

国連海洋法条約に基づく海洋管理と安全保障

山 田 吉 彦*

Japan's Maritime Policy and Security under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)

Yoshihiko YAMADA

Abstract

Japan is a maritime nation. Maritime security and security should be protected under the laws and order set out in the United Nations Convention on the Law of the Sea. However, in the international community, the mechanisms for maintaining law and order are fragile. Therefore, each country must establish a system to protect the nation. The Government of Japan must focus on ocean security to protect the lives of its people.

要旨

日本は海洋国家である。海上の治安および安全は、国連海洋法条約に定められた法と秩序の下に守られるべきである。しかし、国際社会では、法と秩序を維持するメカニズムが脆弱である。そのため各国は、国家を守る体制を整備する必要が生じている。日本政府は、国民生活を守るために、海洋安全保障に力を入れなければならない。

キーワード：海洋安全保障、海洋管理、国境問題、海洋外交、国連海洋条約

* 東海大学教授 (Professor, Tokai University)

1. はじめに

日本政府は、第3次海洋基本計画において海洋立国としての道を歩むことを宣言し、その根幹に海洋管理を打ち出している。また、海洋管理の主要な施策として、海洋安全保障が重要な意味を持っている。

安全保障とは「外部からの侵略に対して国家および国民の安全を保障すること」と広辞苑には記されているが、本来、安全保障とは国家単位のみではなく、個人、集団などが安全な状態を保ち、生命・財産の保持に不安を感じさせないために行う行動である。近年は、他国からの軍事的な脅威から国家および国民を守る国家安全保障、自然災害や疫病などから人々の生命を守る人間安全保障、国家財政に健全化や企業活動・家計の安定をはかる経済安全保障など、安全保障も細分化され語られることが多くなっている。その中でも海洋安全保障が注目されている。

2014年5月シンガポールで開催された第13回アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアローグ）において「アジアの平和と繁栄よ、とこしえなれ」をテーマに基調講演を行った安倍晋三総理大臣（当時）は、海洋における国際法の重要性をうったえ、海洋は法の支配のもとにあるべきであるとの持論を展開した。その国際法の根幹となる原則として、

1. 「国家はなにごとか主張をなすとき、法にもとづいてなすべし」、2. 「主張を通したいからといって、力や威圧を用いないこと」、3. 「紛争解決には、平和的収拾を徹底すべし」と述べている。今や一国だけで平和を守れる時代ではないことにふれ、集団的自衛権や国連平和維持活動（PKO）、国際協力への参加を念頭に、日本は「積極的平和主義」への道を進むことを国際社会に伝えた。

世界の多くの国家は、安全保障を国の政策の骨幹にしている。国民の安全を守るためには、積極的な安全保障施策が必要であると認識している。平和を能動的に守る必要性を感じている国が多い。

2. 国連海洋法条約と海洋管理

1982年、第3次国連海洋法会議により国連海洋法条約とよばれる「海洋法に関する国際連合条約」（United Nations Convention on the Law of The Sea : UNCLOS）が採択されたことで、海洋安全保障の概念が大きく変わった。

国連海洋法条約に関する協議では、それまで「人類の共通財産」と考えられてきた海洋利用に関する国際規約作りが進められ、無秩序な海洋開発や漁業、海洋交通に規制が設け

られた。また、領海、排他的経済水域（EEZ）等の概念が整理され、沿岸国の主張できる海洋管轄権が明確になった。その中で、管轄海域の基点となる島や基線の定義が示された。国連海洋法条約は、沿岸国の海洋における諸権利を明確にし、沿岸の管轄権を認めることで、海を分割しそれぞれの国に割り当てたのである。

国連海洋法条約は、168の国・地域および欧州連合は批准している（2019年4月現在）。日本は1996年に批准した。

国際海洋法の必要性が求められる契機となったのは、1945年9月米国のトルーマン（Harry Truman）大統領が「大陸棚の地下及び海底の天然資源に関する宣言」（大陸棚に関するトルーマン宣言）を発表し、米国沿岸の海底資源の独占的な開発権を主張したことによるこのトルーマン宣言を受け、各国は海洋資源開発権の獲得を競うようになり、国連では海洋管轄権、海洋利用権などの国際法制化を目指す動きが始まった。

