

# 北西航路の国際法上の地位

——氷結区域と国際海峡制度の交錯——

西 谷 齊

- I 問題の所在
- II カナダによる北極海沿岸部への管轄権拡張
  - 1. 領域主権拡張の萌芽——セクター理論
  - 2. 管轄権の機能的拡張の試み——自然環境保護
  - 3. 管轄権の機能的拡張の国際的承認——UNCLOS 第234条
  - 4. 排他的管轄権獲得の試み——直線基線
  - 5. 問題の棚上げ——1988年協定
- III 北西航路に対する規制権限と航行の利益
  - 1. 予備的考察
  - 2. 海峡制度の成立
  - 3. 氷結区域制度をめぐる解釈上の諸問題
  - 4. 検討——北西航路の法的地位
- IV 周極地域における国際協力の展開
- V 結 語

## I 問題の所在

地球温暖化の進行による気候及び生態系への長期的影響に関する明確な予測の問題は措くとして、この現象が海水面の上昇、両極における氷の融解、異常気象、生物分布の変化といった影響を地球規模で与えていることは否定しがたい事実であるように思われる。なかでも周極地域は温暖化により環境の劇的な変化を受けつつある地域の一つであり、永久凍土の融解、氷床や氷棚の減退といった現象が多く見られている。この地域にお

る氷の融解は、野生動物の生息数に対して深刻な影響を与えており、生物多様性や先住民の生活を脅かす問題として学際的な関心を集めている。だが、周極地域における氷の減少とエネルギー需要の増加を背景に活発化する経済活動は新たな国際法上の問題を照らし出している。

それがカナダの北部沿岸を横断する「北西航路 (Northwest Passage)」及びロシア北部沿岸を横断する「北東航路 (Northeast Passage)」(又は「北極海航路 (Northern Sea Route; NSR)」)<sup>(1)</sup>の法的地位の問題である<sup>(2)</sup>。これらの航路は年間の大部分が氷に閉ざされていたこともあってこれまで沿岸国が事実上の管轄権を行使してきたが、温暖化の進行に伴う氷の融解により航行の危険が減少するとともに、従来航行が困難あるいは採算に合わないなどの理由により利用されてこなかった海上ルートについて、経済性が確保されるならばこれを積極的に利用しようとする機運が高まっており、その結果沿岸国の個別的利益と航行の利益という国際社会の包括的利益との間の調整問題が生じている。かくして、沿岸国管轄権と、諸国の自由航行という国際利益の相克がそれらの航路の法的地位の問題をクローズアップさせてきたといえる。

現在、それらの海洋ルートは年間の大部分を氷に閉ざされた海域として、国連海洋法条約 (UNCLOS)<sup>(3)</sup> 第234条が規定する「氷結区域」の制度

---

(1) 本稿ではロシアの正式名称である「北極海航路」の名称を使用する。

(2) 北西航路の法的地位の問題は20世紀の初頭から扱われてきた。その意味ではこの問題は「古くて新しい」国際法上の問題点を提供していると言えよう。この問題を扱う文献は多数存在するが、本稿では主に以下の文献を参考にした。DONAT PHARAND, THE NORTHWEST PASSAGE: ARCTIC STRAITS (1984); ERIK FRANCKX, MARITIME CLAIMS IN THE ARCTIC (1993); CENTER FOR OCEANS LAW AND POLICY, INTERNATIONAL ENERGY POLICY, THE ARCTIC AND THE LAW OF THE SEA (Myron H. Nordquist, John Norton Moore & Alexander S. Skaridov eds., 2005). その他の文献や論文については適宜脚注の中で示していく。

(3) 海洋法に関する国際連合条約 (1982年採択, 1994年発効) (以下「UNCLOS」)

に服すると考えられる。ただし、地球温暖化による北極海水結区域における氷の融解により、その制度が今後も妥当するのかどうか改めて検討してみなければならないであろう。というのも、後にみるようにそれらの海上ルートはいずれも UNCLOS 第34条以下に規定される「国際海峡」となりうる性質を備えていると思われるからである。

北極海周辺は南極と同様に防衛、鉱物資源、環境保護及び汚染防止の側面から重要な地域であるといえる。だが、南極がさまざまな条約を通して国際化されてきた一方、北極はその地理的、気候的、戦略的価値の相違により依然として沿岸諸国による管轄権上の権限の漸進的集積である「潜在的管轄権 (creeping jurisdiction)」——“しのびよる管轄権”——のルールに支配されている<sup>(4)</sup>。事実、北極海の沿岸国であるカナダとロシアは直線基線を導入することにより、ある種の囲い込みを同水域において図ってきた。例えばカナダは自国の北部沿岸に広がる北極海群島を直線基線で囲い、その内側水域が内水であると主張している。だがそれに対し、直接的な利害関係国である米国はそこを貫く北西航路が国際海峡であると主張している。かくして、北西航路を含む「直線基線内側水域の現在の法的地位——内水か、無害通航権が認められる内水か、国際海峡か、群島水域に類似した海域か——が極めて重要な問題になってくる」<sup>(5)</sup>のである。

そういった潜在的な国際性を備えるルートにおける氷の「限定的融解」が、第234条の水結区域制度を存続させるのかどうか。あるいは北極圏における資源開発、船体構造や航行に関する技術革新によって通航量が増加する場合には「水結区域における通過通航制度」なる制度が新たに誕生す

---

ゝとする)。

(4) ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 6.

(5) 拙稿「海洋環境及び漁業資源保護のための一方的行為——カナダによる海洋管轄権拡大行為を素材として——」『近畿大学法学』第53巻3号・4号、2006年、396頁。

ていない旨判示されたが、そのことは現在においても依然として妥当するようと思われる。カナダやソ連と同じく北極海に利害関係を有する米国はアラスカ北部の北極圏に対して主権的主張をおこなったことはなく、セクター理論に言及したことも無かった<sup>(5)</sup>。さらにノルウェー、フィンランド、デンマークといった諸国もそうした主張をおこなっていないことに鑑みるとセクター理論に基づく両国の主張は政治的なものにとどまっていたとみなければならない<sup>(6)</sup>。

また実効的支配についても、北極海は凍りついた公海に過ぎないため領有の対象にはならず、また UNCLOS 第121条の島の定義にも含まれない<sup>(7)</sup>。北極海には陸地のような巨大な氷の層が存在するものの、国際世論の大勢は同地域を誰もが自由に使うことのできる公海とみなしていると思われる。従って北極海において権原を形成するのはセクター理論ではなく、条約をはじめとする合意を介した承認であると考えられる<sup>(8)</sup>。ただし、カナダ北部に点在する大小無数の島々は陸地であり、従って実効的支配の対象となる。だがカナダはそうした実効性を介した個別的・点的な支配よりもむしろ、セクター理論による総体的・面的な主張を試みてきた。そうしたカナダの試みは成功せず、現在カナダ政府はセクター理論をすでに放棄したとされている<sup>(9)</sup>。もっとも、カナダ北部の北極海群島の発見及びそれに続く実効的占有の程度は、その地理的特性のゆえ、当時の状況に鑑みれば相当軽減されると思われるのであり<sup>(10)</sup>、結果として1930年代前後には

---

↘ (Huber, J., sole arbitrator).

(5) Ivan L. Head, *supra* note 8, at 216.

(6) MALCOLM N. SHAW, *supra* note 11, at 456.

(7) PARRY AND GRANT, *ENCYCLOPAEDIC DICTIONARY OF INTERNATIONAL LAW* 36 (2d ed. 2004).

(8) IAN BROWNLIE, *supra* note 12, at 144.

(9) ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 90-91.

(10) 定住が困難であるような地域において実効的占有の要件が緩和されること ↗

カナダ北部の北極海群島に対する同国の主権が国際的に認められていたようである<sup>②</sup>。さらに60年代には、「その群島は大陸の自然な延長を構成しており、同一の大陸棚を共有している。群島はいかなる航路にもまたがっていない。カナダは群島内の水域をカナダの領海とみなしており、その主張は米国によって認められてきた」<sup>③</sup>とまで主張されるに至る。もっともそれは一方の側からの見解に過ぎず、北極海水域に対するカナダの管轄権の問題を確定的に解決するものではなかった。

## 2. 管轄権の機能的拡張の試み——自然環境保護

カナダ北部沿岸に広がる北極海域に対する管轄権の問題は、外国による「作用」に対するカナダ側の「反作用」という実行を通じて顕在化してきた<sup>④</sup>。北極海域に対するカナダの政策は長らく、“wait-and-see”（静観、様子見）——つまり、積極的な主張を行って諸外国を刺激するのではなく、

↘は、パルマス島事件、クリップarton島事件、東部グリーンランド事件等によって示されてきたところである。

①) ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 73. カナダは1880年に北極海地域の領有権を英国から移譲されたが、その文書の文言が極めて抽象的であったため、その地理的範囲及び性質が不明瞭であり、結果同国の北極海地域に対する権限は不完全なものとなった。Id. at 71-72. 同国は1895年に北極海地域に対する領有を定める勅令を発するが、外国からの脅威が依然として存在したため、さらに1907年、上院議員によるセクター理論による領有が主張されるに至った。Id. at 72. その後、北極海群島の領有についてデンマーク、ノルウェー、米国といった諸国との競合が生じたものの、これらについてはカナダによる実効的支配又は金銭の支払いにより漸次解決され、少なくとも第二次大戦の前夜までには北極海群島に対する領有権の主張の対立はみられなくなった。Id. at 73-74.

②) Ivan L. Head, *supra* note 8, at 218.

③) 「北極における政策形成の顕著な特徴の一つは、それが主として作用—反作用のパターンによって形作られていること」である。ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 235. 他国の動きに触発される形で北極海に対する主権的発現行為を行う政策は19世紀後半からみられていたようである。See Robert S. Reid, *The Canadian Claim to Sovereignty over the Waters of the Arctic*, 12 CAN. Y.B. INT'L L. 111, 113 (1974).

対外的な状況変化が生じた場合にのみ、明確な政策決定を行うことを通じて自国の立場を対外的に意思表示する——という立場を維持してきた。カナダ北部の北極海は年間の大部分を氷で覆われているため、カナダが沿岸国管轄権を行使する機会をもたらしてこなかったのであり、1960年代前半の時点においては、「氷に邪魔をされない海上航行がラブラドル海から北極海又はボーフォート海への航海、またはその逆、において現実のものになるとはほとんど考えられない」状況であった<sup>64)</sup>。それゆえ、航海の危険性及び経済的合理性に鑑みればカナダ北部沿岸に構成されているいくつかの海峡が将来海運国によって使用される可能性は否定されていたといえる<sup>65)</sup>。同時にそれは当該水域の法的地位に対するカナダ政府の立場を明確化する機会をもたらさなかったことを意味していた。

だが、1968年にアラスカにおいて大規模な油田が発見されると、パナマ運河を経由するよりも日数と経費の両面で有利となる北西航路に注目が集まるようになる<sup>66)</sup>。そしてそれから1年後の1969年に米国のタンカーである「マンハッタン号」(the *Manhattan*) が北西航路を航行するに至り<sup>67)</sup>、カ

64) Ivan L. Head, *supra* note 8, at 218. もっとも、海上を覆う氷の影響を受けることのない潜水艦の場合は別である。例えば、1958年に米国の潜水艦が世界で初めてベーリング海から北極点を通過してグリーンランドまで到達し、1960年にはやはり米国の潜水艦が北西航路を初めて潜航したまま横断した。DONAT PHARAND, *supra* note 2, at 147. それを受け、1960年代以降、米国はソ連北部の北極海航路が公海であると主張し始め、それに対してソ連は対応をせまられたが、カナダと同様、ソビエト政府は70年代までは明確な主権の存在の主張を北極海沿岸に対しておこなうことはなかった。ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 146-61.

65) *Id.* (DONAT PHARAND), at 220.

66) 1985年当時、北西航路は太平洋岸からパナマ運河を経由するよりも、航行日数を30日間短縮でき、50万ドルの節約となった。Ted L. McDorman, *In the Wake of the 《Polar Sea》: Canadian Jurisdiction and the Northwest Passage*, 27 C. DE D. 623, 624 (1986).

67) マンハッタン号事件について詳しくは、ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 75 及び櫻田大造『カナダ・アメリカ関係史』明石書店、2006年、225-29頁を参照

ナダ政府は対応を迫られることとなった。北極海とそこに存在する群島はカナダのアイデンティティの源泉であり、重要な国家的遺産といえる。マンハッタン号の航行は大陸カナダと北極海群島を象徴的に切り離す効果をもったため、それらの一体性確保を目指す動きを活発化させる結果となった。この事件をきっかけとして、それまで陸地に対する問題であったカナダ北部北極海域の問題が、海洋管轄権の問題へとシフトしていくことになる<sup>②</sup>。

カナダは1970年に「領海及び漁業水域法」を修正 (Act to Amend the Territorial Sea and Fishing Zones Act of 1970) して領海を3カイリから12カイリへと拡大するとともに<sup>③</sup>、「北極海汚染防止法」(Arctic Waters Pollution Prevention Act) (以下「AWPPA」とする)を制定し、北極海群島の周囲100カイリを汚染防止海域とした<sup>④</sup>。前者は領海の拡大という「穏健な措置」<sup>⑤</sup>であったといえるが、後者についてはそれがカナダ沿岸100カイリまで管轄権を拡大した上に、同海域を航行する船舶に対してカナダが定める建造及び設計基準の遵守を要求し、さらに違反船舶については同国の執行管轄権を容認するものであったため、当時の国際法上明らかに問題があったといえる<sup>⑥</sup>。カナダもその点を認識していたように思わ

---

ゝのこと。なお、マンハッタン号の任務は米国の東海岸を出発し、北西航路——具体的にはパリー海峡 (Parry Channel) を通るルート——を通航してアラスカのポイントバロー (Point Barrow) で原油を積み込み、再び戻ることであった。Id. (ERIK FRANCKX)。

② Id. at 76.

