

(2) 領域紛争における地図の取扱い—証明力についての一考察

中野 徹也

1. はじめに

一般に、証明力 (evidentiary value, probative value) とは、証拠が裁判官の心証を動かす力のことを言う。裁判官は、法に拘束されず、自身の経験則にしたがって、合理的に証明力の程度を判断する。これは、訴訟法上、「自由心証主義」と呼ばれている概念である¹。たとえば、日本の民事訴訟法 247 条は、次のように規定している。

「裁判所は、判決をするに当たり、口頭弁論の全趣旨及び証拠調べの結果をしん酌して、自由な心証により、事実についての主張を真実と認めるべきか否かを判断する。」

また、刑事訴訟法 318 条は、「証拠の証明力は、裁判官の自由な判断に委ねる。」と規定している。

こうした国内訴訟法上の概念にそくして考えると、領域紛争における地図の証明力とは、領域の帰属について、地図がどのような効果をもたらしうるのかという問題である。はたして、領域紛争が国際裁判所による解決に委ねられた場合、証拠として提示された地図が、裁判官の心証形成にどのような影響を及ぼしうるのか。

国際法上、証明力について、上述の国内訴訟法上の規定に相当する規則はない。もっともそれゆえに、地図の証明力については、多くの判決が言及し、またそれらを素材に学説も議論を重ねてきた²。こうして、今日次の点については、見解の一致がみられるようになってきている。すなわち、地図が領域の帰属に関する条約の不可分の一部として用いられているとき、または国境画定条約の基礎として一定の地図が指定されているときなどは、他のいかなる地図にもまして、最優先の証拠として扱われる³。かかる地図は、当事国の意思を目に見える形で表すものとみなすことができるからである⁴。この場合、裁判所は、地図上の記載を直接の根拠として、領域の帰属あるいは国境線の位置を判断することになる⁵。したがって、この類の地図の証明力は最大のものとなり、領域の帰属を左右する証拠となる。

見解が分かれているのは、その他の地図の証明力である。一方で、次のような見解が示されている。「歴史的に、国際裁判所は、・・・またかなり最近まで、地図を証拠として認めることに、かなりの躊躇いを示してきた。確かに、地図そのものが、条約により決定された帰属先やそれに

¹ 『法律学小辞典〔第5版〕』(有斐閣、2016年) 685頁。

² 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頁。東壽太郎「国境紛争と地図(1)(2)」『神奈川法学』1巻2号(1966年)・2巻1号、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)。

³ Duward V. Sandifer, *Evidence Before International Tribunals*, Revised Edition., University Press of Virginia, 1975, pp. 229-30. 荒木「前掲論文」(注2) 4頁。

⁴ オランダ・ベルギー間の国境画定条約(1834年)に附属する地図について、国際司法裁判所は、「これらの地図は、条約に附属し、そのまま挿入される限り、同条約と同一の効果を有する」ものとした。Case concerning Sovereignty over certain Frontier Land, Judgment of 20 June 1959: I. C. J. Reports 1959, p. 220. 荒木「前掲論文」(注2) 4頁。

⁵ Decision regarding delimitation of the border between Eritrea and Ethiopia, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XXV, p. 114, para. 3.20.

より定義された境界線よりも優先されることは決してない。このようにして決定された帰属先や定義された境界線があいまいなまたは不明確な場合でも、慎重に検討されたうえで、地図を証拠として認めてきた⁶。こうした、地図は、「他の証拠によって得られた結論を確認あるいは補強するという限定的役割のみを果たしうるとの抑制的な見方ないし立場が、裁判所と学説の両者によって繰り返し表明されて」おり、その傾向に変化はないとされる⁷。他方、「近年では地図の技術的な正確性の向上もあってか、裁判所は係争領域に関する当事者の意思を確認するものとしての地図の証拠価値をより重視するようになっていように見受けられる」との指摘もある。とりわけ、当事国の意思を示す資料が地図以外にない場合や、当事国が自国の主張にとって不利な内容の地図を公式に使用している場合には、その傾向が顕著であるという⁸。

それでは、どちらの見解が妥当なのだろうか。以下、近年の国際裁判例の検討を通じて、検証してみることにしよう。なお、紙幅の関係もあり、竹島問題に関係する個々の地図の評価は、他日を期することにする。かかる評価を行うにあたって必要な知見を明らかにすること、それが本稿の目的である。

2. 地図の証明力

1986年の国境紛争事件で、当事国であるブルキナファソとマリは、多くの地図を提出するとともに、書面手続および口頭で、地図の証明力について、激しい論戦を展開した⁹。そこで、国際司法裁判所の裁判部は、地図の証明力に関して、次のような見解を示すにいった。

「国境の画定または国際的な領域紛争に関して、地図は情報にすぎない。しかも、その正確さは千差万別である。地図は、一それだけで、またはそれが存在するというだけでは一領域権原、すなわち、国際法が、領域に関する権利を確立するために、固有の法的効力を付与する資料になることは決してない。確かに、地図がこのような法的効力を取得しうる場合もある。しかし、この場合、それは、地図にもともと備わっている性質から導かれるものではない。地図が、関係国または関係諸国の意思表示となる諸要素の中に組み込まれていることから、そのような効力が生じるのである。たとえば、地図が不可分の一部として公式文書に添付されている場合は、そうである。このように、明らかに限定される仮定の場合を除けば、地図は、他の状況証拠とともに、真相を確立するために、または再現するために依拠しうる外部証拠の構成要素となるにすぎない。このような証拠が、信頼に足るものであるか否かは、場合による¹⁰。」

「……地図の法的効力は、裁判官が、地図によらない他の手段により到達した結論を固める補強

⁶ *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XXI, p. 163, para. 137.*

⁷ 深町「前掲論文」(注2) 40-41頁、荒木「前掲論文」(注2) 23-24頁、V. Prescott and G. D. Triggs, *International Frontiers and Boundaries: Law, Politics and Geography*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2008, p. 192.

