慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	国際環境の変化と「海洋国家」日本：一九七〇年代における国際海洋レジームの変動とソ連脅威の拡大への対応
Sub Title	Japan as "maritime state" in the transformation of international relations : coping with the change of international maritime regime and the expansion of Soviet threat in 1970s
Author	許, 元寧(Hur, Wonyoung)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2016
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.108, (2016. 3) ,p.93- 126
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20160315-0093

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

国際環境の変化と「海洋国家」日本

――一九七〇年代における国際海洋レジームの変動とソ連脅威の拡大への対応――

許　元　寧

一　問題の所在
二　国際海洋レジームの変動と米国の海洋戦略
(一)　資源ナショナリズムの台頭と海の囲い込み
(二)　米ソの海洋戦略と国際海峡の通航問題
三　通商国家日本と漁業利益の保護：七〇年代前半
(一)　日本国内の利害関係：通商と漁業の強い影響力
(二)　米国の海峡レジーム構想と日米間の齟齬
四　変化する国際レジームのなかでの制度転換：七〇年代後半
(一)　新たな国際海洋レジームの拡散と対応課題の再設定
(二)　通過通航制度の確立と米国の圧力
(三)　政府内の合意形成と海洋制度の転換
五　終わりに

一　問題の所在

一九七七年五月二日、日本の国会は領海を既存の三カイリから一二カイリに拡大し、二〇〇カイリの漁業水域を設定するための法律を成立させた。しかし、津軽海峡を含む五つの海峡では従来の三カイリ領海を維持させることで、他国の自由な通航のための道を残していた。本稿の目的は、日本がなぜ七〇年代において海洋制度の転換に踏み切ったのか、また、その転換がいかにして特定海峡を除外する形で行われたのかを解明することにある。

海洋における日本の行動を分析する際に直面する根本的な問題は、日本の行動が、海に囲まれている地理的条件とどのような関係を持つのかということである。五百旗頭真は、日本を取り巻く海が「自然の濠」と「交通路」の相反するように見える二つの機能を果たしてきたと指摘し、海の利点を生かし、グローバルな影響力の源泉として海を活用する国を海洋国家とした。(1) 五百旗頭の指摘は、与えられた地理的条件は同じであっても、それをどのように利用するかによって国家の行動の性質が変わることを意味する。また、高坂正堯は、地理的条件が国際政治に影響を与える要因を内外への交通・通信と資源の分布の二つに整理し、その影響力は時代によって変わると指摘した。(2) 時代の変化とともにもたらされる技術の発展は、従来、活用できなかった地理空間を利用できるようにし、新しい資源を開発できるようにすることで、国家間の近接性や利害関係に影響を与えるのである。言い換えれば、地理的条件は人間の活動が加わることにより空間の価値を変化させるのであり、(3) それは海洋という交通・資源獲得の空間においても同じである。地理的条件と国際政治との間の関係性に関するこれらの指摘は、時代によって変化する地理的条件の影響力を考慮し、その変化のなかで国家の取る行動を分析する必要性を示している。以上の問題意識から、海洋における日本の行動を分析する上で次の二点に注意を払わなければならない。第一に、時代の変化に伴い、交通と資源の両面にお

いて、海洋の価値にどのような変化が生じたのかを明らかにしなければならない。第二に、その変化に対して、国家はどのような選択をしたのかを描く必要がある。

本稿で取り上げる一九七〇年代の日本の海洋制度の転換を直接対象としている先行研究としては、赤羽恒雄の研究がある。主に漁業政策の転換に焦点を当てた赤羽は、政策担当者の学習能力や戦略が欠如していたため、日本が海洋への管轄権拡大という世界的趨勢に乗り遅れた形で海洋制度を転換したと分析している。赤羽は、官僚組織の利害関係や慣習化した政策決定過程に焦点を当て、日本の制度転換を論じた[4]。一方、山内康英は、日本の行動の合理性に注目するため、国際海洋法会議の推移ではなく、七六年から七七年までの日本の漁業交渉に注目している。山内は、日本の海洋制度転換が交渉のカードとしての性格を持ち、日本の政策担当者の選択は短期的には合理的であったと結論づけている[5]。上述の問題意識からすれば、これらの研究は一つの限界を持つ。それは、時代による国際環境の変化を、日本の行動に影響を与えた所与の要因として位置付けているため、その変化の背景や変化そのものにおける日本の役割を説明できないという点である。このように、国際環境の変化における日本の役割にほとんど注目しない研究傾向は、近年の研究においても表れている[6]。

しかし、海洋と関連して七〇年代に生じた国際環境の変化は、海洋空間の管轄権をめぐる開発途上国と先進国の間の対立に触発されたものであり、ほぼ全ての国が自国の利害関係を主張する形で進んだ。大きく見れば、その変化は、「自由の海」から「海の囲い込み」へという、新たな国際海洋レジームの形成過程でもあった[7]。各国の利害関係は、国家がいかに海洋を管轄するかという、新たな秩序の形成過程のなかで熾烈に調整されていったのである。それは日本にとっても同様であった。当時の日本は、通商国家・漁業大国として「自由の海」という既存の原則を守る必要があったが、同時にその原則の変動に対して、先進諸国の一員として歩調を合わせなければならないというジレンマを抱えていた。この点を考慮すると、レジームの変動と日本との間の相互作用に注目する必要がある。

一方、シーレーン防衛に焦点を当て、その流れのなかで海洋における日本の行動を分析した研究が存在する。グラハムの研究は、七〇年代における日本の安全保障に注目し、その変化の様相を日米防衛協力と東南アジアへのシーレーン外交に分けて分析している。彼の研究において、日本の自国周辺の海峡に対する政策は安全保障の論理に、マラッカ海峡に対する政策論理は経済的利益に基づいたとされている。[8] しかし、当時の日本を取り巻く国際環境は激しい変化を遂げつつあり、その根底には中ソ対立の拡大を背景としたソ連脅威の「グローバル化」があった。[9] こうしたソ連の脅威は、海洋においては七〇年代初頭からインド洋と太平洋をつなぐ形で拡大してきており、自国利益の保護と米国との協調という課題が日本に迫っていた。そこで本稿は、国際海洋レジームの変動とソ連脅威の拡大という二つの大きな国際環境の変化に焦点を当てることで、日本にとって海洋空間の持つ諸価値の変化をできる限り包括的に考察する。また、その変化における国際的要因と国内の利害関係の圧力の間で、日本がどのように相互作用したのかに注目し、日本の海洋制度の転換とその特殊性を分析したい。

分析の順序は次の通りである。第二章では、一九六〇年代後半から生じ始めた国際海洋レジームの変動がどのようなものであったのかを確認する。開発途上国の海洋への管轄権拡大の要求により、資源をめぐる対立が激化しただけでなく、国際海峡における通航問題が新たな課題になったことを明らかにする。第三章では、一九七〇年代前半における日本の対応を検討する。通商国家であり漁業大国であった当時の日本にとって、通商と漁業の利益保護が対応課題であったことを明らかにし、そのような日本の立場が、軍事戦略を重視した米国との間でいかなる齟齬を生み出したのかを分析する。続く第四章では、一九七〇年代後半において、日本が対応課題の再設定に迫られていたことを明らかにする。とりわけ新たな国際海洋レジームの拡散が、日本の周辺海峡における特定海域の設置に影響した過程を分析する。その過程において、米国の影響力が強く存在していたことを指摘し、日本の海洋制度の転換は、互いに矛盾する日本の利害関係を調整しようとした努力の結果であったことを示す。第五章では以上の分析をまとめ、結論を

提示する。

本稿が使用する資料について付言しておく。第一に、米国で公刊された外交文書である。米国務省が刊行する『米国の外交関係（Foreign Relations of the United States）』のみならず、米国立公文書館が公開した七〇年代の米国務省外交電文を多く利用した。[10] 第二に、開示請求により日本外交史料館が公開した外交文書である。これらの資料を通じて、本稿が注目する国際環境の変動、とりわけ米国の影響を明らかにし、日本政府の対応の検証を試みた。それ以外に、当時の日本の新聞・雑誌を利用することで、日本経済界や利益団体など国内社会の動向を把握しようとした。

二　国際海洋レジームの変動と米国の海洋戦略

㈠　資源ナショナリズムの台頭と海の囲い込み

海洋は、古代から地域間の交流を可能にする交易路の機能を果たしながら、漁業が行われる資源獲得の空間としての役割を担ってきた。その海洋の恩恵に恵まれたのは、主に自由な航行に足る技術を持つ、その時代を代表する先進国であった。このような先進国の権利は「公海の自由」という原則として掲げられ、長い間、固く守られてきた。国際海洋レジームは、実際に海洋を利用できる小数の大国の漁業・通航の利益により支えられてきたわけである。[11]

