

平成 16 年度
新たな概念に基づく海洋の安全保障
に関する調査研究報告書

平成 17 年 3 月

財団法人 シップ・アンド・オーシャン財団

はじめに

本報告書は、競艇交付金による日本財団の平成 16 年度助成事業として実施した「新たな概念に基づく海洋の安全保障に関する調査研究」の成果を取りまとめたものです。

人類社会の持続可能な発展のためには、海上交通路の安全利用、漁業資源の安定的確保、生活・産業空間としての沿岸域開発など、海洋の持続的な開発と利用が不可欠であり、そのためには、科学技術の発展や国際協力など開発のための努力と共に、海洋の平和維持や海洋の自然環境・資源保護が必要となります。

しかし、近年、海賊やテロなどによって海上における航行の安全が脅かされる一方、沿岸域の乱開発や、陸上起因・船舶起因による海洋汚染、水産資源の乱獲などによって生態系の破壊や資源の枯渇などが起きており、海洋の持続可能な発展にとって大きな脅威となっています。

このような脅威を排除して、海洋の平和維持と自然環境・資源の保護を図ることが、海洋の開発とともに人類社会の持続可能な発展の礎であり、21 世紀最大の課題であると認識するにいたりました。そこで、従来の軍事を中心とした安全保障の概念を見直し、海洋環境の視点を包含した新たな総合的海洋安全保障の概念“海を護る”の構築を提唱し、さらに、その概念を具体化して、海洋の平和維持と海洋環境の保護を実現していくための法的・政策的枠組みと行動計画の作成を検討してきました。

平成 14 年度は、内外の専門家を招聘して第 1 回の国際会議を開催し、新たな総合的海洋安全保障の概念“海を護る”の重要性を確認するとともに、問題点の所在を明確化しました。

平成 15 年度は、その概念のさらなる明確化と普及・実行のための構想を練るとともに、日本やアジア諸国に限らず世界的にも重要なシーレーンが存在し、かつ環境や資源の問題を抱えるマラッカ海峡、南シナ海、インドネシアおよびフィリピン周辺海域などを含む東南アジア海域を念頭に平和維持と環境保護にかかわる問題を抽出するとともに、問題解決のためのメカニズムについて考察しました。

本年度は、新しい海洋安全保障概念“海を護る”の意味と意義を明確に定義し、それを実行に移すための具体的措置を検討するために、東アジアを中心に世界の 9 カ国および国際機関から海洋法および海洋政策の専門家を招いて、最終の国際会議を開催し、そこで、参加者の総意として、『東京宣言“海を護る”』を採択しました。

この東京宣言では、新たな海洋安全保障概念“海を護る”を実現するための政治的意志の形成とその実行について、国際的な海洋シンクタンクの設定、“海を護る”国際会議の定期的開催、紛争予防・環境保護システムの構築、情報の共有、利用国による応分の負担など 10 項目にわたる具体的措置を講じることを提言しています。今後は、この東京宣言に盛り込まれた提言を実行していくことが重要であると考えており、機会あるごとに関係方面にこのことを訴えていくこととしています。

海洋から様々な恩恵を受けている人類は、「海洋との共生」を理念として、海洋の側に立って“海を護る”という意識を高めるとともに、海洋問題解決に向けて各国内で積極的に取り組み、また国際間でも共通の認識のもとに国境の枠を越えて協力することが必要と思われます。人類の生存基盤である海洋の総合管理を促進させるために、皆様のご理解とご協力をいただければ幸いです。

平成 17 年 3 月

シップ・アンド・オーシャン財団
会 長 秋 山 昌 廣

目 次

1. 事業の概要	1
1.1 事業の目的	1
1.2 事業の実施内容	1
2. 研究の方針	5
3. 論文の概要	8
3.1 Etty R. Agoes 「海を護る」の実現に向けた政治的意志、政策および制度的な枠組み—インドネシアの事例研究—	8
3.2 Sam Bateman 「海を護る」概念の実現に向けた能力構築	8
3.3 Robert Beckman 「マラッカ・シンガポール海峡における協力体制の確立と実施」	9
3.4 Chua Thia-Eng 「東アジア海域の安全保障：地域対話の枠組強化」	10
3.5 John C DeSilva 「総合的な海洋の安全保障— 政治的意志、政策および制度的な枠組み」	10
3.6 John C DeSilva 「我らの海を救う — 監視システムと環境管理」	11
3.7 Zhiguo Gao (高之国) 「北東アジア海域の環境管理：統治問題と制度上のアプローチ」	12
3.8 河野真理子 「新たな概念「海を護る」に基づくアジア地域での国際協力の実現に向けて」	13
3.9 M. M. Magallona 「プロジェクト計画：国際規制レジームの包括的かつ統一されたグローバルな海洋ガバナンスへの統合」	13
3.10 奥脇直也 「アジア海域の海洋ガバナンスと情報協力体制の構築」	14
3.11 Wilfrido V. Villacorta 「海を護るための ASEAN イニシアティブ」	15
3.12 Stanley B. Weeks 「海上安全保障のための能力構築—アルバニアの事例研究—」	16
4. 国際会議の概要と東京宣言「海を護る」	18
5. 海外調査の概要	27
6. 成果と今後の取り組み	31
7. あとがき	33

付録

A1 論文	35
1.1 Etty R. Agoes 「海を護る」の実現に向けた政治的意志、政策および制度的な枠組み—インドネシアの事例研究—	37

1.2	Sam Bateman 「「海を護る」概念の実現に向けた能力構築」	53
1.3	Robert Beckman 「マラッカ・シンガポール海峡における協力体制の確立と実施」	77
1.4	Chua Thia-Eng 「東アジア海域の安全保障：地域対話の枠組強化」	95
1.5	John C DeSilva 「総合的な海洋の安全保障 — 政治的意志、政策および制度的な枠組み」	109
1.6	John C DeSilva 「我らの海を救う — 監視システムと環境管理」	147
1.7	Zhiguo Gao (高之国) 「北東アジア海域の環境管理：統治問題と制度上のアプローチ」	173
1.8	河野真理子 「新たな概念「海を護る」に基づくアジア地域での国際協力の実現に向けて」	197
1.9	M. M. Magallona 「プロジェクト計画：国際規制レジームの包括的かつ統一されたグローバルな海洋ガバナンスへの統合」	207
1.10	奥脇直也 「アジア海域の海洋ガバナンスと情報協力体制の構築」	223
1.11	Wilfrido V. Villacorta 「海を護るための ASEAN イニシアティブ」	245
1.12	Stanley B. Weeks 「海上安全保障のための能力構築—アルバニアの事例研究—」	261
A2	海外調査における面会者および収集資料一覧	279

1. 事業の概要

1.1 事業目的

人類社会の持続可能な発展のためには、海上交通路の安全利用、漁業資源の安定的確保、生活・産業空間としての沿岸域開発、海底に存在する石油・天然ガス・鉱物資源の開発、波浪発電などの海洋エネルギーの利用、海水成分からの希少元素の採集など、海洋の持続的な開発と利用が不可欠である。

そのためには、科学技術の発展や国際協力など開発のための努力と共に、海洋の平和維持や海洋資源の保護・管理、海洋環境の保護が必要である。

海洋の平和維持と海洋資源の保護・管理を含む海洋環境メカニズムの維持保全への配慮と対応は、人類社会の持続可能な発展の礎であり、21世紀最大の課題である。このような認識に基づいて従来の安全保障の概念を見直し、海洋環境の視点を包含した新たな海洋安全保障の概念「海洋の平和維持と環境保護“海を護る”」を構築し、その実践のための取組体制、行動計画について検討し、関係機関へ提起することを目的とする。

1.2 事業の実施内容

(1) 検討会等の開催

提言のまとめ方・国際会議の運営等に関して検討会および運営会議を開催し、助言や指導を受けながら事業を実施した。なお、検討会・運営会議のメンバーは次の通りである。

検討会・運営会議のメンバー（順不同・敬称略）

栗林 忠男	東洋英和女学院大学教授、慶應義塾大学名誉教授
奥脇 直也	東京大学大学院公共政策研究部教授
河野真理子	早稲田大学法学部教授
秋山 昌廣	シップ・アンド・オーシャン財団 会長
寺島 紘士	シップ・アンド・オーシャン財団 海洋政策研究所所長
秋元 一峰	シップ・アンド・オーシャン財団 海洋政策研究所主任研究員
事務局	
玉眞 洋	シップ・アンド・オーシャン財団 海洋政策研究所研究員
ヴィヴァル・カテリーン・リー	” ”
加々美康彦	” ”
松沢 孝俊	” ”

- ① 第1回打合せ 平成16年4月21日（水）
 - ・ 事業の進め方
- ② 第2回打合せ 平成16年5月11日（火）
 - ・ 新たな海洋安全保障の概念「海を護る」の必要性の説明要領
- ③ 第3回打合せ 平成16年5月17日（月）
 - ・ 宣言案の検討
 - ・ 国際会議の計画案
- ④ 第1回検討会 平成16年5月31日（月）
 - ・ 事業の進め方

- ・ 国際会議の開催要領
- ・ 宣言案の審議
- ⑤ 第4回打合せ 平成16年6月10日(木)
 - ・ 国際会議の構成
 - ・ 招聘候補者
- ⑥ 第5回打合せ 平成16年6月21日(月)
 - ・ 国際会議の構成
 - ・ 宣言案の検討
- ⑦ 第2回検討会 平成16年7月9日(金)
 - ・ 国際会議の実施要領
 - ・ 招聘候補者リストと提言書の作成依頼
 - ・ 宣言案の審議
- ⑧ 第1回国際会議運営会議 平成16年10月22日(金)
 - ・ 国際会議の実施要領
 - ・ 宣言案に対する招聘者からコメント
 - ・ 提言書
- ⑨ 第2回国際会議運営会議 平成16年11月18日(木)
 - ・ 国際会議プログラム
 - ・ 配布資料
- ⑩ 国際会議事前打合せ 平成16年12月1日(水)
 - ・ 国際会議の進め方
- ⑪ 国際会議の開催
 - ・ 会議名：「地球未来への企画“海を護る”」
 - ・ 開催日：平成16年12月2日(木)、3日(金)
 - ・ 場 所：東京都港区虎ノ門1-15-16 海洋船舶ビル10階大ホール
- ⑫ 第6回打合せ 平成17年2月3日(木)
 - ・ 会議録・報告書のまとめ方

(2) 実施内容

新たな海洋安全保障の概念「海を護る」を構築し、それを実行に移すための政治的・制度的枠組や行動計画について検討し、関係機関へ提起することを目的に、以下の内容を実施した。

① 提言書の作成依頼

「新たな海洋安全保障の概念“海を護る”」の重要性をアピールするための「宣言文」の素案を作成し、内外の専門家にコメントを求めるとともに、新たな概念を実行に移すための政治的・制度的枠組や行動計画の策定に資する提言書の作成を依頼した。

依頼した専門家と提出された提言書のタイトルを表1-1に示す。

② 国際会議の開催

内外の専門家を招聘して、平成16年12月2日(木)、3日(金)の二日間にわたり国際会議「地球未来への企画“海を護る”」を開催し、二日間の討論を経て、参加者の総意として東京宣言「海を護る」—新たな海洋安全保障の提言—を採択した。

③ 海外調査

海上安全や環境保護に関する国際的な規則作りをしている国際海事機関（IMO）や閉鎖性の極めて強いバルト海の海上安全や環境問題に取り組んでいるバルト海海洋環境保護委員会（ヘルシンキ委員会：HELCOM）などを訪問し、国際会議で採択された「東京宣言」に関して意見交換を行うとともに、それぞれの機関で実施している施策について情報収集を行った。

④ 取りまとめ

提言書や国際会議および海外調査の成果に基づいて取りまとめを行い、事業報告書および会議録を作成した。

表1-1 執筆者と提言書のタイトル

(執筆者アルファベット順)

氏名	所属	提言書のタイトル
Etty R. Agoes	インドネシア パジャジャラン大学 法学部教授	「海を護る」の実現に向けた政治的意志、政策および制度的な枠組み: インドネシアの事例研究
Sam Bateman	オーストラリアウーロンゴン大学 海洋政策センター教授	「海を護る」概念の実施に向けた能力構築
Robert Beckman	シンガポール国立大学教授、副学部長	マラッカ・シンガポール海峡における協力体制の確立と実施
Chua Thia-Eng	東アジア海域海洋環境管理パートナーシップ(PEMSEA) 地域プログラムディレクター	東アジア海域の安全保障: 地域対話の枠組強化
John De Silva	インド海軍退役中将 海洋保全・海洋研究センター理事長	総合的な海洋の安全保障— 政治的意志、政策および制度的な枠組み
		我らの海を救う — 監視システムと環境管理
Zhiguo Gao (高之国)	中国国家海洋局海洋発展戦略研究所 教授・上級研究員	北東アジア海域の環境管理: 統治問題と制度上のアプローチ
河野真理子	早稲田大学法学部教授	新たな概念「海を護る」に基づくアジア地域での国際協力の実現に向けて
Merlin M. Magallona	フィリピン大学法律センター 国際法研究所所長	プロジェクト計画: 国際規制レジームの包括的かつ統一されたグローバルな海洋ガバナンスへの統合
奥脇 直也	東京大学大学院公共政策研究部教授	アジア海域の海洋ガバナンスと情報協力体制の構築
Wilfrido V. Villacorta	ASEAN事務局次長	海を護るためのASEANイニシアチブ
Stanly B. Weeks	米国 国際応用科学協会(SAIC) 上級研究員	海上安全保障確保を目的とした能力構築について: アルバニアの事例研究

2. 研究の方針

2.1 研究の背景と趣旨

人類社会の発展と繁栄は、通商交易のための海上交通路の安全利用、漁業資源の安定的確保、海底にある石油・天然ガス・鉱物資源の開発、産業・生活空間としての沿岸域開発、さらには波浪発電などによる海洋エネルギーの利用や海水成分からの希少元素の採集など、海洋の有効な利用に不可欠的に依拠しており、海洋の持続性ある利用こそが人類の生存と繁栄の基礎である。

海洋を持続可能な方法で利用するためには、科学技術の発展や海洋関連産業の促進などといった「海洋開発」のための努力と共に、「海洋における平和の維持」と「海洋資源と環境の保護」への努力が必要となる。

「海洋における平和の維持」と「海洋資源と環境の保護」は、海洋を巡る安全保障環境を安定化し自然環境を保護することによってもたらされる。

現状、世界の海洋では、領有権や管轄権などを巡る国家間紛争、海賊や海上テロの脅威、乱獲による資源枯渇、開発に伴う海洋汚染、等など、安全保障環境の不安定化と自然環境の破壊が進んでおり、これが海洋の持続性ある利用を阻害し、延いては人類社会の発展と繁栄、あるいは生存そのものを脅かす存在となっている。「海洋における平和の維持」と「海洋資源と環境の保護」は人類生存と持続可能な発展のための 21 世紀最大の課題である。

海洋を巡る“平和”の問題と“資源・環境”の問題は相互に密接に関連し合っており、総合的かつ同時横断的に対応していく必要がある。海洋を一つの総体として捉え、利用の枠組みを立法化した国連海洋法条約は、すべての国家・主体に資源・環境の保護と紛争の平和的解決を義務付け、その実行のための主権的権利や管轄権を認めている。しかし、国連海洋法条約に規定される主権や主権的権利、管轄権は、時として国益にのみ指向され、それが隣接する沿岸国同士あるいは海洋利用国と沿岸国との間で深刻な紛争要因となり、むしろ安全保障環境を不安定なものとするばかりでなく、資源・環境の保護への対応を阻害する事態さえ生じさせている。

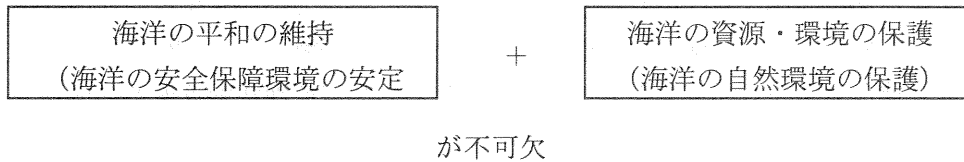
海洋における平和の維持と資源・環境の保護には、国益を超えた人類益（世界益）への関心と積極的な国際協力が求められ、そこにおいてガバナンスの発想を必要としている。

以上のような認識を背景として、シップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所（SOF 海洋政策研究所）では、「海洋における平和の維持」と「海洋資源と環境の保護」への総合的かつ横断的な取り組みを、「“海を護る”という新しい安全保障の概念」として世界に普及し、法的・政策的な枠組みと実行計画の立案に資する提言を纏めることを目的として研究を実施している。

研究は、平成 14 年度から 3 年計画で実施しており、3 年目の締めくりとなる本年度は、新しい海洋安全保障概念“海を護る”の意味と意義を明確に定義し、それを実行に移すための具体的な措置を取りまとめるために、海洋法および海洋政策の専門家に提言書の作成を依頼するとともに、最終の国際会議「地球未来への企画“海を護る”」（Geo-Agenda for the Future : Securing the Oceans）を開催した。

(研究の趣旨)

人類社会の持続可能な発展 ⇨ 海洋の持続的で有効な開発と利用が不可欠
そのためには



しかし現状は
海域に発生する、“平和、環境、生態系の破壊” の顕在化
= 海洋の持続可能な発展に対する最大の脅威

“平和”の問題と“資源・環境”の問題は相互に密接に関連



平和の維持と資源・環境の保護への横断的な同時対応が重要



平和維持+資源・環境保護



“新たな安全保障の概念” = “海を護る”

2.2 研究の実施計画と経過

(1) 全体計画

3年計画の研究を以下の通り3段階に分け、順次に各段階での成果を反映させつつステップを進め、平成16年度に最終提言を策定することとしている。

Step 1 (14年度) 概念を紹介し、重要性についての国際認識を得る。

Step 2 (15年度) 概念を明確化して普遍性をもたせ、実行のための構想を具体化する。

Step 3 (16年度) 構想実現のための法的・政策的枠組と行動計画に資する提言を纏める。

(2) 平成14年度研究 (Step1) の成果

平成14年度における研究を Step 1 の段階と位置付け、“海を護る”という新しい安全保障の概念を紹介しその重要性についての国際共通認識を得ることを目的とし、国際会議「地球未来への

企画「海を護る」－海洋の平和維持と環境保護のための法的・政策的枠組みと行動計画－を開催した。

国際会議を通じ、「海を護る」という新しい安全保障の概念の普及の重要性について共通の認識を築くと共に、今後の研究に資する提言を得ることができた。

(3) 平成 15 年度研究 (Step2) の成果

平成 15 年度研究を Step2 の段階と位置付け、新しい安全保障の概念の更なる明確化と普及・実行のための構想を練るとともに、日本やアジア諸国に限らず世界的にも重要なシーレーンが存在し、かつ環境や資源の問題を抱えるマラッカ海峡、南シナ海、インドネシアおよびフィリピン周辺海域などを含む東南アジア海域を念頭に、平和維持と環境・資源にかかわる問題を抽出するとともに、問題解決のためのメカニズムについて考察ことを目的に、2 回目の国際会議を開催した。

国際会議を通じて、新しい海洋安全保障の概念「海を護る」について見解の統一を図ることができたものと考えられる。また、東南アジア海域における防衛・警備・安全および環境・資源の実態を把握するとともに、「海を護る」ために必要な監視システム、紛争予防・環境保護システムおよび報執行システムに該当すると考えられる既存システムの目的・機能、運用実績、改善すべき点などの資料を得ることができた。これにより、「海を護る」ための統合的メカニズムとそれを起動するシステム像の具体的なイメージを構築していくことが可能となった。

2.3 平成 16 年度研究の方針

平成 16 年度研究を Step3 の最終段階と位置付け、新しい海洋安全保障の概念「海を護る」の意味と意義を明確に定義し、それを実現するための法的・政策的枠組みや行動計画立案のための資料を得ることを目的に実施する。

(1) 宣言の草案の作成

新しい海洋安全保障の概念「海を護る」の重要性をアピールするための「宣言」を採択することを目的に、その草案を作成し、内外の専門家に事前に配布し、その意見を反映させて、専門家による国際会議の場で最終的な調整を図る。

(2) 提言書の作成

新しい海洋安全保障の概念「海を護る」を普及し、実行に移すための政治的・制度的枠組みや行動計画の策定に資するための提言書の作成を内外の専門家に依頼する。

(3) 国際会議の開催

内外の専門家に依頼した提言書に基づいて発表・議論し、構想を実現するための具体的な提言をとりまとめる。また、内外の専門家の意見を反映させた宣言案について国際会議の場でさらに議論し、これに具体的な提言を盛り込んで、最終的な宣言を採択する。

(4) 「宣言」の周知啓蒙

国際会議で採択された「宣言」の重要性を周知啓蒙する。

3. 論文の概要

第2章で述べた平成16年度の研究方針に基づいて、内外の海洋法および海洋政策の専門家に提言書(論文)の作成を依頼した。以下に論文の概要を示す。なお、論文の全文については、付録1を参照のこと。

3.1 Etty R. Agoes (インドネシア パジャジャラン大学法学部教授)

「海を護る」の実現に向けた政治的意志、政策および制度的な枠組み—インドネシアの事例研究—

多くの国が「海の憲法」として認めた1982年海洋法に関する国際連合条約(UNCLOS)は、2004年2月までに沿岸国127カ国および内陸国17カ国が批准している。しかし、最初の署名国159カ国のうち29カ国がまだ同条約を批准していない。国連総会において、海洋法条約に従うことを確保するため、国内法を同条約の規定に一致させることについて、署名国への要請が行われたことを想起すべきであろう。

2004年11月16日は、海洋法条約が発効してからちょうど10年目に当たる。1982年のUNCLOS第312条に基づき、すべての署名国は、同条約に対する具体的な修正案を国連事務総長に書面で提案できることになっている。そのため、この文脈において、海洋安全保障の新たな概念を、海洋法条約の包括的な規定を基礎として提案することが可能である。

本論文では、国内法を海洋法条約に一致させるという事務総長の要請に対応するため、インドネシア政府が実行してきた国家レベルの取り組みを分析する。本論文では、国の統合的な海洋政策がないために、分野横断的な方法で取り組むことの難しさを述べたい。

3.2 Sam Bateman (オーストラリア ウーロンゴン大学海洋政策センター教授)

「海を護る」概念の実現に向けた能力構築

現在、海上安全保障の維持、海洋環境の保護の実現に必要な効果的な取り決めや能力が地域・国家に欠けている。現在の弱点として考えられるのは、政治的・社会的な意志がないこと、海の問題に関する認識の欠如、海洋の管轄権および執行に関する無意味な取り決め、海洋法条約の異なる解釈、国際法実施のための手段導入に消極的な地域、および海洋関連の安全保障確保のために適切な対策を講じる能力の欠如などである。これらの弱点は、国家レベル、地域レベルの両方で見受けられる。

国家レベルでは、多くの国が、管轄区域内において海上安全保障の確保および国際基準への準拠を実施する能力が不足している。海上安全保障に関する新しい国際法は、通常、先進国に有利な配慮がされているため、貧困軽減や開発などの優先事項を持つ可能性のある発展途上国にとっては準拠することが困難な場合が多い。

地域レベルでは、海上安全保障を確保するための情報交換や運用調整を実行する手段と枠組みが確立されていない。特に、近隣諸国間、沿岸国間での管轄水域を船舶航行や貿易に利用する国家の間で、協力体制を築くための調整手段が欠如している。

先進国は、発展途上国が海上安全保障の脅威に対処する能力を構築できるよう支援する必要がある。しかしながら、発展途上国はそのような支援を受けることによって、国家主権および国家の独立性を

喪失する可能性と、先進国や協力関係にある主要提携国の利益を優先事項に据えなければならない従属関係が生まれる可能性を懸念している。

本論文で言及する「能力」に含まれる事項を次に挙げる。

- 制度的な取り決め：国家レベルでは、海上安全保障に携わる政府機関の間で確立された業務分担、意志決定の方法、および政府機関内の調整のために合意に基づいて決められた手段を意味し、これらには指揮統制、通信、コンピュータ、監視、諜報機関が含まれる。2 国間および多国間のレベルでは、情報共有、運用調整および状況把握のための働きかけを意味する。
- 法的な枠組み：海上安全保障への脅威の対処方法を含むだけでなく、関連する国際条約を施行する国内法が必要とされている。地域レベルでは、地域ごとに異なる法制度の許容範囲内で海事法に準拠すべきである。また、地域および準地域からの協力を得るために、これらの地域が結んでいる協定を考慮に入れることも可能である。この場合、海上安全保障の脅威に対処する地域の能力を制約している原因を取り除く地域協定も考慮に入れるべきである。
- リソース：海上安全保障には、財政的、物質的（船舶、航空機、C4SI システム）および人的なリソースが必要である。協同訓練や教育プログラムは、国家・地域の両レベルの協調体制を促進する環境を生み出す重要な手段である。

海上安全保障を確保する国家能力が増せば、政治的、社会的な意志が生まれると同時に、海上安全保障の確保に不可欠な制度的取り決めや法的枠組みの構築も促されることになるだろう。本論文では、現在置かれている状況を踏まえ、国家が海上安全保障を維持し、海洋環境および海洋資源を包括的な方法で保護する能力を構築するための提言を行う。

3.3 Robert Beckman（シンガポール国立大学法学部教授、副学部長）

「マラッカ・シンガポール海峡における協力体制の確立と実施」

本論文の目的は、マラッカ・シンガポール海峡における海上安全・保安の向上および海洋環境の保護・保全のために、どのようにして新しい協力体制を確立し実施していくかの考察を行うことである。

基本原則は、あらゆる協力体制の基盤となる枠組みを構築することである。1 つめは、沿岸国の主権尊重を保証すること。2 つめは、1982 年国連海洋法条約に適合させること。3 つめは、既存の協力体制を実現させること。4 つめは、関連する共通の問題に焦点をあて、関係する全ての利害関係者と関わっていくことである。

前半部分では、国際協力を高めて取り組む課題として主に船舶起因による海峡汚染について述べる。協力体制は、船舶による汚染防止の MARPOL73/78、油流出時の緊急対応計画の OPRC1990、油汚染被害の責任・補償の CLC92 および Fund92 の船舶起因汚染に関する主要な 3 つの IMO 条約を効果的に実施する必要がある。また、利用国と他の利害関係者間の協力でその他の船舶起因汚染の対策が実施できる。

後半部分では、協力体制が取り組む課題として主に海上の安全・保安について述べる。さまざまな利害関係者と協力して、海賊行為、海上テロ、海の安全の脅威と戦うための対策が実施できる。沿岸国は、海賊行為と海上テロ対策だけではなく、海の安全にも力をいれて対策を進めていくべきである。

利用国は、海峡における安全・保安の向上および海洋環境保護のために、沿岸国と協同で義務を負担して対策に取り組むべきである。最後に、沿岸国が取り入れた対策は国家・地域の両レベルでこれらの問題に取り組む地域アプローチと統合して確実に実施されるべきである。

3.4 Chua Thia-Eng (東アジア海域海洋環境管理パートナーシップ(PEMSEA)地域プログラムディレクター)

「東アジア海域の安全保障：地域対話の枠組強化」

海洋の安全保障にあたっては、包括的・統合的な管理アプローチが要求されるばかりでなく、消費・利用パターンの変化や海上貿易のグローバリゼーション、人々の意識や価値観の変化、冷戦終結後の新しい政治的・軍事的構想など、新たな課題に取り組まなければならない。海賊行為や海上テロ行為に世界の注目が集まるなか、それよりもさらに深刻で刻一刻と悪化する海洋汚染の問題が看過されがちな今日、包括的なアプローチが切実に求められている。

海洋ガバナンスの有効性を高めるには、「1つの惑星、1つの海」というコンセプトを強調すると同時に、地域的視点に立った海洋安全保障への取り組みが必要である。

本論文では、長きにわたって人類の求めに応じ、また人類のインスピレーションの源であった海洋が、人類の身勝手な振る舞いによって脅威にさらされている東アジア地域に焦点をあてる。

まず、東アジア海域が抱えている海洋の安全保障上の課題について述べる。東アジア海域の安全保障にあたっては、その政治的、経済的、社会的弱みにバランスのとれたアプローチで取り組みながら、同地域の生命維持システムを保全しなければならない。

次に、東アジア海域の沿岸・海洋ガバナンスを改善するため、これまで単独の、あるいは協調性に欠けた国家・国際レベルの取り組みがなされてきたが、近年の国際的イニシアチブと国民の意識によって「東アジア海域における持続可能な開発戦略」という総合的な戦略の形で結実した。これは、環境、安全、保安上のリスクから東アジア海域を守るための共通の枠組と共同の基盤を用意したものであり、その概要と行動を阻む幾つかの制約について述べる。

更に、東アジア海域保全に向けての地域的取り組みに寄与し、その価値を高めると思われる以下の活動について提案する。

- (1)地域対話の枠組 (2)オーシャンアンバサダーの公開討論会
- (3)地域レベルのオーシャンシンクタンク (4)海洋賞 (5)EAS 会議

3.5 John C DeSilva (インド海軍退役中將／海洋保全・海洋研究センター理事長)

「総合的な海洋の安全保障 - 政治的意志、政策および制度的な枠組み」

新しいミレニアムを迎え、国家安全保障の概念は変化しつつある。その幅が広がる一方で複雑さが増し、相互の結びつきを深めている。そこには、21世紀の経済・国際関係のグローバリゼーションがさまざまな形で反映されている。このグローバリゼーションには海上貿易・海上輸送が大きく関わっている。従って向こう数十年間は、とくに米国、イギリス、日本やその他の先進海洋国にとっては、海上の安全保障は極めて重要な課題となるであろう。これまで海は常に重要な存在であったが、今日海に別の焦点が注がれている。海は食糧、エネルギー、輸送、貿易、コミュニケーション、レジャー

の大切な源であり、これからもそうあり続けるだろう。今後は、これらのニーズに応える安全で安定した供給源として海を維持することが、継続的な課題となるであろう。

海がひどく病んでいることが最近の研究で明らかにされている。人口の爆発的増加とそれともなう産業化と開発によって、海は、最後にたどり着く大きな掃きだめとして利用されており、食糧資源（魚類）や生態的バランスを保つ生体バイオマス、非生物資源などが危険にさらされ、気候変動や地球温暖化を左右する要因に混乱を招いている。これは主に、陸上に起因する海洋汚染や大気汚染、沿岸開発ともなう湿地帯や海洋生育環境の変化、バラスト水によって運ばれる外来侵入種によるものである。その答えは人口の安定化と持続的な開発にある。1982年の国連海洋法条約は、沿岸諸国の権利と義務とともに、海域の境界を定めた。しかし、船舶のみならず、魚や海洋生物、海流、汚染など、海においては何もかもが、人間が作り出した境界にとらわれることなく自由に動きまわる。世界中の国々が長きにわたって国民の幸福を実現しようとするならば、環境を護るための方法を見つけなければならない。個々の国家レベルでの主権や規制政策では、環境安全保障に関わる問題を成就できるとは保証できない。国民の幸福を脅かす脅威はいつも国境の外で発生するだけでなく、国家レベルの是正措置では手が届かないところにあることもある。

持続的な開発の針路を取るためには、それぞれの国が自国のレベルで活動を調整し、なおかつ地域・地球レベルで他の国々と協力するための手段とメカニズムを見つけなければならない。国連はこれまで、その各種組織と加盟国を通じて数々の条約・協定を取りまとめ調印してきた。しかし、実際に前例があるように、協定に署名したからといって、協定が守られるとは限らない。南北の不一致、人口の爆発的増加、財力などが障害となる。改善策はあらゆるレベルでの活動を通じて進めるべきものである。また、人々の意識や教育、政治的意志、自制心をも求められる。これらがそろって協力と成功が確かなものとなる。各種の国際協定を促進するためには政府からの働きかけも不可欠だが、協定の順守を徹底するには、民間の環境団体や企業、司法をはじめとする社会のあらゆる部門からの働きかけと協力も同じように重要である。そしていうまでもなく先進国は、債務削減や市場参入の拡大、環境協定順守への見返りとしての資金の約束といった開発援助を通じて開発途上国を助けなければならない。さらに援助の一環として、経営・技術分野での人材教育も行うべきである。最後に、環境破壊の最大の原因は貧困であり、世界の貧困層を改善するための措置を講じなければならない。国政と国家間で良識ある管理・協力を実現するには、地方、国、国際レベルでの政策作りが求められる。

この総合的な海洋安全保障の概念を、断片的にはなく総体的に取り扱う国内・国際組織を作らなければならない。世界と地球の生命を守るには、国レベルと地域・地球レベルの双方から海洋安全保障のさまざまな側面を総体的に調整することが不可欠であり、すべての国々が真の協力精神をもって事にあたらなければならない。

3.6 John C DeSilva (インド海軍退役中將／海洋保全・海洋研究センター理事長)

「我らの海を救う - 監視システムと環境管理」

陸上の野生動物が絶滅したり殺戮されたりしてきたように、海の魚も乱獲され激減している。世界最大の漁場であるニューファウンドランド州沖のグランドバンクでは、過去 50 年間で魚が捕りつくされたため 1992 年に漁場閉鎖に追い込まれた。他の海洋の多くも、汚染や海洋生物の生息地の喪失、持続不可能な乱開発によって深刻な脅威にさらされている。このような海洋を救済するために残され

た手段は、厳しい規制による汚染防止や汚染管理、環境保護と環境保全、そして世界の海洋生物資源を破壊や枯渇から守り繁殖を促進することである。

海洋を救う方法は、新しい安全保障概念「海を護る」を導入することである。この概念は包括的な安全保障の概念で、海洋の安全保障を総合的な安全保障の見地から捉えている。この概念では、国家・軍事的安全保障は食糧、輸送、資源、環境、生物多様性の安全保障と同じくらい重要で、すべての問題を国単位で統合するだけでなく国際的な調整も行うことを目標としている。ここで重要なのは協力と協調である。海洋のガバナンスは、正しい知識を持った環境管理によって実現できる。その環境管理は、生態学的に持続可能な開発 (ESD) を忠実に実行することが必要である。本論文では、安全で、活気にあふれ、親しみやすい海洋、すなわち総合的な安全保障を満足する海洋を実現するための生態学的に持続可能な管理の方法について述べる。

「海を護る」概念を実行する手段は数多くある。まず、環境管理によって海洋を保護・保全し、そして海洋をクリーンかつ安全に保持するためのガイドラインと規制を策定することである。次に、これらの規制を監視し執行し、持続可能な沿岸と海洋を実現するための措置を講じることである。海洋の健康状態を確認する一つの方法としては、対象とする現象を観測し、その変化に基づき、将来の海洋状態を予測し、多様な分野において適切な法律の執行、海洋開発、海洋保全のための措置を講じることである。監視は、管理面での意志決定を行う際に非常に重要な手段である。全球海洋観測システム (GOOS) は、政府間海洋学委員会 (IOC)、世界気象機関 (WMO)、国連環境計画 (UNEP) の支援で実施されている。このシステムは、批准されているにもかかわらず、未だに実施の最終段階にある。以前から存在する観測組織は通常、活動が地域に限定されており、旧式設備を使用している場合すらある。現在、GOOS によってこれらの組織を統合し、すべての IOC 加盟国を同一基準に引き上げることが期待されている。GOOS によって観測システムの要素はすでに統一されている。観測は科学的に計画され、最新設備が使用可能になっている。観測データは、コンピュータやその他のモデルを使用して処理され、気候や気象の観測組織も使用することができる。観測データやその他の関連情報は、即座に使用可能な形式で表示されるだけでなく、情報提供組織が財政的に自立できるように企業や民間部門にも提供される。同システムの成功の鍵を握るのは実際のところ、加盟国からの財政的支援である。

その他、「海を護る」概念を実行するための手段としては、教育、資金提供、研究・開発、法律的・社会的な仕組みがある。平和と繁栄が広がるように、海洋を思いやり、海洋を蘇生し、そして持続可能な開発を実現させるためには、これらすべての手段を統合・調整することが必要である。そうすることによって、すべての国家は軍事的にも環境的にも安全であると感じるであろうし、すべての海洋利用者が安心して海洋を使用することができるであろう。

3.7 Zhiguo Gao (高之国) (中国国家海洋局海洋発展戦略研究所教授・上級研究員)

「北東アジア海域の環境管理：統治問題と制度上のアプローチ」

北東アジアは、政治・経済・社会システムの多様性と世界で最も人口が集中する都市・国で知られている。大規模な海洋生態系、諸島、広大な湾、船舶で込み合う海峡など、独特の海洋・海岸構成のみならず、商業的に重要な漁場・養殖場や豊かな沖合鉱物資源 (石油、ガスなど) が同地域を特徴づけている。

しかしながら、沿岸地域における人口の急増と急速な経済発展はいや応なく、その海洋環境・資源に重圧をかけている。制度上の枠組みの遅れや実施体制の不備など、さまざまな海洋統治問題が海洋環境保護と持続可能な開発の作業をより一層厄介なものにしている。

我々の研究では、東シナ海、黄海、日本海に接する5つの国々、すなわち中国、日本、大韓民国（韓国）、朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）、ロシア連邦を分析の対象とする。

本論文では、同地域における環境・法律・制度上の海洋統治事情を重点的に論議し、北東アジア海域における環境管理体制の現状を考察する。そこには二重の狙いがある。すなわち、現在の海洋環境管理体制が抱える重大問題や不備を明らかにすること、そして北東アジアの海洋環境保護の観点から、地域協力に向けての制度上の取り組みについて政策上の提案を行うことである。

ここでは4つのセクションに分けて論述を進める。まず第1部は、北東アジア海域の海洋環境事情を簡単に紹介する。第2部では、同地域における主要な法律・制度体制を考察する。第3部では、海洋統治や環境保護の地域協力にからむ重大問題を明らかにし、分析する。最後に、同地域に期待される制度上の発展について政策上の提案を行う。

3.8 河野真理子（早稲田大学法学部教授）

「新たな概念「海を護る」に基づくアジア地域での国際協力の実現に向けて」

新たな概念「海を護る」は、これまで個別の分野に分けてとらえられてきた海洋の安全保障を総合的にとらえようとする点で大きな意味があると考えられる。国連海洋法条約の締結後20年以上が経過し、個別分野に分断化された海の規則の限界を認識した議論が盛んになる中で、国連海洋法条約の規定にもしばしば用いられている「国際協力」の意味を改めて検討しなければならない。

アジア地域では、現在、非国家間のレベルでの国際協力や各国の国内法制度の整備が発展しつつある。しかし、海を護るためには、非国家間の国際協力に加えて、国家間の国際協力を強化することも求められる。アジア地域では、国家主権の尊重や各国の制度の多様性が国家間の国際協力の実現の障壁となっていると考えられる。

しかし、「国際協力」という言葉は多様な意味と内容をもつ。最も緩やかな国家間の国際協力体制として、条約によって、共通の目的を設定し、その目的の実現状況を検証するための国際的な手続を構築することが、アジアの現状に最も適切な国際協力のあり方と考える。

海洋の利用が多様で、かつ海洋への依存度の高いアジア地域から、新しい海洋のとらえ方を提言していくことは、将来に向けて「海洋」の国際的な地位を考える上で、重要な意味を持つ。また、アジアからの主体的な発信をしていくことは国際社会におけるアジアの新しいあり方としても評価されるべきである。「海を護る」という概念をどのように根付かせていくかが今後の課題となろう。

3.9 Merlin M. Magallona（フィリピン大学法学部教授）

「プロジェクト計画：国際規制レジームの包括的かつ統一されたグローバルな海洋ガバナンスへの統合」

この会議の議題は「宣言：新たな海洋安全保障の概念「海を護る」の草案を作成することである。この宣言の採択は、同会議の歴史的重要性をしるすこととなるであろう。

本論文で提起する計画は、この宣言を新しい海洋安全保障の概念を実現する「海洋ガバナンスの包括的なグローバル・システムに向けて国際レジームを統合するための規範に関する国連宣言草案」に転換することを目指すものである。

この国連宣言草案は、この会議に参加する国連海洋法条約（UNCLOS）加盟国を指導的機関とし、国連システムの中での新しい海洋安全保障概念の実現を規定するものである

3.10 奥脇直也（東京大学大学院公共政策研究部教授）

「アジア海域の海洋ガバナンスと情報協力体制の構築」

(1) 半閉鎖海としてのアジアの海

アジア海域の海洋ガバナンスに向けて諸国の海洋政策を調整統合する政治的意思を形成する出発点として、アジアの海域がオホーツク海、日本海、黄海・東シナ海、南シナ海、ジャワ海など、いずれも半閉鎖海という地理的な特質をもっているという共通の理解を確立する必要がある。半閉鎖海は環境的にも生態系的にも極めて脆弱であり、海域を一体として統合管理する必要があるが、同時に、それらを取り囲む陸域に居住する人々の生活と密接な関わりを持っている。しかもアジア諸国は政治、社会、文化、経済といった面で極めて多様であり、それら諸国の領域統治の主権尊重しつつ海洋政策を調整する必要があるため、統合管理がもっとも難しい海域でもある。

(2) 新たな認識の創設

統合管理への政治的意思を形成するためには、海洋ガバナンスとか *Securing the Ocean* といった新たな概念を導入することによって、それまでと異なる新たな認識枠組みを設定し、それまで気付かれなかった問題に焦点をあて、海洋政策の優先順位を変更する必要がある。これまでの各国の海洋政策は、どちらかという相対する国家間における海洋権益をめぐる相対的な力関係の優位を目指す政策であった。半閉鎖海という地理的特質が海洋の現状に関する具体的な情報に基づいた認識として確立されれば、政策の *priority* を変更するような共通の理解、*identity*、期待の形成が可能となる。その意味で、統合された情報管理のシステムを確立する必要がある。それは政策分野や学問分野ごとの情報を専門の枠を超えて相互に結びつけて利用可能なものであるだけでなく、さらに専門家レベルのみでなく、地域社会の一般の住民も容易にアクセス可能で理解できる形で情報を提供するシステムでなければならない。地域社会の認識を変更し、短期的な利益を超えた長期の目的へのコミットメントを引き出すことが出来なければ、海洋ガバナンスの向上に向けての政治的意思を形成することは困難だからである。

(3) 分野別協力から海洋政策全般の統合へ

これまでもアジア海域において海洋管理に向けた協力がなかったわけではない。領土紛争の難題を乗り越えて、日中・日韓の漁業協定が結ばれ、南シナ海の行動指針(*Code of Conduct*)が結ばれ、ナホトカ号の事故と海洋汚染を受けて日中韓露の間で *UNEP* の地域行動計画の一環として北西太平洋行動計画(*NOWPAP*)が合意され、また海賊（武装強盗）の抑制のための協力をさだめる東アジア海賊協定が結ばれるなどの進展がある。しかしそれら個別分野ごとの協力は、たとえば日中・日韓漁業協定の暫定水域内外を泳ぎ回る魚種資源の管理には不十分であるし、海賊協定も海賊情報共有センターの設置など進展を見せているものの、海賊を支える地域社会の解決も含む包括的な枠組みにはなってい

ない。海域汚染の最大の原因をなす陸起因汚染については手もついておらず、世界に希少な多様性をもつアジア海域の珊瑚礁は壊滅的な状況になりつつあるといわれる。地域社会のレベルでも地域アジェンダ21行動計画が自治体やNGOのイニシアチブで進められているが、半閉鎖海問題という沿岸社会の人々の共通認識を産み出すには至っていない。これらはまだ海洋情報が十分に統合され、かつ一般の人々に利用可能なものとして提供されていないことに一つの原因がある。

(4) 統合情報協力の必要

すでにPEMSEA(Partnership in Environmental Management for the Seas of East Asia)は情報の統合が海洋管理の実効的な政策決定にとって必要であることを正当に指摘し、また情報の標準化やデータの集積・記録における統一性の欠如が、情報へのアクセス、情報の意味理解を阻害し、またそれゆえ情報の所在の発見や分析を極めて時間のかかるものとしており、この問題を解決するための情報統合管理システム(IMS)の構築を提唱している。このシステムは現状における縦割りの政策決定機関や学問分野の垣根をこえてセクター間(cross-sectoral)での統合管理の必要を指摘する点で重要であるが、あくまで政策決定レベルあるいは専門学術レベルにおける情報統合管理を提唱するものにとどまっている。同様の提唱は国際レベルではUNESCOとWMOとの間の情報協力としてすでに開始されている。ただこうした専門的(expertise)レベルでの情報アクセスの促進だけでは、現状における分野別の政策決定機構や専門学問の壁を除去する政治的な意思をもたらすことは出来ない。

何よりも大切なことは、沿岸社会の住民の海洋に関する認識を統合調整し、そこから政治決定の枠組みを変える政治的意思を育て上げていくことである。沿岸社会の住民が、日々見慣れた海が閉鎖海としての特徴をもつことを認識し、周辺沿岸社会が単一体系をなす海域を通じて相互に密接に結びついていることを実感し、それゆえに人々の陸域における生活、活動が相互に影響を及ぼし合っていることについての、共通の理解と期待と自覚を形成する必要がある。そのためには、専門レベルで集積された情報や映像を用いて、これを解釈、編集し、海域に関連するすべてのstakeholderがアクセス可能な形で提供できるようなスキームを構築する必要がある。初等教育から高等教育に至る教育プログラムあるいは地域の生涯学習プログラムのなかで海洋教育を正課としてとりあげ、そこで利用可能な学校教材を提供するシステムを創設することも有効であろう。

3.11 Wilfrido V. Villacorta (ASEAN 事務局次長)

「海を護るためのASEANイニシアチブ」

ASEAN加盟国の繁栄および加盟国の総人口5億人以上の生活は、東南アジア海域に大きく依存しており、密接な関係を持っている。太平洋からインド洋にまたがるASEAN海域は、世界で最も豊かな海洋資源と沿岸資源に恵まれている。陸地に囲まれたラオス人民民主共和国を除くすべてのASEAN加盟国は、17万キロメートル以上にわたる長い海岸線を持つASEAN海域では、世界の海洋水産物の15%が水揚げされ、世界のマングローブ森林の35%および世界のサンゴ礁の35%が存在する。さらにASEAN海域は、石油やガスの採掘産業などの主要な経済活動もさかんで、海上輸送の重要な航路ともなっている。そのためASEANは、海洋の平和維持、安全保障および環境保護による海洋生物資源と生態系を維持することの重要性を以前から認識している。

ASEAN海域の平和維持、安全保障、環境保護に関わる主なイニシアチブとしては、ASEAN加盟国が域内の海で放射性廃棄物を投棄したり大気中に排出したりしないことを約束する「東南アジア非

核兵器地帯に関する条約」や、中国との間で締結された「南シナ海における各国行動宣言」などがある。また、「ASEAN ビジョン 2020」の今後の主な構想は、ASEAN が「地域環境保護を視野に入れた持続可能な開発、自然資源の持続性、および地域住民の生活の高い質を実現するための機構を完全に整備した、環境にやさしい組織」に成長することである。さらに「ASEAN 海域の海洋水質基準」、「ASEAN による国立海洋保護区の基準」、「ASEAN による海洋遺産海域の基準」などが採択された。

3.12 Stanley B. Weeks (米国 国際応用科学協会(SAIC) 上級研究員)

「海上安全保障のための能力構築—アルバニアの事例研究—」

背景

多くの発展途上国と同様にアルバニアが抱えている課題は、軍事防衛目的の従来の任務だけでなく、違法取引（薬物、人、物資）や捜索・救難などに対処するために必要な海軍の再編成と近代化である。アルバニアは非常に独特の歴史を歩んできたため、海軍再編成はあらゆる面で歴史的な影響を受ける。船舶の多くは、1950 年代終盤に製造された旧ソビエト連邦の旧式船や 1960 年代終盤に製造された中国の旧式船である。欧州全土およびバルカン近隣諸国に対する数十年にわたる鎖国政策によって、アルバニアは多くの国と安全保障関係を確立する必要があった。また軍事的に見ても、同国は歴史的に孤立主義国で陸上部隊が中心的存在であり続けている（今日でさえ、陸軍予備隊だけの予算が海軍全体の予算を上回る）。アルバニアは、バルカン地方の中でも地理的に多くの問題を抱え頻繁に危険にさらされてきた国であるため、アルバニア人口の大部分はアルバニア国境外（コソボやギリシャなど）に居住している。最後に、海洋に関する法的および制度的な枠組みは、歴史的に見ても混沌としている（例：2002 年沿岸警備隊法では、沿岸警備隊が海軍の一部として位置づけられている）。

アルバニア海軍への提言

アルバニア海軍を完全に再編成することが急務である。何よりもまず、海軍が抱える様々な課題に対処できるようにするには、特別任務、作戦構想および大規模な任務の訓練演習を含む海洋戦略が必要である。アルバニア海軍を再編成するには多くの制約がある。政治的に見ると、アルバニアは脆弱な新興民主主義国であり、切迫した経済問題や社会問題の解決および社会秩序の維持が優先事項になっている。財政的に見ると、アルバニアの軍事予算は GDP のわずか 1.4% にすぎない。言い換えるならば、全軍事予算 1 億 700 万 US ドル（このうち 600 万ドルが海軍予算）は米国防総省が 2 時間で使用する予算額と同一である。

アルバニア海軍の再編成方法の構想

アルバニア海軍の再編成方法は、アルバニアの国防大臣および国防長官によって構想され、最近承認された。海軍再編成の方法は、次の 4 つの主要要素で構成される。(1) アルバニア海洋戦略（特別任務、作戦構想および大規模な任務の訓練演習を含む）、(2) 軍備体制計画、(3) インフラ計画、(4) 組織的な編成計画（人材、実務業務、管理、訓練）。海軍再編成の構想中に浮上した主要問題のいくつかは、アルバニアに限らず多くのアジア太平洋諸国の海軍が直面しているものである。これらの主要問題は、(1) 海軍/沿岸警備隊の統合（再編成方法では「1 つの海軍」という概念として表現される）

(2) 連動性（捜索・救難および監視を行う空軍が必要）および政府機関の間での協力体制（国境警備隊や交通省など）、(3) 国際協力（二国間、多国間、地域間、NATO の平和のためのパートナーシップ）、(4) 現在交通省が抱える港湾保安に関する問題、(5) 過剰なインフラ、(6) 危険な兵器（過剰

兵器および兵器倉庫)、(7) 人材 (給与および生活水準の保障、脆弱で人員不足の下士官、専門職としての確立および訓練の必要性、年金制度の必要性)、(8) 不確かな物流管理および予備部品の調達、(9) 海上安全保障の確保に必要な法制基盤および立法機関、(10) 財政支援 - 予算関連の問題。

個人的に得た教訓

アルバニア海軍の上級顧問として、すでに今年、筆者は多くの教訓を学んだ。このうちの多くは、一部のアジア太平洋諸国の海軍に該当する可能性がある。第一に、アルバニアの歴史的背景が政策、戦略、および財政/予算に与えた影響は極めて大きいため、そのことを念頭に置くべきである。第二に、近代化を進める国家は、海上保安の分野で直面する多くの難題に圧倒される可能性がある。そのため、取り組む問題の優先順位を決めてから再編成計画を忠実に実行することが非常に重要になる。第三に、海軍が優先すべき事項は、運営可能な体制を整えることである。第四に、現実に即した軍備体制 (再武装) プログラムを構築し、「寄贈された」船舶の利用の妥当性、およびその利用によって発生する目に見えない経費に注意する必要がある。第五に、過剰武器および武器倉庫がはらむ安全上の問題に取り組む必要がある。第六に、人事管理にあたっての組織文化を変革する必要がある、特に現代的なプロフェッショナル・オフィサーおよび下士官の育成に関する改革に取り組まなければならない。第七に、財政および予算が不足する場合が多く、需要に応じて予算配分されないため、政府は予算不足の部隊に任務遂行を命じていることになる。最後に、私は謙虚な態度を維持する重要性を学んだ。海軍で業務遂行する人々は、予算・設備が非常に制約されているにもかかわらず、アルバニアの海上保安維持のために日々最善を尽くしているのである。

4. 国際会議の概要と東京宣言「海を護る」

国際会議「地球未来への企画“海を護る”」は、4つのセッションで構成されている。セッション1の「概念の確認」では、シップ・アンド・オーシャン財団が提唱する「海を護る」という新しい海洋安全保障の概念の意味と意義の確認を図り、セッション2およびセッション3の「構想を実現するための具体的なアプローチ（その1）」および「（その2）」では、新しい海洋安全保障の概念「海を護る」を実現するための問題点や具体的な提案についての発表や議論が行われた。セッション4の「今後に向けて」では、東京宣言「海を護る」の案に関してその意義や具体的な提言について活発な議論が行われ、参加者の総意として宣言が採択された。その後、今後の取り組みに対する見解が述べられ、会議を終了した。

会議の開催に当たり、主催者を代表して、SOF 海洋政策研究所の寺島紘士所長より、「人間の住む陸域より2倍以上広い海洋は、本来国際的性格を強く持っており、個々の国の管轄海域の垣根を越えた国際協調と国際協力がなければ海洋の総合的管理の実行は困難である。国連海洋法条約・アジェンダ 21 体制と沿岸国の主権等の行使との間の調和と協働関係の構築は喫緊の課題であり、新たな安全保障概念“海を護る”は、それを推進していくツールとして大きな意義を有するものと考えられる。本会議の最後に、新たな海洋安全保障概念“海を護る”と、それを実現するための具体的な措置に関する提言を作成し、それらを東京宣言として発表したいと考えている」との挨拶があった。

会議の概要は以下の通りである。

なお、会議の詳細については、別途発行する国際会議「地球未来への企画“海を護る”」(International Conference “Geo-Agenda for the Future: Securing the Oceans”) 会議録(2005年3月 SOF 海洋政策研究発行)を参考していただきたい。

4.1 セッション1「概念の確認」

セッション1では、SOF 海洋政策研究所秋元一峰主任研究員が「東京宣言(案)―新たな海洋安全保障の概念“海を護る”を提唱する」について報告した。これは、新しい海洋安全保障の概念“海を護る”の定義と意義について確認を図るとともに、二日間の議論を経て取りまとめられる具体的な提言を盛り込んで、会議の最後に採択される予定の「東京宣言」の素案を示したものである。

4.2 セッション2「構想実現のためのアプローチ（その1）」

セッション2-1では、東京大学大学院公共政策研究部奥脇直也教授が、「アジア海域の海洋ガバナンスと情報協力体制の構築」と題して、アジア海域の海洋ガバナンスを向上させるためには、沿岸各国がこれら海域を一体のものとして捉える zonal approach にもとづいて政策協調を行う必要があり、そのためには信頼醸成措置を促進するだけでなく、アジア海域が半閉鎖海であることについての共通の認識を高める必要があることなどを報告した。

セッション2-2では、東アジア海域海洋環境管理パートナーシップ (PEMSEA) の Chua Thia-Eng 地域プログラムディレクターが「東アジア海域の安全保障：地域対話の枠組強化」と題して、東アジア海域が抱えている問題点、および総合的な戦略として結実した「東アジア海域における持続可能な戦略」の概要とその行動を阻む制約について報告するとともに、東アジア海域保全に向けた提案をし

た。

セッション2-3では、インド海洋保全・海洋研究センターのJohn C DeSilva 理事長（インド海軍退役中将）が「総合的な海洋の安全保障 — 政治的意志、政策および制度的な枠組み」と題して、持続的な開発の針路を取るためには、それぞれの国が自国のレベルで活動を調整し、なおかつ地域・地球レベルで他の国々と協力するための手段とメカニズムを見つけ、海洋安全保障の様々な側面を総体的に調整しなければならないと報告した。

以上の報告の後、フィリピン大学法学部 Merlin M. Magallona 教授、マレーシア首相府国家安全局 Abd. Rahim Hussin 海事安全政策部長および中国国家海洋局海洋発展戦略研究所 Zhiguo Gao 上級研究員から各発表に対するコメントや提案があった。その後、情報協力のあり方や分野横断的取組みの問題などが議論された。PEMSEA のWEB サイトには毎月 20 万件のアクセスがあるが、そのほとんどが米英などの英語圏からで、途上国からはほとんどアクセスがない。これは他のサイトでも共通の問題である。各国の言語に翻訳し、相互にリンクするなど、双方向のコミュニケーションを考えるべきとの意見があった。また、Security という言葉は、Defense（国防・防衛）と同じ意味に使われがちであるが、最近では人間の安全保障、環境の安全保障というように使われており、従来と考え方が変わってきている。Security という言葉を避けるために“Securig the Oceans”という言葉を使ったとの考えが示された。

4.3 セッション3「構想実現のためのアプローチ（その2）」

セッション3-1では、オーストラリア・ウーロンゴン大学海洋政策センターSam Bateman 教授が「海を護る」の実現に向けた能力の構築」と題して、海洋安全保障を維持し、海洋環境や海洋資源を包括的な方法で保護する能力（制度的な取り決め、法的な枠組み、各種リソースに関する能力を含む）の構築について報告した。

セッション3-2では、シンガポール国立大学 Robert Beckman 教授が「マラッカ・シンガポール海峡における協力体制の確立と実施」という題で、マラッカ・シンガポール海峡における海上安全・保安の向上および海洋環境の保護・保全のために、どのようにして新しい協力体制を確立し実施していくかについて報告した。

セッション3-3では、米国国際応用科学協会 Stanley B. Weeks 上級研究員が「海上安全保障確保を目的とした能力構築について：アルバニアの事例研究」という題で、アルバニア海軍再編成の構想中に浮上した問題やアルバニア海軍の上級顧問として学んだ教訓について報告するとともに、その多くがアジア太平洋諸国の海軍が直面している問題でもあると指摘した。

以上の報告の後、Wilfrido V. Villacorta ASEAN 事務局次長、インドネシア・パジャジャラン大学 ETTY R. Agoes 教授および早稲田大学河野真理子教授から各発表に対するコメントや提案があった。その後、国際協力のあり方、特に国連海洋法条約 43 条の国際海峡の国際協力や 123 条の半閉鎖海の国際協力について議論された。またファーゴ司令官の地域海洋安全保障構想（RMSI）発言について、インドネシアやマレーシアでは反発の声があるが、これは主権の侵害を意図するものでなく、公海および EEZ における第三国船舶の旗国の主権の問題であり、国連海洋法条約の条項に矛盾するものではないとの発言があった。そのほか、LPG 船を使ったテロに対応するために海軍間の共同パトロールの必要性や、実行力を持たせるためには拘束力のある地域間の協定や取り決めが必要であること、な

どについて議論された。

4.4 セッション4「今後に向けて」

セッション4-1では、セッション1で報告された「東京宣言(案)—新たな海洋安全保障の概念“『海を護る』を提唱する」やセッション2およびセッション3での発表や議論、さらには参加者から提出された提言書に基づいて東京宣言「海を護る」(案)が作成され、その案について活発な議論が交わされた後、参加者の総意として東京宣言「海を護る」が採択された。

採択された東京宣言「海を護る」をこの章の最後に示す。

セッション4-2では、シップ・アンド・オーシャン財団秋山昌廣会長がこの会議のフォローアップのための活動を実施したい、特にこの会議で採択された東京宣言の「政治的意志の形成」や『海を護る』の実行』について政策決定者などに幅広く働きかけていきたい、との考えを示した。

2002年に始まった3回の会議を締めくくるに当たって、栗林忠男議長(東洋英和女学院大学教授・慶応義塾大学名誉教授)が、次のような閉会挨拶を行った。

3回の会議を通じて、「海を護る」という新しい海の安全保障の概念をめぐって討議してきた。それを *governance* と呼ぼうが、*management* と呼ぼうが、会議では、この概念を海洋の総合的な管理システムの一部として位置づけ、「海を護る」ためのさまざまな方策を追究してきた。そして、さまざまな貴重な意見が示唆された結果として、会議の最終日に、討議の成果が宣言文とともにいくつかの具体的な提言として結実することができた。東京という地球の片隅からの声ではあるが、この声が人類と地球環境との共存をめざして、日々行われている世界の各地域の、そして各国のさまざまな努力と結びついてほしいと願ってやまない。

しかし、「海を護る」ための構想は決して容易に実行できるとは限らない。なぜなら、平和の維持、犯罪の抑制、資源の開発利用、諸国民間のコミュニケーション、環境の保護等、海洋に当面している諸問題はすべて今日の国際社会が直面している問題でもあるからである。「海を護る」ための諸方策の実現は、それらの諸問題の解決と広く連動していると言わなければならない。

今日の世界を、200近くの主権国家からなる「国際社会」と、次第に経済的、社会的交流を深めている個人、企業等の非国家的主体からなる「人類社会」の二重構造として捉えたとすれば、私たちはいまその二つの社会構造の狭間にあり、海を護っていかなければならない。しかもここで強調したいことは、人類の生存にとって重要な戦争の防止や平和の維持等の世界の平和と安全の問題が、主権国家間の政治的、軍事的関係のみで解決するものではなく、根本的には人権の擁護、個人生活の向上、犯罪の抑制等、世界の経済的、社会的次元に横たわる、実に多くの諸問題の解決と深くかかわっているということである。このように、二つの社会構造がますます密接不可分な関係に進みつつある今日、その両面の次元において、「海を護る」ための協力、連帯を進めていく必要がある。

東京宣言「海を護る」

「海を護る」とは、海洋のガバナンスの実行を、安全保障の視点で捉えた総合的な安全保障の概念である。それは、軍事、平和利用、資源、環境、科学調査などに関する海洋の様々な管理が統合的に行われることを求めている。

「海を護る」概念は、海洋の問題全体に総合的、かつ、統合的なアプローチを提供し、これまでの縦割りの限定的な取り組みパターンを大きく改善するものである。

この「海を護る」概念が、海洋のガバナンスの重要性についての各国の理解を深め、個々の沿岸国が行う主権の行使と国連海洋法条約及びアジェンダ 21 体制が採択した海洋ガバナンスとの間の調和を構築することを希望し、

こうすることが、世界の海の平和と持続可能な開発を実現し、もって人類の生存と繁栄を確かなものにするものであると確信し、

国連海洋法条約及びアジェンダ 21 体制が既に各国の約束済みの国際合意であり、その実現のために各国の協力と協調が不可欠であることを再確認し、

今こそ、そのことを政治的意志の表明として、各国および国際レベルで明確にすべき時であると信じ、

私たちは、この新たな安全保障概念「海を護る」の政治的意志の形成とその実行のために、次のような具体的措置を講じることを提言する。

I 政治的意志の形成

1-1 各国および国際組織への提案

各国政府および国際連合その他の国際機関に、新しい安全保障の概念「海を護る」の普及と実現に向けた取り組みを行うことを提案する。

1-2 国際的な海洋シンクタンクの設立

「海を護る」ために国際的に活動する海洋シンクタンクが設立されるべきである。本海洋シンクタンクは、政策研究や調査研究活動の他、地域各国の海洋研究所の情報ネットワークセンターとなること、海洋研究者の国際会議を開催することなどが期待される。

1-3 アウトリーチ・プログラムの確立

海洋の共同財産としての重要性にかんがみ、「海を護る」ための学校教育の拡充と市民意識の向上が図られるべきである。その一環として、「海洋大使」制度や、「海を護る」ことに貢献した海洋貢献者の表彰制度の導入を提唱する。

1-4 海洋問題に係わる調整メカニズムや横断的組織の設置

各国は、海洋に係る調整機構や、横断的な海洋行政組織を設置し、海洋問題に対し統合的にアプローチしなければならない。

1-5 「海を護る」国際会議の定期的開催

「海を護る」国際会議が、各国、国際機関、NGO、学界、地方政府などの幅広い参加の下に、定期的で開催されるべきである。会議と同時に、各国首脳による海洋サミットや閣僚会議も開催されるべきである。

II 「海を護る」の実行

2-1 紛争予防・環境保護システム

地域国際社会において、信頼醸成と紛争予防及び生態系と環境保護のためのシステム及び戦略が構築されなければならない。平和と環境のための行動規範、紛争の平和的解決のための標準、汚染対処マニュアルなどが策定されるべきである。

2-2 監視・モニタリング・法施行システム

各国は、海賊、海上テロ、不法取引、漁業、環境、不法海洋投棄等に対する監視・モニタリング・法施行のためのシステムを構築すべきである。

2-3 情報の共有

海賊、海上テロ、不法取引、違法漁業、環境汚染、海洋生態系などに関する情報は、各国及び地域国際機関において共有されなければならない。関係者は、情報の交換を促進するためのシステムを構築すべきである。

2-4 利用国による応分の分担

利用国は、沿岸国の海洋管理責任遂行上の負担を認識し、沿岸国に対して適切な資金、技術的な援助をすべきである。各国及び国際機関は、そのような協力を促進する制度構築に努めるべきである。

2-5 能力構築のための国際協力

「海を護る」ための能力構築については国際的な協力が必要である。利用国は、特に発展途上の沿岸国に対して、物的・人的資源の援助を提供すべきである。

この宣言は、26人の著名な海洋法と海洋政策の専門家による3年にわたる討議の成果であり、東京で2004年12月2-3日に開催されたシップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所主催第3回国際会議「地球未来への企画「海を護る」」で採択されたものである。

平成16年12月3日

日本国 東京

第3回国際会議「地球未来への企画“海を護る”」参加者

栗林 忠男(議長)	東洋英和女学院大学教授、慶應義塾大学名誉教授
Etty R. Agoes	インドネシア パジャジャラン大学教授
Sam Bateman	オーストラリア ウーロンゴン大学海洋政策センター教授
Robert Beckman	シンガポール シンガポール国立大学法学部教授・副学部長
Chua Thia-Eng	東アジア海域環境管理パートナーシップ (PEMSEA) 地域プログラムディレクター
John C DeSilva	インド インド海軍退役中將 海洋保全・海洋研究センター理事長
Gao Zhiguo	中国 中国国家海洋局海洋発展戦略研究所上級研究員
Abd. Rahim Hussin	マレーシア マレーシア首相府国家安全保障局海上安全保障部長
Merlin M. Magallona	フィリピン フィリピン大学法学研究センター所長 フィリピン大学法学部教授
Stanley B. Weeks	米国 国際応用科学協会上級研究員
奥脇 直也	東京大学大学院公共政策研究部教授
河野真理子	早稲田大学法学部教授
秋山 昌廣	シップ・アンド・オーシャン財団会長
寺島 紘士	シップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所所長
秋元 一峰	シップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所主任研究員

新たな概念の意義

<海洋の役割>

人類社会の発展と繁栄は、通商交易のための海上交通路の利用、漁業資源の確保、海底の石油、天然ガス、鉱物資源の開発利用、産業及び生活空間としての沿岸域の開発と利用に大きく依存している。さらに遡れば大量の水を湛えた海洋環境そのものが地球上の生物の生存を支えており、地球上の表面の7割を占める海洋は人類の生存と繁栄の基盤である。

<海洋と人類の関係変化および安全保障概念の変化>

しかし、近年、世界の海洋では、海洋資源の開発及び利用を巡る対立が深まり、ふとしたことで国家間の紛争が生じ、軍事的緊張が高まっている。また、東西の冷戦構造の崩壊後、各地で冷戦構造の重石の下では目立たなかった宗教や民族の対立から武力紛争が多発し、また想像を超えたテロが発生している。そして、貧困や生活に起因する不満が対立に発展している。

さらに、世界では、先進国を中心に大量生産、大量消費、大量廃棄という生活様式が進展し、他方で、南北格差拡大に伴う貧困問題が各地で深刻化している。これらに伴い、水質の汚染、資源の乱獲、沿岸域の急激な開発等により海洋環境の悪化、海洋および沿岸域の生態系の破壊、海洋資源の減少・枯渇が進行し、海賊、テロその他の不法行為が頻発している。その上、温室効果ガスによる地球温暖化がもたらす気候変動や海面の上昇のような地球規模の環境問題が顕在化し大問題となっている。

これらは、海洋の安全と持続的な開発利用を阻害し、人類社会の発展と繁栄、延いては人間の生存そのものに対する大きな脅威である。私たち人類は、これまで抱いていた「無尽蔵に豊かな資源と無限の浄化力を持つ海」という海洋観とそれに基づく『海洋自由の原則』というパラダイムの修正を迫られている。

同時に、グローバリゼーションが進み、世界規模で貧富の差の拡大と貧困化が進行した結果、平和とは、「単に戦争や紛争がないという状態」だけを指すのではなく、「人々が人間として要求する様々な価値が満たされた状態」を指すべきだという新しい考え方、そして、これを担保するための包括的、積極的内容を持つ「総合的安全保障」、「人間の安全保障」のような新しい安全保障の概念が多くの人々に支持されるようになった。

<海洋の管理と沿岸国の主権等との調整>

このような状況の中で、1994年、国連海洋法条約が発効し、その2年前の地球サミットの成果とあいまって、海洋の持続可能な開発と海洋の総合的管理、即ち海洋のガバナンスを目指す新たな取り組みが世界の海で現実の制度としてスタートした。海域の管轄に着

目すれば、それまですべての国に開放され、実際には能力のある国が開発、利用し、その管理に委ねられていた広大な公海の 4 割強を占める海域が、沿岸国の主権、主権的権利、及び管轄権の及ぶ海域に移行した。

しかしながら、国連海洋法条約体制は、本来一体性の強い海洋を、その機能とは無関係に、原則として陸地からの距離によって区分して、距岸 200 海里にも及ぶ広大な海域の管理を沿岸国に委ねたが、それをするにあたって、様々な海洋の平和利用を促進しつつ海洋生物資源の保存および海洋環境の保護・保全を図る、という海洋の法秩序を確立するためには世界各国がどのように協働するべきかについては、必ずしも明確な仕組みを予め用意していたわけではなかった。このため、世界の海では国連海洋法条約・アジェンダ 21 体制が企図する海洋の総合的管理と沿岸国の主権等の行使が、整合しない事態がしばしば生じている。

例えば、沿岸国の管轄海域が拡大して直接隣接国との間で引かれることとなった領海等の境界は、ときに海上犯罪に対する取り締まり当局の追跡を遮断して犯罪者の逃亡を助ける役割を果たし、密輸、密入国、海賊・武装強盗さらには海上テロなどの越境的な海上犯罪を助長している。また、島嶼の帰属や EEZ、大陸棚の境界に関する国家間紛争も発生している。さらに、環境汚染は主権や管轄権といった境界にお構いなく管轄海域を越えて拡散し、海洋生物もまた、個々の主権や主権的権利の及ぶ海域だけには止まっていない。

個々の国の管轄海域の垣根を越えた国際協調と国際協力がなければ海洋の総合的管理の実行は難しい。「海を護る」の概念のもとに国連海洋法条約・アジェンダ 21 体制と沿岸国の主権等の行使との間の調和と協働関係の構築が喫緊の課題である。

<海洋の総合的管理のための協働関係強化の必要性>

多くの国々が主権国家としてその統治を最優先課題として、主権に関わると判断した問題については国際協調よりも国内統治を優先しがちであった。

しかしながら、人間の住む陸域より 2 倍以上広い海洋は、本来国際的性格を強く持っており、それ故に国連海洋法条約・アジェンダ 21 体制は、人類の生存と繁栄を確保するため海洋の持続可能な開発を目指すという重要な目的を達成するための国際約束として合意されたのである。それは、必ずしも沿岸国の主権等を不当に制約し、不利益をもたらすものではない。かえって、各国が海洋の総合的管理に積極的に参加することによって国家の基盤も確固たるものになるのである。各国はそのことを十分に理解し、自らと人類全体の利益のために、「海を護る」の概念の具体化を目指して、国連海洋法条約・アジェンダ 21 体制の効率的で調和の取れた実行に積極的にコミットしていく必要がある。

5. 海外調査の概要

平成 16 年度「新たな概念に基づく海洋の安全保障に関する調査研究」事業の一環として、下記の通り海外調査を実施した。

5.1 調査の趣旨

東京宣言「海を護る」の普及と、提言実行のための意見交換を目的として、地域海の多国間管理に先進的に取り組んでいる、連合王国およびフィンランド共和国に在する国際機関・研究所を訪問し、併せて、それぞれの機関や研究所の事業について資料を収集する。

5.2 調査機関等

(1) 調査期間

平成 17 年 2 月 20 日（日）～ 27 日（日）

(2) 調査者

秋元 一峰（SOF 海洋政策研究所 主任研究員）

ヴィヴァル・カテリーン・リー（SOF 海洋政策研究所 研究員）

(3) 調査機関・研究所

(a) 連合王国首都 ロンドン

① 国際海事機関（International Maritime Organization : IMO）

② 国際商業会議所国際海事局（ICC International Maritime Bureau : IMB）

③ 北東大西洋海洋環境保護委員会（Oslo Paris Convention : OSPAR）

(b) フィンランド共和国首都 ヘルシンキ

① バルト海海洋環境保護委員会（Helsinki Commission : HELCOM）

② フィンランド海洋研究所（Finnish Institute for Marine Research : FIMR）

調査日程表を表 5 - 1 に示す。

表 5 - 1 調査日程

月 日	調 査 機 関
2 月 2 0 日（日）	東京・成田空港発－ ロンドン・ヒースロー空港着
2 月 2 1 日（月）	国際海事機関（IMO）訪問 国際商工会議所国際海事局（IMB）訪問
2 月 2 2 日（火）	北東大西洋海洋環境保護委員会（OSPAR）訪問
2 月 2 3 日（水）	ロンドン・ヒースロー空港発－ヘルシンキ空港着
2 月 2 4 日（木）	バルト海海洋環境保護委員会（HELCOM）訪問
2 月 2 5 日（金）	フィンランド海洋研究所（FIMR）訪問
2 月 2 6 日（土）	ヘルシンキ空港発
2 月 2 7 日（日）	東京・成田空港着

5.3 調査結果

各訪問先において、研究の概要と東京宣言「海を護る」を紹介し、新たな海洋安全保障の概念の重要性と、普及と実施のための提言について説明すると共に、今後、「政策提言グループ」を設けてフォローしていく計画であることをブリーフィングした。

5.3.1 ロンドンにおける調査結果

(1) 国際海事機関 (IMO)

当方からのブリーフィングの後、海事安全部部長の関水康司氏と意見を交換した。提言の実行において、国連の機関である IMO の支援は重要であり、頻繁に進捗状況を伝える等して接触を継続していくことが必要であろう。

意見交換の概要は以下の通りである。

関水氏；重要なテーマを取り上げ、貴重な成果を得られたものと思量する。民間の研究所が主体となって広く普及することが適切であろう。

秋元；民間レベルでは限界がある。ファーストトラックとセカンドトラックが一体となって取り組むことが是非とも必要である。また、国家或いは国際の公的な機関で海洋問題に取り組んでいる方々の意見は貴重である。

関水氏；宣言書を詳細に拝読し、必要に応じ IMO 内に配付する。

秋元；フォローアップ活動を実施していく所存であるので、支援をお願いしたい。

関水氏；可能な範囲で協力したい。

(2) 国際海事局 (IMB)

当方からのブリーフィングの後、副所長である Jayant Abhyankar 氏と意見を交換した。IMB は海賊問題への取り組みを通して地域海の治安・警備について豊富な情報と知識・経験を有している。「海を護る」概念を地域に醸成していく上において必要な機関であると思量した。

意見交換後、最近の海賊被害状況についてブリーフィングを得た。被害が減少している理由として、ISPS コードの効果が始まっている、津波で海賊も被災し能力が減少した、津波被害支援のための各国海軍の展開が抑止効果を生んでいる、といったことが考えられるとの説明があった。なお、帰国後、マラッカ海峡で津波後初となる海賊事件が発生している。

意見交換の概要は以下の通りである。

Abhyankar 氏；海洋管理は統合的かつ総合的に取り組まれるべきであり、安全保障面からの貢献は重要である。宣言を関係各所に配付する。

秋元；本概念は、海賊対策においても適用できると考える。

Abhyankar 氏；以前提唱の OPK 構想等が発展し、このような形の成果を得たのであろう。安全保障の概念を拡大し、それを多国間協調のステージに持ち込んだ日本の貢献は貴重である。貴殿の海賊対策の論文を読んだことがあるが、紹介された新しい概念が底辺にあることが理解できる。

秋元；海賊に限らず、海上テロ対策などを通じて、この新たな海洋安全保障が促進されることを期待しており、支援を得たい。

Abhyankar 氏；そのように配慮したい。

(3) 北東大西洋海洋環境保護委員会 (OSPAR)

面会を依頼していたものの担当者が急用で不在のため、事務局員に東京宣言を渡し、担当者への配布と以後のフォローを依頼した。

5.3.2 ヘルシンキにおける調査結果

(1) バルト海海洋環境保護委員会 (HELCOM)

ブリーフィングの後、Anne Christine Brusendorff 事務局長と意見を交換した。HELCOM は、「海を護る」概念に賛同し、東京宣言にも大いに興味を示した。訪問の翌週、HELCOM のホームページに東京宣言の全文が掲載された。

意見交換の概要は以下の通りである。

Brusendorff 氏；海洋は、さまざまな面から総合的に管理されなければならない、如何にして実行するかが、今日の国際社会における最大の課題である。説明を嬉しく伺った。提言は大変興味深いものである。これら実現に向けて挑戦して頂きたい。

秋元；ご存知の通り、バルト海や北東大西洋に比べると、東アジアにおける海洋管理への取り組みは遅れている。海洋管理に関して参考となる意見を伺いたい。また、提言を実行に移すため、政策提言グループを作って活動を続ける所存であり、その在り方に関してご意見を伺いたい。

Brusendorff 氏；海洋の問題はグローバルな問題であり、地球的規模で連携し協力し合うことが必要と考えている。ご意向を当委員会の Arturas Daubaras 会長に伝える。普及の方法としては、国際会議を定期的に開催して具体化を促進することが推奨される。当委員会は、バルト海における環境保護に関する年次会合を毎年 3 月に開催しており、委員会所属国に限らず、広く世界から参加を募っている。

秋元；貴委員会にとどまらず、関係する他の研究所等にも本概念と東京宣言を広報して頂ければありがたい。

Brusendorff 氏；ご意向に沿いたい。なお、次回から、貴研究所にも当委員会年次会合の案内を出すこととしたい。また、当委員会のホームページに貴研究と東京宣言を掲載するようにしたい。

秋元；バルト海海洋環境保護委員会の活動に対して関係諸国の海軍は協力的か？

Brusendorff 氏；海軍活動において環境への配慮があり、また、環境や資源に関する資料収集で協力を得ることがある。協力的であると言え、うまく連携している。海洋管理に安全保障面も協調されていると言える。

(2) フィンランド海洋研究所 (FIMR)

ブリーフィングの後、Markku Viitasalo 生態系部部長他と意見交換した。当初、1 時間の予定であったが、午前 9 時 30 分から午後 3 時までの長時間にわたり真摯な対応を得た。FIMR の研究活動について説明を受け、また、当研究所が運用する海洋観測船にも案内された。

海洋管理に関しては、今回訪問したバルト海および北東大西洋は東アジアの海域に比して先進的である。HELCOM、OSPAR、FIMR といった研究所と緊密に連絡を取り、事業内容や情報を収集していくことにより、SOF 海洋政策研究所の先進性を促進することができるものとする。

意見交換の概要は以下の通りである。

Viitaslo 氏；バルト海の生態系は環境の移り変わりと共に変化している。環境の移り変わりの原因は未だ不明のところが多い。さまざまな要因が複雑に絡んでいると考えられ、環境・生態系

の保護には、やはり、総合的で横断的なアプローチが重要である。海洋の管理を安全保障の視点から捉えるアイディアは斬新である。重要な視点であると思う。

秋元；関係する箇所に宣言文を配り、広報して頂ければありがたい。

Viitaslo 氏；ご意向に沿いたい。当研究所では、海潮流・海象部門、海洋生態系部門、海水組成部門、海洋環境部門についての基礎的な研究を実施しており、目的とするところは、“海を護る”概念と同じであろう。関係する研究所等に貴研究について伝える。

秋元；この新しい概念を普及し諸施策を推進することについて助言を得たい。

Viitaslo 氏；提言を実行に移すシステムを構築し、国際的に運用することが必要であろう。

5.4 面会者および収集資料

今回の調査における面会者および収集資料の一覧を付録1に示す。

6. 成果と今後の取り組み

6.1 成果

平成14年度から実施してきた、新たな概念に基づく海洋の安全保障に関する調査研究を集大成し、東京宣言「海を護る」－新たな海洋安全保障の提言－を採択した。3年間に亘る研究の成果である。

経緯をたどれば、研究一年目の平成14年に、新たな概念の重要性について国際認識を得ることを目的として国際会議を開催し、二年目の平成15年の国際会議では、概念を明確化し普遍性ある構想とすることについて検討、最終となる平成16年の国際会議において、構想を実現するための提言を纏めるに至ったものである。

研究の当初、何故、防衛や治安といった平和に係わる問題と環境に係わる問題を同一のステージに持ち出さなければならないのか、といった疑問が提示された。『平和への課題』、『開発への課題』そして『21世紀の課題』が採択されてから既に10年以上が経過しているが、世界は今もこれらの課題を克服できずにいる。海洋に目を転ずれば、資源や管轄海域の境界画定を巡っての国家間の対立、海賊や不法取引等による治安の悪化、資源乱獲や環境汚染が顕在化し、平和と開発・環境の問題はむしろ深刻さを増している。第一回の国際会議において、海洋を巡る問題は相互に密接に関連し合っており、海洋を総体として捉えて統合的に取り組むことが必要である、との参加者総員の認識が一致し、国防や治安と言った狭義の安全保障に囚われず、環境の問題も包含した新たな海洋安全保障の意義と、その概念を普及していくことの重要性についての意識が形成された。

三年間の討議の過程において、大小様々な異論が提出された。概念の根本に係わる大きなものとして、「ガバナンス」という言葉を冠することについての議論があった。現状、国家間の問題を解決する制度的枠組みは、具体的なテーマについての個々のレジームであり、主体が国家や特定の団体といったように明確にされているのに対し、ガバナンス論は未だ概念的であって国際社会の中でシステムが確立されておらず、「マネジメント」の言葉を使用した方が適切ではないか、との意見などがあった。しかし、海洋の問題は総合的に捉える必要があり、個々のレジームを何らかの形で束ねることなくして解決できるものではない。いみじくも、栗林忠男議長が閉会に当たって示したように、われわれは、「国際社会と人類社会の狭間の中で海を護っていかなければならない」のではないかと。そこにおいて、海洋管理のために個々のレジームを束ねる枠は何かと言うと、それはガバナンスに行き着くのである。そもそも、国連海洋法条約とアジェンダ21体制において海洋を管理するという文脈には、ガバナンスの概念が明確にあるいは暗黙に想定されていたと言える。本研究においても、当初から、ガバナンスこそが、新たな海洋安全保障の概念の原点としてあった。意見の交換を重ね、海洋のガバナンスによって新たな海洋安全保障を推し進めることが合意された。

議論を尽くし、様々な意見の相違を克服して、“海を護る”精神を具現化するための国家と国際社会そして人類社会への提言を作成することに合意した。二日間に亘る作成作業を経て、10項目の提言を含む、「東京宣言「海を護る」－新たな海洋安全保障の提言－」を、参加者の総意として採択した。会議後、策定した提言を実行に移すための「アドボカシー・グループ（政策提言グループ）」（Securing the Oceans Advocacy Group : SOAG）を構成することについても合意された。

東京宣言「海を護る」は、東アジア海域海洋環境パートナーシップ（PEMSEA）、国際海洋研究所（IOI）およびバルト海海洋環境保護委員会（HELCOM）のホームページにおいて紹介されるなど、反響を呼びつつある。

6.2 今後の取り組み

今後は、提言として取り上げた諸施策を実行に移し、「海を護る」ための社会的・政治的意識を高め、構想を具現化していく必要がある。提言は、「Ⅰ. 政治的意志の形成」と、「Ⅱ. 「海を護る」の実行」、の二本柱で構成し、それぞれ、1-1 から 1-5、2-1 から 2-5 までの各 5 項目、計 10 項目を掲げている。

「1-1 各国および国際組織への提案」は、各国政府と国際機関に対して、新たな安全保障の概念の普及と実現に向けて取り組むことを提唱している。アドボカシー・グループ、あるいは 1-2 で提唱する海洋シンクタンクの活動などを通して働き掛けていく必要があるだろう。

「1-2 国際的な海洋シンクタンクの設立」は、「海を護る」ために活動するシンクタンクの設立の呼び掛けであり、特に地域においては海洋の情報センターとなることを想定している。

「1-3 アウトリーチ・プログラムの確立」は、「海を護る」ことの社会的意志の形成を目指すものであり、学校教育の促進や市民レベルの意識の向上に貢献する「海洋大使」制度や表彰制度の導入を提唱している。この 1-2 と 1-3 については、当面は、SOF 海洋政策研究所がその活動を通して鎗矢を放っていくことを考慮する必要があるだろう。

「1-4 海洋問題に係わる調整メカニズムや横断的組織の設置」は、縦割り行政の是正と統合的アプローチの推奨である。アドボカシー・グループや前述の海洋大使などの活動に期待するところが大きい。

「1-5 「海を護る」国際会議の定期的開催」では、官民学界といった枠に囚われない幅広い参加を募る国際会議の開催を提唱しており、同時に、各国首脳による海洋サミットなども開催することを呼び掛けている。これについても、SOF 海洋政策研究所がイニシアチブを発揮していく必要があるだろう。

「2-1 紛争予防・環境保護システム」では、信頼醸成と紛争予防及び生態系と環境保護のためのシステムの構築を呼び掛けている。「海を護る」政治的意志が形成されれば、自ずと構築されていくものであると思量する。

「2-2 監視・モニタリング・法執行システム」では、「海を護る」ために必要となる情報収集システムを、そして「2-3 情報の共有」では、収集情報の各国の共有とそのため配布・交換システムの設置を提唱している。これらは、必要性についての国際的認識が高まったとしても、技術力や資金が伴わなければ実現は難しい。そこで、

「2-4 利用国による応分の分担」と、「2-5 能力構築のための国際協力」を提唱している。政治的意志を高め、国際会議を定期的開催し、国家、国際社会そして人類社会に働き掛けていく必要があるだろう。

7. あとがき

人類社会の持続可能な発展のためには、地球表面の70%を占める海洋の開発とともに、海洋の平和維持と自然環境・資源の保護が必要不可欠であるとの認識に立ち、従来の軍事を中心とした海洋安全保障の概念を見直し、海洋環境の視点を包含した新たな総合的海洋安全保障の概念“海を護る”の構築を提唱し、さらに、その概念を実行に移していくための法的・政策的枠組と行動計画について検討してきた。

本年度は、平成14年度から実施してきた3カ年計画の締めくくりの年として、内外から海洋法および海洋政策の専門家を招聘して3回目の国際会議を開催し、そこで参加者の総意として「東京宣言“海を護る”」を採択した。この東京宣言では、新しい海洋の安全保障の概念“海を護る”の意味と意義を明確に定義し、その概念を実現するための政治的意志の形成とその実行について、10項目にわたる具体的な提言をした。

今後は、この宣言に盛り込まれた提言を実行に移していくことが重要と考えており、機会あるごとに関係方面へ訴えていくとともに、海洋政策に関係する機関や大学等の関係者に「アドボカシー・グループ」への参加を呼びかけ、政策提言を実行に移すための活動を行っていきたいと考えている。

付 録

A1. 論 文

A1.1	Etty R. Agoes (インドネシア・パジャジャラン大学法学部教授) ……………	37
	「海を護る」の実現に向けた政治的意志、政策および制度的な枠組み —インドネシアの事例研究—	
A1.2	Sam Bateman (オーストラリア・ウーロンゴン大学海洋政策センター教授) ………	53
	「海を護る」概念の実現に向けた能力構築	
A1.3	Robert Beckman (シンガポール国立大学法学部教授) ……………	77
	「マラッカ・シンガポール海峡における協力体制の確立と実施」	
A1.4	Chua Thia-Eng (東アジア海域海洋環境管理パートナーシップ (PEMSEA) 地域プログラムディレクター) ……………	95
	「東アジア海域の安全保障：地域対話の枠組強化」	
A1.5	John C DeSilva (インド海洋保全・海洋研究センター理事長／インド海軍退役中将)	109
	「総合的な海洋の安全保障 — 政治的意志、政策および制度的な枠組み」	
A1.6	John C DeSilva (インド海洋保全・海洋研究センター理事長／インド海軍退役中将)	147
	「我らの海を救う — 監視システムと環境管理」	
A1.7	Zhiguo Gao (高之国) (中国国家海洋局海洋発展戦略研究所上級研究員) ……………	173
	「北東アジア海域の環境管理：統治問題と制度上のアプローチ」	
A1.8	河野真理子 (早稲田大学法学部教授) ……………	197
	「新たな概念「海を護る」に基づくアジア地域での国際協力の実現に向けて」	
A1.9	M. M. Magallona (フィリピン大学法学部教授) ……………	207
	「プロジェクト計画：国際規制レジームの包括的かつ統一されたグローバルな 海洋ガバナンスへの統合」	
A1.10	奥脇直也 (東京大学大学院公共政策研究部教授) ……………	223
	「アジア海域の海洋ガバナンスと情報協力体制の構築」	
A1.11	Wilfrido V. Villacorta (ASEAN 事務局次長) ……………	245
	「海を護るための ASEAN イニシアチブ」	
A1.12	Stanley B. Weeks (米国国際応用科学協会 上級研究員) ……………	261
	「海上安全保障のための能力構築—アルバニアの事例研究—」	
A2.	海外調査における面会者および収集資料一覧 ……………	279

「海を護る」の実現に向けた政治的意志、政策および制度的な枠組み

インドネシアの事例研究

Etty R. Agoes

パジャジャラン大学法学部教授

概 要

多くの国が「海の憲法」として認めた 1982 年海洋法に関する国際連合条約（UNCLOS）は、2004 年 2 月までに沿岸国 127 カ国および内陸国 17 カ国が批准している。しかし、最初の署名国 159 カ国のうち 29 カ国がまだ同条約を批准していない。国連総会において、海洋法条約に従うことを確保するため、国内法を同条約の規定に一致させることについて、署名国への要請が行われたことを想起すべきであろう。

2004 年 11 月 16 日は、海洋法条約が発効してからちょうど 10 年目に当たる。1982 年の UNCLOS 第 312 条に基づき、すべての署名国は、同条約に対する具体的な修正案を国連事務総長に書面で提案できることになっている。そのため、この文脈において、海洋安全保障の新たな概念を、海洋法条約の包括的な規定を基礎として提案することが可能である。

本論文では、国内法を海洋法条約に一致させるという事務総長の要請に対応するため、インドネシア政府が実行してきた国家レベルの取り組みを分析する。また、国の統合的な海洋政策がないために、分野横断的な方法で取り組むことの難しさを述べたい。

インドネシアの事例研究

Etty R. Agoes

パジャジャラン大学法学部 教授

はじめに

1982年の国連海洋法条約第4部に盛り込まれた群島国の制度の導入によって、インドネシアの特殊な地形の国際法による承認に対する同国の苦勞が確認された。これにより、インドネシア群島内部の資源についても、同国の排他的権利が確認されたことになる。インドネシア語で *tanah air* は陸地と水という意味であるが、この言葉は同国にとっての海洋の重要性を最も的確に表現している。

1982年の海洋法条約の実効性は、条約が拘束力あるものとなる点に依るところが大きい。正式な批准を通して、実効性は最大限に達成され得る。この点を踏まえ、インドネシア政府は1985年12月31日、同条約への批准に関する国内法第17号の制定を決定した。同条約は未発効であったが、インドネシア政府はその実施方法を検討するだけでなく、自国利益のためにいかに有意義な法を用いるか決定しようとした¹。

1982年の海洋法条約は、これまでに制定された条約の中で最も複雑な条約の一つといえる。同条約には基線の他、内水の様々な海洋管轄水域、領海、国際航行に利用される海峡、群島水域、接続水域、大陸棚、排他的経済水域、公海、そして国際的な海底区域 (*international seabed area*) などに関する幅広い問題を扱っている。また、航行、漁業、海洋科学調査、海洋汚染、海洋の境界画定、海洋の軍事的利用といった、様々な活動をも扱っている。さらに、内陸国、地理的不利国、紛争解決に関する特別な規定も含んでいる。

Friedheim氏によれば、1982年の国連海洋法条約とは²、

「・・・海洋を管理するための枠組み、あるいは骨格として位置づけることができる。海洋管理の基本構造や、実際の管理規則をそれらに従う者に委ねるがゆえに、これは憲法なのである。すなわち、同条約は、海洋の利用という重要な側面に関して、誰に責任があり、誰が決定する権利を有するかを述べている。」

本論文では、こうした見解に基づき、「海を護る」という概念の実施のための政治的意志、政策および制度的枠組みが、1982年の国連海洋法条約の実施を通して成し遂げられうるということを提

¹ Agoes, Etty R., "Indonesia and the LOS Convention," *Marine Policy*, March 1991.

