

我が国をとりまく海洋問題と国際紛争解決制度

中央大学法科大学院教授 柳井 俊二

(2005 年 10 月 ~ 国際海洋法裁判所判事)

1. 第三次国連海洋法会議と日本の対応

1967 年のパルド提案をきっかけとして、新たな海洋法秩序を形成すべく第三次国連海洋法会議が開始したが、そこには相反する概念が共存していた。すなわち 200 カイリまで経済水域を拡大(国家管轄権の拡大)しようとする立場と「人類の共同財産」として海洋の位置付けを行う立場である。

こうした中で日本にとって大きな関心となったのは、漁業権益を保護するために 3 カイリの「狭い領海」と「広い公海」を維持することであった。第一次海洋法会議(1958 年)および第二次海洋法会議(1960 年)において、領海の幅をめぐる国家間対立が顕在化し、国際海洋秩序は乱れ、領海の幅の相違から、漁業関連法違反で拿捕の件数が増加し、多くの国際紛争を引き起こすこととなった。こうして、第三次国連海洋法会議において新たな海洋法秩序の形成が促されたのであった。

しかしながら、深海底の開発に関する各国の見解の相違やコンセンサス方式の導入により、第三次海洋法会議は長期化することとなった。長期化により、新たな秩序形成への合意がなされるまえに、米国、ソ連、EC 諸国などは領海 12 カイリ、漁業水域 200 カイリを設定し、一方的な国家管轄権の行使に乗り出し、日本の漁船は「広い公海」から閉め出されることとなった。

日本は、こうした動きに対して、「領海法」および「漁業水域暫定措置法」を 1977 年(昭和 52 年)に制定し、領海の幅を 12 カイリに、漁業水域を 200 カイリに設定し、管轄権の拡大を行う国家と対等な立場で国際的な交渉に挑み、新しい秩序形成へ参加することとなった。しかし、12 カイリの漁業制度に基づく韓国等との漁業協定に基づく秩序を、自ら壊してしまった側面もあった。このため、二つの例外を作り出すこととなった。一つは、韓国・中国との関係から東経 135 度からにしに漁業水域を設定しないこと、一つは 5 つの海峡については領海の幅を 3 カイリに凍結したことである。

2. 国連海洋法条約の締結と日本の国内法整備

国連海洋法条約は、混乱していた海洋法秩序を安定化させたという大きな意義を持つ条約である。領海や排他的経済水域の拡大をめぐる紛争もあったが、ひとつの条約体制で規則を統一することにより海洋秩序はようやく安定した。課題としては、これだけ大きな国際制度に米国などの大国が入っていないことがある。国連海洋法条約に盛り込まれた新しい制度については大部分が国際慣習法化しているが、深海底制度や紛争解決制度などの条約固有の制度については適用されないため、より安定した海洋秩序のためには大国の批准が必要となる。

日本は、国連海洋法条約の批准に際して、1996 年(平成 8 年)に「領海及び接続水域に関

する法律」(「領海法」の改正)および「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」を制定した。新たな二つの法律を 1977 年の「領海法」および「漁業水域暫定措置法」と比較した場合、「領海及び接続水域に関する法律」は、直線基線の導入や接続水域の設定を行い新たな海洋秩序を国内法において取り込むこととしたが、一方で国際海峡については 3 カイリを維持し、無害通航制度についても国内法制化を行わなかった。「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」については、「漁業水域暫定措置法」が漁業水域のみを設定していたのに対し、新法は大陸棚を含めることにより新たな排他的経済水域の制度を導入することとなった。

3. 我が国をとりまく海洋問題

日本は、国連海洋法条約により導入された新たな制度を受け入れることにより、海洋大国の一つとなったが、下記のような海洋問題に直面している。

領土問題と海洋法

領土問題については、北方領土、竹島、尖閣である。

日ソ漁業交渉(1977 年)では、北方領土周辺の 200 カイリについて紛糾したが、当時、現実問題として領土がすぐに返還される可能性が少なかったため、領土権に関する問題は留保して、ソ連が管理している 200 カイリ前提として交渉にあたった。ロシアになって、交渉する態度が変化したため、漁業交渉で日本の立場が損なわれなかったのが幸いである。

