

ロシアにおける海洋法制 —北極海における安全保障政策に着目して—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
海外立法情報課 小泉 悠

【目次】

はじめに

I ロシアにおける海洋法制の概要

- 1 国連海洋法条約への対応
- 2 国家的海洋戦略の策定

II 北極海の重要性の高まりとロシア政府の対応

- 1 北極海の重要性の高まり
- 2 「北極政策の基礎」とそれに基づく具体的な動き

III 北極戦略の概要

おわりに

翻訳：北極圏における発展及び国家安全保障に関する
ロシア連邦の2020年までの戦略（抄）

はじめに

ロシアは大陸国家でありながら、太平洋、北極海、バルト海、黒海等の海に面した海洋国家としての側面も持つ。このため、ロシアは大陸棚や排他的経済水域に関する法律を制定し、ソ連崩壊後の早い段階から海洋権益の確保を図ってきた。さらに2000年代以降は国家的な海洋政策やその基礎的概念の整備を進めている。本稿では、以上のような海洋法制の概要と、ロシアの海洋政策において、近年重要性が高まっている北極海に関する法制の詳細について解説す

る。また、末尾には、北極に関する政策文書「北極圏における発展及び国家安全保障に関するロシア連邦の2020年までの戦略」⁽¹⁾（以下、「北極戦略」という。）の中から北極海に関連する部分の抄訳を付した。

I ロシアにおける海洋法制の概要

1 国連海洋法条約への対応

ソ連は1982年、国連海洋法条約に署名した。従来、ソ連の海洋政策は軍事面に関するものが主であったが、国連海洋法条約への署名により、海洋の経済的利用を含むより広範かつ総合的な海洋政策の概念がソ連にも生まれることになった。しかし、実際に国連海洋法条約が批准されたのは、ソ連崩壊後の1997年であった。この前後にロシアは国連海洋法条約に対応した国内法整備を相次いで実施した。1995年11月30日に連邦法第187号「大陸棚に関する法律」（以下、「大陸棚法」という。）⁽²⁾が成立したのに続き、1998年7月31日には連邦法第155号「内水、領海及び接続水域に関する連邦法」（以下、「水域法」という。）⁽³⁾が、同年12月17日には連邦法第191号「排他的経済水域に関する法律」（以下、「排他的経済水域法」という。）⁽⁴⁾が成立した。

大陸棚法では、「この連邦法は、ロシア連邦

(1) *Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года*. 〈<http://www.consultant.ru/law/review/1729879.html>〉なお、本稿におけるインターネット情報は2014年1月21日現在である。

(2) *Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ. О континентальном шельфе Российской Федерации*. 〈<http://base.garant.ru/10108686/>〉

(3) *Федеральный закон от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ. О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации*. 〈<http://base.garant.ru/12112602/>〉

(4) *Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. N 191-ФЗ. Об исключительной экономической зоне Российской Федерации*. 〈<http://base.garant.ru/179872/>〉

の大陸棚の地位、この大陸棚における主権的権利及び管轄権を定めるとともに、ロシア連邦憲法、国際法の一般原則及び規準に従って大陸棚に対する権力の行使することについて定める」と規定しており⁽⁵⁾、国連海洋法条約の批准に向けて「改めて国際法（国連海洋法条約）に基づく大陸棚を定義し、当該大陸棚に対する主権的権利及び管轄権の行使について定めたもの」と考えられる⁽⁶⁾。

一方、水域法及び排他的経済水域法は国連海洋法条約の内容に沿ったものであり、同条約の批准に合わせた国内法整備と位置づけられる。

1997年には連邦特定目的プログラム「世界の海洋」が大統領令によって承認された⁽⁷⁾。「世界の海洋」は1998年から2012年までを3段階に区切り、複数の省庁によって海洋に関する多様なプロジェクトが実施された。プロジェクトの内訳は、海洋における国際法上の問題（外務省）、海洋に関する自然研究（科学省）、海洋における軍事戦略上の利益（国防省）、世界の海洋・北極・南極における鉱物資源（天然資源省）、世界の海洋資源及び海洋空間の利用のための技術開発（経済産業省）、世界の海洋の生物資源の利用（農務省）、世界の海洋におけるロシアの交通（運輸省）、北極の開発・利用（国家北方委員会）、南極の探査及び研究（水気象庁）、世界の海洋状況に関する統一情報システムの開発（気象庁）であり、総額は2532億5148万ルーブル（約7500億円）であった⁽⁸⁾。

2 国家的海洋戦略の策定

(1) 2020年までのロシア連邦海洋ドクトリン

2000年に就任したプーチン（Владимир Путин）大統領は、包括的な海洋政策の方向性を示す政策文書を策定した。これが2001年7月27日に発出された大統領令1387号「2020年までのロシア連邦海洋ドクトリン」（以下、「海洋ドクトリン」という。）である⁽⁹⁾。海洋ドクトリンは、ロシア連邦憲法や他の連邦法（前述の大陸棚法、水域法及び排他的経済水域法を含む）を法的基礎とし、海洋ドクトリンの制定以降に策定される「国家安全保障概念」、「対外政策概念」、「軍事ドクトリン」といった外交・安全保障文書もこの海洋ドクトリンに依拠しなければならないと規定されている（第1章）。

海洋ドクトリンにおいては、国家海洋政策（национальная морская политика）の概念が導入された。国家海洋政策とは、ロシア連邦の海岸、内水、領海、排他的経済水域、大陸棚及び公海においてロシア連邦の国益を実現するための目標、課題、方針及び手段を指す包括的な概念であり、その主体は国家と社会全体である（第2章）。第2章の規定する、海洋におけるロシアの国益は次のとおりである。

- ・ロシア連邦の内水、領海、その上空の空間、海底及びその地下空間に対する主権
- ・主権的権利及び管轄権（ロシア連邦の排他的経済水域及び大陸棚の海底及びその地下空間並びに水中の天然資源の探査・開発・

(5) カッコ内は以下より引用。丹下博也「北極に関連したロシアの歴史及び近況について（主に北極海航路と大陸棚に着目して）」『水路』154, 2010.7, p. 6.