1958年に開催された第一次国連海洋法会議において、「大陸棚に関する条約」（大陸棚条約）が採択され、1964年に発効したが、58カ国が批准したにとどまった。日本をはじめとした主要国は、この条約の対象となる海洋資源に定着性の資源が含まれることから参加せず、条件等が変更され国連海洋法条約に集約されるのを待つことになる。同時に第一次国連海洋法会議では、ジュネーブ四条約といわれる領海条約、公海条約、公海生物資源保存条約が結ばれた。しかし、海洋管理の基本となる領海の幅さえ合意に至らず、国際海洋法は審議の継続が必要となった。1960年に第二次国連海洋法会議が開催されるも、十分な合意を得ることができなかった。

科学技術の進歩が著しかった1960年代半ばになると、海洋利用の重要性が再び着目されるようになった。1967年の国連総会では、マルタ共和国の国連大使であるA・パルド氏（Arvid Pardo）が「海洋は人類の共同財産」とする演説を行い、この会議の参加者の多くの賛同を得た。この演説をきっかけに国際海洋法の制定に向けた動きが加速し、1973年に始まった第三次国連海洋法会議において海洋管理の議論が進められ、9年間の審議の後、1982年に国連海洋法条約が採択されたのである。

国連海洋法条約の前文には、「海洋の諸問題は、相互に密接な関連を有し、全体として検討される必要がある」と書かれ、海洋問題への総合的な対処の必要性が示唆された。国連海洋法条約制定までの海洋社会は、1609年にフーゴ・グロティウス（Hugo Grotius）が発表した「自由海論」（発表時は匿名）に書かれた「海洋の領有は許されない。海洋は自然法によって万人の使用に開放される」という主張が基本となっていた。しかし、現代社会では、自由が行き過ぎると紛争に発展するとの経験から、ある程度の規制を伴う管理が必要であるとする発想に至り、海洋管理の必要性が認められるようになっている。

国連海洋法条約は、沿岸国が主権を持つ「領海」を沿岸から最大12海里（約22.2km）

まで、沿岸国が独占的に経済的な権益を主張することができる「排他的経済水域」を最大200海里（約370km）まで主張することができるとし、海を分割し領有することを認めたのである。そのため、先進国は、競うように沿岸の海洋開発を推進するようになった。さらに、管轄海域の拡大を目指し、海洋侵出を進める国が現れたのである。国連海洋法条約が海洋管理に関する国家の権限を認めたことにより、海洋権益の獲得を目指す国が出現し、新たな海洋紛争を助長している。

3. 中華人民共和国（中国）の海洋侵出

中国は、国連海洋法条約の制定に刺激され海洋進出を目指すようになった。国連海洋法条約が制定された1982年、鄧小平の指導下において中国人民解放軍海軍司令官である劉華清は、中国人民解放軍近代化計画の中で、対米国の軍事境界ラインとして、第一列島線、第二列島線概念が生まれた。第一列島線とは、日本の南西諸島から台湾、カリマンタン島からインドネシアの島嶼部に連なる東シナ海、南シナ海を包み込むラインで、第二列島線とは、小笠原諸島からグアム・サイパン、そしてパプア・ニューギニアを結ぶ北西太平洋を抱えるラインである。中国は、1947年に南シナ海を包み込む九段線を設定し、南シナ海の島々の領有権を主張している。この段階では、島々の領有が目的であったが、近年はその島々を拠点とした海域支配を主たる目的であった。

