

南極をめぐる科学と国際 動向を考える研究会

(南極国際動向研究会)

第4回研究会2019年6月6日 (ROIS会議室)

柴田明穂・神戸大学極域協力研究センター(PCRC)



次回予定

- **第5回研究会**

日程：2019年9月20日（金）15:30～17:30

会場：国立極地研究所（立川）/研究集会助成対象

テーマ：南極バイオプロスペクティング

- **スピンオフ公開研究会**

(1) 7月12日（金）17:00～神戸大学国際協力研究科

Donald Rothwell, “Dispute Settlement under Antarctic Treaty System”

(2) 8月6日（火）16:00～北海道大学低温科学研究所

青木茂「日本の南極海観測の課題と次期砕氷船への期待」

柴田明穂「南極海洋科学調査/砕氷観測船をめぐる国際法政策的論点」

1. 第42回ATCMのアジェンダの分析

- ▶ **通常議題と集中審議議題** (cf. 特別WG、専門家会合開催など)
 - 過去にはLiabilityや事務局設置を集中審議するWG。今回は無いか？
 - 蘭主催の非公式「観光管理ワークショップ」→どこまで盛り上がるか？
 - SCARのbioprospecting paper→2010年paperは拍子抜け。今回は？
- ▶ **6年前の36 ATCM(2013)と比べると・・・**
 - Liabilityがある。Bioprospectingの比重が低い。
 - ATCM戦略計画の制度設計の議論
 - 米のイニシアティブで南極搜索救助特別WGが開催。
- ▶ **6年後の48ATCM (2025)を予想すると・・・**
 - *日本の前に欧州環境派のホスト国(仏、独、伊)が続くことを念頭に
 - 南極観光活動規制附属書VII(ないし包括的Measure)の交渉開始
 - BBNJ協定採択されるも、南極bioprospectingの議論は引き続き停滞
 - Annex VIが発効し、包括的Liability制度交渉開始の是非につき紛糾
 - 南極科学/設営/安全関係の議題が埋没気味に

日本として前広にアジェンダ戦略を検討しておかないと、望まない議題で紛糾する会合になりかねない。守りよりも攻め(積極的提案)か。

2. 協議国資格基準と運用をめぐる議論(1)

➤ 南極条約体制の正当性の根幹を揺るがしかねない重要議題/課題になる可能性

→南極条約体制の正当性の根源は、①特別利害関係国＝協議国にだけ意思決定権限を与えつつ、②協議国の全会一致で全ての実質事項を決定すること。①と②の絶妙なバランスで、これまで(a)内部的調整、特にクレイマントとノンクレイマントの調整と、(b)外部的調整、特に途上国や国連との調整を行ってきた。

➤ 今、協議国資格をめぐる何が問題になっているか？

→2016年にヴェネズエラが協議国資格申請。それまでにアルゼンチンやチリの観測隊に参加する形で10回南極に科学者を派遣。基地なし、船舶なし。2016年議論は協議国資格の基準を明確化するための手続策定に合意。2017年に「新たな」基準と手続をDecision 2 (2017)で決定。2018年はそれを適用して「基準満たしていない」と判断。2019年はヴェネズエラの国内状況に鑑みれば、申請/判断無理か？

課題：政治的配慮をした恣意的判断ではないか？南極科学だけやっていけば当該国家・政府の政治体制等は不問に付してよいか？資格付与後のATCMの全会一致決定に支障を来すことはあり得ないか？

2. 協議国資格基準と運用をめぐる議論(2)

➤ 「協議国資格Consultative status」の法的位置づけ

→南極条約第13条:南極条約への加入はオープン。現在53ヶ国。

→同第9条2項:「南極への利益を証明している国」のみがATCMという南極条約体制の最高意思決定フォーラムに参加できる。現在29ヶ国。

→同項:参加する「権利を有するshall be entitled」。基準を満たせばATCMへの参加は条約上の権利。国連などの国際機構の加盟「承認」の手続ではない(Watts, 1992, p.15)。しかし、実際には、基準を満たしているかは(参加を希望する国の一方的判断ではなく)既存協議国の判断によらざるを得ない。

→1977年最初の協議国資格(ポーランド)の際に基本手続決定:協議国は、南極条約第10条の権限(条約に反した活動を行わないよう努力すること)を行使して、協議国資格を求める国から提出された情報を第10条の権限を行使して確認するという手続を考案。現在でもこの法的理屈を維持。

