

# 『北極環境保護戦略（AEPS）』と フィンランドの外交イニシアティブ

大 西 富士夫

Fujio OHNISHI. 'Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS)' and the Diplomatic Initiative of Finland. *Studies in International Relations* Vol. 34, No. 1, October 2013. pp. 49 – 58.

There is a large increase in international concerns about the rapid ice-melting in the Arctic. The regional environment challenges have been dealt by the Arctic Council, which was established based on the Canadian diplomatic initiative in 1996. Its basic institutional framework had already been built in its predecessor, the Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) found in 1991 under the diplomatic initiative of Finland.

The preceding study revealed that the AEPS was formed with the following three steps. The first step was invention of the idea of environmental protection in the Arctic, which was brought by Gorbachev, General Secretary of the Communist Party of the Soviet Union, in his speech at the Murmansk in 1987. The second step was the sharing process of this idea among the Arctic nations. This process was led by Finland because the country regarded this idea as opportunity to enlarge the freedom of its international action from restriction which was imposed by the Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance (FCMA) in 1944. As to the third step, the Arctic nations agreed a common understanding on the environment threats in the Arctic.

Based on the preceding study, this article reconsiders the factors of the establishment of the AEPS. The following three reconsiderations are drawn. The first factor is that the preamble of the FCMA was the source that bound Finland to act in accordance with the Soviets. In order to enlarge the freedom of its diplomatic action, Finland began to take the initiative for the establishment of AEPS. The second factor is that there was a shared perception on the six environmental pollutants among the Arctic states at the end of the 1980s. The third factor is the success of the Finnish initiative. The success resulted from a calm judgment of Finland on the changes in international circumstances made by the Gorbachev proposals.

## 1. まえがき

ここ数年、北極における海氷面積が著しく減少し、その世界的規模での影響が懸念されている。そうした懸念には、地球温暖化の加速、地球全体の気候システムへの影響、低緯度地域における海面上昇への影響がある<sup>1</sup>。かかる環境的脅威に対して、地域的に対処してきたのが、「北極評議会（Arctic Council）」である。2013年5月15日には、日本が、中国、韓国、インドと共に北極評議会のオブザーバー国に認定されたことは記憶に新しい<sup>2</sup>。日本も北極における諸問題について様々な取り組みを開始している<sup>3</sup>。

気候変動の世界的規模のインパクトにより、北極評議会の活動に注目が集まるが、北極評議会は、

本来、北極の陸域、海域における汚染物質の監視、動植物相への汚染の影響等を調査し、対処することを主務としており、気候変動に対する対処が加えられたのは比較的最近になってからのことである<sup>4</sup>。北極評議会は1996年にカナダの外交的イニシアティブの下で北極圏諸国（カナダ、デンマーク、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン、ロシア、米国）によって設立された地域協力であるが、その母体となった地域協力としては1991年にフィンランドの外交的イニシアティブの下で同じく北極圏諸国により設立された「北極環境保護戦略（Arctic Environmental Protection Strategy: AEPS）」がある。北極評議会は、AEPSが行ってきた環境保護協力を実質的には全て継承する形で設立されたものであった。

しかし、AEPS及び北極評議会の設立に関しては、国際政治学的観点からの先行研究が極めて少ない。国際政治学的観点とは、すなわち、なぜカナダやフィンランドがイニシアティブを發揮し、他の北極諸国が国際協力の設立に同意したのかという外交的観点をさす。この点の一部の先行研究を除いてこれまで殆ど明らかにされてきていないのである。こうした背景には、一部の研究者を除いて、北極の国際関係は近年に至るまで殆ど価値ある対象として研究されてこなかったことが挙げられる。加えて、近年の同分野における北極研究も海氷の縮小という地政学的変容の以後の部分に関心が向けられており、その前史といえる90年代の北極における地域協力史については未だ十分な研究がなされていない。

本稿では、AEPSに焦点を合わせ、その設立要因を考察する。北極評議会の設立された国際環境は、イニシアティブを發揮した国の違いがあるにせよ、AEPSが設立された時点で既に出来上がっていたとみることができ、北極評議会の設立を考える上でも、AEPSの設立の影響を抜きにして考えることは不可能だからである。

## 2. 問題の所在

国際政治学におけるAEPSの主要な先行研究には次の3点がある。これらの中で最も緻密な分析を行っているものに、1998年に出版されたヤング (Young, R. Oran) の *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance* がある。同書において、ヤングは、国際レジームの形成要因を実証的に説明するための事例の1つとしてAEPSを取り上げている。ヤングは、国際レジームの形成を「アジェンダ形成期 (Agenda Formation)」、 「交渉期 (Negotiation)」、 「立上げ期 (Operationalization)」 に区分し、これら3つのプロセスを成功裡に乗り越えた時に国際レジームが実体をもつことになるという仮説の下、AEPSを分析した<sup>5</sup>。

2つめ及び3つめの先行研究として、2000年のテンベルイ (Tennberg, Monica) による *Arctic Environmental Cooperation: A Study in Governmentality* と2004年のケスキタロ (Keskitalo,

E.C.H.)による *Negotiating the Arctic: The Construction of an International Region* がある。前者はガバメンタリティ (Governmentality)、後者はリージョン・ビルディング (Region-Building) といった観点から、北極における環境保護協力の形成に及ぼす規範の役割について考察を行い、両文献ともAEPSは北極圏諸国における環境保護規範についてのコンセンサスが形成された結果、設立されたと論じている<sup>6</sup>。

