

南極条約体制における管轄権

—— 将来の対応に向けた前提的考察 ——

柴 田 明 穂

1 はじめに

2021年6月、南極条約はその発効から60周年を迎える。南極地域の平和利用、科学活動の自由、領土紛争の棚上げ、そして1997年発効の環境保護議定書の追加を得て南極環境の保護をその基本原理とするに至った南極条約体制は、国際連合やGATT、海洋法条約、宇宙条約などと共に、戦後国際法秩序の一端を担ってきた。同時に、21世紀国際社会が直面する種々の挑戦に対して、他の戦後レジーム同様、南極条約体制はそのレジリエンスが試されている。2019年第42回南極条約協議国会議（ATCM）にロシアが提出した作業文書「変容する世界における南極条約」は、変化する国際情勢や気候変動の南極地域への影響を踏まえて、南極条約体制が将来直面するであろう法政策的課題を列挙し、その対応を条約締約国に促すものである⁽¹⁾。それら課題のいくつかは、南極条約体制の正当性(legitimacy)に関わる課題に関連するが⁽²⁾、本稿では、南極条約体制の実体法的課題の1つである管轄権に焦点を当てて検討したいと思う。

(1) Russian Federation, *The Antarctic Treaty in the changing world*, 42 ATCM(2019), WP 57.

(2) 柴田明穂「国際法形成フォーラムとしての南極条約協議国会議の『正当性』」『国際法外交雑誌』第99巻1号(2000年)1頁以下。この拙稿も含め1995年から2005年までの間に発表された著者の南極条約体制研究は、当時、岡山大学法学部「国際関係法講座」の長であった佐野寛教授のご理解と励ましの成果である。佐野教授に改めて感謝の意を表したい。

ロシア作業文書は具体的に、南極条約非締約国に登録された観光業者が便宜置籍船を利用して、南極条約の主要目的とはかけ離れたスポーツイベントや広報活動を南極で繰り広げていること、それら南極活動の出港地となるゲートウェイ国(Antarctic Gateway countries, アルゼンチン・ウシュアイア, チリ・プンテアレナス, 豪州・ホバート, ニュージーランド・クライストチャーチ, 南アフリカ・ケープタウンを指すことが多い)には、これら活動を規制する適切な国内法がないこと、更には南極環境保護議定書で要求されている環境影響評価(EIA)手続きにつき、関係当局への通報だけで済む国や、そもそも国内手続が存在しない国さえあること、そうしたことが理由で環境保護議定書附属書VI「環境上の緊急事態から生じる責任」の承認が進んでいないこと⁽³⁾、などを課題として指摘している。ロシアのこれら指摘自体は、これまでもさまざまな文脈で議論されてきた類のものであるが、注目すべきは、今回これら指摘につき南極条約協議国間で実質的な審議が行われ、「南極条約締約国の管轄下にはない者による南極関連活動の検討」と題する議題が、ATCMの長期戦略作業計画(Multi-year Strategic Work Plan)の中に正式に追加されたことである⁽⁴⁾。

周知のとおり、その歴史的及び法的理由から、南極大陸は陸地でありながら完全な領域性原理に基づく国家による規制制度の下におかれぬ(南極条約第IV条)。それ故に南極条約は、交換科学者と査察要員並びにこれらの関連要員については、特別にその国籍国による属人的管轄権を認めるが(同第VIII条1)⁽⁵⁾、その他の者ないし活動の管轄権についてはATCMの協議事項とし

(3) 日本も、環境保護議定書附属書VIの国内実施を巡って、「管轄権」の課題を抱えている。柴田明穂「南極環境責任附属書の国内実施——日本の課題と展望——」江藤淳一編『国際法学の諸相』(2015年)633頁以下参照。

(4) *Final Report of 42 ATCM* (2019), paras.124-128; Decision 5 (2019) Multi-year Strategic Work Plan for the Antarctic Treaty Consultative Meeting, 42 ATCM (2019), item 17.

(5) この3つのカテゴリーに属する者につき属人的管轄権が「特別」に認められていることは、第VIII条1の当該規定が、「南極地域におけるその他のすべての者に対する裁判権についての締約国のそれぞれの地位を害することなく」適用されると明記されていることから明らかである。

て定める他(同第Ⅸ条1(e)), 管轄権行使につき紛争が生じた場合には相互に受諾できる解決策に到達するまで協議すると定めるに過ぎない(同第Ⅷ条2)。その ATCM では、1962年に英国が、管轄権問題を審議する専門家委員会立ち上げを提案したが⁽⁶⁾、チリ、フランス、アルゼンチン、ソ連などの反対で、会議の議題にさえ上程できなかった。ウルグアイの提案に基づき、1994年に初めて ATCM の議題として「南極における管轄権行使に関する問題」が上程された⁽⁷⁾。しかしこの問題は「デリケートで機微な問題を提起する」⁽⁸⁾として実質審議は延期され、結局1996年に議題は削除された⁽⁹⁾。このように、南極条約協議国は、長年にわたり、管轄権問題を一般的に議論することに極めて慎重であった。

南極条約協議国は、他方で、必要に応じて活動毎にアドホックに管轄権設定に合意し、南極活動の規制を試みてきた⁽¹⁰⁾。1964年動植物相保存合意措置は、参加政府の「適当な当局」に許可証発給ないし適当な措置を取る権限を付与したが⁽¹¹⁾、その具体化として特別保護区への立入禁止措置を「自国民」

(6) United Kingdom, *Matters relating to the exercise of jurisdiction in Antarctica*, 2 ATCM (1962), WP 10 and WP 24.

(7) Uruguay, *Issues relating to the exercise of jurisdiction in Antarctica*, 17 ATCM (1992), WP 17; Uruguay, *Issues relating to the exercise of jurisdiction in Antarctica*, 18 ATCM (1994), WP 32 rev.2. 1992年1月、南極半島沖キングジョージ島(英国・アルゼンチン・チリの領土主張が重複している地域)にあるロシアのベリングスハウゼン基地において、近隣のウルグアイ基地の要員が関与する基地職員死亡事件が起きた。

(8) *Final Report of the 18 ATCM* (1994), paras.122-123.

(9) *Final Report of the 20 ATCM* (1996), paras.73-74.

(10) 環境保護議定書採択直前までの南極条約体制における管轄権につき、的確に整理検討した先行研究として以下を参照。Francisco Orrego Vicuña, *Antarctic Mineral Exploitation: The Emerging Legal Framework* (1988), pp.76-126; Arthur Watts, *International Law and the Antarctic Treaty System* (1992), pp.167-192. なお我が国の先行研究としては、池島大策『南極条約体制と国際法』(2000年)61-87頁がある。

(11) Rec. III-VIII Agreed Measures for Conservation of Antarctic Fauna and Flora, 3 ATCM (1964). しかし、適当な措置の具体例として「必要な立法上及び規制上の措置を含む」とあった原案に対して、チリが反対して削除された経緯からも分かるとおり、領土紛争棚上げの中で、管轄権設定の具体的な規定振りに合意するのは実際には至難の業であった。Belgium, *Agreed Measures for conservation of flora and fauna in the Antarctic (Working document drawn up by a working party established by the delegates to the preparatory meetings for the 3rd Meeting)*, 3 ATCM (1964), WP 1.

に対して取るよう要請する勧告は、必要な承認を得られずに効力が生じていない⁽¹²⁾。南極条約第Ⅵ条で留保されている締約国の公海の権利義務に関わる南極海域での漁獲活動については、1972年南極アザラシ保存条約や1980年南極海洋生物資源保存条約の下で基本的に属人主義及び旗国主義が採用された。1988年南極鉱物資源活動規制条約（未発効）の下では、事業者に対する保証国（sponsoring state）の管轄権が設定された。そして、1997年に南極環境保護議定書が発効し、南極におけるすべての活動につき事前のEIAが求められ、その対象は「南極条約第Ⅶ条5の規定に従い事前の通告を必要とする」活動とされた。南極条約第Ⅶ条5は、当初、査察対象基地・活動等を把握する手段として、南極探検隊や南極基地を条約締約国が事前に相互に通告し合う制度として規定された。同項は、自国民が占拠する南極基地、自国船舶及び自国民による南極向けの活動に加えて、「自国領域内で組織され、又は、自国領域内から出発する」南極活動をも対象にしている。これを契機に、著者は2010年の段階で、「南極条約第Ⅶ条5の規定が、特に私人の南極活動を規制する協議国の管轄権を定める条文として、重要な機能を持ち始めている」と評価した⁽¹³⁾。

本稿は、まず2010年以降のATCMの実行を検討し、上記結論の再評価を行う。というのも、2012年に初めて南極管轄権に関するATCM決議が採択され、50年前には不可能であった管轄権問題を審議する会期間コンタクトグ

(12) Rec. VI-8 Permit for Entry to Specially Protected Areas, 6 ATCM (1970). この措置が効力を生じるために必要な承認をしていない協議国は、豪州、ベルギー、日本及び英国。

(13) 柴田明徳「南極条約体制の基盤と展開」『ジュリスト』第1409号(2010年)90-91頁。2015年の拙稿では、「伝統的な管轄権リンクである国籍、船籍及び寄港国に加えて、条約第Ⅶ条5は『自国領域内で組織された』すべての活動を管理する権限を付与するが、その実践的な実効性については検証が必要である」と評価している。Akiho Shibata, "Japan and 100 Years of Antarctic Legal Order: Any Lessons for the Arctic?" *Yearbook of Polar Law*, Vol.7 (2015), p.18. ほぼ同様の評価と分析につき, Philipp Gautier, "Exercise of Jurisdiction over Activities in Antarctica: A New Challenge for the Antarctic System", Lilian del Castillo ed., *Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea : Liber Amicorum Judge Hugo Caminos* (2015), Chapter 13, pp.192-210.

