

特集—海と島の日本・IX

- ・わが国の海洋管理のための離島の役割
加々美康彦……………31
- ・島から日本の海の再生を
松田恵明……………42
- ・島の自立的発展を考える
新田直人……………54
- ・シマの「間」の構造とその復権
菅田正昭……………62

わが国の 海洋管理のための離島の役割

加々美康彦

二〇〇九年末に閣議決定された「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」は、海洋資源開発などの国益確保と生物多様性保護などの国際的責務の双方を念頭におき、わが国の離島振興の概念を大きく拡げるものだ。コロンビアやキリバス、米国が先駆的に展開している離島保全・管理の諸施策を紹介しつつ、海との関係を軸としたこれからの島々の役割について考える。

海に向き直す離島政策

出发点としての「国連海洋法条約」

海外の離島管理施策例

「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」

おわりに

海に向き直す離島政策

二〇〇九年一月一日、「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」(以下、基本方針)が閣議決定された。これは、先行する海洋基本計画に基づき策定された最新の離島政策の方向性を示すものだが、実は、わが国の離島政策の視野を大きく広げるものとなっている。

半世紀にわたり離島振興法の下で実施されてきた諸施策は、基本方針によれば、主に「島民の生活の安定及び福祉の向上、産業の振興等を目的とする施策」だった。今後もそれを推進すべきことは当然であると断った上で、基本方針は「海洋から見た視点、海洋を管理する視点」、言い換えれば「海洋の管理を推進するに当たり、離島がどのような役割や重要性を持ち、それを適切に発揮させるためにどのような施策を推進すべきか」という観点から策定されたと述べる。

そこから読み取られるのは、第一に、島内の振興策ではなく、島及び島外の周辺海域の管理策を扱うということ、そしてその帰結として第二に、有人離島のみならず無人島もまた対象としているということである。本誌に連載されている菅田正昭氏の言葉を借りれば、長らく「海に背を向けて」いた離島政策が、ついに海に向き直すものとも言え

るかもしれない。

本稿は、基本方針にいう「海洋管理のための離島の役割」という考え方が、どのような背景を持つものなのかについての解説を行うものである。国際法という従来の離島振興政策からは縁の遠かった分野を専攻する筆者の解説になるが、おつきあい頂ければ幸いである。

出発点としての「国連海洋法条約」

国際的に離島の重要性が再認識されたのは、「海の憲法」とも呼ばれる「国連海洋法条約」(海洋法に関する国際連合条約、一九九四年発効)の成立を契機とする。海洋環境保護から深海底開発まで幅広い規定を持つ条約だが、今や一六〇カ国に上る加盟国がその最大の眼目とみなすのは、沿岸国に対して排他的な資源開発権を与える「排他的経済水域」(EEZ)の設定を認めたことであると言つてよいだろう。

この条約に基づき、沿岸国は陸地から二〇〇海里までの範囲でEEZを設定することができる。大陸棚についても同様だが、一定の地質学的条件を満たせば、条約が設置する大陸棚限界委員会への申請と審査を経て、さらに遠方で拡大が可能である。その申請期限は(日本を含む多くの国にとって)二〇〇九年五月二二日であった。今日まで五一件の申請と四四件の予備的情報が提出されているが、絶海

図1 世界のEEZと200海里以遠への拡大が申請されている大陸棚



(出典：National Oceanography Centre, Southampton, UK：The Economist, May 16th 2009)

孤島を基点とする大陸棚の拡大の申請は決して少なくない(図1)。

つまり、条約の下では、本土から遠く離れた小島でも——むしろ絶海孤島なら、なおさら効率的に——海洋管轄権の拡大において重要な役割を担う。たとえば、南太平洋島嶼国の陸地面積はフランスの本土面積(約五〇万平方キロメートル)ほどにしかないが、EEZの面積をあわせればEU全土を超える。わが国でも、世界第六位とも言われるそのEEZ面積の約六割は、離島が稼ぎ出している。

もつとも、すべての島がEEZを設定できるわけではない。沖ノ鳥島の問題を契機にわが国でも知られるようになったが、島の管轄権拡大について、大陸領土とは異なる規定が設けられている。三二〇カ条もの膨大な条約のうちわずか一カ条、「島の制度」と題する第二二二条は、「島とは、自然に形成された陸地であつて、水に囲まれ、高潮時においても水面上にあるものをいう(二項)、そして「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、排他的経済水域又は大陸棚を有しない(三項)」と定めている。

