

海洋施策研究財団常務理事 寺島紘士氏に聞く

－わが国の海洋政策の現状と今後－

インタビュー 2011年10月28日 13:30-15:30

聞き手：丸山浩平、福田哲也、佐藤勝昭



寺島氏略歴

1965年、東京大学法学部卒業、運輸省入局、海運局で、旅客船、離島航路、フェリー、外航海運、内航海運、海上安全、油濁問題、港湾、物流、海洋調査、海洋情報、海上保安などの業務に関わる。大臣官房審議官のとき「海の日」の祝日化に取り組む。1994年、日本財団（財）日本船舶振興会）常務理事、海洋・船舶事業を担当。海洋問題を総合的に論ずる国際会議でのわが国のプレゼンスのなさ、時流に後れた縦割り機能別の取り組みに驚き、これを憂慮し、海洋政策研究に取り組む。2002年シップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所長を経て現職。

インタビュー概要

- ・1994年に国連海洋法条約が発効し、海の取り組みはこれがスタートポイントとなった。
- ・海洋法条約のルーツは、1945年のトルーマン宣言に遡る。
- ・国連海洋法条約のポイントは、「領海」12海里、「排他的経済水域」200海里が定められたことである。
- ・国連海洋法条約のもう1つのポイントは、それまでの「海洋自由」の原則から「海洋管理」が変わったところにある。また、沿岸国は「海洋の環境保全に責任を有する」こととなった。
- ・日本では2007年にようやく海洋基本法、海洋基本計画を制定したが、海洋管理はこれから。
- ・海洋空間のモニタリングは、まだ不十分。海域ごとの特性に応じた重点的なモニタリングが必要。
- ・海洋の科学的研究は、海洋管理など政策的なニーズを踏まえた大きな視点が必要である。海洋を保全する技術開発よりも、海洋の現状を把握する科学的知見の充実が必要。

聞き手：私どもは、海洋生物多様性の計測についてニーズとシーズの邂逅のためのワークショップを企画しており、その準備のためのインタビュー調査を行っています。その過程で、海洋関係の科学的調査の背景となっているのが海洋基本法で、寺島さんが成立にご尽力されたと同いました。海洋生物の計測を進めるに当たって、背景を知っておく必要があるということで、寺島さんのお話を伺うことになりました。よろしくお願ひします。

寺島：私のことをいうと、海洋政策・管理の国際会議にでたとき、日本から誰も来ていないことに気づきました。大学の先生方も継続的には参加していません。こういう会議に出るための旅費が出なかったからです。私は、日本財団、そして、現在の海洋政策財団で、必要な援助をするようにしました。

リオ地球サミットで海洋に焦点

特に1990年代から（底流は70年代からあったのですが）、環境と開発、海洋を総合的に捕らえる必要が出てきました。そして、1992年のリオ地球サミットのアジェンダ21の中に、CO2や森林問題と並んで、海に焦点が当てられました。第17章に、海にフォーカスを当てた章があります。これが海関係者の基本文書なのですが、日本では、それが重要だという人は、私以

外にいませんでした。当時、政治家も官僚も、海に関するアジェンダが採択されたという認識さえありませんでした。そして 1994 年、国連海洋法条約ににつながるのです。

底流は 70 年代から

寺島： リオのスタートラインは、1972 年のストックホルムの環境会議です。ここで、「海洋の総合的管理と持続可能な開発」という文言が加えられたのです。これに先立って、国連では 1969 年から準備的な会合がもたれていました。ストックホルムの会議を受けて、1973 年に国連の「第 3 次海洋法会議」が開かれたのです。

第 1 次は 1950 年代に「領海・大陸棚・公海」に関する条約が検討され、第 2 次、第 3 次を経て 1982 年に「国連海洋法条約」が採択され、60 カ国が批准、12 年後の 1994 年に条約が発効しました。

聞き手： 日本の批准はいつですか？

寺島： 日本は、1996 年になってようやく批准しました。20 世紀の最後になって、やっと国際的枠組みが整って、海の取り組みはそこからスタートしました。

国連海洋法条約のルーツは 1945 年のトルーマン宣言に遡る

寺島： ここで排他的経済水域(EEZ)を 200 海里とすることが初めて取り上げられました。

それまでの海と国家の関係は「領海 3 海里」でしたから、事実上領海が拡大したのです。EEZ の考えのルーツは、太平洋戦争で日本が降伏した 1945 年にさかのぼります。

