

# 北極評議会を通じた環境ガバナンス： 国際環境規範の主導者としての北極評議会

## Environmental Governance through the Arctic Council: the Arctic Council as Initiator of Norms of International Environmental Law

Rachael Lorna Johnstone \*

はじめに

北極における環境法形成について議論する場合、以下の3つの事項に留意する必要がある。第1に、国際環境法が、恐らく他のどの国際法分野よりも、かなりの程度「ソフト・ロー」文書に依拠して成立していること、第2に、北極地域協力の主たるフォーラムである北極評議会は国際機構ではなく、形式的には法形成の権限を有さないこと、そして第3に、北極に特有の国際環境「法」は決して多くは存在しないことである。このことから、本稿では、狭義の「法」を超えて、「ガバナンス」の視点から議論を展開する。

本稿の仮説は、北極評議会は環境保護基準の設定につき、ハード・ローたる条約を介した場合と比べて、ソフト・ロー文書を介した場合でも、少なくとも同程度に実効的になり得るというものである。本稿はこの仮説を以下の手順で検証していく。まず「ソフト・ロー」に重点を置きつつ、法源について概観する。次に、北極評議会に目を移し、環境ガバナンスのための基準設定を行う同評議会の権能について、制度上と外交上の両側面から検討を行う。最後に、北極の環境保護に関して、法的拘束力のない基準に依拠することのメリットとデメリットを論じる。

### 1. 北極評議会体制における環境保護の重要性

1987年のムルマンスク演説の中で、ゴルバチョフは北極地域協力に関する6つの優先事項を示したが、その1つが環境保護であっ

\* アイスランド・アクレイリ大学法学部教授。  
2016年1月よりグリーンランド大学北極石油ガス研究科教授併任。主要著書に *Offshore Oil and Gas Developments in the Arctic under International Law: Risk and Responsibility* (Brill, 2015)。

た。この提案を受け、フィンランドが新たに打ち立てたロヴァニエミ・プロセスは、のちに1991年の北極環境保護戦略(AEPS)へとつながっていくことになる。ここで留意すべきは、外務大臣ではなく環境大臣の集まる8ヶ国会合において、このイニシアチブが決定された点であろう。その4つの作業部会、および後に北極評議会の下で加わった持続可能な開発作業部会(SDWG)と北極汚染物質行動計画作業部会(ACAP)は、すべて環境志向のものである。しかしながら、ここで調整が行われるのはあくまでも環境「政策」であり、環境「法」ではない。

条約に基礎を置かず、また国際組織でもなく、一見して何の法形成権限ももたない制度が、北極における環境やその他の事項につき、如何にして「法」を作り出しうるといえるであろうか。

## 2. 国際法の法源

我々は皆、ロー・スクールの1年目に、国際司法裁判所規程第38条1項をもとに「条約」、「慣習国際法」、「法の一般原則」、「法則決定の補助手段としての判決および学説」という国際法の法源について学ぶ。また、法体系上のさまざまな規範の種類に関しては、ドウォーキンによる類型化をもとに、「規則(rules)」「原則(principles)」「政策(policies)」に分けて学ぶ。ここにいう「規則」とは、基本的に「～である場合には～である」という分かりやすい命題で、条件を満たせばオール・オア・ナッシング式に適用することができる

る<sup>1</sup>。例えば、Xである場合はYであるとか、このプロジェクトが国境を越える重大な危害を生じさせる恐れがある場合には環境影響評価を行わなければならない<sup>2</sup>、といった具合である。

「原則」は、より幅広い規範的命題である。規則とは異なり、「～である場合は～である」という簡単な推論に落とし込むことはできない。カンサド・トリンダーデ判事は、国際法の原則を「国際法体系の柱」と見なししている<sup>3</sup>。すなわち、原則とは国際法の規則を束ね、これらを単なる命令の集合ではなく、体系にするものなのである。「汝のもの、他者を害することのないように用いよ」という、*sic utere tuo*の原則が良い例であろう。英語ではしばしば“no harm principle”と端的に表現されるが、同原則は、その名にもかかわらず、国境を越える一切の損害を防止するよう国家に義務付けるものではない。これはいわゆる相当の注意義務であり、この注意というのは、オール・オア・ナッシング式には行いえない。

ドウォーキンはさらに、厳密には「法」でないが規範的効力をもった第3の類型の存在をみとめており、これを政策と呼ぶ。この政策も意思決定者を導くものではあるが、その効力は道徳的または政治的なものであり、法的なものとはいえない<sup>4</sup>。国際法においては、これを「ソフト・ロー」と呼ぶことができる。環境に関する包括的な枠組を定めようとする場合、これは特に重要なものとなる。つまり、国際環境法分野には、包括的な国際環境条約

は存在しないが、非常に重要な「宣言」があり、とりわけストックホルム宣言とリオ宣言がそれぞれにあたるといえる。これらの宣言には「原則」のリストが含まれているが、これらは必ずしも正式な意味での「法」原則とはいえない。

また、階層という観点から、国際的規範の法源を捉えることも可能であろう。このとき、規範は「伝統的な法または『ハード・ロー』（条約、慣習、法の一般原則）」、「ソフト・ロー（国際的な宣言、原則声明、決議等）」、そして「非法的基準（ガイドライン、枠組、戦略等）」に区別される。なお、ディナ・シェルトンによれば、ソフト・ローは次のように定義付けられるという。

一般に認められた「ソフト・ロー」の定義はないが、通常は、原則、規範、基準、もしくはその他の期待される行動に関する言説を含む、条約以外の国際文書を指すものである<sup>5</sup>。