③ カナダは1964年に自国沿岸に12カイリの漁業水域を設定していた (うち領海は3カイリ)。

④ ソ連も1971年に北極海航路管理局 (Administration of the Northern Sea Route) を設立し、航行の監視や規制等に関して管轄権を強化する勅令を発している。See the Decree of the Council of Ministers, in 11 I.L.M. 645 (1972)。

⑤ ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 84.

⑥ Id. at 87. See also Donald R. Rothwell, *The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute: A Reassessment*, 26 CORNELL INT'L L.J. 331, 339 (1993)。

れ、そのことは同法を制定するに先立ち同国が国際司法裁判所の管轄権受諾宣言について、同国の隣接海域における環境汚染に関する紛争に対して留保を付した事実<sup>63)</sup>からも推察される。実際、カナダによる一方的な国内措置は、直接の利害関係国である米国から強い反発を招いた<sup>64)</sup>。米国政府は、カナダによる公海に対する管轄権の一方的拡張には国際法上の根拠がなく、米国としては受諾も黙認もできないとした<sup>65)</sup>。さらに、もし米国が抗議をしなければカナダの行為が先例となり、世界各地で同様の一方的な管轄権拡大行為が発生し海洋の自由利用が損なわれるという<sup>66)</sup>。

このように国際的航行の規制は常に利害関係国からの反発が予想されるのであり、したがって規制を強化しようとする沿岸国はさまざまな要素を注意深く比較衡量しつつ、自国の立場を正当化する必要がある<sup>67)</sup>。この点、AWPPA 制定に際し当時のカナダ首相トルドーは国内強硬派の存在にも関わらず、北極海群島海域に対する主権の明示的主張を意識的に回避することによって、特に直接的な利害関係国である米国との国際的な対立の激化を避けようとしていた<sup>68)</sup>。彼は、カナダ政府の措置が北極地域の重要性に鑑みた「人類のため」の措置であると述べ、国際社会に同国の政策の理解を訴えている<sup>69)</sup>。また、上記の米国政府による抗議に対し、カナダ政府

63) I.C.J. Y.B. 1984-1985, 71.

64) See Department of State statement of April 1970, reproduced in 9 I.L.M. 605 (1970).

65) *Id.* 米国によれば、北極はその特異な自然環境、国際貿易ルートとしての重要性及び天然資源の存在において人類全体にとって重要な地域であり、従って国際的なルールを形成することが重要であるという。*Id.* at 606. カナダ政府もその点は同意している。See Summary of Canadian Note of April 1970, reproduced in 9 I.L.M. 607 (1970).

66) Department of State statement of April 1970, *supra* note 34, at 606.

67) LINDY S. JOHNSON, COASTAL STATE REGULATION OF INTERNATIONAL SHIPPING 132-33 (2004).

68) Robert S. Reid, *supra* note 23, at 118-19.

69) See Pierre E. Trudeau, *Canadian Prime Minister's Remarks on the Proposed Leg-7*



は環境保護が国家の安全保障問題さらには自衛の問題であり、カナダ国民と国際社会のために北極という独特な自然環境を保護するべく法的措置をとるのだと説明している<sup>40</sup>。こうしてカナダは北極海に対する直接的な主権の主張を避け、代わりに「汚染防止に関する機能的な管轄権」を主張することによって、北極海地域における主権に関する国際的な主張の対立を遡上に載せることを防ごうとしたのである<sup>41</sup>。だがそうした対外的な懐柔策とは別に、北西航路が内水を構成するというカナダの基本的な立場は、マンハッタン号事件を契機としてより意識的に基本政策として醸成されていったといえる<sup>42</sup>。カナダは以後、多国間主義と単独行動主義の微妙なバランスを模索する政策へと軸足を移していくことになる。

### 3. 管轄権の機能的拡張の国際的承認——UNCLOS 第234条

カナダ政府は自国の国内法である AWPPA の正当性を獲得するため、第三次国連海洋法会議において積極的な動きを見せた<sup>43</sup>。その成果が UNCLOS 第234条の規定する氷結区域の制度である。

「北極条項」と称されることもあるこの規定は関係当事国であるカナダ、ソ連及び米国が直接交渉をおこなった数少ない規定の一つである<sup>44</sup>。この

↘ *isolation*, 9 I.L.M. 600, 601 (1970).

<sup>40</sup> See Summary of Canadian Note of April 1970, *supra* note 35, at 608-11.

<sup>41</sup> ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 88, 295.

<sup>42</sup> DONAT PHARAND, *supra* note 2, at 88. 1970年の時点でカナダは、北西海路が国際海峡であるというあらゆる主張を拒否すると述べている。See Summary of Canadian Note of April 1970, *supra* note 35, at 612. その立場は1980年代に至っても踏襲されていた。See LESLIE C. GREEN, *INTERNATIONAL LAW: A CANADIAN PERSPECTIVE* 167 n.59 (1984).

<sup>43</sup> ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 95-96. なお、1977年にカナダは200カイリ漁業水域を設定すると同時に、AWPPAの適用範囲を同水域へ拡大している。

<sup>44</sup> 4 UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA, 1982: A COMMENTARY 393 (Myron H. Nordquist, Shabtai Rosenne, Alexander Yankov & Neal R. Grandy eds., 1990).

条項の起源は「特別な事情」による「特別の措置」の許可を模索した、1974年の国連海洋法会議第2会期におけるスウェーデンの提案である（なお、同会期においてカナダ代表も環境保護が求められる水域として「氷結水域（ice-covered waters）」に言及している）。この提案は1976年の第4会期において排他的経済水域内の「特別水域（special areas）」と「重要水域（critical areas）」とに分離され、紆余曲折を経てそれぞれ第211条6項と234条という2つの条項として結実した<sup>(45)</sup>。まず、第211条6項は沿岸国が自国の排他的経済水域内の「特別水域」（公定訳では「特定の水域」）において、海洋環境や資源を保護するために特別な措置をとる「合理的な理由」がある場合には、権限のある国際機関の決定に基づき、当該水域の「特別の事情に應ずるため」に一定の制約の下で船舶起因汚染に関する法令を制定することを認めている。第234条は氷の存在による航行の危険性及び当該水域の海洋環境の脆弱性に鑑みて、より厳格な規制権限の必要性が認められたことで成立した条項である。同条は次のように定めている。

#### 第234条

「沿岸国は、自国の排他的経済水域の範囲内における氷に覆われた水域であって、特に厳しい気象条件及び年間の大部分の期間当該水域を覆う氷の存在が航行に障害又は特別の危険をもたらし、かつ、海洋環境の汚染が生態学的均衡に著しい害又は回復不可能な障害をもたらすおそれのある水域において、船舶からの海洋汚染の防止、軽減及び規制のための無差別の法令を制定し及び執行する権利を有する。この法令は、航行並びに入手可能な最良の科学的証拠に基づく海洋環境の保護及び保全に妥当な考慮を払ったものとする。」

---

(45) *Id.* at 394-95. この点につき、栗林忠男『注解国連海洋法条約（下巻）』有斐閣、1994年、144-46頁も参照。

第234条の成立により、氷結区域とされる水域において沿岸国は最低限の国際的な規則又は基準に拘束されるものの、より厳格な規制を一方的に課すことが可能となった。こうして第234条は周極地域における主権的主張あるいは管轄権に関する一般的な主張を直ちに認めるものではないものの、実際には船舶起因汚染に対する沿岸国の権限を排他的経済水域の範囲内で拡張する効果を有することとなった<sup>46)</sup>。氷結区域制度の成立は、カナダの国内法である AWPPA の国際的な承認を示す結果となったといえる<sup>47)</sup>。もっとも、第234条には解釈上の問題点が残されていたし、同制度と同じく UNCLOS において制度化された国際海峡制度との関係はまったく不明確であった。この点については後で検討する。

#### 4. 排他的管轄権獲得の試み——直線基線

こうして UNCLOS に挿入された第234条であるが、それが慣習国際法規範の結晶化でなかった以上、その規定が法的な拘束力を獲得するためにはその母体である UNCLOS が発効するのを待たなければならなかった<sup>48)</sup>。従って、1982年の同条約の採択以降、「利害関係国の主張が対立していた北極海域に適用される第234条の規定は、依然国家実行の進展によって具体的な規律内容が精緻化される側面を有していたと考えられる」<sup>49)</sup>。

1985年の「北極海号」(the *Polar Sea*) の航海はそうした中で発生し、カナダ政府を再度刺激することになった。ただし、「マンハッタン号」の際と

<sup>46)</sup> ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 398. 「沿岸国の国内法令は、船舶の排出のみならず二重船底の要求など、船舶の設計・構造・設備・配乗にまでも関することができ、これについては、国際的規制・基準の関与する余地はないほど沿岸国は広範な規制権を有している。」栗林『前掲書』, 146頁。

<sup>47)</sup> DONAT PHARAND, *supra* note 2, at 108, 120.

<sup>48)</sup> もっとも、第234条が慣習国際法であると主張する論者も存在する。See DONAT PHARAND, *supra* note 2, at 108-9.

<sup>49)</sup> 拙稿「前掲論文」(註(5)), 394頁。

は異なり、今回は航海の2ヶ月前には合衆国政府からカナダ政府に対して、同船が北西航路を航行することを伝えていた<sup>50</sup>。米国はさらに、その航海を北西航路の国際的な性格を示すための証拠として用いないことを確約し、カナダ側の係官の搭乗をカナダ政府に打診していた<sup>51</sup>。それにもかかわらず、このことが公にされると、カナダの世論は激しく反発し、カナダ政府は対応をせまられた。そこでカナダ政府は米国に対し、北西航路を航行するための許可を得るよう要請した。それは群島海域内の水域が内水であるという立場から行われたものであったが、法的な根拠はまったく存在せず、米国もこの要請を受入れようとはしなかった<sup>52</sup>。結局、カナダ政府は一方的に北極海号に対して通航許可を与えた<sup>53</sup>。

この事件はそれまでの国内法では十分な規制権限が及び得ないことを明らかにし、それ以降カナダの世論は政府に対して北極海域における管轄権強化の積極策を求めようになった。それを受け、カナダ政府はカナダ北部沿岸の群島海域周囲に直線基線を引くことを決定した<sup>54</sup>。その際、政府高官はいくつかの正当化事由に言及している。すなわち、基線は「歴史的な内水 (historic internal waters)」を囲い込むものであり、さらに安全保障、環境保護、イヌイットの生存<sup>55</sup>、国家としての独立のためには群島海域に

50) ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 89.

51) *Id.*

52) *Id.*

53) カナダ政府が北西航路の使用許可を米国の意思とは無関係に発行したのは、北西航路に対する管轄権の存在を象徴的にアピールする狙いがあったと思われる。櫻田『前掲書』(註28), 348頁。

54) 本稿末の地図に直線基線は描かれていないが、その基線に準拠した200カイリの排他的経済水域が点線で示されているので参照されたい。

55) 北極圏の環境保護と生物資源管理はイヌイットにとって死活問題である。カナダの北極圏環境保護問題を、先住民(イヌイット)の権利(ヌナビット準州創設)の観点から考察した文献として次を参照。PETER JULL, *POLITICS, DEVELOPMENT AND CONSERVATION IN THE INTERNATIONAL NORTH* (1986). 同書はイヌイットの土地をイヌイットの手返し、彼らが長年にわたり送ってき

対する完全なる主権 (full sovereignty) が必要である、と<sup>60</sup>。その根拠として、「カナダは北極圏に位置する国家」であり、国際社会は長い間カナダとその北部の群島が一体であることを認めてきたという<sup>61</sup>。

だがそうした正当化にも関わらず、果たしてカナダによる直線基線が国際法上認められるかどうか微妙な点が残るように思われる。ノルウェー漁業事件<sup>62</sup>で ICJ が示した「海岸の一般的方向性」、「密接な関連性」、「経済的利益」という直線基線に関する 3 つの要件<sup>63</sup>は、直線基線制度を定める UNCLOS 第 7 条においてそのまま引用され、「海岸線が著しく曲折している」又は「海岸に沿って至近距離に一連の島がある場所」という地理的要件、並びに「海岸の全般的な方向から著しく離れて」引いてはならず、その内側の水域は「内水としての規制を受けるために陸地と十分に密接な関連を有していなければならない」という実体的要件<sup>64</sup>として結実している。これらの要件に照らした場合、カナダが引いた直線基線は実定国際法上の

ゝた環境調和的な経済活動を認めることが、カナダの北極海地域における環境保護と主権の主張の正当性につながると結論付けている。Id. at 61-75, 93-107.

<sup>60</sup> See Statement in the House of Commons by the Secretary of State for External Affairs, September 10, 1985, reproduced in 24 I.L.M. 1723, 1725-26 (1985). もっとも、カナダは外国船舶が通航する可能性を否定していたわけではなかった。Id. at 1725-26.

