
日本海洋政策学会誌

第 10 号

(2020 年 11 月)

日本海洋政策学会誌

第 10 号
(2020 年 11 月)



日本海洋政策学会

日本海洋政策学会

会長 奥脇 直也 / 東京大学 (名誉教授)

副会長 寺島 紘士 / 前 笹川平和財団
山形 俊男 / 海洋研究開発機構
來生 新 / 放送大学

理事 大塚 夏彦 / 北海道大学
兼原 敦子 / 上智大学
河野 真理子 / 早稲田大学
神田 穰太 / 東京海洋大学
坂元 茂樹 / 同志社大学
佐藤 慎司 / 高知工科大学
佐藤 徹 / 東京大学
柴山 知也 / 早稲田大学
杉本 正彦 / エヌ・ティー・ティー・データ
鈴木 英之 / 東京大学
竹内 俊郎 / 東京海洋大学
中田 薫 / 水産研究教育機構
中原 裕幸 / 横浜国立大学
升本 順夫 / 東京大学
松田 裕之 / 横浜国立大学
道田 豊 / 東京大学

監事 岡本 信明 / トキワ松学園
山下 東子 / 大東文化大学

顧問 小宮山 宏 / 三菱総合研究所
秋山 昌廣 / 秋山アソシエイツ
小池 勲夫 / いであ

常設委員会 総務委員会 (委員長 中原 裕幸)
財務委員会 (委員長 大塚 夏彦)
学術委員会 (委員長 坂元 茂樹)
編集委員会 (委員長 兼原 敦子)
広報委員会 (委員長 鈴木 英之)

事務局 事務局長 道田 豊
事務局次長 升本 順夫

— 目 次 —

■ 招待論文

- ◇SDGs は海洋政策に何を求めているのか
—高邁な目標から実現へ…………… 4
都留 康子

■ 研究ノート

- ◇国連海洋法条約における条約の実施状況把握体制
—締約国会議 (SPLOS) と国連総会、「権限のある国際機関」の「分業」体制に着目して…………… 16
樋口 恵佳

■ 解説

- ◇Sustainable Oil and Gas Exploitation
- Safety Management Systems in the Yamal Projects - …………… 28
Mika Okochi
- ◇ウクライナ艦隊抑留事件 (ウクライナ対ロシア)
—国際海洋法裁判所 (暫定措置命令) 2019 年 5 月 25 日—…………… 52
菅野 直之

■ 第 11 回年次大会概要…………… 69

■ 編集委員会より…………… 70

- ◇編集後記
兼原 敦子

SDGsは海洋政策に何を求めているのか — 高邁な目標から実現へ

What the SDGs Mean for Ocean Policy - From Goal Setting to Implementation -

都留 康子¹
Yasuko Tsuru

SDGs (持続可能な開発目標) は、2015 年に国連総会で採択された「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 年アジェンダ」に記された 17 の目標 (goal) と 169 のターゲットである。その目標 14 が「持続可能な開発のための海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形に利用する」として、海洋を扱っている。本稿ではまず、SDGs の全体像と特徴を概観することで、個々の目標ではなく相互関連性が重要であることを示す。次に、ルールを形成するのではなく目標ベースのガバナンスは、国連の環境会議から派生したアジェンダ 21 や The Future We Want などにもみられる点であり、海洋に関連して国連公海漁業実施協定が成立し、国家管轄権外の生物多様性 (BBNJ) の議論が開始されるきっかけになっていることを考察する。そして、SDGs の目標設定が、各国が政策を立案する上での重要なツールとなりうることを海洋プラスチック問題を事例に考察し、SDGs の意義、可能性を改めて問う。

キーワード：SDGs、MDGs、持続的な開発 (利用)、BBNJ、国連環境開発会議、アジェンダ 21、国連持続可能な開発会議 (リオ+ 20)、The Future We Want

The 2030 Agenda for Sustainable Development (the 2030 Agenda), adopted by the 2015 United Nations (UN) Sustainable Development Summit, comprised “Sustainable Development Goals” (SDGs), which set 17 goals and 169 targets. Sustainable Goal 14 concerns “Life below Water” the sustainable conservation and use of oceans, seas, and marine resources toward sustainable development. First, this article comprehensively overviews the SDGs and focuses on the effects of synergy among the various goals. Second, goal-setting governance itself is not new. It likely originated in Agenda 21 of the UN Conference on Environment and Development (UNCED). This plan contributed to the adoption of the 1995 UN Fish Stock Agreement and The Future We Want, adopted at the UN Conference on Sustainable Development (UNCSD), based on which the ongoing Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ) negotiation is accelerating. Lastly, this article discusses issues regarding ocean plastic waste and demonstrates that the goal setting of SDGs can serve as a policymaking tool. Finally, let us consider the significance and possibility of SDGs.

Key words: SDGs, MDGs, sustainable development (use), BBNJ, UNCED, Agenda 21, UNCSD, The Future We Want

1 上智大学総合グローバル学部 / Sophia University Faculty of Global Studies

原稿受付日：2020年11月3日、受理日：2020年11月3日

はじめに

持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals）＝SDGsのカラフルで、表象対象が一目でわかる17のアイコンは誰しもが目にしたことがあるであろう。SDGsは、2015年にすべての加盟国が合意した国連総会決議「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030年アジェンダ」で記された17の目標（goal）と169のターゲットである¹。未来に向けて持続可能な世界を実現していくための大変革であり、2030年を期限として達成すべき目標を包括的に示したものである。しかも、その実現にあたっては、“誰も取り残されない”ことを目指すとし、ある意味、野心的な理想像の希求ともいえるであろう。

その一つである目標14は、「持続可能な開発のための海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する」（文末付表1）となっており、「海の豊かさを守ろう」と魚のイラストでアイコン上は表現される²。“持続可能な利用”³という言葉自体は、これまでも海洋問題では目標とされてきたことであり、その意味では新しくはない。目標14が海洋に関する考えられる問題をすべてとりあげている包括性はあるとしても、SDGsに海洋が扱われることについての意味や、全体のSDGs中での位置づけを解さずしては、海洋に関するこれまでの個別課題の分析を集積する以上の発展性が期待できなくなってしまう⁴。そこで、本稿では、SDGsの特徴を整理するとともに、出来上がるプロセスからの検討を行い、海洋の位相を明らかにする。そして、地球の環境収容量の危機も迫るなか、海の重要性を再確認し、政策として、誰が何をすることを求められているのかを考察するものである。

まず第1章では、SDGsの特徴とその出自について時系列的に明らかにしていく。SDGsの目標は単独で存在するものではなく、それぞれの連関性（interconnectedness）を十分射程に入れることが求められていることを確認する。第2章では、SDGsのような目標設定型の試みがこれまでもなされてきたことを明らかにする。海洋については、1992年のリオサミットの成果文書であるアジェンダ21、その後の国連環境会議を経て、具体的な条約の作成に影響を及ぼした例を考察する。それは、海洋の環境問題化ともいえるプロセスである。そして第3章ではSDGsを受けて、海洋の今日的な課題について、海洋プラスチックなどを事例にしながら、その影響を考察する。目標としてのSDGsから実現へ、海に何が求められているのだろうか。

1. SDGsの何が新しいのか

(1) SDGsの特徴

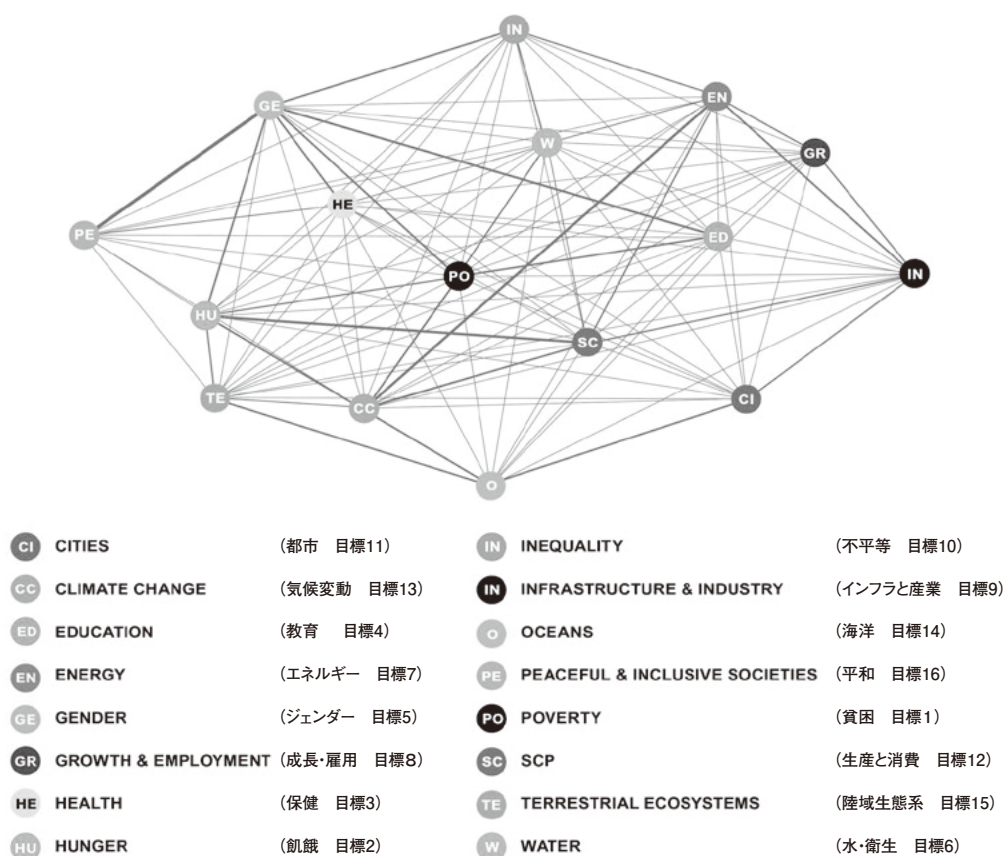
国連総会決議の前文によれば、2030年までに達成されるべきSDGsは、人々（people）、地球（planet）、繁栄（prosperity）のための計画であるとする。より自由な中での普遍的な平和（peace）を強化することも追及する。さらに、何より持続可能な開発にとって貧困の根絶が不可欠なものであると記す。またこれらの実現のためには、すべての国家とステークホルダーのパートナーシップ（partnership）が必要であるとしている⁵。これらの5つのPが、SDGsのキーワードである。

そして、SDGsの特徴は何よりも「目標ベースのガバナンス」⁶という点にある。ルールや制度を幾重にも構築することで、アクターを場合によっては法的に拘束するか、暗黙に従うことを期待するガバナンスとは異なり、そこには目標があるのみである。17の目標のうち具体的な数値指標が示されているものはごくわずかで、細則が定められているわけではない。「誰も取り残されない」「持続可能な開発（発展）」の世界を理想とする未来像を描きだされているだけで、そこに至るロードマップは、各国の置かれている状況によっても違うのが前提である。したがってこれらの目標をどのように実現していくかは、国家やステークホルダーである多国籍企業、NGO、市民・消費者などがこれらの目標をいかに受け止めるか、実現する意欲、意

志、そして政策立案に任されていることになる⁷。

目標を国際文書で宣言することは、これまでも環境分野ではみられることであり、海洋についていえば、1992年の国連環境開発会議（以後、リオサミット）の行動計画アジェンダ21の第17章でとりあげられている。しかし、SDGsは、貧困、飢餓、環境、人権、エネルギーなど、経済、環境、社会の三つの柱からなる諸問題を包括的かつに扱っている点で革新的である⁸。また17の目標は独立して成立するものではなく、相互に複雑に関連していることも重要な視点である。海洋は、エネルギーを算出する海、生態系の根幹となる海、人々が居住空間を求める沿岸、太陽熱を吸収する海というように様々な姿を持っているのであり、目標14自体がSDGsの他の目標に深く関わっているのである〔図1〕。

例えば、気候変動（目標13）は海洋や地上の生態系（目標15）全体に影響を及ぼし、経済発展（目標8）にも、さらにそれは生活の質（目標1、目標11）にもつながっているのである。しかも、2000年のミレニアム開発目標（MDGs）が途上国の取り組むべき目標と考えられていたのに対し、SDGsは、先進国、途上国の区別なく、すべての国が取り組むことを求められている。日本も例外ではなく、国内の貧困や女性の地位の問題、人権問題がそうであるように、海洋についてもSDGs全体の目標に照らして、積極的な政策を展開する必要がある。



〔図1〕SDGsの相互関連性

〈出典〉Global Sustainable Development Report 2015, p.45, Figure 2-1: A scientific view of the SDG system – links between SDGs as indicated by the ISCU/ISSC report, available at <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/2015> (last accessed September 15, 2020) に筆者加筆。
この図は、科学者による評価に基づくものである。

なお、目標17は、パートナーシップで目標を達成しようとするもので、個別イシューというよりも、SDGsの問対解決にあたっての望むべき方策ということになる。SDGsは、これまでの政府代表者の交渉による国際文書とは異なり、その交渉プロセスがオープン・ワーキング・グループ（OWG、後述）を中心とし、ステークホルダーに開放されたボトムアップ型であった特徴を反映しているものとも言える。ここには、先進国から途上国への資金援助の強化、技術供与、能力構築の支援など、両者の連携の強化も求められている。SDGsは、これまでのような北から南への一方的な押し付けとは異なる、協働によって解決できる問題群として考えられているのである。

(2) SDGsの出自

持続的な開発という概念の展開を考えるにあたっては、そもそも環境問題が国際的に取り上げられる契機となった1972年の「国連人間環境会議」にさかのぼることが必要であろう。この時に提出された26項目で構成された「人間環境宣言」（ストックホルム宣言）⁹の前文para.2では、人間環境保護と改善が、世界中の人々の福祉と経済開発に影響を及ぼすとしており、原則8で経済的・社会的発展の必要性を述べている他、原則14では、発展の必要性和環境を保護し改善する必要との間の矛盾（筆者ルビ）の存在を指摘し、解決のための合理的解決立案が必要であるとしており、後の持続的な開発（sustainable development）につらなる考え方がここにある。

この段階での環境問題の関心は汚染が中心ではあった。しかし、国連の環境会議をきっかけとして設立された国連環境計画（UNEP）との協力の下、国際自然保護連合（IUCN）を中心に、野生生物保護についての戦略が練られ、1980年には「世界保全戦略」が作成された¹⁰。その目的は、生物資源の保全を通して、持続可能な開発の達成を推進することとされ、人間を含む生命の維持とエコシステムの関係が密接にとらえられていた。何よりも「持続可能な開発」（sustainable development）が正式に登場したのはこの文書においてである¹¹。

そして、1984年に設立された「環境と開発に対する世界委員会」（ブルントラント委員会）が、1987年に出した報告書 *Our Common Future* ¹² では、「持続可能な開発」は「将来世代の欲求を満たしつつ、現代の世代の欲求をも満足させるような開発」と定義され、環境と開発が不可分であることが自明でありながら、いまだに政策に実現されていないとする。そして環境悪化が経済発展を鈍化、または悪化させることにも意識が必要であり、貧困、飢餓、エネルギー問題などとの関連性も述べられている¹³。この報告書では、経済的な発展と環境ならびに社会的な発展は同時に目指すべきものであることが明確に示された¹⁴。

そして、1992年にリオ・デ・ジャネイロで開催された国連環境開発会議では、27原則からなる「環境と開発に関するリオ宣言」、持続可能な開発を実現するための行動計画「アジェンダ21」、「森林原則声明」の三つがコンセンサスで採択された。同時に「気候変動枠組み条約」と「生物多様性条約」の二つの代表的な国際環境条約が署名に開放されたことから、冷戦後の国際社会の問題関心の所在が安全保障から環境問題へと、大きく転換したことを物語る会議でもあった。しかも、国益がぶつかり合う国家間の対立の時代から、直接に交渉に参加しないまでも、NGOや市民がその推移を見守り、圧力を加えるといったアクターの多様化も広く注目を集めた¹⁵。

リオ宣言の具体的な内容を見ると、「持続可能な発展」（原則4）「共通だが差異ある責任」（原則7）「予防的アプローチ」（原則15）「環境影響評価」（原則17）など、以後の環境法の展開の支柱となるものである。また、貧困の根絶（原則5）、人口問題（原則8）、環境と貿易（原則12）、女性の役割

(原則 20) などが書かれ、最後はパートナーシップ (原則 27) が記載されるなど、アジェンダ 21 と合わせて読むと、目標ベースであることや内容的にも SDGs と重なる部分も多い¹⁶。にもかかわらず、今日の SDGs のように耳目を集めることも、企業などの具体的な行動へとつながっていくこともほとんどなかった。リオ・サミットの時点では、環境と開発、あるいは、環境と経済活動に関する統合・理解が十分にはなされておらず¹⁷、国際社会全体が“持続可能な開発”を受容するほどの環境と開発相互のトレードオフ関係に危機感を持っていなかったということでもあろう。そして、2002 年には「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(ヨハネスブルグ・サミット) が開催されているが、2001 年のアメリカで発生した 9.11 同時多発テロ事件から 1 年と経たない時期であり、国際社会は環境よりも対テロへの関心が高く、会議自体の評価も決して高くない¹⁸。

一方、国連での環境会議の流れとは別に、目標を設定したものとし注目を集めたのが、2000 年の国連サミットのミレニアム宣言¹⁹ から生まれた 2015 年を達成期限としたミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) である²⁰。2005 年、2010 年、2013 年と 3 回にわたってレビューが行われており、そのことが、2015 年の目標の達成につながったともいわれる²¹。しかし、MDGs は、主として社会的な問題に力点が置かれており、逆に環境については、最初から 8 つの目標の一つで言及されたのみであった。また、MDGs は達成という意味での評価はあるが、問題相互の連関性については、希薄であるとも指摘される²²。

また、MDGs の着実な成果が見えてきている最中で、政府間交渉での目標設定の難しさが示されたのが、2009 年 12 月にコペンハーゲンで開催された国連気候変動枠組み条約第 15 回締約国会議 (COP15) であった。ポスト京都議定書の温室効果ガス削減の数値目標を設定することが喫緊の課題であったが、その方向性さえ見えないまま終わっている²³。そのことは、逆説的ではあるが、環境も含めた目標設定への一つの契機となったと言えるであろう。

そして、2012 年にリオ・デ・ジャネイロで開催されたリオプラス 20 では「持続可能な開発と貧困撲滅の文脈でのグリーン経済」と「持続可能な開発のための制度枠組み」が二つの課題としてとりあげられることになった。開催が決まった 2009 年の時点で、経済的発展、社会的発展、そして環境保全 (protection) の三つはバランスの取れた統合が必要であること、これらが相互に関連し、持続的な発展を強化するものであることが確認されている²⁴。そして、リオプラス 20 の成果文書 The Future We Want では、共通のビジョンとして、とりわけ後者の制度的枠組みの課題の中で、三つの側面を強化し、統合することの重要性が強調されており、様々な問題の連関を考えた上で、制度の一貫性を高め、分断化や重複を避けた制度設計が必要であることが述べられている²⁵。そして、この同じ成果文書の中で MDGs の有用性や継続性にも言及した上で、SDGs を策定するためのプロセスを開始し、そのための「オープン・ワーキンググループ」(OWG) を立ち上げるとしている。また、その SDGs は、行動指向であり、簡潔かつ伝えやすいこと、目標数を少なくすること、グローバルな性質をもち、すべての国に普遍的に適用可能であることを求めている²⁶。MDGs が国連総会決議によるものであることから、ポスト MDGs についても国連事務総長 (事務局) 主導での議論が進んでいた。しかし、リオプラス 20 からの OWG が MDGs の議論を吸収していった²⁷。もちろん、MDGs の延長線上に SDGs があるという議論は、これまで見てきたように、SDGs の特徴を考えると単純化しすぎであることは言うまでもない²⁸。

振り返ってみると、目標ベースのガバナンスの原型は、環境分野で進められてきたと言えるであろう。1980 年代以降、環境と開発という一見相容れない考え方を持続的な開発が概念として結びつけたが、実際に両者が架橋され、具体的な目標となったのが SDGs とすることもできるのではないだろうか。

そして、海洋問題も、環境問題の中で議論が積み重ねられ、目標が設定される中で、これまで大きな転換を迫られてきたのである。

2. 環境問題化する海 ― 問われる公海自由の原則

公海自由の原則は、海洋法の根幹をなすものである。しかし、その意味するところは、生態系などにも十分配慮をし、資源の保全を求められ、公海であっても管理の対象へと変化してきた。

(1) 環境会議が生んだ国連公海漁業実施協定

国連で開催される環境での目標設定が海洋の政府間会合を開始させ、新たな規範形成となることは、1995年に採択された「国連公海漁業実施協定」(2001年発効)にみとれるところである。すでに述べたようにリオ・サミットの行動計画文書であるアジェンダ21の第17章は海洋を扱うが、UNCLOSを基本にするとしながらも、UNCLOSの領域的アプローチでは不十分であることを示唆し、統合的な管理と海洋生物資源の持続的利用と保全を求め、地球全体の生態系を一つのシステムとしてとらえる視座を提示している。1980年代後半から、ベーリング海やオホーツク海の公海上をはじめとする漁業資源の悪化が問題となっていた。第17章c項は公海の海洋生物資源の持続的利用(use)を扱い、公海と国家の管轄権の及ぶEEZをまたがって生息するストラドリリング魚種ならびに高度回遊性魚種について、漁業国と地域漁業機関との連携を効果的に行うこと、そして国際協定の必要性を示した²⁹。これを受けて、国連総会決議を経て交渉が開始された。同協定は、両魚種の長期的な保存及び持続可能な利用を目的とし、エコシステムアプローチやこれまで環境法で導入されてきた予防原則(同協定ではアプローチ)を盛り込みながら、環境問題としての海洋漁業資源という大きな転換点になった。

また、アジェンダ21第17章は、IUU(違法、無報告、無規制)漁業の問題や旗国の責任、生態系の脆弱な地域の保護についても言及しており、「国連公海漁業実施協定」のみならず、同じ1995年にFAO総会において採択される「保存及び管理のための国際的な措置の公海上の漁船による遵守を促進するための協定」(フラッキング協定)や「責任ある漁業のための行動規範」への議論の先導役を果たしたと言える。

(2) BBNJの議論 ― 新たな実施協定への道か?

2012年のリオプラス20の成果文書であるThe Future We Wantからの議論が発展したのが、ここ数年注目を集めている国家管轄権外の生物多様性(Biodiversity beyond National Jurisdiction、以後、BBNJ)の問題である。実はこの文書では、SDGsの目標にも挙がっている環境関連の項目、例えば気候変動(目標13)や、生物多様性(目標15)よりも、海洋問題にかかわる項目が多く扱われている。そして、para.158では、UNCLOSの下での持続的利用の実施という視点が示され³⁰、その上での海洋の生態系のレジリエンスを高めることの必要性や海洋酸性化の問題、IUU漁業につながる補助金問題についても言及されている³¹。

そもそもBBNJの議論は、1992年の生物多様性条約(CBD)³²の射程範囲が国家管轄権内であったものが、その後、CBDの締約国会議を重ねていく中で、国家管轄権外・海洋へと問題関心が拡大していったことで生じたものである。その際、生態系の保全につながる海洋保護区の問題と深海底遺伝資源問題の二つの 이슈が特に注目を集めていった。陸域の生物多様性を主に扱ってきたCBDと海洋全体の枠組み条約であるUNCLOSとの間で、国家管轄権外の生物多様性を扱う上で、欠缺がないのか、地球大の生物多様性、生態系を考える上で問題とされていたのである。これまでの環境会議同様、資源

の宝庫であっても、技術力がなく有効に利用できないで来た途上国と、技術力をもって資源の搾取を長年行った結果として、環境保全を求めるにいたった先進国との闘ぎあいの構図である。

その後、国連総会で立ち上げられたWGでの議論が2006年以降に開始されていたものの、遅々たる進みであった。しかし、2010年のCBD第10回締約国会議で「生物多様性に関する条約の遺伝資源のアクセスおよびその利用から生じる利益の公正かつ衡平な配分に関する名古屋議定書」（以下、名古屋議定書）が採択されると、今度は、国家管轄権外の生物多様性の議論に弾みをつけることになった³³。そして、The Future We Wantでは、国家管轄権外の生物多様性については、「現在進行形のBBNJの議論に留意した上で、この作業をもとにして、第69回国連総会終了までに（筆者ルビ）、UNCLOSの下での国際文書（international instrument）を作成する決定を含め、公海の海洋生物多様性の保全と持続的利用に関する事項に緊急に取り組むことにコミットする」とし、ここに期限が設定された³⁴。さらに、続くWGを通して、UNCLOSの下で法的拘束力のある文書を作成することの方向性が記され、準備委員会を経て、2018年からすでに政府間会合が行われている。BBNJをめぐるのは、①利益配分の問題を含む海洋遺伝資源②海洋保護区を含む区域型管理ツール③環境影響評価④技術移転の4つの項目での議論が行われているが、いずれも議論の方向性がみえないまま現在に至っている³⁵。そもそもの議論の開始からすでに10年以上が経過しているが、それぞれの問題における対立構造も違っており³⁶、新協定が採択されるかどうかは未知数である。

3. 海洋とSDGsからの展開

2では、過去の国連の環境会議で目標として掲げられたものが、新しい規範作りの契機となっていることを確認してきたが、SDGsが2015年に採択されて以降、海洋政策にはどのような影響を及ぼしているのだろうか。

(1) SDGsが促進する情報共有

SDGsが採択された同年の2015年12月にThe First Global Integrated Marine Assessment: World Ocean Assessment Iが公表された³⁷。このアセスメントは、2002年のヨハネスブルグ・サミットで実施が合意されたもので、国連の下で全世界の科学者たちが地球規模の海洋環境の状況を明らかにし、評価を行ったものである。海洋環境からのエコシステム・サービス、漁業、養殖、デブリ、ツーリズム、科学調査、沿岸域の社会経済的側面など、全52項目に及ぶあらゆる海洋活動とその影響を科学的に分析している。アセスメントの実施自体は以前から行われていたものであるが、海洋の環境収容量（carrying capacity）は限界に近いとし、SDGsに取り組む必要を科学的な根拠として示す絶好のタイミングでの公表となった。

一方、海洋に特化したものとしては、目標14の実現をサポートするための会議Ocean Conferenceが2017年にニューヨークで開催された³⁸。多岐に及んでいる海洋問題の全体像を示し、SDGsの他の目標との関係の中で俯瞰的に検討している。SDGsと同じ年の2015年に採択された二酸化炭素の排出量削減目標値を示す「パリ協定」については、特にその重要性を指摘している。同会議が開催されたのが、アメリカのトランプ新政権がパリ協定の離脱を発表した直後ということもあり、気候変動による海洋環境の悪化という視点から、パリ協定への実現へのモーメンタムを後押しすることにもなった。また、成果文書はすべてのステークホルダーの参画を念頭においた“行動への呼びかけ”となっている。そこでは、プラスチックバッグ利用の削減についても言及がなされ、日本にも影響を及ぼすことになった。

(2) 日本と海洋プラスチックゴミ問題

2020年7月1日は、日本でレジ袋が有料化されたことは記憶に新しい。プラスチックゴミ全体の削減に効果があるかどうかは別にしても、日本政府が2019年5月31日に策定したプラスチック資源循環戦略³⁹の一環にあるものである。この戦略では日本として、3R (Reduce, Reuse, Recycle) プラス Renewable (再生可能資源への代替) を目指すとしており、期限付きの数値目標も定めている。なお、海洋プラスチックについてはゼロエミッションを掲げている。

