

## 南極条約と南極環境保護法の制定（1997年）

星野 一昭

### 1. 南極条約とは

地球上で人間活動の影響が最も少ない地域である南極は20世紀初頭に探検の対象として脚光を浴びることになる。1911年12月にはノルウェーのアムンゼンが南極点に初到達し、日本の白瀬矗（しらせのぶ）も翌1912年1月に南極大陸直近の氷上に到達した。その後、南極（大陸と周辺島嶼）の領土主権を巡る各国の意見対立が顕著になったが、国際地球観測年として1957-1958年に行われた南極観測が成功を収めたことから、南極の領土問題の凍結、軍事利用の排除及び科学的調査の促進を目的とした南極条約が1959年に署名され、1961年に発効した。日本はサンフランシスコ講和条約で南極の領土主権・請求権を放棄したが、国際地球観測年に参加して、1956年11月に第1次南極観測隊を派遣し、翌1957年には観測の空白地帯に昭和基地を設置して越冬観測を開始したため、南極条約の作成に当初より関与した。

南極条約の実施を担う機関は通常の条約とは異なり、締約国会議ではなく、協議国会議である。協議国とは、南極条約を作成し、署名した12ヶ国（原署名国）と南極で実質的な科学的調査を実施しているその他の南極条約締約国をさす。

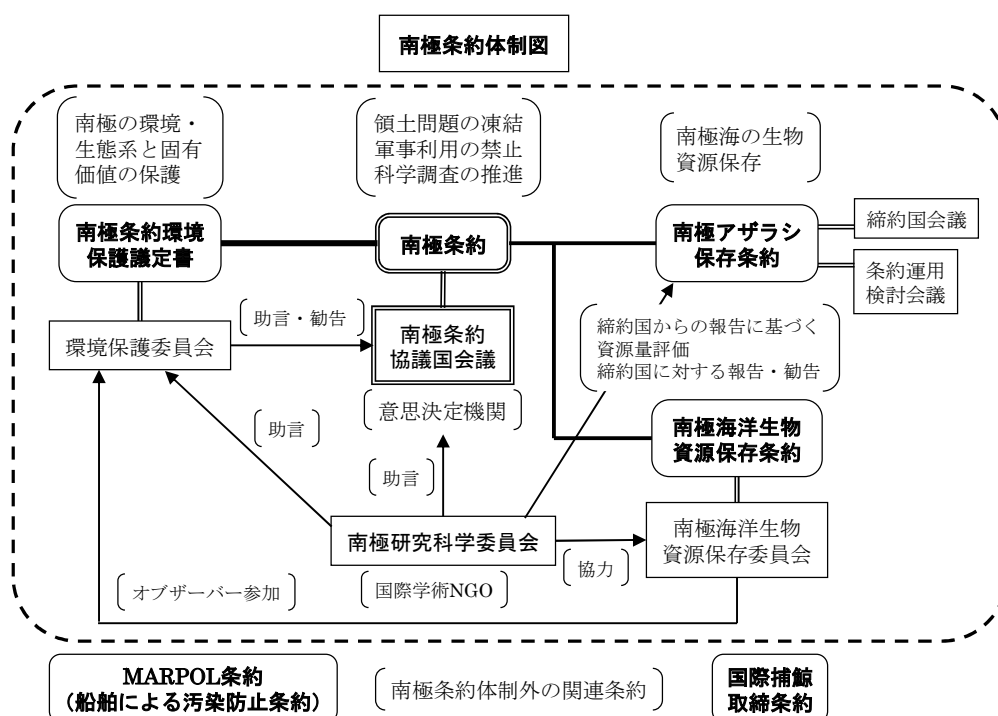


図1 南極条約体制図

## 2. 南極動植物保存法（外務省所管）の作成経緯

南極条約第9条1項の規定により検討すべきとされた生物資源の保存に関しては、1964年の第3回協議国会議で法的拘束力を有する「南極地域の動物相及び植物相の保存のための合意措置」が採択され、ペンギンやアザラシなど南極原産動物の捕獲等の禁止、特別保護地区への立ち入り規制などが行われることになった。合意措置の発効要件は採択時のすべての協議国の承認であるため、日本として法律の制定が必要だった。

