

第1回 西海防セミナー

日 時：平成 20 年 1 月 11 日(金)

場 所：門司港ホテル

講演「海上保安庁と海洋基本法」

(社)日本海難防止協会 顧問 邊見正和

海洋基本法という法律は昨年7月に施行された。この法律が出来た経緯を私なりの考えで話を進めさせていただく。日本の海に関する問題は非常にたくさんあるが、海を通じての日本の対応は周辺諸国に比べて遅れている。周辺諸国は国連海洋法条約に基づいて自分の国の主権を強調した形で海に関するいろんなことをしている。例えば中国は日本との排他的経済水域の近くでガス田を掘削し、既に稼働を始めている。日本が今から開発をしようと思ってもガス田は海底の地下で繋がっている可能性があるので迂闊には中国のガス田の周辺で日本も同じようなことは出来ない。最近総理が訪中して、何とか中国との間で東シナ海付近のエネルギーを共同開発する話し合いを行ったようだが、結論は簡単ではない。中国が先に手を付けてしまって、日本はどうしようもないという状態に立たされてしまったのではないかと思う。

日本の周辺で不審船の活動が最近あったが、この不審船に対して日本はどのような対応ができるかという法的には国内法が整備されていないので残念ながら直接の対応が出来ない。通常言われる別件逮捕というような形で漁業法を通じて、追いかけて捕捉をするという対応である。

しかし不審船は外国船だから、外国船に対してそのような形で対処するのは非常にまずい話だ。本来このような事案に対しては最初から領海侵犯というような形で毅然とした対応出来るような形を作らないといけない。

かなり前になるが、中国の原子力潜水艦が日本の領海侵犯をするということがあった。このようなことが平気で行われている。原子力潜水艦ということで対応は海上自衛隊が行った。その対応について海上自衛隊のOBの方の話を聞くと、結局退去要求をただけだという。例えばスウェーデンは領海に不審な潜水艦を発見した時は躊躇なく爆雷投下をしている。日本もそのくらいのことをしてもいいのではないかと聞いたことがある。いや日本の海上自衛隊は爆雷を持っていないということであったが、相手が原子力潜水艦ということもあって、もしダメージを受けて原子炉に影響があっては困るという配慮もあったと思うが、それにしても日本の対応は手ぬるい。

更に、中国は最近、沖の鳥島は島ではないと言っている。島ではないという事になると実は大変なことになる。沖ノ鳥島は日本の南の太平洋の真ん中にぽつんとある島だ。さんご礁で出来た島だからさん

ご礁は時間がたつに従って、だんだん沈下しつつあるような状況にあることは確かだ。しかしこれは世界的にも島として認められているから、日本としてはその周りに 200 海里の排他的経済水域を設定している。ところが中国は島ではないと言い張り、排他的経済水域は存在しないということで中国の海洋観測船が好き勝手にあの辺を動き回って、海洋調査、海洋観測を行っている。

古くからの問題であるが、未解決の領土問題がある。北方 4 島、竹島、そして尖閣である。北方 4 島については未だに日本漁船が拿捕されている。越境操業という背景があるにしても本来は、日本領土であるという意識が漁民にあるのでどうしても越境操業をするような状況にある。又、日本の海域では漁業資源は採り尽くしてあまり取れない。ところが境界線から東の方に行くとかなりの漁獲が得られるということでロシア側に行って操業するという事になり拿捕という状況が起こる。これは北方領土の帰属が決まらないうとずっとその状況が続くという事になる。

竹島もそうだ。これは現在、完全に韓国の支配下にあるといってもいい状況にある。竹島に対する領土意識は日本国民は非常に希薄だ。島根県の漁民が竹島の周辺で操業が出来なくなっているので、竹島返せという意識は島根県の漁民の方には強いが、それ以外の日本国民の中には竹島について本当に日本領土だから韓国から返してもらいたいという意識があるのだろうかという感じがする。この竹島も日本海の真ん中にぽつんと浮かぶ島なので、この周辺に 200 海里の排他的経済水域を設定するということになるとその影響はプラスマイナスでもものすごく違う。そのような背景があるので韓国もそうは簡単に竹島を手放そうとはしない。恐らく未来永劫に手放さないだろう。このような一連の事態を思うと、どうも日本は海洋国家といわれているが、本来的には石原新太郎都知事も「基本は農耕民族だからあまり海洋に関心はない」と言うように、海についての関心は日本国民にはあまりないと言うのが実体だろうと思う。

