

宇宙国際法における協議制度(2・完)

中村 恵

- I はじめに
- II 「宇宙条約」における協議制度
- III 「宇宙救助返還協定」における協議制度
- IV 「月協定」における協議制度 (以上第34巻第2号)
- V 「放送衛星法原則」における協議制度
- VI 「リモートセンシング法原則案」における協議制度
- VII 協議制度の意義と機能
- VIII むすび (以上本号)

V 「放送衛星法原則」における協議制度

1 放送衛星¹⁾に関する法原則²⁾は、1972年の総会決議2916(XXVII)以後、宇宙法律小委員会を中心に作成作業が継続していたが、1982年12月の国連総会は、賛成107国対反対13国(棄権13国)で同法原則を採択した³⁾。ここでは、採択された法原則のうち、協議に関する原則について検討することにする。

まず「協議の義務と権利」原則であるが、国際直接放送活動一般についての、

原稿受領日 1983年10月31日

- 1) 放送衛星の特徴については、拙稿「宇宙活動と国家主権——放送衛星をめぐる法的問題の分析——」『一橋研究』、第3巻第2号、14-16頁を、参照されたい。
- 2) この法原則の正式名称は、Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting (「国家による人工衛星の国際的テレビジョン直接放送への使用を律する原則」)、である。
- 3) A/RES/37/92.

協議の義務と権利を規定している。同原則は、次のように規定する。

人工衛星による国際直接テレビ放送活動を実施しているいかなる発信国又は受信国も、同一活動を行なっている他の発信国又は受信国の請求が有る場合は、当該活動に関しかかる発信国又は受信国とただちに協議に入らなければならない。(以下略)(傍点筆者)

次に「国家間の協議及び協定」原則であるが、国際直接放送活動を、国際電気通信連合の関連規則に適合する協定に基づかせること、及びそのための調整手続として協議を実施することを、規定している。同原則は、次のように規定する。

人工衛星による国際直接テレビ放送活動を実施しようとする国は、当該放送の受信国に対し遅滞なくその意思を通告しなければならない、当該受信国の請求が有る場合は、ただちに同国と協議に入らなければならない。

人工衛星による国際直接テレビ放送活動は、前項の条件が満たされ、国際電気通信連合の関連規則に適合する協定(又は取り決め)に基づき、かつ本原則に準拠した場合に限り実施される。(以下略)(傍点筆者)

このように本法原則には二つの協議に関する原則が含まれており、それぞれ、国際直接放送活動一般について、また当該活動を開始する場合についての、紛争回避手続としての協議義務を規定している。

2 ここでは、「放送衛星法原則」中の協議に関する原則の成立経過について、検討する。

1972年8月、ソ連は、国連事務総長宛の書簡で、直接放送衛星に関する条約案⁴⁾を公表し、同案が国連で審議されるように求めた。このソ連提案を受けた1972年の国連総会は、決議2916(XXVII)を採択し、この条約案に直接触

4) U. N. Doc. A/8771.

この条約案の第5条は、外国向け直接放送については、受信国の同意が必要であるとしていた。

れることなく、宇宙空間平和利用委員会に対し、「国際協定を締結する目的で直接テレビ放送衛星の使用に関する原則を作成するよう要請する」と、勧告した。

この決議以後、宇宙空間平和利用委員会の下部組織である直接放送衛星作業部会（後に宇宙法律小委員会の作業部会へと改組された）において、法原則案作成作業が行なわれた。同作業部会には、新ソ連案⁵⁾、アメリカ案⁶⁾、カナダ・スウェーデン共同案⁷⁾、及びアルゼンチン案⁸⁾、の各原則案が、提出された。これらの案文にはかなりの差異があったが、1975年の国連総会第1委員会におけるアメリカ代表 Bennett の発言⁹⁾以後、アメリカが若干の歩み寄りを示し、同年の宇宙法律小委員会第2作業部会では、両案並記やカギカッコ付きの

5) U. N. Doc. A/AC. 105/WG. 3 (V) /CRP. 1.

この新ソ連案は、外国向け直接放送に対する、事前同意原則（第5条）、及び事前協議原則（第8条第1、2項）を規定しており、受信国の国家主権の保護を、強調する案文であると言えよう。

6) *ibid.*/CRP. 2.

このアメリカ案は、上述の新ソ連案のような事前同意原則や事前協議原則を持たず、直接放送に関する情報流通の自由を基本とした案文（第4条）と、見ることができよう。なお、紛争解決のための協議に関する規定（第10条）が、含まれていた。

7) U. N. Doc. A/AC. 105/WG. 3/L. 4.

このカナダ・スウェーデン共同案は、両極端に対立する上述の新ソ連案とアメリカ案の間に、何らかの妥協点を見出そうとするものと考えられる。確かにこの案文は、受信国の同意権と参加権を規定している（第5条）が、宇宙空間平和利用委員会におけるスウェーデン代表の発言（U. N. Doc. A/AC. 105/PV. 159, 162.）によれば、この案文における同意権は各国の国内テレビ放送制度が採用しているような免許制度と、また参加権は同様な調整手続と、理解することができ、上述の新ソ連案とはかなり趣の異なったものと言えよう。なおこの案文は、電波のまれ出し（spill-over）の場合、及びこの原則が遵守されない場合の、関係国間の協議についても規定している（第7、10条）。このようにカナダ・スウェーデン共同案は、発信国である大国との関係における事前同意権行使の困難性を考慮し、受信国である小国の利益を、参加権を中心にして、保護しようとするものと考えられる。

8) U. N. Doc. A/AC. 105/WG. 3 (V) /CRP. 3.

