



特集

# 離島振興への提言・I

平成二二年度、全国離島振興協議会では「離島振興法改正検討会議」を設置し、二四年度末で終期を迎える離島振興法の改正延長に向けての議論を積み重ね、一三年七月に報告書を取りまとめた。その結果概要は、本誌二二六号「離島振興法の改正延長に向けて」にて報告した通りである。

本誌では、同検討会議の委員を務めていただいた学識者に、会議での議論をふまえ、それぞれの専門分野から中長期的な視点に立った〈離島振興への提言〉を寄稿いただいた。今号は、海洋安全保障、沿岸域・海洋政策、観光振興を専門とする三人の方々からの提言を掲載する。

- ・ 海洋安全保障の視点から考える離島の振興  
山田吉彦……………29
- ・ 米国の沿岸域における法制度の発展  
永野秀雄……………38
- ・ 離島観光の推進においていまなすべきこと  
古賀 学……………46

# 海洋安全保障の視点から考える離島の振興

中国漁船による日本領海内での密漁が相次いでいる。海上保安庁が巡視船で監視しつつも、海域は広大で十分な対応ができていないのが現状だ。日本の領海、排他的経済水域は広い。その海洋管轄権において、主権を主張するための基点として重要なのが島であり、島があつてこそ海洋資源開発、水産振興などさまざまな権益が認められる。日本人の財産である海洋資源、水産資源を守り、国家の安全を保障するためには、内海域を含め、わが国を構成する島々にあまねく人が暮らし、社会を形成することが重要なのだ。島は人が暮らし、初めて島の意義が認められるのだから。

山田吉彦

日本の海に迫る危機・中国密漁船

東シナ海海域に迫る中国の脅威

動き出した日本の島嶼政策

海洋管理を進める中国

離島の人々に支えられる日本の平和

まとめ

## 日本の海に迫る危機・中国密漁船

二〇一一年一月二日、長崎海上保安部は、長崎県五島市の肥前島島沖で中国漁船を捕獲し、船長を逮捕した。この漁船は、違法操業の疑いで停船を命じられたが逃亡を図った。この漁船からは、捕獲が禁止されているサンゴが発見された。一月にも同じ海域に侵入した中国漁船が逮捕されている。この海域の周辺には、数多くの中国漁船が出没していることが報告されているが、その侵入の目的は密漁である。海上保安庁は、警告を發し日本の排他的經濟水域からの退去を求めていたが、それだけでは雲霞の如く出没する密漁漁船の侵犯は減少しない。そこで、取り締まりを強化し違法操業漁船は拿捕する方針となった。

事件が起こった海域に近い肥前島島は、三つの小島からなる絶海の無人島である。魚影が濃く、しかも大物の釣果が期待できるため多くの釣り人がこの島を訪れている。海の穏やかな日には、長崎から瀬渡しのための高速船が出ている。この島は、排他的經濟水域の基点となり、海洋資源、海底資源などの海洋權益を確保するために重要である。この島を基点とした排他的經濟水域は、韓国、中国と境界を接しているため、本来であれば国境地域、海域として厳格な警備が必要である。前述の密漁事件により、ようやく肥

前島島の存在が知られるようになったが、政府も地方行政もこの島の管理を積極的に進める様子もなく、具体的な利用策があるわけではない。渡航する人の把握すらされていないのが現状だ。管理の行き届いていない無人島は、密漁の拠点とされるおそれがある。また、南シナ海の例を見ると、中国人漁民により島を占拠される可能性もあるのだ。