⁸ 松井芳郎「尖閣諸島について考える—国際法の観点から・2」法律時報85巻2号70-71頁。See also, H. K. Lee, “Mapping the Law of Legalizing Maps: The Implications of the Emerging Rule on Map Evidence in International Law,” *Pacific Rim Law and Policy Journal*, Vol. 14 (2005), pp. 164-175.

⁹ *Différend frontalier, arrêt, C. I. J. Recueil 1986, p. 582, par. 54.*

¹⁰ *Ibid.*

証拠にとどまる。¹¹⁾

すなわち、地図が割譲条約などの公式文書に「不可分の一部」として添付されるとき、関係国の意思がそこに表示されているので、領域に関する権利(＝領域主権)を確立するに足る法的効力をその文書とともに取得する。判決にそくしていえば、地図が領域主権を有効に行使できる原因または根拠である文書と同一の効力を有する。地図はかかる文書と一体となって、領域主権を確立するに足る「固有の法的効力を付与する資料」(＝領域権原)になる。他方、地図がこのような文書に添付されないときは、当事国が係争領域に対して権原が存在することを証明するために援用しうる外部証拠となるにすぎない¹²⁾。

1でふれたように、地図が権原となる文書の「不可分の一部」として添付されるとき、このような効力を得ることは、一般に認められている。また、引用部分に限って言えば、このような文書に添付されない地図の証明力については、これも1でふれた「抑制的な見方ないし立場」が示されている¹³⁾。しかし、判決文を続けて読むと、必ずしもそのように言いきれない要素がちりばめられていることに気づく。

裁判部は、本件で領域権原になりうる地図はないという。当事国は、その可能性がある地図の存在を主張しているが、いずれも見つからなかった。こうして、裁判部は、そうそうない状況(une situation peu commune)に直面しており、その任務は容易ならざるものとなっていた。そのなかで、裁判部は、2つの地図を特に重要と考えた。ダカールのフランス領西アフリカ地理局が編纂し、1925年にBlondelet la Rougeryがパリで印刷したフランス領西アフリカの縮尺50万分の1の地図(ブロンデル地図)と、フランス国土地理院(l'Institut géographique national français)が1958年から60年までの間に出版した西アフリカの縮尺20万分の1の地図(IGN地図)である。当事国はこれらの地図に並々ならぬ関心を寄せ、特にブルキナファソは、申立て明示的に言及していた¹⁴⁾。

両当事国は、地名と境界線をのぞき、IGN地図を「信頼に足るもの」(マリ)、または「公正な公式機関が編纂しているので」、「技術的に正確であり、かつ公式の権威をもつことが保障されたもの」と評価していた。さらに、IGNが作製した公文から、地図の作製過程が明らかになっていた。すなわち、

「……文書を用いて、地図作製者は、地図の基礎となる境界線の位置を示そうとした。残念ながら、文書の不正確さにより、いくつかの地域では、信頼に足る境界線を引くことはできなかった。文書に引用されていた名称を、発見できなかったところもあった。消失した、または移動した村に言及しているものもあった。さらに、実際の地勢の性質(川筋、山の位置)が、以前の調査で集められたものとは異なっていることが明らかになったところもあった。

それゆえ、実際の境界線は、境界地区の長が提供した情報に照らして、および村長や現地の人

¹¹⁾ *Ibid.*, p. 583, par. 56.

¹²⁾ Marcelo G. Kohen and Mamadou Hébié, 'Territory, Acquisition', in Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IX, Oxford University Press, 2012, pp. 888-889, para. 3.

¹³⁾ 直後の箇所でも、「地図の法的効力は、裁判官が地図と無関係の手段により到達した結論を補強する証拠にとどまり」、「国の意思表示を構成する諸要素の中に統合されている場合を除き、地図を単体で境界の証拠とみなすことはできない」と述べている。*Différend frontalier*, *supra* note 9, p. 583, par. 56.

¹⁴⁾ *Ibid.*, pp. 583-584, par. 57, 59.

から、その場所について集めた情報にしたがって記録された」¹⁵。

裁判部によれば、この公文から、本件の紛争当事国との関係では中立の機関である IGN が編纂した地図は、法的な権原となるものではないが、入手できる文書とその土地で得られた情報を目に見える形で描写したものである。そして、測量が行われた日と出所の中立性を考慮して、「正確な線を明らかにするに足る証拠が他にまったくなく、または不足している場合」、IGN 地図の証明力は、事態を決着させるに足るもの (déterminante) であるという¹⁶。