このアルゼンチン案だけが条文形式をとらず、25項目から成る「問題の解決と解決案」を含んでいた。

9) U. N. Doc. A/C. 1/PV. 2049, pp. 21—24.

Bennett 発言の主要部分は、次のとおりであった。

「新しい宇宙技術がもたらす潜在的な衝撃に対して、受信国が持つ憂慮のうち正当なもの（legitimate concerns）については、発信国としても、具体的な保証を

原則が多いものの、一応案文の一本化がなされた¹⁰⁾。

前述の2原則のうち「協議の義務と権利」原則は、A案・B案並記で、A案は、新ソ連案第8条第2項及びカナダ・スウェーデン共同案第7条に基づいて作成され、意図されない地域への直接放送電波の発信となる場合の、協議の権利及び義務を規定していた。一方B案は、この作業部会で独自に作成されたもので、直接放送活動から生ずる問題に関しての一般的協議について規定しており、現在の案文により近いものであった。同様に「同意と参加」原則¹¹⁾は、各国間の意見対立が最も激しく、A案・B案並記であった。A案は、カナダ・スウェーデン共同案第5条に基づいて作成され、外国向け直接放送は、受信国の同意に基づいて実施し、同意した受信国は、適当な取り決めにに基づき活動に参加する権利を有するとされていた。一方B案は、アメリカ案第4条に受信国との協議制度を加えて作成されたもので、直接放送は、表現の自由に関する規則と両立する規制に服して実施され、かつ、受信国の同意は不要だが、受信国との十分な協議に基づき実施されるようになっていた。

翌1976年の宇宙法律小委員会第2作業部会では、「協議の義務と権利」原則について一応の合意が得られた。同原則は、前年のB案を基礎に作成され、直接放送活動から生ずる問題に関しての一般的協議について規定していた。これに対し「同意と参加」原則は前年の案文のままで、A案・B案並記であった¹²⁾。

さらに1977年の宇宙法律小委員会第2作業部会における作業では、アメリカの実質的討議参加は得られなかったが、非公式討議¹³⁾に基づき、一応の案文(非公式妥協案)¹⁴⁾が作成された。この案文のうち、前年まで未合意の「同意

与える必要が有る。」

10) N. N. Doc. A/AC. 105/147, Annex II.

11) この原則が、後述するように、1977年の審議で、「国家間の協議及び協定」原則となった。

12) U. N. Doc. A/AC. 105/171, Annex II.

13) この非公式討議には、アメリカの実質的参加が得られなかったほか、西ドイツ、イタリア、イギリス、我が国等も、妥協案に対し反対するか、もしくは立場を留保している。

14) U. N. Doc. A/AC. 105/196, Annex II.

と参加」原則は、「国家間の協議及び協定」原則となり、全文カギカッコ付きながら、現在のものにかかなり近い案文となった。

1978年以後も、宇宙法律小委員会を中心に、法原則案作成作業が続けられたが、あまり進展はみられなかった。このうち特に注目されるのは、1979年の宇宙法律小委員会第18会期に、カナダ及びスウェーデンが、“Clean Text”と名付けられた新提案¹⁵⁾を行なったことであった。この提案は、東側諸国及び発展途上国の多く、一部の西側諸国の支持も得たが、アメリカ及び西ドイツ等の一部の西側諸国が、受信国との協定を義務付けることは受け入れられないという従来からの立場を固持し、結局合意をみるに至らなかった¹⁶⁾。

しかし1981年の宇宙法律小委員会に、アルゼンチン、ブラジル、カナダ、チリ、コロンビア、インド、インドネシア、イラク、ケニア、メキシコ、ニジェール、及びヴェネズエラの12ヶ国が共同のワーキング・ペーパー¹⁷⁾¹⁸⁾を提出すると、それ以前には採られていなかった多数決による決着という気運が発展途上国を中心に高まり、上述の12ヶ国共同提案に基づいた「放送衛星法原則」が、1982年の国連特別政治委員会での審議を経て、同年12月の国連総会で採択された¹⁹⁾。

3 ここでは、「放送衛星法原則」中の前述の2原則における協議制度の特徴を、検討する。

15) U. N. Doc. A/AC. 105/C. 2/L. 117.

このテキストは、前年からの残された問題のうち、「番組内容」、「不法な／許容されない放送」原則及び前文中の未合意の部分をすべて削除し、「国家間の協議及び協定」原則により、一括妥協をはかろうとするものであった。

16) 一般的協議について規定し、従来合意のできていた「協議の義務と権利」原則に、未合意の「国家間の協議及び協定」原則との関係で、全文カギカッコが付けられた。

17) U. N. Doc. A/AC. 105/C. 2/L. 131.

このテキストは、前文を除いて、採択された法原則と同一のものであった。

18) 従来の法原則案中の「紛争の平和的解決」原則は、平和的紛争解決手続の第1段階としての協議義務を含んでいたが、本テキストの「紛争の平和的解決」原則では、確立された平和的紛争解決手続という語句に置き換えられ、協議という言葉は削除されている。

19) この法原則の採択には、潜在的発信国たるアメリカ、西ドイツ、イギリス、我が国等が反対し、また審議に重要な役割を果たしてきたオーストリア、カナダ、スウェーデン等が棄権したため、法原則の実効性は大きい懸念される。

まず「協議の義務と権利」原則であるが、国際直接放送活動を実施している発信国又は受信国の、一方的請求に基づいた、当該活動に関しての協議義務を、規定している。この原則における協議制度は、国際直接放送活動が、受信国の利益に対する損害となることを防止しようとするものと思われ²⁰⁾、その意味で、紛争回避手続としての協議の権利及び義務と、考えられよう。