ループが設置されて、その最終報告書が2014年に公表されているからである。本稿では、この決議採択の経緯と報告書の内容を検討する。その上で、上記ロシア提案を契機として挿入された将来的な課題たる南極条約体制における管轄権問題につき、これを法的に整理した上で、その解決に向けた南極条約協議国による将来の対応振り（法形成的対応を含む）を考える上での前提的な考察を行うこととしたい。

2 2010年ワーディー小屋事件と ATCM 決議2 (2012)

南極半島沖アルゼンチン諸島の中のウィンター島にあるワーディー小屋 (Wordie House) は、1947年に設置された英国南極観測活動初期の旧F基地であり、南極環境保護議定書の下で史跡及び歴史的記念物（同議定書附属書V第8条）にも指定されており、南極観光の人気スポットでもある⁽¹⁴⁾。2010年1月、このワーディー小屋周辺に2隻のフランス船籍のヨットが乗り付け、ヨット乗員である2人のフランス人男性がドアをこじ開け小屋に侵入し、窓を内側から壊して、屋内でたき火と飲酒をしているとの連絡が、当該小屋の保守に訪れた英国南極ヘリテージ財団の関係者から英国当局に入った。建物への損傷は大きくなく財団関係者によりすぐに修復されたが、当該行為は、南極環境保護議定書に明らかに違反し、ATCMが採択した地区別行動指針 (Site guidelines) にも反し、当該小屋の鍵を保管する近隣のウクライナ基地担当者への連絡も無く行われているとして、英国政府はフランス当局に対し更なる調査を依頼した。フランス政府は、2隻のヨットとその船長が、フランス当局への認可申請なく南極に渡航していたことを確認し、フランス国内

(14) United Kingdom, *Draft Measure : Antarctic Protected Area System : New Historic Sites and Monuments*, 19 ATCM (1995), WP 4 rev.1; Measure 4 (1995) *Antarctic Protected Areas System: New Historic Sites and Monuments*, 19 ATCM (1995); Measure 3 (2003) *Antarctic Protected Areas System: Revised List of Historic Sites and Monuments*, 26 ATCM (2003). この2003年の措置において、ワーディー小屋の管理を行う国として、英国とウクライナが明記された。

法に基づき行政処分（今後5年間南極渡航の認可を得られない）を行うと共に、刑法に基づく懲役刑ないし罰金刑を課すためにパリ地方裁判所に事案を付託した⁽¹⁵⁾。

こうした情報に基づき、2011年7月に開催された第34回 ATCM では⁽¹⁶⁾、フランスが、南極域に出入りするヨットや各国の認可の有無ないしその違反に関する情報の充実と関係国間での情報共有の緊密化の必要性、南極域に入る直前の出港地当局による各種手続の明確化の必要性、国内裁判手続を進める上での証拠収集や証拠能力の課題などにつき問題提起した。関連する情報の充実とその共有の緊密化については、南極条約の下で公式な情報交換制度となっている電子情報交換システム (Electric Information Exchange System, EIES) の改善策などにつき意見交換がなされたが、韓国や日本から、個人情報保護や条約上義務とされていない情報提供の適切性などにつき懸念が示された。出港地当局の各種手続については、チリより、出港地が発給する出港証明書は船舶の安全などについてであり、南極入域の認可ではないこと、出港を拒否するには裁判所の令状が権限ある当局からの書類が必要であることが指摘された。ロシアは、南極入域に許可制を導入している国は少数であること、南極入域直前の出港地国の責任を高める必要があることなどを指摘した。

2012年第35回 ATCM においてフランスは、上記議論も踏まえて、南極条約第IX条1(e)に基づき、「南極における管轄権」と題する作業文書を提出した⁽¹⁷⁾。フランスの作業文書は、主にフランス国内裁判所で課題となっている①違反

(15) United Kingdom, France and Ukraine, *Report of an incident at Wordie House* (HSM No.62), 33 ATCM (2010), WP25; France, *Follow-up to the unauthorized presence of French yachts within the Treaty area and damage caused to the hut known as Wordie House : Observations on the consequences of the affair*, 34 ATCM (2011), WP11. その後の裁判所での審理の結果、フランス当局の認可なく南極に渡航したことにつき, Esprit d'Équipe 号船長に対し1万ユーロの罰金刑が下されている。France, *Judgement of the Regional Court of Paris dated 6 February 2014 regarding the carrying out of undeclared and unauthorised non-governmental activities in the area of the Treaty and the damage caused to the Wordie House Hut* (HSM No.62), 37 ATCM (2014), IP16.

(16) *Final Report of 34 ATCM* (2011), paras.314-335.

(17) France, *Jurisdiction in Antarctica : Updated version*, 35 ATCM (2012), WP28.

行為の性格づけ、②当該違反行為を裁く裁判所の管轄権、そして③裁判審理に必要な証拠や証言を南極現地で収集する権限ある当局のあり方、につき議論する会期間コンタクトグループ (ICG) の設置を提案した。なお、フランスは別途、「南極における非政府活動に関する電子情報交換システム (EIES) の機能改善」と題する作業文書も提出している⁽¹⁸⁾。

このフランスの提案を受けて、南極条約協議国は、全会一致で「南極条約地域における管轄権行使に関する問題への協力」と題する決議2 (2012) を採択した⁽¹⁹⁾。この決議前文では、南極条約第IX条1(e)に明示的に言及した上で、南極条約地域での人間活動やそこで起きている事件に関する諸問題につき検討する必要性、同地域での人間活動が増大している事実、そして同地域で法遵守を促進する必要性を指摘した上で、「南極条約地域での法執行 (law enforcement) については実際上も法律上も特有な挑戦」があることを認める。そして決議本文は1項のみであり、「南極条約地域における管轄権行使に関する問題につき議論を開始することにつき、締約国は協力」すべきことを勧告している。その協力の仕方の具体的内容は、ATCM 報告書に記載されている⁽²⁰⁾。すなわち ATCM は、本件議論を行う ICG 設置に合意し、その議長にフランスを指名して、次回会合にその進捗を報告するように要請したのである。その際、ICG は「具体的な状況につき意見交換することに集中すべき」ことに協議国の支持があったことが記載されている。

1962年に英国が失敗してからちょうど50年後の2012年に、ようやく南極条

(18) France, *Improved functioning of the Electric Information Exchange System (EIES) for non-governmental activities in Antarctica*, 35 ATCM (2012), WP29.

(19) Resolution 2 (2012) Cooperation on questions related to the exercise of jurisdiction in the Antarctic Treaty area, 35 ATCM (2012).

