

我が国の国境離島の保全・管理における 国土計画的諸課題に関する考察

常山 修治¹・渡部 金一郎²・小島 富士夫³・田島 芳満⁴

¹正会員 内閣府 総合海洋政策推進事務局（〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-7-2）

E-mail: shuji.tsuneyama.d6f@cao.go.jp

²内閣府 総合海洋政策推進事務局（〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-7-2）

E-mail: kinichiro.watanabe.j4b@cao.go.jp (Corresponding Author)

³正会員 内閣府 総合海洋政策推進事務局（〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-7-2）

E-mail: fujio.kojima.w5s@cao.go.jp (Corresponding Author)

⁴正会員 東京大学大学院教授 工学系研究科社会基盤学専攻（〒113-8656 東京都文京区本郷 7-3-1）

E-mail: yoshitaji@coastal.t.u-tokyo.ac.jp (Corresponding Author)

我が国は領海及び排他的経済水域が約 447 万 km²にも及ぶ海洋国家であるが、国境離島は管轄海域を維持するために重要な役割を果たしており、一貫して管理・保全がなされるべきである。本論では、海洋政策全般についてのこれまでの経緯と国境離島の保全・管理に関する近年の取組を網羅的に整理するとともに、国土計画的な観点から今後の国境離島の管理・保全のあり方について考察を行う。つぎに、国境離島の重要度評価に際しての具体的な重みづけ評価の項目として、他の島との距離(12 海里)、島の標高や面積、有人・無人の別や民有地の有無などを用いた評価方法を提案した。さらに、地球温暖化による気候変動に伴う海面上昇への懸念に対する国際的な管轄海域の設定に関する最新の検討状況を報告した。

Key Words: remote territorial islands, territorial waters, exclusive economic zone, baseline, management

1. はじめに

令和 5 年 2 月 2 日内閣府総合海洋政策推進事務局では、我が国の管轄海域(領海及び排他的経済水域をいう。以下に同じ。)の状況に関する調査・確認の結果を公表し、管轄海域約 447 万 km²に変更がなかったことを明らかにした^{注1)}。

我が国の国土面積は約 38 万 km²であるが、管轄海域はその 12 倍、世界第 6 位の広さに及び「海洋国家日本」と称されている。そもそも我が国の管轄海域の範囲は、基線(原則として、低潮線、直線基線及び湾口もしくは湾内又は河口に引かれる直線)から測定されるが、基線自体は我が国の最外縁部に位置し、その多くは地理的に本土から離れた離島に存在している。このため、後述する沖ノ島島の保全事業でも分かるように、我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける離島(以下「国境離島」という。)に損失が発生した場合、国益に及ぶ影響は甚大なものとなる。国境離島は我が国の管轄海域を維持するた

めに重要な役割を果たしており、一貫して管理・保全がなされるべきである。

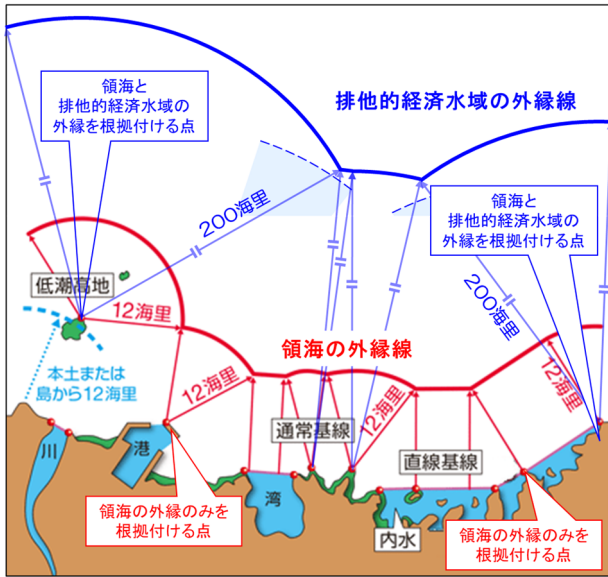
本論では、これまでの国境離島の管理・保全の経緯を取りまとめ諸課題を提示するとともに、国土計画的な観点から今後の国境離島の管理・保全のあり方について考察を行った。

