



海洋政策研究

第15号 2021年

公益財団法人 笹川平和財団
海洋政策研究所

Ocean Policy Studies

No.15 (March 2021)

Ocean Policy Research Institute, the Sasakawa Peace Foundation

The Sasakawa Peace Foundation Bldg.,

1-15-16, Toranomon, Minato-Ku, Tokyo 105-8524 Japan

Phone: +81-3-5157-5210

Facsimile: +81-3-5157-5230

E-mail: oceanpolicy@spf.or.jp

URL: <https://www.spf.or.jp/opri/>

Copyright© 2005 The Sasakawa Peace Foundation All Rights Reserved.

The views and opinions expressed in *Ocean Policy Studies* are solely those of authors, and do not necessarily represent those of Ocean Policy Research Institute, the Sasakawa Peace Foundation. No part of this publication may be used or reproduced in any manner whatever without written permission except in the case of brief quotations embodied in critical articles and reviews.

ISSN 1880-0017

第15号 2021年3月

海洋政策研究

論文

- 「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」の変遷と展開
相澤 輝昭 1
- 地域漁業管理機関における脆弱海洋生態系の保全措置と
国際的標準化に向けた課題
小林 正典 39
- 船舶による油汚染事故の民事責任制度と費用分担
—モーリシャスにおける WAKASHIO 事故を契機として—
藤井 麻衣・樋口 恵佳 61
- 海難審判制度の政治学的研究
—我が国の行政機構における位置づけに注目して—
松岡 信之・小森 雄太 79

No.15 March 2021

Ocean Policy Studies

Articles

- The transition and development of a “Free and Open Indo-Pacific”
Teruaki AIZAWA 1
- Measures for conserving Vulnerable Marine Ecosystems by regional fishery
management organizations and the challenges to the international standardization
Masanori KOBAYASHI 39
- The Civil Liability Regime for Ship-source Oil Pollution and Sharing the Costs :
In the wake of The WAKASHIO Accident in Mauritius
Mai FUJII and Eka HIGUCHI 61
- A Study on the Marine Accident Inquiry System in Japan :
Focusing on its position as an administrative institution
Nobuyuki MATSUOKA and Yuta KOMORI 79

Abstracts

The transition and development of a “Free and Open Indo-Pacific”

Teruaki Aizawa

It has been more than three years since the “Free and Open Indo-Pacific (FOIP)” concept has become widely known, and although it is still under discussion it is now established as a common concept in Japan and around the world. Given this situation, this paper aims to reconsider the concept and background of FOIP, the progress of the efforts of the Japanese government, the perceptions of each country concerned, and the significant issues; it also attempts to clarify the international relationships surrounding FOIP. In other words, FOIP is basically an effort in international cooperation that gives due consideration to the relationship with China, and is an idea aimed at building the international liberal order.

Key words: Free and Open Indo-Pacific (FOIP) , Abe administration, Policy toward China, Quad, Ocean Governance

Measures for conserving Vulnerable Marine Ecosystems by regional fishery management organizations and the challenges to the international standardization

Masanori KOBAYASHI

It has become an important international policy goal to achieve sustainable fisheries by preventing overfishing and conserving marine ecosystems. Vulnerable marine ecosystems (VMEs) are considered priority areas for conservation measures and the criteria used to identify VMEs are incorporated in the draft text of the proposed international agreement for marine biodiversity in the areas beyond national jurisdiction (a new BBNJ agreement) . However, there are variations between VME conservation measures and the responses by the Regional Fisheries Management Organizations. It is vital to standardize and scale up the VME conservation measures while taking into account regional characteristics.

Key words: vulnerable marine ecosystems, regional fishery management organizations, marine biodiversity, areas beyond national jurisdiction, a new BBNJ agreement

The Civil Liability Regime for Ship-source Oil Pollution and Sharing the Costs : In the wake of The WAKASHIO Accident in Mauritius

Mai FUJII and Eka HIGUCHI

Based on the polluter-pays principle and equitable Sharing the Costs, this article discusses shipowner liability and limitation of liability under the civil liability regimes applicable to ship-source oil pollution accidents, namely the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) (for oil tankers) and the International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage (BUNKER) (for ships other than oil tankers) . The former has a three-tier compensation structure, while the latter has only one tier. After examining the backgrounds to the formation of the structures, we express our hope that constructing a multiple-tier compensation scheme for the latter should be considered in the near future.

Key words: Ship-source oil pollution damage, civil liability, limitation of liability, polluter pays principle, BUNKER

A Study on the Marine Accident Inquiry System in Japan : Focusing on its position as an administrative institution

Nobuyuki MATSUOKA and Yuta KOMORI

This paper aims to clarify the character of the Marine Accident Inquiry System as an administrative institution, especially its historical and institutional aspects, and to clarify its position in Japan's administrative structure, which can be described as an interface between the executive and judicial branches of the government.

This paper clarifies that the Marine Accident Inquiry System is not only an administrative institution with quasi-judicial proceedings under its jurisdiction, but can also be positioned as an administrative institution that plays a part in Japan's ocean policy. The paper also suggests that the Marine Accident Inquiry System may contribute to the promotion of Japan's Basic Plan on Ocean Policy and the achievement of Sustainable Development Goal 16.

Key words: Japan Marine Accident Tribunal, Marine Accidents Inquiry Agency, external organs, extraordinary organs, ocean policy

「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」の変遷と展開

相澤 輝昭*

「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」が人口に膾炙するようになって3年余り、この考え方はまだ様々な議論の途上にあるとは言え、一つの共通概念として国内外で定着しつつある。本稿はこうした状況を踏まえ、FOIPの考え方や背景、日本政府の取り組みの経緯、そして関係各国の受け止め方や主要な論点について改めて考察し、これを巡る国際関係の構図を明らかにしようとするものである。すなわち、FOIPは基本的に中国との関係を念頭に置いた国際協調のための取り組みであり、自由主義的な国際秩序の構築を目指す理念であるということである。

キーワード：自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)、安倍政権、対中政策、Quad、海洋ガバナンス

1. はじめに

「自由で開かれたインド太平洋 (Free and Open Indo-Pacific: 以下、FOIP と表記)」と呼ばれる「戦略」ないしは「構想」が人口に膾炙するようになって3年余り、この考え方、あるいはこれと密接に関連する地域概念、政策論はまだ様々な議論の途上にあるとは言え、一つの共通概念として、国内外で概ね定着しつつあるように思われる。

筆者は比較的早い段階から FOIP に関心を持って調査研究に取り組んで来た1人であり、2018年から様々な媒体でこれに関する情報発信を試みてきた¹。本稿はそれらを踏まえ、FOIPの考え方や背景、

日本政府の取り組みの経緯、そして関係各国の受け止め方や主要な論点を国内外の議論に基づき再構成し、FOIPを巡る国際関係の構図、すなわち、FOIPが基本的には中国との関係を念頭に置いた国際協調のための取り組みであり、自由主義的な国際秩序構築を目指す理念であることを明らかにしようとするものである。

ただし、これについては FOIP を包括的、体系的に説明するような日本政府としての公式ドキュメントが発簡されていないため (これは後述するとおり特に中国との関係において本来の二面性を有する FOIP の性質上、その詳細を文

* 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所・客員研究員／
防衛大学校防衛学教育学群統率・戦史教育室・准教授
投稿受付：2020年11月30日 掲載決定：2021年1月31日

書化するのが難しいという事情もある)、『外交青書』その他の政府文書²における断片的記述から類推していくよりほかないという制約もある。特に初期段階では関連情報も極めて少なく、筆者自身も当初は「FOIP は理念先行の感があり、これを主導する日本政府、外務省が実際には何をしようとしているのか、その実践の部分がかんかなか見えて来ない」³と述べたところである。だが実は当時も既に外務省ウェブサイトなどからかなり具体的な情報にもアクセスが可能な状態となっていたのであり、相澤 (2018) をはじめとする一連の拙稿はそれらを丹念に追っていくことで作成したものであった。

その後、日本政府の説明も変遷を辿りつつ当初よりはだいぶ整理された形になって来ており、また、国内外の様々な議論を経て、一般の理解もかなり進んできたと言えるであろう。例えば、後述する「競争戦略のための協力戦略」(防衛大学校教授・神谷万丈らが提唱する対中関係の考え方であり第3節で詳述)⁴といった FOIP の二面性を象徴するような考え方も今日では概ね共通認識となりつつある。そうした FOIP のイメージを端的に示す解説として、比較的判り易くまとめられている日本経済新聞の解説をここで引用してみよう。

2016年8月にケニアで開いたアフリカ開発会議(TICAD)で安倍晋三首相が打ち出した外交戦略。成長著しいアジアと潜在力の高いアフリカを重要地域と位置づけ、二つをインド洋と太平洋でつないだ地域全体の経済成長をめざす。自由貿易やインフラ投資を推進し、経済圏の拡大を進める。安全

保障面での協力も狙いの一つ。法の支配に基づく海洋の自由を訴え、南シナ海で軍事拠点化を進める中国をけん制する⁵。

FOIP の難解な点はまさにこの「中国をけん制」という部分を巡ってのものであり、当初、国内メディアはこれが「一帯一路」に対抗するものとする論調が大勢であったが、日本政府は後述するように安倍首相の施政方針演説の中で公式にそのことを否定するなど、非常に判りにくいものになっていることは否めない。そしてこうした点も含め、これまでの研究を踏まえての現時点における筆者の FOIP に関する基本的な問題認識は次のとおりである。

- ① FOIP は現在進行形で変化しつつある考え方であり、継続的に推移を辿っていく必要がある。
- ② FOIP は中国との関係において本来的に「競争戦略のための協力戦略」と言える二面性を内包するものである。
- ③ 国際社会の見方も変化しつつあり、当初は日米豪印4カ国枠組み(以下、Quad)が中心になるとみなされていたが、現在は ASEAN 諸国や太平洋島嶼国、英仏などの域外国も含め、理念に賛同する国家も対象としたより幅広い多国間協調を目指す形へとシフトしつつある。そして「海における法の支配」など海洋ガバナンスの普遍性がその重要なインセンティブとなっている。

本稿では今後の FOIP の方向性を考える上で焦点となるであろう上記②と③

を中心に、中国との関係の考え方、日米の取り組みの共通点と相違点といった事項、QuadとASEANあるいは欧州諸国などとの関係を含む多国間協調へのアプローチといった観点から考察を試みることとしたい。このため本稿は次のとおり構成する。

以下、第2節「FOIPの背景と経緯」ではFOIPに係るクロノロジーを政府文書における記述の経緯も併せて再構成の上、その変遷と展開について概観する。第3節「FOIPの理念と実践を巡る議論の動向」ではこれに基づき、国内外の識者がFOIPをどのように理解しているのか、また、関係各国はこれをどう受け止め、どのように対応しようとしているのかについて概観する。そして第4節「最近の動向とFOIPを巡る国際関係の構図」では日米の新政権移行と中国の反応との狭間で最近生じたFOIPという固有名詞を巡る問題を一つの題材に、FOIPを巡る国際関係の構図の現状について改めて考察を試みることとしたい。

2. FOIPの背景と経緯

本節ではFOIPに係る筆者のこれまでの3編の解説記事で述べてきた政府文書における説明の変遷についてもクロノロジーに含めて論じていくこととする。ただし、第1次安倍政権発足から足掛け15年、また、現在のFOIPの起点と理解されているTICAD6からも既に5年近くが経過し、関連する事項もかなりの数に上ることから、クロノロジーの冗長化を避けるため、対象期間を便宜的に「TICAD6以前」、「TICAD6から安倍首相退陣まで」、「日米新政権の発足前後」の3期に区分して論じていくこととする。

2.1 TICAD6以前のFOIP関連の動向(第1次安倍政権の取り組み、「インド太平洋」地域概念の形成過程、第2次安倍政権初期の取り組み)

この時期を対象とした先行研究には地域概念としての「インド太平洋」形成過程を論じた日本学術振興会特別研究員(当時)・溜和敏の『「インド太平洋」概念の普及過程』⁶、安倍政権の外交戦略について論じた「外交」元編集長・鈴木美勝の『日本の戦略外交』⁷、さらに「インド太平洋」を包括的に論じたものとして今日まで継続している日本国際問題研究所の一連の研究プロジェクト⁸などがある。相澤(2018)はそれらの成果を踏まえて作成したものであり、その後、東京大学教養学部特任助教・中村長史の「多義的な『インド太平洋』の功罪—政治学的観点から—」⁹など、より精緻な分析も行われているが、ここではそれらも取り込んで表1のクロノロジーを作成した。それぞれの事案に係わる特記事項については脚注で示してあるが、中でも特に重要と思われる事項については後述する。

表 1：TICAD6 以前の FOIP 関連の動向クロノロジー

| 年月日 | 事項及び概要 |
|-------------|---|
| 2006年9月26日 | 第1次安倍政権発足 |
| 2006年11月30日 | 「自由と繁栄の孤」に関する麻生太郎外務大臣講演 ¹⁰ |
| 2006年12月 | 外務省ウェブサイト、「価値観外交」の解説 ¹¹ を掲載 |
| 2006年末頃～ | 安倍首相により日米豪印4カ国枠組み（Quad）構築が模索されるも後に頓挫 ¹² |
| 2007年8月22日 | 印議会における安倍首相「二つの海の交わり」演説 ¹³ |
| 2007年8月27日 | 安倍首相退陣 |
| 2007年7月 | 印ガーブリート・クラーナが「インド太平洋」概念を提唱 ¹⁴ |
| 2010年 | 米マイケル・オースリン、豪ローリー・メドカーフらが「インド太平洋」概念を含む政策提言 ¹⁵ を相次いで提唱 |
| 2010年10月28日 | ヒラリー・クリントン米國務長官ホノルル演説 ¹⁶ |
| 2010年11月 | ヒラリー・クリントン米國務長官、Foreign Policy に論文寄稿 ¹⁷ |
| 2012年4月 | 日本国際問題研究所、「インド太平洋」に係る研究プロジェクトを開始 |
| 2012年12月26日 | 第2次安倍政権発足 |
| 2012年12月27日 | 安倍晋三、個人名で Project Syndicate のウェブサイトに「アジアのセキュリティダイヤモンド構想」の論文 ¹⁸ を掲載 |
| 2013年1月18日 | 外務省ウェブサイト、「開かれた海の恵みー日本外交の新たな5原則」の演説原稿 ¹⁹ を掲載 |

さて、筆者はこの議論の大前提として地域概念としての「インド太平洋」の形成過程と、安倍政権が推進してきた FOIP の経緯は峻別して理解しておく必要があると考えており、先ずこの点から述べていこう。鈴木（2017）でも指摘されているように FOIP の起源は TICAD6 から更に遡って第1次安倍政権の「自由と繁栄の孤」にあるとの説がある。一方、国外では「インド太平洋」という地域概念の普及は2010年10月のクリントン國務長官のホノルル演説が契機という見方もあり、起源が何処に在るのか見出し難くなっている感があるのは否めない。しかしながら時系列的に見ても、また、安倍首相が第1次政権発足当初から Quad の枠組み構築を志向し、第2次政権発足に先立ってセキュリティダイヤモンド構想を提唱していることから、構図と

しては安倍政権が自らの構想である「価値観外交」の舞台として進展しつつあった「インド太平洋」概念を選定したと考えるのが妥当であろう。

また、それでは何故、「インド太平洋」という地域概念が注目され始めたのかという点についてはクロノロジーで示した日本国際問題研究所の研究プロジェクトの第1回報告書中で主査の山本吉宣が「序章 インド太平洋概念をめぐって」と題し、①近年の海洋における国家間対立の顕在化がインド洋にまで及ぶ可能性の高まり、②米国のアジア太平洋への回帰がインド洋までを視野に入れていること、③中国、インドなど新興国の台頭、④古来から経済活動に必須のものであった海洋の安定が中国の台頭により崩れるかもしれないという懸念、⑤海洋の安定（航行の自由）はグローバル・コモンズの一つであり「法の支配」の確立が必

要という共通認識の高まり、の5項目から説明しているところである²⁰。

もう一つ、名称が「自由と繁栄の弧」から「自由で開かれたインド太平洋」に変更された理由について、鈴木（2017）は安倍首相に「自由と繁栄の弧」は「麻生のもの」という意識（遠慮）があり、その考え方は継承しつつも用語としては次第に使用されなくなっていった²¹と指摘しているが、筆者はこの名称の変更の理由はそれだけではないと考えている。すなわち、当時の対テロ戦争で米国が用いていた「不安定の弧」の考え方に対応した「自由と繁栄の弧」には地政学的観点からも対象が中央アジア地域を重点とするイメージが伴うため²²、域外国も含めたインセンティブを確立する上では「海における法の支配」という海洋

ガバナンスの普遍性を基本理念として担保する必要がある、その意味で FOIP という名称への変更と海洋安全保障への言及は必然だったのではないかということである。

2.2 TICAD 6 から安倍首相退陣までの FOIP 関連の動向と重要事項

(1) TICAD 6 から安倍首相退陣までの FOIP 関連の動向(関連文書の記述の推移を含む。)

この時期のクロノロジーについては主として相澤（2018）、相澤（2019）の記述に基づき作成している。それぞれの事案に係わる特記事項を脚注で示してあることは表 1 と同様であるが、特に FOIP の性質に係わると思われる重要な事項については後述する。

表 2 : TICAD 6 から安倍首相退陣までの FOIP 関連の動向クロノロジー

| 年月日 | 事項及び概要 |
|-------------|---|
| 2016年8月28日 | TICAD 6 の基調演説 ²³ に際し安倍首相が FOIP の考え方を提唱。 |
| 2017年4月 | 『外交青書 2017』の特集記事中で「自由で開かれたインド太平洋戦略」という表現が初出 ²⁴ |
| 2017年4月 | 外務省ウェブサイト、国際協力局「平成 29 年度開発協力重点方針」 ²⁵ を掲載 |
| 2017年9月21日 | 河野太郎外務大臣、コロンビア大学で講演 ²⁶ |
| 2017年10月18日 | レックス・ティラーソン米國務長官、戦略国際問題研究所 (CSIS) で講演 ²⁷ |
| 2017年11月6日 | 東京で開催された日米首脳会談に際して FOIP の「三本柱」 ²⁸ を両首脳間で確認 |
| 2017年11月10日 | トランプ米大統領がベトナム・ダナンで開催された APEC CEO サミット講演 ²⁹ で FOIP に基づく同地域へのコミットメントを表明 |
| 2017年11月12日 | フィリピン・マニラで開催された東アジア首脳会議 (EAS) に際し Quad の「日米豪印のインド太平洋に関する協議」 ³⁰ が開催 |
| 2017年12月18日 | 「自由で開かれたインド太平洋 (原文: Free and Open Indo-Pacific)」の表現が盛り込まれた米「国家安全保障戦略」 ³¹ が発表 |
| 2018年1月22日 | 第 196 国会安倍首相施政方針演説 ³² において FOIP の推進に言及 |
| 2018年2月23日 | 『2017 年版開発協力白書』(ODA 白書) ³³ に FOIP に関する項目が新たに記載 |
| 2018年5月 | 『外交青書 2018』の特集記事中で FOIP の解説が更新 ³⁴ |
| 2018年5月30日 | 米太平洋軍がインド太平洋軍に改編 |
| 2018年6月1日 | シンガポールで開催されたアジア安全保障会議 (シャングリラ・ダイアログ) に際しジェームス・マティス米国防長官、ナレンドラ・モディ印首相がそれぞれ基調講演 ³⁵ |
| 2018年9月 | 外務省ウェブサイト、解説「自由で開かれたインド太平洋に向けて」 ³⁶ を掲載 |
| 2018年10月4日 | マイク・ペンス米副大統領、米ハドソン研究所で米中関係に関する「歴史的」と言われる演説 ³⁷ を実施 |
| 2018年10月24日 | 第 197 国会安倍首相所信表明演説では FOIP に直接言及なし ³⁸ 。 |
| 2018年11月3日 | 「自由で開かれたインド太平洋戦略」から同「構想」への呼称変更 (マハティール・マレーシア首相との首脳会談時の言及に関する報道) ³⁹ |

表 2：TICAD 6 から安倍首相退陣までの FOIP 関連の動向クローロジー

| 年月日 | 事項及び概要 |
|-------------|--|
| 2018年11月13日 | 安倍首相、ペンス米副大統領訪日に際し「日米が主導して、豪州、インドや ASEAN 各国等と連携しつつ『自由で開かれたインド太平洋』というヴィジョンの実現に向けた協力を強化していくこと」を確認 ⁴⁰ |
| 2018年12月18日 | 「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱（以下、「30大綱」と表記）」の「安全保障協力の強化」の項に「自由で開かれたインド太平洋というビジョンを踏まえ、地域の特性や相手国の実情を考慮しつつ、多角的・多層的な安全保障協力を戦略的に推進」 ⁴¹ との記述が提示 |
| 2018年12月31日 | トランプ米大統領、「アジア再保証推進法（Asia Reassurance Initiative Act：ARIA）」 ⁴² に署名 |
| 2019年1月28日 | 第198回国会安倍首相施政方針演説で FOIP への言及が復活 ⁴³ |
| 2019年4月 | 『外交青書2019』の FOIP 関連記述 ⁴⁴ は『外交青書2018』を踏襲 |
| 2019年4月頃～ | トランプ政権下で悪化していた米中対立の状況は一時沈静化すると思われた状況から一転、この頃から対立が特に先鋭化 |
| 2019年6月1～2日 | シャングリラ・ダイアローグに際し、米中対立先鋭化を反映してパトリック・シャナハン米国防長官代理と魏鳳和（Wei Fenghe）国務委員兼国防相が基調講演で激しく応酬 ⁴⁵ |
| 2019年6月1日 | 米国防総省が「インド太平洋戦略報告書（Indo-Pacific Strategy Report：IPSR）」 ⁴⁶ を発表 |
| 2019年6月22日 | ASEAN 事務局が「インド太平洋に関する ASEAN アウトルック（AOIP）」 ⁴⁷ を発表 |
| 2019年8月30日 | 横浜で開催された第7回アフリカ開発会議（TICAD 7）の首脳宣言「横浜宣言2019」に「TICAD 6 において安倍晋三総理大臣が発表した自由で開かれたインド太平洋のイニシアティブを好意的に留意」という一文が盛り込まれる ⁴⁸ 。 |
| 2019年9月26日 | ニューヨークでの国連総会に際し初の Quad 閣僚級協議 ⁴⁹ が開催 |
| 2019年10月4日 | 第200回国会安倍首相所信表明演説に際し FOIP の多国間協調への志向について言及 ⁵⁰ |
| 2019年11月4日 | 米国務省が「自由で開かれたインド太平洋—共通のビジョンの推進」 ⁵¹ と題する報告書を発表この頃から新型コロナウイルス感染症が国際的にも大きな問題となっていくが、その中で米中対立が更に激化していく。 |
| 2020年1月頃～ | |
| 2020年1月20日 | 第201回国会安倍首相施政方針演説における FOIP の言及は基本的に第200国会所信表明演説を踏襲 ⁵² |
| 2020年5月 | 『外交青書2020』の FOIP 関連記述の構成が変更 ⁵³ |

【図1】『外交青書2017』特集記事以来の FOIP 概念図（出典：外務省ウェブサイト）



注：本図は最新の『自由で開かれたインド太平洋に向けて』中のアップデート版である。

【図2】『外交青書2020』掲載の「主な国・地域のFOIPに関連する取組・協力の現状」一覧表（出典：外務省ウェブサイト）



(2) FOIP の性質に係る重要事項

a) TICAD 6 安倍首相基調演説

クロロロジー中で述べたとおり TICAD 6 の安倍首相基調演説の中では「自由で開かれたインド太平洋戦略」という表現は使われていないのであるが、ここではその基本的な考え方が次のように説明されている。

FOIP の理念の部分については「日本は、太平洋とインド洋、アジアとアフリカの交わりを、力や威圧と無縁で、自由と、法の支配、市場経済を重んじる場として育て、豊かにする責任をにないます」という言及がある。そしてここで言う「法の支配」に関しては、TICAD 後の2016年9月2日開催の「インド洋会議2016」に

における岸外務副大臣のスピーチ⁵⁴において、安倍首相の2014年5月30日のシャングリラ・ダイアログ基調講演⁵⁵を引用し、「海における法の支配」を、①国家は国際法に基づいて主張をなすべき、②主張を通すために、力や威圧を用いない、③紛争解決には平和的收拾を徹底すべき、という三つの基本原則によって説明されている。

なお、この安倍首相のシャングリラ・ダイアログ講演に基づく「海における法の支配」の原則については、その後も様々な場で政府説明に使用されているところである。

一方、FOIP の実践の部分は、キーワードとなる「連結性」について「東アジアを起点として、南アジア～中東～アフリカへと至る

まで、インフラ整備、貿易・投資、ビジネス環境整備、開発、人材育成等を面的に展開するという言及がなされている。ここで使用されている「連結性（Connectivity）」という言葉自体は一般的には余り耳慣れないものであるが、TICAD6 基調演説の言及振りや次項で述べる「三本柱」の解説から、端的に言えば開発協力における港湾、道路及び付随する物流や航行援助のための施設なども含めた交通インフラの整備などを念頭に置いたものと理解しておけば良いであろう。

b) FOIP の実践と「三本柱」

FOIP の実践については2017年11月のトランプ大統領訪日時に示された「三本柱」がよく知られているが、その後、これが外務省ウェブサイトの FOIP の解説資料などにおいて変遷していったことはクロノロジーで示したとおりであり、ここでは改めてその含意などについて述べていく。

・法の支配、航行の自由等の基本的価値の普及・定着

「法の支配」は安倍首相のシャングリラ・ダイアログ基調講演の3原則を引用して説明されていることは前述のとおりであるが、このほかコロンビア大学における河野外務大臣講演で「航行の自由等の基本的価値の普及・定着」の具体策が示されている。また、「平成29年度開発協力重点指針」に示された各地の開発協力プログラムが実態としては中国の影響力が指摘される地域を対象に「法の支配の貫徹」、「海上の安全確保」、「地域の安定化」などのキーワードを掲げ、海上法執行能力構築支援などを計画していることもクロノロジーで示したとおりである。こうした事例からも FOIP の実践の「三本柱」において本項の目指すところは比較的明確であると言えるであろう。

・連結性の向上等による経済的繁栄の追求

これもまた、TICAD 6 基調演説における言及や開発協力関連の政府文書などに示されたイメージ図などから、上記の「法の支配」などの「基本的価値の普及・強化」とリンクした「経済的繁栄の追求」がねらいとしているところは比較的容易に読み解くことができる。

なお、クロノロジーで示したとおり新たに『ODA 白書 2017』に設けられた FOIP 関連の項目には「法の支配」と「連結性」の関係を含む開発協力の側面からの FOIP の考え方がかなり明示的に解説されているところである⁵⁶。

・海上法執行能力構築支援等の平和と安定のための取組

この項目については FOIP の理念と実践の関係に係わる本質的な問題も孕むものであり、少し詳細に述べておくこととしたい。そもそも「海上法執行能力構築支援」とは「法の支配」の一環ではないのか？という素朴な疑問もあるが、実際、クロノロジーで示した「開発協力重点方針」などにおける FOIP の具体的施策は「法の支配の強化」と「連結性の強化」との2本立てで構成されており、本件は独立した項目とはされていない。コロンビア大学の河野外務大臣講演でも「巡視船の供与や技術協力を通じた途上国の海上法執行能力の向上を支援」の言及は「法の支配の強化」の文脈でなされている。

もっとも、これは全く唐突な話ということではなく、実は2017年3月7日の環インド洋連合（IORA）首脳会合での岸外務副大臣スピーチで「①航行の自由、法の支配など基本的価値の普及と定着、②港湾、鉄道などのインフラ整備を通じた連結性強化、経済連携の強化、ビジネス環境整備などによる経済的繁栄の追求、③海洋法執行能力の向上支援、海賊対策、テロ対策、防災などを含む安全保障上の協力を進めていく」

⁵⁷という形で FOIP の「三本柱」が既に説明されているところでもある。

この問題については相澤(2018)では、FOIP の実践は元々「法の支配の強化」と「連結性の強化」の二本立てで説明していたところを「その実践については『法の支配の強化』における施策中でも我が国が主体的に実践し得る分野で、かつ、『連結性の強化』の開発協力の一環でもある『海上法執行能力構築支援』を『特出し』した『三本柱』の施策として説明されているのではないか⁵⁸と解説したが、2018年9月の外務省ウェブサイト掲載資料でその項目立てが「①法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着、②経済的繁栄の追求、③平和と安定の確保」に修正されたことはクロノロジーに示したとおりである。筆者はこれについては FOIP の「目的」と「手段」の関係を再整理したものであると考えている。すなわち、新たな「三本柱」においては上記3件の「目的」の下に、①「国際秩序の基本原則を維持」、②「三つの連結性を改善」、③「能力構築」と「人道支援・災害救援分野等」という「手段」が明記されており、特に②の「連結性」に関してはこれを物理的、人的、制度的と区分した上、例えば、物理的連結性については「質の高いインフラ」の細目が「港湾、鉄道、道路、エネルギー、ICT」と具体的に例示されるなど、非常に判り易い形に整理されたと言えるであろう。要するに、FOIP の「三本柱」とはこの三つの項目が並列ということでは必ずしもなく、「法の支配」という理念(目的)を「連結性」という実践(手段)で具現化することにより「国際社会の平和と安定の確保」という所望結果を得るという考え方として理解するのが最も合理的ではないだろうか。

c) FOIP と安全保障(「防衛計画の大綱(30大綱)」との関係など)

もう一つ、FOIP に関する特に重要な事項として、安全保障(防衛省・自衛隊の活動との関係)に係わる部分についても再確認しておくこととしたい。

クロノロジーでも示したとおり、FOIP は基本的には開発協力政策であって能力構築支援などの特定の分野以外では防衛省・自衛隊がこれに主体的に係わるようになってはいない。しかしコロンビア大学における河野外務大臣講演では「法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序」を維持・発展させる施策として、①米国の「航行の自由」作戦への強い支持、②戦略的寄港、③インド太平洋における合同海上演習、の3点が列挙されており、少なくともこの②と③は海上自衛隊の部隊が実際にコミットしている部分でもあり、特に2017年から実施されている南シナ海、インド洋方面への展開行動⁵⁹が内外の注目を集めていたこともあって、これらを FOIP の実践面にどのように位置付けるべきかという点は、筆者自身も何らかの整理が必要と考えていた。

しかし、この問題については「30大綱」の策定によって改善が図られたと言える。具体的には第3項「安全保障協力の強化」に「自由で開かれたインド太平洋というビジョンを踏まえ、地域の特性や相手国の実情を考慮しつつ、多角的・多層的な安全保障協力を戦略的に推進する」⁶⁰という一文が示されたということである。今後はこれが関連の各種活動における政府方針に基づく明確な根拠ともなることから、前述した FOIP の実践面における活動として戦略的寄港やインド太平洋における合同海上演習なども更に活発に実施されることとなるであろう。

なお、この「安全保障協力の強化」の項目には対象国別に防衛協力、交流の方針が

具体的に示されているのであるが、後述する FOIP の性格、中国との関係における本来的な二面性といった点にもかんがみれば、以下の中国との関係に係る記述は、言わば「戦略指針」的な性格も帯びた非常に含蓄のあるものとなっていることが読み取れる。

中国との間では、相互理解・信頼関係を増進するため、多層的な対話や交流を推進する。この際、中国がインド太平洋地域の平和と安定のために責任ある建設的な役割を果たし、国際的な行動規範を遵守するとともに、軍事力強化に係る透明性を向上するよう引き続き促していく。また、両国間における不測の事態を回避すべく「日中防衛当局間の海空連絡メカニズム」を両国

間の信頼関係の構築に資する形で運用していく。中国による我が国周辺海空域等における活動に対しては冷静かつ毅然として対応する⁶¹。

2.3 日米新政権の発足と最近の FOIP 関連の動向(関連文書の記述の推移を含む。)

この時期のクロノロジーについては主として相澤（2020）の記述に基づき作成している。それぞれの事案に係わる特記事項を脚注で示してあることは表 1、表 2 と同様であるが、特に重要な事項、中でも日米の新政権移行と中国の反応との狭間で最近生じた FOIP という固有名詞を巡る問題などの詳細については第 4 節で改めて論じることとする。

表 3：日米新政権の発足と最近の FOIP 関連の動向クロノロジー

| 年月日 | 事項及び概要 |
|---------------------|---|
| 2020年8月28日 | 安倍首相辞任表明。その後、FOIPは安倍政権の外交政策におけるレガシーとして改めて注目を集めることとなった ⁶² 。 |
| 2020年9月14日 | 菅義偉官房長官、自民党総裁に選出。安倍政権の政策の踏襲を表明 ⁶³ |
| 2020年9月16日 | 菅政権発足。総理就任記者会見に際し「自由で開かれたインド太平洋を戦略的に推進」していくことを表明 ⁶⁴ 。 |
| 2020年10月6日 | 東京において Quad の第 2 回日米豪印外相会合が開催 ⁶⁵ |
| 2020年10月14日 | 王毅（Wang Yi）中国外交部長が中国網のインタビューで上記の Quad 外相会合について「インド太平洋版の新たな NATO を企てるものだ」と発言 ⁶⁶ |
| 2020年10月18日 ～21日 | 菅首相、インドネシア、ベトナム訪問。インドネシアでの記者会見に際し菅首相は王毅発言を受けた質問に対し、これを明確に否定 ⁶⁷ |
| 2020年10月26日 | 第 203 国会菅首相所信表明演説において FOIP に言及 ⁶⁸ 。首相就任後初の所信表明演説であり、また、ベトナム、インドネシア訪問の直後だったこともあって、ここでは当該訪問に触れつつ、FOIP の協力相手先として ASEAN が筆頭に示されている。 |
| 2020年11月3日 | 米大統領選。この時点ではトランプ政権の政策であった FOIP がバイデン政権でも継承されるのか否かが様々に論じられていた ⁶⁹ 。 |
| 2020年11月12日 | 菅首相とバイデン次期米大統領との電話会談 ⁷⁰ |
| 2020年11月14日 | 第 15 回東アジア首脳会議（EAS）の議長声明の文言に関して中国との間で様々なやりとりがあったと報じられたが ⁷¹ 、最終的には「インド太平洋に関する ASEAN アウトルック（AOIP）の重要性を ASEAN 首脳が強調していることを認識」 ⁷² という表現が盛り込まれることとなった。 |
| 2021年1月5日 | トランプ政権、FOIP の「戦略枠組み」文書を秘密指定解除 ⁷³ |
| 2021年1月18日 | 第 204 国会菅首相施政方針演説の FOIP に係る言及は第 203 国会所信表明演説を踏襲 ⁷⁴ |
| 2021年1月20日 | ジョー・バイデン米大統領就任 |
| 2021年1月28日 | 菅首相とバイデン米大統領との電話会談 ⁷⁵ 。この会談では「自由で開かれたインド太平洋の実現に向けて緊密に連携していく」ことで一致したとされている。 |

さて、本節では FOIP に係るクロノロジーを政府文書におけるその記述の変遷も併せて再構成して述べてきたが、本項で論じようとしている「日米の新政権移行と中国の反応との狭間で最近生じた FOIP という固有名詞を巡る問題」については表形式のクロノロジー及びその脚注の情報のみでは読み取りづらいところもあり、ここで一連の動きに係る筆者の問題認識について改めて記述しておくこととしたい⁷⁶。

本件は菅首相が EAS に先立つ ASEAN+3 (日中韓) の首脳会議後の取材に際し「平和で繁栄したインド太平洋をともに作り上げていきたい」と発言したと報じられたことが「FOIP という名称を変更するのか?」という観点から一時注目を集めることとなったものであるが、この点については加藤勝信官房長官が 11 月 15 日の記者会見で明確に否定している⁷⁷。また、本件については後に、一部で報じられていた中国との関係もさることながら、実は 11 月 12 日の電話会談に際してのバイデン次期大統領の発言を踏まえてのものであったことが報じられている。また、その後の動きについても外務省幹部の発言としつつ、「FOIP」を継承するよう日本政府はバイデン氏に働きかけてきた、「自由で開かれた」という価値の部分は中国に対峙する上で欠かせない肝で「繁栄」や「安全」に変われば対中牽制の意味合いが薄れかねないからだとし、「FOIP はトランプ政権ではなく日本発の概念だ」などと説得を重ねた結果、「米側の発表にも『自由で開かれた (Free and Open) インド太平洋』と盛り込まれ、FOIP の実現に向けた日米の連携を再確認した」と報じられているところである⁷⁸。

筆者は本件を巡る一連の動きは単に固有名詞の変更を巡る攻防ということにとどまらず、王毅発言に関連する Quad の位置付

けという点とも相まって、FOIP を巡る国際関係の構図にも深く関係する問題であると考えており、次節で FOIP の理念と実践を巡る議論の動向を再確認した後、第 4 節において分析枠組みを示した上で、この点について改めて論ずることとしたい。

3. FOIP の理念と実践を巡る議論の動向

前節では「FOIP の背景と経緯」について、日本政府の取り組み、特に FOIP をどのように説明して来たのかという点を全般クロノロジーの中で再確認してきた。本節ではこれを踏まえ、内外の識者が FOIP をどのように理解しているのか、また、関係各国がこれをどう受け止め、どう対応しようとしているのかという点を論じていく。本節ではこれを便宜的に国内と国外の論調とに大別し、前者では主として FOIP の性質に係る事項を、後者では主として関係各国 (地域) の対応に関する事項を見ていくこととしたい。

3.1 国内の主要論点

相澤 (2019) では筆者が特に示唆的と考えていた 3 編の論考と 1 冊の論考集を採り上げ、その注目点などについて概観したが、ここではその後に発表された論考の見方も一部加味しつつ、それらを再確認していく。

(1) 田中明彦『『自由で開かれたインド太平洋戦略』の射程』(2018 年 2 月)⁷⁹

本件は政策研究大学院大学学長の田中明彦が外務省所管の専門誌『外交』に寄稿した論文であり、FOIP の本来的な戦略性などに係る理解が記述されている。これは FOIP が注目を集めるようになって日も浅い段階での先駆的な論文であったため様々な文献に引用されており、筆者自身も大いに示唆を得た。田中はここで FOIP が「一帯一路」に対抗するものという評価を否定し、『『自由で開

かれたインド太平洋戦略』を、短期的かつ反応的な対中対応策として形成していくのは、自由主義的な世界秩序を維持していくための日本の外交戦略としては、矮小かつ近視眼的⁸⁰と指摘している。すなわち、田中は FOIP がその「射程」として最終的に「自由主義的な世界秩序」の維持を見据えたものと指摘しているのであるが、これはまさに序言で述べた FOIP が「自由主義的な国際秩序の構築を主導する理念」であることを端的に示す見解であり、言わばその原点とも言えるキーワードと筆者は考えている。

(2)『国際安全保障』「インド太平洋時代の外交・安全保障政策」特集号(2018年12月)⁸¹

一方、田中自身も指摘しているように FOIP はこの当時（ある部分では現時点でも）まだ現実の政策として十分成熟したものではなく、定義も曖昧で非常に判りにくい概念と受け止められていたことは否めない。そのような状況を総括した論考集としては『国際安全保障』の「インド太平洋時代の外交・安全保障政策」特集号が非常に示唆的である。この号では6人の専門家がそれぞれの視点から FOIP を論じているが、特に慶応義塾大学総合政策学部教授・神保謙の論文⁸²及び東京理科大学工学部第1部教養教授（当時）・大庭三枝の論文⁸³は中国との関係における FOIP の本来的な二面性という点について考察する上で大変参考になる。

