

第7章 グローバル・コモンズとしての北極海に相応しい安全保障

池島 大策

はじめに——プロジェクトの目的との関連で

本研究会では、「グローバル・コモンズとしての北極海」を考察対象の一環に組み入れている。今日の米国や日本における特に安全保障関連の議論の際には、北極海がグローバル・コモンズ(Global Commons)の一つであるという考え方が暗黙の了解となっているように見受けられる。しかし、この考え方が前提として成熟しているかは、実は大きな論点の一つである。グローバル・コモンズという概念自体、軍事中心の安全保障上の観点に基づく一般的な呼称は別として、まだ曖昧な部分を多々残しており、国際法上または国際関係論の分野では厳格に言えば、明確に定義されているわけではない。

また、このプロジェクトが日米同盟の役割という文脈からグローバル・コモンズの安定利用を検討しているなかで、北極海のガバナンスが日米の二国間関係とどのような関連にあり、しかも安全保障¹に関わる内容をどのように分析すべきかなどについても様々な角度からの考察が必要である。日米同盟といういわば日本と米国との二国間の政治・経済・軍事などの幅広い包括的な関係が、北極海の現状や今後の在り方とどのような関係を持つようになるのかを検討することも必要とされている。通常、軍事同盟である点が強調されがちな日米同盟が北極海周辺諸国を含む北極(圏)における安全保障の状況に、どの程度またどのような形態で関与すべきかが問われてもいる。

最後に、日本の役割とその強みを活かすことが日本外交の将来にとって重要であり、この点の検討・分析を行うことがこの研究会の究極のテーマである。したがって、北極海周辺諸国と日本という多数国間関係(場合によっては、北極周辺の各国と日本との二国間関係を含む)、日本と米国との二国間関係などの他にも、北極に関与する他の諸国(非北極諸国(non-Arctic states))と日本との関係をも考慮した上で、日本の立ち位置を見極め、将来の課題に対処することが求められているといえる。

したがって、本稿ではこれらの三つの問題意識を中心に、特に北極(海)に相応しい安全保障の概念に焦点を絞って、関連のある若干の論点に対する現段階で可能な検討と、それに対する暫定的な対応の概略だけを述べておく。なお、北極海に関するガバナンス上の論点や類似するイシューについての検討は、別稿を参照していただきたい²。

1. グローバル・コモンズとしての北極（海）という概念

グローバル・コモンズとは、国際法上、必ずしも定義の明確な概念とは言えず、一般に、国家の管轄外にある場所、空間、物などを総称して使われるようになった比較的新しい概念である。国際法上の類似の概念として議論は尽きないが、公海のような万民共有物 (*res communis*)、深海底及びその資源に代表される人類の共同の財産 (Common Heritage of Mankind: CHM) のようなほぼ定着したものがあげられるが、厳密にはこれらの概念とも同じではない³。

また、グローバル・コモンズという用語は、近時、とりわけ米国及び(米国における最近の流儀に倣った)日本で安全保障の文脈で多用されるようになった印象があるが、元来、環境保護と国際化の動きの中で、国際社会において共通の利益のために広く開放された空間や場所とその資源を一般的に指すことが多かったものである。

たとえば、2013 年末に閣議決定された「国家安全保障戦略について」⁴では、「海洋、宇宙空間、サイバー空間といった国際公共財(グローバル・コモンズ)」という書き方によって、グローバル・コモンズが国際公共財の言い換えであるようなニュアンスが感じ取れる。もともと、この一節では、これらの国際公共財に対する「自由なアクセス及びその活用を妨げるリスクが拡散し、深刻化している」との指摘があるにとどまる。言い換えれば、こうした使い方が最近では多くなっていて、一般化しつつあることがうかがえる⁵。そして、この「国家安全保障戦略について」では、「北極海では、航路の開通、資源開発等の様々な可能性の広がりが見込まれている」ため、「国際的なルールの下に各国が協力して取り組むことが期待されている」反面、「国家間の新たな摩擦の原因となるおそれもある」と警鐘を鳴らしている⁶。しかし、どういう理由で「国家間の新たな摩擦の原因」が生じるかは直接触れられていない。その前の記述にある「力を背景とした一方的な現状変更を図る動き」や、「資源の確保や自国の安全保障の観点から、各国の利害が衝突するレジームが増えて」いることなどが想定されているように見受けられるが⁷、はたして北極海では本当にそうなのかを検証しなければならない。

たしかに、北極海という海洋空間が国際社会 (*international community*) において関係諸国にとって環境・生態系の保護を始めとした何らかの共通の利害関係を有する場所であるとすれば、もともとの意味におけるグローバル・コモンズと称される面があることは否定できない。しかし、半閉鎖海にあたる北極海の沿岸諸国として直接的な利害関係にあるカナダ、デンマーク、ノルウェー、ロシア及び米国の 5 か国 (北極 5 か国) がはたして北極海を元来の意味における「グローバル・コモンズ」であると共通して考えているか否かには大きな議論のあるところである。彼らの真意とは別に、最近の国際世論や研究の動向などを見ると、北極海をグローバル・コモンズの一つに位置づけ、国際社会が関心を寄せるとともにグローバルな影響を有する場所であると捉えなおそうとする見解が徐々にではあるが勢いを増してきているようにも見える。こうした「北極海の国際化」ともいべき

動きが徐々に進みつつある現状に鑑みると、できれば北極海の沿岸諸国の内々の問題としておきたい北極5か国の思惑と、グローバルな視野と対応を望む国際社会の動向とが、今後の持続可能な開発、環境保護、平和と安定の確保などにおいて必ずしも一致しないか、場合によっては相反するときに、北極海の将来が不透明感を増すことになる。

