

ホットライン
2010年

第二回日米加会議

日時：2010年8月30日～31日

場所：日本国際問題研究所

主催：日本国際問題研究所、ジョンズ・ホプキンス大学ライシャワー・センター、アジア・
パシフィック財団

(日本側参加者)

野上 義二：日本国際問題研究所理事長

金田 秀昭：日本国際問題研究所客員研究員

兼原 敦子：上智大学教授

菊池 努：青山学院大学教授、日本国際問題研究所客員研究員

斎木 尚子：日本国際問題研究所副所長

本村 真澄：独立行政法人・石油天然ガス・金属鉱物資源機構、石油開発支援本部調査
部主席研究員

渡辺 頼純：慶應義塾大学教授

西川 賢：日本国際問題研究所研究員

(アメリカ側参加者)

H. E. Amb. John V. Roos: US Ambassador to Japan

Mr. James P. Zumwalt: Deputy Chief of Mission, US Embassy Tokyo

Kent Calder: Professor, Johns Hopkins University

Suzanne Basalla: Senior Advisor to Ambassador John Roos, US Embassy Tokyo

William L. Brooks: Senior Advisor, Reischauer Center, Johns Hopkins School of Advanced
International Studies

Robert Feldman: Managing Director, Morgan Stanley UFJ

Blake McBride: Arctic Affairs Officer, Task Force Climate Change, US Navy

Nirav Patel: Special Advisor to Assistant Secretary of State for EAP Kurt Campbell

(カナダ側参加者)

H. E. Amb. Jonathan T. Fried: Ambassador of Canada to Japan

Rochelle Bacigalupo: Second Secretary, Embassy of Canada

Joël-David René Dalibard: Embassy of Canada

Brian Job: Professor, University of British Columbia

David Kunuk: Director of Implementation, Nunavut Tunngavik Inc.

Ross McDonald: Manager, Special Project and Arctic Shipping, Transport Canada

Deborah Paul : Counsellor (Political), Embassy of Canada

Janice Stein: Director, Munk School of Global Affairs, University of Toronto

David VanderZwaag: Professor, Dalhousie University

Yuen Pau Woo: President and CEO, Asia Pacific Foundation of Canada

(オブザーバー)

小山 裕基：外務省北米第一課カナダ班長

白井 智子：外務省北米第一課

沼田 貞昭：日本国際交流基金特別顧問

日高 麻里絵：外務省国際法局海洋室課長補佐

平岩あかね：日本国際交流基金

細野 真一：外務省北米第二課長

Marc Béliveau : Attaché aux affaires publiques, Délégation générale du Québec à Tokyo

Julia Nesheiwat: Hitachi-CFR International Affairs Fellow

Avrom Salsberg: Managing Director, British Columbia Trade & Investment Office - Japan
Government of British Columbia, Canada

Robert A. Ulmer: Counsellor (Commercial - Ontario), Embassy of Canada / Ontario
Government Ontario International Marketing Centre

日本国際問題研究所はブリティッシュ・コロンビア大学、ジョンズ・ホプキンス大学ライシャワー・センターと共催で2010年8月30日・31日に「第二回日米カナダ会議」を開催した。

会議冒頭、2010年度のホスト国である日本の野上義二・日本国際問題研究所理事長より開会の挨拶があり、無事にさらに多くのメンバーを集めて第二回の会議を開催できたこと、そして時宜に適ったテーマに沿ってセッションを設置できたことを喜ばしく思うとの挨拶の言葉があった。続く各セッションでの討議内容は以下のとおりである。