日本の海洋プラスチックゴミ問題⁴⁰への取り組みは、排出国であるにもかかわらずかなり遅れを取っている。この問題はSDGsの中では目標14とともに、目標12(持続可能な消費、生産形態を確実にする)とも関連しており、2016年の「国連 海洋・海洋法非公式協議プロセス (UNICPOLOS)」の議題にもなっていた⁴¹。また、2017年末には中国が廃プラスチックの輸入を原則禁止し、その動きは東南アジアへと広がり、輸出国であった日本もその対応を否が応でも迫られることになり、国内での関心も一気に高まった。しかし、その一方で、2018年6月に開催されたG7シャルルボワ・サミット(カナダ)で採択された「海洋プラスチック憲章」に、日本とアメリカは参加しなかった。この憲章自体は、2030年に向けて先進国各国で海洋プラスチック問題に取り組んでいくための大枠を定めたものにすぎなかったが、その方向性を共有しつつも「使用削減の実現にあたっては、市民生活や産業への影響を慎重に調査・検討する必要がある」ことを理由に日本は署名を見送った⁴²。その結果、排出国としての責任を内外から問われることになり⁴³、2019年の大阪開催G20サミットに合わせる形で、「海洋プラスチック憲章」をほぼ踏襲する形で作られたのがプラスチック資源循環戦略であった。なお、この戦略が求められた背景として、SDGsへの言及もなされている⁴⁴。

この他にも、SDGsから政府の政策の転換、企業活動、消費者へとつながるものとして、水産エコラベルなども挙げられよう。

おわりに

本稿では、個別海洋問題としてSDGsの目標14を分析するのではなく、SDGs全体の特徴を捉えることから議論をはじめた。目標ベースのガバナンスという意味では、一連の国連環境会議の中でも目標設定が行われてきたことを振り返り、SDGsの特徴とし、経済、社会、環境の三つが交わり、相互連関としてとらえる視点に重要性があることを指摘した。一般的には、経済や社会問題に比べて、環境問題は可視化や数値化が困難であり、漠然とした目標設定で制度化を進めざるをえず、経済や社会問題に比べて比重が低くなりがちである。しかし、実際には、地球温暖化による海面上昇が人々の生活空間を奪い貧困や飢餓を生み出したり、生態系の破壊は、食糧安全保障にもつながっており、それぞれの問題を単独で扱うことでは解決できない。地球の抱える問題群と言っても過言ではない。SDGsは、個々の目標の課題解決が重要なことはもちろん、それらの連関の上に政策を立案、実施することを求めている。

目標ベースのガバナンスは、逆に言えば、拘束力もなく、総花的であるという批判も当然受けることになる。しかし、海洋で見る限り、国連公海実施協定が成立し、現在BBNJの議論が進んでいることなど、方向性を示す役割も果たしてきた。しかも、実際に交渉が開始されると、先進国と途上国の数の力関係に左右された結果が生まれることも大いにありうることを示している。また、単なる目標と看過するには、地球は危機的な状況にあることを共有するための数値でもあり、例えば海洋の酸性化など、これまで議論されてこなかったものへの問題意識が醸成化されていく契機にもなる。本稿で示した日本の海洋プラスチックへの取り組みなども、繰り返し言及される目標に何らかの国内の政策の実施と具体的な行動を国際社会に

発信する必要を迫られたという証左でもある。

SDGs がすべて達成された世界というのは理想にすぎないと切り捨てることが間違いであると同様に、企業を含むステークホルダーが政策目標に掲げただけで評価をするのも問題があろう。なぜなら、ホワイトウオッシュ、グリーンウオッシュならぬ、SDGs ウオッシュにもなりかねないからである。すなわち、SDGs を目指して実際に具体的に、何をどのように実行するのか、政策実現の手段と結果までを長期的に見ていく必要がある。例えば、NGO の調査分析によると、日本は SDGs の達成状況は世界第 17 位と位置付けられている⁴⁵。目標 14 の評価自体は 2019 年から横ばいであるが、その中でも、過剰漁獲と資源枯渇やトロール漁についての懸念が依然として示されている。SDGs は、政策の実行と再評価の繰り返しによってのみ、一步一步進めていくしかないのである。

最後に、この論稿の執筆時点で、パンデミック Covid 19 の勢いはおさまらず、国連の 2020 年 SDGs レポートも関連付けた分析を行っている⁴⁶。目標 14 について皮肉なことは、Covid 19 で人間活動が減少し海洋の状況が改善される可能性もあるとの指摘である。このことは、改めて、SDGs を全体としてとらえることがいかに重要であるか、問題の連関性は、時にトレードオフ関係を生み出すことを物語っている。目標 14 を実現するにあたって、総合的な視点と政策が必要であることを繰り返し記しておく。

〈付表〉

目標 14: 持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する

- 14.1 2025 年までに、海洋堆積物や富栄養化を含む、特に陸上活動による汚染など、あらゆる種類の海洋汚染を防止し、大幅に削減する。
- 14.2 2020 年までに、海洋及び沿岸の生態系に関する重大な悪影響を回避するため、強靱性（レジリエンス）の強化などによる持続的な管理と保護を行い、健全で生産的な海洋を実現するため、海洋及び沿岸の生態系の回復のための取組を行う。
- 14.3 あらゆるレベルでの科学的協力の促進などを通じて、海洋酸性化の影響を最小限化し、対処する。
- 14.4 水産資源を、実現可能な最短期間で少なくとも各資源の生物学的特性によって定められる最大持続生産量のレベルまで回復させるため、2020 年までに、漁獲を効果的に規制し、過剰漁業や違法・無報告・無規制（IUU）漁業及び破壊的な漁業慣行を終了し、科学的な管理計画を実施する。
- 14.5 2020 年までに、国内法及び国際法に則り、最大限入手可能な科学情報に基づいて、少なくとも沿岸域及び海域の 10 パーセントを保全する。
- 14.6 開発途上国及び後発開発途上国に対する適切かつ効果的な、特別かつ異なる待遇が、世界貿易機関（WTO）漁業補助金交渉の不可分の要素であるべきことを認識した上で、2020 年までに、過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる漁業補助金を禁止し、違法・無報告・無規制（IUU）漁業につながる補助金を撤廃し、同様の新たな補助金の導入を抑制する。
- 14.7 2030 年までに、漁業、水産養殖及び観光の持続可能な管理などを通じ、小島嶼開発途上国及び後発開発途上国の海洋資源の持続的な利用による経済的便益を増大させる。
- 14.a 海洋の健全性の改善と、開発途上国、特に小島嶼開発途上国および後発開発途上国の開発における海洋生物多様性の寄与向上のために、海洋技術の移転に関するユネスコ政府間海洋学委員会の基準・ガイドラインを勘案しつつ、科学的知識の増進、研究能力の向上、及び海洋技術の移転を行う。
- 14.b 小規模・沿岸零細漁業者に対し、海洋資源及び市場へのアクセスを提供する。
- 14.c 「我々の求める未来」のパラ 158 において想起されるとおり、海洋及び海洋資源の保全及び持続可能な利用のための法的枠組みを規定する海洋法に関する国際連合条約（UNCLOS）に反映されている国際法を実施することにより、海洋及び海洋資源の保全及び持続可能な利用を強化する。

（出典：「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」（仮訳））

外務省のホームページ（[https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)）より抜粋、2020 年 9 月 15 日ダウンロード。

- 1 UN.Doc.A/RES/70/1 dated on 25 September 2015, "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development."
- 2 SDGsの訳については、外務省のホームページ (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html>) より2020年9月1日ダウンロード。なお、本論文の文末付表に目標14の全訳を転載している。アイコンの表示は英語では、"Life below Water"であるが、日本語では、「海の豊かさを守ろう」となっている。SDGsについては、最初からこのプロジェクトに関わり、内外で発信を行ってきた蟹江憲史『SDGs（持続可能な開発目標）』中公新書、2020年が網羅的に紹介しており、英文でも類をみない啓蒙書となっており、本論文でも基本的なSDGsの説明を行うにあたって参考になっている。
- 3 ここではsustainable useが訳されたものである。sustainable development自体も、“持続可能な開発”が訳としては一般的に使われているが、特に海洋や気候変動の場合は、“持続的な発展”とした方が相応しい。
- 4 ここ数年、学会誌などでもSDGsが特集される傾向にある。例えば、『国際問題 特集：海洋国際協力とSDGsの実践』2020年7・8月（合併）号がある。この中では、具体的な問題としての、IUU漁業問題、プラスチック問題などが国際法的視点から分析されている。
- 5 UN.Doc.A/RES/70/1, *supra*, n.1, preamble.
- 6 蟹江『前掲書』p.12.
- 7 ただし、SDGsの実現、進捗度合いを測るフォローアップが行われることとなっており、そのための総数244のグローバル指標が2017年7月に国連総会で承認されている(UN.Doc.A/RES/71/313 dated on 6 July, 2017, "Work of the Statistical Commission Pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development")。この指標を使った目標達成の進捗状況は、毎年国連事務総長により『持続可能な開発目標報告書』(Sustainable Development Goals Report)として、国連総会に報告される。もちろん各国の前提となる状況が違うことから、このグローバル指標を国内指標に変換して国内政策の実施を行うことになる。
- 8 蟹江憲史編著『持続可能な開発目標とは何か』ミネルヴァ書房、2017年、序章。
- 9 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, available at <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>. (last accessed September 20, 2000) なお、日本語訳については、薬師寺・坂元・浅田編集代表『ベアシック条約集』東信堂、2019を参照。
- 10 International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, as of <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/WCS-004.pdf> (IUCN ホームページより2020年9月20日ダウンロード)。なお、IUCNは、国家、政府、NGO、科学者などで構成されるハイブリッド型の自然保護機関である。
- 11 当初、UNEPにおいては、「エコ・ディベロップメント」という言葉が使用されていたが、これからの開発を目指す途上国にとっては、過度に環境を重視するものであるとの反対が強かった。Steven Bernstein, *The Compromise of Liberal Environmentalism*, Columbia Univ. Press, 2002, pp.191-196.
- 12 後にノルウェー首相となる委員長の名前からブルントラント委員会と呼ばれる。中国やソ連なども含め、世界の賢人21名で構成されている。The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987. なお、日本語版は改題されているが、『地球の未来をまもるために』（大来佐武郎監訳）、福武書店、1987年。監訳者は委員会の構成メンバーの一人である。
- 13 海洋生物資源などの再生可能資源についても、利用上の上限は、エコシステム全体へ与える影響を考慮した上で定めるエコロジカルアプローチが必要であるとした。*Ibid.*, Chap.10, Managing the Commons, pp.261-274.
- 14 Ronán Long and Mariamalia Rodriguez Chaves, "Bridging the Ocean, Water and Climate Action Goals under the 2030 Agenda on Sustainable Development," in Myron.H. Nordquist, John Norton Moore and Ronán Long eds, *The Marine Environment and United Nations Sustainable Development Goals 14*, Brill Nijhoff, 2020, p.92.
- 15 180ヵ国とEUが参加し（うち102ヵ国が首脳参加）、会議場外でのNGOの参加は1万人以上に及んだ。
- 16 具体的な行動計画である、Agenda21についても、全体は環境を中心としながらも、Section IではSocial and Economic Dimensionsとし、Section IIIはStrengthening the Role of Major Groupsとし、広範囲の問題を扱っている。Agenda 21, as of <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21> (last accessed September. 1, 2020). 総ページは351頁で、その第17章が海洋について、136パラグラフを使って詳細に述べている。Agenda 21, chap.17 reprinted in L.D.Guruswamy, G.W.R.Palmer, B.H.Weston and J.C. Carlson eds., *International Environmental Law and World Order*, 2nded., West Group, 1999, pp.202-213.
- 17 蟹江、『前掲書』、注2、pp. 37-38.
- 18 『朝日新聞』2002年9月6日、朝刊。
- 19 UN.Doc. A/RES/55/2 United Nations Millennium Declaration: We the Peoples: The Role of the United Nations to the 21st Century, dated 8 September 2000. 宣言は貧困撲滅のための基本的な価値や原則を示したものであったが、2001年にはUNDP、OECDや世界銀行によりMDSsの具体的なターゲット、指標が作成され、国連事務総長によるミレニアム宣言の実現のロードマップとして示された。UN.Doc.A/56/326, Report of the Secretary-General, Road map towards the implementation of the United Nations Millennium.

- 20 MDGsは、①極度の貧困と飢餓の撲滅 ②初等教育の完全普及の達成 ③ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上 ④児童死亡率の削減 ⑤妊産婦の健康の改善 ⑥HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止⑦環境の持続可能性の確保⑧開発のためのグローバルパートナーシップの推進である。外務省のホームページ (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>) より2020年9月15日ダウンロード。
- 21 MDGsからSDGsへの展開については、Flex Dodds, David Donoghue and Jimena Leiva Roesch, *Negotiating the Sustainable Development Goals*, Routledge, 2017, chap.1. なお、The Millennium Development Goals Report 2015, available at [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (last accessed September 1, 2020) によれば、貧困の割合や初等教育就学率の上昇など、MDGsは歴史上もつとも成功した貧困撲滅運動であるという評価を行っている。MDGsは目標ベースのガバナンスの成功体験と言えるであろう。
- 22 O.Young, A.Underdal, N.Kanie & R.Kim, "Goal Setting in the Anthropocene: The Ultimate Challenges of Plenary Stewardship," in Norichika Kanie and Frank Biermann eds, *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, The MIT Press, 2017.
- 23 1997年に採択された京都議定書の削減期間は2008年に始まり2012年までであった。その後、2015年にパリ協定が締結され、2016年に発効している。
- 24 UN.Doc.A/RES/64/236: Implementation of Agenda 21, The Program for the Further Implementation of Agenda 21 and the Outcomes of the World Summit on Sustainable Development, dated 24 December 2009, para. 20.
- 25 UN.Doc.A/RES/66/288, *The Future We Want*, dated 27 July 2012, para.3 & Section IV .A.
- 26 *Ibid.*, SDGについては、V. Framework for action and follow-up of the B, paras. 245-256. そもそも、リオプラス20でSDGsが議論されるようになったきっかけは、リオプラス20の準備プロセスで南米のコロンビアの高官が提案し、パルー、グアマテラが賛同したものであった。ヨハネスブルグサミットが成果が挙げられなかった中で、リオプラス20での「目玉商品」探しという意味も多分にあったと思われる。蟹江「前掲書」、注2, p.49; Dodds, Donoghue, and Roesch, *supra* n.21, p.18.
- 27 OWGは、2013年3月から2014年4月までに8回協議が行われた後、同6月にゼロドラフトが提示され、5回の協議の後、その後2014年7月にSDGsの提案を含む報告書を拍手をもって採択している。協議の経過などについては、*ibid.* また、こうした国際会議のNGOからの配信として *Earth Negotiation Bulletin*, Summary of the UN Sustainable Development Summit 25-27 September 2015, Vol.32, No.24, 30 September 2015.
- 28 このような視点からSDGsを分析したものとして、Kanie and Biermann eds, *supra* n.22.
- 29 Agenda 21, chap.17, para.17.49(c) が後の両魚種の国際協定の交渉を、また、para.17.55では、公海上での大型流し網漁の実質的モラトリアムを規定する国連総会決議UN.Doc.A/RES/46/215の実施を強く求めている。
- 30 SDGs目標14c(文末表)では、逆にThe Future We Wantに言及することで、海洋の問題を議論する上で枠組み条約としてのUNCLOSの重要性を確認している。
- 31 環境会議の流れの中で2002年のヨハネスブルグ・サミットに対する評価は低いし、また独立項目として海洋が存在したわけではないが、その成果文書(UN.Doc.A/CONF.199.20, Report of the World Summit on Sustainable Development, paras.30-36)の中では、すでに、The Future We Wantの内容が含まれている。また、2012年までに海洋保護区の代表的ネットワークの形成なども目標値として掲げており、生物多様性を維持する立場からの海洋保護区の議論を促進する文書と評価できよう。
- 32 生物多様性条約の目的は、①生物多様性の保全、②その構成要素の持続的利用、③遺伝資源(genetic resources)からの利益の公正かつ衡平な配分である。①②を主目的として交渉の旗振り役をした先進国であったが、結果としては、生物多様性に富む途上国への③を認めた初めての利益配分型の条約となった。
- 33 この経緯については、拙稿「国家管轄権外の生物多様性保全(BBNJ)の議論はどのように進んだのか—海洋法による環境法概念の受容—」日本海洋法研究会叢書第4巻『国家管轄権外区域に関する海洋法の新展開』(有信堂、近刊)。BBNJの言葉自体が最初に出てきたのは、2011年の第4回WGあたりからと思われる。
- 34 UN.Doc.A/66/288, *supra* n. 25, para.162.
- 35 2018年4月の組織会合を経て、2018年に第1回会合(9月4日～17日)2019年に第2回(3月25日～4月5日)第3回(8月19日～30日)が開催され、2020年4月が最終会合として予定されていたが、Covid 19で延期となっている。第4回の段階でもゼロ・ドラフトが提出されていたわけではなく、今後については、不透明である。なお、BBNJの会議の経緯や法理的論点について公海制度の発展という視点から検討したものと、兼原敦子「国家管轄権外の海洋生物多様性に関する新協定」『日本海洋政策学会誌』、第6号、2016年。
- 36 ①の問題では、遺伝資源の開発能力のある先進国と途上国との対立になるが、②③についてはEUならびにヨーロッパ諸国が前向きであり、途上国との連携がみられる。
- 37 Summary of the First Global Integrated Marine Assessment, available at <https://www.un.org/regularprocess/content/first-world-ocean-assessment>, (last accessed September 30, 2020).
- 38 成果文書として、UN.Doc.A/RES/71/312, Our Future, Our Ocean: Call for Action, 6 July 2017.
- 39 環境省のホームページ (<https://www.env.go.jp/press/files/jp/111747.pdf>) より2020年9月20日ダウンロード。
- 40 鶴田順「海のプラスチックゴミ問題—国際社会の対応、日本の対応」『国際問題』2007年7・8月号、2020年。

- 41 UN.Doc. A/71/204, Report on the Work of the UN open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea at its seventeenth meeting, paras.9,10. UNICPOLOS は、海洋問題と海洋法の発達に関する効果的・建設的なレビューを促進するために、重要と思われる特定の分野に焦点をあて、事務総長報告を検討し、国連総会で検討すべき問題として提案することを目的とする。2020 年 6 月に開催予定であった第 21 回目は「海面上昇とそのインパクト」を議題としていたが延期されている。これまでも、結果的に BBNJ の争点の一つとなった海洋遺伝資源問題、エコシステムアプローチなどを取り上げており、UNICPOLOS の議題を追うことが、海の課題の所在を確認することにもなる。
- 42 中川雅治環境大臣、2018 年 6 月 12 日大臣会見、環境省のホームページ (<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h30/0612.html>) より 2020 年 10 月 15 日ダウンロード。
- 43 『毎日新聞』2018 年 6 月 10 日、朝刊。
- 44 『プラスチック循環資源戦略』前掲注 39。
- 45 全体的ランキングとしても 2019 年の 15 位よりも順位を落としたことになる。The UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN), Sustainable Development Goals Report 2020; The Sustainable Development Goals and Covid 19, available at <https://sdgindex.org/> (last accessed September 25, 2020). SDSN は、2012 年に国連事務総長の肝いりで作られた NGO のネットワークであり、SDGs の実践的な解決を促進するために世界の科学者や技術者を動員している。国際機関と市民社会の協働によるものである。
- 46 *Sustainable Development Goals Reprt, 2020*, available at <https://www.un.org/sustainabledevelopment/progress-report/> (last accessed September 30, 2020).
- その他に、FAO の 2020 年レポートも Covid19 との関係に言及している。*The State of World Fishery and Aquaculture 2020* (SOFIA) available at <http://www.fao.org/3/ca9229en/CA9229EN.pdf> (last accessed September 30, 2020).

国連海洋法条約における条約の実施状況把握体制 —締約国会議 (SPLOS) と国連総会、「権限のある国際機関」の「分業」体制に着目して

Systems for Monitoring the Implementation of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS): Focusing on a “Division of Works” System for Meetings of States Parties (SPLOS), UN General Assembly, and “Competent International Organizations”

樋口 恵佳¹

Eka Higuchi

国連海洋法条約（以下、UNCLOS）は多数国間環境条約が有するような履行監視のための機関を持たないため、これまで条約の実施状況把握体制には十分な検証がなされてこなかった。本稿では、条約の実施に関する国家実行の把握を行うための仕組みを「条約の実施状況の把握」機能であると捉えたうえで、現行のUNCLOSの同体制がどのような性質を有するのかについて視点を提示する。

UNCLOSは、(1) 国連事務総長への寄託、(2) 国際機関を通じた情報集約と公表、という事項限定的な実施状況の提出と公表の制度を有するほか、(3) 条約機関である締約国会議 (SPLOS) による情報共有、(4) 国連総会における情報共有と検討 (review) という、主に国連事務総長の報告を通じた包括的な実施状況の把握のための制度を有する。

以上のような実施状況把握体制は、法解釈の結果と現実の国家実行との差を埋めるという営みを条約機関に委ねるべきという立場からは、不十分なものであると評価される。他方で、条約機関は政治的言論の場であればよいという立場からは、現行の状況把握体制は十分有用と判断されるが、他方で、裁判所機能には拡充が求められる。

キーワード：国連海洋法条約 (UNCLOS)、締約国会議 (SPLOS)、条約の実施、情報共有

Since the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) does not make provision for an organization to monitor its implementation, as is the case with multilateral environmental treaties, there has not been adequate verification of the system for implementing the Convention. In this paper, we consider mechanisms for sharing the status of national implementation of the Convention, summarize how this function has been prepared and implemented in the international ocean governance system based on UNCLOS, and present a perspective on the nature of the current system.

The paper shows that UNCLOS has two types of systems: sector-specific and comprehensive. The former requires a deposit with the Secretary-General of the United Nations and collection and publication of information through international organizations. The latter involves information sharing by the Conference of the Parties (SPLOS) and information sharing and review by the General Assembly.

We conclude that the system for monitoring the implementation of UNCLOS is inadequate, from the perspectives that the task of bridging the gap between legal interpretations and state practices should be entrusted to treaty bodies. From the standpoint of treaty bodies as venues for political speech, the current

¹ 東北公益文科大学公益学部／Tohoku University of Community Service and Science, Department of Community Service and Science

原稿受付日：2020年4月6日、受理日：2020年9月4日

system for monitoring implementation is adequately effective, but the functions of the courts should be expanded.

Key words: UNCLOS, Meeting of States Parties to the Convention (SPLOS), Treaty Implementation, Information Sharing

1. はじめに：問題の背景

現在、国連海洋法条約（以下、UNCLOS）の条約実施状況を包括的に検討するための任務及び権限は国連総会が有しているが、UNCLOS自体は、多数国間環境条約が有するような履行監視のための機関を持たない。このため、これまでUNCLOSの実施状況把握体制には十分な検証がなされてこなかった¹。

近年、例えば国家管轄権外における海洋生物多様性の保全と持続可能な利用（以下、BBNJ）のための政府間交渉において、国家実行を包括的に集約し、共有するための手段（例えば、ウェブ上のサービスを通じたクリアリングハウスメカニズム）が有力な実施状況把握の手段として提案されるなど、海洋に関する分野において、多数国間環境条約における履行監視のような実施確保のための制度を設けるべきという声は高まっている²。

このような要請を考察するには、改めて既存のUNCLOSの条約実施状況の把握に係る仕組みを分析的に理解する必要がある。本稿は、条約の実施に関する国家実行の把握を行うための仕組みを「条約の実施状況の把握³」機能であると捉えたうえで、UNCLOSに基づく国際海洋ガバナンス体制において、同機能がどのように準備され実行されてきたのかにつき整理し、現行のUNCLOSの同体制がどのような性質を有するのかについて視点を提示するものである。

2. UNCLOSにおける条約実施状況の把握体制

UNCLOSにおける条約実施状況の把握体制は、条文内に準備されたもの、及び条文に規定がなく、実行のなかで構築されたものの2種類がある。前者は、事項限定的な（1）国連事務総長への寄託、（2）国際機関を通じた情報集約と公表であり、後者は主に国連事務総長の報告を通じた包括的な実施状況の把握であり、（3）条約機関である締約国会議による情報共有（以下2.2）、（4）国連総会における情報共有と検討（review）（以下2.3）がある。

以下では、UNCLOSの規定に関して（1）及び（2）を示し、次に（3）に係る内容としてUNCLOSの締約国会議（以下、SPLOS）における各国の条約実施状況の把握、及び（4）に関して国連総会における実施状況把握について、体制構築までの経緯を示す。

2.1. 条約規定に基づく条約の実施状況把握

UNCLOSは各国の航路等に関する国内法令や海図、生物資源に関するデータ、環境影響評価の結果、海洋科学調査の結果等につき、締約国（あるいは権限のある国際機関）による報告や公表を定める。これらの手段は、（ア）国連事務総長に寄託する（deposit⁴）、（イ）直接あるいは権限のある国際機関を通じて行う⁵、（ウ）適当な経路（appropriate channel）を通じて行う⁶、（エ）手段が定められていないものの、単に公表する（give due publicity, due publicity shall be given⁷）とされる、の4種類⁸がある。

これらの義務が各加盟国あるいは権限のある国際機関によって履行された場合の帰結としては、概ね以下のように分かれる。すなわち、(1) 海事・海洋法課（以下、DOALOS）によって公表される、(2) 国際機関を通じて公表される、の2種である。

(1) DOALOS により公表される

DOALOS は国連事務総長を補佐する国連事務局法務部の一部局であり、国連システム全体において海事・海洋法に関する研究・助言・補助・途上国支援等を行うほか、事務局機能も担う⁹。UNCLOS との関係では、以下に示すように国連事務総長からの委託という形式で情報の集約と公表作業を行うほか、SPLOS の事務局を担う。

DOALOS により情報が公表されるものについては、(ア) 国連事務総長に寄託する、(エ) 手段が定められていないものの単に公表するとされる UNCLOS の規定の帰結である。

(ア) の規定に従い、実際に国連事務総長に寄託された海図や地理学的経緯度の表は、DOALOS のウェブサイトを通じて公表される¹⁰。これらの条文に基づいて提出された情報として、DOALOS のウェブサイトには 82 か国による登録がある（2020 年 3 月現在）。

同様に、(エ) の規定により公表された無害通航及び国際航路に関する国内法令¹¹も DOALOS のウェブサイト¹²、及び DOALOS 発行の速報誌「海洋法報（Law of the Sea Bulletins）」を通じて公表される¹³。

(2) 国際機関を通じて公表される

国際機関を通じて公表されるのは、(イ) 直接あるいは権限のある国際機関を通じて行う、(ウ) 適当な経路を通じて行う、(エ) 手段が定められていないものの、単に公表するとされる規定が該当する。

(イ) の手法をとる規定には、生物資源の保全管理に関する規定¹⁴と、環境影響評価の結果に関する規定¹⁵、海洋科学調査の結果に関する規定¹⁶がある。

生物資源の保全管理に関する科学的情報の交換を定める §61 (5) につき、権限のある国際機関とは国連食糧農業機関（以下、FAO）を指すとされる¹⁷が、その FAO では、漁業及び農業に関するデータの収集、編集、分析及び普及が行われている¹⁸。公海の生物資源の保全管理に関する §119 (2) については、現在国連公海漁業協定の §8-10 が規定している。同条で履行手段とされる「地域の漁業管理機関」についても、FAO がまとめて情報収集や公表を行う¹⁹。地域漁業機関同士でも、情報交換を目的とした「地域漁業機関事務局ネットワーク（RSN）」が情報交換を担う²⁰。

