

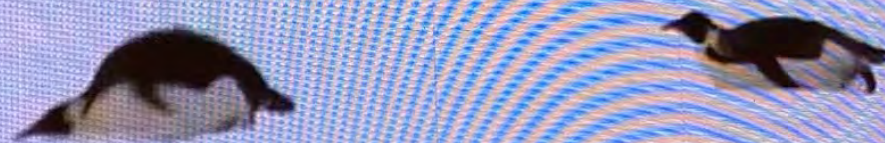
46 ATCM現地調査報告





46th ANTARCTIC TREATY CONSULTATIVE MEETING

KOCHI - INDIA | 20 - 30 MAY 2024







対面会議での人的交流・ネットワーキングの重要性



PCRC共催 南極ガバナンス公開セミナー



動画がYouTubeで公開されています <https://www.youtube.com/watch?v=50WoaHZRg-w>

第46回ATCM/第26回CEP基本情報

- ✓ インドATCM/CEPの会議文書はすでに公開
<https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Documents/97?id=97&tab=meeting>
- ✓ 会議の成果について現時点で公開されているのは公式コミュニケのみ。
https://documents.ats.aq/ATCM46/ad/ATCM46_ad003_e.pdf
- ホスト国企画イベントの中に、5月20日PCRC共催南極ガバナンスセミナーに言及あり
- ✓ 議事詳細、各国の立場を記録する最終報告書(Final Report)が公開されるのは8月頃。

概要報告：国際政治・外交交渉的側面

会議の雰囲気： 去年の気候変動宣言で見られたような会議を二分するような対立はなく、「通常の」ATCMに戻った印象。しかし中国・ロシアの反対により目立った成果（コウテイペンギン、プラスチック、BBNJ）も特に無く、雨期に入ったコチのような「湿った(dampened)」雰囲気。

- ✓ ベラルーシ協議国資格認めない理由として、西欧諸国が「現状の政治状況（current political circumstances）では合意に達することはできない」と記録に残して理由とした点。→その法的及び先例的意味合い。
- ✓ ロシアの「多極化する世界秩序(multipolar world order)」概念の議論：中国が好意的。
- ✓ BBNJ協定と南極条約体制の関係：クレイマント四ヶ国決議案がコンセンサス得られず持ち越しに。
- ✓ 中国ないしロシアが孤立する場面ではお互いにサポートし合う場面が何回か見られた（cf. コウテイペンギンの特別保護種指定、海洋を含む南極特別保護地区139管理計画改定）→気候変動下での極域における予防的アプローチの理解の仕方と具体的実施方法
- ✓ ロシアが、比較的細かい論点で且つ形式的・手続的理由で会議全体の意向に反する場面が多くなった。他方で南極観光規制では、比較的前向き、建設的。
- ✓ ほぼ唯一の前向き成果は、目安として2028年までに南極観光規制包括枠組みを「策定すること」を決定したこと。→但し、表向きは建設的に対応しているも、具体的中身とその合意可能性については慎重な非欧州代表団も少なくない模様。米国、ラ米クレイマント諸国はもとより慎重。

概要報告：南極観光規制枠組み

南極観光及びその他の非政府活動規制枠組みの策定：他に目玉議題や具体的成果が少ない中で、議論のための議論になっていないか、出口戦略(内容と時期)をどう立てるか？

- ✓ 特別第三作業部会の議長に、オランダ外務省国際法局長のRene Lefeber氏が就任。持ち前の交渉プロセスを一定方向に固めていく能力と法的文言の使い方の巧みさにより、今回は周囲が当初考えていたより前進した印象。
- ✓ これまで後ろ向きであった米国が、新南極政策の発表もあってか、少なくとも表向きは建設的に対応していたことが大きな要因か。
- ✓ 初日の一般意見表明において、議長が「意見は収斂している」、英が「できるだけ野心さのレベルを上げる」といった発言が全体の場の雰囲気を作り、ロシアを含む文書提出国以外にも、諾、ブラジル、白、加、エクアドル、チリ、南アなどが積極的・建設的に発言。その中でも日本の「規制ではなく管理にすべき」「法的性格は予断しない」や、中国の「valueに言及すべきではない」といった形式的・文言的指摘が、後ろ向き発言として印象に残った。
- ✓ コンセンサス決定として、「枠組みを策定(develop)すること」「2028年にATCM50回記念を迎えることに留意しつつできるだけ早くに交渉を完了すること」を決定。枠組みの中で扱われる要素として、6つのBuilding Blocks、合計46のトピックを列挙。

