

第8章 日本外交への提言

「北極のガバナンスと日本の外交戦略」プロジェクト (文責：浅利 秀樹)

1. 問題意識

これまで長く「未到の海域」であった北極海地域は、地球温暖化に伴う氷の融解と縮小によって、各国により「新たなフロンティア」と認識されつつある。温暖化の進行がもたらし得る地球環境への影響を考えれば、これは手放しで喜べるものではなく、温暖化防止のための各国による努力を継続していく必要がある一方で、現実には「新たなフロンティア」が現出しつつあり、日本の国益に影響を及ぼす戦略環境や経済的な競争条件が変化しつつある以上、日本としても、国益を確保すべく対応する必要がある。同時に、これまでいわば氷の中に「凍結」されていた北極地域の法的地位や諸国間の権利義務関係が、氷の融解と共に現実の問題として登場してきている状況の下、今後、各国がめいめいの主張や活動を一方的に展開し、北極がナショナリズムのぶつかり合う露骨な利権争いの場となれば、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」を生ずることになりかねない。

本プロジェクトは、このような問題意識に立ち、(ア)北極海地域での「新たなフロンティア」現出にあたって、日本にとって確保すべき国益は何か、(イ)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、(ウ)日本の国益のみならず、国際公益の確保のために必要な北極海地域のガバナンスは、いかにあるべきか、について、1年間研究を続けてきた。その結果、本プロジェクトの委員間での議論を通じて、以下の提言が得られた。

2. 政策提言

(1) 基本的な考え方

北極海は、氷に覆われているとはいえ海洋であり、国連海洋法条約をはじめとする海洋法を中核とした既存の関連国際法が適用される。「北極条約」といった新たなレジームを設立することも、理論的には1つの考え方たり得るかもしれないが、米露を含む北極海沿岸国がこれに否定的な立場をとっている以上は、現実的な選択肢とはなり難い。むしろ、国連海洋法条約をはじめとする海洋法を中核とした既存の関連国際法にしたがって、領海以遠は、排他的経済水域や大陸棚として沿岸国の主権的権利が認められる一定の事項（資源

探査・開発等) 以外については、「コモンズ (国際社会の共有地)」として扱われるようにすることが、日本の国益に資すると考えられる。

後述するように、北極海地域の環境が他の海域と比べデリケートであることや、北極海地域の温暖化が地球温暖化を加速させる効果を持つことを考えれば、北極海の「コモンズ」としての性格は一層明確である。従って、北極海に現出しつつある「新たな機会」への対応にあたっては、「ゼロサム」的な、また、「争奪」的な発想ではなく、既存の条約秩序を前提としつつ、「コモンズ」をいかに各国の協力により守っていくかの発想が必要である。

一方、国連海洋法条約が適用されると言っても、個別のケースにおける運用においては不明確な点が多い。例えば、国連海洋法条約第 234 条は、沿岸国に環境保全を目的とした一定の措置をとることを認めているが、沿岸国による通航に際しての規制が、国連海洋法条約第 234 条が許容する範囲内か否か、といった問題がある。国連海洋法条約を基本としつつも、細部や運用において、日本の国益及びコモンズとしての性格が損なわれないことを確保する必要があり、また、航行の安全や環境保全の面で、条約の規律が及んでいない事項については、国連海洋法条約をはじめとする既存の国際法との整合性を確保しつつ、新たな規律の策定において、日本は主導的な役割を果たす必要がある。

このような考え方を踏まえた具体的な提言は、以下の 6 項目である。

(2) 提言 I : 資源探査・開発について、日本の資金及び技術を活用し、沿岸国と win-win の関係を構築すべし。また、その際に、北極海の特殊な条件を踏まえ、環境への十分な配慮が必要。

北極海大陸棚には、未発見資源量では、世界全体の 13% の石油と 30% の天然ガスが存在すると推定される¹。厳しい海象条件のため、実際に探査・開発が行われているのは、その一部であるが、今後、北極海大陸棚は、世界のエネルギー需給の安定に貢献できるポテンシャルがあると言える。日本としては、自らのエネルギー安定供給の確保の観点からも、北極海大陸棚における資源探査・開発に積極的に関与していくことが重要である。「上流」権益を保持しておくことにより、緊急時の交易条件の変動を緩和できるためである。海外での「上流」権益取得を支援するための制度としては、石油天然ガス・金属鉱物資源機構 (JOGMEC) による探鉱出資や国際協力銀行 (JBIC) による融資等があるが、これらを積極的に活用していくべきである。

