

海洋の安定的利用の確保と OPK

高井 晋

はじめに

地球表面の約 70%を占める海洋の存在は、人類の誕生とその生存を可能にしてきた。地球の自然現象は海洋の存在と密接な関係にあり、人類は、海洋を通商路あるいは資源供給源として利用することによって、今日の経済的な発展を享受してきた。しかし現代の科学技術の発達、海洋資源の枯渇や海洋環境の破壊をもたらし、跳梁跋扈する現代海賊(armed robbery)、拡散する国際テロ、領有権論争中の島は、海洋通商路の安定的な利用を困難にする脅威となってきた。今日、人類の共通利益は、海洋通商路の安定的利用および、国連海洋法条約(UNCLOS)に従った、海洋の持続可能な開発(sustainable development of the oceans)の促進と海洋エコシステム(ocean ecosystem)の維持である。

東アジア海域の安全保障環境は、緊張する朝鮮半島情勢と台湾海峡情勢、拡散する大量破壊兵器(WMD)と国際テロ、日中間の油ガス田開発問題、日韓間の竹島周辺の海洋調査と EEZ 境界画定交渉など、新たな非軍事的脅威が醸成されている。新防衛計画の大綱¹は、アジア太平洋地域における海洋安全保障協力の必要性を述べている²。日米両政府は、2005年2月、日米安保協議委員会を開催し、アジア太平洋地域の不透明性と不確実性の継続を確認するとともに、国際平和協力活動における協力を、日米の共通戦略目標として確認する共同声明を採択した。

この小論は、先ずアジア海域の安定的利用の阻害要因となる非軍事的脅威(non-military threat)、次いで「海洋の持続可能な開発」の概念と拡大する軍事力の役割を検討し、最後に、海洋ガバナンス(ocean governance)の実施活動としての海洋安全保障協力活動として提案された、OPK (Ocean-Peace Keeping) 構想³を提示するものである。

¹ 「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について」は、平成 16 年 12 月 10 日、我が国の平和と安全および国際社会の平和と安定を確保するために、閣議決定された。

² 「国際社会との協力」の項目の中で、「特に、中東から東アジアに至る地域は、従来から我が国と経済的結びつきが強い上、我が国への海上交通路ともなっており、資源・エネルギーの大半を海外に依存する我が国にとって、その安定は極めて重要である。このため、関係各国との間で共通の安全保障上の課題に対する各般の協力を推進し、この地域の安定化に努める。」と述べている。

³ OPK 構想は 1996 年から研究を開始した新たな安全保障協力活動概念である。これまでに OPK を直接扱った研究成果は、拙稿 *Legal Aspects of Ocean-Peace keeping (OPK): A New Type of Confidence Building Measure (Peacekeeping & International Relations, vol.26, no.4-5, The Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, 1997)*、拙稿「紛争の未然防止と OPK—海洋の安定的利用のための新たな活動」(防衛学会編『新防衛論集』第 25 巻 2 号、平成 9 年)、拙稿「海上防衛力の意義と新たな役割—OPK との関連で」(防衛研究所編『防衛研究所紀要』第 1 巻 1 号、平成 10 年)等の業績がある。また、拙稿「アジアにおける海洋安全保障協力—海洋ガバナンスと OPK 構想」(防衛研究所編『東アジア戦略概観 2004』第 2 章)は、OPK を総合的に取扱っている。なお、防衛研究所では 1997 年に第 13 回国際共同特別研究会を開催し、OPK 実施の可能性を検討するとともに、「OPK 東京アピール」を採択した。同アピールは、同研究会の報告書集(防衛研究所編『オーシャン・ガバナンスと OPK』、1998 年)に掲載されている。翌年には OPK フォローアップ研究会を実施した。なお、OPK 構想を易しく解説したものとして、拙稿「OPK 研究の紹介」(防衛庁編集協力『SECURITARIAN』6 月号、1998 年)がある。

1 アジア太平洋海域の非軍事的脅威

(1) 現代海賊

アジアには太平洋、インド洋、日本海、東シナ海、黄海、南シナ海に面した沿岸国が多く、海洋の恩恵を最も享受してきたこれらの国家の共通関心事は、同海域の安定的利用の確保に関わる問題である。海洋の特徴は相互に繋がっていることであり、この特性は海運の発達をもたらし、グローバル化した今日のアジア諸国の経済活動を支えてきた。

アジア太平洋海域の海洋通商路が安定的に利用できることは、貿易立国にとって最大の関心事である。日本、中国、韓国は、輸入原油の80%以上をペルシャ湾岸地域からマラッカ海峡経由で輸入しており、世界の液化天然ガスの3分の2がマラッカ海峡を通過している⁴。これら諸国にとって、同海峡周辺海域の通商路を安定的に利用する必要があり、不安定要因である海洋強盗の抑制は、同海峡利用国が共通に対処すべき事案となる。同海峡周辺海域における現代海賊の跳梁跋扈は、冷戦終結後の米ソ海軍力のプレゼンスの減少と反比例して増大しており、海洋通商路の安全確保にとって懸念材料となっている⁵。たとえば、2003年、2004年、2005年の発生件数は、それぞれ445件、329件、276件であった⁶。

