

海洋権益を守るための9つの提言

平成16年6月15日

自由民主党

政務調査会

1.はじめに

海洋国家であるわが国にとって、海洋権益を確保することは国益に直結する重要な課題である。

有史以来、海洋は経済分野において主要な通商・貿易ルートとして利用されてきたほか、漁業活動の舞台であり、石油・ガスなど重要な海底資源の開発の場でもあった。さらに、安全保障分野においては、シーレーンの安全確保をはじめ、安保・防衛戦略上の重要な要素として捉えられてきた。

国連海洋法条約は1982年に採択され、わが国は、1996年6月の国会承認を経てこの条約の締約国となった。わが国の国土は約38万km²で、世界第59位の国土面積に過ぎないが、この条約によって、国土の約11.7倍、世界第6位となる約447万km²の排他的経済水域及び大陸棚において、主権的権利又は管轄権を有することとなった。四方を海に囲まれた島国であるわが国において、この広大な排他的経済水域及び大陸棚における海洋権益を確保せずして、国家の安定と繁栄は成り立ち得ない。わが国を囲む海洋の秩序を如何に維持し、また、わが国領土の保全のみならず、その海洋をめぐる権益を如何に確保していくかは、わが国の平和と発展、国民生活の安定と繁栄に繋がる重要な問題であり、これに適切に対処することは政府・与党の大きな使命である。

しかしながら、現状において、わが国の海洋権益は脅かされ、わが国周辺の海洋秩序は不安定な状況に陥っていると云わざるを得ない。

島国であるわが国は、近隣諸国と陸続きの国境こそ有していないが、海で接している中国、韓国、ロシアの隣国とはいずれも排他的経済水域又は大陸棚の境界が画定していない。また、これらの問題は領土問題とも深く関連している。

特に、中国との間では問題が顕在化している。中国は、境界が画定されていない東シナ海の間接線中国側水域において海底資源の探査・開発を活発に展開しており、間接線の日本側水域へも迫ろうとする勢いである。また、中国海洋調査船は、わが国排他的経済水域においてわが国の同意を得ずに海洋調査活動を頻繁に実施しており、最近ではその範囲を東シナ海から太平洋沖へと戦略的に拡大している。わが国固有の領土である尖閣諸島についても、中国は、ここに資源が存在することが明らかになった1970年代からその領有権を主張しており、領有権主張を目的とする中国人等が度々尖閣諸島へ渡航を試みる事件が発生してきたほか、本年3月には中国人7名の不法上陸事件が発生した。さらに、過去には日本列島を一周した中国海軍艦艇についても、最近ではわが国近海での活動は減少しているものの、依然注意が必要である。

このように、中国は海底資源や軍事にかかわる情報を計画的に収集しつつ、尖閣諸島への領有権の主張とも絡め、まさに中長期的な戦略に基づき海洋における活動を展開し、その権益の拡大を図っている。こうした状況はわが国の国益の観点から断じて看過できないものである。

このため、わが党では、政務調査会のもとに「海洋権益に関するワーキングチーム」（座長 武見敬三）を設置し、海洋権益を確保するための体制整備を行うことを念頭に、鋭意検討を重ねてきた。

その結果、以下のとおり、東シナ海を中心とするわが国の海洋権益をめぐる現状と問題点を整理し、その改善のための具体的な提言を取りまとめた。

2. わが国の海洋権益をめぐる現状と問題点

(1) 資源開発に関する問題点

東シナ海における境界画定と資源開発

東シナ海においては、日中間で境界が未画定である。わが国は距離基準に基づき中間線による境界画定を主張しているが、中国は「衡平原則」による確定という「原則」にまず合意すべきとの立場であり、また中国の大陸棚は沖縄トラフまで自然延長していると主張し、中間線による境界画定を受け入れていない。政府は「関係国は、最終的な合意への到達を危うくし又は妨げないためにあらゆる努力を払う」旨の国連海洋法条約の規定（第74条3及び第83条3）も踏まえ、東シナ海の中間線の日本側における民間企業からの鉱業権申請について、40年余りも許可・不許可の処分を留保している。その結果、数十億バレルの石油・ガスが埋蔵されているとも言われる海底資源の開発は一切行われていない現状にある。