なお、公海の高氷上にいるアザラシは、南極条約第6条の規定により公海自由の原則が優先されるため、この合意措置の対象とはならず、商業的捕獲からの保護策が求められた。このため、南極条約とは別の条約としてアザラシの保存を図ることが検討され、1972年にロンドンで「南極のあざらしの保存に関する条約」（南極アザラシ保存条約）が採択された。この条約の担保措置は、農林水産省所管の漁業法による許可制度であり、日本は1980年に南極アザラシ保存条約を締結している。

環境庁は、合意措置の担保法案作成準備のため、職員を南極観測隊オブザーバーとして南極に派遣した。1974年11月のことである。派遣された渡辺忠明氏は、「海外で活躍する日本のレンジャー」（一般財団法人自然公園財団内に設置された編集委員会が2011年に編集・発行）への寄稿文で、南極から日本に戻る途中、環境庁から「法制化した場合、南極では監視が行き届かず罰則等規制の実効性がないことから、当面は閣議了解に基づく行政措置で対応することとされた」との連絡があったが、帰国後に法制化に拘る外務省から環境庁に法制化が持ちかけられたこと、しかし、官房長判断で環境庁は担当せず、外務省に法制化が委ねられたことを述懐している。

こうして、南極大陸の動植物保存のための法律が外務省所管法として1982年に制定されることになった。（後述する南極環境保護法の制定に伴い2009年に廃止。）

## 3. 南極条約環境保護議定書の作成経緯

南極条約制定当時12ヶ国だった南極で観測活動を行う国の数は、1980年代終わりには24ヶ国に増え、観測活動の規模の拡大と南極半島への基地の集中による廃棄物や環境影響評価の問題や船舶による海洋汚染の問題が懸念されるようになった。さらに、観光客の増大による生態系への影響も問題となった。

また、1982年に国連海洋法条約が採択され、深海底鉱物資源を国際的な管理下で開発する体制が構築されたことを受けて、マレーシアを中心とする途上国は協議国による南極の管理体制を国連の場で再検討することを求めた。さらに1980年代の終わりには、1992年に開催される国連環境開発会議（リオサミット）に向けて地球環境保全に対する国際社会の関心の高まりが見られ、南極の環境保護も地球環境保全として認識されるようになった。

このような状況下で、南極の環境を包括的に保護するための法的枠組みの構築を目的とした第11回特別協議国会議が1990年11月にチリで始まった。鉱物資源開発が大きな焦点であったが、結局、解除条件付きの50年間の禁止で妥協が図られることになり、1991年10

月にマドリードで開催された同特別協議国会議第 4 回会合で南極条約環境保護議定書本文と 4 つの附属書が採択された。保護地域に関する附属書 V は作業の遅れから特別協議国会議で採択することはできず、同年 10 月に引き続き開催された第 16 回協議国会議で採択された。議定書と附属書 I ～IV は 1998 年 1 月 14 日に、附属書 V は 2002 年 5 月 24 日に発効した。議定書採択時のすべての協議国（26 ヶ国）の締結が議定書の発効要件であり（第 23 条 1 項）、議定書が発効したのは最後の協議国となった日本が受諾書を寄託した 30 日後だった。

#### 4. 南極条約環境保護議定書の概要

##### (1) 構成と適用範囲

南極条約環境保護議定書は議定書本文と 5 つの附属書からなる。附属書は議定書の不可分の一部とされ、新たな附属書は南極条約第 9 条の規定に従って採択され、効力を生じる（第 9 条）。議定書は南極条約を補足するものであり（第 4 条 1 項）、その適用範囲は南極条約と同じ南緯 60 度以南の地域（南極条約地域）である。

##### (2) 目的と環境原則

南極の環境及びそれに依存し関連する生態系を包括的に保護することを議定書の目的とし、その目的のために、南極地域を平和と科学に貢献する自然保護地域に指定することを規定した（第 2 条）。

