

〔研究ノート〕

新たな海洋体制の意味*

山田 健 治

1. 本稿の目的

日本は海洋国家といわれている。海洋国家は、古くは古代フェニキアとかカルタゴとか、また最近ではヴェニスとかが指摘される。これらの国家はいずれも海洋を利用した国際貿易によって繁栄した国家である。日本も海を利用した国際貿易で現在の地位を保持しているが、商品貿易からサービス貿易へとか垂直貿易から水平貿易へとその形態を変化させてきている。

本稿が取り上げるのは、海が、単に貿易の手段としてだけでなく、国防や資源からの生産といった付加価値の生産の場となるということである。イギリスやノルウェーは北海石油から利益を得てきたが、技術の進歩が北海の資源をより有効に利用できるようにし、したがって国民への所得分配という形で資源がその形態を変えたということである。

日本人にとっての海洋はどのような意味を持っているのか。古くは、海を渡って文化や技術が日本に送り込まれた。海外との交流を閉ざした時代での唯一の外国との接点は、海洋を利用した情報伝達であった。空を失った日本が海の闘いに破れた戦後は、やはり海からの資源の輸入によって経済復興し

* 本稿は日本貿易学会第28回全国大会（熊本商科大学）で発表したものに加筆したものである。斉藤優先生（中央大学）はじめフロアーからのコメントに謝意を表すものである。

たのであった。

自由な海洋を利用した日本経済の発展は、200カイリ体制の下でも同様に無条件で実現できるのであろうか。日本人にとっての200カイリ体制とはどのような意味を持つのであろうか。

200カイリの排他的経済水域が新たな海洋法の枠組みの成立と共に世界的に周知のものとなってきた¹⁾。しかし、海洋法という枠組みがあるといえども、国と国との間の海洋をめぐる関係は、双務的なものである。日本といえども世界的な海洋をめぐる枠組みからは逸脱できない。

日本人はあまりにも周囲を海に取り囲まれているが故に、海は関心の対象にはなりにくい。日米間の貿易摩擦は新聞記事となっても、海洋に関する限りでは、せいぜい漁業交渉でアメリカやソ連の200カイリ水域内での日本の漁獲制限に対して憤慨する内容や、マンガン団塊の開発の記事が掲載される程度である。海洋法の交渉が継続されていた時点では、日本に不利になるような交渉の進展については新聞も大きく取り上げてきた。しかし、交渉が一段落してからは、海をめぐる世界の動向についての日本人の関心は低くなってきている。

200カイリの排他的経済水域の影響については各国が国内法を設定して、今後ますます影響が出てくるのに²⁾、日本は具体的な総合的対応策なしに交渉に望むことが今後続くことになる。日本の戦略的な思考の欠如が海をめぐる問題に明白に現れている³⁾。本稿の執筆の意図の一つは、海洋をめぐる諸問題を戦略的な観点から取り上げて（ここでいう戦略とは、軍事的な戦略を指すのではなくて、主に政策の上層にあると思われる戦略である）、我々の範疇である経済政策論の枠組みの中へ引きずり込むことにある。戦略論については専門家に教えられることが多いので、ここでは比較的中期・短期的な観点からの分析にポイントが置かれることになる。

2. 200 カイリ時代の海洋

200 カイリ時代に対応して海洋をどのようにとらえるかが、極めて重要となるが⁴⁾、それまでの海洋のとらえ方と次の諸点で異なっている。（もっとも、200 カイリ時代は急に実現したわけではなく⁵⁾、現実に対して海洋法が徐々に対応してきた過程であることに注意しなければならない。）

(a) 平面から空間へ

歴史的に見れば海洋のとらえ方は、当初は単に平面的な広がりを中心にしたものであった。しかしながら、技術の進歩や需要の増大によって海底の石油資源や⁶⁾、生物資源の重要性、また、潜水艦の軍事的な重要性の増大によって、海洋の空間的な利用が徐々に高まってきた。

航海技術や情報・通信技術が人工衛星に関する技術と結合して、海洋の利用は宇宙とも結び付く空間的な見方ようになってきている。今後ますます避けて通れない海洋のコントロールという意味での日本のシーレーン防衛は⁷⁾、海と空の確保という空間のコントロールの技術、人的資源、資金の投入、関係国との協調体制に密着している⁸⁾。海洋の持つ意味が立体的に拡大したことは、日本にとってみれば適切な管理があれば、海洋の重要性が日本に高まることを意味するのである。

