

沖ノ鳥島を基点とする大陸棚限界延長申請への勧告

— 国連大陸棚限界委員会の審査手続と中国・韓国の口上書 —

外交防衛委員会調査室 かじりょうた 加地 良太

1. はじめに

2012年4月27日、日本政府は、国連の大陸棚限界委員会から勧告を受領し、その中で、日本の大陸棚を約31万km²延長させることが認められたと発表した¹（勧告の詳細は、4.を参照）。大陸棚とは、「海洋法に関する国際連合条約」（国連海洋法条約、United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS）によって沿岸国に海底資源開発等の主権的権利が認められる海底及びその下のことであり、沿岸から200海里²（約370km）までは無条件で設定が認められ、地形・地質的な条件により200海里を超えて設定することが可能となる（詳細は、2.を参照）。日本政府は、2008年、沿岸から200海里を超える大陸棚の設定について国連に申請を提出していたところ、約3年近くの審査を経て、勧告を受領することができた。

日本政府は、同月28日付の外務報道官談話³の中で、本勧告について、「全体として、我が国の海洋権益の拡充に向けた重要な一歩」であるとの認識を示している。今回の勧告の受領については、各紙報道等でも大きく取り上げられ、日本の沿岸の大陸棚に存在するとされる海底地下資源の開発に対する各方面からの期待が一層高まった⁴。

あわせて、大陸棚の延長が認められた4つの海域の一つである四国海盆海域について、日本政府は談話の中で「沖ノ鳥島を基点とする我が国の大陸棚延長が認められていることを評価する」とのコメントを発表した。沖ノ鳥島については、国連海洋法条約上、その周囲に大陸棚を持ち得る「島」であるか、そうでない「岩」であるのかについて、中国及び韓国から異論が示されている⁵。日本政府の上記コメントに対しても、中韓両国は即座に異議を唱えた（詳細は、3.及び4.を参照）。

本稿では、国連海洋法条約で規定される大陸棚制度の内容、沿岸国が大陸棚を延長する際に必要となる手続、大陸棚延長手続において国連の大陸棚限界委員会が有する役割と中国及び韓国から示された異議の内容などに触れつつ、本勧告の内容について、沖ノ鳥島を

¹ 『読売新聞』（平24.4.28）など。

² 1海里=1,852m。海で用いる長さの単位で、地球表面上で緯度1分に相当する長さを1海里としている。

³ 『我が国の大陸棚延長申請に関する大陸棚限界委員会の勧告について』〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/kinkyu/2/20120428_101703.html〉

⁴ 「海底資源開発 政府主導で戦略を構築せよ」『読売新聞』（平24.5.28）など。

⁵ 沖ノ鳥島は、東京から約1,700km南の太平洋上（北緯20度25分、東経136度05分）に浮かぶ急峻な海山の頂上に発達した環礁で、東西約4.5km、南北約1.7km、周囲約11kmのなす型をしたさんご礁島である。この「島」は、満潮時になると一見「岩」のような海拔70cmの2つの小島がわずかに残るだけであり、どちらも波の浸食による水没の危機にさらされている。沖ノ鳥島の概要とその周辺への排他的経済水域の設定をめぐる問題等については、拙稿「沖ノ鳥島をめぐる諸問題と西太平洋の海洋安全保障 — 中国の海洋進出と国連海洋法条約の解釈を踏まえて —」『立法と調査』321号（平23.10.3）を参照されたい。

基点とする大陸棚の延長に焦点を当てて、考察してみたい。

2. 大陸棚とは

(1) 国連海洋法条約における管轄海域に関する規定

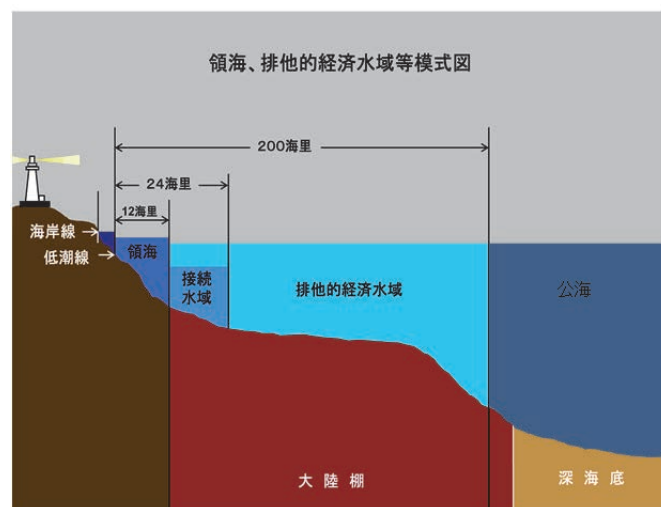
国際社会では、古くから海洋に関するルール作りが試みられてきたが、1958年以降、計3回にわたって開催された国連海洋法会議における交渉の結果、1982年、海洋に関する国際慣習法を法典化するとともに、深海底制度や紛争解決制度などの新たな規定を盛り込んだ国連海洋法条約が採択された。同条約は、海洋に関して包括的なルールを定めていることから「海の憲法」と呼ばれており、2012年10月現在、締約国・地域は164に達している⁶。日本は1983年に署名し、1996年6月20日、94番目の締約国となった。

同条約は、沿岸国が管轄権を行使できる海域とその管轄権の内容などについて規定を設けている(図1参照)。領海基線(通常は海岸の低潮線)から12海里までの海域は「領海」とされ、領海及びその上空並びに領海の海底及びその下に対しては沿岸国の主権が及ぶ。また、沿岸国は、領海基線からその外側200海里(約370km)の線までの海域(領海を除く)には「排他的経済水域」を設定することができ、沿岸国に対して、一切の漁業及び鉱物資源に対する排他的な主権的権利と海洋汚染を規制する権限等が認められている。

さらに、同条約は、沿岸国に対し、領海基線から200海里までの海域(領海を除く)の海底及びその下を「大陸棚」とするとともに⁷、海底の地形・地質が一定の条件を満たす場合には、国連の勧告に基づき、200海里を超えて大陸棚の限界を設定することを認めている(2.(3)を参照)。沿岸国は大陸棚を探索し、大陸棚にある天然資源を開発するため、主権的権利を行使することができる。沿岸国が自ら大陸棚を探索・開発していない場合であっても、沿岸国の同意なく他国が当該大陸棚で探索・開発活動をすることはできない。各国の大陸棚の外側、すなわちいずれの国の管轄権も及ばない海底及びその下は「深海底」として、「人類共同の財産」と規定されている。

日本は、同条約の批准に合わせて制定した「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」

図1 国連海洋法条約における海域の分類(図)



