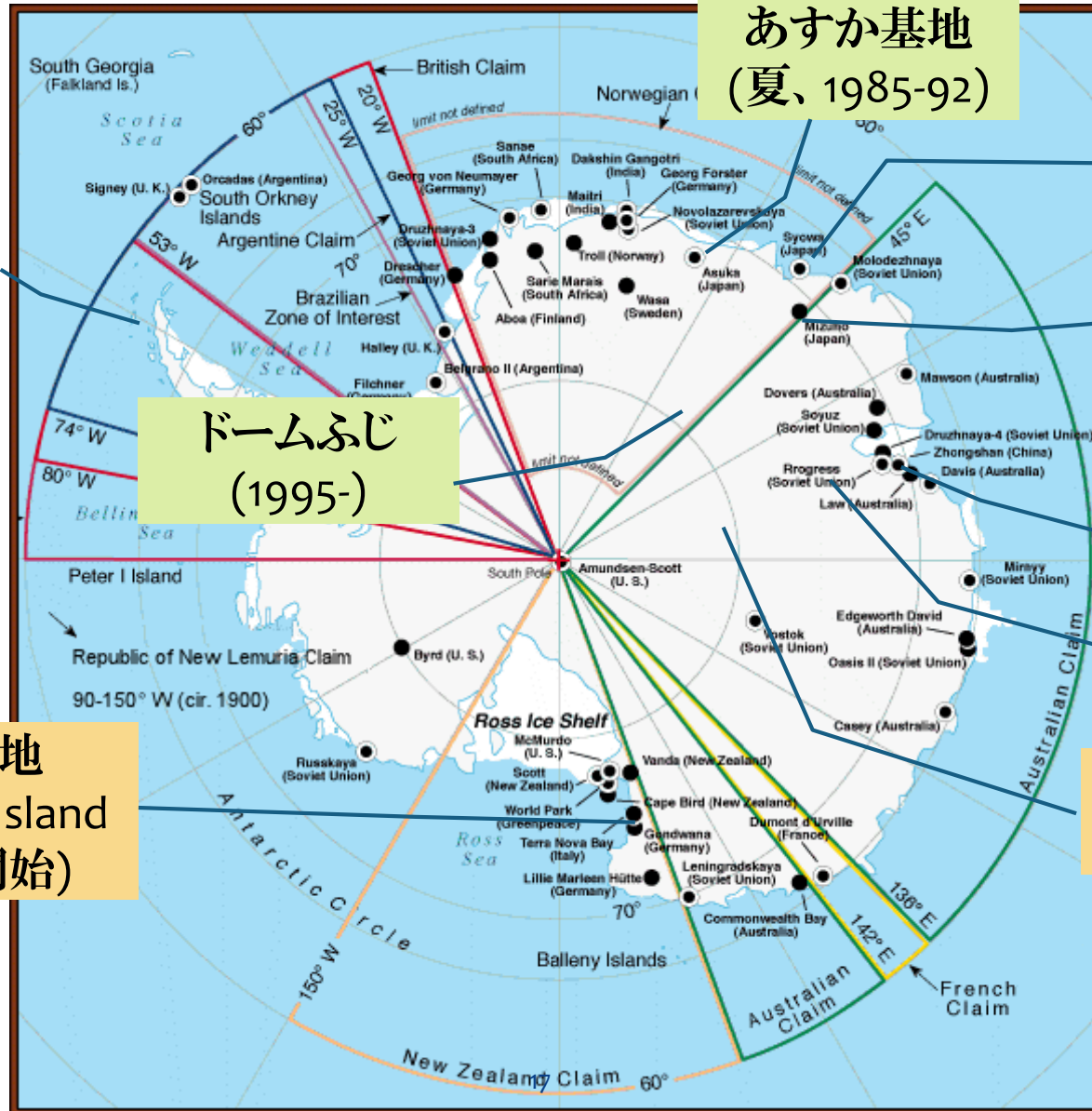


南極基地をめぐる国際法政策的インプリケーション 特に中国の動向を中心に(柴田報告)



長城基地
(越冬1985-)

あすか基地
(夏、1985-92)

昭和基地
(越冬, 1957-)

