

2023年3月21日

海洋安全保障再考  
—相克を超えた総合的な取り組みを目指して—

小森 雄太  
笹川平和財団海洋政策研究所研究員

## はじめに

ロシアによるウクライナへの侵攻から1年が経過した。この間、ウクライナを支持する国々と、顕在的あるいは潜在的にロシアを支持する国々とに分かれ、現地で行われる実際の戦闘に加えて、さまざまな国際会議などにおいて、角錐突き合わせる状況となっている。

一方、このような状況においても、地球環境は悪化の一途を辿っており、2022年11月に開催された気候変動枠組条約第27回締約国会議（The United Nations Framework Convention on Climate Change, 2022 United Nations Climate Change Conference : UNFCCC-COP 27）においては、前年に英国・グラスゴーで開催された第26回締約国会議（UNFCCC-COP 26）で示されたパリ協定のルールブックを完成させ、工業化前からの気温上昇を1.5℃以内に抑える努力を追求する決意を具体化することが目指された。そのため、2022年は「誓約」（プレッジ）から「実施」（コミットメント）に移行した年と言われている<sup>1</sup>。

これらの問題は陸上で起きている問題であるが、我が国周辺海域や南シナ海のように、海洋でも起きている問題でもある。そのため、本稿においては、最近公開したいくつかの記事を発展させ<sup>2</sup>、これらの課題を超えた総合的な取り組みについて検討し、海洋「世論」の創生と拡大に資する手がかりを得ることを目指す。

## I 海洋安全保障の前提となる海洋ガバナンス

「海洋の総合的管理」としての海洋ガバナンスは、「海洋の管理を目指す法秩序の構築、並びに海洋の総合的管理および持続可能な開発に関する政策・行動計画の策定・実施の二つを基盤とした概念<sup>3</sup>」とされる。

これを具体化したものとして、法秩序としては1982年に採択されたUNCLOSであり、政策あるいは行動計画としては1992年に採択された環境と開発に関するリオ宣言（Rio Declaration on Environment and Development）およびアジェンダ21（Agenda 21）、2000年に採択された国連ミレニアム宣言（United Nations Millennium Declaration）およびミレニアム開発目標（Millennium Development Goals : MDGs）、2002年に採択された持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言（The Johannesburg Declaration on Sustainable Development）、2012年に採択された我々の望む未来（The Future We Want）、2015年

に採択された持続可能な開発のための 2030 アジェンダ (The 2030 Agenda for Sustainable Development) および持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals : SDGs) などの一連の取り組みがそれぞれ挙げられる。また、これらの国際的な動向や取り組みに呼応する形で我が国を含む主要国においては、海洋ガバナンスの確立に資する政策の基本方針を法令等の形で取りまとめられている<sup>4</sup>。

このように国際的な取り組みと各国における取り組みが並行的あるいは補完的に進行している「海洋ガバナンス」をめぐる取り組みであるが、現実にはこれらの諸課題は個別的に取り扱われ、特に軍事安全保障をはじめとする海洋安全保障は国益に直結することもあり、その度合いがより強かった<sup>5</sup>。加えて、学術的な観点から検討を進めると、一般的に政策分析を取り扱う人文・社会科学分野と海洋に関する科学的な調査研究に取り組む自然科学分野に大きな断絶があることも無視することはできない<sup>6</sup>。

これらの課題を踏まえると、少なくとも現段階においては、海洋ガバナンスの目的も手段も分断されていると言わざるを得ない。そのため、この統合こそ本来の海洋の総合的管理、あるいは本来の海洋ガバナンスの確立の前提条件となる。

