

21世紀の海洋政策

寺 島 紘 士
(海洋政策研究財団常務理事)

目 次

1. はじめに
2. 海洋の法秩序の見直し
3. 海の憲法：国連海洋法条約
4. 沿岸国による海域管理の拡大
5. 島嶼国家から海洋国家への転換
6. わが国海域のポテンシャル
7. 立ち遅れているわが国の海洋政策の取組み
8. 海域管理の視点が欠けるわが国海洋政策
9. EEZ・大陸棚の境界画定
10. 外海離島の管理
11. 海洋基本法制定に向かって

1. はじめに

昨今の日本では、残念ながら海に関する政策が輝きを失っている。

太平洋戦争敗戦後のゼロからの復興期には、漁業は、国民の主要な動物性たんぱく源である魚を世界の海から獲ってくる頼もしい存在であった。南氷洋での捕鯨や北の海での鮭鱒漁業のニュースに国民は一喜一憂した。わが国漁業を振興し、世界の海でその操業を確保する水産政策は国民の大きな関心事であった。

また、戦後の新しい国づくりとして、資源小国のわが国は、原材料を輸入し、製品を輸出する加工貿易に活路を求めた。この時、わが国が製造業の振興と並んで力を入れたのが、太平洋戦争で壊滅的打撃を受けたわが国商船隊の再建であった。輸入原料、輸出製品の海上輸送を担う外航海運の強化は、わが国の重要政策のひとつに位置づけられ、計画造船、利子補給などの助成措置を含む海運政策が国の重要政策として推進された。

さらに、1970年代からは、深海底にあるマンガン団塊などの鉱物資源が脚光を浴び、海底資源の探査・採掘や海洋の科学的解明に国民の関心が高まり、これを受けて、海洋の開発や科学・技術の振興に関する政策が策定された。

しかし、海洋に管轄権を拡大し、海域の経営・管理を行うことを目的とするような海洋政策については、かつて海洋の覇権を求めて戦い、悲惨な結末を迎えた20世紀前半の拡張

政策への反省もあり、わが国はこの60年の間そのような視点を極力封印して、海洋に対してきた。

世界の海洋秩序を支配して来た海洋自由の原則が、優れた漁業力を持ち、海運の再建に注力していた当時のわが国の政策遂行に望ましい法的環境を提供していたこと、また、1980年代末まで続いた米ソの冷戦構造が、そのような対応を現実的な選択肢として許容する環境を日本に提供していたことも見逃せない。

20世紀後半は、わが国が、海域を空間的に管理するような海洋政策からあえて目をそらして海洋問題に対処してきた半世紀といえる。

この間にわが国が、領域又は海域の管轄権との関係で海洋問題を強く意識したのは、漁業との関係であった。日本漁船を意識した米国による北米沿岸域の漁業資源保護の主張、ソ連による北洋の鮭、鱒資源に対する主張など、沿岸国による領域的、空間的な権利等を根拠とする主張が漁業国である日本にぶつけられ、わが国はこれを海洋の自由な利用に対する沿岸国による制約として受け止め、公海の自由を主張してきた。

一方、海運活動にとっても、公海自由の原則の一部である「航行の自由」は重要な法理である。しかし、海洋法秩序を議論する国連海洋法会議などの場では、世界規模での経済・貿易の発展の中で、その輸送を担う航行の自由の確保や領海における無害通航は各国に支持され、沿岸国による海洋の囲い込みの対象から除外されて議論されてきた。このため、海洋の政策や法秩序をめぐる国際的議論におけるわが国の関心は、自由な公海漁業の確保に集中した。

20世紀後半において、わが国は、諸般の海洋問題への対応の拠りどころとする国の基本政策としての海洋政策を特に持たなかったが、敢えてその執って来た「海洋政策」をあげれば、それは、19世紀以来国際社会が広く共有してきた「広い公海」と「狭い領海」の二元的区分と「公海自由の原則」の維持であったということができよう。

しかも、国連海洋法会議において世界各国が参加して戦わした各般にわたる海洋政策とその法制化についての議論は、わが国においては漁業に関する国益確保をめぐる議論の陰に隠れてしまい、海洋全般を対象とする包括的・総合的な国家政策としての海洋政策は、真剣に検討されないまま、現在に至っている。

海洋の法秩序は、20世紀末に発効した国連海洋法条約により「海洋自由」から「海洋管理」に大きく転換し、政策面でもリオ地球サミットにおいて海洋の統合的管理と持続可能な開発を目指す国際的な枠組みが採択されている。21世紀の初頭の現在、わが国は、国際的に合意したこれらの法的・政策的枠組みの下で、諸外国と協調し、また競争しつつ海洋空間を管理していく必要がある。わが国は、そのための新しい総合的な国家海洋政策を確立して海洋の管理に取り組むとともに、海洋国家として国際的リーダーシップを発揮していくべきである。

2. 海洋の法秩序の見直し

20世紀の後半は、海洋秩序の大きな変革期であった。海洋をめぐる世界の大勢は、日本が目指した方向とは逆に、海洋の伝統的な「広い公海」と「狭い領海」の二元的区分の見直しおよび海洋への沿岸国の領域や管轄海域の拡大へと動いた。