<sup>61</sup> Id. at 1724.

<sup>62</sup> Fisheries Case (U.K. v. Nor.) 1951 I.C.J. 116 (Dec. 18).

<sup>63</sup> Id. at 133.

<sup>64</sup> もっとも、第 3 項の「十分に密接な関連」という要件については、具体的な数値は示されていないし、また一般的に受入れられているような基準も存在していない。ただ、その内水が陸地とかなり近接していなければならないことは明らかであろう。2 UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA, 1982: A COMMENTARY 102 (Satya N. Nandan, Shabtai Rosenne & Neal R. Grandy eds., 1993). 同 5 項は直線基線を引く際に「その地域に特有な経済的利益でその現実性及び重要性が長期間の慣行によって明白に証明されているものを考慮に入れることができる」としているが、この部分の援用は第 1 項の要件を満たした場合のみ認められるとされている。Id. at 103.

根拠が不十分であったという主張も十分成り立つであろう<sup>60</sup>。確かにノルウェー漁業事件において国際司法裁判所は「特別の事情 (special conditions)」を考慮する可能性に言及している<sup>61</sup>が、カナダによる直線基線はそうした「特別の事情」により正当化するにはあまりにも長大かつ海岸の一般的方向性及び一体性の要件から著しく逸脱しているように思われる<sup>62</sup>。加えて、1986年に新たに設けられた直線基線内側水域は、カナダが1970年に領海を3カイリから12カイリへ拡張した際の、さらにその外側の水域も含んでいる。従って、直線基線内側水域が完全な内水であると主張するのは困難であるように思われる。

なお、この時カナダは1970年に付した ICJ の管轄権受諾宣言に対する留保を撤廃している<sup>63</sup>。留保の撤廃は ICJ の管轄権を拡大させ、法廷への敷居を低くすることを意味する。これによりカナダは自国の政策の対世的な正当性を強化しようとしたとも考えられるかも知れない。しかし、北西航

(60) この点につき、拙稿「前掲論文」(註5)、396頁も参照。カナダの直線基線はノルウェー漁業事件で示された要件に反するものではないと主張する見解もみられる。See Ivan L. Head, *Canadian Claims to Territorial Sovereignty in the Arctic Regions*, 9 MCGILL L.J. 200, 219 (1963). さらに、それらの要件には「創造的解釈」の余地があると主張する論者もある。See Cynthia Lamson & David VanderZwaag, *Arctic Waters: Needs and Options for Canadian-American Cooperation*, 18 OCEAN DEV. & INT'L L. 49, 79-80 (1987).

(62) “[D]rawing of [straight] baselines must be adapted to the special conditions obtaining in different regions.” Fisheries Case, *supra* note 58, at 133.

(63) もっとも、年間の大部分が氷によって接続される事実により大陸部と不可分の物理的一体性を北極海群島が構成しているという議論をおこなうことが可能であり、また過度に長い基線については、歴史的な利用に依拠することで対処可能であるといった主張も存在する。See DONAT PHARAND, *supra* note 2, at 112. 後者の点に関し、ノルウェー漁業事件においてノルウェーも歴史的権限 (historic title) に言及している。ただし、同国は一般 (国際) 法の「適用」方法を、他の関連要素とも合わせ、正当化するために補足的に言及したに過ぎず、法によって認められない特別の権利を歴史的要素のみによって引き出すためではなかった点に注意が必要である。Fisheries Case, *supra* note 58, at 133.

(64) I.C.J. Y.B. 1992-1993, 79.

路に対して直接的利害を有していた米国は、当時 ICJ に係属していたニカラグア事件<sup>65)</sup>の管轄権判決後、ICJ への出廷を拒否していた。従って、ICJ の管轄権に対する留保の撤廃に伴う訴訟の危険性は、当時の状況からすれば相対的に低かったと考えられる<sup>66)</sup>。カナダの留保撤廃は同国の強い意思の現れと見ることもできるが、いずれにせよそれが直ちに同国の政策の正当化を意味することにはならないであろう。

事実、直線基線の導入によって北西航路の法的地位が明らかになったとはいえず、カナダと米国は依然として対立状況にあった。前述のように、カナダは直線基線内側水域が、その歴史的な権限とも相俟って、内水を構成すると主張していた。一方、米国は1958年条約第5条2項及び UNCLOS 第8条2項を援用しつつ、直線基線によって囲まれた水域では依然として無害通航権が適用されると主張していた<sup>67)</sup>。さらに米国は海峡制度を定める UNCLOS 第35条にも依拠し、それが国際海峡であると主張した<sup>68)</sup>。米国は北西航路を自由航行が認められる国際海峡であるとみなしていたし、カナダの歴史的権限の議論は米国の主張に十分対抗できるような内実を備えていなかった<sup>69)</sup>。結局直線基線の設定は、北西航路の法的地位に関する争いに終局的な解決をもたらすものではなかったのである<sup>70)</sup>。

65) *Military and Paramilitary Activities (Nicar. v. U.S.)*, 1986 I.C.J. 14 (June 27).

66) ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 100-01. 米国は1985年に受諾宣言を完全に撤回している。なお、同じく一定の利害を有していたと思われるソ連も、同じ頃に直線基線の導入を定めた国内法を制定していたため、同国が ICJ に訴訟を提起するとは到底考えられなかった。 *Id.* at 101.

67) *Id.* at 102. これらの条項は、直線基線を引いた結果それまで内水とされていた水域が新たに内水として取り込まれた場合には直線基線の内側においても無害通航権を認めるとしている。

68) *Id.*

69) *Id.* at 92-93. See also Donald R. Rothwell, *supra* note 32, at 341-42.

70) ソ連はカナダと同様のアプローチをその北極海域においてとっていたこともあり、カナダの主張を支持していた。 Ted L. McDorman, *supra* note 26, at ↗

## 5. 問題の棚上げ——1988年協定

そうした中、北西航路を含む北極海域をめぐるカナダと米国の対立の実際の解決として、二国間協定が2年間の交渉を経て、1988年1月、締結された<sup>70)</sup>。この二国間協定は、北極海に関する両国の「共通利益」を進進するための「協力」枠組みであり（協定第2条）<sup>71)</sup>、協定第3条は、海洋情報の共有などに加え、米国の砕氷船がカナダ内水であると主張する水域内に進入する場合には、カナダ政府の同意を得ることを規定している<sup>72)</sup>。実際、1988年10月に米国は協定に従い米国沿岸警備隊船（the *Polar Star*）の北西航路通航の許可をカナダ外務省に求め、カナダ政府は通航、海洋の科学調査及びカナダの砕氷船の同行について同意を与えた実行が存在する<sup>73)</sup>。ところで、同条によると同意を与える対象となる船舶は「砕氷船（ice-

639. 1985年の勅令によりソ連も北極海沿岸部及び一部の島嶼部に直線基線を引いている。ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 181. 米国は北極海航路が国際海峡であり、通過通航権が適用されると主張してきた。それに対してロシアはそれが内水であると主張している。北西航路と同様の状況が北極海航路についても存在していることになる。See THE ARCTIC OCEAN AND CLIMATE CHANGE: A SCENARIO FOR THE US NAVY (Garrett W. Brass ed., United States Arctic Research Commission, Special Publication No. 02-1, 2002), available at <http://www.arctic.gov/files/climatechange.pdf>.

70) Agreement on Arctic Cooperation, 11 January 1988, 28 I.L.M. 141 (1989).

71) 第2条は以下の通り。

“The Government of Canada and the Government of the United States also recognize that it is desirable to cooperate in order to advance their shared interests in Arctic development and security. They affirm that navigation and resource development in the Arctic must not adversely affect the unique environment of the region and the well-being of its inhabitants.” *Id.* at 142.

72) 第3条の該当部分は以下の通り。

“The Government of the United States pledges that all navigation by U.S. icebreakers within waters claimed by Canada to be internal will be undertaken with the consent of the Government of Canada.” *Id.* at 143.

73) この際の両政府の書簡の内容につき、*Id.* at 144-45 参照。



breaker)」のみであるが、商用船舶や潜水艦の扱いについては規定されていない。従ってそれらの船舶が航行又は潜航する場合に果たして事前の同意が必要とされるのかどうかという点が解釈上問題となりうる。特に今後温暖化の進行による氷の融解及び米国の石油戦略上重要視されているアラスカ北部沿岸地域の開発が進んだ場合には、北西航路が石油運搬の重要ルートとして浮上してくることが予想され、この問題が現実化する可能性がある。

さらに同協定は実務レベルでの解決であり、北西航路の法的地位に確定的な結論を下しているわけではない点にも注意が必要である。同協定第4条には同協定の締結及びその下におけるいかなる国家実行も両国の立場に影響を与えない旨、明記されている<sup>75)</sup>。これは協定締結に際して管轄権の問題には踏み込まないことが両国の利益に適ったためだと思われ<sup>76)</sup>、従って北西航路の法的地位はむしろ協定の締結により事実上棚上げされたといえる<sup>77)</sup>。

---

75) 協定第4条は次のように規定している。

“Nothing in this agreement of cooperative endeavor between Arctic neighbours and friends nor any practice thereunder affects the respective positions of the Governments of the United States and of Canada on the Law of the Sea in this or other maritime areas or their respective positions regarding third parties.” *Id.* at 143. See also Leich, M., *Contemporary Practice of the United States Relating International Law: Icebreaker Voyages in Arctic—U.S.—Canadian Agreement*, 82 AM. J. INT’L L. 340 (1988).

76) ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 263.

77) この点、文脈は異なるものの、北方領土問題に伴う日本とロシアの海洋管轄権の対立を、領土及び管轄権問題を棚上げした上で実務レベルでの暫定的な解決を図った1998年の「日ロ漁業協定」が想起される。

### Ⅲ 北西航路に対する規制権限と航行の利益

#### 1. 予備的考察

##### (1) 地球温暖化と北西航路

気候変動に関する政府間パネル (IPCC) が2001年に発表した第3次報告書によれば、地球上の海面水温及び陸地気温は、19世紀末から現在にかけ0.4~0.8度上昇した<sup>78)</sup>。この傾向は今後も続くことが予測されており、長期的な地球温暖化は避けられない現実となりつつある。

温暖化の影響により、すでに氷河の後退、永久凍土の融解、北極及び南極における氷床・氷棚の減退といった現象がみられるようになっている。米国北極圏研究委員会 (United States Arctic Research Commission) の報告書<sup>79)</sup>は、IPCCによる予測を引用しつつ、北極海中心部の6月から8月における気温は2030年から60年にかけて1度から2度、9月から11月における気温は7度から8度、そして冬季には8度から9度高くなるとしている<sup>80)</sup>。さらに、現在北極海の氷は10年に3%の割合で減少しており、地球気候の予測モデルによると、2050年までには北極海の氷の延長が30%、

---

<sup>78)</sup> IPCC 第3次報告書については次のサイトを参照。Climate Change 2001: The Scientific Basis, [http://www.grida.no/climate/ipcc\\_tar/wg1/012.htm#temperatures](http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg1/012.htm#temperatures) (last visited Feb. 5, 2007)。なお、IPCCは2007年2月2日、第4次報告書のうち第1作業部会 (気候システム及び気候変動に関する科学的知見) による報告書を新たに発表した。同報告書は、温暖化の原因が人為的な温室効果ガスの排出である可能性が「かなり高い (very likely)」ことを指摘している点で特徴的である。同報告書 (要約版) については次のサイトを参照。Climate Change 2007: The Physical Science Basis, [http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4\\_SPM\\_PlenaryApproved.pdf](http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4_SPM_PlenaryApproved.pdf) (last visited Feb.5, 2007)。

<sup>79)</sup> THE ARCTIC OCEAN AND CLIMATE CHANGE: A SCENARIO FOR THE US NAVY, *supra* note 70.

<sup>80)</sup> *Id.* at 8.

容量が40%減少するという<sup>80)</sup>。そのため北西航路及びアラスカ北部沿岸は夏季には氷がなくなり、砕氷設備を備えていない船舶の航行が可能になるという<sup>82)</sup>。同様の現象は北極海航路についても指摘されている<sup>83)</sup>。

現在各国はカナダの沿岸警備隊による砕氷サービスによって与えられる安全性のゆえ、カナダの国内立法に従っている。だが地球温暖化により氷が減少すれば、その必要性は著しく低下する。北西航路の利用が増加するか否かという点については北極圏に存在する資源の量に加え、複雑に絡み合う技術的、経済的、政治的な要因に左右されることが指摘されている<sup>84)</sup>、仮に北西航路における通航圧力が増大すれば、環境汚染の予防に関する規制権限を一方的な国内的措置を通して沿岸国が強化する事態もありえる<sup>85)</sup>。ここにカナダ・米国間の「潜在的な引火点 (potential flash-point)」<sup>86)</sup>とも称される北西航路における対立が、他の海運諸国を巻き込む形で国際問題化する契機が存在する。

## (2) UNCLOS の動態的性格

UNCLOS は「すべての国の主権に妥当な考慮を払いつつ、国際交通を促進し、かつ、海洋の平和利用、海洋資源の衡平かつ効果的な利用、海洋生物資源の保存並びに海洋環境の研究、保護及び保全を促進するような海洋の法的秩序を確立すること」を目的の一つとして掲げている<sup>87)</sup>。第3次

80) *Id.* at 9-10.

82) *Id.* at 11. オホーツク海及び日本海は年間を通して氷のない海になることが予測されている。*Id.* at 10.