海洋侵出を目指す国の主な目的は、排他的経済水域内の海洋権益の獲得と自国の経済および安全保障を維持するために必要なシーレーンの確保である。

排他的経済水域における権益としては、近年着目されている海底資源の調査開発、海水の利用、漁業管轄権等が挙げられる。1971年に中国が初めて尖閣諸島の領有権を主張したのは、1969年に国際連合アジア極東経済委員会（ECAFE）で、同諸島周辺に石油が埋蔵されている可能性が高いと報告されたことが契機であるといわれている。また、中国は、東シナ海の日中中間線付近で海底ガス油田開発を行っている。1999年には、平湖ガス田において天然ガスの採掘を開始した。その後、樞（同天外天）、白樺（中国名春曉）など日中中間線からわずかに中国側に存在するガス田開発を続けている。

2008年、日中両国政府は、東シナ海のガス田を共同開発することで合意したと発表された。しかし、中国は、この共同開発を日本側が中国のガス田開発事業に出資すると解釈を変え、一方的に開発行為を続け、両国の合意は自然消滅に近い状態となっている。2019年時点において、ガス田開発が続行されていることが確認されている。ただし、寧波にある精製基地の状況、海上ガス田のフレアの状態等から推測し、これらのガス田が採算ベースに乗っている可能性は低い。

中国は、東シナ海における日中の中間線を国連海洋法が採択される以前の国際法を前提とした大陸棚延伸論に基づき沖縄トラフまでを自国の海域と主張しているが、東シナ海におけるガス田開発の現状から見ると、実質的には両国の沿岸からの距離の中間点をもって境界線とする国連海洋法条約の原則に従っていると考えられる。国連海洋法条約は、日本と中国ともに1996年に批准している。

漁業分野においては、2000年に「漁業に関する日本国と中華人民共和国との間の協定」（日中漁業協定・新協定）が発効し、日中がそれぞれ自国の漁船を監督する暫定措置水域が設定されるなど、大幅に中国の要求を受け入れているため中国政府の不満は少ない。中国の大漁船団が出漁しているため、九州地方の日本漁船の活動は制約され、漁業の衰退につながったとされている。日中漁業協定による暫定措置水域の漁業を比較すると、2015年の記録では中国の漁獲量上限目標が約166万トンに対し、日本約11万トン。暫定措置水域への出漁漁船数は中国約1万7000隻、日本約800隻と大きな隔りがある。東シナ海の漁業は、既に中国に席卷されている状態である。

2010年以降の中国の東シナ海への侵出状況を見ると、海底資源開発や漁業ではなく、シーレーンの確保が主要な目的になっているようだ。中国の中枢港から主要な輸出貿易先である北米各国への航路は、東シナ海から対馬海峡および津軽海峡を通過し北西太平洋に出る日本海航路と東シナ海から大隅海峡を通過し黒潮に乗る形で関東沖から北太平洋の中心部へ向かう航路が利用されている。また、中国が石油および鉄鉱石等を輸入する際に利用している航路は、沖縄本島と宮古島の間の宮古水道から東シナ海を横断する。日中関係がどのような状況にあっても、中国経済、中国国民の生活を維持するためには日本沿岸を堅実に通航することが必要なのである。

2020年以降は、新たな東シナ海戦略が展開している。習近平政権が台湾の支配に向けた動きを加速させたため、安全保障に関わる側面が大きくなった。中国が台湾の支配を実現させるためには、現在、日米が制海権を持つ東シナ海において、軍事的に優位な立場になることが不可欠なのである。

4. 尖閣諸島問題と日本の海洋管理施策

尖閣諸島問題が浮かびあがったのは、1970年に台湾、1971年に中国が領有権を主張し始めてからである。日本は、1895年1月14日に尖閣諸島を沖縄県に組み入れる閣議決定を行い、以後施政下に置き、実効支配を続けている。同諸島には、最大99世帯、248人の日本人が生活し、鰹節製造などの産業を営んでいた。1940年に戦時色が濃くなってきたことから安全保障上全島民を本土に移住させる政策がとられ、同諸島は無人島となった。1945年

第二次世界大戦の終戦により、沖縄県の一部として米国の統治下に置かれ、1972年に本土復帰を果たしている。久場島と大正島の二島は、1948年以降、米軍の射爆撃演習場に指定されている。ただし、1978年6月以降、久場島、大正島ともに射爆撃訓練場として使用された記録は無い。尖閣諸島に定住した日本人以外の国民は無く、同諸島は日本に帰属することは歴史的に見ても妥当である。

