

インド太平洋地域における法の支配の課題

ー 沿岸国の軍艦の航行に係る海洋法解釈を中心として ー

谷口 直人

はじめに

我が国が掲げる国家安全保障の基本理念である普遍的価値とは何か。国家安全保障戦略ではそれを「自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配」であると示している¹。この中でも「法の支配」という概念に関し、国際社会全体の規範(norm)の一つとしての法とそれによる秩序の構築、また、国内権力関係から見た場合の法規範による秩序形成と、その意味するところは同一であろうか。我々が自らの安全と繁栄を保持したく考えるとき、この秩序の維持という考え方に立つ場合、その主要構成要素である諸規範の中における法の存在は、国際社会であれ国内社会であれ、その重要性において決して軽んじられるものではない。

自国の平和と安全を維持し、その存立を全うすることは国際社会における主権国家としては当然の理である。我が国は戦後一貫して平和主義の理念の下、国家の平和と安全を維持し存立を全うしてきた。そして現在、我が国を取り巻く安全保障環境が変化の度合いを深め、国際社会全体の秩序をめぐる不確実性を増している状況の中で30大綱及び31中期防が策定された。30大綱においては、我が国防衛の基本方針の一つとして、日米同盟の強化とともに、自由で開かれた海洋秩序の維持・強化を含め、望ましい安全保障環境を創出するため、インド太平洋地域におけるプレゼンスを重視するとの方針が掲げられている。さらに、海洋における航行・飛行の自由や安全を確保するという観点から、南アジア諸国や東南アジア諸国といったインド太平洋地域の沿岸国との間での海洋安全保障に関する各種協力等が強調されている²。

例えば、防衛省は2017(平成29)年8月に、インドネシアに対する能力構築支援の一環として同国防省及び海軍士官等に対して海洋分野の国

¹ 内閣官房「国家安全保障政策について」(平成25年12月17日国家安全保障会議決定及び閣議決定)。

² 内閣官房「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」(平成30年12月18日国家安全保障会議決定及び閣議決定)。

際法に関するセミナーを実施している³。また海上自衛隊が2018年8月から約2か月の間、インド太平洋方面へ護衛艦「かが」を中心とした部隊を派遣し、当該地域の各国海軍等と共同訓練を実施したことは記憶に新しい。これは部隊の戦術技量の向上を図るとともに、当該訓練を通じて地域の平和と安定へ寄与するとともに、相互理解の促進、信頼関係強化を目的として実施されたものである⁴。今後とも30大綱等で示される自由で開かれたインド太平洋地域の実現を掲げるうえで、地域の平和と安定はその前提条件であり、当該地域の各国との協力を推進していくことになる。そのような活動の中で、各国との間で船舶(特に軍艦)の航行に関する国際法(海洋法)の解釈や認識に相違がある場合に、何らかの形でその調和が図られない場合、所期の目的に何らかの影響を与える可能性は否定できない。なぜなら、国際法上作為不作為を問わず一国の軍艦の行動は国家の意思を示すものであり、対外的に自衛艦の行動は我が国の国家方針の発露であると国際社会には映るからである⁵。

本稿は、自由で開かれたインド太平洋地域の実現という目的を踏まえたうえで、国際社会における法の支配の意義について概観するとともに、その実現に向けて国際法上の課題として海洋の利用、特に軍艦の航行に関するものに照準し、関係各国の主張等に見られる法的問題点を抽出するとともにその解決への道筋について若干の考察を試みるものである。

1 国際社会における法の支配の概念と海洋法解釈の課題

(1) 法の支配の概念と国際法の解釈

自由で開かれたインド太平洋の実現という文脈において、これら地域における航行の自由、また法の支配などの基本的価値の普及、定着が重要な

³ 「各国との安全保障協力・対話、防衛協力・交流—能力構築支援事業—インドネシア」防衛省、http://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/cap_build/indonesia/h290320.html。

⁴ 前年の2017(平成29)年にも海上自衛隊の護衛艦「いずも」「さざなみ」がインド太平洋方面への長期行動を実施している。海上自衛隊「インド太平洋方面派遣訓練の概要」、<http://www.mod.go.jp/msdf/operation/training/>。

⁵ 国家の「機関(organ)」としての軍艦の性質について、Robert Jennings, Arthur Watts, *OPPENHEIM'S INTERNATIONAL LAW 9th edition*, Longman, 1992, Volume 1 parts 2 to 4 pp.1165-1166. なお当然ながら我が国の自衛艦は国際法上軍艦と見做される。第19回国会衆議院内閣委員会議事録第19号(29.4.5)木村国務大臣答弁。

要素であると認識されている⁶。では、この「法の支配」とは何であろうか。

法の支配 (rule of law) とは、元来は古代ギリシャの都市国家 (*polis*) における特徴の一つとして見られ、イギリスにおけるコモンロー思想のもとで発展した概念で、狭義には伝統的な教会法に対する概念であった⁷。一般的には、制度的規範の一つである法による権力の抑制、各個人が自己を規律し、ルールや原則に従うとともに、国家内の権力を法の規律に従わせるといった意味合いで理解されている⁸。また、現代国際法上も民主主義国家における根幹であると認識されている⁹。つまり、法の支配とは、もともとは国内における権力関係の文脈から発生した概念であると考えられる。そのような概念が国際社会においてどのような意味を持つのであろうか。

