

虎の口に頭を突っ込む (3) —領海内の潜水艦による諜報—



ジェームス・クラスカ
(米海軍大学校教授)

はじめに

- 1 グローバル・コモンズにおける情報収集
(第9巻1号)
- 2 グローバルな潜水艦の艦隊
- 3 領海内の潜水艦による情報収集
(以上第9巻2号)
- 4 無害通航と無害でない通航 (本号)
- 5 沿岸国による法的な対応と救済措置 (以下次号)

結論

4 無害通航と無害ではない通航

3で紹介したいくつかの事例では、沿岸諸国と通航中の外国潜水艦や領海内で情報活動を行う外国潜水艦との間で、法的権利と責任について適切な配分に関する問題が提起されていた。こうした事例は、冷戦の記録、1994年のUNCLOSの発効、及び近年の領海内における潜水艦の活動から生じたものであり、潜水艦による情報収集をはっきりと浮かび上がらせている。こうした海域における法秩序は、国際的な平和と安全保障のための即時性と重要性を有している。

公海においては、海洋諜報は航行の自由、上空飛行の自由、その他の国際海洋法に適用の自由の1つの要素である。国際法協会(International Law Association)は、1926年のウィーン会議で海洋管轄に関する決議を採択した。この決議で確認したことは、「公海のかなる部分においても、いずれの締約国あるいは締約国グループは、主権、特権または特典を主張してはならず、海洋の自由かつ完全な利用に対して妨

害してはならない」²⁸⁴ という点であった。翌年には、国際法学会 (Institut de Droit International) が、ローザンヌでの会議において「公海における航行」に関する決議を採択した。そして、この決議の第1条において、「公海の自由」という法的概念は、旗国の排他的管轄権 (contrôle exclusif) に基づく船舶の活動を意味すると承認された²⁸⁵。

海洋の自由という古典的な原則は、UNCLOS に取り入れられており、ここでは、航行の自由、上空飛行の自由、ならびに船舶と航空機の活動に関する国際法上の合法的な活動の自由について、諸国家の権利が認められている²⁸⁶。公海上の船舶や航空機、施設等は、旗国の法律に従って活動しており、旗国は、これらに対し「排他的な (exclusive)」管轄権を行使することができる²⁸⁷。公海の自由は、特に EEZ において見解の相違がある。しかしながら、平行して議論されているのは、無害航行の範囲と領海内での「無害でない」航行の合法性についてである。

(1) 無害通航制度の発展

領海における沿岸国の権利は、隣接する国土の主権から生じている。これは、「陸地が海洋を支配する」との大陸棚の法的公理により要約される原則である²⁸⁸。国家主権についての伝統的な原則は、沿岸国の領海または内水で行う情報収集は、領域主権に対する不法な侵害であり、国際法違反であると見なされている。社会通念では、他国の領海における潜水艦による情報収集活動が、国際法上明らかに違法であることに疑いの余地がない²⁸⁹。

領海内における潜水艦の諜報収集は、国家の陸地領域で実施される情報収集と法的に類似している。これは、領海が沿岸国の主権領域の一部を構成しているためである。諸国は、宇宙空間からの衛星諜報、そして

284 国際法協会 (Int'l Law Ass'n), 「海洋管轄に関する決議 (Res. on the Laws of Maritime Jurisdiction)」, art. 13, Vienna, Aug. 5–11, 1926, 34 INT'L L. ASS'N Y.B. 103 (1926).

285 万国国際法学会 (Inst. of Int'l Law), 「公海での航行に関する決議 (Res. on Open Sea Navigation)」, art. 1, Lausanne, Sept. 1, 1927, Y.B. INST. INT'L L. 88 (1927) (original in French), http://www.idi-iiil.org/idiF/resolutionsF/1927_lau_03_fr.pdf.

286 UNCLOS, 前掲注 15, at art. 87.

287 同上 at arts. 92, 94.

288 北海大陸棚事件判決 (North Sea Continental Shelf (Fed. Republic of Ger. v. Neth.), Judgment), 1969 I.C.J. 51, ¶ 96 (Feb. 20); エーゲ海大陸棚事件判決 (Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turk.), Judgment), 1978 I.C.J. 62, ¶ 86 (Dec. 19).

289 たとえば、以下を参照のこと: Masahiro, 前掲注 273, at 249.

