

「海洋と気候変動」問題を法的側面から見る：国際海洋法裁判所の勧告的意見口頭手続の速報

公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所 主任 藤井麻衣

1. はじめに

2023年9月11日から25日にかけて、国際海洋法裁判所（ITLOS）（於：ドイツ・ハンブルク）において、「気候変動と国際法に関する小島嶼国委員会（COSIS）から要請された勧告的意見」（事案番号 31）¹のための口頭手続が実施された。COSIS の創設メンバー国であるアンティグア・バーブーダとツバルの首相が行った熱のこもった演説を皮切りに、34 か国・3 政府間組織が口頭陳述を行った。本事案、すなわち海面水位上昇など、海洋における気候の変化がもたらす諸問題に関する勧告的意見の要請は「海洋法にとって前例のない²」ものであり、海洋に限らず気候変動問題全般まで対象を広げても、国際裁判所に勧告的意見を求めた最初の事案である。このことから、本件には、世界中の政府関係者や国際法研究者からの大きな関心が寄せられている。

周知の通り、ITLOS などの国際裁判所の主要な機能は、法的拘束力のある決定（判決）による紛争当事国間の法的紛争の解決である。これに対し、勧告的意見は、「国際裁判所が法的な問題について見解を求められたときに示す見解のこと³」であり、には法的な拘束力はなく、勧告的意見は、それを要請した国際機関に対する裁判所からのいわば助言にすぎない⁴。今後、ITLOS が本件勧告的意見を発出しても、それには法的拘束力はなく、その直接の宛先はあくまで要請元の国際組織たる COSIS のみである。ただ、権威ある裁判所から出される勧告的意見は、実際には、大きな影響力を持ちうる。

前述したアンティグア・バーブーダのブラウン首相は、口頭陳述において、本件勧告的意見が「国連海洋法条約（UNCLOS）の締約国間での国際協力を促進し、世界のリーダーたちによる国家の義務と気候変動に関する幅広い議論を促すことを信じる」と述べた。このような、COSIS のメンバー国間のみにとどまらない、UNCLOS 締約国間、ひいては国際社会全体における気候変動に関する議論の高まりへの期待こそが、この勧告的意見要請の裏側にはある。

¹ Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal), at <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/request-for-an-advisory-opinion-submitted-by-the-commission-of-small-island-states-on-climate-change-and-international-law-request-for-advisory-opinion-submitted-to-the-tribunal/> (2023.09.11 訪問)

² Donald R. Rothwell, At <https://www.asil.org/insights/volume/27/issue/5> (2023.09.11 訪問)

³ 兼原敦子「国際海洋法裁判所の大法廷が勧告的意見を出す管轄権」笹川平和財団海洋政策研究所 Ocean Newsletter 第 381 号（2016.6. 20 発効）at https://www.spf.org/opri/newsletter/381_1.html (2023.9.11 訪問)

⁴ Advisory Opinion of 2 April 2015, Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC) (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal), para 76. At https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/advisory_opinion_published/2015_21-advop-E.pdf (2023.09.11 訪問).

この勧告的意見が世界的に注目されているのは、これが、小島嶼国が国際社会を動かすための挑戦の一つだからであり、この文脈を抜きに、本件について語ることはできない。

本稿は、今後言い渡されるであろう勧告的意見に先がけて、口頭陳述完了した時点での情報を下に執筆、公表する、いわば速報記事である。

2. 勧告的意見要請の背景

2021年、国連気候変動枠組条約（UNFCCC）の第26回締約国会議（COP26）会期中の10月31日、今回の勧告的意見の発出元である「国際機関」として、COSISが設立された。設立時のメンバー国（原署名国）はツバルとアンティグア・バーブーダの2か国である。COSIS設立条約2条2項には、「委員会は（中略）UNCLOSの範囲内のいかなる法的問題についても、ITLOSに勧告的意見を求める権限を有する」と定められた。

