

## 第2章

# 北極海秩序の将来

## 沿岸国の協調と対立

近年、地球温暖化の影響によるものか、かなりの部分が永久結氷面であった「閉鎖された北極海」に大きな変化が生じている。冬季に1度形成された結氷面の相当部分が、毎年夏季になると溶けて氷のない状態になり、船舶の航行に支障をきたさない程度にまでなっているのである。この状況は年々進行しており、従来、氷に閉ざされていた北極海は、近い将来、多くの解氷面をもち、各種船舶の航行、海底資源の開発、軍事利用の可能な「開放された北極海」へと変化することが予測される。

このような状況の変化を踏まえ、北極海の沿岸各国は当該水域への主権、主権的権利の主張を明らかにしてきている。北極海沿岸諸国のうち、米国を除く各国は国連海洋法条約の加盟国であり、同条約が加盟国に認める排他的経済水域（EEZ）、大陸棚、結氷区域における航行、軍事活動などの諸権利について、おおむね条約システムに従った主張を行っている。唯一、非加盟国である米国は伝統的国際法に基づく主張を行っているが、同国内では自国の不利を招かないために海洋法条約への参加を求める声も出てきている。

欧米諸国との貿易が重要な日本にとっても北極海は新しい海域である。ロシア沿岸を主として通る北東航路、カナダ沿岸を通る北西航路はそれぞれ、東アジアと欧州、北米との間で貨物を輸送する際の有用な通商路となり得る。日本のような極東の国家にとって、これらの航路を利用することは、インド洋、スエズ運河やパナマ運河を経由する従来の航路に比して距離が数割短くなり、輸送期間と燃料の節約になるだけでなく、海賊の危険性を回避し、紛争地域に近づかずに済むという意味でも有用である。これは日本を含むアジアへ欧州や北米から物資を輸送する場合も同様であり、それゆえ北極海を将来不安定化させず、軍事対立や海賊行為を発生させないことは、日本を含めた各国共通の利益ともなる。

# 1 北極海の今

## (1) 北極海とは

北極海問題を取り上げる前提としてまず、北極海の地理的特性を見してみる。北極海とは、ユーラシア大陸、北米大陸とグリーンランドに囲まれた海域である。北極海の沿岸国家としては、ロシア、カナダ、米国、ノルウェー、デンマーク（グリーンランド）がある。その面積は約950万  $\text{km}^2$  である。北極点を中心にほぼ楕円の形状であり、ベーリング海峡を通じて太平洋に、デンマーク領であるグリーンランドの東西両岸海域とノルウェー沖の海域などを通じて大西洋に続いている。最大深度は5,500m弱、平均深度は1,300mほどである。ちなみに、各大洋の面積は、太平洋が1億8,000万  $\text{km}^2$ 、大西洋が8,700万  $\text{km}^2$ 、インド洋

図2-1 北極海と沿岸国

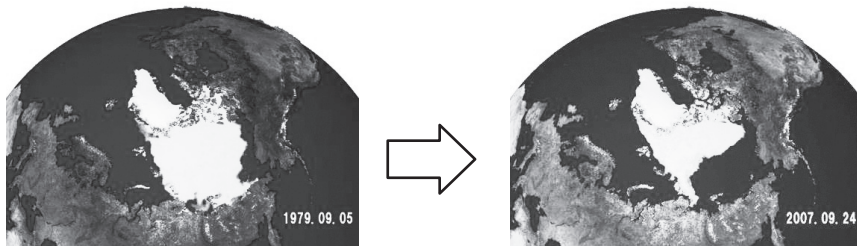


が7,300万 $\text{km}^2$ 、南極海が325万 $\text{km}^2$ であり、北極海は世界の五大洋といわれる海の中で2番目に小さな海域であり、4,000mほどの平均深度がある太平洋や大西洋よりかなり浅い海である。これは、海面を覆う厚い結氷面さえなくなるのであれば、海底の開発が他の大洋よりも容易にできることを意味している。

## (2) 結氷面の減少

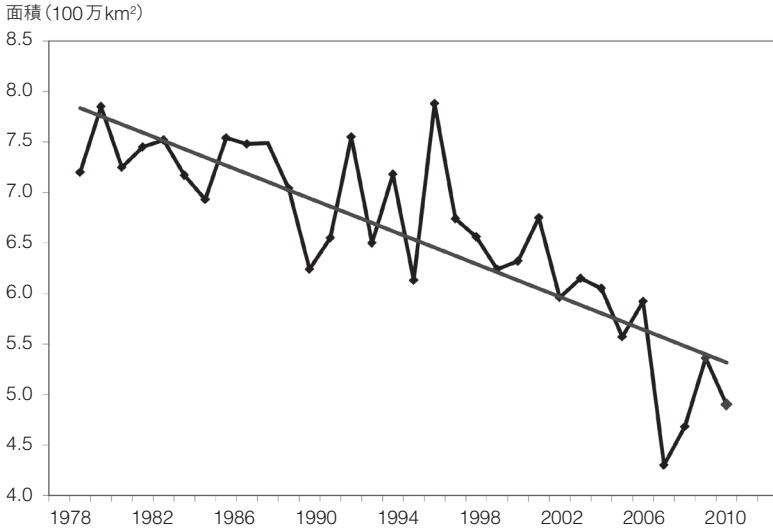
現在は、北極上空を通過する地球観測衛星から北極海の冠氷部分の広さを測ることができ、1980年代からデータが収集されている。それによると、1980年頃の毎年9月時点での北極海の氷の面積は、ほぼ750万 $\text{km}^2$ であった。北極海全体の広さが約950万 $\text{km}^2$ であることから、8割ほどの海表面が氷に覆われていたことになる。その氷が2004年には約600万 $\text{km}^2$ 、翌2005年には530万 $\text{km}^2$ にまで縮小した。さらに2007年9月には425万 $\text{km}^2$ まで縮小、2010年も過去3番目の小ささである480万 $\text{km}^2$ 程度になった。これらの面積を1980年頃と比較すると、4割前後小さくなっているといえることができる。また、厚くて硬い多年氷が急速に少なくなっていることも重要である。それは、凍ってもすぐに溶ける一年氷が増えていることを意味しており、そうした薄い氷は容易に砕くことができるため、北極海の実利用が容易になるという利点がある。夏季には、カナダの多島海の氷も消滅するため、大