(出所) 海上保安庁ホームページ

⁶ 米国は、海洋における活動の自由が制約されることへの懸念がこれまで議会などを中心に根強く存在しており、これまで条約締約国となっていない。

⁷ 排他的経済水域も200海里までの海底及びその下を範囲とするが、排他的経済水域と大陸棚は条約上それぞれ別の制度として併存している。排他的経済水域は、条約により設けられた特別の法制度として、資源保存のために沿岸国に優先的権限を与えるものであって、沿岸国の設定行為により設けられるのに対し、大陸棚は、陸地領土の自然の延長として当然に沿岸国に帰属するために沿岸国に強い管轄権が認められるものであり(2.(2)参照)、両者は制度としての成立の根拠を異にしているためである。(古賀衛「大陸棚の延伸を巡る手続的諸問題」『西南学院大学法学論集』42巻3・4合併号(2010.3)48頁を参照)。

に基づき、政令により、原則として沿岸から 200 海里の海域を排他的経済水域及び大陸棚に設定している。

（２）国連海洋法条約における大陸棚制度の成立に至るまでの経緯

大陸棚とは、そもそも地形学上の定義では、大陸と島を取り巻きなだらかな傾斜の大地を成す海底地域であって、通常は水深 200m までの範囲のものとされている⁸。

第二次世界大戦後になると、沖合海底の資源開発の可能性が高まってきたことを背景として、海底資源の開発・利用を独占し、他国の操業を排除しようとする意図から、各国が大陸棚に対する主権的権利を主張するようになった。米国は、大戦終了直後の 1946 年、大陸棚は「沿岸国の広大な陸地の延長であり、自然的にこれに付属する」として、自国の沿岸から公海下に広がる大陸棚の海底及びその地下の天然資源が米国に帰属し、米国の管轄権と管理に服すると一方的に宣言した（いわゆる「トルーマン宣言」⁹）。これを出発点として、その他多くの国もこれに追随し、類似の宣言や海域の設定等を行うようになった¹⁰。

こうした一方的宣言及び行為は、国によりその内容に大きく相違があったが、1958 年の第一次国連海洋法会議の後に採択された海洋法に関する 4 つの条約（いわゆる「ジュネーブ海洋法 4 条約」）のうちの一つである「大陸棚に関する条約」（大陸棚条約）の中で、大陸棚の海底とその地下の天然資源の探査・開発について、沿岸国に主権的権利を認めることとなった。大陸棚条約は、領土又は島の海岸に対する「隣接性」と 200m 又は天然資源の開発可能な「水深」という二つの基準により大陸棚を定義しており、国際法上は、上述の地形学上の概念とは切り離して、大陸棚について独自の定義が設けられることとなった。

大陸棚条約は採択の翌年（1959 年）に発効したものの、締約国数は 58 にとどまってお
り¹¹、日本、西ドイツ（当時）などは大陸棚制度そのものに反対し、同条約を締結しな
かった¹²。しかし、沿岸国に付与される主権的権利の性質等について見解の相違があつた
としても、沖合海底地域の資源開発に独占的な権限を有するという大陸棚制度の基本理念
自体は、当時既にほとんどの国の承認するところとなっており、もはや国際的に動かし得
ない状況にあつたとされる¹³。1969 年には、北海大陸棚事件における国際司法裁判所（I C
J）判決の中で、大陸棚制度の基本理念が既に慣習国際法上の規則となっていると確認さ
れた。I C J は、「沿岸国が大陸棚に関する法的権原を持つのは、その海底地域が水で覆わ
れていても、既に沿岸国の支配権の及んでいる領土の延長とみなし得るからである」と判
示し（いわゆる「自然延長」の考え方）、「大陸棚は沿岸国の広大な陸地の延長で自然的に
これに付属する」とした前述のトルーマン宣言を大陸棚制度の出発点を成したものと評価

⁸ 山本草二『海洋法』（三省堂 1993 年）71 頁

⁹ POLICY OF THE UNITED STATES WITH RESPECT TO THE NATURAL RESOURCES OF THE SUBSOIL AND SEA BED OF THE CONTINENTAL SHELF, PROCLAMATION 2667 OF SEPTEMBER 28, 1945.

¹⁰ 1952 年の韓国・李承晩大統領による「海洋主権宣言」、同年の豪州による「大陸棚主権宣言」など。

¹¹ 国連ホームページにて確認（2012 年 11 月 1 日時点）。〈http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSOLINE&tabid=2&mtdsg_no=XXI-4&chapter=21&lang=en#Participants〉

¹² 日本は、真珠貝などの海底定着性生物種族の扱いをめぐる見解が対立したため、採択に反対した。

¹³ オデコ・ニホン事件東京地裁判決の大陸棚制度の発展に関する指摘（東京地判昭和 57 年 3 月 14 日 行集 35 巻 3 号 231 頁、訟月 30 巻 8 号 1472 頁）。国際法学者（皆川洗、山本草二）の鑑定書が全面的に採用された。

した。

しかし、大陸棚の範囲を決める基準として、大陸棚条約が「開発可能な水深」までとする曖昧な基準を採用していたことから、マルタのパルド代表による国連総会演説（1967年）に代表されるような、科学技術の発展に伴い沿岸国が無制限に大陸棚を設定し、海底及びその資源が経済力・科学技術力のある先進国により分割されるのではないかとの懸念が途上国を中心に広まるようになった。そうした状況などを踏まえ、1982年に採択された国連海洋法条約では、新たな定義が設けられた。同条約第76条1項は、大陸棚の範囲について、「沿岸国の領土の自然の延長をたどってその外縁に至るまでのもの」として「自然延長」の考え方を採用する定義をとった。一方、排他的経済水域が沿岸から200海里までの海底及びその下を含む空間に設定することが可能とされたこととのバランスも考慮され、「外縁が領海基線から200海里の距離まで延びていない場合には、200海里の距離までのもの」として、200海里という「距離」の基準により、自動的に大陸棚の設定を認めることとされた。