このように、裁判部は、公式地図に添付されていない地図は外部証拠の構成要素にすぎないのであって、あくまでその法的効力は、地図以外の手段により得られた結論を補強する証拠にとどまることを強調していた。しかし、そう言いつつも、中立の機関が、適時に行った現地調査にもとづき作製していることに鑑み、他に証拠がない場合または他の証拠では不十分な場合という条件付であるが、地図の証明力を、「事態を決着させるに足る」水準に設定するにいたっている。矛盾とまでは言えないとしても、とまどいを禁じ得ない論理構成となっていることは否めない。そして実際、国境線を画定するにあたって、地図により「決着した」と解される部分が少なからずあることから¹⁷、なおさらその感は強くなる。本件の裁判官も違和感を抱いたのか、本判決には、「本来、地図は主たる権原にも従たる権原にもなりえず、判決も一般原則としてその旨を述べている。しかし、結果的には、地図を従たる権原に昇格させてしまった」との個別意見が付されている¹⁸。

こうしたやや強引な論理を展開せざるをえなかったのは、本件の特殊事情に負うところが大きいと思われる。上述のように、裁判部は、「そうそうない状況」のなかで、上記の2つの地図を特に重要と考えた。その状況とは、次のようなものだった。

「……裁判部は、アフリカのある地域の境界が、1932年の時点でどこにあったのかを確認しなければならぬ。その地域は、当時ほとんど知られていなかった場所にあり、もっぱら遊牧民が居住していたが、輸送手段や通信も定かでなかったところである。境界を認定するために、裁判部は、立法上および規制上の文書を参照しなければならないが、すべてが公刊されているわけではない。また、当時編纂された地図や略図には、正確さや信頼性に疑わしいところがあるだけでなく、相互に矛盾するところもある。行政文書は、30年ほど前に存在しなくなった統治制度のために作成されていたので、さまざまな公文書館から取得しなければならなかった。当事国は、入手できる資料で構成された一見書類を提出した。しかし、裁判部は、事実に関する情報を十分に得たうえで、判決を下していると確信することはできない。……裁判部は、今は複数の国に分散しているフランス領西アフリカ当局が作成した大量の公文書のなかに、本件では提出されなかった重要な文書がなお存在している可能性を捨てきれない」¹⁹。

したがって、まさに本件は、「正確な線を明らかにするに足る証拠が他にまったくなく、または不足している場合」だった。ここまで読み進めると、裁判部の主眼は、地図の証明力についての

¹⁵ *Ibid.*, pp. 585–586, par. 61.

¹⁶ *Ibid.*, p. 586, par. 62. Voir aussi *Différend frontalier (Burkina Faso/Niger), arrêt, C.I.J. Recueil 2013*, p. 76, par. 68.

¹⁷ *Différend frontalier, supra note 9*, pp. 633–648, pars. 151–174.

¹⁸ *Ibid.*, Opinion Individuelle de M. Abi-Saab, p. 661, par. 12.

¹⁹ *Ibid.*, p. 587, par. 64.

伝統的な見解を確認することではなく、むしろ新たな例外を設定し、それを正当化するに足る理由を示すことにあったのではないと考えられる。

いずれにしろ、本判決は、地図の証明力が最大になる場合を、新たに提示したとすることができる。後の裁判例でも、同趣旨の見解が示されており²⁰、その意味で、1でふれた「当事国の意思を示す資料が地図以外にない場合」、裁判所は「地図の証拠価値をより重視するようになっていように見受けられる」との見方は首肯できる。

ところで、地図の証明力との関連で、「近年の新しい傾向」に注意する必要があると指摘されている。すなわち、「中立的な第三者によって刊行された地図の記述や、ある地図が当該の社会で広く用いられている事実を、『情報に通じた見解 (informed opinion)』あるいは『世評 (repute)』を示すものとして援用することがある点」である²¹。その傾向がみてとれる裁判例として挙げられているのが、エリトリア／イエメン仲裁裁定である。

本件で、イエメンは、地図は「世論または世評の重要な証拠」になると主張していた²²。また、両当事国は、「情報に通じた見解が」、係争島嶼を自国領として認めていることを立証するために、第三国が作製したいくつかの地図を提出した²³。

これに対して、仲裁廷は、法的権原を示す証拠として、地図を用いることはできないという意味で、地図については慎重に対応しなければならないとしつつも、イエメンが主張するように、地図は「世論または世評の重要な証拠」になることを認めた²⁴。そして、当事国特にイエメンが膨大な地図を提出したことから、仲裁廷は、「おそらく、誰よりも」、しかも、対象領域で「主として活動していた者」よりも、多くの地図を参照することができた。その結果、「きわめて大まかにいえば (in quite general terms)、有益な地図を発見していることから、イエメンがわずかに有利な立場にあり」、全体として見れば、地図は係争島嶼がイエメンに帰属するとの「世評」がある程度広まっていたことを示唆していると認定した²⁵。こうして、地図は係争島嶼がイエメンに帰属する根拠の一つとして挙げられている。

「世評」を表す地図が、証明力を有しうるとの指摘は、ビーグル海峡事件判決にも見出すことができる。このとき、アルゼンチンは、当事国間におおよその見解の一致がみられなければ、非公式の地図には、まったく証明力がないと主張していた。仲裁廷は、こうした取扱いは厳格にすぎると考えた。なぜなら、通常、「一致」とは、全般的な一致であって、必ずしも絶対的、無条件の一致ではないからである。そもそも、双方に言うべきことが多数ある紛争について、「一致」という基準を設定するのは、非現実的である。重要なことは、提出された証拠に照らして、どちらが「優勢」と考えられるかである。したがって、見解の一致が見られない非公式の地図であっても、そのすべてを単純に排除することはできない。このような文脈で、「世評」に関する次のような一節が出てくる。

「……明らかに一方が優勢な場合、……同じことを物語る地図が、他方の当事国または第三国

²⁰ *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, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XXII, p. 294, para. 375.*

²¹ *Ibid.*, pp. 294-295, 321-322, paras. 380-383, 490. 松井「前掲論文」(注8) 71頁。

²² *Award of the Arbitral Tribunal in the first stage of the proceedings between Eritrea and Yemen, supra note 20, p. 292, paras. 368.*

²³ *Ibid.*, p. 294, para. 380.

