

《研究論文》

海洋プラットフォームの周辺海域における航行の自由

—オーストラリア北西方海域を事例として—

神 田 英 宣

(防衛大学校)

目 次

1. はじめに
2. 海洋プラットフォーム周辺海域の航行規制
3. 環境保護を考慮した航行安全の必要性
4. 防御態勢と環境保護を考慮した航行安全の課題
5. おわりに

1. はじめに

日本の EEZ では、メタンハイドレードなどの探査段階にあり、海底資源の産出に期待が寄せられている。その拠点は「海洋プラットフォーム」¹⁾である。海洋プラットフォームの技術開発・活用が議論されているが、その周辺海域を航行する船舶の安全については俎上に載せられていない。国連海洋法条約 (UNCLOS) は、EEZ および大陸棚の海洋構築物等に対して、その安全や船舶の安全航行を確保するために安全水域 (safety zones)²⁾を規定している (第 60 条および第 80 条)。2007 年、日本は、「海洋構築物等に係る安全水域の設定等に関する法律」(平成 19 年 4 月 27 日法律第 34 号) 中に、海洋プラットフォームの周辺 500m を安全水域と定めた。しかし、日本の EEZ において未だ海洋プラットフォームが稼働していないため、その実効性はわからない。

他方、海底資源開発は世界の様々な海域で活発化しており、海洋プラットフォームは北海 (184 機)、メキシコ湾 (175 機)、ペルシャ湾 (159 機) を始めとして、昨今ではナイジェリア南方海域、ブラジル東方海域およびオーストラリア北西方海域などで増加している³⁾。海洋プラットフォームをめぐる環境は、UNCLOS が採択された 1982 年当時とは大きく変容している。テロ脅威に対する世界的な取組みの一環として、海洋プラットフォームの防

¹⁾ 坑井保護、居住、生産処理、掘削および生産、貯油などを実施する海洋構造物を称し、UNCLOS 第 60 条中の「人工島、施設及び構築物」にあたる。「石油・天然ガス用語辞典 (電子版)」(石油天然ガス・金属鉱物資源機構、2016 年 8 月) を参照。本稿では、海洋プラットフォームは固定式に限らず、浮遊式 (甲板昇降型掘削装置、半潜水型掘削装置、船型掘削船) も含むものとする。

²⁾ UNCLOS 第 60 条「排他的権利」など、第 111 条第 2 項「追跡権」を規定。

³⁾ “Number of offshore rigs worldwide as of January 2018 by region,” *Statista: The Statistics Portal*, <https://www.statista.com/statistics/279100/number-of-offshore-rigs-worldwide-by-region/>, last visited on May 20, 2018.

衛策が論議されてから久しいが、ナイジェリア、インド、マレーシア、シンガポールなどでは海洋プラットフォームの襲撃が後を絶たない（曳航中を含む）。その主犯は、海賊あるいはテロリストであり、海洋プラットフォーム自体をターゲットとしたものである。

UNCLOS が締結される以前から、海洋プラットフォームに対する管轄権は資源の探査、開発に関連する事項に留まると指摘されている⁴⁾。また安全水域では公海に準じた対応が求められることから、沿岸国の管轄権は限定的にならざるを得ない。そのため関係国は安全保障上を勘案して安全水域に係る政策を取っているが、海洋プラットフォームの防御と外国船舶の航行自由の不可侵というジレンマを抱えている。ここで安全水域の拡大を求める動きも見られる。例えば、海洋プラットフォームを攻撃から防御するため、UNCLOS の規定（現状、安全水域は海洋プラットフォームの周辺 500m）を改正する提案がなされている⁵⁾。また、上空の脅威に対する安全空域の設定も必要であると指摘されている⁶⁾。端的に言えば、安全水域を安全保障上の区域と捉えた場合の指摘であるが、国際海事機関（IMO）はそれを受け入れていない。一方オーストラリアは、安全保障に加えて環境保護の観点から、北西方海域において安全水域に係る政策を実行に移している。環境保護の事由を加えた点は注目に値する。

そこで本研究は、将来の日本の海底資源開発を見据えて、オーストラリア北西方海域に焦点を当てる。まず領海および EEZ（接続水域を含む）に分けて、海洋プラットフォームに対する海洋管轄権を整理し、実行の限度を明らかにする。次に、同海域の開発海域がその実行にどのような影響を与えるのかを分析する。最後に、海洋利用、環境保護および安全保障を念頭に入れながら、周辺海域の「航行の自由」の政策課題を示唆したい。

2. 海洋プラットフォーム周辺海域の航行規制

沿岸国は、領海において外国船舶に指定航路および航路計画を推奨して、海洋プラットフォームの安全確保を考慮に入れることができる（UNCLOS 第 22 条）。他方外国船舶は、沿岸国の領海内で無害通航を行う権利がある。UNCLOS は、「沿岸国の平和、秩序又は安全を害するもの」として、「無害でない」活動を列挙している（第 19 条）。昨今の海洋プラットフォームに対する襲撃事件は、「武力による威嚇又は武力の行使」（同条 2 項 (a)）、「・・・他の施設への妨害を目的とする行為」（同条 2 項 (k)）、「通航に直接の関係を有しないその他の活動」（同条 2 項 (l)）に該当すると考えられることから、沿岸国は自国の領海内において必要な措置をとることができる。そこで、海洋プラットフォームに対する衝突や運用の障害を回避するために、沿岸国は、領海における当該船舶のアクセスを排除する。そして沿岸国は、「航行の安全および海上交通の規制」、「航行援助施設及び他の施設の保護」に関する法令を制定して⁷⁾、海洋プラットフォームの安全を確保するために、周辺船

⁴⁾ 林久茂「領海外に設けられた海上構築物の法的地位について」『我が国の新海洋秩序 第 2 号』（海上保安協会、平成元年 3 月）、7 頁～9 頁。

⁵⁾ 例えば、Assaf Harel, “Preventing Terrorist Attacks on Offshore Platforms: Do States Have Sufficient Legal Tools?,” *Harvard National Security Journal*, vol. 4(2012), pp. 172-174.