次に「国家間の協議及び協定」原則であるが、国際直接放送活動を、国際電気通信連合の関連規則に適合する協定に基づかせ、かつそのための調整手続として、発信国と受信国に協議を実施させようとするものである。前述のように、前者の協定については、現在でもいくつかの潜在的発信国が反対しているが、発信国と受信国の協議義務については、ほとんどの国の合意するところと思われる²¹⁾。

したがって本原則における協議制度は、国際直接放送活動における発信国と受信国相互の利益共同に基づいて、両国の利害を事前に調整しようとするものと思われ、かつ同時に、将来発信国となる能力をほとんど有しない一方的受信国の利益に対する損害を、防止しようとするものと考えられる²²⁾。また本原則は、新ソ連案が規定していたような番組内容そのものに対する実質的な規制ではなく、協議という手続的な規制のもとに国際直接放送を位置付けようとするものであり²³⁾、その意味で、紛争を事前に回避するための手続としての協議制度と、見ることができよう。

なおこの「国家間の協議及び協定」原則は、協議の前提として、発信国は受

20) 受信国の意思を全く無視した外国からの一方的、継続的かつ大規模な直接放送は、受信国の文化的一体性(cultural integrity)を保つという自由な統治権を侵害するという立場をとれば、本原則における協議制度は、受信国の権利に対する侵害を防止しようとするものと、考えられる。

なお、拙稿「放送衛星による直接放送と国際法」『一橋論叢』、第85巻第6号、1981年、141-142頁を参照。

21) 1979年のアメリカのワーキングペーパー(U. N. Doc. A/AC. 105/C. 2/L. 118.)も、発信国の協議義務を規定していた。

22) 注20)と同様な立場をとれば、一方的受信国の権利に対する侵害を防止しようとするものと、考えられる。

23) 広部和也「放送衛星の番組内容に対する規制」『放送衛星—その法制度的研究—』、日本放送出版協会、1981年、138-142頁。

信国に対し、直接放送実施の意思を「事前通告」と規定しているが、直接放送活動の影響を判断する機会を与える手続として注目される。また本法原則中の「国連への通報」原則は、国連事務総長への情報提供を規定しているが、この原則にも、「可能な最大限度まで」という限定句が付けられている。

最後に、各原則とも協議の方法や手続に関する規定が必しも充分でないことは、前述の3条約と同様である。

VI 「リモートセンシング法原則案」における協議制度

1 宇宙国際法の領域において、現在国連を中心に作成途上にある法原則は、「リモートセンシング法原則案²⁴⁾」である。このリモートセンシング²⁵⁾に関する法律問題は、1974年の総会決議3234 (XXIX) 以後、宇宙法律小委員会を中心に検討が継続している。ここでは、現在までに作成された法原則案²⁶⁾のうち、協議に関する原則について検討する。

まず第XIV原則（全文カギカッコ付き）であるが、リモートセンシング一般についての、協議の義務と権利を規定している。同原則は、次のように規定する。

リモートセンシングを実施する国は、その領域が探査される国の請求がある場合、国際協力及び国家間の友好関係を増進し、かつこの活動から得られる相互の利益を増大するために、当該活動について、特にデータ及び情報の配布について、遅滞なく協議しなければならない。（傍点筆者）

また第XVII原則（全文カギカッコ付き）であるが、リモートセンシング法原則案の適用から生ずる紛争の、平和的解決手続の第1段階として、関係締約国間の協議を義務付けている。同原則は、次のように規定する。

24) この法原則案には、現在までのところ、正式な名称は付けられていない。

25) リモートセンシングの特徴については、拙稿「人工衛星による遠隔探査（リモートセンシング）と国際法」『一橋研究』、第5巻第2号、1980年、70—71頁を、参照されたい。

26) U. N. Doc. A/AC. 105/320, Annex I.

本原則の適用から生じたいかなる紛争も、関係締約国間の協議によって、解決されなければならない。当該協議により、相互に受諾可能な解決が得られない場合は、関係締約国の合意する他の確立された平和的紛争解決手続により、解決されなければならない。(傍点筆者)

このように、本法原則案には、二つの協議に関する原則が含まれている。前者の第XIV原則については、リモートセンシング活動一般についての、紛争回避手続としての協議義務を規定している。また後者の第XVII原則は、紛争の平和的解決手続の第1段階としての協議義務を、規定しているのである。

2 ここでは、「リモートセンシング法原則案」中の協議に関する原則の審議経過について、検討する。

前述の国連総会決議3234は、宇宙空間平和利用委員会に対し、リモートセンシングに関する法律問題の検討を行なうよう要請したのであるが、この検討のために、宇宙法律小委員会の下部組織として、リモートセンシング作業部会が設置された。この作業部会は、1975年の宇宙法律小委員会第14会期から、法原則案作成作業を開始したが、同作業部会には、アルゼンチン・ブラジル・メキシコ・ヴェネズエラ共同案²⁷⁾、フランス・ソ連共同案²⁸⁾、及びアメリカ案²⁹⁾の各原則案が、提出された。

1976年から1978年の宇宙法律小委員会における審議では、全文カギカッコ付

27) U. N. Doc. A/C. 1/1047.

このラテンアメリカ共同案は、問題を天然資源に対するリモートセンシングに限定する(第1条)ので、天然資源そのものに対する主権により被探査国はその法益保護を主張できるとし、その手段として、データ収集に対する同意権(第5条)及び参加権(第7条)を、規定している。

28) U. N. Doc. A/AC. 105/C. 2/L. 99.