神保（2018）は同号巻頭論文であるが、ここで神保は FOIP の重要性を、①地政学・安全保障面、②貿易投資関係を軸とする経済圏、③国際秩序の形成を主導する概念という3点から説明している。また、その「可能性と課題」については「インド太平洋構想は地域概念であると同時に、21世紀の経済・海洋秩序を牽引する政策概念として位

置付けられている。その背景にあるのが、中国のグローバルな台頭にどう向き合うかという課題であることは明白」と指摘し、前述した「競争戦略のための協力戦略」という考え方を提示している。

一方、大庭（2018）は我が国の「インド太平洋」がどのような経緯で展開してきたのかに焦点を当てた論考⁸⁴であり視点や分析手法は筆者と軌を一にするところである。ここで大庭が指摘している「内包された二つの方向性」という視点、すなわち「日本の『インド太平洋』構想は（中略）対中牽制網の形成という色彩をなるべく希釈し、平和と繁栄を目指す包括的な『インド太平洋』ビジョンを示すという方向性がまず一方にある。他方、アメリカとの同盟関係や、オーストラリアやインドなどのパートナー国との戦略的連携を強化することなどを通じ、中国を牽制しつつ、望ましい秩序形成に尽力するという方向性をも示唆している」⁸⁵という指摘は、神保（2018）の視点とも相まって、FOIP の本来的な二面性を端的に説明するものと言えるであろう。

(3)北岡伸一「インド太平洋構想 自由と法の支配が本質」(2018年12月18日)⁸⁶

本件は国際協力機構（JICA）理事長・北岡伸一が読売新聞コラム「地球を読む」に寄稿した論考であるが、紙面掲載の短い文中に FOIP の本来的な性質、特に中国の「一带一路」との関係などの考え方が凝縮された形で示されており、中国との関係を含む「FOIP の判りにくい部分」を一般的に説明する上では、もっとも示唆的な文献であると筆者は考えている。

北岡も FOIP は「一带一路」に対抗するものではないとして、『自由で開かれたインド太平洋』というものは、戦略ではない。（中略）むしろ、多くの政策の上位にくる

目的ないしビジョンだ」と指摘し、FOIPの「戦略」から「構想」への呼称変更の件についても「元来、構想の方が正しい」と述べている。続けて北岡は「自由で開かれたインド太平洋は、日本の生存と発展に絶対に必要」と述べ、海洋国家である日本にとってのインド太平洋の死活的な重要性を説く。そして「自由で開かれたインド太平洋に対する脅威」としては中国の台頭を指摘し、その南シナ海などにおける不当不法な行動に「法の支配」をもって対応する必要性を強く訴えているのである。

一方、北岡は「一帯一路」について「自由で開かれたインド太平洋構想とは相当に異なる」としつつ、これに対する我が国の協力(2018年1月に安倍首相が施政方針演説で言及した国際社会のルールに従うという条件付)などの対応も肯定的に捉えた上、「中国も文明大国を自称する以上、反対する理由はないはず」と指摘している。北岡は更に、米中対立の下での「一帯一路」に協力することへの懸念に対し「この提案は、中国の一帯一路をいわば無害化するもの」とも述べている。そして結言として「日本は多くの点で米国側に立つのは当然だが、部分的協力の芽は残し、中国外交を無害化しつつ、中国の変化を待つことが肝要」と述べているのであるが、この一文もまたFOIPにおける中国との関係を考える上で極めて重要なキーワードになるものと筆者は考えている。

なお、北岡は後に同コラムに『『太平洋連合』構想 実現を』と題する論考を寄稿しており、FOIPの一つの将来像として欧州連合(EU)やアフリカ連合(AU)のような太平洋連合(PU)の創設を提言している⁸⁷。

(4) 神谷万丈『『競争戦略』のための『協力戦略』—日本の「自由で開かれたインド太平洋戦略(構想)の複合的構造」(2019年2月)

本件は「はじめに」で言及したFOIPの対中関係における本来的な二面性を体系的に説明した論文である。ここで神谷は安倍政権の取り組みを「従来のアジア太平洋地域とインド洋を結びつけ、アフリカにまで達する広大な地域への外交・安全保障上の関与を強化」しようとするものとしつつ、「中国の自己主張の強まりを前に戦後の国際的な平和と繁栄の土台となってきたリベラルなルールを基盤とする国際秩序を維持しなければならないという考え」に基づく「競争戦略」と位置付けている。その一方、2018年1月の安倍首相施政方針演説以降、「『協力戦略』の側面が入り込み始めた」とも指摘している。そしてこのような状況は単なる「矛盾」ではなく、「二つの方向性の共存には必然的な理由が認められる」として次のように述べている。

すなわち、前者については『『競争戦略』への方向性を失うことは在り得ない』として、「既存のリベラルなルールを基盤とする地域秩序を守っていききたいという願望と、そのためには日本が主導的な役割を果たしていかなければならないのであるという意識が、日本がこの戦略を提唱する根本的な動機」と指摘している。一方、後者の側面が拡大しつつある理由は「安倍首相が日中関係の改善を志向」していることと、もう一つ重要な理由としては「他の国々から日本のインド太平洋戦略が中国に対して過度に対立的だとみられることは回避する必要がある」とも指摘しているところである。もっとも神谷も「この二つの真逆の方向性を持つ戦略を両立することは容易ではなからう。その方法を日本外交が見いだせるのかどうかは日本の『自由で

開かれたインド太平洋』戦略（構想）の成否を決定づけることになろう」と述べており、何らかの具体的な処方箋をここで示しているわけではない。

(5) 国内における FOIP に関する議論の総括

以上、FOIP に係る国内の主な関連論考中で、筆者が特に示唆的と考えている 5 編を取り上げ、その注目点などについて述べてきた。いずれも FOIP は「一帯一路」に対抗するものではないと指摘しており、この点では政府説明とも一致している。一方、いずれも中国との関係は FOIP の中心的な関心事項であるとも指摘しており、前述の「FOIP は中国との関係において本来的な二面性を内包」するという筆者の見方もこれらの指摘に依拠している。

こうした点を踏まえれば、FOIP の一般的な説明には北岡（2018）の結論部分を用いるのがもっとも判り易いものと筆者は考えているが、そのほか必要に応じ、上記の各論考で提示されている事項で適宜補足していけばよいであろう。そのような趣旨から現時点での筆者なりの FOIP に関する見方について端的に述べれば以下のとおりである。

第 1 に FOIP が「自由主義的な世界秩序」の維持を見据えたものであるということは、達成すべき「目的」のレベルにおいて確かであろう。だが第 2 にその基本的構造が中国との関係において本来的な二面性を有することもまた明らかであり、我が国及び米国をはじめとする関係各国とも『競争戦略』のための『協力戦略』を前提に応を取らざるを得ないということなのである。したがって第 3 に、上記の 2 点を勘案しつつこれを具現化する施策としては北岡（2018）の提示のとおり「部分的協力の芽は残し、中国外交を無害化しつつ、中国の変化を待つ」という考え方に最終的に収束するのである

う。「無害化」という表現はやや挑発的ではあるが、これは言わば田中（2018）で提示されているところの「自由主義的な世界秩序」に如何に中国を引き込むかという「宿題」であると筆者は考えている。

3. 2 関係各国の反応と主要論点

ここからは海外の文献及び関連する国内の文献に基づき、FOIP に係わる主要論点と関係各国の反応、特にここまで何度か述べてきた FOIP の取り組みの多国間協調へのシフトという問題を念頭に、筆者が最も注目している米国と ASEAN の取り組み、また、多国間協調の広がりという観点から域外である欧州諸国の取り組みについて、それぞれの「インド太平洋政策」⁸⁸に関する文書を中心に見ていくこととしたい。そしてその上で、これらに対する中国の反応を一つの焦点として改めて論ずることとしたい。

なお、関係各国の個別の反応については太平洋島嶼国及び中東諸国を省略しており、また時系列的には最近の動きを中心に記述しているが、これらについては相澤（2019）の該当部分⁸⁹を参照されたい。

(1) 内外の主要論点

a) FOIP の性質に関する議論

FOIP が内外で注目を浴びるようになる契機となった前述のティラーソン講演以降、国外でもやはり「FOIP とは何か？」という「そもそも論」が数多く見受けられるようになった。初期段階の基礎的議論としては、例えば「アジア太平洋」概念の形成過程との比較を論じたものでシンガポール南洋工科大学 S. ラジャナトラム国際関係学院（RSIS）准教授アラン・チョンと同所研究員シャン・スー・ウーの共著論文⁹⁰があり、ここで両名は「アジア太平洋」に比して「インド太平洋」は国際枠組み構築の経験が少

ないと論じているのであるが、この歴史的比較は非常に興味深い。同じく「アジア太平洋」との比較という観点から論じたものでは豪シンクタンク The Australian Institute of International Affairs 所長アラン・ギンゲルの論文⁹¹もあり、こちらは Quad 構成国の実際の政策について論じられている。このほか豪国立大学 East Asia Forum Editorial Board による論考⁹²が中国との関係における Quad の二面性などについて詳細に論じられており示唆的である。

b) Quad の変遷(多国間協調へのシフト)

さて、前項で採り上げた FOIP の性質に関する論考の一部も含め、やはり初期の議論では Quad が主な関心事項であった。例えば、香港英字紙サウス・チャイナ・モーニングポストには日米豪印中の専門家の見解を列挙した記事⁹³があるが、人選がこの5カ国で構成されているということ自体、FOIP の当初のイメージを象徴するものと言えるだろう。実際、この時期に発表された論考には「インド太平洋条約機構」の創設を求める印シンクタンク South Asia Analysis Group 顧問のサバーシュ・カピラの論文⁹⁴から将来的には中国も包含する形で共通の繁栄を目指すべきとする印シンクタンク The National Maritime Foundation (NMF) 顧問ガーブリート・S・クラーナの論文⁹⁵まで方向性は様々であるが、いずれも「Quad と中国」という関係性の構図を前提としているように見受けられる。一方、クロノロジーで触れたモディ印首相のシャングリラ・ダイアローグ基調講演に見られるように、Quad 構成国間にも FOIP への温度差があることは否めない。これは第1次安倍政権時代に提起された当初の Quad 構想が中国の警戒感を惹起し、それを受けた各国の国内事情もあって頓挫した経緯も考慮したものであることは

前述のとおりである。

もっとも、こうした FOIP と Quad の関係性についてはその後、大きく様変わりしつつある。例えば、ASEAN 諸国については前出ジャン・スー・ウーの別の論文⁹⁶に、また、欧州諸国については米シンクタンク The Carnegie Endowment for International Peace 研究員マシュー・ライルハーゲンの論文⁹⁷にも見られるように、FOIP には Quad の4カ国のみならず、域内外の関係各国も積極的に関与すべきとの主張も多くなって来ている。これはまさに FOIP が当初の Quad を中核として想定したものからより幅広い多国間協調を念頭に置いたものに変化しつつある証左であると筆者は考えている。

なお、日米以外の Quad 構成国に関する国内外の論考としては次のようなものがある。

インドについては前述したモディ印首相のシャングリラ・ダイアローグ基調講演に象徴される複雑な立場もあって、共同通信客員論説委員の岡田充や岐阜女子大学南アジア研究センター客員教授の堀本武功など、FOIP に懐疑的な立場の論文ではこのようなインドの「不確実性」を論拠としているものがある⁹⁸。だが、それをもってインドが FOIP に距離を置いていると考えるのも早計であり、FOIP の多国間協調へのシフトはインドの主張する「包摂性」に合致するものでもあることから、今後はむしろ積極的なコミットメントが期待出来るようになるかもしれない。その意味では例えば、前出のカピラが別論文⁹⁹で、「包摂性」という条件付ではあるものの、米国と組む以外にインドの選択肢はないとして FOIP の推進を提言しているところである。

また、豪州は比較的早い段階から「インド太平洋」という地域概念に積極的関心を示してきたが、その動機として、第1には太平洋とインド洋の両大洋に面している

いう地政学的側面、そして第2には冷戦期には米ソ両大国の対立から地理的に距離があるため、実効的な安定を確保出来ていたのに対し、今日では米中関係に象徴されるパワーシフトに直接対応をせざるを得なくなったという戦略論的側面から説明されることが多い。一方、前述のとおり当初のQuadから中国と関係が強かった当時のケビン・ラッド政権が一方的に離脱したことでQuadが瓦解した経緯もあり、インドはその不信感もあり最近までマラバール演習への豪州参加を認めていなかったなど(2020年11月から正式参加)、後遺症が残っていたことも事実である。しかし今日では前述のとおりFOIPの方向性自体が大きくシフトしていく中、先進民主主義自由経済中堅国(ミドルパワー)としての豪州が担うべき役割はやはり大きいと言わざるを得ない。この点については防衛研究所・佐竹知彦主任研究官の「インド太平洋は豪州にとって中国への対抗を念頭に置いた地政(経)学的な戦略概念であると同時に、インドや中国も含んだルールに基づく秩序の構築をその究極的な目標に置いている」¹⁰⁰という指摘は、FOIPそのものの意義という点も含めて非常に示唆的である。

c) その他の主要論点

一方、上記のようなFOIPの理念に関する議論に終始するのではなく、その実践についてより具体的な検討を推進すべきとの論調も比較的早い段階からある。代表的な論文を列挙すれば、米シンクタンク戦略国際問題研究所(CSIS)パシフィック・フォーラム上席顧問ブラッド・グロッサーマン¹⁰¹、元米太平洋軍司令官特別補佐官のエリック・セイヤーズ¹⁰²、比アテネオ大学講師(当時)ルシオ・ブランコ・ピトロ3世¹⁰³、米シンクタンク新アメリカ安全保障センタ

ー助教アビゲイル・グレース¹⁰⁴、シンガポールRSIS客員研究員ラジーブ・ランジャン・チャトゥアヴェディ¹⁰⁵などが挙げられるが、ここで提示されているアイデアはいずれも大変示唆に富むものとなっている。ちなみに2018年6月の米太平洋軍のインド太平洋軍への改編も実はセイヤーズ(2018)の提言で示されていたものである。

(2) 関係各国の反応(インド太平洋に係る政策文書を中心に)

a) 米国のFOIPを巡る議論

米国のFOIPの方向性について包括的に述べた文献としてはアラブ首長国連邦国防大学戦略研究客員教授ジーン・ロープ・サマーンの論文¹⁰⁶が示唆的であるが、サマーンはここで「米国のFOIPは地域の現実を踏まえ、対中戦略から域内関係国の協力枠組み構築のイニシアティブへと再構築の要がある」と指摘している。また、これに先立つ米シンクタンク・アメリカン・エンタープライズ公共政策研究所(AEI)研究員ザック・クーパーの論文¹⁰⁷は前述の米「国家安全保障戦略」などで「挑戦国」とされた中国との関係を、FOIPにおいてどのように考えるべきかが述べられており、非常に示唆的である。

これを要するに、米国のFOIPに関する情報発信は一貫して中国非難のトーンで実施されてはいるものの、その施策の方向性は必ずしも中国の「封じ込め」ということではないのである。ここで謳われているのは、「米国第1主義」と言われるトランプ政権の施策からは意外かもしれないが、FOIPの多国間協調へのシフトという状況とも相まって同盟国及びパートナー諸国との連携強化を訴える取り組みも強調されているのである。IPSRについても発表当時、その基本的な考え方は一連の情報発信の延長上であり、それは副題の“Preparedness, Partnerships,

and Promoting a Networked Region”に象徴されていると筆者は述べたところである¹⁰⁸。しかしながら、その後の国内外のIPSRに関する分析では、こうした問題についてはやはり評価が分かれることとなった。

例えば、米デジタル誌ザ・ディプロマット編集委員ブラッシュン・パラメスワンの論文¹⁰⁹は、これを「FOIPが表明されて以来の米政府内外のさまざまな意見を統合し反映している」とし「協調に関して英国やフランス、カナダなど域外の国々との協調、太平洋島嶼国に焦点を当てていることなどを考慮すれば、かなり前向きなものと言える」と評価している。一方、やはり同誌編集委員のアンケート・パンダの論文¹¹⁰ではここで言う同盟、パートナーシップの強化とは「同盟国への負担の分配についてのトランプ大統領の意向を強く反映するもの」であり「真に受けない方がよい」と批判的である。

また、中国がIPSRをどう受け止めたのかという点では中国人民解放軍軍事科学院特任研究員・周波（Zhou Bo）の論文¹¹¹が示唆的である。周波はASEAN諸国を例に、「一方に加担しないと誓っている全ての国はいずれかをパートナーとして選ぶよりも問題毎に対応を決めるというスマートな方法で対処」と指摘するとともに、Quad構成国も「中国との2国間関係を危うくすることを望んでいない」として、「中国は米国のインド太平洋戦略によって拘束されることはあり得ない」と批判している。

一方、国務省の報告書「自由で開かれたインド太平洋—共通のビジョンの推進」についてはクロノロジーの脚注でも示した亜細亜大学アジア研究所特別研究員・石川幸一がIPSRとこれに先立つ「アジア再保証推進法（Asia Reassurance Initiative Act：ARIA）」と併せ、それぞれの要約を示しつつ解題を実施している。石川によれば、同

報告書は①パートナーおよび地域制度の関与、②経済的繁栄の増進、③良きガバナンスの擁護、④平和と安全保障の確保、⑤人的資本への投資の5分野を対象としたものとなっているが、ここで石川は「国防総省と国務省の報告はARIAをベース」として基本的に多国間主義を重視したものであり、既存の国際協調枠組みに背を向けてきた「トランプ政権の実際の動きがこれらの文書に沿っていない」と指摘している¹¹²。

また、政策研究大学院大学助教の高木祐輔の論文¹¹³も同報告とIPSRとの共通点に言及しつつ、重要な相違は特定国を名指ししていないということであり、また、これらとの関係も「対立（conflict）」でなく「競争（Competition）」という表現が使われているとして「インド太平洋地域の多国間外交に積極的に関与する米国の姿勢が浮かび上がる」、「多国間外交の枠組みにとどまろうとする米国の政策当事者たちの声が聞こえてくる」とし、「米国政府の中に米中対立に関する二つの異なる考え方があり」と指摘しているところである。

すなわち、米国のFOIPに対する否定的な見方はトランプ政権の外交姿勢に起因するというところであるが、この点は海外の論調も同様であり、例えば米シンクタンク太平洋委員会委員のデレク・グロスマンの論文¹¹⁴は、「インド太平洋戦略」の「文言や精神」とトランプ大統領の「言動」の齟齬を指摘し、米国がリーダーシップを発揮できなくなればインド太平洋諸国はこうした齟齬を看過できなくなると批判している。

このような米政府内の「米中対立に関する二つの異なる考え方」という見方からすれば、日米間のFOIPに対する考え方の相違、対中姿勢の温度差といった問題も原理的な路線対立と言うよりもトランプ政権下での解釈、運用の問題であったと考えるこ

とができるであろう。また、そうした観点からは国際協調への回帰を指向すると言われるバイデン政権では中国への対応を含む FOIP の方向性も、より包摂的なアプローチを指向する可能性があり¹¹⁵、EAS 議長声明における AOIP への言及など ASEAN 重視の姿勢は、図らずもこれを先取りする形になったものと言えるのではないだろうか。

b) ASEAN の AOIP を巡る議論

FOIP と ASEAN との関係について相澤 (2019) では平和・安全保障研究所理事長・西原正の論説¹¹⁶を引用し EAS や ARF (ASEAN 地域フォーラム) など多国間プラットフォームの中核を担ってきた経験 (「ASEAN の中心性」¹¹⁷) は、多国間協調へとシフトしつつある今後の FOIP の展開にも積極的に活用されるべき¹¹⁸と論じたが、この点は EAS 議長声明における AOIP への言及のほか、菅首相の国会演説や Quad 外相会合の合意など関係各国の ASEAN 重視の姿勢からも、ある程度は裏付けられたものと筆者は考えている。

AOIP の背景や意義などについては慶応義塾大学名誉教授・添谷芳秀の論文¹¹⁹が示唆的であり、ここで添谷は AOIP を「米中の狭間で双方から圧力を受ける ASEAN 諸国やその他の諸国への配慮」から「対中対抗戦略の要素」を否定しようとする関係各国の姿勢の変化 (我が国の FOIP の「構想」への呼称の変更など) に「ASEAN が反応」したものと評し、「インド太平洋協力を ASEAN における共同体構築を促進するものとして意義付けた」と指摘している¹²⁰。

また、前出の高木 (2019A) は、これには二つの意味が読み取れるとして「ASEAN の中心性を強調することで米国によるインド太平洋戦略との違いを示す必要があった」にもかかわらず「インド太平洋という言葉

を使ったことに意味がある」と述べて「米国のインド太平洋戦略には ASEAN にとって魅力的な部分が少なくないため、インド太平洋という概念そのものを否定せず、むしろそれを活用して東南アジア地域をさらに発展させていこうという ASEAN の意思が読み取れる」と指摘している。

国外の論調もこうした ASEAN の姿勢を肯定的に評価するものが多く、例えば、米アメリカン大学国際関係教授アミタブ・アチャリヤの論文¹²¹では AOIP の形成過程をインドネシアが主導してきた経緯などが解説されているが、ここでアチャリヤは「インドネシアは ASEAN のリーダーとして中国を孤立させることを目的とした米国のアプローチを排他的と見なし不快感」を抱いてきたとし、ここでインドネシアが使用している「包摂的 (inclusive)」という用語について、「自由で」という米国の考え方は国内の政治的開放性と優れたガバナンスを考慮要素に中国の問題を念頭に置いている一方、『包摂性』という用語は中国を孤立させることを意図していないと述べ、これが両者のバランスを取ろうとする取り組みであることを指摘している。また、シンガポール RSIS のナジア・フサインの論文¹²²も同旨の指摘をしており、AOIP は「進化しつつあるインド太平洋の地域概念に『ASEAN の中心性』を組み込んでいくための最初のステップ」と延べている。

もちろん、このような ASEAN の姿勢が中国に対して過度に「融和的」とみなされる懸念を指摘する論もあり、例えば、前出のシャン・スー・ウーの別の論文¹²³では AOIP を ASEAN の「協調、安定、平和、航行の自由、その他の価値」を強調したものとして評価しつつも、「外交が失敗したときにこれらの価値をどのようにして守るのか」という疑問を残したまま」として、「外交的

アプローチが失敗した場合、AOIP に示された ASEAN の価値を守る補完策として ASEAN 諸国の対潜能力の向上が重要」と指摘されている。

これを要するに、ASEAN の主導する AOIP は「自由で開かれた」という FOIP の基本的な理念は受容しつつも、中国を一律に排除するのではない「包摂性」も考慮し、そのための装置として「ASEAN の中心性」が強調されたものと考えられるであろう。そして、中国との関係においては加盟国間で相反する利害を有する ASEAN もまた我が国と同じく「競争戦略のための協力戦略」といった考え方を採らざるを得ないのであり、シャン・スー・ウー (2019) の指摘もその意味では大いに首肯できることである。こうした点に鑑みれば、前述した関係各国の ASEAN 重視の姿勢は今後の FOIP の展開も見据え、一種必然の対応であったと言えるのかもしれない。

なお、上記にも関連し、他ならぬ中国が AOIP をどのように受け止めているのかという分析としてはシンガポール RSIS 研究員ベンジャミン・ホーの論文¹²⁴が示唆的である。ここでベンジャミン・ホーは中国が「AOIP に対する政治的支持を表明することを約束する可能性は低い」として「北京がより関心をもっているのは、これが ASEAN 諸国と自身との間のより大きな実際の協力でどう転換されるか」であり、この構想が「中国に特権を与え、ASEAN 加盟国を中国中心の多国間協定に導く可能性があるという懸念」もあると指摘しているところである。

c) 欧州諸国(仏独蘭)の「インド太平洋政策」を巡る議論

ここからは域外国である欧州諸国の「インド太平洋政策」について見ていくこととする。

・仏軍事省「フランスとインド太平洋地域における安全保障」¹²⁵

同文書は初版が2018年6月に刊行されており関係各国の「インド太平洋政策」の中でも先駆的なものである。また、在京仏大使館ウェブサイトが日本語訳を掲載¹²⁶しており内容についてのアクセスも比較的容易である。同文書は戦略文書というよりはインド太平洋地域におけるフランスのプレゼンスの重要性を訴えるパンフレットの性格のもので、「インド太平洋地域における安全保障上の主な脅威」といった項目も網羅されているものの、ここで中国を名指しするような形にはなっていない。むしろ「海洋安全保障」や「環境安全保障」など、より包括的な安全保障への関心が強く示され、それらへの対応に当たっての国際協調の重要性が強調された形となっている。

・独外務省「インド太平洋ガイドライン」¹²⁷

同文書はドイツのインド太平洋地域へのコミットメントの必要性について「多国間主義、気候変動の緩和、人権、ルールに基づく自由貿易、コネクティビティ、デジタル交易、特に安全保障政策の分野で協力を拡大」といった目標を掲げ強調したものであるが、一方で中国との関係については「従来よりも中国との関係に距離を置き、多国間関係を重視するものであるものの高い関心を維持している」¹²⁸とする指摘もある。

・蘭外務省「インド太平洋：オランダと EU によるアジアのパートナーとの協力強化のためのガイドライン」¹²⁹

同文書は現時点で蘭語版のみの公開であるためか日本国内での体系的な論評はまだなされていない。しかし筆者が見る限り、その構成はドイツの文書と同様にインド太平洋地域と自国及び EU との関係強化を謳ったものであり、基本的に経済協力を焦点を当てた文書になっている。また、同文書には「ル

ールベースの国際秩序」など FOIP におけるキーワードが盛り込まれ、南シナ海における中国の動きなども言及されている一方で、米国の IPSR のように中国を名指して非難するような形にはなっていない。しかしながら全体的なトーンとしてはドイツの文書と同じく欧州諸国における対中国姿勢の変化が反映されているのが伺えるほか、インド太平洋地域の平和と安定、経済的繁栄には域外国である欧州の関与も不可欠であり、そのためにも国際協調体制の構築が重要であることを強調している点において仏独の文書と軌を一にするものと考えられる。

以上、最近発表された欧州 3 カ国の「インド太平洋政策」文書について概観してきたが、これ以外の各国も若干のトーン、ニュアンスの違いはあれども国防白書など既存の文書における言及や首脳会談時の声明などの形で FOIP への支持を表明していることについては、先に示した「外交青書 2020」掲載の一覧表(図 2)に記載のとおりである。

d) 中国の反応と FOIP を巡る現状

そして焦点の中国の反応であるが、実はこれまでの中国の FOIP に対する反応は、少なくとも公式には、「問われれば答える」という形のどちらかと言えば抑制的なものであった¹³⁰。しかし、最近では前述した王毅外交部長の「新たな NATO」発言のほか、EAS 議長声明や TICAD7 首脳宣言などにおける FOIP への言及に対する干渉など、FOIP ないしは「インド太平洋」という用語に対しての警戒感が特に高まっているようにも見受けられる。

あるいはまた別の見方として、EAS 議長声明の文言に干渉しつつも最終的には AOIP への言及を受け入れたということは、EAS が ASEAN のホストする会議であるという事情を割り引いても、前出のベンジャ

ミン・ホーが指摘しているように「包摂性」という考え方を逆手に取り AOIP を自国にとって都合の良いように利用しようという思惑もあるのかもしれない。

いずれにせよ、このような中国の反応も見据えて、Quad の枠組み、あるいは中国も参加する EAS というより広範な枠組みが ASEAN の提唱する AOIP に「留意する」という姿勢を見せている現状にも鑑みれば、ここまで述べてきた FOIP の背景及び経緯、そしてこれを巡る関係各国の反応、識者の見解などから一つの見方としては次のようなことが言えるであろう。

すなわち、前述した FOIP の方向性が当初想定されていたような Quad を中核としたものから、より幅広い多国間協調を目指す形にシフトしつつあるという点については、まさにこれが実際の関係各国の政策として具現化されつつあるということであろう。そして、そのプロセスにおけるアクターとしての ASEAN が、また、その装置としての「ASEAN の中心性」が重要な役割を果たしつつあるということであり、これに対する中国の反応という点も含め、EAS 議長声明における AOIP への言及はこのことを象徴する事例であると言えるだろう。

この問題については前述したバイデン米政権の FOIP に対する姿勢の件とも併せ、次節において改めて論じることとする。

4 最近の動向と FOIP を巡る国際関係の構図

本節ではここまで述べてきた「FOIP の背景と経緯」、「FOIP の理念と実践を巡る議論の動向」を踏まえ、本稿冒頭でも述べたように日米の新政権移行と中国の反応との狭間で最近生じた FOIP という固有名詞を巡る問題を一つの題材として、FOIP を巡る国際関係の構図の現状について改めての考察を試みる。

4.1 FOIP を巡る国際関係の分析枠組み

上記のような問題を論ずるに当たっては中村（2019）で示されている分析枠組みが有益であろう。中村は FOIP の政策目標の類型化などについて論じているのであるが、そのパラメーターとして「イシューの包括性」、「メンバーの包摂性」という2つの軸による類型化を試みており、以下に示すような概念図¹³¹を提示している。

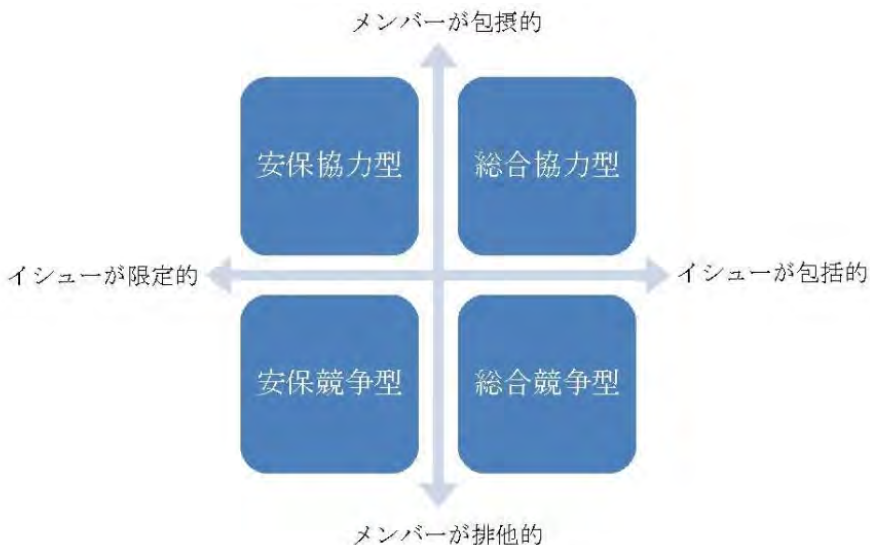
これについて中村は「インド太平洋概念については、伝統的安全保障の文脈で主に用いるのか、経済や非伝統的安全保障を含んだ文脈で用いるのかといった『イシューの包括性』をめぐって見解が分かれている。また、台頭する中国を牽制するために用いるのか、中国も含めて協力していくために用いるのかといった『メンバーの包摂性』をめぐって見解の相違も存在する」¹³²と指摘し、この2つの軸によって「総合協力型」（右上）、「安保協力型」（左上）、「総合競争型」（右下）、「安保競争型」（左下）という4通りの類型化を試みており、ここで示されて

いるイメージは、「競争戦略のための協力戦略」という FOIP の本来的な二重構造の側面を具体的に考える上で非常に示唆的である。

もちろん、この分類は中村自身が述べているように便宜的なものであって、複数の領域に跨がる場合、時期により重心が異動する場合、協力相手国によって使い分ける場合など様々なケースが想定されるところではあるものの、「日本は対中牽制の必要性を認識している国に対しては総合競争型や安保競争型の面を強調し、それを警戒する国に対しては総合協力型の面を強調する」といった傾向がある」という説明は、ここまで論じてきた FOIP の本来的な二面性という観点から大いに首肯できるところであろう。

そして本稿で述べてきた我が国と米国の FOIP の共通点と相違点、そしてこれに対する ASEAN など関係各国の対応、そして中国の反応など、FOIP を巡る国際関係の最近の構図は、この分類に基づけば次のように説明することが可能であろう。すなわち、安倍前政権の当初の発想が対中国戦略とし

【図3】「インド太平洋」概念の多義性（出典：中村（2019））



での性格が強い「安保競争型」であったとしても、日本政府はそのことを少なくとも公式には前面に打ち出して来なかったことは前述のとおりである。むしろ「イシューの包括性」という点について言えば、FOIPが経済協力を論ずる TICAD の場で提唱された経緯や、その実践における「三本柱」の構成からしても基本的に「総合型」が志向されているということは自明であろう。また、「メンバーの包摂性」についても第196 国会施政方針演説における安倍首相の「中国とも協力して」という言及に見られるとおり、「本音」はどうあれ、日本政府として公式には「協力型」を志向しているということも周知のとおりである。

そのような中、我が国の推進する FOIP と中国に対して対立的な姿勢を採る米国の FOIP (中村はトランプ政権の対応を「総合競争型」と評価) の間に齟齬はないのかという論点について言えば、先に高木 (2019B) を引用して述べたとおり「米国政府の中に米中対立に関する二つの異なる考え方があったとするなら、ASEAN の重視に象徴される最近の流れは「多国間外交の枠組みにとどまろうとする」立場の主張を反映したものと考えられ、言わばトランプ政権下の米国の FOIP もある程度は「総合協力型」を志向するようになっていたということであろう。

元より「メンバーの包摂性」という視点は ASEAN に限るものではなく、クロノロジーでも示したとおりシャングリラ・ダイアログのモディ印首相基調講演で言及されているほか、最近立て続けに発出された欧州諸国の「インド太平洋政策」文書でも共通のトーンとなっていることは前述のとおりである。したがって今後、FOIP が「より幅広い多国間協調を目指す形へとシフト」していくのであれば、「メンバーの包摂性」を追求せざるを得ないということであり、

その意味において、最近の FOIP を巡る ASEAN 重視の傾向、そしてその「包摂性」を象徴する「ASEAN の中心性」という考え方が重要なキーワードとなっているということは一種の必然であったと言えるのかもしれない。

一方、このような第1の視点とは裏腹の第2の論点として、中国がこうした傾向をどのように受け止めているかという点にも十分留意しておく必要があるだろう。すなわち、中国は FOIP を自身への「戦略的挑戦」と受け止めて引き続きこれを警戒、牽制しつつも、一方では ASEAN 重視に象徴される「メンバーの包摂性」を巧みに利用し、ベンジャミン・ホー (2019) の指摘のように結果的に「中国に特権を与え、ASEAN 加盟国を中国中心の多国間協定に導く可能性がある」という懸念も払拭されないということである。

筆者が FOIP を巡る最近の動向の中でも特にその名称を巡る一連の問題に着目していると述べたのもこの点を考慮してのものであり、「自由で開かれた」という基本的価値を体現する固有名詞を安易に変更すべきではないと考えている理由は、第2節で米バイデン政権発足後の日米首脳電話会談関連の報道における外務省高官発言を引用したとおり、これがまさに「中国に対峙する上で欠かせない肝で『繁栄』や『安全』に変われば対中牽制の意味合いが薄れかねない」と考えているからに他ならない。

4.2 FOIP を巡る国際関係の構図

さて、ここまで述べて来た事項を総括し、FOIP を巡る国際関係の構図という点について、改めて述べてみたい。本稿冒頭において提示した「FOIP が基本的には中国との関係を念頭に置いた国際協調のための取り組みであり、自由主義的な国際秩序の構築

を目指す理念」ということなどについて改めて述べれば以下のとおりである。

第1に、FOIPは戦後初めて、我が国が自ら提唱し主体的に推進している外交政策、安全保障政策、開発協力政策である。だが第2に、FOIPは中国との関係において本来の二面性を有するものであり安全保障上の考慮も必要であるため、我が国が単独で推進することは不可能であり、であればこそ日米関係がその要であるということが繰り返し強調されてきたものである。そして第3に、第2の点とも関連して今や米国が単独で世界の安全保障を担うことは現実的ではなく、それが故に同盟国、パートナー諸国との連携が極めて重要であり、Quadはそのための中核枠組み（もちろん豪印でそれぞれ事情は異なるが）としての役割が強く期待されているということである。さらに第4に、第3の点とは裏腹で、Quadの役割の強化は王毅外相の「アジアのNATO」発言のように中国の警戒感を惹起するというジレンマがある。そしてこのことは中国との間で複雑な関係にあるASEAN諸国、あるいはQuadの一角を構成しつつも中国との間で独自の外交政策を指向するインドとの関係でもやはり大きな考慮要素となるであろう。したがって第5に、多国間協調のための「包摂性」という要素が極めて重要になるということであり、それ故にASEANや域外国である欧州の参画も強く期待されているということなのである。

5. おわりに

以上、我が国の推進する「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」について、その考え方や背景、日本政府の取り組みの経緯、そして関係各国の受け止め方や主要な論点を国内外の議論に基づき再構成し、FOIPを巡る国際関係の構図、すなわち、FOIP

が基本的には中国との関係を念頭に置いた国際協調のための取り組みであり、自由主義的な国際秩序の構築を目指す理念であることを改めて明らかにした。

本文中でも述べてきたとおり、筆者が特に注目しているのは、FOIPの方向性が米中対立の激化という一般情勢とは裏腹に、あるいは逆にそうであればこそ、「包摂性」を重視した「総合協力型」を指向していくことで米国を含む関係各国間でのコンセンサスが形成されつつあるのではないかという点である。EAS議長声明にAOIPという用語が盛り込まれたこと、また、バイデン政権がトランプ前政権との差別化という観点から当初その名称の変更を志向しつつも最終的には「日本の政策」としてのFOIPを継承したことは、これに係わる極めて象徴的な事例と筆者は考えている。一方、「包摂性」を重視することと中国に対してFOIPの基本的価値である「法の支配」などの自由主義的な国際秩序への参画を求めていくことは全く別の問題であって、「自由で開かれた（Free and Open）」というその看板を安易に降ろすようなことがあってはならないという点についても前述のとおりである。

その上で、何度か言及してきた中国との関係における「競争戦略」のための「協力戦略」という極めて困難な課題をどのように実現していくのかという点がまさにFOIPの今後の焦点となるであろう。本稿はそのための提言を直接的な目的としたものではないが、最後にこれに係わる国内の様々な取り組みを紹介して本稿の結びとしたい。

FOIPの具現化を図る取り組みについては文中で触れた日本国際問題研究所の研究プロジェクト以外にも官民の様々なレベルで実施されている¹³³。中でも第3節の「国内の主要論点」で言及した田中明彦が学長

として座長を務める政策研究大学院大学の「インド太平洋協力研究会」は、2020年10月に日本政府への「政策提言」¹³⁴を実施するなど、非常に積極的な活動を実施している。この提言では、「インド太平洋の新たな国際秩序形成と国際協力推進に向けた方向性」として①多国間の国際協調体制の維持及び国際協力の強化、②経済・安全保障分野でのルール形成・遵守等を通じた国際的連携、③技術革新によるSDGsやパンデミックの課題解決、④実施体制の強化・参加主体の拡大といった事項が示されているのであるが、これらは本稿で論じてきたFOIPの変遷と展開、そしてそこから類推されるFOIPの今後の課題という観点からしても、いずれも当を得たものであると言えるであろう。

比較的早い段階から関心を持ってFOIPに係る調査研究に取り組んで来た者の1人である筆者としても、今後とも機会を捉え、このようなFOIPの具現化を図る取り組みに積極的に参画していきたいと考えている次第である。