この規定は、著名な国際法学者が「混乱と紛争のための完璧なレシピ」と比喩するほど曖昧で(たとえば、生活物資を完全に外部依存する兵士の駐留でも人間の居住と言えるか)、学説上も、本条の解釈から明らかにできる範囲には限界があるといった程度の合意しかない。この条文から生じるのは、

せいぜい（隣国の島は岩で、自国の岩は島だ）という不毛な応酬にすぎない。

真の問題は、条約が島にこれほど大きな海域を与えたにもかかわらず、「島の制度」と題するこの条文では「島か岩か」という線引きしか定めなかったことにある。言い換えれば、国際海洋秩序全体の中で、広大な管轄海域の拠点となった島をどう捉え、どう管理していくのかというビジョンを、「島の制度」では示さ（示せ）なかったのである。条約採択から四半世紀、発効からも一五年が経過した今、国際社会が真剣に議論しなければならぬのは、「島か岩か」よりもむしろ、海洋管理のための離島の役割である。

その議論の出発点を、条約の他の条文とその後の発展に求めてみよう。まず条約は、沿岸国にEEZの開発権だけを与えたものではないことを忘れてはならない。EEZにおいて生物資源を持続可能に開発できるよう保存管理する義務（六一、六二条）や海洋環境を保護し保全する義務（五六条、一九二条等）といった義務の側面も、広大なEEZを持つ国ならなおさら、軽視することはできない。

ここでいう環境保護の義務は、特に一九九二年の「生物多様性条約」の成立と普遍的な支持（加盟国は一九〇カ国を超える）を通じて、今や単なる汚染の防止だけでなく、多様な生物が存在すること自体に価値を見いだす生物多様性、そうした生命の循環システムである生態系の保全にまで外

縁を広げていることも見逃せない。これらは決して一国の努力だけでは為し得るものではない。

そうだとすれば、離島には多くの「地の利」がある。他の陸地と隔絶する場所とは、生態学的に見れば貴重な価値でもある。実際、以下でも触れるが世界自然遺産登録件数のうち二六件は絶海孤島と周辺海域である。また環境保護にかぎらず、自然災害への対応や海上交通の安全確保などさまざまな分野においても、地理的に特殊な場所に位置する離島が果たしうる役割は多いのである。

こうした中で、離島の管理に求められるのは、今や地球規模の目標である生物多様性の保全をはじめとする国際社会に共通する様々な利益の実現を視野に入れた、海洋管理を行うための拠点として離島を位置づけることである。これこそが、海洋管理のための離島の役割である。

—— 海外の離島管理施策例

島か岩かという問題を超えて、島をどう捉え、どう管理していくのかというビジョンの構築に向けた興味深い進展は、すでに海外の離島管理施策に垣間見ることができ。無人島を中心に幾つか例を挙げよう。

① マルペロ島（コロンビア）

図2 コロンビア・マルペロ島の位置図 (マルペロ財団ウェブサイトより)



<http://www.fundacionmalpelo.org/images/cmar/mapa-etps.jpg>のデータをもとに作成

図3 マルペロ島 (コロンビア政府海上交通部のウェブサイトより)



<http://www.cccp.org.co/modules.php?name=News&file=article&sid=39>

本土から西に五〇六キロ離れたEEZ拠点離島であるマルペロ島(図2、図3)は、面積三五〇ヘクタール、標高三七六メートルあるが、ほぼ植生の無いむき出しの岩で(マルペロは英語でピエロの意味)、わずか六人の兵士が駐留するだけの絶海孤島である。生態学的な特徴は周辺海域にあり、サ

メをはじめとする魚類、海産哺乳動物、サンゴなど多様な生物の生息地となっている。固有種も見られ、手つかずの生態系が多く残されている。これを求めて年間五〇〇人ほどのダイバーと科学者が訪れるという。同島へのエコツーリズムに対して、欧州共同体(EC)が一千万ドルほどの資金提供を行っている。

一九九五年頃より国立公園制度による保護施策が拡充され、生物多様性の保全を目的として周辺海域に海洋保護区(MPA)が設定された。また同島周辺海域の生態系が海運活動に対して脆弱であることを理由に国際海事機関(IMO)に対して特別敏感海域(PSSA)の地位を提案し、二〇〇三年には承認を受けている。これにより同島周辺海域は海図にPSSAと明記され、漁船及び五〇〇トンを超えるすべての船舶には周辺海域の航行回避が求