そのスタートが、米国が発したトルーマン宣言である。太平洋戦争が1945年8月に日本の無条件降伏で終わった直後の9月に、米国は同宣言により、沖合いの海底大陸棚の鉱物資源開発に関する排他的権利と、沿岸漁業資源保護のための保存水域の設定を主張した。これを契機として、海洋およびその資源に対する権益の主張が、他の国々に広がり、多くの国々が自国の領海や管轄海域の拡大を主張した。沿岸国の「陸地の自然の延長」である大陸棚には沿岸国の固有の権利が及ぶとする「大陸棚」論や、沿岸国周辺の海洋とその資源は父祖伝来のもので沿岸国に帰属するとする「世襲海」論などがその論拠として展開された。

また、他方では、本来各国が自由に利用することができるとされている海洋について、一部の海洋先進国による開発利用が進行したため、海洋が先進国によって事実上分割支配されてしまうことを恐れる国々や人々から、海洋、特に深海底は「人類の共同財産」として管理されるべきとの主張が展開された。

このように各国が海洋への関心を高め、海洋に対する領域的・空間的な権利主張を展開したその背景には、地球人口が急速に増加したこと、列強の植民地だった地域が相次いで独立して国際社会の国の数が著しく増大し、それらの発展途上国がグループを形成して発言力を増したこと、科学・技術の発達により海洋およびその資源の開発可能性が大幅に高まったこと、さらに人間社会の活発な生産・消費活動の負の影響が海洋環境の劣化や資源の減少などの問題を惹起して環境問題に対する関心が高まってきたこと、などの20世紀後半の世界情勢があり、「海洋自由」から「海洋管理」へのパラダイムシフトを後押しした。

ちなみに、国際連合の加盟国数の推移を見ると、設立時の1945年の51カ国から1961年には104カ国、1978年には151カ国と増加し、2006年9月現在では192カ国となっている。

3. 海の憲法：国連海洋法条約

海洋秩序をめぐる20世紀後半の特色は、領域支配を含む海洋の問題の解決を、20世紀前半のような海軍力を背景とする国力によってではなく、国連が設けた3次に及ぶ国連海洋法会議の場で平和裏に討議し、条約締結によりこれを解決しようとしたことである。第3次国連海洋法会議は1973年から始まり世界各国の活発な参加のもとに9年間に及ぶ審議を行い、ついに1982年に全海洋に関する包括的な法的枠組みとルールを定める「国連海洋法条約（UNCLOS）」（以下「海洋法条約」）の採択にこぎつけた。

第3次国連海洋法会議は、実質問題についてコンセンサスによる合意に達するための努力が尽されるまでは採決しないこと、また、海洋空間の諸問題相互の密接な関連性等にかんがみ海洋法の諸問題をパッケージとして取り扱うこと、という合意の下に進められた。そのために条約採択まで多年月を要したが、20世紀後半の国際情勢にマッチしたこのような粘り強い取り組みが結局功を奏し、人類史上初めて海洋全体の総合的な管理に関する包括的な法的枠組みを構築することに成功したのである。

海洋法条約は、それまで海洋に関して積み重ねられて来た国際慣習法や条約をその体系に組み込むとともに、その内容の見直しや具体化を図り、さらに時代の要請に応じていくつかの新たな制度を創設した。

その前文は、冒頭で「海洋の諸問題が相互に密接な関連を有し及び全体として検討され

る必要」があり、「この条約を通じ、国際交通を促進し、かつ、海洋の平和的利用、海洋資源の衡平かつ効果的な利用、海洋生物資源の保存並びに海洋環境の研究、保護及び保全を促進するような海洋の法的秩序を確立することが望ましい」との認識を掲げ、海洋の総合的、体系的管理の必要性を明確にしている。

海上交通については、その重要性に高い優先順位を与え、領海における無害通航権、公海における航行の自由を定めるとともに、領海幅の12海里への拡大による海上交通への影響を抑えるためにすべての船舶及び航空機に通過通航権を与える国際海峡制度を創設し、新たに創設された群島国制度¹においては群島航路帯通航権を設けるなど、これを促進するためのきめ細かな規定を定めた。同時に同条約は、船舶の構造、船員の資格等に関して一般的に定められた国際規則に従うことを要求するとともに、船舶起因汚染について詳細に規定し、汚染防止の管轄権については旗国の取り締まり義務を強化するとともに沿岸国・寄港国の管轄権を補完的に認めるなど、海上交通の安全確保と海洋汚染防止にも注力している。

海洋及びその資源の利用については、沿岸国の管轄海域拡大の要求に対して、領海12カイリの採択、「排他的経済水域」（以下「EEZ」）制度の創設、大陸棚制度の修正などによりこれに應えるとともに、それ以上の権利主張に歯止めをかけて深海底およびその鉱物資源は「人類の共同財産」とする新たな「深海底」制度を設けるなど、海洋全体を法的性格の異なる数種類の海域及び海底に区分した。あわせて、「公海は、平和的目的のために利用される」と定めた。

海洋環境の保護および保全については、そのために特に「部」を設けてこの問題重視を明確にし、国際的な海洋環境の汚染の防止、軽減及び規制の取組み強化を図った。

さらに、条約は、平和的目的のための科学的調査の発展及び実施の促進を図るとともに、海洋紛争の平和的解決に力を入れ、紛争を平和的に解決するため一歩踏み込んだ紛争解決システムを定め、ドイツのハンブルグに国際海洋法裁判所を設置した。