北極海大陸棚を規律する国際ルールの中核は、他の大陸棚と同じく、国連海洋法条約である。従って、沿岸から 200 海里内であれば沿岸国の主権的権利の対象であり、200 海里を超える部分については、条約の規定にしたがって是々非々で対応すべきものである。い

ずれにしても、日本の北極海大陸棚における資源探査・開発への関与は、沿岸国であるロシア等との協力が前提となる。資源探査・開発に伴うリスクの大きさを考えれば、沿岸国にとっても外国からの出資は魅力的なものであり、現にバレンツ海やカラ海での事業には外国企業が参加している。沿岸国との win-win の関係を構築しつつ、協力を進めるべきである。

また、このような「上流」における関与のみならず、北極海地域の天然ガスを積極的に購入することも、日本にとってメリットがある。北極海地域で生産される天然ガスについては、冬季に比して夏季の需要が高くない欧州と、夏季は冷房用の電力需要が急増するアジアが、需要において補完関係にあるが、夏季において日本がスポット購入を積極的に行うことは、日本の天然ガスの調達先の分散化に資すると共に、石油連動価格のために高騰しているアジア市場での天然ガス価格に対して抑制効果が期待できる。

一方、北極海地域での資源探査・開発にあたって、特に留意すべきは、環境保全である。北極海地域は水温が非常に低いため、原油等が流出した場合、他の海域と比べ原油の分解速度が遅く、環境への悪影響が長期間にわたって残存する。北極海地域での資源探査・開発においては、万が一にも事故が起こらないような細心の注意を要すると共に、日本として、北極海の油田開発での事故を想定した氷海における原油流出対策の基礎研究や、北極海地域における環境保全についての基礎研究を進めていくべきである。

いずれにせよ、北極海地域の資源探査・開発は、「資源争奪」ではなく、沿岸国の主権的権利を前提とした、ビジネス・ベースの協力として捉えるべきものである。日本は、資源探査・開発の経験や資金力、技術力を活用し、政府・経済界が一体となって、日本のエネルギー安全保障に貢献し、沿岸国の利益にもなり、国際社会のエネルギー需給の安定にも貢献するという win-win の秩序形成のために貢献すべきである。

(3) 提言Ⅱ：海運について、北極海航路における無害通航（沿岸国領海部分）又は航行の自由（沿岸国の領海以遠の海域）を前提とした、国連海洋法条約の適切な運用を確保すべし。その上で、船荷の性格に応じた航路の活用を促進するための、航行の安全確保や環境保全のための施策を講ずるべし。

北極海航路、特にロシア北方沿岸を通るいわゆる北東航路が最近注目を集めている。ロッテルダムー横浜を例にとると、北東航路（約 7,397 海里）は、スエズ運河経由（約 11,279 海里）と比べて、距離にして約 34%の節約になる。また、北東航路の場合は、南回りと異なり、海賊の心配もない。

一方、北東航路の活用可能性については、地に足のついた議論が必要である。例えば、氷が溶けた期間のみ利用可能であることを考えれば、日本－欧州航路の貨物輸送の相当部分を占めるコンテナ船は、必ずしも北東航路にふさわしくないと見えよう。コンテナ船はいわば製造業の生産ラインの一部であり、定期・定時を前提とするからである。また、溶けているとは言え氷が点在する北東航路では、南回りと同じスピードで航行することはできず、また、万一の重油流出の影響が氷海では甚大であることを考えると、重油よりもコストがかかる軽油を使用する必要性が生ずる可能性があり、また、氷海海域を航行する船に求められる特別要件を満たした船舶を使用する必要がある。

当研究プロジェクトとしては、このような状況も考慮して検討した結果、現時点では、コスト面も含め北東航路にふさわしい貨物は、不定期のバルク（LNG やガス・コンデンセート等の資源）であると考えられる。北極海大陸棚で採取された天然ガス等は、これに該当すると言えよう。従って、北極海航路の活用については、北極海大陸棚の資源探査・開発への関わり方とも関連付けながら、トータルな戦略として考える必要がある。例えば、地震探鉱等の資源調査、プラント建設等での日本の技術が貢献できる余地は大きい。さらには、資源開発という上流事業そのものへの参加は、経済的価値はもとより、資源安全保障の観点からさらに意義が大きい。2017 年にも生産開始が見込まれるヤマル半島 LNG プロジェクトと、北東航路の活用を関連付けることができる。北東航路では、氷海海域を航行するために安全運航と環境汚染防止の観点から求められる特別な船舶構造及び設備の強化が必要であることから、建造船価が高価となるので、国際協力銀行（JBIC）や日本政策投資銀行（DBJ）による船舶建造融資の検討も必要である。