同年一二月、韓国の海洋警察官が中国の密漁漁民により刺殺される事件が起きた。この事件が起きた海域は、韓国の仁川<sup>インチョン</sup>市の沖八四キロメートルほどの海域で、韓国の排他的經濟水域内であった。この一〇年来、韓国は中国漁民による密漁に手を焼き続けている。中国と韓国は、二〇〇一年に中韓漁業協定を結び、暫定水域も含め互いの管理水域を決めたが、翌二〇〇二年には、早くも、韓国の海域において密漁を行っていた中国漁民が、取締官に暴行する事件が発生している。さらに二〇〇八年には、韓国海域に侵入した中国漁船を臨検しようとした海洋警察官が海に突き落とされ死亡した。二〇〇五年から〇八年にかけて韓国が拿捕した中国漁船は二〇〇〇隻を超え、三万人近い密漁漁民を逮捕している。二〇一一年には四五〇隻ほど拿捕している。中国漁船の密漁は、韓国海洋警察庁の取り締まりを受けても密漁を続けている。その根幹には、中国の急速な市場經濟化により、拜金主義が蔓延していることがあげられる。

韓国は、密漁船に日本円に換算し三〇〇万円から五〇〇万円程度の担保金（罰金に相当）を課しているが、中国漁船による密漁は一向に減る兆しを見せない。現在の中国は道路や鉄道などの交通網の整備が進み、また、冷蔵、冷凍輸送が普及したために魚の販路が飛躍的に拡大した。そのため、中国国内の食形態にも変化があり、海産物の消費量が増大している。中国は漁業バブルで、魚は獲れば獲るだけ売れる状態なのである。韓国は、韓国管轄海域で漁を行う中国漁船一七〇〇隻に許可を出しているが、その何倍もの違法操業船が侵入しているのである。この海域で漁を行うと一隻あたり、ひと月で五〇〇万円ほどの水揚げがあるため、拿捕も覚悟で密漁を繰り返しているようだ。

中国の沿岸部、特に黄海から東シナ海沿岸では、海洋環境汚染と乱獲により漁獲高が激減し、沿岸部での水揚げ高は、一九九〇年代の半分にも満たない。そのため、中国漁船団は沖合を広範囲に活動し、周辺国とのトラブルが絶えないのが現状だ。中国密漁船に悩まされている国は韓国ばかりではなく、ロシア、ベトナム、フィリピン、マレーシア、インドネシアなどのアジア諸国、遠くはアフリカ沿岸においても中国漁船の密漁が問題となっている。ソマリア海賊が発生した原因の一つに、ソマリア沿岸において中国漁船が大掛かりな密漁を行うため漁業資源の枯渇をもたらしたことがあげられるほどである。

## 東シナ海海域に迫る中国の脅威

二〇一〇年九月七日、尖閣海域において中国漁船が日本の領海内において違法操業を企てたうえに、取り締まりにあたった海上保安庁巡視船二隻に体当たりをした事件は記憶に新しい。事件の当日、尖閣諸島周辺海域には、約一六〇隻の中国漁船が出漁していた。しかも、そのうち三〇隻ほどが日本の領海を侵犯していたことが海上保安庁により報告されている。

尖閣諸島周辺海域では、二〇一〇年八月、一日に二七〇隻もの中国漁船が出没し、そのうち約七〇隻が領海を侵犯し違法操業を行っていたことが確認されている。海上保安庁は、常時この海域に巡視船を派遣し警戒にあたり、領海侵犯、違法操業の漁船を見つけては管轄海域から追い出している。しかし、その海域は広く、海上保安庁の巡視船だけで対応できるものではない。警戒にあたった海上保安官によると「一度追い出しても巡視船がいなくなるとまた直ぐに、領海に侵入してくる」状況である。

琉球王朝時代、尖閣諸島は「ユクンク クバジマ（魚が獲れるピロウが生い茂る島という意味）」と呼ばれていた。現在でも尖閣諸島沖は、マグロ、カツオ、サワラなどの好漁場であり、中国の漁船、台湾の遊漁船などが頻繁に出没して

いる。日本の主張する排他的経済水域内で中国船が漁をすることは、日中漁業協定にもとづき一定量に限り認められているが、領海内は違法操業である。中国漁船は、中国大陸周辺海域の海洋汚染と乱獲により急激に沿岸部の漁獲高が減少したことから、大陸から三三〇キロメートルも離れた尖閣諸島沖合まで侵出するようになった。当然、日本船も漁を行うことができるが、八重山地方などから出漁する漁船は、尖閣諸島沖までの燃料代を考えると採算が合わないため、この海域まで出漁することは少ない。

