

## 島の海域と海面上昇



林 司宣  
(早稲田大学名誉教授・海洋  
政策研究財団特別研究員)

はじめに

- 1 島とその海域
- 2 海面上昇が基線および海域にもたらす影響
- 3 海面上昇が島・岩および小島嶼国に対してもたらす影響
- 4 海面上昇が島嶼海域に与える悪影響の法的軽減策
- 5 新規則案の採択方式

おわりに

はじめに

2007年に発表された気候変動に関する国際パネル（IPCC）の第4次報告書（AR4）によれば、地球全体の平均的大気・海洋温度の上昇、雪と氷の大規模な溶解、およびグローバルな海面の平均的上昇の観測から今や明らかなように、気候システムの温暖化は間違いなく起こっており、海面上昇は温暖化とともに進行している。同報告書は、グローバルな平均的海面上昇は、熱による膨張、氷河や極地氷床等の溶解の影響を受けて、1961年以来、一年に平均1.8[1.3～2.3]ミリ上昇し、1993年からは3.1[2.4～3.8]ミリ上昇しているとし、今後、温暖化ガスの排出レベルの異なるシナリオ次第で、今世紀末には海面が0.18m～0.59m上昇すると予測する<sup>1</sup>。また、国連事務総長は2008年、海面上昇は予想以上に速く進行しているとし、現在のままの排出レベルでは、上昇は今世紀末までに0.5mから1.4mに達すると警告している<sup>2</sup>。

1 Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Synthesis Report Summary for Policy Makers* (2007), at [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_spm.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf) (as of August 28, 2012), pp. 2, 7 and 8.

2 *Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea*, UN Doc. A/63/63 (10 March 2008), p. 89.

地球温暖化はたんに海面上昇のみならず、さまざまな異常気象現象をもたらし、ことに沿岸地域に甚大な被害をもたらす。こうした海面上昇・海洋の異常気象現象により最悪のインパクトを受けるおそれがあるのは、いうまでもなく島嶼、なかでも低海拔の国土からなるキリバス、モルディブ、マーシャル諸島、ツバル等の小島嶼国である。

海面上昇が島嶼自体に対してもたらす影響は広く認識されているところであるが、それが島嶼周辺の海域に対して及ぼす影響については、一見人目にはつかないこともあって、意外と注目されていない。島は陸地の領域と同様に、領海および大陸棚を有し、さらに排他的経済水域（EEZ）および接続水域を設定することができる。ことにEEZおよび大陸棚は場所によっては膨大な海域に及び、沿岸国はその天然資源に対する主権の権利を有するが、海面上昇はこれら海域を測定する基線の位置を移動させ、海域の範囲に大きな影響を及ぼす可能性がある。また海面上昇によって島全体が水没する場合には、基線が存在しなくなることから、そこを基点として設定されていた各海域の法的地位はどうかという新たな問題を提起する。さらに最悪のシナリオとして、島嶼国のすべての島が水没するかまたは大規模冠水により居住不可能になったり、独自の経済的生活を維持しえなくなったりする場合、それらの島嶼が有した海域の法的地位はどうか、さらには当該島嶼国のそもそも国家としての地位はどうか、重大な問題となる。

本稿は、このような諸問題に例示される海面上昇の島嶼周辺海域への影響を、国際法上の観点から検討することを目的とする。ただし、本問題は国連海洋法条約を中心とする現行の国際法では一般に予測されていなかった問題であり、関連する国際法規則が存在しない面も多い。また、現行の規則をそのまま適用した場合に、その法的効果は、一般的に温室効果ガスの排出等、地球温暖化・気候変化に対する責任が最低レベルである小島嶼国にとってきわめて不公正な結果をもたらす可能性がある。こうした結果を踏まえ、本稿では、海面上昇という海洋法条約交渉時に予見されていなかった現象のもたらす影響については、そのような不公正な法効果を是正するための新たな法的対応が望ましいとの立場から、