このフランス・ソ連共同案も、上述のラテンアメリカ共同案と同様に、問題を天然資源に対するリモートセンシングに限定している(第1, 3条)が、被探査国の権益保護を目的とする同意権行使の対象を、データの収集そのものではなく、第三者への通報に限定している点(第4条, 第5条a項)が、特徴と言える。

29) U. N. Doc. A/AC. 105/C. 2/L. 103.

このアメリカ案は、上述の2案のように探査活動を天然資源のみに限定することは、技術的及び経済的に困難である(第1, 3条)とし、また同意権等については規定が無いので、情報流通の自由を促進しようとする立場に立つもの(第5条)と、

きの原則が大部分であったが、第I原則から第XVII原則まで、一応の案文が作成された。現在の第XIV原則（当時は、順序のみが入れ替わり、第XV原則となっていた）及び第XVII原則は、全文カギカッコ付きながら、1978年の作業部会で作成された。その後今日までの作業部会では、案文のカギカッコをはずす作業が行なわれたが、各国とも自国案文に沿った主張を繰り返す、法原則案作成作業はあまり進展していない³⁰⁾。このうち注目されるのは、1981年の作業部会に、メキシコが、一括妥協のためのワーキング・ペーパー³¹⁾を提出したことであった。このワーキング・ペーパーは、今後、放送衛星に関する前述のカナダ・スウェーデンの“Clean Text”のような役割を果たすのではないかと、思われる。

以上のように、リモートセンシング法原則案作成作業は、各国のさまざまな意見対立により、最終段階で暗礁に乗り上げてしまっている。しかし、リモートセンシング活動を行なっているアメリカ・ソ連二国とも、探査国と被探査国の協議を義務付けることには反対していないと思われるし、また紛争解決のための協議についても、同様に、反対していないと思われる³²⁾。一方国際法理論の上からは、放送衛星の場合以上に、被探査国の正当な憂慮を、探査国は充分に考慮する必要が有ると考えられる³³⁾。したがって、リモートセンシング法原

考えられる。

- 30) 近年の審議では、リモートセンシングによって得られたデータ及び情報を、「第1次データ」(primary data)と「解析された情報」(analysed information)とに区別して(第I原則)、前者の「第1次データ」については、被探査国の適時かつ無差別なアクセス(access)を認める(第XII原則、一部分カギカッコ付き)というように、両者に対して異なった取り扱いをするという傾向が、強くなってきている。
- 31) U. N. Doc. A/AC. 105/C. 2/WG/RS (1981) /WP. 2.
このワーキング・ペーパーは、第XIII原則に、探査国と被探査国間の情報の提供に関する協議を、また第XVII原則第2、3項に、紛争の平和的解決のための協議を、規定している。
- 32) I. A. Vlastic, “The Evolution of the International Code of Conduct to Govern Remote Sensing by Satellite”, *Annals of Air and Space Law*, Vol. III (1978), 1979, p. 570.
- 33) 拙稿前掲論文「人工衛星による遠隔探査(リモートセンシング)と国際法」、75-

則案中の第XIV原則及び第XVII原則は、現在までのところ全文カギカッコ付きではあるが、少なくともそこに規定されている協議制度については、各国の合意するところと考えられ、ほぼそのままの形で、条文化されるものと思われる。

3 ここでは、「リモートセンシング法原則案」中の前述2原則における協議制度の特徴を中心に、検討する。

まず第XIV原則であるが、リモートセンシングにより自国領域が探査される国の一方的請求に基づく、その活動に関しての(「特にデータ及び情報の配布について」という文言がカギカッコ付きで加えられている)、探査国の協議義務を規定している。前述のように、リモートセンシング活動の開始についての被探査国の同意権については、必ずしも各国の合意が得られていないが、探査国と被探査国の協議を義務付けることについては、アメリカ・ソ連を含む各国の合意するところと思われる。したがって本原則における協議制度は、リモートセンシング活動における探査国と被探査国相互の利益共同(特にデータ及び情報の配布等に関しての)に基づいて、両国間の利害を事前に調整しようとするものであり、かつ同時に、将来探査国となる能力をほとんど有しない一方的被探査国の利益に対する損害を、防止しようとするものと思われる³⁴⁾。この意味で、紛争を事前に回避するための手続としての協議制度と、考えられる。

なお、上述の協議の前提として、第XIII原則が、探査国による被探査国及び国連事務総長への、探査意思の「事前通告」を規定している。この「事前通告」は、探査活動の影響を判断する機会を与える手続として重要と思われるが、全文カギカッコ付きのままである。また第VII原則第2項は、「宇宙条約」

78頁。

34) 前述の放送衛星の場合と同様に、被探査国の意思を全く無視して、継続的かつ大規模にリモートセンシング活動を実施することは、被探査国の自由な統治権を侵害するという立場をとれば、本原則における協議制度は、被探査国の権利に対する侵害を防止しようとするものと、考えられる。

なお、注20)及び拙稿前掲論文「人工衛星による遠隔探査(リモートセンシング)と国際法」、75-77頁を参照。

第11条に基づいた情報提供を、規定している。

次に第XVII原則であるが、本法原則の適用から生ずる紛争の、協議による解決を規定し、当該協議により解決されない場合は、その他の確立された平和的紛争解決手続により解決すると、規定している。したがって本原則は、リモートセンシング法原則案の適用から生ずる紛争の、平和的解決手続の第1段階として、関係締約国間に協議を義務付けている。本原則は、協議の対象範囲を「本原則の適用から生じたいかなる紛争」と規定しているので、その対象範囲は比較的広いと、考えられる。

