

極海コード採択後の北極海の航行規制

Regulation of Arctic Shipping After the Polar Code

西本 健太郎*

はじめに

気候変動による海水の減少に伴い、北極海は太平洋と大西洋を繋ぐ新たな航路として期待を集めている。この海域を航行する船舶の増加は経済的な恩恵をもたらす一方で、船舶及びその乗員の安全確保や海洋環境の保護といった問題を生じさせるものでもある。北極海の航行に特有のリスクに対応した規制は、これまで主として沿岸国がその国内法令を通じて実施してきた。しかし、沿岸国がとりうる措置の範囲については他国との間で対立が存在し、義務的な国際規則・基準の必要性も指摘されてきた。

こうした中、2015年5月に、極海で運航する船舶のための国際基準（いわゆる「極海コード」）が国際海事機関（IMO）で採択された¹。極海コードは北極海の航行に適用される安全・環境規制の拡充とその統一性の確保という観点から注目を集めているが、その内容と沿岸国による既存の国内法規制との間には一定の齟齬があることから、両者の関係が今後問題となる。本稿では、IMOにおける極海コードの採択が今後の北極海の航行規制のあり方にとって有する意義を検討する。

1. 北極海の航行に対する沿岸国規制

北極海を経由して太平洋と大西洋を結ぶ航路には、カナダ沿岸海域を通過する北西航路とロシア沿岸海域を通過する北極海航路とが存在する。カナダとロシアの領海及び排他的経済水域内（EEZ）における船舶の通航には、両国の国内法令が適用される²。

* 東北大学大学院法学研究科准教授。主要著作に、西本健太郎「北極航路における沿岸国規制と国際海峡制度」坂元茂樹編『国際海峡』（東信堂、2015年）。

カナダは「北極海域汚染防止法」を1970年に制定し、構造・設計に関する要件を充たさない船舶の航行禁止、船舶からの廃棄物の排出禁止、水先案内人の乗船の義務づけなどの規則を適用している。本法は、制定当時には国際法上沿岸国に許容される管轄権の範囲を逸脱するものとして批判を受けたが、国連海洋法条約で氷結水域に関する規定として第234条が導入される契機となった。また、2010年以降は通航する船舶に対して、航行計画の事前提出や船舶位置の通報などをカナダ北部船舶通航業務海域規則（NORDREG）の下で義務づけている。

ロシアは2012年に北極海航路に関する連邦法を改正し、翌年には北極海航路の通航に関する新たな規則を制定した。この規則は、北極海航路の通航に際して事前にロシア北極海航路局に申請を行うことを義務づけており、通航の許否は海水の状況と船舶の砕氷・耐氷性能に応じた基準に従って判断されることになっている。その他、規則には砕氷船及び水先案内人の利用に関する規定、船上の設備や通信に関する規定、船舶からの残渣油の排出禁止などの海洋環境保護のための規定などが置かれている。

2. 一方的な沿岸国規制の国際法上の根拠

国連海洋法条約によれば、沿岸国はEEZにおける船舶起因海洋汚染について、国際的な規則・基準に適合し、かつこれを実施するための法令を制定することができるにとどまる（第211条5項）。領海においても、外国

船舶の設計、構造、乗組員の配乗又は設備については独自の規制を課すことができない（第21条2項）。これは国際的な規則・基準を通じて必要な海洋環境の保護を図りつつ、船舶の通航権が沿岸国の一方的な措置によって害されないことを確保する趣旨である。このことに照らせば、カナダとロシアの国内法はいずれも通常の領海・EEZ内では許容されない措置を含んでいる³。

これに対して、両国は第1に、航路の少なくとも一部の海域が歴史的な内水または直線基線によって囲まれた内水であるとの立場をとっている。内水は沿岸国の完全な主権下であり、通航の規制に制約は存在しない。しかし、内水であるとの主張については直線基線の設定及び歴史的な水域の成立に関する要件との関係で疑義が呈されており、他国から抗議を受けてきた⁴。特に米国は北極海航路の海峡及び北西航路全体が国際海峡であり、通過通航権が保障されるとの立場をとっている⁵。

第2に、両国は沿岸国による一方的規制が国連海洋法条約第234条の下で許されるとの立場をとっている。同条はカナダの北極海域汚染防止法を契機として条約に盛り込まれたものであり、沿岸国が氷に覆われた水域で一定の要件の下に船舶起因海洋環境汚染に関する法令を制定・執行することを明確に認めている。カナダ及びロシアが同条に基づいて一定の一方的措置をとることができること自体は、一般に受け入れられてきた。

