

国土交通省 海洋政策懇談会 2012年2月1日 意見表明

1. 海洋基本法の下で策定されている海洋基本計画は5年毎の見直しが予定されておりますが、そこに掲げられている目標の中には、全人類的課題への先導的挑戦、海洋および海洋資源の持続的利用、安全・安心への貢献など長期的な施策の積み上げによって初めて成果が上がるというものが含まれておりますが、こうした課題を達成するためにはこれを個別具体的な課題に **break down** して、その優先順位を決めていく必要があります。そしてそのためにはそれら課題を海洋立国という目標のなかに戦略的に位置づけていく必要があると思っております。海洋基本法が強調する海洋の総合的管理および国際社会との協調というのは、そのような認識の表れであると思えます。

2. さてそうした海洋立国あるいは海洋の総合的管理への戦略的なアプローチが海洋基本法の下で進展させられてきたかという点、必ずしもそうっていないのではないかという点が危惧されます。日本人あるいは日本の制度は、危機に直面するとその具体的な課題に取り組んでこれを克服するのには、大変に優秀さを発揮します。それは太平洋戦争での敗戦と戦後の復興、高度経済成長期の公害とその後の目覚ましい低公害社会の実現、オイルショックと省エネ社会の実現など、具体的な国家的危機に対する対象療法的な対応には目を見張るものがありましたし、阪神淡路大震災や今回の東日本大震災後の復興についてもおそらく同様です。ただすでに発生した危機、ターゲットが明確で具体的な問題に対処するという点では底力を発揮するのですが、変化の予兆をとらえてその意味をとい、来るべき危機を予測してそれに準備するという作業には、国民性ということかもしれませんが、あまり得意ではないし、また政治行政のシステムもうまく機能しているようには思われません。

3. 海洋基本法にある問題の中で、「海洋において日本が先導的な役割を国際的に果たす」ということが謳われております。日本のもつ海洋科学技術能力を通じて国際貢献を拡大し、かつこれを可能にする海上活動能力を人的にも施設・設備面でも充実させて、これを通じて日本の安定した社会秩序の形成発展に繋げるからこそ、「海洋立国」ということの意味なのだろうと思えます。つまり日本および日本人の未来を海に託するということだと思えます。四囲を海で囲まれるとともに天然資源に乏しい日本が、国際社会の関心と注目を保ちつつ国家の発展を維持すること、これは日本にとって宿命的であるともいえます。

4. いくつかの例を述べてみます。たとえばソマリア海賊への対応があります。中東あるいはヨーロッパからの物資の輸送のためのシーレーンを確保することは日本にとって最重要課題であったと思えます。ソマリア以前には、マラッカ・シンガポール海域における海上武装強盗の問題がありましたが、これは沿岸国

の領海内であるということで、国が出て行きにくかったことはあります。ソマリア沖には海上自衛隊の艦船・隊員及び海上保安官が派遣され、日本では海賊対処法が策定されました。しかしここで注目したいのは、この事例が日本の商船隊を日本の軍が保護・エスコートするという意味で画期的であったと言われていることです。日本では第二次大戦の際の海外に出ていた民間人および民間商船隊の軍による劣悪な処遇の経験から、軍と船会社の間には不信感が生じたといわれますが、ソマリアこれを機にその両者の間に関係に大きな意識の変化がもたらされたという話を聞きました。戦中のそうした経験が現在まで存続していたというのは驚きで、これでは海を基盤にした総合的安全保障の戦略は成り立ちません。太平洋戦争への敗戦をアメリカの物量に負けたといういい方がありますが、もちろんその物量に関する情報を軽視したところに大問題があったわけですが、他方で、当時、アメリカがもっとも重視したのは、太平洋を越えて戦争物資や兵員を最も効率的に船舶で輸送することであったといわれています。いわゆる OR という手法はそのために開発されたツールであり、それがコンピュータ・ソフトの開発にも繋がるわけです。

