

# 福岡工業大学 機関リポジトリ

## FITREPO

Title	国際法上の抗議とその変容: 米国の「航行の自由計画 (Freedom of Navigation Program)」を例として
Author(s)	長岡 さくら
Citation	福岡工業大学環境科学研究所所報 第9巻 P67-P75
Issue Date	2015
URI	<a href="http://hdl.handle.net/11478/499">http://hdl.handle.net/11478/499</a>
Right	
Type	Research Paper
Textversion	publisher

Fukuoka Institute of Technology

# 国際法上の「抗議」とその変容

— 米国の「航行の自由計画 (Freedom of Navigation Program)」を例として —

長岡 さくら (海洋政策研究財団 研究員\*)

キーワード：直線基線、抗議、示威行動

## 1. 問題の所在

周囲を全て海で囲まれている日本では、日本が管轄権を有する海域に対する他国による侵害行為が多発し、その中には他国による過度な主張が含まれていることがある。例えば、昨(2014)年に発生した小笠原諸島周辺海域等における中国漁船による違法なサンゴ漁問題もその一つである<sup>1</sup>。また、尖閣諸島のように日本が実効的支配を行なっている領域であっても、他国によって同諸島に対する領有権の主張やその周辺海域に対する権利の侵害が行われている状況がある。

このように、自国の権利を侵害された場合、国際法はどのような解決方法を導き出しているのでしょうか。

この点、これまでの多くの国際法の教科書や論文、また、各国家の見解では、ある国家が自国の権利を侵害するか過度な主張を行ってきた場合、一定期間内に当該国家に対して抗議を行い、且つ、必要があれば、定期的に抗議を継続することで、自国に対する権利侵害や過度な主張の法的効果を消滅させることができる(あるいは、発現させない)と述べられてきた<sup>2</sup>。しかし、このような見解・認識は当を得ているのでしょうか。

これを検証するため、本稿では、沿岸国による過度な主張が世界中で多発している基線の問題に焦点を当て、検討を行うこととする。

以下では、まず、関連条約における基線の取扱いについて概観する。次に、基線の設定に対する抗議について、ピョートル大帝湾内海化宣言を例として問題点を抽出する。そして、国際法上の抗議の新たな様式の出現について米国の例を元に考察することとする。

## 2. 国際法上の基線 — 基線設定行為と第三国の対応 —

国際法上、現在、一般的に捉えられているような概念で「基線」の語が用いられるようになったのは、1958年に締結されたジュネーブ海洋四条約の一つである領海及び接続水域に関する条約(以下、領海条約とする。)からであると言いうことができよう<sup>3</sup>。領海条約では、まず、基線の概念を次のように規定する。

「第3条 (通常基線)

この条約に特段の定めがある場合を除き、領海の幅を測定するための通常の基線は、沿岸国が公認する大縮尺海図に記載されている海岸の低潮線とする。」

また、直線基線を採用する基準について次のように規定する。

「第4条 (直線基線)

- 1 海岸線が著しく曲折しているか又は海岸に沿って至近距離に一連の島がある場所においては、領海の幅を測定するための基線を引くにあたって、適当な地点を結ぶ直線基線の方法を用いることができる。
- 2 直線基線は、海岸の一般的な方向から著しく離れて引いてはならず、また、その内側の水域は、内水としての規制を受けるために陸地と十分に密接な関係を有しなければならない。
- 3 直線基線は、低潮高地との間に引いてはならない。ただし、恒久的に海面上にある燈台その他これに類する施設が低潮高地の上に建設されている場合は、この限りでない。」

さらに、湾及び河口に引く基線については次

のように規定する。

「第7条（湾）

4 湾の天然の入口の両側の低潮線上の距離が24海里をこえないときは、これらの点を結ぶ閉鎖線を引き、その点の内側の水域を内水とする。

5 湾の天然の入口の両側の低潮線上の距離が24海里をこえるときは、24海里の直線基線を、この長さの線で囲むことができる最大の水域を囲むような方法で湾内に引くものとする。」

「第13条（流入河川の基線）

河川が海に直接流入している場合には、基線は、河口を横切りその河川の両岸の低潮線上の点の間に引いた直線とする。」

これらの概念は、その後、1973年から1982年にかけて開催された第三次国連海洋法会議を経て締結された海洋法に関する国際連合条約（以下、国連海洋法条約とする。）に基本的に引継がれ、現在に至る。

これらの基線は、国際法上、自国周囲に管轄権を設定することのできる海域を決定するための基準となるため、非常に重要である。しかし、時に、国家は自国の基線を過度に主張することがある。このような基線に対する過度の主張は、二種類に大別することができる。

