

# 海洋安全保障の視点に立った 離島振興施策を

東海大学教授 山田 吉彦

## 日本の明暗を分ける離島政策

第三期海洋基本計画（平成三〇年五月）において、日本は海洋立国を目指すことが明記されている。海洋国家として、四方を海に囲まれていることを意識し、海洋環境、海洋安全などに配慮しながら海洋利用を進め、国家の礎としていく考えだ。具体的には、海上交通、海底資源開発、水産業振興などにより、国民生活、国家経済の向上を目指そうというのである。

わが国が海洋国家たる要素は、約四四七万平方キロメートルにもおよぶ広大な領海と排他的経済水域を合わせた管轄海域を持つことにある。その基点は、六八五二ある（昭和六二年

海上保安庁発表。本土五島含む）といわれる島々である。ただし、この島の数は周囲が〇・一キロメートル以上のものだけであり、それに満たない小さな島々を合わせると、その数は数万にものぼるだろう。

海洋立国を目指すためには、離島を安定的に保全・管理しながら、積極的に活用する施策が必要となる。離島が海域の管理の拠点になっているのだ。とりわけ内海を含む約四二〇の有人離島では、多くの住民の目が海域の監視の役割を果たしている。つまり、これら島々の社会を維持し続けるなど、離島に対する施策の成否が海洋国家の明暗を分けるといえるのである。

## 海洋侵出の契機となった国連海洋法条約

世界の国々が、海洋侵出、海洋管理に目を向け始めた大きな発端は、一九八二年に第三次国連海洋法会議において採択され、九四年に発効した「海洋法に関する国際連合条約」(United

Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)」(以下、国連海洋法条約)である。この条約は、それまでの「海は人類共通の財産」という概念の変革に多大な影響をもたらした。つまり、海から得られる権益を、沿岸国に分割して与えたのである。このため、一部の国では、領土的野心に匹敵する管轄海域の拡

## ■国連海洋法条約の功罪

国連において、国際海洋法の議論が起きたのは、1945年9月に米国のトルーマン大統領が「大陸棚の地下及び海底の天然資源に関する宣言」(大陸棚に関するトルーマン宣言)を発表したことが発端である。米国は、自分たちの沿岸の海底資源の独占的な開発権を主張したのだ。このトルーマン宣言を受け、各国は海洋資源開発の権益を競うようになったため、海洋管轄権、海洋利用権などの国際法制化を求める国が出てくることとなる。

1958年に開催された第一次国連海洋法会議において、「大陸棚に関する条約」(大陸棚条約)が採択され、64年に発効したが、不足部分、懸案事項も多く58カ国が批准したにとどまった。日本をはじめとする主要国の参加がないまま、諸条件などが整理され国連海洋法条約に集約し、国際法体系が作られた。同時に第一次国連海洋法会議では、ジュネーブ海洋法4条約といわれる領海条約・公海条約・公海生物資源保存条約・大陸棚条約が結ばれた。しかし、海洋管理の基本となる領海幅は合意されず、国際海洋法の審議を続けることが求められた。さらに、60年に第二次国連海洋法会議が開催されたが、合意を得ることができず、国際海洋法の制定には、さらに時間を要することになった。

第二次世界大戦後20年を経ると、科学技術の発展が著しく、海洋利用の重要性が再び着目されるようになった。1967年の国連総会においてマルタ共和国のA・パルド国連大使が「海洋は人類の共同財産」とする演説を行ない、多くの国々の代表者の賛同を得た。この演説をきっかけに国際海洋法の制定に向けた動きが加速し、73年に始まった第三次国連海洋法会議において海洋管理の議論が進められ、82年に国連海洋法条約が採択されたのである。

国連海洋法条約の前文には、海洋における国際協力を重視し、「海洋の諸問題は、相互に密接な関連を有し、全体として検討される必要がある」と明記されており、ここにおいて、海洋問題へのグローバルな対応の必要性が示唆された。それまでの国際社会は、1609年にオランダの法学者フーゴ・グロティウスが発表した「自由海論」(発表時は匿名)における「海洋の領有は許されない。海洋は自然法によって万人の使用に開放される」という主張が重視されてきた。しかし、現代社会では、自由が行き過ぎると紛争に発展するとの経験から、ある程度の規制をとまう管理が必要であるとする発想に至り、海洋管理が求められるようになったのである。