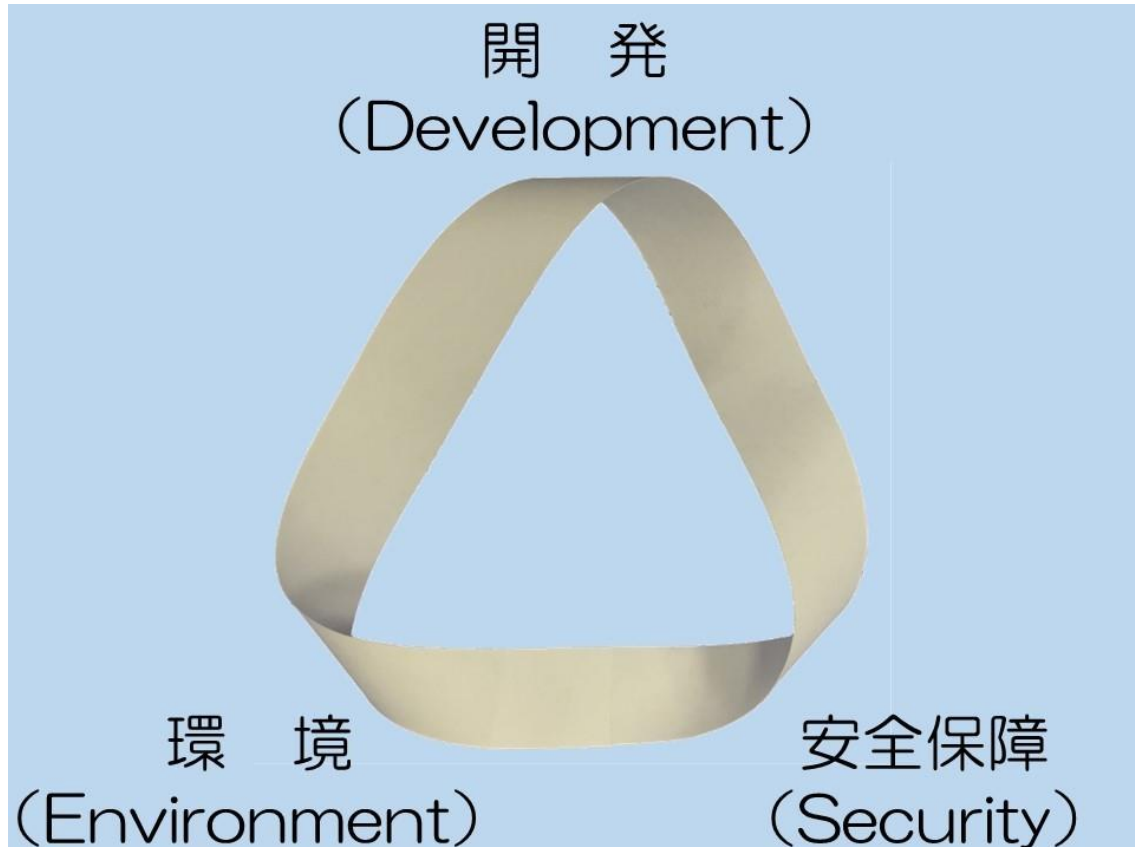
## II 海洋ガバナンスへの海洋安全保障の統合

さて、我が国においては昨今、「経済安全保障」への関心が急速に高まっている。例えば、2021 年 10 月に成立した岸田文雄内閣は、経済安全保障政策を成長戦略の柱の 1 つに位置付け、2022 年 6 月に経済安全保障推進法 (経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律) を成立させた<sup>7</sup>。また、最近では経済安全保障推進会議及び統合イノベーション戦略推進会議の下、内閣府、文部科学省及び経済産業省が中心となって、府省横断的に、経済安全保障上重要な先端技術の研究開発を推進することを目的として、科学技術振興機構 (JST) および新エネルギー・産業技術総合開発機構 (NEDO) を基金を管理・運用し本プログラムにおける研究開発の推進に係る業務を担う機関 (研究推進法人) とする形で「経済安全保障重要技術育成プログラム (Key and Advanced Technology R&D through Cross Community Collaboration Program : K Program)」が公開されるなど、その取り組みは加速の一途を辿っている。

このような動きは歴史上決して珍しいものではなく、いわゆる冷戦初期には、西側諸国では NATO (北大西洋条約機構) とマーシャルプラン (欧州復興計画) が、東側諸国では Warsaw Pact (ワルシャワ条約機構) と COMECON (経済相互援助会議) がそれぞれ形成あるいは運用され、安全保障と経済成長が密接に繋がりながら展開していた<sup>8</sup>。これらの歴史は安全保障と経済成長が密接な関係を有していることの証左である。

この傾向は海洋安全保障を巡る取り組みにおいても例外ではなく、安全保障と経済成長は密接な関係を有している。一方で、本稿冒頭でも触れたように、喫緊の課題である環境保全も無視することはできない。しかも、これらはどれかを優先して進めることは望ましくなく、いずれの課題についても同時並行的に取り組むことが求められる。そのため、海

洋政策の推進、あるいは海洋ガバナンスの構築といった視点から考えてみると、安全保障や経済成長、環境保全是トリレンマとも言うべき関係性が見えてくる【図1】<sup>9</sup>。