(20) *Final Report of 35 ATCM* (2012), paras.45-49. なお ATCM 手続規則に拠れば、会議最終報告書の採択は多数決で行うことができるとされる。もちろん ATCM の強く根ざした交渉文化として、最終報告書の記載振りとその採択もコンセンサスで行われるが、全会一致が手続規則上要求される措置・決定・決議の内容に対する各協議国の同意の「強さ」と比べれば、最終報告書の記載内容への同意の程度は若干割り引いて評価する必要があるかもしれない。

約第Ⅸ条 1(e)に基づき、南極における管轄権問題の議論開始に協議国が協力すべきことにつき、正式に合意が成立したことは、南極条約体制60年の歴史的展開の中において重要である。これは、今日、南極における管轄権問題がそれだけ深刻になってきていることを、協議国も認め始めている証左である。しかし同時に、採択された決議は、議論を開始するための協力を非拘束的な決議において慫慂しているだけである。また、南極特有の挑戦に言及したり、具体的な状況に議論を限定すべきなど、南極管轄権問題を一般的に議論何かそこから解決策を模索することに対する一部協議国の慎重さが根強く残っていることも、この決議からは窺われる。従って、ICG で実際にどこまで協議国の議論が深まったのかを検討することが、必要である。

3 ICG での議論と2014年最終報告書

2013年第36回 ATCM に向けた会期間コンタクトグループ (ICG) でのメールベースの協議には、議長のアムステルダムに加えて、豪州、ドイツ、日本、オランダ、米国及び環境 NGO の南極南大洋連合 (ASOC) が参加した⁽²¹⁾。ICG では、南極条約地域での不法 / 犯罪行為につき、2つの仮想事例（環境損害行為と傷害事件）を元に、①条約締約国の裁判所が適切に審理し判断を下すに必要な権限のあり方、②現地で国内法を執行する方法、③現地で国内法を執行できる要員の存在とその権限のあり方、そして④これら国内規則の情報を交換する制度の有用性につき検討した。ICG 参加者は全般に、管轄権行使に関連して生じうる問題は、統一的なルールを適用するよりも、ケース・バイ・ケースで対応することを望んでいること、その理由として、南極条約地域での不法 / 犯罪行為は未だに少数であり、各国の関連国内法やその法的伝統が異なることが指摘された。各国国内法に基づく管轄権の設定根拠も多様であり、国籍に基づく属人主義に加えて、法人については設立準拠法、外国人で

(21) France, *The exercise of jurisdiction in the Antarctic Treaty area*, 36 ATCM(2013), WP44.

あっても環境影響評価 (EIA) 実施対象者や領域内で組織された活動の主催者、自国南極基地内にいる者については管轄権を及ぼすことができるとする参加者もあった。また証拠収集に加えて、捜査や起訴、身体的拘束や基地からの退去を命ずる権限を基地長 (station manager) に付与している国もあったが、こうした要員とその権限関係を整理してリスト化したものは無いことも明らかになった。こうした管轄権に関連する国内法規則や慣行につき、締約国間で情報共有する制度の有用性に触れる参加者もあった。

以上の ICG での意見を踏まえてフランスは、次なるステップとして、南極条約地域で執行可能な国内法規則につき、締約国間で情報交換する制度を確立すること、その一部に司法共助協定の存在も含めることの適否、南極での事件や不法行為、それに関連する裁判例などにつき締約国間で共有し記録しておく制度の適否、これらを現行の電子情報交換システム (EIES) で対応できるかにつき検討することを提案した⁽²²⁾。この提案を受けての第36回 ATCM での議論では、多くの「懸念」が表明された⁽²³⁾。それは、第1に、現行の情報交換システムに加えて、個人情報まで含むデータベースを構築することに対する懸念、第2に、仮想事例をデータベースに含めることに対する懸念、第3に、情報交換システムの改善については別途議論が行われていることの指摘であった。これに対しフランスは、ICG での意見交換では、実際にあった事例を取り上げることに對して反対があったため、仮想事例を元に意見交換したという経緯を説明しつつ、今後は仮想事例は扱わないこと、情報交換の対象に個人情報を含める意図はなく、既に公開されている国内法や判例に基づく情報が想定されていることを説明した。ATCM は、引き続き、ICG での議論を継続することに合意した。

2014年第37回 ATCM に提出された ICG 最終報告書は、南極条約体制における管轄権問題に関して、現時点で協議国が一致して合意できる内容とその

(22) France, *Draft Resolution on improvement of information related to the exercise of jurisdiction in the Antarctic Treaty area*, *id.*, Annex A.

(23) *Final Report of 36 ATCM* (2013), paras.41–47.

範囲、そしてその裏返しとして、今後の対応を要する課題を示唆しており興味深い。議長国フランスが提出した ICG 最終報告書は、ATCM が決めた会議文書の枚数制限を勘案しても短く、2 頁弱のものである⁽²⁴⁾。ICG 参加者の議論の結果は、以下の 4 点に簡潔に纏められている（ゴチック強調は原文）。

- ① 今日まで、南極条約第 IX 条 1(e) が想定する南極における管轄権行使に対応する措置は 1 つも採択されておらず、その結果として、この問題については条約第 VIII 条 2 が完全に適用されることとなり、条約締約国間の**協力の必要性**が支持されている。
- ② これまでのところ、南極において犯された法律違反行為及びそれに伴う裁判手続の事例は、**例外的**である。
- ③ 多くの条約締約国は、潜在的な法律違反行為への対応としては**ケース・バイ・ケースのアプローチ**を採用することに合意しており、これにより、南極の法的制度が有する特異な性格を考慮に入れることができる。これが多くの締約国が満足するこの分野で確立した慣行のようである。
- ④ 現行の慣行を維持することを望んでいる条約締約国も、南極における管轄権の問題で提起された諸課題、特に権限の内容、証拠収集、南極に適用ある法の執行、そして情報交換が重要であることを理解している。

以上のまとめを踏まえて、フランスは以下 3 点を ATCM に提案した⁽²⁵⁾。

第 1 に、南極管轄権問題については、条約第 VIII 条 2 に従い協力の精神に則り、個別案件毎にケース・バイ・ケースで対応するというのが、条約締約国の意向であることに留意すること。第 2 に、南極における管轄権につき問題が発生した際に連絡を取り合うことができる当局連絡先をリスト化して、これを事務局がアップデートすること。第 3 に、毎回 ATCM において非公式会合を開催し、南極における管轄権問題に関する進捗や傾向につき監視すること。この提案を受けて第 37 回 ATCM では、南極条約地域における管轄権行使に

⁽²⁴⁾ France, *Final report of the Intersessional Contact Group on the exercise of jurisdiction in the Antarctic Treaty area*, 37 ATCM (2014), WP37.

⁽²⁵⁾ *Id.*

関連する問題については、引き続きケース・バイ・ケースのアプローチを採用することが合意された。また、管轄権問題につき締約国と連絡をとる必要が生じた際には、各協議国の代表団長がその任にあたるができることにつき、協議国は合意した。もっとも、いくつかの協議国は、国の南極事業関係者ないし南極基地の間で連絡がなされるべきことを強調した⁽²⁶⁾。

4 今後の課題の整理

2014年 ICG 最終報告書は、南極条約体制における管轄権につき、何をどこまで明らかにしたのか、そしてそこから示唆される今後の課題は何であるのか。本稿冒頭で触れたロシア作業文書の背景を理解するためにも、ATCM における関連する議論をもう少し俯瞰して考察する必要があるように思われる⁽²⁷⁾。

その前提としてまず確認しておくべきは、南極条約体制における観光活動を含む非政府活動に対する管轄権に関する実行の一般的展開である⁽²⁸⁾。その典型例は、最近では2017年決議6「南極条約地域における観光及び他の非政府活動に関する緊急時計画、保険及びその他の問題に関する指針」本文第1項に規定がある⁽²⁹⁾。すなわち、「南極条約第Ⅶ条5の規定に従い事前の通告を必要とする南極条約地域における観光ないしその他の非政府活動を組織し

⁽²⁶⁾ *Final Report of 37 ATCM* (2014), paras.39–40.

⁽²⁷⁾ Gautier, *supra* note 13, p.200.

⁽²⁸⁾ 南極海域での漁業活動も非政府活動であり、南極海洋生物資源保存条約(CCAMLR)等の関連条約により特別の管轄権制度が発展してきている。また本稿でも若干言及しており、違法行為に従事した船舶の「ブラックリスト」制度やそれら船舶に対する寄港国措置について、CCAMLRの先進的な取り組みを参考にすべきとの議論もATCMにおいて提起され始めている。CCAMLRの下での管轄権制度の詳細な検討は、別稿に譲らざるを得ない。

⁽²⁹⁾ Resolution 7 (2017) Guidelines on contingency planning, insurance and other matters for tourist and other non-governmental activities in the Antarctic Treaty area, 40 ATCM (2017). この決議は、観光活動につき緊急時対応計画と十分な保険加入を法的に義務付ける2004年措置4(未発効)の内容を、当該措置が発効するまでの間、協議国にその実施を勧告する2004年決議4を更新する目的で採択されたものである。従って、管轄権に関連する規定振りは、2004年措置4が基礎となっている。Measure 4 (2004) Tourism and non-governmental activities, 27 ATCM (2004).