南極の環境と生態系及び南極地域の固有の価値の保護を考慮すべき基本的事項とし、悪影響の限定、著しい悪影響の回避、事前の影響評価、実施中の活動の監視、予想外の影響の早期探知などを行い、すべての活動はこの環境原則に適合することなどが環境原則として定められた（第 3 条）。

##### (3) 鉱物資源活動

鉱物資源活動については、1988 年に南極鉱物資源活動規制条約が採択され、南極の環境と生態系に著しい悪影響を及ぼさない場合に限り鉱物資源開発が可能となる手続きが定められたが、南極における滑走路建設や船舶からの油流出事故などを契機に厳格な環境保護を求める国際世論が高まり、条約採択の翌年 1989 年にフランスとオーストラリアが南極を原生保護地域にすべきとして条約に署名しないことを表明したため、この条約が発効する可能性はなくなった。

南極条約環境保護議定書では、こうした状況を踏まえて、科学的調査を除くすべての鉱物資源活動が禁止された（第 7 条）が、この禁止規定は、議定書の発効から 50 年後に一定の条件が整えば解除できることになっている。

##### (4) 環境保護委員会

南極の環境と生態系保護のための一般的政策を定め、議定書実施のための各種措置をとる南極条約協議国会議に対して、助言と勧告を行うことを任務とする環境保護委員会が設置された（第 11 条、第 12 条）。

#### (5) 遵守と査察

議定書遵守のために各締約国が実施すべき義務が第 13 条で定められ、遵守を確保するための単独または共同で行う査察についても定められた（第 14 条）。

#### (6) 附属書の規定内容

<附属書 I（環境影響評価）> 南極条約地域で科学的調査及び観光等の非政府活動を計画する場合には、影響の程度に応じて南極の環境と生態系に及ぼす影響を事前に評価する手続きを定めた附属書 I の規定に従わねばならない（第 8 条）。影響の程度は、「軽微な又は一時的な影響」を基準として 3 段階に区分されるが、客観的な判断基準は示されていない。

<附属書 II（動植物相の保存）> 採捕（採取や捕獲だけでなく、苦しめること、触ることを含む）及び有害な干渉の原則禁止、非在来動植物の持込み禁止、病原微生物などの持込み防止措置などが規定されている。

<附属書 III（廃棄物の処分と管理）> 廃棄物の処分と管理に関する一般的義務、除去による処分、焼却による処分、陸上におけるその他の処分、海洋における処分、廃棄物の保管、持込み禁止品、廃棄物管理計画等について規定している。

<附属書 IV（海洋汚染の防止）> MARPOL73/78（1978 年議定書等により改正された「1973 年の船舶による汚染防止のための国際条約」）と整合の取れた規制措置が定められた。

<附属書 V（重要地域の保護と管理）> 協議国会議が指定していた動植物保護のための特別保護地区と実施中の科学的調査保護のための特別科学的関心地区を「南極特別保護地区」とするとともに、「南極特別管理地区」を設け、いずれの地区も管理計画に基づいて管理することなどが規定された。

### 5. 南極観光ツアーへの環境庁職員の参加

環境庁は 1995 年 12 月から翌年 1 月にかけて 2 名の職員を南極に派遣した。自然保護局企画調整課の佐野郁夫課長補佐（総括）と自然環境調査室の奥山正樹係長で、二人は別の観光ツアーに参加する形で南極を訪問した。奥山係長は南極の観光利用の実態と野生生物の現状を調査し、その結果を「南極地域の観光と野生生物」と題して「季刊環境研究 1996 No. 103」で報告している。

奥山報告によれば、アメリカの会社が主催したツアーで 11 ヶ国から 84 名が参加（うち日本からの参加は 26 名）。南極半島と周辺の島に 10 回上陸したほか、ヘリコプターによる遊覧飛行と氷河への上陸も行われた。上陸は小型ボートによるピストン輸送で行い、上陸時間は 1～2 時間。奥山係長は「一定の環境保全上の配慮はなされており、現在の規模で行われる限りでは、今のところそれほど重大な影響はなさそうだと感じた。しかし、今後観光客が増加していった場合、個々のツアーの影響が軽微でも累積的な影響は避けられず、今まで以上に慎重な実施が求められることになる。特にコケ類や地衣類を踏みつける等の行為は現に慎まねばならず、上陸地点、行動範囲を極力限定していく必要がある」と報告している。