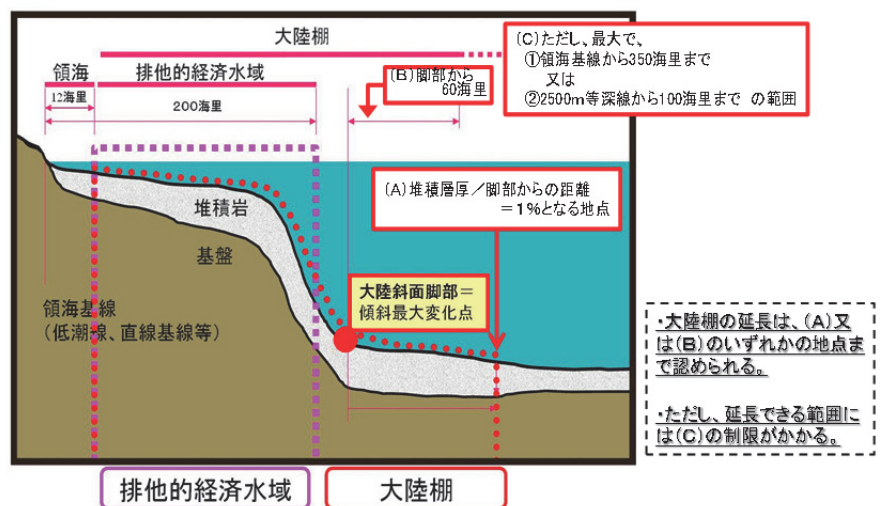
（3）沿岸国による領海基線から200海里を超える大陸棚の設定

領土の自然の延長をたどった結果、その外縁が領海基線から200海里を超える場合には、国連海洋法条約が定める幾つかの条件及び手続に従って、沿岸国は大陸棚の限界線を設定することが可能となる（限界線設定の条件は、図2の（A）～（C）を参照）。沿岸国は、領海基線から200海里を超える大陸棚の限界に関するデータを、同条約に基づき設置される「大陸棚の限界に関する委員会」（大陸棚限界委員会、以下「委員会」とする。）に提出する（同条約第76条前段）¹⁴。委員会は、提出された情報を検討し、当該大陸棚の外側の

限界に関して、申請を行った沿岸国に対し勧告を行う（同条中段）。沿岸国がその勧告に基づいて設定した大陸棚の限界は、最終的なものとされ、かつ、拘束力を有するものとなる（同条後段）。

大陸棚限界委員会は、同条約第76条8項に基づき同条約附属書II第1条により設置された委員会である。委員会の活動

図2 国連海洋法条約上の大陸棚延長の条件



（出所）海上保安庁ホームページの図に加筆

¹⁴ 条約上、沿岸国が委員会に対し大陸棚延長の「許認可」を求める「申請」手続はなく、委員会は沿岸国が提出したデータを検討し、それに対し「勧告」を発出するまでである。大陸棚の限界を設定する権限はあくまで沿岸国固有のものである。しかし、本稿では、既に一般的に用いられている表現であることから「申請」の語を用いて説明することとする。

は、1997年に委員会が自ら採択した「手続規則」(Rules of Procedures)にのっとり行われている¹⁵。委員会は、沿岸国が提出したデータを検討し勧告を行うこと、及び沿岸国からの要請がある場合にはデータの作成に関して助言を与えることを任務としている(同条約附属書Ⅱ第3条)。データの検討及び勧告は、1999年に委員会で採択された「科学的・技術的ガイドライン」(Scientific and Technical Guidelines)に従って行われている。委員会は、同条約締約国の選挙により、地理的配分を考慮して選出される21名の専門家(地質学、地球物理学、水路学のいずれかの分野)から構成される¹⁶。

沿岸国によるデータの提出は、当該沿岸国の同条約締結から10年以内に行われること(いわゆる「10年ルール」。同条約附属書Ⅱ第4条)とされている¹⁷。沿岸国が申請を国連事務総長に提出すると、国連事務局の海事・海洋法課によって「申請の概要」(Executive Summary)が公開され(手続規則第50条及び第47条3項)¹⁸、他国はこれに意見表明を行うことができる¹⁹。委員会の議題として取り上げられると²⁰、沿岸国が申請の内容についてプレゼンテーションを行い、申請を検討する小委員会が申請ごとに設置される。小委員会は、データの追加提出や意見表明の要請など、沿岸国との協議を行いながら勧告案を作成し、委員会の全体会合に提出する。全体会合は、勧告案について検討した後、必要な場合には修正を加えて採択し、申請国と国連事務総長に対して提出する。沿岸国は勧告を受け取った後、勧告を受け入れる場合には、勧告に基づき大陸棚の限界線を設定し、その限界線を表示する海図及び関連情報を国連事務総長と国際海底機構事務局長にそれぞれ寄託し、国連事務総長と国際海底機構事務局長はこれを公表する(同条約第76条9項及び第84条、手続規則第54条)。勧告を受け入れない場合、合理的な期間内に改訂した又は新たな申請を提出できる(同条約附属書Ⅱ第8条)。

委員会の任務は、大陸棚の延長に関するデータを検討し勧告を行うことであり、二国間

¹⁵ 1997年の採択後、数度の改正と手続規則附属書の採択が行われている。

¹⁶ 日本からは、第1回選挙では葉室和親氏(選出当時はジュネーブ軍縮代表部一等書記官、現在駐トンガ大使・地質学博士)、2期目及び3期目は玉木賢策氏(東京大学大学院工学系研究科教授)が、玉木氏逝去に伴う補欠選挙では浦辺徹郎氏(東京大学大学院理学系研究科教授)が選出されており、委員会発足以来これまで3期連続で日本から委員が選ばれている。

¹⁷ なお、2001年の条約締約国会合において、特に途上国を念頭に、多くの国が海底地形の調査、分析等の申請準備のための資金的又は技術的能力を十分に有していないことを考慮して、1999年5月13日より前に条約が効力を生じた国については、同日を10年間の期限の起算日とすることが決定された。1996年に条約が発効した日本にとっては、これにより調査のための時間的猶予が与えられることとなった。さらに、2008年の条約締約国会合では、大陸棚の延長に関する大まかな情報を、完全な内容ではなくても「予備的情報」(Preliminary Information)として、ひとまず締切りまでに提出すればよいこととする決定がなされた。これまで45件の予備的情報が提出されており、うち12件について、他国から口上書が提出されている。ただし、条約上、予備的情報の提出とそれに対する口上書がどのように位置付けられるかは不明である。

¹⁸ 手続規則は、委員会に対し、資源等に関する機密情報を含む申請されたデータについて厳しい守秘義務を課しており、委員会の議事録など議論の詳細等も不明である。他方、委員会は情報の透明性(transparency)の確保を重視しており、全ての申請について、その概要等の資料を国連海事・海洋法課ホームページで公開している。手続規則、委員会の各会期における議長声明等も公開されており、こうしたネットによる大規模な情報公開は委員会の特徴の一つであるとされる(古賀・前掲注7 62~63頁)。<http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm>

¹⁹ 提出される書面は、NotificationやCommunicationなどとされ、その名称は定まっていないが、国連ホームページ上でReaction of Statesとして各申請別に公開されている。

²⁰ 委員会の議題として取り上げられるためには、申請が会合の会期3か月前までに提出され、申請の概要が公開されていなければならない(手続規則第51条1項、手続規則附属書Ⅲ第2項)。

の大陸棚の境界画定やその他の紛争については検討の対象とならない(同条約第76条10、同条約附属書Ⅱ第9条)。紛争海域に関連する大陸棚延長申請は、手続規則第46条²¹に基づいて、手続規則附属書Ⅰに従い、委員会によって取り扱われる。紛争海域に関する申請を行う際、沿岸国は、関係する境界画定紛争あるいは未解決の陸地・海洋紛争の存在を委員会に通知し、当該申請が国家間の境界画定に関連する事項に可能な限り予断を与えないことを保証することが求められる(手続規則附属書Ⅰ第2項)。近隣諸国との境界画定が未解決の海域を除いて申請をし(同第3項)²²、又は近隣諸国が共同で、一つの申請を行うこともできる(同第4項)。

