

海洋政策研究

第17号 2023年

公益財団法人 笹川平和財団
海洋政策研究所

Ocean Policy Studies

No.17 (February 2023)

Ocean Policy Research Institute, the Sasakawa Peace Foundation

The Sasakawa Peace Foundation Bldg.,

1-15-16, Toranomom, 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-intl/>

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17号 2023年2月

海洋政策研究

論文

- 海洋基本計画の支柱及び主要施策の提言
—第4期海洋基本計画とそれを超えて—
兼原 敦子 1
- 海洋生物資源利用の動的変遷と管理体制
—東インド洋の漁業と国際連携に向けた展望—
小林 正典 17
- ウクライナ危機発生後におけるロシア連邦漁業の政策動向
—日本の戦前『北洋漁業』合理化政策との比較的考察—
ファベネック ヤン 海舟 41

政策ノート

- ブルーインフィニティループから見た海洋ガバナンス
—「海洋中心主義」への回帰を目指して—
小森 雄太 65

No.17 February 2023

Ocean Policy Studies

Articles

- A Proposal on The Fourth Basic Plan on Ocean Policy and Beyond
Atsuko KANEHARA 1
- Dynamic Changes in the Use of Marine Biological Resources and Management Regimes
– Perspectives on Fisheries in the East Indian Ocean and International partnerships
Masanori KOBAYASHI 17
- The strategic Orientation of Russian Fishing Industry after the Ukrainian Crisis:
A Comparative Study with Imperial Japan’s Rationalization Policy of “Northern Fisheries”
FAVENNEC Yann Kaishu 41

Research Note

- Ocean Governance from the Perspective of the Blue Infinity Loop:
Toward a Return to the "Ocean Centricity"
KOMORI Yuta Ph. D. 65

Abstracts

A Proposal on The Fourth Basic Plan on Ocean Policy and Beyond

Atsuko KANEHARA

In 2023, the Fourth Basic Plan on Ocean Policy will be adopted by the Japanese Government. The author served for six years as a councilor for the Advisory Council for the National Head-quarters on Ocean Policy, and as the Chair for the Sub-Committee on Comprehensive Maritime Security. Based upon these experiences, this paper will provide a proposal on the main pillar and principal policies for the Fourth Basic Plan on Ocean Policy and beyond, from the two perspectives of the function of the Advisory Council for the National Headquarters on Ocean Policy and the idea of comprehensive maritime security. It will discuss the continuous significance of comprehensive maritime security as the main pillar, and, territorial sea guarding and marine spatial planning with its concrete a project of offshore wind power generation, as the principal ocean policies.

Key words: Basic Act on Ocean Policy, Basic Plan on Ocean Policy,
Advisory Council for the National Headquarters for Ocean Policy,
Comprehensive Maritime Security, Marine Spatial Planning

Dynamic changes in the use of marine biological resources and management regimes – Perspectives on fisheries in the East Indian Ocean and international partnerships

Masanori KOBAYASHI

To promote the conservation and sustainable use of marine biological resources, international legal and institutional frameworks have been developed, including the ongoing negotiations on a new agreement thereon. While fish catch volumes have been rapidly rising in the East Indian Ocean, regional fishery management organizations do not cover this sea area. As other multilateral institutions do not focus on the East Indian Ocean, or restrict their thematic coverage to marine pollution, there is a need for institutional transformation for the development and effective implementation of area-based management tools including marine protected areas.

Key words: East Indian Ocean, marine biological resources, regional fishery management organizations,
marine protected areas, area-based management tools

**The strategic orientation of Russian Fishing Industry after the Ukrainian Crisis:
A Comparative study with Imperial Japan's rationalization policy of
"Northern Fisheries"**

FAVENNEC Yann Kaishu

This paper aims to be a comparative study of Russian Federation's Fishing Industry reform following current Ukrainian events, with imperial Japan's "Northern Fisheries" rationalization policy in the early 1930's. Both were led by central authorities as emergency measures, in reaction to economic war that were launched against them by Western countries in a context of troubled times in International Relations.

By empirically analyzing regulation mechanisms of Russian Federation's post-Ukraine fisheries policy, through pre-war Japan's historical experience as a basis for comparison, this paper will attempt to identify strategic thoughts that are guiding economically sanctioned States, authors of controversial territorial expansion, then will try to explain what role fishing industry is expected to play in their strategy for survival.

Key words: International crisis, Russian Far East, Industrial rationalization policy, Food security, Stable income of foreign currencies

**Ocean Governance from the Perspective of the Blue Infinity Loop:
Toward a Return to the "Ocean Centricity"**

KOMORI Yuta Ph. D.

Following the passage of UNCLOS, each country has sought to promote comprehensive management of the oceans. In other words, this is the construction of ocean governance, and more specifically, the overcoming of the global trilemma. This article examines the perspectives that contribute to the consideration of ocean governance in the "Anthropocene," based on domestic and international trends in ocean governance. As a result, this article elucidates how BIL, consisting of new and existing SLOCs formed under the influence of climate change, will have a significant impact not only on diplomatic and security sectors, but also on economic and social sectors, which in turn could affect international relations.

Key words: UNCLOS, ocean governance, trilemma, climate change, anthropocene

海洋基本計画の支柱及び主要施策の提言

第 4 期海洋基本計画とそれを超えて

兼原 敦子*

2023 年 5 月頃、第 4 期海洋基本計画が閣議決定される。筆者は、2016 年より 6 年間総合海洋政策本部参与を務め、第 3 期海洋基本計画の策定に際して、海洋の安全保障小委員会委員長を務めた。この経験を踏まえ、総合海洋政策本部及び参与会議の機能と、第 3 期海洋基本計画の支柱である「総合的な海洋の安全保障」の両者の視点から、第 4 期海洋基本計画とさらに将来の海洋基本計画の支柱と主要施策を提言する。具体的には、総合的な海洋の安全保障（支柱）と、領海警備、海洋空間計画の一環としての洋上風力発電（主要施策）を挙げる。

キーワード：海洋基本法、海洋基本計画、総合海洋政策本部参与会議、
総合的な海洋の安全保障、海洋空間計画

1. はじめに

本稿は、海洋基本計画の支柱及びそれに基づく主要施策についての提言を試みる。筆者は、2016 年¹より 6 年間、総合海洋政策本部参与を務め、第 3 期海洋基本計画における「総合的な海洋の安全保障」に係る起草準備を担った、海洋の安全保障小委員会の委員長を務めた。そこで、第 3 期海洋基本計画における「総合的な海洋の安全保障」という考え方がもつ意義を踏まえて、筆者の経験にも照らして、本稿の提言を試みる。それに際しての本稿の方針は、以下のとおりである。

第一に、本稿が後述で取り上げる海洋の

安全保障、領海警備、海洋空間計画、洋上風力発電については、多くの優れた欧文・和文の文献がある²。紙数の都合で、それらを十分に引用することはできない。むしろ本稿は、海洋基本法や第 3 期海洋基本計画等の政府による文書、総合海洋政策本部及び参与会議等の政府関連機関での議論を参照して、主に国の考え方をたどりながら、海洋基本計画への提言を試みる。かつ、社会実装から乖離しないように、すでに公刊されているいくつかの団体による第 4 期海洋基本計画への提言も参照する。

第二に、本稿は、後述の 2. で明らかにするが、海洋基本計画の支柱とは、海洋基

* 上智大学法学部・教授／公益財団法人笹川平和財団・評議員
投稿受付：2022 年 9 月 27 日 掲載決定：2023 年 1 月 5 日

本計画の核心をなし根幹をなす考え方と理解している。そして、なぜ、第3期海洋基本計画では「総合的な海洋の安全保障」がその支柱の意義をもつかを明らかにし、そうした支柱の意義に照らして、第4期海洋基本計画及びそれ以後の海洋基本計画の支柱を提言する。第三に、こうした支柱の提言に基づいて、主要な施策についての提言も試みる。

現在、2022年9月であり、2022年度で、2018年5月15日に閣議決定された第3期海洋基本計画³の実施は、最終年度を終える。総合海洋政策本部参与会議⁴による、第4期海洋基本計画の起草が進展している。その起草を受けて、2023年5月頃に、第4期海洋基本計画が閣議決定される⁵。本稿は、海洋基本計画の支柱及びそれに基づく主要施策についての提言を試みるが、第3期海洋基本計画の理念や支柱を踏まえて、第4期海洋基本計画のもつべき支柱を探り、それにとどまらず、第4期「以後」の海洋基本計画をも想定する。それは、既に第4期海洋基本計画の起草は半ばを迎えているであろうという、時間的なタイミングの理由にもよるが、それだけではない。

海洋基本計画の理念や支柱では、一方で、基本計画が5カ年ごとに策定されることに明らかなように、日本をとりまく国際・国内情勢に応じた柔軟な修正変更が認められるべきである。しかし、それと同時に、日本という海洋国家の海洋基本計画は、5カ年に収斂せず、より長期的な理念や支柱をもつことも不可欠といえる。後述のように、「総合的な海洋の安全保障」は、日本の海洋政策とその実施のための制度について、根本的な考え方を与え、海洋基本計画がこれを5カ年を超えても保持することに、意義があると考えられる。それゆえに、本稿は、海洋基本計画の支柱及びそれに基づく

主要な施策を検討するが、第4期海洋基本計画を想定しつつも、それ以後の将来の海洋基本計画をも射程に置いて検討する。

本稿の構成は以下のとおりである。2. で、海洋基本計画の支柱についての、本稿の認識を示す。それを踏まえて、3. で第4期及び一定程度にはそれ以後の海洋基本計画が持つべき支柱を提言し、4. で具体的な主要施策を個別に検討する。

2. 海洋基本計画の支柱

2.1 第3期計画における理念

まず、支柱と密接な関連をもつが、筆者の理解では支柱よりも抽象的な観念と考えられる「理念」につき、第3期計画に範を求める。

「海洋基本計画の理念」とは、第3期計画によると、海洋基本法⁶の掲げる6つの基本理念（「海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和」、「海洋の安全の確保」、「海洋に関する科学的知見の充実」、「海洋産業の健全な発展」、「海洋の総合的管理」及び「海洋に関する国際的協調」）を前提・根幹としつつ、これまでの海洋政策の実施状況とその評価を踏まえ、その方針等を定める際の指針となり、かつ、第3期計画に基づく施策の実施に当たっての道標となるものである⁷。そして、第3期計画は、①自由・民主主義・基本的人権の尊重及び法の支配、②日本の国力の持続的な維持、③人類共通の貴重な財産である海洋を子孫に継承、④日本の強みである科学技術の進展、⑤海への国民の理解の増進、という5つを理念として掲げる⁸。さらに第3期計画は、理念に照らした方向性を説明した上で⁹、「海洋に関する施策についての基本的方針」として、総合的な海洋の安全保障¹⁰、海洋の産業利用の推進、海洋環境の保全、科学的知見の充実、北極政策の推進、国際連携・国際協

力、海洋人材の育成と国民の理解の増進を掲げる。それぞれの基本の方針のもとに、主要な施策についての言及がなされる¹¹。もっとも、次に説明するように、「総合的な海洋の安全保障」の独自のとらえ方により、多様な施策が包含されるとともに相互に結び付けられるために、一つの施策であっても、複数の基本の方針のもとにその意義を見出される。たとえば、「国際連携・協力」の施策としての国際秩序の形成や遵守の我が国による主導、「海洋の産業利用の促進」の施策としての海上輸送の確保、「海洋人材の育成と国民の理解の増進」の施策としての人材育成は、総合的な海洋の安全保障にも資する。

2.2 第3期計画における「総合的な海洋の安全保障」の意義

(1) 総合的な海洋の安全保障

第3期計画の特徴は、なによりも、次にある。すなわち、第3期計画は、海洋に関する施策の基本的な方針の第一に、「総合的な海洋の安全保障」を据えていることである¹²。「総合的な海洋の安全保障」は、領海警備、海洋状況把握体制の確立、国境離島の保全・管理、経済安全保障、海洋環境の保全等をその施策内容として包含する¹³。そして、「総合的な海洋の安全保障」をこのように広く捉えることによって、「海洋の主要施策の基本的な方針」の第二として総称される、海洋の産業利用の促進、科学的知見の充実、北極政策の推進、国際連携・協力、海洋人材の育成と国民の理解の増進も、「総合的な海洋の安全保障」に結び付けられている¹⁴。したがって、第3期計画の閣議決定の直後に、日本の海洋政策は、「海洋資源の利用から、安全保障に舵を切った」といった趣旨の報道が躍ったが¹⁵、それは、「総合的な海洋の安全保障」が広い内容を

持つことと、多様な海洋政策をこれに包含したり結びつけたりするという意義を理解していない限りで、正確ではない。

(2) 第3期計画の支柱としての「総合的な海洋の安全保障」

基本計画は、総じて、国民に広く訴えかけるとともに、十分な理解を促すために、内容が豊かでありその表現は格調高い。それゆえに、いわば、何が核心であるのか、何が海洋政策の策定と実施において根本をなす考え方であるのかについて、それを把握することは、必ずしも容易ではない。しかし、「総合的な海洋の安全保障」が、第3期計画で核心をなし、最も根本的な考え方であることは、端的にいえば、次の二つの理由により明らかである。つまり、「総合的な海洋の安全保障」は、第3期計画の支柱である。

第一に「総合的な海洋の安全保障」（以下、誤解を生じない限り、「海洋の安全保障」と記す）は広い内容を持ち、それによってこそ、極めて多様な海洋政策を、海洋の安全保障に結びつける機能を果たす¹⁶。先に、第3期計画では、「総合的な海洋の安全保障」が、領海警備、海洋状況把握体制の確立、国境離島の保全・管理、経済安全保障、海洋環境の保全等をその施策内容として包含し、かつ、「海洋の主要施策の基本的な方針」の第二として総称される多くの方針（海洋の産業利用の促進、科学的知見の充実、北極政策の推進、国際連携・協力、海洋人材の育成と国民の理解の増進）が、「海洋の安全保障」に結びつけられていることを確認した。伝統的な海洋の安全保障の意味である、軍事的脅威への対処、すなわち防衛に限定した（海洋の）安全保障ではなく、それが犯罪対処、環境保全、不法移民対処、違法漁業対処等を含む広い内容をもつことは、日本に独自の見解ではない。

国際社会でも、このように海洋の安全保障の内容を広く捉えることは、有力な見解となっている¹⁷。

第二に、「海洋の安全保障」の下に、多様な海洋政策が総合され、それらは、「統合的に」実施される。この第二の点は、海洋基本計画の策定と実施の制度に密接に関わる。それゆえに、この点は、海洋の安全保障が、第3期計画で核心をなし、根本的な考え方であることについての、日本の海洋政策に独自の理由を示す。少し、敷衍しておこう。

2007年海洋基本法(1条、16条)に従い、総理大臣を長とする総合海洋政策本部は、「海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進」する。「総合的」とは、端的に言えば、関係省庁の縦割りとは異なり、オールジャパンを意味する。そして、「総合的」の意義は、第3期計画の「おわりに」で、一層、その意味を強められた。「政府においては、本計画に基づき、『統合的...』な形で各施策を、一步一步、着実に実施することとする(強調筆者)。」したがって、各省庁の計画を束ねるという意味での「単純総和」ではなく、それらを「統合する」という明確な意思に基づいて、基本計画が審議・策定されなければならないのである¹⁸。このように、多様な海洋政策を総合するだけでなく、それを超えて、海洋政策の「統合的实施」をはかるという根本的な考え方を示すのが、広く捉えられた「海洋の安全保障」である。それゆえに、海洋の安全保障は、まさに日本の海洋政策において、独自の意義をもつのである¹⁹。

3. 第4期海洋基本計画がもつべき支柱

3.1 海洋の安全保障が継続的支柱であるべき理由

海洋の安全保障は、第4期海洋基本計画でも支柱として維持されるべきである²⁰。上記では、海洋の安全保障が第3期計画の支柱である理由を説明した。それに対応して、海洋の安全保障が、第4期海洋基本計画及び一定程度にはそれ以後の基本計画でも維持されるべき、次の二つの理由がある。

第一に、日本をめぐる昨今の情勢への対処という理由である。先にみたように、海洋の安全保障は広く捉えられている。その結果、情勢に対応して、いずれかの内容に重点を置いたり優先性を定めたりすることによって、海洋の安全保障は、弾力的に洗練され強化されることができる。現在、領海警備、シーレーンの安定的利用の確保、海洋状況把握体制の確立、国境離島の保全・管理、経済安全保障²¹等の問題は、日本の周辺海域や地域及び世界情勢に照らして、一層、その施策としての重要性を増している。日本の領海における緊張状態とその激化、ロシアによるウクライナ侵攻がもたらす国際平和と安全への脅威や物資の日本向け海洋輸送への危機の増大は、説明を要しない。それゆえに、第3期計画には収束することなく、第4期海洋基本計画においても、これらに係る海洋の安全保障の施策の実施は、依然として、喫緊のかつ重大な課題であり続けるのである。

第二に、海洋基本法の本旨は、まだ、実現半ばであるという理由である。その本旨といえる、多様な海洋政策の「総合的把握」と、それらの「統合的实施」、そのための総合的海洋政策本部及び参与会議の機能は、さらに向上・強化の余地を多分に残している²²。2007年の海洋基本法の成立から、2022

年の現在までに、まだ、15年間に経過したにすぎない。こうした国家レベルでの壮大で挑戦的な海洋政策の構想と制度構築は、確実な実現と定着のためには、一定の時間を要請する。日本の官僚機構は、さかのぼれば、明治維新以来の長きにわたり、堅牢に整備され機能してきた。その「縦割り」の仕組みと並行して、総合海洋政策本部及び参与会議が、海洋政策に「横ぐしを刺して」これを策定し、実施において司令塔機能・統合的機能を果たすためには、その手法の確立も含めて、一定の時間を要するのである²³。そして、こうした壮大で挑戦的な海洋政策の構想とそのための制度構築に根拠を与えるのが、「海洋の安全保障」という支柱なのである²⁴。

3.2 第4期海洋基本計画の支柱としての海洋の安全保障

以上の二つの理由により、第4期海洋基本計画においても、さらには、おそらくは一定程度にはそれ以後においても、海洋の安全保障は、海洋基本計画の支柱をなすべきある。換言すれば、第3期計画で船出をした「海洋の安全保障」については、一方で、弾力的に情勢に応じて、その時々で重点的政策が浮かび上がってくるはずであり、そうした重点的政策により、海洋の安全保障の内容が洗練・強化されていく。他方で、海洋の安全保障は、「総合的な」海洋政策の構想とその「統合的な」実施態様の定着と発展を支える支柱として、一層、重みを増していくのである。

4. 第4期海洋基本計画における主要施策

4.1 海洋基本計画の支柱に照らした主要施策

上記では、2. において、海洋の安全保障が、海洋基本計画で核心をなし根幹をなす理由を説明するとともに、3. において、第4期海洋基本計画及びおそらくは一定程度にはそれ以後の海洋基本計画でも、海洋の安全保障が支柱となるべき理由を明らかにした。海洋基本計画の主要施策は、いうまでもなく、その支柱とそれが支柱である理由に照らして、選定される²⁵。そうした方針により、以下では、第4期海洋基本計画の主要施策として、領海警備と海洋空間計画を提言する。

4.2 領海警備

海洋の安全保障が、その意味を広く捉えられるとしても、領海警備、シーレーンの安定的利用の確保、海洋状況把握体制の確立、国境離島の保全・管理といった、特に日本の防衛や警備に係る施策が、日本の海洋の安全保障施策の一環であることに疑いはない²⁶。また、海洋の安全保障が海洋基本計画の支柱であり続けるとしても、第4期海洋基本計画では何に焦点があてられるべきか、重点的な施策となるべきかという点で、領海警備がその一つであることにも、現在の日本の領海の緊張状態に照らして、異論はないであろう。

第3期計画で、すでに領海における緊張状態への対処の重要性は、認識されていた²⁷。参与会議から総理へ手交された令和3年度の意見書でも、領海警備に言及している²⁸。さらに、公刊されている第4期海洋基本計画へのいくつかの提言でも、この問題が指摘されている²⁹。昨今の情勢に鑑みると、ますます、領海及び日本の近海の緊張状態が継続し、激化してもいる。したがって、日本の防衛や警備に係る施策が、第

4期海洋基本計画においても主要な施策であることに、異論はないであろう³⁰。

ところで、筆者は、領海警備の一環として、法整備に焦点を当ててではあるが、すでに提言を別稿にて発表した³¹。それゆえに、領海警備についてはこれらの別稿に譲り、以下では、もう一つの主要施策の提言として、海洋空間計画を論じておく。

4.3 第4期海洋基本計画の主要施策としての海洋空間計画 (Marine Spatial Planning)

(1) 海洋空間計画

海洋空間計画については、公刊されている第4期海洋基本計画への提言でも、詳細な説明とともに指摘されている³²。ここでは、紙数の制約により海洋空間計画について詳細な説明をすることはできないが、この提言に倣って、海洋空間計画を次のように理解する。

同提言は、多様化・高密度化した海洋の利用形態を踏まえて、海岸・沿岸域、さらには、排他的経済水域や大陸棚を含む広大な海洋空間の、総合的管理を提唱する。そして、海洋空間計画とは、広大な海域を包括的に捉えて、海域における人間活動の空間的・時間的な配分を行い、海洋の利用と保全を戦略的に計画していくことである³³。

本稿が、海洋空間計画を、海洋の安全保障という海洋基本計画の支柱に基づいて、主要な施策として提言するのは、次の理由による。先に述べたように、海洋の安全保障という支柱は、二つの理由により、第4期海洋基本計画及び一定程度にはそれ以後の海洋基本計画においても、維持されるべきであると説明した。そのうちの二つ目の理由が、まさに、海洋空間計画を主要な施策として提言する理由を示す。すなわち、海洋の安全保障という支柱は、多様な海洋

政策の「総合的把握」と、それらの「統合的实施」と、そのための総合海洋政策本部及び参与会議の機能の活用という、壮大で挑戦的な海洋政策の構想とそのための制度構築を要求する。そうした理由により、本稿は、海洋の安全保障を、第4期海洋基本計画と一定程度にはそれ以後も、支柱であるべきと提言している。そして、まさに海洋空間計画は、海洋空間についての国や地方自治体による総合的な海洋政策の策定と、それらの統合的な実施をその本旨としているからである³⁴。海洋空間計画は、海洋の安全保障という支柱が支える、海洋政策と制度構築に係る根本的な考え方を、最も端的に反映する施策といえるからである。

(2) 第3期計画における海洋空間計画

すでに、第3期計画も、海洋空間計画に言及し、実施主体は内閣府とする。すなわち、「諸外国においても導入事例のある『海洋空間計画』については、その実態の把握に努め、我が国の海域の利用実態や既存の国内法令との関係等を踏まえつつ、その必要性と課題及び活用可能性につき検討を進める。」とする³⁵。

もっとも、「合同アピール」によれば、「第3期海洋基本計画の実施期間においては、漁業法の改正、海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用に関する法律（以後、再エネ海域利用法）の制定等に見られるように、沿岸域の総合的管理には一定の進展がみられたが、同計画では沿岸域の総合的管理が施策「3. 海洋環境の維持・保全」の下に位置付けられ、本来、沿岸域の総合的管理が持つ「総合性」が矮小化されたという懸念もある。」とし、さらに、「海洋利用の対象空間は拡大しつつあるが、一方で、排他的経済水域や大陸棚といった海洋空間の総合的管理は、緒についたばかり

りである。」とする。

(3) 第4期海洋基本計画における海洋空間計画の実施

こうした提言は、第3期計画の実施期間では、海洋空間計画は、着手はされたかもしれないが、十分に実施されたとはいいいにくいという評価である。それを裏付けるように、令和3年度意見書は、「次期計画（第4期海洋基本計画、筆者）の策定にあたって重要な論点となりうるもの」として³⁶、「横断的に（参与会議で）議論した事項」の一つに「洋上風力発電に係る海域利用のルール化」を挙げて、それを論じた箇所で、「その際、世界有数の広大な管轄海域の活用を進めるべく、第3期計画」の海洋空間計画に係る記載（4. 3. (2) に再録、筆者）に「留意する必要がある。」とする³⁷。

こうした微温的な表記にとどまったことの背景は、参与会議での議論からもうかがえる。同意見書の採択に先行する参与会議での議論を注意深くみると、何人かの参与が、適当な場合には、沖合での洋上風力発電の実現と関連させながら、海洋空間計画の推進を進言している。これに対して、総合海洋政策推進事務局（以下、事務局）及び関係省庁は、ほぼ一貫して、消極的な発言をしている。それに際しては、上記の提言が指摘する点や、海洋利用の調整にかかる困難や課題といった、具体的な理由は説明されていない³⁸。

本稿は、すでに論証したように³⁹、主要な施策を海洋基本計画の支柱とそれが支柱たる理由から導こうとする。海洋の安全保障という支柱は、多様な海洋政策の「総合的把握」と、それらの「統合的実施」と、そのための制度構築を要求する。海洋基本法の本旨に従い⁴⁰、そうした制度として期待されるのは、堅牢な官僚機構と並行して

機能する、総合海洋政策本部及び参与会議である⁴¹。海洋空間計画は、こうした制度構築にまさに符号する施策といえる。

(4) 海洋空間計画の実施手法

もともと、海洋空間計画は、海洋の安全保障が支柱として持つ意義と同じく、多様な海洋政策の「総合的把握」と、それらの「統合的実施」と、そのための制度構築という、壮大で挑戦的な試みである。それゆえに、上記の「合同アピール」の慎重な評価にあるように、第3期計画が「海洋空間計画」に言及してはいるものの、即時にその実施が完遂するわけではない。けれども、「空間」を想定して、海洋利用にこれを配分するという発想は、すでに、海洋保護区の実践にみるように、日本も経験してきている⁴²。以下に、簡潔にこれを説明しておく。

第一に、海洋利用において空間を想定するという発想は、海洋保護区についてすでに日本もこれを実践してきている。海洋保護区では、その目的は海洋環境の保護に限定されてはいても、当該海域における多様な海洋利用、すなわち、航行、漁獲、観光・レジャー、輸送などの利用に対して、各々の利用海域を限定したり、資源開発を規制したりする。それは、一種の海洋空間計画といえる。上述のように、海洋空間計画とは、広大な海域を包括的に捉えて、海域における人間活動の空間的・時間的な配分を行い、海洋の利用と保全を戦略的に計画していくことである。それに照らせば、海洋保護区の実践が、少なくとも海洋空間計画に類似の発想に立脚することは、容易に理解できる。

しかも、総合海洋政策本部参与会議は、2019年度に、「海洋保護区のさらなる拡大と管理の在り方に関するSG（Study Group）」を設置し、海洋保護区の検討を行うとともに

に、総理に手交した令和元年度意見書には、「我が国における海洋保護区の面的拡大・質的拡充に関して、非生物資源の開発及び生物資源の持続的利用と調和した拡充の可能性、国際法との整合性、日本型海洋保護区に対する国際的な支持獲得等の課題について、外部有識者を交え検討を行った。」としている⁴³。

したがって、日本は、海洋保護区の実践をもつとともに、海洋保護区の一層の拡充を図るための検討を続けている。その意味で、海洋保護区が少なくとも海洋空間計画と類似の発想に立脚する限りにおいて、海洋空間計画の発想は、日本にとって既知といえる。

第二に、海洋空間計画を実施する法規制の手法は、従来の手法とは異なり、海洋を「海洋空間」として捉えることから、それに適した手法が求められる。日本は、海洋利用の法規制としては、海洋汚染防止法、漁業法、船舶安全法等の多数の法律に明らかのように、海洋汚染・漁獲・船舶航行といった「事項別」の法律を制定してきた。これは、日本法に独自ではない。国際法でも、国連海洋法条約や国際海事機関が主導した多くの条約に典型的であるように、「事項別」に海洋利用を規律している⁴⁴。これに対して、海洋空間計画の実施においては、新しい規制手法、すなわち、「事項横断的規制」及び「統合的規制」が有用である。これらの規制手法は、「生態系アプローチ」⁴⁵の下で採用されるが、第3期計画も施策に挙げる「管轄外区域の生物多様性の保存と管理」⁴⁶のための規制として、注目されている。

「事項横断的規制」とは、事項別規制と異なり、次の発想をもつ。海域を空間（あるいは比喩的に「閉じた水槽」）で捉えて、そこで展開する多様な海洋利用に対して、特定の目的（たとえば、海洋環境保護、資

源の保存と管理、生物多様性の保存と持続的利用）のために規制する場合に、各事項へのそれぞれ相互に独立の規制ではなく、すべての海洋利用（すなわちすべての事項）からの効果（たとえば、生物多様性への有害な効果）の総和を基礎として、規制をかけるのである⁴⁷。詳細には踏み込まないが、海洋を空間と捉える海洋空間計画では、従来の海洋利用の規制手法とは異なる手法が有用であることは明らかである。

(5) 海洋空間計画への着手—洋上風力発電

日本は、世界第6位の広大な管轄海域をもつのであり、そのすべてについて即時に海洋空間計画を策定することは極めて困難である。そこで、実際の着手としては、たとえば、限定した管轄海域を対象とするとか、特定の事項に即して、海洋空間計画に着手することが考えられる。いわば、海洋空間計画やそのための規制手法の理念や考え方を、「演繹的に」論じてこれを広大な海域に即時に適用するという演繹的アプローチに対して、限定した海域や特定の事項に即して、実際に海洋空間計画を実施し、その経験の積み重ねにより、海洋空間計画の実施を徐々に広大な海域に広げていくという帰納的アプローチである。帰納的な海洋空間計画の実践に着手する好例としては、洋上風力発電が挙げられる。第4期海洋基本計画へのいくつかの提言が一致している⁴⁸ことに明らかのように、洋上風力発電⁴⁹、とくに、領海からさらに沖合である排他的経済水域（以下、EEZと記す）での浮体式洋上風力発電が、社会実装を伴ってきている⁵⁰。

EEZにおける浮体式洋上風力発電が、海洋空間計画と結び付けられて、その一環として検討され実施されるべきことは、参与会議でも指摘されている⁵¹。洋上風力発電の実施では、海洋空間計画の具体的な内容

は、何よりもまず、同一海域で行われる多様な海域利用がもたらす利益を相互に調整して、洋上風力発電のための海域を選定することである。それは、先に海洋空間計画の内容として確認したように、海域における人間活動の空間的・時間的な配分であり、食料生産、海運、資源開発、観光、生物多様性の保全、気候変動対策、海洋の安全、海洋の安全保障といった、多様な海域利用や活動が実現する利益の相互調整による、海洋空間の戦略的で計画的な利用である⁵²。