又は実施する者がその管轄下（under their jurisdiction）にある締約国」が、各種規制の実施とその履行の責任を負うと規定する。この規定振りは、南極非政府活動を組織し又は実施する者（those...organising or conducting）に対して管轄権が及ぶことを示唆している。そして、南極条約第Ⅶ条５の対象になる活動に連動させることにより、「実施する」については、締約国の船舶ないし国民が参加する活動（国籍ないし船籍の連関）を、「組織する」についてはその締約国の領域内で組織され、又は同領域から出発する活動（場所的連関）を想定させるのである。

環境保護議定書の規定をも根拠として⁽³⁰⁾、上記のように展開してきた南極非政府活動に対する管轄権に関する協議国の最近の実行は、2010年の著者の評価、すなわち「南極条約第Ⅶ条５の規定が、特に私人の南極活動を規制する協議国の管轄権を定める条文として、重要な機能を持ち始めている」を、引き続き支持していると思われる。

(1) 南極条約地域における法執行

ワーディー小屋事件を契機に、ATCMの歴史上初めて、協議国の全会一致で採択された管轄権に関する決議２（2012）は、その前文で、南極条約地域での法執行（law enforcement）に関する實際上及び法律上の特有な挑戦に言及

(30) 議定書第13条は、「その権限の範囲内で（within its competence）」、議定書の履行に必要な法律及び各種規制の採択、行政的行動及び執行措置を取ることをその締約国に義務づけている。議定書上要求されている環境規制やその執行措置に関する「その権限の範囲内」に関する各協議国の実行、すなわち議定書実施国内法の規定振りについては、学術的に比較検討が行われてきており、その「多様性」が既に明らかになっている。Davor Vidas ed., *Implementing the Environmental Protection Regime for the Antarctic* (2000); Kees Bastmeijer, *The Antarctic Environmental Protocol and its Domestic Legal Implementation* (2003). その多様性に関する議定書整合性の評価は、結局のところ南極条約第Ⅶ条５の解釈適用の議論に行き着く。なぜなら、議定書第３条に定める環境原則の遵守対象となる活動（第３条４）及び環境影響評価の対象となる活動（第８条２）は、いずれも「南極条約第Ⅶ条５の規定に従い事前の通告を要するもの」と規定されているからである。南極条約第Ⅶ条５の協議国の実行に関するATCMでの評価と対応については、柴田「前掲論文（2015年）」（注３）656-664頁を参照。

していた。もっとも、ワーディー小屋事件では、船籍及び国籍に基づく南極における行為に対するフランスの規制管轄権の設定や、その行為の違法性を国の適切な機関ないし裁判所で審理する司法管轄権の行使、そして国内に戻ってきた者に対して行政処分ないし刑事罰を課す執行管轄権の行使については問題となっていない。フランス政府が事件発生当初から関心を示していたのは、国内刑事手続上の証拠収集や証言確保の困難さであり、その後のICGの議論においても、南極現地での証拠収集要員の配置やその権限の明確化を求めていた。2014年報告書とATCMの合意では、南極でこのような具体的な課題が生じるのは未だ「例外的」であり、その対応においても、関係国の協力を基礎とした「ケース・バイ・ケース」の対応で済ませることで十分であり、また適切であることが確認された。つまり、このATCMの2014年合意は、南極条約地域における法執行を巡る諸課題の中でも、ごく一部の問題を対象にしていたに過ぎない⁽³¹⁾。

南極法の遵守ないし執行が、南極での秩序維持にとって重要であることは言を俟たない。ここでいう南極法とは、南極条約体制を構成する法的拘束力ある条約や措置、海洋法や国際海事機関（IMO）関連条約など南極条約地域にも適用ある他の一般条約及び慣習国際法（一般国際法）、それら国際法を国内実施する国内法、南極活動にも適用されうる刑法や民法などの関連規定を含むその他の一般的な国内法、そして南極での科学観測活動やその基地の運営、更には後方支援活動を担う事業体の内部規則やその事業体が他の者・法人（外国人である場合を含む）と締結する契約などを含む。この総体としての南極法が南極現地でも適切に履行され、その履行確保のために必要な措置が取られることが、南極法秩序を維持する上で重要なのであるが、そのうち国際法上の執行管轄権の問題として解決しうる／すべき課題を的確に特定することが肝要である。

(31) 関連しつつも別の観点から検討が必要な法執行課題としては、2016年に英国が週上に載せた「認可を受けていない南極活動に単に参加しているだけの自国民に対する法執行」が挙げられよう。United Kingdom, *Antarctic Treaty party nationals engaging with unauthorized non-governmental expeditions to Antarctica*, 34 ATCM (2016), WP11.

まず、国が企画し実施する活動に従事する要員については、「裁判手続に訴えるよりも、政府の行政的措置による監督権行使の方が効果的」であり、南極現地におけるこの行政的監督権の行使につき、「関係国は自らの立場をその論理的帰結まで突き詰めて法的権利を主張しないことに利益を見出している」、とする Arthur Watts の20年前の評価が⁽³²⁾、今日でもなお妥当するであろう。南極条約第IV条をその基盤として南極条約締約国間で培われてきた紛争回避の原理が⁽³³⁾、南極条約に基づく主に科学活動に関する協力原則を触媒として、実効的に機能している場面の1つである。上述の1992年ウルグアイ人が関与したロシア基地での事案は、南極で起きうる典型例の1つであるが、基本的には、関係する南極条約協議国が協力しつつ、関係国の国内法及び手続による処理で十分適切に対応できるであろう。

ワーディー小屋事件は、対象者が非政府活動を行う私人であったが、協議国たるフランスの国籍を有する者であり、且つ、フランスに帰国してから法執行することができた事案であった。また、事案の報告を受けた英国政府、ワーディー小屋を実質的に管理しているウクライナ当局、そして被疑者の国籍国たるフランスが、いずれも南極条約協議国であり、事件発生直後から緊密に協力して対処できた事例であった。ただ、本件では、被疑者が事実関係をほぼ認めており、英国南極ヘリテージ財団職員による証言や報告書の刑事手続上の証拠能力が大きく争われることはなかったこと⁽³⁴⁾、もう1人のフランス人侵入者については、フランスに帰国する意思がなく処分ないし処罰の対象にはなっていないこと⁽³⁵⁾、にも留意が必要である。つまり、現時点では「例外的」であるかも知れないが⁽³⁶⁾、将来、国の支援や援助を必要とせず、

(32) Watts, *supra* note 10, pp.168-169.

(33) 柴田「前掲論文（2010年）」（注13）87-88頁。タッカー・スカリーは、これを「抑制の基本原理」と言う。Shibata (2015), *supra* note 13, p.17.

(34) France, 34 ATCM (2011), WP11, *supra* note 15.

(35) *Id.*

(36) 2014年には、極めて類似の事件が既に発生している。ドイツ人船長とドイツ船籍のヨット SV Infinity 号（乗客は多国籍）は、ニュージーランドのオークランド港を出港して、必要な認可なくロス海に入域し、途中アダーレ岬にある特別保護地区 No.159に許可無く侵入し、史跡及び歴史的記念物に指定されている Borchgrevink 小屋にも立ち入り、建物

国の意向に意図的に反してでも勝手気ままに南極を訪れるような者が増えるような事態になると⁽³⁷⁾、違反行為後の事後的な法執行権限の「ケース・バイ・ケース」での行使では、対応しきれなくなる可能性もあろう。

ワーディー小屋事件を契機として、フランスが同時に、非政府活動で南極を訪れる私人や船舶の情報交換を強化すべきと提案したのは、疑いのある私人や船舶を事前に把握し、その違法行為を防止する効果を期待してのことであった。以下では、南極条約地域における特に非政府活動に関する管轄権行使を実効的にすべく、南極条約協議国が取り組んでいる電子情報交換制度(EIES)拡充の動きと、特にヨット活動を把握するための努力につき考察する。

(2) 南極条約地域における非政府活動の監視：情報交換制度の強化

ワーディー小屋事件は、自国に登録された船舶を利用して自国民が行う非政府活動であっても、南極から遠く離れた旗国ないし国籍国たるフランスの中央当局が、その活動を事前に把握し、その規制管轄権を実効的に行使して防止・対処することの事実上の難しさを露呈させた。国際法的には、自国民・自国船舶による域外活動に対しても、相当の注意(due diligence)を媒介に当該旗国ないし国籍国の国際法上の義務履行を求める傾向は強まりつつあるが⁽³⁸⁾、それでも相当注意義務を発動するには、当該非政府活動につき管轄国

と物品を破損させた事例である。この事案は、ニュージーランド国内法に違反しているが、被疑者不在での刑事手続きの遂行ないし犯罪人引渡は困難とのことであり、またドイツによる刑事訴追も証拠不十分で困難であり、認可なく南極に渡航したことに対する行政処分の手続のみが進行しているとのことである。New Zealand and Germany, *The unauthorised voyage of the SV Infinity (2014): Next steps*, 38 ATCM (2015), IP49.

(37) そのような事例は増えてきている。Berserk 号事件につき下記注39参照。Gautier も、南極活動に関する法執行管轄権の展開が今後の課題であるというが、それでも結論としては、個別事例毎の対応が現実的であり、統一アプローチ(uniform approach)は不要であろうと言う。Gautier, *supra* note 13, p.208, pp.209-210. 主に南極海域での法執行の課題を検討した以下も参照。Donald Rothwell, "Law Enforcement in Antarctica", in Alan Hemmings, et al eds., *Antarctic Security in the Twenty-First Century: Legal and Policy Perspectives* (2012), Chapter 8.