2. 国境離島の保全・管理の重要性について

(1) 基線の定義

管轄海域の範囲は、基線から測定されることとなっている。我が国では、平成 8 年以降、基線に関して新たに直線基線を採用している。直線基線は、海洋法に関する国際連合条約(UNCLOS、以下に「国連海洋法条約」という。) ^{注2)}第 7 条において、「海岸線が著しく曲折しているか又は海岸に沿って至近距離に一連の島がある場所においては、領海の幅を測定するための基線を引くに当

たつて、適当な点を結ぶ直線基線の方法を用いることができる」とされていることから採用され、我が国ではリアス式海岸が続く三陸海岸や、小島や環礁が多く存する沖縄諸島など多くの地域で設定されている。



図：海上保安レポート2022(海上保安庁)掲載の図に加筆

図-1 管轄海域(領海及び排他的経済水域)の設定イメージ

(2) 国境離島の定義

我が国の法令の中で「国境離島」という用語は明確に定義されていなかったが、令和3年に制定された重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律(令和3年法律第84号)^{注3)}の第2条第3項第1号において、「領海及び接続水域に関する法律(昭和52年法律第30号)^{注4)}(以下に「領海法」という。)第1条第1項の海域の限界を画する基礎となる基線(同法第2条第1項に規定する基線をいい、同項の直線基線の基点を含む。)を有する離島」を指すとされた。(厳密には、同項第2号に規定する離島と合わせた用語「国境離島等」として定義されている)。この法律の制定により、それまで通例的に用いられてきた用語「国境離島」が法的に定義されたのである。

(3) 国境離島の重要性(島と低潮高地)

管轄海域の範囲は前述のとおり基線から測定される。国連海洋法条約第13条において、「低潮高地とは、自然に形成された陸地であって、低潮時には水に囲まれ水面上にあるが、高潮時には水中に没するものをいう。低潮高地の全部又は一部が本土又は島から領海の幅を超えない距離にあるときは、その低潮線は、領海の幅を測定するための基線として用いることができる」とされ、「低潮高地は、その全部が本土又は島から領海の幅を超

える距離にあるときは、それ自体の領海を有しない。」とされている。すなわち、本土や島から12海里以内に所在する海中のマウンドである低潮高地を確認することにより、管轄海域の拡大に寄与することも可能となる。また、本土や大きな島から12海里以内に所在する小島(一般的に岩とみなされる陸地を含む)については、高潮時においても水面上にある島ではなくとも、低潮時に水没しない低潮高地であれば、管轄海域の基点となりうる。なお、国連海洋法条約第121条において「島とは、自然に形成された陸地であって、水に囲まれ、高潮時においても水面上にあるものをいう。」とされており、本土から離れた海域において管轄海域を確保するためには、国境離島について、高潮時においても水面上にある島としての状態を保つよう、保全・管理を行うことが重要となる。

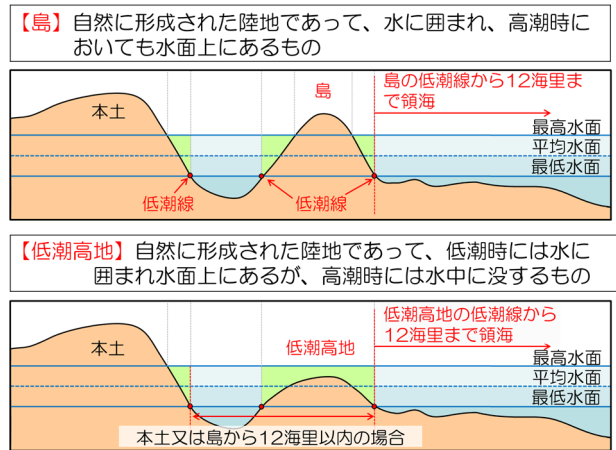


図-2 島と低潮高地の違い

3. 海洋基本法制定と国境離島の保全・管理の取り組み

(1) 国連海洋法条約の制定協議

昭和40年代以降の世界的な海洋権益の確保の動きの中、昭和48年から9年の歳月をかけて審議された第3次国連海洋法会議の成果として国連海洋法条約が昭和57年に採択され、翌年に我が国も署名した。その後、平成6年に条約は発効したが、我が国については、平成8年6月に批准し、同年7月に条約が発効した。一方で、我が国では、領海及び接続水域に関する条約を踏まえて昭和52年に領海法を制定し、我が国の領海を基線から12海里と定め、同時に制定した漁業水域に関する暫定措置法^{注5)}により、基線から200海里までを漁業水域とし、漁業等に関する管轄権の行使に関して必要な暫定措置を定めた。

