

「海洋の安全保障小委員会」における参与・委員の発言要旨

※本小委員会の検討結果は、報告書のとおりであるが、本小委員会の議論の経過を示す文書として、報告書の公表に合わせて本稿を公表することとした。本稿のテーマ別の記載のうち、「1 委員長による総括」は、委員長により各回の議論の概要を総括した部分であり、「2 主要コメント」は、委員から述べられた主要な個人的意見を記録したもの。1は、各テーマについての議論の全体の流れに着目しており、2は、各参与・委員の個別の意見に着目している。なお、本小委の総意は、報告書にあるとおりであることを付言する。

【海洋基本計画において整理すべき海洋の安全保障について】

1 委員長による総括

(1) 全 般

重視すべき点として、海洋の安全保障の外縁を定めていくということを意識し、かつ、外縁を定めていく際には海洋の安全保障の施策を絞り込むことが重要であり、その際の基準としては、まさにカレントに必要性のある事象であり、海洋の固有性が基準になるのではないか。

(2) 海洋の安全保障の外縁を定めていくという観点

ア 経済安全保障の観点の重要性

資源開発を考える場合に、商業化ということだけに観点を絞るのではなく、安全保障という観点から捉える必要がある。また、交通路としての海の重要性（国際海峡も含めた、海上交通路の問題）を認識する必要がある。

イ 追加すべき視点（漏れているのではないかと）

- ①安全保障を考える際には、典型的に敵対するもの、害をなすものということを手相手として考えているが、そうではなく、広い安全保障というものを考えるのであれば、相手が民間であり、民兵であるという状況も考えなければならない。
- ②海が国境であるという認識をもつべきであると同時に、守る対象としての、「場所・海域」の意識と認識も必要である。
- ③日本の海運会社が運航する外国籍船舶の問題についても考慮する必要がある。

ウ 施策の取捨選択の基準のあり方

カレントな事象であるのか、海洋の固有性というものが本当にあるのかということをもう一度見直して取捨選択することも必要である。

エ 連携の重要性

(3) 施策に関する意見

ア 施策の整理の視点

施策の具体性ないしは抽象性、タイムスパン（どのような時間の視点でみるか）、

場所に関する視点も必要である。

イ 海洋調査の重要性

海洋の安全保障という観点から海洋調査の重要性を考えるべきである。

ウ 宇宙との連携

宇宙との連携を意識・認識していくべきである。

2 参与・委員からの主要コメント

●経済安全保障について

- ・日本は資源、エネルギー、食料等を基本的には海外に依存している。しかし、エネルギーや鉱物資源は日本の周辺海域にかなり存在するといわれており、現在、技術開発が進んでいるが、日本の排他的経済水域内にある資源を利用することも安全保障と整理できるのではないか。

●検討の対象から漏れているのではないかと考えられる点について

- ・海上民兵による違法行為への対応では、民間人の保護という意味から、武力紛争法・国際人道法と整合性をとりつつ、対応を検討していく必要があるのではないか。
- ・海洋を境界線としてとらえる「国境」という視点が必要である。
- ・海洋交通路において日本の海運会社が運航する外国籍船舶についても安全を守る視点が必要である。

●海洋調査の重要性について

- ・海洋調査により得られる科学的データは、国連海洋法条約上、正当な形で我が国の管轄権の主張を支える大きな柱であり、次期海洋基本計画において「海洋調査の推進」と「情報共有」の記述を今後充実させていくべきである。
- ・海洋調査は、現行の基本計画にも記載されているが、安全保障にとって重要であるという観点から記載することも必要である。

●その他

- ・安全保障の観点から、どのように海洋調査を行っていくか、また、収集した海洋情報の共有・提供の適否に関する基準についての検討が必要ではないか。

【海洋の安全保障における施策の連携（１）】

1 委員長による総括

（１）全般（海洋の安全保障に含まれる安全）

ア 前提

- ・安全の意味は、「海洋における人命・財産の保護」と考えてはどうか。
- ・安全を考える際、海域の範囲、あるいは守る対象の範囲を念頭に置くべきではないか。

イ 海洋の安全保障に含まれる安全のカテゴリー

- ・一定のレベルを超えたもの、広域にわたるものは含むべきである。
- ・未然防止、安全を超えて安心まで含むべきである。
- ・減災及び緊急対応まで含むべきである。