ただし、これら一連の申請手続は、条約上、沿岸国が委員会に対し大陸棚延長の「許認可」を求める手続とはされていない。委員会の任務は、沿岸国が提出したデータを検討し、それに対し「勧告」を発出するまでであって、大陸棚の限界を設定する権限はあくまで沿岸国固有のものである。

3. 日本政府による大陸棚限界延長申請と中韓両国による口上書の提出

日本政府は、1982年に国連海洋法条約が採択されたことを受けて、その直後の翌1983年以降、海上保安庁による大陸棚延長の可能性についての調査を続けてきた。2000年に入り、国土面積の1.7倍に相当する面積が新たに大陸棚として主張できる可能性が判明した。一方、2001年に世界で初めてロシアが大陸棚延長を国連に申請したところ、データ不足により申請が却下され、国連の厳しい審査水準が明らかとなったことで、調査をより一層強化する必要があると考えられるようになった。このため、日本政府は、2003年12月、「大陸棚調査対策室」を内閣官房に設置し、海上保安庁のみならず関係省庁、更には民間を含めた官民一体となって取組を推し進めるようになった。日本政府は2008年に調査を完了させ、2008年11月12日に7つの海域における大陸棚延長申請を国連に提出した。

2009年3月から4月にかけて、第23会期の委員会が開催され、日本政府の代表が申請の内容について委員会へのプレゼンテーションを行った。日本の申請を審査する小委員会は、同年8月から9月に開催された第24会期の委員会において設置され、審査が開始された。

日本の申請に対しては、米国、パラオ、韓国及び中国の4か国から口上書が提出されている。米国及びパラオの口上書の内容は、日本との間で大陸棚として認められる範囲が重複する可能性があるが、その境界画定に影響を及ぼさないことを前提として、委員会によ

²¹ 手続規則第46条1項「向かい合っているか隣接する海岸を有する国家間で大陸棚境界画定紛争を有する場合あるいはその他未解決の領土紛争又は海洋紛争を有する場合、申請があり、本規則附属書Ⅰに従って検討される」、同条2項「委員会の行為は、国家間の境界画定に関する問題に影響を及ぼすものではない」(訳は、長岡さくら「大陸棚限界委員会における「係争海域」に関する一考察」『駿河台法学』25巻1号(2011年)88頁を参照した)。

(原文) 1. In case there is a dispute in the delimitation of the continental shelf between opposite or adjacent States or in other cases of unresolved land or maritime disputes, submissions may be made and shall be considered in accordance with Annex I to these Rules. 2. The actions of the Commission shall not prejudice matters relating to the delimitation of boundaries between States.

²² この場合には、「10年ルール」は適用しないこととされた。

る審査及び勧告に対し異議を唱えないとするものである²³。

他方、中国及び韓国の口上書は、沖ノ鳥島は国連海洋法条約上大陸棚を有することのできる「島」ではなく「岩」であり、沖ノ鳥島を基点とした大陸棚の延長海域について委員会は行動をとらないよう要請するという趣旨のものであった。

国連海洋法条約は、第121条（「島の制度」）の中で、島の周囲への排他的経済水域及び大陸棚の設定について規定を設けている²⁴。同条ではまず「島とは、自然に形成された陸地であって、水に囲まれ、満潮時においても水面上にあるもの」（1項）と規定し、島についても他の領土と同様に排他的経済水域及び大陸棚が設定できるとしている（2項）。しかし、その2項では設定に当たり「3項の場合を除き」という条件を付けている。3項とは「人間の居住又は独自の経済的生活を維持することのできない岩は、排他的経済水域又は大陸棚を有しない」とする規定である。

中韓両国は、沖ノ鳥島は、同条約第121条3項に規定される「居住又は経済的活動のできない岩」にすぎないとの見解を示している²⁵。これに対し、日本政府は、沖ノ鳥島は、同条約第121条1項に規定される「島」であり、歴史的にその地位は既に確立しているとの立場をとっている。このように見解が対立する原因は、排他的経済水域又は大陸棚を設定できる「島」又は「岩」について同条約が明確な基準を示していない点にある。これは、公海の自由を求める米英等の海洋先進国と自国の沿岸域に権益を確立しようとした中南米諸国等との妥協の中で同条約が起草されたことに起因している。本条の解釈をめぐっては、国際社会においても見解が相違しており、排他的経済水域又は大陸棚を有することのできる「島」として認められる基準は、今後の国際判例や諸国の実行の積み重ねによって確立していくものと考えられる。

表1 中国及び韓国の主張のポイント

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">● 「沖ノ鳥島」は国連海洋法条約第121条3項に言うところの「岩」であり、これを基点とした大陸棚は設定し得ない。● 「沖ノ鳥島」の大陸棚限界設定に伴う法的地位は科学的又は技術的事項ではなく、第121条の解釈及び適用という事項であり、これは委員会の権限の範囲外である。 |
|--|

²³ この点については、申請に際して日本政府は米国政府及びパラオ政府との間で確認を済ませており、日本政府は申請の中でも、手続規則附属書I第2項に従い、その旨を委員会に通告している。

²⁴ 中国及び韓国は、沖ノ鳥島周辺への排他的経済水域の設定についても、大陸棚と同様に異議を唱えている。条約第121条の解釈、中国が沖ノ鳥島の「島」性を否定する地政学的事情等の背景など、沖ノ鳥島周辺への排他的経済水域の設定をめぐる問題の詳細な考察は、拙稿（注5）を参照されたい。なお、沖ノ鳥島と地政学的には関連を有しないと思われる韓国が、どういった背景事情から沖ノ鳥島の「島」としての地位に異議を唱えているのかについては判然としないところがあるが、韓国にとっては、周辺海域での資源開発の自由を確保する狙い（「宝の島 権益争奪戦 日本最南端・沖ノ鳥島 大陸棚拡大 認定 中韓共闘の可能性も」『西日本新聞』（平24.4.28））に加えて、竹島問題など日韓の諸問題を有利に導くための外交カードの一つとしようとする思惑があるのではないかとする見方もある（河村雅美「大陸棚限界委員会（CLCS）の勧告と沖ノ鳥島の戦略的重要性」公益財団法人水交会ホームページ掲載論文（平24.8.23）〈<http://suikokai-jp.com/other/kaioyouanpo/meyasu/120823tairikudanagenkai.pdf>〉）。

²⁵ 北朝鮮（条約未締結）の外務省広報官も、「沖ノ鳥島は岩であり、条約で規定された島の範疇に属していない。沖ノ鳥島を島だとする日本の主張は、領土を拡張しようとする野望であり、日本があらゆる場所で領土を膨張しようとする破廉恥な野望をあからさまにすることは、東アジア地域の不安定と緊張の激化を引き起こしている」と批判したと報じられている。『サーチナニュース』（平24.6.29）

