

第2章

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

近年、海洋ガバナンス（統治）の必要性がいつそう認識されるようになった。海洋の持続可能な開発を効果的に推進するためには、「海洋法に関する国際連合条約（国連海洋法条約、UNCLOS）」に基づく国際協力による海洋ガバナンスが不可欠となっている。また、海洋環境の問題や、海賊問題においては多国間協力による対処が求められている。こうした中、1996年に防衛研究所が主催した国際会議で、OPK（ocean-peace keeping）が提唱された。OPK構想は、アジア太平洋地域の排他的経済水域（EEZ）や公海において、海洋資源の保存管理と海洋環境の保全を行い、海洋の持続可能な開発を維持すること、さらには海洋通商路の安定的利用を確保することを目的としている。地域の海軍や海上警察などの強制力を有する機関が実施を担う国際的な協力活動である。

このような課題への関心は近年高まりつつある。アジア海域における通商路の安定的確保について懸念していたインドのフェルナンデス国防相は、同国を訪問した石破茂防衛庁長官に対し「日本からアジアを抜け、インド洋を抜けていく、また中東に至るシーレーンの安全というものについて、ともに議論をしていこうではないか」と提案している。

石破防衛庁長官は、2003年5月30日からシンガポールで開かれた「アジア安全保障会議」で、UNCLOSの基本理念に触れるとともに、地域の安定に寄与する活動としてOPK構想に言及した。多様性を有するアジア太平洋地域においては、欧州における北大西洋条約機構（NATO）のような集団的な安全保障枠組みを急速に構築することには、多くの困難が伴うとし「海軍力を警察的に利用することにより、海洋利用の秩序を維持し、武力紛争の発生を予防して海洋の安定性と持続性を確保するための海上における共同行動」について、議論を活発化させることを期待したのであった。

1 アジアにおける海洋ガバナンス

(1) アジア太平洋海域の海洋通商路

太平洋、インド洋をはじめ日本海、東シナ海、黄海、南シナ海などと接するアジアには、海洋国家が多く存在する。アジア太平洋海域にかかわる問題は、アジア諸国に広く共有される関心事である。これらの海域は、通航の隘路となる海峡、例えばバシー海峡、ロンボク海峡、マラッカ海峡などで相互につながり、原材料や製品の運搬に利用されてきた。交通路としての海洋は、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。

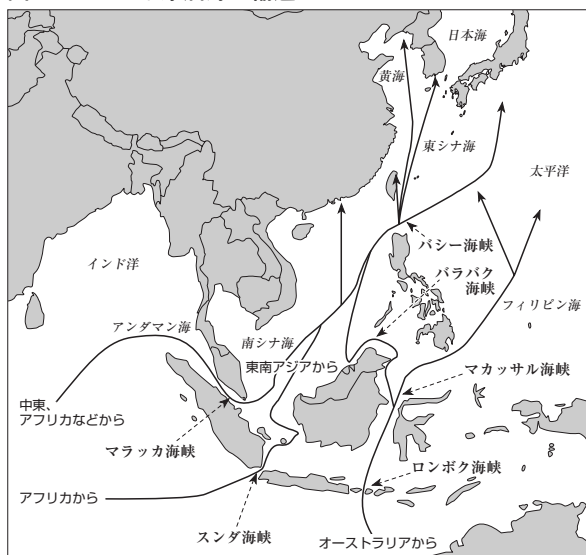
南沙群島や西沙群島に見られるような帰属未定の島嶼をめぐる問題は、アジア海域における大陸棚やEEZの境界確定を困難にさせている。こうした島嶼部の帰属問題は、海底地下資源や漁業資源などの海洋資源をめぐる争いがその根底にあり、平和的な解決には長い時間を要するであろう。北東アジアから南シナ海、マラッカ海峡もしくはロンボク海峡やスンダ海峡を通してインド洋へ抜ける海洋通商路は、いずれも南沙群島や西沙群島の周辺を通過するた

図2-1 東南アジアにおける主な島嶼領有権問題



(出所)『防衛白書』各年版、国際司法裁判所ホームページなどより作成。

図2—2 主な原油海上輸送ルート



め、同群島にかかわる武力紛争の発生は、安定的な海洋通商路を確保する上で障害ともなり得る。

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、貿易への依存度が高い国にとって重要である。例えば日本、中国、韓国は、輸入原油の大部分をペルシヤ湾岸地域から

マラッカ海峡経由で輸入しており、また、日本や韓国などで消費される液化天然ガス（LNG）の多くは、東南アジア島嶼部各国で産出されている。これらの国にとって、マラッカ海峡周辺の強盗による海洋通商路の安全に対する障害は、共同で対処すべき事案となる。しかし、いわば「現代海賊」ともいえる海洋強盗はUNCLOSにおける「海賊」と異なり、そのほとんどが領海内で発生しているため、領海国以外はこれを取り締まることができない。海洋資源をめぐる対立がある一方で、多国間の協力が必要とされる問題が発生しているのである。