ほとんどの国際公空及び公海における諜報収集に対しては寛容であるのに対して、国家の陸地領域又は領海におけるスパイ活動に対しては、国際的に受け入れられていない²⁹⁰。

1894年に国際法学会は、総ての船舶を区別せずに領海内の無害通航 (passage inoffensif) 権を享受する権利を認める決議を採択した²⁹¹。沿岸諸国は、沿岸域一帯について影響力を保持したものの、他国の国旗を掲げた船舶は、無害通航の慣習的な権利に基づいて、その海域への立ち入りを享受していた。

海面航行に関する法規は、船舶の海面航行に関して「統一的に枠組み」が設定されているため、慣習法では、平時における沿岸国の領海内における潜水艦は、同一の実行に従うべきであると示している²⁹²。スウェーデンとドイツが加わったが、ベルギーは潜水艦に対する海面航行の義務を提案した²⁹³。1925年に国際連盟総会は、国際法の保護に基づき提起される、あるいは条約に組み込むことができる、この分野を研究するべきとのスウェーデンの提案を採択した²⁹⁴。同年、トリノ大学教授で万国国際法学会の会員であるジュリオ・ディエナ (Giulio Diena) は、潜水艦が海面航行をしない限り、沿岸国が航行の平和的性質を確認するのが不可能であると主張した²⁹⁵。このアプローチは、1930年ハーグ会議の準備委員会である、国際法の漸進的法典化の専門家委員会の報告に取り入れら

290 Wright, *Espionage*, 前掲注 64.

291 13 ANNUAIRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL 329–30 (1894–1895), reprinted in U.S. Naval War Coll., 13 INT'L L. TOPICS AND DISCUSSIONS 1913, at 27, 28 (1914).

292 I D.P. オコンネル (D. P. O'CONNELL), THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA 294 (I. A. Shearer ed., 1984).

293 以下を参照のこと。「ベルギーの港湾に入港する外国軍艦に対する許可に関するベルギー規制 (Belgium Regulations Relative to the Admission of Foreign Warships into Belgium Ports and Harbors—Brussels)」, Dec. 30, 1923, reprinted in BRITISH AND FOREIGN ST. PAPERS, 118 BRIT. & FOREIGN ST. PAPERS 43 (1923); 「領海制度の法令 (LAWS AND REGULATIONS ON THE REGIME OF THE TERRITORIAL SEA, UNITED NATIONS LEGIS.)」SERIES, Dec. 1956, U.N. Leg., Ser. ST/LEG/SER B/6, 361–62; 同上 at 409–10 (スウェーデンの1923規制を記載); 同上 at 377–78 (ドイツの1925年規制を記載)。

294 「国際法の漸進的発達専門家委員会委員長の国際法典編纂専門家委員会作業部会部長宛書簡 (Letter from the Chairman of the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law to the Acting President of the Council, Work of the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law During its First Session)」, 6 LEAGUE OF NATIONS O.J. 842, 843, annex (1925).

295 32 ANNUAIRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL 524 (1925), as cited in O'CONNELL, 前掲注 292, at 295.

れ²⁹⁶、結果として領海委員会の小委員会で採択された²⁹⁷。

国際連盟は、国際法の法典化に関する系統的研究のための専門家委員会を設置した。1924年のスウェーデン提案が示したように、政府に対して適切な主題を指定するよう求めるのではなく、専門家委員会は、一定の主題を選択した上で、加盟国に質問書を送付した。専門家委員会は、回答を受領後、法典化に適した7つの主題をまとめ、その内の3つが海洋法に関するものであった。それらは、領海、海賊行為及び海洋資源の利用であった²⁹⁸。同委員会は、「これらの問題が条約によって法典化されるのが特に適している。なぜなら、そうすれば、政治色が非常に濃くなる問題を回避することができるからである」と楽観的に考えていた。

しかしながら、無害通航の権利が商船のみに適用されるのか、あるいは軍艦も含むのかについては、依然明らかでなかった。フィリップ・ジェサップ(Philip Jessup)は、その頃、次のように記している。「有効な規則は、軍隊が領土を通過することができないように、軍艦が国家の領海を航行する絶対的な権利を享受しないというものであろう²⁹⁹」。1927年に常設国際司法裁判所は、ロチュース号事件(Lotus Case)においてこの原則を強調した。「国際法により国家に対して課されている、何よりも第1の制限は、他の国家の領域内においていかなる形でもその権力を行使してはならないということである」と判示した³⁰⁰。

しかしながら、1930年の国際連盟法典化会議の準備委員会は、無害通航が水上艦および潜水艦を含む軍艦に適用されるが、潜水艦は海面上を通航しその旗を掲げなければならないというルールを承認した³⁰¹。沿

296 「1924年理事会決議(Council Resolution of December 12, 1924)」, 6 LEAGUE OF NATIONS O.J. 274, 274-75, annex 719 (1925).

