

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 6 年 6 月 13 日現在

機関番号：32621

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2021～2023

課題番号：21K01352

研究課題名（和文）北極海ガバナンスの制度間調整－地球温暖化への危機対応

研究課題名（英文）Institutional Interplay of Arctic Governance-how to struggle the crisis of climate change

研究代表者

都留 康子（Tsuru, Yasuko）

上智大学・総合グローバル学部・教授

研究者番号：30292999

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,800,000円

研究成果の概要（和文）：当初の計画では、北極ガバナンスの制度間調整を中心とする実相を描くことが中心であった。しかし、2022年にロシアによるウクライナ侵攻が起きたことから、2014年のロシアによるクリミア併合を比較検討対象としながら、北極ガバナンス全体のレジリエンスについての考察を行った。クリミア併合の段階で、米ロの対立を北極に持ち込まないという共有認識のもと、逆にガバナンスの進展があったことを明らかにした。ロシアのウクライナ侵攻とは全く異なる軍事的位相ではあるが、主たる北極評議会の動向などを検証しながら、今後のロシアの参加なしに、北極ガバナンスの目的の達成やその維持ができないことを結論付けた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

ロシアによるウクライナ侵攻以後の国際政治の視点は、リベラリズムから伝統的リアリズムの対立の世界への変化ともとらえられがちであるが、一方で、軍事的対立と異なる位相でのグローバルガバナンスの変化、維持の可能性を考察した。このことは、今後の国際政治の見方についての一助となる。

また、北極評議会を中心とする北極ガバナンスの研究については、2010年以降は、必ずしもアップデートされておらず、とりわけ、クリミア併合前後に北極加盟国が米ロも含め、ガバナンスを進展させることに動いたことを一次資料に基づき検討したことは、南極との比較検討において、今後活かされていくことが期待される。

研究成果の概要（英文）： My original plan was centered on portraying the realities of Arctic governance, mainly institutional interplay and coordination. However, the Russian invasion of Ukraine in 2022 made me concern of the resilience of Arctic governance. Going back to the Russian annexation of Crimea in 2014, there was a development of the Arctic governance itself based on the shared understanding that any confrontation, especially the US-Russia confrontation would not be brought to the Arctic. Although a very different military phase from Russia's invasion of Ukraine in 2022, it concluded that the objectives of Arctic governance cannot be achieved or maintained without future Russian participation, examining developments in the main Arctic Council and other factors.

The Arctic is an important area, not only geopolitically, but also in determining the global environment, and a change in the Arctic council presidency may find a way forward for Arctic governance.

研究分野：グローバル・ガバナンス

キーワード：Arctic Arctic Council Geopolitics Environment Governance Power politics

様式 C - 19、F - 19 - 1 (共通)

1. 研究開始当初の背景

北極域は、地球温暖化に伴う氷の溶解により北太平洋と大西洋をつなぐ北極圏航路の可能性が高まり、国際政治学分野では、米口の地政学的な対立、中国の海洋進出の文脈で分析されることが多くなっていった。しかし、中国は北極圏（北緯 66 度 33 分以上）に位置する国ではない。「北極海沿岸国」（ロシア、アメリカ、カナダ、ノルウェー、デンマーク）の間では領土紛争は存在せず、北極の問題は、基本的には氷が解けることによって生じた北極海の問題である。海洋には、基本的には国連海洋法条約（UNCLOS）が適用されるものであるが、北極は閉鎖海としての地形、生態系の脆弱性、その特異性からくる科学的関心の高さなどから、多分野横断的な問題となっており、海洋法と環境法の双方の視点からの考察が不可欠となっている。

2. 研究の目的

本研究では二つ課題に同時並行的に取り組む。一つは北極の制度を整理し、その設立経緯、交渉過程などを詳細に検討することである。その際、米口については、冷戦時代も含めて、歴史的な北極政策がどのようなものであったかについても検証していくことである。他方で、制度の設立条約や運営する委員会などの議事録などを検討することで、制度間の重複問題などがどのような形で生じているのか、また外部要因として、気候変動枠組み条約・パリ協定が北極域制度に与える影響についても考察する必要がある。