⁶⁾ 奥脇直也「安全水域と執行措置」『海洋法の執行と適用をめぐる国際紛争事例研究』（海上保安協会、平成 20 年 3 月）、61 頁～62 頁。

⁷⁾ UNCLOS 第 21 条 1 項(a), (b)。

船の航行に条件を課すのである。

次に EEZ 及び大陸棚上において、沿岸国は人工島・施設・構築物の建設・運用・利用の許可及び規制の排他的権利を持つ (UNCLOS 第 60 条 1 項)。海洋プラットフォームが不断に稼働するために、事業者はローテーションを組んで従業員を必ず駐在させる。それを維持するためには、関係者の出入りや補給物品の搬入が安全に輸送船舶や回転翼機で実施されなければならない。沿岸国は、「通関上、財政上、保健上、安全上及び出入国管理上の法令に関する管轄権を含む」排他的管轄権を持つ (同条 2 項) ことから、5 つの分類によって、沿岸国はその違反の処罰及び防止のために、国内法令を規定できる⁸⁾。注目すべき点は接続水域以遠では、「安全上の法令」(safety law and regulations) が付与されている点である。これは、構造基準、材質基準および危険物保管基準といったプラットフォーム運用上の安全を目的とするものではない。他の 4 つの部類と併記されていることから、外からの危険に対処するために必要な範囲で法令が適用される⁹⁾。

UNCLOS の規定上、EEZ の海洋プラットフォームには、周辺 500m を限度として安全水域を設定することができる。そこで UNCLOS は、安全水域において沿岸国は航行船舶の安全、人工島・施設・構築物の「安全を確保するための適当な措置」を取ることができると規定している (第 60 条 4 項)。また安全水域からの追跡権の行使が認められている (第 111 条 2 項)。このことからこの規定には、法令の違反を防止するための措置が含まれており、警察権の行使が伴う。例えばオーストラリア連邦政府は、侵入船舶が安全水域から逃走を企てようとも、警察機関等が船艇あるいは航空機を使って、領海又は接続水域の外において追跡を継続して停船措置をとることを規定している¹⁰⁾。

ただ安全水域は、海洋プラットフォーム及びその運用を保護する目的としている。したがって、意図的に人工島・施設・構築物の破壊や妨害を阻止する活動を対象としたものではない。安全水域の規定は、海面に限定されており空中を含むものではないことから、外国船舶の航行利益を重視するものである。それは安全水域が国際航行に不可欠と認められた航路帯の使用を妨げるような場所に設定することを禁止している (第 60 条 7 項) ことから自明である。それゆえ安全水域において、外国船舶の航行の自由と海洋プラットフォームの安全を確保するための措置については、安全水域の周辺海域に及ぶものではない。つまり、その周辺海域は公海であるから、臨検 (UNCLOS 第 110 条) 以外に沿岸国の管轄権は及ばない。もし沿岸国が安全水域における管轄権を拡張して適用すれば、外国船舶の航行利益を損ないかねない。

IMO は、安全水域内の航行管制に言及するまでもなく、沿岸国における外国船舶の航行の自由を尊重している¹¹⁾。安全水域の設定では十分とは言えず、航行船舶が回避動作をとれないような海上交通の輻輳が常態化している場合や、海洋プラットフォームやその関連

⁸⁾ UNCLOS 第 33 条 1 項(a)。接続水域において、沿岸国は領土又は領海内で行われた通関・財政・保健・出入国管理上の法令違反を処罰するための管轄権を行使するほか、特に「領海外から領海に進入しようとする外国船舶 (in-coming foreign vessel)」について、それら法令の違反を防止するために必要な規制を行うことができる。

⁹⁾ 奥脇「安全水域と執行措置」、53 頁。

¹⁰⁾ Part 3, Division 2, 54, 55 of Maritime Powers Act 2013 (No. 15), Compilation No. 6, Government of Australia, April 5, 2017.

¹¹⁾ IMO Resolution A.671 (16), "Safety Zones and Safety of Navigation around Offshore Installations and Structures, October 19," October 19, 1989, pp. 287-292.

