

北極海航路を巡る米国のスタンスと 米国沿岸警備隊の課題について

徳 玲希
TOKU, Ryoki

一般財団法人運輸総合研究所総合研究部ワシントン国際問題研究所研究員

1—はじめに

近年の北極海における海水の減少に伴い、北極海における船舶交通路や海底資源を巡る将来の可能性に注目が集まっている。日本においても政府と海運事業者等が参画した官民連携協議会が立ち上げられるなど、利用状況や経済性等を踏まえた今後のあり方の検討がなされている。

北極海と太平洋との間を航行する全ての船舶が通過することとなるベーリング海峡を含め、アラスカ州において直接的に国土が北極海に面する米国では、北極海航路についてどのような認識・政策を持ち、どういった課題を抱えているのか。

今回、米国の、北極海航路に係る認識とスタンスに触れつつ、海上交通の安全を支える米国沿岸警備隊に注目してその課題を概観したい。

2—北極海航路 関係国と海域の可能性等

北極海とは、北極点を中心に北アメリカ・ユーラシア両大陸に囲まれる海域を指し、沿岸国であるカナダ、米国、デンマーク、ノルウェー、ロシアの5か国は「北極海沿岸国」と呼ばれ、これに加え、フィンランド、アイスランド、スウェーデンを加えた8か国は「北極圏国」と言われている。

北極海航路は、現時点で主要なものとして大きく二つに分類される。一つは北西航路と言われるカナダ寄りのルート、もう一つはロシア沿岸を通る北東航路である。北極海航路が開発されれば、例えば横浜からオランダのロッテルダムまでの運行距離はスエズ運河経由ルートの約6割となり、大幅な短縮が見込まれるとされるほか、北極海については海水減少に伴い、原油、天然ガスなど今まで氷の下に眠っていた様々な資源の開発の可能性についての指摘もあり¹⁾、その面でも注目されている。

海域利用の参考として船舶交通量について見てみると、2008年から2012年の4年間でベーリング海峡を通航する船舶

隻数は118%増加しているとされる²⁾。

一方で、過去60年間にわたりアラスカは米国の他の地域と比べ2倍の早さで温暖化していると言われ³⁾、北極地域を巡っては、気候変動による環境問題も深刻とされていることに加え、将来の上記海底資源開発や船舶交通の増加に伴う事故等による海上漏油事案が発生した際の生態系や地球そのものにもたらす影響についても懸念する声が高まっている。

3—北極海航路を巡る国際的な枠組み

先に述べたとおり、北極海は北アメリカ・ユーラシア両大陸に囲まれていることから、複数の国家が関係してくる。北極海に関し「北極圏国」が参加する枠組みの主なものとして、「北極海評議会」(The Arctic Council)が挙げられる。同評議会は北極評議会(AC:Arctic Council)の設立に関する宣言(オタワ宣言)(Declaration on the Establishment of the Arctic Council)(1996年9月19日)に基づき、北極圏国8か国によって設置されたハイレベル・フォーラムとして設立されたもので、北極における持続可能な開発、環境保護といった共通の課題について協力等を促進することを目的(オタワ宣言では、軍事・安全保障に関連する事項は扱わないこととされている)としており、我が国も途中からオブザーバーとして参画している⁴⁾。

また、今回着目したい米国沿岸警備隊にも関係する国際的枠組みとしては、2015年に創設された「北極沿岸警備隊フォーラム」(The Arctic Coast Guard Forum)が存在する。当該フォーラムは、北極で安全で、保護され、かつ環境に配慮した海上活動を発展させるために共有資源を活用することを目的とした、運営主体の統一見解に基づく組織とされ、全北極圏国が参画している⁵⁾。

また、以下は参考となるが、北極海は「海洋」であるが故に、国連海洋法条約がそこにおける一般的な国際法となるが、「北

極圏国」の中では、米国のみが国連海洋法条約を批准していない⁶⁾。

因みに「北極圏国」を見渡すと、カナダ、米国、デンマーク、ノルウェー、アイスランドの5カ国は北大西洋条約機構(NATO)メンバーである⁷⁾という安全保障上の関係性を持っている。

