

米国の北極政策の政策文書

大 西 富士夫

Fujio OHNISHI. The Policy Statements regarding the Arctic Policy of the United States. *Studies in International Relations* Vol.36, No.1. October 2015. pp.119 – 127.

The United States has endorsed its policy statements aiming to establish a comprehensive Arctic policy since the Nixon administration. During the Cold War period, the National Security Council was the main actor for the formulation of the policy statements, while the President took leadership in the post-Cold War period. Throughout the policy statements issued in the Cold War, the requirement for a comprehensive Arctic policy had not necessarily been shared by federal departments and agencies. To certain degrees, this situation was maintained in the post-Cold War period, however, the external changes gave new impetus on the Clinton and Bush Jr. administrations which elaborated their policy documents compared to those of the Nixon and Ragan administrations during the Cold War. This paper excluded from considerations the policy documents adopted under the current Obama administration, since there are still some possibilities that the policy documents would be updated during his term.

1. 問題の所在

本研究ノートの目的は、米国の北極政策における基本文書を考察することである。北極政策は、一般的に国内政策と対外政策の要素を併せ持ち、安全保障政策、経済政策、環境政策、科学政策、国際協力、北極先住民に対する政策等といった極めて多岐にわたる政策領域にまたがる横断的性格を有する。こうした事情のため、北極政策に関連する政策文書には政府全体として纏められる政策文書、省庁が管轄する範囲において策定する政策文書や白書など様々なものがあり、ある国の北極政策の特徴や方向性を論じることは容易ではない。同時に、北極政策の輪郭を描いたとしても、それは複数領域からなるパッチワーク的な北極政策の政策を明らかにすることとなり、そこから共通性や何らかのインプリケーションを導出することにどれほどの価値があるのかといった問題もある。

他方において、近年の北極海の海水の減少と、資源開発や航路利用の活発化にともなって、多くの北極諸国で北極政策に関する政策文書や戦略文書が採択されてきた¹。また、北極諸国以外の国々も北極政策に関する政策文書を公表してきた。こ

うした近年の北極政策に関する政策文書に共通する一般的傾向は、いずれの政策文書も体系的な政策を追求していることである。体系的政策の追求とは、場合によっては全く新しい政策として策定される場合もあるが、大抵の事例では、過去に実施されてきた様々な対外政策ならびに国内政策を、北極という新しい枠組みの中に再配列することを意味する。この体系化においては、それまで個別の政策を主管してきた省庁間の利害を調整する必要が必然的に生じる。ただ、省庁間の利害調整は、省庁間の政治的力関係も影響し、容易ではない。利害調整の難しさは、北極政策における各施策間の優先順位を決める場合に露呈しやすい。このため、北極政策に関する多くの政策文書において、優先順位を明確にすることよりも、施策を網羅することに力点が置かれる。この結果、多くの政策文書は各国の北極における利益や対外政策を分析する材料としては無味乾燥でより踏み込んだ記述に乏しい文書となりやすい。

こうした事情により、各国の北極政策を分析するための枠組みはこれまで殆ど発達してこなかった。そこで、今後、各国の北極政策を分析する枠組みを考案していくための試論として、本研究ノー

トにおける分析は、米国の北極政策に関する政策文書を取り上げ、北極政策を体系化しようとする政策決定過程の解明に焦点を合わせることにする。具体的には、体系を推進しようとするアクターの存在、政策目標の特徴、リーダーシップや国内外の現実的要請といった政策文書の策定に至る経緯といった諸要因を加味しつつ、従来の米北極政策の体系化の必要性の軌跡を論じることとする。

米国における北極政策の体系化の試みは、ニクソン政権の時代まで遡る。その後、全ての政権ではないが、レーガン、クリントン、ブッシュJr. (以下、ブッシュと略記) といった政権によって体系的な北極政策に関する政策文書が策定されてきた。したがって、本研究ノートは、ニクソン政権、レーガン政権、クリントン政権、ブッシュ政権によって策定された北極政策に関する政策文書を考察対象とする。オバマ政権においても政策文書が策定されているが、現在もオバマ政権が存続しており、今後内容が発展ないしは変容していく可能性がゼロではないことから、その考察は別稿に譲ることとする。また、米政府の各省庁も様々な政策文書や白書を公表している。しかし、本研究ノートの目的が包括的北極政策を目指す政策文書に焦点を合わせていることから、省庁による個別の政策文書は考察の対象に含めないこととする。