なお、協議に関する各原則とも、その方法や手続に関する規定が必ずしも充分でないことは、前述の各条約及び法原則と同様である。

VII 協議制度の意義と機能

1 一般国際法上、「協議」(consultation)の法的性質については、必ずしも明らかではなかったと言える³⁵⁾。また、国際条約に基づいて、関係締約国間の協議を義務付けることも、第1次世界大戦以前は、ほとんど存在しなかった。しかし、第2次世界大戦以後は、国際条約に基づく協議の義務付けが、かなり増加してきている。特に、安全保障に関するいくつかの国際条約中で、この協議の義務が規定されるようになってきた。

たとえば、1949年の「北大西洋条約」第4条は、「締約国は、いずれかの締約国の領土保全、政治的独立又は安全が脅かされていると、いずれかの締約国が認めたときはいつでも、協議する」(傍点筆者)と規定しており、また1955年のいわゆる「ワルシャワ条約」第3条第3文も、「締約国は、締約国の1又は2以上の国に対する武力攻撃の危険が生じたといずれかの締約国が認めたときには、その共同防衛を確保し、かつ、平和と安全を維持するために、その都度遅滞なく相互に協議する」(傍点筆者)と規定している。さらに1960年のいわゆる「日米安全保障条約」第4条も、「締約国は、この条約の実施に関して

35) L. Oppenheim — H. Lauterpacht, *International Law*, Vol. II. — Disputes, War and Neutrality, 7th ed., London, 1952, pp. 7—8.

随時協議し、また、日本国の安全又は極東における国際の平和及び安全に対する脅威が生じたときはいつでも、いずれか一方の締約国の要請により協議する」(傍点筆者)と規定している³⁶⁾。

これらの安全保障に関する条約中の協議は、外部の第三国から加えられる危険に対抗して、締約国の共同の防衛体制をとるための文字どおりの締約国間の「相談」であって、その形式的手段は、条約実施のための交渉と同一のものと考えられる。

一方、学説の上では、「関税と貿易に関する一般協定」(GATT)の諸制度の検討により、「協議」の法的性質を明らかにしたものが有る³⁷⁾。この説によれば、「協議」は、「すでになされた国際取り決めの関係事項で、その具体的実施にあたって当事国間ですでに委任された権限内の事項についての討議」と、される。しかしこの説とても、あるひとつの国際協定の分析からの見解にすぎず、必ずしも「協議」の法的性質を十分に明らかにしたものとは考えられない。

ところで、近年においてこの「協議」が注目されるようになってきたのは、国際的な人間環境の保護の分野である。たとえば、1972年の「海洋投棄規制条約」第5条第2項は、締約国が有害物質(水銀、カドミウム、高レベル放射性廃棄物質)の投棄に対して特別許可を出す前に、その投棄により影響を受けるおそれの有る他国及び国際機関(政府間海事協議構関、IMCO)と事前に協議しなければならぬ、と規定しているし、また、1974年の「陸地起因海洋汚

36) この条約には、「条約第6条の実施に関する交換公文」が、付けられている。同交換公文は、「合衆国軍隊の日本国への配置における重要な変更、同軍隊の装備における重要な変更並びに日本国から行なわれる戦闘作戦行動(前記の条約第5条の規定に基づいて行なわれるものを除く)のための基地としての日本国内の施設及び区域の使用は、日本国政府との事前の協議の主題とする」(傍点筆者)となっているが、ここにおける事前協議は、装備等の重要な変更を実施しようとするアメリカが日本に対し要請するものである。一方本稿で検討している協議は、宇宙活動から影響を受ける国が、当該活動国に対し要請するものであり、前述の協議とは趣旨が異なると言えよう。

37) S. L. Kass, "Obligatory Negotiations in International Organizations", *Canadian Yearbook of International Law*, Vol. III, 1965, pp. 45-46.
 深津栄一「紛争処理と交渉義務」『紛争の平和的解決と国際法』, 皆川洗先生還暦記念論文集, 北樹出版, 1981年, 251頁。

染防止条約」(いわゆる「パリ条約」)第9条第1項は、一定の物質による陸地起因の海洋汚染が、1又はそれ以上の他締約国の利益を侵害するおそれがある場合は、関係締約国は、いずれかの要請により、協力協定の交渉のための協議を行なうと、規定している。

このような環境保護に関する条約中の協議制度は、ある国の行為が関係国に対してどのような影響をもたらすかを判断する機会と材料を与え(計画等の事前通告)、関係国間の交渉を通じて望ましい解決策は何であるかを探ること(「協議」)を目的とする、調整原理であると言えよう³⁸⁾。何故ならば、この環境保護の分野においては、事からの性質上、環境損害の事前防止は事後救済に優り、上述の協議制度は、まさにこの事前防止のために機能するひとつの重要な手続であると、言えるからである^{39) 40)}。

さて、上述の事前調整のための手続という考え方は、本稿の対象である宇宙開発の分野においても、当てはまるものと思われる。この分野における活動は、巨大な資本及び組織を必要とするので、損害発生の事前防止が不可欠であり、その目的のために関係国間の利害を調整する手続として、つまり紛争発生を事前に「回避」する手続として、協議制度が位置付けられると考えられよう⁴¹⁾。

2 ここでは、これまでの各条約や法原則(案)の分析を踏まえて、宇宙国際法における協議制度の特徴を、第1に協議の対象、第2に協議の手続、そして第3に協議の機能という3つの観点から、検討してみようと思う。

38) C. B. Bourne. "Procedure in the Development of International Drainage Basins: The Duty to Consult and to Negotiate", *Canadian Yearbook of International Law*, Vol. X, 1972, p. 230.