第一に、自国領でない陸地を自国の領土と主張し、その結果、当該陸地から引くことができる基線を主張する場合である。第二に、基線を引く根拠となる陸地が当該国家の領土であることに異論はないものの、基線の引き方が条約の定めに従っていないと考えられる場合である。

第一のケースは、例えば、中華人民共和国による尖閣諸島に対する自国領としての主張、及び、それに伴う尖閣諸島に対する直線基線の設定や同島周辺海域に対する管轄権の主張を取り上げることができる<sup>4</sup>。また、大韓民国による竹島に対する自国領としての主張及び不法占拠、並びに、それに伴う竹島周辺海域への管轄権の主張及び行使も同様に捉えることができる。

これに対し、第二のケースは、ロシア（含、旧ソビエト連邦）による歴史的湾宣言及び湾口閉鎖線の設定に対し、国連海洋法条約の規定に適合していないとして米国を始めとして各国が行っている抗議や示威行動等を例として挙げる

ことができる。

さて、現在、世界の4/5以上の国家が締約国となっている国連海洋法条約においては<sup>5</sup>、国家が設定する基線をその形状によって分類している。基線は、通常、自然の形状に沿う形で、沿岸国が公認する大縮尺海図に記載されている海岸の低潮線を用いることとされている（第5条）。但し、沿岸国の海岸や陸地の地形の特徴により、次の四つの直線を用いることができるとされている（広義の直線基線）。即ち、海岸が著しく曲折しているか海岸に沿って至近距離に一連の島がある場合に用いる直線基線（第7条）、条約によって定義される湾及び歴史的湾に用いる湾口閉鎖線（第10条）、河口に用いる河口閉鎖線（第9条）並びに条約上の群島国に用いられる群島基線（第47条）である。

国家がこれらの直線基線を用いる意思を持つ場合、通常、これらの基線を表示した適当な海図の公表、あるいは、直線基線を用いる基点の測地原子を明示した地理学的経緯度の表が記載された政令を官報等へ掲載することによって公表され、各国の在外公館等を通じて各国政府の知るところとなる。同時に、これらの海図や地理学的経緯度の表は、国連事務総長に寄託される（第16条2項）、国連事務総長より『海洋法情報回章（The Law of the Sea Information Circular）』及び『海洋法要報（Law of the Sea Bulletin）』を通じて国連海洋法条約締約国に公表され<sup>6</sup>、各国政府の知るところとなる。

このようにして、沿岸国が設定した直線基線を各国政府が知り、且つ、これが自国の権利や管轄権を侵害するか、過度な主張であると判断した場合、当該国家は、自国の在外公館あるいは自国に駐在する当該沿岸国の大使館等を通じて、沿岸国に対する抗議を行うことができるとされている。また、このような場合に当該国家が沿岸国に対して何の行動も起こさなかった場合、黙認したとみなされ<sup>7</sup>、その後、自国の権利や管轄権を主張できなくなると説明されることが多い。

### 3. 国際法上の「抗議」の問題点——ピョートル大帝湾内海化宣言を例として——

これまで一般的に、国際法の著述においては

このように説明されてきた。しかし、果たして、これは、国際法理論を正しく説明し、国家実行を反映しているのであろうか。

沿岸国による過度な基線設定が行われた場合、これに対する第三国の対応は国連海洋法条約締結前後で異なっているように見受けられる。国連海洋法条約締結以前は、主として二国間での外交的抗議が中心であったのに対し、国連海洋法条約締結以後は、それまでの外交的抗議に加え、上述の『海洋法情報回章』や『海洋法要報』といった国連出版物への当該沿岸国に対する外交的抗議（口上書）の掲載、自国が行った外交的抗議の内容のこれらの出版物へ掲載、数ヶ国での共同の抗議といった新しい方式の抗議が現れるようになってきた。では、どのくらいの頻度で抗議を行えば、過度な主張の法的効果を消滅させることができるのであろうか。これまでの国際法理論・教科書上での説明では、例えば「その事実を知った後、迅速、明確かつ恒常的に抗議を行えば、相手国の措置の対抗力取得を否定できる」等と説明されてきたが<sup>8</sup>、恒常的とはどのような頻度なのか、このような説明通り抗議を行った場合、過度な主張に対する法的効果を消滅させたとみなすことのできる法的根拠・証拠は存在するのかといった点について、これまでの説明では国際法上何も明らかとなっていないのではないかという疑問が生じる。これを示すかのように、現実の国家実行においては、第三国による抗議の後、過度な主張を行わなくなった国家・事例は非常に少ないと言わざるを得ない。これでは、果たして、抗議を行うだけで過度な主張の法的効果を消滅させることができると言い得るのか、疑問が伴うところである。