法的解釈の問題に影響を及ぼすような行動を委員会とはとるべきでない。

- 沖ノ鳥という「岩」を基点として大陸棚を設定することは、人類共同の財産である深海底の範囲を狭めるものであり、国際社会の利益を侵害するものである。

なお、当然であるが、中韓両国は沖ノ鳥島に関して日本との間で境界画定問題が生じる可能性のある当事国ではなく、米国及びパラオとは立場を異にする。

4. 大陸棚限界委員会による日本の申請に対する勧告の採択

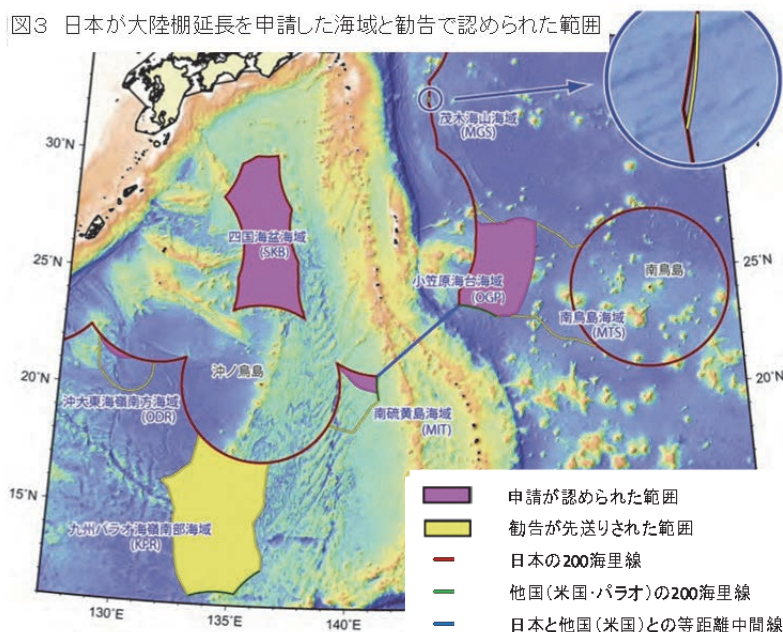
2011年8月から9月に開催された第28会期の委員会において、小委員会が日本の申請に対する勧告案を全体会合に提出し、全体会合はこれを検討したが、採択には至らなかった。その後、2012年3月から4月に開催された第29会期の委員会の全体会合において勧告は採択された。勧告の全文は、資源等に関わる機密情報が含まれるため公表されておらず、「勧告の概要」(Summary of the Recommendations)が国連ホームページ上で公開されている。

勧告では、申請した7海域のうち、「南硫黄島海域」(MIT)、「小笠原海台海域」(OGP)、「沖大東海嶺南方海域」(ODR)及び「四国海盆海域」(SKB)の4つの海域についてその一部又は大部分の延長申請が認められ、日本の国土面積の約8割に相当する約31万km²が新たに日本の大陸棚として組み込まれることとなった。勧告の受領を受け、日本政府が「四国海盆海域」について、沖ノ鳥島を基点とする大陸棚の延長が認められた」と歓迎する外務報道官談話を発表したのは、最初に述べたとおりである。

しかし、「南鳥島海域」(MTS)及び「茂木海山海域」(MGS)に関してはその全部について申請どおりに勧告が行われず、沖ノ鳥島の南に位置する「九州パラオ海嶺南部海域」(KPR)については、口上書に言及された事項、すなわち沖ノ鳥島の地位に関する問題が解決されるまで、本海域に関する勧告を出すための行動をとる状況にないと考えられるとして、勧告は先送りされた。

上記の外務報道官談話における日本政府のコメントに対しては、中韓両国が「根拠がない」として即座に異議を唱え、更に中国は、「日本が沖ノ鳥「礁」を基点として大陸棚延長を求めていた九州パラオ海嶺南部海域は認定されておらず、認定を受けた四国海盆海域は、

図3 日本が大陸棚延長を申請した海域と勧告で認められた範囲



(出所)第91回海洋フォーラム(海洋政策研究財団)谷俣内閣官房総合海洋政策本部事務局内閣参考官説明資料

あくまで日本の他の陸地に基づく延長であって、沖ノ鳥「礁」とは関係ない」とする見解を示した。

5. 勧告における沖ノ鳥島関連海域の取扱いに関する考察

沖ノ鳥島周辺 200 海里の範囲に隣接する延長申請区域は、九州パラオ海嶺南部海域（KPR）、四国海盆海域（SKB）、南硫黄島海域（MIT）の3つであるが、南硫黄島海域は南硫黄島が位置する伊豆・小笠原弧からの延長部分として申請、勧告がなされた区域であり²⁶、沖ノ鳥島を基点とする区域ではないため²⁷、本稿では四国海盆海域及び九州パラオ南部海嶺海域に焦点を当て、勧告の内容を見ていきたい。

（1）四国海盆海域（SKB）

日本政府が「沖ノ鳥『島』を基点とする大陸棚延長が認められた」との評価を示す根拠としているのが、SKBについて大陸棚延長が認められている点である²⁸。

公表されている申請の概要によれば、日本政府は委員会に対して、SKBにおいて沖ノ鳥島からの領土の自然延長が存在することを示している²⁹。しかし、勧告の概要において、「沖ノ鳥島を基点として」大陸棚の自然の延長が認められると明確に示した記述は見当たらない。大陸棚の外縁を確定付ける脚部として委員会が認定した地点とこれらの点を基準にして委員会が引いた限界線（脚部から 60 海里、図 2 を参照）は図 4 のとおりであるが、海域全てについて延長することを同意したわけではない。勧告における記述は、脚部として申請した地点の位置の妥当性に関するものが主で³⁰、どの陸地領土からの自然の延長であるかについて明確には記述されていない。図 4 を一見すると、単に海域の東側及び西側の両側からの延長を認めているにすぎないという読み方もできなくはなさそうである。

²⁶ 南硫黄島海域においては、沖ノ鳥島から 200 海里の円弧線に接する形で一部申請が認められており、沖ノ鳥島が 200 海里までの大陸棚を持ち得ることを前提とした勧告であるように見える。しかし、委員会が行ったのは沿岸国による限界設定等の行為に同意（agree）するか否かの判断であり、仮に委員会が沖ノ鳥島を基点として考慮していたとしても、申請していない区域において新たに延長するよう沿岸国に対して求めるようなことは委員会の任務とはされていない。

