

気候変動が島嶼等に与える影響 —国際法からのアプローチを中心に—

- 1 はじめに
- 2 “The land dominates the sea (陸地は海洋を支配する)”
原則の形成と意義
 - (1) 同原則の形成
 - (2) 同原則の意義
- 3 海面上昇が形成物に与える影響
 - (1) 形成物の法的地位及び法的権原に与える影響
 - (2) 小括
- 4 おわりに—今後の課題—



下山 憲二
(海上保安大学校教授)

1 はじめに

気候変動に関する政府間パネル(以下、IPCCと略す)が2019年に発表した海洋・雪氷圏特別報告書によれば、現時点を超える政策的な対応を行わないシナリオ(RCP8.5)に基づけば、気候変動に伴い、2100年までに海面は0.61m～1.1m上昇すると予想されている¹。海面上昇には様々な要因が作用しているが、主なものとして、海水自体の熱膨張やグリーンランド氷床、南極氷床及び他の氷河の融解を挙げることができる。これらの予想が現実のものとなるか否かは勿論不透明であるが、仮に、このような海面上昇が実際に発生するならば、単なる陸地の減少のみならず、それに伴う居住地、商業地、耕作地及び放牧地等の減少による人類の生存にも多大な影響を与えると共に、それに関連する様々な法的な課

1 他方で、気温上昇を工業化以前と比べて2℃未満に抑えるシナリオ(RCP2.6)に基づけば、0.26m～0.53m上昇すると予想されている。Summary for Policymakers-Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate, 2019, B.3.1.

題を生起することとなる²。そのため、海面上昇に伴っていかなる法的課題が発生するのかについて、国連を始めとして、国連国際法委員会(以下、ILCと略す)や国際法協会(以下、ILAと略す)等の多くの機関や団体が検討を行っている³。特に、ILAが2018年に採択したシドニー宣言は、海面上昇によって影響を受ける個人の保護や国家間の協力等を取り上げている点で注目されている⁴。

上記に加え、現在でもこの問題に関する多くの研究が実施されており、特に、海面上昇による陸地の減少に関しては、海洋法の観点で重要な課題を提起していることから、注目すべき論稿が数多く発表されている。しかしながら、それらの研究は主に次の2点を中心に取り上げている。即ち、第1に、海面上昇による陸地減少に伴う基線の変動、第2に、当該基線の変動に伴う領海、接続水域、排他的経済水域(以下、EEZと略す)及び大陸棚の変動である。これらは勿論非常に重要な論点であるが、結局のところ、海面上昇による陸地の減少に付随して発生する派生的な問題にすぎない。仮に、これらの論点について、学説や実行の検討を基に一定の整理を行うことができたとしても、それらは究極的には減少する陸地に左右されることは言うまでもない。つまり、基線及びそれを基準に設定される水域は、陸地の存在を前提としており、陸地が存在しないにもかかわらず、基線が設置され、かつ、水域が設定されることは、論理的にあり得ないであろう⁵。この点については、既に多くの判例や国家実行においても確認されており、論を俟たないといえる。例えば、1951年のノルウェー漁業事件では、「陸地は沖合の海域への権利を沿岸国に付与する」と述べられており⁶、さらに、1969年の北海大陸棚事件では、

2 C. Schofield and D. Freestone, “Options to protest coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise” in M. B. Gerrard and G. E. Wannier ed., *Threatened Island Nations, Legal implications of rising seas and a changing climate*, Cambridge University Press, 2013, p.143.

3 例えば、UN.Doc. A/72/95, *Report on the Work of the UN Open-ended Informal Consultative Process at its 18th meeting*, June 16, 2017, para.25.

4 International Law Association, Sydney Conference (2018), *International Law and Sea Level Rise*.

5 V. Blanchette-Seguín, “Preserving Territorial Status Quo : Grotian Law of Nature, Baseline and Rising Sea Level”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol.50, pp.249,250.

