

北極海季報

第 16 号



目次

はじめに

1. 北極海域における海洋境界画定問題
2. 北極海における航路問題—北西航路、北極海航路—
3. 北極の自然環境と国際法
4. 北極における地域協力
5. 北極と非北極圏諸国
6. 北極の軍事動向
7. 北極の非核兵器地帯化構想

海洋政策研究財団

編集代表：秋山昌廣

編集担当：秋元一峰、上野英詞、大西富士夫、酒井英次、佐々木浩子、島田絵美、高田祐子
武井良修、黄 洗姫、眞岩一幸、和田大樹（50音順）

本書の無断掲載、複写、複製を禁じます。

「北極海季報」第16号（2013年3月）

はじめに

冷戦終結に続く最初の 15 年間、北極をめぐる国際関係は、環境保護を軸に国際的な協力体制が形成される、謂わば「協力の 15 年」であった。しかし、2000 年代後半に入ると、融氷が進み、北極海の航行と資源開発への期待の高まりの中で、北極海沿岸国は北極海から得られる経済的利益を自己の国益として捉えるようになり、協調的体制は転換期を迎えようとしている。

日本として、北極海への関わりの在り方を検討し、政策を考察するためには、転換期を迎えつつある北極海の国際関係と法制・取極めの状況を把握しておく必要がある。

『北極海季報』本号は、そのような認識のもと、北極圏の様々な法制・国際的取極めと国際関係を特集することとした。執筆者は、海洋政策研究財団の研究者である。

さて、北極、Arctic の語源は、ギリシャ語の「大熊座の地」(Arktikos) に由来している。古代ギリシャでは大熊座が北に位置していたからだと言われる。では、Arctic とは地理的に何処を指しているのか。実は、国際社会に単一の定義はない。代表的な定義として 3 つを挙げることができる。1 つは、夏至において太陽が一日沈まず冬至において太陽が水平線よりも下にある「北極圏」(Arctic Circle)、つまり北緯 66 度 39 分 29 秒以北の地を指すものである。2 つ目は生態系を着目したもので、高木が生息できない「樹木限界線 (Tree Line)」に囲まれた地とするものである。この定義は北極評議会の北極圏植物相・動物相保存作業部会が採用している。3 つ目は気温による定義であり、夏季の平均気温がセ氏 10 度に達しない地域を指すものである。この他にも、北極評議会の北極圏監視評価プログラム作業部会のように、北緯 62 度以北と定義するところもある。

本号は、そのように北極の定義が必ずしも一定ではないことを念頭におき、取り上げるテーマごとに地理的領域を捉えて論述している。

なお、本号に示される見解は、執筆者個人のものであり、海洋政策研究財団の考えではない。

略語一覧表

- ACIA : 北極気候影響評価 (Arctic Climate Impact Assessment)
- ACAP : 北極圏汚染物質行動計画作業部会 (Arctic Contaminants Action Program)
- AEPS : 北極環境保護戦略 (Arctic Environmental Protection Strategy)
- ALCOM : アラスカ統合司令部 (Alaskan Command)
- AMAP : 北極圏監視評価プログラム作業部会 (Arctic Monitoring Assessment Program)
- AMSA : 北極海航行評価 (Arctic Marine Shipping Assessment)
- ASPPR : 北極海航行汚染防止規則 (Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations)
- AWPPA : 北極海域汚染防止法 (Arctic Water Pollution Prevention Act)
- AWPPR : 北極海域汚染防止規則 (Arctic Water Pollution Prevention Regulations)
- CAFF : 北極圏植物相・動物相保存作業部会 (Conservation of Arctic Flora and Fauna)
- CLCS : 大陸棚限界委員会 (Commission on the Limits of the Continental Shelf)
- EEZ : 排他的経済水域 (Exclusive Economic Zone)
- EPPR : 緊急事態回避準備及び反応作業部会 (Emergency Prevention, Preparedness Response)
- FAO : 国連食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
- GTI : 広域豆満江開発計画 (Greater Tumen Initiative)
- IASC : 国際北極科学委員会 (International Arctic Science Committee)
- ICC : イヌイト極域評議会 (Inuit Circumpolar Council)
- ICBM : 大陸間弾道ミサイル (Inter-Continental Ballistic Missile)
- ICSU : 国際科学会議 (International Council of Scientific Unions、1998 年に International Council for Science に名称を変更)
- IGY : 国際地球観測年 (International Geophysical Year)
- IMO : 国際海事機関 (International Maritime Organization)
- IPY : 国際極年 (International Polar Year)
- MLF : 多角的核戦力 (Multilateral (Nuclear) Force)
- NATO : 北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization)
- NORAD : 北米航空宇宙防衛司令部 (North American Aerospace Defence Command)
- NPT : 核不拡散条約 (Treaty of the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)
- NSR : 北極海航路 (Northern Sea Route)
- NWS : 北方警戒システム (North Warning System)
- PAME : 北極圏海洋環境保護作業部会 (Protection of Arctic Marine Environment)
- PNND : 核軍縮・議員ネットワーク
(Parliamentarians for Nuclear Non-proliferation and Disarmament)
- SCAR : 南極研究科学委員会 (Scientific Committee on Antarctic Research)
- SDWG : 持続可能な開発作業部会 (Sustainable Development Working Group)
- SLBM : 潜水艦発射型弾道ミサイル (Submarine Launched Ballistic Missile)
- UNCLOS : 国連海洋法条約 (United Nations Convention on the Law of the Sea)
- USARAK : アラスカ陸軍 (US Army Alaska)
- USEUCOM : 欧州軍 (European Command)

USNORTHCOM : 北方軍司令部 (Northern Command)

USPACOM : 太平洋軍 (Pacific Command)

WTO : 世界貿易機構 (World Trade Organization)

1. 北極海域における海洋境界画定問題

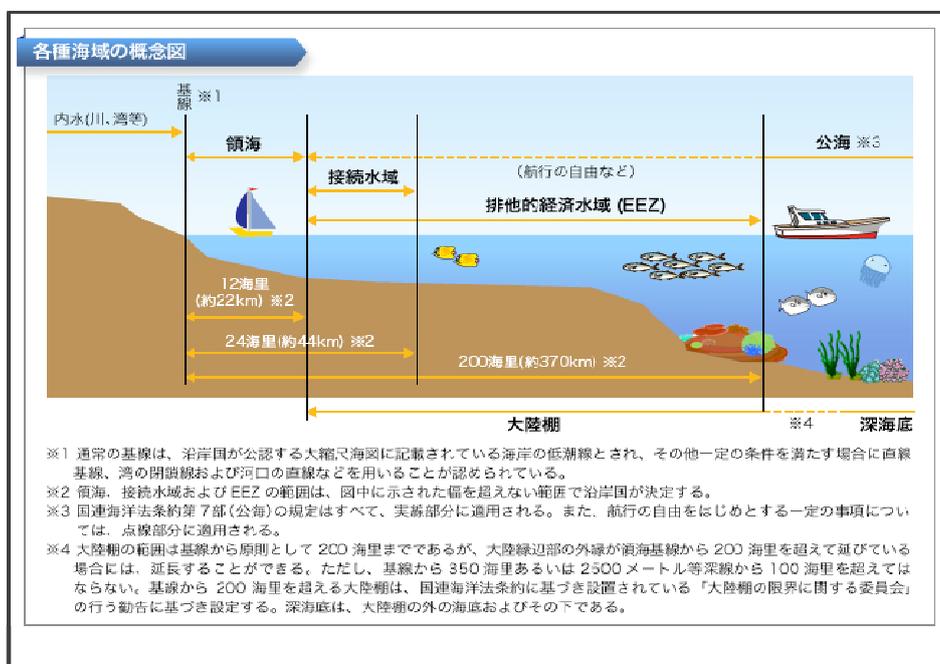
海洋政策研究財団研究員 長岡 さくら

はじめに

本章では、北極圏における資源開発に拘わる問題の1つとして、国家が北極海域に対して有しあるいは主張する主権又は主権的権利の範囲について取り上げる。国連海洋法条約（UNCLOS）上、国家は沿岸から12海里以内の領海を持つことができる他、自国が優先的に資源を探索開発できる海域として沿岸から200海里以内のEEZ及び大陸棚を設定することができる。又、一定の条件を満たす場合、200海里以遠の海底に対しても自国の大陸棚とすることが可能となる。このうち、本章では、UNCLOS及びその他の国際法によって国家が一方的に自国管轄権を有する海域を設定することができない場合について取り上げる。

以下では、1. 隣接するか向かい合う国家間のEEZ及び大陸棚の設定に関し、両国の沿岸までの距離が400海里未満であるために両国間で海洋境界画定を行う必要がある場合、2. 200海里以遠の海底について自国の大陸棚とする意思を有する場合、3. その他条約によって沿岸国以外の管轄権行使が認められている場合、に分類して概観する。

なお、日本が沿岸国として主権及び主権的権利を有する海域は北極圏には存在しないため、原則として日本はこの海域における上部水域及び海底資源の探索開発に拘わることはできない。但し、日本は北極圏に陸地を有するスバル諸島¹の地位に関するスピッツベルゲン条約の締約国であるため、この海域に関しては同条約で定められた一定の管轄権を有している。



出典：外務省ホームページ『わかる！国際情勢 vol.61 海の法秩序と国際海洋法裁判所』

¹ 同諸島の名称に関し、ノルウェー外務省の日本語表記では「スヴァールバル諸島」を用いている。但し、『北極海季報』においては「スバル諸島」の語を統一的に用いているため、本章における同諸島の名称表記は「スバル諸島」とする。

1. 北極海における隣接するか向かい合う国家間の海洋境界画定

現在、北極圏に陸地を有するのは、北極評議会のメンバーであり、いわゆる、「北極圏諸国 (Arctic States)」と呼ばれる、カナダ、デンマーク (グリーンランド)、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 か国である。このうち、北極海域に、主権及び主権的権利を有する国は、カナダ、デンマーク²、アイスランド、ノルウェー、ロシア、米国の 6 か国である。これらの国々は、北極海において隣り合うか向かい合っているため、多くの場合、隣接国家間で海洋境界画定が必要となる。UNCLOS 上、沿岸から 200 海里までの隣接国家間の海洋境界画定については、領海 (第 15 条)、EEZ (第 74 条) 及び大陸棚 (第 83 条) に規定されており³、これらの諸国も、多くの場合、これらの規定に基づいて隣接国家間で海洋境界画定条約を締結し、自国の管轄権を行使することができる海域を明確にしている⁴。なお、UNCLOS は各国家の EEZ と大陸棚の限界を一致させることを求めている。

このような北極圏に関連する境界画定条約として、17 の条約・交換公文等が存在する (2013 年 3 月 14 日現在。内、1 つについては現在条約作成途中である。)。これら海洋境界画定条約の概要については図表 1 を、また、北極圏において各国が主張する管轄海域及び海洋境界については章末地図を参照されたい。

これらの海洋境界画定条約によって、北極海域において未だ隣接国家との沿岸から 200 海里以内の海洋境界画定が行われていない海域はカナダ・米国間海洋境界を残すのみとなっている。

図表 1⁵

番号	締約国	条約名	締結日	発効日	適用		概要
					EEZ	大陸棚	
①	カナダ／ デンマーク	グリーンランドと カナダ間の大陸棚 境界画定に関する デンマーク王国政府 及びカナダ政府 間協定及び同附属 書	1973.12.17	1974.03.13	×	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ネアズ海峡からバフィン湾を通りデービス海峡に至る海洋境界画定。 ・1958 年大陸棚条約に基づく大陸棚境界画定 (前文)。 ・天然資源探査開発のための境界画定であり、境界線は中間線 (第 1 条)。 ・他方締約国の事前同意なく境界線付近の鉱物資源開発のためのライセンス発行を行わない (第 3 条)。 ・単一の油田や鉱物資源田が境界線を超えて存在すると予想される場合の、合理的な利益配分のための誠実な交渉義務 (第 5 条)。

² デンマーク本土は北極圏外に存在するものの、デンマーク本土を基点とする EEZ が北極圏内に存在する他、デンマーク領グリーンランド及びグリーンランドを基点とする領海及び EEZ が北極圏内に存在する。

³ 各条文規定は巻末資料を参照のこと。

⁴ 米国は未だ UNCLOS を批准していないものの、同条約第 11 部以外の規定内容については慣習国際法として受入れることを表明している。

⁵ 国連海洋・海洋法課 (DOALOS) ホームページ等をもとに作成。なお、条約締結日及び発効日は、主として UNTS 記載の日付とした。

②		1973年12月17日にオタワで締結されたグリーンランドとカナダ間の大陸棚境界画定に関するカナダ政府及びデンマーク王国政府間協定を修正する協定の締結に関する交換公文	(丁→加) 2004.04.05 (加→丁) 2004.04.20		×	○	・世界測地系 (WGS84) の採用に伴う、1973年協定において記載された経緯度点の世界測地系上の経緯度点への置換。
③		リンカーン海海洋境界画定に係るカナダ及びデンマーク王国の暫定協定	----	----	不明	不明	・両国沿岸から200海里までのリンカーン海における海洋境界画定。 ・本合意にハンス島の帰属問題は含まれていない。 ・現在、本合意を条約形式にするための作業中。 ・本条約批准後、両国が接する海洋境界は1,600マイルに上る予定。
④	デンマーク／アイスランド	グリーンランドとアイスランド間の大陸棚及び漁業水域の境界画定に関するグリーンランド地方政府及びデンマーク王国政府を一方締約国としアイスランド共和国政府を他方締約国とする協定	1997.11.11	1998.05.27	○	○	・グリーンランド東方海域とアイスランド西方海域の間の境界画定。 ・両国大陸棚及び漁業水域の境界線を規定 (第1条)。 ・一方締約国の境界線を超えて鉱物資源が存在する場合の合理的な利益配分のための誠実な交渉義務について規定 (第2条)。
⑤	デンマーク／ノルウェー	ヤン・マイエンとグリーンランド間の大陸棚境界画定及び同海域の漁業水域境界に関するデンマーク王国とノルウェー王国間協定	1995.12.18	1998.05.27	○	○	・グリーンランド東方海域とヤン・マイエン西方海域の間の境界画定。 ・1993年6月14日のICJ「ヤン・マイエン海洋境界画定事件」判決にて同海域の境界画定が行われたことを受けて締結された条約 ⁶ 。 ・両国の漁業水域及び大陸棚を単一の境界線にて定めた (前文、第1条、第3条)。 ・一方締約国の境界線を超えて鉱物資源が存在する場合の合理的な利益配分のための誠実な交渉義務について規定 (第2条)。

⁶ ICJ「ヤン・マイエン海洋境界画定事件」に関する評釈は以下を参照のこと。青木隆「調停又は国際司法裁判による処理方式の対比—ヤン・マイエン海洋境界画定事件—」山本草二・古川照美・松井芳郎 [編]『国際法判例百選』(有斐閣、2001年)、162-163頁。富岡仁「ヤン・マイエン海域境界画定事件」松井芳郎 [編代]『判例国際法 [第2版]』(東信堂、2006年)、189-193頁。富岡仁「調停と国際司法裁判の対比 ヤン・マイエン海洋境界画定事件」小寺彰・森川幸一・西村弓 [編]『国際法判例百選 [第2版]』(有斐閣、2011年)、172-173頁。

⑥		1995年12月18日のヤン・マイエンとグリーンランド間の大陸棚境界画定及び同海域の漁業水域境界に関するデンマーク王国とノルウェー王国間協定追加議定書	1997.11.11	1998.05.27	○	○	・新たに両国海洋境界点としてポイント5を定め、1995年条約第1条に規定するポイント4からポイント5に向かって引いた直線にて両国の海洋境界線とした(第1条)。
⑦		グリーンランド及びスヴァールバル間大陸棚及び漁業水域の境界画定に関するノルウェー王国政府を一方締約国としグリーンランド自治政府とともにデンマーク王国政府を他方締約国とする協定	2006.02.20	2006.06.02	○	○	・グリーンランド東方海域とスヴァールバル諸島西方海域の間の境界画定。 ・第1条は具体的な境界となるポイントを規定しているが、スピッツベルゲン条約締約国間で解釈の相違がある「スヴァールバルボックス」におけるノルウェーの主権的権利についてデンマークは承認していると推論できる。 ・一方締約国の鉱床が他方締約国の鉱床へと続いている場合の相手国への通報及び交渉義務や紛争解決手続について規定(第2条)。
⑧	アイスランド／ノルウェー	漁業及び大陸棚問題に関するノルウェー及びアイスランド間協定	1980.05.28	1980.06.30	○	○	・漁業委員会設置。 ・両国間の大陸棚境界画定について継続交渉(第9条)。
⑨		アイスランドとヤン・マイエン間の大陸棚に関する協定	1981.10.22	1982.06.02	×	○	・アイスランド北東海域及びヤン・マイエン南西海域の間の大陸棚境界画定。 ・同海域の大陸棚境界をEEZ境界と同一とする旨規定(第1条)。 ・炭化水素資源の開発に関し、両国境界付近を超えて単一の鉱床が存在する場合について規定(第8条)。
⑩		漁業及び大陸棚問題に関するノルウェー及びアイスランド間の1980年5月28日協定及びヤン・マイエン及びアイスランド間大陸棚に関する1981年10月22日協定追加議定書	1997.11.11	1998.05.27	○	○	・ノルウェー、アイスランド、デンマーク間でヤン・マイエン周辺の海洋境界画定が全て終了したことに伴う追加議定書。 ・新たに両国間のEEZ及び大陸棚境界として追加の直線境界を規定(第1条)。

⑪	ノルウェー／ ロシア ⁷	ヴァランゲルフィヨルドにおけるノルウェー及びソ連間海洋国境に関するノルウェー王国政府及びソビエト社会主義共和国連邦政府間協定	1957.02.15	1957.04.24	×	×	<ul style="list-style-type: none"> ・ノルウェー北端とロシア西端を分割するヴァランゲルフィヨルドについての境界画定。 ・両国の領海境界の具体的な座標を定めるための共同委員会を設立（第 2 条）。
⑫		1957 年に境界を定めたヴァランゲルフィヨルドにおけるノルウェー及びソビエト社会主義共和国連邦間海洋国境に関する議定書	1957.11.29	1958.03.17	×	×	<ul style="list-style-type: none"> ・上記条約に基づいて設立された共同委員会にて境界座標を設定。 ・両国境界に境界標識を設置する。 ・境界標識の維持管理について規定（附属書 7）。
⑬		ヴァランゲルフィヨルドの海洋境界画定に関するロシア連邦とノルウェー王国間協定	2007.07.11	2008.07.09	○	○	<ul style="list-style-type: none"> ・同海域境界画定に関する従前の条約・議定書を発展させ、国連海洋法条約上の関連規定を考慮しつつ、両国の領海・EEZ・大陸棚等について境界線を定めた（前文、第 1 条）。 ・同条約で規定する境界点のうち、ポイント 3 を両国領海境界として規定（第 2 条）。 ・炭化水素資源の開発に関し、両国境界付近を超えて単一の鉱床が存在する場合の共同開発、紛争解決等について規定（第 3 条）。
⑭		バレンツ海及び北極海における海洋境界画定及び協力に関するノルウェー王国及びロシア連邦間条約	2010.09.15	2011.07.07	○	○	<ul style="list-style-type: none"> ・スバルバル諸島東方海域とロシア西方海域の間の北極海からバレンツ海にかけての境界画定。 ・第 1 条で規定する両国境界点のうち、ポイント 7 及びポイント 8 を結ぶ線は、CLCS で可否が審査される 200 海里以遠の大陸棚にあたる。 ・ノルウェーの 200 海里以内かつロシアの 200 海里以遠となる海域の一部を「特別区域」としてロシアの管轄権を認める（第 3 条）。 ・漁業問題に関する従前条約の有効性等について規定（附属書 I）。 ・炭化水素資源の開発に関し、両国境界付近を超えて単一の鉱床が存在する場合の共同開発、紛争解決等について規定（附属書 II）。

⁷ 旧ソビエト連邦時代に締結したものを含む。

⑮	ロシア ⁸ / 米 国	アラスカ割譲条約	1867.03.30	1967.06.20	△	△	・現在、唯一有効な米ロ境界を定める条約。 ・ロシアから米国へアラスカを割譲。 ・アラスカ西方限界線を定め、米ロ海洋境界画定を行った。
⑯		海洋境界画定に関するアメリカ合衆国及びソビエト社会主義共和国連邦間協定	1990.06.01	(ロ) 未批准 (米) 1990.06.01 批准	○	○	・チュクチ海から北極海に向けた米ロ間の境界線。 ・1867 年条約の西方限界線が有効であることを合意 (第 1 条)。 ・3 つの特別海域を設定し他方締約国の管轄権行使について規定。但し、これは 200 海里を超える管轄権の一方的な拡大ではないことを明示 (第 3 条)。 ・ソ連が同国の事情により未批准であるため、 <u>条約自体は未発効</u> 。
⑰		発効が留保されている 1990 年 6 月 1 日海洋境界画定協定の条項受入のための協定	1990.06.01	発効 1990.06.01 実施 1990.06.15	○	○	・交換公文による。 ・上記協定が未発効のため、同協定における内容の受入れのために締結。よって、実質的には上記協定の内容が実施されているとみなしうる。

※ ○ : 適用可能 × : 適用不可 △ : 適用可否につき両国見解の相違あり

2. 北極海における大陸棚延長申請

さて、UNCLOS 上、200 海里以遠の大陸棚に対しては一定の条件を満たす場合、各国がその延伸について CLCS に申請することができる⁹と定められている (第 76 条)。そして、CLCS から発出された勧告を当該国家が受入れ、これに基づき自国大陸棚の外縁を設定することによって初めて、延長された大陸棚の限界が最終的かつ拘束的なものとなる。この点、北極海域においても各国の沿岸から 200 海里を超える海域が存在するため、北極圏に主権的権利を有する一部の国はこの規定に従った大陸棚延長申請が可能となる。このような国家は、カナダ、デンマーク、アイスランド、ノルウェー、ロシア及び米国の 6 か国である。

UNCLOS では 200 海里以遠の海底に対する大陸棚延長申請に対し、同条約の批准日に基づく申請期限を定めている。この基準に従い、アイスランド、ノルウェー及びロシアは 2009 年 5 月 13 日に申

⁸ 帝政ロシア及び旧ソビエト連邦時代に締結したもの。

⁹ UNCLOS に定める大陸棚延伸制度については以下の文献を参照のこと。兼原敦子「200 海里を超える大陸棚の限界設定をめぐる一考察」村瀬信也・江藤淳一 [編著]『海洋境界画定の国際法』(東信堂、2008 年)、103-132 頁。古賀衛「大陸棚の延伸をめぐる手続的諸問題」『西南学院大学法学論集』42 卷 3・4 合併号 (2010 年)、47-74 頁。長岡さくら「大陸棚限界委員会への延長申請と第三国の対応」『駿河台法学』24 卷 1・2 合併号 (2010 年)、19-52 頁。長岡さくら「大陸棚限界委員会における『係争海域』に関する一考察」『駿河台法学』25 卷 1 号 (2011 年)、83-110 頁。

請期限を迎えた¹⁰。また、カナダは2013年11月6日に、デンマークは2014年11月15日に申請期限を迎える予定である¹¹。なお、米国は未だ UNCLOS を批准していないため、同国が批准を行った場合には批准日から10年後が申請期限となる。現在、これらの国家のうち、既に北極海への自国の大陸棚延長申請を行ったのはロシア、ノルウェー、アイスランド、デンマークの4か国である。それぞれの申請、他国の反応及び CLCS の審査状況については図表2を参照されたい。

なお、北極海域に対する大陸棚延長申請は引続き行われており、全ての延伸海域についての勧告が CLCS から示され、かつ、各国家によって勧告の受入が行われるまでには更に多くの時間を要するものと考えられる。

図表2¹²

順序	申請国	申請日	CLCS 説明	小委員会設立	勧告採択日	概要
1	ロシア	2001.12.20	第10回会合 2002.03-04	第10回会合 2002.03-04	2002.06.27	<ul style="list-style-type: none"> ・北極海域を含むロシア沿岸全体についての延長申請。 ・カナダ¹³、デンマーク¹⁴、日本¹⁵、米国¹⁶及びノルウェー¹⁷の5か国が自国の見解を表明する口上書を提出。 ・CLCS は申請書の改訂等を促す勧告を發出し、申請を承認せず¹⁸。バレンツ海についてはノルウェーとの、ベーリング海については米国との海洋境界画定条約が発効した際に、海図及び地理学的経緯度の表を CLCS へ提出するように求めた¹⁹。北極海については、同勧告にて指示されている所見に基づき申請書を改訂するよう求めた²⁰。 ・2013年2月28日、ロシアはオホーツク海大陸棚に対する部分再申請を行ったが、北極海域についての再申請は現時点では行われていない²¹。

¹⁰ 国連海洋法条約締約国会合 (SPLOS) は1999年5月13日以前に UNCLOS を批准した国家の申請期限日は2009年5月13日に到来する旨定めたため、1985年6月21日に批准したアイスランド、1996年6月24日に批准したノルウェー及び1997年3月12日に批准したロシアの申請期限日は2009年5月13日となっている。なお、ロシアは、2001年に申請した延長申請について、CLCS の勧告によって認められなかったため、再度申請を行う予定としている。また、一旦期限内に申請を行えば、その申請が認められなかった場合にも申請期限を遵守したと認められるため、ロシアは今後も再度延長申請を行うことが可能である。cf. SPLOS/72, para.(a).

¹¹ カナダの UNCLOS 批准日は2003年11月7日、デンマークの UNCLOS 批准日は2004年11月16日である。

¹² 国連海洋・海洋法課 (DOALOS) ホームページ情報をもとに作成。

¹³ ロシアの申請時及びカナダによる口上書発出時、カナダは UNCLOS 締約国ではない。cf. CLCS.01.2001.LOS/CAN. Note No.0145 dated 18 JAN 2002.

¹⁴ ロシアの申請時及びデンマークによる口上書発出時、デンマークは UNCLOS 締約国ではない。cf. CLCS.01.2001.LOS/DNK. Note File no.119.N.8. dated 4 FEB 2002.

¹⁵ 日本が提出した口上書は北海道及び北方領土沖の海域に対して見解を述べたものであり、本稿の考察の対象外である。cf. CLCS.01.2001.LOS/JPN. Note No.SC/02/084 dated 25 FEB 2002.

¹⁶ ロシアの申請時、米国による口上書発出時、及び、現在に至るまで、米国は UNCLOS 締約国ではない。cf. CLCS.01.2001.LOS/USA. Note dated 28 FEB 2002.

¹⁷ cf. CLCS.01.2001.LOS/NOR. Note dated 20 MAR 2002. なお、2011年7月7日、両国間で「バレンツ海及び北極海における海洋境界画定及び協力に関するノルウェー王国及びロシア連邦間条約」の発効により、両国間のバレンツ海における大陸棚境界画定問題は解決済である。

¹⁸ CLCS/34, pp.1-4, paras.4-33. A/57/57/Add.1, esp. pp.9-10, paras.38-41.

¹⁹ A/57/57/Add.1, p.9, para.39.

²⁰ *Id.*, p.10, para.41.

²¹ 本部分再申請の申請概要は以下に記載されている。cf. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev13/part_1_Rezume_MID_engl.pdf (2013年3月14日確認済)。

7	ノルウェー	2006.11.27	第 19 回会合 2007.04.02	第 19 回会合 2007.04.04	2009.03.27	<ul style="list-style-type: none"> ・北極海の西ナンセン海盆、バレンツ海のループホール、ノルウェー海のバナナホールに関する部分申請。 ・デンマーク²²、アイスランド²³、ロシア²⁴及びスペイン²⁵の 4 か国が自国の見解を表明する口上書を提出するとともに、ノルウェーがスペインからの口上書に対する見解を表明する口上書を提出²⁶。 ・CLCS は、申請海域の多くについて大陸棚延長を認める勧告を发出。CLCS がスピッツベルゲン条約に関する口上書を検討した記録は確認されず。
27	アイスランド	2009.04.29	未説明	第 30 回会合 2012.07-08	未勧告	<ul style="list-style-type: none"> ・アイギル海盆及びレイキャビク海嶺に関する部分申請²⁷。 ・デンマーク²⁸及びノルウェー²⁹の 2 か国が計 3 つの自国見解を表明する口上書を提出³⁰。 ・現在、小委員会にて審査中。
28	デンマーク	2009.04.29	第 24 回会合 2009.08.27	第 30 回会合 2012.07-08	未勧告	<ul style="list-style-type: none"> ・フェロー諸島北部海域に関する部分申請。 ・アイスランド及びノルウェーの 2 か国が自国見解を表明する口上書を提出³¹。 ・現在、小委員会にて審査中。

3. 北極海において沿岸国以外の管轄権行使が認められる条約

現在、北極海に特有の条項を持つ法的拘束力を持つ多数国間条約として、スピッツベルゲン条約、UNCLOS 及び北極海海難救助条約を挙げることができる³²。北極周辺は南極地域と異なり「海域」であるため、UNCLOS が適用されることに疑う余地はない。しかし、UNCLOS は世界の全海域に対し

²² Note Ref.no.119.N.8. dated 24 JAN 2007.

²³ Note Ref.:FNY07010008/97/B.512 dated 29 JAN 2007.

²⁴ Note No.82/n dated 21 FEB 2007.

²⁵ Note Verbale, dated 2 MAR 2007. Note Verbale No.184 JR/ot, dated 3 MAR 2007.

²⁶ Note dated 28 MAR 2007.

²⁷ アイギル海盆のみ北極海域に含まれる。

²⁸ Note Ref.No.119.N.8. dated 15 JUN 2009.

²⁹ Note dated 7 JUL 2009.

³⁰ デンマークが 2 つの口上書を提出。但し、2 回目に提出された口上書は本稿とは直接関係しないレイキャビク海嶺（イルミンガー海）に関するものである。cf. Note Ref.No.119.N.8. dated 17 JAN 2013.

³¹ Note Ref.: FNY09060014/97.B.512 dated 15 JUN 2009. Note dated 7 JUL 2009.

³² 2008 年 5 月に開催された北極海会議（Arctic Ocean Conference）において採択されたイルリサット宣言（The Ilulissat Declaration）は、北極海域に適用される国際法上の枠組を新たに創設したものではない。同宣言では、現有の国際海洋法規則が既に北極海に適用される法的枠組を提供していることを確認し、かつ、北極海に適用すべき新たな国際法上の枠組を必要としないことを示している。また、現在、2013 年に開催される北極評議会（Arctic Council）閣僚会合での北極海に適用される第 4 の条約として「北極海における油流出汚染対策・対処条約」の締結を目指し、交渉が行われている最中である。なお、イルリサット宣言及び北極海海難救助条約の概要については以下を参照のこと。加藤喜久子「北極をめぐる現代的問題の状況」『国際法外交雑誌』110 巻 3 号（2011 年）、71-94 頁、とりわけ、76-77 頁、80-81 頁。また、北極に対する領域主権の問題については以下を参照のこと。深町朋子「北極における領有・境界問題の展開——陸地と大陸棚を中心に——」『国際法外交雑誌』110 巻 3 号（2011 年）、27-48 頁。

て適用される条約であり、北極海を特定の対象としているわけではない。唯一、北極海に特有の条項というべき規則は、同条約第 234 条の氷結海域に関する規定である³³。従って、資源開発を含む同条に規定する内容以外の事項については、UNCLOS の他の規定が適用されることとなる。また、北極海海難救助条約は、海難発生時の捜索・救助に関する協力及び手続等について規定する条約であるため、同条約は資源開発に関する国際法上の地位について規定するものではない。

これに対して、スピッツベルゲン条約は、北極海に存在するスバルバル諸島及び周辺海域の資源等の国際法上の地位について規定した条約である³⁴。同条約は、1920年2月9日にパリにて署名、1925年8月14日に発効し、現在もなお有効な条約である³⁵。日本も、1924年12月16日に同条約を批准し現在もなお締約国であり、2012年1月1日現在、40か国が締約国となっている³⁶。

この条約では、ノルウェーの同諸島に対する「完全無欠なる主権」を承認し、ノルウェーによる同諸島に対する国内法規則の制定及び執行を認めている（第1条）。なお、同諸島に対するノルウェーの主権は、慣習国際法として同条約の非締約国に対しても及ぶとされる。そして、同条約締約国の船舶及び国民が等しく第1条に掲げる地域（territory）及びその領水（territorial water）での漁猟権を有するとしている（第2条）。また、同諸島域内への国際測候所設置を承認するとともに（第5条）、ノルウェーによる同諸島に適用される鉱業法規の制定について規定する（第8条）。更に、同条約は、ノルウェーによる同諸島内への海軍根拠地設定を認めない旨規定しているが（第9条）、これは同地域の完全な非軍事化・非要塞化を意味するものではないことに留意する必要がある。

現在、この条約の解釈・適用に際して締約国間で解釈の相違が生じている。即ち、同条約第2条に規定する「領水」がいわゆる領海に限定されるのか、あるいは、接続水域・EEZ・大陸棚といった海域にまで拡大されるのかについて解釈の相違がある。というのも、同条約が締結されたのは1920年であったため、現在のUNCLOSで規定されているようなEEZ及び大陸棚といった概念は、そもそも当時は存在していなかった。また、領海についても条約締結当時に各国家が主張していた幅員とUNCLOSで認められている幅員には差が存在する。

同条約についての解釈・適用については、とりわけ、同諸島に主権を有するノルウェーとその他多くの締約国の間で隔たりが大きく、未だ解決されていない。この問題については「平成24年度 北極海をめぐる国際関係の現状に関する調査研究 報告書」の文献解題を参照されたい。

³³ 条文規定は巻末資料を参照のこと。

³⁴ スピッツベルゲンという呼び方は同諸島に対する英語及びオランダ語による名であるが、最近では、ノルウェー語のスバルバルという呼び名がよく使用されている。cf. Ulfstein, Geir, “Spitzbergen/Svalbard”, Wolfrum, Rüdiger ed., *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol.9 (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp.438-448.