39) 岩間徹「国際環境法における事前通告・協議制度」『一橋論叢』, 第85巻第6号, 1981年, 42頁。

40) ビルダーは、紛争回避及び管理(dispute avoidance and management)のための実体法及び手続法の整備の必要性を、指摘している。

cf. R. B. Bilder, "The Settlement of Disputes in the field of the International Law of the Environment", *Recueil des Cours*, Tome 144 (1975-D), 1976, p. 149.

41) F. L. Kirgis, Jr., *Prior Consultation in International Law*, Charlottesville, 1983, pp. 197-198.

(1)協議の対象

「宇宙条約」第9条第3, 4文は、「他当事国の活動に潜在的に有害な干渉を及ぼすおそれの有る当事国の宇宙活動」を、協議の対象としている。本稿の関係箇所でも指摘したように、確かに「潜在的に有害な干渉」の範囲は不明確であるが、少なくともその「おそれ」の段階から協議の対象としているのであり、関係国の利害を事前に調整しようとするものと、考えられる。

一方「月協定」第8条第3項は、「締約国の活動が、他締約国の活動に対する干渉となる場合」を、また第15条第2項は、「締約国が、協定上の義務違反又は権利侵害が有ると信ずる場合」を、協議の対象としている。この協定についても、1締約国が「信ずる場合」を協議の対象としているので、関係国の利害の事前調整的性格を有するものと、考えられる。さらに、「協定上の義務違反又は権利侵害が有ると信ずる場合」は、非宇宙活動国であっても協定の締約国という地位に基づいて協議に加わることができるので、前述の「宇宙条約」よりも、非宇宙活動国が介入しうる余地が広いと思われる。

次に「放送衛星法原則」中の「協議の義務と権利」原則は、「人工衛星による国際直接テレビ放送活動に関し」協議すると規定しており、特に当該活動を実施しようとする場合は、「国家間の協議及び協定」原則により、協議の対象とされる。また「リモートセンシング法原則案」第XIV原則は、「探査活動について(カギカッコ付きで、特にデータ及び情報の配布について)」協議すると、規定している。これらの法原則(案)中の協議も、発信国と受信国の、又は探査国と被探査国の利害を、事前に調整するという性格を持つものと考えられる。特に、「国家間の協議及び協定」原則は、直接放送活動を実施しようとする場合を協議の対象としているので、利害の事前調整という性格は、よりいっそう明らかであると思われる。

そして、「宇宙救助返還協定」第2条第4文は、「緊急着陸等を行なった宇宙機乗員の搜索救助活動における、打上げ機関の当該着陸国への協力活動」を、協議の対象としている。本稿の関係箇所でも指摘したが、本協定における協議は、着陸国の属地主権と打上げ国の宇宙機に対する属人主権が衝突するのを防

止しようとする手続であり、その意味で、利害の事前調整的性格を有するものと、考えられる。

以上のように、宇宙国際法における協議を、その対象という観点から見ると、ここにおける協議は、関係締約国間の利害を、事前に調整しようとするものという特徴が、明らかになると思われる。

(2) 協議の手続

まず、協議の請求及び応諾の手続であるが、「宇宙条約」第9条第3、4文、「月協定」第8条第3項、「放送衛星法原則」中の「国家間の協議及び協定」原則、及び「リモートセンシング法原則案」第XIV原則は、締約国たる潜在被害国（活動から影響を受ける国、受信国、被探査国）が、協議を一方的に請求することができるとしており、また締約国たる潜在加害国（活動を実施する国、発信国、探査国）には、当該協議の請求に応ずる義務が有るとしている⁴²⁾。

これに対し、「月協定」第15条第2項は、1締約国が一方的に協議を請求でき、請求された締約国には、当該請求に応ずる義務が有るとしている。これは、同条に基づく協議の対象が、前述のように、「協定上の義務違反又は権利侵害」に及び広範囲であるから、その性質上、協議を請求できる国及び当該請求に応ずべき国の範囲を、上述の各規定と比較して、広くしているのである。また、「月協定」第15条第3項は、締約国による国連事務総長への協議に関する援助要請を規定しているが、これは、協議を有効なものとするための手続として、注目されよう。

なお、「宇宙救助返還協定」は、協議の手続に関する規定を持っていない⁴³⁾。

次に、上述の手続の前提となる情報提供及び事前通告の手続についてである

42) 「放送衛星法原則」中の「協議の義務と権利」原則は、発信国と受信国相互に、協議請求権及び応諾義務を、認めている。

43) これまでに述べてきた協議の義務は、条約等に基づく国際義務であり、誠実に履行されなければならない。しかしながら、この協議の義務は、請求国との合意が得られなければならない、当該活動に着手してはならない事までも意味するかどうかは、必ずしも明らかではない。この点に関し、「放送衛星法原則」中の「国家間の協議及び協定」原則の審議過程では、本稿の関係箇所でも指摘したように、協議の後に関係国間の協定を義務付けるかどうか最大の争点であったが、結局、協定（又は取り決め）を義務付けることが、異例の多数決により押し切られた。

が、「宇宙条約」第11条は、「当事国たる活動国は、国連事務総長並びに公衆及び国際科学界に対し、実行可能な最大限度まで、情報を提供する」と、規定している。しかし、「実行可能な最大限度まで」という限定句が付されているので、必ずしも十分な情報提供は、期待できないと言えよう。