### 3. 国際法における「原則」

ここで、「原則」という言葉には、国際法の文脈において少なくとも3つの意味があることを明確にしておくべきであろう。第1に、国際法の形式的法源である「法の一般原則」の意味である。ここにいう「原則」の意味は、規範の起源に関係している。すなわち「法の一般原則」とは、世界中の多様な法制度によって共有される規範を指す。第2に、法体系を包括する価値基準の1つとしてドウォーキ

ンが説明する「原則」の意味、あるいはカンサド・トリンダーデのいう国際法体系の「柱」の意味が挙げられる。ここでは、いかなる規範であるかという、規範の存在が語られる。そして第3に、リオ宣言やストックホルム宣言などで用いられた「原則」の意味であり、定められた目標に対する政治的コミットメントを表している。この意味における原則は、政策の意味するところを超えるものではない。これは行為を指示するがゆえに規範的なものといえるが、法的な効力は有さない。ディナ・シェルトンの言葉を再度借りれば、「これら（ソフト・ロー規範）は法ではなく、望ましい形で行動に影響を及ぼすのに法である必要がないもの<sup>6</sup>」である。

### 4. 北極における国際環境法の法源

国際環境法は、恐らく他のいかなる分野の国際法より、その発展をソフト・ローに大きく依存している。環境法分野には、包括的な地球環境条約は存在せず、主題や地域に特化したものとなっている。北極における最も重要な条約としては、まず国連海洋法条約(UNCLOS)<sup>7</sup>や海洋環境保護に関するIMOの諸条約があり、次いで、越境環境影響評価について定めるエスポー条約<sup>8</sup>や市民参加に関するオーフス条約が挙げられる<sup>9</sup>。海洋がグローバル・コモンズであることから、UNCLOSやIMO諸条約は真にグローバルな条約であるといえるが、他方でエスポー条約とオーフス条約は地域的条約であり、いずれも北極8ヶ国全てが批准しているわけではな

い。

慣習国際法は、重要な補完的役割を果たすが、その特定には困難が伴う。理論的には、普遍性と一貫性を有し、かつ長期にわたって繰り返される国家実行と法的信念が十分認められるとき、慣習国際法が成立するとされるが、実際のところ国際裁判所は国家実行や法的信念の存在についての十分な検討を行うことなく、慣習国際法の存在を宣言する傾向にある。国際司法裁判所は、慣習国際環境法の発展については極めて保守的な態度をとっていたが、パルプ工場事件判決において、環境影響評価（EIA）を実施する義務を認めた。しかし同時に、EIAの具体的な内容を特定することはなく、予防的アプローチの地位に関する評価も避けた。この点、国際海洋法裁判所はより先進的で、海底採掘に関する勧告的意見において予防原則を支持した<sup>10</sup>。環境基準に関する国家実行および法的信念につき、普遍性も一貫性も存在しない場合に、裁判所の保守性に批判的になりすぎるのは妥当ではない。けれども、それにも拘らず結論は、環境法において慣習国際法には限界があるということである。

ストックホルム原則およびリオ原則は、拘束力のある義務よりステップダウンしたものだが、それでも国家の行為に影響を及ぼすのであり、これらが「ソフト・ロー」と呼ばれる。同様に、権限のある国際機構のガイドラインや規則等の主題に特化した文書は、環境ガバナンスに資するといえる。その一例が国際捕鯨委員会の決議である。南極捕鯨に関する

最近の判決<sup>11</sup>において、国際司法裁判所は、国際捕鯨委員会の決議につき「拘束力を有する」とは認めなかったものの、親条約である国際捕鯨取締条約に基づく日本の義務を解釈するためにこれらの決議が確かに説得力を持つことを認めた。

そして、北極評議会がある。毎年の閣僚会合では宣言に合意し、そこで優先事項を定め、報告書採択し、決定を行う。直近のイカリット会合において北極評議会は、「ブラックカーボンおよびメタンの排出削減強化に関する行動のための枠組」および「北極海域における石油および海洋活動による油汚染防止協力に関する枠組計画」の実施を決定した<sup>12</sup>。2010年にフィンランドは、「北極評議会加盟国のコンセンサスによる決定には法的拘束力はないが、本評議会の勧告は、大きな政治的重みを持つと考えられる<sup>13</sup>」という立場を表明した。つまり、これら決定のうち少なくとも実質的内容を有するいくつかについては、「ソフト・ロー」と見なすことができるということである。また北極評議会は、閣僚会合および高級実務者会合（SAO）レベルで、作業部会やタスク・フォースが作成した「ガイドライン」を承認している。ガイドラインは規範性が非常に弱いため、「ソフト・ロー」を構成するかどうかさえ疑わしい。それにも拘わらず、そうした文書は各国の国内法に影響を及ぼすことにより、北極の環境保護に貢献しているのである。

## 5. 環境規範の形成ないし方向づけにおける北極評議会の役割

北極評議会は国際機構ではなく、「ハイレベル政府間フォーラム」である。このことは、同評議会が何を為し得るのかという難しい問題を提起する。学術的には、北極評議会が「意思方向づけ」機関から「意思決定」機関へと進化したのか、また進化するべきなのか論じられてきたが、2つの条約が既に北極評議会を通じて合意されるに至っている。北極捜索救助（SAR）協定<sup>14</sup>および北極海油濁汚染準備対応（MOPPR）協定<sup>15</sup>である。これは、同評議会が、真に国際法を「形成する」ためのフォーラムになり得ることを示している。これら条約それ自体は、北極評議会の条約ではなく、北極8カ国間の条約である。留意すべきは、常時参加者とオブザーバー諸国が排除されていることである。この2つの条約は、北極評議会から独立して存在するため、北極評議会が解散した場合でも当事国を拘束し続ける。けれども、仮にこの2つの問題に関する外交交渉の場としての北極評議会がなかったならば、これらの条約は誕生しなかったであろうと考えるのが妥当である。科学協力に関する新たな協定の可能性については、柴田明穂教授が後に述べるであろう。