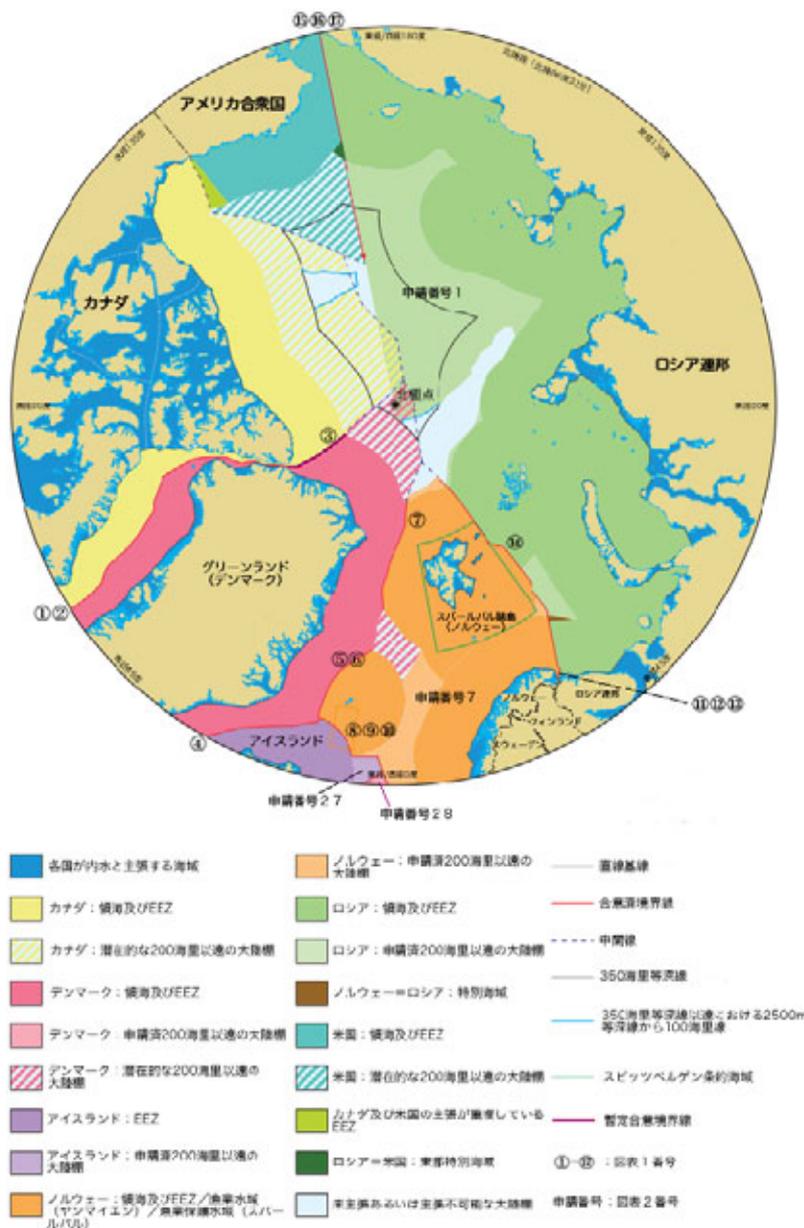
³⁵ 正式名称は、*Traité concernant le Spitsberg*（仏）、及び、*Treaty respecting Spitsbergen*（英）である。なお、和文公定訳は『スピッツベルゲン』ニ關スル條約である。日英仏条約文は、外務省条約集に掲載されている。

³⁶ *United States Department of State, Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2012* (Washington: 2012), vii+489p., esp. p.464. 2012年1月1日現在の締約国は、アフガニスタン、アルバニア、アルゼンチン、豪州、オーストリア、ベルギー、ブルガリア、カナダ、チリ、中国、チェコ、デンマーク、ドミニカ共和国、エジプト、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシア、ハンガリー、インド、イタリア、日本、モナコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロバキア、南アフリカ、スペイン、スウェーデン、スイス、ロシア、英国、米国、ベネズエラ、旧ユーゴスラビア（著者注：同条約を承継した国家は不明）、である。

おわりに

現在、北極海においては、沿岸国による 200 海里以内の EEZ 及び大陸棚に関する海洋境界画定がほぼ終了しつつあるが、沿岸国によって画定された境界は関係国の専属的権能の適用範囲であり、客観的領域制度として第三国はその当否を争うことはできない³⁷。また、EEZ 及び大陸棚の主張が重なり合い境界未画定となっている海域の資源に関する沿岸国の管轄権行使については、学説及び国家実用上、考え方の相違があることを附記する。

北極圏において各国が主張する管轄海域及び海洋境界



出典：ダラム大学国際境界研究所 (IBRU) 作成地図 [URL: www.dur.ac.uk/resources/ibru/arctic.pdf] をもとに加筆修正を行った。

³⁷ 山本草二「国際法【新版】」(有斐閣、1994年)、とりわけ、310-311頁。

2. 北極海における航路問題—北西航路、北極海航路—

海洋政策研究財団研究員 堀井 進吾

はじめに

2004年に北極評議会がアイスランドでの閣僚級会合で公表した北極気候影響評価（ACIA）によれば、過去50年の間に北極海の海氷の面積及び厚さは減少している。2009年に同じく北極評議会の北極圏海洋環境保護作業部会（PAME）が公表した「北極海航行評価 2009年レポート（AMSA 2009）」でも同様の傾向が指摘された。現実にも、2012年9月の海氷面積は341万平方キロメートル（132万平方マイル）——これは1979年から2000年までの平均値の約半分である——を記録し、観測史上の最小面積を更新した¹。

さらに将来予測としても、前述のACIA及び2007年の気候変動政府間パネル第4回調査報告（IPCC AR4）で用いられた地球気候モデルのシミュレーションによれば、21世紀を通じて継続して海氷面積が減少するという結果が示されている。とりわけACIAのモデルの1つでは、21世紀の中頃には北極海全体で夏季に海氷が完全に消滅する可能性があることが示され、このことはメディアの大きな注目を集めた。

このような北極海における融氷現象は、それまで困難であった同海域へのアクセス可能性を高め、海底天然資源の探査及び輸送を目的とした航行の増加を惹起すると考えられている。加えて、スエズ運河やパナマ運河を経由する既存の航路に代わるより経済的な商業航路としての可能性にも注目が集まっており、北極海における航路問題の重要性は近年急速に高まっていると言える。他方で、厳しい気象条件下にある北極海域は事故が起りやすくまた海洋環境汚染に対して脆弱であることから、航行の安全を確保するという観点からは通常よりも厳格な規制枠組が望ましいと考えられ、沿岸国による航行規制のための立法の整備が進められている。このように、環境保護を重視する沿岸国と航行の自由を重視する通航国との間には利益対立の構造が存在するのである。

以下では、カナダ沿岸を通る北西航路²と、ロシア沿岸を通る北極海航路（北東航路）³のそれぞれについて、航行を規制する法的枠組を紹介する。実際にこれらの航路を通るためにはそれぞれの沿岸国の航行規制に関する国内法制を理解していることが不可欠と考えられるので、両国の主要な法令を取り上げて説明していく。しかしその前に、両航路に共通して問題となる国際法上の枠組についてまず確認しておこう。

1. 北極海における航行規制に関する国際法

海洋における国際法の基本枠組を提供しているのは、1982年の国連海洋法条約（UNCLOS）である。UNCLOSでは、沿岸国の基線（原則として低潮線、一定の要件を満たす場合には直線基線が用

¹ Rincon, Paul, “Record minimum for Arctic sea ice,” BBC News (September 19, 2012), at <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-19652329>.

² 「北西航路」とは、大西洋と太平洋とを結ぶ北米大陸の北部沿岸海域に沿った航路を指す。

³ 「北東航路」とは、ノース岬周辺の北西ヨーロッパ海域からユーラシア大陸の北部沿岸海域及びベーリング海峡を経由して太平洋にまで至る航路を指す。「北極海航路」とは、ロシア連邦法（後述）によって定義されたロシアの北部沿岸海域で、地理的には北東航路の一部をなす。本章では、北極海航路及びその沿岸国であるロシアの国内法制について扱う。

いられる)を基準として内側を内水、外側を領海、接続水域、排他的経済水域 (EEZ)、公海と区分したうえで、それぞれの海域における沿岸国と通航国との管轄権の配分を決定するというアプローチが採られている。

基線の陸地側の水域は**内水**であり (第 8 条)、沿岸国は領土と同等の主権を行使することができるので (第 2 条 1 項) 外国船舶の通航権を認める義務はない。また沿岸国は基線から 12 海里までの水域を**領海**とすることができ (第 3 条)、主権を行使できる点については内水と同様であるが (第 2 条 2 項)、外国船舶による無害通航権——すなわち、沿岸国の平和、秩序又は安全を害せず通航する権利——を認めなければならず (第 17 条)、その限りにおいて沿岸国の主権は制限を受ける。さらに基線から 24 海里までの領海に接続する水域を**接続水域**とすることができ、沿岸国は自国の領土・領海内における通関上・財政上・出入国管理上・衛生上の法令違反を防止・処罰する権限を有する (第 33 条)。基線から 200 海里までの水域に設定することのできる **EEZ** においては、沿岸国は天然資源の探査・開発などに関する主権的権利を有し、海洋環境保護などのための管轄権を行使することができる (第 56 条、第 57 条)。そして、いずれの国の内水・領海・EEZ にも含まれない海域が**公海**であり、全ての国の利用に対して開放されつつ (第 89 条)、公海上の船舶については旗国が排他的管轄権を行使するものとされる (第 92 条)。

以上のような基線からの距離を基準とした海域区分に加えて、公海又は EEZ の一部分と公海又は EEZ の他の部分とを結ぶ国際航行に使用されている海峡 (**国際海峡**) においては、沿岸国は外国船舶による通過通航権——これは無害通航権よりも強化された権利であり、例えば沿岸国の法令に違反したとしても通航は停止されない——を認めなければならず、沿岸国の主権に対する制限は領海におけるよりも大きくなっている (第 37 条、第 38 条)。

はじめに述べた通り、北極海域の環境保護を重視する沿岸国と、同海域での自由な航行を重視する通航国との間には利益対立の構造が存在する。従って、カナダ・ロシアが自国の沿岸海域において出来る限り大きな権限を確保するためにそれぞれ北西航路と北極海航路 (の一部) は内水であると主張し、他方で、アメリカを始めとした通航国が出来る限り大きな航行の自由を確保するためにそれらの海域は国際海峡であると主張しているのは、ごく自然な成り行きと言えよう。ここでの法的見解の不一致は、第一義的には基線の引き方をめぐる問題に、第二義的には国際海峡の定義をめぐる問題に還元される⁴。

さらに、北極海域中の EEZ においては、**氷に覆われた水域**に関する特別規定である第 234 条の適用が併せて問題となる。同条によれば、沿岸国は自国の EEZ の範囲内における氷に覆われた一定の水域において、船舶起因の海洋汚染防止を目的とした法令を制定・執行することが認められている。通常、沿岸国が自国の EEZ における船舶起因汚染防止のための法令を制定するにあたっては、権限ある国際機関 (IMO) により一般的に受け入れられている国際的基準 (主として MARPOL 条約など) に適合するものであることが要求されているが (第 211 条 5 項)、第 234 条では単に「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う」ことが要求されているのみである。このことから、第 234 条は沿岸国が IMO の承認を得ることなく一方的に、しかも IMO におけるよりも厳格な規制措置を行うことを認める規定であると解されている⁵。実際にカナダ

⁴ 例えば北西航路における法的見解の不一致について、詳しくは、林司宣「北西航路」の国際法上の地位」『北極海季報』8号 (2011年) を参照。

⁵ Nordquist, Myron H., et al., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Volume IV (Kluwer Law International, 1991), p.396.

は運輸省のウェブサイト上で、「カナダの MARPOL 条約批准は北極海域を個別に除外しているため、MARPOL の排出規則は適用されない。カナダ法に基づきカナダ北極海域はゼロ投棄レジーム (zero discharge regime) となっている」と説明し⁶、自国国内法に基づく規制の厳格性を表明している⁷。

他方で、第 234 条に基づいて認められる規制措置の具体的内容・限界については条文の文言や起草過程を参照しても不明確であり、その明確化は北極海の航路問題における課題の一つである。沿岸国による規制をめぐる問題の例として、北極海航路を航行する船舶にロシアが課す砕氷船エスコートの手数料が、実際に提供されたサービスと対応しておらず不透明である (例えば、海氷が少ない夏季に耐氷船が通航するような場合には砕氷船エスコートは不要であるが、にもかかわらず満額の支払いが要求される) との批判がなされている⁸。

2. 北西航路における航行規制——カナダの国内法制

以下では、北西航路の航行を規律する沿岸国カナダの国内法制について概説する。なお、引用する法令は 2013 年 3 月 1 日時点で有効なものである。

まず、北極海域の定義及び管理区分について確認しておく。「北極海域汚染防止法 (AWPPA)」によると、カナダ国内法上の「北極海域 (Arctic Water)」とは、カナダの内水・領海・EEZ であって、北緯 60 度線と西経 141 度線と EEZ の外縁とで囲まれた海域 (ただし、カナダとグリーンランドとの間の国際的境界がカナダの領海基線から 200 海里以内である場合には、EEZ の外縁の代わりに当該境界を用いる) とされている (第 2 条)⁹。さらに、同法に基づく「航行安全管理海域に関する命令」¹⁰ によって 16 の航行安全管理海域——数字が若いほど気象条件が厳しい海域である——に区分されており (図 1)、海域別・船級別に異なる航行条件が課されている (後述)。

カナダ沿岸の北極海域の航行を規制する主要法令としては、まず前述の「北極海域汚染防止法 (AWPPA)」¹¹が挙げられる。同法が 1970 年に成立した背景としては、1968 年のアラスカでの大油田の発見及び翌年の米国石油タンカー・マンハッタン号 (Manhattan) の北西航路の試験航行があり、

⁶ Transport Canada, “FAQ,” at <http://www.tc.gc.ca/eng/marinesafety/debs-arctic-resources-references-faq-1322.htm>.

⁷ カナダが MARPOL 加入時 (1992 年) に付した宣言の関連部分は以下の通りである。

「2. 北極海域 カナダは、1982 年 12 月 10 日に署名された UNCLOS 第 234 条に基づき、以下の宣言を行う。(a) カナダ政府は、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機関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す、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執行する国際法上の権利を有すると考える。(b)従って、カナダの船舶による汚染の防止のための国際条約... (MARPOL 73/78) への加入は、カナダ国内及び沿岸の北極海域に関して制定されている又は将来制定されるであろう法及び規則に影響を及ぼさないと考える。」

IMO, “Status of multilateral Conventions and instruments in respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General performs depositary or other functions, as at January 31, 2013,” at <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/Status%20-%202013.pdf>.

⁸ Ragner, Claes Lykke, “The Northern Sea Route,” (English translation of a chapter originally published in Swedish in the Norden Association's Yearbook of 2008, pp.114-127) at <http://www.fni.no/doc&pdf/clr-norden-nsr-en.pdf>, p.5.

⁹ AWPPA が最初に制定された 1970 年の時点では、北緯 60 度線と西経 141 度線とカナダ沿岸から 100 海里的の線とで囲まれた海域と定義されていたところ、2009 年 8 月 1 日発効の改正によって EEZ の外縁を参照するという現行の規定に改定された。これにより、カナダ沿岸から 200 海里的の海域に拡大した経緯がある。

¹⁰ Shipping Safety Control Zones Order, C.R.C., c. 356.

¹¹ Arctic Waters Pollution Prevention Act, R.S.C., 1985, c. A-12.

Prevention Certificates) (第12条～第18条)、水先案内人 (Ice Navigator) の乗船基準 (第26条)、燃料・水などの備蓄基準 (第27条)、下水・油の排出基準 (第28条、第29条) について規定し、基準を満たさない船舶が航行安全管理海域を航行することを禁止する。

船舶の建造基準については、海上人命安全 (SOLAS) 条約及び満載喫水線 (LL) 条約の加盟国である外国船舶に対しては条約上の基準の遵守を義務付け、それら条約の非加盟国である外国船舶に対しては類似の国内基準の遵守を義務付けている (第4条、第5条)¹⁴。また、453立方メートルを超える石油を運ぶ船舶に対しては船種に応じて付表 V、VI、VII に定める建造基準の遵守を義務付け (第6条 (1))、付表 VIII (→表1) に定める海域別・船種別の航行可能期間の遵守を義務付けている (第6条 (2))。このように海域別・船種別に航行可能期間を定める方式は「海域/期日システム (Z/DS)」と呼ばれる。Z/DS は単純で運用が容易なシステムであるが、しかし海氷状況は年ごとにかなり変動するため、気象条件の厳しい年には能力不足の船舶が航行する可能性があり、逆に気象条件の穏やかな年には安全に航行可能なはずの船舶が航行できない可能性があるのが欠点である。そこで、より柔軟性が高く安全なシステムとして1996年に導入されたのが「北極海氷型航行システム (AIRSS)」¹⁵であり、航行船舶の船級、水先案内人の乗船などの一定の条件を満たす船舶に対しては、Z/DS 上は航行可能期間外であっても実際の海氷状況に応じて航行が認められる (第6条 (3))。AIRSS は総じて肯定的に評価されているが、船舶の航行スピード、海域の視認性、水先案内人の経験などの重要な要素が考慮されておらず不十分であるとの批判もある。

水先案内人については、タンカーには無条件にその乗船を義務付け (第26条 (1))、タンカー以外の船舶には海域区分と当該船舶の船級ごとに水先案内人なしで航行可能な期間を定め、付表 VIII) それ以外の期間については水先案内人の乗船を義務づけている (船級が低い船舶の場合、通年に渡って航行が禁止される海域もある) (第26条 (2))。

AWPPR は、北極海域及び北極圏のカナダ領域内における廃棄物投棄——すなわち、北極海域及び北極圏のカナダ領域内における国内産業廃棄物の投棄及び北極海域における船舶からの廃棄物投棄——防止のための措置について規律している。

以上の北極海域に特化した法規則に加えて、カナダ沿岸海域の航行一般に適用される法規則も北極海域において適用される。主要なものとして、海運・遊船の安全及び海洋環境保護のための基本法である「カナダ海運法 (Canada Shipping Act 2001)」、船舶の安全・損害・汚染の責任について規定する「海上責任法 (Marine Liability Act)」、海運における安全を確保するための法律である「海上輸送安全法 (Marine Transportation Security Act)」、航行の権利の保護を目的とする法律である「航行可能海域保護法 (Navigable Waters Security Act)」、内航海運のカボタージュについて定めた「沿岸貿易法 (Coasting Trade Act)」などが挙げられる。

その中でも、カナダ海運法及び同法に基づく「カナダ北部船舶通航サービス海域規則 (NORDREG)」¹⁶は、北西航路の航行規制の文脈において重要である。同規則は1977年の制定から33年間に渡り法的拘束力のないガイドラインであったが、2010年に義務的なものへと改正された (第4条)。NORDREG の対象海域は、AWPPA 上の航行安全管理区域に加えて北緯60度以南のハドソン湾など

¹⁴ カナダの外航海運においては、カナダ米国間の輸送を除くと、カナダの海運会社が運航するカナダ籍船は活動しておらず、外国船舶がほぼ全ての輸送を担っている。国土交通省「カナダの運輸事情 (2011年9月)」 at <http://www.mlit.go.jp/common/000166909.pdf>.

¹⁵ Arctic Ice Regime Shipping System (AIRSS) Standards – TP 12259.

¹⁶ Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations, SOR/2010-127.

表 1：海域／期日システム（Z/DS）

Item	Column I	Column II	Column III	Column IV	Column V	Column VI	Column VII	Column VIII	Column IX	Column X	Column XI	Column XII	Column XIII	Column XIV	Column XV	Column XVI	Column XVII
Category	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Zone 4	Zone 5	Zone 6	Zone 7	Zone 8	Zone 9	Zone 10	Zone 11	Zone 12	Zone 13	Zone 14	Zone 15	Zone 16	
1. Arctic Class 10	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year							
2. Arctic Class 8	Jul. 1 to Oct. 15	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year						
3. Arctic Class 7	Aug. 1 to Sept. 30	Aug. 1 to Nov. 30	Jul. 1 to Dec. 31	Jul. 1 to Dec. 15	Jul. 1 to Dec. 15	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	
4. Arctic Class 6	Aug. 15 to Sept. 15	Aug. 1 to Oct. 31	Jul. 15 to Nov. 30	Jul. 15 to Nov. 30	Aug. 1 to Oct. 15	Jul. 15 to Feb. 28	Jul. 1 to Mar. 31	Jul. 1 to Mar. 31	All Year	All Year	Jul. 1 to	All Year	All Year	All Year	All Year	All Year	
5. Arctic Class 4	Aug. 15 to Sept. 15	Aug. 15 to Oct. 15	Jul. 15 to Oct. 31	Jul. 15 to Nov. 15	Aug. 15 to Sept. 30	Jul. 20 to Dec. 31	Jul. 15 to Jan. 15	Jul. 15 to Jan. 15	Jul. 10 to Mar. 31	Jul. 10 to Feb. 28	Jul. 5 to Jan. 15	June 1 to Jan. 31	June 1 to Feb. 15	June 15 to Feb. 15	June 15 to Mar. 15	June 1 to Feb. 15	
6. Arctic Class 3	Aug. 20 to Sept. 15	Aug. 20 to Sept. 30	Jul. 25 to Oct. 15	Jul. 20 to Nov. 5	Aug. 20 to Sept. 25	Aug. 1 to Nov. 30	Jul. 20 to Dec. 15	Jul. 20 to Dec. 31	Jul. 20 to Jan. 20	Jul. 15 to Jan. 25	Jul. 5 to Dec. 15	June 10 to Dec. 31	June 10 to Dec. 31	June 20 to Jan. 10	June 20 to Jan. 31	June 5 to Jan. 10	
7. Arctic Class 2	No Entry	No Entry	Aug. 15 to Sept. 30	Aug. 1 to Oct. 31	No Entry	Aug. 15 to Nov. 20	Aug. 1 to Nov. 20	Aug. 1 to Nov. 30	Aug. 1 to Dec. 20	Jul. 25 to Dec. 20	Jul. 10 to Nov. 20	June 15 to Dec. 5	June 25 to Nov. 22	June 25 to Dec. 10	June 25 to Dec. 20	June 10 to Dec. 10	
8. Arctic Class 1A	No Entry	No Entry	Aug. 20 to Sept. 15	Aug. 20 to Sept. 30	No Entry	Aug. 25 to Oct. 31	Aug. 10 to Nov. 5	Aug. 10 to Nov. 20	Aug. 10 to Dec. 10	Aug. 1 to Dec. 10	Jul. 15 to Nov. 10	Jul. 1 to Nov. 10	Jul. 15 to Oct. 31	Jul. 1 to Nov. 30	Jul. 1 to Dec. 10	June 20 to Nov. 30	
9. Arctic Class 1	No Entry	Aug. 25 to Sept. 30	Aug. 10 to Oct. 15	Aug. 10 to Oct. 31	Aug. 10 to Oct. 31	Aug. 1 to Oct. 31	Jul. 15 to Oct. 20	Jul. 1 to Oct. 31	Jul. 15 to Oct. 15	Jul. 1 to Nov. 30	Jul. 1 to Nov. 30	June 20 to Nov. 15					
10. Type A	No Entry	No Entry	Aug. 20 to Sept. 10	Aug. 20 to Sept. 20	No Entry	Aug. 15 to Oct. 15	Aug. 1 to Oct. 25	Aug. 1 to Nov. 10	Aug. 1 to Nov. 20	Jul. 25 to Nov. 20	Jul. 10 to Oct. 31	June 15 to Nov. 10	June 25 to Oct. 22	June 25 to Nov. 30	June 25 to Dec. 5	June 20 to Nov. 20	
11. Type B	No Entry	No Entry	Aug. 20 to Sept. 5	Aug. 20 to Sept. 15	No Entry	Aug. 25 to Sept. 30	Aug. 10 to Oct. 15	Aug. 10 to Oct. 31	Aug. 10 to Oct. 31	Aug. 1 to Oct. 20	Jul. 15 to Oct. 25	Jul. 1 to Oct. 25	Jul. 15 to Oct. 15	Jul. 1 to Nov. 30	Jul. 1 to Nov. 30	June 20 to Nov. 10	
12. Type C	No Entry	Aug. 25 to Sept. 25	Aug. 10 to Oct. 10	Aug. 10 to Oct. 25	Aug. 10 to Oct. 25	Aug. 1 to Oct. 25	Jul. 15 to Oct. 15	Jul. 1 to Oct. 25	Jul. 15 to Oct. 10	Jul. 1 to Nov. 25	Jul. 1 to Nov. 25	June 25 to Nov. 10					
13. Type D	No Entry	Aug. 10 to Oct. 5	Aug. 15 to Oct. 20	Aug. 15 to Oct. 20	Aug. 5 to Oct. 20	Jul. 15 to Oct. 10	Jul. 1 to Oct. 20	Jul. 30 to Sept. 30	Jul. 10 to Nov. 10	Jul. 5 to Nov. 10	Jul. 1 to Oct. 31						
14. Type E	No Entry	Aug. 10 to Sept. 30	Aug. 20 to Oct. 20	Aug. 20 to Oct. 15	Aug. 10 to Oct. 20	Jul. 15 to Sept. 30	Jul. 1 to Oct. 20	Aug. 15 to Sept. 20	Jul. 20 to Oct. 31	Jul. 20 to Nov. 5	Jul. 1 to Oct. 31						

※例えば、Arctic Class 2 の船舶が 7 番海域を航行できる期日は、8 月 1 日から 11 月 20 日までの間ということになる。（出典：Arctic Waters Pollution Prevention Regulations, C.R.C., ch.353, Schedule VIII）

をも包含する広範なものである（第 2 条）。対象船舶は、300 総トン以上の船舶、他の船舶を曳航している船舶であって合計 500 総トン以上のもの、積荷として汚染物質又は危険物質を搭載している船舶又はかかる船舶を曳航している船舶であり（第 3 条）、それらの船舶が対象海域を通航する場合には、通航前・通航中・通航終了時に、航行計画や船舶の位置情報などの報告が義務付けられ（第 5 条～第 9 条）、かかる報告に基づき沿岸警備隊から航行安全の確保のためのサービスが提供されるのである。カナダ海運法上も、対象海域内の航行のためには事前の許可を得なければならない旨が明記されており（第 126 条（1）（a））、違反した場合には 10 万カナダドル以下の罰金又は 1 年以下の懲役（第 138 条（1）,（2））や、船舶の抑留（第 138 条（4））といった罰則が予定されている。以上のような義務的な船舶報告システム（SRS）及び船舶航行サービス（VTS）は、IMO（ここでは、SOLAS 条約が問題となる）の承認を得ずに一方的に制定されたものであるが、それが UNCLOS 第 234 条によって正当化できるか否かについては、IMO での議論において他国から一定の疑義が提起されている¹⁷。

最後に、カナダにおける航行規制の担当機関¹⁸について言及しておく。カナダは連邦制の国家であるが、海運については概ね連邦政府の管轄であり、その中でも北極海域の航行規制を担う主要機関は、運輸省（Transport Canada）と沿岸警備隊（Canadian Coast Guard）の 2 つである。運輸省の管轄事項は、ASPPR 上の船舶の規格・航行計画などの承認、航行規則の作成・管理、AIRSS、航行設備要件、

¹⁷ Bartenstein, Kristin, “Navigating the Arctic: The Canadian NORDREG, the International Polar Code and Regional Cooperation,” *German Yearbook of International Law*, Vol.54 (2011), pp.92-94.

¹⁸ 海運を含めた運輸行政の担当機関については、国土交通省「カナダの運輸事情（2011 年 9 月）」前掲注を参照。

海上安全、汚染防止、バラスト水、海上安全保障、寄港国管轄権などである。沿岸警備隊は漁業海洋省 (Department of Fisheries and Oceans Canada) の外局であり、その管轄事項は、砕氷船エスコート、海軍と協力しての捜索救難 (SAR)、NORDREG、汚染事故対応、海難事故のモニタリングなどである。なお、日本の海上保安庁とは異なり警察権限は有しておらず、武器も所持していない。

3. 北極海航路における航行規制——ロシアの国内法制

北極海航路は、数世紀にわたりロシア帝国・旧ソ連の国内航路として利用されてきたが、同航路を国際航路として開放する旨のゴルバチョフ書記長の宣言 (1987年) を受けて、1990年代にそのための環境整備が始まった。近年の海氷の減少により北極海航路を通過する船舶数は著しく増加しており¹⁹、沿岸国であるロシアの航行規制に関する国内法制の内容及びその国際法上の妥当性についての関心は非常に高まっていると言える²⁰。

北極海航路の航行に関する現行制度の基本となっているのが1990年の「北極海航路航行規則」²¹である (1991年6月1日に発効)。同規則では北極海航路の地理的範囲が定義されており、「ロシア連邦の重要な国家的輸送路であって、ロシア連邦北部沿岸の内水、領海又はEEZ内に位置するもの及び海氷氷先案内に適した航路を含むもの。西端はノーヴァヤゼムリヤ (Novaya Zemlya) 海峡の西部入口及びジェラーニャ (Zhelaniya) 岬を通過して北に伸びる経線で、東端は (ベーリング海峡における) 北緯66度線及び西経168度58分37秒線である」(強調筆者) とされていた (第1条2項)。かかる定義のもとでは、北極海航路はロシア沿岸から200海里までの海域に限定されるのか、それともより遠方の海域にまで及んでいるのかが不明確であった。これは特に強調箇所の解釈をめぐる問題であるが、ソ連による過去の立法及びその解釈に照らすと、後者の解釈である可能性が高いと考えられてきた。もともと、かかる不明確性については、2012年の連邦法によって国際法に適合する形で解消されることとなる (後述)。

1990年の規則の目的は、全ての船舶に対して差別なく航行を認めつつ環境への配慮を図ることであり (第2条、第1条(4))、そのための基本的枠組を提供している。具体的には、航行に際しては北極海航路局 (Northern Sea Route Administration) への申請が要求され、申請が含むべき船

¹⁹ 北極海航路を航行した船舶の数は、2010年は4隻であったが、2011年は34隻、2012年は46隻にまで増加した。Pettersen, Trude, “46 Vessels through Northern Sea Route,” *Barents Observer* (November 23, 2012), at <http://barentsobserver.com/en/arctic/2012/11/46-vessels-through-northern-sea-route-23-11>.

