

第1章 北極問題（概観）

中谷和弘

冷たく氷に閉ざされてきた北極が国際社会の関心を浴び「熱い」状況になっている。この主たる要因は、地球温暖化により北極の氷が解けてきた、また解けやすくなってきたことである。北極地域における温暖化と氷解は、この地域の生態系に影響を与えることはもとより、例えば他の地域に所在する島嶼の海面上昇といった結果をももたらしかねない。

さらにこの影響は環境分野のみにとどまらず、船舶の北極航路の航行を容易にする、野心的な国家による北極地域での軍事的プレゼンスを容易にする、豊富に含まれる可能性のある北極地域における鉱物資源開発を容易にするといった効果をもたらし、輸送・安全保障・資源開発に関連するこれらの行動は、国際政治・経済に大きな影響を与えうるものとなる。北極は自然科学の検討対象にとどまらず、まさに high politics の課題となるに至ったのである。

北極の法的地位は、今日まで未決定であり続けてきた。氷により凍結された状況下ではまさに法的地位を未決のまま凍結状態にしておいても大きな問題はなかったものの、「氷解」とともに様々な活動が実施される状況においては、未決の状態の継続では秩序は維持できず混乱が生じてしまう。

北極の法的地位は、そもそも誰が（どのフォーラムにおいて）決定すべきなのであるか。また、どのような内容のルールとすべきなのであるか。

前者に関しては、主たるオプションとしては、①北極沿岸国（北極地域に領土を有する国家である米国、カナダ、ロシア、デンマーク、ノルウェーの5カ国）による決定、②北極評議会による決定、③北極利害関係国（北極航路を航行する船舶の旗国や当該船舶の所有企業の本国、北極資源開発に関与する国家等）による決定、④国連総会による決定、が考えられる。

後者に関しては、国連海洋法条約のルールを適用するという考え方と新たな北極条約を作成するという考え方が対峙し、例えば、鉱物資源については、a.国連海洋法条約に基づき大陸棚境界画定を行うという考え方と、b.北極海を「人類の共同遺産」（common heritage of mankind）とするという考え方が両極に位置し、その中間に様々なオプションが考えられる。

この2つの問題は相互にリンクしているものである。北極沿岸5カ国のホンネは、①か

つ a.（つまり自分達のみで決定し、分割するという考え方）であり、2008年5月にこれらの5つの沿岸国によって採択されたイルリサット宣言もその趣旨であると解せられる。同宣言では、海洋法の法的枠組による規律で十分であるとして、北極海を規律する新たな包括的な国際法レジームの構築は不要であるとの立場を明示している。逆に、④の国連総会による決定の場合には、国連総会では途上国の意向が非常に強く反映される点に留意する必要がある。1980年代に南極の法的地位に関して、マレーシアをはじめとする途上国の一部が国連総会において南極を「人類の共同遺産」として提案する動きがあった。この提案は南極条約をつき崩す結果にはならなかったものの、将来において、国連総会で多くの途上国が強く主張すれば、深海底について1982年の国連海洋法条約第136条において、また月や天体に関して1979年の月協定第11条において「人類の共同遺産」とされたのと同様のルールが北極において採択される可能性は皆無ではなからう。

北極での諸活動において遵守されるべき原則としては、船舶の航行の自由が確保されること、環境が確保されること、適切な管理・透明性・公正性と公平性が確保された資源開発がすすめられること、科学的調査の自由が確保されること、先住民の利益が確保されること、紛争の平和的解決がなされること、といったものが考えられる。