これら2つの条約は、北極諸国に対して重要な新たな法的義務を課すものではないが、これら条約の本当の成果はその実施に見出される。例えば、捜索救助や油濁汚染のような緊急事態を想定した合同演習などである。新たに設立された北極沿岸警備隊フォーラム

（Arctic Coast Guard Forum）による調整がなされれば、さらなる成果が期待できる。

油濁汚染に関しては、2013年のMOPPR協定に「非拘束的運用ガイドライン（附属書IV）」が含まれていることに留意すべきであろう。このガイドラインには、事故の届出と支援要請の手順に関する詳細が記載されており、どんな情報を、いつ、どのように、誰に伝達すべきかについて定められている。また、緊急時に人材や機器の速やかな派遣を確実にを行うため、通常のビザ発行や税関に関する規制につき、迅速に処理したりこれを差し控えたりする規定もおかれている<sup>16</sup>。2015年のイカリット閣僚会合では、油汚染を「防止する」ための、条約に基づかない新たな枠組が採択された<sup>17</sup>。この枠組は、化石燃料の開発活動と油の海上輸送の両方を対象にしており、情報共有や環境影響評価、共通基準の開発、データ収集および海図製作、気象観測、通信などに関する規定が盛り込まれている。これも法的拘束力は有さず、参加国はいつでも離脱することが可能である<sup>18</sup>。2015年の閣僚会合では、「ブラックカーボンおよびメタンの排出削減強化に関する行動のための枠組」も採択され、各国の閣僚は正式にこれを実施することを「決定」し、北極評議会のオブザーバー諸国に参加を「要請する」とともに、監視および報告を行うための専門家部会（expert group）を設立した<sup>19</sup>。

## 6. 拘束力のある合意の課題

北極 SAR 協定は、すべての北極国が当事

国となっている IMO の捜索救助条約（1979年）を基にしている。本協定は、国際的な最低水準を超えて国際協力を「奨励する」規定を設けている。例えば、情報・技術共有や合同演習、専門家の往来などについてであるが、これらは義務的なものではない。同様に 2013 年の MOPPR 協定も、その当事国にそれほど重要な法的義務を課すものではない。なぜなら、それら規定の多くは、IMO の油による汚染に係る準備、対応および協力に関する国際条約（1990 年）を複製しているからである。加えて、この北極 8 カ国による 2 つの条約は、執行のための規定を欠いている。協定の下で紛争が生じた場合には、「直接協議」または「直接交渉」を通じて解決しなければならず、司法的解決または対抗措置に訴えることは排除されているように見える<sup>20</sup>。

さらにこれらの条約に関して惜しまれるのは、その排他的性質である。つまり、常時参加者である先住民は、北極評議会のメインテーブルに着くことはできても、条約を作成する際にペンを与えられていない。例えば MOPPR 協定は、先住民につき、油濁の潜在的被害者および利用される資源として前文で言及するのみであり、実質的な規定に組み込んではいない。さらに SAR 協定に至っては、一切の言及がなされていない。先住民は、これらの条約の下で何らの責任も負わず、またより重要なことに、彼らは条約を援用する権利もまた有しない。これらの条約は、北極以外の国家との協力をアド・ホックに認めるも

の、第三国による加入は認めない閉鎖条約である<sup>21</sup>。ここでの北極諸国のメッセージは明確である。すなわち、北極はまさにわれわれの土地であって、外部者の貢献は、たとえそれが自らのメリットになるものであろうと、自らの課す条件を厳格に満たさなければ受け取らないのだと。

北極国と非北極国を含めた北極に関する条約を作ることに構造上の障壁はなく、先住民の参加を含めた条約を作成することも、実際、人の想像を超えるものではない。そもそも、植民地政府と先住民の間で、先住民の国際法上の権利義務能力を認める国際条約が締結されてきたという長い歴史がある。しかしながら、政治的な障壁は残されている。北極諸国は、北極において非北極諸国が同等の地位を得ても良いといういかなる合図を送る用意もなく、また、先住民が北極諸国と同じ地位を得るような国際条約の先例を作ることも依然として慎重な姿勢を見せている。

したがって、すでに合意に至っている 2 つの条約も不十分なものと評せざるをえない。とりわけ先住民は、北極のほとんどの地域において、効果的な捜索救助や流出油の処理を行うための要となる存在である。先住民のコミュニティは、事故が起こった際に最初に対応するアクターであり、最寄りの港を維持および管理しているのも、最も近くにボートを持っているのも、リアルタイムで天気や氷、海の状態、野生動物の状況を把握しているのも、また緊急時に必要となる物資を持っているのも彼らなのである。そして、捜索救助や

油流出事故の影響をより長い間受ける—それは彼らの食料供給やエネルギー安全保障、文化的存続に対する脅威になるものである—のも、主に先住民で構成されるコミュニティであることを忘れてはならない。2015年10月、ホエルウォッチングの船であるリヴァイアサン2号が、バンクーバー沖の穏やかな海上で波に打たれて沈没した。このとき、緊急照明弾を見て警報を出したのは、先住民族アハウサットの漁師だった。彼は、アハウサットの村やトフィーノ地区から救助が駆けつけるより先に、自分のボートを出して現場に到着し、生存者の半数以上を救助した<sup>22</sup>。この日、6人の命が失われた。

また2010年にクリッパー・アドベンチャー号が北西航路で座礁した際には、幸いにも海が穏やかな状態であったために、カナダの沿岸警備隊はすべての乗客と乗員を救出することができた。船に乗っていたのは200人に満たない乗客と乗員であり<sup>23</sup>、乗客は全員、予定の目的地であるヌナブトのクグルクトックという村へ連れて行かれた。クグルクトックは人口約1400人という小さな村であり、ほとんどの村人が漁に出ているときに、宿泊設備や救援物資が必要な128人の乗客が数時間後に到着するという連絡が沿岸警備隊から入ったのであった<sup>24</sup>。連絡を受けたクグルクトックのコミュニティは、コミュニティホールに寝場所を用意し、毛布や枕を集め、棧橋から乗客を搬送するためスクールバスを調達し、さらに閉めていた店も開けた。クグルクトックの小さな看護ステーションには看護士