²⁷ 「勧告の概要」パラ 22（5 頁）

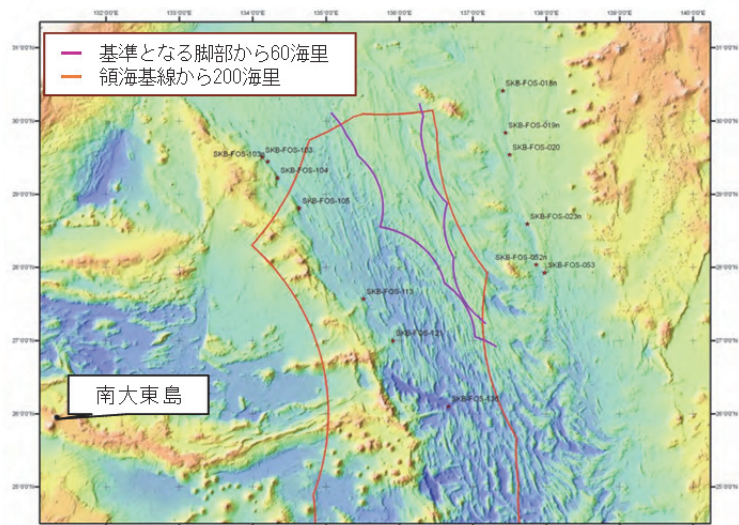
²⁸ 政府は「今回、沖ノ鳥島を基点とする大陸棚延長を申請した四国海盆海域の大部分を含む合計約三十一万平方キロメートルの我が国の大陸棚延長の勧告が、大陸棚限界委員会によって行われたことは、高く評価している」と説明している（大陸棚延伸に関する質問に対する答弁書（内閣参質 180 第 132 号、平 24.6.12））。また、日本外務省の外務報道官は会見で「沖ノ鳥島にかかわる海域というのは、九州・パラオ海嶺南部海域と四国海盆海域の二つがかかわるところであって、少なくとも一方について認められたということは、我が国の立場は受け入れられたということである」と答えている。（『報道官会見記録（要旨）』（平 24.5.18）〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/hodokan/hodo1205.html>〉）

²⁹ 原文は、“The continental margin in this region (四国海盆海域) consists of two parts. The eastern part comprises … .The western part comprises the Kyushu-Palau … Ridges, which … form a natural prolongation of Japan’s land mass on the Ridges represented by islands such as … Oki-no-Tori Shima Island …”（「申請の概要」22 頁）。日本政府の担当者も、沖ノ鳥島がSKBの基点の一つであると明確に説明している（谷伸（内閣官房総合海洋政策本部事務局内閣参事官）「日本の大陸棚の延長申請について」『海洋政策研究財団ニューズレター』（2009.3.5）など）。なお、谷参事官は、委員会でのプレゼンテーションにおける申請海域に関する詳細の説明を担当した。

³⁰ 日本の申請は、全て脚部から 60 海里を限界線としたものであった（図 2 参照）。すなわち、脚部の認定さえできれば、限界線は自動的に決定付けられるため、日本の申請に係る委員会の任務とは、大陸斜面において傾斜が最も大きく変化する点である「脚部」の位置を科学的に審査することである。

沖ノ鳥島に関連する記述としては、「この海域では、九州パラオ海嶺などにある陸地領土から延長している」との趣旨の記述が見られる³¹。九州パラオ海嶺上に存在する陸地領土は沖ノ鳥島しかないことから、この記述をもって委員会が沖ノ鳥島を大陸棚延長の基点として認めたとする見解が成立するとも言えそうである。しかし、この記述の直後、勧告は「この点について、沖ノ鳥島などの陸地領土を明示して日本が言及している」と述べるにとどめており³²、沖ノ鳥島が大陸棚延長の基点となることを委員会が認めたと勧告から「明確に」読み取ることとは難しいと言える。

図4 四国海盆海域における脚部から60海里線



(出所) 「勧告の概要」60頁

(2) 九州パラオ海嶺南部海域 (KPR) に関する勧告の先送り

KPRに関する勧告が先送りとなったのは、中国及び韓国の口上書提出が考慮されたことが背景にある。勧告の先送りに至る経緯は、以下のとおりである。

日本政府が申請を提出したのは2008年11月であるが、その約5か月後に開催された第23会期の委員会の全体会合において、日本政府代表団は申請内容についてのプレゼンテーションを行った。その中で、申請海域は、日本と他国の間において特定の海域におけるいかなる紛争の対象ではなく、いかなる勧告も隣接する米国及びパラオとの境界面定の問題に影響を及ぼさないと述べた。さらに、「沖ノ鳥島は大陸棚を持ち得る『島』ではなく『岩』である」とした中国及び韓国からの口上書について、両国が指摘する国連海洋法条約第121条の解釈に関わる問題は委員会の有する権限に当たるものではなく、両国の口上書に述べられた立場を考慮しないよう委員会に対し要請した³³。委員会は、日本の申請を審査する小委員会の設置を決定すると同時に³⁴、同条約第121条の法的解釈に関する問題について委員会が何らの役割も有していないことを認識し、小委員会を設置することになった時点で、その時点までの何らかの進展があればそれを考慮に入れた上で再度検討するとした。

日本の申請を検討する小委員会は、2009年8月から9月にわたる第24会期に設置され

³¹ 原文は、“The submerged prolongation of the land mass of Japan in this region extends from the land territories on … the Kyushu-Palau Ridge ….” (「勧告の概要」パラ158前段(24頁))

³² 原文は、“In this regard, Japan refers explicitly to the following land territories: … Oki-no-Tori Shima Island on the Kyushu-Palau Ridge.” (「勧告の概要」パラ158後段(24頁))

³³ この要請は、2009年3月25日付の日本政府国連代表部からの口上書においても委員会に伝達されている。

³⁴ ただし、小委員会の設置数には手続規則上制限があったため、現存する小委員会の一つが全体会合に勧告案を提出するまでは設置しないとされた。

た。その際、委員会は、中韓両国の口上書についてワーキング・グループを設置して検討し、委員会による申請の検討は同条約第 76 条及び同条約附属書Ⅱのみに関するものであり、同条約の他の部分には影響を及ぼさないことを確認した上で、小委員会に対して日本の申請全体について検討するよう指示することを決定した。他方、中国及び韓国の口上書に言及されている海域に関して小委員会が準備する勧告案については、全体会合が決定を行うまで、いかなる行動もとらないと決定した。

小委員会は、申請についての検討を終え、2011 年 8 月から 9 月に開催された第 28 会期において勧告案を全体会合に提出した。全体会合はこれを検討したが、採択には至らなかった。第 29 会期においても引き続き検討がなされたが、最終的には、KPR について委員会として行動をとるとする提案が、委員による投票に付された。その結果、投票に加わった 16 名中³⁵、賛成 5 名に対して、反対 8 名、棄権 3 名と、可決に必要な投票者の 3 分の 2 の票が得られず、KPR を除いた 6 海域について勧告を採択することとなった。その際に発表された委員会の議長声明では、「委員会は、口上書に言及された事項が解決されるときまで、本海域に関する勧告を出すための行動をとる状況にないと考える」と述べられた。提案に反対又は投票を棄権した委員名とその理由などは公表されていない。