国連海洋法条約は、沿岸国が主権を持つ「領海」を沿岸から最大12海里(約22.2km)まで認め、さらに沿岸国が他国を排除して経済的な権益を独占することができる「排他的経済水域」を最大200海里まで主張できるとした。つまり、海を分割し領有することを認めたのである。これにより、技術を持つ先進国は、急速に沿岸の海洋開発を推進するようになり、さらなる海洋権益を求めて管轄海域の拡大を目指し、海洋侵出を目指す国が現れた。いわば、国連海洋法条約が海洋管理に関する国家の権限を認めたことで、海洋権益の獲得に野心を持つ国の出現や、新たな海洋紛争の助長につながったとも指摘できるのである。



国境域の離島では、有人国境離島法により地域社会の維持が図られている。写真は特定有人国境離島地域社会維持推進交付金を活用し、国産菌床シイタケの生産量増を実現した東京都八丈島の「大竜ファーム」。

大を目指し海洋侵出を行なうようになっていった。なお、二〇一九年四月現在、国連海洋法条約は、一六八の国・地域および欧州連合が批准している（日本は一九九六年に批准）。

国連海洋法条約の策定に向けた議論の過程において、先を争うように行なわれる無秩序な海洋開発や漁業に歯止めをかけるための規制が求められるようになり、海洋利用に関する国際規約、海洋安全保障や航海に関するルール作りが進められた。また、沿岸国による領海と排他的経済水域の主張に關する規定が設けられたことで、沿岸国の主張できる海洋管轄

権、海洋権益が明確になった。さらに、管轄海域の基点となる島や基線の定義が示され、海上に国境線が設定されるようになったことで、管轄海域を広く持つ国と持たない国との間に差が生じ、海の権益を守る紛争が発生、結果的に各国の領海警備体制に目が向けられるようになったのである。

### 海洋権益の獲得を目指す中国の驚異

日本にとって強引に海洋侵出を始めた中国は、悩みの種である。中国は、国連海洋法条約の制定を受け、海洋権益の獲得を目指すようになった国である。国連海洋法条約制定の一九八二年、鄧小平の指示を受けた中国人民解放軍海軍司令官・劉華清<sup>リウカセ</sup>は、「中国人民解放軍近代化計画」を策定し、対米国の軍事境界ラインの意味を持つ第一列島線、第二列島線を設定する。第一列島線とは、日本の南西諸島から台湾、カリマンタン島からインドネシアの島嶼部に連なる東シナ海、南シナ海を包み込むラインである。第二列島線は、小笠原諸島からグアム・サイパン、そしてバプアニューギニアを結ぶ北西太平洋を抱えるラインだ。

それまでも中国は、一九四七年に南シナ海を囲む九段線を設定し、南シナ海の暗礁、岩礁も含めた「島」の領有権を主張している。当初、中国の狙いは、島々の領有の獲得であ

ったが、近年はその島々を軍事拠点化して海域の支配を目指すようになってい。つまり、排他的経済水域の海洋権益の獲得と自国の経済および安全保障を維持するために必要なシーレーン（海上交通路）の確保に動き始めたのである。

排他的経済水域における権益として着目されているのは、海底資源の調査開発、海水の利用、漁業管轄権などである。中国が初めて尖閣諸島の領有権を主張したのは、一九六九年に国際連合アジア極東経済委員会が、同諸島周辺に有望な石油が存在する可能性が高いと報告したことが要因だと考えられる。

また、中国は、東シナ海の五島列島沖の日中中間線付近（日中両国の海岸線から等距離に引いた境界線）においても海底ガス油田開発を行なっている。九九年、平湖ガス田において天然ガスの採掘を開始。その後、樞（中国名・天外天）、白樺（春曉）など日中中間線からわずかに中国側に存在するガス田開発が続けている。ただし、寧波にある精製基地の状況、海上ガス田のフレアの状態などから推測すると、これらのガス田が採算ベースに乗っている可能性は低い。

漁業においては、二〇〇〇年に「漁業に関する日本国と中華人民共和国との間の協定」（日中漁業協定・新協定）が発効。日中がそれぞれ自国の漁船を監督し、互いに漁を行なう暫定措置水域が設定されるなど、大幅に中国の要求を許容している。

しかし、近年わが国においては、中国の千隻単位の大漁船団が出漁するため、例えば、五島列島をはじめとした九州沿岸に出漁する日本漁船の活動が制約されるなど、漁業の衰退につながっている。

日中漁業協定による暫定措置水域の漁業を比較すると、二〇一五年における中国の漁獲量上限目標が約一六六万トンに対し、日本は約一一万トン。暫定措置水域への出漁漁船数は中国約一万七〇〇〇隻、日本約八〇〇隻と大きな開きがある。東シナ海の漁業は、既に中国により占領されている状況だ。