(6) *ibid.* p. 6.

(7) Указ Президента РФ 17 января 1997 г. N 11 (РГ 97-18), *О Федеральной целевой программе «Мировой океан»*. <<http://www.ocean-fcp.ru/ukaz.php>>

(8) 連邦特定目的プログラム「世界の海洋」の目的、内容、予算等については、同プログラムの公式サイトを参照。*Общие сведения о Федеральной целевой программе «Мировой океан»*. <<http://www.ocean-fcp.ru/>>

(9) *Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года*. <<http://www.scrf.gov.ru/documents/18/34.html>> 海洋ドクトリンの邦訳は次のとおりである。丹下博也「『2020年までの期間におけるロシア連邦の海洋ドクトリン』と同国による海洋活動の現状」『海保大研究報告』52巻第2号, 2007, pp. 226-242.

保護・管理、海洋エネルギー利用、建造物の構築、科学探査等の実施)

- ・ 公海の自由（航行・飛行・漁業・科学調査の自由並びに海底ケーブル及びパイプラインの敷設の自由）
- ・ 人命保護、海洋環境の汚染防止、海上交通線の確保等

国家海洋政策を実行し、ここに列挙した国益を実現するための能力は、海洋ポテンシャル（海洋潜在力。морской потенциал）と呼ばれ、海軍、国境庁海上警備隊、民間商船群、その活動及び発展を支える設備基盤の全体であると規定されている（第1章）。国家海洋政策は分野別政策及び海域別政策に分かれており（第3章）、それぞれについての長期的課題が規定されている（第4章）。第3章の分野別政策は、海運、世界の海洋の資源開発及び資源確保（漁業活動、鉱物資源及びエネルギー資源）、科学活動の改善及び海軍の活動の4点、海域別政策としては大西洋、北極海、太平洋、カスピ海、インド洋の5海域が対象に挙げられている。

(2) 海洋協議会の設立

海洋ドクトリンの制定直後の2001年9月1日、政府決議第662号⁽¹⁰⁾によって政府付属海洋協議会（Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации. 以下、「海洋協議会」という。）が設置された。海洋協議会は、北極及び南極を含む世界の海洋における活動、調査及び開発に関して、連邦政府行政機関、連邦構成主体行政機関、地方自治体が協議を行い、意見調整を図るための常設機関と位置づけられる。具体的には、海洋ポテンシャルの保持及び向上、

海洋活動に関連する法律の改正及び策定、海洋活動に関する国際的対話におけるロシアの国益の保護等が協議の対象とされる⁽¹¹⁾。

海洋協議会には、首相以下、副首相、外相、国防相、経済発展相、運輸相その他の主要閣僚に加え、海に面した連邦構成主体の長（州知事、特別市市長等）や一部の国営企業の代表、科学アカデミーの代表等が参加する。

(3) 2030年までの海洋戦略

ドミトリー・メドヴェージェフ（Дмитрий Медведев）政権下の2010年12月8日には、「2030年までの海洋活動発展戦略」（以下、「海洋戦略」という。）⁽¹²⁾が策定された。海洋戦略は海洋ドクトリンで示された海洋活動に関する主要な問題点をより具体的に明らかにするとともに、今後の具体的な取組を示したものである。

海洋戦略において列挙されている問題点は、次に掲げるとおりである。

- ① ロシア船籍の商船がロシアの貨物ネットワークにおいて十分に活用されておらず、ロシア全体の輸送システムの効率が低下し、より競争力の高い海上輸送サービスを持つ外国政府にロシア連邦が依存していること。
- ② 世界の商船におけるロシア船舶の割合が少なく、全地球的な国際輸送への参入も不十分であること。
- ③ ロシア国民が必要とする海産物を国内で供給できていないこと。
- ④ ロシアの水産資源に対する違法な漁業活動が行われ、ロシア国外で販売されることによって大きな経済的損失が発生していること。

(10) Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2001 г. N 662. *О Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации*. <<http://base.garant.ru/12124156/>>

(11) 海洋協議会公式サイトの説明による。<<http://government.ru/department/135/about/>>

(12) Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2010 N 2205-р. *О Стратегии развития морской деятельности в РФ до 2030 года*. <<http://www.rg.ru/2010/12/21/mordeyatelnost-site-dok.html>>

