

日本の北極政策と北極海航路

「エネルギー安全保障」と「航行の自由」の相克

ここ数年、国際社会の関心が集まる北極海航路。

日本もロシアと協力してLNG開発への参画を進める一方、

将来的には国際的な新航路としての期待も高まる。

しかし、航行のルールをめぐる合意形成が不可欠だ。

本年三月二三日、スエズ運河で大型コンテナ船が座礁し、

六日間にわたって国際物流網が滞った。世界がこのチョークポイントの脆弱性に改めて危機感を抱くかたわら、ロシアだけは代替ルートとしての北極海航路を売り込む好機と捉えた。長らく氷に閉ざされていた北極海であるが、地球温暖化の影響により海水が減少し、夏には船が航行できるようになった。技術の進歩も伴って、これまでは難しかった北極圏の資源開発が進むなど、北極はにわかに活気を帯びている。

北極には南極条約のような包括的な枠組み条約は存在しない。なぜなら、北極海の沿岸国であるカナダ、デンマー

参議院第三特別調査室

(資源エネルギーに関する調査会担当) 調査員

金子七絵

かねこ ななえ 二〇〇七年参議院事務局入局。外交防衛委員会調査室、国際部国際会議課などを経て、一六年より現職。二二年政策研究大学院大学修士課程修了。論文に「安全保障会議の機能と役割」など。

ク(グリーンランド)、ノルウェー、ロシア、米国(アラスカ)が、北極海には国連海洋法条約(UNCLOS)を中心とする既存の国際法が適用されるのであって、新たな法的枠組は必要ない旨を確認しているためである(二〇〇八年「イリサット宣言」)。条約により領土権主張が凍結されている南極とは異なり、北極では主権国家の存在が既に明確である。

北極の国際協力に関する最もハイレベルな枠組みとして北極評議会(Arctic Council)があり、前述の沿岸五カ国に、北極圏(北緯六六度三三分以北)に領土を持つフィンランド、アイスランド、スウェーデンを加えた八カ国を正

規メンバーとする。北極圏国 (Arctic States) と呼ばれるこれらの国々が、北極における第一義的なアクターである。日本は二〇一三年に、中国や韓国などとともに北極評議会のオブザーバーとして承認されている。

成長途上にある日本の北極政策

日本で北極政策が一つの政策単位として扱われるようになったのは、ごく最近のことである。一三年に改定された第二期海洋基本計画で初めて、重点的に推進すべき取組みの一つとして北極が取り上げられ、一五年に北極に特化した初の文書「我が国の北極政策」が発出された。従来、科学研究としての極地観測、気候変動問題としての北極、新たな海上輸送路の可能性、北極資源開発など、多岐にわたる分野の取組みが、各所管省庁の下で進められてきた。

今後は、あちこちに散らばっている課題を単純に一つのカテゴリーに束ねるだけではなく、政策としてより体系化させることが求められよう。本稿では、北極をめぐる課題のうち北極海航路に焦点を当て、ロシアが国際法上の権限を越えるとみられる航行規制を行っていることは受け入れがたい一方で、資源の輸送路として日本のエネルギー安全保障に資するという矛盾が潜在的に内在することを踏ま

え、それにどのように対処すればよいかを検討する。

慎重に北極海航路を開いてきたロシア

北極海航路とは、ロシア沿岸を通って太平洋と大西洋を結ぶ航路（北東航路）のうち、同国が国内法で指定するカラ海からチュクチ海までの排他的経済水域（EEZ）などを指す。ロシアは安全保障上の理由から、同海域への権利意識が非常に強い。冷戦期には戦略的要衝と位置付けられ、国際的な航路としての利用は完全に閉ざされていた。