国際社会による海洋法条約関連規則の補足案の採択を提唱する<sup>3</sup>。

## 1 島とその海域

国連海洋法条約 121 条は、「島」を「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。」と定義し（1 項）、島の領海、接続水域、EEZ および大陸棚は、他の領土、つまり陸地領域に関する規定に従って決められるとする（2 項）。ただし、同条約は、「岩」を定義することなく、特定の岩を「島」とは区別し、「人間の居住または独自の経済的生活を維持することのできない岩」は、EEZ または大陸棚を有しない、と定める（3 項）。そのような岩は、従って、領海を有し、接続水域を設定することができる、と解釈しうる。この3 項にいう岩が1 項で定義する島の一部を指すのか、それとも3 項にいう岩は1 項の定義する島とは異なるものを指すのかは条文上明らかでなく、その解釈をめぐる学説・国家実行も分かれている。たとえば、わが国政府は、沖ノ島は1 項で言う島の条件を満たしており、3 項の岩ではないとする<sup>4</sup>。しかしながら、一時的に水面上にある岩でもそもそも高潮時に水面下になるものは低潮高地とされ、独自の海域をもてない<sup>5</sup>ので、3 項の規定する岩も、高潮時に水面上にあるものを前提にしていることは確かであろう。したがって、3 項の岩がどのように定義されようとも、121 条全体の規定にてらせば、ある島または岩がその周辺に何らかの管轄海域を有するためには最低限、高潮時において陸地ないし岩が水面上にあることが不可欠である。それゆえ、将来予測される海

面上昇が、島または岩を水没に至らしめる場合や、水没に至らない岩でも人間の居住や独自の経済的生活の維持を不可能にする場合には、その管轄海域全体または少なくとも EEZ と大陸棚が消滅することになる。

以下、海面上昇が沿岸国の管轄海域、ことに島・岩の海域に対してもたらす影響を、より詳細に検討する。

## 2 海面上昇が基線および海域にもたらす影響

島の周辺には、他の陸地と同様に、領海および大陸棚が付属しており、さらに島の所有国は接続水域および EEZ を設定することができる。これら各海域の限界（外縁）は、沿岸に設定される基線を基点として海域に測定される距離によって決定される（ただし、大陸棚に関しては後述のように、距離以外の基準も含まれる）。基線には、通常基線とそれ以外のものがある。通常基線は、海岸の低潮線とされる<sup>6</sup>。島が環礁上にある場合や周辺に裾礁がある場合には、通常基線は公認の海図上に適当な記号で示される礁の海側の低潮線とされる<sup>7</sup>。また、低潮高地は、上記のように独自の海域をもてないが、それが本土または島から領海の幅を超えない距離にある場合には、その低潮線を基線として用いることができる<sup>8</sup>。

通常基線以外の基線としては、直線基線と湾口・河口の閉鎖線がある。直線基線は、リアス式海岸のように、海岸線が著しく曲折しているかまたは海岸付近に一連の島がある場合に、一定の要件に従い、海岸の全般的方向に沿って適当な点を結ぶことができる直線である<sup>9</sup>。また、河口や海洋法条約が定義する湾の入口については、兩岸の低潮線を結ぶ直線を基線とすることができるが、湾口基線は最大 24 海里を超えない地点を結んで引かれなければならない<sup>10</sup>。なお、同条約が定義する群島国の場合には、群島の最も外側にある島および低潮時に水面上にある礁の最も外側の諸点を結ぶ直線を、所定の要件に従って、領海等測定のための

3 海洋政策研究財団は、2012 年 3 月に発行した『「島と周辺海域の保全・管理」に関する政策提言』において、この問題について以下のような提言を行っている。「島の低潮線は、領海、排他的経済水域及び大陸棚の設定の基点となることから、重要である。気候変化に伴い海面が上昇しつつある現在、低潮線が変化したり、島の一部又は全部が水没するおそれがあるが、現在の国際法のルールは、そうした事態に対処していない。そのため、国際社会は、国連海洋法条約の関連規定について課題を明らかにするとともに、気候変化がもたらす影響に対応するための新たなルールの採択を促すことが望ましい。」(at [http://www.sof.or.jp/report/pdf/2012\\_rp16.pdf](http://www.sof.or.jp/report/pdf/2012_rp16.pdf) (as of 28 August, 2012), p. 11.)

4 たとえば 1999 年 4 月 16 日の衆議院建設委員会における政府委員（大島正太郎外務省経済局長）答弁，at [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001414519990416008.htm?OpenDocument](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001414519990416008.htm?OpenDocument) (as of August 28, 2012).

5 国連海洋法条約 13 条。

6 同 5 条。

7 同 6 条。

8 同 13 条 (1)。

9 同 7 条。

10 同 9 および 10 条。