このように国連海洋法条約は、海洋法のほぼすべての分野を網羅する16部、320カ条と9つの付属書からなる海洋の基本的な条約であり、「海の憲法」と呼ばれている。

同条約は、深海底及びその資源を「人類の共同財産」とする深海底関係の規定内容に先進海洋国の多くが不満だったことなどにより発効までに時間がかかった。しかし、先進国の要請を強く反映した実施協定²が採択され、1994年ついに発効した。2006年9月現在、世界149カ国が締約国となっている。未締約の国の多くも「深海底」部以外の大部分の規定は国際慣習法として認めており、今では、世界で最も受け入れられている国際条約の一つである。

4. 沿岸国による海域管理の拡大

3. で述べたとおり、海洋法条約の大きな特徴の一つは、従来の「広い公海」、「狭い領海」という2元的区分に修正を加えて海洋を法的性格の異なる数種類の海域及び海底に区分し、海洋全体を体系的に管理する体制を整えたことである。即ち、従来は沿岸国の領域である内水と沿岸に沿ったわずかな帯状の領海（原則3海里）以外はすべて公海であったが、これを①内水、②領海（12カイリ）、③接続水域、④排他的経済水域（200カイリ）、

⑤公海に区分し、さらに海底とその下については①大陸棚（200カイリ + a ）、②深海底の制度を設けた。大陸棚については、200カイリを越えて延びていることが証明されれば、350海里等まで拡大が認められる。

この体制の下で、沿岸国は、領海が拡大したばかりでなく、EEZ・大陸棚制度によって、広大な海域の天然資源等に対する主権的権利、さらに海洋環境の保護・保全、人工島・施設・構築物の設置・利用及び海洋の科学的調査に関する管轄権を有することになった。

このことは、それまで陸域主体で、わずかに沿岸3海里の領海のみをカバーしていた国家の管理が沿岸200海里の海域にまで大幅に拡大したことを意味する。この結果、広大な国際空間である海洋全体の4割強の海域がいずれかの沿岸国の管轄下に入った。

EEZ・大陸棚は、厳密に言えば、内水・領海と異なり、国際法上の特別の法制度として設けられたものであり、沿岸国の領域の一部ではない。EEZは、前述した特定目的のため沿岸国の機能的管轄権が及ぶ海域であり、また、大陸棚について沿岸国の持つ主権的権利は、大陸棚の探査・開発という限定された目的の範囲内での包括的な権能という意味であるとされる。なお、領海基線から200カイリまでの海底とその下については、両制度は重複している。

しかし、いずれにしても、EEZについては、天然資源の探査・開発並びに海洋環境の保護及び保全など、沿岸国が有する主権的権利と管轄権、並びに管理責任は極めて広範なものであり、また大陸棚についても、沿岸国の有する権能は、後述するように、領域主権に近いといわれている。したがって、これらについては、国土に準じた海域管理の取り組みが必要である。各国の対応を見ても、主として海洋環境の保護・保全を拠りどころとして、EEZ・大陸棚を沿岸国の権能が広範に及ぶ海域として捉えて制度を運用しようとしている国が多い。

例えば、海洋法条約は、原子力船や危険物運搬船等の領海内の無害通航権を認めているが、あかつき丸などによるプルトニウム輸送や高レベル放射性廃棄物輸送の際には、ルート上の沿岸諸国が領海の無害通航権やEEZの航行の自由を否定してその海域の通航に反対した。また、2005年の「小島嶼発展途上国（SIDS）の持続可能な開発のための行動計画（BPOA）」の実施状況をレビューするモーリシャス国際会議においても、SIDS諸国はそのEEZ等における放射性物質輸送の中止を強く要求した。このような傾向は今後さらに強くなっていくと予想される。

海洋空間を律する制度としての性格を有するEEZは、もともとはその名が示すとおり経済的権能を中心に構築されたものであるが、領域化の要素を多分に内包する海域概念であるという指摘もあり³、今後、経済以外へその権能を拡大していく可能性がある。例えば、2001年に採択された水中文化遺産保護条約は、沿岸国にEEZにおける文化遺産保護上の広範な権限を与えた。また、資源、環境と並んで国家が重要視している安全保障の分野でも、海南島付近上空での米中の軍用機の接触事件などをきっかけとして、EEZにおける他国の軍事的な情報収集活動を制限し、一定のルールを設けようとする議論が起こっている。

さらに、沿岸国の陸塊の自然の延長である大陸棚に対する沿岸国の権能については、1958年の大陸棚条約採択当時すでに国際慣習法化していたと言われ、これを領域として捉える考え方はEEZよりさらに強く、沿岸国の権能を領域主権と同一視ないしその派生物と

して捉えようとする傾向が、国際判例や国家実行において次第に強まっている⁴。

5. 島嶼国家から海洋国家への転換

わが国の陸域は本州、北海道、九州、四国の四島だけで全体の面積の95.5%を占めている。海洋法条約発効以前は、わが国の国土は、陸地とその周り3海里のわずかな領海だけでその外側は公海であったから、日本の国土における主要4島のウェートが極めて大きかった。また、わが国は6852の島から成る島嶼国家であるが、数ある離島についてはこれまでは人の住む有人離島⁵を重視して管理してきた。

