

北極国際法秩序形成の 制度枠組としての北極 評議会

Arctic Council as an Institutional Framework for Arctic Legal Order- making

Hannu Halinen*
來田 真依子** (訳)

1. 現状：北極における変化

2015年12月のパリでの気候変動枠組条約締約国会議（COP21）の成功は、疑いもなく、北極にとっての成功でもあった。北極は、気候変動の最前線である。気候変動は、広範な社会経済的影響をもたらす。北極は、世界的な関心の周縁からその中心へと移り変わった。かくして北極において急速に顕在化してきたニーズが特定され、またそれらに取り組むための仕組みや方策も発展させてゆかねばならなくなっている。北極におけるインフラの持続可能な発展とは、通信、研究、観測および情報システムなどの資産に加えて、規制や政策その他のガバナンスの仕組みの複合体である（Paul Berkman）。

現在必要とされているのは、そのような変化の全体論的（holistic）な把握である。国際応用システム分析研究所（IIASA）による Arctic Future Initiative: AFI も、ここに焦点を当てたものである。全体論的な視点は、北極国の相互に関連した生態系にとって有益である。パリの COP21 は、個別国家による行動より、気候に管理者責任（stewardship）を有する国際的な機関のほうがより適当であることを証明した。とはいえ COP21 は、南北間すなわち先進国と途上国間の対話に大きくその基礎を置いていた。そのような場で北極の声に耳が傾けられたのであろうか。その答えは恐らくイエスであろうが、それが十分なものであったとは言い難い。これは、北極評議会の課題である。なぜなら北極は、発展した「北」にある発展途上の地域なのである

*元フィンランド外務省北極担当大使・北極評議会高級実務者（SAO）会合代表（2009-2015年）。現在、オーストリアに拠点がある国際応用システム分析研究所（IIASA）所長特別顧問、Arctic Future Initiative 共同議長。

**神戸大学大学院国際協力研究科博士前期課程。

から。

2. 北極のガバナンス

ガバナンス (governance) という概念は、厄介である。それは、言語によってその含意が異なるからである。「管理者責任」や「規制枠組 (regulatory framework)」といえ、より抵抗は少ないだろう。やはり「誰もが統治する (govern) ことを望み、統治されることを望まない」のである。そうであったとしても、制度的、法的ないし規制的な情勢に注目しなければならないのは、依然として明白である。

南極条約体制においては、その当事国の数により、世界的な管理者責任の段階に至っている。これに対して北極とりわけ北極評議会は、ちょうど設立段階から国際的適応段階へと差しかかったばかりであり、南極とは程遠い状況にある。

北極海では、個別国家の利益と国際社会の共通利益とが交錯する。例えば、大陸棚は、国家利益の下にあるが、その上部水域は国際的な共通利益の一部である。条約や協定によって認められ、国家の負担の上に成り立つ国際公域は、わずか20世紀の間に世界中で急速に増加した (Paul Berkman)。北極点の周辺の海域には、国家管轄権外にある公海が含まれる。公海は国際公域であるから、海上輸送や漁業資源については国連海洋法条約 (UNCLOS)、その他の文書または国際慣習法に基づき規制することが認められる。北極海においては、環境保護や経済的繁栄、社会

的福祉、平和と安全保障といった利益のために、国家の発展と国際的な発展とのバランスを見出し、これを維持していく必要がある。

UNCLOSは「海の憲法」を作るべく交渉がなされた。大陸棚に関しては、沿岸国は大陸棚限界委員会に対して大陸棚延長の申請をし、委員会は申請国に対して勧告を行うものとされている。この点についてのUNCLOSの実施状況は緩慢なようであり、境界画定に関する交渉はおよそ2020年頃まで続くであろうことが予想されている (Timo Koivurova)。

