

国際海峡利用国と沿岸国の協力体制

(平成15年度 国際海峡利用と諸国の協力体制に関する調査研究 事業報告書)

平成16年 3 月

財団法人 シップ・アンド・オーシャン財団
海 洋 政 策 研 究 所

お詫びと訂正

『国際海峡利用国と沿岸国の協力体制』において、編集の段階で以下の誤りが生じました。お詫びして訂正致します。

* 4 頁 3 行目～15 行目の文章 → 削除

Erratum

Please note that in *COOPERATIVE FRAMEWORK BETWEEN USER STATES & STATES BORDERING A STRAIT* line 3 through 15 on page 4 were inserted by mistake. The editors apologize for the error.

はじめに

今日、世界の多くの国際海峡では、船舶の交通量増大とタンカーの大型化や老朽化に伴い、航行安全を確保する必要性がこれまで以上に高まっています。しかし、そのための航行援助施設の設置、維持に関する財政的な負担の大部分は、海峡に面する沿岸国が負っているのが現状です。これは世界中のほとんどの国際海峡にも当てはまります。

我が国への事実上唯一の石油輸送ルートであることから「生命線」とも比喻されるマラッカ・シンガポール海峡を例に取れば、世界経済の発展、とりわけアジア諸国の経済発展を背景に、年間 6 万隻とも 7 万隻ともいわれる大型石油タンカー、貨物船などの商船が通航していますが、増加し続ける膨大な数の船舶の交通を管制していくには、灯台や浮標といった従来の航行援助施設等の設置、維持に加え、近年では先進技術を導入した航行支援サービスを提供するための海事インフラの設置も必要とされるようになってきています。

しかしそういった海事インフラを整備する財政的負担の大部分は、日本による支援の歴史はあるとはいえ、基本的には海峡沿岸国が負い、それが次第に海峡沿岸国にとって過酷なものとなってきています。

このような海峡沿岸国のみに負担を委ねる現状は、決して公平なものではなく、また「海峡利用国及び海峡沿岸国が合意により協力する」よう求める国連海洋法条約第 43 条に照らしても、検討の余地があると考えられます。実際に、同海峡の沿岸諸国からは、受益者である海峡利用国と共に海峡の安定を持続的に確保していけるような協力体制の構築を求める声が、日に日に高まりつつあります。

そこで、SOF 海洋政策研究所では、競艇の交付金による日本財団の助成事業として「国際海峡利用と諸国の協力体制に関する調査研究」を実施し、この問題に取り組んで参りました。本報告書は、その平成 15 年度の成果をとりまとめたものであります。

この報告書が、国連海洋法条約を遵守した、海峡利用国と海峡沿岸国の協力体制の構築を議論する際のたたき台となり、ひいては世界の輸送量の 9 割を占める海運の航行安全確保に寄与することがあれば、それは望外の喜びとするところであります。

平成 16 年 3 月

財団法人 シップ・アンド・オーシャン財団
会長 秋山昌廣

国際海峡利用国と沿岸国の協力体制 研究メンバー

寺島 紘士 (SOF 海洋政策研究所所長)

国際海峡研究会

小山 佳枝 (SOF 海洋政策研究所研究員)

加々美 康彦 (SOF 海洋政策研究所研究員)

田中 祐美子 (SOF 海洋政策研究所研究員)

アドバイザー

栗林 忠男 (東洋英和女学院大学教授)

特別寄稿者

ロバート C ベックマン (シンガポール国立大学教授)

今井 義久 (SOF 海洋政策研究所研究員)

松沢 孝俊 (SOF 海洋政策研究所研究員)

まえがき

「国際海峡利用と諸国の協力体制に関する調査研究」事業は、広い海洋の中でも、その地勢からひととき重要な位置を占める、国際海峡を対象とする調査研究の事業であります。

世界で 100 をゆうに超える国際海峡のなかでも、我が国にとり「生命線」とさえ言われる航路であり、また中国、韓国などの近隣東アジア諸国にとってもその重要性が益々高まっているマラッカ・シンガポール海峡を、第一のそして最重要テーマに位置づけました。

現在、マラッカ・シンガポール海峡では、悪名高い海賊(武装強盗)、交通量の増大とそれに伴う海事インフラ整備のための費用負担問題、そして従来とは異なる航行支援システムの導入といった、重要かつ興味深い様々な問題が提起されています。こうした問題を解くキーワードは、関係者の相互理解に基づく「協力」であるはずで、それをいかに実現するかは、国際社会の永遠のテーマとも言えるでしょう。

そこで、国際海峡における協力体制を構築していくための本調査研究事業の初年度の目標として、これまでの歴史、問題の推移や議論状況などを把握したうえでこの問題を今後国際社会と共に考えていくために、なによりも「現状把握」につとめました。

本報告書は、二部構成になっています。第 1 部は、国際海峡における協力体制について国際法の視点から検討した論文集となっています。

第 1 章「マラッカ・シンガポール海峡における負担の共有—過去の議論と将来の展望」は、海峡沿岸国であるシンガポールを代表する国際法学者で、マラッカ・シンガポール海峡における協力問題に携わっているロバート・ベックマン教授(シンガポール国立大学)による論文であります。マラッカ・シンガポール海峡に焦点を当て、海峡利用国と海峡沿岸国の協力体制について、最新の動向を含むこれまでの議論状況を歴史的視点から整理し、今後の展望を示すものであります。この論文は、本報告書の刊行にあわせて特別に寄稿して頂いたものであり、原文のまま掲載することと致しました。

第 2 章から 4 章までの各論文は、平成 15 年度秋に SOF 海洋政策研究所の研究員が組織した「国際海峡研究会」を通じて研究を重ねた成果であります。第 2 章「国際海峡をめぐる制度の成立過程」(小山論文)は、法史的観点から、海洋論争時代、近代の学説を概括した上で、1982 年に採択された国連海洋法条約の第 3 部「国際航行に使用される海峡」の起草過程を整理し、国際海峡において対立概念とされてきた、沿岸国の求める「領域性」と利用国の求める「機能性」の均衡点を国際社会がいかに見出そうとしてきたか、また、その均衡の基準をどこに求めてきたかを示すものであります。

第 3 章「国際海峡と課徴金—マラッカ・シンガポール海峡における持続可能な資金調達体制の構築をめざして」(加々美論文)は、国連海洋法条約の規律を受ける国際海峡であるマラッカ・シンガポール海峡において、航行援助施設の費用負担などを公平なものにしうる有力な手段として論じられている課徴金制度について、その海洋法条約上の根拠を探り、あ

るべき方向性を示すものであります。

最後に第4章「国連海洋法条約が適用されない国際海峡レジームの研究－トルコ海峡レジームの変容と残された課題」(田中論文)は、第3章とは異なり国連海洋法条約が適用されない国際海峡レジームの事例研究として、古くから国際条約で規律されてきたトルコ海峡の検討を行います。そうした別個の海峡レジームにおいて、どのように新たな環境・安全問題に対応しているのかを検討し、国連海洋法条約上の海峡協力体制に示唆するものを探ります。

これらの論文を作成するに当たっては、国際海峡研究会に顧問的立場で御参加下さった栗林忠男教授(東洋英和女学院大学・国際法)から多大なご協力と御指導を賜りました。この場をお借りして、厚く御礼申し上げます。

第2部は、マラッカ・シンガポール海峡でまもなく試験運用がはじまる「海洋電子ハイウェイ(Marine Electronic Highway : MEH)」についての調査をとりまとめたものです。MEHとは、国際海事機関が中心となって2009年の本格運用を目指して進められている、新しい航行支援システムですが、将来的には航行支援に留まらず、海洋環境の保全及び保護をも視野に入れる壮大な構想が描かれています。

本報告書は、今後さらに上記の問題について調査研究を進めていくための前提的なものに留まるものではありませんが、より具体的な政策提言へとつなげるため、非力を省みず公表することにいたしました。多くのご意見、ご批判を受けながら、より実りあるものにしていきたいと考える次第であります。

平成16年3月 国際海峡研究会

目次

はじめに

まえがき

第1部 国際海峡における協力体制 (国際法論文集)

第1章 マラッカ・シンガポール海峡における負担の共有 (ロバート C ベックマン) .. 3

過去の議論と将来の展望

はじめに

I マラッカ・シンガポール海峡を規律する法制度

II 1994年から1999年までの国際会議

III 1999年以降の発展

IV 海峡における協力と9.11以後の世界

おわりに

第2章 国際海峡をめぐる制度の成立過程 (小山 佳枝) ..25

はじめに

I 海峡における無害通航の歴史的展開

II 「強化された無害通航」概念

III 通過通航制度の成立

結びにかえて

第3章 国際海峡と課徴金 (加々美 康彦) ..37

マラッカ・シンガポール海峡における持続可能な資金調達体制の構築をめざして

はじめに

I マラッカ・シンガポール海峡における航行

II 海洋法条約上の国際海峡と課徴金

おわりにー「権限のある国際機関」国際海事機関への期待

第4章 国連海洋法条約が適用されない国際海峡レジームの研究 (田中 祐美子) ..54

トルコ海峡レジームの変容と残された課題

はじめに

I 国連海洋法条約と国際海峡レジーム

II 個別条約における国際海峡レジームートルコ海峡レジーム

III 若干の法的検討

おわりにー国連海洋法条約への示唆

資料 国連海洋法条約(抄)(公定訳／原文 対訳) 73

第2部 海洋電子ハイウェイ(MEH)に関する調査

1. 概要	87
2. MEH プロジェクトの内容	87
2.1. 目的と経緯	
2.2. 関係機関、資金計画	
2.3. マラッカ・シンガポール海峡について	
2.4. MEH デモンストレーション・プロジェクトの構成	
2.5. 今までの活動内容	
2.6. 2004 年のスケジュール	
3. MEH プロジェクトに関する技術の検討	92
3.1. 船舶運航に関して	
3.2. MEH データセンターの設立	
3.3. 情報ネットワークの構想	
3.4. 基盤となる技術および設備	
4. 2003 年度における MEH 関係の会議の概要	99
4.1. 第3回運営委員会・技術ワーキンググループ	
4.2. 第4回運営委員会	
5. MEH の課題と問題	101
5.1. 概論	
5.2. 船舶運航に関する想定課題	
6. 各関係者の協力体制	103
参考資料	103

資料1：マラッカ・シンガポール海峡における STRAITREP エリア

資料2：2004 年ワークプラン

資料3：第3回運営委員会で配布された SOF 資料

第1部

国際海峡における協力体制

(国際法論文集)

第1章 “Burden-Sharing in the Straits of Malacca and Singapore

–Past Discussion and Future Prospects” (英文)

(マラッカ・シンガポール海峡における負担の共有－過去の議論と将来の展望)

シンガポール国立大学教授 ロバート C ベックマン

第2章 国際海峡をめぐる制度の成立過程

SOF 海洋政策研究所 研究員 小山 佳枝

第3章 国際海峡と課徴金

マラッカ・シンガポール海峡における持続可能な資金調達体制の構築をめざして

SOF 海洋政策研究所 研究員 加々美 康彦

第4章 国連海洋法条約が適用されない国際海峡レジームの研究

トルコ海峡レジームの変容と残された課題

SOF 海洋政策研究所 研究員 田中 祐美子

マラッカ・シンガポール海峡における負担の共有－過去の議論と将来の展望

シンガポール国立大学教授 ロバート C ベックマン

はじめに

I マラッカ・シンガポール海峡を規律する法制度

II 1994 年から 1999 年までの国際会議

- 1 1994 年マラッカ海峡に関する KL(クアラルンプール)ワークショップ／1995 年マラッカ海峡に関する MIMA(マレーシア海事研究所)国際会議：「21 世紀へのチャレンジ会議」
- 2 1996 年 IPS(シンガポール政策研究所) / IMO(国際海事機関)会議(シンガポール)：
マラッカ・シンガポール海峡における航行の安全と汚染の規制－国際協力のありかた
- 3 1996 年海洋汚染防止のための持続可能な資金調達メカニズムに関する地域会議：
官民パートナーシップ
- 4 1999 年 IPS/IMO 会議(シンガポール)：
マラッカ・シンガポール海峡における海洋法条約第 43 条の実施に向けて
- 5 1999 年マラッカ海峡に関する国際会議：
マラッカ海峡の持続可能な発展に向けて(マラッカ・マレーシア)

III 1999 年以降の発展

IV 海峡における協力と 9.11 以後の世界

おわりに

Citation: INSTITUTE FOR OCEAN POLICY, SHIP & OCEAN FOUNDATION,
COOPERATIVE FRAMEWORK BETWEEN USER STATES AND STATES BORDERING A
STRAIT (2004).

第1章

BURDEN-SHARING IN THE STRAITS OF MALACCA AND SINGAPORE – PAST DISCUSSIONS AND FUTURE PROSPECTS

Robert C Beckman

Associate Professor, Faculty of Law, National University of Singapore

Introduction

I Legal Regime Governing the Straits of Malacca and Singapore

II International Conferences from 1994 to 1999

- 1 1994 KL Workshop on the Strait of Malacca / 1995 MIMA International Conference on the Strait of Malacca: Meeting the Challenges of the 21st Century
- 2 1996 IPS/IMO Conference in Singapore: Navigational Safety and the Control of Pollution in the Straits of Malacca and Singapore – Modalities of International Co-operation
- 3 1996 Regional Conference on Sustainable Financing Mechanisms for the Prevention of Marine Pollution: Public Sector-Private Sector Partnerships
- 4 1999 IPS/IMO Conference in Singapore: Towards Implementation of the UNCLOS Article 43 for the Straits of Malacca and Singapore
- 5 1999 International Conference on the Straits of Malacca: Towards Sustainable Development of the Straits of Malacca (Malacca, Malaysia)

III Developments after 1999

IV Co-operation in the Straits and the post-September 11 environment

Conclusions

Introduction

In this paper I first summarize the legal regime governing the Straits of Malacca and Singapore (the Straits) that is set out in Part III of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) on straits used for international navigation. I then review the efforts made at international conferences from 1994 to 1999 to reach a consensus on burden-sharing arrangements between littoral states and user states with respect to navigational safety and pollution control in the Straits pursuant to Article 43 of UNCLOS. I identify the major points of agreement and contention among the littoral states, user states and other stakeholders on the possible arrangements or mechanisms to implement Article 43 for the Straits. I then address the future prospects. I argue that the increased concern for safety and security in the Straits as a result of the attack on the World Trade Center on September 11, 2001, provides an opportunity for littoral states and user states to implement Article 43 and share the burdens of ensuring safety, security and pollution control in the Straits. I conclude by outlining my views on future prospects for co-operative arrangements under Article 43, including the prospects for levying

charges or fees on ships transiting the Straits for services actually rendered to the ships by the littoral states.

In this paper I first summarize the legal regime governing the Straits of Malacca and Singapore (the Straits) that is set out in Part III of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) on straits used for international navigation. I then review the efforts made at international conferences from 1994 to 1999 to reach a consensus on burden-sharing arrangements between littoral states and user states with respect to navigational safety and pollution control in the Straits pursuant to Article 43 of UNCLOS. I identify the major points of agreement and contention among the littoral states, user states and other stakeholders on the possible arrangements or mechanisms to implement Article 43 for the Straits. I then address the future prospects. I argue that the increased concern for safety and security in the Straits as a result of the attack on the World Trade Center on September 11, 2001, provides an opportunity for littoral states and user states to implement Article 43 and share the burdens of ensuring safety, security and pollution control in the Straits. I conclude by outlining my views on future prospects for co-operative arrangements under Article 43, including the prospects for levying charges or fees on ships transiting the Straits for services actually rendered to the ships by the littoral states.

I Legal Regime Governing the Straits of Malacca and Singapore

The Straits are vitally important routes used for international navigation between the Indian Ocean and the South China Sea. Although a major part of the Straits are within the territorial sea of the three littoral states of Indonesia, Malaysia and Singapore, the legal regime governing the Straits is that set out in Part III of UNCLOS for straits used for international navigation. Commercial and military vessels of all states have the right of transit passage through the Straits, which cannot be impeded or suspended.¹ Ships exercising transit passage through the Straits are bound under UNCLOS to comply with generally accepted international regulations, procedures and practices governing safety at sea and pollution from vessels², which are those set out in the major conventions adopted by the International Maritime Organization (IMO) governing navigational safety and vessel-source pollution.³ The rights of the three littoral states to regulate ships exercising transit passage are severely restricted, as they can only give effect to the IMO

¹ UNCLOS, Articles 38, 44.

² UNCLOS, Article 39.

³ The major IMO conventions that would apply are: International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS 1974); International Regulations for Preventing Collisions at Sea (1972 COLREG); International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW 1978); and International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL73/78).

Conventions on navigational safety and vessel-source pollution.⁴ In effect, this means that the power to adopt laws and regulations governing vessels exercising the right of transit passage through the Straits rests with the IMO rather than with the three littoral states.

The legal regime governing straits used for international navigation gives much greater weight to the navigational interests of the international community than to the environmental and security interests of the littoral states. With respect to the rules governing vessels exercising passage through the Straits, any adjustment of this balance is in effect left to the IMO, as it is the body with the power to pass regulations governing ships exercising passage.

The regime governing straits used for international navigation contains one provision that was intended to ensure that while user states were able to enjoy the benefits of transit passage, they were also expected to share some of the burdens required to ensure safety and control pollution in such straits. Article 43 of UNCLOS places an obligation on user states to by agreement co-operate with littoral states (referred to in UNCLOS as ‘States bordering straits’) with regard to navigational safety and vessel-source pollution in straits used for international navigation. Article 43 reads as follows:

User States and States bordering a strait should by agreement co-operate:

- (a) in the establishment and maintenance in a strait of necessary navigational and safety aids or other improvements in aid of international navigation; and
- (b) for the prevention, reduction and control of pollution from ships.

Unfortunately, with the exception of Japan, user states have not shown any interest in co-operative arrangements under Article 43 for the Straits. They have willingly accepted the benefits under the regime governing straits used for international navigation, but they have been not been willing to share the burdens. Consequently, the three littoral states have had to bear the financial burden, with assistance from Japan, of making improvements relating to navigational safety. They have also had to bear the burden of dealing with oil pollution incidents and with coping with illegal discharges of oil and oily wastes in the Straits.

On 18 November, 1993, Guyana became the 60th State to deposit an instrument of ratification or accession giving its consent to be bound by UNCLOS. As a consequence, it became clear to the international community that UNCLOS would enter into force, according to its terms, on 18 November 1994, 12 months after the deposit of the 60th instrument of ratification or accession. This date gave renewed impetus to the effort to make UNCLOS universally acceptable. Consequently, agreement was reached in July 1994 on the Implementation Agreement relating to Part XI of UNCLOS on the deep seabed. This paved the way for the universal acceptance of the

⁴ UNCLOS, Article 42.

UNCLOS, and many states in Asia and the rest of world prepared to ratify it. Indonesia had ratified UNCLOS in 1986. Singapore ratified in November 1994, the same month UNCLOS entered into force. Japan and Malaysia ratified in 1996.⁵

When UNCLOS entered into force on 18 November 1994, it was clear that it would achieve universal acceptance and there would no longer be any doubt as to the legal regime governing straits used for international navigation. The littoral states realised that a new opportunity had arisen for international co-operation on the Straits. This resulted in discussions and papers at international conferences in the region on co-operative arrangements to improve navigational safety and prevent pollution in the Straits.

II International Conferences from 1994 to 1999

1. 1994 KL Workshop on the Strait of Malacca / 1995 MIMA International Conference on the Strait of Malacca: Meeting the Challenges of the 21st Century

A 1994 Workshop and a 1995 Conference on the Malacca Strait were organized by the Maritime Institute of Malaysia (MIMA). Selected papers from these workshops were published in *The Straits of Malacca: International Co-operation in Trade, Funding and Navigational Safety* (Hamzah Ahmad, editor, MIMA 1997). The book includes seven papers on funding and straits management. Among the most important points made in the papers are the following:

1. B A Hamzah suggested initiating an international conference under the auspices of the IMO and including all users to discuss funding for the Straits of Malacca.⁶
2. Gerard Peet suggested that a practical and workable solution would be for the three littoral states to make a proposal to the IMO for the establishment of a new Malacca Straits Council for the purpose of improving the safety of navigation and prevention of pollution in the Straits of Malacca, and with an explicit task to fund such measures. He stated that the IMO could be a useful forum for determining objectively which states should be involved in the Council, and the relative contributions of the members.⁷
3. Gerard Peet made three other interesting points. First, it would seem best to develop a funding mechanism that could be used as a mechanism in other areas of the world as well. Second, it would be more practical and workable if the

⁵ Almost all of the states with the most interest in the Straits of Malacca and Singapore are now parties to UNCLOS. Only two ASEAN countries, Cambodia and Thailand, have not become parties. As of 1 January 2004, 145 states were parties to UNCLOS. For the status of UNCLOS, see the home page of the UN Division on Ocean Affairs and the Law of the Sea at <http://www.un.org/Depts/los>.

⁶ *The Straits of Malacca: International Co-operation in Trade, Funding and Navigational Safety* (Hamzah Ahmad, editor, MIMA 1997), page 142.

⁷ *Ibid.*, at 163.

funding mechanism would allow participants to contribute for only specific parts of the management system. Third, the first step should be for the three littoral states to develop specific proposals that need to be taken for the Straits.⁸

4. Muhammad Razif bin Ahmad set out a very clear analysis of the financial costs of risk management to Malaysia in the Straits of Malacca.⁹
5. Edgar Gold argued that it would be possible to establish a Malacca Straits Management Commission under an agreement between the littoral and user states and with the co-operation of the IMO. He used as an analogy the special regime governing the Turkish Straits that was established by the Montreux Convention of 1936. The Montreux Convention authorizes certain “service charges” to be imposed on transiting vessels for sanitary, lighthouse and life saving services rendered by the littoral state.¹⁰

2. 1996 IPS/IMO Conference in Singapore: Navigational Safety and the Control of Pollution in the Straits of Malacca and Singapore – Modalities of International Co-operation

In September, 1996, the Institute of Policy Studies, Singapore (IPS) and the IMO organised an international conference in Singapore to entitled “Navigational Safety and the Control of Pollution in the Straits of Malacca and Singapore – Modalities of International Cooperation”.¹¹ The Conference was chaired by Professor Tommy T B Koh, the Director of IPS, and was attended by participants from over 30 countries, international organizations, business and civil society. It was the first time that individuals representing all of the major stakeholders met for the specific purpose of discussing the modalities for international co-operation in the Straits under Article 43.

This conference was organised around the two areas specifically mentioned in Article 43 – safety of navigation and control of pollution. Lim Lei Theng, the rapporteur on modalities of co-operation with respect to the safety of navigation, made the following points in her report with respect to Article 43:¹²

1. Article 43 should be read in light of provisions in UNCLOS which provide *inter alia* that no charge may be levied on foreign ships passing through a territorial sea by reason only of their passage, but charges may be levied for specific

⁸ *Ibid.*, at 158-159.

⁹ *Ibid.*, at 187-219.

¹⁰ *Ibid.*, at 236-237.

¹¹ The papers presented at the conference and the rapporteur’s reports summarizing the points made in the papers and the discussions are published in the Singapore Journal of International & Comparative Law (SJICL) (1998), No. 2.

¹² Lim Lei Theng, Navigational Safety in the Straits of Malacca and Singapore: Modalities of Co-operation -Rapporteur’s Report, (1998) 2 SJICL at 256-258.

services rendered to the ship provided such charges are levied without discrimination.

2. It was agreed that because Article 43 uses the phrase ‘should’ rather than ‘shall’, the obligation on user states and littoral can be described as ‘hortatory’. Nevertheless, it was agreed that it would be in the interests of all stakeholders, including user states and members of the private sector such as the shipping industry, that the safety of navigation in the Straits be enhanced through effective and broad international co-operation.
3. While it seemed that there was general agreement at the conference that co-operation would be beneficial to all parties concerned, the modalities of co-operation provoked much discussion.
4. It was pointed out by persons who had attended the sessions of the United Nations Conference that drafted UNCLOS, that Article 43 was drafted with the Straits of Malacca and Singapore particularly in mind. The provision was developed in response to specific concerns expressed by Malaysia, particularly those relating to the financial burden it would have to bear in ensuring the safety of navigation through the Straits. As pointed out by Ambassador Satya Nandan in his paper, there would be international co-operation under Article 43 to defray the costs of

“such things as the installation and maintenance of aids to navigation, new lighting and buoying schemes as well as activities such as dredging of new channels for deep-draught vessels, particularly if the new facilities were intended to benefit the vessels of third States rather than those of the States bordering the straits”.

5. It was pointed out that thus far co-operation with regards to the sharing of the financial burden for the provision of navigational aids has been limited to the littoral states and Japan. It was clear that further co-operation was required.
6. It is clear that Article 43 indicates the need for co-operation “by agreement” with “user states”. In recognising the need for co-operation among states other than the littoral states, the reference in Article 43 to “user states” however, leaves open the question of how such user states should be identified. A key feature of the conference was the need to fill this definitional gap.
7. Finally, while Article 43 makes no reference to any international organisation which should be tasked with implementation, it was generally agreed that the

IMO would be the appropriate international organisation to play a major role in making possible the international co-operative arrangements contemplated in Article 43.

Alan Tan, the rapporteur on modalities of co-operation with respect to the control of pollution, made the following points in his report with respect to Article 43:¹³

8. The Conference began and ended with speakers, panellists and delegates alike reiterating the need for greater co-operation and consultation between the three littoral states and other stakeholders, be these user states or private sector concerns. In particular, calls were repeated for the establishment of equitable burden-sharing arrangements under Article 43 to help littoral states shoulder the costs of maintaining navigational safety and pollution control programmes in the Straits.
9. It was pointed out that any proposed multilateral co-operative arrangement might perhaps entail the perception of some loss of national sovereignty by the littoral states. It was also agreed that such any arrangement might also mean that user states from outside the region may have to assume some financial responsibility, which, to date, they have not. It was also pointed out by several participants that any future burden-sharing arrangement for the Straits must respect the sovereignty of the littoral states over the Straits by ensuring that the littoral states continue to exercise control over the day-to-day management of the Straits.
10. The participants agreed that, in principle, *some* form of burden-sharing arrangement was necessary and desirable. However, as might be expected, there was a significant divergence of views on how such arrangements could be practically worked out. Participants raised concerns as to whether the arrangements ought to be permanent or merely *ad hoc* in nature, and whether a formal treaty mechanism or a less formal instrument, such as a memorandum of understanding, would best address the different parties' concerns.
11. The underlying consensus was that any burden-sharing scheme proposed must be consistent with international law in general and with the provisions of UNCLOS in particular.

¹³ Alan Tan Khee Jin, Control of Pollution in the Straits of Malacca and Singapore: Modalities of Co-operation - Rapporteur's Report, (1998) 2 SJCL at 269-276.

12. Some participants from littoral states made it clear that any proposed burden-sharing arrangement must recognise that the responsibility for the management of the Straits must continue to reside with the littoral states. Thus, the mere fact that user states contribute financially towards the management of the Straits would not *ipso facto* give these states a right to participate in the management of the Straits.
13. The primary problem faced in developing modes of burden-sharing is identifying the “users” of the Straits. Whilst participants were able to agree that the term “users” must be interpreted widely to include not only flag states, but other state and private sector interests, much debate remained as to who precisely such interests might include. The participants agreed that identifying the “users” requires defining the criteria by which they can be identified. Various criteria were suggested -- major flag states, exporting states, importing (recipient) states, port states, and trading states. In the end, no particular view prevailed at the Conference.
14. A marked divergence in methodology arose regarding the method of consulting users to discuss burden-sharing. One participant called for a broad and transparent “inclusionary” approach that would entail the organisation of a major international conference, attended by all the relevant stakeholders who have an interest in shipping through the Straits. Albeit ambitious, this approach favoured the internationalisation of the issue, with the IMO playing a critical mediating and facilitating role. In contrast, another participant expressed a preference for a more “exclusionary approach” which left the three littoral states sole discretion to identify and invite the “users” and/or the IMO for negotiation. This second approach emphasised the littoral states’ territorial sovereignty over the Straits, subject only to the provisions in Part III of UNCLOS. Their view was that although the littoral states may welcome the co-operation and financial contributions of users, it was necessary that the littoral states maintain the ultimate decision-making authority concerning any burden-sharing arrangements. Similarly, the littoral states should decide whether and to what extent the IMO would be involved in any such arrangements. No consensus was reached on this difficult issue.
15. Of great concern was the *form* that any financial contributions by user states would take. Various suggestions were made on the form of contribution by users. One suggestion was that a special fund be established and that users be

requested to make contributions to the fund. Another suggestion was that users be allowed to make non-monetary in-kind contributions in the form of technical assistance and the provision of pollution abatement equipment.

16. The issue with respect to the form of contribution was sensitive because of past proposals for the imposition of transit tolls or fees on passage through the Straits. The participants unequivocally agreed that the unilateral imposition of transit fees outside of international agreement would be inconsistent with UNCLOS. Participants believed that any scheme to impose fees based solely on passage through straits used for international navigation could only be realised pursuant to international agreement under Article 43 of UNCLOS.
17. Participants recognised that, at present, no legal or institutional means exist to compel contribution by users. Article 43 itself contains no direct, binding mechanism to enforce co-operation from users. Thus, any mandatory system of collecting contributions would require the mechanism of a treaty.
18. Several participants suggested that a voluntary system of contribution could be initiated pursuant to a memorandum of understanding (MOU) or a declaration by the relevant littoral and stakeholder states. Yet another means suggested was for the littoral states to jointly enter into direct negotiations with specific user states to seek voluntary contributions, without necessarily involving the IMO or other stakeholders.
19. Related to the issues of the form of contributions and means of burden-sharing was the prevailing suspicion of the major maritime interests toward what they perceived to be attempts to inhibit or impede the free movement of navigation through the Straits. These interests were also wary of the precedent any burden-sharing arrangement for the Straits might create for other straits in the world.
20. The participants recognised the desirability of making use of existing institutions and mechanisms to pursue greater co-operation, instead of creating new ones. Reference was made to the Malacca-Singapore Straits Council Revolving Fund, which had been established in 1981 to provide money up front for littoral states to defray expenses in cleaning up oil spills. Contributions to this Fund came from the Malacca Strait Council of Japan, which injected 400 million yen into the Fund at its inception. Participants suggested that the mandate and scope of the Revolving Fund should be expressly extended to cover not only oil spill clean-ups, but also the costs of preventive measures, such as the installation of

navigational aids, the surveying of the ocean floor and the maintenance of oil spill contingency programmes.

21. Participants also recognised that, as far as the private sector industries were concerned, such industries would more likely participate in burden-sharing under Article 43 if they were shown that their contributions would result in improved safety and therefore provide them with direct economic benefit.
22. It was also recognised that there was a need for concerted effort to improve upon the existing mechanisms for co-operation among the three littoral states. The participants were informed that, in the 1970s, the three littoral states had formed a high-powered Ministerial Council to formulate policies and co-ordinate sub-regional action with respect to the Straits. This Council had held an initial meeting, but, for some reason, eventually ceased to follow up on the initiative. A recommendation was made at the Conference for the establishment of a similar Council at the ministerial level to resurrect the earlier initiative of discussing high-level policies, this time in regard to instituting burden-sharing with users. Efforts to improve co-operation would include making greater use of the Tripartite Technical Experts Group (TTEG), which was established in the 1970s to bring together experts from the littoral states to foster joint action in ensuring navigational safety and pollution control. The participants noted that although the TTEG's mandate was restricted to technical matters, if higher-level policy decisions could be undertaken by the Ministerial Council, the TTEG could be left to concentrate on the technical aspects of co-operation.

Although there were many areas of disagreement, the 1996 Singapore Conference succeeded in identifying the major issues that had to be addressed in order to enhance co-operation. At the conclusion of the Conference it was agreed that the littoral states and the users should take further steps to establish equitable burden-sharing arrangements under Article 43 of UNCLOS. There was also a consensus that the modalities of international co-operation that were pursued must accord due credence to the sovereignty of the littoral states and be consistent with UNCLOS.

3. 1996 Regional Conference on Sustainable Financing Mechanisms for the Prevention of Marine Pollution: Public Sector-Private Sector Partnerships

The regional conference was organized by the GEF/UNDP/IMO Programme for the Prevention and Management of Marine Pollution in the East Asian Seas. It is noteworthy because one of the papers was co-authored by B A Hamzah and Mohd. Nizam Basiron of the Maritime Institute of Malaysia, and was entitled "The Straits of Malacca: Some Funding Proposals". This paper was

also published separately as a MIMA paper.¹⁴ Among the points made in the discussion on funding proposals are the following:

1. The littoral states have to decide as to the extent that they would allow their already limited control over the Straits of Malacca to be taken over by or shared with members of the international community. In working out a fine balance between the controlling interest of the littoral states and the other users, the paramount interests of the littoral states as the territorial sovereigns must remain paramount or dominant.
2. Before any requests are made to members of the international community for burden sharing, it is necessary that the littoral states agree on the mechanisms for collecting and disbursing funds collected for services rendered.
3. The International Maritime Organization would have to be consulted on any initiative to introduce charges for services in the Straits of Malacca.
4. Among the options outlined were: (1) to establish separate funds to support the two main areas for co-operation, safety of navigation and environmental management; (2) to expand the scope of the existing Straits of Malacca Revolving Fund; and (3) to establish a Trust Fund to fund environmental management projects or safety activities.

4. 1999 IPS/IMO Conference in Singapore: Towards Implementation of the UNCLOS Article 43 for the Straits of Malacca and Singapore

A follow-up to the 1996 IPS/IMO Conference in Singapore was convened in 1999 in Singapore by the same two organizations.¹⁵ The purpose of the 1999 Singapore Conference was to discuss how to implement Article 43 of UNCLOS in order to establish a system for burden-sharing with respect to navigational safety and pollution.

At the opening of the Conference, the Chairman, Professor Tommy Koh stated that the purpose of the Conference was three-fold. First, to advance our dialogue on how we can co-operate even more effectively to ensure safety of navigation in the Straits. Second, to discuss how we can achieve a framework of co-operation to prevent, reduce and control pollution in the Straits. Third, to achieve a consensus on how to implement Article 43.¹⁶

¹⁴ B A Hamzah and Mohd. Nizam Basiron, *The Straits of Malacca: Some Funding Proposals* (MIMA Paper, 1996), at 40-57.

¹⁵ The papers presented at the conference and the rapporteur's reports summarizing the points made in the papers and the discussions are published in a Special Feature volume of *Singapore Journal of International & Comparative Law* (SJICL) (1999), No. 3, on Implementing Article 43 of UNCLOS in the Straits of Malacca and Singapore.

¹⁶ *Ibid.*, at 293-295.