アンティグア・バーブーダとツバルに続いて加盟したパラオを加えた3か国によって開催された委員会第3回会合での決定に基づき、2022年12月、COSISはITLOSに対し、正式に勧告的意見を要請した⁵。要請時点での締約国はニウエ、セントルシアとバヌアツが加わり6か国、2023年9月現在では9か国である⁶。

この要請の背景には、なによりも気候変動を深刻な脅威と捉える小島嶼開発途上国の、増大する危機感がある。近年、様々な国際的な場において、太平洋やカリブ海の小島嶼国の政府代表は、気候変動影響の深刻さと世界的な対策加速化の必要性を訴えてきた。

気候危機の最前線に立つ小島嶼国にとって、海面水位の上昇に伴う諸問題は、もっとも深刻な問題の一つである。2021年8月、16か国・2地域が加盟する太平洋諸島フォーラムは、「気候変動による海面上昇に直面する海域の保全に関する宣言」を採択し、UNCLOSに基づいて設定された基線と海域の外縁の見直し・更新をしないこと宣言した。これに続き、2021年9月には、同宣言に呼応する形で、小島嶼国連合（Alliance of Small Island States: AOSIS）の首脳宣言が採択され、基線と海域の外縁の見直し・更新義務はなく、海域と権利は気候変動影響にかかわらず維持されつづけることが「確認」された⁷。これらは、特に海面水位の上昇による基線への影響についての、小島嶼国グループのUNCLOSの解釈を表明したものであり、「気候変動という文言がまったくないUNCLOSにおいて、気候変動影響をどう捉えるべきか」という海洋法が直面している大きな問いの中に位置付けられる問題の一つでもあって、本件勧告的意見と、同根の問題である。ただし、今回の勧告的意見は、次項で見るように、海洋環境の保護・保全に関する第XII部の下の締約国の義務に関する要請であり、基線の問題は基本的にはここでは対象にならない点、留意すべきである。

⁵ “Decision of the third meeting of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, 26 August 2022”, at https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/COSIS_Decision_with_note_by_the_Registry.pdf

⁶ セントビンセント及びグレナディーン諸島、セントクリストファー・ネービス、バハマが加わった結果、9か国となった。なお、COSIS設立条約3条1項に基づき、加盟できるのはAOSISのメンバー国のみである。AOSISは1990年に設立された、気候変動問題に係る交渉グループ。現在は39か国が参加している。Cf. <https://www.aosis.org/>

⁷ The Alliance Of Small Island States Leaders’ Declaration (September 22, 2021) para.41. at <https://www.aosis.org/launch-of-the-alliance-of-small-island-states-leaders-declaration/> (2023.9.29訪問)

3. 何が要請されているか

COSIS が ITLOS 大法廷に要請したのは、以下の 2 点である。

UNCLOS、特に海洋環境保全・保護に関する第 XII 部に関して：

(a) 大気中への人為的な温室効果ガス（GHG）の排出によって引き起こされる、海洋の温暖化、海面水位上昇や海洋酸性化を含む気候変動から生じる、または生じる可能性のある、有害な影響に関連して、海洋環境の汚染を防止、削減、管理するために、締約国はいかなる具体的義務を負うか。

(b) 海洋温暖化や海面水位上昇、海洋酸性化を含む気候変動影響に関連して、海洋環境を保護・保全するために、締約国はいかなる具体的義務を負うか。

前者は GHG 排出削減に関して、締約国に UNCLOS 上のような義務が課されるのか、後者は気候変動影響に対する適応に関して、締約国にどのような義務が課されるのかを問うている。ここでは、特に第 XII 部に関して、UNCLOS を中心とする海洋法レジームと、UNFCCC の下の気候変動レジームとの相互作用を含む、広範な問題が提起されている⁸。

例えば、最初に問題となるのは、「気候変動」という文言が全く登場しない UNCLOS において、GHG の人為的排出が「海洋環境の汚染」に該当するのか。また、該当するとすれば、締約国は GHG 排出抑制のために、または GHG の人為的排出にともなう汚染に対応するために、具体的にどのような義務を負っているのか。そして、そのような義務の内容を特定する際に、他の国際機関・条約、たとえば UNFCCC やパリ協定における当該締約国の義務や各種ルールは、なんらかの法的意味合いを有するか。