筆者もその諮問委員の1人であった欧州委員会の「北極における気候変動、経済および社会 (Arctic Climate Change Economy and Society: ACCESS)」プロジェクトの報告書が、最近提出された。北極ガバナンスにつきそこで明らかになったのは、北極の環境やそこで生計を営む人々の安全を確保する上で、既存の規制やガイドラインが不十分であるということであった。北極の環境では、未来志向の計画を継続的に行うプロセスと、既存の規制やガイドライン、合意、条約および管理手段を継続的に見直し改定していくことが、立法制度の一部として不可欠である。しかしながら、既存の規制レジームには、法の欠缺とその実施の実効性欠如という、大きく2つの問題がある。すなわち、既存の枠組文書は、その実施に関する詳細な規定を根本的に欠いているのである。北極評議会のタスクフォースが、条約ではなく枠組計画を多く採択しようとしていることに鑑みれば、このことは特

に留意されるべきである。不十分な実施は、しばしば北極諸国間で規制に関する調和が欠如していることによってもたらされる。

上述の ACCESS 報告書は、北極海ガバナンスのための5つの将来的可能性を検討している。

- (1) 南極条約のような、単一の包括的文書である北極条約の創設
- (2) 北極評議会の権限を強化し、北極海に関する拘束的な立法を促すこと
- (3) 標準化された規制を創設するために、既存の規制や文書を修正し、強化しおよび改正すること
- (4) 気候変動の影響により、慢性的な不全が見込まれる既存の規制分野を特定すること
- (5) 既存の規制体系を見直すことなく、現状を維持すること

ACCESS の達した結論は、このうち命令と指針の間の中道をいく方法を追及していくことが最も現実的で実現可能なシナリオである、というものであった。すなわち、長い時間を費やす新たな取極を作成する必要を避け、既存の文書や合意を拡大し強化していくということである。汎北極条約というのは、政治的な観点からはまず実現しそうにない。また北極の変化の不確かさに鑑みれば、ガバナンスの仕組みは適応的であらねばならない。

UNCLOS は、それが意図したとおり北極

においてうまく機能しており、当該地域に必要な予見可能性をもたらし、また沿岸国には利益をもたらしてきた。4年前、ノルウェーとロシアは北極海の境界について合意に達した。しかしながら、大陸棚の境界画定やその他の境界に関する多くの問題が未解決のままとなっている。ここで何より重要なのは、こうした問題が、客観的な科学的知見に基づき、国際法に従って解決されてゆくことである。国際的な法執行機関が存在しない以上、国際法、とりわけ UNCLOS の地位とその尊重は、特定の政治的文脈において理解されなければならない。

北極に関する議論において鍵となる要素は、協力、相互依存、信頼、そしてオープンネスである。我々の思考と行動は、国際的な合意に基づく国際協力に依拠している。ここでは、新たな課題と機会に今後向き合っていくために、現在の条約に基づく対処が十分なものであるのかどうかを検討したい。国家の主権は尊重されねばならないが、かといって、それは国家が相互に依存しあっているという認識を妨げるものであってはならない。より厚い信頼を築く余地は常に存在しており、そしてオープンであることが信頼を築き上げる上で最も有効な方法の1つなのである。

3. 北極評議会

北極評議会は秀でた (pre-eminent) 北極のフォーラムである。はたして北極評議会は、ソフト・ローによる議論の場から条約に基礎をおく組織へと発展すべきなのであろうか、

政策を方向付ける場から政策を形成する場へと発展すべきなのであろうか、そしてそもそもそれらは可能なのであろうか。

現在、北極評議会は、多くの課題に直面している。第1に、北極評議会の権限が限定的なことである。すなわち、環境的、社会的および科学的な問題は、その権限に含まれるが、その他多くの事項（安全保障、ビジネス、漁業など）はその対象とされていない。第2に、北極評議会がコンセンサスによる意思決定を採用していることである。第3に、北極評議会の中にある「我々とその他」的態度である。つまり、北極評議会オブザーバーの役割の問題や、オブザーバー諸国との相互交流が十分ではないという問題である。

