

はじめに

北極（図）は、2000年代の半ば頃から、国際関係の舞台で脚光を浴びるようになった。そうした緊張から長らく切り離されてきた北極が、なぜ主題化したのか。一つは、グリーンランドの氷床等のすぐれた自然美と、それが急速に溶け海に崩れ落ちる温暖化の負の側面との双方が、迫力のある映像として可視化されたこと。もう一つは、世界の未発見資源の22%とも言われる北極の天然資源に——その運搬のための航路開発を含め——、エネルギー供給元の代替として強い関心が寄せられたこと。両者の相乗は、北極に対する視認性を格段に高めることとなった。

しかし、長らく北極は、その帰属を明確にする単一の条約を持ち合わせてはいなかった。法的には、誰のものでもない海域であり続けてきた。それは、北極を覆う厚い氷が、海域および海底に対する法的調査を困難なものにしてきたことに一因があった。そのため北極では、生起するさまざまな事象を、北極沿岸5か国——アメリカ、カナダ、デンマーク（グリーンランド）、ノルウェー、ロシア——の国内法や個別の条約から処理してきた。しかし、温暖化の傾向が加速し、海水の融解が進むことによって、「氷に覆われていない水域」が創出されるようになった。資源・航路開発の観点から、北極競争（race of the Arctic）などというあからさまなコピーも踊りはじめた。2000年代半ば以降の北極では、秩序形成が主要な争点となった。

こうした機運の高まりを受けて、北極秩

序の模索と行動の観点から開催されたのが、参加主体を沿岸5か国に限定した北極海会議（Arctic Ocean Conference）だった。2008年5月のことである。北極では、1996年9月以降、北極評議会（Arctic Council）という国家と非国家の協働を謳うプラットフォームが設置され、対話を通じた協調関係の維持・発展が目指されてきた。ここでいう非国家とは、NGOから非北極諸国にいたるまで多



Arctic Ocean Conference 2008: Shutterstock.

様な主体が含まれるが、なかでも先住民（団体）は、評議会の存立を保障するオタワ宣言第2条のなかで「常時参加者」と呼ばれる特別な地位が与えられ、最終的な決定権は持たないものの、政治の作動に影響を与えることが可能な立場にあった。2008年の北極海会議は、こうした多声的であろうとする北極政治の外側で——関係行為主体を沿岸5か国に狭めた上で——組織された会議だった。

北極海会議

北極海会議で合意されたのは、国連海洋法条約という既存の枠組みに則って、北極を平和的・協動的に利活用していくことだった。その帰結として発出されたイルリサット宣言（Ilulissat Declaration）には、このことに加えて、南極条約の北極版、すなわち北極条約のような新しい枠組みを確立しないことも明示的に示された。一般に、海国境は陸国境に比して安全保障上の緊要性が高くないことで、解決のモメンタムが失われやすいとされてきた。この限りでは、「北極競争」が顕在化した初期の段階で、北極の秩序形成に向けた舞台が設定されたことの意味は小さくなかった。

インプット正当性

しかし、会議および宣言から教訓を引き出すべく編まれた、コペンハーゲン大学軍事研究センターの報告書は、北極政治の重要な利害関係者であるはずの先住民の不在を問題視した。当該報告書は、それゆえに、北極海会議が北極評議会に比べてインプット正当性に欠けていたと結論付けた。ここでいうインプット正当性とは、ある決定の民主的正当性を捉える視角である。すなわち、ここでは、ある決定に関与する利害関係者（ステークホルダー）が1よりも2+へと増加することによって、特定の利益や既得権は相対化され、決定の普遍性は相対的に高まると理解する。表裏の関係として、多層的な主体が意思決定へと至る過程全体に関与することで、取引の流動性——不安定性——も同時に高まることには留意しなければならない。

インプット正当性という観点は、政治を国家の専有物にしないことを謳う北極評議会の、延いては北極政治それ自体の背骨でもあった（オタワ宣言前文および第1条a項）。多声的であろうとする北極政治の理念型が、実際の政策実装の局面でどの程度機能しているのかについては丁寧な考察が必要となる。しかし、非国家主体との協働を目指す北極評議会に比して、沿岸5か国によって開催された北極海会議がインプット正当性を欠いていたとする見方は、北極政治の屋台骨との相関のなかに位置付けることで、より理解の深度を深めることができる。

もっとも、既述のように、海国境は陸国境に比して解決のモメンタムを失いやすいという前提に立てば、北極秩序をめぐる協議の基盤を早期に構築した北極海会議の持つ意味は小さくない。いわゆるマルチラテラルな協議体としての北極評議会ではなく、ラージ/スモール・スケールの「あいだ」の規模、すなわちミニラテラルな協力を推進することに、費用対



