

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	南極環境保護法改正案をめぐる国会論議
著者 / 所属	河田 尚弘 / 環境委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	486 号
刊行日	2026-8-6
頁	133-145
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20260806.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

南極環境保護法改正案をめぐる国会論議

河田 尚弘

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案提出の背景及び経緯
3. 本法律案の概要
4. 主な国会論議
5. おわりに

1. はじめに¹

第221回国会（特別会）の令和8（2026）年6月2日、「南極地域の環境の保護に関する法律の一部を改正する法律案」（以下「本法律案」という。）が、衆参両院での審議を経て、成立した（令和8年法律第36号、6月10日公布）。

本法律案は、環境保護に関する南極条約議定書（以下「環境保護議定書」という。）の的確かつ円滑な実施を確保するため、同議定書附属書VI（以下「附属書VI」という。）の締結に必要な国内担保措置を講じようとするものである。

本稿では、本法律案提出の前提となる南極条約等について概観するとともに、本法律案の概要及び国会における主な論議²を紹介する。

2. 本法律案提出の背景及び経緯

（1）南極と地球環境

南極は、苛酷な自然環境によって近代まで人類が立ち入ることが困難であったことから、地球上に残された最大規模の原生的な自然が存在しており、原生地域としての価値や、科学的調査を実施するための地域としての価値といった固有の価値を有しているとされる。オーロラ等の現象の研究、基盤岩・氷床の分析等を始めとして、自然の機構を科学的に調

¹ 本稿における年表示は西暦を基本とし、日本国内の動向を取り上げる際は和暦（西暦併記）とする。

² 衆参環境委員会における本法律案に係る論議に加え、衆議院外務委員会及び参議院外交防衛委員会における附属書VIの承認案件（環境保護に関する南極条約議定書の附属書VIの締結について承認を求めるの件）に係る主な論議についても紹介する。

査・研究する上で重要な場となっているほか、文明から遠く離れており、人為的な環境汚染が最も少なく、わずかな影響にも敏感に反応することから、地球環境の健康度を測るバロメーターとも言われている。

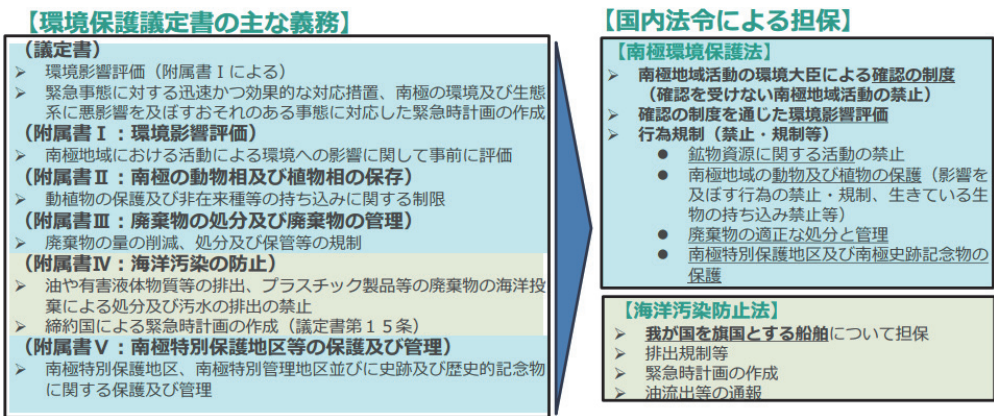
（２）南極条約及び環境保護議定書の概要

1957年から1958年に国際地球観測年の一環として行われた南極観測の成功を機に、参加国の科学調査協力体制を維持発展させるため、1959年に日本、米国、イギリス、フランス、旧ソ連等の12か国により南極条約が採択された（1961年発効）。同条約は、①南極地域（南緯60度以南の地域）の平和的利用、②科学的調査の自由と国際協力の促進、③南極地域における領土権主張の凍結、④条約の遵守を確保するための監視員制度の設定等を主な内容としており、締約国数は、2026年6月現在58か国となっている。また、締約国の中でも、南極に基地を設ける等、積極的に科学的調査活動を実施している国（我が国を含め29か国）は、南極条約協議国と称され、定期的に南極条約協議国会議（ATCM：Antarctic Treaty Consultative Meeting）を開催し、南極地域の平和的利用等に関する取組等を進めるための措置を検討・実施している。

その取組等の一つとして、1991年に、南極の環境と生態系を包括的に保護することを目的とする環境保護議定書が採択された（1998年発効）。環境保護議定書は、南極地域を平和及び科学に貢献する自然保護地域として指定し、南極地域活動の環境に関する原則³、鉱物資源に関する活動の禁止、環境影響評価の実施義務等を規定するほか、具体的な措置を附属書Ⅰ～Ⅴに規定した。

平成9（1997）年、我が国は、環境保護議定書及び附属書Ⅰ～Ⅴを担保するため、南極地域の環境の保護に関する法律（平成9年法律第61号。以下「南極環境保護法」という。）を制定した（図表1）⁴。