図2-2 北極海の結氷面の縮小



(出所) 独立行政法人宇宙航空研究開発機構 (JAXA) ウェブサイトから作成。

図2-3 各年9月時点における北極海結氷面積の変化



西洋から太平洋に抜ける北西航路が利用可能となり、さらに、ロシアのシベリア沖の氷も相当量が消滅しているため、北東航路も夏季における利用の可能性が高まった。

### (3) 北東・北西航路の開削 —— 「通商路」の海

北東航路は欧州と極東を結び、欧州から北東方向へロシア沿岸海域を進むルートである。例えば、日本から欧州までの通常の航路は、日本を出港後、東シナ海、南シナ海を南下し、シンガポールからマラッカ海峡を通過、インド洋を横断してソマリア沖から紅海に入り、スエズ運河を通過した後、地中海を西進、ジブラルタル海峡を抜けて北進し、西欧諸国の港湾へと至るもの（欧州ルート）が一般的である。これに対して北東航路は、日本出港後は北東に進み、ベーリング海峡を通過、ロシア沿岸水域を西へと進み、ノルウェー沖から南下、欧州地域に入るといものである。距離としては、東京から、ユーロポートのあるオランダのロッ

テルダムまでの場合、4割ほど短縮できる。さらにアフリカの喜望峰沖を通過するルートと比較すれば約半分になる。また、北東航路と通常の欧州ルートを比較すると、海賊の出現する海域や、領有をめぐって争いのある海域を通り抜ける必要がない点も留意すべきであろう。南シナ海では中国と各国の間でEEZや大陸棚をめぐる境界確定問題や領土問題が存在し、かつてのマラッカ海峡や現在のソマリア沖海域ではいわゆる海賊行為が発生し、安全な航海の妨げになっているのは周知のことである。

北西航路は、米国東部と極東を結び、米国から北西方向へカナダ沿岸海域を進むルートである。日本から米国東海岸までの通常の航路が太平洋を横断、パナマ運河を通過した後、大西洋を北進して米国東部の港に入るのに対して、日本を出発後は北東に進み、ベーリング海峡通過後は東に転じ、カナダ沖合を通過して大西洋に入り、南下して北米沿岸域に到達するというもので、東京とニューヨークの間で比較すれば、やは

図2-4 北極海ルート



(出所) UNEP/GRID-Arendal ウェブサイトから作成。

り3割の行程が節約できることになる。通過に時間がかかるパナマ運河を通らずに北米大陸の東岸に到達可能な点が有利である。そのため、燃料と時間の節約を通じた運送コストの削減によって、利益率の向上や競争力の拡大が将来期待できる。



北極海を航行するドイツ・ベルーガ海運の貨物船  
(Photo by Beluga Shipping GmbH)

事実、この数年、特に北東航路に関しては各国が航路開削を試みている。実際、ドイツの海運会社が砕氷船の先導を受けて航海に成功するなど、相当の進展が見られているところである。

#### (4) 天然資源の開発 —— 「資源」の海

北極海には、石油や天然ガス、マンガン団塊などの天然資源の存在が確認されている。例えば、世界の石油の25%、天然ガスの30%が北極海の地下に眠っている可能性が指摘されている。しかし、これらの資源も、海域が多年氷によって閉ざされていたために開発ができず、そのために、こうした資源獲得への野心も事実上凍結されてきたとも言える。開水面が拡大し、通常の世界と同様の開発が可能となれば、エネルギー需給の国際的な逼迫を考えると、一気に開発が進む可能性がある。

#### (5) 軍事利用の可能性 —— 「軍事」の海

天然資源の開発が事実上不可能であったのと同様、軍艦の活動にも北極海は不向きな海域であった。厚い氷は、軍艦の通航や潜水艦の海面浮上の妨げになる。通常の世界は、結氷した北極海で活動することはできない。結氷に多少は耐えられる耐氷型の軍艦も、流水域で活動できるだけである。結氷した北極海を移動可能なのは、相当の破碎能力をもつ大型の砕氷船だけという時代には、水上艦を中心とする軍事利用などは現

実的ではなかったのである。例えば日本の場合、国が保有する船舶のうち、砕氷船は、海上自衛隊が保有し文部科学省の南極観測に利用している「しらせ」と、海上保安庁が保有する「そうや」、「てしお」のみである。

しかし、最大の障害である氷がなくなるという事態になれば話は別である。米国、ロシアはともに北極海の沿岸国である。これはつまり、いずれの国家も北極海に水上艦を投入することによって、相手国のごく近い場所に兵力を展開できるということになるのである。北極海の開放は、今までは安心していられた米露がその背後を脅かされる危険性を有することと同義である。

## 2 北極海をめぐる海洋法制度

北極海は海洋である以上、国際法、とりわけ海洋法が適用される領域である。海洋法は最も古い国際法の分野の一つであるが、その多くの部分を慣習法によっていたため曖昧な部分があることは否めなかった。そのような事態を改善するべく、第二次世界大戦後、何回かにわたって国連を舞台とする海洋法会議が開催され、法典化が図られてきた。その最新の成果が第三次国連海洋法会議において作成された国連海洋法条約であり、世界の多くの国が加盟する現在の海洋法の基準となっている。北極海の沿岸国もロシア、カナダ、ノルウェー、デンマークが加盟国である。ただ、米国だけは海洋法条約の深海底に関する制度に反対の立場を表明しているため、条約加盟国となっていない。本条約がすべての規定に関し、いかなる留保も認めないためである。しかし、その米国も、反対する深海底制度以外の条約内容に関しては、それを慣習的に成立した国際法であるとして受容することとしており、通常の場合、大きな問題は起きないと考えられている。とはいえ、海洋法条約には、条約規定に従った特別な制度や組織も用意されているため、米国だけがそうした制度、組織を利用できないという不利益を被る可能性がある。本節では、