²⁰ 本節の検討は、以下の英語資料に依拠している。まず、ロシアの法令については、国連海事・海洋法課 (DOALOS) のウェブサイト (<http://www.un.org/Depts/los/index.htm>) から入手した英語訳、ロシア運輸省のウェブサイト (<http://www.morflot.ru>) から入手した英語訳に依拠し、それらから入手できなかった場合 (具体的には、2012年7月成立の連邦法及び2013年1月に運輸省が承認した北極海航路の航行規則) については、北極ロジスティクス情報局 (Arctic Logistics Information Office) のウェブサイト (<http://www.arctic-lio.com>) から入手した英訳版に依拠した。最後のウェブサイトから入手した英訳については、非公式訳であることから用語の正確性などに一定の限界があると考えられる。

また、以上の法令について解説した2次文献として主として参照したのは、Erik Franckx の以下の論文及び学会報告である。Franckx, Erik, “The Legal Regime of Navigation in the Russian Arctic,” *Journal of Transnational Law & Policy*, Vol.18-2 (2009), pp.327-342; Franckx, Erik, “The Northern Sea Route: Shipping Season 2011,” presentation at the Fifth Polar Law Symposium 2012 (6-8 September 2012, Rovaniemi, Finland).

²¹ Regulations for Navigation on the Seaways of the Northern Sea Route, approved by the USSR Minister of Merchant Marine (14 September, 1990), at http://www.morflot.ru/files/docslst/20111103135113-REGULATION_FOR_NAVIGATION_ON_THE_SEAWAYS_OF_THE_NORTHERN_SEA_ROUTE.doc.

船情報や航行予定などの最低限の情報についても規定されている（第 3 条）。船舶及び船長には特別の要件が課され、船長に必要な経験がなければ水先案内人が付けられる（第 4 条）。北極海航路に入る前に、環境損害に対する船主の民事責任が保障されていることが要求されている（第 5 条）。北極海航路を航行中には、一定の条件下において船舶に対する検査が行われる（第 6 条）。また、ひとたび航行が許可された際には、指定された航路を通航しなければならない。強制的な砕氷船による水先案内が、ヴィルキツキー (Vil'kitskii)、ショカルスキー (Shokal'skii)、ドミートリラプテフ (Dmitrii Laptev)、サンニコフ (Sannikov) 海峡においては提供される（第 7 条 (4)）。モスクワに所在しディクソン (Dikson) 港とペヴェク (Pevek) 港に地方支部を有する北極海航路局が、船舶の航行に対して一般的統制を行う（第 8 条）。航行は一時的に中止させられる場合があり（第 9 条）、要件を遵守しない船舶については北極海航路から出て行くよう命令される場合がある（第 10 条）。また、船舶又は船舶上の財産が被った損害について北極海航路局はその過失が証明されない限り責任を負わない（第 11 条）。なお、北極海航路局による許可は航行許可に過ぎず、海洋科学調査・漁業・観光のための活動については外務省による追加的な許可を要する。

1996 年には、「北極海航路における砕氷船及び水先案内の規則」²²が成立した。同規則によれば、北極海航路を利用する全ての船舶は、少なくとも 4 ヶ月前に北極海航路局への申請を行わなければならない。その際には船舶・汚染損害責任保険・航行日程・航行目的などについての詳細な情報を提供しなければならない（第 2 条 (1)）。追加の手数料によって 1 ヶ月前に短縮することができるが、いずれにせよ申請に対する回答は 10 日以内になされる（第 2 条 (3)）。航行許可の回答がなされた場合、船主の費用負担のもと検査が行われなければならない（第 2 条 (4)）。1996 年の「北極海航路を航行する船舶の構造・装備・備品の要件」（後述）を完全には満たさない船舶については、追加の手数料によって北極海航路局の提供する水先案内のもとで航行することができる（第 2 条 (5)）。船舶は、航路に入る少なくとも 10 日前に、北極海航路局に対して到着予定時刻を通知しなければならない（第 2 条 (5)）、2 日～5 日前には正確な時刻を通知しなければならない（第 2 条 (7)）。かかる通知の内容には、船舶や通信手段に関する情報に加えて、貨物・乗組員に関する情報も含まれる（第 2 条 (6)）。北極海航路に入る際には、少なくとも 2 人の水先案内人が乗船していなければならない、東部・西部いずれかの砕氷船支援海洋活動本部の統制を受けなければならない（第 2 条 (8) , (13)）。砕氷船の先導、水先案内人の助言・勧告にもかかわらず、船舶の最終的な責任者は船長である（第 3 条 (2), (3)）。こうした規則を遵守しない船舶は、航路から排除されたり（第 2 条 (17)）、船団に強制的に連れ戻されたり（第 2 条 (18)）、支援の提供が遅れる（第 2 条 (21)）こともあり得るのであり、いずれの場合にもそれにより生じた追加の費用は船長によって負担されることとなる。船舶は最新の海図及び航行関連文書を備えていなければならない（第 4 条 (2)）、1 日に少なくとも 2 回は海洋活動本部への報告をしなければならない（第 2 条 (22)）。海氷のない気象条件であっても勧告された航路から大きくは外れないよう指示されており、常にロシア当局によるチェックを受けることになる（第 4 条 (6)）。

同じく 1996 年の「北極海航路を航行する船舶の構造・装備・備品の要件」²³では、北極海航路の厳しい気象条件から、航行安全の確保及び海洋汚染防止のための詳細な要件が採択されている。1996

²² 1996 Regulations for Icebreaker and Pilot Guiding of Vessels through the Northern Sea Route, at http://www.morflot.ru/files/doclist/20110928151938-REGULATIONS_FOR_ICEBREAKER.doc.

²³ 1996 Requirements for the Design, Equipment and Supplies of Vessels Navigating the Northern Sea Route, at http://www.morflot.ru/files/doclist/20111107100554-REQUIREMENTS_FOR_THE_DESIGN_EQUIPMENT_AND_SUPPLIES_OF%20VESSELS_NAVIGATING.doc.

年の規則でも言及されている通り、ここでの要件は300トン以上の全ての船舶に適用され、北極海航路を航行する前に満たされていなければならない(第2条(10))。船舶はロシアにおけるアイスクラスでL1・UL・ULA——ロイズにおけるアイスクラスでは1A・1AS・AC1に相当する——のいずれかを保有していなければならない(第2条(2))。さらに、船殻は2重底構造でなければならない、原則として石油や他の有害物質の貯蔵に用いられてはならない(第3条(1))。プロペラなどについても一定の要件を満たさなければならない(第4条(1)・(6))。廃水処理設備が船舶に搭載されていなければならない、船底汚水分離機及び30日間の航行に十分な貯水タンクも備えていなければならない(第5条(1)・(3))。海氷の増加などの状況下における船舶の安定性を確保するための特別な要件も満たさなければならない(第6条(2)・(5))。最低限の航行及び通信のための設備が搭載されていなければならない(第7条(1)・(3))。30日間分の燃料などの緊急用物資が搭載されていなければならない(第8条(1)・(3))。乗組員については、3シフト制で警戒にあたるだけの人員でなければならない、船長は北極海航路において少なくとも15日の操船経験がなければならない(第9条(1)・(2))。

ここで規定されている船舶起因汚染防止のための要件は、いくつかの点において通常の国際的基準(MARPOL条約)における要件よりも厳しい。例えば、船底汚水については石油分が15ppm以下の場合には排出を認めているが、タンカーのバラスト水といった他の石油汚染廃棄物については排出が禁止されている(第5条(2))。ゴミの廃棄も同様に禁止されている。

1998年の「内水・領海・接続水域に関する連邦法」²⁴の第14条は2012年の連邦法(後述)により若干修正されたが、修正後の文言は以下の通りである。「ロシア連邦の歴史的な国家輸送路である北極海航路の航行は、国際法、ロシアの締結した国際協定、本連邦法及びその他の連邦法、そしてそれらに関連して出された他の法的規制文書に従って実行されなければならない」。ここでの「歴史的」という文言は改正前から継続して用いられているものであるが、こうした点からも、北極海航路に対してロシアが行使する規制権限をできる限り多様な観点から正当化したいというロシアの意図を読み取ることができよう。

同じく1998年の「EEZに関する連邦法」²⁵の第32条は、UNCLOS第234条の文言を反映しており、EEZにおいて海洋汚染の防止・減少・制御のために連邦法及びその他の規則を制定・執行できる旨が規定されている。

2011年の「北極海航路における砕氷船サービス料の設定に関する命令」²⁶では、積荷の種類やエスコート海域ごとの砕氷船サービスの最高料金(ルーブル/トン)を定めた付表が作成されている。

²⁴ Federal Act on the internal maritime waters, territorial sea and contiguous zone of the Russian Federation (1), 17 July 1998, at

http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/RUS_1998_Act_TS.pdf.

²⁵ Federal Act on the Exclusive Economic Zone of the Russian Federation (1), 2 December 1998, at http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/RUS_1998_Act_EZ.pdf.

²⁶ Federal Rates Service. Order of July 07th 2011 №122-t/1., at

<http://www.morflot.ru/files/docslst/20110928151256-Federal%20Rates%20Service.%20Order%20of%20Juny%2007th%202011%20№122-t1.%20Moscow.doc>.

2012年7月には、「北極海航路の商業航行の規制に関する一定の連邦法の改正に関する連邦法」²⁷が成立した。同法の目的は、ロシアの国家海洋政策を規定する基本文書である「2020年までのロシア連邦海洋ドクトリン」（2001年）に沿った北極海航路政策の履行であり、より具体的には、輸送システム・北極地域の航行安全と環境保護の確保・砕氷船サービスなどの中央集権的管理の実現、海運活動（国際海運を含む）の平等なアクセスの許可などである。実際には3つの既存の連邦法を改正するに留まり、完全あるいは包括的な改正とまでは言えないものの、一定の重要な変更を含んでいる。

第1条では、1995年の「自然独占に関する連邦法（Federal Law on natural monopolies）」を改正し、同法4条における自然独占事業（natural monopoly entities）の中に「北極海航路における船舶に対する砕氷船サービス、水先案内」が新たに含められた。それにより、かかる事業における手数料については、連邦政府当局による規制の下に服することとなった（第3条で後述）。

第2条では、1998年の「内水・領海・接続水域に関する連邦法」の第14条を改正した。その文言は前述の通りである。

第3条では、1999年の「連邦商業海運法典に関する連邦法（Federal Law on the Merchant Shipping Code of the Russian Federation）」が改正され、そこで新設された第5.1条においては、「北極海航路」が再定義され、北極海航路局が連邦機関として位置付けられたうえでその管轄事項が詳細に明記されるなど、重要な規定が盛り込まれた。

まず、「北極海航路」については、「北極海航路の海域は、ロシア連邦の北部沿岸に隣接した海域であって、ロシア連邦の内水・領海・接続水域・EEZからなる。東端は米国との海洋境界画定ライン、ベーリング海峡のデジニョフ（Dezhnev）岬を通る緯線によって局限され、西端はジェラーニャ（Zhelania）岬からノーヴァゼムリヤ列島に向かう経線、ノーヴァゼムリヤ列島の東部海岸線、マトチキン（Matochkin）海峡・カラ（Kara）海峡・ユーゴルスキー（Yugorski）海峡の西部境界によって局限される」とされている。これにより、以前の定義のもとでは不明確であった北極海航路の「北部外縁」がロシアのEEZであることが明記された。つまり、国際法上の規則と調和した立場を採ったということであり、こうした形で「北極海航路」の海域が明確化されたことは他の諸国家にとっても有益なものとして評価できよう（第5.1条（1））。

次に、航行安全及び船舶による海洋環境汚染の防止・最小化・制御を確保するために、連邦政府が授権した行政機関により承認された北極海航路の航行規則が適用されるべきことが規定された。そこでの規則としては、例えば北極海域における砕氷船支援の規則、水先案内の規則、航行中のラジオ通信に関する規則などが含まれることとされた（第5.1条（2））。

さらに、北極海航路局が北極海航路の航行について責任を持つ連邦政府の機関として位置付けられた上で、管轄事項として以下のものが明記された。1) 北極海航路の航行許可申請の受領、当該申請の審査、そして許可の発行、2) 北極海航路の水理学・気象学上の条件、海氷条件、航行条件のモニタリング、3) 北極海航路の海洋観測活動のための航行設備及びエリアの承認、4) 航行手配、航行安全要件、船舶への航行上・海図上の支援、船舶の海氷測定に関連する情報サービスの提供、5) 特定

²⁷ Federal Law on Amendments to Specific Legislative Acts of the Russian Federation related to Governmental Regulation of Merchant Shipping in the Water Area of the Northern Sea Route, at http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/legislation/federal_law_nsr.pdf.

また、同法制定の背景について説明した文書も、同じウェブサイトから入手可能である。Explanatory Note to the Draft Federal Law “On Introduction of Changes to Some Legislative Acts of the Russian Federation as Related to the Governmental Regulation of Merchant Shipping in the Water Area of the Northern Sea Route,” at http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/legislation/Explanatory_note_to_the_Draft_of_NSR_Federal_Law.pdf.

海域の水理学・気象学上の条件を考慮しての航行経路計画や砕氷船使用の勧告、6) 北極海航路における捜索救助活動の手配、7) 北極海航路における海氷水先案内の責任者への免許の発給、8) 船舶による危険又は有害な物質、下水あるいはゴミの汚染への対応活動の支援、である(5.1条(3))。また、北極海航路の航行許可が発給されるためには、航行安全及び船舶起因汚染からの海洋環境保護のための要件、及び、ロシアの締結した国際協定・ロシア連邦法・上記第5.1条(2)の規則によって確立された北極海航路の航行規則を遵守すること、さらに、国際協定・ロシア連邦法上要求されている船舶起因汚染その他の損害に対する保険書類その他の金融的保障を提出することが必要とされている(第5.1条(4))。そして、砕氷船支援及び海氷水先案内の手数料については、船舶のトン数・アイスクラス・海峡通航距離・航行時期を考慮しつつ、前述の自然独占に関する連邦法に基づいて決定することとされている。併せて、手数料は実際に提供されたサービスの量に基づいて左右されるべきことが規定されており(第5.1条(5))、この点は、前述した手数料の不透明性をめぐる批判を一定程度解消し得る規定であると評価できよう。

最後に、2013年1月17日に「北極海航路の航行規則」が運輸省において承認されており、その英訳版(ただし非公式)が北極ロジスティクス情報局のウェブサイト上で公開されている²⁸。その内容は、I. 総則(第1条)、II. 北極海航路における航行手続(第2条～第18条)、III. 砕氷船の支援に関する規則(第19条～第28条)、IV. 海氷水先案内人に関する規則(第29条～第45条)、V. 水先案内人に関する規則(第46条～第48条)、VI. 航海・水路上及び水理・気象上の航行支援(第49条～第58条)、VII. 航行中のラジオ通信規則(第59条～第65条)、VIII. 航行安全及び船舶起因汚染からの環境保護に関する船舶要件(第66条～第70条)、IX. 雑則(第71条～第72条)からなる。ただし、同規則が正式に発効するために必要な法務省の承認については、2013年3月1日時点では確認されていない。

おわりに

以上、北西航路・北極海航路について、各沿岸国の国内法制を概観してきた。いずれの航路においても沿岸国は、船舶起因の海洋環境汚染防止のために、UNCLOS第234条を根拠とした一方的かつ厳格な航行規制の整備を進めていることが確認された。しかし、第234条によって認められる規制措置の具体的内容・限界は不明確であり、実際、各沿岸国による航行規制のうちいくつかについては通航国側からの疑義が呈されていることも確認された。

北極海域を通航する船舶数の増加が予測されている現在、沿岸国と通航国とが共に受け容れ可能な妥当性・透明性の高い航行規則の整備は喫緊の課題であるが、その実現のためのシナリオとしては次のようなものが考えられる。

まず、①沿岸国が制定した航行規制のうち通航国が疑義を呈するものについては、UNCLOS上の紛争解決手続によって司法的に解決していくというシナリオである。UNCLOS第234条の解釈・適用に関する紛争には第15部の義務的紛争解決手続が完全に適用可能である²⁹ため、理論的には常に可

²⁸ Rules of navigation in the Northern Sea Route water area, approved by order N7 dated 17 January 2013 (unofficial English translation), at http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/legislation/New_NSR_Rules_2013_ENG.pdf.

²⁹ Nordquist, Myron H., et al., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Volume IV (Kluwer Law International, 1991), p.397.

能なシナリオであるが、ただ、政治的に考えて実現可能性が高いとは言えないようにも思われる。

次に、②沿岸国による航行規制の実際の運用と、それに対する他の通航国からの（批判も含めた）反応というある種の「対話」を通じて、沿岸国がより妥当性・透明性の高い航行規則へと自発的・漸進的に改善していくというシナリオである。実際、ロシアの課す砕氷船エスコートの手数料の透明性に対する批判が存在していたところ、2012年の連邦法によってその問題を解消し得る規定が設けられたことは既に見た通りであり、沿岸国と通航国との間の「対話」は既にある程度は開始されていると言えるのかもしれない。

とは言え、最も実効的で実現可能性も高いように思われるのは、③現在 IMO で議論されているポーラーコードのような、北極海域に適用される新たな国際的基準が新たに合意されるというシナリオであろう。確かに、IMO の承認を得ることなく一方的な航行規制を行えるというのは強力な権限であり、UNCLOS 第 234 条起草時の努力によってせっかく勝ち取ったかかる権限を手放すことは、カナダ・ロシアにとっては心理的にかなり抵抗があることかもしれない。しかし、沿岸国と通航国とが共に受け容れ可能な航行規則をできる限り早期に整備することは最終的には沿岸国の利益にも適うのであり、そしてその実現のためには国際的なフォーラムにおける合意形成というやり方が結局は近道なのではないかと思われる。

いずれにせよ、両航路を航行する船舶が本格的に増加する前に環境保護と航行自由との適切なバランスの取れた航行規則を整備することが要請されているのであり、上に挙げた全ての可能性に留意して今後の発展を注視する必要があると思われる。

3. 北極の自然環境と国際法

海洋政策研究財団研究員 岩石 順子

はじめに

北極への関心の高まりが、気候変動に伴って北極の自然環境に大きな変化の生じる可能性が指摘されていることを背景とするのは、言うまでもない。北極には低緯度地方とは異なる独特な生態系が形成されているが、極度な低温環境を前提として成立しているものであるため、気候変動による温暖化から影響を受けやすいと考えられている¹。

近年、予想される北極の自然環境の変化に対してどのように国際的に取り組むか、その前提として、既存の国際条約や国際文書などによる国際的な枠組がどこまで適用されるか、また適用されるとしてどこまで有効な枠組であるのかについて、議論が行われるようになってきている²。

もう 1 つの極地である南極には、その大陸に関して領有権争いが早くに起こり、1959 年に南極条約が締結され、南極地域における領土権及びその請求権の凍結・平和的利用・非核化・科学的調査の国際協力を義務付け、包括的な条約体制を設定して定期的な締約国会議で体制を維持している³。1991 年には、その下で環境保護に関する南極条約議定書が作成され、南極における活動が南極の環境とその生態系に対する悪影響を限定的なものとするよう義務付け、活動の計画にあたり環境影響評価を行うよう定めている⁴。

北極にもそうした包括的な体制を設定する国際的な枠組が必要との議論は見られてきたが、北極の自然環境は南極と気候条件が類似しているものの、その生態系を形作っているのは、北極圏諸国の大陸及び島の一部とこれらに囲まれた海域である。一部が公海となるほか、多くはそれらの国の管轄に属する地域であり、北極の自然環境に対しては、既に国連海洋法条約 (UNCLOS) やその他の多数国間及び二国間条約など、複数の国際文書による規律が及ぶ状態にあると考えられる。北極海沿岸諸国

¹ 小島寛「北極域の植生と植物の生態」『北極海季報』第 6 号 (2010 年) 46 頁。

² 北極に適用される環境関連の国際条約及び国際枠組について特にまとまったレポートの形で概観するものとして以下が参考となる (何れもインターネット上で入手可能)。Nowlan, Linda, *Arctic Legal Regime for Environmental Protection* (2001). 著者は国際自然保護連合 (IUCN) の環境法委員会のメンバーで、同団体から発行されたレポート。特に南極体制に学ぶとする視点で書かれているもの。Overview Report: *Multilateral Environmental Agreements and their Relevance to the Arctic* (September 2006); Johnsen, K. I., et al (eds.), *Protecting Arctic Biodiversity: Limitations and Strengths of Environmental Agreements* (2010). この二つのレポートは、国連環境計画グリッドアレンダールセンター (UNEP/GRID-Arendal) と北極域議員連盟常任委員会 (SCPAR) の共催で 2006 年に開催された「北極の持続可能な開発と保全の問題に対する多数国間環境条約の有効性をあげる機会を検討するセミナー」に関し、前者は準備のために用意されたものであり、後者はセミナーを受けて作成されたもの。PAME, *The Arctic Ocean Review: Phase I Report (2009-2011)*. 2004 年に北極評議会 (AC) の閣僚会合にて、北極海洋環境の保全と持続可能な利用に関係する国際的及び地域的措置の検討をするために北極圏海洋環境保護作業部会 (PAME) 主導のプロジェクトとして設置された「北極海洋調査計画 (the Arctic Ocean Review Project)」が発行したレポート。関連する国際的及び地域的措置を洗い出し、これらにおける北極海洋環境の位置づけや想定される危険について検討するもの。今後、より深い分析と環境・経済・社会文化的要素を含めて総合的に検討するレポートを Phase II Report として発行する予定となっている。

³ 南極条約 (Antarctic Treaty) 1959 年採択、1961 年発効 (日本締約国)。南極条約について詳しくは、池島大作『南極条約体制と国際法 - 領土、資源、環境をめぐる利害の調整 - 』(慶應義塾大学出版会、2000 年)。また同氏が南極条約体制からの示唆も含めてコンパクトに北極をめぐる国際法上の論点をまとめたものとして、池島大策「北極のガバナンス：多国間制度の現状と課題 (平成 24 年度研究プロジェクト『北極のガバナンスと日本の外交戦略』分析ペーパー)」日本国際問題研究所 HP コラムより (<http://www.jiia.or.jp/column/201209/03-ikeshima.html>)。

⁴ 環境保護に関する南極条約議定書 (Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty) 1991 年採択、1998 年発効 (日本締約国)。

は 2008 年にイルリサット宣言を出して北極圏の海域が国連海洋法条約に基づく既存の枠組により規律されるとの立場を明らかにしており、北極海沿岸諸国の協力なしに既存の法を凌駕する包括的な体制の設定は困難であろう。

そこで本章では、北極の自然環境の保護と生態系の保全とに、いかなる既存の国際条約や国際文書などによる国際的枠組が関係することとなるか、また、そうした枠組の中において北極の自然環境に対していかなる新しい取組みがあるか、考察していくこととする。

1. 北極の自然環境の変化

北極とは北極海を臨み永久凍土の広がるユーラシア大陸及び北米大陸の北部などが含まれるが、特に植物生態学では、樹木北限線（月平均気温 10 度の線にほぼ相当）以北を北極域とし、さらに植生に大きな違いがあることから、より寒冷な地域を高緯度北極域、相対的に温暖な地域を低緯度北極域と呼んで区別している⁵。高緯度北極域は、寒冷で降水量が少なく、植物の生育可能期間（月平均気温 0 度以上）が年間 1 か月半程度しかない。樹木は生育せず、地面を這うような矮生低木・草本類・コケ類・地衣類などがわずかにあるのみで、多くは裸地が広がっている。低緯度北極域では、比較的温暖で降水量が多いため、低木ツンドラが発達し、高さ 1m 程度の低木や矮生低木・単子葉植物・双子葉植物・コケ類・地衣類に覆われた土地が広がる。凍土のために水はけが悪く、泥炭湿原が多く見られる⁶。

北極の土地には、ホッキョクグマ・ホッキョククジラ・ホッキョクギツネ・カリブーなどの哺乳類、ウミガラス・ケワタガモなどの海鳥など、北極の動物として想起されることの多い動物のほか、北極の気候に特有の微生物や細菌類などが存在している⁷。また、泥炭湿原は、コオバシギ・コクガンなどの北極で繁殖する渡り鳥にとり、重要な生息地となっている。水域に目を転じれば、ホッキョクイワナやホッキョクダラなどが見られる⁸。

気候変動による温暖化が進展すれば、こうした動植物から構成される北極の自然環境に対しては、大きく分けて 2 種類の影響が生じると考えられる。1 つは、温暖化による直接的な影響である。生息環境の変化によって動植物の個体数の減少に繋がるほか、これまで北極には生息不可能だった動植物の北上により、結果としてこれまで北極に固有に存在していた動植物が減じられていく可能性がある。もう 1 つは、間接的な影響である。温暖化により北極の解氷期間が長くなることで、漁業や石油・天然ガスの開発など人間活動の拡大が考えられる。北極圏の海域を航行する船舶やプラント施設の設置が増加して、海洋汚染や大気汚染を生じさせるほか、船舶の衝突や座礁などの事故による汚染の危険も生じ、結果として北極の自然環境を悪化させる可能性がある。

現時点において、北極の自然環境に際立って大きな変化が生じ、このような影響が顕著に見られるとは示されていない。北極に存在する種の大半は、変化がないか、気候変動との直接的な繋がりというよりも大きな自然サイクルの中で減少する時期が生じているか、解氷期間の拡大により繁殖可能期間が延びて増

⁵ 前掲論文（注 1）46-51 頁。

⁶ 同上。

⁷ CAFF, *Arctic Biodiversity Trends 2010: Selected Indicators of Change*, 2011.

⁸ Ibid.

加している状態にあり、気候変動に起因すると見られる深刻な減少は幾つかの種に見られるに留まる⁹。しかしながら、気候変動に伴って着実に変化が見られるようになってきていることは指摘されている。北極圏特有の動植物の生息環境は、海氷・ツンドラ・永久凍土・泥炭湿地を含めて数十年にわたり減少し続けており、これにより一部の種が減少していくことはもちろん、繁殖可能期間の拡大や北上による活動範囲の拡大から一部の種が増加していくことも、北極の生態系バランスを崩し多様性を損なうことに繋がる。

例えば、北極の海氷を生息地とするホッキョクグマは、19 集団のうち少なくとも 8 集団において狩猟や気候変動を原因とした減少が確認されている。北極圏国の北部を生息地とするトナカイ（カリブー）やコオバシギなどの渡り鳥も減少傾向にあるが、現時点では大きな自然サイクルの中で生じていることと考えられている。渡り鳥は、北極の泥炭地だけではなく経由地も含めて活動範囲が広く、気候変動が生息地の増減や質の変化などに繋がり、影響を受けやすい。北極全域に亘って広く分布しているイワナは、一口にイワナといっても生態や形態が多種多様であり、海氷の変化などにより一部の種類は増加しつつも他の種類は減少するという現象の生じる可能性が指摘されているほか、人間活動の拡大によって生じる海洋汚染に影響を受ける可能性もある。このように、北極の自然環境への影響は、気候変動から直接的にもたらされる変化や人間活動の拡大から間接的にもたらされる変化、北極において生じている変化や他の地域において生じている変化など、様々なファクターが絡み合って生じている。また、その影響も一様に動植物の減少が生じるといったものではなく、一部の動植物を捉えてみれば増加に繋がっている場合もあり、北極特有の生物多様性を保全するという観点からは、様々な種の変化を総合的に捉える必要がある¹⁰。

2. 北極の自然環境の保護に関わる国際的な枠組

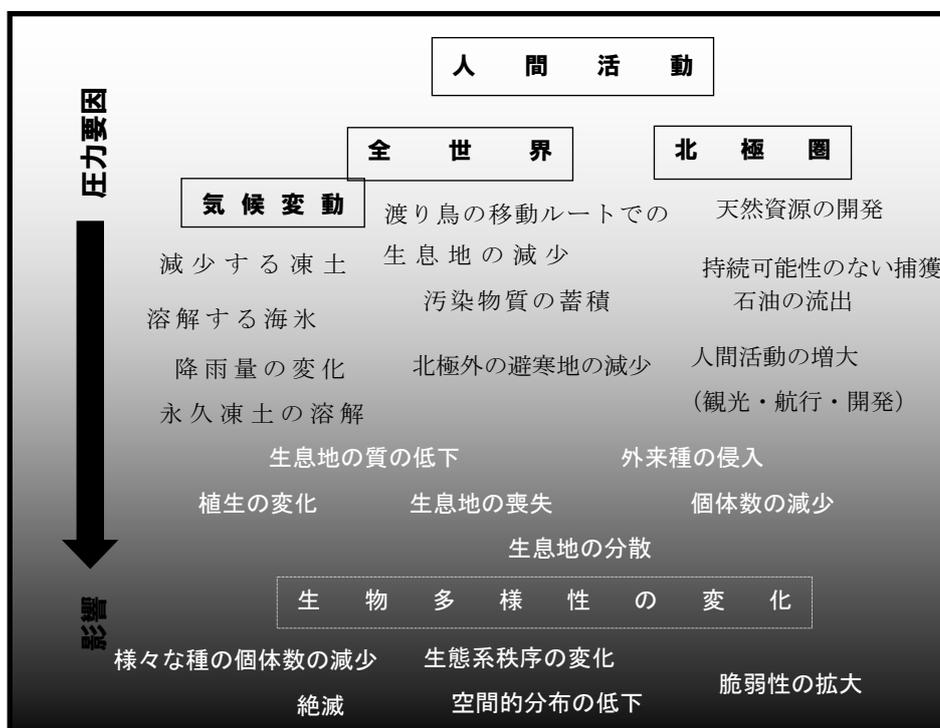
北極の自然環境の保護に関し、北極圏諸国から構成される北極評議会（AC）は、様々な下部機関において現状の科学的把握などに取り組んでいる。これまで AC はその枠組のなかで環境保護を目的として幾つかの個別分野について非拘束的なガイドラインを示すに留まり、包括的な条約や個別分野の条約を設定することはなかった。2011 年に AC の閣僚会合にて採択された「北極における上空及び海洋での海難救助協力条約（北極海海難救助条約）」が初の試みであり、また 2013 年には「北極海における油流出汚染対策・対処条約」が採択の見通しである¹¹。

⁹ 北極の自然環境の状態を科学的に示す文書として広く参照されているものは次の 2 つが挙げられる。1 つは、北極評議会の下に設置された北極圏監視評価プログラム作業部会（AMAP）及び北極圏植物相・動物相保存作業部会（CAFF）が国際北極科学委員会（IASC）と共同で、北極の自然環境・漁業・先住民などについての変化と影響をまとめた大部の報告書「北極気候影響評価科学報告書（Arctic Climate Impact Assessment Scientific Report）」である。もう 1 つは、その後、CAFF 内における北極生物多様性評価（ABA）が、極域生物多様性モニタリングプログラム（CBMP）によるデータに基づいて、北極の生態系変化を示す指標を特定し、現状と今後予想される危険についての見通しをまとめた報告書「2010 年北極生物多様性趨勢（Arctic Biodiversity Trends 2010: Selected Indicators of Change）（注 7 の文献）」である。

¹⁰ これらの詳細については、CAFF, *supra* note 7 参照。

¹¹ 後述 2. (3) 船舶航行規則関連条約を参照のこと。

図1. 世界全体及び北極圏の様々な環境変化のファクターによって北極の生態系に影響が生じることを示した図



(CAFF「2010年北極生物多様性趨勢 (Arctic Biodiversity Trends 2010)」9頁より。)

このような、北極を対象とした条約が特になくても、先にも述べたとおり北極の多くはいずれかの国の管轄下にあり、それらの国が当事国である範囲で既存の国際条約の規律に服することとなる。これまで北極に適用が及ぶことが意識されてこなかった種類の条約も含め、気候変動に伴う動植物の北上や、北極における人間活動の可能性の拡大から、各国は国際条約に設定された権利義務に従い、北極において自国の管轄下にある地域を適切に管理しなければならない。

