

ロシアとウクライナが同時に南極外交会議に出席：ATCM 初日に何が起きたか？

2022年5月30日作成

南極条約協議国会議(ATCM)は、南極条約締約国 54ヶ国のうち、南極における科学観測活動等を行って南極に具体的な関心を示している「協議国」(現在 29ヶ国)が南極環境保護や南極科学活動の推進、南極の平和利用の現状などを審議し、必要な決定を協議国の全会一致で採択する外交会議です。1959年に日本、米国、ロシア(当時ソ連)、英国、ノルウェー、アルゼンチン、チリ、南アフリカなど原署名国 12ヶ国で始まったこの会議の参加国はその後順次拡大し、1983年インド、1985年中国、2004年ウクライナが協議国資格を得ています。協議国会議主催国は協議国名のアルファベット順で巡回しており、今回は 1981年に協議国資格を得たドイツが 2回目の主催国となりました。来年 2023年はコロナ禍で 2年前スキップしたフィンランドが主催し、その後順調に進めば、インド、イタリアの次の 2026年に日本が主催国になる予定です。(協議国一覧はこちら)



通常、ATCM冒頭の全体会合は公開されメディアの取材も許されるのですが、今回はコロナ禍もありメディアの取材は一切許されていなかったようです。従って、下記情報は、比較的信頼に足る政府系HP等で公開された情報を基に解説されています。後日、会議文書、特に会議最終報告書(閉会后約3ヶ月後には公表されるのが原則)で再検証が必要です。なお、この記事作成時点では、今次会合でロシア代表団が現地会場で対面参加しているかの情報が確認できておりません。

会議初日冒頭全体会合において、主催国を代表して大臣クラスから「歓迎挨拶」がなされるのが普通です。今回はドイツ外務省副大臣兼気候変動特使の [Jennifer Morgan 氏の声明全文](#)が、ドイツ外務省から公開されました。ATCM開催を含む南極ガバナンスのあり方とウクライナ侵攻との関係に関わる発言内容は以下のとおりです。

「代表団の皆さん、白い大陸の管理と環境保護について審議し決定する大変重要な仕事が待っています。・・・よって、南極の管理を単に一時停止(pause)することはできないのです。我々は前に進まなければなりません。この決定は決して簡単なものではありませんでした。ここベルリンに集まった交渉の席に、協議国の1つが他の協議国に対して戦争を仕掛けているのですから。」

「ロシアはウクライナに対して、挑発の無い中で不正で不法な侵略戦争を遂行しています。ロシアは国連憲章とその他の国際法の基本原則を侵害しています。私はロシアに対し、自ら始めたこの戦争を止め今なお続く悲惨な苦しみと人命の損失に終止符を打つことを求めます。・・・」

「一協議国によるこうした国際法の違反は、南極条約の精神に反することでもあります。(This breach

of international law by a Consultative Party is also contrary to the spirit of the Antarctic Treaty.) 南極条約は、数十年の間、南極における国際協力を成功裡に促進してきました。南極条約は、冷戦の真っ只中で署名されています。南極を平和的目的にのみ利用し不明確な領土主張をめぐる対立を回避すると国家が合意できたことは、驚くべきことです。その結果、全人類の利益のために平和的な科学及びロジ面での条約締約国間の協力が実現したのです。南極条約は、うまく機能している多国間主義の好例であると言われています。我々はこれを維持したいと考えています。これは、締約国の1つが侵略国となり、国際義務を遵守するか信頼が喪失してしまった中においてでもです。(this although the loss of confidence in the aggressor party in terms of its compliance with international obligations is evident.) 私は、この会議に出席する全ての締約国に対し、南極条約の特別な歴史を思い起こし、南極の唯一無二で脆弱な生態系を守るという責任を果たし、南極の利益とは関係ない理由で重要な決定をブロックしないことを求めます。」

「……以上より、機能する南極条約体制を維持することが決定的に重要です。それにより、南極が非軍事化されたまま、平和的に国際的な研究協力が行われ、環境保護のレベルを高く維持できるのです。……」



米ソ冷戦中も、アパルトヘイト体制を敷く南アフリカが原署名国で参加していても、1982年のフォークランド/マルビナス戦争があっても、南極条約体制が、こうした南極「外」の対立を南極ガバナンス「内」に持ち込むことを、外交の叡智と的確な条約解釈適用で回避してきたことを、Antarctic Exceptionalism (南極例外説)と言います。Morgan 副大臣の発言中の赤字部分は、ロシアによる侵略は、南極条約のあり方にも影響があるという発言