どのような現行海洋法規が北極海に適用できるかについて概観する。

### (1) 領海

低潮線（最も潮の引いた海岸線）、または半島の突端や陸地から適当な距離にある島嶼を結んだ直線基線から12海里（約22km）までの幅で、国家は自国の領海を設定することができる。領海とは、いわば見えない国境の塀に囲まれた当該国家の領域であり、領土などと同様に、沿岸国が主権を完全に行使できる海域である。漁業や鉱業などの事業も沿岸国だけが行うことができる。もっとも、外国との交流、交易のためには外国船が領海を通過することも当然必要となるため、国際法はこうした状況を想定し、外国船舶に対して、領海における一定の権利を認めている。それが無害通航権といわれる制度である。外国の船舶は、遅滞なく他国の領海を通過することは認められる一方、他国領海内において漁業や鉱業を行うことは許されない。軍艦に対しては、軍事活動を行わず、遅滞なく通過することだけが許される。つまり、外国領海内での測量や、搭載航空機の発着などが禁じられているのである。潜水艦に関しては、浮上し国旗を掲揚することが義務付けられている。沿岸国は、無害でない通航を行っている外国船を発見したときには、即座に領海を退去するよう求めることができる。それでも領海内に留まる場合、当該外国船の旗国は、自国船舶に不利益な行いがなされることも認めなくてはならない。

基線のさらに沿岸国側を内水と言う。ここでは領土と同じように国家主権が及ぶため、領海で認められる外国船舶の無害通航権も認められていない。北極海沿岸の諸国の中では、数多くの島嶼をもつカナダが、これらの島々の外縁を結ぶ基線を設定しているため、その内側が内水となり、外国船の通航が不可能となる可能性がある。将来、航路が開発された際の潜在的問題となり得るところである。

### (2) 排他的経済水域 (EEZ)

現在の海洋法制度では、沿岸国は、領海を超えた水域においても一定

の権利を行使することができる。その一つがEEZである。この水域は、この数十年の間に沿岸国の間で広がった、漁業に関する沿岸国の権利拡大を踏まえた新しい海洋法制度である。各国は、領海を測る基線から最大200海里（約370km）までの幅で設定できるとされる。EEZにおいて沿岸国は、経済権益に関わる問題に関し、自国の法制度を適用することができる。すなわち、海底の上部水域、ならびに海底およびその下にある天然資源の探査、開発、保存、管理に関し、国家主権に近い主権的権利を行使することができるのである。また、そのほかの経済的活動、例えば海水、海流や潮汐、風力を利用したエネルギー生産に関しても同様に主権的権利を有する。加えて、沿岸国はEEZにおいて、人工島設置、科学調査、環境保護、保全に関する管轄権も保有している。つまり、沿岸国は経済的な活動である漁業や鉱業資源の利用に関して、そのために必要な調査を実施した上で、自ら規則を定めてその開発を行い、また、他国にその一部を許容する権利を認められたことになる。逆に、沿岸国以外の国家は、他国のEEZにおいて沿岸国の許可なく漁業、鉱業などの経済活動を行うことは許されない。科学調査も沿岸国の拒否によって実施不可能となる。北極海の結水面積が縮小し、北極海が実際に活動可能な水域となれば、沿岸各国は自国のEEZにおける各種の活動を積極的に行うことが想定される。北極海の天然資源開発は、世界の資源供給のバランスを変化させることも予想されるところである。

他方、すべての国家は、経済活動以外の海洋利用に関しては、EEZにおいても利用の自由が認められる。船舶の航行、その上空の航空機の飛行、海底電線、パイプラインなどの敷設などは、いずれの国家もそれを行うことが可能である。

### **(3) 大陸棚**

特定の地理的条件下では、200海里の幅で認められているEEZのさらに外側に、各国は大陸棚を設定することも可能である。ただしその幅は、基線から最大350海里（約650km）、または深度2,500mの線か

ら100海里(約180km)を限度とすることが定められている。ここでは、海底とその地下の各種資源に関する探査や開発、構造物の建設、科学調査に関する沿岸国の主権的権利が認められる。ただし、EEZとは異なり、上部水域(水中)の漁業資源などはその対象とはならない。しかし、沿岸国にとっては、自国権益を合法的に拡大できる格好の制度と機会であり、科学調査をもとに、その設定を試みることが多い。もっとも、大陸棚の設定は自由に沿岸国が行えるわけではなく、国連海洋法条約によって設定された大陸棚限界委員会への申請と承認を受け、その上で国内法上設定することが必要とされる。その意味では、先般ロシアが行った北極点の海底に自国の国旗を設置したことは、ナショナリズム上の効果はあろうが、国際法上の意味をもたない。

大陸棚領域の一方的な設定は禁じられているため、海洋法条約加盟の各国は、科学調査データを添えて、その大陸棚延伸の申請を行っているところである。北極海沿岸諸国の中でも、海洋法条約の加盟国であるロシア、カナダ、ノルウェー、デンマークはその申請を行っている。しかし、条約未加盟国である米国にはその権限がなく、一方的に不利益を被る危険性もある。大陸棚水域において他の国家は、EEZや公海と同様、航行や上空飛行、海底電線やパイプライン設置などの自由を享受することができるものとされている。

#### (4) 結氷区域の航行

国連海洋法条約は、北極海のような結氷区域を想定した特別な規定も置いている。第234条がそれであり、EEZの範囲内で結氷している水域において船舶が航行する場合、氷によって航行が阻害され、事故などが発生して沿岸国の環境などに深刻な被害が発生することを懸念して、沿岸国に一定の法令を定める権限を認めている。この法令は、無差別にすべての国の船舶に適用されることとなっている。一般に、EEZにおいて、各国は自由に航行する権利を有しているが、結氷している場合にはさまざまな事故、危険が想定される。そうした事態の発生を防止するた

め、沿岸国側で一定の制限を設けられるのである。実はEEZにおいても、沿岸国は汚染などによって経済権益を害されることを防ぐため、国内法を定めることが認められており、その原則を結氷区域の特異性を勘案して拡大したのがこの制度である。ただし、第234条の規定にあるように、こうした規則は無差別に沿岸国を含むすべての国家の船舶に適用されることが必要である。現在、北極海沿岸諸国では、ロシアが結氷水域の航行に国内法を設け、水先案内人の乗船や通行料を求めている一方で、自国船舶にはそれを求めているとも言われ、共通適用という条件に違反すると批判される可能性がある。