2. 北極のよきガバナンスとは

地球温暖化の影響で生じつつある北極海における環境変化は、北極海沿岸諸国に多大な影響を及ぼし、北極海における地域の安定と持続可能な発展を大きく左右する。そうした中で、はたしてどのようなガバナンスが北極海には必要でありかつ望ましいのかという点が今問われている⁸。

北極に関するガバナンスとして北極評議会(AC)の設立趣旨や役割⁹が、南極に関するガバナンスを担う南極条約体制と異なることは言うまでもない。他方、現行のACだけが北極海の「よきガバナンス」を担っているわけでもない。北極海を規律する法的枠組は、国連海洋法条約(LOSC)を中心とした海洋法、国際海事機関(IMO)のような国際組織・機関等で採択される関連規範などのほか、各沿岸国法令などの網の目により複層的に成り立っている¹⁰。

北極海では、沿岸国の対内的及び対外的な利益の調整が当面の重要な課題であることは変わらないが、これに沿岸付近の諸国、北西及び北東を含む北極海航路の利用国(船舶の旗国だけに留まらない)など以外にも、何らかの利害関係を有する国が経済や環境の分野を始めとした様々な要因から、ステークホルダー(利害関係者)として関与する度合いが増している。それにつれて、何らかの法的秩序に基礎を置く安定した「よきガバナンス」が国際社会では広く期待されるようになってきている。ただ、問題は、そのガバナンスの方向性が必ずしも明確になってはいないことであり、特にACの北極5か国(Arctic 5)や北極海周辺諸国の間で重視する力点を国際協力に置くか、軋轢を覚悟の上で国家主権に置くかで意見の収斂が必ずしも見られないことにある¹¹。この点は、安全保障(セキュリティ)の分野では特に顕著なイシューであり、そもそも北極海における安全保障の概念がいかに多様かつ複雑であるかを物語るものである¹²。

一般に北極海における安全保障を論じる際に、従来の軍事的対立や軍拡競争を扱う安全保障の問題以外にも、気候変動の結果生じる環境問題、汚染に由来する環境問題、天然資源開発に伴って生じるエネルギー問題、人間の生存に関する人間の安全保障(human security)なども含めて、多様な安全保障の概念とそれに対する対応が今世紀の国際社会全体で問われていることに留意しなければならない¹³。しかも、AC内部でも安全保障に関する発想の根源は同じとは言えず、北極5か国が自国の国家主権と国家安全保障を中心に考えている傾向があるのに対して、その他のACの3か国はより広義の安全保障とそのため国際協力に主眼を置いていると考えられることが指摘されている¹⁴。言い換えれば、ACの原加盟国である8か国(Arctic 8)でさえ、経済

的にも、政治的にもまた軍事的にも単一・同一の国際的な組織に加盟しているわけではなく、安全保障に関する共通の基盤を必ずしも持っていない以上¹⁵、北極海の地域特有の事情を織り込んだより包括的な安全保障観(軍事に限定されない)とそれを実施するための枠組みや仕組みがいずれ必要となるということである。

したがって、北極における安全保障では、主権国家の存立に関わる安全保障という従来の考え方以外にも、地球全体の利益に関わるグローバルな安全保障、北極海周辺の地域に特有のリージョナルな安全保障といったものまでも現在では、関係諸国すべてを巻き込んで考慮しなければ対応しきれない状況となっている。前者の従来型の安全保障については、冷戦後も続く米ロ両核大国の対峙という現実に伴って、おそらくは当分の間今後も続くものであり、伝統的な安全保障観を基礎に対応することが中心となるであろう。他方で、後者のより広範で複雑なグローバル及びリージョナルな安全保障については、北極海における越境環境侵害や捜索・救助のようなイシューに対しては国家主権の壁を越えた国際協力を必要とし、いずれの国にとっても直接・間接に様々な影響があることになるため、対話と協力の実施のための機会の確保・増大がますます喫緊の課題となっている。実は、こうした広い意味における安全保障(セキュリティ)という考え方こそ、グローバル・コモンズとしての北極(海)を考えるうえで不可欠な発想であるにもかかわらず、日本における最近の各種見解では、比較的疎んじられているように見受けられる。

以上より、北極海のおよびガバナンスのためには、各関係国の安全保障と国際社会全体・地域全体にも及ぶ安全保障という両者を加味した仕組みの整備とその実施の確保に向けた国際協力が必要となるであろう。

3. 沿岸諸国や関係諸国の動向

(1) 沿岸諸国の動向の概略

北極海における沿岸諸国の中でも、米国は唯一、LOSC の締約国にはまだなっていない¹⁶。米国は、アラスカ州が地理的には最も関係があるにすぎず、これまで他国に比べて国家戦略自体が手薄な印象があった。そのため、米国は特にオバマ政権になってから北極地域に関わる外交政策をより明確にし始めたが、航行の自由のほかに自国安全保障上の利益を確保するため、下記に述べるように2013年にはその具体的な施策へとつなげるための方針をいくつか示し始めた。

他方、沿岸諸国として長く自国の沿岸における規律を強化してきたカナダとロシアには、環境と開発の点で対照的ともいえる興味深い姿勢が見られる。カナダは、環境保護の観点から北西航路の水域を厳格な規制に服する内水として扱い、環境保護の点を重視した沿岸管轄権の行使を厭わず、自国の「北極主権」(Arctic sovereignty)の保護こそが第一の国益と考える立場から、安全保障上の観点でも伝統的及び非伝統的な安全保障を併せて確保する道を考えている¹⁷。