² Friedheim, R.L., "A Proper Order for the Oceans: an Agenda for the New Century," in Vidas, D., Ostreng, W., (eds), *Order for the Oceans at the Turn of the Century*, Kluwer Law International, the Hague, 1999, as cited by Hinds, L., "Ocean Governance and the Implementation Gap," *Marine Policy*, 27 (2003) 349-356.

案したい。ただし、同条約の締約国の一つとしてのインドネシアの経験に基づくなら、包括的な国家海洋政策なくしては、実施へ向けた努力は複雑かつ困難なものであろう。

実施の問題

同条約は長く複雑であるため、政策決定者や政策顧問は、この新しい海の法律を十分に理解するため、同条約の綿密な分析と精査を必要とする。同条約の実施は、立法者、執行者、行政者といった、異なった視点から関わる任務の性質を説明するため、法的、規制的、行政的、または協力的性質の活動を通して描き出される規定を基礎とし得るであろう。

したがって、活動の一覧としては、新たな法制度を踏まえた上で、既存の活動を再検討中の異なった分野の様々な人が容易に利用できるものを作るべきである。多くの国は、政策決定と立法準備とにかかわらず、行政または組織の本質にかかわる重要な決断に直面するだろうが、そうすることで、いくつかの行政上の意味は、細部にまで取り扱われねばならない。実際に、政策と実施の問題の検討が着手可能であるという観点から、行政上の問題は、総じて活動の一覧に焦点を注いでいるとみなされるかもしれない。

条約規定を検討しつつ、実施の活動は、以下の分類において達成することができる³：

1. **立法と規制**：新しい法律や規制の導入、または既存の法律や規制の再検討など、加盟国が法的または規制措置を講じる可能性のあるすべての事案を把握する。同条約と一致させる目的において多くの場合、単に修正や改正を必要とするだけの現行の法律がある。また、すでにいくつかの課題に対応しうる他の国際合意事項に準じて採用された法律が存在することも考えられる。
2. **活動による規則**：既知領域の利用国は、自国の法的課題や取り組む状況を確認するため、条約の様々な部や節を分類する必要がある。
3. **公表または告示**：条約規定の多くは、法律や規制、情報の交換、報告書の公表、地図や海図の作成準備などに関する十分な公表と告示を求めている。したがって政策決定者は、法律や規則の制定、その他の対策の採用、協調的な性質を持つ様々な合意や協定への加盟といった自然の流れの中で、加盟国間で提供あるいは交換される情報の性質や領域、形式を決定しなくてはならない。
4. **監視と執行**：法的、規制措置を伴う条約の条項と、この観点から推測される結果の把握。政府もまた、監視、統制、執行の必要性和能力を踏まえてこの状況を検討すべきである。
5. **行政的、組織的な要請**：政策決定のためのメカニズム、立法やその他の方策を準備するプロセス、既存の局や部署間での機能の配分、これらの目的に関連する全分野の調整、といった問題を検討する。幾つかの場合においては、状況を正当な理由として包括的な見地による取り組みを扱う必要があり、共通の必要性に関しても、様々な分野別の必要条件を検討する必要がある。漁業行政、環境保護、海上の安全、海洋科学調査、海洋技術の発展など適用可能な分野では、共通の要素を認識するための試みが実施された。

³ 活動一覧は、1982年の国際海洋法条約がまだ条約草案だった頃に行われた英コモンウェルス局の研究に基づいており、これは以下の文献に収録されている。E. D. Brown, "The UN Convention on the Law of the Sea, 1982: A Guide for National Policy Making, Legislation and Administration," Book 1, Commonwealth Secretariat, London, March 1987.

6. 他の諸国または国際機関を通じた協力: 立法上、行政上の活動の意味を伴った、他の諸国との直接的な、または国際組織を通じた協力的な活動の可能性の指摘。かかる協力は、例えば、海上の安全、生物資源、海洋環境、海洋科学調査および海洋技術の分野に求められる。

これに加え、同時に考慮されるべき複数の科学技術的な側面がある。条約規定の多くは、海洋分野における科学技術的な能力の効果的な応用と、発展途上国の能力を高め改善するための国際協力を左右される。例えば、海図や地図の整備に取り組む人々は特別な技術的能力を必要とする。

海洋政策の必要性

Hinds 氏によれば、海洋管理のための制度的な枠組みは、次の 2 つの柱に基づき作成された。(1) 地域的な要素を伴った国連システムに集約されたグローバルな計画と、(2) 分散した自立国の特定の活動を代表する国家の活動。⁴ 同氏はまた、数十年におよぶ国連計画でも特に、主権国家の管轄権下の分野とそれらの活動は、期待された成果を生んでいないと述べている。この失敗は「海洋に関する世界委員会」(World Commission on the Oceans) の 1988 年の報告書によって次のように認識されている⁵。

「(1) 国際レベルでの調整と共同プログラミングに対する国際的なメカニズムが脆弱なことは周知の通りで、運用的というよりも抽象的な性質であることもあり、(2) 多くの開発途上国政府や過渡期にある国家が、自国民の経済的福祉の重要性を認識しても、こうした国家は未だに海洋の持つ可能性を利用できる立場にはない。」

国際的なレベルでは政策立案は国際協力に不可欠であり、多くの場合、国連食糧農業機関 (FAO) や国際海事機関 (IMO)、国連教育科学文化機関-政府間海洋学委員会 (UNESCO-IOC)、国連環境計画 (UNEP) などの国際機関を介した協力が行われる。東南アジア諸国連合 (ASEAN) など地域レベルでの協力の例は少なく、海洋犯罪や海賊行為、テロ行為など“逼迫した状況”の場合に限られている。インドネシア政府は、ASEAN 加盟国との海洋における協調という提案課題を検討中である。

国内レベルでは、政策決定は通常、関連する政府機関の合法的な指示の範囲で実行される。機関幹部は、政策決定の過程において重要な役割を果たしているが、彼らこそが、政策決定や活動プログラムの実現に向けた合法的な指示を各機関に与えることができるのである。当然のことながら、このような取り組みは、非常に分野ごとのアプローチを採用することからして、その成果は総合的な国家政策への連携に極めて限定的である。オーストラリア、カナダ、韓国、アメリカ合衆国など一部の国家では、国内海洋政策を策定するなどイニシアティブを発揮している。

⁴ Hinds, L. *supra*, n.2.

⁵ World Commission on the Oceans, *The Oceans Our Future*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 147-152, as cited by Hinds, L., *supra*, n.2.

インドネシアの事例

新しい海の憲法となる 1982 年の国連海洋法条約が成立した際、インドネシア政府は新しい法律の実現に向け革新的な方法を講じた。1982 年以前、海上での活動に関するインドネシアの法律と規則の大半は、1958 年のジュネーブ海洋法 4 条約に基づいていた。

インドネシアでは 1982 年の同条約を批准する以前、海上活動に対処する多くの法律や規則が存在していた。その大半は植民地時代に制定されたものか、あるいは、独立後に 1958 年のジュネーブ 4 条約に基づき制定したものである。しかし 1980 年、インドネシアは、1982 年の同条約実現に向けた初めての試みと位置づけられる動きを見せた。それは、200 カイリ排他的経済水域を強く主張し、インドネシアの排他的経済水域に関する 1983 年の法律第 5 号を成立させることであった。

インドネシア政府は、同国の領海外においても海洋生物資源の保護が必要であるという根拠に基づきながら、自国民のたんぱく質源の供給を確保するためにも、自国の主張を曲げない姿勢を余儀なくされた。政府の開発プログラムに沿って、国家の繁栄のために海洋生物資源を理性的に管理する必要性も生じている。インドネシアはまた、加盟国の慣行からも明らかなように、排他的経済水域はすでに国際慣習法の一部になっているという申し立てが存在することも承知している。

群島国家として発展する目的での国土の利用、計画、規制に関して規定する目的の他、国土以外の場所においてもインドネシアが自然資源の管理のため主権に基づいて自国の法律を行使することや、国際法によって規制される他の合法的権利に基づいて権利を行使することが可能なように、インドネシアは 1992 年、以下の原則を規定する空間計画に関する法律第 24 号を成立させた⁶。

1. 計画: 発展プログラムの構築と決定によって構成され、各プログラムの行動計画の形成を含み、
2. 活用: 許可証の発布、評価、実際の空間利用に基づき、
3. 規制: 監視と規制に基づく

1996 年、インドネシア政府は自国の領海に関する新しい法律第 6 号を成立させた⁷。これは 1960 年の法律第 4 号を改正したもので、1982 年の国連海洋法条約で具体化された原則が明記された。この新法は基本的に、領海幅 12 カイリといった古い原則を守っている。基点と基点を結ぶ直線基線の古い規定は、新しい直線群島基線によりしかるべく調整された。新しい基線や領海、排他的経済水域の外側の限界、インドネシア隣国との間で未だに画定されていないか、もしくは交渉中の特別な線を示すため、新法にはイラスト地図が附属される。新しい基線は、2002 年の政令 38 号の制定によって決定された。

通過通航権、群島航路帯通航、アクセス・通信権などのいくつかの新しい概念も包括された。無害通航権の規定は適宜調整されるもので、2002 年の政令 36 号では更に規制された。通過通航権はマラッカ海峡、シンガポール海峡のみが適用対象となることから、この権利に関する追加規制は、インドネシア、マレーシアおよびシンガポールの沿岸三国での事案になる。群島航路帯通航の新たな権利が、南北あるいはその逆方向の群島航路帯にのみ適用されることは、インドネシアの合意を得て IMO によって採択された。外国船籍の船舶や航空機の権利は、2002 年の政令 37 号で規制されている。

⁶ State Gazette No. 115 of 1992, Additional State Gazette No.3501 of 1992.

⁷ State Gazette No. 73 of 1996, Additional State Gazette No. 3647 of 1996.

漁業を含む海洋資源を最適に活用することを目指し、インドネシアは関連する国内法を整備する努力により、その可能性を追求してきた。同政府は、1985年の国内法第17号の制定、1985年の漁業に関する法律第9号の施行、そして前記したインドネシアの領海に関する1996年の法律第6号に準じて国連海洋法条約を批准した。この他、海上輸送に関する1992年の法律第21号や、1997年の生物環境管理のための基本規定に関する法律第23号も制定している。

幾つかの特定の問題

特定の問題としては、いわゆる違法漁業や海上における海賊行為、武装強盗などがある。これらは地域的にも国際的にも懸念される問題として表面化している。

違法漁業

過去数年、海洋や漁業の発展が抱える問題の一つに、インドネシア領海および排他的経済水域における違法漁業が挙げられる。今日、水産資源の搾取は著しいが、それにより得られる利益は期待に達していない。この理由として、現在インドネシアの排他的経済水域での漁業を認可されている約7千隻のインドネシア船籍の船舶のうち、多くが東南アジア諸国や、それ以外の地域の外国企業の所有となっていることが挙げられる。外国船籍の船舶への許可移譲の結果として、インドネシア政府の年間損失額は13億6千万米ドル以上に達すると試算されている。この他、FAOの2001年の報告書によれば、違法漁業による水揚げ高は、年間150万トンにも達するとされる。

自国領海における諸問題に対処できる国力を強化するため、インドネシア政府は海洋漁業省 (Department of Marine and Fisheries) を設置した。また、違法漁業などの問題に対処するため、以下に挙げる努力も行っている。

1. 地元の船、特に小規模な漁師が所有する船の性能を強化
2. 外国船籍の船舶が絡む複数の事例に対し、国内法や国際法に沿って法的制裁を課すため、法の執行と漁業規制を強化
3. 外国船籍の船舶へのライセンスに関する新たな規制の発行
4. 違法漁業が発生するおそれのある特定の海上地域において警察の巡視を支援するため、船舶監視システム (VMS) によって支えられる監視コントロールシステム (MCS) の実現や、レンタルの衛星によって動作する総合情報システム (CIS) を活用した安全保障の強化
5. 海事漁業監視局 (Directorate General of Surveillance on Marine Affairs and Fisheries) や、入国管理局 (Directorate General of Immigration)、税関局 (Directorate General of Custom)、租税局 (Directorate General of Taxation)、検事当局 (Attorney General Office) など関係するインライン組織における協力の強化

インドネシア政府は最近、違法漁業に対しての一層厳しい制裁を課すことを盛り込んだ漁業に関する2004年の新法第31号を成立させた。海事漁業省 (Department of Marine Affairs and Fisheries) はこの実現に向けた関係組織との協力を必要としている。

海上における海賊行為、武装強盗

近年、インドネシアの管轄権水域において複数の海賊行為が発生しており、その大半は、船舶を狙った武装強盗か、未遂も含む襲撃行為であり、停泊中あるいは海上航行中の船舶に対して実行される。インドネシア領海が広大であることや、最近の経済危機の影響があいまって、船舶に対する武装強盗は急増している。この原因として、警察当局の人員不足や、領海監視や規制のための技術設備の不足が挙げられる。

国内法の整備という点においてインドネシアは、1985年の法律第17号を制定することにより1982年の国連海洋法条約を批准している。海賊行為に対する法律、特に、法の執行に関して、インドネシア刑法は“海賊行為”と“船舶に対する武装強盗”を438～443条、および447～451条において規定している。加えて、“海賊行為”は、1939年の領海法令(Territorial Waters Ordinance)の、特に第13条と14条においても明記されている。自国領海における航行の安全について、インドネシア政府は、MSC/CIRC 622/Rev.1や、MSC/CIRC 623/Rev.1など関係するIMOの通報(IMO Circulars)において、各政府組織、船舶所有者、運航者、船長や船員に対する通達を出している。さらに、外国人犯罪者の拘束を支援するため、マレーシア、フィリピン、タイ、オーストラリアとの間に犯罪人引渡条約を締結している。

特に法の執行における国力を強化するため、インドネシア政府はインドネシア海軍との協調の下、海上安全保障調整機構(Maritime Security Coordinating Agency, BAKORKMLA)と称する部内間の組織を設置した。これは、国家警察や海上通信局(Directorate General of Sea Communication)、入国管理局(Directorate General of Immigration)、税関局(Directorate General of Customs)、租税局(Directorate General of Taxation)、国家捜査救助機関(National SAR Agency)、および検事当局(Attorney General Office)によって構成される。その他、対海賊行為の部隊が配属される指令管理センター(Command and Control Center, PUSKODAL)をバタム島に設立した。

安全保障と安全の理由から、「海上警察」(POLAIRUD)、インドネシア沿岸警備隊KPLP(Indonesian Coast and Sea Guard Unit)が、全国の各地区本部や港湾に配属された。さらに、インドネシア政府は、マレーシアやシンガポールなどの隣国と協調して、マラッカ・シンガポール海峡における組織的な対海賊行為パトロールを実施し、同海域における海賊行為を激減させる一定の効果をもたらした。

監視の目的としては、日本の国際協力機構(JICA)の援助を得て、タンジュン・ウバン、バタム、ドマイ、ブラワンおよびジャカルタに「海上安全情報システム」(Marine Safety and Information System: MSIS)を設置した。

特にマラッカ・シンガポール海峡における航行の安全を維持強化することを考慮して、インドネシア政府はすべての国家に対し、1982年国連海洋法条約の第43条の実現を検討するようアピールしている。

前記した二課題に対処するためのインライン組織間の協調という形における分野横断的なアプローチは、奏功しているとみることができる。しかし、その他の事案については未だに、解決が容易でない多くの分野横断的な課題が残されている。

インドネシアはかつて、国家発展のための基本的なガイドラインを採用していた。それは、政府内の各部門における発展プログラムで、通常は5年計画であった。そのようなガイドラインは、現在

は存在せず、代わりに各分野の組織が、独自の発展プログラムを有している。こうしたアプローチが競争問題を生じることは容易に想像できる。果たして国内の海洋政策がそのような問題の答えになりうるだろうか。

(2004年11月25日 バンドン)

**POLITICAL WILL, POLICY AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR
THE IMPLEMENTATION OF THE "SECURING THE OCEANS"**

CONCEPT: A CASE STUDY OF INDONESIA

Etty R. Agoes

Professor, International Law, Padjadjaran University

Summary

As of February 2004 the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) which has been accepted by many as the "Constitution for the Oceans" have been ratified by 127 coastal States and 17 landlocked States. However, out of the 159 original signatories, 29 have not yet ratified the Convention. It should be recalled that on many occasions the UN General Assembly has called upon States to harmonize their national legislation with the Convention's provisions to ensure that they are in conformity with the Convention.

November 16, 2004 marks ten years after the Convention's entry into force. By virtue of Article 312 of the 1982 UNCLOS, any State Party may, by written communication addressed to the Secretary General of the United Nations, proposed specific amendments to the Convention. It is, therefore, in this context, proposals for a New Concept of Ocean Security, could be based on the comprehensive provisions of the Convention.

This paper will try to analyze efforts at the national level that has been carried out by the Indonesian government to try to response to the Secretary General's request for harmonization of their national legislations to that with the Convention. The paper will try to describe the difficulties in trying to work on a cross-sectoral manner due to the absence of an integrated national ocean policy.

POLITICAL WILL, POLICY AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE IMPLEMENTATION OF THE "SECURING THE OCEANS"

CONCEPT: A CASE STUDY OF INDONESIA

Etty R. Agoes

Professor, International Law, Padjadjaran University

INTRODUCTION

The adoption of the archipelagic regime as embodied in Part IV of the 1982 LOS Convention confirms Indonesia's struggle for recognition of its special geographical configuration by international law. This recognition also confirms the country's exclusive rights over the resources contained within the Indonesian archipelago. The national language for fatherland as *tanah air*, meaning land and water, best describes the importance of the sea to Indonesia.

The effectiveness of the 1982 Conventions depends heavily on its becoming a binding force and this could be best achieved through formal ratification. It is under this consideration that on December 31, 1985 Indonesia decided to enact Law No. 17 concerning Indonesia's ratification. Even though the Convention was not yet in force, Indonesia has tried not only to think of ways of implementation but also of deciding on how to use the available law for the benefit of the country.¹

The 1982 Convention on the Law of the Sea is one of the most complex treaties ever produced. It deals with a range of issues concerning baselines, and various maritime jurisdictional zones of internal waters, territorial sea, and straits used for international navigation, archipelagic waters, contiguous zone, continental shelf, exclusive economic zone, high seas and the international seabed area. It also deals with various activities such as navigation, fishing, and marine scientific research, marine pollution, delimitation of maritime boundaries and military uses of the sea. It also contains special provisions for landlocked and geographically disadvantaged states, and settlement of disputes.

The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, according to Friedheim :²

"... can be looked upon as a framework, or skeleton for managing the oceans. It is a constitution because it states the basic structure of ocean management and little more, leaving the actual management rules to those who will follow. In short, it says who is responsible or has the right to make decisions relating to important aspects of ocean use."

It is based on such position that this article try to proposed that political will, policy and institutional framework for the implementation of the "Securing the Oceans" concept can be

¹ Agoes, Etty R. , "Indonesia and the LOS Convention," *Marine Policy*, March 1991

² Friedheim, R.L., "A Proper Order for the Oceans : an Agenda for the New Century," in Vidas, D., Ostreng, W., (eds), *Order for the Oceans at the Turn of the Century*, Kluwer Law International, the Hague, 1999, as cited by Hinds, L., "Ocean Governance and the Implementation Gap," *Marine Policy*, 27 (2003) 349-356.

carried out through the implementation of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. However, based on Indonesia's experience as one of the parties to the Convention, without a comprehensive national ocean policy, implementation efforts proved to be a complex and difficult undertaking.

ISSUES OF IMPLEMENTATION

Given the length and complexity of the Convention, the policy makers and their advisers will need to have a close analytical scrutiny of the Convention, in order to have an adequate understanding of this new law of the sea. The implementation of the Convention can be based on its provisions which can be described through activities of a legislative, regulatory, administrative or co-operative nature, in order to illustrate the nature of the tasks involved from the different perspectives of, for example, a legislator, enforcement officer or administrator.

The listing of activities, therefore, should be made in such a way so it can be used more readily by the various personnel from different sectors who may be engaged in reviewing existing activities in the light of a new legal regime. Many countries will face important decisions of an administrative or organizational nature whether with respect to policy-making, or preparation of legislation, so that some administrative implications should be dealt with in some detail. Indeed, administrative matters may be regarded as providing a central focus for the listings of activities as a whole since it is from that viewpoint that the consideration of policy and implementation questions may be undertaken.

Going through the Conventions provisions, implementation activities may be carried out in the following categories :³

1. *Legislation and regulation* : through identification of all matters on which States would or might take legislative and regulatory action, such as through the adoption of new laws and regulations, or revision of existing ones. In many instances there may be existing legislation which may merely require modification or amendment for purposes of harmonization with the convention. There may also be legislation adopted pursuant to other international agreements may have already dealt with some of the issues.
2. *Regulation by activity*: users from a given sector would need to range over various Parts and Sections of the Convention to identify their legislative tasks and the contexts in which they would be undertaken.
3. *Publication or notification*: A significant number of provisions of the Convention call for due publicity or due notice, for example of laws and regulations, for exchange of information, for publication of reports, for preparation of maps and charts, etc. Thus, the policy makers should decide on the nature, scope and form of the information which would be contributed or exchanged among States in the natural course of enacting laws and regulations, adopting other measures and entering into various agreements and arrangements, including those of a co-operative nature.
4. *Surveillance and enforcement* : identification of the Convention provisions which may entail legislative and regulatory action, and the possible implications from this perspective.

³ The listing of activities is based on the study made at the time when the 1982 UNCLOS was still a Draft Convention by the Commonwealth Secretariat which was published in E. D. Brown, "The UN Convention on the Law of the Sea, 1982 : A Guide for National Policy Making, Legislation and Administration," Book 1, Commonwealth Secretariat, London, March 1987.

Governments should also review the situation with regard to their needs and capabilities for surveillance, control and enforcement.

5. *Administrative and organizational requirements* : consideration of such questions as mechanisms for establishing policy, processes of preparing legislation and other measures, allocation of functions among existing agencies or departments, and coordination among all sectors concerned for these purposes. In some cases there is a need to treat some activities through a comprehensive a viewpoint as circumstances warrant, and need to review the various sectoral requirements in terms of common needs. Where applicable, attempts have been made to identify common elements, for instance, as amongst fisheries administration, environmental protection, maritime safety, marine scientific research, and development of marine technology.
6. *Co-operation directly with other States or through international organizations* : indication of possible co-operative activities directly with other States or through international organizations, with implications for its legislative and administrative activities. Such co-operation is required, for instance, in maritime safety, living resources, marine environment, marine scientific research, and marine technology.

In addition to that list there are some scientific and technical aspects that should also be taken into consideration. Many of the provisions of the Convention will depend for their effective application on scientific and technical capabilities in the marine sector and on international co-operation to develop and improve the capabilities of the developing countries. Those dealing with the preparation of charts and maps, for instance, require specific technical capabilities.

THE NEED FOR AN OCEAN POLICY

According to Hinds, the institutional framework for ocean management was established upon two pillars: (1) centralized UN system global programmes with regional components, and (2) nation states' activities representing decentralized autonomous country specific activities.⁴ He also noted that decades of UN programming primarily in areas under the jurisdiction of sovereign states and their activities, has not produced results that are consistent with what should be reasonably expected. Such failure were also identified by the World Commission on the Oceans in its reports in 1998, that :⁵

“(1) International mechanism for coordination and joint programming at the international level are notoriously weak, sometimes more symbolic than operational in nature, and (2) even though the governments of many developing nations as well as countries in transition recognize the importance for the economic well-being of their populations, they are not yet in a position to take advantage of marine potentials.”

At the international level policy making is an integral part of international co-operation, which in most cases are carried out through international organizations such as FAO, IMO, UNESCO-IOC, and UNEP. Little has been carried out though at the regional level, such as that of ASEAN, except for some “pressing issues”, such as that of maritime crimes, piracy

⁴ Hinds, L.. *supra*, n. 2.

⁵ World Commission on the Oceans, *The Oceans Our Future*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 147-152, as cited by Hinds, L., *supra*, n.2.

and terrorism. Indonesia is contemplating on a proposal for an agenda on maritime co-operation with ASEAN member countries.

At the national level policy making is often carried out within the constitutional mandates of the related government agencies. The executive leaders of these agencies play key role in the policy making process, and they are the one who can legally commit their respective agencies to determine policy and implement programmes of activities. The outputs of such undertaking, understandably, will take a very sectoral approach with very limited linkage to a comprehensive national policy. In some countries such as Australia, Canada, Korea and the United States the respective governments took the initiative by producing national ocean policies.

THE INDONESIAN EXPERIENCE

As in the case of the formation of the new law of the sea into the 1982 Convention, the implementation of this new law in Indonesia has taken an evolutionary way. Before the establishment of the new law of the sea in 1982 Indonesian laws and regulation governing sea activities were mostly based on the four 1958 Geneva Conventions on the Law of the Sea.

Before Indonesia ratified the 1982 Convention there exist a great number of laws and regulations dealing with ocean activities. Most of these laws and regulations were either enacted during the colonial period, or established after independence taking into account the four 1958 Geneva Conventions. In 1980, however, Indonesia took what may be called as the first attempt at implementation of the 1982 Convention by asserting its claim to a 200 miles exclusive economic zone, which was then followed by an enactment of Law No. 5 of 1983 on the Indonesian EEZ.

Indonesia was prompted to assert its claim based on a consideration that there is a need to preserve the living resources of the sea outside the Indonesian territorial sea to guarantee a supply of protein for the Indonesian people. In line with the government's program of development there also exists a need to preserve and provide a rational management of the living resources of the sea for the welfare of the country. Indonesia is also aware of the fact that claims to an exclusive economic zone is already part of customary international law as is evidenced by State practice.

To regulate the utilization, planning and control of the national territory as an archipelagic State for development purposes, including areas outside of national territory where Indonesia may exercise its law under sovereign rights for the management of natural resources, or under other legitimate rights govern by international law, in 1992 Indonesia enacted Law No. 24 of 1992 concerning Spatial Planning,⁶ which provides for principles of :

1. *planning* : consists of formulation and determination of development programs, including formulation of action plans for each program;
2. *utilization* : through issuance of permits, evaluation and actual use of space; and
3. *control* : through surveillance and regulation.

⁶ State Gazette No. 115 of 1992, Additional State Gazette No.3501 of 1992.

In 1996 the government enacted a new Law No. 6 on the Indonesian Territorial Waters.⁷ As a revision of Law No. 4 of 1960, using principles embodied in the 1982 UNCLOS. Basically the new Law upholds some old principles like the one on the breadth of the territorial sea of 12 nautical miles. The old provision of *straight baselines from point to point* is adjusted accordingly with the new *straight archipelagic baselines*. An illustrative map is attached to the Law showing the possible new baselines, the territorial sea, outer limit of the exclusive economic zones, and special lines showing the unfinished or still negotiated boundaries with Indonesia's neighbouring countries. The new baselines is determined by the enactment of Government Regulation No. 38 of 2002.

Several new concepts such as the right of transit passage and the right of archipelagic sea-lanes passage, and the right of access and communication are also included. The provisions on the right of innocent passage are adjusted accordingly, and are further regulated by Government Regulation No. 36 of 2002. Since transit passage is only applicable in the combined Straits of Malacca and Singapore, further regulations on this right will be a matter for the three littoral states of Indonesia, Malaysia and Singapore. The new right of archipelagic sea-lanes passage is applicable in the archipelagic sea-lanes in the direction of north-south vv., adopted by IMO with the agreement with Indonesia. Rights of foreign vessel and aircraft are regulated in Government Regulation No. 37 of 2002.

In order to optimally utilize of our marine resources including fisheries, Indonesia has fulfilled its capability with the efforts to provide relevant national legislation. The Indonesian Government ratified the UN Convention on the Law of the Sea through the enactment of Law No.17 of 1985 as well as putting into effect Law No. 9 of 1985 on Fisheries and the above mentioned Law No.6 of 1996 on the Indonesian Territorial Waters. Apart from that, Indonesia has also enacted Law No. 21 of 1992 on Sea Transportation and Law No.23 of 1997 on Basic Provisions for the Management of Living Environment.

SOME SPECIFIC ISSUES

There are specific issues, namely illegal fishing, piracy and armed robbery at sea, which has emerged as issues receiving regional and international concerns.

Illegal Fishing

For several years, one of the problems facing marine and fisheries development is the illegal fishing in the Indonesian territorial waters and EEZ. Today the exploitation of fisheries resources remained high; however, the benefit derived from it is not as high as expected. This happen because from about 7.000 Indonesian flagged vessels which already obtained permit to operate within the Indonesian EEZ, a great number of them belongs to foreign companies of a number of the Southeast Asian countries as well as from countries outside Southeast Asia. As a consequence of this transfer of status of the foreign vessels, it is calculated that the Indonesian Government's total lost is about US\$ 1.36 billion annually. Apart from that, in accordance with the FAO Report (2001), a total number of illegal fishing has reached to about 1.5 million ton annually.

⁷ State Gazette No. 73 of 1996, Additional State Gazette No. 3647 of 1996.

To strengthen the national capabilities to deal with the problems within our territorial waters, the Indonesian Government has established the Department of Marine Affairs and Fisheries. Apart from that, Indonesia has also conducted a number of efforts to combat the problems of illegal fishing, among others by:

1. strengthening the capabilities of local fisheries fleets, particularly those owned by small-scale fishermen.
2. enhancing law enforcement and control fishing in order to impose judicial punishment on a number of cases involving foreign vessels in accordance with national and international law.
3. issuing new regulation on licenses for foreign vessels.
4. increasing security and protection through the implementation of a "Monitoring Control System" (MCS) supported by "Vessel Monitoring System"(VMS) and "Comprehensive Information System" (CIS) operated through rental satellite services to support police patrol toward a certain troubled marine areas for illegal fishing.
5. to strengthen coordination among relevant in-line agencies such as Directorate General of Surveillance on Marine Affairs and Fisheries, Directorate General of Sea Communication, the Indonesian Navy, the National Police, Directorate General of Immigration, Directorate General of Custom, Directorate General of Taxation and the Attorney General Office.

Recently Indonesia has enacted a new Law No. 31 of 2004 on Fisheries which contains some more stringent sanctions against illegal fishing. In its implementation the Department of Marine Affairs and Fisheries still need to cooperate with other relevant agencies.

Piracy and armed robbery at sea

In recent years a number of pirate attacks occurred in waters within the national jurisdiction of Indonesia, mostly are armed robbery against ships, actual or attempted attacks and whether the ships are berthed at anchor or at sea. Taking into consideration the large area of the Indonesian territorial waters and as the impact of the recent financial crisis, the numbers of armed robbery against ships are increasing tremendously. This happened because of insufficient law enforcement officers and lack of technological equipment in monitoring and controlling the territorial waters.

As far as national legislation is concerned, Indonesia has ratified the UNCLOS (1982) through the enactment of Law No.17/1985. In terms of law on piracy, for the purpose of law enforcement, the Indonesian Penal Code has regulated "piracy" and "armed robbery against ships" in Articles 438-443 and 447-451. In addition to that, "piracy" has also been articulated in the 1939 Territorial Waters Ordinance, particularly in Articles 13 and 14. For the safety of navigation in our territorial waters, the Indonesian Government has circulated relevant IMO Circulars, namely: MSC/CIRC 622/Rev.1 and MSC/CIRC 623/Rev.1, to the respective government agencies, ship owners and operators, masters and crews. In addition to this, in order to support the apprehension of criminals of foreign countries, Indonesia has a number of agreements on extradition with Malaysia, the Philippines, Thailand and Australia.

In order to strengthen its national capabilities, particularly in law enforcement efforts, the Indonesian Government has established an inter-department agency called "BAKORKAMLA" (Maritime Security Coordinating Agency) under the coordination of the Indonesian Navy,

consisting of in-line agencies such as the National Police, Directorate General of Sea Communication, Directorate General of Immigration, Directorate General of Custom, Directorate General of Taxation, National SAR Agency, and Attorney General Office. Apart from that, Indonesia has established "PUSKODAL" (Command and Control Center) in the Batam Island, which is also equipped with an anti-piracy unit.

For security and safety reason, "marine police" (POLAIRUD) and "KPLP" have been attached to the respective regional police headquarters and ports throughout the country. In addition, Indonesia has conducted coordinated anti-piracy patrol with neighboring countries such as Malaysia and Singapore in the Malacca and Singapore Straits, which to some extent, have resulted in a significant reduction of piracy in that region.

For the purpose of monitoring, with the assistance of the Japan International Cooperation Agency (JICA), Indonesia has set up the "Marine Safety and Information System" (MSIS) in Tanjung Uban, Batam, Dumai, Belawan and Jakarta.

In view of maintaining and strengthening navigation and safety, particularly in the Straits of Malacca and the Straits of Singapore, Indonesia appeals to all countries to consider in implementing Article 43 of the 1982 UNCLOS.

In dealing with the two issues above the cross sectoral approach in the form of coordination between in-line agencies seems to have work well. However, in other issues there are still a lot of cross-sectoral issues that were not as easy to be solved.

In the old days Indonesia used to have Basic Guidelines for National development which prescribes for programs of development in every sector of the government, which is usually set out for a five year period. Such guidelines do not exist anymore; each sectoral agency has its own development programs. It can easily be seen that such approach will bring competing issues. Perhaps, a national ocean policy is the answer to this problem?

Bandung, 25 November 2004.

「海を護る」概念の実現に向けた能力構築

Sam Bateman

ウーロンゴン大学海洋政策センター教授

提言の概要

現在、海上安全保障の維持、海洋環境の保護の実現に必要な効果的な取り決めや能力が地域・国家に欠けている。現在の弱点として考えられるのは、政治的・社会的な意志がないこと、海の問題に関する認識の欠如、海洋の管轄権および執行に関する無意味な取り決め、海洋法条約の異なる解釈、国際法実施のための手段導入に消極的な地域、および海洋関連の安全保障確保のために適切な対策を講じる能力の欠如などである。これらの弱点は、国家レベル、地域レベルの両方で見受けられる。

国家レベルでは、多くの国が、管轄区域内において海上安全保障の確保および国際基準への準拠を実施する能力が不足している。海上安全保障に関する新しい国際法は、通常、先進国に有利な配慮がされているため、貧困軽減や開発などの優先事項を持つ可能性のある発展途上国にとっては準拠することが困難な場合が多い。

地域レベルでは、海上安全保障を確保するための情報交換や運用調整を実行する手段と枠組みが確立されていない。特に、近隣諸国間、沿岸国間での管轄水域を船舶航行や貿易に利用する国家の間で、協力体制を築くための調整手段が欠如している。

先進国は、発展途上国が海上安全保障の脅威に対処する能力を構築できるよう支援する必要がある。しかしながら、発展途上国はそのような支援を受けることによって、国家主権および国家の独立性を喪失する可能性と、先進国や協力関係にある主要提携国の利益を優先事項に据えなければならない従属関係が生まれる可能性を懸念している。

本論文で言及する「能力」に含まれる事項を次に挙げる。

- **制度的な取り決め**：国家レベルでは、海上安全保障に携わる政府機関の間で確立された業務分担、意志決定の方法、および政府機関内の調整のために合意に基づいて決められた手段を意味し、これらには指揮統制、通信、コンピューター、監視、諜報機関が含まれる。2 国間および多国間のレベルでは、情報共有、運用調整および状況把握のための働きかけを意味する。
- **法的な枠組み**：海上安全保障への脅威の対処方法を含むだけでなく、関連する国際条約を施行する国内法が必要とされている。地域レベルでは、地域ごとに異なる法制度の許容範囲内で海事法に準拠すべきである。また、地域および準地域からの協力を得るために、これらの地域が結んで

いる協定を考慮に入れることも可能である。この場合、海上安全保障の脅威に対処する地域の能力を制約している原因を取り除く地域協定も考慮に入れるべきである。

- **リソース**：海上安全保障には、財政的、物質的（船舶、航空機、C4SI システム）および人的なリソースが必要である。協同訓練や教育プログラムは、国家・地域の両レベルの協調体制を促進する環境を生み出す重要な手段である。

海上安全保障を確保する国家能力が増せば、政治的、社会的な意志が生まれると同時に、海上安全保障の確保に不可欠な制度的取り決めや法的枠組みの構築も促されることになるだろう。本論文では、現在置かれている状況を踏まえ、国家が海上安全保障を維持し、海洋環境および海洋資源を包括的な方法で保護する能力を構築するための提言を行う。

「海を護る」概念の実施に向けた能力構築

Sam Bateman*

ウーロンゴン大学海洋政策センター教授

はじめに

「海を護る」の概念は、海洋における包括的な安全保障原則の適用を目指すものである。海洋環境保護と海の平和的利用を視野に入れた統合的なシステムで、海における法秩序や海運・海上貿易の安全・保安をも規定する。この概念の焦点であるマラッカ海峡と南シナ海、そしてインドネシアとフィリピンの群島水域には、日本と他の東アジア諸国の双方にとって重要な海上交通路があり、環境問題や資源の問題に悩まされている。具体的には、一連の東アジア半閉鎖海¹、カムチャッカ半島から北オーストラリアにまで伸びる一連の群島、そして西太平洋とインド洋からこの地域に通じる水路であり、そのほとんどは沿岸／群島国家の排他的経済水域（EEZ）か群島水域の中にある。本論文では、この地理的に複雑な地域における海洋安全保障上の重要な問題について論じる。つまり、同地域の国々のほとんどは自分たちの水域で海の安全を保障する力を欠いており、ましてやその安全保障に向けて他国と効率よく協力することもできない。

海洋レジームの構築

海洋環境のあらゆる観点を包括する新しい海の安全保障概念について語る場合、具体的に論題となるのは、東アジア海域とより広範な西太平洋のための新しい海洋レジームである。国際安全保障研究の分野で著名な英国の学者 Michael Leifer 氏は 1991 年に、東アジアにおける海洋レジーム構築の重要性に関して、影響力を与える論文を執筆した²。それは、自由で途絶えることのない海上貿易の流れを確保し、それぞれの国が合意された国際法の原則に則り、対立や衝突を起こさずに海の利益を追求し、海洋資源を管理することのできる、安定した海洋レジームの理想を提唱するものだった。

それから 13 年ほどたった今なお、安定した海洋レジームという Leifer 氏の理想にはほど遠い状態にある。東アジア地域ではある程度混乱が広がっている。すなわち、規制されていない海洋環境汚染、

* Dr Sam Bateman is a Senior Fellow and Adviser to the Maritime Security Programme at the Institute of Defence and Strategic Studies in Singapore and a Professorial Research Fellow at the Centre for Maritime Policy, University of Wollongong, NSW 2522, Australia (email address: sbateman@uow.edu.au)

¹ 1982 年国連海洋法条約（UNCLOS）第 122 条が定める閉鎖／半閉鎖海。この定義に当てはまる東アジアの海域には次のものがある（北から南の順）：オホーツク海、日本海（南北朝鮮にとっての東海）、黄海、東シナ海、南シナ海、タイ湾、スールー海、セレベス海、ティモール海とアラフラ海、アンダマン海。

² Michael Leifer, “The Maritime Regime and Regional Security in East Asia”, *The Pacific Review*, Vol.4, No.2, 1991, pp.126-136.

魚の乱獲、海洋環境の劣化、海賊や密輸、海上テロの脅威といった横行する海上での違法行為などである。東アジアでは海洋に係る協力関係が未発達であり、Mark Valencia氏が指摘したとおり、同地域には「堅固な多国間海洋レジームの欠如」がある³。今回の会議のテーマである新しい海洋安全保障の概念「海を護る」は、Leifer氏の理想に沿って安定した海洋レジームを東アジアに定着させるための主導的取り組みである。

1982年国連海洋法条約（UNCLOS）により、国家の権利と義務に基づく海洋管理の制度が創設された。この海洋管理の制度は、閉鎖海または半閉鎖海にとって必須であり、UNCLOS第123条では、閉鎖海または半閉鎖海に面した国々が、海洋環境の保護・保全や共同科学調査プログラムの実施など、これらの海域での権利を行使し、義務を履行するに当たって協力することを義務づけている。このUNCLOS第123条は、「海を護る」が構想する協力をとりまとめる「傘」として機能するかもしれない。しかし東アジア海域では今のところ、海洋の管轄権に対する重複した請求やほとんど合意されていない海洋境界面定、自国の私利を優先させる国々を背景に、UNCLOSの海洋管理制度は実効的ではない。この地域では、海洋の管轄権が海洋政策上の対立要因となっているのだ。隣接する海洋の管轄権の境界について合意が得られない限り、海事関係法の執行、とくに閉鎖海または半閉鎖海における海事関係法執行と海の安全保障は危ぶまれる。管轄権で合意が得られなければ海の安全保障は妨げられ、海上執行は厄介なものとなり、海洋環境は野放しのまま劣化し、海上テロなどの海上での違法行為を助長する。

この地域は今のところ、海の安全を維持し海洋環境を保護する概念の実現に向けて、実効的な調整やしかるべき能力を欠いている。政治的・社会的意志の欠如、海洋に対する意識の欠如、海上の管轄権・執行に関する実効的でない調整、海洋法に対する解釈の相違、関係する国際条約への地域参加の弱さ、海洋環境の安全を確保する適切な措置を実施する能力の欠如など、国家レベルと地域レベルの両方で数々の弱みを抱えている。

国家レベルで見た場合、同地域の国々の多くは自らの管轄下の水域の安全を確実に保証し、国際基準を実施する能力を欠いている。海洋の安全保障に関する新しい国際的措置は、概して先進国にとって有利で、貧困緩和や開発といった優先課題を抱えているような途上国の能力では困難である。途上国は国際レベルで整備された法制度の実施にあたって特別な困難に直面している。国際環境管理の分野にはかねてより「地球的視野で考え、地域レベルで行動する」という格言がある。他の分野における国際レジームの構築がそうであるように、海洋の安全保障についても、地球レベルの発想は概ねできており、これからはその原理を地域・国家レベルで適用する段階にあるのだ。地球レベルでなすべきことについてアイデアを出しあうのは決して難しくないが、それよりも遥かに難しいのは、そのアイデアを地域・国家レベルで機能させることなのである。

地域レベルで見ると、情報交換や海洋安全保障に向けて調整を図るための手続や枠組みが確立されていない。とくに隣国間の協力、さらに沿岸諸国と、沿岸国の管轄下にある水域で船舶を通航させ貿易

³ Mark J. Valencia, "Regional Maritime Regime Building: Prospects in Northeast and Southeast Asia", *Ocean Development and International Law*, Vol.31, 2000, pp.241.

を営むいわゆる「利用国」との協力を図るための合意が確立されていない。国家レベルと地域レベルの両方で能力を構築することが、「海を護る」の実現に向けての大切な第一歩となるだろう。

能力とは？

途上国は、海洋安全保障のための能力開発にあたって多大な困難に直面している。能力構築については、アジェンダ 21 の第 37 章にそのプロセスが記載されている⁴。これは海洋環境とその資源の管理・保護能力に関するものだが、海洋安全保障をはじめとする他の海洋管理分野のための能力構築にまで拡大できるだろう。

能力構築には具体的に、国家の人材能力、科学力、技術力、組織的能力、制度上の能力、資源の能力など含まれる。能力構築の基本目標は、政策の選択と実施のあり方に関する重大問題を、環境が持つ可能性と限界、そして関係国の人々にとってのニーズを踏まえながら評価し、対処する力を高めることである。⁵

途上国における能力構築には、途上国間の協力はもちろんのこと、途上国と関係国際機関、地域組織、そして先進国との間の協力が求められる。その目的は、データと情報、科学的・技術的手段、そして人材開発の諸分野で途上国の能力を高めることである。能力には普通、少なくとも 3 つの要素、すなわち人材と制度と実現環境があると考えられる。技術協力はもちろんのこと、しかるべき教育と訓練を受け技能を身につけた人材を用意することも大切だが、能力構築とは単なるトレーニング以上のものを意味する。アジェンダ 21 の第 37 章は次のように続く。

技術移転やノウハウに関する協力など、技術協力には個人や集団の能力・手腕を開発／強化するありとあらゆる活動が含まれる。

「海を護る」のもと、包括的な海洋安全保障で能力構築が求められる局面には次のものがあげられる。

- 海賊行為、海上テロ行為、麻薬取引、密入国、ならびに船舶に起因する海洋汚染の抑制・防止を含む、海における法秩序の維持
- 同地域を通過する国際的海運業・海上貿易の保全と安全
- 捜索・救助作業、自然災害の軽減・緩和、災害救助、救援協調センター、衛星遭難システム、気象通報、海上航行支援・業務、海洋安全通信を含む、海洋保安業務の提供
- 海洋汚染の防止・対処、海洋環境モニタリング、種の保存、敏感海域および海上公園の調査を含む、海洋環境保護
- 地域の状況を把握するための海洋調査・情報共有。「海を護る」が対象とする区域で生じる諸々の活動の実態をつかむ。

⁴ UN Conference on Environment and Development (UNCED), Chapter 17: Protection of the Oceans, All Kinds of Seas, Including Enclosed and Semi-enclosed Seas, and Coastal Areas and the Protection, Rational Use and Development of their Living Resources. In *Agenda 21*, UN Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro (3 - 14 June 1992)

⁵ 同章、第 37.1 項

関連する発展

海洋安全保障協力に向けての能力構築の考えは、同地域において決して新しいものではない。とくに日本海上保安庁（JCG）は近年、地域の海洋保安部隊とともに海上でのトレーニングや訓練を行いながら東南アジアを中心に能力構築に積極的に取り組んでいる。JCG はまた、日本にあるトレーニング機関で外国人のトレーニングを行い、マレーシアとインドネシアに対してその沿岸警備隊の発展について援助し、2004年7月1日に発効した SOLAS/ISPS コードの実施を後押しする港湾保安セミナーを東南アジア諸国で開催している。

JCG は、アジア海上保安機関長官級会合（2004年6月、東京）で取決められた「アジア海洋安全保障構想（AMARSECTIVE 2004）」⁶と、その後取決められた「アジアにおける船舶に対する海賊行為・武装強盗撲滅のための地域協力協定（ReCAAP）」⁷の発展に向けて主導的役割を果たしてきた。全 ASEAN 諸国、日本、中国、韓国、インド、バングラディシュ、そしてスリランカは ReCAAP のもと、地域水域における船舶に対する海賊行為・武装強盗を防ぐための情報ネットワーク作りと協力体制作りに取り組んでいる。海賊行為と船舶に対する武装強盗に対抗するための地域協力基盤を提供する ReCAAP は非常に大きな功績である。「船舶に対する武装強盗」⁸について正式な定義を下し、シンガポールに設置が予定された情報交換センター（ISC）の設立を規定している。

アジア太平洋経済協力（APEC）会議ではこれまで、能力構築について数々の構想が取り上げられてきた。APEC 高官は 2003年2月に、「テロ対策行動計画（CTAP）」を支持した。貨物の安全確保、輸送中の人身保護、国際航海に従事する船舶の安全確保、国際航空の安全保障、テロ行為への資金の流れを止めること、サイバーセキュリティの強化、エネルギー供給の安全確保、地域社会の衛生管理のために、CTAP は、具体的な目標と APEC 経済が期待する成果を列挙している⁹。CTAP は、その実施の成功のためには、能力構築とその必要性を評価することが不可欠であることを認めている。全 APEC 加盟国に対し、能力構築のニーズを明らかにすること、および能力構築の分野で他の APEC 加盟国に提供できる専門的知識・技術は何かを説明することを奨めている。

APEC によって考案された「APEC 域内における安全な貿易（STAR イニシアティブ）」は、船舶・貨物保護を規定し、船舶・港湾保安計画の導入を促進し、同地域における船員配乗機関の認定を規定し、海賊撲滅にあたって協力を促し、海上検知装置・技術について規格を設定し、海上交通路（SLOCs）の安全などエネルギー保安に特別な注意を払うものである。2003年2月にバンコクで

⁶ “Coastguards adopt Amarsective 2004”, *The Star* online, Monday June 28, 2004.

⁷ “Asian nations band to fight piracy”, *The Straits Times (Singapore)* online, November 13, 2004.

⁸ ReCAAP 第 1(2)条からの引用「この取決めにおける「船舶武装強盗」とは以下の行為を意味する。

- (a) 締約国の管轄区域の中で船舶または乗船者または船上の財物に対して私的な目的で行われる不法な暴力／抑留行為、略奪行為。
- (b) 船舶武装強盗の目的に供されることを承知のうえで船舶の運営に自発的に参加する行為。
- (c) 従属節 (a) または (b) に記載された行為を教唆扇動する、または故意に助長する行為。

⁹ Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), Submission to United Nations Counter Terrorism Committee Meeting, Washington, 7 October 2003 (2003年9月18日付) (www.apec.org にて入手可能)

開催された第 1 回 STAR 会議では、同プログラムを成功させるうえで欠くことのできない要素として、政府の制度上の能力強化の必要性に言及した。

APEC では、主に運輸作業部会 (TPTWG) と海洋安全保障専門家グループを通じて海洋安全保障が扱われている。海洋安全保障専門家グループは、8 月 16 ～ 20 日にバンコクで開催された第 24 回 TPTWG で、「船舶と港湾施設の国際保安 (ISPS) コード」のもとでのトレーニングと、海洋安全保障分野における APEC 経済圏の能力構築ニーズについて議論した。これに先駆けて 2003 年 9 月 8 ～ 9 日にマニラで開催された「海洋安全保障協力における APEC 高官レベル会議」では、海洋安全保障措置実施の関係で APEC 経済圏に求められる能力構築を示唆する指標のリストが作成され、そのリストを国際金融機関に提出することで合意した。チリのサンティアゴで先ごろ開催された APEC サミットでは、ブッシュ大統領ほか 6 名の首脳が、ISPS コードの遵守にあたって技術援助や助成金 (2005 年より提供) を通じて APEC 加盟国を援助する「ISPS コード実施援助プログラム」を立ち上げた¹⁰。

今年の初めに米国でスタートした「地域海上安全保障構想 (RMSI)」もまた、能力構築について大きな意味合いを持つ地域的取り組みである。RMSI は、マラッカ海峡とシンガポール海峡に接する沿岸諸国に当該海峡を通過する船舶・海上貿易の安全を守る力が十分に備わっていないとする米国の懸念に端を発したものである。これは安全保障にあたって米国からのある程度の働きかけを前提とするものだが、とくにマレーシアとインドネシアの側での主権問題が原因となり、少なくとも当初は同地域で十分な理解が得られなかった。RMSI の骨子となるのは状況把握、情報共有、意志決定構造、そして省庁間協力の向上である¹¹。

旗国の責任

海における法と秩序の崩壊と海洋安全保障にとっての脅威は概して、一部の旗国が、自国の旗を掲げる船舶が海で違法行為を行ったり、テロリストの目的に利用されたり、大量破壊兵器 (WMD) やその関連物資の輸送に利用されたりした場合に、UNCLOS 第 94 条に従って自らの責任を果たしていないという事実までその原因をたどることができる。これは海上で行われる事実上すべての犯罪に当てはまることだが、とくに違法漁業、麻薬や武器の密輸、環境破壊、密入国などの背景にはこのような事情がある。これらの犯罪を行う船舶は通常、無国籍船ではなく、旗国の管轄権のもとで登録された船舶である。国旗を掲げない船舶や複数の国旗を使う船舶は無国籍船と同一視されるため、公海上では他国の政府船舶がこれを抑留し取り調べを行うことができ、他国の排他的経済水域 (EEZ)

¹⁰ Office of the Press Secretary, The White House, "FACT SHEET: U.S. Actions on the APEC Leaders' Meeting: Ensuring Security, Promoting Prosperity", *Washington File*, November 21, 2004.

¹¹ ADM Tom Fargo USN, Commander, US Pacific Command, Address to MILOPS Conference in Victoria, British Columbia, 3 May 2004, pp. 3-5 (ウェブサイト: <http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040503milops.shtml> にて入手可能)

の中でもおそらくこれを抑留し取り調べを行うことができ、取り調べを行う船舶は国家責任を負わない¹²。

旗国責任に関する地域協定は可能かもしれないし、「船舶登録条件に関する国際連合条約」および「保存及び管理のための国際的な措置の公海上の漁船による遵守を促進するための協定」の批准を関係地域諸国に奨める取り組みも可能かもしれない。この地域協定の中では、旗国とその旗を掲げる船舶との「真正の連関」の原則を尊重すること、そして違反の疑いがある船舶について調査を行う承諾を与えるための準備を盛り込むといいだろう¹³。いくつかの国際条約では、禁止された活動に従事している疑いのある船舶に対して調査を行うための合意を旗国に求めることができる規定をおいている。これは、疑いが持たれる船舶が、公海上、調査国の排他的経済水域（麻薬取引や人身売買など EEZ では管轄権が適用されない犯罪は除く）、または第三国の排他的経済水域にある場合である。

調査を行う許可を旗国に求めることになっている国際条約では、その許可は通常速やかに与えることになっている。こうしたことは合理的な要件と一見思われるであろうが、それに伴う手続きによって調査は遅れたり、妨げられたりすることがある。旗国の許可を求める必要がなく自動的に相互の調査権限を認めている主要な条約に基づき、二国間協定または多国間協定により調査の迅速化を図ることができるだろう。それには関係国間の強い信頼が要求されるし、法執行機関による情報共有や共同訓練など、場合によっては信頼作りのための効果的措置を事前に実施する必要があるだろう。

この乗船検査の問題は、「拡散に対する安全保障構想（PSI）」の実施および大量破壊兵器（WMD）やその関連物資の輸送について疑わしい船舶を海上で阻止するための手続きに伴い生じている。米国が準備したこの計画は、大量破壊兵器拡散が投げかける難題への対応に向けて意欲を示すパートナー国の連携を目指すものである。PSI の正式加盟国は 2004 年 8 月の時点で 18 ヶ国（コアグループ）を数えたが（オーストラリア、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、シンガポール、スペイン、ロシア、イギリス、米国）¹⁴、すでに 16 ヶ国余りが同構想に対する支持を表明している。PSI には一連の原則が盛り込まれており、「拡散懸念」のある国家主体または非国家主体を行き来する大量破壊兵器の輸送を阻止するための具体的手順を明確にしている¹⁵。そこには、米国とその同盟国が大量破壊兵器／関連物資の輸送の疑いがある船舶に乗船し、捜索を行えるようにするための新しい国際協定が盛り込まれている。米国およびリベリア、パナマおよびマーシャル諸島との間では、当該諸国の旗を掲げる船舶への乗船を認める乗船検査協定がすでに調印されている。他の主要旗国との間でも同様の協定が模索されている。

¹² UNCLOS 第 92(2)条。その船舶は国籍を持たない船舶と推定されるため、国籍主張の規則は満たされず、影響を受ける国は国際法に基づく請求を主張できない。

¹³ UNCLOS 第 91(1)条は旗国とその国旗を掲げる権利が認められた船舶との間に「真正の連関」の存在を要求する。これは旗国、とくにオープン登記簿を持つ旗国（便宜船籍漁船）に、自国の国旗を掲げる船舶の条件や乗組員配置に対する適正管理を徹底させるために考案された。

¹⁴ The Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan to host the Proliferation Security Initiative Maritime Interdiction Exercise", August 2004, <http://www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/arms/psi/exercise.html> (13/11/04 年 11 月 13 日アクセス)。

¹⁵ PSI のための阻止原則声明は米国務省のウェブサイトで見ることができる。

「海を護る」に向けての能力構築

海の安全を守る国と地域の能力を拡大することは、政治的・社会的意志を築きあげ、さらには制度上の取決めと法律上の枠組み作りを助成することにつながるだろう。本論文ではこれを踏まえ、海の安全維持と海洋環境・資源保護に包括的に取り組み、さらに「海を護る」というコンセプトを国家レベルと地域レベルで効果的に実現するうえで関係地域諸国に求められる能力を明らかにする。

国家レベル

制度的取決め

- 海洋安全保障と海の安全のあらゆる局面について政策の策定と実施を担当する公共部門省庁。責任を明確化し重複を避ける。
- 海洋保安部隊と法執行機関（場合によっては海洋での捜索・救助能力も含む）
- 情報の収集、分析、普及のための取決め、および海洋安全保障の脅威に関するリスク評価のための取決め
- 政策、運営機関、諜報機関をひとつにまとめる国家レベル（および州レベル）の海洋安全保障委員会または海洋安全保障対策委員会
 - 州レベルでも必要かもしれない
 - 諜報・技術分科委員会を含むこともある
- 情報センター（国のフォーカル・ポイント、地域調整センター、海上救助調整センター、情報共有センター）
- 海の安全と保安に関係する公共・民間部門間協力のための取決め

法的枠組み

- 海洋安全保障のための法規制
 - 調査、逮捕などを行うための法的権限を有する実体を明らかにする。
 - 違法行為に対する管轄権を確立し罰則に取り組む。国家レベル・多国間レベルの協力に向けて手順を確立する。
 - 刑事手続きと身柄引き渡し手続きを強化する。
 - 訴追手続きを強化する。
- 海洋安全・保安関係機関間の相互支援・協力に関する覚書（MOU）その他の取決め

資源

- 国の管轄権下にある水域、ならびに当該水域に通じる経路での偵察、パトロール、対応のための国家機能（船舶、航空機およびシステム、状況に応じて地上レーダー、AIS 取り調べシステムおよび偵察衛星を含む）
- しかるべき教育とトレーニングを受けた人材
- 隣接する海域で状況を把握し、港湾の安全を向上させるための新技術
- 財源

地域レベル

制度的取決め

- 国家レベルのフォーカル・ポイントで既存の協力関係を明らかにし、強化し、改善する。
- 情報収集・交換に関する地域／準地域レベルの取決め
- 海上境界線付近の海で発生する活動や境界線をまたぐ活動に関する共通の施策を含む、近隣諸国間の国境警備取決め。
- 関係機関の協力関係を築き、アジア地域における海洋安全保障について情報を分かち合うアジア沿岸警備機関長官級会議。「沿岸警備機関の長官」とは、海賊行為や船舶武装強盗、海上テロ行為を含む海での違法行為に対抗する法執行活動を実施し、そのような攻撃を受けて海で遭難する人／船に支援を提供する関係機関の「長官または副長官」を意味する。¹⁶
- 西太平洋の海軍が集う「西太平洋海軍シンポジウム (WPNS)」。2004年11月にシンガポールで開催された前回の WPNS では、地域安全保障訓練の可能性を検討した。
- シンガポールの ReCAAP 情報共有センターは、海賊行為や船舶武装強盗についてデータを収集、分析する重要施設となるだろう。
- 業務上船舶汚染事故を地域レベルで把握し、訴追を成功させるための証拠処理に関する監視・偵察レジーム。

法的枠組み

- 逮捕、調査、継続追跡権、訴訟と身柄引き渡し、証人の交換、証拠の共有、質疑、押収、そして海上犯罪で得た収益の没収などを促進する多国間／二国間の法的取決め。
- 海洋境界の合意 — 関係地域諸国は迅速に行動し、今ある境界の問題を解決することにより、該当する区域において海洋管轄権を正しく行使できるようにするべきである。境界の問題を解決できない場合は、境界交渉における自らの権利を侵害することなく、紛争区域において暫定的な海洋安全保障取決めを締結する準備を整えるべきである。
- 境界警備や連携海上パトロールを含む近隣諸国間の覚書 (MOU) またはその他取決め。さらに発展して、近隣諸国は互いの国の法律、規則、規制などを互いの国の管轄下で執行することに同意できるかもしれない。例えば、ニウエ条約は太平洋島嶼国のための相互執行レジームを規律する。
- 近隣諸国間の国境警備に関する取決めでは、海上境界線の近辺で行われる一定の活動や境界線を越える活動について、それぞれの国が共通の施策に合意できるかもしれない。
- 海事に関する各国の国内法規則を可能な限り調和させること。
- 国際義務に対する理解を深め、遵守を徹底するための技術協力
- 「石油汚染災害時における公海への干渉に関連する国際条約」の当事者にあたる近隣諸国の二国間協定で、条約の内容を排他的経済水域にまで拡大することを検討する。そうすれば、船舶に起因する海洋汚染の影響緩和を促進できるだろう。

¹⁶ アジア沿岸警備機関主席会議 (2004年6月18日、東京) にて AMARSECTIVE 2004 採択。バングラディッシュ、ブルネイ、カンボジア、中国、香港、中国、インド、インドネシア、日本、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、大韓民国、シンガポール、スリランカ、タイ、ベトナムの沿岸警備機関主席が出席。

- 旗国責任に関する地域協定は可能かもしれないし、「船舶登録条件に関する国際連合条約」の批准を関係地域諸国に奨める取り組みも可能かもしれない。主たる条約のもと、一連の二国間条約や多国間条約の中で相互乗船検査を盛り込み、旗国の許可を求めずとも調査の相互権利が自動的に与えられるようにするといいたいだろう。
- 資源や環境に関する違法行為とは別の違法行為について、排他的経済水域の中で公海上での執行原則を適用する共通の合意。

資源

- トレーニングプログラム。海上での海賊行為と武装強盗、その他越境犯罪にともなう法施行と情報共有にあたって協調・連携を高める。
- 共通の運営・報告手順の整備、執行職員のトレーニング、法的手続きと義務に対する意識の向上、執行ガイドラインの作成、ハイリスク領域を特定する共同研究などを含む、海洋汚染抑制にともなう協力活動。
- 地域レベルで海の状況を把握するための情報共有・普及手順。具体的な協力分野は次の通り。
 - 海洋安全保障を扱う国内法制の地域データベース（インターネットでアクセス可能）
 - 国内・国際法に違反する船舶の地域登記簿
 - 協力機構、関係条約の現状など、地域の海の法秩序について情報・データを伝えるウェブページ
- 戦術的・運営的レベルで調整のとれた対応手順
- 国際金融機関からの融資や協定加盟政府からの寄付によって得られる財源

結論

要約すると、「海を護る」の実施に向けた能力構築にあたっては次の事柄を検討すべきである。

- 制度上の取決め。国家レベルでは、海洋安全保障に関する各庁間の責任分担と、意志決定構造と、指揮統制・通信・コンピュータ・偵察・諜報（C4SI）を含む庁間連携手順を備える官公庁。二国間・多国間レベルでは、情報共有手続き、運営調整、状況把握の促進を含む。
- 法的枠組み。海の安全を脅かす危険を取り上げ、関係国際条約を実施するための国内法制が必要である。地域レベルでは、当該地域内のそれぞれ異なる法制度が許す範囲でできる限り海洋関係法の調和を図るべきである。さらに、海の安全を脅かす危険への対応にあたって地域の限界を取り除く地域協定など、協力を徹底するための地域・準地域協定を検討する。
- 資源。海の安全を保証するには財源と物資（船舶、航空機、C4SI システム）と人材が求められる。国家レベルと地域レベルの両方で協力が可能な環境を作るには、共同のトレーニング・教育プログラムが大切である。財源不足は能力構築にともなう大きな問題であり、国際・地域金融機関に対する協調的アプローチの必要性を示唆するものである。

本論文で明らかにした能力の多くは、とくに地域レベルで求められる能力は、今のところ、同地域において政治的に実現可能な範囲を遥かに超えている。目下の課題は、「海を護る」の実現に向けてなすべきことは何かを明らかにすることである。それはとくに「海を護る」の理解を深めるトレーニングと教育の分野で、海の安全保障要求について意識を高める基礎作りとなるだろう。トレーニングと

教育においては、主要な法体制を理解すること、そして国家レベルと地域レベルの両方で海洋安全保障に携わる各種機関のコミュニケーションと連携の大切さを理解することが重要である。

日本の海上保安庁のアウトリーチ・プログラム、アジア海上保安機関長官級会合と「アジア海洋安全保障構想 (AMARSECTIVE 2004)」、そして「西太平洋海軍シンポジウム (WPNS)」が予定する活動は、達成可能な好例である。次のステップは、これらの成果をより高い政治的枠組みにまで高めることで、今のところ同地域に欠けている政治的意志と海洋安全保障の概念へのコミットメントを築きあげることだろう。ASEAN 地域フォーラム (ARF) や ASEAN プラス 3 はその土俵になるかもしれないし、APEC もまた、その加盟国の範囲はすこぶる広く、現時点における活動焦点は「海を護る」が構想する運営的活動ではなく、港湾、船舶、貨物の安全保障ではあるが、次のステップに向けての土俵になるかもしれない。これらの地域フォーラムで扱われる各種の海洋安全保障概念の橋渡しをすることもある意味ひとつの課題ではあるが、それらの概念は「海を護る」のもとで一元化される。

CAPACITY BUILDING FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT

Sam Bateman

Professorial Research Fellow, Centre for Maritime Policy, University of Wollongong

SUMMARY OF PROPOSAL

At present the region lacks effective arrangements and the necessary capacity to implement the concept for the maintenance of ocean security and protection of the marine environment. Current weaknesses include: lack of political and social will, lack of maritime awareness; ineffective arrangements for maritime jurisdiction and enforcement; differing interpretations of the Law of the Sea; weak regional participation in relevant international legal instruments; and the lack of capacity to implement appropriate measures to ensure the security of the ocean environment. These weaknesses occur both at a national level and at a regional level.

At a national level, many regional countries lack the capacity to provide adequate security in waters under their national jurisdiction and to implement international standards. New international measures for ocean security are generally optimized for developed countries and challenge the capacity of developing countries that may have other priorities of poverty alleviation and development.

At a regional level, the region lacks established procedures and frameworks for information exchange and for operational coordination to provide maritime security. In particular, there is a lack of established arrangements for cooperation both between neighbouring countries and between the coastal States and the so-called "user" States whose ships and trade pass through the waters under the jurisdiction of the coastal States.

Developed countries need to assist developing countries with building their capacity to deal with maritime security threats. However, the latter countries are concerned that such assistance could lead to some loss of national sovereignty and independence, as well as the risk of their becoming subservient to the interests of the developed countries and major partners in the cooperative arrangements.

Capacity in this context involves the following:

- **Institutional Arrangements.** At a national level, these comprise established divisions of responsibility between agencies concerned with maritime security, a decision-making architecture and agreed procedures for inter-agency coordination, including command and control, communications, computers, surveillance and intelligence (C4SI). At a bilateral and multilateral level, they include procedures for information sharing, operational coordination and promoting situational awareness.
- **Legal Frameworks.** National legislation is required that covers threats to maritime security and implements relevant international treaties. At a regional level, maritime laws

should be harmonized as far as the different legal systems in the region permit, and consideration might be given to regional and sub-regional agreements to ensure cooperation, including a regional protocol that redresses current limitations on the regional capability to respond to threats to maritime security.

- **Resources.** The resources required for maritime security are financial, materiel (ships, aircraft and C4SI systems) and human. Cooperative training and education programs are important devices for developing an environment conducive to cooperation both at the national and regional levels.

Increased national capacity to provide ocean security will help in building political and social will, as well as assisting in developing the necessary institutional arrangements and legal frameworks. Against this background, this paper will make recommendations for building the capacity of regional countries to maintain ocean security and protect the marine environment and resources in a comprehensive manner.

CAPACITY BUILDING FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT

Sam Bateman*

Professorial Research Fellow, Centre for Maritime Policy, University of Wollongong

Introduction

Our “Securing the Oceans” concept seeks to apply the principle of comprehensive security in the maritime domain. It includes perspectives of marine environment protection and peaceful uses of the ocean within an integrated system that also provides for law and order at sea and the safety and security of shipping and seaborne trade. This concept has a focus on the Straits of Malacca, the South China Sea and Indonesian and Philippine archipelagic waters where the sea lanes crucial to both Japan and other East Asian countries are located and which are beset with environmental and resource problems. Effectively we are looking at the chain of semi-enclosed seas of East Asia¹, the archipelagic chain running from the Kamchatka Peninsula to northern Australia and the approaches to this area from the Western Pacific and Indian Oceans. Most of these waters are within the exclusive economic zones (EEZs) or archipelagic waters of a coastal or archipelagic State. This paper argues that a major problem with providing maritime security in this complex geographical area is that most regional countries lack the capacity to provide maritime security in their own waters let alone to cooperate effectively with other countries in the provision of regional maritime security.

Maritime Regime Building

When we talk about a new concept of ocean security that includes all perspectives of the marine environment, we are effectively talking about a new maritime regime for the seas of East Asia and the broader Western Pacific. Back in 1991, the eminent British scholar in international security studies, Michael Leifer wrote a seminal paper on the importance of maritime regime building in East Asia.² His paper promoted the ideal of a stable maritime regime in the region with the free and uninterrupted flow of seaborne trade and nations able to pursue their maritime interests and manage their marine resources in accordance with agreed principles of international law and without the risks of tension and conflict.

* Dr Sam Bateman is a Senior Fellow and Adviser to the Maritime Security Programme at the Institute of Defence and Strategic Studies in Singapore and a Professorial Research Fellow at the Centre for Maritime Policy, University of Wollongong, NSW 2522, Australia (email address: sbateman@uow.edu.au)

¹ An enclosed or semi-enclosed sea is defined in Article 122 of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). The seas in East Asia meeting this definition include from North to South: the Sea of Okhotsk, Japan Sea (or the East Sea to Koreans), Yellow Sea, East China Sea, South China Sea, Gulf of Thailand, Sulu Sea, Celebes Sea, the Timor and Arafura Seas and the Andaman Sea.

² Michael Leifer, “The Maritime Regime and Regional Security in East Asia”, *The Pacific Review*, Vol.4, No.2, 1991, pp.126-136.

Now, some thirteen years on, we are still far from the ideal of Leifer's stable maritime regime. To some extent, maritime disorder prevails in the East Asian region. This includes unregulated pollution of the marine environment, over fishing, marine environmental degradation, and widespread illegal activities at sea, including piracy, smuggling and the threat of maritime terrorism. Maritime cooperation remains underdeveloped in East Asia and as Mark Valencia has noted, there is an "absence of robust multilateral maritime regimes" in the region.³ The new concept of ocean security under consideration at this meeting on securing the oceans for the future is now a welcome new initiative to provide a stable maritime regime in East Asia along the lines of that proposed by Leifer.

The 1982 UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) created a system of oceans management based on national rights and obligations. This system was particularly compelling for enclosed or semi-enclosed seas with UNCLOS Article 123 requiring States bordering such seas to cooperate in the exercise of their rights in these seas and in their performance of a range of duties, including the protection and preservation of the marine environment and the conduct of joint programmes of scientific research. This UNCLOS Article potentially provides the "umbrella" for the type of cooperation envisaged under our "Securing the Oceans" concept. However at present, this system of oceans management is ineffective in the East Asian seas because of overlapping claims to maritime jurisdiction, few agreed maritime boundaries, and countries acting largely in their own self interest. Maritime jurisdiction is a divisive aspect of ocean politics in the region. Maritime law enforcement, particularly in enclosed or semi-enclosed seas, and maritime security are problematic when boundaries between adjacent maritime jurisdictions are not agreed. The lack of agreed jurisdiction inhibits maritime security in the region, complicates maritime enforcement, leads to unchecked degradation of the marine environment and facilitates illegal activities at sea, including possible maritime terrorism.

At present the region lacks effective arrangements and the necessary capacity to implement the concept for the maintenance of ocean security and protection of the marine environment. Current weaknesses include: lack of political and social will, lack of maritime awareness; ineffective arrangements for maritime jurisdiction and enforcement; differing interpretations of the Law of the Sea; weak regional participation in relevant international legal instruments; and the lack of capacity to implement appropriate measures to ensure the security of the ocean environment. These weaknesses occur both at a national level and at a regional level.

At a national level, many regional countries lack the capacity to provide adequate security in waters under their national jurisdiction and to implement international standards. New international measures for ocean security are generally optimized for developed countries and challenge the capacity of developing countries that may have other priorities of poverty alleviation and development. The latter countries face a particular difficulty with implementing the legal regimes that have been developed at an international level. The old adage of international environmental management: "Think globally, act regionally" applies here. This reflects the thought that with maritime security as with many other areas of international regime building, the global thinking has largely been done and the challenge now is to apply these principles at the regional and national levels. It is not hard to come up with good ideas on what

³ Mark J. Valencia, "Regional Maritime Regime Building: Prospects in Northeast and Southeast Asia", *Ocean Development and International Law*, Vol.31, 2000, pp.241.

needs to be done at a global level but it is much harder making these ideas work at a regional and national level.

At a regional level, the region lacks established procedures and frameworks for information exchange and for operational coordination to provide maritime security. In particular, there is a lack of established arrangements for cooperation both between neighbouring countries and between the coastal States and the so-called "user" States whose ships and trade pass through the waters under the jurisdiction of the coastal States. Capacity building at both the national and regional levels will be an important "first step" towards implementing the "Securing the Oceans" concept.

What do we mean by Capacity?

Developing countries face considerable difficulties in developing their capacity to provide maritime security. A description of the process of capacity building may be found in Chapter 37 of Agenda 21.⁴ Although this description relates to capacity for managing and protecting the marine environment and its resources, it might also be usefully extended to capacity building for other areas of oceans management, including maritime security:

Specifically, capacity-building encompasses the country's human, scientific, technological, organisational, institutional and resource capabilities. A fundamental goal of capacity-building is to enhance the ability to evaluate and address the crucial questions related to policy choices and modes of implementation among development options, based on an understanding of environmental potentials and limits and of needs as perceived by the people of the country concerned.⁵

Capacity-building in developing countries requires cooperation between these countries and relevant international organisations, regional associations and with developed countries, as well as among the developing countries themselves. The aim of this process is to enhance the capacities of developing countries in the areas of data and information, scientific and technological means and human resource development. Capacity is usually regarded as including at least three elements: human resources, institutions and enabling environment. It is much more than simply training although the availability of human resources with the appropriate skills, education and training is obviously an important element of capacity, as is also technical cooperation. Chapter 37 of Agenda 21 goes on to note that:

Technical cooperation, including that related to technology transfer and know-how, encompasses the whole range of activities to develop or strengthen individual and group capacities and capabilities.

The dimensions of comprehensive maritime security under the "Securing the Oceans" concept for which capacity building is required include the following:

- the maintenance of law and order at sea, including the suppression and prevention of piracy, maritime terrorism, drug trafficking, human smuggling and ship-sourced marine pollution;
- the security and safety of international shipping and seaborne trade passing through the

⁴ UN Conference on Environment and Development (UNCED), Chapter 17: Protection of the Oceans, All Kinds of Seas, Including Enclosed and Semi-enclosed Seas, and Coastal Areas and the Protection, Rational Use and Development of their Living Resources. In *Agenda 21*, UN Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro (3 - 14 June 1992)

⁵ *ibid.* paragraph 37.1.

region;

- the provision of maritime safety services, including search and rescue operations, mitigation of natural hazards, disaster relief, rescue coordination centres, satellite distress systems, weather reporting, marine navigational aids and services and maritime safety communications;
- marine environmental protection, including the prevention of and response to marine pollution, marine environmental monitoring, conservation of species and surveillance of sensitive sea areas and marine parks; and
- maritime surveillance and information sharing, including the development of regional situational awareness, involving knowledge of the nature of activities that are occurring within the area covered by the concept.

Related Developments

The notion of capacity building for maritime security cooperation is not new in the region. The Japan Coast Guard (JCG) in particular, has been extremely active in recent years with capacity-building, particularly in Southeast Asia, with maritime training and exercises with regional maritime security forces. The JCG also offers training for foreign personnel at its training institutions in Japan; is assisting both Malaysia and Indonesia with developing national coast guard forces; and has hosted Port Security Seminars in Southeast Asian countries in order to assist the implementation of the SOLAS/ISPS Code which came into effect on 1 July 2004.

The JCG has taken a leading role with the development of the Asia Maritime Security Initiative 2004 (AMARSECTIVE 2004) agreed at a meeting of the Heads of Asia Coast Guards in Tokyo in June 2004⁶ and the more recently agreed Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP)⁷. All ASEAN nations, Japan, China, Korea, India, Bangladesh and Sri Lanka are working under ReCAAP to set up an information network and a cooperation regime to prevent piracy and armed robbery against ships in the regional waters. ReCAAP is a very significant achievement for the region that provides the basis for regional cooperation to counter piracy and armed robbery against ships. It includes an authoritative definition of “armed robbery against ships”⁸ and provides for the establishment of an Information Sharing Center (ISC) to be located in Singapore.

The Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum has taken a number of capacity building initiatives. In February 2003, APEC Senior Officials endorsed a Counter Terrorism Action Plan (CTAP). This lists specific objectives and expected outputs by APEC economies to secure cargoes, to protect people in transit, to secure ships engaged in international voyages, to ensure the security of international aviation, to halt the financing of terrorism, to enhance

⁶ “Coastguards adopt Amarsective 2004”, *The Star* online, Monday June 28, 2004.

⁷ “Asian nations band to fight piracy”, *The Straits Times (Singapore)* online, November 13, 2004.

⁸ ReCAAP Article 1(2) states that “For the purposes of this Agreement, “armed robbery against ships” means any of the following acts:

- (a) any illegal act of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends and directed against a ship, or against persons or property on board such ship, in a place within a Contracting Party’s jurisdiction over such offences;
- (b) any act of voluntary participation in the operation of a ship with knowledge of facts making it a ship for armed robbery against ships;
- (c) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b).”

cyber security, to secure energy supplies and to protect the health of our communities.⁹ The CTAP recognizes that capacity building and the assessment of needs are essential to its successful implementation. It encourages all APEC members to both identify their capacity building needs and outline what expertise they can offer other APEC members in the area of capacity building.

The Secure Trade in the Asia-Pacific Region (STAR) initiative developed by APEC provides for the protection of ships and cargoes; promotes the introduction of ship and port security plans; provides for the accreditation of seafarer manning agencies in the region; promotes cooperation on fighting piracy; sets standards for ship borne detection equipment and technology; and pays particular attention to energy security including the security of sea lines of communication (SLOCs). The first STAR conference held in Bangkok in February 2003 cited the need to strengthen the institutional capacity of governments as essential to the success of the program.

Maritime security is mainly handled in APEC through the Transportation Working Group (TPTWG) and the Maritime Security Experts Group. The latter group's discussion at the 24th TPTWG held in Bangkok 16-20 August included discussion of the training under the International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code and the capacity building needs of APEC economies in the maritime security arena. Earlier the APEC High Level Meeting in Maritime Security Cooperation held in Manila, 8-9 September 2003, had drawn up an indicative list of capacity-building needs of APEC economies related to the implementation of maritime security measures and agreed to present this to International Financial Institutions. At the recent APEC Summit held in Santiago, Chile, President Bush and six other leaders launched the ISPS Code Implementation Assistance Program to assist fellow APEC members in complying with the ISPS Code through technical assistance and grants, which will be provided beginning in 2005.¹⁰

The Regional Maritime Security Initiative (RMSI) launched by the U.S. earlier this year is another regional development that has significant capacity building implications. It arose from a U.S. concern that the littoral states adjacent to the Malacca and Singapore Straits lacked the capacity to provide sufficient security for the shipping and seaborne trade passing through those straits. It postulated some involvement of the U.S. in providing that security but mainly due to sensitivities of sovereignty on the part of Malaysia and Indonesia in particular, it was not well received in the region at least initially. Major elements of the RMSI include increased situational awareness, information sharing, a decision-making architecture and interagency cooperation¹¹.

Flag State Responsibilities

Much of the breakdown in law and order at sea and potential threats to maritime security can be traced to the fact that some flag States are not discharging their responsibility in accordance with Article 94 of UNCLOS for vessels flying their flags when they commit illegal activities at sea or

⁹ Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), Submission to United Nations Counter Terrorism Committee Meeting, Washington, 7 October 2003 (dated 18/09/2003)(available at www.apec.org)

¹⁰ Office of the Press Secretary, The White House, "FACT SHEET: U.S. Actions on the APEC Leaders' Meeting: Ensuring Security, Promoting Prosperity", *Washington File*, November 21, 2004.

¹¹ ADM Tom Fargo USN, Commander, US Pacific Command, Address to MILOPS Conference in Victoria, British Columbia, 3 May 2004, pp. 3-5 (available on website at: <http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040503milops.shtml>)

are used for terrorist purposes or for carrying weapons of mass destruction (WMD) and associated materials.. This is also the case for virtually all categories of maritime crime, but particularly illegal fishing, drug and arms trafficking, offences against the environment and human smuggling. Vessels committing these crimes usually are registered ships under the jurisdiction of a flag State rather than vessels without nationality. A vessel which flies no flag or which uses the flag of two or more States may be assimilated to a ship without nationality and may therefore be detained and investigated by the public ships of other nations on the high seas and presumably, within the exclusive economic zone (EEZ) of other States without the detaining vessels incurring State responsibility¹².

Regional protocols on flag State responsibilities might be possible, as well as efforts to encourage regional States to ratify the UN Convention on Conditions for Registration of Ships and the Agreement to Promote Compliance with Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas. Regional protocols might cover respect for the principle of a “genuine link” between the flag State and ships flying its flag¹³, and preparedness to grant consent for investigation of vessels suspected of an offence. Several of international conventions provide that States may seek the consent of the flag State to conduct an investigation of a vessel suspected of being engaged in a prohibited activity. This might be when the vessel is located on the high seas, in the EEZ of the investigating State but the offence is one to which EEZ jurisdiction does not apply (e.g. drug smuggling, or trafficking in humans), or in the EEZ of a third State.

In these conventions where permission is sought from the flag State to conduct an investigation, it is normally to be granted expeditiously. While this might appear to be a reasonable requirement, the processes involved might delay or hinder the investigation. It may be possible to facilitate expeditious investigation by way of a series of bilateral treaties or a multilateral treaty under the auspices of the major convention granting States reciprocal rights of investigation automatically without the need to seek permission from the flag State. Such an arrangement requires a high degree of trust between the States involved and may need to be preceded by effective confidence-building measures such as intelligence sharing or joint operations by law enforcement agencies.

This ship boarding issue has arisen with the implementation of the Proliferation Security Initiative (PSI) and its procedures for intercepting vessels at sea suspected of carrying weapons of mass destruction (WMD) or related materials. The arrangement set up by the U.S. seeks to establish a coalition of willing partners to respond to the challenge posed by the proliferation of WMD. As of August 2004, there were fifteen full members (the “core group”) of the PSI (Australia, Canada, France, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Singapore, Spain, Russia, the U.K. and the U.S.)¹⁴, although more than sixty countries have

¹² UNCLOS Article 92(2). Since the ship is presumed to be a ship without nationality, presumably the nationality of claims rule will not be satisfied and the affected State or States will be unable to maintain a claim in international law.

¹³ UNCLOS Article 91(1) requires that a genuine link should exist between the flag State and ships granted the right to fly its flag. This was developed to ensure that flag States, particularly those with open registers (i.e. flags of convenience), maintain proper control over the condition and crewing of vessels flying their flags.

¹⁴ The Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan to host the Proliferation Security Initiative Maritime Interdiction Exercise”, August 2004,

<http://www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/arms/psi/exercise.html> (accessed 13/11/04).

signalled their support for the initiative. The PSI involves a set of principles identifying practical steps to interdict shipments of WMD flowing to and from state or non-state actors “of proliferation concern”.¹⁵ It includes new international agreements that allow the U.S. and its allies to board and search ships suspected of carrying WMD or associated materials. Ship-Boarding agreements have been signed between the U.S. and Liberia, Panama and the Marshall Islands that permit the boarding of ships flying the flag of those countries. Similar agreements are being sought with other major flag States.

Capacity Building for the Concept

Increased national and regional capacity to provide ocean security will help in building political and social will, as well as assisting in developing the necessary institutional arrangements and legal frameworks. Against this background, this paper identifies the following capacity needs of regional countries to maintain ocean security and protect the marine environment and resources in a comprehensive manner and to implement the “Securing the Oceans” concept effectively at the national and regional levels:

National

Institutional Arrangements

- Public sector departments and agencies responsible for developing and implementing policy for all dimensions of maritime security and maritime safety with the avoidance of duplication and clear specification of responsibilities
- Maritime security forces and law enforcement agencies (possibly also with capabilities for marine search and rescue)
- Arrangements for the collection, analysis and dissemination of intelligence and for the determination of risk assessments related to maritime security threats
- National (and State or Provincial) Maritime Security Committee or Maritime Security Task Force that brings together policy and operational agencies and intelligence services
 - might also be required at a State or Provincial level
 - might also have Intelligence and Technology sub-committees
- Information centres (e.g. national focal Points, regional coordinating centres, maritime rescue coordination centres, information sharing centre)
- Arrangements for cooperation between the public and private sectors related to maritime safety and security

Legal Frameworks

- Legislation and regulations for maritime security that should:
 - identify entities with the legal authority to carry out investigations, arrests, etc;
 - establish jurisdiction over offences to address penalties establishing procedures for national and multilateral cooperation;
 - strengthen criminal proceedings and extradition proceedings; and
 - strengthen prosecution procedures.
- Memorandums of understanding (MOUs) or other agreements for mutual support and cooperation among maritime safety and security agencies

Resources

¹⁵ The Statement of Interdiction Principles for PSI is available on the U.S. Department of State website.

- National capabilities (ships, aircraft and systems, perhaps including land-based radars, AIS interrogation systems and surveillance satellites) for maritime surveillance, patrol and response in waters under national jurisdiction, as well as in the approaches to those waters
- Personnel with the appropriate education and training
- New technologies to provide situational awareness in adjacent maritime areas and to improve security in ports
- Financial resources

Regional

Institutional Arrangements

- Identify, strengthen and enhance existing cooperation among national focal points of contact
- Arrangements at a regional and/or sub-regional level for information collection and exchange
- Border control arrangements between neighbouring countries covering common measures with respect to certain activities that might occur at sea within the vicinity of their maritime boundaries and cross those boundaries.
- Heads of Asian Coast Guard Agencies Meetings that build cooperative relations among agencies and share information on maritime security in the Asian region. The “Heads of “Coast Guard Agencies” means “heads or acting-heads” of “authorities responsible for conducting law enforcement activities of anti-piracy and armed robbery against ships and other unlawful acts at sea, including maritime terrorism, when within their charter and/or providing assistance to persons and/or ships in distress at sea as a result of such attacks.”¹⁶
- Western Pacific Naval Symposium (WPNS) that brings together the navies of the Western Pacific. The last WPNS was held in Singapore in November 2004 and considered the possibility of regional security exercises.
- The ReCAAP ICS in Singapore will be an important facility for the collection and analysis of data on piracy and armed robbery against ships.
- A monitoring and surveillance regime for building up a regional picture of the incidence of operational ship pollution, as well as the processing of evidence to obtain a successful prosecution.

Legal Frameworks

- Multilateral or bilateral legal arrangements that facilitate apprehension, investigation, hot pursuit, prosecution and extradition, exchange of witnesses, sharing of evidence, inquiry, seizure and forfeiture of the proceeds of maritime crime.
- Maritime boundary agreements - regional States should move expeditiously to resolve existing boundary disputes to ensure that maritime jurisdiction might properly be exercised in the applicable zones. If boundaries cannot be resolved, countries should be prepared to enter into some form of provisional arrangements for maritime security in the disputed area without prejudice to their positions in the boundary negotiations.
- Memorandums of Understanding (MOUs) or other agreements between neighbouring countries covering border controls and coordinated sea patrols. As a further development, neighboring countries might agree to enforcement of each other’s laws, rules and regulations in

¹⁶ AMARSECTIVE 2004 adopted at the Heads of Asian Coast Guard Agencies’ Meeting on 18 June, 2004 in Tokyo. Heads of Agencies attended from Bangladesh; Brunei; Cambodia; China; Hong Kong, China; India; Indonesia; Japan; Laos; Malaysia; Myanmar; Philippines; Republic of Korea; Singapore; Sri Lanka; Thailand; and Vietnam.

each other's jurisdiction. The Treaty of Niue, for example, provides a reciprocal enforcement regime for Pacific island countries.

- Border control arrangements between neighbouring countries might include the countries agreeing to common measures with respect to certain activities that might occur at sea within the vicinity of their maritime boundaries and cross those boundaries.
- Harmonization as far as possible of national maritime laws and regulations
- Technical cooperation to promote understanding and compliance with international obligations
- Consideration might be given to the conclusion of bilateral protocols between neighbouring countries that are parties to the Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Damage to extend the Convention to their EEZs. This would facilitate mitigation of the effects of ship-sourced marine pollution.
- Regional protocols on flag State responsibilities might be possible, as well as efforts to encourage regional States to ratify the UN Convention on Conditions for Registration of Ships. Reciprocal ship boarding aspects might be covered by a series of bilateral treaties or a multilateral treaty under the auspices of the major convention granting States reciprocal rights of investigation automatically without the need to seek permission from the flag State.
- Common agreement on the application of high seas enforcement principles in the EEZ in respect of offences other than those related to resources and the environment.

Resources

- Training Programs - enhanced cooperation and coordination in law enforcement and intelligence sharing with piracy and armed robbery at sea activities and other transnational crimes.
- Potential cooperative activities with combating marine pollution include the development of common operating and reporting procedures, training for enforcement professionals, increasing awareness of legal process and obligations, development of enforcement guidelines and collaborative research to identify *high risk* areas.
- Procedures for information sharing and dissemination to provide maritime situational awareness at the regional level. Specific areas of cooperation might include:
 - An internet-accessible regional data-base of national legislation dealing with maritime security
 - A regional register of vessels that transgress national and international laws.
 - A web page of information and data related to law and order at sea in the region. This might include, for example, details of cooperative arrangements, status of relevant conventions, etc.
- Procedures for coordinated response at the tactical and operational levels
- Financial resources obtained by loans from international financial institutions and contributions from contracting Governments.

Conclusions

In summary, capacity building to implement the "securing the Oceans" concept involves consideration of the following:

- **Institutional Arrangements.** At a national level, these comprise appropriate national agencies with established divisions of responsibility between agencies concerned with maritime security, a decision-making architecture and agreed procedures for inter-agency coordination, including command and control, communications, computers, surveillance and

intelligence (C4SI). At a bilateral and multilateral level, they include procedures for information sharing, operational coordination and promoting situational awareness.

- **Legal Frameworks.** National legislation is required that covers threats to maritime security and implements relevant international treaties. At a regional level, maritime laws should be harmonized as far as the different legal systems in the region permit, and consideration might be given to regional and sub-regional agreements to ensure cooperation, including regional protocols that redress current limitations on the regional capability to respond to threats to maritime security.
- **Resources.** The resources required for maritime security are financial, materiel (ships, aircraft and C4SI systems) and human. Cooperative training and education programs are important devices for developing an environment conducive to cooperation both at the national and regional levels. The lack of financial resources is a major problem with capacity-building and this suggests the need for a concerted approach to international and regional financial institutions.

Many of the elements of capacity identified in this paper, particularly regional requirements, are well beyond what is politically feasible in the region at present. The challenge now is to identify what activities are achievable to help with implementation of the "Securing the Oceans" concept. These activities would seem to lie with lower level "building blocks" to help provide the necessary awareness of maritime security requirements, particularly in the area of training and education that promotes knowledge of the concept. Understanding of key legal regimes should be an important part of this training and education, along with the importance of communications and coordination between different agencies involved with maritime security both at the national and regional levels.

The Outreach Program of the Japan Coast Guard and the work of the Heads of Asian Coast Guard Agencies' Meetings with AMARSECTIVE 2004 and the projected activities of the WPNS are fine examples of achievable outcomes. A next step might be to elevate these outcomes into a higher political framework to ensure there is a level of political will and commitment to the concept of maritime security that is not evident in the region at present. The forums where this might be possible include the ASEAN Regional Forum (ARF), ASEAN Plus Three and APEC although the membership of the latter is fairly wide and the main focus of its activities at present is the direct security of ports, ships and cargo rather than the operational activities envisaged under the "Securing the Oceans" concept. To some extent, there is a separate challenge in bridging these different concepts of maritime security that are found in the various regional forums but are brought together by the concept we are discussing.

マラッカ・シンガポール海峡における協力体制の確立と実施

Robert Beckman

シンガポール国立大学法学部教授

概 要

本論文の目的は、マラッカ・シンガポール海峡における海上安全・保安の向上および海洋環境の保護・保全のために、どのようにして新しい協力体制を確立し実施していくかの考察を行うことである。

基本原則は、あらゆる協力体制の基盤となる枠組みを構築することである。1つめは、沿岸国の主権尊重を保証すること。2つめは、1982年国連海洋法条約に適合させること。3つめは、既存の協力体制を実現させること。4つめは、関連する共通の問題に焦点をあて、関係する全ての利害関係者と関わっていくことである。

前半部分では、国際協力を高めて取り組む課題として主に船舶起因による海峡汚染について述べる。協力体制は、船舶による汚染防止の MARPOL73/78、油流出時の緊急対応計画の OPRC1990、油汚染被害の責任・補償の CLC92 および Fund92 の船舶起因汚染に関する主要な3つの IMO 条約を効果的に実施する必要がある。また、利用国と他の利害関係者間の協力でその他の船舶起因汚染の対策が実施できる。

後半部分では、協力体制が取り組む課題として主に海上の安全・保安について述べる。さまざまな利害関係者と協力して、海賊行為、海上テロ、海の安全の脅威と戦うための対策が実施できる。沿岸国は、海賊行為と海上テロ対策だけではなく、海の安全にも力をいれて対策を進めていくべきである。

利用国は、海峡における安全・保安の向上および海洋環境保護のために、沿岸国と協同で義務を負担して対策に取り組むべきである。最後に、沿岸国が取り入れた対策は国家・地域の両レベルでこれらの問題に取り組む地域アプローチと統合して確実に実施されるべきである。

マラッカ・シンガポール海峡における協力体制の確立と実現

Robert Beckman

シンガポール国立大学法学部教授

はじめに

本論文では、海洋安全保障の強化とマラッカ・シンガポール海峡（以下 海峡）における海洋環境保護のための、新たな協力体制の確立と実現に関する選定された問題を考察する。まず、協力体制の基礎を形成すべき基本原則と根拠について述べる。次に、国際協力の強化が優先課題として取り組まれる必要のある2項目に関して論説する。一つは、船舶起因の環境汚染である。船舶起因の環境汚染を規定する国際海事機関(IMO)の主条約を、より効果的に実施するための協力協定を提案する。主条約とは、船舶起因による汚染防止のためのMARPOL 73/78¹、油流出時の緊急対応計画のための1990 OPRC²、油汚染被害の法的責任と補償案のためのCLC 92³とFund 92⁴である。利用国と他の利害関係者が講じることができる船舶起因の汚染に関わる協力体制も提議する。もう一つは、海上安全保障についてである。海賊行為や海洋テロとの闘いに加え、沿岸国が大きな関心を寄せる海上の安全に対する他の脅威に対抗するため、多くの利害関係者が加わる協力体制を提案する。最後に、沿岸国が国家及び地域の両レベルにおいて、こうした問題に対し統合された分野横断的なアプローチを採用することを確実にするため、利用国が講じることが可能な措置を提示する。

基本原則と根拠

海峡における海上安全保障と、海洋環境の保護・保全を保証するための協力体制は、一定の基本原則と根拠を踏まえるものとする。

-
- 1 1973年の船舶による汚染の防止のための国際条約に関する1978年の議定書(MARPOL 73/78 マルポール73/78条約) 2004年9月31日現在、130カ国が油と化学薬品による汚染の防止のための規則に関する附属書I、IIを含むMARPOL 73/78に署名、115カ国が容器に収納した有害物質に関する附属書IIIに署名、100カ国が汚水による汚染に関する附属書IVに署名、105カ国が廃物による汚染に関する附属書Vに署名、17カ国が大気汚染防止に関する附属書VIに署名。沿岸三国は主条約および附属書I、IIに署名。マレーシアとシンガポールは附属書Vにも署名。シンガポールは附属書III、VIにも署名
 - 2 1990年の油による汚染に関わる準備、対応及び協力に関する国際条約(OPRC条約) 2004年9月31日現在、マレーシア、シンガポールを含む81カ国が加盟
 - 3 1992年の油による汚染損害についての民事責任に関する国際条約 2004年9月31日現在、インドネシア、マレーシア、シンガポールを含む101カ国が加盟
 - 4 1992年の油による汚染損害の補償のための国際基金の設立に関する国際条約 2004年9月31日現在、マレーシア、シンガポールを含む90カ国が加盟

沿岸国の主権尊重

マラッカ海峡の南側半分とシンガポール海峡の全域は、海峡周辺国の領海である。この海域の主権と管轄権が沿岸国に帰属していることは、1982年の国連海洋法条約⁵（以下 1982 UNCLOS）に記載されている。沿岸三国の中でもとりわけ、インドネシアとマレーシアは、海域における自国の主権を慎重に堅守している。海峡の国際化につながる国際的な法体制の整備を試みるような国際協力協定は認められるべきでなく、沿岸国の主権も損なわれてはならない。仮に沿岸国がそのような協定を承認したとしても、協力協定には沿岸国との連携が不可欠であることから、そのような協定は失策に終わると考えることができる。

1982 UNCLOS と適合性のある協定を保証

1982 UNCLOS 第3部に規定されるとおり、海峡は国際航行に利用される。1982 UNCLOS は、沿岸国と利用国双方の利益が慎重に協議された妥協案であり、利用国が主要な国際航路として海峡を航行する場合における、支障のない利益を承認している。また、海峡で航行権を行使している船舶を規制する沿岸国の権利に制限を与え、国際海事機関(IMO)に対しては、船舶の航行権に関する管理規則を採択する主責任を付与している。国際航海のための海峡において、航行権行使を目的としない船舶の活動について、そのような活動が沿岸国の領海内で生じた場合、沿岸国に主権と管轄権を委ねることも承認している。これには、違法な麻薬取引、油の廃棄、船舶に対する武装強盗、海洋テロなどの活動を目的とした、外国船籍の船舶に対する管轄権行使も含まれる。

アメリカ合衆国などの主要な利用国は、1982 UNCLOS で定められた通航体制に制限を与えたり禁止するような協力協定には積極的な反対を唱えるだろう。したがって、提案される協力協定は、1982 UNCLOS 第3部で規定される通過通航体制と適合性を持たせなければならない。

既存の協力協定に基づく確立

沿岸三国（インドネシア、マレーシア、シンガポール）は、1970年代後半より、海峡での航行の安全を向上させるため協調を進めている。船舶通航システムや、分離通航方式、強制船位通報制度など、安全な航海に関する様々な手段を提案するため、共同で IMO への働きかけも行った。船舶への襲撃に対抗するため、海峡での組織的な巡視も定期的を実施している。

2004年7月、インドネシア、マレーシア、シンガポールの各国軍は、マラッカ海峡での三国による合同パトロール（Trilateral Co-ordinated Patrols Malacca Straits）と称する新たな領域海上安全保障作戦（コードネーム：Operation MALSINDO）⁶を開始した。各国海軍は作戦の一環として通年、5から7隻の巡視艇をマラッカ海峡に派遣することを約束した。作戦調整を向上させるため、特に、一国の巡視艇が海賊船を追跡中に役立つよう、コミュニケーション・ホットラインも設置した。協定の詳述は一般には開示されていないが、いずれかの沿岸国の軍艦1隻が海賊船を追跡中の場合、まず別の沿岸国に通報が行われれば、その該当国領海への進入が承認されると伝えられている。初期段階で

⁵ 1992年の国連海洋法条約 2004年7月16日現在、インドネシア、マレーシア、シンガポールを含む145カ国が加盟

⁶ Operation MALSINDOの詳細は、<http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=4271>にて閲覧可能

は、襲撃数の減少に功を奏していることが効果として現れている。沿岸三国の協力強化が、主な利用国や、タイなど域内の国からの協力に拡大することが望ましい。

船舶起因による汚染や海上安全保障に対応する協力協定は、分野横断的に省庁間レベルでの連携が必要であり、現行の協定下で示されているよりも大きな連携を要する。インドネシアの Hasjim Djalal 教授⁷は、沿岸三国は協力強化のための基本として、三国の大臣で構成される閣僚会議⁷の利用を提案している。同教授によれば、沿岸三国は 1970 年代、この目的のための閣僚会議の設置に同意したが、実際に会議が開催されたのは一度だけである。同教授は、政策決定のため、そして、複数の部門や閣僚を越えた新協力協定の検討には閣僚会議が必要であると、協力強化を訴えるためにも、閣僚会議の“復活”を論じている。

沿岸三国の閣僚によるトップレベル協議は有益で、現実的な第一歩であろう。三国は閣僚レベルよりもむしろ、副首相級の会談を検討する可能性もある。このことは、当事国が、各政府内の全関係省庁を巻き込みながら、協力協定へ向けた分野横断的アプローチの採用を望むという明確なシグナルを送ることを意味する。こうした沿岸三国のトップレベル協議は重要な象徴的意義を持ち、沿岸三国間にある現行の協力協定を基礎とし、いかなる協力協定も三国の承認が不可欠であるという明確なシグナルを送る機会となる。

すべての利害関係者を含めた協力体制

航行の安全保障、海洋環境の保護・保全を改善するための協力協定は、すべての利害関係者が発展と実現のために関わらずして成功はない。利害関係者とは当然、貿易と安全保障の目的で海峡を利用する主要な利用国が含まれる。航行の安全保障ならびに船舶起因による汚染に関わる利用国と沿岸国との間の協力協定は、双方の負担共有を規定する 1982 UNCLOS 第 43 条の範囲の中に収めることも可能である。⁸

1982 UNCLOS の下では、国際航海のため海峡での通航権を行使する船舶に対する制限や必要条件は、沿岸国の提案を受け IMO が採択すると規定している。したがって、海峡を通航する船舶への制限を課す協力協定を発展させるには、IMO の関わりが不可欠である。

その他の利害関係者とは、特定のプロジェクトに対し資金援助が可能な国際組織を含む。加えて、民間部門や、民間と市民社会の利権を代表する団体も利害関係者となるべきである。つまり、タンカー所有者、船舶組織、石油会社、環境団体などの代表組織を含むことである。

協力協定のアイデアを考案するには、Track II ミーティング (track-two meeting) あるいはワークショップが有益となるかもしれない。これにより政府代表者が個人の資格として参加可能となり、

⁷ Djalal 教授は、1996 年シンガポールで開催された IPS/IMO 会議にて初めて、航行の安全とマラッカ - シンガポール海峡における汚染の規制に関して - 国際協力の手順 - と題する提起を行った。同会議での発表論文は、シンガポールの Journal of International & Comparative Law (SJICL) (1998)No.2 より刊行。同教授は複数の会議にてこの提案を繰り返し提唱。

⁸ 第 43 条は次の事項を規定している。「海峡利用国及び海峡沿岸国は、合意により、次の事項について協力する。
(a) 航行及び安全のために必要な援助施設又は国際航行に資する他の改善指定の海峡における設定及び維持
(b) 船舶からの汚染の防止、軽減及び規制」

他の利害関係者、学术界やシンクタンクの代表者らと、自由にアイデアを交換することが可能になる。

国際協調を必要とする共通の問題に焦点を置く

協力強化のための段階はすべて、付加的でなければならない。航行の安全から汚染、漁業、統合沿岸管理など、海峡のすべての問題に対応するための管理基本構想を一本化することは賢明ではない。そのような提議は、ほぼ確実に失敗につながる。より現実的なアプローチは、沿岸国や利用国、その他の利害関係者にとって大きな懸念である特定の課題や問題に対処するための、協力協定を作成することである。

すべての利害関係者が、大きな関心を寄せる分野は二つある。第一に、海上の安全保障、第二に、船舶起因による海洋汚染である。これらの問題は、1982 UNCLOS 第 43 条にも明示されていることから、この二分野に焦点を当て、協力協定の議論を始めることが賢明であろう。

船舶起因の汚染に関する協調

沿岸三国が、海峡における船舶が原因となる汚染の抑止、軽減、規制のため、相互協力の強化を図るための機会はある。三国はまず、MARPOL 73/78 を強化し効果的に実施するため協調しなければならない。その際には、船舶組織や主要な利用国、国際的な資金援助機関との連携が必要である。また、MARPOL 73/78 が規定する国際ルールや基準を、より効果的に実施することの可否を判断する専門家グループの設置が必要であろう。この研究には、受容施設や、文書、証明書の発布および検討、寄港国審査とポートステートコントロールに関する手続き、船舶起因の汚染に関する一致した法制定などが包括される必要がある。

沿岸三国は、違法で意図的な油の廃棄や、海峡を航行中の船舶からの油性廃棄物に対処するための行動計画の作成および採択を検討しなければならない。行動計画には、沿岸三国の協調強化および、1982 UNCLOS 第 218 条に包容されたポートステートコントロール権の行使を包括可能である。第 218 条は、マレーシアまたはインドネシアが、両国いずれかの海域において、違法に油や油性廃棄物を廃棄していることが疑われる船舶を審査するため、ポートステートコントロール権の行使をシンガポールに要求することができると規定している。三国は行動計画を発展させるにあたり、違法で意図的な廃棄に対抗する協定を調整した経験を持つ、北海など別の地域からの専門家による支援を求めるべきである。利用国は、技術的な専門知識や設備の提供などにより、行動計画への協力が可能である。

協調強化を図る必要がある分野には、海峡における油の流出をもたらす船舶事故に対する緊急時対応を規定した OPRC 1990 の実現も挙げられる。緊急時対応は、現行の仕組みと協定を基に作成可能である。海峡での油や化学薬品の流出事故の際、最善の対応を講じるための行動計画の作成も可能である。行動計画には、利用国の他、石油会社や化学薬品会社、IMO など他の利害関係者も含む必要がある。

最後に、沿岸三国は、CLC 1992 と Fund 1992 に基づいて自国の法律や油汚染への補償計画に関する手続きを一致させることで、相互協力の強化を図ることができる。法律と手続きの調和は、万一大

規模な流出事故が発生し、沿岸三国のうち1カ国以上の領海に損害を与えた場合、三国すべてに便益をもたらすものとなる。

海上の安全保障に関する協調

新たな協力協定は、海峡における航行の安全と海上の安全保障を高めるために検討されるべきである。航行の安全に関しては、いかなる新しい協力協定も現行の協定に基づいて作成されるべきで、それには何よりもまず、沿岸三国の協調が必要となる。三国は30年以上、航行の安全を改善するため協調してきた。新たな努力も、現行の協定に基づくことが望ましい。日本もまた一利用国として、マラッカ海峡での航行の安全を高めるため、これまで極めて重要な貢献をしてきた。日本の貢献モデルは、他の利用国が支援を提供するための先例となるだろう。

主な利用国は、マラッカ - シンガポール海峡での安全保障に多大な関心を寄せている。それは第一に海峡が、国際貿易や海峡を通過して日本向けの原油を運ぶ80%の船舶にとって、きわめて重要なルートの一部だからである。第二に、近年、海峡を通過する船舶に対する襲撃増加により、海峡が世界の国際輸送領域の中で最も危険な海域となっていることがある。第三に、2001年9月11日に発生したニューヨーク世界貿易センタービルへのテロ攻撃を契機に、海峡における海洋テロへの懸念が増大していることが挙げられる。

海峡における国際航海の支援体制の改善に関して、利用国は、沿岸国とりわけインドネシアに対し、レーダー装置や船舶自動識別装置、海峡で通航権を行使する船舶の情報収集用装置などの支援が可能である。利用国は、警備艇や偵察機、装置設備などへの資金援助や、それらを操作する人材の育成を提供することも可能である。

海賊行為や海洋テロに対応する段階的な策を講じることは可能である。最重要視すべきは協力強化であり、特に、沿岸三国による組織的な巡視の増加や、法的機関の協調拡大、法律や手続きなどの調和が挙げられる。この点に関しては2004年、域内レベルにおいて2つの前向きな動きがみられた。第一は前述したように、2004年7月に沿岸三国によって合同パトロールの強化が実現したことである。第二は、2004年11月11日に東京で開催された会議⁹によって、アジアにおける船舶に対する海賊行為や武装強盗に対抗するための地域協力協定 (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia) が採択されたことである。この2004地域協定は、船舶への海賊行為や武装強盗に対し、より緊密なコミュニケーションと情報交換を促進するため、シンガポールに情報共有センターの設置を規定している。このイニシアティブを初めて議題に載せたのは、日本の小泉純一郎首相である。これは、域内における海賊対策の新たなステップになるだろう。東京会議に参加した16カ国は次の通りである。バングラデッシュ、ブルネイ、カンボジア、インド、インドネシア、日本、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、中国、スリランカ、シンガポール、韓国、タイ、ベトナム。

⁹ 2004年11月12日発行のシンガポール外務省のプレスリリースは、
http://app.mfa.gov.sg/internet/press/view_press.asp?post_id=1134にて閲覧可能

沿岸三国が講じることが可能な新たなステップは、1988年のSUA条約¹⁰を批准し、条約実現のためそれぞれの国内法を一致させることである。SUA条約は、海上航行の安全を脅かす行動に対処する主要な“テロリスト条約”と表現できる。SUA条約加盟国は、自国領域内で犯罪が疑われる活動が生じた場合、あるいは犯罪者と疑われる者が“自国領域内に存在する”場合、それがどこで発生したものであっても、自国の法律に基づいて犯罪に対する特定の行動を起こす義務がある。加盟国は、犯罪者と思われる人物が自国領域に侵入した場合、その人物を拘束し、管轄権のある別の加盟国に送還するか、あるいは、事件を自国の当局に委ね法廷で起訴する義務を有する。もしすべての沿岸国が1988年のSUA条約を批准した場合、これは、マラッカ・シンガポール海峡での船舶に対する襲撃に対応するために活用できる一つのツールになるだろう。

1988年のSUA条約の新議定書は、IMOの法律委員会によって草案作成が行われている。改正される議定書の草案に提案される修正箇所には、SUA条約第3条に包括される犯罪範囲の大幅な拡大、¹¹ また、第8条に包括されるテロ行為への関係が疑われる客船に関する規定の導入が含まれる。2005年10月には、新議定書を含む修正案採択のための外交会議が開催される¹¹。新議定書の目的は、2001年9月11日に世界貿易センタービルへのテロ攻撃が実行されて以後存在するテロの脅威を踏まえ、1988年のSUA条約を最新の状態にすることにある。域内各国、特に沿岸三国は、議定書草案が最終合意を得て採択される場合に備え、これを批准、実現するための検討に着手すべきである。

利用国もまた、海上の安全保障を強化するための負担共有において、これまで以上の責を負わなければならない。海峡通航における安全保障の主たる受益者は利用国であることから、安全保障強化のための負担を分担することは当然、公平で平等である。利用国はインドネシアのように費用負担が困難な国に対し、訓練実施のための資金援助、警備艇や他の設備を提供することで貢献可能である。また、諜報情報を共有するという形での協力も可能である。利用国や資金援助組織は、沿岸国がISPSコード¹²の必要条件を満たせるよう、沿岸国の港湾の安全を高める支援もできる。具体的には、港や沿岸海域などでの安全強化に必要な船舶や訓練の提供が挙げられる。最後に、利用国や資金援助組織は沿岸国に対し、海峡での通航権を行使する船舶を襲撃する人物を取り締まるため、各沿岸国の法律や手続きを一致させるための法的支援と専門知識の供与も可能である。

海峡での海上安全保障を高める別の現実的な方法として、海上安全保障の広義を受容することが挙げられる。主たる利用国にとって最大の関心事である海上における安全保障問題とは、“海賊”¹³や海洋テロの脅威と闘う点に集約される。一方、このような懸念は、沿岸国、特にインドネシアにとっては大きな関心事ではない。インドネシアの他マレーシアにとってもある程度、海上安全保障における最

¹⁰ 1988年の海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約 2004年9月31日現在、シンガポールを含む113カ国が条約に加盟

¹¹ 2004年10月の第89回セッションにおける法律委員会による議定書検討の要旨は、
http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=280&doc_id=3662にて閲覧可能

¹² 船舶と港湾施設の国際保安コード (ISPS Code) 本コードは1974年の海上における人命の安全のための国際条約 (SOLAS 1974)の海上安全保障における新たな章として2002年12月、IMOにより採択された。

¹³ 本論文では一般的な意味合いで“海賊”という表現を使用した。マラッカ・シンガポール海峡で発生する船舶に対する襲撃の大半は、理論的には“海賊”というよりもむしろ“船舶に対する武装強盗”である。国際法の下では、海賊行為は領海主権外、つまり公海あるいは排他的経済水域において発生するものであるとされる。

も憂慮すべき懸念は、違法漁業や、武器の闇取引、麻薬密売、違法移民などの諸問題にある。また、アチェ州やタイ南部地域に存在する武装勢力に対する武器密輸問題の懸念も拡大している。

海峡における海上の安全保障を強化するための国際的な協力が、海賊行為や海洋テロのみを規定するのではなく、インドネシアやマレーシアが重大な関心を寄せる諸問題を包括できれば、両国からの多大な支援を得ることが見込めるだろう。海賊行為や海洋テロに対抗するため採用された多くの技術は、インドネシアやマレーシアが懸念する海上での違法行為対策としても応用可能である。仮に沿岸国がより高性能の警備艇や偵察機を所有すれば、それらが海賊行為による襲撃や海洋テロへの目的だけに使途されることはなく、違法漁業から自国の海域を守り、違法に油性廃棄物を廃棄する船舶を追跡し、人、武器、麻薬を違法に密輸することに関わる船舶拿捕にも活用されるであろう。

結論

沿岸国、利用国、そしてすべての国際社会は、共通の関心を持っている。つまり、船舶起因による汚染から海峡の海洋環境を守ること、海峡での違法行為の抑圧、そして海峡の通航が安全に保たれるという関心である。

これらの目的達成のため非常に重要な要素は、統合的、総体的、分野横断的なアプローチを備えた協力を沿岸三国が強化することである。この問題は複雑であるがゆえ、各国の様々な政府閣僚や組織による調和のとれた努力を要し、同様に他国の閣僚や組織からの協力も必要とする。例えば、海賊行為や海洋テロに対処するには、海賊が拠点を置く国の様々な司法当局間における緊密な協力調整が必要となる。同様に、沿岸国は、統合的なアプローチを採用しなければならず、そのためには異なる政府組織が資金や資源を争い合うのではなく、共通の目的達成のために相互協力する必要がある。こうしたアプローチの採用を確かなものとするため、沿岸三国は、マラッカ・シンガポール海峡に関する閣僚会議 (Ministerial Council on the Straits of Malacca and Singapore) の確立と、問題に取り組むための各国省庁間における委員会設置を奨励するべきである。

利用国や資金援助組織、民間部門は、沿岸国がこれらの目的を達成可能となるよう、それぞれの役割を果たさなければならない。また、沿岸国が所望する目的達成に必要な設備や訓練を受けた人材確保が可能となるよう、沿岸国への資金、技術援助も行わなければならない。利用国と資金援助組織は、沿岸三国における協調性向上を条件とした支援が可能で、各沿岸国が統合し、分野横断的な姿勢で諸問題を提起するための行動計画を採択することを条件にした支援も可能である。こうした条件が付随されなければ、援助や支援の大半が、所望する目的達成に役立つことはないだろう。

本論文内のすべての提案に関し、利用国と沿岸国双方が協定を締結する手段として、第 43 条の利用が可能であろう。しかし、第 43 条が規定したように沿岸国と利用国双方が、協力協定を合意事項として構築することを主張するのは望ましくない。より柔軟なアプローチで採択し、そして、異種の協力に関しては異なる協定を作成することが望ましい。これにより、資金援助組織や、国際的な団体または組織、民間部門への役割を付与しやすくなる。公式な書面による合意というよりも、行動計画や合意覚書といったソフトロー文書の中で協定を構築することがふさわしいかもしれない。

最後に最も重要なことであるが、協力協定を確立し実現させるためのいかなる提案も、海峡沿岸国の主権を侵害すべきではなく、1982 UNCLOS の規定と不一致であってはならない。

Establishing and Implementing Cooperative Arrangements in the Straits of Malacca and Singapore

Robert Beckman

Associate Professor, Faculty of Law, National University of Singapore

Summary

The objective of this paper is to examine how to establish and implement new cooperative arrangements to enhance maritime safety and security and to protect and preserve the marine environment in the Straits of Malacca and Singapore.

Certain fundamental principles must form the basis for any cooperative arrangements. First, they must ensure respect for the sovereignty of the littoral states. Second, they must be consistent with the 1982 UN Convention on the Law of the Sea. Third, they must build upon existing cooperative arrangements. Finally, they must focus on issues of common concern and involve all interested stakeholders.

The first area where enhanced international cooperation is a matter of priority is vessel-source pollution in the Straits. Cooperative arrangements are necessary to more effectively implement the three major IMO conventions governing vessel-source pollution - MARPOL 73/78 on the prevention and pollution from ships, OPRC 1990 on oil spill contingency planning, and CLC 92 and Fund 92 on liability and compensation for oil pollution damage. In addition, other cooperative measures can be taken by user states and other stakeholders with respect to vessel-source pollution.

The second area where cooperative arrangements are a matter of priority is maritime safety and security. Cooperative measures can be taken by the various stakeholders to combat piracy, maritime terrorism and other threats to maritime security. The measures taken should address not only piracy and maritime terrorism, but also maritime security issues that are of greatest interest to the littoral states.

User states should take cooperative measures in order to fulfill their obligation to share the burden of improving safety and security and protecting the environment of Straits. Finally, the cooperative measures taken should ensure that the littoral states adopt an integrated, cross-sectoral approach to these issues at both the national and subregional levels.

Establishing and Implementing Cooperative Arrangements in the Straits of Malacca and Singapore

Robert Beckman

Associate Professor, Faculty of Law, National University of Singapore

Introduction

In this paper I will examine selected issues relating to the establishment and implementation of new cooperative arrangements to enhance maritime safety and security and to protect and preserve the marine environment in the Straits of Malacca and Singapore (Straits). I first set out the fundamental principles and premises which should form the basis for such cooperative arrangements. I then address the two areas where enhanced international cooperation is necessary as a matter of priority. The first area is vessel-source pollution. I propose cooperative arrangements to more effectively implement the major IMO conventions governing vessel-source pollution - MARPOL 73/78¹ on the prevention and pollution from ships, 1990 OPRC² on oil spill contingency planning, CLC 92³ and Fund 92⁴ on liability and compensation schemes for oil pollution damage. I also propose cooperative arrangements that can be taken by user states and other stakeholders with respect to vessel-source pollution. The second area is maritime safety and security. I propose cooperative arrangements by the various stakeholders to combat piracy and maritime terrorism as well as to combat other threats to maritime security which are of greater interest to the littoral states. Finally, I suggest measures that can be taken by user states to ensure that the littoral states adopt an integrated, cross-sectoral approach to these issues at both the national and subregional levels.

Fundamental Principles and Premises

Any cooperative arrangements to ensure maritime safety and protect and preserve the marine environment in the Straits must be based upon certain fundamental principles and premises.

¹ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto (MARPOL 73/78). As of 31 September 2004, 130 states were parties to MARPOL 73/78 together with Annexes I and II on oil and chemicals, 115 states were parties to Annex III on harmful goods in packaged form, 100 states were parties to Annex IV on sewage, 105 states were parties to Annex V on garbage, and 17 states were parties to Annex VI on air pollution. All 3 littoral states are parties to the main convention and Annexes I and II. Malaysia and Singapore are also parties to Annex V and Singapore is a party to Annexes III and VI.

² International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation 1990. As of 31 September 2004, 81 states were parties, including Malaysia and Singapore.

³ International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1992. As of 31 September 2004, 101 states were parties, including Indonesia, Malaysia and Singapore.

⁴ International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992. As of 31 September 2004, 90 states were parties, including Malaysia and Singapore.

Respect sovereignty of the littoral states

The lower half of the Malacca Strait and the entire Singapore Strait are within the territorial sea of the littoral states. These waters are under the sovereignty and jurisdiction of the littoral states, subject to the provisions set out in the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea⁵ (1982 UNCLOS). The three littoral states, especially Indonesia and Malaysia, jealously protect their sovereignty in these waters. Any international cooperative arrangements regarding the Straits must not be perceived as an attempt to create international legal regimes which would internationalize the Straits or undermine the sovereignty of the littoral states. If they are so perceived by the littoral states, they are deemed to fail as the cooperation of the littoral states is essential to the success of any cooperative arrangements.

Ensure arrangements are consistent with 1982 UNCLOS

The Straits are straits used for international navigation as set out in Part III of 1982 UNCLOS. 1982 UNCLOS sets out a carefully negotiated compromise between the interests of littoral states and user states. The compromise recognizes that user states have an interest in unimpeded passage through and over straits used for international navigation on major international shipping routes. It limits the right of the littoral states to regulate ships exercising passage rights through the straits, and gives the International Maritime Organization (IMO) a major responsibility in adopting regulations governing ships exercising passage through such straits. The compromise also recognizes that any activities of ships in straits used for international navigation that are not an exercise of passage rights are subject to the sovereignty and jurisdiction of the littoral state if they take place within the territorial sea of the littoral state. This would include the exercise of jurisdiction over foreign ships engaged in illegal activities such as drug smuggling, illegal discharge of oil, armed robbery against ships and maritime terrorism.

The United States and other major user states would vigorously oppose any proposal for cooperative arrangements that would limit or restrict the passage regimes set out in 1982 UNCLOS. Therefore, any cooperative arrangements that are proposed must be in consistent with the regime of transit passage set out in Part III of 1982 UNCLOS.

Build upon existing cooperative arrangements

The three littoral states (Indonesia, Malaysia and Singapore) have been cooperating to improve the safety of navigation in the Straits since the late 1970s. They have worked together to propose various measures to the IMO on the safety of navigation, including a vessel traffic system, a traffic separation scheme, and mandatory ship reporting. The three states have also worked together periodically to conduct co-ordinated patrols of the Straits to combat attacks against ships.

In July 2004 the Indonesian, Malaysian and Singaporean Armed Forces launched a new regional maritime security operation called the Trilateral Co-ordinated Patrols Malacca Straits, code-named Operation MALSINDO.⁶ As part of the operation, each navy is committed to providing between five and seven ships year round to patrol the Malacca Strait.

⁵ United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. As of 16 July 2004, 145 states are parties, including Indonesia, Malaysia and Singapore.

⁶ For information on Operation Malsindo, see <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=4271>

They have also established a hotline that will allow them to communicate so as to better coordinate the operation, particularly when a vessel from one of the countries is in pursuit of pirates. The specifics of the arrangement are not publicly available. However, it has been reported that a warship from one of the littoral states will be allowed to enter the waters of another littoral state when chasing a pirate ship, provided that this is communicated first to the other state. Early indications are that it has been successful in reducing the number of attacks. It is hoped that the enhanced cooperation among the three littoral states will be expanded to include cooperation from major user states as well as states in the region such as Thailand.

Cooperative arrangements to deal with vessel-source pollution and maritime safety and security require cooperation at a cross-sectoral and inter-ministerial level. This would require a greater degree of cooperation than that which is present under the existing arrangements. Professor Hasjim Djalal of Indonesia has proposed that the three littoral states use as a basis for enhanced cooperation a Ministerial Council consisting of Ministers from the three littoral states.⁷ He has pointed out that the three littoral states agreed to establish a Ministerial Council for this purpose in the 1970s, but that the Ministers met only once. He has argued that a Ministerial Council is necessary to take policy decisions necessary to consider new cooperative arrangements across several sectors and ministries. He has argued that the Ministerial Council should be “resurrected” for the purposes of addressing the issue of enhanced cooperation.

A high-level meeting of Ministers by the three littoral states would be a very useful and practical first step. The three states might even consider having the council meet at the Deputy Prime Minister level rather than Ministerial level. This would send a clear signal that the littoral states are willing to adopt a cross-sectoral approach to cooperative arrangements involving all the relevant ministries and departments within their governments. Such a high-level meeting among the three littoral states would have important symbolic significance. It would build on the existing cooperative arrangements among the three littoral states, and send a clear signal that any cooperative arrangements must be approved by the three littoral states.

Involve all interested stakeholders

Cooperative arrangements to improve navigational safety and security and protect and preserve the marine environment cannot succeed unless all relevant stakeholders are involved in their development and implementation. The relevant stakeholders obviously include major user states that depend upon passage through the Straits for trade and security. Cooperative arrangements between user states and littoral states with respect to navigational safety and vessel-source pollution could be brought within the ambit of Article 43 of 1982 UNCLOS, which provides for burden-sharing agreements between littoral states and user states.⁸

⁷ Prof Djalal first made this suggestion at the 1996 IPS/IMO Conference in Singapore entitled Navigational Safety and the Control of Pollution in the Straits of Malacca and Singapore – Modalities of International Cooperation. The papers presented at this conference were published in the Singapore Journal of International & Comparative Law (SJICL) (1998), No. 2. Professor Djalal has repeated his suggestion at several other conferences.

⁸ Article 43 provides that: “User States and States bordering a strait should by agreement cooperate: (a) in the establishment and maintenance in a strait of necessary navigational and (b) safety aids or other improvements in aid of international navigation; and for the prevention, reduction and control of pollution from ships.”

Under 1982 UNCLOS, restrictions or requirements on vessels exercising passage through straits used for international navigation must be proposed by the littoral states and adopted by the IMO. Therefore, it will be necessary to involve the IMO in the development of any cooperative arrangements which would impose restrictions on vessels exercising passage through the straits.

Other relevant stakeholders include international organizations that might be able to provide funding for specific projects. In addition, the private sector and organizations representing the interests of the private sector and civil society should also be included as stakeholders. This would include organizations representing tanker owners, shipping organizations, oil companies, environmental groups, etc.

When exploring ideas for cooperative arrangements, it may be useful to consider track-two meetings or workshops. This would enable government representatives to attend in their private capacity to freely exchange ideas with other stakeholders as well as with representatives from academia and from think-tanks.

Focus on issues of common concern that require international cooperation

Any steps to enhance cooperation should be incremental. It would not be wise to attempt to establish a management scheme to deal with all aspects of the Straits, from navigational safety to pollution to fisheries to integrated coastal management. Such a proposal is almost certain to fail. A more realistic approach would be to develop cooperative arrangements to deal with specific issues or problems that are of the greatest concern to littoral states, user states and other stakeholders.

There are two areas which are of great concern to all stakeholders. The first is maritime safety and security. The second is vessel-source pollution. Since these two issues are also specifically mentioned in Article 43 of 1982 UNCLOS, it would be wise to begin any discussions on cooperative arrangements by focusing on these two areas.

Cooperation with respect to Vessel-Source Pollution

There is scope for the three littoral states to enhance their cooperation to prevent, reduce and control pollution from ships in the Straits. First, they should coordinate their efforts to enhance and effectively implement MARPOL 73/78. In doing so, they should work together with shipping organizations, major user states and international funding agencies. They should establish an Experts Group to determine whether it is possible to implement more effectively the international rules and standards set out in MARPOL 73/78. The study should include issues such as reception facilities, issuance and inspection of documents and certificates, port state inspection and control procedures, and harmonization of legislation on vessel-source pollution.

The three littoral states should consider developing and adopting an action plan to combat illegal intentional discharges of oil and oily waste from ships in the Straits. The action plan could include enhanced cooperation among the three littoral states and the use of port state control as envisaged in Article 218 of 1982 UNCLOS. Article 218 would enable Malaysia or Indonesia to request Singapore to exercise port state control to investigate ships that are suspected of having illegally discharged oil or oily waste in Malaysian or Indonesian waters. In developing the action plan, the three states should seek expert assistance from other regions such as the North Sea which have coordinated arrangements to combat illegal

intentional discharges. User states could cooperate in the action plan by providing technical expertise and equipment.

Another area where there can be enhanced cooperation is in the implementation of OPRC 1990 with respect to contingency planning for shipping accidents involving the discharge of oil into the Straits. The contingency planning could build upon existing mechanisms and existing arrangements. An action plan could be developed which would enable the best response possible to an oil or chemical spill in the Straits. Such an action plan should involve user states and other stakeholders such as oil companies, chemical companies and the IMO.

Finally, the three littoral states could enhance their cooperation by harmonizing their laws and procedures relating to compensation schemes for oil pollution under the CLC 1992 and Fund 1992. The harmonization of laws and procedures would be to the benefit of all three states should there be a major spill which causes oil pollution damage in the territory of more than one of the three littoral states.

Cooperation with respect to Maritime Safety and Security

New cooperative arrangements should be considered to enhance navigational safety and maritime security in the Straits. With respect to the safety of navigation, any new cooperative arrangements should build on existing arrangements. First and foremost, cooperation is necessary among the three littoral states. They have cooperated for the more than 30 years to improve the safety of navigation, and any new efforts should build upon the existing arrangements. Similarly, Japan is the one user state that has contributed significantly to efforts to enhance navigational safety in the Malacca Strait. The Japanese model can be used as a precedent for other states providing assistance.

Major user states have a great interest in enhancing maritime safety and security in the Straits of Malacca and Singapore. First, the Straits are part of a vitally important route for international trade and ships passing through the Straits carry 80% of Japan's oil. Second, in recent years there have been an increased number of attacks on ships passing through the Straits, making them one of the most dangerous areas of the world for international shipping. Third, since the September 11, 2001 attack on the World Trade Center in New York, there has been an increased concern of about maritime terrorism in the Straits.

With respect to improvements in aid of international navigation in the Straits, user States could assist the littoral states, especially Indonesia, in the establishment of radar facilities, automatic identification system facilities, and other facilities necessary to gather information on ships exercising passage in the Straits. User states could provide funds for patrol vessels, spotter planes, facilities and equipment, and provide training for the personnel needed to operate them.

Several steps can be taken to combat piracy and maritime terrorism. The most important is enhanced cooperation among the three littoral states, including increased coordinated patrols, increased cooperation among law enforcement agencies, harmonization of laws and procedures, etc. There have been two positive developments at the regional level in this regard in 2004. The first is the enhanced trilateral coordinated patrols established by the three littoral states in July 2004, which was discussed earlier. The second is the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia,

which was adopted at a meeting in Tokyo on 11 November 2004.⁹ The 2004 Regional Agreement provides for the establishment of an information sharing centre in Singapore to promote greater communication and information exchange to combat piracy and armed robbery against ships. This initiative was first mooted by Japanese Prime Minister Junichiro Koizumi, and will be another step in the region's battle against piracy. The sixteen countries which participated in the meeting in Tokyo were: Bangladesh, Brunei, Cambodia, India, Indonesia, Japan, Laos, Malaysia, Myanmar, the Philippines, the PRC, Sri Lanka, Singapore, the ROK, Thailand and Vietnam.

Another step that the three littoral states can take is to ratify the 1988 SUA Convention¹⁰ and harmonize their domestic laws implementing the Convention. The SUA Convention is the main "terrorist convention" dealing with acts against the safety of maritime navigation. Parties to the SUA Convention have an obligation to make specific acts a crime under their laws when the alleged offence takes place in their territory as well as when the alleged offender is "present in their territory", no matter where it takes place. Parties have an obligation to take alleged offenders into custody if they enter their territory, and either to extradite them to another party that has jurisdiction or to turn the case over to their own authorities for prosecution in their courts. If ratified by all the littoral states, the 1988 SUA Convention could provide a useful tool in dealing with attacks on ships in the Straits of Malacca and Singapore.

A new protocol to the 1988 SUA Convention is being drafted by the Legal Committee of the IMO. Proposed amendments in the revised draft protocol include a substantial broadening of the range of offences included in Article 3 of the SUA Convention and the introduction of provisions for boarding vessels suspected of being involved in terrorist activities in Article 8. A diplomatic Conference to adopt amendments containing the new protocol will be held in October 2005.¹¹ The new protocol is intended to bring the 1988 SUA Convention up to date in light of the terrorist threat that exists after the September 11, 2001 attack on the World Trade Center. States in the region, especially the 3 littoral states, should study the draft protocol so that they can ratify and implement it when it is finalized and adopted.

User states must also accept a greater responsibility to share the burden of enhancing maritime safety and security. User states are the major beneficiaries of safe and secure passage through the Straits, so it is only equitable and fair that they share the burden of enhancing safety and security. User states can contribute by providing financial assistance for training, patrol vessels and equipment to littoral states such as Indonesia which cannot afford to bear the costs themselves. User states can also cooperate by sharing intelligence and information. User states and donor agencies could also assist the littoral states in enhancing security in their ports so that they meet the requirements of the ISPS Code¹², by providing

⁹ Singapore Ministry of Foreign Affairs Press Release of 12 November 2004, available on Internet at http://app.mfa.gov.sg/internet/press/view_press.asp?post_id=1134

¹⁰ Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988. As of 31 September 2004, 113 states were parties to the Convention, including Singapore.

¹¹ For a summary of the work on the protocol by the Legal Committee at its 89th session in October 2004, see http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=280&doc_id=3662

¹² International Ship and Port Facility Security Code (ISPS Code). The Code was adopted by the IMO in December 2002 as a new chapter on maritime security in the 1974 International Convention on the Safety of Life at Sea (SOLAS 1974).

vessels and training necessary to enhance security in ports and coastal waters, etc. Finally, user states or donors could provide littoral states with legal assistance and expertise so that they can harmonize their laws and procedures governing persons who attack ships exercising passage in the Straits.

Another practical step which can be taken to enhance maritime safety and security in the Straits is to accept a wider definition of the maritime safety and security. The maritime safety and security issues of greatest concern to the major user states are combating "piracy"¹³ and the threat of maritime terrorism. However, these issues are not of the greatest concern to the littoral states, especially Indonesia. The maritime safety and security issues of greatest concern to Indonesia, and to a certain extent Malaysia, are activities such as illegal fishing, arms trafficking, drug trafficking and illegal immigration. Also of increasing concern is the smuggling of arms to insurgent groups in Aceh province and in Southern Thailand.

International cooperation to enhance maritime security in the Straits is likely to obtain greater support from Indonesia and Malaysia if it addresses not only the problems of piracy and maritime terrorism, but also the problems of greatest concern to the Indonesia and Malaysia. Many of the techniques employed to combat piracy and maritime terrorism can also be utilized to combat the illegal activities at sea that are of greatest concern to Indonesia and Malaysia. If the littoral states have more and better patrol vessels and spotter planes, they will not only be better equipped to combat piracy attacks and respond to threats of maritime terrorism. They will also be better equipped to protect their waters from illegal fishing, to track vessels that have illegally discharged oily sludge, and to arrest vessels engaged in the smuggling of people, arms and drugs.

Conclusions

Littoral states, user states and the entire international community have an interest in ensuring that the marine environment in the Straits is protected from vessel-source pollution, that illegal activities in the Straits are suppressed, and that passage through the Straits is safe and secure.

The critically important ingredient necessary to achieve these goals is enhanced cooperation among the three littoral states that includes an integrated, holistic, cross-sectoral approach. The issues are complex and they require a coordinated effort by various government ministries and agencies in each state, and cooperation by those ministries and departments with their counterparts in other states. For example, to combat piracy and maritime terrorism, there must be close coordination and cooperation among the various law enforcement agencies within the state where the pirates are based. Similarly, the littoral states must adopt an integrated approach whereby the different government agencies cooperate with one another to achieve common objectives, and not compete with each other for funds and resources. To ensure that such an approach is adopted, the three littoral states should be encouraged to establish a Ministerial Council on the Straits of Malacca and Singapore and to establish an inter-ministerial committee within each state to address the issues.

¹³ I have used the term "piracy" in this paper in the non-technical sense. Most of the attacks on ships in the Straits of Malacca and Singapore are technically "armed robbery against ships" rather than "piracy" because under international law, piracy can occur only in waters outside territorial sovereignty, that is, on the high seas or in an exclusive economic zone.

User states, donor organizations and the private sector must all do their part to assist the littoral states to achieve the objectives. They must provide financial and technical assistance to the littoral states so that they have the equipment and trained manpower necessary to achieve the desired objectives. User states and donor organizations could make their assistance contingent on enhance cooperation among the three littoral states. They could also make their assistance contingent on each littoral state adopting a plan of action to address the problems in an integrated, cross-sectoral manner. If such conditions are not imposed, most aid and assistance is not likely to achieve the desired objectives.

Article 43 could be used as a vehicle to enter into arrangements between user states and littoral states with respect to all of the proposals in this paper. However, it may not be advisable to insist that the cooperative arrangements be structured as agreements between littoral states and user states as seems to have been envisaged in Article 43. It may be better to adopt a more flexible approach, and make separate arrangements for different types of cooperation. This would make it much easier to give a role to donor agencies, international organizations or bodies and the private sector. It may also be preferable to structure the arrangements in soft-law documents such as action plans or memorandums of understanding rather than in formal written agreements.

Finally, and most important, all proposals to establish and implement cooperative arrangements must not undermine the sovereignty of the littoral states in the Straits and must not be inconsistent with the provisions of 1982 UNCLOS.

東アジア海域の安全保障：地域対話の枠組強化

Chua Thia-Eng

東アジア海域海洋環境管理パートナーシップ (PEMSEA)
地域プログラムディレクター

序文

今日の海と海洋は以前ほどに安全でも安泰でもない。食糧保全を脅かす危険、生計の損失、公衆衛生や生態系の健全性を損なうリスクなどが経済的損失と社会の混乱を招いている。また、急増する海賊行為や最近の海上テロ行為が人々の生存を脅かし、世界のいたるところで政治的・社会的不安定を生み出している。その背景には、深刻な環境条件の劣化や生育環境の損失、生物学的多様性の減少、頻発する赤潮や石油・化学物質の流出、海上での事故や犯罪がある。さらにこれらの脅威は今日の世界の政治的、社会的、経済的情勢と様々な形で連動し、密接に関わり合っている。

海と海洋とが互いに結びついているように、人々とそれを代表する国家もまたその政治的、社会経済的、文化的、生態的結びつきを浮き彫りにしながら互いに結びついている。海と海洋は地球の 70% を占めている。海洋生態系の主要な生産性は物理的、化学的、生物学的な相互作用によって保たれており、人類は太古の昔よりこの海洋生態系が生み出す物とサービスを楽しんでいる。海と海洋が安全・安泰でなくなれば、海洋生態系がもたらす恵みはたちまち使い尽くされるか、さもなければ失われるだろう。

海洋の安全保障にあたっては、包括的でまとまりのある管理アプローチが要求されるばかりでなく、消費・利用パターンの変化や海上貿易のグローバル化、人々の意識や価値観の変化、冷戦終結後の新しい政治的・軍事的構想など、新たな課題に取り組まなければならない。海賊行為や海上テロ行為に世界の注目が集まるなか、それよりもさらに深刻で一刻一刻と進む海洋汚染の問題が看過されがちな今日、包括的アプローチが切実に求められている。

海洋ガバナンスの有効性を高めるには、「1つの惑星、1つの海」というコンセプトを強調すると同時に、地域的視点に立った海洋安全保障への取り組みが必要である。私たちの海洋はいくつかの地域海域で構成されており、それぞれの地域海域には、個別の、もしくは共通の管理体制を擁する政治的、社会経済的、生態学的特徴が備わっている。この論文では、長きにわたって人類の求めに応じ、人類のインスピレーションの源であった海が、人類の身勝手な振るまいがもたらす脅威にさらされている東アジア地域に焦点をあてる。

東アジア海域：海洋安全保障の課題

海洋の安全保障にあたって、東アジア海域は数々の課題を抱えている。多様化され相互に結びつきを

持つ政治的・文化的習慣と社会経済情勢と生態学的特徴を持つ国々に囲まれたこの半封鎖海域が世界の注目を集めており、そこでは生命維持システムが政治的・社会的・経済的弱みのあおりを受けている。この地域では、政治的習慣に食い違いがあるばかりでなく、天然資源や領土について権利の主張が衝突している。南シナ海における国境紛争やトンキン湾の共有魚類種資源問題、東シナ海の対立する主張の問題、マラッカ海峡 (Valencia, 2004) で横行する海賊行為と変化する海上テロ行為などに、台湾海峡における軍事的緊張の高まりがあいまって、同地域がかかえる政治・軍事上の脆弱性が浮き彫りになっている。

同地域の国々の経済格差もまた海洋安全保障に大きな意味合いを持つ。東アジア海域に面する国々はそれぞれ異なる経済発展段階にあり、総 GDP は 40 億米ドルから 4 兆米ドル (World Bank, 2004) にまでの格差がある。海への経済的・社会的依存の形も異なり、貧しい国々のほとんどでは食糧生産や生計を立てる手段であるのに対し、豊かな国々にとってのそれは沖合い油田・探鉱や海上貿易、海底探査などである。

同地域の人口は 190 万人と多く、その内の 77% は海岸から 100 km 以内の場所で生活していると推定される。沿岸村落の多くは拡大を遂げ、中には大都市にまで発展したものがあり、今では世界有数の人口集中地域に数えられている。今後 15 年程で今ある 6 都市にあと 2 つの百万都市 (人口 1000 万人以上の都市) が加わる見込みである。

確かに同地域の人口も生態系にかなりの影響をおよぼしてきたが、PEMSEA の報告書 (近刊) では人口以外の要因も強調されている。「東アジアの経済奇跡」は同地域の消費・利用パターンを劇的に変化させながら 30 年以上にわたって続いた。世界の増大する水産・養殖産物需要はこれまで、魚を濫獲し、マングローブ林を伐採し、サンゴ礁や藻場といった生息環境を破壊する形で環境に多大な負担をかけながら、その大半が東アジア海域からの輸出によって満たされてきた。

1997~1999 年の金融危機によって、同地域の多くの国々で社会的脆弱性がより一層深刻化した。PEMSEA の報告書は次のとおりに説明する。「景気後退は所得の低下、絶対的貧困と栄養不良の拡大、公益事業の減退、教育や健康を脅かす危険、女性にのしかかる重圧、犯罪の増加など通じて何百万もの人々の生活に影響を与えた。それにもかかわらず、公共部門と民間部門の政策決定者や政策受託者たちはいまだに、環境管理の改善と経済的発展との結びつきを十分に理解していない。そこには同地域の政治情勢が反映されている。つまり、国家とその経済部門が繰りひろげる競争・衝突の影で、環境影響や環境維持にまつわる先々の不安が覆い隠されているのだ。」

生息環境の悪化が今のペースで進むと、同地域のサンゴ礁は 20 年以内に完全に崩壊し、マングローブは 30 年以内に使い果たされるだろう。人口増加と、さらにそこに根強い貧困とその状況を克服しようとする政治的意志の欠如と力量不足が加わることで、窮境はより一層深刻化する。

将来の見通しは暗い。報告書は次のとおりに付け加える。「資源の枯渇に見られる現在の傾向が逆転しない限り、多くの国々の社会構造は向こう 50 年間にわたって劇的に衰退するだろう。持続性を欠いた搾取と破壊的な慣行と生息環境の劣化のため魚種資源が減退し海産物の供給が途絶えると、食糧

の安定確保は難しくなるだろう。沿岸・海洋環境に関係する仕事を持つ人々が、その沿岸・海洋環境から持続性のある生活を得られなくなれば経済的混乱が生じるだろう。食用海産物に含まれる毒素や淡水・海水汚染の増大によって公衆衛生は危うくなるだろう。同地域の人々の弱み、とくに食糧や生活の糧を天然資源に頼っている貧しい人々の弱みはさらに拡大するだろう。」

東アジア海域の安全保障にあたっては、その政治的、経済的、社会的弱みにバランスのとれたアプローチで取り組みながら、同地域の生命維持システムを保全しなければならない。さらに、人と国の一致協力とユーザー経済の一致協力を通じてこれらの弱みを最小限に抑える必要がある。

ただし、最大の課題は同地域の国と国との間に見られる著しい能力格差である。実際、裕福な近隣諸国と同じ土俵に立っていない貧しい国々に、海洋安全保障問題に関する国際基準を突きつけるのは酷である。

世界の注目を集める東アジア海：現在の取り組みの持続と強化

東アジア海域の沿岸・海洋ガバナンスを改善するため、これまで単独の、協調性に欠けた国家・国際レベルの取り組みがいくつかなされ、種々の成果をあげている。その多くはセクター管理に重点を置くもので、国境にまたがる問題を扱う地域間で協調する取り組みについては 10 年前まで手つかずの状態だった。

近年の国際的なイニシアチブと国民意識は「東アジア海域における持続可能な開発戦略」(SDS-SEA; PEMSEA, 2003) という総合戦略の形で結実した。その地域戦略は過去 10 年余りにおよぼ関係政府部門・非政府部門の共同作業と協議を通じて練り上げられたものである。東アジア海域に面する全 12 ヶ国がこの地域戦略を採用し、さらに 2003 年のプトラジャヤ宣言を通じて戦略を実施することを誓約した。環境、安全、保安上のさらなるリスクから東アジア海域を守るための共通の枠組と共同の基盤が、この SDS-SEA によって用意されたのだ。

SDS-SEA は、アジェンダ 21 チャプター 17、海洋法、持続可能な開発に関する世界首脳会議 (WSSD) の実施計画、ミレニアム開発目標 (MDG) に関する種々の規定を実施する、これまでで最も包括的でまとまりのある地域行動計画ではあるが、6 つの戦略と 20 の目標と 228 の行動計画がどの程度順調に実施されているかについては課題が残っている。

SDS-SEA は総じて、同地域の国々の努力の産物といえる。その最前線に位置する「東アジア海域環境管理パートナーシップ」(PEMSEA) は、地球環境ファシリティ (GEF)、国連開発計画 (UNDP)、国際海事機関 (IMO) などの支援を受ける地域構想である。PEMSEA は過去 10 年間にわたり政府間、省庁間、部門間の協力関係作りにあたって重要な役割を果たしており、関係機関の相乗作用と連携を促し、政策改革を推進し、同地域が共通の海を共同でうまく取りしきるための資金繰りに貢献してきた。

SDS-SEA の実施を強化し継続するには政府間の協調関係を強化するだけでなく、商業部門やマスコ

ミ、学会、地域社会、市民団体などに属する利害関係者の関係作りにも力を注がなければならない。今後パートナーシップ評議会が設立されたら、非政府部門の関係者をまじえた関係政府による定期会合が実現し、SDS-SEA 実施の進捗状況を見直し、改善策を提案し、より一層の支援を募ることができだろう。さらに、3 年毎に開催される定期 EAS 会議によって、関係全当事者が進捗状況を評価し、その成果を見守り、東アジア海域ガバナンスに関わる制約要因を確認する公開討論の場が用意されるだろう。

地域的取り組みは今、行動の段階を迎えているが、それを阻む制約もいくつかある。

まず第一に、国家間の能力格差はもとより、中央省庁と地方自治体との間にある能力格差も縮める必要がある。沿岸・海洋ガバナンスの技術的手腕を向上させるには、国家ぐるみ・地域ぐるみの能力開発に手広く取り組む必要がある。

第二に、環境改善のための基盤構造（インフラ）が強く求められており、そのための新たな資金源を見つける必要がある。その財源の多くは民間部門で得られる。とくに汚染海域の浄化にあたっては、民間部門が資金面から環境投資に参加することがきわめて重要である。

第三に、東アジア海域の現状だけでなく、海賊行為や海上テロ行為をはじめとする様々な脅威の根本原因について、一般大衆の認識を構築する必要がある。

第四に、地域のシンクタンクとして活躍する専門家／著名人が東アジア海域の保全を左右する新旧問題を活発に評価し、その根本原因を確認し、意見の衝突する部分と一致する部分とを確認する。さらに同地域の安全を脅かす地域紛争を緩和するための手段や方法を確認する公開討論の場を定期的に設ける必要がある。

最後に、東アジア海域から得られる財貨・サービスの持続的・平和的利用に向けて、同地域の市民による支援運動を強化し、維持する必要がある。

PEMSEA とシップ・アンド・オーシャン財団（SOF）はすでにパートナーとして SDS-SEA の発展に努めている。SOF は、新しい海洋安全保障コンセプトの普及にあたって主導的役割を果たしており、高く評価されている。合同組織や EAS 会議の運営など、PEMSEA と SOF が共同で取り組むなど相補的な活動の場はたくさんあるだろう。

以下、東アジア海域保全に向けての地域的取り組みに寄与し、その価値を高められると思われる活動をいくつか提案する。

地域対話の枠組

東アジア海域が抱える政治的、経済的、社会的、環境的脆弱性は、国や利害関係者による地域レベルでの公式／非公式の対話を維持、強化することの必要性を訴えるものである。東南アジア諸国連合

(ASEAN)のもとで行われている各種のフォーラムやASEANとそのパートナーとの対話など、公式対話の場となる地域的基盤はいくつかできあがっている。ただし、環境や航海・海上輸送の安全に関係する問題は取り上げられているが、新しい「海を護る」の概念に基づく海洋安全保障はまだ議題にのぼっていない。

一方 PEMSEA からは、沿岸・海洋ガバナンスに注目する政府間対話のための地域基盤が提供されているが、国家安全保障の問題は今のところ議題として取り上げられていない。PEMSEA の次の段階として提案されているパートナーシップ評議会からは、同地域の政府や利害関係者をまじえた包括的協議の枠組が提供されるだろう。

こうした取り組みにもかかわらず、海洋の問題が政府の優先課題として取り上げられることは滅多にない。そこで、東アジア海域の保護と持続的発展に向けて支援運動の力を最大限に発揮して世論を動かし、一般大衆の支持を結集する必要がある。

オーシャンアンバサダーの公開討論会

以上の状況を踏まえ、海洋の重要性を確信し、人類のための平和的かつ持続的海洋利用を擁護し、道案内となる東アジアの著名人たちによる非公式対話の枠組を確立することを提案する。この対話の枠組は定期公開討論会の形をとり、そこでは同地域の国々の理解と意欲を促しながら対立を減らし、海洋の安全を脅かす緊張を緩和することを目的に、海洋安全保障に差し障る新旧問題を協議する。

海洋、すなわち「オーシャン」は、沿岸海域を含む広義の用語として用いる。海洋大使、すなわち「オーシャンアンバサダー」という言葉は、同地域の人々と国の友好と理解と協調関係を深めるという大使としての役割を強調するものである。海の水に物理的な境界がないように、オーシャンアンバサダーは国境をまたいだ協力関係作りにあたって重要な役割を果たす。

オーシャンアンバサダーという称号は、その役割が持つ重大さを暗示するばかりでなく、我々人類が大いなる尊敬の念をもって遇するべき母なる自然、その大部分を占める要素、すなわち海洋の、大切さを強調するものである。

国の政治的指導者や立法者、学者、実業界の指導者、支援団体のリーダー、海洋の福祉に関心を寄せる著名人などに、それぞれの立場からオーシャンアンバサダーの称号を授けることになるだろう。

地域レベルのオーシャンシンクタンク

東アジア海域の安全保障に関わる新旧問題について海事の専門家や戦略家によるアイデアや意見の交換を促進するため、非政府レベルのオーシャンシンクタンクも提案する。

そこでは少数の専門家が定期的に会合し、同地域の海洋安全保障に関わる政治的、経済的、社会的、環境的事務についてブレインストームを行う。例えば、クラ半島(タイ)にまたがるエネルギー陸橋

(Crispin, 2004) や運河 (Yazhou Zhoukan, 2004) の建設実現に起因する問題などを論じる。提案されたこれらのプロジェクトが実施されると、政治、軍事、経済、社会、生態系に大きく影響するだろう。物議をかもしているプロジェクトであり、政治・経済の再編を招き、最終的には地域・国際レベルの争議が起こるかもしれない。幅広い協議と助言を要するテーマであるが、地域オーシャンシンクタンクなら、これを熟慮し議論する非公式の討論の場としてうってつけだ。

ここで提案する非公式フォーラムが成功するかどうかは、海洋安全保障に精通し、海洋の遺産を守ることに心を砕く地域の著名人を集めることができるかどうかにかかっている。また、この地域シンクタンクを機能させ続けるための財源と、専門家の考えを政策決定者に伝えることも大切である。

海洋賞

海洋安全保障に大きく貢献した男女を表彰する海洋賞制度も提案する。海を護るの概念を促進し、その持続的開発に向けて尽力するあらゆる分野の第一人者を激励することを目的に、このような表彰制度を作るべきである。

無名でも、残された海洋遺産の持続的発展・保護に長年黙々と、熱心に取り組む人は世界のいたるところに大勢おり、彼らの仕事と献身的行為は表彰に価する。

この海洋賞制度は永続的なものにし、選考基準を定めるべきである。

EAS 会議

2003 年には SOF 他との協力のもと PEMSEA の手によってマレーシアのプトラジャヤで EAS 会議が開催された。関係閣僚フォーラムや研修会 (テクニカルワークショップ)、ポスターセッション、展示会、現場視察などを盛り込んだ会議である。2003 年度 EAS 会議の成功を受け、PEMSEA 加盟国は今後 EAS 会議を 3 年毎に開催することを約束した。次の 2006 年度 EAS 会議は中華人民共和国で開催される。

EAS 会議の主な内容は次のとおりである。

- a) 東アジア海域に面する国々の閣僚たちが「東アジア海域における持続可能な開発戦略」(SDS-SEA) 実施の成果を評価し、新たな協調分野を取り決めるポリシーフォーラム。
- b) 同地域と世界全体の沿岸・海洋ガバナンスに関係する分野別の問題と地域横断的問題を取り上げる一連のテクニカルワークショップ。
- c) 様々な利害関係者たちが協調分野を案出し、知識と経験を交換する討論会。
- d) SDS-SEA の進捗状況はもとより、沿岸・海洋ガバナンス方面での進捗状況を見守るための監視スケジュール。

EAS 会議は、沿岸・利用者諸国の政策決定者同士の対話のみならず、政策決定者、実業界・科学界、

マスコミ、その他利害関係者たちの対話を維持するための主要な定期地域フォーラムである。

ただし、EAS 会議を成功させるには、政府の声と利害関係者たちの声の両方に耳を傾けなければならない。ポリシーフォーラムは基本的には閣僚に限定された公式フォーラムであり、先々の会議では海洋安全保障を積極的に擁護する支援団体を参加させる必要がある。そこで、海洋安全保障運動を擁護するための定期フォーラムとして EAS 会議を活かすことを提案する。さらに、EAS 会議の一部としてオーシャンアンバサダーフォーラムを開催できれば、利害関係者や擁護団体の意見を為政者に適時伝えることができるだろう。

結論

東アジア海域の安全を守る戦いは、そのマネジメントの複雑さや変化を遂げる政治的、社会経済的、環境的事情を踏まえると、始まったばかりである。手っ取り早い解決策などないが、海洋ガバナンスの共通分母はどこでも同じだ。つまり政治的意志、国の力、賢い財源運用、充実した科学、利害関係者の参加であり、そして何より一般大衆による認知である。利害関係者たちの交流とコミュニケーションを可能にし、各種部門が一丸となって取り組む意欲を促すには、国レベルと地域レベルの対話の枠組が不可欠である。

参考文献

- Crispin, S.W. 2004. Pipe of prosperity. *Far Eastern Economic Review*. February 19, 2004:12-14,16)
- PEMSEA (Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia). 2003. Sustainable Development Strategy for the Seas of East Asia: Regional Implementation of the World Summit on Sustainable Development Requirements for the Coasts and Oceans. PEMSEA, Quezon City, Philippines.
- PEMSEA (Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia). In Press. Saving Our Seas, Saving Our Lives. PEMSEA, Quezon City, Philippines.
- Valencia, M.J. 2004. Ensuring Asia's maritime safety. *Far Eastern Economic Review*. October 14, 2004:27)
- World Bank. 2004. World development indicators database. World Bank.
- Yazhou Zhoukan. 2004. The International Chinese Newsweekly. August 8, 2004:40-47.

Securing the Seas of East Asia: Strengthening Regional Dialogue Frameworks

Chua Thia-Eng

Regional Programme Director, PEMSEA

Introduction

Our seas and oceans of today are not as safe and secure as before. In addition to the threats to food security, loss of livelihoods, increased risks to public and ecosystem health which resulted in economic loss and social disorders, the upsurge of sea piracy and recent maritime terrorism threaten human lives, and created political and social instability in many parts of the world. These threats are brought about by severe degradation of the environmental conditions, loss of habitats, diminishing biodiversity, frequent occurrence of red tides, oil and chemical spills, and accidents and crimes at sea. In many ways, these threats are interlinked and closely associated with the political, social, and economic conditions of the world today.

The seas and oceans are interconnected and so are the people and the countries they represent, underscoring their political, socioeconomic, cultural and ecological connectivity. Our seas and oceans cover 70% of our planet Earth. It is the physical, chemical and biological interactions that maintain the primary productivity of the marine ecosystems which in turn generate and sustain the goods and services that benefited human beings from time immemorial. Such benefits would soon be depleted or lost if our seas and oceans are not safe and secure.

Securing the ocean requires a holistic and integrated management approach and should take on emerging challenges including changing consumption and use patterns, globalization of maritime trades, changing perceptions and values and new political and military initiatives after the Cold War ended. The need for a holistic approach is even greater today than before as world attention on sea piracy and maritime terrorism overshadow the even more severe day-to-day pollution of our seas and oceans.

Whilst stressing the concept of one planet and one ocean, efforts to securing the ocean need to take a regional perspective in order to increase the effectiveness of ocean governance. Our ocean is made up of several regional seas, each has its own political, socioeconomic and ecological characteristics requiring specific or a common management regime. This paper focuses on the East Asian region where the seas, long been a source of human needs and inspiration, are now vulnerable to the rising threats of unscrupulous human activities.

Seas of East Asia: a challenge to Ocean Security

The Seas of East Asia pose strong challenges to the maintenance of ocean security. The semi-enclosed seas, surrounded by countries with diverse but interconnected political and cultural practices, socioeconomic conditions and ecological characteristics, have become a global hotspot wherein the life support systems are influenced by various political, social and

economic vulnerabilities. The region is not only subjected to differences in political practices but also conflicting claims of national sovereign rights over the use of the natural resources and territories. The boundary disputes in the South China Sea, the shared-fish stock issues of the Gulf of Tongkin, the conflicting claims issues of the East China Sea and the rampant sea piracy and changing maritime terrorism in the Straits of Malacca (Valencia, 2004), coupled with the increasing military tensions in the Taiwan Straits, underscore the significant political and military vulnerability of the region.

Economic disparity amongst countries in the region also has a strong bearing on the security of the oceans. The countries bordering the Seas of East Asia are in different stages of economic development with total GDP ranging from 4 Billion to 4 Trillion US Dollars (World Bank, 2004). Their economic and social dependence on the seas also vary, ranging from production of food and livelihood opportunities for most of the poorer nations to offshore exploration of oils and minerals, maritime trades and deep sea exploration amongst the richer ones.

The region has a large human population of no less than 1.9 billion people, 77% of them are estimated to live within 100 km from the coasts. Many coastal settlements have grown and some developed into major cities, now counted amongst the most populated in the world. Two more megacities (>10 million people) are expected to join the existing 6 cities within the next 15 years or so.

The region's population certainly has created a substantial human ecological footprint but the PEMSEA's Report (in press) stressed that other factors have also come into play. The "East Asian economic miracle" was sustained for over three decades, dramatically changing the region's consumption and use patterns. Rising global demand for fishery and aquaculture products has been largely met by exports from the East Asian Seas, despite major adverse environmental impacts through overfishing, deforestation of mangroves, and the destruction of the coral reefs, seagrass beds and other habitats.

The financial crisis in 1997-1999 aggravated the social vulnerabilities in many countries of the region. The Report explained that "the economic contraction affected the lives of millions through falling incomes, rising absolute poverty and malnutrition, declining public services, threats to educational and health status, increased pressures on women, and increased crimes. Nevertheless, links between improved environmental management and economic development are still not well appreciated by policy-makers and decision-takers in both the public and the private sectors. This reflects the political climate of the region, as competitiveness and conflicts among countries and their economic sectors have tended to overshadow the uncertainties regarding environmental impact and sustainability."

With the current rate of habitat degradation, the region's coral reefs face total collapse within 20 years while mangroves could be totally depleted in 30 years. The pressures are further exacerbated by the rising population especially when it combines with persistent poverty, inadequate capacity and lack of political will to manage the situation.

The future looks bleak as the Report added that "if current trends in resource depletion are not reversed, the social fabric of many countries could dramatically deteriorate over the next 50 years. Food security would be undermined as fish stock decline and supply of marine

products crash due to unsustainable take, destructive practices and habitat degradation; economic dislocation would result for those whose jobs are related to the coastal and marine environment when the environment is no longer able to generate sustainable livelihoods; public health would be compromised by toxins in edible marine products and by the increased contamination of fresh and marine waters; and the overall vulnerability of the people, especially the poor, who rely on natural resources for food and subsistence, would be worsened.”