国際社会の特徴として、まず挙げられるのはその権力構造、規範生成の過程の差異である。国際社会においては、恒常的に主権国家を超越する権力機構は基本的に存在しない(主権平等原則)。専制主義であれ民主主義であれ、権力の構造態様は国内における統治機構と一般の国民といった垂直的な態様に対して水平的である¹⁰。その中で国際社会の当事者たる国家間に妥当する諸規範の生成は、同一性を持つ国家による個々の実行行為 (practice) とその蓄積、さらにそれに対する規範性の認識に負っている。そのような諸々の規範が、当然に自らの意思や行為を拘束するものだとする認識 (法的信念 *opinio juris*) を形成するに至った段階で、その規範は国際「法」規範と認識されるに至る (慣習国際法)。また、現代の国際社会において若干の例外あるものの、国際社会における法規範は、「合意は拘束する (*pact sunt servanda*)」の原則が示すとおり、主体の自由な意志に基づ

⁶ 「日本が掲げるインド太平洋に関する自由で開かれたインド太平洋構想というもののは、航行の自由ですとか海上における法の支配、自由貿易、こうしたものを普及、定着させていこう、それから、質の高いインフラを整備して、接続性を高め、経済の繁栄を追求しよう、そして、海上法執行能力のいわばキャパシティービルディングをしっかりとやっていこう、そういうことをうたったものでございまして…」第197回国会衆議院外務委員会議事録第5号(30.12.5)河野国務大臣答弁。

⁷ 笹倉秀雄『法思想史講義〈上〉』東京大学出版会、2007年、11-12頁、217-218頁。

⁸ 笹倉秀雄『法思想史講義〈下〉』東京大学出版会、2007年、250頁。

⁹ たとえば、国連教育科学文化機関憲章においては、次のような規定がみられる。「世界の諸人民に対して、…差別なく確認している正義、法の支配、人権及び基本的自由に対する普遍的な尊重を助長するために…」(国際連合教育科学文化機関憲章第1条)。

¹⁰ 国際連合憲章第2条第1項。また、1970年の友好関係原則宣言(国連総会決議二五/二六二五)では、国の主権的平等の原則を規定している。

き合意した事柄につき、合意者はそれに拘束されてしかるべしというものである(条約)¹¹。私法上の契約関係にも似たこの条約が、前述の慣習国際法とともに国際法の主要な法源であり、国際法主体たる国家に対して拘束力を持つと考えられる基本的な根拠である。では、このような文脈の中で、国際社会における法の支配をどのように考えればよいのか。

日本国政府は、海洋における法の支配に関し、3つの原則を強調している。すなわち、①国家は法に基づいて主張をなすべきこと、②主張を通すために、力や威力を用いないこと、③紛争解決には、平和的収拾を徹底すべき事、である¹²。この諸原則に基づき、国連海洋法条約を念頭に海における法の支配に関する認識を各国と共有し、また共通の理解の促進を企図している¹³。

国際社会において、法の支配は国内社会におけるそれと比較して未だ道半ばであると言わざるを得ない。国際法について、その遵守を誠実に追及することによる国際社会の秩序維持の形態をとるにしても、それを十全に担保しうる超国家的存在は現状で存在しないからである。よって法的なものを含め主張や見解に相違がある事項については、純粋な法的紛争であれ事実上の紛争であれ、一見直ちに既存の国際法上の原則に違背しない限り、その時点で断定的な価値判断を行えないことがある。国家間で対抗する見解や行為は相対的に対等な主張の交錯である。それを解決する手段を基本的には平和的解決にゆだね、兵力使用に見られるような強制的解決は、現代国際社会においては自衛権等の例外を除き認められない。

このような紛争解決のための基本原則、いわゆる国際紛争の平和的解決という命題については、すでに一般国際法上の原則であり、これに公然と異を唱え、反対するような国家は、少なくとも外形的には存在しないと考

¹¹ 自由な合意に基づく拘束性に対し、何人たりとも逸脱を許容されない規範として、一般国際法の強行規範(*jus cogens*)の存在がある。ウィーン条約法条約は一般国際法の強行規範(*peremptory norm*)と抵触する条約は無効との規定がある(同法第35条)。何が強行規範に該当するのか(たとえばジェノサイド、海賊等)については争いがあるが、ここでは深く探求しない。

¹² 「海洋における法の支配の確立に向けて」内閣官房領土・主権対策企画調整室 <http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/law/law.html>。