¹ 本稿は主として以下3編の解説をベースに、その後の状況の変化や議論の進展を踏まえて再構成したものである。相澤輝昭「外務省HPから読み解く『自由で開かれたインド太平洋戦略(FOIP)』の理念と実践」2018年4月23日。
<https://www.spf.org/oceans/b180424.pdf>
相澤輝昭「その後の『自由で開かれたインド太平洋(FOIP)』の変遷と展開」2019年6月15日。
<https://www.spf.org/oceans/global-data/user33/20190627163005471.pdf> 相澤輝昭「それ

ぞれの『インド太平洋(FOIP)政策』とFOIPを巡る最近の動向」2020年12月24日。いずれも海洋政策研究所ウェブサイト(以下、脚注ではウェブサイトをHPと表記)「FROM THE OCEANS」「海洋安全保障情報特報」。

- ² 本稿の執筆時点における最も包括的なものとしては外務省HP掲載の解説資料がある。これは『外交青書』や国会演説その他の関連する情報発信のエッセンスを5枚組の概念図化したもの(2021年2月更新版の構成)であるが、我が国の推進するFOIPのイメージが端的に示されている。外務省HP「自由で開かれたインド太平洋 Free and Open Indo-Pacific」2018年9月(2021年2月改訂)(図1参照)
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430631.pdf>
- ³ 相澤(2018)1頁。
- ⁴ 神谷万丈『『競争戦略』のための『協力戦略』—日本の「自由で開かれたインド太平洋戦略(構想)の複合的構造」』Security Studies 安全保障研究 第1巻第2号鹿島平和研究所SSDP 安全保障・外交政策研究会、2019年2月(以下、神谷(2019))47-64頁。
<http://ssdpaki.la.coocan.jp/proposals/26.html>
- ⁵ 「自由で開かれたインド太平洋戦略とは」日本経済新聞2017年10月26日。
- ⁶ 溜和敏『『インド太平洋』概念の普及過程』『国際安全保障』第43巻第1号(2015年6月)(以下、溜(2015))68-85頁。
- ⁷ 鈴木美勝『日本の戦略外交』(ちくま新書、2017年)(以下、鈴木(2017))。
- ⁸ 外務省国際問題調査研究・提言事業『『アジア(特に南シナ海・インド洋)における安全保障秩序』研究報告書』日本国際問題研究所(2013年3月)(以下、国問研(2013))。
http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24_Asia_Security/H24_Asia_Security.php
本件は外務省委託による調査研究事業として2012年度から継続中の研究プロジェクトで、これ以降、毎年異なるテーマで「インド太平洋」地域関連の研究が展開されており、これに係わる国内の包括的研究の嚆矢となっている。最新の物は2020~2022

- 年度の研究プロジェクトとして「米中関係を超えて：自由で開かれた地域秩序構築の『基軸国家日本』のインド太平洋戦略」が展開されている。
<http://www2.jiia.or.jp/RESR/project.php>
- 9 中村長史「多義的な『インド太平洋』の功罪—政治学的観点から—」、『海幹校戦略研究』第9巻第2号（2019年12月）（以下、中村（2019））、20-37頁
<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/review/9-2-s/9-2-3.pdf>
- 10 外務省 HP『『自由と繁栄の弧』をつくる』2006年11月30日。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/ceso_1130.html
 鈴木（2017）では FOIP は「自由と繁栄の弧」を起源として今日まで至る安倍政権の「価値観外交」ないしは「地球儀を俯瞰する外交」の一環と解説されている。同書第2～4章参照。
- 11 外務省 HP『『拓がる外交の地平』～日本外交の新機軸～』2006年12月。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/free_pros/pdfs/shiryo_01.pdf
 「価値観外交」（「地球儀を俯瞰する外交」）は「普遍的価値（自由主義、民主主義、基本的人権、法の支配、市場経済）に基づく外交」とされ、「自由と繁栄の弧」は「ユーラシア大陸に沿って自由の輪を広げ、普遍的価値を基礎とする豊かで安定した地域を形成する」と説明されている。
- 12 2006年末頃から安倍首相が当時のマンモハン・シン印首相をはじめとする各国首脳に呼びかけたものであるが、結果的に中国の警戒感を惹起し、それを受けての豪の離脱など各国の国内事情もあって頓挫。これらの経緯の詳細については以下を参照。
 C Raja Mohan “India and the Resurrection of the Quad,” CARNEGIE INDIA, Nov 17, 2017.
<https://carnegieindia.org/2017/11/17/india-and-resurrection-of-quad-pub-74873>
- 13 外務省 HP「二つの海の交わり」2007年8月22日。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html
- 鈴木（2017）は同演説中の「共に海洋国家であるインドと日本」による『拡大アジア』は米国や豪州を巻き込み、太平洋全域にまで及ぶ広大なネットワークへと成長」という部分を引用し、このような考え方が FOIP の考え方の萌芽となったと指摘している。同書 135 頁。
- 14 Gurpreet S. Khurana, “Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation,” *Strategic Analysis*, Vol.31, No.1, Jul 13, 2007 pp. 141-144.
 クラーナは自分の提唱が「インド太平洋」概念の初出であると主張しているが、後述するクリントン演説などに比して当時それほど注目されたわけではない。
 “Trump’s new Cold War alliance in Asia is dangerous,” *The Washington Post*, November 14, 2017（以下、クラーナ（2017））
<https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2017/11/14/trump-asia-trip/>
- 15 Rory Medcalf and Raoul Heinrichs, with Justin Jones, “Crisis and Confidence: Major Powers and Maritime Security in Indo-Pacific Asia”, *Lowy Institute for International Policy*, June 2011.
<https://www.lowyinstitute.org/publications/crisis-and-confidence-major-powers-and-maritime-security-indo-pacific-asia>
 Michael Auslin, *Security in the Indo-Pacific Commons: Toward a Regional Strategy*, American Enterprise Institute, 2010, pp.1-29.
<http://www.aei.org/wp-content/uploads/2011/10/AuslinReportWedDec152010.pdf>
 溜（2015）は「インド太平洋」という地域概念が政策論として影響力を持ち始めるのはこれらの政策提言が端緒と指摘している。同書 71-75 頁。
- 16 “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Remarks by Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, at Kahala Hotel, Honolulu, October 28, 2010.
<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>
 溜（2015）は同演説が次項の論文と併せ「インド太平洋」という言葉の使用が広まる契機であったと指摘している。同書 68-69 頁。
- 17 Hillary Clinton, “America’s Pacific Century” *Foreign Policy*, October 11, 2011, pp56-63.

溜 (2015) は前年のヒラリー演説の歴史的意義は認めつつも以降の展開に実質的な影響を及ぼしたのは本論文であり、前述のメドカーフやオースリンの政策提言も包摂し政策論として確立されていったものと指摘している。同書 76-77 頁。このように 2010 年を地域概念としての「インド太平洋」形成過程の一つの区切りとする見方は、前掲クラナの本主張など、起源が何処にあるのか判りにくくなっている中で、非常に明快な整理と言えるであろう。

- 18 Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond,” Project Syndicate, The World’s Opinion Page, Dec 27, 2012.
<https://www.project-syndicate.org/onpoint/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog>
本件は安倍首相の就任前日に寄稿されたが Project Syndicate 側の思惑から就任翌日の掲載となったとされている。ここでは「日米豪印がインド洋から西太平洋へと広がる海洋コモンズを防衛するダイヤモンドを構成」と提示されるなど、対中戦略の性格が明確に打ち出されているが、それが故に日本政府は本件を余り目立たせない立場を取ってきたという。鈴木 (2017) 140-142 頁。
- 19 外務省 HP「開かれた海の恵みー日本外交の新たな 5 原則」2013 年 1 月 18 日。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe_0118j.html
本件は同日ジャカルタで実施予定だった演説原稿であり、アルジェリアの人質事件対応で安倍首相が急遽帰国し中止となったが原稿のみウェブサイトに掲載されているものである。未実施の演説原稿が公開されていること自体が強いメッセージを感じさせるが、鈴木 (2017) はこれを「セキュリティダイヤモンド構想」を「ソフトタッチのオーソドックスな表現で化粧直しされた外交演説」と評している。同書 141-143 頁。
- 20 前掲、国問研 (2013) 山本吉宣「序章 インド太平洋概念をめぐって」6 頁。
http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24_Asia_Security/introduction.pdf
- 21 鈴木 (2017) 102 頁。
- 22 「自由と繁栄の弧」も対象とする地域は「東の米、豪、中央のインド、西の EU、NATO 等と緊密に協力」とされており、FOIP が対象として念頭に置く地理的範囲と変わるところはないが、麻生講演の中では中央アジアが強調されている一方、海洋の問題については間接的に言及されているのみである。前掲外務省 HP『「自由と繁栄の弧」をつくる』、『「拓がる外交の地平」～日本外交の新機軸～』。
- 23 外務省 HP「TICAD VI 開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣基調演説」2016 年 8 月 27 日。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af2/page4_002268.html
ただし、同演説中では「自由で開かれたインド太平洋戦略」という表現は使用されておらず、その初出は後掲の『外交青書 2017』の特集記事である。
- 24 外務省 HP『外交青書 2017』「第 1 章 2016 年の国際情勢と日本外交の展開」特集「自由で開かれたインド太平洋戦略」2017 年 4 月、15-16 頁。
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2017/pdf/pdfs/1.pdf#page=5>
ここでは TICAD 6 基調演説を引用して基本的な考え方が解説されているほか、「地球儀を俯瞰する外交」や「積極的平和主義」など安倍政権の外交上の基本理念を示す図が示されている(同図は現在も逐次アップデートされつつ説明資料として使用(図 1 参照))。また、もう一つの注目点として、ここで中国との関係に明示的な言及はないが、Quad については「インド、同盟国である米国、オーストラリア等との戦略的連携を一層強化」と述べてその重視を謳っており、当初、Quad が FOIP の中核とみなされる要因の一つとなっていた。
- 25 外務省 HP「平成 29 年度開発協力重点方針」2018 年 4 月、9-13 頁。
<http://www.mofa.go.jp/files/000245509.pdf>
ここでは『外交青書 2017』の概念図のほか、「各地域の重点課題」のイメージ図上

に実態として中国の影響力が指摘される地域の開発協力プログラムがマッピングされ、要所々々に「法の支配の貫徹」、「海上の安全確保」、「地域の安定化」といったキーワードが配された「海上法執行能力構築支援」の計画が示されるなど、後述する中国との関係を念頭に置いた「競争戦略のための協力戦略」としての性格が如実に読み取れる。

- 26 外務省 HP「コロンビア大学における河野外務大臣講演」2017年9月21日。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_002248.html

ここでは「法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序を維持・発展」させる具体的な手段として、①米国による「航行の自由」作戦への強い支持、②戦略的寄港の重要性、③インド太平洋における合同海上演習の継続の3点が列挙されているほか、「連結性の強化」についても「港湾、鉄道、道路などのインフラ整備」の事例としてインドシナとミャンマーをつなぐ「東西経済回廊」の整備などを挙げつつ「質の高いインフラ」重視が特に強調されている。

- 27 “Defining Our Relationship with India for the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson” Wednesday, October 18, 2017 10:00 am - 11:15 am CSIS Headquarters.
https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/171018_An_Address_by_U.S._Secretary_of_State_Rex_Tillerson.pdf?O0nMCCRjXZiUa5V2cF8_NDiZ14LYRX3m

この頃、既に日本政府も様々な取り組みを始めていたが、それが一般に広く知られるようになったのは本講演が契機である。ティラーソン長官は対中関係を念頭に置いた米印関係について論じたのであるが、ここで「自由で開かれたインド太平洋（原文：Free and Open Indo-pacific）」という表現を用いたことが国内外でFOIPが耳目を集める端緒となった。

- 28 外務省 HP「日米首脳ワーキングランチ及び首脳会談」2017年11月6日。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_003422.html

ここではFOIPの「三本柱」として、①法

の支配、航行の自由等の基本的価値の普及・定着、②連結性の向上等による経済的繁栄の追求、③海上法執行能力構築支援等の平和と安定のための取組の3点が示されているが、この詳細については後述。

- 29 “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” THE WHITE HOUSE Office of the Press Secretary For Immediate Release, November 10, 2017
<https://vn.usembassy.gov/20171110-remarks-president-trump-apec-ceo-summit/>

- 30 外務省 HP「日米豪印のインド太平洋に関する協議」2017年11月12日。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005249.html

同協議は第1次安倍政権におけるQuadの頓挫の経緯を踏まえ、局長級の実務者レベルで余り目立たない形で実施された。

- 31 “NATIONAL SECURITY STRATEGY of the united states of America”, The White House, December, 2017, pp45-46.

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>

- 32 首相官邸 HP「第196回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」2018年1月22日。

http://www.kantei.go.jp/jp/98_abc/statement2/20180122siseihousin.html

ここでは「航行の自由、法の支配」などの国際社会のルールに従うという条件の下、「この大きな方向性の下で、中国とも協力して」と述べられており、「FOIPは中国の一路対抗するもの」というメディアなどの論調を政府として否定しているということの論拠となっている。

- 33 外務省 HP『2017年版開発協力白書 日本の国際協力』（以下、ODA白書2017）第I部第1章 2017年2月23日。『2つの大陸』と『2つの大洋』の交わりにより生まれるダイナミズム』2-5頁。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000345939.pdf>

「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の構築」6-7頁。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000345941.pdf>

ここでは『外交青書2017』特集記事の解

説と「三本柱」の説明を併せた形で FOIP の基本的考え方が示されているほか、「インド太平洋地域における法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序を維持・強化し、この地域をいずれの国にも分け隔てなく安定と繁栄をもたらす『国際公共財』とするために『自由で開かれたインド太平洋戦略』を推進」するとの記述がなされている。これは先に述べた第 196 国会施政方針演説に使用されたものであり、以降の『外交青書』における FOIP の解説にも繰り返し使用されている。

- 34 外務省 HP『外交青書 2018』「第 1 章 2017 年の国際情勢と日本外交の展開」特集「自由で開かれたインド太平洋戦略」2018 年 5 月、13-14 頁。
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2018/pdf/pdfs/1.pdf#page=4>
ここでは前掲『ODA 白書 2017』の記述を踏襲しつつ、FOIP についてより整理された形で以下のような説明がなされている（キーワード部分を抜粋）。

インド太平洋地域の海洋秩序は、海賊、テロ、大量破壊兵器の拡散、自然災害、違法操業などの様々な脅威に晒されています。こうした脅威を取り除くとともに、国際スタンダードにのっとり「質の高いインフラ」整備等により、この地域をいずれの国にも分け隔てなく安定と繁栄をもたらす「国際公共財」とすべく、日本は「自由で開かれたインド太平洋戦略」を推進しています。（中略：省略部分は「三本柱」関連）こうした考え方に賛同してもらえるのであれば、日本は、いずれの国とも自由で開かれたインド太平洋の実現に向けて協力していけるものと考えています。

- 35 James Mattis, “US Leadership and the challenges of Indo-Pacific”, First Plenary Session, 17th ASIA Security Summit, The IISS, Shangri-La Dialogue.
<https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2018>
Government of India, Ministry of External Affairs, Prime Minister's Keynote Address at

Shangri La Dialogue, June 01, 2018.
<https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>

ここでマティス国防長官は米国の FOIP に言及しつつ南シナ海などにおける中国の行動を強く批判した。一方、モディ首相は「インド太平洋」という用語は使用しつつも、これを「限られた国々によるクラブなど何かを支配しようとする枠組みではなく、いずれの国にも対抗しようとするものではない」と述べ、中国との直接的対峙を回避する「包摂性」を強調する姿勢を見せた。

- 36 前掲外務省 HP「自由で開かれたインド太平洋」2018 年 9 月

ここでは前年 11 月の日米首脳会談で確認された「三本柱」の項目立てが「①法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着、②経済的繁栄の追求、③平和と安定の確保」の 3 点に修正されている。

- 37 Mike Pence, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” The White House, October 4, 2018.
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>

ここでペンス副大統領は「債務の畏」の問題などを念頭に中国を非難し、「自由で開かれたインド太平洋というビジョンを前進させるため（中略）価値観を共有する国々と新たなより強固な絆を築いていく」と強調したとされる。

- 38 首相官邸 HP「第 197 回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」2018 年 10 月 24 日。

https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2/20181024shoshinhyomei.html

ここでは FOIP の固有名詞には言及がなく、翌日からの安倍首相訪中への影響を考慮したものと言われている。

- 39 本件は首相官邸や外務省による公式の説明はなされていないが、日本経済新聞が「『戦略』という言葉で中国を警戒させるよりも東南アジア諸国連合 (ASEAN) で中国に近い国々が賛同しやすくする」もの

- と報じている。「『インド太平洋』、消えた『戦略』政府が『構想』に修正」日本経済新聞 2018年11月13日。
- 40 外務省 HP「ペンス副大統領の訪日」2018年11月13日。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_002610.html
- 41 「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」(平成30年12月18日 国家安全保障会議決定 閣議決定) 3「安全保障協力の強化」(1) 防衛協力・交流の推進 14-16頁。
<https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/pdf/h31bouei-keikaku.pdf>
 FOIPの安全保障の側面については「コロナピア大学における河野外務大臣講演」において一部言及があったものの、全体としては位置付けがやや不明確であったが、これにより河野講演で示された戦略的寄港やインド太平洋における合同海上演習などの活動も根拠が明確化された(細部後述)。
- 42 The Asia Reassurance Initiative Act (ARIA) of 2018, Congressional Research Service, Update Apr 4, 2019.
<https://fas.org/sgp/crs/row/IF11148.pdf>
 本件は2018年12月31日、トランプ大統領が署名した法律であり、アジア諸国との安全保障や経済面の包括的な協力強化を盛り込んだものと言われている。「米、中国けん制へ新法成立 台湾と軍事協力推進」日本経済新聞 2019年1月3日など。ARIAの概要については石川幸一「アジア再保証推進法、国防総省および国務省のインド太平洋戦略報告書にみる米国のインド太平洋戦略」世界経済評論 IMPACT+No.16、2020年6月8日を参照。
http://www.world-economic-review.jp/impact/plus/impact_plus_016.pdf
- 43 首相官邸 HP、「第198回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」2019年1月28日。
https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20190128siseihousin.html
 ここではFOIPへの言及が復活し、第196回国会施政方針演説の考え方に回帰している。もっとも先に述べた日中関係への配慮から表現が後退した印象を受ける部分もあり、神谷(2019)では「中国を意識した『競争戦略』の要素がはっきりと残ってはいるものの、前年のような、『自由、民主主義、人権、法の支配といった基本的価値を共有する国々と連携』という表現は使われていない」との指摘がなされている。同書58-59頁。
- 44 外務省 HP『外交青書2019』「第1章 2018年の国際情勢と日本外交の展開」特集「自由で開かれたインド太平洋の実現のために」24頁。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2019/pdf/pdfs/1_2.pdf#page=4
- 45 PATRICK M SHANAHAN ACTING SECRETARY OF DEFENSE, US, 18TH ASIA SECURITY SUMMIT THE IISS SHANGRI-LA DIALOGUE FIRST PLENARY SESSION SATURDAY, June 1, 2019.
 C:\Users\dfdfc113user\Downloads\Plenary 1 Patrick Shanahan Acting Secretary of Defense United States Transcript.pdf
 GENERAL WEI FENGHE STATE COUNCILOR AND MINISTER OF NATIONAL DEFENCE, CHINA, 18TH ASIA SECURITY SUMMIT THE IISS SHANGRI-LA DIALOGUE FOURTH PLENARY SESSION SUNDAY, June 2, 2019.
 C:\Users\dfdfc113user\Downloads\Plenary 4 - General Wei Fenghe Minister of National Defence China Transcript.pdf
- 46 米国防総省「自由で開かれたインド太平洋戦略レポートー備え、パートナーシップ、ネットワーク化された地域の推進」(和文は外務省仮訳を参考にした。ただし、副題部分訳語は筆者による)2019年6月1日。
 “INDO-PACIFIC STRATEGY REPORT Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region”, The Department of Defense, June 1, 2019.
https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF
 同報告書の概要と評価については後述。
- 47 “ASEAN OUTLOOK ON THE INDO-PACIFIC,” ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS, Jun 23, 2019.
https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf

- 同報告書の概要と評価については後述。
- 48 外務省 HP「横浜宣言 2019 アフリカに躍進を！ひと、技術、イノベーションで。」2019年8月30日。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/ticad7/pdf/yokohama_declaration_ja.pdf
FOIPはTICAD6の基調演説が起源とされる中で首脳宣言にこの文言が盛り込まれた意義は大きい、これが「好意的に留意」というやや迂遠な表現となった背景には中国との関係を重視する参加国への配慮もにじむとする報道もあった。「中国との違い強調 インド太平洋構想明記 横浜宣言」毎日新聞、2019年8月31日など。
- 49 外務省 HP「日米豪印閣僚級協議」2019年9月26日。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page6_000392.html
ここでは「自由で開かれ繁榮し、包摂的なインド太平洋を推進するための共同の努力について意見交換を行ったとされるほか、「ASEANの中心性とASEAN主導の地域枠組みに対する強固な支持」という言及がある。
- 50 首相官邸 HP「第200回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」2019年10月4日。
https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/1004shoshinhyomei.html
この段階ではFOIPの考え方がある程度定着したとの認識があつてか、その理念についての言及はされておらず、また、中国との関係を念頭に置いた「全ての国」との表現も消えている。一方、協力すべき相手国については従来のQuad構成国に加え、域外国の欧州英仏について新たに言及されている。
- 51 2019年11月4日 米國務省「自由で開かれたインド太平洋—共通のビジョンの推進」“A FREE AND OPEN INDO-PACIFIC Advancing a Shared Vision”, The Department of State, November 4, 2019
<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>
この報告書は日本国内ではIPSRほど注目
- は集めなかったが、前出の石川(2020)で詳細な分析が実施されている。同報告書の概要と評価については後述。
- 52 首相官邸 HP「第201回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」2020年1月20日。
https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0120shiseihoushin.html
これは基本的に第200回国会所信表明演説を踏襲するものであるが、協力相手先としてASEANが改めて加えられたほか、日米同盟がFOIPの「強固な基盤」という表現で特に強調されている。
- 53 外務省 HP『外交青書2020』巻頭特集「自由で開かれたインド太平洋」9頁。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2020/pdf/pdfs/1_1.pdf#page=8
ここでは従来の記述の基本的考え方を踏襲しつつも、その後の米中対立の激化など状況の変化を反映して構成がやや様変わりしている。特に興味深いのは安全保障に関する情勢認識であり、脚注34に引用のとおり従来は非伝統的安全保障分野の課題の列挙に留まっていた部分が「インド太平洋は、各国の『力』と『力』が複雑にせめぎあい、力関係の変化が激しい地域」という伝統的安全保障分野における情勢認識が組み込まれているのである。また、従来の「三本柱」の言及に代わって「『自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)』に向けての日本の考え方」と題する解説が掲げられ、次のような項目が列挙されている。
- ・世界のパワーバランスが変化し、複雑で不確実な世界へ
 - ・インド太平洋の重要性=インド太平洋を「国際公共財」に
 - ・FOIPは、開かれた包摂的な構想
- もう一つ、『外交青書2020』には「主な国・地域のFOIPに関連する取組・協力の現状」に関する一覧表(別図2参照)が示されているが、これは関係各国の「インド太平洋」関連の政策文書ないしはこれに言及した声明などが網羅されており非常に参考になる(ただしドイツ、オランダの関連文書は同白書刊行以降の発簡であるため網羅されていない)。

- 54 外務省 HP 『『インド洋会議 2016』の岸外務副大臣スピーチ』2016年9月2日。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000185852.pdf>
- 55 外務省 HP 「第13回アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）安倍内閣総理大臣の基調講演」2014年5月30日。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_000496.html
- 56 前掲外務省 HP『ODA 白書 2017』、2-5頁。
- 57 外務省 HP 「岸外務副大臣の環インド洋連合（IORA）首脳会合におけるスピーチ」2017年3月8日。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000234812.pdf>
- 58 相澤（2018）10-11頁。
- 59 2017年から開始された長期展開行動であり2018年度以降は「インド太平洋方面派遣訓練（IPD）」という訓練名を冠して実施されている。
- 60 前掲「30大綱」3「安全保障協力の強化」（1）防衛協力・交流の推進、14-16頁。
- 61 同上15頁。
- 62 例えば「安倍政権の『レガシー』と今後【外交】ルールに基づく国際秩序を主導」、読売クォーター「調査研究」2020秋号、2020年11月10日。「【せかいの形、日本の形】、大阪大教授・坂元一哉 戦後を終わらせた首相」2020年10月19日、産経新聞など。また、国外の文献としては John Hemmings “MEASURING SHINZO ABE’S IMPACT ON THE INDO-PACIFIC”, EAST-WEST Center, Asia Pacific Bulletin, No. 536 が示唆的である。
<https://www.eastwestcenter.org/publications/measuring-shinzo-abe%E2%80%99s-impact-the-indo-pacific>
- 63 「菅新総裁『安倍首相の取り組みを継承』」日本経済新聞2020年9月14日など。
- 64 首相官邸 HP 「菅内閣総理大臣記者会見」2020年9月16日。
https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/0916kaiken.html
この会見で菅首相は「外交及び安全保障の分野については、我が国を取り巻く環境が一層厳しくなる中、機能する日米同盟を基軸とした政策を展開していく考えです。国益を守り抜く、そのために自由で開かれたインド太平洋を戦略的に推進するとともに、中国、ロシアを含む近隣諸国との安定的な関係を築いていきたい」と表明している。
- 65 外務省 HP 「第2回日米豪印外相会合」2020年10月6日。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000682.html
ここでは同会合の定例化のほか「法の支配」などの FOIP の基本原則が改めて確認された。
- 66 「米国の『インド太平洋戦略』、東アジアの平和と発展の未来を損ねる＝王毅氏」中国網日本語版、2020年10月14日。
http://m.japanese.china.org.cn/orgdoc/doc_1_76803_1764923.html
- 67 首相官邸 HP 「ベトナム及びインドネシア訪問についての内外記者会見」2020年10月21日。
https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1021kaiken.html
この会見で菅首相は王毅発言を受けての質問に対して『自由で開かれたインド太平洋』は特定の国を対象としたものではなく（中略）インド太平洋版の NATO を作るというような考えは、全くありません」と明確に回答している。また、この場では『インド太平洋に関する（ASEAN）アウトルック』と日本が掲げる『自由で開かれたインド太平洋』は多くの本質的な共通点を有し、日本はこの『アウトルック』を全面的に支持していくということも表明されている。
- 68 首相官邸 HP 「第203回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説」2020年10月26日。
https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1026shoshinhyomei.html
もう一つの注目点として、ここでは ASEAN に関する言及に続き「中国との安定した関係は、両国のみならず、地域及び国際社会のために極めて重要」とも言及されている。
- 69 2020年8月公表の「民主党政綱」で

- は「インド太平洋」ではなく「アジア太平洋」の表記が用いられていたことからバイデン政権となった場合はFOIPとは距離を置くとの見方もあった。『「自由で開かれたインド太平洋』、米次期政権どうする」朝日新聞、2020年12月8日など。
- 70 外務省 HP「菅総理大臣とバイデン米国次期大統領との電話会談」2020年11月12日。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_002922.html
ここでは菅首相からFOIPの実現に向け連携していきたいと述べたのに対し、バイデン氏からは「インド太平洋地域の平和と安定に向け協力していくことを楽しみにしている」旨の発言があったとされている。
- 71 「日本とASEANの共同声明、中国を意図した内容に…」読売新聞、2020年11月13日。「中国は『自由で開かれたインド太平洋』阻止に躍起」、「対中戦略に不安 首相『インド太平洋』に言及せず」産経新聞、2020年11月14日など。
- 72 外務省 HP「第15回東アジア首脳会議(EAS)議長声明(和文概要)(2020年11月14日)」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100117702.pdf>
このことはFOIPのアプローチが後述する包摂性、すなわち「より幅広い多国間協調を目指す形へとシフト」しつつあるということとの関連において極めて重要な意味を持つと筆者は考えている(細部後述)。
- 73 The United States Strategic Framework for the Indo-Pacific
<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>
Declassification of secret document reveals US strategy in the Indo-Pacific
※Statement A Free and Open Indo-Pacific
<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/OBrien-Expanded-State-ment.pdf>
Robert C. O'Brien Assistant to the President for National Security Affairs January 5, 2021
1月12日、Trump政権は2018年2月に策定され、2042年12月まで秘密とされていた“The United States Strategic Framework for the Indo-Pacific”(「インド太平洋における戦略的枠組み」)について、1月5日付で一部を除き秘密指定解除して公開した。ここではこれが中国に対する優位(primacy)を確保するための戦略であることが明記され、そのため同盟国及びパートナー諸国との連携を重視し、特に日米豪印4カ国枠組み(Quad)はその要であり、特にインドの役割に期待していることなどが示されている。また、Robert C. O'Brien 米大統領補佐官(国家安全保障問題担当)のステートメントでは、これが安倍晋三前首相の提唱した日本のFOIPと軌を一にするものであることが言及されている。
- 74 首相官邸 HP「第204回国会における菅内閣総理大臣施政方針演説」2021年1月18日。
https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2021/0118shoshinhyomei.html
- 75 首相官邸 HP「バイデン米国大統領との電話会談に関する会見」2021年1月18日。
https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2021/0128kaiken.html
- 76 細部については相澤(2020)1、6-7、17頁を参照。
- 77 「加藤官房長官、ASEAN+3首脳会議『自由で開かれたインド太平洋変わらず』」、2020年11月16日、産経新聞。また、この問題については11月18日の外務報道官記者会見の質疑応答の中でもより詳細な説明がなされており、ここで吉田朋之外務報道官は「言及するコンテキスト等によって、戦略と言ってみることもあるし、構想と言うこともありますし(中略)大臣は、実現という述語で受ける場合には、自由で開かれたインド太平洋『構想』という発言をしていると述べているが、いずれにせよFOIPの名称変更については明確に否定されている。外務省ウェブサイト「吉田外務報道官会見記録(令和2年11月18日)」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken6_000061.html
- 78 「バイデン政権、対中で日本と足並み FOIP継承」朝日新聞、2021年1月29日。
- 79 田中明彦「自由で開かれたインド太平洋戦略の射程」『外交』Vol.47 Jan./Feb. 2018(以下、田中(2018))36-41頁。

- 80 同上 37 頁。
- 81 「インド太平洋時代の外交・安全保障政策」『国際安全保障』第 46 巻第 3 号 2018 年 12 月。
- 82 神保謙『『インド太平洋』構想の射程と課題』『国際安全保障』2018 年 12 月（以下、神保（2018））1-11 頁。なお、神保及び下記の大庭以外の 4 編は各地域の専門家による関係各国の反応などの分析である。
- 83 大庭三枝「日本の『インド太平洋』構想」『国際安全保障』2018 年 12 月（以下、大庭（2018））12-32 頁。
- 84 同上 12 頁。
- 85 同上 28 頁。
- 86 北岡伸一「インド太平洋構想 自由と法の支配が本質」読売新聞コラム「地球を読む」2018 年 12 月 17 日（以下、北岡（2018））。これと同旨の論考が「世界地図を読み直す：協力と均衡の地政学」「序章 自由で開かれたインド太平洋構想—日本の生命線」新潮選書 2019 年 5 月 19-34 頁に掲載。
- 87 北岡伸一『『太平洋連合』構想 実現を』読売新聞コラム「地球を読む」2020 年 11 月 1 日（以下、北岡（2020））。ここで北岡は「超大国が入ると地域機構はうまくいかない」としつつ、中国も米国もメンバーとしない形での枠組み創設を提言している。
- 88 相澤（2019）までは“Free and Open”が共通する本質的な価値であるという観点から、固有名詞としてこれを冠していないものも FOIP と共通する概念として取り扱ってきた。しかし相澤（2020）ではこれらの比較に際し誤解を生じることのないよう一般用語である「政策」を使用したものであり、本稿においてもこれを踏襲する。相澤（2020）1 頁。
- 89 相澤（2019）。太平洋島嶼国及び中東地域の反応については 20 頁、「インド太平洋政策」以外の事象については米国が 17-18 頁、ASEAN は 19 頁、欧州は 20-21 頁、また、直近以外の中国の反応は 21 頁を参照。
- 90 Alan Chong, Shang-Su, Wu “‘Indo-Pacific’ vs ‘Asia-Pacific’: Contending Visions?”, RSIS Commentaries, Feb 28, 2018. <http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2018/02/CO18034.pdf>
- 91 Allan Gyngell, “To each their own ‘Indo-Pacific’”, East Asia Forum, May 23, 2018. <http://www.eastasiaforum.org/2018/05/23/to-each-their-own-indo-pacific/>
- 92 East Asia Forum Editorial Board, “Sorting out strategic confusion in the Indo-Pacific”, East Asia Forum, Jan 29, 2018. <http://www.eastasiaforum.org/2018/01/29/sorting-out-strategic-confusion-in-the-indo-pacific/>
- 93 “‘Indo-Pacific’: containment ploy or new label for region beyond China’s backyard?” South China Morning Post, Nov 12, 2017. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2119412/indo-pacific-containment-ploy-or-new-label-region>
- 94 Subhash Kapila, “Indo Pacific Treaty Organisation Emerges Asia Security Imperative in end-2017”, South Asia Analysis Group, Dec 5, 2017. （以下、カピラ（2017））<http://www.southasiaanalysis.org/node/2234>
- 95 前掲クラーナ（2017）。
- 96 Shang-su Wu, “Competition and Neutrality of Southeast Asian States in Indo-Pacific Strategy”, Center for International Maritime Security (CIMSEC), Aug 22, 2018 （以下、シャン・スー・ウー（2018））<http://cimsec.org/competition-and-neutrality-of-southeast-asian-states-in-indo-pacific-strategy/37334>
- 97 Matthew Lillehaugen, “The ‘Free and Open’ Indo-Pacific: A Call for European Partnership”, East Asia Forum, May 23, 2018 <https://theasiadialogue.com/2018/06/22/the-free-and-open-indo-pacific-a-call-for-european-partnership/>
- 98 岡田充「機能不全に陥る『安倍』インド太平洋戦略—冷淡なインドという誤算、米中の板挟みに」BUSINESS INSIDER JAPAN 2018 年 8 月 21 日。<https://www.businessinsider.jp/post-173539>
- 堀本武効「『自由で開かれたインド太平洋戦略』：インドの対応は“不即不離”」nippon.com 2018 年 9 月 14 日。<https://www.nippon.com/ja/currents/d00436/>
- 99 Subhash Kapila, “Indo-Pacific’s Centrality in US National Strategy and Indian Position”,

- South Asia Analysis Group, Aug 8, 2018. <http://www.southasiaanalysis.org/node/2325>
- 100 佐竹知彦「豪州とインド太平洋」—多極化時代における新たな秩序を求めて『国際安全保障』2018年12月55頁。
- 101 Brad Glosserman, “Making the Indo-Pacific Real”, PacNet, Pacific Forum, Mar 7, 2018. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180307_PacNet_18.pdf
- 102 Eric Sayers, “15 Big Ideas to Operationalize America's Indo-Pacific Strategy”, War on The Rocks, Apr 6, 2018. <https://warontherocks.com/2018/04/15-big-ideas-to-operationalize-americas-indo-pacific-strategy/>
- 103 Lucio Blanco Pitlo III, “Making a 'Free and Open Indo-Pacific' Appealing to Southeast Asia”, Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS, Jun 8, 2018. <https://amti.csis.org/making-foip-appealing-southeast-asia/>
- 104 Abigail Grace, “Beyond Defining a 'Free and Open Indo-Pacific'”, The Diplomat, Sep 5, 2018. <https://thediplomat.com/2018/09/beyond-defining-a-free-and-open-indo-pacific/>
- 105 Rajeev Ranjan Chaturvedy, “Indo-Pacific: One Region, Many Visions?”, RSIS Commentaries, Feb 14, 2019. <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/CO19023.pdf>
- 106 Jean-Loup Samaan, “Confronting the Flaws in America’s Indo-Pacific Strategy” War on The Rocks, Feb 11, 2019 <https://warontherocks.com/2019/02/confronting-the-flaws-in-americas-indo-pacific-strategy/>
- 107 Zack Cooper, “Implementing the Indo-Pacific strategy” ,AEI Blog, Jun 25, 2018. <http://www.aei.org/publication/implementing-the-indo-pacific-strategy/>
- 108 相澤 (2019) 18 頁。この点については海上自衛隊幹部学校・石原敬浩が「特に興味深いのは同盟国、友好国との協調姿勢」と述べるなど、IPSR が多国間協調を志向するものという点で筆者と同様の見方もある。「米、『インド太平洋戦略報告』を公表」海上自衛隊幹部学校戦略研究会トピックス 068、2019年6月13日。<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/068.html>
- 109 Prashanth Parameswaran, “Assessing the US Indo-Pacific Strategy Report: Current Opportunities and Future Uncertainties”, The Diplomat, Jun 3, 2019. <https://thediplomat.com/2019/06/assessing-the-us-indo-pacific-strategy-report-current-opportunities-and-future-uncertainties/>
- 110 Ankit Panda, “The 2019 US Indo-Pacific Strategy Report: Who’s It For?”, The Diplomat, Jun 11, 2019. <https://thediplomat.com/2019/06/the-2019-us-indo-pacific-strategy-report-whos-it-for/>
- 111 周波 “A US Indo-Pacific strategy that isolates China is small-minded and dangerous”, South china morning post, Jun 27, 2019. <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3016115/us-indo-pacific-strategy-isolates-china-small-minded-and-dangerous>
- 112 石川 (2019) 26 頁。
- 113 高木佑輔「米国務省『インド太平洋報告書』にみる多国間外交へのこだわり」「日経ビジネス」2019年11月14日（以下、高木 2019B）。<https://business.nikkei.com/atcl/seminar/19/00023/111200110/>
- 114 Derek Grossman, “The Biggest Threat to the US Indo-Pacific Strategy? Washington Itself.” The Diplomat, Aug 1, 2019. <https://thediplomat.com/2019/08/the-biggest-threat-to-the-us-indo-pacific-strategy-was-washington-itself/>
- 115 Joseph R. Biden, Jr “Why America Must Lead Again Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump” Foreign Affairs, March /April 2020。ここで述べられている事項などから、バイデン政権となった場合に国際協調体制への回帰が指向されるとみなされていた。
- 116 西原正「インド太平洋戦略を活性化せよ」産経新聞「正論」2018年8月22日。
- 117 「ASEAN の中心性」の詳細については庄司智孝「ASEAN の「中心性」—域内・域外関係の視点から—、防衛研究所紀要、第17巻第1号（2014年10月）を参照。http://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j17_1_5.pdf
- 118 相澤 (2019) 19 頁。
- 119 添谷芳秀「日本のインド太平洋外交と近隣外交」『国際問題』No.688 2020年1、2

- 月 18-32 頁。
http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2020/2020-01_003.pdf?noprint
- 120 同上 25 頁。
- 121 Amitav Acharya, “Why ASEAN’s Indo-Pacific outlook matters”, East Asia Forum, Aug 11, 2019. <https://www.eastasiaforum.org/2019/08/11/why-aseans-indo-pacific-outlook-matters/>
- 122 Nazia Hussain, “ASEAN joins the Indo-Pacific conversation”, East Asia Forum, Aug 16, 2019. <https://www.eastasiaforum.org/2019/08/16/asean-joins-the-indo-pacific-conversation/>
- 123 Shang-suWu, “Undersea Surveillance: Supplementing the ASEAN Indo-Pacific Outlook”, Center for international Maritime Security, Sep 3, 2019. (以下、シャン・スー・ウー (2019))
<http://cimsec.org/undersea-surveillance-supplementing-the-asean-indo-pacific-outlook/41314>
- 124 Benjamin Tze Ern Ho, “How China Sees the Indo-Pacific: What Next After AOIP?”, RSIS Commentary, Dec 30, 2019. <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2019/12/CO19254.pdf>
- 125 2018 年版(2019 年 8 月改訂) 仏軍事省「フランスとインド太平洋地域における安全保障」(以下は英語版表記、URL) “France and Security in the INDO-PACIFIC”, French Ministry of Defense, 2018 Edition, updated in August, 2019
<https://www.defense.gouv.fr/layout/set/print/content/download/532754/9176250/version/3/file/France+and+Security+in+the+Indo-Pacific+-+2019.pdf>
- 126 在日仏大使館ウェブサイト「フランスとインド太平洋地域における安全保障」2019 年 5 月 29 日
<https://jp.ambafrance.org/article14617>
- 127 独外務省「インド太平洋ガイドライン」2020 年 9 月 1 日(以下は英語版表記、URL) “Germany – Europe – Asia: shaping the 21st century together”: The German Government adopts policy guidelines on the Indo-Pacific region”, Federal Foreign Office, Sep 1 2020. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien-german-government-policy-guidelines-indo-pacific/2380510>
- 128 海上自衛隊幹部学校・本名龍児「ドイツ連邦共和国が『インド太平洋外交指針 (Leitlinien zum Indo-Pazifik)』を公表—多国間協調によるインド太平洋地域への関与—」海上自衛隊幹部学校 SSG コラム 178, 2020 年 10 月 23 日。
https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/assets/pdf/column178_01.pdf
- 129 蘭外務省「インド太平洋：オランダと EU によるアジアのパートナーとの協力強化のためのガイドライン」2020 年 11 月 13 日(本件訳語は筆者。なお、2021 年 2 月時点で蘭語版のみが公開)
 “Indo-Pacific: een leidraad voor versterking van de Nederlandse en EU-samenwerking met partners in Azië”
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/11/13/indo-pacific-een-leidraad-voor-versterking-van-de-nederlandse-en-eu-samenwerking-met-partners-in-azie>
- 130 相澤 (2019) 21 頁。
- 131 中村 (2019) 32 頁。
- 132 同上 31-32 頁。
- 133 日本国際問題研究所によるもの以外で、ウェブサイト上でアクセス可能な研究プロジェクトとしては、例えば次のようなものがある。
- ・政策研究大学院大学・政策研究院「インド太平洋協力研究会」
<https://www.grips.ac.jp/jp/news/20201029-6702/>
 2019 年 12 月に同所に設置された研究会であり、産官学の専門家が「地域経済統合」「海洋の安全保障」などテーマごとに意見交換を実施している研究会である(細部は本文で後述)。
 - ・日本国際フォーラム・研究会「自由で開かれたインド太平洋時代のチャイナ・リスクとチャイナ・オポチュニティ」
<https://www.jfir.or.jp/j/info-research/2020/unitedstates.html>
 2021 年 1 月に設立され「自由で開かれたインド太平洋」の実体化に向けて、中国が国際社会にもたらしうるリスクを最小化し機会を最大化するための日

米間の対中政策協調を探ることを目的として日米の専門家により展開されている研究会である。

- ・特定非営利活動法人インド太平洋問題研究所 (Research Institute for Indo-Pacific Affairs : RIIPA) <https://www.riipa.org/>
 簗原俊洋神戸大学大学院法学研究科教授を理事長として「インド太平洋地域の安定・平和・繁栄の持続に貢献すること」などを目的として2019年4月に設立された内外の専門家による研究プロジェクトである。

- ・インド太平洋研究会

<https://ips.hatenablog.jp/entry/2018/10/11/071455>

<https://ips.hatenablog.jp/entry/2018/11/30/050708>

太平洋島嶼国の安全保障、福祉教育事業の専門家である早川理恵子博士らが2018年10月に設立したインターネットを中心とした研究会であり、日本国内の同地域への理解促進を進めるとした取り組みである。

なお、このほかにも研究プロジェクトとしてのものではないが、インド太平洋地域にOSCE（全欧安保協力機構）を範とした紛争未然防止のための多国間協力の枠組みを東京に事務局を設置して創設すべきとの植田隆子元東京大学大学院特任教授による下記の論考は、第3節で引用した北岡（2020）のFOIPの将来像の一つのイメージとしての地域枠組み（「太平洋連合」）の構築という提言にも関連して、極めて示唆的な提言であると筆者は考えており、特に注目している。

植田隆子「平和外交に資する軍事衝突の未然防止策急げ」『月刊公明』2019年9月56-61頁。

植田隆子「紛争防止に重要な『協調的安全保障』」公明新聞2020年12月26日。

¹³⁴ 「ポストパンデミックのインド太平洋の国際秩序の安定と国際協力の推進に向けてインド太平洋協力に関する日本政府への政策提言」2020年10月29日 GRIPS 政策研究院インド太平洋協力研究会。

<https://www.grips.ac.jp/cms/wp-content/uploads/2020/10/GRIPS.pdf>

The transition and development of a “Free and Open Indo-Pacific”

Teruaki AIZAWA *

Abstract

It has been more than three years since the "Free and Open Indo-Pacific (FOIP)" concept has become widely known, and although it is still under discussion it is now established as a common concept in Japan and around the world. Given this situation, this paper aims to reconsider the concept and background of FOIP, the progress of the efforts of the Japanese government, the perceptions of each country concerned, and the significant issues; it also attempts to clarify the international relationships surrounding FOIP. In other words, FOIP is basically an effort in international cooperation that gives due consideration to the relationship with China, and is an idea aimed at building the international liberal order.