83) *Id.* at 13.

84) DONAT PHARAND, *supra* note 2, at 59.

85) もっとも、予測不能な海水の変化及び経済的効率性の観点から北西航路の恒常的な商業利用の可能性は低いと主張する論者も存在する。See Franklyn Griffiths, *New Illusions of a Northwest Passage*, in CENTER FOR OCEANS LAW AND POLICY, *supra* note 2, at 303-16.

86) *Id.* at 315.

87) UNCLOS 前文第4段。

海洋法会議における交渉の当事者たちがこの「法的秩序」を構築することに成功した度合いをはかる重要なメルクマールが、同条約が、沿岸の航行を規制する沿岸諸国の利益と、そうした規制を嫌い航行の利益を主張する諸国の間に存在する緊張を解きほぐすことができたか否かという点であった<sup>88)</sup>。UNCLOS は西欧、東欧、海運国、開発途上国、内陸国、群島国、海峡沿岸国といった多様な利害関係諸国間における妥協の産物であるが<sup>89)</sup>、その中でも、領海の幅員問題、海峡制度、群島水域の問題は相互に関連性を有し、グループ間の対立も先鋭化した。

コンセンサス方式による段階的な合意形成は、パッケージ・ディールという統一的な実体形成を一応は実現したものの、これらはその結果として完成した UNCLOS という法的文書の背後に多くの政治的妥協及び不明確性をしのばせることになった。その一体性を捉えて UNCLOS を「海の憲法」と称することは可能であろう。確かに同条約がそれまでの二元的な海洋法の構造を多元化し、現在の海洋法の基礎を形成している一般国際法であることは疑いを容れない。しかしそうであるがゆえに、同条約に体现された政治的利害と法的利益の微妙なバランスに基づく規範的統一性を保ちながら、変化する社会環境に適合させていくことが困難となる側面を有することも否めない<sup>90)</sup>。そして現状に自らを適合させ、内実を発展させることのできない「海の憲法」はその役割を終えざるを得ないともいえる<sup>91)</sup>。

確かに UNCLOS は政治的妥協を多く含む法的文書であるため解釈上不明瞭な点も多く残されており、また同条約については準備作業 (travaux

<sup>88)</sup> LINDY S. JOHNSON, *supra* note 37, at 2.

<sup>89)</sup> 水上千之『海洋法——展開と現在』有信堂、2005年、23頁。

<sup>90)</sup> Richard Barnes, David Freestone & David M Ong, *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, in *THE LAW OF THE SEA: PROGRESS AND PROSPECTS* 4-5 (David Freestone, Richard Barnes & David M Ong eds. 2006).

<sup>91)</sup> Alan Boyle, *Further Development of the 1982 Convention on the Law of the Sea: Mechanisms for Change*, in *THE LAW OF THE SEA (Id.)*, at 43.

preparatoires) の正式な記録が残されていないため、解釈上の問題を即座に解決することが困難な側面も指摘される<sup>92</sup>。だが、UNCLOS を硬直的に解釈する試みは、新しい状況に適応し、新たな要求にこたえるうえで同条約が持つ国際社会にとっての効用を切り崩し、場合によっては同条約が守ろうとした基本的な権利や利益のいくつかを喪失する結果にさえなるだろう<sup>93</sup>。すなわち、「1982年条約の大部分は長年にわたる諸国の国家実行と相互作用に関連」<sup>94</sup>して、「これらの国家実行や相互作用は継続的な変化のプロセス」であり、よって「それらを文書によって固定することはできない」<sup>95</sup>と考えられ、従って条約規定が「外部の力によって採まれ、国家実行と解釈によって変形されることを期待しなければならなく、それは動き続けるのであり、絶えず変化し続ける慣習国際法の内容と密接に絡み合っている」<sup>96</sup>ことを認めなければならないであろう。この点、Alan Boyle は UNCLOS の発展メカニズムについて考察を加えた論稿において、同条約の解釈には一定の柔軟性が必要であることを指摘するとともに、UNCLOS の規定の一部を「実施」する協定——1994年協定<sup>97</sup>及び1995年協定<sup>98</sup>——が UNCLOS 本体の解釈に影響を与える可能性を指摘してい

92) LINDY S. JOHNSON, *supra* note 37, at 26-28. もっとも条文ごとの詳細なコメントリーは存在しており、そこには交渉の経緯、各国の主張などが記述されているため解釈の指針を提供しうる。本稿においても適宜それらを参照することとした(註44及び60)に掲げた文献参照)。

93) *Id.* at 2, 29.

94) OSCAR SCHACHTER, *INTERNATIONAL LAW IN THEORY AND PRACTICE* 296 (1991).

95) *Id.* at 294.

96) 「1982年12月10日の海洋法に関する国際連合条約第11部の規定の実施に関する協定」(1994年採択、1996年発効)。

97) 「ストラドリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する1982年12月10日の海洋法に関する国際連合条約の規定の実施のための協定」(1995年採択、2001年発効)。

る<sup>98)</sup>。さらに、ソフト・ローや地域的条約による同条約の発展についても肯定的に捉えている<sup>99)</sup>。このように、UNCLOSは自らが定める変更のルール硬直性(留保の禁止:309条, 他の条約との関係:311条, 改正:312~316条)に支配される「独立した,あるいは自己完結的な法制度」ではないと考えるべきであろう<sup>100)</sup>。

### (3) UNCLOSのカナダ及び米国に対する拘束力

カナダは2003年11月7日にUNCLOSを批准したが,米国は2006年12月28日現在,署名も批准も行っていない。従って両国間におけるUNCLOSの適用関係を確認しておく必要がある。

現在米国はUNCLOSへの加入を検討しているが,上院に少数の強硬な反対意見が存在しているため依然として締約国にはなっていない<sup>101)</sup>。もっとも1983年の米国大統領による宣言は,同国の権利と航行の自由が尊重される限りにおいて,同条約に反映された国際法上の諸権利を他の諸国に対

---

<sup>98)</sup> Alan Boyle, *supra* note 91, at 44-49. だが, Boyleは少なくとも1995年協定は協定当事国間においてのみルールを変更したに過ぎず, UNCLOS本体の該当規定を変更又は再解釈する効果を有さないとしている。 *Id.* at 49.

<sup>99)</sup> *Id.* at 49-55.

<sup>100)</sup> *Id.* at 43. UNCLOSは海洋法に関する共通利益が何であるかを示すとともにその実現に向けた一般的な協力義務を定めている一方で, 各国に立法及び執行管轄権を分配する形で海洋秩序維持の達成を目指している。このことは国際法の基本的な特質を反映するものであるが, 結果として特に沿岸国が自国の死活的利益を保護するために一方的な国内的措置をとる遠因ともなってきた。 *See* Richard Barnes, David Freestone & David M Ong, *supra* note 90, at 19-20, 22. なお, こうした「陸から」の観点を「海から陸を見る」観点へと逆転させることによる「海洋の統合管理」を通じたUNCLOSの憲法化の試みを提言するものとして次の論稿を参照。奥脇直也「海洋秩序の憲法化と現代国際法の機能——『海を護る』(“Securing the Ocean”)の概念について——」栗林忠男他編『海の国際秩序と海洋政策』(海洋政策研究叢書1)東信堂, 2006年, 21-56頁。

<sup>101)</sup> Michael J. Mattler, *The Law of the Sea Convention: A View from the U.S. Senate*, in CENTER FOR OCEANS LAW AND POLICY, *supra* note 2, at 33-37.

して認めるとしている<sup>100)</sup>。エビ輸入規制事件の上級委員会における陳述の中でも、米国は自国が UNCLOS の当事国ではないものの、漁業資源に関する規定が慣習国際法を反映していることを認めている<sup>101)</sup>。そして実際にも「合衆国は1983年以来、第11部を除く UNCLOS のすべての規定を受諾しかつそれに従って行動してきた」<sup>102)</sup>のであり、また逆に米国の側も他国の行為に抗議する際に UNCLOS の規定に依拠してきた<sup>103)</sup>。このことから UNCLOS の深海底制度に関する規定など一部のものを除くすべてが米国に対して適用されると考えられる<sup>104)</sup>。ただし以上を前提としつつも、1983年の大統領宣言の際に示された「妨害されることのない商業的及び軍事的航行並びに上空飛行は合衆国の国益にとって決定的に重要である。合衆国は引き続き、必要な権利と自由を維持するために行動し続ける」<sup>105)</sup>という基本的立場は今日においてもなお維持されていると思われる。

カナダについては、同条約に厳密な意味で法的に拘束されるのは2003年の批准後ということになるが、同条約に署名していることでそれ以前の段階においても少なくともウィーン条約法条約第18条が定める義務に拘束

<sup>100)</sup> Proclamation and statement of President Reagan, March 1983, *reprinted in* 22 I.L.M. 461, 462-64 (1983). この大統領による一方的宣言の法的効果については別途検討が必要であろう。

<sup>101)</sup> World Trade Organization: United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products Oct 12, 1998, 38 I.L.M. 118, 155 (footnote 110) (1999).

<sup>102)</sup> Margaret F. Hayes, *Current Oceans Policy: United States Perspectives*, in CENTER FOR OCEANS LAW AND POLICY, *supra* note 2, at 30.

<sup>103)</sup> カナダによる直線基線導入の際にも米国は UNCLOS の規定に依拠して抗議している（本稿のII 4.参照）。

<sup>104)</sup> 米国は第一次国連海洋法会議において採択された条約のうち、領海条約、公海条約及び大陸棚条約を1961年に批准したため、1982年以前（又は大統領による宣言がなされた1983年以前）においても、これらの条約上の効力が及んでいたことになる。

<sup>105)</sup> Proclamation and statement of President Reagan, *supra* note 102, at 462.

されていたといえる。しかしそれ以上に、同政府自身が1982年条約を慣習国際法の法典化として捉え<sup>100)</sup>、それを遵守し、かつそれに依拠して国際的な主張を行ってきたのであり、2003年の同国による批准以前の段階において、少なくとも同国が遵守及び対外的に主張していた内容で、同条約に規定されているものについては慣習法規範として同国を拘束していたと考えられる<sup>101)</sup>。以上を総合すると、米国－カナダ間においては UNCLOS の規定の多くが、特に両国間において明示的に主張された規定についてはより一層の説得力を持ちつつ、慣習国際法上の効力を通して適用することが可能であるように思われる。

## 2. 海峡制度の成立

### (1) 第3次国連海洋法会議における対立

第3次国連海洋法会議において12カイリの領海制度が受入れられたの

---

<sup>100)</sup> See Government of Canada, Depository Service Program, *The Law of the Sea Convention*, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp322-e.htm> (“[M]any States are already bound by the various Geneva Conventions [...] which constitute a significant portion of the first section of the LOSC”; “[T]he LOSC is a codification of a substantial amount of binding customary international law of the sea as it existed in 1982”). なお、慣習国際法に関して設けられた註ではいわゆる「一貫した反対国」の法理がカナダ政府の立場として確認されている。See *Id.* (“Even then, States that consistently object to this practice may not be held to be bound by the emergent customary law”)

<sup>101)</sup> 1984年に出版された、政府職員、外交官を含む実務家及び学生のために「特定の国際法上の問題に対するカナダのアプローチ」を概説した書物も、「海洋の境界と公海」と題された箇所において1958年条約や UNCLOS の規定の多くを慣習法規範として引用している。See LESLIE C. GREEN, *supra* note 42, at 214–25. その立場は同書の第2版においても踏襲されている。See LESLIE C. GREEN, *INTERNATIONAL LAW: A CANADIAN PERSPECTIVE* (2d ed. 1988). なお、カナダは1970年に大陸棚条約を批准しているため、大陸棚に関しては慣習国際法上の拘束とは別に条約上の拘束を受けていたことになる。



は、現在条約の第3部として規定されている国際海峡制度が承認されたからであった<sup>(10)</sup>。両制度の間には密接な関係が認められるため、一方の制度の内容如何が他方の制度内容を左右、ないしは制度形成自体を挫折させる状況にあったといえる。同会議において、経済的あるいは軍事的に海峡の存在を重視する海洋国はいずれも、上空飛行の自由を含む無制約の海峡通航制度が、12カイリの領海制度や排他的経済水域制度を認める前提であると主張していた<sup>(11)</sup>。というのも、従来の領海3カイリ制度の下では多くの海峡において公海部分が存在していたが、12カイリの領海制度を適用した場合には最大24カイリまで海峡内に領海が存在することになり、その結果多くの海峡において自由な航行が不可能になるからであった。さらに、1958年条約第16条4項が定める「停止できない無害通航権」では、国際航行に使用される海峡における海洋諸国の重要な権利を保護することができないと考えられた。すなわち、無害通航権について定める同条約第14条のような抽象的な規定では「無害性」に関する海峡沿岸諸国による主観的・恣意的な解釈の可能性があり、加えてそうした海峡においては潜水艦が浮上しなければならず、また上空飛行の自由が認められないという問題点が存在した<sup>(12)</sup>。このように国際海峡レジームの制度設計に際しては、国際海峡の地政学的な重要性および自由な通航制度による国際貿易の促進という国際性を有する利益と、領海および沿岸の環境保護、経済的な統一性を含

(10) UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA, 1982: A COMMENTARY, *supra* note 60, at 279. 第1次および第2次国連海洋法会議において、「国際航行に使用されている海峡」というトピックは領海の無害通航制度と1956年に国際法委員会が提出した草案に含まれていた「停止できない無害通航権」を組み合わせた形で扱われていた。1958年の領海条約において無害通航制度を定める第3章の中の第16条4項として規定されているのはそのためである。 *Id.* at 281-82.

