

地政学的競争強まる北極

21世紀のフロンティアをめぐる戦略

- ・ 戦略的・経済的な重要性が高まる北極海。
- ・ 米、加、北欧諸国を中心に、国際的な取り組みが進む。
- ・ 国際協調の象徴だった北極評議会からロシアが実質離脱
- ・ 航路や資源開発の促進には先住民の理解が不可欠
- ・ 日本も安全保障や科学技術研究でいつその参画を

山野内勲

駐カナダ大使
やまのうち かんじ 1984年東京外国語大学卒業、外務省入省。北米局北米第一課長、内閣総理大臣秘書官、在米大使館公使、経済局長、在ニューヨーク総領事などを経て、2022年より現職。

北極はかつて厚い氷に閉ざされ、過酷ながらも征服すべき冒険家の楽園だった。だが、科学技術の発展で人間の活動領域が拡大し、北極も国際情勢の影響を受けるに至る。今や各国の国益がぶつかり、地政学的現実が容赦なく現れる21世紀のフロンティアだ。背景には地球温暖化がある。専門家の分析によれば、北極海の温暖化は地球上の他の地域の4倍の速さで進行している。結果、航路・資源・アクセスなどの観点から北極の戦略的価値は高まっている。北極を巡る状況は、安全保障面でもビジネス機会の面でも劇的に変化している。筆者が在勤するカナダでは、ロシ

ア空軍機による領空侵犯が頻発し、北極海でのロシアと中国の活動も活発化し懸念が深まっている。2024年に発表された新しい国防戦略の表題は「Our North, Strong and Free」。簡にして要だ。また、トランプ米大統領がグリーンランドに関し発言を繰り返し、ヴァンス副大統領が訪問したことも記憶に新しい。北極を巡る状況の劇的な変化に対処する必要性と必然性の証左である。

本稿は、冷戦期以降の北極情勢を踏まえ、近年の北極を巡る国際的な動向を整理し、その全体像を示す。また、わが国の北極政策についても触れたい。

冷戦後の「協調の海」から、地政学的な競争空間へ

北極圏は、北緯66度33分以北の地域で、総面積は約2000万平方キロメートル、陸地面積は約800万平方キロメートルである。北極圏に領土を有する国は8カ国で、その内の53%はロシア、25%はカナダ、15%がグリーンランド（デンマーク）に属し、以下ノルウェー、米国、アイスランド、スウェーデン、フィンランドが続く。

まず、この地を巡る情勢の冷戦期以降の推移を俯瞰したい。冷戦期の北極は米ソ対立の最前線だった。地球儀を見れば一目瞭然だが、北極圏はモスクワとワシントンを結ぶ最短ルートであり、大陸間弾道ミサイル（ICBM）や戦略爆撃機の飛行経路と想定されていた。また、北極海の氷下は第二撃能力を有する米ソ両国の原子力潜水艦が航行していた。当時は温暖化の影響が顕在化する前、極寒の地への一般的アクセスは限られていた。それでも米ソ両国は最新の技術を駆使しレーダーなどの軍事施設を設置していた。北極こそ米ソの相互確証破壊戦略の中核的な空間だった。だが、冷戦は終わった。北極は、「対立の最前線」から「協力と協調の地」へと変貌する。

1991年6月、米ロを含む北極8カ国は「北極環境保

護戦略（AEPS）」を採択し、国境を越えて環境問題に協力し対処する五つの作業部会を設置する。AEPSは共通データと科学的知見を整備し、信頼醸成を促進する。そして、96年9月のオタワ宣言にて、AEPSの作業部会と協力的体制を継承した形で北極評議会（AC [Arctic Council]）が設立された。ACは、安全保障問題は扱わないが、環境のみならず広範な政策協議へと協力の対象を拡大した。北極圏に居住する先住民組織のAC参加も意義深い。

その後も協力と協調は深まっていく。2010年、ロシアとノルウェーが長年の懸案であったバレンツ海の海洋境界に合意。13年には、日中韓印伊シンガポールの6カ国が一括してACのオブザーバー国として承認され、北極8カ国とオブザーバー国の協力と協調が深化する。議論の対象は、国連海洋法条約に基づく北極海における公海の扱い、漁業や航行の自由のあり方、北極海航路の調査や航行安全への技術協力、気候変動に関連した海洋酸性化に関する研究、さらには北極圏の環境モニタリングや海洋プラスチック問題などに広がった。北極は、国際的な協力と協調の良きモデルとなった。

しかし、この協力と協調の時代は長くは続かなかった。14年3月、ロシアが武力によりクリミアを「併合」すると、

にフィンランド、24年3月にはスウェーデンがNATOに加盟した。ACメンバー8カ国のうちロシア以外の7カ国は全てNATOメンバーとなったわけだ。北極圏のバレンツ海周辺から北極海にかけてのNATOの地理的なプレゼンスが大きく拡大した。