今般の東日本大震災でも、一部で日本寄港船舶の放射能汚染の問題が生じて、日本への航行を回避したり、日本の港湾に立ち入った船舶の寄港を認めることを渋るような事態が発生したりしたと聞いております。海洋基本法にも日本商船隊の確保、日本国籍船舶の比率を高めることが謳われていますが、日本がそうした準備をしておくことは、必要不可欠だろうと思います。熾烈な海運競争の中で、平時においてこうした船舶を確保するためには、すでになされているトン数税制やその他の税優遇措置などの導入のほか、様々な問題が絡みます。また時間のかかる専門職としての日本人船員の数をどう確保するか、危機の種類を想定して、それぞれに対応能力をもつ輸送船の大きさや必要な航行能力を特定して準備しておくことが必要でしょう。危機において民間の協力をえて、これを組織化して運用する訓練も必要です。

大震災の際の物流の確保の問題は、災害救援から復旧のための物流についても生じました。これについては内航海運会社が一定の役割を自主的に果たしたようですが、日本の内航海運会社はどこでも今や経営が先細りになり、従業員の高齢化も進み、消滅の危機にあるとさえ言われています。陸の輸送路に比して海運には多大の費用がかかりますから、これを自然の成り行きに任せれば、そうなるのは時間の問題でしょう。これは離島航路についても同様です。海洋立国を目指すのであれば、まずは危機対応において海上輸送の足となる日本国籍船舶と日本人船員をどのように維持していくかを考える必要があります。

その点で教訓になるのは、いわゆる病院船の問題です。阪神淡路の大震災の際に病院船の建造が提案されたことがあります、やがてその話は立ち消えに

なっていました。これを維持する経費に目途が立たなかったということであるかも知れません。病院船は、被災者の看護・医療、被災地の感染症対策などに対応するだけでなく、緊急の避難所として被災者に居住空間を提供したり食糧を提供できる点で、メリットがあることは明らかです。アメリカでは軍の病院船が大規模災害の被災地沖合に派遣されて、大変に感謝されております。もちろん戦時には自国の軍活動に組み込まれますが、平時においてはそうした国際貢献の担い手にもなっているわけです。世界中のどこかで何時も災害が起こっているとすれば、病院船が遊んでいる暇はありません。こうした病院船をたとえば海上保安庁に配属させて、医療は医師・看護師など官民の医療従事者、あるいは感染症の専門家を契約ベースで雇い、船長など現役の乗組員の他、訓練を受けた海上保安庁の職員や自衛隊の退役軍人あるいは民間船舶の乗組員経験者などを臨時に乗り込ませるということも考えられます。昔からそうですが、船舶の維持管理にはお金がかかり、またこれを運行する船員には特別の訓練が必要ですから、そうした特殊技能を持った人を有効に使わない手はありません。またそういう社会貢献、国際貢献の場を準備することができれば、日本人の若い人にも将来への希望を与え、日常とは別のもう一つの役割意識を育て、また船を職場として選ぶ人も増え、また普段から海保と軍、さらには民間との交流の機会も増えて、組織の縦割りの弊害が取り除かれることもありうると思います。医療従事者や海洋関係者がチームを作って一つの船の上で具体的で明確な目的のために一緒に活動する、そういうシステムの構想こそが、海洋立国として日本が立ち行くために必要な戦略と言えらると思います。

5. 国際貢献とは、世界から感謝されながら日本の必要と利益を満たすことだろうと思います。とりわけ災害などの危機に見舞われた地域においては、財政援助より人の顔の見える可視化された援助の方がより感謝され、またそれほど規模が大きなものでもなくとも、記憶に残る援助となるように思います。NGOなどの紛争地域や貧困地域での活動はその意味で日本の力にもなっているわけで、こうした活動と連携することも必要です。言い方は悪いのですが、人の顔の見える援助は、コスト的には安く済むということです。