In his opening address to the Conference, Mr Yeo Cheow Tong, the Minister for Communications and Information Technology, articulated the position of Singapore. He stated that Singapore is prepared to contribute a fair share to a funding mechanism for the Straits, if there is an international agreement to establish one. The Minister then stated four principles that he believed should govern a funding mechanism for the Straits:¹⁷

23. Given the international status of the Straits, any funding mechanism must be UNCLOS-consistent. In particular, it must continue to allow unimpeded passage of ships through the Straits under the applicable regimes in UNCLOS.
24. Such a fund should be managed by an international entity, which would include representatives from the coastal states, user states, other users and the IMO.
25. The fund should be transparent and uniformly applied. In other words, it should be based on a 'user pays' principle and there should be no discrimination.
26. Contributions to any fund should be based on a cost-recovery basis for services consistent with international standards.

Many of the papers presented at the Conference did not address the funding mechanism directly. Some were discussed on modes of enhancing navigation safety. Others discussed a framework for cooperation in preventing and managing marine pollution.

The papers that were of the greatest interest and which provoked the most discussion were those that discussed the funding mechanism. Of particular interest are those of Professor Hasjim Djalal of Indonesia, B A Hamzah of Malaysia, S Tiwari of Singapore, Osamu Matsumoto of Japan, and Mati Pal and Gabriele Gottshe-Wanli of the IMO. In addition, two internationally recognised legal experts, David Anderson of the UK and Ambassador Satya Nandan of Fiji, presented papers on legal issues that arise from co-operation under Article 43.

During the discussions, the representatives from Malaysia (BA Hamzah) and Indonesia (Hasjim Djalal) made it clear that they favoured, at least initially, a system based on voluntary contributions to a fund arrangement based on the Revolving Fund for the Straits. The Singapore proposal that the fund should be managed by an international entity met with a cool response from the representatives of Indonesia. Fear was expressed that management by an international entity would result in a loss of control by the littoral states of their territorial sea, which they regard as unacceptable. They also expressed the view that there was no guarantee that contributions would be forthcoming if an international trust fund was created.¹⁸

¹⁷ *Ibid.*, at 296-298

¹⁸ Robert C Beckman, Towards Implementation of UNCLOS Article 43 for the Straits of Malacca and Singapore – Rapporteur's Report on the 1999 IPS/IMO Conference on the Straits of Malacca and Singapore, (1999) 3 SJICL 253 at 284-285.

At the close of the 1999 Singapore Conference Professor Tommy Koh, the Chairman of the Conference, summarized the discussions. He stated that there were many points of convergence and a few points on which there is obviously a difference of views. Professor Koh noted that there were the following points of convergence:¹⁹

27. The Straits of Malacca and Singapore are Straits Used for International Navigation within the 1982 Convention.
28. The littoral states wish to act in good faith in conformity with the 1982 Convention and in close co-operation with the IMO.
29. The littoral states have tried to do their best to fulfil their obligations with respect to the safety of navigation and the prevention, reduction and control of pollution from ships in the Straits.
30. The three littoral states are striving to define and develop Article 43 and to find a mechanism for implementing it that can serve as a model for other straits.
31. The three littoral states are motivated by a desire to find an equitable solution that is a 'win-win' situation for both littoral states and user states.
32. The initiative for implementing Article 43 should be taken by the three littoral states, but that in doing so, the three littoral states should co-operate with the International Maritime Organization.
33. Although Article 43 is written in exhortatory language, it implies some degree of legal obligation.
34. With respect to Art 43, the littoral states make an earnest appeal to the 'user states' to fulfil their obligation to co-operate with the littoral states in order to achieve the purpose and intent of Article 43.
35. With respect to the implementation of Article 43, user states should co-operate with littoral states to do what the 1982 Convention enjoins them to do and what equity compels them to do.
36. With respect to Article 43, 'user states' must include flag states, exporting states, and receiving states, as well as nationals of such states, both national persons and juridical entities, including ship-owners, marine insurers and major oil companies.

¹⁹ Ibid., at 285-286.

37. In implementing Article 43, we must take into account the equities on both sides, including the fact that most of the Straits are within the territorial sovereignty of the coastal states, and the fact that user states have legitimate rights and interests in the Straits.
38. Some very good points were made this morning on the appropriate principles that can serve as a basis for the development of any funding mechanism, including:
 - Conformity with the 1982 Convention
 - Non-discrimination
 - Cost recovery
 - Compliance with IMO and international standards
 - The 'user pays' principle

Professor Koh also noted there was a difference of opinion on how best to co-operate to achieve the objectives of Article 43. On the one hand, some participants believe that the best method of implementation is to modify the existing Revolving Fund for the Straits to remove the existing limitations. The three littoral states should then appeal for voluntary contributions from user states (in addition to Japan) as part of an informal partnership arrangement between the littoral states and the user states. They believe that this process should begin with a meeting of the three littoral states to decide upon a plan of implementation. On the other hand, other participants believe that the best method of implementation would be to create a new mechanism, a trust fund for the Straits, which would be managed by the three littoral states and by representatives of user states that are the major contributors to the fund. They believe that the best way to proceed is for the three littoral states, in co-operation with the IMO, to convene an international conference with a view to concluding an international agreement to establish a trust fund for the Straits. Such agreement might be based upon mandatory contributions and implemented as an amendment to the SOLAS Convention.²⁰

The Rapporteur-General of the Conference, Assoc Prof Robert Beckman, stated in his report that as a result of the 1999 Singapore Conference there is now better understanding on the following issues relating to Article 43:

39. The extent to which the three littoral states have cooperated in good faith for almost four decades to enhance the safety of navigation and prevent, reduce and control pollution from ships in the Straits.

²⁰ *Ibid.*, at 287.

40. The extent to which Japan has cooperated with the three littoral states in good faith by providing funds on a voluntary basis to enhance the safety of navigation and prevent, reduce and control pollution from ships.
41. That it is inequitable for the littoral states alone to be responsible for shouldering the responsibility for providing maritime infrastructure for navigational safety and for protecting the marine environment in the Straits.
42. That there is a general consensus among international legal experts on how Article 43 of UNCLOS should be interpreted.
43. That Article 43 implies a measure of obligation on user states to enter into a dialogue with the littoral states with a view to achieving an agreement as envisaged by the Convention.
44. The three littoral states concerned must decide amongst themselves on the nature and extent of assistance they seek and the modalities they wish to establish for such co-operation, and that the initiative for such co-operation must come from the littoral states.
45. That a consensus is emerging on certain principles that should govern any funding mechanism under Article 43, and that some form of funding mechanism to implement Article 43 with respect to the Straits is inevitable.

The Rapporteur-General's evaluation also stated that further work was required to reach agreement on several important points concerning co-operation under Article 43. One crucial issue was whether a system for co-operation, including a funding mechanism, can be framed so that it does not appear to be a diminution of the sovereignty of the littoral states in their territorial sea. Professor Beckman pointed out that in this respect, it may be necessary for littoral states to give particular emphasis to the point made by Dr Hasjim Djalal of Indonesia in his paper from 1996 Singapore Conference, in which he stated that "It is increasingly felt that states should regard the promotion of co-operation as an exercise of their sovereignty rather than its diminution."²¹

The Rapporteur-General reported that there were other important issues that had to be resolved before Article 43 could be implemented for the Straits, especially if the mode of implementation was to establish a fund to share the burdens regarding navigational safety and pollution.²²

²¹ *Ibid.*, at 290-291.

²² *Ibid.*

46. A consensus must be reached on the definition of user states, as it relates to exactly who would be requested to contribute to a voluntary scheme or required to contribute to a mandatory scheme.
47. The purposes for which funds would be utilized must be more clearly set out, with respect to both navigational safety and pollution from ships.
48. A consensus must be reached on the principles governing the use of the fund, such as whether it is limited to cost recovery, etc.
49. Agreement must be reached on what role the IMO should play in any cooperative arrangements or agreements under Article 43 with respect to the Straits.

The Rapporteur-General suggested in his report that in addressing these issues, the littoral states may want to give further consideration to one of the ideas proposed at the Conference. This idea was that there should be a broad "umbrella" arrangement between the littoral states and user states. If the three littoral states entered into an umbrella arrangement for the implementation of Article 43, it would give them more flexibility in working out separate arrangements with different groups of stakeholders for particular matters. For example, arrangements with respect to the cost of maritime safety infrastructure could be pursued on a cost recovery basis, possibly in accordance with principles developed by the IMO. At the same time, arrangements with respect to the prevention of pollution from ships could be pursued with a different group of stakeholders (e.g., oil importers, etc.) on the basis of voluntary contributions.²³

5. 1999 International Conference on the Straits of Malacca: Towards Sustainable Development of the Straits of Malacca (Malacca, Malaysia)

This conference was organised by the Malacca Straits Research and Development Centre (MASDEC), Faculty of Science and Environmental Studies, University Putra Malaysia. The conference proceedings were published in 2000 under the title *Towards Sustainable Development of the Straits of Malacca*.²⁴ The keynote address by Mark J Valencia makes many interesting and insightful observations on the issues relating to burden-sharing in the Malacca Straits. Among the points covered in his paper are the following:²⁵

²³ *Ibid.*, at 291-292.

²⁴ *Towards Sustainable Management of the Straits of Malacca: Proceedings of the International Conference on the Straits of Malacca, 19-22 April, 1999, Malacca, Malaysia* (M. Shariff, F.M. Yusoff, N. Gopinath, H.M. Ibrahim & R.A. Nik Mustapha, editors), MASDEC (2000)

²⁵ Mark J. Valencia, "Policy options and institutional mechanisms for management of the Malacca and Singapore Straits: the way forward" in *Ibid.*, at 741-754 at 748-753.

50. With respect to the management of a fund, he states that there are three options. First, to persuade users to fund specific projects relating to navigational safety and pollution prevention measures. Second, to propose to the IMO the adoption of an international convention establishing an international straits fund. Third, to introduce maritime dues, but only after consultation with the IMO. He argues that the collecting of dues from transiting vessels may be possible with assistance from the IMO and the use of port state control.
51. He argues that eventually the three littoral states might form a Malacca and Singapore Straits Management Authority. He argues that existing organizations might serve as a core for building a broad-based management regime. These include the Council on the Safety of Navigation and Control of Marine Pollution in the Straits of Malacca/Singapore, the Tripartite Committee that has negotiated with Japan on navigational safety, and the Straits of Malacca Revolving Fund. He states that an ideal model for building a management regime would be the existing Thai-Malaysia Joint Development Authority.
52. In his prognosis, he states that the major impediment in forging a new regime for the Strait is the fact that the three littoral states have different positions because they have different national interests on the issues relating to the Straits. He opines that Singapore wishes to have the IMO take the lead and govern the establishment of a management regime for the Straits. By contrast, he observes that Indonesia and Malaysia insist that first and foremost, the Malacca Straits is part of their territorial waters, and that consequently they must initiate, authorize, and lead the establishment of any regime for the Straits.
53. Valencia then states that despite their differences, the three littoral states are now attempting to formulate a common policy approach to the user states. He concludes by stating that the most likely scenario is for international co-operation in management of the Straits to proceed ad hoc – issue by issue – as they arise and sufficient common concern is generated.

Valencia is probably correct in identifying the fact that differences among the three littoral states has been one of the major impediments in the past to enhanced cooperation. However, it should be pointed out that in many respects the three states have been co-operating very well with each other for many years. All reports are that they have worked very well with each other in the Tripartite Technical Committee. Also, it should be pointed out that the interests of states are not fixed, but are constantly changing. It could be argued that as Malaysia develops its ports in Johor and Selangor and becomes an international shipping center, its interests on many of the issues will

become closer to the interests of Singapore. In addition to its large investments in navigational aids such as the vessel traffic system, Malaysia has had to bear heavy costs to combat armed attacks on ships in the Malacca strait. Therefore, in future Malaysia and Singapore are more likely to act together to support efforts to enhance navigational safety and security in the Straits. The difficulty may be to get the approval of Indonesia, which has had many other more pressing problems and has not been able to give navigational safety and security a high priority.

Another point that is worthy of mention was the suggestion made at the 1996 IPS/IMO Conference in Singapore to move the issue of cooperation among the three littoral states to a ministerial level committee. Interestingly, the person who made this suggestion was Dr Hasjim Djalal of Indonesia. Although almost everyone at the Conference seemed to agree that this was an excellent idea, the three littoral states do not appear to have taken up the suggestion.

III Developments after 1999

Since 1999 there has been little action or progress on issues relating to burden-sharing arrangements under Article 43. No follow-up Conference has been held, and no further discussions among the three littoral states appear to have taken place. The issue of Article 43 was put on the back burner because of the turbulent events facing the region such as the Asian economic crisis, fundamental political changes in Indonesia, the SARS crisis, etc.

Japan has continued to be only user state that has willingly accepted the burdens as well as the benefits of the regime of transit passage through the Straits. Japan's contribution to the safety of navigation in the Straits were summarized in a paper presented by Mr. Kiyoshi Saishoji of the Ministry of Transport of Japan at the 1996 Singapore Conference.²⁶ The web page of the Nippon Maritime Center reports that it has undertaken the following activities on navigational safety in the Straits:²⁷

54. *Hydrographic Surveys.* Between 1970 and 1982, Malacca Strait Council together with the Japan International Cooperation Agency (JICA) and the three coastal states of Indonesia, Malaysia and Singapore conducted a hydrographic survey of the Straits. Under the Four-Nation Joint Survey Programme, six sheets of Common Datum Charts were drawn up between 1976 and 1982. Between 1996 and 1998, a resurvey was carried out under the co-operation of the governments of Indonesia, Malaysia, Singapore and Japan. Cumulatively costing JPY 6.0 billion (US\$ 46 million), its findings and those from the 1982

²⁶ Kiyoshi Saishoji, "Japan's Contribution to Safe Navigation in the Straits of Malacca and Singapore", (1998) 2 SJICL at 511-516.

²⁷ Information obtained from the web page of the Nippon Foundation, at http://www.nippon-foundation.or.jp/eng/who/example02_s.html

survey led to IMO's approval for extending the traffic separation scheme between One Fathom Bank and Horsburgh Lighthouse.

55. *Navigational Aids*. More than three-fifths of the aids to navigation used by mariners in the Straits were installed by Malacca Strait Council as part of the international co-operation extended to Indonesia and Malaysia. These installations cost more than JPY 5.4 billion (US\$ 42 million), with some 41 buoys, beacons and lighthouses installed at 30 locations. Malacca Strait Council also works closely with the two coastal nations in the maintenance and replacement of these aids.

56. *Buoy Tender*. In 2002, Malacca Strait Council handed over a buoy tender vessel PEDOMAN to the Malaysian government. The vessel is primarily used to maintain the aids to navigation in the Straits. It replaced the first PEDOMAN, also an early contribution of Malacca Strait Council, which had worked in the waterway for the last 25 years.

IV Co-operation in the Straits and the post-September 11 environment

The terrorist attack on the World Trade Center in New York on September 11, 2001 has resulted in challenges to the existing legal regime set out in UNCLOS that are likely to have an impact on co-operative agreements under Article 43 for the Straits. The September 11 attack made the global war on terrorism the number one priority of the one remaining super power, the United States. One consequence is that maritime security was placed on the top of the agenda at the IMO.²⁸ Since the September 11 attack, the United States has been initiating changes in the existing legal regimes to enable it and its partners to respond to terrorist threats and the spread of weapons of mass destruction. Examples are the Container Security Initiative²⁹, the Proliferation Security Initiative³⁰ and the proposed amendments to the 1988 Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (1988 SUA).³¹ The United States also led the drive at the IMO to amend the 1974 Safety of Life at Sea Convention (SOLAS) in order to enhance maritime security in port facilities and on ships.

It is increasingly recognized that among the weakest links in the maritime security chain are the

²⁸ For an overview of the IMO actions on maritime security, see the IMO home page at <http://www.imo.org>.

²⁹ A fact sheet on the U.S. Customs' Container Security Initiative is available on the home page of the U.S. State Department at <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/02022505.htm>.

³⁰ Information on the Proliferation Security Initiative is available on the home page of the US State Department at <http://www.state.gov/t/np/c10390.htm>.

³¹ The proposed amendments are intended to update the SUA Convention to take into account the threat of maritime terrorism after the September 11 incident. They are currently being considered by the Legal Committee of the IMO.

narrow choke points in international shipping routes such as the Straits. Given the enormity of the threat that maritime terrorism poses to international shipping and the world economy, it is not unreasonable to anticipate that the maritime powers are likely to push for enhanced international co-operation between littoral states and user states to secure the major sea lanes of communication in vulnerable choke points like the Straits. As a result of the September 11 attack, navigational safety now includes maritime security, and maritime security for vessels passing through straits used for international navigation will require new levels of co-operation between the littoral states and the major naval powers.

The high priority given to maritime security poses a challenge to the international community and to the UNCLOS regime. At the same time, from the perspective of burden-sharing pursuant to Article 43, it also presents an opportunity. In the past when user states were approached about the need for burden-sharing and enhanced co-operation to enhance navigational safety in the Straits, most expressed polite interest, and then pointed out the difficulties and challenges. Simply stated, the littoral states were much more interested in international co-operation than the user states. However, on maritime security, the roles of the littoral states and user states are to a certain extent reversed. Maritime security is a much higher priority for the major user states like the United States and Japan than it is for littoral states like Indonesia.

A proposal for a co-operative arrangement under Article 43 for the Straits is more likely to be positively received by user states if it includes co-operation on security as well as co-operation on safety. In this sense, the concern over maritime terrorism presents an opportunity for the littoral states. If they can reach an arrangement with user states to take measures to enhance both security and safety, it will be a win-win situation. On the other hand, if the littoral states fail to seize the opportunity, the major powers may decide to enhance security in the Straits through pre-emptive unilateral action among user states rather than through international co-operation with the littoral states. This would not be a good development from the perspective of the littoral states or from the perspective of governance based on rule of law.

Conclusions

Much progress was made in the discussions between 1994 and 1999 on burden-sharing between the littoral states and user states in the Straits under Article 43. The major challenge ahead seems to be to devise a system of burden-sharing that does not appear to undermine or threaten the sovereignty of the littoral states in the Straits. In the discussions to date, the primary concern of the representatives from Indonesia and Malaysia seems to have been that the arrangements under Article 43 do not “internationalize” the Straits or undermine the sovereignty and jurisdiction of the littoral states in their territorial sea.

In any future discussions on burden-sharing in the Straits, it would be helpful if the

representatives of the three littoral states were mindful of the fact that their sovereignty and jurisdiction in the Straits is not absolute. Article 34 of UNCLOS provides that the sovereignty and jurisdiction of littoral states in straits used for international navigation is exercised subject to Part III of UNCLOS and to other rules of international law. Further, the three littoral states should recognize that if they agree to enter into arrangements with user states with regard to burden-sharing in the Straits, such arrangements are an exercise of their sovereignty, not a diminution of their sovereignty.

In the discussions to date the representatives from Indonesia and Malaysia proposed that some kind of fund be established either through voluntary contributions or through some kind of charge or fee for services rendered to ships in transit. They also seemed to suggest that the fund be controlled by the littoral states and that the fund be expended on a cost recovery basis for the specific purposes of improving safety or controlling pollution. It does not seem likely that many user States will be willing to contribute money into a fund managed by the littoral states for the purpose of improving safety and controlling pollution unless they have a say in how the funds are managed and expended.

One issue that should be explored in future discussions is whether it would be possible to establish a system of charges for ships transiting the Straits based on a “user pays” or “potential polluter pays” principle. If a system of co-operation can be agreed upon by the littoral states and major user states, and submitted to the IMO for approval and adoption as an IMO regulation, all ships exercising transit passage through the Straits would be under a legal obligation to comply with the regulation. The imposition of a charge or fee would arguably be consistent with UNCLOS if the charge or fee were for specific services rendered to the ship in transit, such as vessel traffic systems, automatic identification systems, electronic chart data information systems, etc. Although such a charge or fee would be illegal if imposed unilaterally by the littoral states, it would arguably be permissible if it were proposed by the littoral states and adopted by the IMO. One advantage of this option is that it would address the fears expressed by users that if they agree to pay charges or fees for transiting the Straits, many more littoral states around the world will ask for similar payments for other straits used for international navigation. The safeguard against this scenario is that approval of the IMO would be required. Another advantage of this option is that it avoids the difficult problem of defining user states. The arrangement would be established through an agreement among the littoral states, user states and the IMO, but the burden of paying fees would not be on user states, but on the actual users. This would not only be easier to administer, but also more equitable, as the actual user would pay.

User states and ship-owners might find the above proposal for charges or fees more acceptable if a commission or board were established for the Straits to ensure that the funds were managed and expended in a transparent manner for projects that were necessary to improve safety and

security and to control pollution. With respect to navigational safety, the funds could be used for the same types of projects that Japan has funded. With respect to controlling pollution from ships, the funds could be used to provide reception facilities, oil spill contingency equipment, etc. It could also be used for spotter planes and other equipment to suppress intentional illegal discharges of oil in the Straits, as well as for other actions necessary to fully implement the major IMO conventions on pollution.

The concern since September 11 with maritime security also presents an opportunity for co-operation between littoral states and user states. It is not fair or equitable to expect littoral states to bear the entire burden of providing security for ships exercising transit passage through the Straits, especially if the littoral states lack the capacity to do so. The user states are the major beneficiaries of the right of transit passage through the Straits. It is only fair that they should bear some of the responsibility for keeping the Straits safe and secure. It may be possible for the littoral states and user states to enter into agreements whereby user states could assume some of the burden of ensuring safety and security in the Straits. However, given the concerns of the littoral states about their sovereignty, it would be essential that such security arrangements do not in any way undermine or pose a threat to the security, sovereignty, territorial integrity or political independence of the littoral states.

第2章

国際海峡をめぐる制度の成立過程

SOF 海洋政策研究所 小山 佳枝

- はじめに
- I 海峡における無害通航の歴史的展開
 - 1 海洋論争時代の学説
 - 2 近代における学説
- II 「強化された無害通航」概念
 - 1 コルフ海峡事件
 - 2 1958年領海条約
 - 3 小括
- III 通過通航制度の成立
 - 1 伝統的な国際海峡制度の動揺
 - 2 国連海底平和利用委員会
 - 3 第三次国連海洋法会議における調整
- 結びにかえて

はじめに

国際法上、伝統的な意味での国際レジームは、一定の領域を基盤として設定される「客観的領域制度」(objective territorial regime)であり、国際河川、南極、深海底、そして本稿で取りあげる国際海峡もこの系譜に属する。このような意味における国際レジームとは、すなわち、「条約に基づき、ある区域の地位を明らかに定めることにより、国際的秩序の一部を形成する制度」と定義することができ、その指標としては(1)一定区域の地位を規律する国家間ないし国家と国際組織との間の条約の存在、(2)この規律の基礎をなす一般利益の存在、(3)この制度の設立によって一般利益の実現を目指すという当事国の意思の存在、などが挙げられる。

他方で、今日、特に国際環境法の分野において顕著に出現しつつある新たな国際レジームとは、領域性を前提としない非領域的、機能的(non-territorial, functional)レジームであるとされる。それは、主として次のような意味において理解されるものである。(1)国家間ないし国家と国際組織との間の条約を基礎として設立され、(2)国際法に実定法化されている国際公益、つまり国家間の共通利益ないし国際社会の一般利益の実現を目的とし、それに基づく義務を当事国に課し、(3)この目的を実現するための組織的及び作用上のメカニズムを備えて、当事国の行動を基準化しその統一的な管理によって履行を確保するとともに、レジーム自身の力によって目的の達成をはかるた

めに最小限度の自己実現性と自力執行力が認められ、(4)レジーム内で発生する国家間の紛争や異議申し立てについては、レジーム自身が、一応、自己完結的な紛争処理手続を用意している、等の要素が挙げられている。こうした新たな国際レジームは、国際環境法以外にも、原子力の平和利用、軍備管理、国際経済法、国際人権法などといった分野においても多くの例を見出すことができる¹。

国際海峡は、前述のように、領域を前提とした伝統的な制度の系譜に属するとされているし、その領域性を切り離して論ずことは、現代の国際法においては恐らく不可能であろう。しかしながら、国際海峡の沿岸国および利用国にとって何らかの共通利益の存在を認識するとき、国際レジームの現代的変容に応じた、新たな国際レジームの中で国際海峡をめぐる制度を捉え直してみることも必要であるように思える。これにより、特に、マラッカ・シンガポール海峡においては一層の重要課題である、航行の安全と海洋環境保護のための国際協力の法的枠組み形成へ一助を成すと考えられるからである。

以上を問題意識の基盤に据え、本稿では、まず国際海峡をめぐる制度の生成過程について、法史的観点から、海洋論争時代、近代の学説の中心を概括し、国連海洋法条約における関連規定の起草過程を整理する。伝統的な無害通航、強化された無害通航の概念から、通過通航へと制度が転換してゆく過程で、国際海峡において沿岸国の求める「領域性」と利用国の求める「機能性」との均衡点をいかに国際社会が見出そうとしてきたか、また、その均衡の基準をどこに求めてきたかが浮き彫りとなるはずである。

I 海峡における無害通航の歴史的展開

1 海洋論争時代の学説

海洋に対する領有権の主張は、12世紀末のイタリア都市国家の海洋をめぐる主張に端を発する²。その後、数世紀を経て、海洋に対する領有の是非をめぐる議論が最も活発に行われるようになったのは、17世紀初頭におけるヨーロッパ社会であり、オランダのグロティウス(Hugo Grotius)による「海洋自由論」と、英国のセルデン(John Selden)の「閉鎖海論」によって海洋論争時代の幕が明けられた。

グロティウスによって1906年に出版された「自由海論」(*"Mare Liberum"*)³は、「通商の自由」を基礎に書かれたといわれている。グロティウスは「全面的な海外交易は多くの人に多くの物を分か

¹ 「国際レジーム」の概念に関しては、詳細な分析が行われている。村瀬信也『国際立法-国際法の法源論-』(2002年)、345、597-599頁参照。

² 十字軍の遠征によって開かれた東方社会との貿易によって反映したヴェネチアは、アドリア海の領有を主張し、ジェノヴァはリギューア海、またピサとトスカナはチレニア海の領有を主張して、海域を通航する外国船に対して通航税の支払いを強要したと言われる。海洋に対する領有の歴史に関する詳細は、高林秀雄『領海制度の研究(第二版)』(1979年)、13-18頁参照。

³ Hugo Grotius, "*Mare Liberum: sive de jure quod Batavis competit ad Indicana Commercium dissertatio*," *Bibliotheca rerum militarium* (1916).

ち与えるから、すべての交易で最も尊崇されるものであり」、諸国民の基本的な権利であるとした⁴。その後 1925 年に出版された著名な書である「戦争と平和の法」(“*De Jure Belli ac Pacis Libri Tres*”) ⁵では、グロティウスは、沿岸国の領有が認められる海峡においても「武器を持たず、無害の意図の航行」を妨げてはならないとしている⁶。さらに、「陸や川や海の一部が、ある国民の領有に帰するときでも、正当な理由があるときは、そこを通過する必要がある者に開放されなければならない。…領有権は、ある国民に利益を与え、他の国民に害を及ぼさないような使用を留保して認められることができる⁷」と述べている。ここには「無害」という条件を内包させることにより、他国の領有権とすべての国民の通航権を調和させる立場が示されている⁸。

グロティウスの海洋自由の学説に対して、イギリスは英国海の領有主張を擁護するため、当時の学者を動員してこれに対抗しようと試みた。その中で理論的に最も優れているといわれる「閉鎖海論」(“*Mare Clausum*”) ⁹は、セルデンによって執筆されたが、ここにおいても通航権を尊重する姿勢は基本的に変わりはない¹⁰。彼は、領有権と通商の自由を区別し、通商の自由は「人間の本性」に基づく義務であって、それゆえ、商人や外国人に対して「無害の通航」(inoffensive passage)を拒絶することはできず、このことは当該場所の所有権を害するものではないとしたのである¹¹。

以上に代表されるように、一般には、航行の権利は、海の領有の可否にかかわらず、広く承認されるべきものと考えられてきた。その際、沿岸国の領有するところでは、“無害”でなければならないという一定の理解が存在したことにも注意しなければならない。当時の学説では、航行の権利は通商の自由と不可分の関係にあり、その否認は戦争の正当原因に該当するとさえ考えられた。しかし、その後の歴史において、通商の自由はしだいに各国の裁量問題として、航行の自由と分離して理解されていったのである¹²。

2 近代における学説

主権国家体制が確立し、17 世紀の海洋論争は「広い公海、狭い領海」という形で一応の決着をみたヨーロッパ社会において、新たに登場したヴァッテル(Emer de Vattel)は、領海の無害通航を一層明確な形で唱えた、近代における著名な国際法学者の一人である。彼は、領海の通航は

⁴ *Ibid*, Chap. 8. 大沢章『グロティウスの自由海論の研究』(1944 年)、71-78 頁。

⁵ Hugo Grotius, “*De Jure Belli ac Pacis Libri Tres*,” Translated by Francis W. Kelsey, *The Classics of International Law* (1925), Vol. 2.

⁶ *Ibid*, Book 2, Chap. 3, Sec. 12. 伊藤不二男『自由海論』以降のグロティウスの海洋自由の思想、『西南学院大学法学論集』第 10 巻 2・3・4 合併号(1978 年)、145 頁。

⁷ Grotius, “*De Jure Belli ac Pacis Libri Tres*,” *op. cit.*, Book 2, Chap. 2, Sec. 13.

⁸ 杉原高嶺「海峡通航の制度的展開」、小田滋先生還暦記念『海洋法の歴史と展望』(1986 年)、343 頁。

⁹ John Selden, “*Mare Clausum: seu, De dominio maris, libri duo: primo, Mare, ex jure nature ae seu gentium, omnium hominum non esse commune, sed domini private seu proprietatis capax, partier ac tellurem, esse demonstrarur; secundo, Serenissimum magna e Britannia e regem maris circumflui, ut individu ae atque perpetu ae imperii britannici appendices, dominum esse, asseritur*” (1635).

¹⁰ 前掲杉原論文、343 頁。

¹¹ Selden, *op. cit.*, Chap. 20. 伊藤不二男「セルデンの『閉鎖海論』」、『西南学院大学法学論集』第 15 巻 4 号(1983 年)3-5 頁。

¹² 前掲杉原論文、344 頁。

沿岸国の許可を要するとしつつ、「船舶の目的が無害で、嫌疑を与えないときは、その通過を合法的に拒否し得ない¹³」とし、二つの海を結ぶ海峡には、この通航権がより強く適用されると説いた。さらに、「海峡は、それが二つの海を結び、すべての国民またはいくつかの国民の通航に共同に利用されるときは、海峡の所有者は、その通航が無害で危険を与えない限り、他の国民の通航を拒否することはできない。正当な理由なしに拒否することは、自然がこれら諸国民に与えた利益を奪うことになる。この通航権は、原始共同所有のときから存続している。ただ海峡所有国は、自己の安全のため、ある種の警備と国際慣習によって共通に定められた若干の手続きを実施することが認められる¹⁴」と述べている。また、より実効的に所有され得る湾や海峡は、国の安全にとって一層大きな重要性を持つために、湾や海峡には領海の制度がより厳格に適用されるとした。ここでは、ヴァッテルが、国際海峡であるという理由で、無害通航とは別のものを認めようとする姿勢がないことに注意しなければならない¹⁵。

また、19世紀に登場したホイートン(Henry Wheaton)は、公海の航行が自由であるなら、「それを結ぶ海峡の航行も自由でなければならない¹⁶」とし、海や河川のように恒久的利用に供せられるものは、所有者に害や不利益を与えない限りにおいて、いわゆる「無害使用」(innocent use)が認められるのであって、海峡については他国民の「無害通航権」を否認することはできないとした¹⁷。さらに、ホール(William E. Hall)は、領海化された海峡には「商業航行のためのすべての人類による無害利用の権利」が認められると述べている¹⁸。

以上で取り上げた著名な学説に対して、それまで異論を唱えようとする若干の学説はあったものの¹⁹、それらはあくまで例外的であり、国際海峡において無害通航の適用を認めようとする学説は一貫して有力であった²⁰。国際慣行についても、少なくとも平時における商船の通航に関しては、この無害通航の適用は、海峡の通航を保障するものとして19世紀半ばには確立していたといわれる²¹。それは1894年の万国国際法学会(Institute de Droit International)における領海決議²²や、1930年におけるハーグ法典化会議第二委員会での領海草案²³の中にも明確に反映されている。万国国際法学会における領海決議では、第10条において、12カイリを超えない海峡では、領海に関する諸規定が適用されるとされた²⁴。当時の状況を、Bruëlは次のように見ている。「国際海峡に

¹³ Emer de Vattel, *Le droit des gens* (1758), *Classics of International Law*, Vol. 1, Book 1, Chap. 23, Sec. 288.

¹⁴ *Ibid.*, Sec. 292.

¹⁵ 前掲杉原論文、345頁。

¹⁶ Henry Wheaton, *Elements of International Law* (1866), *Classics of International Law*, Part II, Sec. 181, 190.

¹⁷ *Ibid.*, Sec. 193.

¹⁸ William E. Hall, *A Treatise on International Law* (1909), p.157.

¹⁹ ウェルウッド(William Welwood)、フレイタス(Serafin de Freitas)、オートフイユ(Hautefeuille)などが挙げられる。詳細は、伊藤不二男「グロティウスの『自由海論』の弁明」、『西南学院大学法学論集』第8巻2・3・4合併号(1976年)、伊藤不二男「グロティウスの『自由海論』に対するフレイタスの反論」、『西南学院大学法学論集』第10巻1号(1977年)を参照。

²⁰ 前掲杉原論文、346頁。

²¹ E. Bruël, *International Straits* (1947), Vol. 1, p.101.

²² *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Tome 13.

²³ Shabtai Rosenne, *League of Nations Conference for the Codification of International Law [1930]*, Vol. 4 (1975).

²⁴ *Annuaire de l'Institut de Droit International*, *op. cit.*, p. 330.

おける商船の通航権は確実であり、軍艦も、同程度の明確さはないものの、同様の権利を有するものと推定された。この後者の点に関しては、1930年のハーグ会議における諸国の態度が一層明確にさせ、その結果、いずれにせよ軍艦は、領海の他の部分において同じ権利を享有するか否かに関わりなく、原則として、平時において海峡の領海を通航する権利を享有する²⁵」。

II 「強化された無害通航」概念

前節で述べたように、海洋論争時代から近代を経る中で、理論上、実行上ともに定着していった無害通航ではあったが、海峡における無害通航の適用が、領海におけるそれと完全に同質のものであったか否かについて、ここで触れておかなければならない。いわゆる「強化された無害通航」(reinforced innocent passage)の概念に関する点である。

1 コルフ海峡事件

1949年、国際司法裁判所(International Court of Justice: ICJ)は、アルバニアと英国との間で争われた「コルフ海峡事件」(*The Corfu Channel Case*)²⁶において、当時、隣国ギリシャとの緊張関係にあったアルバニアの、かかる状況において、領海では外国軍艦の通航に際して事前の同意または通告を求めることができる、とする主張を退けた結果、平時においては、軍艦の海峡通航が「その通航が『無害』(innocent)であるならば」認められ、沿岸国がその通航を禁止することはできないと判示した。さらに、こうした制度が適用される海峡とは、公海の二つの部分を結ぶ海峡であって、国際航行の使用頻度や重要性にかかわらず、現実には国際航行に使用される海峡であるとした。一般に、本件判決が無害通航を適用したことは争いの余地がないといわれている²⁷。ただし、軍艦は、沿岸国の事前の許可を受けることなく国際航行に使用される海峡を通航する権利を持つ、とするこの判決は、通常の領海における無害通航とは異なった考え方に基づくものである。すなわち、領海においては、軍艦の通航に関してかねてより意見の対立があり、仮に、領海内における軍艦の無害通航を否定する立場であっても、国際海峡については軍艦の無害通航権は広く承認されているとする見方が一般的であった²⁸。コルフ海峡事件における判決は、こうした通説を取り入れ、

²⁵ Brüel, *op. cit.*, pp. 102-104.