効果の点でも一定の効用を見込むことができたからである。実際に、北極海会議は、北極秩序の混乱といったリスクを回避することには成功しているように思われる。

なお、2008年の北極海会議後、2010年までは、北極海会議の常設化、すなわち関係主体を沿岸5か国に限定したフォーラムを公式に設立する選択肢が残されていた。背景には、ブッシュ（George Walker Bush）の政策態度があったとされている。ブッシュは、2009年の「北極地域政策指令」の中で、「北極評議会の活動を抜本的に改善」すること、そのために北極海会議の形式をふまえつつ「評議会の構造を更新することに前向き」であると発言していた。しかし、こうした政策態度は、2009年にブッシュが退任し、オバマ（Barack Hussein Obama II）が大統領に就任して以降一変した。オバマ政権下の2013年に公表した「北極地域のための国家戦略」において、北極評議会が積み上げてきたプラットフォームとしての役割を評価した上で、「アメリカは、北極評議会を、その現在の任務の範囲内で、相互の利益となる無数の論点についての北極諸国の協力を促進するためのフォーラムとして引き続き重視していく」と記されている。このようにして、北極評議会とは別立てで組織された北極海会議と、その後継の枠組みを支持していたアメリカは、自らによって、オルタナティブとして存立する可能性を低下させていった。

主体と場

それでは、私たちは北極海会議から何を¹得ることができるだろうか。秩序形成という観点から帰納的に導出される解の一

つは、対話・協議に参加する主体に、一時的に一定の制約をかけ、折衝する過程にかかるコストを下げた上で、打開策の土台形成を行うというものである。そのためには、一時的にインプット正当性の程度を下げてでも、より深度の深い議論を導くための「お膳立て（set the stage）」を行うことにプライオリティを置くことが優先される場合がある。これは、多層的な主体が意思決定へと至る過程全体に関与することを認めつつ、関係行為主体の増加が招く主体間の力関係の流動化——不安定化——を回避する方策である。

もちろん、北極の秩序形成を担う外交の場と、そこに参加する主体とをどこまで狭め／広げていくのかという問いの解法は、容易には導けない。舞台設定の局面だけでなく、その履行の在り方をも含めて考えると、主体と場をめぐる問題は、素朴だが根源的なものである。この限りでは、2022年2月以降のロシアによるウクライナ侵攻は、北極における主体と場の問題をより複雑化した。それは、北極における国家間、国家と国家以外、さらには国家以外の主体間の分断を拡大させているからである。

2022年3月、ロシアを除く北極7か国が、北極評議会に対して外交的ボイコットを宣言した。同年6月には、7か国で活動を再開したが、当該期ロシアが評議会の議長国（輪番制）だったこともあり、評議会は事実上機能停止を余儀なくされた。「持続可能な北極のための責任あるガバナンス」というのは、2021年5月のロシアが議長国就任に合わせて掲げた目標であったし、そこにぶら下がる形で設定された4つのサブテーマの一つには「北極評議会の強化」が謳われていたが、こうしたフレーズを形骸化させ、い

かなる実効的な取り組みもなされぬまま、2023年5月、ロシアは議長国の任期を終えた。

ロシアのウクライナ侵攻は、先住民の社会経済にも影響を与えている。気候リスクへの対応を含むあらゆる分野で、ロシアとの協力は凍結され、対応の遅延を生じさせているだけでなく、国境を越えて生活世界を構築してきた先住民間の分断をも促しているからである。北極評議会の常時参加者の一つを構成するサーミ評議会傘下のロシア側団体が、ウクライナ侵攻を支持する声明を発表したことは、このことを理解する上でもっとも分かりやすい事例の一つだろう。同じ常時参加者であるロシア北方民族協会によるブーチン支持も記憶に新しい。これに対して、総本山であるサーミ評議会は、ロシア側団体との交流を凍結する決断にいたっている。

イルリサット宣言は有効なままである。しかし、現状は、ありうべき北極政治へのパースペクティブが極端に狭められている。

※本稿は、伊山智基・高橋美野梨「多声性の国際政治—北極秩序形成をめぐる模索と行動—」、『学園論集』第193号、2024年3月（刊行予定）。を基にしている。



高橋美野梨

北海学園大学法学部政治学科准教授、デンマーク国際問題研究所客員研究員（2024年度）。博士（国際政治経済学）。近著に『グリーンランド—人文社会科学から照らす極北の島』（編著、藤原書店、2023）、*Borders in East and West: Transnational and Comparative Perspectives* (Co-authored, Berghahn Books, 2022)、*“Inklusion, imagepleje eller nødvendighed? Basepolitik i Grønland og politisk kultur i Danmark”* (Økonomi & Politik, Vol.94, No.2, 2021)、*Exploring Base Politics: How Host Countries Shape the Network of U.S. Overseas Bases* (Eds., Routledge, 2021).など。