²⁴ *Ibid.*, p. 295, para. 381.

²⁵ *Ibid.*, pp. 321-322, para. 490.

から出ているときには、一般的なまたは少なくとも広く知れ渡っている世評または信念を示す情報として、……それを考慮に入れなければならない²⁶。」

これらの裁判例は、世論または世評を地図から引き出すことができ、それが領域の帰属に一定の影響を及ぼしうるという意味で、確かに注目に値する。もっとも、エリトリア／イエメン仲裁裁定では、「手に余るほどの地図、しかも種類や出所もさまざまな地図の解釈を、どのように行うかは問題ではない」とし、主として活動していた者が、どの地図に注目していたか、または特に重視していたのはどの地図かを立証するに足る根拠がないことこそが問題であると指摘されていた²⁷。このような事情があったので、世評を示唆する地図を考慮したと解される。また、いずれの判決も、きわめて抑制的な表現で、「世評」の効果を示している。これらの点に留意したうえであれば、「他の証拠によって得られた結論を確認あるいは補強するという限定的役割のみを果たしうる」との抑制的な見方ないし立場」とは異なる「新しい傾向」と言えるだろう。

3. 地図の証明力に影響を及ぼす諸要素

ここまで見てきたように、当事国の意思が示されている文書の不可分の一部として添付されている場合と、「正確な線を明らかにするに足る証拠が他にまったくなく、または不足している」場合に、地図の証明力は最大になりうる。しかし、これらのいずれかに該当する場合であっても、あらゆる地図について、そのような効力が認められるわけではない。2でみた事例では、中立の機関が作製したこと、および現地調査にもとづいていたことが、証明力に影響を及ぼす要素として指摘されていた。

こうした要素には、出所、縮尺、品質、他の地図との一貫性、当事国の対応そして作製時期などがある²⁸。以下、順次見ていくことにしよう。

(1) 出所

① 公式および準公式地図

一般に、公式地図とは、国家機関が作製し、出版した地図をさす²⁹。準公式の地図とは、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、私人が作製し、出版した地図をさす。当初は、このような後援や許可を得ていなかったが、後に国家が公式に採用した地図も、準公式の地図とされる³⁰。

クリッパートン島事件判決は、「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

²⁶ *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel*, *supra* note 6, pp. 165-166, para. 139.

²⁷ *Award of the Arbitral Tribunal in the first stage of the proceedings between Eritrea and Yemen*, *supra* note 20, p. 321-322, para. 490.

²⁸ *Decision regarding delimitation of the border between Eritrea and Ethiopia*, *supra* note 5, p. 114, para. 3.21. 深町「前掲論文」(注2)。

²⁹ なお、国連が出版する地図は、国連による領域権原の承認に相当するものではない。*Award of the Arbitral Tribunal in the first stage of the proceedings between Eritrea and Yemen*, *supra* note 20, p. 294, para. 377.

³⁰ *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel*, *supra* note 6, pp. 164-165, para. 138.

した地図を重視しなかった³¹。これは、地図の証明力に、公的な性格が影響することを示唆するものである。パルマス島事件判決でも、公式または準公式地図の証明力の高さが示唆されている。これらの地図の作製者は、すでに存在している地図に言及しているだけでなく、地図作製のために注意深く収集した情報にもとづき作業を行ったと考えられるからである。そして、この種の地図を政府が発行し、地図に掲載された地方の主権を、その政府が主張しない場合、証明力はさらに高くなる³²。利害関係がないため、客観的な情報が掲載されているからである。中立の機関が作製した地図に、証明力が認められるのも、同様の理由による³³。もっとも、新たなかつ信頼のおける情報に依拠することなく、古い地図を再録したにすぎないことが明らかな場合は、この限りでない³⁴。

他方、ビーグル海峡事件判決によれば、地図が「公式」または「準公式」であるか否かの重要度は、相対的なものにとどまるとされる。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からである³⁵。

一般に、パルマス島事件判決が言うように、公式または準公式の地図は、私的地図と比べれば、豊富な人的・物的資源が注ぎこまれたうえで作製されたとの推定が成り立つので、その信頼性も高いと考えられる。しかし、通常、それは係争対象になっていない地域の地図に限られる。特に、紛争発生後に、紛争当事国が、係争領域について作製する「公式」または「準公式」の地図の証明力は低いと解するべきだろう。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³⁶。これもパルマス島事件判決が言うように、それゆえに、政府が地図を発行することにした地方の主権を主張しない場合、その地図の証明力は高くなる。ビーグル海峡事件判決は、事実関係からして、紛争発生後に作製し、出版される地図を念頭においていると解される³⁷。したがって、結局のところ、両判決の言うところに、大きな違いはないということになる。

② 私的地図

私人が作製した私的地図の証明力は低く、審査対象にすらならないこともままある。漠然とした信頼性の低い情報にもとづいて作製されていることが多いからである。ただし、上述のように、私的地図であっても、後に国家がそれを公式に採用すれば、準公式地図になる。また、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

³¹ *Clipperton Island Case (1931)*, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. 2, p. 1105.

