIN AWARENESS CONCEPT 2007 10 (2007), www.navy.mil/navydata/cno/Navy_Maritime_Domain_Awareness_Concept_FINAL_2007.pdf.

13 See, e.g., Donald R. Rothwell & Natalie Klein, *Maritime Security and the Law of the Sea*, in MARITIME SECURITY, *supra* note 8, at 22.

14 See Natalie Klein, *Legal Implications of Australia's Maritime Identification System*, 55 INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW QUARTERLY 337 (2006).

務づけている¹⁵。

EEZ における情報収集は、海洋法及び国際人権法を含む国際法のみならず、憲法及び刑法を含む国内法の深刻な問題に関わっており、本稿の目的は、このような情報収集に起因するすべての法的問題に対応することにあるのではない。それよりもむしろ、本稿は海洋法がこのような情報収集を認めているのか否か、もし認めているなら、どの範囲までなのか、という問題を検討している。以下に掲げる第 1 節は、本稿が海洋法における EEZ の性質という中心的な課題に論点を移す前の短い前置きである。続いて第 2 節は、沿岸国が自国の EEZ で実施する情報収集に適用される規則を識別し検討する。さらに第 3 節は、上記とは逆に、他の諸国が外国の EEZ で情報収集を実施することが認められるか否かという問題を取り上げる。おわりには、結論を記している。

1 国際法における情報収集

ジョナサン・コルビー (Jonathan Colby) は、1974 年の論文で以下のよう

に述べている。

有用な情報の種類と情報源に対する限度は存在しない。情報の加工とは収集された未加工の生データの処理を言う。これには通常、情報の関連性の評価及び意思決定者が使用し易い形式への編集と目録の作成が含まれる。これらは極めて複雑な任務であり、要請されるデータと実際に収集されるデータの量と質に大きく依存している¹⁶。

海洋環境における情報収集は、単に海洋の広大さととどまらず、海域の法的性質が多様であるため、特に困難な任務である。さらにこれに使用される方法も、関連技術の進化に伴い、不可避的に変化している。過去にローチとスミス (Roach and Smith) は「軍事調査には海洋学、海洋地質学、地球物理学、化学、生物学及び音響学のデータが含まれる。また、使用される装置には音響測深機、スワスボトムマッパー、サイドス

15 See Mark Valencia, *Summary of the Bali Dialogue*, 28 MARINE POLICY 7, 8 (2004).

16 Jonathan E. Colby, *The Developing International Law on Gathering and Sharing Security Intelligence*, 1 YALE STUDIES IN WORLD PUBLIC ORDER 49, 53 (1974).

キャンソナー、ボトムグラフ&コアリングシステム、海流計及び観測記録装置が含まれる」と指摘した¹⁷。現在は、水上船、潜水艇のほか、遠隔操作探査艇、無人自動潜水艇(AUV)、海底着陸艇、さらに衛星及びレーダ等その他の地球観測システムがこのような調査に使用されている。

ナタリー・クラインは、情報収集を律する法制度を「国際法上、情報の収集及び伝達に関わる法律は、広範な論拠に由来しており、特に海洋法においてこれは事実である」と的確に断定している¹⁸。ディーター・フレック(Dieter Fleck)も「現在の国際法に基づく情報活動それ自体は不法でないかもしれないが、違法な干渉、外国の主権の侵害又は諜報行為の過程における一般犯罪等の付加的条件から不法が派生する可能性がある」と記述している¹⁹。

海洋法上は、領海での情報収集は、第19条(2)項(c)号に規定された沿岸国の無害でない通航と推定されるので、沿岸国の権利を侵害する可能性がある²⁰。しかしながら、EEZにおける情報収集は、第87条で保護されている公海の自由にに基づく合法的な活動として適格とされる可能性がある²¹。こうした行為の合法性は、情報収集自体の特質及びその実施状況に依存する。EEZは国家による情報収集が認められる海域として、この主題を論じた相当数の法的文献が示すように、最も議論のあるのはEEZである。さらに、米海軍海洋調査船インペッカブル号(USNS *Impeccable*)²²及び米海軍EP-3電子偵察機²³を巻き込んだ事件等、情報収

17 J. ASHLEY ROACH & ROBERT W. SMITH, IDENTIFICATION OF EXCESSIVE MARITIME CLAIMS 248 (1994); see also J. Ashley Roach & Robert W. Smith, *Identification of Excessive Maritime Claims*, 66 INTERNATIONAL LAW STUDIES 11, 11–19 (1994).