2. 冷戦期の米国北極政策

(1) ニクソン政権の北極政策

冷戦期の米国にとって、北極圏はソ連と直接対峙するノーザン・フロントであり、軍事戦略上の要衝であった。しかし、米国が基本文書として北極政策を策定したのは、緊張関係が緩和したデタント期であった。

当時のニクソン政権は、大統領直属の国家安全保障会議次官級委員会 (National Security Council Under Secretaries Committee) での検討及び提言を経て、1971年12月22日に米国北極政策に関する公文書としては初となる「国家安全保障決定メモランダム第144号—米国北極政策と北極政策グループ (National Security Decision Memorandum 144: United States Arctic Policy and Arctic Policy

Group [以下、NSDM-144]) を決議している。当時は機密扱いであったが、その後1977年に公開され、内容を知ることができる。NSDM-144の内容は2頁と薄い。内容は、北極政策の目標、北極政策の方向性、省庁間連携組織の設置となっている。

まず、北極政策の目標についてであるが、同文書において以下のように記されている。

米国が、環境への負の影響を最少化するという原則の下で北極圏の着実な合理的な発展を支援していくこと、北極における互惠的国際協力を促進していくこと、海洋及びその上空の自由を保持することを含めて必要な安全保障上の利益を確保していくことを、大統領が決定した²。

つまり、NSDM-144における北極政策の基本的目標とは、「環境に配慮した経済開発の支援」、「国際協力の推進」、「安全保障の確保」であり、端的に言えば、経済分野の柱、外交分野の柱、安全保障分野の3本柱となっている。

これだけでは政策に付随する個別の施策やそれらの実施計画が全く不明である。同文書では、各目標の達成に向けての具体的な「行動計画 (action programs)」は、安全保障会議次官級委員会で検討することとし、その際に検討すべき3つの方向性が示されている。1つめの方向性は、北極諸国及び「それ以外の国」との間で探索、科学研究、資源開発、科学技術交流に関する互惠的協力を増やしていくことである。これは外交の柱の範疇に該当する。2つめの方向性は、「北極で居住し、活動する米国の能力」と「北極環境に対する理解を向上させていくこと」である。前段の北極での居住は、北極に暮らす人々の生活環境の改善のことであり、また、活動とは、主に企業等の経済的活動のことであると解することができる。後段の北極環境の理解は、生活や経済活動に役立てるものという意味で使用されており、科学的知識の向上という認識は本文書では明確ではない。したがって、この2つめの基本方針は、上述した3本の柱の中では経済の柱に該当する³。第3に、国際協力の実現に向けた枠組みを考えることとされており、

特に、「ノースランド・コンパクト」(Northlands Compact) に配慮すべきとの具体的な方針が示されている⁴。ノースランド・コンパクトとは、1960年代末に米国が有していた北極国際協力構想であり、経済開発、環境保護、健康医療等の分野を念頭においていた⁵。同文書は、行動計画の検討を1972年3月までに大統領に報告するよう求めた。

さらに、NSDM-144では、国務省、国防総省、内務省、運輸省、米国立科学財団、環境諮問委員会等で構成される「省庁間北極政策グループ」(Interagency Arctic Policy Group [以下、IAPG]) を設置する決定が行われている。IAPGには、1) 北極政策を統括し、遂行すること、2) 北極における米国の活動及び事業を精査し、調整するという任務が与えられた。加えて、IAPGは、これらの任務の遂行において、安全保障会議へ報告を行うこととなっている⁶。