これら先行研究において共通するAEPSの形成要因は、1) 北極における環境保護という規範の登場、2) 同規範の北極圏諸国における共有にイニシアティブを發揮した国家の登場、3) 北極圏諸国における共通の環境脅威認識の形成、以上の3段階によって説明されてきた。1) については、後述するように、ソ連共産党書記長のゴルバチョフ (Gorbachev, Mikhail Sergeevich) が1987年に行った提案に含まれるものであった<sup>7</sup> (本稿第3節参照)。2) の国家は、フィンランドであり、イニシアティブを發揮した理由は、対ソ政策上の外交判断がフィンランドの政策決定者であったためである<sup>8</sup>。とりわけ、ケスキタロは、より具体的に、対ソ政策上の外交判断として、1944年9月「フィン・ソ協力相互援助条約 (Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance: FCMA, 以下、FCMA条約)」を挙げ、FCMA条約がフィンランドの対外行動を制約してきたこと、そして、AEPSはかかる対外的行動の制約を拡充する機会であったことを論じている<sup>9</sup>。3) については、AEPSの設立過程である1989年から1991年における国際交渉において、6つの汚染物質源、すなわち残留性有機汚染物質 (persistent organic contaminants)、原油 (oil)、重金属 (heavy metals)、騒音 (noise)、放射能 (radioactivity)、酸性化 (acidification) が北極における環境の脅威であるとの認識が共有されてきたことが明らかとなっている<sup>10</sup>。

本稿においても、AEPSの形成要因についてのこれらの理解を前提とする。その上で、次の3つの観点を新たに付け加えるものとする。

第1に、2) に関して、AEPSの設立の文脈において、対ソ政策上の外交上の制約としてのFCMA条約のどの条項が特に重要であったのかという点

である。ケスキタロはこの点にまで言及していない。この点については、本稿第7節を通して考察する。

第2に、3) に関して、6つの汚染物質に対する脅威認識とは、具体的にどのようなものであったのか、どのような被害が既にあり、どの程度深刻であったのか、ということをも明らかにする<sup>11</sup>。既存の先行研究においては、これらの脅威認識については概括的ないしは断片的にしか論じられていない。この点については、第5節、第6節において考察する。

第3に、フィンランド外交のイニシアティブがなぜ成功したのかという点である。北極における環境協力の構想は、本稿第3節において論じるように、冷戦初期から存在していたが、その殆どの構想が失敗している。このことを踏まえると、なぜ北極環境協力が非連続性が生じたのであろうかという疑問が生じる。ここに挙げている3つの先行研究には、外交史的な連続性と非連続性という観点は含まれていない。この点については、本稿の第3節、第4節、第7節において考察する。

### 3. 冷戦期における北極地域協力構想

北極において地域協力が冷戦終結後の1990年代に「開花」できたのは、その「根」が既に張り巡らされていたからに他ならない。実際に少なくない北極協力構想が提案されていた。最初の構想は、第2次世界大戦末期の米国ルーズベルト政権の副大統領であったワラス (Wallace, Henry A.) による北極海条約構想である。ワラス構想は、国務省及び連邦議会に対して、北極海における輸送、連絡網、北極海探索を促進する協力に関する国際条約の締結に向けて米国がイニシアティブを発揮すべきであるというものであった<sup>12</sup>。ワラスは、ソ連のモロトフ外相にも北極条約構想を提案した<sup>13</sup>。1960年末、米国は南極条約の締結の成功から着想を得て、科学調査、北方経済開発、環境保護、保健医療を促進するため、「ノースランド・コンパクト (Northlands Compact)」という多国間協力構想をもっていたが、カナダ、ソ連の支持を得られず、実現できなかった<sup>14</sup>。1970年代には、

北極海の法的地位を協議する多国間会議構想があったが、これも実現しなかった。これらの失敗があったものの、1971年の「国家安全保障決定覚書 (National Security Decision Memorandum: NSDM)」<sup>15</sup>では、北極国際協力を奨励していく方針が示され<sup>16</sup>、統合的北極政策部会 (Integrated Arctic Policy Group) が設置された<sup>17</sup>。1973年のNSDMでは、科学調査、資源開発、環境保護を中心とする領域において二国間ならびに多国間による北極協力を強く後押ししていく方針が示されている<sup>18</sup>。

カナダにおいても米国同様に北極海協力構想があった。先駆けとなったのが、ピアソン (Pearson, Lester) が首相就任より前の1946年に唱えた構想である。ピアソンは、北極海における資源を今後利用していくためには、科学データの共有や探索調査など、北極圏の国家が協力して北極海問題に取り組むことが北極圏諸国及びカナダの利益になると考えていた<sup>19</sup>。また、地質学者のロイド (Lloyd, Trevor) も、1960年代において科学調査の連携が政治的関係の改善に繋がるとして、北極海協力の重要性を訴えた。法学者コーエン (Cohen, Maxwell) は、1971年に「環北極海条約 (Arctic Basin Treaty)」という多国間条約形式による北極評議会構想を提示した。当時、カナダでは、北西航路の法的地位をめぐる米国との軋轢を受けて<sup>20</sup>、領海漁業法改正、北極海汚染防止を設定し、北極海においても米国の圧力から脱却することが必要とされた時期であった<sup>21</sup>。コーエンはその後、カナダ国際問題研究所 (Canadian Institute on International Affairs: CIIA)<sup>22</sup>の国家資源部 (National Capital Branch: NBC) のメンバーとなり、北極海協議体構想の議論が続けられたが、1970年代をとおしてカナダ政府の政策として取り上げられることはなかった。その要因は、当時の国際環境である。北極海は、大陸弾道ミサイル (ICBM) の飛翔ルートとされると同時に潜水艦発射弾道ミサイル (SLBM) を搭載した原子力潜水艦が配備されるなど、弾道ミサイルによる相互確証破壊戦略に組み込まれていた。こうした国際政治環境の下で、北極の地域協力の構想は陽の目を見なかったのである。