6. また海洋科学技術の先進国として日本が先導的役割を果たすことためには、優秀な科学技術があるだけでは不十分であって、それをどう用いるかについての戦略が必要です。世界では評判の良くない調査捕鯨でも、それによって得られたデータは、IWCの科学的議論の基礎的資料となっているといわれます。それだけでなく、およそ日本の海洋科学調査の結果として得られた情報は、発展途上国である沿岸国の漁業資源の開発にも役に立っています。新たな海底資源の探査についても同じことが言えます。問題は、こうしたことが正当に評価されていないことです。なぜ正当に評価されないかを考え、それを正して、沿

岸国の **capacity building** に貢献しながら、日本の調査なら大丈夫として歓迎されるような方向に持っていくことが重要です。

7. 海は国家の規律が十分に及ばない空間ともいえますから、四囲を海に囲まれている日本は、海によって守られているというよりも、海からやってくる脅威にさらされているということもできます。自然の脅威もありますが、テロや犯罪の脅威の方が一般には対応しにくいとすら言えます。しかも日本周辺の国際情勢は安定化していない、というよりも不安定化してきております。拉致問題に類する不法な人の往来が増える可能性もあります。そうした事態に対応するために、海洋基本法制定以来、海上警備についての法制の整備が個別には進展し、また今も続いています。アジアの沿岸国の海上警備能力を高めるための人材育成や装備の供与などの地道な努力も行われています。

ただより大規模な問題、たとえば北朝鮮が崩壊して多くの難民が海を越えて日本に流れ着いたときにどうするか、難民の中には当然に諜報関係や軍関係の人が交じって入ってきますから、呑気に人道的とばかりは言っておられません。その際にどう対処するか、日本にはいらないようにして追い返すのか、受け入れるとしてどこに一時的避難所を設け、どのようにそれらの人を処遇するか、こういう点もあらかじめ準備しておく必要があります。中国による東シナ海のカス田開発については、境界画定と資源の側面が危機をあおりますが、それとは別に、ガス田から油が流出するなどの事故が生じた際の緊急計画については、あらかじめ中国との間で調整しておかなければならない問題が多々あります。ひとたびそのような事故が生じて海洋環境が汚染されれば、日本の漁業が壊滅的な打撃を受けることになるかもしれませんから、汚染の拡大を防止したり除去したりするための協力措置を暫定的な取極めとして結んでおくことが必要になります。日本の保有する船舶や汚染除去技術が早急に投入し、かつ安全に作業を実施できる条件を整備しておくことが必要です。

8. アジアの海は、海外との交流の通路として、歴史的に日本の発展を支えてきました。今後もそうでしょう。しかし日本周辺はまだまだ政治的に不安定です。この海の輸送路を確保するための総合的安全保障という観点が必要です。海の守りを固めていれば済むというわけではありません。海は双方向性をもっておりますから、守りを固めつつも航路を開くということが必要であり、それによって初めて海洋資源の開発や海洋調査協力も可能になります。総合的安全保障の基盤をなす海上交通路は、一つの輸送路が何らかの事情で使えなくなった場合に、代替航路をすぐに設定できるというものではありません。普段から航路調査を実施し航路標識を設定するなどして、航路を整備してその安全を確保しておく必要があります。もちろん海域によっては周辺沿岸国の同意が必要ですから、普段からこうした合意を取り付ける条件を作り上げておかなければ

なりません。その意味で外交当局と政策実現の優先順位の決定について省庁の壁を越えた政策論議が必要になります。また最近では地球温暖化の恩恵として北極海航路問題というのもあります。今のところ実用化のめどは立たないようですが、韓国はすでに試験航海を実施し、また造船業界も北極航路用に船舶の設計・開発を進めていると聞いております。その点では日本は一步も二歩も遅れているようにも見えます。

9. 以上要するに、海洋立国を目標とするのであれば、海を日本の国際的な信用を高めるためにどのように利用し、その結果として日本人の生活をどう守るかについての戦略を立てることが重要であると思います。海洋の **security** の問題は重要ですが、海をどう利用するかという戦略がなければ、**security** は単なる引きこもりの議論になるか、戦略なき海洋への力の拡大ということになりかねません。日本の先進的な科学技術や理工学的知識・経験を役立て海洋のグローバル・ガバナンスを先導するという方向を目指していく必要があると思います。