日本の国益を考え、また上記の諸原則に合致した規範を考えた場合に望ましいオプションは、前者に関しては③の北極利害関係国による決定であろう。④の国連総会では、途上国の意向が強く反映され過ぎることに加え、「人類の共同遺産」概念に基づく深海底の資源開発はおよそ市場原則に合致せず、ルールを変えた（1994年国連海洋法条約第11部実施協定）という国際社会の苦い経験がある。逆に①の沿岸5カ国による決定では、5沿岸国による独占的決定となってしまう、日本の意向はおよそ反映されないおそれがある。②の北極評議会による決定においても、オブザーバー申請中の日本がメンバーとして関与することはおよそ考えられない以上、北極海沿岸・近隣諸国の意向のみで法的地位が決定され、日本を含む利用国の意向が十分反映されないおそれがある。また、北極評議会のマンデートを超える懸念がある（但し、メンバーの合意により当初のマンデートを拡大することは可能である）。ちなみに、北極評議会のメンバー8カ国（カナダ、デンマーク、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）は、2011年5月に北極の空域及び海上における捜索及び救助の協力に関する協定（Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic（SAR）、北極捜索救助協定）第3条2項では、「捜索及び救助の境界画定は国家間の境界、主権、主権的権利又は管轄権に影響を及ぼすものではない」旨の without prejudice 条項をおいている。

以上より、残ったオプションである③の北極利害関係国による決定が、北極航路の主要

な利用国となる可能性及び主要な資源開発関連国となる可能性の高い日本にとっては望ましいといえよう。もっとも、もしそれが無理であれば②の北極評議会による決定が次善のオプションであり、オブザーバーの立場であっても北極評議会での我が国の発言権を確保していくことは、北極の法的地位を決定する大勢が②に移行した場合への備えとしても重要である。さらに、北極評議会への影響力の行使という観点からも、我が国がメンバーであるG8サミットにおいて積極的に北極問題を取りあげ我が国の意向をG8の成果文書の中に取り込むことを是非検討すべきであろう。なお、国際法の問題としては、複数のフォーラムで秩序作りが進められた場合には、フォーラム間での調整やそれが不首尾の場合の優先順位決定の問題が生じることになろう。

後者に関しては、上記の北極での諸活動において遵守されるべき原則に照らすとき、基本的に国連海洋法条約が適用されると解することが我が国の国益に資するものとなる。

さらに、5 沿岸国が北極条約は不要としている以上、北極条約の策定は現実的なものとは思われないし、もしこれをすすめるとしても採択には多大の時間を要することになろう。

なお、資源開発については、南極では、先進国を中心とした協議国会合において南極条約が作成され、領土権・請求権は未決のまま凍結され（同条約4条）、鉱物資源開発は禁止されている（環境保護議定書7条）。また、核爆発・放射性物質の処理は禁止されている（第5条）。「本質的には海洋に囲まれた陸地」である南極地域のルールを「本質的には陸地に囲まれた海洋」である北極地域に適用できないという考え方は正論ではあるものの、途上国の発言力が今後もし強まれば、南極のアナロジーで北極を考えようとする傾向が出現するかもしれないため、この点は留意する必要がある。

上記のいわばフットノートとして、3点を加えておきたい。

第1に、北極航路における船舶の通航をめぐるルールについて。IMO（国際海事機構）では、北極海・南極海の船舶の航行の安全と船舶起因汚染の防止に関連して polar code の策定がすすめられている。IMO や ICAO（国際民間航空機関）は国連総会とは異なり、neutralな立場から船舶・航空機にかかる技術的な国際標準・勧告方式を採択してきた。我が国としては、我が国自身にとっても国際社会にとっても利益となるような内容に同コードが採択されるよう、IMO において引き続き主導的な役割を果たすことが望まれる。

ロシア沖の北極海を航行する船舶にロシアが有料で強制水先案内をつけていることについては、国連海洋法条約との整合性が問題となる。同条約234条では、氷に覆われた水域について、沿岸国は船舶起因汚染の規制のため無差別原則の下に法令の制定権及び執行権を有する旨、規定し、また、26条では、領海を通航する外国船舶に対して沿岸国は、特