みずほ基地
(夏、1970-85)

ドームふじ
(1995-)

中山基地
(越冬, 1989-)

泰山基地
(夏2014-)

中国第5基地
Inexpressible Island
(2019建設開始)

崑崙 Dome A
(夏2009-)

南極基地設置に関する国際法

実は直接、基地設置を規制する国際法は少ない

- ▶ **南極条約2条と1条**により、科学調査活動の自由と「平和目的利用原則」により、施設設置は原則問題ない。
- ▶ **新基地設置に関する勧告XV-17**(1989,現在も有効):同じ地域に基地・施設が過密することを回避するために、(a) 既存基地設置国と事前協議を行う、(b) その後も協議を継続し既存活動への障害や環境への負荷を最低限にするようにする、(c) 包括的影響評価を行う、(d) 科学的成果を最大化し、環境影響を最小化するために、場所選定やCEEにつき既存基地設置国は援助を申し出る。
- ▶ **環境保護議定書6条(1)(d)**:協力義務の一環として、基地その他の施設設置につき場所選定につき他国と協議する。
- ▶ **環境影響評価付属書I**:仮にCEEになっても、最終的には設置国の判断で進められる。ATCMに拒否権はなし。

中国脅威論の中身1:南極基地が軍事利用されている?

Anne-Marie Brady (中国脅威論の急先鋒)によると:

- ▶ 北斗2衛星測位システム(BeiDou-2 Navigation Satellite System)の受信施設を南極基地に設置、軍民両用で活用(4基地全てに、2015年中山基地施設をアップグレード, p.108)。
- ▶ 人民解放軍要員の活動が条約に従って報告されていない (cf. 2013-14BeiDou受信施設設置に軍要員が派遣されたが、条約情報交換システム(EIES)の「軍関係」項目を全削。 p.131)。
- ▶ 予算とロジ拡大との比較において科学的成果が挙がっていないのは、南極におけるプレゼンスこそ(発言権と将来の資源開発の足がかり)が重要であるから。(p.173, 181)。
- ▶ 中国は、主権が未確定な南極において、アクセスを制限するいなかの試みにも抵抗して、自らに有利な新秩序を作り出していくだろう。(p.15)

China as a Polar Great Power (Cambridge UP, 2017)

中国脅威論の中身2:密かに南極鉱物資源/軍事活動している?

オーストラリア戦略政策研究所(A-M. Brady)報告書:

- ▶ 中国人民解放軍(PLA)の要員が南極ロジ活動をサポートしていること(を条約に従い報告していないこと)、衛星レーダー施設やDome A赤外線望遠鏡が軍事・防衛目的にも利用可能であること、中国国家海洋局とPLA海軍とが人材面で密接な関係にあること、南極で利用される全地形対応車両などはPLAが開発していること、などを根拠に、科学を隠れ蓑にした「申告なしの軍事活動が行われている」。(p.5)
- ▶ 2012-16年に中国は南極鉱物資源に関する大規模調査を行い、その非公開報告書によると「南極海の鉱物資源に対する予備的探査」と「石炭埋蔵量の調査」が行われたとある。「中国は、南極鉱物資源の探査(exploration)を続けている。」(p.19)

Special Issue: China's expanding Antarctic interests: Implications for Australia (Australian Strategic Policy Institute, August 2017)

関連する南極条約体制の規定・制度

南極条約第1条【平和的利用】 1. 南極地域は、平和的目的のみに利用する。いかなる軍事的性質の措置も…禁止する。

2. この条約は、科学的研究のための又はその他の平和的目的のために、軍の要員又は備品を使用することを妨げない。

南極条約第3条【科学的調査に関する情報交換】 1. …実行可能な最大限度において以下を行う。(a) 南極地域における科学的計画に関する情報を交換すること、…(c) 南極地域から得られた科学的観測及びその成果を交換し、自由に利用可能にすること。

南極条約第7条5項【相互通報】 5. 次のことについて事前に通報を行う。(a) 自国の船舶もしくは自国民が参加する全ての南極派遣 (expeditions) 及び自国領域で組織されるか自国領域から出発する南極派遣。(b) 自国民が使うすべての南極基地、(c) 第1条2項の条件に従って自国が南極に派遣するすべての軍事要員又は備品。

