

わが国の海洋政策における国境離島開発の動向

TREND OF ISOLATED BORDER ISLANDS DEVELOPMENT IN OCEAN POLICY OF JAPAN

山田吉彦¹・川上哲太郎²

Yoshihiko YAMADA and Tetsutaro KAWAKAMI

¹博(経済) 東海大学教授 海洋学部海洋文明学科(〒424-8610 静岡県静岡市清水区折戸3-20-1)

²正会員 工博 東海大学教授 海洋学部海洋土木学科(同上)

Japan enacted an oceanic fundamental law, and straightened the system to promote the ocean policy. And, it starts the development of isolated islands.

The isolated island becomes the base of Resource Development in a vast ocean. The government is positively promoting the development of the ocean. The development of the ocean is included in a national budget in fiscal year 2010. Especially, the solitary island in the borderland region is paid to attention. First of all, requiring is important the security of the ocean.

Key Words : *Ocean policy, isolated islands, security of ocean*

1. はじめに

わが国は2007年に海洋基本法を制定した。翌2008年には、同法の具体的な推進方針である海洋基本計画を策定し、ようやく海洋政策を推進する体制を整えた。この海洋基本法の成立過程では、官・学・民が一体となり研究会(主催:海洋政策財団)を立ち上げ、我が国の海洋に関する社会情勢、国際情勢などの分析を行い法の制定に向けた準備を行った。同法は、自由民主党、民主党、公明党の共同提案による議員立法として制定された。2009年8月に行われた衆議院議員選挙の結果、政権が自由民主党から民主党に移行されたが、海洋政策に関しては、その法の成立過程から判断すると政権交代による政策変更はないと考えられる。

海洋基本法に則り、鳩山由起夫内閣総理大臣は、2009年12月1日総合海洋政策本部会議を開催し、「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本計画」を承認した。この基本方針は、海洋基本計画に基づき策定されたものであるが、「国土面積の約12倍に及ぶ排他的経済水域等面積の管轄海域の適切な管理のため、離島の保全及び管理を的確に行う」ことが目的及び意義とされている。

本研究は、海洋政策の動向から今後の日本の社会および経済の方向性を模索するものであり、その前提となる海洋管理、海上安全保障の現状分析に力点を置いた。

今後、海洋開発が日本の更なる発展に不可欠なも

のであると考えるが、海洋開発の前提となる社会条件の確立策についての提言を目指すものである。

2. 海洋安全保障に関わる問題

日本は島国であるため、海洋の安全保障に関する問題が、日本人の生活および国家の主権を脅かす可能性がある。この問題は、大きく二つに分けることができる。

一点目は、日本沿岸部における治安の維持である。日本の海岸線は約34,850kmと長く、また入り江や断崖絶壁など海岸の形態も多様であり、沿岸警備機関が活動するには厳しい条件である。そのため、密輸・密航・密漁あるいは不審船舶の侵入など海上犯罪があとを絶たない。一例を挙げると、2001年には北朝鮮工作船が日本沿岸への侵入し、海上保安庁の巡視船と銃撃戦の末、自爆自沈した事件が発生した。この事件では、自爆沈没した工作船が引き上げられたことにより、日本の安全が脅かされている状況が明白となった。同事件では、大量の武器が日本に持ち込まれていたことが判明し、北朝鮮軍が組織的に覚せい剤を密輸していた疑いがある。

二点目は、船舶航路上における安全の確保である。日本沿岸域の航行管理体制の整備はもとより、マラッカ・シンガポール海峡において海難事故を防止するための航路標識整備などの航行安全対策やインド洋やソマリア沖あるいはマラッカ海峡などに出没

する海賊、海上テロ対策などである。

日本における産業や市民生活は、貿易により支えられている。エネルギー資源や鉱物資源が少なく、食料自給率は、カロリーベースで約40%と低く海外からの食料品の輸入に国民生活が依存し、また自動車製造業をはじめとした基幹産業は、販売を輸出に依存するところが多い。この輸出入物資量の99.7%は、船舶により海上輸送されている。海上輸送路が遮断されるとたちどころに日本人の生活に影響を与えることになり、海洋安全の確保は日本政府の使命であると考えられる。

