

## 第7章 グローバル・コモンズとしての北極海：米国の政策と日本の対応

池島 大策

### はじめに

本稿は、「グローバル・コモンズ（サイバー空間、宇宙、北極海）における日米同盟の新しい課題」と称して日本国際問題研究所において2年間にわたって行われた調査研究事業における最終年度の報告書を構成するものである。本稿の主な問題意識は、グローバル・コモンズとはそもそも何か、北極海がサイバー空間や宇宙と同様にグローバル・コモンズを構成するものであるか、そして北極海はサイバー空間や宇宙空間と同様に日米同盟が作用するものといえるか否か、という点にある。その理由は、筆者の従来からの研究において、グローバル・コモンズ<sup>1</sup>の概念や北極海をめぐる国際法（海洋法を含む）<sup>2</sup>上の論点、日本の安全保障と日米同盟との関連といった事項が法政策上それぞれ複雑に関連しながらも、その内実においては現在進行形の現実と法理論との相違や、近似的な関係にありながらも日本の置かれた状況や現在の国際事情に照らせば、これらの事項が本研究会の根本テーマとして適切に措定されうるか否かという疑問と無縁ではなかったからである。

既に、筆者は、同研究所における幾つかの研究会の報告書において、本研究会に関連する論点につき詳述している。まず、平成24年度（2012年度）の調査研究・提言事業「北極のガバナンスと日本の外交戦略」において、報告書「北極のガバナンス：多国間制度の現状と課題」<sup>3</sup>の中で、北極(海)におけるより良いガバナンスのために既存の枠組みとしての北極評議会（AC）や、国連海洋法条約（UNCLOS）を中心とした海洋法など可能性と限界を踏まえて、北極圏諸国との連携を基礎に日本が従来行ってきた施策の拡充を行うような外交戦略を展開することが肝要である旨を述べた。

また、筆者は、同研究所の同年度の別のプロジェクト「米国内政と外交における新展開」では、報告書「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—」<sup>4</sup>において、米国がUNCLOSに加入できない国内的な事情と米国自体がUNCLOSの定立過程とその後において果たしてきた役割とその限界などを論じながら、安全保障や国益の観点から米国の内政と外交との関係を明らかにした。

続いて、筆者は、昨年度における本研究会報告書「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」<sup>5</sup>の中で、広義の非伝統型安全保障という概念においてこそ、北極海及びその沿岸諸国との関係において環境保護や持続可能な開発とが両立し得る分野で

あって、日本が現行の憲法の枠組みにおいて従来の外交政策・戦略を推進し得るとの考え方を示している。

以上の各種報告書を執筆する機会の前後やその期間中にも、筆者は、北極海に関する別の若干の論考<sup>6</sup>において、本稿に深く関連する論点につき概ね次のような内容の考察を行っている。つまり、(1) 北極海においては、環境保護と持続可能な開発を目指す AC が事実上の主要フォーラム兼レジームとなっているが、南極における南極条約体制とは異なることから可能性と限界を併せ持っているということ、(2) 北極圏諸国と非北極圏諸国は、北極海に特有かつ独自の安全保障とガバナンスに関する概念を理論と現実を踏まえて政策として実施する責務を国際協力によって果たすべきであるということ、そして、(3) 常任オブザーバーの地位を得た日本は自国の足場を踏み固めて北極海の有効なガバナンスと広義の安全保障に資することに貢献すべきであるということ、である。

さらには、ここ数年の間に参加した主な北極海関連の国際的な学術大会・研究会<sup>7</sup>においても、以上に述べた諸点を筆者は大なり小なり重ねて繰り返しつつ、また同様な感触を国内外の研究者や実務家からのフィードバックや意見交換を通じて、再確認することができた。

そこで、以下では、これまでの議論と検討を基礎にして、まず、日本の北極政策ともいふべきものを概観しつつ日米同盟の方向性との関連を論じ、次に米国の北極政策と安全保障に関する北極海の事情を検討したうえで、最後に日本の北極政策に関わる課題を述べることにする<sup>8</sup>。

## 1 日本の北極政策と日米同盟

### (1) 日本の北極政策<sup>9</sup>

日本の北極地域における観測や科学調査の研究は、早くは 1950 年代から行われているといわれている。しかし、地球の気候変動によって北極航路が開拓される可能性が高まることに日本で注目されだしたのは歴史的に浅く、日本の動きも他国に比べて後れを取っているといえる。

2013 年 4 月に定められた「海洋基本計画」<sup>10</sup>では、「気候変動がもたらす北極海の状態の変化等を受けて、我が国としても、海上輸送の確保や海上交通の安全確保、研究・調査活動の推進、環境の保全、国際的な連携や協力の推進等、検討・対応すべき多岐にわたる課題が生じている。このため、今後、これら諸課題について、総合的かつ戦略的な取組を進める。」<sup>11</sup>とされ、同年 7 月 30 日に設置された関係省庁連絡会議により、ようやく北極地域にかかわる国家政策の整備が始まったといえる。

また、2013年の秋から2014年までに、北極観測船（砕氷船）の建造の具体的検討を政府が開始したことも報じられている<sup>12</sup>。2014年5月30日には、「北極海航路に係る官民連携協議会」<sup>13</sup>の第1回会合も行われ、情報共有や意見交換等がなされた。特に、この官民連携協議会は、北極海航路の将来的な利活用に関して日本が国を挙げて政府機関と民間企業などとの連携を深める上での重要なフォーラムであり、国土交通省総合政策局海洋政策課が事務局となって関係省庁からの情報提供と参加企業との意見交換などを幅広く行っていることが活動状況からうかがえる。さらに、最近では、日本が北極海航路の将来的な利用を見据えて、官民（産官学）連携や学術交流を交えながら、より専門的な国際セミナーを開催する機会が増えつつある<sup>14</sup>。

