

海面上昇と国連海洋法条約に関する報告書

【領土に関する特別委員会 報告書】

令和 5 年 5 月 1 1 日

自由民主党政務調査会

1 はじめに

(1) 気候変動による海面上昇とそれによる陸地の水没危険性は 1990 年代から指摘されてきたが、それからおよそ四半世紀たった現在、各国は現実の問題としてこの海面上昇に直面している。現に国際社会は気候変動起因の海面上昇を喫緊の課題と捉え、それによる海岸線の変化にいかに対処するか議論している。例えば、国連国際法委員会 (ILC) は、2019 年に「国際法に関する海面上昇」を扱う研究部会を立ち上げ、海面上昇による海域等への影響や国家の地位に関する問題等を議論している。また、国家水没の危機に直面している太平洋島嶼国は、2021 年 8 月の第 51 回太平洋諸島フォーラム (PIF) において「気候変動に関連した海面上昇に直面する海域維持に関する宣言」¹を採択し、自国の海洋権益を維持すべく基線や海域を固定する意思を表明している。

(2) わが国は国土面積に比しても非常に長い約 3 万 5 0 0 0 キロの海岸線を有しており、こうした海岸線は領海や EEZ を含むわが国海域の根拠となっている。そのため、海面上昇という新たな脅威からわが国の長大な海岸線をいかにして守るかを検討しなければならない。海面上昇にもかかわらず領海基線を政策的・法的に固定することは、わが国の領域及び海洋権益の保護に影響を及ぼす死活的に重要な課題である。

(3) 以上のような問題意識から、わが国は国土強靱化や低潮線保全法等に基づいた国境離島の適切な管理施策をこれまでも適切に実施してきた。他方で、「海の憲法」たる国連海洋法条約 (UNCLOS) は領海基線や海域について網羅的に規定しているが、同条約が起草された当時、気候変動による海面上昇の問題は全く想定されていなかったため、基線の固定を国際法上如何に整理するか

¹ *Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-related Sea-Level Rise, 6 August 2021*

ついて、国際社会の議論は定まっていない。そのため、UNCLOS の下での法的安定性・予見可能性を確保しながら、領海基線や海域の固定が許容されるか否かにつき精緻な議論が必要である。

2 領海基線の固定に向けた検討

自民党領土に関する特別委員会では、気候変動起因の海面上昇に係り、領海基線の固定の法的論点について以下のとおり検討した。

(1) 国際法委員会の研究部会共同議長が 2020 年に作成した第一論点ペーパー²では、UNCLOS は基線・海域の限界線及び沿岸国の権利を維持することを明示的に禁じておらず (パラ 104(e), P41)、締約国が基線及び海域の限界線を UNCLOS に従って通知している場合、その後、海面上昇による影響が生じたとしても、権利を保護するために更新しないことは妨げられていないと指摘している (パラ 104(f), P41)。また、同ペーパーでは、大洋州や東南アジア等では基線や海域の限界線を固定しようとする国家実行が多く見られるが、その他の地域の国家実行は限定的であり、現段階では国際慣習法が成立していると決定的に結論付けるのは時期尚早であるとも指摘している (パラ 104(i), P41)。

(2) 他方で、海面上昇の領海基線や海域への影響について、法的安定性や予測可能性を維持する必要性を主張する立場を採る国は少なくない。例えば、太平洋諸島フォーラム (PIF) は上述の宣言の中で、UNCLOS に従って国連事務総長に通知された海域並びに同海域における権利及び管轄権は気候変動に伴う海面上昇による物理的変更にかかわらず、引き続き適用されるとしている。ドイツも、一旦 UNCLOS に従い正式に設定され、公表・寄託された基線と海域の限界線を固定することを UNCLOS は許容していると指摘している³。また、米国は 2022 年に、気候変動起因の海面上昇の下でも、基線

² *Sea-level rise in relation to international law, First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, 28 February 2020, ILC*

³ *Federal Republic of Germany, Written Statement 71st and 72nd ILC Report, 30 June 2022*

や限界線を更新しないことに反対しないとの立場を採ることを発表した⁴。

(3) わが国も、2021年の第9回太平洋・島サミット(PALM9)首脳宣言において、UNCLOSに従って設定された海域を保護することの重要性に留意し、気候変動に関連した海面上昇に直面する中で、UNCLOSに従って適切に線引きされた海域の維持に係る問題について多数国間レベルを含む場で更に議論することを太平洋島嶼国首脳と共に表明している⁵。また、本年2月には、太平洋諸島フォーラム(PIF)代表団の訪日に際し、林外務大臣から、気候変動による海面上昇に関し、海岸線が後退した場合も、UNCLOSに従って設定された既存の基線の維持は許容されるとの立場を表明し、PIF側も歓迎の意を示している。

(4) 以上に鑑み、本委員会は、わが国もUNCLOSが領海基線の引き方を網羅的に規定しているとの前提の下、UNCLOSの規定に基づいて適切に決定された基線については、仮に気候変動に関連する海面上昇による低潮線の物理的な変化があったとしても、沿岸国の裁量によって固定することは国際法上許容されるとの立場を明確に表明するべきものとする。このような立場は、海洋国家としてUNCLOSの完全性を重視するわが国の立場にも合致したものである。

3 今後の提言

わが国は経済規模が最大の「島国」であり、世界の「島国」が直面している海面上昇という新たな脅威に対し法的安定性の確保に向けて貢献すべき重責を負っている。そのため、本委員会としては、政府において、海面上昇により海岸線が後退した場合も、UNCLOSに従って設定された既存の基線及び海域の維持が許容されるとの立場に基づき、太平洋島嶼国等と協力して「島国」に有利な国際世論の形成を進めていかなければならないものとする。こうした観点か

⁴ *U.S. Remarks at a Meeting of the Sixth Committee on Agenda Item 77: Report of the International Law Commission on the work of its seventy-third session, Cluster Two, David Bigge, Attorney Adviser, October 27, 2022*

⁵ *The Ninth Pacific Islands Leaders Meeting (PALM9), Leaders Declaration 12, 2 July 2021*

ら、政府に対し、二国間及び多国間の枠組みを通じて、わが国のかかる立場を
各国に適切に説明し、理解を得るよう取り組むことを求める。

以上