第4に、いわゆる A5 対 A8（プラス）の問題である。北極沿岸 5ヶ国は、これまでに2度の閣僚級会議をイルリサットとケベックで開催し、他の北極国からの強い反発を招いた。2015年7月、北極沿岸国はオスロで高級事務レベルの会合を開き、北極海中央部における公海上の無規制漁業の防止に関する宣言を採択することに合意した。当該宣言は内容的には歓迎された一方で、特にアイスランドなどの反感を買うことにもなった。この状況は、同年12月初旬にアメリカが北極沿岸5ヶ国のみならず、アイスランドやEU、中国、日本および韓国もワシントンに招聘したことで、改善された。また、先住民族がこの議論に関与する必要性も認められた。北極評議会の権限には、漁業に関するものは含まれていない。これが変化するのかについては、

まだわからない。いずれにせよ、北極評議会の議長国であるアメリカは、法的拘束力のある北極漁業の国際レジームを作り出すことを目指しているのである。

そして第5に、地域対グローバルの問題がある。北極もグローバルな文脈の中にある。したがって、北極において無視しえない役割を果たしている北極外の国家や組織との効果的な相互作用や協力を図るため、北極評議会が何らかの方法を設けることが極めて重要となる。

代替的な手段としては、単独行動（現実的選択ではないものの）、二国間協力（多数国間取極を補完するものとして）、地域的協力（条件付きではあるが望ましい手段である）、そしてグローバルな国際協力（パリ COP21 は期待できる一歩である）がある。

より規範的な展開としては、以下が挙げられる。第1に、2008年のA5によるイルリサット宣言では、国連海洋法条約（UNCLOS）は北極海の規制枠組として十分であるとされた。アメリカはUNCLOSを批准していないが、同宣言の採択に加わるにあたり、当該条約の関連規定を国際慣習法として尊重する旨をあらためて確認した点は留意されるべきであろう。ところがその後間もなく、分野別ないし地域的な法的取極の新たな必要性が表明された。イルリサット宣言においてUNCLOSは更なる措置を要しないと強調していた、まさにその国々が、そのように表明したのである。第2に、北極評議会の下での北極搜索救助（SAR）協定 および北極海油

濁汚染準備対応（MOPPR）協定という、2つの条約が作成された。そして第3に、北極科学協力に関する拘束的な合意が作成途上にあることである。現在の議長国アメリカの下で、この協定は近々署名がなされるであろう。タスクフォースの期限は、イカリットでの閣僚会合で延長された。北極科学協力協定の交渉は、現在正しい方向に前進していくように思われるが、まだ多くの根本的な問題が未解決のまま残されている。

2013年のキルナ閣僚会合の後、フィンランドの外務大臣は、特に注目すべきと感じた法的論点につき、同僚の北極担当者と検討を開始した。そして2014年6月、彼は他の北極国の外務大臣に対して書簡を送った。そこで彼が強調したのは、北極の陸域と海域の保全、および生態学的に持続可能な経済や社会の発展は、今や国際社会全体の利益であるという点であった。フィンランドの北極戦略が主眼を置いているのは、国際法や国際的なガイドラインの適用可能性に関する評価、その効果的な実施、そして北極域における環境アセスメントの方法の策定である。北極における保全区域のネットワークを包括的に発展させることは、北極地域の保護をいっそう強化し、経済活動の問題点を明らかにする、具体的な手段といえる。そのような自然保護ネットワークを補うために、脆弱な海域、とりわけ各国の排他的経済水域の外側にあたる北極点周辺域¹につき、早急に調査を行うことが必要である。そして、北極評議会とその加盟国による保全措置の執行が確保されねばなら

ない。価値ある区域の保護と北極評議会の勧告の実施には、迅速な行動が求められる。バレンツ海域での自然保護ネットワークの発展にみられた協力は、汎北極海洋保護区ネットワークに関する枠組²の良い先例となるであろう。