(2) 沖ノ鳥島保全事業の実施

第 2 次世界大戦後の合衆国による信託統治を経た昭和 43 年、小笠原諸島が返還された。そのうちの 1 島である沖ノ鳥島は、その有する管轄海域の広さが約 42 万 km² に及び、我が国の管轄海域の約 1 割を占める極めて重要な島である。しかしながら、厳しい海象条件下に存在するため、損失の懸念があった。このため、昭和 62 年に東京都が海岸保全区域を指定するとともに、建設省（現国土交通省）による直轄工事が開始され、沖ノ鳥島の保全に向けた護岸等の設置工事が始まった。

沖ノ鳥島の保全工事は、我が国の海洋権益の確保に極めて大きな意味を持つだけでなく、2 つの小島を頑強なコンクリートで防護する工事の様子は、国民の海洋への理解を深めるための象徴的光景ともいえる。

(3) 海洋基本法の制定

昭和 57 年に採択された国連海洋法条約が我が国について発効したのは平成 8 年であり、採択から 14 年後のことである。これと同時に、国内法の整備（領海法の改正及び排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（平成 8 年法律第 74 号）^{注 6}の制定）がなされ、我が国も国際海洋秩序の枠組みに加わることとなった。その後も、国際的な枠組みを補完するために様々な分野での規範形成に向けた取組が進むとともに、開発と環境に関わる国際動向の中で、海洋管理の我が国の立場を明確化すべく、平成 19 年に海洋基本法（平成 19 年法律第 33 号）^{注 7}が制定された。本法律は、「我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上を図るとともに、海洋と人類の共生に貢献すること」を目的とし、これらの目標を達成するために 6 つの基本理念が定められた。翌年 3 月に、この目的・理念を達成するための政策目標と施策展開の基本的な方針や基本的施策などを取りまとめた海洋基本計画^{注 8}が閣議決定された。

(4) 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の策定

海洋基本計画においては、広大な管轄海域を設定する根拠の重要な一부를なすものとして離島の保全・管理を適切に実施することが重要であるとされた。無人島を含む離島については、海洋政策推進上の位置付けを明確化し、適切な管理の体制、方策、取組のスケジュール等を定めた基本方針を策定すること、離島に関する位置情報等の基本的情報の整備を行うこと等が明記された。これを踏まえ、平成 21 年に「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」^{注 9}（以下「基本方針」という。）が総合海洋政策本部で決定された。この基本方針においては、「我が国の排他的経済水域等の外縁を根拠付ける離島について、我が国の権益の確保を図

るため、海図に記載される低潮線等が排他的経済水域等の根拠となることを踏まえ、低潮線の位置等を最新の調査手法により迅速に把握し、海図を更新する。」とされ、国境離島の概念が規定されるとともに、国境離島の保全・管理に向け、①状況把握・データ収集、②離島及び周辺海域における監視の強化、③低潮線を変更させるような行為の規制等の推進、④離島の保全のための関係府省による情報共有・対応体制の構築等、⑤離島の適切な保全・管理を実施していくこととなった。

基本方針はその後、持ち主のいない国境離島の国有財産化を進めることや監視・状況把握の強化、低潮線を変更させる行為の規制等の推進などを追加し、さらに有人国境離島法の成立を受けた有人国境離島地域に関する取組を追加するという 2 回の改正がなされた。