- ⑤ ロシア連邦領内の化石燃料の産出地が減少傾向にあり、ロシア連邦の大陸棚に埋蔵されている化石燃料を開発する必要性が生じていること。エネルギーが不足していること。地下資源を探索及び採掘するための新たな手段を開発する科学技術基盤及び資金が不足していること。地下資源の産出地の開発並びに海岸及び河岸における沿岸設備基盤の開発が不十分であること。
- ⑥ ロシアの造船業の生産が長期にわたり停滞し、ロシア内外の造船市場における損失につながっていること。
- ⑦ 主権の確保、世界の海洋におけるロシアの主権的権利その他の権利の行使、海上交通その他の海洋活動に関する国益の防衛体制並びに海洋分野における軍事安全保障体制が不十分な水準にあること。
- ⑧ ロシア連邦の大陸棚に埋蔵されている化石燃料の開発に対して、交通設備基盤の発展が遅れていること。海洋活動に対する航法及び航路支援が、特に北極海及び港から遠く離れた海域において不十分であること。
- ⑨ 世界の海洋の重要な海域において、資源基地を拡大し、自然災害を予測し及びその被害を軽減し並びに全地球規模及び地域規模で自然現象、地質学的現象及び人為的事故を恒常的に監視するための複合的な遠征科学調査の削減が行われていること。
- ⑩ ロシア連邦の大陸棚における船舶の航行、石油の採掘、石油関連施設の建設及び海を經由した石油の輸送が増加しており、海上航行の安全対策と船舶事故による海洋汚染対策の強化が必要とされていること。対策の強化には、近隣国及び当該分野で活動する国際機関との協力を含む。
- ⑪ 海洋活動情報の提供のために多様な組織が運営するシステム及び装置の発展並びにその統合及びそれらの情報の適切な利用が不十分

な水準にあること。

- ⑫ ロシアの法的管轄下にある海域であるにも関わらず、ロシア連邦の海洋環境規制及び監視を管轄する省庁の規制に違反したことで発生する人為的な汚染が増加していること。
- ⑬ 海洋活動の発展計画に対して現代的な優先分野を追加する必要性が生じていること。

以上の問題点に対し、海洋戦略では、4つの付属文書において、2030年までに達成すべき具体的な目標が記載されている。付属文書1「ロシア連邦の海洋活動の戦略的目的、課題及び達成目標」では、世界市場におけるロシアの海運の競争力向上、大陸棚における資源開発の活性化、世界の重要海域における海軍の作戦能力向上、海洋調査活動の強化、海洋資源の保護などが戦略的目的として挙げられており、これらに対する課題と、各省庁別の達成目標が示されている。

付属文書2及び付属文書3は、2020年までの期間における達成目標をより具体的な数値として規定した文書であり、前者が第1段階（2010年～2012年）、後者が第2段階（2013年～2020年）について規定している。これらの達成目標は多岐にわたるが、一例として、付属文書2では、ロシア船舶を合計900万トン（排水量）まで増加させること、水産資源の水揚げ量を430万トンまで増加させること、各海域に関して連邦保安庁が監視可能な面積の割合（バルト海で80%、カスピ海で40%など）及び海軍の艦艇の15%を常時作戦可能状態とすること等が規定されている。

付属文書4「ロシア連邦の海洋活動の基本的分野の発展に関する方策」では、上記の達成目標を実現するため、河川と海洋を統合した輸送システムの構築、海底資源の開発、海軍力の強化及び国境の警備等に関して重点的に取り組むべき項目が特記されている。

II 北極海の重要性の高まりとロシア政府の対応

1 北極海の重要性の高まり

1979年以降、北極を覆う氷の面積は年平均8万1000平方キロメートルずつ減少しており、1979年には1250万平方キロメートル前後（年間を通じた平均値）であった海水面積は、2010年には1100万平方キロメートルを大きく割り込んだ。特に2007年夏には、1978年の観測以来最少となる431万平方キロメートルにまで減少し、欧州からカナダ沿岸を通過してアジアへと至る航路（北西航路）が初めて完全に開通した。

こうした気象条件の変化により、北極海の航路としての利用を本格化することが可能となってきた。もともとロシアは、自国沿岸の北極海を通る航路を「北方航路」と呼び、ソ連時代から物流のために利用してきた。また、北極海は弾道ミサイルを搭載した原子力潜水艦のパトロール海域であり、軍事戦略上も大きな意義を有していた。このため、ソ連は世界で唯一の原子力砕氷船をはじめ、世界最大規模の砕氷船団を保有してきた。しかし、近年では北極の氷の減少により、夏季には砕氷船を使用しなくても北極海の通航が可能となってきたのである。

北極海航路を利用することができれば、極東と欧州の間をおよそ7,000カイリで結ぶことが可能となり、従来のスエズ運河経由の航路（1万5000カイリ）に比べて大幅な短縮となる。このような理由から、北極海航路の商業利用が一部ではあるが開始されており、2010年には船舶4隻（貨物11万トン）に過ぎなかった年間通航量が、2012年には船舶46隻（貨物126万トン）にまで増加した。2012年には、ロシ

ア産の天然ガスが北極海航路を経由して初めて日本に輸出された。

また、米国地質学研究所の2008年の報告書によれば、北極海には未発見の石油約900億バレル、天然ガス1760兆立方フィート、液化天然ガス440億バレルが存在しており、これは世界の未発見石油の13%、天然ガスの30%（液化天然ガスに限定すると78%）にも相当するとされる⁽¹³⁾。ロシアでは西シベリア等の既存資源地帯が生産のピークを過ぎつつあることから⁽¹⁴⁾、膨大な資源埋蔵量を有する北極圏の意義はこの意味でも大きいといえよう。すでに北極海西部のバレンツ海やペチョラ海で複数の資源開発が開始されており、一部は操業を開始しているが、ロシア政府はさらに広い海域を自国の排他的経済水域内に取り込むため、北極点まで自国の大陸棚が連続しているとして国連の「大陸棚限界についての委員会（CLCS）」に対して申請を行う一方、2007年8月には、2隻の深海調査艇が4,261mの北極点海底にチタン製のロシア国旗を立てるパフォーマンスを行った。しかし、ロシアが自国の大陸棚と主張する海域の一部は、カナダが主張する海域とも重複しており、現在までに境界線は確定していない。