4. 陳述書および口頭陳述の概要：だれが何を主張しているか

(1) 概説

勧告的意見を要請した COSIS を含む、34 か国・9 機関が最終的に陳述書を提出した。これは、ITLOS における事務手続き等を定めた ITLOS の内部規則、ITLOS 規則第 138 条 3 項および 133 条 3 項の規定に基づく（ITLOS 2022 年 12 月 16 日付命令⁹参照）。期限後に提出された 3 か国・1 機関の陳述書も受理された¹⁰。

⁸ Maria José Alarcon and Maria Antonia Tigre, Navigating the Intersection of Climate Change and the Law of the Sea: Exploring the ITLOS Advisory Opinion's Substantive Content, Published April 24, 2023, at <https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2023/04/24/navigating-the-intersection-of-climate-change-and-the-law-of-the-sea-exploring-the-itlos-advisory-opinions-substantive-content/> (2023.9.11 訪問)

⁹ Order of 16 December 2022, at https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/C31_Order_2022-4_16.12.2022_01.pdf (2023.9.13 訪問)

¹⁰ COSIS、国際連合、自然保護連合（IUCN）、国際海事機関（IMO）、太平洋共同体（SPC）、国際連合環境計画（UNEP）、アフリカ連合、国際海底機構（ISA）、国際連合食糧農業機関（FAO）

口頭手続では、これらの多くを含む、34 の締約国（EU 含む）¹¹と3つの機関¹²が、ITLOS において口頭陳述をおこなった¹³。表にすると以下の通りである。

表 1：陳述書提出および/または口頭陳述をおこなった UNCLOS 締約国・政府間組織

陳述書提出、口頭陳述の両方をおこなった締約国・政府間組織	オーストラリア、バングラデシュ、ベリーズ、チリ、中国、 コンゴ民主共和国、ジブチ、欧州連合、フランス、ドイツ、 グアテマラ、インド、インドネシア、イタリア、ラトビア、 モーリシャス、ミクロネシア、モザンビーク、ナウル、ニュージーランド、 ポルトガル、韓国、シエラレオネ、シンガポール、オランダ、イギリス、 ベトナム(27) COSIS、国際自然保護連合（IUCN）、太平洋共同体（SPC）(3)
陳述書提出のみ	ブラジル、カナダ、エジプト、ノルウェー、日本、ポーランド、ルワンダ (7) 国際連合、国際海事機関（IMO）、国連環境計画（UNEP）、 アフリカ連合、国際海底機関（ISA）、国連食糧農業機関（FAO）(5)
口頭陳述のみ	アルゼンチン、ボリビア、コモロ、メキシコ、フィリピン、 サウジアラビア、東ティモール (7)

筆者作成。

口頭手続では、9月11日から25日の平日の午前と午後、各3時間程度のセッションが約2週間にわたって開催された（COSIS には初日と第2日目の計12時間が、他の国にはそれぞれ1時間程度が割り当てられた）。日本政府は、陳述書を提出し、口頭陳述は行わなかった。

なお、ITLOS ウェブサイトの本事案のページでは「ITLOS 規則に基づいて提出されていないステートメント（事案ファイルの一部ではないもの）」として、世界自然保護基金（WWF）等の国際 NGO や国連特別報告者など、計10団体のサブミッションも掲載されている。

（2）管轄権/適用法規

本稿筆者の関心の中心は「海洋と気候変動」問題であるが、本件勧告的意見要請の口頭陳述を概観するにあたって、管轄権に関する論点についても触れておきたい。なぜなら、本件のような ITLOS 大法廷に対して勧告的意見