(b) 自由の海から所有の海へ

排他的経済水域という言葉が示すように、日本が自国の海に対して管轄権を持つということは、所有者としての管理責任と権利を持つことである。管理責任は、自国の管轄下にある生物資源や環境資源に対して資源の保全の責任があることになる。日本が海洋に対して持つ権利に関しては、自国の資源利用の権利を優先的に持つということである。

これまで、世界中の海を自由に利用することに慣れてきた日本人は、海洋の所有者としての責任に欠けるばかりでなく、他国の管轄下にある資源利用の権利さえも認める配慮に欠けている。このことは、資源の保全という観点のみでなく、日本の安全保障の観点から海上交通の安全性を高めるための情報収集努力さえ日本が怠っていることに現れている。

(c) 無料の海から費用のかかる海へ

海洋を管理するとは、海洋の継続的な調査研究を基本として、海洋利用技術の研究と開発から、海洋汚染の防止のための監視や査察、さらに法的な処置を含めた総合的な対応が求められる。漁業については、資源の調査や漁期や漁具、さらに漁船の管理まで広範な対応が求められている。さらに、海難救助や外国からの海の利用を妨げるような行為に対する対抗策としての海洋の防衛については、人工衛星の利用から、各種の艦艇や、陸上の通信施設や情報の解析のための巨大なコンピュータ施設まで、物的ならびに人的な資源の巨額な投入が必要とされる。

領海3カイリの問題のみを扱ってくればよかった時代から、場合によれば200カイリの大きさの海域を管理するということは、日本の領土が拡大したという漠然としたとらえ方ではなくて経済学的に見れば費用と便益の観点から分析することが必要となる。また、大きく戦略的な見地からすれば、費用便益分析に付加した別個の分析視点が要求される。

以上のような「金食い虫たる海洋」という現実的な認識を、海洋の拡大という事実に対しては、まずすべきである。海洋の利用から得られる利益は大きいものがあると思われるが、はたしてそうであろうか。最近流行の海洋リゾート開発についても、基盤としての港湾施設、救助施設、住宅施設、汚染対策、交通・通信施設の整備など投入すべき資源は巨額である。これらの投資は、極めて公共投資的な色合いが強い。いいかえれば、収益率は低いのである。民間投資よりも、公共投資の出番であろう。

また、海洋資源の利用という観点からすれば「海は無限の可能性を秘めている」というような心地よいキャッチフレーズは⁹⁾、夢物語に近い。海中には金とかウラン¹⁰⁾が多く含有されているので、それを利用すれば日本のエネルギー問題は将来解決するというような放言は、時間の観念の無視であって、技術が今後どのような方向に進むかにも関係する。研究や開発段階としては、効率を向上するために極めて地道で継続的な投資が必要である。海洋の資源からの商品化が困難なのも海洋の資源の特徴である。ディズニーランドは陸上で商業サービス生産が可能であっても、海中では現在では不可能ではないか。したがって、海洋は民間投資の対象としては収益率の観点からリスクが大きいものである。

(d) 追従の海から主体性の海へ

日本が管轄する海洋が拡大したといっても、海洋の拡大過程は日本の主体的な努力によって達成されたものではなかった。海洋法の交渉過程を見れば、日本の立場は他国の鍵となるグループに常に追従してきた。すなわち、日本の海の拡大は、日本が自己主張を持って努力したわけではなくて、追従することによって達成されたものである。したがって、海の拡大の意義とか、それに対する備えが十分であるわけではない。

日本を取り巻く国、例えば、ソ連、アメリカ、カナダ、韓国、中国などとの海洋の利用をめぐる交渉はますます激しくなっている。各国の国内法と日本の漁業の既得権益との摩擦が大きいが、外国が法律によって交渉するのに、日本は漁獲の実績のみを要求して交渉してきている。最近の方向では、日本の漁獲を認める代わりに入漁料や漁業協力費の負担を増加するという方向にある。この傾向は、太平洋のマグロの漁獲についても同様である¹¹⁾。