国際利用に向けて舵を切ったのは、冷戦末期の一九八七年、ソ連ゴルバチョフ共産党書記長がムルマンスクで行った演説とされる。北極域および北大西洋諸国に向けて安全保障問題の協議を呼びかけた同演説の中で、北極海航路を外国船舶に開く用意がある旨のメッセージが含まれていた。その後、一九九〇年に北極海航路航行規則を制定して以来、見直しを繰り返しながら、慎重に外国船舶の航行を想定した制度を整えてきた。

しかし、こうした航行規則には事前許可制度が含まれるほか、許可された航行においても、定時における現在位置等の通報義務や、ロシアの砕氷船による水先案内制度に従うことなど、さまざまな制約がある。

UNCLOSは、EEZにおいて基本的に全ての船舶に公海と同様の航行の自由を認めている。これに対し、事前許可制度は航行の可否を沿岸国の判断に委ねるものであつて、航行の自由を本質的に損なう。他方、北極海のような水に覆われた厳しい気象条件の海域では、航行に特別な危険をもたらし、海洋環境の汚染が回復不能な障害をもたらすおそれがあることに鑑み、沿岸国に対して特別に強い権限を認めている（第二三四条）。ロシアは、北極海航路における航行規制を正当化する理由の一つとして同条に言及する。

ところが、第二三四条は米国、ソ連、カナダの妥協として起草された経緯から、文言にあいまいさが残っており、沿岸国に認められる権限には解釈の幅がある。ただ、沿岸国の権限を「船舶からの海洋汚染の防止、軽減及び規制のための無差別の法令を制定し及び執行する権利」としつつ、同法令が「航行並びに入手可能な最良の科学的根拠に基づく海洋環境の保護及び保全に妥当な配慮を払ったものとする」との条件を付していることから、航行の権利と海洋環境保護との間の均衡を充たすことを求めていると解せられる。この点、領海でも認められない事前許可制度をEEZで課すことは、これらのバランスを欠く可能性が高い。

北極海における「自由で開かれた海洋秩序」

こうしたロシアの航行規制が及ぶ北極海航路に対して、日本はどういうビジョンを描こうとしているのだろうか。「我が国の北極政策」の柱の一つとして「法の支配」が盛り込まれるに当たっては、当時の安倍政権が重視していた「自由で開かれた海洋秩序」という概念が、少なからず影響を与えたと思われる。安倍首相がこの考え方を最初に打ち出したのは、二〇一三年一月のベトナム、タイ、インドネシア訪問中に発表した「対ASEAN外交五原則」においてである。その後、一六年八月にナイロビ（ケニア）で開催された第六回アフリカ開発会議（TICAD VI）で述べた「自由で開かれた二つの大洋（太平洋とインド洋）」という概念に結実し、以来「自由で開かれたインド太平洋戦略」として推進されている。「我が国の北極政策」は、このさなかである一五年一〇月に策定されており、政策の一貫性を重視する観点から、北極海にも同様のコンセプトが反映されたのではないか。これは、河野外務大臣（当時）が一八年一〇月にレイキヤビク（アイスランド）で開催された第六回北極サークルで、「法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序が不可欠であることを強調したい。北極海

も例外ではない」と述べていることからもうかがえる。

自由で開かれた海洋秩序を北極海においても目指しているくならば、ロシアの航行規制は、いずれ一つのハードルとして立ちはだかるだろう。

資源輸送路としての北極海航路

「我が国の北極政策」は、北極海航路が確立すればアジアと欧州間の航行距離が「スエズ運河経由と比べ約四割減となる」と期待する一方、現状では「安定的に利用可能な状況にあるわけではない」との認識を示す。では、北極海航路は現在どのようなものと位置付けられるのか。

ロシアが「二〇三五年までのロシア連邦の北極圏の発展及び国家安全保障の戦略（二〇年一月）」で示す北極海航路に関する実施目標を見ると、現在三一五〇万トン（一九年）の貨物輸送量を三五年に一億三〇〇万トンに拡大することを目指している。このうちトランジット輸送の目標値は七〇万トン（一九年）から一〇〇万トン（三五年）と、相対的に非常に小さい。他方、北極圏での液化天然ガス（LNG）生産量については、三五年までに九一〇〇万トンへと拡大することとしている。このように、北極海航路で運ばれる貨物の大部分がLNGと、LNG開発に伴って必要