写真1 「南極観光船カピタン・クレブニコフ号、奥山正樹撮影」



写真2 「登山をする観光客(ペンギン島)、奥山正樹撮影」

参議院環境特別委員会（1997年4月2日）での法案審議に際して、澤村宏自然保護局長が「職員2名を現地に派遣しまして調査を行ったところでございます。なお、この調査は、特に観光利用が集中的に行われている南極半島地域を訪問する日本からの観光ツアーに同

行する形で実施をいたしました」と説明したところ、公明党の山下栄一議員は、「この報告が、もう本当に立派な報告されているんです、派遣に行かれた方が」と発言。また、民主党の竹村泰子議員は、「環境庁の奥山さんが行かれたこの記録を見ましても、・・・」と発言している。南極への職員派遣が南極の観光利用実態と野生動植物への影響を把握する上で極めて有効であったことがわかる。

参議院環境特別委員会の附帯決議には、「本法の実効性を確保するため、南極地域への環境庁職員の派遣など審査及び監督体制の確立を図ること」が含まれ、衆議院環境委員会の附帯決議には、「本法に基づく規制の実効性を確保するため、南極地域に環境庁職員を必要に応じ派遣する体制の確立を図るとともに、環境保護に関する南極条約議定書に基づく査察制度との効果的な連携に努めること」が含まれた。現在では、環境省自然環境局自然環境計画課の南極担当係長が2年に1度、南極地域観測隊（夏隊）に同行し、南極環境保護法の施行状況の確認と南極地域に対する環境影響に関する情報収集のための調査を行っている。

## 6. 南極環境保護法の制定

### (1) 制定の経緯

南極条約環境保護議定書の発効には採択時のすべての協議国（26ヶ国）が締結することが必要になる。このため、日本が最後の協議国になることがないように議定書の締結準備を進める必要性が政府内で共有されていた。米国、ロシア、日本の3か国が最後に残った協議国であった。

議定書の締結には南極における政府・非政府の活動を規制する法律が必要であった。今回は環境庁が主管官庁になることについて異論は出されなかった。第18回南極条約協議国会議が京都で開催された翌年の1995年2月から外務省や文部省・極地研との打合せが頻繁に行われるようになり、同年6月の協議国会議後には南極新法について官房総務課のヒヤリングも行われた。12月には自然保護局計画課長が外務省地球規模問題課長に議定書承認案件の国会提出を要請したほか、自然保護局長が条約局長に議定書締結のための取組を要請している。

1996年の通常国会は1月22日から6月19日の会期で、環境庁としてはこの国会で議定書締結承認と法案の採択が必要と考えていた。4月に森康二郎自然環境調査室長が外務省課長を訪問した。外務省課長は「間に合えば今国会にとの姿勢だが、大幅延長がない限り今国会は難しいと思う」と述べ、室長からは「今国会でとの旗は今の時点で下ろすわけにはいかない」と応えている。また、5月の会談では、外務省課長が「気候変動COP3の国会根回しの時期であり、議員からも聞かれる。作業は遅れているし、（海洋汚染防止法の改正に関わる）運輸省も今国会は無理といっている。嘘はつけないので、対応ぶりを考えたい。難しいとの表明はしなくてはならない。」と発言している（COP3は1997年12月開催だが、手帳のメモ記載のままとした）。

議定書の和訳と義務内容を確定するための外務省条約局の読会が始まったのは1996年4

月 8 日だった。環境庁からは自然環境調査室室長補佐だった筆者と南極調査を行った奥山正樹係長が出席した。海洋汚染防止に関しては水質保全局の大熊一寛係長が対応した。極地研が説明する南極観測隊の現状を踏まえて、議定書の規定の意味を確定する作業が 6 月 20 日までの間、ほぼ連日行われた。外務省担当課からは環境庁出向者の廣木雅史事務官が出席し、外務省と環境庁の意思の疎通に尽力していただいた。