現代海賊の発生は増大傾向にあり、その状況は表2-1のようになっている。2003年前半の6カ月間に世界で234件の海賊事件が国際海事局（IMB）に報告され、92年に同機関が報告をまとめ始めてから最も多い数値となった。この期間に被害に遭った船舶の乗組員のうち16人が殺され、20人が行方不明となり、52人が負傷した。また、人質に取られた人数は前年比2倍の193人に上った。アジアにおける海賊の発生は特に顕著であり、中でもインドネシア海域の64件は、この時期の世界全体の4

分の1以上を占めた。

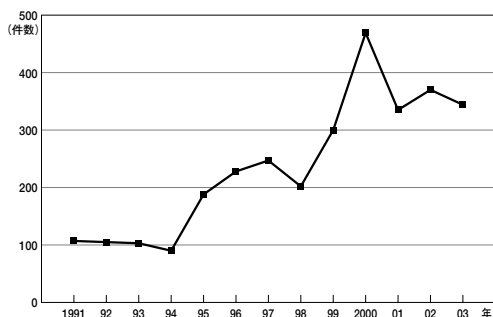
アジア海域の現代海賊には、港湾に停泊中あるいは海峡を航行中の船舶を襲撃し金品を奪うものや、航行中の商船や貨物船に積載している大型貨物に対する強盗、大型貨物のみならず船舶をも強奪するものなどの事例がある。特に船舶に対する

強盗には、大規模な国際シンジケートが関与しているとみられ、強奪された貨物や船舶が短期間のうちに売却されている。日本の船舶と貨物が強奪されインド海軍により^だ_は逮捕されたアロンドラ・レイボー号事件（99年）、日本人乗組員3人が行方不明になったアルベイ・ジャヤ号事件（2001年）、マレーシア海軍とインドネシア海軍が協力して逮捕したセラヤン号事件（2001年）などは、このタイプの例である。

現代海賊の対策を考えると、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、海賊の立ち寄り国、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買者や会社の本国、強奪された船舶の購買者や会社の本国、海賊の本国や裁判国、逃亡海賊の滞在国など、多くの国が関係していることが分かる。この事実は、現代海賊の対策には多国間協力が重要であることを示唆している。

国際海峡であるマラッカ海峡は、インドネシアとマレーシアの領海で構成されており、同海峡内で外国船舶が海洋テロ行為や現代海賊の被害に遭ったとしても、海峡周辺国の同意がない限り、被害船舶の国籍国は警察権を行使できない。2003年、マレーシアによる取り締まり強化にもかかわらず、同海峡における発生件数が増加したのは、インドネシア領

表 2—1 「現代海賊」発生件数の推移



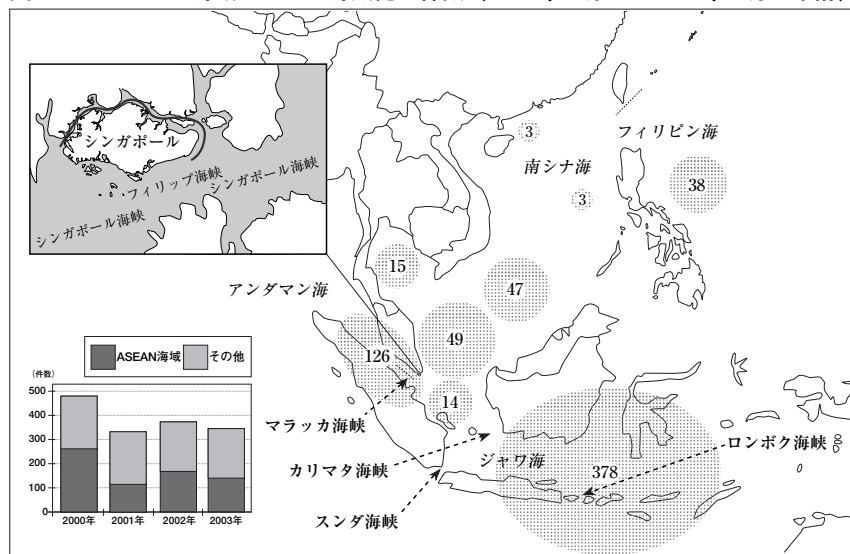
（注） 2003年は1～9月期の数値。

（出所） 国際海事局ホームページおよびIMB, *Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Reports* 各年版より作成。

