

南極をめぐる科学と国際動向 を考える研究会

第9回研究会2020年10月16日(金)

ZOOM MTG 15:00～17:30

「変化する世界の中の南極条約」 2019年ロシア作業文書の分析

木村ひとみ(大妻女子大学)
鹿兒島祐介(筑波大学大学院)
柴田明穂(神戸大学)



公益財団法人 三菱財団
THE MITSUBISHI FOUNDATION



アナウンスメント

- **第13回 Polar Law Symposium オンライン (11月9-30日)**
神戸PCRC主催
南極科学と国際法政策を論じるライブセミナー企画多数
10月26日から優先事前登録可能。専用HPで案内。
登録(無料) < <https://2020polarlawsymposium.org> >
- **第11回極域科学シンポジウム(11月16日-12月18日)**
極地研主催
12月1-3日はライブで実施
登録(無料) < <https://www.nipr.ac.jp/symposium2020/> >
- **次回研究会は、年明けを予定。**

1. ロシア作業文書 42 ATCM (2019) WP57

✓ タイトルと内容:ロシアらしくない?

- 中期的ビジョンで南極ガバナンスの現状と課題を語る。
- 「学術的」 ←→ (隠れた)「政治的」(意図?)

✓ キーワードは?

- 南極条約体制は引き続き実効的、但し、時代に即した努力も必要
- 喫緊の課題として:
 - ① 気候変動問題への対応
 - ② 協議国の多様化と意思決定プロセスの複雑化、特に「措置」の未発効、国内規制の齟齬、環境保護議定書附属書VIの未発効
 - ③ ATS外からの圧力:領土問題棚上げ、ATSの権限確認、非政府アクターによる商業的活動(観光、bioprospecting、鉱物資源)の規制

✓ ATCMとして受けとめ今後の検討課題として承認

- Final Report, para.127; Multi-Year Strategic Plan

2. 2019年ATCMが合意した複数年戦略計画

- **優先項目4(従前から): 責任附属書VIの発効**
責任上限の問題検討を追加、2021年に交渉再開日程決定
- **優先項目7, 8, 9(従前から): 気候変動関係**
2010年ATMEの提言実現、南極基地の消費燃料削減、風力発電の技術的検討、気候変動下での南極基地の近代化、etc
- **優先項目16(新規): ATSの将来的課題**
例として、協議国資格に関する条約IX(2)の検討、ATSと他の関連国際法制度との関係、南極条約締約国ではない国の管轄下にある人による南極関連活動の検討
- **優先項目17(新規): 非政府活動の規制**
観光活動を含む非政府活動に関連するATCM関連規則の遵守の促進、2021年ATCMで法的諮問。

3. 措置(Measure)承認(の遅れ)をめぐる議論

▶ ロシアの問題提起

- 政治的・組織的・環境的に重要な勧告/措置が発効していない。
 - 数ではなく質を問題にしている。実際、1995年以降の大部分の措置は、議定書附属書Vの下での地区保護措置であり、その多くはfast track承認手続で発効している。しかしこれらはATSが新たな課題に対応するのに必要な法形成措置というより、従前の制度に基づく法実施措置。
 - 2019年事務局文書SP-3で列举された未発効措置は、南極観光活動に保険を義務づける措置4(2004)、環境緊急事態対応責任に関する議定書附属書VIを採択した措置1(2005)、南極上陸観光に人数制限を課した措置15(2009)。
- その理由として、承認のための各国国内手続の複雑さ、各国国内法規制のあり方の多様性。しかし、ロシアは、これら措置が、時間をかけて交渉され協議国のコンセンサスで採択された事実を強調。
 - このメッセージをどう受けとめるか。ATCMの二段階全会一致制度は60年変わらず。承認手続や国内実施法が多様であることも、以前から同様。

分析3-1:ATCMにおける措置の位置づけ: 全会一致を要求する実質的意義

- ▶ 措置による新たな規制をめぐる議論とATCMの対応
 - ・ 条約IX条1項:条約の原則及び目的を助長するための措置。
→当初から南極条約が措置を通じて進化発展することを想定。時代の課題に対応するため協議国が自らに与えた重要な法的手段。その実効的活用は、ATSが時代対応的であることの生命線。
 - ・ 条約IX条4項:全協議国の承認による効力発生。
→領土紛争棚上げの中で運用される南極条約の下での「規制」、すなわち活動自由への制限は、フリーライダー防止と規制根拠の集団的決定にとって不可欠。
 - ・ 最初の試金石は1964年南極動植物相保存措置と非締約国
→寄託国米国は、この措置が締約国も含めすべての活動国に有効でなくてはならないと主張。→1977年ポーランドを協議国に承認する際の特別ATCM決定で確保。→議定書第22条4項、Decision 2 (1997)で(ほぼ)義務化。

分析3-2:ATCMにおける措置の明確化: 法的拘束力の問題解決: 1995年決定1

➤ 措置による新たな規制の平準化の努力

- 1970年代から1980年代:別個の条約による規制方式

→ 特に南極海における漁業につき、公海自由の規制権限が南極条約に基づくATCMにあるかで意見分かれる。協議国を中心としつつ、利害関係国をも招へいした条約交渉と採択。1972年あざらし条約、1980年CCAMLR、1988年CRAMRA。

- 1990年代:環境規制の時代に入り、南極条約と不可分とされる環境保護議定書の採択(1991年、1998年発効)、その下での措置

- 措置たる勧告(Recommendation)の法的拘束力に関する学説・実行の不確かさを解消:Decision 1 (1995)

→ 措置を「Measure」「Decision」「Resolution」にカテゴリー分け。Measureは内容的に法的拘束力を有することを確認し、Measure承認は当該措置に法的に拘束されること(そしてその国内実施が義務となること)を明確化。

分析3-3: 責任附属書VI -Measure 1 (2005)の最近の議論: 本質を見失わないために

- 10年に及ぶ交渉、2005年に採択、2020年未発効
- 発効に必要な協議国のうち未承認国(2020年10月時点):
アルゼンチン、ベルギー、ブラジル、ブルガリア、チリ、中国、フランス、インド、日本、韓国、米国の11ヶ国(他の17ヶ国承認、ロシア2017年承認)
- 責任附属書VIの本質は何か?
→ ATSの「進化発展」能力の試金石。ATCM全会一致の政策判断として、
①南極での環境緊急事態に対応するための法制度が必要、②対応措置費用を事業者に負わせ、その費用償還を締約国が確保する法制度として確立。この政策判断が間違っていなかった限り、現行附属書VIの諸規定は、各国の利害関係を反映しつつそれを実現させるほぼ唯一のもの。2005年交渉妥結時のコンセンサスにATCMが集団として責任を負うこと。
- 最近の(周辺の/些末な)議論
船舶起因の責任額の上限(9条1項)ないし下限(同2条)が、IMO関連条約の改正に追いついていない。陸上、航空機事故への法的対応(保険)が可能が不明(ICAOからの専門的知見必要)。附属書VIの改正手続。