※どこまでこの安全という概念を広げるのか。広げ方によっては安全と安全保障とが同一化してしまうこともあり得る点に留意が必要。

（２）施策に関する提言

ア 前提

- ・これまで不整合であったこと、問題点の洗い出しという視点が必要ではないか。
- ・特に法整備も含めた制度整備における問題点を洗い出すという視点を持って不断の見直しを行うことが必要ではないか。

イ 具体的措置を実施するに当たって留意すべきと考えらえる点

- ・防災バリアの持つ二義性（津波等の防災のためのバリアが、発災後の支援に対するバリアとなり得る可能性がある。）
- ・ハザードマップの作成における方法について改善を図っていく必要がある。
- ・海図において陸地等の情報を充実させていくことも検討すべきではないか。

（３）体制強化（緊急時を想定した体制強化）にあたり考慮すべき点

ア 司令塔の確保、既存の法令で対応しきれない事態が生じた場合の体制の確保についても検討すべきではないか。

イ 平素の訓練の重要性

ウ 緊急時における措置の優先性、優先順位

エ 緊急時に国家が民間船を円滑に使用方法についての検討も必要ではないか。

（４）連携を必要とする事態及び主体の明確化

総合的なマネジメントができるような体制、及び連携が必要ではないか。

（５）国際連携

- ・国際連携を推進するための具体的な方法及び現状
- ・現状の国際連携の課題を明確にするべきではないか。（例えば沿岸国として何をすべきか、どこまでが沿岸国のすべきことなのか等）

(6) その他

本小委員会及び参与会議で関係省庁間の協力を統括すること、それを認識することの重要性につけ加えて、同時に、各担当省庁の持つ固有の技術などの意義を確保していく必要がある。

2 参与・委員からの主要コメント

●海洋の安全保障に含まれる「安全」に関する前提について

- ・海洋の安全保障の安全を「人命・財産の保護」という観点でまとめると、例えば、海で活動している貨物船、漁船等の船舶、そして、離島並びに将来海底資源開発を目指す場合の海洋構築物、これらの船舶、離島、海洋構築物で活動している人々を対象とするのが適当ではないか。また、津波を想定した場合、沿岸地域も含まれるのではないか。
- ・有人離島は、内陸と比べて警察、消防、医療などの様々な公的機関からの安全面のサービスを受けることが難しい。
- ・海洋の安全保障が対象とする海難、災害の種類について、特に離島の場合は、集中豪雨災害、火山爆発、地震・津波等の災害についても考える必要がある。
- ・小型船舶との連絡体制の構築について、一定の大きさの船舶等については、陸上との連絡がとれるが、小型船との連絡は課題である。
- ・海難発生時には位置と遭難者の特定に多くの時間を割いており、この位置情報の把握を連絡体制の確保と合わせて向上できれば、安全性は高まるのではないか。
- ・近年の新しい事象として、高速フェリーが海洋生物や流木に衝突し、大きな事故になっている。大型旅客船の往来も増えており、火災、転覆などの海難発生時に大規模な救助活動が必要となる。
- ・国際連携に関しては、二国間の海上捜索・救助（SAR）協定による連携の体制がある。日米、日露、日韓については文書で協定書があるが、日中、日台の間では、協定がない。しかし、実務的な連携が行われている。
- ・多国間の連携について、アジア海上保安機関長会議（HACGM）や北太平洋海上保安フォーラム（NPCGF）といった枠組みでの共同運用及び合同訓練が行われている。
- ・米国の事例で、合衆国連邦緊急事態管理庁（FEMA）が危機管理を行い、災害を減らした例があり、あるレベルを超えた場合に起こる災害等への対応に関して、参考となる。

●施策に関する提言について

- ・非常事態宣言が発せられていない際のガソリンや非常食の配布等の支援に関して、平素の法律が支援の支障とならないよう不断の見直しが必要ではないか。
- ・災害に関しては、「未然防止」、「発災後の被害の拡大防止」、「災害の復旧」といったくりの中で整理する必要がある。ありうる法整備も含めて、災害派遣を含む非常事態対応について整理する必要があるのではないか。
- ・防衛省は、海中に遺棄された爆発物の処理も行っている。
- ・津波の被害が発生した際に、なだらかな地域の災害は陸地からの支援がすぐに来るが、入り組んだ海岸線への支援は、海からしかライフラインがないという課題がある。