NSDM-144で特徴的なことは、第1に、今回の文書は、個別の施策や実施計画などの詳細については規定しておらず、その意味であくまでも北極政策の大枠を示したものであるということである。第2に、同文書で経済の柱が外交の柱、安全保障の柱よりも先に述べられている理由には、1968年にアラスカ州のノーススロープ (North Slope) において油田が発見され、1970年に開発が本格化していったという事情がある。第3に、北極観測などの科学研究分野が柱としてはまだ確立されていなかったことである。ただ、これは科学分野が重視されなかったというわけではない。同分野には、数多くのステークホルダーがおり、その調整に時間がかかったといえよう。同文書は、今後、他国との国際協力及び北極圏でのインフラ整備を含めた、北極科学のための組織的計画を策定することとした⁷。その後、NSDM-144に基づいて、「省庁間北極研究調整委員会 (Inter-agency Arctic Research Coordinating Committee) (IARCC) が設置されている⁸。

NSDM-144の規定に従って、IAPGは1972年7月21日に北極政策の検討内容が大統領に報告された。同報告において、IAPGは、北極における国際協力の枠組みとして「ノースランド北極協力コンパクト」(Northlands and Arctic Cooperation

Compact) の原案を示した。また、米が中心となって国際会議を開催することを提案した。これを受けて、1973年1月22日に2つめの基本文書となる「国家安全保障決定メモランダム第202号—北極事業概観及び提言」(National Security Decision Memorandum 202: Arctic Program Review and Recommendations [以下、NSDM-202]) が決議された。同文書は、1枚紙3パラグラフと短く、次の3点について述べている。第1に、大統領がIAPGの報告書及び提言を安全保障会議次官級委員会の委員長より受け取ったこと、第2に、科学研究、資源開発、環境保護分野での2国間ならびに多国間協力の推進計画を発展させるという「大統領の意思」を再表明している。第3に、ノースランド・コンパクトについては現段階ではソ連及びカナダ、その他の国々と協議しないとしている⁹。

本文書は、新しい北極政策を打ち立てるものではなく、NSDM-144の内容を再確認したものであるといえる。また、外交の柱への注力が示されている点が特徴的であった。本文書が公表された4か月後の1973年11月に、米国は、他の北極海沿岸諸国と共にホッキョクグマ保全条約を締結している。外交の柱が強調されていたのは、ホッキョクグマ保全条約の締結交渉が進んでいたことも反映していたとみなせる。

(2) レーガン政権の北極政策

NSDM-144においてIAPGは北極政策を統括し、遂行していくことが期待されていた。しかし、IAPGはカーター政権末期の1979年まで長らく休眠状態にあり、開催されなかった¹⁰。しかし、1979年11月8日、国家安全保障問題補佐官のブレジンスキーは、国務省及び国防総省に対して、国務省次官補海洋及び国際環境問題並びに科学問題担当にIAPGの議事運営を任せる組織変更を決定する旨を通知している。これを受けて、IAPGの会合が開催され、1980年12月に成立した「アラスカ国家利益土地保護法」(Alaska National Interest Lands Conservation Act [ANILCA]) の国際的なインプリケーションに関する検討を行った¹¹。

国務省は、1982年10月22日、IAPGにおける検討に基づいて、NSDM-144を更新するよう大統領

府に提案した。その結果、レーガン政権は、1983年4月14日に「国家安全保障決議指示第90号—米国北極政策」(National Security Decision Directive: United States Arctic Policy [以下、NSDD-90])を決定した。NSDD-90は、「米国にとって北極には国防、資源エネルギー開発、科学調査、環境保護に直接かかわる、ユニークで死活的な利益が北極にある」とした上で、4つの目標を挙げている¹²。それらは、第1に、海洋及びその上空の自由を保持することを含めた、安全保障上の利益の保護(安全保障の柱)、第2に、環境の悪影響を最小限にとどめつつ、着実に合理的な発展への支援(経済の柱)、第3に、北極環境についての知識と、北極で最も有効に研究され得る科学的諸相における科学研究の促進(科学の柱)、第4に、上述の目的を実現するための互恵的国際協力の促進(外交の柱)である。

北極政策の目標に関して、ニクソン政権の北極政策との相違点は、2点指摘できる。第1に、NSDD-90では、科学研究分野が新たに柱として政策の軸の1つに位置づけられていることである。科学研究分野は、NSDM-144では今後の検討事項であり、柱としては位置づけられなかった。第2に、目標間の優先順位が入れ替わっている点である。ニクソン政権では、第1の柱が経済分野、第2の柱が外交分野、第3の柱は安全保障分野であった。レーガン政権ではこの順序が入れ替わり、第1が安全保障、第2が経済、第3が科学、第4が外交となっている。