海における海賊の活動によるところが大きい。現代海賊の対抗策として「海上航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（ローマ条約、SUA）」がある。しかしながら、インドネシア、マレーシア、シンガポールなどのアジア諸国は、同条約の締約国となっておらず、条約の実効性に問題があることが指摘され続けている。さらに、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件以後、マラッカ海峡を舞台にした現代海賊と国際テロ組織との結託が懸念されており、テロや大量破壊兵器（WMD）の拡散への効果的な対応が求められるようになった。

こうした事実を踏まえ、国際海事機関（IMO）はSUAにおける対象犯罪をWMDなど、ほかの条約によって禁止された物資の輸送にまで拡大することを検討している。また公海上の執行措置に関しても、合理的な理由がある場合は、対象犯罪容疑船舶がその国籍国の領海外にあるときでも、ほかの締約国による臨検や搜索ができるようにするなどの旗国主義に関する修正も検討中である。

図2—3 ASEAN海域における海賊発生件数（2000年1月から2003年9月の累計）



(出所) 国際海事局ホームページおよびIMB, *Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Reports* 各年版より作成。

解説

国連海洋法条約(UNCLOS)

UNCLOSは、海洋の持続的開発を促進するために、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、領海の幅員を12カイリと決定し、その領海の基線から200カイリまでのEEZ設定を沿岸国に認めた。ただし、群島国家にあっては群島基線を基準としている。沿岸国は、自国EEZ内で資源に対する主権的権利の行使が認められているが、資源に影響を与えない限り、外国船舶の航行の自由を認めなければならない。また締約国は、自国EEZ内においては漁業資源の優先的利用の権利と保存管理義務と、EEZ間の境界およびEEZと公海との間を回遊する魚種資源の保存管理義務を課せられた。沿岸国に対しても、領海、EEZ、公海において海洋環境の保全が義務付けられた。UNCLOSは、海洋汚染の原因として5つのカテゴリー(陸上起因汚染、海底開発起因汚染、船舶起因汚染、海洋投棄起因汚染、大気起因汚染)に分類し、単一のエコシステムを構成している海洋を総体として保護する義務を沿岸国に課している。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、沿岸国の取り締まり権限を強化したものとなっている。

国際海峡の通航に関しては、UNCLOS第43条が、①航行および安全のために必要な援助施設または国際航行に資する、ほかの改善措置の海峡における設定経緯、②船舶からの汚染防止、軽減および規制について、海峡利用国と海峡沿岸国が合意により協力することを規定する。マラッカ海峡における船舶や石油施設に対する攻撃の有効な対応策として88年に採択されたローマ条約(SUA)は、国際航路の安全を脅かす行為として、次のものを適用する。すなわち、①あらゆる威嚇手段による船舶の奪取または運航の支配、②乗船者に対する暴力、③船舶の破壊、もしくは船舶またはその貨物に破壊をもたらす行為、④船舶・貨物を破壊する恐れがある装置または物質の船上への配置、⑤海洋航行施設の破壊、海洋航行施設に対する壊滅的な破壊または介入、⑥虚偽の情報提供、⑦上記の行為に関連する者による傷害または殺害、である。

SUAの当事国は、自国の領域で違反行為の申し立てがあった場合、かかる違反行為を犯罪と見なし、自国の法令を適用する義務を負っている。また、すべての当事国は、申し立てられた違反行為が他国領域内で行われたとしても、違反容疑者が自国領域内にいる場合、その違反行為に関する司法権を確立しておかなければならないとする、条約当事国間の普遍的管轄権を設定している。

このように、アジア太平洋海域における海洋通商路の安定的利用確保には、現代海賊やテロなどの脅威に晒されている地域諸国の多国間協力によって実施される必要がある。

(2) 海洋資源の保存管理と海洋環境の保全

アジア太平洋地域の海洋問題を考察するとき、海洋資源の枯渇も無視し得ない。アジアで最大の海は南シナ海で、海岸に接する国の人口は、93年の4億7,500万人から2025年には7億2,600万人に増加することが見込まれており、沿岸域には2億7,000万人が居住している。92年の統計によると、魚介類の漁獲はアジア全体の23%、世界全体の約10%を占めている。南シナ海における漁業資源の枯渇は、地域住民の生活に問題を生じさせる。

UNCLOS第61条によると、沿岸国はEEZ内にある漁業資源の漁獲可能量を決定し、漁業資源の乱獲防止と最大持続生産量を維持できるようにするために、適当な保存と管理の義務を負っている。そして沿岸国は、入手できる最良の科学的根拠のほかに、沿岸漁民社会の経済的な需要、地域発展途上国の特別の必要性、相互に関連性を持つ魚種への影響などを考慮して、漁獲可能量を決定しなければならないのである。この場合、大陸棚の定着性の魚種については適用されない。