図表1 環境保護議定書及び附属書Ⅰ～Ⅴの国内法令による担保の状況



（出所）環境省資料を筆者において加工

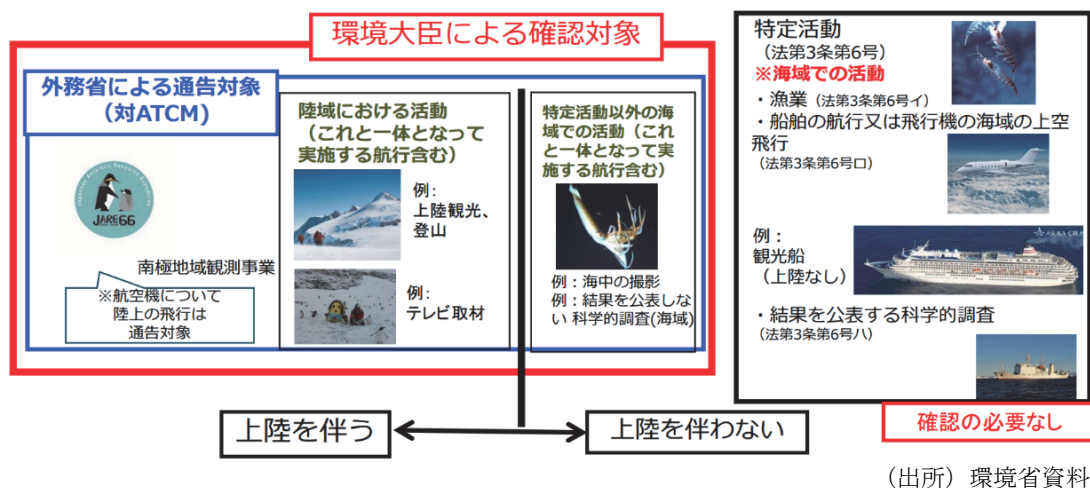
³ 南極地域活動について、南極地域の大气、水、土壌、動植物等へ著しい影響を及ぼすおそれがないように計画・実施されること等

⁴ なお、附属書Ⅲ（廃棄物の処分及び廃棄物の管理）の一部及び附属書Ⅳ（海洋汚染の防止）については、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（昭和45年法律第136号、以下「海洋汚染防止法」という。）により、国内担保している（図表1参照）。

（３）南極環境保護法の概要

南極環境保護法は、環境保護議定書の定めに従い、南極地域における行為の禁止や制限措置を規定するとともに、南極地域における科学的調査、観光その他の活動（南極地域活動）を行う場合に、当該活動の主宰者が南極地域活動計画を環境大臣に申請⁵し、環境に与える影響をあらかじめ評価して確認を受けることを義務付けている。改正前における確認対象は特定活動（漁業、船舶の航行又は飛行機の海域の上空飛行、結果を公表する科学的調査等）を除く南極地域で行われる全ての活動とされていた（図表２）。

図表２ 南極地域活動計画の確認制度の対象（改正前）



（４）環境汚染リスクの高まりと附属書Ⅵの採択

南極地域においては、油の流出を伴う事故等、環境影響を伴う事故が頻度は少ないものの継続的に発生してきた⁶。

環境保護議定書第16条にも、南極地域活動から生じる損害についての責任に関する附属書を作成することが定められており、1992年以降、新たな附属書の作成に係る議論が行われた。

2000年頃には、観光を目的とする南極地域での船舶の航行数が年間100を超え、南極大陸に上陸する観光客数は1万人を超えるなど、南極地域への観光旅行が世界的に増加する中で、環境への影響についての懸念や事故の発生リスクが高まっていた。南極地域は、いずれの国の領土及び領海にも属さない地域であるため、事故発生時の対応措置が迅速に行われない可能性もあり、南極条約協議国会議においても対処の必要性が共有されていた。

こうした経緯から、2005年の第28回南極条約協議国会議において、環境上の緊急事態から生じる責任に関する附属書Ⅵが採択された（図表３）。

⁵ 南極環境保護法に基づく南極地域活動計画の確認申請件数は、2024/25 年シーズンについては、我が国政府による南極地域観測事業1件であった。

⁶ 代表的なものとしては、1989 年1月、南極半島近海において、船倉内に60万リットルの油を積載したパイア・パライソ号（アルゼンチン船籍）が座礁し、海洋への大量の油流出が発生した事故が挙げられる。

図表 3 附属書VIの概要

南極条約議定書附属書VIの概要

前文

- 南極の環境並びにこれに依存し、及び関連する生態系に対する環境上の緊急事態の影響を防止し、最小にし、及び封じ込めることの重要性を認識

適用範囲（第1条）

- 南極条約第七条 5 の規定に従い事前の通告を必要とするもの及び南極条約地域に入る全ての観光船に関連する南極条約地域における環境上の緊急事態。

環境上の緊急事態の範囲の想定（第2条（b））

- 「環境上の緊急事態」とは、この附属書の効力発生後に発生した偶然の事故であって、かつ、南極の環境に対して重大かつ有害な影響を及ぼし又は及ぼす急迫したおそれがあるものをいう。