こうした動きは日本の北極政策が主として従来からの観測・科学研究事業と今後の経済的活動を柱とするものであって、ここに科学（学術）や経済の視点はあったとしても、軍事（安全保障）の視点は皆無とは言えないまでも極めて乏しいことが分かる。

しかし、こうした動きからは日本の北極政策と安全保障との関係は必ずしも明らかではないし、憲法と日米同盟との関係が北極政策に及ぼす影響にも配慮する必要がある。

## （2）日米同盟の方向

日米同盟を中心とする日本の安全保障に関して、安倍晋三政権下の近年の一連の動向が注目される。2013年12月17日に決定された「国家安全保障戦略について」<sup>15</sup>や、2014年5月15日の「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会報告書」<sup>16</sup>においても日米同盟の強化や深化が謳われる一方で、同年7月1日に行われた閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」<sup>17</sup>では、従来の内閣がとってきた集団的自衛権の行使に関して現行憲法下では禁じられているとされる解釈が変更されて、その行使が許される旨の解釈が採用されるに至った。

さらに、加速する日米同盟の深化は、2014年10月8日に明らかとなった「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の見直しに関する中間報告」<sup>18</sup>の中でも、自衛隊の活動への地理的制約の除去、「周辺事態」の文言の削除、そして日米協力の拡大として「宇宙及びサイバー空間」まで対象とされたことで明確となってきた。もとより、この中間報告を経て、同年12月19日の「2+2」日米安全保障協議委員会（SCC）共同発表<sup>19</sup>では、日本の安保法制作業の「進展」を考慮して、「明年前半」、つまり2015年前半における「指針の見直しの完了」を待つこととなった。

もっとも、この「日米協力の拡大」の射程にはたして北極海が含まれるのか否かは明確でない。上述したように、本研究プロジェクトでは、宇宙空間、サイバー空間と共に、北

極海がはたしてこれらの空間と同様なグローバル・コモンズといえるか否かが問われる中で、当該中間報告におけるこれらの空間の位置付け（言及の有無を含む）を正確に読み解く必要がある。なぜなら、中間報告では、「同盟の文脈での宇宙及びサイバー空間における協力」が重要であることに日米両国間の共通認識があることが示され、その「VII. 新たな戦略的領域における日米共同の対応」の項では宇宙空間とサイバー空間における安全かつ安定的な利用を確保する政府の取組に自衛隊と米軍が寄与することや、これらの空間における両国間の協力が明記されたものの、北極海という文言の記載が見られないからである。その訳は不明であるが、「アジア太平洋及びこれを越えた地域」の安定や平和・繁栄のために日米の「切れ目のない」共同対応や「日米同盟のグローバルな性質」、そして「協力の範囲を拡大」した分野としての「海洋安全保障」といった文言に北極海が含まれるという考え方がはたして可能か否かは現状では疑問が残るであろう。見直し後の指針といえども、中間報告の「III. 基本的な前提及び考え方」にあるとおり、国際法の基本原則、国連憲章、日米各国の憲法、適用のある国内法令などに加えて、日本の行為が「専守防衛、非核三原則等の日本の基本的な方針に従って行われる」という制約を受けることを明記していることは興味深い。

そのうえ、この見直し後の指針は、日米同盟の根幹をなす日米安保条約との整合性の問題も生じるであろう。その時、同条約からの乖離が大きな焦点となる。日本および「極東」の範囲（同条約前文、5条、6条）との関係で、どこまで認められるのかが問題となる。

## 2 米国の北極海政策と安全保障に関する北極海事情

日米同盟を論じるうえで、やはり日本のパートナーである米国の北極政策を考察しておくことも必要である。はたして米国の北極政策と日本のそれとの間に齟齬がないかが問われるからである。

### (1) 米国の北極海政策<sup>20</sup>

そもそも、オバマ第1次政権はその北極政策について、前 G.W. ブッシュ政権下で 2009 年 1 月 9 日に出された「北極地域政策指令」(NSPD 66/HSPD 25)<sup>21</sup>を引き継ぎ、同指令に基礎を置いていた。その後、2010 年 5 月に出された「国家安全保障戦略」<sup>22</sup>において、北極に関して米国が「国家安全保障のニーズに見合うよう、環境保護を行い、責任を持って資源を管理し、原住民社会を考慮して、科学調査を支援し、かつ幅広いイシューに関して国際協力を強化する」<sup>23</sup>ことは明らかになったものの、政権としての明確な北極戦略は打ち出されなかった<sup>24</sup>。しかし、グローバル・コモンズへのアクセスの保持が軍事上重要であることを強調している点と、グローバル・コモンズを守る（セーフガード）との名目で

共有された海洋、空及び宇宙のドメイン（しかも、これらの場所は「排他的国家管轄権の外に存在する」と説明される）の利用を最大限にすることとは別の項目として、「北極海における利益」の中で上記の国際協力の強化が指摘されている<sup>25</sup>。