実は海の日というのは 15 年前以上に国民祭日になったが、これはただ単に国民祭日を増やしたということではなく、海の日というものを作って日本国民に海についての関心を持ってもらおう、感度を高めてもらおうということで生まれた祭日だったわけだが、いまや完全に単なる休みの日が 1 日増えただけという状況になっている。このように日本国民は海に対する考え方が希薄である。このような状況があつて国会議員も日本周辺の海に関して危機感を持つようになった。もっと日本はしっかりしなくてはいけない。海に対する権益をきちんと主張する必要がある。このような考え方が基本になって、海洋の開発利用、環境保全を主体にした法律を作る必要があるということで国会議員が主体になって議員立法として生まれた法律だ。法律の中身は海全般に亘った事柄なので、それが行政官庁主体で考えるというんな各官庁間の思惑が絡み、縄張り争いがあつてそう簡単にまとまる法律ではない。議員立法だったからこそ短時間の内に海洋基本法というものが出来上がった。

それでは日本には海洋に関する外国を対象にした規制関係の法律はないのかということ実はないわけではない。まず基本的には国連海洋法条約というものがあり海全般に亘って、規制されている。いわゆる海洋に関するバイブルのようなもので、ありとあらゆることが載っている。条文は 320 条からなり、さらにその他に付属書が 9 つもついている。その付属書にはエンタープライズ、海洋裁判所など紛争の仲介についても書いてある条約だ。日本も平成 8 年頃批准している。一応海に対する考え方の基本というのはその国連海洋法条約というものが裏にある。しかしこれはあくまでも条約だけで、それを国内法

に転換していないので条約を基本にして外国に対して取締りをする事は出来ない。例えば、領海侵犯に対して、国連海洋法条約では相手国の領海を通航する時に進路は一定に保つ、変な操船をしてはならない、漁船は網を引いてはいけない、潜水艦は旗を揚げて浮上して航行する等有害通航についての領海侵犯を例示している。

ところが、それはあくまでも条約上のことであって、外国に対してきちんと取締、規制をするために国内法を整備しないとイケない。その国内法が実は領海侵犯についてはない。日本では接続水域に関する法律が出来て、領海は12マイル、接続水域はそれから更に12マイルという法律が出来たが、これはただ単に領域を定めているだけで、取り締まり関係の元になるような罰則規定はまったくない。外務省所管の法律であるが、それを作った当時の局長がシップアンドオーシャン財団で講演をした時、私は何故、法を作るときに取締りの為の罰則規定を設けなかったのか、外務省は必要がないと思っているのかを質問をした。いやそうではなく外務省もその必要性を大いに感じていたが、法律をある期間内に成立をさせようとする時に罰則規定があるというんな思惑があり、時間がかかって期間内に法律の成立がおぼつかない。このような状況にあったので罰則をつけなかった。その必要性については外務省も十分考えていると言っていた。現在の状況では、領海及び接続水域に関する法律に基づいて外国船に対して規制をする、取締りをするということは全く出来ない。

その他に排他的経済水域及び大陸棚に関する法律というものがあって、これは多少取締りができるようになっている。排他的経済水域の範囲は200マイル、この範囲においては天然資源の探査開発、人工島に関しては国内法の適用を受ける、科学的調査も日本国政府の許可を得る必要があるという規制的内容を含んだ法律がある。

関連して、排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律というものがああり、200海里の中で外国は勝手に漁業をしてはならない、違反した場合はこの法律によって取締りが出来るという状況になってはいる。従って外国船に対して取締りができるのは漁業関係、海洋観測、勝手に200海里の中に人工島を作る等に限られている。最も大事な不審船に対しては全然取締りをするような法律はない。したがって、それでは困るという背景があって、海洋基本法を作ろうという機運が議員の中で高まり超党派で出来た法律である。

海洋基本法は直接の規制に関する内容を含んでいないわけではない。基本は、海洋に関してどのような考えで施策をするべきであるかという理念法であって、その目的は「海洋の平和的かつ積極的な開発及び利用と海洋環境の保全との調和を図る新たな海洋立国を実現することが重要であるために海洋に関して基本理念を定め、国、地方公共団体と国民の責務を明らかにして、海洋に関する基本的な政策を策定し、その他海洋に関する施策の基本的事項をまとめる」と書いてある。

要するに最終的には、我が国の経済社会の健全な発展およ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にすることを目的とする。具体的な話ではなくこれからは海洋開発を積極的にやろう、海を積極的に利用しようということで、そのために海の環境を破壊しないように持続的に海の利用が出来る形で施策をしていこうということで作られた法律である。この目的に沿った形で海洋に関する理念を定めるという事になっている。