冷戦期以降、北極において地域的ガバナンスのメンバーシップをめぐる最初で争われ

たのが、1973年11月に調印されたホッキョクグマ保全条約（1976年発効、1978年全加盟国批准）であった。同条約の締結において、非北極圏の条約調印を認めるかが問題となり、ソ連は、北極に関わる諸問題は北極海の「沿岸国」によって取り扱われるべきであるとの主張を崩さなかった。ソ連の意向を反映し、ホッキョクグマ保全条約は、北極海沿岸の5か国（カナダ、デンマーク、ノルウェー、ソ連、米国）によって調印された。冷戦期において、他にも様々な北極地域協力構想が唱えられてきたが、東西冷戦構造の下、西側とソ連との間で国際協力が行われることは極めて稀であった。ホッキョクグマ保全条約は、緊張緩和という国際環境の下、政治的優先度の低い問題であったため、冷戦構造にもかかわらず北極5か国間で合意形成できたのであった。

#### 4. ゴルバチョフのムルマンスク演説

80年代後半に入り、北極における地域協力の可能性を開いたのは、ソ連共産党書記長のゴルバチョフであった。ゴルバチョフ共産党書記長は、対外的には西側諸国との関係正常化を狙った新思考外交（1987-90年）を展開し、また国内においては、ペレストロイカ（perestroika）による国内改革で知られている。ゴルバチョフは、新思考外交の一環として、中距離核戦力全廃条約の調印の1か月前の1987年10月1日、欧州方面におけるソ連北方艦隊の軍事的拠点であるムルマンスク（Murmansk）において、北極・北大西洋諸国に向けて有名な演説を行った。これは、ムルマンスク演説として知られている。ムルマンスク演説の中で、ゴルバチョフは安全保障問題について協議を呼びかけ、「我々の共通の欧州の家（our common European house）」の実現のための2国間・多国間協力を行う準備があると宣言し、とりわけその候補地域として北極圏における軍事的対立の劇的緩和に前向きであると呼びかけた<sup>23</sup>。この演説には6項目からなる具体的な提案が含まれていた。すなわち、北極非核地帯構想、北極海における海軍活動の制限、北極資源開発における平和的協力、北極科学調査（共同北極研究評議会をムルマンスクで主催する準備

有）、環境保護協力（モニタリングと放射線安全確保）、北極海航路の外国船への開放において、ゴルバチョフはソ連が国際協力を行う準備があるとしたのであった<sup>24</sup>。

ゴルバチョフ演説における諸提案の中で最初に進展がみなのが科学調査の領域であった。ゴルバチョフ書記長とレーガン大統領はワシントンで会談し、北極における科学調査の重要性を認識した。かかる国際環境の変化を受けて最初に設立された地域協力が1990年に設立された「国際北極科学委員会（International Arctic Science Committee: IASC）」である。IASCは、非政府間協力であり、1958年に発足した「南極科学委員会（Scientific Committee on Antarctic Research: SCAR）」の北極版である。SCARの北極版を作ろうという意見は1960年代から繰り返し出されていた<sup>25</sup>。しかし、東西冷戦の中でIASCのアイデアは実現されずにきた。SCARの1987年2月の会合では、北極圏に入る全ての国から多くの科学者が参加し、科学協力が話し合われていた。

#### 5. ロヴァニエミ・プロセス

ゴルバチョフのムルマンスク演説後、政府間における北極地域協力の形成に向けた動きも開始された。いち早く行動に移したのがフィンランドである。フィンランド政府は、外務大臣と環境大臣との連名において1989年1月12日に他の北極圏諸国の首脳宛に書簡を送り、北極環境の保護について協議する会合への参加を求めた。フィンランド政府が呼びかけた国際会合は、1989年9月20から26日にかけて同国北部の中心都市ロヴァニエミ（Rovaniemi）で開催された。9月20日のロヴァニエミでの会合には、北極圏8か国と国連環境保護計画（UNEP）から派遣団が出席した。フィンランド環境大臣が開催の辞を述べ、同国の環境・北極・南極の特任大使（Consultative Ambassador）であったラヤコスキ（Rajakoski, Esko）が議長を務めた。副議長として、カナダのビーズレイ（Beesley, J. Alan）と、スウェーデンのエドマー（Edmar, Desiree）が選出された。ビーズレイは、『北極の環境の状態とさらなる行動の必要性』