環境影響評価の結果に関する情報共有を定める規定²¹については、全世界の包括的な海洋の環境影響評価を実施する「社会経済的側面を含む海洋環境の状況の地球規模の報告及び評価のためのレギュラープロセス（以下、レギュラープロセス²²）」の成果が指摘できる。

次いで、海洋科学調査に関する権限のある国際機関には、主に UNESCO-IOC が想定されている²³。多くの海洋の環境影響評価の情報は、海洋科学調査の結果得られるものであるため、§242 (2) は第 12 部第 2 節を補完するものである²⁴。この論理が同様の海洋科学調査に関する §244 にも適用されるならば、先に述べた権限のある国際機関による環境影響評価に関わる情報把握・公表の取り組み（レギュラープロセス）の実績もまた、§242 (2) や §244 の実施として考慮できる。

(ウ) の規定における「適当な経路」には、インターネット上のデータベース等が想定される²⁵が、これには FAO が提供するクリアリングハウス機能や、UNESCO-IOC が提供する海洋学データ情報交換プログ

ラム²⁶が該当するとされる。

次に、(エ)の手法をとる規定 (due publicity) のうち、航路帯や分離通航帯に関する情報 (§22 (4), 41 (6), 53 (10)) の公表は、国際海事機関 (以下、IMO) の包括的な枠組みを通じて規律される²⁷。IMO では、航路は海上人命安全条約の規則 V/10 「船舶航路」、及び同 V/11 「船舶航路システム」、分離通航帯については海上衝突予防条約の規則 10 「交通分離スキーム」が規律しており、新たに航路を設定するためには搜索救助小委員会による審議を経て海上安全委員会の承認を得る必要がある。このようにして集約された航路や分離通航帯の情報は、情報が更新されるごとに「船舶航路 (Ships' Routing)」という書籍を通じて公表される²⁸。

以上のように、「権限のある国際機関」を公表媒体として指定しない (ウ) (エ) のような条文についても、他の条文において権限のある国際機関と想定される機関が実質的な情報の集約・公表手段となっている。

2.2. 締約国会議 (SPLOS) における条約実施状況の把握

以上のように、DOALOS や国際機関を通じた実施状況の把握及び公開は一定の実績を有する一方で、定期性や UNCLOS との関係性、システム構築の時間との関係で課題も存在する。この点につき、多くの多数国間環境条約は、締約国会議によって規範の実施を監督するとともに、実施の進捗や科学的知見、社会的・経済的条件などの変化を踏まえた新たな規範形成を行っている²⁹。

対して UNCLOS にも §319 (2) (e) に基づいて開催される UNCLOS の締約国会議 (以下、SPLOS) が存在するが、多数国間環境条約における締約国会議の実施状況把握の機能と比較すると、その任務は限定的であるようにみえる。

SPLOS³⁰ は UNCLOS の §319 (2) (e) に基づいて事務総長により招集され、国際海洋法裁判所 (以下、ITLOS) の裁判官や大陸棚限界委員会 (以下、CLCS) の委員の選挙を行うほか、SPLOS に関連する機関の予算に関する事項の審議、各機関による報告が行われる。UNCLOS の条文は SPLOS の検討事項の詳細を定めているわけではないが、SPLOS によって採択された締約国会議手続規則が代わりにこれを定める³¹。

SPLOS は実質的な情報共有の場としても機能しており、主に UNCLOS §319 に基づく国連事務総長の報告により、包括的な海洋に関する事項や国家実行等について、締約国間で情報共有が図られている。ほかにも SPLOS での議論の結果として、現在は国際海底機構 (以下、ISA) の活動に関する情報共有³²、CLCS に関する情報共有³³ がなされているが、これらはいずれも、SPLOS の事実上の審議の過程で追加された事項であり、UNCLOS 採択時に予定されていたものではない。

UNCLOS 中に予定される SPLOS の任務と権限との関係で、このように審議事項が追加され、実質的に所掌事項が拡大してきたことについては、どのように評価されるべきであるか。以下では UNCLOS の起草過程における議論と、SPLOS における審議の過程を参考に、この点を考察していく。

(1) 定期的検討に関する議論 (第三次海洋法会議)

SPLOS の果たすべき役割や権限の範囲については、第三次海洋法会議における、締約国会議などの定期的な会議による実施状況の検討に関する議論³⁴が参考になる。

定期的な状況の検討の必要性については、会議の初期 (1974 年) から認識されている。

1974 年、国連事務総長 Waldheim が、第二次国連海洋法会議から 15 年あまりで海洋を取り巻く状

況が大きく変化し新たな条約策定が必要となったことに鑑み、UNCLOSを「1958年条約の二の舞にしないため」、UNCLOSの枠組内に状況の検討に関するシステムを設ける旨の提案をしている³⁵。

参加国からも、1978年のペルー及びポルトガル提案が同様の問題意識を共有している。例えばペルー提案では、「海洋法に関する国際委員会」が、「UNCLOSの規定の適用に関して生じた問題の検討を任務とする国際組織として」提案される。ペルー提案における同委員会は、研究活動から紛争解決条項に規定されないような履行上の問題を解決するための実施手法の提案、情報共有、国際機関からの諮問に至るまで、多くの機能を有する組織³⁶であった。

ただし、加盟国間会議の開催と定期的な状況の検討（review）は、当初条約の改正（amendment）と同一の文脈で扱われており³⁷、条約全体に対する包括的合意を行う（パッケージ・ディール）という理念のもと行われていた交渉にあたっては、改正手続を通じた条文の抜け穴を作らないよう慎重になる必要があった³⁸。他方で、状況の変化へ条約を適応させねばならないという認識もあった。

このジレンマの解決のため、検討の問題と改正の問題を切り離すこと、及び検討の問題については、会議形式ではなく、国連総会の決議に従って、国連事務総長がUNCLOSの実施等に関する課題につき報告するという現在に近い形式が提案された³⁹。その後、国連事務総長の報告機能の詳細については国連事務総長による検証に任せられ、以降の第三次海洋法会議において事務総長の報告機能に関する議論は行われなかった⁴⁰。こうして、定期的な検討会議に関する規定はUNCLOSから完全に消滅することとなった⁴¹。

機能そのものについては、国連事務総長による課題の報告という形に（締約国による改正の提案を簡単には惹起しないという意味で）中立化され、条文としては事務総長の報告に関する§319（2）（a）へと吸収されたといえる。

これを踏まえれば、少なくとも第三次海洋法会議の初期においては締約国会議のような会議に条約の検討機能を付与するアイデアは示されていたものの、UNCLOSの採択時点において、SPLOSに対しUNCLOSの実施状況を把握しその内容を検討させるための機能を付与させるという意思はなかったと考えられる。

（2）SPLOSの任務と権限に関する論争（SPLOS発足後）

以上で見たように、定期的な検討会議に関する規定は審議の過程で削除されたが、以降に述べる通り、この議論はUNCLOSの発効後のSPLOSにおいてSPLOS招集の根拠とされる§319（2）（e）の解釈の対立として再生産されつつ、2004年第14回SPLOS以降、§319（2）（a）に規定される国連事務総長の報告を国連総会の場だけでなくSPLOSにおいても共有することで妥結した⁴²。

SPLOSにおいてはじめて検討（review）に関する提案を行ったのは、第6回SPLOS（1997年）におけるニュージーランドである。「海洋法と海洋の問題に関する検討」をSPLOSの任務に含める旨の提案であった⁴³。この提案は一定の支持を得たものの、SPLOSにおける恒常的な検討のための体制構築には至らなかった⁴⁴。

その後、2000年の第10回SPLOSにおけるチリ提案があり、ここでは「UNCLOSの実施（implementation）」に関する議題をSPLOSのアジェンダに含めるよう提案された⁴⁵。このチリ提案は多くの支持を得た一方で、UNCLOSの実施はあくまで権限のある国際機関の責任で行われるべき⁴⁶との立場、「海洋と海洋法の年次考慮と検討」が国連総会の任務である⁴⁷とされていること及び国連海洋・海洋法に関する非公式協議プロセス（以下、ICP⁴⁸）が開始されたこと、ならびに既に1994年の国連総

会決議⁴⁹を受けて国連事務総長が海洋と海洋法に関する包括的な報告書を毎年国連総会に提出している⁵⁰ために、本来監督の任務を負っている国連総会との任務重複を回避すべきとする立場からの懸念により、合意には至らなかった。

この結果 SPLOS では、国連総会との任務重複にならず、かつ内容の検討に至らない程度の情報共有の手段として、DOALOS 局長からの情報提供を経て、国連事務総長が国連総会に提出する年次報告書中に「同報告書が、条約 §319 に基づき締約国に提出されるべき情報を含む」旨を明記するという案が合意された。

SPLOS のアジェンダには「§319 に基づく事務総長報告⁵¹」という議題が追加されることとなった⁵²。こうして SPLOS においては、「§319 に基づく事務総長報告」というアジェンダのもと⁵³、国連総会に提出される事務総長報告書の内容について情報共有と意見表明がなされるようになった。

これらの経緯を踏まえ改めて SPLOS の実行についてみると、事務総長の報告書の共有を始めた 2005 年以降の SPLOS は、包括的な条約実施状況の把握機能を持つフォーラムとして成立しているようにみえる。他方で、ニュージーランド提案やチリ提案に対する反対の声を踏まえれば、現在の SPLOS が実施状況を把握する以上の機能（例えば、検討や個別の事例に対する評価）を有するとまでは言えないだろう。

2.3. 国連総会における条約実施状況の把握

現在、UNCLOS の条約実施状況を包括的に検討するための任務及び権限は、国連総会が有している⁵⁴。第三次海洋法会議終結後、国連総会の場においては、「海洋法」（1997 年以降は「海洋と海洋法」）という項目（アジェンダ）のもとで UNCLOS に関する事項が報告されてきた⁵⁵。これにより、UNCLOS に関する事項の情報は、UNCLOS の非締約国を含め国連総会の場で共有されることになる。また 2000 年以降は、ICP の報告が恒常的に行われる⁵⁶。

以下では、事務総長報告及び ICP の報告につき、その性質と検討の内容を整理する。

(1) 海洋・海洋法に関わる事項についての事務総長年次報告書

国連総会が UNCLOS の履行状況などを分析・評価する⁵⁷にあたって、国連総会では国連事務総長により海洋・海洋法に関わる事項についての年次報告が行われる。同報告のために国連総会へ提出されるのが、事務総長年次報告書である。この報告書の準備は、事務総長の任務を遂行する DOALOS が担う⁵⁸。

把握される実行の種類は年々拡大しており、これに寄与しているのは、1995 年の国連公海漁業協定の採択、1997 年の持続可能な開発委員会による勧告、及び 1999 年の ICP の設立である。それぞれ国連総会における検討事項の拡大に応じて、生物資源保存、海洋環境保護及び保全のための情報が提供されるようになった⁵⁹。

事務総長報告書の性格は、ICP の設立以降、ICP の任務との対比で明確化する。ICP は、特定の重要な問題を深く分析し、事務総長報告書を補完するためのフォーラムであると位置づけられるが、ここで ICP が事務総長報告書を「深く分析」するためのプロセスとして登場したことで、事務総長報告書は、海洋に関する事項を「包括的に」扱う文書として⁶⁰表現されるようになっていく。

国連総会に提出される事務総長報告書は、国連の全加盟国にとって参照可能であり、かつ定期的に提出される。UNCLOS の条文との関係も言及される⁶¹ことがあるため、国連総会における事務総長報告は、包括的な実施状況把握のための有力な手段といえそうである。

(2) ICP による条約実施状況の把握

ICP は、国連総会のために海洋・海洋法に関する議論を「深く分析」するためのフォーラムである。ICP は 1999 年、持続可能な開発委員会の勧告に従い、国連総会決議 54/33 により設立された⁶²。設立の過程では、アジェンダ 21 の第 17 章に基づく目標の達成と両立する形で UNCLOS が実施されることの重要性が認識されている⁶³。

アジェンダ 21 に基づくという意味で、ICP は UNCLOS に関するプロセスではあると同時に、アジェンダ 21 が掲げる「持続可能な発展」に関するプロセスでもある。2009 年に開催された ICP の 10 周年を記念した振り返りにおいては、「持続可能な発展に関する観点から、海洋に関する問題を考慮する国連システムはほかにない」と評されている⁶⁴。

ICP の任務は、海洋に関する発展について、政府間・機関間協力や連携が必要な領域を明確化することであり、このために事務総長報告書を検討し、その検討の結果、国連総会によって考慮されるべき特定の問題を国連総会へ提出する⁶⁵ことである。会議の検討の結果は、国連総会へ提出される。

ICP は事務総長報告書に基づく包括的なレビューが行われる「本会議」、及び重点領域 (areas for focus) に関する議論が行われる「ディスカッション・パネル」によって構成され、ディスカッション・パネルには、本会議参加者のほか、アジェンダ 21 で規定される主要グループの代表や、経済社会理事会によって協議資格が与えられた団体も参加できる⁶⁶。

「持続可能な発展」に関するプロセスにも位置付けられる ICP の議論の成果は、UNCLOS の実施状況の検討のみに留まらず、海洋に関する発展を踏まえた UNCLOS の実施状況の不十分さに対する指摘を伴う。また、ICP は非常に広範囲の主体が参加可能であることから、その検討の視点は SPLOS や国連総会そのものにおけるよりも広範な視点が提供される場であるといえるだろう。

3. 検討

以上のような UNCLOS の条約実施状況の把握体制は、どのように評価されるか。

前述の通り、UNCLOS における条約実施状況の把握体制は、(1) 国連事務総長への寄託、(2) 国際機関を通じた情報集約と公表、(3) 条約機関である SPLOS による情報共有、(4) 国連総会における情報共有と検討 (review) により構成される。

冒頭にも述べた通り、UNCLOS は多数国間環境条約が有するような履行監視のための機関を持たない。その代わりに、UNCLOS の条文中に予定される (1) (2) については、国連事務総長という国連の事務局 (含む DOALOS)、及び FAO や IMO 等の条約外の権限のある国際機関にその履行監視と実施の監督を外部委任するという形式がとられてきた。

さらに条文外の、実行のなかで構築された国連総会における実施状況の把握は、ICP による条約実施状況の検討を経て、事項的・参加主体的に広がりを見せている。他方で、当初は UNCLOS の条約実施状況を把握する機能を予定していなかった SPLOS も、実行のなかでその任務を拡大し、情報を共有できるフォーラムへと変質してきた。

3.1. UNCLOS の実施状況把握体制に対する評価

オウデエルフェリンクは、国連総会が条約の実施を監督してきたところの UNCLOS の条約実施体制につき「他のほとんどの条約では締約国会議が行う役割を、国連総会が引き受けてきた⁶⁷」と表現する。その理由は「UNCLOS が SPLOS に対してそのような役割を委任しなかったから」であり、「国連総会が

この役割を自らに担わせることによって、他の条約制度において行われるような検討の可能性は格段に小さくなった (significantly reduce)」と評価する⁶⁸。

さらに、国連総会による検討は UNCLOS の統一的な性格の重要性を強調するものが多いことから、「条約の特定の解釈に対してはほとんど指針を提供していない」という意味で、「一般的な方法でしか実施されていない⁶⁹」と表現しており、さらに、国連総会が ICP を設置したことについても、「ICP の検討が国連総会の内容に影響力を有する」からこそ、「国連総会以外場で検討を行う必要性はさらに減少した⁷⁰」という。

このようにエルフリンクは、国連総会が行う実施状況の把握について「国家のコミュニティという側面からは既に有用な機能」であると評価しつつも、少なくとも「特定の条約解釈について指針を提供したりするプロセスとしては適切ではなく⁷¹」、国家の不遵守の状態に対して抗議を表明するといった特定のプロセスにはなじまない⁷²として、遵守確保の機能という側面からは批判的に評価する。

対して ITLOS との関係で SPLOS の機能を論じるブロッカーは、UNCLOS は意図的に制度的枠組みをできるだけ「軽く」するよう設計された⁷³ことを踏まえ、条文中にガバナンスのための組織に関する規定が少ないにもかかわらず、実行のなかで自発的に機能が拡大してきたことについて肯定的に評価する⁷⁴。

ブロッカーは、SPLOS が、実行のなかで (1) 国連の会議手続きに従った会議開催、(2) 年に一度の定期開催、(3) 毎回共通する審議事項、(4) オブザーバーの存在、(5) 国連事務総長の報告の議論が行われるようになったことを踏まえ、SPLOS を「専門的なミニ国連総会」と表現する⁷⁵。すなわちブロッカーは、SPLOS が UNCLOS において実質的任務を委任されていないことから出発して「SPLOS が実行のなかで国連総会のような機能を発展させてきた」ことを肯定的に捉える。

この両者の解釈の差は、法解釈の結果と現実の国家実行との差を埋めるという営みを、遵守確保ととらえて締約国会議のような条約機関に委ねるのか、法判断と捉えて ITLOS のような裁判所に委ね、条約機関はあくまで政治的言論の場として存在すればよいと捉えるのかの差に起因するように思われる。

3.2. 遵守確保の視点と UNCLOS の実施状況把握体制

以下では、多数国間環境条約のものではあるが、UNCLOS の実施状況把握体制と、遵守確保の評価について、その評価の視点も含めて検証したい。

法解釈の結果と現実の国家実行との差を埋めるという営みを遵守確保と捉える視点の例として、臼杵が京都議定書の遵守手続⁷⁶を評価するにあたり、制度の評価をまとめたものがある。

臼杵は、京都議定書の遵守手続の肯定的評価として (1) 遵守手続が締約国会合の政治的決定に左右されない「独立性と専門性」を有すること、(2) 伝統的な自助と自己判断から構成される 2 国間性を脱した、相互の義務違反を前提としない集団的対応のプロセスといえること、を挙げる⁷⁷。

この視点から UNCLOS の現行の条約実施状況の把握体制を評価するならば、肯定的評価の (1) に現れるような「独立性と専門性」は、権限のある国際機関や、事務総長の報告の準備段階において認められる。IMO のような権限のある国際機関においては独立性と専門性のある機関によって条約実施状況の把握が行われているとみることができ、また国連総会や SPLOS で共有される事務総長報告書は、研究・助言等の任務を担う DOALOS により作成されているため、少なくとも締約国の政治的利害関係から独立した団体の監修による情報が提供されているといえよう。

ただし、実施状況の把握の後で対応を「議論」「決定」する国連総会や SPLOS という場は間違いな

く政治的決定の場である。このため、UNCLOS の実施状況把握に関するプロセス全体を考えるならば、「独立性と専門性」を確保しているとは評価し難い。

(2) の相互の義務違反を前提としない集団的対応の観点に関しては、条約の実施状況を国連総会あるいは SPLOS という公の場において公開し、その対応を確認するという点は、特定の国以外にも課題や疑問の提起、意見の表明といった関与を許すという意味において、集団的対応の姿勢を一定程度有すると評価することは可能である。

ただし、その検討の基盤となる事務総長の報告は、エルフリンクが指摘するように具体的な法解釈の指針を提示する機能を有しているとは考え難いことから、「集団的対応」はできているとしても、国家の義務違反に関わる認定はできていないということになる。

以上を踏まえれば、UNCLOS の実施状況把握体制は、法解釈の結果と現実の国家実行との差を埋めるという営みを遵守確保と捉える視点から見れば、不十分なものであると判断されるだろう。

4. おわりに

3.2. において、遵守確保の機能という視点からは検討が行われた。それでは、法解釈の結果と現実の国家実行との差を埋めるという営みを法判断と捉え、ITLOS のような裁判所に委ね、条約機関はあくまで政治的言論の場として存在すればよいと捉える立場から見れば、UNCLOS の実施状況把握体制はどのように評価されうのだろうか。

現在、UNCLOS では、締約国会議 (SPLOS) と国連総会、「権限のある国際機関」により、「分業」体制において実施状況の把握が行われている。このような体制における実施状況の把握体制は、UNCLOS の締約国内部に留まらず、国連加盟国や権限のある国際機関の加盟国全体に対して開かれている。この意味で、UNCLOS は単なる多数国間条約ではなく、国連システムというより大きな条約体制の下で運用される法部門の一部であるようにも捉えられる。

UNCLOS に関する法的な紛争が ITLOS のような裁判所ですべて決着されるべきものと捉え、かつ条約機関はあくまで政治的言論の場として存在すればよいと捉えれば、既存の UNCLOS の実施状況把握体制は、国連総会と SPLOS、権限のある国際機関 (の総会) という政治的言論の場を通じて三重に運用されていることから、十分有用な体制を築けているといえるかもしれない。他方で、この場合法判断を担う ITLOS は、海洋に関する国家実行を全て把握し、法判断を下す仕組みを有しているわけではない。したがって、法解釈の結果と現実の国家実行の差を埋めるという機能が ITLOS のような裁判所に委ねられているとすれば、UNCLOS の実施状況把握体制は十分有用でも、今度は ITLOS のような裁判所の機能は今後拡充が必要であるという結論に至る。

以上を踏まえるならば、遵守確保の視点からは、現行の UNCLOS の実施状況把握体制は義務違反の判断や中立的判断のための仕組みを欠いている。他方で、条約機関は政治的言論の場であればよいという立場からは、現行の状況把握体制は十分であるが、裁判所の機能は拡充が求められると結論される。

いずれの立場から見たとしても、現行の UNCLOS に関わる体制には課題が残る。今後は、法解釈の結果と現実の国家実行との差を埋めるという営みを条約機関に担わせるのか、あるいは裁判所に担わせるのかにつき、議論を集約するための政策的イニシアチブが必要となるだろう。

謝辞

本研究は、笹川平和財団海洋政策研究所からの委託研究「各国の海洋政策に関する調査研究」の成果である。

- 1 UNCLOS の履行に着目したガバナンス体制に対する先行研究として、Alex G. Oude Elferink, "Reviewing the Implementation of the LOS Convention: The Role of the United Nations General Assembly and the Meeting of State Parties," in *Oceans Management in the 21st Century: Institutional Frameworks and Response* (2004), pp. 295-312. ITLOS に関する行政的手続を行う場としての UNCLOS の締約国会議に着目したものとして、Niels M. Blokker, "Governance of the International Tribunal of the Law of the Sea: The Role of the Meeting of State Parties to the Law of the Sea Convention," in *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals* (2019), pp. 81-92.
- 2 A/CONF.232/2019/10, 13 September 2019, p. 23 (V, para. 19).
- 3 本稿における「条約の実施状況の把握」とは、情報の集約と普及（公表）を指すものとし、多数国間環境条約の有する遵守手続のように、条約の不遵守を指摘したうえで遵守のためのフォローアップを行うという機能までは含まない。
- 4 以下、条約の条文の表現について、条文を「§」で示す。§16(2)、§47(9)、§75(2)、§76(9)、§84(2)。
- 5 「直接あるいは権限のある国際機関を通じて」という手段以外の部分について、条文の文言は統一されていない。以下列挙すると、定期的に提供し (contribute) 及び交換する (exchange) [§61(5)、§119(2)]、知識を移転する (transfer of knowledge) [§244(2)]、情報及びデータの交換を奨励するために協力する (exchange of information and data)[§200]、報告を公表する (publish reports)[§205]、必要な情報を (information necessary)... 提供する (provide)[§242(2)]。
- 6 §73(4)、§244(1)。
- 7 §21(3)、§22(4)、§41(6)、§42(3)、§53(10)。
- 8 ほかに、海洋技術移転に関する技術利用の促進 (§268(a)) のための条文や、個別の事項に関する通報義務も、広い意味では実施状況の把握のための規定とみることできる。海洋技術移転に関しては、海事・海洋法課 (DOALOS) を通じて行われるものについて The Division, its functions and activities の中で情報共有がなされている。https://www.un.org/Depts/los/index.htm (visited 26 February 2020)。
- 9 ST/SGB/1997/8, 15 September 1997, Section 7 (7.2)。
- 10 Deposit of charts and/or lists of geographical coordinates and DOALOS Geographic Information System (GIS) | https://www.un.org/depts/los/doalos_activities/about_doalos.htm#GIS (visited 11 March 2020)
- 11 §21(3)、§42(3)。
- 12 Submissions by states parties in compliance with their due publicity obligations | https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/duepublicity.htm (visited 11 March 2020)
- 13 Deposit and due publicity-background information | https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/background_deposit.htm (visited 11 March 2020) para. 5.
- 14 §61(2)、§119(2)。
- 15 §200、§205。
- 16 §242(2)、§244。
- 17 James Harrison and Elisa Morgera, "Article 61," in *The United Nations Convention on the Law of the Sea*, 1st edition (2017), p. 491.
- 18 *Id.* 及び、FAO 漁業・養殖部ウェブサイトを参照のこと。http://www.fao.org/fishery/en (visited 5 March 2020)
- 19 例えば、以下ウェブサイトを参照のこと。Regional Fishery Bodies and Arrangements | http://www.fao.org/fishery/rfb/search/en (visited 5 March 2020)
- 20 Regional Fishery Body Secretariats Network (RSN) | www.fao.org/fishery/rsn/en (visited 5 March 2020)
- 21 §200、§205。2017 年のコメントリにおいては、UNESCO-IOC のほか、§200 は海洋環境保護の科学的側面に関する専門家会合 (GESAMP)、§205 は UNEP が、「権限のある国際機関」として言及されている。これらの機関に留まらず、その他の地域機関や、各国政府によるプログラム等を含むような広義の解釈が許容されているとされる。See, Eike Blitza, "Article 205," in *The United Nations Convention on the Law of the Sea*, 1st edition (2017), p. 1368.
- 22 「地球統合海洋アセスメント」とも。波多野英治「1 海洋環境・資源の状況把握の取組み」『海洋白書 2016』102-104 頁。
- 23 Tim Stephens and Donald R Rothwell, "Marine Scientific Research," in *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (2015), p. 573. ほかに、FAO による生物資源量の調査や、IMO による航路測量等もまた、海洋科学調査の一種とみることができるだろう。

- 24 Myron Nordquist et al. (eds), *UNCLOS 1982 Commentary*. Volume IV (1991), p. 472.
- 25 Irini Papanicopolulu, "Article 244," in *The United Nations Convention on the Law of the Sea* 1st edition (2017), p. 1642.
- 26 <https://www.iode.org/> (visited 12 March 2020)
- 27 *Supra* note 13 (Deposit and due publicity-background information), para. 7.
- 28 <http://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Navigation/Pages/ShipsRouteing.aspx>(visited 11 March 2020)
- 29 高村ゆかり「第 16 章 国際環境法」、浅田正彦（編）『国際法（第 4 版）』（東信堂 2019 年）、400 頁。；条約制度発展の場としての「締約国会議」の端緒は、1973 年の絶滅のおそれのある動植物の種の国際取引に関するワシントン条約であるという。柴田明穂「締約国会議における国際法定立活動」『世界法年報』第 25 号（2006 年）、46 頁。
- 30 SPLOS は、UNCLOS 発効の 1994 年からはほぼ年に一度のペースで開催されている。締約国会議にかかる文書は、以下の DOALOS のウェブサイトから入手可能である。https://www.un.org/Depts/los/meeting_states_parties/SPLOS_documents.htm (visited 26 December 2019)
- 31 SPLOS/2/Rev.4, 24 January 2005. Rule 6 (Provisional agenda). なおタナカによれば、SPLOS は UNCLOS 関連規定の「実質的 (de facto)」改正を担ってきた機関でもある。See, Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, Third edition (2019), pp. 41-42.
- 32 ISA の活動に関する情報提供は、第 10 回 SPLOS 以降である。第 9 回 SPLOS における CLCS からの情報提供に関する議論を契機に、UNCLOS §319 に基づく SPLOS の権限に関する論争が生じた。ここで、議論の参考のために ISA から情報提供を受けることが合意された。ISA からの情報提供については特段の反対もなく、第 11 回 SPLOS 以降も継続的に ISA による情報提供が行われている。See, SPLOS/48, 15 June 1999, para. 53.
- 33 CLCS の議長が情報提供のための報告をすることになったのは第 10 回 SPLOS 以降である。CLCS 申請に関する資金的・技術的支援の要請の過程で、第 9 回 SPLOS において CLCS の事務情報が提供される必要があるとされたことが契機となって CLCS 委員長による報告が開始された。この予算に関する議論は、結果として、前注の ISA に関する議論も引き起こしている。See, *ibid* (SPLOS/48), para. 48.
- 34 締約国会議における定期的レビューのアイデアは、1930 年の法典化会議で採択された決議にまで遡ることができる。Myron Nordquist et al. (eds), *UNCLOS 1982 Commentary*. Volume V (1989)(hereinafter Commentary 1982 vol.V), p. 293, footnote 3.
- 35 A/CONF.62/SR.14. 20 June 1974, "Summary Records of Plenary Meetings, 14th plenary meeting", para. 42.
- 36 A/CONF.62/L.22, 10 April 1978, "Peru: proposal regarding an international commission on the law of the sea".
- 37 既に 1958 年の第一次国連海洋法会議の際には、条約の署名の期限、及び改正手続ならびに定期的な検討会議の議題が同一の文脈で議論されている。*Supra* note 34(Commentary 1982 vol. V), p. 246. また §155 において、深海底制度に関する検討会議が規定されており、その検討会議が内容の改正を伴うことが示唆されていたことも、両者が同一の文脈で観念されていたことの要因である。*Ibid* (Commentary 1982 vol. V), p. 248.
- 38 *Ibid* (Commentary 1982 vol. V), pp. 248-249.
- 39 *Ibid* (Commentary 1982 vol. V), p. 293.
- 40 *Ibid* (Commentary 1982 vol. V), p. 297.
- 41 *Ibid* (Commentary 1982 vol. V), p. 295.
- 42 SPLOS の実質的役割の拡大を指示する側から提案された。SPLOS/119. 23 July 2004. para. 82.
- 43 SPLOS/20, 20 March 1997, para. 33.
- 44 SPLOS/24. 12 June 1997, para. 41.
- 45 SPLOS/60. 22 June 2000, para. 73.
- 46 *Ibid* (SPLOS/60), para. 75.
- 47 A/RES/54/33. 18 January 2000. p. 2.
- 48 United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Ocean Affairs and the Law of the Sea. *Ibid* (A/RES/54/33), para. 2.
- 49 A/RES/49/28. 19 December 1994.
- 50 *Supra* note 45 (SPLOS/60), para. 75.
- 51 正式には、「UNCLOS に関して生じた、締約国と関連する一般的性質の問題に関して、締約国への情報として提出される §319 に基づく事務総長報告 (Report of the Secretary-General under article 319 for the information of States parties on issues of a general nature relevant to States parties that have arisen with respect to the United Nations Convention on the Law of the Sea)」。
- 52 *Supra* note 42, (SPLOS/119), para. 85.