セッション1 : *Regional Architecture and Trilateral Cooperation*

このセッションは前半が地域的アーキテクチャーに関する政治的＝軍事的イシューについて、後半が経済的イシューについての報告であった。

【カナダ側報告：政治的＝軍事的イシュー】

第一報告はカナダ側より行われた。以下が報告概要である。

「APECやARF、ASEAN+3など現存する東アジアにおける地域アーキテクチャーに注目が集まっているが、これら多くは冷戦後に作られたものだ。1990年代はこのようなアーキテクチャーが大いに発展した時代であったが、2000年代にはこのような動きはスローダウンした。しかし、今日世界情勢は再び大きく移ろいつつある。グローバルシステムにおける制度的文脈でどのように地域アーキテクチャーを捉えるかよいかという戸惑い、或いはまた地域的なアクターがいまやグローバルな舞台で活動していることが東アジアにおける地域アーキテクチャーをめぐる議論を複雑にしている。私の報告では地域的アーキテクチャーをめぐる六つの疑問を提起したい。第一に既存の地域的アーキテクチャーは期待された適切な役割を果たしているとはいえなくなっているのではないだろうか。第二にASEAN憲章のような地域的アーキテクチャーにおける合意された規範や原則は広く受け入れられているが、これは逆に障害になってしまっている面もある。第三に地域的アーキテクチャーにはリーダーシップを発揮する強い意志と能力、そしてリーダーになる覚悟を持ったアクターが不在ではないか。米国はこの点で全くリーダーとなり得ていない。第四に東アジアにおける地域的アーキテクチャーよりも広範なアジア太平洋における地域的アーキテクチャーを拡大構想した際、米国の加盟をめぐる問題をどのように考えるべきか。第五にASEANはアジアにおける地域制度化における「運転手」とも呼ばれる。今後のASEANに期待される役割とは何か。ASEANの拡大(+3、+6、+8など)をどう考えるか。またASEAN+システムをどうとらえるのか。EASは対話の機会を提供しているように思うが、問題の解決に結びついていない。ARFはその役割が不明確になってきているし、APECは規模が大きすぎるのではないか。」

【日本側報告：政治的＝軍事的イシュー】

第二報告は日本側から行われた。以下が報告概要である。

「アジア太平洋地域における政治経済は複雑化の一途をたどっている。この地域では二国間関係のインパクトが増し、アジア太平洋地域における国際関係は統合どころ

かより断片的なものとなっている。その一方で過去 20 年の間、東アジアにおける地域的アーキテクチャーの構築が急速に進み、現在でも多くの実務家や学者によって地域制度構築に関する新しいアイデアが提示され続けている。

このようなアイデアはなぜ提起され続けるのか。これら競合する地域的アーキテクチャーの統合は可能か。第一に地域制度構築に関する新しいアイデアが提示され続けるのは各国が地域における構造的変化や挑戦、新たな脅威に戦略的に対応しようとしているがゆえである。アジア太平洋地域の国々は 1 : 経済的相互依存の深化、2 : 大国間のパワーシフト、3 : 国際システムにおける新たな制度規範の模索、4 : 地域アーキテクチャーとより大きな国際レジームとの機能の重なりをどう考えるかなど、大きな変化に見舞われつつある。このような変化に対応するために制度化が必要である。第二に新たな脅威に対するbalancingやリスクヘッジを有効に行うためには二国間同盟のような手段ではなく、地域制度による方法が有効である。第三に他国に対するエンゲージメントを広げる方途としても地域制度が有効である。第四に東アジア地域には米中という二大国が存在する。両国の動向や両国間の関係は東アジア地域における制度化に影響を与えずにはおられないであろう。第五に各国はある特定のイシューにおいては制度 A を選び、別のイシューにおいては B を選ぶ「フォーラム・ショッピング」を行うであろう。ゆえに競合する地域的アーキテクチャーの整理統合は近い将来においては不可能であろう。第六に各国は経済や安保上の問題解決にあたっては地域制度よりも二国間関係に依存している面も多い。」

【米側報告：政治的＝軍事的イシュー】

「過去 10 年間、米外交は中東にエネルギーを費やし過ぎてきた感があるが、オバマ政権はアジア太平洋地域における地域的アーキテクチャーの重要性に自覚的である。地域的アーキテクチャーをめぐる出来事の多くは汎アジア的であって、米国を受け入れようとするものではなかった。その点を問題に思う。米国はアジア太平洋地域における地域的アーキテクチャーにどのようにアプローチしていけばいいのかを考える必要がある。米国がアジア太平洋地域における地域的アーキテクチャーにアプローチする際には、1 : 既存のハブアンドスポークを地域アーキテクチャーへのアプローチに際してうまく活用すること、2 : ASEAN を中心に据えること、3 : ARF での文化パフォーマンスなどより実態的成果を優先すること、4 : 似たようなアーキテクチャーの乱立を防ぐこと、5 : 俗に言う「ミニラテリズム」の増加をどのように考えていくか、6 : アーキテクチャーをより包括的で互助的なものに高めていくためにはどうすればよいのか、といった課題を考える必要がある。」