EEZ については竹島と尖閣の問題がある。石油資源の問題があって、尖閣については 1975 年ぐらいから主張が始まった。竹島、尖閣については公海のまま現在残してあるが、いずれ解決しなければならない問題である。

領海と国際海峡

前述の通り、日本には 5 箇所の国際海峡があるが、領海法制定時には、国連海洋法会議も終了していないことから、領海の幅をこれらの海峡については 3 カイリに凍結した。会議終了後、国際海峡については通過通航制度が導入され領海の幅の修正を検討されたが、非核三原則との関係もあり、領海法の立場を維持した。領海については、無害通航における無害の判断基準とその対応が問題として残っている。

日本と諸外国(特に近隣諸国)の排他的経済水域

排他的経済水域については、とくにロシアとの間で拿捕に関する問題がある。韓国、中国との 200 カイリの問題については、200 カイリを一部設定しないままで動かしている問題が残っている。

大陸棚の境界画定と 200 海里を超える大陸棚の設定

日韓の大陸棚境界画定については、対馬周辺海域については中間線で合意(1974 年大陸棚北部協定)しているが、南部(九州沖合い)は南部協定で共同開発区域に設定した。共同開発については当時先例が少なく、現実的な解決方法であったと考える。南部協定では、共同委員会を毎年開催し探査の状況等の情報交換を行っているが、石油が今まで出てこなかつ

た。日中間については、交渉の申し入れはしているが、具体的な交渉はまだ進んでいない。

現在日本は、大陸棚の延伸問題に直面している。大陸棚の延伸については、国連大陸棚限界委員会が審査を行う。日本の申請期限は、2009年5月である。海上保安庁、経済産業省、文部省が主として延伸のための調査を行っている。延伸については、開発途上国の調査技術の問題がある。来年3月には、限界を測定する技術に関するシンポジウムを日本で開催予定である。途上国だけでなく日本にとっても難しい問題である。日本の大陸棚の延伸が認められれば、国土は1.7倍ほどになり、資源の面からも大きい。

群島水域問題

インドネシアやフィリピンの推進により、群島水域制度は国連海洋法条約で新しく導入された。日本はマグロ漁業や大型タンカーの通航問題(汚染など)で、この制度と関係している。

深海底

国連海洋法条約では、深海底を人類の共同財産として国際的な開発のために詳細な規定を設けた。陸上での鉱物資源の生産が足りなくなるということで海底資源が注目され、海洋法会議の時には着目された。その後、ニッケルなどの価格が下がったためさほど熱心ではなかったが、将来的な資源の問題に鑑みれば、深海底制度は依然として大きな意味がある。

その他の海洋問題

科学調査、環境汚染など。

4. 国連海洋法条約における紛争解決手続

国連海洋法条約には、拘束力のある紛争解決手続が4つ設けられている。国際海洋法裁判所(ITLOS)、国際司法裁判所(ICJ)、仲裁裁判所、特別仲裁裁判所である。締約国は、いずれかの一つまたは二以上の裁判所を宣言して選択することができ、紛争当事国との間で共通して選択したものがあればその裁判所に事件が付託され、共通したものがない場合は少なくとも仲裁裁判所に付託される。強制的な紛争解決制度である。

紛争解決手続制度の一つである国際海洋法裁判所(ITLOS)は、国連海洋法条約により設立された常設の裁判所である。21人の裁判官(9年の任期)により構成される。9年が経過して、現在、13件の事件の解決にあたった。基本的には即時釈放などの漁業関連の事件が多い。日本が同裁判所で紛争当事国になったのは、みなみまぐろ事件(暫定措置)である。本件では、日本が行った調査漁獲について、オーストラリアおよびニュージーランドが国連公海漁業条約等に違反するとして国連海洋法条約に基づく紛争解決を開始した。本案では、仲裁裁判所の手続に付され、日本はみなみまぐろ保存条約に仲裁について規定されており、国連海洋法条約でも他の条約に紛争解決制度がある場合はそちらを優先すべきと規定されていることを根拠に管轄権を争い、結果として勝訴した。