(11) *Id.* at 282.

(12) *Id.* at 284.

む自国の安全保障を重視する海峡沿岸諸国の個別的利益の対立が存在していたといえる。海峡沿岸諸国は国際海峡に「停止できない無害通航権」を適用することによって領海制度の中に残すことを主張した一方、アメリカ、ソ連、イタリアを中心とする国々は、自由航行、上空飛行の自由を原則として認めるような領海制度とは別個の制度を形成することを目指していた<sup>113)</sup>。こうして海峡制度は、その成否が条約採択の実現を左右するような重要な争点となっていくのである。

もっとも、国際交通の利益を強調する諸国も領域主権に基づく規制権限及び無害通航制度の維持を強調する海峡沿岸諸国も、海峡を通過する権利と海峡沿岸国の正当な利益を制度設計に際して調整する必要があるとしていた点では一致しており、そこを合理的に調整する形で提案された英国草案が会議のターニングポイントとなった。英国草案は領海12カイリ制度を前提として、従来の「停止できない無害通航制度」に加えて新たに「通過通航制度」を導入するものであり、また海峡沿岸国の利益も考慮に入れるとしていた点で多くの諸国の賛同を得た。これが UNCLOS 第3部として結実していくことになる<sup>114)</sup>。

## (2) 海峡制度の概要

UNCLOS 第37条が規定しているように、通過通航制度が適用される国際海峡とされるためには「公海又は排他的経済水域の一部と公海又は排他的経済水域の他の部分」を結ぶという「地理的基準」と、「国際航行に使用されている」という「機能的基準」の二つを満たしている必要がある。これらはいずれもコルフ海峡事件<sup>115)</sup>から取り入れられたものである。同事件で国際司法裁判所は地理的基準を重視する英国の主張と機能的基準を重

<sup>113)</sup> *Id.* at 285.

<sup>114)</sup> *Id.* at 287. この点については高林秀雄『国連海洋法条約の成果と課題』東信堂、1996年、54-55頁も参照のこと。

<sup>115)</sup> *Corfu Channel (U.K. v. Alb.)*, 1949 I.C.J. 4 (Apr. 9).

視するアルバニアの主張を比較衡量することが求められたが、同裁判所は次のように述べてその両者を国際海峡か否かを判断する基準として提示するに至った。

「(国際海路であるか否かの) 基準が、その海峡を通航する船舶の量に求められるべきなのか、あるいは国際水路としての重要性の程度に求められるべきなのかが問題となりうるであろう。しかし裁判所は、決定的な基準は公海の2つの部分を結んでいるというその地理的な状況およびそれが国際航行に利用されているという事実であると判断する。」<sup>(110)</sup> (下線は筆者)

「地理的基準」の例外について UNCLOS 第38条の但書は、「海峡が海峡沿岸国の島及び本土から構成されている場合において、その島の海側に航行上及び水路上の特性において同様に便利な公海又は排他的経済水域の航路が存在するときは、通過通航は認められない」と規定しており、その場合には、「停止されない無害通航権」が適用される(同第45条2項)<sup>(111)</sup>。

国際海峡の通過通航権が害されてはならないことは、第38条、第42条2項、第44条<sup>(112)</sup>において繰り返し述べられている。1958年条約下では、しばしば海峡沿岸国が無害通航を妨害することがあったが、新条約の通過通航権制度は海峡利用国と海峡沿岸国の義務の輪郭線を明記しており、そのような可能性を排除している<sup>(113)</sup>。

(110) *Id.* at 28.

(111) 「公海又は一の国の排他的経済水域の一部と他の国の領海との間にある海峡」の場合にも、「停止されない無害通航権」が適用される(第45条1項(b))。

(112) 第44条が規定する、海峡沿岸国が認識している航行上又は飛行上の危険を「適当に公表する」義務は、コルフ海峡事件を参考に起草された1958年条約第15条2項をそのまま引き継いだものである。この公表義務についてはIMOが果たす役割が大きいであろう。

(113) 通過通航権については、それが慣習国際法であるという立場と、UNCLOS 上ノ

国際海峡を利用する船舶は、①海上における安全のための一般的に受け入れられている国際的な規則、手続及び方式（海上における衝突の予防のための国際規則を含む）、②船舶からの汚染の防止、軽減及び規制のための一般的に受入れられている国際的な規則、手続及び方式、を遵守する必要がある（第39条2項）。さらに、海洋の科学調査を含むいかなる調査又は測量活動についても海峡沿岸国の事前の許可が必要とされる（第40条）。海峡沿岸国は航路帯及び分離通航帯を設定することができ、それらを通航船舶は尊重しなければならない（第41条）。

海峡沿岸国は「海峡における油、油性廃棄物その他の有害な物質の排出に関して適用される国際的な規則を実施することによる汚染の防止、軽減及び規制」について法令を制定することができる（第42条1項(b)）。その法令に違反した船舶がたとえ主権免除を享受する船舶又は航空機であっても、その旗国又は登録国は海峡沿岸国にもたらしたいかなる損失又は損害についても国際的責任を負う（同条5項）。

第43条は航行の安全や環境汚染の防止について海峡利用国と海峡沿岸国の協力義務を定めているが、そうした協力義務を強制する制度は設定されていない。従って航行及び安全のために必要な援助施設や、船舶からの汚染の防止などについては、合意に基づきこうした一般的な協力義務を利害関係諸国が進んで実行していくことを求めていくほかないであろう<sup>100)</sup>。

---

↘の規定にとどまるという立場が対立しているが、現時点では条約上の規定であると考えるのが妥当であろう。水上『前掲書』（註89）、97-98頁。もっとも、今後これが慣習国際法化する可能性を排除する理由はない。なお、米国は通過通航権が国家実行と法的確信によって、同条約とは別に慣習国際法になったと主張している。See, e.g., OSCAR SCHACHTER, *supra* note 94, at 286.

(100) 海洋環境に関するいくつかの国際判例が強調しているように、紛争当事国間の協力が当該環境保全のためには不可欠である。この点、例えば MOX Plant 事件の仮保全措置命令の中で国際海洋法裁判所は協力義務が「海洋環境の汚染防止における基本原則 (fundamental principle)」であると述べている。MOX Plant (No. 10) (Ir. v. U.K.), 41 I.L.M. 405, 415 (Int'l Trib. L. of the Sea 2001).

### 3. 氷結区域制度をめぐる解釈上の諸問題

氷結区域制度を定める第234条には解釈上多くの問題点が存在する。この点に関し、Lindy S. Johnson は、第234条が ①その地理的適用範囲、②規制措置の程度、そして ③第12部の第6節（執行）及び7節（保障措置）との関係、について不明瞭であると指摘している<sup>100</sup>。以下、順に検討していく。

#### (1) 氷結区域の地理的範囲

まず、地理的範囲に関しては「自国の排他的経済水域の範囲内（within the limits of the exclusive economic zone）」という制約が課されている点につき、その範囲に領海が含まれるのかという問題と、さらにそこに国際海峡を含みうるのかという問題を挙げることができる。前者については、もし第234条が認める、より厳格な規制を排他的経済水域に適用した場合には、内水を除き通常沿岸国の海洋規制権限が最も濃密であると考えられている領海における規制よりも厳しい規制を距岸3ないし12カイリ以遠の水域で適用・執行することが可能となる。これは明らかに不合理であり、したがって「排他的経済水域の範囲内」には当然領海も含まれると同規定を解釈するべきであろう。

問題はそこに国際海峡が含まれるかどうかであるが、第234条には文言上特に国際海峡についての言及はみられない。この点、国際海峡における汚染の防止について第42条及び第43条はそれぞれ次のように定めている。

#### 第42条

1 海峡沿岸国は、この節に定まるところにより、次の事項の全部又は一部について海峡の通過通航に係る法令を制定することができる。

(a) …… (略)

---

<sup>100</sup> LINDY S. JOHNSON, *supra* note 37, at 114-16.

- (b) 海峡における油、油性廃棄物その他の有害な物質の排出に関して適用される国際的な規則を実施することによる汚染の防止、軽減及び規制
- (c) …… (以下略)

第43条

海峡利用国及び海峡沿岸国は、合意により、次の事項について協力する。

- (a) 航行及び安全のために必要な援助施設又は国際航行に資する他の改善措置の海峡における設定及び維持
- (b) 船舶からの汚染の防止、軽減及び規制

さらに、国際海峡における保障措置について定める第233条は次のようである。

第233条

第5節（海洋環境の汚染防止：筆者註）からこの節まで（執行について定める第6節及び保障措置について定める第7節：筆者註）のいずれの規定も、国際航行に使用されている海峡の法制度に影響を及ぼすものではない。ただし、第10節に規定する船舶（非商業的の役務に従事する軍艦・政府船舶など：筆者註）以外の外国船舶が第42条1の(a)及び(b)に規定する法令に違反し、かつ、海峡の海洋環境に対し著しい損害をもたらし又はもたらすおそれがある場合には、海峡沿岸国は、適当な執行措置をとることができるものとし、この場合には、この節の規定を適用する。

第233条の前段で示されているように UNCLOS の海洋汚染に関する規定は通過通航権の行使に一定の場合を除き「影響を及ぼさない」とされ、こうして、国際海峡の場合には航行の利益と環境保護のバランスが、曖昧な部分はあるにせよ、図られている。

しかしながら、この第233条には第234条で規定されている「氷結区域」

の文言はみられなく、また逆に第234条には「国際航行に使用されている海峡」の文言がみられない。このクロスレファレンスの欠如と第234条が第8節として独立して規定されている事実から鑑みるに、仮に「氷結区域の国際海峡」が将来的に発生した場合でも、そうした海峡は第234条の規定に服する、つまり航行の利益よりも脆弱な自然環境を保護する利益が優先されることになると考えられる。すなわち、第233条は国際海峡の通過通航権と環境保護の利益のバランスをはかっていると考えられるが、第8節として独立している直後の第234条は、それとは別個のバランスを模索しているのであり、従って第233条を氷結区域の制度に適用することはできないといえる<sup>122)</sup>。

さらにその地理的範囲において、どの海域が同条の適用対象となるのか、という問題も存在する。これについては、同条が定める「氷に覆われた水域」、「特に厳しい気象条件」、「年間の大部分の期間当該水域を覆う氷の存在」、「航行に障害又は特別の危険」、「生態学的均衡に著しい害又は回復不可能な障害をもたらす」といった諸要件が関わってくる。つまり、解釈上、これらの要件が満たされた場合のみ沿岸諸国の規制措置は適用可能となるのか、それとも「海洋環境の汚染が生態学的均衡に著しい害又は回復不可能な障害をもたらすおそれのある水域」との文言を重視したかたちで同条を解釈するのかという問題がある。この問題は今後地球温暖化が加速するにつれ、北極海の氷が融解した結果、「年間の大部分の期間当該水域を覆う氷の存在」が消滅した場合には一層重要になると思われる<sup>123)</sup>。こ

<sup>122)</sup> UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA, 1982: A COMMENTARY, *supra* note 44, at 393. なお、第234条が「海洋環境の汚染が生態学的に著しい害又は回復不可能な障害をもたらすおそれのある水域」に適用されることから、同条が第194条5項のいう「希少又はぜい弱な生態系」と関連性を有することは明らかである。 *Id.*

<sup>123)</sup> 海洋法条約のコメンタリーは「年間の大部分」という表現について説明する記録は存在していないとしている。 *Id.* at 397.

これらの点については後にあらためて触れたい。

(2) 規制措置の程度並びにそれに基づく執行及び保障措置の問題

氷結区域における規制措置については、その限界が問題となりうる。特に船舶起因汚染の防止、軽減及び規制する国内立法について規定する第211条5項及び6項との関係において、第234条は特別法 (*lex specialis*) の関係に立つと考えられる<sup>10)</sup>。第234条では「航行 (の利益)」と「入手可能な最良の科学的証拠」に基づく海洋環境の保護及び保全に「妥当な考慮 (due regard)」を払うものとされているが、これは實際上航行を阻害しない限り、氷結区域沿岸諸国に大幅な裁量を与えることになろう。この問題点に関連してくるのが、上記③の点、すなわち第12部に規定された執行及び保障措置の問題である。第234条では第12部第6節が定める「執行」及び同第7節が定める「保障措置」に関して何ら言及されていない。かつ、それは独立した第12部第8節として設けられている。例えば沿岸国による執行について規定する第220条には、「明白な理由がある場合には」(第3項)、「実質的な排出が生じたと信ずるに足りる明白な理由がある場合において」(第5項)、「著しい損害をもたらし又はもたらすおそれのある排出が生じたとの明白かつ客観的な証拠がある場合」(第6項)といった要件が定められているが、第234条についてはこれらの縛りが外れ、沿岸国に対してより大きな裁量の幅が与えられると考えられる。また保障措置に関しても、例えば第232条が第234条関連措置についても適用されるか否かは重要な問題となろう。しかしながら第234条の第7節との関連性が不明確であるため、この点について確定的な結論を導くことはできない。こうして、第234条は沿岸諸国の裁量を認めていることに加え、「執行」と「保障措置」に関する UNCLOS の規定の適用を排除しているようにも読みうるのである。

---

<sup>10)</sup> *Id.* at 393.