【カナダ側報告：経済的イシュー】

「世界は経済危機のダメージから未だ脱却できていないが、シュンペーターのいうようにこの危機は「創造的破壊」となり抜本的変革を促す基礎となるかもしれない。特に G20 にみるように、安保はともかくとして国際経済の面ではこのような抜本的改革の機運が高まっている。G20 はうまくオーガナイズすることが難しく、新しい国際環境に対するアドホックの対応という面が強いし未知数の部分も多い。世銀など既存のアーキテクチャーとの機能的重複も気になる所である。だが、国際環境に

新しい形で適切な統治をもたらすであろう。」

【日本側報告：経済的イシュー】

「G8、G20、WTO、OECD などグローバル多国間制度には枚挙に暇がないが、アジア太平洋地域における多国間経済協力を進めるためのアーキテクチャーとして APEC、ASEAN、ASEAN+3、EAS などがある。これらに加入している国家は相互に重なり合う。プラザ合意以降の円高により日本経済の規模は相対的に急拡大し、自動車産業などを中心に賃金の安い ASEAN 諸国に工場を移転する企業も増え、日本の地域的イニシアチブに対する転換点になるとともに、域内での貿易の活性化を促した。次にこれまでの東アジアにおける経済統合は FDI を通じてのビジネス主導の統合であり *de facto* なものであったが、これからは EPA による *de jure* な統合を目指さねばならない。」

【米側報告：経済的イシュー】

「これまでのアーキテクチャーに関する報告者の議論では、いわば「どういう車を運転するか」が議論の主題であったが、これからは「どこへ向かうのか」、すなわち我々の課題は何かを議論したいと思う。我々が直面する課題は、1：発展途上国はいまや生活水準を向上させ先進国にキャッチアップしつつある。これをどのように管理していくのか、2：エネルギー資源やそれに伴う日常品の値上がりとエネルギー効率性の問題、3：食料の面における安全保障、4：環境変動など多くのものがある。これらの課題は各国共通のものだ。アーキテクチャーに関連する議論でもあるが、そのような共通課題を各国共同で解決するためには信頼醸成が欠かせない。」

セッション 2：Arctic Governance I

セッション 2 は Maritime Navigation を扱う第一部と Resource Development を扱う第二部に分かれている。

【カナダ側報告：Maritime Navigation】

「カナダ連邦政府との 20 年近い交渉の結果、イヌイトと連邦政府間で 1993 年に最終合意が成立した。我々に課せられたミッションはイヌイトの経済的、社会的、文化的安寧を合意に従って進めていくことである。合意には北極海のイヌイトによる利用が権利として定められている。カナダの北極に対するアプローチは 2009 年 7 月の Northern Strategy Document 公表以降もあまり明確ではない。だがカナダはようやく、1：極地圏会議のリストラクチャリング、2：北西航路開放に関するタイムテーブルと北西航路の管理機構設立について、3：北極海会議での合意に関するカナダ側の見解、4：北西航路に温暖化が与える影響に取り組むために多国間枠組みを形成する必要性などの検討に着手し始めた。ヌナブット準州は特にインフラの面で Northern Strategy に与える影響が大きい。」

【日本側報告：Maritime Navigation】

「日米加の北極海における海運上の利益とは何か。日本は北極海における海運利益に早くから関心を寄せ、国立極地研究所、海洋研究開発機構、JAXA などを通じて科学的リサーチを続けて来た。その他にも海洋政策研究財団は早くからこの問題に関する調査と政策提言を続けてきた。航路開放に関する日本の関心は上がっており、徐々に日本でも北極問題が関心を集めつつある。