ここで、次の点を認識する必要がある。「海洋空間計画」と、すでに「海洋再生エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律（以下、再エネ海域利用法と記す）」により定められた、「海域利用のルール化」とは、各々別の意義をもつ。海域利用のルール化とは、洋上風力発電のために当局が海域を選定した後、事業者が再エネ海域利用法の手続きに従って占有の申請、当局による占有許可、環境アセスメント等を経て事業開始といった、一連の流れをルール化することである⁵³。そして日本は、内水や領海内の洋上風力発電において、再エネ海域利用法に従い、海域利用のルール化とその適用を実践しつつ行いつつある。

こうした実践を踏まえて、EEZという広い海域での空間利用計画の一環として、洋上風力発電の実施海域を選定し、国際法に適合する国内法整備による海域利用のルール化とその適用を実施することが、第4期海洋基本計画の主要施策となるはずである。

5. おわりに

本稿は、第4期海洋基本計画及びそれ以後の海洋基本計画も射程にいられて、その支柱と主要施策の提言を行った。それに際しては、海洋基本法や第3期計画等の政府による文書、総合海洋政策本部及び参与会議等の政府関連機関での議論を参照して、筆者の参与としての経験も踏まえながら、主に国の考え方をたどりながら、海洋基本計画への提言を試みた。ただし、本稿の提言が社会実装から乖離しないように、すでに公刊されているいくつかの団体による提言も参照した。

本稿の結びに代えて、2点を強調しておきたい。第一に、日本が海洋大国であり海洋立国というのであれば、海洋政策は、あまねく国民の意思に広く深く根差したものでなければならない。なぜなら、海洋大国や海洋立国は、日本国民すべてにとっての日本を指すことばだからである。第二に、堅牢な官僚機構と並行して、海洋基本法の趣旨に基づいて制度構築された総合海洋政策本部及び参与会議がしかるべく機能することにより、海洋政策が、「総合的」に、そして本稿で繰り返し説明した意味で「統合的」に、策定され実施されることを、何よりも本稿の提言の締めくくりとしたい。

- *本稿の URL は、すべて、2022 年 9 月 25 日に最終閲覧した。
- 1 本稿の年号は、原則として西暦によるが、文書の原典が和暦で年号を記載している等、適当な場合には、和暦を用いる。
 - 2 たとえば、以下のとおり。海洋の安全保障及び領海警備につき、森川幸一（2019）「海上法執行活動に伴う use of force の概念」岩沢雄司・森川幸一・森肇志・西村弓編『国際法のダイナミズム- 小寺彰先生追悼論文集』(有斐閣) 651-677 頁。村上曆造（2005）『領海警備の法構造』(中央法規出版。山本草二（1990）「無害通航に当たらない領海侵犯」『我が国の新海洋秩序』第3号（海上保安協会）71-89 頁。A. V. Lowe（1986）, “Some Legal Problems arising from the Use of the Sea for Military Purposes,” *Marine Policy*, vol. 10, issue 3, pp. 171-184. また、後注 20 の兼原敦子「領海警備に係る法整備の提言」に挙げる文献。関連する政府見解については、Atsuko Kanehara（2022）, “The Impact on Japan’s Coast Guard and Maritime Security Caused by China’s Coast Guard Law of 2021,” *Japanese Yearbook of International Law*, vol. 65, forthcoming. 洋上風力発電と海洋空間計画については、Karen N. Scott（2006）, “Tilting at Offshore Windmills: Regulating Wind farm Development within the Renewable Energy Zone,” *Journal of Environmental Law*, vol. 18, no.1, pp. 89-118. 木下健（2019）「洋上風力発電の現状と課題」『日本海洋政策学会誌』9号、4-13 頁。高橋寿一（2014）「洋上風力発電と海洋空間計画（Maritime Spatial Plan）—ドイツ法を素材に」日本エネルギー法研究所『海洋の開発・利用に係る法的問題の検討』、65-86 頁。
 - 3 第3期海洋基本計画は、https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/pla_n03/pdf/plan03.pdf. 以下、混乱を生じない限り、第3期計画と記す。
 - 4 総合海洋政策本部参与会議の機能とそれによる第4期海洋基本計画については、兼原敦子（2022）「第4期海洋基本計画にむけて—総合海洋政策本部参与会議の機能—」『海の論考 OPRI Perspectives』第25号 <https://www.spf.org/global-data/opri/perspecti> ves/prsp_025_2022_kanehara.pdf. 以下、「参与会議」と記す。
 - 5 総合海洋政策本部第65回参与会議（以下、誤解を生じない場合には、総合海洋政策本部参与会議を、単に、参与会議と記す）の参考資料によると、「第4期海洋基本計画策定に向けた主なスケジュール」では、令和5年5月頃に第4期海洋基本計画が閣議決定されると記載されている、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai65/sankou1.pdf>.
 - 6 海洋基本法をはじめ、海洋政策に係る基本的な文書は、内閣府のホームページで閲覧できる、<https://www8.cao.go.jp/ocean/>.
 - 7 第3期計画8頁。
 - 8 同上8-12頁。
 - 9 同上12-15頁。
 - 10 「総合的な海洋の安全保障」については、2. で詳述する。
 - 11 第3期計画15-27頁。資料の内容は非公表であるが、「第4期海洋基本計画における支柱及び主要施策（案）」という文書が、2021年12月1日開催の第61回参与会議で、資料として配布されている、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai61/61index.html>.
 - 12 第3期計画15-19頁。
 - 13 同上15-19頁。第3期計画は、「様々な分野に横断的にまたがる海洋政策を幅広く捉え、我が国が海洋国家として平和と安定、そして繁栄を達成していくために必要な政策を提示していく必要がある（傍点筆者）」とする。
 - 14 同上19-27頁。
 - 15 たとえば、日刊工業新聞「社説／第3期海洋基本計画 海洋技術立国へ技術力高めよ」2018年5月25日 https://www.nikkan.co.jp/articles/view/00474892?gnr_footer=0013316; 海上保安新聞「安全保障を強化 第3期海洋基本計画を閣議決定」2018年5月29日 <https://blog.canpan.info/kaiho-shinbun/archive/374>; 毎日新聞「政府：安保シフト鮮明 海洋計画を決定」2018年5月16日 <https://mainichi.jp/articles/20180516/ddm/002/>

- 010/045000c; 日本経済新聞「資源開発から安保重視へ転換 海洋基本計画を閣議決定」2018年5月15日
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO30511370V10C18A5MM0000/>.
- 16 第3期計画における「総合的な海洋の安全保障」を核心とする海洋政策の総合と統合については、兼原敦子(2018)「第三期海洋基本計画が描く安全保障の姿」、月刊『公明』2018年8月号22頁以下を参照。以下、「第三期海洋基本計画」と記す。
- 17 Douglas Guilfoyle (2017), “Maritime Law Enforcement Operations and Intelligence in an Age of Maritime Security”, *International Law Studies*, vol. 93, p. 209. この点につき、安倍元内閣総理大臣の発言も含めて、「第三期海洋基本計画」24頁参照。
- 18 「参与会議」3頁。
- 19 令和4年5月31日発出の、自由民主党政務調査会、宇宙・海洋開発特別委員会による「第4期海洋基本計画の策定に向けた提言」は、「海洋の安全保障」、「経済安全保障」や「脱炭素社会の実現」等を明確に位置付けて戦略目標を設定することとし、これを海洋政策に「横ぐしを刺す」戦略と表現する。そして基本計画の実施のために、海洋政策の「総合的調整機能や司令塔機能」等の維持・回復・向上の必要性を主張する。これも、本稿が海洋の安全保障を支柱とする、多様な海洋政策の総合と及びそれらの「統合的な」実施と、そのための制度に着目することと同旨といえる、
<https://www.jimin.jp/news/policy/203749.html>, 以下、「自民党提言」と記す。
- 20 第61回参与会議でも、議事概要によれば、「総合的な海洋の安全保障」が支柱として表現され、第4期海洋基本計画でも、これが支柱となるべきであるといった議論が行われていることがわかる、
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai61/gijigaiyou61.pdf>, 1-8頁。
- 21 紙数の関係で本稿ではとりあげないが、経済安全保障が、海洋政策にとどまらず、日本という国家の喫緊の優先課題であることは、2022年に経済安全保障推進法が成立したことにおいても明白である。また、すでに第3期計画において、海洋の安全保障の補強となる施策として経済安全保障が挙げられている、第3期計画18頁。
- 22 「自民党提言」もこれに言及する、1頁。
- 23 「第三期海洋基本計画」23-24頁。
- 24 「自民党提言」も同旨の提言を含む、1頁。
- 25 冒頭で説明したように、本稿の提言が社会実装から乖離しないように、すでに公刊されている、第4期海洋基本計画へのいくつかの提言も踏まえる。
- 26 参与会議が岸田内閣総理大臣に手交した令和3年度意見書も、引き続き、総合的な海洋の安全保障を次期計画の支柱とすべきと提言する。「現在、我が国周辺海域を取り巻く情勢はより一層厳しさを増しており、中国海警局に所属する船舶による領海侵入、外国軍艦による領海内の航行等の活発化等我が国の海洋権益はこれまでになく深刻な脅威・リスクにさらされている。このような状況において、第3期計画第1部2-1に明記されている「総合的な海洋の安全保障」は非常に重要であり、引き続き次期計画の支柱とすべきである。」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/20220720/ikensho.pdf>, 2頁。以下、「令和3年度意見書」と記す。
- 27 たとえば、第3期計画に先行して、2017年4月に総合海洋政策本部で、安倍内閣総理大臣は、次の指示を出した。「次期海洋基本計画では、『海洋の安全保障』を幅広く取り上げ、領海警備、治安の確保、災害対策などの課題への取組を強化し、海上保安体制の強化はもとより、さまざまな脅威・リスクの早期察知に資する海洋状況把握(MDA)の体制確立や国境離島の保全・管理に万全を期す」、兼原敦子「第三期海洋基本計画」に再録、24頁。さらに、第3期計画の現状認識は次のとおり。「我が国の海洋権益はこれまでになく深刻な脅威・リスクにさらされている状況にある。例えば、外国公船による領海侵入、外国軍艦による領海内の航行等の活動の活発化及び活動範囲の拡大、外国漁船等の違法操業及び漂着・漂流、外国調査船による我が国の同意を得て

- いない排他的経済水域内での海洋調査活動、我が国を飛び越える弾道ミサイル発射や我が国の排他的経済水域への弾道ミサイル発射をはじめとする北朝鮮の挑発行動、大量破壊兵器の・弾道ミサイル関連物資の輸送活動等...」、**「加えて、我が国にとって重要なシーレーンの安定的な利用に対する脅威・リスクが生じていること。国際条理では、国際法上の根拠が必ずしも明らかではない、海洋權益等に関する主張が展開されるなど、国際的な海洋秩序を動揺させかねない動きもみられる。」**、第3期計画3頁。
- 28 「令和3年度意見書」2、6、14-15頁。
- 29 「自民党提言」1頁。**「Society 5.0時代の海洋政策—次期海洋基本計画に対する意見—」**2022年9月13日一般財団法人日本経済団体連合会、https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/080_honbun.pdf, 11頁。以下、「経団連提言」と記す。**「海洋・沿岸域の総合的権利の実現に向けたアピール～第4期海洋基本計画への政策提言～」**日本海洋政策学会・日本沿岸域学会合同アピール委員会(2021年12月)、日本海洋政策学会のHPにリンクが掲載されている、<https://oceanpolicy.jp/jsop/index.html>, 12-13頁。以下「合同アピール」と記す。
- 30 岸田内閣総理大臣施政方針演説(2022年1月17日)にも、次の言及がある。「中国には、主張すべきは主張し、責任ある行動を強く求めていきます...北朝鮮が繰り返す弾道ミサイルの発射は断じて許されず、ミサイル技術の著しい向上を見過ごすことはできません。こうしたミサイルの問題や、一方的な現状変更の試みの深刻化、軍事バランスの急速な変化、宇宙、サイバーといった新しい領域や経済安全保障上の課題。これらの現実から目を背けることなく、政府一丸となって、我が国の領土、領海、領空、そして、国民の生命と財産を守り抜いていきます。このため、概ね一年をかけて、新たな国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防衛力整備計画を策定します...海上保安庁と自衛隊の連携を含め、海上保安体制を強化するとともに、島嶼防衛力向上などを進め、南西諸島への備えを強化します。」https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/state/ment/2022/0117shiseihoshin.html。
- 31 兼原敦子(2022)「領海警備の法整備—喫緊の課題」『ジュリスト』#1569(2022年4月号)100頁以下。兼原敦子(2022)「領海警備に係る法整備の提言」『上智法学』第65巻第4号11頁以下。
- 32 「合同アピール」の提言2にいう「海洋空間の総合的管理」が、海洋空間計画の理念を示す、1、4頁。
- 33 同上4、6-8頁。
- 34 「合同アピール」4頁も、同旨と解される。もっとも、「合同アピール」では、一貫して「総合的」管理の語が用いられている。本稿は、先に説明し、兼原敦子「参与会議」で強調した意味において、「総合的」との比較において、「統合的」の語を用いている。
- 35 第3期計画68頁。また、同頁注91は、海洋空間計画は、「総合的な海域管理と多様な資源の持続可能な利用を目的とする管理利用計画」とする。
- 36 「令和3年度意見書」3頁。
- 37 同上5頁。
- 38 第63回参与会議議事概要、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai63/gijigaiyou63.pdf>, 1-10頁。○が参与の発言、●が事務局及び関係省庁の発言。
- 39 本稿4.3.(1)。
- 40 海洋基本法の1条は、「総合海洋政策本部を設置することにより、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進し」と規定する。本稿が、海洋政策の「総合的」策定とともに、「統合的」な実施を重視することは上述のとおり、2.2(2)。
- 41 「参与会議」2頁。
- 42 2010年に開催された生物多様性条約(CBD)締約国会議で決められた、いわゆる「愛知目標」を受け、第3期計画においては、「2020年までに管轄権内水域の10%を適切に保全・管理することを目的として、『海洋生物多様性保全戦略』も踏まえ、海洋保護区の設定を推進する。」としている、第3期計画49頁。また日本は、2019年4月には自然環境保全法を改正し、沖合域の海洋保護

- 区指定制度を創設し、海洋環境保護を推進している。自然環境保全法の国際法上の問題について、Junichi Eto and Atsuko Kanehara (2020), “Japan’s Amendment of the Nature Conservation Act That Provides for the Establishment of Marine Protected Areas on the Seabed”, *Japanese Yearbook of International Law*, vol. 63, pp. 234 *et seq.*
- 43 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/20200630/ikensho.pdf>, 6-7 頁。
- 44 兼原敦子 (2016) 「国家管轄外の海洋生物多様性に関する新協定—公海制度の発展の観点から—」『日本海洋政策学会誌』第 6 号 11 頁以下。兼原敦子 (2021) 「伝統的海洋法への挑戦—国家管轄外の生物多様性 (BBNJ) の保存と持続的利用をめぐる—」薬師寺公夫他編『国家管轄外区域に関する海洋法の新展開』、(有信堂) 3 頁以下。以下、「伝統的海洋法への挑戦」と記す。
- 45 生態系アプローチについては、「伝統的海洋法への挑戦」12-15 頁。
- 46 国際法におけるその展開と意義については、同上 1-2 頁。第 3 期計画も、「国家管轄権外区域の海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用の推進」として、「国家管轄権外区域の海洋生物多様性 (BBNJ) の保全及び持続可能な利用の重要性に鑑み、新協定の作成に係る政府間会議等の議論に積極的に参加していく。」と記載する、第 3 期計画 50 頁。
- 47 「伝統的海洋法への挑戦」16-17 頁。事項横断的規制と密接に結びつく海洋規制の考え方として、「統合的規制」がある。これについては、紙数の制限により本稿では展開しないが、同、17-18 頁参照。
- 48 「自民党提言」3 頁。「経団連提言」8-9 頁。「合同アピール」14-15 頁。一般財団法人海洋産業研究・振興協会「第 4 期海洋基本計画の策定に向けた提言」<https://www.rioc.or.jp/pdf/202203.pdf>, 1-2 頁。
- 49 法案段階での検討ではあるが、來生新 (2018) 「『海洋再生エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案』の紹介、その意義と展望の検討」『日本海洋政策学会誌』第 8 号 14 頁以下。
- 50 來生新 (2021) 「領海外水域の開発と法～洋上風力発電の EEZ への展開を例に～」『Ocean Newsletter』第 514 号。
- 51 第 62 回参与会議議事概要、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai62/gijigaiyou62.pdf>, 16-19、22 頁。上注 37 のように、「令和 3 年度意見書」でも、洋上風力発電と結び付けて、海洋空間計画に言及している。
- 52 「合同アピール」6、8 頁。
- 53 この点は、参与会議でも指摘がある。第 62 回参与会議議事概要、前注 (51) 16-17 頁。

A Proposal on The Fourth Basic Plan on Ocean Policy and Beyond

Atsuko KANEHARA^{*}

Abstract

In 2023, the Fourth Basic Plan on Ocean Policy will be adopted by the Japanese Government. The author served for six years as a councilor for the Advisory Council for the National Headquarters on Ocean Policy, and as the Chair for the Sub-Committee on Comprehensive Maritime Security. Based upon these experiences, this paper will provide a proposal on the main pillar and principal policies for the Fourth Basic Plan on Ocean Policy and beyond, from the two perspectives of the function of the Advisory Council for the National Headquarters on Ocean Policy and the idea of comprehensive maritime security. It will discuss the continuous significance of comprehensive maritime security as the main pillar, and, territorial sea guarding and marine spatial planning with its concrete project of offshore wind power generation, as the principal ocean policies.

Key words: Basic Act on Ocean Policy, Basic Plan on Ocean Policy, Advisory Council for the National Headquarters for Ocean Policy, Comprehensive Maritime Security, Marine Spatial Planning

^{*} Professor, Faculty of Law, Sophia University / Councilor, the Sasakawa Peace Foundation
2022.9.27 submitted; 2023.1.5 accepted

海洋生物資源利用の動的変遷と管理体制

東インド洋の漁業と国際連携に向けた展望

小林 正典*

海洋生物資源の保全と持続可能な利用に向け、新協定の交渉が進められるなど、国際的な法制度整備が進められている。東インド洋は漁獲量が急速に増大する一方、地域漁業管理機関がこの海域を対象としておらず、その他の多国間制度は東インド洋に特化していない、あるいは、海洋汚染防止などの対象を限定しているなどの理由から、海洋保護区を含む区域型管理ツールの立案・効果的实施には制度的発展が必要となっている。

キーワード：東インド洋、海洋生物資源、地域漁業管理機関、海洋保護区
区域型管理ツール

1. 序論

海洋は地球の表面積の71%を占め、生物が生息する95%の領域を構成している¹。このうち、各国の国家管轄権下にある領海および排他的経済水域（EEZ）を超えた公海、いわゆる国家管轄権外区域は、地球の表面積の45%、海洋の表面積の64%、海洋の容積の95%を構成している²。ただ、海洋は依然として未知の分野が大きく、海洋生物の詳細が調査されている海洋層構造や海底などは、全体の100万分の1程度と推定される³。一方で、人口増加や経済発展に伴い、海洋生物資源の利用は加速度的に増大している。その結果、海洋の生物資源やその多様性は、減少傾向にあり、海洋生物資源の喪失や枯渇が懸念されている⁴。このため、

国家管轄権内の海洋生物資源の保全と併せ、国家管轄権外区域の海洋生物資源の保全の重要性が広く認識されてきている。

海洋生物資源の保全に向けた取り組みを加速させる必要がある中で、国家管轄権外区域は、国家の主権や管轄権が及ばず、その保全に向けては新たな国際的法制度が必要となっている。そうした観点から、国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）の保全と持続可能な利用に関する国際的な法的拘束量のある文書（International legally binding instrument on the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond national jurisdiction, BBNJ 新協定）の交渉が国連において進

* 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：2022年9月27日 掲載決定：2023年1月5日

められている⁵。海洋遺伝子資源（MGR: Marine genetic resources）、環境影響評価、能力構築および海洋技術移転と並んで、海洋保護区を含む区域型管理ツールが重要な項目となっている。新協定が成立すれば、国家管轄権外区域、海水面や海水層で言えば公海において関係国が新協定の下で海洋保護区や海域利用計画を通じて海洋生物多様性を保全し、持続可能な海洋生物資源の利用を進めることが可能となる⁶。しかし、その実現には、新協定の成立もさることながら、関係国が連携して特定海域において海洋保護区や区域型管理ツールを提案し、合意形成を図り、合意内容の履行確保を図っていくことが必要で、そうした目的の実現には様々な課題がある⁷。

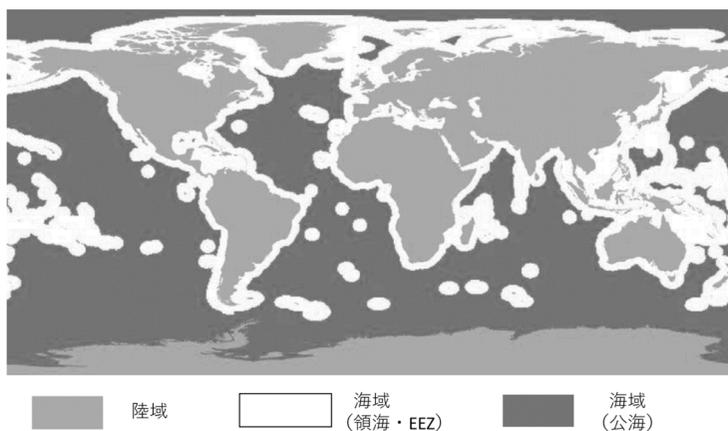
本稿では、公海における生物資源の利用状況について、特に、漁業に焦点を当て、漁業資源の利用の動的変遷を考察する。その上で、近年、漁獲量の増加率が高い東インド洋を例に、その地域協力を進める制度的枠組みの現状と課題を論じる。そうした考察を踏まえ、特にインド洋やアジア・太

平洋を中心に海洋保護区を含む区域型管理ツールの導入の可能性やその効果的実施に向けた国際連携推進のための制度的枠組みの強化に向けた施策の提示を試みる。

2. 国家管轄権外区域における生物多様性を巡り法制度の展開

2-1 国家管轄権外区域における海洋生物多様性評価

公海の表面積は約2億km²で、世界の海洋面積3億6,300万km²の64%を占め、表層・深層といった外洋海水層および海底面が公海の生物生息域となっている（図1）⁹。海洋生物資源としては、漁業資源の他に、海底生態系生物資源や海洋生物遺伝子資源がある。海底面には豊富な固有種が存在し、多様性に富み、IUCNの絶滅危惧種に記載されるニホンウナギが、西マリアナ海嶺で、産卵、繁殖し、東アジアで生育している例に示されるようにその重要性が高い^{10,11}。海洋遺伝資源は、海洋に生息する植物、動物、微生物等に由来する遺伝子資源のことで、例えば、研究用試薬用の酵素として利用されている他、抗がん剤としての有効性などが研究されている



SCBD (2005)より著者作成

図1 世界の公海⁹

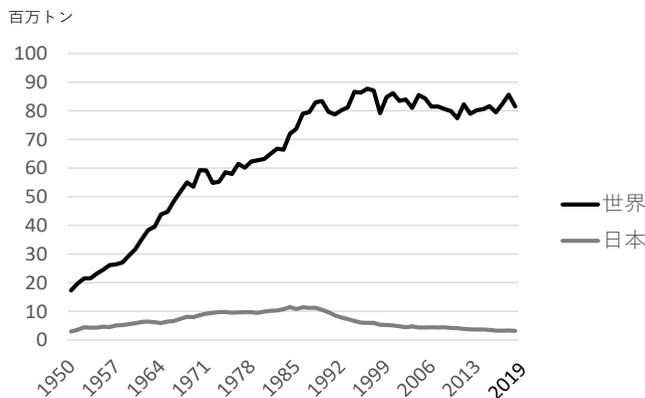
12,13,14,15。バイオテクノロジーの進歩により、海洋生物資源を利用する様々な医薬品や保健、食品、化粧品など幅広い用途で製品の商業化が試みられ、その市場規模は今後更に拡大することが見込まれている^{16,17,18}。

2-2 国家管轄権外区域における水産資源

世界の海面漁獲量は 1980 年半ばまで堅調に増加し続け、1996 年の 1,136 万 9 千トン をピークにその後は横ばいを保っている (図 2)。一方、日本の海面漁獲量は、1984 年をピークに減少し続け、2019 年の海面漁

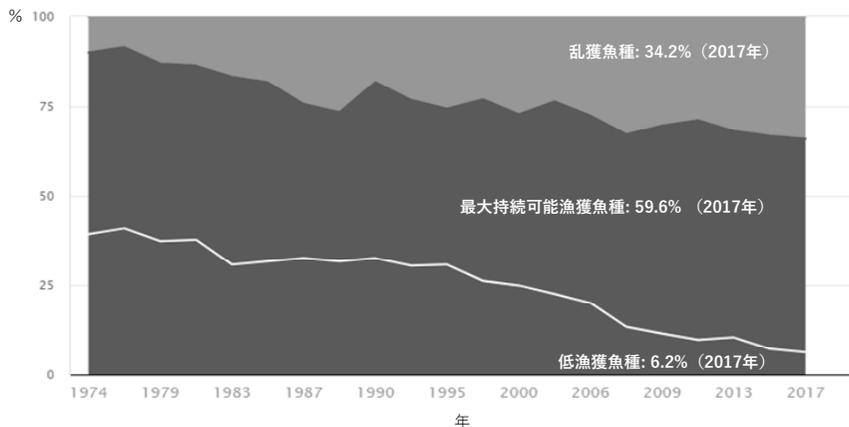
獲量は 1984 年のピーク時の 30%にまで減少している。世界の漁業が拡大、その後は横ばいを続ける中で、日本の海面漁獲量は減少傾向にあり、1.75%増大した 2018 年を除いて、2010 年以降も毎年 0.02~7.44%の減少を繰り返している。

世界的な漁獲量の増大により、世界の漁業資源量は減少傾向にあり、自然再生により資源量が維持できる魚種は 1974 年時点では 90%であったものが、2017 年の時点で 65.8%に減少している (図 3)。また、乱獲の対象となっている魚種が 34.2%に達して



FAO FishStatJ (2022)より著者作成

図 2 世界と日本の海面漁獲量の推移 (1950-2019 年)



● 生物学的に非持続可能 ● 生物学的に持続可能

FAO (2020)より著者作成

図 3 世界の漁業資源の現況 (1974-2017 年)¹⁹

おり、持続可能な開発目標 SDG14.4 において規定される乱獲を停止するとの目標が実現されていない。

世界の漁獲量上位 8 か国をみると、中国の漁獲量が最大であり、2019 年においては、1,233 万トン記録し、インドネシアが 700 万トン、ペルーが 483 万トンと続いている（図 4）。日本の漁獲量は 1990 年、966 万トンと世界最大で、ロシアの 700 万トン、ペルーの 684 万トン、中国の 585 万トンがそれに続いていた。その後は日本の漁獲量は年々減少傾向をたどり、2019 年の日本の漁獲量は 321 万トンと中国の 4 分の 1 程度となっている。中国は、1990 年代に急速に漁獲量を増やしていったが、1998 年の 1,342 万トンを記録したのを境に一度微減傾向を示し、2002 年以降は再び緩やかに漁獲量を増大させた。2015 年に 1,465 万トンを記録して以降は再び緩やかな減少傾向を示している。一方、2000 年以降、急速に漁獲量を増やしているのがインドネシアで 2000 年には 380 万トンであった漁獲量が 2019 年に

は 700 万トンと 82% の増加を示している。最も高い増加率を示しているのがベトナムで、2000 年には 142 万トンであった漁獲量は 2019 年には 328 万トンと 131%、倍以上の伸びで漁獲量を増やしており、2019 年には日本の漁獲量（320 万トン）を初めて上回っている。インドは 2000 年 282 万トンであったが、2019 年には 369 万トンと 30% の増加を示した。ロシアは 2000 年 374 万トンであったものが、2019 年には 473 万トンと 27% の伸びを示している。アメリカは 2000 年に 476 万トンであったものが、2019 年においても 478 万トンとほぼ同水準の漁獲量を示している。一方、ペルーは 2000 年には 1,063 万トンであった漁獲量が 2019 年には 483 万トンとマイナス 55% の減少を示している。なお、2000-2019 年の日本の漁獲量はマイナス 37%、中国はマイナス 4% であった。長期にわたり漁獲量を減少させる日本、近年漁獲量の減少を示すものの依然として最大の漁業国である中国、乱高下するペルー、横ばいのアメリカ、漁獲量を急拡

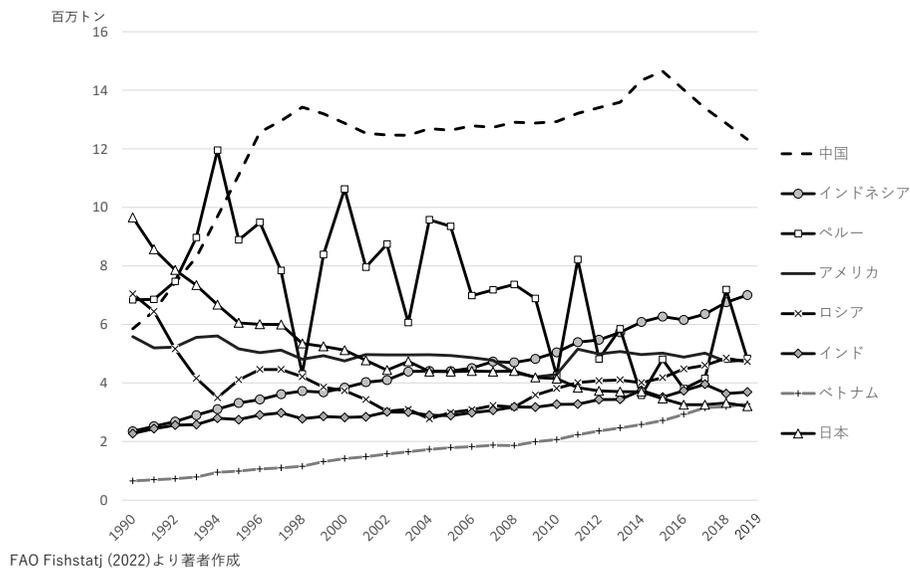


図 4 漁獲量上位 8 か国の推移 (1990-2019 年)

