

排他的経済水域内での人工島建設に関する国際法上の問題点

はじめに

- 1 人工島の法的地位
 - 2 人工島に対する沿岸国管轄権
 - (1) 沿岸国の一般的権限
 - (2) 起草過程
 - 3 EEZにおける沿岸国管轄権
- おわりに



下山 憲二
(海上保安大学校准教授)

はじめに

近年、南シナ海において、特定の国家が暗礁に構築物や土砂で埋め立てた人工島を建設しているとの報道がなされている。とりわけ、2015年に入ってから行われた埋め立て行為は、かつてないほど大規模であり、当該人工島の中央には滑走路らしきものまで設置されている。

人工島に関しては、国連海洋法条約56条、60条及び80条等で言及されている。当該条文では、人工島以外にも施設及び構築物に関しても言及しており、これら3つのものは一括りに規定されており、それぞれの定義についても現状では不明確である¹。しかしながら、60条1項を見れば、人工島は施設及び構築物とは別個の括りで処理されており、さらに、3項では、施設及び構築物のみ、除去に関する言及があることから、人工島とは別個の存在であると想定されていることが推定できる²。従って、人工島と施設・構築物とは一括りに処理するのではなく、別個

1 オッペンハイムによれば、56条及び60条の文言は、人工島、施設及び構築物の区別に関するいかなる示唆も提供するものではないと評価している。Robert Jennings and Arthur Watts eds., *Oppenheim's International Law*, 9th edition, vol. 1, p. 795

2 山本教授は、人工島は天然の物質を投棄して作られた建造物であるため、除去義務の対象から除かれたと分析している。山本草二「海洋構造物の除去と海洋法制上の規制」海上保安協会『新海洋秩序と海上保安法制 第1号』62頁。

に論じる必要があると考えられる。今回の埋め立ては、その行為自体も問題とされているが、より重要なのは、当該人工島が軍事基地等の軍事目的で使用されることが懸念されている点である。当該人工島が、内水や領海といった沿岸国が主権を有する海域ではなく、他国の排他的経済水域（以下、EEZと略す）内で建設される場合には、沿岸国との間で重大な問題を生起するおそれがあるため、人工島の建設をめぐる国際法上の問題を整理しておくことが有益であろう。

以上のような問題意識に立ち、本稿では①人工島の国際法上の位置づけ（島との相違も含めて）②人工島に対する沿岸国の管轄権及び③他国による軍事目的の人工島建設に対する沿岸国の対応、について検討を行う。

1 人工島の法的地位

人工島の法的地位を論じる前提として、その定義を確認しておく必要があるが、前述した通り、国連海洋法条約においても他の国際条約においても明確な定義は存在しない³。しかし、人工島に関する定義が存在しないのは、ある意味、意図的になされたとも解することができる。なぜならば、人工島といっても、その使用用途は、①海上都市 ②天然資源の探査・開発のための施設、③工業・漁業等のために人工島 ④通信や輸送のための人工施設（例えば、浮きドック、倉庫、海上空港）⑤科学的調査・気象観測のための施設 ⑥娯楽用の施設 ⑦軍事施設等 様々である⁴。これ程多様性のあるものを正確に定義することは事実上不可能であり、仮に定義できたとしても、不必要な解釈上の問題を生じさせる危険性が高い。

人工島の定義は存在しないが、60条8項で規定するように、人工島は島の地位を有さず、それ自体の領海を有せず、また、領海、排他的経済水域又は大陸棚の境界画定に影響を及ぼすものではないと位置づけら

3 ウォーカーによれば、人工島とは、領海、EEZ、大陸棚、群島水域や国連海洋法条約で規律される海域内の人工構造物を意味し、資源の探査、開発以外の目的、つまり、海洋の科学的調査、潮流観測、リゾート、居住、空港、輸送拠点、交通管制等でも建設されるものであるとされる。G.K.Walker, *Definition for the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff, 2012, p. 104.