NSDD-90におけるIAPGの任務についていえば、レーガン政権は、ニクソン政権時のNSDM-144と同様に、米国の北極政策を概観し、政策、国際的活動、北極での活動の実施における調整を図るという任務を課している。その上で、新たに、IAPGがとりわけ優先的に考慮すべき点として、国際協力の促進を視野に入れつつ、北極近隣諸国との調整の進め方、そして、次の10年の間に実施されるべき連邦政府の諸施策と、それら施策間の優先順位の検討を挙げている。

NSDD-90に基づいて、1984年に北極研究政策法] (Arctic Research and Policy ACT [以下、ARPA]) が連邦議会でも可決された。ARPAは、北極圏にお

ける科学研究の必要性和目的について包括的な国家政策を規定するものである。同法セクション102に基づいて、新たに「北極研究委員会」(Arctic Research Commission [以下、ARC])と「省庁間北極研究政策委員会」(Interagency Arctic Research Policy Committee [以下、IARPC])が設置された。ARCの役割は北極科学の振興である。IARPCは、北極研究政策について省庁横断的に検討し、その実施計画を立てることであった。

以上、NSDM-144、NSDM-202、NSDD-90の3つの文章を検討し、米国の冷戦期北極政策の内容を吟味してきた。いずれの文書も安全保障会議において決定されたものである。この意味で、冷戦期における体系的な北極政策の策定の主体は安全保障会議であった。この時期の北極政策基本文書に共通する意義は、第1に、北極政策の目標となるべき柱が形成されたことである。換言すれば、北極政策の大枠が形成されたことである。枠組みの設定は政策の形成において非常に重要なことである。第2に、北極政策の複数の柱のうち、特に「研究の柱」が最も発達したことである。NSDD-90を受けて、1984年に可決されたARPAは、北極における科学研究の目的、体制、予算などが明示された。

しかし、科学の柱を除く北極政策においては、具体的な施策の策定にまでは至らなかった。研究分野を除いて具体的な施策が存在しないということは、当然、その柱を実現する行動計画や予算措置といった政策の遂行上必要不可欠な要素が具体化されてこなかったということである。つまり、冷戦期の米国の北極政策は、一部科学分野では体系化がみられたものの、全体としては極めて萌芽的な段階にあったと評価できる。

この時期の米国の北極政策が萌芽的な段階に留まった背景には、連邦の各省庁間の足並みが揃っていなかったことを指摘できる。ウェスターメーヤーによれば、連邦各省庁の足並み不揃いの理由は、第1に、米国における北極行政の主要なアクターであった内務省が、体系的な北極政策の策定を必要だとは必ずしも考えていなかったこと、また、安全保障会議の指揮系統の下に作られたIAPG主導の北極政策に不信感を抱いていたことがあ

る¹³。第2に、従来の米北極圏における行政や諸施策は、個別の法律に基づいて各主管庁によって管理されており、包括的な北極政策が必要であるとの認識が米政府内全体で浸透していなかった¹⁴。第3に、個別の北極関連の法律を政策的に北極政策として体系化しようとする場合、必然的に省庁間の利害調整が必要となるが、その調整メカニズムは基本文書の中では想定されていなかった¹⁵。つまり、冷戦期の米国の北極政策の政策決定過程において、大統領及び国家安全保障会議といった大統領府は体系的な北極政策を策定する意志を有しつつも、各連邦省庁では体系的な北極政策の策定が最善の策であるとの認識が浸透していなかった。このことが、冷戦期の北極政策が体系的な政策としては未発達なものにとどまった要因であった。

3. 冷戦終結後の米国北極政策

(1) クリントン政権の北極政策

米国の北極政策が発展していく契機をもたらしたのは、外的要因、すなわち、冷戦終結に伴う国際環境の劇的な変容であった。冷戦終結は、米国を取り巻く国際環境に劇的な変化をもたらし、それが北極政策に多大な影響を及ぼした。米国の北極政策に影響を及ぼした外的環境の変化は、ソ連の消滅とそれによるカナダ、フィンランドといった中小国が北極地域協力へのイニシアティブを積極的に発揮しており、これに外交的に対応する必要があったことが指摘できる。また、冷戦末期から、北極圏における環境汚染の声が米国内で上がっていたことも、米国が体系的な北極政策の策定を必要とした要因である。