また、「月協定」第5条第1項、「放送衛星法原則」中の「国連への通報」原則、及び「リモートセンシング法原則案」第VII原則第2項は、上述の「宇宙条約」第11条とはほぼ同趣旨の情報提供に関する規定であるが、それぞれに、やはり同様な限定句が付されており、その点が問題となる。

以上のような一般的情報提供の規定に対し、「放送衛星法原則」中の「国家間の協議及び協定」原則及び「リモートセンシング法原則案」第XIII原則は、活動により影響を受ける国(受信国、被探査国)への、活動国(発信国、探査国)による事前通告を、義務付けている。この事前通告という手続は、ある国の宇宙活動(国際直接放送、リモートセンシング)が、関係国に対していかなる影響を及ぼすかを判断する機会と材料を与えるという点で、関係国間の利害の事前調整に寄与する手続であり、その意味で重要と考えられる。

次に、協議により関係国間の利害が事前に調整できず、紛争が発生してしまった場合の手続であるが、「月協定」第15条第3項、及び「リモートセンシング法原則案」第XVII原則によれば、紛争(「リモートセンシング法原則案」については、当該法原則の適用から生ずる紛争となっていて、限定的である)は、協議によって解決されなければならないが、当該協議により解決されない場合は、その他の確立された平和的紛争解決手続(非司法的手続及び司法的手続)により解決するとされる。かかる手続における協議は、平和的な紛争「解決」手続の第1段階として、関係締約国間に義務付けられるものである。そしてそこで用いられる形式的手段は、交渉に他ならないと思われる。したがって、この場合の協議は、紛争の平和的解決手続の第1段階として、国際条約に基づいて関係締約国間に義務付けられる交渉と同一のものと、考えられる。

なお「宇宙条約」及び「宇宙救助返還協定」は、紛争解決に関する規定を、含んでいない。

次に、協議を欠いて宇宙活動が実施された場合の制裁手続についてであるが、各条約及び法原則（案）とも、必ずしも十分な規定を、含んでいない⁴⁴⁾。したがって、個々の宇宙活動について、一般国際法に基づく解釈が、必要になってくると思われる。この点に関して、少なくとも、放送衛星による直接放送とリモートセンシングについては、前稿でも明らかにしたように⁴⁵⁾、受信国又は被探査国の意思を全く無視した一方的、継続的かつ大規模な直接放送又はリモートセンシングは、国際法違反の疑いがきわめて強いと思われる。そして各法原則（案）が、協議という手続により違法性を阻却しようとしている以上、当該手続を欠いた場合は、国際法上違法となり、国際責任を負わなければならないと思われる。

さてここで、協議の手続を、各条約及び法原則（案）ごとに、整理しておこうと思う。

まず「宇宙条約」は、情報提供、協議を請求する権利、及び請求に応ずる義務の、3つの段階から成っている。これに対し「宇宙救助返還協定」は、協議そのものについて規定するのみである。一方「月協定」は、情報提供、協議を請求する権利、請求に応ずる義務、及び紛争解決のための第1段階の、4つの段階から成っている。そして「放送衛星法原則」は、情報提供、事前通告、協議を請求する権利、及び請求に応ずる義務の、4つの段階から成っているのに対し、「リモートセンシング法原則案」では、紛争解決のための第1段階という段階が加えられ、5つの段階から成っている。

以上の各段階のうち、関係国間の利害の事前調整手続、つまり紛争「回避」手続として重要なのは、事前通告、協議を請求する権利、及び請求に応ずる義務の、3つの段階であると思われる。

(3)協議の機能

44) 「放送衛星法原則案」(U. N. Doe. A/AC. 105/288, Annex II.) 中の「不法な/許容されない放送」原則(全文カギカッコ付き)だけが、協議を欠いた直接放送を違法とし、当該放送をやめさせるために、締約国はあらゆる援助を与えることに同意するとしていたが、採択された法原則からは削除されている。

45) 拙稿前掲論文「放送衛星による直接放送と国際法」、142頁。

宇宙国際法における協議の機能には、2つの側面が有ると言えよう。第1の側面は、関係国間の利害を事前調整して紛争を「回避」する手続という側面であり、また第2の側面は、紛争が発生してしまった後の、当該紛争を「解決」する手続の第1段階という側面であると思われる。

まず第1の紛争「回避」手続という側面についてであるが、「宇宙条約」及び「月協定」における協議は、宇宙空間及び天体という国際地域の共同利用及びその環境保全という観点から、関係締約国間の利害を事前に調整し、相互間における紛争発生を回避する手続であると、考えることができる。この点に関して、「宇宙憲章」たる「宇宙条約」は、その第1条でいみじくも、「宇宙空間及び天体は、すべての国の利益のために、いかなる種類の差別もなく、平等の基礎に立ち、自由に探査し利用することができる」と、うたっている。よって、宇宙空間及び天体における活動は、典型的な「利益共同」の関係になると思われる。したがって、「宇宙条約」及び「月協定」における協議は、「利益共同」に基づく紛争回避手続と、位置付けることができよう。

これに対し、「宇宙救助返還協定」における協議は、協議の対象のところで述べたように、搜索救助活動をより有効に実施できる打上げ国の宇宙機に対する属人主権が、着陸国の属地主権と衝突するのを防止しようとする手続であると思われる。したがってこの協議は、他締約国の権利に対する侵害を防止するという点で、紛争回避手続と考えることができる。