6 International Court of Justice, Fisheries case, I.C.J. Reports, 1951, p.133.

大陸棚の法的性格を明確にする過程で、“the land dominates the sea (陸地は海洋を支配する)”という原則を確認している⁷。しかしながら、当該原則は、現在陸地が存在していることを前提としており、海面上昇等の事後的な事象によって、陸地が水没又は減少するような場合を想定しているわけではないため、この点については、詳細な分析及び慎重な検討が必要となる。

本稿では上記のような問題関心に立ち、以下の2点を検討することを目的とする。即ち、島や岩といった天然の形成物⁸が、海面上昇により完全に水没又は部分的に減少することによって、その法的地位は影響を受けるか否か、例えば、島が岩や低潮高地となり得るかといった点、そして、その法的権原が影響を受けるか否か、即ち、当該形成物の権原に基づいて設定された海域が形成物の法的地位の変化によって、消滅又は縮小されることになるのかという点である。

2 “The land dominates the sea (陸地は海洋を支配する)”原則の

形成と意義

(1) 同原則の形成

海面上昇が天然の形成物に与える影響について論じる前に、まず、はじめにでも触れた陸地と海洋との関係性を示す「陸地は海洋を支配する」原則について整理を行っておきたい。

同原則の起源がどこにあるのかについては、残念ながら明確ではないが、陸域が沖合の一定の海域に対する沿岸国の支配権の根拠となり得ることについては、17世紀のいわゆる海洋論争において、すでに認識されていると考えることができる⁹。そして、当該認識は、1945年のいわゆるトルーマン宣言を契機とする大陸棚やEEZ概念の主張といった現象によって結晶化していったとみなすことができる¹⁰。その流れと相前後

7 International Court of Justice, North Sea Continental cases, I.C.J. Reports, 1969, para.96.

8 本稿では、島、岩や低潮高地等を便宜上、天然の形成物と呼称する。

9 Bing Bing Jia, “The Principle of the Domination of the Land over the Sea: A Historical Perspective on the Adaptability of the Law of the Sea to New Challenges”, *German Yearbook of International Law*, vol.57, p.6.

10 Nguyen Hong Thao, “Sea-Level Rise and the Law of the Sea in the Western Pacific Region”, *Journal of East Asia and International Law*, vol.13, p.136.

して、同原則は国際判例においても言及されるようになった。はじめにでも述べたように、同原則そのものに言及した判例は、北海大陸棚事件が初めてであるとされる。本件において、国際司法裁判所は、大陸棚の法的性格を明確にする過程で、「陸地は海洋を支配する」という原則に言及すると共に、「陸地は、国家が海に向けて領域拡張を行うことができる権限の法的源泉である¹¹」という点を確認している。さらに、1976年のエーゲ海大陸棚事件においても、北海大陸棚事件と同様に、大陸棚の法的性格に言及する過程で、同原則を確認すると共に、「国際法上、大陸棚での探査及び開発の権利が沿岸国に付随するのは、陸地に対する沿岸国の主権のみに依拠している¹²」と述べている。ここでは、沿岸国が海に向けて領域や管轄水域を拡張することができるのは、陸地の存在に依拠するものであり、さらに言えば、当該拡張水域に対する沿岸国の権限は、当該陸地に対する主権のみに依拠することを明確にしている¹³。1981年のチュニジア・リビア大陸棚事件においても、国際司法裁判所は、境界画定にあたっての大陸棚の法的性格の整理の際、上記の2判例と共に、同原則にも言及している¹⁴。

(2) 同原則の意義

同原則の形成過程を述べた上で、次に注目すべきは、同原則が大陸のような広大な陸地に対してのみ適用されるものであるのか、それとも、島嶼にも適用されるのかという点である。この点について、北海大陸棚事件及びチュニジア・リビア大陸棚事件では、同原則は基本的に陸地に適用されるものと考えられていたが、エーゲ海大陸棚事件では、島から設定される大陸棚の法的性格の整理の段階で同原則が参照されたように、島も陸地と同様に同原則が適用されることを実質的に認めていたといえ

11 International Court of Justice, North Sea Continental cases, I.C.J. Reports, 1969, op cit.

12 International Court of Justice, Aegean Sea Continental Shelf Case, I.C.J. Reports, 1976, para.86.

13 さらに、チャーニー (J.I.Charny) 及びアレクサンダー (L.M.Alexander) は、リビア対マルタ事件を参照して、同原則の内容を以下のように位置付けている。彼らによれば、沿岸国の領域主権と近接海域に対する沿岸国の権利との間の法的連関は、海岸 (coast) によって設定されるという。J. I. Charny and L. M. Alexander, *International Maritime Boundaries*, vol.1, Martinus Nijhoff, 1993, p.116.