¹³ 2016(平成27)年2月に開催された海洋法に関する国際シンポジウム「アジアの海における法の支配—平和と安定への航海図—」における岸田外務大臣(当時)の開会演説 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000074501.pdf>、同柳井俊二国際海洋法裁判所裁判官による基調演説 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000074503.pdf>。海洋法に関する国際シンポジウムの概要については、外務省 HP http://www.mofa.go.jp/mofaj/ila/ocn/page22_001904.html 参照。

えられる。国内権力関係に見られる垂直的な権限作用が基本的に存在しない国際社会において、国家間における全統一的な規範的解釈というものが必要とも存在するわけではないという性質が重要な点である。つまり、紛争の過度な激化を防止するという国際社会全体の一般的要求に基づき、その平和的解決を図っていかなければならないということである¹⁴。我が国の主張もそのような前提に立っているものと思われる。

無論、この平和的解決のための手段の中には司法的解決手段も包含される。しかしそれは国内における裁判制度とは本質的に異なり、国家間に上下の権力関係が存在しない中で、主権国家を強制的な管轄権に服させるような効力は基本的にはない。さらに、司法判断が行われたとしてもその履行を確保するための物理的強制力が担保されているわけでもなく、その効果は限定的である¹⁵。

以上のように、国内の権力関係の中から発生した法の支配という概念を国際社会に敷衍させようとするのならば、対等者間における見解の相違が存在することを自明としなければならない。さらに、その相違が国際の平和と安定を損なうような結果を招来させないための努力、すなわち紛争の平和的解決のための努力を主権国家がその国家実行として積み重ねていくことが重要になってくる。そのような国家実行の蓄積がやがて慣行となり、それに法的な信念が醸成されていくことをもって国際法規範が形成されていくのであり、そのことが国際社会における「法の支配」を確立していく道程とされるのであろう。

(2) 海洋の利用に関する法的問題の顕在化

国際法の個々の解釈について主権国家間に相違が当然に存在するという実態は、その国際法の主要な分野の一つである海洋法においても無論例外ではない。海洋法は国際法の中でも最も古い歴史を持つもので、戦争や外交関係に関するものと並び国際法上最も重要な領域の一つであり、その起源は大半が慣習法である。

1982年4月に採択された「海洋法に関する国際連合条約」(以下、「国連海洋法条約」)は、この海洋における一般的な法秩序である海洋法を確定す

¹⁴ 国際連合憲章第2条第3項。

¹⁵ 国際裁判においては、一般的に紛争当事国間における合意(付託合意や応訴管轄)に基づいてのみその管轄権を設定しうるのが通例である。強制的な裁判管轄権(応許義務)が設定されるとしても、それは管轄権を受諾するという事前の宣言に基づくものである(たとえば強制管轄受諾宣言) 国際司法裁判所規定第36条第2項。

るといふ法典化条約たる性質を持つ。法典化とは単に既存の慣習法を成文化(法典化)するという事に過ぎないように思われる。しかし、国連海洋法条約の内容のすべてが慣習法の法典化であるとは言えないため、条約化にあたって国際法の漸進的發展(**progressive development**)をもその射程にしていると考えられる¹⁶。とはいえ、現状でも国連海洋法条約の規定内容の細部にわたるまですべての国家の合意がなされているわけではない。とりわけ条約化にあたって新たに規定された項目についての解釈の差異が存在するのは当然である。

海洋法に関しての法典化の歴史を顧みても、1930年の国際連盟により試みられた法典化の作業(ヘーグ法典化会議)は領海の幅員等の問題に関し国家間の合意形成に失敗した。第2次世界大戦を経て国際連合国際法委員会(ILC: **International Law Commission**)による法典化作業の結果、いわゆるジュネーヴ海洋法四条約(公海、領海及び接続水域、漁業および公開の生物資源の保存、大陸棚)が採択されたものの、領海の幅員や海洋資源の利用に関して海洋国と沿岸国の相克は容易に寛解しなかった。特に、第2次世界大戦後に独立を果たした新興諸国は、強力な軍事、経済力を背景とした先進国たる海洋国家群に対し、主として海洋資源等に対する国家管轄権の拡大や自国の安全保障の担保を求めて対立した。その後、長きにわたる折衝の末に、1982年に現行の国連海洋法条約に結実したが、対立の芽がすべて摘み取られたわけではない。本条約は、その全文をあまねく諸国一般にこれを適用し拘束するために「留保(**reservations**)」を禁止した¹⁷。しかし同時にこの条約の適用に影響を与えない形での「宣言(**declarations**)」または「声明(**statements**)」の発出を各国に許容している¹⁸。これは条約という形を結実するうえでその適用に関し各国に差異が生じることを防ぐとともに、各国の意図の相違により条約そのものが立ちいかなくなることを防止しようとする意図によるものである。国際社会における海洋法に関する見解の相違が現実存在し、それが十全な解決には至らなかったことを物語るものであろう。

つまり、国際法の生成過程を見るに、国家実行はその規範形成に重要な影響を与え、その諸実行は当然に各国の外政及び内政上の各種の固有事情等が当然に影響している。よって、それら主権国家の諸事情が法の生成及