### **(5) 軍事利用**

沿岸国は、自国の沿岸に設定した領海においては、自国領域としての国家主権を行使することができる。そのため、外国の軍艦は、他国領海においてはただ無害通航権を有するのみであり、通常は軍事活動を一切行うことができない。他方、領海の外側であるEEZ、大陸棚、公海においては、いずれの国家も軍事演習などの活動が可能であると考えられている。歴史的に見ても、これらの水域で各国は長年にわたって軍事演習を実施しており、通常、沿岸国側でも特段の抗議を行ってこなかった。このように軍事行動は伝統的な国際海洋法によって認められてきたと言える。条約上も、海洋法条約の第88条は「公海は平和的目的で利用するもの」と規定しているが、ここでいう「平和的目的」とは、非軍事目的ではなく、国際法が一般に禁ずる侵略的行為(aggression)を除く行為であり、非侵略的な軍事活動は海洋に関する国際法に合致する合法的なものと考えられている。このような解釈は宇宙空間においても同様に行われるなど、国際的に広く認められたものである。

北極海が将来、氷に閉ざされた利用の難しい海域から、広い解氷面を有する航行可能な開かれた海域に変われば、世界各国の海軍は北極海の公海などの部分に展開し、さまざまな活動を行うことが可能となる。ロシアは歴史的に氷に閉じ込められることを嫌って南下政策を採ってきた

が、近い将来には、北極海の沿岸国として海洋国家的な性格をもつことも考えられる。

### 3 沿岸諸国の主張と最近の動き

沿岸諸国の間では、北極海の大陸棚の境界画定問題は未解決であり、北極航路を国際法上どう規定するかについても主張は対立している。沿岸諸国は、大陸棚の延伸に関する自己の主張を裏付ける地質学的資料を収集するための調査活動を活発化させるとともに、北極地域における自国の軍事的プレゼンスを拡大しようとしている。他方、2010年に入って、ロシアとノルウェーの間の長年の係争問題であったバレンツ海における海洋の境界画定が妥結するという大きな進展がみられた。このように交渉によって係争問題を解決する努力も沿岸諸国の間で続けられてきている。ここではまず、北極海をめぐるさまざまな係争問題に大きな影響を与えると思われるロシアとノルウェー間の海洋境界画定の内容と意義を整理する。次に、大陸棚の延伸問題に関する各国の主張、北極航路の国際法的地位に関する各国の主張、北極地域における各国の軍事動向について検討する。

#### (1) 海洋の境界画定問題

北極地域には、沿岸国間で海洋の境界をめぐる係争がいくつか存在してきた。ロシアとノルウェー間のバレンツ海の境界問題、カナダと米国間のボーフォート海の境界問題、カナダとデンマーク（グリーンランド）間のバフィン湾にあるタイニー・ハンス島をめぐる境界問題、米国（アラスカ）とロシアの間のベーリング海における境界問題である。これらの中で最も広大な海域の境界画定問題は、ロシアとノルウェー間のそれであったが、この問題は2010年に入って妥結するという大きな進展をみた。

2010年4月、ロシアとノルウェーは、40年にわたって両国間の懸案であったバレンツ海における境界画定で合意し、同年9月、「バレンツ海および北氷洋における海洋の境界画定と協力に関する条約」に調印した。これにより、バレンツ海と北氷洋にまたがる約17万3,000km<sup>2</sup>の海域がほぼ等分に分割されることになった。同条約は、第2条で両国が定められた境界線を順守し、境界線を越えた海域ではいかなる主権的権利も行使しないことが規定されると同時に、第5条で境界を越えて両国の大陸棚にまたがって存在する資源の扱いについても定められ、両国間での配分の問題も含め、こうした資源を単一で一体のものとして利用するための合意を締結することが規定されている。同条約には、境界にまたがって存在する資源の扱いに関する詳細な付属議定書が付され、こうした合意の締結や両国の大陸棚にまたがる資源をめぐる対立の解決は、この付属議定書に基づいてなされることになっている。

バレンツ海における境界画定により、ロシアは北極海の沿岸諸国間のさまざまな係争問題は、既存の国際法に基づき交渉を通じて解決可能であることを示すことができた。この成果は、北極地域のさまざまな係争問題の解決にも影響を与えるだろう。また、今回の妥結により、大陸棚の延伸問題に関して、ロシアは自国の主張に対するノルウェーの支持を得られるかもしれない。これは、北極海の大陸棚への領有権拡大を摸索するロシアにとっては極めて重要である。ロシアのガスプロムがバレンツ海のロシア側で進めるシュトクマン・ガス田開発に、ノルウェー企業のスタットオイル・ハイドロが協力する契約が結ばれているが、今後こうした両国の共同開発プロジェクトに弾みがつく可能性がある。一方、ノルウェーも同条約の締結により、両国の大陸棚にまたがって存在する資源の共同開発の進展だけでなく、バレンツ海に面したムルマンスク州やアルハンゲリスク州といったロシアの極北地域においても石油、天然ガス分野での協力が進む可能性に期待している。同条約調印後のドミトリー・メドヴェージェフ大統領との共同記者会見で、イェンス・ストルテンベルク・ノルウェー首相は、ムルマンスク州でノルウェー企業20社がす



でに活動し、今後アルハンゲリリスク州での協力を進めるため、アルハンゲリリスクに総領事館を新たに設置することを明らかにした。

## (2) 大陸棚の延伸問題

国連海洋法条約によれば、沿岸国は海底での自国の大陸棚の延伸を証明することによって、350海里沖まで海底資源のコントロールが可能になる。北極海沿岸国は、より広い大陸棚の確保を目指して競合している。ロシアは、2000年に行った北極海の調査の結果、海面下にあるロモノソフ、メンデレーエフ両海嶺がシベリアの大陸棚とつながっており、それらが北極点まで伸びているとして、120万km<sup>2</sup>の大陸棚に対する領有権の拡大を主張している。2001年、ロシアはこの主張を裏付ける地質学的資料を国連大陸棚限界委員会に提出したが、同委員会はその資料は不十分であるとして、さらに詳細な資料の提出を求めた。ロシアは、2007年にも2回の調査を実施し、同年8月の調査では、2隻の深海艇が北極点下の海底にロシア国旗を設置するという行動に出た。この時の調査に基づいてロシアは、2009年に大陸棚限界委員会に資料を再提出し、2013年には自国の大陸棚の北極点までの延伸に関する正式な要求を提出するとしている。