(5) 低潮線保全法の制定

国連海洋法条約の発効以降、海洋基本法の制定をはじめ海洋政策における取組が加速した。とりわけ排他的経済水域及び大陸棚が我が国にとって天然資源及び海洋における再生可能エネルギーの開発や利用、海洋環境の保全、科学的知見の取得等の場として極めて重要であるという認識も高まってきた。管轄海域が海岸の低潮線等からなる基線を基礎として定められることから、何らかの事由により後退することがあれば、その面積が大幅に縮小する懸念がある。それゆえ、排他的経済水域等の確保に資する低潮線の保全が緊急の課題となり、排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の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（平成 22 年法律第 41 号）^{注 10}（以下「低潮線保全法」という。）が制定された。本法律により、排他的経済水域等の限界を画する基礎となる低潮線等の周辺の海域を低潮線保全区域として指定し（政令により 185 区域を指定）、区域内において海底の掘削等低潮線の保全に支障を及ぼす行為の規制を行うこととした。また、本土から遠隔地にある離島が排他的経済水域等の利用上重要な位置にあるにもかかわらず港湾等の利用活動のための拠点施設が整備されていないことから、特定離島（政令により南鳥島、沖ノ鳥島の 2 島を指定）において、特定離島港湾施設の建設等に着手した。なお、本法律の制定により指定された低潮線保全区域は、排他的経済水域等の限界を画する基礎となる基線の周囲としており、領海の外縁のみを規定する基線の周辺海域について措置する法令は現在も存在しない。

4. 国境離島の保全・管理における今日的諸課題

(1) 基本方針策定後の国境離島の保全・管理

基本方針の策定及び低潮線保全法の制定を踏まえ、政

府では内閣府を中心に国境離島の把握を進め、概ね平成 26 年度までに地図及び海図に名称の記載がなかった 207 の国境離島への名称付与を行い、概ね平成 28 年度までに無主の国境離島を国有財産化し、平成 29 年までに海上保安庁による低潮線データベースの構築を行うなど、着実に取組を進めた。平成 29 年までには、我が国が現に保全・管理を行っている国境離島は 491 島(その他、竹島、北方領土に 41 島ある)となることを公表している(この後、西之島の火山活動を踏まえ平成 29 年に 484 島と変更)。なお、国境離島の確認作業に当たっては、当時の最新の海図を根拠に行われている。平成 29 年以降、内閣府や国土地理院による衛星画像や航空写真による現況把握や、国土交通省や海上保安庁などによる現地確認など国境離島の状況把握の取組が強化されている。

(2) エサンベ鼻北小島消失報道と詳細調査の実施

平成 30 年 10 月 31 日、朝日新聞がエサンベ鼻北小島(北海道猿払村)が消失したという記事を掲載した^{注 11)}。記事は、昭和 50 年ごろには小さな島があったと話す地元漁師がいたこと、海上保安庁の昭和 62 年の測量によれば、平均海面から約 1.4m の高さの島があるとされたこと、海図をもとに国土地理院の地図に記載がされたことなどを報じている。

この報道を踏まえ、海上保安庁ではエサンベ鼻北小島及び周囲の海底地形の調査を開始した。令和 5 年 2 月に内閣府は、エサンベ鼻北小島が島でも低潮高地でもないが、近傍の代替基線により領海範囲をほぼ維持するという最終結果を公表した。

(3) 総合海洋政策本部参与会議 PT の設置

朝日新聞等の報道と前後して、総合海洋政策本部参与会議では、MDA(海洋状況把握)の取組を活用した国境離島の状況把握等に関するプロジェクトチーム(主査:佐藤慎司参与)^{注 12)}を設置し、国境離島の状況把握に関する現況の確認と講ずべき取組について、令和元年 6 月に報告書がまとめられた。この報告書は、484 島の国境離島のうち 474 島の現況が確認できたこと(エサンベ鼻北小島他 10 島は引き続き把握に努めることとされた)のほか、国境離島の状況把握が着実に実施されるよう 4 つの取組を求めた。具体的な内容は、①衛星情報等を活用した速やかな悉皆調査と重みをつけた定期的な状況把握、②関係府省庁が収集した情報と政府全体の状況把握の実施状況の共有、③海洋状況表示システムへの国境離島に係るデータの掲載、④地方公共団体や一般住民等からの協力に向けた国境離島の島名等の情報提供となっている。今後、これまで未着手であった地方公共団体等への情報提供が行われる予定である。