(38) *In the Matter of South China Sea Arbitration (Philippines v. China)*, Award of 12 July 2016, PCA Case No.2013-19. Federica Violi, "The Function of the Triad 'Territory', 'Jurisdiction', and 'Control' in Due Diligence Obligations," in Heike Krieger, Anne

が事前に了知しているか、少なくとも了知すべき状況にあったことが必要であろう。ワーディー小屋事件における旗国フランスは、そのような状況にはなかった。

協議国によるより実効的な管轄権行使に必要な、南極条約地域における非政府活動の具体的状況を把握しそれを監視する手段として南極条約体制が用意している制度としては、南極条約第七条及び環境保護議定書第14条に基づく査察制度、南極条約第七条5に基づく条約締約国間の情報交換制度、議定書第13条4に基づく懸念活動に関する注意喚起制度、そして議定書第17条に基づく議定書実施に関する年次報告制度がある。このうち査察制度は、アドホックに協議国が実施するものであり、偶然ある非政府活動につき違法行為が見つかることがあるとしても、協議国の管轄権行使の前提たる具体的状況把握と監視の制度としては不向きである。議定書第13条の注意喚起制度の活用を知ることは難しいが、公開されうる事案については、議定書第17条に基づく年次報告又はATCMに提出される協議国やオブザーバーの文書で明らかになることが多い⁽³⁹⁾。つまり、南極条約体制におけるより実効的な管轄権行使に資する情報把握と監視の制度としては、南極条約に基づく情報交換と議定書に基づく年次報告書（ここでは両者を合わせて情報交換制度と言う）が中心となることがわかる。ATCMは、南極活動の透明性を高めると

Peters, and Leonhard Kreuzer eds., *Due Diligence in the International Legal Order* (2020), Chapter 5.

(39) その悪名高き一例として、ノルウェー人気テレビキャスト Jarle Andhøy 氏が、ノルウェー船籍のヨット Berserk 号やロシア船籍のヨット Nilaya 号を利用して、寄港国／出港国たるニュージーランドや旗国／国籍国のノルウェー当局の命令・指示に反して、何度も認可なく南極ロス海周辺に渡航した事例。ニュージーランドは、この事例を議定書第13条4に基づき、2012年 ATCM に作業文書を提出し協議国の対応を求めている。New Zealand, *Repeat unauthorized commercial expedition : Nilaya/Berserk*, 35 ATCM (2012), WP48. 当該船舶がその港に寄港したチリの対応及び国籍国としてのノルウェーの対応については以下も参照。Chile, *Relation of activities performed by Chile regarding Nilaya/Berserk yacht situation*, 35 ATCM (2012), IP75; Norway, *The Nilaya/Berserk Expedition*, 35 ATCM (2012), IP81.

いう観点から、この情報交換制度を60年かけて発展強化させてきているが⁽⁴⁰⁾、上記ワーディール小屋事件を契機に、また1つ、小さいが重要な改善に合意したのである。

フランスは2012年の提案の中で、南極条約及び議定書の履行に責任を有する協議国政府が、増大する南極非政府活動の影響やリスク、またそれらの変化を適切に評価するための情報源は EIES しかないとし、南極非政府活動、特に船舶を利用した活動につき、より包括的で容易にアクセスできるように EIES の機能改善をすべきであるとした⁽⁴¹⁾。具体的には、南極活動を企画実施しようとした事業者につき、条約、議定書及びそれを実施する関係国内法に照らして認可が下りなかった事案 (denial of authorization) につき、関連国内法で許容される限度においてその情報が EIES を通して共有されるならば、他の協議国政府はその事実を了知し、場合によっては当該協議国から更なる情報を入手した上で、その活動の監視を強めることができる。また認可を得ていない当該事業者による南極条約地域での活動が発見されたら、発見した者はその旨を認可拒否した協議国に通報し、国内法に基づき制裁を科すことが可能になる。加えてフランスは、認可が下りた後に南極活動を取りやめた事例は、現行 EIES では削除されてしまうが、こうした動向につき情報

(40) 南極条約体制における情報交換制度が、同体制の履行確保制度として如何に発展し、機能しているかの考察は、別稿に譲る。2013年までの ATCM の関連する決定や決議をまとめた文書として以下を参照。New Zealand, *Antarctic Treaty System information exchange requirements for tourism and non-governmental activities*, 36 ATCM (2013), IP13.

なお、観光を含む非政府活動の実態把握については、2004年決議3で、協議国が単一の権限ある当局 (competent authority) を指定した上で、南極条約事務局を介して関連情報を共有しあうことが勧告されており、実際に上記 Berserk 事件では、旗国ノルウェーの要請により、事務局より協議国向け「回覧 (circular)」が発出されていたようである。また非政府活動の状況把握につき、権限ある当局間の協力をより強化すべきとする提案もなされている。United States, *Benefits of communication among competent authorities for tourism and non-governmental activities*, 34 ATCM (2016), WP25. こうした非公式な情報交換と協議国間の協力の実行についても、引き続き調査が必要である。

(41) France, 35 ATCM (2012), WP29, *supra* note 18.

を蓄積して将来の類似の申請に適切に対応するためにも、認可後に取りやめた事例 (activities cancelled) も EIES に残しておくべきとした。そしてフランスは、現行 EIES ではある時期 (夏季南極活動開始前の事前情報を入力する毎年10月頃の1回と南極活動終了後に年次報告を入力する1回) に協議国が情報を入力したらそのまま更新されないことが多いが、上記情報も含めて、通年で情報更新をすべきと提案した。

ATCM での議論では、EIES への入力業務により協議国に過剰な負担を負わさないこと、EIES への入力は引き続き任意であることを確認しつつ⁽⁴²⁾、ほぼフランスの提案どおりの内容にて、2012年決定4「電子情報交換制度」が採択された⁽⁴³⁾。そして実際に、2020年12月現時点の「認可が下りなかった事案 (denial of authorization)」のリストには、フランスから11隻の船舶、ブラジルとインドから2隻ずつ、ベルギーとスウェーデンから1隻ずつの船舶が記載されている⁽⁴⁴⁾。なお、南極非政府活動の状況把握と監視のため EIES を更に強化する試みは、2013年決定3「観光及び非政府活動に関する情報交換」でも実施され⁽⁴⁵⁾、2019年決定7「非政府活動に関する情報交換義務の検討」に添付された附録 (Annex) に、現行最新の入力項目が記載されている⁽⁴⁶⁾。

(3) 南極条約地域におけるヨット活動の把握

ワーディー小屋事件も悪名高き Berserk 号事件も、個人所有のクルーザーヨットに乗船した小グループの民間人が、ヨットの旗国、船長や乗員の国籍

(42) *Final Report of 35 ATCM* (2012), paras.205-209.

(43) Decision 4 (2012) Electric Information Exchange System, 35 ATCM (2012).

(44) EIES の情報は原則公開であり、南極条約事務局 HP ではこのカテゴリーの情報だけ抜き出した便利なリストが別途公表されている。https://www.ats.aq/devAS/InformationExchange/SummarizedReports?lang=e (accessed 31 December 2020)

(45) Decision 3 (2013) Information exchange on tourism and non-governmental activities, 36 ATCM (2013). この決定により、非政府活動の中でも「船舶を利用した活動」を特出しして掲載することになり、その参加者の数も記載できるようになった。

(46) Decision 7 (2019) Reviewing requirements for exchanging information on non-governmental expeditions, and Annex, 42 ATCM (2019).

国、もしくは最後の出港地国による認可や所定の手続を経ずに南極に出向き上陸して悪さをするとか、悪天候に見舞われ捜索救助を求めることになるといった事案であった。クルーザーヨットの装備や居住性が向上した結果、南極の夏期間であれば、国の支援なしに、南極海域への渡航はもちろんのこと、南極陸域に上陸することさえそれほど困難ではなくなっているのが現状である。

これらヨットは、船舶の大きさや用途から、国際海事機関（IMO）の環境保護ないし安全性に関する関連条約の規制対象とはならず、また国際南極旅行業協会（IAATO）にも登録されておらず、産業界の自主規制の対象からも外れていることがある。そうした中で、南極におけるヨット活動に対する南極条約体制からの懸念は、第1に、これらヨット活動の安全性の確保と、それが確保されない場合に事故や遭難にあうと、南極という極めて厳しい場所での捜索救助を必要とし、その過程で国の南極科学観測活動や後方支援活動に支障を来す虞である⁽⁴⁷⁾。第2の懸念は、環境保護議定書に言う「南極の環境並びにこれに依存し及び関連する生態系の保護並びに南極地域の固有の価値（原生地域としての価値、芸術上の価値及び科学的調査…を実施するための地域としての価値を含む。）」の保護に、悪影響を与える虞である。ただ後者の懸念は、通常の南極観光船と比較すれば小型で、乗員数も少ないヨットによる南極海域の航行及びその乗員による南極陸域への上陸それ自体は、南極環境や生態系への「軽微な又は一時的な影響」を下回る活動として「直ちに実施できる」活動となることが多かろう（環境保護議定書附属書Ⅰ第1条）。従ってこの懸念は、事前認可や必要な手続を踏まずに南極域にヨットが渡航すると、「現地で何をしでかすか分からない」というリスクに対する懸念だと言うことができよう。

(47) 上述の Berserk 号は、2011年2月ロス海周辺にて、Andhøy 氏ら2名が上陸した後、海上で待機していた時に嵐に巻き込まれて遭難した。ニュージーランド海軍の警備船及び近海にいた民間船2隻（燃料は米国マクマード基地より提供）による延べ141時間にも及ぶ捜索によっても船本体は発見されず、船に残っていた乗員3人が行方不明になった。New Zealand, Norway and United States, *The Berserk incident, Ross Sea, February 2011*, 34 ATCM (2011), IP18.