北極における油濁汚染防止メカニズムを発展させるための行動計画は、MOPPR協定とIMOの極海コード（Polar Code）を補完するものとして位置づけられる。北極海における油濁事故に対処していくためには、港湾のインフラを最新のものに保っていくことも重要となる。というのも、油濁事故の大半は、港湾内もしくはその近辺で発生するからである。この行動計画は、北極海を航行する全ての船舶に適用されるべきである。油濁事故を防止するにあたり最も実際的な方法は、情報交換、状況報告、専門的知見および最善の実行を伴う北極国当局間のネットワークを構築することであろう。さらに、この行動計画を、法的拘束力のある協定にしていくことも議論されるべきである³。

北極では、温暖化の影響が世界のどの地域よりも顕著に表れる。ブラックカーボンやメタンといった北極の短寿命気候汚染物質が引き起こす深刻な健康被害は、従来の大気保護の方法を計画する上で、最も重要な考慮要素であった。ブラックカーボンは、とりわけ北極において温暖化をもたらす、重大な要因の1つともなっている。確かに二酸化炭素の削減は、世界的な平均気温の上昇を抑制するという観点では最も重要な手段であるが、パリ

での気候変動に関する交渉において鍵となっていたのは、ブラックカーボンの削減方法であった。長距離越境大気汚染に関する国連欧州経済委員会（UNECE）の条約は、2012年、ブラックカーボンの規制を行う最初の法的拘束力のある文書となった。そして、北極評議会のブラックカーボン・タスクフォースは、北極国におけるブラックカーボンおよびメタンの排出量削減措置を強化する文書を発展させる提案を作成した。現在必要とされているのは、ブラックカーボンの国別排出量データの集積や、最善の手段または実行に関する情報交換を行うことにより、ブラックカーボン削減についての相互理解に達することである。既に合意のなされたブラックカーボンおよびメタンの排出量削減強化に関する行動枠組⁴は、このきわめて重要な分野において、北極諸国や願わくはオブザーバーをも導いていくだろう。しかしながら、究極的には、やはりここでも拘束力のある合意が最善の解決策であるといえるだろう。2015年のイカリット閣僚宣言は、以下の3点を強調している。第1にこの枠組を実施すること、第2に専門家部会が進捗を報告すること、そして第3にオブザーバー諸国を枠組へ招聘することである。

さらにこの文脈でいえば、2013年に北極海洋環境保護作業部会（PAME）が取りまとめた北極海レビュー（Arctic Ocean Review）の勧告も留意されるべきである。そこでは、極海コードの採択と実施、特別海域、保護海域または重要海域の研究と指定、

北極の海洋環境のより良いモニタリング、累積的な影響への理解の向上、一体的な方法でストレス要因に対処する生態系アプローチの実施が勧告されている。

仮に北極条約の可能性がないのであれば、前進するための可能性ある選択肢は存在するのだろうか。もし北極に関する分野別協定が一定程度集積すれば、アンブレラ的な文書の必要性は出てこないであろうか。ある特定の文脈において、法的拘束力のある合意を作るべきか、それとも非拘束的な解決策で足りるのかという問題に対する明確な答えはない。「形式は機能に従う（Form follows function）」というの是有用な原則だが、機械的に適用することはできない。合意の内容だけを問題するならば、了解覚書や他の非拘束的文書でも足りるであろうが、その実施のためには、やはり拘束力を有する形式が必要になるだろう。それゆえ、尊重される取極に普遍的な実効性を付与するためには、本来的に拘束力のある文書の作成が目指されるべきなのである。しかし、その際には、そうした文書の不履行により生じた結果をフォロー・アップする仕組みについても同様に顧慮するべきである。

北極に関する新たな文書の交渉の際には、その適用範囲が重大な問題となる。多くの場合、交渉の主導権は北極評議会の加盟国政府に握られている。しかしながら、一般的には、当該文書の目的や性質から、北極外の主体の参加が要請される。北極における国際法を促進し、また発展させる際に、インクルーシブ