二〇一〇年には、尖閣周辺海域で、海上保安庁が違法行為のうたがいのある外国船舶への立ち入り検査をする件数が増加した。二〇〇八年は二件、二〇〇九年は六件だったが、二〇一〇年は二〇件を超える状況となった。このうち中国船が一四件と圧倒的に多い。また、中国の海洋調査船が日本の排他的経済水域内において無断で海洋観測などを行うことも頻繁に行われている。

二〇〇四年には、中国の原子力潜水艦が、沖縄県先の諸島にある宮古島と石垣島との間の領海内を潜航したまま通過した。これは、「潜水艦は、他国の領海を通行するときには、浮上し国旗を掲揚しなければならない」という国際法に抵触する行為だ。防衛庁長官（現在は大臣）は、海上警備行動を発令し、海上自衛隊が非常時体制をとったが、中国潜水艦は悠々と青島にある基地へと帰還していった。宮

古島と石垣島の住民は、現実のものとして中国海軍の脅威にさらされたのである。宮古島にも石垣島にも自衛隊の基地はない。危険な状態になってもさすがのべき組織がないのが実情だ。また、海上保安庁は管轄海域の安全確保のため最大限の努力を払っているが、なにしろ守るべき海は広く海上保安庁の装備、人員は十分とはいえない。島の生活の安全を保障するための体制づくりが求められているのだ。海上保安庁と海上自衛隊の連携体制の構築は不可欠だ。

### 動き出した日本の島嶼政策

さらに日本には、守るべき島が多い。海上保安庁の資料によると日本には、六八五二の島があるという。これは、一九八七年、海上保安庁水路部（現・海洋情報部）が最大縮尺海図と二・五万分の一陸図を用いて、周囲〇・一キロメートル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ものだ。このうち離島は六八四七である。つまり、本州、北海道、九州、四国、沖縄本島以外の島は、すべて離島なのである。そして、政府は一九八九年九月に発行された「第三九回日本統計年鑑」から日本を構成する島の数を六八五二としたのである。このうち、人が住む有人島は四二一である。排他的経済水域を主張する基点となる島のうち、未だ名前もない無人島は三〇以上あ

るといふ。名前すらないので、島を適切に管理しているとはいえないだろう。

しかし、日本政府もまったく無策というわけではない。

二〇〇九年「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、離島を有効に活用し、日本の管轄海域の有効利用と秩序の維持をめざし動き出している。

そして、以下の四項目を重点施策として打ち出した。

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

人が文化を持ち暮らしてこそ島であり、島が国土を支えているという認識を政府も確認したのである。また、名のない島には、即時名を付けるように地方自治体に依頼している。

ただし、島の活用における政府の認識において曖昧な点が残る。国連海洋法条約では、第一二二条において「島」を規定し、常時水に囲まれ高潮時においても水面上にある

ものを島としている。そして、同条三項では、「人間の居住又は、独自の経済的生活を維持できない岩は、排他的経済水域、大陸棚の基点とはならない」と書かれている。国際的に見ると無人島は、領土として認められるが、その島を基点とした排他的経済水域、大陸棚は主張できないというのが一般的である。いくつかの国際司法裁判所などの判例でも示されている。管理のされていない無人島を排他的経済水域の基点とすることは、どうも困難である。人が居住するか、もしくは恒常的に島で経済活動をしなければ、実効支配とは認められず海洋権益の確保は難しくなるようだ。

この問題を克服するために、まず、二〇一〇年六月、「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」(低潮線保全法)が制定され、日本が管轄海域を主張する上で、基点となる低潮線が確認された。低潮線に変更を及ぼす行為が制限され、また、排他的経済水域等の確保のために極めて重要な離島を特定離島に指定した。この特定離島には、沖ノ島島と南鳥島が指定され、周辺海域の管理および開発の拠点となる港湾を建設することとした。両島ともに四〇万平方キロメートルを超える広大な排他的経済水域の基点であり、海洋安全保障、海底資源の開発の拠点となることが想定されている。