がたった2人しかいなかったが、幸いにして、医療を必要とする乗客はいなかった。翌朝、乗客たちはエドモントン行きのチャーター便に乗って帰路についた。短い時間ではあったものの、店の食品も、コミュニティ内の限られた高価なディーゼル燃料も、乗客たちのクグルクトック滞在中に底をついてしまった。カナダ北部の村々は送電網から外れているため、燃料は輸送を求めなければならない。捜索救助のあと、村はどうなったのであろうか。そして誰が、いつ、どうやって、コミュニティに再び物資を供給してくれるのだろうか。この事態の引き金となったクリッパー・アドベンチャー号は、今も北西航路でクルーズを提供している<sup>25</sup>。

油流出事故の起こる頻度は、クルーズ船が緊急事態に陥る頻度より少ないと考えられるが、いったん事故が起これば問題はより深刻なものとなる。タンカーからの流出であれ、掘削プラットフォームからの流出であれ、巻き込まれた作業員の捜索救助を行う必要はほぼ確実に生じるであろう。しかしながら、汚染されるのは先住民の食料源であり、そのうえ船舶の運行が妨げられるため、食料や燃料の供給も滞ってしまう。北極においては、環境保護と人間の安全保障とを簡単に区別することはできないのである。

先住民は常時参加者として北極評議会に常に参加しているにもかかわらず、彼らは条約に組み込まれていない。これは、北極7カ国は国内における垂直的な取決めを介して先住民コミュニティを組み込んでいくという想定

があるからである。緊急事態が発生した際に自分たちのボートや燃料を使い、自分たちの食料や医薬品を分け与え、自分たちの寝場所を提供するのは、先住民コミュニティである。しかしながら彼らは、条約上の権利を有さない。先住民コミュニティを保護するためだけでなく、例えば通信やインフラを強化することにより、効果的な搜索救助や流出油の処理を促進するためにも、よりインクルーシブなシステムが求められる。投資は真のパートナーシップに基づく必要がある。つまり、外務大臣が机上の議論を行っている際に、実際の救援活動が極めてローカルなレベルで行われているようなことではいけないのである。

非北極諸国も上記の2条約からは完全に排除されている。これは、北極8カ国が当該条約の締結を北極ガバナンスに対する主導権(ownership)を強調する機会として利用したためである。条約交渉は閉鎖的かつ秘密裏に進められた<sup>26</sup>。北極諸国も、やがては外部の意見への警戒心を緩め、よりインクルーシブでオープンな方法を用いて交渉を行うようになるかもしれないが、まだ道のりは遠く、SAR協定およびMOPPR協定に非北極諸国が加わる機会は失われた。現在、アイスランドとグリーンランド近海の北大西洋においては、重大緊急事態に対応する能力につき大きなギャップがある。英国がその能力をもっており、油濁洗浄の経験も十分にある。北極科学協力に関する第3の条約交渉が進められているが、これも北極諸国間だけに限定されたものになると思われる。非北極諸国は、北極

科学に対して実質的に貢献しているものの、交渉に入り込む余地がないのである。先住民も同様に、条約交渉のテーブルには着いていない。しかし、科学は、いったい誰のものであろうか。先住民の科学的知識を北極研究に取り入れることは話し合われても、常時参加者である先住民が条約の当事者となる可能性は低い。

北極評議会は、北極以外で生じるロシアと西側北極7カ国との対立関係からはおおむね隔離されてきたが、正式な条約が問題となる場合、これはより難しくなる。

確かに、西側諸国のトップリーダーたちが行ったスピーチだけから判断すれば、以前と何も変わっていないようにも思われる。相変わらずのソビエト攻撃に、自分たちの秩序や原則を投げ打ってでも平和への尽力を示そうという相変わらずの要求、そして「全体主義」や「共産主義の拡大」などといった、相変わらずの敵対的な言説、云々。しかしながら、2、3日も経てば、これらのスピーチはたいい忘れ去られ、何はともあれ、こうした言説は、実際の政治的交渉や接触の際には重要な役割を果たさなくなっている<sup>27</sup>。

これはゴルバチョフのムルマンスク演説からの引用であるが、今日においてもよく当てはまるように思われる。両陣営の言葉から見えてくるのは、北極で実際的な協力が継続され

ており、これをクリミアやシリアその他をめぐる国際緊張から遮断しようとする努力が払われているということである。しかしながら、これだけでは依然として限界がある。実質的な新たな義務を伴う条約交渉は、もしかしたらその限界を超えているかもしれない。一方、一部の国々とりわけ米国での国際条約の批准手続は難航しやすく、内政問題となりがちである点にも留意が必要であろう。

しかしながら、条約による解決策に対する最も一般的な批判の1つ、すなわち条約作成は骨が折れる上に時間を要し、条約が合意されたとしても、必要な批准を得て発効に至るまでには多くの年月がかかるという批判が、北極に妥当しないことは既に証明されている。北極8カ国は、実質的な内容を犠牲にすることとはいえ、十分な共通の目的さえあれば僅か2年で条約を作成することが可能であることを実証した。

## 7. 北極評議会における非拘束的な協力枠組

北極評議会の下にはいくつかの非拘束的な協力枠組が存在するが、ここでは2015年のイカリット閣僚会合で採択された、「ブラックカーボンおよびメタンの排出削減強化に関する行動のための枠組<sup>28)</sup>」を取り上げる。これは北極諸国によって作成され、また今後も発展させられていく北極評議会の文書である。ところが、この文書では初めてオブザーバー諸国が参加を奨励され、またその参加が当該枠組に組み込まれている。