1945 年 9 年、米国は「トルーマン宣言」を発表、「大陸棚の資源は米国のものだ」「米国の沖合の生物資源は、保存水域として米国が管轄する」というものでした¹。これは、戦前の日本漁船の操業がすごかったので、日本の降伏を機にそれを抑えるねらいもありました。

こうして、米国によって 1945 年に「大陸棚」「保存水域」という概念が持ち出されたのです。

「領海が権益」となるので、影響を受ける他国も黙ってはいません。大陸棚宣言はメキシコも宣言、次々に広がります。そうすると、大陸棚のない国は権益が得られないというので、「沖合海域」を Patrimonial Sea として権利主張する動きが中南米諸国から出され、沖合 200 海里を領海とする主張がでてきました。こうすると海上交通が制約を受けます。それで、国際海洋法を制定しようという動きになります。

領海と排他的経済水域

寺島： まず、領海は沖合 12 海里となります。ただし、ある条件を満たせば、直線を引っ張ってよい。それを基線として 12 海里を領海とします。一方、この基線から 200 海里を排他的経済水域 (EEZ) として、沿岸国に主権的権利を与えるのです。これによって、大陸棚があろうがなかろうが、200 海里となりました。(日本は何もしないで 200 海里の EEZ を手に入れたのです。) もし大陸棚が伸びていると 350 海里までのびます。これを規制するのが、国連の大陸棚制限委員会 (CLCS) です。最近、島を巡る国際的な軋轢がありますが、島が基線を引くときの基点になるからです。

沿岸国に義務づけられた「海洋の管理」

寺島： 国連海洋法条約のもう一つのポイントは、「海洋自由」の原則から「海洋管理」に変わったことです。70 年代以降、資源の囲い込み、環境が意識されるようになり、「海洋の環境保全につ

¹ 「大陸棚の地下および海床の天然資源に関する合衆国の政策、大統領宣言第 2667 号」「公海水域における沿岸漁業に関する合衆国の政策、大統領宣言第 2668 号」

いて責任を有する」という条文が入ったのです。誰に対しての義務かという、人類の責任としての義務ということです。その当時、中身はなく抽象的概念です。そのため、科学的知見を充実するため調査をやりましょうということになりました。つまり EEZ 中の調査でも問題なければ認めましょうとなっています。「技術的移転」まで入っています。

聞き手：ARGO 計画²はこの考えに沿っているのですか。

寺島：ARGO は気象のための情報を得る計画です。国連海洋法には、序文に³、「海洋の諸問題が相互に密接な関連を有し及び全体として検討される必要がある」と書かれています。つまり、沿岸国が分割して管理するとともに協力・協調してやらねばならない。しかし、辺境に関しては、実質支配が意味をもってきます。

国連海洋法条約を受けての我が国の対応

聞き手：日本は、このような国際的な取り決めに対してどのように対応したのでしょうか？

寺島：我が国の海洋の法秩序・政策は、国際的な力で大きく動きました。国連海洋法条約ができて、「行動計画」が出ました。1990 年半ばから、準備を進めてきました。海洋国日本は対応せねばならないということから、1996 年に国連海洋法条約を批准、EEZ と大陸棚の条約についてたった 4 条の法律（範囲を示す、条約に特例、領海への我が国の法律適用）ができます。どうやるかは何も書かれていません。最近やっと鉱業法が改正されます。それまで、鉱業法では陸上での鉱山と採掘しか考えていなかったのですが、海洋での資源採掘が考慮され「先願主義」では国際情勢に適さないことが認識され、2011 年によりやく鉱業法の改正が成立しました。

日本は世界第 6 位の EEZ を管理していない

寺島：我が国には、海洋の管理に関する法律がありません。日本は 6 番目の EEZ を国際条約の仕組みで管理することになったラッキーな立場にもかかわらず、もらったきり管理していないのです。辺境に関しても日本は何もやっていない。EEZ の辺境が事実上他国に実効支配されています（例えば中国が東シナ海で油田開発を行っているが、出遅れた日本は開発するより購入の方が安いという結果から、領域の実効支配を許す事態となりつつある）。政治家は票にならないことはやらない。それに忙しすぎます。本来なら政府の各省が補うべきですが縦割りの壁がそれを阻んでいます。各省内で声を上げて全体としての声にならなかったのです。