3. 日本の沿岸管理

(1) 日本の管轄海域

日本は、1977年に「領海法」を制定し、国際的な趨勢にあわせ沿岸から12海里までを領海とした。

(例外として宗谷海峡、津軽海峡、大隅海峡、対馬海峡東航路、対馬海峡西航路の五つの海域が特定海域に指定されている)

日本は、国連海洋法条約に従い、沿岸から200海里までを排他的経済水域(EEZ)としている。EEZとは、他国を排し経済的な権益が認められる水域のことであり、この水域内では、海底資源の探査、開発に関する権利、海洋の科学的調査に関する権利、漁業管轄権などが認められ、あわせて海洋環境の保護および保全などの義務が課せられている。

日本の持つEEZは、領海も合わせると約447万km²であり、世界で6番目の広さであるとされる。EEZの設定における問題点は、海域を接する隣国との境界線設定である。日本は、ロシア、米国、北朝鮮、韓国、中国、台湾、フィリピンの7カ国とEEZが接し、その境界は、国連海洋法条約に従い中間線をもって設定すると主張している。しかし、境界の設定に関して、以下の三点が問題となっている。

- ①ロシアにより、わが国固有の領土である択捉島、国後島、色丹島、歯舞群島の北方領土が実効支配されている。
- ②韓国により日本海の南西部に位置する竹島が武装占領されている。韓国は竹島を独島と呼び自国の領土だと主張している。
- ③中国が尖閣諸島の領有権を出張しているため、東シナ海においては両国の主張するEEZが重複している。

海に囲まれた日本の安全を守るためには、前述した北朝鮮工作船事件でも明らかのように、沿岸12海里の警備だけでは不足している。EEZ内の警備・警戒を的確に行うことが、日本の海洋安全保障の根幹となる。

(2) 日本の離島政策

日本には6,852の島がある。この島の数は、毎年総務省統計局から出版される「日本統計年鑑」に記載されている国土構成島数によるものである。しかし、この島の数が発表されたのは昭和62年であり、既に20年がたち海岸浸食などにより既に海没してしまった島もあると考えられる。島の定義自体も難しく、現在において正確な島の数は定かではない。

戦後、联合国軍総司令部(GHQ)の要請により、海上保安庁水路部が調査した段階では、内海と港湾内の島を除いた数は、1,025であったが、その後奄美諸島、小笠原諸島、沖縄の返還により、大幅に島の数が増加している。

1987年、海上保安庁水路部(現・海洋情報部)では、関係する最大縮尺海図と2.5万分の1陸図を用いて、周囲0.1km以上で水面に囲まれ陸と隔たれ、自然に形成された陸地を島として公表した。この場合、埋立地は対象外であり、防波堤や橋により陸とつながっているものは島としている。

この海上保安庁の公表した数字を根拠に1989年9月に発行された「第三九回日本統計年鑑」から日本を構成する島の数を北海道、本州、九州、四国、沖縄本島も含め、6,852としたのである。当然、択捉島、国後島などの北方領土の島々や韓国に武力占領されている竹島も含まれている。そのうち、有人島といわれる住民登録がされている島は、2008年現在315島ある。かつて人が居住していた島も合わせると430程度が有人島であると考えられる。

前述のように、政府は、離島を有効に活用し、日本の管轄する海域の有効利用と秩序の維持をはかるために、「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」を策定した。

国が定めた基本方針では、国土面積(約38万km²)の約12倍に及ぶEEZ(約447万km²)の管轄海域の適切な管理のため、離島の保全及び管理を的確に行うことが必要であるとしている。