もっとも、第234条をめぐる紛争も第15部の定める義務的手続に服することになる。すなわち、国際的に適法な海洋の利用である「航行」の権利が何らかの形で阻害された場合、第297条1項(a)に従って第15部第2節が定める手続に付されることになる。第234条は氷結区域における沿岸国の利益と国際的な航行という一般的利益の間でバランスをとることを目的としており、そのバランスの安全装置として第297条1項(a)が定める強制的な紛争解決手続が存在しているのである<sup>(12)</sup>。しかし米国は依然として UNCLOS を批准しておらず、米国—カナダ間の紛争を当該手続に付託することはできない。実際の紛争解決はしたがって、特定の紛争解決手続に付託する別段の合意が存在しない限り、主に両国の外交交渉に委ねられることになるう。

この点同条約第59条が重要になってくると思われる。同条は次のように規定している。

#### 第59条

「この条約により排他的経済水域における権利又は管轄権が沿岸国又はその他の国に帰せられていない場合において、沿岸国とその他の国との間に利害の対立が生じたときは、その対立は、当事国及び国際社会全体にとっての利益の重要性を考慮して、衡平の原則に基づき、かつ、すべての関連する事情に照らして解決する。」(下線は筆者)

このように第59条は、「重要性」の考慮と「衡平の原則」を導入している。そしてこの場合における「衡平」は地理的な要因を越えて、経済的及

(12) *Id.* 第234条のいう「入手可能な最良の科学的証拠」との表現が意味するところは、沿岸国が同条に基づき規制権限を行使したことによって紛争が生じた場合、UNCLOS の紛争解決手続において判断材料としての使用が前提とされているということである。*Id.* at 398.

び社会的な側面をも鑑みることを意味する<sup>100)</sup>。かくして、沿岸国による環境保全の措置は衡平を基礎に正当化されうるのであり、その場合には高い危険性を抱える船舶の航行に優越すると考えられる。また逆に合理的な理由を伴わない沿岸国による規制は自由な国際交通という国際社会の利益に反することになる<sup>101)</sup>。

むろんこの規定は排他的経済水域における管轄権に関する紛争を解決するための一般的基礎を定めるものであるため、これにより北西航路をめぐる紛争が直ちに解決できるとは考えられないが、考慮すべき一般的基準としてあらゆる局面において包括的な指針となる内実を備えているように思われる。

#### 4. 検討——北西航路の法的地位

以上、カナダによる北極海に対する管轄権拡張政策の経緯及び UNCLOS 上の氷結区域及び海峡制度の関係について概観してきた。ここであらためて本稿の冒頭で提起した問題、つまり直線基線内側水域及びそこに位置する北西航路の現在の法的地位について、関連する他の海洋制度の内容も加味しつつ、検討してみたい。

##### (1) 海峡制度の適用可能性

北西航路が UNCLOS の規定するところによる国際海峡性を備えるか否かという問題は、UNCLOS が国際海峡の直接的な定義づけを行っていないことに加え<sup>102)</sup>、同航路をめぐる利害関係国の主張が対立しているため、

---

<sup>100)</sup> See OSCAR SCHACHTER, *supra* note 94, at 286.

<sup>101)</sup> *Id.*

<sup>102)</sup> カナダは1974年に国際海峡の定義を国連海洋法会議において提案したが、それは他の規定の中ですでに明らかにされているとして却下され、結果、「海峡」という語の直接的な定義はなされないことになった。UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA, 1982: A COMMENTARY, *supra* 60, at 289. なお、カナダ提案は、国際海峡としての条件の一つとして「伝統的に国際航行

依然として解決をみていない状況にある。ここで再度、先述した第37条の「地理的基準」と「機能的基準」という2つの基準を適用してみよう。北西航路は、バフィン湾(Baffin Bay)、デーヴィス海峡(the Davis Strait)、ラブラドル海(the Labrador Sea)及び大西洋と、ボーフォート海(the Beaufort Sea)、チュクチ海(the Chukchi Sea)、ベーリング海峡(the Bering Strait)及び太平洋との間を結んでいる(本稿末の地図参照)。従って、北西航路は「公海又は排他的経済水域の一部分と公海又は排他的経済水域の他の部分との間にある」海峡(第37条)であり、「地理的基準」は満たしていると考えられる<sup>100</sup>。次に「機能的基準」であるが、まさにこの部分が北西航路の性格規定における主要な対立点を構成している。「国際航行に使用されている」という表現は、必ずしも明確な判定基準を提供しているとはいえない。つまり、「国際」性は外国船舶にとって有益なルートであるという潜在的利益をもって足りるとするのか、それとも、それに加えて一定の量的質的基準、すなわち通航船舶の総数、船舶の総トン数、船籍の多様性といった実際の利用状況も判断要素とするのか、という問題が出てくる。確かに北西航路における船舶の往来が——少なくとも海上交通に関しては——みられなかった1960年代前半までは、将来的な可能性も含め、そこが国際海峡であるとする論者はほとんどいなかったように思われ

---

のために利用されてきた」というものを掲げていたが、これを北西航路における利害関係を意識して構成したものと捉えることも可能であろう。さらに1975年の第3会期において提出された、第3部の適用範囲に関する規定(現在の第37条)の草案について、カナダはチリやノルウェーなどととも、それが内水を国際海峡として位置づけるものであるとして反対している。Id. at 319.

<sup>100</sup> 北西航路は海峡沿岸国であるカナダの島及び本土から構成されていると考えられるが、その海側に同様に便利な航路が存在するとは思われない。従ってUNCLOS 第38条但書は北西航路には適用されず、地理的基準に限って言えば通過通航権制度が支配する第37条の国際海峡として扱われることになる。さらに北西航路は第45条1項(b)の類型にもあてはまらない。

る<sup>130)</sup>。1980年代初頭の時点においても、北西航路を横断した船舶はその数及び旗国の多様性の面からして不十分であり、かつそれらの船舶の航行がカナダの明示又は黙示の同意に基づいていたため、それが国際的な利用に供されているとは考えられていなかった<sup>131)</sup>。だが、先に見たように北極海を覆う氷の融解が進行するとともに北西航路が経済的に魅力的な海上ルートとして浮上して行くことが予想される。そうすると経済的な合理性に基づく国際公益の主張及び航行の危険性が著しく減少することによる往来船舶数の増加を招来することも考えられよう。

UNCLOS 第3部の各所において見られる「国際航行に利用されている海峡 (straits which are used for international navigation)」という文言は、コルフ海峡事件において示されたものと“which are”の二語が追加されている点を除き同じである。この二語により「条約発効時に国際航行に利用されている海峡」に第3部の適用が限定される——つまり将来のある時点において国際的に重要となった海峡を除外する——と解釈することも可能と思われるが、そうした解釈は実際のところ採用されていない<sup>132)</sup>。第三次国連海洋法会議において、「国際航行に利用されている」という文言の具体的意味内容に関してはいかなる合意へも至ることができなかったのであり、従ってこの問題は慣習国際法の形成を通して解決されることとなったともいえよう<sup>133)</sup>。

従って仮に将来、船舶量の増加等により北西航路が国際的な航路として

---

<sup>130)</sup> 「これらの海峡は海運国によって使用されるいかなる海上ルートも構成しておらず、また将来そうなるとも考えられない。したがって、航海の危険と分散した群島は、どこかの国にこれらの水域において何らかの経済的利益を与えることを妨げるように思われる。」Ivan L. Head, *supra* note 8, at 220.

<sup>131)</sup> DONAT PHARAND, *supra* note 2, at 101-2.

<sup>132)</sup> UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA, 1982 : A COMMENTARY, *supra* note 60, at 290.

<sup>133)</sup> DONAT PHARAND, *supra* note 2, at 91.

認められた場合には、UNCLOS 第3部が適用される余地があるといえる。その認定に際し、必ずしもコルフ海峡で判断基準とされたものと同程度の国際海上ルートとしての有益性及び海峡の実際の利用状況を求める必要はないであろう。極域に位置する北西航路の場合は地理的要素と気象条件に航行を阻害する特殊性が認められるのであり、少なくともそれが存続している限りは、技術革新による航行技術の発展をにらみつつも、機能的基準が相対的に緩和されると考えられるからである。

とはいえ、実際の航行が極めて少ない現状に鑑みれば北西航路が「国際的な航行に用いられて」いるとは言えず、加えて次にみる氷結区域制度が同航路を含む海域に適用されている限り、通過通航制度をそのまま適用できるとは考えられない<sup>③</sup>。

## (2) 氷結区域制度の適用可能性

すでにみたように、北極海特有の気候及び環境の変化に対する脆弱性、カナダの歴史的な管轄権拡大政策などにより UNCLOS 第234条の挿入が実現した。それでは、地球温暖化による氷の融解が進行したため当該海域が年間の大部分について「氷結 (ice-covered)」しているとはいえない状態に陥った場合には、同条の制度はいかなる影響を受けるのであろうか。言い換えれば、同条が定める「氷に覆われた水域」、「特に厳しい気象条件」、「年間の大部分の期間当該水域を覆う氷の存在」、「航行に障害又は特別の危険」、「生態学的均衡に著しい害又は回復不可能な障害をもたらす」といった諸要件のうちいくつか脱落した場合、沿岸国の規制権限は何らかの影響を受けるのであろうか。

この点、UNCLOS 第234条の冒頭に「排他的経済水域」の文言が見られる点に鑑み、氷結区域を排他的経済水域制度の変形、つまりその独自性の

---

<sup>③</sup> ROBIN CHURCHILL & VAUGHAN LOWE, THE LAW OF THE SEA 106 (3d ed. 1999).

ゆえに制度が強化されたもの、として捉え、氷結区域の氷の融解によって氷が消滅した場合には潜在していた排他的経済水域制度が再び適用されると考えることは可能であろうか。おそらくこの議論は採用し得ないであろう。なぜなら氷結区域は他の海域とは異なり、環境汚染に対してきわめて脆弱であることが制度形成の主たる理由だからである。つまり、氷が融解しても「脆弱性」が確認される限り、「氷結区域」の制度は維持されると考えられる。従って、上記したすべての要件が満たされた場合にのみ沿岸諸国の規制措置は適用可能となるのではなく、「海洋環境の汚染が生態学的均衡に著しい害又は回復不可能な障害をもたらすおそれのある水域」との文言を重視したかたちで同条を解釈することが制度の趣旨に適うといえる。よって、仮に北西航路の氷が消滅した場合には、カナダはUNCLOS第40条、41条、42条に規定されている一般的規制権限を海峡沿岸国としていわば潜在的に獲得すると同時に、第234条についても重層的な適用が可能となろう。第234条は第8節として独立した規定であることから、先に見たように執行権限に関する他の規定に影響を受けないと考えられるからである。従って北西航路においては第234条が依然として適用されることになる。もっとも、可能性の問題としては、将来の特定の時点において氷が完全に融解しかつ環境の変化等により「脆弱性」が他の海域と大差なくなった結果として第234条を支えている前提条件そのものが崩れ去るような場合には現在の制度が適用されなくなることも考えられなくはない。

### (3) 群島水域制度の適用可能性

UNCLOSは第4部で新たに群島国の制度を設けた。もし自国沿岸に国際海峡を擁する国家が自らを群島国であると主張し、それが認められた場合には当該海峡における通航は群島水域制度を定める第4部の制度の下の群島航路帯通航権制度へと移行すると考えられる<sup>135)</sup>。

<sup>135)</sup> UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA, 1982 : A COM-<sup>7</sup>

この点、同条約第46条は群島国とは「全体が一又は二以上の群島から成る国をいい、他の島を含めることができる」としている。群島国は一定の制約の下で群島基線を引くことができ、その内部は主権の及ぶ群島水域となる（同条約第47条、第49条）。しかし、条約が定める定義と要件に照らした場合、カナダが UNCLOS 上の群島国家でないことは明らかであり、またそうした承認が国際社会に黙示的にであれ、存在しているとも考えられない。それは他の北極海沿岸諸国についても同様である。従って群島水域制度はカナダを含む北極海沿岸諸国に適用することができないし、カナダ政府も少なくともマンハッタン号事件の時点では群島の地理的一体性を認めていなかった<sup>(39)</sup>。もっとも、北西航路を含む北極海群島海域の法的地位及び沿岸国の管轄権及び利用国の国際法上の権利義務を考える際に、UNCLOS における群島水域の制度をアナロジーによって適用しないしは参照することは可能であろう。例えば群島水域における主権の存在及びその行使に関する第49条、第52条の無害通航権、第53条の群島航路帯通航権の設定などを関連規定として挙げることができる。さらに第54条は、群島航路帯通航中の船舶及び航空機の義務、調査活動及び測量活動、群島国の義務、群島航路帯通航に関する群島国の法令制定権などについては、国際海峡における通過通航権の規定を準用するとしており、ここには群島水域と国際海峡制度の接点がみられる。もっとも、カナダは一貫して北極海群島海域は（歴史的）内水であると主張している——言い換えれば通過通航権が認められる国際海峡ではないと主張している——ためこれらの規定の適用には強い抵抗を示すことが予想される。

#### (4) 内水制度の適用可能性

それでは UNCLOS の内水制度は直線基線に囲まれた北極海群島海域に

---

↳ MENTARY, *supra* note 60, at 292.

(39) ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 83.