尖閣諸島に対する中国の侵出は、2012年のいわゆる尖閣諸島国有化以降加速し、日本の領土・領海、主権を脅かす状態になっている。

2020年に尖閣諸島海域に侵入した中国海警局の警備船は延べ333日に上り過去最高となった。2021年はほぼ同数の延べ32日であった。また、中国海警局の警備船は大型が進み、5000トン級1隻、3000トン級2隻、1000トン級1隻の船団で侵入してくる場合が多い。尖閣諸島の警備にあたる海上保安庁の体制は、原則として第11管区海上保安本部石垣海上保安部に所属する尖閣警備専従部隊の1000トン型の巡視船、4隻が通常体制であるが、中国船の大型化に対応するために日本各地から大型船を招集し対応している。そのため、日本海をはじめとして海上保安庁による警備が手薄になっている海域が存在しているのも事実である。

現在、日本政府は尖閣諸島への国民の上陸を一切認めていない。同諸島を行政区域に持つ石垣市の固定資産税等に関する調査での上陸や第二次世界大戦中に遭難した人々の遺骨回収、慰霊のための入島すら認めていない状況である。理由は中国への過度の配慮としか考えられないが、国民の理解を得た政策とは考えられない。

また、2021年2月中国海警法が施行され、中国海警局の武器の使用が明記されている。尖閣諸島海域において、いずれ海保に対しても武器を使用することになることが示唆されている。また、中国海警局の役割を中央軍事委員会の指導の下、防衛作戦等の任務を遂行することが書かれ、中国海警局の武装等を考えると純粋な警備機関である海上保安庁では、対処できない組織になっているのである。日本側の対処策も変化が必要である。

しかし、我が国の領土、領海、主権に対する考えは、国際的な水準からは逸脱している。日本国内では、安全保障を語るときに、まず、日米安全保障条約に依存する傾向がある。

日米安全保障条約第5条1項では、「日本国の施政下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続に従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する」と書かれている。このため、日本国内には、尖閣諸島が日米安全保障の対象にあることを米国に確認し安堵する風潮がある。自国が自ら行う防衛努力の前に米国の力に頼っている印象を受ける。

図表 1. 尖閣諸島年表

1895年	尖閣諸島を沖縄県に編入する閣議決定
1904年	尖閣の最盛期 諸島内で99世帯248人が暮らす
1919年	中華民国から魚釣島の島民に感謝状が贈られる (魚釣島に中国漁船が漂着、島民が救助)
1940年	全島民、尖閣諸島を退去
1945年	第二次世界大戦終戦、連合軍により占領される
1951年	サンフランシスコ平和条約により米国の施政下に置かれる
1968年	国連アジア極東経済委員会 (ECAFE) が、東シナ海を調査し埋蔵量豊富な油田が存在する可能性を発表
1970年	台湾が同諸島の領有権を主張
1971年	中華人民共和国が領有権を主張
1972年	沖縄返還協定により日本に返還 周恩来首相による問題先送り発言
1978年	中国の武装した漁船100隻以上が領海を侵犯 鄧小平中国副主席が「棚上げ論」を記者会見で述べる
2010年	中国漁船、魚釣島沖で海上保安庁巡視船2隻に体当たり。船長を逮捕するも処分保留で釈放、帰国させる
2012年	(4月) 石原慎太郎東京都知事が尖閣諸島を東京都が購入する計画を発表 (8月) 香港の活動家が不法入国し魚釣島に上陸。起訴されず強制送還 (9月) 尖閣諸島の魚釣島、南小島、北小島を国が購入
2013年	中国海警局創設 (海上警備機関の統合)
2018年	中国海警局が中央軍事委員会の指導下に組み入れられる (準軍事組織化)
2020年	中国海警船が日本の漁船を追尾し、漁場から排除する
2021年	中国海警法施行

(著者作成)