大きせるベトナム、インドネシア、堅調な伸びを示すロシア、インドというのが、近年の主要漁業国の漁獲量の傾向と言える。

領海やEEZ内の漁業資源については、沿岸国が適切な漁業資源管理を行い、持続可能な漁業を確立していくことが急務となっている。公海の海洋生物資源として重要な魚類については、1995年に採択され2001年に発効した国連公海漁業協定が、公海における回遊性魚種の保全と管理に関する制度的枠組みを提供している²⁰。その特徴として、地域漁業機関等による回遊性魚種の保全と管理を目指すとして規定している。世界の多くの海域で水産資源の保全と管理を進める地域機関や取極が存在し、資源の評価や管理を行っている。公海の小型の外洋魚種については、例えば、北太平洋漁業委員会(NPFC)が中国、韓国、台湾、ロシア、アメリカ、カナダ等と連携しサンマ、サバ類などの資源管理を目指して連携を進めている。近年、不漁が報じられているサンマについては、NPFCメンバー国で資源評価が行われ、2017年に歴史的低水準であることが示され、これ以上の漁獲拡大は資源の深刻な減少をもたらすと警鐘が示され、2019年にサンマの漁獲枠が合意され、更に、2021年2月に漁獲枠を40%縮小することが合意された^{21,22,23}。回遊魚種である太平洋のカツオ、キハダマグロ、メバチマグロなどについては、中西部太平洋まぐろ類委員会(WCPFC)が資源管理のための国際的協力を推進している。WCPFCの報告では、半世紀前からの比較では減少しているものの、ここ数年では資源の枯渇や乱獲は発生して

いないと報告している²⁴。太平洋クロマグロについては、2020年に資源量回復が報告され、2021年12月に開催された年次会合で、太平洋クロマグロの大型魚(30kg以上)の漁獲枠を15%増加することが合意された^{25,26,27,28,29}。

大西洋のマグロ類については、大西洋まぐろ類保存国際委員会(ICCAT)が国際協力を推進している。大西洋ではマグロ類は1970年代に減少したが、ビンナガマグロは2000年から、タイセイヨウクロマグロは2004年から資源が回復傾向にあると報告している³⁰。その他、例えば北東大西洋のサバ類は2006年まで減少し、その後2014年まで増加した経緯があるなど、北東大西洋漁業委員会(NEAFC)が国際海洋探査協議会(ICES)の助言を受け、漁業資源管理措置に従った国際協力を進めている^{31,32}。

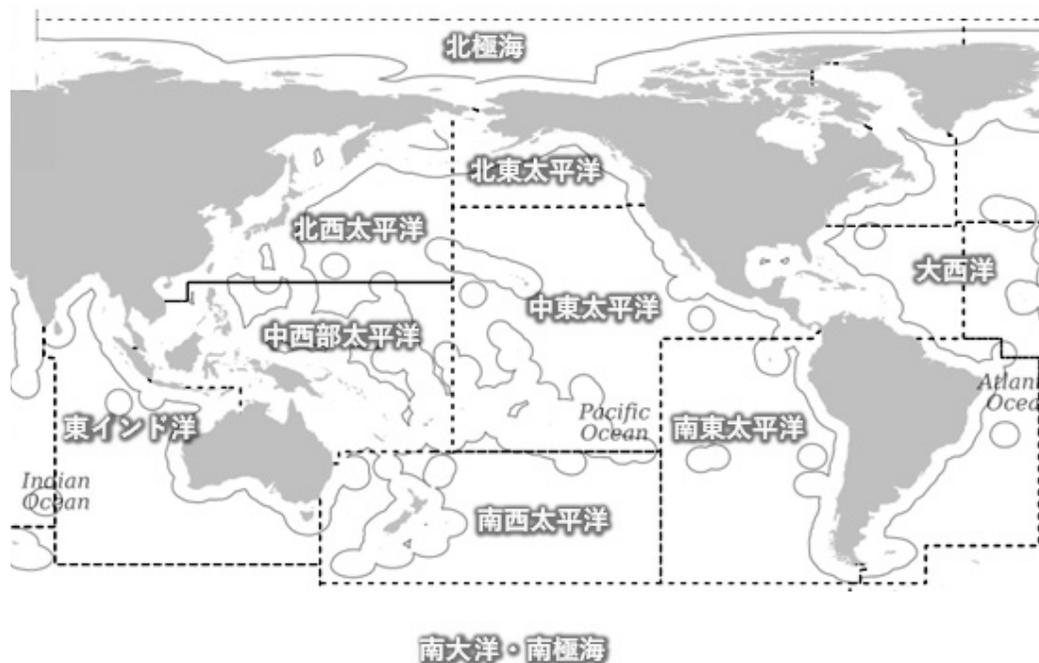
3. 世界的な漁業による海域利用の拡大傾向と意味合い

世界の海域は、主に太平洋、大西洋、インド洋、地中海、黒海、南大洋、南極海、北極海と大分される(図5)。これらの海域について、海域面積、海域別漁獲量、海域別単位面積あたりの漁獲量を示す(表1)。海域面積、漁獲量ともに太平洋が最も大きい。一方、海域別単位面積あたりの漁獲量は地中海・黒海が最も大きく、次いで、太平洋、大西洋、インド洋の順になっている。南大洋・南極海、北極海の漁獲量は全体から見れば小さい。

表 1 海域別単位面積あたりの漁獲量³³

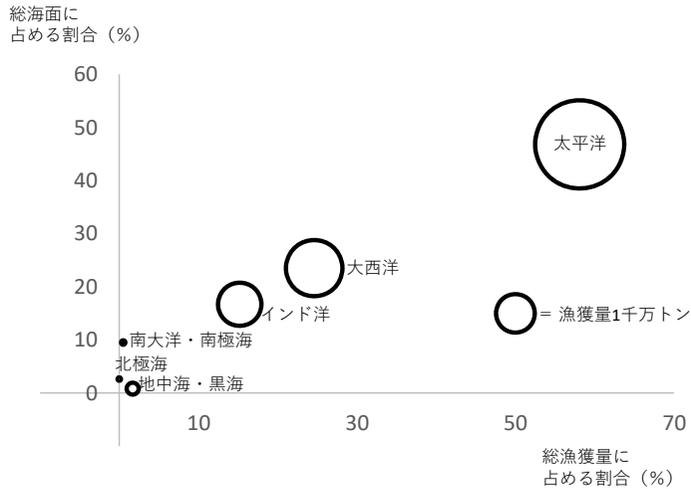
	海域面積 (km ²)	漁獲量 (トン)	海域別単位面積 あたりの漁獲量 (トン/km ²)
地中海・黒海	3,000,000.00	1,390,002.96	0.46
太平洋	169,000,000.00	47,336,311.33	0.28
大西洋	85,100,000.00	20,042,246.21	0.24
インド洋	60,400,000.00	12,353,070.77	0.20
南大洋・南極海	34,100,000.00	369,878.97	0.01
北極海	9,300,000.00	708.00	0.00

FAO (2022) and FAO FishStatJより著者作成



FAO Regional Fishery Bodies
Map Viewersより著者作成

図 5 世界の海洋区分³⁴



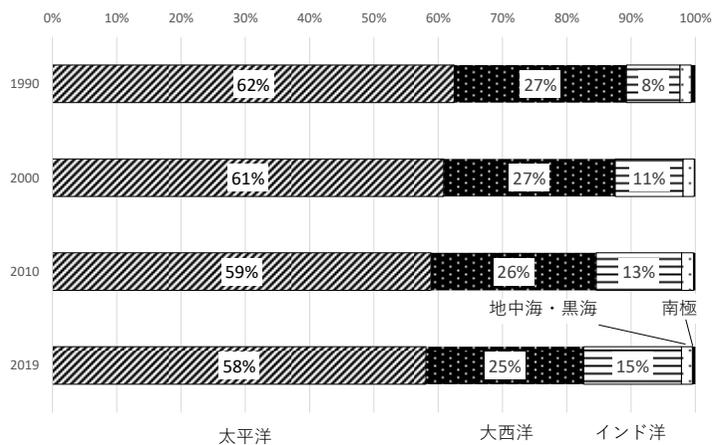
FAO(2022), FAO FishStaJ (2022)より著者作成

図6 総海面および総漁獲量の海域別割合³⁵

図6では、それぞれの海域面積および漁獲量が全体に占める割合を縦横軸で示し、円で漁獲量を示している。面積および漁獲量は太平洋が最も大きく、このことから、海域および漁業管理において、太平洋が重要な位置を占めていると言える。一方、1990-2019年の約30年間の漁獲量の推移をみると、総体的に太平洋の比重が微減しており、インド洋の割合が徐々に大きくなってきている(図7)。1990年には世界の漁獲量の62%を太平洋が占めていたが、2019年には58%にまで漸減している。一方、インド洋の漁獲量は1990年では世界の8%を占めていたが、2019年には15%と倍近くその割合が増加している。

FAOは、世界の海域をもう少し細かく区分しており、例えば、太平洋であれば、緯度では東西で、また、経度では北部、中部、南部で合計6つの小海域に区分している。同様に、大西洋も6つの小海域に区分し、インド洋は東部と西部の2つに区分されている。こうした小海域区分の下で漁獲量の推移をみると、2019年では北西太平洋、つ

まり、日本周辺の海域が1,965万トンと最も大きい(表2)。北西太平洋は1997年に2,402万トンの漁獲量を記録しているが、2002年には1,964万トンと2,000万トンを下回った。それ以降は微増し2014年には2,159万トンを記録したものの、また減少傾向をたどり、2018年は2,053万トン、2019年は2,000万トンを下回る1,965万トンと、2002年の水準に低下している。北西太平洋に次いで2019年の漁獲量が大きいのが東南アジア周辺の海域を含む中西部太平洋で、1990年では740万トンと北西太平洋の3分の1程度であったが、漁獲量は年々上昇し、2019年には北西太平洋漁獲量の70パーセントにまで達している。南アメリカ大陸西方の南東太平洋は、1994年に2,042万トンと北西太平洋とほぼ同じ水準の漁獲量を記録したが、それ以降は上下変動を繰り返しながら低下し、2019年は824万トンと1994年のピーク時の半分以上にまで減少している。各々の小海域で漁獲量は異なるパターンで増減してきていることがわかる。



FAO FishStatJ (2022)より著者作成

図7 海域別漁獲量の割合 (1990-2019)

表2 小海域別漁獲量と変化率 (1990-2019)

	2019年の漁獲量 (トン)	1990-2019年の 変化率 (%)
インド洋/東部	6,863,450	104.60%
太平洋/中西部	13,950,153	88.24%
インド洋/西部	5,489,621	67.73%
大西洋/中東部	5,417,389	30.94%
太平洋/中東部	1,873,915	13.10%
地中海・黒海	1,390,003	0.07%
大西洋/北東部	8,410,039	-4.73%
太平洋/北東部	3,168,247	-4.92%
大西洋/南東部	1,373,186	-5.01%
大西洋/南西部	1,734,582	-8.04%
太平洋/北西部	19,652,556	-12.54%
大西洋/中西部	1,396,181	-18.31%
太平洋/南東部	8,236,635	-41.29%
太平洋/南西部	454,805	-45.04%
大西洋/北西部	1,710,869	-48.31%

FAO FishStatJ (2022)より著者作成

小海域別の漁獲量の変化率だけで見ると、1990-2019年の期間で最も高い増加率を示しているのが東インド洋である。増加率は104%で、約30年の間に漁獲量が1990年には335万トンであったものが、2019年には686万トンにまで増大している(表2)。次いで、中西部太平洋の88%、3番目には西インド洋の68%が続いている。南太平洋は南西太平洋がマイナス45%、南

東太平洋がマイナス41%と共に大きく漁獲量が減少している。

こうした漁獲量の増減の背景には、様々な要因が推察される。漁獲量が大幅に増大している要因としては、漁船の規模や数が増大し、漁獲能力の向上により漁獲量が増大しているのではないかということは容易に推察できる(図8)。一方で、漁獲量が大幅に減少している要因としては、漁業資源

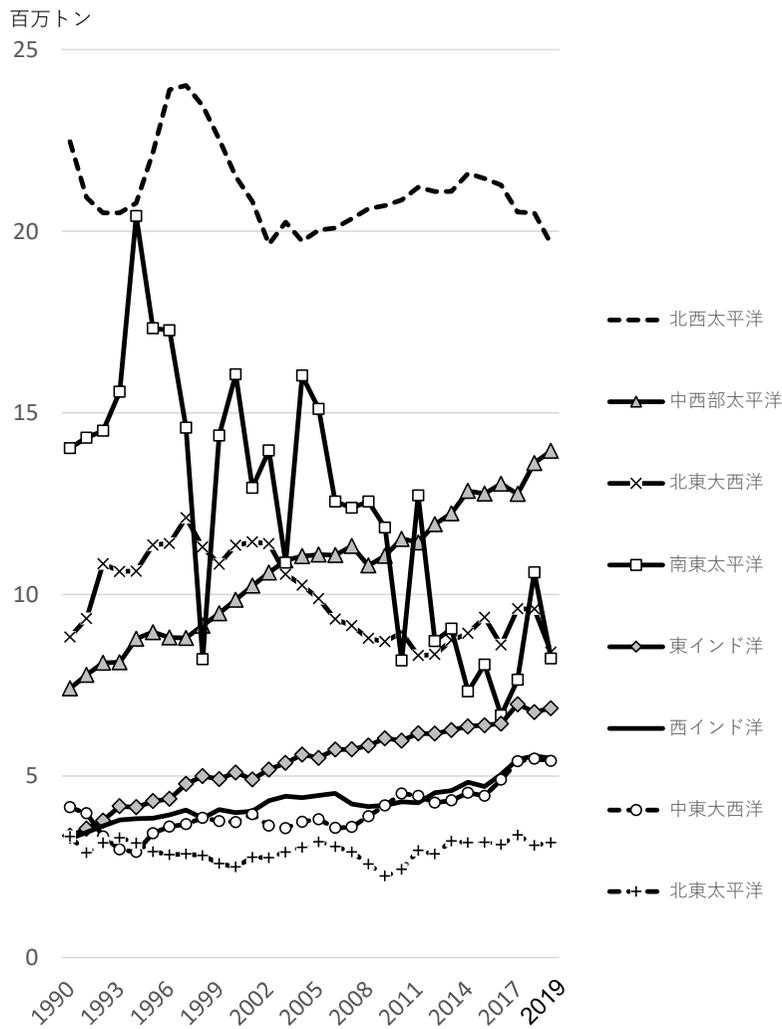


図8 小海域別漁獲量の推移(1990-2019)

が減少しているということも考えられるが、おそらくは、漁業規制や管理が機能し、漁獲量が安定的に管理されていると考えることができる。こうした点については、魚種別の漁獲量の変化や資源動態など、経年変化も含め、更に細かい考察が必要とされる。

以降、約 30 年の間に最も高い増加率で漁獲量が増加している東インド洋の漁業を更に分析し、急速に漁獲量が増大する海域での漁業の実態を考察する。その上で、地域的な海洋管理や公海漁業協定で公海の漁業資源管理の推進が想定された地域漁業管理機関の運用、更には、海洋環境保全と持続可能な漁業の推進を実現するための地域的な法制度的枠組みを比較検討し、広域的な海洋生態系の保全と海洋および漁業資源の持続可能な利用を実現するための政策・制度的枠組みの機能と課題の明示を図る。

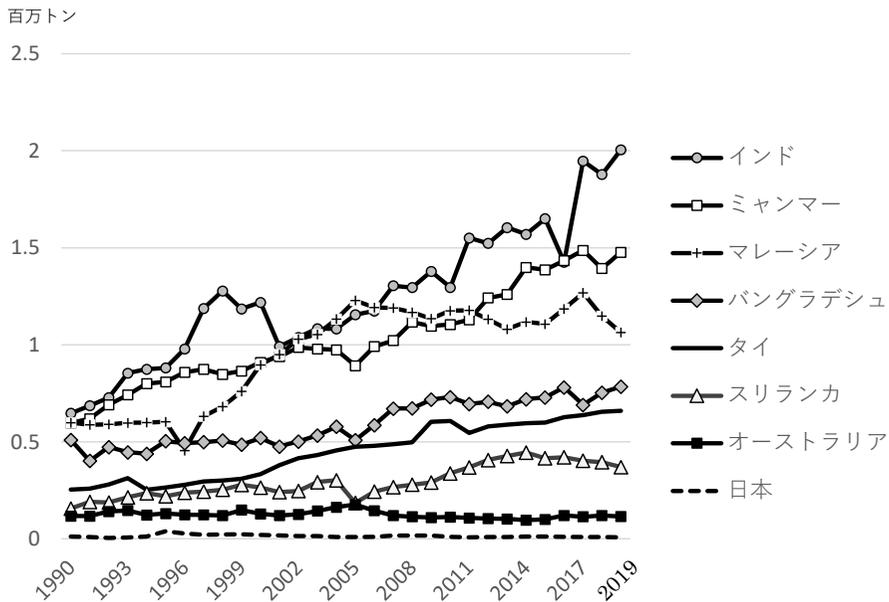
4. 東インド洋の海洋および漁業資源管理

4-1 東インド洋における漁業の傾向

東インド洋における漁獲量の傾向としては、インドネシアが 2019 年には 201 万トンと最も大きく、次いでインドの 148 万トン、ミャンマーの 106 万トンと続いている。2000-2019 年の間での変化率では、バングラデシュが 98%の増加率で 2000 年に 33 万トンであった漁獲量が 2019 年には 66 万トンとほぼ倍増している。次いでインドネシアの 65%、インドの 62%、マレーシアの 51%、スリランカの 40%、ミャンマーの 19%と続いている。最も大きい減少率を示したのが日本で、マイナス 60%であった。日本の漁獲量は 2000 年には 20 万トンであったが、2019 年には 8 万トンにまで減少している。2 番目に大きい減少率を示したのはタイの 51%で、2000 年に 76 万トンであった漁獲量は 2019 年に 37 万トンに減少している。

オーストラリアの漁獲量はマイナス 11%で、2000 年には 13 万トンであった漁獲量は 12 万トンに減少している。世界最大の漁業国である中国のこの海域での漁獲量は 2019 年には 42 万トンとなっている。1999 年には 5,900 トンを記録しているが、その後の漁獲量は減少し、現在の水準に至っている。急激に漁業を拡大させているベトナムはこの海域での漁獲量を記録していない。

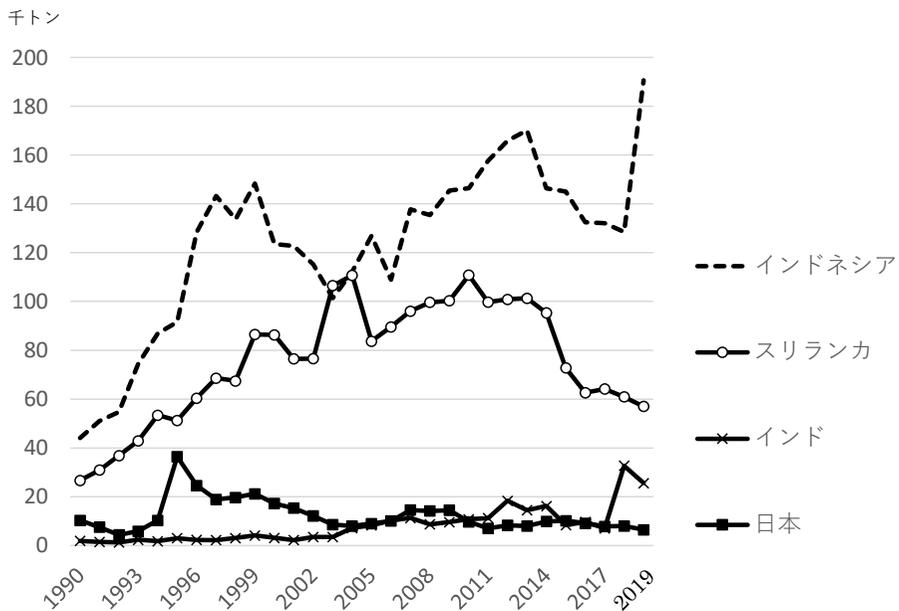
東インド洋での漁獲量について、沿岸国の EEZ 内の漁獲か EEZ 外の公海での漁獲かは FAO の統計からは判別できない。しかし、高度回遊性魚種であるマグロ類（カツオ、キハダマグロ、メバチマグロ、ビンチョウマグロ、ミナミマグロ）の漁獲量だけで見ると、漁獲量で上位を占める漁業国名は異なってくる。全ての魚種の総量を示した図 9 では、インド、ミャンマー、マレーシア、バングラデシュ、タイ、スリランカの順で並んでいたが、マグロ類だけに限定すると、漁獲実績があるのはインドネシア、スリランカ、インドとなっており（図 10）、ミャンマー、マレーシア、バングラデシュ、タイの漁獲実績は示されていない。沿岸国などの間でマグロ類の漁獲能力に差があることが理解できる。インドネシアおよびスリランカは 1990 年から堅調に漁獲量を増やし、2019 年のインドネシアの漁獲量は 19 万トンと 1990 年比で 4 倍、スリランカは 2019 年に 5 万 7 千トンと 1990 年比で 2 倍に増加させている。一方、インドの 1990 年の漁獲量は 1,900 トンであったが、2019 年には 25,000 トンと 14 倍にまで増大させている。



FAO FishStatJ (2022)より著者作成

図9 東インド洋における主要漁業国の漁獲量の推移（1990-2019年）

図9にインドネシアが含まれていませんが、良いでしょうか？



FAO FishStatJ (2022)より著者作成。マグロ類（カツオ、キハダマグロ、メバチマグロ、ピンチョウマグロ、ミナミマグロ）の国別漁獲量の総量を示す。

図10 東インド洋における主要漁業国によるマグロ類の漁獲量の推移（1990-2019年）

東インド洋でマグロ類漁を行ってきた国や地域の漁獲量の変化を表3ではより具体的に示している。図10との関連で、インドネシアやスリランカが漁獲量を堅調に増やしてきていることを解説したが、更に強調できる点としては、インドの急激な漁獲量の増大である。1990年には1,892トンであった漁獲量が2019年には25,601トンと14倍にまで漁獲量を大きく増やしている。一方、2010年、台湾は25,139トンとインドネシア、スリランカに次ぐ漁獲量を記録していたが、2019年には4,263トンにまで漁獲量を落としている。2000年に中国が3,878トン、また、2010年にはタイが3,073トン、マレーシア、セイシェルも1,000トンを超える漁獲量を記録しているが、2019

年には中国は27トン、マレーシアは230トン、セイシェルは56トンと大きく漁獲量を減らしている。韓国は1990年に1,943トンを記録しているが以降は漁獲量を減らし、2019年の漁獲量は記録されていない。東インド洋のマグロ類漁獲については、過去30年の間にインドネシア、スリランカ、インドが増減はあるものの大きく漁獲量を増やしてきた一方、撤退していた国もあることがわかる。こうした傾向から、マグロ類などの高度回遊性魚種の漁業は特定の国に集約される傾向があり、沿岸国全てが必ずしも漁獲しているわけではないことが理解できる。海洋環境や漁業資源の地域的な管理体制を構築していく上では、こうした傾向や特性にも留意することが必要となる。

表3 東インド洋におけるマグロ類国別漁獲量の推移（1990-2019年）

国・地域	1990	2000	2010	2019
インドネシア	44,016	123,481	146,407	190,624
スリランカ	26,644	86,279	110,798	56,985
インド	1,892	3,142	10,791	25,601
日本	10,303	17,187	9,691	6,488
オーストラリア	4,885	8,528	4,145	5,507
台湾	13,021	17,459	25,139	4,263
マレーシア	0	0	1,465	230
セイシェル	0	168	1,264	56
中国	0	3,878	2,591	27
タイ	0	1,883	3,073	0
韓国	1,943	0	0	0
非特定国・地域	2,101	6,926	1,202	0

FAO FishStatj (2022)より著者作成

注：数値は主要漁業国のマグロ類（カツオ、キハダマグロ、メバチマグロ、ビンチョウマグロ、ミナミマグロ）の国別漁獲量の総量を示す。

4-2 東インド洋を巡る地域的な海洋管理体制

東インド洋は先述の通り、インドとインドネシアに挟まれる海域からオーストラリア西方の海域を包含する（図 11）。東インド洋が、南アジア、東南アジア、オセアニアに広域に広がることから、その管理体制については対象海域や対象とする政策目的など多様な制度が関わっており、これらの機能を踏まえることが、効果的な地域的な海洋管理体制を構築していく上で重要となる。

海洋環境保全と漁業資源管理は異なる地域機関が取り扱う例が多く、東インド洋の場合も海洋環境保全と漁業資源管理を一体として取り扱う地域機関は存在しない。表

4 に示される通り、海洋環境保全と漁業資源管理を推進する組織は別々になっており、海洋環境保全を推進する地域機関としては、SASP（南アジア海計画）が挙げられる。COBSEA（東アジア海域調整機構）についてはインドネシアとタイが、また、PEMSEA（東アジア海域環境管理パートナーシップ）はインドネシアがメンバーとなっているが、活動の中心は東南アジア諸国周辺の南シナ海や太平洋側となっている。また、SASP は、南アジアのバングラデシュ、インド、スリランカ、モルジブが参加しているが、インドネシア、タイ、ミャンマーは参加していない。



Marine Regions、FAO Regional Fishery Bodies Map Viewerより著者作成。

図 11 東インド洋と沿岸国

表4 東インド洋の海洋・漁業資源管理を取り扱う地域機関

	オーストラリア	インドネシア	タイ	ミャンマー	バンングラデシュ	インド	スリランカ	モルジブ	組織的特性
1 APFC (アジア太平洋漁業委員会) Asia-Pacific Fishery Commission	○	○	○	○	○	○	○	○	漁業政策に関する地域的政策対話。ワークショップ等の開催。3年に1度の委員会開催。FAOアジア・太平洋事務所(バンコク)が事務局。
2 BOBP (ベンガル湾計画) Bay of Bengal Programme	-	-	-	-	○	○	○	○	沿岸漁業の知見や技術および情報共有。事務局(インド・チェンナイ)
3 CCSBT (ミナミマグロ保存委員会) Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna	○	○	-	-	-	-	-	-	ミナミマグロの保全および最適利用のための資源管理を推進。事務局はオーストラリア・キャンベラ。
4 COBSEA (東アジア海域調整機構) Coordinating Body on the Seas of East Asia	-	○	○	-	-	-	-	-	東アジア海域の海洋環境および沿岸域の開発と保護を推進。事務局は国連環境計画アジア・太平洋地域事務所(バンコク)。
5 IOTC (インド洋まぐろ類委員会) Indian Ocean Tuna Commission	○	○	○	-	○	○	○	○	インド洋におけるまぐろ類の管理を推進。事務局はセイシェル。
6 PEMSEA (東アジア海域環境管理パートナーシップ) Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia	-	○	-	-	-	-	-	-	東・東南アジアの海域における環境保全と調和した開発を推進。事務局はフィリピン・ロスバニョス。
7 SASP (南アジア海計画) South Asian Seas Programme					○	○	○	○	化学物質廃棄物対策、沿岸開発、海洋生物や生態系の保全など、海洋保護を推進。事務局はスリランカ・コロポにある南アジア共同環境計画(SACEP)。
8 東南アジア漁業開発センター(SEAFDEC) Southeast Asian Fisheries Development Center	-	○	○	○	-	-	-	-	東南アジアの漁業および養殖業の持続可能性の確保を図る。事務局はバンコク。
9 南インド洋漁業協定(SIOFA) Southern Indian Ocean Fisheries Agreement	○	-	-	-	-	-	-	-	アジアにおける漁業の長期的な保全と持続可能な利用を図る。事務局は仏領レユニオン。
10 南太平洋地域漁業管理機関(SPRFMO) South Pacific Regional Fisheries Management Organisation	○	-	-	-	-	-	-	-	南太平洋における生物資源の保全と管理を推進。事務局はニュージーランド・ウェリントン。

各組織のホームページ等より著者作成、国名の下に○はメンバー国、-は非メンバー国であることを示す。

一方、漁業資源管理を推進する地域機関や協定の数は海洋環境保全を取り扱う地域機関の数より多い。APFC（アジア太平洋漁業委員会）は、FAOのアジア・太平洋諸国のメンバー国が参加している。ただし、広域な地域を対象とするが故に、東インド洋に特化した議論がなされる制度では必ずしもなく、また、委員会会合の開催自体は3年に1度と開催頻度が高くないことから、即応的な対応を議論するというよりは、長期的な情報共有や政策協調が活動の中心となっている。BOBP（ベンガル湾計画）は、その呼称から沿岸・海洋環境保全を志向しているものとの印象を与えるが、主たる目的はベンガル湾沿岸国の沿岸漁業に関する知見や技術および情報共有を目的としているもので、バングラデシュ、インド、スリランカ、モルジブが参加しているが、インドネシア、タイ、ミャンマーは参加していない。CCSBT（ミナママグロ保存委員会）、IOTC（インド洋まぐろ類委員会）はマグロ類の資源管理に特化している。東南アジア漁業開発センター（SEAFDEC）は、東南アジアの漁業や養殖業の持続可能性の推進を目指しており、東南アジア諸国が参加しているものの、南アジア諸国は参加していない。南インド洋漁業協定（SIOFA）や太平洋地域漁業管理機関（SPRFMO）はインド洋南部の海域の漁業資源管理を行っているが、東インド洋沿岸国ではオーストラリアが参加するのみで、その他の沿岸国は参加していない。SIOFAについては、モーリシャスやセイシェルといった西インド洋諸国と遠洋漁業国、SPREFMOについてはクック諸島やバヌアツの他に遠洋漁業国が参加している。

既存の海洋や漁業を取り扱う地域組織では、組織目的で活動内容が規定され、それに呼応して一定の参加国により運営がなされており、そうした活動の中で、海洋環境と漁業資源、南アジアと東南アジア、沿岸漁業と

マグロ類魚種など課題別、地域別、魚種別の細分化が進んできている。APFCは漁業が中心となっているものの、広域性という意味では南アジアや東南アジア諸国を包含しているが、その他のアジア・太平洋諸国も含まれていることから、個別の海域に特化した議論が行いうる場とは現状ではなりにくい。こうした状況から、既存組織では、東インド洋沿岸諸国全てを交え海洋環境や漁業資源を総合的に議論できる体制が存在して機能しているとは言い難く、東インド洋の海域・海洋資源に関する保全や持続可能な利用を広域的、総合的に議論を進めるには一定の制度的発展が必要となっている。

5. 公海における海洋生態系の保全と持続可能に向けた国際体制

5-1 国家管轄権外区域における海洋生物多様性の保全と利用に関する国際文書（BBNJ新協定）を巡る動き

国家管轄権外区域の生物多様性の保全と持続可能な利用については、特に海洋遺伝子資源から得られる利益を国際社会と共有する制度の構築と併せ一体的に進めていくために新しい国際協定の策定が提案されてきた³⁶。公海域の海底鉱物資源は国連海洋法条約の下で人類の共同財産とされ、その探査や開発は国際社会全体のために行われなければならないと規定され、国際海底機構（ISA）を通じて衡平に配分する仕組みが設けられている³⁷。ただし、国連海洋法条約では、海洋遺伝子資源については明示の規定がない。一方、生物多様性条約の下で採択された名古屋議定書は、遺伝子資源について規定し、ある国の領海やEEZ内の海洋遺伝資源を第三国の企業等が持ち出し、利用する場合には、事前合意をし、契約に基づく利益配分を行うことが定められてい