ブラックカーボン（または煤煙）は、短寿

命気候強制力因子である。これは炭素系燃料の不完全燃焼によって発生するもので、ディーゼルエンジン（船舶を含む）の排気ガスやバイオ燃料の燃焼から発生すると考えられている。船舶は、世界的には重大なブラックカーボンの発生源であるが、北極においてはあまり深刻な存在ではない。ブラックカーボンは黒色で、太陽放射を吸収するため、それが付着する雪と氷のアルベド効果を低下させ、また雲の生成も妨げる。「短寿命」というのは、数日または数週間しか留まらないためであるが、この物質が留まっている間は雪と氷の融解を早める。また、ブラックカーボンは呼吸器疾患を引き起こし、悪化させるため、健康に直接かかわる問題でもある。

一方メタンは、放出後約10年間は大気に留まるものの、現状認知されている他の5種類の温室効果ガスに比べれば、「短寿命」であるという<sup>29)</sup>。しかし物質量が多いため、その気候変動への影響は二酸化炭素の25倍であるとされる<sup>30)</sup>。メタンはブラックカーボンと比べると長寿命といえるため、その影響はブラックカーボンのような局所的なものではない<sup>31)</sup>。

北極諸国は、この新たな枠組に基づき、ブラックカーボンの排出インベントリおよび予測を作成し、またメタンの排出インベントリと予測についても改善することを約束している。各国は、北極評議会に提出する国別報告書を作成し、報告書はその後公表される<sup>32)</sup>。排出量の監視と報告が中心に据えられているが、そこには排出量の削減を目的としてブラ

ックカーボンの認知度を高める意図もある。

北極諸国は、オブザーバー諸国にこの枠組への参加を「要請し」、またオブザーバー諸国は、自国のインベントリを維持し、会合に参加し、北極評議会に北極8ヵ国と同様に報告を行うよう奨励される。参加するオブザーバー諸国の報告書は、専門家部会による検討を経て、2年ごとに閣僚会合に提出される「進捗と勧告の概要」に盛り込まれる<sup>33</sup>。さらに同枠組には、非国家主体とりわけ民間セクターに対し、排出を削減し、技術を開発し、ベストプラクティスを共有する措置をとるよう働きかけることも含まれている。また専門家部会の構成もインクルーシブなものとなっている。北極各国および常時参加者がそれぞれ1人または2人の専門家を任命することができるほか、オブザーバー諸国も、専門家部会への代表者1人を任命することが認められている。

この専門家部会の主要な役割はデータの収集にある。けれども専門家部会は、その他にも同枠組の「改善点」や「基準値を設定し、分析を行い、量的目標を特定するための選択肢」を提案することもできる<sup>34</sup>。つまり、報告機関として発足する専門家部会は、目標も含めた勧告を行うこともできる。北極評議会がそのような勧告を政策として採用するかどうかは、評議会の決定に委ねられている<sup>35</sup>。こうした仕組みは、同枠組に「柔軟性」をもたらしている。諸国に対する期待を、科学的知見と利用可能な技術に照らして修正できるようにしているのである。

北極8ヵ国は、自らの主権を守り、北極評議会が極北における国際ガバナンスのための唯一のフォーラムであることを堅持することによって、外部からの利益主張に対応している。北極諸国にとって重要なことは、北極のあらゆる問題について主導権を持つことなのである。とはいえ、北極諸国だけでは効果的に対処できない問題も多数存在している。その1つがブラックカーボンとメタンによる影響の低減である。この問題につき、北極8ヵ国間での条約に基づいた対応を行うだけでは不十分である。なぜなら、条約では第三国に義務を創設することはできないからである。しかし他方で、より幅広く国家の参加を認め、これらの国々と条約の交渉を試みることになれば、北極8ヵ国は、問題に対する政治的主導権を放棄することになる。そのうえ、必要な合意に達するのがより困難になり、より多くの時間を要するようになる。

非拘束的な協力枠組の場合でも、もちろん第三国に対して拘束力のある責任を創設することはできない。しかしながら、このブラックカーボンに関する枠組は、問題に対する北極諸国の主導権と、他の関係国の意義ある参加のバランスをとるものと評価できる。

## 8. 規範の方向づけに対する作業部会の貢献

科学もまた、北極評議会の作業部会(working groups)を通じて政策に活かされている。作業部会の研究プロジェクトは、SAOによって指示されるが、その成果は、独立した権威ある科学的評価として高く評価

されている。このように特定の問題に焦点を絞ることによって、作業部会は、北極に関する議論を方向づけている<sup>36</sup>。また、作業部会は、調査の地理的範囲を設定する一もつとも、その地理的範囲は一様ではないが。このため、「北極」の定義や、誰と何が北極を構成するのかを決定する上で、作業部会は重要な役割を果たしている。作業部会は、北極評議会の政策について決定を行うことはないものの、科学的な知見に基づき、各国のSAOや閣僚に対して政策に関する勧告を行う。

作業部会は、オブザーバー諸国が最も影響を及ぼし得る場でもある。とはいえ、それも実際の出席が前提となるのは言うまでもない。例えば、北極監視評価プログラム作業部会（AMAP）の会合について、全ての北極諸国はほぼ毎回出席していたのに対して、初期の6カ国のオブザーバーのうち熱心に出席していたのは、オランダだけであった<sup>37</sup>。新たなオブザーバー諸国には、この状況を改善するチャンスがある。