また、一般的に、各国による抗議や異議申立は、口上書を用いた文書による形式を用いるか、直接当該政府や在外公館に口頭で申入を行う。しかし、先に述べた通り、近年では以前と比べ、国連出版物を通じ各国による抗議の内容が分かりやすくなったとはいえ、同時代的に第三国による抗議が公表されることは少なく、又、自国が受けた抗議を公表する義務は国際法上存在しない。従って、これらの抗議は、当該抗議を行った旨各国家から公表されるか、後に外交文書が公開される等の形が取られない限り、国家実

行の事実関係を正確に把握するのが困難であるという問題に常に直面する。

この点、過去の「抗議」の事例を検討するための一つの事例としてピョートル大帝湾の内海化宣言を取り上げることが有用であると考えられる。なぜならば、この問題が生じたのは50年以上前のことであり、一部ではあるが外交文書が既に公開済みである。また、とりわけ、日本政府からも外交的抗議が行われたこと、そして、その様子が日本政府による外交文書の公開によって明らかとなっている極めて珍しい事例であると言えるからである<sup>9</sup>。

さて、この問題は、旧ソビエト連邦及びロシア連邦における、幾つかの歴史的湾宣言による一方的な内水拡大の事例の中でも、あまりにも有名な事例であると言えよう<sup>10</sup>。事の発端は1957年7月に遡る。1957年7月20日夜、モスクワ放送は、同日、ソ連閣僚会議が、ウラジオストック前面のピョートル大帝湾海域をソ連内海水域とし、同水域への外国船舶及び航空機の航行はソ連官憲の許可を要するとの決定を行い、この旨布告したと放送した<sup>11</sup>。また、翌21日、ソ連各紙も、同会議がテムメニ・ウラ河口とパヴァロトヌイ岬とを結ぶ線をもってピョートル大帝湾区域におけるソ連内海の境界及びソ連領海の幅を算定する基線となすべき旨を決定したと報じた<sup>12</sup>。これに関連し、門脇季光駐ソ連日本国大使（当時）は、この決定によってソ連領海が著しく拡大されることになるため、日本が同決定に拘束されないとの趣旨・態度をソ連側に通告する必要があるとの理解を示し、また、通告文の回電を外務大臣に対し求めている<sup>13</sup>。

これに対し、これまでに公開されている資料において、日本を含む13ヶ国・地域が抗議等によって自国の意思を表明していることが判明している。その経過は、以下の表にまとめられる（表1、参照）。

表1 ピョートル大帝湾内海化宣言と各国の抗議

14

年月日	国名	概要
1957.07.20	ソ連	ソ連閣僚会議がピョートル大帝湾の内水化を決定・布告
1957.07.26	日本	駐ソ連大使がセミョーノフ次官を往訪、口上書によ

		る申入れ・抗議
1957.07.26	ソ連	日本側申入れ・抗議に対し、その場で反駁
1957.08.06	日本	口上書による再抗議、日本漁船の同湾内操業に関し過去に抗議を受けていないことを指摘
1957.08.12	米国	口上書による抗議
1957.09.10	英国	口上書による抗議
1957.10.11	仏	口上書による抗議
1957.10.16	伊	口上書による抗議
1957.10.31	蘭	抗議
1957.11.19	希	口上書による抗議
1957.12.08	瑞	口上書による抗議
1958.01.07	ソ連	日本の抗議(1957年7月・8月)に対する回答
1958.01.07	ソ連	米国の抗議に対する回答
1958.01.17	日本	口上書による抗議
1958.02.05	西独	口上書による抗議
1958.02.22	ソ連	仏の抗議に対する回答
1958.02.25	ソ連	日本の抗議に対する口上書による回答
1958.03.06	米国	口上書による再抗議
1982.05.03	米国	米国艦船ロックウッド号問題発生
1982.08.02	米国	抗議(1957年・1958年の講義内容の繰返し)
FY1982	米国	示威行動実施
1984.02.07	ソ連	ピョートル大帝湾を含む海域の直線基線設定のための基点の地理学的経緯度の表を承認
FY1984	米国	示威行動実施
CY1984	米国	抗議
CY1985	米国	抗議
FY1986	米国	示威行動実施
CY1986	米国	抗議
CY1987	米国	抗議
1998.07.17	ロシア	ロシア連邦内水、領海及び接続水域に関する連邦法制定
1998以降	米国	1998年法に対し多数の抗議

注) FY: 米国会計年度、CY: 暦年

(著者作成)

このように、ピョートル大帝湾を歴史的湾とするソ連政府の主張については、ソ連政府による布告発出後、時間を置かずして最初の抗議が行われているように見受けられるが、現在公開