と題する作業部会の議事進行を行った。エドマールは、『北極環境の保護のための既存の国際的法制度と将来に向けた協力の組織』と題する作業部会の議事進行を務めた。本会合における最大の成果は、各国が北極における共通の汚染物質を特定したことであった<sup>26</sup>。その共通の環境問題とは、前述したように、残留性有機汚染物質、原油、重金属、騒音、放射能、酸性化の6つの特定の汚染物質である。オゾン層破壊及び地球温暖化は、既に既存の枠組みで対応されていたため、含まれなかった<sup>27</sup>。ロヴァニエミ会合では、北極の環境保護のための国際的合意を形成すべく、今後も関係国間で協議を継続していくことでコンセンサスが得られた<sup>28</sup>。

その後、北極8か国による環境保護協力のための準備は、非公式及び公式の会合において進められた。まず、1989年12月にフィンランドの国連派遣団がニューヨークにて非公式の会合を開催し、北極の環境保護に関する法的課題について話し合いがもたれた。1990年4月にカナダのイエローナイフ（Yellowknife）で開催された公式の準備会合では、ロヴァニエミ会合で特定された6つの汚染物質のモニタリングと評価を行うことが重要であるとし、AEPSの最初の草案が作られた<sup>29</sup>。準備会合はその後も続き、1991年1月スウェーデンのキルーナ（Kiruna）、1991年5月ヘルシンキ（Helsinki）で開催された。1991年6月14日に再びロヴァニエミにおいて開催された会合では、「北極環境の保護に関する宣言（Declaration on the Protection of the Arctic Environment）」及び「北極環境保護戦略（AEPS）」の採択が行われた<sup>30</sup>。AEPSの採択に至るプロセスは、交渉が開始され、最終的に妥結された地名にちなんで「ロヴァニエミ・プロセス（Rovaniemi Process）」と呼ばれる<sup>31</sup>。

「北極環境の保護に関する宣言」及び「北極環境保護戦略」は、法的拘束力のない政治文書である。形式的には、「北極環境の保護に関する宣言」を設立文書とし、AEPS文書を行動プログラムとすることも成り立たないことはない。しかし、AEPS文書は、行動プログラムだけに終始するものではなく、環境協力に関わる行為者、規範、科学的認

識、問題領域、ルールといったレジームの構成要素を規定しており、実質的な設立文書となっている<sup>32</sup>。

AEPSの特徴は、レジームが取り扱う汚染源を明確に定めていることにある。これらの6つの特定の汚染物質の現状の把握をするため、「北極圏監視評価プログラム作業部会（Arctic Monitoring and Assessment Program: AMAP）」が設置されている。また、油濁事故への北極への影響について調査する「緊急事態回避準備及び反応作業部会（Emergency Prevention, Preparedness Response: EPPR）」、船舶起因汚染等の海洋汚染の状況を把握するための「北極圏海洋環境保護作業部会（Protection of the Arctic Marine Environment: PAME）」、そして、北極の動植物相の保全状況を調査する「北極圏植物相・動物相保存作業部会（Conservation of Arctic Flora and Fauna: CAFF）」が設立されている。

オブザーバーには、北極の先住民の参加を促進するため、イヌイット環北極圏会議（Inuit Circumpolar Council: ICC）、北欧サーミ議会（Nordisk samerådet）、ソ連北方先住民族協会（Russian Association of Indigenous Peoples of the North: RAIPON）が選ばれた。また、北極環境問題への関わりと貢献についての評価に基づいて、それ以外のオブザーバーを決めるとの規定もある。

AEPSの運営は、加盟国である北極圏8か国による閣僚会合の定期的開催を基本とする。意思決定の手続きについては規定が設けられていない<sup>33</sup>。

## 6. 北極圏諸国における環境汚染認識の共有

北極における環境保護を主目的とする北極地域協力であるAEPS構想は、前述したフィンランドの環境・北極・南極の特任大使であるラヤコスキによって考案されたものであった。ラヤコスキは、フィンランド政府がAEPS設立へのイニシアティブをとるに至った主要因には、北極環境の悪化に対する新しい認識があったと指摘している<sup>34</sup>。また、ヤングによれば、AEPSは、東西対立の緩和とソ連の北極圏の開放によってもたらされた北極における国際協力の可能性を追求しようとした初

期の試みの産物であり、AEPSの推進者達は、成果を残すために協力分野を環境保護に戦略的に限定したと述べている。その上で、ヤングは、環境保護が協力分野として選択された理由として、環境保護が北極8か国の利益にかなうものであったと指摘している。スカンジナビアの観点では、越境汚染物質の流入のモニタリングと影響評価が主な関心事項であり、また、米国においては、油濁汚染事故などの緊急事態を予防し、対応することが主要な関心であった。カナダにとっては、北極の動植物の保全問題が主たる関心事項であった<sup>35</sup>。すなわち、フィンランド外交が果たした役割は、ムルマンスク演説における6提案や、先住民による北極社会の開発など、北極圏における国際協力の課題領域として様々な選択肢がある状況において、冷戦構造における東西間の緊張がまだ色濃く残っていた当時の国際環境をよく理解し、北極8か国が着実に国際協力を行うために協力領域を限定したことにあったのである。

では、ラヤコスギが指摘する北極環境の悪化に対する新しい認識や、ヤングの言うところのスカンジナビア、米国、カナダにおける環境汚染に対する認識とは、具体的に如何なるものであったのであろうか。AEPSが環境問題として認識した6つの汚染物質について見ていくこととする。

