

「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」

池島大策（早稲田大学教授）

はじめに——プロジェクトの目的との関連で

筆者がメンバーとなっている日本国際問題研究所の標記研究会では、「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が、北極海をグローバルコモンズの一つであるという前提がはたして成熟しているかは大きな論点の一つである。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取扱いを検討している以上、北極海のガバナンスが日米二か国のバイラテラルな関係にどのような関連を有し、しかも安全保障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となる。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ることから、この点についても検討が行われなければならない。

したがって、分析レポートとしての本稿では、これらの三つの点について、現段階で整理しておくべき論点の提起と、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、詳細な検討は別途、中間報告としての年度末報告書に記すことになるため、さしあたり多少とも重複するテーマを扱った最近のものとして、拙稿「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、同「北極圏をめぐる法秩序の生成と発展——今後のガバナンスはいかに」『外交』22号（時事通信社、2013年11月）を同時に参照していただきたい。

グローバルコモンズとしての北極海の問題

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。

北極海が国際社会(international community)において関係諸国にとって何らかの共通の利害関係を有するという意味で、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を有しているカナダ、デンマーク、ノルウェー、ロシア及び米国の5か国がはたして北極海をグローバルコモンズであると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として位置づけようとする考えが徐々にではあるが勢いを

増してきている。

北極のよきガバナンスとは

地球温暖化の影響で環境変化が北極海における地域の安定と持続可能な発展に大きな影響を及ぼしている今日、はたしてどのようなガバナンスが北極海では必要かという点が今問われている。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が、ACだけが北極海の「よきガバナンス」を担っているわけではない。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、北極海航路の利用国(船舶の旗国だけに留まらない)などを含め、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)として関与するにつれ、何らかの秩序に基礎を置いた「よきガバナンス」が国際社会で広く期待されるようになってきている。

沿岸諸国や関係諸国の動向

沿岸諸国の中でも、米国は唯一、国連海洋法条約(LOSC)の締約国にはまだなっておらず、アラスカ州が地理的にも最も利害関係を有するだけで、これまで他国に比べて国家戦略自体が手薄であった。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も自国安全保障上の利益を確保するため、今後その具体的な施策が待たれる状況にある。

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内水として扱ってきているが、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。

こうした中、中国や韓国は、2013年に日本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、いわゆる北極外交の推進に顕著である。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、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。

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や国内規則調和のための調整協議のような方式が関わっており、AC 主

導で採択された搜索救助条約(2011年)以外にも幾つかの法規範の整備がさらに必要とされている。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、オタワ宣言により軍事・安全保障の分野を扱わないとされるACにとって、環境保護と持続可能な開発を両立させる取り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みが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)の関与について北極沿岸諸国の中でも温度差はあるが、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を有して、外交政策を遂行してきたといわれる。

北極特有の自然環境のせいもあって、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みが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ともいえる。

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生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、整合性を有す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昨今、日本の外交指針も再検討を余儀なくされている。はたして、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、検討を深めていく時期に来ているともいえる。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)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か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経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生じよう。安保法制懇が2013年10月に新たに例示したものの中には、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が、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ここでいうシーレーンに該当するということになれば、このケースとして検討する必要があるかどうかという問

題も浮上することになる。

おわりに

このように、日米同盟の役割や機能といった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上の様々な論点がいくつも見えてくることになる。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)については、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、日本の北極外交が今後展開されるうえで早期に検討しておくべき重要な課題であると考えられる。