です。つまり、ロシアによるウクライナ侵略が果たして南極「外」のことと言えるのか、この例外を維持してロシアの参加を認めて良いのかといった、苦しい政治的葛藤があったことを物語っています。しかし、今回ロシアの参加も得た上で会議を開くことが必要であるとの判断に至ったのは、やはり南極が特別であること、つまり南極環境保護やその管理を一時的にできえ停止 (pause) してはならないこと、機能する南極条約体制それ自体を守ることの重要性が、協議国全体 (必ずしも全会一致という意味ではなく) で共有されたからでしょう。反対の極の国際協力のフォーラムである北極評議会 (Arctic Council) の活動を [北極圏 7ヶ国が「一時停止 \(pause\)」した](#) のとは、異なる政治判断が出されたことにも留意すべきです。

では会議では、ロシアの参加を得て、まるで侵略も何も無かったかのように、議事が進められたのでしょうか。ATCM への協議国 (特に原署名国) の参加権、発言権、意思決定参画権は、条約上保障された国際法上の権利・権限です。モーガン副大臣の上記発言は、このロシアの ATCM 参加権を一時停止にはしないと、主催国として、そして協議国全体として判断したことを意味します。その代わりに、会議冒頭、ロシア侵略への抗議の意思表示として、多くの協議国が、ロシア発言中に議場を退席したようです。

その様子について、[ウクライナ教育科学省国立南極科学研究所 HP に公表された情報](#)によると以下のとおりです。

第 44 回 ATCM へのウクライナ代表団は、オンライン参加のウクライナ教育科学省副大臣 Oleksii Shkuratov 氏が代表団長を務め、現地で対面参加していたのは、駐ドイツ・ウクライナ大使館参事官 Maksym Yemelianov 氏とウクライナ南極科学研究所国際科学技術協力部長の Andrii Fedchuk 氏のようにです。5 月 24 日の会議冒頭全体会合において、Yemelianov 氏は、ウクライナが準備していた情報文書 (IP-5) にも言及しながら、ロシアによるウクライナ侵略が如何にウクライナの南極プログラムに悪影響を与えているかを訴えました。

「南極条約体制は、国際科学協力の精神の下に設置されており、軍事化や領土主張の試みに反対の立場をとっています。ロシアが、国際的に認められた他国の国境や隣国の政治的独立と存亡を尊重していないことは明らかです。そのような侵略国は、国際組織の加盟資格に値せず、完全に孤立されなければなりません。」

続いて、欧州評議会議長国のフランスが、EU の 11 ヶ国（ベルギー、オランダ、ドイツ、イタリア、ポーランド、ブルガリア、チェコ共和国、スペイン、スウェーデン、フィンランドを含む）を代表して共同声明を発し、ウクライナを完全に支持し、ロシアの侵略を非難しました。ノルウェー、ルーマニア、日本、インド、オーストラリア、ニュージーランド、英国、米国がこれを支持し、ブラジル、アルゼンチン、チリ、エクアドル、コロンビア、ウルグアイなどのラ米諸国もこの EU 声明を支持しました。全部で 25 の締約国、うち 23 の協議国が共同声明を支持しました。

ロシア代表の発言中、ウクライナ代表団は意思表示のため会場を退席しました。ウクライナのこのデマルシェ（外交用語で「行動」を意味する）は上記の諸国にも支持され、これらの代表団も会場を退席しました。ウクライナ代表団長の Shkuratov 氏は取材に対して以下のように言います。

「こうして南極条約締約国の多くが、南極は文明的社会であり、野蛮なロシアが居るところではないことが示されました。ウクライナとしては、これが今後、[南極条約の国際法制度におけるロシアの活動を制限していくための第一歩になることを期待](#)しています。このことを今次会議で積極的に主張していきます。」

また会議では、米国がこの方向で考えていることを発言したことも重要です。第 1 に、米国とロシア間の [2012 年南極協力に関する覚え書き](#) を破棄すること、第 2 に、南極条約の作業部会その他関連イベントにおいてロシアが議長職に就くことをブロックすること。

以上が、ウクライナ教育科学省 HP に掲載された情報の概要です。

まず、国際外交会議における「議場退席」という行動は、先日の APEC 貿易相会合で日本・米国・オーストラリア・ニュージーランドがとった行動にも見られるとおり、政治的パフォーマンスとしての意味はありますが、それ自体で何らかの法的含意があるものではありません。退席した代表団は、退席中の議事について自らの参加権・発言権を任意に放棄することになり、不利益を被ることはあっても議事進行に直接影響がある訳ではありません。法的には、トイレに立つために退席するのと、抗議の意思表示として退席するのとで大きな違いはありません。今回も、恐らく退席した代表団はロシアの発言後には議場に戻ったと推測され、そ

うすると ATCM 初日全体会合で重要な決定事項である議題採択等の際には、会議手続規則に定める定足数（参加協議国代表団の 3 分の 2）も満たされ、議事が進んだと思われま。 ATCM の手続規則は、手続事項については参加協議国代表団の単純多数決、最終報告書採択も参加協議国代表団の単純多数決で決定できると定めます。会議の実質事項、特に ATCM の集团的意思表示の手段である措置・決定・決議の採択には、参加協議国の全会一致（棄権/議場欠席は採決を妨げない）が必要です。