そして、米国では24年7月、国防総省が「北極戦略2024」を発表。22年の「北極域国家戦略」を受けて、米国の統合抑止力を強化し、北極におけるリスクを管理することを目的として取るべき具体的な行動計画を定めている。第1に、領域認識（ドメイン・アウェアネス）と北極対応能力の強化だ。情報把握能力の強化、通信・データ基盤などのインフラ整備、寒冷地整備に言及がある。第2に、同盟・パートナー・主要関係者との関与強化だ。AC7との協力強化に加え先住民や州・地方政府との連携が視野に入る。第3に、北極圏でのプレゼンス強化である。地政学的動向や気候変動に応じた合同演習、北極への展開計画の策定、さらには米軍が任意の時点と場所で北極へアクセスできる能力増強が重視されている。

この関連で、米国、カナダ、フィンランドが進めている砕氷船協力協定（ICCA [Icebreaker Collaboration Effort] Pact）に触れたい。これは、24年7月に合意された砕氷船

日本を含め西側諸国は対口措置を発動する。それでもACは維持され、環境面や災害対応での選択的な協調は継続した。だが、協力の機運は後退する。そして2022年2月24日、ロシアはウクライナを侵略する。実は、この時ロシアはAC議長国だった。ロシア以外のACメンバー7カ国は、3月3日に「北極の協力は重要だが、現状では正当性が保てず、ロシアの議長国としての下での全ての公式活動を停止する」との共同声明を発表する。23年5月にAC議長国がロシアからノルウェーに交代すると、AC7は、ロシア抜きで協力を模索する。しかし、ACは全会一致が原則である。ACは実質的に機能不全に陥った。北極は再び地政学的な競争空間となったのだ。

NATOや欧米諸国が安全保障の取り組み強化

北極を巡る情勢は、資源開発や北極海航路の動向とも関連し厳しさを増している。ロシアは、原子力潜水艦や砕氷船の配備を含め北方艦隊を強化しつつ防空システムとミサイル基地を増強している。中国は、自らを北極圏に最も近い国家の一つである「近北極国家」と位置付けて、氷上シルクロード構想を掲げている。デュアルユースの科学インフラ施設を建設しつつ水中地形・磁場データを収集してい

るとの指摘もあり、北極圏における中ロ連携を西側諸国は注視している。

その中で2022年にノルウェー領スヴァールバル諸島で発生した光海底ケーブル切断事件は厳しい現実を見せつけた。北緯78度に位置し非武装地帯である同諸島の地上局は、北極上空を周回する極軌道衛星のデータ中継拠点として世界最大かつ最重要の施設だ。多数の西側諸国の宇宙機関が利用しており、その膨大なデータが島の地上局から北極海の海底2700メートルに敷設された2本の光ケーブルで1000キロメートル離れたノルウェー本土と接続され各国に送付されている。その内の1本が切断され、もう1本も損傷したのだ。1カ月余りで修復されたが、インターネット、衛星通信、軍事・科学データ伝送に不可欠なインフラの脆弱性が露呈した。現在に至るまで自然要因か事故か意図的な妨害行為かの真相は不明で、いわゆるハイブリッド脅威への懸念が高まっている。

そこで北大西洋条約機構（NATO）の重要性が高まる。24年10月のAC会合に出席したバウアーNATO軍事委員長は、中ロの北極圏での協力を懸念を表明。一方、フィンランドとスウェーデンはウクライナ侵略に直面し、両国の伝統的な外交・安全保障政策を大きく転換させ、23年4月

に関連する協力の枠組みだ。北極海の安全保障と航行の自由の確保、極地での捜索救難・科学調査・監視活動、砕氷技術の共有・人員訓練の促進を目的とするが、核心は砕氷船の建造と整備に関する産業連携だ。フィンランドのアーカー・アークティック社の砕氷船建造技術は世界最高峰で、カナダのデイベー造船所は1825年創業の世界有数の砕氷船造船会社だ。ICE協定が機能すれば、造船業の衰退した米国を強力に補完することが期待される。

また、トランプ大統領が提唱する「ゴールデン・ドーム」構想も注目される。北米大陸上空の包括的な防衛を目指すものだ。関税問題で緊張している米加関係だが、北極戦略では、カナダは米国との連携を前向きに検討している。

経済面の協力促進と、環境保護・先住民理解の両立

地政学的な厳しさが増す一方、北極の経済では二つの可能性が指摘される。

一つは、北極海航路だ。北極海水の融解の加速化が予測される中、夏季だけでなく通年で航行可能となれば、海運に革命的な変化が起こる。欧州および北米東海岸からアジアへの航行時間が最大4割短縮され、将来的に重要なシーレーンとなる可能性が指摘される。北極海航路が「21世紀