The task of securing the Seas of East Asia requires a balanced approach in addressing the political, economic and social vulnerabilities in order to protect and preserve the life-support systems therein. Securing the Seas of East Asia calls for a concerted efforts of the peoples and countries and those of the user economies to minimize the above vulnerabilities.

However, the main challenge though is the large disparity in capacities between countries of the region. It is challenging indeed to demand the poorer nations to comply with international instruments related to ocean security issues when they are not in the same level of playing field with their more affluent neighbors.

Managing the Global Hotspot: sustaining and strengthening current efforts

Some isolated and uncoordinated national and international efforts to improve coastal and ocean governance of the Seas of East Asia have been initiated in the past with varying results. Many focused on sector management while concerted regional efforts to address transboundary issues remain unattended until a decade ago.

National awareness and international initiatives in recent years have led to the development of a comprehensive Sustainable Development Strategies for the Seas of East Asia (SDS-SEA; PEMSEA, 2003). The regional strategy was developed over a decade of collaborative efforts and consultation with concerned government and non-government sectors. All the twelve countries bordering the Seas of East Asia adopted the regional strategy and pledged their commitments to implement the strategy through the Putrajaya Declaration in 2003. The SDS-SEA has in fact provided a common framework and collaborative platform for securing the Seas of East Asia from further environmental, safety and security risks.

Whilst the SDS-SEA is by far the most comprehensive and integrated regional plan of actions to implement the various provisions on Chapter 17 of Agenda 21, the Law of the Seas, the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (WSSD) and the Millennium Development Goals (MDG), the challenge remains on how well the 6 strategies, 20 objectives and the 228 actions programmes are being implemented.

The SDS-SEA is largely the product of the efforts of the countries of the region. It is spear-headed by the Partnership in Environmental Management of the Seas of East Asia (PEMSEA), which is a regional initiative supported by the Global Environment Facility (GEF), United Nations Development Programme (UNDP) and the International Maritime Organization (IMO). For the last decade, PEMSEA has evolved and played a crucial role in developing intergovernmental, interagency and intersectoral partnerships, forging synergies and linkages, promoting policy reforms and creating financing opportunities to improve the capacity of the region to collectively manage their common seas.

To strengthen and sustain implementation of the SDS-SEA, the countries realized the need for a strengthened partnerships not only between the governments of the region but also the stakeholders as well, including those from the business sector, the media, the academe, the communities and members of the civil society. A Partnership Council will be established to enable a regular meeting of the concerned governments and with concerned partners from the non-government sectors to collectively review the progress, suggest improvements and solicit further support for the implementation of the SDS-SEA. A regular EAS Congress will be organized every three years to provide a regular forum for all partners to assess progress, monitor achievements and identify constraints relating to the governance of the regional seas.

The regional stage is now set for actions. However, there are constraints as well.

Firstly, there is a need to narrow the capacity gaps between central and local level of the government as well as between countries. Extensive national and regional efforts are necessary in capacity building to improve the technical capability in coastal and ocean governance.

Secondly, there is a need to identify alternative sources of finance to fund the much needed environmental improvement infrastructures. Much of these financial resources are available with the private sector. Thus the involvement of the private sector in financing environmental investments is very critical especially in cleaning up the polluted seas.

Thirdly, there is a need to create an informed public not only on the status of the regional seas but also on the root causes of threats including those of sea piracy and maritime terrorism.

Fourthly, there is a need to maintain regular forum of experts / eminent people of the region to serve as the regional think tank to frequently assess existing or emerging issues that might affect the security of the Seas of East Asia, identify root causes, areas of conflicts, possible areas of consensus and ways and means to reduce regional conflicts which threaten the security of the region.

Finally, there is a need for intensifying and sustaining advocacy efforts of the citizens of the region towards sustainable and peaceful use of the goods and services from their regional seas.

PEMSEA and the Ship and Ocean Foundation (SOF) are already partners in the development of the SDS-SEA. The leadership role of SOF in promoting the new concept of ocean security is commendable and well appreciated. There are many areas of activities that PEMSEA and SOF could collaborate or undertake complementarily such as joint organization and conduct of the EAS Congresses.

Some proposed activities described below could contribute and add value to the regional efforts towards securing the Seas of East Asia.

Regional Dialogue Frameworks

The political, economical, social and environmental vulnerabilities of the Seas of East Asia argue for the need to ensure that regional dialogues between countries and stakeholders either

formally or informally be maintained or strengthened. There are already several regional platforms where formal regional dialogues could be used. These include the various forums available under the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) or ASEAN and its dialogue partners. Although issues related to specific environment, safety of navigation and maritime transport are being addressed, the ocean security agenda as defined under the new concept of Ocean Security has not yet been taken up.

PEMSEA on the other hand provides a regional intergovernmental platform with special reference on coastal and ocean governance; it does not include national security issues in its current agenda. The Partnership Council concept proposed for the follow-on phase of PEMSEA shall provide a broad-based consultative framework for governments and the stakeholders of the region.

Despite the above efforts, ocean agenda seldom reach the priority agenda of the governments. There is a need, therefore to maximize the power of advocacy to influence public opinion and mobilize public support for the protection and sustainable development of the regional seas.

Forum of Ocean Ambassadors

In the light of the above situation, it is proposed that an informal dialogue framework be established, composed of eminent people - men and women of East Asia who believe in the importance of the ocean and who are willing to champion and navigate the course for peaceful and sustainable use of the oceans for mankind. The dialogue framework is in the form of a regular forum for discussing existing and emerging issues that affects the security of the ocean with a purpose of improving better understanding and commitments between countries of the region thereby reducing conflicts and lessening emerging tensions that threaten the security of the ocean.

The term "ocean" is used in its broad sense to cover all coastal seas. The term "ocean ambassadors" is used to stress the ambassadorial role in promoting friendship, understanding and collaboration between people and countries of the region. As water in the ocean has no physical boundary, ocean ambassadors play an important role in promoting cooperation across borders.

The designation of the title not only connotes the relative significance of the role but also underscores the importance of the major constituent of our mother nature that deserves the accordance with the highest human esteem.

The group will be made up of leading national political leaders, legislators, academe, business leaders and leaders of advocacy groups and other eminent personalities who are interested in the welfare of the oceans. These personalities will be decorated as ocean ambassadors in their personal capacities.

Regional Ocean Think Tank

A non-governmental ocean think tank is also proposed for promoting exchanges of ideas and views amongst key strategists and experts on ocean affairs on current and emerging issues

related to security of the Seas of East Asia.

It will be a small group of experts who will meet regularly to brainstorm on the changing political, economic, social and environmental conditions on ocean security of the region. A case in point is the emerging issues that may arise from the realization of the construction of a canal (Yazhou Zhoukan, 2004) or an energy land bridge (Crispin, 2004) across the Kra Peninsula in Thailand. The proposed projects, if implemented might have strong political, military, economic, social and ecological implications. These controversial projects might lead to political and economic realignments and could result in regional and international disputes. Certainly, this is a subject requiring extensive consultation and advice. The Regional Ocean Think Tank can therefore be an appropriate informal forum for deliberations and debates.

The success of the proposed informal forum depends very much on the ability to bring together a group of eminent persons of the region who are knowledgeable about ocean security and who care for protecting the ocean heritage. Equally important is the availability of financial resources to sustain the functions of the Regional Think Tank as well as the dissemination of experts' opinion to the policy makers.

The Ocean Award

An ocean award scheme is also proposed to recognize the contributions of men and women who have made significant contributions in securing our oceans. Such an award scheme should be developed with the view of encouraging more champions from all walks of life to promote the security of the oceans and work towards their sustainable development.

For years, there are many unknown people around the world who have been working silently and conscientiously in the sustainable development and preservation of the remaining ocean heritage. Such people deserve to be recognized for their work and sacrifices.

The Ocean Award Scheme should be developed into a permanent feature and a set of selection criteria be developed.

EAS Congresses

PEMSEA has successfully organized the EAS congress 2003 in Putrajaya, Malaysia in collaboration with several partners including the Ship and Ocean Foundation. The Congress is made up of a ministerial forum, several technical workshops, poster session, exhibits, and field visits. The success of the EAS Congress 2003 has led to a commitment of the participating countries of PEMSEA to organize congresses at three years interval. The next congress, EAS Congress 2006, will be hosted by the People's Republic of China.

The main features of the EAS Congresses are:

- a) a policy forum participated by ministers of the countries bordering the Seas of East Asia to take stock of achievements made and to agree on new areas for collaboration with respect to the implementation of the Sustainable Development Strategy for the Seas of East Asia (SDS-SEA);

- b) a series of technical workshops to address sectoral and cross-sectoral issues related to coastal and ocean governance of the region and the world at large;
- c) a platform for various stakeholders to work out areas for collaboration and exchange of knowledge and experiences; and
- d) a schedule for the monitoring of progress made in the area of coastal and ocean governance as well as progress in the implementation of the SDS-SEA;

The EAS Congress represent a major regular regional forum to maintain not only dialogues amongst policymakers of the littoral and user states but also amongst policymakers and business and scientific communities, media and other stakeholders of the region.

However, for the Congress to be successful, both the voice of the governments and that of the stakeholders must be heard. Whilst policy forum are essentially formal and exclusive, there is a need to have a stronger advocacy group on ocean security at future congresses. It is therefore proposed that efforts should be made to use the EAS Congress as a regular forum to champion the cause for Ocean Security. The Ocean Ambassador Forum could then be organized as part of the Congress so that the views of stakeholders and advocacy groups could be fed to the policymakers in a timely manner.

Conclusion

The battle to secure the Seas of East Asia is just the beginning given the management complexities and the changing political, socioeconomic, and environmental conditions. There is no quick and easy solution. But the common denominators for ocean governance remain the same everywhere, viz: political will, national capacity, wise use of financial resources, good science, stakeholder participation and most importantly, an informed public. Both national and regional dialogue frameworks are essential to enable the interaction and communication between stakeholders and to promote a stronger willingness of various sectors to work together.

References

- Crispin, S.W. 2004. Pipe of prosperity. *Far Eastern Economic Review*. February 19, 2004:12-14,16)
- PEMSEA (Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia). 2003. Sustainable Development Strategy for the Seas of East Asia: Regional Implementation of the World Summit on Sustainable Development Requirements for the Coasts and Oceans. PEMSEA, Quezon City, Philippines.
- PEMSEA (Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia). In Press. Saving Our Seas, Saving Our Lives. PEMSEA, Quezon City, Philippines.
- Valencia, M.J. 2004. Ensuring Asia's maritime safety. *Far Eastern Economic Review*. October 14, 2004:27)
- World Bank. 2004. World development indicators database. World Bank.
- Yazhou Zhoukan. 2004. *The International Chinese Newsweekly*. August 8, 2004:40-47.

総合的な海洋の安全保障 — 政治的意志、政策および制度的な枠組み

John C DeSilva

インド海軍退役中將、海洋保全・海洋研究センター理事長

要 約

新しいミレニアムを迎え、国家安全保障の概念は変化しつつある。その幅が広がる一方で複雑さが増し、相互の結びつきを深めている。そこには、21世紀の経済・国際関係のグローバリゼーションがさまざまな形で反映されている。このグローバリゼーションには海上貿易・海上輸送が大きく関わっている。従って向こう数十年間は、とくに米国、イギリス、日本やその他の先進海洋国にとっては、海上の安全保障は極めて重要な課題となるであろう。これまで海は常に重要な存在であったが、今日海に別の焦点が注がれている。海は食糧、エネルギー、輸送、貿易、コミュニケーション、レジャーの大切な源であり、これからもそうあり続けるだろう。今後は、これらのニーズに応える安全で安定した供給源として海を維持することが、継続的な課題となるであろう。

海がひどく病んでいることが最近の研究で明らかにされている。人口の爆発的増加とそれともなう産業化と開発によって、海は、最後にたどり着く大きな掃きだめとして利用されており、食糧資源（魚類）や生態的バランスを保つ生体バイオマス、非生物資源などが危険にさらされ、気候変動や地球温暖化を左右する要因に混乱を招いている。これは主に、陸上に起因する海洋汚染や大気汚染、沿岸開発ともなう湿地帯や海洋生育環境の変化、バラスト水によって運ばれる外来侵入種によるものである。その答えは人口の安定化と持続的な開発にある。1982年の国連海洋法条約は、沿岸諸国の権利と義務とともに、海域の境界を定めた。しかし、船舶のみならず、魚や海洋生物、海流、汚染など、海においては何もかもが、人間が作り出した境界にとらわれることなく自由に動きまわる。世界中の国々が長きにわたって国民の幸福を実現しようとするならば、環境を護るための方法を見つけなければならない。個々の国家レベルでの主権や規制政策では、環境安全保障に関わる問題を成就できるとは保証できない。国民の幸福を脅かす脅威はいつも国境の外で発生するだけでなく、国家レベルの是正措置では手が届かないところにあることもある。

持続的な開発の針路を取るためには、それぞれの国が自国のレベルで活動を調整し、なおかつ地域・地球レベルで他の国々と協力するための手段とメカニズムを見つけなければならない。国連はこれまで、その各種組織と加盟国を通じて数々の条約・協定を取りまとめ調印してきた。しかし、実際に前例があるように、協定に署名したからといって、協定が守られるとは限らない。南北の不一致、人口の爆発的増加、財力などが障害となる。改善策はあらゆるレベルでの活動を通じて進めるべきものである。また、人々の意識や教育、政治的意志、自制心をも求められる。これらがそろって協力と

成功が確かなものとなる。各種の国際協定を促進するためには政府からの働きかけも不可欠だが、協定の順守を徹底するには、民間の環境団体や企業、司法をはじめとする社会のあらゆる部門からの働きかけと協力も同じように重要である。そしていうまでもなく先進国は、債務削減や市場参入の拡大、環境協定順守への見返りとしての資金の約束といった開発援助を通じて開発途上国を助けなければならない。さらに援助の一環として、経営・技術分野での人材教育も行うべきである。最後に、環境破壊の最大の原因は貧困であり、世界の貧困層を改善するための措置を講じなければならない。国政と国家間で良識ある管理・協力を実現するには、地方、国、国際レベルでの政策作りが求められる。

この総合的な海洋安全保障の概念を、断片的にではなく総体的に取り扱う国内・国際組織を作らなければならない。世界と地球の生命を守るには、国レベルと地域・地球レベルの双方から海洋安全保障のさまざまな側面を総体的に調整することが不可欠であり、すべての国々が真の協力精神をもって事にあたらなければならない。

総合的な海洋の安全保障 — 政治的意志、政策および制度的な枠組み

John C DeSilva

インド海軍退役中將、海洋保全・海洋研究センター一理事長

1. 初めに、2002年と2003年に「地球未来への企画“海を護る”」会議を開催し、さらに今回の会議を開催するなど、さまざまな取り組みを通じて海洋環境の危険を訴えてきた秋山昌廣氏とシップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所の皆様には祝辞を述べたいと思います。また、今回の会議にお招きいただき、私たちの次の世代、そのまた次の世代のために海とその遺産を守り、私たち以上に海の恵みを享受できるようにするという、私にぴったりのテーマで意見を述べる機会を与えていただいたことに感謝します。

序 文

2. 100年ほど前、世界は力の政治と植民地化に苦しんでいた。産業革命は新しい技術をもたらした。電気と蒸気と鉄でできた船が登場し、西洋諸国は場所と原料を捜し求めていた。地球のことなどほとんど気にかけず、ましてや海のことなど意に介さなかった。当時の海とは輸送の手段であり、沿岸住民の食糧となる魚を意味していた。海は大きな仕切りのようなもので、性能に優れ、より安全で完全武装した船を使ってその仕切りを乗り越える術を会得した者たちが新しい領土を支配し、植民地化できた。原料を安く手に入れ、完成品を植民地に独占的に売りつけて富をなした。産業革命の技術から取り残されたアフリカ、アジア、南米の被植民地国は立ち遅れ、かくして先進国と途上国とに分かれる趨勢が定まってしまった。

3. 当時の地球の人口はわずか15億人だった。農地を増やすため森林は見境なく伐採された。海は、地球のあらゆるごみがたどり着く、無限の、底なしの掃きだめと考えられていた。海のことを初めて気になりだしたのは、漁業資源の減少が続いたときだった。1950年代と1960年代になると、海の生物資源保護に対する関心が一層高まった。この時点で世界の人口は30億人を超えており、陸と海の資源では足りないように思われた。ただし当時の国際法体制は、国の領海を3海里と定めた近代国際法の父フーゴー・グロティウスの時代から大して変わっていなかった。3海里から先は公海、すなわちどの国でも自由に航行、使用できる万国の共用部分であった。¹大陸棚の制度は、沖合石油採掘の可能性が現実のものとなり、採掘を規制する法的枠組みが必要になってようやく登場した。マンガン団塊採鉱と沖合石油開発は、その利益を手にするのは誰か、誰がどうやってそれを規制すればいいかという疑問を投げかけた。

背 景

4. どんな環境調査、最近の環境調査をもってしても、海はその大半がいまだに未知の領域であ

る。地球の海よりも宇宙のこのの方がよくわかっているし、宇宙の研究には海洋研究の10倍もの金をかけている。しかも、海洋研究の予算は切り詰められている。海底で地図化されている部分は5パーセントにすぎず、科学者たちが深海のようすをつかみだしたのはここ数年のことである。² 実際我々は、地球以外の星で生命の痕跡を探し始めるようになってやっと、地球の生命にとっての海の大切さを実感するようになった。金星と火星には水がなく、ほとんど二酸化炭素だけの大気に覆われた不毛の地である。窒素と酸素が主体の大気を持ち、表面の大部分が液体状の水で覆われているのは、太陽系の中で地球ただひとつである。地球には生物もいる。これらの3つの要素が互に関係しあっていることは科学者たちの確信するところである。³ かくして新たな関心が深海に寄せられるようになった。地球上に生命が生まれた30億年以上前には、地球の大気の状態は今日の金星のようであった、つまり、そのほとんどが二酸化炭素で占められていたとする学説がある。火山が噴火し隕石が衝突する当時の条件は、生物にとってよいものではなかった。海の環境は安定していたし、生命の化学的成分を含んでいた。光合成やDNA、RNAの生物学的活性のためには液体状の水が必要である。生物は海の中で進化し、何百万年もかけて大気の化学的性質を変化させた。⁴ 海底の、とくに温泉の近く、深海流が海面にまで上昇する湧昇部分と構造プレートの継ぎ目の部分で見つかった生物多様性を示す希少なサンプルは、熱帯雨林で見つかるそれに比肩しうる一連の生物種を示しており、しかもそれらは華氏数百度の温度で、非常に高い圧力のかかる深い酸素のない環境で生きているのである。最後の辺境は宇宙ではなく海である。

5. 世界中の人々に食糧とリクリエーションを提供する海は、世界貿易のハイウェイとして利用され、有用なエネルギーと非生物資源を生み出す広大な源であり、世界の気候と生物多様性をコントロールする。残念ながら海はまた、文明が生み出す全ての廃棄物が最後に行きつく場所として何気なく、あるいは、それと知って、利用されている。沿岸地域を中心とする人口の爆発的増加と技術の進歩によって、我々は海が持つ自然の摂理をかき乱し、再生可能な資源を使い尽くし、その自然の美を損ない、最後には海を危ういものにし、軍事力を行使したり不安をかきたてたりするための手段と化しながら海を侵害してしまった。

海を護る

6. 数十年前まで海は無限と考えられていた。厄介なことに、我々人類はそれまで海について十分な研究を行っていなかったし、海についてはほとんど何もわかっていなかった。過去半世紀にわたる人口の爆発的増加と、性急で行き当たりばつたりの開発と、魚の乱獲と、無節操な資源利用と、野放しの汚染とによって、海は今ひどく病んでおり、今すぐ何か手をうたない限り死の危機に瀕している。人口と開発は後戻りできないから、海を守るには何か別の処置をとらなければならない。国際連合機構(UNO)はこれまで、その主導のもと数々の会議を開催し、各種の問題についてさまざまな行動計画・規則を公布しているが、それが成功するかどうかは国連加盟国の順守と協調・協力にかかっている。ただし、国連レベルと地域レベルと国レベルのさまざまな問題が別個に、ばらばらに扱われている。ここに、海洋とその脅威に関係するあらゆる問題について包括的にアプローチする必要がある。これこそが、新しい海洋安全保障の概念「海を護る」である。この概念は、軍事、輸送、食糧、環境、生態系の保全など、海洋とそれに関わるあらゆる側面の安全保障を視野に入れたコンセプトである。

7. 国連海洋法条約は、領海、群島水域、海峡、排他的経済水域（EEZ）、大陸棚、および公海の諸海域に海洋を分割し、特定の海域に対する主権を沿岸諸国に与えた。資源に対する権利を持つ沿岸諸国にとって、その権利よりも重要なことは、資源やバイオマスを守り、維持する義務・責任があるということだ。ところが、海洋の汚染や生物資源は境界線を意に介さない。つまり、ストラドリング魚種や高度回遊性魚種、侵入生物種、保護、地球温暖化、海洋汚染などの問題は、特定の国の特定の領域に限定できるものでなく、人が作った境界を越え、地球的な地域的な影響力を持つ。例えば、人間の生活圏から遥かに離れたカナダの北極地方でさえ、食物網のあらゆるレベルで⁵、DDTやPCB、重金属、工業用化学薬品が見つかっている。したがって、海洋の問題は一国の問題でなく、すべての国々の責任、さもなければ特定の地域に含まれる国々の責任、特定の水域に面する国々の責任なのである。

8. 国家安全保障はセキュリティの形としては最古のものであり、人類が船を使って航行する術を会得して以来、国家安全保障の最重要要素は海上保安だった。海上保安は概して、ハイテクを駆使した船と強力な武器を持つ海軍を作り、増強することによって達成された。問題のほとんどはいつも近隣諸国間で起こり、強い海軍が抑止力となる一方で、その多くは協定や条約や話し合いで片づけられた。「地球未来への企画“海を護る”」に関する2003年度会議で明らかにされたとおり、環境と平和は互いに結びついており、環境・食糧・輸送の安全が危うくなると2国間で戦争や小競り合いが生じる。世界がこのことに気づきつつあるのは喜ばしいことである。今年初めて環境問題の専門家であるケニアのワンガリ・マータイ女史にノーベル平和賞が授与された。ノーベル委員会は「地球の平和は生物環境を守れるかどうかにかかっている」と述べた。さらにマータイ女史は「資源が破壊されると少なくなった資源をめぐる争いが生じるので、平和にとって環境はきわめて重要」と語った。⁶ 複数の国々が緊密に協調することで環境・食糧・輸送の安全が向上し、ひいては海洋全体の安全向上につながることもわかっている。

9. 輸送の安全には、船舶と貨物、乗客と乗組員を海賊行為やテロ行為から守ること、海での人命を守ること、航行の安全、捜索・救助、密輸、麻薬密売、人身売買を防ぐことなどが含まれている。また、船底の有毒塗料など、船舶に起因する汚染や海洋投棄を防いだり、バラスト水の規制によって外来侵入種を防いだりする必要もある。食糧・資源の安全保障では、ストラドリング魚種や高度回遊性魚種を含む漁獲制限、持続可能な開発戦略の追求、海洋保護海域の通知などを含む。環境安全保障では、環境保護・保存、船舶や陸上に起因する海洋汚染の防止、石油流出対応準備、あらゆる新規開発にともなう環境影響評価、地球温暖化や気候変動、オゾンホール抑制のための温室効果ガスやフロンガス（CFC）の排出規制などに取り組む。生態系の保護では、マングローブやサンゴ礁、湿地帯の破壊の防止、海洋生息環境の変化の防止、大規模海洋生態系（LME）や特別区域、特別敏感海域（PSSA）の宣伝普及などを含む。その行動計画は総じて持続可能な開発戦略を徹底するものである。持続可能な開発とは、現在のニーズを満たし、なおかつ未来の世代のニーズをも満たせる形で開発することである。多くの専門家が同意するように、経済的観点から見た持続可能な開発には、自然の資本を消費するのではなく、自然の利息で食いつなぐことが要求される。

10. 本論文の狙いは、「海を護る」の概念を実施するための政治的意志と政策と制度的枠組を論じることである。すでに述べたように、人口と開発と環境と平和は互いに関係し合っている。人口と

開発は海洋環境の保護・保存に反比例する。人口が増えれば増えるほど消費と住宅と汚水とごみは増え、汚水とごみはことごとく最終的には海にたどり着く。人口増加は汚染源の増加を意味する。したがって、人口規制こそが環境保全や持続可能な開発の重要な側面となる。人口はできるだけ早期に安定させなければならないし、それは人々の意識と教育を通じて可能である。そこで、教育にも目を向ける必要がある。

11. 開発が進むと産業、農業、輸送手段、港、施設などが増え、最終的には水中や空気中に投げられる産業生産物や流出物、排出物が増える。海洋汚染源のうち、海洋投棄（10%）と船舶からの流出（12%）と沖合石油・ガス（1%）が23%を占め、空気中への排出（33%）と陸からの流出物（44%）が77%を占める。⁷ 開発はまた、海洋生育環境の変化や湿地帯の侵食をも意味する。米海洋政策委員会が先ごろまとめた報告書によると、米国では今日までに淡水・海水湿地帯の50%余りが改修されたり、破壊されたりしている。⁸ だからこそ持続可能な開発が求められるのである。持続可能な開発は、汚水やごみや産業廃棄物や流出物を、海に放出される前に処理すること、そして漁獲量その他を制限することを意味する。そのための施設を建設するには莫大なお金が必要になるので、資金調達が環境保護や持続可能な開発の重要要素となる。財源が不足している途上国では、持続可能な開発の要求に応じることができないという悪循環に陥っている。汚染物質や生物種にとって海の境界は虚構にすぎないから、ある一国の問題は他国の不安につながる。したがって、環境保護や持続可能な開発の取り決めに応じる余裕のない国々には十分な財源を用意することが不可欠である。資金調達はこれまで、協調の妨げとなってきた。1日の稼ぎが1ドルに満たない人口が世界の5分の1を占め、8億人の人々が栄養失調になっているさなか⁹、明日の食物にありつけるかどうかもわからない彼らに、孫たちのために地球を守れと説いたところで、易々と納得しないだろう。内戦と飢饉で荒れるスーダンのダルフールで、飢餓に直面しながら環境保護に取り組む難民たちの姿は想像しがたい。金に余裕のない国々の計画に資金を提供することが、余裕のある国々にとっての倫理的責任である。

意識、教育、政治的意志

12. 地球上の生命は海の中で生まれ、陸地にまで広がった。さらにそれは人類という最も高度で発達した生命の形にまで進化したわけだが、悲しいかな、正にその人類が今では、自らの故郷にあたる生育環境を、すなわち、海を知らず知らずとはいえ破壊しているのである。「金の卵を生むガチョウを殺す」という諺のとおりである。私は「知らず知らずに」と明言する。なぜなら、海の運命に人々が気づいていたら、もっと慎重になれただろう。自覚を持つことは大切である。海は国境で区切られ、それぞれの国には責任があるが、海の生物多様性や天候や環境に境界などなく、人が作った人工の境界を越えて自由に行き来する。教育水準が高い国々では意識も高いが、この継ぎ目なき状況、すなわち、ある一国の問題を別の国の問題として解決しなければならない状況では、あまり意味をなさない。しかも、意識の水準が高い人々の間でも、「自分の国でも、地域でも、海でも、浜でもないのに手をうつ必要がどこにある？」という気持ちが残っている。グローバルなスケールで海を大切にしないと、その毒は、最終的には自分たちのところにまで達し、死に追いやることに気づいてないのである。

13. 意識の水準が最も高いのは科学者と環境運動家であり、ついで知識層、実業界、最後に一般人である。私たちが環境・海洋危機の問題に取り組むには、政治的意志を持たなければならない。こ

の政治的意志とは必ずしも政治家の意志ではなく、むしろそれは人々の意志、社会的意志であり、その結果としての政府の意志である。規制や条約、協定の順守を徹底する意志であり、協調・連携の意志、海を護るための行動を起こす意志である。もしも社会的意志が不在なら、それはすなわち海洋汚染や環境危機について無知な一般市民を意味し、その一般市民が選ぶ国会議員に事情通を期待できるであろうか。つまり、地元の間が海洋汚染を優先課題として捉えないなら、国会議員や政府もまたしかりである。事実、国会議員の大半は、海洋環境に関する知識や意識をほとんど持ち合わせていない。インドの選挙で海洋環境が問題になることは絶対でないし、政党のマニフェストで言及されることすらない。幸い、最新の問題を政府に伝えるシンクタンクやアドバイザーは存在するが、環境、とくに海洋環境は、それ相応のプライオリティを獲得していない。ほとんどの人が、海は無限で、陸からたどり着くがらくたのすべてを永遠に受け入れてくれると考えている。ようするに彼らは、このテーマについて教育を受けなかったがゆえに気づいていないだけなのである。

14. したがって、教育の問題がからんでくる。幸い、識字率は過去 20 年の間に上昇しているが、まだ十分ではない。また、子供の教科書に目を通して見て、環境に関する教訓が 1 つか 2 つは見つかるかもしれないが、海や海洋環境については何一つ見つからないだろう。私の組織、すなわち海洋保全・海洋研究センターの目標のひとつに、人々の意識向上がある。このほかに、海洋環境に関する教えを子供の教科書に盛り込むことで、少なくとも 15 年先には（手遅れにならないことを祈る）、彼らを見識ある市民にまで育てあげるといった目標がある。自覚を持つということは、自らの責任を明らかにし、自制心を働かせることでもある。このほかに、ビジネスの世界をお手本にし、宣伝広告や印刷物の記事、電子メディアのゴールデンアワーのストーリー、ディスカッションやホームコメディ、セミナーや会議などに交えながら一般大衆の意識を高める方法もある。ビジネスの世界では、広告会社が製品を売りこむための新しいノウハウをたくさん持っている。それと同じ要領で環境意識を高めるのである。一部の NGO は、デモや行動を通じてマスコミの注目を集めるという革新的な方法を実践している。意識と教育は人々に、そして社会的意志に影響を与え、ひいては政府の意志に影響を与える。その政府の意志こそが政策を作るのだ。願わくは、このようにして政治家たちの意識も向上させたいものである。今のところ、ほとんどの人々が海について知っていることといえば、たとえ学位がある人でも、海が世界の表面の 4 分の 3 を占めていること、船が航行し貿易を営む主要な媒体であること、沖合で多くの石油が生産され海上輸送されていることぐらいである。もちろん、魚が海で獲れることくらいはわかっているが、それ以上のことは知らない。海がどれだけ痛めつけられているかを確かめるため、浜辺を歩く人はあまりいない。インドの例を引き合いに出したが、途上国のほとんどで状況に大差はないだろう。

15. インドでは映画と映画スターの人気が高く、映画スターのファンクラブがいたるところにできている。これと同じ要領で、すべての学校に、大学に、地方に、海のファンクラブを作る必要がある。世界自然保護基金 (WWF) やグリーンピースなど、グローバルな環境団体はいくつか存在するが、海専門のグローバルな海洋環境団体はない。そこで私は、シップ・アンド・オーシャン財団 (SOF) の主導のもと、赤十字国際委員会 (ICRC) や WWF に匹敵する、たとえば「オーシャンセーバー」といった名称で、海洋安全保障の概念を専門に扱う全世界的規模の団体を設立することを提案する。また、政治的意志を築き上げるには、マスコミや電子メディア、実業界とのパートナーシップを築き、意識の普及にあたる必要がある。海洋安全保障にあたって、企業とメディアが大きな影響力を持つ重

要な利害関係者であることを忘れてはならない。

政 策

16. 以上、海洋を救う上での問題点を確認したうえで、これからの方針を具体化する必要がある。つまり政策を立案し、我々の行動規範となるガイドラインを定めなければならない。この海を護るための政策は、海に関する長期的なビジョンと目標に根ざしたものとなるであろう。

ビジョン

17. 長期的な海洋ビジョンとは、安全で、清潔で、繁栄し、持続可能な形で管理され、平和につつまれ、人々が人間としてのさまざまな願望を満たすことのできる海洋・沿岸を作ることである。海とそれに関係する経済は、一国の所得と雇用に大きく寄与する。海は、輸送、食糧、エネルギー、鉱物、化学薬品、医薬品、娯楽など、さまざまな産業・用途を支えながら引き続き経済に貢献すべきであるが、それと同時に、持続可能な形で開発し、高度な生物多様性と危機に瀕する生育環境を維持しなければならない。ある一国における生態学的に持続可能な開発が他国の利益を害することがあってはならないので、すべての国と国との間で海洋ガバナンスの調整を図り、さらに各国の省庁間でも円滑な調整を図らなければならない。NGO、企業そして世間一般もまた海洋ガバナンスに関与しなければならない。

18. 環境保護・保存と生態系の保全と持続可能な開発は、人々の意識と教育と政治的・社会的意志にかかっているため、将来的にはエコロジー・環境大学や持続可能な開発に関する経営者向け学習課程、海洋に関する子供・学生向けの基礎教育などが考えられる。また、将来の海洋関係の組織には、先々の海洋状態を予測し、意志決定者や海の利用者に役立つような研究・観測組織や監視組織も含めるべきである。

主要戦略

19. 主要戦略：

- a) 人と人、国と国との対立を招く恐れのある問題地域を監視し、手遅れになる前に対話のお膳立てをするための戦略。
- b) 環境保護と生態学的に持続可能な海洋・沿岸開発のための国家・国際戦略。
- c) 生物多様性を保全するための国家・国際戦略。

目的・目標

20. 海を護るための当面の目的と目標：

- a) 好戦的・半社会的活動のための海洋利用をなくし、海洋の平和利用を徹底する。
- b) 海洋の生物多様性を理解し、監視し、保護する。
- c) 環境を保全し、海洋・沿岸の劣化を防ぐ。

- d) 経済的に持続可能な水産業を通じて経済的発展を促進する。
- e) 地域住民の利益とニーズと責任を確認し、合意を得たうえで、その便宜を図る。
- f) 海洋・沿岸に関係する経営科学、技術、エンジニアリングのノウハウを伸ばし、活用する。

原則・ガイドライン

21. ビジョンと目標を達成するため、海を護るための政策の指針となる原則を次のとおりに提案する。

- a) 海洋・沿岸の持続的管理を徹底し、未来の世代のニーズに影響を及ぼすことなく今の世代のニーズを満たす。
- b) 人と国の利益につながる海洋および海洋資源の利用を徹底する。
- c) 社会の発展と長期的経済発展に寄与する。
- d) 海洋および沿岸の資源を公益信託に委ねる。他国や他人に悪影響を及ぼすことなく万国・万人の利益につながるバランスのとれた資源利用をする。
- e) 本質的に関連のある政策を共同で立案し、それを通じて陸（沿岸）、空気、水、生物資源を保護する。
- f) 生態学的に持続性のある生物・非生物資源の開発を徹底する。
- g) 人やその他の生物種を含む海洋・沿岸資源を、人・生物種が暮らす生態環境として管理する。このような生態系本位の管理にとっては、国境よりも地理的境界に基づいた管理が適切である。
- h) 有益な海洋・沿岸資源の利用を理解し、管理する。
- i) 海洋生物多様性を維持する。減少傾向を阻止し、逆転させ、回復する。
- j) 海洋・沿岸環境に関係する最良の自然・社会・経済プロセスに基づいて政策を決定する。政策決定者は、海洋・沿岸資源管理を成功に導くように科学や情報を理解しなければならない。
- k) 人口増加を抑制する。
- l) 法律は明確で調和のとれた、それに従う人民にとって身近なものにする。幅広い参加を保証する。人々の意識と教育と自制心と政治的意志を拡大・向上させる。
- m) 国際社会の利益に貢献し、持続可能な開発と環境保護と生物多様性の保全に果たす協調の重要性を踏まえて国際海洋政策を作る。調整にあたる省庁を国際的な話し合いや会合に参加させる。

22. 以下、政策に求められる重要条件をいくつか述べる。

- a) 環境や資源にからむ摩擦を国際的な次元から確認、防止し、衝突した場合には平和的な解決を促す。沿岸警備隊・海軍・沿岸警察など、偵察・警備・監視・執行機関を確固たるものにする。必要に応じ、共同パトロールなどの協調的措置を提携し、観測・監視にあたっては各種情報を共有する。
- b) 安全問題における過失をもれなく監視する。厳格な執行を徹底する。
- c) 法律の制定や法律違反者への対処にあたって国を支援する（一般に、曖昧な取り決め

や大雑把な規定、執行の手ぬるさ、支援資金不足などが国際環境法を苦しめる)。

- d) 海洋環境を保護・保存する。汚染と石油流出を防ぐ。石油流出の対応準備を徹底する。陸上や船舶に起因する汚染に取り組むための行動計画を立案する。海洋汚染緊急対応センターを創設する。
- e) 人的資源、技術的資源、財源を認識する。より広い海での行動の枠組を提供する国連海洋法条約の重要性を認める。海洋開発問題における人材トレーニング、とくに途上国の人材のトレーニングを徹底する。海洋問題に対する協調性の欠如や無関心の根本原因は貧困と財政にあるので、開発援助には特別な注意を払わなければならない。セントラルファンドに貢献し、グローバル統制アプローチに則って資金を準備する。科学的・技術的研究開発のための資金を準備する。協調性の欠如は海に致命的な結果をもたらすだろう。
- f) 炭化水素の探査・生産活動は持続性のある形で進める。
- g) 海底鉱物の探査・採鉱は持続性のある形で進める。
- h) 良識をもって海商・輸送を増進する。
- i) 海運(海上と港湾)と交易の安全を保障する。海賊行為やテロ行為に対し、捜索救難組織や共同パトロール、国際海事機関(IMO)によって広められているその他の方策を徹底する。とくに狭い海峡や輻輳する海域での航行の安全対策を徹底する。すなわち、海上における人命の安全のための国際条約(SOLAS条約)を徹底する。
- j) 海洋教育や研究・トレーニングへの投資を徹底する。
- k) 持続性のある沿岸域管理を徹底する。湿地帯を保護し、海洋の生息環境、マングローブ、サンゴ礁の破壊を防ぐ。新規開発にあたっては必ず環境影響評価(EIA)を実施する。
- l) 海洋の指定保護公園、特別地域(SA)、特別敏感海域(PSSA)などを広めることによって、エコツーリズムや保護、持続可能な開発を後押しする。大規模海洋生態系(LME)を広める。
- m) 観測・監視システムを徹底して情報やデータを記録する。情報を収集、照合、分析、配布する。それぞれの国で「海洋現状」報告書を作成し、制度面に不備がある国には援助を与える。
- n) 海洋、行政、科学・技術の各分野で自国の人材を養成し、可能であれば他国の人材も養成する。
- o) 企業と民間部門を関与させる。
- p) NGOを関与させる。
- q) 司法当局と裁判所を関与させる。
- r) 海洋環境の保護、海洋教育、研究・トレーニング・生態系に基づく管理への投資に向けて、中央省庁、州政府、地方自治体間の協調を強化する。その調整にあたる上位機関を定める必要がある。

23. 地域レベル：

- a) 国定保護地域のネットワークを確立する。
- b) 絶滅危惧種の保護措置を実施する。

- c) 研究・管理に関する情報交換機構を確立する。
- d) 保護管理に関する地域トレーニングプログラムを確立する。
- e) より良い行動に向けて国際機関の代表の水準を上げる。

制度的枠組（一般）

24. 海洋安全保障全般のキーワードは連携と協調である。ただしこれは、言うは易く行うは難しである。国際協調について考えるには、その前に、さまざまなレベルの枠組を吟味することが大切である。海洋ガバナンスでは、海洋のさまざまな側面・用途を取り扱う数多くの省が関与するが、各々の省はひとつの政権の中で縄張り争いをする。1994年に発効した第3次国連海洋法条約（UNCLOS III）は、軍事活動から沿岸管理、海洋開発、利用、資源、海洋安全・保全、環境、生態系にいたる海洋のさまざまな側面を統合する包括的な法規の枠組である。それぞれ異なる時期に別々に始まった一連のイニシアティブをとりまとめた総合文書であり、海洋の保護・保存に取り組むすべての国々にとっての手引きとなるであろう。1992年のリオの地球サミットでは、21世紀に向けての持続可能な開発のための行動計画であるアジェンダ21が採択された。このアジェンダ21とUNCLOS IIIによって、海洋ガバナンスのための新しいアプローチが形成される。

25. UNCLOS IIIは、その策定と公布までに9年にわたる協議と会合を要し、批准に要する賛成国数に達するまでにさらに12年を要したわけだが、今になってみると、その最終成果物には多少の欠陥があるように思える。重大な欠点は、特定の海域に対する沿岸諸国の主権である。海域に対する権利は海域に対する責任をも伴う。第一に、多くの国々は、とくに新たに独立した国々は、自国の主権を用心深くガードするあまり、海域をまたにかけた法律違反者をほかの国々が追跡したり捕まえたりすることを許さなかった。例えば、密輸業者、麻薬密売業者、人身売買業者はもとより、海賊までもが海域から海域へと移動し、近隣国に身を寄せながら逮捕を免れた。第二に、環境保存、海上の安全、汚染の防止・管理に関する自国の責任を、資金不足や設備の不備から果たせない国はたくさんあり、それが原因で海は汚され、資源の管理がでたらめになる。さらにそれが近隣の海域にまで及ぶと近隣諸国を動揺させる。第三に、公海の自由は排他的経済水域の外での持続不可能な漁業を許すものであり、沿岸諸国の保護下にある資源の搾取を招く。この問題には、別個の条約と取り決めが必要となった。UNCLOS IIIの枠組は概ね満足のいくものだが、多少の改正が必要である。例えば、枠組の要となる協調の規定にはもっと強い強制力を持たせるべきだろう。ここではインドのケースを取り上げるが、ほかの国々でも大きな違いはない。インドでは、地方のレベル、すなわち州と郡のレベルと、中央と連邦レベルの組織があり、さまざまな省庁¹⁰が海洋とその関係分野の各種問題を扱っている。

- 環境省（沿岸域管理、保護、保存、保全）
- 海運省（海運と港湾）
- 農業漁業省（漁業）
- 石油天然ガス省（沖合石油ガス）
- 内務省（法執行、密輸・麻薬密売・人身売買防止）
- 外務省（外交、条約、協力）

- 国防省（海軍、沿岸警備隊）
- 財務省（財政問題）
- 宇宙局（リモートセンシング）
- 海洋開発局（協調のための政策、未配分案件、研究、科学・技術、トレーニング）

26. これらの省庁が自らの縄張りを固守するあまり、何か問題があるときには往々にして合意を得るのが困難になっている。たとえば、「海洋頂上委員会」なるものが存在しないのも、その中心となる省や事務局として機能する省をどれにするかについて、各省の意見がまとまらないからである。法規を立案し可決するのは中央政府だが、可決した法規は地方のレベルで実施されるのだから、この地方レベルこそが重要なのである。そこに十分な理解と教育と人々の意識と「意志」があつて初めて、プログラムは成功する。たとえば地元の漁師には、漁業資源が減少していること、そして漁獲量を制限することが漁業資源の保護・保存につながることを自覚させ、納得してもらわなければならない。あるいはまた、汚水を浄化処理せずに海に流すと有害な藻類が異常発生し、赤潮が発生することを自覚させなければならない。病める海に対処し、環境を保護・保存し、海洋汚染を防止、規制する上で最も大切なのは、環境に対する人々の意識と自制心である。

27. 海洋安全保障の取り組みを成功させるには、政府の参加が不可欠である。企業や NGO にも果たすべき役割はあり、取り組みを援助し、支援することもできるが、国家レベルで主体となるのは断固たる政府の行動である。国内の要求に応じて地方・国レベルの法的・制度的枠組を策定し、地域・全地球的やり取りについて国際レベルの法的・制度的枠組を策定するのは政府である。政府には、海洋活動を扱う全部門を監視し、調整を図る中央調整機関を設けなければならない。さらに政策には幅を持たせ、重要な機能レベルを担う地方・地域自治体はその政策の中で幅広い活動をするための自由を与えなければならない。中央政府は、協力問題について決定権を持つ上位機関が国際会合に参加するようにしなければならない。

理想的な制度的枠組

28. 理想的な制度的枠組として、国内・国外の海洋問題を取り扱う組織を用意すべきである。国内レベルの枠組については次のような組織を持つべきである。

- a) 海洋のさまざまな側面を扱う各種部門を調整し、掌握するための組織。それぞれの部門は中央当局に報告する。
- b) 方策を実施し順守するための管理運営構造を各体制に設ける。
- c) 規制の取り締まり、監視および実施を行う機関。
- d) 情報を収集、照合、分析、配布する観測機関、調査機関、記録機関。
- e) 法律の枠組作りと制定、犯罪者や違反者を取り扱う法務部門。
- f) 複数部門内の協調を呼びかける部門。
- g) トレーニング・教育機関。
- h) 研究・開発および科学・技術セクション。

29. 諸外国との間で国際的な海洋問題を扱うため、国際レベルの枠組については以下のような組

織を持つべきである。

- a) 下記の事柄を扱う部門。
 - (i) 会議、協力を含む国際関係。
 - (ii) 海運・輸送と海上での安全。
 - (iii) 漁業。
 - (iv) 汚染および地球温暖化、気候変動、オゾン層を含む環境。
 - (v) 保護、生息環境・湿地帯、マングローブ、サンゴ礁、開発、エコツーリズムを含むエコロジー。
 - (vi) 石油、ガスおよび非生物資源。
 - (vii) 沿岸域管理
- b) 各種部門を調整し掌握する組織。
- c) 下記の事柄を実施する部門。
 - (i) 監視と合同パトロール。
 - (ii) 観測、調査記録、配布。
- d) 条約・協定のための法務部門。
- e) 財政・援助部門。
- f) トレーニング・教育部門。

30. 政府を動かすのは普通、専門知識が豊富な官僚や役人であり、政策を作るのも彼らである。ただし、官僚や役人をコントロールするのは政治家である。ところが、環境問題に対する世間一般や政治家の意識は低い。政治家にとっての環境問題は、点数を稼いだり、再選されるための勢力や人気を得たりするための材料にすぎない。特に国際協調の話しになると、どの国でも最初に気になるのは自分本位の私利だ。環境政治とは要するに、南北の問題と持てる国と持たざる国の問題である。地球環境問題は、必ずといっていいほど経済問題に結びつく。だから、国連のような大きな討論の場で協調を得るのが難しいのである。しかし、協調なくして我々はこの先生き延びることはできない。

協調に向けての代替アプローチ

31. 21世紀には、地球環境問題の新しいテーマに世界の関心を集めることが求められるだろう。1990年代の終わりにかけて、深刻な海洋汚染問題（陸上にある汚染源）に対してロンドン条約がそれほど意味をなさないと考えた環境運動家は増えていた。そうした圧力の高まりが地球サミットとアジェンダ21に結びついた。アジェンダ21とは、持続可能な開発を実現するための青写真としての方策を明らかにする行動プログラムである。後にブカレスト（1974年）とカイロ（1994年）での国際人口開発会議開催に結びつくこととなった1972年のストックホルム国連人間環境会議から、バンクーバー（1976年）とイスタンブール（1996年）で開催された国連人間居住会議、メキシコシティ（1975年）、コペンハーゲン（1980年）、ナイロビ（1985年）、北京（1995年）でそれぞれ開催された世界女性会議、1995年の社会サミット、1992年リオの地球サミット、2002年にヨハネスブルクで開催されたWSSDに至るまで、数々の会議から、経済、社会、人口、性別、居住問題を相互の体系的関係の中で見つめるための幅広い枠組が得られ、さらにそれぞれの会議があたかも1本の糸をなし、各会議の議題と成果を環境に結びつけることができた。一連の会議では、先進工業国と、1972年の

ストックホルム会議をボイコットしたブラジル率いる途上国との間で食い違いが生じた。途上国は先進工業国の動機に対して深い疑念を抱いていたし、先進工業国が一時的に夢中になっている環境ブームによって、貧困と低開発という重大問題に取り組む最優先課題から関心がそれ、資源があてがわれなくなるのではないかと心配した。また、先進工業国が環境という名目のもとで自分たちに新たな制約を課すのではないかと心配した。例えば、アジェンダ 21 の中には鯨の保護に関する条項があったが、ほとんどの途上国にとって、それはどうでもよいことだった。事実、ストックホルム会議は、同会議に招かれた途上国の擁護者インディラ・ガンジー首相がその演説の中で途上国の利益と懸念を訴えたことによってボイコットを免れたのだ。そのガンジー首相が印象的な言葉の中で端的に指摘するところ「環境汚染の最大の原因は貧困」である。¹¹ 実際、これからも財源の問題と責任・費用の共有基盤は先進国と途上国との間の争点であり続けるだろう。ほとんどの環境問題と持続可能な開発の問題で、とくに気候変動と生物多様性保護の問題で、これまで国際交渉の焦点となってきたのはこの財源と責任・費用の問題である。¹² スtockホルム会議の意義は、そのような国際交渉のための枠組が確立されたこと、そしてそこから協調的な取り決めが成立したことである。このストックホルム会議を契機に、途上国は影響力を発揮しながら国際交渉に全面参加するようになった。ストックホルム会議を受けて、新しい環境イニシアティブが数多く出現し、本部をナイロビに置く国連環境計画が設立され、多くの国々で環境関連の省庁が設立されるに至ったのである。

32. 文書や条約に署名したからといって、それが実施されるとは限らない。今後 10 年間にわたってグローバルな環境体制を創造し、強化するため、政府とアナリストはこれまで 3 つの幅広い代替戦略を提案してきた。

- a) グローバル外交に漸進的な変化をもたらしてきた政治プロセスの継続。
- b) 経済的發展と環境・資源保護の両方で新しい南北のパートナーシップを確立し、環境協調に新たな活力を与える取り組み。
- c) 環境の取り決めを阻む、もしくは弱体化させる個々の国の力を抑え、これを確実に実施するための新しい地球環境ガバナンス制度を作る試み。

漸進的変化アプローチ

33. これは継続的・漸進的変化に基づくアプローチであって、グローバルなレベルでの政策、枠組、制度構造などに劇的な変化をもたらすものではない。今あるグローバルな政治制度、外交上の慣例、社会経済情勢などの諸条件の中でケースバイケースで問題に対処することで、相応の進歩が得られることを前提とする。このアプローチでは、調印国に規制措置への義務を負わずに、調査・監視問題を分担することを目的に、コンセンサスを模索する。気候変動条約を例にとると、調印国は原則に従うことを誓約するが、その原則には幅を持たせ、温室効果ガスについて自国のプランを採用したり地球変動に関する調査を調整する際には独自の裁量を発揮できるようにする。そうすれば、モンリオール議定書のような全地球的に法的拘束力を持つ協定を取り決めることができるだろう。漸進的戦略に沿って取り決められる協定には幅をもたせ、先々により積極的な方策をとるための余地を残しておく。絶対的な目標やスケジュールを、国の事情によって決まる国家プランの目標およびスケジュールに置き換えることができるだろう。さらにその国家プランは、最新の情報とフィードバックに基づいて定期的に修正できるだろう。このように協議を重ねることで、遅れている国でのペース調整は

確実に加速されるだろう。

34. ただし漸進的アプローチだと、グローバルな協定に途上国を縛りつけるのが困難であるため、環境体制の有効性は往々にして損なわれるだろう。先進工業国が地球環境プログラムに途上国を引き入れるための資源転用を躊躇する問題は解決されないまま残ってしまうだろう。そして環境問題は、それよりも大きな南北経済開発問題から孤立し続けていくことになる。そこでこの漸進的アプローチは、徐々に進歩するという前提のもと、効果的な体制に向けて小幅に歩み寄ることになっていく。気候変動の交渉に先進国の過去の政策が持ち込まれると、地球全体での排出量目標削減レベルは設定されても、先進工業国による温室効果ガス排出の安定化は取り上げられないだろう。技術移転のための資源が約束されない限り、取り決めの中で途上国の炭素排出制限を義務づけたところで、あまり効果は望めない。したがって、環境劣化が進む前にこの深刻な傾向を逆転させるための弾みを得るのは、このアプローチでは難しいということである。

35

グローバルパートナーシップアプローチ

35. グローバルパートナーシップアプローチとは、地球環境問題と経済関係とを結びつける新しい南北の合意を指す。南北経済問題の協調を環境外交の中心に位置付けるグローバルなパートナーシップ戦略である。これは、持続的な地球の発展なくして環境や天然資源は保護できない、現在の世界経済システムでは持続可能な開発は不可能だとする前提からスタートする。途上国はおそらく、地球環境について先進工業国が望む取り決めと南北経済関係に関わる要求との間に何らかの接点を求めるから、そういった政治情勢も念頭に置く。漸進的アプローチとは対照的に、全体観的なアプローチを通じて環境体制作りを目指すグローバルな駆け引き戦略といえる。先進国には、途上国の主要な経済問題に取り組み、各国の環境・資源管理を手助けする新たな意欲が求められるだろう。一方途上国は、とくに中国、インド、ブラジル、メキシコ、インドネシアといった大きな途上国には、環境に対する先進国の懸念に共鳴するような経済開発計画作りが求められるだろう。

36

36. このグローバルパートナーシップアプローチなら、圧力をかけながら駆け引きをする作戦をとれるだろう。例えば、地球気候変動を人口政策に結びつけるのである。世界の人口は2000年の60億人から増加し、2050年以降は100億人で安定する見込みだが、これは、全世界で効果的な対策を講じた場合の話である。人口増加の90%は途上国で占められているのだから、先進工業国からは人口安定化の約束を要求する。これに対し途上国からは、1人当たりのエネルギー消費量の削減を北側先進諸国に約束させればいい。この駆け引きの原理は主に、環境に関する取り決めに従う見返りとして、債務削減や市場参入の拡大、大規模資金援助の約束の形で開発援助を得るために用いる。

37

37. グローバルパートナーシップアプローチでも、地球環境問題に取り組むためにはある程度の政治的意志が要求されるだろう。しかし、この「意志」が欠けているように見られる。おまけに、米国、ドイツ、日本には、このアプローチが構想するある種の資源移転に対する根強い反発がある。¹³南北パートナーシップアプローチの成功は、北側諸国と南側諸国の相互依存と国益を理解できるかどうかにかかっている。先進工業国は、途上国の協力なくして地球環境問題は解決できないという事実を認めなければならない。一方途上国は、北側先進工業国の援助なくして持続可能な開発の戦略を

遂行できないことを理解しなければならない。パートナーシップアプローチを批判する者たちはコストがかかりすぎると主張する。一方これを支持する者たちは、このアプローチを採らなかった場合に途方もない代償を払うことになるかと反論する。

グローバルガバナンスアプローチ

38. グローバルガバナンスアプローチは、既存の制度と国際法では地球が直面する環境課題に十分に対処できない、全世界レベルでの大々的な制度改革なくして拡大する環境破壊や天然資源の減少に対処できないという前提に基づく。それには環境規制を各国に課し、違反国に制裁を加える権限を有するグローバルな環境立法機関が必要だろう。1989年にはこれに似たアプローチが議題に上り、30の国々がこれを支持したが、イギリス、米国、中国、日本、そしてかつてのソビエト連邦の反対に遭った。途上国のほとんどは、自らの主権が先進諸国によって侵害されることに敏感になるだろう。大掛かりな監視と取り締まりを行いながら、経済制裁を実施する権限を持つ全世界的規模の執行組織を確立するにはとてつもないコストがかかることを理由に、このような制度に反対する意見がある。また、国際体制を順守する国は、必ずしも制裁を恐れるがゆえに順守するわけでもなく、だとしたら、このような超国家的制度は必要でなくなる。わずか2、3年前にはひどく理想主義的なアプローチに思えたこのグローバルガバナンスアプローチが、先進工業国の支持を得るようになって突如正当性をおびるようになってきた。地球環境政治がこの先さらに進歩した段階なら、地球環境統制機関の創設は妥当かもしれない。

グローバル協力への理想的なアプローチ

39. 以上、各種のアプローチを検討した結果、グローバルガバナンスアプローチは適したアプローチとはいえない。なぜなら、制裁をもってしても非協力的な国を地球環境体制に従わせることはできないかもしれないからである。一方、グローバルパートナーシップアプローチは、経済問題に関する南北の食い違いにもかかわらず支持を集めつつあるが、たとえ協定や条約が調印されようとも、十分な財源がなければ協調にこぎつけることはできない。したがって、最もスローで最も効率の低い漸進的変化アプローチが、真の協調を目指すアプローチとして適しているようである。場合によってはこのアプローチによって人々の意識と政治的意志が増せば、順守の度合いも増し、グローバルパートナーシップアプローチに徐々に結びついていくだろう。さらにこのアプローチなら、環境保護、ストラドリリング資源、陸地に起因する海洋汚染など、グローバルではなく地域レベルの、ときには途上国だけが関係する環境問題が出現した場合に、グローバルパートナーシップアプローチの線に沿って処理できるだろう。18の海域で実施されている地域海プログラムではこの方法が成功しており、しかも手持ちの財源だけでやり繰りできている。その他の問題、例えば全地球的な範囲におよぶ地球温暖化、気候変動や侵入生物種などの問題は、純粋な漸進的変化アプローチに沿って処理できる。したがって、グローバルなパートナーシップよりも地域のパートナーシップのほうが成功する見込みが高い。ただし、すでにある環境問題への取り組みに何百万ドルもの金をかけている先進国は、途上国に対する経済援助の約束を躊躇するかもしれない。バラスト水によって北米海岸に持ち込まれた侵入生物種に取り組むプログラムはその一例である。米国政府が1989年から2000年にかけて侵入性ヨーロッパゼブラ貝の規制措置にかけた出費は7億5000万ドルから10億ドルにもおよぶも。¹⁴

40. 前述の政府レベルの枠組には、NGO や企業からの支援と参加も必要である。また、新しい地球環境体制の妨げとなる障害物を払拭するうえで、有権者や草の根運動からの支援が力を発揮するだろう。環境 NGO のグローバルネットワークは今後間違いなく大きくなり、国境を越えた連携を強めるだろう。NGO は、財団からの財源を拡大し、近代的な通信手段を利用しながら世界各地の活動家を奮起させ、世論を高め、その政治的影響力を増すだろう。

41. 企業はこれまで、環境保護と持続的経済成長とが両立可能の目標であることを学んできた。良識ある企業は、持続可能な開発が会社にもたらす利益に気づきつつあり、自身の営利本位の業績と社会や環境への配慮を一元化するための方法を模索している。この問題は、多数の大手企業が参加する国際商業会議所や持続可能な開発に関する世界実業評議会など、数々の主要産業団体で支持されている。¹⁵ 司法もまた、強力なサポーターとして海洋安全保障支援の枠組の中に取り込まなければならない。どの国でも司法は、学識と良識を兼ね備えた裁判官を配置した独立機関である。インドの最高裁判所はこれまで環境問題を単独で裁定してきたし、インド政府を問責したことさえある。例えば、デリーの深刻な大気汚染状況を踏まえ、公共バス、タクシー、原動機付き軽三輪車のすべてを圧縮天然ガス（CNG）仕様に改装する命令を出したことがある。正当な猶予期間を経た後にヤムナー川を汚染する企業の全面閉鎖を命じたこともある。そのおかげで大気汚染やヤムナー川汚染の状況は劇的な変化を遂げた。

結 論

42. 新しい“海を護る”の概念は、総合的な海洋安全保障のための包括的アプローチを意味する。軍事・国家の安全保障であれ、輸送、食糧、環境、生態系の安全保障であれ、あらゆる安全保障は相互に関係し合っている。テロ行為や海賊行為は海の安全を脅かす物騒ではっきりと目に見える脅威だが、実は我々の資源や環境、生態系バランスに対する目に見えない潜在的脅威のほうが大きい。目に見えない脅威は、海を静かに、しかし確実に死に追いやるからである。我々が直ちに行動に踏み切れれば、すべてが失われることはない。海洋資源・環境にとって最大の脅威は、人口の爆発的増加とグローバル化と開発である。答えは、持続可能な開発戦略を遂行することにある。まずは、人々の意識と教育を通じて政治的意志を築き上げなければならない。次に、地方、国、国際レベルの構造・枠組作りを通じて、海洋環境保護・保存と海洋の平和利用を一元化しなければならない。国連海洋法条約は、いろいろな側面をほぼ全面的に網羅したが、管轄する境界と主権の問題は予見しなかった。海洋ガバナンスのコンセプトは、緊張緩和に始まって、取り締まり、監視、予防・保護措置にまでおよぶ協調的枠組を通じて遂行しなければならない。海洋ガバナンスの根底には、軍事活動、平和維持、利用、資源採取、環境管理を含む海のあらゆる側面に取り組み、一元化しなければならないという考えがある。

43. たしかに協調はきわめて重要なものであるが、南北間では持続可能な開発と環境保護・保存にかかわる財政のことで、絶えずいざこざが生じている。先進国は、債務削減、市場参入拡大、資金援助の約束などの形で援助を提供しながら、持続可能な開発の要求に向けて途上国を後押ししなければならない。また、政府関係機関はもとより、地域社会や企業、NGO、司法もまた「海を護る」概

念の責任の一端を担うべきである。ひとつの国の中で、すべての国民が平等の権利を持ち、富者と貧者の両方が等しく開発プロジェクトの恩恵に浴することができるようにするには、虐げられた者たちや非特権階層を持ち上げるための援助と支援を政府から提供しなければならない。それと同じように、この「地球村」の事業や計画の中ですべての国々が対等のパートナーでいられるようにするには、世界の管理運営組織（World Administration）が、途上国をはじめとするすべての国々に十分な財源を保証しなければならない。

¹ Lawrence Juda, *International Law and Ocean Use Management*; Routledge, London; 1996

² John Temple Swing: *What Future for the Oceans* - Foreign Affairs Sept – Oct 2003

³ James Lovelock: “*The Ages of Gaia: A Biography of our living Earth*” New York : Norton, 1998

⁴ Colin Woodard: *Ocean’s End*: Basic Books: 2000, New York

⁶ Times of India, Mumbai, 09 Oct 2004

⁷ United Nations Environment Programme; *The State of Marine Environment*; Oxford, England, Blackwell Scientific Publications, 1991

⁸ NEA 230 of 21 Sep 2004

⁹ World Summit Secretary General Nitin Desai at the World Economic Forum meeting in New York, 04 Feb 2002

¹⁰ Krishna Saigal: Article on “National Institutions of Governance in Marine Affairs of India”

¹¹ Maurice Strong: *Stockholm Plus 30, Rio Plus 10* in *World’s Apart* by James Gustave Speth ; Island Press 2003, Washington DC

¹² *ibid.*

¹³ Gareth Porter et al: *Global Environmental Politics*: Westview Press 1991 – Boulder Colorado

¹⁴ Sarah McGee, *Proposals for Ballast Water Regulation: Biosecurity in an Insecure World*, 2001 *Colo. J. Int’l Env’tl. L. & Pol’y.*

¹⁵ World Summit Secretary General Nitin Desai at the World Economic Forum Meeting in New York on 04 Feb 2002

TOTAL OCEAN SECURITY—POLITICAL WILL, POLICY AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK

John C DeSilva

Vice Admiral (Retd)

President, Centre for Marine Conservation and Ocean Studies

SUMMARY

As we step into the new millennium, the concept of national security is changing. It is broadening while at the same time becoming ever more complex and inter connected. In many ways it is a reflection of globalization of the 21st century economy and international relations. Globalization inter alia involves largely maritime trade and transportation. Hence maritime security will be of vital importance in the next few decades, and particularly for the maritime nations such as USA, UK, Japan and the other developed nations. The Oceans have always been important, but now there is an additional focus on them. The oceans are and will remain a key source of food, energy, transportation, trade, communications and leisure. It will be a continual challenge to ensure that the Oceans remain a safe and stable source of these needs.

Recent research has discovered that the Oceans are very sick. The population explosion and connected industrialization and development have used the Oceans as a large and final sink, endangering the food resources (fish), the living biomass that maintains the ecological balance, the non living resources and upsetting the elements influencing climate change and global warming. This is mainly due to land-originated marine and air pollution, alteration of wetlands and marine habitats with coastal developments, and transfer of invasive and exotic species by ballast water. The answer is stabilized population and sustainable development. UNCLOS III in 1982 laid down limits to the maritime zones with rights and responsibilities of coastal states. However, not just ships but all else on the ocean moves freely irrespective of man made boundaries, e.g. fish, marine organisms, currents, air columns and pollution. Nations in all regions of the World if they are to provide for the long term well-being of their citizens must find the means to protect the environment. National sovereignty and regulatory policy at the level of individual nations cannot guarantee the success in matters related to environmental security. It is now quite clear that threats to a nations well being may not only arise outside its boundaries but may also prove to be beyond the reach of corrective measures at the national level.

In order to steer a course of sustainable development, nations must find the means and mechanisms to coordinate activities at the national level and cooperate with other nations on the regional and global level. The United Nations through its various organizations and other groupings of states have got together and signed numerous conventions and agreements. However inking of agreements does not necessarily mean compliance, as has been seen practically. North-South disagreements, population explosion and finances are the stumbling blocks. Corrective measures are through action at all levels, but also through awareness,

education, political will and self-discipline, which will ensure cooperation and success. Government involvement to further the various international agreements is a MUST, but the involvement/cooperation of all sections of society is equally important, especially non-government environmental organizations, corporate business organizations and even the judiciary, to ensure compliance. And of course the developed countries must help the developing countries with developmental assistance in the form of debt reduction, increased market access and major commitment of funds in return for complying with environmental agreements. Aid should also consist of training for personnel in the administrative and technical fields. Finally Poverty is the greatest Polluter and steps have to be taken to improve the lot of the Worlds Poor. Hence a policy has to be laid down for local, national and international levels to ensure enlightened management and cooperation within national administrations and among nations.

Organisations within a country and at the inter-national level must also be structured to deal with this overall Ocean Security concept rather than in piece meal fashion. Overall coordination of the various facets of security is essential both nationally and at the regional/global level, with all nations working in a true spirit of cooperation, to save the world and life on our Planet.

TOTAL OCEAN SECURITY—POLITICAL WILL, POLICY AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK

John C DeSilva

Vice Admiral (Retd)

President, Centre for Marine Conservation and Ocean Studies

1. At the outset I would like to congratulate Mr. Masahiro Akiyama and the Institute of Ocean Policy of the Ship and Ocean Foundation for the initiative that they have taken in highlighting the dangers to our marine environment, through various measures and especially by holding Conferences in 2002 and 2003 on “Geo Agenda for the Future: Securing the Oceans” and in holding this present conference. I also thank them for inviting me to this conference to share my views on a subject very close to my heart – Protection of our Oceans and protecting this heritage for our children and children’s children so that they can enjoy and reap benefits from this Ocean even more than I did.

INTRODUCTION

2. About 100 years ago, the world was in the throes of power politics and colonisation. The Industrial Revolution had introduced new technologies. With the advent of electricity, steam and iron ships, the Western countries were on the lookout for space and raw materials. There was little concern for the Earth and even less concern for the Ocean. The ocean was meant for transportation and for the fish to feed the coastal population. The Ocean was the great Divider and those who mastered the art of crossing it with better, safer and well-armed ships were able to conquer and colonise new territories. This meant more wealth from the raw materials taken inexpensively and the finished products sold monopolistically back to the colonies. The technologies denied to the colonised countries of Africa, Asia and South America kept them backward thus setting a trend for what would become the developed and developing countries.

3. The population of the Earth was then just 1.5 billion people. Forests were cut down indiscriminately to make for more farmland. As far as the Oceans were concerned, they were considered seemingly boundless and a bottomless sink for all the waste from Earth. The first concerns about the Oceans were when fish stocks kept dropping. Concern for the need for conservation of the living resources of the ocean emerged more strongly in the 1950’s and 1960’s. By this time the population of the World was over 3 billion people and the resources on land and the Oceans seemed inadequate. However, not much had changed in the international legal regime since the time of Hugo Grotius, the father of modern international law, who had laid down that the territorial waters of a state extended to 3 nautical miles. Beyond that was the high seas – the international commons with freedom of passage and use by all nations.¹ The regime of the Continental Shelf emerged only when the possibility of offshore oil exploitation became a reality and required a legal framework within which it

could be exploited. Manganese nodule mining and offshore oil development raised questions of who should benefit from such activities and how and by whom should those activities be regulated.

BACKGROUND

4. Despite all the studies on the environment, especially in recent times, the oceans remain largely uncharted areas. More is known about space than about the Earth's Oceans and ten times more money is spent on Space research than on Ocean research and even this budget is being cut down. Just five percent of the Ocean bottom has been mapped and only in recent years have scientists begun to understand what goes on in the Ocean depths.² In fact not until we started searching for signs of life on other worlds did we really begin to understand the significance of the Oceans to life on Earth. Venus and Mars, our nearest neighbours in space are arid, without any water with an atmosphere almost entirely of Carbon dioxide. Earth is the only planet in the solar system, which has an atmosphere mainly of nitrogen and oxygen and a surface mainly of liquid water. It also has life. Scientists are quite certain that these 3 components are inter-related.³ Hence the renewed interest in the Ocean depths. There is a theory that when life formed on Earth more than 3 billion years ago, the atmosphere was probably much like that of Venus today: mostly Carbon Dioxide. Conditions were not favourable to life with volcanic eruptions and meteor collisions. The oceans had a stable environment and contained the chemical ingredients of life. Liquid water is necessary for photosynthesis and biological activation of DNA and RNA. Life evolved in the oceans and over millions of years altered the chemistry of the atmosphere sufficiently.⁴ The few existing samples of the biodiversity found in the Oceans' bottoms especially near hot springs, at upwelling areas where deep ocean currents rise to the surface, and at tectonic plates joints, indicate a range of living species rivalling that found in tropical rain forests, yet living in an oxygen free environment at several hundred degrees Fahrenheit and at severe crushing depths. Therefore space is not the final frontier. The Oceans are.

5. The Oceans which provide the worlds population with food and recreation serve as a highway for the worlds trade, provide vast sources of usable energy and non living resources and control the world's climate and biodiversity. Sadly, they are also used inadvertently and purposefully used as a final repository of all the waste products of civilization. Due to the population explosion especially in the coastal areas and due to the advances of technology, we have impinged on the ocean to affect the workings of its natural systems, depleting its renewable resources and detracting from the natural beauty of the sea, finally making it unsafe and a vehicle to militarily impose might and cause insecurity.

SECURING THE OCEANS

6. Until a few decades ago the Ocean was considered limitless. The trouble was that we had not done enough research and knew very little about the Ocean. In the last half century, due to the population explosion, rapid and haphazard development, overfishing, indiscriminate use of resources and uncontrolled pollution, the Ocean is seriously ill and

perhaps in danger of dying, unless something is done immediately. Since population and development cannot be rolled back, we have to take some alternate action to save the Ocean. The UNO, under its auspices has organized a number of conventions and promulgated various Plans of Action and sets of rules for different problem areas, the success of which depends on compliance, co-ordination and cooperation by the member states of this World Body. However, the various problem areas at the World Body level, at regional and even at national levels are being dealt with separately and disjointedly. There is a necessity to take a holistic approach on all aspects connected with the Ocean or threatening the Ocean, hence the new concept of Securing the Oceans or Ocean Security. This concept envisages security of the Ocean and all aspects connected to it such as military security, transportation security, food security, environment security and conservation of the ecology. Each of these aspects has a number of sub aspects.

7. The latest Law of the Sea Convention, UNCLOS III, has carved up the ocean area into maritime zones of territorial Seas, archipelagic waters, straits, EEZ, Continental Shelf and High Seas, giving coastal states sovereignty over specific ocean areas. They have rights on the resources but more importantly duties/responsibilities to protect and conserve the resources and the biomass. However, pollution and living resources in the sea do not respect any boundary lines. The problems of straddling fish stock or migratory and invasive species, conservation, global warming and marine pollution are not limited to particular zones of particular countries, but cross man made boundaries and have either a global or regional impact. For example, even in the Canadian Arctic, researchers have found DDT, PCB's, heavy metals and other industrial chemicals at every level of the food web,⁵ far from human habitation. Hence ocean issues are not the concern of single countries but the responsibility of all countries or a set of countries in a particular region or around a particular water body.

8. National security has been the oldest form of security and ever since man learnt to ride the waves in boats, maritime security became the most important element of national security. This was mainly achieved by building bigger and more powerful Navies with hi-tech ships and more potent weapons. Problems were mainly experienced between neighbours and while strong Navies acted as deterrents, many issues were sorted out by agreements, treaties and talks. As brought out in the 2003 Conference on "Geo Agenda for the Future; Securing the Oceans", Environment and Peace are inter-connected and poor environmental, food or transport security could be the cause for war or skirmishes between two countries. It is heartening that the world is beginning to realise this and this year's Nobel Peace Prize has for the first time been awarded to an environmentalist – Mrs. Wangari Maathai of Kenya. The Nobel committee said, "Peace on earth depends on our ability to secure our living environment". I quote Mrs. Wangari Maathai who said, "The environment is very important in the aspects of peace because when we destroy our resources, they become scarce and we fight over that".⁶ On the other hand it was seen that close co-operation between two or more countries could result in better environment/transport/food security and hence better overall Ocean security.

9. Transportation security involves safety of ships and cargo and passengers/crew from piracy/terrorism, safety of life at sea, safe navigation, search and rescue, prevention of smuggling, drug running and human trafficking. It also involves prevention of ship-originated pollution or dumping, prevention of invasive and exotic species by control of contamination by ballast water and toxic bottom fouling paints. Food and resources security

involves limiting of fish catch including straddling and migratory species, pursuing sustainable development strategies, and notifying marine protected areas. Environment Security involves protection and preservation of the environment, prevention of ship and land based marine pollution, oil spill response readiness, environment impact assessment for all new developments, control of emissions of greenhouse gases and CFC's to reduce global warming, climate change and ozone holes. Ecological conservation involves preventing destruction of mangroves, coral reefs and wetlands, preventing altering of marine habitats, promulgation of large marine ecosystems (LME's), special areas and PSSA's. Overall, the Plan of Action is one to ensure a sustainable development strategy. Sustainable development may be defined as development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own. Most analysts now agree that from an economic perspective, sustainable development requires living off Nature's interest rather than consuming Nature's capital.

10. The aim of this paper is to discuss the Political Will, Policy and Institutional Framework for implementation of the Securing the Oceans concept. As mentioned earlier population, development, environment and peace are inter related. Both population and development are inversely proportional to protection and preservation of the marine environment. The more the population, the more is the consumption, the housing, the sewage and the garbage, all of which finally reaches the sea. More population means more polluters. Therefore an important facet of environment security or sustainable development is population control. Population has to stabilise at the earliest and can be done through education and awareness. So part of the focus has to be on education.

11. The greater the development the more the industries, agriculture, vehicles, ports, facilities and consequently industrial outputs, effluents and discharges, into the water and the air. Whereas Ocean dumping (10%), shipping spills (12%) and offshore oil and gas (1%) constitute 23% of marine pollution sources, airborne emissions (33%) and land run off (44%) constitute 77%.⁷ Development could also mean alteration of marine habitats and usurping of wetlands. The recent report by the US Commission on Ocean Policy has found that over 50% of the fresh and salt-water wetlands have been converted or destroyed in the USA today.⁸ Therefore development has to be sustainable. Sustainable development means treatment of sewage, garbage, industrial effluents, and run offs before release into the sea; limiting the fish catch, etc. All these extra facilities require money. Therefore funding is a very important facet of environment protection/sustainable development. Most of the developing countries are short of funds, so they are caught in a vicious cycle where they are not able to comply with the requirements of sustainable development. The ocean boundaries are only imaginary to pollutants or living species, resulting in the problems of one country becoming the concerns of the others. Hence it is most essential that adequate funding is made available to those countries that cannot afford the environmental protection and sustainable development arrangements. Funding has been the sticking point for cooperation. When one fifth of the world's population earns less than one dollar a day and 800 million people are undernourished⁹, it is difficult to convince them to take action to save the planet for their grandchildren when they don't know where their next meal is coming from. It is difficult to imagine the refugees in Darfur, Sudan, where a civil war and famine is raging, to be taking environment preservation measures in the face of starvation. It is therefore a moral responsibility of the countries that can afford the money to finance schemes in the countries that cannot afford them.

AWARENESS, EDUCATION AND POLITICAL WILL

12. Life on earth first started in the Ocean and then spread to land. It evolved to this highest and most developed form of life which is Man, and it is now sad that this same Man is destroying albeit unknowingly the same habitat from which life first started i.e. the Ocean- a case of killing the goose that is laying the golden eggs. I have specifically said unknowingly, because if every person knew of the consequences to the Ocean, he would be very much more careful. Awareness is crucial. The sea has been carved out into national limits with national responsibilities, but the marine biodiversity, the weather and the environment have no limits and move freely across man made artificial boundaries. In some countries where the educational levels are high, the awareness is much better, yet it matters little due to the seamless zones where one country's problems pass on to another for solution. And even among those who have more awareness, there is still the feeling of, " Why should I take action when it is not my country, my area, my seas, my beach", not realizing that if we do not care for the oceans on a global scale, the poison will eventually reach us and kill us all.

13. The highest awareness is among our scientists and environmentalists and to lesser degrees with the intelligentsia, the corporate world and finally the Man in the street. To tackle the problems of the dangers to the Environment and the Ocean, we need to have the Political Will to act. Political Will is not necessarily the Will of the Politicians but rather the Will of the People, the social Will, and resultantly the Will of the Government. Political Will is the Will to ensure compliance with Regulations, Conventions and Agreements, the Will for Cooperation and Coordination and the Will to take Action to protect the ocean. If the social Will is absent, since the common citizen has no knowledge of Marine Pollution or environmental dangers, then how can we expect his elected representative in Parliament – the Member of Parliament, (MP), - to be any more knowledgeable. Therefore if the local people do not have Sea Pollution as a priority, neither will the MP, nor the Government. In actual fact the majority of MP's have little knowledge or awareness of the marine environment. It never is an election issue in India and is not even mentioned in party manifestos. Fortunately there are think tanks and advisers to the government who are highlighting contemporary issues, yet environment and surely the marine environment is not given the priority it deserves. Most of the people think that the sea is limitless and can forever accept all the rubbish from the land. They simply are not aware because they have not been educated on the subject.

14. A connected problem therefore is education. Thankfully, the literacy levels in the last 20 years have risen, but not enough. Further, if you read the children's school textbooks, there may be just one or two lessons on the environment but almost nothing on the sea or the marine environment. One of the aims of my organisation – the Centre for Marine Conservation and Ocean Studies is to raise awareness among the people. Another aim is to write lessons on marine environment and have them included in children's textbooks, so that at least 15 years down the line – I hope it will not be too late – we will have a discerning citizenry. Awareness also highlights responsibilities and calls upon self-discipline to act. The other way to raise awareness is to take a page out of the business world and to bombard the public with advertisements and hoardings, articles in the press and prime time stories in the

electronic media, discussions and sitcoms, seminars and conferences. In the business world, advertising firms have many new techniques and styles to sell their products. Similarly so, environment awareness can be raised. There is also the revolutionary way as practiced by some NGO's with demonstrations and actions that catch the Press. Awareness and education will influence the people and hence the social Will and thereby the Will of the Government – which is the main arm that makes Policy. Hopefully, in this way our politicians may also become more aware. Presently, for most people, even those with degrees, the only knowledge of the Ocean is that it covers three quarters of the world's surface, that it is the main medium for ships to travel by and carry our trade, and that a lot of oil is produced offshore and carried on the sea. Of course they are aware that fish comes from the Sea but nothing more. Many of them have not even walked on a beach to see how ill cared for it is in these days. The scenario that I have painted is for India, but I am sure it will not be much different in most developing countries.

15. In India films and film stars are very popular. As such film stars' fan clubs have sprung up at every street corner, town and village. Such "I love the Ocean" Clubs need to be set up in every school, college and locality. There are a number of global environmental organizations such as WWF or Green Peace but there is no dedicated Global Marine Environment Society. I would like to suggest that the SOF takes the initiative to set up a World Wide organization like the ICRC or the WWF devoted to the Oceans Security Concept exclusively, named perhaps as "Ocean Savers". A partnership also needs to be built up with the Press, electronic media and the Corporate World to spread awareness in order to build the Political Will. It must be remembered that Corporate Business Houses and the media are important and influential stakeholders in Ocean security.

POLICY

16. Having identified the problems in saving the oceans, we need to work out a clear way ahead. A policy has to be drawn up framing the guidelines within which we have to work. This policy for a secure Ocean would depend on the long-term vision and goals for the oceans.

Vision

17. The long-term vision for our Oceans is to have oceans and coasts, which are safe, clean, thriving and sustainably managed, where Peace prevails and people can fulfill their various desires as human beings. The oceans and ocean related economy contributes to a large percentage of a country's earnings and jobs. The ocean must continue to contribute to the economy supporting various industries and uses such as transportation, food, energy, minerals, chemicals, medicines and recreation, but at the same time developing sustainably and preserving a high level of biodiversity and critical natural habitats. The ecologically sustainable development by each country must not harm the interests of other countries and therefore ocean governance should be well coordinated among all countries, and also smoothly coordinated among the various agencies/departments within each country. NGO's, corporate business houses and the public at large must also be involved in Ocean governance.

18. Since protection and preservation of the environment, conservation of the ecology and sustainable development depend on awareness, education and political and social Will, the future envisages ecology/environment colleges, courses for managers in sustainable development and basic education for children/students on the ocean. Ocean organisations in future should include research/observing and monitoring organisations so as to predict the future state of the ocean for the benefit of decision-makers and users.

Major Strategy

19. The major strategies are: -
- a) A strategy to monitor hot spots, which are likely to lead to hostilities between people or countries and to arrange dialogues well in time.
 - b) A national and international strategy for protection of the environment and ecologically sustainable development of oceans and coasts.
 - c) A national/international strategy for conservation of biological diversity.

Aims/Goals

20. The immediate aims /goals for Securing the Oceans are: -
- a) To ensure that the ocean is only used for peaceful purposes and not for belligerent or anti-social activities.
 - b) To understand, monitor and conserve the marine biological diversity.
 - c) To preserve the environment and prevent degradation of the ocean and coasts.
 - d) To promote economic development through economically sustainable marine industries.
 - e) To accommodate identified and agreed community interests needs and responsibilities.
 - f) To improve and use our expertise and capabilities in coastal and ocean related management science, technology and engineering.

Principles/Guidelines

21. In order to achieve the vision and goals, the below mentioned principles should guide the policy for Securing the Oceans. Ocean policy should: -
- a) Ensure that oceans and coasts are sustainably managed to meet the needs of the present generation without affecting the needs of future generations.
 - b) Ensure that the ocean and its resources are used for the benefits of the people of a country.
 - c) Contribute to social and long-term economic development.
 - d) Hold ocean and coastal resources in the public trust i.e. a special responsibility to balance the use of the resources for the benefit of all, without adversely affecting other countries or other people.
 - e) Protect land (coast), air, water and the bioresources through cooperatively designed policies as they are intricately linked.
 - f) Ensure ecologically sustainable development of living and non-living resources.

- g) Manage all ocean and coastal resources including human and other living species as an ecosystem in the environment in which they live. Therefore management based on geographic boundaries would be more relevant than national boundaries for such ecosystem based management.
- h) Acknowledge and manage the beneficial uses of ocean and coastal resources.
- i) Preserve the marine biodiversity. The downward slide should be stopped, reversed and recovered.
- j) Base policy decisions on best natural, social and economic processes that affect ocean and coastal environment. Decision-makers should understand science and information in a way that allows successful management of ocean and coastal resources.
- k) Control population increase.
- l) Ensure that laws are clear and well coordinated, and accessible to all citizens for compliance. Widespread participation to be ensured. Increase/improve awareness, education, self-discipline and political Will.
- m) Contribute to the interests of the international community and develop an international ocean policy in view of the importance of cooperation for sustainable development, protection of the environment and conservation of biodiversity. Ensure a coordinating agency/department to partake in international talks and meetings.