Key words: Free and Open Indo-Pacific (FOIP) , Abe administration, Policy toward China, Quad, Ocean Governance

* Visiting Fellow, Ocean Policy Research Institute, the Sasakawa Peace Foundation/
Associate Professor, Department of Leadership and Military History, School of Defense Sciences, National Defense Academy
2020.11.30 submitted; 2021.1.31 accepted

地域漁業管理機関における脆弱海洋生態系の 保全措置と国際的標準化に向けた課題

小林 正典*

水産資源の乱獲を防ぎ、海洋生態系保全しながら、持続可能な漁業を実現していくことは重要な国際的政策目標と位置付けられている。脆弱海洋生態系（VME）は、FAOおよび地域漁業管理機関が連携し、優先課題として保全に向けた取り組みが展開されており、VME 特定に用いられている基準は、国家管轄権外区域の海洋生物多様性に関する国際協定（BBNJ 新協定）案にも盛り込まれている。しかし、VME 保全の取組や地域漁業管理機関の対応には地域差があり、地域性を加味しながら国際的標準化を図り、広域展開を図ることが必要である。

キーワード：脆弱海洋生態系、地域漁業管理機関、海洋生物多様性、国家管轄権外区域、BBNJ 新協定

1. 序論

世界人口が増大し続ける中、その傾向は南アジアやアフリカに顕著であるといった地域的な特性が指摘されている。この潮流に対応すべく、陸域の農業生産の増大が図られているが、水産養殖に牽引されることにより、それ以上に水産物生産量が拡大しつつある。また、水産養殖については、養殖区域や給餌を環境に悪影響を与えることなく確保し続けていくことに関しては今後の養殖拡大の中でより一層の工夫が求められる。これらの傾向を踏まえると、環境保全と食料確保の両立は困難の度合いを強めている。

一方、国際的な海面漁業は近年横ばいとは言え、太平洋においては漁獲量および増加率ともにその他の海域を上回る。さらに、2018年には10年以上にわたる準備期間を経て、「国家管轄権外区域の海洋生物多様性の保全および持続可能な利用に関する国際文書（BBNJ 新協定）」に関する交渉が開始され、海洋生態系の保全に向けた国際的な枠組み作りが進められている。海洋生物資源の保全と持続可能な利用をどのように両立させるのか。その鍵を握るものとして、世界の各海域での漁業に関する情報共有や漁業資源の保全と持続可能な利用に関する取り組みを進める地域漁業管理機関が挙げ

* 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所・主任研究員
投稿受付：2020年11月30日 掲載決定：2021年1月31日

られる。地域漁業管理機関は、脆弱海洋生態系（VME）保全という管理目標の下で、深海底において海嶺、熱水噴出孔、冷水サンゴなどの重要な海底生態系の保全と持続可能な漁業の推進を掌っている。VMEの概念は、一般的には、海洋生物の個体群や生息地が短期間あるいは恒常的な攪乱により、その物理的あるいは機能的に脆弱な性質から重大な変化を受け、回復が遅いあるいは回復しない生態系を指すものとFAOの「公海深海漁業管理のための国際ガイドライン」の中で定義され、その特定基準を掲げている¹。具体的なVME保護区の設置および保護・管理措置は、各地域漁業管理機関が関係国間で合意し、実施をしていることから、VME保護区の設置や保全管理措置の採択やそれらの実施については、地域漁業管理機関の間で幅があり、必ずしも一律ではない。VMEの特定およびその保全管理措置が全世界的に実施され、特定海域における取組が後れを取ることのないよう、VME保全管理の取り組みの実効性向上に向けた工夫が求められる²。

本稿では、地域漁業管理機関の成立過程と役割、さらには、地域漁業管理機関が掌るVME保全管理の各地域における実施状況を比較、分析し、制度的課題を見極め、将来的課題を提示する。

2. 食料安全保障と海洋生態系保全

増大する世界人口にいかにして食料を供給し続けるのかは、国際社会が取り組まなければならない重要な課題である。2019年9月にニューヨークの国連総会で開催された持続可能な開発目標（SDGs）サミットで各国首脳が採択した宣言においては、教育、保健、飲料水、エネルギー、インフラと並んで、食料安全保障および栄養が持続可能な社会を実現するために保障されなければ

ならないとされている³。飢餓、食料安全保障、栄養および持続可能な農業を規定する目標2（SDG2）では、SDG2.1で2030年までに飢餓を撲滅し、年間を通じて貧困民や脆弱な状況にある人々を含む全ての人々が安全で栄養価があり、十分な食事を得られるようにするとその目標を掲げるとともに、SDG2.3で女性、先住民、家族経営農民、遊牧民や漁民などの小規模食料生産者の農業生産性と収入を倍増させるとの目標を掲げている⁴。こうした飢餓撲滅と食糧安全保障に関する目標と並行して、SDGsではSDG15.1で陸域・内陸淡水などの生態系の保全、修復および持続可能な利用を2020年までに確保すること、並びに、SDG14.2で海洋および沿岸生態系の持続可能な管理と保護を2020年までに実現することを目標としてそれぞれ掲げている⁵。

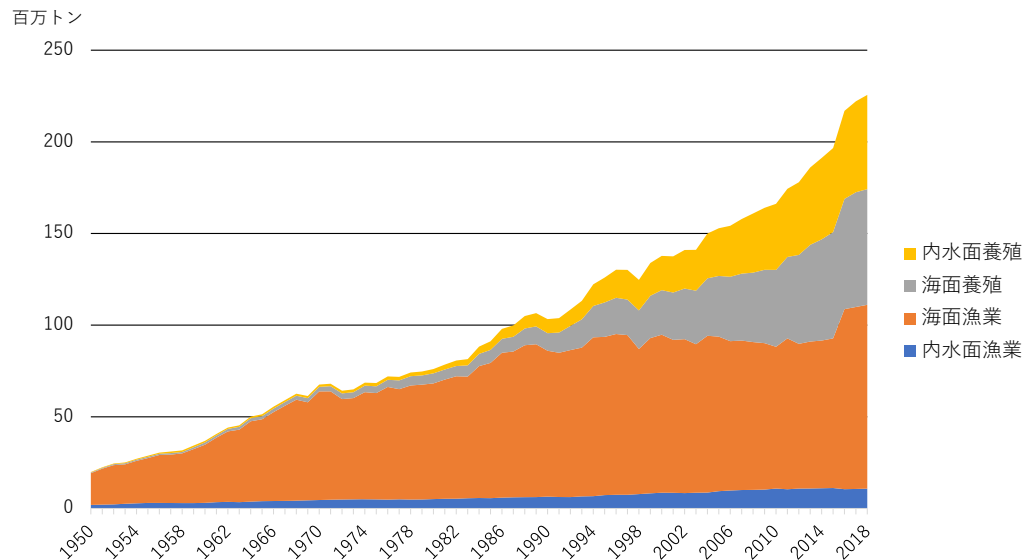
食料の安定供給には、生物資源の持続可能な利用が必要となるが、生態系の保全との両立は容易でなく、陸域の耕地面積の拡大と森林保全、淡水魚養殖と淡水の水質保全など、二律背反的關係に直面しうる関係にある。そのため、一方の目的実現を阻害することなく、SDGsの総体的な実現が望まれる⁶。栄養失調と肥満の双方を現代社会が抱えるいわば相反する状況が現存し、飢餓や栄養失調の要因を食料供給不足にだけ帰結することはできない。また、紛争や食料の流通や配分、経済格差や食育不足など多様な要因を考察する必要がある。しかしながら、出生率の増加傾向が鈍化傾向にあるとはいえ、世界の人口は継続して増え続けており、2019年時点で77億人の世界人口は2030年には85億人、30年後の2030年には20億人増大し、97億人に達すると予測されている⁷。人口増加はインド、ナイジェリア、パキスタン、コンゴ民主共和国、エチオピア、タンザニア、インドネ

シア、エジプト、アメリカで顕著に見込まれており、2027年にはインドの人口は中国の人口を上回ると考えられている⁸。増大する世界人口の食料を、生態系を損なうことなく、いかにして供給しつづけていくのか今後ますます重要な政策課題となる。SDG2.3の飢餓撲滅は、すなわち飢餓に瀕する人達をゼロにするという目標である。しかし、国連農業食料機関（FAO）は飢餓の減少傾向が続いていたものの、栄養不良人口の割合が2015年の10.6%を境に、2016年には10.7%、2017年には10.8%と増加に転じていると警鐘を鳴らす⁹。特に、アフリカにおける飢餓の上昇傾向は注意が必要で、栄養不良人口は20%におよぶ。食料を継続的に確保できない人口は20億人を超えるとも推定されており、SDG2.1の飢餓ゼロ目標の実現には課題が多い。

食料には陸域由来のものがある一方で、魚類などの水生由来のものもある。世界の人口が摂取する動物タンパク質の約20%が

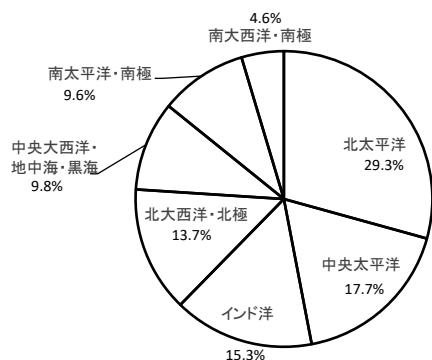
魚類から摂取されていると推定されている¹⁰。水生動物由来のタンパク質としては、海や沿岸の水産物と内陸の河川や湖などの淡水魚、さらには養殖魚などがあるが、魚類消費の増加率は陸上動物のものを大きく上回っている。1961年から2016年の間に魚類消費は3.2%上昇し、1.6%の人口増加率、さらには、2.8%の陸上動物消費増加率を上回っている。2016年の世界の水産物生産は漁獲が約9千万トン、養殖が8千万トンとなっているが、その内訳をみると、海面漁業が最も多く、次いで、内水面養殖、海面養殖、内水面漁業となっている（図1）。注目すべきは、2011-2016年の5年の期間において、海面の漁獲量は2.7%減少していることである。一方、同期間において、内水面養殖および海面養殖の生産量、内水面漁獲量はそれぞれ33.16%、23.71%、8.41%と増加している。

世界の水産物生産の変化をより長い時間軸で見ると、2016年の水産物生産は養



FAO FishtatJ (2020)より著者作成

図1：世界の漁業・養殖業生産量



FAO (2017) Fishery and Aquaculture Statistics より作成

図 2：海域別漁獲割合

殖と漁獲双方を合わせて 1970 年比で 2.61 倍、1985 年比で 1.98 倍に増大している。しかし、実際には漁獲量の伸びは 1970 年比で 1.45 倍、1985 年比で 1.16 倍である。一方、養殖は 1970 年比で 31.14 倍、1985 年比で 9.98 倍となっており、水産物生産の増大が養殖業の拡大によって支えられていることがわかる¹¹。水産養殖業のうち約 30% や給餌に頼らず飼育されているが、裏を返せば 70% は給餌が必要で、養殖区域の確保と並んで、養殖業のための餌をどのように確保するのが問われており、今後、生態系に悪影響を及ぼさず、持続性を担保しながらどのように拡大しうるのかについて、さらなる工夫が求められる¹²。

食料生産増大との観点から水産業を見た場合には、海面漁業が果たしうる役割は限定的とみることができ、海域別漁獲量を見た場合には、太平洋が重要な役割を果たしていることがわかる。北西太平洋の 2016 年の漁獲量は 2,240 万トンと前年を上回り増加しており、2005-2014 年の期間の平均から 7.7% 増加している。北東太平洋の漁獲量も 2005-2014 年の平均を上回って増加している¹⁴。海域別では、北太平洋および中央太平洋の総和が 47% と最も高く、

インド洋が 15.3% となっており、北大西洋・北極 (13.7%)、中央大西洋・地中海・黒海 (9.8%)、南太平洋・南極 (9.6%)、南大西洋・南極 (4.6%) となっている。漁獲生産量の面では太平洋が世界的に見て重要な役割を果たしていることがわかる。

海面漁業には、一本釣りから延縄、巻き網、引き網、刺し網など様々な漁業があり、漁業資源への影響は、資源量とそうした漁業による漁獲努力量の相互関係で評価する必要がある。一方、海底生態系への影響という観点では底引き網漁が攪乱を招く可能性を有すると考えられる。底引き網漁による魚類や甲殻類を含めた世界の漁獲量は 1,900 万トン、海面漁獲量の約 1/4 を占めると見積もられている¹⁵。

底引き網漁は大きな袋状の漁網を引くことで大量の魚類を短時間で捕獲できる効率的な側面がある一方で、魚種に関わらず無差別に漁獲することで漁業資源の枯渇を招き、また、海底生態系を変容させる危険性があると指摘されている¹⁶。沿岸域と異なり、遠洋あるいは公海における底引き網漁は歴史的に大規模な漁船により深海魚を漁獲し、洋上で加工するという動く水産加工場としての機能も担っていたことから、操業経費が高くなるため、補助金が供与されていた¹⁷。公海で操業する底引き網漁船を保有するのは、13 カ国とも指摘され、ニュージーランド船籍の漁船を除いて、依然として補助金が供与されていると指摘されている¹⁸。冷水性サンゴなど海底生物が底引き網で漁網に入ることにより混獲されているが、そうした底生生物のどの程度の割合の種が再生し、その加入パターンはいかなるものかも理解されておらず、持続可能な生態系管理の観点からは深海底底引き網漁を制限すべきとの見解がある¹⁹。大陸棚にある 24 の海域で底引き網漁漁船の動きを

分析した2-6年の期間におよぶ調査によれば、23の海域の30%以上の区域で底引き網漁が行われておらず、20の海域では底引き網漁が行われていない区域では50%以上にものぼることがわかり、底引き網漁の影響を受けておらず、かつ、底引き網漁に悪影響を与えずに海洋保護区を設定することが可能であると指摘されている²⁰。

欧州委員会は海底生態系保全の観点から、2016年にEU規制2016/2336により、EU域内の海域において水深800メートルより深い深層帯における引き網漁を全面禁止にし、VMEが存在する区域では水深400メートルより深い深層帯における底引き網を禁止している²¹。このEU規制はEU域内を対象とするものであり、EU域外については別途規制を取りまとめることが求められた。そのため、国連を中心とした底曳き漁業の規制に関する作業が進められた。

3. 公海における底引き網漁業に関する政策論議の展開

1990年代の国連総会においては漁業問題が活発に議論されていた。従って、底引き網漁業規制に関する国連における動きを全体的な流れの中で理解しておくことが肝要と思われるので、以下でその経緯を概観したい。まず、焦点が当てられたのは流し網漁業である。これについては、1989年11月に南太平洋委員会が流し網漁業に関する地域会議をニュージーランドのウェリントンで開催した。同会議では、南太平洋における流し網を禁止する協定を採択し、南太平洋における流し網漁業の即時禁止を求めた。ニュージーランド政府は、オーストラリア、フィジー、パプアニューギニア、サモア、ソロモン諸島およびバヌアツを代表して、国連事務総長にこの内容を通知する書簡を送付した²²。同年の国連総会で採択

された国連総会決議44/225では、多くの国が30マイル(48km)にもおよぶ大規模な遠洋流し網の利用の増加に苛まされ、無差別で混獲率の高い漁業が海洋生物資源の効果的な保全を危機にさらしているといった問題を指摘し、大規模流し網漁業に関わる漁業者・水産会社等の関係者が特に沿岸国や地域機関等と協力することを求めるとともに、1991年6月までに大規模流し網漁業の影響に関する科学的データを検討し、1992年6月30日までに公海における全ての大規模流し網を停止することを提案した²³。1991年に採択された国連総会決議46/215では、1991年にミクロネシア連邦のパリキールで開催された南太平洋フォーラムで首脳が大規模遠洋流し網漁へ反対を述べたことなどの理由を掲げ、①1992年6月30日までに公海における大規模流し網漁の漁獲能力、すなわち漁船の数を半減させる、②1992年12月31日までに公海における全ての大規模遠洋流し網漁の世界的停止を実現することなどを盛り込んだ決議を採択している²⁴。1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議では行動計画であるアジェンダ21が採択されたが、第17章第53項で国家は大規模遠洋流し網漁に関する国連総会決議を全面的に実施すると規定している²⁵。これと並行して、例えばアメリカでは1990年にマグナソン・スティープンス漁業保全管理法の第206節を改正し、流し網漁の世界的禁止を求めることを規定したほか、欧州連合がクロマグロやカジキを対象とした流し網の禁止を導入した。2008年に北太平洋で24隻あった流し網漁船が2009年には1隻になった点を国際的な規制の成果と位置付ける指摘がある²⁶。

公海における漁業の国際的規制や管理に向けた国際協力の必要性が認識されるよう

になり、アジェンダ 21 の第 17 章第 49 項においては、公海における漁業が国連海洋法条約の規定に従い管理されることを確保するために、漁業資源の効果的な管理と保全のための国際協定の締結に向けて交渉することが規定された²⁷。国連は 1992 年 12 月に国連総会決議 47/719 にて、公海漁業に関する政府間会合を 1993 年に開催することを決定した²⁸。1993 年から 1995 年の 3 年の間に 6 回の交渉会議が開催され、1995 年 8 月に「分布範囲が排他的経済水域の内外に存在する魚類資源（ストラドリリング魚類資源）及び高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する 1982 年 12 月 10 日の海洋法に関する国際連合条約の規定の実施のための協定」、いわゆる国連公海漁業協定が採択された。同協定は 2001 年に発効、日本は 2006 年に加入している²⁹。同協定では、公海における漁業資源の管理において、地域漁業管理機関が中心的な役割を果たすことが明確に示されたほか、情報が不十分であっても入手可能な最良の科学的情報に基づいた保全管理措置を予防的に実施する予防的アプローチや同じ生態系に属する生物種についても考慮する生態系アプローチを基本的な考え方とすることを規定している³⁰。

国連海洋法条約第 118 条では、国家は公海における生物資源の保全と管理において協力し、そのための交渉を行い、適宜、小地域、あるいは地域漁業機関（Regional Fisheries Organizations）の設立に向け協力すると規定している。ただし、ここにいう地域漁業機関はこの後詳述する公海漁業協定では、地域漁業管理機関（Regional fisheries management Organizations, RFMO）という表現で規定に盛り込まれている。公海漁業協定では、地域漁業管理機関の設立およびその機能の重要な項目として政府間で漁業資源の保全および管理措置を決定し実施する

こと規定していることから、FAO は多数ある漁業に関する地域漁業機関のうち、8 つの機関をそうした保全・管理措置を実施する地域漁業管理機関として位置付けている³¹。

加えて、国連公海漁業協定第 7 条では沿岸国は公海漁業に関する情報を直接もしくは地域漁業管理機関を通じて定期的に情報共有を図ることを規定するほか、第 8 条では沿岸国および公海漁業国は直接もしくは地域漁業管理機関を通して協力を進めること、第 9 条で地域漁業管理機関の設立にあたっては、①保全や管理措置を行う魚種、②地域的な適用範囲、③既存漁業管理機関との関係、④科学的助言を受ける制度について合意すると定めている。こうした公海漁業の規定により、その後、地域漁業管理機関が設立されるとともに、公海における漁業において地域漁業管理機関の役割が強く認識されるようになった。

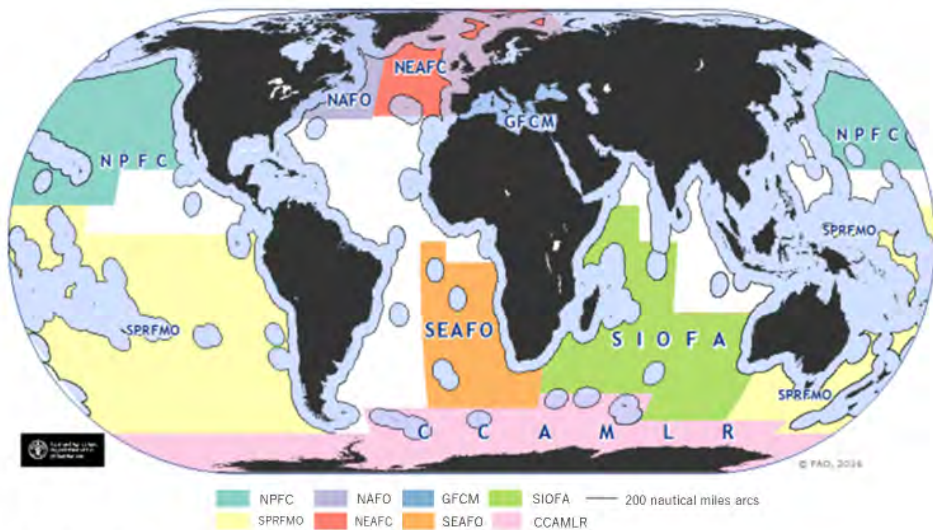
こうした流れの中で、公海における底引き網の議論が国連で行われるようになった。2004 年の「海洋と海洋法に関する国連事務総長報告書」では深海底漁業に関し、沿岸漁業資源の枯渇により深海底漁業が活発になる中で、底引き網漁業により海嶺にある VME が破壊されていることに鑑み、海洋保護区の設定や海嶺付近における漁業の停止を求める提案があることに言及した³²。国連ではこの報告書を踏まえた議論が行われ、2004 年 11 月に国連総会決議 59/25 が採択された。同決議の第 66 項では海嶺、熱水噴出孔、冷水性サンゴを含む VME に悪影響を及ぼす底引き網などの破壊的が漁業慣行の暫定的な禁止措置を実施することや、第 67 項では地域漁業管理機関に対して海底漁業の規制を行うことを求めた³³。2006 年 12 月には、国連総会決議 61/105 が採択され、第 83 項では海底漁業の規制のために地域漁業管理機関に対し、①個々の海底漁業活

動が VME に重大な悪影響を及ぼしているかを評価する、②VME 保全を要する場所を特定し、海底漁業活動がそうした生態系に対し重大な悪影響をおよぼしているかを決定する、③海嶺、熱水噴出孔、冷水性サンゴなどを含む VME が存在する場所においては、海底漁業を禁止する、④地域漁業管理機関のメンバー国が同国旗国漁船に対し、VME に直面した場合には漁業活動を停止することを求めることを規定している³⁴。また、第 90 項では国連国際農業機関 (FAO) に対し、VME に関する情報の世界的なデータベースを構築することを促した。2009 年に採択された国連総会決議 64/72 では、第 119 項で地域漁業管理機関を通じて海底漁業を規制するために、①VME への海底漁業活動がもたらす重大な悪影響に関する評価を行い、そうした評価がなされるまでは海底漁業を漁船が行わないように確保する、②VME に関する海洋科学調査を行う、③ VME に遭遇した際には海底漁業を停止する措置に関する規則を採択および実施する、

④海底漁業資源の長期的な持続可能性を保障するために保全および管理措置を採択すると規定し、第 126 項で VME に関するデータベース構築を含めた公海海底漁業活動に関する FAO のプログラム提案を歓迎している³⁵。公海漁業協定によって設立が求められ、機能が明確に規定された地域漁業管理機関を通じて VME における海底漁業活動が規制され、そうした情報を FAO が管理していくという体制が構築された。

4. 地域漁業管理機関における VME の保全・管理の取り組みと海底漁業規制

VME については国連総会決議 61/105 及び 64/72 に従い、地域漁業管理機関が VME の特定、海底漁業が及ぼす実施的悪影響、VME 遭遇の場合の漁業活動停止規制の策定を進めている。この決議を受けて、現在 8 つの地域漁業管理機関が VME の保全と漁業規制に取り組んでいる (図 3)。FAO の「公海深海漁業管理のための国際ガイドライン」では、VME 保全・管理についてのガイドラ



FAO <http://www.fao.org/fishery/topic/166304/en>

図 3 : 地域漁業管理機関と対象海域

インを定めているが、このガイドラインでは VME 選定基準として①特異性 (Uniqueness) または希少性 (Rarity)、②生息地の機能的的重要性 (Functional significance of the habitat)、③脆弱性 (Fragility)、④回復が困難な構成生物種の生活史の特性 (Life-history traits of component species that make recovery difficult)、⑤構造的複雑性 (Structural complexity) と規定している³⁶。

8つの地域漁業管理機関は、設立年数の違いがあるが、南極の海洋生物資源の保存に関する委員会 (CCAMLR) の VME 保護

区域の登録数が 131 件に上っており、他の地域漁業管理機関の VME 保護区域登録数を大きく上回る (表 1、図 4)。その要因として、南極海の科学調査において VME に遭遇した場合に、CCAMLR に通知すると定められているという手続き的側面を指摘する見方がある³⁸。また、北西大西洋漁業機関 (NAFO) では海洋生態系の空間構造や構成について、特に連結性 (connectivity)、交流 (exchange)、流動 (flow) に着目して取りまとめを行うことが提案されている³⁹。この連結性について、構造的、物理的に連

表 1：地域漁業管理機関と VME 保全・管理区域の指定の概要

| | 設立年 | メンバー数 | 事務局所在地 | VME 保護区域登録数 | 最新の VME 通知年 | 備考 |
|---|------|-------|-----------------|-------------|-------------|------------------------------------|
| Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) / 南極海洋生物資源保存委員会 | 1982 | 36 | オーストラリア・タスマニア | 131 | 2019 | |
| General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM) / 地中海漁業一般委員会 | 1949 | 24 | イタリア・ローマ | 8 | 2018 | 2016 年に 1,000m より深い深層帯を保護対象に指定。 |
| Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) / 北西大西洋漁業機関 | 1979 | 12 | カナダ・ダートマウス | 21 | 2019 | |
| North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) / 北東太平洋遡河性魚類委員会 | 1980 | 5 | イギリス・ロンドン | 5 | 2018 | |
| North Pacific Fisheries Commission (NPFC) / 北太平洋漁業委員会 | 2015 | 8 | 東京 | 2 | 2009 | |
| South East Atlantic Fisheries Organization (SEAFO) / 南東大西洋漁業機関 | 2003 | 7 | ナミビア・スワコブムンド | 11 | 2010 | 50 万 5 千 km ² が海底漁業禁止区域 |
| South Pacific Regional Fisheries Management Organization (SPRFMO) / 南太平洋地域漁業管理機関 | 2012 | 15 | ニュージーランド・ウェリントン | 3 | 2017 | |
| Southern Indian Ocean Fisheries Agreement (SIOFA) / 南インド洋漁業協定 | 2006 | 10 | 仏領レユニオン | 5 | 2018 | |

FOA VME データベースおよび各組織等のホームページ情報より筆者作成。

結しているということではなく、機能的連結性を指しており、親魚や配偶子、幼魚などが空間的に移動することで生物群や生息域が連結している状態と理解されている⁴⁰。南太平洋地域漁業管理機関（SPRFMO）では、VMEの生物指標にニュージーランドの保護生物を含めるなどして、VME保全・管理区域の登録の枠組み作りが進められた⁴¹。SPRFMOでは統一的な指標は策定されておらず、これまでのところ主要漁業国であるオーストラリアとニュージーランドが各々独自に自国旗国漁船に対し、VME保全措置を求めている。VMEの特性や分布の特定の手法については、生息環境適正モデル（Habitat Suitability Model）の利用が提唱されている⁴²。

そして、北太平洋漁業委員会（NPFC）は、光孝海山南東部、C-H（ヘルズレイ）海山をVME保全・管理区域に指定し、試験漁業手続き規則（Exploratory Fishing Protocol）で認められたものを除いて、その海域での漁業を禁止している⁴³。日本の研究機関が実施したカメラによる海底調査においては天皇海山付近ではサンゴはあまり見られなかったが、光孝海山付近ではいくつかのサンゴが観察できたと報告されている⁴⁴。また、天皇海山付近の深海底生植物相はハワイ諸島と類似するとの指摘がある⁴⁵。一方で、①光孝海山の一部を保全するのでは八放サンゴが群生するVMEにとっては保全措置として十分でない、②サンプル採取数がいくつかの地点で極端に少ない、③サンゴの密度が海山内、および海山間で大きく隔たりがあるといった観点から、他にVMEに該当する海山は存在しないと結論するには時期尚早であり、一部の海山では底引き網漁により過度に悪影響を受けていると思われる場所があることに注意喚起を求める指摘がある⁴⁶。また、この他、NPFC海域に

おいて、指標がサンゴに限定されている点や韓国がVMEに遭遇した際に遭遇の報告を韓国政府が韓国漁船に義務付けていないといった点が過去に指摘されたこともあった⁴⁷。現在は、NPFCのメンバー国は、1回の底引き網の引き上げに冷水性サンゴが50kg以上捕獲された場合には、漁業を停止し、新たにVMEに遭遇することないよう2海里（約3.7km）以上の十分な距離を移動し、さらにそうした遭遇をNPFC事務局に報告する義務が規定されている⁴⁸。

地域漁業管理機関における脆弱海洋生態系の保全措置と国際的標準化に向けた課題



図 4：各地域漁業管理機関の管轄範囲と VME 保全のための漁業禁止区域

出典: FAO VME Database (2021 年 2 月 24 日参照)、註: 地図は描画目的で最新情報は各 RFMO のホームページを参照のこと

5. VME 保全・管理の取り組みの国際的標準化に向けた課題

地域漁業管理機関 (RFMO) は公海を中心とした漁業資源の保全と持続可能な利用に関し、主要魚種の漁獲枠設定や漁船位置情報モニタリングシステム (VMS) の統合的管理、違法・無報告・無規制 (IUU) 漁業漁船リストの作成と公表、公海上での自国漁船以外への乗船検査など様々な取り組みが行われている。こうした中で、後述の通り、脆弱海洋生態系 (VME) 保全の取組は、その対象域が漁業区域に比して現段階では極めて限定的で、また、VME 保全・管理区域において底引き網のみが規制の対象となっているなど、漁業資源管理の観点からはその実益は乏しい。しかしながら、VME の指標となっている動植物が捕獲された場合には、漁業を停止し、一定の距離を移動した上で漁業を再開することを義務付ける遭遇プロトコル (Move-on Protocol) といった新たなルール作りやその運用が近年進められてきている⁴⁹。現在、交渉が進められている国家管轄権外区域の海洋生物多様の保全と持続可能な利用のための法的文書 (BBNJ 新協定) 案においても、公海における海洋保護区を含む区域別管理ツールの議論が進められており、VME はそうした区域別管理ツール対象を選ぶ指標ともなりうることから各 RFMO における VME 保全・管理区域の運用が重視されている⁵⁰。

VME の概念が導入され、保全に向けた取り組みが実施されるようになって 10 年以上が経過し、その実施を掌る地域漁業管理機関も制度的に発展してきた。2018 年より交渉が開始された BBNJ 新協定案では、例えば、第 14 条で提案される海洋保護区を含む区域型管理ツール (EBMT) が対象とする海域を特定していく際に、第 16 条で提案する特定基準が VME や生物多様性条約の

下での生態学的もしくは生物学的に重要な海域 (EBSA) などの特定基準と共通する部分があり、これまで同時並行的に作業が進められてきていることから、今後、相互連携の可能性がある。EBSA は、2008 年の生物多様性条約第 8 回締約国会議で、保護が必要な生態学的あるいは生物学的に重要な海域を特定する基準が定められ、その後、EBSA が指定されてきた経緯がある (CBD, 2008)。なお、BBNJ 新協定案第 10 条 (g) では、EBSA および脆弱生態系における海洋遺伝子資源の利用に関する事項や条件は締約国会議で決定されると提案されている⁵¹。また、管理を講じる区域を選定する基準は同協定案の付属書 I に列記されており、現段階では、21 の基準が列記され、そのうち 10 の基準には括弧が施され、関係国政府間での見解の相違が指摘されている⁵²。FAO が提示する VME の 6 つの基準のうち、importance を significance と同義ととらえれば、生物種生活史の重要性、生息地の重要性、脆弱性 (Fragility) は括弧なしで盛り込まれており、特異性と希少性は括弧つきで含まれている。唯一、複雑性 (complexity) が含まれていないが、これは今後の交渉の中でその取り扱いを巡る各国の立場が明らかにされるものと思われる。海洋遺伝子資源の利用に係る環境影響評価に関し、依然として文言は交渉の中で流動的であるものの、生態学的もしくは生物学的に重要あるいは脆弱な区域における遺伝子資源利用に関する活動については環境影響評価が一定の手続きの下で行われることが想定されている。こうした一連の科学的、技術的課題を議論する組織として、同協定案第 49 条において、科学的小および技術的組織の設立の必要性を示唆する文言が提案されている⁵³。

一方、BBNJ 新協定案第 4 条で既存の協定や組織を損なうものではないとして、特

に公海深海底における海洋生物多様性や深海底生態系の保全に関し、VME の取り組みを進める地域的漁業管理機関が役割を担い続けるものと理解される。こうした観点から、VME の保全・管理の取り組みを掌る地域漁業管理機関と取り組みや手順、体制整備などを取り組みの実効性を高める視点から地域の特性や諸条件を踏まえつつ、一定の標準化を試みることは有用と考えられる。

まず、VME の特定に関する生物指標についてはサンゴだけに限定するのではなく、それ以外の底生生物をも含めて設定することが望ましいと考えられる。これについて、NPFC や SEAFO は生物のみを指標としているが、NAFO や NEAFC は一定の海底地形を指標に含めている。そのため、これらの例も参考に生物種以外の地勢的側面を指標として取り入れることも検討に値する。

VME の特定に関しては、地域漁業管理機関が海底生態系への環境影響評価を漁船の旗国が実施することを求めていることを鑑み、所要の調査がより広範に実施可能となるよう財政的支援や組織連携を推進することが望まれる⁵⁴。この調査においては、旗国政府が漁業関係研究機関に指示し、実施するということが排除されるわけではない。しかし、海底生態系の保全を図るという観点から、客観的な調査が行えるよう実施主体を幅広く検討する意義は大きい。この他、公海という特定国家の管轄に属さない海域での調査となることから、国際的なチームでの実施、またその結果の国際的共有というのも検討されて良いのではないかと考える。