現代海賊による被害は、被害船舶の旗国、船主の本国、船舶会社の所在国、乗組員の国籍国、積荷発注者の本国、積荷受取人の本国はもとより、海賊の立寄国、強奪された積荷の陸揚げ国と保管国、強奪された積荷の購入者や会社の本国、強奪された船舶の購入者や会社の本国、海賊の本国や裁判国、逃亡海賊の滞在国等、多くの国が関係している⁷ため、損害回復を迫及する上で中心となる被害国が不明確となる。この事実は、地域の海軍や沿岸警備隊、海上警察が連携した多国籍の協力活動が、現代海賊の抑制する上で有効な方策であることを示唆している。

なおシンガポール、日本、ラオス、カンボディアは、2005年4月29日、アジア地域協力協定⁸に調印し、海賊に関する情報共有センターをシンガポールに設置し、相互に情報交換を行い情報疎通の強化を図っている。しかしかかる情報交換は、海賊抑制の一助ではあるが、多国籍の取り締まり行動が付随していれば、一層効果的な海賊抑制となろう。

(2) 海洋テロリスト

マラッカ海峡はインドネシアとマレーシアの領海で分割され、通過通航権を行使する外国船舶は、同海峡内で海洋テロや現代海賊の被害にあったとしても、被害船舶の国籍国は、両国国の同意がない限り警察権を行使できない。同海峡における国際テロや現代海賊の対抗策である条約レジームとして、新SUA条約⁹と同議定書、およびSOLAS条約がある。

⁴ Robert C. Beckman, 'Enhancing Maritime Security in the Straits of Malacca and Singapore', paper presented to "Geo-Agenda for the Future: Securing the Oceans", hosted by Ship & Ocean Foundation, 2003, P.7.

⁵ 現代海賊と海軍力のプレゼンスとの関係は、拙稿「マラッカ海峡周辺海域の海賊と海軍の役割」、『防衛研究所紀要』第5巻第1号（2002年8月）、3-4ページを参照。

⁶ ICC International Maritime Bureau, "Piracy and Armed Robbery against Ships: Annual Report 1 January-31 December 2005", (January 2006), p.5.

⁷ R.C. Beckman, *op cit.*, p.8

⁸ 「アジアにおける海賊行為及び船舶に対する武装強盗との戦いに関する地域協力協定」

⁹ 「海洋航行の安全に対する違法行為抑制条約（Convention for the Suppression of Unlawful Act against Safety of Maritime Navigation）」（ローマ条約）は、1988年に発効した。

SUA 条約と同議定書は、普遍的管轄権の制度を導入し、全ての締約国に対して管轄権を認めている。旧 SUA 条約は、公海上の航行の安全を脅かす行為を締約国の刑法上の犯罪として規定し、犯罪容疑者が締約国領域内に在る場合、管轄権を行使して犯人を処罰する義務を締約国に負わせた。換言すると、国際海上航行の安全を脅かす行為を行い締約国へ逃亡した犯人は、逃亡先で逮捕され起訴されることになる。しかしインドネシア、マレーシア、シンガポール等のマラッカ海峡周辺のアジア諸国は、同条約の締約国となっておらず¹⁰、したがって、旧 SUA 条約レジームの実効性に問題があることが指摘され続けていた。

国際商工会議所(ICC)の国際海事局(IMO)は、米同時多発テロ発生以後、マラッカ海峡を舞台にした現代海賊と国際テロリストとの結託、および WMD 拡散を懸念し、2002 年から新 SUA 条約改定議定書草案の作成を開始し、報告書と議定書草案は 2003 年 10 月、法律委員会へ提出され、2005 年 10 月、新 SUA 条約が採択された。同条約は、旧 SUA 条約に規定する対象犯罪を、WMD 関連物資の運送やテロを目的とした船上での行為に拡大すること、および、他国の EEZ や公海上の執行措置に関し、締約国は合理的な理由がある対象犯罪容疑船舶に対し、他の締約国が臨検や立ち入り検査をできることが規定された。

SOLAS 条約¹¹と同議定書は、海上における人命の安全に関する国際基準を統一したもので、1914 年に作成されて以来、技術革新と社会情勢に応じて改正を重ねている。IMO は、2001 年の同時多発テロを契機に SOLAS 条約の全面的な見直しに着手し、海上保安の強化策および国際航路を通航する船舶に対するテロ行為抑制策を含む項目を採択した。

アジア太平洋海域における海洋通商路の安定的な利用の確保は、海上の暴力行為や犯罪行為を抑制するためのこれらの条約レジームに加えて、現代海賊や国際テロ等の脅威にさらされている地域諸国の海上防衛力の国際協力による法令実施を考慮する必要がある¹²。