聞き手：海洋基本法が 2007 年に成立するに当たって寺島さんがご努力されたと聞いております。

寺島：私は、1990 年代終わり頃から「海洋基本法」に取り組むことになり、委員会を作って、学者や政治家に加わってもらい、2002 年に「海洋立国に向けての提言」を出しました。2002 年に財団に移ってからは、「海洋政策全般」をやらせていただくことになり、2005 年に政策提言を出しました。そのうち、東シナ海が賑やかになって政治家も国際的枠組みと国際協調が大切だと考えてくれるようになり、自公民超党派で、各分野の学者を集めて勉強会ができました。2006 年には「海洋基本法制定のための研究会」を作って 10 ヶ月で海洋政策等大綱、海洋基本法要綱を提言、法案のドラフトも準備しました。自民党の海洋政策特別委員会（石破委員長）を経

²全球の海洋表層の水温・塩分プロファイルを即時的（リアルタイム）に取得し、海洋物理学や水産学の研究や「海の天気予報」の確立を目指した国際的な研究計画である。Argo とは全世界中層フロート観測網（A Global Array for Temperature/Salinity Profiling Floats）の頭文字

³海洋の諸問題が相互に密接な関連を有し及び全体として検討される必要があることを認識し、この条約を通じ、すべての国の主権に妥当な考慮を払いつつ、国際交通を促進し、かつ、海洋の平和的利用、海洋資源の衡平かつ効果的な利用、海洋生物資源の保存並びに海洋環境の研究、保護及び保全を促進するような海洋の法的秩序を確立することが望ましいことを認識・・・

て、超党派の海洋基本法研究会（座長武見敬三さん）がまとめ、2007年議員立法で国会に提出したのです。このやり方は、現在、水基本法、宇宙基本法立案の参考になっています。

海洋基本法の基本理念

聞き手：海洋基本法は、こういった内容なのでしょうか。海洋の科学調査の位置づけは？

寺島： 「海洋基本法制定のための研究会」では、国自身が「基本理念」を持つことが必要であると考えました。基本理念は、1)海洋の保護、2)海洋の持続的開発、3)海洋の安全の確保、4)海洋の科学的知見の充実、5)海洋産業の健全な発展、6)海洋の総合的管理、7)海洋に関する国際的協定の7項目ですが、最終的には、1)と2)は海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和に一本化されました。さらに、海洋基本計画を作って実行すること、さらに12項目の基本政策を定めました。それらは、①海洋資源の開発及び利用の推進、②海洋環境の保全等、③排他的経済水域等の開発等の推進、④海上輸送の確保、⑤海洋の安全の確保、⑥海洋調査の推進、⑦研究開発の推進、⑧海洋産業の振興及び国際競争力の強化、⑨沿岸域の総合的管理、⑩離島の保全等、⑪国際的な連携の確保及び国際協力の推進、⑫海洋に関する国民の理解増進等です。最後の国民の理解の増進には2つのパートがあって、1つは学校教育、2つめは学術的研究の人材育成です。海洋教育に関しては、東大の海洋アライアンスを中心に大学間ネットワークを組んでいます。海洋に関する学部だけでなく、教育学部にも入ってもらい初等教育の指導要領に書き込んでもらう取り組みなどが行われています。

推進するための仕組み

寺島： 海洋政策を集中的かつ総合的に推進するため、内閣官房に、総合海洋政策本部を置き、本部長を内閣総理大臣、副本部長を内閣官房長官及び海洋政策担当大臣（国土交通大臣が兼務）とする体制ができました。また、各省の出向者30-40名による事務局も作られました。ただし、出向者ばかりでは力の結集は難しいと感じています。

海洋のモニタリングについて

聞き手：私たちは、海洋生物の多様性に関する計測について調査をしており、何人かの方にインタビューをしてきました。その中で、海洋のモニタリングは、必ずしもできていないということでした。ただ、水産の関係者からは、日本は水産国なので、魚に関する限りかなり把握できているということでした。実際、どの程度把握できているのでしょうか。

寺島： 魚についても、よく把握されているのは「有用種」（食べられる魚、海藻）に限られ、それ以外の資源的に有用でない魚は抜けているのです。まして、食用にならない微生物、プランクトンなどはほとんど把握されていないでしょう。最近でも稚魚の放流をやる団体がありますが、生態系を理解していなければ、ほとんどは失敗に終わるでしょう。生物多様性の最近の概念は、食べられる魚も食べられない魚も生態系の中にあるということだと思います。もっと大きな生態系で考えなければならぬのです。海の問題が本当にわかっているのか。日本の海は、体積で比較すると、水深6000m以上の体積は世界一です。EEZ内の海域の面積は世界第6位ですが、体積では第4位なのです。海洋空間として考えることが重要なのです。