物事を冷静に見れば、日本の雇用を維持し所得を生み出すためにソ連とかアメリカとかに公共投資をしているのと違いはない。外国の200カイリ内の

漁獲を続けることは、単に商品という観点からすれば、魚を輸入すればこと足りるのである。

日本の海洋をめぐる他国との交渉については、日本の海洋に対する主体性が極めて大切になる。多角的な海洋の利用は、多面的な交渉の観点を必要とする。物事をできる限りその場で解決したいとする日本の交渉方式では、長期的かつ多面的な相手国の海洋交渉には対抗できない。特に、軍事がらみの関係する点については、日本の主体性がまさに要求されている。この意味からすれば、海洋への主体性の確立の努力が国民に要求される、すなわち、政治のあり方まで問われるのである。

(e) 可能性の海から不可能性の海へ

これまで議論したことは、日本の海洋の有効管理と利用は、長期的、戦略的、主体的、公共投資的側面、極めて空間的な対応の上に初めて可能となるということであった。

このような状況ではポテンシャルの海は、極めて機会費用が大きいために不可能性の海になるのではないか。日本の回りに広大な海洋が存在しても、海洋を保全し、管理して有効利用するためには、多額の資金を投入せねばならず、国民の共有財産という意味でしか存在しえないのではないか。しかも、漁業権というものが歴史的に見て設定されているために純然たる共有財産ではなく、半私的な国有財産となっている。石油などの海洋開発に絡む多額の漁業補償の実態は、海洋を共有財産としてしかとらえられない一般国民にとっては、全くわけの分からぬものである¹²⁾。

確かに、漁業者が捕獲する魚から我々は消費者としての利益を得るものである。しかし、貿易によってもまた同様の商品を手に入れることができるならば、消費者としては商品の選択の自由がある故に必ずしも国産の魚を食べる必要はない。日本の海を不可能性の海にしないためにも、従来の特権を再検討する場が欲しい。まさに、この問題は、現在の土地問題と同様のものであ

る。

3. 経済政策論としての海洋

これまででは、日本を取り巻く海洋の変質について考察してきた。本稿が研究の目的とするのは、海洋を経済政策として考察することである。ここでは、何故、海洋が経済政策論の対象とされるのか、また、経済政策論としてどのように考察すればよいのかを、以下の各章の分析視点で簡単に論じてみる。

3-1. 個別管理から総合管理へ

現在、日本の海洋の管理は国内の様々な省庁と関係している。漁業については、農林水産省、水産庁、外務省等であるし、港湾や海運については運輸省、それ以外に防衛庁、国土庁、通産省、科学技術庁をはじめありとあらゆる省庁が海洋の管理に関係している。これらの管理体制は、個別の省庁の予算獲得のための縦割行政となっていて、海洋の一元的、かつ、総合的な管理が極めて困難な状態となっている¹³⁾。アメリカのように沿岸は州の管轄、以遠は連邦政府の管轄といった区分も不明確である。また、軍事優先のようなことはないから、利用の優先順位もなく平等下の不平等すら発生している。

海洋管理の権利と責任体制を明確にするためにも、一元化した管理体制が求められる。もっとも、この種の問題については多くの国が日本と類似の混乱を抱えている¹⁴⁾。少なくとも、研究と情報管理体制だけでも一元化する方向であって欲しい。

海洋政策論の見地からいえば、海洋の総合管理に必要なのは、海洋政策主体をどうするか、また、海洋政策のための理論研究、さらに、海洋政策のための政策基盤の充実などが大切である。このようなアプローチは、経済政策論の伝統的な手法であって、総合的な海洋の管理という面から従来の個別的

な研究を統合することに十分な意義を認めるものである。

3-2. 国際管理と国家の個別管理の調整

200 カイリの排他的経済水域の確立は、海洋の国家管理と国際管理に一種の線引きをしたといえる。しかし、海洋は分断されるものではないし、マグロのような回遊性漁業資源は自国の経済水域を越えて他国へ移動する。したがって、逆に、資源の国際管理の重要性が高くなっていく。しかし、他方では経済水域内の魚種は、たとえマグロであってもその国の資源であるという考え方が¹⁵⁾。現在の技術では、ボーダーを越える資源を一元的に管理することは困難であって、マグロ資源の保有を主張する国と日本やアメリカのような遠洋漁業国との長期にわたる国際資源の管理交渉が必要である。

また、境界の両方にまたがって賦存する海底油田のような鉱物資源では、多国間の資源に対する主権に関する政策調整が必要である¹⁶⁾。政策調整の目的、調整の方法、生産物や所得の分配方法など事例はあるものの極めて時間がかかる調整問題である。