²⁶ *I.C.J. Reports* (1949). 1946年10月、英国の艦隊がアルバニアの領海である北コルフ海峡を通航中に、機雷に触れて爆発し多くの死傷者が出た。先立つ同年5月にも、英国の巡洋艦が同海峡通航中にアルバニア沿岸から砲撃を受けており、これら一連の事件を発端に両国の間で争われた事例である。本件において、アルバニア側は、外国艦船は事前の通告・許可なくアルバニアの領海を通航する権利はないと主張し、これに対して英国は、海峡の無害通航権は国際法上の権利であると抗議した。その後、英国は国連安全保障理事会に提訴し、47年4月、安保理が本件を国際司法裁判所(ICJ)に付託することを勧告した結果、英国によって同年5月にICJに付託された。

²⁷ 前掲杉原論文、349頁。

²⁸ 1894年の万国国際法学会の領海決議などはまさにこの立場を支持したものといえる。その他の有力な学説として、オッペンハイム=ラウターパハトや立作太郎の学説も挙げられている。See L. Oppenheim=H. Lauterpacht, *International Law*, Vol. 1, 8th ed. (1955), p.494. 立作太郎「平時国際法論」(1930年)317頁参照。

確認したものと捉えることができる²⁹。

2 1958 年領海条約

1958 年の第一次国連海洋法会議で採択された「領海及び接続水域に関する条約」³⁰(以下、「領海条約」とする)では、第 16 条 4 項において「外国船舶の無害通航は、公海の一部と公海の他の部分又は外国の領海との間における国際航行に使用される海峡においては、停止してはならない」と規定されている³¹。同条約では、国際海峡と通常の領海とを特に区別した規定は設けられておらず、これは、海峡が沿岸国の領海となっている場合には、一般の領海と同様に無害通航制度が適用されることを意味する。しかしながら、実際には、同条のように、国際海峡では外国船舶の無害通航を停止してはならないことになっている点が指摘される(停止されざる通航)。通常の領海においては、第 16 条 3 項において、沿岸国の「安全の保護のため不可欠である場合には」、特定の区域に限って一時的に無害通航を停止することができるのとされるのに対して³²、国際海峡ではそれが許されないため、その限りにおいて船舶の通航権は一般の領海よりも強く保障されることになるのである。もっとも、領海条約で認められるのは、あくまで無害通航権であるから、沿岸国の平和、秩序または安全を害する航行といった、無害通航の要件を満たさない場合には、この権利を主張することはできず、無害でない特定の船舶に対して一定の措置を講ずることが、国際海峡の無害通航の不停止の原則と何ら矛盾しないことはいうまでもない。

3 小括

以上述べたように、停止されざる通航と、海峡における軍艦の無害通航権は、「強化された無害通航」を彩る大きな特色として位置付けられる。コルフ海峡事件における海峡の定義でも述べられたように、伝統的に、海峡とは公海の二つの部分を結ぶ国際航行に使用される海峡とされ、その海峡は、公海自由の原則の当然の帰結として、その通航権は通常の領海よりも強く保障されなければならないとされた³³。他方で、国際海峡は、軍艦を含む多くの船舶が集中することから、それ相応の沿岸国利益の保護の必要性が指摘されてきたことも事実である³⁴。国際法は、これら二つの要請を調和させるため、その均衡点を「強化された無害通航」に求めたのである。すなわち、沿岸国に害を及ぼさないことを前提としつつ、船舶の通航を強く保障する制度である。ただし、その基本的性質があくまで「無害通航」にあった点を改めて確認しておかなければならない³⁵。

²⁹ 前掲杉原論文、355 頁。杉原高嶺「通過通航制度の法的性格」、『一橋論叢』第 92 巻 5 号 (1984 年)、19 頁。

³⁰ *United Nations Treaty Series*, Vol. 516, No. 7477, pp.205-225.

³¹ *Ibid.*, p.216.

³² *Ibid.*, pp.215-216.

³³ Wheaton, *op. cit.*, Sec. 190.

³⁴ Brühl, *op. cit.*, pp. 101-102.

³⁵ 前掲杉原論文「通過通航制度の法的性格」、19 頁。

III 通過通航制度の成立

1 伝統的な国際海峡制度の動揺

戦後、海洋法秩序を大きく動揺させることとなった契機の一つは、領海の幅員をめぐる議論に見出すことができる。少なくとも、国際海峡に関して述べるなら、領海の 12 カイリへの拡大が現実のものとなりつつあった 1960 年代の後半以降、国際海峡の通航制度が重要な国際問題として浮上する。この時期までに、領海を 3 カイリとする立場は、既にハーグ法典化会議の頃から権威を失墜してはいたものの、世界の主要な海峡では、領海幅が依然として 3 カイリまたは 4 カイリであったために、かろうじて公海部分が残されていた。その後、海運大国による根強い反対にもかかわらず導入された 12 カイリ領海によって、それまで公海としての航路帯を残していた国際海峡の多くは、沿岸国の領海に吸収されることとなり、外国船舶および航空機は無害通航制度に服するという事態に当面する。前述のように、国際海峡では、軍艦を含むすべての船舶の通航が認められるものの、それらはあくまで「無害通航」であり、公海で保障される航行の自由とは大きく異なる。まして、こうした変化は国際通商に障害をもたらすだけでなく、当時、激化する冷戦時代へと突入しつつあった米国とソ連にとって、安全保障上の戦略が国際海峡の通航と密接に関わっていたことから、両国は、12 カイリ領海を認める場合には、国際海峡における無害通航制度から、より自由な通航への変換を不可避なものとして求める主張を強力に展開するようになるのである³⁶。

領海の拡大や 200 カイリの排他的経済水域の設定にみられるような、海洋の法的区分を再編成しようとする動向は、タンカーの大型化、原子力推進の船舶または潜水艦の出現、沖合いにおける石油・ガスのエネルギー源としての重要性の評価、漁業技術・海底開発技術の急速な発達、海洋汚染の危険性の増大、海洋利用の多様化等の諸要因と無関係ではなく、また、大多数の発展途上国の経済的自立と政治的独立に対する要求にも根差していた。したがって、領海 12 カイリ制度の導入は、単に既存の国際海峡のほとんどを領海によって覆うことになるという事実にとどまらず、海洋をめぐるこれらの国際環境の変化を背景として、国際海峡の「領域性」と「機能性」の適切なバランスを見出すという課題を改めて提起してきた、といえよう³⁷。

2 国連海底平和利用委員会

国連に設置された「国家管轄権の範囲を超える海底の平和的利用に関する委員会」(Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction) (以下、海底平和利用委員会とする) は、その第二小委員会 (Sub-Committee II) において、1971 年から 1973 年までの間、国際海峡の通航制度の問題について、後の第三次国連海洋

³⁶ 従来の国際海峡における無害通航制度については、米国の数名の論者によって既に批判が唱えられていた。See J. R. Steevenson and B. H. Oxman, "The Preparation for Law of the Sea Conference, *American Journal of International Law*," Vol. 68 (1974), see also J. N. Moore, "The Regime of Straits and the Third United Nations Conference on the Law of the Sea," *American Journal of International Law*, Vol. 74 (1980).

³⁷ 栗林忠男「国際海峡における通航制度の新局面－第三次国連海洋法会議の趨勢と日本の立場－」、『法学研究』(慶應義塾大学) 第 51 巻 6 号 (1978 年) 52 頁。

法会議へ向けた準備作業を行った。ここで公式に提出された諸提案には、国際海峡の通航制度のあり方をめぐって、大きく二つのアプローチの対立が見られた。すなわち、原則として外国船舶の無害通航制度に基づく領海の一般的制度を擁護する立場と、外国の船舶および航空機の自由通過の制度を新たに確立しようとする立場である。ここでは、それらの諸提案のうち代表的なものとして、米国、ソ連、海峡 8 カ国によるものを紹介する。

① 米国提案およびソ連提案

米国は、当時、領海 12 カイリへと移行する趨勢を不可避とみて、その承認のための条件として、1971 年 7 月、「領海の幅員、海峡および漁業に関する条文案」と題する提案を提出した。国際海峡に関しては、その第 2 条 1 項において次のような規定を設けている。すなわち、「公海の一部と公海の他の部分または外国の領海との間における国際航行に使用される海峡において、通過中のすべての船舶および航空機は、かかる通過の目的に関して、それらが公海において享有するのと同じ航行および上空飛行の自由 (*the same freedom of navigation and overflight for the purpose of transit as they have on the high seas*) を享有する」(強調付加)と述べられている³⁸。米国は、こうした「自由通過」の発想をソ連との協議の結果、既に 1968 年頃から友好国の間に打診を始めていたといわれており³⁹、その狙いが軍艦および軍用機にあることは明らかであった。

これに追随するかのように、翌年 1972 年 7 月および 1973 年 3 月には、ソ連から「国際航行に使用される海峡および領海の幅員に関する条文案」と題された、米国提案とほぼ内容を同じくする提案が海底平和利用委員会に提出された⁴⁰。従来、領海における外国軍艦の無害通航に事前の許可を要求してきたソ連が、国際海峡における通過の自由を主張するよう政策の転換を図ったのは、フルシチョフ政権時代に打ち出された海洋政策の強化により、海軍力は従来の沿岸防衛型から攻撃型艦隊へと発展したため、艦船の行動の自由、特に国際海峡における通航の自由の必要性が、米国と対等の共通利害を有するに至ったためであるといわれる⁴¹。

両者において異なる点を挙げるなら、ソ連提案は、自由通航の認められるのが公海と公海の間での国際航行に使用される海峡のみであるのに対して、米国提案は「公海の一部と外国の領海」を結ぶ海峡までも含めている点であり、さらに、ソ連提案では、沿岸国の安全保障や衝突の防止あるいは汚染の防止等のために、通過中の船舶および航空機の従うべき規則を設けている点である。その意味において、ソ連提案は沿岸国の利益の保護にいくぶん考慮を払ったものとの見方もある⁴²。

³⁸ A/AC.138/SC. II/L. 4 and Corr. 1 and Rev. 1. 米国提案の詳細な分析については、栗林忠男「国際海峡の通航制度 (一) —第三次海洋法会議の第二会期 (カラカス) における諸提案と問題点をめぐって—」、『法学研究』(慶應義塾大学) 第 48 巻 4 号 (1975 年)、41-43 頁参照。

³⁹ こうした動きは、1970 年はじめには、国務省法律顧問の講演の形式をとって行われた。小田滋「海洋法の新しい動き (4)」、『ジュリスト』第 541 号 (1973 年)、113 頁。

⁴⁰ A/AC.138/SC. II/L. 18 and Corr. 1. ソ連提案の詳細な分析については、前掲栗林論文「国際海峡の通航制度」、43-44 頁参照。

⁴¹ 田畑茂二郎「現代国際法の諸問題 (17) —領海と国際海峡—」、『法学セミナー』(1973 年 10 月)、65-66 頁。

⁴² 前掲杉原論文「通過通航制度の法的性格」、575 頁。

② 海峡 8 カ国提案

こうした海峡における「自由通過」を強力に推し進めようとする米ソ提案に対して、世界の主要な海峡の沿岸諸国を中心とする諸国は、海峡は海峡国の領海の不可分の一部となるのであるから、領海の無害通航制度に服すべきであるとして、国際海峡における特別の新たな制度の導入に強く反駁した。1973 年 3 月にキプロス、ギリシャ、インドネシア、マレーシア、モロッコ、フィリピン、スペイン、イエメンから提出された、いわゆる海峡八カ国提案である。同提案の本質は、その前文において「国際航行に使用される海峡は、領海であるか若しくは領海の一部を形成するから、領海における航行と国際航行に使用される海峡における航行は、一体として(as an entity)取り扱われるべきである」と述べられる点において、明確に反映されている⁴³。

特に、同提案では「特殊な性質をもつ船舶」というカテゴリーを設け、原子力船、核兵器運搬船、汚染の脅威を与える核物質またはその他の材料を運搬する船舶ならびに海洋環境の調査に従事する船舶をかかるとして分類している。さらに、沿岸国は、原子力船または核兵器運搬船の通航に際して、軍艦の場合と同様に、事前の通告または許可を要求することができ、汚染の脅威を与える核物質または他の材料を運搬する船舶は、事前の通告を行い、国際的保険証を携帯し、指定された航路を使用しなければならないとした。ここでは、当然に、外国航空機による国際海峡の上空飛行権は、否定されるものとしている⁴⁴。

また、商船に関しては、課徴金、刑事裁判管轄権および民事裁判管轄権に関する従来の規則がそのまま再録されており、課徴金に関する規定に「沿岸国は、通航を促進するために引き受けた作業に対して報酬をうける権利を有する」(第 11 条 3 項)という規定が追加された。この報酬とは、課徴金とは異なるものであるから、例えば航路標識等の新設を理由とする報酬を要求することによって、実質的な海峡通航料の徴収に至る可能性を内在していると考えられる⁴⁵。

海峡八カ国提案は、国際海峡に領海と異なる特有のレジームを設立せずに、領海条約の枠組みの範疇で、同条約の立法趣旨に沿って沿岸国の防衛上の安全、航行の安全および汚染の防止等について、外国船舶の無害通航に対する沿岸国の規則を一段と強化していることが特徴であるといえる。

3 第三次国連海洋法会議における調整

1974 年の 6 月 20 日からベネズエラのカラカスにおいて開催された第三次国連海洋法会議の第二会期(カラカス会期)では、海底平和利用委員会において対立した二つのアプローチが妥協に達するか否かが最大の焦点となった。このカラカス会期において、重要な役割を果たしたのが英国である。英国は、1974 年 7 月 3 日に「領海および海峡に関する条文案」を提出し、同提案において「領海」と「国際航行に使用される海峡の通航」に関して、それぞれ 2 章と 3 章に分けて規定を設

⁴³ A/AC.138/SC. II/L. 18 and Corr. 1. 海峡八カ国提案の詳細な分析については、前掲栗林論文「国際海峡の通航制度」、44-48 頁参照。

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, pp.46-47.

けた。その意図は、国際海峡には通常の領海の通航とは異なる制度を創設することにあつたとされる(第2章14条)。国際海峡に関する第3章は全文12カ条からなり、その第1条では、同条の適用される海峡におけるすべての船舶および航空機による「妨害されざる通過通航の権利」(the right of transit passage, which shall not be impeded)が提案されている。そして、この「通過通航」とは、公海の一部と公海の他の部分または海峡に接する国との間にある「海峡の継続的かつ迅速な通過(continuous and expeditious transit)のためのみの航行および上空飛行の自由」の行使であると定義された。

英国提案によれば、通過通航権を行使する船舶および航空機は遅滞なく通航し、通常の通過形態に付随する活動以外の行動をとってはならず、また武力による威嚇または行使は慎まなければならない。さらに、安全航行と汚染防止に関する国際規則にしたがうことが義務付けられる(潜水船の海面上航行の規定はない)。他方、沿岸国は、シーレーンおよび分離通航方式の設定、ならびに国際基準にそった汚染防止法例を制定することができる。ただし、沿岸国は通過通航を妨害することはできず、仮にこの規則に違反して損害を与えた場合には、船舶および航空機の所有者に賠償すべきものとされる。

このように、英国提案は、一般に米ソ両国による自由通過の主張と、海峡沿岸諸国による無害通航の主張のいずれにも該当しない「通過通航」という新たな概念を打ち立てることにより、対立する2つのアプローチの調整を図ったといわれる⁴⁶。しかしながら、その実態は、前述のように継続的かつ迅速な通過のための「航行および上空飛行の自由」であり、沿岸国はかかる通航を妨害すること認められず、基本的性格はむしろ米ソ両国の自由通過案に近いものであるとする見方が強い⁴⁷。

このように「通過通航」が提唱される中で、国連海洋法条約第43条の起草も同時に行われた。英国提案の海峡に関する第3章5条に由来する同条は、海峡沿岸国と、海峡を利用する船舶および航空機の旗国との間の協力を促進しようとするものである。この英国提案は、国際航行に使用される海峡の通過における国際利益が、海峡沿岸国の権利に一定の制限を課すことを認識した上で、それゆえに、適切な限りにおいて、安全のための援助施設や船舶からの汚染の回避といった事項に関して、これらの諸国と海峡を利用する船舶および航空機の旗国との間の協力を促進しようとしたといわれる⁴⁸。同条は、マラッカのような海峡を通過する船舶を特に想定して提案されており、この提案については何ら議論は起こらず、批判もほとんどなかったようである。「非公式単一交渉草

⁴⁶ 英国代表は、カラカス会期において「この草案は、国際社会全体の利益と海峡国の正当な利害との間に中間的立場を見出すべく努力した」と述べている。UNCLOS III, *Official Records*, Vol. 2, p.125.

⁴⁷ 前掲杉原論文「通過通航制度の法的性格」、578頁参照。通過通航の提案は、米ソが重要であると認める諸権利を実質的に保持しているともいわれる。H. B. Robertson, "Passage through International Straits: A Right Preserved in the Third United Nations Conference on the Law of the Sea," *Virginia Journal of International Law*, Vol. 20 (1980), pp.819-820.

⁴⁸ S. N. Nandan and D. H. Anderson, "Straits Used for International Navigation: A Commentary on Part III of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982," *The British Year Book of International Law* 1989 (1990), pp.193-194.

案」(Informal Single Negotiating Text)に関する議論が行われた際、フィジー/英国グループ⁴⁹における非公式の議論や、後の第二委員会での作業部会においても、同条は、条件付の非命令的な用語が当てられた。(a)協力することを利用国に義務的なものとし、(b)安全のための援助施設に関する決定は海峡国の行うことである点を明確にする、という非公式提案は出されなかった点が注目される。これに対し、1978年、モロッコは、同条を義務的なものとし、安全のための設備や他の装置の及ぶ範囲を拡大しようとする改正案を提出したものの⁵⁰、同会議においてこの提案が採用されることはなかった。

結局、1975年のジュネーヴにおける第三次国連海洋法会議の第三会期(ジュネーヴ会期)では、この英国提案を基礎とした英国を中心とするグループのテキストの内容は、「非公式単一交渉草案」(Informal Single Negotiating Text)⁵¹の中にはほぼ全面的に採用され、以後、国際海峡に関する規定に限っては、1976年春のニューヨークにおける第四会期で作成された「改訂単一交渉草案」(Revised Single Negotiating Text)⁵²および1977年のニューヨークにおける第六会期で作成された「非公式統合交渉草案」(Informal Composite Negotiating Text)⁵³においても、重要な変更が加えられることなく引き続き採り入れられたのである。

結びにかえて

古くからの、自由な通航、交通権は人間が有する基本的な権利であるとする考えは、特に、海において強く主張されてきた。大航海時代を経て、海洋の領有という発想が現実のものとなるにつれ、沿岸国の領域主権への配慮として、それまでの船舶の通航に対して何らかの制限が課されるようになる。国際社会は、そこに「無害性」という一定の基準を見出し、さらに国際海峡においては「強化された無害通航」の概念を導入することにより、船舶の通航のために確保されるべき国際海峡の有する独自の「機能性」と、沿岸国の主権を保全するという意味での国際海峡の有する「領域性」のいずれを重視するかという、相対する概念の均衡をはかってきた。そこには、「通航の自由」

⁴⁹ 1974年、航行と、特に関連する条文草案における無害通航に関する規則の定式化の問題に関して、英国代表とフィジー代表との間で、非公式の協議が行われた。1975年には、さらなる協議の末、フィジー代表のナンダン(Nandan)氏と、英国代表のドゥジョン(Dudgeon)氏の共同議長のもと、異なった地域グループからの代表グループを結成することが決められた。いわゆる「国際航行に使用される海峡に関する私的作業部会」(Private Workig Group on Straits used for International Navigation)、または「フィジー/英国グループ」(Fiji/UK Group)と呼ばれるものである。その目的は、海峡沿岸国と海運国との利害の健全な均衡点に達するために、海峡に関するフィジーと英国の提案の調整を図ることであったとされる。

Ibid., p.163.

⁵⁰ Amendment C2/22: "User States and States bordering a strait *shall* co-operate, by agreement, in the establishment and maintenance in the strait of necessary safety and environmental protection installations and navigation aids, as well as any other device calculated to safeguard the exercise of the right of transit passage in accordance with the provisions of this Part and of other rules of international law" (emphasis added).

⁵¹ A/CONF. 62/WP. 8/PART II.

⁵² A/CONF. 62/WP. 8/REV. I/PART II.

⁵³ A/CONF. 62/WP. 10.

によって担保される「自由な通商」という「共通利益」が背景として存在していたように思われる。

他方で、第三次国連海洋法会議において、海峡の通航制度は、それまでバランスを保ってきた無害通航制度から「通過通航制度」という新しい制度へと転換した。このことは、事実上、国際海峡の古い歴史に遡って、再び「自由な通航」の制度をもたらしたといい得るかもしれない。ただし、過去との相違として、その背景に、人間の有する基本的権利であるとされた、かつての自由な通航、交通権の主張の基礎となる「自由な通商」という共通利益とは異なり、あくまで大国の「軍事的利益」という個別の国益が過度に強調されていた点に留意しなければならない。

国連海洋法条約起草当時に国際社会の構図の基盤として存在していた冷戦が終焉し、同条約採択から 20 年余りを経た現在、国際海峡をめぐる制度は、一つの転換期を迎えているように思われる。すなわち、国際海峡を通過するか、通過させるか、という単純な利害関係に終始してきた従来の構図とは異なり、交通量の増加や船舶の大型化に伴う航行の危険性の増加、海上テロや武装強盗の頻発、また、船舶の搭載物質によっては事故の際に生じる周辺海域の環境へ潜在的危険性の増加といった、現代的かつ複雑な要因が多数生じてきている。このような現象を顕著に見出し得るのが、まさにマラッカ・シンガポール海峡なのである。こうした複雑な要因を認識し、その解決をはかろうとする際、冒頭で述べたように、たとえ海峡の「領域性」を完全に切り離して検討することが現代の国際法において不可能であるにせよ、そこに重点の置かれたレジームのみに依拠するには自ずと限界があり、新しいレジームを目指す必要があるだろう。そのために、国際海峡において沿岸国にとっても利用国にとっても普遍的な「共通利益」を何と見るのか、この問題に対する一定の回答を見出すことにより、必然的に国際海峡における沿岸国と利用国の効果的な協力体制を実現するための鍵が見えてくるのではないだろうか。また同時に、沿岸国と利用国が協調してこの回答を見出すことから、国連海洋法条約第 43 条の目指す効果的な国際協力の第一歩が始まるように思われる。

第3章

国際海峡と課徴金

マラッカ・シンガポール海峡における持続可能な資金調達体制の構築をめざして

SOF 海洋政策研究所 加々美 康彦

はじめに

I マラッカ・シンガポール海峡における航行

- 1 海峡の特徴
- 2 交通量増大への対応

II 海洋法条約上の国際海峡と課徴金

- 1 課徴金制度の法的基礎
- 2 第43条の「合意」の範囲

おわりに — 「権限のある国際機関」国際海事機関への期待

はじめに

海と海をつなぎ、陸と陸を隔てる海峡は、その特殊な地理的形狀から、海軍国家にとっては戦略上の要衝として、長距離航海を行う商船にとっては経済的な航路として、海洋の中でも重要な場所である。また地元の人々にとっては優良な漁場として、そしてその景観は観光客を惹きつける貴重な収入源として様々な生活を支える、人間活動の舞台である。こうした海峡において、船舶が安全に航行できること、その環境が安定的に維持されることは、単に海峡に住む人々のみならず、国際社会の共通の利益であると言える。

こうした海峡の一つであるマラッカ・シンガポール海峡は、太平洋とインド洋を結ぶ国際海峡として重要な位置に所在する。しかし航行には慎重にならざるを得ない海の難所でもあり、沿岸国は安全確保のために国際海事機関(IMO)を通じて航路指定措置をとり、その遵守を促進するために航行安全援助施設を設置、維持していくことが求められる。しかも1,000総トン以上の船舶だけでも年間7万5千隻を超えと言われる膨大な交通量をさばくには、従来の灯台や浮標(ブイ)といった援助施設にとどまらず、費用のかかる高度な科学技術を駆使した海上航行支援システムの導入とそれを支える施設などの海事インフラ(maritime infrastructures)の整備が必要とされる。

現在、このような海事インフラの整備は、他の国際海峡同様、主に沿岸国の財政で賄われている。それが途上国の沿岸国には次第に重い負担になってきているのは確かで、そう遠くない将来に、沿岸国だけでは航行安全を確保できなくなることが予想される。そこで、沿岸国を支援して、持

続的に資金調達を可能とする協力体制を構築することが緊急の課題となっている。その際、海峡の通航から利益を得ている受益者に応分の負担を求めることが、衡平かつ公平な選択肢として考えることができる。それを可能とする一つの手段が、船舶に対して課徴金を課す方法である。

本稿では、マラッカ・シンガポール海峡に焦点を当てて、この課徴金問題について考える¹。まずⅠでは、課徴金制度を必要とする同海峡の航行の現状を考察する。Ⅱでは、課徴金制度の法的基礎を検討した上で、その制度の構築に当たって前提となるいくつかの枠組みを明らかにする。

Ⅰ マラッカ・シンガポール海峡における航行

1 海峡の特徴

(a) 地理的特徴

マラッカ・シンガポール海峡は、一般にマレー半島南西端のピアイ岬(Tg. Piai)と対岸のインドネシア領イユ・クチル島(Pu. Iyu Kecil)、カリムン・クチル島(Pu. Karimun Kecil)及びラングサン島(Pu. Rangsang)のケダブ岬(Tg. Kedabu)を結ぶ線から西に位置するふいご状のマラッカ海峡(Strait of Malacca)と、その線から東に位置するシンガポール海峡(Strait of Singapore)を指す。

次頁の地図は、マラッカ海峡の南東端部分とシンガポール海峡(及び現行の航路指定措置)を示すものである。ワンファザム堆(One Fathom Bank)からシンガポール島南岸沖を回ってホースバーク灯台まで、約 263 海里(487km)におよぶ世界で最も輻輳の著しい海域である。その幅員は、マラッカ海峡南端の最狭部で 20km 以下、シンガポール海峡では 2km に満たない所もある。水深は浅く 10-20m の部分もあり、海底にはサンドウェーブ(sand wave、波紋状の砂州)が発生し、また未確認の座礁船も多数存在するといわれる²。まさに海の難所である。

ちなみに海況は一般に穏やかだが、熱帯気候のため年間を通じて雨が多く、スコールを伴う激しい雷雨に襲われることもある。また年間を通じてヘイズと呼ばれるもやがかかり、ひどい場合には視界を 1km 以下にする濃いヘイズが長期間かかることもある³。

¹ この問題は、最近では 1996 年と 1999 年にシンガポール政策研究所(IPS)、シンガポール政府及び国際海事機関(IMO)が共催した会議の主題となり、関心を集めた。両会議のプロシーディング及び提出されたペーパーは、それぞれ *Singapore Journal of International & Comparative Law* (hereinafter cited as *SJICL*), Vol. 2 (1998) and Vol. 3 (1999) に収録されている。その後の発展を含むこの問題に関する経緯、関連会議については、本報告書第 1 部第 1 章(ベックマン論文)を参照されたい。

² 96 年には海峡沿岸国と日本の国際協力機構(JICA)が未確認沈船の調査を行っている。Sharina Shaukat, "The Straits of Malacca: Current and Prospective Interests in the Prevention and Control of Marine Environmental Pollution," in D.R. Rothwell and S. Bateman (eds.), *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea* (2000), p. 116. なお現在、IMO では沈船の撤去に関する問題を扱う条約草案の審議が行われている。

³ Captain Raja Malik Kamaruzaman, "Navigational Safety in the Strait of Malacca," *SJICL*, Vol. 2 (1998) p. 470. 2002 年に越境ヘイズ汚染に関する ASEAN 協定が採択され、2003 年 11 月 25 日に発効した。2004 年 1 月現在、6 カ国(タイ、ブルネイ、マレーシア、ミャンマー、シンガポール及びベトナム)が批准しているが、インドネシアは未批准である。See Haze online website, at <http://www.haze-online.or.id/>.

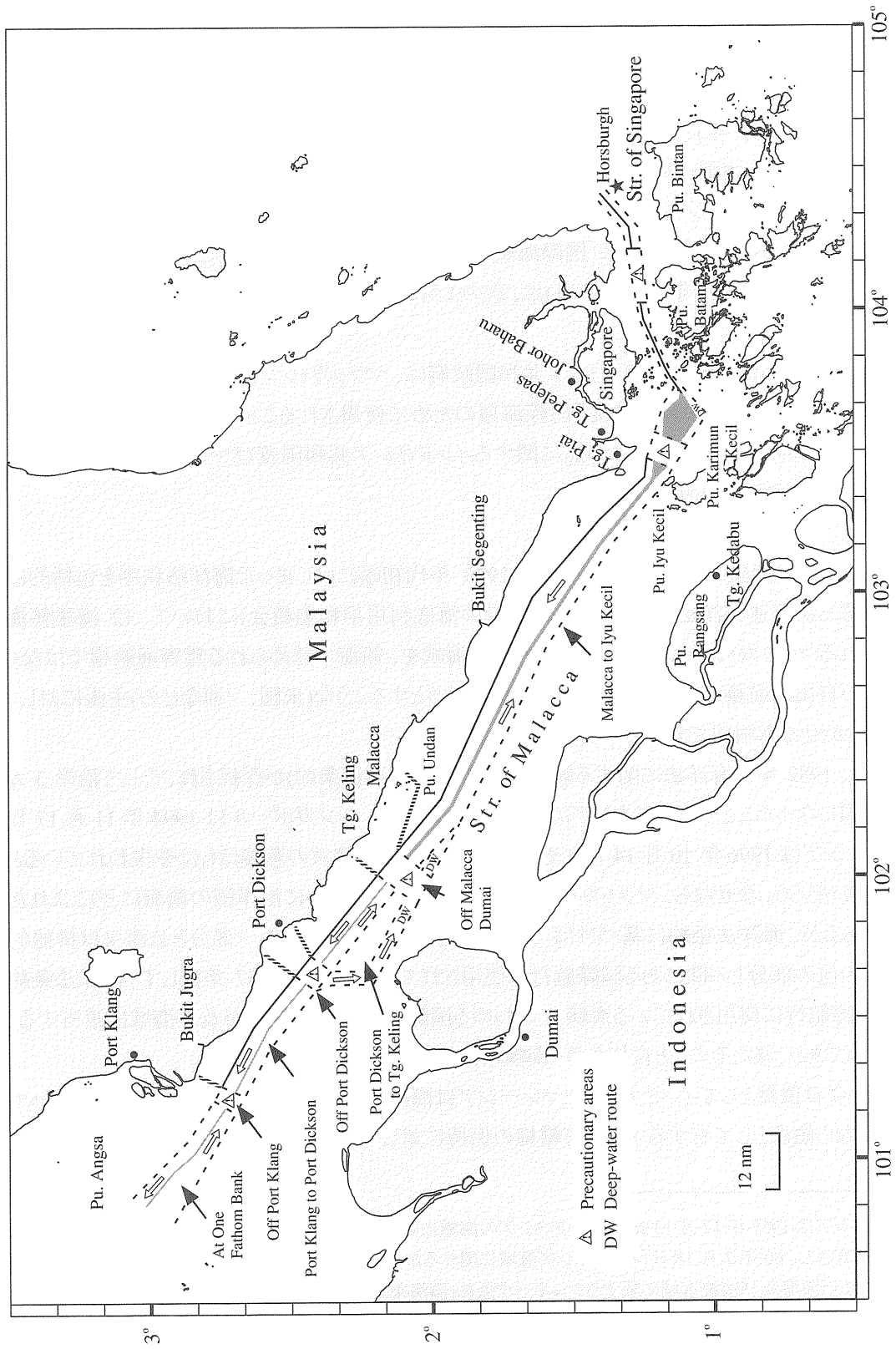


図 マラッカ・シンガポール海峡及び分離通航帯
IMO発行のShip's Routeing 第8版(2003)をもとに作成

(b) 法的地位

つぎに、マラッカ・シンガポール海峡を法的に見ておくことにしよう。まずマラッカ海峡は、かつては自由航行が確保される公海の航路を残していたが、インドネシア⁴とマレーシア⁵が領海 12 海里を宣言した時点(1969 年)で、航行安全の確保が問題となる海峡の南半分における公海の航路は消滅した。つぎにシンガポール海峡では、シンガポールは古くから領海 3 海里制を維持しているが⁶、既に全域が同国又はインドネシアの領海である。

こうしたなか、かつてこの海峡は「国際海峡ではない」との宣言が出されたことがあった。沿岸 3 カ国による共同声明(1971 年 11 月 16 日)は、次のように述べる：

インドネシア共和国政府とマレーシア共和国政府は、マラッカ・シンガポール海峡は国際海峡ではないが、無害通航の原則に従う国際海運のために使用されることを完全に認めることに合意する。シンガポール政府は、この点に関するインドネシア共和国及びマレーシア共和国政府の立場に留意する(第 4 項(v))⁷。

この共同宣言の狙いは定かではないが、1970 年代初頭にはじまった海洋法秩序を包括的に討議する第三次国連海洋法会議(及びその前身の海底利用平和委員会)において、12 海里領海にとりこまれるマラッカ・シンガポール海峡のような海峡を、領海で認められる無害通航権ではなく公海なみの自由通航権が認められる国際海域にしようとするような(米国、ソ連などの)主張に対して、睨みをきかせる牽制球であったと考えることができる。

しかし、1982 年に海洋法に関する国連条約(以下、海洋法条約)が採択され、そして沿岸 3 カ国が締約国になったことで(インドネシアは 1986 年 2 月 3 日、シンガポールは 1994 年 11 月 17 日及びマレーシアは 1996 年 10 月 14 日にそれぞれ批准)、上の宣言の意義はもはや失われていると言ってもよいだろう。なぜなら、マラッカ・シンガポール海峡は、確かに沿岸国の領海にとりこまれた海域ではあるが、海洋法条約に基づけば「公海又は排他的経済水域の一部分と公海又は排他的経済水域の他の部分との間にある国際航行に使用されている海峡」(第 37 条)として、海洋法条約第 3 部「国際航行に使用されている海峡」、いわゆる国際海峡の部の規律が及ぶ海域に該当することは明らかであり、またそのこと自体を争う海峡沿岸国は存在しないからである。

ただ、今日依然としてインドネシアとマレーシアは海峡の国際化に少なからず抵抗感を持っており、本来なら領海として有する主権、管轄権の保持に対して敏感であるのは否めない部分がある。

⁴ インドネシアは 1957 年 12 月 13 日に「インドネシアの海域に関する政府宣言」により群島国家宣言を行い領海 12 海里を宣言し、60 年 2 月 18 日「インドネシア海域に関する法」で正式に 12 海里領海を制定した。ちなみに同国は 1958 年領海及び接続水域に関するジュネーヴ条約(領海条約)には批准していない。

⁵ マレーシアは 1969 年 8 月に「オールドナンス第 7 号」で領海 12 海里を設定した。

⁶ シンガポールでは、英国植民地時代の 1878 年に領海管轄権法(Territorial Waters Jurisdiction Act)が施行されて以来、領海 3 海里制を維持してきている。

⁷ この共同宣言及び諸国の対応については、see Michael Leifer, *International Straits of the World: Malacca, Singapore, and Indonesia*, Alphan aan de Rijn, The Netherlands, 1978, pp. 149-178 and 204.