(3) 漁業資源の枯渇と海洋環境の汚染

南シナ海に接する国の人口は、1993 年の 4 億 7 千 5 百万人から 2025 年には 7 億 2 千 6 百万人に増加することが見込まれており、沿岸域には世界人口の 5% を占める 2 億 7 千万人が居住している¹³。92 年の統計によると、南シナ海における魚介類の漁獲はアジア全体の 23%、世界全体の約 10% 占めている。たとえば全世界のエビ漁獲量の中で、第 1 位がインドネシア、第 2 位がベトナム、第 3 位が中国、第 6 位が台湾、第 8 位がフィリピンとなっている¹⁴。南シナ海における漁業資源の枯渇は、地域住民の生活にとって最も基本的な脅威である。

¹⁰ 2003 年 8 月現在、ローマ条約の締約国は 92 か国、同議定書の締約国は 84 か国であり(R. C. Beckman, *op.cit.*, P 9.)アジア諸国では日本、韓国、オーストラリア、ベトナムが締約国となっているだけである。

¹¹ The International Convention for the Safety of Life at the Sea は、1914 年に作成され、その後国際情勢と船舶技術の変化に応じて 1929 年、1948 年、1960 年、1974 年、1981 年、1983 年、1987 年に、またそれ以降は毎年のように改正が行われている。2002 年 12 月に改正された SOLAS 条約は、2004 年 7 月に発効した。

¹² 南東アジア海域における通商路の安定的確保の重要性については、Joshua H. Ho, *The Security of Sea Lanes in Southeast Asia*, Asian Survey, Vol. XLVI, No.4, July/August 2006 を参照。

¹³ Zhinguo Gao, Mingjie Li, 'Environmental Issues Facing the South China Sea', paper presented to "Geo-Agenda for the Future: Securing the Oceans", hosted by Ship & Ocean Foundation, 2003, P.2.

¹⁴ *Ibid.*, p.4.

漁業資源は、人口の急激な増加、食生活の向上、穀物生産の限界等を考慮すると、穀物で飼育される陸上の動物性蛋白源を補う重要な役割が期待されている。UNCLOS は、沿岸国に対し、自国が決定した漁獲能力を超える許容漁獲量の余剰分について、他国に漁獲を認めなければならない義務を負った¹⁵。UNCLOS は、漁業資源の保存のために広範な権能を与える一方で、漁業資源の最大持続生産量を維持するための保存と管理を行い、漁獲可能量の最適利用を促進する義務を負わせたのである。沿岸国は、自国の排他的経済水域（EEZ）内の漁業資源の保存管理のための国内法令を制定し、密漁を取り締まる義務を負った。EEZ の境界画定作業は、このような権利と義務を周辺諸国と分担する境界線を確定することに他ならない。

アジア太平洋海域の沿岸国は、海洋の安定的利用を確保するために、漁業資源の枯渇防止と共に、海洋環境の保全を重要な課題としている。UNCLOS は、沿岸国が海洋環境を保護しかつ保全する義務を負っていることを規定した¹⁶。先進国はもとより途上国は、経済成長に伴って都市廃棄物、産業廃棄物、放射性廃棄物などさまざまな有害廃棄物を生じさせる。これら廃棄物が陸上で処理できなくなった場合、直接海洋へ投棄することが予想され、漁業資源や海洋環境へ大きな影響を与えることが懸念されている。大規模な海洋環境の破壊は、今日の技術力ではこれを回復させることが困難であるため、可能な限り未然に防止することが重要である。

海洋環境の破壊は、すなわち海洋エコシステムの破壊であり、それは人類の生存にも関わる重大な問題である。たとえば中国の海南島付近のサンゴ礁はすでに 95% がダメージを受けており、アマモ等の海草はインドネシア、マレーシア、フィリピン、タイで 20% から 50% がダメージを受けている¹⁷。これらの海洋環境汚染は、徐々に人類の生存に影響を及ぼすことになる。UNCLOS および IMCO 諸条約の締約国は、海洋環境の破壊に対処するため、世界的基礎あるいは地域的基礎で国際協力の義務を負っている¹⁸。海洋の持続可能な開発に向けて、条約レジームによる海洋汚染防止のみならず、海洋の総合的な管理、すなわち海洋ガバナンスによる海洋環境の保全が要請されているのである。

(4) 領有論争中の島嶼

アジア海域には、南沙諸島や西沙諸島¹⁹その他の帰属未定の島嶼を巡る問題があり、島をめぐる紛争の存在は、大陸棚や EEZ の境界確定を困難にさせている。小さな無人島であっても、EEZ と大陸棚を設置する基線を引くことができるため、海洋資源をもたらす島の価値は大きなものとなる。島の帰属問題は、地下資源や漁業資源などの海洋資源をめぐる争いがその根底にあり、平和的な解決は一般に長い時間を要する。

¹⁵ UNCLOS 第 62 条。

¹⁶ UNCLOS 第 192 条。

¹⁷ Zinguo Gao, *ibid.*, pp.6-8.