³² *Island of Palmas Case (Netherlands/United States of America)*, *Award of 4 April 1928*, *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. II (1949), p. 852. 本件で、陸軍士官学校付石版工ボガーツが、オランダで出版し、同校の校長に献呈した地図を、アメリカは公式地図に相当すると主張していた。オランダは、この見方に反対していたが、仲裁人は、アメリカの言う通りならば、パルマス島が、オランダ領ではなくスペイン領とみなされていたことを示す一助にはなりうる、としていた。 *ibid.*, pp. 854, 861-862.

³³ *Différend frontalier*, *supra* note 9, p. 583, par. 56. この関連で、「当事国政府の一部門が作製していても、明確な権限付与と政府による採用がなければ証拠価値は減じられる」との指摘がある。深町「前掲論文」(注2) 41頁。出典が示されていないので、その論拠は不明だが、一般論としては妥当しうる。しかし、本文で述べたことから、必ずそうなるわけではないことに注意する必要がある。

³⁴ *Ibid.*, p. 854.

³⁵ *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel*, *supra* note 6, pp. 164-165, para. 138.

³⁶ 荒木「前掲論文」(注2) 9頁。

³⁷ *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel*, *supra* note 6, pp. 175-179 paras. 156-158.

れる場合には、審査対象に含められ、相応の証明力が付与される可能性もある³⁸。

③ 出所不明の地図

出所不明の地図は、その表示と矛盾する事実が存在する場合、どれほど多く発行されていようとも、また幅広く評価されていようとも、証明力は低い³⁹。この種の地図の証明力は、①および②の地図以上に、後述(3)の品質に左右される。

(2) 縮尺

大縮尺の地図は、小縮尺のものに比べれば、証明力が高いと考えられる。タバ裁定では、縮尺の小ささにより位置関係が正確に示されていないので、地図からなんらかの結論を導き出すことはできないとされた⁴⁰。もっとも、大縮尺の地図であっても、表示に誤りがあれば、当然証明力は低くなる⁴¹。

また、小縮尺の地図であっても、次のような条件がみたされれば、証明力が高まる。すなわち、当事国の政府機関が、係争区域の描写を識別できるに足る縮尺で作製し、かつ、作製した国またはその他の国を問わず、一般に購入または検査用途に使用されている場合で、当事国が悪影響を受けるにもかかわらず、それにもとづき行動し、反対していないときである⁴² (後述(5)も参照)。

(3) 品質

品質は、1950年代以降、航空写真や衛星写真などの技術が発展したことにとともに、飛躍的に高まった。もっとも、品質の向上は、自然が正確に描写され、地図と自然が正確に対応するようになったという効果をもたらしたにすぎないとされる。呼称、地名および国境その他の政治的な境界を具体的に表示することなど、人間の手を介して導かれる情報の信頼性が向上したわけではない。地図作製者も、国境の表示には、なお誤りが頻繁にあることを認めている⁴³。

品質が証明力に大きな影響を及ぼした先例として、パルマス島事件がある。本件で、アメリカは、スペインが発見によりパルマス島に対する権原を取得し、その後パリ条約によりアメリカに割譲されたと主張していた。そして、発見による権原取得については、「誰よりも信頼できる地図作製者」が、そのことを確認している、と主張していた⁴⁴。「信頼できる地図作製者」とは、アメリカ島嶼局と陸軍省のことを指しており、後者は、スペインのモンテロ船長が作製した地図を複製していた。これに対し、仲裁人は、当事国が提供した情報を比較したところ、島に対する主権の帰属を決定するにあたって、地図を考慮に入れることもできるが、その場合、最大限の注意を払わなければならないという。したがって、パルマス島の位置を正確に表示していない地図は、考慮されない。本件で提出された地図のなかには、存在するはずの島が記載されていないもの、逆に存在しない島を記載しているものや、実際には1つの島が2つの別の島として表示され

³⁸ *Ibid.*, pp. 171-172, paras. 148-149.

³⁹ *Island of Palmas Case*, *supra* note 32, p. 853.

⁴⁰ *Egypt-Israel Arbitration Tribunal: Award in Boundary Dispute concerning the Taba Area*, 27 *I. L. M.*, 1421 (1988), pp. 1472-1473, 1479, 1484, paras. 184, 204, 219. 荒木「前掲論文」(注2) 17-18頁。

⁴¹ *Island of Palmas Case*, *supra* note 32, p. 853.

⁴² *Decision regarding delimitation of the border between Eritrea and Ethiopia*, *supra* note 5, p. 114, para. 3.21. 深町「前掲論文」(注2)。

⁴³ *Différend frontalier*, *supra* note 9, pp. 582-583, par. 55.

⁴⁴ *Island of Palmas Case*, *supra* note 32, pp. 837, 867.