る³⁸。ただし、名古屋議定書は国家管轄権内の遺伝子資源を対象としており、国家管轄権外区域の遺伝子資源は対象から外れている。このため、明示の規定のない公海の海洋遺伝子資源の利用に関する国際法制度の間隙を埋め、国際的な利益配分を可能にする法制度の必要性が指摘され、国連は国家管轄権外区域の海洋生物多様性に関し検討を行う作業部会を設置し、2006年より9年間に9回の作業部会を開催し、2016年からは4回にわたり準備委員会を開催した³⁹。こうした作業を経て、2017年12月の国連総会決議 72/249により、「国家管轄権外区域の海洋生物多様性 (BBNJ) の保全および持続可能な利用に関する国連海洋法条約 (UNCLOS) の下での国際的な法的拘束力ある文書に係る政府間会議」、いわゆるBBNJ新協定政府間会議を2018~2020年の間に4つの会期で開催することが決定され、2018年9月、2019年3月、2019年8月と3つの会期にて政府間会議会合が開催された⁴⁰。会議では、(i) 利益配分を含む海洋遺伝資源、(ii) 海洋保護区を含む区域型管理ツール、(iii) 環境影響評価、(iv) 能力構築と海洋技術移転が中心的な課題として議論され、2020年3月に予定されていた第4回会期にて交渉の進展が目指されていたが、新型コロナウイルス感染症の蔓延により延期となった。2021年においても引き続き対面会合が延期となる中、オンラインで会期間会合が開催され、2022年3月に第4回政府間会議が開催された。

5-2 新協定交渉と海洋保護区を含む区域型管理ツール

BBNJ新協定案は、第3回政府間会議後の2019年11月に改訂版が公開され、区域型管理ツールに関連する具体的な規定に対する修正案が取りまとめられた⁴¹。国家管轄権外

区域の海洋生物多様性の保全と持続可能な利用を推進するためには、海洋保護区 (marine protected areas, MPAs) などを含む区域型管理ツールで一定の保全や管理措置を取ることが重要であると考えられており、このツールが新協定の中核となるとの指摘もある⁴²。現在の協定案改訂版では、区域型管理ツールに関しては、第14~21条までの8つの条文が置かれており、第14条では、目的を定め、区域型管理ツールの利用に関する協力や調整や海洋法やその他の国際的な義務やコミットメントの効果的な実施、保護を必要とする区域の保全と持続可能な利用等を定めている。この他、第15条国際協力と調整、第16条(保護が必要な)区域の特定、第17条提案、第18条提案に関する協議と提案、第19条意思決定、第20条実施、第21条監視 (monitoring) と検証 (review) に関する規定が置かれている。第16条2項では、保護を必要とする区域を特定するための明示的基準 (indicative criteria) は附属書Iで記載するとし、附属書Iでは、特異性や希少性など21の項目があげられている。このうち、(o) 経済的および社会的要因、(p) 文化的要因などの10項目については、ブラケット ([]) が付され、引き続き文言の調整が必要となっている。区域型管理ツールに関する提案については、第17条1項で締約国が単独もしくは共同で事務局に提出することできると規定する。2項では、提案書の作成において、締約国は適切なステークホルダーと連携できるとの規定は改定案でブラケットが付されている。ステークホルダーの関与は大きな流れではあるが、どこまでのステークホルダーの関与を求めるのか、例えば特定の事業者などを含めるのか否かなどについて、議論の収斂が待たれている⁴³。区域型管理ツールの提案に関する協議および評価について、第18条では、

協議は全ての適切なステークホルダーに対して参加型とし、透明で開かれていなければならないと規定し、2項で事務局は提案を公表し協議を推進すると規定する。その協議の対象は、(a) 各国政府をはじめ、(b) 条約や枠組み、世界規模・地域・小地域・分野別組織、(c) 伝統的な知見を有する先住民や地域社会、学术界、市民社会およびその他の適切なステークホルダーを列記する。意思決定については、第19条で締約国会議が区域型管理ツールに関する意思決定を行うと規定する。区域型管理ツールの設定については、既存の機関にその権限を委ねることも提案されたが、協定案改訂版では、締約国会議が区域型管理ツールの決定権限を有すると規定されている。区域型管理ツールの実施については、第20条1項で締約国は国家管轄権外区域で実施される活動はこの協定の区域型管理ツールに関して採択される決定と一貫して実施されなければならないと定めているが、3～6項はブラケットが付されており、議論の収斂が求められている。第21条では監視と点検が規定され、締約国は区域型管理ツールの実施に関し締約国に報告を行い、科学技術組織による監視と点検を受け、締約国会議が区域型管理ツールに関し必要とあれば修正や撤廃に関する決定を行うことができると定める。5項では、適切な地球規模・地域組織等はそうした組織が設定した措置の実施について締約国会議に報告するとの規定が提案されている。その他、区域型管理ツールと関連する課題として、環境影響評価 (environmental impact assessment, EIA) があり、第22条は、EIA実施の義務を定めており、その詳細については多々文言の調整が必要となっている⁴⁴。また、区域型管理ツールの提案や実施に関し、国際機関、地域・小地域機関との連携が想定され、例えば、

区域型管理ツールの提案に関する協議 (第18条2項)、実施の推進 (第20条4項)、監視や点検 (第21条5項)、EIAの協議 (第23条2項) などに関連する、文言が盛り込まれている。更には、学术界や市民社会組織等との連携も想定されており、区域型管理ツールの提案に関する協議 (第18条2項)、環境影響評価に関する通知 (第34条2項) などに関連する文言が提案されている。

5-3 地域漁業機関と脆弱海洋生態系保全

公海における持続可能な漁業と海洋生態系の保全の両立を図る取組の一例は、地域漁業管理機関が指定しその保全を図る「脆弱海洋生態系 (VME)」保全・管理プログラムである。深海底にある海嶺、熱水噴出孔、冷水サンゴなどの重要な海底生態系を漁業活動によりもたらされる悪影響から保護し、保全するというもので、FAOの「公海深海漁業管理のための国際ガイドライン」では、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定義され、その特定指定基準を掲げている^{45,46}。

BBNJ新協定案では、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、海洋保護区を含む区域型管理ツールの設定において、VMEやEBSAが重要な基盤となりうることが想定される。ただ、実際の地域漁業管理機関におけるVME保護区の具体的な指定および保護・管理措置は、各地域漁業管理機関が関係国間で合意し、実施していることから、VME保

護区の指定の数や範囲、保全管理措置の実施状況などについては、地域漁業管理機関の間で幅があり、必ずしも一様ではない⁴⁷。

留意すべき点としては、BBNJ 新協定第4条で、新協定は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ている。BBNJ 新協定の下で海洋保護区や区域型管理ツールを構築していく上では、地域漁業管理機関の存在が大きく、ただ、特定の海域でそうした地域漁業機関が存在しない場合には、類似の役割を担う組織が必要であり、新組織の立ち上げが現実的でないということであれば、既存組織の組織目的を BBNJ 新協定の下での海洋保護区や区域型管理ツールの模索を可能とするよう修正していく、あるいは、複数の組織でそうした取り組みが可能となるよう連携を図るような組織間協力が現実的な対応と考えられる。組織間協力としては、事務局間の情報共有、合同プログラムの立案・実施や合同会議の開催の他、ホームページでの情報共有やデータベース等の共同管理などの選択肢が考えられる。

6. 結論に代えて—BBNJ 新協定下での地域協力と国際連携に向けた展望—

海洋の利用は漁業を例にとってみても、ここ数十年の間にその担い手となる国が大きく変容してきており、アジア、太平洋、インド洋においては、これまで日本や台湾

といった国や地域が中心となっていた海域において、中国、インドネシア、インド、ベトナムなどが漁獲量を凌駕している。一方で、国家管轄権外区域、いわゆる公海における漁業管理は地域漁業管理機関が中心となって進めてきているが、こうした機関が全ての公海を網羅しているわけではなく、また、その他の機関も必ずしも特定海域の海洋環境や漁業資源の保全や持続可能な利用を総合的かつ集約的な議論が行える制度として確立しているわけではないことから、こうした制度的空隙を補完する措置が必要となっている。特に、BBNJ 新協定で想定されている海洋保護区や区域型管理ツールの議論において VME や EBSA が重要な基盤として考えられていることから、既存の地域漁業管理機関や関連機関の組織間連携などを通じてそうした政策対話や調査、情報共有等を行う制度的基盤を整備していくことは有用と考えられる。また、組織間連携については、公式な形での動き出しに準備が必要となることから、例えば、国際的な海洋生態系や漁業資源管理に取り組む研究機関等が沿岸国や海域利用国、漁業国等の政府や関係団体等とステークホルダー会議や専門家会議等を開催するなどし、政策対話や連携の基盤を醸成していくことは意義深いと考えられる。既に欧米の非政府団体や研究機関等では、地域的な制度整備が途上にある海域において、政策対話やステークホルダー会議、関連の調査等を進めている。BBNJ 新協定の下で想定されている海洋保護区や区域型管理ツールのより効果的な活用に向け早期にネットワーク整備等を進めていくことはそうした海域の海洋資源の保全や持続可能な利用を促進するだけでなく、国家間の利害対立を抑制し、海洋利用の秩序と国際協調を維持していく上で戦略的に重要であると考えられる。

- ¹ United Nations (UN, 2021) The Second World Ocean Assessment Volume I. United Nations, New York, p.5.
<https://www.un.org/regularprocess/sites/www.un.org/regularprocess/files/2011859-e-woa-ii-vol-i.pdf>. (最終閲覧日：2023年2月1日)
- ² Global Environment Facility (2022) Areas Beyond National Jurisdiction.
<https://www.thegef.org/what-we-do/topics/areas-beyond-national-jurisdiction>. (最終閲覧日：2023年2月1日)
- ³ United Nations (2017) The Conservation and Sustainable Use of marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, p.1.
http://www.un.org/depts/los/global_reporting/8th_adhoc_2017/Technical_Abstract_on_the_Conservation_and_Sustainable_Use_of_marine_Biological_Diversity_of_Areas_Beyond_National_Jurisdiction.pdf. (最終閲覧日：2023年2月1日)
- ⁴ McCauley, D.J. et al (2015) Marine defaunation: Animal loss in the global ocean. *Science*, Vol.347, pp.247-255.
- ⁵ 交渉会議の正式な英文名は、”Intergovernmental conference on an international legally binding instrument 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”. United Nations (UN, 2018a) United Nations General Assembly Resolution 72/249, International legally binding instrument 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/RES/72/249.
<https://undocs.org/en/A/RES/72/249>. (最終閲覧日：2023年2月1日)。和文では、「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連海洋法条約の下の法的拘束力のある国際文書に係る政府間会議」。長岡善太郎 (2016) 「BBNJ 新協定」
https://www.spf.org/_opri_media/projects/docs/135_BBNJ_1.pdf. (最終閲覧日：2023年2月1日)
- ⁶ 国連大陸棚委員会の勧告を受ければ、基線から 350 海里以内とするなどの一定の条件の下で、大陸棚の延長を超えて排他的経済水域が認められる。国連海洋法条約第 76 条および付属書 II。国家管轄権外の海洋生物多様性という場合には、こうして設定される排他的経済水域以遠の海水層である公海および大陸棚以遠の海底ならびに海底表層土に生息する生物の多様性を指す。Druel, E. (2013) Environmental impact assessments in areas beyond national jurisdiction: identification of gaps and possible ways forward, *Studies N°01/13, IDDRI*, p.9.
https://www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/study0113_ed_environmental-impact-assessments.pdf. (最終閲覧日：2023年2月2日)
- ⁷ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD, 2005) : Patterns of Species Richness in the High Seas, p.5.
<https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-20.pdf>. (最終閲覧日：2023年2月2日)
- ⁸ Ibid.SCBD 2005, p.9.
- ⁹ Ibid.SCBD 2005, p.5, p.13.
- ¹⁰ 黒木浩明 (2009) 「日本列島から南へ 2,500km 熱帯の太平洋上で世界初のウナギの親魚を捕獲」『水産総合研究センター第 4 回成果発表会』(水産総合研究センター編), pp.19-22.
<https://www.fra.affrc.go.jp/bulletin/seika/211028.pdf#page=19>. (最終閲覧日：2023年2月2日)
- ¹¹ 水産庁 (2016) 「ウナギをめぐる状況と対策について」
<https://www.jfa.maff.go.jp/j/saibai/pdf/meguru.pdf>. (最終閲覧日：2023年2月2日)
- ¹² 川村始 (2011) 「海洋遺伝子資源を巡る現状」
<http://abs.env.go.jp/conf/conf01-04/mat03.pdf>. (最終閲覧日：2023年2月2日)
- ¹³ 国立遺伝学研究所 (2022) 「遺伝資源とは何か」
http://nig-chizai.sakura.ne.jp/abs_tft/top/resource/. (最終閲覧日：2023年2月2日)
- ¹⁴ International Union for Conservation of Nature (IUCN, 2013) IUCN Information Papers for the Intersessional Workshop on Marine Genetic Resources 2-3 May 2013.
<https://www.un.org/Depts/los/biodiversitywork>

- inggroup/documents/IUCN%20Information%20Papers%20for%20BBNJ%20Intersessional%20Workshop%20on%20MGR.pdf. (最終閲覧日：2023年2月3日)
- 15 Pedrosa, R., Gaudencio, S.P. and Vasconcelos, V. (2020) XVI International Symposium on Marine Natural Products XI European Conference on Marine Natural Products. <https://www.mdpi.com/1660-3397/18/1/40/html> (最終閲覧日：2023年2月3日)
- 16 Wynberg, R. (2015) : Marine Genetic Resources and Bioprospecting in the Western Indian Ocean. 2015. https://www.researchgate.net/publication/279196249_Marine_Genetic_Resources_and_Bioprospecting_in_the_Western_Indian_Ocean_2015_In_Regional_State_of_the_Coast_Report_Western_Indian_Ocean_Edited_by_Jose_Paula_Chapter_30_pp407-417_UNEP-Nairobi_Conventionio. (最終閲覧日：2023年2月3日)
- 17 United Nations (UN, 2016) The First Global Integrated Marine Assessment. http://www.un.org/depts/los/global_reporting/WOA_RPROC/WOACompilation.pdf. (最終閲覧日：2023年2月3日)
- 18 Research and Market (2020) Global Omega-3 Market Set to Reach \$8.5 Billion by 2025 - Marine Source of Omega-3 is the Highly Preferred Source for Infant Nutrition. <https://www.prnewswire.com/news-releases/global-omega-3-market-set-to-reach-8-5-billion-by-2025---marine-source-of-omega-3-is-the-highly-preferred-source-for-infant-nutrition-300980829.html>. (最終閲覧日：2023年2月3日)
- 19 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO, 2020) . The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9229en>. (最終閲覧日：2023年2月3日)
- 20 United Nations (UN, 1995) Agreement for the Implementation of the Provisions 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, A/Conf.164/37. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/274/67/PDF/N9527467.pdf?OpenElement>. (最終閲覧日：2023年2月3日) 国連公海漁業協定の正式名称は、「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」。日本は2006年に加入した。
- 21 North Pacific Fisheries Commission (2021) 2021 updates on Pacific saury stock assessment in the North Pacific Ocean using Bayesian state-space production models. <https://www.npfc.int/2021-updates-pacific-saury-stock-assessment-north-pacific-ocean-using-bayesian-state-space>. (最終閲覧日：2023年2月3日)
- 22 水産庁 水産研究・教育機構 (2021) 「令和2年度国際漁資源の現況 - サンマ 北太平洋」 http://kokushi.fra.go.jp/R02/R02_80_SAP.pdf. (最終閲覧日：2023年2月3日)
- 23 水産庁 (2021) 「北太平洋漁業委員会 (NPFC) 第6回年次会合」の結果について. https://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kokusai/210225_1.html. (最終閲覧日：2023年2月3日). 尚、2021年に合意された漁獲枠は33万3,750トンで2018年の43万9,477トンよりは小さいが、2019年の19万54,507トンを上回り、その実効性が今後更に検討される必要がある。
- 24 Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC, 2019) Overview of Stock Status of Interest to the WCPFC. <https://www.wcpfc.int/doc/00/overview-stocks-interest-wcpfc>. (最終閲覧日：2023年2月3日)
- 25 Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC, 2021) Commission Eighteenth Regular Session - Provisional Outcome Document. <https://meetings.wcpfc.int/node/12927>. (最終閲覧日：2023年2月3日)
- 26 Northern Committee (NC, 2021) Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean. <https://meetings.wcpfc.int/system/files/2021-12/WCPFC18%20Provisional%20Outcomes%20Document.pdf>. (最終閲覧日：2023年2月3日)

- 27 International Scientific Committee for Tuna and Tuna-Like Species in the North Pacific Ocean (ISC, 2020) Stock Assessment of Pacific Bluefin Tuna in the Pacific Ocean in 2020. http://isc.fra.go.jp/pdf/ISC20/ISC20_ANNEX1_1_Stock_Assessment_Report_for_Pacific_Bluefin_Tuna.pdf. (最終閲覧日: 2023年2月3日)
- 28 水産庁 (2021) 「中西部太平洋まぐろ類委員会 (WCPFC) 第18回年次会合」の結果について. <https://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kokusai/211207.html>. (最終閲覧日: 2023年2月3日)
- 29 水産庁 水産研究・教育機構 (2021) 「令和2年度国際漁資源の現況 - クロマグロ 太平洋」 http://kokushi.fra.go.jp/R02/R02_05_PBF.pdf. (最終閲覧日: 2023年2月3日)
- 30 International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT, 2019) Stock Assessments and Executive Summaries. <https://www.iccat.int/en/assess.html>. (最終閲覧日: 2023年2月3日)
- 31 Maguire, J., Sissenwine, M., Csirke, J., Grainger, R. and Garcia, S. (2006) The State of world highly migratory, straddling and other high seas fishery resources and associated species. FAO Fisheries Technical Paper 495. <http://www.fao.org/3/a0653e/a0653e00.htm#Contents>. (最終閲覧日: 2023年2月3日)
- 32 International Council for the Exploration of the Sea (ICES, 2019) ICES Advice on fishing opportunities, catch, and effort Ecoregions in the Northeast Atlantic and Arctic Ocean - Mackerel (*Scomber scombrus*), 1 October 2019. <http://ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2019/2019/mac.27.nea.pdf>. (最終閲覧日: 2023年2月3日)
- 33 FAO (2022) Handbook of Fishery Statistics (CWP) <https://www.fao.org/fishery/en/area/search>. (最終閲覧日: 2023年2月3日)
- 34 FAO (2022) Regional Fishery Bodies Map Viewer. <https://www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html>. (最終閲覧日: 2023年2月3日)
- 35 FAO (2022) Regional Fishery Bodies Map Viewer. <https://www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html>. (最終閲覧日: 2023年2月3日)
- 36 International Institute for Environment and Development (IISD, 2015) Do We Need a New Treaty to Protect Biodiversity in the Deep seas? <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/do-we-need-a-new-treaty-to-protect-biodiversity-in-the-deep-seas/>. (最終閲覧日: 2023年2月3日)
- 37 国連海洋法条約第136条は海底鉱物資源を人類の共同財産と規定し、第140条1項でその探査や開発は人類全体の利益のために行うと規定している。同条2項では、国際海底機構はそうした活動から得られる資金のあるいはその他の経済的利益を適切な制度を通じて無差別で衡平に配分すると規定する。United Nations (1982) United Nations Convention on the Law of the Sea. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. (最終閲覧日: 2023年2月3日)。
- 38 名古屋議定書 (生物の多様性に関する条約の遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する名古屋議定書) 第6条1項は遺伝子資源へのアクセスは提供国の事前通知に基づく合意に基づかなければならないと規定し、同条3項(e)では、事前通知に基づく合意と契約 (相互合意条件、mutually agreed terms) を付与する国内法ないしは規則を提供国は定めなければならないと規定する。第10条は多国間での利益配分を行いうることを規定する。第15条では、国家管轄権内での遺伝子資源に関する適切な措置を講じなければならないと規定している。Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD, 2011) Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity. <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>. (最終閲覧日: 2023年2月3日)

- ³⁹ United Nations (UN, 2017) United Nations General Assembly Resolution 71/312 Our ocean, our future: call for action. A/RES/71/312. http://www.un.org/depts/los/global_reporting/8th_adhoc_2017/Technical_Abstract_on_the_Observation_and_Sustainable_Use_of_marine_Biological_Diversity_of_Areas_Beyond_National_Jurisdiction.pdf. (最終閲覧日：2023年2月3日)。
- ⁴⁰ United Nations (UN, 2019) Statement by the President of the conference at the closing of the third session. Intergovernmental conference on an international legally binding instrument 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, Third session. https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/bbnj_presidents_closing_statement_-_advance_unedited.pdf. (最終閲覧日：2023年2月3日)。
- ⁴¹ United Nations (UN, 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, Note by the President. https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/revised_draft_text_a_conf_232.2020.11_advance_unedited_version.pdf. (最終閲覧日：2023年2月3日)。
- ⁴² Tiller, R., Santo, E.D., Mendenhall, E. and Nyman, E. (2019) The once and future treaty: Towards a new regime for biodiversity in areas beyond national jurisdiction. *Marine Policy*, 99, pp.239-242.
- ⁴³ Santo, E.M.D., Mendenhall, E., Nyman, E. and Tiller, R. (2020) Stuck in the middle with you (and not much time left) : The third intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction. *Marine Policy* 117, pp.1-9.
- ⁴⁴ 小林正典 (2020) 「国家管轄権外区域における海洋生物多様性 - 地域協力体制の発展と将来的課題」『海洋政策研究』第14号 https://www.spf.org/global-data/opri/publications/jsop/ISSN1880-0017_vol14.pdf (最終閲覧日：2023年2月3日)。
- ⁴⁵ 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/I0816T.pdf>. (最終閲覧日：2023年2月3日)。
- ⁴⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations (n.d.) VME Criteria (<http://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/criteria/en/>) . (最終閲覧日：2023年2月3日)。
- ⁴⁷ 小林正典 (2021) 「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」『海洋政策研究』第15号 https://www.spf.org/global-data/opri/publications/jsop/ISSN1880-0017_vol15.pdf (最終閲覧日：2023年2月3日)。

Dynamic changes in the use of marine biological resources and
management regimes
– Perspectives on fisheries in the East Indian Ocean and
international partnerships

Masanori KOBAYASHI*

Abstract

To promote the conservation and sustainable use of marine biological resources, international legal and institutional frameworks have been developed, including the ongoing negotiations on a new agreement thereon. While fish catch volumes have been rapidly rising in the East Indian Ocean, regional fishery management organizations do not cover this sea area. As other multilateral institutions do not focus on the East Indian Ocean, or restrict their thematic coverage to marine pollution, there is a need for institutional transformation for the development and effective implementation of area-based management tools including marine protected areas.

Key words: East Indian Ocean, marine biological resources, regional fishery management organizations, marine protected areas, area-based management tools

* Senior Research Fellow, Ocean Policy Research Institute, the Sasakawa Peace Foundation
2022.9.27 submitted; 2023.1.5 accepted

ウクライナ危機発生後におけるロシア連邦漁業の政策動向

日本の戦前『北洋漁業』合理化政策との比較的考察

ファベネック ヤン 海舟*

本稿では、ウクライナ危機の発生を機にロシア連邦政府が取り組み始めた国内水産業の改革を、1930年代日本の北洋漁業政策と比較する形で分析し、それが産業合理化政策の類に当てはまるか検証を行う内容となる。

ウクライナ侵攻に伴い、ロシア連邦は欧米諸国から前代未聞の経済制裁を科せられるに至った。経済摩擦の影響から生まれた新たな戦略的目標はどのようなものか。その達成に向けて、ロシア連邦の水産業界にどのような役割が求められているのだろうか。かつて類似した状況に直面した戦前日本の北洋漁業政策を参考に、その解明を試みる。

キーワード：国際危機、ロシア極東海域、合理化政策、食糧確保、外貨獲得

1. はじめに

「漁業者及び議員諸君。歴史の終焉である¹。」ロシア連邦漁業庁の公共評議会（諮問会議）のメンバーであるエドゥアルド・クリモフがロシア連邦議会下院議員に向けて発したこの訴えは、ロシア連邦水産業界を構成する殆どの経済主体、並びにロシア連邦沿岸地域の行政関係者がロシア連邦政府によって進められようとしている漁業政策に対して抱く危機感を物語っている。ロシア連邦農業省及び漁業庁は 2022 年 7 月 28 日、国内漁業の近代化へ向けた重要政策として水産生物資源の漁獲割当手続きの改善を目的とする「水産生物資源に関する連邦法の改正案」をロシア連邦議会に提出し

た²。ロシア極東及び北極沿岸部の漁業関係者や行政責任者の間では、同法案が沿岸地域の中小企業を漁獲割当の対象から事実上締め出す結果を招く恐れがあるという懸念が広がっており、ウクライナ危機に関連する制裁措置の影響を水産業界が受けている中、文書で掲げられた目標の実現性があまりにも不確実なため、漁獲割当手続き修正案の実施を少なくとも 10 年延期するべきという認識が共有されていた³。しかし 10 月 27 日、数々の問題が指摘されてきたロシア漁業法の改正案は下院の第一次審議を通過するに至り、今後、同文書が十分議論されぬまま成立するシナリオが現実味を帯びてきている⁴。

* 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：2022 年 9 月 27 日 掲載決定：2023 年 1 月 5 日

自ら仕掛けたウクライナへの軍事侵攻によって実効支配する領域を事実上広げ、その代償として西側陣営（日本を含む欧米諸国）から前代未聞の経済制裁を科せられたロシア連邦は、混沌（国際社会の分断、経済不況）に陥りつつある国際環境に対応するため、国内水産業に対してどのような役割を求めているのだろうか。その戦略的な思惑を分析するにあたり、1930年代に類似の事態—すなわち世界恐慌がもたらした世界経済の混乱、満州事変が招いた国際社会における孤立化、西欧諸国のブロック経済制定によって生じた経済摩擦—を経験した日本帝国が、「非常時対策」として取り組んだ国内水産業、中でもロシア極東海域（沿岸及び沖合）を中心に行われていた「北洋漁業」の合理化政策に注目する必要がある。

本稿では、日本がかつて直面した国際背景に基づき、国難を乗り越えるため「北洋漁業」に求められた当時の戦略的役割を分析しつつ、国策樹立に向けて推進された合理化政策の実施過程を振り返る。そのうえで、現代のウクライナ危機が波及させた種々の国難と、その克服を念頭にロシア連邦が国内水産業に見る戦略的意義を明らかにし、モスクワが取り組み始めた漁業の改革の内容や、課題と展望を北洋漁業の産業合理化政策と比較しながら論じることを試みる。

2. 戦前日本における「産業合理化」と「北洋漁業」

日本経済政策史における「産業合理化」とは、1929（昭和4）年に発生した世界恐慌の影響を受けて、経済危機に陥った日本政府がその打開策の一つとして推進を提唱した、いわゆる「非常時」への対応を求められた対策を指している。当時の浜口雄幸内閣が国難打破へ向けて強調していた産業

合理化政策は、企業合同やカルテル形成による重工業をはじめとする重要産業組織の独占化により、老朽化した生産設備を廃棄し効率的な生産設備で生産を行い、産業の平均生産性を改善しようとする試みだった。政策の実現に向けて、行政面では1930（昭和5）年6月に商工省内部における「臨時産業合理局」の設置、立法面では昭和6年8月に「重要産業統制法」の施行により、1935（昭和10）年まで推進されるようになった⁵。1935年の日中戦争勃発以降は、準戦争経済への突入をきっかけに軍需を意識した合理化政策が太平洋戦争開戦時まで推進されるに至った。

明治時代から小規模な商業的資本主義の流れで展開されてきた日本漁業の編成主体のほとんどは1929年当時、小資本群（小商業資本家及び上向漁民）が占めていた。故に、世界恐慌がもたらす不況が進行する時代において、産業資本としての生産力基礎を固め、購買力が低迷・収縮しつつある国民に対する食料提供の担い手として成長する産業としての漁業の能力が問われていた。軽・重工業の合理化が積極的に進められる中、水産業が世界規模な非常時において国家の新たなニーズに応えられぬままでの状況を問題視する考えが政治主導層や世論の中で芽生え、日本水産業合理化政策の実行を提唱する声が強まりつつあった。当然、北洋漁業もその訴えの対象に含まれていた⁶。

2-1 露領漁業の統制(1929-1932年)

日露戦争の戦利品としてロシア極東沿岸部の領海での操業権を勝ち取った日本は1929年当時、その継続の有無に関わる危機に直面していた。1927年に10ヵ年計画を発表したソ連邦は、以降、極東沿岸地域に次々と最新式水産加工・缶詰製造工場の新設や、新規・蟹工船の積極的な建造に着手

し、同時に国营会社や水産協同組合や個人漁業家に漁区を優先的に取得させるという、露領漁業にとって圧迫的な政策に乗り出していた⁷。これに対し日本側は、有力大手の日魯漁業株式会社を除いて中小漁業家 41 名が競争状態で出漁しており、ソ連国营企業との間で漁区競落を巡る紛争が発生する度に、対応を巡る日本人漁業者同士の足並みの不一致が表面化し、その無統制ぶりが問題視されていた。また、当時は世界恐慌が原因で波及していた経済不況の収束を伺わせる兆候が見えぬままの状況が依然として続いていたこともあり、1930（昭和 5）年春、北洋漁業に特別な関心を持つ貴族院の主要会派であった公正会は、ソ連極東漁業の急速な進出問題を議論する会合を数回にわたって行い、露領漁業を中心とする水産国策樹立に向けて第 58 帝国議会で次のような建議案を提出するに至った。

「水産国策樹立に関する建議 政府は四面環海の感情に鑑み、速やかに水産国策を樹立し、北洋漁業権の確保、遠洋漁業の進展を計り、以て人口食糧問題の解決並びに国際賃借の改善に質せられんことを望む。右建議す⁸。」

これに関連し、柏尾昌哉は当時の日本の漁業政策の体質を定義付けるにあたり、次のように指摘している。「日本資本主義は日露戦争後、はっきりと帝国主義的形態へ移行し、欧州大戦を契機に国際的段階に乗り出したのであるが、その漁業政策はどうか。やはり一貫して帝国主義的外国出漁をその基幹としており、かかる体制を固めるための内外の具体的政策として発現している⁹。」日露戦争の結果として獲得した露領における操業権の確保、並びに北洋の公海沖取漁業を巡る権益拡大を主張する