●連携を必要とする事態及び連携主体の明確化について

- ・現状の政府の取組については、様々な問題に対応しながら取り組んでおり、進行形のものも多数ある。
- ・熊本地震の際に行われた、政府主導のプッシュ型の支援という概念は、参考になる事例である。

【海洋の安全保障における施策の連携（２）】

1 委員長による総括

（１）全般（海洋の安全保障の内容）

ア 優先性を認めるべき事項

- ①テロ対策の重視
- ②経済安全保障の観点の重視
- ③海洋の自由を含む海洋秩序の維持の重視
- ④従来のセーフティー、セキュリティの概念にとらわれない海洋の安全保障概念の構築

イ シームレスネスが必要な事態として考えるべき観点

- ①周辺国等に対する対処、それとは区別される領海の警備について
- ②グレーゾーンの観点からの具体的な課題として考えらえる点
 - ・シームレスネスの不断の点検
 - ・海上警備行動の発令を念頭に置いた関係機関の連携強化
 - ・防衛装備の一層の拡充の必要性
 - ・人口の減少への対処の検討
 - ・海上保安体制の強化について
 - ・海保庁と自衛隊への適切な権限付与及び、両者の一層の連携の確保が必要である点
 - ・法整備を含む制度整備の必要性の検討
- ③海上保安庁及び防衛省間の連携
 - ・意見交換、情報共有、訓練実施、監視警戒を強化することによるスムーズな連携

（２）法執行体制の強化

ア 前提

- ① 軍事衝突へのエスカレーションの回避を図りながら海洋権益を確保するという意味での法執行の重要性を認識すべきである。
- ② 政府としては慎重な対応を要するが法整備を含めた制度整備の検討が必要ではないか。
 - ・国際海峡についての検討
 - ・国連海洋法条約が沿岸国に認める領域主権の行使が十分にできる体制となっているかについての検討
- ③ 境界未画定海域において、エスカレーションを招かない法執行のあり方について、政府レベルで関係国と意思疎通を図る必要性についての検討

イ 法執行体制の強化に関する施策について

海上保安庁の強化の方針を支持

- ・ 尖閣領海警備体制の強化と大規模事案の同時発生に対応できる体制の整備
- ・ 海洋監視体制の強化
- ・ 原発等テロ対処・重要事案対応体制の強化
- ・ 海洋調査体制の強化
- ・ 基盤整備

(3) 国際連携

ア 国際連携ではあるが、我が国の権益確保との連携で捉えるという視点が必要である。

イ 具体的な国際連携のあり方としては、主に能力構築が重要となる。

(4) その他

以下の事項等に関して、関係省庁によりとられている措置、施策を本委員会の場で統括し、参与会議にもその認識を求めると同時に、各機関の固有の機能や技術を最大限生かすことの重要性を認識する必要がある。

ア 海洋の安全保障の内容

イ 法執行体制の強化

ウ 国際連携

エ 関係機関の任務の統括、及び固有の機能と技術の活用の重要性

2 参与・委員からの主要コメント

●シームレスネスが必要な事態について

- ・ 今後とも関係省庁による意見交換、情報の共有、訓練の実施などを通じて様々な問題を解消し、不測の事態にシームレスな連携が図れるようにすべき。
- ・ 日本の場合、法執行機関としての海上保安庁と、セキュリティの機関としての自衛隊が存在するという理解は非常に明確であるが、適切な措置がとれるように個別の事例に応じた研究を積み上げていくべきである。

●法整備を含めた対応の検討について

- ・ 我が国周辺海域における海洋の境界線（国境）は、隣接国との間で、未画定であるため、可能な限り早期に境界問題の解決が望まれる。
- ・ 法治平安の海の実現には、国際法と国内法の橋渡しをする法整備が必要であるが、現行の国連海洋法条約をはじめとする種々の国際法を尊重し、海洋において実際に運用可能な国内法の整備に努めることが法執行にとって極めて重要である。
- ・ いわゆる国際海峡については、我が国周辺に設定なく、5つの特定海域が設定されている。これについては、様々な意見があるところだが、国連海洋法条約の関連規定を踏まえ、日本として、どうしていくのか適切な議論が必要ではないか。
- ・ 国連海洋法条約が沿岸国に許す領域主権を十分に行使できることが重要である。