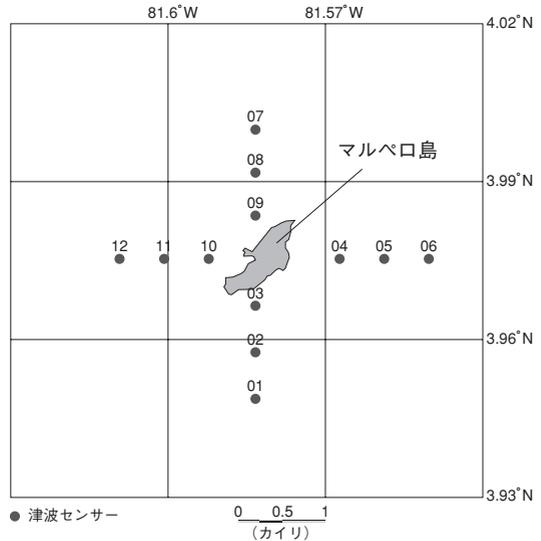
められる。

さらに二〇〇五年にはM P Aを一三倍（八五七五平方キロメートル）に拡大して全域を禁漁区とした上で、世界自然遺産への登録を果たした。この登録に際して「傑出した普遍的価値（OUV）」の基準を満たしたのは、手つかずの海洋生態系、そして類例を見ない豊富な生物を育む海底環境の美しさだが、同時に東部熱帯太平洋地域最大の禁漁区というM P Aの取り組みも高く評価されている。

なお、環境保護とは違う角度からの興味深い管理施策もある。マルペロ島には気象観測機器が設置され、そのデータは研究用に公開されている。また、太平洋からの津波観測のための拠点として活用する研究も進められていて、同島周辺に配置されたセンサーは津波警報ネットワークを構成する（図4）。その成果は、同国のみならず周辺諸国にも還元されることになるだろう。

ちなみに世界気象機関（WMO）は国際的な即時的気象観測データの集積・共有をめざして「地域基本概況ネットワーク（RBSN）」の構築を進めているが、そこに登録されている観測所には絶海孤島のものも少なくない。マルペロ島はRBSNには登録されていないが、世界最大級のEEZを持つフランスやオーストラリアの無人島、環礁などは多くが登録されている。日本の離島でRBSNに登録される観測所を持つのは東京都伊豆大島・八丈島・父島・南

図4 マルペロ島周辺に設置された津波センサー
（コロンビア政府海上交通部のウェブサイトより）



<http://www.cccp.org.co/modules.php?name=News&file=article&sid=39>のデータをもとに作成

鳥島、沖縄県南大東島・宮古島だけである。

このように、離島を災害対応の観測拠点として利用し、そのデータを公開したり、また国際的なネットワークの中に位置づけていくことは、離島の持つ「地の利」を活かして国際社会に共通する利益の実現に資する重要な施策の例と言えるだろう。

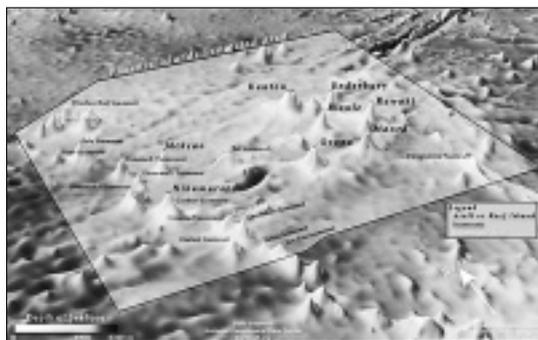
②フェニックス諸島（キリバス）

南太平洋に広大なEEZを有する島嶼国キリバスは、外貨収入の約四〇パーセントを外国漁船のEEZへの入漁料から得ているが、二〇〇六年に同国のフェニックス諸島——海抜二メートル以下の八つの環礁（有人島はカントントン島のみ。住民は五〇人以下）と二つの水面下のサンゴ礁からなる——の周辺海域を全面禁漁区とするMPA（フェニックス諸島保護地域：PIPA）の設定に踏み切った。二〇〇八年にはさらにMP