さらに沿岸国は、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。また、第63から67条でUNCLOSは、沿岸国に対して、漁業資源の保存のために広範な規則や権能を与える一方で、漁業資源の最大持続生産量を維持できるようにするために保存と管理を行い、漁獲可能量について最適利用を促進する義務も負わせた。EEZを設置した沿岸国は、同水域内の漁業資源の許容漁獲量を決定する義務を負うだけでなく、高度回遊性魚種やストラドリリング魚種（複数国のEEZあるいは公海にまたがって生息している魚種）、海産哺乳動物、溯河性魚種、降河性魚種などの開発や保存などの協力を行う義務を負っており、また、サケやマスなどの魚種につ

いて母河国主義を採用し、これらの魚種を公海上で採捕することを原則として禁止している。第116条から第118条では、すべての沿岸国は、公海において諸国民が漁獲を行う権利を有しているが、公海の生物資源の枯渇を防止するために、自国民に対して必要な措置を取り、かつほかの国と相互に協力する義務を規定している。

高度回遊性魚種やストラドリリング魚種などの漁業資源の保存と管理について、今後、多くの条約が締結されていくであろう。しかし、こうした条約上の義務履行をどのように確保するかについては、これらの魚種が複数の沿岸国にまたがって生息するという性質上、旗国主義に基づく取り締まりに依存する側面が大きく、保存管理の体制に限界がある。海洋の持続可能な開発を効果的に推進するためには、条約による取り決めに加えて、UNCLOSに基づく国際協力による海洋ガバナンスが不可欠となっている。

地域諸国にとって海洋資源の枯渇という問題とならんで重要な課題は、海洋環境の保全という問題である。長期的視野に立つとき、海洋エコシステムを維持できなくなることは、沿岸諸国のみならず、アジア太平洋地域全体に共通する問題である。こうした問題は近年深刻になってきており、例えば南シナ海の多様なマングローブ林は、エビの養殖、パルプ材料としての乱伐、都市開発などのために今や消滅の危機に晒されている。魚の餌場としても重要なサンゴ礁も主として人為的な原因により減少の危機にある。漁業資源の乱獲、原油流出による汚染、陸上河川からの汚染物質の流入など、南シナ海の海洋環境は悪化の一途をたどっている。

UNCLOS第192条は、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。沿岸国は、国際的な規則や基準に合致する国内法令を制定し、必要な措置を取ることによって、海洋環境の汚染を防止し、軽減し、規制するよう努力することが求められる。同規定においては、沿岸国の義務に対応する権利の帰属先が特定されていないことから、海洋環境の保全は、条約締結国に共通する公益と見なす解釈が

有力である。

先進国はもとより途上国も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物質を生じさせる。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。さらに石油、化学物資、LNG運搬船などの事故、こうした運搬船の老朽化や小型船舶との衝突、あるいはコンテナ船にWMDを隠匿し、到着先の国内で爆発させるなどの国際テロ活動による海洋環境の汚染も同様に懸念されている。大規模な海洋環境の破壊があった場合、今日の技術力ではこれを元に回復させることは困難であり、未然に防止することが重要となる。

海洋環境の破壊は、すなわち人類の生存にかかわる海洋におけるエコシステムの破壊である。UNCLOSおよびIMO諸条約の締約国は、海洋環境の破壊という国際問題に対処するために、グローバルな枠組みあるいはリージョナルな枠組みで国際協力の義務を負っている。海洋の持続的開発に向けて、IMO諸条約の枠組みを通じた海洋汚染防止のみならず、UNCLOSに基づく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。

（３）海洋ガバナンスの重要性

従来、複数の国家が関係する問題を解決するにあたっては、各分野あるいは問題ごとに、国家間の対立する利害の中から共通の利益を抽出して合意を取り、その合意の枠内で問題を個別に処理するという方式がとられてきた。つまり、これまでの国際社会は個々の争点ごとに独立した自己完結的な条約枠組みを構築してきたのである。国際社会では、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。しかし今や、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いる。各国の個別利益を制限し、国際社会において公共的な秩序を維持することを重

視する法的枠組みを構築することへの関心が高まってきている。

相互依存関係が深化し、科学技術が飛躍的に発達した今日の国際社会では、従来の問題ごとに構築される条約枠組みだけでは解決困難な事象が生じてきており、これらの問題に対する新たな対応が要請されている。そのため、従来の条約の枠組みによる秩序維持に加えて、各主権国家が共通の基準と目的をもって、共通の利益のために行うガバナンスの概念に基づいた国際協力が必要になっている。この点で海洋に関する問題は多くの示唆を含んでいる。例えばこれまでは、公海やリージョナルな海洋に関する漁業資源保護の条約、船舶の通航制度、海洋汚染防止に関する条約などの伝統的な枠組みにより、秩序立った海洋利用を図ってきた。しかし、これら個々の条約枠組みには、海洋を1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。