¹⁸ たとえば、UNCLOS の第 197 条や 1996 年の「海洋投棄規制に関するロンドン条約議定書」の第 12 条は、世界的あるいは地域的な協定に基づいた協力を推進するよう要請している。さらに、海洋環境保全のための国際協力の必要性については、「アジェンダ 21」の第 17 章（147 ページ～165 ページ）の中で強調されている。

¹⁹ 海洋通商路に位置する南沙群島は、ブルネイ、中国、インドネシア、マレーシア、フィリピン、台湾、ベトナムが島の領有権をめぐる紛争中であり、資源開発競争を行っている。

島の帰属が確定していないことにより、EEZ および大陸棚の境界画定が実施されず、島周辺海域の海洋資源の開発、海洋環境の保全等について、換言すると海洋の持続可能な開発を推進する上で困難を生じさせる。さらには、帰属未定の島をめぐる武力紛争の発生は、島周辺海域の通商路に重大な支障を与えることになろう。島をめぐる武力紛争の未然防止および周辺海域の持続可能な開発は、アジア太平洋地域諸国の重大な共通関心事である。EEZ と大陸棚の境界画定が大きな問題となるのは、それぞれの区域が海底とその地下を含んでいるため、それぞれの境界画定が異なっていた場合、海洋資源に関する沿岸国の主権的権利の行使に衝突が生じる。

UNCLOS が大陸棚の境界画定を等距離線あるいは中間線としなかったのは、北海大陸棚事件²⁰の判決を考慮した結果である。同事件は、その後リビア・マルタ大陸棚境界画定事件²¹、ヤン・マイエン海域境界画定事件²²の判決に際して大きな影響を与えた。

日中間で紛争となっている大陸棚石油開発問題は、中国が日本の主張する EEZ の中間線境界を超えたぎりぎりのところ²³で石油開発を開始したことに端を発している。中国は、自国の EEZ の境界線と大陸棚の境界線を同じにすることを主張している。日中両国が妥協せず開発を進めれば、武力紛争生起の可能性のある東シナ海の海洋通商路を安定的に確保できなくなり、さらに油ガス田で事故が発生すれば、大規模な海洋環境破壊が懸念される。

2 海洋ガバナンスと海洋安全保障協力

(1) 条約レジームの問題点

国際社会は、統一された権力がない中で、各主権国家の合意によって秩序が形成されている点に特徴がある。これまでの国際社会では争点に独立した自己完結的な条約レジームを構築する形で対処されてきた。しかし冷戦の終結とともに、国際社会には国家間の個別の利害対立を超えた公法的な規制が意識されるようになり、国際秩序の維持が強調され、さまざまな問題が国際協調の名のもとで解決される必要性が生じてきた。換言すると、各条約レジームの正当性が問われるような秩序の構築、すなわち各国の個別利益を制限し、国際社会における公共的秩序の維持を優先するというガバナンス論が台頭してきた。

諸国は、公海や地域の海域における漁業資源保存レジーム、船舶通航レジーム、海洋汚染レジームなどの伝統的な条約レジームに従って、秩序ある海洋利用を行ってきた。しかし、これら個々の条約レジームは、海洋をひとつのエコシステムと考え、将来にわたる持続可能な開発という観点から問題を解決する意識はなかった。公海におけると特定魚種の資

²⁰ 海岸線が隣接する西ドイツ、デンマーク、オランダの間で境界画定を等距離線により行うことの適否が争われた事件で、国際司法裁判所は、1969年2月20日、大陸棚が大陸の自然の延長であり、関係国が衡平の原則に基づいて合意の上で境界を画定する旨を判示した。

²¹ リビアとマルタ間で大陸棚の境界画定の際に島の存在をどのように考慮に入れるかを巡って争われた事件で、国際司法裁判所は、1985年6月3日、判決を下した。

²² デンマークとノルウェー間で境界を画定するに際し、グリーンランド沖合にある小さなヤン・マイエン島の価値をどのように見積もるかについて、国際司法裁判所は、1993年6月14日、判示した。

²³ 楠(断橋)油ガス田と白樺(春暁)油ガス田は中間線上にあり、翌檜(龍井)油ガス田と檜(天外天)油ガス田は、中間線より中国側にあるが、いずれのガス田も地下で日本側の油ガス田と繋がっているといわれている。

源枯渇を懸念する諸国は、漁業資源の適切な管理や保存のために、操業期間、漁業器具、漁獲量等について規定する資源保存条約を締結することがある²⁴。しかし、この条約レジームに参加しない漁業国は自由に漁獲できるため、条約レジームによる資源の保存管理の有効性に限界が生じてきたため²⁵、近年になり、資源の有効な保存管理を行うためには、新たな法的枠組みを構築して海洋ガバナンスを実施する必要性が認識されてきた。

海洋環境の保全についても、やはり汚染防止の条約レジームによって解決を図ろうとしてきた。しかし、海洋汚染防止に関する諸条約²⁶は、船舶による汚染源となる特定物質を規制の対象としており、他の汚染源についての条約が作成されていないため、人為的な海洋汚染源を対象とする海洋ガバナンスによる対処の必要性が意識されてきたのである。