2 交通量増大への対応

(a) 交通量の増大

1999年のデータによれば、この海峡を年間延べ7万5千隻の船舶が通航する⁸。1日あたり300隻から400隻の船舶が通航し、その交通量は年々増加する傾向にあり、1998年には通航隻数が1日当たり316隻、1時間当たり13.2隻、約4.6分に1隻だったものが、2000年には1日当たり399隻、1時間当たり16.6隻、約3.6分に1隻というように漸増している⁹。船種別では貨物船が全体の約30%、タンカー、コンテナ船がそれぞれ16%で、これらで全体の6割を占めるという¹⁰。これらの他に、データに含まれないが重要な利用者として小型漁船がある。マレーシアの漁業者人口の70%が集中する半島西側では、多数の小型漁船が操業し、近年では養殖業も盛んである¹¹。

海の難所にこれだけの海峡利用が集中するため、事故の可能性も高い。これまで最大の惨事は、1975年にシンガポール海峡で発生した祥和丸座礁事故であった¹²。幸いそれを超える大規模海難は生じていないが、海難自体は頻発している(1975年から1995年の間に496件¹³)。

もしこの海峡の狭濫部でプレステージ号規模の海難が生ずれば、その環境的、経済的影響は計り知れない。その場合に代替路となりうるロンボク海峡を通航する場合、3日あるいは15%の航路延長になり¹⁴、ぎりぎりのコストで運営する海運会社にとっては大きな経済的損失を意味する¹⁵。

最近ではいわゆる海賊(武装強盗)も頻発¹⁶、テロの可能性も指摘されている¹⁷。マラッカ・シンガポール海峡での航行は、次第に危険度が高まりつつある状態となっている。

⁸ 本稿の冒頭でも引用したが、この数値は、1,000総トン以下の船舶を除くものであり、もし小型の漁船等を含めれば、さらに膨大な数となるだろう。財団法人 海事産業研究所『平成13年度マラッカ・シンガポール海峡通航量調査』(平成14年3月)、6頁(以下、『通航量調査』)。

⁹ 社団法人 日本海難防止協会『マラッカ・シンガポール海峡航行安全対策調査検討委員会報告書(航行安全対策の現状)』(平成14年3月)、69頁(以下、『航行安全対策の現状』)。この報告書は、同海峡の航行問題に関する極めて利用価値の高い資料集になっており、本稿でも随所で参考にした。

¹⁰ 同上、70頁。

¹¹ Kamaruzaman, *supra* note 3, p. 471.

¹² 1975年1月6日に発生した日本船籍の23万トン級タンカーの座礁事故で、4500ktの重油が流出した。

¹³ Kamaruzaman, *supra* note 3, p. 473.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ 30万トン以上のいわゆるULCC(Ultra Large Crude Carrier: 超大型原油タンカー)は、喫水の関係上ロンボクを経由している。社団法人日本海難防止協会 シンガポール連絡事務所『マラッカ・シンガポール海峡の情勢2003』(2003年12月)、15頁脚註(以下、『マラッカ・シンガポール海峡の情勢2003』)。

¹⁶ 1980年代半ば以降に高まった武装強盗及び海賊の懸念に対して、1992年にIMOのMSCにおいて「マラッカ海峡区域に関するIMO作業部会」が組織され、1993年に報告書が出されている(International Maritime Organization, Report of The IMO Working Group on the Malacca Strait Area, IMO Doc. MSC/62/Inf.3)。この報告書は今日ではいささか古くなったが、1990年代初期の時点でマラッカ・シンガポール海峡が抱えていた問題をほぼ網羅的に扱った貴重な資料となっている。

¹⁷ Robert Beckman, “Enhancing Maritime Security in the Straits of Malacca and Singapore,” in Institute for Ocean Policy, SOF, *The Proceedings of International Conference on Geo Future Project: Securing the Oceans Legal and Policy Frameworks and Action Plan for the Maintenance of Peace and Environment Protection of the Ocean* (forthcoming, March 2004)(hereinafter cited as “Geo Future Project”).

(b) 海事インフラの整備の必要性

このようなマラッカ・シンガポール海峡における航行安全及び環境保護のための措置、援助施設の設置については、主に沿岸三カ国が行ってきている。それには、分離通航帯の浚渫工事、また灯台や浮標(ブイ)の設置といった伝統的な航行援助施設の設置に加えて、近年では船舶に搭載が義務づけられる船位通報システムを通航管制に利用するための陸上基地局の整備など、沿岸国に求められる役務の対象は広がってきている。もちろん既存施設のメンテナンスも要求される。

さらに海上航行支援システムは近年高度になってきている。たとえば 1998 年 5 月 19 日に IMO で採択された強制船舶通報制度(Mandatory Ship Reporting System in the Straits of Malacca and Singapore: STRAITREP¹⁸)は、マラッカ・シンガポール海峡において、一定の船舶(総トン数 300 トン、全長 50 メートル以上の船舶等)を対象に船名、船位等の通報を義務づけるものである(1998 年 12 月 1 日より実施)¹⁹。同制度の運用のため、マレーシアとシンガポールは、陸上局及び 15 カ所のレーダー等の監視装置を設置している。ただし、SOLAS 条約第 V 章第 11 規則 10 項は、船舶通報制度に関する料金を船舶に課すことを禁じているため、その費用は沿岸国が負担している。

また IMO 第 73 回海上安全委員会(2000 年 12 月)における SOLAS 条約 第 V 章の改正により、自動船舶識別装置(Automatic Identification System: AIS)の搭載が、2002 年 7 月より一定の新造船(2003 年 7 月以降適用対象を既存船にも拡大)に義務づけられることになった。AIS は、船舶相互間、船舶と陸上局の間で、船舶の名前、位置などを VHF 帯を利用して通信することを可能にするものである。これを海上管制サービス(VTS)²⁰に導入して管制に利用すれば、極めて効率的な航行支援が期待できる。しかし AIS を管制に利用するための VTS センターの設置、通信回線の整備などが必要となり、AIS のネットワークを有効に活用するためには費用の問題が大きな課題となる²¹。

既存の VTS、上記の AIS に加え、海図情報を電子化した電子海図(Electronic Navigational Charts: ENC)とそれを船上で表示する電子海図表示システム(Electronic Chart Display and Information System: ECDIS²²)、さらに GPS 技術などを統合し、運航関係情報を ECDIS にリアルタイムで表示させて航行支援に役立てる(将来的に気象、海象情報も加わり、環境保護への貢献も期待されている)、海洋電子ハイウェイ(Marine Electronic Highway: MEH)構想が、IMO のイニシアチブの下で、マラッカ・シンガポール海峡において進められている²³。

¹⁸ IMO Doc. MSC.73 (69), reproduced at MSC 69/22/Add.1 Annex 10.

¹⁹ 詳しくは、海上保安庁水路部監修、財団法人海上保安協会編『世界港湾事情速報』第 55 号(平成 10 年 10 月、財団法人海上保安協会)、16-23 頁、『マラッカ・シンガポール海峡の情勢 2003』、35-36 頁。

²⁰ VTS (Vessel Traffic Services)の訳として、“海上における人命の安全のための国際条約”(SOLAS 条約)第 V 章第 12 規則では「船舶交通業務」との語が用いられているが、実態は航空管制の海上版を意味するとの理解から「海上管制サービス」との語をあえて用いた。なお VTS にかかわる様々な実行については、村上啓造「分離通航方式(TSS)及び船舶交通サービス(VTS)」『海洋法事例研究(第 2 号)』(日本海洋協会、平成 6 年)、45-66 頁。

²¹ AIS については、同上、38-8 頁、『航行安全対策の現状』、168-176 頁参照。

²² See *SJICL*, Vol. 3 (1999), p. 399 (Box 2).

²³ 海洋電子ハイウェイ(MEH)に関しては、本報告書第 2 部を参照。またこの事業の関係者による論文として see

この MEH もまた、海上管制に利用するためには、船舶側に送受信装備を搭載する必要があるほか、陸上にも各種施設を設置する必要がある。それには GPS ディファレンシャル局、AIS 陸上局、気象・海象等に関する現況、予報情報提供システムが含まれ²⁴、2004 年より 5 年間で予定されているデモンストレーション事業の運営費(合計 1600 万ドル)は、世界銀行、地球環境ファシリティ(GEF)の融資を受けて実施されるが、2009 年から予定される本格運用に移行する場合に、制度全体を持続的に運営してゆくことを可能とする資金調達体制についての議論は、始まったばかりである。

このように航行を支援するために船舶に対して提供される役務は高度化し、それに伴う航行援助施設もこれまで以上に費用がかかるものとなり、海峡沿岸国への負担は今後も大きくなっていくであろう。現在の所、任意に入港する船舶に対して、マラッカ海峡ではマレーシアが灯台料(light due)の名目で課徴金を課す実行が行われている²⁵。しかしほとんどの船舶はこの海峡を通過していくのであって、沿岸国はそうした利用形態の船舶に対して役務を提供しなければならない。

こうしたなかで、マラッカ・シンガポール海峡の通航の受益者である利用国の立場から協力をしてきたのは日本のみであり、海洋法条約第 3 部の規律が及ぶ国際海峡の実行としては他に例を見ない²⁶。周知の通り、日本は政府機関の(旧)運輸省や国際協力機構(JICA)が、測量や安全対策調査などの費用を負担し、また民間からも日本財団の全面的な財政支援をうけたマラッカ海峡協議会が、設標船の寄贈、灯台の設置費用などを負担してきている。その額は 1973 年から 2000 年で累計約 130 億円にのぼり²⁷、海峡沿岸国からの評価は極めて高い。

ところで、この海峡の利用者はもちろん日本だけではない。通航船舶を船主国の国籍別で見れば、上位 10 カ国に日本(1 位)、中国(3 位)、韓国(10 位)が入り、船籍国別で見れば、便宜置籍船の旗国パナマやリベリアなどもまた大口利用国であることが分かる²⁸。こうした受益国は、その利益が沿岸国の負担の上に成立していることを今一度想起すべきである。海峡の安定を沿岸国のみに委ねるのではなく、受益者としての応分の負担を通じて一層確実なものとする協力体制のあり方について、真剣に議論すべき時が来ている。以下では、その一つの選択肢として議論される、船舶への課徴金制度について検討する。

Chua Thia-Eng and S. Adrian Ross, “The Marine Electronic Highway: Concepts and Challenges,” *SJICL*, Vol. 3 (1999), p. 388 - 401, Koji Sekimizu, Jean-Claude Sainlos and James Paw, “The Marine Electronic Highway in the Straits of Malacca and Singapore – An Innovative Project for the Management of Highly Congested and Confined Waters,” *Tropical Coasts*, Vol. 8 (July 2001), pp. 24- 31 and K. Sekimizu, “The Marine Electronic Highway (MEH) Project As a New Management System for Sea Areas,” in “*Geo Future Project*”.

²⁴ See *Japan Maritime Center web site*, at <http://www.nmc.com.sg/sub4.0303.html>.

²⁵ この点については、本稿下記 II 2 (a)で触れる。

²⁶ 海洋法条約が適用されない国際海峡ではいくらか例がある。そのうちトルコ海峡に焦点を当てた研究として、本報告書第 1 部第 4 章(田中論文)参照。海峡等での費用負担の実行を調査した興味深い報告書として、(株)野村総合研究所『マラッカ・シンガポール海峡安全対策協力調査』(平成 12 年 2 月)がある。

²⁷ 『マラッカ・シンガポール海峡の情勢 2003』、122 頁。

²⁸ 通過船舶を船籍国別で見ればパナマ(1 位)、シンガポール(2 位)、リベリア(3 位)、マレーシア(4 位)、中国(6 位)、日本(13 位)、インドネシア(14 位)、韓国(22 位)となる。『通航量調査』所収「マラッカ・シンガポール海峡通航量調査資料」、1-2 頁。なおいずれも 1999 年のデータに基づく統計である。

II 海洋法条約上の国際海峡と課徴金

1 課徴金制度の法的基礎

(a) 第 26 条と第 43 条の関係

海洋法条約においては、課徴金についての明文の規定は、領海(及び接続水域)の制度について規定する第 2 部の第 26 条においてのみ現れる。国際海峡の制度について規定する第 3 部には、課徴金に明文で言及する規定はなく、関連規定として第 43 条があるにすぎない。そこで国際海峡であるマラッカ・シンガポール海峡において課徴金制度を設けようとする場合、法的にそれが可能であるのか、可能ならばその法的根拠は何かについては、解釈により明らかにされる必要がある。まず関係条文を見ておく。

第 2 部 領海及び接続水域

第 3 節 領海における無害通航

A すべての船舶に適用される規則

第 26 条 外国船舶に対して課しうる課徴金

- 1 外国船舶に対しては、領海の通航のみを理由とするいかなる課徴金も課することができない。
- 2 領海を通航する外国船舶に対しては、当該外国船舶に提供された特定の役務の対価としてのみ、課徴金を課することができる。これらの課徴金は、差別なく課する。

第 3 部 国際航行に使用されている海峡

第 2 節 通過通航

第 43 条 航行及び安全のための援助施設及び他の改善措置並びに汚染の防止、軽減及び規制
海峡利用国及び海峡沿岸国は、合意により、次の事項について協力する。

- (a) 航行及び安全のために必要な援助施設又は国際航行に資する他の改善措置の海峡における設定及び維持
- (b) 船舶からの汚染の防止、軽減及び規制

領海においては、無害通航権を行使する外国船舶に対しては通航のみを理由に課徴金を課することができないが(第 26 条 1 項)、「特定の役務の対価」として課徴金を課することは可能である(同 2 項)。他方、国際海峡においては、第 43 条は課徴金について言及せず、ただ合意により協力することを勧告するにすぎない。そこで両者の関係をどう解するかに関して、意見が分かれている。海洋法条約の起草に大きく関わった論者の見解をたよりに、この問題を考えてみることにしよう。

第三次国連海洋法会議で無害通航権と国際海峡を扱った第二委員会の特別報告者であったナンダン(Satya N. Nandan、フィジー、現国際海底機構事務局長)は「領海の一部である海峡において、領海と同様の役務について課徴金を取ることを禁ずる規定は、海洋法条約には存在しない

²⁹」と言う。次に、第 43 条の原案となった英国提案の起草に関与したアンダーソン(David H. Anderson、英国、現国際海洋法裁判所裁判官)は「この(第 26 条の)規則は、国際航行に使用されている海峡に含まれる領海の一部にも適用される。無差別を基礎に、水先案内や曳き船のように、船舶に対して提供される特定の役務についてのみ課徴金を課することができる³⁰」と述べている。

彼らの見解は、国際海峡が領海に取り込まれている事実重点をおき、国際海峡に関する第 3 部には課徴金の規定がないので領海制度から類推してこようとする解釈である。この解釈に基づけば、国際海峡では外国船舶に対して特定の役務の対価として課徴金を課することが可能となる。

次に、やや異なる見解を紹介しよう。第三次海洋法会議では米国代表団に所属したオックスマン(Bernard H. Oxman、米国、現マイアミ大学教授)は、無害通航制度と通過通航制度が全く別個の制度であるという前提に立ち解釈を展開する。彼は、もし第 2 部と第 3 部の双方の制度に同じ規則を含めることが必要なら、海洋法条約ではそれが条文に反映されているはずだとして「(第 3 部の定める)通過通航制度の中に、第 26 条に匹敵する規定が欠如していることは、偶然とみなすべきではない³¹」と言う。さらに第 43 条の起草過程において課徴金制度を盛り込もうとする提案などが斥けられた例を紹介し³²、以上から「第 43 条は、第 26 条が扱う事項に対して、異なる方法で、かつ、広い適用範囲で対応するように意図されていると合理的に結論する³³」と結ぶ。この見解は、とりえず、第 26 条が第 3 部(の通過通航制度)には適用されないとする立場であると見て良いであろう。これらの解釈の持つ意味と妥当性については、節を改めて検討する。

(b) 独自の(sui generis)制度としての国際海峡制度

まずナンダンとアンダーソンの主張は、国際海峡が領海に取り込まれていることを前提とし、第 3 部に関係規定が存在しない場合、第 2 部から類推しようというものであった。こはたして、こうした解釈は妥当であろうか。

そもそも海洋法条約における国際海峡制度は、その法的地位を領海にひきつけて沿岸国の有効な規制の下に置こうとする沿岸国の立場と、公海にひきつけて通航の自由をできるだけ確保したいとする海洋国家の立場の妥協として成立した制度である。その妥協点を端的に示すのが、国際海峡の法的地位を定める第 34 条 1 項である。「この(第 3)部に定める国際航行に使用されている

²⁹ Satya N. Nandan, "Legal Regime for Straits Used for International Navigation," in ÖZTÜRK, B. and ÖZKAN, R. (Eds.), *The Proceedings of the Symposium on the Straits Used for International Navigation*, Turkish Marine Research Foundation, Istanbul, Turkey, 2002, Publication Number 11, p.8. 彼の出身国フィジーは、海洋法条約の起草過程では国際海峡での課徴金反対案(UN Doc. A/AC.138/SC.II/L.42 and Corr.1)を提出している。

³⁰ D.H. Anderson, "Funding and Managing International Partnerships for the Malacca and Singapore Straits, Consonant with Article 43 of the UN Convention on the Law of the Sea," *SJICL*, Vol. 3, (1999), p. 446.

³¹ Bernard H. Oxman, "Observations on the Interpretation and Application of Article 43 of UNCLOS with Particular Reference to the Straits of Malacca and Singapore," *SJICL*, Vol. 2, (1998), p. 414.

³² 「海峡における灯台、浮標及び浚渫のために支払う通航料を課す提案」、「現行海洋法条約第 26 条とほぼ同じ規定を第 43 条に追加する提案」そして「沿岸国が関係国及び適当な国際機関の協力を要請することを許可する規定を含める提案」がいずれも斥けられた事実を挙げている。*Ibid.* (footnotes omitted).

³³ *Ibid.*

海峡の通航制度は、その他の点については、当該海峡を構成する水域の法的地位に影響を及ぼすものではない(強調筆者)との規定が意味するのは、国際海峡制度が通航制度に関する限りで領海とも公海とも異なる、独自の(sui generis)制度であるということである。

海洋法条約は、国際海峡における通過通航権という、無害通航からも自由航行からも距離を置く、全く新しい権利を創設することで妥協をはかった。河西教授の言葉を借りれば「通航制度(regime of passage)に関する限り、国際航行に使用される海峡は機能的には領海としての法的性質を否定され、従って当該水域が『その他の点では』領海としての法的地位を有するとしても、こと通航に関しては一切の領海のアナロジーを排斥するもの³⁴」である。それでは、第 26 条は通航に関する規定であろうか。答えはイエスである。それは第 26 条が海洋法条約第 2 部の中でも「第 3 節 領海における無害通航」で「A すべての船舶に適用される規則」に位置することから明らかである。

ところでオックスマンの解釈は、こうした国際海峡を独自の(sui generis)制度と捉える解釈と同じ流れをくむと考えられる。すなわち無害通航と通過通航を完全に別個のものとする理解を前提にする。その上で、第 26 条に類する規定を第 43 条に盛り込もうとする案が起草過程において斥けられたことも考慮すれば、第 26 条の規定は国際海峡において適用がないとする立場である。

ただ、彼のいう「第 43 条は、第 26 条が扱う事項に対して、異なる方法でかつ広い適用範囲で対応するよう意図する」ものだと主張に照らせば、第 26 条が適用されないことの効果が、課徴金自体を否定するものなのか、それとも単に第 26 条の定式による課徴金が否定されるだけなのかは定かではない³⁵。

なお起草過程において、課徴金制度自体が否定されたとまではみることはできないことを確認しておく必要がある。米国ヴァージニア大学で作成された海洋法条約のコメンタリー(いわゆるヴァージニア・コメンタリー)による起草過程の整理によれば、当初の条文案(海峡 8 カ国提案³⁶)は「沿岸国は通航を容易にするために行った作業(work)について補償を受ける権利を有するものとする」と定めていたが、後に「『補償を受ける権利を有するものとする(shall have the right to be compensated)』という命令に変えて、勧告的な『すべき(should)』という文言を使い、そして海峡沿岸国に補償する直接的な義務の代わりに、合意による協力を勧告する」英国提案に取って代わったという³⁷。このように英国提案は、課徴金を否定も肯定もするものではなく、単に合意による協力義務を定めるものである。ちなみにこの英国提案は、ほぼ同文のまま課徴金反対派フィジーとの共同

³⁴ 河西直也「第 III 部 国際航行に使用される海峡」『新海洋法条約の締結に伴う国内法制の研究(第 2 号)』(昭和 58 年、日本海洋協会)、75 頁。

³⁵ いずれにせよ彼は、課徴金制度自体に対しては懐疑的である。Oxman, *supra* note 31, pp. 422 - 424.

³⁶ United Nations, Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Straits Used for International Navigation: Legislative History of Part III of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, UN, New York, 1992, Vol. I, p.78. この海峡 8 カ国とはインドネシア、マレーシアの他にキプロス、ギリシャ、モロッコ、フィリピン、スペイン及びイエメンである。海洋法条約第 3 部の起草過程については、本報告書第 1 部第 2 章(小山論文)参照。

³⁷ Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 - A Commentary*, Vol. 2 (Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia School of Law, 1993), p. 381 (hereinafter cited as “Commentary”).

提案として再提出され、僅かな字句修正の末、現行第 43 条になっている。

このように見てくれば、国際海峡において課徴金制度を設けることは法的に可能であり、また、国際海峡における課徴金の問題は、第 26 条の規定を類推することなく、第 43 条を中心とする第 3 部の枠の中で、通過通航制度の性格に照らして考えるべき問題であると言うことができる。

2 第 43 条の「合意」の範囲

このように海洋法条約上、国際海峡における課徴金の問題は、詰まるところ第 43 条の枠内で考えるべき問題ということになる。「第 43 条はマラッカ・シンガポール海峡を念頭においたものである³⁸」とも言われるが、その意味するところは、それが将来の制度的発展の可能性を考慮した、柔軟な協力枠組みを定めることに関係すると思われる。すなわち、第 43 条は「海峡利用国」と「海峡沿岸国」が、合意により、航行安全に必要な援助施設や他の改善措置の設定、維持並びに船舶起因汚染の防止、軽減及び規制のために協力すべきであると勧告するものである。

言い換えれば、合意によりさえすれば、課徴金制度を設けること(又は否定すること)が可能であり、設ける場合にはどのような方式をとるかも「海峡利用国」と「海峡沿岸国」の合意次第である。とはいえ、その合意の範囲は、第 43 条の枠からはみ出することは許されず、国際海峡制度に関する第 3 部あるいは通過通航制度の性格に照らして画定されるべき問題である。以下では、二つの点に絞って、その「合意」できる範囲の輪郭を明らかにする。

(a) 課徴金の対象となる役務

まず課徴金の対象となる役務についてである。議論の出発点として、領海に関する規定を一類推ではなく一参考に考えてみることにする。領海においては、第 26 条に基づき、無害通航権を行使している外国船舶に対して、沿岸国は単に通航のみを理由とするいかなる課徴金も課すことはできず、他方で特定の役務の対価としてであれば、課徴金を課すことは可能とされている。

この第 26 条の歴史は長く、初出は 1930 年ハーグ法典編纂会議の採用した「領海の法的地位に関する一般規定」にまで遡る。それが 1958 年領海条約第 18 条となり、さらに現行海洋法条約第 26 条の規定となった。その間、僅かなドラフティングチェンジを除き、ほぼ同一の条文が受け継がれてきたものであり、もはや慣習国際法の規定であるということは疑いがない。

では具体的にはどのような役務に対して課金可能なのであろうか。この伝統ある規定の注釈がそれに答えている。約 70 年前に発行されたハーグ法典編纂会議第二委員会報告書は、本条の目的が「航海に対する一般役務に対する課徴金(灯台税、航路標識税など)を免除し、船舶に提供される特定の役務(水先案内料、引き船料など)に対するものだけを要求できることを定めるにある³⁹」と述べている。なお、領海条約第 18 条の注釈は、第二委員会の注釈を踏襲している。

³⁸ S.N. Nandan and D.H. Anderson, "Straits Used for International Navigation: A Commentary on Part III of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982," *British Yearbook of International Law*, Vol. 60 (1989) p. 193.

³⁹ この注釈及びハーグ会議から領海条約第 18 条への経緯については、横田喜三郎『海の国際法(上巻)』(昭和 34 年、有斐閣)、200 - 203 頁参照。

領海においては、国際法上、特定の役務と一般役務で異なった取り扱いがなされていることが明らかとなったが、それでは国際海峡でもこうした区別を設けなければならないのであろうか。これは領海と国際海峡の違いに照らして回答されなければならない。第 1 に、国際海峡の通過通航制度は、領海内の無害通航制度よりも、国際社会の共通利益を確保する意味合いを濃く有していると言える。そのことは、たとえば「通過通航は、停止してはならない」(第 44 条第 2 文)と定める、いわゆる「非閉鎖性」の原則に求めることができるであろう。この原則は「公海と他の公海との通航に使用される海峡は閉鎖し得ない」と宣言した 1894 年の万国国際法学会の決議にまで遡ることができるが、マラッカ・シンガポール海峡はまさに公海と公海を結ぶ国際海峡であり、そうした公共性の高い国際航路を閉鎖する権限は、海峡の沿岸国には与えられていない。仮に沿岸国が恣意的に国際海峡を閉鎖すれば、国際社会は混乱に陥るであろう。

同じ流れで、国際海峡において沿岸国がとる措置は、領海内において沿岸国がとる措置よりも強い国際的な規制の下に置かれていることを指摘しておく必要がある。たとえば、海峡沿岸国が国際海峡において航路帯、分離通航帯等を指定、変更する際には、その提案を権限のある国際機関に行うことが求められる(第 41 条 4 項)。

第 2 に、国際海峡を利用する船舶の多くは、沿岸国に寄港することなく、ただ海峡を通過することである。マラッカ・シンガポール海峡でもその傾向は顕著である。この海峡ではアジアのコンテナ・ターミナルであるシンガポール港に船舶が集中し、年間 14 万隻を超える船舶が寄港する一方で⁴⁰、マレーシア⁴¹やインドネシアはそういった利益を享受していない。それにもかかわらず、海峡沿岸国は、こうした自国に寄港することなくただ通過してゆく船舶に対して、灯台や浮標を設置し、また高度な航行援助施設、措置を設置、管理して航行安全を確保していかなければならない。たとえ灯台ひとつとつても、海峡沿岸国がその管理を止めてしまえばどうなるであろうか。

以上から判断して、国際海峡において提供される役務は、それが特定の役務であろうと通航のみを理由とする灯台や浮標などの一般役務であろうと、共通利益の確保のためであることに代わりはなく、国際海峡における通過通航制度が国際社会の共通利益であるなら、その確保もまた国際的に行われるべきであると考えられる。

こうした考え方に立つと思われるのが、第 3 部に関する緻密なコメントを記した河西教授であ

年、有斐閣)、200 - 203 頁参照。

⁴⁰ 『航行安全対策の現状』、35-39 頁。寄港船を船種別にみれば、最も多いのは旅客船で 36%、タンカーは 11% である。旅客船が多いのは高速小型旅客船がシンガポール港からシンガポール海峡を隔てたインドネシア領バタム島(Pu. Batam)、ビンタン島(Pu. Bintan)を頻繁に往復しているからと言われる。同上、36 頁。

なお本稿では扱わないが、海洋法条約第 38 条 2 項但書は、通過通航の一つの形態として「海峡沿岸国への入国に関する条件に従い当該海峡沿岸国への入国又は当該海峡沿岸国からの出国若しくは帰航の目的で海峡を通過すること」も含められている。シンガポールの提案に基づく条項だが、こうした通過通航が課徴金との関係でどのような問題を提起するのかは今後の課題としたい。

⁴¹ マレーシアはシンガポール港のすぐ近くに、タンジュン・プレパス(Tg. Pelepas)港を建設して対抗しようとしている。同国では入港船舶に対して灯台料(いわゆる light due)を課している。通過する船舶とは異なり、こうした任意に寄港する船舶に対して課徴金(ここでは灯台料)を課す実行は珍しくなく、英国、アイルランド、オーストラリアなどでも行われている。

る。彼は「第 III 部の定める国際航行に使用される海峡の通航制度が、関係国家の誠実(bona fide)を基礎として、国際的公共利益を実現すべく合理的に運用されることを前提」とするものであるとの理解にたち⁴²、「通航のみを理由とする課徴金については、国際航行に使用される海峡の通過通航について、これを排する強力な理由はない」と述べる。なぜなら「海峡沿岸国が必要と考える場合に、専ら自己の責任において通航の安全、汚染の防止を確保すべきことを要請する理由は、領海一般における無害通航の場合とちがって、国際海峡における通過通航に関しては存在しない」からであり「第 43 条が定める海峡利用国と海峡沿岸国の協力義務は、むしろ逆の要請を根拠づけるものとして読むことができる」と指摘する⁴³。逆の要請とは、海峡沿岸国が他の諸国に国際海峡の安定のための協力を求めることである。

ちなみに、国際海峡では適用されないとはいえ、特定の役務と一般役務の区別を設けた第 26 条の規定は、いささか古く、もはや現状にそぐわないものとなりつつあるのではないだろうか⁴⁴。この条文の基となった 70 年前のハーグ会議の起草者たち、50 年前のジュネーヴ条約の起草者たちそして 20 年前の海洋法条約の起草者たちは、その後急速に大型化、高速化した膨大な数の船舶の輻輳と、デジタル情報を駆使する AIS や MEH に象徴されるような技術の高度化とそれに伴う航行援助施設の高コスト化などを想定していなかったであろう。このような航行援助役務の発達の陰で、その財政的負担を公平かつ衡平なものとするための法的基礎の議論が置き去りにされ、海峡沿岸国に負担が集中しているという現状に、国際社会はもっと注意を払っても良い。

(b) 当事者の範囲

次に、この協力の当事者を明らかにする必要がある。第 43 条は「海峡利用国」及び「海峡沿岸国」が協力することを定めている。海峡沿岸国がどの国を指すかは自明としても、「海峡利用国(User States)」という表現は海洋法条約全体で第 43 条のみに現れ、定義はなされていない。そこで、課徴金制度を実施するに当たって、誰が権利義務関係の当事者になるのかという重要な部分に関わる問題として、その範囲を明らかにする必要がある。

この「海峡利用国」をどう解するかに関しては、大きく分けて、国家に限定するか、それ以外にも広げるかの二つに分かれる。アンダーソンは前者の立場に立ち、利用国とは「海峡を通過する船舶の寄港地国(出発地であるか目的地であるかを問わず)、通過している船舶の旗国そして海峡を通過する船舶(旗国とは関係なく)を通じて物品を送付又は受領する場合には内陸国さえも含」み、「直接に又は間接的に、海峡の通航から利益を受けるすべての国を含む⁴⁵」と解釈する。

他方で、国家以外の主体を対象を広げる主張として、オックスマンは「海峡利用者(User)ではなく海峡利用国(User States)と記述されていることは、それが国家にのみ言及するという諸条約における伝統的なアプローチに従うものではあるが、海事の分野で頻繁に行われている民間の建設的な

⁴² 河西「前掲論文」、113 頁。

⁴³ 同上、112 頁。

⁴⁴ 次節で扱う英国提案はこうした背景から出されたものである。

⁴⁵ Anderson, *supra* note 30, pp. 3-4.

協力を排除しないよう、海峡利用『国』の概念を民間にまで広げる」見解を示している⁴⁶。ナンダンも「(負担を配分する制度の)問題を、海峡沿岸国と旗国だけに委ねることはできない。というのも、多くの旗国は、良く知られるように、資金援助する能力をほとんど又は全く有さない便宜置籍国であるからである。それ故、第 43 条の『利用国』という文言は、その国民が安全航行から利益を得ている旗国以外の国を含まなければならない。従って、責任分担の目的上、『利用国』には旗国、輸出国、受領国、そして船舶所有者の国、船舶及び積荷の保険者及びその国際貿易が促進される主要石油会社を含まなければならない⁴⁷」という⁴⁸。

以上のように、「海峡利用国」を国家以外の主体にまで広げる解釈は、幅広い利用者に負担を分散させることにもつながり、実際に海事で影響力のある国際的な民間機関なども取り込むことで、協力体制の充実がはかれる様にも思われるが、当事者の拡散は多様な利害を「合意」へと導くためのハードルを上げかねない。この概念が「旗国」よりも広いことは明らかなが、やはり利用「国」という以上、その当事者を国家に限定するのが第 43 条の素直な解釈と思われる。ヴァージニア・コメンタリーは、第 43 条の基となった英国提案は「いかなる既存の義務も直接的に利用船舶及び航空機に課されるものではなく、その船舶及び航空機が海峡を利用する国(「海峡利用国」)に課されることを明らかにしている⁴⁹」と述べているが、まず国家間の協力が成った後で、それを実施していく過程で各国政府が国内の民間機関等に協力を求めていくのが順当であろう⁵⁰。

おわりに — 「権限のある国際機関」 国際海事機関への期待 —

以上では、国際海峡における課徴金の問題とは、第 3 部の枠内で、第 43 条に基づく「合意」による協力を基礎として行われるべき、国際社会の共通利益の確保にかかわる問題であることを明らかにしてきた。そしてそのために合意すべき内容について述べてきた。それでは、そうした合意はどのようにして実現されるべきなのであろうか。以下では、この問題について考え、この小論を締めくくることにする。

そもそも第 43 条がいう「合意により」とは、原文では“by agreement”と記されている。その「合意 (agreement)」が、国家間で締結される「協定(条約)」の形をとるのが普通であることに異論はないで

⁴⁶ Oxman, *supra* note 31, p. 418.

⁴⁷ Satya N. Nandan, “The Management of Straits Used for International Navigation: International Cooperation in Malacca and Singapore Straits,” *SJICL*, Vol. 3 (1999), p. 435.

