

平成 24 年度「北極のガバナンスと日本の外交戦略」研究プロジェクト エグゼクティブ・サマリー（報告書要旨）

北極へのアクセスはその厳しい気象環境によって長らく阻まれてきたが、地球温暖化に伴う氷の融解と縮小にともない、北極海は新たな海洋フロンティアとして注目を集め始めている。北極での新たな航路の利用や資源の開発はグローバル経済に大きく貢献する可能性を秘める一方、温暖化の進行は北極の環境や生態系に深刻な影響を与えつつある。このような変化は、これまで環境や先住民の保護といった非政治的分野を対象を限定してきた北極圏の地域的枠組みに変容を迫るだけでなく、同地域に関心を寄せる欧州やアジア等の非北極圏諸国という新たなアクターの関与を招くことで、より広範な国際関係に影響を与えるものと予想される。北極海の法的地位は今日まで未決定であり続けてきたが、氷の融解によって諸国間の権利・義務関係の明確化が求められている。北極海の法的地位が未決の状態では秩序は維持できず、環境を悪化させ、資源を枯渇させる「コモンズ（国際公共財）の悲劇」が生ずることになりかねない。

北極海という新たなフロンティアの出現が国際政治経済に大きな変化をもたらすとすれば、日本も影響を受ける。本プロジェクトは、このような問題意識に立ち、北極海という新たなフロンティアに関して日本が確保すべき国益は何か、そのような国益をどのような手段及び場を通じて確保するか、さらには国際公益の確保のために必要な北極のガバナンスはいかにあるべきか、について 1 年間研究を続け、政策提言をとりまとめた。

1. 経済的利益（海運・資源開発）と環境

北極海における外航商船の通航量は増加傾向にある。一般商船に開放されているロシア沿海の北極海航路（北東航路）の外航貨物船による航行実績は、2010 年が 3 隻、2011 年が 34 隻であった。一方、ロシアは国連海洋法条約 234 条を根拠に、ロシア沿海を航行する船舶の安全確保のため、様々な規制（航行船舶に求められる型式承認制度、事前航行精度、砕氷船エスコートサービス、水先人サービス）を設けているが、海運の観点からはこれらの法的正当性と費用設定の透明性に関する懸念が生じる。また、北極海航路を利用するにあたっては、緊急時に大型船が避難できる港湾設備の整備と海上で大規模油濁事故が発生した場合の緊急対応も必要である。航行船舶に対して、日本が恒常的に衛星情報の提供を行い、流氷のモニターや航路選択などについて支援することも検討されるべきである。

北極海航路の採算性については、高度な工業製品・資材・部材・中間部品の輸送は、高度なマーケティング管理あるいは生産管理の下に置かれるため、不安定な航路の利用は相

応しくない。また、氷海域では、砕氷船のエスコートを受けるため、フルスピードで走ることもできない。北極海の環境を考慮すれば、北周りの場合、重油より高価な軽油による航行が必要となる。このため、コンテナ船や自動車船の場合、現時点ではスエズ運河経由の方が経済的である。

北極海航路を通じた資源輸送は 2010 年から始まり、当初はロシアから中国向けのコンデンセートの輸送であったが、2012 年には初めて LNG タンカーが北極海航路を航行して北九州市に達した。北極海航路の活用が LNG 価格の引き下げにつながる可能性がある。冬季を除く北極圏からの日本への LNG 輸入を促進するために、特にガス田・LNG 事業権益の取得に向けて、国による支援措置の活用を推進する必要がある。

北極での資源開発は、ロシア、ノルウェー、アメリカ、グリーンランドなどがすでに外資を呼び込んで取り組みを始めているが、依然厳しい気象環境の下でコストが高く、氷海における原油流出対策技術も確立されていないのが実情である。資源開発は、商業プロジェクトとしての利益の追求と、権益取得によるエネルギー安全保障への寄与という目的があるが、それ以上に恒常的な設備・インフラ投資と互恵的な利益配分により地域秩序の形成の場となっている。北極で多くの国が資源開発に参加することは「資源収奪」ではなく、「秩序形成」という価値をもたらす営みと位置づけるべきである。

北極圏における環境問題は 3 つある。北極海域での海氷の減少、グリーンランド氷床の融解、永久凍土の融解に由来するメタンの放出である。その影響は、海面上昇（グリーンランドの氷床の溶解が原因）、熱塩循環への影響、生物多様性の喪失（ホッキョクグマの絶滅の危機など）、異常な気候現象などであるが、地球全体の温暖化を加速させている点が最も深刻である。一方、北極における気候変化は急速に進行しており、どのモデル計算よりも海氷が急速に減少している。地球温暖化を食い止める国際協力は国家利益の対立で進展していないが、温暖化自体の阻止に向けて一層の努力が求められている。

2. 安全保障と東アジアの国際関係への影響

大西洋と太平洋を最短距離で結ぶ新たな海上交通路は、単に経済面での影響だけではなく、グローバルな安全保障問題に関心を持つ国家にとっては、戦略的な機動展開能力に重大な変化をもたらすことになる。このため、アメリカの拡大核抑止の信頼性の低下や、日本周辺海域を含む北極周辺の海域での多様な安全保障課題を検討する必要がある。長期的観点から、日本は「防衛計画の大綱」および「日米防衛ガイドライン」の改定作業を通じて、日本の防衛態勢の見直し、日米同盟協力の見直し、そして友好国との安全保障面での協調の推進を検討する必要がある。

北極の地政学的変化は北東アジア、とりわけ日本、韓国、中国、ロシア、そしてアメリカにも大きな機会と課題を与えるだろう。すでに韓国と中国は北極への関与を積極的かつ慎重に推進していて、科学的観測に加えて航路開発とエネルギー開発に取り組み、首脳外交も展開している。ロシアは北極圏だけでなく、太平洋艦隊の再建を進め、北方領土や周辺のオホーツク海における軍事的プレゼンスの強化に取り組んでいる。アメリカも北極に関する総合的な方針を策定し、海軍もロードマップを作るなど関与を深めている。一方、日本の北極への取り組みは遅れている。まずは早急に司令塔を設置して国家政策を策定し、科学的観測、航路・エネルギー開発を推進し、安全保障上の課題も念頭に、関係諸国との連携を模索するべきである。

ガバナンス

北極におけるより良いガバナンスのためにまず必要なのは、既存の枠組みの可能性と限界を客観的に様々な角度から検討することである。その際、既存の枠組みの正統性や、環境や生態系の保護と経済的利益の増進の整合性などが検討課題となる。さらに、北極評議会では扱われない安全保障上の問題の取り扱いも検討されなくてはならない。日本としては、北極評議会の常任オブザーバーになることや、新たな枠組み作りを通じた関与を深めるべきである。また、一定の存在感ある外交を展開し、民間における進出をより一層後押しするような施策が望まれる。特に、日本の得意な科学調査・研究や環境保護分野における貢献や国際協力では、一層の関与が期待できよう。経済的・商業的な利益や見返りは、これらの流れの中で、戦略的に位置づけられることになる。