もっとも、第234条が適用されるためには、氷に覆われた水域であることに加え、「特に

著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」があることが必要であり、これらの要件の解釈と具体的な海域への適用については様々な議論がある⁶。沿岸国法令の制定・執行にあたっては一定の制約が課せられており、法令は無差別で「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」でなければならない。こうした要件の下で個々の国内法規制が許容されるものであるのかについても、沿岸国と他国との間には見解の対立が存在している⁷。

3. 国際海事機関（IMO）における極海コードの採択

北極海に限らず、沿岸国は一般に安全保障や海洋環境保護などの観点から外国船舶の通航を規制することに利益を有しており、船舶の自由な通航を通じた国際交通の実現に対する旗国及び国際社会の利益との間には常に緊張関係が存在する。また、海運は国際的な活動であることから、適用される規制は世界的に統一されていることが望ましい。このため、IMOでは海上人命安全条約（SOLAS条約）や海洋汚染防止条約（MARPOL条約）といった条約を中心として、船舶の構造・設備や運航に関する国際規則・基準を作成してきた⁸。こうした国際規則・基準は国際海運に従事する船舶が海上安全及び海洋環境保護の

観点から充たすべき最低基準を設定するものであると同時に、「一般的に受け入れられている国際規則及び基準」として国連海洋法条約体制に取り込まれ、沿岸国管轄権の上限を画するものともなっている（国連海洋法条約第21条2項、第211条5項）。

IMOで作成された国際的な規則・基準は北極海の航行にも当然に適用される。しかし、厳しい気象条件と海水の存在が船舶の航行に特に危険をもたらすことから、北極海の航行については一般海域における規則・基準に上乘せする形での追加的規制が議論されてきた。2002年には北極の氷結海域における航行に関する非拘束的なガイドラインが採択され⁹、2009年には北極と南極の双方に適用されるガイドラインが採択された¹⁰。その後は法的拘束力を持つ極海コードに向けた議論がIMOの設計設備小委員会（DE）を中心に行われていた。

極海コードは、その海上安全に関する規定が2014年11月にIMOの海上安全委員会で、そして海洋環境保護に関する規定が2015年5月に海洋環境保護委員会（MEPC）で採択された。同コードは新条約ではなく、MARPOL条約の附属書I、II、IV、Vの改正及びSOLAS条約への第XIV章の追加の形をとっている。これは、両条約が採用している、いわゆるタシット方式を利用して早期の発効を目指すためであり¹¹、極海コードを義務的なものとする条約改正は2017年1月1日に発効する見込みである。

極海コードは、海上安全に関する第I部と

海洋環境保護に関する第II部から構成され、それぞれ義務要件に関するA部と推奨事項に関するB部に分かれている¹²。海上安全に関する義務的な要件を規定する第I-A部は大きく分けて船舶自体の堪航性に関する規定と船舶の運航に関する規定の2種類の規定からなる。海洋環境保護に関する第II-A部では、油及び油性混合物の海洋への一切の排出禁止など、極海に特有の事情に鑑みてMARPOL条約の基準に上乘せして適用する厳格な基準を定めている。

4. 極海コードが沿岸国による航行規制に及ぼす影響

極海コードは、北極海における船舶の運航に関する国内規制の国際調和に向けた一歩として期待を集めている。しかし、IMOにおける国際規則・基準の採択が、沿岸国の国連海洋法条約上の権限との関係でどのような意味を持つのかについては、慎重な検討が必要である。沿岸国は第234条に基づいて独自の規制を正当化しているところ、同条は国際規則・基準を参照しておらず、氷結海域における特別の必要性に基づいて沿岸国による一方的な規制権限を認める趣旨であると解されている¹³。このことから、国際規則・基準の存在が第234条に基づく沿岸国の一方的な措置を何らかの形で制約するものであるのが特に問題となる。

この点、国際的な規則・基準が採択されれば、沿岸国はもはや独自の規制権限を行使できないとする見解も主張されている。こうし

た議論としては、第234条に基づく一方的な権限を認めることは国際的な規則・基準に適合する船舶の航行を沿岸国による介入から保護するという国連海洋法条約の一般的なアプローチに反するとか、第234条はその後のIMOによる基準の発展に照らして解釈すべきであるといったものがある¹⁴。しかし、海域の特性を理由として、国際的な規則・基準から特に逸脱を認めることが第234条の趣旨であることに鑑みれば、こうした理由付けは必ずしも説得的ではない¹⁵。