⁴⁸ 国連海洋法務局(DOALOS)のパルとゲッusche=ワンリ(M.L. Pal & G. Götsche-Wanli)もこうした見解を支持する。なお、彼らは「利用国」という用語には「商業目的のために運航する船舶及び主権免除を享有するすべての船舶の旗国が含まれることが明らかにされている」ので、海峡沿岸国も含まれると言う。Mati L. Pal and Gabriele Götsche-Wanli, “Proposed Usage and Management of the Fund,” *SJICL*, Vol. 3 (1999), p. 479

⁴⁹ *Commentary, supra* note 37, p 381.

⁵⁰ 陸上交通で行われている(日本の高速道路の ETC (Electronic Toll Collection System)に類する)自動課金システムの運用が海峡において可能となる場合には、国家間の枠に関係なく、直接船舶へ課金することが可能になるかもしれない。もっとも船舶がそうした取極の直接的な権利義務の当事者になれるかどうかは問題がある。

あろう⁵¹。したがって、第 43 条にもとづく課徴金制度は、国家間の条約を通じて具体化されることがまず考えられる。できるだけ多くの関係国を取り込んだ(国際的又は(小)地域的)協定を制定することは、極めて好ましい実現方法であるといえよう⁵²。

しかしながら、合意は必ずしもこうした新たな条約の締結を通じてのみ実現されるわけではない。むしろ新たな条約を締結するにはそれなりの時間がかかるので、既存のものを利用する選択肢も考えるべきである。その一つの、しかし重要な選択肢が、既存の国際機関を通じる方法である。

この国際機関のなかでも、「権限のある国際機関」とみるとみなされているのは、IMO である。そして実際に、IMO において、この問題が論じられたことがあった。それは 1997 年に英国が IMO 海上安全委員会(MSC)に対して提出した「海事インフラのコストを利用者に課金する原則の発展⁵³」と題する文書が発端であった(同文書は標記事項の IMO 総会決議採択を目指すものであった)。

同文書は「混雑した海路及び危険な又は環境的に敏感な沿岸において、複雑で費用のかさむ航行援助施設及び他の役務の必要性の増大は、特定の沿岸国にとってはその提供能力を超える場合があり」、「航行制度が次第に洗練され資本投資が行われて」いる中で、「そうした改善措置の支出を沿岸国のみに委ねていることは衡平ではない」という。そして、もし「いくらかの航行援助施設または役務が提供されなかったり、施設を提供する諸国が、調整されていない方法若しくは恣意的な方法で費用の回収を試みる場合には、危険がある。もしそうした課徴金が国際的に合意された取極の枠組みの外で賦課される場合には、無害通航権という伝統的な権利及び世界の海上貿易の秩序ある発展を損ないうる」という。その上で「国際海事機関は、課徴金制度及びその制度を利用者間で責任を衡平に分担できるような財政メカニズムについて発展させる必要がある」と訴えている⁵⁴。

そこで英国は、海事役務の利用者に課金する制度は、以下の原則に従ってのみ発展させようと述べている：

- 国連海洋法条約に整合しなければならず、特に無害通航権を保全しなければならない
- 制度に参加する構成国の様々な船舶の間で、及びその区域を通過しうる第三国の船舶との間で、差別的なものとなってはならない
- 課徴金は、役務の当初の提供又は後の改善における投資のコストを含む、役務の提供のコストと明確に関係するべきである。過剰課金の疑い又は通過貿易に間接税を課すような疑い

⁵¹ ちなみに海洋法条約の本文では、37 つの条文で agreement(s)という文言が用いられているが、我が国の公定訳では agreement が単数形の場合に「合意」と訳され、複数形の場合に「協定」と訳される傾向がある。第 43 条は前者である。ただ、単数形であっても協定と訳される場合もあり、またそもそも両者に実質的な差異を設ける意味はあまりない。名称のいかんを問わず、国の間において文書の形式により締結され、国際法によって規律される国際的な合意を「条約」と呼ぶからである(1969 年条約法に関するウィーン条約第 1 条参照)。

⁵² ただし、協定の形式をとるにせよ、その協定に入ることを義務づけることはできず、フリーライダー(ただ乗り)の問題はつきまとう。この問題は公海漁業において顕著であり、漁業条約(機関)に参加しない国による濫獲を防止するために、沿岸国がしばしば一方的な是正措置をとるという悪循環に陥ってきた。そうした挙げ句、今日では公海漁業の自由は事実上消滅するに至っている。

⁵³ IMO Doc. MSC 68/22/6 (28 February 1997).

⁵⁴ IMO Doc. MSC 68/22/6 (28 February 1997), paras. 2-4.

を避けるために、課徴金は透明であるべきである

- 課金される役務は IMO 又は他の同様の国際取極に整合する水準で提供されるべきである⁵⁵

この英国による提案は、国際海峡だけでなく領海での課徴金制度をも扱おうとしている点で問題があるが⁵⁶、それを差し引いたとしても、「権限のある国際機関」がこの問題についてイニシアチブをとる絶好の機会を提供したはずだった。しかしながら MSC は、討議の結果、次の理由で「現段階ではこの問題をさらに追求しない」ことを決定した⁵⁷：

- 1 これは IMO の範囲とマンデートを超える
- 2 IMO の役割は常に技術問題に焦点を当てるものであって、提案されている一連の原則を発展させることは、IMO を商業問題に関係させうるものである
- 3 この問題は国内当局に委ねられるのが最良であろう
- 4 この提案は複雑な法律問題を提起しうる。それは課金されるべき船舶の種類を含む、明確にされる必要のある問題である(例えば商船、プレジャーボート、漁船又は政府船舶)

実際に、この決定が下された後、MSC ではこの問題が扱われたことは一度もない。ただ英国は翌年に、法律委員会に場を移して、上記の MSC の決定に対する見解を表明している。それによれば、英国は、課徴金の問題が IMO のマンデートを超えず、IMO 設立条約第 1 条 1 項(a)の範囲内にあること、また IMO が商業的意味を持つ事案に係わり得るとの見解を表明している⁵⁸。しかし法律委員会ではこの事案は検討されていない。結局、IMO での課徴金の議論は開始と同時に頓挫してしまっている。

ただ、まったく発展の兆しが閉ざされた訳ではなさそうである。1999 年に IMO はシンガポール政策研究所と共同で、第 43 条の具体的実施に関する会議を開催している。それだけでなく、オニール(William A. O'Neil) IMO 事務局長(当時)及びミトロプロス(E.E. Mitropoulos)海上安全部長(現 IMO 事務局長)は、共にこの課徴金の問題が IMO のマンデートを超えるという結論に至った MSC の決定を再確認しながらも、オニール事務局長は基調講演の中で次のように述べている：

「(課徴金の問題が IMO のマンデートを超えることは)そうかもしれない。しかし、この事項は、国際的に適用されうる規則又は指針に到達できるようにするため、やがて議論しなければならないだろう。競争の激しい航空業界では、既にこの問題を解決できているのである⁵⁹」。

⁵⁵ *Ibid.*, para. 5.

⁵⁶ すなわち、既に第 II 章 1(b)で論じたように、第 2 部と第 3 部は別個の制度であって、国際海峡においては第 43 条の規定が存在するため課徴金を含めた協力体制を論ずることが可能であるが、第 43 条のような規定が存在しない領海においては、既に定まっている課徴金制度に変更を加えることになり、海洋法条約からの逸脱になりうるからである。

⁵⁷ IMO Doc. MSC 68/23 (12 June 1997), paras. 22.22-22.25.

⁵⁸ IMO Doc. LEG 77/10 (19 March 1998).

⁵⁹ William A. O'Neil, "Keynote Address," *SJICL*, Vol. 3 (1999), p. 303. ここでいう航空業界での解決とは、1944 年

確かに IMO は、海運に関係する技術的事項に特化されたマンデートを有する組織ではあるが (IMO 条約第 1 条 1 項(a))、様々な意味でグローバル化した今日の国際社会において、海上交通の安全確保に当たっては、武装強盗やテロといった安全保障問題、生物多様性の保全などの環境、科学的問題、途上国問題などの政治的問題そして課徴金のような経済的問題が密接に関係し、それらに対応していくことが求められている。

実際、IMO が莫大な資金を投資して深く関与している MEH 事業もまた、マラッカ・シンガポール海峡において持続的に運営していくには、単に課徴金をはじめとする資金の問題にとどまらず、地域の安定や貧困問題など、技術的なマンデートに特化しては解決し得ない様々な問題に取り組む必要が出てくることが予想される。IMO にはそうした問題に取り組んできた歴史があるし、今後ともそれを発展させていくことが期待される。

他方で、IMO の他に、地域的な機関を新設し、そこで合意を実現する選択肢もある。ただ、地域的に進める場合、それなりの慎重さが求められる。オックスマンの言うように「この(マラッカ・シンガポール)海峡は、唯一の海峡でも世界の主要な航路でもない。そこで行われるあらゆる取極は、他の海峡沿岸国及び沿岸諸国により仔細に観察されている⁶⁰」からである。マラッカ・シンガポール海峡で課徴金を徴収すれば、他の国際海峡での同様の実行へとつながって、結果的に海運業界に対する負担増というブーメラン効果を生む可能性も、確かに考慮が必要である。

ただ、海洋法条約は、その基本的なスタンスとして、締約国が自国の地理的特徴から特段有利な権利を得たり、逆に特段過酷な義務を課されたりする状況をできるかぎり排除している(例えば排他的経済水域を有さない地理的不利国への配慮を定めた第 70 条等)。ひるがえって考えれば「国際航行に使用される海峡」と題される海洋法条約第 3 部に設けられた「海峡沿岸国」という地位からしてもまた、決して不平等な負担や、特に有利な利益が導かれるべきではない。

したがって沿岸国(特にインドネシアとマレーシア)は、国際海峡が本来領海であるからといってその主権や管轄権の維持に固執すべきではなく、また利用国の側も国際航路であるからといって自由通航に固執すべきではない。沿岸国の領域性の尊重か国際航行の自由の尊重かの二者択一ではなく、その対立を止揚して、航行安全を確保するための協力体制を構築せねばならない。海洋法条約第 43 条には、国際社会が必ずやこの協力を果たしうとの期待が込められている。

＊ 本稿の執筆に当たり、国際海事機関海上安全部海洋技術課技官の臼井謙彰氏には同機関の資料を中心に貴重な情報の提供を頂いた。ここに記して感謝する。

国際民間航空条約第 15 条に根拠を持ち、国際民間航空機関理事会勧告に基づき広く各国で行われている「上空通過料」を指す。先の英国提案もこの制度が海洋航行への課徴金を考える際にモデルとなるとしている。なお日本では 2000 年より上空通過料の徴収を開始している。米国は行っていない。

⁶⁰ Oxman, *supra* note 31, p. 423.

第4章

国連海洋法条約が適用されない国際海峡レジームの研究 トルコ海峡レジームの変容と残された課題

SOF 海洋政策研究所研究員 田中 祐美子

はじめに

- I 国連海洋法条約と国際海峡レジーム
 - 1 国連海洋法条約における国際海峡の分類
 - 2 国際海峡に適用されるレジームの性質
 - II 個別条約における国際海峡レジーム—トルコ海峡レジーム
 - 1 トルコ海峡の概要と歴史
 - 2 モントルー条約
 - III 若干の法的検討
 - 1 トルコ海峡における通航レジームの法的性質
 - 2 一方的国内措置とレジームの変容
- おわりに—国連海洋法条約への示唆

はじめに

国連海洋法条約が 1982 年に採択されて約 20 年が経過した今日、その制度および内容について多くの変更・修正が必要とされ始めてきている。国連海洋法条約が議論・採択された 1980 年代前半と今日では、社会状況や関心事項に変化が見られ、国際法制度そのものが大きく変容を遂げてきているからだ。たとえば、1995 年に採択された「ストラドリング魚類資源及び回遊性魚類資源の保存及び管理に関する国連海洋法条約の規定の解釈のための協定」は、公海漁業の規制を強化するものであり、国連海洋法条約の規定（第 116 条および 117 条）を実質的に補完・修正するものであると捉えられている¹。国連海洋法条約を骨格として、海洋環境・漁業資源などに関して新たな規則制定やレジーム創設の必要性が唱えられてきている。

国連海洋法条約における国際航行に使用される海峡（以下、国際海峡）をめぐる法制度についても、同様のことが言われている。国連海洋法条約における国際海峡レジームは、通過通航

¹ 国連海洋法条約が、他の協定により補完されながら発展していることについては、Thomas J. Schoenbaum, *The Law of the Sea- Some Current Problems of Implementation*, UNITY IN DIVERSITY: ASIAN PERSPECTIVES ON INTERNATIONAL LAW IN THE 21ST CENTURY 92, 94-95 (International Symposium, Japanese Society of International Law & Nagoya University's Research Project on the Legal Assistance in Asia, Oct. 11-12, 2003)参照。

(transit passage) レジームにより規制される。通過通航とは、国際海峡における継続的かつ迅速な通過の目的のための航行および上空飛行の自由を行使することであり、沿岸国は通過通航権を妨害してはならない(第 38 条 2 項および第 44 条)。通過通航レジームは、領海の幅が 12 カイリに拡大されたことにより以前は公海であった部分の通航を保障する目的で導入された²。しかし、今日、国際海峡をめぐる問題については、船舶による事故・汚染の軽減、危険物質の移送問題、設備維持の負担など、通過通航レジームの枠組みだけでは解決できない問題が多く生じている。これらの問題については、国連海洋法条約第 43 条における利用国と沿岸国の協力義務をどう実現していくかが大きな議論になる。しかし、この協力義務の内容が何であるかについては、明確な答えがでていないのが現状であると考えられる³。

こうした背景をふまえ、本研究は、国際海峡に関するレジームの中でも、国連海洋法条約の通過通航レジームの枠外にあるものを検討し、そのレジームがどのように発展・修正し、現代の国際問題に対応しているかを検討する。他の国際海峡レジームがどのような国際法の発展を遂げているか、またどのような問題がそのレジームに生じているかを検討することは、国連海洋法条約における通過通航レジームの発展・修正につながると考えられる。I では、問題の前提として、国際海峡についてどのようなレジームが存在しているかを、国連海洋法条約を中心に検討する。II では、国連海洋法条約の通過通航レジームが適用されないトルコ海峡レジームを分析する。トルコ海峡を対象とする理由は、本海峡が 20 世紀初頭から個別条約レジームにより規律されており、今日それをめぐって多くの議論が行われているからである。III では、法的議論として、トルコ海峡レジームの法的性質やトルコの一方的国内措置が今日の国際海峡レジームに与える影響・示唆を検討する。

I 国連海洋法条約と国際海峡レジーム

1 国連海洋法条約における国際海峡の分類

今日、国際海峡を規律する国際法として、国連海洋法条約第 3 部「国際航行に使用されている海峡」の規定があげられる。国連海洋法条約の対象となる国際海峡は、「国際航行に使用されている」海峡であることが前提となっており、さらにその地理的性質に基づき法および規則の適用が異なる。

地理的性質により、国連海洋法条約は次の 4 つに国際海峡を分類している⁴。第一は、「公海又は排他的経済水域の一部分と公海又は排他的経済水域の他の部分との間にある」国際海峡であ

² 国連海洋法条約の通過通航レジーム導入に関する交渉過程の分析については、栗林忠男「国際海峡の通航制度－第三次海洋法会議の第二会期(カラカス)における諸提案と問題点をめぐって－」『法学研究』第 48 巻 4・5 号(1975 年)参照。

³ 国連海洋法条約全体の取組として協力問題は解決できてはいないが、マラッカ・シンガポール海峡では沿岸国と利用国である日本との間で民間団体を通じた個別の協力体制が進んでいる。本報告書、第 1 部第 3 章加々美論文参照。

⁴ See J. ASHLEY ROACH & ROBERT W. SMITH, UNITED STATES RESPONSES TO EXCESSIVE MARITIME CLAIMS 293 (2nd ed. 1996).

る(第37条)。マラッカ海峡やジブラルタル海峡が主要な例である。第二に、「公海又は一の国の排他的経済水域の一部と他の国の領海との間にある海峡」である(第45条1項(b))。チラン海峡などがあげられる。第三に、「海峡沿岸国の島及び本土から構成されている場合において、その島の海側に航行上及び水路上の特性において同様に便利な公海又は排他的経済水域の航路が存在する」海峡であり、本土と島との間の通航であり、メッシナ海峡が該当する(第38条1項)。第四は、群島水域を通る海峡で群島航路帯通航により規制されるものである(第54条)。

国連海洋法条約では、これらの海峡に関して、次のように定めている。第一の海峡については、通過通航権が認められる。第二および第三の海峡については、無害通航の制度が適用されるが、無害通航は停止してはならない(第45条2項)。第四の群島水域の海峡については、通過通航制度が準用されている。このように、国際海峡は、通過通航もしくは停止されない無害通航の二つの通航レジームにより規律される。

しかし、上記のような海峡であっても、長い間その海峡を規律する国際条約が存在し、現在も効力を有しているものがあり、その海峡の通航を「全面的又は部分的に規制している法制度」がある場合、国連海洋法条約は適用されない(第35条(c))。条約には、具体的に明記されていないが、ボスポラス・ダーダネルス(トルコ)海峡、マゼラン海峡、デンマーク海峡がこの範疇に入るとされる。この海峡については、その通航を定める国際条約に基づき通航制度が定められ国連海洋法条約は適用されないが、その条約が規律していない内容については、国連海洋法条約の規定が補完的に適用されると考えられる⁵。

2 国際海峡に適用されるレジームの性質－無害通航権と通過通航権

通過通航または停止されない無害通航とは何であろうか。また、両者の違いは何であろうか。

通過通航とは、「継続的かつ迅速な通過のため」の航行および上空飛行を行うことであり、すべての船舶および航空機は第37条に該当する国際海峡を通過通航する権利が与えられており、この権利は害されない(第38条)。沿岸国は、通過通航を妨害・停止してはならず、危険情報などを公表しなければならない(第44条)。なお、第44条における通過通航の妨害には、単に通航に意図的に介入するだけでなく、海上構造物を設置したり橋を建設したりすることによる実質的な通航の妨げになるものも含まれるとする⁶。通過通航権を行使する船舶および航空機は、(a)海峡またはその上空を遅滞なく通過し、(b)武力による威嚇や行使など沿岸国の安全を脅かすことを差し控え、(c)継続的かつ迅速な通過の通常の状態に付随する活動以外のいかなる活動をも控え、(d)国連海洋法条約第3部の他の規則に従う義務を負っている(第39条1項)。また、航行および上空飛行に関する様々な国際規則を遵守しなければならない(同条2項および3項)。通過通航中の船

⁵ William L. Schachte, Jr., *International Straits and Navigational Freedoms*, 24 OCEAN DEVELOPMENT & INT'L L. 179, 190 (1993).

⁶ S. N. Nandan & D. H. Anderson, *Straits Used for International Navigation: A Commentary on Part III of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982*, 1989 BRIT. Y. B. INT'L L. 159, 195. 橋の建設に関しては、米国は国際海峡に沿岸国が一方的に橋を建設することは認められていないとし、これらについてもTSSの導入などと同様、国際海事機関(IMO)などに提出すべきであると主張している。See, e.g., Schachte, *supra* note 5, at 193-94.

船舶および航空機は、事前の許可なくいかなる調査活動や測量活動を行うことはできない(第 40 条)。

沿岸国は、通過通航中の船舶に対して、通過通航を妨害しない範囲で、次の場合に国内法によって航行を規制することができる。(a) 航行の安全および海上交通の規制、(b) 海峡における油、油性廃棄物その他の有害な物質の排出に関する汚染の防止、軽減および規制、(c) 漁獲の防止、(d) 沿岸国の通関、財政、出入国管理、衛生規準に関する規制である(第 42 条 1 項)。これらの規制は、適用上においても差別的な措置となつてはならない(同条 2 項)。

しかし、これら沿岸国の法令制定権(立法管轄権)は、国際的なコントロールを受ける。航行の安全および海上交通の規制については、事前に権限ある国際機関により採択されなければならない(第 41 条)、汚染の防止措置も国際的な規則を実施するものに限られている。これは、航行の自由を確保するために沿岸国の一方的国内措置(unilateral measures)の可能性を排除するために設けられていると考えられている⁷。沿岸国は、さらに、法令違反をもとに通過通航を停止してはならず、通過中の船舶および航空機が負う義務に違反があつても、直接に規制し通過通航を阻止できず、旗国および登録国の国家責任を追及できるにとどまる⁸。

一方、無害通航とは、「沿岸国の平和、秩序、又は安全」を害せず、その領海内を継続的かつ迅速に通過又は内水への出入りのための航行を行うことである⁹。「沿岸国の平和、秩序、又は安全」を害する無害でない通航とは、(a) 武力による威嚇など沿岸国の安全を害するもの、(b) 兵器を用いる訓練・演習、(c) 防衛上などの情報収集、(d) 沿岸国の安全に影響を与える宣伝活動、(e, f) 航空機・軍用機器の発着または積込み、(g) 沿岸国の通関、財政、出入国管理、衛生上の法令に違反する物品などの積込みおよび積卸し、(h) 故意のかつ重大な海洋法条約に違反する汚染行為、(i) 漁業活動、(j) 調査活動・測量活動、(k) 通信などの施設を妨害する行為である(第 19 条 2 項)。第 19 条 2 項に列挙されていないその他の行為で、通航に直接関係を有しない活動も無害ではない(同条 2 項(l))。無害通航の認定については、その行為・態様別規制が行われており、軍艦についても同様の権利が与えられるが、潜水艦は浮上して航行しかつその旗を掲げなければならない(第 20 条)。

沿岸国は、(a) 航行の安全および海上交通の規制、(b) 航行援助施設などの施設の保護、(c) 電線およびパイプラインの保護、(d) 海洋生物資源の保護、(e) 漁業に関する法令違反の防止、(f) 沿岸国の環境保護、汚染防止などに関する規制、(g) 科学調査など、(f) 沿岸国の通関、財政、出入国管理、衛生上の法令違反の防止に関して、領海における無害通航に関する法令を定めることができる(第 21 条 1 項)。航路帯および分離通航帯の設定に関しても沿岸国は権限を有し、設定した航路を危険および有害物質運搬船に対して通航するよう求めることができる(第 22 条)。通過通航の場合と異なり、航路帯および分離通航帯の設定に関しては、権限ある国際機関により採択される必要はない(同条 3 項)。沿岸国は、無害でない通航に対して必要な措置をとることができ、

⁷ 深町公信「国際海峡と群島水域の新通航制度」『日本と国際法の 100 年—海—』(三省堂、2001 年)95 ページ。

⁸ 山本草二『海洋法』(三省堂、1992 年)151 ページ。なお、これを反対する立場に、W.M. Reisman, *The Regime of Straits and National Security: An Appraisal of International Law Making*, 74 AM. J. INT'L L. 48, 69-70 (1980)。

⁹ 無害通航一般に関する歴史および議論については、山本・同上 121 ページ。

また自国の安全保護のために不可欠である場合は無害通航を一時的に停止することができる（第 25 条）。一国の領海と公海および排他的経済水域を結ぶような国際海峡の場合、適用されるのは「停止されない」無害通航であるが、基本的には上記の無害通航レジームが適用され、第 25 条の場合における一時的な停止が沿岸国には認められないだけであると考えられる¹⁰。

通過通航レジームでは、沿岸国の立法管轄権および執行権限が無害通航よりも大幅に制限されている。沿岸国の立法措置も、国際基準と合致または国際機関による承認を得なければならない。無害通航が「無害性」という沿岸国の利益と通航の自由の調和を内包しているのに対し、通過通航は「継続的かつ迅速な通過」のための航行を定めているため、この概念の中には沿岸国の利益はさほど考慮されていない¹¹。通過通航が該当する国際海峡には、代替航路または他の同じように便利な航路が存在していないことにより、沿岸国の権限縮小への正当化が図られている¹²。代わりに、第 43 条により、沿岸国と利用国は、航行および安全のために必要な援助施設や汚染の軽減に関して、合意により協力しなければならない。

II 個別条約における国際海峡レジーム—トルコ海峡レジーム

1 トルコ海峡の概要と歴史

国連海洋法条約が適用されない国際海峡レジームには、トルコ海峡、デンマーク海峡、マゼラン海峡がある。これらの海峡は、海峡の幅がいずれかの地点で 6 カイリ未満の海峡沿岸国の領海にとり込まれてしまう狭い海峡であるため、国連海洋法条約以前の領海 3 カイリ時代から個別条約によりレジームが作られていたのである。

上記の 3 つの海峡の中でも、トルコ海峡は交通量が年々増加し、エネルギー輸送の面で黒海沿岸諸国の重要な航行ルートとなっている。トルコ海峡とは、黒海とエーゲ海を結ぶボスポラス海峡とダーダネルス海峡およびその二つの海峡の間にあるマルマラ海の海域をさす。トルコ海峡は、地中海上にある公海と黒海に設定されたトルコの排他的経済水域を結ぶ海峡である。トルコ海峡については、トルコが当該海峡を内水化し外国船舶の通航が禁止された 1453 年より国際的にその法的性質が争われてきた¹³。

1923 年に、海峡の中立化と国際組織の監視に基づく自由な通航制度の確立を行うために、「海峡レジームに関する条約 (Convention relating to the Regime of the Straits, 1923 年 7 月 24 日)」(以下、ローザンヌ条約)が署名された。ローザンヌ条約では、海峡の中立化を行うために、トルコ海峡沿岸とエーゲ海の島の一部に非武装地帯を設け(第 4 条)、国際監視のもとで海峡を管理するために「海峡委員会」が設置された。海峡委員会は国際連盟のもとで、トルコを議長としてブルガリア、

¹⁰ Nandan & Anderson, *supra* note 6, at 198.

¹¹ 沿岸国の利益については、第 39 条の船舶および航空機の義務との関係により、一定の範囲で担保されているが、義務違反への対応については議論があるところである。杉原高嶺「海峡通航の制度的展開」『海洋法の歴史と展望(小田滋先生還暦記念)』(有斐閣、1986 年)376-378 ページ。

¹² Nandan & Anderson, *supra* note 6, at 169.

¹³ トルコ海峡をめぐる国際条約の歴史(とくに、1453 年からモントルー条約までの過程)については JAMES T. SHOTWELL & FRANCIS DEAK, *TURKEY AT THE STRAITS* (1940) を参照。

イギリス、ギリシャ、フランス、イタリア、日本、ルーマニア、ソビエト連邦、セルビア・クロアチア・スロバキア連合の代表により構成され(第 12 条)、軍艦および戦闘機の通航に関する規定が履行されているかを監視する義務がある(第 14 条)。海峡委員会は、さらに、その任務の実行に必要な規則を制定する権限を有しており(第 16 条)、準立法的権限を有していた。しかし、ローザンヌ条約は、トルコの主権を大幅に制限する規定となっていたため、トルコが反対し実現されなかった。

2 モントルー条約

1936 年にスイスのモントルーにて、トルコとブルガリア、フランス、イギリス、アイルランド、インド、ルーマニア、ロシア、日本などとの間に「海峡レジームに関する条約(Convention regarding the Regime of the Straits, 1936 年 7 月 20 日)」(以下、モントルー条約)が締結された。モントルー条約は、ローザンヌ条約において非武装化されたトルコ海峡を再武装化することおよび海峡委員会を廃止することを目的として作成された。このため、ローザンヌ条約で設立された海峡委員会の権限および機能がトルコ政府へ委譲され(第 24 条)、トルコ海峡の再軍備化が認められた(議定書)。

モントルー条約は、当該海峡における航行制度を定めている。第 1 条において海峡の「通航および航行の自由([仏] la liberté de passage et de navigation / [英] freedom of transit and navigation)」を保障しているが、通航および航行の自由は商船と軍艦の場合に分けられて、他の条文により具体的に制限が行われている。

商船の場合、平時においては、昼夜を問わずあらゆる船舶に完全な通航および航行の自由が認められており、通航については、附属書 I で認められているものを除き、税金および課徴金は課せられない(第 2 条)。なお、税金および課徴金が課せられる対象は、衛生管理施設、灯台、ブイ、人命救助サービスである。水先案内については任意的である(同条)。また、海峡に入る船舶は、国際法に従って定められるトルコの衛生規準の検査を受けるために、海峡入口に所在する衛生管理施設に立ち寄りなければならない(第 3 条)、その時に税金が徴収される。

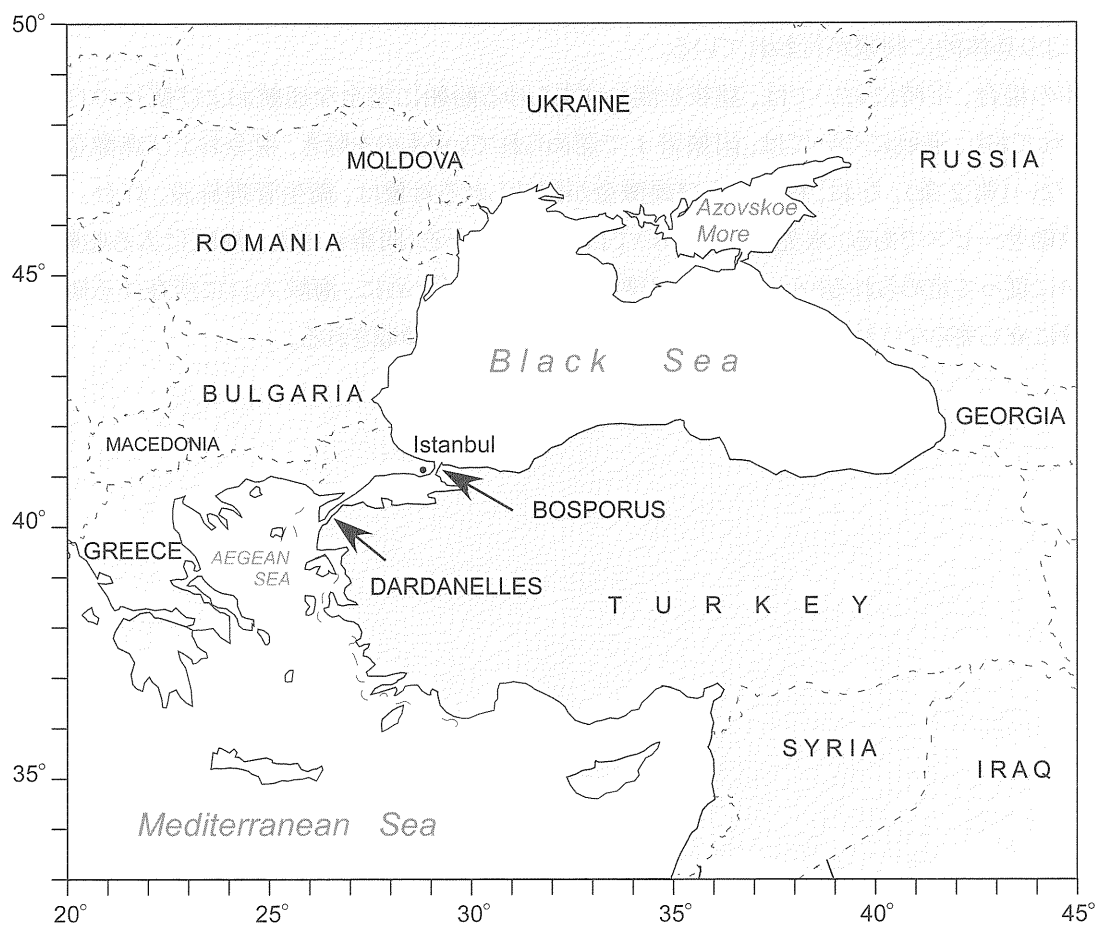
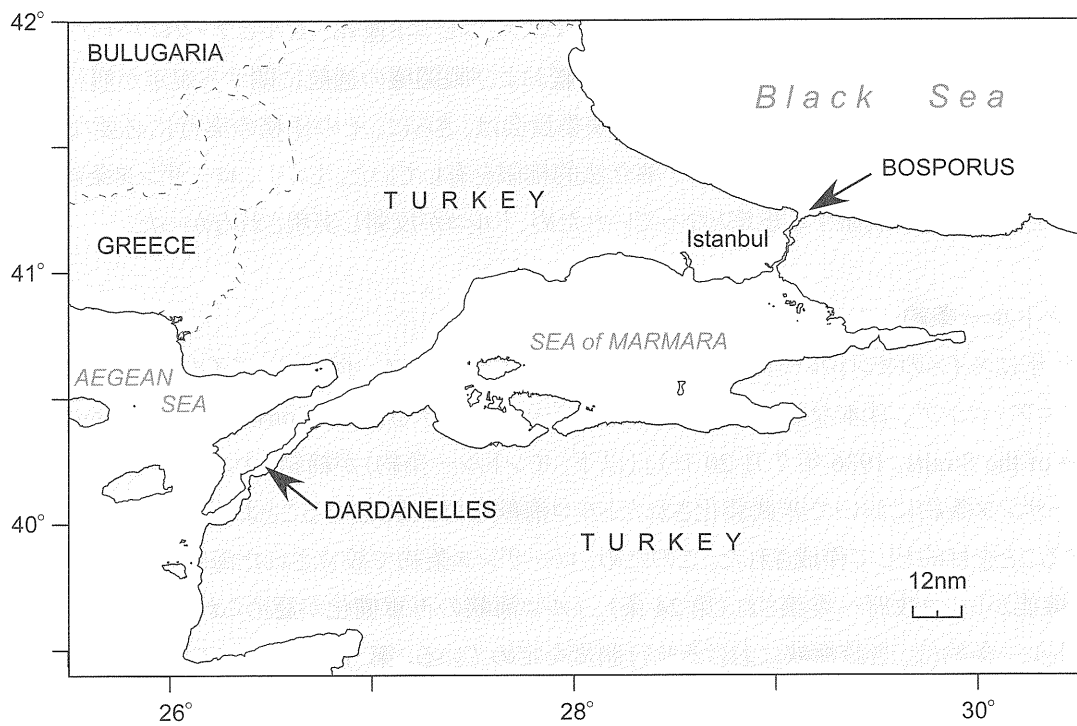


図 トルコ海峡と黒海沿岸諸国

戦時中における商船の取り扱い、トルコが交戦国でない場合は平時と同様に通航の自由が認められる(第4条)。一方、トルコが交戦国である場合、戦争当事国に属しない船舶は、敵国を援助しない条件で航行の自由が認められるが、船舶の通航は昼間だけであり、またトルコが指定する航路帯を通航しなければならないこともある(第5条)。さらに、トルコが差し迫った戦争の危険にさらされている場合、第2条に規定される航行の自由は継続して認められるが、船舶は昼間に海峡に入らなければならない、またトルコが指定する航路帯を通航しなければならない(第6条)。この場合、水先案内は義務的になることもあるが、課徴金は課されない(同上)。

軍艦については、商船よりも詳細な規定が設けられている。平時には、あらゆる国の軍艦は、課徴金などを課せられずに海峡を通航する自由が原則として認められているが、通航は昼間でなければならない、また第13条に規定される要件に従わなければならない(第10条)。第13条は、通報義務を定めており、軍艦の通航については外交ルートを通じてトルコ政府へ事前に通報することが義務づけられている。通報は、黒海沿岸国では8日、その他の国では15日が必要とされ、その内容には目的地、船舶の名前、種類、数、通過の日程が含まれていなければならない。軍艦の通航に際しては全軍艦の最大総トン数は、15,000トンを超えてはならず、数は9隻以上であってはならない(第14条)。黒海沿岸国の軍艦については15,000トンを超えても良いが、その場合軍艦は一隻ずつ通過しなければならない、2隻以上の駆逐艦に護衛させてはならない(第11条)。

黒海沿岸国の潜水艦については海峡を通過する権利が与えられているが、黒海沿岸国以外で建造・購入された潜水艦が沿岸国の基地に参入する目的で海峡を通過する場合および黒海沿岸国以外で行われる修理のために通過する場合、沿岸国はその情報をトルコ政府に事前に通報していなければならない(第12条)。いずれの場合であっても、潜水艦は、昼間に、浮上し、1隻ずつ海峡を通過しなければならない、黒海沿岸国以外の潜水艦の通航は認められていない(同条)。

航空機については、モントルー条約では、上空飛行の自由が認められておらず、民間航空機はトルコ政府が指定した航路を事前に通告し通過しなければならない(第23条)¹⁴。

III 若干の法的検討

1 トルコ海峡における通航レジームの性質

【トルコ海峡と国連海洋法条約】トルコ海峡は、地中海上の公海と黒海上のトルコの排他的経済水域を結ぶ海峡であり、黒海沿岸国の主要な国際航行ルートであるため、国連海洋法条約第37条の通過通航レジームが適用される海峡ともいえる。しかし、沿岸国であるトルコは国連海洋法条

¹⁴ 戦闘機の通航に関して、条約交渉中に争われたのであるが、結果としてモントルー条約には挿入されなかった。このことは、戦闘機の通航に関してはモントルー条約では規制を行わずに、一般国際法で規律すると捉えられていたからである。NIHAN ÜNLÜ, THE LEGAL REGIME OF THE TURKISH STRAITS 50 (2002).