施設の規模やその業務の危険性の度合いを勘案せざるを得ない場合には、IMO の勧告 (recommend) を得て注意喚起できるような水域を設定する必要がある。また、衝突事故によって船舶が船体保護のために安全水域に進入しようとしたり、海象や機関故障して運航制御を失ったりすれば、船舶の衝撃によって、海洋プラットフォーム内の人員が被害を受けたり、海洋環境に甚大な影響を及ぼすことが考えられる。当然沿岸国が海洋プラットフォームの安全を確保するために、安全水域の外域から船舶の航路を物理的に変更又は停止させる以外に手段が考えられない状況も生じ得る。領海に設置された海洋プラットフォームの場合には、安全水域周辺の領海において外国船舶でも、沿岸国は保護権 (UNCLOS 第 25 条) を行使して公表した後に一時的に停止できる。他方、EEZ あるいは公海の海洋プラットフォームについて、UNCLOS は特段規定していない。しかしこのような措置は、国際法上の緊急避難 (necessity) として認められるべきであり、安全水域との関係性はない。

UNCLOS の海洋環境の保護及び保全に関する規定から見れば、事故などによる海洋環境の重大な汚染に関して、「著しく有害な結果をもたらすことが合理的に予測される海難又はこれに関連する行為の結果としての汚染又はそのおそれから自国の沿岸又は関係利益 (漁業を含む。) を保護するため実際に被った又は被るおそれのある損害に比例した措置を領海を越えて」執行する権利が沿岸国に認められている (第 221 条)。この根拠に基づくならば、沿岸国は EEZ において、船舶が海洋プラットフォームに衝突した場合あるいは衝突の恐れがある場合、沿岸国の沿岸又は関係利益に対する重大なかつ急迫した危険を防止し、軽減し又は除去するため必要な措置をとることができる。もちろん、具体的な措置は国内法令に委ねられる。

次に安全保障の観点から見てみよう。国際航行船舶不法行為防止条約 (SUA)¹²⁾ と同時に採択されたプラットフォーム議定書¹³⁾ では、大陸棚上の fixed platform (固定式プラットフォーム) の運用を支配下に入れる、構内にいる人員に暴力行為を行う、構築物に危害を与える、障害・危害を与える物質などを持ち込むといった行為やそれに伴う人的損傷を対象として (第 2 条)、それらの犯罪を行った容疑者の処罰の管轄権と引渡しの手続きを定めている。ところが、それらの行為を事前に予防し得る処置については規定がない。テロ脅威が海洋プラットフォーム攻撃を企図するような場合や、沿岸国が情報を入手できていない場合は、対応が取れない。沿岸国は海洋プラットフォームをめぐる法執行において、船籍国の不可侵の権利を侵すことができないという障壁に当たる。確かに予防措置が通常の航行船舶に及べば、航行の自由を侵害することになりかねない。しかし意図的な危害行動を警戒できる水域が規定されていなければ、沿岸国が困難な防御対応に迫られることもあろう。もちろん各国が、罰則対象となる違反を国内法令に規定する必要があるが、事態

¹²⁾ 正式には、Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation, March 10, 1988. なお、その改正議定書は、2005 年 10 月に採択されたが、改正の主な内容は、大量破壊兵器の輸送を含む一定の行為の対象犯罪化及び旗国以外の国の当局による臨検手続についての 4 時間ルールの導入により、公海における旗国の同意に基づく臨検措置の実質的な強化が図られている。

¹³⁾ 正式には、Protocol for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf, March 10, 1988. ここで示す構築物は、資源の探査開発のためにもしくは経済的な目的で海底に恒久的に敷設された人口島、設備、構築物と定義される。移動式海底資源掘削ユニット (mobile offshore drilling unit) は船舶として扱われ、SUA 条約で取り扱われる法執行上の差異はない。

に応じた対応を可能にするために、その水域幅の規定をめぐって、沿岸国と通常航行する諸外国船舶の折衷を図ることは難しい。

3. 環境保護を考慮した航行安全の必要性

インド洋は、欧州、南アジア、アフリカを結ぶ海洋シルクロードが交差するが、オーストラリアにも膨大な貿易物資が発着している。オーストラリアは、インド洋を経由した海上輸入額を増加させる一方で、インド洋東方海域を経由して、東・北東アジア、特に中国や日本に向けた海上輸出額も増加させている¹⁴⁾。細部を見ると、オーストラリアは化石燃料やウラン資源などのエネルギー資源を豊富に産し、生産した総エネルギー資源の約70%を輸出しており、輸入量の約10倍超である。中でもオーストラリア北西部の輸出、海上輸出品は増加の一途をたどっている。取扱貨物量の多いヘッドランド港とダンピア港は、エネルギー資源とは別に主として鉄鉱石の輸出を行っている。北西部の海岸にあるこの2港で国内の鉄鉱石輸出品の約94%を取り扱っている¹⁵⁾。

ここで、エネルギー供給源としてのオーストラリア北西部の国内的な位置づけを明らかにする。「2015年エネルギー白書」には、価格競争力、生産力および投資力がエネルギー政策の主要課題として示されており、2030年までに生産力を40%向上させる目標が掲げられている。また2014年、オーストラリア資源エネルギー経済局は、商業用の石油推定埋蔵量は約37PJ¹⁶⁾（原油8PJ、コンデンセート¹⁷⁾16PJ、LPG6PJ）であると報告している。ここで埋蔵地域に着目すると、オーストラリアの内陸油田の石油埋蔵量は全体の約5%しかない。確かにヴィクトリア州南部のギップスランド（Gippsland）盆地も依然として石油生産の重要なエリアとして残っている。1980年代以降は当該エリアの石油生産量が減少しているが、2015年は石油生産量合計の約20%を占めている。

しかし、ヴィクトリア州及び北部準州のほか、西オーストラリア州沖合に、国家の石油開発が集中しており、原油（約75%）、コンデンセート（約95%）、LPG（約87%）が埋蔵されている¹⁸⁾。2015年における西オーストラリア州沖の天然ガス生産量の国内シェアは約60%で最大である。その主力は、北カーナヴァン（Northern Carnarvon）海盆、ボナパルト（Bonaparte）海盆及びブラウズ（Browse）海盆であり（図1）、それらを含む海域からは2015年の同国の石油（原油+コンデンセート+LNG）生産量合計の約70%が産出されている。コンデンセート油田を中心とする過去10年間における掘削活動の急増後、これらの海盆内でいくつかの重要な発見があり石油生産が開始されている。

¹⁴⁾ “Statistical Report Australian Sea Freight 2013-14,” Department of Infrastructure and Regional Development, Australia, p. 8.