#### 安全保障上有効な島々の管理

中国の海洋侵出の意図は時間とともに変化している。二〇一〇年以降の中国の東シナ海への侵出状況を見ると、海底資源開発や漁業ではなく、シーレーンの確保が主目的になっているようだ。中国の主要な港からおもな輸出入貿易先である北米各国への航路は、東シナ海から対馬海峡および津軽海峡を通過し北西太平洋に出る日本海航路と、東シナ海から大隅海峡を通過し黒潮に乗る形で関東沖から北太平洋の中心部へ向かう航路が利用されている。また、中国が石油および鉄鉱石などを輸入する際に利用している航路は、沖縄本島と宮古島などの宮古水道から東シナ海を横断する。日中関係がどのよ

うな状況にあっても、中国が経済・国民の生活を維持するためには日本沿岸を堅実に通航することが必要なのである。

二〇二〇年以降は、さらなる東シナ海戦略が展開されている。習近平政権が台湾の支配に向けた動きを加速させたため、安全保障に関わる側面がより大きくなった。中国が台湾の支配を実現化させるためには、現在、日米が主導権を持つ東シナ海において軍事的に優位な立場になることが不可欠である。

一般的に海の国境と考えられるのは、排他的経済水域の限界である。隣国と排他的経済水域が重複する場合、中間線をもって境界とすることが国際基準ではあるが、両国の合意が得られない場合、話し合いにおいて決着を目指すことになる。

日本には、八重山列島、五島列島、対馬など、他国と管轄海域を接する離島が多い。隣国の海洋侵出のみならず、密輸入国、密漁など、隣国から持ち込まれる犯罪の防止のためにも、島々の安全保障施策は重要である。

複雑な海岸線を持つ離島や沿岸部では、海上保安庁や警察による監視の目が届かないのが実情である。そのため、民間による早期の異変発見や恒常的な警戒活動が求められる。また、住民が安定して暮らす島では施政権が明らかであり、日米安全保障条約などの国際的な仕組みにより安全保障上も守られることになる。安全保障では、自衛隊の活動を想起しがちだが、島々に暮らす人々の安心安全な生活を守ることがも

っとも有効な戦略といえる。

内海にある離島では、地域社会の維持、環境保全、国土の保全などの意味において活性化が求められている。外海の離島同様に、島に人々が暮らすことで、人口の分散につながるなど偏った都市構造の再構築が可能となる。また、崩壊しつつある自然環境や文化の保全にも結びつくと考えられる。

### 海洋国家として重要な離島振興

離島の活性化における最重要課題は、教育と人材の育成である。昨年四月に訪れた広島県大崎上島では、地域社会の伝統的な経済活動である海運業者の育成のため、船員を輩出する機関である広島商船高等専門学校を地域が支援している。海運の現場では、日本人船員の減少が指摘されているが、人件費の低さから外国人船員に頼るのではなく、島を人材育成の場として積極的に活用すべきではないだろうか。このほか、大崎上島では、全寮制の先端教育を実施する広島県立広島観智学園（中高一貫校）を誘致するなど、地域の若返りとともに教育拠点の形成を進めている。

現在、多くの有人島に光ファイバが敷設され、通信環境は著しく改善されている。インターネット社会の浸透は、離島において活動できる産業基盤の創出にも結びつきつつある。





大崎上島にある広島商船高等専門学校の学生寮と練習船広島丸(提供：広島商船高等専門学校)。

光ファイバ(FTTH)の整備率の推移(各年3月末)

|    | 平成29年 | 平成30年 | 平成31年 | 令和2年  |
|----|-------|-------|-------|-------|
| 全国 | 98.0% | 98.3% | 98.8% | 99.1% |
| 離島 | 75.1% | 80.9% | 86.0% | 90.6% |

※住民基本台帳に基づく世帯数のうち、FTTH離島可能世帯数の割合を示す。離島振興関係4法対象離島のうち、一般住民が居住している離島を対象に集計。

出典：第19回国土審議会離島振興対策分科会資料

地域の伝統文化と新たな経済体制が融合し、人生の質を向上させるような取り組みが、今後はさらに進んでゆくのではないだろうか。

離島の活性化とは、国民の平和な生活および国家の発展に寄与すると同時に、一人ひとりの豊かな人生にも寄与することである。日本が島々からなる海洋国家であることをしっかりと自覚し、時代に即した有効な離島振興策を推進していく視点と、その実施体制の充実が、わが国の発展につながると信じている。

#### 山田吉彦 (やまだ よしひこ)

1962年千葉県生まれ。埼玉大学大学院博士課程修了。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など海洋安全保障政策に精通し、離島問題なども幅広く研究。著書に『海から見た世界経済』(ダイヤモンド社)、『日本は世界4位の海洋大国』(講談社)など多数。