

# 島・岩についての国際法制度



故 林 司 宣  
(早稲田大学教授)

- 1 はじめに
- 2 海洋法条約規定
- 3 121条3項の曖昧性
- 4 「岩」とは何か
- 5 「人間の居住または独自の経済的生活の維持」の意味
- 6 「人間の居住」の意味
- 7 「経済的生活」の意味
- 8 「独自の経済的生活」の意味
- 9 「自然に形成された陸地」の意味
- 10 おわりに—とくに沖ノ鳥島に関連して

## 1 はじめに

島や岩に関する国際法(海洋法)の扱いについては、わが国においても専門的立場からすでに山本草二教授、栗林忠男教授等の詳細な研究があり<sup>1</sup>、またとくに沖の鳥島に関連して海洋政策研究財団の作業も進められてきた<sup>2</sup>。こうした研究からも明らかなどおり、本問題には、多くの諸国の現実的利害が絡んだ複雑な経緯があり、また現行の法制度についても不明確な点が多く、国家の実行や学者の見解も統一されていない。本稿は、過去の経緯は必要最小限にとどめ、島および岩について現在適用されている国際法の制度とその主な論点をできる限り平易に整理することを目的とする。最後にその結果を沖ノ鳥島に適用し、若干の提言を行いたい。

1 たとえば山本草二『海洋法』(三省堂1992年)、栗林忠男「島の制度」日本海洋協会『新海洋法条約の締結に伴う国内法制の研究』(1994年)107-126頁。

2 その平成17年度研究成果の一部は、海洋政策研究財団『沖ノ鳥島再生に関する調査研究平成17年度報告書』(2006年)にまとめられており、島の地位については、加々美康彦「持続可能な開発のための触媒としての国連海洋法条約第121条3項—沖の鳥島再生への一試論」が扱っている。

本問題を扱う国際法制度の原則規定は国連海洋法条約(海洋法条約)、ことにその121条に定められている。同条約は、2007年2月16日現在152カ国と欧州共同体(EC)が加入し、沿岸国としてはごくわずかな非締約国の一つである米国も同条約の諸規定を事実上受け入れており、ほぼ普遍的に適用される国際法規となっている。

## 2 海洋法条約規定

海洋法条約121条は「島の制度」とのタイトルの下に、次のように規定する。

1. 島とは、自然に形成された陸地であって、水に囲まれ、高潮時においても水面上にあるものをいう。
2. 3に定める場合を除くほか、島の領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚は、他の領土に適用されるこの条約の規定に従って決定される。
3. 人間の居住又は独自の経済的生活を維持することのできない岩は、排他的経済水域又は大陸棚を有しない。

この条文のいくつかの要素については、のちほど詳細に検討するが、まず全体としての規定振りから、少なくとも文言上は、1項から3項まで全体がそのタイトル(島の制度)も示すとおり、島についての規定であり、従って3項が言及する「岩」も1項で定義した島の一種であると思われる。つまり、3項の「岩」は島の特別形態とみなしていると解するのが自然であり、学説においてもこの見方が一般的といえる<sup>3</sup>。すなわち、121条は全体が島についての規定であり、3項の「岩」は(2項で「3(項)に定める場合を除くほか、島の領海...は」と定めていることからわかるように)例外的な島を扱っており、それを「岩」と呼んでいるといえよう。したがって、3項の「岩」も、1項が定めるように自然に形成され、水に囲まれ、

3 M.S. Fusillo, "The Legal Regime of Uninhabited 'Rocks' Lacking an Economic Life of their Own," *Italian Yearbook of International Law*, vol. 4 (1978-79), p. 51; R. Kolb, "L'interprétation de l'article 121, paragraphe 3, de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer: Les 'rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique proper...'", *Annuaire français de droit international*, tome 40 (1994), p. 904; D. Anderson, "British Accession to the UN Convention on the Law of the Sea," *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 46 (1997), p. 761; J. Charney, "Rocks That Cannot Sustain Human Habitation," *American Journal of International Law*, vol. 93 (1999), p. 864.

