

「領有権をめぐる問題」における地図の機能

—国際裁判での取扱いを中心に—

関西大学 中野 徹也

1 「領有権をめぐる問題」とその解決基準

国家領域は、領土、領水および領空から成り、国家はこれらに対して主権を行使することができる。統治を行う権利や領域を処分する権利など、領域にかかわる権利は、特に領域主権または領有権と呼ばれている。

日本は、韓国との間で、「竹島の領有権をめぐる問題」が生じているとの立場である¹。上記に照らしてみれば、「領有権をめぐる問題」とは、領域主権を行使できる範囲について、関係国間で見解が一致しないことから生じる問題である。

このような問題について、国際法は、主に領域権原に関する規則をもって対応してきた。領域権原とは、一定の陸地について、領域主権を有効に行使できる原因または根拠となる事実のことである。伝統的に、原始権原または歴史的権原、先占、時効、割譲、併合、添付および征服が領域権原の様式として認められてきた。しかし、伝統的な領域権原の様式は「権原および権原保持者が対象領域に対して一つの権原を設定する体系」²である。竹島問題のように、複数の国が同一の領域に対して権原を主張するような場合を想定して用意された解決基準ではなかった³。また、「領有権をめぐる問題」は、事実関係の複雑さと多様性により発生することが多い。たとえば、先占が主張される場合、対象地域が無主地だったのか、それとも他国の領域だったのか、さらにはどの国が実効的支配を行ってきたのか、これらを決定する際に必要な事実関係を認定するのはきわめて困難である⁴。

それゆえに、「領有権をめぐる問題」を付託された国際裁判所は、独自の基準を提示し、対処してきた⁵。その嚆矢が、1928

年のパルマス島事件で、単独仲裁人が示した「領域主権の継続的かつ平穏な行使」という権原である⁶。また、国際司法裁判所は、マンキエ及びエクレオ事件で、この問題は、これらの島嶼の占有に直接関係する証拠⁷、すなわち「国家機能の表示」や「主権者として行動する意思」に相当する証拠に照らして、係争島嶼の帰属先を判断した⁸。

2 地図の機能

(1) 総説

「領有権をめぐる問題」を抱える諸国は、地図を「領域主権の継続的かつ平穏な行使」、「国家機能の表示」または「主権者として行動する意思」を直接的にまたは間接的に立証するに足る証拠の一つと位置付け、その収集に力を入れてきた。そして、このような問題が国際裁判に付託された場合、当事国は、さまざまな種類の地図を提出する。

とはいえ、国際裁判所は、「領域主権の継続的かつ平穏な行使」などの権原の存否を判断するにあたって、地図が、かかる権原の存在を立証するに足る直接の証拠となりうるのは、それが領域の帰属に関する条約などの公式文書に不可分の一部として添付されている場合だけである、との立場を示してきた。かかる地図は、関係国の意思表示たる文書の中に組み込まれているので、当該文書と同一の効力を有し、それと一体のものと考えることができるからである¹⁰。

このきわめて限られる場合を除けば、原則として、地図だけで、または地図が存在するという事実だけで、領域権原が確立することは決してない。地図は、地図によらない手段により到達し

1 日本外務省「竹島の領有権に関する日本の一貫した立場」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/index.html> (2021年2月15日閲覧)。

2 許淑娟「領域権原論再考(1)」国家学会雑誌第122号1・2号、36頁。

3 柳原正治『国際法』(放送大学教育振興会、2014年)106頁、酒井啓巨「国際裁判による領域紛争の解決」『国際問題』624号(2013年9月)11頁、許淑娟「領土帰属法理の構造—権原とeffectivitéをめぐる誤解も含めて」『同上』23頁、濱川今日子「尖閣諸島の領有をめぐる論点」『調査と情報』第565号2頁。

4 柳原『前掲書』(注3)106頁、太寿堂鼎「竹島紛争」同『領土帰属の国際法』(東信堂、1998年)139-140頁。

5 G. Distefano, “The Conceptualization (Construction) of Territorial Title in the Light of the International Court of Justice Case Law,” *Leiden J.I.L.*, Vol. 19 (2006), p. 1048.

6 *Island of Palmas Case (Netherlands/United States of America)*, Award of 4 April 1928, *RIAA*, Vol. II (1949), p. 839.

7 *The Minquiers and Ecrehos case, Judgment of November 17th, 1953* : *I.C. J. Reports* 1953, p. 57.

8 *Ibid.*, pp. 60-72.