¹⁶ 国連総会は、国際法の漸進的發展および法典化を奨励するための研究を發議し、及び勸告をする権能を有している。国際連合憲章第13条a。

¹⁷ 国連海洋法条約第309条。

¹⁸ 同上第310条。

び法解釈に影響しているものという事ができる。国連海洋法条約の制定の経緯を概観してもそのことは明白であろう。

そのような状況の下において、次項において地域における海洋の利用、特に航行に関する諸問題が顕在化している現状を概観する。ここでの問題の焦点を主として軍艦の航行に関する諸原則に照準していく¹⁹。商船と違って、軍艦の行動は一国の国家意思の発露と一般的にみなされるため、国際法の規範生成過程に重大な影響を与えるためである。

2 軍艦の通航に関連する国際法の原則と諸問題

軍艦の航行に関係する各国の主張として、海洋法上の各海洋区分における航行に関する制限の有無に着目し、各国の主張を俯瞰すると、領海及び群島水域内の通航や排他的経済水域内での制約事項等、既存の国際法の枠組み内で、必ずしも広くコンセンサスが得られていないと考えられる主張が散見される。ここでは、以下に示す7か国（いずれも国連海洋法条約締結国）についてその主張を概観したうえで、海洋法上の原則及び留意事項等を考察する²⁰。

(1) 航行に関する各国の主張

ここで取り上げる7か国の海洋法上の各主張の概要は以下のとおりである。

表：インド太平洋地域諸国の海洋法上の主張（概要）

国名	直線基線の設定	群島国の主張	海洋区分（基線からの距離：NM）		
			TW	CZ	EEZ
中国	●	—	12	24	200
フィリピン	—	●	(12)	(24)	200

¹⁹ 国際法上の軍艦の定義は、①一の国の軍隊に属する船舶であって、②当該国の国籍を有するそのような船舶であることを示す外部標識を掲げ、③当該国の政府によって正式に任命されてその氏名が軍務に従事する者の適当な名簿又はこれに相当するものに記載されている士官の指揮の下にあり、④かつ、正規の軍隊の規律に服する乗組員が配置されているもの。国連海洋法条約第29条。

²⁰ ここで取り上げる7か国（フィリピン、インドネシア、スリランカ、インド、ベトナム、マレーシア、中国）は、過去海上自衛隊の部隊が実施したインド太平洋方面派遣訓練の実績等をふまえて選定した。

インドネシア	—	●	12	—	200
スリランカ	●	—	12	24	200
インド	●	—	12	24	200
ベトナム	●	—	12	24	200
マレーシア	—	—	12	—	200

(TW: 領海 CZ: 接続水域 EEZ: 排他的経済水域)

(出典: U.N. OCEAN & LAW OF THE SEA²¹、Maritime Claims Reference Manual²²)

上記7か国のうち、直線基線を設定している国は4か国(中国、スリランカ、インド、ベトナム)、群島国を主張する国2か国(フィリピン、インドネシア)、領海はいずれも12海里、接続水域を設定している国4か国(中国、スリランカ、インド、ベトナム)、排他的経済水域はいずれも200海里を主張している。フィリピンを除き各国の各海洋区分における幅員に関する主張には、細部において地理的特性による若干の差異は認められるが、特異性は見られない²³。では次に、各海洋区分における航行に関する各国の国内法や、国連海洋法条約に関する各国の宣言等に見られる制約事項等を概観する。

ア 中国

1982年に制定された領海及び接続水域に関する国内法では、外国船舶が無害通航を行う場合に、商船については事前通報、軍艦に対しては許可を求めている²⁴。

接続水域においては、自国の安全保障、通関、財政、衛生に関する国内法や、領海への出入管理に関する法令違反を防止、処罰するための権限を

²¹ U.N. OCEAN & LAW OF THE SEA <http://www.un.org/Depts/los/index.htm> .

²² U.S.Navy Judge Advocate General's Corps, *Maritime Claims Reference Manual*, http://www.jag.navy.mil/organization/code_10_mcrm.htm .

²³ フィリピンは国連海洋法条約の当事国であるが、領海等に関しては、1898年にアメリカ・スペイン間で締結されたパリ条約等に依拠しており、同条約とは全く異なる概念で設定されている。しかしながら、「領海やその他の海域の幅は、海洋法条約第47条に基づいて設定された群島基線から計測すべきである。」との2011年の最高裁判所判決に基づき、領海、接続水域、排他的経済水域の幅は群島基線から計測する形で設定するよう規定したマリタイム・ゾーン法案(An Act to Define the Maritime Zones of the Republic of the Philippines, S No.39)を議会に提出した。本法案ははまだ未成立(4月25日現在)であるものの、各海洋区分の幅員については、同条約に準拠したものとなっている。

²⁴ 中華人民共和国領海及び隣接区法第6条

行使する旨を主張している。

排他的経済水域においては、自国の安全保障、通関、財政、衛生及び出入国管理に関する管轄権を主張するとともに、海底電纜やパイプラインの敷設について許可を得なければならない旨を主張している。上空飛行についても、中国の関係法規を順守しなければならない旨を規定している²⁵。