合理的な防止措置及び緊急時計画の作成等（第3条、第4条）

- 主宰者に「防止措置」及び「緊急時計画の作成」の義務付け。

対応措置（第5条）

- 主宰者に環境上の緊急事態を起こした場合の迅速かつ効果的な「対応措置」の義務付け。

対応措置をとらない南極地域活動の主宰者の責任（第6条、第7条、第8条、第9条）

- 環境上の緊急事態を引き起こしたが、主宰者が対応措置をとらない場合で、かつ、
締約国によって対応措置がとられた場合
✓ 主宰者は締約国によってとられた対応措置の費用を当該締約国に支払う責任を負う。
いずれの締約国も対応措置をとらなかった場合
✓ 主宰者はとられるべきであった対応措置の費用を基金に直接又は締約国を通じて支払う責任を負う。

保険その他の金銭上の保証（第11条）

- 締約国が対応措置とった場合の費用を支払う責任を対象とする適切な保険その他の金銭上の保証（銀行又はこれに類する金融機関の保証等）を維持することを主宰者に義務付ける。

（出所）環境省資料を筆者において加工

附属書VIの発効には採択当時の全ての協議国（28か国）の締結が必要であるが、我が国を含めて9か国⁷が未締結であり（2026年5月時点）、採択から20年以上経過してもなお未発効となっている。

（5）本法律案の提出

南極地域の観光客数は、附属書VIの採択後も増加し続け、2024/25年シーズンにおける船舶の航行数は562、南極大陸に上陸する観光客数は80,465人に至るなど、附属書VIが想定する油流出事故等の環境上の緊急事態への懸念はますます高まっている。

附属書VIの締結に向けた国内担保措置については、附属書VIの採択前から政府において調査検討が実施され、我が国の法体系になじまず非常に困難であると指摘⁸されたが、附属書VIの採択後も、南極環境保護議定書附属書VIの国内担保に向けた検討委員会等において調査検討が断続的に実施されていた。令和7（2025）年からは、中央環境審議会自然環境部会南極地域の環境の保護に関する小委員会において、南極環境保護法の改正により国内担保する方向で検討がなされ、その後、パブリックコメントを経て、令和8（2026）年3月13日、環境大臣に対して「環境保護に関する南極条約議定書の附属書VIの締結に向けた

⁷ アルゼンチン、ベルギー、ブラジル、ブルガリア、中国、インド、日本、韓国及び米国

⁸ 環境省は、いずれの国の領土及び領海でもない地域で発生した環境上の緊急事態に、いずれの締約国も対応措置をとらなかった場合の費用支払責任について、我が国の法体系上、法制化が困難であった旨説明している（中央環境審議会自然環境部会南極地域の環境の保護に関する小委員会（第1回）（令7.2.18）議事録）。

担保措置について」が答申された。同答申は、南極地域における環境上の緊急事態の発生リスクの高まり、南極の原生的な自然環境の科学的価値を重視する我が国の立場、令和8（2026）年5月に広島県広島市において開催される第48回南極条約協議国会議のホスト国としての立場等を踏まえ、附属書VIの締結に向けた国内担保措置を早期に講じる必要性を指摘した。

上記のような背景及び経緯を踏まえて、附属書VIの締結に係る措置を講ずることを内容とする本法律案が、令和8（2026）年4月3日に閣議決定され、同日、国会（参議院）に提出された。なお、附属書VI締結に当たり国会承認を求める承認案件は、同年3月31日に閣議決定され、同日、国会（衆議院）に提出された。

3. 本法律案の概要

（1）事前に環境大臣の確認を要する「南極地域活動」の対象の見直し

附属書VIは、南極地域における観光活動の活発化を受け、南極地域における大規模な事故の発生に備えるものであるため、その適用範囲については、観光船も対象とすることとされている。

そこで、本法律案では、南極地域活動計画の確認制度について、従来特定活動として環境大臣による事前確認の対象から除かれていた南極大陸への上陸を伴わない観光船を、確認対象に追加することとした。また、事故のリスクについては科学的調査船も観光船と同様であることから、科学的調査船も事前確認の対象に追加することとした。

（2）附属書VI締結に向けた担保措置（図表4）

ア 南極地域活動の実施前の事前準備等

南極地域活動を主宰しようとする者が南極地域活動計画の確認申請をする際の記載事項として、環境上の緊急事態の防止措置等に関する事項を追加するとともに、申請書と併せて緊急時計画⁹を提出することを義務付けている。また、主宰者の責務として、環境上の緊急事態が発生した場合に負担する負担金等（後述）について、附属書VIに規定する最高限度額¹⁰までの額の負担を確実に行うための措置¹¹を講じなければならないこと

⁹ 環境に悪影響を及ぼすおそれのある事件が発生した場合に、当該事件に対応するための計画。通報手続に関する事項や、発生した事件に対応するための措置に関する事項等について記載する。