- 53 SPLOS/148. 28 July 2006, paras. 83-96.
- 54 A/RES/49/28. 19 December 1994, page 2 (preamble).
- 55 例えば、A/9721, 4 September 1974.
- 56 A/55/PV.42, 26 October 2000.
- 57 A/49/28, preamble, and para.12.
- 58 https://www.spf.org/en/_opri_media/pdf/03-2.pdf (visited 15 August 2020), p. 8.
- 59 A/51/645, 1 November 1996, para. 2 ; A/52/487, 20 October 1997, I. para. 1 ; A/51/34, 17 January 1997. p. 3 (Preamble). 持続可能な開発委員会による勧告は E/1996/28. である。
- 60 A/55/61, 20 March 2000, para. 10.
- 61 たとえば、1996 年の各国の国内立法をまとめた部分 (National legislation) では、立脚する条文がその都度明示されている。A/51/645, 1 November 1996. paras. 34-40.
- 62 A/56/58, 9 March 2001, para. 16.
- 63 *Supra* note 47(A/54/33), Preamble and para 2.
- 64 A/64/131, 13 July 2009, para. 19.
- 65 *Supra* note 62(A/56/58), para. 608.
- 66 A/AC.259/L.1, Annex I. 28 April 2000, paras. 7-9.
- 67 *Supra* note 1(Oude Elferink), p. 304.
- 68 *Ibid* (Oude Elferink), p. 304.
- 69 *Ibid* (Oude Elferink), p. 305.
- 70 *Ibid* (Oude Elferink), p. 305.
- 71 *Ibid* (Oude Elferink), p. 310.
- 72 *Ibid* (Oude Elferink), p. 312.
- 73 *Supra* note 1(Blokker), p. 84.
- 74 *Ibid* (Blokker), p. 85.
- 75 *Ibid* (Blokker), pp. 85-86.
- 76 気候変動枠組条約の京都議定書には遵守委員会が設置されており、遵守委員会の中には遵守支援を行う促進部、及び一定の締約国の不遵守の決定を行う強制部を有する。白杵知史「京都議定書の遵守手続遵守確保の方法を中心に」『同志社法学』59 巻 4 号 (2007 年)、2274 頁。
- 77 同上 (白杵)、2262-2261 頁。

Sustainable Oil and Gas Exploitation - Safety Management Systems in the Yamal Projects -

持続可能な石油ガス開発 — ヤマル半島の石油ガス開発における安全管理システム —

Mika Okochi¹

大河内 美香

This study aims to examine the implementation of Safety Management Systems (SMSs) and their development from non-binding soft law (such as recommendations, guidelines, and codes) to legally binding hard law (such as multilateral and bilateral treaties) to ensure sustainable offshore resource exploitation and maritime transportation. To achieve this, the function of SMSs in ensuring safe and sustainable maritime transport and resource exploitation will first be examined through an understanding of their status in the international legal order. Second, the pursuit of safe and sustainable offshore resource exploitation will be discussed through various examples, such as the Yamal Megaprojects. Finally, the coordination and integration of multi-layered norms and diversified actors in offshore resource exploitation will be discussed citing the regulatory structures of the Northern Sea Route, which consist of treaties, non-binding international standards, and Russian domestic laws and regulations. The maritime transport of dangerous materials such as oil and gas is not fully regulated by a single, binding, and integrated legal instrument, but through multi-layered means. Therefore, Health, Safety and Environmental Management Systems (HSEMSs) are required in the petroleum industry to achieve the safe exploitation of oil and gas by preventing accidents and limiting their environmental impacts based on the SMS model. Thus, HSEMSs are key to achieving sustainable offshore resource exploitation. In conclusion, HSEMSs could be the apparatus bridging discrepancies amongst sovereign states, international organizations, and industries. Nevertheless, under current international law, it is difficult to clearly define which non-binding regulations constitute mere suggestions, and which could develop into binding rules. It is imperative to categorize international standards and domestic regulations item by item through comparison with the international legal order-making process. This is the ultimate challenge that will continue to confront sustainable offshore resource exploitation.

Key words: Sustainability, Law of the Sea, Oil and Gas Exploitation, Right of Passage, Safety Management Systems

本研究は、安全かつ持続可能な海洋資源開発を確立するため、安全管理システム（SMS）の実施、及び、その発展すなわち非拘束的諸規範（国際機関の勧告、指針、コード等）から拘束力ある法規範（多数国間条及び二国間条約等）への展開過程を検討する。考察手順は、第一に、国際法秩序における安全管理システムの地位を明らかにし、安全かつ持続可能な海洋資源開発と海上輸送の確立における安全管理システムの機能を考察する。第二に、遠隔地における資源開発における安全管理システムの機能を、ロシア・ヤマル・メガプロジェクトの実施態様から明らかにする。最後に、海洋資源開発規制の

¹ Tokyo University of Marine Science and Technology, Faculty of Marine Life Science, Department of Marine Policy and Culture／東京海洋大学海洋政策文化学部門准教授

原稿受付日：2020年5月3日、受理日：2020年8月6日

重層構造と多様な関係主体の役割を、条約、非拘束的国際基準、ロシア国内法規制によって管理される北極海航路を素材に論じる。海洋資源開発は、統一的法制度に服しておらず、事業者の労働安全衛生 (HSE) マネジメント・システムが必要とされている。考察の結果、HSE マネジメント・システムは、国家、国際機関及び事業者の規制内容を調整し得るとの結論に至った。持続可能な海洋資源開発の実現には、規制事項ごとに非拘束的国際基準や国内規制が、拘束力ある国際法に発展するかを検討する必要がある。

キーワード：持続可能性、海洋法、石油ガス開発、通航権、安全管理システム

1. Introduction

The concept of sustainability dates back to 1987 when the World Commission on Environment and Development (the Brundtland Commission) defined sustainable development in its “Our Common Future”¹ report (the Brundtland Report, 1987). The Brundtland Report defined sustainable development as “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.” To what extent has international law enabled the international community to move from this initial definition of sustainability to establish legal principles and international obligations in the last 30 years?

This is a difficult question to answer precisely without scrutinizing the sustainability practices adopted by states, international organizations, and private actors. These practices consist of intergovernmental agreements between sovereign states, guidelines and technical standards established by international organizations, and practical implementation by private actors, such as petroleum and shipping companies.

Among these practices, safety management systems (SMSs) and health, safety, and environmental management systems (HSEMSs) provide concrete methods for quantifying the safety and sustainability of oil and gas exploitation and transportation. An SMS is “a structured and documented system enabling company personnel to implement effectively the company safety and environmental protection policy,” according to the International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (ISM Code)² adopted by the International Maritime Organization (IMO). Member states were permitted to compel private companies to implement SMSs, but not legally bound to do so at the time under the provisions of the ISM Code. However, the non-binding ISM Code was officially incorporated into Chapter 9 of the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS Convention)³ in 1994 and became binding in 1998. Thus, the implementation and development process of SMSs demonstrates the path from non-binding soft law, *i.e.*, recommendations, guidelines, and codes, to legally binding hard law, *i.e.*, multilateral and bilateral treaties, in order to ensure sustainable oil and gas exploitation and maritime transport. Such a process of development and establishment of legal norms defines the

process of legal order making.

Consequently, this study aims to examine the implementation and development process of SMSs in order to clarify the significance of the legal order making process in safe and sustainable resource exploitation. To achieve this objective, first, the function of SMSs in ensuring safe and sustainable maritime transport and oil and gas exploitation will be examined by clarifying the legal status of SMSs in the international legal order in Section 2. Second, the pursuit of safe and sustainable oil and gas exploitation will be discussed in Section 3 through the example of the Yamal projects, wherein HSEMSs were developed in order to protect the vulnerable environment of the Yamal Peninsula and also meet the demands of indigenous nomadic reindeer herders. Finally, the coordination and integration of multi-layered norms and diversified actors in oil and gas exploitation will be discussed from a theoretical standpoint. Each of these issues will be examined in detail in subsequent sections, although a brief overview is provided in this section.

In the first place, it is important to analyze and clarify the legal status of SMSs. Oil and gas exploitation and maritime transport of dangerous and hazardous materials are not fully regulated by a single binding and integrated legal instrument, and provisions are extremely complex.⁴ In clarifying the legal status of SMSs in the international legal order, it is necessary to examine the international regulations governing the maritime transport of oil and gas. In addition to the patchwork legal structure of these regulations, international environmental law itself is also obscure in terms of its content, which consists of issue-specific concepts, such as the concept of sustainability, the obligation of due diligence, the obligation of environmental impact assessment, the obligation of prevention, precautionary principles, and their correlations.⁵ At the same time, international judicial and arbitral institutions face the task of resolving delicate disputes about state responsibilities for environmental protection. Therefore, the characteristics of this legal framework and the legal status of SMSs in the international legal order should be examined by scrutinizing how safe and sustainable offshore resource exploitation and maritime transport can be achieved despite deep and rough seas, remoteness from industrial areas, and environmental vulnerability.

In accordance with the aforementioned theoretical framework, it is then important to scrutinize practical management systems within private companies, which have been structured to regulate their oil and gas transportation processes, ensure safety, and limit their environmental impact. The kinds of practical management systems applied to petroleum companies are called HSEMSs. They are often structured based upon SMSs, which were derived from the IMO's non-binding codes for the safe operation of ships and prevention of pollution.

While HSEMSs are still in their early stages, it is crucial to examine the application of HSEMSs across multiple processes (*e.g.*, exploration, exploitation, production, storage, offloading, and shipping via tankers) that are intended to prevent oil spills, tanker collisions,

and other environmental disasters. Ultimately, HSEMSs are required to further promote the sustainable use of natural resources in a challenging region like the Arctic Sea and the Yamal Peninsula.

Originally, the prevention of accidents during oil and gas exploitation was critical for the safety of those engaged in the operations, in the same manner as the safe operation of ships. The concept of safe shipping became increasingly important for oil exploitation on continental shelves due to the development of deep-water (300 m in depth) or ultra-deep-water (1,500 m in depth) drilling using mobile offshore drilling units (MODUs). A MODU is “a vessel capable of engaging in drilling operations for the exploration for or exploitation of resources beneath the sea bed such as liquid or gaseous hydrocarbons,” according to MODU Code 2009. It is also imperative that shuttle tankers and floating production, storage and offloading systems (FPSOs) are able to transport oil and gas safely to a destination port. As a result, the concept of safe transportation became closely intertwined with safe exploitation and oil spill prevention. SMSs are therefore essential in achieving sustainable resource development, especially in regions where long-distance transportation is vital for exports. Oil and gas exploitation today has become closely intertwined with maritime transportation, particularly in remote areas. Thus, oil companies have structured HSEMSs based upon SMSs. Considering this developmental trajectory of management systems, the term SMSs will be used in the broadest sense, as they include HSEMSs. The function and mechanisms of SMSs through an analysis of oil and gas exploitation on the Yamal Peninsula will be cited as a sterling example.

Finally, from the viewpoint of international law theory, the value of SMSs in the development of an international legal order will be analyzed. Previous research on the exploitation and transportation of natural resources has focused on specialized areas such as geopolitics, sovereign rights over natural resources, environmental protection, pollution prevention, and legal criteria for the delimitation of continental shelves. By contrast, oil and gas exploitation and transportation are realized through government-to-government agreements, government-to-company concessions or product sharing agreements, company-to-company joint development agreements, and transportation contracts. These agreements are composed of multi-layered norms that sovereign states and companies are required to adhere to. At the same time, resource exploitation activities are closely interconnected to scattered resolutions regarding the sovereign rights of natural resources within the frameworks of the United Nations (UN) General Assembly, in addition to guidelines and technical standards for ship design and equipment under the auspices of the IMO and its committees. Furthermore, safety management codes, such as ISM Codes and SMSs, are implemented practically by private companies.

As a result, two characteristics of the legal frameworks regulating oil and gas exploitation become apparent. First, they are multi-layered, *i.e.*, safety standards and rules are often originally rooted in non-binding recommendations, codes, guidelines, and circulars adopted

by international organizations such as the UN and the IMO. Member states subsequently enact and enforce domestic laws to implement the international regulations, while private entities voluntarily or mandatorily implement them. Intergovernmental agreements are closely intertwined with commercial arrangements among operating petroleum companies and shipping companies.⁶

Second, resource exploitation-related frameworks have a divided nature. They consist of norms that cover various aspects of exploitation activities, including safety management, environmental protection, security of installations, reparation of damages, and prohibition of dumping, which are neither coordinated nor integrated with each other. In accordance with the diversification of actors in oil and gas exploitation, the norms applied to exploitation also tend to be diverse, divided, and multi-layered. The norms are applied to the actual site of exploitation, as well as during transportation.

Therefore, in order to establish an integrated legal order for safe and sustainable oil and gas exploitation and maritime transport, it is worth examining the implementation process of SMSs and HSEMSs as an example of legal order making from originally multi-layered and divided norms. Thus, this study also focuses on the implementation process of SMSs and HSEMSs in oil and gas exploitation.

2. Legal Status of SMSs in the International Legal Order

How can international law and other legal instruments contribute to the safety and sustainability of oil and gas exploitation and transportation? Certainly, multilateral and bilateral treaties between sovereign states are indispensable for achieving these goals. Apart from these legal obligations, non-binding norms (*e.g.*, codes, guidelines, and circulars) adopted by international organizations such as the UN and the IMO can also be swiftly revised to manage new technological developments. Furthermore, the concerned states can faithfully implement these obligations and standards through domestic legislation. Finally, in accordance with these international obligations, non-binding standards, and domestic laws and regulations, private companies structure their SMSs for effective implementation.

In this section, the legal status of SMSs in relation to the whole international legal order will be explained and evaluated.

2.1 The Legal Frameworks for the Maritime Transport of Oil and Gas

The legal frameworks governing the maritime transportation of oil and gas have a long history of intricate law-making processes. In comparison to maritime transportation, safety and environmental protection in offshore oil and gas exploitation have a relatively recent history, since sovereign rights to natural resources on continental shelves emerged from the Truman Proclamation in 1945.⁷ This is why safe and sustainable oil and gas exploitation protocols tried to emulate SMSs governing the maritime transport of oil and gas. There is another substantial reason for setting SMSs as a precedent. Regular drilling activities may

cause accidents on offshore installations and facilities for exploitation, such as blow-outs or the capsizing of oil rigs, while collisions between installations and shuttle tankers might occur during the unloading and supply of materials.

As a result, the basic international legal frameworks for and the characteristics of maritime transport of oil and gas should be positioned in the international legal order to ensure that SMSs become the practical apparatus for achieving safe and sustainable exploitation and maritime transport of oil and gas.

(1) International Regulations for the Maritime Transport of Oil and Gas

The prominent legal instruments used are the SOLAS Convention and the International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships (MARPOL73/78 Convention).⁸ However, they are a small part of a broader legal mechanism used to prevent accidents and environmental pollution. Indeed, international regulations governing the maritime transport of oil and gas are often devised by international organizations and frequently revised by their committees. The stratified international legal structure will be outlined below.

The UN commissioned the Economic and Social Council to draft the Recommendations on the Transport of Dangerous Goods (the so-called “Orange Book”). This lists the various classifications of dangerous and hazardous goods. According to the Orange Book, Liquefied Natural Gas (LNG) is categorized as class 2: gases (category 1: flammable gases) and petroleum crude oil is categorized as class 3: flammable liquids.

At the same time, the IMO, as the authoritative entity for the codification of vessels and navigation matters, stipulates specific rules governing the transport of oil and gas. Every two years, the IMO revises the International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code) according to revisions in the Orange Book.

Under this basic international legal framework, each member state formulates domestic legislation to fulfill the UN and IMO standards. For example, the United States made compulsory rules for SMSs under Title 46 U.S. Code §3203-Safety management system.⁹ In Japan, domestic laws, including the Ship Safety Act, Mine Safety Act, and Mining Act, are enforced to enable the Japanese government to inspect shipbuilding sites and license oil and gas exploitation on the Japanese continental shelves.

Finally, petroleum and shipping companies, including operators, ship owners, shipbuilding companies, and contractors, also plan and execute SMSs in accordance with international and domestic regulations and non-binding technical standards, if applicable.

SMSs originated from the ISM Code. After some serious ship accidents, including the *Amoco Cadiz* oil spill in 1978 and the *Exxon Valdez* oil spill in 1989, member states began to focus more on safety at sea and environmental protection. According to ISM Code 1.2.1, “[t]he objectives of the Code are to ensure safety at sea, prevention of human injury or loss of life and avoidance of damage to the environment, in particular to the marine environment, and to property.” In order to achieve these objectives, SMSs are structured to enable company personnel to effectively implement safety and environmental protection policies.

As per the provisions of the ISM Code¹⁰, this study defines “safety” as the “prevention of accidents in oil and gas exploitation” and safety management as the provision of “necessary and effective regulations to prevent accidents.”

These complicated international regulations are likewise reflected in the characteristics of the legal frameworks for oil and gas maritime transport. SMSs are one of the instruments that enable safe and sustainable resource exploitation and transportation.

(2) Characteristics of the Legal Frameworks for the Maritime Transport of Oil and Gas

According to the international regulations described above, the legal frameworks governing the safety of the maritime transportation of oil and gas have two characteristics.

First, the legal frameworks are multi-layered, *i.e.*, safety standards and rules are often originally rooted in legally non-binding recommendations, codes, guidelines, and circulars adopted by international organizations, such as the UN and IMO. Member states enact and enforce domestic laws to ensure adherence to these international regulations. In addition, private entities, especially petroleum companies and shipping companies, voluntarily or mandatorily perform and follow these international standards.

Second, the legal frameworks have a divided nature. They cover various matters related to maritime transport and exploitation activities, state responsibilities and due diligence, safety management and Environmental Impact Assessments (EIAs), security measures and physical protection for oil rigs and tankers, reparation of damages, prohibition of dumping, which are neither coordinated nor integrated.¹¹

In summary, the legal frameworks governing the maritime transport of oil and gas are both multi-layered and divided: first, they are positioned within legally binding international and domestic law and non-binding practical codes and guidelines; second, they are positioned within long, complicated, and closely interconnected processes of oil and gas exploitation and maritime transportation. These phenomena involve international regulatory organizations, international rules, the concerned states, private companies, and their intertwined relationships. This analysis highlights how legal frameworks governing the maritime transportation of oil and gas are characterized by multi-layered, divided norms and diversified actors.

The multi-layered norms, which consist of international law, domestic law, and non-binding codes, can be harmonized by incorporating non-binding codes such as SMSs into bilateral and multilateral treaties. In addition, the divided norms can be integrated by incorporating issues such as environmental protection, accident prevention, and international cooperation between states into practical SMSs. In that sense, SMSs will function as a common denominator among these multi-layered and divided norms in order to establish an integrated legal order to ensure safe and sustainable resource exploitation.

How do SMSs, which are structured by private companies for the safe operation of ships and environmental protection, work for more complicated, large-scale, and time-consuming oil and gas exploitation? Since the mid-1990s, oil and gas exploitation on continental shelves

has required deep-water drilling by drill ships or MODUs and transportation by shuttle tankers. As a result, petroleum companies began to consider exploitation as one unified process, which begins with exploration and includes exploitation, production, storage, offloading, and transportation using ships, and focused on the prevention of collisions, capsizing, and groundings during maritime transportation of oil and gas, and blow-outs and explosions at any stage of this long exploitation process. Here the concept of safety is crucial, and thereby, the petroleum industry structured HSEMSs based upon SMSs, as illustrated in the next section.

2.2 HSEMSs in Oil and Gas Exploitation

HSEMSs have been considered indispensable for safe and sustainable oil and gas exploitation, especially since the late 1980s. HSEMSs were developed to fulfill safety requirements. Although still in their early stages, they exemplify the process of development from a patchwork of norms and practices to a single management system within a private company.

In terms of their status in the international legal order, HSEMSs demonstrate a path from soft law to hard law through various legal mechanisms. These include implementation by states and companies through international standards and domestic laws.

The next section will examine how divided norms and practices of diversified actors have evolved into HSEMSs.

(1) HSEMSs as an Outgrowth of SMSs

In the 1960s, the volume and volatility of natural gas limited its ability to be transported far from its wells. Gas fields within the Arctic Circle and land-locked countries in Central Asia might still be regarded as stranded in a remote and hostile environment. Nevertheless, it is worth noting that natural gas is currently in the spotlight because of its potential for producing lower carbon dioxide emissions than oil, according to the International Energy Agency's "World Energy Outlook 2012 Special Report."¹² Furthermore, cooling technologies for converting natural gas to LNG and the development of high pressure natural gas transmission pipelines have enabled the use of natural gas in remote places. In addition, a couple of large natural gas field strikes in Yuzhno-Russkoye, Zapolyarnoye on the Yamal Peninsula, and Yolotan in Turkmenistan and the recent construction of long-distance pipeline networks have drawn considerable attention. In particular, Russia is the focal point of natural gas production due to its favorable position for sending gas to both Asia and Western Europe. The Ministry of Energy of the Russian Federation has predicted that the Yamal Peninsula will retain its status as a major gas-producing region through the implementation of transport infrastructure projects.¹³

Furthermore, the safety of shipping and logistics has become increasingly important to prevent oil spills and gas explosions during exploitation using MODUs and FPSOs in the Arctic Sea. It will be presupposed that the transportation of gas occurs via LNG tankers

through the Arctic Sea routes and via pipelines crossing the indigenous territories of nomadic reindeer herders. Oil and gas exploitation in remote areas, particularly in the Arctic Sea, is now carried out by research ships, drill ships, MODUs, FPSOs, and Offshore Support Vessels (OSVs). All are dependent on global navigation satellite systems (GNSSs) and dynamic positioning systems (DPSs) to stabilize their position right above the wellhead. European Global Navigation Satellite Systems Agency defines GNSS as “a constellation of satellites providing signals from space that transmit positioning and timing data to GNSS receivers. The receivers then use this data to determine location.” According to the American Bureau of Shipping Guide, section 1. 5. 3, DPS is defined as “the complete installation necessary for dynamically positioning a vessel comprising the following subsystems: i) Power system, ii) Thruster system, and iii) DP control system.”¹⁴ In other words, the safety of the exploitation and transportation of oil and gas is dependent on these technologies to control and monitor MODUs, FPSOs, and OSVs in the sea.

These ships are often regulated by non-binding design and equipment codes, namely the MODU Code, OSV Guidelines, and DPS Guidelines. It is important to note that non-binding codes, guidelines, recommendations, circulars, and domestic regulations, as well as established international law, are critical to the safety and sustainability of resource development. For instance, MODU safety regulations originated in IMO Assembly Resolution 414 (XI) and are revised whenever serious accidents occur, such as the Deepwater Horizon’s Macondo blow-out in 2009.

Thus, oil and gas exploitation in remote areas cannot be realized without the safe operation of ships in accordance with these technical standards. As a result, the petroleum industry selects provisions from these non-binding codes and structures HSEMSs; nevertheless, there is no consistency across these HSEMSs. They provide one method for achieving the goal of safety and sustainability and as such are the focus of this study.

(2) Legal Status of HSEMSs in the International Legal Order

In the ways depicted above, HSEMSs were meticulously woven from multi-layered and divided international standards. It is therefore essential to examine the status of HSEMSs in the international legal order.

Broadly, HSEMSs demonstrate a path from non-binding soft law to legally binding hard law. To be more specific, HSEMSs can be placed in the international legal order by verifying their *pros* and *cons* in contributing to the legal order.

The *pros* are speedy revisions, realistic implementation, and their suitability for protecting industrial secrets. First, technical standards provided in codes and guidelines can be swiftly revised by committees, sub-committees, and correspondence groups within international organizations to address new problems. Second, non-binding codes are followed well by companies, classification societies, and international associations such as the International Association of Drilling Contractors, the International Marine Contractors Association, and the International Oil and Gas Producers Association (IOGP). Third, since

resource exploitation technologies are monopolized by companies, producing countries cannot access that knowledge. SMSs should be built into companies' operating processes.

Conversely, revisions of technical standards are sometimes so short-lived and frequent that businesses cannot adhere to them. SMSs themselves are not international laws. There is no obligation to comply with non-binding codes, in contrast to legally binding international laws. Finally, SMSs cannot resolve some fundamental problems, for instance, "what sort of international legal order should be built by nations?" and "how can nations delimit their territorial waters and continental shelf?" If the delimitation of continental shelves and the right of passage hamper exploitation, can companies and SMSs resolve these international disputes? SMSs are sidelined by these issues.

Despite these limitations, it is worth scrutinizing carefully the intrinsic value of SMSs for safe and sustainable exploitation and maritime transport of oil and gas in the international legal order.