このように、ロシアの海洋政策における北極海の位置づけは重要性を高めつつある。前述の海洋ドクトリンにおいては、ロシアの艦船による北極海への自由なアクセス、排他的経済水域及び大陸棚の資源確保、北方艦隊による国防任務及び北極海航路を活用した国家の発展の4点が北極海の意義として挙げられており、資源や航路とともに、それらを防衛するための安全保障上の観点が強く意識されていることが読み取

(13) *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, U.S. Geological Survey, 2008. <<http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>>

(14) 2010年12月、エネルギー安全保障をテーマに開催された安全保障会議では、すでにロシアでは石油資源の確認埋蔵量のうち50パーセントが採掘されており、天然ガスについては残りの確認埋蔵量が165兆立方メートルであることが報告された。“Энергетика социальной безопасности,” *Российская газета*. (「社会安全保障のエネルギー」『ロシア新聞』) 2010.12.14. <<http://www.rg.ru/2010/12/14/sovbez.html>>

れる。

ロシア政府は、北極海の資源を巡って紛争が発生する可能性や北極海航路に外国の艦艇が進出してくる可能性を安全保障上の懸念としている⁽¹⁵⁾。

2 「北極政策の基礎」とそれに基づく具体的な動き

2008年には、「2020年及びそれ以降の期間における北極についての国家政策の基礎」⁽¹⁶⁾（以下、「北極政策の基礎」という。）が安全保障会議によって策定された。「北極政策の基礎」は、ロシア連邦の北極圏に含まれる全ての海域及び地域を対象とする政策の指針であるため、これまで述べてきた海洋政策とは明確に関連付けられてはいない。しかし、以下に述べるように、「北極政策の基礎」では北方航路や北極海大陸棚資源の利用を重点課題としており、部分的に海洋政策を形成する文書と考えることができる。

「北極政策の基礎」は、北極を「ロシア連邦の戦略的資源基盤 (стратегическая ресурсная база Российской Федерации)」と位置づけるとともに、北極海航路を「北極圏におけるロシア連邦の国家的統一輸送路」として国家的な利用を行う方針を打ちしている（第2章）。その上で、北極圏における戦略的資源基盤の利用拡大、北極圏の防衛及び国境警備体制の充実、生態系保護、情報通信網の整備、科学研究の進展及び国際協力の推進を今後の国家的な優先目標として掲げている（第3章）。

北極政策に基づく具体的な動きとしては、「国家的統一輸送路」としての北極海航路の本格化が挙げられる。前述のように、北極海航路を通

航する船舶及び貨物は急速に増加しているが、北極圏における船舶の管制・監視業務や、事故が発生した場合の捜索、救難、汚染防止等に関する体制の整備はこれまでほとんど実施されてこなかった。

そこで2012年に連邦法第132号「北極海航路における商業航行の国家規制に関連する個別のロシア連邦法の改正について」⁽¹⁷⁾の制定により、商業航行法典が改正され、同法典「第5章 北極海航路の航行」が新設された。この改正商業航行法典では、北極海の安全な通航並びに海洋環境汚染の予防及び削減のため、ロシア連邦の行政機関が整備すべき規則を規定している。また、改正商業航行法典では、北極海航路の管理運営を担当する政府機関として、北極海航路局の設置が規定された。この改正は、2013年1月から施行され、2013年4月には北極海航路局が設置された。さらに発生した事故に対処するため、国家非常事態省は北極海沿岸に10か所の捜索・救難センターを設置する構想であり、2013年には最初の捜索・救難センターが開設された。

一方、北極圏における防衛及び国境警備体制については、北極圏の気象環境に特化した専門の地上部隊を配備することが2011年に発表されたほか、2012年には北方艦隊の艦艇が北極海上での長距離航行訓練を初めて実施した。また、2013年には、北極海東部のノヴォシビルスク初頭にソ連が建設し、ソ連崩壊後に放置されていたテンプ飛行場の再建作業が始まった。今後、国防省は北極圏の軍用飛行場を順次再開する計画である。連邦保安庁に所属する国境警備隊は外国船の違法な航行を取り締まるため、航路監視シス

(15) 一例として、政治軍事研究所のフラムチーヒン副所長の見解を参照。「北極の防衛－ロシアの見方」『北極海季報』10号、2011.6-8、pp.33-35。

(16) *Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу*. <<http://www.scrf.gov.ru/documents/15/98.html>>

(17) Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2012 г. N 132-ФЗ. *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути*. <<http://www.rg.ru/2012/07/30/more-dok.html>>

テムの導入を進めている。

Ⅲ 北極戦略の概要

2013年2月、プーチン大統領は安全保障会議の策定した北極戦略を承認した。北極戦略は、前述の「北極政策の基礎」をより具体的に実施するための方針を示したものである。第2章では、北極戦略に関する主要なリスク、脅威及び目的が列挙されているが、資源利用・採掘の非効率性や外国への依存、設備基盤の不備などが主であり、安全保障面における脅威認識は明示されていない。