(4) 現状把握結果を踏まえた対処すべき課題の整理

令和 5 年 2 月に内閣府より公表された調査・確認の結果では、それまで現況把握がなされていた島についても測量技術の向上等による海図の高精度化により、国境離島としての位置づけがなくなる島、新たに国境離島となる島、上述のエサンベ鼻北小島のように島ではなかったもの、低潮高地であった島などが存在することから国境離島の総数は 484 島から 473 島となることも示された。今後も安全保障上の観点から、引き続き、東シナ海や日本海をはじめとする我が国の沿岸海域において新たな低潮高地や低潮線を把握すべく、海上保安庁の航空機等による調査が行われること、火山噴火や大規模台風等の災害により海域の状況が変化しうることから、国境離島の状況も変わり得るものであるとの理解を促すこと等が必要である。内閣府では、継続的に管轄海域の状況を把握し、その結果を定期的に公表していくこととしているが、侵食等により国境離島の状況が著しく悪化している状況が確認された場合の具体的な措置については、費用対効果なども勘案しつつ、関係省庁と連携して検討を進め、効果的・効率的な対応を行っていく必要がある。

5. 今後の保全・管理の取り組みに向けた提案

(1) 具体的な重みづけ指標による国境離島の評価

今日の我が国の公共事業においては、インフラの長寿命化対策や耐震化、水災害への備えなどの防災・減災事業など優先的に実施しなければならない事業が山積している。そのような中で、管轄海域を保持するために、その多くが無人島である国境離島の保全に多大な事業費を費やすことは、国民のコンセンサスを得ることは到底できまい。ゆえに、総合海洋政策参与会議 PT でも言及されたように、重みをつけた効果的・効率的な現況把握や対応が求められる。PT 報告書では、重みづけの観点の例として、島の大きさや脆弱性などの物理的特徴、国境離島(基線)損失の管轄海域への物理的影響、相対国との近接状況や海洋・水産資源の状況などの社会的状況、監視の目の届き易さを列記しているが、国境離島 473 島の評価分析を行うためには、具体的な重みづけ評価の項目を確立する必要がある。特に、内閣府の調査結果において明らかになった、本土や大きな島に近接する低潮高地であったために管轄海域への影響がなかったという事例が多くあったことを踏まえ、他の島との距離が 12 海里以内であるか否かについては、重みづけを行う上での重要な評価項目となり得るものと考えられる。このほか、島の標高や面積など地理院地図で計測できる情報などを基礎として、その評価を行うことは可能であろう。さらに、有人島、無人島の別や民有地の有無については、こ

れまでの内閣府の調査で明らかとなっているところであり、評価項目としての設定は容易なものとなると考えられる。

(2) 地球温暖化への対応

近年、地球温暖化による気候変動に伴う海面上昇の懸念が高まってきた。特にツバルやバヌアツをはじめとする太平洋島嶼国においては、国土そのものの水没の可能性すらある。このため、太平洋諸島フォーラム(PIF)^{注13)}では、令和3年8月の総会において、気候変動に関する海面上昇に直面する海域維持に係る宣言^{注14)}を採択し、「国連海洋法条約に従って国連事務総長に通知された海域及び同海域における権利及び管轄権は、気候変動に伴う海面上昇による物理的変更にかかわらず、引き続き適用される」旨を宣言した。また、国連国際法委員会(ILC)^{注15)}では、令和元年に国際法に関する海面上昇に関する研究部会の立ち上げを決定し、海面上昇が基線及び海域の限界線に与え得る法的影響等に関して、令和7年の最終報告書の提出を目指して議論が続いている。こうした国際社会での議論や、世界の海面水位上昇に係る気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の知見等の国際的な枠組みの動向も注視しつつ、国境離島の保全・管理について適切な処置を引き続き検討していく必要がある。

6. 結論

管轄海域に関する分析・研究は、その多くが国際法のアプローチで進められてきた。一方で、本論では、国土計画的な観点から管轄海域の外縁を根拠付ける基線を有する国境離島の保全・管理に着眼し、海洋政策全般についての経緯と、国境離島の保全・管理に関する近年の取組を網羅的に整理した。また、内閣府の調査結果を踏まえた課題の整理、今後の取組の方向性について考察・提案を行った。現在、国境離島473島の具体的な島名に関し、安全保障上の理由等により網羅的なリストは非公表とされているが、本研究で提案した手法を用いて、特に本土から遠隔地にある国境離島の重点度評価を進め、効率的かつ効果的な国境離島の保全管理のあり方を提案していきたい。