3. 研究の方法

文献、資料調査を中心に、主たる北極評議会（AC）、北極科学委員会（IASC）などのこれまでの活動、さらに、北極海に関連した条約などの策定にあたってきた国際海事機構（IMO）などの国際機関の議事録を精査する。また、自らがメンバーである南極国際動向研究会などへの参加、報告を行うことによって、北極ガバナンスと南極ガバナンスの比較検討を行なう。

4. 研究成果

上記のような背景、目的で 2021 年度の研究をすすめていたが、2022 年の 2 月 22 日に予期しなかったロシアによるウクライナ侵攻が発生し、研究の方向性を大きく変えざるをえなくなった。北極ガバナンスの位相を確認するところはそのままとし、軍事レベルの位相は全く異なるが、現在のウクライナ紛争の前哨とも位置付けられる 2014 年のウクライナ併合時にどのような変化が北極ガバナンスに生じたのかを中心に検討した。その際、北極評議会の議事録を中心に、AC 加盟国がどのような対応を行ったのかについての考察を行った。

(1) 北極ガバナンスの成立の背景について

国家間の協議体として、1989 年にフィンランドのイニシアチブで、北極圏のロシア、アメリカ、カナダ、ノルウェー、フィンランド、アイスランド、スウェーデン、デンマークの 8 か国が集まり、北極の環境保護についての枠組みの検討を開始した。そして、1991 年に正式に「北極環境保護戦略」(AEPS)が採択され、残留汚染物質や放射能汚染など環境問題についての行動計画が明らかにされた。その後、1996 年には、北極圏 8 か国の代表によるオタワ宣言において、ハイレベルフォーラムとしての北極評議会（AC）が創設された。その目的は、a) 北極における持続可能な発展と環境保護に関する諸課題につき、北極先住民社会その他北極住

民の関与を得て、北極圏国同士の協力、調整と相互作用を促進する手段を提供すること、b) AEPS 下で設立された 4 つの作業部会の諸活動を監督し調整すること、c) 持続可能な発展について関する計画につきその綱領を採択し、同計画を監督し、調整すること、d) 北極に関連する諸課題につき情報を発信し、教育を奨励し、関心を高めることとしている。ここに AEPS は北極評議会に発展的に吸収された。そして、a) の諸問題の注記として、軍事上の安全保障にかかわる問題を扱うべきではないとしたことが、その後の展開に大きな意味をもつことになった。すなわち、ハイレベルの協議会であるといっても政治的に限定的な意味しかもたないように注意深く作られていたのである。

(2) AC の組織構造の確認

AC では、北極圏国の閣僚会合が 2 年ごとに開催され、補助機関として高級北極実務者会合 (Senior Arctic Official: SAO) が毎年 2 回行われ、議長は 2 年ごとの輪番制である。決定はすべてコンセンサスで行われ、拘束力をもつものではない。一方、4 つの北極先住民団体に常時参加者としての特別な地位が与えられ、AC において議決権はないものの、意見を表明することができる。AC の活動への貢献がある非北極圏国や NGO には、オブザーバー参加が閣僚会合のコンセンサスで認められている。また、その他、AC 以外にも「バレンツ・ユーロ北極評議会」(BEAC) が設立されるなど、1990 年代は北極に協力の枠組みが次々できあがる時期でもあった。

(3) ロシアにとっての北極政策

1990 年代は、ロシアと西側諸国との関係は良好であったし、結果的にロシアは、能力構築を通じた援助の最大の利益国でもあった。2000 年代に入ると、ロシア経済は回復基調にはいった。おりしも大統領に選出されたプーチンは、世界的な石油価格の高騰を背景に、一気に国内の経済を安定させ、政治的基盤を固めていった。以後、北極圏は主権、安全保障、天然資源へのアクセスといったロシア国益の核心へと変化させていった。そのことは、2001 年に北極政策文書を国内向けに発出し、対外的には、大陸棚限界委員会 (CLCS) に大陸棚の延長を最初に申請するなど、海洋資源権益を明らかにする試みにも表れた。さらに、ロシアは、2007 年に潜水艇が北極点の土壌サンプルを収集すると同時に、海底に国旗を設置するという一方的な行動をとり、「北極がロシアのものである」ことを知らしめようとしていた。とりわけ 2008 年 7 月の米国地質調査所の「環北極圏資源量評価」報告が北極圏全域の未発見の石油や天然資源量を示して以降、北極圏外の国も含めて、資源競争の様相を呈することになった。そのことは、ロシアにとって、大国としての意識高揚・ナショナリズムの大きな要因ともなっていた。