図表1の年表に示されるように尖閣諸島に対する中国の対応は、領土の主張から実力行使による侵出を積み重ね、現在は、自国の領土であることを諸外国に対し国営メディアである中国中央電視台を通じ、宣伝工作を続けている。その成果としては、諸外国は日本と中国の間に尖閣諸島という領土問題が存在すると考えるようになっていく。このような動きに対し日本政府は、尖閣諸島に領土問題は存在しないとの立場から、具体的な対策を疎かにしていると感じられる。

施政権を最も示すことができる事例としては、島に人が居住し経済生活を営むことである。そして、行政サービスが提供され、治安が維持され、安全が保障される環境づくりが必要になる。現在、政府が行っている尖閣諸島の無人政策においては、尖閣諸島の施政権を明示する施策として、安全保障施策として実施するもの以外としては次のような事象が

考えられる。

- ①標識等を建て、行政権を明示する
- ②島および周辺海域のごみ回収、マイクロプラスチック漂流梁等の環境保全施策を行う
- ③漁場の保全、漁業者の安全操業確保
- ④灯台等の航行安全施設を設置し運用する
- ⑤建築物や墳墓の維持管理

以上5項目の国民生活に関与する施策の実践が有効であり、かつ実現可能であると考ええる。

尖閣諸島のみならず日本の国境離島政策において、島民の存在があまり意識されていない。島民があつてこそ警察機構（都道府県警）の存在と防衛組織（自衛隊）の活動の意味付けが明確になる。また、無人島では、南シナ海において中国と各沿岸国が領有権を競う島々が2016年の国際仲裁裁判の判定によって「岩」として扱われたように島の存在に付随する諸権利を享受することはできなくなる可能性がある。

現在の日本の国境離島における海洋管理は、海上保安庁に依存するところが多いが、海上保安庁の業務の幅が拡大していることもあり、海上保安庁だけでは対処できない事案が増えている。今後、陸、海、空の自衛隊および警察、水産庁等と一体となった海洋管理、海洋警備体制の構築が必要である。

5. おわりに

法と秩序のもとに海洋の安全を守ることは理想であるが、4章で述べた南シナ海仲裁裁判の裁定に不服を感じた中国は、この判決を「紙屑である」と扱い、国際法を意味のないものにした。中国のように国際機関の決定に従わない国家が現れると国際法、国際機関の存続すら危ぶまれる。

平和の安全、国民の生命財産を守ることは国家の責務である。政府は、法と秩序にのみ頼るのではなく、保障体制を作り、国民に安心・安全を提供することが必要だ。大国であっても国際社会に法と秩序に従わない場合には、国際的に従わせる仕組み作りが求められる。

まず、我が国の安全保障体制を国民に伝えなければならない。2021年2月、米軍が尖閣諸島の上空を通過し、物資を投下する訓練が行われた。米軍が日米安全保障条約に基づき、有事の際に対応できる準備を怠っていない証である。しかし、このニュースが伝えられたのは、同年4月である。国民に安心をあたえ、中国や北朝鮮に対する抑止効果のためにも、日本と米国の防衛体制、防衛行動を国民に伝えて行くべきである。日本の安全保障政策には、メディア戦略、情報戦略が不足している。情報戦略は、武力を使わずに平和を守ることに貢献するだろう。今、日本に求められるのは省庁の枠を超えた、安全保障政策

の新たな機関づくりが必要である。

参考文献

- 遠藤 誉（2021）「敗北を招いた日本の対中平成外交—中国の地政学的な長期戦略をなぜ見抜けなかったか」川端 祐一郎 ほか編著『「中華未来主義」との対決』（別冊クライテリオン）ビジネス社、108-115頁
- 海上保安庁（2019）『海上保安レポート2019』日経印刷
- 寺島 紘士（2020）『海洋ガバナンス—海洋基本法制定—海のグローバルガバナンスへ』西日本出版社
- 胡波（2016）『中国はなぜ海洋大国を目指すのか—「新常态」時代の海洋戦略—』濱口城訳、日本僑報社
- 防衛省（2019）『日本の防衛—防衛白書〈令和元年版〉』日経印刷