されている文書においては、少なくとも、1988年以降各国による抗議が行われている形跡がないと言えよう。

これらを纏めると、この問題に対する各国の立場は次の通りであったと言えよう。フランス、西ドイツ(現ドイツ)、ギリシア、イタリア、日本、オランダ、スウェーデン、英国及び米国が抗議を行った。また、抗議の有無は不明であるものの、当時の中国の正統政府とみなされていた中華民国及びスイスはこの問題に関心を持っていた<sup>15</sup>。なお、カナダは抗議を行っていないとみられ<sup>16</sup>、中華人民共和国はこの問題に承認を与えていた<sup>17</sup>。即ち、当時の海洋大国のほとんどがこの問題に対して抗議を行っていたと言えよう。また、日本及び米国は複数回の応酬を行っている。しかし、1959年以降、少なくとも公開済みの文書においては、米国以外の国家が対応した跡は見受けられず、また、米国も1987年までは定期的に抗議や示威行動を行っている。このような状況の中、1998年7月17日、ロシアは、「ロシア連邦内水、領海及び接続水域に関する連邦法」を制定するが、ここでもピョートル大帝湾を内水として維持している。即ち、これにより、各国の再三の抗議にもかかわらず、沿岸国が過度な主張を撤回していないと状況の存在を確認することができる。

米国はこの問題が生じたのち時間を置かず抗議を行い、1950年代終わりまで継続的に抗議を行ってきた。この時点までは、米国はソビエト連邦による同湾に対する一方的行為を黙認せず自国の権利を留保してきたと、既存の国際法上の説明通りに理解することができるであろう。

しかし、その後1982年に至るまで、米国においても同湾に対する抗議の痕跡は見ることができない。この時点で、米国による黙認が成立しているとみるべきなのであるか？また、1980年代に抗議が再開されたのち、1988年以降、再度抗議は中断されている。このような状況下、1998年ロシア法の制定によってロシアの主張に変化がないことが確認できるものの、米国による更なる抗議の詳細は明らかにされていない。このような状況は、見方によっては、米国は同湾に対するロシアの主張をもはや黙認しているとも捉え得るが、米国は現在もロシアの主張を承認していないことが米国公文書によって確認

することができる<sup>18</sup>。即ち、既存の国際法における理論では説明できない状況が現実が生じてきているのである。

これは一例に過ぎないが、これまでの国際法上の認識との「ずれ」について国際法理論はどのように説明できるのであろうか。

#### 4. 新たな「抗議」の様式——米国の「航行の自由計画 (Freedom of Navigation Program)」を例として——

このように、これまでの国際法上の教科書や一部の国家が行ってきた、恒常的に外交上の抗議を行っていけば、国家による過度な主張に対する法的効果を消滅させることができるとの説明は適切ではない、あるいは、少なくとも、現実の国家実行を反映していないと思われる例が少なからず存在する。

これに対し、一部の国家においては、既に、沿岸国による過度な海洋に対する主張への自国の権利留保のための新たな国家実行が生み出されようとしている。その一つの例が、米国において、1979年以降、既に30年以上に亘り実施されている「航行の自由計画 (Freedom of Navigation Program)」(以下、FON計画とする。)と呼ばれる国家実行の形態である。

米国によるFON計画が開始されたのは、1979年3月、カーター政権の時代のことでありとされる<sup>19</sup>。カーター政権では、世界の警察官を自認する米国が、「全国家に代わって航行の自由を維持し強める」とし、同時に、「国家実行の1982年条約(著者注:当時外交交渉中の国連海洋法条約を指す。)との一貫性を促進するための計画を実施する」とした。これが、その後、FON計画と呼ばれるようになったのである。同計画開始当時には当該計画については明らかとなっていなかったが、1990年代以降、機密指定解除された当該計画に関する米国公文書の存在が明らかになるにつれ、その概要が判明しつつある。また、当該計画は、カーター政権時代に策定されて以降、レーガン政権、ジョージ・H・W・ブッシュ政権、クリントン政権及びジョージ・W・ブッシュ政権と引き継がれ、現在のオバマ政権まで35年以上の間継続されている。

FON計画は、当時行われていた第三次国連

海洋法会議における新条約締結のための外交交渉と密接な関係を持つ。米国は、海洋法における基本的原則である「航行の自由」を維持するため、各国による過度な主張に対し、外交行為という国家実行だけでなく、軍を用いた国家実行を行うことによって、「抗議」を行おうとしたのである。