(2) 海洋ガバナンスと持続可能な開発

UNCLOS の規定に従った海洋を総合的に管理する制度である海洋ガバナンスは、海洋の持続可能な開発の促進のために、海洋開発と海洋環境保全を不可分のものと考え、総体としての海洋を従来の「自由の海洋」から「管理の海洋」へと変質させた。UNCLOS は、漁業資源については枯渇防止の観点から、海洋環境保全については海洋エコシステム維持の観点から、沿岸国に義務を負わせると共に、取締り権限を強化した。

UNCLOS 締約国は、漁業資源の枯渇防止、海洋環境保全の確保、その他条約上の義務を履行するために必要な国際基準に合致した国内法令を制定し、その法令を実施するための措置をとらなければならない。換言すると、これまで海洋秩序維持のための国内法令は、各沿岸国が国内事情に基づいて自由に制定でき、比較的ゆるい基準を規定する傾向にあったため、UNCLOS は、国際基準に合致した国内法令を制定する義務を課したのである。

UNCLOS は、漁業資源の保存管理と海洋環境の保全に関する海洋ガバナンスを促進するための法的枠組みを提供し、海洋を持続可能な開発を促進するためのさまざまな義務を課し、取締りの権限を強化した。さらに、沿岸国が海洋環境保全に関する国際規則や規準を自国の EEZ に適用しないとき、他の締約国が提訴したら、国際裁判によって解決が図られることになる²⁷。漁業資源については、沿岸国が漁業資源維持のための適当な保存措置や管理措置を採る義務を遵守しなかったら、付属書 V に規定する調停に付される。

沿岸国は、漁業資源の管理や海洋環境保全に関して、国際法に基づいて責任と賠償責任

²⁴ たとえば、マグロその他の資源保護とイルカの混獲防止のための「南太平洋流し網漁業禁止条約」(1989年)、北太平洋公海上における7種類の魚種の採捕を禁止する「同魚種保存条約」(1992年)、締約国間で南マグロ保存委員会を設置した「南マグロ保存条約」(1994年)、高度回遊性魚種とストラドリング魚種の長期保存と持続可能な利用の確保を目指した「国連公海漁業協定」(1995年)などがある。

²⁵ 「南マグロ保存条約」は、南マグロの資源保存と管理のため日本、ニュージーランド、オーストラリア間で締結されたが、非締約国である韓国や台湾は、条約に基づく保存の義務がなく、南マグロを日本等に輸出している。南マグロの漁獲枠は、国際的資源管理機関「南マグロ保存委員会」で毎年定めるが、日本は、2005年度の割当漁獲量を1500トンを超えて捕獲していることが、オーストラリアの指摘で調査し判明した(2006年3月2日付朝日新聞)ため、2007年から5年間、2006年の割当量(6065トン)のほぼ半分の3000トンに削減されることになった(2006年10月16日付読売新聞)。

²⁶ これらは、①船舶からの排出に起因する汚染の防止と規制に関する諸条約、②船舶からの廃棄物の海洋投棄に起因する汚染の防止と規制に関する諸条約、③船舶の海難事故に起因する汚染の防止と軽減に関する諸条約に分類され、各汚染源に対する条約レジームの中で対策がとられてきている。

²⁷ UNCLOS 第297条。

を負っている²⁸。したがって沿岸国は、このような条約上の責任を免れるために、旗国主義、沿岸国主義、入航国主義に基づいて、必要な手続きを行わなければならない、いずれの国も自国の管轄下にある法人や自然人による海洋環境の汚染から生じる損害に関し、迅速かつ妥当な保障その他の救済義務を負った。UNCLOS は、海洋環境と海洋の持続可能な開発とを調和させるための法的枠組みを提供したが、海洋通商路の安定化を確保する問題については、法的な枠組みがない。したがって、アジア太平洋海域の安定確保のためには、UNCLOS に加えて新たな法的枠組みが必要であり、そのための具体的な実施について考慮することが重要である。

(3) 拡大される安全保障概念

国連は、冷戦終焉直後に 21 世紀の安全保障概念を示唆する 3 つの文書を採択した。これらの文書、すなわち「平和への課題²⁹」、「開発への課題³⁰」および「アジェンダ 21³¹」は、冷戦後の地域紛争が「平和」、「開発」および「環境」の要素がそれぞれ複雑に絡んでいること、そして紛争解決や紛争の未然防止は国際的な協力による取り組みを不可欠としていることを説いている。

すなわち、軍事的な関心が重要視される途上国では「開発」は進展しないこと、経済努力の主要部分が軍事的生産に向けられる社会では「開発」への見通しが悪くなること、そして「平和」の欠如は、しばしば予算の大半を保険、教育、住宅といった「開発」需要よりも、軍事に振り向ける社会にしてしまうのであって、「開発」の欠如は、国際緊張や軍事力を必要とする事態に寄与することになる³²。そうすると、これが一層緊張を高めることになり、こうした悪循環にある社会は、対立や武力抗争または全面戦争を回避できない³³、と指摘する。さらに、「平和」と「開発」が密接な関係にあるだけでなく、「開発」と「環境」も互いに関係が離れた概念ではなく、それぞれ他方とのすり合わせなしには成功裏に対処できない³⁴という。