次に、ウクライナ代表が赤字の部分で主張している「ロシアを南極条約体制から排除する」の意味するところは、精査する必要があります。感情的には賛同できても、そうした制裁的措置を実際に講じるかどうかは、その措置が南極条約という条約制度の下で法的に可能であるか、そしてモーガン副大臣が言うとおりに、機能する南極条約体制それ自体を維持することが重要であるという基本方針に照らして政策的に妥当であるかについて、慎重な検討が必要と考えます。

米国が発言したと言われる南極条約体制の下でロシアを「議長職に就かせない」という行動は、ロシアに対する政治的メッセージとしては有効かもしれませんが、また、ATCM や関連組織の手続規則に則ってその行動が行われれば、法的にも問題ないと思われま。 ATCM には正式な作業部会が常に 2 から 3 つほど動いているのでその議長職、他に環境保護議定書の下に設置されている環境保護委員会 (CEP) の委員長職ないし副委員長職が、考えられていると思われま。作業部会及び CEP の議長/委員長職は、ATCM の運用上も大変重要な役割を担い、その議長/委員長選出の際には、ATCM におけるこれまでの経験に照らした個人としての資質が重要な判断基準になります。稀に投票になることもありますが、ほとんどが内々の協議国間の協議で候補が絞られ、正式には、ATCM 会議規則に基づき、全体会合における参加協議国の全会一致で決定されま。そもそもロシアから議長職に関心をもつ候補が現れなければ問題になりま。米国の発言は、恐らくこの候補者立候補自体をロシアに思いとどませる効果がありそう。しかしロシアが候補者を強行に押し込もうとし、内々の協議でも妥協しないと、結果的には議長を全会一致で決定できないという事態にもなり得ま。 ATCM の現行規則は、同じ作業部会につき最大 4 年まで同一人物が継続して職務に就くことができると規定しています (ATCM 手続規則第 11 項) が、その後に交代議長が ATCM で決定できない事態は想定されていないように思われま。 CEP については、同様に委員長職と副委員長職の任期は最大 4 年となっていますが、委員長欠員の際の副委員長による職務代行などが規定されており (CEP 手続規則第 15, 18 項)、当面は実際的な問題にはならないかもしれませんが、つまり、ロシアに ATCM 作業部会議長職や CEP 委員長/副委員長職に就かせないという行動をとることは法的に不可能でないですし、政治的メッセージを送ることはできるでしょう。しかし、あまりに対立を煽ると、議長/委員長が (仮にロシア代表でなくとも) ロシア及びロシアを支持する協議国がコンセンサスをブロックして、決まらないという事態にもなり得ることは留

意しておくべきかと思えます。モーガン副大臣が訴えた「南極の利益とは関係ない理由で重要な決定をブロックしないことを求めます」は、このような場面をも想定してかもしれません。

ATCM 本体の議長職、つまり ATCM の主催国にロシアがなることを阻止することは可能でしょうか。今のアルファベットの開催順でいくと、ロシアに主催国の順番が回ってくるのは、2033 年頃の予定です。これまでも順番が回ってきた国の事情等を勘案して、協議国による協議と合意の下、主催国をスキップしたような事例は多くあります。南アフリカにおけるアパルトヘイト時代に、旧ソ連は南アフリカと外交関係を断絶していたこともあり、両国とも南極条約の原



2008 年ウクライナ・キーウ開催の 31ATCM 会場
日本代表団長代理を務める柴田センター長

署名国ではありましたが、ATCM を主催したのはロシア 2001 年、南アフリカ 2004 年が最初でした。エクアドルは、2011 年主催国のはずでしたが、財政事情等で開催することができないと通告してきたため、急遽、アルゼンチンが主催国になったような事例もあります。しかしいずれも、予定された主催国の申し出、もしくは同意の下に協議国が全体として合意した上で、主催国が決まっていた。順番が回ってきたロシアの意に反して、主催国をスキップすることが法的に問題ないか、スキップして開催した協議国会議をスキップに反対した協議国の一部がボイコットするような事態になることは法的にどう説明できるのかなど、課題は多そうです。そのような事態になる前に、そもそもこれら困難の原因となっている侵略戦争が終わり、協議国ウクライナが納得する形でこの紛争が解決していることを願ってやみません。

その他の措置、特にロシア（やベラルーシ）の代表団を ATCM にそもそも参加させないというような制裁措置の法的及び政策的危うさについては、[柴田センター長のこちらの英文記事を参照](#)下さい。ロシアによるウクライナ侵略を強く非難しその早期終結を後押しつつ、一時的でさえ停止 (pause) できない南極科学協力と、それを支える南極条約体制が機能し続けるための、適切な政治的判断とそれを現場で実現する外交的叡智と国際法的根拠付けが、益々重要になってきています。

(PCRC センター長・柴田明穂)