北極5か国の中でも最長の海岸線で北極海に面するロシアは、北極海航路の開発と利用に積極的で、独自の管理方式により沿岸への支配を自国権益に直結させている反面、新規の2013年版「2020年までの間のロシア連邦の北極地帯の開発及び国家安全保障の確保のための戦略」においては2008年版の「2020年まで及びそれ以降の北極におけるロシア連邦の政策の基盤」よりもさらに軍事的な意味における安全保障政策を推し進める姿勢を見せている¹⁸。

非北極諸国である中国や韓国は、2013年に日本などと同時に北極評議会(AC)から常任オブザーバーの地位を付与され、近年の北極海航路への積極的な関与に見られるように、いわゆる北極外交を推進する積極的な姿勢が顕著である。日本は、北極担当大使を配置するなど漸く北極外交を進めるのに本腰を入れ始めたようだが¹⁹、やや出遅れた感を払拭するには得意の科学調査や環境保護技術などの分野で貢献を進める以外の道を、総力戦で具体的に探らねばならない。

以下では、特に最近になって北極に関わる国家戦略を具体化させつつある米国の動きと、北極開発に積極的に進出してきている中国の動向を概観しておく。これにより、米国の北極政策を吟味したうえで、日米安保条約を核とする日米同盟下において、北極をめぐる顕著な動きを見せる中国の立場をどうとらえるべきかを考察しながら、同時にグローバル・コモンズとしての北極海の置かれた安全保障環境をどうとらえるべきかを考えるための素材を整理しておくことにする。

(2) 米国の立場

まず、米国は、2013年5月にオバマ大統領の政権下における「北極地域のための国家戦略」を公にしているが²⁰、その中で北極をめぐる事項に関して順位付けを行い、国内的に統一した施策をとりながら国際的な対応を進めることを示した²¹。この「北極地域のための国家戦略」は、2010年5月の「国家安全保障戦略」²²を具体化し、気候変動に伴って生じる北極の新たな環境に対処すべく、(1)安全な商業・科学活動から国防に及ぶ広範な安全保障上の国益を推進すること、(2)北極地域の管理責任を全うすること、及び(3)二国間関係や多数国間機関を通じて国際協力を強化することを努力目標に、海・空の双方における航行・飛行の自由に基づく地域の平和と安全の確保、入手可能な最善の情報を利用した意思決定、関係方面との連携強化などを指針とすることなどを主な内容としている。

この戦略自体は総花的で具体性に欠けるともいえ、従来米国自体が北極に対して一層積極的な姿勢を示すことを望む声も少なくなかっただけに²³、国益の確保と国際協力を念頭に置いていることが当該戦略に示されていることは理解できる。同時に、この戦略の中でオバマ大統領が「北極は平和で安定しており、争いのない地域である」と冒頭に述べていることを受けて、国防総省(ペンタゴン)が2013年11月に公にした「北極戦略」²⁴は、現在の北極の状況に照らして国家の

安全保障を確保するには、自国だけでは不可能であって国際法に従って同盟国やパートナー国との連携が必要であることを率直に認め、人間の安全保障と環境安全保障との間にバランスがとれた取組みを推進していく旨、述べている。そして、官民のセクターを問わず、アラスカ州や連邦政府が一体となって共同で対処していくことを模索する内容となっている²⁵。

さらに、北極に関する米国の国防戦略上も、同盟国やパートナーとの連携と協力の促進強化によって、多様な課題に対応する体制を整えておくことが謳われ、北極における今後の気候変動の度合いや経済状況などの不確定要因を十分考慮し、国家財政状況、国内世論の動向に注意を払って、透明性と情報共有を通じた信頼醸成に基づく国際協力を強調している点に特徴がある。

この「北極戦略」では、やや落ち着いたトーンによる国際協力に向けた取組みを重視する姿勢は、「軍事的な脅威が比較的低いレベルにある」北極という地域的特性にあり、2008年のイルリサット宣言で LOSC 以外の包括的な法的枠組みを新たに必要としないことを確認したという点を繰り返しながら、軍事関連の安全保障に止まらない人間の安全保障や環境安全保障のような「ソフト・セキュリティ」の 이슈に AC が対処できることも認めている²⁶。したがって、北極の安全保障状況を過剰なまでに軍事や軍備競争の視点だけで捉えることは米国の現行の北極戦略に合致しないし、むしろ米国が回避しようとする見方であることが読み取れるのである²⁷。

(3) 中国の立場

次に、中国の動向に目を向けてみたい。ライジングパワーとも、リターニングパワーとも称される中国は、北極における航路開発や資源エネルギー探査に強い関心を示し、そのための北極外交を展開しているともいわれている²⁸。そのため、中国の動向自体が北極海における安全保障環境を左右する大きなファクターであるとするような立場は少なくない²⁹。中国自身にどのような思惑や外交方針があるのかについては、公式見解に近いと解されるものもないわけではないが³⁰、北極に関する自国の政策を公にしていないため、確たるものはないといえる。その理由として国の政策自体が確定していないからであるとする見解が多い³¹。また、北極に関する中国の姿勢は、南極において早くから科学調査に専念してきた姿勢とも同じではないように見える³²。はたして、中国の北極海への進出は、安全保障上の脅威となるのであろうか。

中国の北極への強い関心は、1980年代初頭から主に南極における科学調査が本格的に始まったのからはやや遅れて、90年代になってから徐々に本格化していたが、2010年ごろになってようやく世界の注目を集めるようになったにすぎないようである³³。確かに、中国は2004年にノルウェーのスヴァールバル島に科学調査基地を初めて設立する以前から、科学調査隊を派遣してきた結果、これまで既に5次(1999年、2003年、2008年、2010年及び2012年)にわたる調査隊の派遣という実績も積んでいる³⁴。中国の砕氷船・雪龍の活躍が注目を浴びると同時に、中国の習近