ところが、1994年の海洋法条約の発効により、領海が12海里に拡大し、その外側に距岸200海里に及ぶEEZ・大陸棚の制度が導入された。これらは、前述のとおり、厳密な意味での国の領域ではないが、準国土というべきわが国が管理すべき海域である。わが国は、1996年の同条約批准により、陸域面積38万平方キロの12倍の447万平方キロという世界で6番目に広い管轄海域（領海+EEZ）を有することになった。このうち、前述の主要4島起源のEEZ・大陸棚は4割弱にすぎない。実に全体の6割強はそれ以外の島々によってわが国の管轄海域となったものである。（「わが国の管轄海域図」および「世界の管轄海域面積ランキング」参照）

それら準国土を含めると、わが国は、海に点在する数多くの島のお陰で、陸域、海域をあわせて地球表面の485万平方キロ+ α をカバーする広大な「国土」を管理する海洋国家になった⁶。これは世界第10位と試算される。すなわち、海洋法条約発効がもたらした新海洋秩序は、わが国のあり方にまで大きな影響を与えた。わが国は、陸域の島嶼だけでなく、島嶼とその周りの広大な海域を総合的に管理する海洋国家への転換を迫られているのである。

なお、これに加えてわが国の大陸縁辺部が200海里を越えて延びている可能性のある海域が北西太平洋に65万平方キロほどあるといわれており、現在調査中である。2009年5月までに大陸棚限界委員会にデータ提出を求められており、その審査を経てわが国の大陸棚がさらに拡大する可能性は大きい。

わが国は、このように世界でも十指に入るような広大な「国土」を有することを明確に認識し、あわせてその大半を占めるEEZ・大陸棚が国家領域ではなく、国際法上沿岸国が特定の機能について主権的権利や管轄権を有する海域であることに十分配慮して、海洋の持続可能な開発利用、海洋環境の保護・保全等に努めていく必要がある。

6. わが国海域のポテンシャル

さて、海域について論じるときに注意を喚起したいのは、肉眼では見えない海の中や海底のことがとかく無視されやすいことである。しかし、海域＝海洋空間は、海水で満たされた上部水域並びに海底およびその下からなる三次元の空間である。このような海洋空間の研究に取り組み、その実態・機能などを十分に把握し、それに応じて開発利用、保全、管理を総合的に行う「海洋の総合的管理」を進める必要がある。

わが国の海域は、オホーツク海、日本海、東シナ海の三つの半閉鎖海と北西太平洋に広

世界の管轄海域（領海＋排他的経済水域）面積ランキング

順位	国名	面積(単位：万km ²)
1	アメリカ	762
2	オーストラリア	701
3	インドネシア	541
4	ニュージーランド	483
5	カナダ	470
6	日本	447
7	(旧ソ連)	(449)
8	ブラジル	317
9	メキシコ	285

※日本以外は1972年のアメリカ国務省資料「Limits in the Seas-Theoretical Areal Allocations of Seabed to Coastal States」(全訳「海洋産業研究資料」、通巻第59号、1975)に基づくデータ。旧ソ連については、その後独立したバルト海・黒海・カスピ海に面している共和国分が含まれているほか、米国務省データにはロシアの実効支配を理由に日本領土である北方四島の周辺海域分も含まれている。したがって、現ロシアの管轄海域面積は日本よりも小さくなるとした。なお、日本の管轄海域面積は「長井俊夫(1996)、新しい領海関係法と水路部のかかわり(水路、99、2-14)」による。[[出典：海洋白書2004、p.10-p.11]

わが国の管轄海域図



がっている。オホーツク海は冬季には流水に覆われる北の海であり、日本海は最深部は3800mと深い。四つの水深の浅い海峡⁷でのみ外界とつながる閉鎖性の高い海である。東シナ海は日本海より二割ほど大きい面積を有するが、水深は平均188mと浅く、エチゼンクラゲの大量発生にみられるように環境面の脆弱性を持っている。このように大陸と日本列島の間にある三つの半閉鎖海は、それぞれ異った特徴を有しているが、いずれもわが国にとっては資源や海上交通、そして安全管理上重要な海域である。

さらに、日本列島の南の北西太平洋に広がるわが国の海域は、わが国最南端で唯一熱帯域に属する沖ノ鳥島、最東端の南鳥島を含む広大な海域をカバーしている。ちなみにわが国の最西端は太平洋と東シナ海の境にある与那国島、最北端は太平洋とオホーツク海の境に位置する択捉島である。沖ノ鳥島と択捉島は3408km、南鳥島と与那国島は3632kmも離れている⁸。

わが国の太平洋海域には水深数千メートルの大洋底が展開しており、加えて地球の地殻を構成する太平洋プレート、フィリピン海プレート、ユーラシアプレートなどがわが国周辺で交わり、プレートの沈み込みによって日本海溝、伊豆・小笠原海溝、南海トラフ、琉球海溝など世界でも有数の深い海底の峡谷ができています。また他方では、七島・硫黄島海嶺、小笠原海台、九州・パラオ海嶺、奄美海台、大東海嶺、沖大東海嶺などの海中の山脈、さらに多数の海山など、数千メートルの深海の海底から海面近くまで隆起している地形が多くあり変化に富んでいます。