第3章の「優先的な発展分野及びその主要な実施手段」では、北極海大陸棚に埋蔵されている資源の確保が重要課題とされ（第11条）、北極を戦略的資源基盤とする「北極政策の基礎」の路線を受け継いでいる。また、北極海航路を通年で使用するとともに、河川、鉄道、航空網とも接続して多角的な資源の輸出ルートとして使用することが掲げられている（第12条）。原子力砕氷船を含む砕氷船団を発展させるとしており、限られた夏の期間だけでなく、今後は北極海を恒常的な主力輸送ルートとして発展させる意向が読み取れる。

北極戦略の大きな特徴は、軍事面に関する記述が「北極政策の基礎」よりも増加していることである。特に第18条では、北極における軍事的圧力や侵略を阻止することによって排他的経済水域や大陸棚における活動を可能とする等、北極における経済的活動を保護するための軍事力の必要性が指摘されている。また、北極を防衛するための部隊配備や関連する設備基盤の整

備も盛り込まれており、前述した北極海における艦艇の航行、北極圏への地上部隊の配備、飛行場の再開等はこのような方針を反映したものと考えられる。

さらに、北極戦略の実施について具体的に定めた第4章では、2015年までに北極海にロシア連邦保安庁の沿岸警備隊を配備する方針を初めて打ち出したほか（第29条）、2020年までに陸上の国境警備隊も含めた北極圏の国境管理体制をさらに強化することが盛り込まれた（第31条）。また、海上監視のために2020年までに国家安全保障に関連する省庁が統一的な海上監視システムを設立するとしており、沿岸警備隊や海軍が合同で監視システムを構築することが想定されているものと見られる。

おわりに

以上のように、ロシア政府は北極の資源地帯及び航路としての重要性に着目し、その開発・利用を進めており、これに合わせて海軍、連邦保安庁（国境警備隊及び沿岸警備隊）、国家非常事態省などによる国防・国境警備・捜索救難といった安全保障面での態勢強化も図っている。ロシアは2011年に北極評議会閣僚会合において、「北極における航空及び海上の捜索及び救難に関する協定」⁽¹⁸⁾にも署名しているほか、すでに国家非常事態省の救難センターを一部設置するなどしており、今後の北極利用の広がりとともにその安全を担保する捜索・救難体制のさらなる充実も見込まれる。また、本稿では割愛したが、北極戦略では海洋汚染対策や環境対策にも言及しており、環境安全保障⁽¹⁹⁾まで含めた

(18) *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*. <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/N813EN.pdf>>

(19) 2002年に安全保障会議が策定した「環境ドクトリン」は、人類文明が自然環境に関する危機的状況に直面しており、国家安全保障上の脅威であるとして、自然環境の保全及び適切な利用、生態系の保全及び再生などの環境安全保障政策の必要性を指摘している。*Экологическая доктрина Российской Федерации*. <<http://www.scrf.gov.ru/documents/15/24.html>>

幅広い安全保障を北極に関して考慮しているものと思われる。一方、北極海の大陸棚を巡る対立は依然として解消されていない。このような対立が軍事的な対立にまで発展する可能性は低いものの、ロシアは、他の北極海沿岸諸国がい

ずれも NATO 加盟国であることから北極海における防衛は必要であるとして、北極圏への軍事力配備を進めており、今後の動向が注目される。

(こいずみ ゆう)

北極圏における発展及び国家安全保障に関するロシア連邦の2020年までの戦略 (2013年2月20日、ロシア連邦大統領承認) (抄)

Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года⁽¹⁾
(утв. Президентом РФ 20.02.2013)

国立国会図書館 調査及び立法考査局
海外立法情報課 小泉 悠訳

【目次】

- 第1章 総則 (1. ~ 3.)
- 第2章 この戦略に関する主要な危険、脅威及び目的 (4. ~ 6.)
- 第3章 優先的な開発分野及びその主要な実施手段 (7. ~ 18.)
- 第4章 この戦略の実施枠組み (19. ~ 27.)
- 第5章 この戦略の実施段階 (28. ~ 33.)
- 第6章 ロシア連邦の北極圏における社会経済的発展及び国家安全保障に関する基本指標 (34. ~ 36.)
- 第7章 雑則 (37. ~ 39.)

第1章 総則

1. 北極圏における発展及び国家安全保障に関するロシア連邦の2020年までの戦略(以下、「この戦略」という。)は、2008年9月18日に大統領令第1969号でロシア連邦大統領によって承認された2020年及びそれ以降の期間における北極についての国家政策の基礎(以下、「北極政策の基礎」という。)を実行するため、ロシア連邦の基本的な国家戦略計画文書群の規定を考慮して策定された。
2. この戦略は、ロシア連邦の北極圏に安定的な発展及び国家安全保障に関する戦略的な目的及び優先課題を達成するための枠組み、手

段及び方策について定める。この戦略は北極においてロシア連邦の主権及び国益を実現し、北極政策の基礎に規定する北極圏におけるロシア連邦の基本的な国家的課題を解決できるようにすることを目的としている。

3. この戦略の実施枠組みにおいては、ロシア連邦の北極圏における発展及び安全保障に関する重要な問題を解決するため、ロシア連邦の国家的な北極政策に係る全ての主体(連邦政府機関、その領域の全部又は一部がロシア連邦の北極圏に含まれるロシア連邦構成主体の政府機関、地方自治体の機関及びその他の団体)とその資源を結集する。