北極の自然環境の変化に伴い、今後自覚的な対処が必要となる国際条約として、特に次の3つの分野が論じられている。第一は、北極の生態系を保全し生物多様性を維持するために、動植物の保護又はその生息環境の保護に直接関係する環境保護関連条約である。第二及び第三は、北極の海洋環境の変化が生じる中で、人間活動を規律してきた枠組の見直しが求められる分野として、漁業資源管理関連条約と船舶航行規則関連条約である。以下、各分野について見ていくこととする。

(1) 環境保護関連条約

北極に適用される主たる環境保護関連条約を、動植物の種の保全を直接に目的とする条約、大気汚染や汚染物質の流入の防止を目的とする条約、海洋汚染の防止を目的とする条約、その他の条約に分

類し、各条約の規律内容の概要と北極との関連について後掲図表 1 に記載したので参照されたい¹²。

現時点においては、北極に適用され得る環境関連条約にいかなるものがあり、既存の枠組の規律とその限界を見定める作業が始まっているに過ぎず、個々の枠組の中で具体的な議論が生じているものは限られる。北極の自然環境の変化が進むことによって、これまで適用されていても特に措置が必要とされてこなかった地域での管理が新たに必要となることや、これまで枠組が対象としてこなかった地域へ拡大させる必要が生じることなどが考えられる。

生物多様性条約は、動植物とその生息環境の全体からなる生態系の保護をはかり、生物多様性の維持を確保することを目的とした、総合的な役割を持つ条約といえる。この条約の枠組のなかで、最近、次のように北極の自然環境に特に焦点をあてた議論が始まりだしている。

2008 年の生物多様性条約 (CBD) 第 9 回締約国会議にて、新しく発生しつつある問題を提案する手続及び方法を定めたところ、2008 年 12 月にイギリスの機関である世界生物多様性小委員会 (Global Biodiversity Sub Committee)¹³ が「北極圏の生物多様性」を提案した。その後、2011 年の第 11 回締約国会議において、CBD の科学技術助言補助機関 (SBSTTA) の求めに応じて、AC の北極圏植物相・動物相保存作業部会 (CAFF) が北極における生物多様性に関する情報と見通しをまとめたレポートを提出し、SBSTTA は、これを基にして今後も CAFF と協力して北極におけるモニタリングを行うことが重要とする勧告と決議を出している¹⁴。このとき出されたレポート自体は、北極評議会における CAFF の役割と活動内容を紹介する内容が主体となるものに留まるが、今後の協力関係が始まる契機となったと考えられる。

(2) 漁業資源管理条約

¹² 注 2 に示したレポート、United Nations Treaty Series (国連の条約データベース)、ECOLEX

(国連食糧農業機関 [FAO]・国連開発計画 [UNDP]・IUCN の国際環境法データベース) を参照して作成 (2013 年 3 月 14 日現在のデータ)。移動性野生動物の保護に関する条約 (CMS) は、附属書に示す特定の種について個別の合意を締結する努力をするよう義務付けている (CMS 第 2 条 3 項 (c))。かかる規定に基づいて作成された協定や覚書等のうち、北極圏諸国がその範囲として関係し当事国となるものとしては、表中にも記載したアフリカ・ユーラシア移動性水鳥の保全に関する協定 (AEWA) のほか、①ヨーロッパのコウモリの保全に関する協定 (EUROBATS)、②バルト海・北東大西洋・アイリッシュ海及び北海の小型鯨類の保全に関する協定 (ASCOBANS)、③ソデグロゾルの保全措置に関する了解覚書がある。①EUROBATS (Agreement on the Conservation of Populations of European Bats) (1991 年採択・1994 年発効) は、北極圏諸国のうちではデンマーク、フィンランド、ノルウェー及びスウェーデンが締約国 (2012 年 12 月時点において、条約の種が対象となる地域に属する 63 か国中 33 か国が締約国となっている。日本は対象地域ではなく締約国ではない)。コウモリは移動範囲が広いが、北極には夏場のみ見られるといわれる。今後、気候変動に伴いより北上する可能性がある。②ASCOBANS (Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas) は、バルト海及び北海の小型鯨類の保全に関する協定 Agreement on the Conservation of Small Cetaceans in the North and Baltic Seas (1991 年採択・1994 年発効) の対象海域を拡大して条約名を変更する改正がなされ、2008 年より効力が発生したもの。北極圏諸国のうちではデンマーク、フィンランド及びスウェーデンが締約国。対象海域となる国のうち、北極圏諸国ではロシアが締約国となっていない。対象海域の北限は北緯 62 度までであり、現時点でいわゆる北極は入らないが、海水温の変化等により今後変化を必要とする可能性が生じる。③ソデグロゾルの保全措置に関する了解覚書 (Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the Siberian Crane) (1993 年策定・1999 年改定) が対象とするソデグロゾルは、ロシアの湿地を繁殖地とする絶滅危惧種の渡り鳥である。策定当初は西部シベリアからイラン及びインドを移動するもののみが対象となっていたが、1998 年により広く中国にて越冬する東アジアへ移動するものへも広げた。署名国には、北極圏諸国のうち本覚書に係る地域であるロシアが含まれる。重要な生息地であるロシアの湿地の保全は、本覚書に基づく計画と直結している。

¹³ Global Environmental Change Committee (GECC) の下部組織。政府の政策発展をサポートするための科学的基礎を提供するための機関。

¹⁴ UNEP/CBD/SBSTTA/REC/XV/7 及び UNEP/CBD/SBSTTA/15/14。

これまで北極海では商業漁業は殆ど行われておらず、北極圏諸国の沿岸付近でホッキョクイワナ・チョウザメ・サケなどが漁獲されてきたに過ぎない。しかし、北極海に隣接する北部大西洋及び北部太平洋は、カラフトシシヤモ・カラスガレイ・ホッコクアカエビ・ホッキョクダラ・スケトウダラ・ニシン・ズワイガニ・タラバガニ・サケなどが獲れる豊かな漁場となっている。

気候変動に伴って北極の海水温が上昇すると、これらの魚種が北上し、解氷期間も拡大するため、操業可能海域が拡大すると考えられる。他方で、北極中心の氷が解けて淡水が増加し塩分濃度が下がること、大気の変化と氷の減退により嵐や風の強まりなど気象状況に変化が生じること、二酸化炭素の増加により海水の酸性度が高まることなど、海域に質的な変化が生じることとも予想されている。

こうした変化により、幾つかの魚種は生息海域を拡大し増加することが考えられるが、幾つかの魚種については北上することでこれまで生息していた海域には減少したり、北極にこれまで生息してきた魚種は減少するなどの可能性がある。現時点において、いずれの魚種がどのような変化を見せるのか正確な予想を立てるのは困難であると考えられているが¹⁵、いずれにせよ、将来、北極における海洋の生態系に変化が生じ、漁業対象種についても何かしらの影響が生じることとなるのは確実である。

北極圏の海域の漁業資源管理は、UNCLOS などの普遍的枠組と、地域漁業管理機関・地域漁業管理協定などの地域的枠組とによって、規律されることとなる。北極圏の海域の漁業状況への変化が予想されるなか、こうした枠組の射程範囲を把握し、必要な措置を考えていく必要がある。

普遍的な漁業管理の枠組には、①UNCLOS (1982 年採択・1994 年発効)、②国連公海漁業実施協定¹⁶ (1995 年採択・2001 年発効)、③国連食糧農業機関 (FAO) において作成される拘束的・非拘束的文書等が挙げられる。UNCLOS は、漁業資源に関して沿岸国の領海における主権・排他的経済水域 (EEZ) 内における主権的権利を定め (UNCLOS 第 2 条及び第 56 条)、EEZ において沿岸国が生物資源の総漁獲可能量 (TAC) と自国の漁獲能力を決定し、余剰分については他の国による漁獲を認めるよう定めている (同第 61 条及び第 62 条)。沿岸国は EEZ 内の生物資源につき適当な保存措置及び管理措置をとり維持することを確保するよう義務付けられ、適当な場合には普遍的及び地域的国際機関を通じ協力するよう定められている (同第 61 条)。その他、2 国以上の EEZ にまたがる種については、関係国が直接に又は適当な地域的機関を通じて (同第 63 条)、高度回遊性魚種については適当な国際機関を通じて (必要があれば機関を設置して) (同第 64 条)、溯可性魚種については適当な場合には地域的機関を通じて (同第 66 条)、種の保存及び管理について協力するよう定められている。

国連公海漁業実施協定は、何れの国の管轄にも属さない海域における漁業管理が UNCLOS のみでは不十分であることに鑑み、ストラドリング魚種 (分布範囲が EEZ の内外に存在する魚種) 及び高度回遊性魚種の長期的な保存及び持続可能な利用を確保するため、定められた。当該魚種の保存管理措置をとるために、関係国が直接に又は地域的機関又は枠組を通じて協力するよう義務付け (国連公海漁業実施協定第 8 条)、かかる機関又は枠組に参加しない国を旗国とする漁船は対象となる魚種を漁獲することができない (同第 17 条)。北極においては、いずれの国の EEZ にもあたらず公海とな

¹⁵ Molenaar, Erik J., and Corell, Robert, *Background Paper: Arctic Fisheries* (2009), p. 9-10, at <http://arctic-transform.org/docs.html>; Barns, Richard, "International Regulation of Fisheries Management in Arctic Waters", *German Yearbook of International Law*, Vol. 54 (2011), p. 194.

¹⁶ 正式名称は「分布範囲が排他的経済水域の内外に存在する魚類資源 (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千九百八十二年十二月十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 (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)」。

る海域は限られているが、本協定の対象となる魚種は隣接海域を含めて多い。

国連経済社会理事会の専門機関である FAO¹⁷は、水産委員会（COFI）において漁業を扱い、公海漁業管理や違法操業船への対処等のため様々な文書を作成している。「保存及び管理のための国際的な措置の公海上の漁船による遵守を促進するための協定¹⁸」（フラッキング協定・1993年 FAO 総会にて採択・2003年発効）及び同協定と不可分のものとして採択された「責任ある漁業のための行動規範¹⁹」（1995年 FAO 総会にて採択・法的拘束力なし）は、生態系を保全し生物資源の保存及び管理を確保した責任ある形での漁業を行うため、漁業管理の方法・漁獲方法・加工や流通における環境への配慮等につき定めるものである。その下に、行動規範を具体的に実行していくための技術的ガイドライン（Technical Guidelines）や行動計画（International Plans of Actions）が作成されている。今後、北極圏の海域へ漁業活動が拡大していく際には、これらの文書にも目を配る必要が生じることとなる。

次に、地域漁業管理機関又は地域漁業管理協定などの地域的枠組を見ていく。上記のとおり、UNCLOS 及び国連公海漁業実施協定には、関係国が保存及び管理措置をとるため地域的機関等を通じて協力するよう義務付ける規定が数種存在する。北太平洋及び北大西洋には、特定の魚種についての地域的な漁業管理機関が複数設置されており、具体的な漁業管理はこうした枠組の中で行われている。北極及びその隣接海域の殆どは北極圏諸国の領海又は EEZ に属しており公海の部分は少なく、北極圏の海域における漁業の可能性が広がった場合にも、対象魚種に関してはこうした枠組の規律に服する範囲が大きい。

こうした枠組のうち、多数国間による代表的なものは、後掲の図表 2「北極圏の海域に関連すると考えられる主な多数国間地域漁業管理枠組」のとおりである²⁰。これらの枠組の対象水域を確認すると北限を明記していないものが多く、今後、対象魚種の北上を念頭において管理することが必要と考えられる。

このように数種の地域的枠組が明示的又は黙示的に北極圏の海域へ適用されるため、北極付近の海域における自然状況の変化に対して、各沿岸国等は自国に課される義務を果たすよう対応していく必要があるものの、現時点において枠組の中で特に対処がとられているわけではない。また、それぞれは一部の海域を対象としており、魚種もマグロ類や溯可性魚種など一部に留まっているほか、海域の

¹⁷ 北極圏諸国 8 개국及び日本含め 191 개국加盟国並びに EU など 2 準加盟国。

¹⁸ Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas. 北極圏諸国 8 개국のうちカナダ・ノルウェー・スウェーデン・米国及び日本含め 39 개국（含地域・地域機関）が締約国。

¹⁹ Code of Conduct for Responsible Fisheries.

²⁰ Molenaar, Erik J., “Climate Change and Arctic Fisheries”, Koivuova, T., et al. (eds.), *Climate Governance in the Arctic* (2009), pp. 145-169; Molenaar and Corell, *supra* note 15; Barns, *supra* note 15 などの論文のほか、United Nations Treaty Series、FAO の HP、各漁業管理機関の HP を参照して作成（2013年3月14日現在のデータ）。なお、二国間による枠組で、北極の漁業資源状況の変化に大きく影響を受ける可能性があるものとしては、次があげられる。太平洋側ではいずれもカナダと米国の間で締結されている、①「北太平洋及びベーリング海のカラスガレイ漁業の保全に関する条約」に基づき設置されている国際太平洋カラスガレイ委員会（Convention for the Preservation of the Halibut Fishery of the North Pacific Ocean and the Bering Sea（機関：International Pacific Halibut Commission））、②「太平洋サケ条約」に基づく太平洋サケ委員会（Treaty between the Government of Canada and the Government of the United States of America Concerning Pacific Salmon（機関：Pacific Salmon Commission））、③「ユーコン川サケ協定」に基づくユーコン川パネルがある（Yukon River Salmon Agreement of December 2002（機関：Yukon River Panel））。大西洋側では、バレンツ海におけるタラ・カラフトシシャモの漁業資源に関して、1975年にノルウェーとソ連が条約を結び設置した共同漁業委員会があり（Joint Russian-Norwegian Federation Fisheries Commission（1975年条約：Agreement between the Government of Norway and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics on Co-operation in the Fishing Industry））、その後、この枠組の下で数種の条約及び議定書等を締結し、ニシンやカラスガレイなどへも対象魚種を拡大している。

境界未画定問題から、こうした枠組が設定されずに穴となっている部分も見られる。例えば、中央ベーリング海におけるすけとうだら資源の保存及び管理に関する条約 (CCBSP) の年次会合ではスケトウダラ資源がチュクチ海に北上しているとの指摘があるが、ボーフォート海やチュクチ海のアラスカ沖の海域ではカナダと米国の間で境界未画定の部分があり、二国間の資源管理枠組は何ら設定されていない。

かかる状況のなか、北極圏諸国の一つである米国においては、北極付近の海域の変化へ対応していくため、国内の規制を発展させる動きが見られ始めている。米国の上院議会は 2007 年に、北極海における回遊性魚種及び越境性魚種の管理のための合意締結に向けて国際的な交渉を米国が進めることを指示する決議²¹を採択し、政府はカナダ及びロシアに働きかけを行っている。また、政府は、この決議の内容を 2007 年の高級北極実務者会合においても示している²²。

さらに、米国の北太平洋漁業管理委員会は、2008 年に包括的な北極海漁業の管理計画 (FMP : Fishery Management Plan) を作成し、北極付近の海域を保全するための予防的な措置として、アラスカ沖の広い範囲の漁業を禁止するよう決定し、これに基づいて商務省は、アラスカ沖 (ボーフォート海及びチュクチ海) において、先住民の自家消費漁業とサケ及びカラスガレイ以外の漁業を禁止する措置をとった。境界未確定の係争海域が含まれていたためカナダはこれに抗議したが、同様の措置を自国においてもとるよう検討している²³。

(3) 船舶航行規則関連条約

これまでは殆ど行われていなかった北極の航路利用が現実味を帯びてきた中で、船舶の航行が増えることで北極の自然環境に与える影響についても、関心が高まっている。以下では、北極の自然環境の保護に係る既存の船舶航行関連の国際的枠組を概観し、国際海事機関 (IMO) にて進められているポーラーコード (Polar Code) の作成作業の現状について、紹介する。

(a) 既存の国際的枠組

国連海洋法条約 (UNCLOS) は、第 12 部「海洋環境の保護及び自然」において、海洋環境を保護及び保全する義務を締約国に課している (UNCLOS 第 192 条)。また同部において、権限のある国際機関 (IMO を指すと解されている) 又は一般的な外交会議を通じた船舶起因汚染を防止等するための国際基準の作成を義務付けると同時に、旗国には少なくともかかる基準と同等の効果をもたらす国内的規律を行うことを、排他的経済水域の沿岸国には一般に認められた国際基準と合致した内容で船舶起因汚染を防止等するため外国船に適用する法を採択することを、義務付けている (同第 211 条)。また、公海における旗国の義務として、人命の安全・衝突の予防・海洋汚染の防止等に関する国際的な規則を船長等に遵守させることが規定されている (同第 94 条 4 項 (c))。

かかる規定のもと、IMO では様々な条約及び文書を作成し、国際基準ないし国際的な規則を示している。特に、北極の自然環境に影響を与える可能性のある活動に関わることとなる条約及び文書は、

²¹ SJ Res. No. 17 on 4 October 2007. 下院において 2008 年 5 月に賛成票が投じられ、2008 年 6 月 4 日に当時のブッシュ大統領が署名。

²² このとき各国の間では、この問題は既存の枠組の文脈の中で検討されるべきであるとの考えに強い支持があり、北極評議会などにおいて既存の枠組とは異なる新たな枠組が設定されることへの反対が見られると評価されている (Molenaar and Corell, *supra* note 15, p. 25)。

²³ Ibid.

次のものが指摘されている²⁴。主に海洋汚染防止を目的とした文書として、海洋汚染防止条約（MARPOL 73/78 条約）及び附属書²⁵、船舶の有害防汚方法規制条約（AFS 条約）²⁶、バラスト水管理条約（BWM 条約）²⁷、ロンドン海洋投棄条約²⁸、MARPOL における特別区域の指定に関するガイドライン²⁹、特に敏感な海域（PSSAs）の指定に関する改正ガイドライン³⁰、鯨類への船舶の衝突の危険を最小化するためのガイダンス文書³¹があげられる。また、主に海上安全確保を目的とした文書であり、海難事故による汚染防止等の観点から、北極の自然環境への影響を与える可能性があるものとして、海上人命安全条約（SOLAS 条約）³²、船員の訓練及び資格証明並びに当直の基準に関する国際条約（STCW 条約）³³があげられる。また、特に極海を対象とした文書として、遠洋海域を航行する船舶に対する航行計画に関するガイドライン³⁴があげられるほか、2009年に極海を航行する船舶に関するガイドライン（後述（b）参照）が作成されている。

北極において船舶を航行する場合にも、これら既存の枠組が適用されることとなる。ただし、北極では公海にあたる部分が少なく、航路の利用が日常化したとしても何れかの国の管轄下にある海域を航行することとなるため、実際には国際基準を元にして設定された沿岸国の規制に服し、具体的な運航にあたっては各国家の規制を確認する必要がある。

UNCLOS では、沿岸国に対して自国の領海を通航する船舶について、航行の安全及び海上交通の規制や、海洋生物資源の保存等に関わる法令を制定する権限を付与しているが（UNCLOS 第 21 条 1 項）、外国船舶の設計・構造・乗組員の配乗・設備については一般的に受け入れられている国際的な規則又は基準を実施する範囲とすることを定めている（同第 21 条 2 項）。また、排他的経済水域においては、沿岸国に、国際条約や国際基準を実施するために定める法令以外に、法令を制定する権限は定められていない。加えて、海氷域の多い北極圏の海域は閉鎖海又は半閉鎖海とも考えられており、か

²⁴ この他、IMO の枠組外で海上の安全を目的として作成された COLREG 条約（1972年の海上における衝突の予防のための国際規則に関する条約）も指摘される。

²⁵ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships of 1973 as modified by the Protocol of 1978. 海洋汚染防止のため船舶に対して有害汚染物質の排出規制と検査システムを定める。この下に附属書 I（油による汚染の防止のための規則）、II（ばら積みの有害液体物質による汚染の規制のための規則）、III（容器に収納した状態で海上において運送される有害物質による汚染の防止のための規則）、IV（船舶からの汚水による汚染の防止のための規則）、V（船舶からの廃物による汚染の防止のための規則）、VI（船舶からの大気汚染防止のための規則）があり、改正・追加を重ねている。

²⁶ International Convention on the Control of Harmful Anti-Fouling Systems on Ships. 人体又は環境に有害な影響を与え得る防汚方法を規制する枠組。

²⁷ International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments. 有害な水生生物及び病原体の移動の防止・最小化・除去を目的とする。

²⁸ Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter and its 1996 Protocol. 原則として海洋投棄禁止でセーフリストに指定された物質のみ投棄可能とする。

²⁹ Guidelines for the Designation of Special Areas under MARPOL 73/78. MARPOL 附属書の一部の規制につきより厳しい基準を設定可能な特別区域の指定方法を定める。特別区域には複数国にまたがる区域についても閉鎖海域又は半閉鎖海域についても指定することが可能。

³⁰ Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas (PSSAs). PSSA の指定方法及び認められた際にとられる保護措置について定める。現在 13 海域が指定されるが北極及び南極にはない。

³¹ Guidance Document for Minimizing the Risk of Ships Strikes with Cetaceans. 鯨類の密集地域についての情報の船舶運航者への提供、航路の指定などを定める。

³² International Convention for the Safety of Life at Sea. 海上の安全を確保するため、船体構造や設備の基準と検査システムを定める。

³³ International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers. 海上の安全を確保するため、船員の教育・訓練要件の設定と証書発給システムを定める。

³⁴ Guidelines on Voyage Planning for Passenger Ships Operating in Remote Areas. 座礁・衝突の回避を目的として、極海を含む遠洋海域を航行する船舶に対し、詳細な航行計画の作成を求めるもの。

かる海域を領海又は排他的経済水域に持つ関係沿岸国は、海洋生物資源の管理や海洋環境の保護等に関して直接に又は適当な地域の機関を通じて調整するよう努力する義務を負っている（同第 123 条）。すると、国際基準を超えた国内法令を領海及び排他的経済水域の沿岸国が定めることは、UNCLOS に合致しない可能性があるが、北極圏諸国のカナダ・ロシア・デンマークでは、UNCLOS 中の脆弱な環境の氷に覆われた水域を持つ排他的経済水域の沿岸国に対して船舶起因汚染防止等のために無差別の法令を定める権限を与える規定（同第 234 条）を根拠として、IMO での規制内容よりも高い基準を設定しており、注意が必要となる。この点をめぐる議論については、前章を参照されたい。

また、北極圏諸国からなる AC は、独自に北極圏における海難救助に関する協力と連携を強化するために、AC の枠組における初めての条約となる北極海海難救助条約³⁵を 2011 年に採択したが、続いて 2013 年には、北極海における油流出汚染対策・対処条約を採択する予定となっている³⁶。これは、北極圏の海域における経済活動が増加する中、環境保護と石油汚染防止対策における国家間協力が重要との認識に基づいて、2011 年から作業を進めているものである。

(b) ポーラーコード（Polar Code）の作成作業の現状

北極海域の航行が現実味を持ち始め、IMO は、極海の気象条件を考慮に入れた海洋の安全と汚染防止基準が必要との認識にたち、上記（a）に示した既存の条約を超える内容を持つ文書としてポーラーコードを現在作成中である。

ポーラーコード作成の始まりは、1990 年台に遡る³⁷。1989 年にアラスカ州プリンス・ウィリアムス湾で座礁し大量の原油流出を起こしたエクソン・バルディーズ号を代表として、1990 年前後に北極圏及びその隣接海域における海難事故が立て続けに発生したことをきっかけとして、極海の航行における国際的に統一された規則の必要性が認識されるようになり、1994 年から IMO の外部作業部会（OWG : Outside Working Group）が設定されて作業が始まった³⁸。この作業部会を主導してきた国の一つであるカナダが、1997 年にポーラーコードの起草案を IMO の海上安全委員会（MSC : Maritime Safety Committee）の下部機関である設計設備小委員会（DE : Ship Design and Equipment Sub-Committee）に提出して IMO に舞台を移した³⁹。強制的規則化することや性質の異なる北極と南

³⁵ Agreement on Cooperation in Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic。閉鎖条約であり日本は非締約国。加藤喜久子「北極をめぐる現代的問題の状況」『国際法外交雑誌』第 110 巻 3 号（2011 年）80-81 頁参照。条約名の日本語訳は外務省の HP「北極評議会オブザーバー及びアド・ホック・オブザーバー会合への吉良外務副大臣の出席（平成 24 年 11 月 7 日付プレスリリース）」での吉良外務副大臣ステートメント文書に倣った（http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/11/1107_02.html）。

³⁶ AC の HP 参照（<http://www.arctic-council.org/index.php/en/oceans/emergency-preparedness>）。

³⁷ ポーラーコードの作成に至るまでの経緯については、これをカナダ政府による積極的な関わりを評価する視点から述べた Kikkert, Peter, “Promoting National Interests and Fostering Cooperation: Canada and the Development of a Polar Code”, *Journal of Marine Law and Commerce*, Vol. 43 (2012), pp. 319-334 に詳しい。前章のとおり、カナダは国際基準よりも強化した独自の規制を行っていたため、ガイドライン作成の段階から、国内規則と合致するものとなるように議論をリードするとともに、同じく独自の規制を持つロシアの意見の重要性を意識してきたという。ロシアはポーラーコードの前文に、カナダが提示してガイドラインに挿入されているように、船舶航行管理に関する国内規則に影響を与えるものではない旨を入れるよう提案したが（IMO Doc. DE55/12）、現時点の案（IMO Doc. 56/10/1 を参照）では落とされている。なお、前章にて記載のあるカナダとロシアが独自に設ける水先案内の制度についても、ロシアは砕氷船によることを要するがカナダは異なるといった点など、これまで設けてきた規制態様の違いから、ポーラーコードの具体的な基準の作成に衝突が生じていると指摘される（Bartenstein, Kristin, “Navigating the Arctic: The Canadian NORDBERG, the International Polar Code and Regional Cooperation”, *German Yearbook of International Law*, Vol. 54 (2011), p. 117）。

³⁸ Kikkert, *supra* note 37, pp. 321-323.

³⁹ *Ibid.*, p. 326.

極とを同時に扱うことなどについて米国の反対があり⁴⁰、結果としてIMOは2002年に非強制的かつ北極のみを対象とした「北極の氷で覆われた水域を航行する船舶のためのガイドライン」を採択した⁴¹。しかし、その後、南極関係諸国がガイドラインの対象に南極を含めるよう求め、2004年の第79回会合においてMSCはDEに対して改訂作業を指示し、2009年にDEはこの作業を終え、同年の第26回IMO総会にて「極海を航行する船舶に関するガイドライン⁴²」が採択された⁴³。

しかしながら、同時期に南極での事故が相次いだため、より多くの船舶が航行する可能性のある北極圏の海域における事故の発生を危惧して、極域の諸国はより厳しい拘束力のある基準を設ける必要があると考えるようになり⁴⁴。デンマーク・ノルウェー・米国は北極地域において適用される義務的要件を定める文書の作成を提案した。これを受けて、2010年以降、DEが中心となりポーラーコード作成作業に当たっている⁴⁵。

ポーラーコードは作成中であり多くは未確定であるが、大きな枠組は次のとおりである。ポーラーコードは、義務的要件を示すA部と推奨要件を示すB部とからなる2部構成とし、リスクベースド・アプローチで作成することがDEにて合意され、まずは義務的要件の検討から始められているところである。また、ポーラーコードは、既存の海上人命安全条約（SOLAS条約）及び海洋汚染防止条約（MARPOL条約）を発展させた内容を持つ基準を作成するものとし、2条約を超える内容となる部分のみ規定する方向で作業を行っている。対象船舶は2条約の適用を受ける規模の旅客船及び貨物船であり、その他の船舶への適用については後に検討することとなっている。

現時点における構成は次のとおりであり⁴⁶、各章の技術的要件につき議論が行われている。前文部分：前文、序、目的、極海に内在する危険、コードの構造。総則部分：規則1（定義）、規則2（適用対象船舶）、規則3（証書と検査）、[規則4（運航制限）]。A部（義務的要件）：第1章（極海域運航手引書）、第2章（船体構造）、第3章（復原性・区画）、第4章（水密・風雨密）、第5章（機関）、第5章bis（錨泊装置）、第6章（居住適性／[居住設備・脱出経路]）、第7章（防火）、第8章（救命）、第9章（航海）、第10章（通信）、第11章（代替設計）、第12章（運航要件）、第13章〔船員／配乗／評価及び訓練〕、第14章（緊急制御）、第15章（環境保護）。B部（推奨要件）：[A部条項に関する追加的指針を定める予定]。

A部の要件を満たす船舶は、行政当局又は権限を与えられた機関による極海船舶証書（Polar Ship Certificate）の発給を受ける（上記ポーラーコード規則3）。極海を航行するには、この証書と、船体構造の詳細・当該船舶の海水域における安全速度や安全な間隔等につき記載した極海域運航手引書

⁴⁰ Ibid., pp. 326-328.

⁴¹ Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters. これに基づいて国際船級協会連合（IACS）は、海水域を航行する船舶のための技術的な設計基準を設けるよう試み、2006年に統一規則を示している。

⁴² Guidelines for Ships Operating in Polar Waters.

⁴³ IMO Doc. A26/Res.1024.

⁴⁴ Kikkert, *supra* note 37, p. 329. 2007年に起きた旅客船エクスプローラー号（MS Explorer）の氷山衝突事故のほか、2010年12月には韓国漁船第一仁成号（No. 1 In Sung）の沈没などが起きている。

⁴⁵ 起草作業は、DE内に設けられた「義務的ポーラーコードの発展のための作業部会」によって基本となる案が示され、これに対して各国からなるコレスポネンシス・グループ（参加国には日本が含まれる）による検討を加え修正される形で、行われている。また、DEのコレスポネンシス・グループでの検討の後、対象事項毎に必要な範囲で、他の小委員会でのさらなる審議に付している。

⁴⁶ 現時点において一般に入手可能なDEの文書（IMOの文書検索ページから登録を行うことにより入手可能〔<http://docs.imo.org/>〕。特に最新の全体像が示されているものは2011年のDE第56回会合におけるコレスポネンシス・グループによるレポート〔IMO Doc. DE56/10/1〕及び国土交通省HPの中から船舶の安全及び環境保全に係るIMO会合の結果概要ページ（http://www.mlit.go.jp/maritime/maritime_tk7_000006.html）参照。現在のところ、作業は2014年のDE第58回会合にて最終的にまとめられる予定（IMO Doc. 56/25, p. 30）。

(Polar Water Operational Manual) (同第 1 章)、船員の訓練マニュアル及び航海計画が、必要書類として指定される予定である (同第 12 章)。

ポーラーコードの義務的要件部分について、いかにして各国に対し拘束力を生じさせるかについては、IMO の委員会、具体的には MSC 及び海洋環境保護委員会 (MEPC) にて定められることとなる。両委員会での検討に先立ち、IMO の法律委員会は見解を示し、方法として、① SOLAS 条約への追加 (Amendment) のみで対処する方法、② 関係する事項が関わる様々な既存の条約へ追加して対処する方法、③ 新しい条約を採択することで対処する方法の、3 つを挙げた上で、それぞれの利点と欠点について述べている。①については、発効時期も締約国も統一できる利点がある一方で、海上安全に主眼を置いた条約へ環境汚染防止に関する実体的要件を含めることが馴染まないおそれがあるとし、②については、対象となる条約としては SOLAS 条約・MARPOL 条約・BWM 条約・AFS 条約が想定され、対象事項に合わせて適切な条約に挿入することが可能である一方で、発効時期及び締約国がそれぞれ異なるおそれがあるとし、③については、一つの文書で統一できる利点がある一方で、既存の条約のように追加の手続が定められている中で採択するものではなく、発効時期及び締約国について大きな不確実性を生じさせるおそれがあるとした⁴⁷。MEPC では、この見解を参考にして 2012 年の第 63 回会合にて検討を行い、既存の様々な条約中に挿入していくという②の方法を基本として、同一の発効時期に揃うように手続の開始時期を考えるなど、ポーラーコードが分散化することをできるだけ回避する形をとるという手法が支持を得たところであり⁴⁸、今後 MSC での検討を待つこととなる。

おわりに

北極の自然環境保護という観点から、既存の国際条約及び文書が如何に北極へ関係するかを検討する作業が本格化し始めたのは、ごく近年のことである。本章では、北極の自然環境に関わる国際条約及び文書として、環境保護関連条約・漁業管理条約・船舶航行関連規則の 3 分野を概観した。

国際法全体から見れば、これら 3 分野は何れも国際条約及び文書が多く作成され、国際的な枠組が多く設定されている分野といえる。しかし、北極における動植物の保護・保全や、北極における活動からの自然環境保護を規律するものとして、これらの条約及び文書が検討されてきたことは殆ど無く、今後の北極における気候の変化や人間活動の拡大を念頭に検討が進められる必要がある。

ただし、個々の条約及び文書の観点から評価を行うのみでは、北極に特有な生態系全体のバランスを保つことはできないため、南極類似の制度を設定しない場合にも、総合的に観察し調整するコーディネートの役割が欠かせないこととなろう。生物多様性条約の制度と AC との連携が進められていく萌芽が見えることや、IMO が中心となり既存の IMO 関連条約との繋がりを調整する形でポーラーコードを作成中であることは、こうした既存の枠組が比較的固まっている分野において、緩やかな形で包括性を確保する試みとして評価できるだろう。

⁴⁷ IMO Doc. MSC91/8.