(4) アメリカの北極政策

冷戦期から北極地域での第 1 の目標は国家安全保障であり、航行の自由や上空飛行の権利の確保を最優先課題としてきた。北極圏全体の視点から北極をとらえるようになったのが、ジョージ・W・ブッシュ政権末期の 2009 年 1 月に出された大統領令以降であった。この中で、アメリカは「北極圏国」(Arctic Nation) であり多様な国益があるとしたうえで、国家安全保障と国土安全保障、環境保護と生態系の保全、持続可能な資源管理と経済発展、北極圏 8 か国の協力のための制度の強化、先住民コミュニティの意思決定過程への参加促進、地域、地球規模での環境問題の研究強化をアメリカの政策として列挙してい

た。海洋の自由がアメリカの最重要課題であるとしているのはこれまで通りである。しかし、次に、国家間によるガバナンス（International Governance）の項目を設け、ACがハイレベルフォーラムとして、これまで環境保全と持続的発展という限られたマנדートを扱うことによって、重要な役割を果たしてきたことを評価している

2013年にはオバマ大統領は、2009年の大統領令を踏襲する形で、「北極の国家戦略」を公表した。さらに、同年11月には国防省が「北極戦略」を出しているが、その中でも、安全保障を確保し、防衛の協力関係を促進すること、広範な挑戦や偶発的な問題に対応できるようにすることを目標とするとともに、具体的な国名は示さず、北極の軍事化や過剰な行動が行われれば、相互不信と誤認を招き、軍拡競争となりかねないこと、現在の協調的なアプローチが壊れてしまうことへの危機感も指摘している。

（５）北極ガバナンスにおけるACの強化

ロシアの北極点での行動に対して、他の北極圏諸国は激しく反発した。地球温暖化にともなう北極海の氷解、一方で中国の経済発展にともなうエネルギー需要の変化は、資源獲得競争の幕開けとも考えられた。こうした時期にACはどのように対応し、変化したのであろうか。一つは、AC自体を強化する動きである。オブザーバーの拡大や、常設の事務局の設立などである。もう一つは、協議フォーラムから、規範形成フォーラムへと変化していった点である。いずれもIMOでの協定を部分的に複製したものであるが、2011年には「北極搜索救助（SAR）協定」を、2013年には「北極油濁汚染準備対応協定」を締結した。また、2017年には、「北極国際科学協定」を締結した。その他、新たな組織として、企業間の活動や責任ある経済発展を促進するための「経済協力フォーラム」（Arctic Economic Forum）や「沿岸警備隊フォーラム」（Arctic Coast Guard）が設立されている。

（６）クリミア危機（2014年）の影響

クリミア併合後の2015年のAC閣僚会合では、「緊張した国際情勢」「紛争と緊張の時こそ、政治的対話が必要」という発言は北欧諸国から行われたが、直接ロシアへの言及はなかった。また、2015年から議長国となるアメリカも、“One Arctic”という言葉を使い、北極コミュニティの経済と生活条件の向上、北極海の安全、安全保障と責任ある行動、地球温暖化の影響への取り組みの3つを重要な課題として挙げるにとどまった。すべての加盟国に共通していたことは、協力と平和の北極圏であり、コミットすると発言し、北極圏を他に影響されない独立した問題としてとらえていたことである。

一方のロシアからは、ラブロフ外相が欠席し、ACのタスクフォースによって草案が用意され、同会期で条約の形での合意を目指していた「油濁汚染防止」「ブラックカーボンとメタンに関する行動」が先送りされるなど、まったく影響がなかったわけではない。しかし、ACが創設されてから議長国が一巡した2015年の「イカリ宣言」では、北極の平和、安全および建設的な協力を維持することを約束し、ACが指導的役割を通して具体的な行動を行うとした。クリミア併合という北極圏外でおきた国際的な危機と対立の国際情勢にあって、ACの目的を確認したことになる。また、米口が共同議長であったタスクフォースで、（５）でのべた「北極科学協力協定」が締結されたのが、2017年であったことも示唆的であろう。