イ フィリピン

領海、排他的経済水域及び群島水域に関する法案はいまだ成立を見ないが、同法案内には領海、接続水域及び排他的経済水域における航行に関し特異な主張と考えられるような規定は認められない²⁶。また現在群島航路帯設定のための国内法制も合わせて準備中（同じく未成立）である²⁷。

ウ インドネシア

1996年に制定されたインドネシアの水域に関する法律において、外国軍艦および政府船舶について、領海に進入する場合の通報を求めていたとの情報があるが、現在これが有効であるか否かは不明である²⁸。

排他的経済水域に関しては、特異な主張と考えられるような法制は認められない。ただし、群島航路帯通航に関し、航空機搭載船舶による航路内での発着艦について、否定的な態度を示したことがあるが、政府レベルの意図であるかは確認できない。

エ スリランカ

1976年に制定された *Maritime Zone Law* において、すべての国家の船舶に対し無害通航権を認める一方で、事前の同意なき外国軍艦による領海内航行については、自国の秩序又は安全に害を及ぼす行為であると規定している²⁹。

また接続水域における沿岸国の管轄権に関し、安全 (*security*) に関する事項を規定している³⁰。

ポーク海峡を歴史的な水域 (*historic water*) として、ポーク湾及びマルナン湾をそれぞれ自国の内水および歴史的な水域と規定している。

²⁵ 中華人民共和国領海及び隣接区法第8条、第13条

²⁶ フィリピンが上程中の法案については、注21を参照。

²⁷ *Philippines Archipelagic Sea Lane Bill, S. No.92*

²⁸ *SUMMARY OF CLAIMS, INDONESIA, U.S.Navy Judge Advocate General's Corps, Maritime Claims Reference Manual*, <http://www.jag.navy.mil/organization/documents/mcrrm/Indonesia2018.pdf> .

²⁹ Section 3, *Maritime Zones Law, SI.22 of 1976*

³⁰ Section 4, Section 3, *Maritime Zones Law* .

オ インド

1976年制定の領海、大陸棚、排他的経済水域及びその他の海洋区分に関する法において、外国軍艦が領海に入域するに際し、事前の通報を要求している³¹。

接続水域における沿岸国の管轄権に関し、安全（security）に関する目的のための権限を主張している³²。

また、1995年にインドが国連海洋法条約批准の際に出した解釈宣言では、排他的経済水域における軍事演習等（military exercises or maneuvers）に関し、事前の同意（consent）を要求している³³。さらに、危険物、油脂、化学物質、有害な液体、放射性物質等を搭載した船舶に関しては、入域24時間前までの通報を求めている。

ポーク湾について、海岸からスリランカとの境界までの水域を内水と見做し、またマルナン湾の海岸から境界にかけて、歴史的な水域であると主張している。

カ ベトナム

2012年のヴェトナム海洋法（Law of the Sea of Vietnam）によれば、領海内においてすべての国の船舶に無害通航を認めているものの、外国軍艦に対しては事前の通知（prior notice）を求めている³⁴。

キ マレーシア

1996年にマレーシアが国連海洋法条約批准の際に出した解釈宣言では、領海における航行に関し、原子力機関を搭載した船舶（nuclear powered vessels）及び核物質を積載した船舶（vessels carrying nuclear material）について、事前の承認（prior authorization）を要求している。

また同宣言中で、排他的経済水域に関し演習を含む軍事活動を実施する

³¹ Art.4, The territorial Waters, Continental Shelf, Exclusive Economic Zone and other Maritime Zones Act, No.80, 1976.

³² Art.5, The territorial Waters, Continental Shelf, Exclusive Economic Zone and other Maritime Zones Act .

³³ “The Government of the Republic of India understands that the provisions of the Convention do not authorize other States to carry out in the exclusive economic zone and on the continental shelf military exercises or manoeuvres, in particular those involving the use of weapons or explosives without the consent of the coastal State”, Declaration made upon ratification(29 June 1995), United Nations Convention on the Law of the Sea Declarations made upon signature, ratification, accession or succession or anytime thereafter, [http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#India) #India Declaration made upon ratification.

³⁴ Art.12, Law of the Sea of Vietnam, No.18, 2012.