日米加の利益はどこで交差し、共通の利益を深める機会はどこにあるか。例えば日本は北東航路に関心があり、米加は北西航路に関心があり、こうした関心の違いを埋める必要がある。また北極海の問題はユニークな問題であり、科学技術・インフラ・法制度など多くの側面から考える必要がある。

今後どのような形での三カ国協力が可能か。この問題を考えるためには、情報やデータの共有を前提に何が各国にとって最も根本的な問題であり、最適のガバナンスの形態はどのようなものかを突き詰めることである。」

【アメリカ側報告：Maritime Navigation】

「北極における気候変動はかなり大きなものだ。氷は溶解し続けているし、氷河の融解も顕著なものである。その他、グリーンランドにおける氷床の融失も進んでおり、北極での氷の融解は大きく進んでいるといわざるを得ない。その他にも安全保障上の懸念やインフラ整備の問題など、北極に関する懸念は数多くある。米国、特に米国海軍は地域における安全や資源を守り、他国との協調を強化するという目的で熱心にこの問題に取り組んできた。米国海軍によるこの問題に対する最近の取り組みを時系列で列挙するだけでも、1：A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower (2007)、2：National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive (2009)、3：QDR2010 (2010)、4：The Task Force Climate Change (2010)、5：Arctic Roadmap (2010)などがあげられる。米海軍は学者・有識者、米国各省庁、他国家政府とも緊密なアウトリーチを図りつつ、この問題に関する啓蒙活動、既存の政策アセスメント、政策提言・立案、訓練、調査といった課題に鋭意取り組んでいる。」

【カナダ側報告：Resource Development】

「各国が北極に関心を持っているのは地球環境変動による氷の融解と北極に眠る天然資源開発という二つのトレードオフの関係にある問題である。北極では海上輸送や漁業、観光、エネルギー開発などの様々な重要な活動がおこなわれている。氷が解ければその分資源へのアクセスも増えるが、環境に影響ができれば食糧事情などにも影響しよう。この問題をどのように考えるべきかの明確な指針はないといってよく、大変難しい。」

【日本側報告：Resource Development】

「本報告では北極海、特にバレンツ海、カラ海、アラスカ沿岸におけるエネルギー開発の問題（特にLNG、炭化水素ガスに注目する）について述べる。北極海はいまやそこに眠る天然資源の量（特にガス）、ガスの産出をめぐる経済的競合により世界的に注目されている。特にロシアはそこに最大の大陸棚を有しており、特にバレンツ

海のショトクマンは豊富な海底石油の埋蔵量を誇る。ゆえに同国にとって北極海地域はガス開発や石油資源開発におけるフロンティアとあってよく、同国はこの地域に強く注目している。これらの地域を覆っている氷は現在、融解を続けている。これは石油やガスといったエネルギーの輸送や開発には好条件であるかもしれない。これに影響を与えているのが「コリオリの力」である。これによりグリーンランド東岸に流氷が蓄積され、同地に埋蔵されている石油開発を難しくする。」

【アメリカ側報告：Resource Development】

「米国からみた北極の天然資源問題に関する論点を提起したい。アジアの台頭によって天然資源の需要と供給のバランスが崩れつつある。特に中国とインドの台頭がこの傾向に拍車をかけている。北極は最後のエネルギー資源のフロンティアとも呼ばれており、未だ手付かずのエネルギー資源が数多く眠る。この地域におけるエネルギー開発は環境への悪影響と表裏一体の関係である。すなわち、たとえば氷が融解していることで、それらエネルギー資源へのアクセスは容易になりつつあるが、反面それは地球温暖化をもたらす危険性と一体である。」