となる資機材の運搬などであり、コンテナ輸送のような一般的な貨物はほとんど想定されていない。つまり、少なくとも近い将来において、ロシアは北極海航路を資源輸送路と位置付けているとみられる。

ロシアが北極圏で行う資源開発のうち、ロシアの独立系ガス会社ノヴァテクがヤマル半島およびガダン半島で行うLNGプロジェクトには、日本関連企業もさまざまな形で関わっている。

ヤマルLNGプロジェクトでは、ノヴァテクが五〇・一%の權益を保持するほかに、トタル（フランス）が二〇%、中国石油天然気集団（CNPC）が二〇%、中国国有投資ファンドであるシルクロード基金が九・九%の權益を持つ。日本企業は權益を取得していないものの、プラント建設（千代田化工建設、日揮ホールディングス）や生産されたLNGの海上輸送（商船三井）で重要な役割を担う。一七年二月に生産が開始され、LNGは北極海航路を通じて八割が欧州側に、二割がアジア向けに出荷されている。欧州側への航路は暖流の影響で冬季も航行可能である一方、アジア側への航路には冬季に厚い氷が存在するため、現在冬季の出荷は行われていない。

アークティックLNG2プロジェクトでは、ノヴァテク

北極海航路と現在の航路



が六〇%の權益を保持するほか、トタルが一〇%、CNP Cが一〇%、中国海洋石油集団（CNOOC）が一〇%、そして石油天然ガス・金属鉱物資源機構（JOGMEC）および三井物産が共同出資する会社を通じて一〇%の權益を有する。二三年から順次稼働が開始される予定で、商船

三井は引き続き海上輸送を担う。ヤマルプロジェクトと大きく異なるのは、出荷されるLNGの八割がアジア向けを予定している点である。高いアイスクラス（砕氷・耐氷能力）の砕氷船であっても、冬季のアジア側への航行は容易ではなく、事故のリスクや困難が伴うため、今後は通年航行が課題となる。

エネルギー安全保障への貢献

こうしたロシアの北極資源開発に関わることは、日本にとってどのような意義があるのだろうか。まず、「我が国の北極政策」が述べる通り、エネルギー資源の供給源の多角化が挙げられる。日本は石油、天然ガスのほぼ全量を輸入する中、かねてより地政学的なリスクを有する中東への依存度が高いことが指摘されてきた。そのため、供給源を他の地域に多角化し、リスクを分散することはエネルギー安全保障における重要な課題の一つである。

また、ロシアでの上流權益の取得は、日本にとってはLNGの価格比較力を得るという積極的な意味を持つ。現在のロシアのLNG価格は、日本の他の主要輸入国であるオーストラリア、マレーシア、カタールと比較しても競争力を有する。そのため、定期的に行われる契約更新に際し

て価格の比較対象を得ることになり、結果としてLNGの低廉な確保につながることが期待される。

さらに、北極海航路は、インド洋やマラッカ海峡といった既存のシーレーンとは全く異なる海域を通ることから、輸送ルートの多角化という意義もあろう。梶山経済産業大臣は国会答弁で「北極圏における資源開発とその輸送ルートとしての北極海航路の確保は、我が国のLNG供給源多角化に資するものである」と述べ、北極資源開発とその輸送ルートとしての北極海航路が、一体としてエネルギー安全保障に資するとの認識を示している。

一方、ロシアには同国特有のリスクが内在することから、資源供給を一定程度依存することの適否に関しては評価が分かれるだろう。二〇〇六年および〇九年、いわゆるウクライナへの天然ガス供給途絶問題が欧州を中心に注目を集めた。ロシア・ウクライナ間で天然ガス価格について合意することができず、ロシアがウクライナ向けの輸出分を差し引いたガスを供給したところ、ウクライナがパイプラインから無断でガスを抜き取ったため、欧州での供給量が減少し、国際問題に発展したものである。