●法執行体制の強化について

- ・法執行とは、法の支配する平和で安全な海、いわゆる法治平安の海を実現するための重要な手段の一つであると認識すべきであり、海上における法執行が外交政策、防衛に次ぐ「安全保障の第3のカード」となってきた事を再評価すべきである。
- ・海上で実際に対応する海上法執行機関の体制強化が急務であり、「海上保安体制強化に関する方針」に従い体制の強化を着実に進めることが重要である。
- ・テロ対策の観点から、次期計画の対象期間には、オリンピック、パラリンピックという国家的な行事が控えており、それらに適切に対応するべく、法執行体制の強化や予算面の増加につなげやすいようにしていくことが重要である。
- ・管轄権の行使が海域・船籍などにより制限されている中でも、各国の海上法執行機関同士が連携することで、海賊、密輸、密航、テロなどの国際犯罪を効果的に取り締まることが可能である。その際、国際法や国際ルールに関する共通の認識と信頼醸成が必要となるため、アジア各国の海上法執行機関への能力向上支援を今後とも積極的に取り組むべき。
- ・海上警備行動発令の手続きの迅速化が措置されているが、更なる改善点があるかを常時見直していくべきではないか。
- ・「国境なき海洋国家」というのは非常に重く、インパクトのある言葉である。法の執行というのは、それぞれの国の解釈があり執行されているので、同じ国際法や慣習であっても違う解釈があれば、そこに衝突が生起する可能性がある。
- ・セーフティーの範疇が過去のように、犯罪者に対処するといった限定的な法執行の概念とは、異なってきた。国家もしくは、国家に準ずる組織によって犯罪が行われ、国際社会の対処も大きく変わっているからこそ、海賊対処に各国は軍艦が派遣されるという現状があるのではないか。
- ・海洋基本法の範疇としては、マリタイムセーフティーについてしっかりと議論をし、それを超える安全保障、セキュリティの分野は別枠で議論するという整理で良いのではないか。
- ・海上警備行動の発令下を想定し、海上保安庁と自衛隊との訓練を通じて、法的あるいは運用上の隙間や齟齬を防ぐべきである。

【海洋の安全保障実現のための基層（1）】

1 委員長による総括

（1）海洋の安全保障の補強となる事項の前提となる考え方・認識

ア 海洋の安全保障の補強としての産業の重要性の強調

イ 広い海域の視点

- ・日本の国家権益の及ぶ海域に限らず、海上輸送の確保の観点から、それ以外の世界の海域についても視野にいれるべきである。
 - ・我が国の管轄する海域下において、外国の船舶の活動が活発化しており、我が国海域における安全確保があらためて重要な課題となっていることを認識すべきである。
- ⇒広い海域への視点と同時に、日本の権益下の海域に一層光を当てなければならない。

ウ 5年間の工程としての視点

これまでできていること、できていないことの具体的な認識に基づき、海洋の安全保障の施策を考えるべきであり、今後5年間という工程において、やるべきことを認識することが必要である。

エ 海洋利用の方針を明確化

国家戦略として海洋の利活用の方針を明確にし、国家が司令塔として機能を果たすことの重要性を認識する必要があるのではないか。

（2）具体的事項

ア 経済安全保障について

- ・海上輸送との関連において、シーレーン沿岸国との協力、能力構築支援、沿岸警備体制への支援も重要な課題である。海上保安庁による国際協力が継続されており、かつ、協力の内容が一層充実（海洋調査、灯台建設、海図作製、海賊対処、密航密輸の取り締まり等）している。これらの国際協力は、同時に海上輸送の安全を確保することであり、日本の国益を確保する観点から、海洋の安全保障を実現することにつながるのではないか。
- ・港湾の運営・建設は重要であるが、建設には費用と時間がかかるため、既存の港湾における運営の確保についての重要性を認識する必要があるのではないか。
- ・漁業資源について、経済安全保障の中に含めて捉えたことについて、食料の安定、自給率の向上という点からも重要である。
- ・漁業資源確保のための違法操業に対する外国船の取り締まりが重要であるが、これは国際協力と権益確保の両方の観点からの意味を持つことを認識する必要がある。