一方、わが国が中間線の日本側で海底資源の探査・開発を控えている間に、事実上「係争水域」とならない中間線の中国側水域で、中国は、一方的に海底資源の開発を展開している。1980年代に中国側水域で試掘を開始し、1990年代に鉱区を設定、米国の石油メジャー等も参加させた形で国際入札を行っているほか、既に「平湖油ガス田」ではパイプラインによる上海への供給を開始し、さらには、最近では、中間線から中国側へわずか4kmしか離れていない水域にある「春暁油ガス田」の採掘施設建設に着手した。このように、東シナ海における資源開発について、日中間で事実上の不均衡が明らかに存在している。

また、現時点においてわが国の資源調査の状況は相当立ち後れていることは否めない。特に、中国は12隻、韓国は4隻を保有しているといわれる3D調査船をわが国は1隻も保有していないことなど、設備面における立ち後れによる影響も懸念されている。

領土及びエネルギー問題等の包括的な政策を調整・決定する場の欠如

東シナ海における日中間の境界画定については、外交当局間で交渉を重ねているが、双方の主張に隔たりが大きく、未だ決着していない。この状況は、単に境界線の「線引き」の問題に留まらず、尖閣諸島の領有権、さらには資源開発・エネルギー政策といった様々な課題に直接影響を及ぼしている。

この境界画定交渉においては、わが国の領土保全や資源開発を政策的にいかに進めるかという視点が不可欠である。それにもかかわらず、各省庁が「縦割り」のまま、相互に連携をとらない形で、境界画定交渉をはじめとする各々の政策や外交交渉が進められていた。これは、わが国政府部内において、領土問題とエネルギー問題の双方に関する政策を包括的に調整・決定する機能が欠如していることの現れである。

大陸棚限界延長申請

わが国は、現在、2009年までの大陸棚限界延長申請へ向けた調査を加速化させており、そのために平成16年度予算に104億円を計上した。大陸棚の限界延長が認められれば、それに伴う新たな天然資源の可能性は広がる。大陸棚の権益を確保するため、調査を着実に進める必要がある。

(2) 領土保全と海洋秩序維持に関する問題点

海上保安庁の警備・監視体制

3月に中国人7名が尖閣諸島に不法上陸する事案が発生したが、その事案発生当時、尖閣渡航に係る事前情報がなく、尖閣諸島周辺の海上警備に当たっていた海上保安庁巡視船は通常時の1隻体制であった。しかも、同船は1000トン級の大型船舶であったため、小回りが効かず、手漕ぎボートに乗り換えた中国人7名の上陸を許す結果となってしまった。

中国海洋調査船への監視・警戒体制

中国海洋調査船によるわが国排他的経済水域における海洋調査活動は、これまで東シナ海を中心に展開されていたが、最近はその活動の中心を太平洋沖へ移動させており、その件数は昨年8件、本年は5月末までで既に14件にも上っている。しかし、沖ノ鳥島周辺水域をはじめとする太平洋沖における中国海洋調査船の活動に対しては、現在は防衛庁海上自衛隊のP-3Cが通常の警戒・監視活動の範囲で対応しているが、防衛庁から通報を受けて海上保安庁が巡視船を派遣する場合、現場への到着まで2日程度の時間を要してしまうという状況にあり、迅速な対応がとれる体制が整っていない。

「公船」である中国海洋調査船への対応

中国海洋調査船がわが国排他的経済水域において同意を得ない調査を行っていることが確認された場合、海上保安庁の巡視船及び航空機が対応に当たっているが、中国の海洋調査船が政府所属の船舶（「公船」）であり、国連海洋法条約上、「公船」に対し拿捕・臨検等の執行措置をとることはできないこととされているため、現場水域における巡視船による対応には限界がある。現在、政府は、中国側に対し、現場水域で、あるいは外交ルートを通じて中止要請等を行い、再発防止の要請を繰り返し行っているが、違反調査が増加している現状にかんがみれば、申し入れの効果が現れているとは言い難い状況にある。

