

## 日本對北極政策之評估

### The Assessment of Japan's Arctic Policy

礪波亜希

#### 壹、前言

儘管日本與北極議題之聯繫，可追溯回第二次世界大戰，但正式推出一份官方版政策，還是要等到 2015 年。在此，我將從 3 個特殊的時間點來說明日本的北極政策發展：包括在正式說法出爐之前的政策作為、2015 年公布的官方政策版本，以及官方政策公布至今的演進，同時將日本的北極政策視為某種「中等國家外交」(middle power diplomacy)。然後以此分析為基礎，設法預測未來日本與北極地區之關係。

在本文當中，我認為日本對於北極之介入，與參與南極問題乃同步並進的，亦或者，我們可同時將北極與南極稱為「極區」(polar region)。日本政府之目的，在於確保其目前在北極地區零星且多數僅具倡議意義之政策自主性，儘管其實踐相當緩慢，但確實持續往前推進中。值得注意的是，日本的北極政策雖是某種中等國家外交作為，僅具象徵性且目的在獲致外界關注，隨著北極議題浮現潛在改變，未來日本或可能朝「大國外交」(great power diplomacy) 規劃方向邁進。

## 貳、日本參與北極議題之歷程

1941年6月，一艘日本船艦往目前所謂「北方航線」(Northern Sea Route, NSR)駛去。這艘日本漁業廳轄下「海保號」(*Kaiho*)漁船負有一件極具野心的使命，亦即穿越北方航線，然後朝歐洲、非洲、印度洋，乃至南極地區前進。不過，此一野心顯然過於浮誇而且不可能成功；「海保號」在抵達白令海峽後，便因為納粹德國在6月22日入侵蘇聯，讓北極圈捲入戰火，從而被迫改變航向。

儘管如此，「海保號」的傳奇及其夢想，至今仍深深地影響著日本的極地研究者。自第二次世界大戰結束乃至整個冷戰期間，經歷一段漫長的沉潛階段，日本對於北極的興趣直到1990年代才又重新燃起。在此之前，自1957年起，日本乃是唯一在南極（位於北極在地球上的相對位置）推動研究之非西方國家。雖然日本的極地研究其實同時涵蓋北極和南極，但北極研究社群相對較小，且分屬於不同機構，致使南極研究相對影響較大，且更多地獲得決策層面之關注；例如日本在「南極條約體系」(Antarctic Treaty System, ATS, 由南極條約與相關協定組成)中便極為活躍。

隨著冷戰結束，1987年《莫曼斯克倡議》(Murmansk Initiative)開始將日本對極地議題之焦點引向北極地區，例如在1991年，國立極地研究所(National Institute of Polar Research, NIPR)便設置了北極研究中心(Centre for Arctic Research)；該中心隨即於同年在斯瓦巴群島之斯匹茲卑爾根島(Spitsbergen)的新奧勒松(Ny-Ålesund)建立了第一個研究站。接著，日本在1992年成為「國際北極科學委員會」(International Arctic Science Committee, IASC)第一個非北極圈的創始成員國。2009年7月，日本向北極地區最重要之治理機制「北極理事會」(Arctic Council)遞交了觀察員地位申請書。部分為了吸

引北極理事會成員之注意，同時為未來成為觀察員做準備，日本政府在遞出申請書時也推動了幾個國內倡議。無論如何，科學研究都被設定為日本北極政策重心與國際責任之象徵。

### 參、日本對北極政策之具體發展

在 2013 年被接受成為「北極理事會」觀察員，並宣稱將成為全面性之北極責任攸關者 2 年後，日本在 2015 年 10 月公布了第一份官方版白皮書《我が国の北極政策》，其中列舉了諸如全球環境、原住民、科學技術、法治與國際合作、航道、自然資源、國家安全等作為優先項目，至於研究開發、國際合作和（自然資源）永續利用等則為主要之倡議方向。根據前述政策文件，日本認為北極地區因其環境艱難，不具有短期財政利益，但未來仍具有重要發展潛力與前景。換句話說，北極地區充滿機會且須被長期關注，至於為了落實相關政策設計與目標，科學技術與基礎研究乃重要工具。

自從公布官方文件以來，日本在推動北極政策上已經取得若干進展。例如在研究開發方面，「北極域研究推進プロジェクト」(Arctic Challenge for Sustainability, ArCS) 便是其旗艦項目，計畫在 2015 年起的 5 年內，每年投入 5-6.5 億日圓（450-600 萬美金），不僅延攬日本國內所有北極研究者加入，目前正開始討論延長執行之可能性。在研究船隻部分，2018 年也編列了一筆小型預算（8500 萬日圓或 77.3 萬美元）進行設計工作。在國際合作部分，日本政府的「北極擔當大使」積極參與各項相關會議，例如「北極理事會」部長會議、「北極圈論壇大會」(Arctic Circle Assembly) 以及「北極邊境大會」(Arctic Frontiers) 等，與北極國家召開雙邊會議，同時針對各種可能合作展開討論。除此之外，日本政府既與來訪的加拿大北極大使在東京召