¹⁵⁾ Department of Infrastructure and Regional Development, Statistical Report Australian Sea freight 2013-14, Commonwealth of Australia, September 2015, p. 6.

¹⁶⁾ 国際単位系でエネルギー・熱量の単位。1PJ=10⁶ GJ=23,885 toe、1 toe (tonne of oil equivalent) は、1トンの原油を燃焼させたときに得られる約42GJのエネルギー量。

¹⁷⁾ ガス田から液体分として採取される原油の一種。「石油・天然ガス用語辞典（電子版）」石油天然ガス・金属鉱物資源機構、2016年8月。

¹⁸⁾ Department of Industry and Science, Energy White Paper 2015, Commonwealth of Australia, p. 25.より算出。

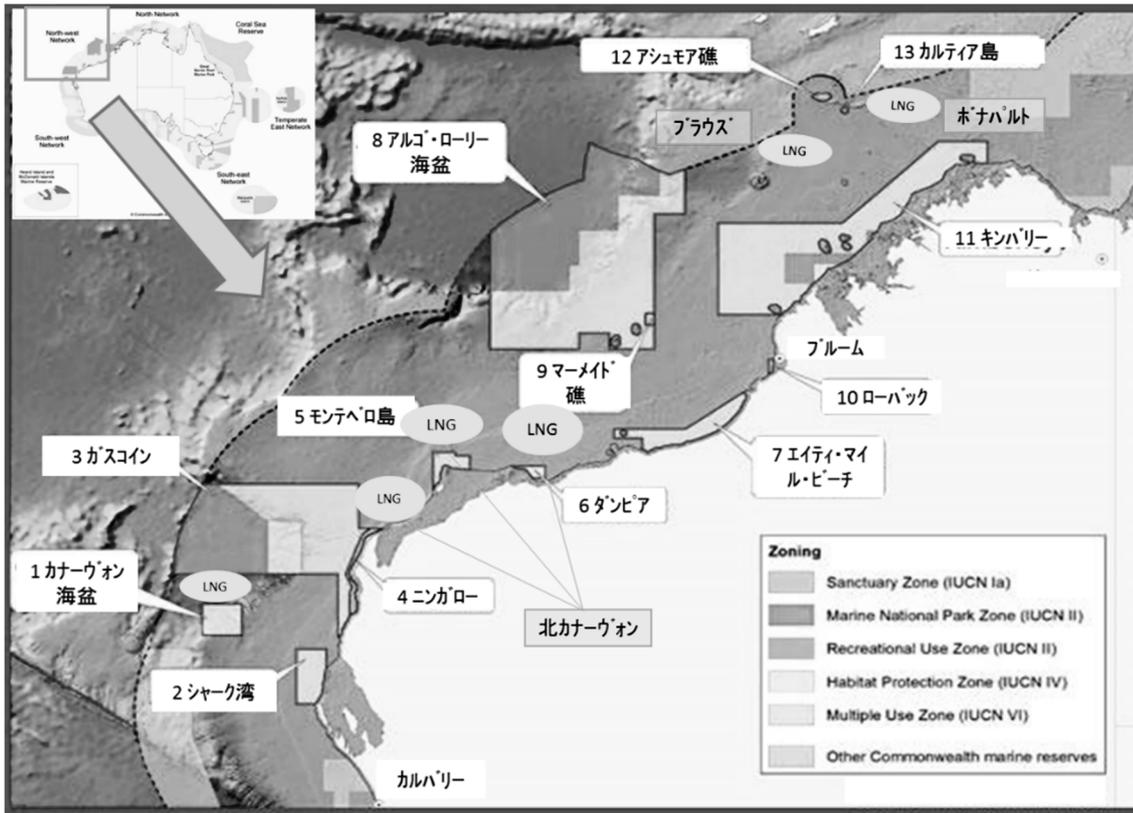


図1 海底資源開発海域と北西方面海洋ネットワークの連邦海洋保護区

出所：Department of the Environment and Energy, Australian Government ウェブページ, <http://www.environment.gov.au/topics/marine/marine-reserves/north-west>, last visited on April 23, 2018. をもとに作成。