定の役務の対価としてのみ課徴金を無差別原則の下に課することができる旨、規定する。我が国はソ連・ロシアが要求する通航料については航空分野では苦い経験がある。日本や欧州の民間航空会社は、ソ連・ロシア側が要求する莫大なシベリア上空通過料を国際民間航空条約（シカゴ条約）に根拠がないどころかこれに相反する（同条約15条では、「いずれの国も他国の航空機が自国の領空を通過する権利のみに関しては、手数料、使用料その他の課徴金を課してはならない」と規定する）にもかかわらず、いわば「関所」の通行料としてアエロフロートに泣く泣く支払ってきたのである。北極海を航行する船舶については、これを苦い教訓として、同様の事態に陥らないように留意すべきである。そのため、我が国としては、ロシアによる有料での強制水先案内が国連海洋法条約に合致するかどうか、主要海運諸国と連携して注意深く監視し、「特定の役務の対価」を超える過大な金銭要求や無差別原則に反する行動に対しては、必要に応じて共同の申し入れを行うことが求められよう。

第2に、北極における鉱物資源開発について。国連海洋法条約が基本的に北極海域において適用されるとしても、他の海域同様に非常に困難な紛争が生じかねない問題は、境界未画定の海域における一方的な資源開発である。同条約83条3項は、最終的な合意達成のための最善努力義務を課すのみで一方的資源開発自体を明示的には禁止していない（2007年のガイアナ対スリナムの海洋境界画定事件仲裁判決では、石油・ガス田探査のような恒久的な物理的変更を伴うような一方的活動は同項に違反するが、地震波海底探査のような恒久的な物理的変更を伴わないような活動までが禁止されるとはいえない旨、判示した）が、2カ国の重複する要求のある海域での一方的資源開発は紛争の激化を招きかねない。重複海域での資源開発については凍結する旨、関係国間で合意に達することが望ましく、また必要に応じて我が国は関係国間の紛争を仲介する役割を果たせるよう準備しておくことが望ましい。開発企業においては、一方の沿岸国による開発許可が国際法上違法・無効になる可能性が皆無ではないというリスクを認識した上で行動するかしないかを決定することが求められる。

第3に、紛争の平和的解決について。北極においても紛争は平和的に解決されなければならないことは大原則であるが、それを担保するための手段として、国連海洋法条約第15部に規定された紛争解決の規定（国際海洋法裁判所、国際司法裁判所、附属書VIIによって組織される仲裁裁判所、附属書VIIIによって組織される特別仲裁裁判所を予定し、少なくとも附属書VIIによって組織される仲裁裁判所の管轄権が確立される。第287条）で必要十分なのか、さらに北極に特有の平和的解決の仕組みを新たに策定すべきなのかは、実体ルールの帰趨とも関連する重要な問題である（ちなみに、北極搜索救助協定第17条では、同条

約の解釈・適用に関する紛争は直接交渉によって解決する旨、規定する)。

第4に、北極問題を動かす人が非常に重要であるという観点からの提言として、北極(担当)大使及び北極問題閣僚会議の創設を提言の中にも含めたことをここではあえて記しておきたい。企業や官庁における北極に詳しい人材の育成は急務の課題である。さらに、北極問題への理解を高めるための裾野の拡大という観点からは、教育において北極を積極的にとりあげていくことも重要であろう。

本研究においては、主に社会科学の観点から、北極をとりまく諸課題について共同研究をすすめ、次のように合計8回の研究会を開催した。

- 第1回 2012年5月25日 調査の目的や対象、研究計画について協議
- 第2回 2012年6月25日 大畑哲夫氏による「気候変動が北極に与える影響」に関する報告と討議
- 第3回 2012年7月25日 池島大策委員による報告「北極のガバナンス：多国間制度の現状と課題」、吉本徹也氏による報告「北極をめぐる課題と我が国の取組」と討議(第1回ワークショップとして開催)
- 第4回 2012年8月16日 本村眞澄委員による報告「北極圏の資源開発」、合田浩之委員による報告「北極海航路の経済性・諸問題」、植田博委員による報告「北極海航路事情」と討議
- 第5回 2012年10月12日 金田秀昭委員による報告「北極海とわが国の防衛」、西村六善委員による報告「北極の環境・生態系、温暖化防止への国際協力 日本外交への提言」と討議
- 第6回 2012年11月27日 小谷哲男委員による「北極問題と東アジアの国際関係」に関する報告と討議(第2回ワークショップとして開催)
- 第7回 2013年1月24日 政策提言打ち合わせ