かつ高潮時に水面上にあることを要する。

ただし、このような規定の自然の文章に沿った文言的解釈に対しては異論もある。その代表例がわが国政府で、1999年4月16日の衆議院建設委員会で政府委員は、沖の鳥島に関連し、同島は121条1項の定める島の条件を満たしており、島であって「岩」ではないとし、また3項の規定は島ではなく「岩」に関するもので、しかも岩の定義もなく、かつ国家の実行からみても、その規定によって特定の地形が排他的経済水域（EEZ）または大陸棚を有しないとす根拠にはならない、と答弁している<sup>4</sup>。この解釈は学説の多数には反すると思われるが、そもそも岩の定義が設けられておらず、またこの点に関する国家実行も固まっていないことは確かである。また後述のように、同3項の規定の曖昧性、不明確性を根拠に、121条の一般的に受け入れられる解釈は、将来の諸国の実行を通じた進展を待つべきだとする見方が有力である。

ただ、以下においては、用語の混乱を避けるため、原則として「岩」を121条1項が定義する島の形態を意味するものとして使用する。したがって、島への言及は原則として「岩」も含むものとする。

121条の規定について、つぎに注意しなければならないことは、1項の島の定義は島について一般的に適用されるが、3項はその位置する海域の如何を問わずあらゆる海域の岩について適用されるわけではないことである。3項が適用されないのは、3つの場合であり、第1に沿岸から至近距離にある島は、直線基線採用の条件をみたせば、人間居住または独自の経済的生活の維持可能性とは無関係に、当該沿岸国が直線基線を引く対象として利用することができ（海洋法条約7条1項）、そこを基点として領海、EEZおよび大陸棚を設定することができる。第2に「群島国」として認められる国の場合には、群島のもっとも外側にある島や低潮時に水面上にある礁を結ぶ直線基線（群島基線）を引き（同条約47条1項）、同様に領海、EEZ等を設定することができる。第3にEEZ内で沿岸から比較的遠方にある島の扱いは、他の沿岸国のEEZとの境界画定に

4 長内委員に対する大島正太郎外務省経済局長答弁。なお、同答弁につづく同委員からのさらなる質問に答えて、青山建設省河川局長も、大島局長答弁を確認し、3項は岩についての規定であって、他方島であれば高潮時においても水面上にあるということだけで1項の要件を満たしている、としている。（[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kaigiroku.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm)）（2006年2月10日アクセス）

際して、通常は関係国間の合意により決められている。海洋法条約は、EEZと大陸棚についての境界画定は、「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う。」と定めるのみであり（74および83条）、島の存在は個々の境界画定協定や判例において、通常衡平な結果をもたらすために考慮の対象とされるべき関連事情の一つとされ、具体的にはさまざまな扱いを受けている。

### 3 121条3項の曖昧性

121条3項の規定は、第3次海洋法会議において、主として2つの立場の間の妥協から生まれたものである。一つは、人間居住や経済的生活になじまない孤島などが周辺の200海里に達する海域に主権的権利を獲得するのは、それだけ人類の共同遺産たる深海底とその資源を縮小させることになり、また公海漁業の自由を不当に制限することになるとして、通常の領土と同じような地位を与えるべきでないとする見解である。他はこれに反対し、小島であろうと岩であろうとEEZ・大陸棚を伴うとする立場である。こうした対立の妥協の結果、同規定はいくつかの点で解釈上の困難な文言を残すこととなった。こうして、多くの学者は同条項が極めて曖昧にしてかつ不正確なものであると性格づけることで一致している<sup>5</sup>。

121条3項は「岩」という用語を定義することなく導入し、「人間の居住または独自の経済的生活」を維持できるものと、できないものとの2分し、後者に対してはEEZ・大陸棚に対する権原を否定する。前者については、同条2項に従って、その領海、接続水域、EEZ、大陸棚の設定が認められる。ここでとくに問題となるのは、「岩」とは何か、「人間の居住」や「独自の経済的生活」は具体的に何を意味するか、また岩を含む島の一般的条件として同条1項が定める「自然に形成された陸地」とは何かである。以下においては、これら問題を順次検討する。

5 たとえば、山本「前掲書」（前掲註1）99頁、B. Kwiatkowska and A.H.A. Soons, “Entitlement to Maritime Areas of Rocks Which Cannot Sustain Human Habitation or Economic Life of Their Own,” *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 21 (1990), pp. 180-181; Kolb, *supra* note 3, p. 879; E.D. Brown, *The International Law of the Sea*, vol. I (1994), pp. 150-151; R. Churchill and V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed. (1999), p. 50.