4 N.Papadakis, *The International Legal Regime of Artificial Islands*, Sijhoff, 1977, pp. 16-39.

れている。つまり、人工島は、121条1項で規定されるところの「島」ではないことが明示されている。しかしながら、1930年のハーグ法典化会議の段階においては、「島」と人工島との相違は非常に曖昧なものであった。第2委員会の第2小委員会での草案では、「島」を「…島は、常に高潮時に水面上にあり、水によって囲まれた土地である⁵⁾」と定義しつつ、その注釈では、この島の定義が人工的な島を排除するものではないが、土地の部分であることが必要であり、単に浮かんでいる工作物や錨をつけたブイ等であってはならないと言及している⁶⁾。この段階では、「島」自体の定義がかなり曖昧なものであり、人工島ですら、「島」に含まれると解されるような理解であったことが伺われる。しかしながら、海面上を浮遊する物体や重り等で固定していても容易に移動可能な物体については、「島」に該当しないことを明確にしていることから、「島」は、海底との関係性、即ち、固定あるいは接地していることが必要であるとみなされていたと考えることができる。その意味においては、「島」も人工島も海底に固定又は設置していることは相違ない。両者の関係については、1956年の国連国際法委員会(ILC)草案において、人工島が「島」とはみなされないと明確にしたことによって、一応の決着を見たといえる⁷⁾。さらに、第1次海洋法会議における議論においても、両者の区分を意識した提案が散見され⁸⁾、領海条約10条において「自然に形成された」という文言が挿入されたことによって、人工的に形成されたものが「島」とはみなされないことが明らかとなった⁹⁾。即ち、両者の最大の相違は、「自然に形成された」か否かであるという点が確認されたのである¹⁰⁾。

上記のような経緯によって、人工島が「島」とは全く別個の存在であることが明確にされ、かつ、「島」としての地位を有さず、自らの領海

5 *Acts of the Hague Conference*, vol. 3, p. 219.

6 S.Rosenne, ed., *Conference for the Codification of International Law*, vol. 4, Oceana, 1975, p. 142.

7 *Yearbook of International Law Commission*, 1956, vol.2, p. 270.

8 例えば、米国提案。A/CONF.13/C.1/L.112 reproduced in *United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records*, vol. 3, p. 242.

9 横田喜三郎『海の国際法 上巻』(有斐閣 1959年)147頁。

10 H.Esmaeili, *The legal regime of offshore oil rigs in international law*, Ashgate, 2001, p. 42.

も設定できないことが確立した¹¹⁾。

2 人工島に対する沿岸国管轄権

(1) 沿岸国の一般的権限

国連海洋法条約60条1項は、EEZにおける①人工島 ②56条に規定する目的その他の経済的な目的のための施設及び構築物 及び③EEZでの沿岸国の権利行使を妨げ得る施設及び構築物 の建設や運用等に関する沿岸国の排他的権利を規定している。さらに、2項では、1項で規定のあった人工島、施設及び構築物に対して、沿岸国が通関上、財政上、保健上、安全上及び出入国管理上の法令に関する管轄権を含む排他的管轄権を有することが明記されている。ここで問題となるのは、軍事目的で建設される人工島に対して、沿岸国がどのような権限を行使することが可能なのかという点である。注目すべきは、人工島に関する規定と構築物及び施設に関する規定との微妙な相違である。つまり、構築物及び施設については、沿岸国が管轄権を行使できる対象が、56条に規定する目的及びEEZでの沿岸国の権利行使を妨害する可能性のあるものに限定されているのに対して、人工島に関しては、単に人工島と規定しているに過ぎない点である。このことを文理的に解釈すれば、EEZ内で沿岸国が管轄権を有するかどうか不明な事項、例えば、軍事目的で建設等された構築物及び施設は、沿岸国の排他的権利の行使の対象とはならない可能性があるが、人工島については、たとえ軍事目的のものであっても、沿岸国の権利行使の対象となり得ることになる。しかし、このような解釈は、同条の起草段階での議論状況及びEEZの法的性質を併せて検討しなければ意味を有さない。

(2) 起草過程

(a) 第1次海洋法会議での議論

国連海洋法条約60条1項の原型となったのは、1958年の大陸棚に関する条約5条2項である。同条約の起草を行った第1次海洋法会議において、軍事目的の海洋構造物に関する興味深い議論が行われたため、こ

11 Clive Ralph Symmons, *The Maritime Zones of Islands in International Law*, Marinus Nijhoff, 1979, p. 26.