わが国のEEZは、浅海から深海まで多様な水域がバランスよく分布しているが、大深度の海域が多く、全体の6割以上が3000m以深である。このため、面積が世界第6位であるのに対して体積では世界第4位であり、特に5000m以深では世界1である。

わが国周辺海域には日本列島に沿って南西から黒潮、北東から親潮の海流が滔滔と流れており、世界でも有数の好漁場が展開するとともに、黒潮、親潮、日本海、東シナ海などの豊かな大規模海洋生態系が形成されている。

新たな国際的枠組みの下でこのように広大で多様性に富んだ海域をわが国が管理することになったことは、陸域の資源の減少・枯渇が心配されていることひとつを取って考えてみても、大変な僥倖である。目下のところまだ「海の国土」に関するわが国の海洋政策は明らかでないが、これらの海域の開発利用、保全並びに管理が大きな可能性を秘めていることは明らかである。折角めぐってきた好機を活かして新たな海洋立国に積極的に取り組んで行かなければ、将来に禍根を残すとともに、海洋全体の管理に大きな空白を生じさせることになる。

わが国海域の開発利用、保全および管理の詳細については、各界の専門家による今後の検討を待たなければならないが、幾つかの視点を提起しておきたい。

まず、海洋資源の開発である。鉱物資源については太平洋の1000m以深の海域にはコバルトリッチクラスト、マンガン団塊あるいは熱水鉱床が存在している。近い将来のレアメタルや銅などの不足が懸念されている中で、これらは海水中に含まれる金属・ミネラルとともに貴重な資源である。また、昨今の石油資源の価格高騰や供給の限界の中で、その利用のための技術開発が注目を集めているメタンハイドレードは、日本周辺海域に豊富に存在する。これらは、わが国の重要な資源としてその利用の実現が期待される。

次に、広大な海域の空間利用である。これまで空間利用についてはあまり検討が進ん

でない。日本の海域、特に列島の南に広がる北西太平洋の変化に富んだ海底とその上の海洋空間は、大きなポテンシャルを秘めている。例えば、CO₂の深海貯留に適した水深3500m以深の海底はわが国海域には豊富に存在しており、海底下の帯水層や海溝部分の閉鎖性の強い空間などへのCO₂貯留が検討されている。貯留箇所を特定出来れば、環境問題を具体的に検討しやすい。CO₂問題の解決に海洋空間が重要な役割を果たす可能性は大きい。さらに、海面近くまで隆起している地形と深層水の湧昇を生物資源の生産に活用することも有力である。沿岸域での養殖が環境問題を起こしていることから、例えば沖合い水域での海洋牧場の設置などのプロジェクトに期待が寄せられている。

さらに、わが国海域の大量の海水である。海水自体も、深層水の活用、海水温度差や波力を活用した自然再生エネルギーの利用、海水の淡水化など、資源として大きな価値を有する。

このほか、近年は医薬品や遺伝資源としての視点から海洋の生物資源に対する関心が高まっている。日本のEEZは、浅海から深海まで多様な水域がバランスよく分布しており、深海底の熱湧水・冷湧水生物群集や深海底岩石圏に生息する微生物等を始めとする各種の貴重な資源の存在が推定され、この面でもポテンシャルが大きい。

このようにわが国の海域は、広大で変化に富んでおり、大きな可能性を秘めている。拡大した「海の国土」を三次元の海洋空間として総合的に捉え、海域・陸域を一体的、総合的に管理していく視点をもって、新たな海洋立国の方途を考えることが今ほど求められている時はない。

そのためには、それらの重要な意味を持つ開発利用を海洋基本計画の中にきちんと位置づけるとともに、長期にわたる計画的取り組みと多額の経費を必要とするそのための研究開発を国家計画として取り上げ、国の総力を上げて推進することが必要である。

海上交通に関しても若干触れておきたい。経済のグローバル化の進展と東アジア、とりわけ中国の経済発展によって、わが国周辺の東シナ海、日本海、太平洋などの海域の通航量は増加を続けている。特に、中国東北部、韓国などの経済発展によってわが国に発着しない日本海、津軽海峡などの通航量が増加していることも認識しておく必要がある。これらの海域利用は、わが国に直接発着しないものを含めてわが国の物流にとって重要であり、わが国経済に裨益する。そして、全体として東アジアの経済発展を押し上げていくものであるからわが国としてもこれを前向きに評価していく必要がある。なお、通航量の増加に伴って、交通が集中し、又は漁業など他の利用との競合が発生する海峡、内海、湾口などの輻輳海域では、安全管理や海域の利用調整、さらには港湾や島嶼の環境の保護・保全との調整や住み分けなどの問題への対応が必要になる。

7. 立ち遅れているわが国の海洋政策の取組み

海洋法条約が発効した1990年代半ばから、世界各国による海洋管理に向けた取り組みが本格的に始まっている。既に条約が発効してから10年余が経過しており、当初は目立たなかった各国間の海洋の総合的管理の取り組みの差がこの間に次第に明確になってきた。取り組みの先頭には、オーストラリア、カナダ、アメリカ、韓国、中国など、既に海洋政策を策定し、必要な法制度及び執行体制を整備して海洋の総合的管理に取り組んでいる国々