この政策は、第三次国連海洋法会議における外交交渉と同時に既に実施されていた。例えば、1982年1月29日にロナルド・レーガン(Ronald Wilson Reagan)大統領が署名した国家安全保障決定指令第20号によると、米国は第三次国連海洋法会議における交渉に参加し続けることを決定しつつも、同時に、米国が承認しない他国の主張に対し航行及び上空飛行の権利を行使し続けることも決定している<sup>20</sup>。結局、1982年7月、深海底の採掘に関する規定に同意できない米国政府は、国連海洋法条約に署名しないという選択を行うと同時に、既存の海洋法規則として一般的に確認されている国連海洋法条約上の規定を慣習法として支持することを表明した。そして、既存の海洋法規則の中でも最も伝統的な規則であり、且つ、最も重要な規則の一つである航行の自由原則を維持するため、米国は、国家安全保障決定指令第20号、国家安全保障決定指令第83号<sup>21</sup>及び1983年3月10日にレーガン大統領が発出した米国海洋政策に関する声明<sup>22</sup>に基づき、公海における航行及び上空飛行の自由やその他関連する公海の自由な使用の制限を課る他国の一方的行為を黙認しないとの姿勢を明らかにした<sup>23</sup>。これを実行するためのFON計画は、他国の過度な海洋に対する主張への黙認を防ぐことによって米軍の世界的な機動性を維持することを目的とするとされている<sup>24</sup>。なお、米国国務省は同計画の目的を、世界中のあまねく海洋に関する権利を保護するための国家の死活的必要性の承認を促進するための国連海洋法条約における航行に関する規定の強調であると説明しており<sup>25</sup>、大統領府による説明と焦点が異なっている。

そして、この計画には二つの目標が定められている。即ち、第一に、国連海洋法条約非締約国である米国が、自らの戦略的利益にかなう方法で慣習国際法の発展を保証すること、第二に、最終的には、航行による示威行動が国際司法裁

判所規程第38条1項(b)に基づく慣習規範の発達に必要な「実行」を作り出す目的を持つこと、である。

では、FON計画の実施によって保護しようとする米国の利益とは如何なるものであろうか。この点、米国政府は、米国の利益を侵害する過度な海洋に対する主張を次の六つに大別する<sup>26</sup>。

1. 米国が承認していない歴史的湾／歴史的  
水域に関する主張
2. 国連海洋法条約に反映されている慣習国  
際法に合致する形で描かれていない領海  
基線に関する主張
3. 幅員が12海里を超えない領海に関する  
以下の主張
  - a. 国際航行に使用されている海峡との  
重複、並びに、事前の通知又は許可  
なしの潜水艦の潜航、戦闘機の上空  
飛行及び戦艦／海軍補助艦の海面通  
過を含み、並びに、軍の安全に調和  
する展開方法での通過を含む、国連  
海洋法条約に反映されている慣習国  
際法に合致する通過通航の不許可、  
あるいは
  - b. 戦艦／海軍補助艦を含むあらゆる船  
舶の無害通航に対する事前の通知又  
は許可の要請、若しくは、戦艦／海  
軍補助艦に対する差別的な要請の適  
用、あるいは
  - c. 推進力、装備又は貨物を積んでの無  
害通航に対する、国際法によって許  
容されていない特別な要件の適用
4. 12海里を超える領海の主張
5. 安全保障水域といった公海の自由に関連  
する非資源を制限する意図を持つ、そ  
の他12海里を超える海域に対する管轄権  
の主張
6. 群島に関する以下の主張
  - a. 事前の通知又は許可なしの潜水艦の  
潜航、戦闘機の上空飛行及び戦艦／  
海軍補助艦の海面通過を含み、並び  
に、軍の安全に調和する展開方法で  
の通過を含む、国連海洋法条約に反  
映されている慣習国際法に合致する  
群島航路帯通航の不許可、あるいは
  - b. 国連海洋法条約に反映されている慣

習国際法に合致しないその他の主張

これらの主張に抗議し、当該国家に対しこれらの主張を取り下げさせるため、米国政府は以下の方法でFON計画を遂行している<sup>27</sup>。

FON計画は、国務省による外交的表明及び国防総省(米軍)による実行的主張(示威行動)から構成される<sup>28</sup>。

まず、国務省は、国際法に基づく米国の航行及び上空飛行の権利を維持するための積極的な行動を取るとされている。とりわけ、国務省は、海洋の航行及び上空飛行の自由に関する法に合致させ、且つ／又は、慣習国際法を導くため、過度な海洋に対する主張を行う各国家に対する働きかけのため、米国内あるいは外国における機関を用いることとされる。そして、国務省は、法的黙認を避けるため、過度な海洋に対する主張への抗議を行う。これに対し、国防総省は、FON計画における実行的主張(示威行動)を立案し運営することとされているが、その手続については現在もなお「秘」とされ公開されていない。