¹¹ アルゼンチン、オーストラリア、バングラデシュ、ベリーズ、ボリビア、チリ、中国、コモロ、コンゴ民主共和国、ジブチ、欧州連合、フランス、ドイツ、グアテマラ、インド、インドネシア、イタリア、ラトビア、モーリシャス、メキシコ、ミクロネシア（連邦）、モザンビーク、ナウル、ニュージーランド、フィリピン、ポルトガル、韓国、サウジアラビア、シエラレオネ、シンガポール、オランダ、東ティモール、イギリス、ベトナム。（アルファベット順）

¹² COSIS、IUCN、SPC

¹³ <https://www.itlos.org/en/main/cases/schedule-of-hearings/>

が要請された場合に、大法廷が勧告的意見を付与する権限（勧告的管轄権）を有するか否かについて、従来から議論があったためである。

実は、UNCLOSには、ITLOS大法廷が勧告的意見付与権限を有すると明示的に規定する条文は存在しない。勧告的意見に関してUNCLOSに明文で規定されているのは、国際海底機構（ISA）からの要請に対してITLOS海底紛争裁判部が勧告的意見を与える権限を有する（191条）ということのみである。ただし、UNCLOS附属書VIとしてUNCLOS本文とともに採択された国際海洋法裁判所規程（ITLOS規程）第21条は以下のように定める。

「裁判所の管轄権は、この条約に従って裁判所に付託されるすべての紛争及びこの条約に従って裁判所に対して行われるすべての申立て並びに**裁判所に管轄権を与える他の取決め（other agreement）に特定されているすべての事項**に及ぶ。」（下線強調は筆者）

この問題について判断された先例が、既にある。2015年「IUU 漁業に対する勧告的意見（事案番号:21）」¹⁴である。西アフリカの7か国で構成される小地域漁業委員会（SRFC）から大法廷に対して要請された本勧告的意見において、ITLOS大法廷は、SRFC加盟国が締結した「加盟国管轄権下の海域における漁業資源へのアクセスと開発の最低条件を定める条約（MCA条約）」がITLOS規程第21条のいう「他の取決め」に該当すると、自身が勧告的意見を与える権限を有することを全会一致で認めた。

研究者の間では、2015年勧告的意見の後も議論が続いているが、今回の勧告的意見要請プロセスにおいて各国から提出された陳述書において、ITLOSは勧告的意見を発出する権限を持たないと明示的に主張した国は、中国とブラジルのみであった。

ただ、ITLOSの勧告的意見付与権限を限定的に見る、ないしITLOSが本件で適用すべき法を限定的に見る主張は、多くの国からあった。日本の陳述書も、「ITLOSが管轄権を有するか否か適切な決定をすべき」と述べて慎重なアプローチを支持している。

英国は、「ITLOSが細心の注意を払うべき管轄権と裁量の問題がある」と述べ、ITLOS規則第131条1項に基づき勧告的意見要請には「問題の正確な記述」が必要であるとして、「ITLOSの勧告的意見に関する管轄権は「第XII部とそれに関連する定義に関連する規定に限定すべきである」とし、「ITLOSは、人為的な気候変動と海洋酸性化¹⁵の問題がUNCLOSの第XII部の範囲に含まれることを立証し、第XII部全体に一般的に適用可能な検討に関する指針を提供することに焦点を絞るべき」との意見を表明した。

このほかに、カナダがUNCLOS第XII部を解釈するにおいて、UNCLOSの目的に関連する国際協定等の外部の国際規範から情報を得ることができるとしても、「ITLOSは他の条約に基づいて講じなければならない具体的措置を決定する管轄権はない」と述べるなど、UNCLOS以外の条約の下の義務（及びそれを各国が履行しているか）について、ITLOSが論じることに反対する意見が相次いだ。

ここで留意すべきは、ITLOSが他の条約に基づく他の条約締約国の義務やその履行について論じる権限がないとしても、上記カナダの主張のように、他の条約等における義務やルールを検討することができる（しなければならない）場面があるということである。COSISは、適用法規に関して、UNCLOS第293条などを根拠に、以下のような立場

¹⁴ 前掲脚注4.