In accurately assessing the legal status of HSEMSs, it is imperative to consider the most serious accident in the entire history of oil and gas exploitation up to 1988, which raised the international community's awareness of the necessity for international as well as domestic regulations. That year, on the British continental shelf in the North Sea, the oil rig Piper Alpha suffered a gas explosion, followed by an oil explosion. In all, 167 workers and crew members were killed. "The Public Inquiry of the Piper Alpha Disaster" in 1990 concluded that the disaster was caused by design and equipment faults, human error, and misguided instructions from the head office. The Cullen Report recommended improvement in 106 areas.¹⁵ As a result, the Health and Safety Executive (HSE) enacted the Safety Case Regulations in 1992, which require oil companies that are licensed to operate on the British continental shelf to submit a "safety case" to the HSE.¹⁶

In their safety case, applicants must demonstrate that their company has SMSs to manage safety as well as identify, mitigate, prepare for, and respond to risks on the installations. Foreign companies must also set up SMSs that meet British regulations and demonstrate their efficacy. Here, safety case regulations and SMSs might have the potential to harmonize divided and multi-layered norms. As a result, a safety case for every installation operating in waters under the United Kingdom's jurisdiction had to be submitted by 1993.

Since the HSE was a domestic executive organ, the British legal system was able to effectively integrate the divided norms and management systems from the perspectives of safety and sustainability. To establish a coordinated and harmonized legal order for sustainable offshore resource exploitation, the status of these multi-layered and divided norms and diversified actors in the present legal order will be explored using the concrete example of the Yamal Peninsula in the next chapter.

3. Safety and Sustainability of Oil and Gas Exploitation in the Yamal Projects

This chapter will examine international and domestic regulations for oil and gas exploitation in the Arctic region, such as the Yamal Peninsula, also called Yamalo-Nenets Autonomous Okrug (Yamalo-Nenets Autonomous District) in northwestern Siberia, Russia. In such remote areas, logistics are the most challenging issue. SMSs and HSEMSs can help prevent accidents throughout the process of exploitation and maritime transportation in the harsh yet vulnerable environment. The value of HSEMSs for safe and sustainable resource exploitation in remote areas like the Yamal Peninsula should not be underestimated.

3.1 HSEMSs in Oil and Gas Exploitation in the Yamal Projects

The entire process of oil and gas exploitation has become a prolonged process because of the expansion of exploitable areas, a change in the legal definition of a continental shelf according to Article 76 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), developments in exploitation technologies, and “a partially ice-free Arctic Ocean.”¹⁷ Coastal states began to explore and exploit their continental shelves because the revised definition enabled oil exploitation over an area up to 350 nautical miles from coast lines depending on the geological conditions and recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf. As a result, international consortiums involved in oil and gas exploitation in remote areas should be primarily concerned with preserving the local natural environment. For instance, since the oil and gas fields of the Yamal Peninsula are located in a unique area, the international consortiums must act on the premise that ensuring environmental protection and safety is just as important as oil and gas production. The safety of residents’ lives, the prevention of accidents during oil and gas exploitation, and the protection of the local environment are critical for private actors involved in exploitation.

There are two main projects on the Yamal Peninsula. One is Yamal LNG and the other is the Yamal Megaproject. Yamal LNG is run by an international consortium, which is mainly operated by NOVATEK of Russia and TOTAL of France. The Yamal Megaproject is operated by Gazprom of Russia. The main challenge on the Yamal Peninsula is the lack of infrastructure. In 2000, there was no energy infrastructure on the Yamal Peninsula. Gas had to be transported 100 km northward to connect to the Arctic Sea, or 700 km southward to connect to pipelines and railroads. In other words, without proper logistics, gas will remain land-locked.

Therefore, a logistics facility had to be constructed primarily to bring in modules and materials to construct ports, plants, and pipelines. When construction first began on the Yamal LNG facility in Sabetta, the site had no access routes either by land or sea. The area was land-locked even on the banks of the Ob Bay. However, owing to the large-scale development required, the month of September 2018 saw the port of Sabetta being used as the shipment port 68 times. In other words, Yamal LNG initially began to develop the port of Sabetta for logistics purposes in 2011, but later started using it for LNG exports.¹⁸

How do HSEMSs contribute to the sustainability of these large-scale projects? Companies refer to templates produced by the IOGP, in addition to the IMO's MODU Code and ISM Code, the Ministry of Health, Labor and Wealth's Occupational Safety and Health Management Systems, and the ISO 9000 and 14000 series established by the International Organization for Standardization.

At the outset, petroleum companies adopt and announce an HSE policy. They set up committees within the organization, designate personnel, and keep improving their HSEMSs in accordance with the Plan-Do-Check-Action (PDCA) cycle, or the Research-PDCA (RPDCA) cycle. There are some useful templates that companies can refer to, but each company selects their preferred combination of provisions from these templates using the ISO 9001 and ISO 14001 standards, ISM Codes, and MODU Codes.

NOVATEK announced the Environmental, Industrial Safety, and Occupational Health Policy for the Yamal LNG project in 2016. The policy provides that "NOVATEK (the 'Company') fully understands that the activities of the Company and its controlled entities in relation to the production, transportation and processing of hydrocarbons pose a potential danger to the environment, staff and population of the areas affected by the industrial facilities, thus sets itself the following Environmental, Health and Safety goals and objectives: Guarantee compliance with environmental safety norms and requirements when developing hydrocarbon fields in the Russian Federation Arctic area."¹⁹

Meanwhile, Gazprom developed its Environmental Policy governing Yamal Megaprojects by a resolution of the Management Committee in 2015. In its general provisions, it declares that "[t]he Gazprom Environmental Policy is based on the Constitution of the Russian Federation, federal laws, and other regulations of the Russian Federation, as well as international regulatory documents related to environmental protection and sustainable use of natural resources." The mechanisms for fulfilling the commitments under this policy further include "support for and improvement of the corporate environmental management system based on the international ISO 14001 standard."²⁰

Thus, international consortiums prioritize sustainable development, environmental issues, and human rights, along with their corporate goals. Although consistency between companies' HSEMSs is not necessarily guaranteed, there is a key mechanism that acts as the common platform in these HSEMSs: EIAs. The petroleum industry has begun to formulate policies that institutionalize sustainability and environmental protection measures like HSEMSs. An EIA is one method for realizing the corporate goal of sustainable resource exploitation.

Therefore, it is essential to scrutinize the legal structure of HSEMSs by examining EIAs as elements of HSEMSs, since EIAs are not always evaluated for either effectiveness or legal content and are still under dispute.²¹

3.2 Legal Structure of HSEMSs

In HSEMSs, an EIA is one of the most essential methods for substantiating sustainable resource exploitation, particularly in remote areas. Nonetheless, practical EIAs and general international law are not clearly connected. EIAs originated from US domestic regulations under the National Environmental Policy Act (NEPA) of 1969 (42 U.S.C.A. Ch. 55). NEPA required that “every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment” be accompanied by a detailed statement on “the environmental impact of the proposed action” (42 U.S.C.A. §4332 (2)(c)).²²

At the same time, there are some proofs in international instruments as well. An EIA is an absolutely key concept in the international dimensions of legal regimes for sustainability. First, Principle 17 of the Rio Declaration 1992 clearly states that even in a non-legally binding document, an “environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a component national authority.” Second, as a multilateral convention, the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention) of 1991 requires state parties to legislate their obligations to conduct an EIA.²³ Third, the International Court of Justice (ICJ) has invoked obligations to consult, notify, and negotiate with neighboring countries when a proposed activity may have a significant adverse impact in a transboundary context, especially on a shared resource. In the dispute settlement process in the landmark Pulp Mills on the River Uruguay case (Argentina v. Uruguay) in 2010, the ICJ recognized EIAs as an obligation under general international law.²⁴ From the ICJ’s jurisprudential standpoint, EIAs are carefully examined and positioned in general international law, customary international law, and codification processes in domestic procedural tools ensuring treaty obligations. EIAs provide the information required to evaluate the environmental impact of a project and inform decision makers and the public of reasonable alternatives that would avoid or minimize adverse impacts, or enhance the quality of the environment. EIAs, which are set up within HSEMSs, can establish the foundation for due diligence obligations.

The legal effect, or at least indirect effect, of “soft” instruments in the international legal order has helped define international obligations and states’ responsibilities since Professor Dupuy highlighted the issue 30 years ago. His crystal clear description of the interrelationships between soft norms and the enrichment of due diligence obligations remains indicative even today. According to his description, the “standards of good behavior which constitute the type of due diligence that can be expected from a State in the context of international cooperation are: prior consultation before enforcing a regulation or empowering a private person to undertake an activity which might create a significant risk of transfrontier pollution; early international notification of a polluting accident; [and] due recourse to procedures of impact assessments.”²⁵

Thus, after having analyzed the legal status of HSEMSs and EIAs in the international legal order, issues concerning non-binding norms and the international legal order require a process focused on how non-binding procedural environmental norms may connect and converge with states' substantial obligations. In order to achieve safe and sustainable offshore resource exploitation and transportation, it is essential that these norms are accurately positioned and effectively connected in the theory and practice of international law.

Alongside these multi-layered norms, as HSEMSs are implemented by private actors, nearly all of them emphasize potential methods for preventing accidents and minimizing risks during offshore resource exploitation and maritime transportation. Accordingly, the legal frameworks for oil and gas exploitation characterize these methods with reference to two aspects: multi-layered, divided norms and diversified actors. These issues will be discussed by considering these two intertwined characteristics of the legal frameworks for safe and sustainable offshore resource exploitation and transportation.

4. Multi-layered Norms and Diversified Actors in International Law

In this section, coordination between norms and actors will be scrutinized from specific angles, *i.e.*, the accumulated discussions on the correlations between the right of passage through international straits and transportation of dangerous materials such as nuclear materials. These cases will clarify the correlation between technical standards implemented through cooperation amongst diverse actors and the process of making international law.

4.1 Coordination amongst Multi-layered and Divided Norms

How can international law collate multi-layered and divided norms to achieve safe and sustainable oil and gas exploitation and turn them into integrated hard law? Since member states of intergovernmental organizations are required to enact domestic laws that meet the requirements of international obligations and standards, some obligations are incorporated into domestic laws. As a result, these domestic laws serve as state practices that might promote the codification of international law later. Some non-binding norms have been directly incorporated into international conventions and some have slowly crystalized.²⁶ These norms have the two characteristics of being multi-layered and having a divided structure.

To coordinate these multi-layered and divided structure of norms, two practical and intertwined issues must be addressed: first, the correlations between the right of passage through shipping routes and their legal status; second, the correlations between the right of passage and safety standards for dangerous goods such as nuclear materials, which are one of the most advanced and meticulously woven of all international and domestic regulations.

(1) Right of Passage through Shipping Routes

The right of passage, which could be either transit passage through international straits or innocent passage through territorial waters, is guaranteed by UNCLOS. The convention provides a special regime for the Arctic Sea as an ice-covered area under Article 234. It remains possible to discuss the legal status of the water areas. In contrast to the international legal definition of waters, the Northwest Passage has been Canada's internal waters under Canadian law since 1985, as a result of which foreign vessels do not have the right of innocent passage. Also, the Northern Sea Route (NSR) is effectively controlled by the Russian government through mandatory contracts for ice pilot and nuclear-powered icebreakers.²⁷

How can international law solve the legal status of the Arctic Sea and the right of passage? The Arctic Sea is becoming the focus of petroleum and shipping industries' attention because of the reduced shipping time. The NSR is as critical for maritime transport as the Strait of Malacca, since it is more efficient than the navigational route through the Suez Canal, the Aden Bay, and the Strait of Malacca, which are global chokepoints.

The implication is that these new shipping routes will eventually face the same issues simmering in other critical international straits. There are some precedents regulating shipping routes, which could ensure the sustainable use of these international straits by anticipating potential problems and preparing pollution control measures. In addition to the environmental issue, LNG tankers are one of the most attractive targets for terrorism owing to their flammable vapor cloud.²⁸

Without solving the crux of the matter of the right of passage through these water areas, safe, stable, and sustainable resource exploitation will not materialize. If the Arctic Sea routes are utilized frequently, they would be more vulnerable than the Strait of Malacca to these hazards because of low speed, narrow navigable lanes, and isolation due to lack of port assistance. The NSR, which is the shortest shipping route connecting Europe and Asia, is standing at the crossroads of safe and sustainable use by shouldering the task of transporting dangerous materials such as oil, LNG, and nuclear materials.

The right of passage within the shipping routes and the legal status of the NSR will be examined below.

Article 234 of UNCLOS authorizes coastal states with the right to enforce laws and regulations to prevent marine pollution in "ice-covered areas," which includes the NSR. For these sea areas, the International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code) requires vessels to follow stringent criteria for design, equipment, and rescue, and thereby contributes to sustainability. Additionally, the Arctic Maritime Shipping Assessment recommends that the Arctic states cooperate in harmonizing international standards for vessels operating in the Arctic and enhancing the implementation of the Arctic regulatory rules under the auspices of the Arctic Council's mandates for environmental protection and sustainable development. These regional regimes could harmonize discrepancies between

safety standards and international obligations, since regional protocols could detail duties such as conducting EIAs, consulting with and notifying affected states, and protecting sensitive areas. These international norms are implemented by domestic laws and regulations through strong enforcement apparatuses: sovereign states.²⁹

To adhere to the Polar Code, the coastal state's authority has been tasked with the responsibility of ensuring safe navigation through permission for navigation, icebreaker assistance, pilot assistance, and radio communication between ships and the authorities. Consequently, Russian regulations strengthen de facto coastal state control over the NSR. An overview of the regulatory structures of the NSR concerning safe transport of dangerous materials can clarify the significance of Russian regulations in the creation of an international order for the NSR. This case demonstrates how international technical standards and domestic regulations can influence the rights and obligations of individual states.³⁰

To achieve the safe and sustainable use of shipping routes, establishing customized SMSs for shipping routes will contribute to sustainable transportation practices. Furthermore, the legal status of the waters, the limits of the coastal states' jurisdiction, and the institutionalization of cooperation will be necessary. These fundamental issues can be solved neither single-handedly nor immediately. Therefore, bilateral or multilateral agreements between coastal states could help ensure safety in the shipping routes, and those states that benefit greatly from these shipping routes will have to bear the cost of safety measures. Thus, international technical standards, SMSs, and domestic regulations are intertwined with the process of international legal order making, especially concerning the safe and sustainable use of shipping routes.

On the other hand, despite the available safety measures, coastal states often refuse vessels carrying radioactive materials, such as spent nuclear fuel rods, nuclear waste, uranium, and plutonium. For example, Japan's ship *Akatsuki Maru* carried one ton of fission plutonium, contained in 133 casks and packed in 15 containers. It left Cherbourg on December 7, 1992, arriving at the port of *Tokai* on January 5, 1993, a voyage of 60 days. This was 20 days longer than usual, as the ship was barred from navigating the Strait of Malacca, the archipelagic waters of South East Asia, and the Exclusive Economic Zones of the South Pacific Islands. This case demonstrates that it remains difficult to solve the dichotomy between technical safety standards and the right of passage.

In this respect, the MOX Plant case (Ireland v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)³¹ was a landmark case in defining the technical standards for transporting nuclear material by sea in the international legal order. This case epitomizes the status of international standards for safe transportation of dangerous goods in international law. It is worth examining through the MOX Plant case how general international law and technical standards for safety should be integrated.

(2) The Right of Passage and Safe Transport of Dangerous Materials

The maritime transport of dangerous goods, such as oil, gas, and nuclear materials, is subject to a divided legal structure composed of international regulations, technical standards, and domestic laws. Nonetheless, the SOLAS Convention outlines a set of technical standards to which shipbuilding companies and ship owners must adhere to achieve safe transport, which is first achieved by the safe design and construction of vessels. In legal theory, this system is called the “Principle of Safety by Design.” Under the SOLAS Convention, vessels carrying nuclear fuel, plutonium, and irradiated nuclear fuel must be classed under the Code for the Safe Carriage of Irradiated Nuclear Fuel, Plutonium and High-Level Radioactive Nuclear Waste in Flasks on board Ships (INF Code).³² The INF Code stipulates transport methods and requires the vessels to have a double-hull design and structure, which renders vessels resilient to sinking or radiation spills in case of collision or grounding.³³

In the MOX Plant case, Ireland submitted a Notification and Statement of Claim to the UK on October 25, 2001 to institute arbitral proceedings for the settlement of a dispute over the Sellafield MOX Plant, the international movement of radioactive materials, and the protection of the Irish Sea’s marine environment. Ireland also submitted a request for provisional measures on November 9, 2001 under Article 290, paragraph 5, of UNCLOS. The Sellafield nuclear fuel plant on the northeast coast of the UK is owned and operated by British Nuclear Fuels Public Limited Company (BNFL), which reprocesses spent nuclear fuel into mixed oxide or “MOX fuel” at the plant. MOX fuel is reactor fuel that consists of uranium and plutonium oxides, which have been extracted and reprocessed from spent nuclear fuel. Since plutonium must not be extracted individually because of obligations under the Non-Proliferation Treaty and IAEA rules, uranium and plutonium must be reprocessed simultaneously as MOX fuel.

In its Statement of Claim, Ireland asserted that the UK breached its obligations under Articles 192, 193, 194, 207, 211, and 213 of UNCLOS by authorizing the MOX Plant, which could accidentally or deliberately discharge radioactive material and waste into its waters, or be used in terrorist attacks. Therefore, Ireland requested provisional measures to prevent operations at the plant and ban the movement of radioactive material and waste into and out of Ireland’s sovereign waters, in accordance with their sovereign rights. Furthermore, irradiated or spent nuclear fuel is highly radioactive and makes an attractive target for terrorists, necessitating security measures by international agencies.

In response to the Statement of Claim from Ireland, the UK denied that there would be any threat to Ireland’s marine environment and sovereign rights, since BNFL’s transportation of nuclear fuel complied with all international safety standards.³⁴ However, the UK finally agreed to suspend marine transport of radioactive material and waste to or from Sellafield as a result of the commissioning of the MOX Plant. In addition, the UK stated that there would be no export of MOX fuel until October 2002. As a result, the International

Tribunal for the Law of the Sea decided that the situation did not require provisional measures.

The safety standards in relation to the right of passage were not in place in this case. However, safety measures and the transportation of dangerous goods are closely interconnected. For example, nuclear fuel is defined as a substance that can sustain a fission chain reaction to be used as a source of energy. Naturally occurring uranium is not usable as fuel. It is necessary to condense the uranium to be fissionable enough to be used as fuel. Uranium ore is first mined and then refined into a paste called “yellow cake.” Later, it is condensed and processed into pellets and fuel rods. These fuel rods are bundled and used in nuclear plants for three to four years. Subsequently, this spent nuclear fuel is reprocessed and reused as part of the nuclear fuel recycle. In its various states, radioactive materials could be a target of terrorism. These materials must be transported from facility to facility as the processes of (i) manufacturing fuel rods, (ii) power generation, and (iii) radioactive waste disposal must be performed at different facilities located far apart from each other. First, (i) manufacturing of fuel rods begins with mining uranium ore. Then, ^{235}U is enriched to produce fissile material. Finally, nuclear fuel rods are cast. Second, (ii) power generation occurs when these fuel rods undergo fission for three to four years in a reactor. Finally, (iii) radioactive waste disposal is undertaken in two stages. First, irradiated or spent nuclear fuel rods are removed from the reactor and reprocessed, with the extracted ^{235}U and plutonium recast into new fuel rods. Second, any material that cannot be reclaimed is stored at a high-level radioactive waste disposal facility.³⁵

In order to regulate this lengthy and large-scale nuclear fuel recycling system, the highest standards of safety for transportation of dangerous goods, guidelines for operation of vessels, and the legal status of the international waters have been discussed. The discussion on safe transportation of nuclear materials in the MOX Plant case can serve as a yardstick for safe offshore resource exploitation and transportation. For the safe exploitation and transportation of oil and gas within remote areas such as the Arctic region, nuclear-powered icebreakers, Floating Nuclear Power Plants (FNPPs), and GNSSs may prove helpful. For instance, before the peak of the 2020 shipping season of the NSR approaches, construction of a nuclear-powered icebreaker named the *Arktik* for the Russian State Atomic Energy Corporation, Rosatom, is nearing completion. *Akademik Lomonosov*, an FNPP, was also towed from Murmansk to Pevek in Northeastern Russia to enhance power supply. In this respect, safe and sustainable offshore resource exploitation needs an integrated and comprehensive legal platform that encompasses the law of the sea, international atomic energy law, space law, and environmental law, as Professor Higgins indicated that “sources of international law are not compartmentalized, but do indeed overlap.”³⁶

Indeed, as the leading state of legal order making in the Arctic, Russia plays a key role in regulating navigation in the NSR. The regulatory structures of the NSR are multi-layered, consisting of treaties, non-binding international standards, and Russian domestic laws.

Furthermore, the transport of nuclear materials is being discussed in an issue-centric manner under the auspices of the IMO and IAEA. Within this multi-layered legal mechanism, the Russian authoritative entity maintains effective control over the NSR.

The Orange Book categorizes nuclear materials as class 7. The IAEA oversees the transport of nuclear materials following their own regulations. The IMO edits the IMDG Code, which contains the INF Code. Accordingly, each state enacts domestic legislation implementing these international standards in order to fulfill the obligations prescribed by the SOLAS Convention. These characteristics of the complicated international legal mechanism are likewise reflected in the Russian legal structure.

Russian domestic control over the safe transport of nuclear materials ought to be placed in the international legal mechanism. The Federal Law on the Use of Atomic Energy of 1995 requires the construction and operation of vessels with nuclear installations and radiation sources to follow the IAEA's regulations. In compliance with this Federal law, Russian domestic regulations demand safety measures such as construction and certificates of packages. Furthermore, physical protection of nuclear materials is required, and the protective measures include establishing a security plan to prevent unauthorized actions, delaying intrusion, and neutralizing violators.

Thus from theoretical and practical standpoints, coastal states' regulations are considerably effective in creating a legal order. Even though an integrated order applicable to both the NSR and the Arctic is still under dispute, such a newly emerging order might absorb non-binding international standards and domestic regulations. At the same time, they can also become mandatory through their incorporation into treaties. Consequently, it is worth verifying the correlations between non-binding standards and legal order making for safe and sustainable resource exploitation and transportation by clarifying the contribution of the actors involved,³⁷ which can vary in terms of their response.

4.2 Cooperation amongst Diversified Actors

The international legal actors, or, to be more specific, the subjects of international legal rights and obligations, are sovereign states. Bilateral negotiations between the governments of Russia and Norway concerning their maritime boundary in the Barents Sea achieved significant headway in 2010 when the countries signed the Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean (the Barents Sea Agreement).³⁸ Cooperative intergovernmental organizations are also major actors. A case in point is the IMO, which is one of the major players in ensuring maritime safety through multilateral instruments. The Maritime Safety Committee, the oldest of all IMO committees, is responsible for establishing a practical legal scheme.³⁹

These cases demonstrate another issue in resource exploitation, namely delimitation disputes, raising fundamental questions like "how do coastal states delimit their territorial

waters and continental shelves?” and “what sort of international legal order should be built by sovereign states?” HSEMSs are sidelined by these issues. Despite these limitations, HSEMSs, which are an in-built apparatus within the oil and gas exploitation process, could be used to develop international legal order.

For example, Norway and Russia had a 40-year dispute over delimitation in the Barents Sea. Oil exploration might aggravate this sort of dispute even further. However, both governments agreed to the Barents Sea Agreement. Three environmental issues were evaluated during the negotiations and the two governments used them to develop legal order in the Barents Sea. The three issues that were addressed are described below.

First, the governments barred companies from undertaking exploration activities in the disputed area through a moratorium. Delimitation disputes could easily deplete resources as the states would compete to extract oil and gas from a single reservoir through as many wells as possible under the auspices of “the rule of capture,” *i.e.*, “first come, first served.” In other words, if the rule of capture was allowed, a reservoir in the disputed area could be depleted rapidly due to intensive extraction from multiple oil wells drilled within the border.⁴⁰ To prevent this risk and achieve sustainable development, reservoir unitization agreements are essential. Since this practical and efficient method of exploitation is a kind of joint venture, international consortiums may have a role in efficient exploitation and dispute settlement. The Barents Sea Agreement contains Article 5, which frames the unitization scheme of a single reservoir, and “Annex II: Transboundary Hydrocarbon Deposit,” which details the obligations of both state parties.

Article 5 of the Barents Sea Agreement stipulates that “exploitation of any hydrocarbon deposit, which extends to the continental shelf of the other Party may only begin as provided for in the Unitization Agreement.” By virtue of this unitization clause, parties should exploit natural resources on the continental shelf using the most efficient method possible.

The original template of the unitization agreement was provided in the Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway relating to the exploitation of the Frigg Field Reservoir and the transmission of gas therefrom to the United Kingdom in 1976.⁴¹ In 2005, state parties’ obligations were written in several unitization agreements and coordinated in a single framework agreement on cross-border petroleum cooperation.

Second, the two governments continued sequential negotiations to combat oil spills because ocean currents run from the oil fields of Norwegian state-owned energy company Equinor (formerly Statoil) and the navigational routes of shuttle tankers to the Yamalo-Nenets autonomous district. The two governments eventually agreed to the joint Contingency Plan against Oil Pollution in the Barents Sea in 1992. The cooperative interaction between governments and companies softens concerns about environmental issues and could help construct legal order.

Third, the two governments agreed “to consult each other with respect to applicable health, safety and environmental measures that are required by the national laws and regulations of each party,” provided in the Barents Sea Agreement, Annex II, Article 1. If companies are required to adhere to HSEMSs, intergovernmental agreements should include clauses for the implementation of HSEMSs.⁴² In this way, HSEMSs can function as an instrument to perform a repeated task as a subsystem within a legal mechanism.

This type of agreement to an integrated scheme of safety and security management, transit rights, dispute settlement, and other legal issues in oil and gas exploitation is epitomized in the Caspian Oil Pipeline Agreement, which originated from the Energy Charter Treaty. The Caspian Oil Pipeline Agreement consists of three types of agreements. The first is the government-to-government agreement. It was concluded between the governments of Georgia, Azerbaijan, and Turkey to build a legal framework for the BTC (Baku-Tbilisi-Ceyhan) pipeline. The second is the government-to-company agreement. It was concluded to stipulate the specific conditions between host governments and investing foreign companies. The third is the company-to-company agreement for pipeline construction and procurement.⁴³

Thus, on the one hand, sovereign states certainly build the legal order. On the other hand, oil and gas exploitation is carried out by international petroleum companies through multi-layered agreements. These agreements consist of government-to-government agreements, government-to-company agreements, and company-to-company agreements.⁴⁴

In summary, international or at least regional legal order can be established through a coordinated process of law making and implementation amongst sovereign states, international organizations, and industries. In this respect, SMSs and HSEMSs could be considered as apparatuses that bridge the discrepancies amongst various actors. Conclusions are drawn from the discussions on the legal status of SMSs and HSEMSs in the next section.

5. Conclusion

This study aimed to identify the need for SMSs and HSEMSs by examining safe and sustainable offshore resource exploitation and transportation from various angles, *i.e.*, legally binding bilateral and multilateral treaties and processes of negotiations; non-binding international codes, recommendations, and guidelines applied to exploitation and maritime transportation of oil and gas; domestic laws that require private companies to adhere to international standards; and HSEMSs implemented by international consortiums. International legal order could be constructed using HSEMSs based on non-binding codes, international technical standards, and domestic safety regulations for oil and gas exploitation and transportation. Safe and sustainable offshore resource exploitation and transportation could be achieved through the harmonization of multi-layered norms and the cooperation of private actors.⁴⁵ It should be emphasized that cooperative interaction

between governments and companies softens concerns about territorial disputes, national security, allocation of natural resources, and environmental issues. Thus, it is worth noting that SMSs and HSEMSs may be built into the oil and gas exploitation and transportation processes to help construct international legal order.