場合にマレーシアによる事前の同意 (consent) を要する旨宣言している³⁵。

(2) 航行に関する国際法上の原則及び留意事項

前項において取り上げた各国それぞれの主張を踏まえたうえで、国際法上の原則や留意事項について確認していく。焦点となるのは、軍艦による領海、接続水域及び排他的経済水域内における航行に関するものであり、一部国際水域に関するものが含まれる。

ア 領海及び群島水域

領海においては、沿岸国の平和、秩序、安全を害しない限り、すべての国の船舶 (ships of all States) に無害通航権が認められる³⁶。当然それは「無害 (innocent) ³⁷」であることと「通航 (passage) ³⁸」であることが求められる。その範疇であれば、沿岸国は原則として無害通航を妨げることはできない。ただ、国家領域としての性質を持つ領海において、軍艦の無害通航権についてはその存否について伝統的な争いが存在する。これは、沿岸国の安全保障上の要求に対し軍艦が持つ潜在的な脅威に着目したものである (船種別規制) ³⁹。これに対し、通航の無害性に関しては、その個別具体的な行為によって判別されるべきであるという有力な主張がある (行

³⁵ “the Malaysian Government also understands that the provisions of the Convention do not authorize other States carry out military exercises or manoeuvres, in particular those involving the use of weapons or explosives in the exclusive economic zone without the consent of the coastal State”, Upon ratification (14 October 1996), United Nations Convention on the Law of the Sea Declarations made upon signature, ratification, accession or succession or anytime thereafter, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#Malaysia upon ratification.

³⁶ 国連海洋法条約第 17 条、第 19 条 1 項。

³⁷ 同上第 19 条。本条では沿岸国の平和、秩序又は安全を害する態様が列挙されている (同条第 2 項 a~1) が、これが網羅的なものなのか否かは明らかではないが、網羅的ではないとするのが主要説である。Alexander Proelss et al, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, C.H.Beck HART NOMOS, 2017, pp.191-192.

³⁸ 国連海洋法条約第 18 条。通航は「継続的かつ迅速に」行われなければならないが (同条 2 項)、例外が 2 つある。1 つは航行に付随する形での停止 (stop) や投錨 (anchoring) であり、荒天や機関故障による投錨、岸壁係留前の一時的な港外待機 (バース指定、曳船準備、パイロットの指定や乗船等) 等がその典型例。2 つ目は不可抗力や遭難の場合に自らの状態をコントロールできない者 (遭難者や遭難船・遭難航空機等) を救助するために必要な場合である。Proelss et al, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, pp.184-185.

³⁹ 山本草二『国際法』有斐閣、1985 年、368 頁。

為態様別規制) 40。このことに関して国連海洋法条約上は何らの規定もなく、条約の文言を見る限りにおいて、軍艦の無害通航権を否定するようなものはなく、一般的には軍艦も商船同様無害通航権を有すると考えられている⁴¹。同時にその権利行使に先立ち事前の許可や通報を課するような国際法上の義務も存在しない。したがって、領海への進入、通航に際し事前の許可や通報を課す行為は、国際法上過剰な要求であるといえる。これに関しては群島国における群島水域内の航行についても同様である。軍艦が沿岸国領海において無害通航を実施するに際し、事前の許可ないし通報の要求を沿岸国当局から受けた場合に、それに従う義務はない。

群島国に関しては、その歴史的経緯から群島基線より内側にある海域を内水と主張するものがかつては見られた。しかし、現在は当該海域を群島水域 (archipelagic waters) として、航行に関しては領海と同様の性質を持つとされている⁴²。問題は、当該群島国が設定した群島航路帯 (archipelagic sea lane) に関するものであり、若干の注意が必要である。

群島航路帯内における通航制度として規定されている群島航路帯通航権 (right of archipelagic sea lane passage) は、国際海峡における通過通航に類似した航行制度である⁴³。ここでの主要な問題は2つある。第1に、群島航路帯の設定そのものに関する問題である。群島航路帯は群島国が自ら設定する⁴⁴。すべての船舶及び航空機はこの航路帯において群島航路帯通航権を行使しうる⁴⁵。ここで、群島国が群島航路帯を設定しない場合はどうなるのか。国連海洋法条約は、このような場合には、通常国際航行に使用されている航路 (routes normally used for international navigation) において行使することができる旨規定している⁴⁶。群島国が群島航路帯と認めていない水域、すなわち無害通航制度が妥当する群島水域内において、通常国際航行に使用されているという理由をもって、当該群島国の同意な

⁴⁰ 山本草二、同上。

⁴¹ 軍艦が無害通航に関しては、武力の行使や武力による威嚇に該当するものでない限り無害なるものと認められる (コルフ海峡事件 (本案) 判決。ICJ Reports 1949, p29)。ただし、一部の国により引き続き軍艦の無害性について否定的な主張が依然としてなされており不明確さが残るとする意見もある。Proelss et al, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, p179-p180。いずれにせよ、無害通航権行使に当たっては軍艦であれ商船であれ、沿岸国の平和、秩序又は安全を害するものであってはならないのは当然である。

⁴² 国連海洋法条約第 52 条。

⁴³ Proelss et al, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, p395.