表 1 南極半島パルマー諸島 Port Lockroy に立ち寄ったヨット数

(1996年～2015年)⁽⁴⁸⁾

Season	Number of Yacht visits*	Season	Number of Yacht visits*
1996-1997	15	2006-2007	51
1997-1998	18	2007-2008	38
1998-1999	23	2008-2009	42
1999-2000	18	2009-2010	55
2000-2001	16	2010-2011	57
2001-2002	19	2011-2012	52
2002-2003	25	2012-2013	50
2003-2004	24	2013-2014	48
2004-2005	22	2014-2015	49
2005-2006	19		

*同じヨットが複数回立ち寄った数を含む

こうした懸念は、南極域に出入りするヨットの数が増え始めた2000年代後半から ATCM において議論され始めた（表 1 参照）。2010年に米国と英国が共同で、初めて、南極域でのヨット情報を協議国間で共有することが提案された⁽⁴⁹⁾。この文書では、南極域に入域するヨット情報は、これまでところ不完全・不統一であり、IAATO が管理するリストもその一部に過ぎず、南極観光・非政府活動に関する包括的調査の一環として環境保護委員会(CEP)が収集した南極域に出入りしていると思われる134隻のヨット情報も、ごく一部であり多くの情報が欠落していることが指摘されている。こうした状況を改善していくために、この文書は、①英国が管理している南極半島パルマー諸島にある Port Lockroy における訪問者監視制度を活用して得られたヨット情報を今後毎年公開していくこと、そして②CEP が収集した134隻のヨット

(48) United Kingdom and IAATO, *Data collection and reporting on yachting activity in Antarctica in 2014-2015*, 38 ATCM (2015), IP96.

(49) United States and United Kingdom, *Data collection and reporting on yachting activity in Antarctica*, 33 ATCM (2010), WP52.

について、欠けている情報を補充できる国があれば情報提供すること、を提案している。南極観光活動の中心地である南極半島に出入りするヨットは、Port Lockroy に立ち寄ることが多く⁽⁵⁰⁾、英国はその情報を1996年から収集していた。2010年の ATCM 文書は、この英国の監視制度に基づき、EIES に登録されたヨットに関する情報をまとめたものだった。

ワーディー小屋事件が議論されていた2012年になると、英国と IAATO が共同で、ヨット情報に関する文書を ATCM に提出するようになる。この文書では、① IAATO 加盟のヨット（南極入域に関する認可が得られていることが加盟条件）、② IAATO 非加盟のヨットだが認可が得られているもの、③ IAATO 非加盟のヨットで認可が無いもしくはその有無が確認できないものの3つに区別して、ヨットの船名と旗国情報が掲載されている⁽⁵¹⁾。2016年からは、英国と IAATO に加えて、チリとアルゼンチンの4者共同文書となり、英国の Port Lockroy 立ち寄り情報、IAATO 加盟船舶からの目視情報、チリの南極出港拠点であるポート・ウィリアム港から南極に渡航意思があるとして出航したヨット情報、そしてアルゼンチンの南極出港拠点であるウシュアイア及び南極半島パラダイス湾にあるブラウン基地で得られたヨット情報の統合データとして、提出されるようになる⁽⁵²⁾。この4者共同文書

(50) Port Lockroy は、1944年に英国が最初に南極で常設的な活動を開始した歴史的場所（旧 A 基地）であり、ここの運営は、英国南極ヘリテージ財団(UKAHT)に任されている。UKAHT ホームページによると、Port Lockroy は「今日南極における最も人気のある訪問地」となっているとされる。<<https://www.ukaht.org>> (accessed 31 December 2020)

(51) United Kingdom and IAATO, *Data collection and reporting on yachting activity in Antarctica in 2011-12*, 35 ATCM (2012), IP42. 2011-12年シーズンでは、①が14隻、②が15隻、③が8隻（旗国としては未確認も含めて、ブラジル、ニュージーランド、ポーランド2隻、ロシア、トルコ、クック諸島及びチリ）である。なお参考までに、同じ基準でデータ化された最新の2014-15年シーズンでは、①が15隻、②が17隻、③が6隻（同様にロシア、ドイツ、ブラジル及びスイス3隻）である。

(52) United Kingdom, Argentina, Chile and IAATO, *Data collection and reporting on yachting activity in Antarctica 2015-16*, 39 ATCM (2016), WP34. 上述のカテゴリー別に、①18隻、②16隻、③7隻（旗国としてフランス2隻、ドイツ2隻、カナダ、ブラジル、オランダ）。最新の2018-19年シーズンでは、①19隻、②24隻、③7隻（旗国としてブラジル、アンティグア・バーブーダ、ロシア、ラトビア、マルタ、ドイツ、オーストリア）。United Kingdom, Argentina, Chile and IAATO, *Data collection and reporting on yachting activity in Antarctica in 2018-19*, 42 ATCM (2019), IP107 rev.1.

は、引き続き南極におけるヨット活動の増減を監視し、特に条約締約国から認可を得ていないヨットを同定することの重要性を指摘しつつ、協議国に対し、EIESを通じて認可したヨットに関する情報を提供すること、そして南極入域を認可した船舶に対して、EIESに掲載されていないヨットを目視した際にはその情報を可及的速やかに報告するように奨励することにより、そのヨットの認可状況を協議国がより早く確認できるようにすること、を提案している。ATCMでの議論では、未確認ヨット情報が寄せられた時の協議国の対応として、乗員の国籍ないし船籍に関する詳細情報がないと更なる措置はとれないとする国がある一方で、認可されていないヨットが南極域で発見された事例については適切に捜査が行われることへの期待が表明された⁽⁵³⁾。また、協議国は全会一致で、「南極における認可のないヨット活動、特にその活動が精査されることを回避する目的で意図的に技術的問題を利用しようとするヨットの所有者及び運航者を拒絶 (rejection) する」ことを表明した⁽⁵⁴⁾。

このように南極における非政府活動の一形態であるヨット活動につき、南極条約協議国は、まずその実態把握に努力し、特に認可を得ていないヨット活動に対する関係国の管轄権行使を容易にする取り組みを行ってきた。実際、この取り組みが実効的な管轄権行使に寄与した事例も出て来ている。フランスは、2015年、フランス船ヨット Ch'timagineⅢ号につき、安全性の観点から南極への渡航には適さないとしてその認可を拒否した。ところが、2016年ATCMに提出されたヨット情報に関する4者共同文書は、同船が「認可が下りなかった」状態で南極域に渡航していたことを示していた。フランスは、この情報に基づき、船長と船舶に対し法的手続を開始し、5年間の南極渡航不許可の行政処分を下すことができた⁽⁵⁵⁾。また、このヨット活動の実態把握の取り組みと、上述したEIESの機能強化との取り組みとが相乗効果をもた

(53) *Final Report of 39 ATCM* (2016), para.267.

(54) *Id.*, para.268.