離島の役割としては、

- 1) 離島が安定的に存在することで、排他的経済水域など我が国の管轄海域の根拠
- 2) 広大な海域における様々な活動を支援し促進する拠点
- 3) 海洋の豊かな自然環境の形成や人と海との関わりにより形作られた歴史や伝統を継承を挙げ、離島の保全・管理に関する施策として、以下の4点を掲げている。
 - 1) 海洋に関する我が国の管轄権の根拠となる離島の安定的な保全・管理
 - 2) 海洋における様々な活動を支援し促進する拠点となる離島の保全・管理
 - 3) 海洋の豊かな自然環境の形成の基盤となる離島及び周辺海域の保全・管理
 - 4) 人と海との関わりにより形作られた離島の歴史や伝統の継承

(3) 沿岸の海洋安全保障

ここで、現在の日本周辺海域の海上治安の状況について説明する。

日本には、コンテナ埠頭を有する港湾だけでも51あり、大型の船舶が常時出入港し、その管理は各地域の行政機関に委ねられている。そのため、港湾の警備は海上保安庁と各警察の担当区分が不明確となっている。このような状況の中で、日本における麻薬・銃器の密輸、密航などの犯罪の多くは、海上輸送機関を通して行われている。

2009年は、芸能界の薬物汚染が社会的問題となったが、表-1に示すように日本への薬物侵入の経路として船舶を利用した海洋ルートが問題となっている。ここで、薬物の侵入に関し海上保安庁の取り組みを中心に分析を行う。

2008年11月11日、門司港（福岡県北九州市）の岸壁に接岸中のシエラレオネ船籍の貨物船「ユニバーサル」から約300kgの覚せい剤が押収され、同船に乗船していた12人のインドネシア船員が覚せい剤取締法違反の現行犯で逮捕された。また、荷受人である日本人も同法違反の容疑で逮捕されている。ユニバーサル号は中国の港を出港し、門司港に寄港したのち、再び中国へ向かう予定だった。同号の船主は、事件発覚以後、行方不明となっている。逮捕された受渡人の自供によると、中国で覚せい剤を仕込み、2005年に300kg、2007年に500kgを日本に持ち込んでいたとされる。

また、2009年2月7日には、海上保安庁のパトロール中の航空機が、高知県室戸沖を航行中の不審船から小型艇が降ろされ着岸するところを発見し、高知県警に連絡した。県警が現場に赴いたところ4個の鞆から合計120kgの覚せい剤が発見され、荷を受け取った3人の中国人が逮捕された。この不審船は中国籍の漁船「珠香2543」で、乗船していた6人の中国人船員は、海上保安庁により覚せい剤取締法違反容疑で逮捕されている。

拳銃等銃器の密輸は、2006年には横浜港において拳銃22丁、自動小銃2丁、機関拳銃3丁が密輸されるところを阻止し、大麻5.1kgとともに押収している。

表-1 海上保安庁による薬物事犯の摘発状況

| 年 | 摘発件数(件) | 覚せい剤(kg) | 大麻(kg) | 麻薬(g) | アヘン(g) |
|------|---------|----------|--------|-----------------|--------|
| 2003 | 13 | 1.9 | 5.2 | 0.0 | 4.2 |
| 2004 | 16 | 109.8 | 0.2 | 2.0 (+4997錠) | 0.4 |
| 2005 | 8 | 0.0 | 0.3 | 2.0 | 0.0 |
| 2006 | 20 | 9.6 | 12.4 | 0.0 | 0.0 |
| 2007 | 25 | 51.4 | 0.08 | 0.2 | 0.0 |
| 2008 | 21 | 308.38 | 0.023 | 0.3 | 0.0 |

国境問題に絡む近年の海上犯罪の事例を報告すると、2008年に海上保安庁により摘発された不法出入国事案は9件であり、不法入国者8名、不法入国手引者19名、不法出国者3名、不法出国手引者10名が検挙されている。

2008年度の事例の中には、韓国人密航ブローカーの存在を確認し摘発したことにより、国際的な密航斡旋組織の首謀者を特定し国際手配した事例や偽造船員手帳を所持する中国人を摘発した事例などがある。

日本の領海およびEEZにおける日本の法令違反への対処および海洋秩序の維持は、海上保安庁の役割である。しかし、約34,850kmに及ぶ長い海岸線と約467万km²の広い排他的経済水域を持つ日本において、密輸、密航などの海上犯罪を取り締まることは極めて難しいと考える。