海洋政策に関する基本的理念は、以下のような6つである。

1. 開発及び利用と環境保全との調和

これから海洋の利用をするにあたって、海洋の環境保全を考えながら、持続的に未来永劫に利用できるような開発をしようというもの。

2. 海洋の安全確保

これは海上保安庁と非常に密接な関係があるかと思うが、安全確保のための取り組みを積極的に推進する。積極的推進の中身については触れていない。

3. 科学的知見の充実

海洋をもっと知ろう、海洋に対する知識を増やそうということである。

4. 海洋産業の健全発展

海を利用するにあたって、これに携わる産業の堅実な発展を図る。

5. 海洋の総合的管理

海を利用するにあたって、総合的、一体的に適切な管理をしながらやっていこう。

6. 国際的な協調

利用するにあたっては関係各国と協調しながらやっていこう。

さらに基本的理念に基づく基本的施策として、12に分けられている。

1. 海洋資源の開発及び利用の推進

海洋資源としては、水産資源、鉱物資源がある。海洋の資源の開発にあたっては積極的にやっていこう。そして、海洋環境の保全を考慮しながらやっていこう。

2. 海洋環境の保全等

3. 排他的経済水域等の開発等の推進

200海里の水域の中でいるんな開発をやっていこう。例えば中国のガス田開発のように遅れを取らないように日本も積極的やっていこう。

4. 海上輸送の確保

最近日本国籍の船が減っている。外航船、内航船ともに日本人船員の数が減っている。貿易立国を建前とする日本にとっては大問題であるから、これにはきちんとサポートしていこう。船は日本の国籍でなくて、タックスヘブンということで、本国では船の税金は安くするという国に登録籍を変えてしまっている。船員もインド、フィリッピンのような途上国の人を雇用すると非常に安いし、技能的にもほどほどあるということで外国の船員の雇用が増えてきた。国内船も船員が足りなくて困っている。海員学校の定員も減らした。千葉県の水産学校も入学者が少なくなっているので普通の高校に併設して、水産科へと格を落としている。このように船員が不足する一方のような状況にある。また、船が大型化しているのも、併せて港湾の整備をしていこう。

5. 海洋の安全の確保

我が国の平和及び安全確保ならびに海上の安全及び治安の確保のための必要な措置

これが海上保安庁と密接な関係がある。どのような形で具現化していくかというのはこれからの問題である。

6．海洋調査の推進

古い言葉で水路部と言わせていただくが、水路部の海洋調査は海上保安庁と関係がある項目と言える。

7．海洋科学技術に関する研究開発の推進等

8．海洋産業の振興及び国際競争力の強化

9．沿岸域の総合的管理

沿岸の海域からいろんな恩恵を受けている。その海の保全をしよう、海に隣接した沿岸部の陸益を大地に還元していこう。

10．離島の保全等

離島をもっと大事にして、離島の海岸線を保全する、離島との交通関係を確保していく。

11．国際的な連携の確保及び国際協力の推進

12．海洋に関する国民の理解の増進等

日本国民は海に対する関心が低い。啓蒙して海に関心を持ってもらうようにする。

基本理念に基づく12項目の基本施策を決めて、この施策を更に具体的にどう進めていくか決められていることがある。それは海洋基本計画を政府の中に作るうということによって現実に作業に入っていて、その中身は海洋に関する施策についての基本的な方針、海洋施策に関する政府が計画的、総合的に負うべき施策、その他海洋施策を総合的に推進するために必要な事項の3つを含んだ計画である。

もう一度復習すると、海洋基本法には目的があって、基本理念を定め、海洋開発を積極的にやっけていき、そのために6つの基本理念を定め、その基本理念に基づいて基本的施策を掲げる。最終的にはその施策に基づいた海洋の基本計画をつくっていこうという3段構えになっている。ややこしいがその3つ全部が抽象的な話になっていて具体的な話ではない。この海洋基本法だけでは海上保安庁がバラ色になるという状況ではない。

海洋基本政策本部は政府の内部に設けられて非常に頭でっかちの組織であって、本部長は総理大臣、副本部長は官房長官、国土交通大臣、その他の大臣は政策本部員というわけだ。つまり海洋基本政策本部は本部長、副本部長、本部員が全部大臣で構成されている組織である。

実務的には大臣が基本計画を作らないのでその下の事務局に、国土交通省から内閣審議官大場氏、総括参事官添田氏、参事官補島谷氏（海保大OB33期）が基本計画の作成に携わっている。事務局の中身は企画調整班、海洋基本計画海洋政策推進班、大陸棚調査班がある。この大陸棚調査班には海洋情報部から3人出向して基本計画の作成に参画している。

海洋基本法というのはあくまでも理念法であって、これが出来たからといって海上保安庁に日が射すというものではない。しかし一方でそう悲観したものでもない。条文的には海上保安行政に係る中身のものがたくさんある。条文はともかく非常に海上保安庁を景気づけてくれる、士気を鼓舞してくれるものが実は法律関連にある。法律を可決する時に大抵、附帯決議というものが出る。条文の番外編というべきもので衆議院、参議院から出る。今回海洋基本法で注目すべき点はその附帯決議にある。衆議院、参議院とも中身は同じものなので合体して、説明する。