概要報告：南極観光規制枠組み

南極観光及びその他の非政府活動規制枠組みの策定：留意点

- ✓ 南極観光の将来的課題が、量的拡大（観光客や船舶の数、訪れるサイトの数）と活動の多様化（extreme tourism、新規サブスタンダード観光業者の参入）でほぼ一致。しかし、その具体的規制となると、以下の諸点ですでに意見の不一致が見え隠れしている。
- 健全な観光業の発展の延長として捉えるか（南極も観光活動利用できる場所として捉えるか）、それとも南極は金稼ぎの場にできるだけすべきではないと捉えるか。
- 同じ平和利用である科学活動と観光活動との区別は明確にせずお互いの相互作用を適切に管理すべきと捉えるか、国家事業としての科学活動と非国家観光活動とを明確に区別して、国家事業としての科学だけを優遇すべきか。教育目的の南極観光をどう位置づけるか。
- いずれの理由・方針にしても、新規規制は、環境保護だけを理由にできるはずはない。つまり、環境保護議定書とその国内実施法だけで完結しない可能性が高いなかで、国内向けの規制理由と法的根拠をどう位置づけるか。
- 当然、「南極条約体制における管轄権」に向き合う必要が出るが、これまでの「ケースバイケース」の対応ではない、「コンプリヘンシブ」な対応は、そもそも国際法的に実現できるか。
- 2026年ヒロシマATCMに向け、日本には議長国として建設的対応が求められる。

概要報告：2026年ヒロシマ開催のATCMに向けて

南極条約体制の正当性の維持とレジリエンス強化はできるのか

- ✓ サウジアラビアが2024年5月22日に南極条約に加盟。これで南極条約締約国57ヶ国、協議国29ヶ国、環境保護議定書締約国42ヶ国→アラブの盟主の条約加盟をどうみるか。
- ✓ 米国が30年ぶりに南極政策を改定（IP185 rev1）。→分析はまだだが、南極条約体制を維持・強化していく意思を再確認していることの、現代的及び将来的意味合い。
- ✓ ATCMの強みである具体的成果をこつこつ積み上げていく方式（building blocks方式）は、3つの重要な法的拘束力ある措置(Measure)の未発効により危機的状況。→2005年に10年間の集中協議で練り上げ28の協議国のコンセンサスで採択された環境保護議定書附属書VI環境的緊急事態から生じるライアビリティーの承認を懸念するプロセス継続できず。
- ✓ 他の環境系多国間条約のような耳目を集めるしかし中身の薄い政治的成果を求める西欧諸国(フランス2021年、ドイツ2022年、フィンランド2023年)。会議ロジと出し物に力を入れるインド2024年。準備不足が明白なイタリア2025年。南極観測とガバナンス両面で存在感を増す韓国2027年。南極観光議定書?採択を目指す2028年オランダ。
- ✓ 以上のような世界情勢、南極条約体制の展開、ATCMホスト国の中で、原署名国たる日本が、2026年に平和都市「ヒロシマ」でATCMをホストすること、その際に日本から発信するメッセージ、CEP/ATCMでの具体的な成果をどう出すか。→ ATCM5ヶ年作業計画での日本からの提案は特になし。

南極条約体制のレジリエンス：課題 1

協議国資格: 条約第9条(2)の「実質的な科学的研究活動の実施による南極地域への自国の利益を証明している」ことにつき。

カナダ: 「ほとんどの協議国 (Most Parties)」が満たしていると評価。「いくつかの国 (Some Parties) = 主に中国とロシア」が、国の南極観測実施運営活動 (national operational activities (ロジ活動)) に関する情報が南極条約情報交換制度 (EIES) などに反映されていないと評価。

ベラルーシ: 「いくつかの国 (Some Parties) = 主に中国とロシア」が、基地の設置、観測隊の派遣及び科学調査活動の実施などを含め、満たしていると評価。「その他の国 (Other Parties)」は、科学の質 (quality of science) と観測計画の多様性 (diversity of programme) において不十分であると評価。加えて、「**多くの国 (Many Parties = 18ヶ国程度の協議国との情報あり) が、** **昨年のATCM45及び今回のATCM46で議論された現状の政治的状況 (current political circumstances) の下では、本件につき合意に至ることはできないであろう**」。「いくつかの国 (Some Parties) は、協議国資格は、政治的考慮ではなく科学的且つ一貫した基準でなされるべきことを強調」。

上記をコンセンサス採択するのに非公開協議、HoD会合、全体会合延長して議論。

南極条約体制のレジリエンス：課題 2

ロシアの「多極化した世界秩序(multipolar world order)への南極条約体制の貢献」提案： G7が主唱するRule-Based Orderへの対抗（と捉えるべきか？）

経緯：ロシアは2019年頃よりATSの強化に関する建設的なWP(特に管轄権の調整など)を提案しており、会期間協議の主催国にもなっていた。2022年ウクライナ侵攻後、2023年ATCMでは会期間協議は不要と判断され主催国から外れる。今次会合で初めてmultipolar world orderに言及するWPを提案。

ロシア作業文書（WP62）：複雑な政治的法背景の中で南極条約が生まれすべての協議国のコンセンサスで条約を解釈適用して運用してきたことなどを記述。南極条約の基本原理は、もともと「世界的な対立やブロック政治を排して」、南極で観測活動ができる国を協議国とし参加の権利を与え、コンセンサスに基づく意思決定をし、異なる見解を尊重する制度であり、これらの要素が多極化世界秩序の地域版の具体であると位置づける。中国が好意的発言。