例えば、底引き網漁業の海底生態系への影響などについての評価作業の日本における取組は発展段階にあると考えられており、海底生態系評価については VME 特定基準を定める FAO の「公海深海漁業管理のための国際ガイドライン」や例えば欧州の生態

リスク評価などを参考に海底生態系の評価や保全、管理手法を確立していく必要性が指摘されている（清田, 2019）。また、日本の水産庁が天皇海山や北ハワイ海嶺で VME の特定に向けた調査報告書を 2008 年に発表しているが、この報告については、カメラ投下が一部では数回に限られているなどを理由にサンプル採取が極めて低いとの指摘をし、この海山群のその他の区域には VME は存在しないと結論づけるには不十分であるとの指摘を行っている（Rogers and Glanni, 2010）。特に公海における海洋調査については、その手法の国際的な理解や場合によっては実施にあたって、国際的なチームで実施するなどその後の調査結果の解釈や信頼度を確保していく上では有用と考えられる。海底生態系評価や VME 特定に向けた先進的な手法を参考にしながら、調査手法の標準化や実施体制の向上、国際連携などを進めていくことが有用視できる。後に詳述する北太平洋漁業委員会（NPFC）と北太平洋海洋科学機構（PICES）とが連携して VME の特定や保全、管理などを進めていく動きなどは、こうした評価手法の標準化や能力構築、国際連携の枠組みを提供するものとして注目できる。

また、VME として特定しうる区域の保全・管理は漁業活動の仮想的な費用対効果分析を取り入れている例もあり、こうした実利的な手法で保全と漁獲の費用対効果を分析する意義も取り入れることは有効と考えられる⁵⁵。

VME の特定については、VME の分布を予測する研究として生息地適正モデル（Habitat Suitability Model）が利用されている。生息場適正指数モデル（Habitat Suitability Index Model）はアメリカや日本でも漁場予測モデルの開発に用いられ、水温や塩分濃度、潮の流速、海面高度などが

その指標として用いられている⁵⁶。VME については、海底地形の生息環境に関連する指標が取り上げられており、リン、窒素、溶存酸素、アラゴナイト飽和度、塩分濃度、塩分濃度変化幅、水温、水温変化幅といった物理化学的変数や、傾斜や深度といった地形的変数、粒状有機炭素流動といった生物学的変数があげられている⁵⁷。物理科学的変数を水化学変数として、海水密度やケイ酸塩を加えるものもある⁵⁸。海底環境破壊は不可逆的であり、底引き網規制による海底生態系への悪影響の低減を図ることは有用であるとの観点から、生息地適正モデルの利用を広げ、VME の分布を特定し、その特性を把握することが有用であると指摘されている⁵⁹。

VME の遭遇閾値や、海底希少生物種に遭遇した際に漁業を停止し、一定の距離を移動した上で漁業を再開することを義務付ける遭遇プロトコル (Move-on Protocol) については、地域漁業管理機関の間での現存する差異がどの程度、実利的な意味を持ちうるのかは検討が必要である。既に各地域漁業管理機関が、VME 遭遇の報告を旗国政府が漁船に義務付け、VME に遭遇した場合には旗国政府から地域漁業管理機関に VME 遭遇に関する報告を義務付けている。VME 遭遇プロトコルの履行確保を着実に実施していくことが重要がある。併せて、報告実績や報告内容の情報が共有されることも重要であり、SPRFMO では、2009 年から 2012 年の間にニュージーランドが毎年 VME 遭遇を SPRFMO に報告していること、チリおよびニュージーランドが VME として保護対象となりうる場所についての情報提供を行っていることが報告されている⁶⁰。SPREFMO は 2020 年 2 月に海底漁業管理のための保全管理措置改訂版を採択し、更なる改訂が 2021 年 1-2 月に議論されている

(SPRFMO, 2020a; SPRFMO, 2021)。VME 遭遇の事例については、例えば 2019 年 2-8 月の間に VME 遭遇が SPRFMO に報告された事例はない⁶¹。その要因の一つとしては、海底動物が豊富に存在したとしても、底引き網にはそのごく一部しか引き上げられず、遭遇プロトコルで規定する閾値を下回っているため、遭遇が報告されないとして、閾値の引き上げの指摘が提案されていた⁶²。2020 年の CCM03 の改訂で、VME 遭遇閾値のうち、イシサンゴが CCM-03-19 では 250kg であったものが、CCM-03-20 では 80kg に引き下げられているのは閾値引き下げの一環と捉えることができる⁶³。

VME の特定数に地域漁業管理機関の間で大きな差がある点については、地域漁業管理機関の設立年や活動の歴史の違い、および地域特性など様々な要因が考えられるが、最も新しい NPFC が、2020 年に VME 分類群特定ガイドを公表しており、NPFC 管轄公海において VME の指定が今後どのように展開されるのが注目されている⁶⁴。また、海底を含む海洋生物多様性やウミドリなどに関する国際的なデータベースが構築、運用されてきており、こうした情報共有が国際的に推進されることで、VME の特定や保全・管理区域の設定・管理措置の実施が国際的に更に展開されていくことが期待されている⁶⁵。一方で海洋生態系は地域的な多様性、非対称性、可変性を有しており、海洋汚染や乱獲、気候変動などの影響を受ける度合いも異なるなど、海洋・海底生態系は地域に特化したモニタリングや評価作業が必要であるとも指摘されている⁶⁶。

FAO が地域漁業管理機関として取り扱う 8 つの機関のうち、例えば、NPFC は最も新しい組織で、2015 年に設立されている。NPFC が対象とする海域は日本東岸からアメリカ西海岸に至る北半球の大半を占める

広大な海域を対象としており、日本に加え、中国、韓国、台湾、ロシア、カナダが NPFC の設立条約である北太平洋漁業資源保全条約の締約国となっている。この条約は、2004-2006 年に国連総会が採択した公海における資源管理に向けた地域間協力を求め決議を受け、2006 年に交渉が開始され、6 年後の 2012 年に採択されている。日本、カナダ、ロシア、中国の 4 カ国が先行して同条約を批准し、条約発効が認められ、その後、韓国、そして発効後にアメリカ、バヌアツが加入し、パナマが未締約国ではあるが、協力国として PNFC に参加している(表 2)。広大な北太平洋を囲む形で締約国が地理的に拡散していることに加え、政治体制も異なり、相互補完しうる関連する地域組織が存在するわけでもないなど、NPFC はこうした所与の条件のなかで活動を推進していく必要がある。海域についても、その広大さゆえに多様性が存在する。漁業が活発な海域で、締約国の漁業形態は、日本やロシアの漁船が国内 EEZ を中心に操業しているのに対し、中国、韓国、台湾の漁船は、北太平洋の公海を主たる漁場としているといった特徴が指摘されている (Moon, 2017)。NPFC は科学情報については下部組

織である科学委員会から提供を受ける。更に、NPFC は 2020 年に北太平洋海洋科学機構 (PICES) と科学連係枠組みを策定し、(i) 主要魚種の資源評価、(ii) 脆弱海洋生態系、(iii) 漁業の生態系アプローチなど分野での連携が目指されている⁶⁷。PICES との連携の方針が枠組み文書として 2020 年に策定され、その中に VME が盛り込まれている。調査計画についても事前にメンバー国間で報告し合い、連携を促す有用性が提言されている⁶⁸。今後、こうした議論や作業が NPFC や連携団体の間でも進んでいくことが期待される。またそうした過程の中で、政府だけではなく、研究機関や NGO なども含めた非政府団体の参画も有用視されており、NPFC についても同様に、非政府団体との連携強化などを含め、科学に基づく漁業資源管理やその延長での VME の指定や管理などが進められていくことが望ましいと考えられる⁶⁹。

国連が 2021 年から 2030 年の期間を「持続可能な開発のための海洋科学の 10 年」と定め、国連教育科学文化機関 (UNESCO) が中心となり国際的なプログラムを展開している。この取り組みは深海底の生態系評価などは国際的な若手研究者の育成や社会

表 2：北太平洋漁業資源保全条約の締約国の概要

| 締約国 | 署名 | 寄託 | 発効 |
|------------|------------|------------|------------|
| 日本 | 2012年7月30日 | 2013年7月16日 | 2015年7月19日 |
| カナダ | 2013年3月27日 | 2014年1月10日 | 2015年7月20日 |
| ロシア | --- | 2014年7月8日 | 2015年7月21日 |
| 中国 | 2013年3月8日 | 2015年1月21日 | 2015年7月22日 |
| 韓国 | 2013年3月22日 | 2015年6月17日 | 2015年7月23日 |
| アメリカ | 2012年5月3日 | 2017年1月19日 | 2017年2月18日 |
| バヌアツ | --- | 2017年5月12日 | 2017年6月11日 |
| NPFC (n.d) | | | |

的能力構築強化に向けた国際協力としても意義があるものと考えられるが、最終的な調整が現在進められている BBNJ 新協定の成立を視野に、深海底生態系評価を海洋科学教育や能力構築として取り上げていくことも期待できる。

2010年に生物多様性条約(CBD)の下で設定された愛知目標11では、2020年末までに海洋保護区を海域の10パーセントにまで拡大することが目指されたものの、2020年末時点では保護率は7.65パーセントに留まったと報告されている⁷⁰。2030年に向けた海洋保護区に関する国際的な目標値の設定が今後、CBD第15回締約国会議で議論されることが予想されている。一部には、2030年までに海域30パーセントを保護区化すべきとの提案もなされている⁷¹。公海漁業を制限しても、禁漁された保護区から染み出し/溢れ出し効果(Spill Over Effect)により総漁獲量は増加するとのシミュレーション結果も示されている⁷²。公海漁業の燃料費やそれ以外の影響を漁獲量や人間が消費するカロリー確保への寄与度などを総合的に考慮する必要性を指摘する見方もある⁷³。海洋生態系保全と持続可能な漁業の両立を生態学的視点や経済合理性を含めた社会経済的側面から俯瞰的に図る中で、VMEの保全・管理をどのように位置づけていくのかは今後の重要な政策課題として考えられる。

6. 脆弱海洋生態系の保全と持続可能な漁業の構築に向けて

地球の表面の7割を海洋が占め、そのうちの64%が公海を占める。公海の自由原則は、特に漁業に関しては過去数十年にわたって大きな変遷を遂げ、国際的な規制や地域協力の下で多国間枠組みを通じて管理していく仕組みが構築され、運用されている。

このような国際的な潮流に対して、海洋国家であり、また魚食文化の担い手である我が国が海洋および海洋生物資源の保全と持続可能な利用の推進に向け牽引的な役割を果たしていくことが期待される。

一方で、国際連携や学際的アプローチなどこれまでの一国独自路線や政治力に頼る二国間交渉では解決でない問題が顕在化しており、多国間の枠組みの中で説明責任を果たしながら公海での海洋資源の利用を持続可能な形で行っていく必要がある。そのためには、例えばNPFCが後発的であったとはいえ、NPFCという地域漁業管理機関を通じて太平洋における持続可能な漁業資源の確保と海洋生態系の保全に向け、我が国が指導的役割を果たす必要がある。さらに、人口増大や食料需要の高まりが予測されているインド洋においても漁獲圧の上昇が予見され、持続可能な水産業、食糧安全保障、海洋生態系保全の実現に向け、地域漁業管理機関の機能強化を図らなければならない。我が国による国際協力の推進が期待される。そのためには、北太平洋やインド洋などの地域漁業管理機関の政策実施体制強化に向け、他の地域漁業管理機関や関係者、専門家と連携を進め、取り組みの実効性を高めることが急務である。

これらの取り組みを通じて、その他の地域漁業管理機関の模範となるような優良事例の創出に向け関係者が連携を進めていくことが今後の世界規模でのVME保護において有用であると考えられる。

- 1 Food and Agriculture Organization of the United Nations (2009) International Guidelines for the Management of Deep-Sea Fisheries in the High Seas. <http://www.fao.org/3/i0816t/10816T.pdf>. (2021年2月12日参照),
- 2 本稿では脆弱海洋生態系(VME)を一定の基準の下で特定する(identify)行為、そのような特定されたVMEに保護・管理区域を設定する(establish)行為、保護対象となるVMEにおいて禁止あるいは制限等が求められる保全・管理措置を採択し、実施する(adopt and implement conservation and management measures)行為を使い分けることとする。
- 3 United Nations (2019) Political declaration of the high-level political forum on sustainable development convened under the auspices of the General Assembly. A/RES/74/4 (<https://undocs.org/en/A/RES/74/4>), p.2, para.8. (2020年7月15日参照) .
- 4 United Nations (2015) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1 (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E), p.15. (2020年7月15日参照)
- 5 *Ibid.*, p.23-24.
- 6 Banerjee, O., Cicowiez, M., Horridge, M. and Vargas, R. (2019) Evaluating synergies and trade-offs in achieving the SDGs of zero hunger and clean water and sanitation: An application of the IEEM Platform to Guatemala Ecological Economics 161, pp.280-291, Biggeri, M., Clark, D.A., Ferrannini, A. and Mauro, V. (2019) Tracking the SDGs in an 'integrated' manner: A proposal for a new index to capture synergies and trade-offs between and within goals World Development 122, pp. 628-647.
- 7 United Nations (2019) World Population Prospects 2019 (https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf), pp.24. (2020年7月15日参照) . なお、世界平均の出生率(女性一人が出産する子供の数)について、1990年は3.2、2019年は2.5、2050年は2.2とそれぞれ予測されている。
- 8 *Ibid.*, p.1.
- 9 Food and Agriculture Organization of the United Nations (2019) The State of Food Security and Nutrition in the World 2019 (<http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>), p. xiv. (2020年7月16日参照) .
- 10 Food and Agriculture Organization of the United Nations (2018) The State of World Fisheries and Aquaculture 2018 (<http://www.fao.org/3/i9540en/i9540en.pdf>), p.1. (2020年7月17日参照) .
- 11 *Ibid.*, p.3.
- 12 High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy (2019) The Future of Food from the Sea (https://oceanpanel.org/sites/default/files/2019-11/19_HLP_BP1%20Paper.pdf), p.6. (2020年7月15日参照) .
- 14 FAO 2018 *op.cit.*, p.4.
- 15 Amoroso, R.O. et al (2018) Bottom trawl fishing footprints on the world's continental shelves. PNAS, vol.115, no.43, p1. <https://www.pnas.org/content/pnas/115/43/E10275.full.pdf> (2020年7月17日参照) , Kraiser, M. (2018) More in depth data is required to reveal the true global footprint of fishing (<https://theconversation.com/more-in-depth-data-is-required-to-reveal-the-true-global-footprint-of-fishing-104976>) . (2020年7月18日参照)
- 16 Victorero, L. et al. (2018) Out of sight, but within reach: a global history of bottom-trawled deep-sea fisheries from >400 m depth (<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2018.00098/full>) . (2020年7月18日参照)
- 17 *Ibid.*
- 18 *Ibid.*なお、Sumaila et al. 2010では、公海における底引き網漁船に対する補助金は日本、韓国、ロシアが上位を占めていたとの分析がある。Sumaila, U.R. et al. (2010) Subsidies to high seas bottom trawl fleets and the sustainability of deep-sea demersal fish stocks. Marine Policy, 34, pp.495-497.
- 19 *Ibid.*また、公海底引き網漁での漁獲量は

- 1950-2015年の期間、約42%過少にFAOに報告されていたとの指摘もなされている。
- ²⁰ Amoroso, R.O. et al. (2018) Bottom trawl fishing footprints on the world's continental shelves. *PNAS*, vol.115, no.43, pE10275.
- ²¹ European Commission (2016) Regulation 2016/2336 establishing specific conditions for fishing for deep-sea stocks in the north-east Atlantic and provisions for fishing in international waters of the north-east Atlantic and repealing Council Regulation No 2347/2002.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32016R2336>. (2020年7月19日参照), European Commission (2016) A better future for the EU deep sea. https://ec.europa.eu/fisheries/better-future-eu-deep-sea_en. (2020年7月18日参照)
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (n.d.) VME Criteria. (<http://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/criteria/en/>) . (2020年7月27日参照) .
- ²² United Nation (1989) Yearbook of the United Nations, 1989
https://cdn.un.org/unyearbook/yun/pdf/1989/1989_456.pdf , p. 447. (2020年7月20日参照) .
- ²³ *Ibid.*, p.447-448.
- ²⁴ United Nations (1991) GA Resolution 46/215 Large-scale pelagic drift-net fishing and its impact on the living marine resources of the world's oceans and seas
<https://digital.library.un.org/record/136125> . (2020年7月20日参照) .
- ²⁵ United Nations (1992) United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) . 1992. Agenda 21 (<http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>) , p.180 (2020年7月21日参照) .
- ²⁶ Bratspies, R.M. and Telesetsky, A. (2013) Marine environmental. law. In: Al.am, S. and Techera, E.J. eds. *Routledge Handbook of International. Environmental. Law*. Routledge, pp. 259-276, p.275.
- ²⁷ *Op.cit.* UN 1992, p.179.
- ²⁸ United Nations (1993) GA Resolution 47/192 United Nations conference on straddling fish stocks and migratory fish stocks. A/RES/47/1992.
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/063/23/IMG/N9306323.pdf?OpenElement>. (2020年7月20日参照)
- ²⁹ United Nations (1995) United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/274/67/PDF/N9527467.pdf?OpenElement>) . (2020年7月21日参照) , 外務省 (公開年不明) 国連公海漁業協定 (https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/treaty164_12.html) . (2020年7月21日参照)
- ³⁰ United Nations (2005) UN GA Resolution 59/25 Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments. A/RES/59/25.
<https://undocs.org/en/A/RES/59/25>. (2020年7月22日参照) , 水産庁 (公開年不明) 国連海洋法条約に基づく国際的な漁業管理の枠組み (https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h28_h/trend/1/t1_1_3_1.html) . (2020年7月21日参照) 第5条で生態系アプローチ、第6条で予防的アプローチ、第9条で地域漁業管理機関について規定している。
- ³¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations (n.d.) Regional fisheries management organizations and deep-sea fisheries.
<http://www.fao.org/fishery/topic/166304/en>. (2021年2月13日参照) , 猪俣秀夫(2014) 「地域漁業管理機関の制度的特徴に関する一考察」『国際漁業研究』第13巻. Haas, B., et al (2020) Factors influencing the performance of regional fisheries management organizations. *Marine Policy*, 113.
- ³² United Nations (2004) Oceans and the law of

- the sea – Report of the Secretary-General A/59/62
(<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDO C/GEN/N04/261/40/PDF/N0426140.pdf?Open Element>), p.57. (2020年7月22日参照) .
- ³³ United Nations (2005) UN GA Resolution 59/25 Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments. A/RES/59/25. <https://undocs.org/en/A/RES/59/25>, p.13. (2020年7月22日参照) .
- ³⁴ United Nations (2007) UN GA Resolution 61/105 Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments. <https://undocs.org/A/RES/61/105>, p.17. (2020年7月23日参照) .
- ³⁵ United Nations (2010) UN GA Resolution A/RES/64/72. Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks, and related instruments. (<https://undocs.org/en/A/RES/64/72>). (2020年7月23日参照) .
- ³⁶ Supra 1. Food and Agriculture Organization of the United Nations (n.d.) VME Criteria (<http://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/criteria/en/>) . (2020年7月27日参照) .
- ³⁸ Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR, 2009) Conservation Measure 22-06 (2009) Bottom fishing in the Convention Area (<https://www.ccamlr.org/sites/default/files/22-06%20%282009%29.pdf>) . (2020年7月23日参照) , Jones, C.D. and Lockhart, S.J. (2011) Detecting Vulnerable Marine Ecosystems in the Southern Ocean using research trawls and underwater imagery. *Marine Policy* 35, pp. 732-736.
- ³⁹ Northwest Atlantic Fisheries Organization (2016) Report of the 9th Meeting of the NFAO Scientific Council (<https://www.nafo.int/Portal.s/0/PDFs/sc/2016/scs16-21.pdf>) , p.3. (2020年7月23日参照) .
- ⁴⁰ Kenchington, E. et al. (2019) Connectivity modelling of areas closed to protect vulnerable marine ecosystems in the northwest Atlantic. *Deep-Sea Research Part I*, 143, pp.85-103.
- ⁴¹ Rowden, A.A. et al. (2019) Examining the utility of a decision-support tool to develop spatial management options for the protection of vulnerable marine ecosystems on the high seas around New Zealand Ocean and Coastal Management, 170, pp.1-16.
- ⁴² Georgina, S. E. et al. (2019) Ensemble habitat suitability modeling of vulnerable marine ecosystem indicator taxa to inform deep-sea fisheries management in the South Pacific. *Fisheries Research* 211, pp. 256-274, p.272.
- ⁴³ NEAF (2019) 4th Meeting of the Small Scientific Committee on Vulnerable Marine Ecosystems REPORT (<https://www.npfc.int/sites/default/files/2019-08/SSC%20VME04%20report.pdf>) , p.22, (2020年7月23日参照) .
- ⁴⁴ Yanagikomo, T. Takao, Y. and Abe, K. (2008) Photographs of bottom at the Emperor Seamounts (https://www.jfa.maff.go.jp/j/study/pdf/appendix_i.pdf) . (2020年7月24日参照) .
- ⁴⁵ Miyamoto, M. et al. (2017) Megafaunal composition of cold-water corals and other deep-sea benthos in the southern Emperor Seamounts area, North Pacific Ocean. *Japan Coral Reef Society* (https://www.jstage.jst.go.jp/article/gal.axea/19/1/19_19/_pdf). (2020年7月25日参照) .
- ⁴⁶ Rogers, A.D. and Glanni, M. (2010) The Implementation of UNGA Resolutions

- 61/105 and 64/72 in the Management of Deep-Sea Fisheries on the High Seas (http://www.savethehighseas.org/wp-content/uploads/2010/06/61105-Implemention-final-report.part3_.pdf), pp.60-61. (2020年7月26日参照)。
- ⁴⁷ *Ibid*, p.60.
- ⁴⁸ North Pacific Fisheries Commission (2019) Conservation and Management Measure from Bottom Fisheries and Protection of Vulnerable Marine Ecosystems in the Northwest Pacific Ocean. CMM 2019-05. <https://www.npfc.int/system/files/2019-11/CMM%202019-05%20FOR%20BOTTOM%20FISHERIES%20AND%20PROTECTION%20OF%20VULNERABLE%20MARINE%20ECOSYSTEMS%20IN%20THE%20NORTH%20WESTERN%20PACIFIC%20OCEAN.pdf>. (2021年2月12日参照), North Pacific Fisheries Commission (NPFC, 2019b) Conservation and Management Measure from Bottom Fisheries and Protection of Vulnerable Marine Ecosystems in the Northwest Pacific Ocean. CMM 2019-06. <https://www.npfc.int/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.npfc.int%2Fsystem%2Ffiles%2F2019-09%2FCMM%25202019-06%2520FOR%2520BOTTO%2520M%2520FISHERIES%2520AND%2520PROTECTION%2520OF%2520VMES%2520for%2520NEPO.pdf>. (2021年2月12日参照)
- ⁴⁹ ただし、遭遇プロトコルについては、これが海底生態系破壊を増幅するものだと批判もあり、底引き網禁止区域の拡大が急務であるとの指摘も報告されている。Kennington, E. et al (2019) Connectivity modelling of areas closed to protect vulnerable marine ecosystems in the northwest Atlantic. *Deep-Sea Research Part I*, 143, pp.85-103.
- ⁵⁰ 北西大西洋漁業機関 (NEAFC) では、指定した14の海区で底引き網を禁止している。Kennington, E. et al (2019) Connectivity modelling of areas closed to protect vulnerable marine ecosystems in the northwest Atlantic. *Deep-Sea Research Part I*, 143, pp.85-103.
- ⁵¹ United Nations (2019) Revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. A/CONF.232/2020/3, p.19-20. (2020年7月26日参照)。
- ⁵² *Ibid*, p.43..
- ⁵³ United Nations (2019) Revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. A/CONF.232/2020/3, p.19-20. (2020年7月26日参照)。
- ⁵⁴ United Nations (2010) UN GA Resolution A/RES/64/72. Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments. <https://undocs.org/en/A/RES/64/72>, para. 119 (a) (2020年7月23日参照)
- ⁵⁵ Ardon, J.A., et al. (2014) A systemic approach towards the identification and protection of vulnerable marine ecosystems. *Marine Policy*, 49, pp.146-154.
- ⁵⁶ 尾上洋介ほか (2014) 生息場適正指標モデリングのためのステークホルダー向け視覚分析環境。可視化情報, Vol. 34, No.135.
- ⁵⁷ Anderson, O.F. et al, 2016 Field validation of habitat suitability models for vulnerable marine ecosystems in the South Pacific Ocean: Implications for the use of broad-scale models in fisheries management. *Ocean & Coastal Management*, 120, pp.110-126.
- ⁵⁸ Georgina, S. E. et al (2019) Ensemble habitat suitability modeling of vulnerable marine ecosystem indicator taxa to inform deep-sea fisheries management in the South Pacific. *Fisheries Research* 211, pp. 256-274.
- ⁵⁹ Georgina, S. E. et al (2019) Ensemble habitat suitability modeling of vulnerable marine ecosystem indicator taxa to inform deep-sea fisheries management in the South Pacific. *Fisheries Research* 211, pp. 256-274.

- ⁶⁰ Food and Agriculture Organization of the United Nations (n.d.) Vulnerable Marine Ecosystems Database (<http://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/vme-database/en/vme.html>) . SPRFMO Convention Area. (2020年7月24日参照)
- ⁶¹ South Pacific Regional Fisheries Management Organisation (2020) SC8-DW12 Process for reviewing VME encounters New Zealand. <https://www.sprfmo.int/assets/2020-SC8/SC8-DW12-Process-for-reviewing-VME-encounters.pdf>. (2021年2月13日参照)
- ⁶² South Pacific Regional Fisheries Management Organisation (2020) SPRFMO SC 3rd Deepwater Workshop Report. <https://www.sprfmo.int/assets/2020-SC8/Report/SPRFMO-SCW10-Report-Third-Deepwater-Workshop.pdf>. (2021年2月13日参照)
- ⁶³ South Pacific Regional Fisheries Management Organisation (2020) CMM 03-2020 Conservation and Management Measures for the Management of Bottom Fishing in the SPRFMO Convention Areas. <https://www.sprfmo.int/assets/Fisheries/Conservation-and-Management-Measures/2020-CMMs/CMM-03-2020-Bottom-Fishing-31Mar20.pdf>. (2021年2月13日参照)
- ⁶⁴ North Pacific Fisheries Commission (2020) . NPFC VME taxa identification guide. <https://www.npfc.int/system/files/2020-09/NPFC%20VME%20taxa%20ID%20guide.pdf>. (2021年2月10日参照)
- ⁶⁵ 海洋生物多様性、ウミドリに関する国際的データベースとしては、海洋生物多様性情報システム (Ocean Biodiversity Information System, OBIS)、グローバル生物多様性情報ファカルティ (Global Biodiversity Information Faculty, GBIF)、ウミドリ追跡データベース (Seabird Tracking Database by Birdlife International) がある。Ardon, J.A., et al (2014) A systemic approach towards the identification and protection of vulnerable marine ecosystems. *Marine Policy*, 49, pp.146-154.
- ⁶⁶ Glass, J.R. and Kruse, G.H. (2017) Spatiotemporal Variability of Benthic Communities on Weathervane Scallop Beds off Alaska. *Marine and Coastal Fisheries*, 9, pp. 521-534, Grady, J.M. et al (2019) Metabolic asymmetry and the global diversity of marine predators. *Science*, 363, Ardon, J.A., et al (2014) A systemic approach towards the identification and protection of vulnerable marine ecosystems. *Marine Policy*, 49, pp.146-154.
- ⁶⁷ North Pacific Fisheries Commission (NPFC, 2020b) . NPFC-PICES Framework for Enhanced Scientific Collaboration in the North Pacific. <https://www.npfc.int/system/files/2019-08/NPFC%E2%80%93PICES%20Framework%20for%20Enhanced%20Scientific%20Collaboration.pdf>. (2021年2月11日参照)
- ⁶⁸ FAO and NPFC, 2018 Report of the FAO/NPFC Workshop on Protection of Vulnerable Marine Ecosystems in the North Pacific Fisheries Commission Area: Applying global Experiences to Regional Assessments. <http://www.fao.org/3/ca6389en/ca6389en.pdf>. (2021年2月11日参照)
- ⁶⁹ Dellmuth, L.M., et al (2020) Empowering NGOs? Long-term effects of ecological and institutional change on regional fisheries management organizations. *Global Environmental Change*, 65.
- ⁷⁰ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD, 2020) Global Biodiversity Outlook 5. <https://www.cbd.int/gbo5>. (2021年2月13日参照) , Protected Planet (n.d.) Discover the world's protected areas. <https://www.protectedplanet.net/en>. (2021年2月12日参照)
- ⁷¹ High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy (HLP, 2020) Transformations for a Sustainable Ocean Economy. <https://www.oceanpanel.org/ocean-action/files/full-report-ocean-solutions-eng.pdf>. (2021年2月13日参照)
- ⁷² Sumaila, U.R. et al (2015) Winners and losers in a world where the high seas is closed to fishing. *Scientific Reports*, 5.
- ⁷³ Kroodsmas, D.A. et al (2018) Tracking the global footprint of fisheries. *Science* 359, pp.904-908.

Measures for conserving Vulnerable Marine Ecosystems by regional fishery management organizations and the challenges to the international standardization

Masanori KOBAYASHI*

Abstract

It has become an important international policy goal to achieve sustainable fisheries by preventing overfishing and conserving marine ecosystems. Vulnerable marine ecosystems (VMEs) are considered priority areas for conservation measures and the criteria used to identify VMEs are incorporated in the draft text of the proposed international agreement for marine biodiversity in the areas beyond national jurisdiction (a new BBNJ agreement). However, there are variations between VME conservation measures and the responses by the Regional Fisheries Management Organizations. It is vital to standardize and scale up the VME conservation measures while taking into account regional characteristics.

Key words: vulnerable marine ecosystems, regional fishery management organizations, marine biodiversity, areas beyond national jurisdiction, a new BBNJ agreement

* Senior Research Fellow, Policy Research Department, Ocean Policy Research Institute, The Sasakawa Peace Foundation
2020.11.30 submitted; 2021.1.31 accepted

船舶による油汚染事故の民事責任制度と費用分担

モーリシャスにおける WAKASHIO 事故を契機として

藤井 麻衣*・樋口 恵佳**

本稿は、汚染者負担原則及び責任の衡平な配分を踏まえて、船舶の油濁事故で適用される民事責任制度、即ち「油汚染損害に関する民事責任条約（CLC）」等（オイルタンカー対象）と「燃料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（バンカー条約）」（オイルタンカー以外の船舶対象）の下での船主責任と責任制限制度について論じる。前者が三重の補償構造を備えるのに対して、後者は一層のみであること及びその成立背景等について検討した上で、後者についても今後、多重構造の補償制度構築の検討が進むことへの期待を述べる。

キーワード：船舶由来油汚染損害、民事責任、責任制限、汚染者負担、バンカー条約

1. はじめに：問題の所在

2020年7月25日（現地時間）、パナマ船籍の貨物船 WAKASHIO がモーリシャス共和国沿岸において座礁し、船体損傷の結果、約 1,000 トンの燃料油が流出した。WAKASHIO の船主は日本に所在する長鋪汽船株式会社（以下、「長鋪汽船」）の子会社である OKITO MARITIME CORP. であり、長鋪汽船が実質的な船主として¹モーリシャス政府等²と連携し、事故対応を行った。

本件は、事故に関わった WAKASHIO の実質的な船主（以下、単に長鋪汽船を「実質船主」又は単に「船主」と表現する）が日本の海運会社である長鋪汽船であったこと、また用船契約を締結して運航していたのが

海運大手の株式会社商船三井であったこと等から、日本においても大きく報道された。

今回のような船舶事故に由来する油濁損害に関する法制度は、事故による損害を防止・軽減・規制するための条約制度（公法的規制）と、事故発生に伴う損害賠償・補償に関する条約制度（私法的規制）に大別される³。本稿で扱うのは後者である。損害賠償・補償に関して、船舶からの汚染は一般的に国家間請求の対象とされることはなく、関係する私人による民事賠償責任および補償の枠組みで処理されている⁴。モーリシャスの事故によって生じた損害の賠償責任は、後述するように、国際海事機関（IMO）の下で締結された民事責任条約上の取り決

* 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所・研究員

** 東北公益文科大学公益学部公益学科政策コース・講師

投稿受付：2020年11月30日

掲載決定：2021年1月31日

めにより、船舶所有者（モーリシャスの事故の場合、登録船主たる長鋪汽船の子会社および、長鋪汽船）が負う⁵。登録船主は、条約上、保険加入を義務付けられており、船主が加入している保険組合から賠償額が支払われるような仕組みとなっている。ただ、損害額のすべてがカバーされるわけではなく、条約上、支払われるべき上限額が決められており、もしそれ以上の損害が生じた場合、法的には船主や保険組合には支払う義務はない。船主の責任制限と呼ばれる、このような考え方は、中世から自国の海運企業を保護育成するために各国が独自に発展させてきた、海運業界における基本的な考え方である⁶。その背景には、船主に損害の全責任を負わせることは海運に係る商業活動を過度に抑制することにつながるという政策的な考慮があるとされる⁷。

本稿では、まず、汚染者負担原則や衡平な費用分担⁸の観点から、海運業界の責任制限制度を検討し、責任制限制度の再考の可能性を提示する（第1節）。そのうえで、海洋油濁事故における汚染者負担を促進する制度である「油汚染損害に関する民事責任条約（CLC）」等（オイルタンカー対象）と「燃料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（バンカー条約）⁹」（オイルタンカー以外の船舶（以下、便宜上「一般船舶」と表現する）対象）の下で定められている船主責任と責任制限制度に着目し、バンカー条約の起草過程における、責任制限を含む、汚染者負担に係る議論を振り返る（第2節）。そのうえで、あらためて、両制度の補償構造における根本的な差異を示し、その差異の源泉について検討する（第3節）。本稿の最後に、汚染者負担原則および衡平な費用分担の観点からこの差異を解消するために取り組むべき課題について指摘したい（第4節）。

なお本稿では、「賠償」「補償」という用語につき、以下のような立場をとる。通常、国内法では、違法な損害に対する償いを「賠償」、適法行為に基づく損害の補填を「補償」と使い分けており、天災その他の事故によって生じた損害等を償う場合にも「補償」が用いられる¹⁰。本稿では、被害者が船舶所有者（船主）に対して損害の責任を追及する場合に「賠償」を使用し、他方で、タンカーに適用される国際油濁補償基金など、船主の責任上限を被害額が上回った場合の損害補填制度や、保険業者による賠償金の負担を指す場合には「補償」という用語を使用する。いずれの場面をも想定される場合や、両者を含めた表現を行う場合には、「賠償・補償」を併記することとする¹¹。

2. 海洋油濁汚染損害に対する汚染者負担原則の適用

2.1 海運業界における責任制限とそれに対する批判

前述のように、船主責任制限制度は海運業界における基本的な考え方である。しかしながら、債権を強制的に制限する内容であることから、これまで、批判も加えられてきた¹²。星誠によると、1990年代における船主責任制限制度の妥当性に関する論争（Lord Mustill と David Steel の論争）で既に、Lord Mustill より船主責任制度はもはや時代遅れであると指摘されていた¹³。Lord Mustill や星によれば、事故発生時の関係者の関係性を、次の3つ、(1) Closed（例：あらかじめリスクを承知して自主的に参加する関係：船主と荷主）、2) Semi-Closed（例：Closed な関係に準じる関係：船主と衝突相手船及びその貨物）、3) Open（例：あらかじめリスク負担が全く想定されていない関係：旅客機が墜落した際に陸上で巻き添えになったアパートの所有者）に分類

し、1) や 2) では責任制限制度は互恵的であるが、3) の状況への責任制限は妥当性に欠くとしたのである。

この批判への回答は、海運業界の発展を促進したいという国家の政策的考慮が、歴史的に、船主の責任上限を許容してきたというものであった。これが、現在まで続く、海運業界および海運国家の基本的な考え方であろう。なお、日本国内では、条約に対応する日本国内法である船主責任制限法¹⁴に基づき、財産権を保障する憲法 29 条に船主責任制限法の規定が違反するか否かが争われた例がある¹⁵。最高裁判所は、(1) 危険性の大きい営みである海運業の発展のために必要であり、(2) 国際性の強い海運の世界で日本だけが責任制限制度を採用しないことは困難であり、(3) 船舶の積量トン数に応じて上限額が変わるあるいは船主に過失・故意がある場合には債権は制限されないなど合理的な制度であることを根拠に、「船主責任制限制度は公共の福祉に適合する定めとして是認することができ」、憲法 29 条に違反しないと判示した¹⁶。この判例の根底にあるのも、上記の基本的な考え方であると言えよう。

ただ、環境保全の意識の高まりとともに、新たな主張も出てきている。これが、本節で検討する「汚染者負担原則」を踏まえた新たな考え方である。

2.2 汚染者負担原則

汚染者負担原則 (polluter pays principle) は、もともと海事法分野にはなかった概念だが、近年、海洋油濁の汚染損害の賠償・補償の文脈において、特に被害者側から、汚染者負担が主張されることがある。モーリシャスにおける WAKASHIO 事故では、環境 NGO・グリーンピースが、当事者である長鋪汽船と商船三井に送付した公開質問

状において、「汚染者負担原則の完全履行」を論拠に、「日本船主責任相互保険組合や、その他保険会社の保障 (原文ママ) 外の損害に対しても」賠償を要求している¹⁷。

この主張の意味合いを論じる前提として、まず、汚染者負担原則について概観したい。汚染者負担原則とは、環境政策において「汚染者が原則として汚染による費用を負担する」というアプローチのことである。これより詳細な、国際社会において合意された定義づけは存在しない。経済協力開発機構 (以下、OECD) において発展し、「環境及び発展に関するリオ・デ・ジャネイロ原則 (リオ原則)」(1992 年採択) の第 16 原則において、はじめて国際的な政策文書に規定された。その後国内環境政策だけではなく、国際環境諸条約においても取り入れられた。例えば、油汚染事故対策協力条約 (OPRC 条約¹⁸) の前文、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約 (POPs 条約¹⁹) の前文、海洋投棄規制条約 (ロンドン条約) の 1996 年議定書 (ロンドン条約 1996 年議定書²⁰) の第 3 条 2 項などは、汚染者負担の原則 (あるいは「取組方法」) が明記されている。

留意しなければならないのが、汚染者負担原則の (1) 射程、および (2) 法的地位である。リオ第 16 原則では「国の機関は..汚染者が原則として汚染による費用を負担すべきであるというアプローチを考慮して、(略)、環境費用の内部化と経済的手段の使用の促進に努めるべきである」と規定されている。もともと、同原則や OECD における汚染者負担原則は、事前防止における潜在的汚染者の費用負担に焦点を絞った概念であった。しかし、近年では、事後的な賠償・補償も含めた概念として、様々な環境条約において言及され、欧州連合 (EU) の EU 運営条約²¹や EU 法 (環境損害責任指令

22など)、および各国国内法において言及されている²³。今や、汚染者負担原則は、国内法のみならず、国際法においても重要な考え方の一つである。ただし、この原則を慣習法や国際法の一般原則と考えることに学説はほぼ一様に否定的であり、法的拘束力のない「指針 (guiding principle)」であると理解されている²⁴。