21 世紀の安全保障を考える場合、単に国家間の武力紛争を抑止することでは十分ではない。重要なのは、国家内紛争が発生した場合には、経済開発あるいは民主化の基礎となる「法と秩序の維持」を可能な限り確保する問題を克服することであり、武力紛争を未然防止する場合には、「開発」と「環境」の問題をも同時に克服することを検討することである。軍事力は、従来の任務である自国に対する軍事的脅威の除去のみならず、経済的破綻、資源の枯渇、開発への障害、環境汚染、国際秩序維持の破壊等の非軍事的脅威に対して、その組織力、機動力、技術力等を活用することが要請されている。

(4) 海上強制力と法執行

UNCLOS が海洋ガバナンスの法的枠組みを構築し、沿岸国が海洋資源の保存と管理、そして海洋環境の保全に関する国内法を制定した暁には、沿岸国はかかる義務を遂行する

²⁸ UNCLOS 第 235 条。

²⁹ *UN Doc., An Agenda for Peace, A/47/277-S/24111*, 17 June, 1992.

³⁰ *UN Doc., An Agenda for Development, A/48/935*, 6 May, 1994.

³¹ *Earth summit Agenda 21-The United Nations Programme of Action from Rio*, 3-14 June, 1992.

³² *An Agenda for Peace, op.cit.*, para.17.

³³ *Ibid.*, para.18.

³⁴ *Ibid.*, para.69.

ために法令の執行を行なう必要がある。自国の国家管轄権水域における国内法令の執行機関は、基本的に海上警察である場合が多いが、執行機関は国内体制によってそれぞれ異なっている。イギリスの場合は海軍が領海と EEZ を、日本の場合は海上保安庁が領海と EEZ で、それぞれ警察権を行使している。海洋は広大であり、取締りの対象も多種多様であることから、今日、地域の海軍や海上警察等の海上防衛力が相互に協力する傾向にある。

マレーシア、インドネシア、シンガポールは、現代海賊の抑制のため、1992年に各2国間協定を締結し、海上治安を目的とする海軍による共同パトロールと共同訓練を実施している。すなわち、インドネシアとシンガポールは、シンガポール海峡とフィリッパ海峽において年間4回各60日間の共同パトロール(INDOSIN)を実施している。マレーシアとインドネシアは、マラッカ海峡で年間4回各10日間の共同パトロール(MALINDO)を継続している。インドネシアとマレーシアは、年1回7日間の共同パトロール(OPTIMA MALINDO)を実施している。これら3国は、各協定の相互了解の下、海軍艦艇がパトロール中に他国領海へ入ることもある。

マレーシア、インドネシア、タイ、フィリピンの海上警察とそのカウンターパートは、海軍の協力関係と同様に、現代海賊対策としてそれぞれ2国間の安全保障取決めを締結し、調整パトロールや共同訓練を実施するとともに、情報の交換を行っている。このようにアジア諸国は、現代海賊取締りの国内法令実施を目的とした、海軍や海上警察による国際協力を行っている。しかしこれら協定は2国間ベースであり、多数国間のものではない。

(5) 拡大安全保障イニシアティブ (PSI)

核兵器その他大量破壊兵器とその運搬手段の拡散は非軍事的脅威であり、これを防止することは、ローグステート(rogue state)あるいは国際テロとの関連で、21世紀における安全保障上の緊急の課題である。これら非軍事的脅威を懸念する諸国は、PSIを実施することを決定し、海上警察力と海軍力等の海上防衛力による共同訓練を行うとともに、その他の国に活動への参加を呼びかけている。PSIの活動方法は、海洋通商路における特定船舶の通航を規制するところに特徴がある。PSI「阻止原則宣言」によれば、PSI参加国の国内法権限が許容する限りにおいて、国際法および国際的な枠組みの下での義務に合致して、WMD等の貨物を乗船して立ち入り検査を行うなど、阻止努力を支援するために具体的行動をとるとする³⁵。

UNCLOSの規定によると、旗国は、他国のEEZあるいは公海における船舶に対し管轄権を行使できるが、旗国以外は、疑惑船舶の同意がない限りその通航を阻止できない。アメリカは、PSIを実施するために、便宜地籍国であるリベリアとパナマと臨検協定(Boarding Agreement)を締結し、両国から管轄権行使の同意を得ている³⁶。なお、国連安保理事会は、北朝鮮による核開発とミサイルの拡散が、国際平和に対する脅威であると決定し、憲章第51条の非軍事的措置を決定した³⁷。かかる決議はPSIと無関係であるが、国連加盟国は、北朝鮮へ出入りする疑惑船舶について、同意を得なくても臨検捜査を行うことが可能となった。

³⁵ *Statement of Interdiction Principles*, para.4.

³⁶ *Arms Control Today*, vol.34, no.5, June 2004, p.10.

³⁷ *SC Res.1718*, 14 October, 2006.