しかし、第二次世界大戦が終結して以来、国際海洋レジームの見直しが必要だという声は絶えず提起されていた。史上初めて国際法の法典化を試みた第一次国連海洋法会議（五八年）では、領海条約、大陸棚条約、公海条約、公海生物資源保存条約のいわゆるジュネーブ海洋法四条約が成立したが、その締約国は少なかった。また、最も重要な争点であった領海の幅員については合意に至らないまま終わったため、三カイリの領海は国際慣習法として維持された。[12]

国際海洋レジームの変動が確実な形で現れたのは、新興独立国が出現し自国の主張を強めるようになった一九六〇年代からである。アジア・アフリカで雨後の筍のように増えてきた新興国が、大陸棚の海底資源や沿岸海域の漁業資源、そして領海に対する自国の管轄権を拡大したいという意向を積極的に示し始めたのである。そこには開発途上国の漁業資源に対する需要の拡大と、それに伴う先進漁業国への反感も働いていた。[13] 六〇年代後半になると、海洋開発技術の急激な発展により海底資源への関心が高まり、六七年には国連総会において大陸棚以遠の深海底を「人類の共同財産」にするべきという提案が、マルタ政府代表のパルドにより行われた。[14] この「パルド提案」により、海底の鉱物資源も新たな海洋レジームの形成において重要な位置を占めることになる。新興国の資源に対する経済的権利の主張は、「天然の富と資源に対する永久的主権」（六一年）や「諸国家の経済権利義務憲章」（七四年）など一連の国連総会決議の採択から見られるように、発展途上国のみならず国際社会全体に徐々に認められつつあった。[15] このような状況のなかで、七三年一一月、国連は海洋問題の全般を見直すための第三次国連海洋法会議を開催するよう決議するに至る。

六〇年代後半から七〇年代初頭にかけて形成された発展途上国の新たな国際海洋レジームへの要求は、次の三点に大別される。第一に、大陸棚のように、海底資源開発の独占権が認められる海域をなるべく拡大したいという主張である。まだ海底資源開発のための十分な水準の技術を持たない発展途上国も、将来の開発可能性を見込み、沿岸から遠くまで自国の管轄権を延ばそうとした。第二に、水中・水面の海洋生物資源を排他的に管轄できるよう、海洋の再区分を求めた。この要求は、第三次国連海洋法会議において排他的経済水域の概念として整理・導入されるようになる。第三に、技術の発達により既存の三カイリ領海が狭くなったという認識から、自国の沿岸から主権行使のできる領海の幅を拡大しようとした。この動きは、自国沿岸の海上交通とその管轄権に重要な利害関係を持つ群島国家や海峡周辺国が中心となって主導していた。七〇年代全体を通じて通商国家であり漁業大国であった日本は、上記の動き

のうち、とりわけ漁業水域の設定と領海の拡大に強い影響を受けることになる。

㈡　米ソの海洋戦略と国際海峡の通航問題

一九七〇年代初頭までの時期において、海洋の自由とは主に航行の自由を意味していた。交通路としての海を自由に航行できるということは、先進国中心の海洋レジームにおいて、保護されるべき核心的利益として位置づけられていたのである。世界各国は長い間、砲弾の届く距離までを沿岸国の主権が届く範囲とする「着弾距離説」に基づき、領海を三カイリにし、それ以遠の海は自由に航行できるとしてきた[16]。このような国際海洋レジームは、第二次世界大戦以降も基本的には維持され、五八年に開かれた第一次国連海洋法会議においても公海における航行の自由は保障されていた。

しかし、前述した国際海洋レジームの変動は、既存の海洋レジームから利益を享受していた米ソ両超大国にも大きな影響を与えた。とりわけ海に対する主権行使の範囲を拡大しようとする開発途上国の動きは、米ソの軍事戦略上において重大な障害になる可能性を持っていた。新興国による海の囲い込みが、海洋資源への管轄権のみならず、領海を一二カイリ、またはより広い範囲にまで拡大すべきという主張として力を得ていたためである。

既存の国際海洋レジームで保護されていたのは、あくまで公海における航行の自由であり、沿岸国の主権が及ぶ範囲としての領海においては、航行の制限や規制措置が可能と認識されていた。例えば、前節で言及した五八年の領海条約は、領海内における船舶の航行について規定している。同条約によれば、沿岸国は自国の平和と安全を害しない他国船の航行を無害通航（innocent passage）として認めなければならないが、その通航に関する国内法令を制定・執行し、航路指定を行うことができる。また、領海を航行する潜水艦は旗を揚げて海面上を航行しなければならず、管轄国の規制に従わない軍艦に対する退去要請や、領海を航行する船舶に対する一時的な通航停止を求めることが可能

であった[17]。

このように、沿岸国による航行の規制を受けやすい領海の拡大は、冷戦構造のなかで隠密な軍事行動を必要としていた米ソ両国にとって、決して望ましくない事態であった。とりわけ公海と公海を結ぶ国際海峡は、軍事戦略の上で非常に重要な意味を持っていたが、世界の全ての国が領海の一二カイリ拡大を実施する場合、一一六の海峡が領海化すると予想されていた。国際航行に使用される海峡が領海化すると、軍艦や潜水艦の行動には大きな支障がもたらされる。また、領海における無害通航の概念は船舶のみをその対象としていたため、領海の上空を航行する飛行機については想定しておらず、長距離の軍事行動を大きく制約する恐れがあった。そのため、米ソを筆頭にした先進諸国は、海洋における軍事戦略や交通の自由を強く求めていた[18]。

米ソ両国は、国際海峡における航行の自由を守ることについて、戦略的利害の一致を見ていた。一九六七年七月、来るべき海洋法会議において一二カイリ領海制度の設立を試みて接近してきたソ連に対し、米国は国際海峡における通航および上空飛行の権利が先決条件であると応えた。意見調整を経た米ソ両国は、翌年七月、新しい海洋法条約案を検討するための非公開交渉を行い、一二カイリ領海の導入の代わりに国際海峡における通航の権利を保障することに関して暫定的合意に達した[19]。新興独立国の領海拡大の主張が激しくなってきた同年一二月、両国は既存の三カイリ領海を貫徹することは難しいと判断し、領海の一二カイリ拡大を認める代わりに、国際海峡の自由通航を認める内容の海洋法条約草案を共同で作成していた。また、その翌年の六九年には、同草案への支持を要請するため、米ソ両国の代表が各陣営の諸国を訪問していた[20]。米ソ両軍事大国にとって、国際海峡における航行の自由は死活的利益であったのである。こうした米国の海洋戦略は、安全保障を日米同盟に依存している日本にとって、国際海洋レジームの変動に対応する際に考慮すべきもう一つの重大な要因となっていた。

三　通商国家日本と漁業利益の保護：七〇年代前半

㈠　日本国内の利害関係：通商と漁業の強い影響力

前述のように、一九七〇年代初頭の時点で開発途上国が拡大を要求し始めた新たな国際海洋レジームには、海底資源・海洋生物資源・領海の拡大という三つの利害関係が結びついていた。海に囲まれた地理的条件を有する日本にとって、上記のいずれも重要な争点ではあったが、技術の限界と産業構造の違いから、海底資源は現在のように二国間関係の重要な争点にはならなかった。例えば、資源の自主開発を強調していた通産省は、六〇年代後半から海洋開発の可能性に注目し、大陸棚鉱物資源開発促進法案を作成して海底資源開発を促そうとしていた。[21] しかし、水産団体の強い反発とともに、[22] 農林省（水産庁）の反対に直面し、国会への提出は挫折させられた。[23] 産業構造のなかで漁業の占める割合が高い当時の日本にとって、漁場に汚染を起こし漁業資源を減少させる可能性のある海底資源開発の推進は容易でなかったのである。また、七〇年代前半の段階で日本政府は、中国に対して東シナ海大陸棚の管轄権問題を積極的に提起することを考えていなかった。外務省の国広道彦中国課長は、その理由として日中実務協定交渉や日韓間の大陸棚問題とともに、「日本の石油産業界が海洋開発の問題で政府を圧迫していない」ことを挙げていた。[24] エネルギー供給のほとんどを輸入に依存していた当時の産業構造から、日本の経済界は良好な日中関係を損なうリスクを負うよりは、原油輸入に頼るほうが賢明だと考えていたのである。[25]

結局、七〇年代において、日本が海洋に対して持っていた最も重要な利害関係は貿易と漁業であった。まず貿易に関して言えば、戦後日本は輸出による高度経済成長を成し遂げていく過程の中で、貿易の死活的な重要性を強く認識していた。著名な国際政治学者の高坂正堯は、高度成長初期の六四年、日本は海外との貿易を通じてしか生存を担保