ここ数年のコンデンセートの生産量は平均およそ 14 万 BPD (barrel per day) である。世界最大の天然ガス液化プロジェクトの1つであるオーストラリアの北西部大陸棚 (North West Shelf) におけるプロジェクトは、オーストラリアの軽質油と LPG 及びコンデンセート生産の重要な資源となっている。オーストラリアの石油と天然ガスの探査開発は国際石油企業数社¹⁹⁾ が独占しているが、最大の石油生産量を誇るシェブロンが、2013年に 9.6 万 BPD の石油を生産している。今後、コンデンセートの増産はオーストラリアの石油生産量全体を押し上げると期待されている。ブラウズ (Browse) 海盆の東部に位置するクルックス (Crux) ガス田は、コンデンセート生産を約 3.6 万 BPD に増強する。具体的には、ゴルゴン (Gorgon) やホイートストーン (Wheatstone) 及びイクシス (Ichthys) のようなガス田がコンデンセート生産量を増やすと期待されている。イクシスガス田のコンデンセート生産量は 2020 年までにピーク (10 万 BPD) に達すると見られ、これらの新しい複数の LNG プロジェクトは、それまでにコンデンセート生産量を合わせて 20 万 BPD 増やすと見積もられている。

つまりオーストラリアの石油生産地域の大半は、東部製油所 (4 か所) から離れた北西

¹⁹⁾ シェブロンのほか、シェル、エクソンモービル、コノコフィリップス、国際石油開発帝石、トータル、BHP Billiton、Apache Energy。他方、オーストラリア企業は大企業 2 社 (Woodside Petroleum、Santos)、小企業 2 社 (Origin Energy、Beach Energy)。

部沿岸に集中しているのである。しかしオーストラリアは原油を一方向的に輸出しているわけではない。西オーストラリア州の石油精製所は南西部に1か所（クウィナーナ）しかないため、石油製品を輸入している。そのため自国産の原油とコンデンセートの大部分は、アジア諸国の製油所へ輸出されている。2013年、オーストラリアは主にシンガポール・韓国・中国・日本・タイ・マレーシア向けに合計22万BPDの原油とコンデンセートを輸出した。近年、西側沖合の海底資源開発区（約20か所）が増加し、将来的な海上輸送も活発化することが見込まれている。したがって、将来的にはインド洋からオーストラリアの東西主要港に向けて資源の往来が増加していくのであり、周辺海域における航行の管制が求められている。

他方、北西部沿岸には、世界で最も多様な海草藻（約20,000 km²）、マングローブ林（約2,500 km²）、世界最大の裾礁（ニンガルー環礁は約290kmにわたる）、そして世界の最南端にある多様性サンゴ礁（Abrolhos諸島、南緯28度、122島から成る）が覆っている。しかも北方のキンバリー地域からパースまで海岸線は約3,000km以上延びており、その沖合には、「北西方面海洋ネットワーク（North-west Network）」の連邦海洋保護区（13か所）が設定されている（図1）。

その海域の殆どは、国際自然保護連合保護地域管理カテゴリ I a（厳正保護地域）もしくは II b（国立公園）に分類されており、環境保護の対象海域である。また、その北西方面海洋ネットワークの特徴は、その海洋保護区と海底資源開発海域が隣接していることである。具体的には、カナーク海盆に1つのプロジェクト、北カナーク海盆に7つのプロジェクト、キンバリーの北西方海域に2つのプロジェクト、そして東ティモール南方に1つのプロジェクト（ラミナリア・コラリナ: Laminaria-Corallina Fields）鉦区などがある。したがって、海洋環境の保護の観点からも、自然破壊を及ぼしかねない作用を遮断する必要がある。海洋プラットフォームの運用事故に限らず、船舶の衝突がもたらす事故などはその一つである。万が一EEZ内で外国船舶が海洋プラットフォームに衝突した場合、旗国に海難事故の処置を委ねることは環境保護上許容できるものではない。

4. 防御態勢と環境保護を考慮した航行安全の課題

オーストラリアの海洋プラットフォームに対する安全確保と船舶の航行自由の相関関係を踏まえて、安全保障と環境保護の視点から航行安全の課題を考察する。

4. 1 安全保障と航行管制

1989年10月IMOは、海洋プラットフォーム周辺海域の航行の安全を図るために「避航区域（area to be avoided: ATBA）」の設定を推奨した。その内容は、船舶が避航しなければならない海域では、航行が危険であるか海難を回避する必要がある場合、航路システムを設定し、海図をもって周知することである²⁰⁾。例えば、南オーストラリアのバス海峡(Bass Strait)では、沿岸から約5,600kmにわたって、ATBAが設定されている。この海域には約

²⁰⁾ Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization (LEG/MISC.8), January 30, 2014, p. 34.

15 機以上の海洋プラットフォームが設置されており、船舶が輻輳する環境にある。そのため安全水域 500m を超えて ATBA が設定されたのは、総トン数 200 トンを超える船舶の衝突のリスクを低減するためである。「海洋石油・温暖化ガス貯蔵法 (OPGGSA)」によれば、オーストラリア国籍船舶もしくは資源開発の関係船舶が海洋プラットフォームの安全水域に侵入したり停泊したりすれば、当事者は罰則 (最高懲役 15 年) を課せられる²¹⁾。その ATBA における外国船舶の航行の自由は侵されてはいない。これは、公海上における船籍国の排他的管轄権を侵すことができない原則によるものである (UNCLOS 第 92 条 1 項)。

オーストラリアの海底資源開発が北西方海域で活発化しているが、その歴史は古くエクスマス大陸棚で石油が発見された 1954 年に遡る。その生産の中心となる海洋プラットフォームは、万全な保安監視体制のもとで、安定した資源供給を支えてきた。したがって、海洋プラットフォームに対する安全対策は作業安全のレベルであった。ところが、海洋プラットフォームは国際的テロの標的になると考えられ、安全保障上の「重要施設」²²⁾ と指定されることになった。これは、米国同時多発テロ事件 (2001 年 9 月 11 日) を受けて、国際環境下でテロの脅威が警戒されるようになったからである。もちろんその対策は、安全保障のレベルまで引き上がった。