約の署名も批准も行っていないため、それが慣習法化していない限り、通過通航レジームは適用されないことになる（条約法条約第 38 条）。さらに、慣習法化していたとしても締約国が明確にその適用を排除している場合は、通過通航レジームは適用されない。

慣習法化の問題に関しては、同じく国連海洋法条約を未批准である米国は、通過通航レジームの慣習法化を受け入れている。1988 年にレーガン大統領は、「1982 年の国連海洋法条約の規定に反映されているとおり、国際法に従い、米国の領海内では...すべての国の船舶および航空機は国際海峡の通過通航の権利を享受する¹⁵」という宣言を行い、国連海洋法条約の通過通航権が一般国際法であるという見解を示した¹⁶。トルコも、通過通航権を国際法であると考えているといえる。ギリシャは、国連海洋法条約の署名・批准の際に、国連海洋法条約第 3 部の適用について、エーゲ海などに多く点在する島のために国際航路が複数存在する場合には、国際航行・上空飛行の自由と沿岸国および船舶・航空機の通過の安全の双方を確保するために、沿岸国は外国の船舶および航空機が通過通航レジームのもとで航行できる航路を指定する権限があると、解釈宣言を行った¹⁷。これに対してトルコ政府は、1995 年 12 月に、ギリシャのこうした試みは、通過通航レジームが当該水域に適用されないように新たな概念を条約に創設するものであり、そのような恣意的な試みは国連海洋法条約および国際法上認められないと主張した¹⁸。そして、国連海洋法条約第 35、36、38(1)、45 条に規定されている若干の例外を除いて、すべての国際航行に使用される国際海峡には通過通航レジームが適用されると主張した¹⁹。こうしたトルコの見解は、トルコ政府が国連海洋法条約に対しては第三国でありながら、通過通航権を当然に享受していると捉えていると考えられる（条約法条約第 36 条参照）。このため、通過通航レジームは、国連海洋法条約に新たな概念でありながら、領海が 12 カイリに拡大したため、未批准国もその権利および義務を受け入れている客観的レジームといえる²⁰。

しかしながら、トルコ海峡については、モントルー条約がトルコ海峡を現在でも規律しており、国連海洋法条約が適用されないと考えられる。その根拠として、モントルー条約を今までに改正・廃棄することなく、締約国がその効力継続の手續を踏んできたからである。モントルー条約第 29 条では、5 年ごとに締約国は条約規定を改正する案を提起でき、その改正案には理由を示さなければならない。外交交渉を通じて改正案を議論するのであるが、合意に達しない場合は国際会議を開き、全会一致で決定されることになっている（同上、ただし一部軍艦の通航に関する規定を除く）。また、モントルー条約は、その発効の日から 20 年間効力を有し、その効力終了 2 年前までに締約国が条約の廃棄（denunciation）を通告しなければ、次の 20 年間継続して効力を発することになる

¹⁵ Proclamation No. 5928, 54 Fed. Reg. 777 (1988).

¹⁶ 米国の国際海峡に関する立場については、ROACH & SMITH, *supra* note 4, at 282-365.

¹⁷ ギリシャの国連海洋法条約の解釈宣言については、国連 DOALOS ホームページより入手。<<http://untreaty.un.org/English/sample/EnglishInternet Bible /partI/chapterXXI/treaty6.htm>> (visited on Feb. 24, 2004).

¹⁸ トルコのギリシャの解釈宣言に対する反論については、同上参照。

¹⁹ 同上。

²⁰ しかしながら、通過通航レジームの慣習法化については議論が残るところである。それは、各国は通過通航レジームの適用を排除するために、領海の幅を制限したり、執行管轄権を強化するような解釈宣言を行ったりしている。Tullio Scovazzi, *Management Regimes and Responsibility for International Straits: With Special Reference to the Mediterranean Straits*, 19 MARINE POLICY 137, 145 (1995).

(第 28 条)。すなわち、20 年ごとに条約の廃棄が検討されるのである。廃棄の通告を受けた場合、締約国は国際会議を開き新たな条約作成にあたることになる(同上)。現在までに、モントルー条約の規定は、改正および廃棄の通告を受けずに効力を発してきている。とくに黒海沿岸国が、他国の潜水艦や軍艦、戦闘機が黒海に自由に入ること懸念しているため、事前通報制度など細かな軍艦の通航を定めているモントルー条約に固執したいのである²¹。

さらに、1994 年にトルコが国内規則により海峡の通航制度を一方的に定めた際に(本論文 III.2 参照)、ロシアなど利用国は、その規則がモントルー条約の規定に違反していることを国際海事機関(IMO)に提起している²²。一方、米国も、トルコのこの 1994 年規則に基づくインストラクションについて、「その国内規則は IMO の規則、モントルー条約および他の関連国際法規則に合致して履行される²³」ことを確保するためのものであると理解していると述べ、トルコ海峡において今日でもモントルー条約がその通航制度を規律していると認識している。このように、トルコ海峡については、モントルー条約レジームが第一義的に適用される。

【モントルー条約における通航の自由】 モントルー条約の通航レジームの法的性質を検討する前に、モントルー条約制定時には、通過通航の概念は存在していなかったことに触れておかなければならない。通過通航レジームは、領海が 12 カイリに拡大したことで表裏一体の関係にあり、国連海洋法条約以前の領海 3 カイリの時代には、沿岸国は国際海峡については領海と同じ権限を有していた。1930 年のハーグ法典編纂会議の第 2 委員会報告書附属書においても、「公海の一部でない海峡の水域は領海を構成する。二つの公海の間であり、国際航行の通常の航路を構成する海峡を通る商船と軍艦の通航 (passage) を、あらゆる状況において確保することは必須である²⁴」(傍点筆者)と述べられている。ハーグ法典編纂会議では、6 カイリ以内の幅の海峡は領海であり、さらにそれが一国の領海内であったとしても、領海と同様の通航権を商船と軍艦に保障するように求めている。また、通航についても領海と同様の無害通航を意味していたと考えられる²⁵。戦後も、国際海峡については「妨げられない無害通航」が外国船舶に認められているにすぎなかった(領海条約第 16 条 4 項)²⁶。

²¹ Mesut Hakki Caşın, *The Security and the Legal Aspect of Turkish Straits*, THE PROCEEDINGS OF THE SYMPOSIUM ON THE STRAITS USED FOR INTERNATIONAL NAVIGATION 86, 96 (Bayram Öztürk & Reşat Özkan eds., 2002). 第二次世界大戦直後に、モントルー条約の改正案が浮上したが、改正案が旧ソビエト連邦の影響により左右されかねない状況を懸念し、西側諸国およびトルコはモントルー条約を維持する方向を示した。CHRISTOS L. ROZAKIS & PETROS N. STAGOS, *INTERNATIONAL STRAITS OF THE WORLD: THE TURKISH STRAITS* 129 (1987)

²² Statement by the Delegation of the Russian Federation (Annex 25), IMO MSC/64/22/Add.1.

²³ Statement by the Delegation of the United States (Annex 26), IMO MSC/64/22/Add.1.

²⁴ *Acts of the Conference for the Codification of International Law: Report of the Second Committee (Territorial Sea)*, League of Nations Doc. C 351 (b) M.145(b) 1930 V (1930), reprinted in 24 AM. J. INT'L L. 234, 253 (Supp. 1930).

²⁵ BING BING JIA, *THE REGIME OF STRAITS IN INTERNATIONAL LAW* 92 (1998); see also *Corfu Channel (U.K. v. Albania)*, 1949 I.C.J. 4, 28 & 31 (Apr. 9). 当時は狭い海峡においては沿岸国が船舶の通航制限を行うことが多く、航行の自由に大きな制限が加わっていたため、国際海峡の通航に関しては無害通航権以上の権利が利用国に与えられていたとは考えられない。ROZAKIS & STAGOS, *supra* note 21, at 63.

²⁶ 栗林教授も、この点につき、一般的な国際海峡の法制度は、「停止されざる無害通航を保障することによって、国際海峡の領域性と国際的交通・コミュニケーションの機能性との調和をはかつてきた」とする。栗林忠男「国際

この点に触れる理由は、モントルー条約第 1 条の文言が問題になることがしばしばあるからである。第 1 条は、「通航および航行の自由」を認めているのであるが、原文であるフランス語と英訳が異なる。フランス語では、“la liberté de passage et de navigation”となっているが、英語では“freedom of transit and navigation”となり、「transit(通過)」という言葉が用いられている。しかし、上記の背景に鑑みると transit には通過通航(transit passage)と同様の意味をなしていたとは考えられず、モントルー条約の海峡レジームは、海峡の単なる「通航(passage)」レジームを定めたものであることに言及しておかなければならない²⁷。レジームの法的性質を決定するのは、具体的な通航規則を定めている第 2 条以下の文言である。

では、現行の通過通航レジームと比較してモントルー条約におけるトルコ海峡レジームはどのような性質を有しているのだろうか。この点を検討するにあたり、国連海洋法条約における通過通航レジームとモントルー条約レジームを比較することにより、性質の明確化を試みたい。

【安全保障レジームとしての機能】 国連海洋法条約とモントルー条約における海峡レジームでは次の点が大きく異なる。第一に、トルコ海峡レジームでは、海峡の上空飛行の自由が制限されており、民間航空機は飛行禁止区域の外に設けられた定められた航路を通過しなければならず、国連海洋法条約第 38 条が認めているような自由はない。第二に、モントルー条約は軍艦に関して詳細な規定を設けており、その通航は大幅に制限されている。国連海洋法条約の通過通航レジームでは、商船と軍艦に関してとくに区別はつけられておらず、同一の通過通航レジームの中に存在していると考えられる。一方で、モントルー条約は、黒海沿岸国である場合とそうでない場合、トルコが交戦国である場合とそうでない場合など、詳細に軍艦の通航方式が定められている。通航の規制としてもっとも重要となるのは、国連海洋法条約では、国際海峡通過の際の事前通報は通航の自由に反するものであると考えられている一方で²⁸、モントルー条約では軍艦について事前通報が義務化されており、通航も昼間に限定されていることである。さらに、黒海沿岸国以外の潜水艦に対しては通航が認められておらず、沿岸国の潜水艦については浮上して航行しなければならず、航行の目的によっては航行の自由が認められない。第三に、商船についての通航制度も、戦時と

海峡における通航制度の新局面－第三次国連海洋法会議の趨勢と日本の立場－『法学研究』第 51 卷(1978 年)、51 ページ。また、杉原教授も、領海条約第 16 条 4 項を既存の慣習法を法典化したものであると捉える。杉原「前掲論文」注(11)348-49 ページ。なお、Scovazzi は、通過通航レジームの導入を領海 12 カイリと関連付けるだけでは説明不足であるとする。Scovazzi によると、通過通航レジームは、6 カイリ未満の国際海峡にも適用される新たなレジームであるからだ。Scovazzi, *supra* note 20, at 138.

²⁷ Nilufer Oral & Giindiiz Aybay, *The Meaning of Freedom of Passage and Navigation under the 1936 Montreaux Convention on the Regime of the Turkish Straits*, 1998-99 ANNUAL OF TURKISH REVIEW OF BALKAN STUDIES, available from Turkish Maritime Pilot's Association<www.turkishpilots.org/DOCUMENTS/N_Oral_Freedom_of_Navigation.html> (visited Jan. 21, 2004).

²⁸ 国際海峡の場合、通航の停止が禁止されているため、軍艦の通航の事前通報は要求されないとされる。杉原「前掲論文」注(11)357 ページ。また、軍艦が国際海峡において事前通報を行うのは、国際礼让に基づく慣行であり、沿岸国から事前許可を得る義務は負わないと主張される。山本『前掲書』注(8)149 ページ参照。

平時に分けられており、またトルコが交戦国か非交戦国かにより通航制度が異なる。戦時には、水先案内の義務化や航路指定が行われるため、自由な通航は制限される。

これらの違いは、国連海洋法条約が主に海運国・利用国の利益を重視した通航制度の確立をねらっていたのに対し、モントルー条約が海峡沿岸国であるトルコだけでなく、黒海沿岸国の安全保障上の利益を考慮して締結されたことによると考えられる。モントルー条約では商船に関する規定がわずか6条から構成されているのに対して、軍艦に関する規定は15条にもおよぶという点で、モントルー条約は海峡の通航制度を定めた条約であるだけでなく、トルコと海峡利用国との安全保障問題を取り扱ったものであると見ることができる²⁹。モントルー条約がトルコ海峡の再軍備化を認めたことおよび事前通報制度により他国の軍艦通過の情報を入手することは、海峡のガーディアンとしてトルコを位置づけたと考えられており、第二次世界大戦中は、ナチスドイツの黒海沿岸国への侵略の防御としてレジームが大きく貢献した³⁰。以上の点を考慮すると、政治的な安全保障レジームとしての位置づけがトルコ海峡レジームには与えられよう³¹。

【無害通航レジームの適用】 安全保障レジームとしてのトルコ海峡レジームは、しかしながら、一般の通航レジームも定めている。軍艦および戦時の商船については、上記のように安全保障レジームの中にあると考えられるが、平時における商船の通航レジームについては、無害通航に近いものであると考えられる³²。近いものであるとするのは、モントルー条約は基本的には無害通航権を認めておきながら、その権利はトルコの権限に服するとしているからである。1936年6月9日の第11回準備会合および条約締結時の会議において、トルコ代表団はモントルー条約において認められる通航の性質は無害通航と同様のものであると主張している一方で、当該海峡の通航に関してトルコは執行および司法権限を完全に有し、これらの権限は条約の文言に影響を与えずまたその範囲外であると主張した³³。他の締約国もこれに反対しなかった。

さらに、モントルー条約第2条で衛生管理施設の維持や灯台のための税金・課徴金の徴収が認められていることは、無害通航の権利と条約における航行の権利が異なるものであることを示している³⁴。以上により、トルコ海峡レジームでは、今日の国連海洋法条約体制における無害通航権よりも狭い権利しか利用国に与えられていないと考えられる。

モントルー条約は、商船については、平時には無害通航に近いレジームであると考えられる。一方で、軍艦および戦時の商船の通航については、無害通航でも通過通航でもない独自の安全保

²⁹ Scovazzi, *supra* note 20, at 147.

³⁰ FERENC A. VALI, THE TURKISH STRAITS AND NATO 54-57 (1972); Anthony R. de Luca, *Soviet-American Politics and the Turkish Straits*, 92 POLITICAL SCIENCE QUARTERLY 503-524 (1997).

³¹ Yuksel Inan, *The Current Regime of the Turkish Straits*, 6 J. INT'L AFFAIRS (2001); Yücel Güçlü, *Regulation of the Passage through the Turkish Straits*, 6 J. INT'L AFFAIRS (2001). Both articles are available from Ministry of Foreign Affairs, Republic of Turkey <www.mfa.gov.tr/>.

³² 同様の立場をとる者に、Caşin, *supra* note 21, at 96.

³³ JAMES T. SHOTWELL & FRANCIS DEAK, TURKEY AT THE STRAITS: A SHORT HISTORY 126-27 (1940).

³⁴ JIA, *supra* note 25, at 113.

障レジームが存在していると考えられる。なお、モントルー条約では戦闘機の通航方法や環境規制など規定していない部分もあり、それは慣習法の規律するところとなる³⁵。このため、トルコ海峡レジームは、複数のレジームが混在している特殊なレジームといえよう。

2 一方的国内措置とレジームの変容

トルコ海峡レジームは、国連海洋法条約のように単に通航制度を定めたものでなく、安全保障および政治的な目的を持つ複合的なレジームである。しかし、こうした第二次世界大戦前に構築されたトルコ海峡レジームは、科学技術の発展、国際輸送の増加、環境悪化、冷戦の終結に伴い、とくに 1990 年代以降変容を迫られてきている。

【トルコ国内規則の制定】 現在では、年間約 50,000 隻の船舶がトルコ海峡を通航し、その半数が石油および化学物質を輸送するロシアの大型船舶である。このため、大型タンカーなどの事故への懸念および海峡海域や黒海的环境悪化という問題が生じており、安全保障問題を中心としたレジームではこれらに実質的に対応できなくなってきた。1994 年 3 月 13 日には、海峡内でナッシア号 (*Nassia*) の衝突事故が生じ、約 60 名の死傷者を出し、20,000 トンもの油が流出し、海洋エコシステムに重大な影響を及ぼした。これを契機として、トルコ政府は「トルコ海峡およびマルマラ海地域の海上交通規則 (1994 年 7 月 1 日)」³⁶ (以下、1994 年規則) を港湾法の一部として施行した。新たな規則は、海峡における詳細な通航制度を確立することを目的とし、トルコの海峡に対する権限を強化したものとなっている。

1994 年規則は、トルコ海峡における航行および環境の安全のために、分離通航帯 (Traffic Separation Scheme; TSS) の設定、報告制度、交通管制センターの設置、速度および追い越し制限、150 メートル以上の船舶に対する水先案内制度の導入、特定の場合における海峡の閉鎖、大型船舶の通航規制を行っている。

1994 年規則の中で、国際法上とくに重要になってくるのは、500 総トン以上の船舶および危険物質搭載船舶に課せられる種々の制限である。これらの船舶は、海峡を通航する際に事前通報を行わなければならない (第 7-10 条)。この通報によりトルコ当局は、その船舶の通過時間や条件を決定する (第 29 条)。原子力船および核物質を輸送する船舶は、事前に海峡通過に関する許可をトルコ当局から与えられていなければならない (第 30 条)。全長 150 メートル以上の大型船舶 (危険物質を搭載していようがいまいが) についても、トルコ籍船の場合は水先案内が義務化され、外国籍船については安全のために水先案内をつけることが求められている (第 31 条)。しかし、トルコ当局の権限により、海峡およびマルマラ海の特定の地域では義務的な水先案内が導入されることがあるため、実質的には大型船舶全てに義務的な水先案内制度が導入されている (同条)。

事前通報の義務だけでなく、大型船舶などの通航に関しては、通航の停止や海峡の閉鎖が行

³⁵ ROZAKIS & STAGOS, *supra* note 21, at 59; ÜNLÜ, *supra* note 14, at 111.

³⁶ Maritime Traffic Regulations for the Turkish Straits and the Marmara Region (July 1, 1994). 英訳については、トルコ外務省より入手可能。Available from <www.mfa.gov.tr/>.

われる。核物質などの危険物質を搭載している大型船舶が海峡に入った場合、海峡は閉鎖され、その船舶の通航が終了するまで同様の船舶は海峡に入ることができない(第 42 および 52 条)。また、視界および海流の状況により、大型船舶および原子力船などは海峡へ入ることが禁止される(第 40、41、50、および 51 条)。

この規則をめぐるのは、トルコ政府がその草案を IMO に提出していた 1994 年をはじめから今日まで、主な海峡利用国であるロシア、ギリシャ、キプロス、ルーマニア、ウクライナ、ブルガリアの反対を受けてきた。1998 年に、トルコ政府は 4 年間にわたる 1994 年規則の運用実態を検討し、実質的に適用されなかった規則を廃止し³⁷、技術的な規則を追加した規則を制定したが、海峡利用国とトルコの間で国際法上の問題となっていた規則については、1994 年規則に何ら変更を加えなかった。

【国際社会における議論】 トルコ国内規則をめぐる国際法上の議論は、主に通航の自由の制限および義務的な水先案内制度に関するモントルー条約および慣習法違反に関するものであった³⁸。

通航の自由の制限であるが、ロシアなどは、大型船舶の事前通報および危険物質搭載船舶の事前許可に関する制度は、船舶の長さや貨物の種類に基づく完全な通航禁止または停止の可能性を有しており、慣習法規則およびモントルー条約に反すると主張している³⁹。モントルー条約第 2 条では、あらゆる種類の商船について、衛生検査を除き、昼夜を問わず、なんらの手続きをも経ずに通航の自由が認められている。事前通報に関しても、モントルー条約は商船については規定しておらず、慣習法上も強制的な事前通報は無害通航を妨げるものであると捉えられている⁴⁰。核物質などの輸送に関する事前許可制度についても、モントルー条約以降に制定された国連海洋法条約第 23 条においても、それらの船舶が領海を通航する場合、国際協定が定める文書を携行し、その国際協定が定める特別の予防措置をとるとだけになっており、事前の許可は必要ないと考えら

³⁷ 1994 年 11 月にトルコ政府は、IMO における各国の反対を受け、運用面でそれを解消するためにインストラクションを発表した。このため、実質的に適用されない規則が生じていた。インストラクションについては、本論文注(47)参照。

³⁸ その他にも、技術的な側面に関して、危険物質搭載船舶が海峡を通過中に他の同様の船舶は海峡に入ることが認められないことは、海峡の入口における交通混雑を招き安全ではないなどの議論も行われている。トルコの 1994 年規則をめぐるのは、IMO の海上安全委員会(MSC)、法律委員会、国連総会で数度にわたり長年議論されているが、紙面の都合上、本稿では重要な「法的」側面だけ述べることにする。技術的な議論については本稿の対象外とする。これらの側面については、G. Plant, *Navigation Regime in the Turkish Straits for Merchant Ships in Peacetime: Safety, Environmental Protection and High Politics*, 20 MARINE POLICY 15, 19-22 (1996); Debora Schweikart, *Dire Straits: The International Maritime Organization in the Bosphorus and Dardanelles*, 5 Y.B. INT'L L. 29 (U. of Miami, 1996-97)他参照。

³⁹ *Rules for Ships Navigating in the Straits of Istanbul and Canakkale (Submitted by the Russian Federation)*, IMO MSC 63/7/15 (Mar. 24, 1994). なお、1994 年 4 月に、トルコ政府は、ギリシャ籍船のオイルタンカー Olympic Armour II 号が海峡を通り黒海へ向かうことを拒否した。その理由として、315 メートルもある船舶が石油を満載して海峡を通過することは危険であるからであるとした。

⁴⁰ Ünü 氏は、モントルー条約が通報制度について何らの制限を設けていないことは、直ちにトルコの規則が違法であると捉えるべきではなく、それが通航の自由を妨げているかを検討すべきであると主張する。しかし、IMO の勧告および規則が義務化を否定したため、このような国際法は存在しないとして義務的な報告制度に参加していない国もある。ÜNLÜ, *supra* note 14, at 77-78.

れている⁴¹。また、他の大型船舶が海峡内にいる場合に他の同様の船舶の通航が停止させられることが、実質的な通航禁止および停止にあたると主張されている。水先案内制度であるが、モントルー条約では任意である点が指摘されている⁴²。

1994 年 1 月に、IMO の海上安全委員会 (MSC) の航行の安全に関する小委員会はトルコが提案した TSS を承認し、技術的な側面を再検討する作業委員会を設置した。1994 年 5 月に、作業委員会は、「イスタンブール海峡、カナッカル海峡およびマルマラ海の航行に関する規則および勧告⁴³」を MSC に提出した。MSC は、この規則および勧告は航行の安全と環境保護の目的のみに基づき制定されたものであり、国連海洋法条約やモントルー条約などの国際法により認められている海峡利用国の権利を妨げる意図はないとし、この規則に従うよう勧告した⁴⁴。これにより、安全保障レジームであったトルコ海峡レジームは、より細かな航行規則を定めた環境へ配慮したレジームへの変貌を遂げはじめることになった。

この MSC の規則および勧告は、トルコが主張した TSS を認めたが、ロシアなど利用国が主張した国際法と国内規則の整合性について一定の見解を示した。船舶はトルコの船舶報告制度に参加することを単に「強く薦められる (strongly recommended)」とし (勧告 2)、通報制度の義務的性質を排除した。通過中の船舶についても、水先案内を用いることを「強く薦められる」とした (勧告 3)。大型船舶や危険物質搭載船舶などの通航制限およびそれに付随する海峡の閉鎖可能性についても却下し、これらの船舶は昼間に海峡を通航することを奨励するとした (勧告 4)。

しかし、IMO の規則および勧告に拘束力はなく、トルコ政府が同年 7 月にそのまま規則を施行したため、ロシアは IMO 法律委員会や国連総会にトルコの国内規則と国際法規則の整合性を検討するよう提起した⁴⁵。

トルコ政府は、IMO におけるロシアなどの反対を考慮し、1994 年 11 月に、「トルコ海峡の海上交通規則の履行と執行に関するインストラクション⁴⁶」を作成した。このインストラクションは、国内規則と IMO 規則および勧告との不一致を解決することを目的に作成された。このインストラクションに対し、米国は運用面で不一致が解消されたとして満足したが、ロシアなど黒海沿岸国は反対しており、今日でもこの規則をめぐる議論はつきない⁴⁷。

⁴¹ *Id.* at 82-83.

⁴² *Rules for Ships Navigating in the Straits of Istanbul and Canakkale*, *supra* note 39.

⁴³ *Rules and Recommendations on Navigation through the Strait of Istanbul, the Straits of Canakkale and Marmara Sea*, IMO MSC 63/WP.5 (May 1994).

⁴⁴ IMO MSC 62/23, para 7.23 (Sep. 1994).

⁴⁵ 法律委員会は、1994 年 10 月に、多くの国家がトルコの国内規則を国際法違反であると考えていると述べ、この問題は IMO で検討されるべきであるとし、MSC に作業委員会を設けるよう提案した。 *Report of the Maritime Safety Committee*, IMO MSC 64/22 (1994)。今日、国際海峡問題に対する議論の場として IMO が中心となっておりその役割が期待されている。深町「前掲論文」注 (7) 104 ページ。しかし、通航制度一般に関する国際法の問題に対しては IMO の役割はいまだ制限されていると考えられている。

なお、トルコ政府は、法律委員会への申し立てについて、IMO はそもそも国際法の問題を取り扱う権限はないとし、またロシアの主張もどの規則が違反しているかを主張していないため不十分であると反論している。 *See Plant*, *supra* note 38, at 22-24.

⁴⁶ *The Basis, Principles, Rules and Modalities in Implementing the Maritime Traffic Regulations for the Turkish Straits*, available from Turkish Ministry of Foreign Affairs <www.mfa.gov.tr/>.

⁴⁷ 2002 年 10 月に、トルコ政府は 1994 年規則および 1998 年規則に関する新たなインストラクションを発表した。このインストラクションは危険物質搭載船舶に関する通航方式を明確化し、さらにガス搭載船についての水先案内

【一方的国内措置とその対抗力】 この規則をめぐる論争が今日でも決着していないのは、トルコの国内規則がモントルー条約レジームおよび慣習法で明確に規定されていない部分について踏み込んでおり、トルコ自身もこれらの規則が条約に違反している可能性を認めているため、一方的国内措置として捉えられているからであろう⁴⁸。上述のとおり、モントルー条約は安全保障を中心としたレジームであり、環境問題への考慮はみられない。その後成立した国連海洋法条約の通過通航レジームにおいては、環境への一定の配慮は行われているが、核心となる賠償責任 (liability) の問題や事故のときの執行権限、事前通報による船舶情報の取得などに関する沿岸国の権限は制限されている⁴⁹。

一方的国内措置は、国際法上必ずしも非難されるものではない。一方的国内措置は、現行国際法の枠外でとられる措置であるが、それに関する国際法規則が未確定であるため、特定の要件を満たす場合に対抗力 (opposability) を有するとされる⁵⁰。すなわち、その措置の実効性 (effectiveness) と正当性 (legitimacy) により対抗力が得られる⁵¹。実効性は、一方的国内措置が経済的・外交的力により実現可能であることを要請する。一方、力の行使のみでは権力政治の要素が介入するため、とられる措置が自国の利益だけでなく国際社会全体の利益実現という個別国家の利害を超えた目的から普遍的なものとして位置づけられることが必要である。

実効性の要件については、モントルー条約第 24 条は、海峡委員会が有していた準立法機能をトルコに委譲し、条約の履行に関してトルコに監督権限を与えている。トルコに大幅な権限が通常の国際海峡レジームよりもあるため、実質的な海峡の管理者としてトルコは君臨してきた⁵²。管理責任を担ってきた立場からも、モントルー条約が規定しない新たな環境規則の執行に関して、国連海洋法条約が適用される海峡の沿岸国よりも強力な力を有していると考えられる。1994 年 7 月に規則が制定される前後では、事故の件数も大幅に異なる。1994 年でも施行日の 7 月 1 日までは 10 件であったが、施行後はわずか 2 件である⁵³。1990 年と 1999 年の比較でも、事故の件数は約 3 分の 1 に減少しており、実質的にも規則の実効性が推定できる。

正当性についてであるが、大型船舶などの通航規制は、船舶の通航停止およびそれに伴う海峡の閉鎖を含めて必ずしも批判されるものではない。国際海峡の非閉鎖性の原則は、平時におい

が義務的とされた。ロシア政府は、このインストラクションに対し、海峡の通過通航レジームに新たな制限を実質的に課すものであるとして IMO の MSC で反対の意思を表明している。 *Navigation through the Black Sea Straits (Submitted by the Russian Federation)*, IMO MSC 77/25/3 (Mar. 24, 2003).

⁴⁸ Plant, *supra* note 38, at 22-24.

⁴⁹ Scovazzi, *supra* note 20, at 140-41.

⁵⁰ 村瀬信也・奥脇直也『現代国際法の指標』(有斐閣、1994 年)46 ページ。

⁵¹ 村瀬信也「国家管轄権の一方的行使と対抗力」村瀬信也編集代表『国家管轄権—国際法と国内法(山本草二先生古稀記念)』(頸草書房、1998 年)70-71 ページ、拙稿「単独国家による普遍主義の拡大とその問題点—国際協力としての普遍主義と国家の権能としての普遍主義の交錯」『法学論集(西南学院大学)』第 35 卷(2003 年)174-176 ページ。

⁵² S. Andrew Scharfenberg, *Regulating Traffic Flow in the Turkish Straits: A Test for Modern International Law*, available from Turkish Maritime Pilot's Association <www.turkishpilots.org/DOCUMENTS/scharfen.html> (visited Jan. 21, 2004).

⁵³ ÜNLÜ, *supra* note 14, at 58.

ては一般的に認められるが、今日の科学技術と海峡通航の急迫した現実と鑑みると、事故などの防止に関しては通航を必要最小限度の範囲で禁止することは不合理であるとは捉えられない⁵⁴。沿岸国の領域主権の原則に伴う海峡の管理責任からも、一定の範囲で 1994 年規則のような海峡の閉鎖は大型船舶や危険物質搭載船舶については認められる余地を残しているであろう⁵⁵。義務的な通報制度に関しても、SOLAS 条約などにより通報制度は、海上での人命の安全、航行の安全と効率化、海洋環境の保護に貢献すると述べられている。事前通報制度は、通過通航を妨げるものとして捉えられているが、事故が生じ具体的な対応をとる際に、沿岸国がこうした事前の情報を得ていることは処理に大きく貢献するものである⁵⁶。

こういった側面からも、トルコの一方的国内措置は一概には否定できない。一方的措置は、もちろん極力避けなければならない、沿岸国と利用国の義務と権利のバランスをどう確保するかを今後考えなければならない。20 世紀前半に作成されたモントルー条約に各国が固執しているのは、黒海沿岸諸国にとり条約が安全保障体制の一環をいまだに担っているからである⁵⁷。新たに生じた環境問題との既存のレジームのバランスをはかりながら、新たな規則の制定に国際社会が全体として取り組むことが今後の課題であろう。

おわりに 一国連海洋法条約への示唆

従来、海峡の通航権が問題となってきたのは、主として狭い海峡であって、その海峡の通航に関する「特別の条約」が存在しない場合に限られていた⁵⁸。しかしながら、長い歴史を持つトルコ海峡レジームが、特別の条約が存在していながら国際紛争を生じさせているのは、安全保障を軸としたモントルー条約レジームが限界にあり、環境問題に対応する新たなレジームの必要性を訴えているからであろう⁵⁹。こうしたレジームの変容は、国際法全体に生じており、トルコ海峡の事例は、国連海洋法条約を含めた国際海峡全体の通航制度を、他の環境や安全の問題を含めて再検討を迫っていると考えらるべきである。

モントルー条約の場合、海峡については国連海洋法条約が認めている沿岸国の権限よりも大幅な主権がトルコに残されていたため、一方的に制定された国内規則の施行にも実効性があつたと考えられる。一方で、国連海洋法条約の通過通航レジームが適用される国際海峡の場合、沿岸国の権限は以前の無害通航が適用された時代に比べ縮小された権限である。法令制定権について

⁵⁴ 杉原「前掲論文」注(11)353 ページ。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ Scovazzi, *supra* note 20, at 148.

⁵⁷ ウンルー氏は、モントルー条約が改正されずに今まで存在したのは、潜水艦通航の禁止などを定めた制度に対する政治的な配慮であるからとする。ÜNLÜ, *supra* note 14, at 110.

⁵⁸ 河西直也「国際航行に使用される海峡」『新海洋法条約の締結に伴う国内法制の研究（日本海洋法協会）』第 2 号（1983 年）68 ページ。

⁵⁹ Scovazzi も近い将来国際海峡レジームは、環境利益を重視したより保護主義的レジームを必要としていると提言している。Scovazzi, *supra* note 20, at 139.