ネスは、基本原理となるべきである。

北極経済評議会（Arctic Economic Council）は、北極評議会によって新たに設立された独立組織であり、北極のビジネス間の活動や責任ある経済開発を促進することを目的としている。その作業部会では、北極の管理者責任、インフラ整備、責任ある資源開発について取組みが行われている。今回のシンポジウムにとって特に注目すべきは、北極経済評議会の掲げる5つの全体テーマのうちの1つが「安定的かつ予見可能な規制枠組の創設」であることである。

国際的なフォーラムにおいて、北極グループの存在感を高めることが求められている。パリのCOP21は、この良い例であった。北極8ヶ国にはそれぞれの北極戦略がある。しかしながら、気候変動—これは一例であるが—に真に対処していくためには、共通の北極戦略があつて然るべきである。北極評議会はこの課題へ取り組むのに適している。そして、現在進行中の北極評議会のプロジェクトである「変動する北極への適応行動（AACAA）」は、この課題に対して貢献しうるものである。これは、「決定を伝達し、適応戦略を発展させるために、気候の予測と気候変動の要因に関する知見とを統合していくこと⁵⁾」を目的としている。

4. 全体論的プラットフォーム：Arctic Future Initiative

今求められているのは、北極の未来の一体的な理解であり、全体論的、体系的アプロー

チである。この点、IIASAは、ステークホルダーとの協力とコー・デザインを通じてモデルとシナリオを作り出すことに豊富な経験があり、最適な立場にある。IIASAの専門性を北極の議論に応用することは、2013年5月、ヘルシンキにおいて、フィンランド科学アカデミーとIIASAによって共催されたセミナーで開始された。そこでフィンランド首相府は、政策決定者がどのように北極研究からフィードバックを得るかにつき、検討を望んだのであった。その後の議論の中で、Arctic Future Initiative（AFI）のコンセプトと内容が練り上げられ、現在、戦略的研究計画の取りまとめが行われているところである。そして、AFIが共同研究を行うステークホルダーとしては、政策、ビジネス、市民社会の3つのグループが特定されており、AFI研究プロジェクトがその中心となっている。

日本の北極域研究推進（ArCS）プロジェクトにおける北極域国際制度研究は、このAFIと相補的である。必要に応じて、AFIとArCSの将来的な共同研究が検討されるべきである。

AFIのアプローチとは、「未来をよりよく理解し、急速に変化する北極内外に関する意思決定に参考となるシステム分析を応用した、科学に基づく共同プロセスを創設すること」である。そしてここでのステークホルダーとは、政策決定者、ビジネス代表者、市民社会である。

5. 結論

以上より、北極評議会は、北極国際法秩序形成のための制度枠組、すなわち主要な立法機関となりうる。但しその場合、北極評議会は、グローバルな射程をもったオープンかつインクルーシブな仕方では機能しなければならない。これに向けた試金石が、北極評議会それ自体が法的実体になるかどうかにあることは言うまでもない。

注

- 1 例えば、生物多様性条約の生態学的、生物学的に重要な海域（EBSA）の報告書（UNEP/CBD/EBSA/WS/2014/1/5（20 May 2014））は、この北極点周辺海域の2箇所に加え、ロシアの管轄下にある9箇所を挙げている。
- 2 PAME, Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas (2015), available at <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/417>>（2016年2月17日最終閲覧）。
- 3 周知のように、拘束力のあるものとはならなかったが、北極の海域における油濁の防止および海上活動に関する協力のための枠組計画が合意された（Framework Plan for Cooperation on Prevention of Oil Pollution from Petroleum and Maritime Activities in the Marine Areas of the Arctic, available at <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/609>>（2016年2月17日最終閲覧））。この計画も、MOPPR協定の実施を強化するものである。北極評議会の緊急事態回避、準備および反応作業部会（EPPR）は、現在この点についての研究を準備している。
- 4 Enhanced Black Carbon and Methane Emissions Reductions: an Arctic Council Framework for Action (2015), available at <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/610>>（2016年2月17日最終閲覧）。
- 5 Iqaluit Declaration 2015 on the Occasion of the Ninth Mniteral Meeting of the Arctic Council, para. 26, available at <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/662>>（2016年2月17日最終閲覧）。