一方「放送衛星法原則」及び「リモートセンシング法原則案」における協議についてであるが、これらの法原則(案)が規律の対象とする直接放送活動及びリモートセンシング活動は、宇宙空間における活動の影響が、地球上に及ぶという特徴を有している。よって、これらの法原則(案)における協議は、先の「宇宙条約」及び「月協定」における協議の機能と、「宇宙救助返還協定」における協議の機能とを、あわせて持っていると考えられる。つまり、宇宙部分における活動については、「利益共同」に基づく紛争回避手続として機能し、地上部分における活動については、受信国又は被探査国の利益に対する損害(又は権利に対する侵害)を防止するという紛争回避手続として機能すると思

われる。このように、「放送衛星法原則」及び「リモートセンシング法原則案」における協議は、2つの機能をあわせて持っていると考えられる。

次に協議の機能の第2の側面、つまり紛争「解決」手続という側面についてであるが、「月協定」及び「リモートセンシング法原則案」における協議は、紛争発生後の平和的解決手続の第1段階という機能を有している。つまり、紛争が発生してしまった場合、関係締約国はまず協議によって解決することを義務付けられ、それが不調となった場合にはじめて、その他の確立した平和的解決手続（非司法的手続及び司法的手続）をとることが、義務付けられるのである。この協議において用いられる形式的手段は、協議の手続のところでも指摘したように、交渉に他ならないと思われるので、紛争の平和的解決手続の第1段階として、国際条約に基づいて、関係締約国間に交渉が義務付けられていると考えても、差し支えないであろう⁴⁶⁾⁴⁷⁾。これが、協議の機能の第2の側面である。

以上検討してきたように、宇宙国際法における協議制度と言っても、そこで用いられる形式的手段は、交渉と同一のものと思われる。しかし、協議の手続及び機能という観点から見ると、交渉とは異なった特徴が有ると考えられる。それはこの制度が、宇宙活動計画の事前通告、協議を請求する潜在被害国の権利、及び請求に応ずる潜在加害国の義務という一連の手続から成り立って

46) この点に関連して、一般国際法上、紛争解決における交渉の優先性が、確立した規範になっているかどうか、問題となる。この問題については、諸見解が対立しており（山本草二「国際紛争における協議制度の変質」『紛争の平和的解決と国際法』、皆川洗先生還暦記念論文集、北樹出版、1981年、229-230頁。）、また国際裁判所の態度も、必ずしも一貫していないと思われる。さらに国連憲章では、第33条第1項が、その継続が国際の平和及び安全の維持を危くするおそれの有る紛争について、加盟国がとるべき手続を列挙し、その中に交渉も含まれるが、どの手続を選択するかは任意的であり、必ずしも交渉の優位性を規定したものではないと考えられる（L. M. Goodrich, et al., *Charter of the United Nations*, 3rd and Rev. ed., New York, 1969, pp. 260-261.）。

47) もうひとつこの点に関連して、一般国際法上、国家には交渉の義務が有るかどうかが問題となるが、この問題自体ひとつの国際法上の大きな問題であり、本稿の主題は、宇宙国際法における紛争回避手段としての協議の特徴を明らかにすることにあるので、本稿では、かかる問題の有ることを指摘するに留める。

いることであり、また関係締約国間の利害を事前に調整し、紛争の発生を事前に回避する手続として機能することである。これらの点こそが、本稿において検討してきた協議制度の特徴なのである。

VIII む す び

これまでの検討から明らかになったように、宇宙国際法における協議制度で用いられる形式的手段は、伝統的な交渉に他ならないと思われるが、その手続及び機能という観点から見ると、交渉とは異なった特徴を持っていると思われる。特に、宇宙活動における関係締約国間の利害を事前に調整し、紛争の発生を事前に回避する手続としてこの協議制度が機能するという点は、その最大の特徴と考えられる。

このような関係締約国間の利害を事前に調整し、紛争発生を回避する手続は、宇宙開発の分野においては、必要かつ不可欠な手続と考えられる。宇宙開発においても、他のいくつかの分野と同様に、損害発生・の事前防止が、事後救済より格段に優るからである。そして、このような関係締約国間の利害の事前調整という手続こそ、いみじくも「宇宙条約」前文及び第1条がうたっている、宇宙開発における「国際協力」を促進するための一形態となると思われる。

ところで、これまで述べてきた協議制度は、国際社会の分権性に基づいて、締約国間の利害を自ら調整するもの、つまり「私的処理」と考えられる。しかし、宇宙開発においては、活動国はアメリカやソ連のような大国であり、一方当該活動により影響を受ける国は、たいてい小国である。よって、上述のような利害の事前調整手続が存在しても、小国はなかなか大国に対し、協議を請求しづらいと思われる。特に近年では、国連の政治機関の介入による「公的処理」を、小国はさまざまな分野で強く希望している⁴⁸⁾。したがって、宇宙国際法における協議制度においても、「国連新海洋法条約」⁴⁹⁾の付属書VからVIIIが、

48) E. Jiménez de Aréchaga, "International Law in the Past Third of a Century", *Recueil des Cours*, Tome 159 (1978-I), 1979, p. 147.

49) U. N. Doc. A/CONF. 62/122.

海洋の専門家による調停、仲裁、及び海洋法国際裁判という手続を創設しようとしているのと同様に、宇宙の専門家による協議のための仲介機関を設立する必要が有ると思われる。この仲介機関は、専門的な立場から、関係国に情報を提供したり、問題解決のための指針等を提示したりすることになる。このような組織ができてはじめて、協議制度は、紛争回避手続として、実効的なものとなるであろう。

さて最後に、人類による宇宙開発の歴史は丁度四半世紀となるが、その間における科学技術の発達に比較すれば、宇宙国際法の進展は、必ずしも充分とは言えないであろう。したがって、宇宙国際法を整備することにより、宇宙開発において国際社会をより組織化することが、必要となると思われる。