2.3 海洋汚染と汚染者負担原則

汚染者負担原則を指針として重要視すべきとする傾向は、海洋汚染に関する国際法の分野においても例外ではない。ただ、本稿の対象となるバンカー条約、CLC等において、明文上、汚染者負担 (polluter pays) の文言は存在しない。しかしながら、多くの国際環境法の論者は、海洋油濁の汚染損害に係る民事責任条約に、汚染者負担の考え方が (完全にではないものの) 含まれると捉えている²⁵。Patricia Birnie らによると、民事責任条約は「(リオ第16原則に援用された) 汚染者負担原則の実施を促進」する役割を果たす²⁶。汚染者負担が適用されている民事責任条約には、原子力分野、廃棄物分野、有害物質の海上輸送とともに、船舶由来の海洋油濁が含まれる²⁷。

汚染者負担原則の考え方が民事責任制度に既に適用されていると見るのは、それらの条約が高度に危険な活動の「(いわゆる) 事業者」(船舶由来汚染の場合は船主) に責任を集中し、厳格責任²⁸で汚染費用を負わせているからである。他方で「完全ではない」との理解は、責任上限があること、環境損害の定義が狭いことによって救済されない損害が生じうることに基づく²⁹。このように、国際環境法の論者からは、汚染者負担原則に基づき、海洋油濁を含む民事責任条約に対して問題意識が投げかけられてきた³⁰。

2.4 汚染者負担原則を踏まえたリスク配分

2.2 で示したような形での汚染者負担原則への依拠は、条約交渉における環境重視国や環境 NGO の主張としてもよくみられる。ただ、汚染者負担原則の「完遂」は、必ずしも同原則そのものに内在している義務や目指すべき到達先ではないことには、留意すべきである。汚染者負担原則は、法的拘束力のある法原則ではなく、環境費用の内部化に向けて法政策において考慮すべきアプローチであり、他のアプローチと組み合わせて用いられるものである。厳格で普遍的に適用すべきルールではない。リスクの性質や経済的実現性によって、その運用には大きな柔軟性がある³¹。

そこで、汚染者負担に加えて重要になるのが、「衡平な費用分担」の考え方である³²。富岡仁は、船舶起因の油濁汚染損害に関して、「被害者の救済費用をどのような原則でどのように負担するか」について、(CLC等の) 条約システムは「汚染者 (原因者) 負担と受益者負担の二つのアプローチ」を取っていると言及している³³。

これは、例えば原子力事故の場合、厳格に汚染者負担を適用することは経済的に実現不可能であり、公共の福祉にならない。重大事故が起これば甚大な被害が生じ、一企業や保険では到底対応しきれないと思われるからである。犠牲者の救済には汚染者負担以外のアプローチが必要である。そこで「1960年原子力分野における第三者責任に関するパリ条約」と「1963年パリ条約を補足するブラッセル条約」は、保険でカバーされないリスクについてはまず原子力施設の所在国が補償の責任を負い、さらに一定金額を超えた場合は補完的に締約国政府による補償基金がカバーすることとされた³⁴。ここでは、被害者救済のため、汚染費用をまずは汚染者に負わせ (汚染者負担)、さ

らにセーフティネットとして、政府（原子力政策の推進者という意味で Lord Mustill や星の言うところの semi-closed な関係者、あるいは、原子力施設の恩恵を受けているという点で受益者）に二次的、三次的に責任を負わせている。これこそ、汚染者負担原則を踏まえた費用分担の例である。

ここで、2.1 で触れた 1990 年代英国における船主責任制限制度の妥当性に関する論争を踏まえた、星の指摘を想起したい。現代では「バンカー油濁や船骸撤去が重要になる中で、沿岸の自治体・住民といった Open な関係者の関与が飛躍的に大きくなっている」と指摘したうえで、責任制限制度は「海事の観点からは依然大きなメリットのある制度」としつつも、歴史だけでは船主責任制限制度を永久に正当化できる保証はないとの問題意識を示し、海事関係者は「社会の変化に応じたベストソリューションを追及していく必要がある」と指摘している³⁵。この考え方は、衡平な費用分担の考え方も親和性が高い。汚染者負担は時に「完遂」すべきものではなく、被害者救済の観点から、費用分担の考え方とのバランスをとることが重要である。では、どのようなバランスが「ベストソリューション」たりうるのか。

3. オイルタンカーによる海洋油濁汚染の国際民事責任制度における責任制限と補償構造

船舶由来の海洋油濁事故については、発生船舶の種別（オイルタンカーかそれ以外か）によって適用される条約制度が区別される³⁶。上記の問題認識を踏まえ、本節では、オイルタンカーによる油濁民事責任に責任制限制度および国際基金・追加基金が創設された経緯を振り返り、汚染者負担や

費用分担の観点から分析を試みる。

3.1 海洋油濁汚染の国際民事責任制度の発展

1967年に英仏海峡で発生したトリー・キャニオン号による大量の原油流出事故³⁷が、1969年の CLC 策定の契機となったことは、世界的によく知られている。当該事故は油の大量輸送におけるリスクの大きさを国際社会に認識させ、とりわけ、沿岸国（被害国）であったイギリス政府を動かした³⁸。IMO の前身である「政府間海事協議機関（IMCO）」は、イギリス政府の要請などを受け、船舶による油濁損害の賠償・補償制度についての議論を開始し、1969年「油による汚染損害についての民事責任条約」（CLC）とそれを補完する 1971年「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」（国際基金条約、FC）を策定した³⁹。

ただ、CLC を中心とする当該制度の対象となる船舶は、オイルタンカーに限られる⁴⁰。これは、オイルタンカーの場合、ひとたび事故が起これば大量の油が海洋に流出することから、特別な民事責任制度を設立すべきであるとの各国の要請があったことが背景にある。1969年 CLC と 1971年基金条約（FC）はその後、それを改正する 1976年議定書、1984年議定書（未発効）、現行の制度である 1992年議定書がそれぞれ採択された。（以下、改正された 1992年の民事責任条約を「1992CLC」とし、改正前・後の民事責任条約を含める文脈では単に「CLC」と表記する。同様に、以下、改正された 1992年の基金条約を「1992FC」とし、両者を含める場合は単に FC とする）。

表 1：オイルタンカー油濁損害の補償構造

| | |
|-----|-------------------------------|
| 第3層 | 追加基金による補償（限度額：7億5,000万SDR） |
| 第2層 | 国際油濁補償基金による補償（限度額：2億300万SDR） |
| 第1層 | 登録船主（汚染者）による賠償（限度額：8,977万SDR） |

3.2 オイルタンカーによる油濁汚染のための補償構造：CLCとFC

1969年のCLC成立以来、責任上限額の改定や条約自体の改正を重ね、オイルタンカーからの油濁汚染に対処するための国際的体制は、CLC基金条約（FC）およびその追加基金議定書、民間自主協定の3層構造⁴¹によって、被害者への補償を確保する制度へと発展した（表1）。

オイルタンカー由来の油濁汚染に関する賠償・補償の構造は、①船舶所有者へと責任を集中させ、賠償責任の担保のために強制保険を義務付ける一方で、②船主責任制限制度により船舶の所有者に対する負担を軽減させつつ、さらに③その他の利害関係人（石油会社などの荷主）による被害者救済を確保する形式をとっている。このうち、①と②の制度については民事責任条約（CLC）とその改正のための議定書⁴²に内在するものであり、③は基金条約（FC）およびその追加基金議定書、さらに民間の自主協定によって規定されている。

(1) 民事責任条約（CLC）が定める船主による賠償（第1層）

CLCは、賠償責任の主体を船舶所有者に集中させており、船舶所有者以外の関係者（例えば荷主、船舶運航者）の責任は想定されていない⁴³。船主には、賠償を確保するため、船主には責任限度額までの保険等を維持する義務がある（強制保険⁴⁴）。CLCは独自の（LLMCとは別の）船主責任制限制度を条約内部に定めており、船舶所有者の責任を一定限度額に制限している⁴⁵。

1992CLCの採択の後にも、この限度額が約50%引き上げられるなど、IMOの法律委員会において、補償限度額をさらに増額する決議が採択されている⁴⁶。

(2) 基金条約（FC）及び追加基金議定書が定める石油業界による補償（第2・3層）

そもそも、基金の設立が求められた背景には、厳格責任が課される船主に加えて、「石油の海上輸送という危険を作り出している石油業者にも損害の一部を負担させるべき」という考え方がCLCの審議中に示され、船主・被害者双方が当該提案に魅力を感じたことが一因とされる。結果として、CLCに関する会議の中で「油濁損害のための国際補償基金に関する決議」が採択され、国際補償基金の設立が要請された⁴⁷。その結果、CLC・FCは、汚染事故損害費用を船主と石油輸入者で配分する仕組みを創設した⁴⁸。

FCはCLCと一体のものとして理解され、CLCによる賠償がなされてもなお、汚染損害を受けた被害者が十分な支払いを受けることができない場合に適用される⁴⁹。基金への拠出は、石油の輸出業者、すなわち、前歴年度に締約国の領域内の港や受け入れ施設において、15万トン以上の輸送油を受け入れた者が行う⁵⁰。

ただし、FCによる補償にも限度額が定められている⁵¹。1992FCは1971FCよりも基金限度額が大きく、2000年にはさらに補償限度額を約50%増額する決議⁵²が採択されたことで上限額はさらに引き上げられ、現在の補償上限額は2億300万SDRとなっている。

なお、1999年12月12日にフランス沖合で発生したエリカ号事件および2002年11月13日にスペイン沖合で発生したプレステージ号事件の補償限度額は、この基金条約の上限すら超過することが予想された⁵³ことから、EU諸国の中では独自に追加基金創設の動きが出た。IMOはEU独自の地域的対応がとられることで、国際的制度の存続を脅かされることの危惧からこれに対応し、「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の2003年の追加議定書」(追加基金議定書)が採択された⁵⁴。追加基金議定書は、補償上限をCLC、FCによる補償額と併せて7億5,000万SDRに設定する⁵⁵。追加基金の拠出者も石油の輸出業者である。

3.3 オイルタンカーに関する油濁損害に対する三重の補償構造の成立根拠

なお、同条約の責任制限や強制保険については、被害者救済に十分な補償を与えるには不満な金額である一方で、船主の側から見れば無過失責任の原則に基づき、1957年条約の二倍にもなる損害賠償額の負担を負うことになった。結局は、「保険市場の消化能力を考慮しつつ、右金額を含む大コンプライマイズの結果」採択に至ったとされる⁵⁶。

FCの成立に関しては、上(3.2)で述べた通り、「石油の海上輸送という危険を創出している石油業者にも損害の一部を負担させよう」という考え方が一定の賛同を得たことに起因する。IMCOでは「すべての被害者に対して(CLCが)十分な保護を与えるものではない」という考え方の下で、①厳格責任主義のもとで、被害者が十分に補償されるべきこと、②船主の追加的財政負担を取り除くべきことの2点を基本原則として審議がなされるよう決議がなされた⁵⁷。

その後の追加基金議定書については、上

(2)で述べた通り、エリカ号事件およびプレステージ号事件の補償限度額は、この基金条約の上限すら超過することが予想されたことから、この損害賠償についてIMOが国際的制度の維持の観点から対応したことが契機となっている。

4. 一般船舶による油濁汚染に対する民事責任制度における責任制限と補償構造

4.1 バンカー条約の成立

CLC・FCの成立後、一般船舶の燃料油による油濁事故件数の増加や船舶の大型化等により、一般船舶に適用可能な民事責任制度に対するニーズも次第に高まった。そこで、CLCの成立から約30年後の2001年、オイルタンカー以外の船舶を対象とした油濁損害の民事責任条約である「燃料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(バンカー条約)」が成立した。バンカー条約はCLCを参考にして策定された条約であり、両者は多くの類似点を持つ。すなわち、共通の特徴として、①責任を負う者は事故を起こした船舶の登録船主である。②登録船主は汚染損害に対して厳格責任を負う。③登録船主は、当該責任を担保するため保険をかけ、維持する義務がある(強制保険⁵⁸)。さらに④登録船主の金銭補償には(船のサイズに応じて)船主責任制限制度が適用される。なお、⑤汚染損害の定義は同一である。ただ、バンカー条約には、独自の責任上限額の設定がないこと、制度を補完する国際基金がないことなど、両者には決定的な違いもある。以下、バンカー条約の起草過程において如何に議論された結果そのような違いが生まれたのかを分析する。

4.2 バンカー条約起草過程における議論

前述の通り、バンカー条約は CLC を参考にして策定された。にも拘らず、国際基金の設立には至らず、独自の責任制限規定も設けられなかった。以下、バンカー条約草案が議題となった IMO 法律委員会⁵⁹第 74～81 会期における議論などから、独自の責任制限や国際基金の不成立に係る背景を探る。また、それらの論点に関わるトピックとして、「誰が責任を負うべきか」と「責任の性質」、そして「救助業者免責」にも注目する⁶⁰。

(1) 責任制限及び基金

IMO 法律委員会での当初の議論では、多くの国が船舶所有者による基金の設立に乗り気であったという。しかしながら、藤島一郎によると、「海運業界がその負担増につながりかねないバンカー油濁補償のための独立した責任制限基金制度の新設に異を唱えた」ことなどが要因で、独自の制度は創設に至らなかった⁶¹。

結果として、バンカー条約には賠償・補償額の上限(責任限度額)を定める規定も、補償基金も存在しない。代わりに、第 6 条において、船主の「国内制度および『1976 年海事債権責任制限条約(LLMC1976)』等の国際制度に基づき責任制限する権利」を認めている。その結果、一般船舶による油濁汚染は、LLMC1976 およびその改正条約(1996 年海事債権責任制限条約)(LLMC1996)による船主責任制限制度の適用を受ける。ただし、仮に締約国がどの LLMC にも加入していない場合は国内法が適用されることとなり、その場合、責任制限が無制限となることも理論上ありうる。そのような懸念も踏まえ、バンカー条約採択時の決議において、各国は LLMC1996 への加入を勧奨されている⁶²。基金の不存在

によって、基金(第 2・3 層)への拠出によって荷主(石油輸入業者)が補償を負担している CLC 等と異なり、荷主側への費用配分がされていないことになる。

(2) 責任を負う者・責任の性質

そもそも「誰に責任を集中させるべきか」と「責任の性質(厳格責任か、過失責任か)」が、バンカー条約起草時の主要な論点の一つであった。この点、(責任を負う者たる)船舶所有者の定義⁶³について、先例たる CLC 等と同様の定義とすべきか否かが議論され、結果として若干異なる定義が採用された。IMO 法律委員会の会議録を見ると、その過程において、汚染者負担原則と危険責任⁶⁴に基づく議論がなされている。

井口俊明によれば、特に条約提案国であるオーストラリア等の国は CLC 等と同様に船舶所有者への責任集中を主張していたという⁶⁵。会議録には、船舶所有者の定義について、ある参加者により「『汚染者負担』原則に注目し、責任者を単独の主体にのみ集中させるのが望ましい」旨の主張がされたとの記録が残っている⁶⁶。ここでは、定義だけではなく、責任の性質が合わせて論点となっていた。すなわち、責任集中+厳格責任を主張した国と、過失責任(過失のある者が責任を負う従来の制度)を主張した国があり、前者の根拠として汚染者負担原則が援用されたということである。後者の立場の国(日本含む)は、船舶所有者に責任集中+厳格責任の制度を取っている CLC 等(オイルタンカー)と一般船舶におけるリスクの大きさの差異を重要視した。すなわち、CLC 等の船主は「タンカーという特別な油濁リスクを伴う輸送手段を提供する者」であり、厳格責任はこの場合に限定して認められる特別の制度であると主張して厳格責任に反対した⁶⁷。これは、汚染

者負担原則と危険責任の考え方の対立のようにも捉えられうる。しかしながら、結果的に、バンカー条約第1条において「船舶所有者 (ship owner)」を「船舶の所有者 (登録船主を含む)、裸傭船者、管理人および運航者をいう」と定義したことで⁶⁸、船舶所有者を登録船主と定義する CLC 等と異なり、登録船主以外が責任を負う余地を残す制度になった⁶⁹。連帯責任を負う可能性ももちろんある。ただ、登録船主には厳格責任を課す一方、「傭船者、管理人または運航者は、当該事故が自己の故意または損害の発生のおそれがあることを認識しながらした無謀な行為によって生じた場合を除いて、責任を負わない」(3条4項)として過失責任を採用した。また、登録船主のみが強制保険の対象となった。

(3) 救助業者免責の導入要請

条約採択のわずか2カ月前、「バンカー条約草案に関して」という要請文が、国際タンカー船主汚染防止連盟 (ITOPF) や船主責任相互保険組合 (P&I Clubs, IG) 等、9つの救助業者や船主、保険団体の連名で提出された。この要請文は、CLC や NHS 条約で認められている「対応者免責」条項をバンカー条約にも挿入することを提案する目的で提出されたものである⁷⁰。対応者免責とは、救助業者 (座礁・衝突等した船舶の海難救助を行う専門の業者) が「損害をもたらす意図をもって又は無謀にかつ汚染損害の生ずるおそれのあることを認識して行った行為による汚染損害が生じた」場合以外は、救助業者へ賠償請求できないという制度である⁷¹。

本提案には各国から多くの反対があった⁷²。主要な論拠の一つに「(バンカー条約には) 補償基金がないことから、何人も賠償責任から免れさせるべきではない。それは、

『汚染者負担の原則』と矛盾する⁷³」という主張がある。この背景にあるのは、補償基金なしで救助業者 (潜在的汚染者) の免責を認めると、被害者の救済が完遂できないという危惧である。すなわち、仮に救助作業の失敗を直接の原因として油濁汚染が拡大した場合、「故意または過失」要件があることによって、汚染者である救助業者に被害者から求償することが妨げられうるから、救助業者にも一般的な注意義務は課されるべきという危機感である。最終的には、条約本文には規定しないものの、IMO 決議において「加盟国が国内法化する際に救助業者免責の規定を加えることを検討することを勧告」し、対応者免責の導入の判断を各国政府に委ねることで妥結した⁷⁴。これに対する業界団体等からの批判もあるが、条約において対応者免責を定めなかったことは、補償基金がないなかでの衡平な費用分担とそれによる被害者救済を志向した結果であると評価できる。

(4) まとめ

バンカー条約の起草過程では、オイルタンカーと一般船舶の油搭載量の差などによるリスクの大きさの違いが注目された結果、CLC を土台としながらも、いくつかの点で異なる制度が成立した。主要な相違点として、独自の責任制限と補償基金の不存在や、船舶所有者の定義の差異が挙げられる。補償基金の不存在が、救助業者免責条項の不存在などにも影響したといえる。

起草過程における、ある代表による「この条約は汚染者負担の原則を内包しているから、船主たちが自分たちの間で契約によってこの点を調整できることを踏まえれば、どの汚染者が支払うのかという点は重要ではない」との発言⁷⁵は、汚染者負担原則を踏まえた費用分担の考え方をよく表してい

る。登録船主への強制保険と厳格責任が規定されたという点で汚染者負担の考え方は取り入れられたが、国際基金は創設されず、直接の汚染者以外の受益者への費用分担はなされていない。

4.3 CLC 等の三重構造とバンカー条約の一重構造—その違いの源泉

前節で示したように、オイルタンカーのための民事責任制度は三重の補償構造となっており、被害者救済がより手厚い。これに対して、CLC 等を参考にして策定されたにもかかわらず、バンカー条約は一重構造にすぎない。この差異は受容されるべきであろうか。

バンカー条約の下でも、責任上限額の超過例は少なくとも 7 件、発生している⁷⁶。そのうちの一つであるパシフィック・アドベンチャラー号による事故(2009年3月11日発生、香港籍ギア・バルク多目的船による豪州東部での油濁事故)は、LLMC1996の責任上限額引き上げ(2012年4月改正)の契機となった⁷⁷。約 270 トンの燃料油が流出し、国立公園であるモアトン島等に被害が出た⁷⁸。賠償額は当時の責任限度額の 2 倍以上と推定される。(当時の責任限度額は約 1,890 万米ドルとされるため、推定額は 3,780 万米ドル(約 40 億円)以上ということになる。)しかしながら、バンカー条約の下で、責任超過例を根拠に補償基金の設立が議論されたことはまだなく、船舶所有者等による賠償のみ(三重構造との比較からは、一重構造)である。

確かに、時には数万トンもの油が流出し、甚大な被害を出すことのあるオイルタンカーと比べると、一般船舶の燃料油による油濁事故の油流出量は少ない。ただ、バンカー条約の下での事故例でも、先述したように、数百～数千トンの油の流出により、数十億

円規模の被害額が出ており、責任上限額を超過する例もある。しかも、オイルタンカーとその他の一般船舶を比較すると、1990 年代、オイルタンカーに起因する油濁事故よりも一般船舶に起因する事故の方が年間件数において多くなるという傾向がみられた⁷⁹という報告もある。さらに、UNCTAD の報告書によれば、船舶に使用される燃料油(多くが重油)は、貨物として輸送されるものよりも質が低い傾向にあるため、少量の油濁であっても清掃コストが高くなる傾向にある⁸⁰とも言われる。すなわち事故の発生件数、及び清掃コストの観点から、オイルタンカー以外の一般船舶に関する賠償費用についても、被害額が大きくなる可能性はある。それにも拘らず、船主責任の上限を超えてしまった時点で被害者への救済が止まってしまうのは、受益者への費用分担がなされている CLC 等の構造と比べて、被害者に対して不衡平ではないだろうか。モーリシャスにおける WAKASHIO の油濁事故も、上限額を超過する可能性がある⁸¹。損害額が上限額を超過してしまう場合、被害者が救済されない状態になってしまう。これは、汚染者や受益者と比して、全く落ち度もなく、海運から直接利益をあげているわけでもない被害者にとって、非常に酷である。

5. おわりに

海運は人類とともに発展してきた。近年、経済のグローバル化や、輸送の効率化にともない、船舶は大型化している。大型化により、衝突・座礁のリスクが大きくなっていくことに加え、積載燃料も増えており、事故が発生した場合に周囲に与える損害も大きくなってきている。これは、オイルタンカーに限らず、そのほかの船舶においてもいえることである。

タンカーの大型化に対しては、過去のいくつかの重大な油濁事故を経て、三層構造の補償制度とともに、船舶のダブルハル(二重構造)化などの船体構造に対する規制を課すことによって、事故防止や事故発生時の補償に関する制度が手厚くなってきた。これに対して、一般船舶に対する規制は遅れている面がある。モーリシャスで事故を起こした WAKASHIO は、総トン数 10 万トンを超える大型船(ケープサイズの船⁸²)であった。一般船舶による事故を防ぎ、事故が起きた場合に被害者が泣き寝入りすることを防ぐためには、一般船舶による油濁事故についても、オイルタンカーのような多重構造の補償制度の構築を検討しなければならない。

この根拠として、本稿が重要視するのが、汚染者負担原則と衡平な費用分担の考え方である。現在、条約に係る議論の場において、特に海事債権の責任制限を問い直す文脈で、汚染者負担原則に言及される傾向があるという。星によると、IMO では、オーストラリア等の「環境重視国」は汚染者負担原則を根拠に責任制限制度の否定にかかっており、その他の国と意見が対立している⁸³。これは、WAKASHIO 事故におけるグリーンピースの公開質問状の要求とも重なる。これらの動向について、留意すべき点は二つある。一つ目は、「汚染者負担原則」はアプローチであり、その運用には柔軟性が確保されるべきであって、その「完遂」は汚染者負担原則の考え方自体に必ずしも内在しない。むしろ、状況に応じて、汚染者だけでなく semi-open な関係の受益者との衡平な費用分担を考えるべきである。二つ目は、被害者救済こそが重要であり、何ら否のない被害者が損害を被ったまま補償されないのは衡平を欠く。そしてそのような考え方が国際社会に浸透してきていると

いうことである。活動の「事業者」(海運の場合、船舶所有者/船主)や、その活動によって利益を受ける受益者(CLC 等の場合は石油業界)こそが、損害費用を負担すべきという認識が広がりつつある。

これらの点からは、バンカー条約の一層のみの賠償構造よりも、CLC 等の三重の賠償構造の方が望ましいことは明らかである。登録船主(=汚染者)に対して一義的に金銭補償を課しながらも、二次的に石油業界の資金で運営される国際基金、さらに三次的にも同様に石油業界の資金で運営される追加基金による 3 段階の賠償・補償制度とすることで、受益者にも責任を配分し、被害者救済を手厚く行う制度となっている。

一般船舶の油汚染の民事責任制度においても、責任制限額を超過する事例がある以上、超過した場合の補償制度(基金の設立など)を検討することは、被害者救済の観点から必要である。そのような基金では、バンカー条約上の「船舶所有者等」に該当する企業や、活動の直接の受益者たる積荷の輸入業者などから資金を集めることも考えられうる。この点、パンフィック・アドベンチャー号の事故を経験した豪州では、バンカー条約・LLMC の下の賠償(第 1 層)にくわえて、海運業界への課税によって第 2 層を準備すべきという意見も既に出されているようである⁸⁴。WAKASHIO 事故を契機として、日本の国内外でより一層そのような議論が進むことを期待したい。

- ¹ 長鋪汽船は本件事故につき定期的に対応状況を発信しており、2020年の8月18日(第6報)より、WAKASHIOを「当社支配船」と表現している。形式的にWAKASHIOはOKITO MARITIME CORP.から用船(チャーター)されているが、実質的には親会社である長鋪汽船の支配下にある(仕組船と呼ばれる)。「2020年8月18日当社支配船WAKASHIO座礁および油濁発生の件 第6報」at <https://www.nagashiki-shipping.jp/2020/08/18/%e5%bd%93%e7%a4%be%e8%88%b9-%e5%ba%a7%e7%a4%81%e5%8f%8a%e3%81%b3%e6%b2%b9%e6%bf%81%e7%99%ba%e7%94%9f%e3%81%ae%e4%bb%b6-%e7%ac%ac%e5%a0%b1/> (2020年9月22日訪問); 日本船主協会、海運用語集 用語解説「仕組船」http://www.jsanet.or.jp/glossary/wording_txt_sa.html(最終確認日:2020年9月22日)。
- ² 実質的な事故対応には、モーリシャス当局、日本(政府専門家チーム、長鋪汽船、商船三井)、インド政府等が緊急援助として油防除に関わっている。また長鋪汽船によれば、国際タンカー船主汚染防止連盟(ITOPF)が汚染と起こりうる影響について、船主および政府に流出油の流れや潮汐パターンの監視などについてアドバイスをしていたとされる。笹川平和財団海洋政策研究所ウェブサイト、水成剛「調査レポート モーリシャス沿岸での海難: パナマ船籍貨物船WAKASHIOの乗揚海難・油流出の経過について」参照、at https://www.spf.org/opri/sp_issue/mus-oilspill_event.html (2020年9月22日訪問); 長鋪汽船株式会社ウェブサイト、「2020年8月10日当社船座礁及び油濁発生の件 第2報」at <https://www.nagashiki-shipping.jp/2020/08/10/%e5%bd%93%e7%a4%be%e8%88%b9-%e5%ba%a7%e7%a4%81%e5%8f%8a%e3%81%b3%e6%b2%b9%e6%bf%81%e7%99%ba%e7%94%9f%e3%81%ae%e4%bb%b6-%e7%ac%ac%e5%a0%b1/> (最終確認日:2020年9月22日)。
- ³ 富岡仁『船舶汚染規制の国際法』(信山社、2018年)207頁。
- ⁴ 同上、207頁。
- ⁵ モーリシャスにおけるWAKASHIOによる油濁事故に関する法的論点を包括的にまとめたものとして、藤井麻衣・樋口恵佳「モーリシャスにおける貨物船からの油流出事故の法的側面 - 船舶由来海洋汚染の防止と損害賠償・補償の観点から」『OPRI Perspectives』第11号(2020年9月15日)、at https://www.spf.org/global-data/opri/perspectives/prsp_2020_011_fujii-higuchi.pdf (最終確認日:2020年9月22日)。
- ⁶ 星誠「海事債権についての責任の制限に関する条約1996年議定書(LLMC96)責任限度額改正一その背景と船主責任制限制度の将来を考える」『海商法研究会誌』11巻No.225(2014年)20頁; 小林寛『船舶油濁損害賠償・補償責任の構造—海洋汚染防止法との連関—』(成文堂、2017年)129頁。
- ⁷ 同上(小林)、130頁。
- ⁸ 本稿では、費用分担(配分)という語を以って、ある活動(本件の場合、船舶による貨物の運搬)によって生じた汚染事故の損害費用を、複数の当事者(船舶所有者、用船者、被害者など)にどのように配分すべきかを論じる。Ring bom, H., "Ship-Source Marine Pollut" in André Nollkaemper and Ilias Plakoekfalos (eds.), *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge University Press, 2016, pp.265-293.
- ⁹ International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, 2001. 外務省による訳は「二千一年の燃料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」。
- ¹⁰ 法令用語研究会(編)『法律用語辞典(第2版)』(2000年)1134および1292頁。
- ¹¹ 富岡の用語法に従えば、タンカーに係る国際的油濁損害については国際油濁補償基金による損失補償の制度があるため、制度全体を表現する際には「賠償・補償」が併記される。他方で、一般船舶からの燃料油由来の汚染損害にはタンカーのような補償基金が存在しないことから、制度全体を表現する際には「賠償制度」との表現が採用されている。本稿でも、特

- 段の理由がない限りはこの用語法に従う。この用語法が読み取れる箇所として、富岡『前掲書』(注3)28頁および114頁参照。
- 12 星「前掲論文」(注6)26-27頁。
- 13 Lord Mustill は、「船主責任の制限を正当化してきた経済的事情は、この制度が創設された当初のものとは全く異なる」と主張する。Lord Mustill, “Ships are different — or are they ?” *Lloyd's maritime and commercial law quarterly* 1993. p. 499.
- 14 船舶の所有者等の責任の制限に関する法律（昭和五十年法律第九十四号）。
- 15 小林『前掲書』(注6)132頁。
- 16 最決昭和55年11月5日『民集』34巻6号765頁。
- 17 GREENPEACE、2020年8月14日付 https://storage.googleapis.com/planet4-japan-stateless/2020/08/579939f7-mauritius-open-letter_japanese_final.pdf (2020年9月22日訪問) 透明性の確保と説明責任を果たすため、事故調査費用の支払い先をモーリシャス政府ではなく「財政的・倫理的に優れた現地 NGO」にすべきとの要求も含まれる。
- 18 「1990年の油による汚染に係る準備、対応及び協力に関する国際条約（OPRC条約）」前文。「汚染者負担」の原則が、国際環境法上の一般原則であることを考慮し」とある。
- 19 「2001年の残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約（POPs条約）」前文。
- 20 「1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約の1996年の議定書（ロンドン条約1996年議定書）」第3条2項。
- 21 EU 運営条約第191条2項。
- 22 Directive (2004/35/EC) of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, Preamble 2 & 18, Article 1.
- 23 P. Schwartz, “Principle 16: Polluter Pays Principle”, in Jorge E. Viñuales (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford University Press, 2015, 3.1.5.
- 24 P. Birnie, A. Boyle & C. Redgwell, *International Law and the Environment 3rd ed.*, Oxford University Press, 2009, p.322-326; Peter Wetterstein, “Complete Freedom of the Seas or the Polluter Pays for Everything”, *Environmental Liability*, vol.17 (3) 2009, p.87.; 松井芳郎『国際環境法の基本原則』（東信堂、2010年）310-311頁。
- 25 Birnie et al., *Ibid.*, pp.316-317; これに対して、海事法の専門家の論文で、汚染者負担原則を論じたものは殆どない。Wetterstein は、汚染者負担原則と海洋汚染関連の民事責任条約の諸課題を汚染者負担原則の観点から論じているが、「汚染者負担のアプローチ」がなぜそれらの民事責任条約に適用されるかは論じていない。Wetterstein *ibid.*, p.86-88.
- 26 *Ibid.*, p.316.
- 27 Schwartz, *supra note* 23, 3.1.5.
- 28 厳格責任 (strict liability) とは、「行為者の故意・過失の立証を要せず、発生した結果について不法行為責任を負わせる」考え方で、英米法に由来する用語である。無過失責任とほぼ同義であるが、国際法上は厳格責任と規定されていることが多い。山本草二『国際法における危険責任主義』（東京大学出版会、1982年）161-162頁。
- 29 Birnie et al., *supra note* 24, p.324.
- 30 たとえば、M. Fitzmaurice は、「油濁分野における汚染者負担原則の実施状況は…原子力分野と同程度とはいえない」と指摘するとともに、「油濁の民事責任制度は有用なツールだが、…汚染者負担原則を部分的にしか実施していないことなどが問題点として挙げ得る」と批判している。M. Fitzmaurice, “International Responsibility and Liability” in Bodansky, Brunnee & Hey(eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, 2007, pp.1010-1035, pp.1028-1030.
- 31 *Ibid.*, pp.325-326.
- 32 Birnie らは“extensive departure from polluter pays principle”と表現しているが、本文で示したように、筆者は、汚染者負担原則の持つ柔軟性に鑑み、「汚染者負担原則を踏ま

- えた費用配分」であると考える。
- 33 富岡『前掲書』(注3) 224 頁。
- 34 道垣内正人「国境を越える環境損害に対する民事責任」西井正弘・臼杵知史編『テキスト国際環境法』(有信堂高文社、2011年) 146-147 頁。
- 35 星「前掲論文」(注6) 26-27 頁。
- 36 モーリシャスにおける WAKASHIO による油濁汚染で適用されるのは、オイルタンカー以外の船舶から漏れた燃料油由来の損害に適用される「バンカー条約」である。藤井・樋口「前掲論文」(注5)参照。
- 37 1967年3月、クウェートで約11万9000トンの原油を登載して出航し英国ウェールズに向かっていたりベリア船籍の大型オイルタンカーたるトリー・キャニオン号が英仏海峡の公海上で座礁し、同号から約8万トンの油流出した事故。英仏両国に甚大な被害をもたらした。英国は油流出が続く中、船内に残る油を燃焼するため、同号船主に通告の上、同号を爆撃し、その結果同号は沈没した。(同号船主や旗国リベリアからの抗議はなかった) 鶴田順「海洋汚染」西井・鶴田編『環境法講義』(有信堂高文社、2020年) 127頁参照。
- 38 谷川久「国際油濁損害補償制度の二十年」『成蹊法学』第28号(1988年) 41-82 頁。同論文47頁では、事故対応についての国内で批判を受けたイギリス政府が議会に対して、事件の措置を討議するためIMCOの臨時理事会を招集することを提案した。その後イギリスはIMCOの第3回臨時理事会に対し「Torrey Canyon 号事件から得られた教訓」と題された覚書を提出し、これが討議の一つの基礎となったことが紹介されている。
- 39 富岡『前掲書』(注3) 209-210 頁。
- 40 CLC条約1条1項は、対象とする船舶を「ばら積みの油を貨物として輸送している船舶」と規定する。
- 41 オイルタンカーによる油濁損害の賠償・補償制度は、文中の通り「3層構造」「3段階の賠償・補償制度」などと表現されるが、その3つの内容については論者に
- より相違がある。小林寛は、①船舶所有者がCLCに基づいて責任限度額内で行う賠償、②FC条約に基づき、国際油濁補償基金によって行われる補償、③FC条約の2003年議定書によって創設された追加基金による補償の3つを「3段階の賠償・補償制度」とする。他方で富岡仁は、「民事責任条約、基金条約、追加基金議定書の三つの条約」および「STOPIA および TOPIA の船主側の二つの民間自主協定」を包括的にシステムと捉えつつ、「民事責任条約、基金条約、そして民間自主協定の三層の構造」と表現する。本稿は、民間自主協定を含める富岡の立場に倣っている。小林『前掲書』(注6) 28 頁；富岡『前掲書』(注3) 224、229 頁。
- 42 1969年CLC条約は改正により破棄され、現在は改正議定書により1992年CLC条約が現行の制度となっている。後述の1971年の基金条約(FC)についてもCLCの改正と合わせて改正議定書が採択され、1992年基金条約(FC)が1971年条約を破棄する形で発効している。
- 43 CLC第5条-7条。
- 44 1992CLC、第7条1項。
- 45 LLMC側からもこの点は貫徹されており、LLMCにおいては、CLCの対象となるタンカーからの貨物油による油濁は制限債権の対象から外されている。Cf.星誠「海事債権についての責任の制限に関する条約—1996年議定書(LLMC96)責任限度額改正」『海事法研究会誌』(2014年) 11号(No.225)、25頁。
- 46 富岡『前掲書』(注3) 215-216 頁。
- 47 谷川久「海洋油濁損害補償基金条約の成立について」『旬刊商事法務研究』(1972年) 583号、25頁。
- 48 H. Ringbom, Ship-Source Marine Pollution, Nollkaemper & Plakokefalos (eds.), *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge University Press, 2017, p.285.
- 49 富岡『前掲書』(注3) 217 頁。
- 50 1992FC第10条。

- 51 1971FC、1992FCともに第4条に規定。
- 52 LEG82/12 (6 November 2000), ANNEX3 (Resolution LEG.2(82) adopted on 18 October 2000).
- 53 小林によれば、スペインの刑事裁判所手続きにおいて申し立てられた請求は2013年10月の時点で2531件を数え、当該請求の合計額は23億1700万ユーロとされる。ユーロとSDRの比率が近いことから考えれば、請求額は7億5000万SDRを大きく超過する。すなわち、追加補償基金による補償制度をもってしても、被害者保護を完全に行うことはできなかったという。小林『前掲書』(注6)78頁。
- 54 富岡『前掲書』(注3)220頁。
- 55 追加基金議定書第4条2項(a)。
- 56 谷川「前掲論文」(注38)51頁。
- 57 同上、56頁。
- 58 バンカー条約3条1項、7条。
- 59 トリー・キャニオン号事故を契機として、1967年、IMOの補助機関として設立された。IMOの全加盟国で構成され、IMOにおけるあらゆる法的問題を扱う権限を与えられている。これまで、民事責任に関する諸条約や、海洋航行の安全に対する不法行為防止条約(SUA)、大陸棚プラットフォームの安全に対する不法行為防止条約(SUAプラットフォーム議定書)など、数多くの条約を採択した。Cf. IMOウェブサイト at <https://www.imo.org/en/OurWork/Legal/Pages/LegalCommittee.aspx> (最終確認日:2020年9月30日)。
- 60 LEG/CONF.12/8(12 January 2001), p.3 (para 8). Available at "IMODOCS" <https://docs.imo.org/Default.aspx> (最終確認日:2020年9月30日)。
- 61 藤島一郎「バンカー条約の発効に際して」『海運』974号(2008年)、40頁。
- 62 Adoption of the Final Act and Any Instruments, Recommendations and Resolutions Resulting from the Work of the Conference, Conference Resolutions, LEG/CONF.12/18,27 March 2001, Resolution on Limitation of Liability, para.1. Available at <https://docs.imo.org/Category.aspx?cid=42&session=12>(最終確認日:2020年9月30日)
- 63 汚染者負担原則は「誰が汚染者か」を特定するほどの具体性を有していない。ただ、民事責任に関する多くの国際条約やEU法は「事業者(operator)」に厳格責任を負わせる制度となっており、「事業者」は「有害な活動を実際に指揮(operate)又は統制(control)する者」と定義されている。これに対し、海運では、「船舶所有者(ship owner)」に責任を集中する。船舶所有者が船の運航を指揮又は統制しているケースも多いが、そうでない場合もありうる。この点で、海運は他の民事責任条約・法とは「誰が責任を負うべきか」の考え方が若干異なるといえる。
- 64 山本草二によれば、「今日の科学技術起因の損害に対しては、その社会的な危険(risk)に対する国際法上の「保証」として、危険責任主義を導入し、科学技術の開発と利用を許可し管轄する国に対して、直接無過失責任を課すべきではないか」ということが、危険責任主義の国際法への導入について「最も徹底した」主張として説明されている。山本『前掲書』(注28)3頁。
- 65 井口俊明「「2001年バンカー油による汚染損害の賠償に関する条約」について」『海事法研究会誌』No.176(2003年)4頁。
- 66 LEG 79/11 (22 April 1999), paras 96-134.
- 67 井口「前掲論文」(注65)4頁。
- 68 バンカー条約1条3項。
- 69 CLC や HNS 条約では、「登録船主 (the person registered as the owner of the ship)」を潜在的汚染者として責任集中している。他方で、バンカー条約は定義上、船舶所有者(船主)を「船舶の所有者(登録所有者を含む。)、管理人及び運航者並びに裸傭船者」(第1条3)としており、登録船主以外が責任を負う余地を残す制度になっている。これは、汚染者負担の考え方を妨げるものではなく、汚染者が複数であった場合の共同責任を想定しているといえる。ただ、同条約では、「傭船者、管理人または運航者は、当該事故が自己の故意または損害の発

The Civil Liability Regime for Ship-source Oil Pollution and Sharing the Costs : In the wake of The WAKASHIO Accident in Mauritius

Mai FUJII* and Eka HIGUCHI**

Abstract

Based on the polluter-pays principle and equitable sharing the costs, this article discusses shipowner liability and limitation of liability under the civil liability regimes applicable to ship-source oil pollution accidents, namely the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) (for oil tankers) and the International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage (BUNKER) (for ships other than oil tankers). The former has a three-tier compensation structure, while the latter has only one tier. After examining the backgrounds to the formation of the structures, we express our hope that constructing a multiple-tier compensation scheme for the latter should be considered in the near future.