ATCM決定6 (2016)「情報交換(EIES)」以下を交換することに合意する。

1.1.1 国の南極派遣

E. 軍: 軍事要員の数と階級、要員が携行する武器、軍事備品の情報とその場所

関連する南極条約体制の規定・制度 その2

南極環境保護議定書第7条(鉱物資源に関する活動の禁止)「 鉱物資源に関するいかなる活動も、科学的調査を除くほか。禁止する。」

南極鉱物資源活動規制条約(1988年採択、未発効)第1条(定義)

7. 南極鉱物資源活動とは、概査(prospecting)、探査(exploration)又は開発(development)であるが、条約3条で言うところの科学的調査活動を含まない。

8. 概査とは、可能性ある探査又は開発のために鉱物資源の潜在性がある地区を特定することを目的とした活動(後方支援活動を含む)であって、地質学的及び地球物理化学的調査、現地調査、リモートセンシング技術の利用、標本採集を含む。

第37条(概査) 概査により事業者は南極鉱物資源への権利は得られない。概査には条約機関の許可を要しない。保証国はその事業者が概査を始める9ヵ月前に委員会に通報しその後も情報提供する。但し商業的価値あるデータや情報を公開する必要はない。

→科学的調査と鉱物資源概査の決定的違いは、得られた情報の公開の可否。前者は南極条約でその交換と自由利用が「最大限」要求されるのに対し、後者は法制度によってその秘匿が認められる。

中国と南極条約体制(比較的客観的分析を基に)

- **歴史(1990s前半まで):** 文革後の開放路線(1970s後半)の中で豪・NZの支援で南極科学界へ、1982年にSCARオブザーバー(正式加盟は1986)、1983年に南極条約締結、1984年に初観測隊・キングジョージ島に基地設置(チリ/アルゼンチンの設置場所決定支援、日本の中国隊員訓練支援など)、1985年に協議国資格。1989年に東南極Larseman Hillsに中山基地設置。この時期以降、基地設置中心から科学調査中心に移行(p.240)。1990年中国極地研設立。→中国の南極科学・政治への参加は歓迎されていた。
- **南極研究のmotivation:** 伝統的には「象徴的道具としての科学、政治目的に利用」(p.240)。→南極条約体制そのものがこの前提に立っている＝協議国資格(発言権)に基地設置、観測隊派遣が条件になっている。他方で、1990s協議国資格取得後は、基礎研究及び経済的利益を目的とした科学活動に転換してきているかも(p.241)。→程度の差はあれ、どの国も南極研究のmotivationは多様で複雑。中国も例外ではない。
- **南極領土権に対する見解:** 南極条約4条を支持、「人類の共通利益(common interest of mankind)」には言及しても、「人類の共同財産(common heritage of mankind)」とは決して言わない。途上国提出の国連南極問題決議にも棄権。それ故に、南極資源はres communisであり、「早い者勝ち」「集団的管理」が適用される。(pp.242-243)。→「開発志向」のハンクレイマント(日本含む)の立場と同様。しかし、中山基地設置をめぐり豪と密約?
- **ATSに対する姿勢:** より開かれたガバナンスを求める。1980sの協議国増大に影響力。1988鉱物資源条約に途上国の声を反映、採択を歓迎、唯一中国語が公式言語(pp.244-246)。
- **将来の(1993年から見た)南極政策:** 科学は資源志向、南極海の海洋生物資源への関心増大、鉱物資源の長期モラトリアムは支持(まずは深海底から)、南極の環境保護と合理的利用のバランス(pp.247-250)

Zou Keyuan, China's Antarctic Policy and the Antarctic Treaty System,
ODIL Vol. 24, 1993