クリントン政権は1994年6月に第4番目となる北極政策の基本文書である「大統領決定指示／国家安全保障会議第26号－北極地域及び南極地域における米国政策」(Presidential Decision Directive/National Security Council 26: United States Policy on the Arctic and Antarctic Regions [以下、PDD/NSC-26])を決議した。PDD/NSC-26は、5頁からなり、その表題が示すように、北極だけでなく、南極政策も扱ったものであった。ただし、同文書

全体の5頁のうちの冒頭を除いた大部分が北極政策を扱い、最後の1頁において南極政策について規定するものであった。PDD/NSC-26は、まず、回覧先の省庁が26機関もある点である¹⁶。NSDM-144では、7機関のみであった¹⁷。次に、米国の北極政策の到達すべき目標として、1) 国家安全保障上及び国防上の必要に応えること(安全保障の柱)、2) 北極環境の保護及び生物資源の保全(環境保護の柱)、3) 天然資源管理及び環境的に持続可能な経済開発の確立(経済の柱)、4) 北極圏8か国間協力のための制度強化(外交の柱)、5) 北極先住民に影響を及ぼす事項についての意思決定過程に先住民を関与させること(先住民の柱)、6) 共同体レベル、地域レベル、地球規模の環境問題に関する科学的モニタリングと調査の促進(科学の柱)の以上6つを定めている¹⁸。その後、各柱の中で優先的に取り組むべき政策課題が3頁にわたって明瞭に指摘されている。

PDD/NSC-26の特徴は、第1に、到達目標が端的に述べられていること、第2に、到達目標に必要な政策課題を明確にしたこと、第3に、政策課題の説明において管轄省庁を挙げていることである。さらに、ごく一部であったが、予算措置に言及したのも含まれている。しかし、予算措置についての言及は不十分であり、中途半端な内容となっている。

冷戦期の北極政策は大枠の方針のみであった。しかし、クリントン政権の北極政策は、大枠となるべき柱ないしは到達目標のみならず、そこからさらに踏み込んで、各柱における政策課題を明確にし、また、責任省庁を明示した。この点において、クリントン政権における米国の北極政策は体系的な北極政策に向けた大きな前進であった。

(2) ブッシュ政権の北極政策

ブッシュ政権はその任期の最終盤の2009年1月9日に新しい北極基本文書となる「国家安全保障大統領指示第66号／国土防衛大統領指示第25号－北極地域政策」(National Security Presidential Directive 66 and Homeland Security Presidential Directive 25: Arctic Region Policy [以下、NSPD-66/HSPD-25])を公表した。これは、オバマ新大

統領が着任する1月20日の直前のことであり、少なくない北極研究者に意外なこととして驚きをもって受け止められた¹⁹。なぜこのタイミングになったかについての米政府内部での具体的な政策決定過程はまだ明らかになっていない。

NSPD-66/HSPD-25は、7頁にわたる政策文書であり、「目的(purpose)」（第1部）、「背景(background)」（第2部）、「政策(policy)」（第3部）、「資源及び資本(resources and assets)」（第4部）という構成となっている。同文書では、24機関が回覧先となっている²⁰。まず、第1部の「目的」であるが、これは本文書の策定の目的である。そこでは、本文書策定の目的として、PDD/NSC-26における北極政策を更新すること、また、米国憲法、国内法、米国が締結した国際条約に矛盾しない形で実施されるべき旨が述べられている。

第2部の「背景」では、ごく短く4点が挙げられている。第1に、国土安全保障政策及び防衛政策の変更、第2に、北極地域における気候変動の影響と人的活動の増加、第3に、北極評議会の設立及びその活動、第4に、北極地域は、脆弱な自然環境におかれると同時に豊富な資源を有しているという認識が定着してきたこと、以上の4点である。