平国家主席や李克強首相といった国家の首脳らによる近年の北欧諸国への訪問は、北極圏開発の利益をめぐる自国の足場を二国間外交によって固めつつ、AC を始めとした多数国間によるルール作り等の場での発言権の確保や影響力の強化に資するものともいえようが、話はそう単純ではない。こうした中国の進出を、気候変動などの環境要因、航路やエネルギー・資源開発に伴うビジネス機会の到来³⁵、そして、既存の法規範(LOSC を中心とした)に基づくガバナンスの維持の諸点を主たる動機づけとする立場もあるが、その動向を脅威と見るか、好機と見るかにつき評価が分かれているのが現状である。

2010年3月5日に中国の尹卓海軍少将が「国連海洋法条約に照らして、北極点及びその付近の地域は、いずれの国家にも属さないものであって、全世界の人民の共同の財産である」と述べたことが報道された³⁶。そのため、この発言は様々な憶測を呼び、北極周辺国を含む関係国にとって中国の「野望」や「脅威」と受け止められたフシがある。中国が、日本と同時に AC への常任オブザーバー参加の資格を認められたことや、領土紛争のある東シナ海・南シナ海³⁷などの周辺海域において近隣諸国との軋轢を増している近年の状況から、北極海についてもその野心や積極的な姿勢ばかりが強調されて伝えられるようになっている。

しかし、中国の北極に対する姿勢の現状は、必ずしも周辺諸国が警戒すべきものではないという冷静な見方が少なくない³⁸。上記の科学調査協力などにおける実績、北欧諸国やロシア・カナダなどの北極周辺諸国との経済開発におけるバイラテラルな連携の強化、AC や LOSC といった法秩序に基づくガバナンスへの参加とその態様などに照らしてみると、その積極的にも見える姿勢に脅威だけを読み取る必要もなく、リアリズムの視点に立った別の冷めた見方も各種あって興味深い。

たとえば、中国がノルウェー、カナダ、アイスランド等との科学調査協力や経済的連携を強めていくにしても、中国の主に経済・技術力に対するこれらの国々の需要があるからであって、世界第2位の経済大国となっている中国の現状をみれば、至極当然の結果ともいえる³⁹。むしろ、諸般の理由から、中国の野心や利益を上手く汲み取って中国をACの中に組み込むことで、安全保障上の過剰反応を回避し、北極における不安定要因を増幅させないように国際協力を進めることの利益を説く論調もあながち不合理ではない⁴⁰。また、中国外交部の胡正跃(Hu Zhengyue)部長助理がその発言の中で、北極海の沿岸諸国が自国の大陸棚の延伸を過大に行うことに対して注意を喚起して、中国などの非北極諸国も北極海の深海底部分(CHM)に対してLOSCで認められた正当な利益を有することを唱えている⁴¹。しかし、この発言がLOSCの遵守を関係国に迫ると同時に⁴²、発展途上国の立場を「代弁」したものであるとの解釈もあり、他の主要国が行っていないグローバル・コモンズとしての北極海を際立たせることになったという点で、中国は北極海のみがガバナンスを志向することをアピールするといった独特の役回りを演じている⁴³ともいえる。さらに、北極

海における沿岸諸国の管轄権の拡張や大陸棚の延伸申請による権利行使などの状況を危惧するように見える中国の立場からすれば、この状況を南シナ海に擬して中国が権利を主張しようとしているという見方は両者のまったく異なる法的状況を混同している点での外れであると評することもできる⁴⁴。より突き詰めていけば、国際法上は、中国の、北極海に関わるこれまでの言動が非北極圏諸国に認められた各種の権利の範囲を逸脱するものであるという証拠はないという立場⁴⁵の方に客観的で説得力があるといえる。

以上の検討から、中国自身が自国の北極に関する外交政策や戦略を公にしているか否かや、また意図的に曖昧な立場をとっているか否かに関わらず、また中国の論者がどのような形で中国の立場を表明しようと⁴⁶、安全保障上の脅威や軍事的な緊張に繋がるような見方だけを強調することはバランスを欠くものであって、米国自身が抱く戦略や方針とも見比べたうえで、やはりもう少し視野の広い展望を持つことが関係諸国には必要となろう。

4. よきガバナンスの具体化に向けて

北極海を規律する国際的な法制度の中心は LOSC であると考えられるが、北極海の5沿岸諸国はイルリサット宣言⁴⁷で確認したように、LOSC 以外の何らかの国際的な制度作り(北極の国際化)には今のところ消極的である。実際、北極海に関わる国際的な枠組みには、AC 及びその内部でコンセンサスによって採択される勧告などの他にも、各国の国内法令や、各種国際組織・機関によるソフトローとも呼ぶべき規範が存在している。たとえば、国際海事機関(IMO)や国際船級協会連合(IACS)のような国際機関・団体による船舶航行関連のガイドライン⁴⁸や国内規則を調和させるための調整協議のような方式が相当関わっており、AC 主導で採択された搜索救助協定(2011年)⁴⁹や海洋油汚染準備対応協力(2013年)⁵⁰以外にも幾つかの法規範の整備がさらにこれからも必要とされている。その意味では、IMOにおける極域行動規範(Polar Code)が早期に妥結されることが当面は重要な課題であるが⁵¹、オタワ宣言により軍事・安全保障の分野を扱わないことになっている AC にとって、環境保護と持続可能な開発を両立させる取組みが今後ますます迅速に具体化されることが望まれよう。