イ 海洋の環境保全について

- ・海洋保護区については、個別の法令で、個別の目的に応じた対処がなされている。
- ・海洋保護区の設定や漁業利用、航路としての利用について、国家戦略としての価値選択の必要性という観点も必要ではないか。

ウ 国境離島の保全・管理について

- ・境界未画定海域における日本の対処。特に実効的支配の強化を含めた日本の対処を考

えていくべきである。

- ・ 国境離島周辺における海上保安庁の体制強化や、基地の設置の必要性についても考慮すべきである。
- ・ 有人国境離島に関する法律はあるが、無人の国境離島についても適切な対応を考えていくべきではないか。
- ・ 国境離島の保全・管理については、海洋の安全保障の補強としての意義をより明確にする必要がある。

2 参与・委員からの主要コメント

● 経済安全保障に関する具体的事項

- ・ 海上輸送路の確保ということは、輸送路だけを確保しても不十分であり、港湾のインフラシステムよりも、むしろ運営にしっかり関与していくべきである。

● 国境離島の保全・管理に関する具体的事項

- ・ 日本のシーレーン（海上交通路）は非常に長く伸びており、その沿岸国との関係で、既に日本が行っている能力構築支援については、海洋基本計画で言及する必要がある。
- ・ これだけ、国境離島の保全・管理、国境離島の支配を高める施策を進めている中で、更にやりたいことは、何であり、それをやるチャンスを使って、実行することが必要である。
- ・ 低潮線保全については、大陸棚や排他的経済水域等の根拠となることが損なわれないうようにするという意味で、保全の強化が必要ではないか。
- ・ 有人国境離島の重要性は、人がいて海を見ているということが非常に重要な監視機能にもつながることにあるのではないか。

● その他

- ・ 海上保安庁は、1960年代からマレーシア、インドネシア、シンガポール等の特にマラッカ海峡の安全航行に関する支援を進めている。最近、日本の関係団体が海峡の海洋調査、海図作製あるいは、浚渫による航行区域の確保も支援している。
- ・ 海上保安庁をはじめ、政府一丸となって海洋調査によりEEZや大陸棚に関する情報を長年にわたって収集してきた。これらの海洋調査の結果が、あまり活用されず、むしろ、外国公船による領海侵入、外国調査船による我が国の同意を得ない調査活動、外国漁船による違法操業、外国による一方的な海底資源開発等、外国からの我が国海洋権益の侵害が顕著となっている。
- ・ 海洋の利活用の促進について、具体的な施策として、経済安全保障、海洋環境の保全等、国境離島の保全・管理の3項目を促進すべき。海洋の利活用というのは、保全にも資する。

【海洋の安全保障実現のための基層（２）】

1 委員長による総括

<海洋の安全保障のための基層（２）>

（１）全般的な視点

- ・海洋資源についての記載された持続可能な開発目標（SDGs）の14番などの海洋資源に関する記載されている様に、国際的な視点も含めるべきではないか。

（２）具体的な施策

ア 海洋観測、海洋調査

①多様な目的、効果についての認識の必要性

- ・海洋権益の確保（航行安全、領海基線、大陸棚の地形把握等）
 - ・法に基づく平和的な二国間の処理（境界画定交渉での活用）
 - ・その他、防災、海洋資源開発、防衛等の多様な目的、効果
- ⇒海洋の安全保障実現のための基盤として位置付けたことの裏書

②体制の面から強化の必要性

中国や韓国等の近隣諸国との比較においても、我が国の体制の強化が必要であることは、海洋調査船の数に如実に表れていることを認識すべきである。

イ 海洋状況把握（MDA）

①MDAの体制

- ・司令塔の管理体制が構築されるべきではないか。
 - ・実施運用体制が構築されるべきではないか。
- 連携の重要性（法整備を含む制度整備の必要性）、省庁間のデータ収集・共有体制が必要ではないか
- ・情報の公開について、情報活用の観点から、データポリシーや政策を決定する関係省庁間の体制が必要ではないか。