(55) France, *Action taken following unauthorized presence of a French yacht in the Treaty area during the 2015/16 season*, 40 ATCM (2017), IP124 Rev.1. もっとも、刑事手続については、既に行政処分がなされているという理由で、不処分となった。

らしつつある点も重要である。2017年4者共同文書は、南極域に展開する民間船（ほとんどが観光船）も、ヨットを目視した際にEIESにアクセスして、すぐにその認可情報が得られるようになっていいるとして、民間船からのヨット情報収集を促している⁽⁵⁶⁾。こうして、特に認可を得ていない南極におけるヨット活動に関する情報を、適時的確に入手して、管轄権を行使しうる国に伝達する仕組みを構築することにより、当該事例に法的に管轄権が行使でき且つその意思がある協議国があるならば、今後、ワーディー小屋事件のような事例は減少していくことが期待できる。

(4) 非政府船舶活動と「出港地国管轄権」の可能性

南極域でのヨット活動の実態把握が進むと、それに対する法的対応の課題が新たに提起されるのも、自然の成り行きである。2017～18年にかけてのロシアの問題提起が、その一例である。2017年ロシアは、ロシア船籍でサンクトペテルブルグ港を母港とし、ロシア人船長により運航されているヨット船 Peter I 号が、ロシア政府の許可なく、南米の港から何度も南極海域及び南極半島に渡航している事例を紹介した⁽⁵⁷⁾。ロシアは、その国内法に違反して当該ヨットが南極域に向かわないようにすることを、ある南米の「最終港国 (last port state)」に対し要請した。その後、南極海域で警戒警備に当たっていたチリ海軍船より、当該ヨットが許可証を携行していなかったことが報告された。現在、ロシア国内において、当該ヨットの船長が許可なく南極域に渡航したことにつき行政処分が可能か検討中であるとした。2018年ロシアは、南極条約非締約国であるマルタ船籍のヨット船 RUSARC Aurora 号⁸、ロシア人ビジネスマンとの傭船契約の下、ロシア人船長の運航により、ロシアの許可なく、アルゼンチン・ウシュアアイア港から南極半島に渡り、またウシュ

⁽⁵⁶⁾ United Kingdom, Argentina, Chile and IAATO, *Data collection and reporting on yachting activity in Antarctica in 2016-17*, 40 ATCM (2017), WP19.

⁽⁵⁷⁾ Russian Federation, *New challenges of Antarctic yachting to the Antarctic Treaty System*, 40 ATCM (2017), WP23.

アイア港に戻ってきた事例を紹介した⁽⁵⁸⁾。ロシア人船長に対するロシア国内法違反に対する訴追は、インターネット上の写真や動画だけでは十分な証拠とならないため、難しいと判断されたとした。

ロシアは、以上のような事例を背景として、①南極条約締約国を旗国とする船舶がその国内法に違反して南極域に渡航したヨット船の「ブラックリスト」を作成すること（南極海洋生物資源保存条約（CCAMLR）の下で違法漁船につきブラックリストを作成している例を参考）、②このブラックリストを、ヨットが南極へ渡航する際の最終港国の権限ある当局に送付すること、を提案した⁽⁵⁹⁾。ATCMでの議論では、アルゼンチンより、このような事例に対する寄港国がとれる措置には限界があり、寄港国は国際法に従い船舶の出航を認めざるを得ないこと、これら事例については引き続き船舶の旗国ないし船長及び運航者（operator）の国籍国の責任が重要であることが指摘された。違法ヨットのブラックリスト化の提案は、法的に詰める点が多いなどとして、コンセンサスが得られなかった⁽⁶⁰⁾。

南極における非政府活動の未だに多くが、船舶を利用して南極に入域し、それら船舶のほとんどがいわゆるゲートウェイ国の特定の港に立ち寄り、そこで燃料や食料を補給し、観光客や乗員を乗せて南極域を目指して出港する。上記ロシアとアルゼンチンの議論は、船舶を利用した南極非政府活動の法遵守を確保する権限、すなわち管轄権行使につき、これを一般国際法上の寄港国による管轄権行使として整理するのか、それとも「最終港国（last port state）」という南極条約体制独自の概念を用いて、特別の法的対応を可能にすべきなのか、その議論の方向性につき、まだ協議国間で合意が成立していない状況を示している⁽⁶¹⁾。

(58) Russian Federation, *On regulation of yachting in Antarctic waters*, 41 ATCM (2018), IP53.

(59) Russian Federation, 40 ATCM (2017), WP23, *supra* note 57.

(60) *Final Report of 40 ATCM* (2017), para.371; *Final Report of 41 ATCM* (2018), para.79.

(61) 寄港国管理と最終港国管理とを区別して議論すべきことを指摘している学術的検討として、以下を参照。F. Orrego Vicuña, “Port State Jurisdiction in Antarctica: A New Approach to Inspection, Control and Enforcement”, Davor Vidas ed., *Implementing the Environmental Protection Regime for the Antarctic* (2000), pp.45-69.

南極非政府船舶活動に対する実効的な規制及び執行管轄権として⁽⁶²⁾、関連条約に基づく一般国際法上の寄港国管轄権を活用できないかという議論は、環境保護議定書が成立してその実施が具体的となってきた1990年代後半から、ATCM で始まっていた。環境保護議定書上の規制管轄権が、南極条約第Ⅶ条5に規定する「自国領域内から出発する」南極活動にも及びうることは前述したとおりである。実際にも、英国などは、その国内法上、自国の港から出航して南極に向かう船舶に対し環境影響評価書の提出を含む各種規制を課しており、その違反は英国国内法違反行為として処罰の対象となる。しかし他方で、国際海事機関（IMO）関連条約や地域的漁業管理協定の違反等が明確でない限り、議定書が定める環境影響評価書の未提出等の理由だけで、寄港国管理の一環として、最終港国が当該船舶の出航自体を差し止める権限がないことも明確になっている⁽⁶³⁾。ATCM は、2010年に客船に関する寄港国管理に関する決議を採択しているが、その前文では関連するIMO 条約と国連海洋法条約を引用しつつ、本文では、南極に向かう客船に対して、既存の寄港国管理制度を積極的に適用することを勧告するに留まっている⁽⁶⁴⁾。なお、そもそもヨットが、IMO の関連条約の対象外になっていることは既に述べた⁽⁶⁵⁾。

(62) 寄港国管轄権につき「執行管轄権」に分類される具体的な措置については、来田真依子「寄港国による乗船検査の現代的展開——漁業分野における近年の実行を題材に」『国際協力論集』第26巻2号（2019年）95-97頁参照。

(63) The Netherlands, *Inspection of ships in gateway ports to Antarctica, on the basis of MARPOL 73/78, and in Antarctic ports under the Environmental Protocol (Annex IV) to the Antarctic Treaty*, 20 ATCM (1996), WP9; Germany, *Inspections of ships by port states*, 21 ATCM (1997), WP16.

(64) Resolution 7 (2010) Enhancement of port state control for passenger vessels bound for the Antarctic Treaty area, 33 ATCM (2010). この決議は、2009年に開催された船舶を利用した南極観光活動に関する ATCM 専門家会合の1つの成果でもある。この決議案の ATCM での審議の際、アルゼンチンは、寄港国管理は南極出航直前の寄港地のみならず、それ以前の寄港地でも実施されるべきであること、米国は、現行の国際的な安全性基準や環境基準に基づく寄港国管轄権行使を超える規制は、引き続き、旗国の第一義的な責任にあることを指摘している。*Final Report of 33 ATCM* (2010), paras.309-310.

(65) IMO では最近、極域海域で航行するレジャー用ヨットに関する安全性基準の検討に入っている。Sub-committee on ship design and construction (SDC 6), 4-8 February 2019. <<https://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/SDC-6.aspx>>

従って、南極におけるヨット活動を含む非政府船舶活動を、南極条約体制の実効的遵守確保の観点から規制するには、一般国際法上の寄港国管轄権を越える、特別の「出港地国管轄権 (departure state jurisdiction)」ないし「最終港国管轄権 (last port state jurisdiction)」という概念を導入する必要がある、ロシアは将にそのような提案をしていたことになる。

もっとも、南極条約体制における出港地国管理ないし管轄権の議論は、すでに1990年代後半から ATCM でなされてきている。1997年英国は、環境保護議定書の遵守を強化する策として、出港地国管轄権に関する作業文書を提出している⁽⁶⁶⁾。この文書の中で英国は、一般国際法上の寄港国管轄権強化の動きを踏まえて、環境保護議定書の諸規定、特に議定書第3条4に言う南極条約第VII条5で事前通告を要するすべての南極活動につきそれが議定書の原則に反して南極環境に悪影響を与えるおそれがある場合にはその活動を「修正し、停止または取りやめる義務」、及び、議定書第8条2で言う南極条約第VII条5で事前通告を要するすべての南極活動につき事前の環境影響評価をすることを「確保する義務」に基づき、将来の南極活動についても出港地国管轄権を行使して、議定書の遵守を確保することが正当化されうると主張する。その上で、具体的には、議定書締約国間で新たに「出港地国協定」を締結し、出港地国から南極に向かうすべての船舶及び航空機が満たすべき最低基準を定め、その基準の遵守を出港地国が確保することに合意するというものである。同様のアイデアは、環境 NGO である南極南大洋連合 (ASOC) による2003年情報文書でも展開されている。ASOC も、一般国際法上認められる過去の国際法違反行為を理由とした寄港国管轄権とは異なり、議定書を遵守しない可能性のある将来の南極活動であることを理由とする出港地国管轄権については、それを可能にする特別合意を締結することを提案している⁽⁶⁷⁾。

(accessed 31 December 2020)

⁽⁶⁶⁾ United Kingdom, *Enhancing compliance with the Protocol: Departure state jurisdiction*, 21 ATCM (1997), WP22.