貴族院の建議案は、まさにその象徴的な事例といえよう。

同文書で同じく目標として掲げられている「人口食糧問題の解決」とは、大日本帝国本土における人口への食糧提供の必要性のみならず、明治時代に編入した領域一日清戦争の末に手中に収めた台湾（1895 年）や、1910 年に併合した朝鮮半島への食糧供給も意味していた。加えて、1932 年からは日本帝国自ら創設に関わった「非承認国家」である満州国もその対象となった。非承認国家は国際社会を形成する殆どの国々から存在を認められておらず、貿易相手数も極めて限られているため、建立に関与した国が物資調達に政治責任を負うという流れが特徴的である。

恐慌発生時とほぼ同じ時期に行われた金輸出解禁の影響に直撃され、既に弱体化していた日本経済は、深刻なデフレに苦しんでいた。景気回復を目指す上で、国内産業の対外輸出力の強化が求められており、当然ながら露領漁業にも期待が寄せられていた。理由は、北洋漁業が食糧安全保障及び外貨獲得の確立に向けて既に示し始めていた実績にある。明治終盤における北洋露領沿岸海域の漁獲物は当初、塩魚中心に国内・国外市場向けの商品として生産されてきたが、高性能な缶詰製造技術の導入と第 1 次世界大戦中のヨーロッパ向けにイギリス市場を経由して鮭鱒缶詰製品の輸出が開始されたのをきっかけに、北洋漁業に資本が相次いで流れ込み、輸出産業としての潜在価値が広く認識されるようになっていた¹⁰。缶詰発達史にも、「塩鮭鱒は内地及び滿漢支に、缶詰は世界各地の広大な市場に、如何なる不況にも彼我相償う価格で取引され...鮭鱒産出国米価に対して...その地盤に成功を勝ち得た¹¹」と記されているように、「食糧安全保障」と「外貨獲得」という国

策目標の達成¹²に北洋漁業が1930年代も貢献し続けたことが伺えるが、世界恐慌の発生当時、その実現に同産業の合理化は避けて通れぬ道だという時代の風潮が存在していた。

貴族院が提出した建議案が5月12日に貴族院本会議を通過し、その流れで同年9月3日、政府は「助成会社」の設立案を中心にして露領漁業の合同経営を推進する方針を表明した。三島康夫の研究で明らかにされているように、設立案は「中小漁業家をまとめて合併し、配船の合理化、金融面の信用増大、輸出経路の単純化、労働力の合理的配置などによる経営の合理化をはかり、また日本人同士の対立不和を解決し...その内容はあくまでも中小企業者の立場にもとづいて、北洋漁業の合理化を考えたもの¹³」だった。しかし、1921年から露領漁業の唯一なる大手「日魯漁業株式会社」の缶詰やその他の水産物製品の販売権限を拡張し、仕込資金の融資を通じて同企業に対する影響を強めてきた巨大貿易資本たる三菱商事にとって、「助成会社」案は好ましからぬ競争相手の誕生を意味していた。そこで、三菱商事会社の取締役代表を当時勤めていた三宅川百太郎は、助成会社設立案とは全く異なる、いわゆる「三宅川提案」と呼ばれる構造を提示した¹⁴。三宅川提案の内容は、すべての中小企業者を日魯漁業株式会社を中心として統合し、完全独占企業を作り上げるものだった。中小企業家を日魯や三菱系金融資本に従属させ、その独占的な利益を増大しようとする試みであるという見解から、中小企業者が構成する露領水産組合から猛烈な反発を招いた。しかし、世界恐慌における日本経済に及ぼす影響の深刻さや、露領海域におけるソ連邦国営企業の台頭に対抗するため、三宅川提案を促進すべしと世論の強烈な意向もあったため、最初

は合同案に反対だった業者の間で、この種の国家的見地を前にして賛成に傾く者も増えるようになった。そして、1931年8月に合同会社設立案が最終的に提出され、大蔵省並びに農林省の監督下でその方向へ手続きが進められた。1932年3月に中小企業家を集めた「北洋合同漁業会社」を設立し、その1ヵ月半後に日魯に合併するという形式で、露領漁業の完全独占企業としての日魯漁業株式会社が完成し、同企業はその性格を国策的企業会社へと変えた¹⁵。

2-2 母船式沖取サケ・マス漁業の段階的統合(1932-35年)

表1で反映されている通り、1932年の露領漁業大合同によってそのほとんどの漁区を独占した日魯は同年、好調な成績を記録し、合同による経営効率の上昇を示すに当たって順調な滑り出しを見せたが、間もなく再び北洋漁業合理化の話が浮上するようになった。いわゆる「母船式沖取サケ・マス漁業」の統合である。

表1：日魯漁業株式会社の漁獲高、1932-40年（三島1985年に基づき作成）

年次	漁獲高（単位：石）						
	紅鮭	銀鮭	白鮭	マスノスケ	鱒	その他	合計
1931年	95,308	5,725	71,354	3,534	34,818	2,851	213,590
1932年	103,543	9,129	178,049	3,733	350,158	2,792	647,404
1933年	70,821	5,685	162,504	1,760	132,076	340	373,186
1934年	139,081	7,408	247,820	3,447	440,522	2,568	840,846
1935年	53,757	11,001	187,512	5,177	348,847	2,739	609,033
1936年	89,602	34,729	344,505	4,871	198,534	965	673,206
1937年	94,811	19,146	173,511	6,203	369,074	262	663,007
1938年	116,153	11,944	178,918	4,557	273,903	不明	585,475
1939年	82,835	8,669	130,823	2,881	349,894	不明	575,105
1940年	61,385	7,317	155,245	3,364	190,690	4,046	422,047
1941年	65,496	5,233	156,619	3,313	328,165	2,104	560,930
1942年	45,221	不明	59,455	676	166,513	不明	271,860

1929年から北洋サケ・マスの漁獲を母船式沖取漁法で展開するという出漁形態が広まりつつあった。露領漁業が極東ロシア領の漁区を借区して定置網を使用し、産卵のために群来するサケ・マスを漁獲するのに対し、沖取漁業は接岸する以前のサケ・マスを露領外の公海において漁獲しようとするものだった¹⁶。この方法は多額の借区料の支払いを必要とせず、ソビエト連邦の国境警備隊との衝突が起こる可能性が無く、資源の集中に応じて操業空間を自由に移動できるメリットがあったからである。母船式沖取漁業に従事していた船団のほとんどは、サケ・マス資源の聖地とも知られる、露領沿岸建網漁における日魯魚漁業株式会社の活動根拠地、カムチャッカ半島を目指していた。それが原因で、沖取漁業が露領漁業に及ぼす影響が取沙汰され始めた。

1933年度における日魯の総合漁獲高は37万石（表1、参照）で、前年度の露領漁業大合同初年の65万石に比べて半分近く減る結果を記録し、同企業の経営陣に大き

な衝撃が走った。これに対し、沖取漁業は前年の7万石に比べて15万石の倍増生産高を記録したため、沖取漁業の好成績は日魯の不振の原因であるという認識が世間で芽生えた。露領漁業の漁獲高減少に大きなショックを受けた日魯の社長を務めていた平塚常次郎は1934年、自ら書き上げた『北洋漁業国策』というパンフレットで沖取漁業企業群を日魯の直系企業たる「太平洋漁業」に統合し、露領漁業と沖取漁業のサケ・マス資源を総合的に調整する決意を表明した。平塚の理念は、サケ・マスの適正漁獲により、日本とその影響圏のみならず、ヨーロッパやアジアにまで食糧を供給する世界的意義を持つ北洋漁業の永続を目指し、日本の経済発展に貢献するという経済ナショナリズムに基づくものだった¹⁷。

平塚の認識は、当時日本が置かれた国際社会における困難な立場を振り返る上で説明できる。1931年9月、南満州鉄道線路上における爆発事件を機に関東軍が北部満州への軍事侵攻に踏み切り、その一連の流れ

で満州全土が制圧され、1932年3月に「満州国」建国が宣言された。翌年2月24日、国際連盟総会によって中国の統治権を承認し、日本軍の撤退を求めるリットン調査団報告書の審議が開始された。日本の代表松岡洋右は満州国を自立的に独立した国家であると主張したが、報告書の内容が採択され、満州国は「非承認国家」という国際的な扱いに追い込まれた。これにより、日本政府は1933年3月27日に国際連盟の脱退表明を通告した。日本側が自ら国際舞台を退いた理由は、主要な輸出先であるヨーロッパ連盟国から経済制裁を科せられるのを回避するためだった。しかし綿布市場を巡るダンピング問題をきっかけに日本と英国に経済関係が急激に悪化していた中、後者は1934年4月に保護主義に基づく政策としてブロック経済(スターリング・ブロック)を制定し、日本は満州国を巡る制裁でなく、想定外な形で貿易摩擦を突き付けられた。当時の英国はヨーロッパ市場の中心的な製品流通拠点であり、ブロック経済の制定は対外輸出に特化した日本の原料生産・製造業に一定の打撃を与えたものの、第1次世界大戦以降のヨーロッパ諸国は依然として食糧難が続いていたため、水産物の輸出は例外的に同政策の影響を受けることはなかった。自ら建国に関わった非承認国家たる満州国への食糧供給、さらには英国をはじめとする欧米諸国との貿易摩擦の中における対外輸出の強化、これらを実現するための優先課題の内、北洋沿岸漁業と北洋沖取漁業の一本化、すなわち水産物販売の統制を計る方向性が日本政府内で検討されていた。平塚率いる日魯と日本政府の利害が一致したのである¹⁸。

沖取漁業の統合へ向け、1934年に日魯から農林省に対する陳情が行われ、これを受けた農林省水産局はサケ・マス資源保護を

名目に母船式サケ・マス漁船団の隻数を翌年から、311隻の内3割を減らす減船案を提示し、単一企業のもとに沖取漁業を統一する必要性を強調した。漁業統制案に対し、日魯の直系企業である「太平洋漁業」を除き、その他の関連団体は激怒し、熱心な阻止運動を展開し始めた。しかし、水産局は反対派に対し、過剰な漁獲行為が国策的意義を持つ露領漁業の運営に深刻な影響を及ぼしているとされる後者の非愛国的な振る舞いを恫喝する形で、沖取漁業の単一合同化を強引に推し進めた。農林省の強力な圧力によって反対していた沖取漁業関係者も次々に合同案に応じるようになり、1935年1月に太平洋漁業株式会社への単一完全合同が実現した¹⁹。

これによって露領沿岸漁業は日魯、沖取漁業は「太平洋漁業」がそれぞれ独占企業として、北洋漁業における生産・販売の統制が実現した。しかし1937年の日中戦争勃発を機に、日本は戦争経済に突入り過剰漁獲、資源枯渇、地方を拠点とする漁民の窮状化が激化し、全体的な流れとして日本漁業は下向き始め、表1が表すように落ち込み傾向は太平洋戦争への突入まで続くようになった²⁰。

3. ウクライナ危機を巡る「非常時」対策としてのロシア漁業政策

以下では、日本における戦前北洋漁業の合理化政策の流れを踏まえ、ウクライナ侵攻を機に国際孤立を招き、経済制裁の対象になったロシア連邦の漁業政策の分析に移る。領土拡張と経済制裁の影響でロシア連邦は国難脱却に向けてどの様な戦略的課題に直面しており、その解決に向けて国内水産業に如何なる役割を期待して、どのような改革に着手しているのだろうか。これらの疑問に答えるべく、まずはウクライナ侵

攻後に明らかにされたロシア政府の漁業戦略方針の特徴を把握し、その流れで加速している漁獲枠割当制度を巡る改革の経緯と諸問題を考察していく。この分析を通して、ロシア連邦による漁業に関する政策(以下、「ロシア連邦漁業政策」とする)と1930年代北洋漁業の漁業政策を比較し、最終的にウクライナ危機後のロシア連邦漁業政策が「合理化政策」の類に当てはまるか否か、答えを導くことを目的とする。

3-1 ウクライナ侵攻後におけるロシア連邦の漁業戦略方針

ウクライナへの軍事的侵攻が開始され、西側諸国から前代未聞の経済制裁を科せられたロシア連邦は、以降、国内水産業に纏わる新たな政策方針を表す重要な文書を二つ公表している。

2022年7月31日、ロシア連邦のプーチン大統領はサンクトペテルブルグで「ロシア海軍の日」を記念する軍事パレードを視察し、同日付で国家海洋ドクトリンの更新にかかる大統領令に署名した²¹。新たな海洋ドクトリン²²は、ロシア連邦の海洋領域周辺における北大西洋条約機構(NATO)の脅威に立ち向かうべく、ロシア連邦艦隊の近代化、さらには海軍の海洋活動拡大を目標付けた内容が目立っている。一方、漁業分野の重要性を強調する文脈も見受けられる。同文書は水産資源開発の戦略的意義を次のように定義づけている：世界海域でのロシア連邦による海洋生物資源の開発は、ロシアの原料基盤を拡大し、経済と食糧を確保するために必要かつ義務的な条件と位置付けられている。洋上漁業並びに養殖漁業は、ロシア連邦の食糧生産・供給の役割を担う複合的産業の中でも重要な地位を占めており、食糧安全保障を確保するとともに沿岸地域における雇用創出の源であると

いう認識が記されている。また、漁業開発に向けた取り組むべき主要なる優先事項として次のような政策方針を明らかにしている：①新規漁船建造に向けて国内造船所への優先発注を実現する経済的条件を整えること、②ロシア連邦の排他的経済水域、及び世界海洋の遠洋漁場での水産生物資源開発に関わる国家的権益の確保に向けて、高度な効率性を有する漁業船団の建造に着手すること、③ロシア連邦の領海、排他的経済水域、大陸棚における水産生物資源の保全、及び合理的利用を心がけること。世界海洋においては国際協調の原則に基づき、海洋環境の持続的保護・保全へ向けた努力を強化すること、④ロシア連邦で水産業によって生産される水産物製品の輸出を巡り、世界市場におけるロシア産製品の地位強化に努めることが目標付けられている。

ロシア連邦政府の新たな漁業政策方針を表す二つ目の文書は、「ロシア連邦における食糧生産業の新たな発展戦略」を承認する2022年9月8日付の政府条例²³にあたる。同文書では²⁴、ロシア連邦に関わる食糧安全保障の確保を目指す上で、食糧生産に従事する複合的産業は自らの食糧生産能力の向上に努めなければならないとされている。また、ロシア連邦の水産業に触れる上で、国内造船所での高度生産性を有する船舶の建造、沿岸地域における高度な水産加工・缶詰製造工場の設備、及び養殖漁業が必要とする魚ベースの養殖関連製品(フィッシュミール等)の安定的な供給を目標設定している。水産物の対外輸出量拡大に関しては、優先されるべき輸出先としてCIS諸国、中東諸国、東南アジア諸国、中国及びインドが挙げられている。ロシア連邦政府はこの文書で、具体的な目標数字にまで言及している。「現実的」な想定目標として、2024年における対外食糧輸出を295億ドルに到

達させ、2030年には400億ドルの平均年間輸出額を設定している。他方、「楽観的」あるいは「理想的」数字目標として、2024年における食糧輸出額を300億ドルに伸ばし、2030年には輸出額を471億ドルに到達させることが目指されている。

上記の文書で注目すべき戦略的原則は三つ取り上げられる。それは「遠洋海域での海洋生物資源開発を巡るロシア連邦の権益確保」、「ロシア連邦に関わる食糧安全保障の確保」、そして「水産物輸出強化による国家収入増加」である。

戦前北洋漁業を巡って、柏尾昌哉は公海沖取漁業（遠洋漁業）における国家権益拡大を目指した日本政府の漁業政策の帝国主義的な体質を指摘²⁵していたが、国家海洋ドクトリンに記された「世界海洋における水産生物資源開発を巡る国家権益の拡大」を目標付けるロシア連邦政府の漁業政策にも同じ帝国主義的な傾向が見受けられる。海洋ドクトリンの言う「世界海洋」はすなわち「公海」及び「外国領域」を示しており、同文書では国際的協調の原理原則が前提として主張されているが、その定義はあいまいである。戦前露領漁業も「国際条約」（1907年の日露漁業協約、1927年の日ソ漁業協定）に基づいて展開されていたが、それは「日露戦争の結果」という力の論理によって作り出された国際合意であった。そう考えると、ロシア連邦側が目指す「海洋活動を巡る権益拡大」に潜む帝国主義的な野心の疑念はぬぐえないだろう。

「ロシア連邦に関わる食糧安全保障の確保」を巡る対象は、1930年代日本の場合と同様、国際的に認められているロシア連邦領に限らず、一方的にロシア連邦領として編入した外国領域（2014年にはクリミア半島、ウクライナ侵攻後はルハンスク州、ドネツク州、ザポロージャ州、ヘルソン州）、

そして自ら建国に関与した非承認国家（2008年に誕生したアブハジア共和国と南オセチア共和国）をも含めている。領土拡大は土地のみならず、そこで生活している人口に対する生活安全保障上の義務を背負うことを意味する。当然、新たな人口への食糧提供もそこに含まれている。特に編入領域と非承認国家にそれぞれ当たるクリミア半島とアブハジア共和国に関しては、食糧供給は重要な課題となっている。これらは黒海の沿岸地域で、ウクライナ戦争の戦火が海洋にまで及んでいるため同地域の水産業²⁶が麻痺状態に陥っており²⁷、食糧自給がままならない状況が続いている中、ロシア連邦のその他の地域から物資調達をかつてないほど必要としている。

「水産物輸出強化による国家収入増加」に関して言えば、ロシア連邦が経済制裁の対象になっていることに加え、欧州諸国でロシア連邦産の石油・天然ガス資源依存から脱却する動きがみられる中、ロシア連邦にとってもたらされる経済的損失を最小限に抑えるのが目的である。ロシア連邦にとって、石油・天然ガスの平均的年間対外輸出は数千億ドルの収入をもたらしているのに比べ、対外輸出額が数百億ドルにしか達さない国内食糧生産業における国家予算への貢献度は雀の涙に等しい。しかし、石油・天然ガス輸出にはない強みを食糧輸出は持ち合わせている。それは経済制裁の対象になりにくい特徴である。ロシア連邦の漁業をはじめ、世界的漁業の動向に精通している北海道機船漁業協同組合連合（略して北海道機船連）の原口聖二常務は、次のように指摘している。欧州連合は2021年以降、BREXIT後におけるイギリスとの間で生じている漁場紛争の影響で、自身魚の自給率が歴史的な低水準まで落ち込んでおり、輸入への依存度が高まっている。とりわけ2021

年度のスケソウダラ輸入は原魚ベースで80万8,000トンまで達した。その大半を占める中国からの輸入されたスケソウダラ加工製品は、95%の割合でロシア連邦から原料として供給されたと明かしている。ウクライナ侵攻が開始されて以降も、ロシア連邦以外の地域から自身魚を調達は難しいとされ、水産輸入を巡る欧州諸国のロシア依存は続くという見方を示している²⁸。水産輸出ならではのサプライチェーンの複雑さに加え、食糧自給を巡る欧州の変わらない弱みは、ロシア連邦が水産物輸出にさらなる力を入れようとしている納得の理由と言える。

3-2 ロシア漁業における漁獲割当制度の歴史的歩み

ロシア連邦農業省及び漁業庁は2022年7月28日、上記に目標付けられたロシア連邦における漁業の新たな戦略的方針の一貫として、投資入札制度、すなわち漁獲割当の一部を、投資義務を伴う入札を通して分配する制度の強化を図る「水産生物資源に関する連邦法の改正」法案をロシア連邦議会に提出した。これを受け、北極並びに極東の沿岸地域の水産業界からは、この法案が掲げた投資目標の実現を巡る不確実性と中小企業群に及ぼしうる深刻な経済的損失を懸念する声が強まり、提出された法案の成立に否定的な意見が業界のみならず地方行政からも相次いで表明された²⁹。中小の水産者からは、「投資入札という漁獲割当分配方式の強化は、資金力が豊富な大手水産会社が自社の独占的支配を強め、中小企業群を排除するために中央政府に働きかけが本質」という批判が噴出した。

ロシア連邦の漁業を巡る漁獲割当制度はソ連崩壊以降、常に変更されてきた。1991年から2001年に至り、新生ロシア連邦を直

撃していた経済・財政的混沌の時代の最中、体制立て直しで手が一杯だった連邦政府から地方・州行政に対し漁獲割当分配の役割が一任されていた。当時、民間契約を通じて外国人漁業者にも漁獲枠の確保が許されていた。しかし、2004年の荒井信雄の研究³⁰で明らかにされている様に、ロシア人漁業者及び外国人漁業者が利用する水産資源量と外貨収入の間で均衡が乱れ、1995年から水産資源販売による外貨獲得先がモスクワに移転するようになった。漁獲枠を巡り、利権争いを巡る犯罪・トラブル（殺人事件や賄賂）が横行するようになった。2001年におけるオークション導入により、漁獲枠の販売経路は透明化するものの、資源利用税の増加に伴って地方企業が多大な負担を被り、破産した業者による密漁行為が極東海域を中心に爆発的に増加する結果を招いた。2003年、ロシア水産業の安定化を図るため、過去の実績を考慮する漁獲割当の枠組みが認定された。いわゆる「歴史的原則に基づく分配」システム³¹である。水産業界の安定的発展を念頭に、割り当てられた漁獲枠の利用期間の長期化（5年間から10年間、さらに15年間に渡る利用期間の延長）が進められた。沿岸地方における水産業界の大半を占める中小企業の間では、漁獲枠の利用期間の延長は計画的な経済活動の展開に余裕を与えるメリットがあり、「歴史的原則に基づく分配」に対し好感を抱いていた者も多かった。しかし、2012年以降、沿岸地方の中小企業群の生産効率性に悪影響をもたらすとして、「歴史的原則に基づく分配」システムの見直しを訴える声が上がった。

2012年において沿海地方ウラジオストク出身の経営学者ミハイル・テルスキー³²が述べた持論、2001年から2003年に至って実施されたオークション制度の失敗は

表 2：2012 年から 2020 年の極東漁業水域における主要魚種別漁獲量（単位：1,000 t）

魚種名	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
スケトウダラ	1,598.3	1,559.3	1,518.6	1,623.6	1,740.6	1,733.8	1,679.8	1,733.0	1,830.5
ニシン	299.6	387.6	363.2	293.5	398.9	406.9	367.0	383.5	409.6
マダラ	79.4	76.7	79.2	78.9	87.7	102.6	123.9	155.6	171.9
カレイ	84.7	81.9	81.6	80.3	80.0	83.2	82.3	86.4	...
サンマ	62.9	52.4	64.0	63.2	14.6	6.3	7.8	2.4	0.8
サケ・マス	515.6	400.0	346.9	372.7	413.7	452.0	679.6	498.0	299.8
カニ	39.4	44.0	57.4	49.9	57.1	69.0	75.9	71.9	80.0
イカ	70.4	82.2	110.7	53.8	87.1	83.3	102.9

出典：坂口 2021 に基づき筆者作成

「制度」そのものが要因ではなく、漁獲枠の利用期間（1 年間）に起因している。水産業者が計画的な事業運営を展開するにはあまりに短すぎる期間であったためだ。「歴史的原則に基づく漁獲割当」はそういう意味で、長期にわたる資源利用期間を設けたことで漁業者に安定感をもたらしたとテルスキー本人も認めている。しかし、資源利用期間が長すぎるが故に、もたらされた安定感が逆に計画的な事業運営の意欲を削る結果を招いてしまっており、新たな割当制度の導入を検討する時期が近付いていると指摘³³している。2012 年当時、ロシア連邦の水産業が見せていた停滞気味な生産力（表 2、参照）は、ロシア連邦沿岸地域の主要な経済主体である中小企業群の経済的行動が原因であるという見解を示した。本人によると、漁業小資本群の経済行動は短期的個別利益の追求に固執しているという。中小経営者は個人的な都合（家計の維持など）に基づき、原料の対外輸出で得た利益をロシア連邦国内の造船所での新規漁船の建造に回さず、コスト抑制を意識して海外における中古漁船の購入を優先している。このような習慣は、ロシア連邦漁船団の更新、広く言えばロシア連邦における水産業全体の近代化への貢献に繋がらないとし、

テルスキーは、国内水産業の主体編成を中小企業群から「専門経営者」に置き換える新たな割当制度を導入すべきだと主張している。新たな制度の実施によって、個別的利益の追求から国家利益に沿う行動に移る中小企業がいれば理想的だが、結果として中小企業は行き場を失うだろうと想定している。しかし、それはロシア連邦の水産業の長期的かつ安定的な発展を考慮すると必要な犠牲であると締めくくっている。テルスキーの持論は興味深いことに、1930 年代の日本における産業合理化政策の推進論者の一人、平井泰太郎（神戸高等商業学校教授(当時)）が提唱した「国民経済的合理化」論³⁴と共通点が多い。

2015 年 10 月 19 日、ロシア連邦における水産業の発展を議題にした国务院の幹部会が開かれた際、テルスキーと同様、設備投資または新規漁船の建造や水産加工工場数の増加につながっていない「歴史的原則に基づく漁獲割当」制度を問題視する声が政府幹部の間で上り³⁵、新たな分配方式の検討が議論された。その翌年の 7 月 3 月に採択された「漁業と水産生物資源の保全に関する連邦法の改正に纏わる」連邦法³⁶の規定に投資義務割当の原則が明記されるようになり、「歴史的原則に基づく割当」によ

って与えられた15年間に渡る利用期間が2018年に終了した時点で、同年より主要なる魚種（スケトウダラをはじめとする白身魚が中心、カニを除く魚種）の漁獲割当量の2割を投資入札方式で分配されるようになった。落札者に対し、入札対象となった漁獲割当の内15%についてロシア連邦国内の造船所でトロール船を建造する義務が、残りの5%については沿岸部における水産加工工場を建設する義務がそれぞれ課せられる結果に至った³⁷。さらに、2019年からはカニの漁獲割当量の5割について投資入札方式—落札者にはカニ漁船・カニ加工船を国内で建造する義務が課せられる—で分

配されることが決定された。2021年秋、ロシア漁業庁は新たな政策方針として、白身魚の落札競売される最高漁獲許可量を24%追加し、カニ類の最高漁獲許可量の全割当を入札競売の対象にし、さらにはウニ、そしてナマコ、ツブ、ホタテ貝など海外市場で高価格を有する甲殻類及び貝殻類の水産物の漁獲割当量を落札競売に全振りする可能性が模索されていることを明らかにした。2022年7月28日の法律改正案を提出した農業省と漁業庁は、まさにこの案の実施を実現しようとしている（表3、参照）。

表3：投資クオータ方式分配の強化、「歴史的原則に基づく」分配方式からの脱却

	「歴史的原則に基づく分配」の割当	投資クオータ分配の割当
2018年3月	対象魚種の漁獲割当：8割	投資クオータ第1弾（オークション）、実施：スケソウ、ニシン、カレイ、マダラなど白身魚を対象に、利用権15年間に渡る最高漁獲許可量の2割を落札競売の対象にする 以下、投資条件に基づく割合： ロシア国内造船所における新規トロール漁船建造 64隻（TAC 15%） 陸上・水産加工缶詰製造の新規工場 27施設（TAC 5%）
2019年3月	対象魚種の漁獲割当：5割	カニ投資クオータ（オークション）第1弾、実施：カニ類（深海蟹を除く）を対象に利用権15年間に渡る最高漁獲許可量の5割を落札競売の対象にする 以下、投資条件： ロシア国内造船所における新規カニ漁船建造 41隻
2021年9月	対象魚種の漁獲割当：56% 対象魚種の漁獲割当：0% 対象魚種の漁獲割当：0%	政策方針、表明： 投資クオータ第2弾：白身魚の落札競売される最高漁獲許可量を24%追加 カニ投資クオータ第2弾：カニ類の落札競売される最高漁獲許可量を5割追加 ウニ、ナマコ、ツブ、ホタテ貝、その他の甲殻類／貝殻類の最高漁獲許可量を全て落札競売の対象とする
2022年10月27日	第2投資クオータ及び第2弾カニ投資クオータの導入を規定するロシア漁業法の改正案が下院の第一次審議を通過する	
2022年12月20日	第2投資クオータ及び第2弾カニ投資クオータの導入を規定するロシア漁業法の改正案が、下院議会の第二次審議の場で議論される予定	

出典：筆者作成

3-3 投資クオータ(漁獲枠)のオークション 分配制度を巡る論争と浮き彫りする諸 問題

投資落札競売による漁獲割当分配を巡り、同制度が実施されはじめた 2018 年当時から現在に至って、各関係企業や当局の間で白熱した議論が繰り返されてきた。ウクライナ侵攻後におけるロシア連邦農業省と漁業庁が提出したオークション制度の強化案は、その先鋭化を意味する。それらに注目するに至り、ロシア連邦における漁業を取り巻く主要な対立構図を明らかにしていくことを目的とする。

坂口泉が指摘する様に、「ロシア産のカニやスケコ（スケトウダラの卵巣）…、それら水産物の大半は極東地方の漁業水域で漁獲される、また、ニシンやサケ類の主要漁場も極東地方である。内外で人気のある魚種の大半がロシア極東で漁獲されていると考えてよいだろう³⁸。」また、本人は 2019 年度においてロシア連邦で漁獲された水産物の内、7 割がロシア極東の漁業水域であることを取り上げ、ロシア連邦国内においても中心的な漁場であることを強調している。言うまでもなく豊富な資源の開発を目的にロシア連邦の有力企業のほとんどが極東海域で操業を行っている。坂口は、これら資本群を二つのカテゴリーに分けてい

る。一つはロシア極東を活動拠点としている、いわゆる「地域密着」型の古参企業（極東出身者率いる大手と中小企業）であり、2021 年度は 2,875 体になる総合経済主体数のほとんどの割合を占めている（表 4、参照）。その一方で、投資入札制度が導入された時期から台頭し始めた、ロシア連邦政府と密接な関係を有しているとされる新興勢力が存在している。これら漁業勢力の間で、水産物漁獲枠の入札における投資義務の対象を巡って深刻な見解の相違が生じている。記述の通り、落札競売によって与えられる漁獲枠は、新規漁船の建造あるいは水産加工場の建設義務を背負うことを意味する。新興勢力は、国内造船所での大型漁船の建造を優先すべきと主張しているのに対し、極東の古参企業は沿岸地域での水産加工場の建設義務を優先すべきであるという見解を示している。役者それぞれが抱えている思惑について様々な憶測が取り沙汰されているが、最も現実を反映している解釈は次のように考えられる。大型トロール漁船の建造に固執している新興勢力のほとんどは極東に拠点を持っておらず、地域に対する土着心がまるで存在していない。そういう意味では沿岸部における水産加工場の建設にメリットを見出せるはずがない。むしろ、投資対象として水産加工場の建設を優先させること自体が非効率的な考えで