【図1】海洋安全保障におけるトリレンマ (Trilemma) 問題<sup>10</sup>

このトリレンマは昨今複雑化の一途を辿っており、前述の安全保障と経済成長、環境保全が個別的なテーマではなく、相互に密接な連携を有していること、そして、包括的に対応する必要があることが顕在化している。例えば、経済成長と環境保全については、海洋における持続可能な経済、即ち「ブルーエコノミー」として具体的なテーマとなりつつある<sup>11</sup>。また、環境保全と安全保障についても、気候変動に伴う風水害の激甚化への対応という言わば「気候安全保障」としてこれもまた具体的なテーマとなる<sup>12</sup>。そして、経済成長と安全保障についても、包括的に取り組むことが求められている。

### Ⅲ 海洋安全保障における持続可能性

海洋分野における経済成長、あるいは安全保障に係るテーマとしては、たとえば、海底鉱物資源をめぐるさまざまなレベルでの争い<sup>13</sup>、UNCLOS 成立後には排他的経済水域における資源をめぐる争い<sup>14</sup>、また、昨今であれば、BBNJ（国家管轄権外区域における海洋生物多様性）のあり方も資源としての遺伝子資源という観点から経済成長と安全保障に係る

テーマになりつつある<sup>15</sup>。

これらのテーマはいずれも限られたものを獲得するために争うという性質を有している。そのため、時として軍隊の投入を含む、実力行使を伴ったものとなる傾向がある。しかし、前述の「限られたもの」という表現には「限られた資源の有効活用」という意味も含まれる。そのため、経済成長を踏まえた安全保障を取り扱う際に最も重要なことは、持続可能性をいかに担保するのかということである。

この持続可能性の担保について、これまでの議論においては対象となる資源に注目が集まるが多かった。しかし、最も重要なことは、例えば SAR（捜索救難）のようなそれに従事する人間の安全確保であろうことは論を俟たない。しかも、SAR に係る取り組みは関係国の対立を超越して進むことが期待される分野である。実際に我が国と旧ソ連は 1956 年に「日ソ海難救助協定」を締結しているが、冷戦下というある種激烈な国際関係であっても、人道的見地であれば、連携し得ることを示している<sup>16</sup>。一方で、気候変動による海洋環境の変化は、これまで主に南洋の課題であった IUU 漁業（違法・無報告・無規制漁業）が北極海などへ拡大し得る要因となっている<sup>17</sup>。そのため、IUU 漁業をはじめとする違法行為に対する法執行も持続可能性を担保する上で必須の取り組みである。

### おわりに～持続可能な海洋ガバナンスへの貢献を目指して～

上述のように、海洋ガバナンスの目的は持続可能な海洋を担保することである。そのため、海洋ガバナンスを構成あるいは基礎となる海洋安全保障のみならず、海洋経済や海洋環境にも目を配った取り組み、即ち総合的な取り組みが求められる。これらの取り組みは、海洋安全保障というよりも、どちらかと言うと「人間の安全保障」に近いと思われる。しかし、伝統的安全保障に立脚した取り組みでは、現在の海洋安全保障における諸課題を十分に解決することが難しいのも事実である。そのため、本稿で提示した視座や知見が新たな海洋ガバナンスのあり方を指し示し、これらの課題を超えた新たな海洋安全保障のあり方を目指す海洋「世論」の創生と拡大に資することを期待している。

<sup>1</sup> 公益財団法人地球環境戦略研究機関「UNFCCC COP27 特集」(<https://www.iges.or.jp/jp/projects/cop27>) (アクセス日：2023 年 1 月 31 日)。

<sup>2</sup> 小森雄太 (2023) 「ブルーインフィニティループから見た海洋ガバナンス—「海洋中心主義」への回帰を目指して—」『海洋政策研究』第 17 号、2023 年 2 月 28 日、65-77 頁、小森雄太「新たな「海洋政策」の在り方—「経済安全保障」の視点から」『Ocean Newsletter』第 539 号、2023 年 1 月 20 日、4-5 頁。

<sup>3</sup> 寺島紘士「海洋ガバナンスの課題と展望—海洋の秩序形成と持続可能な開発—」『政策オピニオン』第 45 号、2016 年 10 月、1-8 頁。