なお、国防総省は、FON計画に基づき指揮した実行的主張(示威行動)のリストを半年毎に、国務省及び国家安全保障問題担当大統領補佐官に提供することとされている。また、国務省は、適宜、国際法に基づく米国の航行及び上空飛行の自由を維持するための外交的努力に際し、当該リストを使用するとされている。そして、国務省は、FON計画に基づく外交活動に関する機密扱いでない年次概要を公表することとされる。

更に、年間の基礎資料として、国防総省は、前年に指揮した実行的主張(示威行動)の機密扱いでないリストを既存の報告書に組み入れる。当該リストには国家名及び過度な主張については特定するものの、行動を行った日程あるいは頻度については特定しない。年次リストにて特定された行動は報告書に組み入れられ、機密扱いでないものとされることとなる。

なお、1979年にFON計画が開始された後、2014年現在、米国が示威行動の対象とみなしている過度な直線基線の設定に関し、米国は32ヶ国に示威行動を実施し、これに加えて外交上の抗議も行った国家は25ヶ国に上る。これまでのところ、公開済みの文書においても、FO

N計画実施後に沿岸国が直線基線の設定に関する主張を変更した事例が若干判明している<sup>29</sup>。また、上述の分類4に該当する12海里を超える領海の主張について、米国国務省は、このような領海を設定した20ヶ国のうち18ヶ国に対し示威行動を行った結果、9ヶ国が領海幅員を国連海洋法条約に適合した幅員に変更したと説明している<sup>30</sup>。

## 5. 結びに代えて

さて、自国の権利の留保・保護あるいは慣習国際法の形成のための国家実行の新しい様式と言える米国のFON計画は、国際法上どのように評価されるであろうか。また、日本にとって、このような新しい様式の国家実行は有益であろうか。

まず、FON計画における抗議や示威行動について指摘すべき点として、米国の各会計年度に実施した示威行動対象国及び簡単な概略しか公表されておらず、又、示威行動対象国の対応が公表されていないことが挙げられる。勿論、例えば、米国国務省自身は、「公平に言って、FON計画は成功していると言える」と評価している<sup>31</sup>。しかし、FON計画、とりわけ、示威行動の国際法上の法的効果を評価するには情報不足であることを指摘できよう。従って、FON計画の実施に関する文書が公開されない限り、内部関係者の評価から検討を行う他なかった。

また、学界においては、国際法協会が2000年に公表した慣習国際法の形成に関する報告書において、明示又は黙示の主張と対応の過程に関するマクドゥーガル(Myres Smith McDougal)教授の見解に示唆を得て、「もし、国家Aが領海の通航から外国軍艦を排除する権利を主張し、国家Bが国家Aの許可を求めることなく軍艦を送った場合、そして、国家Aがこの侵害に対する抗議を怠った場合、この手落ちは、今度は、結局、通航権の存在の暗黙の許可を継続することとなる。」との見解を示し<sup>32</sup>、FON計画のような示威行動と沿岸国の抗議の関係について示唆を行っている。

このように、沿岸国による海洋への過度な主張に対し、第三国が外交的抗議だけでなく示威行動を伴う国家実行を行うことで、自国の権利

の留保・保護あるいは慣習国際法形成の要件の一つである国家実行を行うという、国際法上の「抗議」の新たな一様式が生まれつつあるように思われる。

さて、本(2015)年5月20日22時17分(GMT)にCNNニュースにおいて「中国軍が米国偵察機とにらみ合い」と題するニュースが放送された。この中で、米海軍偵察機P-8A「ポセイドン」が南沙諸島周辺海域を偵察飛行していたところ、中国海軍が同機に対し8回に亘って即時退去するよう無線警告を行い、これに対し、同機より同海域は国際水域及び国際空域である旨応答したことが同乗取材したCNNクルーによって紹介されている<sup>33</sup>。勿論、この情報だけでは、この米海軍による偵察飛行がFON計画の一環であるのか窺い知ることはできない。ただし、仮にこれがFON計画の一環として実施されたものであったとしても、メディアを通じて全世界に対し同時期的にこれが発信されたことは注目に値しよう。

日本は四方を海に囲まれ、潜在的に、海を通じて自国の権利の侵害の危険性を孕んでいる。

今後、国際法上の新たな抗議の様式がどのように確立されていくのか注視する必要があると言えるのではないだろうか。

---

\* 本稿の原発表たる環境研究発表(2015年2月)当時。所属組織の合併により、現在、(公財)笹川平和財団海洋政策研究所研究員。

<sup>1</sup> 小笠原諸島周辺海域等における中国漁船によるサンゴ密漁問題については、以下を参照のこと。外務省ウェブサイト、「小笠原諸島周辺海域等における中国サンゴ船問題」、