(3) 勧告先送りの背景についての考察 — 委員会の任務と行動を踏まえ

大陸棚限界委員会の任務は、沿岸国の大陸棚限界設定に関する情報をあくまで科学的・技術的観点から検討し、勧告を行うことである。法的・政治的観点からの検討を行うことが任務でないことは明白であり、沖ノ鳥島が国連海洋法条約第 121 条 1 項の「島」であるか否かについて検討を行うことが委員会の任務の範疇でないことは、委員会自らも確認している。この点について、日本政府は、委員会の任務の外の事項について意見を表明した中韓両国の口上書は取り上げるべきではないと主張した。関連規定の文言だけを読めば、あくまで科学的・技術的な観点に基づいて、申請された海域全域について検討し、勧告を行うことは論理的にあり得る³⁶。しかし、日本の申請に対して、KPR については、委員会は沖ノ鳥島に関わる問題が解決するまでは行動をとる状況にはないと判断し、事実上、中韓両国の意見表明を考慮に入れた決定が行われた。決定は投票で行われ、各委員が示した投票態度の理由などは明らかではないが、技術的・科学的観点から検討を行う委員会として法的・政治的事項には立ち入らないとする「政治的」配慮がなされたのではないかと推察される³⁷。

第三国による意見表明の口上書は、同条約あるいは手続規則上制度付けられたものではなく、提出が委員会の検討作業に与える影響といった法的な位置付けは不明瞭であり³⁸、

³⁵ 委員は全体で 21 名だが、欠席者と欠員が合わせて 5 名いた。

³⁶ 条約の締約国会合において、申請海域全てについて技術的側面からのみ審査を行うべきとの意見を表明した政府代表もいる（「第 19 回締約国会合の報告」(Report of the nineteenth Meeting of States Parties) ペラ 76 (13 頁))。

³⁷ ある政府関係者は「周辺国との兼ね合いもあり、今後の勧告の取扱いは高度な政治判断になるだろう」との観測を示している（『産経新聞』(平 24. 4. 28)）。

³⁸ 古賀・前掲注 7 73 頁。手続規則に添付されている申請手続のフローチャートには「第三国からの意見表明」(Other States' Comments) の項目があるものの、根拠となる手続規則の条文が示されているわけではなく（他

提出された口上書の取扱いは正に委員会の実行に委ねられている。直接的に大陸棚境界画定に利害関係あるいは影響を有する関係国による意見表明については、同条約第 76 条 10 項が「向かい合っているか又は隣接している海岸を有する国の間における大陸棚の境界画定の問題に影響を及ぼすものではない」としていることもあり、申請に異議を唱える口上書が当該関係国より提出された時点で、当該海域を審査対象から除外する決定を行うといった抑制的姿勢をとっている³⁹。他方、直接に利害関係を有しない第三国からの口上書については、申請ごとに委員会による取扱いに差が生じているとされる。直接的な利益がない国家による意見表明は取り上げない⁴⁰、口上書が提出されても口上書が提出された旨が記載されるだけで口上書に対する審査は行わないとする取扱いがある一方で、沖ノ鳥島に関する中韓両国の口上書のように、口上書が提出された場合に、申請国に見解の説明を求め、口上書を委員会における検討の対象とする取扱いもある。こうした取扱いが何を根拠にしているのかは必ずしも明らかではない。また、勧告の採択がこれまで 17 件にとどまっていることもあり（表 2 参照）、委員会の実行の積み上げも十分とは言えない。

委員会は許認可権を有しているわけではなく、大陸棚の限界を設定する権限はあくまで沿岸国固有のものである（注 14 参照）。また、委員会はあくまで勧告を行うに過ぎず、勧告それ自体に拘束力はない。しかし、延長する大陸棚として申請した海域について勧告の中で委員会による同意が示されなかった場合、これに反する形で 200 海里を超えて設定した大陸棚の限界は「最終的かつ拘束力を有する」ものとはならないため、実質的に勧告が沿岸国を拘束することとなる。「政治的」配慮に加えて、委員会が実質的に持つ権限を踏まえ、委員会として大陸棚の延長に同意した場合、その限界の外側に広がる「人類共同の財産」である深海底の範囲に延長の勧告が及ぼす影響を考慮し、慎重な判断をとったのではないかと思料される。

6. おわりに

S K B に関する勧告の文面上、委員会の立場として沖ノ鳥島を基点とし、そこからの大陸棚延長を認定したと明文ではっきり読み取ることは難しい。しかし、中国の主張するような「S K B は日本本土からの大陸棚延長が認められたにすぎない」という記述も勧告には一切なく、沖ノ鳥島が国連海洋法条約の定める「島」である性格を委員会が今回の勧告によって否定したわけでは決していない。

日本政府は、K P R に関する勧告の先送りについて、「同海域について早期に勧告が行わ

の項目は条文番号が付されている)、委員会内部の運用上のもので説明されよう。

³⁹ 長岡さくら「大陸棚限界委員会への延長申請と第三国の対応」『駿河台法学』24 巻 1・2 合併号（2010 年）34 頁。ただし、限界設定と境界画定とは論理的に別の問題であり、同項の規定は自明のことを確認したに過ぎず（兼原敦子「200 海里を超える大陸棚の限界設定をめぐる一考察」村瀬信也・江藤淳一（共編）『海洋境界画定の国際法』（東信堂 2008. 10）125 頁）、同項によって必ずしも委員会が審査対象から当該海域を除外しなければならないわけではないと考えられる。東シナ海における日中韓の大陸棚境界画定問題においては、東シナ海ではそもそも日本との間で 200 海里の大陸棚が重複しているにもかかわらず、中韓両政府が大陸棚延長を申請する方針を示しており（中国政府プレス発表（2012. 9. 16 付）、「韓国大陸棚拡大を年内正式申請へ」『NHKニュース』（2012. 10. 23））、委員会の実行等について検討することは非常に有益であると考えられるが、本稿では沖ノ鳥島に関する問題を中心に扱うため、ここでは深く立ち入らない。

⁴⁰ ブラジルの延長申請に対して提出した米国の口上書は、委員会によって取り上げられなかった。

れるよう、引き続き努力していく」との考えを示している。今後とり得る対応としては、次のようなものが考えられるだろう。

まずは、同条約附属書Ⅱ第8条の規定にのっとり、データを改訂し再度申請を提出するという対応が考えられる。しかし、KPRに関する勧告先送りが、データの不足等の技術上の問題により生じたものではなく、中韓両国による口上書の提出を契機としたものであることは明らかであり、そうであるならば、高い精度を誇るとされる調査データに基づく日本の申請を改訂して再提出することによって現状が大きく変わるということは考えにくい。