3 海洋安全保障協力活動としての OPK

(1) OPK の活動概念

海洋利用国が遵守すべき秩序を維持し、地域武力紛争の発生を予防して海洋の安定的かつ持続性ある利用を確保する国際協力活動として、OPK が構想されている。OPK 構想は、地域の海軍や海上警察等の海上防衛力が協力して警察的任務を行うもので、漁業資源の保存と管理および海洋環境の保全を主たる目的とし、同時に海洋通商路の安定的利用の確保を行うことによって、地域の非軍事的脅威を克服し、「海洋の安定化」に貢献する安全保障協力活動である。

OPK に従事する海上防衛力は、各 OPK 参加国の EEZ 内で法令違反の嫌疑船舶に対して各参加国の法令を実施する任務を遂行する。したがって、OPK を実施するためには、参加国から非軍事的脅威に対抗するための管轄権を付与されている必要があり、地域協定 (regional agreement) あるいは 2 国間または多数国間の了解覚書 (MOU) の存在が前提となる。換言すると、OPK は、参加国の EEZ 内における活動であるが、これら地域協定あるいは MOU で参加国から活動の権限を付与されているため、参加国の主権問題とは切り離して実施される安全保障協力の活動となる。

OPK 構想の特徴は、地域の参加国の海上防衛力がひとつのパトロール艦船に乗組み、書くパトロール艦船が一定の海域について、参加国の EZ 内で国内法令を実施するところにある。参加国が多くなれば、海洋ガバナンスを実施するために広大な海洋を長時間に渡ってパトロールする必要がある、したがって地域の海上防衛力の共同行動が不可欠となる。艦船数や航空機数を多数保有する国が提供したパトロール艦船や航空機に、多国籍の海上防衛力の要員が相互に乗り組み、各パトロール艦船が一定海域をパトロールし、法令違反容疑船舶の違反の証拠を収集する。

航空機がこれを行う場合、やはり多国籍クルーが容疑船舶の証拠写真を撮影し、同容疑船舶の位置をパトロール中の水上艦へ通報することになる。収集した証拠は、違反容疑船舶を拿捕する際、あるいは国際裁判あるいは調停へ付託する際の重要な必要証拠となる。

OPK のパトロール活動は、2 か国間でも可能であるが、最小限 3 か国以上の海上防衛力が参加することが望ましい。たとえば、B 国の漁民が風に流され A 国の EEZ 内で許可なく操業していたとする。まず、OPK パトロール機からの通報により、付近をパトロール中の OPK 艦船が接近し、次いで同乗する A 国官憲と B 国官憲、そして第 3 国である C 国官憲が容疑漁船に乗り込み、臨検と捜査を行いつつ証拠を収集する。これら 3 か国による共同捜査の利点は、A 国官憲に違法操業の事実を告げられたとき、違反容疑 B 国漁民は B 国官憲に自国語で状況を説明できることである。さらに第 3 国の官憲は、A 国官憲が行う捜査や尋問が、公平かつ人道的に行われたかについて、現場における証人となる。

(2) OPK の付随的効果

OPK は、前述したように、地域沿岸国間の協力により海洋ガバナンスを実施し、海洋の持続可能な開発を目指す活動であるが、本来の目的以外に、次のような地域に共通な利害がある。すなわち、アジア太平洋地域の海洋通商路の安定は、とりわけ物流の大部分が海上輸送で占める国にとって極めて価値が高いため、地域諸国が OPK に参加することにより、自ら安定化活動に参加しているという意識が芽生え、これが地域共同体設立意識へと発展することが期待できる。さらに、多くの OPK パトロール艦船がアジア太平洋地域に常時

展開し収集した海事情報は、付近を通航中の船舶に提供できるため、これら船舶の海難事故の未然防止や事故後の対応を可能にする。また、スマトラ沖地震に見られたように、緊急事態が発生した場合に、付近をパトロール中の艦船が率先して平和構築を実施できる。

沿岸国は、自国 EEZ 内の漁業資源の保存管理義務を課されているが、アジア太平洋諸国の中には、漁獲可能量や最大漁獲量等を決定できない沿岸国がある。UNCLOS 上の資源保存管理義務を履行しない締約国は、他の締約国から義務不履行を指摘される虞がある。条約上の義務を履行したくても技術的な事情で履行不可能な国は、OPK 実施協定で設立する地域 OPK 研究教育センターによる支援を受けることができ、漁獲可能量等の決定等の条約上の義務不履行のそしりを免れることになる。

OPK 構想は、国際システムをリニューアルするための、あるいは条約レジームの欠陥を補う新たな共同行動のためのテーマとなりうるとともに、国際安全保障環境における過渡期の海洋の安定化に寄与し得るものである。WMD 等関連物資の拡散防止のみならず、海洋の安定的利用、海洋資源の保存管理、海洋環境の保全は、世界共通の関心事であり、日本がアジア外交に積極的に乗り出す上で、日本独自のアイデアである OPK 構想を提案することは、アジア太平洋諸国に対する強力なアピールとなる。