適用することが可能だろうか。すでにみたように、カナダによる直線基線の内側水域が完全なる内水であるとの主張<sup>(13)</sup> に対して米国は UNCLOS の規定を援用して反論している<sup>(14)</sup>。まず内水について定める同条約第8条2項は、第7条に従って定められた「直線基線がそれ以前には内水とされていなかった水域を内水として取り込むこととなる場合には、この条約に定める無害通航権は、これらの水域において存続する」としている<sup>(15)</sup>。さらに海峡制度の適用範囲を定める第35条も同種の規定を置いている。

### 第35条

この部のいかなる規定も、次のものに影響を及ぼすものではない。

- (a) 海峡内の内水である水域。ただし、第7条に定める方法に従って定めた直線基線がそれ以前には内水とされていなかった水域を内水として取り込むこととなるものを除く。
- (b) 海峡沿岸国の領海を越える水域の排他的経済水域又は公海としての法的地位
- (c) …… (略)

---

(13) 1975年にカナダの高官は、北西航路が国際的な利用に供されておらず、また、同国が北部の北極海をカナダの内水であるとみなしていることから、UNCLOS の国際海峡制度、すなわち通過通航レジームが適用されないと述べている。See DONAT PHARAND, *supra* note 2, at 88 (citing *Proceedings of Standing Committee on External Affairs and National Defense*, No. 24, 22 May 1975, at 6).

(14) すでに指摘したように UNCLOS の当事国でない米国が同条約の規定を援用するのは、その規定の内容が国際慣習法となっているという同国の立場の現れであろう。

(15) この規定は群島水域制度と排他的経済水域制度を意識した若干の修正が加えられた点を除き、ほぼ1958年条約の対応規定をそのまま踏襲している。なお、この規定は当然のことながら UNCLOS 第7条3項(「その内側の水域は、内水としての規制を受けるために陸地と十分に密接な関連を有しなければならない」と相互に関連するものである。UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA, 1982: A COMMENTARY, *supra* note 60, at 105-6.



従って仮にカナダの直線基線を認めた場合においても、第8条2項及び第35条(a)の規定により、北西航路が完全な内水であると主張するカナダに法的に対抗することが可能であろう。すなわち、直線基線を用いた結果、国際海峡内の領海を新たに内水として切り取る結果となった場合には、内水であるにも関わらず通過通航制度が適用されることになる。カナダ側としては、直線基線を引いた当時すでに当該水域内は歴史的な内水であったという議論及び当該水域は国際海峡ではないので第35条自体が適用されないといった議論に依拠することになろう。

確かに第8条2項及び第35条(a)の解釈上、直線基線で取り込んだ水域が、伝統的に国際社会によって歴史的な内水として扱われてきた（ないしはそれを裏付けるような利害関係諸国の黙認が存在してきた）場合には、無害通航権又は通過通航権が認められないと捉えることも可能であろう<sup>140</sup>。事実、カナダは歴史的権限に基づいて北西航路を含む群島海域が内水であると主張してきた。だが、そうした主張は2つの点で困難があるように思われる。まず、少なくとも1980年代初頭の時点では北西航路はカナダの領海を構成していた（1970年にカナダが領海を3カイリから12カイリに拡大した結果、北西航路の大部分が領海となった）のであり、群島内の水域が歴史的な理由により内水であるとの主張を具体的に裏付ける国内的措置は見当たらない。むしろ直線基線を導入する以前のカナダの国内立法は北西航路を含む群島海域をカナダの内水ではなく、領海として扱っていた証拠を形成している。さらに、歴史的な内水の主張により無害通航又は通過通航権の行使を妨げようとするカナダの試みに対しては、重要な利害関係国で

---

<sup>140</sup> 第35条(a)は「それ以前には内水とされていなかった水域」という条件を付しているため、仮に直線基線内側水域が歴史的な内水であると認められるような場合には、当該水域は「それ以前においても内水とされていた水域」として扱われることになり、従って第35条(a)の反対解釈により、国際海峡について規定する第3部が当該水域には適用されなくなると考えられる。

ある米国によるたび重なる正式な抗議が存在している<sup>40)</sup>。従って、少なくとも北西航路が内水であるという主張はとりえないように思われる。

(5) 北西航路の *sui generis* な法的地位

こうして、氷の融解及び技術革新により第234条にいう「通航の危険性」が著しく低下し、国際的なエネルギー需要の増加とも相俟って船舶の通航量が増加した場合に、北西航路においていかなる通航権制度が適用されるのか、という問題について一義的な解答を与えることは容易でない。この問題は三つの事実によって一層複雑化している。第一に、その水域がカナダの直線基線によって囲まれている事実、第二に、その水域の氷が減少傾向にあるという事実、そして第三に、北西航路が国際海峡性を判断する際の「地理的基準」を満たしているという事実である。

第234条が同海域に依然として適用されることは明らかであるが、北西航路を含む直線基線で囲まれた群島海域が内水であるとのカナダ政府の主張は国際社会には受け入れられていない。だがそれを国際海峡として扱うことにより通過通航権制度を適用させることも、国際海峡性の「実質的基準」に鑑みて問題があることに加え、第234条の制度趣旨に反しており、同様に困難であると考えられる。カナダ政府は北西航路を含む北極海群島海域が内水であると一貫して主張してきた。それに対して直接の利害関係国である米国は同航路が国際海峡を構成するとの立場から正式に抗議を行い、場合によっては砕氷船の航行という具体的な国家実行も示してきた。結局のところ、直線基線の導入を含むカナダの長年の実行と利害関係諸国の抗議と黙認が北西航路を依然として法的地位を確定的な文言で表すことのできない *sui generis* な暫定的制度として成立させることになり、当面はこれが妥当な結論であるように思われる<sup>41)</sup>。そうすると、北西航路におけ

<sup>40)</sup> ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 103.

<sup>41)</sup> この点、北極海号事件の当時、もし国際司法裁判所がカナダと米国の対立に<sup>42)</sup>

る、氷の融解による将来的な通航の量的増大は、直ちに UNCLOS 上の「国際海峡」制度及び「通過通航」制度を招来するというべきでなく、その法的地位は沿岸国であるカナダの第234条又は同国の主張によるところの内水制度に基づく管轄権維持・強化の要求と、自由な通航を確保したい他の利害関係諸国との間を往復する「作用—反作用」の力学、関係諸国間で行われる外交交渉あるいは何らかの制度設計の試みに委ねられることになる。それは2国間でなされることもあるし<sup>(4)</sup>、多国間の条約体制を目指した国際会議の形をとることも考えられよう。こうした試みの推進力となるのはその相対的にニュートラルな価値のゆえ国際的な協力へと結びつきやすい「科学調査」あるいは「共同開発」といった利害関係国間の最大公約数であるように思われる。事実、周極地域においては北西航路の法的地位の特殊性を左右するであろういくつかの緩やかな制度形成が試みられている。

#### IV 周極地域における国際協力の展開

すでに触れたように南極と北極の地理学的、地質学的、気候及び戦略的価値の相違は、前者をさまざまな条約を通して「国際化」した。すなわち、

---

↓ ついて判断を下していたならば、おそらく、裁判所はカナダと米国の主張の間を取る形で、北西航路をカナダの領海に類似したものとみなし、そこにおける米国の無害通航権を認める形で判断していただろう、と述べる論者もある。Ted L. McDorman, *supra* note 26, at 636. See also, DONAT PHARAND *supra* note 2, at 102-5.

<sup>(4)</sup> See, e.g., Roy A. Perrin III, *Crashing Through the Ice: Legal Control of the Northwest Passage or Who Shall be 'Emperor of the North'*, 13 TUL MAR. L.J. 139 (1988). この論者は北西航路が国際海峡であるというアメリカ側の見解に傾斜しつつも、両国間の交渉を最適の解決策として提案している。すでにみたように、少なくともカナダと米国間には問題を「棚上げ」した二国間の実務協定が存在している。

セクター理論に代表される南極大陸に対する領域主権の主張という南極をめぐる各国の対立状況をいかにして法的又は政治的に解決するかという問題は、第2次世界大戦後には南極大陸における領土紛争をどのように防止し、その地域をいかにして国家間で管理するかという、南極の国際化の問題へと変容していった<sup>140)</sup>。南極の平和利用、国際協力、領土権及び請求権の凍結などを定める1959年の南極条約を中心とする条約体制はその代表的な成果である。

南極とは異なり、北極地域は基本的に周極圏諸国の明確な管轄権の下に服するため、この地域における環境保全は専ら当該国の国内環境法に基づいていた<sup>141)</sup>。しかし北極地域が地球環境全体の維持について果たしている役割や同地域の環境状態の悪化が次第に明らかになるとともに、北極圏諸国の間においても1970年代から安全保障、管轄権、環境保護、科学調査などに関して二国間及び多国間の枠組みがみられるようになっていく。例えば1973年、カナダ、デンマーク、ノルウェー、ソ連及び米国はホッキョクグマ保存協定を締結している<sup>142)</sup>。だが、特に北極海の科学調査に関して新たな枠組みが登場するのは冷戦崩壊後である<sup>143)</sup>。北極圏諸国は1991年に北極環境保護戦略(AEPS)<sup>144)</sup>を採択し、さらに1996年にはカナダのオタワで北極理事会(the Arctic Council)を設立する宣言<sup>145)</sup>を採択した。

---

<sup>140)</sup> 池島『前掲書』(註(8)), 35頁。

<sup>141)</sup> PHILIPPE SANDS, *PRINCIPLES OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW* 711 (2d. ed, 2003).

<sup>142)</sup> Agreement on Conservation of Polar Bears, 13 ILM 13-18 (1974).

<sup>143)</sup> 1987年、当時のゴルバチョフ書記長は、北極海航路を開放する可能性を示唆したが、これはそれまでのソ連の北極海に関する政策を大幅に転換させるものであった。See ERIK FRANCKX, *supra* note 2, at 265. 1989年には、ソ連の船舶がドイツから日本へ北極海ルートを使用して金属を運搬し、1991年にはフランス船がフランスから日本への航海を許可されている。Id. at 266.

<sup>144)</sup> Arctic Environmental Protection Strategy, 30 I.L.M. 1624 (1991).

<sup>145)</sup> Declaration on the Establishment of the Arctic Council, 35 I.L.M. ↗

北極環境保護戦略は、フィンランドのイニシアティブにより北極圏諸国、すなわちカナダ、デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、ロシア、スウェーデン、米国の8カ国の間で作成された非拘束的な国際文書であるが、「UNCLOS に反映された慣習国際法を含む国際法に従った、国内法を通じた同戦略の履行」が予定されている<sup>(150)</sup>。同戦略は北極圏諸国に共通する6つの環境上の問題<sup>(151)</sup>の解決に向けた行動計画を策定するとともに、北極地域の環境に関する情報を共有することによって同戦略の効果的な実施を確保するための「北極観測評価プログラム (AMAP)」を設立した<sup>(152)</sup>。また、同戦略の随所において先住民及び先住民組織の果たす役割が強調されている点も特徴的である。

北極理事会は、この北極環境保護戦略に体现された政策を調整するため、上記した8つの北極圏諸国によって設立された政府間フォーラムである。通常の国際組織とは異なり、同理事会は条約ではなく宣言によって設立されている。この点、南極地域に条約体制が整備されている状況と比較すると、北極地域における「国際化」は、その是非は別として、依然として緩やかな協力体制に留まっているといえよう<sup>(153)</sup>。同理事会は、先住民の利害を反映する6つの国際組織に対して参加資格を与え、さらにフランス、ドイツ、オランダ、イギリス及びポーランドの5ヶ国、自然保護連合

---

↘1382 (1996).

(150) Arctic Environmental Protection Strategy, *supra* note 148, at 1630.

(151) 難分解性有機汚染物質、油汚染、重金属、騒音、放射能、酸性化の6つが取り上げられている。Id. at 1633-34.

(152) Id. at 1655-56.

(153) 「南極条約における国際化の特徴は、争いがあるために領域主権の帰属がいまだ確定していない領域を、国際的に管理するために、ある法的枠組みの下に置いた点で、国際河川や国際運河に代表される機能的国際化とも区別されうるものである」(池島『前掲書』(註8), 44頁)が、北極周辺については依然として「法的枠組み」も「機能的国際化」も達成されていないため、さらに別の国際化の特徴を帯びていると考えられる。

(IUCN) や国連環境計画 (UNEP), 国連開発計画 (UNDP) といった9つの国際機関, 海洋汚染防止諮問委員会 (ACOPS), 北極圏国際科学委員会 (IASC), 周極保健国際連合 (IUCH), 世界自然保護基金 (WWF) といった9つの非政府組織に対してオブザーバーの地位を認めている<sup>159</sup>。北極理事会は科学者, 政策立案者, 政策決定者, 北極圏居住者間の対話を奨励しており, コンセンサス方式による理事会の決定は, そうした対話の過程から得られる科学的知見<sup>160</sup> や先住民族の伝統的な知識に大きく影響されている。もっとも理事会は科学的知見の共有, 情報伝達を主な任務としており<sup>161</sup>, 実施については各国ないしは各国内の地方政府レベルが担当するものとされている。

北極理事会は環境, 社会, 経済という3つの柱を扱うことを使命とする持続可能な開発のための地域的なフォーラムであり, 事実, 北極理事会の設立宣言の各所には持続可能な開発への言及がみられる<sup>162</sup>。また, 1997年に開催された北極圏の環境保護に関する第4回北極圏諸国首脳会議において採択されたガイドライン<sup>163</sup> は, 例えば, 環境影響評価, 環境モニタリン

---

<sup>159</sup> 北極理事会の活動の詳細については理事会のウェブサイトを参照。Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/> (last visited Feb. 5, 2007).