22. Some important policy requirements are mentioned below: -

- a) Identify and prevent potential environment and resource-related conflicts with an international dimension to facilitate their peaceful resolution when they occur. Ensure surveillance and policing/monitoring/enforcement agency such as Coast Guard /Navy/Coastal Police. Tie up cooperative measures such as joint patrolling, where required, and sharing of information/intelligence on observations and monitoring.
- b) Monitor lapses in all security issues. Ensure strict enforcement
- c) Assist countries to form laws and deal with lawbreakers
(In general international environmental law is plagued by vague agreements, imprecise requirements, lax enforcement and underfunded support)
- d) Protect and preserve the marine environment. Prevent pollution and oilspills. Ensure oilspill response readiness. Draw up Action Plans to deal with land based and ship sources of pollution. Create marine pollution emergency response centres.
- e) Recognise human, technical and financial resources. Acknowledge importance of UNCLOS as providing framework for action in wider seas. Ensure training of manpower, especially from developing countries in ocean development issues. Since poverty and finances are the root causes for non-cooperation or indifference to ocean issues, special attention to be given to development aid. Contribute to central funds and build the funds accordingly for global governance approach. Also build funds for scientific and technical R&D. Non cooperation could have fatal results for the ocean.
- f) Sustainably manage hydrocarbon exploration and production activities
- g) Sustainably manage exploration and exploitation of seabed minerals
- h) Enhance maritime commerce and transportation in an enlightened manner.

- i) Ensure safety and security of shipping (at sea and harbour) and commerce. Ensure an SAR organisation, joint patrolling and other measures as promulgated by the IMO against piracy and terrorism. Ensure safe navigation measures especially in narrow straits and congested waters. Ensure Safety of Life at Sea (SOLAS).
 - j) Ensure ocean education and investment in research and training.
 - k) Ensure sustainable coastal zone management. Protect wetlands and prevent destruction of marine habitats, mangroves and coral reefs. Environment Impact Assessment (EIA) to be carried out for all new developments
 - l) Boost/develop Eco tourism, conservation and sustainable development by promulgating marine reserves/protected parks, SAs (Special Areas) and PSSAs(particularly sensitive sea areas). Promulgate large marine ecosystems(LME)
 - m) Ensure Observing and Monitoring system to record information and data. Collect, collate, analyse and disseminate information. States to prepare "Status of Oceans" report with help to be given to those states with inadequate institutional capacity
 - n) Train personnel from own and other countries, if possible, in ocean, administrative and scientific/technical fields.
 - o) Involve corporate business houses and private sector.
 - p) Involve NGOs.
 - q) Involve judicial systems and courts.
 - r) Enhance cooperation between Central, state and local level governments for protection of marine environment, ocean education and investment in research, training and eco system based management. An apex authority needs to be appointed to coordinate.
23. In a regional set up: -
- a) Establish networks of national reserves.
 - b) Enforce measures to protect endangered species.
 - c) Establish information exchange mechanism on research and management.
 - d) Establish regional training programmes on conservation management.
 - e) Raise level of representation in international bodies for better action.

INSTITUTIONAL FRAMEWORK (GENERAL)

24. The keyword to overall Ocean Security is Co-ordination and Cooperation. But this is more easily said than done. Before we can think of international co-operation, it is essential to examine the framework at the various levels. Ocean Governance involves a number of departments dealing with different aspects and uses of the ocean, yet each fighting for its own turf, within an administration. UNCLOS III (1982) which came into force in 1994 was an umbrella framework of laws and regulations which co-ordinated the various aspects of the Ocean, right from military activities to coastal management, ocean development, uses, resources, maritime safety and security, environment and ecosystems. It was a comprehensive, document combining and integrating the array of initiatives taken separately at different times. This would serve as guidance for all nations in protecting and preserving

the ocean. Agenda 21, at the Rio Earth Summit in 1992, adopted a programme of action for sustainable development for the 21st century. Together they form a new approach to ocean governance.

25. Although UNCLOS III took 9 years of discussions and meetings to be formulated and promulgated and 12 more years to be ratified by the requisite number of states, the final outcome may now in hindsight be seen to have some lacunae. An important drawback was the sovereignty of coastal states on certain maritime zones. The rights over those ocean spaces also involved responsibilities over the spaces. Firstly, many states especially newly independent ones guarded their sovereignty jealously without allowing other states to chase or intercept law breakers across maritime boundaries. For example smugglers, drug runners, human traffickers and even pirates moved from one zone to another taking shelter of a neighbouring state to avoid arrest. Secondly, there are a number of states who cannot carry out their responsibility regarding preservation of the environment, maritime security and safety, and prevention/control of pollution due to inadequate facilities or lack of finances, thus allowing the seas to be polluted or resources to be ill managed. Such effects are then felt in the neighbouring zones affecting neighbouring states. Thirdly the freedom of the high seas allowed unsustainable fishing beyond the EEZ, thus permitting exploitation of resources which were being conserved by coastal states. This required separate treaties and agreements. The framework of UNCLOS III although being generally acceptable needs some refining. One case may be that the requirement of co-operation should be made more forceful as it is the key to the framework. I will take the case of India, which is not too different from most countries. In India there is an organisation at the local level i.e. the state or county level and the Central or Federal level. The various departments or ministries ¹⁰ dealing with different aspects of the ocean and connected areas are: -

- Ministry of Environment (Coastal Zone management, Preservation, Conservation and Protection)
- Ministry of Shipping (Shipping and Ports)
- Ministry of Agriculture and Fisheries (Fisheries)
- Ministry of Petroleum and Natural Gas (Offshore Oil and Gas)
- Ministry of Home Affairs (Law enforcement, anti smuggling, drug running, human trafficking)
- Ministry of External Affairs (Foreign Relations, Treaties, Co-operation)
- Ministry of Defence (Navy, Coast Guard)
- Ministry of Finance (Fiscal matters)
- Department of Space (Remote sensing)
- Department of Ocean Development (Policies for co-ordination; non allocated matters, Research, Science & Technology, Training)

26. Each of the ministries and departments jealously protects its own turf and hence it is often difficult to obtain consensus on certain issues. For example, there is no Maritime Apex Board since the ministries cannot agree on which ministry should act as the nodal ministry and secretariat for such a Board. The Central Government makes and passes the laws and regulations but they are to be carried out at the local levels. Therefore this local level is a very important level. Only if there is sufficient understanding, education, awareness and Will, can a programme succeed. For example, the local fishermen must be aware and

convinced that the fish stocks are dwindling and that limiting the catch will help conserve/sustain stocks; or letting untreated sewage into the sea will give rise to harmful algal blooms and perhaps red tides. Therefore environmental awareness and self-discipline are most essential for dealing with the ills of the ocean, to protect and preserve the environment, to prevent and control marine pollution.

27. For any action on Ocean Security to be successful it is a MUST for Government participation, Corporate bodies and NGO's also have a role and can assist and support but the main ingredient at the state level is strong Government action. Governments draw up legal and institutional frameworks at the local and national levels for internal requirements; and at international levels for regional or global interaction. The Government must have a Central Co-ordinating Authority to oversee and co-ordinate all departments dealing with ocean activities. The local/county government being an important level of functioning should be given wide freedom of action within the broad policy. The national government must have an Apex Authority to participate in international meetings with powers to take decisions on matters of co-operation.

Ideal Institutional Framework

28. An ideal institutional framework should have an organisation to deal with intra and international ocean issues. The intranational framework should have: -

- a) An organisation to co-ordinate and take charge of all departments dealing with various ocean aspects. The departments should report to a central authority.
- b) Each regime should have an administrative set up to enforce and comply actions.
- c) A wing to police, monitor and enforce regulations.
- d) Observing, Research and Recording wings for collecting, collating, and analysing and disseminating information.
- e) A legal department to ensure correct framing and enactment of laws and dealing with offenders and law breakers.
- f) A department for working on co-operation within departments.
- g) A training and education wing.
- h) A Research and Development/Science and Technology section.

29. For the purpose of dealing with international ocean issues with foreign countries the international framework should have: -

- a) Departments dealing with :-
 - (i) International Relations including meetings and co-operation.
 - (ii) Shipping/Transportation and Safety at Sea.
 - (iii) Fishing.
 - (iv) Pollution/Environment including Global Warming, Climate Change and Ozone layer.
 - (v) Ecology including conservation, Habitats/Wetlands, Mangroves, Coral reefs, Development and Eco tourism.
 - (vi) Oil, gas and non-living resources.
 - (vii) Coastal Zone Management.
- b) An organisation to co-ordinate and take charge of the various departments.
- c) An implementation department for:-
 - (i) Monitoring and joint patrolling.

- (ii) Observing, Research Recording and Dissemination.
- d) A legal department for treaties and agreements.
- e) A Finance and Aid department.
- f) A training and education department.

30. Bureaucrats and officials who are very knowledgeable and professional generally run governments. They make the policies. However politicians control them. Awareness of environmental matters by the public at large or by politicians is low. Environment to politicians is just another issue where they may be able to score points or gain power or popularity to be re-elected. When it comes to international co-operation the first concerns of all states are selfish self-interests. Environmental politics is all about North-South issues and haves versus have-nots. Global environmental issues are invariably linked with economic issues. That is why co-operation cannot be easily achieved at large fora such as World bodies. But co-operation is a MUST if we are to survive.

ALTERNATIVE APPROACHES TO COOPERATION

31. A new agenda of global environmental problems will demand international attention in this century. By the end of the 1990's, environmentalists increasingly saw the London Dumping Convention as peripheral to the most serious problem of marine pollution – land based sources of pollution. Pressures were growing leading to the Bio Earth Summit and Agenda 21 which was a Programme of Action detailing a blueprint of the measures required to effect the transition to sustainability. Right from 1972 – the Stockholm UN Conference on Human Environment, that led to the Population Conferences in Bucharest in 1974 and Cairo in 1994, the Habitat Conferences in Vancouver in 1976 and Istanbul in 1996, the Women's Conferences in Mexico City in 1975, Copenhagen in 1980, Nairobi in 1985 and Beijing in 1995, the Social summit in 1995, the Rio Earth summit in 1992 and the WSSD in Johannesburg in 2002, the Conferences provided a broad framework in which economic, social, population, gender and human settlement issues could be seen in their systemic relationship to each other and were the common thread that linked the agendas and the results of each of those Conferences to the environment. At each of those Conferences there were differences between the industrialised and developing countries, led by Brazil boycotting the 1972 Stockholm Conference. The developing countries were deeply suspicious of the motives of the industrialised countries and concerned that their preoccupation with environment 'fads' would deflect attention and resources from their first priority of dealing with the critical problems of poverty and underdevelopment. They also worried that the industrialised countries might seek to impose new constraints on developing countries in the name of environment. For example the Agenda had an item on the preservation of whales which was then hardly a concern for most of the developing world. In fact the Stockholm Conference was saved from boycott by inviting Prime Minister Indira Gandhi, a champion of the developing world, to address the conference and to underscore their interests and concerns. As Mrs. Gandhi most succinctly put it in her memorable style that "Poverty is the greatest Polluter".¹¹ Indeed issues of finance and the basis for sharing responsibilities and costs continue to be the principal bone of contention between the developed and developing countries. They have become central to international negotiations on virtually every environment and sustainable development issue, most notably in the climate change and

biodiversity conventions.¹² The importance of Stockholm was that it established the framework for these negotiations and the co-operative arrangements they produced. Admittedly it brought the developing countries into a full and influential participation in these processes. Stockholm led to a proliferation of new environmental initiatives and the creation of the United Nations Environment Programme headquartered in Nairobi, as well as national environment ministries or departments in most countries.

32. Signing of documents or conventions does not ensure their implementation. Therefore to create and strengthen the needed global environmental regimes over the next decade governments and analysts have suggested three broad alternative strategies as follows:-

- a) A continuation of the political process that has brought incremental changes in global diplomacy.
- b) An effort to achieve a new North-South partnership on both economic progress and environmental and resource conservation to revitalise environmental co-operation.
- c) An attempt to create new institutions of global environmental governance that would reduce the power of individual states to block or weaken environmental agreements and ensure that they are adequately enforced.

Incremental Change Approach

33. This approach is based on continued incremental changes without any radical changes in policy or framework or institutional structure at the global level. It assumes that reasonable progress can be made by dealing with issues on a case by case basis within the parameters of existing global political institutions, diplomatic practice and socio-economic realities. This approach would search for consensus on objectives with the intention to share research and monitor problems without binding commitments to regulatory action by signatories. For example in the case of a climate change convention, the signatories would pledge to abide by the broad principles leaving ample room for national discretion in adopting national plans regarding greenhouse gases and co-ordinating research on global change. Agreements involving globally binding legal obligations such as the Montreal Protocol could then be negotiated. Agreements negotiated on an incremental strategy would leave room for more aggressive measures in future. National Plans whose targets and time schedules are determined by national conditions could be substituted for absolute targets and schedules. These national plans could be revised regularly on the basis of current information and feedback. Such continuing consultations would definitely accelerate the pace of adjustment in lagging countries.

34. However, incremental approach would do little to bind developing countries to global agreements for action, thus decreasing the effectiveness of most environmental regimes. The issues of industrialised states' reluctance to divert major resources to developing countries for participation in global environmental programmes would remain unresolved. Hence, environmental issues would remain isolated from larger North-South economic development issues. Thus an incremental change approach would settle for modest progress toward effective regimes, on the assumption that further increments of progress will follow later. If the final outcome of climate change negotiation reflects past policy of some developed countries, it might call for reductions in the projected level of global emissions but not the stabilisation of greenhouse gas emissions by industrialised countries. In the absence of major

commitment of resources for technology transfer, the agreement would provide for very little obligatory curbing of carbon emissions by developing countries. This approach therefore is unlikely to build the momentum necessary to reverse these serious trends before environmental degradation gets worse.

Global Partnership Approach

35. The Global Partnership approach refers to new North – South arrangements linking global environmental issues and economic relations. Such a global partnership strategy would make co-operation on North – South economic issues a central feature of environmental diplomacy. It starts from the assumption that environment and natural resources can only be conserved under conditions of sustainable global development and that the present world economic system makes sustainable development impossible. It also recognises the political reality that developing countries will definitely demand some linkage between global environmental agreements desired by most industrialized states and demands regarding North – South economic relations. This global bargain strategy thus represents a holistic, as opposed to an incremental approach to the formation of environment regimes. This global partnership strategy would require that developed countries display a new willingness to deal with the primary economic issues of the developing countries and to help the environment and resource management in all countries. The developing countries especially the larger ones such as China, India, Brazil, Mexico and Indonesia would have to make their economic development plans more environmentally responsive to the concerns of the developed countries.

36. In the Global Partnership approach pressure tactics could be used for bargaining. For example Global Climate Change could be linked to Population policy. The world population is likely to increase from 6 billion people in 2000 and stabilize at 10 billion after 2050, only if more effective measures are taken worldwide. Since 90% of population growth is in the developing countries, the industrialized countries may demand commitments on population stabilization, whereas the developing countries could respond by demanding a pledge to reduce the per capita consumption of energy by the North. This bargaining principle, is used mainly to obtain development assistance in the form of debt reduction, increased market access and major commitment of funds, in return for complying with environmental agreements.

37. A global partnership approach would once again require a level of Political Will to address global environmental problems. This “Will” appears to be lacking. Moreover there is a strong resistance in the USA, Germany and Japan to the kind of resource transfers envisioned in this approach.¹³ Success of a North – South partnership approach depends upon recognition of mutual dependence and self interest among countries of North and South. The industrialized countries must acknowledge the fact that they cannot solve global environment problems without the cooperation of the developing countries. The latter in turn must recognize that they cannot pursue a sustainable development strategy without the assistance of the industrialised North. Critics claim that the costs of this approach will be too high, while proponents counter that the costs of not taking it will be fatal.

Global Governance Approach

38. The Global Governance Approach is based on the premise that the existing institutions and international law are inadequate to deal with the environmental challenges facing the Earth, and that only far reaching institutional restructuring at the global level can deal with the ever increasing environmental disruption and natural resource depletion. This would require a global environmental legislative body with the power to impose environment regulations on nation states and to impose sanctions on offenders. While such a proposal was mooted in 1989 and supported by 30 countries it was opposed by Britain, USA, China, Japan and the erstwhile USSR. A potential problem is sensitivity of most developing countries to intrusions on their sovereignty by the developed world. One of the arguments against such an institution is that the costs would be extremely high to establish a worldwide system of enforcement with large scale monitoring and policing capabilities, and also with the power to enforce economic sanctions. Another argument against a global environmental authority is that most compliance with international regimes has little to do with fear of sanctions, implying that no supranational institution is required. The global governance approach, which seemed hopelessly idealistic only a few years ago, has suddenly been given legitimacy by the support it has received from most industrialized states. The creation of a global environmental authority may be seen as appropriate at a later stage of evolution in global environmental politics.

Ideal Approach to Global Cooperation

39. Having seen the various approaches it may be seen that the Global Governance Approach is not cost effective considering that sanctions may not deter non cooperating countries in complying with global environment regimes. The Global Partnership Approach has been gaining ground despite North – South disagreement on economic issues, but insufficient funding does not make for cooperation although agreements or conventions may be signed. Therefore the slowest and least efficient approach, the Incremental Change approach appears better suited for true cooperation. This approach on a case to case basis also means that as awareness and political Will increase, compliance will increase, and gradually tend towards the Global Partnership Approach. This also means that taking case to case, there will be some environmental issues which are not global but rather regional – and sometimes involving developing countries only – such as conservation, straddling fish stocks, land based marine pollution, which will be dealt on the lines of the Global Partnership Approach. This has succeeded in the Regional Seas programme in 18 sea areas fairly well and has also managed within the funds available. Other issues such as Global Warming, Climate change, invasive species having a global reach may be dealt with purely on the incremental change approach. Thus a Regional Partnership is more likely to succeed than a Global Partnership approach. It may be mentioned that though there may be reluctance by developed countries to commit economic assistance to the developing countries, the former are spending millions of dollars in dealing with environmental problems already created. One such example is the programme to deal with the invasive species brought in by ballast water to North American Coasts. Between 1989 and 2000 the US government may have required between \$750 million and \$1 billion in expenditure on measures to control invasive European Zebra mussels.¹⁴

40. The above framework at the governmental levels also needs support and participation by NGO's and Corporate Business Houses. A potent force that could wipe out the obstacles to strong new global environmental regimes is the support of voters and grassroots activism. The global network of environmental NGO's will undoubtedly become larger and better organised with transnational coalitions. With increased financial resources from Foundations and modern communications they can muster worldwide activists to boost public opinion and political clout.

41. Corporate Business houses have learnt that environmental protection and sustainable economic growth are compatible goals. Enlightened businesses are increasingly recognizing that they will benefit from sustainable development and are seeking ways to integrate their profit-oriented bottom line with broader social and environmental considerations. A number of major industry wide institutions such as the International Chamber of Commerce and World Business Council on Sustainable Development, which count many major corporations among their members, have embraced the issue.¹⁵ Another strong supporter that must be drawn into the framework for Ocean Security support is the Judiciary. In every country, the Judiciary is an independent organization with learned and enlightened judges manning them. In India the Supreme Court has ruled independently and unilaterally on environmental issues and has hauled up the Government before it. In one case it ordered the conversion of all public buses, taxis and auto-rickshaws to CNG in view of the deteriorating air pollution situation in Delhi; and in another case it ordered closure of all polluting industries discharging into the Yamuna river after giving them a justifiable grace period. This has resulted in a drastic change in the air pollution and Yamuna river pollution situations.

CONCLUSION

42. The new concept of Securing the Oceans means a holistic approach to Comprehensive Ocean Security. All securities are inter related whether they be military/national, transportation, food, environment or ecological. Terrorism and Piracy are the very visible and dangerous faces of threats to Ocean security, but the invisible and hidden threats to our resources, environment and ecological balance are even greater as they are killing the Oceans softly but surely. All is not lost, if we spurt into action immediately. Population explosion, globalisation and development are the main threats to ocean resources and the environment. The answer is to carry out a sustainable development strategy. Firstly there has to be the Political Will which is built up through awareness and education. Next our structures and framework must be organised at the local, national and international levels so as to integrate marine environment preservation /protection and peaceful uses of the Ocean. The UNCLOS III structure covered most aspects but did not foresee problems on jurisdictional boundaries and aspects of sovereignty. The Ocean governance concept has to work through a cooperative framework right from tension diffusion to policing, monitoring and preventive and protective measures. Ocean Governance is based on the idea that all aspects of Ocean management including military activities, maintaining the peace, use, resource extraction and environmental management must be addressed and integrated.

43. While cooperation is all-important, there is a constant tussle between North and South on account of the finances required for sustainable development and protection/preservation of the environment. It is imperative that the developed countries help the developing countries

meet the requirements of sustainable development through assistance in the form of debt reduction, increased market access and commitment of funds. Besides government agencies, the community, corporate business houses, NGO's and the Judiciary should also share in this responsibility of Securing the Oceans. Just as all people within a country have equal rights and the benefits of development projects apply equally to rich and poor, with an obligation by the government to give more help and support to bring up the down-trodden and the lesser privileged, so also in the Global Village of Earth, the World Administrations should make sure that enough funding is available to all countries, mainly the lesser developed so as to be equal partners in all programmes and schemes.

¹ Lawrence Juda, International Law and Ocean Use Management; Routledge, London; 1996

² John Temple Swing: What Future for the Oceans - Foreign Affairs Sept – Oct 2003

³ James Lovelock: "The Ages of Gaia: A Biography of our living Earth" New York : Norton, 1998

⁴ Colin Woodard: Ocean's End: Basic Books: 2000, New York

⁶ Times of India, Mumbai, 09 Oct 2004

⁷ United Nations Environment Programme; The State of Marine Environment; Oxford, England, Blackwell Scientific Publications, 1991

⁸ NEA 230 of 21 Sep 2004

⁹ World Summit Secretary General Nitin Desai at the World Economic Forum meeting in New York, 04 Feb 2002

¹⁰ Krishna Saigal: Article on "National Institutions of Governance in Marine Affairs of India"

¹¹ Maurice Strong: Stockholm Plus 30, Rio Plus 10'in World's Apart by James Gustave Speth ; Island Press 2003, Washington DC

¹² *ibid.*

¹³ Gareth Porter et al: Global Environmental Politics: Westview Press 1991 – Boulder Colorado

¹⁴ Sarah McGee, Proposals for Ballast Water Regulation: Biosecurity in an Insecure World, 2001 *Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y.*

¹⁵ World Summit Secretary General Nitin Desai at the World Economic Forum Meeting in New York on 04 Feb 2002

我らの海を救う — 監視システムと環境管理

John C DeSilva

インド海軍退役中將、海洋保全・海洋研究センター理事長

要 約

陸上の野生動物が絶滅したり殺戮されたりしてきたように、海の魚も乱獲され激減している。世界最大の漁場であるニューファウンドランド州沖のグランドバンクでは、過去 50 年間で魚が捕りつくされたため 1992 年に漁場閉鎖に追い込まれた。他の海洋の多くも、汚染や海洋生物の生息地の喪失、持続不可能な乱開発によって深刻な脅威にさらされている。このような海洋を救済するために残された手段は、厳しい規制による汚染防止や汚染管理、環境保護と環境保全、そして世界の海洋生物資源を破壊や枯渇から守り繁殖を促進することである。

海洋を救う方法は、新しい安全保障概念「海を護る」を導入することである。この概念は包括的な安全保障の概念で、海洋の安全保障を総合的な安全保障の見地から捉えている。この概念では、国家・軍事的安全保障は食糧、輸送、資源、環境、生物多様性の安全保障と同じくらいの重要さとして捉え、すべての問題を国単位で統合するだけでなく国際的な調整も行うことを目標としている。ここで重要なのは協力と協調である。海洋のガバナンスは、正しい知識を持った環境管理によって実現できる。その環境管理は、生態学的に持続可能な開発（ESD）を忠実に実行することが必要である。本論文では、安全で、活気にあふれ、親しみやすい海洋、すなわち総合的な安全保障を満足する海洋を実現するための生態学的に持続可能な管理の方法について述べる。

「海を護る」概念を実行する手段は数多くある。まず、環境管理によって海洋を保護・保全し、そして海洋をクリーンかつ安全に保持するためのガイドラインと規制を策定することである。次に、これらの規制を監視し執行し、持続可能な沿岸と海洋を実現するための措置を講じることである。海洋の健康状態を確認する方法としては、対象とする現象を観測し、その変化に基づき、将来の海洋状態を予測し、多様な分野において適切な法律の執行、海洋開発、海洋保全のための措置を講じることである。監視は、管理面での意志決定を行う際に非常に重要な手段である。全球海洋観測システム（GOOS）は、政府間海洋学委員会（IOC）、世界気象機関（WMO）、国連環境計画（UNEP）の支援で実施されている。このシステムは、批准されているにもかかわらず、未だに実施の最終段階にある。以前から存在する観測組織は通常、活動が地域に限定されており、旧式設備を使用している場合すらある。現在、GOOS によってこれらの組織を統合し、すべての IOC 加盟国を同一基準に引き上げることが期待されている。GOOS によって観測システムの要素はすでに統一されている。観測は科学的に計画され、最新設備が使用可能になっている。観測データは、コンピュータやその他のモデルを使用して処理され、気候や気象の観測組織も使用することができる。観測データやその他の関連情報は、即座に使用可能な形式で表示されるだけでなく、情報提供組織が

財政的に自立できるように企業や民間部門にも提供される。同システムの成功の鍵を握るのは実際のところ、加盟国からの財政的支援である。

その他、「海を護る」概念を実行するための手段としては、教育、資金提供、研究・開発、法律的・社会的な仕組みがある。平和と繁栄が広がるように、海洋を思いやり、海洋を蘇生し、そして持続可能な開発を実現させるためには、これらすべての手段を統合・調整することが必要である。そうすることによって、すべての国家は軍事的にも環境的にも安全であると感じるであろうし、すべての海洋利用者が安心して海洋を使用することができるであろう。

我らの海を救う — 監視システムと環境管理

John C DeSilva

インド海軍退役中將、海洋保全・海洋研究センター理事長

背景

1. 1967年、船でケニアのモンバサを訪れた際、陸路でナイロビに行った。そのときの光景は驚異的であった。平原一帯を見渡す限り、無数の野生動物が一様にして草を食べていた。シマウマ、キリン、アンテロープに似た動物、ヌー、ウィルドビースト、そしてその他に見たこともない動物が数多くいた。その数は数百万頭に上った。その後1986年にナイロビを訪れた際、私は同じ国立公園に足を運んだ。案内人がかなり探し回った後、やっとライオンの群れを見つけた。しかしガゼルやシマウマの大きな群れはそこには見られなかった。車を数分走らせるごとに、案内人が車を停止して数頭のシマウマやキリンを見せてくれた。動物たちは、狩猟や大量殺戮の犠牲になったか生息地を失ったかの理由で、皆消えてしまっていた。それは悲しい経験だった。現在、同じことが海でも起こっている。しかし、すべての異変は水中で起こっているため、陸上での異変ほどはっきりと目には見えない。

2. 魚の捕獲、生息地の破壊や汚染が、魚をはじめとするほとんどの海洋生物資源を死滅させているだけでなく、海洋を浄化して健全な環境を作り、私たちの健康、沿岸や海洋の経済を支える生物的多様性をも破壊している。さらに、私たちと共存関係を持つ海洋は、海賊行為、テロ行為、麻薬の密輸、人間の密輸そして戦争にも利用されている。

3. 500年前、海洋探検家ジョン・カボットがスパイス、絹、磁器が豊富であるインドへの航路を見つけるために英国国王によって送り出された。目的は果たせなかったが、カボットは世界で最も豊かな漁場であるニューファウンドランド沖のグランドバンクスを発見した。カボットの報告によると、あまりにも多くのタラが遊泳しているため、船の横にかごを吊り下げておくだけで捕獲できたという。中には体長6~7フィートで重量200ポンドのタラも見られた。また、体長8~12フィートのチョウザメがニューイングランドのあちこちの川で多数見られ、サケも川にあふれ返っているだけでなく、ニシン、イカ、カラフトシシャモの産卵規模がとてつもなく大きかったため、それを目にする人々を4世紀にもわたって驚かせてきた。第二次世界大戦を経た1950年代、沖合漁業の動力は、帆船から蒸気トロール漁船へ、そして漁獲物処理施設を併せ持つ2500トン以上のトロール漁船へと徐々に移行していった。トロール漁船は8時間交替で、1年中休むことなく魚を捕獲した。トロール漁船による1時間の漁獲量は200トンで、16世紀にスクナー船による1シーズンの漁獲量をはるかに上回った。1970年代には、処理施設付トロール船がソビエト連邦から400隻、日本から125隻、スペインから75隻、西ドイツから50隻、フランスと英国からそれぞれ40隻、そして東欧諸国から数十隻以上がこの海域に送り込まれた。¹ タラ漁獲量は1968年に最高を記録したが、

それ以降、減少し続けた。1977年、カナダはアイスランドに続き、200マイル沖までをカナダ領海と一方的に宣言した。しかし、目先の利だけを求めて深海トロール漁船を製造した。漁獲量は減少し続け、水産加工工場は閉鎖に追い込まれた。1988年までには、底釣り漁は崩壊寸前であるという調査結果が報告された。しかし政治的理由で、実際に決定された漁獲割当量は、奨励された漁獲量をはるかに上回っていた。漁獲量は4年間で23万5000トンから12万5000トンに、そして最終的には驚くべき事に2万2000トンにまで減少した。そして1992年、カナダ政府は4年前に実行すべきであった措置を講じた。グランドバンクスの漁場をすべて閉鎖したのだ。しかし世界で最も豊かな漁場はすでに崩壊しており、おそらく回復は不可能であろう。この措置は、馬が逃げ出した後に強固な扉を閉じたようなものだ。類似の例が、黒海、バルト海、メキシコ湾、カリブ海など世界の至るところに見られる。海洋生物の激減の理由が乱獲でなければ、その原因は汚染、過剰開発、生物の生息地の破壊、または侵入生物種である。人類の悲しい運命は、豊富な資源を乱獲そして浪費してしまうことである。

4. すべての資源が失われたわけではない。正しい知識を持った上で理にかなった環境管理に取り組めば、海、海の利用と利用者、海洋生物、そして巨大な生態系を救うことができる。生態系は生命の源であり、生物圏の保全および人類の繁栄に不可欠な様々な商品やサービスの供給源でもある。資源を枯渇させないよう生物学的に持続可能な開発を進める必要があるが、同時に、将来の世代が資源不足に陥らないよう配慮しながら現在の必要性を満たさなければならない。しかし行動を起こさなければならないのは今である。海洋資源の減少傾向に歯止めをかけるための行動を今起こさなければ、世界は今後打撃を受け、将来世代の人々に対する裏切り行為となるであろう。6500万年以上かけて進化し続けてきた生物的多様性が、過去200年にわたる破壊的な人為的行為のために、荒廃して崩壊寸前であるという状況は信じがたい。²

海洋安全保障

5. 海洋の安全保障に関し、海洋利用や利用者、海洋資源または海洋の生物的多様性の分野において多くの問題がある。これらすべての安全保障問題が、ついに海洋の主な利用者である人間に影響を与えつつある。安全保障問題は、国家・軍事安全保障から、食糧、エネルギー、輸送、資源および生物的多様性の安全保障まで多岐にわたる。各国家はこれらの安全保障問題を単独で、あるいは地域組織、時には国連で取り組んできた。しかし、それぞれの問題が国家レベルまたは国際レベルで個別に取り組まれているため、協調体制が存在せず、あまり効率的とはいえない。たとえば、漁業やストラドリング魚類資源、捜索救助、海上における人命の安全確保、汚染、バラスト水、温室効果ガスなどに関する条約や協定が個別にある。これらは相互に調整されないばかりか、国内レベル、また国際レベルにおいても別々に対応されている状態である。基本的にこれらの安全保障問題は、平和、環境、開発と同様に相互依存の関係にある。海洋安全保障の新しい概念は「海を護る」である。これは包括的な安全保障概念で、安全保障の見地から見た海洋ガバナンスの実施が、すべての国家の安全保障を向上させる推進力と考えている。この概念は、軍事行動、平和維持、海洋利用、資源採取および環境管理を含む海洋管理にかかわるすべての問題に対応し、これらを統合する必要があるという考えに基づいている。海洋ガバナンスの基盤となる行動指針は協調と協力で

あり、結果的に、海洋の利用者と利用者組織の間での対話が生まれ、効率化と安全保障の向上に役立つ。

6. 前のセッションでは、概念「海を護る」を実行するために必要な政治的意志、政策および制度的枠組みを検討した*。次は、この概念を実行するための手段（監視、環境管理および様々な「海を護る」手段）とこれらの手段の統合について考えていく。

*John C DeSilva 「総合的な海洋の安全保障—政治的意志、政策および制度的な枠組み」

環境管理

7. 環境管理とは、環境の保護と保全のための政策を策定し、それを基に生態学的に持続可能な開発（ESD）を目指した海洋戦略を生み出すことである。その後、適切な組織を通してその海洋戦略を実施する計画を立てる。環境の保護と保全、そして海洋の汚染防止と安全確保を実現するには、一連の法律および規制を制定する必要がある。そしてそれらの法律と規制を適切な組織が執行しなければならない。

8. これまで異なる時期に制定された多くの法律や規制を必要に応じて改正し、海洋の利用や利用者の間での対立がないことを確認した上で、様々なセクターや海洋レジーム間で調整した統合法にまとめ上げ、包括的な海洋法を完成させる必要がある。国家はそれぞれ異なる国内法を持っており、法律や規制の抜け道も多い。一般的に法律や管理は、国内の主要な業務や産業または問題に向けられる。たとえば、関心事が漁業である国家もあれば、観光業である国もあり、また汚染、侵入生物種、または生物生息地の損失が懸案事項である国家もある。海洋法が統一されれば、すべての国家がそれを採択することができるため、厄介な法案起草に時間を無駄にすることはないのであろう。このような海洋法はまた、すべての海洋活動に関する包括的な法律として役立つであろう。これにより海洋の環境、生物的多様性および資源が、保護・改善され、生物学的に持続可能な開発に基づいた最大の資源活用ができるはずである。沿岸環境に人々が魅力を感じる理由は、自然資源から得られる商品とサービス、レクリエーションそして美しい景観であろう。包括的な評価によると、生態系から生まれる商品およびサービスの地球全体での価値は、やや高めの見積り額と思われるが、年間 33 兆 US ドルになるという。このうち 64%は、海洋サービスによってもたらされている。地球全体の 38%は沿岸システムで占められる。³ 海洋管理では、政府と利害関係者の間、そして政府間における国際レベルでの協力を必要とする横とのつながりが基本となる。海洋管理の役割および責務を明確にし、方針を刷新する必要がある。新しい方針によって変革するべき点は、(a) 単一生物種に執着せず生態系全体を視野に入れて予防措置を取る、(b) 単一部門（漁業、エネルギー、輸送）ごとでなく統合管理を行う、(c) 政府の意志決定方法を専制的で中央集権的なものから協議を伴うわかりやすいものに変える（民間部門企業、地域社会、先住民社会も含む）、(d) 環境保護を考慮した経済目標を犠牲にすることなく持続可能な開発目標を推進する、そして (e) すべての新規開発に着手する前に必ず環境影響評価を実施する、などである。

9. 海洋法は、最新の海洋管理の法的基盤になる。海洋管理の戦略的目標は、海洋環境に関する私たちの理解を深めること、環境保護の推進、持続可能な経済政策の支援、そして持続可能な開発

のための新しい技術や新しい機会を提供するために、科学的なノウハウや、研究、技術を奨励することである。

10. 海洋戦略の策定後、環境管理の実行組織は行動計画を作成する必要がある。行動計画の作成時には、様々な海洋安全保障を必ず視野に入れるべきである。これらの様々な海洋安全保障には、国家の主権と安全保障から、前に述べた輸送、食糧、資源、環境および生物的多様性の安全保障までが含まれる。これらの各安全保障に関連する法律は、SAR（海上における捜索及び救助に関する国際条約）や SOLAS（海上における人命の安全のための国際条約）などの条約、そして海洋利用者、海洋資源および海洋環境のあらゆる脅威からの保護を含むすべての保安基準を満たしている必要がある。たとえば、とりわけ輸送の安全保障には、安全な航行、海賊行為およびテロ行為からの船舶、乗組員、乗客の安全確保が含まれる。テロ行為からの安全確保はさらに強化され、港湾の保安、船荷の安全、およびコンテナの危険を最小限に抑えることも含まれるようになった。同様に、環境の安全保障管理には、環境の保護と保存（漁業、海洋資源および生物的多様性を含む）、および汚染防止と汚染管理が含まれる。⁴ 多くの脅威に対して予防措置を講じることが、より効果的でコスト効率も良い解決策である。しかし、上層部の大半の人々は悪化した状況の修復方法により大きな関心を示しているのが実情である。それを示す良い例として、タンカーのダブルハル化のコストよりも突発的な石油流出事故の対応に、そしてバラスト水対策よりも繁殖力の強い侵入生物種の対応に多くの関心が向けられている。エクソンバルディーズ号による石油流出事故に対してエクソン社が抱える損害賠償総額は数十億ドルに上った。そのうちの 50%が石油除去の作業費であった。エクソン社は最終的に 10 億ドルで妥結した。⁵

11. 環境は絶えず変化している。地球の反対側の事象が気候に影響を与える（例：エルニーニョ、インドモンスーン）のと同様、ある海域の事象は全く別の海域に影響を与える。海洋の状態を確認する 1 つの方法は、観測対象分野の現象とその変化を観測することである。現在の観測データと過去のデータを基に（過去観測）、変化の見られたデータをモデルに適用し、内挿法または外挿法によって将来の海洋状態を予測する。その結果に応じて、予防措置や警告発令の実施、または規制を制定したり直接行動をとったりすることが可能になる。研究および変化する技術とともに観測は、海洋の管理者だけでなく、その他の関連科学分野や関連政府の管理者にとっても不可欠な情報であるため、監視システムに統合する必要がある。監視の物理的および科学的な側面は、非常に詳細にわたり、面倒で退屈なものであるが、環境管理には非常に大切なものである。監視は、観測、記録、検査をともなう作業として広く認識されている。それぞれの作業段階において、協力と調整が大切であること、それゆえ環境管理において、国内レベルだけでなく他国の政府や政府機関との国際レベルで情報を共有し、コミュニケーションをとり協議する必要性があることを強調したい。

監視

12. これまで見てきたように、監視は海洋環境の管理を向上させるための手段である。新しい概念「海を護る」には、海洋のすべての側面、海洋の利用と利用者、海洋資源および海洋生物の包括的安全保障の総合的管理が含まれる。この概念を実行するには、以下の事項に影響を与える様々な海洋事象の変化を迅速に発見および予測することが重要である。

- a) 海洋活動の安全性と効率性
- b) 海洋生態系の状態
- c) 自然災害に対する人間生活圏の安全性
- d) 人間集団の健康
- e) 地球温暖化による沿岸生態系への影響
- f) 海洋生物資源 (LMR) の持続性

13. 新しい監視システムの監視対象範囲は拡大されなければならないが、海洋利用者が恩恵を受け、海洋利用が容易になる方法で調整および統合する必要がある。昨年の監視システムで重視されたのは、国家安全保障と国家主権であった。各国は、国家の保全、法の執行、不法侵入、反政府組織や敵国による秘密行動、さらに麻薬密輸、密輸、人間の密輸、密漁などの違反行為を取り締まるために、海軍や沿岸警備隊または海上警察に船舶と航空機による海洋巡回の権限を与えた。新しい監視システムでは、テロ対策または海賊行為対策、船舶の分離通航レーンの監視、船舶による安全規制の順守、漁獲量の監視、そして波、海流、塩分濃度、海水温度などの物理的観測に同じ手法が使用可能である。これにより、統合的な海洋取り締まりが実現できる。新しい概念では協調および協力が柱になっていることから、監視においても調整を行う必要があり、観測データも他の部署や機関、および他の国家とも共有しなければならない。これを実行すれば、労力や経費を節約できるだけでなく、より多くのデータを予測モデル作成に使用することができ高精度の結果が得られ、効率化が進められる。

14. 巡回は規制順守を確実にするための監視の 1 つの手段であり、査察も含む。巡回では、海洋保護区の実施と同様に、漁獲量や SOLAS、MARPOL (海洋汚染防止条約)、ISPS コードなどの順守状況を調査するために、船舶および漁船に乗船して査察する必要がある。巡回は通常、沿岸警備隊、海上警察または海軍が行う。また、違法者、海賊行為者またはテロリストの取り締まりの際に、国家主権の侵害問題が発生しないよう、巡回作業を他の国家と調整することも可能である。巡回作業が調整されていれば、緊急越境追跡権にかかわる論争も発生しないため、国家間の巡回調整を奨励すべきである。しかし多くの国家が共同巡回および巡回作業の調整に警戒心を持っている。しかしインドによるインドネシアおよびスリランカとの共同巡回は順調に実施されているようである。国家安全保障と軍事的安全保障が新しい概念の重要要素であるため、監視システムをさらに発展させ、緊張が高まっている国家や指導者の言動を監視し、地域または地球規模の海洋管理者が集まって緊迫した状況の緩和と信頼醸成構築のための対策を策定する作業も盛り込むべきである。

15. 監視において、航空機および船舶による巡回の他に非常に重要なのは、海洋、海水および沿岸のデータ収集と同様に、船舶や陸上に起因する海洋の汚染レベルのモニタリングである。海洋事象の観測では、深海および沿岸海域 (例: 大陸棚または 200 マイル沖まで) の観測が実施される。沿岸海域の観測では、海域および陸域が観測対象になる。その理由は、海域は沿岸の生物生息地、湿地帯および沿岸インフラの影響を受けるためである。

海洋の観測システム

16. 環境には境界線がない。そのため、環境管理は国境内に限定することはできない。様々な事象の原因が一箇所であっても、複数の国境を越えて影響を与える可能性がある。ここでも、統合管理を国内だけでなく国家間でも実施する重要性が再認識できる。監視および観測は、すべての地域における国家間の協力体制の下に実施する必要がある。地球温暖化のような地球規模の事象に関しては地球上のすべての国による協力体制が必要になる。同様に、観測も地域を越えて、あるいは、地球全体で実施し、情報を共有しなければならない。海洋観測は、海洋中央および沿岸海洋の観測から成る。また、海洋観測は、気候、気象および陸地の分野にも影響を与える。そのため、観測は気象や気候の専門組織と共同で実施されるべきであり、逆にこれらの組織は、各自の観測を海洋専門組織と共有しなければならない。そして様々な利用者や組織がデータを速やかに利用できるように、観測データを一定の様式にするように調整する必要がある。これまで過去数年にわたり、多くの国家、機関および政府・非政府組織が、各自の観測対象分野における観測を実施してきた。しかし、前に述べたように、これらの観測は、各国家の主要な活動や問題に関する興味分野に限定されている。通常、観測組織は先進国に設置されており、発展途上国における観測経験はほとんどない。一部の国家を除き、観測用に使用されている設備および技術は旧式である。新しい地球規模の組織は、そのような既存組織が新しい設備および技術を使用できるよう支援する必要があるであろう。

17. 全球海洋観測システム (GOOS) は、UNESCO 政府間海洋学委員会 (IOC) によって推進されており、IOC-WMO-UNEP による政府間委員会 (I-GOOS : Intergovernmental Committee for GOOS) から助言を受けている。GOOS は、データを体系的に取得および配布する地球規模ネットワークとして設計されており、海洋環境の過去、現在および将来の状態に関するデータを提供する。GOOS は様々な国際条約および国家安全保障維持を目的とする巡回実施組織によって支持されており、GOOS の安全基準は新しい概念の監視基準を十分満たしている。GOOS の法的基盤となり、国家単位の協力を義務付ける政府間合意には、(a) 1982 年国連海洋法条約 (UNCLOS)、(b) 地域海条約、(c) ジャカルタ宣言、(d) 特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約 (ラムサール条約)、(e) 陸上活動による海洋環境保護に関する世界行動計画、(f) SOLAS 条約、(g) 第 2 回世界気候会議、(h) リオデジャネイロで開催された環境と開発に関する国連会議 (UNCED) ⁶、がある。GOOS は、1992 年に「気候変動に関する国際連合枠組条約」、「生物多様性条約」、そして「アジェンダ 21」として知られる持続可能な開発を目指した行動計画とともに、採択および批准された。

18. GOOS は統合地球観測戦略 (IGOS) の観測システムの一環で、IGOS は地球観測衛星委員会 (CEOS)、地球圏-生物圏国際協同研究計画 (IGBP)、および世界気候研究計画 (WCRP) を介して宇宙機関にも協力している。IGOS に使用される観測システムには、GOOS の他に地球気候研究計画 (WCRP)、全球陸上観測システム (GTOS)、世界気象監視計画 (WWW)、および全球大気監視計画 (GAW) がある。⁷GOOS の大きな利点は、すべての国家が最新設備の使用や訓練を受ける機会を平等に得られることである。このようにして、発展途上国でさえも対等に GOOS に参加できる。

19. GOOS は 2 つのモジュールで構成され、1 つは主に海洋気候システムを観測する地球海洋モジュールで、もう 1 つは海洋気候システムの大きな変化と、沿岸生態系に対する人為的活動（海洋サービスの改善も含む）の大きな変化を観測する沿岸モジュール（COOP：沿岸海洋観測パネル）である。このことから GOOS は完全統合されたシステムであることがわかる。それは、既存組織と新しい組織が一体となり、気候、気象および科学研究組織の横のつながりが確立されているためである。ここでも、政府省庁、政府機関、地域組織および既存の研究・観測プログラムの間の協力関係が重要な役割を果たしている。非政府組織、研究所、大学および個人もこのシステムに貢献している。GOOS の長期的目標は、民間部門を含む社会の異種部門からの積極的な協力を受けながら、公開を目的とした地球規模のサービスを提供できるようにすることである。この目標を実現するには、公共サービスや民間サービスおよび環境、社会、経済に向けた商品（例：産業製品や観光業）の点から見て、経済的利益を提示しなければならない。これにより、ある意味で GOOS を自立させることができるかもしれない。気象や気候、海洋の予測データは、エネルギー、衛生、観光/レジャー、輸送および金融（危険測定、天候デリバティブ、管理者のための環境評価）の部門における運用と戦略計画に利用されている。最初に構築された海洋観測システムは稼働している。EURO GOOS（欧州）、BOOS および NEAR GOOS（北東アジア）などの地域 GOOS も稼働している。沿岸 GOOS の導入は準備中で、次回 IOC 総会で承認される予定になっている。

20. 地球規模の沿岸ネットワークは、国家、地域および地球規模のプロセスを統合することで実現できる。システム要素の一部は最初から地球規模（全球海洋水位観測システム（GLOSS）および宇宙からの観測）のものもあるが、国家や地域の沿岸観測システムが沿岸モジュールの基盤になる。国家 GOOS プログラム、地域海域プログラム、地域漁業機構、大規模海洋生態系プログラムなどに、GOOS 地域同盟（GRA）を適用することを奨励する。

観測対象分野

21. GOOS、特に COOP の最も重要な点は、観測対象分野である。一連の変数に基づいて、これらの分野における事象の変化を予測する必要がある。一部の变数は、異なる観測対象分野でも共通する場合があるため、それに応じてグループ分けする必要がある。変数の選択には客観的な手法を用いなければならない。このようにして選択された変数は、地球規模で測定すれば、沿岸海洋の現在の状態を把握し、今後の変化を予測するのに大いに役立つ。観測対象分野は次のようにグループ分けすることができる。

- a) 海洋サービスおよび自然災害
 - i) 海洋の状態、海氷、沿岸海流、視界の変化
 - ii) 沿岸洪水、海岸線の変化、浅水域の水深
- b) 環境衛生
 - i) 環境暴露
 - ii) 水産物の消費
- c) 生態系の状態
 - i) 侵食、沈下、浅水域の水深

- ii) 生物生息地および生物的多様性の損失
 - iii) 富栄養化、有害藻類ブルーム (HAB)、侵入生物種
 - iv) 化学物質汚染、病気および大量斃死
- d) 海洋生物資源
- i) 利用可能な大規模海洋生態系 (LMR) の生物の減少および捕獲量の減少
 - ii) 主要な魚の生息地の損失
 - iii) 水産養殖

共通の変数

22. 共通の変数は、あらゆる分野の科学者の経験に基づいて、海洋利用者のニーズを考慮した系統的な方法で選択される。このような選択の目標は、できるだけ多くの利用者グループにとって重要度の高い異変を検出および予測するために測定すべき変数の種類を特定することである。このような変数は、『GOOS Report No 125』において 36 種類が列挙されている。そのうちの最初の部分を、記載順どおりに示す。

- 海水位
- 海水温度
- 海流
- 水深の変化
- 塩分濃度
- 表面波
- 堆積物の粒度、有機成分
- 底生生物量
- 海岸線の変化
- 溶存酸素
- 堆積物の酸化還元電位 (Eh)
- 底生生物の種の多様性
- 溶存無機栄養塩 (N、P、Si)
- 植物プランクトンバイオマス (クロロフィル)
- 植物プランクトンの種の多様性
- 太陽放射の減衰

観測システムの要素

23. 地域および地球規模の観測システムの要素は、相互に関連づけることで統合システムを実現している。これらの要素を次に示す。

- a) 沿岸観測のためのネットワーク
- b) 沿岸の検潮のための地球規模ネットワーク
- c) 固定プラットフォーム、係留設備、ドリフター、水中機

- d) 研究および調査用の船舶、ボランティアシップによる観測計画 (SOOP) およびボランティア観測船 (VOS)
- e) 地上プラットフォームからのリモートセンシング
- f) 人工衛星および航空機からのリモートセンシング

24. ブイ、ドリフター、人工衛星および様々なプラットフォームに設置されるセンサーは最先端のもので、変化を素早く、しかも高い感度で検出できる。そのため、人工衛星や固定プラットフォームに設置された赤外線センサー、合成開口レーダーおよび HF レーダーなどの遠隔観測用センサーによっても、海水温、塩分濃度、海中堆積物、汚染物質、風、波、日光の透過、海水位、海流を非常に正確に観測できる。GOOS には当初予算があり、毎年各国は一定数の最新ブイ、ドリフター、水中用 Argo ブイ、レーダー、およびその他のセンサー装置を与えられる。

実行

25. GOOS によって収集される観測データは膨大な量であることがわかる。モデルに適用するデータが多いほど、より正確な予測ができる。この点において、最新コンピューター技術の貢献度は極めて大きい。しかし、このような膨大な情報量进行处理するには標準的なコンピューター処理能力では不十分であるため、国家レベル、地域レベルおよび世界レベルでの配信を可能にする特殊な階層的ネットワークが必要になる。高速データ通信も貴重な存在である。観測データおよび予測データが分析された後、管理者およびその他の関連組織に分析データが配信される。このような統合により、地球規模の国際統治機構を構築することが目標である。時機を得た、高精度の観測データの要件を満たすには、正しいデータ管理が必須である。このような統合データ管理システムにより、利用者は国家レベルおよび国際レベルで複数のデータセットを有効に使用して、様々な場面におけるデータ活用が促進される。こうして地球規模の国際統治機構の構築が実現できる。

26. 「海を護る」ためのその他の手段

27. 教育

「海を護る」ためのその他の手段

26. 「海を護る」手段は、監視システムおよび観測システムの他にいくつかある。それらは大規模なものではないが、この新しい「海を護る」概念にとっては重要な要素である。次にこれらの手段を説明する。

27. **教育** 教育は人口、認識、政治的意志および自製の基盤となるため、新しい概念にとって重要な一面である。残念なことに、環境教育を実施する適切な大学および学習場所が不足している。環境保護団体は、環境の管理者、担当者、観測者および研究者のための適切な施設を確保すべきである。さらに、先進国は、発展途上国からの人材を対象とする教育および訓練を提供するべきだ。また、環境に関する認識が広まるよう、活字媒体や電子媒体などを利用した啓蒙方法を検討する必要がある。

28. **研究および開発** 環境は、これまでまだ研究対象になっていない数多くの科学分野との関わりが強い。そのため、環境の保護と保全、汚染管理、および生物学的に持続可能な開発に貢献する新発見や新技術が開発される可能性が高い。さらに、資源や薬などの新発見や、海洋、波、潮流、海洋の水深、および風力エネルギーの新しい利用方法の発見なども大いに期待されている。他のすべての海洋システムと同様、特に発展途上国において、研究と開発、科学および技術分野での協力が必要である。発展途上国は、先進国での訓練プログラム参加や最新設備の利用を許されるべきである。また、海洋学研究所を発展途上国に設置する必要もある。

29. **資金** すべての組織およびプログラムにとって、資金が成功に導く主要な要素である。海洋商品および海洋サービスでは、巨額な資金が取引されるが、環境に回るのは不十分な額である。さらに、生態学的に持続可能な開発を実施するには、個人、企業および政府が支出する費用が増加する。その理由は、汚染処理工場、高価な新技術、温室効果ガスとフロンガス（CFC）削減のための高価な代替物質、環境影響評価（EIA）で悪影響が予想される沿岸部の建設と開発の拒否、などが挙げられる。環境保護団体を自立させるよう、様々な方法を検討する必要がある。民間部門におけるパートナーシップや環境/海洋の財団を振興すべきである。地域あるいは世界的な会議では、先進国が開発途上国に資金を提供するような条項を設けなければならない。環境は非常に貴重である。資金援助が十分でなければ、各国政府は相応の予算提供をしなければならない。持続可能な開発が成功するかどうかは、主に十分な資金が得られるかどうかにかかっている。

30. **法律** すべての環境活動は、国家レベルおよび国際レベルの協定や条約、法律、および規制の対象である。これらすべての条約や協定は、取り締まりや必要に応じて告訴できるように国内法を整備する必要がある。ほとんどの国では、弱点になっている。武装グループにハイジャックされた日本船「アロンドラ・レインボウ号」がインド沿岸警備隊およびインド海軍によって拿捕された際、日本政府当局は、日本にこのような事件を扱う国内法が存在しないという理由で捜査の引継ぎを拒否した。実際、インド政府は 1849 年 Admiralty Offences (Colonial) Act および 1860 年連邦海事管轄権法に基づいて、海賊を告訴した。条約および協定を法律として制定するだけでなく、海洋関連のすべての法律を 1 つの海洋法に統合するべきである。このような海洋法が完成すれば、すべての国家が制定可能な標準法となり、各国が数年を費やして国内海洋法を起草する必要がなくなるであろう。この海洋法の草案は国連が起草するべきである。さらに、すべての行為には法律がからみ、論争が発生することが多い。環境および生物的多様性は、国境とは無関係であるため、ある国家の管轄区域で発生した問題が、別の国家の管轄区域に影響を与えるということが頻繁に起こる。法律分野での協力体制があれば、公正で友好的な雰囲気の中でこのような問題は解決されるであろう。そしてこのような協力体制は、より効果的な海洋ガバナンスの実現に役立つであろう。

31. **社会** 一般社会は、社会的および政治的な意志と認識の構築に重要な要素である。特に沿岸地域に固有の地域社会は、規制に従う任務を課されるため、意志決定に参加するべきである。学校、大学、町において「海洋クラブ」という概念が根付けば、環境への認識が高まり、あらゆる分野の人々から支援を受けられるであろう。クリーンで、安全で、健全かつ持続可能な海洋は、警察活動によるのではなく、人々の関心、責務および自制によって実現されるべきである。

結論

32. 新しい概念「海を護る」は包括的な安全保障概念で、安全保障の見地から見た海洋ガバナンスの実施が、すべての国家の安全保障を向上する潜在力と考えている。この概念では、海洋管理のすべての側面が取り上げられ統合されている。環境管理には、環境政策に基づいた行動計画による「生態学的に持続可能な開発」戦略も含まれる。規制を制定し、監視と査察によって執行することで、規制を順守させ、安全が確保される。海軍、沿岸警察、海上警察も、海賊行為やテロ行為から国家安全保障および船舶輸送の安全を確保するために監視を実施する。緊張を生じさせるようなその他の重要な要素についてもモニタリングが行われる。管理業務は、変化し続ける状況に対応できるように常に進展している。これらの変化は、全球海洋観測システム (GOOS) によって監視されている。このシステムによって、既存システムと新しいシステムが統合されただけでなく、国内、隣国および地球規模において他の部門や組織と対等な交流を持てるようになった。GOOS は、観測対象分野の変数を観測するために I-GOOS が詳細に渡って設計したシステムである。観測結果は、他の気候変動や気象の専門組織と共有される。このように、監視は海洋ガバナンスの重要なツールである。新しい概念を実行するためのその他のシステムとしては、教育、研究・開発、資金、法律そして社会である。これらのすべての手段を併用することで、海洋の包括的かつ総合的な安全保障が実現されるであろう。これにより、人々の様々な要求が満たされる環境が整い、安心して生活を送ることができるようになる。

¹ Colin Woodard; *Ocean's End*; Basic Books, New York, 2000; pages 57-95

² Department of Environment Heritage, Government of South Australia; Coasts and Marine; Marine Conservation; www.environment.sa.gov.au/coasts/strategies.html

³ R. Constanza, R. d'Arge, R. de Groot, R. Faber, S. Grasso, M. Hannon et al; 1997, *The Value of Worlds Ecosystems Services and Natural Capital*; *Nature*, 387, 253-260

⁴ Prabhakaran Paleri; *Maritime Security and Concept of Ocean Property*; *Journal of Indian Ocean Studies*, Vol. 10 No1, April 2002

⁵ Ernst Frankel; *Ocean Environmental Management*; Prentice-Hall, New Jersey, 1995

⁶ GOOS Report No 125, *IOO Information Documents Series No 1183*, UNESCO 2003

⁷ *ibid.*

⁸ Radarsat, *Marine Surveillance Applications*; www.rsi.ca/rsic/marine/mar_surv.asp

SAVING OUR OCEANS— SURVEILLANCE SYSTEMS AND ENVIRONMENT MANAGEMENT

John C DeSilva

Vice Admiral (Retd)

President, Centre for Marine Conservation and Ocean Studies

SUMMARY

Just as the wild life on land has been wiped out and decimated, the fish in the sea are being hunted and depleted. The greatest fishing grounds in the world – the Grand Banks off New Foundland – have in the last 50 years been completely denuded of fish that they had to be closed down in 1992. Many other seas in the World's oceans are also under serious threat from pollution, loss of habitat and rampant unsustainable development. There is a chance to save the ocean, but only by strict prevention and control of pollution, protection and conservation of the environment, and by reversing the process of destruction and depletion of the worlds living marine resources.

The way to save the Oceans is by adopting a new security concept, which we call "Securing the Oceans." This is a comprehensive security concept, which looks at the security of the Ocean from a total security concept, wherein national/military security is as important as food, transport, resource, environmental and biodiversity security and all aspects are integrated within a country and also coordinated internationally. The keyword is cooperation and coordination. Ocean governance is ensured through enlightened environment management, which should adhere to ecologically sustainable development. (ESD). The logical steps of ecologically sustainable management are discussed to achieve a safe and secure ocean – a live and friendly ocean – one with total security.

There are a number of systems for implementing the "Securing the Oceans" concept. Environment management draws up the guidelines and the rules for protecting and preserving the oceans and keeping them clean and safe. It then monitors and enforces the rules, and takes actions to develop sustainable coasts and seas. One of the ways of checking the health of the oceans is to monitor the phenomena of interest, and based on the changes, to predict the future state of the oceans and then take actions as suitable to enforce or develop or care for the oceans in the many and diverse fields. Surveillance is a very important system for management decision making. A Global Ocean Observing System (GOOS) has been developed under the aegis of the IOC, WMO and UNEP. This system though ratified is still in the final implementation stages. The old observing organisations generally worked locally and in some cases with outdated equipment. GOOS would now integrate these organisations and bring all member states of the IOC on a level platform. It has standardised the elements of the observing system. Observations have been planned scientifically and modern equipment has been made available. The data is processed through computer and other models so that it can also be used by the climate and meteorological organisations. The data obtained and various other connected information would be in a ready to use format and also available to

industry and the private sector to help the organisation to become financially viable. The success of the system would actually depend on the funding which will have to come from the member states.

Other Securing the Ocean systems are Education, Finance, Research and Development, Legal and Social set-ups. All these systems have to be integrated and coordinated to ensure that the oceans are cared for, revived and developed sustainably so that Peace and prosperity prevail. All countries should feel as secure militarily and environmentally and all users should be safe.

SAVING OUR OCEANS— SURVEILLANCE SYSTEMS AND ENVIRONMENT MANAGEMENT

John C DeSilva

Vice Admiral (Retd)

President, Centre for Marine Conservation and Ocean Studies

Background

1. In 1967 when my ship visited Mombassa in Kenya, we went by road to visit Nairobi. The sight was astounding. All across the plains, as far as eye could see, vast hordes of wild animals were generally grazing. There were zebras, giraffes, and some type of antelopes, gnus, wildebeest and many whose names I did not even know. Millions of them. Then I visited Nairobi in 1986, and we went to visit the National Park. After much effort by the trackers, we were able to spot a pride of lions, but those vast herds of gazelles and zebras were missing. After driving every few minutes the guide would stop to show us a few zebras or giraffes. They had all gone, hunted and decimated or just declined due to loss of habitat. It was a saddening experience. Now the same thing is happening in the Oceans, but since everything is underwater, we cannot see it so clearly as on land.

2. Hunting down the fish, destruction of habitats and pollution is decimating not only the fish but also much of the living marine resources and the biological diversity, which is responsible for clean and healthy oceans, our health, and also for the coastal and ocean economy. This friend of ours, the Ocean, is also being used for piracy, terror, drug running, human trafficking and war.

3. Five hundred years ago, the navigator John Cabot was sent by the king of England to discover a sea route to India, the source of spices, silk and porcelain. Instead he discovered the most fantastic fishing grounds in the world – the Grand Banks off New Foundland. He reported that codfish ran so thick, you could catch them by hanging wicker baskets over the ship's side. There were 6 and 7 foot-long codfish weighing 200 pounds, 8 to 12 foot sturgeons choked New England rivers, salmon packed streams, herring, squid and capelin spawning runs so gigantic that they astonished observers for four centuries. Then after World War II, in the 1950's, the sailpower dominated offshore fisheries were gradually replaced by steam driven trawlers and then by the 2500 ton plus trawler cum factory ships, which worked round the year in 8 hour shifts. In one hour such a trawler would haul up 200 tons of fish, much more than what a 16th century schooner would catch in an entire season. By the 1970's the Soviet Union had 400 factory trawlers there, Japan 125, Spain 75, West Germany 50, France and Britain 40 each and dozens more from East European countries.¹ The cod catch peaked in 1968, but then kept dropping in subsequent years. In 1977, Canada followed Iceland in unilaterally declaring its territorial waters upto 200 miles offshore, but with remarkable shortsightedness built a deep sea trawler fleet of its own. The fish catch was dropping and fish factories were closing down. By 1988, the survey reported that the ground fish was on the verge of collapse. Yet for political reasons, the catch quotas allowed were much higher

than recommended. In 4 years they dropped from 235000 tons to 125000 tons and finally to a shocking 22000 tons. Then in 1992, the government did what it should have done 4 years earlier – closed the Banks altogether. The greatest fishing grounds in the World had collapsed – probably beyond recovery. The stable door had been closed after the horse had bolted. There are similar examples from other parts of the World – the Black sea, Baltic, the Gulf of Mexico, the Caribbean, -if its not overfishing, then its pollution and excessive exploitation/habitat destruction or invasive species. The tragic fate of mankind is that abundance leads to abuse and waste.

4. All is not yet lost. With intelligent and enlightened environment management, we can save the ocean, its uses and users, the denizens, and the vast ecosystems, which control life and a broad spectrum of goods and services that are essential to the integrity of the biosphere and to human welfare. The management has to be ecologically sustainable development so that resources are not exhausted, but meet the requirements of the present without compromising the needs of future generations. But act we must, NOW. Failure to act to halt the degradation of the oceans would be a blow to the people of the World and a betrayal of future generations. It is mind boggling to think that the biodiversity which evolved over 65 million years has in the last 200 years been subjected to such a high level of human activity that it is deteriorating and in danger of collapsing.²

Ocean Security

5. There are a number of issues concerning security of the ocean either to its uses, users, resources or its biodiversity. All the securities finally impinge on the main user – Man. The security issues range from national/military security, to food, energy, transportation, resources and biodiversity security. Nations have been dealing with these securities either independently or in regional groupings or sometimes as a world body. But each issue is dealt with at the national or international level separately and hence lack jointmanship and some amount of efficiency. For example there are separate conventions and agreements on Fisheries and straddling fish stocks, Search and Rescue, Safety of Life at Sea, Pollution, Ballast water, Greenhouse gases, etc., which are not coordinated and also dealt with separately within a country and at international levels. Basically these securities are interdependent, as are Peace, Environment and Development. The new concept of Ocean Security is “Securing the Oceans”. This is a comprehensive security concept which by looking at implementation of ocean governance from a security stand point sees it as a potential force for improving the security of all nations. It is based on the idea that all aspects of ocean management, including military activities, maintaining the peace, use, resource extraction and environmental management must be addressed and integrated. Ocean governance is based on principles of coordination and cooperation, resulting in interaction between users and groupings and thereby in greater efficiency and greater security.

6. In the earlier session we examined the Political Will, Policy and Institutional Framework for implementation of the “Securing the Oceans Concept”. Let us now see the systems for the implementation of the concept – the surveillance, environment management and various “Securing the Oceans” systems and their integration.

Environment Management

7. Environment management involves making a policy to protect and preserve the environment and from there evolving an ocean strategy for ecologically sustainable development (ESD). Thereafter a plan is to be drawn up for implementing the strategy through a suitable organisation. A set of rules and regulations will have to be enacted to protect and preserve the environment and to maintain clean and safe seas. They will have to be enforced through a suitable organisation.

8. The many rules and regulations that had been enacted at different times earlier, need to be revised if necessary and compiled into an integrated law which is coordinated within the various sectors and ocean regimes into a comprehensive Maritime or Ocean Act, ensuring no conflicts among uses and users. Various countries have different laws and many loopholes. The law and the management are generally oriented towards the predominant occupation, industry or problem. For example some states are more concerned with fishing, others with tourism, and still others with pollution or invasive species or loss of habitat. If the ocean act is standardised then all countries could adopt it and no time would be lost in laborious drafting. This would also provide an umbrella Act for all ocean activities. This should result in protection and improvement of the marine environment, biodiversity and resources, and maximum wealth generation based on ecologically sustainable development. It may be mentioned that a major reason that people are attracted to the coastal environments is because of the goods and services from natural resources, recreation and aesthetic appeal. A comprehensive assessment values ecosystem goods and services globally to be of the value of 33 trillion US \$ a year, though this appears to be slightly on the higher side. Of this 64% is provided by marine/ocean services. Thirty eight percent of the global total is provided by coastal systems.³ Ocean management is a horizontal issue requiring collaboration between government and stakeholders and internationally among governments. There is a need to clarify roles and responsibilities with respect to ocean management and change tack to a new approach. This new approach would mean change from (a) single species obsession to ecosystem and precautionary approach, (b) single sector (such as fishery, energy, transportation) to integrated management, (c) autocratic centralized government decision making to consultative and transparent decision making (including private sector business, community and indigenous groups), (d) trading off environmental economic goals to advancing sustainable development objectives and (e) clearing every new development only after environmental impact assessment.

9. The Ocean Act would be the legal basis for modern oceans management based on strategic objectives of increasing our understanding and protection of the marine environment, of supporting sustainable economic policies and of encouraging scientific know how, research and engineering to provide new technologies and new opportunities for sustainable development.

10. After drawing up an Ocean Strategy, an environment management organisation must have a Plan of Action. The Plan should ensure the various securities of the Ocean from national sovereignty and security to the other forms of Ocean security mentioned earlier, namely transport, food, resources, environment and biodiversity security. The laws with respect to each of these securities must also cater to all the safeties such as SAR and SOLAS, etc and protection of users, resources and the environment from the full range of threats. For

example transportation security would inter alia include safe navigation and safety of ships, crews and passengers from pirates and terrorists. Safety from terrorists has been taken a step further to also ensure port security, safety of cargo and minimizing threat from containers. In similar manner, environment security management would include protection and preservation/conservation of the environment (including fish, marine resources and biodiversity), and prevention and control of pollution.⁴ It may be mentioned here that prevention is a more efficient and cost effective solution to many threats, although in practice most superiors are more impressed with cures. Good examples are that the cost of double hulled tankers or ballast water precautions is far less than dealing with an accidental oilspill or with quick multiplying invasive species, respectively. The total liability of Exxon in the Exxon Valdez disaster was several billion dollars, of which cleanup costs were 50%. Exxon finally settled for one billion dollars⁵.

11. The environment is ever changing. Just as events half way around the globe can affect weather (e.g. El Nino and the Indian monsoons), similarly phenomena in one part of the ocean can affect events in a completely different location. One way of checking the health of the ocean is by monitoring the phenomena of interest and the variables. On the bases of nowcasts and hindcasts (past observations), these units of change are applied to models and interpolated or extrapolated to forecast the future state. Accordingly action can be taken to prevent or warn, to regulate or to take direct action. These observations together with research and changing technology are essential inputs to managers, not only of the Oceans but also of other allied sciences and regimes, and hence have to be so integrated into the monitoring system. The physical and scientific aspects of surveillance are indeed very detailed, laborious, perhaps boring, but constitute a most important aspect of environment management. Surveillance may be widely construed as monitoring, recording and inspection. At each step I must stress cooperation and coordination, and therefore environment management would require sharing, communication and consultation within a national set up and internationally with other governments and agencies.

Surveillance

12. As we have seen, surveillance is a tool for better management of the ocean environment. In the new "Securing the Oceans" concept where we are holistically managing a comprehensive security for all aspects, uses, users, resources and denizens of the ocean it is important to detect quickly and predict in time changes in a broad spectrum of marine phenomena that affects: -

- a) the safety and efficiency of ocean activities
- b) the state of marine ecosystems
- c) the safety of human habitations from natural hazards
- d) the health of human population
- e) the response of coastal ecosystems to global climate change
- f) the sustainability of living marine resources (LMR).

13. The scope of any new surveillance system will also have to be enlarged to encompass a wider swathe, yet coordinated and combined to be beneficial to more users and for more uses. In yesteryears the main form of surveillance was concerned with national security and sovereignty. Nations empowered their navies and Coast Guards or Marine Police to patrol the oceans in ships and aircraft to protect national integrity and to enforce laws and prevent

violations, such as trespass and clandestine activities by anti national elements or enemies of the state, drug running, smuggling, human trafficking and poaching. In a new system the same forces may also be used in anti terrorist or anti piracy roles, or for other activities such as monitoring traffic separation lanes or compliance by ships to safety regulations, or monitoring the fish catch or taking physical observations of wave, currents, salinity, temperature etc. etc. This would therefore amount to Integrated Maritime Enforcement. Since the keyword to the new concept is cooperation and coordination, surveillance will also have to be coordinated and results shared with other department or agencies, and with other countries. Thus there would be economy of effort, economy of costs, better results from more inputs into prediction models and greater efficiency.

14. Physical patrolling is a form of surveillance to ensure compliance to regulations and involves inspections. This requires physical boarding and inspection of ships and fishing vessels to determine the fish catch, or compliance to SOLAS, Port State Control, MARPOL, ISPS Code, etc. as also enforcement of Marine Protected Areas. This is generally done by the Coast Guard /Marine Police/Navy. Physical patrolling could also be coordinated with other countries, so that the big bug bear of sovereignty would not pose a problem when dealing with law breakers, pirates or terrorists. Disputes on the right of hot pursuit would not arise in coordinated patrols and hence should be encouraged. However many countries are wary about joint or coordinated patrols. Such patrols by India with Indonesia and Sri Lanka appear to be working well. Since national or military security is an important element of the new concept, I would take surveillance a step further, so as to monitor actions and statements of countries and leaders where tension is building up so that the Ocean managers across the region or the globe can put their heads together and take action to diffuse a tense situation and develop confidence building counter-measures.

15. Besides patrolling by aircraft and ships a very large part of surveillance is monitoring pollution levels in the sea from ships or landbased sources as also measuring data of the sea, its contents and the coasts. Monitoring the Ocean phenomena means monitoring the deep ocean and the coastal ocean (i.e. upto the continental shelf or 200 miles). Monitoring the coastal ocean includes offshore and onshore areas since much of the seas are influenced by the coastal habitats, wetlands and shore infrastructure.

Ocean Observing System

16. The environment has no boundaries or limits. Therefore its management cannot be limited to national boundaries. The causes of various phenomena may originate in one area but be effected across many boundaries. This once again stresses the requirement for integrated management within and among countries. The surveillance, monitoring and observations will therefore also have to be a cooperative effort among all countries in a region or for some phenomena such as climate change, among countries around the globe. Similarly, observations have to be taken across a region or the globe and shared among countries. Ocean observations would consist of mid-ocean and coastal ocean observations. Ocean observations would also affect climate/meteorology and terrestrial areas. Therefore, the ocean observations must be shared with the meteorology and climate organisations, and they in their turn must share observations with the ocean organisation. Thus observations will have to be coordinated so that they are in a format, which is readily usable by various users and organisations. Presently many countries, institutions and government/non government

organisations have been making observations of phenomena of interest in the past years. However, as mentioned earlier, these observations are limited to particular areas of interest depending on the country's predominant activity or problem. Observing organisations are generally existent in the advanced countries with little or no observations done in the developing countries. Except for a few countries most of the equipment and technology is outdated. A new global organisation would have to assimilate such existent organisations in any new dispensation.

17. The Global Ocean Observing System (GOOS) has been developed by the IOC (International Oceanographic Commission of UNESCO) advised by the joint IOC – WMO – UNEP Inter Governmental Committee for GOOS (I-GOOS). It is planned as an operational global network that systematically acquires and disseminates data and data products on past, present and future states of the marine environment. GOOS has been supported by various international agreements and together with the physical patrolling organisation meant for national security and safety requirements is well suited to meet the surveillance requirements for our new concept. Intergovernmental agreements that provide the legal basis for GOOS or stipulate national obligations for cooperation include (a) the 1982 UNCLOS, (b) Regional Seas Conventions, (c) the Jakarta Mandate, (d) the Ramsar Convention on Wetlands, (e) the Global Plan of Action on Land Based Sources of Pollution, (f) the SOLAS Convention, (g) the Second World Climate Conference, and (h) the 1992 UN Conference on Environment and Development (UNCED), in Rio de Janeiro.⁶ GOOS was mandated and ratified in 1992 with the Framework Convention on Climate Change, Convention on Biodiversity and the Programme of Action for sustainable Development or Agenda 21.

18. GOOS is one component of the Integrated Global Observing Strategy (IGOS) that also serves the space agencies through the Committee on Earth Satellites (CEOS), the Integrated Geosphere Biosphere Programme (IGBP) and the World Climate Research Programme (WCRP). Besides GOOS, the IGOS comprises the Global Climate Observing System (GCOS), the Global Terrestrial Observing System (GTOS), World Weather Watch (WWW) and the Global Atmosphere Watch (GAW).⁷ The main advantage of GOOS is that all countries are brought to a common platform, and are given modern equipment and personnel training. Hence even the less developed countries can participate on an equal footing.

19. GOOS consists of two modules – a global ocean module dealing mainly with the ocean climate system, and a coastal module COOP (Coastal Ocean Observations Panel) dealing with large scale changes in the ocean climate system and of human activities on coastal ecosystems, as well as improving marine services. Thus it can be seen that GOOS is a totally integrated system - the old with the new, and linked horizontally across to the climate, meteorological and scientific research organisations. It is collaboration among government ministries, agencies, regional bodies and existing research and monitoring programmes. Non government organisations, institutions, universities and individuals are part of this system. The long term goal is to develop GOOS as a global, public-oriented service with the active contribution of different segments of society, including the private sector. For this, the economic benefits in terms of public and private services and products for environment, societies and economies have to be demonstrated, e.g. products for industry and tourism. This may help make GOOS self sustaining in a way. Weather, Climate and Ocean forecasts are used in operations and strategic planning of the Energy, Health, Tourism/Leisure, Transportation and Finance (risk rating, weather derivatives, environmental evaluation for

managers) sectors. The initial Ocean Observing system is operational. Some regional GOOS such as EURO GOOS, BOOS and NEAR GOOS are operational. The Coastal GOOS is still in the formulation of the implementation stage, which is expected to be accepted at the next IOC General Assembly.

20. The global coastal network will come into being through a combination of national regional and global processes. Some elements of the system will be global in scale from the start, (such as GLOSS (Global Sea Level Observing Systems) and observations from space), but national and regional coastal observing systems will be the foundations of the coastal module. GRAs (GOOS Regional Alliances) are recommended to share with national GOOS programmes, Regional Seas programmes, Regional Fisheries Bodies, Large Marine Ecosystems programmes, etc.

Phenomena of Interest

21. The crux of the GOOS and especially COOP are the Phenomena of Interest. We need to predict the changes in these phenomena on the bases of sets of variables. Some variables will be common for different phenomena of interest and therefore need to be grouped accordingly. There has to be an objective procedure for selecting the variables which when measured globally best serve to describe the present state and predict changes in the coastal ocean. The phenomena of interest can be grouped as follows :-

- a) **Marine Services and Natural Hazards**
 - i) Changes in sea state, sea ice, coastal currents, visibility
 - ii) Coastal flooding, shoreline changes, shallow water bathymetry
- b) **Public Health**
 - i) Environmental exposure
 - ii) Seafood consumption
- c) **Ecosystem Health**
 - i) Erosion, subsidence and shallow water bathymetry
 - ii) Loss of habitats and biodiversity
 - iii) Eutrophication, HAB's, invasive species
 - iv) Chemical contamination, disease and mass mortalities
- d) **Living Marine Resources**
 - i) Declines in abundance and harvest of exploitable LMR's
 - ii) Loss of essential fish habitats
 - iii) Aquaculture.

Common Variables

22. The common variables are selected using a systematic process based on a procedure that addresses the needs of the users, based on the experiences of a wide range of scientists. The aim is to identify the maximum number of variables that must be measured to detect and predict changes that are important to the maximum number of user groups. These variables as ranked in the GOOS Report No 125 totalled to 36, the first few of which in ranked order are as follows: -

- Sea level

- Water temperature
- Currents
- Changes in bathymetry
- Salinity
- Surface Waves
- Sediment grain size, organic content
- Benthic biomass
- Changes in shore line
- Dissolved Oxygen
- Eh in sediment
- Benthic species diversity
- Dissolved inorganic nutrients (N,P,Si)
- Phytoplankton biomass (chlorophyll)
- Phytoplankton species diversity
- Attenuation of solar radiation.

Elements of Observing System

23. The elements of the regional and global observing system are linked to form an integrated system. These elements are: -

- a) Network for coastal observations.
- b) Global network of coastal tide gauges.
- c) Fixed platforms, moorings, drifters, and underwater vehicles.
- d) Research and survey vessels, ships of opportunity (SOOP) and Voluntary Observation Ships (VOS)
- e) Remote sensing from landbased platforms
- f) Remote sensing from satellites and aircraft

24. The sensors fitted on buoys, drifters, satellites and various platforms are state of the art, and are able to sense variables rapidly and to a high degree of sensitivity. Therefore even remote sensors such as infra-red sensors, synthetic aperture radars and HF radars on satellites and fixed platforms are able to measure temperature, salinity, water sediments, pollutants, wind, waves, penetration of sunlight, sea level, currents with fairly good accuracy.⁸ GOOS has an initial budget and each year countries have been given a certain number of the latest buoys, drifters, underwater Argo buoys, radars and other sensing equipment.

Implementation

25. It may be seen that the observations obtained through GOOS are voluminous. More the readings better the predictions when applied to models. Modern computer techniques are extremely helpful in these respects, though for such vast amounts of information, even normal computing power is inadequate and special hierarchical networks distributed nationally, regionally and internationally are required. High speed data communications are also an asset. Observations and predictions are then analysed and fed to managers and other horizontal organisations. This integration is aimed to establish a global international governance structure. Good data management is a vital link in the system, in view of the requirement of timely and hi-fidelity observations. This integrated data management system permits users

nationally and internationally to exploit multiple data sets to facilitate exchange of use in applications. It aims to establish a global international governance structure,

Other "Securing the Oceans" Systems

26. Besides the Surveillance and Observing systems, there are a few other systems, which may not be so vast, but are important with respect to the concept. These are discussed in the paragraphs below.

27. **Education.** This is a vital facet of the concept as it holds the key to population, awareness, political will and self discipline. Environment education is sadly lacking without adequate colleges and seats of learning. Environmental organisations should ensure adequate facilities, especially for environment administrators, managers, recorders and researchers. Additionally, the developed countries should arrange such education and training for personnel from the less developed countries. A strategy has to be worked out for building environmental awareness perhaps in partnership with the print and electronic media.

28. **Research and Development.** Environment is a science intensive subject with vast areas still not touched by human study. As such there is great scope for new discoveries and techniques for conservation and protection of the environment, control of pollution and ecologically sustainable development. There is also much scope for new finds, such as resources and medicines, and new ways to harness ocean, waves, tides, ocean depths and wind energy. Like all other ocean systems there has to be cooperation even more in research and development, science and technology especially for the developing countries, which should be included in training programmes and given access to advance facilities in the developed countries. Some oceanographic laboratories need to be set up in the developing world.

29. **Finance.** In any organisation or programme, money is the main factor that makes for success. Large amounts of money are transacted in marine goods and services but not enough is cycled into environment. Further ecologically sustainable development means added expenditure for individuals, industries and governments. It means pollution treatment plants, new expensive technologies, expensive substitutes to reduce greenhouse gases and CFCs, denial of coastal construction and development that has an adverse environment impact assessment (EIA). Ways and means have to be worked out to make environment organisations self supporting. There should be encouragement for private sector partnership and environment/ocean foundations. Regional and Global meetings must make provisions for funds especially from the developed countries to developing countries. The environment is so important that if aid is not forthcoming governments would have to make adequate budgetary provisions. The success of sustainable development mainly rests on adequate funding.

30. **Legal.** All environmental activities are the subject of agreements and conventions, rules and regulations at national and international levels. All these conventions and agreements have to be converted into laws of the state to help enforcement and prosecution if required. This is a weak area in most countries. When the pirated Japanese ship "Alondra Rainbow" was captured by the Indian Coast Guard and Navy, the Japanese authorities declined to take over the case as there was no suitable law in Japan to do so. In fact India

charged the pirates as per the Admiralty Offences (Colonial) Act of 1849 and the Admiralty Jurisdiction Act of 1860. Not only must conventions and agreements be enacted into laws but also that all laws concerning the oceans should be consolidated into an Ocean Act. This could be a standard Act which could be enacted by all countries, rather than each country trying to draft its own Ocean Act which could take many years. The world body should draft the Act. Further all activities have legal implications and are often the subject of disputes. Environment and biodiversity being areas, which do not adhere to national boundaries, causes frequently, arise in one national jurisdiction and take effect in another. If there is cooperation in legal matters, problems would be sorted out in an atmosphere of justice and amity. It would go to make for more efficient ocean governance.

31. **Social.** Society at large is an important factor in building social and political Will and awareness. The community especially the indigenous coastal community has a role in compliance with regulations and should be involved in decision making. The concept of Ocean clubs in schools, colleges and in every town will ensure awareness and ocean supporters in every walk of life. Clean, safe, healthy and sustainable oceans should not be a result of policing, but rather from concern, responsibility and self-discipline.

Conclusion

32. The new “Securing the Oceans” concept, is a comprehensive security concept, which by looking at implementation of Ocean governance from a security standpoint sees it as a potential force for improving the security of all nations. In this concept all aspects of ocean management are addressed and integrated. Environment management involves a strategy of ecologically sustainable development through a Plan of Action based on the policy. The regulations are laid down and enforced through surveillance and inspection to ensure compliance and safety. Navies/Coast Guards/Maritime police also carry out surveillance to ensure national security and safety of shipping from piracy and terrorists. Monitoring is also done on those crucial factors, which may cause tension in order that the same could be reduced. Management actions are constantly evolving to meet the changing situations. These changes are monitored through a Global Ocean Observing System. This system integrates the old and new systems, and interacts horizontally with other departments and organisations internally and in other countries of the region and the globe. GOOS is a detailed system designed by the I-GOOS to monitor variables in the phenomena of interest. The results are also shared with other climate change and meteorological organisations. Thus surveillance is an important tool of Ocean governance. Other systems for implementation of the new concept are Education, Research and Development, Finance, Legal and Social. All these systems combinedly ensure a comprehensive and total security for the Oceans, so that people can live in peace i.e. that condition in which people can fulfill their various desires as human beings.