実際にオバマ政権が独自の北極政策を明確にしたのは、その第2次政権発足後の2013年5月10日の「北極地域国家戦略」<sup>26</sup>においてであり、その中で米国が「責任ある管理者の立場」(responsible stewardship)を取る方針が打ち出された。ほぼ同時期に沿岸警備隊(CG)の「北極戦略」<sup>27</sup>（同年5月）や、続いて国防総省(DoD)の「北極戦略」<sup>28</sup>がそれぞれ公にされた。2014年1月にはホワイトハウスによる「北極地域国家戦略実施計画」<sup>29</sup>としてさらに具体的な方向性やプロセスが明らかになり、米国海洋大気庁(NOAA)が「北極行動計画」<sup>30</sup>を発表し、会計検査院(GAO)が予算措置関連について若干の見解（資源ガバナンス・レジームの強化、環境保護、北極大使等について）を示した点などが注目される<sup>31</sup>。

これらの諸文書等からうかがえる重要な共通点は、自国の安全保障、責任ある管理者の立場、そして国際協力の3点であると考えられる。特に注目すべきと思われる点は、最後の「国際協力」への言及である。示唆されているのは、米国だけの単独の施策を行う意図も能力・余裕にも事欠く状況下（予算上の制約、近隣諸国との関係、国内政策との優先順位の兼ね合いなど）で、むしろ関係諸国間との協力を通じた連携や取組を米国が重視するという方針であろうと推察される。

さらに、2014年2月に発表された「米海軍 北極ロードマップ2014-2030年」<sup>32</sup>では、海軍の任務や役割という観点から中長期的なビジョンともいべきものを読み取れることと、グローバル・コモンズへの言及が見られることが特筆される。とりわけ興味深い点は、まず、長い歴史を有する北米大陸における安全保障上のパートナーとしてはカナダを明示しているにとどまるということである。次に、気候変動による国際航路の実現可能性について、北極海が「安定的かつ紛争のない地域」であるとの認識に立ちつつ、その背景として信頼と協力の必要性が強調されている。また、沿岸警備隊(CG)、省庁間、北極圏パートナーとの間の協力が重要であることから、短期的（現在～2020年）には現行のあり方で十分としつつも、中期的（2020年～2030年）には他の政府部署への支援の提供を必要とすることが述べられ、長期的（2030年以降）には、当該支援を拡大していくことを予測する内容となっている。しかし、グローバル・コモンズという用語への定義や具体的な説明もなく、文脈上は北極海がグローバル・コモンズであるということが当然であるかのような記述の仕方、「グローバル・コモンズ（すなわち北極海）へのアクセスと海洋の自由」は北極海において米国海軍によって確保されるという点がこのロードマップでは強調されている<sup>33</sup>。

ちなみに、2015年2月6日の「国家安全保障戦略」<sup>34</sup>においても、「共有空間」(shared spaces)<sup>35</sup>と

位置付けられたサイバー、宇宙、空および海洋に対する自国のアクセスの確保が重視されており、過去数年間において「前例のない国際協力」(unprecedented international cooperation)を基礎に前進させる場所の一つとして、特に北極海が挙げられている点が注目される<sup>36</sup>。しかし、2015年版の「国家安全保障戦略」においては、グローバル・コモンズという言葉は見られない。

以上のような米国の北極政策に関するいくつかの特徴以外に、留意しておくべき米国の国内事情として、厳しい財政事情から生ずる制約があり、そのほかに議会の理解を得る必要がある点を軽視することはできない。

日本の第2次安倍政権において安全保障に対する新しい方向性が出され始めた2014年8月には米国の議会調査報告書「北極海における変化：議会のための背景と争点」(CRS)<sup>37</sup>でも、北極海が「潜在的な、顕在化しつつある安全保障上の争点」であることが認められ、米国とカナダの間で北米航空宇宙防衛司令部(NORAD)による監視、情報共有、協力強化が謳われ、沿岸警備隊と海軍の役割強化を行う上で、財政課題とのバランス、他国等との(AC、国際海事機関(IMO)、イヌイト極域評議会等における)協力、環境上の対応や捜索救援活動の意義が示されている。

最後に、以下の点は、米国固有の国内事情として念頭に置いておく必要がある。すなわち、米国は、北極海の沿岸諸国(特に、アラスカ州の位置)の一つであり、石油や天然ガスなどの資源、エネルギー開発、漁業、環境保護、航行の自由などの点で利害関係が大きい国であると考えている<sup>38</sup>。とはいえ、国連海洋法条約(UNCLOS)にはまだ加入していないという事情から<sup>39</sup>、北極海の事項がUNCLOSに反映されている慣習国際法によって規律されるとの立場を米国は維持していると解される。ACの2015年の会期から議長国となる米国は、これまでは必ずしも有力な北極圏諸国の一つと目されていないのが実態であることから<sup>40</sup>、今後の会期でどのようなリーダーシップを発揮するのか、そして「国際協力・平和の空間としての北極海」をどのような方向へ誘うことになるかが注目されている<sup>41</sup>。米国の関心は、国際協力を推進すべき場所としての北極海にあると考えられる。他方、北極海をめぐるこれらの事情に対する米国議会の理解は依然としてローキーともいえるべき低調なままで、財政上の裏付けを欠く北極政策からは具体像が浮かび上がりづらい状況に米国は置かれているというのが現状であろう。

## (2) 安全保障に関わる北極海の事情

それでは、次に、日本や米国以外における安全保障をめぐる国際的な環境はどのようになっているのだろうか<sup>42</sup>。日米同盟というバイラテラルな関係といえども、国際社会と

の関わり無しに存在するものではない以上、日米同盟が置かれた国際的な状況を若干振り返っておく必要がある。

北極海沿岸諸国の間においては、たとえば、2010年には米国、カナダおよびデンマークの間で海軍の共同軍事演習が行われているなど<sup>43</sup>、冷戦以後も、沿岸諸国相互に安全保障上の関心を維持し、平和と安定を維持するための努力が二国間または多数国間における合意や了解を通じた様々な形態の協力（環境、輸送、調査・研究、軍事を含む）として継続されている。AC自体が安全保障上の問題を扱わないことを前提としているため、ACでの具体的作業が比較的中立で合意を得やすいテーマである搜索救援（SAR）や油漏れ対応関連の課題に焦点を当てることになった。したがって、こうした経緯は、ある意味で自然な成り行きであったと言えよう<sup>44</sup>。