9 *Différend frontalier, arrêt, C.I.J. Recueil* 1986, p. 582, par. 54. See also, *Decision regarding delimitation of the border between Eritrea and Ethiopia*

10 (hereinafter referred to as *Eritrea and Ethiopia case*), *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. XXV, pp. 113-114, paras. 3.18, 3.20.

た結論を補強する二次的な証拠にとどまり、単体で領域の帰属を左右する証拠とみなされることはない¹¹。さらに、二次的な証拠としての価値も、出所、一貫性、紛争当事国の対応および作製時期などの諸要素によって変動する。

(2) 証拠としての価値に影響を及ぼす諸要素

① 出所

国家機関が作製し、出版した公式地図と、国家機関の後援の下で、または国家機関から公式の許可を得て作製され、出版された準公式地図は、注意深く収集した情報にもとづき作製されたと考えられるので、その証拠としての価値は、比較的高く評価されてきた。たとえば、パルマス島事件判決では、かかる地図の証拠としての価値の高さが示唆されている¹²。クリップトン島事件判決は、「公的な性格を確認できない」という理由で、メキシコが援用した地図を重視しなかった¹³。

もともと、公式地図であっても、絶対に信頼できるものとは限らず、また客観的に正確とも限らない¹⁴。特に、紛争当事国が、紛争発生後に係争領域について作製する「公式」または「準公式」の地図の証拠としての価値は、紛争発生前に作製されたそれらに比べれば低くなる。そのような地図に、自国に不利な内容を表示することはまずないからである¹⁵。紛争当事国ではなく、中立の機関が作製した地図に、証拠としての価値が認められるのも、同様の理由による。かかる機関は紛争当事国との利害関係がないため、信頼に足る客観的な情報が掲載されていると考えられるからである¹⁶。

私人が作製した私的地図の証拠としての価値は低く、その分野の専門家として高名であることなど、作製者の地位から、特に高い信頼性を備えていると考えられる場合をのぞけば¹⁷、審査対象にすらないことも少なくない。

出所不明の地図は、その表示と矛盾する法的関連事実が存在する場合、その地図がどれほど多く発行されていようとも、また

一般に高く評価されていようとも、証拠としての価値は低くなる¹⁸。

② 一貫性

一方の紛争当事国は、係争領域を一貫して自国領と表示している地図を作製していたが、他方の紛争当事国および第3国が作製した地図では、係争領域の帰属先が一貫して表示されていなかった場合、証拠としての価値は前者の地図が優る。

ビーグル海峡事件で、仲裁廷に提出された地図のうち、チリが作製した地図に、係争領域をアルゼンチン領と表示したものはなかった。他方、アルゼンチンまたは第3国で作製された地図には、係争領域をチリ領と表示しているものとアルゼンチン領と表示しているものが混在していた。また、チリが作製した地図は、一貫して同じ場所に境界線を表示していたが、アルゼンチンで作製された地図のうち、当時アルゼンチンが主張していた境界線を表示しているものは1つしかなかった。さらに、第3国が作製した地図のほとんどが、チリの主張を支持するものだった。これらの事実から、仲裁廷は、チリが作製した地図はチリの立場が有利にする効果をもたらすとの印象を抱かせるのに対し、アルゼンチンで作製された地図は、疑問を抱かせるものや矛盾のあるものが、証拠としての価値を奪うに足るほど多いとの結論に達した¹⁹。

③ 紛争当事国の対応

自国に不利な情報が表示されている地図に対して、抗議などの対応を採らなかった場合、その地図表示を採用または黙認したとみなされ、権原を主張できなくなる可能性がある。悪影響があると考えられる国は、その地図を作製した国に対し訂正を求めるだろうとの期待に合理性があるからである²⁰。

国際司法裁判所は、マンキエ及びエクレオ事件で、マンキエ

11 *Différend frontalier, arrêt, supra* note 9, pp. 582-583, pars. 54, 56. 深町朋子「領土帰属判断における関連要素の考慮」『国際問題』624号(2013年9月)40-41頁、荒木教夫「領土・国境紛争における地図の機能」『早稲田法学』74巻3号(1999年)23-24頁、V. Prescott and G. D. Triggs, *International Frontiers and Boundaries: Law, Politics and Geography*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2008, p. 192.

12 *Island of Palmas Case, supra* note 6, pp. 852, 854, 861-862.

13 *Clipperton Island Case (1931), RIAA*, Vol. II, p. 1105.