¹ Colin Woodard; *Ocean's End*; Basic Books, New York, 2000; pages 57-95

² Department of Environment Heritage, Government of South Australia; Coasts and Marine; Marine Conservation; www.environment.sa.gov.au/coasts/strategies.html

³ R Constanza, R d'Arge, R de Groot, R Faber, S Grasso, M Hannon et al; 1997, The Value of Worlds Ecosystems Services and Natural Capital; *Nature*, 387, 253 –260

⁴ Prabhakaran Paleri: Maritime Security and Concept of Ocean Property; *Journal of Indian Ocean Studies*, Vol. 10 No1, April 2002

⁵ Ernst Frankel: *Ocean Environmental Management*; Prentice-Hall, New Jersey, 1995

⁶ GOOS Report No 125, IOC Information Documents Series No 1183, UNESCO 2003

⁷ *ibid.*

⁸ Radarsat, Marine Surveillance Applications; www.rsi.ca/rsic/marine/mar_surv.asp

北東アジア海域の環境管理：統治問題と制度上のアプローチ

Zhiguo Gao (高之国)*

中国国家海洋局海洋発展戦略研究所教授・上級研究員

I. はじめに

北東アジアは、政治・経済・社会システムの多様性と世界で最も人口が集中する都市・国で知られている。大規模な海洋生態系、諸島、広大な湾、船舶で込み合う海峡など、独特の海洋・海岸構成のみならず、商業的に重要な漁場・養殖場や豊かな沖合い鉱物資源（石油、ガスなど）が同地域を特徴づけている。

しかしながら、沿岸地域における人口の急増と急速な経済発展はいや応なく、その海洋環境・資源に重圧をかけている。制度上の枠組みの遅れや実施体制の不備など、さまざまな海洋統治問題が海洋環境保護と持続可能な開発の作業をより一層厄介なものにしている。

我々の研究では、東シナ海、黄海、日本海に接する5つの国々、すなわち中国、日本、大韓民国（韓国）、朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）、ロシア連邦を分析の対象とする。本論文では、同地域における環境・法律・制度上の海洋統治事情を重点的に論議する。

本論文では、北東アジア海域における環境管理体制の現状を考察するが、そこには二重の狙いがある。すなわち、現在の海洋環境管理体制が抱える重大問題や不備を明らかにすること、そして北東アジアの海洋環境保護の観点から、地域協力に向けての制度上の取り組みについて政策上の提案を行う。

ここでは4つのセクションに分けて論述を進める。まずは、北東アジア海域の海洋環境事情を簡単に紹介する。第2部では、同地域における主要な法律・制度体制を考察する。第3部では、海洋統治や環境保護の地域協力にからむ重大問題を明らかにし、分析する。最後に、同地域に期待される制度上の発展について政策上の提案を行う。

* 文学士・法学修士（北京）、法学修士（ワシントン）、法学博士（ダルハウジー）、国家海洋局・海洋発展戦略研究所（CIMA）所長、中国海洋大学および中国科学院生態環境センター教授。連絡先：State Oceanic Administration, #1 Fuxingmenwai Ave., Beijing 100860, eメール :zgao@public.bta.net.com。本論文で表明される見解はもっぱら著者のものであり、中国政府や著者の所属先の見解を必ずしも代表するものではない。本論文の作成に協力してくれた Qiu Jun 女史に謝意する。

II. 同地域における最近の環境変化

第二次大戦終結以来、北東アジア諸国の関係は政治とイデオロギーの相異に悩まされている。これは同地域の全体にあてはまる傾向であり、海洋開発はもとより、海洋の環境保護もその例外ではなかった。

1970年代あたりから沿岸国の海上管轄権は拡大し、海洋資源をめぐる競争が激化したことによって、同地域の沿岸海域のほとんどは国の管轄区域か、さもなくば各国の主張が対立する場所と化してしまった。これらの海域は、あるときは政治的緊張の源となり、またあるときは沿岸諸国間の紛争の場となってきた。このような理由とその他諸々の理由により、海洋環境管理全般と、とりわけ北東アジアにおける法律・制度の発展は、同地域の全般的状況に立ち遅れてしまった。

現在、北朝鮮を除く北東アジアの沿岸諸国はすべて国連海洋法条約（UNCLOS）に加盟している。各国の海洋に対する主張と管轄権を表1に要約する。

表1：北東アジア沿岸諸国の海事管轄権
(2004年3月31日現在)

国名	UNCLOS 批准、受諾	直線基線	領海	接続水域	排他的経済 水域	漁業水域	大陸棚 (1982/1985年 条約への加盟)	
			領域の幅 (単位 Nm)				加盟	外側限界
中国	1996年6月7日	有	12	24	200		1982年	CM/200
日本	1996年6月20日	有	12 ¹	24	200		1982年	CM/200
朝鮮民主主義 人民共和国 (北朝鮮)			12	X ²	200			該当せず
大韓民国 (韓国)	1996年1月29日	有	12	24	200		1982年	該当せず
ロシア連邦	1997年3月12日	有	12	24	200		1982年	CM/200

出典：UN, Law of the sea, Bulletin No.54 United Nations, New Year, 2004, pp.132-147 を参考に筆者が編集

1. 宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡の東西水路、および大隅海峡に限り3マイル制限が適用される。
2. 50海里軍事水域。1977年8月1日の軍司令公告

1994年にUNCLOSが発効し、同地域の沿岸諸国は新たな「海の囲い込み」行動に突入した。同地域の主要沿岸諸国は、領海と排他的経済水域（EEZ）と大陸棚に対する従来の主張に加え、UNCLOSの中で規定される大陸棚の延長の申請を完了したか、その準備を進めている。1ロシア連邦は2002年にその申請を国際海底機構に提出した。日本と中国は、2009年までの申請提出を目指し、各々の大陸調査計画に奔走しているという。

最近では変化に2つの傾向が見られる。ひとつは、冷戦終結を受けて同地域の政治システムと経済システムの両方が変化を遂げている。ほとんどの国の政府は、国内政策と地域関係の両方でイデオロギーよりもむしろ実利に傾くようになった。地域全体が「海を護る」を含む平和と発展を目指す格好になっている。グローバル化が進む市場・経済で競争に勝ち抜くため、国富・国力を増強する作業に専念している。沿岸諸国の多くが、海洋資源の開発と利用によって自国の経済成長が刺激されるばかりでなく、近隣諸国との開発格差が縮まることに気づいている。

もうひとつの傾向として、同地域における安全保障に対する関心事は「9.11同時多発テロ」以降、テロ対策や持続可能な開発など、これまでにない安全保障問題に置き換わっている。こうした流れをくんで、北東アジア海域においては地域協力に対する具体的要求／きっかけが多少なりとも生まれている。

北西太平洋地域には大規模で多様化した生態系があり、そのいくつかは脅威にさらされている。数ある環境問題のうち、同地域にとって最も差し迫った環境課題はおそらく沿岸環境の悪化と資源の枯渇だろう。さらに、人口過剰や急速な産業化、拡大の一途をたどる海洋資源利用の問題などがあいまって環境問題をより一層厄介なものにしている。これらの問題は本質的に越境的な問題でもあるから、国と国とが協力しながら海の開発と統治の相互作用を理解する必要がある。

北東アジアの海は深刻な越境的環境問題に直面している。その半閉鎖の海の中で起きる環境問題はもはや局所的な出来事として片づけるわけにはいかず、生態学的・社会経済学的に深遠な意味合いを持つ問題として捉えなければならない。海洋環境保護・管理に対する政治的意識は比較的低く、コストの分担がもたらすメリットは明白である。そこで、まずは北東アジア海域の地域協力から手をつけるべきなのである。

Ⅲ. 地域の取り組みと既存の枠組

ここでは、北東アジア海域における環境管理のための法律・制度上の枠組を概観し、要約する。

1. 国連海洋法条約 (UNCLOS)

ここでUNCLOSについて触れるのは、同地域の国々のほとんどが1990年代半ばにこれを批准しているからである。UNCLOSは、加盟国とその地域が海洋環境のための国家政策や地域計画を整備するための総合的枠組を規定している。UNCLOSに述べられている通り、海洋空間の問題は密接に関係し合っており、全体として捉える必要がある。²さらにUNCLOSは、すべての国々に海洋環境を保護、保存する一般的な義務と、国際規則を実施しながらありとあらゆる汚染源から海洋環境を守る責務があるとする。³とりわけ我々の分析に関係することとして、UNCLOSは協調的海洋環境保護体

制作りの義務を課し、半閉鎖海に接する国々には海洋環境保護に関する政策の調和を図るよう呼びかけている。⁴

2. UNEP 地域海計画

海洋環境保護の点では、国連環境計画（UNEP）が世界でもっとも進んだ多国間の協調的取り組みである。20年近くもの協議と経験を経た後、その地域海プログラムは現在世界各地の13の地域海にまでおよび、140程度の沿岸・島国が参加している。これまでに調印された条約は10、協約は28程度を数え、10の行動計画が実施されている。UNEP 地域海プログラムのもとで調印された10の条約は表2のとおりである。⁵

UNEP の地域行動計画は主に (a) 環境評価、(b) 環境管理、(c) 環境法制、(d) 制度上の取り決め、(e) 財務上の取り決めからなり、どれも似たような構造を持っている。

UNEP 地域海計画の狙いは、海洋・沿岸地域の環境問題に取り組む包括的アプローチの形成である。アジア太平洋地域については、東アジア海域、南太平洋、そして北東太平洋を取りしきる3つの制度的枠組みが確立されており、我々の研究対象となるのはそのうちの2つである。

3. 東アジア海域調整機構 (COBSEA)

UNEP は海洋汚染の防止・規制について調査を実施する地域学術計画を作るため、その総括プログラムのもと1981年に、東アジア地域海洋環境沿岸部保護・持続的開発のための行動計画を策定した。この行動計画の実行を取りしきるのが、オーストラリア、カンボジア、中国、インドネシア、韓国、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、およびベトナムからなる東アジア海域調整機構（COBSEA）である。⁶行動計画には、海洋環境におよぶ人的活動の影響の評価、沿岸汚染の規制、マングローブ、海中植物、サンゴ礁の保護、廃棄物処理、技術移転などが盛り込まれている。この行動計画から南シナ海とタイ湾について大規模な越境診断分析を行うプロジェクトが生まれた。

COBSEA は長年にわたり、3つの長期的戦略を整備した。すなわち、東アジア海域の海洋生息環境保護にあたって地域ぐるみのバランスのとれた取り組みを実現するためにプロジェクト・計画を一元化すること、生物多様性の保護と生態系の復旧と公害管理を中心に地域の優先行動課題を明らかにすること、そして海洋生態系が持つ社会経済的、文化的、生態学的重要性について意志決定者と地域社会の意識を高めることである。⁷

4. 東アジア海域環境管理パートナーシップ (PEMSEA)

東アジア海域環境管理パートナーシップ (PEMSEA) ⁸は、「東アジア海域海洋汚染防止管理のための地域計画」⁹を基礎とし1999年に成立した地域プログラムである。その実施には国連開発計画（UNDP）と国際海事機関（IMO）があたり、地球環境ファシリティー（GEF）の資金供給を受ける。ブルネイ・ダルサラーム国、カンボジア、北朝鮮、インドネシア、日本、マレーシア、中華人民共和国、フィリピン、韓国、シンガポール、タイ、ベトナムの12ヶ国が参加している。

表 2 : UNEP 地域海条約 (2004 年 11 月現在)

番号	地域条約	採択地	採択年
1	Protection of the Mediterranean Sea against Pollution	バルセロナ	1976 年
2	Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution	クウェート	1978 年
3	Co-operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region	アビジャン	1981 年
4	Protection of the Marine Environment and Coastal Zone of the South-East Pacific	リマ	1981 年
5	Conservation of the Red Sea and Gulf of Aden Environment	ジェッダ	1982 年
6	Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region	カルタヘナ	1983 年
7	Protection, Management, and Development of the Marine and Coastal Environment of the Eastern African Region	ナイロビ	1985 年
8	Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region	ヌメア	1986 年
9	Protection of the Black Sea against Pollution	ブカレスト	1992 年
10	Co-operation in the Protection and Sustainable Development of the Marine and Coastal Environment of the North-East Pacific	アンティグア	2002 年

出典 : The Fridtjof Nansen Institute, Yearbook of International Cooperation on Environmental and Development Vol. 11, 2003/4, (Published by Earthscan Publications)

その目標は、長期的かつ自主的原則のもと、国レベルと地域レベルの両方で海洋汚染の防止、規制、管理に取り組む参加国政府を支援することである。政府間、省庁間、部門間のパートナーシップを通じて東アジア海域の生命維持システムを守り、再生可能資源の持続的利用を実現することを目指す。このプログラムでは、東アジア海域が持つ半閉鎖の性質と、同地域の問題の多くに見られる越境的性質には生態的・社会経済的に大きな意味合いがあるということを踏まえている。参加国は、政府間、省庁間、部門間のパートナーシップを通じて東アジア海域の生命維持システムを守り、再生可能資源の持続的利用の実現に向けて共同で事にあたることを決定した。¹⁰

5. 北西太平洋地域海行動計画

北西太平洋地域海行動計画（NOWPAP）は、北西太平洋地域の海洋・沿岸環境の保護、管理、開発に向けて UNEP がその地域海域プログラムの一部として立案したものである。¹¹具体的には、当該地域諸国の経済発展に向けて沿岸・海洋環境を賢く利用、開発、管理することに焦点をあてた地域行動計画である。NOWPAP のもとでのプロジェクトは、そのほとんどが海に起因する公害から環境を保護するものであるが、海洋・沿岸の生物多様性を保護するための特別プログラムを立ち上げたり、生態系管理アプローチに基づく持続可能な生物資源開発のためのプログラムにも着手するつもりだ。

¹²

運営には地域調整ユニットがあたり、日韓共催のもと、中国とロシアが参加している。地域調整ユニットは地域の拠点として各種活動の実施について責任を負う。その運営にあたっては多くの問題に直面している。COBSEA や SPREP などに比べて格段にシンプルな新しい制度的枠組と考えられているが、同地域の持続可能な開発のための戦略として生態系本位の管理手段を明確に取り入れている。

¹³

6. 二国間漁業管理体制

北東アジアは伝統的に海洋生物資源の保存と管理に積極的であり、同地域では現在、数多くの二国間漁業協定が施行されている。北東アジア海域では、ほとんどの国の政府が近隣沿岸諸国との間で複数の漁業協定を結んでいる。

近年の地域全体の政治的関係の改善にともない、中国と日本、中国と韓国、そして韓国と日本との間で続々と漁業協定が調印、実施された。二国間漁業関係の主要な局面について重要な決定を下す共同委員会の設立など、これらの漁業協定を調べてみると数多くの共通点があることがわかる。これまでのところ調整にあたる機関は存在しないが、一連の漁業協定は多国間体制作りに向けての堅固な土台になるかもしれない。

7. 大規模海洋生態系の管理体系

1992年に開催された国連環境開発会議（UNCED）での合意に基づき、海岸・海の管理を改善、強化するため、国連自然保護連合（IUCN）と米国海洋大気庁（NOAA）、そしてアメリカ合衆国は共同で、生態系本位の戦略として大規模海洋生態系（LME）の行動プログラムを立ち上げた。大規模海洋生態系は、河川流域・河口から海に向けて大陸棚の境界、さらに沿岸流系の縁辺にまでいたる沿岸地

域を包含する海洋空間の範囲である。¹⁴それぞれ異なる水深、水位、生産性、および熱帯依存性水中生物個体群によって特徴づけられる。このコンセプトの利点として、集中的で短期的な管理アプローチから脱却し、より大きな空間規模と海洋空間・資源の長期的管理に大規模海洋生態系を位置づけることができる。

東シナ海、インドネシア海、タイ湾など、アジア太平洋地域ではいくつかの大規模海洋生態系を確認することができるが、大規模海洋生態系を確認する作業は、生態系本位管理に向けての第一歩に過ぎない。国・地域レベルで環境政策・管理施策の充実を図ることはもとより、その施策を実施する運営機関を設立することが、大規模海洋生態系管理にとっての次なるステップとなるだろう。

IV. 既存体制に関する主な所見と課題

北東アジア海域における海洋環境保護・管理について法律・制度上の枠組をざっと見てきたが、その全体的状況と現状は芳しくも明るくもない。既存の体制には数多くの問題があり、それらの問題が体制をばらつかせる原因となっている。この節で、主な問題とその原因を考察する。

1. 国ごとに異なる優先課題と観点

我々の研究で明らかになった大きな問題のひとつとして、北東アジア海域に接する国々にはその優先課題や大局観に、対立こそなかれ、ずれがあり、そのような思惑の違いが環境管理の地域協力に向けて態度やアプローチの相異をもたらしている。¹⁵

地域協力について中国は、産業・海洋公害や海洋資源の枯渇といった緊急課題に的を絞るよう主張する。中国は伝統的に公式の多国間体制よりも非公式の二国間機構を好む。中国の考えによると、同地域の先進国や国際組織が技術・財政支援に貢献し、環境管理にあたっては定期的な会合や情報・人材交換を促進する立場にある。このような中国の基本的姿勢は、同国が今なお産業化と経済発展を優先する途上国であるという事実を反映しているにすぎない。

日本は、各国環境省庁の役人だけで地域フォーラムを組織するのではなく、経済閣僚も参加させるべきと主張する。地域環境協力プログラムは、ただ単に金品が行き来する経路に終わらせるのではなく、地域の環境状態と越境海洋汚染の監視に重点を置く具体的プロジェクトがそこから生まれなければならない。日本は多国間協力実施のための中枢機関の設立を支持しない。環境保護にあたって財政支援を必要とするロシアは、どちらかといえばもっと实际的で行動指向の地域環境協力プログラムを好む。¹⁶環境保護にあたって地域協力の必要性を訴える韓国は、中国が望む技術的側面と日本が望む環境状態調査の両方を盛り込んだ協力プロジェクトを支持する。¹⁷

各国に見られる優先課題や展望の相異は、経済発展水準の違いを反映するものとも言えるのかもしれない。むしろ彼らは地域協力を躊躇する理由を説明するだろうが、地域協力を制約する実質的かつ本質的原因はおそらく同地域における脆弱な政治的關係と、北東アジア諸国における全般的な信頼の欠如だろう。

2. 地域法制整備のもたつき

もうひとつの大きな問題点は、海洋環境保護・管理のための地域法制の整備がもたついていること

である。例えば、海洋環境保護については今のところ UNCLOS がもっとも総合的で重要な国際レベルの法的手段である。しかし、1994年に発効されるまでは、主要全地域の高運国によって批准されなかったし、北朝鮮はいまだに加盟していない。ましてや、地域海域保護の点で北東アジア海域は実績に乏しい。前節で述べたとおり、1976年以降には10の地域海域条約が整備され、世界の主要な縁海のほとんどはカバーされた。しかし、東アジア海域全般、とりわけ北東アジア海域は四半世紀に渡って一歩も前進していない。海洋保護と資源管理のための地域海域条約はもちろんのこと、北東アジアは明らかに、多国間条約採択の点で国際社会から大きく立ち遅れているのだ。

3. 制度上の過不足

海洋環境保護・管理制度の整備にあたって北東アジアは、2つの大きな問題に直面しているようである。ひとつは制度上の不備であり、ここではこの問題を例証するため、北東アジア海域における3つのケーススタディを引き合いに出す。第一に、既に述べた通り北東アジア海域では数多くの二国間漁業協定が動いているが、地域レベルでその調整にあたる機関は存在しない。

第二に、北東アジア海域に接する沿岸諸国の大半は UNCLOS に加盟しているが、海洋環境と半閉鎖海の管理について政策・法律の調和を図るという観点から、UNCLOS が定める義務を地域レベルで見直し、調整を図る努力はこれまでのところ見られない。

第三に、アジア太平洋地域の中で確認された大規模海洋生態系のうち、統治機関が見られるのはタイ湾とインドネシア海とオーストラリアの大陸棚だけである。これは専ら、それらの大規模海洋生態系がたまたま関係各国の管轄権の中に収まっていたからである。東シナ海、黄海、そして日本海の大規模海洋生態系は、急速な経済発展と資源の乱獲によって特徴づけられている。同地域の統治を支持する中国、日本、韓国の3国はこれまで、汚染レベルや漁業事情に関する調査・研究に力を注いできた。しかし、これらの半閉鎖海には生態系管理のための制度上の取り決めはひとつもない。

環境の研究・監視・保存・管理活動で国際的な協力・協調を深め、実現するための正式な制度機構は存在しない。その結果、同地域における監視・防止プログラムのほとんどは個々の国ベースでないとなら進まないし、そのような一国主義的な取り組みは、物理的な境界ではなく人間が決めた政治的管轄権で足止めを食らうことになるから効果的でない。さらに悪いことに、地域的構造の不在が各国間の一致協力と、UNCLOS が義務づける環境政策の調和を阻んでいる。

その対極として、既存の体制の下での活動にはかなりの無駄があるように見受けられる。COBSEA と PEMSEA はおそらく東アジア海域で海洋環境保護・管理を受け持つ最も総合的で確立された組織だろう。COBSEA が本質的に東アジア海域における海洋汚染の防止・規制について調査を行う地域学術プログラムであるのに対し、PEMSEA は、COBSEA と同じ海域で陸と海の汚染源から海洋環境を保護することを考えるプログラムである。つまり COBSEA と PEMSEA という2つの組織は、活動の対象となる地理的範囲が重複しているばかりでなく、参加国も重複している。

これと同じ重複の問題は PEMSEA と NOWPAP にも当てはまる。つまり、PEMSEA の目標が NOWPAP のそれと重複しているのだ。中国や北朝鮮など、PEMSEA の顔ぶれには NOWPAP の参加国も含まれているし、2つのプログラムは時として、互いをパートナーとしてではなくライバル視する。

4. 海洋に対する理解と知識の欠如

生態系や生物学的プロセス、魚種の相互依存はもとより、人間の活動が海洋と半閉鎖海システムに与える影響について理解や知識が欠けている。地域協力が実際に経済的利益を沿岸諸国にもたらすということを認識するのにも時間がかかっている。そこで、意志決定者と地域社会の意識を高めること、そして沿岸諸国の間で海洋生態系に関する科学的知識・情報を共有することが、効果的な海洋環境管理・保護に向けての能力作りにあたって避けて通れない課題となる。これはまた、北東アジアにおける地域協体制作りに向けて気運を高めることにも繋がるだろう。

5. 地域協力に向けてのその他の課題

それぞれ異なる国際環境条約に署名する北東アジア諸国の間では、海洋環境保護・管理に関する法律、政策、施策に一貫性が見られない。今ある地域環境体制の中でも、統合海洋管理と生態系本位アプローチに関する施策にはばらつきがある。例えば、COBSEA と NOWPAP の調整ユニットは、統合海洋管理の原則と生態系本位アプローチの両方を取り入れている。他方、統合沿岸地域開発の実施を強調する PEMSEA だが、その戦略の中では生態系管理アプローチに具体的に言及していない。¹⁸

それとは別に、北朝鮮は地域協力がらみのある種の問題を代表する国である。北朝鮮はしばしば状況に応じて地域協力活動に参加するが、その理由は定かでない。また、北東アジア地域には全体的に意志の疎通と信頼が欠けている。このような国レベルの難題や地域レベルの問題は、相変わらず地域協力を目指す過程で結びつきの弱さとして露呈している。

V. 政策提言と結論

これまで見てきたように、海洋環境保護・管理体制は過去 30 年に渡って世界中で拡大し強化されてきた。しかしながら国際条約に参加／準拠するという点で、そして地域海域条約を整備するという点で、東アジア海域全般、特に北東アジア海域の実績は乏しい。UNCLOS のもと、海洋地域協力に関する国の義務を果たす作業がこの地域では大幅に遅れている。問題の一部は、経済発展水準の違いや各国の思惑の違いに根差している。

東アジア地域における地域協力プログラムは伝統的に南シナ海に重点を置くものであり、北東アジア海域に対する注目度は低い。筆者の見解では、海洋環境保護に伴うありとあらゆる地域協力問題のうち、北東アジア海域が直面する最も根本的な課題は制度の不備の問題である。このようなインフラの欠如ゆえ、地域の中で調整の行き届いた協力プログラムの整備が阻まれ、関係国際組織からの働きかけや援助が捗らなかったのである。

同地域における全般的な関係改善にともない、環境開発は着実にそのスピードを増しており、そのことは多国間協議の増加や海洋環境保護の協力に関する様々な提案からも明らかである。例えば、イースト・ウエスト・センターの Mark J. Valencia 氏は海洋体制の創造を提案したが、これは当初協議機関として機能し、関係各国間の不確かな関係、競争、管轄権に関する意識、相互不信などを踏まえ、それぞれの国が自国の水域を管理する自助的形式を取るものである。Valencia 氏が構想したのは、共通の方針、共同研究、教育、トレーニングなどを議論できる「ゆるみのある協議機構」である。これはまた、海洋環境を中心に様々な国際組織のイニシアティブの合理化を図るフォーカルポイントにも

なるだろう。そして信頼が築かれ、話し合いと協力の習慣が定着したあかつきには正式な組織を設立できるだろう。¹⁹Valencia 氏の著述は、東アジア海域に協力を呼びかける建設的提案として捉えることもできる。この提案の強みは実用主義、思慮深さ、実行可能性にある。

Valencia 氏の構想を前に進め、直ちに実行に移せるようにするため、補足的な提案を以下に記す。東南アジア海洋法・政策・管理プログラム (SEAPOL) は、²⁰「東南アジア海事機関理事のための地域フォーラム」の形で「ゆるみのある連合」を始動させた。この地域フォーラムのもと、2000年には Thailand Institute for Marine Affairs (TIMA)、2001年には中国海洋発展戦略研究所 (CIMA)、そして 2002年には韓国海洋水産開発院 (KMI) の主催で 3つの会合が持たれた。しかし 2001年に SEAPOL が解散したこともあって、2002年を最後に同フォーラムの運営は滞っている。そこで、この SEAPOL の地域フォーラムに Valencia 氏の提言を継ぎ合わせる形で、かつてのフォーラムを (北東アジア海域のみならず東アジア海域を範囲に入れた) 新しい地域協議機構に変えることを提案する。

そうすれば、地域の枠組を新たに作るためのコストは最小限に抑えられるし、既にあるフォーラムのメリットを最大限に引き出すことができる。最大の利点はおそらく、ゼロからスタートするのでも、いつまでも先送りにするのでもなく、Valencia 氏が構想した協議機構を直ちにスタートできることだろう。勿論、北東アジアにとっての究極の目標が地域海域条約の締結と、海洋環境とその資源利用を管理する地域拠点の確立であることに変わりはない。

筆者は、北東アジアにおける海洋環境の発展が、同地域の政治的勢力や経済的成果と両立するとは考えない。海洋資源の利用にあたり、この地域の海は明らかに建設的な地域協力アプローチを必要としている。北東アジアは必ずやこの孤立と不信の海を、未来の人々に繁栄をもたらす協力の場に変えることができるだろう。

巻末脚注：

- ¹ The United Nations Convention on the Law of the Sea, United Nations, New York, 1982..
- ² 同上
- ³ 同上
- ⁴ 同上
- ⁵ 詳細はウェブサイト <http://www.fni.no/> で確認できる (2004年11月20日アクセス)。
- ⁶ United Nations Environment Programme, "Vision and Plan: A Systematic Approach. Long-term Plan of East Asian Seas Coordinating Unit," EAS/RCU, Bangkok, Thailand, 2000. See <http://www.easrcu.org/Publication/COBSEA/LTPlan.pdf> を参照。
- ⁷ 同上
- ⁸ PEMSEA の概要は http://www.pemsea.org/abt%20pemsea/abt_overview.htm で確認できる (2004年11月20日アクセス)。
- ⁹ 海洋環境管理に関する東アジア諸国からの要望を受け、国連開発計画は地球環境ファシリティーの試験段階から支援を得、「東アジア海域海洋汚染防止管理計画」という名称で機関を設立した。これは ASEAN (ミャンマー、フィリピン、マレーシア、インドネシア、ブルネイ・ダルサマール国、シンガポール、タイ、ベトナム)、カンボジア、中国、北朝鮮を含む地域プログラムである。当初認可された 800 万米ドルの予算に加え、オーストラリア政府から 500 万豪ドルの寄付を受けた。
- ¹⁰ 同上
- ¹¹ United Nations Environment Programme (UNEP), "Draft The Action Plan for the Protection, Management and Development of the Marine and Coastal Environment of the Northwest Pacific Region", Nairobi, September 1993.
- ¹² NOWPAP の初期事情は Ivan Zrajevskij, "The North-West Pacific Region Action Plan: Progress problems and lessons learned", in Hyung Tack Huh, Chang IK Zhang, and Mark J. Valencia (eds.), Proceedings of the International Conference on East Asian Seas: Cooperative Solutions to Transnational Issues (Seoul: Korea Ocean Research and Development Institute and East-West Center, 1992) で確認できる。
- ¹³ M. Tsamenyi, H. Djalal and M. A. Palma, "Institutional Frameworks for Ecosystem-based management in the Asia Pacific Region".
- ¹⁴ 大規模海洋生態系については <http://www.edc.uri.edu/lme/intro.htm> で概論を確認できる。
- ¹⁵ M. J. Valencia, "Ocean Management Regimes in the Sea of Japan: Present and Future", a paper presented at the ESENA Workshop: Energy-Related Marine Issues in the Sea of Japan, Tokyo, Japan, 11-12 July 1998.
- ¹⁶ 同上
- ¹⁷ 同上
- ¹⁸ M. Tsamenyi et al, *supra* note 14.
- ¹⁹ Valencia, *supra* note 15.
- ²⁰ 1982年に設立されカナダの財政援助を受けた SEAPOL は 2001年に消滅した。学者、官僚、民間部門代表、そして東南アジア海洋体制に関心を寄せる人々からなる主要非政府ネットワークだった。当該地域の政府・学界の専門家 250 名余りと地域外の準会員 50 名からなるネットワークが 10 年の存続期間中に定期的に会合した。

Environmental Management in the Northeast Asian Seas: Governance Issues and Institutional Approaches

Zhiguo Gao*

Professor, Senior Research Fellow, China Institute for Marine Affairs (CIMA)

I. Introduction

Northeast Asia is known for its strong variety of political, economic and social systems, and some of the most heavily populated cities and countries in the world. The region is not only characterized by its unique marine and coastal settings, such as large marine ecosystems, island chains, wide gulfs, ship-crowded straits, but also commercially important fishing and mariculture grounds and rich offshore mineral resources such as oil and gas.

However, the fast population growth and rapid economic development in its coastal areas have inevitably resulted in enormous pressures on the marine environment and its resources. The task of marine environmental protection and sustainable development has further complicated by the various issues of ocean governance, including the slow development of institutional frameworks and inadequate implementation regimes.

For the purpose of our study, the countries included in the analysis are the five countries bordering the East China Sea, the Yellow Sea and the Sea of Japan, namely China, Japan, the Republic of Korea (South Korea), the Democratic People's Republic of Korea, and the Russian Federation. The deliberations of this paper focus on the environmental, legal and institutional developments of the ocean governance in the region.

This paper studies the current status of the existing environmental management regimes in the Northeast Asian Seas. The aim of the discussions is two fold: first, identification of the major problems and inadequacies of the current marine environmental management regimes in the region; second, the offer of some policy suggestions on the prospective institutional approaches to marine regional cooperation, with a view to environmentally securing the oceans in Northeast Asia.

* B.A. & LL.M. (Peking), LL.M. (Washington), J.S.D. (Dalhousie), Executive Director, China Institute for Marine Affairs (CIMA), Professor, China University of Oceanography and Centre for Ecology and Environment, Chinese Academy of Sciences. Contact address: State Oceanic Administration, #1 Fuxingmenwai Ave., Beijing 100860, E-mail: zgao@public.bta.net.com. The views expressed in this article are solely those of the author, and do not necessarily represent either that of the Chinese government or his employer. The research assistance by Mrs. Qiu Jun in the course of preparing this paper is appreciated.

To this end, the paper proceeds in four major parts. First, the paper sets off with a brief introduction to the marine environmental developments in the Northeast Asian seas. Second, it reviews the major legal and institutional regimes in the region. Third, some of the major problems associated with the regional cooperation in ocean governance and environmental protection are identified and analyzed. Finally, the paper concludes with some policy suggestion on the prospects of institutional developments in the region.

II. Recent Environmental Evolutions in the Region

Ever since the end of the Second World War, the relations of the countries in Northeast Asia have been plagued by political and ideological differences. Ocean development and marine even environmental protection were not exclusion to this general trend in the region.

Since approximately the 1970s of the last century, expansion of coastal state jurisdiction over maritime space and increased competition for ocean resources has transferred most area of the marginal seas of the region into national zones of jurisdiction, or areas of overlapping national claims. These sea areas became once in a while the source of political tension or sites of conflict between the coastal states. For this and other reasons, marine environmental management in general, and its legal and institutional build-ups in particular in the Northeast Asian lagged behind the overall situation in the region.

All the coastal states in Northeast Asia, except North Korea, are now parties to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). Their maritime claims and jurisdictions are summarized in Table 1.

With the entry into force of the UNCLOS in 1994, coastal states in the region have embarked on a new round of “ocean enclosure” movement. In addition to the traditional claims on territorial sea, exclusive economic zone (EEZ) and continental shelf, the major coastal states in the region have either completed, or undergone preparation of, their submission to apply for outer continental shelf as provided for in the UNCLOS.¹ The Russian Federation has submitted its application to the International Seabed Authority in 2002. Japan and China are reportedly busy with their continental investigation programs with a view of making their submissions before 2009.

In more recent time, two possible evolution trends may be observed. First, in the wake of the Cold War, there has been a transformation of both political and economic systems across the region. Most governments became more pragmatic and less ideological in both domestic policies and regional relations. The region as a whole is more tuned towards pursuing peace and development, including “securing the oceans”. States are now focusing on such task as maximizing national wealth and strength for competition in an increasingly global market and economy. Many coastal states in the regional are aware that the development and use of ocean resources could stimulate economic growth of the country, but also reduce development gap with their coastal neighbors.

Second, after the “September 11 attack”, the traditional security concerns in the region has been overtaken by none-traditional security issues such as anti-terrorism and sustainable development. These regional trends have to some extent raised a practical requirement or created an opportunity for regional cooperation in Northeast Asian Seas.

Table 1: Maritime Jurisdiction Coastal States in NE Asia
(As at March 31, 2004)

STATE	UNCLOS Ratification, Accession	Straight baselines	Territorial Sea	Contiguous Zone	Exclusive Economic Zone	Fisheries Zone	Continental Shelf (Partied to 1982/1985 Convention)	
			Breadth of the zone in Nm				Party to:	Outer limit
China	07/06/1996	Yes	12	24	200		1982	CM/200
Japan	20/06/1996	Yes	12 ¹	24	200		1982	CM/200
Democratic People's Republic of Korea			12	X ²	200			N/A
Republic of Korea	29/01/1996	Yes	12	24	200		1982	N/A
Russian Federation	12/03/1997	Yes	12	24	200		1982	CM/200

Source: Compiled by the author, using information from UN, Law of the sea, Bulletin No.54 United Nations, New Year, 2004, pp.132-147

1. Three-mile limit applies to the Soya Strait, the Tsugaru Strait, the eastern and western channels of the Tsushima Strait and the Osumi Straits only.
2. 50-nautical mile military zone. Army Command Announcement of 1 August 1977

With the entry into force of the UNCLOS in 1994, coastal states in the region have embarked on a new round of "ocean enclosure" movement. In addition to the traditional claims on territorial sea, exclusive economic zone (EEZ) and continental shelf, the major coastal states in the region have either completed, or undergone preparation of, their submission to apply for outer continental shelf as provided for in the UNCLOS.² The Russian Federation has submitted its application to the International Seabed Authority in 2002. Japan and China are reportedly busy with their continental investigation programs with a view of making their submissions before 2009.

In more recent time, two possible evolution trends may be observed. First, in the wake of the Cold War, there has been a transformation of both political and economic systems across the region. Most governments became more pragmatic and less ideological in both domestic policies and regional relations. The region as a whole is more tuned towards pursuing peace and development, including "securing the oceans". States are now focusing on

such task as maximizing national wealth and strength for competition in an increasingly global market and economy. Many coastal states in the region are aware that the development and use of ocean resources could stimulate economic growth of the country, but also reduce development gap with their coastal neighbors.

Second, after the "September 11 attack", the traditional security concerns in the region has been overtaken by none-traditional security issues such as anti-terrorism and sustainable development. These regional trends have to some extent raised a practical requirement or created an opportunity for regional cooperation in Northeast Asian Seas.

In addition, the Northwest-Pacific region has large and diverse ecosystems, some of which are threatened. Among the environmental problems, coastal degradation and resource depletion loss are perhaps two of the most pressing environmental challenges faced by the region. These environmental challenges are further compounded by problems of overpopulation, rapid industrialization, and an ever-increasing use of ocean resources. These challenges are also transboundary in nature, thus creating the need for states to cooperate in order to understand the interplay of the region's ocean development and governance.

The Seas of Northeast Asia face serious transboundary environmental problems. Because of its semi-enclosed nature, any environmental problem within any part of the region can no longer be considered an isolated or localized incident, but a matter with potentially far-reaching ecological and socioeconomic implications. Regional marine environmental protection and management is of relative low political sensitivity with clear benefits of shared costs. Therefore, regional cooperation in the Northeast Asian Seas would be a good area to start with.

III. Regional Efforts and Existing Frameworks

The legal and institutional frameworks on environmental management in Northeast Asian Seas are briefly surveyed and summarized in the following paragraphs.

1. The United Nations Convention on the Law of the Sea

The UNCLOS is of importance to mention since most states in the region have ratified the convention in the mid-1990s of last century. The LOS convention provides for a comprehensive framework for states parties and the region to develop national marine environmental policies and regional programmes. The Convention acknowledges that "the problems of ocean space are closely related and need to be considered as a whole,"³ and provides that all states have a general obligation to protect and preserve the marine environment, as well as a duty to enforce international regulations to protect the marine environment from all sources of pollution.⁴ For the purpose of our analysis, the LOS Convention also provides for an obligation on countries to develop cooperative marine environmental protection regimes, and calls on states bordering semi-enclosed seas to harmonize their policies regarding protection of the marine environment.⁵

2. UNEP Regional Seas Programs

When it comes to marine environmental protection, the United Nations Environment Programme (UNEP) is the most advanced ongoing multilateral cooperative efforts in the

world. After almost two decades of deliberation and experience, its Regional Seas Programme presently encompasses 13 regional seas worldwide, and involves the participation of some 140 coastal countries and island states. Currently, ten conventions and some 28 protocols have been signed. Ten 'Action Plans' are operational. The 10 conventions under the UNEP Regional Seas Program are listed in Table 2.⁶

All UNEP regional action plans have similar structures, which usually includes the following major components: (a) Environmental assessment, (b) Environmental management, (c) Environmental legislation, (d) Institutional arrangements, and (e) Financial arrangements.

The aim of the UNEP Regional Seas Programme is to formulate a comprehensive approach to addressing environmental problems in the management of marine and coastal areas. As for the Asia-Pacific Region, three institutional frameworks have been established to govern the East Asian Seas, South Pacific Ocean, and Northwest Pacific Ocean. Two of them are relevant to the scope of this study.

3. Coordinating Body on the Seas of East Asia (COBSEA)

Under its umbrella programme, UNEP formulated an Action Plan for the Protection and Sustainable Development of the Marine Environment and Coastal Areas of the East Asian Region in 1981 to create a regional scientific programme to carry out research on the prevention and control of marine pollution in the area. The implementation of this Action Plan is governed by the Coordinating Body on the Seas of East Asia (COBSEA)⁷, which is composed of Australia, Cambodia, China, Indonesia, Republic of Korea, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand, and Vietnam. The Action Plan is composed of an assessment of the effects of human activities on the marine environment, control of coastal pollution, protection of mangroves, seagrasses, and coral reefs, waste management, and technology transfer. It established a project to undertake a large-scale transboundary diagnostic analysis of the South China Sea and the Gulf of Thailand.

COBSEA has over the years developed three long-term strategies: the integration of projects and plans to achieve a regionally-balanced approach to the conservation of marine habitats of the East Asian seas; identification of regional priorities for action, particularly the protection of biodiversity, ecosystem rehabilitation, and management of pollution; and increasing the awareness of decision makers and the community on socio-economic, cultural, and ecological importance of marine ecosystems.⁸

4. Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (PEMSEA)

The Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (PEMSEA)⁹, is a regional programme established in 1999 on the basis of the Regional Programme for Marine Pollution Prevention and Management in the East Asian Seas.¹⁰ PEMSEA is implemented by the United Nations Development Programme (UNDP) and International Maritime Organization (IMO), and funded by the Global Environment Facility (GEF). The 12 Participating countries to this programme include Brunei Darussalam, Cambodia, Democratic People's Republic of Korea, Indonesia, Japan, Malaysia, and People's Republic of China, Philippines, Republic of Korea, Singapore, Thailand and Vietnam.

Table 2: UNEP Regional Seas Conventions (As of November, 2004)

No.	Regional Conventions	Place of Adoption	Date
1	Protection of the Mediterranean Sea against Pollution	Barcelona	1976
2	Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution	Kuwait	1978
3	Co-operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region	Abidjan	1981
4	Protection of the Marine Environment and Coastal Zone of the South-East Pacific	Lima	1981
5	Conservation of the Red Sea and Gulf of Aden Environment	Jeddah	1982
6	Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region	Cartagena de Indias	1983
7	Protection, Management, and Development of the Marine and Coastal Environment of the Eastern African Region	Nairobi	1985
8	Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region	Noumea	1986
9	Protection of the Black Sea against Pollution	Bucharest	1992
10	Co-operation in the Protection and Sustainable Development of the Marine and Coastal Environment of the North-East Pacific	Antigua	2002

Source: The Fridtjof Nansen Institute, Yearbook of International Cooperation on Environmental and Development Vol. 11, 2003/4, (Published by Earthscan Publications)

The objective of PEMSEA is to support the efforts of the participating Governments in the prevention, control and management of marine pollution, at both the national and regional levels, on a long-term and self-reliant basis. It aims to protect the life support system of the seas of East Asia and enable the sustainable use of their renewable resources through intergovernmental, interagency, and intersectoral partnerships. The programme clearly recognizes that the semi-enclosed nature of the East Asian seas and the transboundary nature of the many of the problems have far-reaching ecological and socio-economic implication for the region. The participating countries "decided to work together to protect the life support systems of the Seas of East Asia and to enable the sustainable use of their renewable resources through intergovernmental, interagency and intersectoral partnerships."¹¹

5. The North-West Pacific Region Action Plan

The North-West Pacific Region Action Plan (NOWPAP) was drafted by UNEP as part of its Regional Seas Programme.¹² This Action Plan is designed for the Protection, Management and Development of the Marine and Coastal Environment of the North-West Pacific Region. More specifically, this Regional Action Plan focuses on the wise use, development and management of the coastal and marine environment for the economic development of the countries in the region. While most of the projects under NOWPAP involve the protection of the environment from sea-based sources of pollution, the Action Plan also aims to establish special programmes to protect the marine and coastal biodiversity, and initiate programmes for sustainable development of living resources based on the ecosystem management approaches.¹³

The Northwest Pacific Action Plan is administered by a Regional Coordinating Unit, which is co-hosted by Japan and Korea, and participated in by China and Russian. The Northwest Pacific Action Plan's Regional Coordinating Unit is the regional center that is responsible for the implementation of the different activities under the Action Plan. Though NOWPAP's operation faces many problems, this regional programme is considered "new with a much simpler institutional framework compared to those of COBSEA and SPREP, but it has expressly adopted the ecosystem-based management as a strategy in achieving sustainable development in the area."¹⁴

6. Bilateral Fisheries Management Regimes

Northeast Asia has traditionally been active in conservation and management of marine living resources. There are presently a dozen of bilateral fisheries agreements in force in the region. Most governments of the Northeast Asian Seas are involved in more than one fishing agreements with its coastal neighbors.

With the improvement of overall regional political relations in recent years, another crop of fisheries agreements were signed and came into force between China and Japan, China and South Korea, and South Korea and Japan, respectively. A study of these fisheries agreements reveals that they share many commonalities, such as the establishment of a joint committee to make importance decisions on the major aspects of these bilateral fishing relations. Though there have been no coordinating agencies for these fisheries arrangements, they may nonetheless serve as a solid basis for developing a multilateral regime.

7. Large Marine Ecosystem (LME) Management Schemes

To improve and enhance coastal and ocean stewardship as agreed in the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) held in 1992, the International Conservation Union (IUCN) and the National Oceanographic and Atmospheric Administration (NOAA), the United States of America, have jointly launched an action program of the Large Marine Ecosystems (LME) as an ecosystem-based management strategy. Large marine ecosystems are regions of oceans space encompassing coastal areas from river basins and estuaries to the seaward boundary of continental shelves and the seaward margins of coastal current systems.¹⁵ They are characterized by distinct bathymetry, hydrography, productivity, and tropically dependent aquatic populations. The advantage of this concept is that LME moves away from a highly focused and short-term management approach to a larger spatial scale and long-term management of ocean spaces and resources.

In the Asia-Pacific region, several LMEs can be identified such as the East China Sea, Indonesian Sea and the Gulf of Thailand. The identification of such large marine ecosystems is only the first step to the adoption of the ecosystem-based management. The formulation of sound environmental policies and management measures at the national and regional levels and, more importantly, the establishment of governing institutions to implement such measures would be the next steps in LMEs management.

III. Major Findings and Challenges of the Existing Regimes

After a quick excursion of the legal and institutional frameworks on marine environmental protection and management in the Northeast Asian Seas, the overall situation and its present state are not satisfactory and encouraging. The problems with the existing regimes may be many and the causes for them varied. This section attempts to look at some of the major problems and their possible causes.

1. Different National Priorities and Perspectives

One of the major findings of this study is that the countries bordering the Northeast Asian Seas have different, if not contrasting, priorities and perspectives, which in turn result in different attitudes and approaches to regional cooperation in environmental management.¹⁶

China stresses that regional cooperation should focus on such urgent issues as industrial and marine pollution, and depletion of marine resources. The country traditionally prefers informal and bilateral mechanisms to official and multilateral regimes. It believes that the developed countries in the region and international organizations should contribute technical and financial assistance, and facilitates periodic meetings and exchange of relevant information and personnel in environmental management. These basic positions reflect the mere fact that China is still a developing country with a priority focus on industrialization and economic development.

Japan insists that a regional forum must include economic ministries, rather than composed solely of officials from national environmental agencies. Any regional environmental cooperation programme must yield concrete projects focusing on monitoring the regional state of the environment and transfrontier marine pollutions, rather than becoming just another channel for its largesse. Japan does support the establishment of a

center for implementation of multilateral cooperation. Russia clearly needs financial assistance in its environmental protection. It therefore prefers more practical and action-oriented regional environmental cooperation programs.¹⁷ South Korea advocates the necessity of regional cooperation for environmental protection, and supports a cooperation project to include both technical features as preferred by China and the survey of the environment state as preferred by Japan.¹⁸

The differences in national priorities and perspectives may be said to be just reflections of the different levels of economic development of the countries concerned. They certainly explains some of the national reluctance to regional cooperation in marine environmental protection, but the real and inherent constraints to regional cooperation are perhaps the poor political relationships in the region and also the general lack of confidence among states in Northeast Asia.

2. Slow Development in regional Legislation

Another major finding is that the development of regional legislation on marine environmental protection and management is slow. For instance, the UNCLOS is by far the most comprehensive and important international legal instruments for the oceans and the marine environmental protection. But this treaty was not ratified by all the major regional maritime powers until it came into force in 1994. In the case of North Korea, the country is still not yet a party to the convention. When it comes to the issue of a regional seas convention. The record of the Northeast Asian Seas is even poor. As surveyed in the previous section, ten regional seas conventions have been developed since 1976 to cover most of the major marginal seas across the world. But the East Asian Seas in general and the Northeast Asian Seas in particular has not made a single step forward over a period of a quarter of a century. It is clear that Northeast Asia has left far behind by the international community in terms of adopting any multilateral convention, let alone a regional seas convention to protect the oceans and manage their resources.

3. Institutional Inadequacy and Redundancy

Institutional development in marine environmental protection and management in Northeast Asia seems to suffer from two major defects. On the one hand is the issue of institutional inadequacy. Three case studies in the Northeast Asia Seas may be cited to exemplify the problem. First, as stated, there are more than a dozen of bilateral fisheries agreements in operation in the Northeast Asia Seas. But there is no any agency to coordinate these agreements at the regional level.

Second, the majority of the coastal countries bordering the Northeast Asia Seas are now parties to UNCLOS, Yet, there is to date no any regional effort to review and coordinate their obligations under the UNCLOS in terms of harmonizing national policies and legislation on marine environment and management of the semi-enclosed seas.

Third, among the LMEs identified in the Asia-Pacific region, only the Gulf of Thailand, the Indonesian Sea and the Australian shelves are found to have governing institutions, due exclusively to the fact that they happen to be within the national jurisdiction of the individual states concerned. The LMEs of the East China Sea, Yellow Sea and the Sea of Japan are characterized by a rapid economic development and overexploitation of the resources. The

three countries of China, Japan, and Korea are behind the governance of the region and have done considerable investigation and studies on the pollution levels and state of fisheries in the area. However there is not a single institutional arrangement for ecosystem management in these semi-enclosed seas.

There are no formal institutional mechanisms to cultivate and bring about international collaboration and cooperation in environmental research, monitoring, conservation and management activities. As a result, most monitoring and prevention programmes in the region can only be carried out on a individual state basis and these unilateral efforts may be ineffective, because they must stop at artificially determined political jurisdictions, rather than at a physical border. What is even worse is that the lack of a regional structure prevents the development of coordinated cooperation among states and the harmonization of national environmental policies as required under the UNCLOS.

On the other end of the spectrum, there seems to be of a considerable redundancy of activities among the existing regimes. COBSEA and PEMSEA are perhaps the most well-established and comprehensive organizations responsible for marine environmental protection and management in the East Asian Seas. While COBSEA is in nature a regional scientific programme that involves the conduct of research on the prevention and control of marine pollution in the East Asian Seas, PEMSEA is a programme with concerns around the protection of the marine environment from land and sea-based sources of pollution in the same region. These two organizations overlap not only in their geographical scope of operation, but also in their membership coverage.

The same problem of redundancy can be said to be true for PEMSEA and NOWPAP. The objectives of the PEMSEA seem to overlap those of the NOWPAP. The participation states of the former Program also include the members of NOWPAP such as China, North Korea. These programmes sometimes see each other as competitors and rivalries, rather than partners.

4. Lack of Marine Understanding and Knowledge

There exists an insufficient understanding and knowledge about the ecosystems, biological process, interdependence of fish species and, more importantly, the impact of human's activities on the oceans and semi-enclosed seas systems. There is also a slow realization that regional cooperation can actually bring economic benefits for coastal states. Therefore, increasing awareness of the decision-makers and local communities and sharing scientific knowledge and information among the coastal communities on marine ecosystems becomes an indispensable task in terms of capacity building for effective management and protection of the marine environment. It can also serve as a motivation for the creation of a regional cooperative regime in Northeast Asia.

5. Other Challenges to Regional Cooperation

Countries in Northeast Asian also subscribe to different international environmental conventions and apply inconsistent laws, policies, and measures related to marine environmental protection and management. Even some of the existing regional environmental regimes have embraced different measures related to integrated ocean management and ecosystem-based approach. For instance, COBSEA and NOWPAP's Coordinating Unit have

adopted both the principle of integrated ocean management and the notion of ecosystem-based management approach. On the other hand, PEMSEA stresses the implementation of integrated coastal zone management, but has made no direct reference to the ecosystem management approach in its strategies.¹⁹

North Korea represents another sort of the cooperational issues. It often participates in regional cooperative activities on a case-by-case basis for one reason or another. There is also a general lack of communication and confidence among states in the Northeast Asia region. These national difficulties and regional problems remain a weak link in the process towards regional cooperation.

V. Policy Suggestions and Concluding Remarks

As surveyed, there has been an expansion and strengthening of marine environmental protection and management regimes worldwide over the last three decades. But the record of the East Asian Seas in general, and the Northeast Asian Seas in particular, has been poor in terms of joining or adhering to international conventions and developing a regional seas convention. Implementation of the national obligations on marine regional cooperation under UNCLOS is lagging well behind expectations in the region. Part of the problems arises from the different levels of economic development and different national priority and perspectives.

In the East Asian region, regional cooperation programmes focus traditionally more on the South China Sea, and the Northeast Asian Seas seem to receive less attention. In this author's view, of all the problems of regional cooperation in marine environmental protection, the most fundamental challenges faced by the Northeast Asian Seas countries are the issue of institutional inadequacy. The lack of such an infrastructure prevented the internal development of well-coordinated cooperative programmes within the region, and failed in facilitating external involvement and assistance by relevant international organization.

With the improvement of overall relations in the region, environmental development is steadily picking up speed in the region, as evidenced by an increasing number of multilateral discussions and various cooperation proposals for marine environmental protection. For instance, Mark J. Valencia from the East-West Center proposed the creation of a sea regime that should initially be consultative and of the self-help genre with each country managing its own waters, because of the tentative relations, competition, sensitivity regarding national jurisdiction, and mutual suspicions. He envisaged that this loose consultative mechanism could discuss common policies, cooperative research, education, and training. This consultative mechanism could also become the focal point for rationalizing the various international organization initiatives with a marine environmental focus. As confidence builds and a habit of consultative and cooperative behavior gains a foothold, a formal organization could be eventually established.²⁰ Valencia's writing may be considered as a more constructive cooperation proposal ever put forward for the Northeast Asian Seas. The beauty of this proposal lies in its pragmatism, thoughtfulness, and workability.

Valencia's proposal may wish to be carried forward and made immediately operational by the following supplementary suggestions. The Southeast Asian Programme in Ocean Law, Policy and Management (SEAPOL),²¹ initiated a loose association in the form of a "Regional Forum for the Director of Marine Affairs Institutes in Southeast Asia". This regional forum, consisting of most marine affairs centers for Asia, had three meetings hosted

respectively by the Thailand Institute for Marine Affairs (TIMA) in 2000, China Institute for Marine Affairs (CIMA) in 2001, and Korea Maritime Institute (KMI) in 2002. Since then the forum's operation was suspended, due partially to the dissolution of SEAPOL in 2001. It is suggested that Valencia's proposal be grafted onto this SEAPOL's regional forum, thus transforming the old forum into a new regional consultative mechanism (for not only the Northeast Asian Seas, but also the East Asian Seas as well).

By so doing, the costs involved in establishing a new regional framework is minimized while the benefits of an existing forum can be fully used and maximized. The biggest advantage of this proposal is perhaps the effect that the envisaged consultative mechanism can start to work right away, rather than starting from scratch or postponed indefinitely. Of course, the ultimate goal for Northeast Asia is still the conclusion of a regional sea convention and the establishment of a regional center on management of the marine environment and the use of its resources.

In this author's view, the marine environmental development in Northeast Asia is not compatible with the region's political strength and economic achievements. The seas of the region are clearly in need of a constructive approach to regional cooperation in the use of the ocean resources. We are confident that Northeast Asia is capable of turning their seas of isolation and distrust into a zone of cooperation and prosperity for its people in the future.

Endnotes:

¹ The United Nations Convention on the Law of the Sea, United Nations, New York, 1982..

² The United Nations Convention on the Law of the Sea, United Nations, New York, 1982..

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ For more information, visit website <http://www.fni.no/>, accessed on November 20, 2004.

⁷ United Nations Environment Programme, "Vision and Plan: A Systematic Approach. Long-term Plan of East Asian Seas Coordinating Unit," EAS/RCU, Bangkok, Thailand, 2000.

See <http://www.easrcu.org/Publication/COBSEA/LTPlan.pdf>

⁸ Ibid.

⁹ For an overview of the PEMSEA, see http://www.pemsea.org/abt%20pemsea/abt_overview.htm, accessed on November 20, 2004.

¹⁰ In response to requests from East Asian nations regarding management of the marine environment, the United Nations Development Programme, with support provided from the pilot phase of the Global Environment Facility, established an institution under the title Programme on Prevention and Management of Marine Pollution in East Asian Seas. The countries included in this regional program are ASEAN (Burma, the Philippines, Malaysia, Indonesia, Brunei Darussalam, Singapore, Thailand, and Vietnam), Cambodia, China, and North Korea. The initial approved budget was US\$8 million with an additional cost sharing contribution from the Government of Australia of A\$5 million.

¹¹ Ibid.

¹² United Nations Environment Programme (UNEP), "Draft The Action Plan for the Protection, Management and Development of the Marine and Coastal Environment of the Northwest Pacific Region", Nairobi, September 1993.

¹³ For information on the early development of NOWPAP, see Ivan Zrajevskij, "The North-West Pacific Region Action Plan: Progress problems and lessons learned", in Hyung Tack Huh, Chang IK Zhang, and Mark J. Valencia (eds.), Proceedings of the International Conference on East Asian Seas: Cooperative Solutions to Transnational Issues (Seoul: Korea Ocean Research and Development Institute and East-West Center, 1992)

¹⁴ M. Tsamenyi, H. Djalal and M. A. Palma, "Institutional Frameworks for Ecosystem-based management in the Asia Pacific Region".

¹⁵ For an introduction to large marine ecosystem, see "Large Marine Ecosystems of the World," <http://www.edc.uri.edu/lme/intro.htm>.

¹⁶ M. J. Valencia, "Ocean Management Regimes in the Sea of Japan: Present and Future", a paper presented at the ESENA Workshop: Energy-Related Marine Issues in the Sea of Japan, Tokyo, Japan, 11-12 July 1998.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ M. Tsamenyi et al, supra note 14.

²⁰ Valencia, supra note 15.

²¹ SEAPOL, founded in 1982 and financially supported by Canada, ceased to exist in 2001. It was a major non-governmental network of scholars, government officials, private sector representatives and people with an interest in the Southeast Asian maritime region. The network consisting of more than 250 government and academic specialists from the region and 50 associates from outside the region met on a regular basis in its ten years existence.

新たな概念「海を護る」に基づく アジア地域での国際協力の実現に向けて

河野真理子

早稲田大学法学部教授

概 要

新たな概念「海を護る」は、これまで個別の分野に分けてとらえられてきた海洋の安全保障を総合的にとらえようとする点で大きな意味があると考えられる。国連海洋法条約の締結後 20 年以上が経過し、個別分野に分断化された海の規則の限界を認識した議論が盛んになる中で、国連海洋法条約の規定にもしばしば用いられている「国際協力」の意味を改めて検討しなければならない。

アジア地域では、現在、非国家間のレベルでの国際協力や各国の国内法制度の整備が発展しつつある。しかし、海を護るためには、非国家間の国際協力に加えて、国家間の国際協力を強化することも求められる。アジア地域では、国家主権の尊重や各国の制度の多様性が国家間の国際協力の実現の障壁となっていると考えられる。

しかし、「国際協力」という言葉は多様な意味と内容をもつ。最も緩やかな国家間の国際協力体制として、条約によって、共通の目的を設定し、その目的の実現状況を検証するための国際的な手続を構築することが、アジアの現状に最も適切な国際協力のあり方と考える。

海洋の利用が多様で、かつ海洋への依存度の高いアジア地域から、新しい海洋のとらえ方を提言していくことは、将来に向けて「海洋」の国際的な地位を考える上で、重要な意味を持つ。また、アジアからの主体的な発信をしていくことは国際社会におけるアジアの新しいあり方としても評価されるべきである。「海を護る」という概念をどのように根付かせていくかが今後の課題となろう。

新たな概念「海を護る」に基づく アジア地域での国際協力の実現に向けて

河野真理子

早稲田大学法学部教授

1. はじめに

2002年と2003年の2回の会合において議論されてきた「海を護る」という総合的な概念は、これまで個別の分野に分けて海洋をとらえてきた視点を統合し、海洋に関わる事象全体をとらえようとする点に意義があるといえる。

従来の海洋法の基本的な考え方の一つの特色は、水域を領域と公海、さらに国連海洋法条約以降は、公海をその機能によってさらに排他的経済水域や、大陸棚、深海底に区別したうえで、それぞれの水域に妥当する原則を考えるというものであった。また、海洋の保全は、その資源の保全・管理、漁業、環境保護などの分野別にとらえられ、さらに、これらの大きな分野の規則は、個別の生物資源、鉱物資源、個別の地域、あるいは海洋と関連する種々の人間活動など、細分化された個別分野の規律を目的とする規則として発展してきた。

国連海洋法条約は、海に関わる事象の全てを一つの文書で扱い、しかも留保を許さないという点で、新しい海洋秩序の構築を目指した条約であり、個別分野を別途規律するというアプローチに新たな視点をもたらしたことは事実である。しかし、それぞれの規定の内容は、上記の水域や分野の区分を前提としたものであって、全体の規則を統括し、調整するような総合的な原則が明示されているわけではない。海洋法条約締結後20年以上が経過し、それぞれの規定の適用上の問題点が明らかになってきている。特に注目されるのは、海洋法条約に規定された個別分野の原則を越えた生態系全般の保全や、海域を越えた広い海域での国家間協力の必要性、海洋全体のガバナンス、広範囲の海域のエコシステム (Large Marine Ecosystems) の保全といった概念などが提示されるようになってきていることである。これは、従来の分断的な規則だけでは不十分で、それらを調整する規則の必要性が認識されるようになってきていることの証である。国連海洋法条約にしばしば言及される「国際協力」という文言の意味が改めて問われていると言い換えることもできるのではないだろうか。¹

アジア地域の海には多くの生物が生息し、また多様な意味で住民の海洋への依存度が高い。さらに漁業と海運という面で、この地域の重要性が広く認識されていると同時に、これらの分野に関連する問題が多いことも否定できない。このような中で、この海域に何より必要なことは、一つの統合的な

¹ 国連海洋法条約で国際協力の義務を課す規定の基本的な意味や目的については、以下を参照のこと。
M.C.W. Pinto, "The Duty of Co-operation and the United Nations Convention on the Law of the Sea," in A. Bos and H. Siolesz, *Realism in Law-Making, Essays on International Law in Honour of Willem Riphagen* (1986), pp. 131-154.

理念を軸とする国際協力であるといえよう。そのために現在アジア地域で必要な国際協力のあり方について国際法の観点からの検討を試みる。

2. 国際協力を担う主体

過去2回の会合で、PEMSEAの活発な活動、IMOの主唱によるマラッカ海峡の安全の確保のための国際協力体制の構築、各国の海軍の共同軍事演習などが紹介され、アジア地域において、非国家主体による国際協力が効果的に機能していることが明らかになった。これらの事実は、多くの著書で論じられる、非国家主体間のレベルでの国際協力の有効性を証明するものであり、今後もさらなる発展が望まれるものであるとあってよい。このような国家という形式を越えた国際協力は、多様な国内制度を持ち、調和を尊ぶというアジア地域の政治的、文化的背景に根ざしたものであり、それによって柔軟で実際的な活動が可能になっていることを考えると、今後もさらに促進し、発展させていくことが必要であると考えられる。

また、韓国の海洋省の設立やインドネシアの海洋に関する国内法の整備など、各国の国内法の整備状況に著しい発展があることも、この会議の報告で示されたとおりである。国連海洋法条約以降、アジア諸国でこの条約を実施するための国内法の整備が進んでいることは、それぞれの国の海洋法への関心の高さを示すものであり、高く評価されるべきである。

こうした非国家主体間の国際協力の進展や国内法制度の整備に比べて、アジアで必ずしも進展していないのが、国家を主体とする国際協力体制の構築である。しばしば指摘されてきたように、各国が国家主権を尊重する立場をとり続けていることがアジア地域における国家間の国際協力の障壁となっている。また、アジア地域の国家の多様性も国家間で統一的な行動をとることを困難にしているといえる。こうした国家間の国際協力の不整備を補うものとして、非国家主体の国際協力が活発になったともいってよいだろう。

しかし、国家間の国際協力体制を欠く状態が続いていくことの妥当性は、非国家主体の国際協力が根付いた今、改めて検討されなければならない。アジアにおいて、主権への制限が過度になされることは適切ではないということや、アジアにおける文化や国内制度の多様性はしばしば指摘されるころではある。しかし、主として下記の2つの理由から、国家間の協力体制を構築しなければ、海を護るための効果的な措置は実現しない。

第一に、今日の国際協力という概念のもとでは、国家、非国家主体など様々な主体が多様なレベルで協力することが求められていることが考慮されなければならない。特に「海を護る」という概念が目指す新たな海の安全保障に、海賊やテロ行為への対応が大きな位置を占めていることは重要な要因となる。海賊やテロを生む根本的な原因は陸の貧困にあり、貧困問題にきめ細かく対応するためには、NGOなどの非国家主体が極めて意味のある役割を果たすことが期待される。しかし、そうした根本的な問題の解決にすら国家による福祉政策や教育制度の整備が不可欠である。さらに、根本原因の解決と並んで、個々の犯罪行為者の確実な処罰と更正を考えるためには、刑事法やそれに伴う制度の整備と法に基づく強制力の行使が必要である。こうした立法、司法、行政という作用はいずれも国家にしか担えない機能である。

第二に、国家間の協力体制を条約によって整備していくことは、アジア地域からの目に見えた国際社会への発信にも貢献しうるものではないだろうか。欧米で出版された海洋法に関する著作や論文などで、地域的な協力が検討される際に、著しく引用される事例が少ないのがアジア地域のそれである。これはアジア地域で国家間の条約に基づく国際協力体制が整備されていないことが一つの原因になっていると考えられる。多くの著作や論文では、条約によって設立された委員会や国際組織を通じた国際協力が事例とされることが多いため、国家間の条約体制の少ないアジア地域の事例が引用されなくなるのである。このことは、アジアからの発信という観点から必ずしも望ましいことではない。

このような理由から、国家主権の尊重という原則を維持しつつも、非国家間の協力体制の発展を基礎とした国家間の国際協力を実現することのために、国際協力のあり方を考えることが求められているといえよう。

3. 国家間の国際協力の内容

国際協力という言葉は、様々な意味を持ちうる。この言葉を最も緩やかな意味で用いるとすれば、それぞれの国家の主権を尊重しつつ、ともに(co)行動する(operate)と解することができる。このように国際協力を解するならば、国際法、あるいは国際的な条約は、主権国家が共に行動するための共通の目的を設定することが第一の任務となる。そして、その目的の達成のための方法の選択や国内での実施方法は各主権国家に委ねた上で、その履行状況を検証する手続の仕組みを設けるということが第二の役割となる。

国際協力という言葉がこのような意味で解する限り、主権国家の国内法制度や、各国が主権を及ぼして統治する領域とその内部の人に対する規律の内容はあくまで各国が独自の判断で決定することが認められることになる。こうした緩やかな国際協力のもとでは、共通の目的達成のために時間がかかるかもしれないし、またその目的が達成されたとしても、各国に等質な効果をもたらす保障が必ずしもないという問題が残されることになる。

緩やかな国際協力と対極には、最も発展的な国際協力の形式として、共通の目的のために統一的な規則や基準を条約上の義務として設定し、その履行確保も国際的な手続によって行うという方法がある。バルト海²や黒海³の環境保護条約の場合はこうした発展的、かつ統合的な国際協力体制が条約によって構築されている。これらは、共通の規則や基準を実施するための基盤がある地域で実現される国際協力体制であるといつてよい。

現在のアジアの状況から見れば、国家間の条約によって最も緩やかなタイプの国際協力体制を構築することが望ましいと考えられる。現代的な意味での緩やかな国際協力体制のもとでは、共通の目的の設定とその実現に向けた各国の取組の検証のための国際的な手続の整備が最も強調される。具体的

² Convention on the protection of the marine environment of the Baltic Sea (with annexes), 9 April 1992, *U. N. Treaty Series*, No. 36495

³ Convention on the protection of the Black Sea against pollution (with annexes and protocols), 21 April 1992, *U. N. Treaty Series*, No. 30674.

には、まず第一に、個別の分野で共通の目的が設定されなければならない。このプロセスでは、「海を護る」という統合的な概念が議論と出発点となりうるであろう。そして第二に、その目的の実現に向けた各国の取組の検証のための国際的な手続が必要となるが、その手続は過度に各国の国内法制度に影響を与えるものであることは妥当ではないだろう。一つの方法として、国際的に設定された目的の実現のために各国が委員会や研究所などの国内機関を設立することを義務とし、これらの機関を通じてモニタリングや情報交換を実施することとする。モニタリングは、各国の海洋の状況についての科学的なデータの収集を目的とするものであり、情報交換は、国内法や国内制度の整備状況と、環境や犯罪などの分野について情報を共有するためのものである。

環境保護や漁業の分野では、各国の国内機関により、国際的な基準や方式による、定期的かつ恒常的なモニタリングが行なわれ、その結果が共通の書式にまとめられる。これらのモニタリングから得られた科学的な情報が各国内機関に公表も可能な形で蓄積される。このようなモニタリングを実施していくことによって、各国間での技術協力や技術移転、そして研究協力が促進されるであろう。また、モニタリングにより実態を恒常的に把握しておくことは、何らかの危機を予測し、予防措置をとるために有効であり、さらに緊急事態への適切な対応の実現にも貢献するであろう。さらに、この分野では、必要な要件を満たす NGO や個人の研究者も含め、誰もがこれらのデータにアクセスすることができるような体制を整えることも必要となっていくであろう。こうして様々な主体がデータにアクセスすることを可能にすることによって、国際的な海洋研究や国際交流も促進されることになるのではないだろうか。そして、このような協力が拡大していくことで、将来的には国際的な委員会によるモニタリングや、各国の国内機関の共同のモニタリングの実施なども可能になっていくであろう。

情報交換を行うことによって、モニタリングのように科学的なデータにとどまらず、各国の関係立法や海洋関係の国内的な措置についての情報を相互に交換し、共有することが可能になる。こうした情報は、国家間で相互に協調的な政策を策定する際に有益であろう。

特に、海賊やテロ行為については、各国が設立した機関が犯人や犯罪行為についての情報を共通の書式を用いて蓄積し、必要に応じてそれらの機関の間で情報交換を行うというような手続の構築が求められるだろう。国家という機構を通じることによって、こうした委員会や研究所を恒常的に維持し、かつ国際的に交換可能な形で情報を蓄積していくことが実現するのではないかと考えている。

4. おわりに

海洋の利用が多様で、かつ海洋への依存度の高いアジア地域から、新しい海洋のとらえ方を提言していくことは、将来に向けて「海洋」の国際的な地位を考える上で、重要な意味を持つ。また、アジアからの主体的な発信をしていくことは国際社会におけるアジアの新しいあり方としても評価されるべきである。「海を護る」という概念をどのように根付かせていくかが今後の課題となる。

Towards the International Cooperation in Asian Region on the Basis of the New Concept of "Securing the Oceans"

Mariko Kawano

**Professor of International Law
School of Law, Waseda University**

Summary

The new concept of "Securing the Oceans" should be highly appreciated in the sense that it is the attempt to grasp the security of the oceans as a whole in a comprehensive manner. More than twenty years have passed since the adoption of the UN Convention on the Law of the Sea and the limitations of the respective and fragmented approach of the rules concerning the law of the sea have started to be pointed out. We should now re-examine the real meaning of the words, "international cooperation" which are often used in the UN Convention.

It is possible to see the extensive development of international cooperation among non-governmental actors or of national legislation in the Asian region. However, to realize to "secure the oceans," further development of inter-States or intergovernmental cooperation is required in addition to the ones among non-governmental actors in this area. It is often pointed out that too much emphasis on the sovereignty of States and the wide variety of the national institutional systems prevent the development of inter-States or intergovernmental cooperation.

The words "international cooperation" may imply wide range of meanings. The least strict cooperation could be realized by the conclusion of treaties with the view to set the common aims to be reached by that treaty and to provide the international procedures to verify the implementation and fulfillment of those aims. It might be suggested that such a flexible way of cooperation is most suitable to the present situation in Asia.

It should be highly appreciated to propose a new principle of "securing the oceans" from Asia with the view to figure out the future perspective for the oceans because the ocean areas in Asia are highly accessed for various purposes and are heavily depended upon by the inhabitants there. It is also significant for Asia to play a guiding role for the future ocean management or governance. The task to be challenged is to examine how to expand the new concept of "Securing the Oceans" in international community as a whole.

Towards the International Cooperation in Asian Region on the Basis of the New Concept of "Securing the Oceans"

Mariko Kawano

**Professor of International Law
School of Law, Waseda University**

1. Introduction

The new concept of "Securing the Oceans" examined through the conferences in 2002 and in 2003 should be highly appreciated in the sense that it is the attempt to grasp the security of the oceans as a whole in a comprehensive manner. It should be considered to be the challenge to the traditional approach by which various aspects of the marine issues are examined and regulated respectively.

The traditional approach to the marine issues is to divide the ocean areas into territorial sea and high seas and, since the UN Convention on the Law of the Sea, the division of exclusive economic zone, continental shelf and deep seabed has been introduced. The law of the sea is considered to provide suitable rules on the assumption of such a division of ocean areas and to provide appropriate rules to regulate each issue, for example, respective species for fisheries, environment, security or human activities relating to oceans.

The UN Convention on the Law of the Sea is a single instrument that deals with all the marine issues and does not permit reservations. However, it provides rules regarding to each field respectively on the basis of the division of the ocean areas and does not provide the fundamental notions or principles which can be applied commonly to all the issue in a comprehensive way. We have gradually noticed the necessity of such a comprehensive principle during the twenty years since the adoption of the UN Convention on the Law of the Sea in accordance with the increasing complexity of the marine problems. The ideas of the protection of marine ecosystem as a whole, of the cooperation beyond different maritime areas, of ocean governance and of large marine ecosystems reflect the necessity of the comprehensive approach to the whole system of ocean security. We should now realize the limitations of the fragmented approach to the law of the sea and re-examine the concrete meaning of the words, "international cooperation" which are often mentioned even in the UN Law of the Sea Convention.¹

The Asian ocean areas definitely play an important role in international community as a whole. In particular, we should consider the variety of species living in the Asian ocean areas and that the inhabitants heavily depend upon the ocean in Asia. The importance of fisheries and navigation should be also taken into account in this area. We should seek the way for effective international cooperation on the basis of a comprehensive notion and policy for the future of the Asian ocean areas.

¹ Regarding the fundamental purposes and significance of the provisions to provide the obligation to co-operate, please refer the following article. M.C.W. Pinto, "The Duty of Co-operation and the United Nations Convention on the Law of the Sea," in A. Bos and H. Siolesz, *Realism in Law-Making, Essays on International Law in Honour of Willem Riphagen* (1986), pp. 131-154

2. Actors for the International Cooperation in Asia

In the past two conferences, the active operations of the PEMSEA, the development of the security system for the Strait of Malacca under the auspice of the IMO and the sectional cooperative work of the national navies were reported. From these reports, the evolving processes of international cooperation at the level of non-State actors are obvious and the successful results of such processes have proved the importance and effectiveness of non-States cooperation. Such a way of cooperation might be suitable for the Asian cultural background and for the variety of State systems. It also facilitates flexible and substantive activities. Therefore, international cooperation among non-State actors will increase its significance and should be further fortified.

It is also significant to see the developments of the national legislations and of the municipal systems for the marine issues in Asian States, for example, the establishment of the integrated maritime agency in Korea or the series of national legislation in Indonesia to implement the UN Law of the Sea Convention. These phenomena reflect the increasing interests in the implementation of the UN Law of the Sea Convention in these states and should be highly appreciated.

Compared with the cooperation among non-State actors and the development of national legislations and systems, the international cooperation among States has not sufficiently developed yet in Asia. In order to realize to "secure the oceans," further efforts for the development of inter-States or inter-governmental cooperation are required in addition to the ones among non-governmental actors. Although it is often suggested that too much restriction on the sovereignty of States is not appropriate in Asia and that the wide variety of the culture or of the national institutional systems hinders the development of inter-States or inter-governmental cooperation in Asia, the effective measures to secure the oceans cannot effectively be taken without inter-States cooperation mainly for two reasons.

As the first reason, the importance of the multi-leveled cooperation should be pointed out. In the current international community, international cooperation should be executed at multiple levels. The cooperation among non-State actors cooperation should be supported and supplemented by inter-State or inter-governmental cooperation and *vice versa*. In particular, we should notice that one of the main targets of the concept of "securing the oceans" is the fight against piracy or terrorism. It is true that the fundamental cause of such serious crimes is the poverty on the land region and the essential significance of the cooperation pursued by NGOs can never be denied. However, the improvement of the social welfare and of the education systems can be executed and maintained only by States. Moreover, the arrests and prosecution of criminals is essential requirement for the purpose of the elimination of serious crimes and such process can be executed only the States that have the competence of legislation and execution.

The second reason for the necessity of inter-States cooperation is that the framework established by States by the way of treaties is one of the manifestations from Asia to the international community. There are numerous publications in which various patters of regional cooperation are described but the many of them tend to focus on the inter-governmental cooperation in Europe, in Africa or in Latin America on the basis of treaty

arrangements. Treaty arrangements as such can be considered to be the evidence of the existence of cooperation system.

It should be suggested that in Asia it is now necessary and also possible to establish the duty of States to cooperate in the form of some treaty system. The present evolving situation of non-State actors cooperation might provide a very good basis for such inter-State cooperation.

3. Contents of the International Cooperation Suitable for Asian Region

The words "international cooperation" implies a wide range of meanings. Within such a wide range of the meanings, the least strict cooperation could be to "act together" on the assumption of the respect of the State sovereignty. To act together can be realized by the conclusion of treaties with the view, firstly, to establish common aims to be reached by that treaty and, secondly, to provide the international procedures to verify the implementation and fulfillment of those aims in each Contracting States.

Such a form of cooperation puts the emphasis on the respect of State sovereignty and leaves a wide room for discretion of each Contracting State regarding to the jurisdiction toward its territory and the people in it and to the choice of the measures to attain the aims set by the treaty. If such a flexible cooperation is opted, it might take longer time to attain the aims provided in a treaty or there might remains differences in the level of achievement.

It is true that there is a different type of cooperation under which the treaty provides detailed and substantive norms or unified standards and the Contracting States are under the obligation to act in accordance with the treaty obligations. The treaty also establishes the international procedure for the implementation of these duties. For Example, the treaties for the environmental protection in the Baltic Sea² or Black Sea³ provides for a strict and detailed duty for integrated international cooperation. The strictest type of cooperation can be accepted by States which share common backgrounds and are ready to abandon partially its sovereignty to international bodies in relation to the field of that treaty.

Considering the current emphasis on the respect of State sovereignty in Asia, it might be concluded that a flexible and less strict way of cooperation is suitable to the present situation in Asia. Thus, it is necessary to find the way to make such cooperation effective. For that purpose, first element should be the concrete aims formulated in a treaty. To identify such aims, the new concept of "securing the oceans" plays a guiding role. The second element should be the establishment of international procedure to secure the implementation of the treaty-based aims by each Contracting State. Such international procedure should be deliberately designed in order not to obligate the Contracting States too much restrictions on the exercise of their sovereignty. One of the possible solutions might be to provide the duty for Contracting States to establish some sort of national centre to monitor the conditions of the related sea areas or to exchange information for the purpose of the implementation of the

² Convention on the protection of the marine environment of the Baltic Sea with annexes), 9 April 1992, *U.N. Treaty Series*, No. 36495.

³ Convention on the protection of the Black Sea against pollution (with annexes and protocols), 21 April 1992, *U. N. Treaty Series*, No. 30674

treaty obligations. The purpose of monitoring is to collect and accumulate the scientific or statistical data concerning the fields which are regulated by the treaty. The accumulation and exchange of such information could contribute to the accurate conditions of the relevant areas. The duty to exchange the relevant information is to secure the transparency and the trust among the Contracting States. For this purpose, the information to be exchanged should include in particular the national legislations or measures to be planned.

Regular monitoring in the field of environmental protection or fisheries, the parameters to be monitored and modalities to be taken should be harmonized and standardized. Moreover, the report of the data to be reported to the centre in a standardized form plays an essential role. Such a monitoring system contributes to the technical assistance, transfer of technology and stimulation of research. It also facilitates the risk assessment, the effectiveness and the future design of prevention programs and the operations in the case of emergency. It is also important to secure the publication of the results of monitoring and access to them. Even the NGOs or private individuals should be allowed to access the information as far as such non-governmental institutions can satisfy the basic requirement. Such an access might be effective for the purpose to stimulate the research of the oceans and international exchange of scientists. It might also lead to the monitoring by an international centre or to the joint monitoring by national centers.

By the process of the exchange of information, the knowledge about the relevant national legislations and systems in each State can be shared by all other Contracting States. In particular, the system for the exchange of information in the field of the fights against piracy or terrorism, the centres established by each Contracting States shall accumulate the information about the criminals or crimes in a unified form and, in an appropriate case, the information should be prepared to be exchanged among the Contracting States. Such a inter-State system will facilitate the arrest and punishment of criminals. In this case the exchangeability of the information should be emphasized and efforts should be made to harmonize the forms.

4. Conclusion

It should be highly appreciated to propose a new principle of "securing the oceans" from Asia with the view to figure out the future perspective for the oceans because the ocean areas in Asia are highly accessed for various purposes and are heavily depended upon by the inhabitants there. It is also significant for Asia to play a guiding role for the future ocean management or governance. The task to be challenged is to examine how to expand the new concept of "Securing the Oceans" in international community as a whole.