しかし、安全保障上の課題が北極海のよきガバナンスの上で全くないわけではなく、米国、カナダ、デンマークなどの友好国間における共同演習の実績は徐々に蓄積されており、この分野で個別の対応が見られるのも事実である。北大西洋条約機構(NATO)⁵²の関与について北極沿岸諸国の中でも温度差はあって、たとえば、カナダは他の北極圏諸国とは異なり、NATO の肩入れを好まない⁵³。ロシアの圧倒的な存在や中国の海洋進出の本格化が見られる昨今、安全保障の概念自体も多様化、多角化している。ちなみに、中国は当初から北極海がグローバル・コモンズであるとの認識の下に、北極海をめぐる外交政策を遂行してきたとの見解もある。

北極特有の自然環境や地理的状況のせいもあって、災害や遭難などへの対処のために沿岸国の海軍や沿岸警備隊が協力・連携し、訓練、通報、情報交換などを通じて対応する実行も積み重ねられ、上記のように AC 主導の下で搜索救助や海洋油汚染への緊急対処といったソフトな安全保障関連の仕組み(多数国間合意)は徐々にではあるが蓄積ができてきている。その意味では、北極海における安全保障の概念は、必ずしも軍事関連の狭いセキュリティだけを意味するものではなく、広義のセキュリティとして捉える余地が十分にあるといえる。むしろ、グローバル・コモンズとしての北極海のおよびガバナンスのためには、この広義のセキュリティという概念を通じて関係諸国間で調整を進める方が共通利益を見出しやすい面があることに留意すべきである。

5. 日米同盟との関連性

以上のような北極の事情に鑑みて、日米同盟が今後いかなる意味を持ちうるかという点を検討しておくことは、たとえ理論上のことであっても有意義であろう。日米両国が何らかの認識を共有しておくことでバイラテラルな関係を、多数国間の共同利益が深く関わるグローバル・コモンズとしての北極における事項にどのように活かせるかが今後問われる可能性もある。ただし、日米同盟下で必要とされる集団的自衛権の行使が、現行憲法下で認められる自衛権の行使とどの程度、整合性をとることができるかは、非常に大きな論点となる。

日本における集団的自衛権の行使の議論はようやく内実のあるものとなってきたとも言われるが、それだけにより慎重な議論が行われることが期待される⁵⁴。特に、これまで述べてきたような北極の状況に照らしてみれば、日米同盟の文脈でも議論に上がる集団的自衛権の行使といった軍事的・国防上の 이슈が理論的なものであったとしても、こうしたハードな軍事的な 이슈を避ける努力をしてきた北極圏諸国や関係諸国にとって歓迎されるものかは疑問である。したがって、グローバル・コモンズとしての北極海の事案に日米同盟というバイラテラルな関係を結び付けることが必要となるか否か、検討を深めていくにしても、安全保障の議論でも非伝統的な形態において行われる方が現状に違背しない。

たとえば、集団的自衛権の行使に関して「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」(安保法制懇)⁵⁵でも議論された四類型の一つにあたる公海上での米軍艦の防護のケースとして、このケースでいう「公海上」に北極海の公海部分が入るのが問われることにもなる。またこの四類型の二つめにあげられる米国に向かう弾道ミサイルの迎撃のケースとして、北極海上空を含む北極圏を經由するミサイルを迎撃する場合もはたして想定されるのかといった疑問も理論上は生じよう。

安保法制懇で 2013 年 10 月に新たに示された事例の中には、日本に向かうタンカーが通過する海峡(シーレーン)で攻撃国が敷設した機雷を有事においても除去できるか否かといったケース

がある⁵⁶。これに関連して、将来、北極海における航路の利用が本格化してベーリング海峡が「ベーリング門」(Bering Gate)と称されるようなチョーキングポイントとして⁵⁷、ここでいうシーレーンに該当するか否か、そしてもし該当するということになれば、この機雷除去のケースとして検討する必要があるかどうかという仮定の問題も浮上することがないわけではないであろう。

しかしながら、これらのケースは、我が国の置かれた現況から、技術的にも、法理的にも、戦略的にも無理と困難を伴い、極めて慎重に対応すべき事態ということになる。北極海においては、バイラテラルな日米同盟を基礎とした集団的自衛権をも含むような安全保障の概念を北極海にまで拡張して考えたり、この二国間関係を全面的にまたは中心に安全保障を捉えたりするよりも、むしろ非伝統型安全保障のための国際協力として、AC を始めとした多数国間の枠組みを中心に、既存の海洋法や、捜索救助、緊急対応に関連する多数国間合意に基づいた対応として、日本の国際協力として現行法制下で可能な範囲を探ることをまずは検討する方が現実的なのではないであろうか。そして、上記の検討内容が、米国自身が日本に期待する日米同盟のあるべき姿とも合致するか否かをよく見極める必要がある。

おわりに

このように、より広い視野から見た安全保障(日米同盟の役割や機能をも含めて)の文脈においてグローバル・コモンズとしての北極海を捉えなおすと、環境保護や持続可能な開発といった視点だけでは把握しきれない国際法にも関連する様々な論点がいくつも見えてくることがわかる。しかも、この広義の非伝統的安全保障の概念こそ、冷戦後の状況や地球温暖化の将来を勘案して、北極海においては詳細に検討してみる価値があるのではないかと思われる。これらの論点の中には、日本国憲法の解釈適用上の論点にとどまらず、憲法を精神を活かす外交政策・戦略を模索するという課題とともに、中長期的な視野において検討されるべきものが少なくない。

したがって、北極海をめぐる広義の安全保障(セキュリティ)について、同沿岸諸国だけでなく、EU や NATO なども広く関心を有していることから分かるように、非北極諸国の一つである日本には何が可能で何が不可能か、何をすべきで何をすべきでないかをよく吟味しておかなければならないであろう。なぜなら、こうした広義の安全保障は、日本が北極に関わる外交政策を早急に固めて今後展開できるよう早期に検討しておくべき重要な課題だからである。