まず 2002 年 12 月、「海上における人命の安全のための国際条約 (SOLAS)」の改正及び「ISPS コード (船舶及び港湾施設の国際保安規則)」が採択された²³⁾。この改正により、①「自動船舶識別装置 (AIS)」の早期導入、②船体外板、水密隔壁等への船舶識別番号の表示、③旗国名称、登録日付、船名、船籍港等の情報を含む履歴記録の備付け、④船舶 (港湾) 保安計画の策定及び保安計画に責任を有する保安職員の配置、⑤テロ等により船舶が危険な状況にあることを沿岸国等に通報する警報装置の設置が、義務づけられた²⁴⁾。寄港国は、これらの要件を満たしているかどうかを監督し、違反船舶が港内にある場合には、従来の PSC による出港差し止め等の措置に加え、港からの排除といった強制措置をとること、また、違反船舶が領海内で港に入ろうとしている場合には、入港拒否を含む所要の措置をとることが可能になった (急迫した脅威があり、その脅威を除くため他に適切な方策がない場合に限られる)。

オーストラリアでも連邦政府は、州又は特別地域の管轄範囲内 (3 海里) で国家の安全保障に重大な影響を与えうる海洋テロが起これば、対処する権限が付託されることになった²⁵⁾。また連邦政府は、「2003 年海上輸送及び沖合施設安全法 (Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act 2003)」に基づいて、海洋プラットフォームおよび関連す

²¹⁾ Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act 2010, Commonwealth of Australia, Section 671(3)(b).

²²⁾ 破壊され、損傷したり、長期間活用できなくなった場合、国家の社会的又は経済的に重大な影響を及ぼしたり、オーストラリアの国防及び経済に影響を及ぼす施設、物流、情報技術及び通信ネットワーク。Critical Infrastructure Centre, “Critical Infrastructure Resilience Strategy: Policy Statement,” Commonwealth of Australia, 2015, p. 3.

²³⁾ 2002 年 12 月 12 日に採択された締約会議決議の原文及び仮訳については、国土交通省海事局・監修『2002 年海上人命安全条約』(海文堂、2003 年 11 月)、876 頁～903 頁を参照。

²⁴⁾ 「第 5 回海上人命安全条約 (SOLAS) 締約国政府会議の結果について (平成 14 年 12 月 16 日)」, http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/10/101216_2_.html, last visited on December 26, 2017.

²⁵⁾ Schedule 1, Part 5.3, Division 100, 100.2 of Criminal Code Amendment (Terrorism) Act 2003, Government of Australia, May 23, 2003.

る港湾・港湾施設・船舶に「海事安全区域」(Maritime Security Zones)を定めて、安全確保を図ったのである。

他方 EEZ の海洋プラットフォームには安全水域が設定されており、特定船舶以外の安全水域への進入は許可されない²⁶⁾。そのほか、その海洋プラットフォームの施設内に入域する際に、履歴、ビザおよび識別証などが厳重に事前チェックされている。オーストラリアはノルウェー連続テロ事件(2011年7月22日)²⁷⁾を引き合いに出しながら、現時点では、邦人だけではなく様々な国籍を持った外国人も含まれた従業員や単独犯によってテロが引き起こされる可能性が高いと認識しているからである。さらに2012年6月オーストラリア運輸安全検査官は、「石油ガス資源セクター安全調査書(Offshore Oil and Gas Resources Sector Security Inquiry)」の中で、将来的な安全保障環境を見据えて、北西方海域の開発海域における安全ゾーニングを提案した(表1)。

表1 オーストラリア北西方海域の安全ゾーニング

- | |
|---|
| <p>①沿岸から 1~2.5 海里：施設に直接関係のない船舶（施設運営者に特別許可を得ている者を除く）の侵入禁止区域（exclusion zone）</p> <p>②沿岸から 2.5~5 海里：海洋プラットフォーム以外の船積み施設に関連するが進入できない避航区域（ATBA）</p> <p>③沿岸から 5~15 海里：海洋プラットフォームとの通信を確保する航路分離帯、海上交通路および推奨航路による注意区域（cautionary zone）。</p> |
|---|

出所：Office of the Inspector of Transport Security, Offshore Oil and Gas Resources Sector Security Inquiry, Commonwealth of Australia, May 2013, p. 89.

それに対して、連邦政府は、AIS 及び自動衝突予防援助装置(ARPA)の設置のほか、軍や情報機関の協力、進入規制の法的整備のほか、施設従事者の訓練など、官民一体となった危機管理対策をもって対応することとした(表2)。特に重要なのが、平素からの情報収集態勢である。オーストラリアは、独自の船舶報告システム(Australian Maritime Identification System: AMIS)²⁸⁾を活用して、EEZ に向かってくる船舶を24時間態勢で任意に監視できるようになった。また、SAR 衛星が検出した船舶画像と AIS の情報の比較によって、AIS 信号を発していない不審船舶なども識別されるようになった。ただし海上交通の安全確保のためとはいえ、対象船舶に疑義があろうとも、外国船舶の航行の自由を損ねることは許容されないという UNCLOS の原則が形作る障壁がある。そのため外国

²⁶⁾ Chapter 6, Part 6.6 of the Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act 2006, Government of Australia, April 9, 1987.