このような形での北東航路の活用を考えると、航行の安全、環境保全等の観点からの施策を講ずる必要がある。例えば、航海計画をより精密に立てやすくするために、気象観測衛星を活用した流氷・気象情報を船会社に積極的に提供する体制を構築する必要がある。また、ムルマンスク以東のロシア北方沿岸に、大型船が利用できる緊急避難港がないことは、北東航路の利用における懸念材料の 1 つであり、北東航路の利用が増加することのロシアにとってのメリットも指摘しつつ、整備を慫慂することが適当である。

一方で、沿岸国による過大な権利主張に対しては、他の利用国と共にこれを抑制するよう働きかけることが適当である。国連海洋法条約では、沿岸国が、排他的経済水域の氷に覆われた水域において、「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及び執行する権利」を有する（第 234 条）としており、ロシアが北東航路を通航する船舶に対して要求する、航行支援サービス（砕氷船、水先案内人等）への対価も、この規定に根拠を置くと考えられるが、費用明細が透明化されておらず、ロシアによる要求

が、条約に整合した合理的なものかは、検証する必要がある。また、カナダ北方沿岸を通る北西航路については、北東航路と比べれば今のところ関心は高くないが、カナダは直線基線を設定した上で、広大な水域を内水としており、このような扱いが適当かも、検証が必要である。

北極海は水温が低く、油濁の分解速度が遅いことから、船舶から重油等が流出すれば、取り返しのつかない環境破壊をもたらすおそれがある。これは、ひとり沿岸国のみの対応に委ねることは十分ではなく、万一大規模油濁事故が発生した場合の緊急対応について、日本としても知見・技術の面で貢献することができ、また、各国が協力して対応できるような体制構築が必要である。この場合、中心的な役割を担うのは、国際海事機構（IMO）であり、海運国家である日本としても、IMO を中心とした国際協力に、主導的に関わっていく必要がある。なお、IMO は、現在、極地海域における海上安全や環境保全に関する規律を定める極域綱領（Polar Code）を策定中であるが、ここでの議論を主導することは、沿岸国の恣意的な動きを抑制することにも貢献しよう。

（４）提言Ⅲ：安全保障について、北極海でのパワープロジェクションが容易になることがもたらす戦略環境への影響を踏まえ、日米間の協力を一層緊密にすべし。また、このような戦略環境の変化を、日本の防衛政策上、明確に位置付けることが適当。

安全保障の観点からは、従来「未到の海域」であった北極海の利用が容易になることは、日本をとりまく戦略環境にも影響を与える。かつては、厚い氷に覆われた北極海を航行できたのは、大型砕氷船等の特殊な船舶に限られ、このような状況では北極海でのパワープロジェクションは現実的な問題とは認識されていなかった。ところが、融氷の進行により、通常の艦船でも一定の条件の下で航行が可能になると、軍事作戦の展開も容易になる。このことは、特にロシアにとって、従来安全であった「背後」が新たな防衛正面になることを意味するが、米国にとっても同様な問題が生ずる。

例えば、北極海における中国の活発な活動が近年注目を集めているが、その一方で、中国は、戦略核戦力の残存性及び即応性の向上や、射程の延伸、命中精度の向上や多弾頭化などの性能向上の努力を行っていると言われる²。今後、射程 8000Km とされる新型 SLBM（潜水艦発射弾道ミサイル）JL-2 の開発に成功し、また中国の SSBM（弾道ミサイル搭載原子力潜水艦）の北極海での展開が容易になることによって、米国のほぼ全土が JL-2 の射程に入り、中国が米国に対し有効な第二撃能力を有することになることも十分考えられる。米国の拡大核抑止力に影響が及ぶ事態を防止するためには、日米間で、北極海の戦略環境

の変化を踏まえた協力の深化、具体的には、ミサイル防衛や、宗谷・津軽海峡等のチョークポイントを含む対潜哨戒態勢の強化を検討していく必要がある。

また、北極海でのパワープロジェクションが現実の問題になることは、ロシアにとって、これまで想定されていなかった新たな防衛正面が出現する一方で、欧州・アジア間の海上戦略機動能力が改善することを意味する。また、日本海経由で西太平洋、ベーリング海峡というルートを考慮すれば、ロシアにとってのオホーツク海の戦略的意味合いも変化しよう。