できないと指摘し、長期的な戦略的構想を持つことで真の海洋通商国家になる必要があると説いた。[26] また、漁業に関しては、敗戦前から日本国民の動物蛋白摂取の相当部分は漁業に支えられていた。日本は主権を回復してから、米国・カナダとの漁業条約（五二年）、日中民間漁業協定（五五年）、日ソ漁業条約（五六年）、日韓漁業条約（六五年）を締結することで次々と漁場を拡大させ、遠洋漁業を発展させることで、七〇年代には世界一の水産大国の地位を占めていた。領海三カイリ・公海自由の原則という既存の国際海洋レジームから、日本ほど多くの経済的利益を引き出した国は他になかったと言っても過言ではない。[27]

海洋における二つの核心的国内利益を守るために、七〇年代前半の日本はどのように対応していたのか。まず貿易のための通航に関しては、六〇年代後半からマラッカ海峡における通航船舶の安全確保が議論されていた。高度経済成長に伴い莫大な規模に増加した輸出入のほとんどは海上を通じて行われており、そのなかでも日本が輸入する原油の九割が中東からタンカーで運ばれるため、マラッカ海峡を経由しなければならなかった。七〇年の時点で、日本の原油輸入量二億トンのほぼ全量がマラッカ海峡を通過すると推計され、経済界ではいわゆる「マラッカ海峡自主防衛論」が議論されていた。[28] このような要求に呼応する形で日本政府内で現れたのが、中曾根康弘の自主防衛論である。中曾根は防衛庁長官に就任した七〇年、日本から南西・南東方向に各々一千カイリに及ぶ航路帯の防衛が必要と唱え、そのために海上自衛隊の増強という構想を打ち出した。この中曾根構想を支持したのは経済界であり、日本の海上交通の安全保障と安定した貿易との関係が注目された。[29] こうした構想は、高度経済成長と輸出増大に伴う船団保護の重要性によるものであったが、議論の争点は商船の自由通航や物資の確保にあり、他国からの武力攻撃を強く意識したものではなかった。[30] この時期における海上航行への日本の関心は、安全保障よりは主に経済的利益に向けられていたことが窺い知れる。

一方、それまで二国間条約によって漁場を決めていた日本にとって、その方式を根本から見直す国際海洋レジーム

の変動は、漁業利益に対する大きな打撃を意味した。アジア・アフリカおよびラテンアメリカの諸国が二〇〇カイリの経済水域を主張し始め、それが第三次国連海洋法会議という新国際海洋レジームの形成の場で議論されることになった以上、日本の対応も国連での外交という形を取らざるを得なかった。前述のパルド提案から構成された国連海底平和利用委員会は、七一年、海洋法全体を包括する形に拡大改編され、第三次国連海洋法会議を準備する段階になっていた。しかし、当時の日本国内では、海をまだ「自由な漁業の海」と捉える認識が強く、沿岸国の管轄権拡大の動きは自由な漁業を阻害するものとしか映らなかった[31]。

しかし、アジア・アフリカ諸国の動きは、日本に警戒感を与えた。五六年に発足したアジア・アフリカ法律諮問委員会（AALCC）における議論が、その代表例である。同委員会は、加盟国が付託する法律問題を審議し、適当な措置を加盟国政府に勧告する議論の場であったが、コロンボ会議（七一年）において海洋法問題を取り上げ、ラゴス会議（七二年）では沿岸沖二〇〇カイリの排他的経済水域の概念を公式に提案したのである。オブザーバーとして参加したラテンアメリカの諸国が「二〇〇カイリ領海」を求めるような状況のなかで、沿岸国の一方的な管轄権拡大が無秩序な状態をもたらすという日本の主張は、もはや力を得ることはなかった[32]。国連海洋法会議が予定された七三年三月、日本政府は外務省を中心に水産、通産、運輸、防衛など関連一〇省庁からなる海洋法会議関連事務推進本部（海洋法本部）を設置し、国際海洋レジームの変動に対する国内の利害関係調整とともに、日本の利益保護のための体制を整えた[33]。七四年八月に開かれた国連海洋法会議第二会期において、日本は最初から先進漁業国の立場を堅持し、沿岸国の海洋における主権行使の拡大や領海以遠における経済水域の設定に強い反対の意を表明した[34]。

(二)　米国の海峡レジーム構想と日米間の齟齬

1　マラッカ海峡をめぐる思惑の違い

一九七〇年代初頭において、マラッカ海峡と国際海洋レジームの変動との間の関係性は、日本国内であまり強く認識されていなかった。当初、マラッカ海峡に対して日本が持っていた利害関係は主に経済的なものであった。年間マラッカ海峡を通過する四万五〇〇隻（七一年度）の船舶のうち四分の一が日本船である状況のなかで、日本が海峡通航の安全改善に興味を示したのは当然のことであった。また、六七年六月に勃発した中東六日戦争によるスエズ運河の閉鎖はタンカーの大型化をもたらし、多くの巨大タンカーを運用する日本は、同海峡の安全航行路の発見・管理に積極的になっていた[35]。このように、当時のマラッカ海峡に対する日本の姿勢には、経済的側面を重視する傾向が強かった。日本の周辺地域に対する関心には、経済や安全保障など問題領域によっていくつかの階層が存在していたわけであるが、七〇年代初頭の日本にとって、マラッカ海峡周辺地域における安全保障の側面が強く意識されることはなかったと言える[36]。

しかし、自国の経済的利益のみを重視していた日本の立場とは異なって、マラッカ海峡問題はより大きな国際的問題とつながっていた。それは、米国の海峡レジーム構想との関係である。日本は国際海洋レジームの変動のなかで、一貫して海峡における自由航行を主張する米国と歩調を合わせる必要があった。領海の一二カイリ拡大の趨勢が止められないものと判断したリチャード・ニクソン（Richard Nixon）米大統領は、七〇年五月、一二カイリ領海確立の必要性を認める一方、国際海峡における自由な通航が守られるべきとの声明を発表していた[37]。米国は海峡における自国の利益を守るべく、ソ・英・仏・日とともに秘密交渉グループ（G5）を構成し、海洋法会議での交渉内容について緊密に協力していた[38]。しかし、七〇年代前半の段階で、日本の立場は極めて不明瞭なものであった。七四年三月のG

5会合において、日本は米国と必ずしも一致しない姿勢を示していた。同会合で日本は、マラッカ海峡の重要性を強調し、商船の自由通航を求めながらも、国際海峡における上空飛行や潜水艦の潜没航行は支持しないとすることで、軍事戦略上の自由を重視する米国との間で摩擦が生じる可能性を示したのである。[39] 同様の認識は、七四年六月、領海化した国際海峡における軍艦の通航制限と商船の自由通航を求めた小木曾本雄国連海洋法会議日本首席代表の発言からも窺える。このような日本の態度は、経済的利害関係から軍事的側面を排除しようとする試みからもたらされたものであった。[40]

海峡における自由航行を最優先した米国の海峡レジーム構想は、七七ヵ国のグループ（G77）として団結していた開発途上国に対抗するためにも、日本を含む先進諸国の統一した立場を必要としていた。日米協調の必要性は、マラッカ海峡周辺国の動きが激しくなったことでいっそう増大していた。その背景として、六八年、英国が七一年末までスエズ以東から自国軍を撤収すると発表したことが挙げられる。時を同じくしたソ連のインド洋における勢力拡張は、マラッカ海峡周辺国に不安を抱かせ、周辺海域への管轄権強化を求めるようにしたのである。六六年にインドネシアとの対立を終結させたマレーシアは、六九年、領海の一二カイリ拡大を宣言することで主権強化を図ると同時に、都市国家として開かれた海を求めたシンガポールをマラッカ海峡領海化の味方に引き入れようとした。[41] 七一年一一月、インドネシア、マレーシア、シンガポールのマラッカ海峡周辺三ヵ国は共同声明を発表し、三ヵ国のみで構成される協力機構の発足に合意した。同声明は、海峡における他国の無害通航を認めながらも、マラッカ海峡とシンガポール海峡は国際海峡でないと主張した。[42] これは、新たな国際海洋レジームにおける国際海峡の問題を明らかに念頭に置いたものであり、海峡への主権行使拡大の意志を強く表した声明であった。

このような状況の中で、国内の利害関係を重視した日本の態度は、マラッカ海峡をめぐって米国との摩擦をもたらす可能性を潜めていた。七四年一一月、日本はインドネシアに対し、マラッカ海峡を通過する海軍艦艇に関する事前

通知の枠組を作ろうとしていた。ジャカルタの防衛駐在官を通じて行われたこの要求は、原子力または核兵器搭載艦船の日本領海進入に備えるためのものであると考えられた。日本は事前通知の枠組を作るために、海上自衛隊の艦艇のマラッカ海峡通過をインドネシア政府に通知する予定であった。英国の外務省を通じてこの動きを把握した米国務省は、日本に対し厳しい抗議を行うよう駐日米国大使館に命じた。「米国は、主要海洋国とともに、海洋法会議において国際海峡の妨げられない通航の権利を求めており、その権利は事前通告や海峡国の合意を要しない」ため、日本の行動は「満足できる海洋レジームのチャンスを損ない、海洋法会議を危険に晒す」というのが、その理由であった。さらに米国は、日本の立場修正とともに、海峡に対する政策の維持を強く要求した。[43]