⁽⁶⁷⁾ ASOC, *Port state control: An update on international law approaches to regulate vessels engaged in Antarctic non-governmental activities*, 26 ATCM (2003), IP44.

ASOC の情報文書には、寄港国管轄権に関する1982年パリ了解覚書 (MOU) や1992年ヴィニヤデルマル MOU を参考にした、「寄港国管理措置に関する南極 MOU」案も添付されていた。

以上の提案については、ATCM の中では引き続き検討すべきとの意見もあったが、出航したら南極で違法行為を犯すかもしれないというだけを根拠に出港地国が管轄権を行使することに対する合法性の問題、国連海洋法条約で規定されている旗国、沿岸国、寄港国の権利義務関係のバランスに影響を与える可能性などから懐疑的な意見も出された⁽⁶⁸⁾。ASOC 文書提出後の2004年に開催された南極観光に関する ATCM 専門家会合においても、当初「管轄権」は検討項目に挙がっていたが⁽⁶⁹⁾、会合での議論の結果、「南極観光及び非政府活動に関する規制枠組」をさらに検討する必要があるとされた⁽⁷⁰⁾。また、同会合の具体的な成果となった「南極条約地域における観光及び非政府活動に関する保険加入及び緊急時対応計画」に関する2004年措置4も、当該活動を組織し又は実施する者が「その管轄下 (under their jurisdiction) にある締約国」に義務を課しており、また「観光及び非政府活動に関する締約国の協力強化」に関する2004年決議3も、前述したとおり、協議国間での南極非政府活動に関する情報共有を促す内容であり、出港地国管轄権が具体的に検討された形跡はない⁽⁷¹⁾。

問題の多い南極ヨット活動を契機として、ヨットが南極に向かう最後の港である「最終港国」による適切な措置を求めるロシアの最近の提案は、実はこれまでも ATCM の中で議論されてきたアイデアであり、それを実現するためには新たな法整備が必要であることが ATCM の中でも認識されていた。しかし、2004年南極観光専門家会合、2009年船舶を利用した南極観光活

(68) *Final Report of 21 ATCM* (1997), paras.15-16.

(69) Decision 5 (2003) Meeting of Experts on tourism and non-governmental activities, 26 ATCM (2003), para.2.

(70) Norway, *Chairman's report from Antarctic Treaty Meeting of Experts on tourism and non-governmental activities in Antarctica*, 27 ATCM (2004), WP4.

(71) *Final Report of 27 ATCM* (2004), paras.161-196.

動に関する専門家会合,そして2019年南極観光ワークショップ会合を経ても,この法整備を具体化する議論とはならず,他方で,関係締約国での「権限ある当局間の協力と関与の強化,特に情報共有と許認可活動の調整が焦点になる」⁽⁷²⁾とされた。

5 おわりに

南極条約体制は,完全な領域性原理が妥当しない広大な南極地域において,そこでの諸活動を規制して南極法秩序を維持すべく独特の管轄権制度を60年かけて発展させてきた。その実践は,領域的管轄権に替えて属人的管轄権を基軸におくというような単純な展開ではなく,問題となっている南極活動の主体(政府活動か非政府活動か),その種類(海域での漁獲活動か陸上での観光活動か),それに利用される手段(船舶利用活動か航空機利用活動か),その活動の潜在的危険性(環境への悪影響という観点からの鉱物資源活動か,安全性確保という観点からのヨット活動か)など,国の管轄権行使によって規制されるべきとされる南極活動の性質や規模に応じて,またその性質や規模が変化するに応じて,テラーメイドの対応をしてきたことの結果である。2012年南極条約協議国会議(ATCM)において歴史上初めての管轄権一般に関する決議が全会一致で採択され,その決議に基づき設置された会期間会合における2年間の協議の結果,2014年に南極管轄権に関する最終報告書が提示された。その報告書を基礎に審議して得られた協議国の合意,すなわち「南極条約地域における管轄権行使に関連する問題については,引き続きケース・バイ・ケースのアプローチを採用する」という合意は,こうした南極活動・課題毎にテラーメイドの管轄権制度を発展させていくことにつき,協議国が引き続き協力していくことへの合意と解すべきであろう。

(72) Netherlands and United Kingdom, *Antarctic tourism workshop, 3-5 April in Rotterdam, The Netherlands : Chair's summary and key recommendations*, 42 ATCM (2019), WP19.

2019年ロシア作業文書に記載された管轄権に関する問題提起については、これを以上のような60年に及ぶ南極条約体制における管轄権制度の展開の中に正確に位置づけた上で、その内容を吟味し、そして南極条約体制の今後にとって喫緊に対応しなければならない課題を的確に特定していくことが肝要である。現在、南極地域での諸活動に対して有効な規制を要する喫緊の課題となっているのは、圧倒的に観光活動を中心とした非政府活動である。南極条約協議国が政府として組織し実施している南極科学観測活動及びその後方支援活動については、管轄権にまつわる問題がない訳では無いが、現在のところ協議国による国内的措置と関係協議国間の協力と協議、つまり南極条約第Ⅷ条2の適用により、大きな支障なく対応できていると言える。従って、現在の南極条約体制における管轄権をめぐる課題は、南極海洋生物資源保存条約(CCAMLR)の下で特別の管轄権制度に服する商業的漁業活動を別にすれば、南極地域で増大・多様化する観光活動を中心とする非政府活動をいかに実効的に規制して、南極法秩序を維持するかである。

他方で、一口に「南極観光活動」といってもその内容は多様であり、年々変化している。過去10年ほどのATCMでの課題は、ヨットなどの小型船舶を利用した小グループでの南極観光活動であり、これらヨットの船籍国(旗国)ないしその船長の国籍国が南極条約協議国であっても、それらヨットが南極へ渡航していることを事前に把握できず、関係協議国の認可なしに渡航して、南極現地で守るべきルールに従わないような事例への対応であった。これらヨットは、船舶航行の安全性や海洋環境保護に関する国際的基準を定める国際海事機関(IMO)の関連条約の適用対象外となっており、また、大型客船で行われる従前の南極観光活動と異なり、国際南極旅行業協会(IAATO)に加盟しない業者ないし船舶が行っていることがあるため、業界の自主ルールでさえも守られないことがある。それ故に、南極条約体制としてのテラーメイドの対応が求められたものであった。

そのテラーメイドの対応において明らかになったのは、第1に、南極現地で捜査、証拠収集権限や出港地国による船舶検査権限など、南極活動に

対する司法ないし執行管轄権の行使を明確化ないし調整しようとする試みについては、南極条約協議国は未だに極めて慎重であること。その表向きの理由としては、当該調整を必要とするほど事案が多くないといった事実的理由もあれば、一般国際法上の寄港国管轄権を越える権限行使のための具体的調整につき未だ合意ができていないという法的理由であることもあった。いずれにしても、その根底には、南極における領土主権をめぐる南極条約締約国間の根本的な立場の違いが横たわっていることは明らかである。第2に、その代わりに協議国は、問題となっている非政府活動の実態把握や関連する情報の収集及び適時の共有を容易にする制度を創設ないし強化することとし、「その管轄下にある活動」につき関係協議国が管轄権を実際に行使しやすい状況を作り出すことに取り組んだ。この取り組みは、実態把握や情報共有につき南極条約協議国の協力が得られ、且つ、関係協議国が実際にその管轄権を行使する意思と能力があれば、有効であろう。事実、その領土主張が重複する英国、アルゼンチン、チリと業界団体とが協力して、最大の南極観光スポットである南極半島付近に出入りするヨット情報を収集・分析して、ATCMの情報文書として共有する試みは、フランスやノルウェー、ロシアによる自国船籍のヨット活動ないし自国籍の船長に対する実効的な管轄権行使（違反者に対する行政処分など）に結びついている。

2014年最終報告書が強調しているように、南極非政府活動に対する実効的な管轄権行使には、南極条約協議国間の協力が必須であり、上述した ATCM での実践的対応も、南極条約協議国の間で、必要となる協力分野を特定し、それを制度化し、強化していく試みであった。他方で、すでに南極地域には、南極条約締約国以外の国の船舶ないし観光客が多く入域している。これら第三国船舶や第三国民（船長ないし観光業者）に対する南極条約非締約国による管轄権行使は、上述した協力制度をもってしては一概に確保できるものとは限らない。故に、2019年の ATCM 長期戦略作業計画に、「南極条約締約国の管轄下にはない者による南極関連活動の検討」と題する議題が追加されたのは、意味があるのである。