UNCLOS以前の海洋資源に対する管轄権は、領海においては沿岸国が、公海においては旗国がそれぞれ行使してきた。つまり、公海における漁業は旗国主義の原則に基づき、基本的にすべての国に開放されており、他国の利用に合理的に配慮すれば自由に操業できる。資源の枯渇を懸念する諸国は、公海における漁業資源の適切な管理や保存のために、漁業実施国間で操業期間、漁業器具、漁獲量などについて規定する漁業条約を締結してきた。しかし、これら条約に参加せず自由に漁獲する漁業国の存在は、このような条約枠組みによる公海漁業資源の保存管理の有効性に疑問を生じさせている。漁業資源の枯渇防止のためには、UNCLOSに基づいた海洋ガバナンスによる対処以外には適切な管理を行うことができない、という認識が広まっていった。

国際社会は、海洋環境の保全についても、やはり汚染防止に関する諸条約の枠組みによって解決を図ろうとしてきた。しかし、これらの条約は、船舶が汚染源となる特定物質を規制の対象とする。海洋汚染の約80%を占めるという陸上からの汚染については条約が作成されておらず、海洋汚染諸条約の枠組みだけでは海洋環境の保全を十分に達成し得

ない。海洋汚染防止に関する諸条約は、陸上からの汚染については管轄外だったIMOが中心となって作成したからである。さらに、個々の条約においても、条約締約国以外の国家による汚染の防止をどのように確保するかが問題の中心であり、海洋ガバナンスの観点からの問題対処が意識されてきたのである。

UNCLOS締約国は、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採らなければならない。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たため、比較的緩い基準を規定する傾向にあった。UNCLOSは、国際的な基準に合致した国内法令の制定を義務付け、個々の国家による国内法令が全体として統一基準に基づく国際規則となるようにすることで、海洋ガバナンスの実施を試みようとしたのである。

漁業資源や海洋環境の保全は国境を越えた問題である。これらに対処する条約枠組みに参加していない沿岸国や便宜置籍船も存在している。UNCLOS第220条は、こうして露呈した旗国主義に基づく取り締まりの限界を克服するために沿岸国主義を採用した。自国の管轄水域内にある外国船舶に対し海洋環境保全についての法令違反の疑いがあるとき、臨検の実施や船舶の抑留を含む司法的措置を採る権利が、沿岸国に認められたのである。さらに第218条は入港国主義も採用し、自国の内水、領海、EEZの外側で排出基準の違反を行った疑いのある外国船舶が入港した国は、当該EEZの設置国、旗国、あるいは被害を受けた国から要請があったときに、その容疑船舶を調査し、司法的手続きを取ることができる。これらの違反行為が他国のEEZあるいは公海で行われたものであっても例外ではない。

UNCLOSがEEZを設置した締約国に対し、資源の最適利用と保護を義務付けていることは前述した。この場合の最適利用とは、最大持続生産基準だけではなく、沿岸国のみならず外国による資源利用に関する経済的利益をも考慮に入れた裁量を認めたものである。従来の旗国主義の下

での公海漁業において、遠洋漁業国は自国から離れた海域における漁業資源の保存に熱心ではなかった。UNCLOSは、海洋資源について人類にとって最大の利益を確保するため持続的な開発を可能にする国際社会の公共的な機能を、各EEZ設置国に委任したという側面を持っている。

かくして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、海洋の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、取り締ま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基準を自国のEEZに適用しないとき、ほかの締約国が提訴すれば国際裁判によって解決を図ることができる。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取る義務を順守しないならば、UNCLOSの付属書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を負っている。従って沿岸国は、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、迅速かつ妥当な補償、そのほかの救済義務を負っている。このようにUNCLOSは、海洋環境と海洋の持続的な開発との調和を目指したが、海洋通商路の安定化を確保する問題については、法的な枠組みを提供していない。かくしてアジア太平洋海域の海洋通商路の安定的確保のためには、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。

2 海洋安全保障協力とOPK構想

(1) 海上警察力と海軍力の役割

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後は、

沿岸国はこうした義務を遂行するための法令の執行を行わなければならない。自国の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、国内体制によって違いも見られる。例えば、イギリスの場合は海軍が、日本の場合は海上保安庁が、領海とEEZで警察権を行使している。