第2章 この戦略に関する主要な危険、脅威及び目的

4. (省略)
5. ロシア連邦の北極圏における現在の社会経済的発展の状態に対しては、次に掲げる特有の危険及び脅威がある。
 - a) 社会分野(省略)
 - b) 経済分野
 - ・ 北極圏特有の条件下において海洋中の炭化水素資源の産出地を探索、調査及び開発するための現代的な技術的装置及び技術をロシアが生産及び開発できていないこと。

(1) 本稿では法律データベース consultant.ru に掲載された「北極圏における発展及び国家安全保障に関するロシア連邦の2020年までの戦略」〈<http://www.consultant.ru/law/review/1729879.html>〉に基づき、海洋政策との関連性が高い部分を抄訳した。インターネット情報は2014年1月21日現在である。

- ・ 輸送、産業及びエネルギー等の設備基盤が老朽化していること。
 - ・ 基礎的な輸送設備基盤の発展が海上においても陸上においても遅れていること。砕氷船が老朽化していること。北極圏で運用可能な小型航空機が存在しないこと。
 - ・ エネルギー消費量が多いこと及び天然資源の採掘効率が低いこと。北極圏における生産コストが高いこと及びこれを補う適切な補償枠組みがないこと。北極圏における労働生産性が低いこと。
 - ・ 北極圏の各地方及び各地域の間に経済開発の不均衡があり、先進地域と発展途上地域の間に大きな開発格差が生じていること。
 - ・ 船舶の航行のための航法、水路及び気象に関する支援の発展が不十分であること。
 - ・ 陸上の北極圏及び北極海を複合的に常時監視することのできる宇宙監視手段がなく、北極圏における全ての分野の活動(航空機と船舶の連携を含む)に関する情報の入手を外国の手段や情報源に依存していること。
 - ・ ロシア連邦の北極圏の全域において住民及び企業が通信を行うための現代的な情報通信基盤がないこと。
 - ・ エネルギー系統の発展が遅れていること。発電方式が非合理的であること。発電及び送電費用が高いこと。
- v) 科学技術分野においては、北極圏及びその資源の調査、開発及び利用を行うための技術的装置及び技術的能力が不足している。また、ロシア連邦の北極圏の開発を革新的な方法で進めるための準備も充分ではない。
- g) (省略)
6. この戦略の目的は、国益を実現すること及び北極政策の基礎で規定された戦略的優先分野を考慮してロシア連邦の国家北極政策の主

要な目的を達成し、国家安全保障及びロシア連邦の北極圏の安定的な社会経済開発を達成することである。

第3章 優先的な開発分野及びその主要な実施手段

7. ～ 10. (省略)

11. ロシア連邦の北極海における資源基盤を効果的に利用し及び発展させ、ロシアにおける炭化水素資源、水産資源及びその他の種類の戦略的資源に対する需要の大部分を確保するため、次に掲げる施策を実施する。

a) 大陸棚及び沿岸地域の複合的調査の実施計画を立案すること。大陸棚探査国家計画に規定する炭化水素資源の開発及びその貯蔵の準備を行うこと。大陸棚の金属資源の開発の準備を行うこと。これらにより、北極海において利用可能な海底資源の確認埋蔵量を増加させること。

b) 国家のエネルギー安全保障並びに長期的な将来における燃料及びエネルギー部門の安定的発展を確保するため、2020年以降に従来の資源産出地域を代替する予備の資源産出地をロシア連邦の北極圏において指定すること。

v) 中長期的な将来において有色金属、希少金属及び貴金属に対するロシア連邦の国内需要及び輸出需要に対応するため、北極海の島嶼部、コラ半島、ウラル山脈の北極圏及びロシア連邦の北極圏東部においてクロム、マンガン、錫、アルミナ、ウラン、チタン及び亜鉛の産出地を効果的に開発する計画に対し、現代的な技術及び役務提供事業を活用した大規模な投資計画を立案すること。

g) ロシア連邦の北極圏をロシア国内の先進地域と結びつけるための大規模な設備基盤

の整備計画を実施すること。ティマン・ペ
 チョラ地域のガス及び石油産出地並びにペ
 チョラ海、カラ海、バレンツ海大陸棚、ヤ
 マル半島及びグィダン半島の炭化水素資源
 の産出地域を開発すること。

d) ロシア連邦の大陸棚における炭化水素資
 源の開発計画を実現するために、海中探査
 等を目的とする高性能の海中作業装置、光
 ファ이버及び人工衛星による通信及び監
 視システム、移動無線通信システム、無線
 インターネット接続、海洋気象並びに生態
 系の安全保障の手段を発展させること。

ye) (省略)

zh) 北極におけるロシア連邦の大陸棚の炭化
 水素資源産出地の開発に関して国益を保護
 すること。

z) 北極海におけるロシア連邦の大陸棚の境
 界線を画定するため、大陸棚境界線委員会
 の定める資料を準備すること。

12. 北方航路⁽²⁾をロシア連邦の国家的統一航路
 として維持するために必要な北極の輸送イン
 フラを近代化し及び発展させるため、次に掲
 げる施策を実施する。

a) ロシア連邦の統合北極輸送システム
 (единая Арктическая транспортная
 система Российской Федерации) を、年
 間を通して機能する国家的な海上輸送路とし
 て発展させること。統合北極輸送システムに
 は、北方航路、これに接続する河川航路及び
 鉄道並びに空港網が含まれる。