Key words: Ship-source oil pollution damage, civil liability, limitation of liability, polluter pays principle, BUNKER

* Research Fellow, Policy Research Department, Ocean Policy Research Institute, the Sasakawa Peace Foundation

** Assistant Professor, Public Policy Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Tohoku University of Community Service and Science

2020.11.30 submitted; 2021.1.31 accepted

海難審判制度の政治学的研究

我が国の行政機構における位置づけに注目して

松岡 信之*・小森 雄太**

本稿は行政機関としての海難審判制度、特にその歴史的側面や制度的側面に注目し、行政府と司法府のインターフェイスと言い得るその特殊性を明らかにするとともに、我が国の行政機構における位置づけを解明することを目的としている。

本稿での検討を通じて、海難審判制度が準司法手続を所掌事務とする行政機関であるのみならず、我が国の海洋政策の一端を担う行政機関として位置づけ得ることを明らかにした。また、海難審判制度が我が国の海洋基本計画の推進や持続可能な開発目標 16の達成へ貢献する可能性にも言及した。

キーワード：海難審判所、海難審判庁、外局、特別の機関、海洋政策

1. はじめに

我が国周辺海域における船舶事故隻数は1976年の3,504隻から減少の一途を辿っているが、依然として2019年現在でも2,053隻が事故の犠牲となっている¹。この内、海難審判法第2条で規定される「海難」、即ち「船舶の運用に関連した船舶又は船舶以外の施設の損傷」、「船舶の構造、設備又は運用に関連した人の死傷」及び「船舶の安全又は運航の阻害」に該当する船舶事故が付される行政審判が、海難審判である。海難審判以外の行政審判は幾つか定められているものの²、特許審判と同じく、少なくとも第2次世界大戦前からその原型は存在していたという点で第2次世界大戦後にアメリ

カのいわゆる独立規制委員会の制度に倣って設置されたもの（公正取引委員会や労働委員会など）とは異なるものである³。

また、現在の国家公務員法においては、「適正な新陳代謝を図る⁴」ことを目的として、定年制が導入されているが、海難審判の実務を担う海難審判所の審判官および理事官は国家公務員法第81条の2第2項第3号において、「その職務と責任に特殊性があること又は欠員の補充が困難であることにより定年を年齢六十年とすることが著しく不相当と認められる官職を占める職員で人事院規則で定めるもの」とされ、人事院規則11-8第4条において65歳が定年と規定されており、他の国家公務員とは異なる位

* 明治大学政治経済学部・兼任講師

** 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所・研究員

投稿受付：2021年1月31日 掲載決定：2021年2月28日

置づけがなされている。これらはほんの一例に過ぎないが、このような位置づけをなされた行政機関はあまりなく⁵、行政機関あるいは準司法機関⁶としての海難審判制度の特殊性を際立たせている。

このような特徴を有する海難審判制度に関する先行研究としては、(1)海難審判庁などの関係する行政機関による公刊史料、

(2)海難審判制度の歴史や関連する組織を対象とする調査研究、(3)海洋政策や行政法、国際法などの関連諸分野からの調査研究が挙げられる。この内、(1)については高等海難審判庁編 1964⁷のほか、高等海難審判庁監修 1997⁸など、海難審判庁による通史が主となる。また、(2)については伊藤喜市 2013~2016⁹や大須賀・安部 2017¹⁰、大須賀 2020¹¹、森島逸男 1979¹²、森清 1968¹³などのように、海難審判制度や組織の歴史的分析を行っており、研究者のほかにも海難審判制度に関わっていた実務者による調査研究も多くみられる。そして、(3)については海難審判庁やその後身である海難審判所による裁決の解説などをはじめとして現在も活発に議論が行われている。

一方、政治学の視点から海難審判制度、特にその行政機関としての特徴に注目した先行研究は管見の限りにおいてほとんど見られない。政治学において海難審判制度がなぜ対象とはなり得ないのかについては、海難審判制度が高度に専門的な技術を扱うものであることや、国政に及ぼす影響の少なさ、海難審判制度が国の行政機関としては規模が小さく、分析の関心が相対的に薄かったこと¹⁴、政局に代表される政治性が相対的に低いことなどが考えられる。しかし、明治維新以降、形を変えながら連綿と続く行政機関である以上、政治学や行政学の観点から分析することは、日本政治における位置づけを明らかにするのみならず、

今後の我が国における海洋政策の推進や持続可能な開発目標 (sustainable development goals : SDGs) の達成といった政策課題への貢献が期待できる。

以上の背景を踏まえ、本稿は前述の先行研究に加え、公文書をはじめとする公刊資料や行政機関に関する先行研究をもとに、政治学、特に政治過程論および政治史の観点から行政機関としての海難審判制度に注目し、行政府と司法府のインターフェイスと言い得る行政機関としての特殊性を明らかにするとともに、我が国の海洋政策における位置づけを明らかにする。

2. 我が国における「海難審判制度」の変遷

2.1 行政機関としての「海難審判制度」の形成

「はじめに」でも述べた通り、海難審判を巡る先行研究には判決や制度を取り扱うものが多く、行政機関としての海難審判制度に注目したものはほとんど存在しない。そのため、本章では海難審判を担当する機構の変遷について、海難審判制度の通史である『海難審判制度 100 年史』¹⁵、「近代日本における海員審判の意義と限界」¹⁶に依って、各種の法令等を確認する。本章の法令等は公的機関のデータベースを中心に利用し、特に記さない限り、旧字体を新字体に、漢数字を算用数字にそれぞれ変更して引用する。

海難審判制度そのものは明治政府の成立後に整えられていった。しかし、海難事故の調査と裁決を行う組織は、1875 (明治 8) 年 12 月 25 日に起きた海軍省所属汽船である大阪丸と三菱所属の郵便汽船である名古屋丸の衝突事故 (大阪丸乗船の 24 人が死亡) を発端としている。その頃の日本では未だ船舶の衝突事故を扱う制度が整備されておらず、内務省や海軍省が法制局に伺いを立て、1876 (明治 9) 年 2 月 8 日、「大阪名古屋

屋両号汽船衝突ニ付臨時裁判所ヲ設ク」ことを決し、この衝突事件のみを扱う臨時裁判所の開設を決定するに至った¹⁷。

海運に関する規則の整備が急速に進むなか、同年3月15日、大久保利通内務卿は三条実美太政大臣に対して海員の免状に関する伺書を提出した。これを受けて同年6月6日、「西洋形商船船長運転手及機関手試験免状規則」が布告され、海員の資格に関する法規が整えられた。同規則第11条においては事故¹⁸のあるとき、「犯罪者ハ裁判所若クハ其筋ノ官員ニ於テ之ヲ審断スヘシ」とされ、「其筋ノ官員」がその都度指定されることとなり、海難事故は非常設の機関において扱うと決められたのである。しかし、それら「犯罪者」の裁断を行う審判機関は設置されず、「原則として、裁判所が行っていた」とされる¹⁹。

1881(明治14)年6月、農商務省はこれまでの仮免状を新制度下で乙免状として扱うことなどを目的とする規則改正の伺書を太政官に提出した。同年11月より元老院において審議が重ねられた結果、12月28日には「西洋形船船長運転手機関手免状規則(太政官布告第75号²⁰)」が公布された。同規則では、審問を行う機関を農商務卿と定めて裁判所で審断することなく行政処分として取り扱うようにしたことが特徴である。なお、内閣制度が創設された1885(明治18)年12月には通信省が設置され、それまで農商務省が所掌していた駅通事務や管船事務は通信省に移管された(太政官達第70号)。それに伴い、審問についても通信大臣が行うこととされた。

海難報告を受けた農商務省(通信省)管船局が審問の有無を判断し、審問の必要があると認めた事件について、農商務省管船局の海員審問主任が主催する委員会において審問を行うこととし、また通信省移管後は管船局

長が事情を考慮のうえ担当する司検所(1891年8月より船舶司検所に改称)を指定した。1891年7月に公布された船舶司検所官制(明治24年勅令第150号²¹)では、第2条において船舶司検所が東京、大阪、長崎、函館に置かれることとされたが各船舶司検所の管轄区域は定められておらず、管船局長が寄港地や船籍港などの事情を勘案して指定を行っていた。なお、西洋形船長運転手機関手免状規則第13条では「免状使用ノ停止或ハ禁止ノ処分ニ服セサルモノハ其筋へ上訴スルコトヲ得ヘシ」と規定されているが、「其筋」は明確にされなかった。しかし1883(明治16)年に起きた事故を契機として、太政官により控訴裁判所(のちの控訴院)に上訴するとの指令を出した。

2.2 海員審判所の成立

1876年の西洋形商船船長運転手及機関手試験免状規則と、同規則を改正した1881年の西洋形船船長運転手機関手免状規則は、「明治政府が近代化を急ぐ中でとりあえず応急的に制度を整えるために制定した」ことから、次第に実情との乖離が生じた²²。政府は1896(明治29)年、船舶職員懲戒法案を帝国議会に提出した。以下は貴族院における白根寿一通信大臣の提案理由である(読みやすさを考慮し、もとの議事録²³を現代語に直した)。

この法案は前の船舶職員法に関連を致しておりまして、職員法を右のように定めます以上は、船舶職員に対しての懲戒ということが必要を来しております。もっとも現行法におきまして、これを懲戒することは載せてあります。さりながらこの法は海難あるいは事故のあった時分には、通信大臣は司検官吏に査定させまして、通信大臣自ら承

認を与えて決行することになっております。諸君も御承知の通り、官報に時々登録してある形式になっております。しかしこの事柄を考えてみますと、甚だ重い事柄であろうと考えます。何となれば海難事故につきまして、その被告一人のことに関係を止めません。その審判の致し方につきましては、あるいは運輸業者の損失となり、あるいは保険業体の者に影響を及ぼし、なかならず外国人に関係を致し外国船舶に関係を致すと、こういうようにこの他これを列挙しますればたくさんありますが、ずいぶんその関係も大なるものであります。ゆえに今日のような単純な行政処分これを任せておきましては、甚だ将来において差し支えを生ずることは必然であります。故に裁判組織法によりましてただ行政の権力をもって立ち入らぬように致しまして、特殊の官庁においてこれを審判致させるということに致すが最も性質上から論じましても、今日の実際から論じましても、当然であろうと考えます。且つまた、ただ地方審判所のみをもって終結と致しますると、あるいは被審人その他の関係をして冤罪を抱かせるといふようなことがあろうと考えますから、高等審判所というものを設けまして、二審の制を執ってその辺において遺憾のないように期しております。まず大要このような精神をもって編成を致しましたから、これまた諸君におきまして宜しく御協賛あるよう望みます。

長文を引用したのは、船舶職員懲戒法案（後述の経緯を経て、最終的には海員懲戒法として公布された）が海難審判制度の考え方を大きく変えたからである。従来の規

則では、海難事故が発生した場合に通信大臣が各船舶司検所の吏員に対して審問を行わせ、審問の結果により通信大臣が自ら行政処分を行うこととしていた。しかし、行政権力になるべく介入しないよう、「特殊ノ官衙」つまり特別の官庁を設け、これに審判させることが適当であると考えられたのである。また、処分に不服がある場合従来は「其筋」に上訴することとされていたが、同法案では地方審判所に加えて高等審判所を設け二審制をとることによって「冤枉ヲ懐カシムル」ことのないようにした。『海難審判制度百年史』では、同法案が「いわゆる海員懲戒主義に立つフランス流の海員審判制度」、「審判所の組織についてはドイツに、審判の対象についてはイギリスにそれぞれ範をとって立法した」との東京海事局長であった梅村貞明の説を紹介している²⁴。同法案は同月 23 日に貴族院における第一読会において船舶職員懲戒法案特別委員会の設置が決まり、31 日の第 1 回特別委員会において審議が行われたのち、2 月 25 日の貴族院本会議で第一読会の続きが開かれた。同会では箕作麟祥特別委員長の報告が行われ、恒常的な海難審判制度の必要性について以下のように述べられている（もとの議事録²⁵を現代語に直して引用する）。

この案も委員会においては大体賛成を表した次第であります。その訳は、今日の現行法にも多少船舶職員の懲戒法がないではありませんが、甚だその不完全千万なものであります。追々海運が発達致して参り、従って検査法ならびに職員法も制定されることになりました上は、これまでのような不完全な懲戒法では甚だ不十分であろうと考えますので、運送業者の損失を防ぎ、又は外国の船舶に対しまして本邦の海

運の榮譽を維持するためにはその船舶の職員を懲戒しますにも相当な完備した法案がなければなりません。そして今日まではこの海員を懲戒するには、単純なる行政処分のようなものでありました故に、余程不完全なものであって「その筋」へ上申ということは誠にわからないことがあった所が、この法案ではおよそ裁判組織のような制度を設けて地方の審判所の審判に不服の者は高等審判所というものに上申ができる、高等審判所は五人の合議体で裁判をするという、すこぶる完全なことになっております。

また、「船舶職員懲戒法」の名称については、船舶職員法案における「船舶職員」の定義との兼ね合いを考慮して海員懲戒法に修正することとして貴族院で可決された後、衆議院で可決され、海員懲戒法（明治29年法律第69号²⁶）として4月7日に公布された。この海員懲戒法の制定とそれに伴う海員審判所の設置により、従前の西洋形船舶長運転手機関手免状規則における海員懲戒の制度は大きく変更され、単独の法律として整備された。海員審判制度の点から特徴を述べるとすれば、上訴の制度が整備されたことである。旧規則では「その筋」への上訴が認められていたものの、海員の懲戒が広範な影響を及ぼすことから地方海員審判所の上訴審として高等海員審判所を設置し、二審制をとることとなった。同法では海難事故が起きた際に審判所による裁決ののちに懲戒²⁷が加えられると規定されるなど、あくまでも「懲戒」が目的となっていた。同法第2章以下では審判所の組織が定められ、地方審判所（各船舶司検所）と高等審判所（通信省）の二審制をとったことが特徴である。また、審判所の機構も定

められ、審判所長、審判官、理事官、書記をそれぞれ置くこととした（第9条）。なおこれら職員の任用は、海員審判所職員定員及任用令（明治30年勅令第78号²⁸）をもって定められることになった。また、各地方海員審判所の管轄区域についても、各地方海員審判所管轄区域（明治30年勅令第190号²⁹）によって明確に定められた。このように日本国内（内地）における海難審判の制度と機構は整備されたが、戦前期には海外地域においても海事に関する法律が国内と同様に施行された。幾つかの地域を挙げてここで確認しておく。

まず、台湾では1903（明治36）年に台湾汽船職員懲戒規則³⁰が施行されたが、1931（昭和6）年に至り、海員懲戒法が同地域にも施行されるにあたってこれが廃止された。なお、台湾における海員の懲戒委員会制度は、1931（昭和6）年に海事諸法台湾施行令（昭和6年勅令第273号³¹）により、国内の海員懲戒法（以下、懲戒法）の施行が定められた。国内との相違点は同勅令第6条により、海員審判所を台湾総督府海員審判所、地方海員審判所を台湾総督府地方海員審判所、高等海員審判所を台湾総督府高等海員審判所に、それぞれ読み替え、国内の懲戒法における通信省を台湾総督府交通局に読み替えたものであった。審判所の機構を定めた第8条には、台湾総督府高等海員審判所では所長1名、審判官5名、理事官1名、書記1名とされ、同地方海員審判所では、所長1名、審判官3名、理事官1名、書記1名が置かれた。

台湾以外の外地での動きとして、朝鮮では、1914（大正3）年にそれまでの海事法令を廃止して朝鮮海員懲戒令の制定とともに、朝鮮海員審判所官制（大正3年勅令第50号³²）が制定され、同地における海難審判制度が整備されたのであった。同官制で

は第1条で「朝鮮総督府海員審判所ハ朝鮮総督ノ監督ニ属シ海員ノ審判ニ関スル事務ヲ掌ル」とされ、審判所には所長の他に審判官6人、理事官2人、書記3人が置かれたのである(第2条)。また、関東州においては1936(昭和11)年に関東州海員懲戒令(昭和11年勅令第312号³³)が施行され、関東海員審判所が置かれたが、高等海員審判所は置かれなかった。そして、外地である樺太には、1945(昭和20)年4月に至り、海事諸法樺太施行令(昭和20年勅令第204号³⁴)に基づき海員懲戒法が施行された。

その後、第2次世界大戦の勃発による総力戦体制の構築に伴い、台湾総督府および朝鮮総督府などの出先官庁の下に置かれていた海難審判制度を除く海運行政の統制も強化されるに至った。このことから海運に関係する官庁が統合されることとなり、1940(昭和15)年、逓信省の外局として海務院を設置(地方では海務局)し、船舶、造船、船員など海事に関する事務を掌ることとした。その後、戦争の長期化に伴ってさらに輸送力の強化図られ、海事だけではなく陸の輸送も含めた中央組織として、1943(昭和18)年10月、逓信省と鉄道省を廃止して運輸通信省を設置、さらに1945年5月には逓信部門が分離されて運輸省が設置されたのである(海務院の所掌事務は同省海運総局に移管された)。

2.3 海難審判庁の成立(戦後における形成過程)

1945(昭和20)年8月、日本の敗戦に伴い、それまでの戦時行政組織を平時のそれに改革し、かつ戦後処理体制を整備し、根本的には行政の民主化を目指す改革が行われた。このような行政改革と並行して、海員懲戒法についても「海員の懲戒をもってその目的を達したかの観³⁵」がみられたこ

ともあり、同法改正の議論は戦前より行われていた。しかし、翌年11月の日本国憲法公布に伴って憲法の主旨と齟齬が生じることとなり、法改正は喫緊の課題となったのである。即ち、憲法33条における逮捕状による逮捕の原則、同35条における住居の不可侵原則は、海員懲戒法の持つ強制権(第22条)や同法7条における刑事訴訟法の準用原則と矛盾を生じさせた。運輸省では海員懲戒法改正要綱案において、諸法規の民主化などを念頭におき、懲戒の目的を主とする現行法を海難審判法に改めることや、海難審判所を地方・高等の二段階とすることなどをまとめ、海員懲戒法改正委員会において審議を行った。この際、要綱案とともに資料「海事審判ノ特異性ニ就テ」を用いているが、海難審判が通常の裁判から独立して行われる必要性を述べたものであるため、機構に関わる部分を引用する(原文³⁶を現代語に訳した)。

1. 船舶、船員及港湾等海運行政と技術的密接な関連性を有すること
2. 現行海員懲戒法ではその取り扱う事件の大部分は海技免状受有者のみに対しその所為がその海技免状に相当する技能及注意を欠くところの有無を判定し、その行使に制限を加え、または譴責する等の処分をなすものにして、純然たる技術的審理を必要とし一般行政裁判所の取り扱う事柄と格段の特異性を有す。

(著者略)

6. 事件の調査を一般裁判所に移管した場合、検事および司法警察官によらなければならず、何ら専門的知識・経験のないこれらの者に拠った場合、真相の把握は不可能である。現行海事審判においては、専門的学術経験の豊富な各地方海運局技官および地方海員審判所理事官がこれに当

たることから最も合理的であり遺漏のない事件の探究を行うことができる。

海難審判は船舶や船員や港湾などに関係する海運行政と純粋な技術的問題とが密接に関係しているため、これを一般の裁判所では取り扱うことが困難であり、専門の機関を設けることが必要であるというのである。運輸省はこうした特異性から海難審判制度を存続させることとして成案をまとめ、各機関との調整を経て、海難審判法案を昭和22(1947)年8月の第1回国会に提出した。衆議院の運輸及び交通委員会では、苦米地義三運輸大臣より主旨説明が行われた³⁷。

(著者略) 同案の骨子といたしますところは、審判は、現行海員懲戒法のごとく、海員の懲戒を目的として海技免状受有者をのみ対象とすることをやめまして、むしろ直接に海難の事実そのものを対象として、その原因を探求し、審理の結果、海技免状受有者に故意または過失がありました場合には、必要に応じ、これを懲戒し、また海難が海技免状受有者以外のもの、すなわち船主、造船所その他のものの所為に基づくことの明らかな場合には、これらのものに対してしかるべき勧告をなし得ることとし、もって海難の防止に寄与せんとするものであります。またその審判手続につきましては、新たに三審の制度を採用いたしましたほか、日本国憲法に規定せられております国民の自由権の保障との関係を勘案いたしまして、必要なる修正を加えると同時に、憲法の要請にこたえまして、高等海難審判所の裁決に対しては、司法裁判所に不服の訴えを提起する途を開いたこと等を、主要な内容とす

るものであります。

以上申し上げましたように、本法案は努めて民主的に各方面の意見をも参酌したものでありまして、現下わが国の実情に即し、まことに時宜を得たものと考えるのであります。何とぞ十分に御審議をくださいまして、御可決あらんことをお願いする次第であります。

法案は衆参両院で可決し、海難審判法(昭和22年法律第135号³⁸)が成立した。旧法において高等海員審判所が終審としていたのに対し、憲法上行政機関が終審として裁決できないことを念頭に、高等海難審判所の裁決に不服がある場合に東京高等裁判所に訴えを提起することを可能にして実質的な三審制を採用した。また、海難審判所の名称や各地方海難審判所の管轄、審判官などの定員などについては、海難審判法施行令(昭和23年政令第54号³⁹)において規定されたが、地方海難審判所は横浜、大阪、門司、小樽の各都市に置かれた⁴⁰。

海難審判所は運輸省に所属する機関となったが、同省では各種の機構改革を行うなかで海上保安庁が設立(1948年5月)され、運輸省設置法の制定に向けて内部部局の機構にも検討が行われることになった。翌1949年2月、各省庁の部局数と定員の3割削減を柱とする各省庁中央機構改革要綱(昭和24年4月5日閣議決定⁴¹)により、各省庁における行政機構の改革、人員整理を行うこととなった。運輸省の部局についても例外なく、本省所管であった海難審判所を海上保安庁に移管して同庁の附属機関とすることにしたのである。海難審判所と海上保安庁は、海上交通の安全確保という点において関連があり、また行政整理の観点からも整理統合が適当であると考えられ

たのである。第5回国会に提出された運輸省設置法案は、法案審議の過程において特に米窪満亮議員から批判の対象となった（現代仮名遣いに直して引用する⁴²）。

海難審判所の所管の問題について御説明があったのでありますが、現在は、これは大臣の指揮、命令、監督ということの範囲できめておられる。ところがこの改正原案によりますと、これを海上保安庁の所管に移すということになって、格下げの形である。（著者略）たとえば海上における船舶の衝突であるとか、あるいはその他の海難事故については、当然海上における運航その他の専門知識を持っておる海難審判所が、まずその調査に当たるべきである。すなわち海難審判所に属しておる理事官が事件の起こった現場に行って、何ゆえ衝突が起こったか、あるいは何ゆえ事故が起こったかということ調べる。そういう専門的見地から調べなければ、正統なる審判が行われぬ。（著者略）そこでわれわれは、この二重刑罰を避けるために、地方の海難審判所が手をつけて、そして審判を下すまでは、陸上の一般の地方裁判所あるいは地方検察庁は手控えてもらうということを政府要路者をお願いして、大体において了解を得て、そうしてわれわれの趣旨が行われて、それに不服なものは高等海難審判所へこれを上告する、あるいはさらに陸上の高等裁判所でこれを取り扱うという具合に、順序を正して来ておる。しかもその当時は高等海難審判所は運輸大臣の直轄下にあった。（著者略）ところが、この運輸省設置法案によると、一段下げて、これが海上保安庁長

官の監督ということになりますと、これはただいま申し上げた海上事項があとまわしになり、蔑視されるという傾向にますます拍車をかけることになる。運輸大臣の指揮監督のもとにあつてさえ、そういう偏頗な一方的な悪い結果を見ておつたのに、これがその下の運輸省の外郭官庁である海上保安庁長官の指揮命令を受けることになれば、これは海難審判所の權威が落ちて、一般の陸上の裁判所あるいは検察庁が先鞭をつけて、問題を処理するという弊風をますます助長することになると私は思う。（著者略）この点については、私はこれは現状通りがいいと思います。

また、同法案では、海難審判の手続きが刑事訴訟に準じた手続きに行われることとされていたため、海難審判所を海上保安庁に置くことなく独立させ、運輸省本省の外局である海難審判庁とする修正が行われ、運輸省設置法（昭和24年法律第157号）として同年6月から施行されたのである。同法では運輸省の任務について、海難の審判などを含む事項に関する国の行政事務を一体的に遂行する責務を負う機関とする（第3条）として、海難審判庁を同省の外局に置き（第56条）、また同庁の組織や所掌事務、権限は海難審判法の通りとした（第59条）。これによって、海難審判の機構は従来の運輸省本省の所管から、外局に置かれたのである。実際の組織は海難審判所の組織をそのまま引き継ぐ形となり、高等海難審判庁を東京に、地方海難審判庁を小樽、横浜、神戸、門司に、それぞれ置くこととなった。なお、小樽に置かれていた地方海難審判庁は1951年に函館市に移転され（昭和26年政令第28号）、函館地方審判庁に改称した。

通常の裁判でいうところの「検察官」に相当するのが、理事官である。海難審判法において理事官は、各海難審判所に置かれ、審判の請求や裁決の執行に関することを掌る（法第17条）とされた。その後理事官が行う事務を統括する機関として海難審判理事所が海上保安庁に置かれた⁴³が、1952年に海難審判庁の附属機関として設置されるに至った。海難審判理事所は東京に、地方海難審判理事所は各地方海難審判庁に対応する地に置かれることとなった。

海難審判庁の機構は、戦後復興に比例する海難事故の増加に伴って、組織を拡充させることとなった。予算や人員の問題のために新たな地方海難審判庁の設置は適わなかったが、「地方海難審判庁の支部」、「地方海難理事所の支所」を増設することでこの問題に対処することとした。即ち、1954年11月横浜地方海難審判庁に仙台支部を、神戸地方海難審判庁に広島支部を、それぞれ設置し、横浜と神戸の地方海難審判理事所にそれぞれ仙台支所、広島支所を、それぞれ置いたのである。さらに1951年7月には門司地方海難審判庁に長崎支部を、門司地方海難審判理事所に長崎支所を、それぞれ設置した。これら支部と支所は、1960年4月、それぞれ地方海難審判庁と地方海難審判理事所に昇格したことで、当時の日本における海難審判機構の完成形をみることとなった。

沖縄ではアメリカ軍統治のもとで1952（昭和7）年4月に琉球船舶規則（1952年布令第65号⁴⁴）が施行された。同規則第6章25項では「政府に対し、公海及び琉球列島の領海に於ける航海基準及び海上安全基準を実施するために、審判委員会を設置する権限を与える」として、海難審判制度を規定した。同規定に基づいて、同年11月、海難審判規則（規則第37号⁴⁵）が施行され、第2条において各委員会の管轄区域が定め

られた。即ち、沖縄海難審判委員会（那覇市）、奄美海難審判委員会（名瀬市・当時）、宮古海難審判委員会（平良市・当時）、八重山海難審判委員会（石垣市）の4委員会体制をとった。各委員会には、行政主席が任命する委員長と4名を下らない数の委員、若干名の理事官などの職員を置くこととした（第4条）。なお、各委員会は統廃合が行われ、1953年12月に奄美海難審判委員会が廃止され、さらに1961年8月には、3つの委員会（沖縄、宮古、八重山）を統合して那覇市に海難審判が設置されるに至ったのである。1962（昭和37）年7月に沖縄でも海難審判法が制定されると、海難審判委員会は海難審判庁に改組され、建設運輸局（1965年年より通商産業局）の外局となった。なお、沖縄の海難審判庁は一審制をとり、裁決に対する訴えは、中央巡回裁判所の管轄に属することとした。

1972（昭和47）年5月、沖縄は日本に復帰した。それに伴って海難審判法は一部改正され、「沖縄県を管轄区域に含む地方海難審判庁には、その事務の一部を取扱わせるため、当面の間、沖縄県の区域内に支部を設けることができる」こととし⁴⁶、那覇市に門司地方海難審判庁那覇支部と門司地方海難審判理事所那覇支所を設置することとした。

2.4 行政機関としての「海難審判制度」の位置付け

本章では、近現代の日本における海難審判の機構の変遷を見てきた。なぜ海難審判の機構が通常の司法システムからある種「独立」し、準司法的な性格を有しているのかについては、戦後改革において海員審判所から海難審判所への移行が行われた際に確認した「海事審判ノ特異性ニ就テ」が端的に指摘している。即ち、海難には船舶や船員にとどまらず港湾などの海運行政、そして技術的な部分が

密接に関係していること、そして海員審判が技能的な審理を必要としていることである。関係する技術や部署が多岐にわたり、かつ高度な技術的視点が必要とされることから、海難を審判するにあたっては通常の検察・裁判所による裁判とは異なる制度が必要とされた⁴⁷。そのため、海難審判を専門的に所掌する準司法機関とも言うべき行政機関がつくられたのである。

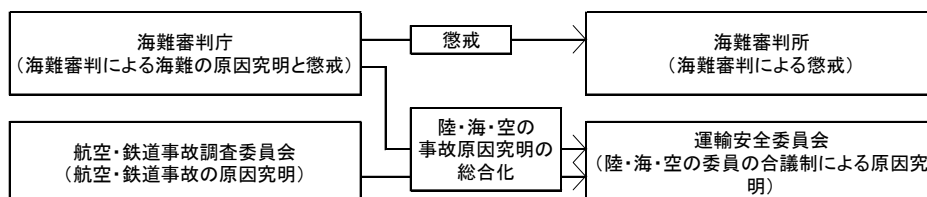
3. 現行法令上の「海難審判制度」

3.1 「海難審判所」設置の経緯

海難審判制度が我が国における海難審判に関する制度であることは論を俟たないが、海難の当事者となるのは我が国の船舶や国民のみではない。また、船舶が国際的に活動することから、海事分野の取り組みが必然的に国際的なものとなるため、海事分野のルールを各国が連携・協力して全世界的なものとして定められている。既に19世紀後半には主要な海運国を中心に各種の技術的事項や灯台業務、海難防止・海難救助等の海上安全の確保を目的とする国際条約等が取りまとめられている。そのため、海難審判を含む海難調査も国際海事機関（International Maritime Organization : IMO）を中心とした国際的な枠組みの下で行われるようになっており、世界の主要な海運国・造船国である我が国も国際機関の場で積極的に活動を行い、世界の海事分野のルール作りに積極的に貢献している⁴⁸。

IMO が主導する条約の中でも、海難審判に係る主な条約としては海上人命安全条約（International Convention for the Safety of Life at Sea : SOLAS）⁴⁹や海洋汚染防止条約（MARPOL）、満載喫水線条約（LL）などがある⁵⁰。本稿で注目している海難審判所の設置に大きな影響を与えたのは、1997年11月にIMO総会で採択された海難及び海上インシデントの調査のためのコード（Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents）（事故調査コード）および1999年11月にIMO総会で採択された海難及び海上インシデントにおけるヒューマンファクターの調査のための指針（Guidelines for the Investigation of Human Factors in Marine Casualties and Incidents）、そしてこれらの一部を取り込み、その義務化を定めた改正 SOLAS が2008年5月にIMO総会で採択されたことである⁵¹。

この結果、1948年の海難審判法施行以来、海難に関する原因究明と懲戒を行ってきた海難審判庁は2008年10月に海難審判による船員に対する責任追及を行う「海難審判所」と航空、鉄道、船舶の事故等の原因究明調査を行うため、航空・鉄道事故調査委員会と合併した「運輸安全委員会」に組織改編された【図1】。また、この組織改編により、海難審判制度は二審制から一審制に改められ、東京の「海難審判所」は「重大な海難」を、「地方海難審判所」はそれ以外の海難を取り扱うこととなり、「海難審判所」では3人の審判



出典：『平成21年版レポート海難審判』をもとに筆者作成。

図1：海難審判制度の変更概要

官、「地方海難審判所」では通常1人の審判官で海難審判を行うこととなった⁵²。

この組織改編により、海難審判所と運輸安全委員会は国土交通省の特別の機関と外局にそれぞれ位置付けられた。この組織改編の法的根拠である国土交通省設置法の改正案は第169回国会（2008年1月18日～6月21日）で審議され、民主党の川内博史衆議院議員が「私は、処分と原因の究明を分けたというのは非常に意義深いことであろうというふうに思っております。やはり、人間は、自分は処分されるかもしれないとか、何か罰を受けるかもしれないと思うと、どうしても本当のことを言うのをためらったりしがちですけれども、懲戒処分などとは分けて、事件、事故のバックグラウンドを、真の意味で原因を究明していくために、運輸安全委員会というものが今回新たに発足をするというふうにとらえております。」と衆議院国土交通委員会で発言するなど歓迎する意見が表明された⁵³。しかし、同じ委員会の質疑で日本共産党の穀田恵二衆議院議員から「運輸安全委員会については、国交省の外局に格上げし権限強化するなど、十分ではありませんが、運輸事故原因の科学的究明と再発防止へ一歩前進となる内容も含まれています。しかし、事故原因究明機能の強化を図るといいながら、海難審判所と合わせた新しい組織の定員は、再編前より減らされています。運輸行政から完全に独立し、予算や人員をさらにふやすべきです。海難審判庁の改組についても、事故原因の科学的究明と再発防止の仕組みや、新たな海難審判のあり方について、関係者を含めた十分な検討が必要です。観光庁の新設とセットで拙速に決めるのは問題です。」、社会民主党の淵上貞雄参議院議員から「海難審判庁が海難審判所に格下げされる。所属する調査官が削減されれば、運輸安全委員会の事故調査報告書を海難審判の証拠と

して使わざるを得ないということになることが懸念される」や「準司法機関として地裁相当の機関にふさわしい位置付けを確保すべき」といった意見がそれぞれ寄せられるなど⁵⁴、組織の構成に関する指摘が寄せられている⁵⁵。

3.2 「外局」と「特別の機関」の違い

外局とは「内部部局（内局）に対する概念であり、内閣府の長としての内閣総理大臣または各省大臣の統括の下に置かれながら、内部部局とは異なる一定の独立性を有する組織⁵⁶」であり、内閣府の外局については内閣府設置法第3条、各省の外局については国家行政組織法第49条が設置根拠となっている⁵⁷。いずれの法律においても、委員会および庁が外局とされ、現在は【表1】の通りとなっている。海難審判所の前身である海難審判庁も中央省庁等改革基本法第16条において、国土交通省の主として政策の実施に関する機能を担う庁（以下「実施庁」とする）とされていた。

この内、委員会については、第2次世界大戦以前には例外的な存在であった合議制機関を連合国軍最高司令官総司令部（GHQ／SCAP）がアメリカの独立規制委員会（independent regulatory commission）を範とする行政委員会制度の導入を積極的に進めたことが背景として挙げられる。そのため、国家行政組織法において行政機関の1類型とされたものの、1951年のサンフランシスコ条約締結に先立って提出された「行政制度の改革による答申」において、「行政委員会制度は、アメリカと異なり、日本社会の実際に合致したもとは必ずしもいえないとし、組織が肥大化し、能動的に行政目的を追求する事務については責任の明確性を欠き、能率的な事務処理の目的を達し難いから、原則として廃止し、公正中立的な立

表 1：我が国における行政機関の外局（2020 年 12 月現在）

| 府省 | 外局 | | 設置根拠 |
|-------|---|---------------------------|------------|
| | 委員会 | 庁 | |
| 内閣府 | 公正取引委員会 国家公安委員会 個人情報保護委員会 カジノ管理委員会 | 金融庁 消費者庁 | 内閣府設置法第64条 |
| 総務省 | 公害等調整委員会 | 消防庁 | 国家行政組織法第3条 |
| 法務省 | 公安審査委員会 | 出入国在留管理庁 ※公安調査庁 | |
| 外務省 | | | |
| 財務省 | | ※国税庁 | |
| 文部科学省 | | スポーツ庁 文化庁 | |
| 厚生労働省 | 中央労働委員会 | | |
| 農林水産省 | | 林野庁 水産庁 | |
| 経済産業省 | | 資源エネルギー庁 ※特許庁 中小企業庁 | |
| 国土交通省 | 運輸安全委員会 | 観光庁 ※気象庁 ※海上保安庁 | |
| 環境省 | 原子力規制委員会 | | |
| 防衛省 | | 防衛装備庁 | |

※：国家行政組織法第7条において、その所掌事務が主として政策の実施に係るものである庁として別表第二に掲げるもの(実施庁)とされた庁

筆者作成。

場において慎重な判断を要する受動的な事務を主とするものについては、整理簡素化して存置する」という方針が示された⁵⁸。その後、再編統廃合が進められ、現在は【表 1】にある委員会が設置されている。また、国家公安委員会は 2020 年 12 月現在、委員長に国務大臣が充てられる唯一の委員会である。

これに対して、庁を設置する理由は主に事務量が膨大であり、しかも、全体としてある程度独立性を認めるべきものであって、内部部局で処理させると他の部局との均衡を失する等の困難があることである⁵⁹。また、庁は中央省庁等改革基本法第 16 条において、「法律で、国務大臣をもってその長に充てることとされるもの」および「特段の必要があり、主として政策の企画立案に関する機能を担うため、内閣府又は新たな省の外局として置かれる」ものを例外として、