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/c\\_m2/page3\\_001027.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m2/page3_001027.html)、参照(2015年8月28日確認済)。

<sup>2</sup> 例えば、竹島の領有権に関する日本の立場及び韓国による不法占拠の概要について説明した外務省のウェブサイトでは、以下のように記されている。「・・・。このような韓国の力による竹島の占拠は、国際法上一切根拠のないものであり、我が国は、韓国に対してその都度、厳重な抗議を行うとともに、その撤回を求めてきています。こうした不法占拠に基づいたいかなる措置も法的な正当性を有するものではなく、また領有権の根拠となる何らの法的効果を生じさせるものでもありません。」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/gaiyo.html>、参照(2015年8月28日確認済)。

<sup>3</sup> 例えば、1930年に開催されたハーグ国際法典編纂会議では、領水問題について取扱った第二委員会内部(第二分科会)では基線の問題についても検討されたが、第



二委員会本体では基線に関する問題を含む第二分科会報告書はほとんど検討されず、また、第二委員会は、法典編纂会議全体会合に対し、領水問題に関する条約草案を提出することができなかった。

<sup>4</sup> 中華人民共和国による尖閣諸島周辺海域に対する基線設定問題については、以下を参照のこと。長岡さくら、「尖閣諸島周辺海域の基線を巡る日中の動きについて」『島嶼研究ジャーナル』3巻1号（2013年）、106-117頁。

<sup>5</sup> 2015年1月7日現在、国連海洋法条約の締約国は167の国家及び機関である。cf.

[http://www.un.org/depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea](http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea) (as of 28 August 2015)

<sup>6</sup> 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号（2010年）、19-52頁、とりわけ、32頁。

<sup>7</sup> 国家の一方的行為と黙認との関係について、教科書では次のように説明されることがある。「他方、国家が一方的宣言によりあらたな権利の設定をはかることもある。一定の主題につき、国際法上の要件や基準が不明確な状況、または、その変更が求められている状況において、国家が一方的に管轄権を設定するような場合である。・・・〈中略〉・・・。こうした行為は、他国の同意や黙認により、あるいは、実効性や信義誠実といった国際法の原則により、他国に対するその有効性を認められることがある。また、それが一般慣行をうながし、あらたな慣習国際法上の制度の形成につながる場合も少なくない。」柳原正治・森川幸一・兼原敦子 [編]、『プラクティス国際法講義』（2010年、信山社）、22頁。

<sup>8</sup> 山本草二、『国際法【新版】』（1994年、有斐閣）、294-295頁。

<sup>9</sup> この問題に関する日本の外交文書は、以下の件名で公開されている。日本国外務省、『ピョートル大帝湾のソ連内海宣言』（外交記録文書A'6.2.0.5）。日本国外務省、『ピョートル大帝湾のソ連内海宣言 調書・資料』（外交記録文書A'6.2.0.5-1）。

<sup>10</sup> ピョートル大帝湾問題の詳細及びその国際法上の分析等については、以下を参照のこと。一又正雄、「ピョートル大帝湾の内海編入問題」『時の法令』253号（1957年）、26-30頁。入江啓四郎、「ピョートル大帝湾の内水化宣言」『世界週報』38巻30号（1957年）、24-29頁。内田久司、「ピョートル大帝湾問題とソヴェト国際法」『日本及日本人』8巻10号（1957年）、26-37頁。中村洗、「ピョートル大帝湾の内海化宣言について—内海化宣言の意味と国際法的効果—」『国際法外交雑誌』60巻4・5・6号（1962年）、364-388頁。油橋重遠、「ピョートル大帝湾内海化のソ連側理由について」『水産界』918号（1961年）、74-77頁。

<sup>11</sup> 1957年外務大臣発在ソ連大使宛電報第288号「ピョートル大帝湾への接近禁止の件」『ピョートル大帝湾のソ連内海宣言』（1957年7月22日、外交記録文書A'6.2.0.5）、9-10頁。

<sup>12</sup> 1957年在ソ連大使発外務大臣宛電報第273号「ピョートル大帝湾における境界問題に関する件」『ピョートル大帝湾のソ連内海宣言』（1957年7月21日、外交記録文書A'6.2.0.5）、5-8頁、とりわけ、5、7及び8頁。

<sup>13</sup> 同上、とりわけ、6頁。

<sup>14</sup> 前掲脚注9、日本国外務省、『ピョートル大帝湾のソ連内海宣言』（外交記録文書A'6.2.0.5）、参照。cf. United States, Department of Defense Representative for Ocean Policy Affairs (REPOPA), *Maritime Claims Reference Manual* (2014).