作業部会の研究成果は、規範の方向づけにも活かされている。北極海洋環境保護作業部会（PAME）が作成した2009年の北極海上輸送アセスメントと北極海レビューは、IMOにおいて非拘束的であった極海域航行ガイドラインから、MARPOLおよびSOLAS条約を通して拘束的な極海コード（Polar Code）に発展させてゆく重要な契機となった<sup>38</sup>。これは、北極評議会の作業部会が、海洋環境保護を強化するために国際法の発展に影響を及ぼしている一例である。また、2015年2月

には、AMAPの代表が、パリで行われる気候変動枠組条約締約国会議に影響を及ぼす目的で、政府代表らに科学的研究の成果を提示した<sup>39</sup>。

作業部会は、国内法の方向づけにも寄与する。2015年4月、PAMEが公表した「海洋保護区（MPA）の汎北極ネットワークに関する枠組」の冒頭には、「本枠組は、ガイダンスを提供するもので、法的拘束力を持たない。北極各国は、それぞれの権限、優先事項、およびスケジュールに基づいてMPAを発展させる」と明記されている<sup>40</sup>。この枠組の目的は、各国が自国の国内法の枠内で共通基準を実施することにある。しかし、そもそも海洋環境というものの性質上、各国の措置は国際的レベルにおいて調整されることが必要となる。いわゆる生態系アプローチである。この枠組は、各国の管轄権内（200海里排他的経済水域内）の海域のみを対象としており、最も海洋保護区に指定する必要がある海域を特定した<sup>41</sup>。なお、国家管轄権を越える海域については、IMOに任せている。またこの枠組は、環境保護を中心に据えているが、不可欠な人間的利益についても盛り込んでおり、食物網における人間の地位、MPAの文化的、社会経済的利益を認めている<sup>42</sup>。そしてPAMEは、北極植物相・動物相保存作業部会（CAFF）と連携しつつ、以下の3段階でこの枠組を実施している。すなわち、①既存のMPAのカタログ作成、②ギャップの分析、③これら2つの段階の結果と作業部会代表者の合意に応じたガイドラインの作成、の

3段階である。管轄権内でMPAを指定するか否か、またそれをどのように実行するかに関する最終的な決定権は、各北極諸国に完全に留保されている。しかしPAMEは、敏感な海域のデータを集め、MPAの位置を選定する基準や求められる保護の基準を設定することにより、規範の方向づけに貢献しているのである。

### 9. 非拘束的な規制アプローチの問題点

確かに、非拘束的なアプローチは、北極その他の地域におけるあらゆる環境的課題への解決策ではない。法的な基盤を欠く基準を強制することはできない。また、こうしたアプローチは国際および国内レベルの両方において、政治的な風向きの変化により影響されやすい。協力はあくまでも善意に基づくものであり、時には、世界の他の地域で持ち上がった問題のあおりを受け、北極における国際協力が見込めない状況に陥ることもありうる。加えて、環境目標を設定する際に「ソフト・ロー」文書が重要な役割を果たすとしても、その実施はまた別問題である。実際、諸国は、熟慮され、一貫した方法でストックホルムおよびリオ宣言の規定を実施しているわけではない<sup>43</sup>。シェルトンを再び引けば、「こうした文書は条約または慣習形成の方向性や段階を示しうるが、法というのは、状況に応じてその拘束力を調整できるようなものではないし、また望ましい法は、その望ましさを繰り返し訴えたとしても、実際の法にはならない<sup>44</sup>」のである。フォローアップもまた脆弱

である。例えば、ブラックカーボンに関する枠組などの「専門家部会」は、国家自身によって報告されたデータを収集すること以上の権限を有さない。むしろ、専門家部会が国家を「名指しで非難する」ことも不可能ではないが、恐らくそうすることはないだろう<sup>45</sup>。国際的な環境訴訟のような稀な場合においても、裁判所がこうした文書を拘束力のある義務を創設するものと認めることはないであろう<sup>46</sup>。

しかしながら、この柔軟性をもつがゆえに、非拘束的なアプローチは、環境保護の強化を求める国にとっても、また必ずしもそうではない国家にとっても、魅力的なものとして映るのである。非拘束的な基準は、それを高めることが容易であると同様に、下げる方向で改正することもまた容易なのである。

### 10. 結論

ディナ・シェルトンは、次のように結論付けている。

非拘束的な規範やインフォーマルな社会規範は実効的になることができ、また共通の問題に対応するための柔軟かつ効率的な方法を提供することができる。これらは法ではなく、望ましい形で行動に影響を与える上でも法である必要はないのである<sup>47</sup>。

北極の環境協力は、その良い例である。北極評議会の役割を理解するためには、国際法の

伝統的な法源を超えた視座が不可欠である。

もともと、条約の意義は依然として存在する。SAR 協定および MOPPR 協定は、協力について話し合うことから、実際に協力するために堅い約束を交わすことへの転換点となった。これらの条約には象徴的な重要性もあり、北極を地政学的空間として位置づけ、そこにおいて北極諸国がその主要な主体として現れる。常時参加者を排除してまでもである。ただし、実質的な義務がほとんど含まれなかったことには留意する必要がある。

国際環境紛争の訴訟がそもそも稀だとはいえ<sup>48</sup>、これら2つの条約が、対抗措置と司法的解決を排除していることは、法的拘束力のある基準と法的拘束力のない基準の区別を曖昧なものにしている。

北極諸国が、非北極諸国や先住民に権利を付与する条約を交渉することに消極的であるのは、もともとなことである。しかしながら、その結果、上記2つの条約は排他的な性質を持ち、そのためにかなり実効性を損なっている。インクルーシブなアプローチは、ソフト・ロー文書を用いることで、より容易に達成できる。このため、多くの場合、北極における非拘束的な協力枠組は、北極の環境、そして人命をより良く保護することが出来るのである。北極において、この2つを容易に区別することはできないのである。

## ディスカッション

稲垣 治\* (記録・訳)