14 International Court of Justice, Case concerning The Continental Shelf between Tunisia and Libya, I.C.J. Reports, 1981, para.73.

る¹⁵。同原則の島への適用を明確に認めたのは、2001年のカタール対バーレーン海洋境界事件である。同事件において、国際司法裁判所は、同原則を確認すると共に、国連海洋法条約121条2項により、島も他の陸地と同様に海洋に対する権利を生成すると述べ、同原則の島への適用を認めている¹⁶。その後も、同原則は多くの判例で言及されており、2009年の黒海海洋境界画定事件では、大陸棚のみならずEEZに対する沿岸国の法的権原も、同原則に依拠していることを明確に確認している¹⁷。

同原則が島に適用されることについては、上記のカタール対バーレーン海洋境界画定事件で触れられていたように国連海洋法条約の規定からも明らかである。同条約121条2項は次のように規定している。即ち、

「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。」(下線筆者)

ここでの「他の領土」は、英語の正文では“other land territory”であるため、同項は島も一般の陸地と同様に海域設定に関する権原を有することを示しており¹⁸、かつ、この内容は既に慣習法化しているという認識が判例でも確認されている¹⁹。

以上整理したように、同原則は、条約上も一般国際法上も確立したものであり、これに疑義を呈する余地は存在しないように思料される。実際に、同原則が我が国に関係する事例として、西之島の事例を概観したい。2013年11月から活発な火山活動を再開した西之島は、噴出した溶岩等の物質により、噴火前の面積から大きく拡大した。2017年から2018年にかけて海上保安庁及び国土地理院が測量した結果を基に、地形図及び海図を改訂した。その結果、西之島自体の面積は2013年の噴火

当初と比較して約2.43km増加しており、それによって、領海が約4km及びEEZが約46km増加した²⁰。噴火によって陸地が拡張した以上、以前は内水や領海であった海域が陸地となり、従来の海域制度をそこに適用することは不可能となるのは自明である。その結果として、新陸地を基準に基線を設定し、新たに領海やEEZを設定することも当然の帰結であろう。しかしながら、同原則の趣旨は、海域を設定することのできる陸地や島等の天然の形成物が海面上昇の影響で一旦水没してしまったり、表出面積が縮小してしまったりすれば、すでに設定された海域の存在根拠が消失してしまうことを内包しているように思料される。しかしながら、陸地や天然の形成物が水没又は縮小したことによって、一旦設定された海域の存在根拠が危うくなるとすれば、その影響は当該沿岸国のみならず、他国や国際関係にも多大な影響を与えることとなることから、結果的に法的安定性を大きく損なう恐れがある。いずれにしても、同原則の文言のみからは、果たして実際を上記のような帰結を生じさせるか否かを判断するには躊躇せざるを得ない。実際に、上記で紹介した同原則に言及した判例は、ほぼ全てが海洋境界画定に関係するものであり、陸地や天然の形成物が海域を設定する法的権原を有することを前提にしたものであったため、本稿の検討対象である海面上昇等の事後的な物理的变化による影響を扱ったものではない。次に、本稿の主題である海面上昇が天然の形成物に与える影響を次に検討する。

3 海面上昇が形成物に与える影響

(1) 形成物の法的地位及び法的権原に与える影響

地球の誕生以後、そして、人類の誕生以後、地球は様々な環境の変化を経験してきたことは科学的な研究によって既に明らかにされている。その意味において、地球の環境が今後未来永劫不変であることなどあり得ない。地球の環境変化の過程で、当然ながら、気温の変化やそれに伴う潮位の変化といったものが生じることは容易に想像することができる。そのような未来における地球環境の変化を既定のものであるとして、

15 Clive Ralph Symmons, *The Maritime Zones of Islands in International Law*, Martinus Nijhoff, 1979, p.148.

16 International Court of Justice, Case concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, I.C.J. Reports, 2001, para.185.

17 International Court of Justice, Maritime Delimitation in the Black Sea, I.C.J. Reports, 2009, para.77.

18 S.N.Nandan and S.Rosenne ed., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, A Commentary*, vol.3, Martinus Nijhoff, 1995, p.338.

19 Case concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, 2001, para.185.

20 国土地理院ホームページ。https://www.gsi.go.jp/kanri/kanri61003.html (last visited on 18 August 2021)