2　ソ連脅威の拡大と日本周辺海峡の封鎖構想

海峡における通航問題は、ソ連脅威の拡大というもう一つの国際環境の変化と強く結びついていた。マラッカ海峡をめぐっては、独立国バングラデシュの誕生を招き、インド洋のパワーバランスに変化をもたらした一九七一年一二月のインド・パキスタン戦争（第三次印パ戦争）が、その環境変化の始まりであった。中ソ対立の影響で五〇年代後半からインドを支援していたソ連は、戦争直前の八月に印ソ平和友好協力条約を締結し、戦争の結果、独立したばかりのバングラデシュと国交を樹立（一二月）した。また、ソ連海軍はバングラデシュのチッタゴン港に海軍基地を建設することまで検討していた。[44] こうしたインド洋におけるソ連のパワー拡張は、マラッカ海峡周辺諸国のみならず、ソ連と対立しながら、パキスタンとともにインドを共通の敵としていた中国を当惑させた。[45] 七二年三月には、トロヤノフスキー駐日ソ連大使が森治樹外務次官に対し「マラッカ海峡は国際水路である」と述べ、インドネシアや中国の強い反発を招いた。そこには、当時行われていた米中接近を警戒し、東南アジアへの影響力を維持するため、マラッカ問題で日本を味方に引き入れようとしたソ連の意図があった。[46]

ベトナム戦争の終結とソ連への対抗という必要性から戦略的利害の一致を見ていた米中両国は、インド洋におけるソ連のパワー拡張についても、立場の差はあるものの類似した認識を持っていた。それは、インド洋における米ソ両大国の進出と対立が、インド洋と太平洋の両大洋が分離可能だというそれまでの認識を打ち破り、両大洋を結び付けることで[47]、ソ連の脅威をグローバル化させたというものである。中国にとってインド洋におけるソ連の動きは、海洋における米国との覇権競争をいっそう強化するものであると同時に、「黒海、地中海、紅海、インド洋、西太平洋から日本海に至る海上覇権」の掌握、すなわち中国包囲網の布石にも捉えられていたのである[48]。

米国も、ソ連の脅威がインド洋から日本海にまでつながっているという認識を共有していた。七三年一一月の毛沢東・キッシンジャー（Henry A. Kissinger）会談において、ソ連海軍の津軽海峡通過や太平洋でのミサイル実験が、米軍を太平洋側に留まらせるための意図を持っているのではないかという毛沢東の憂慮に対して、キッシンジャーは同意を示しながら、インド洋にある英国領のディエゴ・ガルシア島に基地を建設していると説明した[49]。米国はディエゴ・ガルシア基地の建設が、日本に駐留している第七艦隊の配置問題と直接関連しており、さらには日米安全保障に影響する可能性があるということを明確に意識していた。そのため、米国はインド洋における基地建設の計画を日本に説明し、日本国内の世論にも注意を払っていた[50]。

以上のソ連脅威のグローバル化は、日本においてどのように認識されたのか。日本の対ソ脅威認識が七〇年代後半から高まったという一般的認識は、国内社会においては妥当である。しかし、ソ連の軍拡、とりわけ海軍の拡張は七〇年代初頭から既に顕著であった。七〇年まで艦艇のトン数・隻数の両面で保たれていた米海軍の対ソ優位は、七一年になると隻数ではソ連を下回り、トン数では四倍近くの差が半分にまで縮むなど、急激に減少していた[51]。このように、ベトナム戦争の影響で軍事費を削減させ海軍を縮小していた米国にとって、ソ連の海軍増強は脅威のさらなる増大を意味していた。そうした状況のなか、海上自衛隊の対潜能力は、ソ連の太平洋艦隊に対する貴重な戦力と考えら

れ、日米海軍の協力はいっそう深まった。[52] 日本の安全保障関連省庁の関係者も、ソ連脅威の拡大を七〇年代初頭から懸念していた。日米防衛協力に深く携わった元米国務省日本部長のジェームス・アワー（James E. Auer）によれば、六九年のニクソン・ドクトリンに代表される米国の極東撤退から生じた脅威の対象は、中国ではなくソ連から来るものであった。そのような認識は、防衛庁、とりわけ海上自衛隊や外務省のソ連担当者を中心に七〇年代初頭から発生し、七〇年代全体を通じて徐々に増加していったと言える。[53]

上述した認識に基づき、石油危機や国内の反発で自主防衛が挫折した防衛庁は、拡大するソ連の脅威に対する日本周辺海域の防衛にいっそう敏感になる。その代表論者は、七三年五月に防衛庁長官に就任した山中貞則であった。国連海洋法会議第二会期を目前にした七四年六月、山中は防衛庁に対して「海峡における自由な航行が認められると日本の国防に明らかに不利益」という観点から、海洋法に関する研究を指示した。無害通航と自由通航の中間的構想などを検討した結果、防衛庁は最終的に海峡における無害通航、すなわち海峡の領海化への支持を決定した。[54] これは明らかにソ連の海峡通過を意識した構想であり、海峡の封鎖が米国よりはソ連を不利にするという判断に基づくものであった。

日本政府内部において、周辺海峡の通航問題は外務省と防衛庁の対立という様相となっていた。大平正芳外相と外務省は、国連海洋法会議における立場や日米関係から、日本は米国の海峡案を支持すべきと考えていた。そのため、杉原真一海洋法本部長を含む外務官僚は、米国が提案した「妨げられない通航（unimpeded transit）」の海峡レジームにおいて、核搭載艦船の日本海峡通航が非核三原則の違反にならないことを防衛庁に説得しようとしたが、その試みは失敗に終わった。[55] 結局、防衛庁の無害通航への支持は、山中の防衛庁長官としての任期が終わるまで変わらなかった。任期終了直前の七四年一〇月に開かれたシュレジンジャー（James Schlesinger）米国防長官との会談において、山中は米国の海軍力増強の要請に対しその必要性を認めた上で、ソ連の海峡通過を防げるという理由から、日本周辺の

海峡における航行の自由に反対する意見を明らかにしていた。[56]

四　変化する国際レジームのなかでの制度転換：七〇年代後半

㈠　新たな国際海洋レジームの拡散と対応課題の再設定

一九七四年六月、カラカスで開催された国連海洋法会議第二会期（以下、カラカス会議）は、六〇年代から形成されてきた新しい国際海洋レジームの世界的拡散を明白に示し、日本に大きな衝撃を与えた。同会議において、世界の趨勢は既に領海の一二カイリ拡大や二〇〇カイリ経済水域設定に移り、「反対するのは日本だけ」とまで言われていた。杉原海洋法本部長は、二〇〇カイリ時代が到来するとなれば、「新しい生き方を真剣に考えなければならない」と述べるほどであった。[57] 翌年三月の第三会期で配布された新たな海洋法条約の単一草案には、領海一二カイリと経済水域二〇〇カイリが明記され、日本が固執してきた「領海三カイリ・公海自由」の原則は、七〇年代半ばになると守り抜くことが不可能な状況になっていた。

カラカス会議が日本の立場を弱化させたことは、二〇〇カイリ経済水域と海峡の自由通航の条件付承認を日本政府が検討しているとの同年七月の報道からも明らかであった。二〇〇カイリ制度の拡散という趨勢から日本が孤立すると、漁業権の協議から除外されるかもしれないという憂慮が存在していたのである。[58] 外務省は、日本の方針転換について確認を求めてきた米国に対し、その報道が歪曲されたものであると否定した。しかし、カラカス会議を契機として、漁業の自由を強く主張していた水産庁の立場に変化が生じたのは確かであった。水産庁は、会議の状況を把握するため、海洋漁業部長の松浦昭と海洋漁業部審議官の米澤邦男を会期中のカラカスに送ることにしたのである。[59] 新た

な国際海洋レジームの形成と拡散は、依然として貿易と漁業を重要な利害関係としていた日本に対し、対応すべき課題の内容を再設定させるよう働きかけたと言える。七〇年代前半の日本にとって、既存の国際海洋レジームから享受してきた「狭い領海・広い公海における自由な漁業」という原則の保護が対応課題であったとすれば、七〇年代後半の日本には「新たな海洋レジームと日本周辺海域における利益」の保護が新たな課題となったのである。