表 4：2019 年におけるロシア極東で活動する水産関連の経済主体数（単位：1 社）

地域	漁業会社	養殖漁業会社	合計
極東連邦管区	2,650	225	2,875
カムチャッカ地方	703	11	714
サハリン州	683	39	722
ハバロフスク地方	481	25	506
沿海地方	343	120	463
マガダン州	111	7	118

出典：ロシア連邦国家統計 2021 年に基づき筆者作成

あるというのが本心だと伺える。新興勢力の一つとされている NOREBO グループの担当者は、次のように語っている³⁹。地方古参企業の大半を占めている中小企業に関して、水産生物資源の原料を海外市場に販売して利益を生み出してきた今までの経営行動パターンを振り返ると、新規建設された水産加工場に原料が調達されるのは考えにくい。原料調達される保証のない水産加工場の建設を優先すること自体が経済的なナンセンスである、と指摘している。充実した設備によって「漁」と「加工」を両立させて操業できる大型トロール漁船の建造こそが効率性の観点で最も有意義な投資であり、沿岸加工施設の建設を重視する業者はセットで原料調達目的の中小型漁船の建造義務を背負うべきだと主張している。

対して極東地域をはじめとする沿岸地域に根付いた業者は、ロシア連邦国内の造船所を取り巻く深刻な状況を考えたとき、大型漁船の建造を優先するのは経済的なリスクが大きすぎると反論している。ウクライナ情勢が悪化した 2022 年の時点で、2018 年に開始された第 1 弾投資クオータ、及び 2019 年に開始された第 1 弾カニ投資クオータの枠組みで漁獲枠落札社が引き受けた建造漁船 105 件の内、10 件しか完成していない。坂口はこの事態の説明にあたり、三つの要因を明らかにしている⁴⁰。①外国企業が設計した船舶が大半を占めているため、ロシア連邦海洋船舶登録法の基準に見合わせる調整に時間が掛かっており、②ロシア連邦国内ではトロール船用の設備機器が生産されておらず、海外からの調達に時間が掛かっている上、③約 40 年間も漁船の建造を引き受けていない国内造船所のほとんどは漁船の建造ノウハウを失っており、手慣れた軍艦建造の受注を優先する傾向が見受けられる。これら要因に加え、ウクライナ

侵攻がきっかけでロシア連邦に課せられた経済制裁の影響⁴¹を考慮すると、現状が改善へ向かう可能性も極めて不透明であると認めざるを得ない。その上で極東の企業群の殆どは、地方における雇用創出を念頭に、漁船建造とは対照的に計画的実現性を有する投資対象として、沿岸部における水産加工工場の建設を優先すべきと主張している。

また、古参企業の中からは投資クオータを巡る落札対象を貝殻類にまで拡大しようとする農業省と漁業庁の試みが、今まで保たれてきたロシア連邦沿岸地域の社会経済秩序を崩壊の道へと導きかねないという声が強まっている⁴²。この懸念は極東地域の沿岸地方、中でも水産業への依存が特に強いサハリン州、カムチャッカ地方、マガダン州、ハバロフスク州の行政関係者の間でも共有されている⁴³。サハリン州にとってウニ漁の社会経済的意義といえば、辺境地として知られる北方四島と北千島を含めた千島列島における人口定着に大きな役割を果たしていることだ。これら島々を根拠地とするウニ漁は地元住人の個人経営によって行われており、経営者自身及びその家族のみならず、ウニの流通・販売に関わっているその他の業者と家族にとっても重要な生活基盤となっている。もしウニ採取がオークションの対象として認定された場合、これら地元住人は生活維持の柱を奪われ、結果的に辺境地における深刻な人口減少を招きかねないとされている⁴⁴。カムチャッカ地方では、2018 年に実施され始めた第 1 弾投資クオータによる地元経済への悪影響—年間漁獲量 20 万トン近くに相当する漁獲割当の消失—が既に見受けられている。投資クオータ割当制度を巡り、落札競売の漁獲対象水産物へのさらなる適応拡大は同地方にとって、地元中小企業が現在利用している—スケトウダラをはじめとする白身

魚とカニが中心の一漁獲枠の44%が失われ、結果的に2500人分の雇用が消滅することを意味する⁴⁵。極東地方・州政府は、地元を拠点とする中小企業数の減少が—自治体登録法人税などによってもたらされている—地方収入の落ち込みに繋がるとして、投資クォータ制度の強化に極めて慎重な姿勢を見せている⁴⁶。

「中小企業群の段階的排除、そして沿岸地方の社会経済的秩序の崩壊へと導きかねない漁獲割当制度の強化を後押ししている⁴⁷」ことを理由に古参企業が批判している新興漁業勢力の内、「ロシア漁業会社」が特に敵視されている。

3-4 投資クォータ制度推進の中心的役割を演じる「ロシア漁業会社」の特徴

ロシア漁業会社 (Русская рыбопромышленная компания) は2011年、グレブ・フランクとミハイル・ヴォロヴォフという人物らによって設立され、2018年春にグレブ・フランクが相方から株式を買い取り、企業の所有株比率95%を握るようになった⁴⁸。2013年からパシフィック・アンデス社をはじめとするロシア極東で活動していた大手水産会社を次々に買収し、ロシア連邦で最も多くの漁獲割当を保有する水産会社の一つになった。列挙した会社の買収資金は、かつて経済発展貿易相をも務めたゲルマン・グレブ率いる政府系大手銀行スベルバンクから獲得した融資で準備され、今でもロシア漁業会社はスベルバンクに対し、巨額な債務を抱えている可能性がある⁴⁹と指摘されている⁴⁹。カニ漁獲割当50%の落札分配の導入を農業省並びに外局の漁業庁に働きかけたのは、他ならぬロシア漁業会社だという説が業界内で有力となっている⁵⁰。実際、2019年10月に実施されたカニ・オークションの落札者の顔ぶれを見ると、入札方式

の提唱者とされるグレブ・フランク率いる同社が380億ルーブル強を投下し、41ロット中10ロット(極東海域を中心とし、カニ資源量の約1万トンに相当する)を競り落としている。2022年7月に農業省が議会に提出した、カニ割当のすべてを対象とする入札の実施、そしてウニやホタテなど市場価格の高い貝殻類すべてを対象とする入札の実施をそれぞれ規定した法案も、政策決定者に対するロシア漁業会社が政策決定機関に働きかけた疑いがロシア連邦の水産業界内で抱かれている。実際、グレブ・フランク本人は新興漁業勢力に有利な条件で割当分配制度を工夫する様、政策決定者に対し公の場での呼びかけを繰り返してきた。この種の覇権主義的な態度を前にして、中小企業の中でも不快に思うもの多かつたのも事実である⁵¹。しかし、裏付ける具体的なデータがない限り、この種の「結託」(“Collusion”)を学術的に立証するのは極めて困難であると言わざるを得ない。ただ、疑念を抱かせる奇妙な現象が起きているのも確かである。投資クォータを取り巻く議論において、農業省並びに漁業庁がロシア連邦の水産業の中小企業群に対して恫喝に近い激しい当りを見せているのがその事例である。自ら提案してきた投資落札を巡る提案の数々に異議申し立てを繰り返してきた業者に対し、外国製技術への依存からの脱却、ロシア連邦における水産業の自立と発展、それらを妨げる後者の「非愛国的な振る舞い」を農業省と漁業庁が揃って批判している姿が2019年以降目立っている。カニ投資クォータ第1弾が実施された際、漁業庁によって資金力のない中小業者の応札を厳しくする細則の修正(入札開始価格の一方的な引き上げ、入札開始価格に応じた保証金の納付義務の追加など)が下位文書で徐々に加えられ⁵²、大手中心の手中に資

源利用権を集中させようという意図が漁業庁にあるという疑いが中小企業群の間で生まれた。2019年12月22日から12月30日に至って、国営テレビ（ロシア24）でロシア連邦における漁業の実態を追う特集が11回にわたって人気番組で連続的に放送されたことがある。それは、地方で漁業に従事する中小企業がカニ密漁・密輸行為に明け暮れており、国内水産業の発展に深刻な障害になっていると伺わせる内容だった⁵³。これは地方水産業界に大きな衝撃を与え、「あたかも各中小企業が潜在的密漁者であるというイメージを視聴者に植え付け、漁獲枠分配制度改革の推進を正当化するものだ」と凄まじい反発を招いた⁵⁴。この事件は、ロシア連邦の水産業の改革を進める上で国民の支持を勝ち取るための「世論奮起の試み」という解釈ができるが、国民の中での反響は薄く、空振りに終わってしまっている⁵⁵。また、2022年7月28日に提出された法案を巡る議論の場においても、中小資本群の批判が農業省をはじめ漁業庁から繰り返し広げられている⁵⁶。

漁業政策を推進する当局の目的がロシア連邦沿岸地方で活動する中小資本群の段階的排除、そして水産資源の利用権を大手企業中心に再分配することだとしても、それがロシア漁業会社の働きかけによる結果であると裏付ける物理的な根拠が欠如している以上、同企業のロビイング活動による国家政策への関与を断言するのは困難である。しかし、北洋漁業の歴史を振り返ると、そのような前例が実在したことが分かる。記述の通り、ロシア漁業会社とスベルバンクは強い投資がらみの関係で結ばれている。この関係は、水産物輸出を巡る流通権益の掌握を念頭に北洋漁業合理化（中小企業群の吸収による統合）政策の推進に中心的な役割を演じた日魯漁業会社と三菱商事の関

係に極めて類似している。国際的非常時の発生に伴って必要とされた北洋漁業の改革に乗じて、三菱商事たる財閥系巨大資本が利権争奪に乗り出したことを踏まえると、同じくウクライナ危機がもたらした非常時への対策として推進されている水産業改革に、「スベルバンク」のような巨大資本が同じ目的で、大手水産企業に莫大な融資を投じて政策に影響しようとする動きは不自然ではない。

4. おわりに

本論文では、1930年代日本の「北洋漁業」を対象に実行された「行政合理化」、すなわち当時の国策に沿って日魯漁業株式会社といった大企業を中心に進められた露領漁業の再編成、そして現代のロシア連邦政府がウクライナ危機をきっかけに展開している、北極＝ロシア極東における大企業優位で進む連邦水産業の合理化過程、これらを比較対照することにより両政策の間に極めて類似したメカニズムが生じていることが証明された。

北洋漁業合理化政策と現代ロシア連邦の水産業改革の推進者を比較してみると、双方において当局レベルでは農業省と漁業庁の主導で行われており、企業レベルでは巨大資本系大手企業（日魯漁業株式会社とロシア漁業会社）が政策の推進に大きな影響を与えている。当時の日本と現代ロシア連邦は政策実行の背景として、揃って非常事態に直面している。当時の日本は世界恐慌がもたらした経済難に直面し、満州事変の発生によって国際的な孤立を招き、そしてブロック経済圏の形成によって西欧諸国から貿易摩擦を突き付けられた。ロシア連邦はクリミア半島編入が象徴する第一次ウクライナ危機（2014年）及びウクライナ侵攻によって発生した第2次ウクライナ危機

(2022年)が原因で西側諸国からの経済制裁の対象となった。直面する国難からの脱却を目指す上で双方の水産業界に課せられた戦略的目標は、本土並び編入地域と非承認国家における「食料安全保障の確立」と、輸出体制の強化による「安定的な外貨獲得」の確保という点で共通している。これらの実現に向け、国内水産業の生産効率化が不可欠であるという認識も共有されており、方法論として1930年代の日本と現代ロシア連邦は、水産業の構成主体の再編成（従来操業の中心だった中小企業群を複数の大手企業に置き換える方法）を行って技術合理化を図っている。相違点があるとすれば、

その手法である。漁業主体編成を戦前日本が企業合併や企業吸収の形で推し進めたのに対し、ロシア連邦は水産資源を巡る利用権の分配を段階的に中小企業群から大手企業に移転さようとしている。しかし総合的にみると、戦前の日本とほとんど一致しているメカニズムがウクライナ危機下のロシア連邦漁業政策に存在しているため、後者が「産業合理化」政策の類に当てはまるという結論は成立する（表5、参照）。

今後の課題としては、戦前日本とプーチン政権下の現代ロシア連邦がそれぞれ展開する「合理化政策」を巡り、時間幅の相違についての詳細な検討が挙げられる。1929

表5：「北洋漁業」及び「ロシア連邦漁業」合理化政策の比較

	「北洋漁業」合理化政策 (1929年-1939年)	ロシア連邦漁業の合理化政策 (2016年-2022年)
政策推進者	政府機関：大蔵省、農林省、水産局 巨大資本系企業：日魯漁業株式会社 (三菱商事)	政府機関：経済開発貿易省、農業省、漁業庁 巨大資本系企業：ロシア漁業会社（スベルバンク）、 NOREBO グループ、ANTEY グループ
直面した 非常事態	<ul style="list-style-type: none"> ・世界恐慌（1929年） ・ソ連国営企業、極東へ進出（1930年） ・満州事変（1931年）及び国際連盟脱退表明（1932年） ・英国をはじめ、欧米諸国のブロック経済圏の形成（1932年以降） ・日中戦争（1937年以降） 	<ul style="list-style-type: none"> ・第1次ウクライナ危機（2014年）：クリミア編入。ロシア、経済制裁の対象になる ・コロナウイルス危機（2020年-2022年）：世界における感染症拡大の影響で、貿易収入（石油・天然ガス、水産物）が激減 ・第2次ウクライナ危機（2022年）：ロシア軍によるウクライナを対象に「特別軍事作戦」を開始。ロシア連邦、さらなる経済制裁の対象になる
政策目標	<ul style="list-style-type: none"> ・食糧安全保障の確保（本土及び満漢支） ・安定的な外貨獲得（英国及び欧州市場へ鮭・鱒及びカニ缶詰製造品の輸出） ・遠洋出漁の展開による帝国日本の水産権益拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ・食糧安全保障の確保（本土、編入領域、非承認国家） ・安定的な外貨獲得及び水産生物資源利用税による国家収入の増加（輸出：欧州は白身魚、東アジア諸国は甲殻類及び貝殻類） ・世界海域（公海、外国水域）への国内漁船団の出漁展開により、ロシア連邦の漁業権益を世界各地に拡大・確保（海洋ドクトリン）
独占漁業の 形成手法	企業統合：合併・合同政策、巨大資本による中小企業の吸収	独占大手企業の手の中へ水産生物の資源利用権を一極集中：水産物の漁獲割当を巡り、落札競売制度の段階的な導入・強化（中小企業にとって不利な形で）

出典：筆者作成

年以降の日本の合理化政策が太平洋戦争突入までに至って長期に議論されていることは対照的に、現代ロシア連邦の合理化政策が2018年から現在に至る短い期間にわたって論点を絞られているという印象を、本論文が与えかねないのが原因である。現代ロシア連邦の水産業合理化政策の「実施」は確かに2018年に始まっている。しかし、投資漁獲割当制度の法的基盤が2016年に整った事を踏まえると、当時のロシア連邦政府内で、クリミア編入にあたる2014年の第1次ウクライナ危機から間もなく、合理化政策の実施に移る意向が既に固まっていた事が理解できる⁵⁷。政策実施が2018年に開始されていながらも、それに向けた下準備がそれ以前から着手されていた事を踏まえると、ロシア連邦の水産業合理化の政策過程が2018年から2022年に至る短期間に限定されているわけではないことを、あらかじめ強調しておく。

また、戦前日本の北洋漁業合理化政策と現代ロシア連邦の水産業合理化政策を結ぶ歴史的連続性をより詳細に把握することも今後の課題として挙げられる。確かに、第二次世界大戦終結からソ連崩壊に至る冷戦期のソビエト連邦が展開した漁業政策の視点が本論文では扱われておらず、二つの歴史の過程比較を巡って「時代の空白」が生じてしまっている。特に、1970年代ソ連邦が展開した海洋政策（「オケアン戦略」）の枠組みで進められた国家的漁業政策を考察対象にすることで、本研究にさらなる深みを加えることに踏み込まなかったのは、反省すべき点である。当時のソビエト連邦が実施していた漁業政策も、世界海洋（公海、及び海外領域）へ国営企業の漁船団を展開し、自国領域外における国家の漁業権益を確保するその試みから、戦前日本並びに現代ロシア連邦の漁業政策方針と共通した帝

国主義的な傾向が存在していた。また、戦前の日本と現代ロシア連邦が漁業合理化政策の実施によって、「辺境」における人口定着の重要な役割を担っていた中小企業群が「水産業の生産力・生産効率向上」という国策的目標の名の下で排除される共通現象が生じている。それは即ち国家が危機に直面した際、「食糧安全保障と外貨獲得の確保」と「辺境の人口安全保障」が天秤に掛けられ、前者が優先されることを意味する。対照的に、1970年代ソビエト連邦の国家的漁業政策は、極東地域に漁業関係の労働者を積極的に入植させる形でソ連社会主義経済特有の5ヵ年計画を推進し、国内水産業の世界的地位を築き上げ、「漁業の近代化」と「辺境における人口安全保障」の両立を求めて実現させた事例である。これを踏まえると、戦前の日本とプーチン政権下のロシア連邦の間で共通する中小企業群排除の動きは、双方が掲げた非常時対策としての漁業政策に見る帝国主義的な傾向に起因するのではなく、双方が共有する「資本主義漁業」というもう一つの特徴に視点を改めて捉えるべき合理化現象であることが、仮説として成り立つ。「水産業」と「資本主義経済」／「社会主義経済」の相性を論ずる上でこれら漁業政策の比較研究に取り組むのもまた選択肢の一つとして検討に値するが、それは今後の研究課題の一つとして保留しておくとする。

ロシア連邦によるウクライナ侵攻を背景に日ロ関係の行方が危ぶまれる中、ロシア連邦の最新なる漁業政策の動向を考察する本論文で、今後における同国漁業の実質的な変化、又は日ロ漁業関係の展望などが論じられることを求める意見が存在するかもしれない。しかし、筆者が本論文の執筆に着手している現時点では、ロシア連邦で投資落札競売による割当分配に関連する法案

はまだ議論されている段階にとどまっているため、展望を巡る議論に踏み込むのは時期尚早である。国策的な性格を浴びている以上、同法案が最終的に連邦議会両院で採択され、成立する事は確実だと断言できる。ただ、極東地域や北極海沿岸部を中心に活動する中小企業群の利権を代表する経済組織⁵⁸が見せる抵抗によって、その内容が修正される可能性も完全に排除する事はできない。具体的な展望を語り始めるのは 2023 年、すなわち法案の成立に続いて落札競売が実施されたその時が、最も適したタイミングであると考えられる。しかし、1930 年代日本で実施された北洋漁業の合理化政策が及ぼした社会経済的影響を参考に、プーチン政権下のロシア連邦が進めている合理化政策に潜む潜在的リスクを論ずることは可能である。

戦前北洋漁業がもたらした海洋安全保障上の問題の一つは、産業合理化政策の実施をきっかけに豊富な水産生物資源が眠る漁場から締め出された中小企業群による密漁行為の横行が取り上げられる。「露領漁業」及び「北洋公海沖取サケ・マス漁業」の統制によって従来の操業空間から排除された北海道・東北地方出身の個人経営者や中小企業群の殆どはその後、当時のソビエト・ロシア連邦との国境にあたる北千島・幌筵島に集結し、周辺水域を舞台にサケ・マス流し網漁に従事するようになった。しかし、比較的資源が豊富だった隣接ロシア領カムチャッカ沿岸海域への越境操業を繰り返す密漁行為が存在していた事は先行研究で明らかにされている。当時、露領漁業に対するソビエト側の規制がさらに厳しくなるのを回避するため、日本海軍の国境警備当局は日本漁船に対して領海侵犯を控えるよう繰り返し注意を呼び掛けていたが、北千島業者による密漁行為は特に問題視されてい

た。1937 年、北方方面の日露国境の警備にあっていた第一駆逐隊指令が電報で「北千島水産会所属の漁船の中でも領海を侵す者が相当ある」問題を報告した記録の存在が、荻野富士夫の研究で明らかにされている⁵⁹。産業合理化政策の影響で漁場を失った業者が個別的利益の追求に駆られ、密漁行為に走るという合理化政策の反動は立証済みである。

実際、現代ロシア連邦の場合、2019 年に実施され始めたカニ投資クオータ第 1 弾の影響により、ロシア極東で同じような現象が、未だ小規模に留まっていながらも、発生し始めている。近年、カムチャッカ沖西部でカニ漁の漁獲枠を投資競売で失った地元業者がカニ密漁を行い、ロシア連邦国境警備艇に拿捕されるケースが報告されている。北海道機船連の原口聖二は、2019 年のオークション実施で翌年以降、日本海域も含めて密漁が再び活発化したと指摘し、第 2 弾の実施によって密漁行為の件数がさらに増える恐れがあると警告している⁶⁰。よってロシア極東海域及び日本の排他的経済水域を中心に、かつて戦前日本の北洋漁業合理化が引き起こした密漁現象と類似したシナリオが、現代ロシア連邦における漁業の合理化の推進によって繰り返される、その危険性は無根拠ではない。

戦前北洋漁業の合理化政策が 1930 代後半に入ってもたらしたもう一つの問題は、汽船トロール漁船や母船式流し網漁船による北洋での過剰漁獲問題に関連する。表 1 で確認できる通り、北洋漁業の独占企業として活動していた日魯漁業株式会社の総合漁獲成績は、その黄金期を 1932 年から 1937 年に経験し、1938 年以降、徐々に低迷傾向になり、1942 年には著しい落ち込みを記録している。この流れは歴史上、日本が日中戦争（1937 年）の勃発に伴って戦争経済に

突入し、燃料の温存を考慮に北洋海域での操業船団が徐々に縮小されていった理由が取り上げられる。魚種ごと統計を再び見渡すと、露領漁業統合の年にあたる1932年から1942年に至って激しく流動的な漁獲の流れが際立っている。当然、漁業とは魚の来遊状況に左右される不安定な産業であることは言うまでもない。豊漁や不漁の年によって漁獲成績が著しく変化するのは驚くべき現象ではない。しかし、ヨーロッパ市場へ向けた対外輸出に全振りされていた紅鮭を対象とする漁獲数の場合、1934年に記録した最高漁獲量は13万9千石にも達しており、翌年の1935年は最低水準の5万3千石にまで落ち込んでいる。本来、この流れを前にして、資源保護上の対策が講じられてもおかしくないはずだが、1936年以降の数字を見渡すとその気配がない。戦前北洋漁業を巡る資源保護/資源管理の問題を扱う先行研究は入手困難である。しかし、戦前の東シナ海・黄海における底魚漁業を資源保護の観点で当時の政策評価が、片岡千賀之によって2013年になされている。戦前日本の南西洋漁業も組織編成による合理化が推進されたため、北洋漁業を論ずる上での比較材料としては価値のある先行研究の一つである。片岡の研究は、当時の日本の南西洋漁業を巡る乱獲問題や資源評価の楽観的傾向を批判する際、その特徴を科学的資料の欠如と海洋科学の未発達が主要なる原因だったと位置付けている⁶¹。また、実施されていた出漁漁船隻数の臨時的制限は、「資源保護」でなく資本間に生じた漁業権益の調整を図る目的で実施されていたものであることを立証している⁶²。1935年における公海沖取サケ・マス流し網漁の統制を巡り、政府側によって母船式漁船団の総隻数が制限されたのも、日魯との統合へ向けた足掛けが目的だったことを振り返ると、

片岡の指摘は北洋漁業にも当てはまると言えよう。

では、同じ問題が現代ロシア連邦で発生しうるだろうか。戦前とは比較的に、現代の海洋科学は的確な資源測定を行うに十分な知識が整っているのは確かであろう。しかし、そのリスクが低いとはいえ、まったく存在しないわけではない。ロシア連邦の海洋科学研究者の間では、同国の漁業合理化政策がもたらすであろう操業条件・環境の変化を念頭に、よりの確な資源測定を可能にするための投資が今後必要になるという認識が共有されている⁶³。しかし、ウクライナ侵攻の影響を受け連邦予算の調整が迫られる中、果たしてその目標実現に向けてロシア連邦の科学機関が十分な予算を与えられるだろうか。適正な漁獲調整は的確な資源測定があつてこそ実現することを踏まえると、合理化後におけるロシア連邦の船団による過剰漁獲の可能性も排除できない。

このように、ウクライナ侵攻後において加速するロシア連邦漁業とその合理化に潜むリスクを前に、同国と漁業海域を共有する日本はどのような選択をすべきだろうか。ロシア連邦による軍事侵攻が発生して以降、日本は西側諸国との連携を決断し、ロシア連邦との対話はほとんど途絶えており、漁業分野における対話でさえも危ぶまれている。参考例として注目すべき国があるとすれば、それはロシア連邦の隣国ノルウェーである。同国は北大西洋条約機構の加盟国であり、ウクライナ侵攻に伴って西側諸国と同じスタンスをとっている。しかし、バーレンツ海に生息する海洋生物資源を共有しているロシア連邦との漁業や資源保護を巡る対話や共同調査の実施は依然として維持し⁶⁴、ウクライナ政府からロシア連邦に対する漁業を巡る制裁強化を要請されても、それを跳ね返し続けている⁶⁵。それは、漁

業大国たるノルウェー政府にとって死活的な重要性を持つ、譲れない国益に直結するからである。ロシア連邦との摩擦を巡り海洋関連対話の扉を閉め、万が一、パーレンツ海の資源動向に取り返しのつかない悪影響が生じた場合、ノルウェーの社会経済が被りうる打撃は計り知れない。ウクライナ政府は言うまでもなく、イギリス政府、米国政府をはじめ、万が一の事態を前にして政治責任を共に負う国がどこにも存在しない以上、ノルウェー政府にとっては譲れない一線なのである。海洋問題を巡る対話維持は、ロシア連邦の軍事介入を容認することには決してならない。経済制裁に追い込まれた相手国が生存をかけて独断の海洋政策に踏み切った時、対話の継続や連携の維持は政策的独走が海洋環境に及ぼしうるその影響に歯止めをかける上で、極めて重要かつ強力な抑止になる。地政学リアリズムに基づくこの種の決断は、サハリン2を巡る権益維持を譲らない姿勢を貫いている日本政府が踏み切ることは、理論上可能だ。しかし、ウクライナ侵攻が開始されて以降、日ロ関係を巡って海上災害（知床観光船沈没事件）や漁業問題が生じた際に日本側が見せた後出気味の対応を振り返ると、日ロ海洋／漁業問題の行き先に対して抱かされている危機感に疑問を抱かざるを得ない。

- 1 Fishnews.ru、2022年8月5日付
Финал истории. Рыбаки и депутаты
(<https://fishnews.ru/interviews/858>)、
2022年11月15日閲覧。
- 2 Fishnews.ru、2022年7月29日付
Законопроект по второму этапу квот под
инвестиции: что предусмотрено
(<https://fishnews.ru/news/45033>)、
2022年11月13日閲覧。
- 3 Fishnews.ru、2022年10月20日付
Депутаты предложили не ломать рыбаков
через колено
(<https://fishnews.ru/news/45686>)、
2022年11月13日閲覧。
- 4 Fishnews.ru、2022年10月28日付
Второй этап любой ценой
(<https://fishnews.ru/news/45755>)、
2022年11月15日閲覧。
- 5 小林俊治「「産業合理化」と経営学—『経営学論集』（第6弾）を中心として—」『早稲田商学』第285号（1980年9月）1-3頁。
- 6 柏尾昌哉「北洋漁業の生成と発展」『関西大学経済論集』第4巻第3号（1954年7月）267頁。
- 7 毛受明子「1930年代における極東ソビエト漁業の発達」『漁業経済研究』第44巻第3号（2000年2月）3-7頁。
- 8 三島康雄『北洋漁業の経営史的研究（増補版）』ミネルヴァ書房（1985年3月）198頁。
- 9 柏尾前掲論文271頁。
- 10 岡本信男『近代漁業発達史』水産社（1965年）208-211頁。
- 11 柏尾前掲論文270頁。
- 12 伊藤康宏、片岡千賀之、小岩信竹、中居裕編著『帝国日本の漁業と漁業政策』北斗書房（2016年10月）151-156頁及び191-202頁。
- 13 三島康雄『北洋漁業の経営史的研究（増補版）』ミネルヴァ書房（1985年3月）199頁。
- 14 三島前掲書201-202頁。
- 15 三島前掲書204-209頁。
- 16 函館市『函館史』（通説編第3巻第5編）（1997年）606頁。
- 17 三島前掲書225-227頁。
- 18 柏尾前掲論文281頁。
- 19 三島前掲書228-233頁。

- 20 柏尾前掲論文 281 頁。
- 21 Fishnews.ru、2022 年 8 月 1 日付
Россия обновила Морскую доктрину
(<https://fishnews.ru/news/45045>)、
2022 年 11 月 15 日閲覧。
- 22 更新されたロシア連邦国家海洋ドクトリンは、政府系の公式サイトにて閲覧可能：
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207310001?index=1&rangeSize=1>。
- 23 Fishnews.ru、2022 年 9 月 13 日付
Стратегию развития АПК и рыбного хозяйства обновили с учетом санкций
(<https://fishnews.ru/news/45376>)、2022 年 11 月 15 日閲覧
- 24 本文書は、同じく政府系の公式サイトにて閲覧可能：
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202209120021?index=0&rangeSize=1>。
- 25 柏尾前掲論文 271 頁。
- 26 アブハジア共和国の水産業は、黒海沖取カタクチイワシ（英：anchovy）漁を中心に行われている。
- 27 Fishnews.ru、2022 年 10 月 17 日
Россия актуализировала состав комиссии по «рыбному» диалогу с Абхазией
(<https://fishnews.ru/news/45649>)、
2022 年 11 月 15 日閲覧。
- 28 みなと新聞、2022 年 10 月 26 日付
「EU 水産自給率最低水準 21 年 英国離脱など影響」一面、2022 年 11 月 14 日閲覧。
- 29 Fishnews.ru、2022 年 8 月 26 日付
С поры вокруг инвестквот пошли на новый виток (<https://fishnews.ru/news/45248>)、
2022 年 11 月 13 日閲覧。
- 30 荒井信雄「ロシア連邦における水産資源の管理・分配システムの改革と輸出構造の変化」『北日本漁業』第 32 号（2004 年 3 月）22-23 頁。
- 31 同、24-25 頁。
- 32 本人は、ロシア科学アカデミー極東支部、経済科学研究所・世界経済課題研究部にて主任研究員として活躍し、ロシア極東連邦大学経済学部で教授を務めた人物である。2013 年に他界している。
- 33 Fishnews.ru、2022 年 8 月 27 日付
Перемены в отрасли необходимы и неминуемы
(<https://fishnews.ru/interviews/267>)、
2022 年 8 月 27 日閲覧
- 34 小林前掲論文 10-12 頁。
- 35 Fishnews.ru、2015 年 10 月 20 日付
Заседание президиума Госсовета по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса. Московская область, 19 октября 2015 г. (<https://fishnews.ru/events/170>)、2022 年 11 月 16 日閲覧。
- 36 Fishnews.ru、2016 年 7 月 5 日付
Новый закон о рыболовстве: что меняется
(<https://fishnews.ru/news/29004>)、
2022 年 11 月 16 日閲覧。
- 37 坂口泉「ロシアの漁業分野の最新動向：極東での動きを中心に（特集 転換期のロシア極東経済）」『ロシア NIS 調査月報』第 65 号（2020 年 11 月）37 頁。
- 38 同、16 頁。
- 39 Fishnews.ru、2022 年 10 月 14 日付
Суда — это основа всей отрасли
(<https://fishnews.ru/interviews/871>)、
2022 年 11 月 15 日閲覧。
- 40 坂口泉「ロシア漁業で強まる不協和音：極東方面波高し（特集 反転攻勢をうかがうロシア極東経済）」『ロシア NIS 調査月報』第 66 号（2021 年 11 月）55-57 頁。
- 41 Fishnews.ru、2022 年 8 月 19 日付
Верфи оказались загнанными в долги
(<https://fishnews.ru/news/45191>)、
2022 年 11 月 15 日閲覧。
- 42 Fishnews.ru、2022 年 12 月 13 日付
«Квотная реформа» приведет к демонтажу социальной стабильности в отрасли
(<https://fishnews.ru/news/46089>)、
2022 年 12 月 13 日閲覧。
- 43 Fishnews.ru、2022 年 8 月 30 日付
Стремимся поддержать инвестиционные проекты предприятий
(<https://fishnews.ru/interviews/861>)、
2022 年 11 月 15 日閲覧。
- 44 Fishnews.ru、2022 年 7 月 26 日付
Для Сахалина и Курил рыбная отрасль — жизненно важна
(<https://fishnews.ru/interviews/857>)、
2022 年 11 月 16 日閲覧。