の「スエズ」と称されるゆえんである。ロシア沿岸を通る北東航路とカナダ沿岸を通る北西航路があるが、現段階では北東航路が先行しており、液化天然ガス（LNG）輸送が始まっている。とはいえ、ロシア沿岸を通る地政学的な難しさや国際法上の論点が付随する。従って、カナダ沿岸の北西航路への期待は高い。しかし、北西航路は複雑な地形に加え、内水か国際海峡かという加米間の論点もあり、現段階では限定的な運用にとどまっている。しかし、今後の海水融解や科学技術の進化、地政学的状況にもよる。今後の展開を注視すべきだ。

もう一つが資源開発だ。米国地質調査所（USGS）が2008年に公表した評価結果によれば、世界の未確認埋蔵量のうち石油の13%、天然ガスの30%が北極海に残存する。さらに、ニッケル、銅、ウラン、レアアース、ダイヤモンドなどの鉱物資源が豊富である。特に、ヤマル半島などのロシア沿岸、バフィン島などのカナダの北極諸島、アラスカ北部、ノルウェー領スヴァールバル諸島、グリーンランドが有望視されている。

もともと、北極経済は環境保護・先住民コミュニティと表裏一体だ。資源埋蔵地の大部分は先住民の土地である。船舶交通量の増加は、ブラックカーボンの増大や運搬物資

北極圏の先住民は温暖化による甚大な影響を受けている。狩猟・漁労・トナカイ放牧が困難になると同時に、海水を利用した移動に困難が伴い、伝統的な生活様式が大きく変わった。資源開発の過程では、先住民の生活環境が影響を受けつつも、先住民コミュニティが開発に関与し収益を受ける事例も増えてきている。カナダの場合、先住民が多く住むユーコン、ノースウエスト、ヌナブトの3準州は全て北極圏に位置し、温暖化で深刻な影響を受ける社会経済への支援が不可欠だ。連邦政府は、厳しい同化政策と有形無形の差別があった過去を克服すべく、先住民との和解に取り組む。同時に、和解はさまざまな利害関係を有する先住民との調整を円滑化し、資源開発を促進する。

極地における温暖化の急速な進行に対し、実態把握と温暖化メカニズムの解明は優先課題だ。その中で、北緯69度に位置するヌナブト準州ケンブリッジ・ベイの「カナダ極北研究ステーション」（Canadian High Arctic Research Station）が注目される。世界最先端の観測施設であり、日本の国立極地研究所や米国の国立科学財団、さらには欧州連合（EU）や北欧諸国とも協力し、永久凍土の炭素排出、海洋モデリング、気象観測などの調査・研究が進展している。

流出事故などのリスク増につながる。経済合理性と社会的意義とのバランスをいかに確保するかが鍵となる。だが、その対応は国や政権によって異なる。ロシアは北東航路とヤマル半島の天然ガス開発を一体化し、軍事プレゼンスも強化している。米国は、バイデン政権は環境重視であったが、トランプ政権はアラスカを中心に資源開発・インフラ投資の促進に舵を切りつつある。カナダは、新たに誕生したカーニー政権が、環境保護はもちろん、先住民の理解と支持を得つつ、重要鉱物資源開発に積極姿勢を見せ始めた。

温暖化の影響は極地に行くほど顕著に現れる。北極圏の夏季海水面積は1979年の人工衛星観測開始以降40%減少した。しかも海水は薄くなっており、体積ベースでは70%以上融けたとの説もある。2030年代の夏は「ほぼ氷のない北極海」となる可能性も指摘される。また、永久凍土の融解はメタンや二酸化炭素の土中からの大量放出につながり、温暖化をいっそう加速する。同時に、地盤沈下をもたらし道路・パイプライン・建物などのインフラに被害が及び、人の移動や物資の運搬が制約を受けている。さらに、温暖化は南方の種の北上を引き起こし、北極圏の捕食関係を変化させる。生物多様性は損なわれ、生態系に変化が生じている。

日本も包括的な北極戦略の推進を

従来、わが国の北極政策は、航行の自由と国際法の尊重を強調し、北極域の観測・研究、グローバルな国際協力、ルール形成への貢献を中心としてきた。一方、地政学的な厳しさが増す中で、2022年改訂の「国家安全保障戦略」では初めて北極における安全保障上の課題を認識する必要性が言及された。23年4月には、安全保障面をも視野に入れた政府横断的に対処する「第4期海洋基本計画」が閣議決定された。同基本計画に基づき、政府は国際会議や多国間枠組みにおける方針を取りまとめ、官民連携を促進し、科学研究の支援を拡充している。

最近の動向で注目すべきは、カナダ軍が主催し米軍も参加する北極演習「ナヌーク作戦」への自衛隊のオブザーバー参加だ。これは北極圏で行われる多国間演習への初めての参加である。また、本格的砕氷・耐氷能力を持つ世界有数の北極域研究船「みらいⅡ」の進水式が先般行われたが、今後の北極の調査・研究分野での大きな貢献が期待される。安全保障・経済・環境・国際協力などの多様な面で的確に対処し、北極における日本の存在感を高めることは極めて重要だ。包括的な北極戦略を推進する時が到来している。