当初、水産庁は、遠洋漁業が大きな割合を占めていた日本の水産業の構造から、沿岸国の管轄権拡大に否定的な立場をとっていた。その態度はカラカス会議の直前まで堅持され、「仮に二百カイリの経済水域が実施されても、日本はこれを突っぱね、二百カイリ内での実績をできるだけ守り抜くべき」という立場を示していた。[60] しかし、カラカス会議後の七五年になると、日本の水産業界はそれまでの絶対反対の立場を変え、内容次第では経済水域を認めるという方向へと姿勢を転換した。その背景には、二〇〇カイリ経済水域設定の趨勢に乗り遅れるより、議論に参加して日本の利益を反映させた方が得策であるという判断があった。こうした業界の意向を受け、内村良英水産庁長官は、経済水域設定反対の立場は捨てないにしても、その内容を議論するテーブルにはつくと発表した。[61] 同年一二月になると、水産庁は領海の拡大はいずれ訪れるものとして受け入れていた。米澤海洋漁業部審議官は、「日本政府が一二カイリ領海を設定するか否かではなく、いつどのようにするかが問題」であり、一二カイリの排他的漁業水域も検討しているが、ソ連の領海進入を防げない点を憂慮していると述べた。[62]

領海拡大と漁業水域設定という新たな国際海洋レジームの拡散は、米ソ両大国にとっても例外の現象ではなかった。二〇〇カイリ経済水域をめぐって、米政府内では以前から対立が目立っていた。国務省と国防総省が海洋法条約交渉での主導権を握るために一貫した立場を重視していたのに対し、水産業界の圧力を受けていた議会と商務省は、二〇〇カイリ法案を強力に進めていた。ウォーターゲート事件の後遺症で議会に傾いた政府―議会間の力関係を背景に、七六年四月、フォード（Gerald R. Ford）米大統領は漁業保存管理法（二〇〇カイリ漁業水域法）に署名した。[63] 同法律に

基づき、日米漁業交渉が七六年六月からスタートすることとなった。七五年の時点で世界一の漁業国であった日本は、総漁獲量一〇五〇万トンのうち、一四〇万トン（全体の約一三％）を米国沿岸二〇〇カイリ内で獲っていたため、その打撃は大きかった。三木武夫首相は、米国の二〇〇カイリ立法が成立する前の七六年一月、米国議会の立法の動きに対して憂慮を表明する書簡をフォード大統領宛に送っていた[64]。また、米国の二〇〇カイリ法が成立した後の同年六月、ワシントンで開かれた三木・フォード会談において、三木首相は再び日本にとっての米国沿岸漁場の重要性に言及し、法律の発効に際して日本の利益を考慮するよう促した。しかし、フォード大統領の返答は、法律発効の期日をできる限り延ばし、国連海洋法条約の成立に期待するという消極的なものであった[65]。新たな国際海洋レジームの拡散のなかで、米国が自国の戦略的意図、すなわち海峡における自由通航と周辺海域に対する管轄権の現状維持を両立させる形で海洋政策を進めることは、もはや許されなかったのである。

日本沿岸海域におけるソ連漁船の操業問題は、日本国内で圧力をかけていたもう一つの重要な要因であった。日本は三カイリ領海を維持していたため、領海を拡大したソ連の漁船は日本北東部・北海道周辺海域における沖合漁業と競合し、日本の水産業界では不満が続出していた。七五年末以降、北海道・岩手県議会、漁業危機突破全国漁民大会、全国漁業協同組合連合会、西日本都市漁業対策協議会等から領海一二カイリ拡大を求める陳情・請願が相次いだ[66]。七六年一一月、北海道外国漁船対策特別委員会は政府に提出した要望書において、「ソ連漁船団の本道近海操業による被害は、依然として頻発」しているため、「漁具損壊・休業等に伴う逸失利益による経済的困窮、精神的負担」が莫大であると訴えた。同委員会によると、七三年一月から七六年一一月までのソ連漁船による漁具被害は件数で一五〇九件、その被害額は約四億二千万円に上り、それによる逸失利益は約三億六千万円と推計された[67]。また、ソ連は日本の予想より早い七六年一二月に二〇〇カイリ漁業水域を宣言し、翌年初頭に予定されていた日ソ漁業交渉に同漁業水域を適用すると発表した。日本の沿岸・遠洋漁業において重要な漁場であった米ソ両国の二〇〇カイリ宣言は、日本

周辺海域における主権および遠洋漁業の権利確保という対応課題の再設定をより喫緊のものにしたのである。

(二)　通過通航制度の確立と米国の圧力

国際海峡の通航問題をめぐる海峡国と先進諸国の間の対立は一九七〇年代前半から続いたが、その突破口を開いたのはG5会合において英国が提案した「通過通航（transit passage）」の概念であった。[68] 国際海峡の領海化が自由通航に与える影響は、無害通航による軍事戦略上の制約と上空飛行の制限であったが、通過通航案は国際海峡における軍艦と飛行機の航行を認めるという内容であった。つまり、公海と公海を結ぶ国際海峡は、原則として沿岸国の主権下にあるものの、全ての船舶、潜水艦、そして航空機に航行の自由を与えるというものであった。[69] こうした内容のイギリス案は、七五年六月に開催された国連海洋法会議第三会期に提出され、それ以降、国際海峡問題は通過通航制度を中心に急速に終息していった。その背景には、国際海峡における通過通航の権利の引き換えとして、深海底問題や二〇〇カイリ経済水域で譲歩するという米ソの戦略が存在していた。[70] 七〇年代における米国の海洋戦略は、開発途上国の反発や米政府内の意見対立から、自国の軍事戦略的意図に修正を加える形で進められたのであり、その傾向は海峡における通航問題において最も劇的に表れたと言える。[71]

一方、新たな国際海洋レジームの拡散と通過通航制度の確立は、日本国内における制度転換の圧力を高めていた。日本政府は、非核三原則による国内の圧力を懸念していた。その憂慮とは、マラッカ海峡周辺国などが通過通航制度に強い反対を表明していたことを背景に、新たな海峡レジームに非核三原則を反映すべきという圧力が、国内社会からかかることであった。[72] 米国は日本の海洋制度の転換が日本周辺海峡の封鎖につながり、それが国連海洋法会議におけるG5の立場を揺るがす可能性を強く懸念し、日本の外務省と密接な連携をとりながら、日本国内の動向を常に注視していた。七五年一二月に入ると、海洋制度の転換に対する日本国内の議論も活発になるが、領海拡大に賛成（水

産庁）、慎重（外務省）、反対（防衛庁）という対立構造は自民党内でも再現され、その議論の論点は米核艦艇の津軽海峡通過を認めるか否かにあった。日本政府はマラッカ海峡における通航の利益と海洋法会議の趨勢から、領海化した海峡に自由通航の可能な航行海域を設ける案を考えていたが、米国はそれが日本国内の反対勢力を満足させないだろうと判断していた。[73]

一二月一九日、日本が単独で一二カイリ領海を宣言する予定であるという日本メディアの報道がなされると、米国はこれに厳しい反応を示した。日本政府のこうした変化は、山中前防衛庁長官を中心とした反対派が米国の立場を理解し支持するようになったためであるが、インガーソル（Robert S. Ingersoll）米国務副長官は安川壮駐米日本大使を招致し、日本政府の動向に憂慮を表明した。インガーソルは、日本の単独行動が日米関係を複雑化させる可能性があるとし、国連海洋法会議での交渉に対する悪影響を強調した。この際、米国側は一二カイリ領海の代わりに一二カイリ漁業水域の設置を日本に提案していた。[74] 七六年八月、日本が二〇〇カイリ漁業水域を慣習化した国際法として認める予定という報道に対し、米国は日本政府内の意見が一致していないことを確認し、同報道が領海拡大を求める水産庁の世論打診であったと判断していた。[75]

マラッカ海峡における日本の利害関係と日本周辺海域の領海化の問題が、国際海洋レジームの変動により結び付いたことは、前章で確認した通りである。通商国家として海峡における自由通航を求める一方、ソ連脅威の拡大と非核三原則から自国周辺海峡の領海化を試みた日本の複雑な立場は、確立しつつあった通過通航の海峡レジームにも影響を与えた。七六年八月、マラッカ海峡における汚染事故を恐れたマレーシアは、国連海洋法条約の海峡条項に船舶の吃水線制限を取り入れることを米国に求めていた。マラッカ海峡を通過する多くの巨大タンカーに輸出入を依存する日本にとって、マレーシアの行動は決して受け入れられないものであった。そのため、小木曾に継いで海洋法会議日本代表を務めた藤崎萬里は、マレーシアの要求を米国が受容する場合、日本も海峡における潜水艦の海面上航行を条

約案に取り入れるしかないと主張した。日本国内で核艦艇の津軽海峡通過問題が争点になっている以上、海峡条項に修正を加えることが可能になると、国内勢力からも条約案に対する非核三原則反映の圧力がかけられるということであった。米国は日本の立場に理解を示し、マレーシアの提案は受容されなかった。[76]