また、北極海における北大西洋条約機構（NATO）の関与に対して、北極圏諸国の間にはいわずに温度差もあることに留意しておかなければならない。たとえば、カナダはNATOが北極海における安全保障関連の事項に関与することに強い懸念を有している。他方、沿岸国としてのロシアは、クリミア情勢、それに関わる各国の報道等から察するに、NATOの影響力や介入によって北極圏にクリミア情勢から生まれる危機感や緊張が拡散することを懸念し、その抑圧を欧州諸国ともども模索しつつある。

最後に、非北極圏諸国、中でも中国<sup>45</sup>の動きに対する評価は多様であって、また今後どう推移するかは定かでない<sup>46</sup>。成長と台頭の著しい中国が北極海におけるプレゼンスを増し、資源開発において関与の度合いを高めるにつれて、こうした非北極圏諸国の進出が持続可能な発展を目指す北極圏諸国にとって好機となるか、または脅威となるかは、各国・地域が抱える課題と無縁ではない。北極海以外の世界の海域における中国の果敢な進出として東シナ海や南シナ海における状況を例に、それに類似した、またはそうした状況を類推するような事態が北極海にも今後生起し得ると危惧する見解も少なくない。このように、非北極圏諸国の動きに対する評価に一致や収束が見られない以上、安全保障上の課題にも今後は慎重な精査と分析が必要になるという状況である。

こうした北極海における新たな動向という点で、日本の『平成26年版防衛白書』<sup>47</sup>によれば、「ロシアをはじめとした沿岸諸国の一部は、自国の権益確保や領域の防衛を目的に軍事力の新たな配置などを進める動きもある」とされ、北極圏は「将来的には、海上戦力の展開や、軍の海上輸送力などを用いた軍事力の機動展開に使用されることが考えられ、その戦略的重要性が高まっている」と認識されている。しかも、ロシア<sup>48</sup>は「他の沿岸諸国に比べて有力な軍事力の配備による軍事的優位性を背景に、沿岸諸国の中で最も活発な動きを見せている」一方で、中国も「北極圏に積極的に関与する姿勢を見せている」という

状況にある<sup>49</sup>。これらの点から、とりわけロシアと中国が、北極海における安全保障上の動向を注視すべき対象と日本側には映っているともいえる<sup>50</sup>。したがって、これらの二国を視野に入れて今後は北極海においても日本の安全保障を考えなければならないということが日本の立場であると推察される。要は、こうした見方を他の北極圏諸国とどの程度共有することができるのか、そして特に米国との間ではどのような認識を共有できるかが問われることになると思われる。

### 3 日本の今後の北極(海)政策の確立へ

日本が北極海と関わりを有するようになったのは、極域における科学調査・研究を通じてであり<sup>51</sup>、そうして得られた知見や経験を特に環境保護の分野において発揮するという過程において日本は定評を得てきたといえるであろう。その意味で、北極海における平和と安定の維持に加え、国際協力の促進という点で、非北極圏諸国の一つである日本の貢献度は広く知られ、実績の厚みにおいて一定の信頼を得られているといえる。

他方で、北極海への政治的・経済的な関与の歴史は比較的浅いと言わざるを得ず、日本は後発国としての立場に甘んじている。その分、不信感を買うような活動や意図が見られたわけでもなく、平和国家としての名声と経済大国としての足跡に照らしてみても、日本の関与に対して、北極圏諸国から得られた信頼は、日本が AC の常時オブザーバーの地位を 2013 年に付与されたことにも表れている<sup>52</sup>。もとより、日本には今後このオブザーバーの地位をどのように活用して、北極海の平和と安定に今以上の寄与をすることができるのかを至急検討し、そのための政策を実施していくことが必要になるであろう。

今後の経済的な関わりとして、北極海航路（NSR）の利用<sup>53</sup>、沖合資源の開発や利用において、日本の経済界の関心が低いわけではない<sup>54</sup>、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構（JOGMEC）を始めとした開発分野での進出や、投資への参加を行っている企業も少なくはない<sup>55</sup>。ただ、航路の利用という点において、NSR が日本と欧州とを結ぶ南回りの航路に代替するようになるとの見通しまでには経済界全体がなっておらず、当分はせいぜいスポット利用に留まるとの予測もある<sup>56</sup>。世界的な原油安が今のままでは、特に船舶・海運・保険業者にとってコストやリスクが依然として負担となる NSR に対する今以上の経済的なインセンティブは生じにくい。この点は、専門家以外にもおそらく容易に理解されるであろう<sup>57</sup>。

であるとするならば、日本は科学・観測・調査<sup>58</sup>を中心とした活動以外での関与は限定的なものになると当面は予想される。もちろん、学術的な分野からすれば、いわば理系分野だけにとどまらず、幅広く人文・社会科学系の研究者や教育・研究機関の相互交流を促



進・発展させることが今後の大きな課題ともなるであろう。その意味では、2015年4月に富山で行われる「北極科学サミット週間」<sup>59</sup>は、北極研究に関わる広範な科学・学術分野を取り扱うもので、産官民挙げて北極研究に関する日本の存在感を示すための大きな試金石となりうる。