日本が最も苦手とするのが科学的な結論と国際法によって長期的に行われる合理的な国際交渉であるので（逆に、捕鯨禁止のように極めて政治的な判断を必要とするものもあるが、長期的には科学調査と国際法によって交渉は進展するであろう）、海洋政策への主体性の欠如をどのように交渉力でカバーできるのであろうか。

3-3. 海洋資源と経済発展

開発途上国にとっては、海洋を経済発展の核にしよと期待するところもある。漁業資源を豊富に200カイリ内に保有する国は、タンパク質の供給源や雇用の拡大、さらに、魚を加工して、漁業製品の輸出拡大による外貨獲得をはかろうとしている¹⁷⁾。また、海洋資源を核として、あるいは、海洋における地理的な位置より見て軍事上の鍵となるところから、先進国との外交

関係を強めて、経済援助を増大させようとする国もある。

海洋を経済発展の核にするための条件は何か、グローバルな観点より見て、そのような国々は海洋の有効利用にどのような影響を与えるのか、戦略的な観点のみでなく、経済政策の立場から見ても、極めて興味深い問題である。

4. むすびにかえて

経済政策論として海洋をとらえるためには、海洋から生産される財やサービスが経済財として認められねばならない。すなわち、いつまでも海洋からの生産が潜在的であってはならない。すなわち、技術の進歩や経済環境の変化によって海洋からの生産が意味を持つようにならねばならない。

一つの例は、北海からの海洋石油の生産が、石油を取り巻く経済環境の変化と開発技術の進歩とによって1970年代に成功したことである。

また、200カイリの体制の下では、たとえ経済的には直接価値のない島であっても領土という意味での価値を持つようになってきている。日本政府が、沈没しつつある沖の鳥島の工事に巨額の資金を投ずるのはそれ自体の価値ではなく、付随する領土のため、またポテンシャルたる海底の鉱物資源の存在のためである。さらにいえば、軍事的な観点からかもしれない。

海洋の資源に付加価値をつけるためにはそれなりの技術を持つことが重要であると指摘された。例えば深海底のマンガン団塊の開発に関する技術を保有する国は先進国であり、途上国は技術を持っていない。人類の共同財産として深海底を開発するためには国連の主導による開発方式が認められた。産業としての資源が国連の管轄下で効率よく開発できるかが大きな課題である。

海が開発の対象となるためには、さらにいえば経済政策の対象となるためには、海が陸上の土地のように価格を持たねばならない。残念ながら、全て

の海が価格を持つわけではない。また、管轄権が国の下にあることが大きな制約となっている。少なくとも、この海が民間部門に効率的に賃貸されればそこから経済的地代が効率的に吸収できるが、それには海洋の統一的な管理が必要となる。また、世界機関に200カイリの金額的な評価ができるならば、さらに、それを効率的に利用できるならば、海洋からの付加価値は経済活動の範疇に入って経済政策の対象になるかもしれない。

統一的な海洋政策主体としての、いわゆる海洋省構想は理想であるが、強力な指導力と予算を持たない限りは実現は不可能であるかもしれない。

〔註〕

- 1) Sanger (1986), Society for Underwater Technology (1986).
- 2) アメリカについては Finch (1985), 南太平洋については Teiwaki (1987).
- 3) 阿曾沼・曾村 (1983)。
- 4) Friedheim (1979) に収録された同氏の論文を参照せよ。
- 5) 平沢 (1979, 1980, 1981)。
- 6) 山田 (1987)。
- 7) NHK 取材班 (1983)。
- 8) 阿曾沼・曾村 (1983)。
- 9) 例えば、奈須 (1983)。
- 10) 堀部ほか (1986)。
- 11) Teiwaki (1987), Doulman (1987)。
- 12) 清水 (1981)。
- 13) 同上書。
- 14) 例えば、Volckaert (1986)。
- 15) Tsamenyi (1986)。遡河性のサケについては、資源の増殖にからんで新たに発生する配分の問題について佐藤 (1986) を参照。
- 16) 山田 (1985, 1987)。
- 17) Doulman (1987)。

〔参考文献〕

- 〔1〕 Akaha, Tsuneo (1985), *Japan in Global Ocean Politics*, University of Hawaii Press.
- 〔2〕 Anderson, Lee G. (1986), *The Economics of Fisheries Management* (revis-

