

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 19 日現在

機関番号：32644

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2016

課題番号：24710050

研究課題名(和文)南極の海洋生態系の保全のための国際協力：制度間の相互作用とその調整

研究課題名(英文)International Cooperation for Conservation of the Antarctic Marine Ecosystem:  
Institutional Interplay and Coordination

研究代表者

大久保 彩子 (Okubo, Ayako)

東海大学・海洋学部・准教授

研究者番号：40466868

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、南極海の海洋生態系の保全と利用に関する国際制度間の相互作用を特定したうえで、相互作用の駆動要因、制度間の相乗効果を強化し悪影響を回避・軽減するための対応、相互作用が制度の有効性に及ぼした影響を分析した。南極条約体制を構成する諸制度、および、国際海事機関や国連海洋法条約等グローバルな諸制度を対象とした事例分析から、制度間の権限の明確化・詳細化という、いわば「棲み分け」が海洋の統合的管理を推進する上で重要な役割を果たしうることが分かった。また、相互作用の管理の分析枠組みの改良のためには、調整行動の積み重ねによる制度間の安定化の過程を明示的に組み込むことが有用であることが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：This study analyzed interplay among different international institutions for conservation and sustainable utilization of the Antarctic marine ecosystem, including some components of the Antarctic Treaty System (ATS), the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the International Maritime Organization (IMO) and so on. It identified cases in which specific decision making or action under one institution caused an impact on another institution in terms of decision making, actors' behavior and institutional effectiveness. Then, it analyzed driving factors of such institutional interplay, actors' behavior to enhance synergies and to mitigate adverse effects among different institutions. Results of case studies indicates that more detailed and clearly defined demarcation of jurisdictions among different institutions is likely to contribute to multilateral efforts for integrated management of ocean-related human activities that have been addressed separately so far.

研究分野：環境政策論、国際関係論

キーワード：南極海 資源管理 海洋生態系 南極条約体制 国連海洋法条約 国際海事機関 制度間相互作用 相互作用の管理

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 近年、多国間環境条約の形成・運用過程や有効性を明らかにするためには、各制度を個別に分析するだけでなく、複数の制度間の相互影響関係(相互作用)を分析対象に含める必要があることが認識されてきた。先行研究では、制度間の機能的な断片化や重複による有効性の低下、各国が自らに有利な制度のもとで問題解決を図ろうとする行動(フォーラム・ショッピング)などが指摘され分析されてきた(Busch 2007)。一方で、制度間の相互作用がうまく調整されることで制度の有効性の向上につながる可能性もあり(Oberthür & Gehring 2006, 足立 2006)、そうした調整の過程や促進要因を分析することは重要な研究課題の一つであると考えられる。

(2) 国連総会における議論にみられるように、海洋政策においては、漁業、海運、石油開発、観光といった多様な人間活動が生態系に及ぼす影響を包括的な視点のもとで管理する必要性が指摘されてきた。こうした統合的海洋管理の考え方は、各国の政策のみならず、国際協力の枠組みにおいても重視されている。そのため、従来、資源管理や海洋汚染対策などの問題領域ごとに形成されてきた複数の国際制度の間で生じる相互作用を把握し、対応策を検討することは、関係国が協力して海洋の統合的管理を促進していくための有効な手段となりうる。

## 2. 研究の目的

本研究では、南極の海洋生態系の利用と保全に関する多国間の枠組みを対象に、複数の制度の間で生じてきた相互作用を体系的に把握したうえで、相互作用を生じさせる要因とは何か、制度間の悪影響を回避または軽減し相乗効果を強化するためにどのような対応がとられたか(相互作用の調整)、相互作用は制度の有効性にどのような影響を及ぼしたのかを分析することを目的とする。本研究は、こうした分析を通して、国際協力を通じた海洋の統合的管理を促進していくための方策を検討するために有用な基礎的知見を導出することを目指すものである。

## 3. 研究の方法

(1) 本研究では、南極条約、南極条約環境保護議定書、南極海洋生物資源保存委員会(CCAMLR)など南極条約体制(ATS)を構成する制度、および、国際海事機関(IMO)、国連海洋法条約、絶滅のおそれのある野生動植物の国際取引に関する条約(CITES)など世界規模の諸制度を分析対象とした。

(2) 各制度のもとでの意思決定が他制度からの影響をどのように受けてきたのかを特定し、制度間の相互作用に対して誰がどのように対応したのかを明らかにするために、本

研究では、Oberthür & Gehring(2006)を基礎に相互作用の因果関係の特定について概念修正をおこなった大久保ら(2011)の分析枠組み、および、Oberthür(2009)が提示した相互作用の管理(Interplay Management)の分析枠組みを援用した。また、相互作用に対応するアクターの利害関心や行動にも着目し、相互作用の調整を促した要因について検討した。