沖ノ鳥島周辺水域における排他的経済水域

最近中国は、わが国の沖ノ鳥島が国連海洋法条約上の「岩」であるとして、領土

としては認めているものの、同島周辺水域における排他的経済水域の設定は認められないとの主張を展開し始めた。わが国は、国連海洋法条約において「自然に形成された陸地であって、水に囲まれ高潮時においても水面上にあらわれるもの」と定義されている「島」とし、沖ノ鳥島を基点とする排他的経済水域を設定しており、これまで中国以外の国から異論を唱えられたことはない。中国の発言には海洋調査活動を行う際に、わが国の同意を得る必要はないことを正当化する意図が窺えるが、こうした中国の主張を野放しにすることは、同島周辺の排他的経済水域及び大陸棚におけるわが国の海洋権益にも深刻な影響が懸念される。この関連で、専門家から海洋温度差発電施設の設置等の提案もなされている。

官邸における緊急事態への対応

3月の中国人7名による尖閣諸島への不法上陸事案においては、中国人が上陸してから逮捕されるまで約12時間を費やしている。これは官邸における意思決定過程や関係省庁間の連携に問題があると言わざるを得ない。

このような政府の体制のままで、類似の事態が再発した場合はもちろんのこと、例えば、尖閣諸島へ漁船を装った多数の武装集団が渡航してきた場合や中国海軍艦艇に護衛された抗議船が渡航してきた場合に、迅速かつ適切な対応ができるのか、すなわち「平時」から「有事」へ移行する「グレーゾーン」の事態における対応について、政府として十分な準備ができているかが憂慮される。

3. 海洋権益を守るための具体的提言

わが国政府の海洋権益に対する認識は極めて不十分であり、中国によってわが国の海洋権益が侵犯されているこの現状は、もはや看過することができない。

このような問題意識を踏まえ、一刻も早く包括的な海洋戦略を策定し、毅然とした対応で海洋秩序を維持し、自らの権益を確保する必要がある。

同時に、海を挟んで近隣諸国と接しているわが国として、海洋をめぐる問題の処理に当たっては、「抑止」と「協議」を車の両輪として機能させ、冷静に対処していくことが重要である。

こうした観点に立ち、わが国海洋権益に関する「戦略策定機能」を官邸に整備するとともに、「海洋秩序確保の体制」を整えることが急務であり、それに伴う予算措置・人員配置など関係省庁の体制整備を行う必要がある。

総合的な海洋戦略の立案・実施のための提言

【提言1】「海洋権益関係閣僚会議」(仮称)を設置し、戦略的な政策を策定・実施する。

海洋権益に関する戦略的な政策を決定する枠組みとして、内閣総理大臣をヘッドとする「海洋権益関係閣僚会議」(仮称)を設置し、関係省庁間の総合的かつ中核的調整を担当する大臣を任命する。同会議の下に、担当大臣が主催する関係省庁会議(局長級)を設置し、さらにその下に、担当官房副長官補が総合的かつ中核的に調整を行う「幹事会」(課長級)を設置する。これにより、平素より関係