[http://www.jag.navy.mil/organization/code\\_10\\_mcrm.htm](http://www.jag.navy.mil/organization/code_10_mcrm.htm) (as of 28 August 2015)

<sup>15</sup> 1957年在中華民国大使発外務大臣宛電報第931号「ウラジオ接近制限に関する国府スポークスマン言明の件」『ピョートル大帝湾のソ連内海宣言』（1957年8月1日、外交記録文書A'6.2.0.5）、377-379頁、参照。1957年在スイス大使発外務大臣宛電報第672号「ピーター大帝湾閉鎖の真因に関する件」『ピョートル大帝湾のソ連内海宣言』（1957年8月1日、外交記録文書A'6.2.0.5）、385頁、参照。

<sup>16</sup> 1957年在カナダ大使発外務大臣宛電報第128号「ピョートル大帝湾内海化に関する件」『ピョートル大帝湾のソ連内海宣言』（1957年7月30日、外交記録文書A'6.2.0.5）、332-333頁、とりわけ、333頁。

<sup>17</sup> 1958年在ソ連大使発外務大臣宛電報第12号「ピョートル大帝湾問題に関する件」『ピョートル大帝湾のソ連内海宣言』（1958年1月9日、外交記録文書A'6.2.0.5）、150-155頁、とりわけ、152頁。1958年在ソ連大使発外務大臣宛公信第14号「ピョートル大帝湾問題に関するソ側回答送付の件」『ピョートル大帝湾のソ連内海宣言』（1958年1月9日、外交記録文書A'6.2.0.5）、156-165頁、とりわけ、162頁。但し、日本を始めとした多くの国は当時の中華人民共和国を政府承認していない。また、中華人民共和国が承認していることを明記する外交文書等は公開されていない。

<sup>18</sup> cf. *supra* note 14.

<sup>19</sup> The White House, *National Security Decision Directive Number 265: Freedom of Navigation Program*, dated 16 March 1987. なお、FON計画の開始年については米国公文書においても統一されておらず、米国内務省による同計画の説明では1983年に開始したとされている。cf. 米国内務省ウェブサイト、“Maritime Security and Navigation” <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/maritimesecurity/> (as of 28 August 2015)

<sup>20</sup> The White House, *National Security Decision Directive Number 20: United States Law of the Sea Policy*, dated 29 January 1982.

<sup>21</sup> The White House, *National Security Decision Directive Number 83: United States Ocean Policy, Law of the Sea and Exclusive Economic Zone*, dated 10 March 1983.

<sup>22</sup> United States, Office of the Federal Register, “United States Ocean Policy: Statement by the President March 10, 1983”, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, vol. 19 (1983), pp.383-384.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p.383. *supra* note 19, National Security Decision Directive Number 265.

<sup>24</sup> The White House, *National Security Directive 49: Freedom of Navigation Program*, dated 12 October 1990.

<sup>25</sup> *supra* note 19, 米国内務省ウェブサイト。

<sup>26</sup> *supra* note 19, National Security Decision Directive Number 265. *supra* note 24.

<sup>27</sup> *supra* note 24.

<sup>28</sup> 構成要素は米国政府内でも説明に食い違いが見られる。例えば、現在、国務省ではFON計画の構成要素を、外交的表明及び米軍による実行的主張（示威行動）だけでなく、他国政府との二国間及び多数国間協議を加えた

---

三要素として説明している。cf. *supra* note19, 米国国務省ウェブサイト。

<sup>29</sup> なお、沿岸国による直線基線の変更が米国のFON計画による示威行動を直接反映したのか否かについては事例毎に更に検討を要する。

<sup>30</sup> Susan Biniaz, “The U.S. Freedom of Navigation Program”, Edward L. Miles and Tullio Treves eds., *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries: Proceedings, the Law of the Sea Institute, Twenty-Sixth Annual Conference, Genoa, Italy, June 22-25, 1992* (Honolulu; the Law of the Sea Institute, William S. Richardson School of Law, University of Hawaii, 1993), pp.57-60, esp. p.59.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> International Law Association, *London Conference (2000), Committee on Formation of Customary (General) International Law, Final Report of the Committee: Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law* (2000), 66p, esp. p.10.

<sup>33</sup> CNN Breaking News, “Chinese Military Confronts U.S. Spy Plane” on 2217 GMT 20 May 2015. cf. <http://edition.cnn.com/videos/tv/2015/05/20/chinese-military-confronts-u-s-spy-plane.cnn> (as of 28 August 2015)

(2015年8月28日入稿)