（７）その後の北極

トランプ政権は、当初の2年間は北極への関心を示さなかったが、2019年には、国務長

官が、北極航路と中国の「一帯一路」構想とが結びつくことに強い懸念を表明した。さらに、軍事プレゼンスの強化につながる海域調査についても痛烈に批判し、「北極海が南シナ海化するのを望むのか」という挑発的な発言によって、ロシアと中国を北極のルールと規範にもとづく秩序に挑戦する国家として公に批判した。

しかし、その後のバイデン政権では再び、ACの閣僚会合において、北極圏の協調関係はこれまで強化されてきたこと、その特徴はこれまでもこれからも平和的な協力関係であることが確認された。そして、2021年には、ACの設立から25周年をむかえ、はじめて、具体的な行動指針として「2030年までの戦略計画」が採択された。

(8) ウクライナ侵攻、その後

2022年のロシアによるウクライナ侵攻で、AC下の作業部会も含め、沿岸警備フォーラムなど、北極に関連する組織は完全にその機能を停止した。2021年～2023年はロシアが議長国でありACの閣僚会合などの開催国であったことも影響した。しかし、2023年以降はノルウェーが議長国の会期となり、国際協力が難しく困難な時期でありACの協力関係も影響を受けていることを認めたいうえで、北極圏の長期的な発展に焦点を当てることが重要であるとし、ロシア抜きでありながらACの活動を再開している。しかし、実際には、広大なロシアの北極圏の情報や国内の実行なしには、ACの各作業部会も効果的な機能を果たすことはできない。本研究で検討した、2014年のクリミア併合と、2022年のウクライナ侵攻では戦争のレベルがまったく異なることはもちろんであるが、ロシアは、侵攻後も気候変動枠組み条約や生物多様性条約の締約国会議には出席し、また「国家管轄権外区域の生物多様性の保全と持続可能な利用に関する国連海洋法条約の下での協定」(BBNJ協定)の交渉にも参加し、他国もそれを受け入れてきた。これらの多国間会議は、軍事的安全保障の問題とははっきり切り離されている故である。

本研究では、北極圏、とりわけ北極海が地政学的重要地域になっていることを排して、ACが設立時の目的に取り組むことができるのかどうか。地球環境問題という人類全体にかかわる問題として、これまで深化を続けてきた北極ガバナンスのレジリエンスと意義が問われていることを明らかにした。

< 主な参考文献 >

- ・大島美穂「北極における国際政治 グローバル・ガバナンス、下位地域協力、国家間政治の交差の中で」『国際法外交雑誌』第110巻第3号(2011年)
- ・Svein Vigeland Rottem and Ida Folkestad Soltvedt, *Arctic Governance: Law and Politics* (I.B. Tauris, 2017)
- ・Elana Wilson Rowe, *Arctic Governance: Power in Cross-border Cooperation* (Manchester University Press, 2018)

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 都留康子	4. 巻 7月号
2. 論文標題 海洋秩序の変遷－国益と公共公益の狭間で	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 修親	6. 最初と最後の頁 2-6
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 都留康子	4. 巻 128
2. 論文標題 地球環境時代の日本の南極政策の課題	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学新報	6. 最初と最後の頁 377-406
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 都留康子	4. 巻 122
2. 論文標題 問われる北極ガバナンスのレジリエンス－北極評議会を中心に	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 国際法外交雑誌	6. 最初と最後の頁 63-87
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 都留康子
2. 発表標題 北極ガバナンスのレジリエンス
3. 学会等名 国際法学会
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 滝田賢治、大芝亮、都留康子	4. 発行年 2023年
2. 出版社 有信堂	5. 総ページ数 276
3. 書名 国際関係学第三版補訂版	

1. 著者名 柳井俊一、都留康子、西本健太郎、西村弓、児矢野真理、鶴田順、小島千枝	4. 発行年 2023年
2. 出版社 信山社	5. 総ページ数 200
3. 書名 海と国際法	

1. 著者名 星野智・白井久和・滝田賢治・都留康子・川久保文紀・上原文子・今井宏平	4. 発行年 2021年
2. 出版社 中央大学出版会	5. 総ページ数 291
3. 書名 アントロポセン時代の国際関係	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------