も、42 条 1 項(a)(b)により航行安全および汚染防止に関して認められているが、それは権限ある国際機関によって採択されるか、国際的な規則を実施するかという国際的基準を課されている。沿岸国の権限が縮小された代替案として、43 条を設け利用国と沿岸国の協力義務を設定しているが、これも「合意」に基づかなければならない。このことは、通過通航レジームが一方的国内措置の妥当する余地を否定したものであると捉えられる⁶⁰。

しかしながら、環境汚染およびその防止は沿岸国にとっては急迫した問題であり、合意に基づく協力体制を確立することは時間的にも、また利用国に与えられた権利の制限につながる場合はさらに、困難であろう。一方的国内措置がとられる可能性は、このため完全には否定しきれない。トルコのように沿岸国に権限が多く残されているレジームとは異なる通過通航レジームでは、一方的国内措置がもたらす国際関係の悪化は計り知れないものであろう。トルコ海峡レジームの変容は、海峡利用国が獲得した通過通航権と協力義務とのバランスを今図らなければ、通過通航レジームそのものが正当性を失っていくという警告を与えているのではないか。

⁶⁰ 河西「前掲論文」注(58)76 ページ。

資料 国連海洋法条約(抄)

(公定訳／原文 対訳)

海洋法に関する国際連合条約(抄)

平成 8 年 7 月 12 日・条約第 6 号。効力発生、平 8・7・20〔平 8 外告 309〕

締約国：145 カ国(平成 16 年 1 月 16 日現在)

第 2 部 領海及び接続水域

第 3 節 領海における無害通航

A すべての船舶に適用される規則

第 26 条 外国船舶に対して課し得る課徴金

- 1 外国船舶に対しては、領海の通航のみを理由とするいかなる課徴金も課することができない。
- 2 領海を通航する外国船舶に対しては、当該外国船舶に提供された特定の役務の対価としてののみ、課徴金を課することができる。これらの課徴金は、差別なく課する。

第 3 部 国際航行に使用されている海峡

第 1 節 総 則

第 34 条 国際航行に使用されている海峡を構成する水域の法的地位

- 1 この部に定める国際航行に使用されている海峡の通航制度は、その他の点については、当該海峡を構成する水域の法的地位に影響を及ぼすものではなく、また、当該水域、当該水域の上空並びに当該水域の海底及びその下に対する海峡沿岸国の主権又は管轄権の行使に影響を及ぼすものではない。
- 2 海峡沿岸国の主権又は管轄権は、この部の規定及び国際法の他の規則に従って行使される。

第 35 条 この部の規定の適増範囲

この部のいかなる規定も、次のものに影響を及ぼすものではない。

- a. 海峡内の内水である水域。ただし、第 7 条に定める方法に従って定めた直線基線がそれ以前には内水とされていなかった水域を内水として取り込むこととなるものを除く。
- b. 海峡沿岸国の領海を越える水域の排他的経済水域又は公海としての法的地位
- c. 特にある海峡について定める国際条約であって長い間存在し現に効力を有しているものがその海峡の通航を全面的又は部分的に規制している法制度

UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA

Signed at Montego Bay, Jamaica, 10 December 1982, in force as from 16 November 1994

Parties: 145 (as of 16 January 2004)

(extracted)

PART II TERRITORIAL SEA AND CONTIGUOUS ZONE

SECTION 3 INNOCENT PASSAGE IN THE TERRITORIAL SEA

SUBSECTION A. RULES APPLICABLE TO ALL SHIPS

Article 26 Charges which may be levied upon foreign ships

1. No charge may be levied upon foreign ships by reason only of their passage through the territorial sea.
2. Charges may be levied upon a foreign ship passing through the territorial sea as payment only for specific services rendered to the ship. These charges shall be levied without discrimination.

PART III STRAITS USED FOR INTERNATIONAL NAVIGATION

SECTION 1. GENERAL PROVISIONS

Article 34 Legal status of waters forming straits used for international navigation

1. The regime of passage through straits used for international navigation established in this Part shall not in other respects affect the legal status of the waters forming such straits or the exercise by the States bordering the straits of their sovereignty or jurisdiction over such waters and their air space, bed and subsoil.
2. The sovereignty or jurisdiction of the States bordering the straits is exercised subject to this Part and to other rules of international law.

Article 35 Scope of this Part

Nothing in this Part affects:

- (a) any areas of internal waters within a strait, except where the establishment of a straight baseline in accordance with the method set forth in article 7 has the effect of enclosing as internal waters areas which had not previously been considered as such;
- (b) the legal status of the waters beyond the territorial seas of States bordering straits as exclusive economic zones or high seas; or
- (c) the legal regime in straits in which passage is regulated in whole or in part by long-standing international conventions in force specifically relating to such straits.

第 36 条 国際航行に使用されている海峡内の公海又は排他的経済水域の航路

この部の規定は、国際航行に使用されている海峡であって、その海峡内に航行上及び水路上の特性において同様に便利な公海又は排他的経済水域の航路が存在するものについては、適用しない。これらの航路については、この条約の他の関連する部の規定(航行及び上空飛行の自由に関する規定を含む。)を適用する。

第 2 節 通過通航

第 37 条 この節の規定の適用範囲

この節の規定は、公海又は排他的経済水域の一部分と公海又は排他的経済水域の他の部分との間にある国際航行に使用されている海峡について適用する。

第 38 条 通過通航権

- 1 すべての船舶及び航空機は、前条に規定する海峡において、通過通航権を有するものとし、この通過通航権は、害されない。ただし、海峡が海峡沿岸国の島及び本土から構成されている場合において、その島の海側に航行上及び水路上の特性において同様に便利な公海又は排他的経済水域の航路が存在するときは、通過通航は、認められない。
- 2 通過通航とは、この部の規定に従い、公海又は排他的経済水域の一部分と公海又は排他的経済水域の他の部分との間にある海峡において、航行及び上空飛行の自由が継続的かつ迅速な通過のために行使されることをいう。ただし、継続的かつ迅速な通過という要件は、海峡沿岸国への入国に関する条件に従い当該海峡沿岸国への入国又は当該海峡沿岸国からの出国若しくは帰航の目的で海峡を通航することを妨げるものではない。
- 3 海峡における通過通航権の行使に該当しないいかなる活動も、この条約の他の適用される規定に従うものとする。

第 39 条 通過通航中の船舶及び航空機の義務

- 1 船舶及び航空機は、通過通航権を行使している間、次のことを遵守する。
 - a. 海峡又はその上空を遅滞なく通過すること。
 - b. 武力による威嚇又は武力の行使であって、海峡沿岸国の主権、領土保全若しくは政治的独立に対するもの又はその他の国際連合憲章に規定する国際法の諸原則に違反する方法によるものを差し控えること。
 - c. 不可抗力又は遭難により必要とされる場合を除くほか、継続的かつ迅速な通過の通常の状態に付随する活動以外のいかなる活動も差し控えること。
 - d. この部の他の関連する規定に従うこと。
- 2 通過通航中の船舶は、次の事項を遵守する。
 - a. 海上における安全のための一般的に受け入れられている国際的な規則、手続及び方式(海上における衝突の予防のための国際規則を含む。)
 - b. 船舶からの汚染の防止、軽減及び規制のための一般的に受け入れられている国際的な規則、手続及

Article 36 High seas routes or routes through exclusive economic zones through straits used for international navigation

This Part does not apply to a strait used for international navigation if there exists through the strait a route through the high seas or through an exclusive economic zone of similar convenience with respect to navigational and hydrographical characteristics; in such routes, the other relevant Parts of this Convention, including the provisions regarding the freedoms of navigation and overflight, apply.

SECTION 2. TRANSIT PASSAGE

Article 37 Scope of this section

This section applies to straits which are used for international navigation between one part of the high seas or an exclusive economic zone and another part of the high seas or an exclusive economic zone.

Article 38 Right of transit passage

1. In straits referred to in article 37, all ships and aircraft enjoy the right of transit passage, which shall not be impeded; except that, if the strait is formed by an island of a State bordering the strait and its mainland, transit passage shall not apply if there exists seaward of the island a route through the high seas or through an exclusive economic zone of similar convenience with respect to navigational and hydrographical characteristics.
2. Transit passage means the exercise in accordance with this Part of the freedom of navigation and overflight solely for the purpose of continuous and expeditious transit of the strait between one part of the high seas or an exclusive economic zone and another part of the high seas or an exclusive economic zone. However, the requirement of continuous and expeditious transit does not preclude passage through the strait for the purpose of entering, leaving or returning from a State bordering the strait, subject to the conditions of entry to that State.
3. Any activity which is not an exercise of the right of transit passage through a strait remains subject to the other applicable provisions of this Convention.

Article 39 Duties of ships and aircraft during transit passage

1. Ships and aircraft, while exercising the right of transit passage, shall:
 - (a) proceed without delay through or over the strait;
 - (b) refrain from any threat or use of force against the sovereignty, territorial integrity or political independence of States bordering the strait, or in any other manner in violation of the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations;
 - (c) refrain from any activities other than those incident to their normal modes of continuous and expeditious transit unless rendered necessary by force majeure or by distress;
 - (d) comply with other relevant provisions of this Part.
2. Ships in transit passage shall:
 - (a) comply with generally accepted international regulations, procedures and practices for safety at sea, including.

び方式

- 3 通過通航中の航空機は、次のことを行う。
 - a. 国際民間航空機関が定める民間航空機に適用される航空規則を遵守すること。国の航空機については、航空規則に係る安全措置を原則として遵守し及び常に航行の安全に妥当な考慮を払って運航すること。
 - b. 国際的に権限のある航空交通管制当局によつて割り当てられた無線周波数又は適当な国際遭難無線周波数を常に聴取すること。

第 40 条 調査活動及び測量活動

外国船舶（海洋の科学的調査又は水路測量を行う船舶を含む。）は、通過通航中、海峡沿岸国の事前の許可なしにいかなる調査活動又は測量活動も行ふことができない。

第 41 条 国際航行に使用されている海峡における航路帯及び分離通航帯

- 1 海峡沿岸国は、船舶の安全な通航を促進するために必要な場合には、この部の規定により海峡内に航行のための航路帯を指定し及び分離通航帯を設定することができる。
- 2 1 の海峡沿岸国は、必要がある場合には、適当に公表した後、既に指定した航路帯又は既に設定した分離通航帯を他の航路帯又は分離通航帯に変更することができる。
- 3 航路帯及び分離通航帯は、一般的に受け入れられている国際的な規則に適合したものとする。
- 4 海峡沿岸国は、航路帯の指定若しくは変更又は分離通航帯の設定若しくは変更を行う前に、これらの採択のための提案を権限のある国際機関に行う。当該権限のある国際機関は、当該海峡沿岸国が同意する航路帯及び分離通航帯のみを採択することができるものとし、当該海峡沿岸国は、その採択の後にそれに従って航路帯の指定若しくは変更又は分離通航帯の設定若しくは変更を行うことができる。
- 5 ある海峡において二以上の海峡沿岸国の水域を通る航路帯又は分離通航帯が提案される場合には、関係国は、権限のある国際機関と協議の上、その提案の作成に協力する。
- 6 海峡沿岸国は、自国が指定したすべての航路帯及び設定したすべての分離通航帯を地図上に明確に表示し、かつ、その海図を適当に公表する。
- 7 通過通航中の船舶は、この条の規定により設定された適用される航路帯及び分離通航帯を尊重する。

the International Regulations for Preventing Collisions at Sea;

(b) comply with generally accepted international regulations, procedures and practices for the prevention, reduction and control of pollution from ships

3. Aircraft in transit passage shall:

(a) observe the Rules of the Air established by the International Civil Aviation Organization as they apply to civil aircraft; state aircraft will normally comply with such safety measures and will at all times operate with due regard for the safety of navigation;

(b) at all times monitor the radio frequency assigned by the competent internationally designated air traffic control authority or the appropriate international distress radio frequency.

Article 40 Research and survey activities

During transit passage, foreign ships, including marine scientific research and hydrographic survey ships, may not carry out any research or survey activities without the prior authorization of the States bordering straits.

Article 41 Sea lanes and traffic separation schemes in straits used for international navigation

1. In conformity with this Part, States bordering straits may designate sea lanes and prescribe traffic separation schemes for navigation in straits where necessary to promote the safe passage of ships.

2. Such States may, when circumstances require, and after giving due publicity thereto, substitute other sea lanes or traffic separation schemes for any sea lanes or traffic separation schemes previously designated or prescribed by them.

3. Such sea lanes and traffic separation schemes shall conform to generally accepted international regulations.

4. Before designating or substituting sea lanes or prescribing or substituting traffic separation schemes, States bordering straits shall refer proposals to the competent international organization with a view to their adoption. The organization may adopt only such sea lanes and traffic separation schemes as may be agreed with the States bordering the straits, after which the States may designate, prescribe or substitute them.

5. In respect of a strait where sea lanes or traffic separation schemes through the waters of two or more States bordering the strait are being proposed, the States concerned shall co-operate in formulating proposals in consultation with the competent international organization.

6. States bordering straits shall clearly indicate all sea lanes and traffic separation schemes designated or prescribed by them on charts to which due publicity shall be given.

7. Ships in transit passage shall respect applicable sea lanes and traffic separation schemes established in accordance with this article.

第 42 条 通過通航に係る海峡沿岸国の法令

- 1 海峡沿岸国は、この節に定めるところにより、次の事項の全部又は一部について海峡の通過通航に係る法令を制定することができる。
 - a. 前条に定めるところに従う航行の安全及び海上交通の規制
 - b. 海峡における油、油性廃棄物その他の有害な物質の排出に関して適用される国際的な規則を実施することによる汚染の防止、軽減及び規制
 - c. 漁船については、漁獲の防止（漁具の格納を含む。）
 - d. 海峡沿岸国の通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の法令に違反する物品、通貨又は人の積み又は積卸し
- 2 1 の法令は、外国船舶の間に法律上又は事実上の差別を設けるものであつてはならず、また、その適用に当たり、この節に定める通過通航権を否定し、妨害し又は害する実際上の効果を有するものであつてはならない。
- 3 海峡沿岸国は、1 のすべての法令を適当に公表する。
- 4 通過通航権を行使する外国船舶は、1 の法令を遵守する。
- 5 主権免除を享受する船舶又は航空機が 1 の法令又はこの部の他の規定に違反して行動した場合には、その旗国又は登録国は、海峡沿岸国にもたらしたいかなる損失又は損害についても国際的責任を負う。

第 43 条 航行及び安全のための援助施設及び他の改善措置並びに汚染の防止、軽減及び規制

海峡利用国及び海峡沿岸国は、合意により、次の事項について協力する。

- a. 航行及び安全のために必要な援助施設又は国際航行に資する他の改善指定の海峡における設定及び維持
- b. 船舶からの汚染の防止、軽減及び規制

第 44 条 海峡沿岸国の義務

海峡沿岸国は、通過通航を妨害してはならず、また、海峡内における航行上又はその上空における飛行上の危険で自国が知っているものを適当に公表する。通過通航は、停止してはならない。

第 3 節 無害通航

第 45 条 無害通航

- 1 第 2 部第 3 節の規定に基づく無害通航の制度は、国際航行に使用されている海峡のうち次の海峡について適用する。
 - a. 第 38 条 1 の規定により通過通航の制度の適用から除外される海峡
 - b. 公海又は一国の排他的経済水域の一部と他の国の領海との間にある海峡
- 2 1 の海峡における無害通航は、停止してはならない。

Article 42 Laws and regulations of States bordering straits relating to transit passage

1. Subject to the provisions of this section, States bordering straits may adopt laws and regulations relating to transit passage through straits, in respect of all or any of the following:
 - (a) the safety of navigation and the regulation of maritime traffic, as provided in article 41;
 - (b) the prevention, reduction and control of pollution, by giving effect to applicable international regulations regarding the discharge of oil, oily wastes and other noxious substances in the strait;
 - (c) with respect to fishing vessels, the prevention of fishing, including the stowage of fishing gear;
 - (d) the loading or unloading of any commodity, currency or person in contravention of the customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations of States bordering straits.
2. Such laws and regulations shall not discriminate in form or in fact among foreign ships or in their application have the practical effect of denying, hampering or impairing the right of transit passage as defined in this section.
3. States bordering straits shall give due publicity to all such laws and regulations.
4. Foreign ships exercising the right of transit passage shall comply with such laws and regulations.
5. The flag State of a ship or the State of registry of an aircraft entitled to sovereign immunity which acts in a manner contrary to such laws and regulations or other provisions of this Part shall bear international responsibility for any loss or damage which results to States bordering straits.

Article 43 Navigational and safety aids and other improvements and the prevention, reduction and control of pollution

User States and States bordering a strait should by agreement co-operate:

- (a) in the establishment and maintenance in a strait of necessary navigational and safety aids or other improvements in aid of international navigation; and
- (b) for the prevention, reduction and control of pollution from ships.

Article 44 Duties of States bordering straits

States bordering straits shall not hamper transit passage and shall give appropriate publicity to any danger to navigation or overflight within or over the strait of which they have knowledge. There shall be no suspension of transit passage.

SECTION 3. INNOCENT PASSAGE

Article 45 Innocent passage

1. The regime of innocent passage, in accordance with Part II, section 3 shall apply in straits used for international navigation:
 - (a) excluded from the application of the regime of transit passage under article 38, paragraph 1; or
 - (b) between a part of the high seas or an exclusive economic zone and the territorial sea of a foreign State.
2. There shall be no suspension of innocent passage through such straits.

第 12 部 海洋環境の保護及び保全

第 7 節 保障措置

第 233 条 国際航行に使用されている海峡に関する保障措置

第 5 節からこの節までのいずれの規定も、国際航行に使用されている海峡の法制度に影響を及ぼすものではない。ただし、第 10 節に規定する船舶以外の外国船舶が第 42 条 1 の(a)及び(b)に規定する法令に違反し、かつ、海峡の海洋環境に対し著しい損害をもたらすおそれがある場合には、海峡沿岸国は、適当な執行措置をとることができるものとし、この場合には、この節の規定を適用する。

PART XII PROTECTION AND PRESERVATION OF THE MARINE ENVIRONMENT

SECTION 7. SAFEGUARDS

Article 233 Safeguards with respect to straits used for international navigation

Nothing in sections 5, 6 and 7 affects the legal regime of straits used for international navigation. However, if a foreign ship other than those referred to in section 10 has committed a violation of the laws and regulations referred to in article 42, paragraph 1 (a) and (b), causing or threatening major damage to the marine environment of the straits, the States bordering the straits may take appropriate enforcement measures and if so shall respect *mutatis mutandis* the provisions of this section.

第2部

海洋電子ハイウェイ(MEH)に関する調査

執筆担当：

SOF 海洋政策研究所

研究員 今井 義久（調査・技術・海運・法制）

研究員 松沢 孝俊（調査・技術）

1. 概要

国際海事機関(International Maritime Organization : IMO)が支援する「海洋電子ハイウェイ(Marine Electronic Highway : MEH)プロジェクト」は、マラッカ・シンガポール海峡における航海支援システムを構築するものである。同プロジェクトは、国際海峡の船舶が輻輳する海域について、航行の安全性を向上させることを目的にしている。MEH の統合システムは、気象・海象、航行警報、海図補正等の航海支援情報、港湾や物流状況等の運航支援情報、さらには自動船舶識別装置(Automatic Identification Systems : AIS)の船舶通航情報等を電子海図情報表示装置に統合・重畳表示することによって、操船者にリアルタイムに情報を提供し、海上交通の効率化および航行安全性の向上を図るものである。

これまで、同プロジェクトではマラッカ・シンガポール海峡をモデル海域に定めた上でプロトタイプシステムの構築が進められて来た。海峡沿岸国に海峡利用国を加えた運営委員会において、同プロジェクトの協力体制、技術的課題、資金の枠組み等、2004 年 8 月～2008 年間に実施するデモンストレーション・プロジェクトの内容について協議を重ね、2003 年 12 月開催の第 4 回運営委員会でその全容について合意を見た。

本報告書第 2 部では、この MEH プロジェクトについて委員会・会合等に出席して収集した情報、進捗状況、技術課題等について述べる。

2. MEH プロジェクトの内容

2.1. 目的と経緯

MEH プロジェクトは、マラッカ・シンガポール海峡の海洋汚染の防止と管理、海洋環境管理、航行安全性の強化を図ることを目的とし、IMO 等の協力を得て、マレーシア・シンガポールおよびインドネシアの沿岸 3 カ国を中心に推進されてきた。

MEH 構想は、1996 年以降の PEMSEA(東アジア海域環境管理パートナーシップ)の会合において現出したものであり、次の三段階での取り組みを企図している。¹

- Phase 1: マラッカ・シンガポール海峡でのプロトタイプシステム完成(1 年内達成を目標)。重点課題は ①IT 技術 ②社会的・経済的貢献 ③資金メカニズムと潜在的投資 ④制度の確立 の 4 点。
- Phase 2: マラッカ・シンガポール海峡から日本への優先水域のネットワーク構築。
- Phase 3: 石油とガスの輸送ルートにおいて、中東から極東に至る強力な全ネットワークの完成。

2001 年には発展途上国の地球環境問題への取り組みを支援する地球環境ファシリティー

¹ 現状では Phase2 以降の具体的なプロジェクトの計画は話合われていない。

(Global Environment Facility : GEF)からの拠出資金を得て、マラッカ・シンガポール海峡の沿岸 3 カ国とIMO によりMEHコンセプトの実現の可能性について共同で調査が行われた。その後、2001 年 3 月より 2003 年 12 月にかけて GEF プロジェクト開発基金として次の 6 つの活動を行ってきた。

- Activity 1: 運営委員会の設立
- Activity 2: 国内のコンセンサスと行動計画の構築
- Activity 3: マラッカ・シンガポール海峡における領域的 MEH の実現に向けた各地域の行動計画の統合
- Activity 4: 領域内でのコンセンサスの構築、及び提案された領域的行動計画についてのワークショップの開催、戦略、パートナーシップ、管理体制の構築、および海峡における実行開始フェーズ
- Activity 5: GEF Project 趣意書の準備
- Activity 6: GEF、マレーシアおよびインドネシアの同意、シンガポールの支持による GEF Project の発動

そして地域内および世界銀行(World Bank : WB)との 3 年の議論を経て MEH デモンストレーション・プロジェクトが企画され、2003 年末に WB による最終的な保証を待って、このプロジェクトは 2004 年から実施されることとなった。

2.2. 関係機関、資金計画

2003 年 10 月現在、本プロジェクトに関係する国および組織の内訳は、次のようになっている。

インドネシア	計画推進国（受益国）
マレーシア	計画推進国（受益国）
シンガポール	参加・協力国
国際水路機関 (IHO)	パートナー機関
国際独立タンカー船主協会 (INTERTANKO)	パートナー機関
世界銀行 (WB)	企画推進機関
国際海事機関 (IMO)	推進支援機関

また、資金計画は次のようになっている。

(単位：百万ドル)	Local	Foreign	合計
受益国	1.58	0.35	1.93
GEF	2.16	5.84	8.00
他の資金源	0.00	5.52	5.52
合計	3.74	11.71	15.45

2.3. マラッカ・シンガポール海峡について

MEH デモンストレーション・プロジェクトが行われるマラッカ・シンガポール海峡は、船舶航路として輻輳区間であり、かつ海底地形や潮流、気象・海象が航行にとって大変厳しい海域である。いわゆる海賊が頻発することも知られ、航行安全と環境保全の両見地から、船舶の運航管制は必須事項である。現在は国際規則により、危険水域について分離通航方式(Traffic Separation Schemes : TSS)、強制船舶通報制度(STRAITREP)等を適用し、航行の安全を図っている。マラッカ・シンガポール海峡における STRAITREP の適用エリアを資料 1 に示す。

2.4. MEH デモンストレーション・プロジェクトの構成

大きく分けて 7 つの構成要素があり、それぞれについて課題が挙げられている。

- 1) MEH を構築し、マラッカ・シンガポール海峡における船舶の安全航行と海洋環境保護に関する技術的機能を明らかにする。
 - 試験運用前後のフェーズの評価
 - DGPS²基準局、AIS 基地局、検潮所等のインフラの構築と評価
 - 水路調査および ENC³s作成による航路の海図情報の評価
- 2) MEH システムを通じて、海洋環境モニタリングとデータフローおよび情報化の統合を促進する。
 - 海洋汚染の防止と対策
 - 3-D 海洋流動モデル
 - 流出油の挙動予測モデル
 - サンドウェーブ予測モデル
 - 意思決定システム
 - 環境脆弱性評価マップ
- 3) MEH の持続的な管理のためのオペレーションやアドミニストレーションのメカニズムを開発する。
 - データセンターの設立：データサーバー及び通信手段の構築、スタッフの配置
 - 運営委員会の設立
- 4) MEH システムに関する財務的、社会的、経済的効果、および法的要素について評価

² Differential Global Positioning System, Differential GPS

³ Electronic Navigation Charts

をする。

- デモンストレーション・プロジェクトの評価に関するワーキンググループ活動：会合、ワークショップの開催、コンサルテーション
- 5) MEH システムをサポートする関係国および関連機関にシステムの認識と参加を呼びかける。
 - 費用分担に関するワーキンググループ活動：ワークショップの開催、コンサルテーション
- 6) MEH の持続的な管理のために、海上安全保障および海洋環境保全への国家的あるいは地域的な受け皿を強化する。
 - 現地プロジェクトスタッフの育成
 - プロジェクトオフィスの設立
 - プロジェクト管理チームの結成
- 7) 第一段階である MEH フルスケール開発プロジェクトへの移行を実行し、MEH システムを海峡の東西の他海域に拡大する第二段階の実現可能性について検討する。
 - ECDIS⁴装置の船舶への搭載

2.5. 今までの活動内容

MEH プロジェクトの推進にあたり、運営委員会、行動計画の策定等の重点活動の設定とそのアウトプットを図るため、次の会合が重ねられてきた。

- 1) 第1回運営委員会
開催地：マレーシア(プトラジャヤ)
期 間：2001年3月19日・20日
- 2) 第1回地域会合
開催地：シンガポール
期 間：2001年9月6日・7日
- 3) 第1回地域ワークショップ
開催地：シンガポール
期 間：2002年1月21日～24日
- 4) 第2回運営委員会
開催地：インドネシア(ジャカルタ)
期 間：2002年3月1～3日
当運営会合では、2004年からマラッカ・シンガポール海峡においてタンカー数十隻に ECDIS を搭載し、陸岸局の整備を図り、MEH の実証実験等を行った上で、2007

⁴ Electronic Chart Display and Information System

年から MEH を開始する計画が了承されている。当該資金として 12 百万ドルが必要と報告され、GEF から 6 百万ドル、INTERTANKO から 3 百万ドル、関係国が現物給付として約 2 百万ドルの拠出をすることが決まったものの、不足する 1 百万ドルについては、WB に補助を得るべく交渉することになった。

5) 第 3 回運営委員会および技術ワーキンググループ

開催地：インドネシア(ジャカルタ)

期 間：2003 年 10 月 13～15 日(運営委員会)

2003 年 10 月 16 日・17 日(技術ワーキンググループ)

2003 年 7 月開催の GEF 会議では、当該プロジェクトの総額は 16 百万ドル相当になることが確認されたことから、運営委員会で別紙の枠組みを確認した。

6) 第 4 回運営委員会

開催地：シンガポール

期 間：2003 年 12 月 15 日・16 日

2004 年 8 月あるいは 9 月に予定される MEH デモンストレーション・プロジェクトのスタートに先立ち、2004 年 2 月からの IMO・WB での審査手続き(別紙 2004 年作業予定参照)を進めるため、11 月 15 日に技術ワーキンググループを上海で開催し、水路調査、ENCs 作成等の詳細な実施計画案を検討した。その上で、運営委員会で確認・承認を行った。プロジェクト内容の最終確認の時期となる同運営委員会では、①全体計画予算は WB からの 8.3 百万ドルを含む 16 百万ドルとなること、②データセンターは、沿岸 3 カ国のそれぞれに 3 箇所設置すること、③デモ期間には、200 隻相当の船舶が提供されること、等を確認・承認した。

2.6. 2004 年のスケジュール

実施の工程の予定表(資料 2)に基づく、2004 年のスケジュールのトピックは次の通りである。

- 1) 2004 年 2 月末までに、各沿岸国からの最終実施計画案を纏め、WB に提示する。それから審査が始まる。
- 2) 3 月に、IMO が PMO(プロジェクト・マネージング・オフィス)の設置場所⁵を決め、MEH 事業への付託事項を定める。職員のリクルート開始。
- 3) 4 月中旬に、TSS の分離通航帯内のマルチビーム測深機による水路測量と ENC 外注⁶に関する入札業者のリストアップし審査する。IMO 主導による、プロジェクト・マネージャーのリクルート開始。
- 4) 5 月の WB の取締役会で以て、最終の審査が終わったことになる。

⁵ 統合 MEH データセンターと同じ場所と想定される。

⁶ 大縮尺 ENC を作成し、航海者に高密度の水深情報を提供すると共に、そのデータベースを利用した 3 次元ダイナミック水深モデル(潮汐の変化に伴うリアルタイム実水深表示等)の研究、サンドウェーブ地形変動研究に資することを目的とする。

- 5) 6月に、上記の国際入札を行うと共に、MEH事業の推進のための技術委員会とワーキンググループ設置のための付託事項とメンバー等を定める。
- 6) 8月から、PMO運用チームが活動を開始、実証事業が始まる。
- 7) 10月にWBによる承認が行われる。
- 8) 11月中旬に第1回の運営委員会を開催。(2003年度までの、実現可能性を検討する段階の運営委員会と区分した。)

3. MEH プロジェクトに関する技術の検討

3.1. 船舶運航に関して

MEHではさまざまな電子情報および情報処理技術を統合して利用することが前提であるため、プロジェクト推進にあたっては技術的な要件を明らかにして、その手法や課題に立ち入ることが肝要である。近年の情報技術(IT)をはじめとする技術などの進歩により、船舶の航行に関する分野にもこの数十年間で著しい発展が見られるようになった。特に1980年代に始まった海図の電子化はそれ自体も大きな進歩であったが、最近では航路あるいは水路に関する情報の統合の基盤となることに役割がシフトしており、いよいよ電子情報の利点を生かした船舶の運航・管理が実現化されつつある。

もともとMEHのコンセプトは、デジタル技術を航海に応用する目的で1990年代の初頭にカナダで誕生したと言われている。カナダでは特に電子海図(ENCs)と電子海図表示システム(ECDIS)の開発に重点が置かれたが、この背景にはタンカーの運航を管理して油流出事故を防止する意図があったと思われる。その後AISがSOLASによって規定されると、これをENCsあるいはECDISと統合して統合的に船舶運航を管理するコンセプト(例えば VTS: Vessel Traffic Service, VTMS: Vessel Traffic Management and Information System)が生まれた。

マラッカ・シンガポール海峡では、これと同じ考えである船舶交通情報サービス(Vessel Traffic Information Service : VTIS)が既に運用されている。当海峡では STRAITREP により通航船舶の情報が分かるので、シンガポールが1990年から運用している船舶交通情報センター(Port Operation Control Center : POCC)では、ENCs、STRAITREP 情報、AIS 情報等とレーダーやモニターカメラによる画像とを統合し、船舶の管制を行っている。またマレーシアも同様のシステムを運用しており、シンガポールと情報を共有することで効率的な管制を行っている。

船舶が関係する情報には、水路情報、自船／他船の運航情報、気象・海象、航行警報、港湾・物流管理情報などが挙げられるが、MEHでは図1に示されるように、まずこれらをECDIS上で統合することが目標である。航路情報や気象・海象との統合はカナダでは既に広く行われており、一般企業によりAISや気象データと統合したシステムが開発されている。⁷ また、港湾・物流等を管理するためのシステムは少なくともEUで既に実用化されており⁸、技術的な導入は問題が少ないと

⁷ OSI社、SevenCs社、Xenex社など。特に氷中航行用のシステムが多い。

⁸ “COMFORTABLE”, “POSEIDON”などがあるが、むしろVTMSにECDISを統合する意味合いが強い。

思われる。ここでの課題は、システムを有効に活用するためには関係する全体が一斉に同じレベルの装置を搭載しなければならないこと、また ENCs や水路・気象等について十分な量と品質のデータが存在する必要があることである。

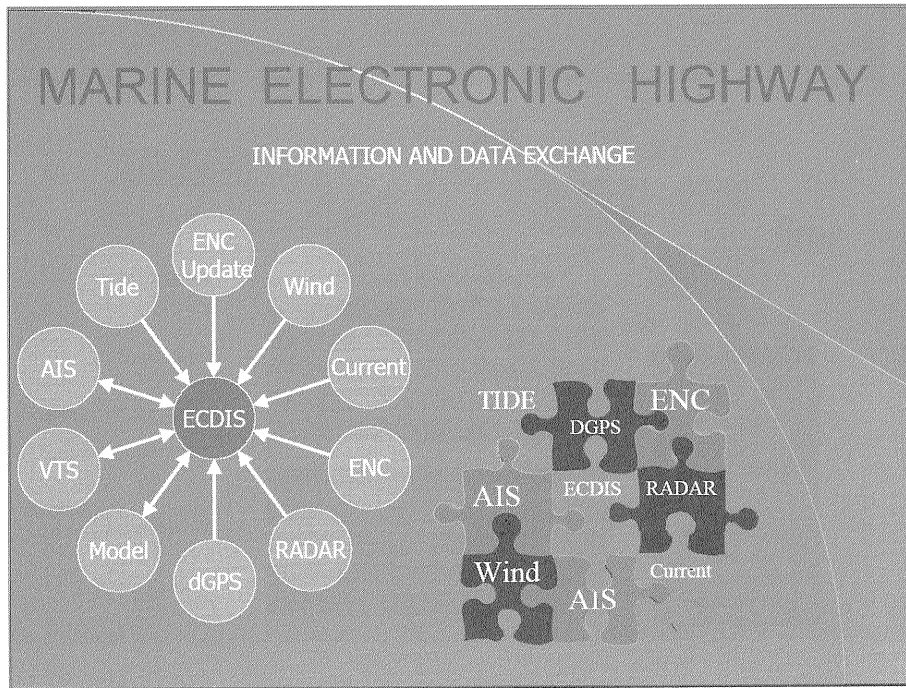


図 1：MEH の概念図 (Guoy, 2003)

従ってマラッカ・シンガポール海峡における MEH デモンストレーション・プロジェクトでは、水路の測量を重要なタスクとして位置付けている。この海域は交通量が多い一方、比較的複雑なコーストラインと浅い海底地形を持っており、貨物を満載した大型船舶にとっては特に難所である。MEH や ENCs などの第一義的な目的はもともと船舶の安全な航行であるから、このタスクは多くの要素を含んでいる MEH プロジェクトの中でも最優先で取り組まれるべき課題のひとつである。