こうした事案を見ると、ロシアへの依存度を増やすことが適切かという疑問が生じることは否めない。しかし、国

家財政を資源税収に大きく依存するロシアにとって、責任ある供給者としての立場を維持することは自らの財源を確保することでもあるため、安易に供給途絶措置をとる選択には至らないと考えられる。

特に、欧州向けのパイプライン網をめぐってさまざまな課題を抱えるなか、ロシアは外貨獲得手段としてのLNGに新たな活路を見出しており、国家的に重要なプロジェクトと位置付けている。実際、商船三井は海上輸送オペレーションにおいて、ロシア当局からスムーズかつ協力的な許可を得ている。

短期と長期、二つの視点からのアプローチ

このように、「我が国の北極政策」に束ねられた課題群において、北極海航路をめぐる「航行の自由」確保と資源開発の推進には、本質的な矛盾が内在する。航行の自由の観点からは自由で開かれた北極海航路が要請されるのに対し、ロシアの資源開発プロジェクトで活動する以上、同国に敵対的な姿勢をとることはできないからである。

今後、北極政策を推進する上では、北極海航路の位置付けに着目し、短期的・長期的な視点から課題間の優先順位を判断していく必要がある。

■短期的な優先課題としてのエネルギー安全保障

当面は資源輸送路としての北極海航路の利用が続くと見られる。つまり、スエズ運河廻り航路に代替し得る海上輸送路となるには、まだ長い歳月を要する。なぜなら、温暖化により海水が減少したとはいえ、完全にはなくならない。氷の存在は安全な航行を阻害し、航行日数を不確実にし、船舶をより高価にする。

また、シーレーンには船舶の故障や事故発生時に避難できる拠点や海難救助体制が必要となるが、そもそもロシア北極海沿岸の人口居住地は非常に限られている。さらに、現状では航路を必要とするマーケットそのものが存在しない。スエズ運河廻りの航路では、途中に無数の荷揚げ地や補給港が存在し、積み荷を下ろすと同時に新たな荷を積み込むという一連の経済活動が航路を採算のとれるものと成らしめている。これに対し、ヤマルLNGのタンカーは片道の輸送に従事するのみである。

一方、ロシアの重要な資源開発プロジェクトの一部として北極海航路が利用されている限り、同国から不利益を課されることは想定しにくい。したがって、短期的にはエネルギー安全保障を重視し、北極圏の資源開発を推進すべきと考える。

■長期目標としての北極海航路の安全航行レジームの構築

将来、自由で開かれた北極海航路を目指すに当たっては、圧倒的な存在感を示すロシアとどう向き合っていくかが課題となる。ロシアは自国のプロジェクトとは関係のない、外国船舶の自由な航行を積極的に容認するとは想像しがたい。必ずしもロシアが歓迎することばかりではない課題に取り組んでいく上で、価値を共有する国々と連携し、国際的に合意された北極海航路の安全航行レジームの構築を目指すことが有用である。このとき、北極海航路の反対端に目を転じれば、いずれも北極圏国である北欧諸国（デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン）が、ひととき重要な存在として映る。ノルウェーのヒールゲン外務省北極課長は一月に開催されたセミナーで、現在北極に保たれている協力関係は偶然によるものではなく、資源や人材の投資を行ってきた成果である旨を述べた。これは、法の支配に基づく秩序の維持には、関係国のたゆまぬ努力が必要であることを示唆するものであり、日本も深く共感する。すぐには成果の得られない長期的な課題であるからこそ、北欧諸国のような価値を共有するパートナーと連携し、ロシアとの間で、共通の理解と合意を着実に積み重ねていく努力が重要となろう。●