4—米国の北極海に係る認識とスタンス

米国の北極海に関する認識を示すものの一つとして、2016年12月に米国国防総省が発表した「北極地域における米国国家安全保障上の国益保護のための戦略に関する議会報告書」がある。

これによると、北極は北極海評議会の援助の下、科学、環境、経済協力から、海上領域認識や捜索救助能力の向上、主権行使、二国間・多国間における訓練や北極交通の向上といった軍事、沿岸警備隊の協力に至るまで、一般的には協力的な環境下にあるとの認識を示している。

その一方で、米国として同意できない最も重要な点としてカナダ、ロシアの航海に関する規制を指摘している。

具体的にはカナダについては、米国が国際海峡とみなしている北西航路を含む全てのカナダ海域内における通航にはカナダの許可を必要とし、そしてNORDREGsと呼ばれる規制を通じ、カナダ沿岸警備隊への事前通告がない船舶に対しては、カナダ北極島しょ部の外側から排他的経済水域や領海に入ろうとする船舶の入域を拒否する点を挙げている。

また、ロシアについては北東航路に属する三つの国際海峡を歴史的な内水と主張している点に加え、ロシアが北極海域に主張する領海及び排他的経済水域の全てを含め、北方ルートを航行する船舶は外国主権免責船を含めてロシア側の許可が必要とされる点を挙げている⁸⁾。

5—オバマ前政権下の政策スタンスと今後

米国の北極海に関する全般的な政策スタンスの主なものとしては、オバマ大統領政権下における2013年5月の「北極地方に関する国家戦略」が挙げられる。

同戦略では以下の3点をその戦略努力の柱としている。

(1) 米国の安全保障上の国益の進展

国際法に基づき、米国の船艇・航空機の運航を可能にする 等

(2) 責任ある北極地域管理の追求

北極環境とその資源保護の継続、更なる理解促進のための科学調査、伝統知識に関する雇用の継続 等

(3) 国際協力の強化

北極評議会を含む二国間、多国間協働を通じ、北極に関する諸国の繁栄を共有する 等⁹⁾

因みに、米国沿岸警備隊でも2013年5月、上述の「北極地方に関する国家戦略」等を踏まえ、「認識能力の改善」、「ガバナンスの現代化」、「パートナーシップの拡充」の3点を向こう10年間の取り組みの柱とする「米国沿岸警備隊北極戦略」を策定している¹⁰⁾。

これらからは、米国が北極海における航行・航空の安全と、環境資源保護を重視し、そのために国際機関等を含む他国との間で協力を強化していくとの政策スタンスを取ってきていることが読み取れる。

また、オバマ大統領政権下ではロバート J. パップ Jr. 元米国沿岸警備隊長官を北極海協議会の米国北極特別代表として指名・配置¹¹⁾もしていたが、トランプ大統領政権誕生後にパップ氏は退任し、後任は配置されていない。

さて、トランプ大統領政権では上記北極海に関する政策スタンスに今後変更が生じるのであろうか。

現時点においてトランプ大統領政権による、新たな北極海に関する「戦略」は策定されていない。その上で今後の政策スタンスを占うに際し、以下の点を挙げておきたい。

2017年5月11日、ティラーソン国務長官が、北極海評議会大臣会合において、「米国はトランプ大統領政権として如何に気候変動問題に取り組むかを含め、重要政策の見直しを行っている。我々は懸案の理解に時間を費やしており、意思決定を急いではない。』¹²⁾と言及している。

一方で、気候変動問題に関するものでは、上記国務長官の発言から一か月も経たない2017年6月1日、トランプ大統領がパリ協定(気候変動)からの離脱を表明したこと¹³⁾は記憶に新しい。