SMSs and HSEMSs sound like technical standards only, but their key role in the realization of safe and sustainable offshore resource exploitation by establishing international legal order should not be underestimated. An integrated multilateral convention for safe and sustainable offshore resource exploitation and transportation might be established from these multi-layered and divided norms. In this respect, HSEMSs could be the common platform connecting and bridging the petroleum industry, shipping companies, contractors, international organizations, and the sovereign states, which remain the primary subjects of international law.

Nevertheless, under current international law, it is difficult to clearly define which non-binding regulations constitute mere facts or whether they would develop into binding rules. A newly emerging order might absorb non-binding international standards and domestic regulations.⁴⁶ At the same time, they can also become mandatory through their incorporation into treaties. Therefore, it is imperative to categorize international standards and domestic regulations item by item in comparison to the international legal order making process. This is the ultimate problem that will continue to confront sustainable offshore resource exploitation.

- 1 The World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future. Available at: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. All sites last accessed on November 11, 2020.
- 2 International Maritime Organization: Resolution A. 741 (18): International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention. Available at: <http://www.imo.org/en/OurWork/HumanElementPages/ISMcode.aspx>.
- 3 International Convention for the Safety of Life at Sea, United Nations Treaty Collection, 18961.
- 4 Churchill R and Lowe V (1999): The Law of the Sea, 3rd ed., Manchester, Manchester University Press, p. 340.
- 5 Lowe V (2007): International Law, Oxford, Oxford University Press, p. 95; Crawford J (2009): Brownlie's Principles of Public International Law, 8th ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 363-364.
- 6 Bastida A *et al* (2007): Cross-Border Unitization and Joint Development Agreements: An International Law Perspective, *Houston Journal of International Law*, Vol. 29, No. 2, p. 421.
- 7 1945 US Presidential Proclamation No. 2667, Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf.
- 8 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, amended by the Protocol of 1978, United Nations Treaty Collection, 22484.
- 9 Title 46 U. S. Code § 3203-Safety management system. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/46>.
- 10 Baatz Y (2011): Maritime Law, 2nd ed., London, Sweet and Maxwell, p. 387.
- 11 Dupuy PM and Viñuales J (2015): International Environmental Law, Cambridge, Cambridge University Press, p. 202.
- 12 International Energy Agency: World Energy Outlook 2012, Special Report-Golden Rules for Golden Age of Natural Gas. Available at: <https://webstore.iea.org/weo-2012-special-report-golden-rules-for-a-golden-age-of-gas>.
- 13 Ministry of Energy of the Russian Federation (2010): Energy Strategy of Russia for the Period up to 2030. Available at: [http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf).

- 14 American Bureau of Shipping (2013): Guide to Dynamic Positioning Systems.
- 15 Department of Energy, Lord Cullen WG (1990): The Public Inquiry into the Piper Alpha Disaster (Command Paper), London, Stationery Office Book.
- 16 Health and Safety Executives: Safety Case Regulations. Available at: <http://www.hse.gov.uk/offshore/safetycases.htm>.
- 17 Rothwell D (2015): Polar Territorial and Maritime Sovereignty, in Chinkin C and Baetens F: Sovereignty, Statehood and State Responsibility, Essays in Honour of James Crawford, Cambridge, Cambridge University Press, p. 119; Fitzmaurice M (2017): Legitimacy of International Environmental Law, The Sovereign States Overwhelmed by Obligations: Responsibility to React to Problems Beyond National Jurisdiction?, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 77, p. 365.
- 18 Yamal LNG.: The Sabetta Seaport. Available at: <http://yamallng.ru/en/project/harbor/>.
- 19 NOVATEK: Health and Safety. Available at: <http://www.novatek.ru/en/development/safety/>.
- 20 Gazprom: Environmental Policy of Gazprom, 2015. Available at: http://www.gazprom.com/ff/posts/39/502580/environmental_policy_en.pdf.
- 21 Fitzmaurice M: *supra* note 17, p. 339 observes a number of unresolved issues with regard to EIAs, due diligence obligation, their content, and position in international law.
- 22 Burnham W (2006): Introduction to the Law and Legal System of the United States, 4th ed., St. Paul, Thomson West, p. 620; Sands P, Peel J, Fabra A, and MacKenzie R (2012): Principles of International Environmental Law, Cambridge, Cambridge University Press, p. 601.
- 23 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, United Nations Treaty Collection, 34028.
- 24 Pulp Mills on the River Uruguay, ICJ Reports 2010, p. 14.
- 25 Dupuy PM (1991): Soft Law and the International Law of the Environment, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 12, No. 2, p. 434. Sands P, Peel J, Fabra A, and MacKenzie R: *supra* note 22, p. 597 admit that “[t]he soft law approach currently envisaged provides a first step.” On the other hand, d’Aspremont J (2008): Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials, *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 5, p. 1083 discusses the differences between soft *instrumentum*, legal facts, and legal acts.
- 26 Thirlway H (2019): The Sources of International Law, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, p. 34 clearly explains the various processes of normative transformation. *See also* Bodansky D, Nrunnée J, and Rajamani L (2017): International Climate Change Law, Oxford, Oxford University Press, pp. 38-39 admit to the significant role of soft norm-setting processes in international climate change law. Rothwell DR (1995): International Law and the Protection of the Arctic Environment. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 44, p. 308 acknowledges that “it would seem appropriate to rely on principles creating soft law obligations.”
- 27 Sohn LB, Juras KG, Noyes JE, and Franckx E (1984): Law of the Sea, 2nd ed., St. Paul, West Publishing, p. 399.
- 28 Shaffer B (2009): Energy Politics, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press, pp. 95-96; Hightower M *et al* (2004): Sandia National Laboratories Report, Guidance on Risk Analysis on Safety Implications of a Large Liquefied Natural Gas (LNG) Spill over Water, p. 62. Available at: <https://prod-ng.sandia.gov/techlib-noauth/access-control.cgi/2004/046258.pdf>.
- 29 Cassese A (1990): Remarks on Scelle’s Theory of “Role Splitting” (*dédoulement fonctionnel*) in international law, *European Journal of International Law*, Vol. 1, No. 1, p. 230.
- 30 For example, Article 14 of the Russian Federation, Federal Acts on the Internal Maritime Waters, Territorial Sea and Contiguous Zone of 1998 describes the NSR as “the historical national unified transport or communication of the Russian Federation in the Arctic” and Merchant Shipping Code of the Russian Federation No. 81-FZ, April 30, 1999; The Federal Law on amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Concerning State Regulation of Merchant Shipping on the Water Area of the Northern Sea Route, July 28, 2012, No. 132-FZ. *See also* Franckx E (1992): Nature Protection in the Arctic: Recent Soviet Legislation, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 41, p. 384; Gavrilov V (2015): Modern Russian Approaches to Correlation of International and Domestic Law, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 5, No. 5, p. 375; Gavrilov V (2015): Legal Status of the Northern Sea Route and Legislation of the Russian Federation: A Note, *Ocean Development and International Law*, Vol. 46, Issue 3, p. 257; Okochi M (2020): The Northern Sea Route - International Law and Russian Regulations, *European Institute for Asian Studies Briefing Paper*, No. 4/2020. Available at: <http://www.eias.org/wp-content/uploads/2019/07/PolicyBrief-Northern-Sea-Route.pdf>.
- 31 The MOX Plant case (Ireland v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland), Request for Provisional Measures, Order of 3 December 2001.

-
- 32 International Maritime Organization: The Code for the Safe Carriage of Irradiated Nuclear Fuel, Plutonium and High-Level Radioactive Nuclear Waste in Flasks on board Ships. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/413770>.
- 33 International Atomic Energy Agency: IAEA Safety Standards Series, Safety Requirements ST-R-1. Available at: <http://www-ns.iaea.org/standards/documents/>.
- 34 The MOX Plant case, Written Response of the United Kingdom, p. 25, paras. 63-65.
- 35 Brown A (2015): Sea transport of irradiated nuclear fuel, plutonium and high-level radioactive wastes, in Ken Sorenson: Safe and Secure Transport and Storage of Radioactive Materials, Cambridge, Woodhead Publishing, p. 165.
- 36 Higgins R (1994): Problems and Process, International Law and How We Use It, Oxford, Oxford University Press, p. 32; Dupuy PM: *supra* note 25, p. 424.
- 37 Sohn LB, Juras KG, Noyes JE, and Franckx E (1984): *supra* note 27, p. 224.
- 38 Treaty between the Russian Federation and the Kingdom of Norway concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean 2010, United Nations Treaty Collection, 49095.
- 39 Sands P and Klein P (2009): Bowett's Law of International Institutions, 6th ed., London, Sweet and Maxwell, p. 103.
- 40 Lagoni R (1979): Oil and Gas Deposits across National Frontiers. *American Journal of International Law*, Vol. 73, No. 2, p. 219; Bastida A *et al*: *supra* note 6, p. 378.
- 41 Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway relating to the Exploitation of the Frigg Field Reservoir and the Transmission of Gas therefrom to the United Kingdom, United Nations Treaty Series 1098, I-16878.
- 42 Chimni BS (2004): International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making, *European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 1, p. 36.
- 43 Agreement among the Azerbaijan Republic, Georgia and the Republic of Turkey Relating to the Transportation of Petroleum via the Territories of the Azerbaijan Republic, Georgia and the Republic of Turkey through the Baku-Tbilisi-Ceyhan Main Export Pipeline; Host Government Agreement between and among the Government of the Azerbaijan Republic and the State Oil Company of the Azerbaijan Republic BP Exploration (Caspian Sea) Ltd., Statoil BTC Caspian AS., Ramco Hazar Energy Ltd., Turkiye Petrolleri A.O., Unocal BTC Pipeline Ltd., Itochu Oil Exploration (Azerbaijan) Inc., Delta Hess (BTC) Ltd.
- 44 Dolzer r and Schreuer C (2012): Principles of International Investment Law, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, p. 80. *See also* professor Pierre Klein's oral statement on the role of an entity such as PETROCI, which is a "rights-holder" of all rights for exploration and exploitation and acting on behalf of the Ivorian State, at the Special Chamber, Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Côte d'Ivoire in the Atlantic Ocean, International Tribunal for the Law of the Sea, Public Sitting, February 7, 2017, Verbatim Record, p. 6.
- 45 Oxman B (1996): The Rule of Law and the United Nations Convention on the Law of the Sea, *European Journal of International Law*, Vol. 7, p. 353; Lowe V: *supra* note 5, p. 95; Higgins R: *supra* note 36, p. 32; Dupuy PM: *supra* note 25, p. 435.
- 46 Thirlway H: *supra* note 26, p. 219 cautiously mentions that combinations of conventions, non-binding resolutions, and declarations are leading to the establishment of sorely needed new law.

ウクライナ艦隊抑留事件(ウクライナ対ロシア)
—国際海洋法裁判所(暫定措置命令)2019年5月25日—

Case Concerning the Detention of Three Ukrainian Naval Vessels
(Ukraine v. Russian Federation)
—International Tribunal for the Law of the Sea, Provisional Measures Order,
May 25, 2019—

菅野 直之¹
Naoyuki Kanno

2019年5月25日、国際海洋法裁判所(ITLOS)は、2018年11月25日に発生した事件によってロシアが拿捕・抑留していたウクライナの艦船3隻とその乗組員の釈放を命じる暫定措置を決定した。本稿は、このITLOSの暫定措置命令を扱う。本件では、国連海洋法条約(UNCLOS)第298条1項(b)における軍事的活動の解釈が主要な争点となった。本稿では、ITLOSの暫定措置命令の概要を紹介した上で、軍事的活動の解釈に関するITLOSの議論に検討を加える。この判断の意義は、以下のとおりである。まずITLOSは、軍事的活動と法執行活動の区別基準を示した。すなわちITLOSは、(1)実力行使の態様、(2)適用される国内法の性格、さらに(3)紛争の文脈という3つの要素を考慮することで、2種類の活動を区別した。またこの判断は、軍艦の通航が軍事的活動に該当するのか、混合紛争をどのように処理するべきかという問題にも関わる。しかしこの判断においては、軍事的活動と法執行活動の区別に関して3つの要素が考慮されるべき理由が示されていない。それゆえこの判断には、他にも考慮される要素が存在するのではないか、またITLOSが紛争の文脈を判断する際に必要な事情を考慮しなかったのではないかといった疑問が残る。

キーワード：国連海洋法条約(UNCLOS)、国際海洋法裁判所(ITLOS)、軍事的活動、法執行活動、2014年クリミア危機

This article addresses the provisional measures issued by the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS) on May 25, 2019, ordering Russia to release three Ukrainian naval vessels and their servicemen arrested and detained in the November 25, 2018 incident. In this order, ITLOS mainly addressed the interpretation of “military activities” under Article 298(1)(b) of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). I will summarize the decision prescribed by ITLOS and examine the argument concerning the interpretation of military activities under Art. 298(1)(b) of the UNCLOS. The implications of this decision are as follows. First, ITLOS used criteria concerning the distinction between “military activities” and “law enforcement activities.” ITLOS distinguished these two activity categories by considering the manner of use of force, the nature of national law applied to the case, and the context of the dispute. This decision also concerns the potential consideration of the passage of warships as a military activity and how the International Tribunal should address the “mixed dispute.” Conversely, this decision is problematic in its distinction between two activity categories, as ITLOS did not motivate the consideration of

¹ 日本大学国際関係学部助教／Nihon University College of International Relations

原稿受付日：2020年5月6日、受理日：2020年8月18日

those factors. Consequently, this decision presented some issues, such as the lack of consideration of other factors or that ITLOS failed to consider the dispute in its context.

Key words: United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), Military Activities, Law Enforcement Activities, 2014 Crimean Crisis

1. 序

2018 年 11 月 25 日、クリミア半島東部のケルチ海峡（Kerch Strait）の近辺において、ウクライナ海軍の艦船 3 隻が、ロシアの沿岸警備隊によって拿捕・抑留される事件が発生した。2014 年に発生したクリミア半島の帰属をめぐる紛争により、ウクライナとロシアの間では政治的緊張状態が続いており、この事件も、そうした文脈で発生したものである。拿捕されたウクライナ艦隊の乗組員 24 名はロシア当局によって抑留され、ロシアの国内裁判所において国境侵犯の罪によって訴追されることとなった¹。

これに対し、ウクライナは国連安全保障理事会に事件を付託するとともに²、各種の紛争解決手続を開始した。まずウクライナは、欧州人権裁判所に対して、乗組員に対する訴追の停止と釈放を求める訴えを提起した³。さらにウクライナは、国連海洋法条約（UNCLOS）第 15 部が規定する紛争解決手続のうち、同条約の附属書 VII に基づく仲裁（第 287 条 1 項 (c)）の申立を行い、また仲裁手続の開始に先立って、国際海洋法裁判所（ITLOS）に対して、第 290 条 5 項に基づく暫定措置命令を請求した。

本稿は、ウクライナが用いたこれらの手続のうち、2019 年 5 月 25 日に決定された ITLOS の暫定措置命令⁴について分析を行う。論点はいくつか存在するが、本稿では、特に争点となった第 298 条 1 項 (b) の解釈に焦点を当てたい⁵。

2. 暫定措置命令の概要

2.1. 事実関係

暫定措置命令において ITLOS が認定した事実は、以下のとおりである。2018 年 11 月 25 日未明、ウクライナの艦船 3 隻（軍艦 2 隻と補助艦 1 隻）から成る艦隊がケルチ海峡を通航しようとした⁶。このウクライナ艦隊は、ウクライナのオデッサ港（Odessa）を出港し、ケルチ海峡を経由してアゾフ海（the Sea of Azov）のベルジャンシク港（Berdyansk）に向かう任務を帯びていた。ところが、これを発見したロシア沿岸警備隊は、ウクライナ艦隊に対して、海峡は封鎖されているとの通告を行い、艦隊の通航を拒否した。ウクライナ艦隊は 8 時間ほど待機した後、海峡の通航を断念して引き返しを図ったところ、ロシア沿岸警備隊がこれに対して停船命令を発した。ウクライナ艦隊が停船命令を無視すると、ロシア沿岸警備隊はこれを追跡し、ウクライナ艦隊の軍艦ベルジャンシク（*Berdyansk*）に砲撃を加えた。これにより同艦は被弾し、乗組員 3 名が負傷している。最終的に、ウクライナ艦隊は 3 隻ともロシア側によって拿捕・抑留され⁷、乗組員 24 名は国境侵犯の罪で逮捕・起訴された（paras. 30-32, 71, 73）。

2.2. 仲裁廷の管轄権

こうした事態を受けて、ウクライナは、2019 年 3 月 31 日、UNCLOS の附属書 VII に基づく仲裁を求める申立を提出し、そのなかで、仲裁廷（日本による UNCLOS の公定訳では「仲裁裁判所」）による暫定措置を求めた。ウクライナが求めた暫定措置の内容は、(1) ウクライナの艦船 3 隻を釈放し、ウクライナに返還すること、(2) 24 名の乗組員に対する刑事手続を停止し、新たな手続を行わないこと、(3) 24 名の

乗組員を釈放し、彼らの帰国を認めること、という3点である（para. 23）。

さらにウクライナは、申立から2週間が経過した同年4月16日、ITLOSに対して、第290条5項に基づく暫定措置命令を求めた（para. 35）。同規定は、仲裁廷が設立されるまでの間、暫定措置の要請が行われてから2週間以内に、暫定措置を決定する裁判所について当事国が同意しない場合であって、ITLOSが、「構成される仲裁裁判所が紛争について管轄権を有すると推定し（if it considers that *prima facie* the tribunal which is to be constituted would have jurisdiction）、かつ、事態の緊急性により必要と認める」場合には、暫定措置を決定できると定める。

つまりITLOSが暫定措置を決定するためには、「構成される仲裁裁判所が紛争について管轄権を有すると推定」される必要がある。それゆえITLOSは、まず、附属書VIIの仲裁廷がウクライナの請求について「管轄権を有すると推定」されるか、という問題を扱った。争点となったのは、第一に、本件がUNCLOSの解釈適用に関する紛争であるか（第286条及び第288条）、第二に、本件が「軍事的活動に関する紛争」（第298条1項(b)）に該当するか、そして第三に、意見交換の義務（第283条）が履行されているか、という3点である。

なおロシアは、2019年4月30日にITLOS事務局に提出した口上書（note verbale）において、ITLOSにおける手続への不参加を通告し、実際に口頭弁論には出廷しなかった（para. 8）。ただしロシアは、同年5月7日にITLOS事務局に提出した覚書（memorandum）において自国の立場を説明している（para. 12）。本件においてITLOSがロシアの立場に言及する際は、この覚書が根拠となっている。

2.2.1. UNCLOSの解釈適用に関する紛争の存在

ウクライナは、本件におけるロシアの行為が、軍艦及び非商業的役務にのみ使用される政府船舶に免除を与えるという、第32条、第58条、第95条及び第96条に基づく義務に違反していると主張した（para. 39）。ロシアはこの点について明示的な主張をしていないが、ITLOSは、このような場合でも裁判所はロシアの見解を推測できるとし（para. 43）、ロシア当局がウクライナの艦船を拿捕・抑留し、乗組員に対する刑事裁判を行ったという事実を照らして、両国間に見解の相違があることが推測できると述べた（para. 44）⁸。こうしてITLOSは、両国間において、UNCLOSの解釈適用に関する紛争が「存在したと推定される」と結論した（para. 45）。

2.2.2. 「軍事的活動に関する紛争」

第298条1項(b)は、UNCLOSの締約国に対して、UNCLOS第15部が規定する強制的紛争解決手続を「軍事的活動（非商業的役務に従事する政府の船舶及び航空機による軍事的活動を含む。）に関する紛争」等に適用しないという宣言を行うことを認めている。本件の当事国であるウクライナとロシアは、いずれもこの規定に基づき、「軍事的活動（military activities）」に関する紛争を強制的紛争解決手続から除外する宣言を行っている（paras. 48-49）。

この宣言に基づき、ロシアは、軍事的活動に関する紛争である本件について仲裁廷の管轄権は認められないと主張した⁹。これに対しウクライナは、本件は法執行活動（law enforcement activities）に関する紛争であり、それゆえ宣言は適用されないと主張した（para. 50）。

ITLOSは、ロシアの主張を以下の4点に整理した。（1）ロシア側がウクライナ艦隊から押収した「チェックリスト」は、ウクライナ艦隊の任務が、ロシアの領海への「無許可での秘密の侵入」であったことを示している。艦船の抑留は、これに対応したロシア沿岸警備隊の軍事要員（military personnel）と

の間で発生した事件に起因するので、本件は軍事的活動に関する紛争である (para. 51)。(2) 南シナ海仲裁 (フィリピン対中国) の仲裁判断において、一方の軍事組織と、他方の軍事組織または準軍事組織が対峙する状況は、「典型的な軍事的状況」とであると述べられており、本件の事実もこうした状況に該当する (para. 52)。(3) ウクライナは、様々な場において、本件を軍事的活動に関する紛争であると主張しており、両国間でそうした理解は共有されている (para. 53)。(4) ロシアは、抑留した乗組員に対して刑事手続を行ったが、そのことは事件の軍事的な性格と両立する (para. 54)。

これに対しウクライナは、2つの理由を挙げて、これに反論した。第一に、南シナ海仲裁の仲裁判断に照らして、問題の行為を行っている国家が自らの行為を軍事的活動とみなしていない場合には、軍事的活動の例外は適用されないと考えられる。本件において、ロシアは一貫して自国の行為が軍事的であることを否定しており、それゆえ本件において軍事的活動の例外は適用されない (para. 56)。第二に、本件は「法執行の文脈におけるロシアの違法な管轄権行使」に起因する紛争である (para. 57)。事態が軍艦に関係するという理由だけで軍事的活動に関する紛争が生じるわけではなく、重要なのは船舶が行った行動の種類であり、多くの国が軍艦を法執行活動に用いていることも考慮すれば、軍艦が関係するすべての紛争について軍事的活動の例外が適用されることにはならない。本件は、ウクライナ艦隊をロシア沿岸警備隊がロシアの国内法に基づいて拿捕するために追跡したという典型的な法執行の問題であり、またロシア海軍が拿捕に関与しているとしても、それによって本件が軍事的活動になるわけではない (paras. 58-60)。またウクライナの軍艦が所持していたのは、ロシアとの衝突を回避するための指示書であり、加えてウクライナ艦隊はロシア側に対し、ケルチ海峡を通航する意図を伝えていた。それゆえ、ウクライナ艦隊が「秘密の侵入」を意図していたとするロシアの主張は妥当しない (para. 62)。

このように、ロシアが本件を軍事的活動に関する紛争と位置づけたのに対し、ウクライナは自国の請求が「法執行の文脈におけるロシアの違法な管轄権行使」に基づく」と主張した (para. 63)。こうした議論を受けて、ITLOSはまず、軍事的活動と法執行活動の区別について、以下のように論じた。ITLOSによれば、第一に、活動に従事している船舶が艦船 (naval vessels) であるか、法執行船 (law enforcement vessels) であるかは、軍事的活動と法執行活動の区別に関連する要素ではあるが、唯一の判断基準ではない (para. 64)。第二に、軍事的活動と法執行活動の区別は、紛争当事国による性質決定にのみ依存するわけではない。当事国による性質決定は「関連要素でありうる (may be a relevant factor)」が、そうした性質決定は主観的であり、また実際の行為と矛盾しうる (para. 65)。それゆえ軍事的活動と法執行活動の区別は、「各事件の関連事情を考慮して、主として問題となる行為の性質の客観的評価に基づいて行われるべきである」 (para. 66)。

ITLOSによれば、本件は「ロシアによるウクライナの艦船とその乗組員の拿捕・抑留、及びその後の刑事管轄権の行使に起因する」、UNCLOS 第32条等に基づくウクライナの権利に対する侵害に関する紛争であるが、この紛争が軍事的活動に関する紛争であるかを判断するためには、この拿捕・抑留を生じさせた一連の出来事 (event) を検討し、拿捕・抑留が軍事活動と法執行活動のいずれの文脈で発生したかを明らかにする必要がある (para. 67)。

ITLOSによれば、以下の3点が、この点に特に関連する事情である。第一に、この紛争はウクライナ艦隊によるケルチ海峡の通航に関する紛争であるが、「一般的に、艦船の通航それ自体が軍事的活動であるということは難しい」 (para. 68)。確かに、今回の艦船の通航が、両国間の緊張状態という状況下で行われたものであることに留意する必要があるが、ウクライナ艦隊が「無許可での秘密の侵入」を試みていたというロシアの主張を裏付ける証拠は存在しない (paras. 69-70)。第二に、ロシア側が、「2015

年規則の関連手続」の不遵守、及び「直近の緊張状態がもたらした安全保障上の関心」を理由とする艦船の無害通航権の一時的停止、という2点を根拠に、ウクライナ艦隊の通航を拒否したのに対し、ウクライナ艦隊は、2003年にロシアとウクライナが締結した条約に基づいてケルチ海峡の通航権を主張した。以上の事実、両国の紛争が、ケルチ海峡の通航制度に関係していることを示唆しており、そのような紛争は軍事的な性質を有しない (paras. 71-72)。第三に、ロシアはウクライナ艦隊を拿捕するために実力を用いたが、この時、ロシアはウクライナ艦隊に対して停船を命じ、ウクライナ艦隊がその命令を無視して航行を継続した段階になって、警告射撃と船体射撃を行った (para. 73)。こうした事実を照らせば、ロシア側の行為は、軍事的活動というより、法執行活動の文脈における「実力の行使 (use of force)」であると考えられる (para. 74)¹⁰。

以上を根拠として、ITLOSは、ロシアによるウクライナ艦隊の拿捕・抑留が法執行活動の文脈で行われたと認定した (para. 75)。さらに ITLOS によれば、抑留されたウクライナ艦隊の乗組員が国境侵犯の罪で訴追され、ロシアが船舶の抑留を正当化するために、軍艦による沿岸国法令の違反に関する規定である UNCLOS 第 30 条を援用していることも、ロシアによる拿捕・抑留が法執行活動の文脈で行われたという判断を支持しているとされる (para. 76)。

かくして ITLOS は本件が軍事的活動に関する紛争には該当しないと判断し、第 298 条 1 項 (b) の適用を否定した (para. 77)。

2.2.3. 意見交換の義務

続いて ITLOS は、UNCLOS の解釈適用に関する締約国間の紛争について、「紛争当事者は、交渉その他の平和的手段による紛争の解決について速やかに意見交換を行う」と規定する第 283 条について検討を行った。

ウクライナの主張は、次のとおりである。2019 年 3 月 15 日にウクライナはロシアに対して口上書を送付し、紛争解決について協議を行う意図があるか、10 日以内に示すことを求めた。この口上書に対し、ロシアは 3 月 25 日に口上書によって回答したが、その際、ロシアは協議を行うことについて明確な意図を示さなかった。ロシアの対応は、ウクライナによるさらなる交渉の提案が無意味であることを推定させ、それゆえ 3 月 25 日の時点で、第 283 条の義務は履行されている (paras. 80-82)。仮に 3 月 25 日以降も義務が存在したとしても、4 月 23 日に行われた両国の意見交換により、いずれにせよ第 283 条の要件は充足されている (para. 83)。これに対しロシアは、3 月 15 日の口上書における「10 日以内」という期限設定は恣意的であり、書面での回答も行われていることから、依然として両国間では意見交換の義務が存在すると主張した。さらにロシアは、4 月 16 日に両国間で協議を行うことが同意され、同月 23 日には協議が行われたものの、その協議においてウクライナは対話の継続を望まなかったと主張した (paras. 84-85)。