297 「国際法の漸進的発達専門家委員会の各国政府宛条約修正案(Amended Draft Convention Communicated to Various Governments by the League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, with Questionnaire No. 2, January 29, 1926)」, League of Nations Doc. C.196M.70 1927 V, at 72 (1927), reprinted in Appendix No. 1, 23 AM. J. INT'L L. SUPP. 366 (1929).

298 「国際規制に適したと思われる問題に関する国際連盟理事会への報告(Report to the Council of the League of Nations on the Questions Which Appear Ripe for International Regulation)」, League of Nations Doc. C.196M.70 1927 V (1927), reprinted in 22 AM. J. INT'L L. SUPP. 4, 8-13 (1928).

299 フィリップ・C・ジェサップ(PHILIP C. JESSUP), 「領海および海洋管轄の法(THE LAW OF TERRITORIAL WATERS AND MARITIME JURISDICTION)」120-21 (1927).

300 ロチュース号事件判決(S.S. Lotus (Fr. v. Turk.), Judgment), 1927 P.C.I.J. (ser. A) No. 10, at 18 (Sept. 7).

301 国際連盟文書(League of Nations Doc.) C.74M.39, 1929 V (1929), reprinted in 24 AM. J. INT'L

岸国は、無害航行を行う船舶に対して、それが国内法令を侵害する場合には、領海から退去するよう求めることができた³⁰²。

しかしながら、1930年の法典化会議は、沿岸国の「沿岸」海または領海に関する最終的な条約の文言を採択しなかった。これは、領海の範囲又は領海に対する沿岸国の管轄権のいずれについても合意することができなかったためである³⁰³。それでも、無害航行および潜水艦に関する基本的アプローチは、その後の国家実行と条約法に反映された。

1949年に国連総会は、領海及び公海に関する規則を法典化するために国際法委員会(ILC)に対して勧告を行った³⁰⁴。ILCの特別報告者は、1950年に報告書を提出し、この報告書において、総ての国家が、世界的な公共領域であり人類共同の遺産の一部である公海における自由を享受すると言明した³⁰⁵。

1958年の第1回国連海洋法会議は、ILC草案を第2委員会に付託した。第2委員会は、公海の自由に関する第27条の草案を採択し、これは国際慣習法の確認とみなされて、1958年の公海条約に取り入れられた³⁰⁶。公海は、すべての国家の船舶および航空機に解放されており、いかなる国も公海を主権の下に置くことを主張することができない³⁰⁷。

1958年の第1回会議では、また、領海及び接続水域に関する条約を提出した。これは、領海に関する規則の法典化における礎石となった。なぜなら、これによってすべての国が無害通航の権利を享受することを確認したからである³⁰⁸。しかしながら、総論及び各論の双方を扱うこと

L. SUPP. 25, 38-40 (1930). カナダ政府とソ連政府からの回答は、公表後に受領され、国際連合文書として別途記録された。C.74(a)M.39(a) 1929 V. and League of Nations Doc. C.74(b)M.39(b) 1929 V. 同上

302 同上。

303 以下を参照のこと。「国際法成文化会議の作業(Work of the Conference for the Progressive Codification of International Law)」, 11 LEAGUE OF NATIONS O.J. 539, 543 (1930); 「領海法(The Law of Territorial Waters)」, 23 AM. J. INT'L L. SPECIAL SUPPLEMENT 240, 243 (1929); ジェシー・S・リーブズ(Jesse S. Reeves), 「領海法の法典化(The Codification of the Laws of Territorial Waters)」, 24 AM. J. INT'L L. 486, 490-93 (1930).

304 G.A. Res. 374 (IV), at 66 (Dec. 6, 1949).

305 J.P.A. フランソワ(J.P.A. François) (Special Rapporteur), 「公海の制度(Regime of the High Seas)」, U.N. Doc. A/CN.4/17, reprinted in 2 Y.B. INT'L L. COMM'N 1950, at 36 (1957).

306 「公海に関する条約(Convention on the High Seas)」 pmbli., art. 2(1), (4), Apr. 29, 1958, 450 U.N.T.S. 11 (entered into force on Sept. 30, 1962).

307 同上、at art. 2.

308 O'CONNELL, 前掲注 292; この外、以下を参照のこと。「領海および接続水域に関する