<sup>160</sup> 科学的な調査に関してはテーマごとに「持続可能な開発」(SDWG), 「モニタリング及び影響評価」(AMAP), 「海洋環境保護」(PAME), 「動物群及び植物群の保全」(CAFF), 「緊急事態, 防護措置」(EPPR) といった作業委員会が設けられている。

<sup>161</sup> 北極理事会では2年に一度, 加盟国の代表による会合が開かれているが, その間の活動は加盟国の代表と先住民族の代表により構成される委員会 (Committee of the Senior Arctic Officials) によっておこなわれる。

<sup>162</sup> 例えば設立宣言の前文。"Affirming our commitment to sustainable development in the Arctic region, including economic and social development, improved health conditions and cultural well-being." Declaration on the Establishment of the Arctic Council, *supra* note 149, at 1387-88.

<sup>163</sup> Arctic Environmental Protection Strategy: Arctic Offshore Oil & Gas Guidelines (1997), <http://www.mms.gov/alaska/cproject/conf->

グ、廃棄物処理、解体処理というような沿岸石油開発及びガス田開発において遵守すべき一般的規準を定めているが、その中には「予防原則」、「汚染者負担の原則」、「持続可能な開発」に関するさまざまな具体的行動準則も含まれている。北極海航路についても、2003年から北極海航路東部及びオホーツク海を加えた地域を対象として新たな海洋レジームを視野に研究が進められており、その中核概念としてやはり持続可能な開発が掲げられている。それはこの概念が「汚染に対して脆弱であり、地球環境の面からも重要な地域とされる北極・亜極域における開発を考える上では欠くべからざる概念」<sup>(95)</sup>だからである。

南極条約締結の直接的なきっかけは米国のイニシアティブによる度重なる公式及び非公式の準備会合であったといわれるが、その潜在的な契機は1957年から1年半設定された「国際地球観測年 (IGY)」の存在であった<sup>(96)</sup>。つまり、「科学の分野における国際協力という、一見中立的な性格のように思われる事業であったことは、たとえ各国の本心がどうであれ、結束を容易にし、協力を加速させるに十分であった」といえる<sup>(97)</sup>。同様に、北極海沿岸諸国が、とりわけ環境保護や海洋の科学調査の側面で国際的に協力しつつ、持続可能な海洋の利用及び開発を模索していくことが、北極の法的地位及び航行に関する問題の解決を促進するであろう。それが既存の制度を維持したまま推移していくのか<sup>(98)</sup>、新たな条約体制が構築されるのか、

↳ [meet/pame/guidelines.htm](http://meet/pame/guidelines.htm).

(95) 財団法人シップ・アンド・オーシャン財団「北極海航路を巡る国際研究事業」『船と海のサイエンス』第3巻、海上技術安全研究所、2003年、67頁。

(96) 池島『前掲書』(註(8))、40頁。

(97) 『同上書』、46頁。

(98) UNCLOS は第123条において閉鎖海又は半閉鎖海に面した諸国による協力義務について規定している。これによれば沿岸諸国は直接に又は適当地域的機関を通じて、海洋生物資源管理、海洋環境の保護、海洋の科学調査などについて協力が求められることになる。しかし、北極海が半閉鎖海であるか否かについては議論が多く、同条の適用可能性については未知数である。また、同条↗

あるいは「北極理事会」のような条約に基づかない緩やかな制度形成が模索されるのか<sup>66)</sup>という点については確定的な結論を与えることはできない。しかしながら、様々な価値の交錯の中から導き出される“統合体 (synthesis)”としての「持続可能な開発」概念——及びそれを中心に展開する様々な環境保護に関する原則及び規則——に依拠した条約規定の解釈及び国際協力が、北西航路を含む北極海全体の法的地位及び国際航行の問題あるいは周極諸国の沿岸国管轄権の問題を解決する制度設計の重要な糸口となるのは確かであろう。

## V 結 語

北西航路を含む北極海群島海域に対する管轄権の拡張においてカナダは、沿岸国の安全保障という個別的利益のみならず、北極海の自然環境保護、先住民であるイヌイットの人権といった普遍化可能な利益をも主張に加えることによる、正当性の国際的承認の獲得という接近方法を採用して

---

、約の第211条6項が定めている、「特別の事情」が存する排他的経済水域内の海域における「特に敏感な海域 (PSSA)」の設定及び「関連保護手段 (APM)」の指定という方法も考えられるが、第234条が適用される限り、それらの必要性は相対的に低いままにとどまるように思われる。さらに、船舶起因汚染については海洋汚染防止条約1978年議定書 (MARPOL73/78) 付属書が定める「特別海域 (special area)」の指定という方法も考えられる。この点、南極は厳格な基準が適用される付属書 I 及び II の特別海域として指定されているが、北極は依然としてそうした指定を受けるに至っていない。

<sup>66)</sup> 法的拘束力のある「国際約束」のみならず、法的拘束力を持たない一定の国際的な「合意」も、国際社会の現実を背景として同様の要素や機能を共有しており、両者は確かに法的拘束力及び正統性の点で相違があるが、その相違は相対的であるという主張も存在する。中村耕一郎『国際「合意」論序説——法的拘束力を有しない国際「合意」について』東信堂、2002年。この点、Sands は北極理事会のような設立条約に基づかない諸制度は発展の第一段階であり、それらはより実効性のある制度及び実体規則によって将来的には置換される必要があるとしている。PHILIPPE SANDS, *supra* note 146, at 731.



いた。もっとも、その背後には力の行使による実効性の維持という要素が隠れていたとみるべきなのかもしれない。いずれにせよ、非金銭的な価値を体現する北西航路において当時発生した外国船舶の航行という問題に際し、既存の国際法規を遵守する同国のインセンティブが低下し、同国をして北西航路を含む沿岸水域全体の囲い込みへと至らせたといえる。

そこでは周極地域の自然環境保全などの非金銭的利益と、自由な国際航行という経済的価値を内包する海峡としての価値が相克していると考えられる<sup>99)</sup>が、そうした場合には国際制度の形成は困難となり、また制度形成に成功した場合でも遵守へのインセンティブは不安定なものとなることが予想される。特に北西航路については、それが脆弱な生態系を抱える北極海に位置しているためとりわけ環境に対する影響に考慮が必要である点、

---

<sup>99)</sup> ただし、この点については海峡沿岸国の側も天然資源の採取、環境損害の除去費用の低減、通航料の徴収といった形で経済的に恩恵を被ることも考えられるのであり、単純な二項対立に還元するのは適当でないかもしれない。しかしながら、やはりカナダはそこから得られる経済的価値よりも、自然環境保護などの非金銭的価値に依拠していたように思われ、そこには国際市場における「市場性 (marketability)」の問題は介在していなかったというべきであろう。この点に関し、陸地と海洋の権限取得の相違を歴史的及び機能的な観点から考察しつつ、それらの共通項を探ることを試みる論稿として、Lea Brilmayer & Natalie Klein, *Land and Sea: Two Sovereignty Regimes in Search of a Common Denominator*, 33 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 703 (2001) を参照。彼らによれば、陸地に対する権限取得が実効的支配によっておこなわれてきたのに対し、沿岸の海洋区域に対する権限取得は、直接的な消費よりも間接的な価値の創造——つまり国際市場を通じた利益の享受、すなわち「市場性」——によることが多いため (*Id.* at 704-6, 733-35, 749-50)、主に国際的な正当性を獲得しうるような法的操作により達成されてきたという。だが、この市場性問題は陸地資源についてもあてはまるのであり (彼らはいわゆる「戦争ダイヤ」を例として挙げている)、従ってこの基準を共通項として採用する場合には、たとえ陸地と海洋との間に物質的及び性質上の相違が存在するとしても、その権限取得態様の相違は結局相対的なものにとどまることになる (*Id.* at 749-53)。つまり、陸地と海洋の単純な二分論ではなく、そこから産出される資源の性質によって所与の国際制度の成否が決定されるということであろう。

先住民としてのイヌイットの権利、カナダ政府の歴史的な権利の主張及びカナダ国民の同海域に対する特別な思い入れ、といった諸要素に鑑みた場合、やはり通常の国際海峡とは異なる法的地位にあり、またそれゆえ特別の制度形成が求められるように思われる。この点、本稿の最後にみたように北極圏周極地域において進められている国際協力は、主権及び管轄権の問題をある程度捨象したうえで、自然環境の保護及び先住民の人権を一方の軸とし、開発及び海域の積極的利用を他方の軸として、その両者を調和させる観点から実体的な共通利益の接合点を模索しているといえる。これはしばしば政治的スローガンであると揶揄されることもある「持続可能な開発」概念が、まさにその政治性のゆえに、所与の領域において国際的な協力とそれに続く制度形成の指針として一定の役割を發揮していることを示すものと考えられる<sup>106</sup>。自然環境の不可逆的破壊を予防することを目的として沿岸国が管轄権の拡大・強化をおこなう場合においても、当該水域において沿岸国の主張に諸国の経済的利益を加味した実効的な管轄権が国際的な合意により達成されるときには、沿岸国の——場合によってはより厳格な——規制権限の下で、当該水域の国際的利用が実現することも考えられる。特に北西航路については、沿岸国であるカナダは同航路の国際的な利用の可能性を否定しているわけではない。国際的な合意、あるいはより緩やかな何らかの国際制度により北西航路の特殊性に配慮した環境保護のための沿岸国管轄権が認められるならば、「直線基線による囲い込み」と

---

<sup>106</sup> このことは、この概念がそれ以上の機能を果たさないことを意味するわけではない。例えば、エビ輸入規制事件において上級委員会は、第20条の文言、具体的には(8)項の「有限天然資源」及び同条の柱書を解釈する際に WTO 協定前文に掲げられた「持続可能な開発」の考え方に照らして解釈するとした。World Trade Organization: United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, *supra* note 103, at 154–55, 162–63. 同事件ではこの概念の政治性ではなく、開発途上諸国と先進諸国の双方が受入れた基本原則ないしは理念としての側面が重視されていたといえる。

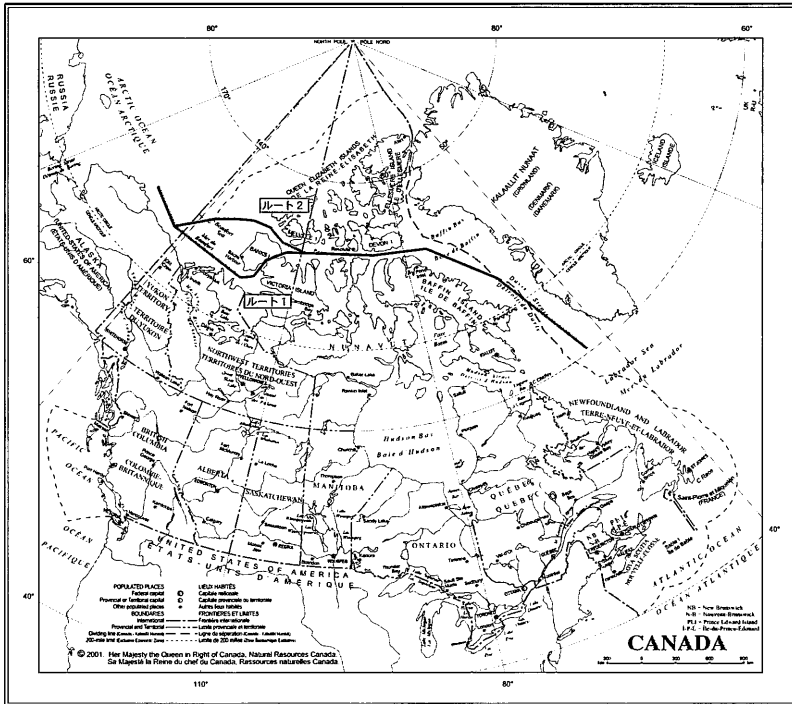
「環境基準を遵守する船舶の自由航行」の両立が実現する可能性もある。もっともこの点については決して予断を許すものではなく、一方的な国内措置を含む今後の利害関係国による国家実行と、周極地域における国際協力の進展を見守っていく必要があるだろう。

北西航路及び北極海航路は将来欧州とアジアを結ぶ重要な航路となりうる。従ってわが国もエネルギー政策の推進及び国際物流における海上ルートの確保並びに北極の環境保護及び同地域に関する多様な科学的データの集積の必要性からして北極圏における国際的な制度形成に向けて積極的に関わっていく必要があるように思われる<sup>(166)</sup>。

---

(166) ロシア北部沿岸を横断する北極海航路は国際商業航路として日本にとっても魅力的である。例えば、ハンブルグと横浜間は、スエズ運河を経由するのと比較して40%航海距離が短縮される。財団法人シップ・アンド・オーシャン財団「前掲論文」(註(165))、65頁。そのため北極海航路の利用可能性に関する国際的な共同研究事業が徐々に進められているという。「同上」、65-67頁。

【資料】北西航路（ルート1及びルート2）



[出典] Natural Resources Canada（許可を得て掲載）  
 ※地図上に示されたルートは複数ある航路の中で代表的なものを示すため筆者が加筆したものであり、あくまでもイメージである。