これらを踏まえ今後のトランプ大統領政権が北極海に関してどういった政策スタンスを取るのかが注目される。

6—米国沿岸警備隊の課題

米国では、北極海航路に関連して環境問題等様々な課題を指摘する声があるが、ここでは北極海航路の海上交通の安全を支える米国沿岸警備隊の対応体制にフォーカスしてその課題を見てみたい。

米国沿岸警備隊チャールズ・マイケル副長官は2016年7月12

日付の米国下院運輸インフラ整備委員会の沿岸警備隊・海上交通小委員会のヒアリングの証言書において、

「米国は北極国家であり、沿岸警備隊は大陸棚海底資源を含む北極地域に至る我々の主権に係る安全、安全保障、環境管理に責任がある。」とし、北極海において米国沿岸警備隊がその任務を遂行することに言及している。

当該証言書では、

- (2010年高緯度任務分析レポート (HL MAR) を踏まえつつ) 北極海における任務には年間を通じて活動できる3隻の大型砕氷船と、季節的に運用できる3隻の中型砕氷船が必要。
- 現状としては、沿岸警備隊で実質的に運用可能な砕氷船は1976年就役の大型砕氷船1隻(もう1隻は暫定利用の状態となっており、ここ10年近くは運用できなくなっている。)と、2000年就役の中型砕氷船1隻のみ¹⁴⁾とし、沿岸警備隊における砕氷船事情に言及している。

また、北極海に関連するその他の米国沿岸警備隊を取り巻く課題として、2016年2月25日付米国国土安全保障省ウェブサイトで公表されているワークショップ関連記事に着目したい。

それによると、2015年秋、アラスカ大学に於いて「北極における運用：調査研究を通じた米国沿岸警備隊の課題の支援」と題するワークショップを、国土安全保障省科学技術部が米国沿岸警備隊や米国北極調査研究委員会の協力の下で3日間にわたり開催した。

当該ワークショップでは、既に内務省、海軍調査オフィス、沿岸警備隊調査開発センター等によって検討が行われている三つの分野について議論が行われたとしており、それぞれの分野に係る概要は次のとおりである。

インフラ:北極地域における基地間距離があるため、救難業務が困難である。(最寄りの運用基地は1,000マイル南方のアラスカのコーディアクに所在)一方、新たな基地建設となるとまた新たな課題が発生する。等

通信:遭難信号が発せられると沿岸警備隊は対応する必要があるが、遭難信号が届かず対応できない。北極地域における通信インフラは限られており、遭難信号への第一対応は地元漁師となり得る。沿岸警備隊は全ての遭難信号が数分以内に最寄りの船舶で確認されるようになることを期待している。等

センサー:センサーは米国沿岸警備隊にとって北極における

他の活動を把握する上で重要なものである。航空機、船艇、ブイ、宇宙等、陸上基地や海底、あらゆる場所に配置されたセンサーから得られる航海、熱、音その他のデータは統合、分類され米国沿岸警備隊のオペレーターを支援する利用しやすいフォーマットとなる必要がある。等¹⁵⁾

これらを踏まえると、北極海航路の海上交通の安全を支える分野において、米国沿岸警備隊では、砕氷船のみならず、施設・装備面と多岐にわたる懸念やニーズが今後の課題となってくる可能性がある。

7—おわりに

地球温暖化に伴い、将来、北極海は、経済性を踏まえた新たな海上交通路としての利用はもちろん、海底資源や環境問題等、様々な要素が「北極圏国」のみならず、アジア諸国を含め当該海域を利用する諸国にとってより現実的なものとなってくる。

上記では米国沿岸警備隊の課題に着目したが、海上交通安全分野のみならず、北極海を巡る安全保障分野にまで視野を広げると、昨今では、ベーリング海峡を挟んで米国の対岸の国となる、ロシアに関する北極海周辺における軍事化に関する報道が散見されるようになっていく。