②MDAの実施方法（Awarenessの向上について）

- ・船舶の動向把握システムが強調されるべきである。
- ・静的な情報ではなく、動的な情報リアルタイムな情報が必要である。
- ・民間の保有する海洋情報や船舶動静の情報を活用にすべきである。
- ・無人離島での情報の収集は、保全管理と並行して行われるべきではないか。

③MDAの意義

- ・安全保障に限らず、マリタイム・セーフティーに及ぶものではないか。
- ・安全保障についての意義に限定することもありえるのではないか。
- ・MDA全般についての議論が設けられるべきではないか。
- ・透明性の確保、かつ国際連携の確保により、不理解から生じる衝突の防止、エスカレーションの防止の観点から安全保障に貢献することができる可能性があるという効果について、海洋基本計画に記載を残すべきではないか。

<海洋の「海洋の安全保障」についての考え方>

(1) 用語について

- ・「海洋の安全保障の（ための）施策」を「海洋の安全保障の施策」に統一する。
- ・狭義の基層にあてていた「海洋の安全保障の実現の基盤となる施策（仮）」を「海洋の安全保障の実現の基盤となる施策」に統一する。

※最終的に海洋基本計画は、政府により記載されるため、表現が変わり得ることは留保すべきである。

(2) 内容について（小委員会における共通の考え方）

- ・「海洋の安全の確保の施策」に「法の支配する海洋の実現」、「法執行」についての趣旨を記載する。
- ・離島の保全・管理については、広義の基層に含まれているが、海洋の安全保障の実現の基盤となる施策として位置付ける。
- ・国際連携の重要性については、具体的に提言も頂いているので、報告書の中に記載されるものと思料する。
- ・Society5.0でIoTの充実がうたわれており、情報収集や分析は非常に重要である。

2 参与・委員からの主要コメント

●海洋調査、海洋観測に関する具体的な施策について

- ・海上保安庁が行っている海洋調査の主な取組として、港湾等の水路の測量、海流・潮流観測、海底地形の調査、海底地殻調査、領海基線の調査、海域火山調査等を行っている。こうした調査・観測の成果は、航海安全のみならず、境界画定交渉のための海洋の科学的データ、防災の観点から津波襲来時の到達時間や海面上昇の状況、海洋環境保全、海洋汚染防止、海洋資源開発等にも活用されている。
- ・我が国の海洋調査体制は極めてせい弱と言えるのではないか。世界第6位の領海、排他的経済水域等の海域を管轄しているが、海上保安庁だけでは、十分な調査船を保有していないのが現状であり、今後、海洋調査体制の抜本的な強化が必要である。

●MDAに関する具体的な施策について

- ・MDAの体制確立について、司令塔的な管理体制と、実施運用体制の二つの構築が必要となるのではないか。
- ・MDAは、関係省庁を適切な情報管理のもとネットワークでつなぐことが重要である。
- ・MDAの運用体制構築に関しては、更なる技術・研究開発が必要である。衛星、航空機、船舶、ドローン等の様々な分野との連携が重要。
- ・500t以上の船は自分でAISを発信するが、悪意のある船は、AISを出さないのが現状である。
- ・周辺国等の海洋進出の活発化や、東シナ海等の我が国周辺海域での外国公船等の領海侵入事案等が起きている中で、お互いの透明性の確保と、その先にお互いの不理解から起きる意図しない衝突や偶発的な事故等を防止して、エスカレーションを未然に防止する

かという観点が必要ではないか。

- ・日本だけのガラパゴス化したMDAシステムにしてはならない。国家安全保障戦略の中に国際的なネットワークの構築に留意しつつという記載があるが、ここは、とても大事な点である。
- ・MDAは情報を利活用するということと同時に、実際的な連携を図ることによって、お互いの透明性を確保して、その地域にない集団的な安全保障の枠組みのようなものの一歩となることが望ましいのではないか。
- ・民間への個別の情報提供に対し、データを提供できるポリシーを検討する関係省庁による常設の委員会または検討会等の体制が必要ではないか。民間における研究開発や海底資源開発を進めることを謳いながら、一方で、情報は出せないという結論にならないようにする必要がある。
- ・MDAで取得される情報は多様である。それが三層構造として整理されているが、それだけでは、情報共有の仕組みとして十全なものが出来上がっていないため、特に得られた情報につき、その情報の提供あるいは情報の共有を含め、実施運用体制を早期に構築すべきではないか。