がいる。それに続いて、英国、EU、ノルウェー、ポルトガル、ロシア、インド、ニュージーランドなど現在具体的に海洋政策の策定に組んでいる国々が続いている。

海洋の総合的管理に取り組んで成果を挙げている国に共通しているのは、いずれも総合的な海洋政策を策定し、海洋基本法、海域使用管理法などの法制度を整備し、その取り組みをリードする海洋関係政府組織又はその調整機構が設置されていることである。

海洋政策についてみると、オーストラリアの「オーストラリア海洋政策：保護、理解、賢明な利用」、米国の「21世紀の海洋の青写真」、中国の「中国海洋21世紀議程」、韓国の「21世紀の海洋水産ビジョン」など、新しい国際的な海洋政策の枠組みに自国の事情を重ね合わせてそれぞれの海洋政策を策定している。さらにEUは、最近、その海洋政策の討議のベースとしてグリーンペーパーをまとめ、これに対する各方面の意見を求めている。

また、海域を国際的枠組みの下で空間的、かつ総合的に管理していくための海洋管理法制についてみると、オーストラリアの環境保護及び生物多様性法、カナダの海洋法、中国の海域使用管理法、海洋環境保護法、韓国の海洋水産発展基本法、公有水面管理法、沿岸管理法など各々整備が進められている。英国では来年の制定を目指して海洋法案についてオープンな議論を行っている。

さらに、海洋の総合的な管理を推進するためには、カナダの漁業海洋省、米国の海洋大気庁（NOAA）、中国の国家海洋局、韓国の海洋水産部、英国の環境食糧地域省のように、その実行をリードしていく総合的な海洋政策の担当部局が設置されている。

これに対して、わが国は、海に囲まれた海洋国でありながら、また条約によって陸地の12倍の広大な海域を管理することになったにもかかわらず、新しい国際法秩序に基づく海洋空間の再編成への対応が遅れている。従来からの縦割りの機能別管理から総合的管理への切り替えがはかばかしく進まないため、わが国は、未だに、新しい海洋立国に向けた海洋政策がなく、海洋を総合的に管理するための海洋基本法などの法制度の整備も進んでいない。また、政府には海洋の総合的管理をリードする内閣レベルの海洋政策会議や海洋担当の大臣・部局もない。海洋担当部局の不在は、わが国の対応が進まない一因であるだけでなく、近年国際間で活発化している海洋の総合的管理に関する情報や意見の交換がわが国をバイパスする原因ともなっている。近年、国際的には官・学・産・民からの様々な参加者による非公式な海洋問題の情報・意見交換や政策協議が盛んに行われているが、その国際的ネットワークからわが国政府が抜け落ち、必要な情報さえ入ってこないとすれば、事は重大である。

海洋国家日本としては、まず、国の重要政策の中に海洋政策を位置づけ、新しい海洋秩序の中で海洋の総合的管理と持続可能な開発のためにわが国が何をなすべきかを国政レベルで明確にし、海洋政策大綱を定めることが最優先課題である。そして、わが国が総合的に海洋政策を推進していくための要の法制度として海洋基本法の制定を可及的速やかに行う必要がある。海洋基本法には、海洋政策の基本理念、国・地方公共団体・事業者・国民等の役割や責任並びに海洋基本計画及び基本的施策の策定を明記する。また、内閣総理大臣を長として民間有識者も参加する総合海洋政策会議（仮称）の設置、海洋担当大臣の任命、海洋政策統括部局の強化などの海洋行政を総合的に推進する行政機構等の整備も行う必要がある。

8. 海域管理の視点が欠けるわが国海洋政策

冒頭に述べたように、わが国は、海域を領域的に捉えて総合的に管理する視点をこの半世紀ほどの間封印してきたため、国際的には海域管理的アプローチで条約や行動計画が定められても、わが国はそれを極力避けてきた傾向がある。海洋法条約やリオの地球サミットで採択されたアジェンダ21の実施に当たっても、海域の総合的な管理に関する部分は、手をつけられないで放置されている。

1996年の同条約批准時における国内法の整備にもこのような姿勢が反映している。条約施行のため「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」その他の法律を制定・改正したが、このEEZ・大陸棚法は、わが国のEEZと大陸棚の範囲を示し、それに「わが国の法律を適用する」とし、条約に別段の定めがあるときはそれによる、と定めただけの全部で4条しかない法律である。これと同時に制定・改正された法律もほとんどが漁業関係であり、それ以外の資源の探査・開発、海洋調査、海洋環境の保護などについては、わが国が世界で6番目の広さを持つこれらの海域をどのように計画的、かつ、具体的に管理するかについては、国内法の手当てがなされていない。従来は公海であった海域を国際法上の制度に則り、しかも総合的に管理するのであるから、これでは不十分である。

わが国のEEZ・大陸棚の管理を見ると、近隣諸国への配慮なのか、または、航行の自由に対する沿岸国による制限への警戒なのか、その理由は明確でないが、各国では条約の枠組みに則り行っている海域管理を極力避けてきたように思われる。

しかし、例え一部の国々が、EEZ・大陸棚を領域的に捉えて航行の自由に制限を加える虞があるからといっても、それはこれらの海域を条約上の権利と責任を持って管理しないことを正当化する理由にはならない。このことは、各国の対応を見ても明らかである。特に天然資源や海洋環境など沿岸国がEEZについて持つ主権的権利と管轄権、並びに管理責任は極めて広範なものであり、きちんとした総合的管理制度が必要である。