カナダとデンマークも、ロモノソフ、メンデレーエフ両海嶺が自国の大陸棚とつながっていると主張しており、ロシアの調査結果を疑問視している。そして、カナダは2013年に、デンマークは2014年にロシアと同様にそれぞれ自国の大陸棚の北極点までの延伸に関する正式な要求を大陸棚限界委員会に提出するとしている。ノルウェーは、北極海の自国領スバルバル諸島を介してやはり北極点までの大陸棚の領有権を主張しており、すでに2006年にこうした主張を大陸棚限界委員会に提起している。米国は、ロシアの行動に対して国務省声明を出し、その中で、ロシアが北極点下の海底に国旗を設置したことは、大陸棚の領有権を主張する何ら法的根拠にはならないと述べた。そして米国は、アラスカから北極点に至る600海里の海域約300万km<sup>2</sup>に対する領有権を主張して

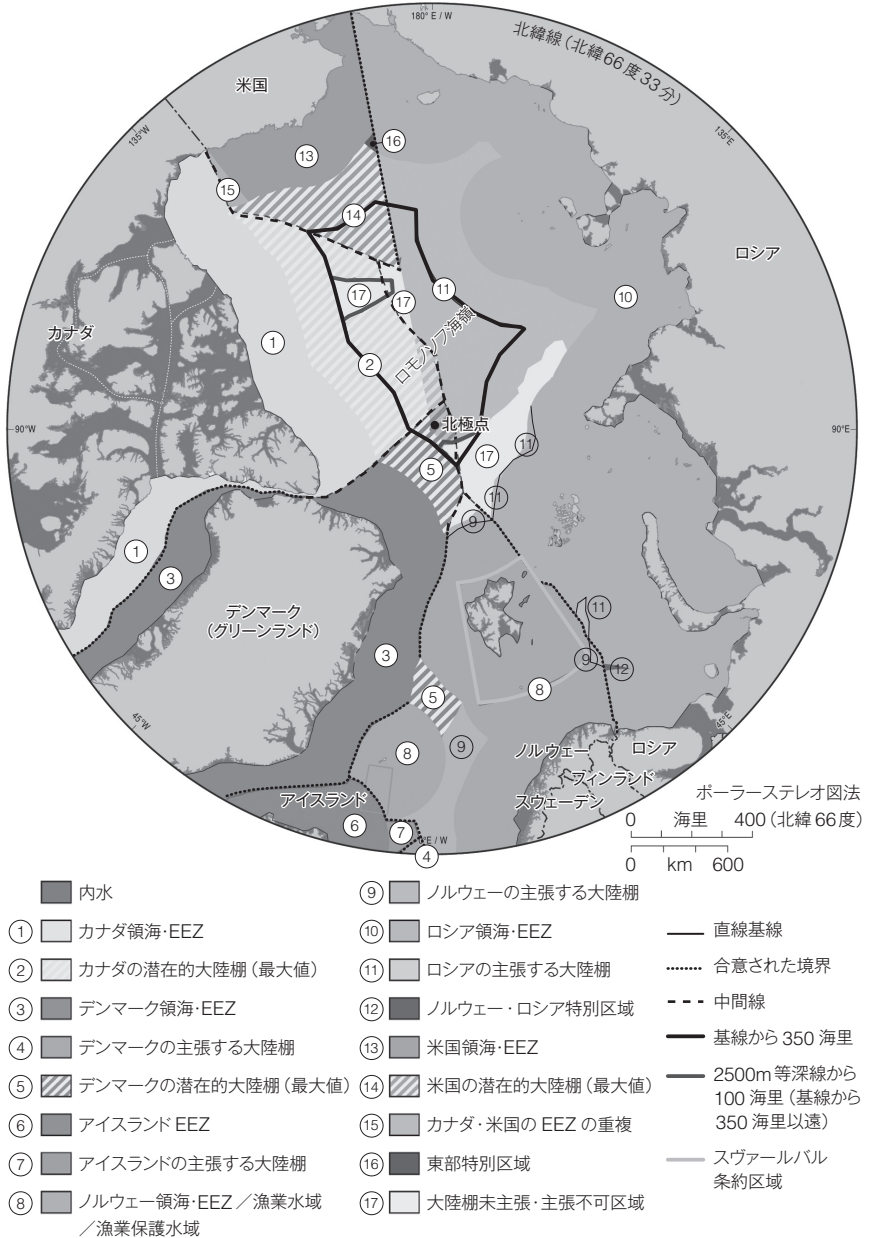
いる。

北極海の大陸棚の領有権をめぐることは、最近、沿岸国の中でロシアとカナダの主張が激しくなっている。それは、両国政府が北極重視の政策方針を明確に打ち出している上に、北極点付近での大陸棚の境界画定で対立しているからである。ロシアは2008年9月、北極政策の基本文書となる「2020年までのロシア連邦の北極政策の基本」（以下、「2020年までの北極政策」）を公表した。「2020年までの北極政策」は、北極地域をロシアの最重要の戦略的資源基地と位置付け、国の経済発展のためにそれを利用することや、輸送路として北極航路を利用することをこの地域におけるロシアの国益と規定している。北極政策の戦略的優先事項として、国益を考慮しつつ、国際法や条約に基づいて他の沿岸国との海洋での国境の画定を進めること、効率的な資源開発のための沿岸諸国間の協力の促進、北極海航路や航空路の効率的な利用の促進とそのためのインフラの整備などを挙げている。そして、2010年までにロシアの主張を裏付ける地質学的調査を終了させるとしている。さらに、2009年5月に公表された「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略」では、ロシアにとっての脅威として、資源をめぐる緊張の高まりが軍事紛争に発展する可能性を指摘し、資源が豊富なバレンツ海の大陸棚など北極地域もそうした可能性のある場所として言及されている。2010年3月、メドヴェージェフ大統領は安全保障会議で演説し、ロシアは北極の鉱物資源に対する主張を守らなければならないと述べた。さらに、同大統領は、北極の鉱物資源へのロシアのアクセスを制限しようとする国があるが、法的観点から受け入れることは到底できず、ロシアの地理的位置や歴史からみても公平ではない、と発言した。