ここで考察している日本の北極政策は、前項「1. 及び2.」までに検討した日本と米国とのバイラテラルな関係、日本が国際社会で置かれた立ち位置、日本がACおよびその参加国・主体と結ぶ関係などと深く関連していることはいうまでもない。そのため、日本だけが独自に突出した言動を示すような事態は避けなければならないし、日米同盟の今後の拡大深化や日本の安全保障政策全体における整合性も同時に図ることが求められる。したがって、北極海における日本の関与と立場、それを示す北極政策という点で、安全保障を中心とする日米同盟のバイラテラルな関係を北極海関連の事項や 이슈にまで拡張する必要性の有無、その際に他の諸国からありうる反応や要請の有無等を入念に勘案した上で、慎重な行動をとることが日本の将来にも有益であろうと考えられる。

## おわりに

本研究会の大きなテーマは、グローバル・コモンズとしての宇宙、サイバー空間および北極海の平和・安定的な利用における日米同盟の役割である。そもそもグローバル・コモンズとは何か、また北極海が他の二つの空間のようなグローバル・コモンズかといった根本的な問題は、本稿の性格上、また紙幅の制約上、別の機会に譲らざるを得ず、筆者がそれに関して既に著したいくつかの論考を見ていただくがざるを得ない。実は、北極海をどのような空間として位置づけるべきかによって、日米同盟との関わりや接点の有無が変わってくるわけで、その意味で北極海が冷戦後にあっても平和と安定が比較的成功裏に維持されてきた地球上の数少ない空間であるという事情は単なる偶然ではないであろう。しかも、この平和と安定のためにとりわけ北極圏諸国の中でも5つの沿岸諸国（Arctic 5）が果たしてきた広範かつ長期の真摯な努力は、ACの諸活動やガバナンス状況にも見られるように<sup>60</sup>、広く世界で共有されている。その際に、最も注目すべきは、軍事・安全保障の面をも含めて、あらゆる側面において北極圏諸国の多様な関係を中心に国際協力が進展してきた経緯とその意義であろうと考えられる。

次に、日米同盟が機能しうる地理的範囲や政治的意義についても、日本が憲法第9条下で取ることのできる集団的自衛権に基づく対応・措置に関する解釈の変更を2014年7月に閣議決定によって行ったことから、どのようなことが起こりうるかを予め検討しておく必要がある。北極海において日米同盟が作用する状況を日本国憲法の解釈上は想定できない

との立場を政府は本来なら取ってきたと推察されるが、それが近時の解釈変更やその後の一連の政府の動きから見れば、日米同盟が作用し得る事情が北極海に今後、生じ得るか否かは新たに日本に課された決して容易でない課題となるであろう。解釈変更に伴って必要となる国内法の整備・修正は、中長期的な視野の下に行われるべきものでもあり、実際の運用がいつになるかを予見することはできない。また、上述したような北極海をとりまく事情から、北極圏諸国の中で想定される相手国(ありうるのは米国の場合がほとんどと推察される)からの要請(または事前合意・了解)に基づく日本の関与(国家的な言動に基づく介入)にどれだけ自国の主体的な制約と抑制を日本自身が課することができるか、また日本へのどのような期待が当該相手国にはあるか(またはないのか)などを予め想定して、理解しておく必要がある。日米同盟のバイラテラルな関係は、北極海をめぐる北極圏諸国相互のバイラテラルやマルチの関係にも影響を受けるし、日米と非北極圏諸国との関係にも場合によっては大きく左右されることになる。これらについての明確なビジョンとそのため有効な実施方法に基づいて、日本は北極政策を起案し、遂行することが肝要である<sup>61</sup>。

最後に、繰り返しになるが、国際社会における日本の立場を政策立案者が十分踏まえた上で、日米同盟の役割と働きの文脈を考えるべきであろう。とりわけ、日本と北極圏諸国または Arctic 5 との関係、日本と AC との関係、また日米同盟関係や日本の政策が国際社会の利益(公益)に及ぼしうる影響を十分に検討すべきであることはいうまでもない。

#### —注—

- <sup>1</sup> グローバル・コモンズ概念については、池島大策「1 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」、日本国際連合学会編『グローバル・コモンズと国連』(『国連研究』第15号)、国際書院、2014年、21-56頁およびそこで引用された文献を参照。
- <sup>2</sup> 北極海に関する国際法の最近の文献について、たとえば、以下のものを参照。奥脇直也・城山英明(編著)『北極海のガバナンス』(東信堂、2013年)(この英文書評として Taisaku Ikeshima, 'Book Review', *Japanese Yearbook of International Law*, Vol. 58 (2015)を参照)。Michael Byers, *International Law and the Arctic*, Cambridge University Press, 2013 (この英文書評として Taisaku Ikeshima, 'Book Review *International Law and the Arctic*', *Transcommunication*, Vol. 1 (2013).を参照)。
- <sup>3</sup> 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、63-78頁 (HPは<[http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24\\_Arctic/06-ikeshima.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24_Arctic/06-ikeshima.pdf)>(accessed 31 January 2015)を参照)。
- <sup>4</sup> 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—」、平成24年度報告書『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 (HPは<[http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24\\_US/09-ikeshima.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24_US/09-ikeshima.pdf)>(accessed 31 January 2015)を参照)。
- <sup>5</sup> 池島大策「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」、平成25年度報告書『グローバル・コモンズ(サイバー空間、宇宙、北極海)における日米同盟の新しい課題』、日本国際問題研究所、2014年、77-89頁 (HPは<[http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H25\\_Global\\_Commons/08-ikeshima.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H25_Global_Commons/08-ikeshima.pdf)>(accessed 31 January 2015)を参照)。
- <sup>6</sup> 上記の注以外に、主なものとして以下を参照。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巻、2013年、46-53頁；池島大策「グローバルコモンズとしての北極海と