ているものがあつた。現地調査にもとづき作製された大縮尺の地図や、公式または準公式の地図にも、この種の誤りがある。それゆえ、争われている島に対する主権の存在を示すものとして地図を用いるときは、最大限の注意を払わなければならない。このような観点から、仲裁人は、パルマス島に対する主権の存在を間接的に示す証拠として、アメリカは公式または準公式の性質を有すると主張した地図を採用しなかった。また、アメリカは公式地図に相当するとしたが、オランダはそれにあたらぬとしていた地図も、同様の理由により採用されなかった⁴⁵。

(4)他の地図との一貫性

この点が証明力に大きな影響を及ぼした事案として、ビーグル海峡事件がある。同事件で、チリが作製した地図に、対象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三国が出版した地図には、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、チリの地図は、一貫して同じ場所に境界を表示していたが、アルゼンチンの地図は、一貫性がないだけでなく、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も1つしかなかった。さらに、第三国が出版した地図のほとんどは、チリの主張を支持していた。仲裁廷は、これらの事実から、地図は、チリの立場を有利にする効果をもたらすとの印象を抱いた。そして、アルゼンチンの地図は、全体としてみれば、疑問を抱かせるものや矛盾のあるものがあまりにも多く、それは地図から証明力を奪うに足るほどの多さであるとの結論に達している⁴⁶。

このほか、タバ裁定でも、イスラエルが提出した地図が相互に矛盾し、一貫性が見られないとして、地図からなんらかの結論を導き出すことはできないとされている⁴⁷。

(5)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、係争地に対する領域権原を主張できなくなる可能性がある。

マンキエ・エクレオ事件で、国際司法裁判所は、全員一致で、マンキエ・エクレオに対する主権はイギリスに帰属すると判示した。裁判所は、その根拠の1つとして、在ロンドンフランス大使が、イギリス外務省に送っていた書簡とその書簡に同封されていた海図をあげている。海図は、両国の漁民が排他的な漁業権を有する範囲を画定するために作製されたものだった。書簡は、フランス海軍大臣がフランス外務大臣に宛てたもので、マンキエは「イギリスが占有している "possédés par L'Angleterre"」と記していた。そして、海図の一つは、マンキエ全体とエクレオの一部をイギリス領と表示しており、その他は無主地とみなされていたことをうかがわせる内容だった。

⁴⁵ *Island of Palmas Case*, *supra* note 32, pp. 853-854, 861-862. 他方で、イギリス海軍省が、実測にもとづき作製した大縮尺地図は、「現代のもっとも信頼できる詳細地図」とされ、島の名称や位置を特定するために重用されている。航海者が刊行した書物に含まれる地図も、「信頼できないとするに足る十分な根拠が示されていない」として、同様に扱われている。 *ibid.*, pp. 859-860.

⁴⁶ *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel*, *supra* note 6, pp. 168-169, 178, 182, paras. 144-145, 157, 162.

⁴⁷ *Egypt-Israel Arbitration Tribunal: Award in Boundary Dispute concerning the Taba Area*, *supra* note 40, pp. 1484-1485, para. 219, 荒木「前掲論文」(注2)17頁。

フランスによれば、このやりとりは、結局のところ合意にいたらなかった交渉の過程で行われた。したがって、書簡に記されていたことや海図の表示を、フランスに対して援用することはできないという。しかし、裁判所は、次のような理由で、この主張をしりぞけた。すなわち、これは交渉中になされた提案や譲歩ではなく、事実を述べたものであって、それをフランス大使がイギリス外務省に送信した。フランス大使は、いかなる留保も表明していない。それゆえ、書簡に記されている見解や海図の表示は、当時のフランスの公式見解を示す証拠となる⁴⁸。

本件のこの一節は、次のように評価されている。

「判決は地図そのものについては何等判断・評価は行わなかった。裁判所は、『主権について相対立する主張の相対的な力を評価するよう要請され』、イギリスのより強い実効的権原の存在を認めた。そしてその結果が問題の海図と一致したにすぎないのである。本件のように多数の地図が問題となるとき、つまり主権の競合が争われているとき、ある特定の地図が重要な証拠となるのではないので、したがって地図の証拠的価値自体問題とならないというべきであろう⁴⁹。」

確かに、本判決は地図そのものについて判断または評価を行っていない。地図が、領域権原との関係ではたす役割や、どのような場合にどの程度の証明力を有しうるのかという点にはふれていない。他方、海図が、「主権の競合が争われている」島の帰属に関する当事国の見解を裏付ける証拠として採用され、イギリス勝訴の一因になったことも否定できない⁵⁰。その限りで、主権の所在を決定するにあたって、地図に相応の証明力を認めた事例と解することができよう。

なお、この判決には、「地図は、判決の根拠となりうる重要な要因ではない」との反対意見が付されている。それによれば、地図は、領域主権に関する法律問題を解決するにあたって、必ずしも決定的なものではないが、占有または主権の行使が周知の事実だったことを示す証拠にはなりうる。両当事国は、このことを認め、それぞれの主張を展開している。しかし、イギリスが提出した地図は係争島嶼をイギリス領としている一方で、フランスが提出した地図は、エクレオをイギリス領としているが、マンキエについては言及がないものや、どちらの島も記載していないもの、さらにはエクレオをイギリスの領域外に記載しているものもある。こうした地図に関する見解の対立を解決し、どちらが優位とするに値するかを決定するには、時間をかけて特別の研究を行う必要がある⁵¹。

傾聴に値する見解ではある。しかし、多数意見にはならなかった。その事実は無視しえない重みがあり、上述の評価に影響を及ぼすものではないと考える。

同様の事例として、ビーグル海峡事件がある。本件では、アルゼンチン大統領と内務大臣の援助を受けて、同国統計局長が監修した地図の性格が、争点の1つとなった。内務大臣は、1881年にアルゼンチンとチリとの間で締結された国境画定条約の主たる交渉者であり、そしてこの地図は、争われている島嶼をチリ領と表示していた。アルゼンチン議会は、地図の作製を公式に承認し、さらにヨーロッパ中に配布するため、多くの部数を発行することも許可していた。出版から1年経過したときに、内務大臣は、引き続き配布するために必要な資金を、議会に要請するに

⁴⁸ *The Minquiers and Ecrehos case, Judgment of November 17th, 1953 : I. C. J. Reports 1953*, pp. 66-67, 71.