KPRの南側に位置し、KPRと延長大陸棚の範囲が重複する可能性のあるパラオと協議の上、共同でKPRに関する申請を行うことも考え得る。ただし、共同申請した場合に委員会が直接的利害関係を有しない第三国からの口上書をどう取り扱うかは、これまでの委員会の実行からは判断し難い⁴¹。

また、大陸棚延長の手續は条約上の規定が不明瞭な部分も多いことから、こうした手續に関する規則の策定あるいは明確化を促進する取組を条約締約国会合などにおいて強化することも、委員会に勧告を発出させるためには有益となるかもしれない。国連海洋法条約は、締約国会合において、条約の解釈の問題など海洋秩序に関する種々の課題に対応していくことを、その運用の特徴とする⁴²。こうした場において、日本として国際法の漸進的発展に貢献していくことは無論好ましいことであり、積極的に役割を果たしていくべきである。しかし、実際に新たな規則を制定することは、各国の利害が錯綜することから困難が予想され、制定された新たな規則が日本に有利に働く保証はない。

やはり、日本政府として、沖ノ鳥島が国連海洋法条約に基づき排他的経済水域を設定できる「島」として国際社会において認識されるよう、島の保全及び利活用の取組や対外的な働きかけを一層強めていくことが必要となろう。沖ノ鳥島の保全・利活用に向けての取組も着々と進められており、2007年3月には海上保安庁が沖ノ鳥島に灯台を設置、運用を開始したほか、気温や風速などの気象観測、建設資材や研究開発中の新素材の耐久試験も行われている。さらには海水の温度差を利用した海洋発電所の建設も検討されているほか、沖ノ鳥島にサンゴを移植することで島の面積を増やす試みもなされている。引き続き、国連海洋法条約に基づき排他的経済水域を設定できる「島」であることを主張できるよう、沖ノ鳥島の保全と利活用をより一層推進していくことが求められる。

⁴¹ これまでなされた共同申請の例を見てみると、計61件の申請（2012年10月1日現在の累計。本申請のみ、予備的情報の提出は除く）のうち、共同申請は5件存在し、そのうちの1件であるマレーシアとベトナムの共同申請については、中国が「南シナ海における中国の主権を侵害する」として審査を行わないよう要請する口上書を提出している。ただし、中国は南シナ海の島嶼全てに領有権を主張しており、本件については直接の利害関係を有するものと整理することはあり得る一方、沖ノ鳥島については、日本の領有権そのものに中国が異論を唱えているわけではないため、KPRとは状況が異なっており、単純に比較することはできない。

⁴² もっとも、各国代表により構成される条約締約国会合とその締約国会合で選出された科学者により構成される委員会の法的権限関係については不明であり、法的解釈権限を持たない委員会が法的問題に直面したときに締約国会合がどのように対応し得るかについては検討を要する（長岡・前掲注39 38頁及び52頁を参照）。

表2 大陸棚限界委員会がこれまでに勧告を採択した大陸棚延長申請（全17件）

| 申請番号 | 申請国 | 申請提出日 | 勧告採択日 | 口上書を提出した国 | 口上書で示された申請に関連する境界画定問題の存在 | 申請に関連する境界画定問題の当事者でない第三国からの口上書の存在 |
|------|-------------------------|-------------|------------|------------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 1 | ロシア連邦 | 2001年12月20日 | 2002年6月27日 | カナダ、デンマーク、日本、ノルウェー、米国 | 関係国の同意なし | — |
| 2 | ブラジル | 2004年5月17日 | 2007年4月4日 | 米国 | — | データの内容に関する異議 |
| 3 | 豪州 | 2004年11月15日 | 2008年4月9日 | 米国、ロシア、日本、東ティモール、フランス、オランダ、ドイツ、インド | 関係国の同意あり | 南極条約との関連 |
| 4 | アイルランド | 2005年5月25日 | 2007年4月5日 | デンマーク、アイスランド | 関係国の同意あり | — |
| 5 | ニュージーランド | 2006年4月19日 | 2008年8月22日 | フィジー、日本、フランス、オランダ、トンガ | 関係国の同意なし | 南極条約との関連 |
| 6 | 共同申請（仏・アイルランド・スペイン・英国） | 2006年5月19日 | 2009年3月24日 | （なし） | — | — |
| 7 | ノルウェー | 2006年11月27日 | 2009年3月27日 | デンマーク、アイルランド、ロシア、スペイン | 関係国の同意なし | スピッツベルゲン条約との関連 |
| 8 | フランス（仏領ギアナ・ニューカレドニア海域） | 2007年5月22日 | 2009年9月2日 | バヌアツ、ニュージーランド、スリナム | 関係国の同意なし | — |
| 9 | メキシコ | 2007年12月13日 | 2009年3月31日 | （なし） | — | — |
| 10 | バルバドス | 2008年5月8日 | 2012年4月13日 | スリナム、トリニダード・トバゴ、ベネズエラ | 関係国の同意なし | — |
| 11 | 英国 | 2008年5月9日 | 2010年4月15日 | 日本、オランダ | — | 南極条約との関連 |
| 12 | インドネシア | 2008年6月16日 | 2011年3月28日 | インド、インドネシア | 関係国の同意あり | — |
| 13 | 日本 | 2008年11月12日 | 2012年4月19日 | 米国、パラオ、中国、韓国 | 関係国の同意あり | 沖ノ鳥島の法的地位に関する異議 |
| 14 | 共同申請（モーリシャス・セーシェル） | 2008年12月1日 | 2011年3月30日 | （なし） | — | — |
| 15 | スリナム | 2008年12月5日 | 2011年3月30日 | フランス、トリニダード・トバゴ、バルバドス | 関係国の同意あり | — |
| 17 | フランス（仏領アンティル・ケルゲレン諸島海域） | 2009年2月5日 | 2012年4月19日 | オランダ、日本 | — | 南極条約との関連 |
| 22 | フィリピン | 2009年4月8日 | 2012年4月12日 | （なし） | — | — |

（出所）長岡さくら「大陸棚限界委員会への延長申請と第三国の対応」『駿河台法学』24巻1・2合併号（2010年）、長岡さくら「大陸棚限界委員会における「係争海域」に関する一考察」『駿河台法学』25巻1号（2011年）を参考に、国連ホームページ等より筆者作成

【参考文献】

山本草二『海洋法』（有斐閣 1993年）

古賀衛「大陸棚の延伸を巡る手続的諸問題」『西南学院大学法学論集』42巻3・4合併号（2010年）

兼原敦子「200海里を超える大陸棚の限界設定をめぐる一考察」村瀬信也・江藤淳一（共編）『海洋境界画定の国際法』（東信堂 2008年）

長岡さくら「大陸棚限界委員会への延長申請と第三国の対応」『駿河台法学』24巻1・2合併号（2010年）、長岡さくら「大陸棚限界委員会における「係争海域」に関する一考察」『駿河台法学』25巻1号（2011年）

海洋政策研究財団『平成23年度 大陸棚の延長に伴う課題の調査研究報告書』（2012年）