第3部の「政策」では、まず、北極政策の6つの到達目標が端的に述べられている。これらは、クリントン政権時代の北極政策の到達すべき目標と全く同じである。NSPD-66/HSPD-25がクリントン政権の基本文書と異なっている点は、上記の6つの政策の柱のそれぞれにおいて、個別の政策目標とそれらを実現するための実施方法、すなわち個別施策が箇条書きで明確にされている点である。実施主体となるべき省庁も併せて明記されている。PDD/NSC-26と比較すると、実施主体となるべき省庁が明記されている点は同じであるが、PDD/NSC-26が基本的には政策上の「課題」を列挙するにとどまっていたのに対して、NSPD-66/HSPD-25では、各柱の個別の達成目標とその具体的な実現手段が約4頁にわたって明確に記載されており、この意味でより踏み込んだ政策文書となっている。

第4部の「資源及び資本」では、政策の裏付け

となる予算措置が以下のように記されている。

上述の多くの諸施策(policy elements)の実施においては、適切な資源及び資本を必要とする。これら諸施策は、関連法、法によって付与された各部署なしは各部署責任者の権限に従って、予算の範囲内において実施されるべきである。北極に係わる任務を有する行政各部署の長は、予算及び事務官、施策実施のための必要な法案を明らかにしていかなければならない²¹。

戦略国際問題研究所のコンレーらによってまとめられた報告書では、NSPD-66/HSPD-25の実施のための新しい予算財源が確保されていないとしている²²。さらに、同報告書は、NSPD-66/HSPD-25の問題点として多くの施策が施行されていないこと、個別の達成目標とその施策が多すぎることで、任務が複数の省庁に重複しており、省庁間の連携が実効的なものとなっていないことを指摘する²³。こうした問題を克服するためには、コンレーらの研究グループは、北極政策が合理化され、優先順位を明確にする必要があると述べている²⁴。また、クラスカの研究によれば、NSPD-66/HSPD-25は北極政策の単なる「欲しいものリスト」であり、省庁間のコンセンサスが欠落していると厳しく批判する²⁵。

冷戦後の北極政策の特徴は、第1に、北極政策の各柱の内容が充実したことである。冷戦期の政策文書がいずれも2ページ程度の非常に薄いものであった。第2に、クリントン政権、ブッシュ政権は、程度の差こそあるものの、各柱の中の個別目標や課題、必要となる施策などを明らかにした。この意味で、冷戦後の北極政策は、国家政策としての「厚み」を増すものであった。第3に、これは欠点であるが、予算措置が依然として不明確であり、その意味で財政的な裏付けが弱い。第4に、記述の順番から優先の度合いは類推することができるものの、北極政策における各柱の優先順位が明示的には明らかにされていないことである。第5に、冷戦後の北極政策では、外交の柱の発達が挙げられる。具体的には、米国が「北極環境保護

戦略（Arctic Environmental Protection Strategy）』（AEPS）、「北極評議会（Arctic Council）」といった多国間の国際協力に積極的に参加してきた。この背景は、対外政策であれば、国内的な省庁間の利害調整が少なく、国務省を中心に推進しやすいという事情が指摘できる。第6に、先住民の柱も冷戦後の北極政策において定着したものとなったことである。この背景には、冷戦期に米国内で相次いで成立したアラスカ先住民に関する国内法の影響がある。冷戦期の政策文書では、北極にすむ住民として記されるだけで、「先住民」というような対象を特定した表現は政策文書においては用いられなかった。第7に、環境保護及び保全に関する目標が政策の柱として定着してきた。実際、米国は、北極評議会において、モニタリングや、北極における気候変動の影響を緩和し、また、それに適応していく国際協力などに積極的に関わってきた。

4. 結論

ここまで過去の米国の北極政策の基本政策について考察してきた。まず、北極政策の体系化を試みたアクターについてであるが、本研究ノートで取り上げてきた政策文書の発行主体からそれを特定することができる。冷戦期における中心的アクターは、国家安全保障会議であったが、冷戦後の時期には大統領がそれに代わった。