¹⁰ 附属書VI第9条1に規定する責任の限度額は、以下のとおり。

○船舶が関係する事故から生ずる環境上の緊急事態については、

(i) 2,000 トン以下のトン数の船舶については、100 万SDR

(ii) 2,000 トンを超えるトン数の船舶については、2,000 トンを超える部分を次のとおり区分し、それぞれの区分に応じて計算したSDRを当該船舶のトン数に達するまで順次加算して得たSDRと(i)のSDRとを合算したSDR

・2,001 トンから3万トンまでの部分 トン当たり 400SDR

・3万1 トンから7万トンまでの部分 トン当たり 300SDR

・7万トンを超える部分 トン当たり 200SDR

○船舶が関係しない事故から生ずる環境上の緊急事態については、300 万SDR

（注）SDRは、国際通貨基金が定める特別引出権のこと。2026 年3月31日時点のレートは1SDR＝約217 円

¹¹ 保険契約の締結等

としている。

イ 南極地域の環境に悪影響を及ぼすおそれのある事件が発生した場合の措置

南極地域活動により南極地域の環境に悪影響を及ぼすおそれのある事件が発生した場合において、当該南極地域活動の主宰者に対し、環境大臣に通報することを義務付けるとともに、緊急時計画に従って当該事件に対応するための措置をとること等を義務付けている。

ウ 環境上の緊急事態が発生した場合の措置

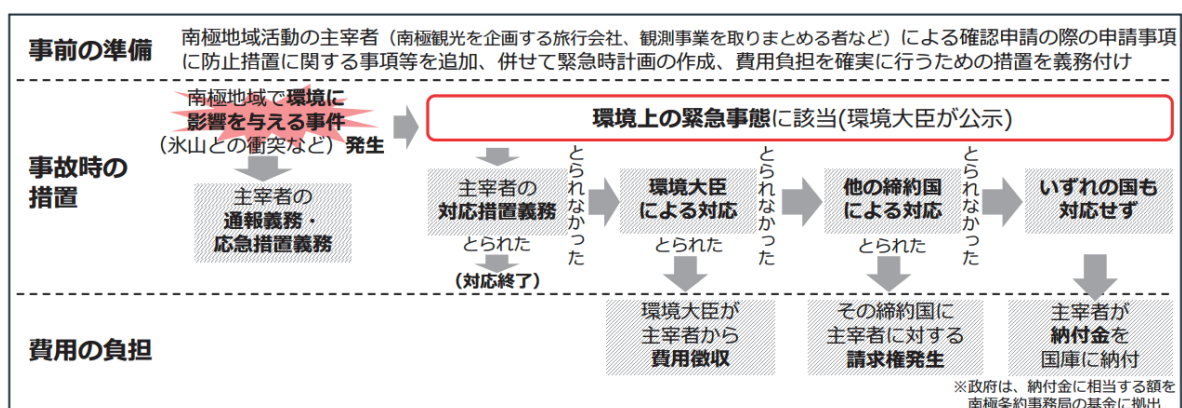
環境大臣は、イの通報を受けた場合等において、環境上の緊急事態が発生したと認めるときは、直ちに、環境上の緊急事態が発生した旨等を公示するとともに、当該公示の内容を、対応措置をとるべき主宰者に通知する。通知を受けた主宰者に対しては、通知された対応措置を迅速かつ効果的に実施することが義務付けられている。

環境大臣は、通知を受けた主宰者が対応措置としてとるべき具体的な対応をとっていないと認めるときは、主宰者に対し、相当の期限を定めて、措置をとるべきことを命ずることができるとしている。また、それでもなお、措置命令をされた主宰者が期限までに措置をとらないときは、環境大臣自らが措置をとることができる¹²、その実施に要した費用は主宰者が負担することを義務付けている。

また、通知を受けた主宰者が対応措置をとらず、他の締約国の政府が主宰者に代わって対応措置をとったとき、その実施に要した費用について、当該締約国の政府は、主宰者に対し、措置の実施に要した費用の償還を請求することができることとしている。

さらに、通知を受けた主宰者もいずれの国も対応措置をとらなかったときは、南極条約事務局の基金への拠出金として拠出するため、主宰者に対し、とられるべきであった対応措置に係る費用として環境大臣が定める金額を国庫に納付することを義務付けている。

図表 4 附属書VI締結に向けた担保措置



(出所) 環境省資料

¹² なお、特に必要があると認める場合、環境大臣から関係行政機関の長に対し、対応措置の実施を要請することができ、その実施に要した費用は、環境上の緊急事態を発生させた主宰者が負担することを義務付けている。

（３）施行日

附属書Ⅵが日本国について効力を生ずる日から起算して１月を経過した日から施行するとされている。ただし、（１）の事前に環境大臣の確認を要する南極地域活動の追加に係る規定については、公布の日から20日後（令和８（2026）年６月30日）に施行されている。