これを受けて、ITLOS は次のように判断した。すなわちウクライナは 3 月 15 日の口上書において、平和的解決についてロシアとの協議を行う意思を明白に示しており、また 10 日間という期限設定も、意見交換を迅速に行う義務に照らして、恣意的とは言えない。加えて、3 月 25 日のロシアの口上書では、「ウクライナにより提起された問題についての『可能な (possible)』コメントは、別個に『送付される予定である』」と記されており、こうした回答は、合意に達する可能性が尽きたとウクライナ側に判断させるに十分であった。こうした場合、国家は意見交換を継続する義務を負わない。したがってウクライナが仲裁手続を開始する前に、第 283 条の要件は充足されている (paras. 86-89)。

以上、2.2.1 から 2.2.3 までの検討に基づき、ITLOS は、附属書 VII に基づく仲裁廷は本件について

管轄権を有すると推定される、と結論した (para. 90)。

2.3. 事態の緊急性

第290条5項は、「事態の緊急性 (the urgency of the situation)」によって暫定措置が必要な場合に、ITLOSが暫定措置を定めることができると規定する。ITLOSは、この条文に関する2つの論点を検討した。第一は、暫定措置によって保全しようとする権利の蓋然性 (plausibility) である。暫定措置の目的が権利の保全である以上、保全されるべき権利の存在は「少なくとも確からしい (at least plausible)」ものでなければならない (para. 91)。第二は、第290条5項が規定する「事態の緊急性」要件の充足性である。この要件により、ITLOSが暫定措置を定めることができるのは、仲裁廷の設立前に、当事国に「回復不能な損害 (irreparable prejudice)」が発生する「現実の差し迫った危険 (real and imminent risk)」が存在する場合に限定される (para. 100)。以下、それぞれについて見ていきたい。

第一の論点 (権利の蓋然性) については、本件で主張される権利の内容が問題となる。この点、ウクライナは、ロシアによるウクライナ艦隊及びその乗組員の拿捕・抑留により、ロシアは、軍艦及び非商業的役務にのみ使用される政府船舶に免除を与えるという、第32条、第58条、第95条及び第96条に基づく義務に違反していると主張した (paras. 92-94)。これを受けてITLOSは、ウクライナ艦隊の3隻の艦船のうち、2隻はUNCLOS第29条が定義する軍艦であり、もう1隻は第96条が定義する非商業的役務にのみ使用される政府船舶に該当するので、ウクライナが第32条以下に基づいて主張する権利は確からしいと述べた。また乗組員の抑留について、ITLOSは、「24人の乗組員がウクライナの武官であることに留意」し、「これらの者の免除の性質と範囲についてはさらなる検討が必要である」が、こうした乗組員の免除についても確からしいと結論した (paras. 96-99)。

第二の論点 (事態の緊急性) について、ウクライナは、軍艦と乗組員の抑留が、「国家の尊厳と主権」を侵害し、また「重要な公的義務の遂行を妨害する」ので、「旗国の権利に対する回復不能な損害」が発生する重大な危険が存在すると主張した。すなわちウクライナによれば、(1) ロシアによるこうした妨害行為はウクライナの機密情報の入手を目的としており、ウクライナに対する重大な損害を生じさせる。(2) 抑留されている船舶をウクライナが自由に運航できないことで、この船舶を長期間または永久的に公的目的で用いることができないという回復不能な損害が生じる危険がある。(3) 乗組員の抑留によって、ウクライナの主権免除はさらに脅かされ、乗組員の個別の権利に対する回復不能な損害が生じている。ウクライナによれば、こうした損害は仲裁判断による損害賠償命令によっては回復不能であり、また回復不能な損害が生じる危険は現実的であり、急迫しているとされる (paras. 101-104)。さらにウクライナは、乗組員がロシアの刑務所で抑留されており、刑罰を受ける可能性があることにより、緊急性はさらに高まっていると主張した (paras. 105-106)。

これに対してロシアは、以下のように論じて、事態の緊急性は存在しないと主張した。第一に、緊急性の有無は、仲裁廷が設立されるまでの時間を基準として評価されるべきである。ウクライナは事件後4ヶ月も経ってから暫定措置を求めており、この基準に照らせば、本件の請求に緊急性があるとはいえない (para. 107)。第二に、ウクライナはこの請求に先立って、欧州人権裁判所に対して「即時の釈放」を請求していたが、その際、ウクライナが最初に請求し、欧州人権裁判所が認めたのは、抑留された乗組員への医療支援のみである。後にウクライナは、欧州人権裁判所に対して乗組員の帰還を求める申立を行ったが、この請求は棄却されている (para. 108)¹¹。この第二の主張に対し、ウクライナは、欧州人権

裁判所の措置が乗組員の抑留条件に関するものである以上、今回の申立における事態の緊急性は失われないと反論した (para. 109)。

以上の議論を受けて、ITLOSは次のように論じた。第一に、軍艦は「旗国の主権の表明 (expression of the sovereignty of the State whose flag it flies)」であり、軍艦が免除を享有するのは、この事実の反映である。軍艦の免除を脅かす行為は、国家の尊厳と主権に対する重大な損害をもたらす、国家の安全保障を脅かす可能性を有する。ロシアの行為は、艦船と乗組員の免除に関する権利に対する回復不能な損害をもたらす可能性があり、そのような損害の危険は現実的かつ進行中である (paras. 110-111)。第二に、抑留された乗組員に対する自由の剥奪は、人道的関心を惹起する (para. 112)。

このように論じて、ITLOSは本件について事態の緊急性を認定し、暫定措置を決定するための要件は充足されていると結論した (para. 113)。

2.4. 措置の決定

最後にITLOSは、裁判所が決定すべき暫定措置について論じた。ウクライナはITLOSに対して、(1) ロシアが即時にウクライナの艦船を釈放し、ウクライナに返還すること、(2) 抑留された24人の乗組員に対する刑事手続を停止し、新たな手続の開始を慎むこと、(3) 乗組員を釈放し、ウクライナへの帰還を容認すること、という内容の暫定措置を決定するように請求した (para. 116)。これに対してロシアは、艦船と乗組員が釈放されれば、ロシアによる権限の行使が困難になり、またウクライナの請求は本案の先取りであると反論した (para. 117)。

これを受けてITLOSは、最終的に以下の4点を決定した。すなわちITLOSは、(1) ロシアがウクライナの3隻の艦船を釈放し、ウクライナに返還すること、(2) ロシアが24名の乗組員を釈放し、ウクライナへの帰還を容認すること¹²、及び(3) ウクライナ及びロシアの両国が、仲裁廷に付託された紛争を悪化・拡大させよう一切の行為を慎むことを命じる暫定措置を決定し (para. 124)、また(4) ウクライナ及びロシアの両国が、2019年6月25日までに、ITLOS規則第95条1項に基づき、定められた暫定措置の遵守に関する最初の報告書を提出すること、及び同条2項に基づきITLOS所長が追加的な報告書と情報を要請しうることを決定した (paras. 121, 124)。

3. 検討

本件では、第298条1項(b)の「軍事的活動に関する紛争」の解釈が主要な論点となった。ITLOSによる4点の決定は、いずれも19対1という圧倒的多数で支持されたが(反対に回ったのは、ロシア出身のコロドキン裁判官) (para. 124)、複数の少数意見が、この論点に言及している。

そこで以下では、この論点に関する本件以前の議論状況を概観した上で、本件におけるITLOSの判断について検討を加える。

3.1. 本件以前の議論状況

3.1.1. 先行研究

第298条1項(b)は、締約国に対し、軍事的活動に関する紛争、及び海洋科学調査や漁業資源の保存管理に関する法執行活動に関する紛争を強制的紛争解決手続から除外する宣言を認めている。しかし第298条1項(b)は「軍事的活動」を明確に定義しておらず、そのため、解釈上の問題が残され

ることになった。

そうした問題のひとつが、軍事的活動と法執行活動との区別である。一般に、法執行活動とは法令を執行するための措置を意味するが¹³、こうした措置は軍事的活動とは異なる種類の活動であると考えられている。第298条1項(b)が軍事的活動と法執行活動を区別して規定していること、さらに起草過程において、「この条約に基づく法執行活動は、軍事的活動とはみなされない」という草案が存在したことが¹⁴、こうした理解を裏付けている。なお法令を執行するための措置は軍艦によって行われることもあるが¹⁵、学説上は、軍艦が行っているという理由だけで、そうした措置が軍事的活動になるわけではないという見解が有力である¹⁶。

しかし、軍事的活動と法執行活動を区別するための基準については、これまで十分に議論されてこなかった。ただし、軍事的活動がどの程度の厳格さで認定されるかという問題に関するクラインの議論は、この点に関連する。すなわちクラインによれば、多くの国家は、軍事的活動に関する紛争に対する強制的紛争解決手続の適用を望んでおらず、第298条1項(b)における軍事的活動の例外は、こうした要望を反映している。UNCLOSは、当事国が執る措置や紛争解決の方法について大幅な裁量を認めており、第298条はこうした点に関する当事国の意図を尊重する規定である。こうした趣旨に照らせば、当事国は軍事的活動の概念を、「自らが望むとおりに、広義の意味に定義することができる」と考えるべきである¹⁷。つまりクラインは、UNCLOSが紛争解決の方法について当事国の裁量を広く認めている以上、軍事的活動に強制的紛争解決手続を適用したくないという国家の意図も尊重されるべきであり、それゆえ軍事的活動の解釈については当事国の意図を尊重するべきであると考えている。言い換えれば、当事国が軍事的活動を行う意図を有しているときには、基本的に軍事的活動の例外が認められることになる。タルモンも同様に、軍事的活動を認定する上で最も重要な要素は、当事国の目的と意図であると主張する¹⁸。

こうした立場からは、軍事的活動と法執行活動の区別に際しても、当事国の意図が重視され、軍事的活動の例外は比較的緩やかに認定されと考えられる。ITLOSがこうした解釈を採用したか否かは、本件における論点のひとつである。

3.1.2. 判例

判例においても、第298条1項(b)の適用が争点となった事例は少なく、軍事的活動の解釈が論じられる機会は限られていた。数少ない例外は、2016年の南シナ海仲裁の仲裁判断（本案）である¹⁹。仲裁廷は、フィリピンの申立のうち、(1)中国による環境保護保全義務の違反、(2)ミスチーフ礁における占拠と建設活動、そして(3)紛争の悪化・拡大に関する申立を扱う文脈において、中国の活動が軍事的活動であるかという問題を扱っている。

このうち(1)と(2)については、中国による建設活動が軍事的活動に該当するかが問題となった。この点について仲裁廷は、中国政府が、公式かつ継続的に、建設活動に軍事的な理由が存在しないという立場を主張していたことを理由として、中国の活動は軍事的活動に該当しないという結論を導いている²⁰。

これに対し(3)の文脈では、セカンド・トーマス礁における中国の様々な活動が軍事的活動に該当するかが問題となった。仲裁廷によれば、同地ではフィリピン海軍の部隊と、中国の海軍・海上警察の混成部隊が対峙しており、また中国側がフィリピン軍の活動を妨害しようとしていた。仲裁廷は、こうした事実を述べた上で、「このこと(this)は、一方の軍事組織と、他方の軍事組織と準軍事組織の混成部隊が対峙するという、典型的な軍事的状況(quintessentially military situation, involving the military forces of one side and a combination of military and paramilitary forces on the other,

arrayed in opposition to one another)」を示しており、裁判所は管轄権を有しないと結論した²¹。

この判断は、軍事的活動の解釈に関して一定の示唆を有する。第一に、軍事的活動か否かを判断するための要素として、問題となる活動を行っている国家の意図が考慮されうる。しかし第二に、当事国の意図が常に考慮されるわけではなく、国家の軍事組織ないし準軍事組織が一定の緊張感を持って対峙しているといった一定の客観的事実（典型的な軍事的状況）が存在する場合には、こうした事実に基づいて判断が行われる²²。

他方、こうした判断にも不十分な点が残ることは否めない。例えば、当事国の意図が考慮される場合とされない場合の区別は明確ではない。また仲裁廷は、フィリピンと中国の部隊が対峙する状況や中国側による妨害活動などを考慮して、「典型的な軍事的状況」が存在すると述べたが、一般化された基準は示されていないので、議論の射程も明確とはいえない²³。

3.1.3. 小括

このように、第 298 条 1 項 (b) が規定する軍事的活動の概念については、法執行活動との区別基準や、当事国の意図に対する評価といった解釈上の問題が残されている。こうした状況を踏まえて、以下では、本件の暫定措置命令における軍事的活動の概念をめぐる議論について考察する。以下、3.2 では、軍事的活動と法執行活動の区別に関する ITLOS の議論を分析し、3.3 では、軍事的活動をめぐるその他の論点について検討を加える。

3.2. 軍事的活動と法執行活動

3.2.1. ITLOS の議論

最初に、軍事的活動と法執行活動の区別に関する ITLOS の議論をあらためて整理しておきたい。

ITLOS は、本件が「軍事的活動に関する紛争」であるとするロシアと、「法執行活動に関する紛争」であるとするウクライナの対立を踏まえて、最初に、軍事的活動と法執行活動の区別について 2 点を指摘した。第一に、ITLOS によれば、活動に従事している船舶の種類は決定的ではないとされる。ITLOS は、国家が軍艦と法執行船を共同で用いることが珍しくないことに留意すると述べており、これは措置を執った船舶の種類が決定的ではないという意味に理解される (para. 64)。第二に、ITLOS によれば、当事国自身による性質決定は、区別の際に考慮されうる関連要素 (relevant factor) であるが、唯一の基準ではなく、軍事的活動と法執行活動の区別は、「各事件の関連事情 (relevant circumstances)」を考慮して、主として問題となる行為の性質の客観的評価」に基づいて行われなければならない (paras. 65-66)。

このように ITLOS は、軍事的活動と法執行活動の区別に際して、「各事件の関連事情」を考慮して、「問題となる行為」を客観的に評価する必要があると述べた。ITLOS は、本件の紛争が、「ロシアによるウクライナの艦船とその乗組員の拿捕と抑留、及びその後の刑事管轄権の行使に起因する」と述べているので (para. 67)、これらのロシアの措置が、本件における「問題となる行為」に該当すると解される。その上で ITLOS は、こうしたロシアの措置が軍事的活動と法執行活動のいずれの文脈で行われたかを明らかにするために、「特に関連する」事情 (para. 68) として 3 点を検討している。ここで検討された事情が、「問題となる行為」の客観的評価に必要な、「各事件の関連事情」に該当すると考えられる。最終的に ITLOS は、これらの事情が、ロシアの措置が法執行活動の文脈で行われたことを示唆していると結論するが (para. 75)、ITLOS は、そうした結論に至った理由を必ずしも明確には説明していない。そこで

以下では、内容を適宜補充しながら、ITLOSの議論を見ていきたい。

第一に、ITLOSは、本件はウクライナ艦隊の通航に関する紛争であるとする。ITLOSによれば、艦船の通航それ自体が軍事的活動に該当するとは言いがたいとされる。またITLOSは、本件がウクライナとロシアの間で継続的な緊張状態という状況下で行われたことには留意するが、ウクライナ艦隊による「無許可での秘密の侵入」は生じていないと述べる (paras. 68-70)。第二に、ITLOSによれば、本件の原因はロシアによるウクライナ艦隊の通航拒否と、それにもかかわらずウクライナ艦隊が通航を継続しようとしたことにあり、またその際、ロシア側は「2015年規則の関連手続」を遵守しなかったこと等に基づいて通航を拒否し、対してウクライナ側は2003年の条約に基づいて通航の自由を主張していたとされる。ITLOSは、こうした事実を照らして、ケルチ海峡の通航制度をめぐる解釈の対立こそがこの紛争の中核部分 (core) であり、こうした紛争は軍事的性格を持たないとする (paras. 71-72)。このようにITLOSは、ロシアの措置の原因となったウクライナ艦隊の通航が軍事的活動ではないという点、また通航制度をめぐる紛争は軍事的な性格を持たないという点を考慮したが、こうした議論は、軍事的活動と法執行活動の区別に際して、紛争の文脈を考慮するものということができる。

また第三に、ロシア沿岸警備隊による実力行使は、その行使の態様に鑑みて、法執行活動の文脈における「実力の行使」に該当する (paras. 73-74)。この点については、以下のように考えられる。つまり国家の実力行使は、どのような目的であれ、一定の国際法上の規律に服する。武力紛争における武力紛争法の規律はその典型であるが、法執行活動における「実力の行使」も、法執行活動に関する国際法上の規律に服する。本件におけるロシアの実力行使は、停船命令、警告射撃、そして船体射撃という手順を踏んで行われており、法執行活動の規律に服する「実力の行使」として理解する²⁴。つまりITLOSは、軍事的活動と法執行活動の区別に際して、実力行使がどのような規律に従って行われているかという、いわば実力行使の態様を考慮している。

ITLOSが検討した「各事件の関連事情」は以上であるが、さらにITLOSは、抑留した乗組員に対して、ロシアが刑事訴追を行ったという事実も、ロシアの措置が法執行の性質を有することを支持すると述べる (para. 76)。先に述べたように、法執行活動は、一般に法令を執行するための活動であると理解されている。ITLOSはこうした理解を前提に、刑事訴追という結果に結びついた本件のロシアの措置を、法令執行のために行われた法執行活動とみなしたと考えられる。つまりITLOSは、軍事的活動と法執行活動の区別に際して、事件に適用された国内法令の性格を考慮していると解される。したがって、仮にロシアが武力紛争の捕虜に関する法令を適用していれば、ITLOSは異なる議論をしていた可能性がある。

3.2.2. 区別の基準

以上のようなITLOSの議論からは、軍事的活動と法執行活動を区別するための基準を読み取ることができる。すなわちITLOSは、(1) 実力行使の態様、(2) 適用される国内法令の性格、そして (3) 各事件の事情を検討することによって特定される紛争の文脈という、3つの要素を考慮することによって、軍事的活動と法執行活動を区別した。

他方でITLOSは、2つの要素については決定的ではないと述べた。まず、措置を執った船舶の種類は決定的ではないとされる。もっともこの点は学説上も指摘されており、新規な議論ではない²⁵。しかしそれだけでなく、ITLOSは、軍事的活動と法執行活動の区別が、「主として問題となる行為の性質の客観的評価」に基づいて行われるべきであると述べて、当事国の意図も決定的ではないとした。学説上は、軍事的活動の認定において当事国の意図を重視すべきであるというラインやタルモンの議論があり、また

前例である南シナ海仲裁の仲裁判断においては、当事国の意図と客観的事実との関係に不明瞭な点が残されていた。これに対して ITLOS は、軍事的活動と法執行活動の区別が、第一義的には客観的事実に基づいて行われるべきであり、当事国の意図は副次的な考慮要素にとどまるという形で、両者の関係を整理した。クラインやタルモンが指摘したように、当事国の意図が最も重視されるとすれば、国家は容易に軍事的活動の例外を主張できることになるが、こうした見解については、問題点も指摘されている。例えば レッツ・マクラフリン・那須は、以下のように論じる。すなわち、軍事的活動の例外を安易に認定した場合、法執行活動に関する紛争として認定していれば外交・司法的手段を通じて解決できたはずの事件まで、国連憲章第 2 条 4 項に「潜在的に違反する」武力行使に起因する事件として判断される可能性が高くなる。事件がそのように判断されると、却って国家間の対立を悪化させる可能性がある。それゆえ、軍事的活動の例外の閾値を下げることに問題はありうる²⁶。こうした指摘を考慮すれば、当事国の意図を副次的な要素とする ITLOS の立場にも、十分な合理性があると考えられる²⁷。

このように ITLOS は、3 つの考慮要素によって構成される、軍事的活動と法執行活動の区別基準を設定したが、しかしこうした ITLOS の議論にも疑問がないわけではない。以下では、南シナ海仲裁との比較、そして区別基準の不明確性という点について、それぞれ見ていきたい。

3.2.3. 南シナ海仲裁との比較

本件の暫定措置命令については、まず、南シナ海仲裁の仲裁判断との違いをどのように説明するかという問題がある。すなわち南シナ海仲裁における仲裁廷は、セカンド・トーマス礁における中国の活動が軍事的活動であるかという問題を論じる際、フィリピン海軍と中国の海軍・海上警察部隊が対峙しており、また中国側がフィリピン軍の活動を妨害している等の事実を述べた上で、「このこと (this) は、一方の軍事組織と、他方の軍事組織と準軍事組織の混成部隊が対峙するという、典型的な軍事的状況を示す」と論じて、軍事的活動に該当するとした²⁸。これに対し本件においては、ロシア沿岸警備隊がウクライナ艦隊の行動を妨害し、あまつさえウクライナ艦隊に対して実力行使を行っているが、これは軍事的活動に該当しないとされている。このように 2 つの事件には相当程度の類似性があるにもかかわらず、結論は対照的である。それゆえ、この違いをどのように説明するのが問題となる。実際にロシアは、本件が「典型的な軍事的状況」に該当すると主張していた (para. 52)。

この点については、異なる理解がありうる。第一は、南シナ海仲裁と本件では異なる基準が適用されたという理解である。ガオ裁判官の個別意見が、こうした立場を取る²⁹。確かに、南シナ海仲裁と同様の事態が発生していたにもかかわらず、本件において ITLOS が異なる判断を下したという点に着目するならば、2 つの事件において異なる基準が適用されたという理解には十分な理由がある。こうした理解は本件の評釈においても見ることができ、例えば石井由梨佳は、2 つの事件における判断の乖離を指摘し³⁰、クラスカも、本件では南シナ海仲裁よりも軍事的活動の範囲が狭められていると論じている³¹。

しかし第二に、これとは異なる理解も可能である。というのも、南シナ海仲裁の仲裁判断については、単にフィリピンと中国の両国の部隊が対峙しているという事実だけが考慮されていたわけではないという読み方がありうるからである。仲裁廷は、両国の部隊の対峙や妨害活動といった事実を列挙して、「このこと (this)」が「典型的な軍事的状況」を示すと述べており、こうした事態の背景にある当事国間の領有権争いなど、紛争の文脈を考慮していたという可能性は否定されない。南シナ海仲裁の仲裁判断をこのように理解した場合、南シナ海仲裁と本件のいずれにおいても、共通して、紛争の文脈が考慮されていたことになる。つまり 2 つの事件における結論の違いは、基準の違いに由来するものではなく、事件の性質の違い

いに由来すると理解することができる。

こうした第二の理解を前提とすれば、本件において軍事的活動の範囲が狭められたという指摘はあたらなことになる。2つの判断からこれ以上を読み取ることは難しいので、ここでは2とおりの理解がありうるという指摘をするにとどめたい。しかし、仮に第二の理解が正しいとしても、次に見るように、本件の暫定措置命令には、なお別の問題が残されている。

3.2.4. 区別基準の不明確性

本件におけるITLOSは、(1)実力行使の態様、(2)適用される国内法令の性格、そして(3)紛争の文脈(各事件の事情を検討することで特定される)を考慮することによって、軍事的活動と法執行活動の区別を行った。こうした区別基準が、南シナ海仲裁といかなる関係にあるのかという問題は前節で検討したが、それ以外にも、ITLOSの区別基準には不明確な点が残されている。

例えばガオ裁判官は、本件では次のような事情を考慮すべきだったと指摘する。第一に、活動の客観的評価に際しては、当事国の国際社会での行為、公式の立場、そして法的文書を考慮する必要がある³²、本件では、ウクライナが国連安保理に事件を付託したことを考慮すべきであった³³。第二に、ARA Libertad事件においてITLOSが、「軍艦は旗国の主権の表現である」と述べたことに照らして、「軍艦に対する船体射撃は、旗国の主権に対する武力の行使」であり、また軍事的活動である³⁴。第三に、欧州人権裁判所において、ウクライナがジュネーブ第3条約に言及していたことは、本件で問題となっている活動が軍事的性格を有することの明白な証拠である³⁵。

これらのうち、第一と第三の指摘は、紛争の文脈に関わると解される。つまりガオ裁判官は、紛争の文脈を特定する際に考慮すべき事情が他に存在したのではないか、という問題を指摘している。また第二の指摘は、実力行使の対象となった船舶の種類(私船、軍艦、その他の政府船舶といった区別であると考えられる)という、ITLOSが言及しなかった考慮要素を示唆する。本件のITLOSは、軍事的活動と法執行活動の区別に際して、実力行使の態様、適用される国内法令の性格、そして紛争の文脈という3つの要素を考慮したが、ガオ裁判官は、考慮すべき要素が他に存在する可能性を示したのである。

こうした指摘の妥当性については、別途の検討が必要である。しかし少なくとも、ITLOSがこうした疑問に答えているとはいいがたい。つまり、実力行使の対象となった船舶の種類という要素を考慮しない理由は明らかにされておらず、また紛争の文脈を特定する際に、他の事情を検討しなかった理由も述べられていない。それゆえ、将来の事件において、本件で考慮された以外の要素が考慮される可能性は排除されておらず、また紛争の文脈を特定する際にいかなる事情が検討されるのかも不明確である、ということになる。つまり、今後の事件において軍事的活動の存在を立証し、あるいは否定するために、当事国がいかなる事実を裁判所に提出すれば良いのかについて、本件が教えるところは少ないのである。こうした意味において、ITLOSは区別基準の明確化に失敗したと言える。

以上のような問題の背景には、第298条1項(b)の文脈における軍事的活動の概念について、ITLOSがその意味を十分に検討しなかったことがあると考えられる。この点、「旗国の主権の表現」である軍艦に対する実力行使が軍事的活動であると論じるガオ裁判官の議論からは、軍事的活動の概念が主権国家の対立に関わるという理解を読み取ることができる。逆に言えばガオ裁判官は、こうした理解を根拠として、実力行使の対象となった船舶の種類を考慮する必要があるという解釈を主張することができたのである。また石井は、「軍事的」という概念が、「一般的には、外部にある武力の脅威に対する国家安全保障上の利益に関係する」と述べる³⁶。このように軍事的活動と法執行活動の区別に際しては、軍事的

活動の解釈について、その根拠を明らかにする必要がある。区別に際して考慮される要素と、紛争の文脈を特定する際に考慮すべき事情は、こうした解釈の根拠に基づいて選択されるからである。紛争の文脈を特定する際に考慮すべき事情は、事件に応じて異なるが、それでも当該事件においてなぜその事情を考慮したのか（あるいは、しなかったのか）について明確な根拠を与えなければ、説得的な議論を行うことはできない。この点は、今後の課題である³⁷。

3.3. その他の論点

ここからは、本件ではそれほど検討されなかったものの、今後の課題となりうる2つの論点について見ておきたい。第一は、軍艦の通航に関する問題、そして第二は、「混合紛争」に関する問題である。

3.3.1. 軍艦の通航

本件は、軍艦³⁸の通航が軍事的活動とみなされるかという問題を提起している。とりわけ本件との関係では、2つの論点がある。第一は、軍艦の通航が軍事的活動と推定されるわけではない、というITLOSの議論の妥当性であり、第二は、仮にそうであるとしても、軍艦の通航が軍事的活動と評価されることはあり得ないのか、という点である。

第一の論点について、コロドキン裁判官は、「国家の軍艦の海上での航行活動（navigational activities）は、本来的に、あるいは少なくとも外見上は（inherently, or at least on their face）軍事的である」と述べる³⁹。これは、軍艦の通航に対しては軍事的活動であるという推定が働くという主張であると解される⁴⁰。