主として政策の実施に関する機能を担うものとされている⁶⁰。

このように一定の独立性を有する委員会や庁、あるいはその上位に位置する府や省には、内部部局とは異なる附属機関⁶¹とも総称される審議会等や施設等機関、特別の機関を設置することができる。この内、審議会等は「(国家行政組織法) 第三条の国の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる」という国家行政組織法第 8 条の規定に基づき設置されるものである。また、国家行政組織法第 8 条の 2 においては、「(国家行政組織法) 第三条の国の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政

令の定めるところにより、試験研究機関、検査検定機関、文教研修施設（これらに類する機関及び施設を含む。）、医療更生施設、矯正収容施設及び作業施設を置くことができる」と規定され、いわゆる省庁大学校などが設置されている。

そして、国家行政組織法第8条の3で「(国家行政組織法) 第三条の国の行政機関には、特に必要がある場合においては、前二条に規定するもののほか、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律の定めるところにより、特別の機関を置くことができる」と規定されているのが特別の機関である。特別の機関は所掌事務または組織構成が特殊であるため、府、省、委員会、庁の内部部局、審議会等、施設等機関および地方支分部局のいずれにも含まれない行政機関の総称とされる⁶²。そのため、警察庁や検察庁といった法執行機関、あるいは日本学術会議や日本学士院、日本芸術院といった学術機関も特別の機関とされている。この附属機関は国家行政レベルにおける給付行政⁶³の主要な部分を担っているが、このこととの関連で附属機関の中には、独立行政法人化になじむものがあり⁶⁴、実際に財務省の特別の機関だった造幣局および印刷局は改組され、独立行政法人造幣局および独立行政法人国立印刷局となり、通商産業省の特別の機関だった工業技術院は国立研究開発法人産業技術総合研究所へ発展・改組されている。

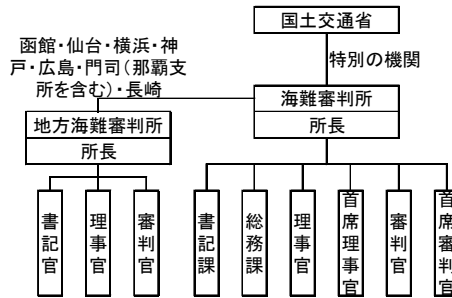
これらの検討を踏まえると、「外局」と「特別の機関」は根拠法のみならず、行政機関に置ける位置づけが大きく異なることが明らかとなる。これは換言すると、国土交通省の外局であった海難審判庁が同省の特別の機関である海難審判所へ改編されたことは名称の変更以外の何らかの変更があったということである。これを踏まえ、以下では海難審判所が設置された経緯を考察する。

4. 「特別の機関」としての「海難審判制度」

4.1 法令における海難審判および海難審判所の位置付け

海難審判全体に関する主な関連法令としては、法律である国土交通省設置法および海難審判法、政令である海難審判法施行令、省令である海難審判法施行規則および海難審判所組織規則が挙げられる。この内、海難審判法施行令や海難審判法施行規則が海難審判に関する詳細な規定を中心に構成されている。

一方、行政機関としての海難審判所の設置根拠は海難審判法第7条である。また、国土交通省設置法第27条第2項および同第29条の3においても、海難審判所に関する規定が設けられている。これらの法律および海難審判所の組織を詳細に規定している海難審判所組織規則に基づき、海難審判所が東京都に、海難審判所の事務の一部を取り扱わせるために地方海難審判所が函館市、仙台市、横浜市、神戸市、広島市、北九州市および長崎市に、門司地方海難審判所の支所（門司地方海難審判所那覇支所）が那覇市にそれぞれ置かれており【図2】、我が国の領海や排他的経済水域はもとより、地球上のあらゆる海域を分轄している【表2】。なお、海難審判所および地方海難審判所ならびに支所の構成員は審判官25人、理事官23人、その他の職員33人という計81人となっている⁶⁵。



出典：海難審判所組織規則および海難審判所ウェブサイト
 (https://www.mlit.go.jp/jmat/profile/sosiki/sosiki.htm)をもとに筆者作成。

図 2：海難審判所の組織

表 2：地方海難審判所の名称、位置、管轄区域及び海難審判法第十六条第三項の規定による事件の管轄

| 名称 (位置) | 管轄 |
|---------------------|--|
| 函館地方海難審判所 (函館市) | 管轄区域 北海道 大間崎と竜飛崎とを結び東経百四十度の子午線まで延長しその交点から二百九十五度にロシア連邦の海岸まで引いた線(以下「イ線」という。)、大間崎と尻屋崎とを結び尻屋崎から九十度に東経百七十五度の子午線まで引いた線(以下「ロ線」という。)、及びロ線の東端から零度にロシア連邦の海岸まで引いた線(以下「ハ線」という。))以内の領海 海難審判法第十六条第三項の規定による事件の管轄 イ線、ロ線及びハ線以内の国外の水域並びにこれに接続する河川において発生する事件 |
| 仙台地方海難審判所 (仙台市) | 管轄区域 青森県 岩手県 宮城県 秋田県 山形県 福島県 新潟県 イ線及び新潟県と富山県との海岸境界(北緯三十六度五十八分五十一秒東経百三十七度三十八分十九秒)から零度に五十海里引きその北端から二百九十五度に北朝鮮の海岸まで引いた線(以下「ニ線」という。))以内の領海 ロ線及び福島県と茨城県との海岸境界(北緯三十六度五十一分三十一秒東経百四十度四十七分三十八秒)から九十度に東経百四十五度の子午線まで引きその東端から零度にロ線まで引いた線(以下「ホ線」という。))以内の領海 海難審判法第十六条第三項の規定による事件の管轄 イ線及びニ線以内の国外の水域並びにこれに接続する河川において発生する事件 ロ線及びホ線以内の国外の水域において発生する事件 |
| 横浜地方海難審判所 (横浜市) | 管轄区域 茨城県 栃木県 群馬県 埼玉県 千葉県 東京都 神奈川県 山梨県 長野県 岐阜県 静岡県 愛知県 三重県 三重県と和歌山県との新宮川口における境界(北緯三十三度四十三分二十五秒東経百三十六度四十一秒)を通過する子午線(以下「ヘ線」という。))以東の領海(函館地方海難審判所、仙台地方海難審判所及び神戸地方海難審判所の管轄区域を除く。) 海難審判法第十六条第三項の規定による事件の管轄 ヘ線以東で西経七十度の子午線(以下「ト線」という。))以西の国外の水域において発生する事件(函館地方海難審判所、仙台地方海難審判所及び神戸地方海難審判所の管轄に属する事件を除く。) |
| 神戸地方海難審判所 (神戸市) | 管轄区域 富山県 石川県 福井県 滋賀県 京都府 大阪府 兵庫県 奈良県 和歌山県 徳島県 高知県 ニ線及び兵庫県と鳥取県との海岸境界(汐吹埼)から零度にニ線まで引いた線(以下「チ線」という。))以内の領海 ヘ線以西の領海(広島地方海難審判所、門司地方海難審判所及び長崎地方海難審判所の管轄区域を除く。) 海難審判法第十六条第三項の規定による事件の管轄 ニ線及びチ線以内の国外の水域において発生する事件 ヘ線以西でト線以東の国外の水域並びにこれに接続する河川及び湖において発生する事件(広島地方海難審判所、門司地方海難審判所及び長崎地方海難審判所の管轄に属する事件を除く。) ト線以西の大西洋、メキシコ湾及びカリブ海並びにこれらに接続する河川において発生する事件 |
| 広島地方海難審判所 (広島市) | 管轄区域 鳥取県 島根県 岡山県 広島県 山口県(下松市、岩国市、光市、柳井市、周南市、大島郡、玖珂郡及び熊毛郡の区域に限る。) 二線、チ線及び島根県と山口県との海岸境界(北緯三十四度四十分五十二秒東経百三十一度四十一分二十一秒)から零度に二線まで引いた線(以下「リ線」という。))以内の領海 岡山県と兵庫県との海岸境界(真尾島)から網埜に至り網埜から香川県と徳島県との海岸境界(北緯三十四度十二分三十二秒東経百三十四度二十六分三十秒)まで引いた線(以下「ヌ線」という。))、防府市と周南市との海岸境界(赤埼)から野島の西端及び建設瀬戸の高島の東端を経て水ノ島灯台に至り同灯台から百八十度北緯二十三度まで引いた線(以下「ル線」という。))並びに愛媛県と高知県との海岸境界(北緯三十二度五十五分三十二秒東経百三十二度三十九分二十一秒)から二百四十度(以下「レ線」という。))以内の領海 海難審判法第十六条第三項の規定による事件の管轄 二線、チ線及びリ線以内の国外の水域において発生する事件 ヌ線、ル線及びレ線以内の国外の水域において発生する事件 |
| 門司地方海難審判所 (北九州市) | 管轄区域 山口県(広島地方海難審判所の管轄区域を除く。) 福岡県(長崎地方海難審判所の管轄区域を除く。) 沖縄県 二線、リ線、ル線、レ線の南端から二百七十度(東経百二十二度三十分まで引きその西端から零度に北緯二十六度まで引いた線(以下「ワ線」という。))、ワ線の北端から九十度(東経百二十五度まで引いた線(以下「カ線」という。))、阿久根市と薩摩川内市との海岸境界(北緯三十一度五十三分三十二秒東経百三十三度三十三分三十二秒)から二百七十度(東経百三十三度三十分まで引きその西端から北緯二十六度東経百二十五度の点まで引いた線(以下「ヨ線」という。))及び糸島市と唐津市との海岸境界(北緯三十二度二十八分十二秒東経百三十三度二分二十二秒)から鳥帽子島灯台を経て馬籠島灯台に至り同灯台から二百七十度(東経百三十三度三十分まで引きその西端から北緯二十六度東経百二十五度の点まで引いた線(以下「コ線」という。))以内の領海 海難審判法第十六条第三項の規定による事件の管轄 二線、リ線、ル線、カ線、ヨ線及びコ線以内の国外の水域並びにこれに接続する河川において発生する事件 |
| 長崎地方海難審判所 (長崎市) | 管轄区域 福岡県(大牟田市、柳川市、大川市及びみやま市の区域に限る。) 佐賀県 長崎県(門司地方海難審判所の管轄区域を除く。) 熊本県 鹿児島県(阿久根市、出水市及び出水部の区域に限る。) 力線、ヨ線、タ線及びワ線の北端から二百七十度(東経百二十五度の点まで引いた線(以下「シ線」という。))以内の領海 海難審判法第十六条第三項の規定による事件の管轄 力線、ヨ線、タ線及びシ線以内の国外の水域並びにこれに接続する河川及び湖において発生する事件 |

出典：海難審判所組織規則をもとに筆者作成。

4.2 「外局」から「特別の機関」への改編をどのように捉えるか？

2008年の海難審判所設置から約10年が経過し、国会審議などで海難審判所が注目を集めることはあまりなく⁶⁶、海難審判の申立件数も320件前後で推移している【表3】。そのため、海難審判所が設置される際の国会審議においては、同時に廃止された船員労働委員会と併せて、観光庁と運輸安全委員会を設立するために海難審判庁が廃止されたという指摘もなされたが⁶⁷、海難事故が漸減傾向であることを踏まえると、現行の規模はある程度適正であると考えられる。

一方、2008年以降も外局は増え続け、消費者庁（2009年）や原子力規制委員会（および原子力規制庁）（2012年）、個人情報保護委員会（設立当初は特定個人情報保護委員会）（2014年）、スポーツ庁（2015年）、防衛装備庁（2015年）、出入国在留管理庁（2019年）、カジノ管理委員会（2020年）が設置された。これらの取り組みを踏まえると、海難審判所が国土交通省の外局から特別の機関に改編されたことは、一見すると行政機関として格下げされたように見える。

しかし、他の特別の機関を見てみると、2017年4月に我が国における海洋政策の根幹となる海洋基本法に基づいて設置される

総合海洋政策本部の事務局が内閣府の特別の機関である総合海洋政策推進事務局として改組されたり、「科学者の国会」とも称され、総理府の機関として設置された日本学術会議が総務省を経て、2005年4月に内閣府の特別の機関へと移管されたりと必ずしも格下げと言えない事例も存在している⁶⁸。また、我が国の安全保障を担う自衛隊の指揮・命令系統の中核である統合幕僚監部や各自衛隊の幕僚監部は防衛庁設置法においては防衛庁長官の幕僚機関として設置されたが、その後防衛省の特別の機関に改組されている。そのため、海事分野における主要な行政審判である海難審判の実務を担う存在として、海難審判所を字句通りの特別の機関として位置づけるのは、格下げと言うよりも行政機関としての位置づけをより明確にしたと捉え得る。

また、我が国における海洋政策の推進という観点から見ると、現行の海洋基本計画（以下「第3期海洋基本計画」とする）は「総合的な海洋の安全保障（comprehensive maritime security）」を基礎とした点が強調される傾向があるが⁶⁹、第3期海洋基本計画においては、「海洋の主要政策」として「海洋の産業利用の促進」や「海洋環境の維持・保全」、「科学的知見の充実」、「北極政策の推進」、「国際連携・国際協力」、「海洋人材

表3：海難事故の推移

| | 申立件数 | | 申立隻数 | | 立件件数 | | 立件隻数 | | 船舶事故隻数 |
|--------|------|--------|------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|
| | 1-9月 | 10-12月 | 1-9月 | 10-12月 | 1-9月 | 10-12月 | 1-9月 | 10-12月 | |
| 2008年※ | 421 | 39 | 633 | 56 | 2,258 | 160 | 2,692 | 223 | 2,414 |
| 2009年 | 291 | | 423 | | 1,491 | | 1,936 | | 2,545 |
| 2010年 | 356 | | 524 | | 1,441 | | 1,866 | | 2,395 |
| 2011年 | 377 | | 556 | | 1,145 | | 1,523 | | 2,508 |
| 2012年 | 363 | | 527 | | 1,063 | | 1,386 | | 2,234 |
| 2013年 | 305 | | 424 | | 1,001 | | 1,362 | | 2,285 |
| 2014年 | 331 | | 508 | | 1,026 | | 1,365 | | 2,138 |
| 2015年 | 347 | | 509 | | 1,047 | | 1,386 | | 2,116 |
| 2016年 | 305 | | 447 | | 986 | | 1,306 | | 2,007 |
| 2017年 | 305 | | 433 | | 953 | | 1,259 | | 1,959 |
| 2018年 | 320 | | 453 | | 832 | | 1,102 | | 2,178 |
| 2019年 | 317 | | 474 | | 906 | | 1,203 | | 2,053 |

※2008年9月までは海難審判庁として、2008年10月からは海難審判所として集計している。

出典：『レポート海難審判』各号および『令和2年版交通安全白書』をもとに筆者作成。

の育成と国民の理解の増進」も掲げられており、海難審判と密接に関わる取り組みを推進することが明示されている⁷⁰。そのため、我が国における海洋政策の推進を担う重要な行政機関としてより積極的に海難審判所を我が国の行政機構に位置付けること、より具体的には海難審判所と運輸安全委員会へ改編された背景を踏まえ、独自に海難事故の原因究明を行うのみならず、必要に応じた政策立案を主導し得る体制を強化することが適当であると結論付けられる。

5. おわりに

本稿は行政機関としての海難審判所に注目し、行政府と司法府のインターフェイスと言い得る行政機関としての特殊性や我が国の海洋政策における位置づけを明らかにすべく、政治学、特に政治過程論および政治史の観点から検討を進め、準司法手続を所掌事務とする行政機関であるのみならず、我が国における海洋政策の一端を担う行政機関として位置づけ得ることを明らかにした。また、IMO 決議をはじめとする国際的な動向の強い影響を受けていることも明らかにした。これは換言すると、海難審判所が相当の政治性影響を受け得る行政機関であることを意味している。この特徴は、本稿冒頭で紹介した先行研究においてはあまり注目されてこなかったものである。

一方で、海難審判所が設置された際に提示された幾つかの懸念⁷¹を払しょくする取り組みを引き続き進めていく必要がある。この取り組みは準司法機関という行政府と司法府のインターフェイスとしての性格を帯びている海難審判所にとっては宿命とも言い得る課題であり、今後も精力的な改善を行うことが求められる。また、本稿での検討を通じて、準司法機関としての海難審判制度にも注目したが、これは「持続可能

な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する (Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels)」という持続可能な開発目標 16 (SDG 16) の達成への寄与も期待されるものである。無論、特別の機関の法的な位置づけやその解釈については、行政組織法をはじめとする行政法や国際組織法をはじめとする国際法を中心とする関連諸分野からのより詳細な分析が求められる。しかし、持続可能な開発目標の達成や我が国を含む国際的な海洋政策の推進への貢献を目指す政策研究、そして政治学の観点からその方向性や枠組みを提示することは意義があると考えられる。そのため、我が国のみならず、世界の海洋政策をより強力に推進するためにも今後も政治学の視点からの調査研究を積極的に推進したい。

¹ 内閣府編(2020)『令和2年版交通安全白書』167頁

(https://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/r02kou_haku/pdf/zenbun/2.pdf) (最終確認日: 9月30日)。

² 海難審判以外の行政審判としては、特許法に基づくものや国税通則法に基づくものなどが挙げられる。独占禁止法基本問題懇談会(第10回)配布資料4「我が国における行政審判制度」

(https://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/archive/kaisaijokyo/mtng_10th/mtng_10-4.pdf) (最終確認日: 2020年9月30日)。

- ³ 藤田宙靖 (2020)『新版 行政法総論(下)』青林書院 183-184 頁。
- ⁴ 当時の藤井貞夫人事院総裁は定年制度の導入について、「適正な新陳代謝を図りますとともに、長期的な人事管理の体制を打ち出せなくなる、それが十分でないということから、いろいろな問題がそこに起きてまいるということがございますので、そういう点をさらに将来を見越して考えます場合、民間においても大部分が定年制を実施しておるといことがございますので、一種の勤務条件についての情勢適応の原則あるいは官民との均衡というような点から申しまして、この際定年制を公務員にも導入するということが大変意義のあることではないかということで、人事院といたしましてはお答えを申し上げたということでございます。」と答弁している。衆議院 (1981)『第94回国会内閣委員会議録』第9号29頁。
- ⁵ 海難審判所の審判官および理事官以外で定年が65歳とされている役職としては、「研究所、試験所等の長で人事院が定めるもの」、「迎賓館長」、「宮内庁次長」、「金融庁長官」、「国税不服審判所長」、「運輸安全委員会事務局の船舶事故及びその兆候に関する調査に従事する事故調査官で人事院が定めるもの」、「検事総長」などが挙げられるが、何れも特殊性が高い行政機関の長や構成員である。
- ⁶ 一般的に「準司法機関」と属称されるのは検察や警察、公正取引委員会が挙げられることが多い。鈴木孝之 (2009)「公正取引委員会における準司法機関の意義」『白鷗大学法科大学院紀要』第3号271-294頁、田和俊輔 (1972)「準司法機関としての検察制度と司法警察の関係」『鳥取大学教養部紀要』第6号51-84頁。しかし、海難審判所の所掌事務である海難審判制度が行政審判の一種であり、国税不服審判所の設置に関する審議において、当時の吉國二郎国税庁長官が「海難審判所等のような準司法機関」という答弁をしていることから、海難審判所が準司法機関として認識されていたことが窺える。参議院 (1969)『第61回国会大蔵委員会議録』第31号25頁。
- ⁷ 高等海難審判庁編 (1964)『海難審判史』海難審判研究会。
- ⁸ 高等海難審判庁監修 (1997)『海難審判制度百年史』海難審判協会。
- ⁹ 伊藤喜市 (2013-2016)「日本近代海難調査史話」(第1話～第8話)『ふねとうみ：その安全を求めて』172-175号および178～181号、海難審判・船舶事故調査協会。
- ¹⁰ 大須賀英郎・安部誠治 (2017)「近代日本における海員審判の意義と限界—船舶事故調査の視点から—」『社会安全学研究』第8号19-42頁。
- ¹¹ 大須賀英郎 (2020)「日本の船舶事故調査制度に関する一考察—海外先進諸国と比較しつつ—」関西大学博士学位論文。
- ¹² 森島逸男 (1979)『海難審判制度史』成山堂書店。
- ¹³ 森清 (1968)『海難審判制度の研究』中央大学出版部。
- ¹⁴ 加えて、行政学の分野においても、私人の権利利益の保護に注目が集まり、行政機関の仕組みに注目する行政組織法に関する調査研究が行政作用法や行政救済法といった行政法における他分野より密度に格差があるという指摘もある。松戸浩 (2017)「行政組織法の課題」『行政法研究』第20号129-138頁。
- ¹⁵ 高等海難審判庁監修 (1997)『海難審判制度百年史』海難審判協会。
- ¹⁶ 大須賀英郎・安部誠治 (2017)「近代日本における海員審判の意義と限界—船舶事故調査の視点から—」『社会安全学研究』第8号19-42頁。
- ¹⁷ 第2条では「臨時裁判所ノ裁判官ハ皆政府ノ特選ヲ以テ命セラレル者トス其定員ヲ7名トシ又其内1人ヲ特選シテ裁判長トス」とされ、裁判長1人、裁判官6人の合議体とすることが定められていた。なお、この裁判は訴えが取り下げられたことで開廷することはなかった。
- ¹⁸ 同規則第10条では、「第二 其失錯又ハ不良ノ所為ニ由テ船ヲ失ヒ」などを列挙して、これらを「直ニ之ヲ審究或ハ審究セシムヘシ」としている。
- ¹⁹ 前掲『海難審判制度百年史』19頁。
- ²⁰ 内閣官報局 (1881)『法令全書 明治14年

- (国立国会図書館デジタルコレクション)』133-138 頁。なお、同規則の施行に伴い、1876 年の規則は廃止された。
- 21 船舶司検所官制・御署名原本・明治 24 年・勅令第 150 号、国立公文書館デジタルアーカイブ。
- 22 大須賀英郎・安部誠治 (2017) 22 頁。
- 23 1896 年 1 月 23 日、貴族院本会議。国立国会図書館帝国議会議事録検索システム。
- 24 高等海難審判庁監修 (1997) 『海難審判制度百年史』海難審判協会 52 頁。なお、前掲「近代日本における海員審判の意義と限界」24 頁では、この記述は「正確なものではない」と指摘していることは明記しておく。
- 25 1896 年 2 月 25 日、貴族院本会議。国立国会図書館帝国議会議事録検索システム。
- 26 海員懲戒法・御署名原本・明治 29 年・法律第 69 号、国立公文書館デジタルアーカイブ。
- 27 同法における懲戒は第 2 条において免状行使の禁止、同停止、けん責の三種類とされた。
- 28 海員審判所職員定員及任用令・御署名原本・明治 30 年・勅令第 78 号、国立公文書館デジタルアーカイブ。
- 29 地方海員審判所管轄区域・御署名原本・明治 30 年・勅令第 190 号、国立公文書館デジタルアーカイブ。
- 30 台湾船籍規則・台湾汽船検査規則・台湾汽船職員規則・台湾汽船職員懲戒規則・明治 41 年律令第 12 号船舶登記取扱方廃止律令案、国立公文書館デジタルアーカイブ。
- 31 海事諸法台湾施行令・御署名原本・昭和 6 年・勅令第 273 号、国立公文書館デジタルアーカイブ。
- 32 朝鮮総督府海員審判所官制ヲ定ム、国立公文書館デジタルアーカイブズ。勅令案には「朝鮮海員懲戒令ノ制定ニ伴ヒ海員審判所職員ノ定員及任用ニ関スル規定制定ノ必要アルヲ認ム依テ別紙勅令案ヲ提出ス」と付されている。
- 33 関東州海員懲戒令・御署名原本・昭和 11 年・勅令第 312 号、国立公文書館デジタルアーカイブ。
- 34 海事諸法樺太施行令・五章名原本・昭和 20 年・勅令第 204 号、国立公文書館デジタルアーカイブ。
- 35 高等海難審判庁監修 (1997) 『海難審判制度百年史』海難審判協会 126 頁。
- 36 同上 130-131 頁。
- 37 衆議院 (1947) 『第 1 回国会衆議院運輸及び交通委員会議録』第 11 号 4 頁。
- 38 海難審判法・御署名原本・昭和 22 年・法律第 13 号、国立公文書館デジタルアーカイブ。
- 39 海難審判法施行令・御署名原本・昭和 23 年・政令第 54 号、国立国会図書館デジタルコレクション。
- 40 大阪地方海難審判所は政令 (昭和 23 年政令第 266 号) により、神戸市に移転して神戸地方海難審判所となった。
- 41 行政管理庁行政管理二十五年史編集委員会編 (1973) 『行政管理庁二十五年史』行政管理庁 670-679 頁。
- 42 衆議院 (1949) 『第 5 回国会衆議院内閣委員会運輸委員会連合審査会議録』第 1 号 2-3 頁。
- 43 高等海難審判庁監修 (1997) 『海難審判制度百年史』海難審判協会 186-187 頁によると、海難審判の請求面と審判部門を分離するよう GHQ から強い意向が出されたことから、前者を担当する理事官の業務が海上保安庁に移管されることとなった。海上保安庁の創設当初には保安局 (のち保安部、海事検査部) に置かれ、さらに 1952 年 4 月に海上保安庁の付属機関の一つとして設置されるに至った。
- 44 琉球船舶規則 (1952 年府令第 65 号)、高等海難審判庁監修 (1997) 『海難審判制度百年史』海難審判協会 317 頁。
- 45 民政府府令第 065 号 琉球船舶規則 (請求番号: り-30)、沖縄県立公文書館。
- 46 沖縄の復帰に伴う関係法令の改廃に関する法律・御署名原本・昭和 46 年・第 6 巻・法律第 130 号、国立公文書館デジタルアーカイブ。この事項は同法 69 条において、海難審判法第 9 条の 2 に追加された条文である。
- 47 加えて、戦前の我が国における行政機構が大陸法あるいは大陸行政法に依拠しており、行政庁として機能したものが会計検査院や海難審判所など数機関のみであった。君塚

正臣 (2018) 「日本における憲法院的機関の憲法上の可能性—内閣法制局・再考—『司法権・憲法訴訟論』補遺 (1)』『横浜法学』第26巻第3号 1-62頁。そのため、戦前は例外的な行政機関であった海難審判制度が戦後一般的な行政機関として取り扱われるようになったと見るのが適当であろう。

- 48 「IMO (国際海事機関) の概要」 (https://www.mlit.go.jp/maritime/maritime_tk1_000035.html) (最終確認日: 2020年9月30日)。
- 49 1974年に採択された現行の SOLAS では安全規制の一段の強化が図られたほか、今後の技術革新等に即応するため、条約改正手続きの簡素化が図られ、頻繁に改正が行われるようになった。1974年の海上における人命の安全のための国際条約 (SOLAS 条約) (https://www.mlit.go.jp/kaiji/imo/imo0001_.html) (最終確認日: 2020年9月30日)。
- 50 海難審判庁 (2007) 『海難レポート 2007』高等海難審判庁 23頁。
- 51 大須賀英郎・山口浩孝 (2008) 「海難審判制度をめぐる再編について」『海難と審判』第159号 6-16頁、海難審判協会 (2008) 『海難審判庁が変わりました』『海難と審判』第160号 2-4頁、東京海上日動火災保険株式会社 (2008) 「海難事故の調査制度の抜本的な改革—海難審判と新しい「運輸安全委員会」について—」『東京海上日動マリンニュース』第182号 (https://www.tokiomarine-nichido.co.jp/hojin/marine_site/news/pdf/marine_news_080404.pdf) (最終確認日: 2020年9月30日)。なお、事故調査コードが策定および採択された経緯としては、1929年に締結された SOLAS 以来念頭に置かれてきた国際的な海難調査協力の潮流に加え、1960年代以降に続発した重大海難を契機として、国際的に統一された海難調査の手法を作成する必要性が共有された結果、IMO および国際海難調査官会議 (Marine Accident Investigators International Forum: MAIIF) において検討が行われた後、オーストラリアによって IMO の旗国小委員会 (Sub-Committee on Flag State Implementation: FSI) へ事故調査

- コード案が提案されている。岸本宗久 (2002) 「「国際海難」について」『日本海事補佐人会誌』第3号 27-32頁。また、2008年6月に海難審判庁が財団法人海難審判協会および財団法人日本財団と共催した「アジア地域における海難調査協力推進のための専門家会議」においては、「将来における海上事故の再発防止及び海上の安全と海洋の環境維持のために、海上事故調査及び海上事故情報とそこから得られた教訓の共有化における国際協力の重要性を認識し、意見が一致した。我々は、国際協力推進のためには、MAIFA (著者注: Marine Accident Investigators Forum in Asia (アジア海難調査官会議))、MAIIF の活動及び二国間、多国間における取り決めが有効であることを確認した」という合意事項 (Summary) が採択され、MAIIF やその地域版である MAIFA が事故調査コードの運用において、重要な役割を果たしていることが確認されている。財団法人海難審判協会 (2009) 『平成20年度アジア地域における海難調査推進のための専門家会議 アジア地域における海難調査協力体制の構築に関する調査研究報告書 その2』財団法人海難審判協会 137-138頁。
- 52 海難審判所 (2009) 『平成21年版レポート海難審判』海難審判所 1-2頁。なお、「重大な海難」とは、海難審判法施行規則第5条で規定されている下記の海難を指す。
- 1 旅客のうちに、死亡者若しくは行方不明者又は2人以上の重傷者が発生したもの
 - 2 5人以上の死亡者又は行方不明者が発生したもの
 - 3 火災又は爆発により運航不能となったもの
 - 4 油等の流出により環境に重大な影響を及ぼしたもの
 - 5 次に掲げる船舶が全損となったもの
 - イ 人の運送をする事業の用に供する13人以上の旅客定員を有する船舶
 - ロ 物の運送をする事業の用に供する総トン数300トン以上の船舶
 - ハ 総トン数100トン以上の漁船

- 6 前各号に掲げるもののほか、特に重大な社会的影響を及ぼしたものとして海難審判所長が認めたもの
- 53 衆議院（2008）『第 169 回国会衆議院国土交通委員会議録』第 11 号 8 頁。
- 54 参議院（2008）『第 169 回国会参議院国土交通委員会議録』第 6 号 24 頁。
- 55 衆議院（2008）『第 169 回国会衆議院国土交通委員会議録』第 11 号 17 頁。
- 56 宇賀克也（2019）『行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法〔第 5 版〕』有斐閣 189 頁。
- 57 内閣府に置かれる外局は内閣府設置法第 64 条において列記されている。
- 58 宇賀克也（2019）『行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法〔第 5 版〕』有斐閣 190-191 頁。
- 59 田中二郎（1976）『新版 行政法 中巻 全訂第 2 版』弘文堂 63 頁。
- 60 中央省庁等改革基本法が制定された 1998 年 6 月段階では、海難審判庁を含む 21 の庁および委員会が外局として設置されていた。なお、2020 年 12 月現在、国家行政組織法第 7 条において実施庁と指定されているのは【表 1】に記載しているように、公安調査庁、国税庁、特許庁、気象庁および海上保安庁の 5 つである。
- 61 「附属機関」という用語自体は内閣府設置法や国家行政組織法では使用されていないが、「附属機関、地方支分部局等に関する規定の整理等に関する法律（昭和 55 年 3 月 31 日法律第 13 号）」などにおいては、審議会等や施設等機関、特別の機関を示す用語として使用されている。また、1983 年に行われた国家行政組織法の改正以前は、同法第 8 条において、審議会等や施設等機関、特別の機関は一括して規定されていた。
- 62 宇賀克也（2019）『行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法〔第 5 版〕』有斐閣 235 頁。
- 63 「給付行政（サービス行政）」とは、私人に対する財や役務、情報等の給付が行政資源取得の対価等ではなく、給付それ自体を目的として行われる場合を指す。宇賀克也（2020）『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第 7 版〕』有斐閣 92 頁。
- 64 塩野宏（2012）『行政法Ⅲ〔第四版〕行政組織法』有斐閣 82 頁。
- 65 海難審判所（2020）『令和 2 年版レポート海難審判』海難審判所 1 頁。なお、『レポート海難審判』によると、海難審判所設置後、その他の職員の増減はあるものの、審判官と理事官の人数は増減なく維持されている。
- 66 ただし、2008 年 2 月に発生した護衛艦あたご漁船清徳丸衝突事件の海難審判やそれに関連する刑事裁判が行われていた関係で、その刑事裁判が結審した 2013 年頃までは国会では散発的に海難審判に関する審議が行われていた。
- 67 衆議院（2008）『第 169 回国会衆議院国土交通委員会議録』第 9 号 12-18 頁、衆議院（2008）『第 169 回国会衆議院国土交通委員会議録』第 10 号 18-20 頁。
- 68 池内了（2008）「特別講演 共同利用機関の前史としての日本学術会議の活動と今後」総合研究大学院大学『大学共同利用機関の歴史とアーカイブズ 2008 葉山高等研究センター研究プロジェクト「人間と科学」研究課題「大学共同利用機関の成立に関する歴史資料の蒐集とわが国における巨大科学の成立史に関する研究」2008 年度報告』111-133 頁。なお、1997 年 11 月 19 日に開催された行政改革会議第 39 回会議においても、「日本学術会議を総務省に置くことになると、任命者が総理大臣から総務大臣になるので、格下げとして異論が出てくるのではないか、これを避けるために事務局は総務省に設けるが、内閣総理大臣が会員を任命する形にできないか」という指摘がなされており、内閣府への移管はこの懸念を払拭するものであったと考えられる。「行政改革会議第 39 回会議議事概要（集中審議第 3 日）」（https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/1202da_i39.html）（最終確認日：2020 年 9 月 30 日）。
- 69 羽尾一郎（2018）「第 3 期海洋基本計画の下での新たな海洋政策」『Ocean Newsletter』第 431 号 2-3 頁。
- 70 なお、第 3 期海洋基本計画の第 2 部（海洋に関する施策に関し、政府が総合的かつ計

画的に講ずべき施策)の各項目(海洋の安全保障((1)我が国の領海等における国益の確保(オ 海上交通における安全の確保))、海洋の産業利用の促進((4)水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化(オ 国境監視機能を始めとする多面的機能の発揮の促進))、海洋環境の維持・保全((2)沿岸域の総合的管理(エ 沿岸域における利用調整))および国際的な連携の確保及び国際協力の推進((3)海洋に関する国際協力(エ 防災・海難救助支援))には海難防止に関する取り組みが記載されている。

- ⁷¹ 例えば、全日本海員組合が2008年2月に刊行された『海員』では、海難審判庁の改編に関する強い懸念が示されている。全日本海員組合(2008)「特集 海難審判庁の組織改編」『海員』第60巻第2号40-58頁。また、海難審判庁から改組された運輸安全委員会が作成する船舶事故調査報告書を裁判官が参照することにより、事故原因究明と懲戒処分を分けるという海難審判所が設置された背景を否定しかねない動きに対して懸念を示した研究も発表されている。藤原(森田)紗衣子・藤本昌志・三好登志行(2018)「運輸安全委員会による事故調査報告書が及ぼす影響についての一考察—LNG 船ブテリ ニラム サトゥ LPG 船サクラ ハーモニー衝突事件の分析を中心に—」『日本航海学会論文集』第139巻19-32頁。

付記:本稿は日本政治学会2020年度研究大会で報告した内容に加筆・修正したものである。

A Study on the Marine Accident Inquiry System in Japan :

Focusing on its position as an administrative institution

Nobuyuki MATSUOKA* and Yuta KOMORI**

Abstract

This paper aims to clarify the character of the Marine Accident Inquiry System as an administrative institution, especially its historical and institutional aspects, and to clarify its position in Japan's administrative structure, which can be described as an interface between the executive and judicial branches of the government.

This paper clarifies that the Marine Accident Inquiry System is not only an administrative institution with quasi-judicial proceedings under its jurisdiction, but can also be positioned as an administrative institution that plays a part in Japan's ocean policy. The paper also suggests that the Marine Accident Inquiry System may contribute to the promotion of Japan's Basic Plan on Ocean Policy and the achievement of Sustainable Development Goal 16.

Key words: Japan Marine Accident Tribunal, Marine Accidents Inquiry Agency, external organs, extraordinary organs, ocean policy

* Lecturer, School of Political Science and Economics, Meiji University

** Research Fellow, Ocean Policy Research Institute, The Sasakawa Peace Foundation
2021.1.31 submitted; 2021.2.28 accepted

『海洋政策研究』編集委員会
Ocean Policy Studies Editorial Board

- ・委員長（発行者）／Chief Editor
角南 篤（海洋政策研究所長（公益財団法人笹川平和財団理事長））
Atsushi SUNAMI, Ph.D. (President, OPRI-SPF)
- ・副委員長／Deputy Chief Editor
酒井 英次（海洋政策研究所副所長兼海洋事業企画部長）
Eiji SAKAI (Vice President, OPRI-SPF)
- ・査読小委員長（編集責任者）／Senior Editor
赤松 友成（海洋政策研究所海洋政策研究部長兼上席研究員）
Tomonari AKAMATSU, Ph.D. (Director, Policy Research Department, OPRI-SPF)
- ・委員（編集担当）／Editor (for Editorial Affairs)
高 翔（海洋政策研究所海洋政策研究部研究員）
Xiang GAO, Ph.D. (Research Fellow, OPRI-SPF)
五條 理保（海洋政策研究所客員研究員）
Riho GOJO, Ph.D. (Visiting Fellow, OPRI-SPF)
小森 雄太（海洋政策研究所海洋政策研究部研究員）
Yuta KOMORI, Ph.D. (Research Fellow, OPRI-SPF)
- ・委員（事務担当）／Editor (for Administrative affairs)
上里 理奈（海洋政策研究所海洋事業企画部海洋事業企画課）
Rina UESATO (OPRI-SPF)
橋本 菜那（海洋政策研究所海洋事業企画部海洋事業企画課）
Nana HASHIMOTO (OPRI-SPF)

お詫び

『海洋政策研究』第14号に掲載致しました下記論文につきまして、主題が誤って記載されてしまいました。謹んでお詫び申し上げます。

【掲載された主題】

Hajime TANAKA and Michael C. HUANG, “Policy Simulations of 6th industrialization subsidy using recursive general equilibrium model: Case of Hakodate city, Hokkaido”, pp.73-87.

【正式な主題】

Hajime TANAKA and Michael C. HUANG, “Policy simulations of 6th industrialization subsidy using recursive general equilibrium model: Case of Hakodate city, Hokkaido”, pp.73-87.

『海洋政策研究』第15号

2021年3月31日発行

発行者 角南 篤

発行所 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所
〒105-8524 東京都港区虎ノ門 1-15-16 笹川平和財団ビル 6階
TEL 03-5157-5210 FAX 03-5157-5230 <https://www.spf.org/opri/>

印刷所 株式会社かいせい
〒105-0003 東京都港区西新橋 2-15-3
TEL 03-3580-1531

ISSN 1880-0017

本誌で示された見解は執筆者個人のものであり、笹川平和財団海洋政策研究所の見解を表すものではありません。また、本誌の無断転載、複写、複製を禁じます。

Ocean Policy Studies

No.15 2021

| | |
|---|----|
| 「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」の変遷と展開 相澤 輝昭 | 1 |
| 地域漁業管理機関における脆弱海洋生態系の保全措置と 国際的標準化に向けた課題 小林 正典 | 39 |
| 船舶による油汚染事故の民事責任制度と責任配分 —モーリシャスにおけるWAKASHIO事故を契機として— 藤井 麻衣・樋口 恵佳 | 61 |
| 海難審判制度の政治学的研究 —我が国の行政機構における位置づけに注目して— 松岡 信之・小森 雄太 | 79 |



SASAKAWA PEACE FOUNDATION



OCEAN POLICY RESEARCH INSTITUTE