#### 4 「岩」とは何か

121条3項の「岩」を一般の島から区別する基準として、海洋法会議において、その大きさや、地質学的な特徴を提案するものもあった。しかし、たとえば地質学的に強固な岩質からなる比較的大きな島が「岩」とされてEEZ・大陸棚は持ちえず、他方土砂が中心の小島が通常の島として扱われることは不公平などの理由で、地質学的な形成過程による区別はされることなく扱われ、最終的には「岩」の用語のみが残された<sup>6</sup>。こうして法的な意味での岩は、一般にはサイズや地質学的特徴に関係なく、たとえば砂洲、環礁なども含まれるとするのが通説となっている。さらに、上述したように、そのような岩は満潮時においても水面上に露出していることを要する。低潮時にのみ水面上に露出するが満潮時には水面下にかくれる岩は、低潮高地と呼ばれ、沿岸国はその領海内または領海の外縁境界上にあるものは領海の幅を測定する基点として利用できるが、領海外にある低潮高地は領海も持つことができない(海洋法条約13条)。

この点に関する国家実行をみても、諸国は沿岸国から遠く離れた孤島を地質学的特徴に関係なく島として扱い、EEZを設定している。たとえばカリブ海にあるベネズエラのアベス(Aves)島(長さ600m弱、最も狭い幅約30m)は砂と礁からできており、グリーンランドとアイスランドに近いノルウエーのヤン・マイエン(Jan Mayen)島(面積約373平方km)は火山島、そしてメキシコ沿岸から約670海里的太平洋にあるフランス領のクリッパートン(Clipperton)島(面積約1.6平方km)はサンゴ礁と火山性の岩からなっている。またメキシコは太平洋岸から数百キロに点在する無人の小岩島などからなるレビヤ・ヒヘド(Revilla Gigedo)諸島やその他の諸島にEEZを設定している。

ただし、明らかに岩の塊のみと見られる場合には、こうした傾向に反する実行もあることも指摘しなくてはならない。たとえばメキシコは同レビヤ・ヒヘド諸島の北方にあるアリホス(Alijos)岩については、EEZを設定していない<sup>7</sup>。またイギリスは、スコットランド沿岸から約200海

6 こうした121条の起草過程の詳細については栗林「前掲論文」(前掲註1)参照。

7 加々美「前掲論文」(前掲註2)115頁。

里はなれた岩ロッコール(Rockall)(面積約624平方m)からその漁業水域の一部を設定し(1976年漁業水域法)、周辺のデンマーク(フェロー諸島)、アイルランドおよびアイスランドから同岩は121条3項の適用される岩だとして抗議を受けていたが、同国は、1997年海洋法条約に加入した際、「ロッコールは、同国の漁業水域の限界を海洋法条約121条3項の下で定めるための有効な基点とはならないので」、その限界を再定義する必要がある旨の宣言を行い、その直後上記1976年法を同条の要件を完全に満たすよう改正した<sup>8</sup>。

#### 5 「人間の居住または独自の経済的生活の維持」の意味

121条3項の「人間の居住又は独自の経済的生活を維持することのできない岩」の表現は解釈上いくつかの問題を生じさせている。まず、ここには「人間の居住」と「経済的生活」の維持の2つの要素が含まれているが、両者は「又は(or)」でつながれている。そのため一般には、いずれか一方の要件を満たせば、すなわち人間の居住と経済的生活のいずれかが維持できなければ、その岩はEEZも大陸棚も有しないと解されている。つまり、これらのどちらかが可能であれば、その岩は一般の島と同様に扱われることになる。他方、ここにいう“or”は“and”の意味で使用されていると解釈するものもある<sup>9</sup>。この点、両要素は切り離しえない一括要件ないしは単一概念であり、岩がEEZや大陸棚を持つためにはその周囲の海洋スペースを利用する人々の「安定した共同体」を支える必要があると説くものもある<sup>10</sup>。

しかしながら、この解釈は岩が121条3項の適用を免れるための最も厳しい条件を課すものであり、少数見解にとどまる。ことに、同条起草過程の初期において3項の2つの要素を“and”でつなぐデンマーク提案があったが、早い段階からこれは一般に受け入れられず“or”がその

8 Anderson, *supra* note 2, pp. 778-779.

9 Kolb, *supra* note 3, p. 906. また第3次海洋法会議第9会期(1980年)におけるドミニカの発言(Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, vol. XIV, Plenary meetings, 140<sup>a</sup> meeting, para. 29.)

10 J. van Dyke, J. Morgan and J. Gurish, “The Exclusive Economic Zone of the Northwestern Hawaiian Islands: When Do Uninhabited Islands Generate an EEZ?” *San Diego Law Review*, vol. 25 (1988), pp. 437-438. Kolb, *supra* note 3, p. 906 も社会生活なくして経済的生活は考え難いとし、121条3項の2つの要素は硬貨の両側のようなものだとする。