- 安全保障：国際法の視点から」(分析レポート)、2013年、< [http://www2.jiia.or.jp/pdf/research\\_pj/h25rj06/131204\\_ikeshima\\_report.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/research_pj/h25rj06/131204_ikeshima_report.pdf) > (accessed 31 January 2015) ; Taisaku Ikeshima, 'China's Interests in the Arctic: Threat or Opportunity?', *Transcommunication*, Vol. 1 (2013), Waseda University Graduate School of International Culture and Communication Studies, 2014, pp. 73-83; Taisaku Ikeshima, 'Arctic States and Asian States for Arctic International Governance and Security: A Japanese View-point', *Transcommunication*, Vol. 2 (2014), Waseda University Graduate School of International Culture and Communication Studies, 2015, pp. 83-91.
- <sup>7</sup> 主要な口頭発表等として以下のものが含まれる。Taisaku Ikeshima, 'Cooperation in the Arctic: Some Lessons from the Antarctic Treaty System', at the 3rd Meeting of the Japan-Canada-US Conference Series on Trilateral Cooperation in Washington, D.C., May 7-8, 2012, at < <http://www.eventbrite.com/e/trilateral-cooperation-washington-dc-registration-3436545801> > (accessed 31 January 2015); Taisaku Ikeshima, 'Arctic States, Asian States and Arctic International Governance and Security: A Japanese Perspective', at Joint CRCLA & DIR Workshop: 'Arctic Nexus in Asian-Nordic+ Relations', Aalborg, Denmark, 5-7 November 2014, at < <http://www.aau.dk/arrangementer/vis/workshop-on-arctic-nexus-in-asian-nordic-relations.cid141964> > (accessed 31 January 2015); 池島大策(討論者)による、国際セミナー「ロシア北極圏の持続的発展」セッション I 「北極圏の持続可能なガバナンスに向けて」におけるコメント、2015年1月31日、虎ノ門 HILLS2 階ホール、< <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/jp/seminors/src/2014.html> > (accessed 31 January 2015)。
- <sup>8</sup> 上記の諸文献以外に、本稿に関連する最近の北極海事情に関するものとして、以下のものを参照。『国際問題』627号、2013年の「北極海特集」として、國方俊男、西元宏治、北川弘光、原田大輔、石原敬浩の各氏による各論考。 *The Politics of the Arctic*, Edited by Geir Hønneland, Edward Elgar, 2013; *Polar Geopolitics?: Knowledges, Resources and Legal Regimes*, Edited by Richard C. Powell & Klaus Dodds, Edward Elgar, 2014.
- <sup>9</sup> 北極に関する日本の外務省のHPについては、< <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol107/> > (accessed 31 January 2015) を参照。文部科学省の北極研究に関するHPについては、< [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/kaihatu/kaiyou/gaiyou/1343292.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/kaihatu/kaiyou/gaiyou/1343292.htm) > (accessed 31 January 2015) を参照。北極観測に関する国立極地研究所のHPについては、< <http://www.nipr.ac.jp/aerc/> > (accessed 31 January 2015) を参照。なお、これら以外にも、官邸や国土交通省、経済産業省がそれぞれの資料を作成したHPを掲出しているが、紙幅の都合上、ここでは割愛する。
- <sup>10</sup> 海洋基本計画は、官邸のHP< <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf> > (accessed 31 January 2015) を参照。
- <sup>11</sup> 「海洋基本計画」8頁。
- <sup>12</sup> 「北極観測船、政府が新造検討 航路活用、出遅れ挽回」MSN産経ニュース、2014年1月26日、< <http://sankei.jp.msn.com/life/news/140126/trd14012614110012-n1.htm> > (accessed 21 October 2014) を参照。
- <sup>13</sup> 国土交通省の「北極海航路に係る官民連携協議会」のHP< <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai14/siryou3.pdf> > (accessed 20 February 2015) を参照。
- <sup>14</sup> たとえば、以下のものを参照。国立極地研究所の主催による GRENE 北極気候変動研究事業特別セミナー「北極海航路の利用実現に向けて」2014年11月17日、< <http://www.nipr.ac.jp/grene/20141117seminar/> > (accessed 31 January 2015)、国土交通省海事局が米加露の専門家を交えて開催した「北極海航路の航行安全に関する国際セミナー～極海域における船舶の運航と船員の訓練～」2015年1月20日、< [http://www.mlit.go.jp/report/press/kaiji04\\_hh\\_000063.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/kaiji04_hh_000063.html) > (accessed 31 January 2015)。特に、筆者も参加した後者は、「極海域綱領」(Polar Code) が国際海事機関 (IMO) において審議・採択が大詰めを迎えたことに因んだものとして、船舶・保険業界を中心に関連業界にまで注目される最近の内容を反映した実務上重要なものと位置づけられる。
- <sup>15</sup> 内閣官房の以下のHP< <http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou.html> > (accessed 31 January 2015)にある文書等を参照。
- <sup>16</sup> 報告書は、官邸の以下のHP< <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf> > (accessed 31 January 2015) を参照。
- <sup>17</sup> 閣議決定の原文は、以下のHP< <http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf> > (accessed 31 January 2015) を参照。
- <sup>18</sup> この中間報告の原文は、防衛省・自衛隊のHP< [http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/sisin/houkoku\\_20141008.html](http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/sisin/houkoku_20141008.html) > (accessed 31 January 2015) を参照。
- <sup>19</sup> 防衛省・自衛隊のHP< <http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/sisin/js20141219j.html> > (accessed 31 January 2015) を参照。