わが国は、それらの海洋空間を管理海域として明確に位置づけ、その管理に取り組む必要がある。すでに世界はその方向に大きく動き出している。

最近わが国周辺の海域で問題になった中国、韓国の海洋調査、中国の東シナ海の海底資源開発、沖ノ鳥島のEEZ・大陸棚などの問題には、いずれもわが国が、海域管理的な視点及び全体的・総合的な視点を持って新たな海洋秩序に対応してこなかったことの付けが回ってきている面がある。

ちなみに中国の東シナ海に関する主張は、その陸塊の自然の延長である大陸棚を重視し、背後に領域的考え方があると理解される。大陸棚制度は、200海里までの海底とその下についてはEEZ制度と重複している。この両制度の重複については、陸塊の延長としての沿岸国の権利が国際法上先に確立した大陸棚を重視する国（又は学説）と、上部水域と海底及びその下の天然資源を包括的に対象とする総合的制度として海洋法条約において確立したEEZを重視する国（又は学説）とがある。中国は前者であり、わが国は後者と見られる。大陸棚については、沿岸国に領域主権に近い権能を認めようとする最近の傾向を考え併せると、両者の見解の隔たりは大きく、かつ根が深いと見るべきである。東シナ海の問題を論じるわが国の論調の中には、大陸棚とEEZを混同して論じているものが見られるが、きちんと整理して何を論じているか区別して議論する必要がある。その上で先方の主

張をよく吟味して対応しなければならない。

9. EEZ・大陸棚の境界画定

EEZ・大陸棚の管理に当たっては、先ず、国際的枠組みに従って管理海域を確定することが必要であり、境界および外縁の画定を行わなければならない。200海里の広大な海域をカバーする各国のEEZ・大陸棚は各地で重複が生じている。境界線の画定の仕方によっては、それまでは自由であった領海の外の海の使用収益が、隣国・対岸国の主権的権利によって排除されたり、その管理に服することになるから、海の境界線の画定は各国にとって大きな問題である。このため、陸域の形状や歴史的経緯が複雑な東アジアでは海域に対する各国の権利主張が飛び交って混沌としている。中国を始め各国が海洋問題に対する取り組みを強化している背景には、海洋法条約による海洋空間の秩序の再編成を自国に有利に具現化しようとする思惑があることを認識して、冷静、かつ着実に対応することが必要である。

これらの海域では、他方、生物資源の共同管理、鉱物資源の共同開発、多発する赤潮・青潮や大量の海洋ゴミ、進行する陸上起因の海洋汚染、さらには海上における秩序維持や法令の執行など、近隣諸国間で協力・協調して取り組まなければ解決困難な事態が同時進行している。各国は、競争するだけでなく、協力・協調して海洋の管理に取り組むことが必要であるという視点を持つことを併せて求められている。

先に述べたわが国の管轄海域（＝領海＋EEZ）447万平方キロという数字は、ロシア、韓国、中国と領土紛争がある北方四島、竹島、尖閣諸島の帰属および近隣諸国と互いに重複するEEZの境界問題についてはいずれもわが国の主張に基づいて算出したものである。

EEZの境界については、海洋法条約は、近隣国間で重複する場合は、『衡平な解決の達成』のため合意による境界画定を求めており⁹、わが国は7つの国・地域¹⁰と協議し、境界画定を行う必要がある。なお、わが国は、国内法¹¹で海域が重複する場合には中間線を境界とすると定めているが、海洋法条約に照らせば相手国との合意が必要である。したがって、わが国は、海域管理の前提として、世界各地の境界画定状況やその考え方を参考にしつつ、関係国との境界画定の協議に鋭意取り組む必要がある。

条約批准から10年を経過した現在までのところ、わが国は、韓国との間で大陸棚の一部について境界を画定しただけであり、さほど問題があるとは思えないアメリカ、フィリピンなどとも境界画定ができていない。中国、韓国、ロシアとの間には島の領土問題もあり、交渉は相手があることなので、わが国の対応の遅れだけを論じるのは必ずしも適当でないが、一日も早くわが国の管轄海域を国際的に確定した境界で示すことができるように、できるところから取り組んでいくことが必要である。

10. 外海離島の管理

中国政府が、わが国の最南端の沖ノ鳥島を基点とする日本のEEZ内で、わが国の同意を得ないで海洋調査を行った上、その後行われた日中政府間協議において、沖ノ鳥島は日本の領土であることは認めたものの、同島は、海洋法条約第121条第3項「人間の居住又は

独自の経済的生活を維持することのできない岩は、EEZ又は大陸棚を有しない」に該当すると主張したため、にわかに管轄海域の拠点となる外海の離島の管理が脚光を浴びることになった。

海洋法条約により、島は、その周辺12カイリの領海とともに、200カイリのEEZ・大陸棚を有することとなって、「海の国土」の管理上重要な役割を担うようになったが、わが国は、人の常時住まない外海に浮かぶ島嶼を、これまでは、あまり重視してこなかった。しかし、沖ノ鳥島や南鳥島のようにわが国の陸域面積全体を上回るような広大な海域を周囲に持つ島もある外海離島の管理については、「海の国土の管理」という新たな視点にたつて、これにきちんと取り組む必要がある。沖ノ鳥島については、風浪による侵食に対する防護、海面上昇に対する対策、漁業等による経済活動の振興、島の管理と船舶航行の安全・効率化のための灯台設置など、様々な対策がようやく動き出したが、管轄海域の拠点となる外海離島全体を視野において島とその海域の管理に総合的に取り組む必要がある。