²⁷⁾ ブレイヴィーク(Breivik)は政府庁舎(オスロ)付近に爆弾を仕掛けて爆破した後、ウトヤ島にボートで渡ってノルウェー労働党青年部集会に参加して銃を乱射。合計77名が死亡。『産経新聞』(2011年7月23日)。

²⁸⁾ オーストラリアの基線から1,000海里までの航行船舶、および48時間以内までにオーストラリアに向かってくる船舶の通報をもとに動向を把握(ただし国際航行に従事する客船および500総トン以上の船舶)。また基線から500海里、24時間以内に向かってくる船舶に対してEEZ以内に進入する動静を把握。Robin M. Warner, "Australia's maritime challenges and priorities: recent developments and future prospects," University of Wollongong, 2012, p. 8.

船舶に対してとりうる臨検を除けば、安全水域の周辺海域で、沿岸国が安全水域における管轄権を拡張して適用することは、外国船舶の自由航行という人類普遍の利益が損なわれてしまう。

表2 オーストラリア運輸安全検査官の要望内容と政府回答

要望1	現場の監査・検査の実施、安全対策の充実、安全計画に必要な脅威認識の普及。
回答1	合意。遠隔操作やビデオによる施設の評価方法を活用した陸上の業務監査を推進、運輸安全事務室(OTS)のシステム監査を補完。
要望2	海洋プラットフォームに対する緊急事態に備えた訓練の推進。
回答2	軍が実施している定期的な訓練のほか、連邦政府と関連企業による操業手順や訓練、特に事故対応の整備を推進。法務省の調整の下で、連邦政府演習調整グループ(Australia Government Exercise Coordination Group)が訓練を支援。さらに連邦政府によるシミュレーション演習の導入。
要望3	海洋プラットフォームに近接する動向、補給空輸、港湾の監視。
回答3	法的な規制を強化することよりも、施設の従事者の安全を現行態勢を検証することを優先。
要望4	不法侵入および無許可進入を防止するため、安全水域の範囲を拡大、あるいは進入禁止水域の設定。
回答4	指定海域の規模、安全上の接近する段階設定、通信設定、海上識別認識、閉鎖手段と避難の費用対効果、法執行などについて検討。
要望5	政府と企業間の連携推進。
回答5	オーストラリア政府情報機関(ASIO)が企業連絡ユニット(Business Liaison Unit)を通じて、安全情報や保安情報を提供。
要望6	海洋プラットフォームの事故対応における指揮統制のあり方。
回答6	オーストラリア政府危機調整センター(AGCCC)による報告手順の普及により、体制を確立。

出所：“Australian Government response to the Report by the Inspector of Transport Security on the Offshore Oil and Gas Resources Sector Security Inquiry,” Commonwealth of Australia, May 2013, pp. 5-10.

したがって安全保障対策の困難な課題に直面する。例えば昼夜を問わず、危害を企図する船舶が周辺海域で動静を窺っていたり、あるいは急襲しようとしているならば、その時点で措置を取らなければ、海洋プラットフォームの安全が確保できない状況もある。しかしながら、安全水域周辺の海域は、船舶の通航上公海であるため、旗国主義が適用される。このため、立入検査には旗国の同意が必要となる²⁹⁾。また情報機関からあらかじめ情報を入手している場合、また船員の挙動や船舶の動静から明らかに犯罪を予知できる場合も同様である。旗国に代わって容疑船舶及び容疑者の身柄を確保し、旗国に引き渡すような手続きを旗国と結んでいない限り、対応が取れないという法的障壁に当たる。もちろん単に安全水域に侵入されたならば、オーストラリア警察機関等は、無許可進入の容疑で逮捕・処罰することができる³⁰⁾。ところがテロ事案は、そのような警察権の行使だけでは制止できないことも考えられる。その表れとして、オーストラリア軍が外洋に向けて全国的な海洋監視活動「Operation Resolute」を実施しているが、さらに北西方海域における常続的な

²⁹⁾ SUA 条約の改正議定書においては、旗国の同意を得るためのそのような手続きが定められ、またアメリカは多くの便宜置籍国と事前に包括的な同意をうる合意を行って、公海上における外国船の検査を実施する体制を整えてきている。

³⁰⁾ Part 2, Division 4, Subdivision C32(1)(e) of Maritime Powers Act 2013(No. 15), Compilation No. 6, Government of Australia, April 5, 2017.

監視態勢が求められている³¹⁾。

4. 2 環境保護と航行管制

オーストラリアは四方の海域に海洋保護区を設定するとともに、海洋環境の保護法制を規定している。連邦政府は、船舶から排出された油及びその他の有害物質による汚染から海洋を保護するため、「1981年海洋保護（介入権限）法（Protection of the Sea (Power of Intervention) Act 1981)」を策定した。著しく有害な結果をもたらすことが合理的に予測される公海上における海難又はこれに関する行為の結果として、油あるいはそれ以外の物質による海洋の汚染又はその恐れから、オーストラリアの沿岸又は関係利益に対する重大かつ急迫した危険が存在する場合に、海域を問わず必要な措置が講じられる。