- <sup>20</sup> オバマ政権以降を中心とする。なお、米国の北極政策について、米国政府の以下の HP<<http://www.arctic.gov/portal/policy.html>>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>21</sup> 原文は、以下の HP<<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>22</sup> 原文は、以下の HP<[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>23</sup> 同 50 頁。
- <sup>24</sup> なお、2011 年の 5 月における米国防総省の「北極海における軍事行動と北西航路に関する議会に対する報告書」において、将来、北極海において必要なインフラ整備のための評価を主として行うものである。原文は、以下の HP<[http://www.defense.gov/pubs/pdfs/Tab\\_A\\_Arctic\\_Report\\_Public.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/Tab_A_Arctic_Report_Public.pdf)>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>25</sup> 「2010 年国家安全保障戦略」49-50 頁。
- <sup>26</sup> 原文は、以下の HP<[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf)>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>27</sup> 原文は、以下の HP<[http://www.uscg.mil/seniorleadership/docs/cg\\_arctic\\_strategy.pdf](http://www.uscg.mil/seniorleadership/docs/cg_arctic_strategy.pdf)>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>28</sup> 原文は、以下の HP<[http://www.defense.gov/pubs/2013\\_Arctic\\_Strategy.pdf](http://www.defense.gov/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf)>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>29</sup> 原文は、以下の HP<[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation\\_plan\\_for\\_the\\_national\\_strategy\\_for\\_the\\_arctic\\_region\\_-\\_fi....pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi....pdf)>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>30</sup> 原文は、以下の HP<<http://www.arctic.noaa.gov/NOAAarcticactionplan2014.pdf>>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>31</sup> See Charles K. Ebinger, 'The Way Forward for U.S. Arctic Policy', *Planet Policy*, June 5, 2014, at <<http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2014/06/05-way-forward-us-arctic-policy-ebinger>>(accessed 31 January 2015).
- <sup>32</sup> 原文は、以下の HP<[http://www.navy.mil/docs/USN\\_arctic\\_roadmap.pdf](http://www.navy.mil/docs/USN_arctic_roadmap.pdf)>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>33</sup> 同 16 及び 17 頁。しかし、グローバル・コモンズへの言及は、これら 2 頁で各 1 箇所のみであり、その定義もない。
- <sup>34</sup> 原文は、以下の HP<[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>35</sup> 同 12 頁。
- <sup>36</sup> 同 13 頁。なお、北極海への言及は、アデン湾沖の海賊対処やカリブ海や東南アジアを跨ぐ麻薬の密輸対処と同様に、特に例示されたものとなっている。
- <sup>37</sup> 原文は、Ronald O'Rourke, 'Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress', August 4, 2014, CRS Report, Congressional Research Service, 以下の HP<<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41153.pdf>>(accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>38</sup> それでいながら、米国に関しては現在、自国の原子力砕氷船の建造を大至急望む声も少なくない。Milosz Reterski, 'Breaking the Ice: Why the United States Needs Nuclear-Powered Icebreakers', *Foreign Affairs*, December 11, 2014, at <<http://www.foreignaffairs.com/articles/142516/milosz-reterski/breaking-the-ice>>(accessed 31 January 2015).
- <sup>39</sup> この論点の詳細については、池島・前掲注 4、「第九章 国連海洋法条約への参加をめぐる米国の対応」を参照。
- <sup>40</sup> See, for example, Victoria Herrmann, 'A Response to Admiral Robert J Papp, Jr: America is Not (Yet) an Arctic Nation', The Arctic Institute, Center for Circumpolar Security Studies, at <<http://www.thearcticinstitute.org/2014/12/121514-Not-Yet-Arctic-Nation.html>>(accessed 31 January 2015).
- <sup>41</sup> See Ebinger, 'The Way Forward', *supra* n. 31; Ross A. Virginia, *et al.*, 'The US and a Peaceful Arctic Future', *The Hill*, August 08, 2014, at <<http://thehill.com/blogs/congress-blog/energy-environment/214597-the-us-and-a-peaceful-arctic-future>>(accessed 31 January 2015); Roman Kilisek, 'Upcoming US Arctic Council Chairmanship Should Not Focus on Military Security', *Breaking Energy*, October 09, 2014, at <<http://breakingenergy.com/2014/10/09/upcoming-us-arctic-council-chairmanship-should-not-focus-on-military-security/>>(accessed 31 January 2015).
- <sup>42</sup> 北極海をめぐる安全保障の考え方には沿岸諸国が抱える国益の観点から、実は多様な見解が存在し、安全保障の概念そのものも伝統的及び非伝統的なものなど多岐にわたるため複雑である。以下のものを参照。 *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Edited by James Kraska, Cambridge University Press, 2011.