米国内においても、例えば、アラスカ州選出のダン・スリバン上院議員が、2017年6月26日付米国上院議会S1442法律草案「To establish United States policy for the Arctic region for the next 10years, and for other purposes」において、ロシアは北極域において軍事インフラに重大な投資を行っており、新規北極司令部の構築、16の深水港湾、14の滑走路について工事又は改装を行っていること、そして、砕氷船については、ロシアは数隻の原子力砕氷船を含め現状で約40隻を保有しており、加えて4隻を建造中であり、さらに追加で8隻を建造する計画であることに言及¹⁶⁾するなど、安全保障面を含む他国の動向に懸念を示す声もある。

米国は紛れもなく北極海を巡る重要な当事国である。

米国は今後北極海に対し如何なる政策を持ち、どのように各種課題に取り組んでいくこととなるのか、また、関係する国際枠組等の中で他国とどのような形でバランスを取りつつ進んでいくのか、その舵取りが注目される。

引用・参考文献、典拠資料

(以下(全てonline)から抜粋引用・参照。訳は筆者による。)

1) 外務省HP, “北極～可能性と課題のもたらす未来”, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol107/> (Access: 2017/8/14)。

- 2) The United States Coast Guard HP, "Arctic Strategy", p5, https://www.uscg.mil/seniorleadership/docs/cg_arctic_strategy.pdf (Access: 2017/8/24).
- 3) The United States Coast Guard HP, "Arctic Strategy", p5, https://www.uscg.mil/seniorleadership/docs/cg_arctic_strategy.pdf (Access: 2017/8/24).
- 4) 外務省HP, "北極評議会 (AC: Arctic Council) 概要", http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/arctic/hokkyoku_hyougikai.html (Access: 2017/10/27).
- 5) U.S. Coast Guard 1st District Northeast, News release, "Coast Guard joins Arctic stakeholders in historic forum", (March, 24, 2017), <https://content.govdelivery.com/accounts/USDHSCG/bulletins/18fb6e2> (Access: 2017/8/14).
- 6) OCEANS & LAW OF THE SEA UNITED NATIONS, http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The United Nations Convention on the Law of the Sea (Access: 2017/9/13).
- 7) 外務省HP, "北大西洋条約機構 (NATO)", <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nato/index.html> (Access: 2017/9/14).
- 8) Department of Defense, "Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region", p6, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016-Arctic-Strategy-UNCLAS-cleared-for-release.pdf> (Access: 2017/8/16).
- 9) The White House President Barack Obama, "National Strategy For The Arctic Region," p2, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf (Access: 2017/8/14).
- 10) The United States Coast Guard HP, "Arctic Strategy", p10, https://www.uscg.mil/seniorleadership/docs/cg_arctic_strategy.pdf (Access: 2017/8/24).
- 11) U.S. Department of State HP, "Admiral Robert J. Papp, Jr., USCG (Ret.)", <https://2009-2017.state.gov/r/pa/ei/biog/232704.htm> (Access: 2017/8/24).
- 12) U.S. Department of State HP, "Remarks at the Arctic Council Ministerial Meeting", <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/05/270813.htm> (Access: 2017/8/14).
- 13) The White House, "President Trump Announces U.S. Withdrawal From the Paris Climate Accord", <https://www.whitehouse.gov/blog/2017/06/01/president-donald-j-trump-announces-us-withdrawal-paris-climate-accord> (Access: 2017/8/14).
- 14) U.S. Department of Homeland Security HP, "Written testimony of USCG Vice Commandant Admiral Charles Michel for a House Committee on Transportation and Infrastructure, Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation hearing titled "Coast Guard Arctic Implementation Capabilities"", <https://www.dhs.gov/news/2016/07/12/written-testimony-uscg-house-transportation-and-infrastructure-subcommittee-coast> (Access: 2017/8/15).
- 15) U.S. Department of Homeland Security HP, "The Coast Guard's Arctic Agenda Heats Up", <https://www.dhs.gov/coast-guards-arctic-agenda-heats> (Access: 2017/8/14).
- 16) Congress.gov HP, "S.1442 - Securing Our Arctic Interests Act of 2017", <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1442/text> (Access: 2017/8/24).