プロジェクト計画：
国際規制レジームの包括的かつ統一された
グローバルな海洋ガバナンスへの統合

Merlin M. Magallona
フィリピン大学法学部教授

概 要

この会議の議題は「宣言：新たな海洋安全保障の概念“海を護る”」の草案を作成することである。この宣言の採択は、同会議の歴史的な重要性をしるすこととなるであろう。

本論文で提起する計画は、この宣言を新しい海洋安全保障の概念を実現する「海洋ガバナンスの包括的なグローバル・システムに向けて国際レジームを統合するための規範に関する国連宣言草案」に転換することを目指すものである。

この国連宣言草案は、この会議に参加する国連海洋法条約（UNCLOS）加盟国を指導的機関とし、国連システムの中での新しい海洋安全保障概念の実現を規定するものである。

**プロジェクト計画：
国際規制レジームの包括的かつ統一された
グローバルな海洋ガバナンスへの統合**

Merlin M. Magallona
フィリピン大学法学部教授

本計画は、本会議で採択される「宣言：新たな海洋安全保障の概念“海を護る”」を出発点としている。本計画の推進は、次の各段階に分けられる。

第1段階

1. 「宣言：新たな海洋安全保障の概念“海を護る”」（以下 本宣言）の採択に当たって、本会議は本宣言を、付属資料 A に定義する「海洋ガバナンスの包括的なグローバル・システムに向けて国際レジームを統合するための規範に関する国連宣言草案」を実現するための基盤とみなす。

この目的ゆえに、本会議はワークショップとして開催される必要があるものとする。ワークショップの課題は、本会議で採択する本宣言を、国連総会宣言草案の形に整えられるか否かを検討することである。

2. 本会議で宣言される、新たな海洋安全保障の概念の構築は、国連総会宣言草案の前文に掲げられることになる。国連宣言草案の該当する諸項目が、その履行における初期施策を規定する。

従って、国連宣言の採択に関して、国連事務総長の指示のもと、国連事務局が研究報告書を作成する。その目的は、国連総会で採択された本宣言の下で必要な要件を具体化し、さらに新たな海洋安全保障概念の実施案の一部として明確化し、自身の解釈に寄与することにある。国連事務局の実施案は国連宣言と共に、国連海洋法条約の締約国会議における初期討論の基礎を形成すると同時に、国連宣言で個別に言及された他の多国間条約の下での制度的取り決めにおける協議の基準点となるものとする。

3. このような形で国際社会にむけて提唱する意図は、海洋における人類共通の利益を、本会議で提唱する新たな海洋安全保障の概念に置き換えることの重要性を強調するところにある。

新たな海洋安全保障の概念を表明する媒体としての国連総会は、国連を代表すると同時に、国際社会の民主主義基盤を代表するものである。

第2段階

1. 本宣言の履行に関する責任は、主として国連海洋法条約の締約国会議、その他関連する多国間条約の締約国会議や会合にあるものとする。

2. 締約国会議とは、多国間条約におけるすべての締約国を代表する総合機関である。締約国会議は、条約の下で、明示的あるいは黙示的権限に基づいて設置されるものとする。締約国会議はその本質として国際機関の範疇に入るものではないが、継続的な実行委員会、事務局、その他の補助団体を設置できるものとする。締約国会議は、補助団体および事務局の進行規則やガイドラインを採用するなど、内部の事柄を規定する権限を持つ。¹

国連総会の採択に基づいて本宣言を履行する際、特に重要なのは、国連海洋法条約の下で締約国会議が引き受けることとなる次の3つの機能である。締約国会議は、(1) 継続する規則制定プロセスによって、例えば議定書を採用することなどにより、多国間条約の締約国の義務をさらに発展させるものとする。(2) 条約の履行、あるいは条約締約国の義務の遵守に関して、監督機能を有するものとする。(3) 活動プログラムや機能の統合に向けて協力、推進する目的で、他の多国間条約の締約国会議との緊密な関係を保持するための仕組みを確立するものとする。²

3. 国連海洋法条約の締約国会議は、本宣言履行の主導機関として、国連総会の提言を受けて開催されるものとする。本条約は文言上、締約国会議を想定していないが、黙示的権限により、締約国はこうした会議を招集できるものとする。

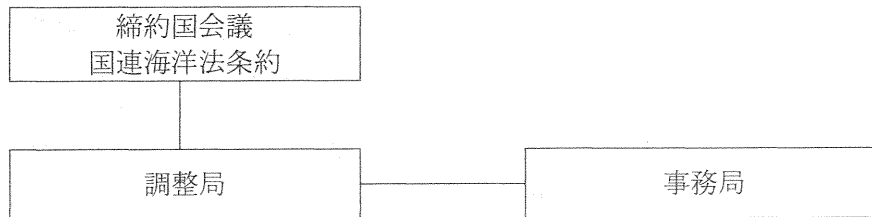
4. 国連海洋法条約の319(2)(e)項にて「(国連事務総長は) この条約により必要な締約国の会合を招集すること。」³と事務総長に依託された直接の権限に関する国連総会での宣言による提言に従って、一締約国、もしくは複数の締約国は、国連宣言に基づき、国連事務総長に対し、書面にて締約国会議の招集を要請するものとする。この職務の遂行に当たって、国連事務総長は、国連海洋法条約の受託者に加えて、事務総長としての職務をも果たすものとする。⁴

締約国によるこうした会議は、国連海洋法条約の前文第3項で「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」と述べられているように、より大きな枠組みの中で行われるものとする。

5. このように、国連宣言の目的に導かれ、国連事務局の支援を受けて、また他の締約国会議との間で維持する協議や協力を継続することによって、崩壊しかねない様々な規制システムの機能と履行の統合を達成することができる。更に、国家が管轄する海洋と、それ以外の海洋区域の統一基準設定と規制措置における障害を乗り越え、国連海洋法条約の締約国会議の初期作業は、海洋ガバナンスの新たなグローバル・レジームへと発展することができる。

第3段階

1. 国連海洋法条約の締約国会議は、その活動を国連宣言の下で進めるために、内部の組織構造を、次のように想定するものとする。



締約国会議はその全権限を、国際法の下にある国際機関の黙示的権限に類似したものと解釈する。⁵ 締約国会議が義務の遂行に当たって複雑な問題に対処する際の柔軟性は、国際司法裁判所の勧告的意見 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (核兵器の威嚇あるいは使用の正当性) に示されている判断に関連する。

国際機関に与えられた権限は通常、構成文書における主題として明確に記述されている。しかし、国際社会の必然性から、目的を達成するために、組織の活動を規定する基本文書には明示されていない副次的な権限を持つ諸組織が必要になることもある。通例、国際機関は「黙示的」権限といわれるこうした権限を行使することができるものと認められている。⁶

上記図中の「調整局」は、様々な国家、国際機関、国連関連組織、非政府組織 (NGO) などの、グローバル・ガバナンスに従事している勢力および組織との関係を含む広範囲の協議網を構築しなくてはならない。この観点から調整局は、グローバル・ガバナンス委員会が活動の指針としてとらえるグローバル・ガバナンスの概念を念頭に置くよう指示されるものとする。

ガバナンスとは、個人および組織が、公的および私的に、一般的な問題を管理する多くの方法の総体であり、衝突しあう様々な権益を調整し、協力的な行動をとるための継続的なプロセスである。ガバナンスには、遵守を強制する権限を持つ公式の組織やレジームのほかに、人々や組織が合意した、あるいは自らの権益になると認めた非公式の取り決めも含まれる。

グローバルレベルでは、ガバナンスは主に政府間の関係とみなされてきたが、これからは非政府組織や市民運動、多国籍企業、そして世界資本市場も含めて理解する必要がある。これらの組織と情報を共有しているのが、非常に大きな影響力をもつグローバル・マスメディアである。⁷

新たな海洋安全保障の概念を扱う3つの国際会議を通して、シップ・アンド・オーシャン財団は、グローバル・ガバナンスにおける問題の複雑さを提起した。既存のレジームの基盤を新たなものへと移行させることが事業の本質であり、それゆえに概念面、構造面双方の変化が必要とされることから、その指導力は非常に重要である。

この非常に困難な課題に取り組むために、グローバル・ガバナンス委員会がその概念において意図する、勢力や組織の動員を支援しうる行動計画を実行するための事務局を、本会議またはシップ・アンド・オーシャン財団が設立する必要があるかもしれない。

注

1. See Robin R. Churchill and Geir Ulfstein, *Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: a Little-Noticed Phenomenon in International Law*, *American Journal of International Law*, vol. 94, No. 4, October 2000, pp. 623-659.
2. *Id.*, p. 626.
3. こうした会合は明らかに、条約の改正を行うことのみを目的とする 312 項「改正会議」とは別個のものである。
4. 319(2)(e)に基づく国連事務総長の職務は、国連海洋法条約の受託者としての職務とは別個のものであり、ここでは「のほか」という記述でこれを示している。
5. See Robin R. Churchill and Geir Ulfsten, *op.cit., supra*, note 1, pp. 632-633.
6. ICJ Reports, 1996, 66, 79, para. 25.
7. OUR GLOBAL NEIGHBOURHOOD, REPORT OF THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, pp. 2-3 (Oxford University Press, 1995).

付属資料 A

海洋ガバナンスの包括的グローバル・システムに向けて 国際レジームを統合するための規範に関する国連宣言草案

国際連合総会は、

国連憲章の下、経済的、社会的、文化的あるいは人道的性質を有する諸問題の解決に際して国際協調を得ることを含め、共通の目的の達成に当たって諸国の行動を調和するための中心となるという国連の目的に導かれ、

海洋資源開発への責任の増加や、全体的な地球環境の悪化、冷戦後の世界における新たな緊張や衝突の原因が生じることによる安全保障の脅威増大などの理由で、海洋が地球上の生命の維持に重要な媒体となった事実を認識し、

地球の生物圏の状況は、海洋や沿岸における生態系の破壊や海洋資源の枯渇、地球温暖化、気候変動などにより破滅的な状態になるとの見通しであり、またその規模は人類の生存すら脅かすものであることを意識し、

海洋における地球温暖化の影響、とりわけ海抜上昇が、大半の島嶼国家や大洋の真中にある群島、世界の沿岸地域居住者にとって、安全保障上の問題となっていることを深く熟慮し、

国際テロが海洋にも拡張し、海洋通商を危険に晒すことに留意し、

海洋の利用に関する状況の大きな変化が、海を護るという新たな概念に向けた、関連する安全保障制度の抜本的な見直しの必要性を際立たせていることを信じ、

海洋領域の諸問題は密接に関連しあっており、総体的に検討する必要があるという国連海洋法条約の根本的原則を再確認し、

ただし、海洋、海洋資源およびその機能は、それらが本質的に相互に結びついており、国際社会共通の関心における結束を担うとしても、規制制度の普及の中で細分化されることに留意し、

望ましい海洋ガバナンスのグローバル・システムにおいて協調的な意志決定のための枠組みを伴いながら、海洋領域の拡張は機能的に統一され、最後まで国家主権の要件は変化する状況の過程を踏まえて、そのようなガバナンスと一体となる必要性があることに一層注意し、

国家・民族の安全は、総体的な海洋の安全保障に不可欠であり、また、海洋ガバナンスの統一的で包括的な制度の必要性が、国際社会共通の関心を反映していることを強調し、

ここに次の通り宣言する：

1. 環境保護、資源活用、気象の懸案事項、軍隊および対テロ活動と平和維持を含む、海洋管理の全側面を統一する安全保障概念に基づく海洋ガバナンスの統一的なレジームを発展させることを目的として、海洋領域に関係した規制システムと管理メカニズムの現状を包括的に再検討する必要性を認識する。また、海洋ガバナンスの一環となる国家管轄区域における統一基準設定や規制メカニズムの共同の枠組みの必要性も認識する。

2. 国連海洋法条約の締約国に対して、前記の通り、そうした取り組みを主導すると共に、本決議案の目的と意義を果たすことを提言する。

3. 国連海洋法条約の締約国に対して、関連する多国間条約、特に環境と発展に関する条約の下、締結国会議や会合との関係を維持する制度的取り決めの構築などの、締結国が本決議案に基づき適切であると判断するような施策を講じることを促進するため、締結国会議召集の実現の可能性を確認することを要求する。

4. 国連環境計画に対して、条約や議定書に基づく締結国会議や会合が、地域海洋プログラムの下で実施した研究計画の提言を要求する。本決議案の第 1 章に記述される提言に関して、地域海洋プログラムは、国連海洋法条約の締結国会議との協力により履行されるものとする。

5. 廃棄物などの投棄による海洋汚染の防止に関する条約、オゾン層保護に関する条約およびオゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書、有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分に関する条約、気候変動に関する国際連合枠組条約およびその京都議定書、生物多様性条約、そして、本決議案の懸案事項に対して、その研究が重要な影響を与える他の多国間条約の制度的取り決めに基づく締結国会議や会合に対して、国連海洋法条約の締結国と共に、後者が本決議案の第 2 章で決定する事案についてしかるべく協議に着手することを提言する。

6. 事務総長に対し、本決議案の下、初期研究の基礎となる研究報告書の準備を要求する。前記した締結国会議や会合に対しては、本決議案を指針として、グローバルな海洋ガバナンスの統一した包括的なシステム概念の構成の要点をまとめることを求める。

**PROJECT PROPOSAL:
INTEGRATION OF INTERNATIONAL REGULATORY
REGIMES INTO A COMPREHENSIVE AND
UNIFIED GLOBAL OCEAN GOVERNANCE**

Merlin M. Magallona

Professor, University of the Philippines College of Law

Summary

In the agenda of this Conference is a draft "Declaration on Securing the Oceans: Toward a New Concept of Ocean Security". The adoption of this Declaration will mark the historic significance of the Conference.

The Project Proposal hereby submitted seeks to transform the Declaration as adopted by the Conference into a "Draft United Nations Declaration on the Imperative to Integrate Relevant International Regimes Towards a Comprehensive Global System of Ocean Governance", which embodies the new concept of ocean security under the Conference Declaration.

The Draft UN Declaration makes provision for the implementation of the new concept of ocean security within the United Nations system, with the Conference of Parties under the UN Convention on the Law of the Sea as the lead agency.

**PROJECT PROPOSAL:
INTEGRATION OF INTERNATIONAL REGULATORY
REGIMES INTO A COMPREHENSIVE AND
UNIFIED GLOBAL OCEAN GOVERNANCE**

Merlin M. Magallona

Professor, University of the Philippines College of Law

The starting point of this Project Proposal is the Declaration as may be adopted by this Conference, entitled "Declaration on Securing the Oceans: Toward a New Concept of Ocean Security". Implementation of the Project Proposal is divided into the following Phases:

Phase One

1. In adopting the Declaration ("Declaration on Securing the Ocean: Towards a New Concept of Ocean Security"), the Conference will consider it as a working basis for a DRAFT UNITED NATIONS DECLARATION ON THE IMPERATIVE TO INTEGRATE RELEVANT INTERNATIONAL REGIMES TOWARDS A COMPREHENSIVE GLOBAL SYSTEM OF OCEAN GOVERNANCE, which is set forth in ANNEX "A" herewith.

With this objective, the Conference may find it necessary to convene as a workshop, the task of which is to examine the feasibility of transforming the Declaration as adopted by the Conference into a Draft United Nations General Assembly Declaration as thus prepared.

2. The formulation of the new concept of ocean security enunciated by the Conference is to embodied in the Draft UN General Assembly Declaration in its preambular paragraphs. The operative paragraphs of the UN Draft Declaration will provide for the initial measures of its implementation.

Accordingly, upon adoption of the UN Declaration, the UN Secretariat, upon instruction of the Secretary-General, will prepare a working paper to concretize the requirements under the Declaration as adopted by the General Assembly, clarify further as part of a working plan the new concept of ocean security, and contribute its own interpretation. Together with the UN Declaration, the Secretariat's working paper may form the basis of the initial discussion by the Conference of Parties under the UN Convention on the Law of the Sea as well as the reference point of consultations on the part of the institutional arrangements under the other multilateral conventions particularly mentioned in the UN Declaration.

3. This method of presentation to the international community is intended to dramatize the importance of shifting humankind's collective interests in the ocean space to the new concept of ocean security as proposed by the Conference.

The UN General Assembly as a medium of expression of the new concept of ocean security represents the authority as well the democratic base of the international community.

Phase Two

1. The main burden of implementation belongs to the Conference of Parties under the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), together with the Conference or Meeting of Parties in the other relevant multilateral conventions.

2. The Conference of Parties is the plenary organ representing all states parties in a multilateral treaty. It may be explicitly established or on the basis of implied powers under the treaty. It is not in the nature of international organization, but it may create its own continuing executive committee, a secretariat or other subsidiary bodies. It has the authority to provide for internal matters such as adopting rules of procedure and guidelines for its subsidiary bodies and secretariat.¹

Of particular significance to the implementation of the Declaration upon adoption by the General Assembly are three functions which a Conference of Parties under the UNCLOS may assume: (1) it may further develop by means of a continuing rule-making process the obligations of the states parties under the multilateral treaty, for example, by adopting protocols; (2) it may exercise supervisory function over the implementation of the treaty or compliance of obligations by states parties under the treaty; and (3) it may establish a mechanism for maintaining close relations with the conference of parties under other multilateral treaties for the purpose of coordinated implementation, towards integration of their functions and programs of action.²

3. As the lead agency in the implementation of the Declaration, the Conference of Parties under the UNCLOS may be convened as recommended by the General Assembly. While textually this Convention makes no provision for a Conference of Parties, by implied powers the states parties may convene such a Conference.

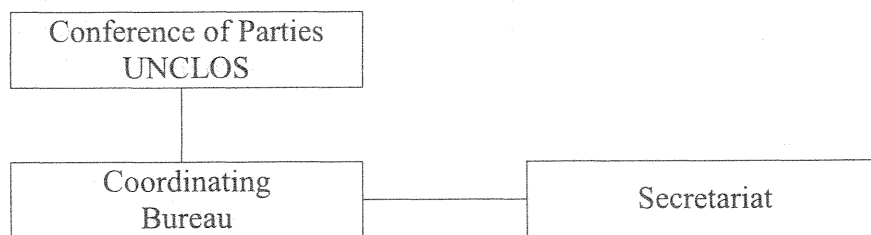
4. Acting on the UN Declaration, a state party or a number of states parties may, by written communication, request the UN Secretary-General to convene a Conference of Parties pursuant to the recommendation of the General Assembly in the UN Declaration in relation to the direct mandate addressed to him under Article 319(2)(e) of the UNCLOS that "[he] shall convene necessary meetings of States Parties in accordance with this Convention."³ In the discharge of this function he acts as UN Secretary-General and not merely as depositary of the UNCLOS.⁴

Such a Meeting or Conference of States Parties may take place within the larger frame drawn up in the third preambular paragraph of the UNCLOS which declares that "the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole".

5. Thus, guided by the object and purpose of the UN Declaration, with the benefit of assistance of the UN Secretariat, and with the continuing process of consultation and collaboration maintained with other Conference of Parties, the initial work of the Conference of Parties under the UN Convention on the Law of the Sea can evolve into a new global regime of ocean governance, achieving unity of function and implementation among the otherwise fragmented regulatory systems and overcoming the barriers to unified standard-setting and regulatory measures between marine areas of national jurisdiction and the ocean space beyond it.

Phase Three

1. The UNCLOS Conference of Parties may envisage an internal organizational structure to carry on its work under the UN Declaration, as follows:



The Conference of Parties may rely on its plenary powers to be interpreted as analogous to the implied powers of an international organization under international law.⁵ The pronouncement of the International Court of Justice in its Advisory Opinion in *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* is relevant to the flexibility by which the Conference of Parties will have the deal with complex problems in the discharge of its obligations:

The powers conferred on international organizations are normally the subject of an express statement in their constituent instruments. Nevertheless, the necessities of international life may point to the need for

organizations, in order to achieve their objectives, to possess subsidiary powers which are not expressly provided for in the basic instruments which govern their activities. It is generally accepted that international organizations can exercise such powers, known as “implied” powers.⁶

The Coordinating Bureau shown above will have to establish a broad consultation network involving relations with states, international organizations, UN bodies, and non-governmental organizations — forces and institutions engaged in global governance. In this light, it may be instructed to have in mind the concept of global governance which the Commission on Global Governance has taken as its guiding principle in its work:

Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is continuing process

through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.

. . . . At the global level, governance has been viewed primarily as intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving non-governmental organization (NGOs), citizen's movement, multinational corporations, and the global capital market. Interacting with these are global mass media of dramatically enlarged influence.⁷

Through the three international conferences devoted to the new concept of ocean security, the Ship & Ocean Foundation has entered the complexity of problems in global governance. Its initiative is all the more of great importance on account of the fact that it is in the nature of an undertaking to shift the basis of the existing regime to a new foundation, thus requiring both conceptual and structural change.

To pursue this herculean task, the Conference or the Ship & Ocean Foundation may have to organize a Secretariat to implement an action plan that could assist in the mobilization of forces and institutions contemplated by the Commission on Global Governance in its concept.

NOTES

1. See Robin R. Churchill and Geir Ulfstein, *Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: a Little-Noticed Phenomenon in International Law*, *American Journal of International Law*, vol. 94, No. 4, October 2000, pp. 623-659.

2. *Id.*, p. 626.

3. Apparently, these meetings are set apart from the "amendment conference" under Article 312 intended only to effect amendment to the Convention.

4. Note that the functions of the UN Secretary-General under Article 319(2)(e) are set apart from, and are described in this provision as "[i]n addition to", his functions as depositary of the UN Convention on the Law of the Sea.

5. See Robin R. Churchill and Geir Ulfsten, *op.cit.*, *supra*, note 1, pp. 632-633.

6. ICJ Reports, 1996, 66, 79, para. 25.

7. OUR GLOBAL NEIGHBOURHOOD, REPORT OF THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, pp. 2-3 (Oxford University Press, 1995).

ANNEX "A"

DRAFT

**UNITED NATIONS DECLARATION ON THE IMPERATIVE
TO INTEGRATE RELEVANT INTERNATIONAL REGIMES
TOWARDS A COMPREHENSIVE GLOBAL SYSTEM
OF OCEAN GOVERNANCE**

The General Assembly,

Guided by the purpose of the United Nations under its Charter that it be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of common ends, among which is to achieve international cooperation in solving problems of an economic, social, cultural or humanitarian character;

Aware of the reality that the oceans have become the critical medium of sustainability of life on Planet Earth, on account of the increased burden of development upon the resources of the sea and of the continuing degradation of the global environment on the whole, as well as of the security threats arising from new sources of tensions and conflicts in the post-Cold War world;

Conscious of the prospect that the conditions of the Planet's biosphere are in the making of a catastrophe through the destruction of ocean and coastal ecosystems, the depletion of ocean resources, global warming and climate change, and that they are of such magnitude as to be threatening the very survival of the human race itself;

Deeply concerned that the impact of global warming on the oceans, in particular the rise of sea level, has become a security problem of major proportion to island states, mid-ocean archipelagoes and to the coastal population worldwide;

Bearing in mind that international terrorism has extended its operations to the oceans and imperils maritime commerce;

Believing that significant change of circumstances pertaining to the uses of the ocean has accentuated the necessity for a fundamental review of the relevant security regimes towards a new concept of securing the ocean;

Reaffirming the principle underlying the United Nations Convention on the Law of the Sea that the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole;

Taking note, however, that the oceans, their resources, and functions are compartmentalized into a proliferation of regulatory systems, even as they are inherently interconnected and they assume unity in the common interests of the international community;

Noting further that the territorialization of the ocean space needs to be in functional unity with a framework for cooperative decision-making in a desirable global system of ocean governance, to the end that the requirements of national sovereignty are harmonized with those of such governance in response to the dynamics of changing circumstances;

Emphasizing that the security of all nations and peoples are integral to the security of the oceans as a whole and the need for a unified and comprehensive system of ocean governance reflects the common concern of the international community,

Now, therefore,

1. Decides to recognize the necessity for a comprehensive review of the state of regulatory systems and management mechanisms pertaining to the ocean space, with the view to evolve a unified regime of ocean governance based on a security concept that integrates all aspects of ocean management, including environmental protection, resource utilization, meteorological concerns, military and anti-terrorist activities and maintenance of peace, taking into account as well the need for a collaborative framework in standard setting or regulatory mechanism in areas of national jurisdiction as part of ocean governance;

2. Recommends to the States Parties to the United Nations Convention on the Law of the Sea to take the lead in such undertakings as will serve the object and propose of this Resolution, as set out above;

3. Requests the States Parties to the United Nations Convention on the Law of the Sea to see the feasibility of convening a Conference of Parties to facilitate taking such measures as they may consider appropriate under this Resolution, including the establishment of institutional arrangement which will maintain continuing relations with the Conference or Meeting of Parties under the relevant multilateral conventions, particularly those pertaining to environment and development;

4. Requests the United Nations Environment Programme to recommend a plan of work which the Conference or Meeting of Parties under the conventions and protocols conducted under its Regional Seas Programme may carry out in collaboration with the Conference of Parties of the United Nations Convention on the Law of the Sea in regard to the recommendation set forth in paragraph 1 of this Resolution; and

5. Recommends to the Conference or Meeting of Parties under the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matters; the Convention for the Protection of the Ozone Layer, together with that of the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer; the Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste and Their Disposal; the United Nations Framework Convention on Climate Change, together with that of its Kyoto Protocol; the Convention on Biological Diversity and institutional arrangements of other multilateral conventions whose work has a significant bearing on the concern of this Resolution, to accordingly initiate consultation with the Conference Parties of the United Nations Convention on the Law of the Sea on matters that the latter may decide under paragraph 2 of this Resolution;

6. Requests the Secretary-General to prepare a working paper which may be the basis of initial work under this Resolution on the part of the Conference or Meeting of Parties referred to above, outlining the conceptual framework of a unified and comprehensive system of global ocean governance, taking this Resolution as guideline.

アジア海域の海洋ガバナンスと情報協力体制の構築

奥脇 直也

東京大学大学院公共政策研究部教授

要 旨

1. 半閉鎖海としてのアジアの海

アジア海域の海洋ガバナンスに向けて諸国の海洋政策を調整統合する政治的意思を形成する出発点として、アジアの海域がオホーツク海、日本海、黄海・東シナ海、南シナ海、ジャワ海など、いずれも半閉鎖海という地理的な特質をもっているという共通の理解を確立する必要がある。半閉鎖海は環境的にも生態系的にも極めて脆弱であり、海域を一体として統合管理する必要があるが、同時に、それらを取り囲む陸域に居住する人々の生活と密接な関わりを持っている。しかもアジア諸国は政治、社会、文化、経済といった面で極めて多様であり、それら諸国の領域統治の主権尊重しつつ海洋政策を調整する必要があるため、統合管理がもっとも難しい海域でもある。

2. 新たな認識の創設

統合管理への政治的意思を形成するためには、海洋ガバナンスとか *Securing the Ocean* といった新たな概念を導入することによって、それまでと異なる新たな認識枠組みを設定し、それまで気付かれなかった問題に焦点をあて、海洋政策の優先順位を変更する必要がある。これまでの各国の海洋政策は、どちらかというと相対する国家間における海洋権益をめぐる相対的な力関係の優位を目指す政策であった。半閉鎖海という地理的特質が海洋の現状に関する具体的な情報に基づいた認識として確立されれば、政策の *priority* を変更するような共通の理解、*identity*、期待の形成が可能となる。その意味で、統合された情報管理のシステムを確立する必要がある。それは政策分野や学問分野ごとの情報を専門の枠を超えて相互に結びつけて利用可能なものであるだけでなく、さらに専門家レベルのみでなく、地域社会の一般の住民も容易にアクセス可能で理解できる形で情報を提供するシステムでなければならない。地域社会の認識を変更し、短期的な利益を超えた長期の目的へのコミットメントを引き出すことが出来なければ、海洋ガバナンスの向上に向けての政治的意思を形成することは困難だからである。

3. 分野別協力から海洋政策全般の統合へ

これまでもアジア海域において海洋管理に向けた協力がなかったわけではない。領土紛争の難題を乗り越えて、日中・日韓の漁業協定が結ばれ、南シナ海の行動指針(*Code of Conduct*)が結ばれ、ナホトカ号の事故と海洋汚染を受けて日中韓露の間で *UNEP* の地域行動計画の一環として北西太平洋行動計画(*NOWPAP*)が合意され、また海賊(武装強盗)の抑制のための協力をさだめる東アジア海賊協定が結ばれるなどの進展がある。しかしそれら個別分野ごとの協力は、たとえば日中・日韓漁業協定の暫定水域内外を泳ぎ回る魚種資源の管理には不十分であるし、海賊協定も海賊情報共有センターの設置など進展を見せているものの、海賊を支える地域社会の解決も含む包括的な枠組みにはなってい

ない。海域汚染の最大の原因をなす陸起因汚染については手もついておらず、世界に希有な多様性をもつアジア海域の珊瑚礁は壊滅的な状況になりつつあるといわれる。地域社会のレベルでも地域アジェンダ21行動計画が自治体やNGOのイニシアティブで進められているが、半閉鎖海問題という沿岸社会の人々の共通認識を産み出すには至っていない。これらはまだ海洋情報が十分に統合され、かつ一般の人々に利用可能なものとして提供されていないことに一つの原因がある。

4. 統合情報協力の必要

すでにPEMSEA(Partnership in Environmental Management for the Seas of East Asia)は情報の統合が海洋管理の実効的な政策決定にとって必要であることを正当に指摘し、また情報の標準化やデータの集積・記録における統一性の欠如が、情報へのアクセス、情報の意味理解を阻害し、またそれゆえ情報の所在の発見や分析を極めて時間のかかるものとしており、この問題を解決するための情報統合管理システム(IMS)の構築を提唱している。このシステムは現状における縦割りの政策決定機関や学問分野の垣根をこえてセクター間(cross-sectoral)での統合管理の必要を指摘する点で重要であるが、あくまで政策決定レベルあるいは専門学術レベルにおける情報統合管理を提唱するものにとどまっている。同様の提唱は国際レベルではUNESCOとWMOとの間の情報協力としてすでに開始されている。

ただこうした専門的(expertise)レベルでの情報アクセスの促進だけでは、現状における分野別の政策決定機構や専門学問の壁を除去する政治的な意思をもたらすことは出来ない。

何よりも大切なことは、沿岸社会の住民の海洋に関する認識を統合調整し、そこから政治決定の枠組みを変える政治的意思を育て上げていくことである。沿岸社会の住民が、日々見慣れた海が閉鎖海としての特徴をもつことを認識し、周辺沿岸社会が単一体系をなす海域を通じて相互に密接に結びついていることを実感し、それゆえに人々の陸域における生活、活動が相互に影響を及ぼし合っていることについての、共通の理解と期待と自覚を形成する必要がある。そのためには、専門レベルで集積された情報や映像を用いて、これを解釈、編集し、海域に関連するすべてのstakeholderがアクセス可能な形で提供できるようなスキームを構築する必要がある。初等教育から高等教育に至る教育プログラムあるいは地域の生涯学習プログラムのなかで海洋教育を正課としてとりあげ、そこで利用可能な学校教材を提供するシステムを創設することも有効であろう。

アジア海域の海洋ガバナンスと情報協力体制の構築

奥 脇 直 也

東京大学大学院公共政策研究部 教授

アジア沿岸の海域は北から南へ日本海・黄海・東シナ海・南シナ海さらにセレベス海・インドネシア海と、いずれも半閉鎖海(semi-enclosed sea or marginal sea)という地理的特徴をもちかつそれらが相互に連続(related)している。また日本海には竹島問題、東シナ海には尖閣諸島問題、南シナ海にはスプラトリー諸島問題など、領有権が争われている島嶼が存在するため、明確な海洋境界画定線が設定されていない。またフィリピンおよびインドネシアは群島国家としてその海域を群島水域という特別の法制度の下においている。しかもこれら海域、とりわけ南シナ海は世界の物流量の過半が通る国際航行の重要な航路となっているが、同時に海賊、海上武装強盗なども頻発しており、場合によっては沿岸国の反政府勢力や国際テロ組織と連携して政情の不安定化を策動する事態も発生しかねない。南北朝鮮や、中国・台湾をめぐる政治的・軍事的な不安定要因も多い。

半閉鎖海としてのアジアの海域は、外洋に開かれた海とは異なり複数の国の沿岸に比較的近く、また海域内に多くの小島が点在しているなど、周辺の沿岸社会の生活と極めて緊密に結びついて一体化しており、またそれゆえに沿岸諸国の海洋文化的な多様性、経済社会的な発展段階の格差に由来する多様な国家利益あるいは生活利益に直接に関連している。そのため国際協力による海洋統合管理のシステム(integrated ocean management system)を構築することには多くの障害がある反面、半閉鎖海という海洋地理的な特徴は、こうしたシステムの構築をもっとも必要とする海域でもある。領土問題や境界画定問題があることは問題を複雑化させているが、たとえ海域の境界画定がなされたとしても、半閉鎖海の海洋管理、とくに海洋環境の保護・保全や海洋資源の管理をふくむ海洋利用の有効な規制は、これら海域を一体のゾーンとして捉えた上での国際協力の体制を確立することなしには、その目的を達成することは不可能である。海洋法条約(74条3項)は境界未確定の海域においても理解と協力の精神によって実際的な性質を有する暫定取極めを締結するための努力を払うことを求めており、またとりわけ1992年にUNCEDが採択したリオ宣言およびAgenda 21(17章)も、閉鎖海域および半閉鎖海域を含むすべての沿岸域および海域における海洋利用、海洋環境保護のための統合管理および持続的開発のために国際的および地域的な協力を求めている。わが国でもこれを受けてAgenda 21を実施するための行動計画を策定し(1993年)、また地方自治体やNGOなどの国際的提携によるLocal Agenda 21の企画も活発化している。

もっともアジア海域の統合管理を進めるための障害が多いのも事実である。何よりも大きな障害は領土問題、台湾問題、安全保障問題であり、各国が海洋権益をめぐる相対的な力関係の優位を維持しようとする結果、当面の相手国に対する疑心暗鬼の状態に陥り、各国ともに一つの譲歩がその立場の弱体化を招くことをおそれる余り、信頼醸成措置すら積極的に導入できない場合も多い。海洋法条約は、境界未画定海域における暫定的取極めが最終的な境界画定に影響を及ぼすものではないという

waiver を明文で規定しているものの（74条3項）、こうした条約の規定が文字通りに効果を発揮するためには、関係国相互の信頼関係が不可欠である。もっとも日韓、日中の漁業協定に見られるように、国家間の調整は可能であり、境界が未画定の中でも、国際航行の安全確保、漁業資源・鉱物資源などの秩序ある海洋調査、海洋開発、海洋汚染防止、海上犯罪防止、密航・密輸防止などの中から、それら個別の事項毎に各国共通の利益を抽出し、これを実効的に実現するための国際協力の枠組みを創設することは可能である。海洋科学調査に関する日中間の口上書の交換も、無用な紛糾を避ける上では一定の効果をもっている。またスプラトリー諸島の帰属をめぐる紛争が存在する南シナ海についても、ASEAN と中国の間で、ごく一般的な内容の政治的な文書としてではあるが、「行動基準(code of conduct)に関する宣言」（2002年）が採択され、同海域における相互信頼を促進しようとする動きもでてきている。

アジア海域の海洋ガバナンスを向上させるためには、単に海洋法の海域区分と管轄権配分の制度的枠組みだけでは不十分であり、沿岸各国がこれら海域を一体のものとして捉える zonal approach にもとづいて政策協調を行う必要がある。そのためには信頼醸成措置を促進するだけでなく、アジア海域が半閉鎖海であることについての共通の認識を高める必要がある。そのためにもっとも必要なことは、各種の海洋科学情報をはじめ、海洋ガバナンスに関わる情報の交換とアクセス可能性を高め、情報を集中管理する体制の創設をも視野に入れた海洋情報統合管理の体制を確立することである。統合された情報協力の推進を通じて、アジア海域の現状について共通の理解と期待と知識(shared understanding, expectations and knowledge)を集積し、アジアの海域が生物資源の面でも海洋環境の面でも極めて脆弱な地理的特質をもち、また同時に国際交通路として重要であることを認識したうえで、その現状と経年的な変化について共通の認識を確立し、将来を見越した長期的な変化の予測を客観的に立てることから始める必要がある。アジア海域が半閉鎖海であるという共通の認識が高まり、関係国の主権を超えた意識高揚(consciousness-building)を誘導することにより、それら情報にもとづく協調的諸措置の実施において、短期的な国家間の相対的力関係という行動原理を超えて、より長期的な目標を見据えた信頼の醸成も可能となり、また財政的・技術的支援を通じて沿岸国の海洋ガバナンスへ向けての能力形成 capacity building を進めることも可能となろう。

もちろん海域の統合管理レジームの確立はそう簡単なことではない。海域を一体として対象とする zonal approach による国際協力は、アジア以外の海域においても必ずしもうまく進んでいるとはいえないのが現状である。EU のように高度な統合を目差す主権国家の特殊な国家連合体においても、半閉鎖海である北海やバルト海について、しかも漁業と海洋汚染に関する共通政策のもとで海洋の統合管理が行われているにとどまっており、同海域における国際航行に関する Mandatory Ship Reporting System の提案も第三国利益に関わることもあり、受け入れられるには至っていない。この経験からしても、アジア地域において統合管理システムを提案することはおそらく尚早である。しかし海域のガバナンスを高めるためには、出来るところから zonal approach にもとづく政策協調を積み上げ、またそのための様々な手法を試みていくという手順を踏むことが必要であろう。

東アジア海域ではすその第一歩として海洋環境を保護するために、東アジア海域環境管理パートナーシップ (PEMSEA) という地域組織が立ち上げられ、これが IMO や UNEP・UNDP と提携して活動を開始し、2003年12月には「東アジア海域の持続的開発戦略」(SDS-SEA、Sustainable

Development Strategy for the Seas of East Asia) を採択しているが、その中でも特に地域行動計画として沿岸域および海洋の環境に関する統合情報管理システム(IIMS, integrated information management system)の構築が提唱されている。これは各沿岸国が行う海洋環境にかかわる情報の収集の基準やその情報へのアクセスの確保を目差すものであるが、それがさらに地形学的・気象学的・生態学的情報とリンクされ、相互の影響が客観的に明らかにされるようになれば、東アジア海域全体の半閉鎖海としての一体性の認識が、政治決定のレベルでも、水産業を含む産業社会のレベルでも、また漁民を含む Civil Society のレベルでも高まることとなる。PEMSEA の活動は今のところ問題を網羅的に指摘して、それらを連結した海洋環境保全のための統合海洋管理(Integrated Ocean Management)の諸方策として洗い出しているにとどまる。今後はこれを行動計画として具体的に実現していく必要が生じるが、そのためには情報協力を通じて東アジアの海域がその半閉鎖性にもとづく一体性と環境脆弱性をもつことの共通認識を育てていく必要がある。それは統合情報計画の構築という国際協力の制度化へ向かっての強い政治的なイニシアティブの源泉ともなるし、また特に沿岸域に関する地方自治体、NGO、Civil Society など、各分野における stakeholder をも取り込んで、沿岸域から海洋全体へと視点を展開する力の源泉ともなる。

本報告においては、こうした制度設計がいかなる地理的範囲においていかなる事項についてどの程度で可能かということ、最近の海洋法の展開を参考にしつつ、アジア海域における海洋ガバナンスの進展のためのいくつかの提言を試みたい。

(1) 海洋汚染緊急対応のための情報交換体制の確立

アジアの半閉鎖海海域においてこれまでもタンカー事故は多数生じているが、トリーキャニオン号事件、アモコ・カジス号事件、エクソン・バルデス号事件のような大規模な環境壊滅的な海洋汚染事故は発生していない。しかし半閉鎖海における大規模汚染はとりわけ海域の環境、生態系に壊滅的な打撃を加える可能性が高い。また海洋汚染は海域区分の設定とは無関係に、潮流に乗り、アジア海域沿岸国の沿岸を汚染するであろう。大規模な事故が発生したときに、汚染の拡大を最小限に止めるためには、沿岸諸国間で予め緊急計画を取り決め、緊急の場合の対応、迅速な情報のチャネルの確保、交換防除措置の連携、事故船舶の salvage、公海上における介入権行使のための航空機・艦船の出動に備えた連絡体制など、いつでも緊急措置を発動できる体制を整えておく必要があるだけでなく、そのためには各海域における潮流の速度・方向、海底の起伏や深度など、汚染の拡大予測に必要な情報を整えておく必要がある。日本海および黄海を中心とした海域については、ナホトカ号事件を契機に、UNEP の地域海行動計画の実施として、「北西太平洋行動計画」(NOWPAP, North Western Pacific Action Program) が地域油流出緊急時計画を採択し、これが暫定的なガイドラインとして適用され、油流出事故の場合において迅速な対応措置をとるための沿岸国による協力の枠組みを創設している。しかしながら、これらの協力措置を有効に実施するのに必要な情報は、軍事的にも重要な機微の情報を含み、必ずしも十分に公開されているわけではない。また東シナ海や南シナ海ではこのような地域的な体制もまだ未整備のままである。大規模な海洋汚染が発生すれば、それは直ちにアジアの他の半閉鎖海域にも甚大な影響を及ぼす。

事故の場合のみならず、船舶からの違法な油その他の有害物質の排出については、これら海域を通航する船舶を航空機によって空から監視する airborne surveillance によるモニタリング・システム

を策定し、関係海域をいくつかに分けてそれぞれを分担して沿岸各国が情報を収集、交換する体制を整えることが、海洋法条約によって導入された寄港国あるいは沿岸国による執行を実効的なものとするためにもっとも有効である。Air-borne surveillance は、船舶が立ち寄る港における port-state control と一体的に運用される必要がある。しかしこうした協力体制を確立するためには、各国海上保安当局の相当に熟達した連携体制が必要であるだけでなく、領有権問題や海洋境界画定問題などの障害を乗り越えなければならないが、それら障害があることが監視の分担実施を可能にする信頼関係の醸成を阻害している。

(2) 海洋生態系情報の集積

アジア海域に限らず、海洋汚染の大部分は実は陸起因汚染である。長期にわたる汚染の蓄積は海域の海洋環境に回復不能な損害を与えるであろう。すでに東南アジア沿岸からの流出した各種の廃棄物が潮流に乗って到達し、東シナ海の珊瑚礁に甚大な損害を与えているといわれる。「素敵な宇宙船地球号」という TV の番組では、日本の南の島のヤドカリが海洋投棄された廃棄物のビンのキャップやフタを背中に背負っている衝撃的な映像が流された。陸起因汚染は海洋汚染の圧倒的部分を占める重大な原因であるが、これを除去するためには、沿岸社会の経済社会構造を変革しなければならず、国際協力も進んでいない。しかしアジア海域の汚染による海洋生態系への被害の現状を調査し、その情報を相互に交換集積して、陸起因汚染の経年的な汚染の蓄積の状態を明らかにし、陸起因汚染の防止のための地域協力の枠組みを提案する基礎とすべきである。ここでも zonal approach にもとづく情報協力の体制をまず整え、半閉鎖海域の環境的脆弱性に関する共通の認識を助長していく必要があり、その過程で海域の生態系に関する新たな科学的知見や情報をもたらされるならば、こうした共通の認識が飛躍的に拡大することにもなる。これら海域にはカリフォルニア沖とこの海域の二箇所では生存が確認されていないクジラの希少種が生存しているといわれる。そうした鯨類の生態系の調査を国策として徹底的に行うことは、同時に、捕鯨再開を主張する日本への批判を緩和し、将来、捕鯨再開への道を開くことにもつかりうる。

ノルウェイ沖では「珊瑚のあるところに必ず魚がいる」という漁民の間に語り継がれた言い伝えがあったが、沿岸漁場から魚が消えたとき、漁民が国立海洋研究所に調査を依頼した結果、底引網漁業が深海珊瑚死滅の原因であることが判明し底引き網が規制されることとなった。またもう一つの原因でもある石油会社のパイプライン敷設の方法の変更やルート変更などの措置がとられたという。深海珊瑚など誰も見たこともなかったし、ノルウェイ沖に広大な珊瑚の群落があるとは誰も思っていなかった。古くからの言い伝えが科学的な調査をもたらし、珊瑚についての驚くべき新しい科学的情報が得られ、その貴重な生態系についての科学的な知識に基づく共通の認識が成立したことが、沿岸漁業社会も海底開発会社も珊瑚保護のための措置に協力できたゆえんである。

(3) 海賊・海上武装強盗

東南アジア諸国の周辺海域におけるいわゆる海賊の問題も、実は海洋生態系に甚大な損害を発生させる危険をはらんでいる。それは領海内で行われるために国際法上の海賊ではなく、海上武装強盗 (maritime armed robbery) と呼ばれるものであるが、沿岸諸国の取り締りの能力形成 (capacity building) に関する日本の努力にもかかわらず、最近はなお増加の傾向にある。同海域は非常に狭かつ世界の船舶輸送量の過半が通航する輻輳度の高い交通の要衝であり、また大小の多くの島が点在し

ている。さらに複数の沿岸国の領海が入り組んでおり、相互に領域を超える管轄権行使を抑制する必要もあって、複数の国家の沿岸海域を自由に渡り歩いて活動する海賊船舶は他国の領海に逃げ込めば追跡を免れることとなる。それゆえ、海上での取締りの実効も上がりにくい。東南アジア諸国間では合同パトロールという形で領海を越えて追跡可能なシステムの構築も検討されているが、主権の側からする抵抗も強い。

もともと海賊は一つの産業というべきものであり、略奪した物資を陸揚げし、陸上で貯蔵保管し、売り捌く組織的な体制を必要とし、またその過程で場合によっては地方の役人の協力をうる必要も生じる。すなわちそれは陸上の支援体制があって初めて成り立つ犯罪であり、したがって海上の取締りを強化するだけで抑制できるとは限らない。しかも海賊はしばしば国内反政府勢力とも結びつき、それら組織が闘争資金をうるために海賊と協力し、あるいは自ら海賊行為を行う場合もある。とりわけ国家領域の一部がそれら叛徒組織の実効支配を受けている場合には、沿岸国政府に取締りの実効を期待することも難しい。その意味では、沿岸国国内社会の政治的安定をもたらさうような貧困の改善、差別や腐敗の除去、雇用の促進・確保といった総合的な施策への国際援助が必要不可欠である。もっともこれら援助が成果を生むには相当に長期の時間を要するであろうから、当面は、それら海賊行為による国際経済社会の不安定化を回避するための海賊情報の普及と商船への防除設備の装備、場合によっては海賊対策用の警備員の配乗など、自衛的な措置を強化する以外にはない。海賊情報の普及については、IMO や ICC(International Chamber of Commerce)が随時海賊警告情報を出しており、また最近では情報共有センターがシンガポールに設置された。これらは通航船舶の側に情報を提供することによって被害を縮小することを目差すものであるにとどまる。

ところで海賊は海上で船舶を奪取・略奪した後これを放置することも多い。これまで東南アジア海域において、海賊に遭遇して放置された船舶が座礁したり他のタンカーなどの船舶と衝突事故を起こしたりして大規模な海洋汚染を発生することがなかったのは、むしろ奇跡に近い。またこれら海域で叛徒団体によりタンカーなどがテロ攻撃を受けた場合には、長期にわたって海峡が通航不能になるなど、国内経済を海運に依存している他の国家は甚大な経済的損害を蒙ることになる。その意味で複数の沿岸国の間で海賊に関するリアル・タイムの情報を交換し、また海賊船の捕捉のために沿岸国が執行上の協力体制を整えることが必要であるように思われる。

(4) 漁業資源開発に関する情報協力

アジア海域では点在する島の領土問題も絡んで排他的経済水域及び大陸棚の境界画定も未解決のままの部分も多い。このため沿岸諸国は漁業や海洋科学調査など個別の事項ごとに暫定的に海域を区分して、境界画定が未決着なことから生じる不都合を回避している。しかし海域全体を対象とする統合的資源管理は難しく、地域国際漁業委員会などの設置による海域全体を一つのゾーンとして漁業資源を保存管理する組織的な協力は進んでいない。沿岸諸国がいずれも魚類を重要な蛋白源としているにもかかわらず、またそれゆえに、有効な漁業資源の調査及び管理の協力体制を構築できないでいることは、将来の世代に対する重大な責任回避と言わざるをえない。

日中・日韓の漁業協定は暫定水域については共同委員会による漁獲量その他の漁獲規制を行うこととしているが、それ以外の水域ではそれぞれの沿岸区域について沿岸国が漁業保存措置をとることとさ

れており、海洋を一つのゾーンとして捉えて一体としての漁業資源の保存を行うことにはなっていない。底魚は比較的安定しておりそれぞれ沿岸国が主権の権利に基づく規制を行うことで問題は少ないが、浮魚については、その回遊範囲を広く一体として保存措置を講じるのでない限り、共倒れになる危険が大きいといわれ、長期的に見た漁民の利益が損なわれる可能性がある。こうした「共有物の悲劇」(tragedy of commons)が生じないようにするためには、そのため日中韓三国の間では漁業資源保全分野における協力体制の確立が模索され、2003年10月にインドネシアで開催された日中韓三国首脳共同宣言の中で「三国は、二国間又は三国間で、効果的な漁業管理を通じて、漁業資源の持続可能な利用とその保全を促進するために協力する」ことが合意され、これを受けて本年6月に開催された日韓水産当局間のハイレベル会議でも、海洋生物資源の保存及び管理を推進するための方策について今後とも協議していくことが確認された。しかしこれを実施する具体的な方策は示されておらず、せいぜい認識の共有が確認されたにとどまっている。ただし日韓漁業の共通の敵である「大クラゲ」の大量発生を受けて、その発生の原因やメカニズムを共同で調査することが合意された。近年におけるアジア沿岸海域におけるイワシの不漁の原因についての全海域をまたがった調査が必要であろう。こうした調査の成果を一つ一つ積み上げることにより、まずは魚種資源の現状に関する客観的調査の共同実施、あるいは地域漁業機関を設立しての科学的資源調査の一体的な実施の必要性の認識を高め、さらにそれらの上に立って初めて、将来における漁業資源の統合管理の制度を展望することができることになるように思われる。

(5) 海底資源開発に関する情報協力

海底鉱物資源開発については再生可能資源としての魚種資源のような暫定的な取極めに合意することは極めて困難な面がある。それは大陸棚あるいは排他的経済水域の境界が未画定のまま残されていることによる。とりわけ海底鉱物資源の既知の鉱区は境界画定交渉の結末に大きな影響を及ぼす場合があるため、沿岸国は一方向的に海底の探査開発に乗り出そうとする。たとえば中国による東シナ海のガス田等の開発は、中間線の中国側で行われているものの、日本沿岸から200海里の内側で行われており、少なくとも日本の権原(sovereign title)が中国のそれと競合する場所で行われている。そうした開発行為がそれ自体で国連海洋法条約にいう境界画定合意の阻害行為といえるかどうかの法的評価はここでの問題ではない。ここで取り上げたいのは、こうした大陸棚開発には大規模な海洋汚染の危険が伴っているにもかかわらず、日中間で緊急時における共同行動に関するスキームが策定されていないことである。境界画定合意を優位に進めるために、一方向的に探査開発が行われる結果である。北海油田について、イギリス・ノルウェイなど関係国の間で緊急時計画が詳細に定められているのと極めて対照的である。

この問題は重大である。同海域はまた日中韓の三国の漁船が交錯する漁場でもあり、ひとたび天然ガスや石油の掘削から汚染が生じた場合には、三国漁業は甚大な損害を蒙ることになるのは火を見るよりも明らかだからである。春暁油田は天然ガスではなく石油の開発が行われるようでもあり、一層、開発過程で事故が生じた場合の海洋汚染の被害は深刻となろう。

将来における境界画定に関して中国側は共同開発区域の設定を提案しているようである。日中間において東ティモールの共同開発方式が当然に参考となるかどうかは不明であるが、中国が共同開発に真剣な興味をもっているのであれば、少なくとも権原の競合する範囲内のすべての海域における科学

的な情報を明らかにするのでなければ、その一部に設定されることとなる共同開発区域の中での資源の衡平な配分という結果を導くことはできない。

(6) 海洋保護区域 (MPA) の問題

海洋の統合管理に向けての一つの方策として、現在、海洋保護区 (MPA, Marine Protected Area) の設定が多くの国によって提案されつつあるが、それはどちらかというと環境保護 NGO のイニシアティブによるものであり、生物多様性や世界自然遺産の保護という文脈が強調されている。それはそれで極めて有意義なことであり、沿岸諸国民の意識を覚醒する (consciousness building) ものとして、海洋の統合管理への一つのステップとなりうるものである。

もっとも MPA の設定の合理性は、その性質上、人為的な海域区分になじまないものであり、沿岸域の統合管理 (integrated coastal management) をこえて、公海についてまで拡張して適用することが主張されるとともに、排他的経済水域において認められる船舶の国際航行を部分的に差し止める措置の提案をも含んでいる。こうした MPA を沿岸国が単独でまたは隣接沿岸国と協調して一方的に設定することは、海域の多様な利用にとっては、沿岸国による管轄の忍び寄る拡大 (creeping jurisdiction) の危惧を生じさせる。沿岸域に MPA が設定される場合はそうした危惧はあまり生じないが、領海における無害通航の一時的な停止とは別に、さらに MPA を設定して外国船舶の通航を沿岸国が一方的に規制できるかには問題がある。それにとどまらず、さらに排他的経済水域や公海における航行の自由を否定することになれば、そこから国際紛争が惹起される可能性は極めて高いし、地域の経済発展全体にとって由々しい事態を将来するであろう。また排他的経済水域における魚種資源も、沿岸国の主権的権利の対象ではあっても、沿岸国がこれを独占することが認められたわけではなく、海洋法条約は沿岸国にその最適利用 (optimum use) を義務づけているのである。最適利用は最良の科学的証拠に基づき、かつ最大持続生産 (maximum sustainable yield) を基礎に措置されることが求められている。そして最適利用のためには、特定の魚種資源の漁獲可能量 (TAC) に自国の漁獲能力を超える余剰分 (surplus) がある場合には、その漁獲を第三国に配分する一般的な義務を、沿岸国は負っているのである。MPA がこれら沿岸国の義務を回避する口実として設定されるようなことがあれば、それは海洋法条約によって導入された排他的経済水域制度を根幹から揺さぶるものとなる。

MPA の設定がそうした海洋秩序の不安定化の要因を現出するものとならないためには、国際的なレベルにおいて MPA 設定の許容基準を客観化するとともに、それら基準への適合性を判断する前提として、まず MPA が提案される海域を含む地域の海域全体についての情報の収集・提供とその共有化が不可欠となる。ここでも情報協力はアジアのそれぞれの半閉鎖海域を全体として一体のものとして捉える観点からなされる必要がある。

(7) 情報協力の方策

これまでみてきたように、アジアの海域が海洋環境にも海洋生態系にも資源保存にも脆弱な半閉鎖海であるという認識を共有するためには、まずは海洋に関する多様な情報を可能な限り公表し、必要に応じて誰もがいつでもアクセスしかつ利用可能であるようにしておくことが必要である。短期的には海底開発や海賊行為から大規模海洋汚染が発生した場合の緊急対応についてアジア地域諸国が情報交換と防除措置に関する国際協力体制を策定する必要がある。長期的にはこれら海域全体の生態系を

解明し、海域の適正な利用と保護の統合した管理システムを創設する必要がある。海洋情報の統合は、海域を一体として統合管理する体制を将来にむけて整えていくための出発点でもある。

海洋情報の共有化は、しかしながら、世界全体についても必ずしも進んでいるとはいえない。とりわけアジア海域に関しては、領土問題や大陸棚の境界画定問題も絡むために、そもそも科学情報を資源情報や水路情報と区別することを可能にする科学コミュニティ(science community)の成立が難しい現状にある。世界レベルではようやく、UNESCOの海洋地形委員会と世界気象機関WMOとが共同して、海洋環境情報を統合調整するプロジェクトを立ち上げ、海洋科学情報収集の形式(format)や基準(standard)の調整統一、情報仕様(mode)の統一による科学コミュニティの中での情報流通の円滑化などの諸方策の検討を開始した段階にある。こうした試みは実は、国際社会がこれまでたどってきた発展の方向にそったものである。ある特定の事項ごとの必要性に応じて、情報の集積と交換、またそのアップデートを経常的に行う必要から、特定の問題ごとに専門的国際組織がこれまで創設され、国際協力の体制が整えられてきているが、それら国際協力の組織としての専門的国際組織の活動を支えたのは、まさに加盟諸国家から情報提供を受ける体制＝報告制度(reporting system)であった。報告制度はその結果が公表されること自体を一つの事実上のサンクションとして実効性を持つこととなるが、同時に、国際組織の側で提供されるべき情報の形式や基準、統計指標などを統一した質問表(questionnaire)に回答する形で報告を要求することにより、国内行政のあり方に大きな影響を及ぼすことによって国際協力の実を挙げてきたという側面がある。つまり報告書を通じて国家は国内統治のレベルでも国際的なレジームへの組み込み(enmeshment)を加速してきたのである。従来は専門的事項ごとに技術的に細分化された国際協力が推進されてきたが、海洋情報の共有化は、専門事項ごとの縦割りの国際協力ではなく、文字通り分野横断的(cross-cutting)な情報の収集、交換と公表に基づく国際協力の体制を目指すものとなる。とくに半閉鎖海においてはこれを一体として扱うレジームの形成が不可欠であり、とくに各国の資源エネルギー政策、環境政策、漁業政策などの優先順位のばらつきを乗り越えて国際的な制度が策定されなければならない。そのため従来の特定の専門技術的で予測可能な国際協力の組織化を超えた課題をつきつけられており、それゆえ政策決定者レベルのみならず、市民社会内部でのアジア海域の半閉鎖海としてのidentityを強化するような認識枠組みの変更が必要不可欠であり、そのためには情報国際協力とその公開・公表がなによりも必要である。

こうした情報国際協力の進展は、人々の間に、人類文化の発展がいかに海洋に依存しているかということに関する共通の認識を創出し、海洋の地形、海流、気象、生態系等の相関性と経年的変化、漁業・鉱物資源、海洋環境へのそれらの影響を明らかにすることを通じて、海洋利用に関する新たな制度的枠組みを創設するインセンティブを産み出していくであろう。それはまた国内における行政組織にも分野横断的な再編を迫ることとなる。海洋の一体的な統合管理の必要性は人類の海洋活動の大規模化、地球環境の変化、人口・食糧問題の深刻化、水資源その他共有天然資源の衡平な配分といった問題の発生によって、ますます強まってくることが予想される。これを解決することなしにはわれわれは将来の世代に対する責任を回避することになる。重大な紛争の局面を迎える前にアジア沿岸諸国の人々の認識枠組みを変更し海洋国際協力の体制を整えるために、海洋に関する情報協力の第一歩をまず踏み出すことが必要である。この第一歩をアジアから踏み出すことは誠に有意義であるとともに、半閉鎖海が連続するアジアの沿岸国によっては、海洋との持続的な共生を図りつつ国民の生活の安定を図る上で、すぐにも開始しなければならない優先的な課題である。これは1次的には問題発見

的な科学コミュニティに課せられた課題であるが、同時に、各国の政府の資金面、技術面での協力、とりわけ短期的な国益を長期的に視野で置き換える政策の転換なくしては達成できない事業でもある。

Abstract

ASEAN Science and Technology Cooperation

Wang

The ASEAN Science and Technology Cooperation (ASTC) is a regional science and technology cooperation program. It was established in 1986 as a result of the ASEAN Science and Technology Cooperation Agreement. The ASTC is a unique and important regional science and technology cooperation program. It is the only regional science and technology cooperation program in the ASEAN region. The ASTC is a multi-disciplinary and multi-sectoral science and technology cooperation program. It covers a wide range of science and technology fields, including natural sciences, social sciences, and engineering. The ASTC is a multi-level science and technology cooperation program. It involves the participation of scientists, engineers, and students from all ASEAN member states. The ASTC is a multi-faceted science and technology cooperation program. It includes a variety of activities, such as joint research projects, scientific conferences, and student exchanges. The ASTC is a multi-lingual science and technology cooperation program. It is conducted in the English language, which is the common language of all ASEAN member states.

1. Creating a New Perspective

The ASEAN Science and Technology Cooperation (ASTC) is a unique and important regional science and technology cooperation program. It is the only regional science and technology cooperation program in the ASEAN region. The ASTC is a multi-disciplinary and multi-sectoral science and technology cooperation program. It covers a wide range of science and technology fields, including natural sciences, social sciences, and engineering. The ASTC is a multi-level science and technology cooperation program. It involves the participation of scientists, engineers, and students from all ASEAN member states. The ASTC is a multi-faceted science and technology cooperation program. It includes a variety of activities, such as joint research projects, scientific conferences, and student exchanges. The ASTC is a multi-lingual science and technology cooperation program. It is conducted in the English language, which is the common language of all ASEAN member states.

2. From Science-to-Technology Cooperation to (Science) Integration of Ocean Policy

The history and evolution of the ASEAN Science and Technology Cooperation (ASTC) program has been widely studied and discussed. The ASTC is a unique and important regional science and technology cooperation program. It is the only regional science and technology cooperation program in the ASEAN region. The ASTC is a multi-disciplinary and multi-sectoral science and technology cooperation program. It covers a wide range of science and technology fields, including natural sciences, social sciences, and engineering. The ASTC is a multi-level science and technology cooperation program. It involves the participation of scientists, engineers, and students from all ASEAN member states. The ASTC is a multi-faceted science and technology cooperation program. It includes a variety of activities, such as joint research projects, scientific conferences, and student exchanges. The ASTC is a multi-lingual science and technology cooperation program. It is conducted in the English language, which is the common language of all ASEAN member states.

**Instituting an Integrated Information Cooperation Scheme
to Improve Ocean Governance in Asian Seas
- Shared Perception of Asian Seas as a Unitary Marine System-**

**Naoya Okuwaki
Professor, University of Tokyo**

Resume

1. Semi-enclosed Seas

Most of the seas in the Asian region are semi-enclosed or marginal seas. For the purpose of "Securing the Ocean," or enhancing ocean governance in the region through building up an integrated management system, it is necessary to increase the common understanding and identity of this geological feature of the Asian Seas. The environmental and ecological system of semi-enclosed seas is vulnerable to environmental damages from outside. Socio-politically speaking, semi-enclosed seas are closely connected with the lives of people in the coastal states that surround the sea area. In addition, the economic, political, social and legal development of local communities is of such variety in this region that integrated ocean management is not only indispensable, but also the most convenient way to coordinate the different interests of those coastal states.

2. Creating a New Perception

In establishing an integrated ocean management system in the region, it is therefore most important to create the new perception that Asian seas are semi-enclosed seas and closely related to each other by rather narrow straits or strip of waters. This perception should be cultivated not only among governmental and other experts, but among people in the local community. New concepts like "securing the ocean" or "ocean governance", that are proposed in this meeting, will change the focus of attention. A new perception of Asian seas as a "semi-enclosed sea" would bear a new, shared understanding, identity, and expectations, on the basis of which changes of policy priority should be initiated and coordinated.

3. From Issue-to-issue Cooperation to Overall Integration of Ocean Policy

The bilateral and regional cooperation in the Asian region that has been made so far is very limited and specific to each issue area. This is because there remain territorial problems in the region, and therefore, in most of the area, sea delimitation has not yet been settled with regards to the continental shelf or EEZ. Therefore, countries in the region are usually rather hesitant to propose a new regime, because in taking such an initiative, they worry about their loss of relative power position vis-a-vis their counterparts in each issue area. However, there are examples of solid progress being made in creating a shared perception of common interests in the region: new fisheries agreements between Japan and Korea and between Japan and China, an agreement to a Code of Conduct for the South China Sea between ASEAN countries and China, and the conclusion of Anti-piracy Agreements for the East Asian Seas, etc. But still, these are limited to agreements to cope with specific problems of immediate interests and the problem of sovereignty is carefully left untouched, as in the case of

land-source pollution, piracy or marine terrorism, that may cause devastating damages if they are not prevented.

4. The Need for an Integrated Information Cooperation Scheme

In such circumstances, it is necessary to set up a new scheme for integrated information cooperation, which focuses on creating and strengthening the perception of Asian seas as semi-enclosed seas that constitute a unitary marine system. This would enhance the awareness that each specific issue should be treated as a mutually interrelated one. This proposal for an integrated information cooperation scheme is different in its emphasis from other proposals so far made in two respects.

First, the proposal for the Integrated Information Management System (IIMS) presented by PEMSEA (Partnership in Environmental Management for the Seas of East Asia) has rightly stressed the needs of integration of information for effective decision-making. The purpose of such a system would be to establish a standardized and uniform data collection and recording system that is easily accessible and with the same format conducive to easy interpretation. It should be of reliable quality and not be time-consuming or costly to find, collect and analyze data. Of course, such a system can only be created step by step, but it seems that its focus is on the decision-making level, even if it expects to create cross-sectoral integrated information systems. It may undoubtedly enhance a change of perception at the experts' level, but it is difficult to find momentum or political will that breaks through the sectionalism prevailing among the present governmental as well as academic institutions.

Second, the integrated information cooperation scheme proposed here should include such cooperation in consciousness-raising or awareness-building among people living in local communities, that Asian seas are semi-enclosed seas. It is not limited to cooperation at the experts' level. We already have very good and sophisticated TV video films and other scientific teaching materials for educational purposes and it is very important to make these materials easily accessible to students and people in general. The idea should be considered to establish an institution to provide those films and photo-books to school classes or community colleges, something which might help in generating the political will to integrate and coordinate the policy priorities of Asian countries, not only in the field of ocean governance but also the governance on land.

Instituting an Integrated Information Cooperation Scheme to Improve Ocean Governance in Asian Seas: Creating Shared Perception of Asian Seas as a Unitary Marine System

Naoya Okuwaki

Professor, University of Tokyo

Problems

Looking at a map of the Asian region, we recognize that Asian seas have common geographical features, such as semi-enclosed or marginal seas (Japan Sea, Yellow Sea, East China Sea, South China Sea, Celebes Sea and the Sea of Indonesia) and they also closely relate to each other by rather narrow channels and strip of waters. As such, their ecological system is vulnerable to environmental harm. Politically, there are islands or groups of islets, to which two or more States claim territorial title (Takeshima Islands, Senkaku Islands, Spratly Islands); for this and other reasons, maritime delimitations have not yet been settled in some areas. In addition, the Philippines and Indonesia declared themselves as Archipelagic States, thus sea areas within the archipelagos are put under the special regimes of archipelagic waters. Economically, these Asian seas constitute the most important sea lanes for world maritime trade, and over half the world's shipping tonnage sails through South Asian seas. More than 80 percent of the oil for Japan, South Korea and Taiwan is transported through the South China Sea, thus it is called the Second Persian Gulf. At the same time, piracy, or marine armed robbery, is reported to occur rather frequently, and the sea is said to be one of the most dangerous sealanes in the world. The political situation of the coastal states is not necessarily stable. In the region, we have the problem of the Korean Peninsula and the Taiwan Strait as well.

Asian seas as semi-enclosed seas face coasts of more than one state, with not a few islets being scattered within the areas, and they are closely connected to the local community of the coastal states. They constitute an integral part of the life of the land. Due to historical, cultural and social diversity of the coastal states in Asia, the perception of the relationship between local communities and the sea area varies considerably according to each local community. And, due to the differing stages of economic development of the coastal states, the policy priority with regard to the improvement of ocean governance differs considerably to satisfy the national interests of coastal states. While, to improve ocean governance of the Asian seas as semi-enclosed sea areas, it is undoubtedly preferable to establish an integrated ocean management system, taking the sea area as a whole and constituting a unitary marine system, it is quite difficult in such socio-political circumstances for coastal states to agree on such an integrated system multilaterally and inclusively on all related issues. The existence of territorial problems in the region is only one element that makes the problem much more complicated and difficult to solve. But even if the territorial disputes should be solved and accordingly maritime delimitations could be successfully achieved, there remains the problem of creating a common perception among policy-makers as well as all the stakeholders of the local communities, that the Asian sea areas are geographically semi-enclosed seas and

constitute a unitary marine system. It should also be understood that ocean governance may well be improved only if cross-boundaries cooperation is attained, notwithstanding how the coastal States' jurisdiction is delimited.

Ocean Governance

Where a marine area is not yet delimited between States, UNCLOS, in Articles 74(3) and 83(3) stipulates the obligation of the States concerned to make every effort, in a spirit of understanding and co-operation, to enter into provisional arrangements of a practical nature until they agree to final delimitation. Agenda 21, adopted by UNCED in 1992, calls for coastal states to establish a system of integrated management and sustainable development, taking into consideration the fact that the marine environment forms an integrated whole that is an essential component of global life, and for that purpose, proposes schemes to improve international and regional cooperation. To implement Agenda 21, the Japanese government launched an Action Program in 1993, and local governments and NGOs have begun to take initiative in projects called Local Agenda 21 and establish networks with their overseas neighbors.

The political situation in the Asian region is not necessarily favorable for improving ocean governance. States in general tend to seek ways to improve their power position relative to their counterparts in each specific issue area, and this is so especially where territorial and security problems remain unsettled. And where no mutual confidence has been established, it may be impractical to expect even proposals of compromise from immediately competing states. Therefore, even if UNCLOS calls upon States to enter into some kind of provisional arrangements to settle practical problems and provides for a waiver to the effect that such arrangements should not prejudice the legal position of each state concerned, this waiver clause may be relied upon only if confidence has been established at a certain level between the states concerned. The fishery agreements between Japan and the Republic of Korea, and between Japan and China show that, even where there is a territorial problem and delimitation problems remain unsettled, states may agree on some regime of a practical nature if they share common interests on a particular issue. In 2002, ASEAN and China agreed to a Code of Conduct for the South China Sea, where the Spratly Islands are located. Although this document is as yet merely a political instrument and stipulates only general rules of conduct, it represents nonetheless a very important step for confidence-building in the South Asian region.

Creating a Common Perception

To improve ocean governance by establishing an integrated ocean management system in the Asian sea areas, confidence-building is only the first step to effective decision-making and provisional measures in particular issue areas are not enough. What is most needed at the initial phase is to create a common perception, among all the stakeholders in the local communities of the region, that the Asian seas are semi-closed seas and constitute a unitary whole as a marine system. For this purpose, it may be a good idea to establish an integrated information management scheme, and make all the data and information relating to ocean governance easily accessible and available for all purposes and provided in a form

understandable to all the stakeholders of the local communities, including not only policy-makers, technical experts, and scientists, but also fishermen, school teachers and students. Visual information, like photos and films, may also be collected, edited and distributed to improve understanding of the interrelated nature of the marine conditions, thereby creating the perception that Asian seas constitute a unitary whole system. Common understanding, expectations, and knowledge about the Asian seas as semi-enclosed seas, and common awareness that they have a very vulnerable environmental and ecological system, will help build a common awareness among peoples. This awareness should go beyond those short-sighted interests meant only to increase a state's power position relative to competing states; instead, it should enable coastal states to cooperate in working out an integrated ocean management system in the future.

PEMSEA and IIMS

For the East Asian area, PEMSEA (Partnership in Environmental Management for the Seas of East Asia) has proposed and adopted the establishment and operation of the Integrated Information Management System (IIMS). This system focuses chiefly on gathering and making accessible information for coastal and marine environmental assessment, planning, monitoring and management, and helping coastal States to carry out effective decision-making. At the global level, GEF (Global Environmental Facilities), acting in collaboration with the World Bank and UN Organizations like UNDP and UNEP, grants financial support to similar projects in the field of biodiversity. UNESCO and IMO set up a project to standardize formats and enhance accessibility to marine environmental information, linking geographic, hydrodynamic and meteorological information. These projects will contribute significantly to improving information and data collection and expertise decision-making, by setting standards and making data collection uniform, improving quality of information, make information and data easily accessible and less costly. The purpose of the integrated information management system, which I propose here, is to focus on collecting information and distributing it for raising awareness and building awareness that the Asian sea areas constitute a unitary whole, not merely among experts but all stakeholders and people living in the local society. Towards this end, all information and data should be interrelated and integrated for educational purposes and be easily understandable to civil society at large. An Audio-Visual Information Center, which produces and distributes documentary films on marine issues for TV programs and school classes, should be an integral part of the system.

Particular Issues

There are many issue areas to be taken up in the proposed integrated information management system, but I will name only few of them here.

(1) Information Exchange System as part of an Emergency Plan

The South China Sea region is the world's second most heaviest traveled international sealane with more than half of the world's supertanker traffic passing through the region's waters. Other large scale vessels carrying dangerous and toxic substances also pass through these waters. Tanker accidents in fact have occurred frequently in the region, but no large

scale ones, such as the Torrey Canyon, Amoco Cadiz and Exxon Valdes incidents, have occurred yet. If such accidents occurred in a semi-enclosed sea area, it would cause devastating damage to the coastal and marine ecological system of the whole region. It would also cause great damage to the regional as well as the world economy, especially if such an accident occurred in the vicinity of the Malacca and Singapore Straits. As oil pollution would extend quickly to the whole region beyond the maritime jurisdiction of a coastal state, it is essential to establish arrangements in advance to cooperate in such contingencies, by way of quick notification, exchange of information, measures to prevent the extension of pollution, including salvage of ships, and the exercise of rights of intervention on the high seas when it is necessary as a last resort. Also, to make the cooperative efforts more effective and to forecast the speed and direction of the extension of pollution, it is necessary to gather and share scientific information on hydrodynamics, strength and direction of currents, meteorological information, such as seasonal wind direction, and other information relating to the physical geography of the sea floor. Information about ecologically sensitive areas that are especially vulnerable to damage from outside should also be shared.

After the Nakhodka incident in the Japan Sea, NOWPAP (North Western Pacific Action Program) was established between Japan, Russia, the Republic of Korea, and China, as part of a UNEP Regional Seas Action Plan, and now provides guidelines for cooperative activities in emergencies. The Action Program, however, covers only the Japan Sea and Yellow Sea and no similar plan has been arranged for the East China Sea and South China Sea. In addition, some of the information necessary for realizing effective cooperation may be lacking because they are classified as sensitive for military purposes.

Apart from accidental discharges, vessel-source pollution frequently occurs from illegal discharges and the dumping of oil and other toxic substances from vessels during their navigation. To monitor sea-going ships and effectively enforce regulations, it would be most convenient to establish an airborne surveillance system, dividing the whole sea region into several areas, which should be set without direct bearing upon the maritime jurisdictional limits of coastal states, and coastal states taking the burden of monitoring regularly the area in their charge. Airborne surveillance is most effective when it is linked to the port-state control of the port authority, under whose jurisdiction vessels are subject when entering port. To introduce such a monitoring system, it is necessary to establish a sophisticated cooperative regime among law enforcement agencies of the coastal states. The fact that territorial and security problems remain unsolved in the region, and the weakness of confidence in each other's law enforcement activities caused thereby, constitutes the main obstacles to the establishment of such cooperation.

(2) Piracy Information

Piracy, which occurs within the territorial seas of Southeast Asian states, and is therefore called maritime armed robbery, calls for an urgent regional information cooperation system among the coastal states and states using the sea lane passing through the region. Japan has taken an initiative for improving coastal states' law enforcement capability, and several anti-piracy conferences have been held to build a system for cooperation to cope with piracy in the region. In November 2004, the Regional Cooperation Agreement on Prevention and Suppression of Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia, which Japan proposed at the ASEAN + 3 Summit Meeting in 2001, was renegotiated from July 2002 and finally adopted by 16 Asian nations. The Agreement seeks to establish a network of cooperation and information sharing among maritime safety and coastguard institutions. The 16 nations also agreed to set up the Piracy Information Sharing Center in Singapore. At the international level,

IMO and the International Maritime Bureau of the ICC (International Chamber of Commerce) provide piracy warnings to the commercial shipping industry.

Despite these efforts, it is reported that piracy incidents have been increasing recently in the region. This is partly because, in the Southeast Asian sea region, there are many small scattered islets within the region and the limits of territorial waters of several coastal states intermingle in a complicated manner. Thus, while pirates freely sail across territorial waters, vessels of law enforcement agencies have to exercise their jurisdiction only within their own territorial sea. Joint patrol arrangements between neighboring coastal states' marine law enforcement agencies may be a good idea to surmount this hardship, and it is proposed in fact, but it has not yet been realized on a regular basis.

Piracy may well be said to be an industry, as pirates must unload at port those articles that they plundered at sea, stock them in storehouses, and sell them in the local community to earn money. Therefore, they are groups of people who have come together to commit organized crime. They need a support system on land to be a profitable industry. This is why they may have relations with insurgents or other terrorists groups, which makes it quite difficult to suppress piracy effectively by way of joint patrol activities between coastal states. Local officers may also be involved in the business. Therefore, mere capacity-building of coastal States' law enforcement authorities does not provide a fundamental cure. Unless the poor living conditions of local communities are improved, corruption of local officers and religious or racial discriminative practices eliminated, and good opportunities for employment created, piracy cannot be done away with. As it may take a long time to realize such conditions, the information cooperation and capacity-building in technical and financial matters is currently the only feasible option agreeable among Asian nations.

What is important here, however, is that piracy not merely threatens the commercial interests of the shipping industry, but also may cause devastating damage to the environmental and ecological system of the seas in the region. It is said piracy occasionally leaves the victim vessel adrift after plundering, which may cause collisions with other supertankers. Hijacked vessels may be used to attack other vessels or vessels carrying toxic substances may be used to attack a coastal state. To prevent such events from occurring, all coastal states are well advised to cooperate within the framework of the SUA Convention as well as PSI (Proliferation Security Initiative). Exchanging piracy information in real time and enhancing cooperation among coastal states in law enforcement activities are needed for the safety of navigation and the security of the local coastal communities, but are quintessentially needed to preserve and protect the environmental and ecological systems of the semi-enclosed sea area in the region.

(3) Gathering and Sharing the Information on Ecological System

It is reported that the pollution of Asian seas is getting worse by contamination, which reduces the biodiversity in marine ecological systems in the region. This is caused mostly by land-source pollution. As the coastal states in the region become more industrialized and the use of chemicals in agriculture increases, the pollution of coastal sea areas has become a seriously problem. The GEF (Global Environment Facilities) has taken up projects for monitoring the effects of pollution on the coral reef ecosystem in the coastal area of the Southeast Asian seas. However serious the effects of land-source pollution may be, it remains most difficult to make its prevention obligatory, as it inevitably touches upon issues of restructuring the living systems of local communities and the development policy of the country, which has been left so far to the sovereign discretion of each state. Therefore, an effective system for the reduction of land-source pollution has never been established, even

for the Mediterranean, North, or Baltic Seas. In Asia, the development policy of each coastal state differs considerably due to their respective domestic economy's stage of development, and it is much more difficult to control internationally the land-source pollution.

We acknowledge that environmental problems cannot be resolved in isolation from other functions of society. To cope with land-source pollution, initiatives of the local community are of paramount importance. To enhance such initiatives, it is necessary to raise people's awareness in coastal states about how their lives on land are dependent upon the riches of the coastal seas and about how the environmental and ecological systems of the semi-enclosed sea are vulnerable to land-source pollution. Scientific research must contribute in raising this awareness, and in such an endeavor, we must seek approaches that can overcome traditional barriers between academic disciplines, administrative sectors and other established dividing lines. The Integrated Information Cooperation Scheme is proposed as the first step to restructure our experience. Its key concept should be cross-sectoral innovations in our knowledge, experience, and the institutional arrangements of our modern system. And for that purpose, the scientific community in Asia should provide all the people, as stakeholders, not merely their expertise on data and information, but the real story of what is happening in the region in a manner understandable by those people.

(4) Resource Management

As there exist territorial problems in the Asian sea area, delimitation of the continental shelf and EEZ remains unsettled in many areas. It makes it difficult to establish a cooperative system for conservation and optimum use of fishing resources. No regional fishery commission has ever been established in the region. For resource management, Japan has concluded new fishery agreements with China and the Republic of Korea without delimiting boundaries between the contracting parties, by introducing the regime of provisional waters, where joint commissions take the responsibility to set conservation measures by agreement. However, outside of the provisional waters, coastal fishing in the region is left to the fishing policy of the coastal states. It is said that, in semi-enclosed seas, surface fish stocks swim about widely along with ocean currents, and that if conservation policy is not coordinated the fishing industries of coastal states will go down together in the long run, thus realizing the so-called "tragedy of commons."

In October 2003, it was agreed in a Joint Declaration between Japan, China and the Republic of Korea that "the three nations cooperate, bilaterally or among three nations, through efficient fishery management, to enhance the sustainable use and conservation of fishing resources." Following this declaration, in June 2004, Japan and the Republic of Korea agreed to continue discussions further on measures to implement it, but no concrete step has yet been proposed, except that both nations undertake joint research on the mechanism of birth, in the Japan Sea, of giant jellyfish on a massive scale, which damages the fishing industry of both nations. In the seas around Japan, the catch of sardine has decreased dramatically in recent years, and similar joint research covering this and all areas of Asian seas should be undertaken. Accumulation of such kind of objective scientific data, brought about as a result of joint research activities, should help create a new shared perception that Asian seas constitute one unitary ecological system. It is only with this common understanding that agreement can be reached on the need to establish an Integrated Ocean Management System.

As for non-recoverable seabed resources, it may be very difficult to agree on provisional measures, but coastal states cannot stop and wait until the delimitation issue is solved. Rather, they expect that the discovery and exploitation of undersea oil fields may lead

them to an advantageous position in the delimitation talks. For example, China has started exploitation of a natural gas field in the East China Sea, on the western side of median line between Japan and China, within the 200 mile zone from Japan. Whether the exploitation undergone by China constitutes acts obstructing the agreement on delimitation, which is prohibited by UNCLOS, Article 83(3), is not the problem here. What is important is that the exploitation of undersea oil fields always contains the risk of large-scale pollution by accidental blowouts. In a semi-enclosed sea, such an oil well accident would inevitably damage other coastal states and cause devastating effects to the marine environment and the ecological balance of the sea. Therefore, an emergency plan should be arranged in advance with other coastal states in the region, as in the case of the arrangement between UK and Norway in the North Sea region.

(5) MPA (Marine Protection Area)

For the protection of biodiversity and world's natural heritage, coastal states have begun to propose setting up MPAs in larger parts of the coastal sea area. The preservation of wetlands and sanctuaries in land territory or in a shore area should be an important step for preservation of environmental and ecological systems in the region. An MPA in territorial waters, or even beyond them, however, may cause conflict with other lawful uses of the sea by other states. If an MPA is established unilaterally and the navigational rights of other States are restricted, conflicts may arise. If an MPA is set up within the EEZ unilaterally, it may be contrary to the obligations of a coastal state as to the optimum use of EEZ fishery resources. An MPA, therefore, if it is arbitrarily proposed, may be an excuse for extending seawards the creeping jurisdiction of a coastal state. UNCLOS makes it the obligation of coastal States of EEZ to utilize the best scientific evidence for optimum use of fishery resources. To avoid conflicts with regard to MPAs, it is necessary to set objective standards for them and to establish a mechanism to judge whether a proposed MPA is in accord with those standards. Only such MPAs should be permitted that are proved to be linked to the environment and ecological systems of the entire semi-enclosed sea area. And for that purpose, the integrated information cooperation scheme is indispensable for coastal states and other users of the sea area as well. The GEF has started to grant financial aid to some proposed MPAs, but only when they are proved on the best scientific evidence to have links to the global environment and eco-diversity.

Concluding Remarks

In this paper, I have emphasized the importance, for the purpose of improving ocean governance of Asian seas, of cultivating shared understanding, expectations, and knowledge about facts concerning the seas in the region. As PEMSEA has rightly suggested in the proposal for IIMS, information necessary for ocean governance is now difficult to access, time-consuming, costly, and also difficult to interpret. Such information is collected sector by sector, whether by governmental sectors or academic sector, and not integrated. Information that is necessary for improving ocean governance of semi-enclosed seas should be cross-sectoral, because the whole of the sea areas in the Asian region constitutes a unitary whole as a single environmental and ecological system. Therefore, so far as such information is accessible and understandable only by experts or policy-makers in each sector, the goal of improving ocean governance may not be effectively achieved. All the collected data and information must be accessible and easily usable by all stakeholders of the coastal states.

The Ocean Information Technology Project set up jointly by WMO (World Meteorological Organization) and UNESCO for integrating and coordinating information on the ocean environment is one such cross-sector attempt at the global level. It tries to set standards, formats, and modes for technical information, thereby making such information easily accessible to experts of different specializations in the scientific community. This idea is unique but the technique applied is of a kind which has been used in many functional international organizations for enhancing coordination among sovereign states. This mechanism is usually called a "reporting system." It works to standardize the domestic administration of each government, not only by way of making public the reports submitted by the government, but by surveying governments using questionnaires, that specify the format, index and kind of data and information to be provided. States, once they become a member of an international organization, are gradually enmeshed in a regime and compliance to regime rules is enhanced.

To improve ocean governance in the Asian region however, integrated information management among experts is not enough. Such information must be interrelated, edited, and collected as materials for educational purposes, so that people in the local community can easily access, understand, and use it. Setting up a regional film library may be a good idea for such purposes.