(3) 日本の国益と海洋戦略目的

OPK 構想は、非軍事的脅威に対抗するために有力な活動にとどまらず、アジア太平洋地域における日本の国益を反映させる戦略的目的にかなう活動でもある。すなわち OPK 構想は、同地域における中国とインド間の海洋覇権競争を調整し、かつ日米間の密接な協力と信頼性の向上をもたらす、海洋戦略構築上極めて有意義な構想といえよう。インドは中国の南シナ海進出を警戒しており、これを阻止するあるいは進出に伴う脅威を減少させるためには、OPK 構想を通じた日本との海洋協力が不可欠である。さらに、貿易立国であり漁業国の日本にとって、海洋秩序の維持と海洋通商路の安定的利用の確保は、重要な国益であることを認識する必要がある。さらに、四面環海の日本は、海洋環境破壊により最も影響を受けやすい国である。周辺諸国の汚染河川水、海洋投棄物は黒潮に乗って日本周辺に流入し、沿岸域や漁業資源に多大な影響を及ぼすことになる。日本にとって、アジア太平洋地域の海洋環境の保全は、重要な課題である。

日本は、沖縄の離島振興と活性化の課題を克服し海洋ガバナンスを推進するために、世界に先駆けてアジア OPK の研究教育訓練センターを沖縄に設立することが考慮される。各国の海洋研究者は、漁業資源や珊瑚の養殖、マングローブ林の再開発など、沿岸域管理 (coastal zone management) に関する様々なテーマを研究するために沖縄を訪問するため、同センターは、世界の海洋研究者と実務家の関心の的となる。

また同センターは、多くの多国籍研究者や職員で構成されており、アジア太平洋諸国から受講者が参集するため、これら研究者、職員、学生の宿泊や食事等の施設が必要になる。かかるセンターの設置は、離島振興の大きなプロジェクトとなり、かつ沖縄における雇用促進となる。また、日本が OPK 研究教育訓練センターで研究教育や装備品を提供することにより、これらの便益を提供される諸国と日本との長期的な信頼関係が構築できると期待される。

OPK が実施されることになると、日本では海上自衛隊および海上保安庁が参加することになるが、とりわけ海上自衛隊にとって、次のようなメリットが考えられる。まず、OPK

活動を実施する際、平時に他国の港湾、空港を利用できる機会を得ることは、基地支援能力等の事前調査を不必要とするだけでなく、あらかじめ受入国との関係が構築されていることから、海外への部隊展開が必要なときに非常に有益である。

次に、多国籍 OPK への参加は、アジア太平洋地域の軍事情報や港湾調査の機会として活用すると共に、海上自衛隊の本来任務のための人材教育の実践の場として活用できるであろう。また、艦艇の更新迅速化の仕組みとして、老朽艦の OPK パトロール艦艇への活用が図れる。OPK パトロール艦船の建造が促進されれば、艦船製造技術が発達し、日本の造船界へ大きな経済的効果をもたらすであろう。

おわりに

OPK は、海洋通商路の安定化、および海洋の持続可能な開発とエコシステムの維持に寄与する共同行動である。したがって、これに従事する地域海上防衛力の要員は、アジア太平洋地域の平和目的の活動を行っているという連帯感を増進させることになる。さらに、複雑多岐にわたる海洋問題の研究の重要性に鑑み、海洋ガバナンスのための研究教育訓練センターが沖縄に設置された場合、海軍や海上警察要員のみならず、海洋問題に関係する研究者の交流の場ともなろう。また、OPK を実施する多国籍部隊のための艦船や航空機の整備、操作の訓練、臨検や捜索の訓練が多国間で実施されることになり、同センターは、海洋問題全般に関わるアジア太平洋地域の中心となろう。このことは、海洋ガバナンスを契機とした地域の総合的な海洋安全保障協力活動に他ならない。

かくして、アジア太平洋海域における非軍事的脅威に対処するため、各国の海上防衛力の役割分担などの事情を勘案しながら、OPK 構想の実施に向けた議論を進めることが重要である。資源、環境、食糧、あるいは難民といった問題、さらには海洋通商路の安定化、国際テロへの対策等の問題は、地球的規模での対応を迫られる問題でもある。OPK 構想を実現できれば、アジア太平洋地域における具体的な信頼醸成措置となろう。

日本は、アジア外交および海洋安全保障協力を積極的に推進する必要があるとあり、運輸省、海上保安庁、防衛庁、外務省等の関係省庁が一体となって、OPK 実施のための国内態勢を整備し、地域諸国の協力と参加を要請することが肝要である。日本独自のアイデアである OPK 構想に基づいて、海洋通商路の安定的利用等の一層安定的かつ経済的に相互発展性のあるアジア太平洋地域を築くことは、21 世紀における海洋安全保障協力の真の姿なのである。

(本稿は、拓殖大学海外事情研究所編『拓殖大学海外事情』第 54 巻 11 号 (2006 年 11 月) に掲載した論文を SSRI のインド・太平洋における「海洋安全保障研究」のために再掲するものである。)