北極海での戦略環境の変化を踏まえ、既に米国は、2009年1月に、ブッシュ大統領の名で、包括的な北極政策（国家安全保障大統領令第66号）を策定し、同年11月には、海軍が「北極ロードマップ」を策定している。同ロードマップは、北極海の現状の評価と将来予測を行い、その上で、米会計年度2010年から2014年を念頭に、戦略・政策・計画、投資、作戦と訓練、アウトリーチと戦略的コミュニケーションを検討し、即応態勢と能力を確立することを目指している。また、2010年のQDR（4年ごとの国防計画の見直し）にも、北極海に関する記述がなされており、「北極ロードマップ」も、QDRに合わせて4年ごとに改訂されることになっている³。

このように、米国は、安全保障の面での北極問題への取り組みに、一步先んじているが、日本としても、北極海における戦略環境の変化を、防衛政策上明確に位置付ける必要がある。具体的には、今後策定される防衛計画の大綱では、北極海の戦略環境の変化をどのように評価するか、それを踏まえて日本としてどのように対処するかを検討すべきである。同時に、日米両国は、緊密な戦略協議を実施し、今後10乃至15年先も見据えて、前述のミサイル防衛や対潜哨戒を含め、防衛協力の深化を図っていく必要がある。また、自衛隊・米軍間の協力は、このような想定される脅威への対処のみならず、北極海での海難事故発生時の捜索救助（SAR）といった分野での協力も含まれる。

（5）提言Ⅳ：北極海がデリケートであることを十分考慮し、日本の知見や技術を活用して、環境保全で主導的な役割を果たすべし。同時に、北極海での融氷の進行が、地球環境にもたらす甚大な影響を考え、地球温暖化対策でも主導的な役割を果たす必要がある。

前述のとおり、北極海は水温が低く、油濁の分解速度が遅いことから、油濁事故は取り返しのつかない環境破壊をもたらす。北極海における資源開発や新航路の開発が恩恵をもたらすことは事実であるが、環境保全との間で、バランスをとりつつ進めていく必要がある。具体的には、資源開発によって油濁事故が生じないように万全の対策を講ずる必要が

あり、万一油濁事故が生じてしまった場合への対処について、基礎的研究を進めていく必要がある。同時に、海運に関しても、IMOでの海上安全・環境保全の規律策定で主導的な役割を果たすと共に、油濁事故に対する緊急対処の国際協力の枠組みを構築すべきである。南極における「環境保護に関する南極条約議定書」のような国際ルール作りも、検討に値しよう。

また、北極海の氷の融解が進行しないための手だても必要である。北極海の融氷が新たな「機会」を生み出していることは事実である一方、例えば、白色の氷に覆われていた北極海は太陽光を反射していたところが、融氷によって太陽光を吸収する度合いが増え、地球温暖化を加速すると言われるように⁴、北極海の融氷がもたらす否定的な影響を考えれば、これが更に進行することは、地球環境にとって危険であると言わざるを得ない。故に、各国の協力による温暖化対策の強化が求められる。この観点から、CO₂排出が石炭や石油に比べて少ない天然ガスの活用や、エネルギー効率の改善による化石燃料自体の消費抑制、また、経済性、安全性及び廃棄物処理を前提とした上での原子力エネルギーの利用や新エネルギーの開発といった施策が求められる。このような取り組みは、地球温暖化防止と共に、エネルギー消費量を節約することによって、エネルギー安全保障にも資するものである。日本は、世界最高水準のエネルギー効率を誇っており、その知見と技術を活用しながら、地球温暖化対策で主導的な役割を果たしていく必要がある。

北極海の環境については、未だに解明されていない点が多い。地球上の他の地域以上の速度で進んでいると言われる北極海の水温上昇の問題、北極海の雪氷の変動が気候システムに及ぼす影響、北極海の環境変化が深層大循環（北大西洋の深層水が、インド洋、太平洋を2000年かけて循環すると言われるメカニズム）を通じて及ぼし得る地球全体の気候への影響、等々更なる研究が必要である。日本には、長年にわたる極地の科学的研究の蓄積があるが、今後さらにこれを強化し、国際共同研究や研究者間の交流等を通じて、北極海の環境に関する国際的な知見の向上に貢献すべきである。また、北極海の環境調査のためには、現地調査を実施できるプラットフォームが必要であり、砕氷船の新造又は南極観測船「しらせ」の活用を含め、研究実施体制を充実させる必要がある。

(6) 提言Ⅴ：北極海において、平和的かつ安定的な国際秩序に基づくガバナンスが確保されるよう、積極的な外交を展開すべし。北極沿岸国や日本の周辺国を含め、「共通利益」を拡大するようなアプローチが適当である。

北極のガバナンスにおいては、「ゼロサム」的な、また、「争奪」的な発想ではなく、「コモンズ」をいかに各国の協力により守っていくかとの発想に立つ必要がある。このような