カナダのステイブン・ハーバー保守党政権は、「カナダ第一 (Canada First)」戦略を提唱し、北極海に関してもカナダの主権重視の方針を打ち出している。2009年7月、カナダ政府の外相、インディアン・北方問題相および科学・技術担当国務相が「カナダの北方戦略」と称する北極政策の方針を明らかにした。ここでは、北極を政策上優先すべき地域と



図2-5 各国の排他的経済水域 (EEZ)・大陸棚主張



(出所) International Boundaries Research Unit ウェブサイトから作成。

位置付け、特に北極圏の人々の経済的利益を第一に確保することを重視する姿勢が示されている。また、カナダ外務省は、メドヴェージェフ発言の直後に、カナダの北極地域における土地、諸島および水域に対するカナダの主権は長年にわたるもので、十分な根拠があり、歴史的正当性に立脚している、との声明を出している。2010年3月末にケベック州で開催された沿岸5カ国の外相会談では、沿岸国間で重複する要求の秩序ある解決が議題の一つになり、大陸棚の境界画定における科学・技術協力の問題も話し合われた。2010年9月、ロシアのセルゲイ・ラブロフ外相とカナダのローレンス・キャンノン外相がモスクワで会談し、北極政策を中心に話し合ったが、双方は北極海の大陸棚の境界画定問題などについて従来からの主張を繰り返したとみられる。

### **(3) 北極航路をめぐる問題**

北極海における航路の可能性が開けることは、沿岸諸国にとっては経済的利益の観点からみて歓迎すべきことであろう。他方、北西航路の主要沿岸国であるカナダや北東航路の主要沿岸国であるロシアにとっては、経済的利益は認識しつつも、自国の沿岸を外国の艦船が自由に航行するという状況が現出することは安全保障上の懸念要因である。こうした安全保障上の利益を重視する観点に立てば、外国艦船による北極航路の航行はできるだけ制限すべきということになるだろう。

北西航路の国際法上の地位については、カナダと米国の立場が食い違っている。カナダは北極海に多数の島嶼を抱え、これら島嶼部に複雑に存在している海峡は、外国の艦船の無害通行権の対象にはならないカナダの内水と位置付けるべきであると主張している。そしてカナダ政府は、すべての外国艦船はカナダの北極海水域に入る場合、その24時間前までにカナダ沿岸警備隊に通告しなければならないとの立場を明確にしている。これに対して米国は、これらの海峡はすべての国の艦船に対して開かれ、カナダ当局からの干渉を受けずに航行が可能な国際海峡と位置付けるべきであると主張している。カナダにとっては極北部および

島嶼部の安全確保の観点から、一方、米国にとっては自国の艦船の大西洋と太平洋間のより短い移動ルートを確認する観点から北西航路が重要になっている。こうした見解の食い違いが表面化してきているとはいえ、カナダも米国もこの対立によって両国関係が悪化することは望んでいない。北西航路の国際法上の位置付けについては、カナダとデンマーク（グリーンランド）の間でもコンセンサスが成立しているわけではない。

一方、北東航路が開かれることは、ロシアにとって経済的観点からみると好ましいが、軍事的には新たな戦略正面が出現することを意味し、北からの脅威にいかに対応するかという難しい課題が生じることになる。北東航路は、ロシア沿岸に沿って西からバレンツ海、カラ海、ラプテフ海、東シベリア海およびチュコト海を通る欧州と極東を結ぶ最短の航路であり、これが通年で利用できれば、欧州と極東の間の物流が飛躍的に増大する可能性が出てくる。また、この航路は、ロシアのシベリア、極北地域の経済の活性化も促す可能性がある。現在、シベリアを流れる3つの大河であるオビ川、エニセイ川およびレナ川の河口地域は、陸上ではそれぞれ孤立した状態にあるが、北東航路はこれらを1つの交通網の中に結びつけるという役割を果たすことになる。シベリア、極北地域への恒常的な物資の供給が確保され、さらにはこれらの地域に存在する天然資源の利用も可能になる。経済的な観点からみれば、北東航路をすべての艦船に対して開かれたものにするのはロシアにとっても好ましいということになる。

他方、軍事的観点からみると、ロシアにとっての北東航路の戦略的重要性が浮かび上がってくる。ロシア軍部は、ソ連崩壊後にロシアが北極地域における軍事インフラを縮小したことを間違った動きとして批判し、この地域での軍事的プレゼンスの強化を図るべきと主張してきた。この背景には、米国が北極地域における自国の軍事的優位の確保を追求するだろうというロシア軍部の対米認識がある。これは、西部（欧州）、南部（コーカサス、中央アジア）および東部（極東）という従来からの3つの戦略正面に加えて、北部という第4の戦略正面を抱えること

を意味する。ロシア海軍の北方艦隊はバレンツ海に面したムルマンスク市近郊のセヴェロモルスクに所在しており、また、コミ共和国のタイマン・ペチョラ油田から産出する原油の積み出し基地として、バレンツ海に面した同共和国のヴァランデイ市に2008年、原油輸出ターミナルが建設されるなど、軍事的、経済的に重要な施設が北極海沿岸地域に存在していることも、こうしたロシアの懸念の背景にある。また、ロシア海軍の戦略上も北東航路は重要である。水上艦艇や原子力潜水艦が欧州と極東の戦域間を迅速に移動できる高い機動力の確保が海軍にとっての重要な課題の一つであり、そのため両戦域を結ぶ最短航路である北東航路の活用が極めて重要になっている。北東航路の戦略的重要性を考慮すると、ロシア軍、特に海軍にとっては、北東航路が開かれた国際航路になることは容認できないということになる。