次に、優先順位に付随する問題であるが、これは必ずしも明示的ではないものの、本研究ノートでは、目標の記述される順序に着目して優先順位を明らかにしてきた。まず、北極政策における目標の範囲として、冷戦期における政策の柱は、安全保障分野、経済分野、科学分野、外交分野に関するものであった。これらは、冷戦後も政策の柱として残った。この意味で、冷戦期における北極政策は、主要な政策の柱が形成されたとみることができる。冷戦後に追加されたのは、環境保護の柱と先住民の柱である。これらも冷戦後の北極政策において欠かせない政策目標となった。優先順位では、レーガン政権以降、安全保障が北極政策の各政策文書において先頭に記載されてきた。こ

の意味で、米国の北極政策において、安全保障分野が最優先のものとして定着してきたといえる。また、ブッシュ政権は、クリントン政権における目標を一字一句踏襲していることから、優先順位の固定化の傾向もみられる。これについては、オバマ政権における政策文書も併せて評価する必要がある。

体系的北極政策の必要性についてであるが、本論部分で考察してきたように、冷戦期においては、省庁間においてその必要性が十分に認識されていたわけではなかった。特に政策の体系化を追求した大統領府の安全保障会議と、国内事項に既存の権益をもつ省庁、とりわけ内務省との対立が存在した。このことが、北極政策の体系化は、科学分野以外では殆ど進まなかったとあってよい。この意味で、冷戦期の北極政策の体系化は、現実的な要請に基づいたものというよりは、安全保障会議のリーダーシップにより追求されてきたという要因が大きい。安全保障会議が冷戦期に北極政策の策定に向けてリーダーシップを発揮した背景要因については、本研究ノートにおいて踏み込むことはできなかつたが、この点は今後の課題としたい。

ブッシュ政権までの冷戦後の北極政策において特徴的なのは、外的要因の変化への対処の要請が少なくない影響を持ったことである。クリントン政権においては冷戦の終結に伴う国際環境の変化、また、ブッシュ政権においては、北極海における海氷の大幅な縮小に伴う自然環境の物理的変化、それに伴う安全保障環境の変化、さらには航路利用や資源開発などのビジネスチャンスの拡大である。外的要因についての認識は、両政権の政策文書に明確に示されており、これが大統領府に政策の体系化に向けたリーダーシップをとらせた主要な要因である。しかしながら、その反面、識者が指摘しているように必ずしも省庁間のコンセンサスが図られていたわけではなかった。とりわけ、財政的な裏付けが明記されていないことからみると、クリントン政権及びブッシュ政権の北極政策の策定過程において、省庁間の利害を調整していくメカニズムが十分に発達していたとは判断できない。以上の意味で、少なくとも国内環境において非常

に強い現実の要請があったとは言い難い。

さらに、大統領府を中心に体系化を図ろうとする冷戦後の北極政策の傾向は冷戦期と同様である。しかし、北極政策の体系化に向けたタイムスケジュールの不明確さ、予算措置の不十分さなど積み残された課題も大きい。

以上、ニクソン政権からブッシュ政権までの北極政策に関する政策文書について考察してきた。北極政策の体系化には、対外政策、国内政策の多領域にまたがる政策調整が必要である。こうした政策調整には、国内外の現実の要請が必要となるだけでなく、強い政治的リーダーシップが求められる。日本においても、現在、体系的な北極政策に関する政策文書の策定にむけて準備が進められている。米国の北極政策の体系化への軌跡は、日本をはじめとするこれから体系的な北極政策を策定しようとしている国に少なくないインプリケーションを有している。

注

- ¹ 各国の北極政策の政策文書を比較検討したものに下記がある。Lassi Heininen, "State of the Arctic Strategies and Policies: A Summary," *Arctic Yearbook*, 2012, pp.2-47.
- ² National Security Council, *National Security Decision Memorandum 144: United States Arctic Policy and Arctic Policy Group*, 1971, p.1. <<http://fas.org/irp/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-144.pdf>> (accessed 30.6.2015)
- ³ NSDM-144における経済の柱の記述は、一般的なものであり、特定の集団等を指し示すものではない。しかし、実際には、アラスカの先住民と先住民によって作られる企業体を念頭においたものであると考えられる。米連邦議会は、NSDM-144の公表直前の12月18日、「アラスカ土地請求解決法」(Alaska Native Claims Settlement Act [ANCSA])を可決している。同法は、アラスカ先住民に対して4000万エーカーの土地所を認めるとともに、9億6250万ドルの補償金を与えるものである。同法では土地及び補償金の分配は、12地域からなる先住民地域会社を通して行われた。
- ⁴ National Security Council, *op.cit.*, p.1.
- ⁵ Zao Keyuan, "An Environmental Regime for Arctic and the Antarctic Analogy," *Asian Year Book of International Law*, Vol.6, p.60.
- ⁶ National Security Council, *op.cit.*, p.2.
- ⁷ *Ibid.*.