北極評議会による越境汚染物質の対処について、ブラックカーボンのような比較的地域的な汚染物質に関しては、北極評議会は2015年に「ブラックカーボンおよびメタンの排出削減強化のための行動枠組」(以下、「ブラックカーボン枠組」)を作成し対処しているのに対し、残留性有機汚染物質(POPs)などの地球上を長距離移動する汚染物質に関しては、北極評議会の枠組を離れて、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約というグローバルな条約による対処がなされているとの説明があった。

このブラックカーボン枠組に関しては、北極国のみならず、オブザーバーである非北極国も含めた形でのモニタリングの仕組みを確立した点で「極めて創造的」だという認識が共有された。また、このブラックカーボン枠組は、北極におけるPOPsや水銀への対策へのモデルになり得るとの見解も表明された。国際規範形成の観点から、人権分野などに比べるとまだかなり遅れをとっているが、この北極評議会によるブラックカーボン枠組の採択は、北極評議会が、これまでの現状説明的な文書を作成する段階から、より規範的な文書を作成する段階へと発展する可能性があることを示しているとの見解があった。

ブラックカーボン枠組の実施をめぐる興味

\* 神戸大学大学院国際協力研究科極域協力研究センター特命助教。博士(法学)

深いポイントとして、中国がこの枠組のなかでどのように扱われるのかという問題が指摘された。すなわち、中国は、他の国際条約上ブラックカーボンとメタンについてのインベントリの提出義務を負っていないので、現時点でインベントリが存在しない。ところが、インベントリを提出しなければ、ブラックカーボン枠組の専門家部会 (Expert Group) に参加することはできないことになっている。このため中国の関与を望む北極評議会メンバーが、インベントリを提出しないまま同国の専門家部会への参加を認めるのかどうかが目目される。

北極評議会による規範形成には「形式は機能に従う (Form follows function)」という指導原理がはたらいているという指摘がなされた。すなわち、北極評議会は、必要性があれば、SAR 協定や MOPPR 協定のように法的拘束力のある文書も作成するということがある。また法的拘束力のある文書は、国内実施が行いやすいという利点があることも指摘された。北極評議会の下で作成された法的拘束力のある文書に非北極国の加入を許せば、北極国の主導権 (ownership) が失われてしまうという主張に対しては、南極条約において 12 カ国の原署名国は、南極条約締約国さらには協議国の数が増加しても、なお「我々の条約」だという認識を維持しているという例も出された。

北極評議会が作成した海洋環境保護のための規範の多くがソフト・ローに依存しているが、これは、国連海洋法条約第 197 条が規定

する協力義務を満たしているのかという質問に対しては、第 197 条は、確かに協力義務を規定しているものの、必ずしも条約による協力を求めているわけではないとの回答がなされた。

北極海が国連海洋法条約第 123 条に規定する「閉鎖海又は半閉鎖海」に該当するかという問題に関しては、この問題についてはこれまで多くの議論がなされてきており一部の論者は北極海を半閉鎖海であると主張していること、また沿岸国としては、より大きな権限を得られるように半閉鎖海であると認められるのを望む傾向があること、同条が規定する国際協力の実施の仕方には沿岸国に大きな裁量があることなどの指摘がなされた。

#### 注

- 1 Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Harvard University Press, 1978), p. 24.
- 2 *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2010*, p. 83, para. 205.
- 3 *Ibid.*, p. 153, para. 45.
- 4 R. Dworkin, *supra* note 1, p. 22; Ronald Dworkin, *Law's Empire* (Harvard University Press, 1986), p. 410.
- 5 Dinah Shelton, "Normative Hierarchy in International Law," *American Journal of International Law*, Vol. 100, No. 2 (2006), p. 319.
- 6 *Ibid.*, p. 322.
- 7 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), *United Nations Treaty Series*, Vol. 1833, p. 397.
- 8 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention), *International Legal Materials*, Vol. 30 (1991), p. 800.
- 9 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), *International Legal Materials*, Vol. 38 (1999), p. 517.
- 10 *Responsibilities and obligations of States with*

- respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011*, p. 10
- 11 *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening), Judgment, I.C.J. Reports 2014*, p. 226.
  - 12 Iqaluit Declaration 2015 on the Occasion of the Ninth Ministerial Meeting of the Arctic Council, paras. 24 and 32, available at <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/662>> (2016年2月17日最終閲覧).
  - 13 Finland's Strategy for the Arctic Region (Prime Minister's Office, 2010), p. 37.
  - 14 Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic (SAR agreement), available at <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/531>> (2016年2月17日最終閲覧).
  - 15 Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic (MOPPR Agreement), available at <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/529>> (2016年2月17日最終閲覧).
  - 16 MOPPR Agreement, Appendix IV Operation Guidelines (updated 2014), available at <[http://arctic-council.org/eppr/wp-content/uploads/2014/03/NCR-5979727-v1-OPERATIONAL\\_GUIDELINES\\_ENGLISH\\_FINAL\\_WITH\\_UPDATE\\_PROCEDURES\\_PHONE\\_NR.pdf](http://arctic-council.org/eppr/wp-content/uploads/2014/03/NCR-5979727-v1-OPERATIONAL_GUIDELINES_ENGLISH_FINAL_WITH_UPDATE_PROCEDURES_PHONE_NR.pdf)> (2016年2月17日最終閲覧).
  - 17 Framework Plan for Cooperation on Prevention of Oil Pollution from Petroleum and Maritime Activities in the Marine Areas of the Arctic (2015), available at <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/609>> (2016年2月17日最終閲覧).
  - 18 *Ibid.*, paras. 4.3-4.4
  - 19 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).
  - 20 以下を参照。MOPPR Agreement, *supra* note 15, Article 18; SAR Agreement, *supra* note 14, Article 17.
  - 21 以下を参照。MOPPR Agreement, Article 17; SAR Agreement, Article 18.
  - 22 例えば、以下のウェブサイトを参照。CBC News, "Tofino boat rescue triggered by single flare that almost wasn't seen" (October 27, 2015), at <<http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/tofino-boat-rescue-story-1.3290892>>; CTV News, "It happened super quick: Giant wave knocked over Leviathan II" (November 25, 2015), at <<http://www.ctvnews.ca/canada/it-happened-super-quick-giant-wave-knocked-over-leviathan-ii-1.2671934>>; The Vancouver Sun, "Five British citizens dead, one person missing after whale watching vessel capsizes near Tofino" (October 27, 2015), at <<http://www.vancouversun.com/news/five+british+citizens+dead+person+missing+after+whale+watching+vessel+capsizes+near+tofino/11467007/story.html>>; CBC News, "Leviathan II whale-watching survivors plan special thank you for Ahousat rescuers" (November 23, 2015), at <<http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/leviathan-survivors-thank-ahousat-rescuers-1.3331549>> (いずれも2016年2月17日最終閲覧).
  - 23 Northern News Services Online, "Cruise ship runs aground near Kugluktuk" (September 2, 2010), at <[http://www.nnsl.com/frames/newspapers/2010-09/sep6\\_10cs.html](http://www.nnsl.com/frames/newspapers/2010-09/sep6_10cs.html)> (2016年2月17日最終閲覧).
  - 24 Nunatsiao Online, "Stranded passengers find warmth in Kugluktuk" (August 30, 2010), at <[http://www.nunatsiaonline.ca/stories/article/3008109\\_Stranded-passengers\\_crew\\_find\\_warm\\_welcome\\_in\\_Kugluktuk/](http://www.nunatsiaonline.ca/stories/article/3008109_Stranded-passengers_crew_find_warm_welcome_in_Kugluktuk/)> (2016年2月17日最終閲覧).
  - 25 <[https://www.freightercruises.com/adventure\\_canada.php](https://www.freightercruises.com/adventure_canada.php)> (2016年2月17日最終閲覧).
  - 26 Erik J. Molenaar, "Current and Prospective Roles of the Arctic Council System within the Context of the Law of the Sea," in Thomas S. Axworthy, Timo Koivurova and Waliul Hasanat (eds.), *The Arctic Council: its Place in the Future of Arctic Governance* (Munk-Gordon Arctic Security Program, 2012), p. 162.
  - 27 Gorbachev, The Murmansk Speech (1987), available at <[https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev\\_speech.pdf](https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf)> (2016年2月17日最終閲覧).
  - 28 *Supra* note 19.
  - 29 Arctic Council Task Force on Short-Lived Climate Forcers -An Assessment of Emissions and Mitigation Options for Black Carbon for the Arctic Council (2011), p. TS-2, footnote 1, available at <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/926>> (2016年2月17日最終閲覧).
  - 30 <<http://www3.epa.gov/climatechange/ghgemissions/gases/ch4.html>> (2016年2月17日最終閲覧).

- 31 Arctic Council Task Force on Short-Lived Climate Forcers (2011), *supra* note 29, pp. 2-10, para. 2.1.3.
- 32 Enhanced Black Carbon and Methane Emissions Reductions Framework, *supra* note 19, section 1 and Annex B.
- 33 *Ibid.*, section 3.
- 34 *Ibid.*, Annex C.
- 35 独立の専門家が、環境に関する非拘束的な文書のモニタリングを行うことは、新しい現象ではない。例えば、D. Shelton, *supra* note 5, p. 319を参照。
- 36 Klaus Dodds, "Anticipating the Arctic and the Arctic Council," in T. Axworthy et al (eds.), *supra* note 26, p. 13.
- 37 Sebastian Knecht, "New Observers Queuing Up: Why the Arctic Council should expand - and expel." The Arctic Institute, April 15, 2015, at <<http://www.thearcticinstitute.org/2015/04/042015-New-Observers-Queuing-up.html>> (2016年2月17日最終閲覧)。
- 38 E. Molenaar, *supra* note 26, p. 157; Timo Koivurova, "Increasing Relevance of Treaties: The Case of the Arctic," *AJIL Unbound*, May 6, 2014, at <<http://www.asil.org/blogs/increasing-relevance-treaties-case-arctic-agera-end-treaties>> (2016年2月17日最終閲覧)。
- 39 Sébastien Duyck, "What Role for the Arctic in the UN Paris Climate Conference (COP-21)?," *Arctic Yearbook 2015*, (2015), p. 418.
- 40 PAME, Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas (2015), p. 5, available at <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/417>> (2016年2月17日最終閲覧)。
- 41 *Ibid.*, p. 15.
- 42 *Ibid.*, pp. 6-7.
- 43 David M. Ong, "International Environmental Law's 'Customary' Dilemma: Betwixt General Principles and Treaty Rules," *Irish Yearbook of International Law*, Vol.1 (2006), pp. 7-8.
- 44 D. Shelton, *supra* note 5, p. 321.
- 45 とはいっても、この枠組みは、フォローアップの仕組を欠き、対抗措置または司法的解決を排除した、2つの北極評議会の条約よりはまだまだである。
- 46 バルブ工場事件 ICJ 判決（前掲注2）における環境協影響評価に関する UNEP ガイドラインについての判断と D. Ong, *supra* note 43, p. 36を比較せよ。他方で、南極捕鯨事件 ICJ 判決（前掲注11）における国際捕鯨委員会の非拘束的な決議に関する判断も参照せよ。
- 47 D. Shelton, *supra* note 5, p. 322
- 48 Pierre-Marie Dupuy, "Formation of Customary International Law and General Principles," in Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Ellen Hey (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford University Press, 2007), p. 453.