—注—

- ¹ しかも、この安全保障 (security) の用語ですら、多様な意味を含んでおり、後に述べるように、伝統的な意味と非伝統的な意味、または広義と狭義の概念があるので、「セキュリティ」とカタカナで書いておく方が文脈上は相応しいこともある。
- ² さしあたり最近のものとして、池島大策「第6章 北極のガバナンス: 多国間制度の現状と課題」平成24年度外務省国際問題調査研究・提言事業報告書『北極のガバナンスと日本の外交戦略』(日本国際問題研究所、2013年3月)及び、池島大策「北極圏ガバナンスの課題——法秩序の生成と発展を求めて」『外交』22号(時事通信社、2013年11月)46-53頁、をそれぞれ参照せよ。
- ³ こうした概念の分類については、池島大策「公共圏におけるグローバル・コモンズの安定的利用と国連の役割」『国連研究』第15号(2014年)(近刊)参照。
- ⁴ 「国家安全保障戦略について」2013年(平成25年)12月17日国家安全保障会議決定、閣議決定、7頁以下参照(http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/12/17/20131217-1_1.pdf) (インターネットサイトの引用は、以下すべて2014年1月15日付)。
- ⁵ この点の指摘は、池島論文・前掲注3を参照。
- ⁶ 「国家安全保障戦略について」前掲注4、8頁参照。
- ⁷ 同上、7頁参照。
- ⁸ 北極(海)におけるガバナンスについては、池島論文・前掲注2にあるもの以外に、以下を参照。奥脇直也・城山英明編著『北極海のガバナンス』(東信堂、2013年); 西元宏治「北極海のガバナンスとその課題: 海域の法的地位・国家間協力の枠組みを中心に」『国際問題』627号(2013年)5-21頁。
- ⁹ ACの設立時に安全保障の事項を扱うべきでないとの宣言が行われている。1996年9月19日のオタワ宣言参照。
- ¹⁰ 池島論文・前掲注2「北極のガバナンス」63-66頁及び同「北極圏ガバナンスの課題」49-52頁。
- ¹¹ この点で、国際協力重視の論調が増えつつあるが、各国の戦略や政策を広範に比較検討するものとして、以下のものを参照。Ian G. Brosnan, Thomas M. Leschine & Edward L. Miles, 'Cooperation or Conflict in a Changing Arctic?', 42 *ODIL* 173 (2011).
- ¹² この点を指摘する次の論考を参照。Lassi Heininen, 'Arctic Security – Global Dimensions and Challenges, and National Policy Responses,' 5 *The Yearbook of Polar Law* 93 (2013).
- ¹³ この指摘につき、以下のものを参照。Oran Young, 'Foreword - Arctic Futures: The Politics of Transformation,' *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Edited by James Kraska, Cambridge University Press, 2011, pp. xxi-xxvii, at p. xxvi. ほかに、日本のもので以下を参照。石原敬浩「北極海と安全保障」『国際問題』627号(日本国際問題研究所、2013年)49-59頁。
- ¹⁴ See Heininen, *supra* note 12, p. 115.
- ¹⁵ 8か国のうち、5か国が北大西洋条約機構(NATO)に、別の5か国が北欧理事会(Nordic Council)に、3か国が欧州連合(EU)に、それぞれ加盟しているという具合であることから、足並みが揃っているわけではない。Heininen, *supra* note 12, pp. 100-101.
- ¹⁶ この点についての詳細な検討は、以下のものを参照。池島大策「第九章 国連海洋法条約への参加をめぐる米国の対応——米国単独行動主義の光と影——」『米国内政と外交における新展開』(日本国際問題研究所、2013年)147-164頁; 都留康子「アメリカと国連海洋法条約: “神話”は乗り越えられるのか」『国際問題』617号(日本国際問題研究所、2012年)42-53頁。
- ¹⁷ Rob Huebert, 'Canada and the Newly Emerging International Arctic Security Regime,' *Arctic Security in an Age of Climate Change*, *supra* note 13, pp. 193-217, at pp. 194-196.
- ¹⁸ たとえば、以下のものを参照。秋山昌廣「北極圏めぐる安全保障の課題——資源と新航路が潜在的紛争要因に」『外交』22号(時事通信社、2013年11月)20-26頁; John Drennan, 'Russia's Persistent Arctic Ambitions,' 11 December 2013, at the following site: <http://www.iiss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2013-1ec0/december-e71c/russia-in-the-arctic-b038>
- ¹⁹ 以下の最近のものを参照。加藤喜久子「第6章 日本の北極問題への取り組みの現状と展望」、前掲注8『北極海のガバナンス』97-115頁; 國方俊男「北極海問題と日本」『国際問題』627号(日本国際問題研究所、2013年)1-4頁; 内閣官房総合海洋政策本部事務局「第14回参与会議: 資料3 北極海に関する取組について」(2013年)(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai14/siryous3.pdf>)。
- ²⁰ 'National Strategy for the Arctic Region', 10 May 2013. See the following site: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf なお、これを受けて出された米国沿岸警備隊の「北極戦略」(Arctic Strategy)については、次のサイトを参照。http://www.uscg.mil/seniorleadership/DOCS/CG_Arctic_Strategy.pdf
- ²¹ ちなみに、この国家戦略が公になる前(2013年4月25日付)とその後(8月8日付)に、議会向けに出された各報告書には、とりわけ北極海における米国の海軍と沿岸警備隊のプレゼンスの意義を指摘する箇所がある。Ronald O'Rourke, 'Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress,' CRS