４．主な国会論議

（１）総論

ア 附属書Ⅵの採択から本法律案の国会提出まで約20年を要した理由

附属書Ⅵが採択されたのは2005年であるところ、国内担保法となる本法律案の国会提出までに約20年を要した理由が問われた。これに対し、石原環境大臣及び環境省は、附属書Ⅵの採択以降、他の協議国の締結状況や附属書Ⅵの発効の見通し等を踏まえて国内法の整備について検討を重ねていたが、今般、南極地域における観光活動の活発化により環境上の緊急事態が発生するリスクが高まっていること、また、各国の附属書Ⅵの締結が進み、附属書Ⅵの発効に向けた機運が高まっていること、さらには、第48回南極条約協議国会議が令和８（2026）年５月に広島県広島市において開催されることから、国内担保措置の検討を加速して本法律案の提出に至った旨を答弁した¹³。

イ 本法律案の影響・効果

南極環境保護法改正の影響・効果について、石原環境大臣は、南極環境保護法を改正し、我が国が附属書Ⅵを締結することは、未締結国の早期締結を促すことにつながり、附属書Ⅵが発効すれば、環境上の緊急事態の未然防止が図ることができ、万が一、環境上の緊急事態が発生し、主宰者自身や我が国自身も対応措置がとれない状況が生じた場合でも、他の締結国による対応措置の実施などの協力を期待することができるようになる旨、国際的に南極地域の環境保全が図られることは、地球環境のメカニズムの解明や将来予測に関する研究の成果を通じて地球環境全体の保全にもつながる旨を答弁した¹⁴。

ウ 附属書Ⅵ発効に向けた外交努力

観光で南極地域を航行する船舶は、米国の主宰者による船舶が最も多くなっており、また、それらの船舶は、主にアルゼンチンから南極に向けて出港している。附属書Ⅵの未締結国は我が国を含む９か国であるが、その中に米国とアルゼンチンが含まれていることについて懸念が示され、当該国の附属書Ⅵ締結に向けた外交努力が問われた。これに対し、石原環境大臣は、我が国がホスト国を務めた第48回南極条約協議国会議において、我が国が附属書Ⅵの締結に向け国内手続を進めていることを共有し、附属書Ⅵの未締結国に対して、早期締結の呼びかけを行った旨、また、事務的にも、協議国会議において交渉や関連イベントの場における働きかけも実施するとともに、米国やアルゼンチンを含む未締結国の担当官と環境省の職員が個別に意見交換を行う場を設ける等、あら

¹³ 第221回国会参議院環境委員会会議録第５号（令８.４.16）、第221回国会衆議院環境委員会会議録第12号（令８.５.29）

¹⁴ 第221回国会参議院環境委員会会議録第５号（令８.４.16）、第221回国会衆議院環境委員会会議録第12号（令８.５.29）

ゆる機会を捉えて、附属書Ⅵの早期発効に向けた働きかけを行っている旨答弁した¹⁵。

（２）本法律案による改正内容関係

ア 事前に環境大臣の確認を要する「南極地域活動」の対象の見直し

本法律案により、南極地域活動計画の確認制度の対象が広がり、科学的調査船や上陸をしない観光船も環境大臣の確認を要する南極地域活動に含まれることとなる。この点について、他の締約国の多くは、上陸を伴わない観光船や科学的調査船を対象に含める等、従来から対象となる南極地域活動の範囲を広く解釈していた中で、我が国の政府が限定的に解釈していた理由が問われた。これに対し、環境省及び外務省は、これまでは上陸を伴わない船舶等の活動については公海の自由に該当する活動として環境大臣の確認を受けることは要しないとしていたが、附属書Ⅵには南極地域に入る全ての観光船が適用対象とされていること等から、上陸を伴わない船舶等の活動についても対象とすることとした旨を答弁した¹⁶。

また、確認制度の対象が広がることについて、確認手続の負担が南極の科学的調査を阻害する懸念や、観光活動を萎縮させないような配慮の必要性が指摘された。これに対し、環境省は、新たに対象となる者への周知と丁寧な説明を行うとともに、必要に応じて申請に関する事前の相談等にも対応し、煩雑な手続にならないようにしたい旨を答弁した¹⁷。

イ 附属書Ⅵ締結に向けた担保措置

（ア）通報対象となる事件

本法律案によって、主宰者に対し、南極地域の環境に悪影響を及ぼすおそれのある事件が発生した場合の通報が義務付けられるが、通報対象となる事件の該当基準が問われた。これに対し、環境省は、事件とは、南極地域活動において南極地域の環境に悪影響を及ぼすおそれのある事象のことをいい、環境に重大かつ有害な影響を及ぼす環境上の緊急事態に比べると、環境影響は小さいものも幅広く含む概念であること、また、通報すべき事件としては、事前に環境大臣の確認を受けた南極地域活動に含まれるとは解することができないもので、南極環境に対する環境影響評価がなされていないものなどが考えられるところ、主宰者が判断に迷うことがないようにガイドラインを定める旨答弁している¹⁸。