中国と南極条約体制：最近の変化？

- **主権と国際法：**基本的に、中国は、国際法における「強い主権」の立場を支持しつつ、その主張は攻撃的というより防衛的で、自国の領土と資源を守るというものであり、他国の領土や資源を獲得しようという立場ではない。(2011, p.8)
- **南極への積極的関与：**象徴的には、2005年にDome Aに到達してから中国は、南極での「主導者」たる地位を主張(2015, p.76)。台湾問題でIGYから排除された「歴史的不正を正す目的」もその積極関与の理由の1つ(2015, p.75)。→注：このSaul, Stephensの評価はA-M. Bradyの調査に依拠している。ただ、「仮に現状に満足していないとしても、中国が南極条約体制の中で混乱をもたらすようなことはないであろう(unlikely to play a disruptive role)。(p.79)」
- **南極条約体制の特徴：**物事を控えめに、協力中心に進めるATSの文化は、基本的に中国(及び他のアジア諸国)が望むところ。MPAをめぐる問題もあるが、基本的には、国際社会の地政学的対立が南極条約体制を「汚染」することはない(p.80)。

Ben Saul, China, Resources and International Law, Sydney Law School

Legal Studies Research Paper, No. 11/82, 2011

Ben Saul and Tim Stephens, Responsive Antarctic Law-Making

in the Asian Century, YPL, 2015

中国の「公式」見解より

「中国の南極活動白書」(2017)や40 ATCM (北京開催) 情報から

- 「**利用utilisation**」と「**持続可能な開発sustainable development**」: 南極を「利用」の対象とし、中国の経済開発に利用していくことを明言したとしてATCM関係者の間で話題(批判的)に。
- **柴田の分析:**
 - 比較的「正直」に自国の考えを表明していると考え。裏の意図詮索不要。
 - 南極条約体制とその基本原則が中国の利益になっていること明言 (①paras.6, 34)。
 - 情報交換も含め、ATSの権利義務を「誠実に履行」すると明言 (①paras. 37-38)。
 - 北斗衛星測位システム用の基準局や宙空観測用望遠鏡設置し、それらが科学的・実用的(地図作成など)に活用されていること紹介 (①paras. 11, 21, 25)。
 - 全ての国が守るべき原則として、領土権主張の「凍結」と同列に「鉱物資源開発の凍結」にも言及 (③para.12)。

他方で:

- 南極を全人類の持続可能な開発のために利用し、南極環境保護も科学活動も、その究極目的のためにある (①paras.1, 9)。
- 南極生物資源(遺伝資源含む)やその他の(明示しない)資源について、持続可能な開発の将来性と潜在性を念頭に活動する (①para.27, 32, 33, 34, 36, 51; ②, ③)。③において米国は、「利用」は科学活動のための利用と断りを入れて議論。
- 南極ガバナンスについては、平等を基礎にequal-footing、コンセンサスで(②)、衡平にequitable (①para.6)、(恐らくBBNJを念頭に)他の国際制度がATSを侵害しないように、観光活動を含む民間活動の規制をしていく必要あり(③)。

①China's Antarctic Activities (White Paper), May 2017 (internet)

②Opening Remark by China, 40 ATCM, Final Report Vol II, pp. 177.

③Chair's Summary of the Special meeting "Our Antarctica: Protection and Utilisation", 40 ATCM, IP 175 rev.2 (2017)

南極基地・活動をめぐる中国の動向：まとめ

- 中国の南極への取組は、1994年Zou論文「科学は資源志向、南極海の海洋生物資源への関心増大、鉱物資源の長期モラトリアムは支持(まずは深海底から)、南極の環境保護と合理的利用のバランス」の頃から、2005年Dome A到達により「南極主導者」の立場を自称する段階を経て、2017年40 ATCMを主催した現時点においても、大きく変化する兆しはみられない。
- Bradyの中国脅威論は、中国の政策変更というより、南極条約体制の脆弱性(情報交換の不十分さ、軍民分離及び科学/商業分離の難しさ、など)を、南極大国となった中国も(米国やロシア同様に)利用しうる、ということに過ぎない。
- 国際法の基本原則として、国の悪意を前提にはできないが、公表された意図・政策と現実の行動との整合性は、不断に検証される必要あり。
- 検証に必要な情報公開や説明責任が重要となるが、国際化された南極については、より高い公開性・責任が求められるし、その基準につき日本を含め各国が模範を示す必要あり。
- Kunlun基地ASMA設置提案や新基地設置・運用の実践は、そうした中国の意図と実践を検証する事例研究として重要。