省庁間で情報を共有するシステムを確立するとともに、領土・領海の保全を含め、海洋権益の確保のためにわが国の戦略的な政策を策定し、実施する。

同会議は、関係省庁の連携強化により、わが国全体の海洋権益の確保をめざすものであるが、東シナ海及び太平洋水域における問題を喫緊の課題とする。

【提言2】 中間線の日本側において政府主導による資源調査及び鉱業権の付与・試掘を実施する。

政府は、中間線間際の残された水域においても精度の高い物理探鉱調査を実施する。その際は、3D調査船の活用も検討する。

同時に、現在まで40年近く留保されている鉱業権の申請を認可し、有望構造における試掘を実施する。

調査・試掘・開発にあたっては、安全確保に万全を期すため、警備体制等について必要十分な対策を講じる。

【提言3】 東シナ海の境界画定問題を早期に解決する。

「海洋権益関係閣僚会議」の総合的な判断により、境界画定交渉の対処方針を作成し、政府全体として東シナ海の境界画定交渉の早期妥結を目指す。

【提言4】 2009年の大陸棚限界延長申請に向けた調査を加速化する。

太平洋におけるわが国の海洋権益の拡大を目指し、同水域における大陸棚限界延長のための調査を加速化させる。

大陸棚限界延長に関する既存の関係省庁間の枠組みとの整合性を図りつつ、調査結果を「海洋権益関係閣僚会議」で策定されるわが国の海洋戦略に反映させる。

海洋秩序確保のための提言

【提言5】 「平時」から「有事」へ移行する「グレーゾーン」の事態への対応を含め、官邸における「危機管理体制」を整備する。

既存の内閣官房における官房長官をヘッドとする体制を強化するとの観点から、危機管理監を補佐する担当審議官をはじめ事務方の人員・機能を早急に強化する。緊急時における意思決定の迅速化の観点から、「平時」から「有事」へ移行する「グレーゾーン」の事態における対応を含め、官房副長官（事務）が主催する関係省庁局長級会議において事態対応の判断・意思決定を行うとのプロセスを明確化する。

平素からの情報共有を一層強化するとともに、漁船を装った武装集団が尖閣諸島へ渡航・上陸を試みる場合など、あらゆる事態をシュミレーションし、海上保安庁・警察・自衛隊の連携強化をはじめ、万全の体制を整える。

【提言6】 尖閣諸島周辺警備に関する海上保安庁の警備・監視体制を強化する。

尖閣諸島周辺警備については、小型艇を複数隻搭載した長期航海性能にも優れ、広範囲の監視機能等を備え、ヘリコプター及び他の巡視船艇との共同作戦・支援機能を強化した新船型の巡視船を尖閣諸島周辺に配備する。

その体制強化に必要とされる予算措置・人員強化を早急に行う。

【提言7】 中国海洋調査船に毅然として対応する。

中国側に対し「相互事前通報制度」を改めて徹底させるとともに、今後、中国側に改善がみられなければ、国連海洋法条約の関連規定に従い、今後の事前申請については同意を与えないとの毅然とした対応を行う。

最近、中国海洋調査船の活動が活発化する太平洋沖の監視のため、速力があり、かつ、調査状況をよりの確に把握できる装置等を有した航続距離の長い航空機又は巡視船を配備する。

太平洋沖の警備・監視においては、海上保安庁航空機・巡視船と海上自衛隊哨戒機P-3C等との間での情報収集・共有・分析のシステムを強化する。また、夜間でも監視可能な赤外線監視装置等を適切な部門に配備し、警備体制を強化する。わが国排他的経済水域において違法な調査活動を行う中国海洋調査船に厳正に対処するため、国際法との整合性や相互性に配慮しつつ、「公船」への対応マニュアルを作成し、必要に応じ国内法の整備について検討する。

中国海洋調査船が事前通報制度や国連海洋法条約などに反すると見られる行動をしている場合には、その活動の実効性を失わせるべく、攪乱のための地震波発生等の対応を取ること検討する。

【提言8】 沖ノ鳥島・尖閣諸島におけるわが国の施政権を強化する。

わが国は沖ノ鳥島を国連海洋法条約上の「島」として排他的経済水域を設定しており、中国の「岩であるため、沖ノ鳥島周辺の日本の排他的経済水域の設定は認められない」とする主張は全く受け入れられない。同水域におけるわが国権益を明示的に示すためにも、沖ノ鳥島を一層活用する方策を検討する。

尖閣諸島についても、中国に独自の主張をする機会を与えないよう冷静に対応することを前提に、ヘリポートの改修をはじめ、高性能監視カメラを設備した灯台など施設の建設を検討する。

【提言9】 自衛隊の能力強化と日米安保の枠組みの活用により、各種事態に対応し得る体制を確保する。

わが国の領土・領海・領空の主権及び海洋の権益を確保するため、自衛隊の能力を向上させるとともに、日米同盟の枠組みのより一層有効な活用を図る。

平素からの米国との情報交換を強化する。

尖閣諸島へ日米安保条約が適用される旨の米国政府の公式な立場を引き続き確保する。

以上