まず、残留性有機汚染物質であるが、これには、ポリ塩化ビフェニル (polychlorinated biphenyls: PCBs)、有機塩素系殺虫剤として使用されるジクロロジフェニルトリクロロエタン (dichlorodiphenyltrichloroethane: DDT)、有機リン系殺虫剤のヘキサクロシクロヘキサン (hexachlorocyclohexane: HCH)、有機塩素系殺虫剤のクロルデン (chlordane)、同トキサフェン (toxaphene) 等が含まれる。これら残留性有機汚染物質は、難分解性及び高蓄積性のため、自然にとって有害な汚染物質であり、生物濃縮の可能性及び高い慢性的毒性がある。当時、一部の国でその使用及び製造が禁止されていたものの、世界では多くの国がこれを使用していた。北極8か国の共通認識では、北極においてこれらの汚染物質の重大な汚染源がないものの、アジア、欧州、北米にある世界的な工業中心都市から、河川、大気、海流を介して残留性有機汚染物

質が長距離移動して北極環境に到達していると考えられていた<sup>36</sup>。とりわけ、大部分の有機塩素汚染物 (chlorinated organic contaminants) は、高い親油性をもち、北極の食物連鎖に含まれる生物の脂肪細胞内組織に濃縮される。実際にホッキョクグマ、クジラ、オットセイ等の食物連鎖の高次にある動物の贅肉や脂肪細胞に高濃度の汚染物質がカナダのケベック州におけるイヌイット女性の母乳サンプルから見つかった<sup>37</sup>。北極の先住民は脂質性の高い野生食物の消費量が多いため、ホッキョクグマ、クジラ、オットセイ等は、人間へのこれらの汚染物質の流入経路となっており、このことが、北極に特有の懸念事項と認識されていた。問題は、北極のエコシステムに対する有機塩素汚染物の潜在的影響について当時十分に知られていないことであった。

第2に、油濁汚染については、1989年3月24日未明に発生した米国エクソン社の大型石油タンカーであるエクソン・ヴァルディーズ号がアラスカのプリンス・ウィリアムス湾にて座礁し、多くの重油が海洋に流れでるという事故が発生し、その環境被害について当時国際社会の大きな関心を集めた。北極の暗く寒い冬では、低気温かつ日照時間が少なく、流出した原油の分解が低下するなど、北極は油濁汚染において極めて脆弱である。結氷海域では、原油は浮氷間ないしは氷の下に留まり、一部は氷上に運ばれるなど、事故後も北極の自然が被害を受ける期間は温帯地域よりも相対的に長い。また、海洋生物への直接的影響は、結氷海域縁辺部において高く、原油によって汚染された羽や毛皮は獲物を襲撃する能力を奪い、また、原油は皮膚の炎症を引き起こす<sup>38</sup>。

第3に、重金属による汚染であるが、北極の重金属広域汚染の現代的傾向として、カドミウム、ヒ素、ニッケルが顕著であることが氷河から抽出されたアイス・コアの解析によってわかってきた。19世紀半ば以降から増加傾向にあり、20世紀には著しい増加がみられる。近年の植物の解析からは北極の大気中の重金属総量は減少しつつあることが示されている<sup>39</sup>。重金属の自然界における堆積は自然現象の結果として生じているものもあるが、主として工業中心地からの長距離大気移動により、

植物, 雪, 海における重金属の堆積に帰結していることもある。水力発電所建設のように, 以前植物に覆われた地域に水を貯め込むと, 地元鉱山及び無機水銀のメチル化により重金属が放出され, 高濃度となる。カナダとフィンランドの研究では, 有機材料の総量によるものの, 魚の体内のメチル水銀濃度が, 貯水池の決壊の後著しく増加することが報告されている<sup>40</sup>。

北極の海洋環境において, 水中の重金属濃度は, 南部の緯度の低い海域よりも低いとされるが, 生物相内の濃度は, 食物連鎖において増加し, また, アザラシ及びクジラなどの食物連鎖の高次元にある捕食生物の体内において増加している。例えば, カナダの複数の研究によれば, イッカククジラの腎臓内のカドミウム濃度は海洋性哺乳類に関する過去の報告の中では最も高くなっていた<sup>41</sup>。また, 海洋性哺乳類及びいくつかの鳥類にみられる高い重金属濃度は, それら動物を日常食とする地域で問題となっている。上昇する水銀濃度は, 狩猟を生業とする地域のグリーンランド人の体内や, カナダの北部ケベックに居住する先住民の体内においても検出されている<sup>42</sup>。

第4に, 騒音被害も汚染源として認識されてきた。北極地域の海水は, 海氷の存在のため特異な騒音環境にある。北極の全騒音レベルは, 氷の生成, 融氷, 解体, 移動のダイナミックなプロセスによって影響を受ける。こうした状況は一般の海洋と異なっている。氷の亀裂と風による騒音がない時期, 海岸の固着海氷 (shore-fast ice) で覆われた海域における水中環境は最も静かである。

人間活動から生み出される騒音の種類および騒音水準によって, 海洋性哺乳類に負荷をかけるかもしれないし, または, 重要な自然音を妨害してしまう恐れがある。騒音の幾つかの種類は, 海洋性哺乳類同様に魚類にも影響を与えるかもしれない。反復騒音被害の海洋生物への影響を評価できないことを含めて, 海洋性哺乳類への水中騒音の影響に対する我々の知見に多くのギャップがある。負荷の大部分が死亡率と無関係であるとの多くの証拠もある。しかし, オットセイ及びセイウチの非繁殖集団 (haul out) の上空付近における飛行機の低空飛行を含めて, ある一定の騒音活動は集