⁴⁸ IMO Doc. MEPC62/11/4/Add.1.

図表 1 北極圏に関連すると考えられる主な環境関連条約⁴⁹

◎締約国、△署名のみ、×非締約国

条約名		締約国									内容	
		北極圏諸国 ⁵⁰								日 本		総 数
		C	D	F	I	N	R	S	U			
生物多様性・種の保全	CBD ⁵¹	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	△	◎	192 +EU	生物多様性の保全及び持続可能な利用と遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分を目的とし、締約国に当該目的のための計画を作成する一般的義務・遺伝資源取得の適当な機会の保障等を義務付けるもの。
	CITES ⁵²	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	177	絶滅のおそれのある野生動植物の種を保全するため、条約付属書に掲げた種の国際取引を規制する。北極に生息する種が幾つかリストに掲載されている。
	CMS ⁵³	×	◎	◎	×	◎	×	◎	×	×	117 +EU	絶滅のおそれのある移動性野生動物を保全するため、条約付属書に掲げた種の捕獲の禁止及び保全措置を義務付ける。本条約の下で AEWA など北極圏に適用が及ぶ特別条約が採択されている。
	AEWA ⁵⁴	×	◎ *	◎	×	◎	×	◎	×	×	68 +EU	Western Palearctic Flyway (北極地方を除くヨーロッパ・サハラ砂漠以北のアフリカ・ヒマラヤ山脈以北のアジアの大部分からなる渡り鳥の飛

⁴⁹ 注記

* : フェロー諸島及びグリーンランドへの適用除外。

~ : 2001年にフェロー諸島及びグリーンランドへの適用除外を解除して1997年3月14日より適用しているものとする旨表明。

: 締約国であったが、2011年12月に脱退の意思とその効果が2012年12月15日より生じるものとする旨表明。締約国数には入れていない。

= : フェロー諸島及びグリーンランドへの適用除外を撤回する旨の通知。

⁵⁰ C : カナダ、D : デンマーク、F : フィンランド、I : アイスランド、N : ノルウェー、R : ロシア、S : スウェーデン、U : 米国。

⁵¹ Convention on Biological Diversity (生物の多様性に関する条約 (生物多様性条約)) (1992年採択、1993年発効)

⁵² Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約 (ワシントン条約)) (1973年採択、1975年発効)

⁵³ Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (移動性野生動物の種の保全に関する条約 (ボン条約)) (1979年採択、1983年発効)

⁵⁴ Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (アフリカ - ユーラシア移動性水鳥の保全に関する条約) (1996年採択、1999年発効)

												路) に発する渡り鳥の保全を目的とし、移動性水鳥の個体数を保全に最適なレベルまで戻して維持するためのモニタリングなどを行う協力の枠組み。北極は多くの水鳥の産卵地となっているために環境の変化が影響を与えることとなる。
	Heritage ⁵⁵	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	190	本条約の下で登録されている北極圏の自然遺産に、Alta (ノルウェー) と Laponian Area (スウェーデン) がある。
	Ramsar ⁵⁶	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	165	湿地の進行性の浸食及び喪失を阻止するため、締約国に湿地の特定及び当該湿地の保全と適正な利用を促進するための計画を作成して実施するよう義務付けるもの。条約事務局の解釈によれば北極地域の大半が本条約上の湿地にあたとされている。
	Polar Bear ⁵⁷	◎	◎	△	△	◎	◎	△	◎	△	5	ホッキョクグマの捕獲を原則禁止し、科学上又は保全上の目的・他の生物資源の保全の妨害とならないため・伝統的手法による地元民の狩猟のみを認める。(閉鎖条約)
大気・汚染物質	Basel ⁵⁸	◎	◎ *	◎	◎	◎	◎	◎	△	◎	178 +EU	締約国に対し、条約に特定される有害廃棄物等の輸出入等を規制するもの。本条約が対象とする物質の北極への流入は北極の生態系への脅威であり、航路が開けるとともにその危険が増すと考えられる。
	Rotterdam ⁵⁹	◎	◎ *	◎	×	◎	◎	◎	△	◎	151 +EU	締約国に対し、条約に特定された有害な化学物質の輸出入等を規制するもの。本条約が対象とする物質の北

⁵⁵ Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (WHC) (世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約 (世界遺産条約)) (1972 年採択、1975 年発効)

⁵⁶ Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約 (ラムサール条約)) (1971 年採択、1975 年発効)

⁵⁷ Agreement on Conservation of Polar Bears (ACPB) (ホッキョクグマ保全条約) (1973 年採択、1976 年発効)

⁵⁸ Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約 (バーゼル条約)) (1989 年採択、1992 年発効)

⁵⁹ Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade (国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約 (ロッテルダム条約/PIC 条約)) (1998 年採択、2004 年発効)

												極への流入は北極の生態系への脅威であり、航路が開けるとともにその危険が増すと考えられる。
POPs ⁶⁰	◎	◎ =	◎	◎	◎	◎	◎	◎	△	◎	178 +EU	主要な 12 種類の残留性有機汚染物質を禁止。本条約が対象とする物質は北極圏の先住民の食糧への汚染に繋がっており、条約交渉自体に北極圏の先住民団体が参加している。
LRTAP ⁶¹	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	×	50 +EU	長距離越境大気汚染を制限し段階的に減少させ防止することに努めることを義務付けるもの。(8つの議定書にて対象物質を追加。締約国は議定書により異なる。)本条約が対象とする物質の北極への流入は北極の生態系へ影響を与えると考えられる。
Ozone ⁶²	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	196 +EU	締約国に対し、オゾン層の変化により生ずる悪影響から人の健康及び環境を保護するため適当な措置等を義務付けるもの。モントリオール議定書のもとでの科学評価パネルが北極も含め成層圏のオゾン層の減少を観測している。
Montreal ⁶³	◎	◎ =	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	196 +EU	締約国に対し、オゾン層の変化により生ずる悪影響から人の健康及び環境を保護するため適当な措置等を義務付けるもの。モントリオール議定書のもとでの科学評価パネルが北極も含め成層圏のオゾン層の減少を観測している。
UNFCCC ⁶⁴	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	194 +EU	大気中の温室効果ガス(二酸化炭素、メタン等)の増大による生態系への悪影響を及ぼすおそれから、大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを目的として、締約国に必要な措置・計画の作成実施等を義務付けるもの。気候変動による北極圏への影響が指摘されるところ、条約の
Kyoto ⁶⁵	×	◎ #	◎	◎	◎	◎	◎	◎	△	◎	189 +EU	締約国に必要な措置・計画の作成実施等を義務付けるもの。気候変動による北極圏への影響が指摘されるところ、条約の

⁶⁰ Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (残留性有害汚染物質に関するストックホルム条約 (ストックホルム条約)) (2001年採択、2004年発効)

⁶¹ Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (長距離越境大気汚染に関する条約) (1979年採択、1983年発効)

⁶² Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer (オゾン層の保護のためのウィーン条約 (ウィーン条約)) (1985年採択、1988年発効)

⁶³ Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書 (モントリオール議定書)) (1987年採択、1989年発効)

⁶⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change (気候変動に関する国際連合枠組条約 (気候変動枠組条約)) (1992年採択、1994年発効)

⁶⁵ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書 (京都議定書)) (1997年採択、2005年発効)

												動きが関係してくる。
海洋	UNCLOS ⁶⁶	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	×	◎	164 +EU	締約国に対し自国の排他的経済水域内における権利を与えると同時に生物資源の適当な保存管理措置等を義務付ける。北極圏の海域の多くが北極圏諸国の主張する管轄権域内にあり、本条約が関係する。
	OSPAR ⁶⁷	×	◎	◎	◎	◎	×	◎	×	×	15 +EU	オスロ条約（船舶及び航空機からの投棄による海洋汚染の防止のための条約）及びパリ条約（陸上起因の海洋汚染の防止のための条約）が統合する形で作成された条約。北東大西洋における海洋環境の保護を目的とし、当該海域への有害化学物質の流入等を規制する。具体的な対象海域は、①北緯 36 度以北で西経 42 度と東経 51 度の間のうち、バルチック海など一部の区域を除くもの、②北緯 59 度以北で西経 42 度から西経 44 度の間であり北極も対象に入る。
その他	Aarhus ⁶⁸	×	◎ *	◎	◎	◎	×	◎	×	×	45 +EU	環境へ影響を与える活動に関する市民の参加の促進を促すことを目的とし、締約国に情報へのアクセス・政策決定過程への参加・司法へのアクセスを行いうるよう国内での措置をとるよう義務付けるもの。国連欧州経済委員会（UNECE）が作成した条約で、締約国はヨーロッパ諸国が中心。
	Espoo ⁶⁹	◎	◎ ~	◎	△	◎	△	◎	△	×	44 +EU	国境を越えた環境への悪影響を防止するための措置として環境影響評価の必要性とその方法を定めた条約。気候変動により北極圏に存在する天

⁶⁶ United Nations Convention on the Law of the Sea（国連海洋法条約）（1982 年採択、1994 年発効）

⁶⁷ Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic（北東大西洋の海洋環境保護に関する条約（オスロ・パリ条約／OSPAR 条約））（1992 年採択、1998 年発効）

⁶⁸ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters（環境問題に関する情報へのアクセス、意思決定における市民参画及び司法へのアクセスに関する条約（オーフス条約））（1998 年採択、2001 年発効）

⁶⁹ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context（国境を越える環境影響評価条約（エスポー条約））（1991 年採択、1997 年発効）

NPAFC ⁷³	○	C、R、U	○	韓国	遡可性魚種 (サケ・マス等)	北太平洋及び隣接水域(北緯 33 度以北で沿岸国から 200 海里以遠の海域)(北限は定められていないが、公表されている対象水域の図に北極水域部分が含まれていない)。 対象水域における遡可性魚種の漁獲禁止。
---------------------	---	-------	---	----	-------------------	--

【大西洋側】

機関	条約	締約国			対象魚種	対象水域及び枠組の機能等
		北極圏諸国	日本	その他		
ICCAT ⁷⁴	○	C、I、N、R、U	○	中国、韓国、フランス(サンピエール・ミクロン)、イギリス(バミューダ)、EU 他、南米・アフリカ諸国等 計 48 か国 (含地域機関)	マグロ類 (マグロ、カツオ、カジキ等)	大西洋全域(北限は明記せず、公表されている地図では北極海域も対象となるように示されている)。 TAC 及び国別漁獲割当の設定等。

⁷³ Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean (北太平洋における遡可性魚類の系群の保存のための条約(1992年採択、1993年発効))(機関 North Pacific Anadromous Fish Commission 北太平洋遡可性魚類委員会)

⁷⁴ International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas (大西洋のまぐろ類の保存のための国際条約(1966年採択、1969年発効)(改正:パリ議定書、マドリッド議定書))(機関 International Commission on the Conservation of Atlantic Tunas 大西洋まぐろ類保存国際委員会)

NAFO ⁷⁵	○	C、I、N、R、 U、D (フェ ロー諸島及 びグリーン ランド)	○	韓国、フラ ンス (サン ピエール・ ミクロン)、 ウクライ ナ、キュー バ、EU	対象水域の全 漁業資源 (サ ケ・マス・マ グロ・カジ キ・鯨類・大 陸棚の定着性 種族を除く。) (具体的には カラスガレ イ、アカウオ 等が対象。)	北西大西洋 (北緯 35 度から北緯 59 度まで の西経 42 度以西・北 緯 59 度以北の西経 44 度以西・北緯 78.10 度 まで) (北限は <u>78.10 度まで。北極圏の海域 の一部が該当。)</u> TAC 及び国別漁獲割 当の設定等。
NEAFC ⁷⁶	○	I、N、R、D (フェロー 諸島及びグ リーンラン ド)、(協力的 非締約国 として、C)	×	EU	対象水域の全 生物資源 (他の 国際条約で扱 われている魚 種、UNCLOS 附属書 I に記 載された高度 回遊性魚種、遡 可性魚種を除 く。)	①北緯 36 度以北で西 経 42 度から東経 51 度の間にある北東大 西洋及び北極海 (一部 の水域を除く) ②北緯 59 度以北で西 経 44 度から 42 度の間 までの北東太平洋 TAC 及び国別漁獲割 当の設定等。
NASCO ⁷⁷	○	C、D (フェ ロー諸島及 びグリーン ランド)、R、 U (2009 年 12 月 31 日 に財政的理 由から I が 脱退)	×	EU	サケ	北緯 36 度以北の大西 洋。 沿岸国の管轄権外で の漁獲禁止。管轄権内 においても、基線から 12 カイリ以遠での漁 獲は一部の水域以外 禁止。

⁷⁵ Convention on Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries (北西大西洋の漁業についての今後の多数国間の協力に関する条約 (1978 年採択、1979 年発効) (2007 年改正: 未発効)) (機関 Northwest Atlantic Fisheries Organization 北西大西洋漁業機関) 200 カイリ排他的経済水域が導入される前の地域漁業管理機関として ICNAF があつた。

⁷⁶ Convention on Future Multilateral Cooperation in the North-East Atlantic Fisheries (北東大西洋の漁業における今後の多数国間の協力に関する条約) (1980 年採択、1982 年発効) (2004 年及び 2006 年改正: 未発効であるが 2005 年ロンドン宣言により暫定適用) (機関 North East Atlantic Fisheries Commission)

⁷⁷ Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean (北大西洋におけるさけ類の保存のための条約 (1982 年採択、1983 年発効)) (機関 North Atlantic Salmon Conservation Organization)

4. 北極における地域協力

海洋政策研究財団研究員 大西 富士夫

はじめに

気候変動の影響により北極海の水氷面積が減少し、オフショアの化石燃料に対する資源開発と航路商業化に対する見込みが高まる一方で、増加する経済活動から脆弱な北極環境を保全及び管理していくこと、いわゆる北極のガバナンスをいかにこなしていくかということが重要な政治的課題となっている。北極のガバナンスは、UNCLOS、IMO といった普遍的国際法によって管理されるとともに、地域協力も重要な役割を果たしてきた。両社の間には、前者では対応できない領域を地域特有の課題について地域的協力が対応するという関係性がある。特に、1970年代から1980年代、先進国の工業地帯からの汚染が大気、河川、海洋循環を通して北極という極めて脆弱な生態系に影響をもつようになるにつれ、北極諸国においても地域的な取組が必要であるとの認識が広がっていった。近年では、北極評議会の例のように、気候変動の影響が北極に及ぼす影響についての研究が盛んになるとともに、地域協力における政策調整、さらには、新条約を協議するプラットフォームとしての役割を担うようになってきた。

本章では、冷戦期以降から現在に至る時期において、北極で成立してきた地域協力の設立過程、制度を考察する。その上で本章の最後では、地域協力の変遷に共通してみられる特徴を明らかにする。

1. ホッキョクグマ保全条約 ー冷戦期の例外的地域協力ー

北極における最初のガバナンスの枠組みは、冷戦期に北極海沿岸諸国により形成された。しかし、冷戦 2 極構造下の軍事的対立の下では、北極における国際協力の範囲は極めて限られたものであった。実際には少なくない数の北極協力構想があったが大部分が実現されなかった。1950年代及び60年代において、北極海から北米北部にかけて、ソ連の戦略的爆撃機の飛来に備えたレーダーシステムが張り巡らされた。1970年代入ると ICBM 及び SLBM が戦略兵器の主流となる中で、ソ連はバレンツ海に面するムルマンスクを母港とする北方艦隊を増強し、北極海は米ソによる海域の支配をめぐる争いの場となった。

こうした激しい対立の中、唯一の例外は一時的に東西両陣営の緊張が緩和したデタント期に訪れた。米ソを含む北極海沿岸諸国は、1973年11月にホッキョクグマ保全条約を締結した（条約発効1976年5月26日）。同条約の下で加盟国の領土及び公海におけるホッキョクグマの狩猟、殺傷、捕獲は、研究目的及び先住民による伝統的利用等を除いて全面的に禁止された（第1条及び第3条）。また、ホッキョクグマの生息域のエコシステム保全のための適切な措置を講じることも義務付けられた（第2条）。特に、問題となっていたレジャー目的での捕獲を禁止する条項も含まれている（第3条）。締約国は条約の実施において必要な国内法的措置を適宜講じる事とされ（第6条）、同時に保全及び頭数の管理に必要な研究事業の実施において、締約国間で調整・相談・情報交換することが盛り込まれた（第7条）。

ホッキョクグマ条約の成立には2つの要因を指摘できる。まず、60年代後半、ホッキョクグマが生息するこれら北極海沿岸諸国では、既にホッキョクグマの保全に向けた国内法制化の動きが開始され、ホッキョクグマの保全の必要性に対する認識が高まっていたことである。特に、飛行機やモーターサ

イクルを利用したレジューとしてのホッキョクグマ猟からのホッキョクグマの保護が懸念されていた。もう1つの要因として、越境して生息するホッキョクグマや国家の領域以外に生息するホッキョクグマが多く、国内法制では対応しきれていないという事情があった。

ホッキョクグマが生息するのは、ロシア、米国（アラスカ）、カナダ、ノルウェー（スバルバル諸島）、デンマーク（グリーンランド）であり、ホッキョクグマ保全条約がこれら北極海沿岸諸国の間で調印されるに至ったのは、至極当然のことであった。しかし、希少価値の高いホッキョクグマを売買しようとする日本等の非北極圏諸国もホッキョクグマ条約に含まれるべきとの考え方もあり、条約交渉過程においては北極海沿岸諸国の見解が分かれた。特に、ソ連が非北極圏諸国の関与について強硬に反対し、結果的に北極海沿岸諸国（5か国）による多国間協力が形成されることとなった。これ以降、北極における問題は、北極5か国間で扱われるべきであるとの考え方が定着していった¹。しかし、冷戦構造の対立構造の下では、北極5か国体制がホッキョクグマ保全以外の領域へと発展することはなかった。

2. 科学協力の成立—北極科学委員会（IASC）の設立—

冷戦末期に2極対立構造に変化が生じることにより、北極ではガバナンスについての考え方にも変化が生じた。その発端となったのが、1990年のIASCの発足であった。IASCは、1958年に発足した「南極研究科学委員会（SCAR）」の北極版であり、SCARとIASCは、元々は1957年の国際極年の研究の一環として、「国際科学会議（ICSU）」の1つの特別委員会として設立することが考案されていた。しかし、北極は既に東西ブロックに分断されていたため、南極の科学委員会としてSCARだけが設置されることとなった。

新冷戦から新デタントへと移行した1980年代後半、ソ連は西側の科学者に門戸を開くようになった。これを受け、米国の研究者たちが研究分野における北極協力を唱え、1986年7月に北極版のSCARを作ろうという議論を開始した²。米国の研究者たちの北極科学協力構想は、北極研究に携わる全ての国に参加資格を認めるものだった。

こうしたIASC発足の動きを後押ししたのは、ソ連側の北極海ガバナンスについて考え方の変化であった。ソ連のゴルバチョフ共産党書記長は、当時、対外的には西側諸国との関係正常化を狙った新思考外交（1987-90年）を展開し、また国内においてはペレストロイカ（Perestroika）による国内改革に取り組んでいた。ゴルバチョフは、新思考外交の一環として中距離核戦力全廃条約の調印の1か月前の1987年10月1日、欧州方面におけるソ連北方艦隊の軍事的拠点であるムルマンスク（Murmansk）において、北極・北大西洋諸国に向けて有名な演説を行った。これは、ムルマンスク演説として知られる。ゴルバチョフは、同演説の中で、当時懸案となっている安全保障問題についての協議を呼びかけ、「我々の共通の欧州の家」の実現のための2国間・多国間協力を行う準備があると宣言し、とりわけその候補地域として北極圏における軍事的対立の劇的緩和に前向きであると呼び

¹ Fikkan, A., Osherenko, G. and Arikainen, A., "Polar Bears: The Importance of Simplicity," in Young, O. R. and Oshrenko, G., *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes* (Cornell University Press, 1993), p.122.

² Archer, Clive, "General Features of Political Development and Possibilities for Cooperation in the Arctic," *Current Research on Peace and Violence*, 11-4(1988), p.141.

かけた³。この演説には 6 項目からなる具体的な提案が含まれていた。すなわち、北極非核地帯構想、海軍活動の制限、資源開発における平和的協力、北極科学調査（共同北極研究評議会をムルマンスクで主催する準備有）、環境保護協力（モニタリングと放射線安全確保）、北極海航路の外国船への開放において、ゴルバチョフはソ連が国際協力を行う準備があったとしたのであった⁴。ゴルバチョフは、このムルマンスク演説において「準北極諸国（sub-Arctic states）」を含めた北極科学協力を検討するための会議の開催を提案した⁵。これにより、ソ連側研究者も北極科学協力構想に積極的に関わるようになり、1988 年 3 月にスウェーデンのストックホルムで開催された会合において IASC 設立の提案が行われ、1990 年 8 月に科学者による非政府間協力として設立されるに至った。

IASC は、総会（Council）、地域委員会（Regional Board）、作業部会（Working Groups）、事務局から構成されている。総会は、研究協力のための指針、作業部会の設置、研究事業計画等についての決定を行う機関である。総会への参加は、北極研究に関わる全ての国に開かれており、総会に参加する科学者は通常その国を代表する国立の研究機関から選出される。総会には総会の運営を行う執行委員会が設置されている。地域委員会は、地域的な課題や北極 8 か国（北極海沿岸 5 か国に加えて、フィンランド、スウェーデン、アイスランド）に共通する利害に影響を及ぼす事項について検討するものである。これは、IASC の活動が、北極 8 か国の利害に抵触しないことを目的として設置されている。作業部会は、IASC の科学研究事業を発展させるフォーラムであり、分野横断的な事業を推進することが期待されている。事務局は、IASC 全般の運営に携わり、IASC の執行委員会に対してその活動の説明責任を負っている。また、北極科学会議（Arctic Science Conference）が定期的に開催されている。北極科学会議の目的は、主要な科学的問題と課題を明らかにすることである⁶。1991 年には 6 か国（日本、フランス、ドイツ、オランダ、ポーランド、英国）が参加している。

3. 環境保護協力の成立－北極環境保護戦略（AEPS）及び北極評議会の設立－

(1) 北極環境保護戦略

前節で検討したように、IASC の設立が可能となった要因として決定的に重要であったのは、ソ連における北極の管理についての考え方の変化であった。ソ連の北極ガバナンスについての考え方の変化はさらなる北極 8 か国による政府間北極協力の設立へとつながっていった。最初に行動を起こしたのはフィンランドであった。フィンランドは、継続戦争（1941－44 年）の結果、1944 年 9 月に締結した「フィン・ソ協力相互援助条約（Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance）」により、西側諸国との関係においてソ連の意向に沿った行動をとることを余儀なくされていた。フィンランドは、自国に課された対外的行動の限界を広げるため、ムルマンスク演説に挙げられた環境協力であればソ連の同意を得られると判断し、その設立に向けたイニシアティブを始めた。

フィンランド政府は、外務大臣と環境大臣との連名において 1989 年 1 月 12 日に他の北極 8 か国の首脳宛に書簡を送り、北極環境の保護について審議する会合への参加を求めた。フィンランド政府が呼びかけた国際会合は、1989 年 9 月 20 から 26 日にかけて同国北部の中心都市ロバニエミ

³ Mikhail Gorbachev's Speech in Murmansk at the Ceremonial Meeting on the Occasion of the Presentation of the Order of Lenin and the Gold star to the City of Murmansk, Murmansk, 1 October 1987, paras. 29-31, at http://www.barentsinform.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf (as of December 20, 2012)

⁴ *Ibid.*, paras. 33-48.

⁵ *Ibid.*, para. 44.

⁶ IASC, *IASC Handbook* at http://www.iasc.info/files/IASC_Handbook.pdf (as of September 22, 2012).

(Rovaniemi) で開催された。ロバニエミ会合では、北極の環境保護のための国際的合意を形成すべく、今後も関係国間で協議を継続していくことでコンセンサスが得られた。その後、北極8か国による環境保護協力のための準備は、非公式及び公式の会合において進められた。まず、1989年12月にフィンランドの国連派遣団がニューヨークにて非公式の会合を開催し、北極の環境保護に関する法的課題について話し合いがもたれた。1990年4月にカナダのイエローナイフ (Yellowknife) で開催された公式の準備会合では、ロバニエミ会合で特定された6つの汚染物質のモニタリングと評価を行うことが重要であるとし、AEPSの最初の草案が作られた⁷。準備会合は、1991年1月スウェーデンのキルーナ (Kiruna)、1991年5月ヘルシンキ (Helsinki) と続いた。会合を重ねることで、フィンランドが開始した北極8か国の代表からなる会合は、北極の環境保護協力の実現のための障害を話し合う場となっていった。1990年6月14日に再びロバニエミにおいて開催された会合では、「北極環境の保護に関する宣言 (Declaration on the Protection of the Arctic Environment)」及び「北極環境保護戦略 (Arctic Environmental Protection Strategy)」が採択された⁸。AEPSの採択に至るプロセスは、ロバニエミ・プロセス (Rovaniemi Process) と呼ばれる⁹。

AEPSの特徴は、汚染源を明確に定めていることにある。AEPS参加国が合意した共通の環境的脅威は、残留性有機汚染物質、原油、重金属、騒音、放射能、酸性化の6つの特定の汚染物質であった。オゾン層破壊および地球温暖化は、既に既存の枠組みで対応されていたため、含まれなかった。北極の自然界における汚染物質を識別し、削減し、最終的には根絶していくため、AEPSでは、「北極圏監視評価プログラム作業部会 (AMAP)」、「北極圏海洋環境保護作業部会 (PAME)」、「緊急事態回避準備及び反応作業部会 (EPPR)」、「北極圏植物相・動物相保存作業部会 (CAFF)」という4つの作業部会が設置された。1993年には、「持続可能な開発検討部会 (Sustainable Development Task Force)」も設置されている。オブザーバーには、北極の先住民の参加を促進するため、ICC、北欧サミット議会、RAIPONが選ばれた。また、北極環境問題への関わりと貢献についての評価に基づいて、それ以外のオブザーバーを決めるとの規定もある。AEPSの運営は、加盟国である北極8か国による閣僚会合の定期的開催を基本とし、意思決定の手続きについては特に規定が設けられなかった¹⁰。

本節冒頭で述べたように、フィンランドがAEPSの設立に向けてイニシアティブを発揮したのは、ソ連との関係において対外的行動の範囲を広げるためであった。しかし、AEPSの設立過程と同時並行してソ連の解体と共にそうした事情は大きく変化する。共産圏諸国がソ連からの独立を始め、ソ連邦の解体が次第に明らかになるにつれ、フィンランドはソ連のくびきからの脱却を加速させるために欧州への統合を模索し始めた。1992年に始まったフィンランドのEU加盟交渉が本格化してEU加盟が政治日程に上ると、フィンランドにとって国際的行動の拡充の場であった北極地域協力の戦略的重要性は低下し、フィンランド外交におけるAEPSの政治的有為性は必然的に冷却化していったのであった。フィンランドにおけるAEPSの政治的有意性の低下を背景として、1996年3月にカナダのイヌヴィーク (Inuvik) で開催されたAEPS第3回閣僚会合において、北極評議会の早期創設が決議

⁷ Young, O.R., *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance* (Cornell University Press, 1998), p. 89.

⁸ *Arctic Environmental Protection Strategy*, Rovaniemi, Finland, June 14, 1991, at <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about/documents/category/4-founding-documents> (as of December 10, 2012).

⁹ 石渡利康『北極圏地域研究』(高文堂出版社、1995年) 127-129頁。林司宣「極地」、栗林忠男編『日本と国際法の100年』第2巻(三省堂、2001年) 89-90頁。

¹⁰ AEPSの制度的詳細については次を参照。拙稿「北極における地域的レジーム『北極環境保護戦略(AEPS)』について」『北極海季報』第12号(2011年12月-2012年2月) 43頁。

され、AEPS は北極評議会に吸収合併されていった¹¹。

(2) 北極評議会

ムルマンスク演説の波及効果は、カナダにおいても見られた。カナダの政策決定者たちは、AEPS の重要性を認めながらも、評議体などのより強固な多国間組織が必要であると考えた。当時、カナダ政府がこのような判断をしたのは、北極において当時抱えていた国内問題を国際協力で解決できると判断したためである。そうした国内問題の 1 つは、北極におけるカナダの主権の防衛問題である。カナダ政府は、1969 年のマンハッタン号事件以来、冷戦期を通して、北西航路を中心とする北極における主権の防衛に取り組みつつも、東西冷戦の文脈において北極主権の防衛にまで防衛費を割けないという状態が続いていた。カナダが考えていた当初の北極評議会構想は、ソフト・セキュリティからハード・セキュリティまでを含んだものであり、また、先住民代表は北極における非核化（兵器以外を含む）を主張していた。西側同盟の一員として防衛協力をしつつも、しばしば NATO や米国による重要な意思決定の蚊帳の外におかれてきたカナダにとって、北極評議会を通して、自身の立場を表明及び伝達することは、冷戦期の教訓に応えるものであった。2 つめの国内問題は、環境問題である。カナダ北部の住民は、カナダ南部や米国の大都市から飛来する越境大気汚染に悩まされていた。また、そうした汚染による動植物相の生態系へのダメージは海洋性哺乳類を狩猟している先住民にとっても深刻な健康被害を引き起こすものであった。第 3 に、カナダでは北部資源開発と先住民問題がセットで語られ、カナダ北部に多く居住する先住民の視点にたった開発や環境保全を進める必要があった。以上の事情から、カナダは環境だけに限定された AEPS だけでなく、より広範囲にまたがる北極協力構想に関心と利害を有していた。ムルマンスク演説の直後、マルローニー政権は北極評議会構想を積極的に推進した。

カナダの北極評議会構想において、最大の障害は、米国による反対であった。米国からすれば、冷戦終結後に唯一の覇権国となる中で、その国家安全保障において自国の行動を制約しかねない多国間の枠組みに参加することに反対の立場をとるのは至極当然のことであった。結局、米国とカナダの見解の相違は 1996 年まで続いたものの、最終的にカナダは、北極評議会における参加国と非国家アクターの参加団体の立場を対等にしないこと（投票権などで差をつけること）、軍事安全保障を議題に含めないこと、財政負担を義務化しないこと、常設の職員を雇わない（常設の国際行政組織としない）こと等の米国の主張をほぼ全て取り入れることで譲歩し、米国の同意を取り付けた¹²。

以上の設立交渉を経て、1996 年 9 月 19 日、オタワで北極 8 か国の代表による会合が開催され、「北極評議会の設立に関する北極諸国政府の共同声明（Joint Communiqué of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council）」（以下、オタワ共同声明と略記）と「北極評議会の創設に関する宣言（Declaration on the Establishment of the Arctic Council）」（以下、オタワ宣言と略記）が採択され、北極評議会の設立が決まった。この結果、北極評議会は、以下の 4 つの目的を達成するための北極 8 か国間のハイレベル・フォーラムとされた。それらは、第 1 に、北極先住民及び居住者の関与を確保しつつ、持続可能な開発及び環境保護分野における北極 8 か国間の協力の促進、政策調整、相互交流を図ること（オタワ宣言第 1 条 (a)、第 2 に、AEPS の下で設立さ

¹¹ AEPS, *The Inuvik Declaration on Environmental Protection and Sustainable Development in the Arctic*, Inuvik, Canada, March 21, 1996, para. 15.