現代海賊の取り締まりについて、インドネシアには海上警備を十分に行える専門機関がないが、海上の治安を維持するための総合的、横断的調整機関として、国家搜索救難庁が設置されている。ここには海上警察や海運総局警備救難局、海軍、税関、入管が参画しており、海軍の司令官が長を務めている。海上警備行動の範囲は、主として海軍がEEZを、海上警察などが港湾を含む領海内を担当している。マレーシアの場合、海上警察の海賊専門の特殊部隊が担当しており、任務区域は領海の外側にも及んでいる。マレーシア海軍は、現代海賊の取り締まりに当たり、海上警察に対して情報の提供、通信、追跡のほか、逮捕段階における特殊部隊による作戦などの役割に従事している。

海軍の任務は時代とともに変化しており、自国の防衛に加えて、多国籍軍の活動に見られるような国際秩序回復のための国連憲章第7章の下での平和強制活動、あるいは国連平和維持活動（PKO）に見られる平和維持のための非強制的活動を行ってきた。21世紀には、海洋における武力衝突に対処する活動に加えて、紛争の未然防止あるいは法令執行のための警察的活動として、海洋ガバナンスの活動が海軍の拡大された任務となるであろう。ちなみに、地域協定や了解覚書に基づいて活動するOPKは、国連決議を前提とするPKOとは全く異なるものである。

公海においては従来から、軍の艦艇が、海上警察などの政府公船とともに、旗国主義の例外として海賊行為、奴隷取引、無許可放送などの国際犯罪に対して、警察的任務を行使することが「公海に関する条約」で認められてきた。海洋ガバナンスを実施する機関は、国際的な共同行動ができるのであれば、海軍でも海上警察でも、あるいは両者の混合した機関でもよい。しかし、海上警察がない国でも、海軍は内陸国を除けば

通常どの国にも存在する。海上警察は領海内の秩序維持に従事し、海軍は領海外の秩序維持に従事する国もある。共同行動に当たっては共通の規律規範が必要であり、使用する船舶や航空機を考慮するとき、海軍による共同活動がふさわしいともいえよう。

マレーシア、タイ、インドネシア、フィリピン、シンガポールの各国防省は、70年代に現代海賊対策のために2国間協定を締結し、定期的に共同国境委員会を開催するとともに、相互協力について協議してきた。これら諸国の海軍は、それぞれ2国間で調整されたパトロールや共同訓練を実施している。しかし、これは恒常的に行われているわけではなく限定された期間内に実施しているだけである。また外国海軍とパトロールを行う場合、相互に時期と海域を調整し、隣接するそれぞれの国の領海内で実施するだけで、海軍艦艇が相手国の領海へ入ることはない。

これらの諸国のうちマレーシア、インドネシア、シンガポールの3国は、現代海賊対策のための2国間協定を92年にそれぞれ締結し、海上治安維持を目的とする共同パトロールと共同訓練を実施している。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峡において年間4回各60日間の共同パトロールを実施している。またマレーシアとインドネシア間では、マラッカ海峡において年間4回各10日間の共同パトロールを継続している。これら3国は、海軍艦艇が海賊の取り締まり中にそれぞれの領海へ入ることもあるが、上記2国間協定により了解が得られている。

そのほか、マレーシア、インドネシア、タイ、フィリピンの海上警察は、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国間の安全保障取り決めを締結し、調整されたパトロールや共同訓練

12月4日にシンガポール海峡でシージャックを想定して行われたシンガポール沿岸警備隊と海上保安庁との連携訓練
(海上保安庁)

を実施するとともに、情報の交換を行っている。このように一部の東南アジア諸国は、海賊取り締まりの国内法令を実施するために、海軍や海上警察による国際協力を推進しているが、そのいずれも2国間ベースにとどまり、多国間協力に至っていない。

(2) OPK構想の基本

現代海賊による被害国の存在、そして漁業資源や海洋環境の問題が海域全体の沿岸国に共通の脅威であることを考慮するとき、海洋ガバナンスと多国間の安全保障協力は不可欠なものと認識されよう。このような中、96年に防衛研究所が主催した国際会議で、新たな海洋安全保障協力活動の概念としての「OPK構想」が提唱された。とりわけ宗教、文化、経済、政治体制のいずれも多様性を有しているアジア太平洋地域の安全保障の枠組みを考慮するとき、地域に共通するだけでなく長期的には人類の生存にとって重要な問題について、地域諸国の協力によって取り組む意志が要請されとの認識が、その背景にある。具体的には①海洋通商路の安定的確保、②海洋資源の合理的利用の促進、③海洋環境の保全への取り組みが必要とされている。

OPK構想は、沿岸諸国がUNCLOS上の義務として国際基準に従って制定した法令を実施することによって海洋の秩序を維持し、地域武力紛争の発生を予防して、海洋の安定的で持続性のある利用を確保するために行う、地域の海軍や海上警察による国際的な協力活動である。海洋通商路の確保を主たる目的とし、地域の海軍や海上警察が協力して警察的任務を遂行するものであり、同時に海洋資源の保存と管理、海洋環境の保全を担うことによって、地域の「海洋の安定化」に貢献する共同行動である。