団逃走行動 (stampedes) ないしは自暴自棄行動 (abandonment) を通して死亡率の増加を引き起こさせるかもしれない<sup>43</sup>。

第5に, 北極では深刻な放射能汚染も認識されている。北極に影響を与えている放射性汚染物質には2つの主要な原因がある。1950年代と1960年代に実施された大気中での核兵器実験と, 1986年のチェルノブイリ原子力発電所における事故である。ストロンチウム90 (半減期29年) やセシウム137 (半減期30年) のように長期の半減期をもつ放射性核種は, 重大な懸念事項である。放射性核種に由来するこれらの放射性降下物は, 栄養分の乏しい環境下において効果的に土壌表面の植物, とりわけ地衣類等に浸透し, 北極エコシステム内部で生物循環し, 結果として, 放射性セシウム (radio-caesium) が濃縮されたカリブーやトナカイの肉を主食として消費している先住民の体内蓄積に至ると考えられている<sup>44</sup>。さらに, 原子力燃料及び放射性廃棄物の移動, 蓄積, 処分等の生物学的影響を引き起こす放出もある。

最後に, 酸性化も重大な脅威として認識されている。最も重要な酸性化物質は, 車両, 工業活動, 石炭及び石油による火力発電所から主に放出される硫酸化物及び窒素酸化物である。大都市から長距離大気移動により, とりわけ冬季において北極の大気状態が影響を受ける要因と考えられている<sup>45</sup>。北極における酸過剰 (acidity) に関連する問題の最も良く知られた事例の1つは, 酸性物質の煙霧 (aerosol) から生成されるアークティック・ヘイズ (Arctic haze) 現象である。アークティック・ヘイズは, 既に多くの研究が実施され, その性質, 分布, 配合について多くが知られてきた。酸性化は, 特定の北部工業中心地において顕著な環境問題となりつつある。北部フェノスカンジナビア, ソ連邦北西部, カナダ東部では, 自然環境要因により酸性化に対する感度が増加し, 地域全体に人的活動の影響が及ぶに至ってきた<sup>46</sup>。また, 酸性堆積物と過酷な環境による環境負荷との複合的影響は, 北極における植物成長への潜在的被害を増加させている。重大な負荷, 酸性化の度合い, 寒冷気候に影響を与える諸条件は, より詳細な地域的モニタリング及び研究を必要として

いる。一般的にみても、北部のエコシステムは温帯地方のそれよりも大きな負荷にさらされている<sup>47</sup>。

これらの環境問題についての「新しい認識」(前出のラヤコスキの言葉)は、フィンランドがロヴァニエミ・プロセスとして知られる一連の設立準備にイニシアティブを發揮したことで、AEPSに結実した。AEPSの設立要因を考察するとき、まず、これらの環境問題についての認識が北極8か国の間で共有されたことが直接的要因といえる。しかし、これだけでは、フィンランドがAEPS設立のために外交イニシアティブを發揮した要因を説明できない。なぜ、フィンランドは、冷戦末期の1989年から1991年にかけて、環境問題を利用して北極地域協力を行おうと判断したのであるか。こうしたフィンランドの判断は、環境問題への対処の必要性よりもより高次の戦略的判断がなされていたとみることにより説明ができる。

## 7. フィンランド外交における制約の緩和

当時、フィンランドが外交イニシアティブを執った背景に、1944年9月FCMA条約の下でフィンランドに課された外交的制約がある。第二次世界大戦期、フィンランドはソ連と2度の戦争を経験する。冬戦争(1939年～1940年)、継続戦争(1941年～1944年)である。冬戦争は、独ソ不可侵条約秘密議定書に基づいて、フィンランドに対してソ連海軍駐屯のための港ハンコ(Hanko)の貸与、カレリア地峡を含む領土割譲のソ連の求めに対して、フィンランドが拒否したことを発端として争われた戦争である。継続戦争では、ドイツ軍駐留のための密約をドイツと結んでいたフィンランドは独ソ戦の開戦とともに自動的に対ソ開戦に入った。この2度にわたる戦争の結果、フィンランドはソ連の勢力圏(sphere of influence)に組み込まれ、ソ連は冷戦期を通してフィンランドが勢力圏から離脱することを許さなかった。FCMA条約は、フィンランドをソ連の勢力圏にとどめるための政治的装置であった。同条約の前文では、「大国間の紛争の局外にたつというフィンランドの切望」と、「フィンランドとソ連が国際連合の目的と原則に

従って国際平和と安定の維持のために貢献するという不動の願望」が明記された。また、第1条では「ドイツ軍(当時の西ドイツ)並びにその連合国(NATO諸国)がフィンランド領土を通過してフィンランドないしはソ連を攻撃する際にはそれを撃退する義務を負うこと(第1条)」も規定されている。第1条の規定は、軍事政策としての規定を含みながらも、自動的援助性を否定していることから、軍事同盟条約とは一線を画している。