開雙邊會議以分享經驗並交換想法，並和中國、南韓召開「北極議題三邊高層對話」(Trilateral High-Level Dialogue on the Arctic)，2016年以來已舉辦3次，日本曾擔任2017年東道主。

其中，關於北極資源之永續利用領域，或許成果最為豐碩，最值得注意的是2017年12月通過的《中央北冰洋漁業協定》(Central Arctic Ocean Fisheries Agreement)。該協議乃是以2015年所謂「北極五國」(俄羅斯、挪威、丹麥格陵蘭、加拿大、美國)所通過之「奧斯陸宣言」(the Oslo Declaration)，由分享中央北冰洋(Central Arctic Ocean, CAO)排他經濟區(EEZ)公海漁撈權出發，召開「中央北冰洋公海漁業會議」獲致之結論。2016年6月，在加拿大伊魁特召開之前項會議中，「北極五國」加上中國、歐盟、冰島、日本和南韓組成了「5+5集團」，同意進一步討論相關科學研究計畫。其後短短不到2年時間，各國便同意重新定義公海商業漁撈並簽署協議，以便共同維護永續開發之可能性。作為僅僅是「北極理事會」觀察員與非北極之利益攸關者，日本對推動該協定可謂居功厥偉。

在推動日本企業參與北極資源計畫方面，也有明顯進展。例如亞馬爾液化天然氣計畫(Yamal LNG Project)乃是在俄羅斯北方亞馬爾半島上的一個能源項目。該項目獲得多方出資，包括俄羅斯天然氣廠商諾瓦泰克(Novatek, 50.1%)、法國的跨國石油與天然氣公司道達爾(Total, 20%)、國營中國石油天然氣集團(CNPC, 20%)，以及中國政府投資之絲路基金(Silk Road Fund, 9.9%)等。該油氣田預計經由3條鐵路線輸送，每年最高產能約1650萬噸天然氣，其中1條路線將自2018年起開始營運。日本商船三井株式會社(Mitsui O.S.K Lines)計畫與俄羅斯和加拿大合作，投入一艘天然氣破冰油輪負責部分運送工作。除此之外，包括法國TechnipFMC集團，以及日本的

JGC 與 Chiyoda 公司，正計畫共同在此項目中開發油氣田。至於格陵蘭石油開發公司（Greenland Petroleum Exploration）與日本石油、天然氣和金屬礦產公司（Japan Oil, Gas, and Metals National Corporation, JOGMEC）在格陵蘭東北部的一項探勘項目，則因前景不佳而於 2018 年 3 月叫停。

#### 肆、日本北極政策之前景評估

基於前述段落說明，我們可從以下幾個面向來評估日本的北極政策。首先，儘管官方文件曾將北極圈的原住民列入重要問題，日本對於相關議題仍缺乏主動倡議與關注。其次，究竟有多少政府倡議鼓勵日本企業投入北極經濟開發，依舊模糊不清。儘管如此，北極作為當前日本外交政策重要組成部分，乃屬無庸置疑；例如在 2018 年公告之第三次《海洋基本計畫》（Basic Plan on Ocean Policy），便 101 次提及「北極」，並有特別段落說明北極政策。

為說明當前日本之北極政策及其歷史發展，我認為可從「中等國家外交」角度來進行觀察。所謂「中等國家外交」乃是種追求多邊解決國際問題、在國際爭端中採取妥協姿態、並以「國際良好公民」自許之政策方向；藉此，「中等國家」可獲致外交聲譽、降低推動國際合作之交易成本，並獲得有助本國利益之地位。儘管一個國家是否為「中等國家」，基本上由它是否執行「中等國家外交」來決定，一般來說，所謂「中等國家」指的是既非霸權也非大國，但依舊擁有一定國際影響力與行動空間的國家。

根據我對日本北極政策之分析，它乃是日本全面環境外交政策之一環，尤其著重氣候變遷對北極、日本乃至全世界之影響。於此同時，北極呈現之潛在機會也讓日本躍躍欲試，至於推動科學研究

則是最有用的政策工具。先前研究顯示，日本的環境外交大致以「中等國家外交」途徑來推動，且目的不過是在國際中獲得聲望，正因如此，日本的行動多數僅具象徵意義，並未有明確政策；這的確足以說明日本的北極政策。但我認為，加入北極成員俱樂部之意義應該遠大於其象徵性，對日本而言，推出更具體政策將有助於取得大國之地位。

那麼，日本與北極的未來將如何呢？倘使我們依舊聚焦於主權國家的能量及其相對應之外交的話，或許日本算是個經濟大國，但在環境與安全議題方面仍只是個中等國家。日本與北極的互動將隨著此一議題日趨重要而愈發密切。例如，如果北極的安全問題愈來愈重要，日本將運用中等國家外交，環境問題亦復如此，除非有強大民意為後盾，否則日本的北極政策永遠是象徵性的。但是，若經濟或商業問題受到關注，則日本便有機會進行大國外交，透過經濟能量來捍衛自己的經濟利益。只不過在可見的未來，環境議題或許還是北極治理的重中之重，因此，日本的北極政策也還是象徵多於實質吧。