3.2. MEH データセンターの設立

前節で述べたように、船上の ECDIS への諸情報の統合は広く行われており、データの整備も急速に進められている。また、マラッカ・シンガポール海峡における MEH デモンストレーション・プロジェクトとしての特色は、環境影響評価を指向していることにある。すなわち、海洋流動や流出油の挙動の数値モデルを用いた予測計算を可能にするというコンセプトが含まれている。

すなわち、MEH は対象海域に関するデータを幅広く収集し、利用者の目的に合わせた出力をすることが要件である。この場合利用者は船舶にとどまらず、環境アセスメントのためのデータ配信も望まれる可能性がある。そのために構築されるのが MEH データセンターであり、その機能のひとつは図 2 に示されるように様々なデータを蓄積して、それをもとに数値計算などにより新たなデータセットを作成することである。データセットには様々な利用目的が想定されるが、目新しいものとして

は①油流出や海難事故等の緊急時の対応、②気象予測による船舶の航行支援、③資源量予測および資源の管理と調停、④環境汚染物質の拡散予測といったものが示されている。

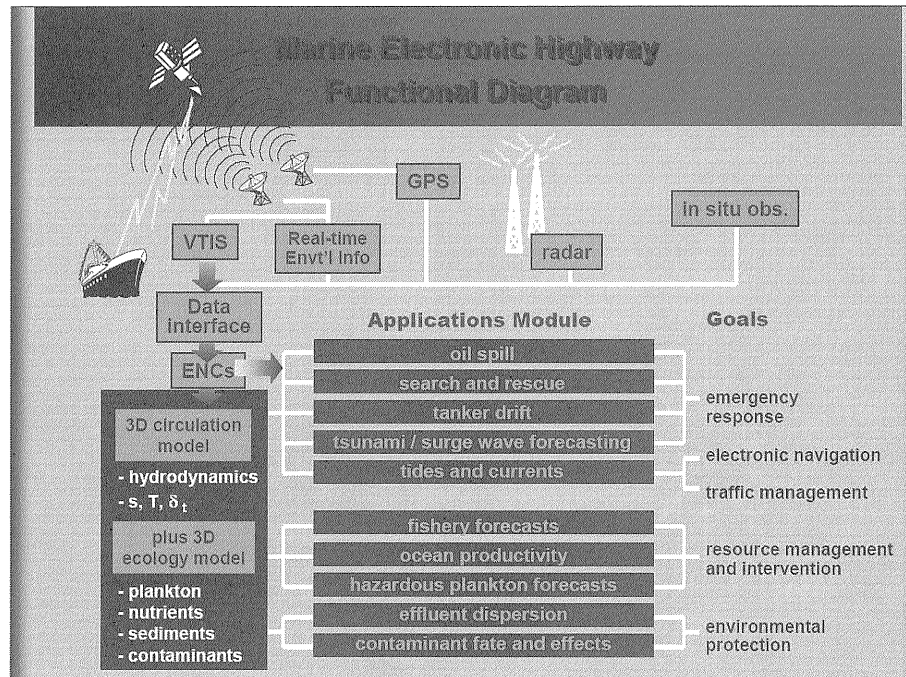


図 2 : MEH の機能 (Guoy, 2003)

これらを実現するためには、MEH データセンターはデータ蓄積のための大容量記憶装置と、リアルタイム予測計算を行うための高速な計算機を備え、大量データを高速かつ安定に配信するための良質なネットワーク環境に設置する必要がある。これを維持するためには安定で大容量な電気供給が必要であり、ハードウェア・ソフトウェアは更新の頻度が高い。即時性と内容を兼ね備えたデータセットを作成するには、人的な資源も重要である。特にリモートセンシングなどで取得されるデータは日々進歩しており、広範なデータを取得することとそれに対処していくこととの間は金銭的・労力的にジレンマが存在する。

また、予測計算のための数値モデルの実用化は技術的には相当レベルの高い話であり、目的を明確にして使用条件を限定しなければ、そもそも MEH システムに組み入れて実効性のあるものとするのは難しいと思われる。

従って、MEH データセンターにおいて実際に何を受信して何を配信するのかを選定することは、とりわけ慎重に決定されるべきである。どのような人材を確保すべきか、どのような場所に設置すべきか、どれほどのコストがかかるのか、といった問題は、「何を取り扱うのか」によって大きく異なることになると思われる。

3.3. 情報ネットワークの構想

情報の流れを端的に表した模式図を図 3 に示す。これによると、MEH を実現するためには、シ

システムの中核を成すものとして情報ネットワークを構築する必要があることが分かる。すなわち、MEH データセットを配信する MEH データセンターおよびそれを利用する ECDIS を搭載した船舶を含めて、当該海域に関する各データを取り扱う機関をネットワークで結ぶことである。

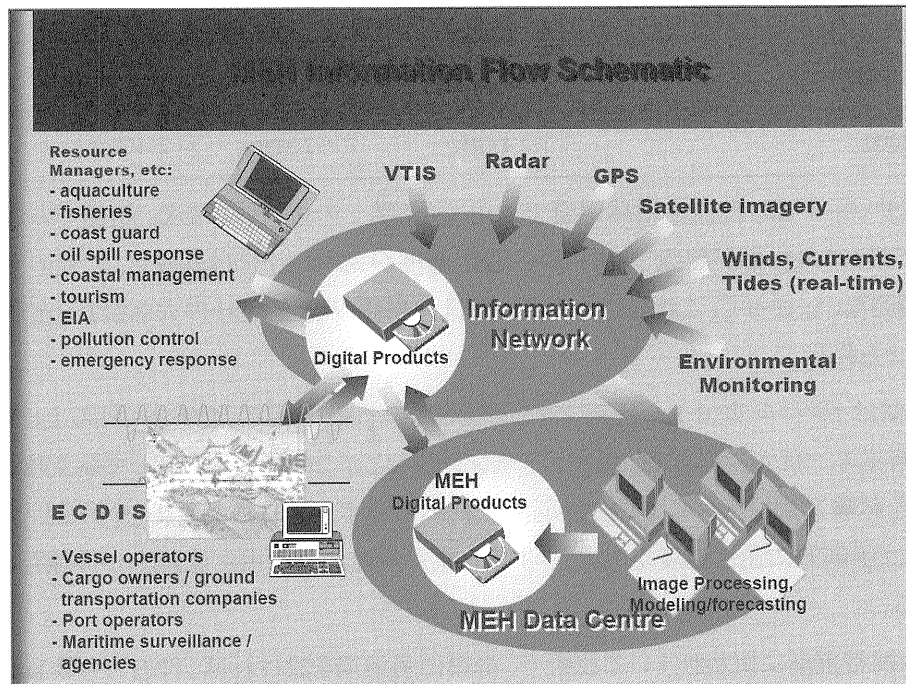


図 3 : MEH における情報の流れ (Guoy, 2003)

この場合、既に世界中に張り巡らされている「インターネット」を媒体とすることは前提事項である。その上で決定すべきは、各機関に対してどのようなデータをどのくらいの量とどのくらいの頻度で供給してもらうかということと、データのフォーマットの標準化である。データのフォーマットについては ENCs など既に SOLAS で取り決めがある分野もあるが、特に新しいリモートセンシングデータや科学技術データでは、従来は共有するということが考えられていなかったため、多くの種類で未だ標準化されていない。

次に、インターネットに接続する手段を検討する必要がある。陸上の施設については問題がないが、ここで解決しなければならないのは航行中船舶についてである。これは無線技術によるデータ通信という分野であるが、現在での技術の選択肢を下表に示す。

	使用周波数帯	最大通信速度	利用可能範囲
インマルサット F (Fleet77) サービス	1.6 GHz	～0.064 Mbps	全地球(極域を除く)
Ku 帯大容量移動衛星通信システム	10～15 GHz	～1,000 Mbps	全地球
GPRS (GSM)	2.5 GHz	～0.056 Mbps	2～4 km (?)
IMT-2000	2.4 GHz	～2 Mbps	10 km

インマルサット F は、現在全地球規模で利用できる唯一の選択肢である。船舶での運用についても長い実績があり技術が熟成しているが、通信速度がメガビットには程遠く、大量のデータの送受信には適さない。従って、これを利用する場合は MEH データセットの大きさは一定以上にはできないと考えられる。

Ku 帯通信はインマルサット F を代替できる可能性がある新技術で、近年多く打ち上げられている商用通信衛星の一部が対応する。現在ボーイング社などがこの技術を利用して航空機内インターネット接続を試験運用しており、総務省も近日これに対応する電波法の改正を行うこととなっている。特徴としては圧倒的に通信速度が大きく、非静止衛星を使えば利用可能範囲が極域もカバーできることである。

GPRS は携帯電話に使われている技術で、沿岸に基地局を設ければ、沖合でも数 km 内ではパケット通信が可能になる。現在この技術を高度化した IMT-2000 が開発されつつあり、これでは利用可能範囲が 10km に拡大される。こうした技術は既に成熟しており、例えば港湾管理や運航管理などの局所的な利用目的に適している。現在の構想ではこの利用目的はそれほど重視されていないが、海運への応用としては有意義なテーマである。

以上をまとめると、情報ネットワークは基本的にインターネットを利用した形態が最良であるが、移動体である船舶との通信手段が懸案である。これに対して現在は汎用性に優れるインマルサット F を用いるしか選択肢がないが、通信速度が低いことが近い将来に高度化を阻むと思われる。一方、現在 Ku 帯通信の実用化が急速に進んでおり、SOLAS 等の関係条項においても速やかな対応が望まれる。

3.4. 基盤となる技術および設備

ここでは、今までに述べてきた主に船舶航行支援のためのシステムの概略について紹介する。

3.4.1. ENCs

Electronic Navigation Charts (電子海図)。共通フォーマットが国際水路機関(IHO)によって「IHO デジタル水路データ転送基準(S-57, Edition 3.0)」(Nov, 1996)として規定されており、このフォーマット基準に基づいて作成されているものを指す。一般に「航海用電子海図」及びその最新維持情報から成り、CD-ROM の形態で提供される。IMO の条約上では搭載義務はなく、船上での紙海図の補助的なものとして自主的に搭載されているのが現状であるが、ENCsを組み込んだ ECDIS は

海図の代替と認められている。

ENCsは、ある大きさの緯度・経度の区域(セルと呼ぶ)毎にファイルされている。また、航海の目的毎にセルサイズ及び収録される海図の縮尺が異なる。S-57 では、航海目的として一般航海、アプローチ、停泊等の 6 種類を規定しており、それぞれに使用するセルサイズと海図の縮尺の設定は、各国の水路部に任されている。

3.4.2. ECDIS

Electronic Chart Display and Information System (電子海図表示システム) [SOLAS V 章 18.4、19.2 規則]。ENCs を組み込んだ ECDIS は、船舶に搭載すべき海図として代替できる。但し、性能基準(A.817)の要件を満足するもの(2002 年 7 月 1 日以降に搭載されるものについては、決議 MSC.86(70)Annex4 も併せて満たすこと)で主管庁に承認されたもの。ECDIS を海図の代替として船舶に搭載する場合は、義務設備となり、バックアップ設備を備えることとしている。(1 つの機器の故障が海図搭載要件の適合性を減じてはならない。バックアップとして紙海図を備えても良い。)

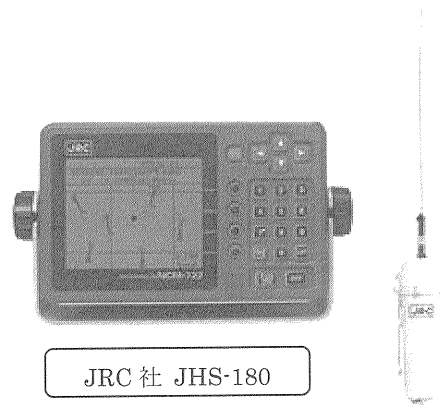
最近の ECDIS は、ENCs と自船の位置を同じ画面(ディスプレイ)に表示するばかりでなく、他の情報(レーダ、予定航路、スピード等)を重ねて表示する機能を持っているほか、危険な浅瀬等に近づいたりした時に警報を発する機能も備えている。他にも気象・海象データなどの表示、機関の状態やカーゴのモニタリングなどの様々な応用があり、安全航行のみならず船員の削減や操船の簡素化にも寄与するとも言える。現在商船を中心に搭載が進んでおり、船用機器メーカーおよびシステムインテグレーターはそれぞれ開発にしのぎを削っている。



JRC 社 JAN-3598

3.4.3. AIS

Automatic Identification System (自動船舶識別装置) [SOLAS V 章 19.2.4 規則]。AIS は、適切に整備された海岸局、他の船舶及び航空機に船舶の識別、船種、船位、針路、速力、航海状態及びその他安全に関連する情報を自動的に供給し、同様に設備された他の船舶からこのような情報を受信する。また、船舶を監視、追尾し、沿岸施設とデータの交換をするものである。但し、航行情報の保護のために国際的な合意、規則又は基準が設けられる場合には、適用しない。



JRC 社 JHS-180

AIS を実現するためには、全船舶に図のようなトランスポンダを搭載する必要がある。これは AIS に関する性能要件(決議 MSC.74(69)Annex3)に従って、締約国政府によって承認されたものである必要がある。搭載要件は以下による。

- 1) 2002 年 7 月 1 日以降建造される国際航海に従事する総トン数 300 トン以上の船舶及び

国際航海に従事しない総トン数 500 トン以上の貨物船、及び旅客船に搭載する。

2) 2002 年 7 月 1 日以前に建造された国際航海に従事する船舶

- ① 旅客船は、2003 年 7 月 1 日までに備える。
- ② タンカーは、2003 年 7 月 1 日以降の最初の SE 検査までに備える。
- ③ 旅客船およびタンカー以外の総トン数 50,000 トン以上の船舶は、2004 年 7 月 1 日までに備える。
- ④ 旅客船及びタンカー以外の総トン数 10,000 トン以上 50,000 未満の船舶は 2005 年 7 月 1 日までに備える。
- ⑤ 旅客船及びタンカー以外の総トン数 3,000 トン以上 10,000 未満の船舶は 2006 年 7 月 1 日までに備える。
- ⑥ 旅客船及びタンカー以外の総トン数 300 トン以上 3,000 未満の船舶は 2007 年 7 月 1 日までに備える。
- ⑦ 2002 年 7 月 1 日以前に建造された国際航海に従事しない船舶は、2008 年 7 月 1 日までに備える。

3) 1)、2)に係らず、当該適用日後 2 年以内に恒久的に役務を離れる船舶は、主管庁により AIS の適用を免除することが出来る。

3.4.4. DGPS

Differential Global Positioning System [SOLAS V 章 19.2.1.6 規則]。船舶では GPS 受信機が衛星航法装置として使用される。DGPS 受信機とは、ディファレンシャル信号受信機を備えている GPS 受信機。ディファレンシャル信号とは、陸上の固定点での GPS 位置の誤差情報を付近の船舶に放送し、これを船舶で受信して自船の GPS 位置を修正することにより自船位置の誤差が 10m 程度になるものである。DGPS 機能は陸上からのディファレンシャル信号を受信できる場所でのみ活用される。

2002 年 7 月 1 日以降、全ての船舶に衛星航法装置又は地上系無線航法装置の搭載義務が課せられた。

衛星航法システムには GPS(米国)の他に GLONAS(ロシア)や GALILEO(EU)があるが、これらは現在船舶ではほとんど使用されていない。また地上系無線航法システムにはローラン-C があるものの、2002 年現在でローラン-C が使用できる海域は、東南アジア、日本、北太平洋付近に限定され、所謂、近海航路以外の航路を予定している船舶には、適用できない。従って、2002 年 7 月 1 日以降、全ての船舶に GPS 受信機が搭載されているといっても過言ではない。

2003 年 7 月以降に搭載される GPS 受信機及び DGPS 受信機は、各々の性能基準の決議



MSC.112(73)及び MSC.114(73)に従って、主管庁に承認されたものである。

3.4.5. VTS

Vessel Traffic Service [SOLAS V 章 12 規則]。海上での人命の安全、航行の安全及び効率及び海洋環境の保護のために、海上交通に影響を及ぼす可能性のある近接する沿岸域、作業場所及び沖合施設等の情報を与えるサービス。レーダーなどをセンサとした情報処理システムを陸上に設け、航行船舶を管制する業務。

SOLAS では VTS に関する指針 (A.857(20)) に従って、各締約国の管轄海域(領海内)における交通量または危険度によって、通航船舶に VTS を提供することを求めている。また、その交通量または危険度によっては、通航船舶に VTS の使用を強制することが出来ると定めている。

実際の業務は、高分解能レーダー画像上の船舶と思われる光点について目視や船舶電話などを用いて船名を識別し、光点にタグをつけてその運航を監視し、輻輳時などに必要に応じて管制するというものである。わが国では全国7個所に設置された海上交通センターがその業務を行っている。ちなみに SOLAS により AIS が導入されると、船名の識別が自動化されるため、VTS にとっては大変意味が大きい。

3.4.6. GIS

Geographical Information System (地理情報システム)。地理ベースで情報を整理・表示する概念・理論の総称。1970 年代より測量や地形解析の分野から発展し、最近では都市計画やマーケティングにも用いられる。地理情報に沿って整理されたデータの集合(データベース)を GIS データと呼ぶこともある。

MEH との関連では、それ自体が GIS の一種であると認識されるため、GIS における既存の手法やハードウェア・ソフトウェアが流用できる可能性があるということである。例えば GIS アプリケーションというソフトウェアを PC に搭載すれば、ECDIS と全く同じことが実現できる。

例えば米国では ENCs を GIS データとして配信しており、また韓国では海洋 GIS というデータベース作成プロジェクトを進めている。海洋の分野ではまだ認知度は低いため、MEH プロジェクトでも現在は関連性が全く重視されていないが、プロジェクトが進むにつれ次第に MEH との境界が自然と埋まってくると予想される。

4. 2003 年度における MEH 関係の会議の概要

4.1. 第3回運営委員会・技術ワーキンググループ

標記会合では、2004 年から着手されるマラッカ・シンガポール海峡の MEH デモンストレーション・プロジェクト(2004～2008 年のフェーズ)プロジェクトに係わる費用の枠組みと、海峡沿岸 3 カ国を中心とした分担が焦点となった。また、そのための海図の調査等に関する範囲、規模、協力の枠組み等を巡っての議論が活発に行われた。

我が国代表からの技術協力の用意がある旨の発言に対して、沿岸国から「海峡利用国政府から

の技術支援は当面は不要、民間部門からの協力は歓迎する」の回答がなされた。なお、日本財団を中心とする日本国からの同海峡の安全強化に係わる過去 30 年以上にわたる支援に対し感謝の意が会合参加者から示される一方、今後の課題として、海峡沿岸国と利用国との間の協力のあり方について喫緊に検討を要するとの考えに至った。即ち、オブザーバー国ではあるが、同海峡利用国である我が国或いは民間の立場から、同海峡の更なる安全強化を目指す当該プロジェクトへの今後の関与のあり方に関して、基本対処方針を固める必要があると考える。

なお、シップ・アンド・オーシャン財団は、海図等の取組み以外にも近々に取り組まなければならない課題があることの指摘・助言を趣意とする資料(資料 3)を配布した。特に、将来課題としては、マラッカ・シンガポール海峡通航船舶の交通量、将来交通容量の分析調査の必要性について留意され、技術ワーキンググループの議事録にも記載された。

更に、将来想定されることとして、当該デモンストレーション・プロジェクト以降の、実船・陸上装備の問題がある。現状では、AIS 以外のものは拘束力の無い推奨として進められているが、実行性のあるものにするためには、推奨の対象の中でも、特に必須な装備は何かを明確にする必要が生じると予想される。

4.2. 第 4 回運営委員会

4.2.1. 議事概要

標記委員会の目的は、2004 年秋から着手されるマラッカ・シンガポール海峡の MEH デモンストレーション・プロジェクトの詳細実施計画を承認することにあった。

【検潮所】標記委員会では、まずインドネシアから当該プロジェクト用として数々の検潮所(tide stations)を最近設置したことが紹介されたのに対し、運営委員会として、当該プロジェクトで検討される詳細事項を提示することがインドネシアに求められた。

【海図調査と ENC】次に、海図調査に関し事務局から沿岸国の専門家のヒアリングの必要性が述べられ、WB 代表からは、計画予算に見合うこと、必要な装備としては DGPS 及びマルチビーム測深機、必要な施設はデータ処理システム等を保有する測量船であることが強調された。

なお、運営委員会としては、更なる委員会での検討のために、海図調査と ENC 装備のための実行計画を検討する作業グループを設置することにした。

【貢献の紹介】IMO 関水部長の口頭報告によると、MEH のデモンストレーション期間に、国際独立タンカー船主協会(INTERTANKO)から75隻の船舶を供出することになっていることに加え、国際海運集会所(ICS)は 120 隻相当の船舶を供出できる。因みに、ICS 供出の 120 隻相当には、日本国からの 113 隻相当が含まれている。

4.2.2. 実施計画

プロジェクト・コンサルテーション事務局からのデモンストレーション・プロジェクトのコスト評価等の7構成とそれに基づき特定される各タスクの確認、および世界銀行からの資金の調達のための手続きの確認が行われた。IMO 事務局は、MEH システムをカバーするベースラインの情報の

設置に留意し、プロジェクトの財務構成を見直した。

また、IMO 関水部長からの MEH データセンター設置にかかわる問題点(データの機能、種類、適用、操作モード等)の指摘に対し、ワークショップで検討することになった。

MEH データセンターについては、関係する作業グループでの検討により、マレーシア、インドネシア、シンガポールのマラッカ・シンガポール海峡沿岸参加国の夫々に MEH データセンター(MDC)計 3 箇所を設置し、ハイスピードで情報を共有することが計画された。

MDC では、AIS や VTS から受ける航行情報と、船舶通航と同様に、潮汐・潮流・気象等のデータを保有するものになるが、沿岸国のオーソリティーが関係する海峡を通航する船舶の通航管理(vessel traffic management)には関与しないこととなった。更に、MDC は海峡通航船舶の通航量分析と予測を扱い、利用者に提供することとなった。

一方、MDC における情報のセキュリティのため、犯罪行動等でデータが誤用或いは悪用されることが無いようにすることが重要であることが留意された。

4.2.3. 課題

運営委員会では、陸上ベースと船上ベースの海図・環境データ・航行等の情報、あるいは設置が予定されるデータセンターの使用方法及び活用方法の議論が、未だ充分ではない。その議論をするためには、デモンストレーション・プロジェクト実施内容とその後の MEH について、マラッカ・シンガポール海峡の利用者である海運側からの視点が必要であろう。例えば、船舶の安全航行のための各情報システム・機器に対する海運側からのニーズの反映が必須であると思われる。

5. MEH の課題と問題

5.1. 概論

MEH では気象・海象、航行警報、海図の補正等の航海支援情報、港湾や物流状況等の運航支援情報、さらには自動船舶識別装置(AIS)等の船舶通航情報等を電子海図情報表示装置(ECDIS)に統合することとなっている。従って、MEH デモンストレーション・プロジェクトにおいては、まずこれらの情報を取得・配信するという技術課題が存在する。

次に、MEH データセンターでは、航行支援以外にも様々な情報を提供できるシステムを構想している。すなわち、船舶事故の情報やそれに基づく状況の推移、環境影響評価等の配信である。これらの実現には科学的な研究の成果に依存する部分が大きい。

さらに、MEH のために集められるデータは他にも広く応用が可能であり、特に海運や物流の最適化の分野での利用が期待される。MEH ではもともと海上交通の効率化を図ることも目的としており、今後予想される交通量の増加の緩和のために、MEH が何らかの形で寄与できることが考えられる。この面では、技術要素のみならず法制上の整備も無視できない要素となる。SOF では第 3 回技術ワーキンググループにおいてこうした展望について提言を行った(資料 3 参照)。

最後に、MEH 構想の推進には、当然ながらマラッカ・シンガポール海峡の沿岸国と利用国との

利益のバランスをとることが重要である。また、関係機関の支援が効率的に機能するような協力体制の構築も必要なことである。

5.2. 船舶運航に関する想定課題

船舶の運航を中心に見た場合、MEH では運航支援と港湾・物流管理の2つが優先的に取り組まれるべきである。この分野で想定できる課題を下に列記する。

- 1) 航行援助システムの IT を利用した高度化（陸上支援システム整備）
- 2) 陸側の気象・海象システムの高度化、航行警報、海図補正等の航海支援
- 3) 港湾・物流状況等の運航支援
 - 港湾・物流管理運営の情報システム化による航行船舶への情報提供。
 - 移動船舶の位置、空船状況をリアルタイムに把握することにより、合理的な海陸複合物流⁹が実現、物流コストの低減に貢献する。また、ノンストップの船舶以外の船舶対象の、港湾管理者等に係わる各種手続き（港湾荷役、通関手続き等）の電子化、即ち、港湾 EDI（電子データ交換）システム整備も考えられる。
- 4) 航路標識の既存機能の高度化・信頼性向上、新設整備
 - 既存航路標識機能の高度化・信頼性向上
 - レーザー光を利用した航路明示システム化
 - 航路標識の新設整備
- 5) 自動船舶識別装置（AIS）を活用した航行援助システム整備
 - 船舶航行情報等の電子海図情報表示装置への提供による、海上交通の効率化、航行安全性の向上を目的とする。通常、AIS による自船情報では、船名、大きさ、船種、位置、針路、速力等を対象としている。具体的には、レーダーで判明できなかった船名などの情報が AIS により自動的に把握可能となり、衝突や座礁などの海難の未然防止に寄与する。
 - 区域コースト・ガードとの連携
- 6) 海上交通情報センターの設置
 - レーダー監視エリアの拡充等陸上支援体制整備
 - センターと管制室との連携強化

以上のような応用を考えた場合、検討が必要な項目としては次のものが挙げられる。

- 既存のシステム等の高度化を想定すると、船側、陸側の情報整備の必要性を分けて検討する必要がある。

⁹ 船社間、荷主間、物流企業間の競争分野の問題があるので、調整要。

- 自船情報のセキュリティーに配慮する対象と、配慮要とした場合の保全のための手法をどうするかを検討する必要がある。
- 輻輳海域沿岸国間が、Inter-regional で進めるとなると、関係国間での法整備を要するものの検討。特に、技術課題の問題よりも、事業化に伴う問題に係わる法的検討をする必要がある。

6. 各関係者の協力体制

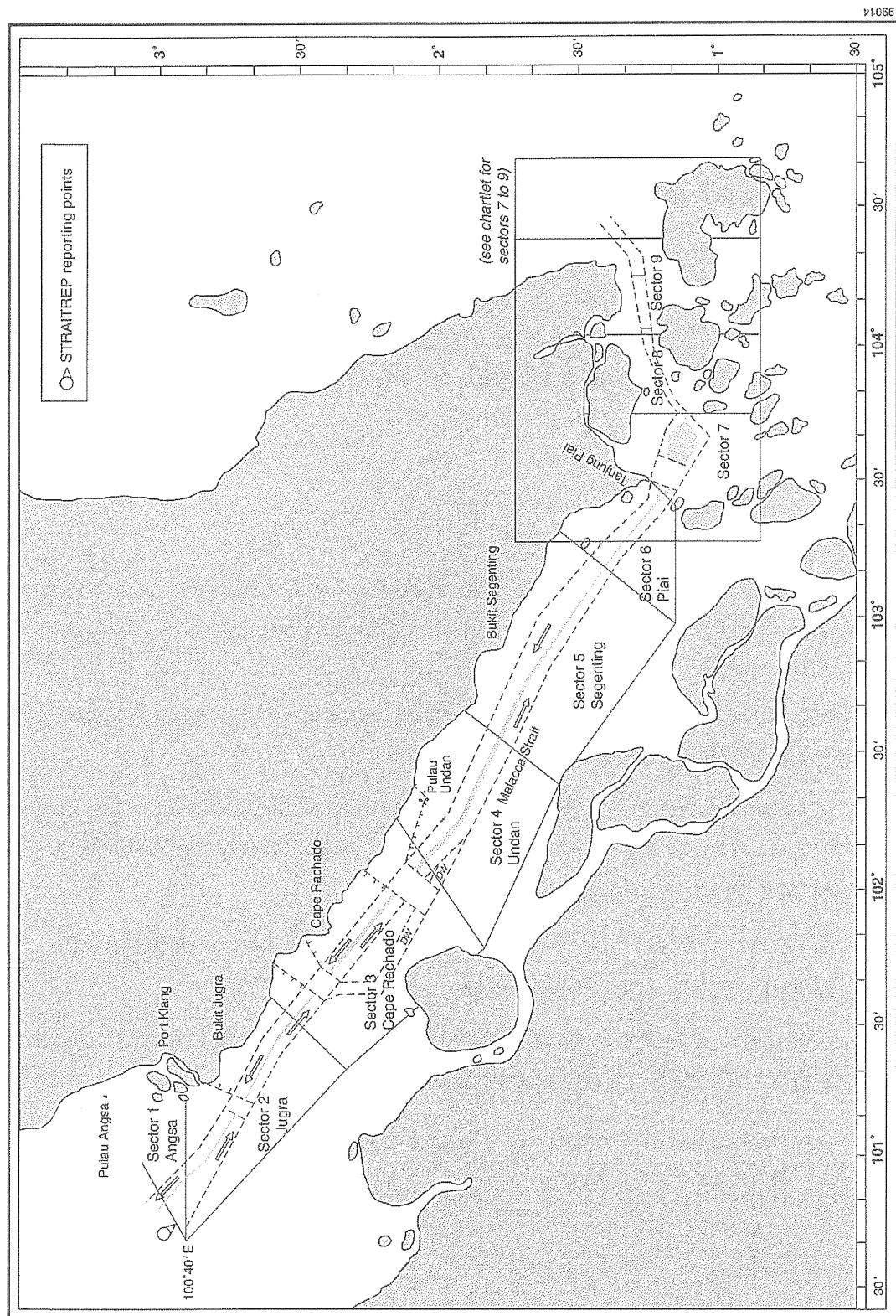
2004年から2008年にかけて行われる予定のデモンストレーションに、MEHに必要な装備を備えた120隻の船舶が必要であると試算した。これまで INTERTANKO 加盟船 75 隻が参加を表明、また国際海運会議(ICS)が各国船主協会に参加船を照会している。これに応じ日本船主協会も 2003 年 12 月 1 日に 113 隻の邦船参加予定を報告したため、この時点でデモンストレーションに必要な隻数は確保されたといえる。

参考資料

第2部で使用された図表資料等の出所を以下の通り記載する。

- “The Marine Electronic Highway in the Straits of Malacca and Singapore”, Sekimizu, K., J.-C. Sainlos and P. N. James, Tropical Coasts, Vol.8, No.1, pp. 24-31, PEMSEA, 2001.
- “ECDIS / ENC : A COMPONENT OF MEH”, Guoy, T. K., 2nd International ECDIS Conference, Singapore, 2003.
- “An Integrated Approach to Vessel Traffic Management and Information Services”, Harre, I., 1st Annual European Energy and Transport Conference, Barcelona, 2001.
- SHIPS’ ROUTING (eighth edition), IMO, 2003.
- 海上保安庁海洋情報部ホームページ <<http://www1.kaiho.mlit.go.jp/jhd.html>>
- 日本無線(JRC)ホームページ <<http://www.jrc.co.jp/>>
- “インターネットへのアクセス技術の課題と今後の展望”, 鈴木 豊, INTAP ジャーナル, No.62, pp.12-20, 情報処理相互運用技術協会, 2002.

資料1: マラッカ・シンガポール海峡における STRAITREP エリア



IMO 発行の SHIPS' ROUTING (Eighth Edition), 2003 より

[illegible]

Tasks and Problems of the Marine Electronic Highway (MEH)

October 2003

- 1 The integrated system of the Marine Electronic Highway aims at enhancement of efficient marine traffic and navigational safety by providing information on a real-time basis to navigation officers of ships by integrating navigation support information such as atmospheric and sea condition, navigational warnings, and navigational chart updates; operation support information such as port condition and physical distribution status; and in addition, ship traffic information such as automatic ship identification systems, and to superpose these information on the electronic chart information display device.
- 2 Traffic congestion in Straits of Malacca and Singapore is reaching its limits. There is no option but to think that the traffic volume there will surpass capacity in the near future. At present, the traffic volume of tankers bound for Japan is not increasing, the volume toward other countries is increasing, which has grown to correspond to the volume destined for Japan. According to the IEA's World Energy Outlook of oil demand for 2003 published (*) in September last year, China's import will be two to three times as much as that of Japan in 2030. The volume of imports of other Asian countries is predicted to expand as well. Accordingly, the traffic density passing through the Straits of Malacca and Singapore may become massive. One must remember what is said that once an accident has happened with a tanker, irrespective of its size, one accident causes 10 billion dollar worth of damage. In addition to this, it is known that the number of containers coming in and out of Singapore and Malaysia is increasing. It is necessary to rely on the assumption that there will be a big change in the future.

*indicates the Source-"IEA's World Energy Outlook 2002."

- 3 Therefore, it is important that the mariners steering ships are provided with information on real-time basis, but assuming the above circumstances, it is easily seen that the future will bring such problems as providing of information alone cannot resolve. In other words, it is probable that such an idea as a scheme of alternate route by way of Lombok-Makassar, or a measure to be taken for the Isthmus of Kra, would emerge in due time.
- 4 Therefore, it is the appropriate time for research and study of the MEH project in the following respects:
 - (1) To establish specific tasks for development into business
 - (2) For that, to structure a legal framework of the purpose of cooperation among the littoral

countries of the Straits of Malacca and Singapore, the nations concerned with ship traffic, and the users who benefit by passage; and to make clear the assignments and roles that would be played by those concerned.

- (3) To explore technical problems on both the transiting vessels and shore support to improve safety, in light of economic and technological feasibility (to determine the extent and scope of what should be done and together with the technical requirements and to make feasibility study on cost performance)
 - (4) To make further survey on the traffic density and transport capacity
- 5 It is hoped that advancement of the MEH initiative will eventually contribute to improving the safe navigation of the ships passing through the Straits of Malacca and Singapore, and to reducing traffic volume.

Yoshihisa Imai

Researcher

Institute for Ocean Policy

Ship & Ocean Foundation

国際海峡利用国と沿岸国の協力体制

(平成 15 年度 国際海峡利用と諸国の協力体制に関する調査研究 事業報告書)

COOPERATIVE FRAMEWORK BETWEEN USER STATES & STATES BORDERING A STRAIT

2004 年 3 月 発行

発 行 財団法人 シップ・アンド・オーシャン財団 海洋政策研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 1-15-16 海洋船舶ビル

Publisher Institute for Ocean Policy, Ship & Ocean Foundation

Kaiyo Senpaku Bldg., 1-15-16, Toranomon, Minato-Ku, Tokyo 105-0001, Japan

TEL: +81-3-3502-1828

FAX: +81-3-3502-2033

URL: <http://www.sof.or.jp/>

Email: info@sof.or.jp

本書の無断転載、複写、複製を禁じます。© Ship & Ocean Foundation 2004

Printed in Japan

ISBN4-88404-126-7