## 4. 研究成果

(1) 南極条約の意思決定機関である南極条約協議国会合(ATCM)と国際海事機関(IMO)の間では、極域航行指針の策定にあたって競合が生じたが、専門性や適格性について相互に学習することで調整が図られたことが分かった。IMOは1999年、南極海と北極海の厳しい自然条件や地理的遠隔性などを考慮した航行指針案を作成したが、米国は同案が南極地域のガバナンスの特性を反映していないと指摘、ATCMでは南極海における航行規則を策定する権限はATCMにあることが確認された。ATCMは同指針の策定を環境保護議定書附属書IVのもとでの優先課題として位置付け専門家会合での検討をおこなったが、その過程において船舶航行に関するIMOの専門性・適格性がATCMにより認識され、実際の指針の内容はIMOの知見に大きく依拠することになった。ATCMはさらに、南極海と北極海の双方を対象とした指針の検討をIMOに対して要請し、IMO総会では両海域を対象とする船舶航行指針が採択された。また、こうした経験から2005年にはATCMがIMOに対して南極海における重油規制の策定を依頼する決定をおこなった。以上のような極域航行指針と重油規制の策定過程は、ATCMとIMOとの間の対話により相互の役割分担が認識され、両制度の権限の詳細化・明確化が図られるとともに、関係を安定化していく過程として捉えることができる。

(2) 南極条約体制(ATS)の内部においても、ATCMと南極海洋生物資源保存委員会(CCAMLR)の間で特別保護区域の設定に関する権限の詳細化・明確化が図られたことが分かった。南極条約環境保護議定書の附属書Vは、自然環境や科学・歴史・芸術上の価値が高い区域を特別保護区および特別管理区として指定し建造物の設置や動植物の採捕を規制すること定めているが、これら特別区域に海域を含める場合にはCCAMLRの事前承認が必要とされる。ATCMは、環境保護議定書の条文にあらかじめCCAMLRの事前承認要件を含めたうえで、事前承認が必要とされる海域の定義をCCAMLRに提示し、了承を得たうえでATCMにおいて正式に採択するという二つの段階を経て制度間の調整を図った。

(3) 上記(1)および(2)の事例における制度間の調整のあり方は、制度間の対話を通じて

各制度の意思決定機関が自らの権限の範囲を明確にするという、いわば「棲み分け」が促進される過程として捉えることができる。これらの事例分析の結果から、各制度の垣根を超えた包括的な対応や複数の制度の統合によって制度間の調整が促進されたのではなく、むしろ各制度の管轄範囲を明確化し、それぞれの権限を維持する形で調整が実現したことが示された。こうした制度間の調整は、海洋の統合的管理を推進するうえで重要な役割を果たすことが分かった。また、相互作用の管理の分析枠組みの改良のためには、調整行動の積み重ねによる制度間の安定化の過程を明示的に組み込むことが有用であると考えられる。

(4) 絶滅のおそれのある野生動植物の国際取引に関する条約 (CITES) のもとでは 2002 年の締約国会議において、CCAMLR の管理対象種であるメロ類の附属書 II 掲載提案が撤回されたのち、CITES と CCAMLR との協力に関する決議が採択された。この決議は、すべての CITES 締約国に対して CCAMLR の漁獲証明制度への参加を呼びかけることやメロ類の国際取引に関する情報を CCAMLR に提供することなどを通じてメロ類の違法・無規制・無報告漁業 (IUU 漁業) 対策を強化することを意図したものであった。しかし、実際の行動という点では、CCAMLR に加盟していない CITES 締約国による決議内容の実施はほとんど進展しなかった。このことは、CCAMLR 加盟国による IUU 漁業対策の取り組みが強化されていったこととは対照的である。CITES のもとで制度間の相乗効果の創出を目的とした意思決定が実際の行動変化につながらなかった要因は何か、また、どのような条件下で行動変化が促されるのかについては今後、更に踏み込んだ分析を行う必要がある。

(5) 本研究ではまた、制度間の相互作用に対して関係国が単独で対応した事例についても分析した。国連海洋法条約が排他的経済水域 (EEZ) ・大陸棚における沿岸国の権利義務や大陸棚の延長に関する制度を定めたことは、領土権問題の凍結という南極条約が内包する矛盾を刺激するものであった (Antonello 2017) が、オーストラリアは国連海洋法条約の規定のもとでおこなった大陸棚延長申請において、南極地域で同国が領土権を主張する領域 (Australian Antarctic Territory, AAT) の大陸棚を申請に含めつつも、大陸棚限界委員会に対しては南極地域に関する審査を進めないよう要請した。同国はまた、AAT 沿岸に EEZ を設定しつつも、同海域の資源管理および生態系保全については CCAMLR の管理措置に従うとしている。こうした行動は、南極条約と国連海洋法条約との間の相互作用にオーストラリアが単独で対応したケースとして捉えることができ、南極大陸における領土権を主張するクレイマント