⁴⁹ 東「前掲論文(2)」(注2)27頁。荒木「前掲論文」(注2)9-10頁も同旨。

⁵⁰ Guenter Weissberg, "Maps As Evidence in International Boundary Disputes: A Reappraisal," 57 *Am. J. Int'l L.* 781 (1963), p. 803.

⁵¹ *The Minquiers and Ecrehos case, supra note 48*, Opinion Individuelle de M. Levi Carneiro, p. 105, para. 20.

あたって作成した報告書で、地図の出版および配布は「素晴らしい成果をもたらした」と述べていた。仲裁廷は、これらの出来事に照らして、上述の1881年条約の主たる交渉者だった内務大臣が、争われている島嶼をチリ領と表示する地図の出版を、「個人として」支援していたとは認められないとした⁵²。仲裁廷によれば、本件は、不正確な可能性もある地図自体が検討課題と関わりをもつのではなく、地図が作製された事情やそれがどのように普及していったのかといった事情が関係することを示す好例である。このような事情から、地図は、紛争当事国の一方が、係争地を自国領ではなく相手国の領域であることを公式に承認していたことを示す証拠となる。それゆえに、地図に高い証明力が認められるのである⁵³。

ペドラ・ブランカ事件にもふれておこう。本件で、マレーシアとシンガポールは、およそ100の地図を裁判所に提出した。両国は、提出した地図が、国境画定合意に付された類のものではないので、それ自体は権原を確立するものでない、という点について意見が一致していた。しかし、なかには、当事国の主権についての見解を示しているとみなされるもの、または当事国の主張を確認しているとみなされるものがあるとの立場をとっていた⁵⁴。

焦点となったのは、1962年から1975年までの間に、マレーシアの前身であるマラヤとマレーシアが発行した公式地図だった。そこには、主権の帰属を争っている島は、「シンガポール領」であるとの注が記載されていた。

シンガポールは、これらの地図により、マレーシアが自国の利益に反する事項（＝主権の帰属を争っている島がシンガポール領であること）を承認したことになると主張した。なぜなら、シンガポール領であることに争いのない島についても同じ注が付されていたからである。

他方、マレーシアは、(1)注には別の意味があると評価しうる、(2)地図は権原を創設しない、(3)地図は条約に挿入されたときまたは国家間交渉で用いられたときを除き、地図に表示されている領域に対する主権を承認したことにはならない。(4)地図には免責条項⁵⁵が記載されている、と反論した⁵⁶。

裁判所は、マレーシアの主張をすべてしりぞけた。そのさい、エリトリア／エチオピア事件で国境画定委員会が述べた次のような一節を引用している。

「地図は、地理的事実を述べるものとして存在する。特に、悪影響を受ける国が、自国の利益に反してさえ、自ら作製し、広めるときにはそうである。⁵⁷」

⁵² *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel*, *supra* note 6, pp. 158-159, paras. 126-127. 荒木「前掲論文」(注2)9頁。

⁵³ *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel*, *supra* note 6, pp. 159, 164, paras. 128, 137.

⁵⁴ *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore)*, *Judgment*, *I. C. J. Reports 2008*, p. 94. para. 267.

⁵⁵ 免責条項 (disclaimers) とは、「この地図は、国際的な境界の画定にあたって根拠になるものとみなされてはならない」、「この地図は、必ずしも信頼に足るものではない」、「国連が公式に承認または受諾したことを意味するものではない」などの注記のことである。この種の条項は、地図の証拠としての価値をすべて自動的に奪うものではなく、また、地図により悪影響を受ける国が抗議する必要性を失わせるものでもない、とされている。したがって、免責条項の有無は、地図の証明力に影響をおよぼしうるが、証拠能力を奪うものではないということになる。 *Decision regarding delimitation of the Border between the State of Eritrea and Ethiopia*, *supra* note 5, p. 116, paras. 3.26-3.28.

⁵⁶ *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore)*, *supra* note 54, para. 270.

⁵⁷ *Decision regarding Delimitation of the Border between the State of Eritrea and Ethiopia*, *supra* note 5, p. 116, para. 3.28; *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South*

こうして、地図は、マレーシアが主権の帰属を争っている島を「シンガポールの主権の下におかれているとみなしていたことを確認するのに資するもの」と評価された⁵⁸。

これらは、いずれも黙認または承認に相当する事実がある場合、地図に高い証明力が認められた事例である。もっとも、対応しなかったことが、やむを得ない事情によるならば、黙認とみなされることはない⁵⁹。