内閣法制局第 3 部が議定書の訳と解釈についての審査を開始したのは 7 月 1 日、第 2 部の担保法審査も 7 月 8 日に始まり、第 3 部は筆者が、第 2 部は小野太一課長補佐（厚生省から出向の法律事務官）と奥村係長が担当した。

法案の各省協議は 1997 年 2 月 12 日に始まり、全省庁が 3 月 6 日に合意、次官会議を経て 11 日に法案が議定書の締結案件とともに閣議決定された。

法案、議定書とも参議院先議となり、法案は 4 月 2 日に参議院環境特別委員会で採択され、4 日に本会議で採択された。衆議院環境委員会は環境影響評価法案の質疑に 5 日間を要したため、4 月中に法案が審査されることはなかった。衆議院環境委員会は 5 月 16 日法案を採決し、20 日の本会議で可決成立した。議定書の締結については、参議院外務委員会で 3 月 17 日に、参議院本会議で 19 日に承認され、衆議院では外務委員会で 4 月 2 日に、本会議で 4 月 3 日に承認されていた。

はじめは外務省の読会作業の遅れがあったが、国会提出後は法案成立までに 1 ヶ月半を要することになった。南極環境保護法の可決成立後に政省令の制定作業があり、施行令の公布は 7 月、施行規則の公布は 9 月だった。その後直ちに議定書が締結されることはなく、結局、議定書の受諾書が寄託されたのは 12 月 15 日だった。日本が最後の協議国となり、議定書の発効は 30 日後の 1998 年 1 月 14 日となった。

## (2) 南極環境保護法の概要

<基本的配慮事項>南極地域における活動の主事者及び行為者が南極地域の環境の保護のために配慮しなければならない基本的事項を環境大臣が定めて、公表することとされ、議定書の環境原則が基本的配慮事項として定められた。

<南極地域における行為の制限>科学的調査を除く鉱物資源活動を禁止し、動植物相保存のために捕獲や持込み等を制限し、廃棄物の適正な処分及び管理を行い、保護区への立ち入りを制限し、記念物の破壊等を禁止するとともに、南極地域の環境に著しい影響を及ぼすおそれのある行為を禁止した。

<南極地域活動計画の確認>行為の制限を確実なものとするため、南極地域においては原則としてすべての活動を実施する場合に、議定書で禁止されている行為がないこと、議定書が条件付きで認めている行為がその条件に適合すること、南極地域の環境に著しい影響を及ぼすおそれがないことについて環境大臣の確認を受けることが義務づけられた。確認のための審査に当たっては、必要に応じて環境影響の検討資料の提出が求められ、環境影響の程度が軽微でない場合には、議定書の締約国等の意見聴取の手続きが行われる。

<その他>報告徴収、立入検査、措置命令など必要な監督措置を規定。他の締約国の手続

きをとった南極観光ツアーに日本人が参加する場合には参加する個人が事前に環境大臣に届け出なければならない。

南極環境保護法は自然保護局から地球環境部に移管された時期があった。小野太一元課長補佐が白石順一元地球環境審議官から聞いた話として、地球環境局設置に際して南極環境保護法を所管していることが補強材料になったようだ。

**【参考資料】**

「南極条約環境保護議定書」 星野一昭（「地球環境条約一生成・展開と国内実施」、141～162 頁、西井正弘編、有斐閣、2005 年）～図は転載許可～

**【執筆者略歴】**

1978 年入庁。国立公園レンジャー初任地は尾瀬。外務省国連局、ケニア大使館、鹿児島県庁、地球環境局でも勤務。1993 年～97 年に自然保護局計画課に在籍し、南極環境保護議定書締結と南極環境保護法制定に関わった。釧路自然環境事務所長、野生生物課長、自然環境計画課長、九州地方環境事務所長を経て、自然環境局長。2014 年退官。