¹² Nord, D. C. "Canada as a Northern Nation: Finding a Role for the Arctic Council," in the James, Patrick, et.al., *Handbook of Canadian Foreign Policy* (Lanham: Lexington Books, 2006), pp.306-307.

れた AMAP、CAFF、PAME、EPPR の活動を監督 (oversee)・調整 (coordinate) すること (オタワ宣言第 1 条 (b))、第 3 に、持続可能な開発のための作業部会の用語規定集 (term of reference) を作成すること (オタワ宣言第 1 条 (c))、第 4 に北極に関わる諸課題について情報発信・教育推進・関心の向上を行うこと (オタワ宣言第 1 条 (d)) であった。北極評議会が扱う議題の種類は、自由設定方式ではなく、持続可能な開発と北極環境保護に関わる点に絞られたことが特徴である。また、懸案となっていた AEPS との関係性については、オタワ共同声明において、1997 年のノルウェーにおける閣僚会合までに AEPS を北極評議会へと移行することとされ、AEPS の北極評議会への事実上の吸収合併が明記された¹³。

最大の懸案の 1 つであった先住民の地位について、「常時参加者 (Permanent Participants)」が設けられ (オタワ宣言第 2 条)、北極評議会において先住民の積極的な参加と十分な協議を図ることとされた。これにより、先住民の参加形態は議決権を持たない諮問的な立場となった。さらに、第 3 条において、非北極圏諸国、政府間・議員間組織及びグローバル及びリージョナルな組織、NGO などにオブザーバーステータスを認めることも盛り込まれた。北極評議会の運営に関しては、2 年に 1 度の閣僚会合の開催、閣僚会合の準備及び加盟国間の連絡を図るための高級実務者 (Senior officials, 後に高級北極実務者 Arctic Senior Officials と改称) による会合の適宜開催が定められた (オタワ宣言第 4 条)。閣僚会合の開催の議事運営は加盟国間の輪番制とした (オタワ宣言第 4 条 (d))。また、北極評議会における決定はコンセンサス方式をとることとし (オタワ宣言第 7 条)、各種会合並びに作業部会の運営ルールについては、今後速やかに協議して採択することが決められた (オタワ宣言第 6 条)。

北極評議会は、AEPS の作業部会である AMAP、CAFF、EPPR、PAME を引き継ぎ、北極の自然環境の現状の科学的把握を主な任務としている。また、北極先住民の考え方を尊重した持続可能な開発を追求するために「持続可能な開発作業部会 (Sustainable Development Working Group)」も設置されている。

4. 北極海会議とイルリサット宣言

2000 年代に入り、北極海の夏季結氷面積が著しく縮小したため、資源開発および北西航路・北東航路の商業利用が現実味を帯びた。衛星観測史上初めて、2005 年夏に北東航路で、2007 年夏に北西航路において海水が無くなるという出来事があった¹⁴。ちょうど同じ時期、学术界では、1957-58 年に実施された国際地球観測年 (IGY) から 50 年が経ったこともあり、北極観測の機運が高まり国際極年 (IPY) が 2007 年 3 月から開始された。この期間中、60 か国以上延べ 200 以上の研究プロジェクトが実施されている。

こうした北極環境の変化により、北極における国際関係にも様々な出来事が生じた。まず、最も話題となったのは、ロシアが 2007 年 8 月 2 日に海洋調査事業「北極 2007 (Arktika 2007)」の一環として北極点の海底部に国旗を設置した出来事であった。当時、米国地質調査所により、未発見の石油ガス資源の 24 パーセントが埋蔵されるとの報告が発表されていたこともあり、北極海の大陸棚の領有

¹³ Arctic Council Joint Communique of Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council, Ottawa, Canada, September 19, 1996.

¹⁴ Hoffman, Frank, "The Maritime Commons in the Neo-Mahanian Era," in Denmark, A.M. and Mulvenon, (eds.), *Contested Commons: The Future of American Power in Multipolar World* (Center for a New American Security, 2010), p.66.

を示唆するようなロシアの恣意的行為は、世界中のメディアで取り上げられ、「北極圏ゴールドラッシュ」、「北極争奪競争」等々と喧伝されなど大きな関心と呼んだ¹⁵。自然現象の変容、そして、ロシアの挑発的な行為といったことを背景として、沿岸国の間では、気候変動と安全保障、また、北極圏における主権の行使、排他的経済水域、大陸棚における主権的権利及び管轄権の行使がにわかに重要な問題として浮上した。第 6 章でみるように、北極海沿岸 5 か国は資源開発の利権を防衛するための軍事力及び警察力の強化に対する方針を相次いで表明し、北極海沿岸国の関係が一時的に緊張した。北極海沿岸諸国の相互不信を和らげるため、ノルウェー及びデンマークが北極海の管轄問題（第 1 章参照）について北極海沿岸諸国間の対話を図るための会議を相次いで開催した。特にデンマークの主導によりグリーンランドのイルリサットで開催された「北極海会議（Arctic Ocean Conference）」では、北極海沿岸諸国は、北極海の紛争解決において国連海洋法条約を尊重すること、一部で話題となっていた北極条約等の新しい枠組みを作らないことで合意し、「イルリサット宣言（Ilulissat Declaration）」を採択した¹⁶。イルリサット宣言により、北極海の管轄問題について沿岸諸国の疑心暗鬼状態は克服されたのであった。

他方において、北極海会議は、北極海に管轄権及び主権的権利を有する北極 5 か国が協議することを目的として必要に迫られて開催されたものであり、北極 5 か国の枠組みの制度化を目指すものではなかった。しかしながら、北極 5 か国は、北極における生物地球科学的变化及び社会経済的变化によってもたらされる帰結について、責任ある立場で対処していこうという政治的傾向を強めることとなった¹⁷。北極海会議は、北極評議会とのすみ分けに配慮しつつも、北極海問題において再び北極 5 か国が主導権を握ろうとする政治的意図があったといつてよい。2010 年 3 月、カナダのハーパー首相の主導の下、再び北極海会議が開催され、こうした政治的意図は一層明白となった。2 回目が開催されたことは、北極 5 か国による協議枠組みが今後も政策的プラットフォームとして継続していく印象を周囲に与えた。しかしながら、米国代表として参加したクリントン国務長官は、2 回目の会合の席上でカナダ代表にスウェーデン、フィンランド、アイスランド、先住民を排除していることについて強い懸念を表明した¹⁸。結果的に、北極評議会に対抗して北極海問題における主導権を握ろうとする北極 5 か国による 8 か国の枠組みへの挑戦は、こうした事情をもつ米国の強い反対により急速に失速していった¹⁹。

5. 北極評議会の発展

2000 年代に入り、北極 8 か国の枠組みは、前節で述べたように北極 5 か国の枠組みの挑戦を受けつつも、北極における気候変動への対応の中心的枠組みとしてさらなる発展を遂げてきている。2000 年にアラスカのバローで開催された北極評議会の第 2 回閣僚会合において、AMAP、CAFF、IASC

¹⁵ 大西富士夫「ロシアの北極点国旗設置に対するノルウェー外交の動向」『国際関係研究』第 28 巻 4 号(2008 年)151-57 頁。

¹⁶ Arctic Ocean Conference, *Ilulissat Declaration*, Ilulissat, Greenland, May 27-29, 2008, at http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf (as of December 2, 2012)

¹⁷ Young, Oran, "Foreword," in Kraska, James (ed.) *Arctic Security in an Age of Climate Change* (Cambridge University Press, 2011), pp.xxiii-xxiv.

¹⁸ Zellen, B., "Cold Front: Hillary, Ottawa, and the Inuit: A Year after the Inuit Re-Assert their Sovereignty, Washington Takes Their Side," *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol.12, Issue 3 (Spring 2010), p.1.

¹⁹ 米国の反対理由については、大西富士夫「北極ガバナンスの枠組みをめぐる攻防—北極評議会のオブザーバー問題—」『北極海季報』第 15 号 (2011 年 10 月-12 月号) 45 頁。

の共同事業として「北極気候影響評価 (ACIA)」が採択され、米国を ACIA の事務局として北極の気候変動の実態調査が始まった。ACIA では、北極の環境、人間の健康、社会インフラ、文化、経済に対する気候変動の影響についての包括的な調査が実施された。ACIA は、300 名以上の研究者が携わると同時に、先住民からもフィードバックを得つつ、2004 年に総合評価、2005 年に科学的評価結果をそれぞれ発表した。ACIA の報告書には、1) 北極では急激に温暖化しており、北極以外の気温上昇の 2 倍の速さで気温上昇が進んでいること、2) 北極の温暖化は海水面積の縮小の原因となっており、将来において地球全体の気温上昇、海面上昇、海洋循環の鈍化につながる事、3) 海水面積の縮小によって、将来ホッキョクグマ、アザラシなどの海氷に生息する動物の生息域の急激な減少につながる恐れがあり、同時に海鳥などの生息域が北上することになるなど、動物の種の多様性の変化が引き起こされること、などが科学的に予測された²⁰。さらに、バロー閣僚会合では、気候変動を助長していると考えられる環境汚染物質の負の影響を低減するための措置を講じることを目的として、「北極圏汚染物質行動計画作業部会 (ACAP)」が設立されている。

近年、北極評議会は新たな一面を見せ始めている。2011 年 5 月、北極評議会における協議から、「北極における航空及び海上の捜索及び救助における協力に関する協定 (Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic)」が北極 8 か国で合意された²¹。現在 (2013 年 1 月現在)、議長国スウェーデンのリーダーシップの下で、油濁事故への対応に関する協定を締結するための準備が進められており、一部報道によれば北極 8 か国による関係国間での最終合意が 2013 年 5 月に予定されている閣僚会合において成立する見込みと報じられている²²。北極評議会に体现される北極 8 か国体制は、従来の調査研究及び政策調整の機能に加えて、法的拘束力をもった意思決定を行う協議体へと進化をしつつある。

おわりに

本章は、北極における地域協力であるホッキョクグマ条約、IASC、AEPS、北極評議会の設立とその制度的特徴を考察してきた。この変遷の過程に共通してみられるのは、メンバーシップの問題と、協力領域の特徴である。メンバーシップの問題とは、すなわち、北極の地域協力では、常に北極 5 か国枠組みと 8 か国枠組みとの間に「メンバーシップの揺れ」があり、枠組みの決定は、国際情勢を反映して決まってきた。こうした「メンバーシップの揺れ」が生じる根本的要因は、各国政府に共通して受け入れられている北極の地理的範囲についての定義が存在しないことにある。このことは、南極条約の適用範囲である南緯 60 度以南 (南極条約第 6 条) が一般的に「南極」と認識されていることと対照的である。ただし、次章でみるように、北極における経済活動がグローバル・エコノミーへ統合されるに従い、北極 8 か国の枠組みは、北極の地域的統治の枠組みとしての正当性について、非北極圏諸国に対して今まで以上に説明していく責任を要求されるであろう。

次に協力領域の特徴であるが、これは、生態系の保全、汚染物質の除去等を中心とした環境問題及び持続可能な開発が北極の地域協力の変遷において中心的であったといえるだろう。IASC にみられ

²⁰ Arctic Climate Impact Assessment, *Impacts of a Warming Arctic* (Cambridge University Press, 2004).

²¹ 本協定の内容を紹介したものとして次がある。武井良修「北極捜索・救助 (SAR) 協定」『北極海季報』第 10 号 (2011 年 6 月—8 月号) 45-51 頁。

²² Icelandic Review Online, “Agreement on the Oil Spill Close to Completion,” 11 October 2012, at http://icelandreview.com/icelandreview/daily_news/Agreement_on_Arctic_Oil_Spill_Close_to_Completion_0_394301.news.aspx (as of October 15, 2012)

る科学研究協力も、北極の気象及び海象を研究するものであり、広い意味で環境問題への対応といえよう。環境問題が中心的問題領域となってきた要因は、軍事低問題は冷戦期には米国とソ連、冷戦終結以降では米国の国家安全保障問題であり、多国間協力の入り込む余地がなかったためことが大きい。実際に、ゴルバチョフによるムルマンスク演説を受けて、カナダは軍事安全保障を北極評議会構想に含めようとしたが米国の反対により失敗している。今後も、一方では、北極評議会を中心として環境及び持続可能な開発を両輪とする非軍事的な領域での多国間協力が維持され、発展していくものと考えられる。しかし、他方において、北極評議会と IMO、UNCLOS といった多国間条約との棲み分けが進むのか、それとも何らかの協力関係が構築されていくのかという点が重要な焦点となっていくものと考えられる。

5. 北極と非北極圏諸国

海洋政策研究財団研究員 大西 富士夫・黄 洗姫・長尾 賢

はじめに

近年の北極海における著しい海氷面積の減少に伴い、北極海における資源開発に向けた動きと航路利用の増加が誘発され、北極海のグローバル・エコノミーへの統合のペースが加速している。2012年4月15日のエクソン・モービルとロシア国営石油会社ロスネフチによる北極資源開発での提携や¹、ロスネフチとノルウェー国営石油会社スタット・オイル及び伊国営石油会社エニィとの提携成立は、その証左である²。日本に関連して言えば、2011年9月には三光汽船の所有するタンカー（船名 *Sanko Odyssey*）がチャーターされたほか、去る2012年12月5日には史上初となる北極海航路経由のLNGタンカー（船名 *Ob River*）が日本の北九州戸畑港に到着し、話題となっている。

欧州とアジアを結ぶ北極海航路（NSR）の利用実績は、2010年には4隻であったが、2011年に34隻、2012年は46隻となり、鉄鉱石及びガス・コンデンセートのスポット契約を中心として、急激に増加している³。すなわち、グローバル・エコノミーへの統合により、経済大国等の非北極圏諸国が北極海の「ユーザー」として参入しているのである。北極のグローバル・エコノミーへの統合が進むにつれ、北極圏諸国を北極のガバナンスにどう位置づけるかという政治的問題が浮上してきている。

本章は、欧州-アジア間の北極海航路の商業化において北極海の重要な「ユーザー」となるであろうアジア諸国の非北極圏諸国である日本、中国、韓国、インドの北極海への参入の動向について以下で明らかにする⁴。その上で、かかる非北極圏諸国の参入が北極の国際関係に及ぼす政治的インプリケーションについて最後に考察することとする。

1. 日本

日本においても1990年代から科学研究分野を中心に北極へのコミットメントが行われてきた。国立極地研究所は、北極圏環境研究センターを1990年に立上げ、1991年にはノルウェーのスバルバルに観測所を開設した。また、1991年からはIASCにも参加している。海洋研究開発機構は、1991年から北極における海洋調査を開始し、調査船「みらい」による実践観測を1998年から開始している。2011年5月には、北極圏環境研究コンソーシアムが文科省によって立ち上げられた。同6月には、5年間の北極気候変動研究事業がグリーン・ネットワーク・エクセレンス関連事業として開始されている。

また、民間の海洋政策研究財団（当時、シップ・アンド・オーシャン財団）は、1993年から1999年にかけてノルウェーのフリジョフ・ナンセン研究所とロシアの中央船舶海洋設計研究所とともに「国

¹ FT. Com, “Exxon and Rosneft Seal Arctic Deal,” 18 April 2012, at <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8b0c869e-8977-11e1-85af-00144feab49a.htm#axzz1wtgXPxIS> (as of June 5, 2012)

² Barents Observer, “Statoil, Rosneft sign landmark Barents Sea deal,” 5 May 2012, at <http://barentsobserver.com/en/energy/statoil-rosneft-sign-landmark-barents-sea-deal> (as of May 8, 2012)

³ Barents Observer, “46 Vessels through Northern Sea Route,” 23 November 2012, at <http://barentsobserver.com/en/arctic/2012/11/46-vessels-through-northern-sea-route-23-11> (as of November 24, 2012)

⁴ 本章は、大西富士夫、「北極ガバナンスの枠組みをめぐる攻防—北極評議会のオブザーバー問題—」、『北極海季報』第15号（2012年9月—11月）39-51頁に一部加筆・修正を加えたものである。

際北極海航路開発計画 (INSROP/JANSROP)」、2002 年から 2006 年にかけては同財団単独で「北極海航路の利用と促進と寒冷海域安全運航体制に関する調査研究 (JANSROP II)」を実施してきた。INSROP では、1995 年に北極海での実践航海も実施されており、北極海航路の商業利用に向けた取り組みの先駆けとなってきた。

外交において、日本は、1993 年に設立されたバレンツ・ユーロ北極評議会のオブザーバーに参加したほか、近年では 2009 年に北極評議会のオブザーバー資格の取得申請を行っている。外務省は、2010 年 9 月に省内の部署の垣根を超え、横断的に北極問題に対応するため、「北極タスク・フォース」を設置している。また、北海道は、1991 年に地方自治公共団体の国際的ネットワークである「北方フォーラム (Northern Forum)」に参加している。民間では、海洋政策研究財団が、2009 年から 2011 年にかけて「日本北極海会議」を立ち上げ、日本の対北極海戦略について有識者で検討し、2012 年 4 月に政府への政策提言を公表した。

この他、今年 (2012 年) に入ってから動きも顕著である。7 月 10 日には、超党派による北極圏安全保障議員連盟が立ち上げられた。また、国交省は、8 月 3 日に、「北極海航路に関する省内検討会」を立ち上げ、気候変動の影響による北極海航路の利用の可能性について検討を開始した。

日本の北極海参入は、科学研究分野を中心に進められてきた。気候変動に伴う北極地政環境の変化において、日本はこれまで情報収集を中心に対応してきた。経済界においては、北極海への関心は高いものの、海運分野では北極海航路の利用において不確定要素が多いことと、採算性の低さが参入の障害となっている。資源開発分野では、北極原産の原油の価格が高いこともあり、日本企業の参入は本格化していない。しかし、3.11 以降、日本の電力会社の LNG 等の天然ガスの需要は高まっており、スポットによる購入は可能性が今後十分にある。2012 年 11 月の日本の電力会社によるロシア産 LNG 購入は、その一例である。

2. 韓国

韓国の北極海参入は科学研究分野から始まった。韓国の極地研究は、教育科学技術部傘下の「海洋科学研究院 (해양과학연구원, KIOST: Korea Institute of Ocean Science and Technology)」に属する「極地研究所 (극지연구소, KOPRI: Korea Polar Research Institute)」により行われてきた。従来からの科学研究では、1999 年から中国の雪龍の北極観測に同乗しているほか、2002 年にスバルのニューオーレソンに「茶山北極科学基地 (다산북극 과학기지, Dasan Korean Arctic Station)」を開設し、IASC を始めとする様々な国際研究プロジェクトに参加している。2009 年 12 月には、韓国海洋大学内に北極海航路センターが設立した。2009 年には砕氷調査船「アラオン (Araon)」が就航し、2011 年 7 月に海洋調査を行っている。また、同船は、2012 年夏にも約 40 日に亘る海洋調査を実施した⁵。アラオンは 2013 年夏にカナダと米国と共同でカナダの排他的経済水域内で海洋調査に参加する予定である⁶。2012 年 7 月、海洋科学技術院は拡大・改編されると同時に、国土海洋部傘下の特殊法人として生まれ変わり、海洋極地分野研究を統括することとなった⁷。国土海洋部の発表によると、韓国政府は、2011 年 12 月に策定された海洋科学技術ロードマップに基づき、2020 年まで海

⁵ Asia N, "Korean Icebreaker Leads World," at <http://www.theasian.asia/archives/34682> (as of September 22, 2012)

⁶ *Ibid.*

⁷ 韓国国土海洋部「한국해양과학기술원, 해양과 극지의 미래를 열다」2012 年 7 月 18 日、at http://www.mltm.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95070635 (as of January 16, 2013)

洋・極地科学の技術育成のために 3.6 兆ウォン（約 3.3 兆ドル）を投資し、海洋新産業の開拓、および南北極の同時研究・開発に取り組む方針である。とりわけ、北極海に対する研究活動、北極海航路開拓に向けた支援、気候変動のモニタリングシステムの構築、災害予防と関連産業の発展のための情報提供を重点的に強化する予定である。

近年、拡大しつつある北極海利用に伴い、当地域におけるプレゼンスを確保するために、韓国は北極海政策を担当する体制と北極海戦略を整備している。韓国国土海洋部は、2012 年 11 月 25 日、極地政策 25 周年を迎えて、国家レベルの極地政策における政策ビジョンと方向性を提示するための「極地政策先進化構想（극지정책 선진화방안）」を関連省庁と共同に策定・発表した⁸。同構想は、南極及び北極政策の総合的な運営を目標とする。まず、政府は極地政策を議論する政府常設委員会を設置し、極地政策担当組織を補強する。また、同構想には、北極政策の法的根拠となる法律の制定、政府レベルの北極政策マスタープラン（行動計画）の策定、北極関連情報のデータベース化、北極海専門家養成等が盛り込まれている。加えて、北極航路の開拓、海洋プラントおよび造船業の育成、資源開発への参画等、新ビジネスモデルの開発、新成長分野の創出が目指されている。とりわけ、北極航路の商業化を見据えて、テスト運航及び船員養成等、通航のための沿岸国との協力の強化、極地用の船舶海洋プラント生産を活性化に主眼が置かれている。北極海における資源開発のための施策も活発している。2012 年から韓国政府は、「新北方政策（신북방정책）」を掲げ、ロシアをはじめとする北極海沿岸諸国との協力を推進している⁹。韓国政府は、7 月 16 日、「ロシアの WTO 加盟を契機とする韓国・ロシアの経済協力の活性化方案」を発表した。同文書によると、韓国は建設、医療、IT 等を中心として、ロシアの経済刷新事業へ参画することとなる。中でもエネルギー、天然資源開発分野の協力と北極航路の開発を中点として推進する方針である。

2012 年 9 月には、李明博（リ・ミョンバク）大統領がノルウェー、グリーンランド、ロシア等の北極海沿岸国を訪問し、資源開発および北極航路の開拓に向けた国家間協力に合意した。李大統領の資源外交を契機に、韓国は 10 月、グリーンランド自治政府と資源開発協力に関する 4 件の了解覚書（MOU）を締結した¹⁰。韓国とデンマークは既に 2011 年 5 月に戦略的パートナー関係及び「グリーン成長同盟（녹색성장동맹）」を締結して活発な人的交流を行っており、今回の会談で更なる協力強化に合意したこととなる¹¹。また、韓国の国土海洋部はノルウェー通商産業省とも両国間の海運協力に関する MOU を締結している。

韓国は、北極海沿岸諸国との協力を推進すると同時に、朝鮮半島から北極を結ぶ総合交通網の整備計画も進めている。韓国、中国、ロシア、モンゴルの 4 か国は、北東アジア地域の物流、観光を活性化するための交通インフラ構築の必要性を確認共感した上、「広域豆満江開発計画

⁸ 韓国国土海洋部「극지정책 선진화 방안 확정·발표」2012 年 11 月 25 日、at http://www.mltm.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95071329(as of January 17, 2013)

⁹ 韓国聯合ニュース「러시아와 경험 강화...신북방정책 내용은」2012 年 7 月 16 日、at <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/07/16/0200000000AKR20120716144700002.HTML>(as of January 17, 2013)

¹⁰ 知識経済部とグリーンランド産業支援部間の資源協力 MOU、韓国鉱物資源公社とグリーンランド国営鉱物企業のヌナ・ミネラルス間の協力地質研究および探査プロジェクトの実行のための MOU、地質資源研究院とデンマーク・グリーンランド地質調査所は希土類等の鉱山探査開発のための地質研究協力 MOU、そして極地科学技術研究所は、デンマークのオフス大学と極地科学技術 MOU。韓国ソウル経済「북극 자원개발 첫발 뒀다」2012 年 9 月 10 日、at <http://economy.hankooki.com/lpage/politics/201209/e2012091017420993130.htm>(as of January 17, 2013)

¹¹ 韓国外交通商部「한-덴마크 외교장관 회담 결과」2012 年 10 月 25 日、at http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=235&seqno=344633&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du= (as of January 17, 2013)

(광역두만강개발계획, GTI: Greater Tunmen Initiative) 統合交通網研究」を推進することに合意した(2012年10月)¹²。GTIは、北東アジアの経済開発のために韓国、中国、ロシア、モンゴルが参加した地域協力の協議体であり、2011年11月に第1回の会議が北京で開催された。

以上の動向を踏まえると、韓国において北極海への本格的参入が開始されたのは2000年代後半に入ってからとわかる。海運・造船分野で世界トップクラスにある韓国にとって、とりわけ北極海航路の商業化が実現すれば、非常に大きなビジネスチャンスとなる。こうした事情が、官・民における韓国の急速な北極への参入の背景となっているといえる。今後、韓国は、北極評議会のオブザーバー資格の取得といった多国間のガバナンスへの足がかりを得つつ、ビジネス分野ではとりわけ2国間による北極外交を展開していくものと考えられる。

3. 中国

中国は、1990年代に入り、スバルバルにおける観測所「黄河 (Huanghe)」の開設、1994年からの南極観測砕氷船「雪龍 (Xuelong, Snow Dragon)」の北極海での運用開始等、科学研究分野での活動を中心に北極に関わってきた。2011年6月に中国国家海洋局の陳連増(チェン・リャンゼン) 副局長は2013年までに年間200日以上南極及び北極観測を行える観測砕氷船を準備すると述べている¹³。2012年7月、雪龍が5回目となる観測航海を行い、アイスランドからの復路に北極点近くを含む北極海中央航路 (trance polar route) を通過したことで話題となった。

2000年代後半に入り、海氷面積の著しい縮小と資源開発と航路利用の可能性が広がると、中国は北極海への経済的参入にも積極的に取り組んでいる。ビジネス分野における動向では、まず、2009年6月、中国の国有石油企業の「中国石油化工集団 (China Petroleum and Chemical Corporation: Sinopec)」がロシアの「ルクオイル (Lukoil)」との間でペチョラ海のヴァランデー・ターミナルから300万トンの原油を中国へ輸送することで合意している。翌2010年夏、7万トンのガス・コンデンセートがムルマンスクから中国の浙江省寧波市に22日間で輸送されている。また同年9月には、ノルウェーのシルケネスから中国の江蘇省連雲港市に鉄鉱石輸送のテスト航行が実施された。さらに、同年11月、中国のもう1つの国有石油企業である「中国石油天然気集団 (China National Petroleum Company: CNPC)」がロシアのロシア国営船社「ソフコムフロート (Sovcomflot)」との間でロシアから中国への北極産原油の輸送にNSRを利用することで合意した。2011年9月には、北京の不動産会社「中坤集団 (Zhongkun Group)」が、ホテルやゴルフ場などリゾート開発を目的として、アイスランド国土の0.3パーセントにあたる土地を購入する計画が持ち上がった。しかし、購入の目的について、北極の利権をねらう中国政府の意向が反映しているとの憶測も指摘されている¹⁴。結果的に、アイスランド議会が土地を売却しないことで、この土地購入計画は白紙となった。2012年には、10月初旬までの記録によれば、ロシアから鉄鉱石を積んだばら積み船がNSRを通過して中国の湖南省長沙市へ4回運搬された。また、ガス・コンデンセートを積んだタンカーがロシアからNSRを通過し

¹² 韓国企画財政部「한·중·러·몽골 통합 교통망 연구 추진」2012年10月24日、at http://www.mosf.go.kr/news/news01.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=60&cvbnPath=&sub_category=&hdnFlag=&cat=&hdnPage=1&&actionType=view&runno=4015348&hdnTopicDate=2012-10-24(as of January 17, 2013)

¹³ Xinhuanet, "China's new polar icebreaker to launch in 2013," 22 June 2012, at http://news.xinhuanet.com/english2010/sci/2011-06/22/c_13943343.htm (as of August 6, 2012)

¹⁴ 朝日新聞「中国マネー北極圏攻撃」2011年9月26日。

て中国の江蘇省鎮江市へ1回運搬されている¹⁵。

科学調査、経済分野での北極への参入の増加と共に、中国の対北極外交も活発となっている。2012年4月20日、中国の温家宝前首相がアイスランド大統領と面談し、貿易、投資、科学研究等の分野で協力を行っていくことで合意した。また、6月には胡錦濤前国家主席がデンマークを公式訪問している。中国国内には中国の北極海公海部分における国連海洋法上の諸権利、スピッツベルゲン条約上の権利等を行行使するために北極海における地位と影響力を高めよとの声がある。しかし、総括的にみた場合、中国政府関係者は、中国脅威論を招かないように慎重な対北極外交を行っている¹⁶。後述するように、2012年11月の北極評議会のオブザーバー会合における中国代表の発言も慎重な外交姿勢と一致している。

4. インド

インドの極地への関心は1981年に遡る。この時インドは科学的見地から北極および南極に関する研究を開始、インドのゴア (Goa) に研究施設、「国家南極及び海洋研究センター (National Centre for Antarctic & Ocean Research: NCAOR)」を設置した。この研究所は14の公的研究機関に支えられ、南極に3つの研究ステーションを保有、遠征調査25回を実施し、2011年5月には研究船の保有も決まった¹⁷。ただ、長らく研究の中心は南極であった。

インドが特に北極海について関心を持ちはじめたのは最近である。インドは2007年に北極海における調査を開始、ノルウェー・スバルバル島ニューオレスンに研究施設ヒマドリ (Himadri、ヒンドゥー語であるが、サンスクリット語が語源で「山頂の雪」の意) を設置した。そして2012年以降、インドは北極評議会のオブザーバー資格を求めて活動している。インド国内では議論が高まってきており、北極海を世界の共有財産としてどのように管理するべきか、環境の保護等にどう取り組むべきか、そして、エネルギー開発等もふくめどのような戦略をもつてのぞむべきか、議論が出はじめている¹⁸。このような動向から、インドが徐々に北極海への関心を高めているのがわかる。

焦点となるのは今後である。インドが北極海の問題で積極的に介入する可能性はあるか。もしあるとすれば、どのような動機をもっているか、特に戦略的な利益について分析する必要がある。インドが北極海の問題で戦略的な利益を得るとすれば、少なくとも次の3点が想定される。1つ目はエネルギー政策上の利益である。2つ目は外交上の利益である。3つ目は情報面の利益である。

1つ目、エネルギー政策上の利益については重視している。インドは急速に経済発展しているが、そのエネルギー源を輸入に頼っているからである。発展が進めば、今後、さらに多くのエネルギーを輸入すると予想される。インドはエネルギー供給地を確保するだけでなく、政治情勢などによってエネルギー供給が不安定化しないように、供給地を多様化したい。また、エネルギー価格に対する影響力の確保という観点からも、エネルギー供給地を世界で広く確保したい。そのため、インドにとつ

¹⁵ 筆者 (大西) によるバレンツオブザーバー (Barents Observer) への電子メールによる取材、2012年11月6日。

¹⁶ Jakobson, Linda, "China Prepares for an Ice-Free Arctic," *SIPRI Insights on Peace and Security*, No.2010/2 (March 2010), p.12.

¹⁷ Vijay Sakhuja, "India and the Melting Arctic", *Articles*, No.3804 (Institute of Peace and Conflict Studies, 2013), at <http://www.ipcs.org/article/india/india-and-the-melting-arctic-3804.html> (as of February 15, 2013).

¹⁸ 例えば以下の資料参照。Neil Gadihoke, "Arctic Melt: The Outlook for India", *Maritime Affairs*, Vol.8, No.1, (National Maritime Foundation, Summer 2012), pp.1-12; P K Gautam, "The Arctic as a Global Common", *IDS4 Issue Brief* at http://www.idsa.in/system/files/IB_TheArcticasaGlobalCommon.pdf (as of September 2, 2011).