- Report for Congress*, 8 August 2013 (<https://www.fas.org/spp/crs/misc/R41153.pdf>). また、米国のシンクタンク (CSIS) による提言が同年 3 月にも出ていた。Heather A. Conley *et al.*, 'The New Foreign Policy Frontier: U.S. Interests and Actors in the Arctic,' March 2013 (http://csis.org/files/publication/130307_Conley_NewForeignPolFrontier_Web_0.pdf).
- 22 'National Security Strategy,' May 2010. See the following site:
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
- 23 2009 年 1 月 9 日にブッシュ政権下で、「国家安全保障大統領指令／国土安全保障大統領指令」(NSPD-66/HSPD-25) において、「北極地域政策」(<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>) が
出されていたが、特別な意味を有する安全保障上の議論が行われているとは一般に考えられておらず、北極の国家政策に関してむしろ米国の受け身的なまたは消極的な姿勢が表れていることがしばしば指摘されてきた。また、2009 年 10 月には、「米国海軍北極ロードマップ」(U.S. Navy Arctic Roadmap) も出来上がり (http://www.navy.mil/navydata/documents/USN_artic_roadmap.pdf)、北極の環境変化が及ぼす影響下で国連海洋法条約に基づく行動の重要性が記されている。なお、米国の北極安全保障における消極性につき、以下を参照。Siemon T. Wezeman, 'Military Capabilities in the Arctic,' *SIPRI Background Paper*, March 2012, pp. 1 & 10 (http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=442).
- 24 'Arctic Strategy,' November 2013. See the following site:
http://www.defense.gov/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf なお、ペンタゴンによる議会向けの 2011 年報告書では、人間の安全保障と環境安全保障とのバランスあるアプローチを促進する国際連携のための好機と捉える趣旨も見られる。Department of Defense, 'Report to Congress on Arctic Operations and the Northwest Passage,' May 2011 (http://www.defense.gov/pubs/pdfs/tab_a_arctic_report_public.pdf).
- 25 同戦略を公にしたヘーゲル国防長官は、「多数国間による安全保障協力が優先事項である」ことを別の機会でも述べている。'Pentagon Releases Strategy for Arctic,' *The New York Times*, 22 November 2013, at http://www.nytimes.com/2013/11/23/world/pentagon-releases-strategy-for-arctic.html?_r=0
- 26 'Arctic Strategy,' *supra* note 24, pp. 4 & 7.
- 27 'Arctic Strategy,' *supra* note 24, p. 13.
- 28 以下のものを参照。Linda Jakobson, 'China Prepares for an Ice-Free Arctic,' *SIPRI Insights on Peace and Security*, No. 2010/2, March 2010; Aldo Chircop, 'The Emergence of China as a Polar-Capable State,' 7 *Canadian Naval Review* 9 (2011); David Curtis Wright, 'The Dragon Eyes the Top of the World: Arctic Policy Debate and Discussion in China,' *Naval War College, China Maritime Studies Institute*, No. 8, August 2011 (http://www.usnwc.edu/Research---Gaming/China-Maritime-Studies-Institute/Publications/documents/China-Maritime-Study-8_The-Dragon-Eyes-the-Top-of-.pdf); Linda Jakobson & Jingchao Peng, 'China's Arctic Aspirations,' *SIPRI Policy Paper* 34, November 2012.
- 29 たとえば、以下のものを参照。Jamse Kraska, 'The New Arctic Geography and U.S. Strategy,' *Arctic Security in an Age of Climate Change*, *supra* note 13, pp. 244-266, at pp. 257-258; Lee Willett, 'Afterword: A United Kingdom Perspective on the Role of Navies in Delivering Arctic Security,' *Arctic Security in an Age of Climate Change*, *supra* note 13, pp. 281-298, at pp. 295-296. 石原敬浩「極北のパワーゲーム 対立と協調の構図——中国の進出と米国の動向」『外交』22 号(時事通信社、2013 年 11 月)27-31 頁。
- 30 たとえば、以下のものから著者の役職・立場上、また掲載されたサイトなどを理由に、公式の見解に繋がる要素が汲み取れると思われる。その趣旨は、北極海周辺諸国が既存のルールに従って国際協力を通じた平和、安定、持続可能な発展をめざして北極の開発を行うということであろう。News on Ambassador Tang Guoqiang's speech on the Arctic, Chinese Embassy in Norway, at <http://no.china-embassy.org/eng/zngx/t654759.htm>; 'China's View on Arctic Cooperation', 30 July 2010, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zjzg/tyfls/tfsxw/t812046.htm>); Tang Guoqiang, 'Arctic Issues and China's Stance', 4 March 2013 (http://www.ciis.org.cn/english/2013-03/04/content_5772842.htm).
- 31 David Curtis Wright, 'The Panda Bear Readies to Meet the Polar Bear: China Debates and Formulates Foreign Policy Towards Arctic Affairs and Canada's Arctic Sovereignty', March 2011, p. 2 (<http://www.cdfai.org/PDF/The%20Panda%20Bear%20Readies%20to%20Meet%20the%20Polar%20Bear.pdf>); Chircop, *supra* note 28, p. 9; Jakobson & Peng, *supra* note 28, p. 22; Olga Alexeeva & Frédéric Lasserre, 'China and the Arctic', *Arctic Yearbook 2012*, pp. 80-90, at p. 83. 中国が国家としてまだ確たる北極政策を有していないことを認めただうえで、昨今の中国における言論が北極関係において活発となっている背景には学界、評論家、軍関係者などが政府に政策の作成を迫る意図があると分析するものもある。Caitlin Campbell, 'China and the Arctic: Objectives and Obstacles,' *U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Report*, 13 April 2012, pp. 3-4 (http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China-and-the-Arctic_Apr2012.pdf).
- 32 ちなみに、中国の北極に関する外交と南極に関する外交との関係について、これまで参照したもの以外に、以下のものを参照。Zou Keyuan, 'Chapter 12 Chinese on the Poles,' in Zou Keyuan, *China's Marine Legal System and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 312-337, at pp. 335-337.
- 33 Alexeeva & Lasserre, *supra* note 31, p. 82.
- 34 詳細は、以下のものを参照。Kai Sun, 'China and the Arctic: China's Interests and Participation in the Region,'