（イ）環境上の緊急事態

主宰者に対応措置が義務付けられる環境上の緊急事態について、その定義と具体的な想定が問われた。これに対し、環境省は、偶然の事故であって、南極の環境に対して重大かつ有害な影響を及ぼし、又は及ぼす急迫したおそれがあるものをいい、具体的には、南極地域における船舶、航空機又は観測基地からの大規模な油等の流出などが発生した

¹⁵ 第 221 回国会衆議院環境委員会議録第 12 号（令 8.5.29）

¹⁶ 第 221 回国会参議院環境委員会議録第 5 号（令 8.4.16）、第 221 回国会参議院外交防衛委員会議録第 10 号（令 8.5.28）

¹⁷ 第 221 回国会参議院環境委員会議録第 5 号（令 8.4.16）

¹⁸ 第 221 回国会参議院環境委員会議録第 5 号（令 8.4.16）

場合が該当する可能性がある旨答弁している¹⁹。

また、どのような事件が「南極の環境に対して重大かつ有害な影響」を与えるものに該当するのかについて問われた環境省は、1999年の第23回南極条約協議国会議で検討され、その結果、大規模な油の流出などに加え、野生生物の生息に影響を及ぼすようなものが該当するという認識が協議国の間でも共有されている旨、また、この点について、環境上の緊急事態に該当する案件を判断するためのガイドラインを作成予定である旨答弁している²⁰。

さらに、環境上の緊急事態の定義について、他の締約国とそごが生じていないかが問われた。これに対し、外務省は、ある事故が附属書VIの適用対象となる環境上の緊急事態に該当するか否かについて、現時点において、締約国間での認識のそごがあるとは認識をしておらず、引き続き、認識のそごにより円滑な協力や迅速な対応措置の実施が阻害されることのないように、他の締約国等としっかり議論してそごが生じないよう努める旨答弁があった²¹。

(ウ) 対応措置の実効性

環境上の緊急事態が発生した場合には、まず主宰者が対応措置をとることとなり、主宰者が対応措置をとらない場合には環境大臣や他の締約国が主宰者に代わって対応措置をとることとなっているが、南極は我が国からの距離が遠いこと等から、上記スキームの実効性について問われた。

これに対し、環境省は、環境上の緊急事態が発生した場合、政府はその内容を南極条約事務局に速やかに通報することとしており、通報の結果によって、他の締約国が対応措置をとることを希望し、我が国としてもこれを受け入れる場合には、当該締約国による対応措置が円滑にとられるように関係省庁と連携して調整に努める旨答弁があった²²。また、外務省からは、附属書VIにおいて、他の締約国が対応措置をとろうとする場合には、原則として、その主宰者の締約国に対して通告を行う等の手順を踏む必要があるが、南極地域の環境に対する重大かつ有害な影響が差し迫っている場合には、通告を行うことなく対応措置をとることも例外的に可能であるとされており、いかなるケースが例外に該当するかについては、事案に即して判断を行う必要があると考えられ、迅速な対応措置の実施が阻害されないように、締約国間の緊密な連絡経路の確立を含めて、関係国間で議論したい旨答弁があった²³。

(エ) 主宰者もいずれの国も対応措置をとらない場合

環境上の緊急事態が発生したが、主宰者もいずれの国も対応措置をとらない場合として、いかなる状況が想定されるのかが問われた。これに対し、環境省は、主宰者が対応措置をとることが原則としつつ、南極地域は非常に厳しい自然環境であるため、雪上車

¹⁹ 第 221 回国会参議院環境委員会会議録第 5 号 (令 8. 4. 16)

²⁰ 第 221 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 10 号 (令 8. 5. 28)、第 221 回国会衆議院環境委員会会議録第 12 号 (令 8. 5. 29)

²¹ 第 221 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 10 号 (令 8. 5. 28)

²² 第 221 回国会衆議院環境委員会会議録第 12 号 (令 8. 5. 29)

²³ 第 221 回国会衆議院外務委員会会議録第 11 号 (令 8. 5. 15)

が巨大なクレバスの中に落下した場合等の対応措置をとることが技術的に難しい場合や、対応措置をとることによって人命が危険にさらされるという二次被害が発生する可能性が高い場合が考えられる旨答弁している²⁴。

また、3.(2)ウのとおり、我が国の主宰者の活動から生じた環境上の緊急事態について、いずれの締約国も対応措置をとらない場合、当該主宰者には、とられるべきであった対応措置に係る費用を国庫に納付することが義務付けられる。この費用の算定方法については、附属書VIには明確な規定は存在しない。環境省は、海難事故等に関する知見を有する専門家から意見を聴取し、とられるべきであった対応措置に係る費用の算定に関するマニュアルの策定を行った上で、実際には、発生した環境上の緊急事態の様態に応じてケース・バイ・ケースで検討して対応する旨を答弁している^{25, 26}。なお、算定された当該費用の納付命令に対し金額等に不服がある主宰者は、行政不服審査法に基づく不服申立てを行うことができるとされた²⁷。