て比較的容易に輸入できる中東だけでなく、ロシア・サハリン I の天然ガス開発等、ロシア、中央アジアやアフリカ等でエネルギー開発に参入している。北極海についても、サハリン I の場合と同じように、インドの石油・天然ガス公社 (Oil and Natural Gas Corporation Videsh Limited) がロシア企業と共同で開発に向けた協議を進めている。また、インドの鉄鋼大手タタ社 (Tata) もカナダにおいて鉄鉱石開発に従事している。今後、インドは、自国のエネルギー需要の増大に伴って、北極海のエネルギー資源開発により強い関心をもつものと予想される。

2 つ目、外交上の利益についても重要な要因である。上記例にあるサハリン I の例は、もともとインドとロシアの強い関係がもたらした外交上の利益と関係している。インドがタジキスタンに空軍基地を設置した際等も、インドとロシアの強いつながりが行動に直結してきた。また、インドの中央アジアやアフリカにおけるエネルギー供給地確保の動きは、中国との競争の結果、加速しつつある側面があり、北極海においても、ロシアとの関係、中国との競争等が反映されて、インドの介入が活発になる可能性がある。

3 つ目は、情報面の利益である。インドにとって北極海が遠く、あまり多くの直接的利益をもたらさないとしても、その情勢を把握しておくことには意義がある。例えば北極海航路が注目され、積極的に運用されるようになると、スエズ運河、喜望峰、マラッカ海峡を通るインド洋の航路の重要度が、相対的に落ちることが想定される。また、氷山融解に伴う海面上昇の問題もある。インドは、モルディブやバングラディシュ等、海面上昇の影響を受けやすい周辺国を抱えている。海水面が上昇すれば、そこに住む人々は隣国インドに逃げ込んでくる。1971 年には、1000 万人もの避難民が国境を越えてインドに入ってきたことが直接の原因となり、インドは開戦を決意、第 3 次印パ戦争に突入した。インドにとって人口流入問題は敏感な問題である。そのためインドは、北極海の情勢がどうなるのか、その推移について情勢を正確に把握、予測し、対策をとる必要がある。情報を得るためには北極海問題そのものに関与し続けておく必要がある。

いずれにしても、インドは北極海から遠く、直接的な利害は小さい。またインドの国力から考えても、多額の予算・人的資源を投じて深く介入することは難しい。当面、北極海情勢への影響は比較的小さなものと予想される。

おわりに

本稿で見てきた非北極圏諸国の動静にはある共通性がみられる。いずれの国も冷戦終結以降に科学研究分野を中心に北極に関与してきた。その後、2000 年代に入り、北極海における経済的価値が高まったことにより、科学研究以外にも経済、外交といった分野に積極的に関与する傾向がみられるようになった。とりわけ、北極における経済活動がグローバル・エコノミーへ徐々に統合されていく過程の中で、非北極圏諸国という新しいアクターが北極国際政治に参入し、新しい政治的環境が生じつつある。

第 4 章でみたように、北極国際政治の中心的テーマは、北極のガバナンスにある。北極のガバナンス体制は、5 か国ガバナンス・モデルと 8 か国ガバナンス・モデルとの変遷を通して、後者の体制が定着してきた。北極評議会に代表される 8 か国ガバナンス体制は、これまでの意見交換や政策調整の場としての性格から、緩やかに法的拘束力をもった意思決定を行う場へと移行しつつある。こうした中で、非北極圏諸国の北極海への参入が活発となるにつれ、北極 8 か国ガバナンス・モデルは、非北極圏諸国という新アクターとの関係樹立という課題に直面している。この課題の調停の場として、現

在浮上している北極8か国体制による取組が北極評議会の常任オブザーバー資格の拡大である。しかし、常任オブザーバー資格の付与によって非北極圏諸国との利害調整が本当に可能なのか不透明である¹⁹。常任オブザーバー国に認められている行為は、極めて限定的である。北極8か国ガバナンス・モデルが非北極圏諸国の不満や要望にしっかり対処できなければ、非北極圏諸国は、北極8か国ガバナンス体制の正当性に対する疑念を抱く現状不満足国家となる可能性がある。したがって、北極8か国ガバナンス体制が経済グローバル化の中で安定していくためには、環境保全及び海洋にからむ権利のステュワードとしての北極8か国と、資源開発や航路利用といった北極ユーザーとしての非北極圏諸国が相互に相手の立場を尊重し、利害を調整できるかにかかっていると見える。したがって、現在の北極評議会の常任オブザーバーの拡大が利害調整の場として十分に機能しない場合には新しい調整メカニズムの必要性が高まっていくものと考えられる。

¹⁹ この点についての詳細は、次の文献を参照。大西富士夫「前掲論文」(注4) 48-51頁。

6. 北極の軍事動向

海洋政策研究財団研究員 大西 富士夫

はじめに

2000 年代後半に入ると、北極の夏季結氷面積が著しく縮小し、資源開発及び北西航路・北東航路の商業利用への見込みが高まると、北極海沿岸諸国は、北極から得られる経済的利益を守るための軍事力への資源投入を表明または本格化させつつある。こうした潮流の始まりの契機となったのが 2007 年 8 月のロシアによる北極点国旗設置行為であった。これを受けて、沿岸諸国は、北極における自国領土及び海域の監視を強化するとともに、有事の際に対応するための軍備を開始してきた。こうしたここ数年の動向を北極の軍事化が進行しているとの見方もある。軍事力への資源投入が一層強まれば、1990 年代における協調的な北極国際関係は、協調が影をひそめ、地政学的特色をもったパワー・ポリティクスへと変容していく可能性を孕んでいる。

北極における近年の沿岸諸国の軍備強化の動きの要因は、既に多くの論者が指摘しているように、そこには北極海の海氷面積の縮小という、それまで殆ど考えられてこなかった気候変動による北極の地政環境の変化が大きく作用している。しかし、論者の多くは北極における地政環境の変化が沿岸諸国の軍事戦略上の影響を及ぼす影響を論じる一方で、それらの影響が北極海沿岸諸国の中の軍事能力の「差」や軍事的意味における「温度差」まで加味する視点が乏しく、また、沿岸諸国の安全保障政策の相互作用によって形作られつつある北極全体の安全保障環境の特質についての考察が少ないからであると考えられる。しかし、やや不明確な言い方であるが、政府首脳が北極での軍事的能力の強化を表明してきたロシアやカナダといった国々の動向に目を奪われてきた感がある。そこには、本来、北極海沿岸諸国の一部の諸国の意思（戦略文書等）と軍事能力に対する冷静な評価が必要であろう。北極の安全保障環境を考える上で、とりわけ、米国が世界戦略全体において北極の戦略的価値をどう位置付けているのかという問題は極めて重要である。

本章では、上述の問題意識の下、まず、北極海沿岸諸国（米国、ロシア、カナダ、デンマーク、ノルウェー）の北極に対する軍事・安全保障政策の動向を各国の軍事・警察力の補強の度合いに考慮しつつ整理し、結論において、こうした動向が及ぼす北極の安全保障環境におけるインプリケーションについて考察することとする。尚、本章における各国の軍事力についての記述の多くは、2012 年に公開されたシプリ・バックグラウンド・ペーパーの「北極における軍事能力」に依拠したものであることを初めに断っておく¹。

1. 米国

米国は、ロシアから 1897 年にアラスカを購入することで北極圏内に領土を得た。現在アラスカの州都はアンカレッジであり、同州の人口はおよそ 71 万人である。陸地面積は 1,481,346 キロ平方メートルである。同州のノーススロープ（North Slope）において 1968 年に油田が発見され、1970 年代に開発が本格化した。1969 年にノーススロープ油田を目指した米国船籍のタンカーであるマンハッタン号（Manhattan）がカナダ政府の公式許可なく北西航路を米国沿岸警備隊の 2 隻の砕氷船を伴って

¹ Wezeman, S. T., *Military Capabilities in the Arctic* (SIPRI Background Paper, 2012).

試験航行した。この出来事は、北西航路を国際海峡とのみならず米国と、北西航路の航行に何らかの規制をかけようとするカナダとによる争いの発端となった（第 2 章参照）。この他にも、米国はカナダとの間でボーフォート海の境界画定問題を抱えている（第 1 章参照）

米国にとり、北極が戦略的に重要となったのは第 2 次世界大戦においてであった。米国は、対独戦において、北太平洋の制海権を確保するため、グリーンランド及びアイスランドに軍事基地を設置した。北太平洋及び北極海周辺海域は、英国及びソ連への軍事支援物資の供給経路としても重要であった。アラスカにおいては、日本軍による北米西岸への攻撃に備えるために軍事拠点を設置した。また、米軍は、カナダの北部諸州に戦略物資を前線に輸送するための供給基地を設け、同時にそこで兵員養成のための訓練施設、戦略物資輸送のためのインフラなどを整備した。戦闘が最も激しい時期には、約 5 万人の米軍及びカナダ軍の兵士が北極圏に配備されていた。

戦後、1940 年代末には冷戦の進展とともに、北極圏が西側同盟とソ連との潜在的戦闘地域として見なされるようになり、米国は北米の防衛体制を整えた。また、1949 年の NATO 創設後は欧州の同盟国を防衛するための戦略的拠点としても重要となった。米国とカナダは、ソ連の長距離爆撃機の来襲に備えるため、1951 年にポイントリ・レーダー防衛システム（Pinetree Radar Defense System）、1955 年に北緯 70 度線に沿ったレーダー網である「遠距離早期警戒レーダーシステム（Distant Early Warning Radar System）」を構築するための軍事協定を結んだ。さらに、1957 年には、米国はカナダ政府と共同で北米大陸の北方防衛のため、「北アメリカ防空協定（NORAD）」を結び、24 時間警戒態勢を敷いた。しかし、1957 年から 1960 年にかけて、ソ連が大陸弾道ミサイルの配備を開始した結果、北米大陸北方の防空システムの戦略的価値は相対的に低下した。さらに、ソ連が潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）の配備を開始すると、北極では対潜戦（ASW）が重要となった。

1968 年にアラスカでノースロープ油田が発見されると、米国は、エネルギー供給地として北極の重要性を認識し、冷戦要因に加えて、米国北極の防衛を重視するようになる。1983 年にレーガン大統領は、北極における国家防衛問題が最大の関心事項であり、北極における公海及びその上空の自由を保持することを含み、安全保障上欠くことのできない国益を守ることが米国の対北極政策の基本的方針であると述べている²。

冷戦終結以降、米国では、国家安全保障に対する気候変動の影響について関心が高まってきた。特に、ロシアが 2007 年 8 月に自国の国旗を北極点海底に設置して以降、米国の政策決定過程では北極の戦略的重要性についての検討が始まった。2007 年 10 月、米国海軍は、海兵隊及び沿岸警備隊とともに『21 世紀シーパワーに向けての協調戦略（A Cooperative strategy for 21st Century Seapower）』を発表した。米軍 3 軍が共通の海洋戦略を発表したのはこれが初めてのことである。同戦略文書は、北極海が次第に資源開発及び新航路として利用可能になることは経済成長の機会をもたらすが、それは同時に海上アクセスと天然資源をめぐる競争と紛争の潜在的要因となると述べている³。さらに、2007 年以降、より広範な問題を取り扱う対北極政策についての検討も政府内部で開始され、2009 年 1 月 9 日には、米大統領による『国家安全保障大統領指示 66 及び国土防衛大統領指示 25（National Security Presidential Directive - 66 and Homeland Security Presidential Directive - 25）』が発表さ

² Nord, D. C. "Canada as a Northern Nation: Finding a Role for the Arctic Council," in the James, Patrick, et al., *Handbook of Canadian Foreign Policy* (Lanham: Lexington Books, 2006), pp.295-296.

³ U.S. Marine Corps Commandant of the Marine Corps, U.S. Navy Chief of Naval Operations, Department of the Navy, U.S. Coast Guard Commandant of the Coast Guard, *A Cooperative strategy for 21st Century Seapower*, p.3 at <http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf> (as of December 20, 2012)

れ、1994年にクリントン政権で作成された北極政策が更新された。同大統領指示は、北極海へのアクセスの向上と資源開発の見込みが高まることによって、北極海の重要性が高まるとの認識を示した上で、重点領域として、1) 安全保障上の必要性に対応すること、2) 北極環境の保護と生物資源の保全、3) 資源管理と持続可能な開発、4) 北極国際協力の制度的強化、5) 北極先住民による政治的関与の向上、6) 気候変動の影響等での科学協力の強化を掲げている。但し、今回の対北極政策は単なる「欲しい物リスト」であり、省庁間のコンセンサスが欠落しているとの批判がある⁴。また、この政策の遂行には軍事能力ギャップを埋める必要がある、などの意見もある⁵。

具体的な海軍北極行動計画である『米国海軍北極ロードマップ (U.S. Navy Arctic Roadmap)』が2009年10月に米国海軍により発表された。同行動計画は、同軍内の気候変動検討部会によって検討されてきたものである。同計画によると、2010年には艦船による即応体制の評価を行い、海軍の戦略目標を作ることに、2011年から12年には北極における海軍能力の評価、そして、2013年から2014年にかけては、北極における安全性 (safety)、安全保障 (security)、安定 (stability) を支えるために他国と共同で行動をとるという行動計画が明らかにされている⁶。

しかし、共和党から民主党への政権交代以降、米国は、アジア重視を打ち出し、北極の戦略的重要性は相対的に低下している。オバマ政権による2010年の『米国国家安全保障戦略 (National Security Strategy)』、統合参謀本部による2011年の『国家軍事戦略 (National Military Strategy)』では、北極はわずかに言及されるのみであった。2011年3月、沿岸警備隊のパップ (Papp, Robert) 司令官は、「米国の北極での戦略的利益はまだ十分に明確でない」と述べている⁷。2012年1月の防衛省『米国のグローバル・リーダーシップの維持 (Sustaining U.S. Global Leadership)』では、北極への言及は一切なかった。その一方で、防衛関係者を中心とする政府関係者から国連海洋法条約の批准の必要性が繰り返されている。

では、米国の北極の軍事力はどの程度であろうか。冷戦期から国防軍内での北極の管轄は、北方軍司令部 (USNORTHCOM)、太平洋軍 (USPACOM)、欧州軍 (USEUCOM) が乗り入れ状態にあった。しかし、米国防省は2011年4月8日に統合軍計画 (Unified Command Plan) を更新し、欧州軍と北方軍が北極地域を分担することとし、戦闘能力の維持においては、北方軍のみの所轄責任とした。太平洋軍の下にはアラスカ統合司令部 (ALCOM) があり、約16,000人の兵士と約3,700人の沿岸警備隊が常時配置されている。

空軍関係では、アラスカで運行される米国要撃機と全てのカナダ軍要撃機は、北米航空宇宙防衛司令部 (NORAD) によって運用されている。NORADは、アラスカ、カナダ、グリーンランドの上空監視レーダーである北部警戒システム (North Warning System) も運用する。米空軍は、北極においてアラスカのフェアバンクスにエイエルソン空軍基地、アンカレッジにエルメンドール・リカルドソン空軍基地を保有し、F-22要撃機、早期警戒機等を配備している。また、ベーリング海及び北極海では、少数の沿岸警備隊のHC-130が運用されている。それ以外でも、米空軍は、グリーンランドに

⁴ Kraska, J. "The New Arctic Geography and U.S. Strategy," in Kraska, J. ed. *Arctic Security in an Age of Climate Change* (Cambridge University Press, 2011), p.252.

⁵ Conley, H., K.J., *U.S. Strategic Interests in the Arctic: An Assessment of Current Challenges and New Opportunities for Cooperation* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2010), p.9.

⁶ Department of the Navy, *Arctic U.S. Navy Arctic Roadmap*, pp.3-4 at http://navy.mil/navydata/documents/USN_arctic_roadmap.pdf. (as of December 16)

⁷ Papp, R., "Charting the Coast Guard's Course," *Proceedings of the United States Naval Institute* 137-5 (2011), p.21., cited in Wezeman, *supra* note 1, p.11.

チューレ空軍基地も保有しており、大陸弾道ミサイル早期警戒レーダーを運用している。同空軍基地には航空部隊は配備されていない。

陸軍関係では、アラスカ統合司令部の指令下にアラスカ陸軍 (USARAK) が置かれている。別名アメリカ北極戦士 (America's Arctic Warriors) とよばれており、1/25 ストライカー旅団戦闘団と 4/25 空挺旅団戦闘団により構成されている。耐寒訓練は、ブラック・ラビッツにある北方戦争トレーニングセンター (Northern Warfare Training Center) で耐寒訓練が行われている。アフガニスタンの極寒の山岳経験は、北極での作戦展開に役立つと考えられている⁸。

海軍装備において、米国は冷戦期から一貫して原子力潜水艦を北極に配備している。また、耐氷仕様ではないものの、多くの空母、戦闘艦、揚陸艦、北方の海域での作戦展開は可能である。毎年実施されている夏季軍事演習 (Northern Edge, Alaska Shield) において、2004年と2009年に米空母が参加したほか、2009年11月、ヴァージニア級テキサス (USS Texas) が北極点を通過し、米国の全ての潜水艦が北極海を航行可能であることを示した⁹。海軍において唯一北極の耐氷仕様のある船は、調査用砕氷船 MV Susitna だけであったが、同船は、現在アラスカの地方自治体に払い下げられている。潜水艦では、SSBNを除く原子力攻撃型潜水艦53隻が海中からの砕氷能力をもち、北極の海氷下で活動可能で、海氷下を定期巡航している。また、米国の太平洋艦隊は、北極潜水艦実験場 (Arctic Submarine Laboratory) を保有している。2011年、2隻の原子力攻撃潜水艦が軍事演習「アイス・エクササイズ 2011」に参加し、海氷下を航行した。同演習では、プルドー湾の北150海里での訓練も行われた。

北極での米国のプレゼンスを維持し、経済的国益を守るためにはより強力な砕氷船が必要不可欠である¹⁰。米国沿岸警備隊は、北極海近海で哨戒艦を定期運航させているほか、3隻の砕氷船を運用している¹¹。また、同沿岸警備隊は、8隻の大型海洋保安船のバーソルフ級カッター (National Security Cutter) を建造する予定である。同船は、耐氷仕様ではないものの、北極の一部海域での作戦展開に対応できるものとして設計されている。また、沿岸警備隊は、北極での海難事故等の際、捜索救助任務も期待されている。しかし、捜索救助のための十分な作戦拠点がない¹²。また、捜索救助の実施のためには、他国軍隊及び沿岸警備隊との共同作戦能力を向上する必要がある。2009年に米国、カナダ、デンマークによる共同軍事演習「北方配備 (Northern Deployment)」が実施されている。

米国の軍事安全保障面での対北極政策は、一方において、第2次世界大戦以降、国益の防衛が第一義であり、そのための一国主義的に行動を実施できる余地を残しておきたいとの姿勢に変更はなく、また、今後も継続していくものと考えられる。しかし、他方において、米国の政策決定者にとって、北極海の安全保障上の優先順位は他の重要課題に比べてそれほど高いものとはなっていない。北極における米国軍の軍事作戦の司令系統が重複し、北極をメインとする軍事作戦における作戦司令をどの軍が行うか不明であったが、前述したように2011年に指令系統が北方軍に統一されたことは、大きな前進といえる。今後、米国が北極におけるシー・コントロールの確保をしていくためには、大陸弾

⁸ Wezeman, *supra* note 1, p.12.

⁹ Huebert, R., "Canada and the Newly Emerging International Arctic Security Regime," in Kraska, J. ed., *Arctic Security in an Age of Climate Change* (Cambridge University Press, 2011), p.213.

¹⁰ Conley, *supra* note 5, p.9.

¹¹ USCG Healy (2000年から就航、ディーゼル、元々調査船)、USCG Polar Sea (1978年就航、ディーゼル、21フィートの氷割れる)、USCG Polar Star (1976年就航、ディーゼル、21フィートの氷割れる)。

¹² Conley, *supra* note 5, p.9.

道・巡航ミサイル防衛の強化、並びに対潜水艦警戒網の整備などが必要である¹³。また、北極における海洋の自由維持、主権、主権の権利、管轄権の行使を主張していく上で、国連海洋法条約への加入も重要な政策課題として残されている。

2. ロシア

ロシアは、2001年に第1次プーチン政権の海洋政策の基本方針である『2020年までのロシア連邦海洋ドクトリン』を発表した。この中で、ロシアの5海洋のうちの1つとして北極海が取り上げられ、資源開発上の戦略的地域として重視してきた。ロシアの海洋ドクトリンでは、一般船舶も究極的には安全保障上の目的のために動員されることを想定している点で特徴的である¹⁴。

近年、海洋政策の枠を超えて、軍事安全保障面でも北極を重視する姿勢が明瞭となってきている。2008年から北極上空での戦略爆撃機の飛行訓練を再開している。また、ロシア海軍関係者は、北極における水上戦闘艦を再配備し、北極海域をロシア潜水艦の活動範囲にする旨の発言をしている¹⁵。メドヴェージェフ政権に移行後、北極重視の姿勢は一段と強化されてきた。メドヴェージェフ大統領は、「我々の最初の主要な任務は、北極を21世紀のロシアの資源基地にすること」であると述べている¹⁶。メドヴェージェフ政権は、2008年9月18日（公表は2009年5月）に『2020年までのロシア北極戦略』を策定し、北極における同国の達成目標を明らかにしている。同戦略によれば、北極海が2020年までの石油・天然ガスの最も基本的な資源供給地として重要であり、陸軍に北極部隊を創設し、北極にある国境警備の強化を目指すとしている。ロシアがこのように北極の重要性を強調する姿勢の背景には、ロシアがグローバル経済の中で競争力を維持していくには、北極の資源に頼らざるを得ないという事情がある。北極の資源開発によってロシアが得られる利益は、ロシアのGDP20%、ロシアの対外輸出の22%に相当する¹⁷。

2009年5月『2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略』では、「米国はロシアの主要な敵国」であり、ロシア北極軍計画を明らかにするとともに、北極をロシアのエネルギー資源確保上の最優先地域としている。また、2001年に行った北極大陸棚の延長申請が大陸棚限界委員会に却下されたことを受けて、大陸棚の限界申請データのための地質調査の完成を最優先順位と位置付けている。さらに、同戦略によれば、北極海航路はロシアの国内法によって管理される国内輸送路であり、これを変更しようとする企ては、ロシアの国家安全保障に対する脅威にあたるとの認識を示している。こうした北極の防衛を行うため、連邦中央は、北極の国境警備隊の強化とその装備の最新化、新しい部隊の設置を掲げている¹⁸。

北極における空軍力は、海軍が中心となっている。太平洋艦隊の水上戦闘艦も含まれるものの、北方艦隊の護衛の航空部隊が主体となっている。これらの空軍力は、原則としてロシア領空外での活

¹³ *Ibid.*

¹⁴ 丹下博也「ロシアの海洋ドクトリンについて（北極海に着目にして）」『北極海季報』第10号（2011年6月－8月号）40頁。

¹⁵ Huebert, *supra* note 9, p.210.

¹⁶ “Medvedev: Arctic Resources Are Key to Russia’s Future,” *Seattle Times*, September 18, 2008 at http://seattletimes.nwsourc.com/html/nationworld/2008187212_russia18.html (as of October 29, 2008)

¹⁷ Dmitry Medvedev, “Speech at Meeting of the Russian Security Council on Protecting Russia’s National Interests in the Arctic,” 17 September 2008, at http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/09/17/1945_type82912_type82913_206564.shtml, cited in Conley, *supra* note 5, p.24.

¹⁸ *Ibid.*, p.25.

動を想定したものとなっていない。しかし、近年、北極上空においてロシアのプレゼンスを示す動きもみられる。海軍の運用する長距離飛行航空機のツポレフ戦闘機 (Tu-22 と Tu-142)、イリュージン海上偵察機 (Il-38) が、2007年より15年ぶりに定期哨戒飛行を北極上空で開始している。2010年9月、ムルマンスクを公式訪問していた米国艦船テラー (USS Taylor) が帰路にバレンツ海の海上を航行していた際、ロシアの海上警備飛行艇が同船の上空を弾薬庫を開けたまま2度低空で通過する事件も発生している。

北極の陸域での軍事力では、海軍歩兵隊と一個旅団がコラ半島に配備され、冬季訓練を受けているが、ロシア北部での装備が前提であり、極寒の不毛地帯での作戦展開は想定されていない。2009年3月、連邦中央は、北極の国益を守るための特別部隊の設置計画を発表した。これを受けて、2011年5月にコラ半島のペッチェンガ (Pechenga) に北極特別旅団が設置された。

海軍関係では、北方艦隊が北極での主戦力となっている。北方艦隊には、5隻の水上演習艦があり、コラ半島のバレンツ海、白海沿いの海軍及び空軍基地に駐留している。また、大陸弾道ミサイル原子力潜水艦 (SSBN) が海氷下を含む北極海で運用されている。海軍は、厚い海氷にも対応した大型砕氷船 (50Let Pobedy)、4隻の小型砕氷船 (Project97) を運用している。また、太平洋艦隊も、ロシアの東シベリア沿岸に基地を保有している。ロシア国境警備隊は、Project97型砕氷哨戒艦を北方艦隊の管轄海域で3隻、太平洋艦隊海域で2隻を運航している。加えて、非軍用の砕氷船20隻が運航されている。2009年、SSBNが、北極海氷下での運航を再開している。同年には弾道弾の打ち上げ実験を行っている。旧型のSSBNの改修も行われている。

今後、海氷減少により、偵察航空機、エスコート船、サポート船の必要性が高まるとみられるが、艦隊のエスコート能力の向上には航空戦闘艦、潜水艦、エスコート船等の大型補強計画が必要となり膨大な費用がかかるため、その実現性は不透明である。2010年、2011年にロシアは、フランスからミストラル級強襲揚陸艦を発注した。導入が実現すれば、ロシア海軍のプロジェクション能力が高まっていくと考えられる。

ロシアの一連の軍事装備強化は、北極の豊かな資源と海上交通通路からの潜在的利益を最大化するため、北極海の海底資源と航路の防衛を目指していると考えられる¹⁹。ロシアはイルリサット宣言で外交を通じた係争の解決を表明したが、その後、政策決定者はロシアの国益を守るためには軍事力の使用も選択肢であることを明確にしている²⁰。

3. カナダ

カナダは、第2次世界大戦以降、経済発展及び主権の確立の両面において、北極に戦略的価値を見出してきた国家である。冷戦末期には、北極評議会の設立にむけてイニシアティブを発揮してきた。2006年に自由党政権から保守政権に交代以降、伝統的なカナダ北極の主権の防衛を強調する傾向が強まっている。保守党のハーパー首相は、「(北極を) 使うか、さもなければ失うかである。カナダ政府は使うほうを選ぶ」と述べるなど、北極主権の行使を強調する発言が多い。2008年5月12日 (文書6月19日) に『カナダ第1戦略 (Canada First Defence Strategy)』を発表した。カナダ第1戦略は、カナダの「北極主権」の防衛と強化を強調するとともに、2028年までの防衛力増強の計画を立てている。2009年7月には『北方戦略 (Northern Strategy)』を発表し、カナダ北極はカナダの世

¹⁹ 秋元一峰「北極海をめぐるパワーゲーム」『北極海季報』第2号 (2009年6月-8月) 36頁。

²⁰ Huebert, *supra* note 9, p.210.

襲財産であるとともに、カナダの未来及び国家のアイデンティティであるとし、主権の行使、環境保護、社会経済発展の促進、北部地方政府の分権強化を掲げている。

カナダは、冷戦期を通してカナダ北極の戦略的重要性を認識してきたが、東西冷戦における西側陣営のメンバーとして大西洋及び太平洋に投資せざるを得ず、北極の防衛力は極めて限られたものであった。こうした経緯を背景として、現在の保守政権はこうした防衛力の欠落を補うための補強を実施しようとしている。

空軍関係では、18機のCP-140 (P-3C) 対潜哨戒機がカナダ東海岸に配備され、北極地域の監視活動を行っている。カナダ第1戦略によれば、2020年までにCP-140を新型の10~12機に置き換える予定である。また、南東・中央カナダの各基地に80機のF/A-18戦闘攻撃機が配備されており、北西州のインヴィーク、イエローナイフとヌナブトのイカルイトとランキンなどのカナダ北極地域にも定期的に配備されている。F/A-18戦闘攻撃機はロシアの爆撃機及び偵察隊のカナダ領空への侵入を阻止することである。カナダ第1戦略によれば、ロシアの長距離爆撃機によるカナダ領空付近飛来への対処を強化するため、2020年にはF/A-18をF-35統合打撃戦闘機(ステルス戦闘機)65機に入れ替える予定である。ヘリコプターと輸送機は北極で定期運用されており、特に輸送機C-130J、C-17は北極での作戦に対応したものとなっている。ただ、C-130は旧型であり、17機の搜索救助用飛行機への置き換えも検討されている。また、カナダは、米国と共同で監視レーダー北方警戒システム(North Warning System: NWS)を運用しており、NWSはNORADの1部となっている。北方戦略では、北極の監視及び船の動きを把握するための衛星・水中監視システムの創設が計画されている。ポーラー・エプシロン事業では、高解像度の民間レーダーを搭載した地球観測衛星RadarSat-2(2007年に打ち上げ)が北極の監視に使用されている。

陸軍関係では、軽度武装した準軍隊であるカナディアン・レンジャーが北極での通年を通じた巡回・偵察任務を遂行している。2008年は4,100人であったが、2012年までに5,000人へと増員されている。カナダの陸軍部隊は基本的な耐寒訓練と装備を施しているが、カナダ第1戦略の下で、大部隊の冬季訓練が増やされている。こうした一方で、アフガニスタン作戦への同国軍の派遣のため、北極での作戦展開能力にまで十分に対応しきれていない。このため、アフガニスタンから撤兵後にはさらに北極戦力の強化が行われる見込みであり、その一環として500人規模(battalion-sized)の北極特殊部隊の創設が予定されている。北極における陸軍基地には、1950年代から設置されているヌナブト準州のエルズメア島アラートにある小規模基地がある。2007年には、同州のレズリュート湾近郊に特別な北極訓練のための訓練基地が設置された。

海軍関係では、王立カナダ海軍は15隻の主要水上戦闘艦と4隻の潜水艦を有するが、水上戦闘艦は耐氷使用となっていない²¹。北極海での監視活動は、カナダ沿岸警備隊が担当している。同警備隊は、武装されていない大型、中型を含む5隻の砕氷船と6隻の小型砕氷船を保有している。しかし、そのほとんどが夏季のみ運用を想定したものとなっている。カナダ第1防衛戦略、北方戦略では、海軍用に6~8隻の沿岸哨戒艦(OPV)の調達を予定している。同時に、沿岸警備用として2017年までに7億2000万ドル相当の大型砕氷船の調達も予定している。北極に最も近い海軍基地は、カナダ南東のハリファックス、ノヴァ・スコシアにおかれている。沿岸警備用の小規模基地がヌナブト準州バフィン島のナニシヴィークにある。2010-15年の期間に1000万ドルの予算を投じて、ドックと供給設備を備えた海軍基地へと拡張する計画を立てている。

²¹ Saunders, S. (ed.), *Jane's Fighting Ships 2011-2012* (Jane's Information Group, 2011), p.103 cited in Wezeman, *supra* note 1, p.5.