さらに、2013年2月1日には、スウェーデンからウエクセキュル北極担当大使をお招きして、「北極のガバナンスと日本の外交戦略」と題する成果報告会を実施した。

第2章から第7章においては、エネルギー資源開発、北極海航路の海運、軍事・安全保障、環境・生態系、ガバナンス、北極問題と東アジア国際関係の各主題について、専門の知見を有する各委員が自らの責任の下に執筆した。その内容は、第2章「北極圏のエネルギー

ギー資源と我が国の役割」（本村眞澄委員）、第3章「商業性からみた北極海航路」（植田博委員・合田浩之委員）、第4章「北極海とわが国の防衛」（金田秀昭委員）、第5章「北極の環境問題」（西村六善委員）、第6章「北極のガバナンス」（池島大策委員）、第7章「北極問題と東アジアの国際関係」（小谷哲男委員）である。

さらに、各主題の検討の結果、析出された諸論点をもとにして全員で検討の上、提言をとりまとめ、日本政府に対して種々の勧告を行うこととした（第8章）。各章でなされた種々の指摘及び勧告の内容については、是非本文をお読み頂ければ幸いである。

最後に、北極の未来について考えてみたい。北極の未来はどうなるのであろうか。UCLAの地理学の教授であるローレンス・スミス教授は、2050年の国際社会を予測して、New Northの時代となる、つまり北緯45度以北にある8カ国が世界を牽引すると指摘している（『2050年の世界地図』（NHK出版、2012年）。ここではあえて、両極端の「薔薇色の未来のシナリオ」と「暗黒の未来のシナリオ」を挙げてみたいと思う。

前者の「薔薇色の未来のシナリオ」については、①東アジアと欧州、北米を結ぶ最短の航路である北極海航路が世界の主要な海上輸送路となり、安価な輸送コストでの国際海上輸送が可能となるとともに、海上輸送において常に頭を悩ましてきた海賊やテロの問題から解放される、②北極に豊富に埋蔵されている天然ガスの開発が秩序を維持しながら首尾よくなされ、地球温暖化対策にも資するエネルギー・シフトが首尾よくなされる、③北極海は平和の海であり、軍事対立はないし、大量破壊兵器の装備もない、北極非核地帯条約が採択される、といったことが考えられる。

後者の「暗黒の未来のシナリオ」としては、①沿岸国が法外な通航料を要求する上、北極においてテロや海賊が出没するため、主要な海上輸送路にはおよそなりえない、②資源開発をめぐる関係国間で対立がエスカレートしてしまう。また、諸活動により北極の環境は悪化し、氷解による水面上昇と環境悪化の相乗効果により、先住民は環境難民となってしまふ、③北極海において軍事対立がエスカレートし、また大量破壊兵器が北極海に配備される、といったことが考えられる。

未来社会はこの極端な両シナリオのどこか中間に位置することになるろう。それがどのあたりか、正確には予測はできないが、気候変動に伴う悪影響は決して楽観できず、他方、資源開発の主要アクターが5沿岸国（うち4カ国は西側先進国）である限りは、他の海域ほど深刻な紛争は生じないのかもしれない（もっともロシアの将来の動向は依然不透明である、カナダは北極海の相当広範な海域を自国の歴史的な水域として内水化する動きをみせている、中国が北極海の資源に触手をのばすことは秩序攪乱要因として作用する、といっ

た懸念が存在する)。

油断は禁物である。国際社会は、冷戦直後には薔薇色の未来（新国際秩序）が喧伝されたが、まもなく内戦やテロといった外部要因ゆえ決して薔薇色とならなかったという苦い経験をしている。また、フィンランドの国民的叙事詩カレワラにも登場する北の大地を意味するポホヨラ（Pohjola）は、残念なことに「楽園」ではなく「悪の淵源」とされる。

国際社会においては、少しでも前者のシナリオに近づくように、また後者のシナリオに陥らないように、予防的な諸行動がとられなければならない、我が国としてはそれを主導することが求められよう。