セッション 3：Arctic Governance 2

【カナダ側報告】

「北極海における海洋資源に対しては気候変動や氷の融解など、人間活動が原因で影響が生じている。本報告では二つの視点から海洋ガバナンスに関する今後の方向性を考えていきたい。第一の視点について述べる。北極海に関する今後のガバナンスの方向性に関して、“Slushy Seascape”という言葉が示すように、ソフトで法的拘束力を持たないイニシアチブに最近では大きな注目が集まっている。北極海にガバナンスを今後強化する取り組みとして、三つのものをあげることができよう。1：北極評議会における「北極海洋戦略プラン (Arctic Marine Strategic Plan)」、2：IMO が 2002 年に採択した「北極における氷で覆われた海域に関する船舶航行ガイドライン (Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice Covered Waters)」とその改定作業、3：ノルウェイが現在主導している北極評議会の構造改革である。第二の視点について述べたいと思うが、これは北極海に接する各国による海洋資源・沿岸資源へのアクセスに関するものである。これに関して、ここで以下の疑問を提起しておきたい。1：北極の平和利用とそれに向けての各国の協力を促すために北極条約の作成が今後必要となるのだろうか、2：北極条約のようなハードローが必要だとして、それは具体的にどのようなものなのか。この条約に関する問題には、海洋法からのアプローチ、沿岸諸国のコントロール、多国間合意、グローバル・イニシアチブという四つのガバナンス的視点から考えていく必要がある。」

【日本側報告】

「この報告においては、1：北極における航海上の安全性の問題と環境保全との関連性、2：問題への既存の国際法の適用と新法制定の必要性、3：北極問題に対する多国間協力の可能性について言及していきたい。1 についていえば、航海上の安全性の問題

は環境保護の問題とも一致するはずである。北極では他の海に比べて航海上の事故が起りやすく、特に寒冷な気候の中で石油流出が発生すると惨事となることは避けられない。2についていえば、既存の「海洋法に関する国連条約」(UNCLOS)が制定されたとき、現在の北極をめぐる変化は予期されていなかった。とくに”internal straights”の問題について、現行の国際法では対応不可であろう。この問題を解くカギはUNCLOSにおける”use of international navigation”の解釈をめぐる問題にある。3についていえば、日本は北極に隣接していないが、北極に対して海運上の利益をもってみている。特に、1：北極に隣接している国家 (coastal states) と日本のように隣接していないが利益を享受したい国家 (user states) の利害調整の必要性、2：そうした国家が北極を利用する際の航海上の安全性の問題と環境保全とを規制する多国間枠組みの必要性が重要になってくるだろう。」

【アメリカ側報告】

「米国も北極海に関心を持っているが、それは限定的なものであり続けた。それでも2010年に発生したメキシコ湾石油流出事件、地球温暖化と北極海における氷の融解などをきっかけとして、同地域に関する関心が高まっていることは確かである。冷戦期において、米国の北極海に対する関心はソ連に対する抑止目的でグリーンランドの米軍基地を設けるなど地政学的なものであり、これ以外の 이슈 にあまり関心をもってこなかった。だが、1980年代終わり頃からは多少変化が見え始め、1988年に米加北極協力合意が成立するなど、この問題に米国は地政学的以外の関心を向け始めるようになった。クリントン期にはさらに北極海への政策的関心が高まり、G. W.ブッシュ政権でもNSPD66が公表されオバマ政権へと繋がる北極政策の抜本的見直しが進んでいる。米国の北極政策はどの省庁のどの機関がどのような責務を追っているかが分かりにくく、オバマ政権は前政権期に形作られた北極政策の基本的フレームワークを受け継ぐと共に、アラスカにおけるガス石油開発問題への取り組み、あるいはNational Ocean Councilを設置して関係省庁に分断されていた役割を統合・明確化する作業などを進めてきている。」

ラップアップセッション

ラップアップセッションでは全セッション報告者に対する補足的質問と報告者からの補足が若干行われた。その後、今次会議の総括、ならびに次回会合に向けての展望や課題に関する意見交換がなされた。より多くの資金獲得を模索すること、あるいはどのようなアジェンダを扱うかということについても活発な意見の応酬があった。特に北極問題やそれに関連する海洋ガバナンスという論題は、これまで二回の会議においても中心的な議題の一つであったこともあり、今後も継続的に扱うことが望ましいという意見があった。