OPKに従事する海軍や海上警察は、海洋通商路の安定的確保を行う傍ら、EEZ設置国の国内法令違反の嫌疑がある船舶に対して、同国の国内法を実施する任務を遂行する。このためには、あらかじめ締結されている地域協定あるいは2国間または多国間の了解覚書に基づいて管轄権を

付与されていることが前提になる。つまり、これらの地域協定あるいは了解覚書によって、活動区域が他国のEEZ内であるとしても当該国の国内法に基づく取り締まりの権限を付与されていること、また沿岸国は経済資源にかかわる主権的権利に基づく排他的管轄権を自国EEZにおいてしか行使し得ないことから、OPK構想は、沿岸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であるといえよう。

ストランドリング魚種や高度回遊性魚種について、公海漁業に従事する諸国が予防的手法に基づく保存措置に合意する努力義務を規定し、従来の旗国主義による規制が実効性を欠いたものとなった点を修正した条約に、95年に採択されたUNCLOSを補完する「国連公海漁業実施協定」がある。同協定は漁場で漁業管理措置の順守を確保するために、締約国相互間で「実施措置」を規定している。これは、他国の船舶に検査官を乗船させて検査し、かつ証拠によって違反が明白になった場合には、旗国に通報する権限を与えるとともに、通報を受けた旗国は迅速に調査を実施し、取った措置を通報国に連絡する義務を負わせるというものである。

この措置の適用は条約当事国間だけに限定されており、非締約国の公海漁業については従来の旗国主義が維持されている。しかしながら、協定の締約国間では外国漁船に対する公海上での臨検と捜索が可能になったのであり、締約国が指定する検査機関は、条約の機関として臨検と捜査を実施するという意味を持っているといえよう。同協定は、海洋ガバナンス実施への重要な第一歩となる国家の二重機能、つまり自国船舶の取り締まりとほかの条約締約国船舶の取り締まりを行う二重の機能を具体化したのである。

OPK構想は、地域の実地部隊が同一の各パトロール艦船に相互に乗り組み、海洋ガバナンスの目的をもって、沿岸国の国内法令を実施する活動である。この構想は、国連公海漁業協定の「実施措置」の二重機能性に着目している。すなわち、新たに地域協定あるいは了解覚書を締結することで、取り締まりの対象を、漁業資源の保存管理違反にとど

まらず、海洋環境の保全違反や、海洋通商路の安定利用を阻害する現代海賊にまで拡大し、これらの取り締まりを地域の海洋ガバナンスを実施するための協力活動へと高めたものである。

UNCLOS締約国は、海洋ガバナンスの目的でUNCLOS上の義務を実施するため国際基準に基づいた国内法を施行する。しかし、前述したように、島の領有権をめぐる紛争が原因となってEEZや大陸棚の境界を確定できない場合、こうした義務の履行が困難となることも考えられる。すなわち、条約上の責任範囲の境界が不明確になることにより、紛争中の沿岸国による海洋資源の管理と保護、そして海洋環境保全のための法令執行ができないなどの弊害が生じることが考えられる。このような、いわば真空海域の存在は、大規模な海洋投棄、それも国内で処理し切れない放射性廃棄物などの海洋投棄を誘発することになる。

さらに、一部の沿岸国の中には、EEZを設置したが面積が広大なため、自国が保有する艦船や航空機の不足から国内法の実施を十分に行えない場合もあり得る。このような海域の存在は、汚染物質の海洋投棄や漁業資源の乱獲に拍車を掛けることになる。OPK構想は、海洋通商路の安定的利用を確保し、海洋資源の乱獲や海洋環境の破壊を防止する措置が取れない海域をカバーする、国際協力による支援活動なのである。

(3) OPK構想の概念

海洋ガバナンスを実施するためには、艦艇やP-3C哨戒機のような航空機によって広大な海洋を長時間にわたってパトロールすることになり、地域の海軍や海上警察の共同行動が不可欠である。艦船数や航空機数にゆとりのある国が提供した艦船や航空機、それも艦齢が古く除籍されたような艦船に、多国籍の海軍や海上警察の要員が相互に乗り組み、協力して一定の海域をパトロールし、違反容疑船舶を臨検して違反事実の証拠を収集する。航空機がこれを行う場合、多国籍の乗務員が容疑船舶の証拠写真を撮影するとともに、同容疑船舶の位置を確認した後に、パトロール中の水上艦艇へこれを通報することになる。これらが収集した事