Aを広げ、キリバスの全EEZの約八分の一に相当する四〇万八二五〇平方キロメートルまでになっている（図5）。

興味深いのは、PIPAの設定はキリバス政府のイニシアチブではなく、同海域の生態系の価値を知る国外の民間団体（米国のニューイングランド水族館と環境NGOコンサベーション・インターナショナル）がキリバス政府に掛け合つて結んだ海洋生態系調査や保護区設定に伴う財政支援を行う覚書を契機とするということである。PIPA運営の財政支援の仕組み

図5 フェニックス諸島保護地域（PIPA）
（PIPAウェブサイトより）



http://www.phoenixislands.org/3d_map.html

は現在構築途上だが、両組織は事業への初期投資費用（二五〇〇万ドル〜三〇〇〇万ドルと見積もられる）に加えて、キリバス政府が当該海域で得られたはずの入漁料（年一三〇万ドル〜三二〇万ドルほど）を補填するようである（「逆入漁料方式」と呼ばれる）。

PIPAの解説文には、この保護区が生物多様性条約第七回締約国会議での「二〇一二年目標」効果的に管理される

保護区を海域では二〇一二年までに拡充することを目指すもの）に対する顕著な貢献であるという一文が添えられている。また二〇〇九年には世界自然遺産登録の候補地となっている。

ちなみに日本の離島周辺海域に対してまとまった保護区を設定した例はほとんど存在しない。世界遺産については、屋久島が自然遺産に登録されているが、遺産区域は陸地のみである。二〇一〇年一月に世界自然遺産候補となった小笠原諸島も、PIPAとほぼ同じ登録基準での申請ながら、候補地に含まれる海域部分はわずか一〇平方キロメートルにすぎない。なお文化遺産については、

（野生動物局）の共同管理の下、指定後五年以内に全面禁漁となり、アクセスは原則禁止とされる。資源開発は厳しく規制され、科学的調査さえも許可制となる。ただ、海洋生物遺伝資源の調査活動には含みを持たせており、政府資料からは保護区内の生物多様性の保全が将来的には遺伝子ビジネスにつながる可能性を視野に入れていることがうかがわれる。

二〇〇八年には、マルペロ島と同様にIMOからPSSAの地位が承認され、さらに一八〇〇ページを超える管理計画書も公表された。二〇〇九年一月には世界遺産の候補地となったが、興味深いことに複合遺産としてノミネートされている。有史以来ほぼ無人島ながら文化遺産の要素を持つ理由として、米国政府は、この地の島の一部は人が生まれそして帰る場所であるというハワイ先住民のコスモロジーの源となっているからだと説明している。

さらに、先述のPIPAと世界遺産での提携を予定しており、将来的には「太平洋島嶼環礁世界遺産」として、キリバス、米国、クック諸島、仏領ポリネシアの越境的世界遺産へと発展させる構想がある。なお二〇〇九年九月三日には、PIPAとパパハナウモクアケア海洋国立記念碑の

かみやすひこ 加々美康彦

昭和47年生まれ、兵庫県出身。関西大学大学院卒。海洋政策研究財団研究員、鳥取環境大学准教授を経て、現在、中部大学国際関係学部准教授。専門は国際法、環境法。国土交通省「海洋管理のための離島の保全・管理・利活用」のあり方に関する検討委員会委員。主な著書に「海洋保護区―場所本位の海洋管理」（栗林忠男・秋山昌廣編著『海の国際秩序と海洋政策』所収）、「中越海洋境界画定協定」（村瀬信也・江藤淳一編著『海洋境界画定の国際法』所収）などがある。

管理と保護の向上を目的として、キリバスと米国の代表が「MPAの姉妹協定」を結んでいる。

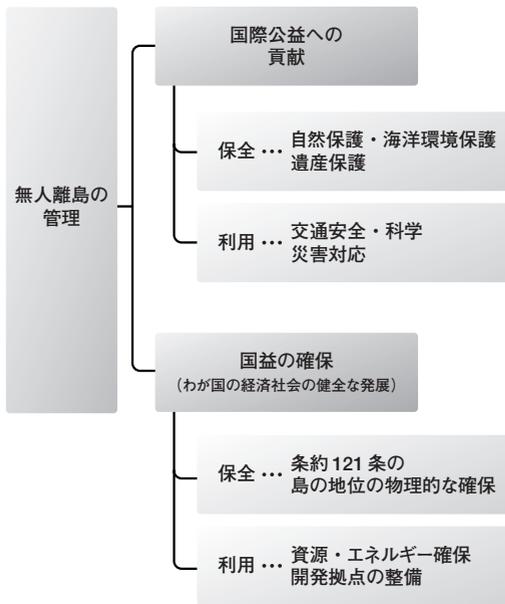
以上は離島管理施策のほんのわずかな例に過ぎないが、そこに共通するのは、「島か岩か」という問題を超えて、絶海孤島という「地の利」を活かして、環境保護や災害対策などの施策を講ずるものである。そして、そうした施策が国際社会の共通利益の確保に密接に関係することである。