- ed and enlarged edition), The Johns Hopkins University Press.
- [3] Armstrong, John M. & Ryner, Peter C. (1981), *Ocean Management: A New Perspective*, Ann Arbor Science.
- [4] 阿曾沼広郷・曾村保信 (1983), 『海の生命線』原書房。
- [5] Blake, Gerald (ed.) (1987), *Maritime Boundaries and Ocean Resources*, Croom Helm.
- [6] Doulman, David J. (1987), "Licensing distant-water tuna fleets in Papua New Guinea," *Marine Policy*, Vol. 11, No. 1, January 1987.
- [7] NHK取材班 (1983), 『海のシーレーン防衛線』日本放送出版協会。
- [8] Finch, Ronald (1985), "Fishery management under the Magnuson Act," *Marine Policy*, Vol. 9, No. 3, July 1985.
- [9] Ford, Glyn et al. (1987), *The Future for Ocean Technology*, Frances Pinter Publishers.
- [10] Friedheim, Robert L. (ed.) (1979), *Managing Ocean Resources: A Primer*, Westview Special Studies in Natural Resources and Energy Management, Westview Press.
- [11] 浜田隆士 (1987), 『海と文明 (東京大学教養講座 16)』東京大学出版会。
- [12] Hilbon, Ray & Sibert, John (1988), "Is international management of tuna necessary?," *Marine Policy*, Vol. 12, No. 1, July 1988.
- [13] 平沢 豊 (1979), 『日本水産読本 (第2版)』東洋経済新報社。
- [14] ——— (1980), 『日本の漁業・世界の漁業——略奪から管理へ——』北斗書房。
- [15] ——— (1981), 『日本の漁業——その歴史と可能性』NHK ブックス。
- [16] 深海博明 (1988), 『資源・エネルギー これからこうなる』PHP 研究所。
- [17] 早川幸男ほか (1988), 『宇宙・航空の時代を拓く』パンリサーチ出版局。
- [18] 堀部純男・大町北一郎・菅野昌義 (1986), 『海洋鉱物資源』読売科学選書 6。
- [19] インド洋問題取材班 (1981), 『パワープロジェクション——戦略の海からの報告——』潮出版。
- [20] 川崎健・田中昌一編 (1981), 『200 カイリ時代と日本の水産』恒星社厚生閣。
- [21] Kent, George & Valencia, Mark J. (eds.) (1985), *Marine Policy in South-east Asia*, University of California Press.
- [22] 松前仰・竹内宏編 (1986), 『海洋立国をめざして——「科学」から「産業」への道——』東海大学出版会。
- [23] 奈須紀幸 (1983), 「人類の明日を拓く海洋開発」『OMNI』1983年6月号。
- [24] 日本海洋協会 (1978), 『海洋技術と法——石油資源の開発と海洋構造物をめぐ

って——』。

- [25] Sanger, Clyde (1986), *Ordering the Oceans: The Making of the Law of the Sea*, Zed Books Ltd.
- [26] Sathiendrakumar, R. & Tisdell, C. (1986), "Fishery resources and policies in the Maldives," *Marine Policy*, Vol. 10, No. 4, October 1986.
- [27] 佐藤重勝 (1986), 『サケ——つくる漁業への挑戦——』岩波新書。
- [28] 清水光夫 (1981), 『海は誰のものか——海洋国日本の幻想』新評論。
- [29] Society for Underwater Technology (1986), *Exclusive Economic Zones: Resources, Opportunities and the Legal Regime*, Graham & Trotman Inc.
- [30] Teiwaki, Roniti (1987), "Access agreements in the South Pacific: Kiribati and the distant water fishing nations 1979-1986," *Marine Policy*, Vol. 11, No. 4, October 1987,
- [31] 寺井精英 (1986), 『海洋情報都市——動きだした超巨大プロジェクトの全容——』TBS プリタニカ。
- [32] Tsamenyi, B. Martin (1986), "The South Pacific Staes, the USA and Sovereignty over highly migratory species," *Marine Policy*, Vol. 10, No. 1, January 1986.
- [33] Volckaert, Filip (1986), "Formulation of national marine policy: The case of Belgium," *Marine Policy*, Vol. 10, No. 2, April 1986.
- [34] 山田健治 (1985), 『石油開発の構造』成文堂。
- [35] —— (1987), 『北海油田の開発政策 (増訂版)』成文堂。