海を護るための ASEAN イニシアチブ

Wilfrido V. Villacorta

ASEAN 事務局次長

概 要

ASEAN 加盟国の繁栄および加盟国の総人口 5 億人以上の生活は、東南アジア海域に大きく依存しており、密接な関係を持っている。太平洋からインド洋にまたがる ASEAN 海域は、世界で最も豊かな海洋資源と沿岸資源に恵まれている。陸地に囲まれたラオス人民民主共和国を除くすべての ASEAN 加盟国は、17 万キロメートル以上にわたる長い海岸線を持つ ASEAN 海域では、世界の海洋水産物の 15% が水揚げされ、世界のマングローブ森林の 35% および世界のサンゴ礁の 35% が存在する。さらに ASEAN 海域は、石油やガスの採掘産業などの主要な経済活動もさかんで、海上輸送の重要な航路ともなっている。そのため ASEAN は、海洋の平和維持、安全保障および環境保護による海洋生物資源と生態系を維持することの重要性を以前から認識している。

ASEAN 海域の平和維持、安全保障、環境保護に関わる主なイニシアチブとしては、ASEAN 加盟国が域内の海で放射性廃棄物を投棄したり大気中に排出したりしないことを約束する「東南アジア非核兵器地帯に関する条約」や、中国との間で締結された「南シナ海における各国行動宣言」などがある。また、「ASEAN ビジョン 2020」の今後の主な構想は、ASEAN が「地域環境保護を視野に入れた持続可能な開発、自然資源の持続性、および地域住民の生活の高い質を実現するための機構を完全に整備した、環境にやさしい組織」に成長することである。さらに「ASEAN 海域の海洋水質基準」、
「ASEAN による国立海洋保護区の基準」、「ASEAN による海洋遺産海域の基準」などが採択された。

ASEAN 地域フォーラム (ARF)

海を護るための ASEAN イニシアチブ

Wilfrido V. Villacorta

ASEAN 事務局次長

I. はじめに

ASEAN 加盟国の繁栄および加盟国の総人口 5 億人以上の生活は、ASEAN 海域に大きく依存しており、密接な関係を持っている。太平洋からインド洋にまたがる ASEAN 海域は、世界で最も豊かな海洋資源と沿岸資源に恵まれている。陸地に囲まれたラオス人民民主共和国を除くすべての ASEAN 加盟国は、17 万キロメートル以上にわたる長い海岸線を持つ。ASEAN 海域では、世界の海洋水産物の 15%が水揚げされ、世界のマングローブ森林の 35%および世界のサンゴ礁の 35%が存在する。さらに ASEAN 海域は、石油やガスの採掘産業などの主要な経済活動もさかんで、海上輸送の重要な航路ともなっている。そのため ASEAN は、海洋の平和維持、安全保障および環境保護による海洋生物資源と生態系を維持することの重要性を以前から認識している。

本論文では、ASEAN が海洋平和維持および環境保護の推進のために取り組んでいる主なイニシアチブの一部を紹介する。

II. ASEAN 海域の平和と安全保障の推進

ASEAN は、テロ行為や国境を越える犯罪によって ASEAN 海域の平和、安全保障が以前にも増して深刻な脅威にさらされていると認識している。ASEAN はテロ行為や国境を越える犯罪の防衛対策として、自国の政治機構と制度機構だけでなく、他国の機構、地域機構および国際機構との連携を通して積極的に協力体制を推進している。このうち注目に値するイニシアチブを、次にいくつか紹介する。

1. ASEAN 地域フォーラム (ARF)

2004 年 3 月 30-31 日にマニラで開催された第 2 回 ASEAN 地域フォーラム (ARF) の会議「テロ対策に関する ISM(Inter-Sessional Meeting)」では、現状において、海上輸送のインフラおよびサービスが、テロ攻撃を受ける可能性が最も高い標的として位置づけられた。船舶や海港が攻撃を受ければ、大規模な人命損失、資産被害が生じる可能性がある。テロ攻撃の標的が陸地から海洋に移る可能性に対する懸念を、国際社会が一致団結して訴えるべきである。会議では、海上安全保障分野における ARF の取り組みを全面支援することが明言された。

国家レベルでは、この会議の参加者らは自国で導入された様々な対策を発表した。これらの対策に含まれるものとして、海上安全保障を監視する調整機関の設置、海上通信システムと海港施設の充実、そして極めて特殊な訓練プログラムの実施が挙げられる。

海上安全保障における 2 国間、地域間そして国際的な協力強化の重要性を認識する一部の国家は、税関協力や国境警備による巡回などの重要分野において協定を結んでいる。また、海上安全保障の国際協力体制を、航空輸送サービス部門で実施されている安全保障の国際協力体制に近づけることを呼びかける参加者もいた。

参加者らは、海洋での海賊行為と武装略奪の撲滅に本腰を入れ、地域協力を促進する多国間の枠組みを構築する必要性を指摘した。

また、ASEAN 地域フォーラムはジャカルタにおいて 2004 年 7 月 2 日、「対テロ対策としての輸送安全強化の声明 (Statement on Strengthening Transport Security Against International Terrorism)」を発表し、次の事項を呼びかけた。

(i) 国際海事機関 (IMO) の「船舶と港湾施設の国際保安コード (ISPS コード)」で定められた責務を、合意期日である 2004 年 7 月 1 日までに完全かつ効率的に実施する。

(ii) 特に海賊行為、海上テロや航空テロに対する沿岸国の組織的な能力構築を強化するために、適切なシミュレーションおよび合同演習を実施する。これにより、海上・航空の安全保障・安全確保の対策について効率的な法的調整ができる。

(iii) 輸送ネットワークに対するテロ攻撃の検討、協同研究の実施、専門知識の交換、およびテロ対策のための手段・技術・最善策についての提言を、会議、セミナー、カンファレンスなどにおいて、または立法規制とその他の法的規制および科学的研究結果の交換によって実施できるよう、研究機関の間での協力関係を促進する。

(iv) 個別の輸送安全保障サービスが、適切な訓練を受け、適切な設備を所有できるよう支援する。

(v) コンテナ輸送の安全体制強化のための対策を継続して構築そして調和させる一方で、国内の法制システムと、貿易の不必要なコスト増や貿易業務の混乱を最小限に抑える必要性を念頭に置く。

(vi) IMO および国家や地域の各枠組み (特に輸出規制政策を促進する枠組み) の底護のもとで、海賊行為や違法コンテナ密輸などのその他の国境犯罪を撲滅するための協調連携を継続して促進する。

2003 年 6 月 18 日にプノンペンで発表された「海賊行為及び海上保安への脅威に対する協力に関する ARF 声明」によって、船舶に対する海賊行為および武装略奪行為の抑制に関連する国際法、国際勸告およびガイドラインを効率的に実施するよう ARF 参加国に呼びかけた。これらに含まれるのは、「海洋法に関する国際連合条約」、1988 年「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条

約」、「大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書」、船舶に対する海賊行為および武装略奪行為の防止および撲滅を目指した IMO の勧告およびガイドライン、1974 年「海上における人命の安全のための国際条約」の特に XI-2 章（新章）と「船舶と港湾施設の国際保安コード（ISPS コード）」。

そして各参加国は、この声明の目的を果たすための連携および協力を強化することも盛り込まれている。1988 年「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」および「大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書」に未参加の ARF 参加国は、できる限り早い時期に参加する意思を表明している。

2. ASEAN 海域の輸送協力

国境を越える犯罪についての ASEAN 行動計画

ラオスを除く ASEAN 加盟国は海賊行為について、海上での海賊行為および武装略奪行為に関するすべての国内法と規制を統合し、情報交換のためのフォーカル・ポイントの一覧を保持することになる。さらにこの行動計画には、ASEAN が国際刑事警察機構（INTERPOL）およびその他のシンクタンクと連携して、東南アジア海域における海賊行為の発生傾向およびその手口の調査の着手、海賊行為撲滅のための多国間または 2 国間の法的処置構築の検討、海賊行為取締りの組織的巡回のための作業計画の確認および調整が盛り込まれている。これらの責務の実施状況については、「ASEAN 国境を越える犯罪に関する閣僚会議」が再検討および監視している。

ASEAN 海上輸送についてのワーキンググループ

ASEAN 輸送閣僚会議（ASEAN Senior Transport Officials Meeting）（ASEAN-STOM）の機構である ASEAN 海上輸送についてのワーキンググループ（MTWG）の第 8 回会議において、1999-2004 年海上輸送についての ASEAN 行動計画（ASEAN Plan of Action on Maritime Transport）が再検討され、2005-2010 年 ASEAN 輸送行動計画（ASEAN Transport Action Plan）の草案が話し合われた。この新しい行動計画の海洋分野には、IMO 会議への支持および実施を促すよう ASEAN 加盟国間の協力を強化することによって、海上の安全性と安全保障、および海洋保護の向上を目指すという目的が盛り込まれている。MTWG は、会議のオブザーバーとして IMO を定期的に受け入れることに合意した。

MTWG の主導によって IMO は、ASEAN 加盟国が IMO 規約への適合や受け入れのために海事法を起草／改正する事業に対し、技術支援を提供した。その結果として IMO 会議に関する ASEAN フォーラムが設立され、2004 年 4 月 26～27 日にシンガポールで開催されたフォーラムの会合では、ラオス（内陸国）を除くすべての ASEAN 加盟国が、ISPS コードへの適合状況と 2004 年 6 月 1 日の発効までの進捗見通しについて概要を報告した。近いうちに ASEAN は IMO と共に 4 つのフォローアッププロジェクトを実行することになる。それらのプロジェクトとは、(a) 海洋管理の優良認証を求める海運局のためのガイドラインの作成、(b) ISPS コード実施のためのワークショップ、(c) 海運局の管理担当者および法務職員のための訓練コース、(d) 「油による汚染に関わる準備、対応及び協力に関する国際条約」および「危険物質及び有害物質による汚染事件による準備、対応及

び協力に関する議定書（仮称）」についての地域ワークショップ、（e）船舶検査実施の強化のための監査ベースのシステムと実施手順の導入を検討する海運局向けガイドラインの作成、である。

海上輸送産業

2003年9月25-27日にインドネシアのバリで開催されたASEAN港湾協会の第24回運営委員会会議では、ISPSの発効日2004年7月1日までに進める段階的な準備が話し合われた。APAは、港湾の関係者や職員らが港湾施設保安検査および港湾保安計画の作成について理解できるよう、海上安全保障に関する一連のワークショップ、セミナーおよび会議を開催した。

ASEAN船主協会（FASA）は、2003年12月3日にマニラで開かれた第29回総会において、海賊行為、武装略奪、海上安全保障、避難場所、IMO会議の批准および実施、ASEAN Shipping Directoryおよびアジア船主フォーラムについて話し合った。FASAは、ASEAN加盟国間（特に、マラッカ海峡とシンガポール海峡に隣接する沿岸国）に対し、水上警察と海軍巡回を連携させることで監視強化することを要請した。またFASAはASEANに対し、海賊との闘いにおける深刻な懸念と行動強化の要望を表明している。

3. ASEAN対話国との協調

中国 – 交通輸送に関する覚書に基づき、ASEANと中国は政策と情報交換の強化を行い、関連するIMO会議の動向における海事安全保障の取り組みについて、共同プロジェクトや共同行動を実施する予定である。

欧州連合（EU） – 2002年2月25-26日にマニラで開催されたEU-ASEAN海上安全保障に関する専門家会議で、法的側面およびリソースの制約について話し合われた。海上安全保障の複雑な問題を受け、同セミナーの参加国は法的な定義づけの継続的適用および報告手順の改善の必要性を強調した。法的な定義づけに関し、国内法への統合後に定義どおりに実施されないという問題がある。組織整備、運営の円滑化および人材育成のための財政的制約が、国境をこえる犯罪の撲滅への取り組みを妨げている。APAは、海上輸送および協同輸送分野でのASEAN-EU協力を基盤とした資金調達を期待する2つのプロジェクト、「ISPSコードに基づいた港湾の義務と責務についてのセミナーおよび訓練」および「リアルタイムの港湾情報システム統一計画」を提案している。

日本 – ASEANは、日本と複数の連携活動を実施している。海上輸送の安全保障プログラムに関して、2003年12月16-17日に東京で開催されたASEAN-日本セミナー「海上安全保障および海賊行為撲滅（Maritime Security and Combating Piracy）」では、ASEAN加盟国と日本による改正SOLAS/ISPSコード遵守のために、港湾保安職員訓練に関する協力を促進することで合意した。また、指導者教育、および改正SOLAS/ISPSコード実施の経験と海事安全保障政策の情報交換のためのセミナー開催について、専門家グループが可能性の検討を続ける予定である。

米国 (US) - 2004 年 4 月 1 日にマニラで開催された ASEAN-US のワークショップ「ASEAN 海域内の海賊行為対策およびテロ行為対策の連携強化」では、「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約および大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書」の実施を目指した協力が必要であることが強調された。これらの分野での協力は、2003 年 6 月に採択された「ASEAN-US 反テロ作業計画」に基づいて行うことで合意した。米国は、米太平洋軍司令部が実施した任務をはじめとする海上安全保障協力を促進する活動を提示した。

4. 南シナ海における各国行動宣言 (Declaration on the Conduct of Parties)

ASEAN 加盟国および中華人民共和国は、南シナ海域における平和、安定性、経済成長および繁栄の促進には、同地域で平和的、友好的そして協力的な環境を推進する必要があることを認識し、2002 年 11 月 2 日に、カンボジアのプノンペンにおいて「南シナ海における各国行動宣言 (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)」を採択した。中でも、参加国が合意した事項は次のとおり。

- (i) 南シナ海における航海および上空通過の自由の尊重およびその遵守義務の再確認。
- (ii) 領土および管轄権に関する論争の解決に軍事的手段でなく平和的手段を用いる。
- (iii) 論争を複雑化または悪化させ、平和と安定性が損なわれるような行動は自制する。
- (iv) 次の分野における協力関係構築を検討または実施する。
 - a. 海洋環境保護
 - b. 海洋科学研究
 - c. 海上での航行および通信の安全確保
 - d. 捜索救助活動
 - e. 薬物密輸、海上の海賊行為と武装略奪、および武器密輸を含む国境をこえる犯罪の撲滅。

III. 海洋環境保護

「ASEAN ビジョン 2020」の今後の主な構想は、2020 年までに ASEAN が「地域環境保護を視野に入れた持続可能な開発、自然資源の持続性、および地域住民の生活の高い質を実現するための機構を完全に整備した、環境にやさしい組織」に成長することである。この点において、海洋環境および沿岸環境の保護は、この ASEAN 構想の実現に重要な要素である。

ASEAN の沿岸環境および海洋環境には、広範囲にわたってマングローブ森林、サンゴ礁および海草が存在するため、多くの種類の海洋生物が産卵および孵化する生育場所となっている。これらの生育環境は、特に人間にとっての食糧供給源として、また雇用創出および経済福祉に貢献するだけでなく、沿岸防壁や汚染フィルタの役割も果たしている。マングローブ、海草およびサンゴ礁は現在、この地域に見られる公害、搾取および過剰開発によって脅威にさらされている。陸地および水上で行われる活動に起因する沿岸部と海洋の公害も、ASEAN の重要課題である。ASEAN が直面している難題は、現在そして将来の世代のために、ASEAN 地域の開発と自然資源保護のバランスを最適に保つことである。

政府間組織として、ASEAN の地域協力が果たす役割は、政策的枠組みを策定することと、海洋環境と沿岸環境の保護に参加する様々な利害関係者を政治的・組織的に支援することである。この点において、ASEAN は次の 2 つの主要点を強調した。

- (i) 海洋域および沿岸域の総合的な保護および管理が実施できるよう、地域的枠組みを構築し、地域調整を改善する。
- (ii) 陸地および水上での活動に起因する汚染から海洋環境を保護するために、地域行動計画を作成する。

ASEAN は、地域に根ざした政府間組織としての任務の 1 つとして、沿岸域と海洋域の総合的な保護および管理を目指した地域調整を促進する組織的枠組みと政策的枠組みをすでに確立している。「沿岸環境および海洋環境に関する ASEAN ワーキンググループ (AWGCME)」が技術や保護法実施に関する問題を監視する一方、ASEAN 環境閣僚および ASEAN 環境政府高官 (ASEAN Senior Officials on the Environment) は、AWGCME の活動推進に必要な政策的および戦略的な指導を行う。AWGCME は、国内の沿岸問題と海洋問題の調整を担当する各国のフォーカル・ポイントで構成される。現在、保護活動が優先的に実施されている分野は、サンゴ礁、海草およびマングローブ、タンカーのヘドロとバラスト水、固形および液体の廃棄物と有害廃棄物の管理、海岸侵食、エコツーリズム、海洋保護区域を含む沿岸湿地、そしてクリーン・テクノロジーである。国家レベルの保護活動実施と情報交換が促進されるよう、これらの各分野にフォーカル・ポイントが設置されている。

環境担当の ASEAN 閣僚が次の基準を採択した。

- ASEAN 海域の海洋水質基準
- ASEAN による国立海洋保護区の基準
- ASEAN による海洋遺産海域の基準

海洋水質基準は、水生生物と人間を保護する目的で、17 種類のパラメーターの値によって水質レベルを示すが、国立海洋保護区および ASEAN 海洋遺産海域の基準には、既存および新規の保護区域の指定基準と管理基準が含まれる。

地域の海洋環境基準の導入は、地域の海洋生態系 (サンゴ礁およびマングローブ)、種の多様性および水産業 (水産物消費による人間の健康も含む) の保護に役立つだけでなく、海洋牧場 (海草、魚類、甲殻類) の維持、エコツーリズム (海水浴、ダイビング、美しい景観) の促進、および産業活動 (鉱業、冷却水の抽出、廃水排出) の規制を支援する。

採択された基準は、特に海洋汚染規制などの海洋環境管理の目的で、ASEAN 加盟国の関連当局によって国内基準に統合されるか、国内の海洋環境基準作成の基盤となる。これらの基準の導入によって国家レベルの一致団結した保護活動が促されるため、ASEAN 共有海域が保護できると考えられている。

ASEAN 環境相は、ASEAN 遺産公園などの国立保護区のリスト作成および適切な管理を促進する「遺産公園に関する ASEAN 宣言 (ASEAN Declaration on Heritage Parks)」も採択した。この宣言の目的は、ASEAN 地域の豊かな種の多様性を保護するために、陸・海の両方における極めてまれ

で典型的な生態系を持つ保護区のネットワークを構築することである。もう 1 つの目的は、ASEAN 遺産公園の保護および管理のための地域協力を促進することで、地域の保護・管理行動計画の作成および実施だけでなく、国家による保護法実施の努力を補いそして支援する地域機構の設置も可能になる。この宣言はまた、種の多様性の減少率を 2010 年までに大幅に抑制するという「持続可能な開発に関する世界首脳会議」の要請事項だけでなく、典型的な生態系を持つ海洋保護区を包括的かつ効率的に管理する国家システムおよび地域システムを 2012 年までに構築するという「生物多様性条約」の作業計画も支援する。

ASEAN は、地域の様々な組織が取り組んだ無数の活動を認識しており、保護法の実施と能力構築に向けた協調的アプローチが可能になるようこれらの組織との協力を促している。ASEAN は任務の 1 つとして、地域活動の計画および実施のためのフォーラムを促進そして開催するだけでなく、これらの活動が地域、国家および政府の各レベルの組織を介して確実に受け継がれることを監視する重要な立場にいる。

IV. 結論

海洋の平和、環境保護、および持続可能な資源管理に関する問題に、総合的そして分野をまたがった方法で取り組むという会議の方針は、これらの環境に依存する国家が繁栄を維持するためには適切であり不可欠でもある。すでに概説した ASEAN の取り組みにおいて、この方針が実践されていることがわかるが、その中でも特に、海洋管理に関する政治的支援の先導および信頼関係と自信の構築においてこの方針の効果が顕著である。海洋環境保護および持続可能な資源管理もまた、沿岸国間の協力を得て総合的に取り組まれており、共有海域から受ける恩恵と海洋保護の最適なバランスを維持できるように地域調整および地域行動計画の作成が実施されている。これらのイニシアチブおよび提案が、具体的な事業・活動の企画および実行によって実現されるよう、今後も会議参加国からさらなる支援を受けることが期待されている。

ASEAN's Initiatives in Securing the Ocean

Wilfrido V. Villacorta

ASEAN Deputy Secretary-General

Summary

The prosperity of member countries of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the livelihood of its more than 500 million people depend heavily on, and is closely integrated with, the seas of Southeast Asia. Straddling the Pacific and Indian Oceans, the ASEAN seas are blessed with the world's richest marine and coastal resources. Except for land-locked Lao PDR, all the other countries have long coastlines which stretch more than 170,000 km. The waters of ASEAN produce about 15% of the world's marine fisheries, supports 35% of the world's mangrove forests, and 35% of the world's coral reefs. The waters of ASEAN also support key economic activities such as oil and gas, and are crucial gateways for sea transport. Therefore, ASEAN has long recognized the importance of maintaining the peace and security of its oceans and ensuring the vitality of the marine living resources and ecosystems through environmental protection.

Some of the major initiatives of ASEAN in maintaining peace and security and promoting environmental protection of its waters are the Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone, in which ASEAN member countries commit themselves not to dump at sea or discharge into the atmosphere anywhere within the Zone any radioactive material or wastes; the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea concluded with China; ASEAN Vision 2020, which envisions, among others, "a clean and green ASEAN with fully established mechanisms for sustainable development to ensure the protection of the region's environment, the sustainability of its natural resources, and the high quality of life of its peoples" by the year 2020; and the adoption of the Marine Water Quality Criteria for the ASEAN Region, the ASEAN Criteria for National Marine Protected Areas and the ASEAN Criteria for Marine Heritage Areas .

ASEAN's Initiatives in Securing the Ocean

Wilfrido V. Villacorta

ASEAN Deputy Secretary-General

I. Introduction

The prosperity of ASEAN member countries and the livelihood of its more than 500 million people depend heavily on, and is closely integrated with the seas of ASEAN. Straddling the Pacific and Indian Oceans, the ASEAN seas are blessed with the world's richest marine and coastal resources. Except for land-locked Lao PDR, all the other countries have long coastlines which stretch more than 170,000 km. The waters of ASEAN produce about 15% of the world's marine fisheries, supports 35% of the world's mangrove forests, and 35% of the world's coral reefs. The waters of ASEAN also support key economic activities such as oil and gas, and are crucial gateways for sea transport. Therefore ASEAN has long recognized the importance of maintaining the peace and security of its oceans and ensuring the vitality of the marine living resources and ecosystems through environmental protection.

This paper will highlight some of the major initiatives undertaken by ASEAN in maintaining the peace, and promoting environmental protection of its waters.

II. Promoting Peace and Security of ASEAN's waters

ASEAN has recognized that terrorism and transnational crime increasingly poses a grave threat to the peace and security of the oceans. ASEAN has actively promoted cooperation in combating terrorism and transnational crime through its own political and institutional mechanisms, and in collaboration with other countries and regional and international mechanisms. Some of the notable initiatives are:

1. ASEAN Regional Forum (ARF)

The Second ASEAN Regional Forum (ARF) Inter-Sessional Meeting on Counter-terrorism and Transnational Crime (ISM CT -TC) held in Manila, 30-31 March 2004 considered sea transport infrastructure and services as probably among the most vulnerable targets for terrorist attacks under current circumstances. Attacks on ships and seaports could cause enormous damage in terms of human lives and property. The possibility that terrorists might shift their attacks from land to sea is a concern that should be addressed by the international community in a concerted manner. The Meeting expressed its full support to ARF efforts on maritime security.

At the domestic level, the meeting participants presented various measures adopted by their countries. These measures include the establishment of coordinating agencies looking into maritime security, enhancement of sea communications systems and port facilities, and the

conduct of highly specialized training programs. New laws have also been put in place by their countries to regulate security matters on all types of transport.

Recognizing the importance of intensifying bilateral, regional and international cooperation in maritime security, some countries are initiating agreements in critical areas, such as customs cooperation and the conduct of border patrols. Some participants called for enhanced international cooperation in maritime security similar to arrangements in the air transport services sector.

The participants raised the need to give serious attention to combat piracy and armed robbery at sea and develop a multilateral framework for achieving cooperation in the region.

The ASEAN Regional Forum also issued a Statement on Strengthening Transport Security Against International Terrorism in Jakarta on 2 July 2004, which call for the following:

- (i) Fully and effectively implement their obligations under the International Maritime Organization (IMO) International Ship and Port Security (ISPS) Code by the agreed date of 1 July 2004.
- (ii) Hold appropriate simulation and joint exercises, with a view to enhancing institutional capacity building of coastal states, especially with regard to piracy and maritime and aerial terrorism, to ensure effective modal coordination of maritime and aviation security and safety measures.
- (iii) Promote cooperation between research institutions to examine terrorism against the transport network, carry out joint research, exchange expertise and recommend methodologies, technologies, and best practices for combating such treats through meetings, seminars and conferences or through exchange of legislative and other legal regulations, and scientific research results.
- (iv) Assist in providing appropriate training and equipment to respective transport security services.
- (v) Continue to develop and harmonize measures aimed at enhancing necessary security regimes for container shipping, while taking into account national legal systems and the need to avoid unnecessary increase in costs and disruption to trade.
- (vi) Continue to develop concerted efforts to fight piracy and other border crimes, such as smuggling of illicit containers, under the aegis of IMO and respective national and regional frameworks, in particular, those relating to enhanced export control measures.

The ARF Statement on Cooperation Against Piracy and Other Threats to Maritime Security issued in Phnom Penh on 18 June 2003 called on the participants of ARF to achieve effective implementation of the relevant international instruments and recommendations/guidelines for the suppression of piracy and armed-robbery against ships, including the United Nations Convention on the Law of the Sea, the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation 1988 and its Protocol for the Suppression of

Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf; and the International Maritime Organization's recommendations and guidelines for preventing and suppressing piracy and armed-robbery against ships at sea; the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 particularly the new Chapter XI-2 and the International Ship and Port Facilities Security (ISPS Code); and to enhance their coordination and cooperation to that end. The members of ARF express their commitment to become parties to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988 and its Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelves as soon as possible, if they have not yet done so.

2. ASEAN Maritime Transport Cooperation

ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime

On the sea piracy component, ASEAN Member Countries, except Laos, would compile all their national laws and regulations on piracy and armed robbery at sea and maintain a directory of Focal Points for purposes of information exchange. Moreover, under the Plan, ASEAN would work with INTERPOL and other think-tanks in the region to undertake studies to determine trends and modus operandi of piracy in Southeast Asian waters; consider the development of multilateral or bilateral legal arrangements to combat sea piracy; and identify and match relevant programmes for anti-piracy coordinated patrols. Progress on these commitments is being reviewed and monitored by the ASEAN Senior Officials Meeting on Transnational Crime.

ASEAN Maritime Transport Working Group (MTWG)

The 8th Meeting of the ASEAN Maritime Transport Working Group (MTWG), a body under the ASEAN Senior Transport Officials Meeting (ASEAN-STOM) reviewed the ASEAN Plan of Action on Maritime Transport 1999-2004 and discussed the draft ASEAN Transport Action Plan 2005-2010. One important thrust for ASEAN transport cooperation in the next six years is the improvement of maritime safety and security and protection of the marine environment by enhancing cooperation amongst ASEAN Member Countries to facilitate the acceptance and implementation of IMO Conventions. The MTWG agreed to invite IMO as an observer in its meetings on a regular basis.

Under the auspices of the MTWG, IMO provided technical assistance to ASEAN on a project on Drafting and Updating of Maritime Legislation to Support the Adoption and Accession by ASEAN Member Countries to IMO Conventions. As a result, an ASEAN Forum on IMO Conventions has been established. In its meeting in Singapore on 26-27 April 2004, each Member Country, except Lao PDR which is a landlocked country, presented a synopsis of the position on implementation of the ISPS Code and of the position that they expect to achieve by the entry into force date of 1 July 2004. ASEAN will soon implement four follow-up projects with IMO. These are as follows: (a) Development of Guidelines for Maritime Administrations Seeking to Achieve Quality Accreditation for their Operations; (b) Workshop on the ISPS Code Implementation; (c) Training Course for Administrative and Legal Staff of Maritime Administrations; (d) Regional Workshop on International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation and its Protocol on Hazardous and

Noxious Substances; and (e) Development of Guidelines for Maritime Administrations Seeking to Implement Audit-based Systems and Procedures to Enhance Ship Survey Operations.

Maritime Transport Industry

The 24th Working Committee Meeting of the ASEAN Port Association held on 25-27 September 2003 in Bali, Indonesia discussed the various stages of preparations to meet the 1 July 2004 deadline of ISPS mandatory implementation. APA held a series of workshops/seminars and conferences on maritime security to familiarize port officials and personnel on Port Facility Security Survey and in the formulation of a Port Security Plan.

The Federation of ASEAN Shipowners' Association (FASA), at its 29th Annual General Meeting in Manila on 3 December 2003, discussed piracy and armed robbery, maritime security, places of refuge, ratification and implementation of IMO Conventions, ASEAN Shipping Directory and Asian Shipowners Forum. FASA called for increased surveillance by marine police and naval patrols in cooperative arrangements among the ASEAN countries, particularly the littoral states of bounding the Malacca and Singapore Straits. FASA had also written ASEAN governments, expressing serious concern and urging strong action in combating piracy.

3. Cooperation with ASEAN Dialogue Partners

China – Under a proposed MoU on Transport Cooperation, ASEAN-China will strengthen policy and information exchange and implement joint projects and activities in Maritime Safety in the context of relevant IMO conventions.

European Union - The EU-ASEAN Experts' Meeting on Maritime Security held in Manila on 25-26 February 2002 discussed the legal aspects and resource constraints. Given the complexity of the maritime security matter, participants of the Seminar emphasized the need to consistently apply the legal definitions and to improve the reporting procedures. There is the problem of lack of precision in the implementation of legal definitions once they are transformed into national laws. Financial constraints in institutional, operational and personnel development had hindered efforts to counter transnational crime.

Japan – ASEAN promotes several cooperative activities with Japan. Under the Maritime Transport Security Programme, the ASEAN-Japan Seminar on Maritime Security and Combating Piracy held in Tokyo, on 16-17 December 2003 agreed to promote cooperation for the training of security officers in order to secure compliance of ASEAN Member Countries and Japan with the amended SOLAS and ISPS Code. An Expert Group will continue consultations on possible cooperation for the trainer's training and will hold a seminar for exchange of experiences on amended SOLAS/ISPS Code implementation and information on maritime security policy.

United States – The ASEAN-US Workshop on Enhancing Maritime Anti-piracy and Counter-terrorism Cooperation in the ASEAN Region held in Manila on 1 April 2004 focused on the need for cooperation in the implementation of UN Convention for the Suppression of

Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation and the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms on the Continental Shelf. It was agreed that cooperation in these areas should be carried out under the ASEAN-US Counter Terrorism Work Plan adopted in June 2003. The U.S. presented its activities to promote regional maritime security cooperation, including those undertaken by the U.S. Pacific Command.

4. Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea

Recognizing the need to promote a peaceful, friendly and harmonious environment in the South China Sea for the enhancement of peace, stability, economic growth and prosperity in the region, the member countries of ASEAN and the People's Republic of China adopted the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea on 4th November, 2002 in Phnom Penh, Cambodia. Among others, the Parties agreed to:

- (i) reaffirm their respect for and commitment to the freedom of navigation in and overflight above the South China Sea;
- (ii) undertake to resolve their territorial and jurisdictional disputes by peaceful means, without resorting to the threat or use of force;
- (iii) undertake to exercise self-restraint in the conduct of activities that would complicate or escalate disputes and affect peace and stability;
- (iv) explore or undertake cooperative activities in the following areas:
 - a. marine environmental protection;
 - b. marine scientific research;
 - c. safety of navigation and communication at sea;
 - d. search and rescue operation; and
 - e. combating transnational crime, including but not limited to trafficking in illicit drugs, piracy and armed robbery at sea, and illegal traffic in arms.

III. Protecting the Marine Environment

ASEAN Vision 2020 envisions, among others, "a clean and green ASEAN with fully established mechanisms for sustainable development to ensure the protection of the region's environment, the sustainability of its natural resources, and the high quality of life of its peoples" by the year 2020. In this respect, the protection of the marine and coastal environment is an important aspect of attaining this Vision.

The coastal and marine environment of ASEAN contains vast areas of mangroves, coral reefs and sea grasses, which are hatching grounds and nurseries for many species of

marine organisms. These habitats provide, among others, food, employment and economic welfare to people and serve as coastal barriers and pollution filters. Mangroves, sea grasses and coral reefs are now threatened by pollution, exploitation and over-development of coastal areas in the region. Coastal and marine pollution caused by land and sea-based activities is also a significant issue in ASEAN. The challenge facing ASEAN is to maintain an optimal balance between development and conservation of natural resources in the region for present and future generations.

As an intergovernmental organization, the role of ASEAN regional cooperation is to formulate the policy framework, and provide the political and institutional support for the various stakeholders involved in marine and coastal environmental protection. In the respect, ASEAN has emphasized the following two key aspects:

- (i) development of a regional framework and improvement of regional coordination for the integrated protection and management of marine and coastal zones
- (ii) development of a Regional Action Plan for the protection of the marine environment from land-based and sea-based activities

In line with its mandate as the regional intergovernmental organization, ASEAN has in place the institutional framework and policy framework to promote regional coordination for the integrated protection and management of coastal zones and marine waters. The ASEAN Working Group on Coastal and Marine Environment (AWGCME) oversees the technical and implementation issues, while the ASEAN Environment Ministers and the ASEAN Senior Officials on the Environment provide policy and strategic guidance for its work. The AWGCME is composed of national focal points who are in charge of, or responsible for national coordination of coastal and marine issues. Currently work is focused in the following priority areas: coral reef, sea grass and mangroves; tanker sludge and ballast water; solid, liquid and hazardous waste management; coastal erosion; ecotourism; coastal wetlands, including protected marine areas; and clean technology. Focal points have been established in each of these areas to promote implementation at the national level and facilitate exchange of information.

The ASEAN Ministers responsible for environment have adopted the following criteria:

- The Marine Water Quality Criteria for the ASEAN Region
- The ASEAN Criteria for National Marine Protected Areas
- The ASEAN Criteria for Marine Heritage Areas.

The Marine Water Quality Criteria sets values for an initial set of 17 parameters for the protection of aquatic life and human health, while the Criteria for National Marine Protected Areas and ASEAN Marine Heritage Areas contain criteria for designation and management of existing and new protected areas.

The implementation of the regional marine environmental quality criteria will help protect the region's marine ecosystems (coral reefs and mangroves), biodiversity and fisheries (which includes human health through consumption of seafood); sustain mariculture (seaweeds, fish, shellfish); promote tourism (swimming, diving, general

aesthetics); and regulate industrial practices (mining, cooling water abstraction, wastewater discharge).

The adopted Criteria will be incorporated and/or form the basis for the development of national marine environmental quality standards by the relevant authorities of the ASEAN countries for the management of the marine environment and, in particular, the control of marine pollution. These Criteria would ensure concerted national level action to protect the shared marine waters of ASEAN.

The Environment Ministers of ASEAN have also adopted the ASEAN Declaration on Heritage Parks, which promotes the listing and proper management of national protected areas as ASEAN Heritage Parks. The Declaration aims to create a network of unique and ecological representative protected areas covering both terrestrial and marine ecosystems to conserve the rich biodiversity of ASEAN. The Declaration aims to promote regional cooperation to conserve and manage ASEAN Heritage Parks for the development and implementation of a regional conservation and management action plan as well as regional mechanisms complementary to and supportive of national efforts to implement conservation measures. The Declaration will also support the call by the World Summit on Sustainable Development to significantly reduce the rate of biodiversity loss by the year 2010, and the work programme of the Convention on Biological Diversity to establish by 2012 of comprehensive, effectively managed, and ecologically representative national and regional systems of marine protected areas.

ASEAN recognizes the numerous activities undertaken by various organizations in the region and promotes collaboration with these organizations to ensure coordinated approach for implementation and capacity building. In line with its mandate, ASEAN is well placed to facilitate and provide the forum for developing and implementing regional activities, and more importantly to ensure ownership and sustainability of these activities through the regional and national governmental institutions.

IV. Conclusion

The Conference's objective to address the issues of ocean peace, environmental protection and sustainable resources management in an integrated and cross-sectoral manner is both pertinent and crucial to ensuring prosperity of the nations that depend on them. ASEAN's efforts as outlined above signify this approach, particularly in marshalling political support and building trust and confidence in managing the oceans. Marine environmental protection and sustainable resource management is also being undertaken in an integrated manner with the cooperation of the littoral states, through regional coordination and the development of regional action plans to ensure optimal benefit and protection of the shared waters. It is hoped that these initiatives and proposals will find further support among the Conference participants through development and implementation of specific programs and activities to implement these initiatives of ASEAN.

海上安全保障確保を目的とした能力構築について： アルバニアの事例研究

Stanley B. Weeks

国際応用科学協会 上級研究員

要 約

背景

多くの発展途上国と同様にアルバニアが抱えている課題は、軍事防衛目的の従来の任務だけでなく、違法取引（薬物、人、物資）や捜索・救難などに対処するために必要な海軍の再編成と近代化である。アルバニアは非常に独特の歴史を歩んできたため、海軍再編成はあらゆる面で歴史的な影響を受ける。船舶の多くは、1950年代終盤に製造された旧ソビエト連邦の旧式船や1960年代終盤に製造された中国の旧式船である。欧州全土およびバルカン近隣諸国に対する数十年にわたる鎖国政策によって、アルバニアは多くの国と安全保障関係を確立する必要があった。また軍事的に見ても、同国は歴史的に孤立主義国で陸上部隊が中心的存在であり続けている（今日でさえ、陸軍予備隊だけの予算が海軍全体の予算を上回る）。アルバニアは、バルカン地方の中でも地理的に多くの問題を抱え頻りに危険にさらされてきた国であるため、アルバニア人口の大部分はアルバニア国外（コソボやギリシャなど）に居住している。最後に、海洋に関する法的および制度的な枠組みは、歴史的に見ても混沌としている（例：2002年沿岸警備隊法では、沿岸警備隊が海軍の一部として位置づけられている）。

アルバニア海軍への提言

アルバニア海軍を完全に再編成することが急務である。何よりもまず、海軍が抱える様々な課題に対処できるようにするには、特別任務、作戦構想および大規模な任務の訓練演習を含む海洋戦略が必要である。アルバニア海軍を再編成するには多くの制約がある。政治的に見ると、アルバニアは脆弱な新興民主主義国であり、切迫した経済問題や社会問題の解決および社会秩序の維持が優先事項になっている。財政的に見ると、アルバニアの軍事予算はGDPのわずか1.4%にすぎない。言い換えるならば、全軍事予算1億700万USドル（このうち600万ドルが海軍予算）は米国防総省が2時間で使用する予算額と同一である。

アルバニア海軍の再編成方法の構想

アルバニア海軍の再編成方法は、アルバニアの国防大臣および国防長官によって構想され、最近承認された。海軍再編成の方法は、次の4つの主要要素で構成される。(1) アルバニア海洋戦略（特別任務、作戦構想および大規模な任務の訓練演習を含む）、(2) 軍備体制計画、(3) インフラ計画、(4) 組織的な編成計画（人材、実務業務、管理、訓練）。海軍再編成の構想中に浮上した主要問題のいくつかは、アルバニアに限らず多くのアジア太平洋諸国の海軍が直面しているものであ

る。これらの主要問題は、(1) 海軍/沿岸警備隊の統合（再編成方法では「1つの海軍」という概念として表現される）(2) 連動性（捜索・救難および監視を行う空軍が必要）および政府機関の間での協力体制（国境警備隊や交通省など）、(3) 国際協力（二国間、多国間、地域間、NATOの平和のためのパートナーシップ）、(4) 現在交通省が抱える港湾保安に関する問題、(5) 過剰なインフラ、(6) 危険な兵器（過剰兵器および兵器倉庫）、(7) 人材（給与および生活水準の保障、脆弱で人員不足の下士官、専門職としての確立および訓練の必要性、年金制度の必要性）、(8) 不確かな物流管理および予備部品の調達、(9) 海上安全保障の確保に必要な法制基盤および立法機関、(10) 財政支援－予算関連の問題。

個人的に得た教訓

アルバニア海軍の上級顧問として、すでに今年、筆者は多くの教訓を学んだ。このうちの多くは、一部のアジア太平洋諸国の海軍に該当する可能性がある。第一に、アルバニアの歴史的背景が政策、戦略、および財政/予算に与えた影響は極めて大きいため、そのことを念頭に置くべきである。第二に、近代化を進める国家は、海上保安の分野で直面する多くの難題に圧倒される可能性がある。そのため、取り組む問題の優先順位を決めてから再編成計画を忠実に実行することが非常に重要になる。第三に、海軍が優先すべき事項は、運営可能な体制を整えることである。第四に、現実に即した軍備体制（再武装）プログラムを構築し、「寄贈された」船舶の利用の妥当性、およびその利用によって発生する目に見えない経費に注意する必要がある。第五に、過剰武器および武器倉庫がはらむ安全上の問題に取り組む必要がある。第六に、人事管理にあたっての組織文化を変革する必要があり、特に現代的なプロフェッショナル・オフィサーおよび下士官の育成に関する改革に取り組まなければならない。第七に、財政および予算が不足する 경우가多く、需要に応じて予算配分されないため、政府は予算不足の部隊に任務遂行を命じていることになる。最後に、私は謙虚な態度を維持する重要性を学んだ。海軍で業務遂行する人々は、予算・設備が非常に制約されているにもかかわらず、アルバニアの海上保安維持のために日々最善を尽くしているのである。

海上安全保障確保を目的とした能力構築について： アルバニアの事例研究

Stanley B. Weeks

国際応用科学協会 上級研究員

概要

アルバニアにおける海上防衛・警備の再編と近代化の取り組みは、アジア太平洋地域から地理的に離れてはいるが、ケーススタディとして興味深く教訓に富んでおり、アジア太平洋の途上国にも大いに当てはまる。筆者はティラナにあるアルバニア国防省で、「防衛近代化再編チーム」の上級海軍顧問として過去半年間にわたって再編問題に携わってきた。アルバニアや多くのアジア太平洋諸国において、今日の海上安全保障問題に対処するには海上防衛・戦略の再編が不可欠である。今日の海上安全保障問題には従来の軍事的な海上防衛任務のほかに、違法取引（薬物、人、物資）、海洋環境保護、海洋沿岸の監視、漁業保護、航行の安全など、これまでにない民間海事／海事法執行の問題も含まれる。これらの問題を背景に、アルバニアでは同国海軍の一大変革が求められており、筆者が考案した「アルバニア海軍改革ロードマップ」を指針として作業を進めている。このロードマップはアルバニア海洋戦略（任務、作戦構想、優先課題を含む）、兵力組成計画、インフラ計画、そして組織・編成計画の4つを骨子とする。アルバニア海軍改革計画の中で取り組みがなされている重要問題の多くは、アジア太平洋の海上戦力にも大いに関係がある。事実、アジア太平洋地域の海上戦力のほとんどは、その地理的責任範囲がアルバニアの海岸線 362 キロメートルを遥かに上回っている。アルバニア海軍改革ロードマップを作成し実施する過程で得た教訓や個人的見解もまた、アジア太平洋の海洋にも役立てることができるであろう。

背景

今日の海洋安全保障問題に対処するためには、多くのアジア太平洋諸国がそうであるように、アルバニアもまた海上防衛・警備力の再編・近代化を進めなければならない。なかでも、違法取引（薬物、人、物資）や海洋環境保護、海洋と沿岸の監視、漁業保護、航行安全など民間海事／海上法執行に係る新たな脅威が拡大している。海賊行為や海上テロ行為の高まる脅威はもちろんのこと、諸々の難題や冷戦後の新しい地球的規模の安全保障情勢が、従来の軍事的海上防衛任務に加えて新たな対応を求めている。海上戦力の再編・近代化を通じて今日の課題に対処することはいかなる国にとっても容易なことではなく、限られた資源に対して切迫した需要を抱えるアルバニアをはじめとする多くの途上国にとっては至難の業である。²このような困難を経て改革を成し遂げた海上戦力は新たな使命に効果的に取り組むことができるだろうが、それには、改革の優先課題と詳細について計画を練り、実施することが前提となる。

アルバニアにおける出発点、すなわち現在のアルバニア海上戦力は、同国独自の歴史の名残をとどめている。³アルバニア海軍改革の最終目標は、2010年までに NATO の正式加盟国となる同国の

新しい役割にマッチした海上任務部隊となることであった。どの国でも、海上戦力改革の試みは国の歴史的遺物によって大きく左右されることがある。1945年から1960年代初頭にかけてソビエト連邦のワルシャワ条約機構加盟国だったアルバニアは、1970年代半ばを通じて毛沢東主義中国の唯一の欧州同盟国となり、その後中国と分かれてから1991年までは完全に孤立していた。このような独特の関係に置かれてきたアルバニアは、政治的にも経済的にも軍事的にも他の欧州諸国から孤立し、旧ユーゴスラビアやギリシア、イタリアといった近隣のアドリア海・バルカン半島諸国からすら孤立してきた。アルバニアの軍隊も、特に1970年代半ばに中国から離れてからは、孤立主義で自力に依存する形で歴史の名残をとどめていたし、その軍事費は陸上戦力に集中し、大衆動員による人民軍のトーチカは75万程度にのぼった。

1960年式旧ソビエ製掃海艇2隻、旧ソビエト製クロンシュタット級大型警備艇1隻、旧中国製高速攻撃艇数隻（シャンハイII級小型砲艦）、旧中国湖川級水中翼魚雷艇数隻（当初提供された数十隻の残り）などは、混迷した同国の同盟関係の名残として今日なお存在する。さらに大きなアルバニア海軍軍艦6隻にも旧ソビエトや中国の船舶が含まれており、これらは2つの「戦闘群」に編成され、ドゥラスとヴロラにある同国海軍の主要母港基地のそれぞれに1群ずつ配備されている。こうした時代遅れの旧ソビエトや中国艦艇は2008年までに除籍となるし、特にアルバニア海軍にとっての短期的課題として、新式の大型海洋巡視船に移行することになっている。

さらに最近では、1991年に始まった国の開放化・民主化を中心に歴史の名残を見ることができる。1997年には選出された政府に対する大規模な民衆暴動が起きた（アルバニア国民の大半が貯蓄のほとんどまたはすべてを失ったピラミッド型金融体制の崩壊の後に起きた暴動）。国連が指令したイタリア主導の平和維持軍によって最終的には治安は回復した。暴動の最中には軍事基地・兵器庫で略奪が行われ、海軍施設は破壊され、栈橋では数隻の船舶が沈没した。さらにアルバニアの外、バルカン地域は1991年以降、ユーゴスラビアからの独立戦争や旧ユーゴスラビアでの民族紛争など、非常に危険で不安定な状態にあった。特にアルバニアにとって最大の関心事となったのは、セルビアのコソボ州の大半を占めるアルバニア系住民に対するセルビアからの弾圧と、その結果生じたアルバニア系住民による暴動である。最終的には1999年のNATO主導による対セルビア戦争にまで発展し、以来コソボは国連の管理下に置かれている。この衝突によって、アルバニアには大規模なNATO後方地域支援本部（今日なお残る）が置かれ、さらに同国を通じてコソボに至るNATOの中継・輸送路として飛行場と道路が整備された。違法薬物・物資の密輸のほかに、1997年には不安定な国内事情から、アルバニアからアドリア海をわたる不法入国者の流れがとりわけ拡大したため、イタリアは軍事専門家とアルバニアの港へのイタリア沿岸警備隊・財務警察巡視船展開を通じてアルバニアを支援することとなった（現在に続く）。海洋方面では米国（その他NATO諸国）が1990年代初頭より基礎インフラのいくつかを再建し、1997年の暴動で破壊された船舶を交換するための訓練を提供している。1999年には米国から65フィート巡視船3隻と42フィート巡視船2隻、そして2002年からはイタリアから巡視船6隻とそれよりも小さい沿岸巡視船6隻がそれぞれアルバニアに提供されている。米国とイタリアからの新しい艦船17隻と、旧ソビエトと中国の旧式大型海軍艦艇（いずれも2008年までに除籍予定）が今日のアルバニア海上戦力を構成しているのである。

さらに最近になって、アルバニアの海上戦力にその名残をとどめる出来事がもうひとつあった。2002年アルバニア軍事戦略法に記載された「海軍」の任務と、2002年アルバニア沿岸警備隊法に記載された「沿岸警備隊」の任務がそれである。この2002年アルバニア沿岸警備隊法では「沿岸警備隊を海軍一部とし、……海軍組織として指定された兵種を装備する」とされている。⁴²種

類の法律が登場した結果、法と制度の構造は混乱し、海上任務をまぎらわしく、そしてかなりの部分が重複する2つのリストができあがってしまったのである。

現状と歴史的背景がアルバニア海軍に投げかける意味合い

このようにアルバニアの戦略地政学的事情や地域・国内事情の変化から、同国海軍は徹底的に改革する必要があった。それには、海軍の果たすべき任務を明らかにし、その任務を遂行する「作戦構想」を確立しながら、海軍が今日抱える難題に対処する海洋戦略に着手しなければならなかった。すでに述べたように、その最終目標は NATO の「平和のためのパートナーシップ」(PfP) プログラム加盟国としての現在の責任を果たす事であり、2010 年までに NATO 正式加盟国としての義務を引き受ける準備を整えることであった。また、大型(旧ソビエトと中国式)海軍船を廃止し、米国製の中型巡視船 5 隻とイタリア製の小型沿岸巡視船 12 隻を補うため、大型沖合巡視船を追加して軍備体制を刷新しなければならなかった。さらにその戦力を支援するためのインフラ(基地と補給所)を整備し、近代化しなければならなかった。最後に、この新しい海上戦力を支える機能的エリア(人材、トレーニング、兵站、保守など)を徹底するための組織編成計画が求められた。

アルバニア海軍改革にともなう 4 つの要求はどれも、厳しい政治的・財政的制約の中で実施しなければならなかった。政治的な面で見ると、アルバニアは、その軍事改革ニーズとは別に経済・社会・治安上の切迫した優先課題を抱える新しくて脆い民主国家である。財政面から見た場合、同国の現在の軍事予算は GDP の 1.4% を占め、1 年あたり合計 1 億 700 万米ドルにのぼる(海軍予算はその内のわずか 700 万米ドル)。これと比べて米国のペンタゴンではほぼ 2 時間毎に、アルバニアの全軍事予算に相当する額が使われているのである。

アルバニア海軍改革ロードマップ

以上の所見と制約を踏まえ、さらにアルバニアの全船舶と施設を視察し、指導者と協議を重ねたうえで、筆者は 2004 年 8 月に「アルバニア海軍改革ロードマップ」という文書を作成した。同文書はアルバニアの国防長官・副長官、海軍長官、国防大臣に伝えられ、今後のアルバニア海軍整備の基本指針として全員の承認を得た。

アルバニア海軍改革ロードマップではまず、3 つのシンプルな優先課題を設定した。すなわち、行動体制を整えること(今すぐ)、再装備すること(できるだけ速やかに)、そして再編成すること(必要に応じ適宜)である。ロードマップは主に 4 つの要素からなる。

- (1) アルバニア海洋戦略：この戦略では、資産、関心、責任に対するアルバニア国民の理解を深める必要性を明らかにしている。7 つの任務を明確化し、それらの任務の遂行にあたって海軍がどう行動すべきかを示す「作戦構想」を用意することになっている。7 つの任務とは、防衛準備、違法取引の阻止(漁業法執行の任務も含む)、捜索救難、海洋・沿岸監視、海洋環境保護(石油汚染対応を含む)、航行の安全、そして平時安全保障協力(共同、二国間、多国間、NATO/平和のためのパートナーシップ)である。この「作戦構想」によって、組織面と運営面から沿岸警備隊の任務をひとつの軍事力として海軍に組み入れる「1 つの海軍」のコンセプトができあがった(7 つの任務のうち沿岸警備隊の性質を持つ 5 つの任務を遂行する際の法執行機関を含む)。次に、沿岸レーダーとそのデータを表示する指揮統制通信リンクからなる近代的システムを通じて「海洋空間を把握」することを重視した。その中心に

あるのは、アルバニアの2つの母港となる主作戦基地からアルバニアの海岸線にそって散在するそれよりも小さな3つの前方作戦基地への規則的かつ合理的な前方展開を通じて、海における行動の基本レベル/パターンを確立することであった。規則的・合理的な前方展開のコンセプトは、アルバニアの海洋空間で駐留パトロールを規則的に行い、さらに違法取引の阻止、捜索救難、その他不測事態にあたっては要請に応じて迅速対応船を確実に用意するために考案された。「作戦構想」はまた、7大任務のそれぞれで毎年の訓練演習を計画する際の具体的な基準ともなる。つまりこの海洋戦略から、アルバニア海軍改革を構成する残り3つの要素の枠組みが提供されるのである。

- (2) 軍備体制計画：海洋戦略の任務を遂行するため現在、移行/中期的、および目標/長期的(2010以降)に必要とされる艦船とシステムを明らかにする初期概略計画を準備した。特に、除籍になる艦船の替わりとして、より持続性のある航行能力を確保するため、大型外洋巡視船(45~60メートル)4隻に対する短期的ニーズを重視した。これらの艦船を(財政上の制約の観点から)中古、あるいは寄贈によって入手することにも触れた。さらに初期評価を行い、海事戦略のもと、この軍備体制で重大な対応ニーズに対処できるかどうかを検討した。
- (3) インフラ計画：海洋戦略の「作戦構想」と軍備体制計画を支援するため、インフラ計画要綱を策定した。余分な土地や施設を整理するため、特に危険な余剰兵器(魚雷と機雷)をできるだけ速やかに処分するため、2つの母港主作戦基地と3つの前方作戦基地を整備、改装する必要性を重視した。
- (4) 組織的編成計画：この概略的計画では、新しい海洋戦略に軍備体制とインフラ計画を合致させるべき機能的エリア(人材、トレーニング、兵站、保守)に注目した。

主要問題

アルバニア海軍改革ロードマップの作成と承認および実施の当初過程で、数々の重要な問題が出現した。今日的海洋の課題に対して改革を模索するアジア太平洋の海上戦力もしばしば同様の問題に直面している。ここではそれらの問題を提示し、手短かに論述する。

- (1) 海軍/沿岸警備隊の組織構造と作戦統合：「沿岸警備」タイプの民間海事/法執行任務において海上戦力の仕事を分化・統一するのは各国の法律である。アルバニアがそうであったように、アジア太平洋諸国の中でも、まぎらわしく重複する海軍と沿岸警備隊の法的枠組みや任務を自国の戦略の中で(そして最終的には可能な限り法律の中で)明確化する必要があるかもしれない。たとえ海軍と沿岸警備隊との間で業務や任務がはっきりと区別されている場合でも、運営面で連携、協力できる部分を明らかにする必要があるだろう。
- (2) 統合と省庁間協力：多くのアジア太平洋諸国と同様、捜索・救難にあたって空軍の海上偵察機・ヘリコプターに依存するアルバニア海軍では、それを海洋戦略と「作戦構想」に盛り込まなければならない。また、海軍との協力にあたっては他の政府機関・省庁が中心的役割を果たさなければならない(アルバニアでは具体的に国境警備隊の偵察・海事部門、税関の海事部門、港を担当する交通省)。
- (3) 国際協力：アルバニアが位置する比較的小さなアドリア海・イオニア海地域では、二国間・地域協力(モンテネグロ/セルビア、ギリシア、イタリア、クロアチア、スロベニアとの協

- 力)や多国間協力(近隣諸国や他の地中海海洋国の中での協力)を確立し、さらに NATO 同盟の下で協力を確立しなければならない。すでにアルバニアは「平和のためのパートナーシップ」のパートナー国であり、2010年までの NATO 正式加盟に向けて前進している。
- (4) 港湾安全保障: 1990年代に法律が変わって以来、港湾安全保障の責任は海軍から離れ、どちらかという交通省の責任となっている。2004年7月1日までの ISPS 認証取得の遅れは、港湾安全保障の優先課題や責任を見直す必要性を示唆している。
 - (5) 過剰インフラ: アルバニアは現在と将来の要求に不釣り合いなほど過剰な海軍基地・施設を抱えているが、多くのアジア太平洋諸国にもこれと同じ問題が見られる。限られた資源を乱費しているわけだから、できるだけ速やかに整理・処分する必要がある。
 - (6) 危険兵器: 古い保管区域に置かれた余剰兵器が安全と治安(窃盗)の両面で脅威を投げかけており、直ちに整理・処分しなければならない。
 - (7) 人材: アルバニアでは低賃金の改善、生活条件の向上、脆弱で人手不足に陥っている下士官達の改善、近代的な就業機会・トレーニングの必要性などが問題になっており、これらの問題は、多くのアジア太平洋海上戦力にも共通している。
 - (8) 兵站/予備部品支援の不備: アルバニアではかねてより使用年数や製造国(供給国)が様々な艦船を維持しなければならないことが兵站・保守上の問題となっており、これは、それぞれ異なる歴史的経緯を持つアジア太平洋諸国にも当てはまる問題である。
 - (9) 海上安全保障のための法律/制度的基礎: まぎらわしい海軍/沿岸警備隊の法律に見られる問題であり、地域・地球レベルの IMO 海事協定の批准/実施が遅れていること、あるいは批准/実施に至らないことの原因にもなっている。これはアジア太平洋地域でも、特に同地域の途上国でも問題になっている。
 - (10) 財政支援と予算の限界: アルバニアや一部のアジア太平洋諸国では軍隊全般に対する財政支援、とりわけ海上戦力の予算に限りがあり、率直に言って、そこから得られる資源は課せられた任務を果たすのに不十分である。

過去の教訓についての所見

アルバニアの上級海軍顧問として、現在と将来の難題に対応しうる海上戦力の発展に努めてきた経験から、いくつかの個人的見解を得た。これらの教訓はアジア太平洋諸国にも大いに当てはまるだろうし、多くのアジア太平洋諸国もまた途上国であり、地理上の海上責任範囲がアルバニアのそれを上回る国も少なくないのである。

- (1) 歴史的経緯の影響: どの国にもその国独自の歴史的経緯があり、現在の海上戦力もその名残をとどめており、政策、財政/予算、戦略的体質にも影響を与えている。
- (2) 手に負えないほど多くの難題: まずは改革に向けての優先課題と計画を明らかにし、その上で、設定された優先課題を固守する必要がある。さもないと、あまりにも多くの難題によって改革を始める/続ける試みがつぶされてしまうだろう。
- (3) 行動体制を整えること: これは、海上戦力が真っ先に取り組むべきニーズである。海での行動・準備に貢献していない船舶、航空機、人材、支援インフラなどは、特に限りある資源の観点から、その存在理由を詳しく検討するべきである。

- (4) 現実的な軍備体制プログラムの必要性：海上戦力は、装備にかかる費用と人員配置・作戦にかかる費用の両面で、現実的にまかなえる構造をとらなければならない。途上国の場合は期待の水準を下げ、中古の艦船や寄贈される艦船で対応しなければならないかもしれない。ただしその計画立案者は、適切な規模と能力を備える中古／寄贈艦船を入手できるよう配慮し、さらに維持やトレーニングにかかる費用を踏まえなければならない。
- (5) 危険な余剰兵器・貯蔵庫の問題に取り組むこと
- (6) 人材に係る組織体質を変えること：近代的な海上作戦には近代的な職業軍人・下士官が不可欠である。
- (7) 財政／予算の限界：かつてのガレー船の時代より、海軍の指導者たちはこぞって不十分な海上戦力のための資源や予算に不満をつのらせてきた。容易に解決できない問題であり、海事のほかにも差し迫った社会的ニーズを抱え、海事に対する国民の意識が低い途上国ならなおさらである。しかし、海上戦力の再編・近代化に向けてまとまりのある計画とロードマップを用意できれば、少なくとも海上戦力に出資しない場合に被ることになるコストや失うことになる能力を政治指導者にはっきりと説明することはできるだろう。
- (8) 謙虚さ：途上国で海洋能力の構築に取り組んできた筆者の最後の所見として、限られた予算と設備にもかかわらず日々全力を尽くしている海事の専門家の苦労を見るにつけ、謙虚な心構えを持つことが大切だと考える。先進国にとって、海上法執行や港湾安全保障、法的枠組みをはじめとする能力の不備・欠陥を批判するのは簡単なことである。しかし、ごくわずかな資源で仕事をするを余儀なくされたら、優先課題に対する視点は 180 度変化し、途上国に具体的な援助を与え、その海軍能力・機能の構築を支援することが必要であると思えるはずである。

注

¹ ここで用いる「海上戦力」とは、伝統的な軍事的海上防衛任務を遂行する海軍のみならず、民間海事・海事法執行の任務に取り組む国家沿岸警備タイプの戦力をも包括するものである。

² 海上戦力の再編と近代化は、米国海軍にとっても大きな影響力を持つ複雑なプロセスであった。冷戦終結以来、米国海軍の戦力水準は海軍要員 225,000 名余り、水上戦闘艦・潜水艦 121 隻、航空母艦 3 隻、数十の海軍基地・施設の規模で縮小している。

³ 歴史的概説については、米務省、アルバニアファクトシート、2004 年を参照のこと。

⁴ 「アルバニア軍事戦略」2002 年 7 月および「アルバニア沿岸警備法」2002 年 4 月。

CAPACITY BUILDING FOR MARITIME SECURITY: ALBANIA AS A CASE STUDY

Stanley B. Weeks

Senior Scientist, Science Applications International Corporation (SAIC)

SUMMARY

BACKGROUND

The task in Albania, as in many developing countries, is the restructuring and modernization of maritime forces essential to deal with today's challenges such as illegal trafficking (in drugs, people, and goods), Search and Rescue, as well as more traditional military defense missions. Albania's historical legacy is unique, and influences its maritime transformation in numerous respects. Many of the ships are obsolete Soviet ships dating for the late 1950s or Chinese ships dating from the late 1960s. The legacy of a decades-long policy of isolation from Europe as a whole, and even from neighboring Balkan countries means that the country has to address the need to develop security relations on many fronts. The military legacy is also isolationist and land force-centric (even today, the Army's Reserve Brigades alone have a larger budget than the entire Navy.) Albania is geographically situated in a troubled and often dangerous region in the Balkans, with a large Albanian population living outside the state borders of Albania (in Kosovo, Greece, etc.) Finally, there is the historical legacy of a confusing maritime legal and institutional framework (e.g., the Coast Guard Law of 2002, with the "Coast Guard as part of the Navy structure.")

IMPLICATIONS FOR THE ALBANIAN NAVY.

There is an urgent need to completely transform the Albanian Navy. First and foremost, in order to be able to deal with the full spectrum of challenges to the Navy, a Maritime Strategy was needed—including Missions, Concept of Operations, and major mission training exercises. The Albanian Navy faces many constraints in this transformation. In the political context, Albania is a fragile new democracy, and faces pressing economic, social, and public order priorities. In the financial area, Albania's military budget is barely 1.4% of GDP. Put another way, the total military budget of US \$107M (\$6M Navy) equals two hours of Pentagon spending!

THE ALBANIAN NAVY TRANSFORMATION ROADMAP CONCEPT.

An Albanian Navy Transformation Roadmap was developed and recently approved by the Minister of Defense and Chief of Defense of Albania. There are four key elements to this Navy Transformation Roadmap: (1) Albanian Maritime Strategy (including Missions, Concept of Operations, and priorities.); (2) Force Structure Plan; (3) Infrastructure Plan; (4) Organizational Alignment Plan (personnel, logistics, maintenance, training). Some of the Major Issues which emerged during the development of the Navy Transformation Roadmap are not limited to Albania, but relevant to many Asia Pacific maritime forces. These Major Issues include: (1) Navy/Coast Guard Integration (addressed in Roadmap by a "One Navy" concept); (2) Jointness (need the Air Force for Search and Rescue, surveillance) and

Interagency Cooperation (Border Patrol, Transportation Ministry, etc.) (3) International Cooperation (Bilateral, Multilateral, Regional, NATO/Pfp); (4) Problem of Port Security—now in Transport Ministry; (5) Excess Infrastructure; (6) Dangerous ammo (excess and storage); (7) Personnel: Pay, living conditions, weak and undermanned Non-Commissioned corps, need for professional career paths and training, and need for a pension system; (8) Poor logistics/spare parts support; (9) Legal/legislative basis for maritime security; (10) Financial support—budget links.

PERSONAL LESSONS LEARNED.

I have learned a number of lessons already in this year as Senior Advisor to the Albanian Navy, many with possible relevance to some Asia Pacific maritime forces. First, the impact—on policy, strategic culture, and finances/budget—of a state's historical legacy is very significant and must be borne in mind. Second, the many challenges facing modernizing nations in the maritime realm can overwhelm them—there is a critical need to prioritize and then to adhere to a plan.

Third, the priority need for the Navy is to get operational. Fourth, there is a need to establish realistic Force Structure (re-equipment) programs—and to be wary of the hidden costs/suitability of “donated” boats. Fifth, there is a need to address dangerous problems of excess ammunition and its storage. Sixth, there is a need for change in the organizational culture regarding personnel—particularly in building modern, professional officers and Non-Commissioned Officers. Seventh, financial/budget limits are often too tight and inconsistent with the demands that governments place on the same forces that they are underfunding. Finally, there is the personal lesson of humility, as one observes the hard work of professionals who persist each day in giving their best efforts to their country's maritime security despite very limited budgets and equipment.

CAPACITY BUILDING FOR MARITIME SECURITY: ALBANIA AS A CASE STUDY

Stanley B. Weeks

Senior Scientist, Science Applications International Corporation (SAIC)

OVERVIEW

Although distant in geography from the Asia Pacific region, the task in Albania of restructuring and modernization of maritime forces provides an interesting and instructive case study with much applicability to Asia Pacific developing countries. For the past half year, the author has faced these restructuring challenges every day as the Senior Naval Advisor on SAIC's Defense Modernization and Restructuring team in the Albanian Ministry of Defense in Tirana. Such restructuring of maritime forces, in Albania and in many Asia Pacific countries, is essential to deal with today's challenges to maritime security. These challenges include such non-traditional and civil maritime/maritime law enforcement challenges as illegal trafficking (in drugs, people, and goods), marine environmental protection, maritime and coastal surveillance, fisheries protection, and marine navigation safety, in addition to more traditional military maritime defense missions. In Albania, these challenges required a significant transformation of the Albanian Navy, which is being guided by the Albanian Navy Transformation Roadmap developed by the author. This roadmap has four key elements—the Albanian Maritime Strategy (including Missions, Concept of Operations, and Priorities), a Force Structure Plan, an Infrastructure Plan, and an Organizational Alignment Plan. Many of the major issues being addressed in this Albanian Navy Transformation Plan have much relevance to Asia Pacific maritime forces. Indeed, the geographic scope of responsibility of most Asia Pacific maritime forces is much greater than the 362 kilometers of coastline in Albania. Also instructive for the Asia Pacific maritime context are several of the personal observations and lessons learned in the process of developing and implementing this Albanian Navy Transformation Roadmap.

BACKGROUND

The task in Albania, as in many Asia Pacific countries, is the restructuring and modernization of maritime forces¹ essential to deal with today's challenges to maritime security. Today's challenges increasingly include more non-traditional and civil maritime a/maritime law enforcement threats such as illegal trafficking (in drugs, people, and goods), marine environmental protection, maritime and coastal surveillance, fisheries protection, and marine navigation safety. These challenges, and the new post-Cold War global security environment, not to mention the heightened threats of maritime piracy and maritime terrorism, add new dimensions to the more traditional military maritime defense missions. Restructuring and modernization of maritime forces to deal with today's challenges is no simple matter for any country, and even more difficult for many developing countries which, like Albania, face other pressing demands for limited resources.² Despite this difficulty, after required changes, maritime forces can and should be more effective and better adapted to

current missions—but only if the priorities and details of such transformation are correctly planned and implemented.

In Albania, the start point—today's Albanian maritime forces—reflected a unique historical legacy.³ The end goal of transformation for the Albanian Navy was a future Objective Maritime Force, adapted to Albania's new role as it becomes a full NATO member by the end of this decade. Any country's historical legacy may influence significantly current attempts to transform its maritime forces. Albania was a Warsaw Pact ally of the Soviet union from 1945 until the early 1960s, then the sole European ally of Maoist China through the mid-1970s, followed by a break with China and total isolation until 1991. These unique Albanian sets of relationships resulted in political, economic, and military isolation from the rest of Europe and even from neighboring Adriatic and Balkan countries such as (the former) Yugoslavia, Greece, and Italy. The military legacy of Albania, particularly after the break with China in the mid-1970s, was one of isolationist self-reliance with high military spending centered on the land forces and three-quarter million pillboxes for manning in mass-mobilized "people's defense".

A significant maritime legacy of Albania's mixed alliances, still present today, is the presence of two 1960-vintage ex-Soviet Ocean Minesweepers and a large ex-Soviet Kronstadt-class Patrol Craft, as well as several ex-Chinese Large Fast Attack Boats (Shanghai-II class gunboats), and a couple remaining (of several dozen originally provided) ex-Chinese Huchuan-class Hydrofoil Torpedo Boats. These former Soviet and Chinese vessels still constitute the six larger warships of the Albanian Navy, organized in two Navy "Battle Groups", one in each of the two major homeport bases of the Albanian Navy in Durres and Vlora. As all these remaining obsolete ex-Soviet and ex-Chinese vessels must be retired by 2008, a particular challenge for the near-term for the Albanian Navy is their replacement by newer Large Offshore Patrol Ships.

Albania's more recent historical legacy centers on the opening and democratization of the country beginning in 1991. The past dozen years also saw a massive popular uprising in 1997 against the elected government (following the collapse of a financial pyramid scheme in which most Albanians lost most or all of their savings). A United Nations mandated peacekeeping force, led and mostly manned by Italy, eventually helped restore order. This uprising looted military bases and armories, destroyed naval facilities, and even sunk several ships at their piers before order was restored. External to Albania, the Balkan region since 1991 has been a very dangerous and unstable regional neighborhood, with the wars of independence from Yugoslavia and ethnic wars in former Yugoslavia. Most notable for Albania was the suppression by Serbia, and the resulting uprising, of the large Albanian majority population of the Serbian province of Kosovo. This resulted eventually in the NATO-led war on Serbia in 1999 and the United Nations administration of Kosovo since then. This conflict brought to Albania a battalion-size NATO rear area support headquarters (which remains to this day) and airfield and road improvements for the NATO staging and transport route through Albania to Kosovo. The massive outpouring across the Adriatic Sea of illegal immigrants from Albania, intensified especially by the internal instability in 1997, as well as the smuggling of illegal drugs and goods, led Italy to assist Albania (continuing to this day) with military experts and the deployment to Albanian ports of Italian Coast Guard and Guardia Finanza patrol boats. In the maritime area, since the early 1990s, the United States (and other NATO countries) have provided training assistance to rebuild some of the basing infrastructure and to replace vessels destroyed in the 1997 uprising. In 1999, the United States provided Albania with three 65-ft Patrol Boats and two 42-ft Patrol Boats, and since 2002, Italy has provided six local Patrol Boats, and six smaller Inshore Patrol Boats. These

seventeen newer ex-US and ex-Italian boats, along with the six obsolete ex-Soviet and ex-Chinese larger Navy boats (all to be decommissioned by 2008) form today's Albanian maritime forces.

A final historical legacy of more recent vintage and impact for Albania's maritime forces is the listing of "Navy Forces" missions in the Albanian Military Strategy law of 2002 and the listing of "Coast Guard" missions in the Albanian Coast Guard Law of 2002. This latter law established an Albanian Coast Guard "as part of Navy structure...equipped with vessels that are assigned in the Navy organizational structure."⁴ The result of these recent two different laws listing missions was a confusing maritime legal and institutional structure, and two long lists of confusing and often overlapping maritime missions.

IMPLICATIONS OF CURRENT STATUS AND HISTORICAL BACKGROUND FOR THE ALBANIAN NAVY

As a result of Albania's changed geostrategic, regional, and domestic context, a complete transformation of the Albanian Navy was required. This transformation would have to begin with a Maritime Strategy to address today's challenges to the Navy by clarifying missions and establishing the Concept of Operations to carry out these missions. The goal, as noted earlier, was to rapidly move to meet current maritime responsibilities as a NATO Partnership for Peace (PfP) program member today, and to be ready to assume its maritime duties as a full member of NATO by the end of this decade. Force structure had to be revamped to add some Large Offshore Patrol Ships to replace the retiring larger (ex-Soviet and ex-Chinese) Navy boats and to supplement the five (ex-US) mid-range Patrol Boats and the twelve (ex-Italian) shorter range³ coastal patrol boats. Infrastructure (bases and depots) would have to be consolidated and modernized to support this force. Finally, an Organizational Alignment Plan was needed to ensure that functional areas (such as personnel, training, logistics, and maintenance) were supportive of the new maritime forces.

All of these four basic requirements to transform the Albanian Navy had to be developed within tight constraints, both political and financial. Politically, Albania is a fragile new democracy, with pressing economic, social, and public order priorities in addition to the needs for military transformation. Financially, Albania's current military budget is 1.4% of GDP, totaling US \$107 million a year (of which only \$7 million is Navy budget). In comparison, the Pentagon in the United States spends an amount equal to the entire military budget of Albania about every two hours!

THE ALBANIAN NAVY TRANSFORMATION ROADMAP

With these observations and constraints in mind, and following visits to all Albanian vessels and facilities, and extensive discussions with Albanian naval and joint leadership, the author developed the Albanian Navy Transformation Roadmap document in August 2004. This document was briefed to the Chief and Deputy Chief of Defense, Navy Chief, and Defense Minister of Albania, and approved by all as the guiding basis for subsequent Albanian Navy development.

The Albanian Navy Transformation Roadmap began by establishing three simple priorities—Get Operational (Now), Get Re-Equipped (As soon as possible), and Get Re-Organized (As required). This Roadmap consists of four key elements:

- (1) Albanian Maritime Strategy. This strategy articulates the need for Albanian awareness of its maritime heritage, interest, and responsibilities. It establishes seven

clear Missions, and then provides a Concept of Operations providing basic guidance on how the Navy will operate to carry out these missions. The seven missions are Defense Readiness, trafficking Interdiction (including Fisheries Law Enforcement tasks as well), Search and Rescue, Maritime and Coastal Surveillance, Marine Environmental Protection (including oil pollution response), Marine Navigation Safety, and Peacetime Security Cooperation Operations (Joint, Bilateral, Multilateral, and NATO/PfP). The Concept of Operations established a "One Navy" concept to have the Coast Guard missions organizationally and operationally embedded in the Navy as a military force (with law enforcement authority when carrying out the five of their seven missions that are "Coast Guard" in nature). The Concept of Operations then emphasized establishing "Maritime Space Awareness" through a modernized system of coastal radars and the Command and Control communications links to display this data. The Concept of Operations centered on establishing a baseline level and pattern of operations at sea through regular rotational forward deployments of vessels from Albania's two homeport Main Operating Bases to three smaller Forward Operating Bases geographically distributed along the length of Albania's coastline. This regular rotational forward deployment concept was designed to provide routine Presence Patrols of Albania's maritime space and ensure Rapid Response Boats available on call for trafficking interdiction, search and rescue, and other contingencies. The Concept of Operations also provides a specific planning baseline for annual training exercises for each of the seven major missions. This Maritime Strategy thus provides the framework for all the subsequent three Albanian Navy Transformation elements.

(2) Force Structure Plan. This Plan provided an initial outline plan specifying Current, Transition/Mid-Term, and Objective/Long Term (2010 Plus) vessels and systems needed to execute the Maritime Strategy missions. The Plan emphasized the near-term need for four Large Offshore Patrol Ships (45 to 60 meters) to replace retiring ships and to provide more sustained capability further offshore. The Plan also noted the likely need to obtain these ships as used or donated vessels (in light of fiscal constraints), and provided an initial assessment of how this force structure could meet critical response needs under the Maritime Strategy.

(3) Infrastructure Plan. The Infrastructure Plan outline was designed to support the Maritime Strategy Concept of Operations and Force Structure Plan. It emphasized the need to consolidate and refurbish the two homeport main Operating Bases, and the three Forward Operating Bases, to dispose of excess land and facilities, and especially to dispose as soon as possible of dangerous excess ammunition (torpedoes and sea mines).

(4) Organizational Alignment Plan. This outline plan highlighted specific functional areas (personnel, training, logistics, maintenance) which must be brought into line with the new Maritime Strategy, Force Structure, and Infrastructure Plans.

MAJOR ISSUES

During the preparation, approval, and subsequent initial implementation of the Albanian Navy Transformation Roadmap, a number of major issues emerged. Similar issues often face Asia Pacific maritime forces as they seek to transform to meet today's maritime challenges. These issues are listed and briefly discussed below:

- (1) Navy/Coast Guard organizational structure and operational integration. Each country's laws will guide the specific characteristics and integration (or division of labor) of maritime forces in their civil maritime/law enforcement "Coast Guard" type missions. Some Asia Pacific countries may find, as did Albania, that a somewhat confusing overlap of legal framework and missions for Navy and Coast Guard forces requires clarification in their strategy (and, eventually, to the degree possible, in law.) In any case, even where separation of services and missions between Navies and Coast Guards is clear, the parameters of their operational coordination and cooperation will need to be defined.
- (2) Jointness and Interagency Cooperation. In Albania, as in many Asia Pacific countries, the Navy depends on the Air Force for maritime surveillance aircraft and helicopters for search and rescue, etc., so Jointness must be "born in" any Maritime Strategy and its Concept of Operations. Also, other government agencies and organizations (in Albania, notably the Border Police surveillance and maritime elements, Customs maritime elements, and the Transport Ministry (responsible for ports)) must be the focus of cooperation with Navy forces.
- (3) International Cooperation. In the relatively small area of the Adriatic and Ionian Seas where Albania is situated, such cooperation must be bilateral and regional (with neighbors in Montenegro/Serbia, Greece, Italy, Croatia, and Slovenia), Multilateral (among all the neighboring countries and other Mediterranean maritime nations), as well as in the NATO Alliance context, where Albania is already a Partnership for Peace partner and moving toward full NATO membership by the end of this decade.
- (4) Port Security. Port Security in Albania, since a change of law in the 1990s, is no longer a responsibility of the Navy, but rather of the Transport Ministry. Delays in attaining ISPS certification by the 1 July 2004 deadline suggest that the priority and responsibility for port security should be reconsidered.
- (5) Excess Infrastructure. Many Asia Pacific countries share Albania's problem of excess maritime bases and facilities unsuited to current and future requirements. These are a drain on limited resources and need to be consolidated or disposed of as soon as possible.
- (6) Dangerous Ammunition. Excess ammunition in old storage areas poses both safety and security (theft) threats, and should be consolidated or disposed of on an urgent basis.
- (7) Personnel. The need for reform of low pay, better living conditions, improving weak and undermanned non-commissioned officer corps, and the need for modern professional career paths and training are problems in Albania that are familiar to many Asia Pacific maritime forces.
- (8) Poor Logistics/Spare Parts Support. In Albania, as in various Asia Pacific countries with varied maritime historical legacies, the need to support vessels of various ages and national origins is a continuing logistics and maintenance problem.
- (9) Legal/Legislative Basis for Maritime Security. This problem, seen in the case of confusing Navy/Coast Guard laws, also is reflected in delays or failure to ratify or implement regional and global IMO maritime agreements. This has also been a problem, particularly in developing nations, in the Asia Pacific region.
- (10) Financial Support and Budget Limits. In Albania, as in some Asia Pacific nations, financial support available to military forces overall, and specific limits on budgets of maritime forces, result in resources which are frankly inadequate to address required tasks.

OBSERVATIONS ON LESSONS LEARNED

With these major issues in mind, a number of personal observations result from my experience as Senior Naval Advisor in Albania, in striving to help develop maritime forces capable of meeting current and future challenges. These lessons learned may have considerable applicability to Asia Pacific countries, many of which also are developing countries, often with a much greater geographic area of maritime responsibilities.

- (1) Impact of Historical Legacy. Every country has a unique historical legacy which has resulted in its current “legacy” maritime forces, and which impacts on policy, finance/budgets, and strategic culture.
- (2) The Overwhelming Nature of Multiple Challenges. There is a need to first establish clear priorities and a plan for transformative change, and then adhere strongly to these priorities. Otherwise, the sheer number of such challenges will overwhelm attempts to start or continue change.
- (3) Get Operational. This is the priority need for maritime forces. Vessels, aircraft, personnel, and any supporting infrastructure that are not contributing to at-sea operations and readiness should be examined closely for their rationale, especially in light of limited resources.
- (4) Need for Realistic Force Structure Programs. The maritime force structure must be realistically affordable in both cost to acquire and cost to man and operate. Developing nations may have to lower their expectations and accept donated or used vessels. But planners must take care to ensure they obtain the right size and capabilities in these used or donated vessels, and be aware of maintenance and training costs, which are not free.
- (5) Need to Address Dangerous Problems of Excess Ammunition and Storage.
- (6) Need for Change in the Organizational Culture Regarding Personnel. Modern professional career officer and non-commissioned officer corps are essential to modern maritime operations.
- (7) Financial/Budget Limits. Undoubtedly, maritime leaders since the times of the triremes have complained that resources and budgets for maritime forces are inadequate. This is a problem that is not likely to be easily remedied, particularly in developing nations with other urgent needs in society and a low level of public maritime awareness. But if there is a coherent plan and roadmap for restructuring and modernizing maritime forces, at least the costs and lost capabilities of not funding maritime force elements can be clearly explained to political leaders.
- (8) Humility. A final personal observation from working to build maritime capabilities in a developing country is a sense of humility, as one observes the hard work of maritime professionals who persist each day in giving their best efforts despite limited budgets and equipment. It is all too easy for more developed countries to criticize the inadequacies in maritime enforcement, port security, legal frameworks, or other maritime capabilities. But when one is forced to work with very limited resources, the perspective on priorities is quite different—and the need for concrete assistance to help the less developed nations build their maritime capacities and capabilities is quite clear.

ENDNOTES

¹ The term “maritime forces” is used deliberately to include not only Navy forces performing more traditional military maritime defense missions, but also national Coast Guard type forces addressing civil maritime and maritime law enforcement missions

² Restructuring and modernization of maritime forces has been a complex process, with heavy impact, even for the U.S. Navy. Since the end of the Cold War, U.S. Navy force levels have been reduced by over 225,000 Navy personnel, 121 surface combat ships and submarines, three aircraft carriers, and dozens of naval bases and facilities.

³ For a brief historical summary, see U.S. Department of State, Albania Fact Sheet, 2004.

⁴ “Albania Military Strategy,” July 2002, and “Albanian Coastguard Law” of April 2002.

付録2 海外調査における面会者および収集資料一覧

A2.1 面会者

International Maritime Organization (IMO) 4 Albert Embankment London SE1 7SR, United Kingdom
Mr. Koji Sekimizu Director, Maritime Safety Division
Ms. Jane N. Thompson Administrative Officer Maritime Safety Division
Ms. Christine Gregory Principal Administrative Assistant Marine Environment Division
International Maritime Bureau (IMB) Maritime House, 1 Linton Road, Barking, Ezzex IG11 8HG, United Kingdom
Mr. Jayant Abhyankar Deputy Director
Baltic Marine Environment Protection Commission (Helsinki Commission:HELCOM) Katajanokanlaituri 6 B FIN-00160 Helsinki, Finland
Dr. Anne Christine Brussendorff Executive Secretary
Mr. Juha-Markku Leppanen Professional Secretary
Ms. Marie Lamio Assistant
Finnish Institute of Marine Research (FIMR) Lyypekinkuja 3 A P. O. Box 33 FIN-00931 Helsinki, Finland
Dr. Markku Viitasalo Professor, Head of Department Biological Oceanography
Dr. Kimmo Kahma Senior Scientist
Dr. Mirja Leivuori Scientist

A2.2 収集資料

本		
1	Report Series of the Finnish Institute of Marine Research	FIMR
2	The Cool Facts about Navigating in Ice	FIMR
3	Baltic Sea Environment Proceedings No. 92 Activities 2002	HELCOM
4	Baltic Sea Environment Proceedings No. 87 The Baltic Marine Environment 1999-2002	HELCOM
5	Baltic Sea Environment Proceedings No. 82A Environment of the Baltic Sea Area 1999-2003	HELCOM
6	30 Years of Protecting the Baltic Sea, HELCOM 1974-2004	HELCOM
7	Baltic Sea Environment Proceedings No. 96 Activities 2003	HELCOM
8	Shipping at Risk The Rising Tide of Organised Crime	ICC IMB
9	2004/2005 Publications Catalogue	IMO
ブックレット		
10	The State of the Baltic Sea Marine Life, Environmental Problems and Conservation	FIMR
11	The Baltic Sea Area Clean Seas Guide 2004	HELCOM
ペーパー・レポート		
12	The HELCOM Copenhagen Declaration: A Regional Environmental Approach for Safer Shipping	HELCOM
13	Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report 1 January - 31 December 2004	ICC IMB
ニュースレター		
14	HELCOM news 1/2005 Newsletter	HELCOM
15	HELCOM news 2/2003 Newsletter	HELCOM
16	HELCOM news 1/2003 Newsletter	HELCOM
17	IMO News	IMO

DVD		
33	The Baltic Sea of Surprises	HELCOM
パンフレット等		
18	The Sea	FIMR
19	What is happening in the Baltic Sea?	FIMR
20	MARIS The Maritime Accident Response Information System	HELCOM
21	The Baltic Sea Regional Project (BSRP)	HELCOM
22	The Helsinki Commission (HELCOM)	HELCOM
23	Commercial Crime Services	ICC IMB
24	Aranda	FIMR
25	The Baltic Marine Environment	HELCOM
26	A Global Vision IMDG Code International Maritime Dangerous Goods Code	IMO
27	Maritime Information at a Glance	IMO
28	MEPC : 50 Sessions - 30 Years (1973-2003)	IMO
29	Safe, Secure and Efficient Shipping on Clean Oceans	IMO
30	Security ISPS Code - International Ship & Port Facility Security Code	IMO
31	Safety of Life at Sea SOLAS	IMO
32	A Depth of Understanding	ICC IMB
34	Year 2005	HELCOM

平成 16 年度「新たな概念に基づく海洋の安全保障に関する調査研究」報告書

平成 17 年 3 月発行

発行 財団法人シップ・アンド・オーシャン財団 海洋政策研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 1-15-16 海洋船舶ビル

TEL 03-3502-1828 FAX 03-3502-2033

本書の無断転載、複写、複製を禁じます。 ISBN4-88404-158-5