14 *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel* (hereinafter referred to as *Beagle Channel case*), *RIAA*, Vol. XXI, pp. 164-165, para. 138.

15 荒木「前掲論文」(注11)9頁。

16 *Différend frontalier, supra* note 9, p. 583, para. 56.

17 *Ibid.*, pp. 171-172, paras. 148-149.

18 *Island of Palmas Case, supra* note 6, p. 853.

19 *Beagle Channel, supra* note 14, pp. 168-169, 178, 182, paras. 144-145, 157, 162. See also, *Egypt-Israel Arbitration Tribunal: Award in Boundary Dispute concerning the Taba Area*, 27 *I.L.M.*, 1421 (1988), pp. 1484-1485, para. 219、荒木「前掲論文」(注11)17頁。

20 *Eritrea and Ethiopia case, supra* note 9, p. 114, para. 3.21.

がイギリスに帰属する証拠の一つとして、マンキエ全体とエクレオの一部をイギリス領と記載した海図に対して、フランスがいかなる留保も表明しなかったことを挙げている²¹。ビーグル海峡事件では、係争島嶼をチリ領と表示していた地図の作製を、アルゼンチン議会が公式に許可し、また内務大臣も承認していたと思わせる行動をとっていたことが、係争島嶼がチリに帰属するとの結論にいたった根拠の一つとされた²²。ペドラ・ブランカ事件では、係争島嶼は「シンガポール領」であるとの注が記載された公式地図を、マレーシアの前身であるマラヤとマレーシアが発行していたことから、マレーシアは係争島嶼をシンガポールの主権下にあるとみなしていたと評価された²³。

④ 作製時期

地図の証拠としての価値は、作製日または出版日によっても、大きく変わりうる。一般に、当事国が、紛争発生後に作製または出版した地図の証拠としての価値は、発生前のものと比べると低くなる²⁴。もちろん、発生後であっても、自国に不利な、または自国の主張と矛盾する地図を作製し、出版し続けているような場合は、この限りでない。

3 変化の兆し

国際裁判所は、領域の帰属に関する条約などの公式文書に不可分の一部として添付されている地図を除き、他の証拠によって得られた結論を確認するためにのみ地図を用いるという立場を崩してはいない。それは、裁判官の間には、政治的境界、すなわち人の手を介して人工的に作られた境界の作製は、「地図作製者の仕事ではない²⁵」との認識が根強く残っていることの証左と考えられる。

他方で、領域権原となる証拠がない、または不足している場合、地図が決定的な証拠となる可能性が示唆されているように²⁶、国際裁判所が、係争領域に関する当事者の意思を確認するにあたって、地図の証拠としての価値をより重視するようになってきていることは確かである²⁷。こうした可能性があるからこそ、紛争当事国は、国際裁判所に大量の地図を提出してきた。そして、裁判所も、そうした当事国の努力に相応の敬意を払い、しかるべき対応をしてきたといえる。本稿でふれた裁判例は、いずれも地図にもとづく主張を軽々しくしりぞけることなく、慎重に審査したうえで、その証拠としての価値を判断している。国際裁判所は、決して地図の機能を軽んじてはいない。そのことに妥当な考慮を払いつつ、地図の収集および評価を進めていく必要がある。

21 *The Minquiers and Ecrehos case*, *supra* note 7, pp. 66-67, 71.

22 *Beagle Channel case*, *supra* note 14, pp. 158-159, paras. 126-127. 荒木「前掲論文」(注11)9頁。

23 *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 2008*, para. 272. See also, *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 2012*, p. 624, at 661-662, paras. 101-102.

24 *Beagle Channel case*, *supra* note 14, pp. 167-168, para. 141.

25 *Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia)*, *Judgment*, *I. C. J. Reports 1999*, Separate Opinion of Judge Oda, p. 1134, para. 41.

26 *Différend frontalier*, *supra* note 9, p. 586, par. 62. Voir aussi, *Différend frontalier (Burkina Faso/Niger)*, *arrêt*, *C.I.J. Recueil 2013*, p. 76, par. 68.

27 地図は、係争領域に関する「世論または世評の重要な証拠」になるとした裁判例も出ている。*Award of the Arbitral Tribunal in the first stage of the proceedings between Eritrea and Yemen (Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute)*, *Decision of 9 October 1998*, *RIAA*, Vol. XXII, p. 295, para. 381, pp. 321-322, para. 490. See also, *Beagle Channel case*, *supra* note 14, p. 183, para. 163