#### **(4) 活発化する沿岸諸国の軍事活動**

沿岸各国は、北極海における自国のさまざまな権益の擁護を目指して軍事活動を活発化させつつある。ロシア、カナダ、米国が目立った動きをとり始めているが、デンマークとノルウェーも具体的な動きを始めている。

ロシアは、2008年7月からTu-95戦略爆撃機などを使った北極海の常時警戒飛行を開始し、ノルウェーや英国、米国、カナダの領空に接近する飛行を行っている。現在、ロシアは、新世代のボレイ級弾道ミサイル搭載原子力潜水艦(SSBN)の建造を進めており、最終的に8隻の建造が計画されている。北方艦隊もこれらの配備先の一つであり、北極海での活動を目指していることは明らかである。「2020年までの北極政策」に示された方針を受けて、2009年3月、北極地域でのロシアの諸利益を擁護するための北極軍の創設の計画が明らかにされ、同年9月には新たに北極国境警備隊が設置された。この部隊は北極海と北極航路の警備を担当することになる。2010年4月、空挺軍は北極点にパラシュート降下するという訓練も実施している。さらに、2010年8月、2機のTu-95戦略

爆撃機がボーフォート海上空を偵察飛行し、カナダの領空に接近したため、カナダ空軍のCF-18戦闘機2機がスクランブルをかける事態が発生した。同時期に、カナダ、米国、デンマーク3国によるカナダ領内での合同演習「ナヌーク作戦10」が実施されており、これを牽制するロシアの意図もあったとみられる。

カナダのハーパー政権は、北極におけるカナダの軍事的プレゼンスを強化する方針を示している。まず、北極海の沿岸警備体制を強化する観点から、4隻の武装砕氷船の導入が計画されている。さらに、北端の地域を偵察・監視するための900人規模の部隊を作り、2012年までにその数を4,000～5,000人まで増やす計画である。2つの軍事施設を北極のカナダ領に建設する計画も進められている。1つは、ヌナブト地方のリゾリュート湾付近にカナダ軍北極訓練センターを建設する計画であり、ここに北極地域での軍事活動に備えて常時約100人の軍人を配置する予定である。もう1つは、2015年までに、北西航路近くのパフィン島のナニシヴィクにカナダ軍の艦船が停泊できる港を建設する計画である。カナダは、この地域での活動に関する軍および沿岸警備隊の能力を検証するための演習にも力を入れ始め、2008年にはカナダ軍史上最大規模の演習である「ナヌーク作戦」を実施した。前述したように、2010年8月にもカナダは米国およびデンマークと合同で演習「ナヌーク作戦10」を実施した。また、2010年夏、ピーター・マッケイ国防相が明らかにしたところでは、カナダは北極地域における軍事力強化のため、米国からF-35多目的戦闘機の購入を計画しているとのことである。

米国では、ブッシュ政権の下で北極圏での資源開発を積極的に進める方針が打ち出され、国連海洋法条約への署名についてもそれまでの否定的な考えから転換していた。さらに2001年頃から、北極海における海軍力の展開を想定して、北極海の融氷が海軍と海軍作戦にどのような影響を及ぼすかという議論が活発化していた。こうした状況下で2009年1月、ブッシュ政権は北極における地域政策に関する大統領命令を発した。この大統領命令では、北極地域が米国の国益圏と規定され、ミサイ

ル防衛と早期警戒、戦略海上輸送のための海上・航空システムの展開、戦略的抑止、海軍のプレゼンス、航行の自由の確保、テロの防止など、この地域で米国が軍事的に取り組むべき課題が言及されている。オバマ政権においても、北極重視の姿勢は継続している。2009年11月、米海軍は「北極ロードマップ」を策定した。同ロードマップでは、2010年から2014年までの4年間で、海軍および沿岸警備隊がどのような艦船を保有し、どのような訓練を実施すべきかが示されている。米海軍にとって北極海は、大西洋と太平洋の間を潜水艦が移動する重要なルートである。2007年以降、米国は英国と合同で北極地域における戦術演習「氷の演習」を定期的実施し、北極海域における原子力潜水艦の作戦遂行や戦闘遂行能力の検証を行っている。米海軍が保有する原子力潜水艦は、ヴァージニア級を除いて北極海域での作戦遂行能力は高いといわれる。また、米国は、沿岸警備隊の北極地域における活動を拡大する計画を有しており、2008年3月、沿岸警備隊のヘリコプターやC-130輸送機が警戒監視飛行を開始した。沿岸警備隊が保有する2隻の砕氷船は退役間近であったが、これらのうちポーラー・スターを3億ドルかけて改修・再配備する決定がなされた。加えて沿岸警備隊側は新たな砕氷船の導入も要求している。2010年に入り米国は、前述したように、カナダ、デンマークとの合同演習に参加したり、ノルウェーとの間で最新の空対地ミサイルを用いた共同訓練を実施したりするなど、北極地域における他の沿岸国との軍事協力の強化を進めている。

ノルウェーにとっては、北極地域におけるロシアの軍事活動の活発化は懸念すべき要因であり、2009年8月、軍の作戦センターを南部のオットから北部のライターに移転する措置をとった。2009年7月、デンマーク議会は、2010年から2014年の間に北極軍司令部を創設する計画を承認した。同司令部は、グリーンランドとファロー諸島を管轄する予定である。この計画には、具体的に統合軍北極司令部や戦闘機を有する北極即応部隊の創設、グリーンランドのスーレ基地の拡張などが含まれている。



## 4 北極海秩序の将来像

### (1) 新たな秩序の模索

これまで、結氷海域から開放海域へと変化しつつある北極海を取り巻く各種の問題を、国際法制度の観点や、各国の主張・行動から概観してきた。ここから見えてくるのは、北極海をめぐる新しい秩序を模索する各国の姿である。