国際司法裁判所(ICJ)も、海洋紛争の解決において重要な役割を果たしてきた。北海大陸棚事件では、大陸棚の自然延長概念や衡平原則の確立に寄与した。国連海洋法条約制定後も、カメルーン対ナイジェリア海洋境界画定事件など複数の境界画定事件の解決にあたっ

ている。

仲裁裁判も、これらの裁判所と同様に拘束力があり、平和的紛争解決の一過程である。

質疑応答

Q. 領海法制定のときに無害通航の罰則については、国際法の国内直接適用ということで明記されなかった。取り締まり側としては、既存の法律では対応が難しい面が多くあり、不審船事件などでは、漁業法違反という見当違いな法律で法執行を行わなければならなかった。この点について当時領海法の制定に携わった立場からどうお考えですか。

A. 確かにその点は議論された。特に海上保安庁のほうから要請があったが、法律制定まで 2 ヶ月しかなかったという問題や無害通航については条約に明記していることから、結局罰則については別の法律にて規律すべきという見解となった。また、改正法では、領海の幅を 12 カイリに定めることが第一目的であったので、無害通航については議論されなかった。たしかに、無害通航違反の罰則については、漁業法だけでは今後無理であり、別の法律で定めるべきだと思う。

Q. 暫定措置法は、対外的に公表したのか。最近、沖ノ鳥島は排他的経済水域をもてないという主張があるが、暫定措置法では沖ノ鳥島は 200 カイリを持っていたのではないか。対外的に公表していれば、既に慣習法化していたと考えられ、他国の抗議に対して対抗力を持つてのではないか。

A. 沖ノ鳥島については、その保全について長期に渡って主張してきたが、主管官庁が決まらなかった。内閣、自民党のほうから保全措置の必要性が出たことにより現在の状況となっている。公表についてであるが、当時、周知徹底が重要ということで、法案が成立したときに国際的に発表している。海図まで配布しており、外交抗議もいっさいなかった。現在、とくに国連海洋法条約の成立後の問題については、国際海洋法裁判所判事への就任との関係からコメントは差し控えたい。

Q. 5つの海峡の3カイリ凍結の理由については、1977年と同じであるが、国際情勢や背景が1996年とは大きく違ったのではないか。冷戦時代にはソ連の軍艦や飛行機の通航のためにこれらの海峡を公海として残しておく必要があったが、1996年の段階ではそのような脅威がなかったはずなのに、なぜ3カイリのままにしていたのか。

A. 1996年のときは、直接法律の制定に携わっていなかったのでよくわからないが、冷戦終了という大きな違いはたしかにある。1977年の時点では、国連海洋法会議の結論が出ていないと言う答弁に終始している。しかし、1996年時点でもまだ非核三原則などの部分が残っており、それが理由となったのではないか。

Q. 国際的な裁判では、拘束力はどの程度あるのか。判決が出て、当事国が従わない場合はどうなるのか。

A. 拘束力については、どの裁判所でも同じである。拘束力を問題にする国はいない。たしかに、国際紛争解決制度では国内法体制と異なり強制執行の問題が残っている。ただし、今までの国際裁判の例を見ると、決定に従わなかった例はない。基本的には交渉決裂後に、両当事国の合意により事件は付託されるので、拘束されることに合意している。国際紛争は、交渉で負けた場合は国内の不満が強いが、裁判の場合は公平であるため国民も納得するのでは。

Q. 国連海洋法条約の課題として、米国の未批准について触れられたが、未批准の理由はどこにあるのか。

A. 深海底などの資源開発に関する議論がまだ国内に残っているのではと思う。国際深海底機構などの拠出金についても、米国が入ったほうが日本としては財政的に助かる。

(以上)