- 45 Газета «Рыбак Камчатки», 2022 年 10 月 4 日付 Камчатские депутаты выступили против второго этапа инвестквот (<https://rybak-kamchatky.ru/news/3807-kamchatskie-deputaty-vystupili-protiv-vtorogo-etapa-investkvot.html>), 2022 年 11 月 10 日閲覧。
- 46 Fishnews.ru, 2022 年 8 月 23 日付 Губернаторы призывают тщательно подойти к будущему рыбной отрасли (<https://fishnews.ru/news/45210>), 2022 年 11 月 10 日閲覧。
- 47 Fishnews.ru, 2022 年 10 月 12 日 «Вторую волну» инвестиционных квот поднимают те, кому нужен дополнительный передел ресурсов здесь и сейчас 2022 年 12 月 10 日閲覧。
- 48 坂口泉「ロシア漁業で強まる不協和音：極東方面波高し(特集 反転攻勢をうかがうロシア極東経済)」『ロシア NIS 調査月報』第 66 号 (2021 年 11 月) 45-46 頁。
- 49 坂口前掲記事 46 頁。
- 50 坂口前掲記事 54-55 頁。
- 51 2020 年 9 月、他の協会員の総意に従い、ロシア漁業会社はスケトウダラ漁獲者協会から除名処分された経緯がある。背景には、同社の投資入札に関連する提案に対する他の水産会社の強い不快感が原因だとされている。
- 52 坂口泉「ロシア漁業で強まる不協和音：極東方面波高し(特集 反転攻勢をうかがうロシア極東経済)」『ロシア NIS 調査月報』第 66 号 (2021 年 11 月) 55 頁。
- 53 Fishnews.ru, 2019 年 1 月 24 日付 Отрасль ломают через колено (<https://fishnews.ru/rubric/krabovye-kvoty/11301>), 2022 年 11 月 17 日閲覧。
- 54 Fishnews.ru, 2019 年 1 月 28 日付 Рыбаки наносят ответный удар (<https://fishnews.ru/rubric/fas-i-ryba/11351>), 2022 年 11 月 17 日閲覧。
- 55 要因は多々あるだろうが、ロシア国民が国内水産業に対して抱く関心度の低さが主な原因だと推察できる。
- 56 Fishnews.ru, 2022 年 10 月 28 日付 Второй этап любой ценой (<https://fishnews.ru/news/45755>), 2022 年 11 月 15 日閲覧。
- 57 「歴史的原則に基づく」漁獲割当制度の有効期限が切れる 2018 年を待たず強行する選択に踏み込まなかったのは、ロシア連邦の法治国家としての機能が働いたと理解できる。
- 58 内、ロシア漁業者水産物輸出者協会(通称：ВАРПЭ)が最も影響力を持つ存在だろう。
- 59 荻野富士夫『北洋漁業と海軍—「沈黙と威圧」と国益を巡って』校倉書房(2016年)、221頁。
- 60 北海道新聞、2022年11月7日付「密漁横行 重ねる船籍変更『海と国境 エピローグ オホーツク海編』」、2022年11月14日閲覧。
- 61 片岡千賀之「戦前の東シナ海・黄海における底魚漁業の発達と政策対応」『国際常民研究叢書』第2号(2013年3月)156頁。
- 62 片岡前掲論文155頁。
- 63 Fishnews.ru, 2022年12月20日付 Отраслевая наука должна работать на перспективу (<https://fishnews.ru/interviews/881>), 2022年12月21日閲覧。
- 64 High North News, 2022年11月4日付、Norway and Russia Reached a Fisheries Agreement for 2023 (<https://www.highnorthnews.com/en/norway-and-russia-reached-fisheries-agreement-2023>), 2022年11月16日閲覧。
- 65 High North News, 2022年8月4日付 Ukraine Wants Norway to Remove Exception Giving Russian Fishing Vessels Port Access (<https://www.highnorthnews.com/en/ukraine-wants-norway-remove-exception-giving-russian-fishing-vessels-port-access>), 2022年8月11日閲覧。

The strategic orientation of Russian Fishing Industry

after the Ukrainian Crisis:

A Comparative study with Imperial Japan's rationalization policy of

“Northern Fisheries”

FAVENNEC Yann Kaishu *

Abstract

This paper aims to be a comparative study of Russian Federation's Fishing Industry reform following current Ukrainian events, with imperial Japan's “Northern Fisheries” rationalization policy in the early 1930's. Both were led by central authorities as emergency measures, in reaction to economic war that were launched against them by Western countries in a context of troubled times in International Relations.

By empirically analyzing regulation mechanisms of Russian Federation's post-Ukraine fisheries policy, through pre-war Japan's historical experience as a basis for comparison, this paper will attempt to identify strategic thoughts that are guiding economically sanctioned States, authors of controversial territorial expansion, then will try to explain what role fishing industry is expected to play in their strategy for survival.

Key words: International crisis, Russian Far East, Industrial rationalization policy, Food security, Stable income of foreign currencies

* Research Fellow, Ocean Policy Research Institute, the Sasakawa Peace Foundation
2022.9.27 submitted; 2023.1.5 accepted

ブルーインフィニティループから見た海洋ガバナンス 「海洋中心主義」への回帰を目指して

小森 雄太*

国連海洋法条約の成立を受けて、世界各国では海洋の総合的管理の推進を目指されてきた。これは換言すると海洋ガバナンスの構築であり、具体的にはグローバルなトリレンマの克服である。本稿は海洋ガバナンスをめぐる国内外の動向を踏まえ、いわゆる「人新世」の海洋ガバナンスの考察に資する視座を検討した。その結果、気候変動の影響を受けて形成される新たな SLOCs と既存の SLOCs からなる BIL が外交・安全保障分野のみならず、経済・社会分野にも多大な影響を与え得ること、その結果として国際関係にも影響を及び得ることを解明した。

キーワード：国連海洋法条約、海洋ガバナンス、トリレンマ、気候変動、人新世

1. はじめに

1-1 本稿の目的

海の憲法¹とも称される海洋法に関する国際連合条約(国連海洋法条約)(United Nations Convention on the Law of the Sea : UNCLOS)が採択されてから40年、我が国が1996年に批准してから、約四半世紀が経過した。UNCLOSの成立を受けて、世界各国は海洋の総合的管理の推進を目指すこととなった。例えば、我が国においては2007年には海洋基本法が制定され、2008年には同法16条に基づき、海洋基本計画が閣議決定された。その後、海洋基本計画は2013年に策定された第2期海洋基本計画を経て、現在は第3期海洋基本計画が実施されている²。

この間に目指された海洋の総合的管理とは、換言すると海洋ガバナンスの構築であり、解決すべき課題としては、「開発」—「環境」—「平和」のグローバルなトリレンマを克服することが挙げられる³。また、グローバル経済を支える物流の大動脈である海上交通路(Sea lines of communication : SLOCs)の重要性はグローバル化の進行により増大化する一方であるが、海洋自由と沿岸各国による資源開発や環境保護を名目とした権益保護が発生するなどの動きも生じており⁴、単なる経済活動や環境保護活動に止まらないトリレンマ問題がまさに現実のものとなっている。

本稿においては、これまでの調査研究を

* 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：2022年9月27日 掲載決定：2023年1月5日

通じて明らかとなった海洋ガバナンスをめぐるさまざまな動向やそれに伴って明らかとなった課題を解決するための手がかりを得るべく⁵、いわゆる「人新世(Anthropocene)⁶」における海洋ガバナンスを考察するための視座を検討する。

1-2 海洋ガバナンスの確立において求められる視座

政治学あるいは国際関係論におけるリアリズムは、一般的に「ホブズ(T. Hobbes)に由来する大きな権力による安全保障を志向し、国際政治を権力闘争と捉える理論」と解される⁷。このリアリズムの代表的な論者であるモーゲンソー(H. J. Morgenthau)は、各国の権力闘争の均衡を志向する勢力均衡が国際秩序を維持する最も有効な手段であると論じている⁸。リアリズムに依拠すると考えられる海洋安全保障に関する取り組みとしては、例えば、東南アジア諸国における海洋安全保障に関する能力構築が挙げられる⁹。現在行われている取り組みは海賊対策などの法執行能力の向上に重点が置かれたものであるが¹⁰、言うまでもなく法執行能力の向上は安定的な海洋秩序の構築・発展のために求められる具体的な取り組みであり、それへの支援にはリアリズムの思考が垣間見える。一方で、アジア海賊対策地域協力協定(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia : ReCAAP)に代表される法執行能力に関する取り組みが直接的な利害関係を有する関係国によって実施されていることを踏まえると¹¹、リアリズムの観点においては、あくまでも各国における権益確保のアリーナと看做せざるを得ず、グローバルコモンズに程遠いと言わざるを得ない。

一方、リベラリズムは、「ロック(J. Locke)

やカント(I. Kant)の影響を受けて、国際社会にも共通の利益や規範が存在し、対立や紛争は常態化しないとする理論」であるとして一般的に解される¹²。このリベラリズムおよびそれを基礎として発展した国際レジーム論やグローバルガバナンスに基づき¹³、海洋の分野で取り込まれているものとしては、UNCLOSや1993年に発効した生物多様性条約(Convention on Biological Diversity : CBD)、1994年に発効した気候変動枠組条約(United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC)をはじめとする国際約束が挙げられ¹⁴、特にUNCLOSは「海の憲法」と称され、現代の海洋秩序の基盤とされている。しかし、昨今問題となっている幾つかの国家による過度の海洋進出は¹⁵、航行の自由作戦(Freedom of Navigation Operation : FONOP)をはじめとした実効的な取り組みを惹起しているが¹⁶、これはリベラリズムに基づく取り組みにおける、ある種の限界ではないかと懸念される。

以上の考察を踏まえると、海洋の分野におけるさまざまな取り組みはリアリズムのみならず、リベラリズムに依拠する取り組みが多く存在している。また、先述のように国際社会はアナーキーであると看做されているが、海洋も自由とされてきたことも欠くべからざる視点である。そのため、国際社会論のようなそれぞれの視点に目を配った考察が必須となる。

国際社会論はブルをはじめとする英国学派が体系的に論じているが、国家を主要なアクターとするアナーキーな社会としての国際関係においても、国際法や道義的規則、慣習もしくは確立した慣行の地位、正式合意もなくあるいは口頭による通告さえなしに生み出された単なる行動原則やゲームの規則をも含む規則と、勢力均衡や国際法、

外交のしくみ、大国による管理システム、戦争すらも含む制度を通じた相互作用によって秩序は形成されると主張している¹⁷。国際社会論が完璧な分析視角であるとは言いが切れないが、UNCLOS の前文において「海洋の諸問題が相互に密接な関連を有し及び全体として検討される必要があることを認識し」なければならないとされる海洋の諸課題を考察する上である程度有益な視角ではないかと思料される。

2. 海洋ガバナンスの確立において取り組むべき課題

2-1 本稿における海洋ガバナンス

「海洋の総合的管理」としての海洋ガバナンスは、「海洋の管理を目指す法秩序の構築、並びに海洋の総合的管理および持続可能な開発に関する政策・行動計画の策定・実施の二つを基盤とした概念¹⁸」とされる。これを具体化したものとして、法秩序としては1982年に採択されたUNCLOSであり、政策あるいは行動計画としては1992年に採択された環境と開発に関するリオ宣言（Rio Declaration on Environment and Development）およびアジェンダ21（Agenda 21）、2000年に採択された国連ミレニアム宣言（United Nations Millennium Declaration）およびミレニアム開発目標（Millennium Development Goals : MDGs）、2002年に採択された持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言（The Johannesburg Declaration on Sustainable Development）、2012年に採択された我々の望む未来（The Future We Want）、2015年に採択された持続可能な開発のための2030アジェンダ（The 2030 Agenda for Sustainable Development）および持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals : SDGs）などの一連の取り組みがそれぞれ挙げられる。また、これらの国際的な動向や

取り組みに呼応する形で我が国を含む主要国においては、海洋ガバナンスの確立に資する政策の基本方針を法令等の形で取りまとめられている¹⁹。

このように国際的な取り組みと各国における取り組みが並行的あるいは補完的に進行している「海洋ガバナンス」をめぐる取り組みであるが、現実にはこれらの諸課題は個別的に取り扱われ、特に軍事安全保障をはじめとする海洋安全保障は国益に直結することもあり、その度合いがより強かった²⁰。加えて、学術的な観点から検討を進めると、一般的に政策分析を取り扱う人文・社会科学分野と海洋に関する科学的な調査研究に取り組む自然科学分野に大きな断絶があることも無視することはできない²¹。

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

2-2 ヒトに依拠しない脅威の顕在化

海洋の総合的管理を志向した海洋ガバナンスが理想と大きく乖離した状態で進行している現状に拍車をかけ得るのが、昨今急速に注目を集めつつある気候変動である。この気候変動は単なる環境問題の域を超えて、経済発展や安全保障にも影響を与え得る問題となりつつあり、その懸念を示した専門書も刊行されるなど²²、気候変動が与える影響は社会一般に共有されつつある。

安全保障上の脅威としての気候変動の特徴としては、戦争をはじめとする、ヒトを直接的に由来とするこれまでの安全保障上の脅威とは大きく性質が異なることが挙げられる。これについて、冷戦期から警鐘が鳴らされており、例えば、冷戦構造を形成

した外交政策である「封じ込め政策 (Containment)」の理論的根拠とされる X 論文で著名なケナン (G. F. Kennan) は、「国際的な科学コミュニティだけでなく、世界の一般市民も、この暗黒の時代に、より有望な新しい関心事を必要としている。特に共産圏と西欧の大国は、冷戦の衰退しつつある固定観念に代わる、共通して追求することが可能で、全ての人々の利益になるような関心事を必要としている。世界中の若者にとって、希望と創造性の新たな扉を開くことは、精神的にも緊急の課題となっている。このようなニーズに応え、現在の国際社会を覆っている不安と根強い敵意の大変動を緩和するために、人間が存在する自然環境の希望、美しさ、健全さを取り戻すための大規模な国際的努力以上に適した事業があるだろうか。」と指摘し²³、環境変化が外交・安全保障に与える影響についての警鐘を鳴らしている。また、後にグルジア大統領となるシェワルナゼ (E. A. Shevardnadze) もソビエト連邦外相時代の 1988 年に開催された第 43 回国連総会において行った演説で「たぶん現在は、われわれの環境に対する脅威が確実に迫っている、初めての時であろう。この第二の戦線は、核と宇宙における脅威と同じ程度に、その緊急性を高めている。現在は、何らかの地球レベルのコントロールなしには、平和的・創造的といわれている人類の活動が、地上のすべての生活の基礎に対する地球次元での攻撃に転化してしまうことに、明確に気がついた、初めての時であろう。現在は、通常の軍事手段を用いた防衛を基本とする国レベルや世界レベルの安全保障という伝統的な考え方が、いまや完全に過去のものとなり、早急に改められなければならない、という主張の何たるかを、明確に理解しうるようになった、初めての時である

う。環境カタストロフの脅威という前にあっては、二極化したイデオロギックの世界という対立図式は、却下される。生命圏 (Biosphere) には、政治ブロック・同盟・体制という区切りなど一切存在しない。すべての人が、同じ気象体系を共有しており、誰一人として、環境防衛という自分だけの孤立した地位に立てるわけではない。人工の第二の自然、つまり技術圏 (Technosphere) は、きわめて脆弱なものであることがはっきりした。多くの場合、その破綻はたちまちのうちに国際的で地球レベルのものとなる…」と警鐘を鳴らしている²⁴。

ケナンやシェワルナゼが指摘したのは外交・安全保障分野への影響であるが、気候変動の影響はこれらに止まるものではなく、例えば我が国を事例にするならば、水産業や海洋・沿岸域生態系、港湾・海岸、国民生活といったあらゆる領域に及ぶものである²⁵。即ち、気候変動は前述の海洋ガバナンスにおけるトリレンマ問題を構成する「開発」、「環境」および「平和」の全ての分野に大きな影響を与えるものである、正に総合的なアプローチにより、解決することが求められる。そして、気候変動が我々の社会や生活以上に大きな影響を与えているのが、自然環境に対してである。

3. 地球環境の変化により生じる新たな「世界」

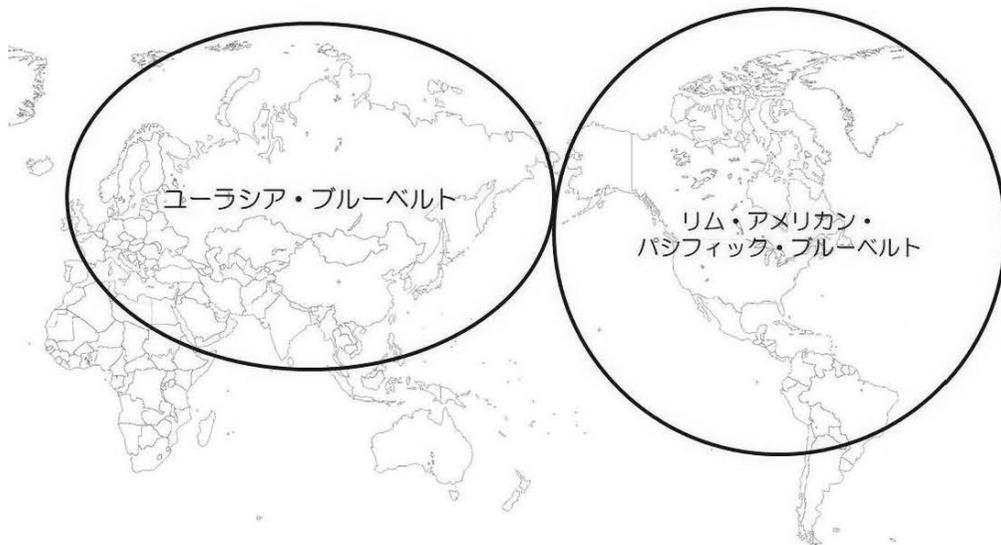
気候変動の影響により、海洋ガバナンスをめぐる政策課題あるいは枠組みの前提となる地理的環境、特にマハン (A.T. Mahan) やマッキンダー (H. J. Mackinder)、スパイクマン (N. Spykman) をはじめとする古典地政学が「氷に閉ざされた海」と見做していた北極海の環境が変化することに注目する必要がある²⁶。即ち新たな海上交通路の開発により、特定の海域あるいは特定の海

海峡などのみで繋がっていたこれらの課題がこれまでの海洋安全保障を含む海洋ガバナンスの文脈とは異なる繋がりを形成しつつある。この北極海の変化によって、我が国や東アジア、東南アジア、インド洋地域、南太平洋島嶼域（メラネシアおよびミクロネシア）などのインド太平洋地域、欧州や北大西洋地域、北極海地域、太平洋地域（南太平洋島嶼域（ポリネシア）を含む）を包含するユーラシアブルーベルトとも言うべき新たな海上交通路が形成されるのみならず、南北アメリカ地域を含むリムアメリカンパシフィックブルーベルトとも言うべき海上交通路も形成されることとなる。これは、これまで特定の海域や海峡のみで繋がっていた課題を地球規模で繋げる「ブルーインフィニティループ（Blue infinity loop : BIL）」が具体化しつつあることを意味している【図1】²⁷。これは7つの海が全て繋がるといって有史以来のパラダイムシフトが発

生しつつあるということである。

このパラダイムシフトにより、地球上のあらゆる地域海の自然環境や人間活動が相互に影響し合う可能性が高まり、海洋世界のグローバル化が勃興・発展する可能性が高まることが予想される。その結果、BILの出現は単なる海上交通路を超えた新たなフロンティアの誕生を意味することとなる。しかし、フロンティアへの進出に伴う紛争、いわゆる「共有地の悲劇」とも言うべき状況が発生することも予想される。そのため、これらの課題を解決するための持続可能な取り組みやその取り組みを提示するための分析視角が求められる。

これらの特徴あるいは課題を踏まえると、BILの登場を想定した海洋ガバナンスのあり方を考察することにより、地球規模での海洋ガバナンスを構築するための重要な手がかりを得ることが可能となる。



【図1】ブルーインフィニティループの概念図

出典：小森 2020 をもとに筆者作成。

4. 新たな「世界」から見た海洋ガバナンス

4-1 BIL の垂直的展開

— 北極域と赤道域の繋がり —

これまでの考察を通じて、新たな SLOCs の現出により、BIL とも称し得る新たな繋がり形成されることを確認した。そこで、以下では BIL を基盤とする人新世における海洋ガバナンスについての議論を進めたい。

BIL の形成により現出する新たな SLOCs は先に紹介した【図 1】の通りであるが、これは世界地図において、単なる線であった SLOCs が垂直的あるいは水平的に展開し得るということである。この内、垂直的な展開としては、新たなフロンティアである北極海あるいは北極域と南太平洋あるいは赤道域との繋がりや挙げられるが、その最たるものとしては、北極海航路²⁸の利活用がある。

太平洋と大西洋を繋ぐ北極海航路はユーラシア大陸のロシア沿いを通る「北東航路」と北米大陸のカナダ沿いを通る「北西航路」と大きく分けて 2 つあり、最近まで一般の商船が通航することはほとんどなく、軍船や調査船などがわずかに通航するだけであったが、これは北極海が海氷や流氷などに覆われており、その航海には困難が付きまとうという意味である²⁹。しかし、2000 年代以降、北極海を閉ざしていた海氷は縮小傾向が見られるようになり、それに伴い、北極海航路、特に北東航路を通航する船舶は増加の一途を辿っているのに加えて、北極海航路沿岸での液化天然ガス (LNG) 開発も進んでいる³⁰。

これらの動向は新たな資源開発あるいは経済発展の起爆剤となり得る動きであり、まさに北極海が新たなフロンティアとなりつつあることの証左である。しかし、このような積極的な評価あるいは関わりだけではなく、北極海航路の利活用はこれまで北

極域では起こり得なかった問題を惹起することにもなった。その 1 つが違法 (Illegal) ・無報告 (Unreported) ・無規制 (Unregulated) 漁業 (IUU 漁業)³¹である。周知のように、IUU 漁業の主たる漁場は南太平洋やインド洋といった赤道域が多かったが、海洋温暖化に伴って、魚資源は 10 年ごとに両極へ、または深海へ向かって 10km 移動しており³²、それに伴い、IUU が行われる海域も拡大しつつある。そのため、北極海では直ちに商業的な漁業が行われる状況ではないものの、地球温暖化による一部解氷を背景に、将来的に漁業が開始される際に、無規制な操業が行われることが懸念されたことから、2018 年 10 月、北極海沿岸 5 か国に我が国などを加えた 10 か国・機関により、「中央北極海における規制されていない公海漁業を防止するための協定」が署名された³³。また、幾つかの多国籍企業は「北極海航路企業宣言 (Arctic Corporate Shipping Pledge)」を取りまとめ、北極海航路の背景である気候変動への対応の一環としてその利活用を控えることを呼びかけるといった動きもあり³⁴、北極海航路に対する消極的な評価あるいは関わりがあることも否定できない。さらに、これらの漁業・水産業を含む産業分野を下支えする光ファイバーを始めとする国際海底ケーブルネットワークも海水温の上昇と技術の進歩を背景に北極海、特に北東航路に沿って北欧とロシア、日本、中国、北米を横断するルートが実現しつつあるが³⁵、これも北極域と赤道域を繋ぐ重要な動きである。

これらの動きを踏まえると、北極海航路の開発、即ち BIL の形成はベーリング海峡と GIUK ギャップというチョークポイント³⁶を繋ぐ新たな SLOCs の形成に止まらず、外交・安全保障分野のみに関心が集まるが多かった北極域を南太平洋やインド洋

といった赤道域を経済・社会分野も含んだ形で結び付けることになる。無論、このような動きは太平洋およびインド洋のみならず、大西洋でも同様の動きがあると考えられるが、国際社会への影響という意味ではインド太平洋の方が大きいと考えられる。そのため、以下ではインド太平洋に注目して議論を進めたい。

4-2 BILの水平的展開

—インド太平洋への広がり—

このような極域と南太平洋の繋がりが形成あるいは展開される一方、新たなSLOCsの形成はアジア太平洋からインド洋を経て中東・アフリカに至る広大な地域であり、世界人口の半数を擁する世界の活力の中核であるインド太平洋³⁷の拡大・深化を促すものでもある。

インド太平洋をめぐる国際的な動きとしては、古くは主導したオーストラリア・ニュージーランド・アメリカ合衆国安全保障条約 (Australia, New Zealand, United States Security Treaty : ANZUS Treaty)³⁸や東南アジア条約機構 (Southeast Asia Treaty Organization : SEATO)³⁹、英国が主導した5か国防衛取極 (Five Power Defence Arrangements : FPDA)⁴⁰があり、現在も我が国や米国・オーストラリア・インドによる21世紀の課題に対する実践的な協力を前進させるための野心的な取り組みを打ち出す日米豪印戦略対話 (Quadilateral Security Dialogue : QUAD)⁴¹や米国 (United States)・英国 (United Kingdom)・オーストラリア (Australia)による安全保障協力をめぐる新たな枠組みであるAUKUS⁴²などの外交・安全保障分野における連携が進められてきた。また、アジア太平洋経済協力 (Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC)をはじめとした経済・社会分野での連携も進められてい

るが、昨今話題になった主要なものとしては、環太平洋パートナーシップ協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement : TPP)⁴³や地域的な包括的経済連携協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement : RCEP)⁴⁴が挙げられる。

TPPはオーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国及びベトナムの合計12か国で高い水準の、野心的で、包括的な、バランスの取れた協定を目指し交渉が進められてきた経済連携協定である。2015年10月に米国・アトランタで開催された閣僚会合において大筋合意に至り、2016年2月にニュージーランドで署名され、我が国も2017年1月に国内手続きを完了したが、同時期にTPPを主導した米国が離脱を表明したことを受けて、2017年11月のベトナム・ダナンでの閣僚会合において、11か国によるTPPにつき大筋合意に至り、2018年3月にチリ・サンチャゴで「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定 (TPP11協定)」が署名され、我が国も2018年12月に国内手続きを完了した。現在までに、メキシコ、日本、シンガポール、ニュージーランド、カナダ、オーストラリア、ベトナムの7か国が国内手続きを完了した旨の通報を寄託国ニュージーランドに行っており、2018年12月30日に発効し、人口約5億人、GDP約10兆米ドル、貿易総額約5兆米ドルの経済圏が誕生した。

一方、RCEPは2005年以降に日中両国が提案した自由貿易協定 (日本 : CEPEA (ASEAN+6)、中国 : EAFTA (ASEAN+3))を発展させる形で2012年11月にカンボジア・プノンペンでRCEP交渉の立ち上げが宣言されたことを受けて、約8年にわたる交渉を経て、2020年11月にASEAN関連

首脳会議の機会に RCEP 首脳による共同声明が発出され、RCEP 協定が署名された。その後、2021 年 11 月までに我が国の他、ブルネイ、カンボジア、ラオス、シンガポール、タイ、ベトナム、オーストラリア、中国、ニュージーランドが批准書等を寄託し、発効要件が充足したことを踏まえ、2022 年 1 月 1 日に発効した。この結果、世界の国内総生産（GDP）（25.8 兆米ドル）、貿易総額（5.5 兆米ドル）および人口（22.7 億人）の約 3 割を占める地域経済連携協定が成立した。

これらの経済連携協定はメガ FTA⁴⁵と呼ばれるが、既にマスメディアにおいて論評されているように⁴⁶、地域の持続的な発展には有益な枠組みである。また、これらの枠組みの特徴として、AUKUS や QUAD を通じて、米国と密接な外交・安全保障分野での連携を進めている我が国やオーストラリアが加盟していることが挙げられる。対立激化の一途を辿るいわゆる米中対立においても、経済・社会分野においては、かつての冷戦のような構造⁴⁷は採り得ないということを示している。その点において、特に我が国が提唱する「自由で開かれたインド太平洋 Free and Open Indo-Pacific Strategy: FOIP」構想や中国が提唱する「一帯一路（Belt and Road Initiative: BRI）」政策あるいは「海洋運命共同体（Marine Community of Destiny）」構想をはじめとするインド太平洋地域に注目する外交・安全保障政策はあくまでも理念であり、外交・安全保障分野における対立とは異なり、経済・社会分野での連携は実利的なものとして拡大・深化していくことが想定される。

このようなインド太平洋をめぐる動きや変化を踏まえると、BIL を構成する SLOCs、特に北極海航路がこれらの経済連携協定の動脈として機能することが容易に想定する

ことができる。そして、歴史を振り返るまでもなく、経済・社会分野と外交・安全保障分野を個別に取り扱うことは不可能であり、包括的に取り扱うことが求められる。これは換言すると、BIL は米中関係をはじめとする国際関係を緩和にも緊張にも変化させる可能性を有しているということである。