## 海洋管理を進める中国

近年、中国は、海洋強国を目指し海洋管理に関する法整備を進めてきた。一九九二年には、「中華人民共和国領海及び接続水域法」を制定した。この法は、「中華人民共和国の領海に対する主権と接続水域における管轄権を行使し、国家の安全と海洋権益を保護する」ことを目的とし、「中華人民共和国の大陸および沿岸島嶼、台湾および釣魚島を含まず、澎湖諸島、東沙諸島、西沙諸島、南沙諸島、中沙諸島、南沙諸島およびその他中華人民共和国に属するすべての島嶼」を領土としている。中国は自国の法体系のもとに、領土、領海を一方的に定め、自国の主張の後ろ盾としているのである。この事は、後に近隣国と領土問題が発生した時に、自国の主張が継続していることの証になる。残念ながら日本の領土、領海に関する法体系は中国に比べ脆弱であることは否めない。

また、二〇〇九年十二月には、「中華人民共和国海島保護法」を制定し、二〇一〇年三月に施行している。この法の制定の背景には、中国において一九九〇年代から無秩序な開発により島の消失が続いていることがある。中国が主張している海洋権益を確保するための法的根拠を整備したものであり、島の沿岸開発を国家の管理下に置き制限し、

無人島は国家所有とし國務院が管理することとしている。すなわち、島嶼および沿岸部を国家で管理することにより、海洋権益を確保する動きに出たのだ。

「中華人民共和国領海及び接続水域法」および「中華人民共和国海島保護法」を根拠として、南シナ海および東シナ海において海洋権益の確保のために強引な活動を行っているのである。ただし、あくまでも中国の国内法であり、すべてが国際的に通用するものとは限らない。

ここまで書いてきたように島は、領土問題、海洋管轄権問題において、主権を主張する基点となる。島に関する問題を国際法の観点から考えると、島は人が暮らし、初めて島の意義が認められる。海洋資源開発、水産振興、海洋調査などの問題においても、基点となる島があつてこそ、さまざまな権益が認められることを再認識しなければならぬ。

日本人の財産である海洋資源、水産資源を守り、国家の安全を保障するためには、国境海域をはじめ島に人が暮らし、社会を形成することが重要である。

最近話題となっているTPP（環太平洋戦略的パートナーシップ協定）に参加することは、離島の社会を壊すだけでなく、日本という国自体を脅かすことにつながりかねない。

## 離島の人々に支えられる日本の平和

日本の離島の人口は約六九万人、全人口の〇・五パーセントである。かつて、前原誠司外務大臣（当時）は、TPPへの参加交渉にあたり「GDPの一・五パーセントにしか満たない第一次産業が、他を犠牲にしているのか」との意味の発言をしたことが非難された。同様のことが離島の維持・管理においても発言されている。民主党による「事業仕分け」において、「離島航路補助金」などの仕分けに關し一部の「仕分人」が、「離島は大きな老人ホーム」「離島が都市に負担をかけてもよいのか」という内容の発言をした。全人口の〇・五パーセントが、他の国民に迷惑をかけてはいけないというのである。この発言は、離島に暮らす人々、海洋に知見を有する者の怒りを買ひ、当然、政府内においても疑問に感じた人も多かったはずだ。結局、仕分人による判断でも、離島航路補助金は見直しを行わない（存続）となったが、当然の結果といえるだろう。

しかし、この一件は、離島の存在意義に関する知識が啓蒙されていないことを知らしめた。一面的な数値だけで判断しようとする、大局を見失うことになる。離島の問題においては、九九・五パーセントの国民が、海洋国家日本の存続を〇・五パーセントの離島に暮らす人々に負わせて

いるとも言える。これまで述べてきたように離島は、日本の持つ広大な排他的経済水域の拠点である。国連海洋法条約の定義からいうと、離島から島人が退去し無人島となった場合、その島を基点とした排他的経済水域は国際法上認められないことになりかねないのだ。