㈢　政府内の合意形成と海洋制度の転換

国際海洋レジームの変動は、広い公海・自由な漁業原則の保護を目標としていた日本の対応課題を再設定させ、いかに日本周辺海域における漁業権を確保し、領海の拡大と米国主導の海峡レジームとを調和させるかを喫緊の課題にした。そうした変化のなかで、日本はどのように再設定された課題に対応していったのか。

カラカス会議以降、海洋制度転換の必要性を強く感じた日本政府は、ソ連との漁業交渉が予定された一九七七年から、領海の拡大に本格的に取り組み始めた。福田赳夫内閣が成立して間もない七六年一二月三一日の経済閣僚懇談会において、外務大臣に農林次官が、農林大臣に外務次官が二〇〇カイリ問題に関する方針を説明する「クロス省議」を行うことが決まった。翌年一月七日から同省議が行われ、政府内の意見調整は徐々に進むことになる。[77] その結果、一月二六日、日本政府内では領海の拡大に対するコンセンサスが初めて得られた。この合意は、領海拡大をめぐり対立していた鈴木善幸農相と鳩山威一郎外相の間で行われたものであるが、それには官房長官であった園田直の役割が大きかったと言われる。その過程において、米国を支持する立場に立っていた外務省は領海拡大の代わりに一二カイリの排他的漁業水域を提案したが、その努力は同合意により頓挫する。[78] 漁業団体や北海道漁民等からの圧力は、沿岸漁業が行われる周辺海域の漁業権のみならず、同海域で操業するソ連漁船に対する主権行使の拡大を求めていたため、漁業水域の設置よりは領海の拡大の方に重点が置かれたのである。

政府内の合意に基づき、二月から内閣官房に領海法準備室が設置され、農林省を中心とした関連省庁が領海拡大の

ための法案作成に取りかかった。法案は初期段階から、領海化から除外される国際海峡を明記する形になると予想されていたが、米国は日本国内の反核勢力の反対を憂慮していた。外務省国際連合局政治課長の渡辺允は、海峡における自由通航のレジームを固く支持するという日本政府の立場を米国に表明しなければならなかった。特定海峡を列挙する方式より、国際海峡の定義を示すことを望んだ米国の提案に対して、渡辺は否定的な反応を示した。[79] 前述のように、漁業団体は日本沿岸から外国漁船を排除すべく、領海から除外される海域の最小化を強く求めていた。また、野党は非核三原則の立場から政府に厳しい攻撃を加えていた。例えば、法案の審議過程において民社党は、全ての海峡を領海化し、特定海峡における核艦船の通航には通過通航の概念を導入する修正案を出していた。[80] それは、軍事行動の自由を保ちたい米国はもちろん、非核三原則から生じる問題を回避したい日本政府としても受け入れ難いものであった。このような状況のなかで、国際海峡の定義のみを示す場合、六〇以上の海峡が国際海峡であるという誤解を与え、漁業団体と反核グループが連携をとるリスクがあったのである。

二月二三日、日本政府は領海問題に関する統一見解を発表した。その内容とは、当面の対応策として国際海峡における通航は現状を変更しないでおく、というものであった。「国連海洋法会議でより自由な通航制度を認める方向で審議が進められて」おり、「資源の大部分を海外から輸入し、貿易、海運に特に大きく依存する海洋国家としてのわが国独自の立場からして」、海峡における自由通航が必要ということであった。その一方、国内の不満を意識し、国際海峡における現状維持は非核三原則と関係がないと言明した。[81] 米国主導の海峡レジームへの対応と貿易の利害関係から海峡における自由通航が必要であることを認めながらも、非核三原則との関係性を否定することで、安全保障に関する国内の懸念に対応しようとしたのである。

三月一日、藤崎海洋法会議日本代表は、米国に対して領海を一二カイリに拡大する計画を説明し、「四か五の海峡」で領海三カイリを維持するという方針を正式に伝えた。また、海峡の名称の列挙より国際海峡の定義の明記を勧

めた米国の提案に対して、外務省は再び難色を示した。[82] 日本は国際海峡の自由航行に対する支持の立場を繰り返し表明していたにもかかわらず、米国は注意深く行動した。米国務省は、日本の領海一二カイリ拡大が、三月二一日に予定されていた福田総理とカーター（James E. Carter）米大統領の会談の前に公表される場合、米国主導の海峡レジームに悪影響を与えることを恐れ、日本政府に「妨げられない航行」の重要性を再強調していた。[83]

米国は、日本が二〇〇カイリ漁業水域の設定に踏み切ることも懸念していた。しかし、少なくとも三月一四日の時点で、日本政府内では二〇〇カイリ漁業水域の設定についての合意は得られていなかった。外務省条約局長の中島敏次郎は、米国のそうした憂慮に対し、海峡における自由通航のレジームが日本の主要目標でもあると説明し、「二〇〇海里の専管漁業水域設定」を近いうちに行うという鈴木農相の発言については、中国・韓国との関係への影響を挙げて否定していた。[84] しかし、三月中旬を過ぎてから、二〇〇カイリ漁業水域の設定は急速に推進されることになる。そこには、二月八日から始まった日ソ漁業交渉の停滞と、その交渉を担当していた鈴木農相の影響力が強く働いた。鈴木は岩手県の水産加工業者の家に生まれ、水産学校を卒業してから政界に入るまでは大日本水産会、全国漁業組合連合会、県漁業組合連合会に勤務した人物で、その経歴から水産業界と深い関係を持っていた。[85] そのため、当時の漁業交渉に積極的に取り組み、水産業界の利益を最大限に保護する形で条約を締結するため、業界と意見交換を行っていた。[86] また、日ソ漁業交渉との関係では、三月末、ソ連が二〇〇カイリ漁業水域を発効させると同時に、同海域における日本漁船に一斉退去命令を出したことで、問題が深刻化していた。とりわけソ連の二〇〇カイリ内に北方領土が含まれていることで交渉には行き詰まりが生じ、交渉の停滞を対等な立場に立つことで打開する必要があった。そのため、鈴木は強力に日本の二〇〇カイリ漁業水域を推進したのである。[87]

ただ、日本の二〇〇カイリ漁業水域の設定は、周辺国の影響を懸念したため、特殊な形での管轄権拡大となった。第三次国連海洋法会議の結論がまだ定まっていない状況において、中国・韓国との紛争を懸念し、二〇〇カイリ漁業

水域は北海道及び太平洋海岸にのみ適用し、中国、韓国に面する日本海、東シナ海の海岸には適用しないことにしたのである。海洋法本部は、その理由として韓国との大陸棚協定や竹島問題を挙げるとともに、「経済水域が重複する相対する国の境界線画定のルールとして」「中国及び韓国共に中間線原則の自動的適用に反対」していることを挙げている[88]。すなわち、国際海洋レジームの変動に伴い新たに区切られた経済水域という海洋空間において、周辺国との対立が起こる可能性をできる限り減少させ、自国の利益を保護しようとしたのである。また、漁業における技術格差は、中国の漁業を自国の沿岸に留まらせたため、東シナ海への管轄権拡大を緊急の課題としなかった。外務省は、米国に対し二〇〇カイリ漁業水域設定を説明する場において、中国の漁業が小規模であるため、漁業水域設定による問題は管理可能であるとの見解を示していた[89]。

日本政府は三月二九日の閣議決定において、領海拡大のための法案内容を正式に決定するとともに、日ソ漁業交渉の影響から二〇〇カイリに踏み切ることを決めた。領海法準備室が早急に作成した二〇〇カイリ関連法案（漁業水域暫定措置法案）は、領海拡大のための法案（領海法案）とともに四月一九日、第八〇回国会に提出された。両法案の審議は、非核三原則の見地から憂慮を示した野党側の反対にもかかわらず急速に進展し、四月二九日に衆議院本会議で可決され、五月二日、参議院において領海拡大と漁業水域設定のための法律が成立した[90]。宗谷、津軽、対馬（東、西）、大隅の五海峡を「特定海域」に指定することで海峡通航の自由を維持させ、日本海および東シナ海側には二〇〇カイリ漁業水域を適用しなかったこの海洋二法は、一九九六年、日本が国連海洋法条約を批准するまでの二〇余年間、日本の海洋制度の基礎として機能することになる。

五　終わりに

本稿の分析をまとめると、以下の通りである。第一に、一九六〇年代から増加した新興独立国は、資源ナショナリズムに基づき、国際海洋レジームの転換を求めた。その結果、七〇年代から沿岸国の海洋空間に対する囲い込み現象が生じたが、それは海底資源・漁業資源・主権行使の範囲拡大という三つの側面で新たな課題を提示した。また、領海拡大への動きが生み出した国際海峡の通航問題は、軍事戦略上、移動の自由を必要としていた米ソ両大国が新たな海峡レジーム構想を打ち出すように促した。