- East Asia-Arctic Relations: Boundary, Security and International Politics*, Paper No.2, 2013, pp. 2-3.
- 35 中国にとっては、北極航路の開発による海運の発展があっても、既存の南回り航路等のルートやシーレーンに取って代わるような「新たなシルクロード」にはなりえないという経済データを示す立場もある。Malte Humpert, 'The Future of Arctic Shipping: A New Silk Road for China?', The Arctic Institute, Center for Circumpolar Security Studies, November 2013 (http://issuu.com/thearcticinstitute/docs/the_future_of_arctic_shipping_-_a_n).
- 36 彼の発言は、「世界人民的共同財富」という言葉で伝えられている。中国語の原文は以下のサイト参照。<http://www.chinanews.com/gn/news/2010/03-05/2154039.shtml> 尹卓少将の発言の全体は、正確な英文や日本語に翻訳されてきたとは言えない。たとえば、以下のサイトの英文は中国語原文に近いと考えられるが、他の論考で英訳された彼の発言は正確なものとは言えないものも多く、誤解を招きやすいものとなっている。<http://chinascope.org/main/content/view/2391/105/>
- 37 南シナ海紛争における断続線の意義について、以下のものを参照。Taisaku Ikeshima, 'China's Dashed Line in the South China Sea: Legal Limits and Future Prospects,' 10 *Waseda Global Forum* (2014) (in press).
- 38 Alexeeva & Lasserre, *supra* note 31, pp. 83-84. とその中に紹介された文献を参照せよ。
- 39 Chircop, *supra* note 28, p. 14. カナダとしては、中国との協力関係の増進は好機であり、中国に AC へ関与させることを支持する立場として、以下を参照。Frédéric Lasserre, 'China and the Arctic: Threat or Cooperation Potential for Canada?,' Canadian International Council, *China Papers* No. 11, June 2010, p. 11 (<http://www.opencanada.org/wp-content/uploads/2011/05/China-and-the-Arctic-Frederic-Lasserre.pdf>).
- 40 Shiloh Rainwater, 'Race to the North: China's Arctic Strategy and Its Implications,' 66 *Naval War College Review* 62, 77-78 (2013).
- 41 「中国対北極事務的看法」『世界知識』55 卷 15 号 (2009 年) 55 頁。
- 42 日本が 2008 年に国連の大陸棚限界委員会 (CLCS) に申請を提出した際に、中国は、申請国が深海底の範囲を尊重し国際社会全体の利益に影響を及ぼさないようにすることを主張する内容の口上書 (http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_6feb09_c.pdf) を提出している。この口上書に見られる深海底に対する中国の立場は、北極海での沿岸諸国による大陸棚の延伸申請に懸念を示すものと相通ずるところがあるかもしれない。
- 43 Chircop, *supra* note 28, p. 14.
- 44 Chircop, *supra* note 28, p. 14; Alexeeva & Lasserre, *supra* note 31, pp. 85-86. 南シナ海をめぐる領土権と北極海におけるそれとは、異なるアプローチによるものとされる。Wright, *supra* note 28, pp. 37-38.
- 45 Olya Gayazova, 'China's rights in the Marine Arctic,' 28 *IJMC* 61, 95 (2013). この論考は、本稿では取り上げることができなかった論点の中でも国際法上の重要なものを幅広く詳細に検討している。
- 46 たとえば、以下のものを参照。Tang Guoqiang, 'Arctic Issues and China's Stance', China Institute of International Studies, 4 March 2013 (http://www.ciis.org.cn/english/2013-03/04/content_5772842.htm); Kai Sun, *supra* note 34.
- 47 原文は、以下のサイト参照。http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf
- 48 IMO における 2009 年採択のガイドラインについて、以下のサイトを参照。[http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=29985&filename=A1024\(26\).pdf](http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=29985&filename=A1024(26).pdf)
- 49 原文は、以下のサイト参照。<http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/20-main-documents-from-nuuk>
- 50 原文は、以下のサイト参照。<http://www.arctic-council.org/eppr/agreement-on-cooperation-on-marine-oil-pollution-preparedness-and-response-in-the-arctic/>
- 51 詳細は、以下の IMO のサイト参照。<http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>
- 52 NATO の最近の北極海をめぐる安全保障については、以下を参照。Ragnheidur Arnadottir, 'Security at the Top of the World: Is there a NATO Role in the High North?,' Assemblée parlementaire de l'OTAN (<http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2082>).
- 53 NATO の介入につきカナダの消極的な対応と、沿岸諸国の二国間関係や AC/LOSC といった枠組みの活用を支持する姿勢について、以下を参照。Ibid., p. 11.
- 54 さしあたり、最近の議論を踏まえたものとして、以下を参照。松竹伸幸『集团的自衛権の深層』(2013 年、平凡社)。
- 55 安保法制懇によって当時の福田首相に提出された 2008 年の報告書は、以下のサイトを参照。<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>
- 56 「記者ブリーフィング要旨」として、以下を参照。<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai3/yousi.pdf>
- 57 Rainwater, *supra* note 40, p. 76. ほかに、北極海におけるベーリング海峡の安全保障上の意義について、以下のものを参照。Alicia Cerretani, 'US Senate Hearing: "Protecting U.S. Sovereignty: Coast Guard Operations in the Arctic,"' at (<http://larouchepac.com/node/20628>).