b) ロシアの炭化水素資源を世界市場に販売
 する経路を多角化するため、北極大陸棚の

開発が行われる地域の輸送設備基盤を改善
 すること。

v) 政府の助成によって砕氷船、救難船及び
 雑役船を建造すること並びに沿岸設備基盤
 を発展させることによって北方航路を再編
 成し及び貨物の通過量を増大させること。

g) 北方航路の航行に関するロシア連邦の国
 家的規制についての法的基盤、北方航路の
 航行に関する安全の確保及び砕氷船その他
 の航行支援役務に関する利用料金の規制を
 改善すること。北方航路の航行に関する保
 険制度を、強制加入制も含めて整備すること。

d) ロシア連邦の北極圏の航行を管理し及び
 安全確保を行う組織の構造を改善すること。
 海運その他の輸送手段の発展及びこれを支
 援する設備基盤から成る複合的な北極輸送
 技術システムを含む。

ye) 北極海の航行に関する複合的な安全確保
 及び船舶の活動が活発な地域における交通
 管制システム（航法及び水路、気象、砕氷
 船等の支援を含む）を確立し及び発展させ
 ること。複合的な機能を有する事故救難セ
 ンターを設置すること。

zh) 砕氷船建造国家計画の実施を通じ、現代
 的な技術を用いてロシアの砕氷船団（原子
 力砕氷船を含む）を発展させること。

z) 北極海の港を近代化すること。ロシア連
 邦の北極圏に新たな港湾複合生産施設を設
 立すること。北極圏の主要な河川航路にお
 いて浚渫作業を実施すること。

i) 北方航路での海上輸送に使用される船舶
 の建造等を通じ、北方航路での海上輸送に
 対して国家的な支援を行うこと並びに河川及

(2) 「商業航行法典」第5条は、ベーリング海峡を含む米露海上国境線から、北極海西部のノーヴァヤ・ゼムリヤ列島の東部沿岸までを北方航路と定義している (*Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации*. от 30.04.1999 N 81-ФЗ. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150080/)。この定義は2012年7月に「商業航行法典」第5条の改正によって盛り込まれたものであり、2013年1月に施行された。詳しくは以下を参照。小泉悠「北極海航路の航行に関する法改正」『外国の立法』No.255-1, 2013.4, pp.18-19. http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8196101_po_02550108.pdf?contentNo=1

び海洋を結合した輸送枠組を促進すること。

k) ~ o) (省略)

p) 北極圏におけるロシア連邦の国境検問所の設備改善及び新規建設

r) (省略)

13. ~ 16. (省略)

17. 国際協力の発展及び北極における平和維持のため、次に掲げる施策を実施する。

a) ロシア連邦が署名した条約及び国際合意に基づき、ロシア連邦と北極圏諸国との間で、二国間及び多国間の互恵的な協力を実施すること。対外的な経済活動の効率性を高めること。

b) 大陸棚の外部境界の設定に関してロシアの国益を保護し、大陸棚資源の探査及び開発を含む国際法上の資源開発の権利を実現するため、ロシア連邦と北極圏諸国との間で相互協力を行うこと。

v) 地域的な統一捜索救難制度を設立し、事故を防止し及びその被害を復旧するため、救難部隊間の協力を含めてロシア連邦と北極圏諸国の努力を結集すること。

g) 二国間及び地域的な友好善隣機関の枠組みを通じてロシア連邦と北極圏諸国との関係を強化し、経済、科学技術及び文化に関する交流並びに北極圏における天然資源開発、資源保護等に関する国境周辺における協力を活性化すること。

d) ノルウェーのスピッツベルゲン諸島において、互恵的な形でロシアのプレゼンス並びに経済的及び科学的活動を継続すること。

ye) 北極を通過し及び横断する航空路線並びに北方航路の通航に関して、ロシア連邦が締結した国際条約に基づき、組織的及び効

果的な協力を行うこと。

zh) 北極に関する問題解決に貢献する活動に対するロシア連邦の政府機関及び社会的団体の参加を活性化させること。

z) 北極の気象及びその動態を含む自然環境に関する定期的な情報交換を実施すること。人工衛星を含む北極の水理気象の観測システムを改善するための国際協力を推進すること。

i) 自然環境（氷の状態、海水の汚染度及び海洋生態系）並びに観測され及び予測される気候変動が自然環境に与える影響の複合的な科学技術上の実地調査を実施すること。

k) ~ l) (省略)

18. 軍事的な安全保障を確保し、ロシア連邦の国境を防衛及び保護するために、次に掲げる施策を実施する。

a) 現存し又は将来予想される軍事的危険及び軍事的脅威に対応し、ロシア連邦軍、その他の軍及び軍事部隊⁽³⁾の諸部隊がロシア連邦の北極圏において良好な作戦環境を維持できるようにすること（戦闘準備態勢を必要な水準に維持するための支援を含む）。

b) ロシア連邦及びその同盟国に対する軍事力による圧迫及び侵略を阻止し、北極圏におけるロシアの主権的権利を確保し、北極圏における排他的経済水域及び大陸棚を含む海域でロシア連邦があらゆる種類の活動を支障なく行うことを可能とし、平時において外的及び内的な軍事的危険及び軍事的脅威を中立化し並びに戦略的抑止力を維持し、軍事紛争が発生した場合にあっては侵略を撃退し及びロシア連邦の国益に有利な条件で軍事行動を終結させるため戦闘準備態勢及び動員準備体制を必要かつ十分な水