中国が、近年、海域使用管理法を制定するとともに、無人島の管理の強化およびその生態学的環境の保護を目的とする「無人島の保護および利用の管理に関する規則」を施行して無人島とその周辺海域を一体的に捉えた管理に取り組んでいるのは、わが国にも参考になる。

11. 海洋基本法制定に向かって

最近、東シナ海の石油・ガス田開発や尖閣諸島・沖ノ鳥島をめぐる中国との対立、竹島やその周辺海域の海洋調査についての韓国との紛争、北方四島の帰属や日本漁船拿捕に関するロシアとの軋轢など、わが国周辺の海で様々なことが起こり、海に対する社会の関心が高まってきた。それとともに、わが国が、国際的な枠組みに基づく海洋の管理の取り組みにおいて近隣諸国を含む各国に後れを取っていることが次第に明らかになってきた。

わが国の海洋問題の取り組みが、旧来の縦割り行政の中で遅々として進まない中で、2005年には、民間・非政府部門のいくつかの組織・団体からわが国にとって必要な海洋政策についての提言が出された。

7月には、日本学術会議海洋科学研究連絡委員会が「海洋に係わる学術の統合的推進の必要性－包括的海洋政策策定への提言－」と題する報告書を発表し、11月には、(社)日本経済団体連合会が、「海洋開発のための重要課題について」と題して政策提言を行なった。

同じく11月には海洋政策研究財団が「海洋と日本：21世紀の海洋政策への提言」と題して総合的な海洋政策提言を行なった。それは、わが国が取り組むべき海洋の重要政策を示す「海洋政策大綱」の策定、総合的な海洋政策推進の要となる法制度として「海洋基本法」の制定、及び内閣総理大臣を長とする海洋関係閣僚会議の設置、総合的海洋政策を担当する「海洋担当大臣」の任命等行政機構の整備について提言するとともに、海に拡大した「国土」の管理と国際協調のための政策として、EEZ・大陸棚の管理の枠組み構築、海洋安全保障の確立、海洋環境の保護・保全・再生の推進、海洋資源の開発推進、統合沿岸域管理システムの構築、海洋情報の整備、研究・教育とアウトリーチの推進についてそれぞれ具体的施策を提言した。

2006年に入ると、中国による東シナ海の石油ガス田開発や韓国による竹島周辺の海洋調

査などに刺激を受けて、政党が海洋政策大綱策定や海洋基本法制定の検討を開始した。4月には自由民主党が、海洋基本法の来年の通常国会への提出を目指して政務調査会の海洋権益特別委員会を海洋政策特別委員会に改組した。6月には公明党が海洋基本法制定プロジェクトチームを設置した。さらに、これと並行して、来年の通常国会への海洋基本法提出を目標とする超党派の政治家と海洋各分野の有識者による海洋基本法研究会が4月から始まっている。この研究会には、海洋関係省庁もオブザーバーとして出席しており、わが国の総合的な海洋政策と海洋基本法について、踏み込んだ議論を行っている。

なお、政府部内では、国土形成計画を担当している国土交通省が、中央省庁統廃合で同省が所管することとなった様々な海洋関係行政を総合的な海洋・沿岸域の管理の視点に立って見直し、6月に海洋・沿岸域政策大綱を策定した。

このように、立ち遅れていたわが国の海洋の総合的管理に向けた取組みがようやく政治の主導の下に動き出す気配を見せてきた。

海洋基本法が制定され、海に関する政策が久しぶりにわが国に輝き、わが国の発展のために貢献する日が一日も早く来ることを、海に関係する各分野の方々とともに祈念して、本稿の結びとする。(了)

注

- 1 群島国家の代表的例としてフィリピン、インドネシアが挙げられる。
- 2 1994年「国連海洋法条約第11部の実施協定」採択
- 3 栗林忠男「現代国際法」慶應義塾大学出版会p.292
- 4 同上p.284
- 5 260の島が離島振興法の対象となっている。
- 6 $[\text{陸域} + \text{領海} 3 \text{ 海里} = \text{国土} (48 \text{ 万平方キロ})] \rightarrow [\text{陸域} + \text{領海} (12 \text{ 海里}) + \text{EEZ} \cdot \text{大陸棚} = \text{「国土」} (485 \text{ 万平方キロ} + a)]$ 。aは、現在太平洋で調査中の大陸棚調査により、わが国大陸棚がさらに拡大する可能性を示す。
- 7 最大水深：対馬海峡140m、津軽海峡133m、宗谷海峡60m、間宮海峡10m
- 8 海上保安庁海洋情報部試算
- 9 国連海洋法条約第74条第1項。なお大陸棚についても同趣旨が第83条第1項に規定されている。
- 10 海域が重複している相手の国・地域は、ロシア、北朝鮮、韓国、中国、台湾、フィリピン、アメリカである。
- 11 排他的経済水域および大陸棚に関する法律第1条および第2条