海洋管理には戦略的な海洋調査が必要

聞き手：非常に大きな空間をどうやって管理するのでしょうか？

寺島： 基本法ができた後も、機能発揮しないのではダメだということで、フォローアップの研究を続けています。海洋調査は戦略的にやるべきなのです。これまでは、各省が必要に応じて、独自に行っていますが、総合的ではありません。国全体の体系で見て欠けているところがあれば補う

し、互いに他省庁のデータを有効に活用して行く必要があります。「データを何のために使うのか」「EEZをどうやって管理するか」について科学的知見がなければなりません。こういうことを体系的にみる制度的枠組みが欲しい。保全管理はこうやるという法律を作ってそれを実施するには、科学的データが必須です。海洋基本法は基盤であって、それだけでは漠然としています。EEZ、大陸棚の管理のための法律（EEZ管理法）を作らなくてはなりません。

日本のEEZは400万km²もあります。北はオホーツク、南は沖ノ鳥島、西は珊瑚礁とそれぞれ海域の特性が違いますから、それに応じた調査と管理をする必要があります。

このような法律を整備することに正面だった反対はありませんが、名乗りを上げる省庁はないので、総合海洋政策本部の事務局が音頭をとるべきではないでしょうか。

聞き手：「海洋と宇宙の連携」というような話も耳にしましたが？

寺島：衛星を使ったりリモートセンシング、上下可動ブイからのデータの衛星通信などが行われており、また、海洋に特化した衛星を打ち上げる計画もあります。

聞き手：EEZを航行する船舶からのデータ収集も必要では？

寺島：気象、海象関係は、すでに商船がデータをとって衛星で集めていますから、これを広げればいいですね。

聞き手：最近、データロギングも行われていますね。

寺島：魚の把握が難しいのは、一カ所にとどまっていないことです。川で産卵して太平洋の深いところで生活していたり、深海で産卵して、川にやってくるものもあります。行動範囲が広いのです。こういう場合電子的なロガーを魚につけて行動を監視するとともに周りの環境も把握できます。こういう点では日本がリードしています。例えば、東大の海洋研の宮崎先生がやっています。川と海を行き来する魚につけて管理と結びつけられればよいですね。

聞き手：バイオロガーは回収が困難だといわれていますが。

寺島：バイオロギングでは、新たな回収技術の開発が求められています。深海と往復する魚は回収の問題があるでしょうから、川と湾を行き来する魚には有効でしょう（東京湾のスズキ、四万十川のアカメなど）。このように人類に有用な魚類の産卵場所や行動ですら科学的には明らかでない部分もあることから、科学的知見を政策と結び付ける動きは、あまり進んでいないのが現状です。

海域を情報で管理するのが現実的

寺島：200海里海域の管理はこれからです。しかし、のんびりしてられません。米国に比べてかなり遅れています。米国は軍が管理しているが、日本には軍がないからという言い訳をしていますが、言い訳になりません。米国でもNOAHやNSFが海洋をやっています。フランスには海洋保護区庁があります。ここは直接管理するのではなく、情報を収集した上で分析して保護すべき区域を特定しています。特定された海洋保護区は、そのステークホルダーの方で管理してもらいます。日本でも、“ここは海洋生態系にとって大事な海域”というような情報管理が重要かつ現実的ではないでしょうか。

技術による解決ではなく科学的知見の充実を

聞き手：CO₂の処理に海を使おうという話もありますが、海の問題との関係が難しいですね。

寺島：今まで、CO₂の海底貯留など海は受け身の議論をされていましたが、海洋の酸性化など海自身の問題としてCO₂を考える必要があります（例えば、海洋におけるCO₂吸収と酸性化のメカニズム解明をやるべき）。海の問題は、表面的な結果にすぐ出てこない。緩慢だが、一旦結果

が出たときには取り返しがつかない。小さな池で起きることは、大きな海でも起こることを肝に銘じて、想像力、予見力を研ぎ澄ますことが重要です。科学を単に技術として用いるのではなく、そういう方向に用いていくべきだと思います。「人類は海を救えるか」という問題提起はおこがましい。「海は人類を救うか」を考えなければなりません。気候を安定化しているといわれる深層大海流の重要性などもあります。大きな想像力をもって真剣に考えないと行けません。ともすれば、物事を技術で解決しようとするのですが、科学的知見の充実によって、持続可能な海洋の開発と保全につなげる姿勢が求められているのではないのでしょうか。