異なるタイプの議論として、この問題を国連海洋法条約と極海コードとの間の抵触の問題として捉えるものも存在する。RoachとSmithは国際的な規則・基準を設定する極海コードと一方的な措置を許す国連海洋法条約第234条は両立しないことを前提として、極海コードが後の条約かつ特別法として第234条に優越する可能性を論じていた¹⁶。これに対してMcDormanは国連海洋法条約に他の条約との関係について規律する第311条2項が存在していることに着目し、さらに海洋環境保護に関する第12部の規定が「この条約に定める一般原則を促進するために締結される協定の適用を妨げるものではない」とする第237条1項との関係で極海コードの位置づけについて検討を行っている¹⁷。もっとも、これらの議論は極海コードの条文が確定する前のものであり、適用関係を明示的に規律する規定が存在する場合にはこれに従うことを前提としていた。実際には極海コードによって追加されたSOLAS条約第XIV章の第2-5

規則が、同章の規定が国際法の下での国家の権利・義務に影響を与えるものではないことを明示的に確認しており、極海コードが第234条に優越するという解釈はもはや困難である。もっとも、仮にこの規定がなかったとしても、問題を異なる条約間の抵触として捉えることについては疑問がある。SOLAS条約及びMARPOL条約はそれ自体としては各国が旗国として実施すべき規則・基準を定めるものであり(SOLAS条約第2条、MARPOL条約第3条)、その規則・基準がEEZにおける沿岸国管轄権の上限として機能するのは、あくまでも国連海洋法条約第211条5項の作用にすぎない。したがって、極海コードによって改正された2つの条約の関連規定と国連海洋法条約第234条の間には抵触はそもそもなく、強いていえば氷結水域に適用される規則・基準との関係において第211条5項と第234条の整合的な解釈が問題となったに過ぎないと考えられる。

もっとも、極海コードは沿岸国の一方的な規制権限を法的に制約するものではないにしても、北極海の航行規制をめぐる今後の議論において一定の意義は持ちうる。第234条は沿岸国の制定する法令について、「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」でなくてはならないとしている。Henriksenが指摘するように、IMOにおける議論を経て採択された国際的な規則・基準である極海コードとは異なる規制を採用する場合、沿岸国はこの要件との関係で自国の規

制が説明可能なものであるかを問われることになる¹⁸。国際的な正統性を有する基準としての極海コードは、それ自体として統一的な規則・基準をもたらすものではなくとも、今後の議論の前提を提供するものとなる。

おわりに

極海コードは北極海の航行について、これまで存在していなかった国際的な規則・基準を提供するものであり、その意味での意義は大きい。しかしながら、北極海の通航規制をめぐる沿岸国と旗国との間の対立構造という文脈において、問題解決の切り札となるものではない。沿岸国にとって、必要な場合に国連海洋法条約第234条に基づいて一方的な規制を及ぼす権限はなお残されている。

もっとも、このことを過度に警戒する必要はないように思われる。カナダとロシアは、極海コードをめぐるIMOでの議論に積極的に関与してきており、極海コードと沿岸国規制との間の齟齬は必ずしも大きいものではない。独自の規制が必要であると沿岸国が判断する部分は残ると思われるが、そうした点については必要とされる個々の具体的な措置との関係で建設的な議論を続けていくほかない。極海コードはこうしたプロセスに向けた重要な出発点である。

ディスカッション

稲垣 治* (記録・訳)

国連海洋法条約第234条の下で、沿岸国が船舶の設計および構造に関する規制を行うことが可能かどうかについて、少なくとも同条は、沿岸国が船舶の設計および構造に関する規制を行うことを明示的に禁止しておらず、実際に、ロシアとカナダの国内法はそのような規制が含まれているとの回答がなされた。

国連海洋法条約第234条を解釈する際に極海コードは、条約法条約第31条3項(c)にいう「国際法の関連規則」になり得るのかという質問に対しては、この問題を考える上では第234条の内容と極海コードの内容とが重複するか否かが重要であり、その観点からは、第234条が沿岸国の権利を規定しているのに対して、極海コードが旗国に義務を課しているという相違があることに留意が必要であるとの見解が示された。

なぜ日本、中国、韓国といった非北極国は、カナダやロシアがその国内法で課す一方的な航行の規制に対して異議を申し立てないのかという問題も提起された。これについては、非北極国は異議を申し立てることにより北極評議会におけるオブザーバー資格取得に影響がでることを恐れたのではないかという見解や、またカナダは、その航行規制を歴史的な水域による内水の主張によって正当化しているが、非北極国も同様の主張を自国の沿海に対