観点から、多数国間及び少数国間の枠組みや二国間の協力を通じて、日本の利益を確保しつつ、国際社会の「共通利益」を拡大する必要がある。北極海において各国の行動を規律する国際ルールについては、国連海洋法条約をはじめとする海洋法を中核とする関連国際法を基本としつつ、条約の細部の明確化や、条約が規律していない事項については、既存の国際法との整合性を確保しつつ、運用上の新たなルール作りを主導すべきである。

北極海に関する協力の調整の場として、まず挙げられるのは、北極圏国8か国をメンバーとし、他の関係国・国際機関等をオブザーバーとする北極評議会である。日本は、現在アドホックなオブザーバーであるが、常任のオブザーバー資格の取得を申請しており、2013年の北極評議会閣僚会合で審議される予定である。北極評議会は、そもそも北極圏諸国間のハイレベルの対話の場として設置された生い立ちから、北極圏国のみがメンバーであるという排他的な側面も否定はできないが、米露等の有力国が参加し、北極海に最も近い利害関係を有する沿岸国を中心とするという一定の正当性は有しているため、日本としても重要視すべき枠組みである。オブザーバーである以上意思決定には参加はできないものの、極地の科学的調査や環境保全等の分野での貢献を積み重ね、日本の主張に説得力を持たせ、北極評議会での意思決定にできるだけポジティブな影響を与えるようにすることが適当である。

その一方で、日本が意思決定の権限を持たない限り、北極評議会は、いくつかの外交上の手段の1つに留まる。日本としては、他の国際機関や多数国間・少数国間の枠組み、二国間の協力等も通じて、国益を確保しつつ、北極海でのガバナンスに貢献すべきである。例えば、IMOでは、海上安全や環境保全に関する極域綱領（Polar Code）を策定中であるが、このような努力において、主導的な役割を果たす必要がある。また、G8の枠組みは、米露加が北極評議会のメンバー、英仏独がオブザーバー、日伊がアドホック・オブザーバーであるが、G8がグローバル・ガバナンスにおいて重要な役割を果たすべき枠組みであることを考えれば、この枠組みにおいて北極海の問題を取り上げることも、有益であろう。更に、同盟国米国との協力、日米露の枠組みでの協力、中国や韓国との協力等、様々な外交手段を用いて、北極海に関するガバナンスに貢献し、協力を進めていくべきである。

なお、北極海地域でのガバナンスという場合、忘れてはならないのは、先住民の存在である。北極海の気候変動は、先住民の生活の糧を奪い、その生活基盤に深刻な影響を与えている。北極評議会は、先住民の関与を1つの重要な論点として取り上げている。日本としても、北極海問題に主導的に関わる以上、先住民の生活に大きな影響を与える環境保全の問題に、注力していく必要がある。

(7) 提言VI：日本政府の対北極政策の体制を強化すべし。具体的には、内閣官房に司令塔を置き、外務省、経済産業省、国土交通省、防衛省、環境省、文部科学省等の関係省が、連携して政策を推進する体制を整えるべし。

上述のとおり、北極海地域に関する課題は、資源、海運、安全保障、環境、ガバナンス等々多岐にわたる。日本政府は、これまで北極評議会での議論への参加や極地の科学的研究等、地道な努力を積み重ねて来たところ、北極海地域での諸課題が日本の国益及び国際公益に対し与える影響の大きさを踏まえ、政府一体としてのより強力な取り組みが今後必要になる。そのためには、内閣官房に司令塔機能を置き、複雑に絡み合う課題を整理し、統一的な施策を打ち出していく必要がある。「北極問題閣僚会議」を設立することも一案であるし、現在検討が進められている「国家安全保障会議」にて、主要議題として取り上げることも考えられよう。このような枠組みを通じて、内閣としての戦略や施策を打ち出していくべきであり、また、その方向性や内容については、「北極白書」のような形で表明することも有益であろう。更に、様々な多数国間、少数国間等での協議に積極的に参加し、貢献するために、北極評議会加盟国の例も念頭に、北極担当大使を置くべきである。

—注—

- ¹ US Geological Survey, “USGS Release: 90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic,” July 23, 2008, <http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980>
- ² 平成24年版「日本の防衛」第1章第3節中国 4. の軍事態勢(1)核戦力およびミサイル戦力
- ³ “US NAVY ARCTIC ROADMAP,” Department of the Navy, October, 2009
- ⁴ 西村六善「北極の環境問題」本報告書第5章1節(日本国際問題研究所、2013年)