付録

NOTES

- 注1) 我が国の管轄海域約 447 万 km²に変更なし～我が国の管轄海域の調査・確認の結果について～(内閣府総合海洋政策推進事務局公表資料(令和5年2月2日))。
- 注2) 海洋法に関する国際連合条約(United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS) 10 年間にわたる交渉を経て 1982 年に採択され、1994 年 11 月に発効。2020 年 7 月現在、167 の国と EU が締結している(外務省資料)。
- 注3) 重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律(令和3年法律第84号)。
- 注4) 領海及び接続水域に関する法律(昭和52年法律第30号)。
- 注5) 漁業水域に関する暫定措置法(昭和52年5月2日法律第31号)。
- 注6) 領海法の改正及び排他的経済水域及び大陸棚に関する法律(平成8年法律第74号)。
- 注7) 海洋基本法(平成19年法律第33号)。
- 注8) 海洋基本計画(第1期:平成20年3月18日閣議決定、第2期:平成25年4月26日閣議決定、第3期:平成30年5月15日閣議決定)。
- 注9) 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(平成21年12月1日総合海洋政策本部決定、(改正)平成27年6月30日総合海洋政策本部決定、(改正)平成28年7月26日総合海洋政策本部決定)。
- 注10) 排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の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(平成22年法律第41号)。
- 注11) 海に消えてしまった? 北海道の小島、領海狭まる恐れ(朝日新聞39面(平成30年10月31日))。
- 注12) MDAの取組を活用した国境離島の状況把握等に関するプロジェクトチーム:平成30年11月6日に総合海洋政策本部参与会議に設置、第45回総合海洋政策本部参与会議(平成31年4月10日)にて報告書案を報告。
- 注13) 太平洋フォーラム(Pacific Islands Forum: PIF) 1971年8月に開催されて以来、大洋州諸国首脳対話の場及び地域協力の核として発展。現在、オーストラリア、ニュージーランド、パプアニューギニア、フィジーなど15か国・2地域が加盟。
- 注14) 気候変動に伴う海面上昇に対応した海域維持に関する宣言(Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change related Sea-level Rise) 令和3年8月6日第51回第51回 PIF サミットで宣言
- 注15) 国連国際法委員会(International Law Commission: ILC) 国際法の漸進的発達及び法典化を目的として、1947年に設立。34名の委員が国際法の法典化の作業を行い、条文草案等を作成。(外務省資料)

CHALLENGES IN MANAGEMENT OF REMOTE TERRITORIAL ISLANDS IN TERMS OF NATIONAL LAND PLANNING IN JAPAN

Shuji TSUNEYAMA, Kinichiro WATANABE, Fujio KOJIMA
and Yoshimitsu TAJIMA

Japan is a maritime nation with large territorial waters and exclusive economic zones of approximately 4.47 million km². Since remote territorial islands play a significant role in maintaining the jurisdictional waters, these islands should be consistently protected and managed. On February 2, 2023, National Ocean Policy Secretariat, Cabinet Office, Government of Japan announced the results of surveys regarding the status of Japan's jurisdictional waters and has confirmed that there is no change in its total area, 4.47 million km². This paper first summarizes the process of the establishment of international laws such as the United Nations Convention on the Law of the Sea, Japan's various territorial waters law, and the Basic Law on Ocean Policy. Comprehensively reviewing Japan's recent efforts on the conservation and management of remote territorial islands, this paper also discussed how these islands should be managed and conserved in the future from the perspective of national land planning. Then this paper proposed the new evaluation method of the importance of remote territorial islands based on the distance from other islands (12 nautical miles), the elevation and size of the island, whether or not it is manned, or it has private properties. We also reported on the latest discussions on the establishment of international jurisdictional sea areas at such meetings concerning about sea level rise due to climate changes as the Pacific Islands Forum (PIF) and the United Nations International Law Commission.