- ⁸ IARCCは、カーター政権の時に廃止され、同委員会の任務は、内務省及び「国家海洋大気庁」(National Oceanic and Atmospheric Administration [NOAA]), 国立科学財団に移管された。
- ⁹ National Security Council, *National Security Decision Memorandum 202: Arctic Program Review and Recommendations*, 1973, p.1. <http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_202.pdf> (accessed 30.6.2015)
- ¹⁰ Samuel Frye, "The Arctic and U.S. Foreign Policy, 1970-90," *US Department of State Dispatch*, 1991, p.243.
- ¹¹ *Ibid.*, p.244.
- ¹² National Security Council, *National Security Decision Directive 90: United States Arctic Policy*, 1983, p.1. <<http://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-090.htm>> (accessed 30.6.2015)
- ¹³ *Supra* note 6, pp.15-16.
- ¹⁴ *Ibid.*, p.16.
- ¹⁵ *Ibid.*, p.17.
- ¹⁶ 26機関は以下のとおり。副大統領、国務長官、財務長官、国防長官、司法長官、内務長官、農務長官、商務長官、運輸長官、エネルギー長官、行政管理予算局長官、通商代表、米国内閣代表、大統領首席補佐官、国家安全保障担当大統領補佐官、中央情報局長官、経済諮問委員会委員長、経済政策担当大統領補佐官、科学技術政策局局長、統合参謀本部議長、国際開発庁長官、環境保護庁長官、環境政策担当次席補佐官、国立航空宇宙局長官、国立科学財団理事長、米文化情報局。
- ¹⁷ 国務長官、国防長官、内務長官、商務長官、運輸長官、国立科学財団理事長、環境諮問委員会委員長。
- ¹⁸ White House, Presidential Decision Directive/ National Security Council 26: United States Policy on the Arctic and Antarctic Regions, 1994, pp.2-4. <<http://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf>> (accessed 30.6.2015)
- ¹⁹ Rob Huebert, "United States Arctic Policy," *SPP Briefing Papers*, 2-2, 2009, p.2.
- ²⁰ 副大統領、国務長官、財務長官、国防長官、司法長官、内務長官、商務長官、保健福祉長官、運輸長官、エネルギー長官、国土安全保障長官、大統領首席補佐官、環境保護庁長官、行政管理予算局長官、国家情報長官、国家安全保障担当大統領補佐官、大統領法律顧問、Assistant to the President and Deputy National Security Advisor for International Economic Affairs (訳語不明のため原語にて表記)、国土安全保障及び対テロ担当大統領補佐官、科学技術政策局局長、統合参謀本部議長、米沿岸警備隊司令官、国立科学財団理事長。
- ²¹ White House, *National Security Presidential Directive 66 and Homeland Security Presidential Directive 25: Arctic Region Policy*, 2009, p.7. <<http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>> (accessed 30.6.2015)
- ²² Heather A. Conley, Terry Toland, Mihaela David and Natalja Jegorova, *The New Foreign Policy Frontier: U.S.*

Interests and Actors in the Arctic (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies Europe Program, 2013), p.5. <http://csis.org/files/publication/130307_Conley_NewForeignPolFrontier_Web_0.pdf> (accessed 23.4.2015)

²³ *Ibid.*, p.21.

²⁴ *Ibid.*.

²⁵ James Kraska, “The New Arctic Geography and U.S. Strategy, in James Kraska ed., *Arctic Security in an Age of Climate Change* (Cambridge University Press, 2011), p.252.