「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」

基本方針は、こうした国際社会の趨勢を受けて策定されたものであるが、その紹介の前に、国交省総合政策局海洋政策課が招集した「海洋管理のための離島の保全・管理・利活用のあり方に関する検討委員会」（委員長・中俣均法政大教授）が二〇〇九年九月三日に提出した「海洋管理のための離島の保全・管理・利活用のあり方に関する検討委員会報告書」にも触れておこう。

二〇〇八年八月から二〇〇九年六月にかけて四度開催された同委員会では、日本で初めて無人島の管理政策が議論

図7 検討委員会報告書での政策の整理



された。国内外の離島管理施策を検討した上で、報告書は海洋管理のために離島を保全、管理、利活用することは「国際公益への貢献」と「わが国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上」（「国益」と言い換えてもよいだろう）につながるものだと認識に立ち、それぞれの場面において保全と利用の施策例を整理している（図7）。

この報告書を踏まえて内閣官房総合海洋政策本部が策定したのが基本方針である。基本方針は、まず初めに国土面

積の約一二倍に及ぶEEZなど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という目的を掲げる。なぜなら、この広大な管轄海域の存在は、「わが国の発展及び存続の基盤」であり、その「海洋環境を適切な状態に保全することは、人類の存続のためにもわが国に課せられた義務である」として、国益確保と国際的責務の双方を認識している。

その上で、「わが国がその管轄海域において、適切な権利の行使及び義務の履行等を通じて海洋を管理するに当たり、離島は重要な地位を占める」ことが離島管理を推進する理由であるとする。これこそがわが国の海洋管理のための離島政策の前提となる。

こうした前提の下で、基本方針は、離島の役割や重要性その実現に向けた施策の基本的考えは、次の三点に集約できるといふ。

① 離島が安定的に存在することで、排他的経済水域などが国の管轄海域の根拠となる

これはEEZなどの外縁を根拠づける離島について優先的に施策が講じられるものである。「状況把握、データ収集」「離島及び周辺海域における監視の強化」「低潮線を変更させるような行為の規制等の推進」「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」さらには

「離島の名称の適切な管理」などが含まれる。

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であること

この項目の下では「海洋資源の開発及び利用の支援」「遠隔に位置する離島における活動拠点の整備」「海洋の安全の確保」が挙げられており、いわば離島を海洋開発のハブ（拠点）として活用するための整備を総合的に行うことが述べられている。

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すること

ここでは、離島のみならずその周辺海域が海洋生態系を支える重要な場所であることを再確認した上で、そこでの「状況把握・データ収集」「海洋保護区の設定等による保全・管理の推進」さらに「離島における自然環境保全の取り組みの推進」が挙げられている。

これらの他にも「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に関する施策」や「国民等に対する普及啓発」などに言及がある。さらに注目すべきは、この基本方針は幅広い活動を単に列挙しただけではないということである。すなわち、離島管理のための一元的な体制を

政府内に構築し、府省連携体制を整備することにも言及している。政府組織を離島政策にあわせるのではなく、離島政策に政府組織を適応させる決意の表明である。

また、基本方針は「こうした幅広い活動が広く国際社会に貢献することを念頭に」置くことも忘れていない。海洋基本法第七条（海洋に関する国際的協調）とあわせて読めば、日本の離島管理政策は、国際社会に貢献するとどまらず先導的な役割を果たすことを旨として、推進されていくことになる。

—— おわりに

このように基本方針は、「島か岩か」という矮小化された問題ではなく、その先にある真の課題、すなわち国際海洋秩序全体の中で広大な管轄海域の拠点となった島をどう捉え、どう管理していくのかというビジョン構築に率先して取り組む大きな第一歩である。離島管理政策を国際的な責務の文脈において捉える本方針は、世界でも類を見ないのであると思われる。これを契機として、国内だけでなく国際社会においても、離島管理の活発な議論が湧き起こることが期待される。