⁴⁴ 国連海洋法条約第 53 条第 1 項。

⁴⁵ 同上第 53 条第 2 項。

⁴⁶ 同上第 53 条第 12 項。

く群島航路帯通航権を行使することが許されるという事になる。しかし、国連海洋法条約は、具体的に国際航行に使用されている海域とはどこなのか、またそれをどのように決定するのかについては何ら規定を設けてはいない⁴⁷。

第2に、群島航路帯通航というものが、「通常の形態」での航行および上空飛行の権利とされる点である⁴⁸。この「通常の態様 (normal mode)」という概念が何を指しているのかが、必ずしも明確ではない。通常の態様という文言自体は、通過通航におけるそれと同じである⁴⁹。であれば、その意義も同様と解することができる一方で、群島水域という場所的な性質から、この「通常」という語を直ちに通過通航のそれと同一視することに懐疑的な意見も存在する⁵⁰。この点が、特に軍艦の通航に際して問題となる。軍艦にしてみれば、陣形を制形しての航行であるとか、レーダーやソナー等測的機器の使用、航空母艦やその他回転翼航空機を搭載する各種艦艇では飛行作業(航空機の発着艦を当然に包含する)、潜水艦における潜没航行といった態様は、自隊や自艦を防護するという観点から当然当該艦艇の航行に付随する通常の形態であるとの主張がなしうるからである⁵¹。国内法制上群島水域への入域に際し軍艦については事前の通報を要求している国が存在することからみても、自国の安全保障という観点から、外国軍艦の航行に関しその「通常」性を制限的に解釈し、要求してくる可能性は否定できない。自国の航行に対する国際法上の立場を明確に確立していないような場合だと、群島航路帯を通航しようとする軍艦は沿岸国の制限的な要求に接した場合ジレンマに立たされる可能性がある。自国の航行に関する方針が定まっている場合には、航行する軍艦等の指揮官はそれに従っていればよいが、そうでない場合、当該軍艦等の指揮官が決断し実行した事の外形的な事実が、当該国の意思として沿岸国に伝わることとなる。それが当該軍艦の旗国にとって有益なるか否かという検討や判断なしに、国家実行としての効果を生じさせることになりうることには特に注意を要する。

⁴⁷ 群島航路帯の決定に当たっては、群島国からの提案に対する権限ある国際機関(国際海事機関(IMO: International Maritime Organization))の採択を経て群島国自身が国内法制化していく。国際機関の採択は群島国が同意する航路及び分離通行帯のみに限定される。国連海洋法条約第53条第9項。

⁴⁸ 同上第53条第3項。

⁴⁹ 同上第39条第1項(c)。

⁵⁰ Proelss et al, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, p400.

⁵¹ U.S. Navy, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operation*, 2014, 2.5.4.1.

イ 接続水域

接続水域は排他的経済水域と同様に、本来的には国家領域の外で国際水域とされる場所であり、そこでの航行に当たっては公海自由の原則に基づく航行が認められる水域である⁵²。当然その上空についても飛行に当たって何らの掣肘を課されるものではない。ただし、その水域内において沿岸国は、特定の国内法令の履行を確保する目的、すなわち通関上、財政上、出入国管理上または衛生上の法令違反を防止するために必要な規制を設けることが可能となっている⁵³。その性質は、沿岸国の管轄権の域外への適用というものであるが、上記の4項目に限定されている。よって、安全保障上の目的による管轄権行使を主張している中国、スリランカ、インドに関しては、その主張は過大であると考えられる。よって、安全保障上の懸念から、軍艦の航行はもちろん、上空における航空機の運用に制限を加えるがごとき主張に国際法上の根拠はないものと考えられる。

ウ 排他的経済水域

排他的経済水域については、国連海洋法条約において規定化された特別の法制度（specific legal regime）である⁵⁴。その後の主要国における制度化（排他的経済水域の設定）を経て、「現代国際法の一部」と見做されるに至っている⁵⁵。その性質は、前身ともいえる漁業水域の概念に見られるように、水域内で天然資源の探査、開発、保存および管理、また経済的目的を持つ諸活動に関し沿岸国に主権的権利を認め、合わせてそれら経済的な権利に付随する形で認められる所々の管轄権等で構成されている⁵⁶。そしてその文脈において、他の国の権利及び義務が規定されているものである⁵⁷。つまり、本来的に国家の領域の外側に位置する排他的経済水域は、接続水域と同様に当然国家の領域としての性質をもつものではなく、船舶の航行に関してはいずれの国も公海の自由を享有しうるわけで、基本的に他国船舶の航行に対し沿岸国が制限を課しうるものではない⁵⁸。つまり、そこ

⁵² Proelss et al, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, p264.

⁵³ 国連海洋法条約第33条。当然ながら主権免除を持つ軍艦や政府公船に対して法令違反防止のための処罰は行えない。

⁵⁴ 同上第55条。

⁵⁵ チュニジア、リビア大陸棚事件判決（ICJ,1982.2.24）。

⁵⁶ 国連海洋法条約第56条。

⁵⁷ 同上第58条第1項、第2項。

⁵⁸ ただし、いずれの国も沿岸国の権利及び義務に妥当な考慮（due regard）を払わなければならない（国連海洋法条約第58条第3項）。この「妥当な考慮」は他国の排他的経済水域において海洋の利用を意図するに際し課せられる義務であると同時に、沿岸国自身にも課せられるものである（同条56条第2項）。つまり、