FCMA条約は、事実上、ソ連の意向に反してフィンランドの西側世界への接近を禁止するものであった。同条約の制約のため、フィンランドはマーシャル・プランへの参加を取りやめている。つまり、フィンランドの国際的行動はソ連の意向を伺いながら決めなくてはならなかった。こうした国際環境の下、フィンランドの指導者は、フィンランドの国際的行動の限界を模索する外交を行ってきた。この外交姿勢は、政治指導者の名前に由来する「パーシキヴィ・ケッコネン路線(Paasikiven-Kekkonen linja)」として知られる中立外交政策への道を開いた<sup>48</sup>。フィンランドの指導者は、ソ連指導部の理解を取り付けることによって、フィンランドは1955年に北欧審議会、国連への加盟を果たしている。

フィンランドの冷戦期の対外行動は、このパーシキヴィ・ケッコネン路線の下で進められてきた。ゴルバチョフがムルマンスク演説で西側諸国に6つの提案を行った際、西側諸国の多くは、これらの提案はムルマンスク演説をゴルバチョフの観測気球であるとして懐疑的であった。しかし、当時のフィンランドのコイヴィスト政権は、ゴルバチョフによるムルマンスク演説を同国の国際的行動の限界を拡充していく機会をもたらすものとしてとらえたのであった<sup>49</sup>。この間、フィンランドはソ連との間で2国案においても環境政策の実務者同士の対話を積極的に展開し、酸性化物質の排出源となっていた精錬所の改善などについて協議を行った<sup>50</sup>。

したがって、AEPSに向けてフィンランドがイニシアティブを發揮した要因には、環境分野における地域協力の開始を同国の国際的行動の拡充が最も可能となるとの戦略的判断があった。しかし、



AEPSの設立過程と同時並行して共産圏諸国がソ連からの独立を始め、ソ連邦の解体が次第に明らかになるにつれ、フィンランドはソ連のくびきからの脱却を加速させるために欧州への統合を模索し始めた。1992年頃からフィンランドのEU加盟交渉が本格化してEU加盟が政治日程に上ると、フィンランドにとって国際的行動の拡充の場としての北極地域協力の重要性は低下し、フィンランド外交におけるAEPSの政治的有為性は必然的に冷却化していったのであった<sup>51</sup>。このことは、AEPSにおいてリーダーシップを発揮する国が徐々にフィンランドからカナダへと移行していくこととなり、カナダが元来主張していた北極評議会構想の実現へ向けた外交を展開していく背景要因となった。

## 8. 結論

本稿では、北極環境保護戦略の設立について、先行研究を踏まえつつ、次の3点について明らかにしてきた。

第1に、AEPSの設立の文脈において、対ソ政策上の外交上の制約としてのFCMA条約のどの条項が特に重要であったのかという点である。この点については第7節において、同条約の前文における規定がフィンランドの対外的行動を制約してきたことを論じた。

第2に、6つの汚染物質に対する脅威認識とは、具体的にどのようなものであったのか、また、どのような被害が既にあり、どの程度深刻であったのか、という点である。これらについては、第5節及び6節において詳述したように、残留性有機汚染物質、原油、重金属、騒音、放射能、酸性化が北極圏諸国において具体的な環境脅威として認識されており、これがロヴァニエミ・プロセスにおいて北極圏諸国における共通見解として共有されてきたことを明らかにした。

第3に、フィンランド外交のイニシアティブがなぜ成功したのかという点についても考察した。第3節において概観したように、冷戦初期から北極における地域協力構想は存在していたが、その殆どの構想が失敗してきた。AEPSの設立に際して従来の北極地域協力構想と決定的に異なった国

際環境には、第4節で述べたように、ゴルバチョフのムルマンスク演説に見られたソ連における外交方針の転換がある。しかし、第7節でみたように、より重要なことは、フィンランド政府関係者がその重要性についていち早く認識し、協力分野を環境協力に限定するという冷静な外交的判断を採ったことである。このことが、AEPSの設立に帰結したのであった。フィンランドが冷静な外交的判断を採ることができた背景には、同国は、長年にわたり、西側陣営にいながらにしてソ連による対外的行動の制約（FCMA条約）を受け、その中で出来ることと出来ないことを判断してきたという、フィンランドがおかれてきた特異な国際環境がある。したがって、AEPS構想が成功した最大の要因は、協力分野を環境分野に限定するというフィンランドの冷静な外交判断にあったと結論づけられる。

## 参考文献

- 1 AMAP, *SWIPA 2011 Executive Summary: Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic* (Oslo, AMAP) p.7. 邦語文献としては次を参照。大西富士夫「気候変動と北極問題の現在」『インテリジェンス・レポート』8月号（2013年）34-49頁
- 2 大西富士夫「北極ガバナンスの枠組みをめぐる攻防－北極評議会のオブザーバー問題」『北極海季報』第15号（2012年）39-40, 48-51頁
- 3 Fujio Ohnishi, “Japanese Perspective,” in Oran R. Young, et al. (eds), *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on Arctic Marine Issues* (Seoul: Korean Maritime Institute, 2012), pp.337-346.
- 4 大西富士夫「北極における地域協力」『北極海季報』第16号（2013年）43頁
- 5 Oran R. Young, *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1998).
- 6 Monica Tennberg, *Arctic Environmental Cooperation: A Study in Governmentality* (Aldershot and Vermont: Ashgate Publishing Ltd, 2000), pp.13-23; E.C.H.Keskitalo, *Negotiating the Arctic: the Construction of an International Region* (New York: Routledge, 2004), pp.55-65. 前者は、環境保護規範については個別に論じていないが、北極における主権、先住民、開発といった規範形成の中でこれに言及している。Tennberg, *op.cit.* p.74
- 7 Young, *op.cit.*, p.32; Keskitalo, *op.cit.*, pp.42-43. テンベルイは、ゴルバチョフ演説ではなく、1989年のロシア