して行っているため批判しにくいのではないかという見解が出された。

IMOにおける極海コードの交渉中に、カナダが極海コードは国連海洋法条約上の国家の権利義務に影響を与えるものではない旨の発言をしているが、このカナダの解釈は、多数派に属する解釈かという質問に対しては、今回新たに新設され極海コードを義務的なものにする根拠ともなっているSOLAS条約附属書第XIV章の規則2-5は「この章のいかなる規定も国際法上の国家の権利または義務に影響を及ぼすものではない」と明示的に規定しており、ここからカナダの発言の通り極海コードが国家の国連海洋法条約上の権利義務(第234条の権利も含む)を害さないことは明らかであるとの回答がなされた。

北極の船舶航行をめぐる将来的な課題として、以下の2つのコメントがあった。1つは、カナダが課している船舶の航行ルートに関する規制が、国連海洋法条約第234条で正当化されるのかという問題である。またこの問題がIMOによって扱われることはないであろうということも指摘された。もう1つの課題は、生下水(raw sewage)の規制の問題である。この点、極海コードによる生下水の規制はとて弱いのに対して、カナダの国内法による規制はとて厳格であるとの指摘があった。

注

- 1 International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code), IMO Doc. MEPC 68/21/Add.1, Annex 10, pp. 3-55.

* 神戸大学大学院国際協力研究科極域協力研究センター特命助教。博士(法学)。

- 2 北極海の航行に関するカナダとロシアの国内法令の詳しい内容については、堀井進吾「北極海における航路問題—北西航路、北極海航路」『北極海季報』第15号(2013年)16-24頁参照。
- 3 北極海の航行に関する沿岸国の規制権限の根拠について検討したものとして、西本健太郎「北極海航路における沿岸国規制と国際海峡制度」坂元茂樹編『国際海峡』(東信堂、2015年)77-103頁参照。
- 4 カナダの北極海域の内水としての地位についてはカナダの論者による多数の研究が存在する。代表的な議論として、Donat Pharand, "The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit," *Ocean Development and International Law*, Vol. 38 (2007), pp. 3-69.
- 5 J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims* (3rd ed., Martinus Nijhoff, 2012), pp. 318-319.
- 6 第234条が提起する様々な論点について包括的に検討しているものとして、Kristin Bartenstein, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?," *Ocean Development and International Law*, Vol. 42 (2011), pp. 22-52.
- 7 例えばNORDREGの通航規制について、シンガポールと米国は第234条の適用条件、環境保護という目的との関連性及びその科学的根拠などの観点から疑義を表明している。Statement by the Delegation of Singapore, IMO Doc. MSC/88/26/Add.1, Annex 28; U.S. Diplomatic Note to Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, available at <<http://www.state.gov/documents/organization/179286.pdf>> (2016年3月28日最終閲覧)。
- 8 沿岸国の利益と他国の利益の調整という海洋法秩序にとって極めて重要な問題についてIMOが果たしている役割については、西本健太郎「国際海事機関(IMO)を通じた国連海洋法条約体制の発展」『国際問題』642号(2015年)28-36頁参照。
- 9 Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters, IMO Doc. MSC/Circ. 1056; MEPC/Circ. 399.
- 10 Guidelines for Ships Operating in Polar Waters, IMO Res. A.1024(26).
- 11 J. Ashley Roach, "A Note on Making the Polar Code Mandatory," in Suzanne Lalonde and Ted L. McDorman (eds.), *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand* (Brill, 2015), pp. 125-140.
- 12 Polar Codeの具体的な内容とその意義を検討したものとして、Jiayu Bai, "The IMO Polar Code: The Emerging Rules of Arctic Shipping Governance," *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 30 (2015), pp. 674-699.
- 13 Myron H. Nordquist (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* (Martinus Nijhoff, 1991), Vol. 4, p. 396.
- 14 Ole Kristian Fauchald, "Regulatory Frameworks for Marine Transport in the Arctic: Will a Polar Code Contribute to Resolve Conflicting Interests?," in John Grue and Roy H. Gabrielsen (eds.), *Marine Transport in the High North* (Novus forlag, 2011), pp. 82-83.
- 15 Andrea Scassola, "An International Polar Code of Navigation: Consequences and Opportunities for the Arctic," *Yearbook of Polar Law*, Vol. 5 (2013), p. 286.
- 16 Roach and Smith, *supra* note 5, pp. 494-495.
- 17 Ted McDorman, "A Note on the Potential Conflicting Treaty Rights and Obligations between the IMO's Polar Code and Article 234 of the Law of the Sea Convention," in Lalonde and McDorman (eds.), *supra* note 11, pp. 148-150.
- 18 Tore Henriksen, "Protecting Polar Environments: Coherency in Regulating Arctic Shipping," in Rosemary Rayfuse (ed.), *Research Handbook on International Marine Environmental Law* (Edward Elgar, 2015), p. 380.