(オ) 専門的な人材の育成・確保

緊急時計画の審査や、とられるべきであった対応措置に係る費用の算定等を行うに当たっては、高度な専門的知見が必要と考えられる。専門的な人材の育成・確保に向けた方針について、石原環境大臣は、本法律案を円滑に運用するために、主宰者向けのガイドラインに加えて事務の施行に関する職員向けのマニュアルも、海難事故等に関する知見を持つ有識者の意見を踏まえて整備することを検討する旨、また、環境上の緊急事態が発生し、とられるべきであった対応措置に係る費用の算定を行う場合には、関係省庁や民間サルベージ会社へのヒアリング等を想定しており、これらを通じて専門的な知見を蓄積し、担当する職員が適切に対応できるように取り組む旨答弁があった²⁸。なお、衆参両院の環境委員会の附帯決議においても、南極地域の環境保全に取り組む専門的な人材の育成・確保等に係る項目が盛り込まれた²⁹。

(カ) 法の円滑な運用のためのガイドライン

既出の答弁において触れられていたように、本法律案の円滑な運用のため、多くのガイドラインが作成される見込みとなっている。この点について、ガイドラインの作成スケジュールや、そのプロセスに関係する省庁、事業者及び専門家との連携の仕方が問われた。これに対し、環境省は、特に、主宰者に今後作成を義務付ける緊急時計画の作成

²⁴ 第 221 回国会参議院環境委員会会議録第 5 号 (令 8. 4. 16)

²⁵ 第 221 回国会参議院環境委員会会議録第 5 号 (令 8. 4. 16)、第 221 回国会衆議院環境委員会会議録第 12 号 (令 8. 5. 29)

²⁶ なお、2.(5)の答申においても、担保措置の円滑な運用を図るための留意事項として、納付金の金額の基となる対応措置の費用に相当する金額の算定や、算定された費用の妥当性の検討には専門的な知見を要するため、必要があると認めるときは学識経験者等の意見を聞くこととするとされており、その形式として、学識経験者等により構成される委員会を環境省の担当部局に設置することが考えられるとされている。

²⁷ 第 221 回国会参議院環境委員会会議録第 5 号 (令 8. 4. 16)

²⁸ 第 221 回国会参議院環境委員会会議録第 5 号 (令 8. 4. 16)

²⁹ 参議院ウェブサイト 〈https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/221/f073_041601_3.pdf〉、衆議院ウェブサイト 〈https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/kankyoku7A3AFD02612260CF49258E0A002701C5.htm〉 (令 8. 7. 22 最終アクセス)

に関するガイドライン及び対応措置に関するガイドライン³⁰の作成に当たっては、南極地域特有の事情に精通する有識者、事故の対応に関して知見・経験を有する有識者及び本法律案により新たに適用を受けることとなる関係者の意見を聴取する必要があるとあり、現時点で具体的な時期を示すことは困難であるが、迅速に対応する旨答弁した³¹。なお、衆参両院の環境委員会の附帯決議においても、ガイドラインの計画的な作成に係る項目が盛り込まれた³²。

（キ）海洋汚染防止法との関係

環境上の緊急事態として想定されている船舶からの油等の流出については、海洋汚染防止法が既に存在しているところ、本法律案との関係が問われた。これに対し、環境省及び海上保安庁からは、海洋汚染防止法では、南極地域の海域を含む公海上において、日本籍の船から一定の量の油、有害液体物質の排出があったときに、船長や船舶所有者に対して応急措置や防除措置が求められることとされているのに対し、本法律案では、船籍は問わず、南極地域活動を取りまとめる我が国の主宰者が環境上の緊急事態を生じさせた場合に対応措置を取ることを義務付けている旨の答弁があった³³。さらに、環境省からは、南極地域において事故が発生したときには、この2つが同時に適用されるということも考えられる旨答弁があった³⁴。

（３）観光による環境への影響の防止策の在り方

南極地域の観光客数の増加による環境上の緊急事態発生に係る懸念の高まりを踏まえ、南極地域における観光等の活動の自由と環境保護をどのように両立すべきか問われた。これに対し、石原環境大臣は、南極地域における観光は、南極地域の価値を理解する環境学習の機会でもあるところ、観光による悪影響の回避に対しては、環境保護議定書に基づく環境影響評価による著しい環境への影響の発生防止や、民間における観光地の重複利用を避けるための調整といった環境影響の低減が行われているほか、南極条約協議国会議では、南極における観光活動を包括的に規制・管理する枠組みの構築に関して継続して議論しており³⁵、我が国としても実効性のある枠組みの構築に貢献したい旨を答弁した³⁶。

また、観光客からの南極入域料の徴収等、南極観光に対する受益者負担の導入について問われた環境省は、いわゆる受益者負担の考え方については南極条約協議国会議において

³⁰ 2.（５）の答申において、対応措置については、主宰者の判断のみによって適切かつ十分に講ずることが困難な場合もあるため、想定される環境上の緊急事態ごとに、考え得る対応措置の事例をガイドラインとして取りまとめることが望ましいとされている。