ウクライナ・豪・米・英・ベルギー・仏・亜・NZ・蘭・チェコ・独・ブルガリア・西・日・韓・フィンランド・諾がATSを「多極化世界秩序」に位置づけることに反対。

Final Reportには、後者の立場につき、多くの国(Many Parties)が「**コンセンサス**には権利と共に共通の解決に向けて**信義誠実に基づく努力をする義務**がある」「平和の追及と国際協力は南極に限られない」「世界での**ルールに基づく秩序(rule-based order)**が弱体化すればATSも弱体化する」と記述。中国は単独で「議論を継続する意義がある」「ATCMのすべての協議国の便宜のために共通の立場に至るためには、**コンセンサス**が有益なツールである」と記述。

南極条約体制のレジリエンス：課題3

BBNJと南極条約体制の関係：コンセンサス得られず決議案は廃案。BBNJ協定発効までに協議国は両条約の関係について一致した立場を表明できるか。

UK・豪・諾・NZ共同提案(WP40)/ATCM決議当初案

- ✓ BBNJ協定採択を「歓迎した」上で、BBNJ第5条2に言及して、関連する法的文書・枠組みを損なわず(does not undermine)それらと整合性及び調整を促進する態様で解釈適用されることを明記(本文第1項)。協議中にEU諸国の要望で、BBNJ協定第8条1にも前文で言及。
- ✓ 決議案前文でATCM側のバイオプロスペクティングやCCAMLRとの連携強化に関する過去のATCM決議に言及
- ✓ 決議案本文で、ATSが南極に関する事項につき権限(competence)を有していること(第2項)、南極海洋生物多様性の保全と持続的利用に係わる事項につきATSが権限を有する枠組であることを主張(assert)(第3項)。

会期終了間際の決議第6次改訂案

- ✓ 決議案前文で、南極条約第VIの公海自由、CCAMLR、CPの第一義的責任に言及
- ✓ 本文第1項から、「歓迎welcome」が消える。本文第3項はBBNJとの協力を支持に修正。

南極条約体制のレジリエンス：課題4

利用可能な最良の科学的助言に基づく南極政策決定の危機？

Cf. コウテイペンギン特別保護種指定再頓挫、ASPA 139海洋区含む管理計画改定失敗

- ✓ SCARの科学的証拠（と不確実性）に関するWP48：最新の研究成果により、2009-18年のEP成体個体数が9.6%の減少。海氷減少と個体数減少の相関は不確かだが統計的には重要な相関あり。気候変動の影響を受けて高い絶滅のリスクに直面している危急種(vulnerable)になり得る(might be)。IUCNの発言：IUCNリストでは准絶滅危惧種(near threatened)だが、その個体数が安定しているということではない（CEP Rep.228）。
- ✓ 特別保護種指定提案（英・豪・仏・独・モナコ・NZ・諾・米共同提案）WP34：更に最新の科学的研究成果として、2016, 22, 23年に南極海氷が最低となり、EPの巣立ち前の定着氷の流出がEP生息に壊滅的な影響を与えていることが報告されている。IPCCの報告書でも今後の南極海氷の減少傾向(projection)は続く。観察と監視を継続し、人間活動からの追加的影響から更に保護するAction Planと共に、ASPA指定を提案。
- ✓ 支持に回ったのは、英国、米国、IUCN、日本、韓国、仏、伊、白、豪、フィンランド、亜、スペイン、諾、独、NZ、インド、チリ、ASOC、IAATO、マレーシア、ブラジル。
- ✓ 疑問・反対は、中国とロシア。ロシアは後半は沈黙。

南極条約体制のレジリエンス：課題4

コウテイペンギン特別保護種指定から見る南極環境保護における予防的アプローチの適用（の難しさ）：いくつかの国際法学的論点

- ✓ 「利用可能な最善の科学best available science=BAS」（1991年南極環境保護議定書第10条、1980年CCAMLRでも採用）と予防的アプローチ(PA)に基づく国際環境政策決定との異同。時系列的には前者が後者より早くに条約用語として確立。前者の実施の中に後者のアプローチがどこまで反映されているか、一般理論と共に、条約制度毎の実践を見極める必要。
- ✓ BASにしてもPAにしても、気候変動が原因と推測される自然環境的・生態系的影響は、いずれにしても因果関係の科学的証明や将来予測は極めて難しく、将に「完全な科学的確実性」を求められないことが常態→SCARがいう「科学的不確実性は、科学的理解を得る上で生来的である（uncertainty is an inherent feature of developing scientific understanding）」は、この気候変動の影響という特定の文脈で理解されるべき。
- ✓ 加えて、極域については、地球全体の気候変動影響のバロメーターであると同時に、その環境的厳しさから科学データや情報が未だに不足しており、今後の科学的証拠収集も困難を極める。
- ✓ このような状況で、中国のように南極における行動の自由を制約する国際法制定にはかなり敷居の高い（完全ではないにしても）科学的根拠が求められると、決定できない状況となる。