北極海を取り巻くロシア、カナダ、米国、ノルウェー、デンマークといった沿岸諸国や、彼らを中心に形成されている北極評議会などの場を利用して、北極海の将来秩序についてはさまざまな話し合いがもたれてきている。北極評議会は、北極海沿岸5カ国に隣接するアイスランド、スウェーデン、フィンランドを加えた8カ国に少数先住民の団体などが加わった北極海関係諸国間の調整を図る会議であり、ドイツ、英国、フランス、スペイン、ポーランド、オランダがオブザーバーとして参加している。ただし、こうした会議では、かつて南極条約によって南極大陸に関して1950年代に成立した法秩序のような、各国の領域主権主張などの凍結（モラトリアム）、完全非軍事化といった体制成立への動きは見られない。それは、大陸の上に降雪の固まった氷が乗る南極（大陸）とは違い、結氷するとはいえ北極は海洋であって、北極海にも当然国際海洋法が適用されること、その海洋法によって各種の権利を主張できる沿岸国にとっては、南極と同様の諸制度は自国利益を制限するだけであり、何らのメリットを感じられないことなどが背景となっているようである。実際、北極海に強い関心を示しつつある中国をはじめ、イタリア、韓国、日本、EUの北極評議会へのオブザーバーとしての参加申請は棚上げされており、他の国や機関の関与を好まない北極海関係国の姿勢が垣間見える。今後は、このような状況下で北極海沿岸諸国間の直接協議を中心に、既存の海洋法制度の上に新しい北極海秩序が模索されていくと予想される。そこでは、各沿岸国に対し自国沖合の北極海にEEZ、大陸棚



に関する主権的権利を認め、その開発、探査、利用に関する優先的な諸権利を容認する一方で、北極海水域の安全な船舶航行を確保するために国際協力を行い、また、海中や海底の資源開発については技術先進国との協力を模索するという可能性が考えられる。大消費地域である欧州・北米との間をつなぐシーレーン確保や、北極海の海洋資源へのアクセスを求めたい日本が、安全な航路の設置や資源探査、開発の点で協力できる余地は大きいだろう。他方、国連海洋法条約に未加入の米国は、海洋法に関しては、慣習的に成立した海洋法に従って自国の法的権利を行使できるが、海洋法条約システムの上で設立された大陸棚の限界に関する委員会への申請は非加盟国として困難であるというデメリットを有している。国連システムを利用した沿岸国と米国の間では、個別協議の形でその境界が決められる可能性がある。

## **(2) 日本への影響**

日本は北極海の沿岸国ではなく、この海域に対する直接的な国際法上の権利を有しているわけではない。しかし、貿易立国、資源小国という国家としての性格上、北極海の将来に対して無関心のままではいけない。

### **① 通商路の海としての北極海利用**

将来有望なシーレーンとして、日本にとって北極海のもつメリットは計りしれない。欧州地域と東アジアを結ぶ北東航路、北米大西洋岸と東アジアを結ぶ北西航路が開削されれば、迅速かつ安全に欧州や北米へ日本の製品を輸出することが可能となる。時間と燃料の大幅な節約が可能であるだけでなく、海賊のいない海域を通過するため、損害の発生するリスクも大幅に低減されるはずである。つまり、北極海航路の安定的利用は、貿易立国としての日本の将来の利益にも直結すると考えられる。そのためには、北極海をめぐる、沿岸国、とりわけロシアと米国の関係が悪化しないことが重要である。また、現在は試験的にしか船舶の運航が行われていない北極海の航路を実用化するためには、さまざまな調査

や港湾、航路帯施設の設置、冬季における搜索・救難の安全対策などが不可欠であるが、航路開削に対して、砕氷船の建造など日本が協力する余地は大いにあると思われる。もちろん、日露関係、日米関係、日加関係全般を良好に保つこともその間接的な助けとなろう。

## ② 資源の海としての北極海利用

北極海の沿岸国ではない日本には、当該海域における資源に対して、EEZや大陸棚の制度を用いて直接アクセスできる法的な権限（権原）は存在しない。もちろん、北極海の中央域に、現在の沿岸各国のいずれの主張にも含まれない若干の水域が存在し、その水域に対しては、公海へのアクセスが日本を含むすべての国家に認められるため、国際海洋法に従った利用が可能ではあるが、面積も大きなものではなく、当該水域の経済的魅力はそう大きいとは思われない。むしろ、重要なのは沿岸各国との密接な協力による利益確保の試みであろう。日本はすでに、独立行政法人の海洋開発研究機構がロシアやカナダと協力して北極海において科学調査を実施するなど、北極海海域のさまざまな特性について調査を行いつつある。韓国、中国などのアジア諸国も同様の関心を示しているところでもあり、国際協力枠組みを利用して、探査、開発に一定の関与を行い、将来の利益獲得を図る形を追求すべきであろう。

## ③ 軍事の海としての北極海利用

北極海には沿岸国の領海以外の水域があるため、開水面が多くなれば、日本を含む各国が、北極海にアクセス可能となるのは当然である。しかし、日本の場合、北極海域に艦艇を派遣する事態が将来生じるかどうかは判然としない。ソマリア沖のような海賊が出現すればその理由ともなるだろうが、沿岸国の領海内であれば、船舶航行に関する安全確保は沿岸国の責任であり、ロシア、米国、カナダといった国々に自国領海の治安維持能力に不足があるとは考えにくいところではある。

いずれにせよ、どの側面から見ても、北極海が実際に利用可能な海域となった場合、その安定的利用が望ましく、そのためには沿岸各国間の関係が良好に維持されることが不可欠である。通商路としても、また、

資源の海としても北極海から利益を得たい日本としては、この海域をめぐる情勢について、的確な情報収集と各方面における積極的関与を継続的に行い、沿岸諸国間関係の安定化を図ることが日本の将来の国益にかなうことになると思われる。具体的には、北極海に大きな利害を有する貿易立国として、また、探査・開発能力を有する先進海洋技術を有する国家として、北極評議会へのオブザーバーとしての参加を引き続き求めて北極海秩序の形成に関与する姿勢を示すと同時に、北極海沿岸国の科学調査、開発に積極的に協力してその存在価値を高めること、北極海航路の安定的利用のために、日本が保有する船舶技術を利用した砕氷船の建造と運用などが考慮されるべきであろう。