第二に、六〇年代から高度経済成長を成し遂げてきた日本にとって、国際海洋レジームの変動のなかで守るべき利益とは、貿易と漁業であった。海洋レジームの基本理念が「狭い領海、広い公海」から「広い領海、狭い公海」に変化していったにもかかわらず、七〇年代前半までの日本は既存の利益を担保する公海の自由原則を貫徹しようとした。日本のそうした立場は、海洋レジームの形成過程において協力を求めていた米国との間で摩擦を起こす原因となっていた。

第三に、日本は七四年のカラカス会議を機に、新たな国際海洋レジームが世界的に定着しつつあることに気づくが、その認識変化は、既存の公海の自由原則を保護するという日本の対応課題を、自国周辺の漁業権を保護する方向へと再設定させた。その再設定の過程においては、日本の水産業界および水産庁の姿勢変化が、領海拡大の動きに大きな影響を与えた。また、日本の海洋制度転換に対して、日本国内の反発による海峡封鎖を憂慮した米国の関与は、日本の領海拡大が五つの海峡を除外する特殊な形で成立するようにした。

日本が海洋制度の転換に踏み切った直接的原因は、これまでの研究が指摘しているように漁業交渉にあることは否

定できない。ただ、漁業交渉の原因となった米ソの二〇〇カイリ宣言も、新たな国際海洋レジームの世界的拡散という圧力の産物であった。七〇年代における日本の海洋制度の転換は、そのような国際環境の変動のなかで再設定され進められたのである。貿易と漁業という、既存の海洋レジームでは両立可能であった海洋に対する日本の利害関係は、レジームの変動のなかで日本の立場に矛盾を生じさせ、米国との間に齟齬を生み出した。七七年の領海法における特定海域の設置は、その対応の結果であったと言える。本稿の考察は、日本の持つ地理的条件から生じる様々な利害関係を一つの枠組みのなかで理解するための糸口を示唆している。

日本の海洋制度に大転換が生じた後、七〇年代後半から八〇年代において、いっそう拡大したソ連脅威のグローバル化を背景に新冷戦が到来する。この時期、日本は、八二年に採択される国連海洋法条約の最終段階に参加しながら、日米安全保障協力の強化を通じてシーレーン防衛を積極的に推進していくことになる。こうした一九八〇年代日本の海洋における行動については、稿を改めて考察することにしたい。

（1）五百旗頭真編『戦後日本外交史　第三版』有斐閣、二〇一〇年、一〇頁、二四八頁。

（2）高坂正堯「日本の外交・防衛の地理的条件」『防衛論集』第七巻第一号、一九六八年、一九―三四頁。

（3）Jakub J. Grygiel, *Great Powers and Geopolitical Change* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006), pp. ix-x.

（4）Tsuneo Akaha, "Cybernetic Analysis of Japan's Fishery Policy Process," Robert L. Friedheim et al. eds., *Japan and the New Ocean Regime* (Boulder and London: Westview Press, 1984), pp. 173-226.

（5）山内康英『交渉の本質――海洋レジームの転換と日本外交』東京大学出版会、一九九五年。

（6）栗林忠男「国際海洋秩序と日本の法的対応」栗林忠男・秋山昌廣編著『海の国際秩序と海洋政策』東信堂、二〇〇六年、三―一八頁。

（7）ここで言う国際海洋レジームとは、海洋という領域において参加するアクターが共有する基本理念（principle）、行動の原則（norm）、ルールや手続き（rule and procedure）などの諸要素の集合体を指し、それは諸国際制度（条約、協定、合意

書など）により具体化される。レジームを構成する諸要素は、他の国際制度と同様に不断に変化するものであり、その変化によってレジームの性格も変わってくる。本稿で取り扱う国際海洋レジームにおいては、「狭い領海、広い公海」というレジームの基本理念が七〇年代にかけて「広い領海、狭い公海」に変わり、その理念を具体化する国際制度も国連海洋法条約という形に変化したことを意味する。山内康英「海洋レジームの現状と日本の対応」『国際問題』第四三八号、一九九六年九月、四七―四八頁。

（8）Euan Graham, *Japan's Sea Lane Security, 1940–2004: A matter of life and death?* (New York: Routledge, 2006), Chapter 4-6.

（9）佐藤晋「グローバル化と日本外交――国際経済混乱と中国台頭の『ショック』の中で」波多野澄夫編著『冷戦変容期の日本外交――「ひよわな大国」の危機と模索』ミネルヴァ書房、一五頁。

（10）『米国の外交関係』のうち、米国の海洋政策に関連する文書の多くは電子版の形でのみ公開されており、次のウェブページで確認できる。http://history.state.gov/historicaldocuments。また、本稿の用いる米国務省の外交電文は七三年から七八年まで作成されたものであり、レコード・グループ59に属する。米国立公文書館が「記録データベース・アクセス（Access to Archival Databases：以下、ＡＡＤ）」を通じて電子公開しており、次のウェブページで閲覧可能である。https://aad.archives.gov/aad/series-list.jsp?cat=WR43（最終アクセス：二〇一五年一二月二一日）。

（11）深津栄一「海洋は管理できるか：海洋法論争の過去・現在・未来」『国際問題』第一六九号、一九七三年、四―六頁。

（12）島田征夫・林司宣『国際海洋法』有信堂高文社、二〇一〇年、一一頁。

（13）都留康子「『海洋の自由』から『海洋の管理』の時代へ――環境問題との連関による国際海洋漁業資源の規範変化の過程」『国際政治』第一四三号、二〇〇五年、一一〇頁。

（14）島田・林、前掲書、一二―一三頁。

（15）筒井若水「領域法体制とその動揺」『国際政治』第二〇四号、一九七七年、七頁。

（16）栗林忠男『現代国際法』慶應義塾大学出版会、一九九九年、二六七頁。

（17）栗林、前掲書、二七一頁。

（18）栗林、前掲書、二七六頁。

（19）Memorandum From the Deputy Legal Adviser (Belman) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Johnson),

Washington, March 18, 1969, *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–1* (hereinafter *FRUS 1969–1976, Vol. E–1*), *Documents on Global Issues,* 1969–1972, Document 334.

(20) Jose A. de Yturriaga, *Straits Used for International Navigation* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991), p. 46.

(21) 「秘・大陸棚鉱物資源開発促進法案要綱（案）」一九六九年九月二四日、外務省公開外交記録「諸外国海洋開発」二〇一一—〇八一四、外交史料館。

(22) 大日本水産会「大陸棚鉱物資源開発促進法案に対する水産業界の要望書」一九七〇年三月一三日、外務省公開外交記録「本邦海洋開発」二〇一三—二三〇九、外交史料館。

(23) 石井恂「総合的な海洋開発政策は幻想か?」『海洋時報』一九七八年一〇月、一九頁。

(24) Tokyo to Department of State, "JAPAN'S ATTITUDE ON JURISDICTIONAL ISSUES CONCERNING OIL RESOURCES OFF CHINA'S COAST," June 15, 1973, AAD.

(25) セリグ・S・ハリソン著、中原伸之訳『中国の石油戦略——大陸棚資源開発をめぐって』日本経済新聞社、一九七八年、一五六—一五八頁。

(26) 高坂正堯「海洋国家日本の構想」『中央公論』一九六四年九月、四八—八〇頁。

(27) 山内、前掲書、四一—五〇頁。

(28) 今川瑛一「独走するマラッカ海峡自主防衛論」『別冊潮』一九六九年一〇月、二一六—二二五頁および壺井玄剛「二億トンの原油が通過する」『世界週報』一九七一年一二月一四日、四六—四九頁。

(29) Euan Graham, *Japan's Sea Lane Security,* pp. 102–104.

(30) 中馬清福『再軍備の政治学』知識社、一九八五年、一一〇—一一一頁。

(31) 小田滋「海の法秩序」『日本學士院紀要』第五三巻第三号、一九九九年、一四三頁。

(32) 小田、前傾論文、一四一—一四二頁。

(33) 『読売新聞』一九七三年三月一八日。この海洋法本部体制が、日本が国連海洋法条約を批准した一九九六年まで続いたことは、海洋レジームの転換への日本の対応を考える上で重要である。それ以降、二〇〇〇年の省庁改革に伴い、外務省国際法局に海洋室が設置された。

(34) UN Doc. A/CONF.62/C.2/SR.28, August 4, 1974; UN Doc. A/CONF.62/C.3/SR.14. August 9, 1974.