には元来国家安全保障を理由とした他国の艦船等の航行態様に制限を加えるということは想定されていない。よって、領域内や群島水域内において自国の安全保障に影響を与えるという理由で通航を一時的に制限しうる無害通航制度のような態様を外国の船舶に求めるがごとき主張は、法的に過大なものと考えられる。

エ 国際水域における若干の問題（防空識別圏）

国際法上の海洋区分とは性質を異にするが、国際水域において、沿岸各国の防空識別圏が設定されている海域、特にその上空飛行について過剰な対応や要求を行う国家が存在する。防空識別圏の設定は基本的に国家の一方的行為に過ぎず、国際法上他国に対して新たな権利義務を発生させるものではない。自国の領空に隣接する形で設定された防空識別圏で問題となるのは、その設定国が当該上空を飛行する航空機に対して何らかの義務を課すとともに国内法上処罰規定を設定したり、その履行のために強制的な措置を実施する場合である。国家の領域である領海から以遠の海域においては、船舶航行の上では当然公海自由の原則が妥当し、その内容には当然に上空飛行の自由が付随する。今日、安全保障上の理由で防空識別圏を設定する国家は少なくない。それは安全保障上の理由で、自国領域に接近する意図をもってしていると推定される航空目標の識別を実施し、領空への侵入（領空侵犯）という国際違法行為による自国の被害を局限しようとするものにほかならない。だからと言って未だ何ら違法行為を行っていない、またはその意図もない航空機に対して、いかなる強制的な管轄権を行使することも国際法上認められない。とはいえ、たとえば母艦である軍艦を発艦した航空機が、防空識別圏設定国の要撃機等から何らかの接触を受ける恐れがあり、不要な危険を回避するために飛行作業自体を実施しないという選択肢は実際の行動上ありうると考えられるが、飛行を禁止するような国際法上の権利はないことは理解しておく必要がある。

おわりに

これまでに見てきたように、海洋法を含む国際法秩序の維持に係る諸国の主張が必ずしも一致をみていない現状において、我が国が国家意思として行う海洋の利用に際しては、まず第一に我が国自身の国家方針を明確に

海洋利用国および沿岸国双方が持つ権利に関し、どちらかが優越性を持つといった性格のものではなく、相互の権利は調整されるべきとの考えに基づくと考えられる。Proelss et al, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, p455.

することが最低限度必要である。水平的社会という特徴を持つ国際社会における規範の一つである国際法による安定した秩序を求めるのであれば、国際法それ自体に対する自国のスタンスを確立しなければならない。なぜなら、国際法を創出する主体は主権国家であるからである。でなければ、我々は常に諸外国の主張や解釈に反応するという受動的な立場に自らを置くことになる。主要な学説や諸外国の考え方を検討材料にすることは無論重要である。しかしそこには我が国が我が国として求める国家の利益というものが常に存在しなければならないわけであるから、国際社会の動静把握とともに、我が国は何を望むのかという視点を常に主眼とすることが重要であろう。

そのうえで、関係各国との関係において、我が国が何を、どのように主張していくのか、どのように諸国と調和を図っていくべきなのかを模索しなければならない。無論、その中で発生するであろう見解の相違や齟齬は既存の国際法の原則に従い解決が図られなければならない。そこでは純粋な司法的解決が必ずしも妥当するとは限らない。国際司法裁判所等に見られる司法的解決手段が紛争のすべてを円満に解決できるとは限らないし、その司法的手続きに係らしめることすら一国の意思ではまならないからである。当然関係各国との関係を考慮した柔軟な解決方法が求められる。外交的な折衝、時には二国間交渉による暫定的な取極等も考慮の範疇であろう。たとえば、法的な立場の相違は相違として一時的に立場を保留する形で、周辺海域航行に関する何らかの個別的な合意を形成することも視野に入ろう。個別的な取極の蓄積でもって相手国との信頼醸成を図りつつ我が国が求める結果を追及することも有力な方策として考慮されるべきであり、単に白黒をつけることが常にあるべき姿であるとは限らないからである。

そのような文脈の中で、自由で開かれたインド太平洋地域の実現について、防衛省海上自衛隊の部隊の行動について、その航行に関する方針を明確化することが必要であろう。そうすることで同地域の沿岸各国の領海内や排他的経済水域内での共同巡航や共同訓練等の模索や実施がより一層の有効性を持ちうるし、海洋国際法に関するセミナー等を通じた共通意識の醸成も意義深いものとなるかもしれない。

ともあれ、特に留意すべきは、対外的に軍艦の行動はその旗国の国家意思の発露であるとみられるという現実である。沿岸国の主張に同意するにしろ反対するにしろ、国家として意図しない効果を相手国との間に招来せしむるがごとき危険性については十分認識しておく必要がある。

以上のような点を踏まえ、海上自衛隊の艦船によるインド太平洋地域における航行やセミナー等の実施が、沿岸各国の安全保障に資するもの、ひいては地域全体の安定に貢献するものであるとの認識を各国に対し醸成させていくことが肝要と考える。