¹⁵ 英国は、「人為的な気候変動（海洋の温暖化と海面水位上昇を含む）と海洋酸性化」といった記述を徹底し、気候変動の一部に海水温や海面水位の上昇を含める一方で、二酸化炭素を海洋が吸収し引き起こされる海洋酸性化は、気候変動と区別している。

をとる。すなわち、「条約に反しない国際法の他の規則」を適用できるとする第 293 条と、第 XII 部と他の条約との関係を定める第 237 条を合わせて読むと、ITLOS が他の関連文書を適用できることは明らかであるとする。この点、ドイツは、「UNCLOS の文言を具体化するために必要な場合、ITLOS は、他の国際協定、特に UNFCCC とパリ協定に沿って、条約の条項を解釈することが求められる。UNCLOS に、外部の規則を参照する規定が含まれている場合、これらの規則は、通常、第 293 条第 1 項の意味において、準拠法の一部となる。第 XII 部の文脈では、ITLOS の事項的管轄権、すなわち条約第 293 条第 1 項に基づく準拠法の範囲は、海洋環境の保護および保全に特化したすべての国際的な法的規則に及ぶ」と主張している。

(3) 海洋と気候変動

気候変動問題について海洋を切り口にして議論する際、しばしば、科学(気候システムにおける海洋の役割)、海洋関連の緩和(排出削減)策、海洋・沿岸域の適応、海面水位上昇による小島嶼国・沿岸域の人々の移転、ブルーエコノミー・ブルーファイナンスの推進、小島嶼国支援・能力開発等、幅広いトピックが「海洋と気候変動」問題という傘の下で扱われる。緩和策に関しては、再生可能エネルギー（洋上風力、波力、潮力等）やブルーカーボン(沿岸生態系による二酸化炭素の固定・吸収)の推進、海運セクターの排出削減など、適応策に関しては、沿岸域の適応全般や漁業セクターの適応などが含まれる。このように「海洋と気候変動」問題という言葉が用いられる時、さまざまな分野が内包される。「海洋と気候変動対話」という名称の会議に表れているように、UNFCCC の海洋コミュニティにおいてよく使われてきた言葉である。

本件勧告的意見で扱っているのも、まさに「海洋と気候変動」問題であり、それを UNCLOS においてどう扱うかという問題である。「海洋と気候変動」問題に関連し、本件で適用すべき UNCLOS 第 XII 部の条文として、各国・機関が言及していたのは、以下の表 2 に示す条文である。

表 2：陳述書及び口頭陳述で言及された UNCLOS 第 XII 部の主な規定

第 192 条	すべての締約国の海洋環境の保護および保全義務（一般的義務）
第 194 条 1 項	すべての締約国の海洋環境汚染の防止、軽減、規制措置をとる義務
第 194 条 2 項	自国の管轄下または管理下にある活動によって他国に環境損害を与えないことを確保するためにすべての必要な措置をとる義務
第 207 条	陸にある発生源からの汚染の防止、軽減、規制措置をとる義務
第 212 条	大気からの又は大気を通ずる汚染の防止、軽減、規制措置をとる義務
第 213 条	陸にある発生源からの汚染に関する自国法令執行、権限ある国際機関・外交会議を通じて定められる国際規則・基準実施のための法令制定、他の措置をとる義務
第 222 条	大気からの又は大気を通ずる汚染に関する自国法令執行、権限ある国際機関・外交会議を通じて定められる国際規則・基準実施のための法令制定、他の措置をとる義務

筆者作成。

第 192 条と 194 条は、本事案の文脈においてもっとも重要であると多くの国が認識していた条文である。第 192 条や 194 条において締約国に海洋環境保護・保全のためのいかなる義務（相当な注意義務）が課されるのかが、陳述書及び口頭陳述においてもっとも中心的な論点であった。（詳細は別稿にて論じたい）