³¹ 第221回国会参議院環境委員会会議録第5号（令8.4.16）

³² 前掲脚注29参照

³³ 第221回国会参議院環境委員会会議録第5号（令8.4.16）、第221回国会衆議院環境委員会会議録第12号（令8.5.29）

³⁴ 第221回国会参議院環境委員会会議録第5号（令8.4.16）、第221回国会衆議院環境委員会会議録第12号（令8.5.29）

³⁵ 2023年の第45回南極条約協議国会議においては、近年の観光等を目的とする南極地域への渡航者への対応について議論が行われた。南極地域における観光活動が環境に及ぼす影響につき懸念が表明され、同活動を包括的に規制する枠組みを構築するためのプロセスを開始することが合意された。

³⁶ 第221回国会参議院環境委員会会議録第5号（令8.4.16）

も議論は行われているが、料金徴収の手法、徴収主体、徴収した資金の使途等の論点が多岐に渡っており、南極条約協議国会議における観光枠組みの議論の中で合意形成を図っていくことが重要であるところ、我が国としては議論に積極的に参加していきたい旨を答弁した³⁷。

さらに、南極環境保護の観点からの観光規制の必要性についても指摘があった。これに対し、石原環境大臣は、南極条約協議国会議においては、2011年に南極訪問者のためのガイドラインを決議し、環境に対する悪影響を回避するための留意すべき事項を示した上で、現在、南極における観光活動を包括的に規制・管理する枠組みの構築に関して継続して議論がなされている旨を答弁している^{38, 39}。

なお、衆参両院の環境委員会の附帯決議においては、南極地域の環境保全について旅行者及び観光客に対する周知啓発の更なる充実に努めること、南極地域の環境保全を図るための観光規制の在り方について検討することを政府に求めている⁴⁰。

5. おわりに

本法律案提出の契機となった第48回南極条約協議国会議は、令和8（2026）年5月11日から同月21日まで、広島県広島市において開催された。同会議では、南極地域における活動の透明性の確保や近年活発になっている観光活動への対応、コウテイペンギン等の希少な野生動植物の保護等について協議が行われ、その成果について、石原環境大臣は、本法律案について今国会で審議中であるという状況を辻環境副大臣から説明し、附属書Ⅵの早期発効の必要性についても、他の協議国に説明をして認識を共有できた旨を答弁した⁴¹。また、外務省も、我が国は議長国として、南極地域における観光活動の増加及び多様化への対応、気候変動による生物資源等への影響、各国の活動に関する透明性の向上等、喫緊の課題を取り上げて議論をリードし、各議題につき一定の前進を得た旨答弁している⁴²。

一方で、コウテイペンギンについて、中国及びロシアの反対により、南極条約に基づく特別保護種⁴³への指定が見送られたほか、南極地域における観光活動への対応についても協議が行われたものの、結論は出ず、引き続き議論が行われることとなっている⁴⁴。

³⁷ 第221回国会参議院環境委員会会議録第5号（令8.4.16）

³⁸ 第221回国会参議院環境委員会会議録第5号（令8.4.16）、第221回国会衆議院環境委員会会議録第12号（令8.5.29）

³⁹ なお、第48回南極条約協議国会議においては、観光客がアクセスできるシーズン・場所の限定、観光活動への料金の徴収、環境影響のモニタリング、恒久的工作物の規制等に関する議論が行われ、これらの議論を受けて、科学的根拠に基づく規制、管理や関係機関の協力の重要性とともに、既存の環境影響評価制度や観光に関するガイドラインの活用を含め、対策を強化する方向性が確認された旨を環境省が答弁している（第221回国会衆議院環境委員会会議録第12号（令8.5.29））。

⁴⁰ 前掲脚注29参照

⁴¹ 第221回国会衆議院環境委員会会議録第12号（令8.5.29）

⁴² 第221回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号（令8.5.28）

⁴³ 環境保護議定書の附属書Ⅱ（南極の動物相及び植物相の保存）において、南極に在来に生息する哺乳類、鳥類及び植物のうち、絶滅の可能性がある等の理由により、特別の保護を与えられる種については、特別保護種として指定できることとされている。南極条約協議国会議において、特別保護種の追加又は削除が採択された場合、各国政府はこれらを法的に担保する義務がある。

⁴⁴ 『読売新聞』（令8.5.22）

本法律案の成立と附属書Ⅵの国会承認⁴⁵によって我が国の附属書Ⅵの締結の見通しは立ったが、発効への先行きは不透明である。また、上記のように国際的に協議すべき課題は残っているところ、南極の環境保護に貢献するため、南極条約の原署名国である我が国がこれらの議論を主導するとともに、附属書Ⅵの早期発効に向けて国際社会に積極的に働きかけていくことを期待したい。

(かわた なおひろ)

⁴⁵ 令和8（2026）年5月29日国会承認