→しかし、基準の恣意的な解釈と判断は、条約締約国の条約上の権利を害することになり、慎重でなければならない。

参考:CCAMLR第7条2項(b)と(d)。委員会メンバー国になるための規定。積極的反対(特別会合開催要請)がない限り、資格認められる。実際の運用は？

2. 協議国資格基準と運用をめぐる議論(3)

➤ 協議国資格 Consultative status 基準の転回

(1) 条約第9条2項の基準

基地の設置や観測隊の派遣のような(例示)、「実質的な科学研究活動の実施により **substantial research activity there**」「南極地域に対する自国の関心を示している **demonstrates its interest in Antarctica**」ことが、唯一の法的基準。このうち、“there”は実際に南極において行う研究活動と解せる(南極海洋調査だけで良いかは微妙、前例なし)。あとは「実質性」の基準。

(2) 協議国会議の実行(1977～2016)

- ①1977年(ポーランド)～1987年(イタリア)までは**越冬基地設置が条件**
- ②1988年(スペイン)からは当初は**夏基地設置**だけで許す慣行
- ③1989年(エクアドルとオランダ)の申請を「実質的ではない」と初めて認めず、しかし1990年に独自の基地設置せず(ポーランド基地を利用して)**観測隊の派遣**だけでオランダの協議国資格を認める。

*この時期、ATCMは鉱物資源制度を交渉中で国連から閉鎖的と批判されていた。ATCMの正当性を高める(参加を拡大する)ために、協議国資格の基準を意図的に下げていた。

- ④ 1998年(議定書発効以降): 議定書の締約国になっていること。また、協議国資格審議において、「**政治的**」要素に言及する事例が出てくる。(1998年ブルガリア=CCAMLR委員になるべきとの意見、2005年ウクライナ=IUU漁業対策を講じること、など)

- ⑤ 2009年(事務局措置発効後): 協議国は事務局経費分担金支払い義務を負う。2014年にチェコ。

2. 協議国資格基準と運用をめぐる議論(4)

▶ 協議国資格Consultative status基準の転回

(3) Decision 2 (2017)をどう読むか

①協議国会議への**参加「承認」**手続になったのではないか(para.1: request “recognition”)。→協議国資格付与が政治判断になり得るということ。但し、この認識は、協議国の間で共有されていたとしても、非協議国さらには今後南極条約締約国になろうとする非締約国に共有されているかは別問題(条約上は参加の権利)。条約加入を躊躇う理由にならないか？南極条約の普遍性向上に水を差すことにならないか。

②「実質性」基準のハードルが相当上がった。→南極に探検隊を派遣するような利害関係国であっても**協議国資格を否認できる口実**となり得る。→協議国をこれ以上増やさないと**いうATCMの大きな政策変更**ではないか。

- ・指針e) 過去「10年間」の南極計画の提出→10年以下ではダメか？
- ・同e) 査読付き論文、引用頻度高い論文を特に強調した情報提出
- ・同f) 持続的な南極科学への貢献の証拠の提出。科学だけではなくそれをサポートする施設や設備、観測隊における科学者と設営関係者の比率等。
- ・同g) 南極問題を扱う政府機関の組織、法整備など
- ・同h) 国際協力の度合い、他国科学者の参加数など
- ・同k) 観測隊の派遣だけの場合、当該観測隊の自己管理の程度、自己の設備を利用していること、自己の組織と予算でロジサービスを得ていることなど

2. 協議国資格基準と運用をめぐる議論(5)

▶ 協議国資格 Consultative status 基準の転回

(4) 今後の候補国:いずれも難しい政治的要素含む。

既に議定書批准しており、科学活動の「実質性」を除けば、ほぼ協議国資格をクリアできる国として:

ヴェネズエラ、マレーシア、トルコ(基地建設中)、パキスタン

科学/ロジでは実力ある「西欧」諸国として:

スイス、ポルトガル、カナダ、ギリシャ

国威発揚として協議国資格を狙ってくる可能性がある国として:

ベラルーシ、ルーマニア、モナコ

(5) より根本的に、南極条約体制の正当性の将来という観点からは

・非協議国のATCMでの権限・機能を拡大。WP提出権限により議題提案権を与えるなど。シーティングのアレンジメントなどの点も改善余地あり。

・協議国が増えることを前提としたATSの制度設計の見直し。その最大の課題は、意思決定における協議国の全会一致ルールの①運用見直し、その先に②制度的見直し。CRAMRAの先例をどこまで一般化できるかの検討。