ここで特筆すべきは、UNCLOS だけでなく、UNFCCC をはじめとした多くの条約（気候変動レジームをはじめとした多くの国際レジーム、国際機関）が、ここで議論となっている法的論点に直接および/または間接的にかかわっているということである。そのことに自覚的である ITLOS は、2022 年 12 月 16 日付命令において、「裁判所に提出された質問に関する情報を提供できる可能性が高いと考えられる政府間機関」として、国連、国連環境計画（UNEP）、UNFCCC、国連農業食糧機関（FAO）、国連教育科学文化機関政府間海洋委員会（IOC-UNESCO）、国際海事機関（IMO）、国際自然保護連合（IUCN）、世界気象機関（WMO）を挙げ（のちの命令でアフリカ連合（AU）、太平洋共同体（Pacific Community）、国際海底機構（ISA）を追加）、締約国及び COSIS とともに、意見提出を招請（invite）し¹⁶、当該通知を受け、前節表 1 に示した機関が陳述書を提出/口頭陳述をおこなった。今後、ITLOS の勧告的意見において、UNCLOS 以外の国際条約やその下の規範がどのように考慮されるかは、注目される論点の一つである。

5. 結語

気候変動に関する議論が国連で初めて提起されたのは、1980 年代後半。その背景には、モルディブなどの小島嶼国が、気候変動や海面水位上昇の問題について警鐘を鳴らした科学者の声を政府としていち早く受け止め、国連での議論をけん引したことがある。それが、のちの IPCC（気候変動に関する政府間パネル）設立や UNFCCC 採択につながった。

そして今、ITLOS への本件勧告的意見要請にくわえ、2023 年 4 月には、国際司法裁判所（ICJ）に対しても、国連総会より、同種の勧告的意見が要請された。¹⁷これも、バヌアツをはじめとする小島嶼国グループの働きかけによるものである。

海洋環境保全に関するもう一つの最近の重要な出来事として、「国家管轄権の及ばない海域における海洋生物多様性の保全と持続可能な利用に関する協定（BBNJ 協定）」の採択がある。BBNJ 協定は、9 月に署名開放されると、ただちに 82 の署名を集めた¹⁸。本事案に関する ITLOS への陳述書や口頭陳述においても、BBNJ 協定の早期批准と効果的な実施の重要性について言及する国・機関が多くみられた¹⁹。本勧告的意見要請の陳述書や口頭陳述において、多くの国が UNFCCC やパリ協定を「海洋環境の保護及び保全に関して既に締結された特別の条約及び協定（第 237 条 1 項）」であると捉えていたが、今後 BBNJ 協定が発効すれば、BBNJ 協定もそれらのうちの一つに数えられるはずである。

¹⁶ ITLOS が上記政府間機関であると決定した場合には、事務局から通知が送られることになる（ITLOS 規則 133 条 2 項）

¹⁷ 「気候変動に関する国家の義務（勧告的意見の要請）（2023 年 4 月 12 日）」at <https://www.icj-cij.org/case/187> (2013.9.25 訪問)

¹⁸ https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXI/XXI-10.en.pdf?_gl=1*vzdxox*_ga*MjAxMTYxNTI3OC4xNjk1MzY2MjUz*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY5NTYyOTQ3My40LjAuMTY5NTYyOTQ4OC4wLjAuMA.. (2023.10.2 訪問)

¹⁹ 英国など。

「1. はじめに」で述べたように、勧告的意見は法的拘束力を持たないが、来年以降、本件勧告的意見が発出されれば、意見文が ICJ やそのほかの国際裁判所の意見文の中に引用されることなどによって、世界に影響を与えることになるであろう。それだけでなく、勧告的意見によって、国連海洋法条約の法規則が明確になり、そのことで潜在的な紛争予防や、紛争解決を容易にすることも期待される²⁰。

そのような勧告的意見が今後発出されうることを踏まえ、この速報的な論考が、日本の国内においての、「海洋と気候変動」問題に対する関心の高まりや、法的論点に関する議論を喚起する一助となれば幸いである。ITLOS 勧告的意見、そして ICJ 勧告的意見に関する今後の動向に、引き続き注目していきたい。

²⁰ 柳井俊二「国際海洋法裁判所の四半世紀」法学新報第 128 巻第 10 号(2022)776 頁。