<sup>4</sup> 我が国が 2007 年に「海洋基本法」を、韓国が 2002 年に「海洋水産発展基本法」をそれぞれ制定しているのをはじめとして、中国も「第 13 次 5 年計画 (2016-2020)」の草案に「海洋基本法」を 2020 年までに制定することが明記するなどの取り組みを進めている。ま

た、気候変動の影響を大きく受ける太平洋島嶼国においては、国際的な海洋ガバナンスの確立の取り組みに先行し、排他的経済水域（EEZ）の領域を憲法や法律で規定するなどの取り組みを進めている。笹川平和財団海洋政策研究所編『2018年度総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究各国および国際社会の海洋政策の動向報告書』、2019年3月、10-16頁。

5 この状況について、海洋問題世界委員会（Independent World Commission on the Oceans : IWCO）副会長を務めたエリザベス M.ボルゲーゼ（Elisabeth Mann Borgese）は「国連海洋法条約と海軍は離婚した状態にある。健全な海軍力による貢献なくして海洋の平和はあり得ない」と海洋安全保障の重要性を指摘している。高井晋他「海上防衛力の意義と新たな役割—オーシャンピース・キーピングとの関連で—」『防衛研究所紀要』第1巻第1号、1998年6月、106-129頁。

6 松浦正浩（2017）「海洋科学との接続性を考慮した海洋ガバナンスの構築」『科学研究費助成事業研究成果報告書』所収、2017年6月。

7 明石道融（2022）「外交・安全保障 第2回：経済安全保障推進法の成立と今後の注目ポイント」コラム（三菱総合研究所ウェブサイト）（<https://www.mri.co.jp/knowledge/column/20220617.html>）（アクセス日：2022年7月1日）。

8 小森雄太「気候変動への対応を志向した新たな海洋安全保障に関する一研究—陸地中心主義」からの脱却を目指して—」『海洋安全保障情報季報』第34号、2021年8月、162-170頁。

9 秋元一峰「オーシャンニック・トリレンマへの取り組み～安全保障と海洋管理の融合を糸口として～」『Ocean Newsletter』第6号、2000年11月、6-7頁。

10 秋元一峰（2017）「海のジグソーピース No. 15 <海洋のトリレンマが巡り巡るメビウスの帯>」（<https://blog.canpan.info/oprf/archive/1643>）（アクセス日：2023年2月1日）。

11 笹川平和財団海洋政策研究所『2018年度海洋資源の保全等の政策研究 ブルーエコノミーおよび国際漁業政策に関する調査研究報告書』、2019年3月。

12 笹川平和財団海洋政策研究所編／阪口秀監修『気候安全保障：地球温暖化と自由で開かれたインド太平洋』東海教育研究所、2021年9月。

13 社会科学レファレンス Vol.2 編集委員会編『SIP『次世代海洋資源調査技術』社会科学レファレンス Vol.2 海底鉱物資源調査・開発関連産業の海外進出に向けて—太平洋諸島を中心に（第2版）』国立研究開発法人海洋研究開発機構次世代海洋資源調査技術研究開発プロジェクトチーム、2019年1月。

14 加地良太「沖ノ鳥島をめぐる諸問題と西太平洋の海洋安全保障～中国の海洋進出と国連海洋法条約の解釈を踏まえて～」参議院事務局企画調整室編『立法と調査』第321号、2011年10月、127-144頁。

15 総合海洋政策本部参与会議『「海洋の安全保障小委員会」報告書』、2017年9月。なお、いわゆるBBNJ新協定は、本稿脱稿後の2023年3月4日に「国連公海条約（UN High Sea Treaty）」として締結することが合意された。一般社団法人環境金融研究機構「地球上の「公海」保全のための国際条約「国連公海条約」締結で各国が合意。公海の30%を海洋保護区に、海底資源開発等に環境アセスメントや漁業乱獲防止等で国際ルール化（RIEF）」（<https://rief.jp.org/ct12/133291>）（アクセス日：2023年3月6日）。

16 我が国周辺における SAR の取り組みについては、下記を参照されたい。小森雄太「第13章（日本における SAR の現状と展望：海洋ガバナンスの視点から）」角南篤・呉士存監修／笹川平和財団海洋政策研究所・中国南海研究院編『東アジア海洋問題研究：日本と中国の新たな協調に向けて』所収、2020年3月26日、215-227頁。

17 日本財団ネレウスプログラム「気候変動は IUU 漁業（違法・無報告・無規制）に影響を及ぼす」（<https://nereusprogram.org/ja/works/>）（アクセス日：2023年1月31日）。