実は、違反容疑船舶を検挙する際、あるいはUNCLOS上の義務を履行しない締約国を国際裁判や調停へ付託する際の重要な証拠となる。

OPKのパトロール活動は2カ国間でも可能であるが、3カ国以上の多国籍の海軍や海上警察が参加することが望ましく、参加国が多ければ多いほど、地域の安全保障協力活動の実が上がることになろう。例えば、OPKの具体的な活動については、次のようなケースが想定される。A国の漁民が風に流され、B国のEEZ内で許可なく操業していた。これを発見したOPKパトロール機からの通報により、OPK船が接近する。同乗していた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、証拠を収集する。これら3つの国による共同捜査の利点は、違反容疑A国漁民は自国語で状況を説明でき、またA国の官憲は違反行為の内容を理解させることであり、第3国であるC国の官憲は、違法な捜査が行われないかをチェックできることである。従って、参加国が多数であればあるほど、多数国の容疑船舶への対処が可能であり、取り締まりに当たっての公平性が維持されよう。

また、OPK構想は拡散安全保障イニシアティブ（PSI）とも関連性を持ち得る。PSIは、2003年5月にブッシュ米大統領が訪問先のポーランドで発表した。日本、イギリス、フランス、オーストラリアなど10カ国に対しPSIへの参加を呼び掛け、国際社会の平和と安定に対する脅威であるWMDなどの関連物資の拡散を阻止するために、参加国が共同で取り得る措置を検討することを提案した。9月には、オーストラリア沖で初の海上合同阻止訓練が実施され、海上保安庁の巡視船「しきしま」と特殊部隊が参加したほか、防衛庁からオブザーバーを派遣した。日本は、これまで行ってきたWMDやミサイルの不拡散に関する取り組みに沿ったものとして積極的に参加し、今後とも、アジア諸国に対しPSIの活動に参加・協力・関与するよう、働き掛けを行っていく考えである。こうした動きが発展した場合には、OPK構想も、PSIに関連付けていく方向性があり得る。

OPK構想は、海洋通商路の安定化と海洋の持続可能な開発、エコシス

テムの維持に寄与する共同行動である。従って、これに従事する地域の海軍や海上警察の要員は、それぞれのパトロール艦艇において、アジア太平洋地域における共通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UNCLOSは、第276条で海洋問題の研究や調査のために地域のセンターを設立するよう要請している。海洋ガバナンスのための研究教育訓練センターがアジア地域に設置された場合、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構想のための艦艇や航空機の訓練や整備、臨検や搜索の訓練が多国間で実施されることを考慮するとき、同センターは、アジア太平洋地域における海洋の持続可能な開発問題に関する活動の拠点となろう。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のための国際的な協力活動にほかならない。

海軍や海上警察の役割分担など各国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は重要な意義を有している。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、国際テロへの対策などの問題は、国民国家の枠組みを超えて広範囲に脅威を及ぼすため、地球的規模での対応を迫られる問題でもある。軍事力の平和利用や国家相互間の信頼醸成を通じて、経済発展を続ける、より安定的なアジア太平洋地域を築くことは、地域の諸国にとって重要な課題であり、21世紀における海洋安全保障協力の姿であるといえよう。

解説

OPK構想の適用可能性——地中海の例

地中海は半閉鎖海のため海水の循環が遅く、ひとたび海洋が汚染された場合には、その被害は深刻になる。このことを懸念した地中海沿岸20カ国は、国連環境計画（UNEP）の支援の下に6つの議定書からなるバルセロナ条約を1976年に締結し（その後、EUの加入に伴って95年に改正）、地中海行動計画（MAP）を設立した。さらに海洋環境の汚染問題についてMAP締約国間の調整を円滑にするために、地中海行動計画調整ユニット（MEDU）がギリシャ政府の支援の下にアテネに設置された。また96年には、MAPの諮問機関として地中海持続開発可能委員会が設置されている。MEDUが立案した海洋の持続可能な開発を行うための海洋環境保全行動計画は多岐にわたる問題、例えばタンカーの海上事故や不法排出、陸上起因汚染、工場廃水、沿岸地域管理、海洋生物などにかかわる問題を対象にしている。これら問題の実施は各沿岸国の責任に任されていて、全体としての共同活動は現在のところまだ行われていない。

MEDUの活動は、地中海の汚染状況を少しずつではあるが改善させた。これらの活動は、海洋汚染問題に限定されるとはいえ、地中海沿岸国に各種の条約締結を促進させ、国際共同管理による海洋ガバナンスの試みを推進したといえる。地中海沿岸国の多くはUNCLOSの締約国でもあり、海洋環境の保全義務のみならず、海洋資源の保存や管理を含めた総合的な地中海の持続可能な開発を考えると、海洋ガバナンスの概念はこれを見落とさず、将来、国際基準に基づいた沿岸各国の国内法令を実施するためのOPK構想が地中海においても必要になろう。