また、内海離島への対策が国の政策として後位に置かれているように感じられる。内海離島は、地域の文化の拠点であることが多い。また、瀬戸内海や長崎県などの離島は、地域社会間の結節点としての役割を果たしている。内海離島の住民が減ることにより、沿岸部の漁場、島の農地の荒廃により地域経済が低迷することも懸念される。また、環境保全についても

気になるところだ。内海離島周辺部は、一度、人工的な海岸形状の変化がもたらされている地域が多い。一度、人の手が入った自然、あるいは社会構造は、当面、人的な管理が必要とされる。環境を守るためには、常時、その状況を管理することが必要なのである。

島の過疎化という問題の中で、TPPへの無作為な参加は、島の

表1 TPPの農業に与える影響

品目名	影響額(億円)	影響率(%)
甘味資源作物(サトウキビ等)	1,500	100
肉用牛	4,500	75
豚	4,600	70
米	19,700	90

※農林水産省試算から作成



製糖工場の煙突に記されたスローガン。沖縄県南大東島にて。

維持・管理にとって極めて危険である。

南大東村（沖縄県）役場には、「サトウキビは島を守り、島は国土を守る」という標語が掲げられている。サトウキビにより絶海の孤島の生活は維持され、この島を基点として広大な排他的経済水域が認められている。

TPPに参加することになると、サトウキビは外国産に

一〇〇パーセント市場を奪われることが予測される。サトウキビ農家および製糖工場は、存在自体が危ぶまれることになる。当然、運送、菓子製造、販売などの周辺産業も多大な影響を受ける。奄美大島、大東諸島、八重山諸島などは、島の主要産品の出荷が減少することにより、貨物船航路の維持も難しくなり、住民の生活物資の輸送にも多大な影響を与えることが危惧される。

サトウキビは、奄美大島以南の南西諸島において重要な農産物である。平成二二年度の報告では、沖縄県の農家数の七二パーセントがサトウキビ生産に関与し、全耕地面積の四七パーセントで作付けされている。前述の南大東島をはじめ沖縄県の離島においては、製糖業とともに重要な基幹産業である。また、南西諸島におけるサトウキビ以外の主要な農作物は、肉用牛、豚、米、果実であるが、これらの作物もTPPにより壊滅的な打撃を受けることが予想されている。

## まとめ

離島は、領海、排他的経済水域などの海洋管轄権において、主権を主張するための基点として重要である。島は人が暮らし初めて島の意義が認められる。海洋資源開発、水産振興、海洋調査などの問題においても、基点となる島があつてこそ、さまざまな権益が認められるのである。国際的な事例を見ると無人島、あるいは管理の行き届いていない島は、常に侵略の危機にさらされているのである。それを回避するために国は、領土、領海の管理のための方針を示さなければならない。

海上保安庁は、法を改正し、密漁の疑いのある船舶に対

しては立入検査を省略し退去命令を発することを可能とする予定だ。また、遠方離島において犯罪が発生した場合は、警察に代わり、一時的に陸上における捜査、逮捕などを行うことが可能となる。このように日本の海を守る体制が着実に進みつつある。今後は、島の維持、管理、特に島に暮らす人々が安全に暮らす環境づくりが必要だ。

多くの国民にとって、島はこころの故郷であり、癒しの場である。海洋国日本において、島の存在、島の発展なくしては将来の姿を考えることもできないだろう。

日本人の財産である海洋資源、水産資源を守り、国家の安全を保障するためには、内海域を含め、わが国を構成する島々にあまねく人が暮らし、社会を形成することが重要なのである。

### 山田吉彦 (やまだ よしひこ)

昭和37年千葉県生まれ。学習院大学卒業。金融機関、日本財団勤務を経て、東海大学海洋学部教授。日本の海洋や海上国境、現代海賊問題など国家安全保障政策に精通、海洋基本法制定にも尽力。著書に『海のテロリズム』(PHP新書)、『日本の国境』、『海賊の掟』(新潮新書)、『日本は世界4位の海洋大国』(講談社プラスアルファ新書)、『海洋資源大国 日本は「海」から再生できる一国民も知らない海洋日本の可能性』(海竜社)など多数。