- <sup>43</sup> たとえば、以下の HP 参照。See ‘International Arctic Partners’, at the Canadian Government’s HP at <<http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/partners-international-partenaires.aspx?lang=eng>> (accessed 31 January 2015); ‘The Emerging Arctic: A CFR InfoGuide Presentation’, at <[http://www.cfr.org/arctic/emerging-arctic/p32620#/>](http://www.cfr.org/arctic/emerging-arctic/p32620#/)> (accessed 31 January 2015).
- <sup>44</sup> なお、最近、完成間近に迫ったと報じられた国際海事機関 (IMO) の「極海域綱領」(Polar Code) が北極海航路に関して与えるインパクトなどの論点は、ここでは触れない。
- <sup>45</sup> 中国じたいの立場は、以下のものを参照。Tang Guoqiang, ‘Arctic Issues and China’s Stance’, China Institute of International Studies, at <[http://www.ciis.org.cn/english/2013-03/04/content\\_5772842.htm](http://www.ciis.org.cn/english/2013-03/04/content_5772842.htm)> (accessed 31 January 2015).
- <sup>46</sup> See Ikeshima, ‘China’s Interests in the Arctic’, *supra* n. 6; 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.
- <sup>47</sup> 「<解説>北極海をめぐる安全保障上の動向について」『平成 26 年版防衛白書』、防衛省・自衛隊 HP <<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2014/pc/2014/html/nc001000.html>> (accessed 31 January 2015) 参照。
- <sup>48</sup> 北極海におけるロシアの安全保障につき、小泉悠「ロシアにおける海洋法制—北極海における安全保障政策に着目して—」『外国の立法』259 号、2014 年、85-98 頁。
- <sup>49</sup> 特に中国の姿勢として、北極海を跨ぐ核攻撃を米国に対して南シナ海の自国潜水艦から弾道ミサイルによって行うことを中国の軍事計画としていることや、米中間の対立と中国の南シナ海や東シナ海における海洋進出とを結びつける記述に、以下のものがある。Tetsuo Kosaka, ‘Reality Intrudes on China’s Military Contingency Plans’, *Nikkei Asian Review*, December 20, 2013, at <<http://asia.nikkei.com/print/article/9884>> (accessed 31 January 2015).しかし、こうした見方がいかに誇張された一方的な見方であるかという考察については、Ikeshima, ‘China’s Interests in the Arctic’, *supra* n. 6, pp. 77-79.を参照。
- <sup>50</sup> しかし、北極海における自国の立場に関するロシア側からの視点については、以下のものを参照。Valery Konyshov & Alexander Sergunin, ‘Russia’s Policies on the Territorial Disputes in the Arctic’, *Journal of International Relations and Foreign Policy*, 2014, Vol. 2, No. 1, pp. 55-83.
- <sup>51</sup> たとえば、以下のものを参照。Jasmin Sinclair, ‘Japan and the Arctic: Not So Poles Apart’, 『石油・天然ガスレビュー』2014 年、48 巻 2 号、39-48 頁、特に 41-42 頁参照。
- <sup>52</sup> 2013 年 5 月 15 日のキルナ宣言、AC の HP <<http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting>> (accessed 31 January 2015)を参照。
- <sup>53</sup> たとえば、「商船三井、北極海初の定期航路 コスト 3~4 割減」日本経済新聞電子版、2014 年 7 月 9 日 <[http://www.nikkei.com/article/DGXNASDZ0809O\\_Y4A700C1MM8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASDZ0809O_Y4A700C1MM8000/)> (accessed 31 January 2015)を参照。Mari Iwata & Wayne Ma, ‘Shipping Firms to Add Arctic LNG Route’, *The Wall Street Journal*, July 9, 2014, at <<http://www.wsj.com/articles/china-japan-shippers-to-launch-arctic-lng-route-1404905617>> (accessed 31 January 2015).
- <sup>54</sup> たとえば、「北極海をめぐる動向で説明聞く」『週刊経団連タイムス』2013 年 11 月 28 日 <[https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2013/1128\\_06.html](https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2013/1128_06.html)> (accessed 31 January 2015)。
- <sup>55</sup> 本村眞澄「姿を現した新資源地帯の可能性—日本のエネルギー安全保障を強化」『外交』22 巻、2013 年、36-41 頁。
- <sup>56</sup> 2015 年 1 月 31 日に開催された国際セミナー「ロシア北極圏の持続的発展」(前掲注 7 参照)において合田浩之氏より得られたコメントより。ちなみに、合田浩之「北極海航路の経済性と日本の期待—南回りに比べ競争力、航海日数短縮で利点」『外交』22 巻、2013 年、42-45 頁も参照。
- <sup>57</sup> なお、2014 年に北極海航路を利用した海運が諸般の事情から前年度を大きく下回ったことで報じられている。こうしたマイナスのイメージともいえる結果は、将来の航路の更なる利用について様々な憶測や懸念を呼び、今後思い描く青写真も変わってくることになる。The Associated Press, ‘Number of Ships Transiting Arctic Waters Falls in 2014’, *The New York Times*, January 5, 2015, at <[http://www.nytimes.com/aponline/2015/01/05/us/ap-us-arctic-shipping.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/aponline/2015/01/05/us/ap-us-arctic-shipping.html?_r=0)> (accessed 31 January 2015); Carl Bildt, ‘The Battle for the Arctic’s Resources Heats Up’, *The Japan Times*, January 13, 2015, at <<http://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/01/13/commentary/world-commentary/battle-arctics-resources-heat-s/#.VO31ivmsWSp>> (accessed 31 January 2015).
- <sup>58</sup> 北極圏における国際共同研究体制について、日本の積極的な姿勢につき、以下のものを参照。「北極圏、共同研究体制に」日本経済新聞、2014 年 8 月 26 日。‘Japan to Create International Framework for Arctic Research’, *Nikkei Asian Review*, August 26, 2014, at <<http://asia.nikkei.com/print/article/47114>> (accessed 31 January 2015).

<sup>59</sup> 2015年4月23～30日の「北極科学サミット週間」については、以下のHP<<http://www.assw2015.org/japanese/>>(accessed 31 January 2015)を参照。

<sup>60</sup> See Ikeshima, 'Arctic States and Asian States', *supra* n. 6, pp. 84-85.

<sup>61</sup> *Id.*, pp. 85-86.