18 KLEIN, *supra* note 5, at 211.

19 Dieter Fleck, *Individual and State Responsibility for Intelligence Gathering*, 28 MICHIGAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 687, 707 (2007).

20 19. LOSC, *supra* note 1, art 19(2)(c)

Passage of a foreign ship shall be considered to be prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State if in the territorial sea it engages in . . . any act aimed at collecting information to the prejudice of the defence or security of the coastal State.

21 *Id.*, art. 87.

22 Chinese vessels interdicted the *Impeccable*, an unarmed U.S. Navy ocean surveillance ship that was collecting data in China's EEZ on March 8, 2009. See Ann Scott Tyson, *China Draws U.S. Protest over Shadowing of Ships*, WASHINGTON POST, Mar. 10, 2009, at A8.

23 In April 2001, two Chinese fighter jets intercepted a U.S. Navy EP-3 propeller-driven aircraft during a reconnaissance mission over the South China Sea. One of the Chinese aircraft collided with the EP-3. The Chinese jet and pilot were lost at sea, and the U.S. aircraft made an emergency landing on Hainan Island. Chinese forces detained the U.S. crew for more than

集に関する国際事件の多くがEEZで発生している²⁴。

一部の情報収集活動が、海洋の科学的調査(MSR)と密接な類似性を有することは事実である。MSRは主として海洋法条約によって規制されているが、その定義は掲げられていない。サム・バイトマン(Sam Bateman)は次のように指摘している。

実際には、「海洋の科学的調査」という用語が、海上で実施されるあらゆる種類のデータ収集(調査)を指して大まかに使用される傾向が存在する。しかしながら、海上で実施される全てのデータ収集が必ずしも、国連海洋法条約の第XIII部に規定する海洋の科学的調査制度の範疇に属するわけではない²⁵。

バイトマンは、海洋の科学調査と水路調査²⁶及び軍事調査活動²⁷を区別すべきである、と説得力のある議論を展開している。米国²⁸、オーストラリア²⁹等の主要海運国はこの区別を守っているが、英国は「軍事デー

one week and stripped the aircraft of its advanced electronic equipment. See Erik Eckholm, *Collision with China: The Overview; U.S. Says Spy Crew Wiped Out Secrets in Frantic Landing*, NEW YORK TIMES, Apr. 14, 2001, at A1; see also Sean D. Murphy, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, 95 AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 626, 630 (2001) (discussing the aerial incident occurring off the Chinese coast).

24 For a survey of such incidents, see James Kraska, *Putting Your Head in the Tiger's Mouth: Submarine Espionage in Territorial Waters*, 54 COLUMBIA JOURNAL OF TRANSNATIONAL LAW 164, 182–84 (2015); see also JAMES KRASKA, MARITIME POWER AND THE LAW OF THE SEA: EXPEDITIONARY OPERATIONS IN WORLD POLITICS 252–53 (2011).

25 Sam Bateman, *Hydrographic Surveying in the EEZ: Differences and Overlaps with Marine Scientific Research*, 29 MARINE POLICY 163, 164 (2005).

26 The Hydrographic Dictionary defines a hydrographic survey as [a] survey having for its principal purpose the determination of data relating to bodies of water. A hydrographic survey may consist of the determination of one or several of the following classes of data: depth of water, configuration and nature of the bottom; directions and force of currents; heights and times of tides and water stages; and location of topographic features and fixed objects for survey and navigation purposes. INTERNATIONAL HYDROGRAPHIC ORGANIZATION, HYDROGRAPHIC DICTIONARY 237 (5th ed. 1994).

27 Bateman, *supra* note 24, at 165. For a discussion explaining the distinction between marine scientific research and hydrographic survey, see ALFRED SOONS, MARINE SCIENTIFIC RESEARCH AND THE LAW OF THE SEA 110 (1982).

28 See ROACH & SMITH *supra* note 16, at 248–49.

29 Australia established Foreign Research Vessel Guidelines as part of its implementation of