(3) 連邦軍以外の準軍事組織を指す。ロシアには、内務省に所属する国内軍、連邦保安庁に所属する国境警備隊、国家非常事態省に所属する民間防衛部隊等、多数の準軍事組織が存在する。

準に維持すること。

- v) ロシア連邦軍その他の軍及び軍事部隊の編成、人員、財政及び物資の供給を改善すること。北極圏で活動する部隊が展開するための地域的な作戦準備体制（оперативное оборудование территории）⁽⁴⁾を含め、ロシア連邦の北極圏における基地基盤を発展させること。
- g) 空中及び水上の環境に対する監視体制を改善すること。
- d) ロシア連邦の北極圏における国防、安全保障及び安定的な社会的及び経済的発展に関する複合的な課題を解決するため、軍民両用技術（технология двойного назначения）⁽⁵⁾を活用すること
- ye) 領海、排他的経済水域及び大陸棚の範囲を規定する地理座標点について、その変更の必要性を確認するための水中測量業務を実施すること。

第4章 この戦略の実施枠組み

19. ～ 20. (省略)

21. ロシア連邦の軍事的安全保障並びに国境の防衛及び保護に関する優先的課題として、2011年から2020年までの国家装備計画（国家国防発注の枠組みで実施）、ロシア政府の国家計画、連邦政府及び省庁の特別目的計画並びにロシア連邦の北極政策の実現のための計画を実施する。

22. ～ 27. (省略)

第5章 この戦略の実施段階

- 28. この戦略は、第29条から第31条に定める2段階に分けて実施する。
- 29. この戦略の第1段階（2015年まで）では、次に掲げる施策を実施する。
 - a) 法的基盤を整備すること、政府の効率性を改善すること、ロシア連邦の北極圏における全ての関連連邦構成主体の活動を調整すること、経済的な刺激策を立案し及び実施すること並びに発展のための国家的制度を活発に適用すること等を通じたロシア連邦の北極圏の複合的発展により、国家安全保障を強化するために必要な条件を整備すること。
 - b) ロシア連邦の北極圏における社会経済の発展のための2020年までの国家計画を立案して実施すること。
 - v) 水中測量業務を完了し、その結果に基づいて、領海、排他的経済水域及び大陸棚の範囲を規定する地理座標点の変更又は見直しについての提案を行うこと。
 - g) 領域を喪失すること又は他の北極海沿岸諸国と比較してロシア連邦の北極における活動条件が劣る状態になることを阻止するため、北氷洋におけるロシア連邦の大陸棚の外側の限界に関して国際法上の根拠を確保すること。
 - d) ロシア連邦の北極圏にロシア連邦保安庁の沿岸警備隊を配備し及び発展させること。
 - ye) 政府機関、自然人、法人に対してインターネット、テレビ、通信その他の役務を

(4) 地域的な作戦準備（оперативное оборудование территории）とは、有事及び平時において軍及び軍事部隊の活動を支援するために現地の地方自治体等を動員する活動を指す。Словарь терминов МЧС. (国家非常事態省用語辞典) 2010. <<http://dic.academic.ru/dic.nsf/emergency/1727/> О перативное>

(5) 軍事技術としても民生技術としても使用されるデュアル・ユース技術を指すが、具体的にどのような技術が想定されているかは明示されていない。

提供するための複合的な情報通信設備基盤（データ処理、伝達及び保存センター並びに移動式無線衛星通信網）を創設すること。

zh) 複合的な事故救難センターの設立を含む事故救難体制を発展させること。

z) ロシア連邦の北極圏における自然環境の状態及び汚染状況を監視する統一国家制度を創設し、類似の国際的な制度と同期させること。

i) ～ l) (省略)

30. 第2段階（2020年まで）では、ロシア連邦の北極圏における安定的かつ革新的な社会経済の発展段階に移行する。

31. 第2段階では、次に掲げる施策を実施する。

a) ロシア連邦の大陸棚における金属及び天然資源の開発に関してロシア連邦が競争力を持つこと。

b) ロシア連邦の北極圏における国境警備設備基盤を発展させること及び連邦保安庁の国境警備機関の装備を更新すること。

v) ロシア連邦の北極圏における国家安全保障に関して権限を有する連邦政府の行政機関の参加の下、海面状況の複合的監視のための統一的な枠組を創設し及び発展させること。

g) ロシア連邦の北極圏において、領域、住

民及び重要施設を自然災害及び人為的事故による非常事態から保護するための複合的な防災枠組を発展させること。

d) 多目的衛星「アルクチカ」を創設し及び発展させること並びに長距離電波航法設備RSDN-20（「マルシュルート」）を近代化すること。

ye) 北方航路に関連する設備基盤を発展させること。北極圏内における輸送及びアジアと欧州との間の通航を確保するために砕氷船等の船団を発展させること。

zh) 北極海における海洋生物資源利用の効率を向上させることを含め、長期的に持続可能な海洋生物資源の利用が可能な複合的な施策を実施すること。

z) ～ i) (省略)

32. ～ 33. (省略)

第6章 ロシア連邦の北極圏における社会経済的發展及び国家安全保障に関する基本指標

34. ～ 36. (省略)

第7章 雑則

37. ～ 39. (省略)

(こいずみ ゆう)