また、これらは、当事国が交渉過程で用いた地図または当事国により出版された地図への対応が問題となった事案である。それでは、第三国が出版した地図に対しては、どのような対応をとればよいのだろうか。一般に、第三国が作製した地図は、それが当該国の公的機関によって作製されていても、当事国の立場に影響を及ぼさない。ただし、(a)その地図が、当事国の利益に影響を及ぼすものであることがきわめて明白であり、(b)誤りがあれば、地図を作製した国は、当然その誤りを指摘し、訂正を求めると予測される場合、当該国がかかる対応をとらなければ、地図表示を黙認したとみなされる可能性がある⁶⁰。

(6) 作製時期

(1) でみたように、地図の証明力は、作製日または出版日によっても、大きく変わりうる。作製または出版された時点の状況を勘案してこそ、地図のもたらす意味を正しく評価することができる。したがって、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明力は、発生前のものと比べると低くなる⁶¹。国際裁判例で、地図作製についての「調査が行われた日」が、地図の証明力を強くする要素になりうることが示唆されているゆえんである⁶²。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。そのときには、その地図が一方当事国の立場を有利にし、他方当事国を苦境に陥れる可能性があるという意味で、証明力は高くなると考えられる。

(7) その他

特別地図と一般図の表示に矛盾がある場合、前者の証明力がまさる。たとえ、後者が前者よりも後に発行されていても、そうである⁶³。

4. おわりに

Ledge (Malaysia/Singapore), *supra* note 54, p. 95. para. 271.

⁵⁸ *Ibid.*, para. 272. 領域及び海洋紛争事件でも、当事国が提出した地図が、係争対象をニカラグア領と表示しておらず、しかもニカラグアが発行した地図のなかに、コロンビア領と表示しているものもあることから、地図は「コロンビアの主張をある程度裏付けるものである」とされている。*Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, *Judgment*, *I. C. J. Reports 2012*, pp. 661-662, paras. 101-102.

⁵⁹ *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, *Judgment*, *I. C. J. Reports 2002*, p. 650, paras. 47-48.

⁶⁰ *Decision regarding delimitation of the border between Eritrea and Ethiopia*, *supra* note 5, p. 114, para. 3. 21. 深町「前掲論文」(注2)。

⁶¹ *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel*, *supra* note 6, pp. 167-168, para. 141.

⁶² *Différend frontalier*, *supra* note 9, p. 586, par. 62.

⁶³ *Island of Palmas Case*, *supra* note 32, p. 854.

本稿の目的は、国際裁判例の検討を通じて、地図の取扱い、とりわけその証明力についての考え方に変化が生じたと言いうるか否かを検証することだった。一応の結論を示しておこう。

国際裁判所は、「他の証拠によって得られた結論を確認あるいは補強するという限定的役割のみを果たしうるとの抑制的な見方ないし立場」を堅持している。この見方や立場を、明確に否定する裁判例はない。地図に関する詳細な分析を展開し、地図に相応の証明力を認めた裁判例でさえ、地図とは無関係の証拠にもとづき達した結論を、「確認または実証」するために地図を用いたことを、わざわざ断っている⁶⁴。このような傾向から、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⁶⁵」との認識が根強く残っていることをうかがい知ることができる。

他方で、「裁判所は係争領域に関する当事者の意思を確認するものとしての地図の証拠価値をより重視するようになってきている」ことも確かである。とりわけ、領域権原となる証拠がない、または不足している場合には、地図が決定的な証拠となる可能性を示唆した国境紛争事件判決は、その証左となるものである。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、裁判所もしかるべき対応をしてきた。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、その証明力を判断している。その限りで、抑制的な見方や立場を堅持しつつも、一定の例外を認める余地が残るような論理を構築してきていると言える。

わが国には、領域紛争、とりわけかかる紛争の解決を付託された国際裁判において、地図がどのような取り扱いを受けてきたかを考察した論稿がいくつかある⁶⁶。しかし、竹島問題との関係で、提示されている地図に対して、国際法の観点から論じたものは、本研究会の塚本委員による論稿以外になく⁶⁷、「わが国の国際法学者が国際法的観点から、竹島の領有権問題において、竹島に関する古地図はどのような意味があるのか明確に答えていないのが現状である」⁶⁸。本稿が、この主題に関する議論を活性化させる一助になれば幸いである。

⁶⁴ *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel*, *supra* note 6, p. 183, para. 163.

⁶⁵ *Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia)*, *Judgment*, *I. C. J. Reports 1999*, Separate Opinion of Judge Oda, p. 1134, para. 41.

⁶⁶ 東「前掲論文」(注2)、荒木「前掲論文」(注2)、深町「前掲論文」(2)。

⁶⁷ 塚本孝「竹島関係旧鳥取藩文書および絵図—上—」*レファレンス* 35巻4号75-90頁、同「竹島関係旧鳥取藩文書および絵図—下—」*レファレンス* 35巻5号95-105頁、同「北方領土問題の経緯【第4版】」*調査と情報* 697号1-10頁、同「元禄竹島一件をめぐって—付、明治十年太政官指令」*島嶼研究ジャーナル* 2巻2号34-55頁、同「竹島領有権紛争の論点」*法政論叢* 50巻1号146-157頁、同「竹島領土編入(1905年)の意義について」*島嶼研究ジャーナル* 3巻2号50-66頁、同「竹島領有権をめぐる韓国政府の主張について—政府広報資料『韓国 美しい島、獨島』の逐条的検討」*東海法学* 52巻86-72頁。

⁶⁸ 船杉力修「領土紛争における地図の証拠能力(1)—韓国側の研究を事例として—」*社会文化論集* 14巻10頁。