- 高官の認識に環境保護規範の契機を見出している。Tennberg, *ibid.*.
- <sup>8</sup> Young, *op.cit.*, pp.56-59; Tennberg, *op.cit.*, pp.16-19.
- <sup>9</sup> Keskitalo, *op.cit.*, pp.59-61.
- <sup>10</sup> Young, *op.cit.*, pp.88-90; Tennberg, *op.cit.*, pp.50-55; Keskitalo, *op.cit.*, pp.62-63.
- <sup>11</sup> Arctic Environment, *Arctic Environmental Protection Strategy* (1991), p.12. <<http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents?download=53:aeps>> (as of June 29, 2013)
- <sup>12</sup> Donald R. Rothwell, *The Polar Regions and the Development of International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p.224.
- <sup>13</sup> John Morton Blum (ed.), *The Price of Vision* (Boston, 1973), p.35, quoted in *ibid.*, p.224.
- <sup>14</sup> *Ibid.*, p.245.
- <sup>15</sup> NSDM は、ニクソン及びブフォード政権下に作成された国家安全保障上の事項を扱う大統領の公式の指令文書である。
- <sup>16</sup> Rothwell, *op.cit.*, p.225.
- <sup>17</sup> *Ibid.*, p.225.
- <sup>18</sup> William E. Westermeyer, "United States Arctic Interests," William E. Westermeyer and Kurt M. Shusterich (eds.), *United States Arctic Interests* (New York, 1984), pp.14-15.
- <sup>19</sup> L.B.Pearson, "Canada Looks 'Down North'" *Foreign Affairs*, 24 (1945-46), p.643.
- <sup>20</sup> 1968年アラスカのノースロープでの油田発見に伴い、米国籍船の石油タンカーであるマンハッタン号が1969年に北西航路をテスト航行した際、カナダ政府の公式許可を求めずに航海したことに起因している。林司宣「『北西航路』の国際法上の地位」『北極海季報』第9号(2011年) 21-26頁
- <sup>21</sup> 当時の第1次トルドー政権は、貿易の多角化による対米依存脱却を選択するなど、米加関係一般においても米加関係の冷却期間であった。トルドー政権は、対米依存の脱却を「第3の道 (Third Option)」と呼んだ。
- <sup>22</sup> 現在は、カナダ国際評議会 (Canadian International Council: CIC) に改称されている。
- <sup>23</sup> *Mikhail Gorbachev's Speech in Murmansk at the Ceremonial Meeting on the Occasion of the Presentation of the Order of Lenin and the Gold star to the City of Murmansk*, Murmansk, 1 October 1987, paragraph 29-31. <[http://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev\\_speech.pdf](http://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf)> (as of June 20, 2013).
- <sup>24</sup> *Ibid.*, paragraph 33-48.
- <sup>25</sup> Keskitalo, *op.cit.*, p.45.
- <sup>26</sup> Arctic Environment, *op.cit.*, chapter 3.
- <sup>27</sup> *Ibid.*, chapter 3.
- <sup>28</sup> Young, *op.cit.*, p.88.
- <sup>29</sup> *Ibid.*, p.89.
- <sup>30</sup> Arctic Environment, *op.cit.*.
- <sup>31</sup> 石渡利康『北極圏地域研究』(高文堂出版社, 1995年) 127-129頁
- <sup>32</sup> 大西富士夫「北極における地域的レジーム『北極環境保護戦略 (AEPS)』について」『北極海季報』第12号(2012年) 43頁
- <sup>33</sup> 同上, 55頁
- <sup>34</sup> E.Rajakoski, "Multilateral Cooperation to Protect the Arctic Environment: the Finnish Initiative," in T.R.Berger et.al. (eds.), *The Arctic: Choice for Peace and Security A Proceedings of a Public Inquiry* (West Vancouver: Gordon Soules Book Publishers Ltd., 1989), pp.54-55.
- <sup>35</sup> Young, *op.cit.*, p.66.
- <sup>36</sup> Arctic Environment, *op.cit.*, Chapter 3.
- <sup>37</sup> *Ibid.*.
- <sup>38</sup> *Ibid.*.
- <sup>39</sup> *Ibid.*.
- <sup>40</sup> *Ibid.*.
- <sup>41</sup> *Ibid.*.
- <sup>42</sup> *Ibid.*.
- <sup>43</sup> *Ibid.*.
- <sup>44</sup> *Ibid.*.
- <sup>45</sup> *Ibid.*.
- <sup>46</sup> *Ibid.*.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, pp.12-19.
- <sup>48</sup> Keskitalo, *op.cit.*, p.59-60; 石渡利康『北極安全保障の研究』(高文堂出版社, 1990年) 18頁
- <sup>49</sup> Keskitalo, *op.cit.*, pp.43-44.
- <sup>50</sup> Robert G. Darst, *Smorkestack Diplomacy* (Cambridge, Massachusetts and London: MIT Press, 2001), p.109.
- <sup>51</sup> Keskitalo, *op.cit.*, p.61.