としての立場を堅持しながら、南極条約の基本原則を維持し領土権をめぐる対立の再燃を回避する必要性が調整行動の促進要因として働いた可能性が高いと考えられる。

(6) CCAMLR における海洋保護区の設定に関しては、南極条約環境保護議定書と CCAMLR との間の機能的な重複が、CCAMLR に海洋生態系の保全に関する適格性を示すための行動を促し、海洋保護区に関する検討が促進されたとの議論が示されている (Cordonnery et al. 2015) ）。しかしながら、2016 年 10 月に CCAMLR においてコンセンサスで合意されたロス海海洋保護区の設定に関する交渉過程及び関連文献を分析した結果、海洋保護区に関する交渉過程では海洋生物資源の保存と合理的利用という目的間のバランスが図られたこと、また、海洋保護区の設定に当初反対していた国々と推進国との二国間協議や協力の強化も合意の促進要因として働いたことが分かった。そのため、制度間の重複がどの程度 CCAMLR における意思決定を後押ししたのかについては、他の要因ともあわせて分析する必要がある。しかしながら、制度間の重複や競合が意図的に調整されない場合においても、ある制度のもとでの意思決定や行動を促すことは、より一般的に生じうる制度間の相互作用のあり方として着目すべきであろう。

(7) 本研究では、南極海の海洋生態系の利用と保全に関する制度間の相互作用に着目したが、複数の事例において、南極条約体制 (ATS) を構成する諸制度の権限を維持しようとするアクターの利害関心が相互作用の調整においても重要な役割を果たしていることが示唆された。1970 年代から 1980 年代にかけての第三次国連海洋法会議における南極海に関する議論や国連総会で南極問題を扱うべきとの主張、および、ATS の排他性に対する批判が、ATS の正統性を強化する誘因となったことは先行研究においても指摘されてきたが、本研究では、そうした誘因が制度間の相互作用の調整という形で具体的な行動として顕在化してきたことを明らかにすることができた。一方で、こうした相互作用の調整が将来における ATS のあり方に及ぼしうる影響については更なる検討が必要である。

#### < 引用文献 >

Busch, M. Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade. International Organization, 61, 2007.

Oberthür, S., Gehring, T. eds. Institutional Interaction in Global Environmental Governance. MIT Press. 2006.

足立研幾、レジーム間相互作用とグローバル・ガヴァナンス、有信堂高文社、2009。

大久保彩子、真田康弘、石井敦、鯨類管理レジームの制度的相互連関、国際政治、第166号、57-70、2011。

Oberthür, S. Interplay management: enhancing environmental policy integration among international institutions. *Int. Environ. Agreement* 9, 371-391, 2009.

Antonello, A. Life, Ice and Ocean: Contemporary Antarctic Spaces. Dodds K. et al. eds. *Handbook on the Politics of Antarctica*. 2017.

Cordonery, L. et al. Nexus and Imbroglia: CCAMLR, the Madrid Protocol and Designating Antarctic Marine Protected Areas in the Southern Ocean. *International Journal of Marine and Coastal Law* 30 (4) pp.727-64, 2015.

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

大久保 彩子、南極海の生態系保全のための国際制度間の調整、日本海洋政策学会誌、査読有、3巻、2013、14-22

〔学会発表〕(計8件)

Ayako Okubo, Ecosystem Approach in Practice: What Can We Learn from the Antarctic Experience?, The 1st International Workshop on Future Vision of the Marine Protected Areas in the Arctic Ocean, 2017.2.15-16, Hokkaido University (Hokkaido, Sapporo)

大久保 彩子、南極海の生物資源管理をめぐる国際交渉：脆弱性反応枠組みを用いた事例分析、環境科学会 2016 年会、2016 年 9 月 8 日～9 日、東京都市大学横浜キャンパス(神奈川県横浜市)

Ayako Okubo, Testing theoretical frameworks on multilateral fisheries negotiations: the case of Antarctic fisheries, Fourth Global International Studies Conference, 2014.8.6-9, Frankfurt (Germany)

Ayako Okubo, The regime effectiveness of CCAMLR: What does “the best practice” mean?, International Studies Association Annual Convention 2013, 2013.4.3-6, San Francisco (USA)

大久保 彩子、相互作用の管理：南極海の海洋生態系保全をめぐる制度間の調整、環境経済・政策学会 2012 年大会、2012 年 9 月 15 日～16 日、東北大学川内北キャンパス(宮城県仙台市)

大久保 彩子、南極海の資源・環境管理における国際制度間の調整、日本海洋政策学会第4回年次大会、2012年12月1日、明治大学和泉キャンパス(東京都杉並区)

〔その他〕

大久保 彩子、海洋における生物資源管理・環境保全の国際協力 東アジアと南極海の事例を踏まえて、平和政策研究所政策オピニオン No.44

[http://ippjapan.org/pdf/0pinion044\\_A0kubo.pdf](http://ippjapan.org/pdf/0pinion044_A0kubo.pdf)

## 6. 研究組織

(1)研究代表者

大久保 彩子 (OKUBO, Ayako)

東海大学・海洋学部海洋文明学科・准教授  
研究者番号：40466868