現在の海上保安庁の人員は、およそ1万2千人であり、2009年3月末現在、所有する巡視船は121隻、巡視艇は234隻。航空機は、固定翼27機、ヘリコプター46機と、この広大な管轄海域を警備するためには十分な装備とは言えない。そのため、米軍および海上自衛隊、航空自衛隊等からの情報連携も行われて、重要な役割を果たしている。

(4) 海上交通路の確保

世界の海では、現在も海賊行為が横行し、多くの海事関係者が被害に会い、特にソマリア海域では船員が拘束され身代金を要求される事件が多発している。海運により国家の経済を支えられている日本としては、早急な対応が求められるところである。

国際商業会議所国際海事局(IMB)の2009年海賊被害に関する年次報告書によると、表-2に示すように、2009年1年間で406件の海賊事件が発生し、その65%にあたる264件が、ソマリア沖海域（インド洋およびアデン湾海域を含む）で発生している。この海域は、ペルシャ湾とスエズ運河を経由し欧州をつなぐ重要航路である。2005年以降、ソマリア海域において海賊が多発しているのが、2010年に入りさらに増加し活動する海域も拡大し、紅海、ペルシャ湾の入り口にあたるオマーン沖、インド洋のセイシエル諸島近海からケニア沖まで、総延長は3000kmを越えている。

表-2 海賊の年次別発生件数

| 年 | 世界計 | 東南アジア | (マ・シ 海峡)* | アフリカ 全域 | (ソマリア) |
|------|-----|-------|--------------|------------|--------|
| 2004 | 329 | 158 | (46) | 73 | (10) |
| 2005 | 276 | 102 | (19) | 80 | (45) |
| 2006 | 239 | 83 | (16) | 61 | (20) |
| 2007 | 263 | 70 | (10) | 120 | (44) |
| 2008 | 293 | 54 | (8) | 189 | (111) |
| 2009 | 406 | 45 | (11) | 264 | (196) |

※マラッカ・シンガポール海峡

(5) 海賊対処法の制定

日本は、ソマリア暫定政権に対し、国内治安維持のための資金の供与をするとともに、隣国イエメンの沿岸警備体制の強化への支援を打ち出した。

さらに日本政府は、2009年6月、国連海洋法条約第100条「海賊行為の抑止のための協力の義務」に呼応すべく、国会において「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」（略称：海賊対処法）を制定した。この法律は、世界に先駆け公海上の犯罪行為である海賊に対処し、処罰することも可能とするもの（最高刑は死刑）で、海賊に対する法整備を検討する各国から注目されている。

この法案では、前述のように公海上での海賊行為に対処し処罰することができるとともに、海賊対策は一義的に海上保安庁の任務であるが、特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊が海上において海賊行為に対処することができることとなった。また、海賊であると信ずるに足りる相当な理由がある場合には、停船射撃も可能なものとしている。

4. 政府の海洋開発に関する方針

(1) 政府による海洋開発施策

政府は2010年度予算として、約1兆1千億円の海洋関係事業を予算化している。その内容は、調査を含む海底資源開発に重点が置かれている。

現在、着目されているメタンハイドレートの開発に関しては、海洋産出試験の実施に向けた事前調査や設備検討等の準備のため45億4千万円が予算化されている。南海トラフなどの日本の周辺海域に賦存するメタンハイドレートは、我が国の天然ガス消費量の約100年分と試算され、10年以内の商品化を目指し研究が進められている。

また、メタンハイドレートと同じく日本の海底資源政策の中心に位置し期待されているのが、海底熱水鉱床の開発である。存在を知られている海底熱水鉱床は水深が1000mほどで、採掘のためには膨大な経費を必要と考えられてきたが、2009年沖縄の西側海域で水深400mから600mにかけて海底熱水鉱床が存在することが確認された。この程度の水深であれば、十分に採算ベースに合うことが可能で、政府は12億円の予算で10年後の商業化を目的に資源量の把握のための探査や環境負荷を低減した採掘技術の開発、環境影響評価手法の検討を始めた。