これによれば海難は、船舶の航行上の事故（衝突や座礁）の外、「船舶内又は船舶外のその他のできごとであって、船舶又はその積荷に実質的な損害を与え又は与える急迫したおそれがあるもの」と規定されている。つまり、海洋プラットフォームと船舶との衝突の急迫した危険があり、海洋プラットフォームの倒壊などにより構築物上の施設・設備その他の物品が失われ、あるいは重大な海洋汚染が生じて実質的な損害が大規模に発生するおそれがある場合には、介入権を行使できる場合もあろう。具体的に船舶の移動、貨物の撤去・救助、船舶の沈没・破壊などの処置が挙げられる³²⁾。ただしEEZにおいては、領海における保護権の規定がないことから、公海に準ずる航行の自由と緊急避難的措置のバランスが求められる。したがって、安全措置をとることは極めて重大な損害を生じさせる具体的な危険がある場合に限定されるのである。

環境保護と海難事故予防の観点から、グレート・バリア・リーフ（GBR）のEEZ内に航行分離帯が設定した箇所がある。これは、2015年5月IMOがGBRからサンゴ海のEEZ（本土から約600海里以遠）へと特別敏感海域（PSSA）³³⁾を認可したことにより、関連保護措置（associated protected measures）が享受されたものである。そしてIMOの勧告を得て、GBR内にはATBAが設定され、西部端（Holmes Reef）と東部端（Diamond Passage）に航行分離帯が付帯されている。

一方2012年7月、航行船舶と海洋プラットフォームの衝突を防止するため、北西部港湾からEEZに向けて輸送航路（8航路）が設定された³⁴⁾。北西方海域は、PSSAの指定を受けているわけではないが、海洋特性から開発海域の海難汚染が連邦海洋保護区に及ばないとも限らない。そのため、オーストラリアは、メキシコ湾の推奨航路を引き合いに出しながら、微妙な言い回しでこの航路を強く推奨（strongly recommended）している。また「石油による海洋汚染に対処する国家計画（National Plan to Combat Pollution of the Sea by Oil and other Noxious and Hazard Substances）」に基づき、豪州石油協会（AIP）主導の

³¹⁾ 拙稿「海洋の非伝統的安全保障－オーストラリアの脅威認識と対応－」（国際安全保障第46巻第1号、2018年6月）、120頁。

³²⁾ Section 10(1), 10(3) of the Protection of the Sea (Powers of Intervention) Act 1981, Complication No. 12, Government of Australia, December 10, 2015.

³³⁾ IMO Resolution A.982 (24), “Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas,” December 1, 2005, pp. 5-8.

³⁴⁾ Australian Maritime Safety Authority, Shipping Fairways off the north-west coast of Australia, Marine Notice 15/2012, July 30, 2012.

「豪州海洋油流出センター（AMOSC）」が 24 時間態勢で海難事故に備えている。非常時の迅速な対応と連携が求められることから、定期的に海難対処訓練が実施されており、各州の協力態勢が求められている。

5. おわりに

UNCLOS が謳う航行の自由は、国際社会の共通利益を追求している。だが昨今の海洋情勢は、沿岸国に配分された海洋管轄権では覆いつくせない問題を惹起している。本研究はその一例である。重要施設である海洋プラットフォームを防護するには、その安全水域に係る法的問題が横たわっている。本論は、オーストラリア北西方海域の海洋プラットフォームに係る政策に焦点を当てて、次のことを明らかにした。

第一に、EEZ における海洋プラットフォームの管轄権が限定的であり、危害行動に対する措置が制約されることである。周辺海域に航行の自由が尊重されることから、それは安全保障上の対応も困難にしている。

第二に、海洋プラットフォームが外国船舶との衝突事故に見舞われれば、外国船舶に対して安全対策が取られるが、沿岸国は船籍国の補償を担保するなど慎重な対応が求められる。沿岸国が自国の環境保護利益や管轄権を超えた公海の環境保護のために、旗国主義を超えた国家管轄権を及ぼすことができないからである。

第三に、海上利用や海底資源開発が活発化しようとも、外国船舶の航行の自由は確保されなければならない原則は不変であることである。航行の自由を尊重する以上、海難事故や海洋汚染防止のための立法管轄権及び執行管轄権を行使し得るかについて、IMO による条約に基づいて一般的枠組みを決定することには限界があることを示している。

以上の 3 点から、海洋利用、環境保護および安全保障の問題が交錯する中で、海洋プラットフォームをめぐる法執行の実行は決して一様というわけにはいかない。翻って、日本の海洋プラットフォームは岩船沖油ガス田（新潟県）のみであり、領海内で稼働している。現在、その付近に航路帯が設定されているわけではなく、安全上の対策は、開発企業による投錨注意警報³⁵⁾ による関係船舶への通知だけである。しかし、日本の EEZ における海底資源開発を見据えるならば、本研究の論点はその安全管理を規定する上でいずれ必要となるだろう。オーストラリアは、オーストラリア北西方海域をめぐって、将来の安全保障環境を見据えながら、すでに安全水域を超えた安全ゾーニングを設定した安全監視態勢をとっている。海洋プラットフォームの安全を確保するためには、法体制を確立するだけでは十分ではないのである。UNCLOS の規定違反に関して、国際的な監視（surveillance）の枠組みが規定されていない以上、監視、情報収集および緊急対応などの包括的な安全態勢が必要であることを示唆している。

³⁵⁾ 日本海洋石油資源開発株式会社ウェブページ, www.jpo.co.jp/corporate/pdf/caution201502.pdf (2018 年 4 月 28 日アクセス)。