しかし、ジェズス裁判官の個別意見は、こうした主張の射程に注意が必要であることを示唆する。彼は、ウクライナ艦隊がロシア領海内で軍事的活動を行っていた証拠を認定できなかったため、ウクライナ艦隊の行動を軍事的活動とみなすことはできないと論じる⁴¹。彼は、領海内の無害通航に関する第19条2項が、「軍事的性格を有する特定の行動の概略を述べている」として、ウクライナの軍艦が、同項で列挙されている活動（武力による威嚇または武力の行使、兵器を用いる訓練または演習等）に従事していれば、本件は「軍事的活動に関する紛争」とみなされていたであろうと論じる⁴²。

このような議論は、第298条1項(b)の軍事的活動の範囲と、領海における無害でない通航の範囲が、（完全にではないとしても）一致するのではないかという問題を示している。したがって、軍艦の通航に対して軍事的活動の推定を働かせることは可能であるが、その場合には、軍事的活動の概念と無害通航権との関係を整理しておく必要がある。そうでなければ、軍艦の通航はそれ自体として軍事的活動であり、したがって軍艦には無害通航権が認められないという結論を導くことになりかねないからである。

しかし第二に、軍艦の通航がいかなる場合においても軍事的活動とみなされないのかという問題は残されている。この問題について、「領海を通航中のウクライナの軍艦の活動が軍事的活動であったか」を問題とするジェズスは、通航それ自体が軍事的活動とみなされる可能性を否定したと解される⁴³。これに対しITLOSは、クリミア紛争という背景に言及しつつも、「無許可での秘密の侵入」は存在しなかったと述べる（para. 70）。この書きぶりは曖昧であるが、少なくとも「無許可での秘密の侵入」が認定された場合に、ウクライナ艦隊の通航が軍事的活動とみなされる可能性を否定しているわけではない。したがってITLOSは、曖昧な部分が残るものの、軍艦の通航が軍事的活動とみなされる可能性を全否定しているわけではないと解される。

なお、本件において「無許可での秘密の侵入」の発生が否定された理由について、ITLOSは「裁判

所に提出された証拠に基づき」としか述べていないが (para. 70)、艦隊が拿捕された2018年11月に先立つ同年9月にもケルチ海峡に艦隊を派遣し、その際は無事に通航できていたという、直前に引用されたウクライナの主張が根拠であると解することはできる (para. 69)。以前に通航が認められた以上、ウクライナが今回の通航を秘密裏に無許可で行う理由はなく、それゆえ今回の通航が「無許可での秘密の侵入」であるはずはない、と読めるからである⁴⁴。

3.3.2. 「混合紛争」問題

ここまで見てきたように、ITLOSは、本件におけるウクライナ艦隊の通航とロシアの措置のいずれも、軍事的活動には当たらないという立場を取った。これに対し少数意見では、ケルチ海峡で発生した少なくとも一部の活動は軍事的活動であり、本件では、軍事的活動と法執行活動の両方が発生していたという見解が主張された。

例えばコロドキン裁判官は、ロシアの沿岸警備隊がウクライナの軍艦を発見して警告を発した段階では、ロシア側の活動は法執行活動であったが、ロシアの海軍と空軍が対応に参加したことで、ロシア側の活動は軍事的活動になったと述べて、ロシア側の活動は大部分が軍事的であったとする⁴⁵。またガオ裁判官も、先に述べたように、本件には多くの軍事的な側面が存在すると指摘する。しかし彼は、本件を直ちに「軍事的活動に関する紛争」と認定することは避け、この紛争は、「軍事的活動と法執行活動の両方の混合的な性質を有する」紛争であると述べている⁴⁶。キッティチャイサレー裁判官も、本件では法執行活動と軍事的活動の両方が生じていたと評価している⁴⁷。ITLOSは、こうした評価を退け、本件において軍事的活動の発生を否定したが、法執行活動と軍事的活動の両者が発生しているような紛争の存在を否定したわけではなく、理論的には、そうした紛争をどのように扱うべきかという問題が残されている。

この点は今後の検討課題であるが、本件の少数意見においては、軍事的活動がわずかでも実施されたというだけで、紛争が「軍事的活動に関する紛争」になるわけではない、という立場が示されている。例えばコロドキン裁判官は、ウクライナ側の活動が軍事的であり、またロシア側の活動も大部分が軍事的であったとすれば、本件は全体として「一方の国家の軍隊と、他方の国家の法執行機関と軍隊との、武力行使を含む衝突」であったと結論しており⁴⁸、状況を総合的に把握している。またガオ裁判官も、このような「混合紛争 (mixed dispute)」では、ITLOSは紛争の「法執行的要素 (law enforcement element)」に基づいて「附属書 VII の仲裁廷の管轄権を推定する」ことが可能であり⁴⁹、いずれの要素が優位であるかを判断するのは仲裁廷の役割であると述べる⁵⁰。ここでも、軍事的活動が発生したという事実だけで「軍事的活動に関する紛争」が認定されるわけではなく、状況を総合的に検討する必要性が示されている。

なお本件の文脈では、「混合紛争」に対してITLOSが仲裁廷の管轄権を推定し (第290条5項)、暫定措置命令を決定することができるかという追加的な問題が生じる。ガオ裁判官は、軍事と法執行の2要素が含まれる紛争については、(いずれが優位であるかを仲裁廷の判断に委ねることとした上で) 仲裁廷の管轄権を推定できると論じたが、「軍事的活動に関する紛争」であることが明白な場合には、仲裁廷の管轄権を推定しないという考え方はありうる。コロドキンは、紛争の大部分が軍事的であると断定し、仲裁廷の管轄権を否定するが、彼の立場は、このような考え方を示唆するものである。

4. 結論に代えて

第298条1項(b)における軍事的活動の概念については、明文上の定義が示されておらず、解釈上

の問題が残されていた。本件では、この問題が正面から論じられ、ITLOSは軍事的活動と法執行活動の区別基準について、一定の方向性を示したと言える。すなわちITLOSは、(1) 実力行使の態様、(2) 適用される国内法令の性格、さらに (3) 紛争の文脈（各事件の事情を検討することで特定される）という3つの要素を考慮することによって、軍事的活動と法執行活動を区別した。他方でITLOSは、措置を執った船舶の種類や当事国の意図は決定的ではないとした。学説の一部では、当事国の意図を重視する見解も見られたが、ITLOSはそうした見解を採用せず、基本的には客観的事実を重視する立場を取っている。この他、本件は、軍艦の通航が軍事的活動に該当するのか、また混合紛争をどのように処理するべきかという問題について、一定の示唆を有する。

他方で、本件の暫定措置命令には、なお課題も残されている。すなわちITLOSによる軍事的活動と法執行活動の区別には、十分な根拠が示されていない。つまり、他にも考慮すべき要素（例えば実力行使の対象となった船舶の種類）が存在するのではないか、あるいは紛争の文脈を特定するために必要十分な事情が検討されたのか、という疑問に対して、ITLOSは明確に答えていない。それゆえ本件において、軍事的活動と法執行活動の区別基準が十分に明確化されたとは言いがたい。こうした問題が生じた背景には、ITLOSが、第298条1項(b)の軍事的活動の意味について十分に論じなかったことがある。それゆえ、この点についてのさらなる検討が、今後の課題である。

- 1 その後、2019年9月に、両国間で、一連の紛争に関連する捕虜等の交換が実施され、この事件で抑留された24名も、その際に帰国した。AFP通信（2019年9月8日）<<https://www.afpb.com/articles/-/3243517>>（最終閲覧2020年8月13日）。また2019年11月には、抑留されていた艦隊も返還された。BBC News, 18 November 2019, available at <<https://www.bbc.com/news/world-europe-50458521>>（最終閲覧2020年8月13日）。以下、URLの最終閲覧は全て2020年8月13日である。
- 2 SC/13601, Top Political Official Urges Restraint from Ukraine, Russian Federation in Emergency Security Council Meeting on Seized Ukrainian Vessels, 26 November 2018, available at <<https://www.un.org/press/en/2018/sc13601.doc.htm>>.
- 3 Application no. 55855/18, Ukraine v. Russia (VIII), 29 Nov. 2018.
- 4 *Case concerning the Detention of Three Ukrainian Naval Vessels*, (Ukraine v. Russian Federation), *Request for the Prescription of Provisional Measures, Order*, International Tribunal of the Law of the Sea, 25 May 2019.
- 5 UNCLOSの条文については、原則として条番号のみの表記とする。また本文・注釈において暫定措置命令のパラグラフを参照する際は、括弧内に当該パラグラフ番号を表記する。
- 6 こうした艦隊の構成上、本件の暫定措置命令では、補助艦を含む3隻をまとめて指示する場合には、「naval vessels」という表現を用いて、UNCLOS上の「軍艦（warships）」とは区別している。本稿では「naval vessels」について、文脈に応じて「艦隊」または「艦船」の訳語を当てる。
- 7 本件の正式名称は、「ウクライナ艦隊の抑留（detention）に関する事件」であるが、本件で問題となったのは、ロシアによるウクライナ艦隊の拿捕（arrest）と抑留（detention）である。暫定措置命令では、拿捕と抑留の使い分けについて特段の説明は見られないが、例えば「ロシアによる拿捕の過程で（in the process of arrest）実力が用いられた」（para. 73）といった表現から考えて、拿捕という用語は、ロシアによる海上での強制措置を意味すると解される。他方、本件においてウクライナが自国の艦船と乗組員の釈放を要求していることから考えると、抑留という用語は、拿捕した艦船とその乗組員を権力下にとどめておくことを意味すると解される。
- 8 なおITLOSは、ロシアが本件を、国際人道法が適用される武力紛争とみなすことを拒否したことに「留意する（notes）」と述べて（para. 44）、本件がUNCLOSの解釈適用に関する紛争であるという理解を補強している。
- 9 ロシア側は、最初に提出した口上書において、すでにこの点を主張している（para. 8）。
- 10 法執行活動の文脈におけるuse of forceを「実力の行使」と訳すことについては、森川幸一「海上法執行活動に伴うuse of forceの概念」岩沢雄司他（編）『国際法のダイナミズム（小寺彰先生追悼論文集）』（有斐閣、2019年）652頁。
- 11 つまり、乗組員の釈放というウクライナの請求に緊急性があるのであれば、先行する欧州人権裁判所の手続の最初の段階で釈放を請求していなければ不自然であるというのが、ロシアの立場であると解される。
- 12 なお、刑事手続の停止・新規手続の開始の差し控えというウクライナのもうひとつの請求は、認められなかった（para. 119）。
- 13 UNCLOSに法執行活動の定義規定はないが、例えば森川・前掲注10、655-659頁。

- 14 Document A/CONF.62/WP.9, 21 July 1975, Art. 18(2)(c), reproduced in *Third United Nations Conference on the Law of the Sea: Official Records*, Vol. 5, UN, 1976, p. 115.
- 15 例えば公海上の臨検について規定するUNCLOS第110条は、軍艦による臨検の実施を認めている。
- 16 René Jean Dupuy, Daniel Vignes ed., *A Handbook on the New Law of the Sea*, Vol. 2, Martinus Nijhoff, 1991, pp. 1247-1248; Natalie Klein, *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea*, CUP, 2005, pp. 312-313.
- 17 Klein, *supra* note 16, p. 291.
- 18 Stefan Talmon, "The South China Sea Arbitration: Is There a Case to Answer?," *Bonn Research Papers on Public International Law*, Paper No 2/2014 (2014), pp. 46-47.
- 19 事件の評釈として、西本健太郎「南シナ海仲裁判断の意義——国際法の観点から——」『東北ローレビュー』Vol. 4 (2017年) 15-52頁。この他、2011年のヴォルガ号事件（ロシア対豪州）(ITLOS)でも、豪州が本案に向けて軍事的活動の抗弁を準備していたとされるが、本案に発展しなかったため、具体的に議論されることはなかった。Md. Saiful Karim, "Conflicts over Protection of Marine Living Resources: The 'Volga Case' Revisited," *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 3, No. 1 (2011), p. 120.
- 20 *In the Matter of the South China Sea Arbitration, The Republic of Philippines and The People's Republic of China, Award, 12 July, 2016*, paras. 935-938, 1027-1028.
- 21 *Ibid.*, paras. 1161-1162.
- 22 したがって、当事国の意図を重視するクラインやタルモンとは、立場を異にする。
- 23 もっとも仲裁廷は、軍事的活動の一般的な定義を論じる必要はないと論じており、この点については自覚的である。*In the Matter of the South China Sea Arbitration*, para. 1161.
- 24 法執行活動における「実力の行使」の規律が問題となった事例として、例えば *The M/V "Saiga" (No. 2) Case (Saint Vincent and the Grenadines Islands v. Guinea)*, *Judgement, 1 July 1999*, paras. 153-159.
- 25 前注16を参照。
- 26 David Letts, Rob McLaughlin and Hitoshi Nasu, "Maritime Law Enforcement and the Aggravation of South China Sea Dispute: Implications for Australia," *Australian Year Book of International Law*, Vol. 34 (2017), p. 61.
- 27 反対意見を書いたコロドキン裁判官も、客観的事実を重視する考え方には反対していない。*Dissenting Opinion of Judge Kolodokin*, para. 6. ガオ裁判官は、軍事的活動と法執行活動の区別に際しては、活動の意図・目的、当事国が軍隊を用いた際の態様、および当事国が用いた手段等の関連事情を考慮する必要があると述べる。*Separate Opinion of Judge Gao*, para. 22. ここでも、当事国の意図は複数の考慮要素のひとつとして位置づけられている。
- 28 *In the Matter of the South China Sea Arbitration*, para. 1161.
- 29 *Separate Opinion of Judge Gao*, paras. 43-44.
- 30 Yurika Ishii, "The Distinction between Military and Law enforcement Activities: Comments on Case Concerning the Detention of Three Ukrainian Naval Vessels (Ukraine V. Russian Federation), Provisional Measure Order," *EJIL: Talk!*, May 31 2019, available at <<https://www.ejiltalk.org/the-distinction-between-military-and-law-enforcement-activities-comments-on-case-concerning-the-detention-of-three-ukrainian-naval-vessels-ukraine-v-russian-federation-provisional-measures-order/>>.
- 31 James Kraska, "Did ITLOS Just Kill the Military Activities Exemption in Article 298?," *EJIL: Talk!*, May 27, 2019, available at <<https://www.ejiltalk.org/did-itlos-just-kill-the-military-activities-exemption-in-article-298/>>.
- 32 *Separate Opinion of Judge Gao*, para. 30.
- 33 *Ibid.*, paras. 31-32.
- 34 *Ibid.*, paras. 33-34.
- 35 *Ibid.*, paras. 35-37.
- 36 Ishii, *supra* note 30.
- 37 文脈は異なるが、類似の論点として、国家による海上での実力の使用 (use of force) が、国連憲章第2条4項が禁止する国際関係における「武力の行使 (use of force)」に該当するかという議論がある。ガイアナ・スリナム境界画定事件が、その代表的な事件である。*Arbitral Tribunal Constituted Pursuant to Article 287, and in Accordance with Annex VII, of the United Nations Convention on the Law of the Sea in the Matter of an Arbitration between: Guyana and Suriname, Award of the 17 September 2007*.

学説の大多数は、法執行活動に伴う「実力の行使 (use of force)」は、国際関係における「武力の行使」とは異なるカテゴリーの実力の使用であると考えているが、やはり両者を区別する明確な基準が確立されているわけではない。

そこで最近の議論では、「武力の行使」と「実力の行使」の法的性質を手がかりとして、区別基準を明確化する試みが見られる。

例えばライスによれば、「主権国家間の紛争に起因する」実力行為 (forcible action) は、国連憲章が禁止する国際関係における

「武力の行使」に該当し、そうでない実力行為は、国連憲章上の問題を生じない、「法執行活動のパラダイム (the law enforcement paradigm)」に分類される。確かに彼も、最終的には事例ごとに判断する必要があると述べる。しかしこうした観点からは、「主権国家間の紛争に起因する」実力行為か否かを判断するという目的に資する事情のみが考慮されることになり、その限りで区別基準の明確化が図られている。Tom Ruys, "The Meaning of 'Force' and the Boundaries of the *Jus ad Bellum*: Are 'Minimal' Use of Force Excluded from UN Charter Article 2(4)?," *American Journal of International Law*, Vol. 108, No. 2 (2014), pp. 206-207. なお、より具体的な基準を探求する試みとして、森川、前掲注 10、664-672 頁。

もともと、ある行為が国連憲章第 2 条 4 項の意味における「武力の行使」に該当しないとしても、当該行為が第 298 条 1 項 (b) の意味における軍事的活動に該当する可能性は否定されない。したがって「武力の行使」と「実力の行使」の区別基準を、そのまま第 298 条 1 項 (b) における軍事的活動と法執行活動の区別基準として適用できるわけではない。他方、ここで取り上げたライスの議論と、第 298 条 1 項 (b) の軍事的活動の概念が主権国家の対立に関わるというガオ裁判官の議論には、一定の類似性がある。したがって、「武力の行使」と「実力の行使」の区別基準をめぐる議論を、軍事的活動と法執行活動の区別基準を考える際の手がかりとすることは考えられる。この点は、今後の課題としたい。

38 本件では、軍艦と非商業的役務にのみ使用される政府船舶の両者により構成される艦隊の通航が問題となったが、以下で検討する問題に関しては、主に軍艦が問題となるので、ここでは軍艦に限定して検討する。非商業的役務にのみ使用される政府船舶についても同様の問題は生じるが、異なる考慮が必要となるので、本稿では立ち入らない。

39 *Dissenting Opinion of Judge Kolodokin*, para. 9.

40 ただしコロドキン裁判官は、(1) ウクライナが以前からロシアとの間で武力紛争が存在すると主張しており、そうした状況下で艦船をケルチ海峡に派遣したこと、(2) ウクライナの軍艦が、ロシア側の警告を無視してケルチ海峡付近に停泊しており、また停船命令を無視して封鎖 (blockade) を突破しようとしたことにも言及している。*Ibid.*, paras. 11-16.

41 *Separate Opinion of Judge Jesus*, para. 10.

42 *Ibid.*, paras. 15-16.

43 *Ibid.*, para. 20.

44 なおジェズス裁判官は、仮に「秘密の侵入」が発生していても、そうした行動は第 19 条 2 項に規定されていないので、沿岸国はそれを妨げる権利を有していないと述べた。*Ibid.*, para. 19.

45 *Ibid.*, para. 21.

46 *Separate Opinion of Judge Gao*, paras. 49-50.

47 *Declaration of Judge Kittichaisaree*, paras. 4-5.

48 *Dissenting Opinion of Judge Kolodokin*, para. 22.

49 *Separate Opinion of Judge Gao*, para. 51.

50 *Ibid.*, para. 52.

第11回年次大会概要

日本海洋政策学会第11回年次大会が、「海とSDGs—これからの海洋政策と海洋産業—」という統一テーマのもと、2019年12月6日(金)に笹川平和財団ビル国際会議場において開催された。約110名が参加し、基調講演、研究発表、ポスターセッション、パネル・ディスカッションがいずれも盛会のうちに開催された。また、本学会の年次総会と学生小論文の表彰式も併せて開催された。

坂元茂樹・第11回年次大会実行委員長の司会により武見敬三参議院議員から来賓挨拶が行われ、続いて奥脇直也会長の開会挨拶が行われた。次に基調講演として、総合海洋政策推進事務局長の平垣内久隆氏による「我が国の海洋政策について」、東京大学大気海洋研究所国際連携センター長の道田豊氏から「国連海洋科学の10年に向けた海洋政策に係る課題」が行われた。

続いて、次の研究発表6件、及び2件のポスターセッションが行われた。(発表者敬称略)

1. 「諸外国の海洋石油・天然ガス開発に係る環境影響評価について(第二報)」 (那須卓)
 2. 「海洋資源調査産業の創出について」 (河合展夫)
 3. 「洋上風力発電に係る海事産業に関する法政策的課題 —欧州諸国等の動向を踏まえた考察」 (坂本尚繁)
 4. 「考古学からみた水中文化遺産とその保護行政」 (林原利明)
 5. 「国連持続可能な開発目標(SDGs14)と離島における漁業資源および市場へのアクセス」(村上悠平)
 6. 「教育用水中ロボットの開発を通じた次世代海洋技術者の育成」 (後藤慎平)
-
- 1) 「港湾海象観測の将来展望に関する一考察」 (永井紀彦)
 - 2) 「持続可能な海洋環境と地域づくり—漂着ゴミ九州西部沿岸ネットワーク」 (清野聡子)

午後後半からは、パネル・ディスカッション『海洋の開発・利用・保全と日本の役割』が行われた。

モデレータ：鈴木英之(東京大学)

パネリスト：庄司るり(東京海洋大学)、牧野光琢(東京大学)、升本順夫(東京大学)、松川良夫(伊藤忠商事)

なお、パネル討議内容は、日本海洋政策学会ニューズレター第10号(2020年2月号)に掲載しているので、参照されたい。

最後に来生新副会長が挨拶を行い、年次大会は閉会となった。

編集後記

例年通りであるが、本号（10号）への投稿論文の締め切りは、2020年5月の連休明けであった。2月にダイヤモンド・プリンセス号が横浜港に停泊して以来、4月の政府による緊急事態制限を受けて、まさに、「コロナ（COVID-19）禍真っ只中」において、投稿論文の締め切りをむかえた。それでも、貴重な投稿論文を頂戴した。投稿者におかれては、さぞかし、ご研究とご執筆において、ご不自由があったことと思う。投稿論文を締め切り前に仕上げるに際して、まさに、ラストスパートの時期に、たとえば、大学や研究機関、そして、図書館等への立ち入りが制限されたであろうことは、想像に難くない。それでも、それぞれの研究成果を、投稿論文という形で、日本海洋政策学会誌を通じて発信しようとしてくださった投稿者のご尽力に、心より感謝申し上げたい。そうした背景もご理解いただいて、読者のみなさまにおかれては、本号に表れている豊かな研究成果を受け止めていただき、みなさまご自身のご研究の、一層の発展に役立てていただければと、切に願っている。「コロナ禍真っ只中」は、編集体制においても同様であった。定例の編集委員会は、メール審議によって替えられた。編集委員のご意見やご助言を、必ずしも、十分にはうかがえなかったかもしれない。それでも、いつもながら、精力的に編集作業にご尽力いただいた3名の副編集長をはじめ、すべての編集委員のみなさまに、本当に、感謝申し上げたい。コロナ禍の経験を、「負の経験」としてだけ記憶するのではなく、そこから見出した手法の利点や効用を、今後の編集作業に活かしていくことができればと思っている。みなさまとともに、そのような新しい可能性を探っていくことにより、いまだ収束しないコロナ禍を乗り越えていきたいと思っている。

編集委員長 兼原 敦子

第9号（2019年11月）発行では、次の専門家の方々に査読をお願いしました。

岩淵 聡文、有働 恵子、浦 環、小山 佳枝、加々美 康彦、川辺 みどり、北澤 大輔、木村 淳、黒崎 将広、小谷 哲男、篠田 英朗、多部田 茂、露木 伸宏、都留 康子、鶴田 順、西村 智朗、西本 健太郎、野村 撰雄、春成 誠、古川 恵太、許 淑娟、堀口 健夫、松浦 邦明、森田 章夫、山田 哲也、婁 小波、和仁 健太郎（五十音順）

編集委員会

委員長 兼原 敦子（上智大学）〔国際法〕

副委員長 窪川かおる（帝京大学）〔海洋生物学〕

西村 弓（東京大学）〔国際法〕

早稲田卓爾（東京大学）〔海洋情報〕

委員 小松 輝久（日本水産資源保護協会）〔海洋生態学〕

佐藤 慎司（高知工科大学）〔海岸工学〕

佐藤 徹（東京大学）〔海洋環境工学〕

下迫健一郎（港湾空港技術研究所）〔海岸・海洋工学〕

高木 健（東京大学）〔船舶海洋〕

中村 秀之（日本海事センター）〔国際海事法・海事政策〕

三浦 大介（神奈川大学）〔行政法〕

道田 豊（東京大学）〔海洋物理学〕

森川 幸一（専修大学）〔国際法〕

八木 信行（東京大学）〔水産政策〕

良永 知義（東京大学）〔水産増養殖・魚病学〕

（五十音順）

日本海洋政策学会誌投稿規程

1. 投稿の原則

- 1.1 投稿原稿は、その内容が日本海洋政策学会の活動に相応しい内容であること。
- 1.2 投稿者は原則、本学会会員に限る。但し、編集委員会が認めた者についてはこの限りではない。
- 1.3 掲載された論文等の著作権は、著者から本学会に譲渡される。転載許可が必要な図表を用いる場合は、著者の責任で転載許可を取る。
- 1.4 投稿原稿は和文または英文に限る。(ただし引用文献はその限りでない)
- 1.5 著者は、執筆要領に従って作成した原稿ファイルをEメールに添付して事務局宛に提出すること。査読の結果受理された場合には、あらかじめ最終原稿ファイルを送信すること。
- 1.6 投稿された原稿は返却しない。
- 1.7 投稿料は無料とする。ただし、カラーページについては実費を執筆者負担とする。

2. 投稿原稿の体裁

2.1 原稿の種類と定義

投稿原稿の種類は、論文、研究ノート、報告、解説、展望、その他とする。

- (1) 論文
海洋政策の基礎となる、あるいは海洋政策に関係する研究成果をとりまとめたものであり、独創性、信頼性があり、学術的価値のある内容で完結した原著研究報告。
- (2) 研究ノート
海洋政策研究に貢献するアイデア、資料、事例等の解析。
- (3) 報告
調査、観測、災害事例、集会等に関する報告。
- (4) 解説
特定の主題について広範な読者を対象として解説したもの。
- (5) 展望
特定の主題について将来の展望をまとめたもの。
- (6) その他
本学会が特に掲載を認めたもの。

2.2 原稿の長さ

原則として論文、報告、解説については、図、参考文献を含めて刷り上り20頁以内、研究ノート、展望については同15頁以内とする。なお、B5版刷り上り1頁は、1,200字である。ただし、参考文献、脚注も字数に含むので注意ください。図表は字数の制限には含まれない。編集委員会が、編集過程で、投稿者と相談することはある。

2.3 原稿の書き方

原稿の書き方は執筆要領に従うこと。

日本海洋政策学会誌 第10号

2020年11月

編集：日本海洋政策学会編集委員会

発行：日本海洋政策学会

〒105-0001 東京都港区虎ノ門1-15-16

笹川平和財団ビル6階

(公財) 笹川平和財団 海洋政策研究所気付

TEL & Fax : 03-6457-9701

mail : office@oceanpolicy.jp

url : http://oceanpolicy.jp

2020年11月 ©2020 日本海洋政策学会

ISSN : 2186-3954

Journal of Japan Society of Ocean Policy

No.10

(November 2020)

Contents

What the SDGs Mean for Ocean Policy - From Goal Setting to Implementation - Yasuko Tsuru	4
Systems for Monitoring the Implementation of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS): Focusing on a “Division of Works” System for Meetings of States Parties (SPLOS), UN General Assembly, and “Competent International Organizations” Eka Higuchi	16
Sustainable Oil and Gas Exploitation - Safety Management Systems in the Yamal Projects - Mika Okochi	28
Case Concerning the Detention of Three Ukrainian Naval Vessels (Ukraine v. Russian Federation) -International Tribunal for the Law of the Sea, Provisional Measures Order, May 25, 2019- Naoyuki Kanno	52
Summary of the 11th Annual Meeting	69
Editorial Note Atsuko Kanchara	70