5. おわりに

本稿においては、海洋ガバナンスをめぐるさまざまな動向を踏まえ、人新世における海洋ガバナンスのあり方を考察するための視座を検討してきた。その結果、気候変動の影響を受けて形成される新たな SLOCs とこれまでの SLOCs から構成される BIL が外交・安全保障分野のみならず、経済・社会分野にも多大な影響を与えていること、その結果として国際関係にも影響を与え得ることを明らかにした。これらの知見を踏まえ、本稿冒頭で指摘した海洋ガバナンスにおけるトリレンマ問題の克服に繋がる視座を提示すべく、若干の私見を述べたい。

本稿で指摘した課題に対応すべく、既に東アジア海域においては東アジア海域環境管理パートナーシップ（Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia: PEMSEA）、北太平洋では北西太平洋地域海行動計画（Northwest Pacific Action Plan: NOWPAP）、北極海では北極評議会（Arctic Council: AC）のような多国間管理プラットフォームが形成されている。しかし、これらのプラットフォームは域内外の様々な要素に起因する対立や学術的知見の共有の不足などの影響により、未だ発展途上であり、その発展を阻害する課題を解明することが求められている。そのため、これらの課題の実態解明あるいは解決策の提示は焦眉の急に迫っている。一方、本稿

で明らかにしたように、気候や自然環境、地政学的環境の急激な変化により生じたBILの形成は、これまでは個別の海域とされていた北極海や北太平洋、東アジア海域が相互に関連する「連続性を伴った海洋」となりつつことを意味している。加えて、これらの海域は前述の米中対立に係る全ての国家が沿岸に存在しており、深刻な利害対立が容易に想定される。そのため、これらの課題を克服し、海洋問題を横断的に取り扱うためのレジームの形成およびその手法の提示も急務である。

これまでの海洋ガバナンスにおける諸問題は、そのほとんどが陸域からの視点で検討を進められてきた。しかし、気候変動をはじめとする海洋ガバナンスをめぐる新たな問題は、これまでの視点からのみでは解決できないことは明らかである。そして、BILに代表される新たな地理的概念あるいは学術的視座の誕生および発展は、この傾向を加速させるものである。これはこれまでの「陸地中心主義」から、「海洋中心主義」への必然的な回帰あるいは移行を意味している⁴⁸。気候変動というある種消極的な背景から創造されたBILではあるが、海洋中心主義への回帰、そして新たな海洋ガバナンスの確立のきっかけとなることを期待して、筆を擱きたい。

- 1 山本草二(2012)「国連海洋法条約の歴史的意味」『国際問題』第617号1-4頁。
- 2 海洋基本法16条は「政府は、海洋に関する情勢の変化を勘案し、及び海洋に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね五年ごとに、海洋基本計画の見直しを行い、必要な変更を加えるものとする」と政府に海洋基本計画の定期的な改訂を義務付けている。
- 3 秋元一峰「オーシャニック・トリレンマへの取り組み～安全保障と海洋管理の融合を糸口として～」『Ocean Newsletter』第6号、2000年11月、6-7頁。
- 4 秋元一峰「南シナ海の航行が脅かされる事態における経済的損失—“Offshore Control”戦略の再考察とシーレーン安全保障への提言—」『海洋情報特報』2014年6月30日号(『海洋情報季報』第6号120-127頁)。
- 5 海洋安全保障を含む新たな海洋ガバナンスのあり方については、下記を参照されたい。小森雄太(2021)「海洋安全保障試論—マルチレベルからのアプローチに注目して—」『公益財団法人日本国際フォーラム「海洋秩序構築の多面的展開—海洋「世論」の創成と拡大に向けて—」プロジェクト年次報告書(コメンタリー)』(https://www.jfir.or.jp/studygroup_article/5746/) (2022年9月25日最終アクセス)、小森雄太(2022)「海洋安全保障序説—海洋「世論」の創成のテコとしての気候変動に注目して—」『公益財団法人日本国際フォーラム「海洋秩序構築の多面的展開—海洋「世論」の創成と拡大に向けて—」プロジェクト年次報告書(コメンタリー)』(https://www.jfir.or.jp/studygroup_article/8252/) (2022年9月25日最終アクセス)。
- 6 いわゆる「人新世」について、本来は地質時代の区分の1つとして提示された概念である。朝日新聞デジタル「「人新世」地質時代に加わるか 別府温泉前の海底に痕跡」2021年5月31日17時30分公開。しかし、昨今は下記をはじめとして、人類が地球環境に大きな影響を与えている状況を示していることも多いため、本稿においても、同様の意味合いで「人新世」を用いることと

- する。斎藤幸平(2020)『人新世の「資本論」』集英社新書。
- 7 久米郁男、川出良枝、古城佳子、田中愛治、真淵勝(2009)『政治学』有斐閣 136-137頁。
- 8 モーゲンソー(現代平和研究会訳)(1986)『国際政治Ⅱ』福村出版 218-240頁。
- 9 神保謙(2019)「第7章 東南アジアでの能力構築における日本—米国—オーストラリアの協力(中間報告)」日本国際問題研究所『平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業「インド太平洋地域の海洋安全保障と『法の支配』の実体化に向けて 国際公共財の維持強化に向けた日本外交の新たな取りくみ』93-105頁。
- 10 2013年12月17日に閣議決定された国家安全保障戦略においては、「(4)海洋安全保障の確保」に関する取り組みとして、「我が国のシーレーン沿岸国等の海上保安能力の向上を支援する」と明記されている。
- 11 王競超(2014)「マラッカ海峡の海賊問題とReCAAP(アジア海賊対策地域協力協定)に関する考察—国際公共財の視点から—」『アジア太平洋研究科論集』第27号 25-43頁。
- 12 前掲『政治学』137-138頁。
- 13 大芝亮(2011)「国際関係の潮流と国際組織」『学術の動向』第16巻第6号 17-21頁。
- 14 浅川公紀(2014)「非国家アクターIGOの影響力」『武蔵野大学政治経済研究所年報』第9号 25-51頁。これに関連して、海洋においては「海洋自由の原則」を基礎とした統合型レジームが形成されていたと指摘する研究もある。原田有(2015)「グローバル・コモンズのガバナンスが抱える難題—海洋とサイバー空間を事例として—」『防衛研究所紀要』第18巻第1号 31-54頁。
- 15 倉持一(2014)「中国の海洋進出と我が国の対応策に関する一考察—「戦略的辺疆」と「3つのパワー」の視点から—」『海洋情報季報』第8号 89-105頁。
- 16 石原敬浩(2016)「米国にとっての「航行の自由」(Freedom of Navigation)—FON報告書の分析を中心に—」『海幹校戦略研究』特別号(通巻第12号) 64-85頁。
- 17 大西富士夫(2014)「国際社会論とその批判—国際秩序の概念の検討を中心に—」『国際関係研究』第35巻第1号 51-53頁。
- 18 寺島紘士(2016)「海洋ガバナンスの課題と展望—海洋の秩序形成と持続可能な開発—」『政策オピニオン』第45号 1-8頁。
- 19 我が国が2007年に「海洋基本法」を、韓国が2002年に「海洋水産発展基本法」をそれぞれ制定しているのをはじめとして、中国も「第13次5カ年計画(2016-2020)」の草案に「海洋基本法」を2020年までに制定することが明記するなどの取り組みを進めている。また、気候変動の影響を大きく受ける太平洋島嶼国においては、国際的な海洋ガバナンスの確立の取り組みに先行し、排他的経済水域(EEZ)の領域を憲法や法律で規定するなどの取り組みを進めている。笹川平和財団海洋政策研究所編(2019)『2018年度総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究各国および国際社会の海洋政策の動向報告書』10-16頁。
- 20 この状況について、海洋問題世界委員会(Independent World Commission on the Oceans: IWCO)副会長を務めたエリザベス M.ボルゲーゼ(Elisabeth Mann Borgese)は「国連海洋法条約と海軍は離婚した状態にある。健全な海軍力による貢献なくして海洋の平和はあり得ない」と海洋安全保障の重要性を指摘している。高井晋他(1998)「海上防衛力の意義と新たな役割—オーシャンチャンピオン・キーピングとの関連で—」『防衛研究所紀要』第1巻第1号 106-129頁。
- 21 松浦正浩(2017)「海洋科学との接続性を考慮した海洋ガバナンスの構築」『科学研究費助成事業研究成果報告書』所収。
- 22 笹川平和財団海洋政策研究所編/阪口秀監修(2021)『気候安全保障:地球温暖化と自由で開かれたインド太平洋』東海教育研究所。
- 23 George F. Kennan(1970), "To Prevent a World Wasteland," *Foreign Affairs*. (<https://www.foreignaffairs.com/articles/1970-04-01/prevent-world-wasteland>) (25/9/2022 last accessed) .
- 24 米本昌平(1994)『地球環境問題とは何か』岩波新書 52-53頁。
- 25 吉岡渚(2021)「海洋・沿岸域における気

- 候変動への適応」『OPRI Perspectives』第23号1-11頁。
- 26 石原敬浩(2011)「北極海の戦略的意義と中国の関与」『海幹校戦略研究』第1巻第1号49-74頁。
- 27 ブルーインフィニティループの形成とその重要性については、下記を参照されたい。小森雄太(2020)「新たな海洋ガバナンス構築に関する基礎的研究—ブルーインフィニティループの視点から—」『海洋政策研究』第14号49-71頁。
- 28 いわゆる北極海航路の位置付けや経済効果については、下記を参照されたい。財団法人シップ・アンド・オーシャン財団(2001)『北極海航路—東アジアとヨーロッパを結ぶ最短の海の道—』、MS&ADインシュアランスグループウェブサイト(北極海航路による貨物輸送の将来性とは?—スエズ運河航路との比較から、北極海航路利用拡大の可能性を探る—)
(<https://www.ms-ad-hd.com/ja/mirai/hokkyokukai.html>) (2022年9月25日最終アクセス)。
- 29 鳥海重喜(2012)「地球温暖化による北極海への影響と北極海航路の可能性」『地理・地図資料』2012年度1学期1号3-6頁。
- 30 第11回北極海航路に係る官民連携協議会(令和3年7月28日)資料4(北極海航路の利用動向について)
(https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/ocean_policy/content/001476544.pdf) (2022年9月25日最終アクセス)。
- 31 IUU 漁業の概要や国際的な取り組みの重要性については、下記を参照されたい。藤井巖(2021)「違法な漁業活動の解決に向けた多国間協力と課題」『Ocean Newsletter』第501号所収。
- 32 日本財団ネレウスプログラム(気候変動はIUU漁業(違法・無報告・無規制)に影響を及ぼす)
(<https://nerusprogram.org/ja/works/%e6%b0%97%e5%80%99%e5%a4%89%e5%8b%95%e3%81%afiuu%e6%bc%81%e6%a5%ad%ef%bc%88%e9%81%95%e6%b3%95%e3%83%bb%e7%84%a1%e5%a0%b1%e5%91%8a%e3%83%bb%e7%84%a1%e8%a6%8f%e5%88%b6%ef%bc%89%e3%81%ab%e5%bd%b1/>) (2022年9月25日最終アクセス)。
- 33 外務省(2021)『令和3年版外交青書2021』173頁。
- 34 サステナブル・ブランドジャパン(ナイキが北極海航路を利用しないことを宣言、企業の賛同促す)
(https://www.sustainablebrands.jp/news/os/detail/1194796_1531.html) (2022年9月25日最終アクセス)。
- 35 笹川平和財団海洋政策研究所主催国際セミナー「海底ケーブル開発と安全保障上の展望:太平洋の島々から北極海まで(2021年10月8日)」当日配布資料
(https://www.spf.org/global-data/20211008_OceanSeminar_Program.pdf) (2022年9月25日最終アクセス)。
- 36 チョークポイントの解釈については、下記を参照されたい。鳥海重喜・高嶋隆太(2013)「海上航路ネットワークとエネルギー資源の国際輸送におけるチョークポイント分析」『GIS-理論と応用』第21巻第1号47-55頁。
- 37 外務省(2021)『令和3年版外交青書2021』26頁。
- 38 菊池努(1990)「講和の「代償」—オーストラリアとANZUS条約の締結—」『国際関係学部紀要』第6号121-149頁。
- 39 西田竜也(2014)「東南アジア条約機構(SEATO)の起源—米英の戦略の狭間で—」『同志社アメリカ研究』第50号23-45頁。
- 40 永田伸吾(2017)「5カ国防衛取極(FPDA)とアジア太平洋の海洋安全保障—防衛装備・技術面での日英協力の視点から—」『海洋安全保障情報季報』第18号95-104頁。
- 41 長島純(2021)「QUADは環境/経済安全保障の布石を打てるか—脆弱性と回復力を巡る協力の必要性—」国際情報ネットワーク分析 IINA
(https://www.spf.org/iina/articles/nagashima_09.html) (2022年9月25日最終アクセス)。
- 42 佐竹知彦(2021)「AUKUS 誕生の背景と課題—豪州の視点」国際情報ネットワーク分析 IINA
(https://www.spf.org/iina/articles/satake_03.html) (2022年9月25日最終アクセス)。

- ⁴³ 外務省ウェブサイト（環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉）（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/index.html>）（2022年9月25日最終アクセス）、外務省ウェブサイト（環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（略称：包括的・先進的 TPP 協定））（https://www.mofa.go.jp/mofaj/ila/et/page23_002473.html）（2022年9月25日最終アクセス）、産経新聞（電子版）「世界 GDP13%、5億人の巨大自由経済圏」2018年12月30日0時0分公開。
- ⁴⁴ 外務省ウェブサイト（地域的な包括的経済連携（RCEP）協定）（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j-ecapia/index.html>）（2022年9月25日最終アクセス）、朝日新聞デジタル「巨大経済圏「RCEP」発効 中韓も参加、GDP・人口は世界の3割」2022年1月1日0時0分公開。
- ⁴⁵ 日本経済新聞（電子版）「新局面の通商政策（上）メガFTA戦略の展開カギ」（2021年01月19日2時00分公開）。特に気候変動対策という点において、太平洋沿岸であるアジアの持続的な発展は重要である。植田和弘（2014）「アジア経済と持続可能な発展—地球温暖化防止を中心に—」『学術の動向』第19巻第10号66-69頁。
- ⁴⁶ TPPやRCEPの経済波及効果については下記をはじめとして、さまざまなメディアで紹介されている。日本経済新聞（電子版）「RCEP効果、TPP以上 工業製品91%で関税撤廃 中韓取り込み、利点」（2021年11月4日2時00分公開）。
- ⁴⁷ 冷戦においては、アメリカや西ヨーロッパ諸国を中心とする北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization：NATO）とソ連を中心とする友好協力相互援助条約機構（ワルシャワ条約機構）（Warsaw Treaty Organization：Warsaw Pact）という軍事同盟のみならず、米国が主導したマーシャル・プラン（Marshall Plan）と称される欧州復興計画（European Recovery Program：ERP）やソ連が主導した経済相互援助会議（Council for Mutual Economic Assistance：COMECON）という経済協力システムも存

在し、外交・安全保障分野と経済・社会分野で東西両陣営は対立していた。小森雄太（2021）「気候変動への対応を志向した新たな海洋安全保障に関する一研究—「陸地中心主義」からの脱却を目指して—」『海洋安全保障情報季報』第34号162-170頁。

⁴⁸ 「陸地中心主義」あるいは「大陸中心主義」から「海洋中心主義」への転換については、例えば、マハンが『海上権力史論（The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783）』などで指摘している。小林竜一（2011）「世紀転換期における〈太平洋の橋〉としての新渡戸稲造—A・T・マハンと比較して—」『ソシオサイエンス』第17巻49-64頁。しかし、本稿で提示している「海洋中心主義」への回帰あるいは移行は、外交・安全保障分野のみならず、環境保全あるいは経済発展も含むものである。

Ocean Governance from the Perspective of the Blue Infinity Loop: Toward a Return to "Ocean Centricity"

Yuta KOMORI*

Abstract

Following the passage of UNCLOS, each country has sought to promote comprehensive management of the oceans. In other words, this is the construction of ocean governance, and more specifically, the overcoming of the global trilemma. This article examines the perspectives that contribute to the consideration of ocean governance in the "Anthropocene," based on domestic and international trends in ocean governance. As a result, this article elucidates how BIL, consisting of new and existing SLOCs formed under the influence of climate change, will have a significant impact not only on diplomatic and security sectors, but also on economic and social sectors, which in turn could affect international relations.

Key words: UNCLOS, ocean governance, trilemma, climate change, anthropocene

* Senior Research Fellow, Ocean Policy Research Institute, the Sasakawa Peace Foundation
2022.9.27 submitted; 2023.1.5 accepted

『海洋政策研究』投稿規程

海洋政策研究所

- 1 『海洋政策研究』の位置づけと投稿の原則
 - 1.1 海洋政策研究の成果として発信するに相応しい論文を掲載し、広く公開し、その成果の普及啓発を図るとともに、萌芽的研究・研究者の発掘に資する。
 - 1.2 成果には、学術的に価値の高いもの、政策決定の上で重要な参考となるもの、後世に記録として残すべき情報などを含むものとする。
 - 1.3 海洋政策研究所研究員（研究員、主任研究員、上席研究員、特任研究員、客員研究員、特別研究員）および編集委員会が投稿を依頼または許可した者（編集委員会から推薦された海洋政策研究所外部の研究者も含む）は、『海洋政策研究』に日本語または英語で投稿することができる。
 - 1.4 投稿された論文は第3者による査読を経て、編集委員会が掲載の可否を決定する。
 - 1.5 投稿される論文は著作権を侵害していないものに限る。ねつ造・改ざん・盗用はしてはならない。学術雑誌、商用誌、大学・研究所紀要などや単行本として既発表の論文およびこれらに投稿中の論文は投稿できない。ただし、学会発表抄録や、研究報告書、複数の論文をまとめて解説したものなどはその限りでない。
 - 1.6 『海洋政策研究』に掲載された論文は、海洋政策研究所のWebページで公開される。
 - 1.7 『海洋政策研究』に掲載された論文の著作権は、海洋政策研究所に帰属する。
 - 1.8 論文掲載後、著作権の侵害、ねつ造・改ざん・盗用・二重投稿などの不正が判明した場合、掲載の取り消しなどの措置をとることがある。
- 2 論文の種類と体裁
 - 2.1 論文の種類は原著論文、政策ノート、報告、解説、その他とする。
 - 2.1.1 原著論文は、海洋政策に関する研究成果をとりまとめたものであり、独創性、信頼性、学術的価値の高い内容で完結したもの。
 - 2.1.2 政策ノートは、海洋政策に関するアイデア、資料、提言およびその解説などをまとめたものであり、海洋政策の検討・決定にあたり参考となるものや萌芽的な研究成果を広く含むもの。
 - 2.1.3 報告は、海洋政策に関する会議開催、調査、研究、事例に関してまとめたものであり、記録として残すべき情報が完備しているもの。
 - 2.1.4 解説は、海洋政策に関する論文、研究成果、法制度、国際条約、国際会議の成果などに関してレビューしたものであり、解説として独自の視点を提示しているもの。
 - 2.1.5 その他として、海洋政策に関する歴史的資料や、希少性の高い情報など特に掲載の必要が認められるものを論文とすることができる。

2.2 論文の投稿にあたっては、別に定める執筆要領に従うものとし、執筆要領に規定のない事項については、編集委員会の指示に従うものとする。

3 発行の頻度

年2回の発行を原則とし、1号あたり5本から6本程度の論文掲載を目途とする。

以上

『海洋政策研究』執筆要領

『海洋政策研究』編集委員会

1. 論文の主題

海洋政策に関わる主題であれば、特に限定しません。『海洋政策研究』各号の特集の主題に密接に関連すると海洋政策研究所『海洋政策研究』編集委員会（以下「編集委員会」とします）が判断した場合には、特集の一部として掲載する場合があります。ただし、査読を経たものであることは明記します。

2. 原稿の作成

①原稿は別紙の原稿執筆例に準じて作成して下さい。なお、論文の体裁は原則として“横書き掲載”となります。

②論文の長さは、原著論文、報告、解説については日本語換算で40頁（40,000字）、政策ノートについては20頁（20,000字）をそれぞれ上限とすることを原則とします（1頁あたり横19文字（2段組み）・縦39行（1,482文字））。30頁を超える原稿は、分割して掲載します。

③翻訳原稿の投稿については、投稿者が必ず著者および発行者の許可を得て下さい。

④図表は本文中に埋め込まず、別の電子ファイルに保存し、本文中には図表が入る位置を示して下さい。図表の大きさ（1頁を占めるのか半頁を占めるのか等）やカラー印刷の要否も明記して下さい。図表が複数ある場合には、全ての図表を1つの電子ファイルに入れるようにして下さい。また、他から図表を転用する際には、必ず出典を各図表の箇所に明記するとともに、必要に応じて投稿者が著者および発行者の転載許可を得て下さい。

⑤図表はスキャン可能な電子ファイルで提出して下さい。印刷業者に図作成を依頼する場合には、掲載決定後に執筆者が印刷業者に直接ご依頼下さい。

3. 原稿の提出

①締切日を厳守して下さい。なお、原稿提出後に差し替えはできません。

②原稿提出の際は、Microsoft Word形式で電子ファイルに保存し、編集委員会が指定する電子メールアドレス宛にメールの添付ファイルとして送信して下さい。投稿メールの件名（Subject）には、『海洋政策研究』投稿論文の送付」と記入して下さい。なお、別紙の投稿申込書に所属（日本語および英語）、役職（日本語および英語）、氏名（日本語および英語）、原稿タイトル（日本語および英語）、要旨（日本語（250字以内）および英語（150ワード以内））およびキーワード（5つ以内）（和文または英文）を入力の上、投稿論文と共にメールの添付ファイルとして送付して下さい。なお、英文タイトル及び英文要約について、編集委員会でも確認しますが、原則として手直しをしないので、投稿者が各自で当該分野

に詳しいネイティブ・スピーカーなどによる校閲を済ませたものを提出して下さい。また、パソコン等にて作成・出力した原稿をデジタルデータと合わせてご提出下さい。

③投稿論文の要件を満たした執筆者に対しては、編集委員会より投稿論文を受理した旨の連絡を電子メールで行います。メールでの送受信に伴う事故を避けるため、論文送付後 10 日以内に連絡が来ない場合には、投稿された方は編集委員会へお問い合わせ下さい。

4. 査読

①投稿論文の掲載の可否は、編集委員会が委嘱する匿名の査読者による査読結果を踏まえて、編集委員会が決定し、執筆者に電子メール等で結果を連絡します。なお、査読者は原則として海洋政策研究所の研究員、主任研究員、上席研究員、特任研究員、客員研究員、特別研究員および編集委員会が適当と認めた外部有識者の中から投稿論文の内容を踏まえ、編集委員会が依頼するものとします。

②「掲載不可」および「条件付で掲載可」と編集委員会が判断した場合には、執筆者にその理由を付して連絡します。

③「条件付で掲載可」となった投稿論文は、編集委員会が定める期間内に、初稿を提出した時と同一の手続で修正稿を提出してください。なお、その際、査読者の修正意見への対応がわかる別紙もメールの添付ファイルとして送って下さい。

5. 校正

①校正用原稿は紙媒体または PDF データで提供致しますので、赤のペンか赤のボールペンをご使用いただき、初校および再校のいずれも 1 週間以内に編集委員会にご提出下さい。

②再校については、頁数が変わるほどの加筆や削除がないように、初校において十分に校正を行ってください。なお、校正のご返却があまりに遅れました場合は、掲載が次号以降に持ち越しになる場合があります。

6. その他

『海洋政策研究』執筆要領は編集の都合により、適宜改定を行うため、執筆・投稿に際しては、最新のものをご確認下さい。

『海洋政策研究』執筆要領に関する基礎的研究
—具体的な執筆手順に注目して—

1. はじめに（原稿用紙と文字）

- a) A4用紙に横書きとし、フォントは明朝体 10.5pt、アルファベットは century 10.5pt をそれぞれ使用すること。カタカナは全角で記載する。最終印刷原稿は B5 版である。
- b) 句読点は、和文では「、」と「。」、英文では「,」と「.」を用いる。
- c) 章・節の見出しは次例のようにゴシック体で書く。

2. 総論

2.1 アジア問題

(1) 日本

a) 海洋政策

- d) 数字はアラビア数字を用いる。単位は原則として、国際単位系（SI 単位）を用いる。特殊分野の単位は、分野外読者が理解し得るよう略号のみの単記は避け、また、例えば $\text{kg} \cdot \text{m}^2$ のような表現は避け、 kg/m^2 とする。
- e) 外来語、外国の地名、人名は、原語によらない場合にはカタカナとし、動植物等で学名を記載する場合は、イタリック体で原語表記とする。
- f) ローマ字とまぎれ易いギリシャ文字にはギ（朱書）の記号で指定する。
- g) 本文中の脚注については論文文末、参考文献の前に置く。

2. 図表および数式

2.1 図表

- a) 図（写真を含む）、表は、原稿を通しての通し番号（図 1、表 1）をつけるか、あるいは、章毎の通し番号（図 1.1、表 1.1）をつける。
- b) 図表は本文中に挿入するとともに、別途ファイルにて添付すること。
- c) 和文原稿であっても、Table, Fig. 等を用い、図表の表題、説明に英文を用いてもよい。
- d) 表の表題は表の上に、注を要する場合には表下に記載する。
- e) 図の説明は図の下に、注を要する場合には注と明記して図下に記載する。
- f) 図表を転載する場合は、転載許可手続きを行った上、出典を明記する。

2.2 数式

- a) 数式には順次番号をコラムの右端に寄せて付ける；(1)等
- b) 数式に用いる記号は全て本文中において定義し、如何なる記号かを明示する。

3. 脚注と参考文献

3.1 脚注

脚注は、当該箇所を上付数字¹、²等を付し、論文末尾（参考文献の前）におく。

(凡例) 1 周知のように、国内外のシンクタンクでは学術雑誌を刊行している。
なお、引用文献を本文中に記した上で参考文献一覧を末尾に付すハーバード方式(前掲5.
(2)～(5))に代えて、各引用文献を注に記載する方式を採っても良い。その場合には
参考文献一覧は省略できる。

3.2 参考文献

- a) 引用範囲は、必要かつ十分であるよう配慮する。
b) 本文中の引用は次の例にならい、著者の姓(特定できない場合は名を併記)、発表年、必要があれば引用ページを書く。

[複数著者] 赤松・渡邊(2019)では、…の結論を導いた(Sunami and Sakai 2019)。

前報(豊島他 2018)において、Gao et al.(2016)によると…

[複数文献] …との説が多い(黄 2019; 田中 2018; 吉岡 2017)。

[同一著者複数文献]

村上(1999, 2001)および藤井他(2005a, 2005b)は…

- c) 引用した文献は本文末尾に「参考文献」と記し、和文原稿は著者姓の五十音順、英文原稿は著者姓のアルファベット順に並べる。同一著者では年号順、同一年号では、a, b, c…を付す。

- d) 「参考文献」において、引用雑誌については、下記にならって記載する。

著者名、西暦年号、表題、雑誌名、巻、号、引用ページ(例えば; 201-223)。

- e) 「参考文献」において、引用単行本については、下記にならって記載する。

著者名、西暦年号、表題、単行本名、発行地、発行所、引用ページ。

- f) 引用雑誌名を略記する場合には、他の専門分野の読者に理解できるように配慮する。勝手な省略は避ける。

- g) 英文引用の場合、雑誌名、報告書名などは斜体文字とする。

- h) URLのみを引用する場合は脚注として記載する。

- i) 引用の方法につき不明な点は、University of Chicago Press (2017), *The Chicago Manual of Style (17th edition)*を適宜参照のこと。

(凡例)

笹川平和財団海洋政策研究所編『海洋白書 2019』成山堂書店 16-31 頁。

角南篤(2019)「宇宙政策：月探査をめぐる競争と新たな国際協力の可能性」『国際問題』第 684 号 25-33 頁。

角田智彦(2017)「第 4 章 海洋の総合管理と計画策定 第 1 節 EEZ 法制」『海洋白書 2017』79-81 頁。

M. Kobayashi (2017), "Promoting Sustainable Tourism in Coron Island, Palawan Province, Philippines: Policy Gap and Impact Analysis", *Journal of Japan Society of Environmental Information Science*, No.32, pp. 263-268.

M. M. McCarthy (eds.) (2018) *Routledge Handbook of Japanese Foreign Policy*.

『海洋政策研究』第 号投稿申込書

Ocean Policy Studies No. Application Form for Paper Submission

(赤字の箇所を削除の上、ご記入下さい (Please delete the red text and fill in the form))

所属 (Affiliation)	和文：
	英文：
役職 (Position)	和文：
	英文：
氏名 (Name)	和文 (ふりがな)：
	英文：
論文タイトル (Theme)	和文 (40 字以内)：
	In English (less than 20 words)：
論文要旨 (Abstract)	和文 (250 字以内)：
	※別紙に作成し、提出の際に本申込書に添付して下さい。
	In English (less than 150 words) (別紙可)： ※Please prepare separately from this form and submit with this form.
キーワード (Keywords)	和文 (5 つ以内)：
	In English (less than 5 words)：
著作権の譲渡 (Transfer of copyright)	本論文の著作権が海洋政策研究所に帰属することを 承諾します (I agree) 承諾しません (I disagree) (どちらかに○を付けて下さい)
備考 (別紙可) (Remarks)	

2020年7月1日現在

『海洋政策研究』第17号 編集委員会
Ocean Policy Studies No.17 Editorial Board

- ・委員長（発行者）／Chief Editor
阪口 秀 （海洋政策研究所長（笹川平和財団常務理事））
Hide SAKAGUCHI, Ph.D. (President, OPRI-SPF)
- ・副委員長兼査読小委員長（編集責任者）／Deputy Chief 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, Division of Ocean Policy Research, 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主任研究員）
Yuta KOMORI, Ph.D. (Senior 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企画調整チーム）
Rina UESATO (OPRI-SPF)
橋本 菜那（海洋政策研究所海洋事業企画部企画調整チーム）
Nana HASHIMOTO (OPRI-SPF)

『海洋政策研究』第16号では、赤松友成、工藤栄介、坂元茂樹、谷弘、角田智彦、藤井賢彦、樋口恵佳、本田悠介、前川美湖、道田豊、渡邊敦、山形俊男の各氏（五十音順・敬称略）に査読をお願い致しました。ここに記して御礼申し上げます。

『海洋政策研究』第17号

2023年2月28日発行

発行者 阪口 秀

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-intl/>

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.17 2023

海洋基本計画の支柱及び主要施策の提言 —第4期海洋基本計画とそれを超えて— 兼原 敦子	1
海洋生物資源利用の動的変遷と管理体制 —東インド洋の漁業と国際連携に向けた展望— 小林 正典	17
ウクライナ危機発生後におけるロシア連邦漁業の政策動向 —日本の戦前『北洋漁業』合理化政策との比較的考察— ファベネック ヤン 海舟	41
ブルーインフィニティループから見た海洋ガバナンス —「海洋中心主義」への回帰を目指して— 小森 雄太	65