4. デンマーク

デンマーク政府は、自治領であるグリーンランド及びフェロー諸島を北極と定義している。デンマーク政府は近年これら2つの北極領土の防衛の強化に取り組んでいる。2009年3月、デンマーク国防委員会は、報告書『デンマーク防衛国際活動 (Danish Defence Global Engagement)』を公表し、この中で、北極における予想される諸活動に対応した防衛能力の保持を含む、主権、主権的権利及び管轄権の行使に伴う能力を維持するべきであるとしている²²。同報告書は、北極海におけるデンマーク海軍の包括的任務を再考する必要があるとした上で、グリーンランド、フェロー諸島の防衛強化を特に重要課題として挙げている。また、2009年6月24日、6政党間の2010年から2014年までの防衛政策に関する合意事項である『デンマーク防衛合意 (Danish Defence Agreement)』の中で、1) グリーンランドのチュール空軍基地の強化、2) グリーンランドとフェロー諸島を合併し、北極作戦担当部隊司令部を創設すること、3) グリーンランド及び北極で作戦展開できる北極即応部隊の新編、4) 航空機定期哨戒の実施等が盛り込まれている。

空軍装備では、グリーンランド周辺及びバルト海の海上監視航空機を運用しているほか、グリーンランドへのF-16戦闘機の配備を計画している。陸軍は、小規模の潜水工員特別部隊がグリーンランドに常駐しているほか、犬ぞりパトロール隊シリウス (Sirius) がグリーンランドに常駐している。

デンマーク海軍は、砕氷使用ではないものの、北極海域で運行可能なフリゲート艦3隻を保有し、今後5隻に増加させる予定である。セティス級哨戒艦は1990年就役で現在4隻ある。これら哨戒艦は、北太平洋及びグリーンランド沖で活動でき、1m程度の海氷の砕氷能力がある。クヌッド・ラスムッセン級哨戒艦も2隻保有している。クヌッド・ラムッセン級哨戒艦は、2008-2009年に就役し、グリーンランド沖の監視を行っている。同海軍は2004年に3隻目を発注しており、2017年に就役予定である。また、グリーンランドを母港とする大型偵察艦も保有している。

5. ノルウェー

北極において、ノルウェーと国境を接しているノルウェーは、陸・海・空軍の戦闘態勢を北極仕様に変えている。また、北極海での戦闘訓練のピッチを速めている。まず、空軍であるが、現在、ノルウェー北中部のボードー (Bodø) にある空軍基地を閉鎖し、北部のオルラン (Ørland) へ移転することが決まっている。また、ノルウェーは、2018年までにF-16の代替として56機のF35戦闘機の購入を表明している。F-16、F-35は、飛距離制限と給油機の不足から、ノルウェー本土以外の北極では使い道が限られている²³。陸軍関係では、北方旅団 (Brigade Nord) が北極圏内に配置されており、冬季訓練を積んでいる。

王立ノルウェー海軍は、2011年にフリゲート艦5隻をフリジョフ・ナンセン級フリゲート艦5隻に置き換えた。また、6隻のウーラ (Ula) 級潜水艦を保有している。さらに、大型の支援艦艇 (support ship) を2015年就役にあわせて調達する予定であり、これによりフリゲート艦の活動エリアが拡大する。ノルウェー沿岸警備隊は、氷海でも航行可能な軽度武装した大型哨戒艦4隻をもち、大洋航行用の哨戒艦4隻もある。

²² Danish Defence Commission, *Danish Defence: Global Engagement* (Danish Ministry of Defence, 2009), p.60.

²³ Wezeman, *supra* note 1, p.7.

おわりに

北極における安全保障環境は、東西冷戦終結により明白な軍事的脅威が消滅し、1990年代は環境的脅威がその中心となってきた。環境的脅威への対応は第4章でみたように軍事的手段ではなく、北極8か国による地域協力により対処されてきた。しかし、近年、気候変動による海水面積の縮小という地勢環境の変化により、北極沿岸5か国は個別の対応をとってきた。

本章でみてきたように、2007年以降のカナダ、ロシア、デンマークの対応は、UNCLOSを前提とする沿岸・海域における主権、主権的権利の行使を担保するための軍事的能力の強化の意思を明確に示し、そのための補強を図ってきたとみることができる。ただ、ロシアの場合、意思のレベルでは、主権、主権的権利の行使のための軍事的能力の強化という意図に加えて、2020年までの国家安全保障戦略に見られるように米国を国家安全保障上の敵国（脅威）とみなす傾向も同時に存在しているといえる。ノルウェーは、これら3か国ほど主権及び主権的権利の行使のための軍事的能力の強化への意思を明確に示していないものの、海域の監視能力の向上を図ってきた。ノルウェーが意思を明確に示さないのは、国境を接するロシアへの政治的配慮によるものと考えられる。米国は、事実上、北極への配備能力をもった唯一の国家であり、国家安全保障上の観点から北極海における航行の自由を担保する秩序維持国家としての立場を採用してきた。北極に対する戦略的重要性の認識は、他の地域と比べて相対的に高くないものの、2011年の統合軍計画の更新にみられるように、北極における米軍の指令系統を明確にし、平時の監視体制及び有事の際の軍事的対応体制を保っている。したがって、これらの動向を纏めると、気候変動により北極の地勢環境が変化する中で、沿岸諸国は主権及び主権的権利の行使という論理の下でその軍事能力の補強の意思を示しつつも、その軍備強化の度合いは比較的軽微なものにとどまっている。

では、かかる動向は北極の安全保障環境に対していかなるインプリケーションをもつのであろうか。結論からいえば、北極の安全保障環境は1990年代に引き続き環境的脅威が沿岸各国の懸念材料の中心であり、軍事上の脅威は極めて極めて小さいものに留まっているといえるだろう。気候変動は、カナダのハーパー政権のように主権問題を脅威と意識的にみなすセキュリタイゼーションの引き金となった。しかし、北極における未確定の境界画定問題は、デンマークとカナダとの間でのハンス島に対する主権をめぐる対立と、ポーフォート海における米国とカナダの海域画定が残っているだけで、これらの防衛をめぐる利害対立により軍事的対立を含む安全保障問題へと発展し行くことはまず考えられない。また、北極点に至る大陸棚の延伸問題がデンマーク、カナダ、ロシアとの間の潜在的懸念事項であるが、いずれの国もこれについても大陸棚限界委員会（CLCS）の法的手続きに従って問題の解決を図る姿勢がみられる（第1章参照）。2008年のイルリサリット宣言は、かかる主権問題を既存の法的枠組みに従って解決していくことで北極沿岸5か国が合意したものである。よって、近年にわかには注目を集めた北極における境界画定問題が当事国間同士の対立要因になるとは考えにくい。

これまでのところ、気候変動に対する懸念は、海上経済活動の増加に対する海洋生態系汚染等の環境的脅威、海面上昇及び永久凍土融解などの先住民及び地域住民の社会的インフラへの悪影響に対する社会的脅威、気候変動への適応により生ずる経済的コストに対する懸念等に主として繋がっている。これらの気候変動に伴う脅威は、軍事力では解決できない問題であり、北極評議会を中心とした北極圏諸国間の協調体制により対応されていくであろう（第5章参照）。

ただし、将来において軍事的脅威に基づく不安定要因がないわけでもない。今後、北極における経

済活動がさらに増えるに応じて、沿岸諸国による経済的権益に対する防衛力を強化しようという傾向も強まり、それが他国にとり安全保障上の脅威と認識されるケースも出てくるものと考えられる。また、非北極圏諸国が北極への参入をより増加すれば、これらの非北極圏諸国の利害と、北極における利害がリンクする可能性も生じるであろう。これらの動きは今のところ明確なものとなっていないが、例えば、中国が北極に参入する場合、東アジアのロシア、中国、米国の関係が北極におけるこれら 3 か国間の関係に影響を及ぼすことも将来あり得る。この場合、北極における安全保障環境は他地域の安全保障体制との関わりを強めると考えられる。特に東アジアの安全保障体制と北極安全保障環境がリンクした場合、日本においても北極の重要性は科学研究をこえたものになる。こうした観点から、今後も北極海沿岸諸国の軍事動向には注意していく必要があるであろう。

7. 北極の非核兵器地帯化構想

海洋政策研究財団研究員 向 和歌奈

はじめに

北極圏では近年の地球温暖化の影響により、商業船の航行と埋蔵資源へのアクセスが容易になると予測されているが、それに加えて、北極圏が核拡散の新たな舞台となりうることが憂慮される。また、北極をめぐる国際政治は、物流・資源開発をめぐる各国の主張が軍事的対立にまで発展する可能性がないとはいえない。そのため、北極における非核兵器地帯の設置は、国際的な軍縮・不拡散政策の一助となるのに加え、国際平和とその中での各国の経済活動を円滑に推進するための重要な基盤となるといえるだろう。

このような問題意識を念頭に、本章ではまず北極非核兵器地帯構想の概要について触れ、続いて構想に対する関係各国の姿勢とそこから見える弊害について概観するとともに、非核兵器地帯化構想の実現における課題と将来性について若干の指摘を加えることとする。

1. 北極非核兵器地帯とは

非核兵器地帯 (Nuclear Weapon-Free Zone) とは、一般的にある地域の複数の国家が条約を締結し、その地域において核兵器の生産や取得のみならず、他国による核兵器の配備をも禁止することを約束するものである¹。現在、世界には 5 つの非核兵器地帯 (南米、南太平洋、東南アジア、アフリカ、中央アジア)、非核兵器地位を認められた国家が 1 つ (モンゴル)、そして非核兵器地帯を補完する条約 (南極条約、宇宙条約、海底軍事利用禁止条約) が 3 つあり、南半球は概念上ほぼ非核兵器地帯化されていることになる。

ちなみに世界で初めて全面的な非核兵器地帯が提唱されたのは、1957 年に出されたラパツキー案によってであると言われている²。この案が中央ヨーロッパの非核兵器化を推奨したものであったが、西側諸国は通常兵器においてソ連が優位にある点から、これには反対を示した³。

同様の流れは北欧でも見られた。北欧における非核兵器地帯は、1958 年 1 月に当時ソ連の首相であったニコライ・ブルガーニン (Nikolai Bulganin) がノルウェー首相に対して提案したものが最初のものである⁴。この背景には、NATO がヨーロッパに (準) 中距離弾道弾の配備を進めていたことに対する牽制の姿勢があった。この案に対してフィンランドのウルホ・ケッコネン (Urho Kekkonen) 大統領は、1963 年のケッコネン計画を提案することで賛同したものの、他の北欧諸国は、

¹ 黒澤満編『軍縮入門【新版】』(東信堂、2005 年) 90 頁。

² ラパツキー案に関しては以下を参照。Ozinga, James R., *The Rapacki Plan: The 1957 Proposal to Denuclearize Central Europe, and an Analysis of its Rejection* (Jefferson: Mcfarland, 1989). Thakur, Ramesh, ed., *Nuclear Weapons- Free Zones* (London: Macmillan Press, 1998), pp.4, 141.

³ 黒澤『前掲書』(注 1) 90 頁。

⁴ Leitenberg, Milton, "The Case of the Standard Sub," *Bulletin of Atomic Scientists*, Vol.38, No.3 (March 1982), p.11.

東西ブロックの均衡を崩しかねない政策であるとして反対の姿勢を示した⁵。NATOの一員であったノルウェーやデンマークは、当然ながら NATO の核戦略に従い、場合によっては自国領土への核配備に合意する可能性があった。また、当時進められていた MLF の創設が実現したならば、ノルウェーやデンマークが間接的に核保有することにもなりかねない点を、フィンランドは強く憂慮した⁶。スウェーデンのオステン・ウンデン (Östen Undén) が 1961 年に提唱したウンデン計画は、核保有国に対して核実験を終わらせると同時に核兵器を保有しない国家に非核を維持することを訴えた。この提案は国連で取り上げられたものの、NATO 諸国等の反対にあい実現には至らなかった。

北極における非核兵器地帯は 1964 年に初めて提唱され⁷、冷戦期には北欧における非核兵器地帯化構想と密接に関連しながら、たびたび議論の対象となってきたが、冷戦終結後はその勢いは衰えた。近年では、パグウォッシュ会議カナダ支部が 2007 年に北極非核兵器地帯創設を提案したことを契機に、北極圏の軍事化に懸念を示す人々の間では大きな関心事となってきた。

北極における核の問題は、先住民の関心事でもあった。ICC が創設された 1977 年に採択された決議 77-11 には、北極の軍事利用の禁止とともに核実験の禁止、核兵器の配備の禁止などが明記された⁸。また 1983 年の ICC 総会では決議 83-01 が採択され、北極における核実験の禁止、核装置 (nuclear device) の禁止、放射性廃棄物の投棄禁止などを求めた⁹。さらには 1986 年に採択された決議 86-26 や 86-29 では、国際的な軍縮への継続的な支持が表明された。また同年に採択された決議の中には、チェルノブイリ原発事故の影響を受けたスカンジナビア半島の先住民サーミ族 (Saami) への支援に関するものもあった。グリーンランドにおいても自治政府が 1984 年島の非核地帯化を宣言し、カナダ北西準州議会でも 1986 年に同地域の非核地帯宣言を行った¹⁰。それは、古来より北極圏で狩猟によって生活を営んできた先住民にとって、環境を保全することは生活の質を維持することでもあり、必要不可欠な政策であったからであるといえるだろう。冷戦期に核軍拡が進み、また東西対立が強まったことで、北極圏を巻き込んだ核戦争の危険性が拡大した。偶発的な軍事衝突や事故から生じる環境汚染の可能性も高まった。と同時に、各国は挙って原子力の平和利用を推進したことで、放射性廃棄物の投棄の問題が顕在化したことも、先住民の不安を煽り、核問題への関心を早い段階から表明し、反核姿勢を強めていったのであった。

なお北極非核兵器地帯にはカナダ、デンマーク (グリーンランドを含む)、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、そして米国の参加が望まれる。

⁵ 当時の北欧は、一方には NATO に加盟したノルウェー及びデンマークがあり、他方には 1948 年にソ連と友好・協力・相互援助条約を締結したフィンランド、そして中立を維持するスウェーデンが共存する「北欧の均衡」(Nordic balance) という特殊な戦略環境にありながらも、冷戦期の緊張が最も低い地域の一つであった。北欧地域の緊張を低く保つことは、米ソ両国にとってもまた、冷戦に対する余計な負担をかけなくて済むという考えがあり、この点が北欧のバランスを保つことに大きく作用したとも考えられる。多くの北欧諸国が反共産主義という立場を強く堅持しているのと同時に、共産圏と資本主義圏との橋渡しの役割を担うと信じており、スウェーデンとフィンランドではその意識は強かったという。詳しくは、以下を参照。Logue, John, "Sweden," in S. Victor Papacosma and Mark R. Rubin, eds., *Europe's Neutral and Non-aligned States* (Wilmington Del.: Scholarly Resources, 1989), p.89.

⁶ Apunen, Osmo, "Three 'Waves' of the Kekkonen Plan and Nordic Security in the 1980s," *Security Dialogue*, Vol.11, No.16 (January 1980), pp.16-19.

⁷ Rich, Alexander and Aleksandr P. Vinogradov, "Arctic Disarmament," *Bulletin of Atomic Scientist*, (November 1964), pp.22-23.

⁸ Inuit Circumpolar Conference Resolution 77-11 (Concerning peaceful and safe uses of the Arctic Circumpolar Zone), 1977.

⁹ Inuit Circumpolar Conference Resolution 83-01 (on a Nuclear Weapon Free Zone), 1983.

¹⁰ Osherenko, Gail and Oran R. Young, *The Age of the Arctic: Hot Conflicts and Cold Realities* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1989), p.248.

2. 各国の姿勢と弊害

カナダの大学が行った調査によると、2011 年現在北極協議会に参加する 8 か国の世論が北極における核兵器に対して以下のような考え方を持っているという¹¹。スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、カナダ、アイスランド、デンマークはそれぞれ核の存在に対する否定票が肯定票を上回った（それぞれ 83%、82%、77%、76%–78%、75%、74%の割合で反対の姿勢が見えた）。これに対して米国とロシアでは 47%と 56%に反対票が留まり、核兵器国と非核兵器国との間に明確な差があることが明らかとなった。

北極非核兵器地帯の当事国となる 8 か国のうち、2 か国は NPT で核兵器国として、また残りの 6 か国は非核兵器国として規定されており、いずれの国家も NPT を批准している。そのため、米口は、核兵器を直接的または間接的に移譲しないこと、製造、取得、管理の取得に関しては非核兵器国に対して援助、奨励、勧誘を行わないことを遵守する義務がある（NPT 第 1 条）。また、残りの 6 か国についても、核兵器を直接的または間接的に受領しないこと、製造しないこと、製造の援助を求めずまた受けないこと、その他の方法で取得しないことを遵守する義務がある（NPT 第 2 条）。

この前提に立ちつつも、それぞれの国家が核政策に関する独自の見方を持つことも念頭におく必要がある。たとえばデンマーク、アイスランドならびにノルウェーの核政策は、NATO との関係から規定されてきた¹²。デンマークは 1957 年、平時における核兵器の配備を禁止する政策をとってきた。この政策はノルウェーの政策と類似する。ただし、デンマークでは、グリーンランドのチューレ米空軍基地（Thule Air Base）で 1968 年に発生した「ブローケン・アロー」を契機に、先住民たちに対する深刻な放射能汚染や海洋環境への影響が懸念されたことで、放射能汚染に対しては他の国以上に敏感であると言えるだろう¹³。また、1995 年にはデンマーク政府が米国の核兵器の持ち込みを容認していたことを示す 1957 年の公文書が公表されたことから、核兵器の配備を許容しない政策を選択していたにもかかわらず、米国の爆撃機がデンマーク領を定期的に飛行していた、あるいは秘密裏に核兵器の持ち込みがなされてきたことが理解できる。

アイスランドは自国軍を保有せず、1951 年以降、米国との 2 国間同盟を安全保障政策の基盤としてきたが、2006 年にはケフラビーク米軍基地（Keflavik Base）が閉鎖され、米国軍の対潜哨戒機と戦闘機が完全に撤退した形となった。このため、NATO との協力体制はますます重要な柱となりつつあるといえるだろう。

スウェーデンは 1960 年代には核保有を考慮したものの、NPT への参加を契機にその選択肢を放棄した。中立政策を引き続きとるスウェーデンは NATO には参加しておらず、したがって NATO の核戦略に大きく左右されることはないといえる。だがその一方で、NATO との協力関係は冷戦期より続いているため、NATO 諸国の動向を注視する傾向は依然として残ると考えられる。

ノルウェーは 1954 年に NATO に加盟したことで、米国による核の傘の付与を念頭においた国防政策を進めた。その一方で、1957 年に当時の首相アイナル・ゲルハルドセン（Einar Gerhardsen）は

¹¹ EKOS Research Associates Inc., “Rethinking the Top of the World: Arctic Security Public Opinion Survey Final Report,” Submitted to the Walter & Duncan Gordon Foundation and the Canada Centre for Global Security Studies at the Munk School of Global Affairs, January 2011, p.38.

¹² Ministry for Foreign Affairs of Finland, “Nordic Nuclear-Weapon-Free Zone: Report of a Working Group Appointed by the Ministry for Foreign Affairs,” Government Printing Centre, Helsinki, 1988, pp.38-41.

¹³ 1968 年にデンマーク自治領グリーンランドのチューレ米空軍基地に、パトロール任務を行っていた米国の戦略爆撃機 B52 が緊急着陸に失敗し、水爆四個を積んだまま炎上した。長時間続いた火災の結果、氷床の一部溶けて、B52 の残骸や弾薬の一部が海底に沈み、深刻な環境汚染が発生した。これによって、狩猟生活を行っていた原住民やプルトニウム汚染の除去作業に集められた建設労働者たちが相次いで被曝し、長年国家補償の問題が続いた。

NATO 総会において、平時における核兵器や核弾頭の配備を拒否するとの宣言を行った。このような制限は、ノルウェーが対立する東西間の橋渡しとしての役割を担いたいという希望が反映されていたとともに、ソ連に対する安心材料を提供したとも考えられる¹⁴。つまり、ソ連との争いを避けるための政治的な道具として用いられてきたといえるのである¹⁵。

現在、冷戦期よりもソ連（ロシア）に対する北欧諸国の脅威認識は低下してきているといえる一方で、北極海におけるロシアの軍事プレゼンスは依然として小さくなく、北欧諸国は引き続き対口政策を敢行すると予想できる。特に、ロシアは北極海を戦略上の重要な拠点としており、北極圏周辺にある海軍基地の強化を目指していることもあって、北極をめぐる軍事情勢からは今後も目が離せない状況が続くと考えられる。

米国はこれまで、非核兵器地帯を支持するための7つの条件を提示してきた。第1に、非核兵器地帯構想は地帯内国家から提唱されるべきであること、第2に、関係各国がすべて参加すべきであること、第3に、適切な検証制度が設けられること、第4に、地帯は既存の安全保障協定に抵触しないこと、第5に、地帯内ですべての核爆発装置が禁止されること、第6に、地帯は国際法で認められた権利（航行及び上空飛行の自由）を侵害するべきではない、第7に、地帯は通航権、寄港、及び上空飛行を許可する権利を剥奪すべきではない、という各点である¹⁶。

北欧諸国はいずれもが独自の核保有に進むことなく、NPTを遵守する姿勢を見せた。その一方で、冷戦期の東西対立の狭間であって、米国よりの姿勢を貫きながらもソ連に対しても強固に敵対的な政策をとるのではなく上手に立ち振る舞うことで、北欧地域の安全を維持することに努めた。北欧の非核兵器地帯化構想は、核兵器の保有や配備から派生する軍事的な緊張を低めると同時に、米国とソ連に対する一定の距離と理解を示す作用もあったと考えられ、北極における非核兵器地帯設置も、このような流れを踏襲していると考えられるのである。

3. 非核兵器地帯化構想の実現における課題と将来性

北極非核兵器地帯の創設に向けた課題は未だ山積している。以下、非核兵器地帯化構想を実現していく上での主要な問題点を取り上げてみたい。

まず地帯創設の大前提として、北極非核兵器地帯が実際にどの範囲に適応されるのかという大きな課題を挙げることができるだろう。たとえば北極圏以北の地帯を一括して非核兵器地帯化する主張も一部では見られるものの、この場合だと、一国内で非核兵器地帯の地域とそうではない地域とが存在することになり、その管理形態が極めて複雑なものとなる¹⁷。

地帯の範囲と関連する問題として、北極海を非核兵器地帯に組み込むことも大きな課題となるだろう。これまでの非核兵器地帯で海を地帯内に組み込む先例としては、南米（領海）、南太平洋（内水、領海及び群島水域、海底及びその地下）、東南アジア（内水、領海、群島水域、これらの海底及びその地下）アフリカ（内水、領海及び群島水域、海底及びその地下）などがあるが、いずれもが領海部分

¹⁴ Forland, Astrid, “Norway’s Nuclear Odyssey: From Optimistic Proponent to Nonproliferation,” *The Nonproliferation Review*, Vol.4, No.2 (Winter 1997), p.13.

¹⁵ Hugo, Torbjørn Graff, “An Arctic Nuclear Weapons Free Zone: A Norwegian Perspective,” presented at the Conference on an Arctic Nuclear-Weapon-Free Zone, Copenhagen, August 10, 2009, pp.1-2.

¹⁶ Prawitz, Jan, “A Nuclear-Weapon-Free Arctic: Arms Control ‘on the Rocks’,” presented at the Conference on an Arctic Nuclear-Weapon-Free Zone, Copenhagen, August 10, 2009, p.17.

¹⁷ *Ibid*, p.15.

に限定されている。ところが、北極における非核兵器地帯について考えた場合、公海である北極海を地帯内に組み込むことが重要な課題となる¹⁸。国連海洋法条約（UNCLOS）に加盟しているすべての国家は公海を自由に航行する権利を有しており、北極もその例外ではない。そのため、公海を非核兵器地帯化することは、公海で認められている航行の自由を剥奪する可能性も包含しており、多くの論争を呼ぶことが予想される。核兵器を搭載した潜水艦の通行を例にとってみると、北極非核兵器地帯に含まれるべき国家（米国とロシア）については、その通行や配備が当然ながら禁止される一方で、その他の英国、フランス、中国に対しては、必ずしもその規制が適用されない。この点でも米国とロシアの反発は必須であることが分かるが、仮に米国とロシアが他の核兵器国に対して規制を強要したならば、それは航行の自由に抵触し、英国、フランス、中国からの強い反発を招くことになる。

また、EEZ や大陸棚の問題も大きな争点となるだろう。既存の非核兵器地帯を概観すると、たとえば東南アジア非核兵器地帯では、締約国の大陸棚及び EEZ も非核兵器地帯に含まれると定義しており、締約国による核兵器の運搬、実験、放射性物質等の投棄及び大気中への排出を禁止しており、自国領域内において他国がこれらの行動をとることを許容してはならない旨が規定されている。ただし、核兵器の運搬は除かれる。北極非核兵器地帯に含まれることが望まれる国家間では、海洋の境界線確定問題、大陸棚の延伸問題、EEZ をめぐる主張の対立などが絶えず、これらの問題を棚上げにした状態で北極一体を含む広範囲に及ぶ非核兵器地帯の創設についての議論を展開することは、問題解決の工程を複雑化するだけである。

マイケル・ウォレス（Michael Wallace）の提案によると、北極非核兵器地帯への第一歩は、北西航路の非核兵器地帯化であるという¹⁹。米国や EU 諸国が主張するように、仮に北西航路が国際海峡であるのであれば、核兵器を搭載した艦船や潜水艦は通告せずとも自由にこの空間を通過することが可能となる。その一方で、仮にこの空間がカナダの内水であるのであれば、カナダは核搭載船の通過を拒否することができる。そのうえで、仮にカナダが北西航路を内水として認定する代わりに、この航路を通過する外国艦船に対して厳格な安全規制を設けた上での自由通過を認めるという交換条件を提示する。この厳格な安全規制に核分裂性物質の搭載を禁止する項目を含むことで、北西航路の非核兵器地帯化が既成事実化することができ、北極非核兵器地帯構想の実現に向けた第一歩となるという。

これらに加えて、ジョセフ・ゴールドブラット（Jozef Goldblat）が指摘するように、環境問題への配慮も必須となってくるだろう²⁰。核廃棄物の問題は長年議論の対象となってきたが、南太平洋非核化条約とアフリカ非核兵器地帯条約ではともに地帯内での放射性廃棄物の投棄が禁止されている。またいずれの条約提供範囲帯内における核実験を禁止しており、そこには公海も含まれる。東南アジア非核兵器地帯条約では、国際原子力機関（IAEA）の規定と手続きに則った形で自国の領土もしくは承認を得られる地帯内の他国の領土のみで認めている。2009年のセミパラチンスク条約では、領土への投棄は禁止されており、過去の投棄、核実験、核・原子力活動によって汚染された土地の環境改善を促す。環境汚染の可能性との付き合い方を熟考する必要がある。

¹⁸ *Ibid*, p.18.

¹⁹ Wallace, Michael D., "Towards an Arctic Nuclear Weapons-Free Zone: A Step Approach to Overcoming the Obstacle," in *Arctic Security in the 21st Century Conference Report* (Vancouver: School for International Studies, Simon Fraser University, 2008), p.34.

²⁰ Goldblat, Jozef, "Nuclear Weapon Free Zone in the Arctic?" in *Arctic Security in the 21st Century Conference Report* (Vancouver: School for International Studies, Simon Fraser University, 2008), p.43.

カナダでは約1万人強の先住民が北極に居住しており²¹、先に示したグリーンランドでの放射能汚染の問題にも鑑みると、不慮の事故による環境汚染への対応が急務となる。特に各国の軍事プレゼンスが大きくなればなるほど、原子力潜水艦による事故が起こる確率は上がる。

だが、このような大国による軍事戦略は、北極非核兵器地帯を構成するであろう国家群に無関係なことではない。むしろ、多くの国家は大国との強い同盟関係を基盤とした安全保障政策を展開しており、それゆえに、加盟する同盟の政策と非核兵器地帯との整合性が大きな問題が出てくる。カナダ、デンマーク（グリーンランドを含む）、アイスランド、ノルウェーはNATOの一員であり、北極非核兵器地帯が成立した暁には、同地帯条約がNATOを基盤とした同盟へのコミットメントよりも前者が優先されることを確認する必要がある²²。特に、非核兵器地帯の重要な柱でもある「他国による核兵器の配備の禁止」を遵守することは必須となる。NATOの核戦略との対立構造をどう解消していくのかという大きな問題が残ることになる。

つまり、NATOのような核抑止力を含む集団的安全保障を提供する同盟への参加と非核兵器地帯への参加を通して課せられる核をめぐる制限（配備の禁止）にどのように対処していくのかと言う点が問題となるのである。

それは、突き詰めると核兵器国をどのように北極非核兵器地帯の創設の過程とその結果に取り込めるのかという問題に行く着くことになる。米ロばかりではなく、フランスや英国も核兵器の貯蔵を潜水艦上で行う傾向が強くなってきているという。英国は1998年に空中投下型の核兵器から、4隻のトライデント（Trident）潜水艦から核搭載ミサイルを発射する方式に変更した。フランスもまた、自身が保有する核弾頭のうち約8割を潜水艦に貯蔵している。これらの潜水艦はいずれも北極海を航行することが可能である²³。

ほぼすべての非核兵器地帯において、核兵器を搭載する艦船や航空機の通行は、地帯内国家の承認を得て可能となる。だが、地帯内国家による通行の承認をとる作業は、ともすれば、核兵器の所在を明らかにすることにつながるため、米ロを中心に強い反対が示されてきた。この点は北極海においても同様の対応が見られると考えられる。

PNNZは核兵器国が北極帯全域に対して核兵器の配備、核兵器による威嚇ならびにその使用を行わない点に賛同するよう提言する²⁴。これも特に米ロに対する（そして後に中国に対する）牽制の姿勢だろうが、米ロを初めとする核ミサイル搭載型の潜水艦の運搬は、きわめて高度な軍事機密となるため、仮にこの提言に核兵器国が賛同したところで、実際にこの点が履行されているのかの保障はないどころか、検証体制も存在しない点が弱点となると指摘できるだろう。

ちなみに既存の非核兵器地帯では核兵器国が直接の当事者となっている事例はなく、この点だけを取り上げても北極における非核兵器地帯の成立はきわめて困難な状況にあることが分かる。加えて、その問題となる核兵器国の米国とロシアは、冷戦期より核搭載潜水艦を北極海に展開しており、その傾向は冷戦終結後も変わらない。その中でもロシアは特に北極海を重要視しており、主要な軍事基地であるザパドナヤ・リツァ（Zapadnaya Litsa）海軍基地を北極圏に置いている。ロシアは北極

²¹ Creighton, Phyllis, “An Arctic Nuclear Weapon-Free Zone: Why is now the time?” *Science for Peace Bulletin*, January 2010 at <http://www.scienceforpeace.ca/an-arctic-nuclear-weapon-free-zone-why-is-now-the-time> (as of December 13, 2012).

²² Prawitz, *supra* note 16, pp.16-17.

²³ Steples, Steven, “Steps toward an Arctic Nuclear Weapon Free Zone,” speech at the Conference on an Arctic Nuclear-Weapon-Free Zone, Copenhagen, August 10, 2009, p.5.

²⁴ *Ibid*, p.8.

圏周辺にあるこのような基地に強く依存しており、ロシア海軍のプレゼンスは今後も大きくなっていくと予測できる²⁵。

たしかに米ロによる当事者としての参加は望ましい一方で、それは絶対条件では決していない。この点に鑑みると、後に両国が参加する可能性を残したまま創設を進めることも選択肢として大いにありうる²⁶。米国は北極圏の自国領土に核はないと主張してきたし、ロシアはより強力な軍備管理条約が成立することによって、自国の核戦力が米国のそれと同等であると認識した場合、条件によっては北方艦隊の縮小を模索する可能性があるとも考えられるからだ。つまり、北極非核兵器地帯構想を推進すると共に、米ロによる軍縮交渉も並行して行っていく必要がある。

おわりに

北極非核兵器地帯構想を実現していく工程は決して簡単なものではない。非核兵器地帯の設置は、国際的な平和と安定を目指す上では理想的な措置であると考えられる一方で、そこに関係する国家の利害が強く影響するため、実現が非常に難しい。

だが、国際的な軍縮・不拡散政策の一環として北極における非核兵器地帯を設置することは、多くの国家の関心事であるといえ、この共通認識を基礎とした話し合いを行うことは、関係各国間の信頼醸成につながると考えられる。すなわち、副次的ではあるものの、北極における平和と安定への重要な一歩となることが望めるのである。

北極を人類の共有財産であると考えるのであれば、北極を保全する政策を早急に推し進める必要がある。北極非核兵器地帯化構想は、そのような政策の 1 つといえるのである。

²⁵ Wallace, *supra* note 19, p.34.

²⁶ Wallace, Michael and Steven Staples, “Ridding the Arctic of Nuclear Weapons: A Task Long Overdue” (Toronto: Rideau Institute and Canadian Pugwash Group, March 2010), p.14.



海洋政策研究財団

〒105-0001 東京都港区虎ノ門一丁目15番16号 海洋船舶ビル3F
TEL.03-3502-1828 FAX.03-3502-2033

((財)シップ・アンド・オーシャン財団は、標記名称にて活動しています)