(35) 陳加昌「マラッカ海峡と日本　トラブルは必ず拡大する」『世界週報』一九七二年三月二八日、二一—二二頁。
(36) 宮城大蔵「米英のアジア撤退と日本」波多野澄夫編著、前掲書、五六頁。
(37) Statement Issued by President Nixon, Washington, May 23, 1970, *FRUS 1969–1976, Vol. E-1*, Document 376.
(38) Minutes of the Acting Secretary of State's Analytical Staff Meeting, Washington, June 17, 1974, *FRUS 1969–1976, Vol. E-3, Documents on Global Issues, 1973–1976*, Document 13.
(39) Jakarta to Department of State, "LOS: GROUP OF FIVE STRAITS MEETING," March 27, 1974, AAD.
(40) Michael Leifer, *International Straits of the World: Malacca, Singapore, and Indonesia* (Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1978), pp. 130–131.
(41) Kheng Lian Koh, *Straits in International Navigation: Contemporary Issues* (New York: Oceana Publications, 1982), pp. 58–59.
(42) 山岡絃二「マラッカ海峡と安全航行　沿岸三ヵ国で協力機構設ける」『世界週報』一九七一年一二月一四日、四〇—四四頁。
(43) Department of State to Tokyo, "LOS: JAPANESE VIEWS ON STRAITS," November 27, 1974, AAD.
(44) 『読売新聞』一九七一年一二月二六日。
(45) Michael Leifer and Dolliver Nelson, "Conflict of Interest in the Straits of Malacca," *International Affairs* 49 (2), 1973, pp. 193–194.
(46) 「マラッカ海峡をめぐる関係国の立場」『世界週報』一九七二年四月四日、一四—一七頁および「危機はらむマラッカ海峡」『世界週報』一九七二年四月二五日、一一—一三頁。
(47) ジョージ・G・トムソン「マラッカ海峡——決定権は誰の手に」『世界週報』一九七二年七月四日、三四頁。
(48) 北京放送「マラッカ海峡国際化問題で日ソが結託」『世界週報』一九七二年三月二八日、一九頁および「新沙皇在印度洋的拡張」『人民日報』一九七三年一一月二五日。このような中国のソ連脅威拡大の認識は徐々に発展し、七〇年代後半になると鄧小平は、マラッカ海峡を通る細いラインの両側、すなわちインド洋と極東にソ連の影響力が強まっている戦略的状況を「バーベル」に喩えるようになる。Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, January 29, 1979, *FRUS 1977–1980, Vol. 13,*

China, Document 201, p. 739.

(49) Memorandum of Conversation, Beijing, November 12, 1973, *FRUS 1969–1976, Vol. 18, China, 1973–1976*, Document 58, p. 389.

(50) Tokyo to Department of State, "NOTIFICATION OF DIEGO GARCIA EXPANSION," February 6, 1974, AAD; Tokyo to Department of State, "INDIAN OCEAN TASK GROUP AND DIEGO GARCIA," April 10, 1974, AAD; Tokyo to Department of State, "INDIAN OCEAN," May 17, 1974, AAD.

(51) 防衛年鑑刊行会編『防衛年鑑 1980 年度版』防衛年鑑刊行会、一九八〇、一六一頁。

(52) 佐道明広『戦後政治と自衛隊』吉川弘文館、二〇〇六、一一五—一二〇頁。

(53) James Auer (interviewed by Koji Murata), "James Auer Oral History Interview," Oral History Program, U.S.-Japan Project, National Security Archive, March 1996.

(54) Tokyo to Department of State, "LOS: JAPANESE VIEWS ON STRAITS," June 10, 1974, AAD.

(55) 杉原は、「こうした外務省と防衛庁の対立は、大平と山中の間の軋轢、すなわち自民党内の派閥抗争を反映していると分析していた」。Tokyo to Department of State, "LOS: GOJ POSITION ON STRAITS AND OTHERE ISSUES," June 13, 1974, AAD.

(56) Memorandum of Conversation, "Visit by Minister Yamanaka, Director-General, Japan Defense Agency (JDA)," December 3, 1974, Japan and the U.S., 1977–1992, Digital National Security Archive (DNSA). DNSA は、米国家安全保障文書館が提供するデータベースであり、次のウェブページで閲覧できる。http://nsarchive.chadwyck.com（最終アクセス：二〇一五年一二月二一日）。

(57) 『読売新聞』一九七四年五月二九日。

(58) 『朝日新聞』一九七四年七月三〇日。

(59) Tokyo to Department of State, "SOFTENING OF JAPANESE POSITION ON LOS," August 2, 1974, AAD.

(60) 『朝日新聞』一九七四年五月三一日。

(61) 『朝日新聞』一九七五年一月二五日。

(62) Tokyo to Department of State, "GOJ DEBATE ON EXTENSION OF TERRITORIAL WATERS," December 16, 1975, AAD.

(63) 山内、前掲書、六八―七〇頁。キッシンジャーはフォード大統領に対して同法案への拒否権発動を提案し、その理由として海洋法条約への悪影響とともに、日ソとの摩擦、とりわけ遠洋漁業に依存する日本との貿易摩擦に拡大する可能性を挙げていた。Memorandum From Secretary of State Kissinger to President Ford, Washington, April 6, 1976, *FRUS 1969–1976, Vol. E-3*, Document 26.

(64) Letter From President Ford to Japanese Prime Minister Miki, Washington, January 15, 1976, *FRUS 1969–1976, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973–1976*, Document 217.

(65) Memorandum of Conversation, Washington, June 30, 1976, *FRUS 1969–1976, Vol. E-12*, Document 225.

(66) 外務省公開外交記録「領海／12海里問題」二〇一二―二七〇二、外交史料館。

(67) 北海道外国漁船対策特別委員会「外国漁船による漁業被害特別救済措置に関する要望書」一九七六年一一月、外務省公開外交記録「領海／12海里問題」二〇一二―二七〇二、外交史料館。

(68) Geneva to Department of State, "LOS: STRAITS," July 12, 1973, AAD.

(69) 栗林、前掲書、二七六頁。

(70) 都留康子「冷戦期海洋戦略における米ソ強調――国連海洋法条約国際海峡規定をめぐって」『東京学芸大学紀要　三部門』第四九集、一九九八年、八五―八九頁；Shekhar Ghosh, "Superpower Co-operation and Transit Passage through Straits," *Economic and Politics Weekly*, Vol. 20, No. 18, May 4, 1985, pp. 807–811.

(71) Ann L. Hollick, *U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea* (Princeton: Princeton University Press, 1981), pp. 236–237.

(72) Paris to Department of State, "LOS: GROUP OF 5 MEETING, PARIS, 6–9 DECEMBER - MID-MEETING SUMMARY," December 8, 1976, AAD.

(73) Tokyo to Department of State, "LDP CONSIDERATION OF 12-MILE LIMIT," December 17, 1975, AAD.

(74) Department of State to Tokyo, "JAPAN AND EXTENSION OF TERRITORIAL WATERS," December 24, 1975, AAD.

(75) Tokyo to Department of State, "US-JAPAN FISHERY NEGOTIATIONS: AUGUST 10 "NIHON KEIZAI" REPORT," August 11, 1976, AAD.

(76) Tokyo to Department of State, "LOS: STRAITS," August 26, 1976, AAD.

(77) 『日本経済新聞』一九七七年一月八日。

(78) 『日本経済新聞』一九七七年一月二七日。福田内閣の成立においていっそう強い関係を築いた鈴木と園田が、海洋制度の決定において協力したという見方もある。『朝日新聞』一九七七年一月二七日。
(79) Tokyo to Department of State, "TERRITORIAL SEA LEGISLATION," February 24, 1977, AAD.
(80) 山内、前掲書、一七一—一七二頁。
(81) 『朝日新聞』一九七七年二月二四日。
(82) Geneva to Department of State, "LOS - STRAITS AND JAPAN," March 2, 1977, AAD.
(83) Tokyo to Department of State, "LOS - STRAITS AND JAPAN," March 9, 1977, AAD.
(84) Tokyo to Department of State, "LOS: STRAITS AND JAPAN," March 14, 1977, AAD.
(85) 影山昇『青年鈴木善幸と漁協運動——元総理の軌跡』成山堂書店、一九九二年。
(86) 『読売新聞』一九七七年二月一九日。
(87) 鈴木善幸・鈴木健二（聞き手）「検証・戦後日米首脳会談8　自民党国防族に接触する～『日米同盟』を初めて口にした大平首相」『エコノミスト』一九九一年三月五日、八二—八七頁。
(88) 海洋法本部「２００海里漁業水域問題」一九七七年三月三〇日、外務省公開外交記録「２００海里漁業水域設定」二〇一二—二六七九、外交史料館。
(89) Tokyo to Department of State, "JAPAN TO ANNOUNCE INTENT TO ESTABLISH 200 MILE EXCLUSIVE FISHING ZONE," March 26, 1977, AAD.
(90) 山内、前掲書、一六六—一七五頁、二六二—二六三頁。

許　元寧（ホ　ウォニョン）
所属・現職　慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
最終学歴　高麗大学大学院中日語文学科修士課程
専攻領域　国際関係論、日中関係
主要著作　「日本の認識変化と海洋政策の転換――東シナ海大陸棚紛争を中心に」『韓日軍事文化研究』第一七輯（二〇一四年）（韓国語）