1 番目としては海洋基本計画を早急に策定し、諸施策を集中的総合的に推進できるよう体制整備を行う。体制づくりだ。

諸施策の推進に当たっては総合海洋政策本部に有識者による会議を設置して、その意見を反映させる。これは海上保安庁と直接関係はない。

2 番目として、国連海洋法条約に基づく国内法整備が不十分なので国内法制を早急に整備すること。これは海上保安庁と大いに関係がある。今まで国連海洋法条約を基にして有害通航（領海侵犯）を取り締まる法律はなかなか作りづらかった。外務省も乗ってこない。基本的には相互主義という観念があって、日本がこのようなことをすると外国もするというつまり、報復処置が取られるので日本が自分の身を縛るようなことはしないほうがいいという考え方が基本にあったが、今度は国会議員の先生のお墨付きもあって、早く国内法を作れということを言われた。これからは海上保安庁が不審船等を取り締まる領海侵犯に関する法律が作られる可能性、期待が持てる内容になっている。

3 番目として、国連海洋法条約を踏まえて国内法制を早急に整備する。生物多様性条約は「海洋保護区の設置など海洋環境の保全を図るための措置。

4 番目として、これは海上保安庁と非常に関係ある中身になっている。海上の安全及び治安の確保とともに危機管理体制について万全の体制を整備することが重要であり、海上保安庁について危機管理に関する関係行政機関との連携を含め組織体制の総合的な検討自立を図る。

これは異例なことであって、一つの官庁の固有名詞を出して、海上保安庁はしっかり体制強化を図りなさい、ということで海上保安庁だけが載っている。この附帯決議は海上保安庁にとって、非常にありがたい、異例の付帯決議であるといってもいいのではないかと。それだけ衆議院、参議院の議員が海上保安庁に期待する点が高い。海洋法制定にあたって、海上保安庁の重要性が国会議員に認識されたということだ。

5 番目として、我が国の領土の保全に遺漏なきように、海洋の新たな秩序を構築することが我が国の国益に沿うことに鑑み、外交的施策を始めとするその他の施策を一層努力し推進すること。これも海上保安庁と大いに関係することであるが、附帯決議が海洋基本法の議員立法であったということが、海洋に対する重要性、海上保安庁に期待する点が多いということで任務の重要性を議員に認識していただいたということが大きな利点だと思う。早く国連海洋法条約に基づいた日本の国益を保全するための法律をきちんと作りなさいと言っている。不審船、領海侵犯に対して、領海侵犯自体だけできちんと取締りが出来るような体制の整備をせよということだ。この海洋基本法を受けての具体的な動きについては、我が国の領海内において、海難が起こった海事行為、きちんとした理由なく停泊している怪しい外国船舶について何らかの措置が取れるような法制整備を行いたいと考えている。奥歯に詰まったような表現になっているが、領海侵犯船に対して取締りの出来る法の整備を考えている。具体的には正当な理由のない停泊の一般的な禁止、外国船に対する立ち入り検査等が出来るようにする。これは海洋法条約にきちんと書いてある中身であるが、それがやっと今、海洋基本法のバックアップを受けて、海上保安庁が独自にそのような法律を作ろうという動きを始めたということだ。このような法の整備が確実にできるかどうかこれから紆余曲折があって、大変だと思うが、単独に取締りが出来る国内法をこの際海上保安庁に作ってもらいたいと思っている。

何故海洋基本法に対して関心を持っているかという点、海洋基本法の具体的な中身を現わしているものに国連海洋法条約がある。これは世界の150カ国以上が係わってやっと出来た条約である。世界には内陸国という海を持っていない国も沢山あり、その国にも利益配分をしようということだ。深海の海底資源の採鉱について、200海里以遠の海域である公海の海底にはレアメタルがたくさんある。ここで採鉱された財産は地球全体の財産ということあり、内陸国にもその権利を与えようということに分配を決める大変な苦勞をして纏め上げられた。

私はニューヨークで、国連海洋法条約の制定のほんの一部に携わったという経験がある。外務省から仕事の分配を受けて運輸省関係者3人と一緒に行ったとき、私は英語は苦手なので出来れば海上公民関係の分科会が開かれないよう祈っていた。しかし遂に開かれることになったものの、委員長から公害関係の意見はまとまっているからこれで終わりということを知って非常に安堵した経験がある。

実に不十分な国連海洋法条約への係わりであったが、少しでも関係したということで国連海洋法条約と関係の深い基本法に興味を示した。海洋基本法自体の中身には具体的ものはないが議員立法と付帯決議で海洋基本法の存在価値というものに私には大いにあったと思っている。

ご清聴有難うございました。

注：平成20年5月現在、国会において、

「領海等における外国船舶の航行に係る法律」が審議されている。