そのため新型の海洋資源調査船に搭載する海底着座型および船上設置型のボーリングマシンなどの整備のため75億円が予算化された。

また、国産の石油および天然ガスの資源開発に再び目を向けた国内石油天然ガス基礎調査費として133億9千万円が計上されている。

その他、深海のメカニズムを解明するために、深海地球ドリリング計画とし約113億円、深海資源探査システムの開発として約27億円が計画されている。

これらの海底資源の開発を進めるための基点となる離島の管理に関しては、いくつかの離島の現状調査が進められると共に南鳥島に港湾施設を新設する費用および沖ノ鳥島の測量調査費として7億円が予算として組まれ、具体的な離島開発に着手することとなった。

日本は海に囲まれ、日本人は海とともに生きてきた。現代社会では、グローバル化やIT化が進み、安全保障の概念も変革期を迎えている。その中でも、海洋に関わる安全保障は、今後、期待される海底資源、人類の食を支える水産資源、物資輸送に重要な海運などが注目される中、ますます、その重要度は上がっている。

沿岸域における海上警備体制の整備やマラッカ海峡あるいはソマリア沖で展開する海賊対策は、海洋国家を自負する日本が、国際社会に対する責任を果たすという大きな意義を持つ。

(2) 政府及び地方自治体による海洋施策

政府は海洋開発に乗り出す前提となる国境線の確保に向け、「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律」案を作成した。この法律案では、EEZ及び大陸棚に係る海域の限界を画する基礎となる低潮線の保全および拠点施設の整備を進めることなどを目的としている。その中でも沖ノ鳥島と南鳥島の二島を特定離島と定め港湾施設の建設の具現化を進めることし、前述の予算の中にもあるように2010年度から南鳥島の港湾建設が開始される。

また、海洋基本法に即した地域振興策を実施する地方自治体も現れている。竹富町（沖縄県八重山郡）では、2010年、町としての海洋基本計画を策定し、海洋環境保全と観光業の発展を両立する地域振興策を実施する方針である。竹富町は西表島、鳩間島、波照間島などの周辺に広がる「美しい海」をメインにした観光業により町の経済および島人の暮らしが支えられている。海洋環境保全は、島民の生活の安定にとって不可欠なのである。

この動きは、隣接する石垣市にも影響を与えている。2010年9月に行われた同市の市長選挙では、海洋環境保全と海洋資源開発を選挙公約とした候補者が当選し、現在、竹富町と歩調を合わせた海洋基本施策を検討する方向である。

北海道の根室市では、北方領土問題だけでなく海洋に係る事象の市民生活に与える影響を検討し、東海大学海洋学部と研究提携を行い、海洋都市としての活性化を図ることが決定している。

5. まとめ

現在、離島の中で流出に歯止めがかかり、島に活性化が見られるのは、石垣島、西表島、屋久島である。この三島は、環境保全という開発行為を推進し始めた島であり、インフラ整備を前提とした公共事業よりも環境保全、特に海洋環境に係る自然保全事業を行う方針である。

高度経済成長期以降、離島においても護岸整備事業、漁協の整備、道路建設などの自然を疎外する事業が進められ、島々の経済は公共事業依存の体質となっている。その体質を健全な状態にするためには、環境保全を行うための開発行為に移行する必要がある。

海洋環境の保全を行いながら海底資源の開発を推進することが、日本国民の生活を保障するのである。そのためには、海上安全保障は重要な意味を持つ。日本人の海洋に関する意識は高い、この国民意識を海洋政策の推進への支持に向けることが不可欠となる。

参考文献

- 1) 財団法人日本離島センター：日本の島ガイド シマダス，p.124，2007.
- 2) 山田吉彦：日本の国境，新潮社，pp.25-29，2004.
- 3) 海上保安庁：海上保安レポート2009，p.54，2009.
- 4) 国際商業会議所国際海事局：2009年海賊被害に関する年次報告書，2009.

