

(2018年1月26日講演)

9. 「海洋・海洋資源の持続可能な利用に関する国際的取組の進展」

公益財団法人笹川平和財団 参与 寺島紘士氏

笹川平和財団の寺島である。海洋をめぐるいろいろな国際会議が開かれ、あるいは最近よく SDGs というような言葉が言われている。持続可能な開発目標、その中でも目標 14 というのはずばり海洋について取り上げているが、そういうことに関する国際会議の動向とか、今日はそのようなことを話させてもらいたい。私は、大きな海洋のガバナンスのような話でそういう国際会議にも参加していろいろやってきているが、その中でも重要な問題である漁業とか水産については皆さんのような専門家の前で話すほどの知識・知見は持っていない。ただ、非常に重要な問題だということできっと興味を持っていたので、今回こういうところで話をしてもらいたいという話を受けたので、喜んで伺って、これまでもオブザーバーのような形で参加させてもらっているわけである。そういう意味で、先ほども言ったように海洋・海洋資源の保全と持続可能な利用に関する国際的な取り組みはどのように進展してきたかを簡単に説明したいと思う。

いずれにしても、20 世紀後半からの海洋の情勢は、海がまた我々にとって非常に重要だという国際的な認識が進んできて、いろいろな取り組みが始まっているということである。よく言う話だが、地球の表面の 7 割が海洋で、それは相互につながっている。しかも、面積だけではなく体積になるともっとすごくて、地上に出ているエベレストよりもマリアナ海溝のほうが 1 万メートルを超える深さであり、凹凸も海の中のほうが深い。そこにおける持続可能な開発利用の取り組み、その前提となる新しい海洋秩序の形成がグローバルなレベルで議論されて、それがかなり具体性を持ってきているということである。したがって、身近では東シナ海とか南シナ海とか、日本の周りの海でも各国の競争があるが、それだけではなく、海の問題はやはり皆で競争しながら協調してやっていかなければいけないということで、21 世紀は海洋ガバナンスの追求の世紀だと言われている。我々の間でよく言っている言葉で、“Think global, act local” というのがある。地球的な視野で考えなければならぬが、実際にやるのは自分の身の回りでいろいろと取り組んでいかなければいけないということである（資料 P1）。

今も話してきたが、これは皆さんには釈迦に説法だと思うが、人間社会は海洋への依存を強めている。全体の海洋環境とか生態系が非常に重要だとなってきたわけであるが、それを構成する生物資源あるいは漁業、海洋を通路として使う海上輸送、最近では石油・天然ガスがもう始まっているが鉱物資源がある。それから、再生可能エネルギーとしての海洋エネルギーの利用、そして海洋空間をいろいろな形で利用していこうというので、最近では CO2 を貯蔵するための CCS まで注目されているような状況である（資料 P2）。

海洋の諸問題。これまでも海洋・沿岸域の汚染とか環境悪化ということで、赤潮から、ごみから、陸域起因の汚染から、そしてタンカーや油田の事故による油流出の事故等もあるし、水産資源については皆さんご存じの資源が減少して生息地の破壊、乱獲、IUU 漁業などが言われているし、海面利用、あるいは海洋空間利用がいろいろ競合してきている。そして、陸域資源の不足が海へ目を向けさせている。さらには、安全・秩序への脅威ということで自然の津波、高潮、海岸侵食と並んで人工的なものでいろいろ、密輸・密入国、麻薬から始まって海賊・海上テロその他、もっと言うと安全保障というような問題が今注目されている。そういうことで、近隣諸国間の対立・紛争もいろいろ出てきている（資料 P3）。

だから、世界が海洋を一体的に見て、それにどう取り組むのかとなってきたが、その背景を見ると、世界人口がとにかく急速に増加していて、20 世紀の半ばは 25 億人と言われていたが、今 70 億人を超えている。それから、国の数も第二次大戦まで植民地だったような国が独立国として増加しているし、特に太平洋地域等は第二次大戦後いろいろな国々が独立している。そういう国々も国連の一員として参加している変化。そして、海洋で何かするときに必要な科学的な知識と、そこでいろいろなことをする技術も発達してきていることから、陸域資源の減少・枯渇というようなことが進んだのに伴って海洋環境・資源の重要性の認識が高まって海洋への関心が増大した。20 世紀の後半から始まって 21 世紀はやはり海洋・沿岸域の総合的管理と持続可能な開発を各国がそれぞれ考えるのではなく、国際的な場で議論してやるほうにもものごとが動いている（資料 P4）。

それを簡単に説明すると、まず、法的な秩序が変わったことが一番大きいと思う。20 世紀はいろいろ広範に国連海洋法会議を開いて議論・検討した結果、1982 年に国連海洋法条約が採択され、1994 年に発効して、それまでの海洋秩序は基本的に海洋で何かすることは自由という原則だったのが、海洋を管理するという原則に転換している。海洋の管理と言っても主として海洋で行う人間の活動を律するという原則であるが、いずれにしても海洋管理の時代になったと言われている。

もう一つ、それと呼応する形で海洋の総合的管理と持続可能な開発に国際的な行動計画を作って取り組もうとしている。これは海だけではなく、環境と開発の調整ということから「持続可能な開発」原則が 1992 年のリオの地球サミットで採択されて行動計画「アジェンダ 21」が採択された。このとき、わが国ではどちらかというと森林のことなどに関心が向けられ、あまり海には関心が向けられなかったが、実際には、海洋についてどう取り組むのかということが大きく取り上げられ、それまで「海洋の自由」原則の下で、自由にそれぞれ思い思いにやっていたものを、海を総合的に管理して持続可能な開発をするためにはどのような行動計画にしようかということが議論されて、その成果が「アジェンダ 21」の第 17 章にまとめられた。現在の海洋の取り組みのベースラインがここで築かれたと言えると思う。その 10 年後、2002 年にヨハネスブルグで持続可能な開発世界サミット、WSSD と言われている、が開催されて WSSD 実施計画が策定され、さらにその 10 年後、

2012年にまたリオで持続可能な開発会議リオ+20が開催されて、そこで「我々が求める未来」という成果文書が採択された。リオの「アジェンダ 21」からスタートした海洋についての行動計画が10年ごとに、持続可能な開発の会議があるたびに、そこで採択される行動計画に内容がだんだん詳しく書き込まれるようになり、2012年の成果文書「我々が求める未来」を受けて、2015年に「持続可能な開発のための2030アジェンダ」という行動計画が国連持続可能な開発サミット2015で採択された。その中に17項目の持続可能な開発目標、一般的にはSDGsと言われている、が掲げられている（資料P5）。

以上が大体の概要であるが、国連海洋法条約についてもう少し見て行くと、「海洋の諸問題は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」という前文が掲げられて、これから海洋については海洋の管理へ向かっていくということが明確になり、それに基づきいろいろなことが定められている。一つは、領海を拡大し、その外側に岸から200カイリという広大な排他的経済水域を設けて、沿岸国が管理する海域を広げるとともに、沿岸国がどのようにしてそれらの資源を管理していくのか、それから、その外側の公海でどのように取り組むのかということが定められている。その中に漁業、水産資源についていろいろと書き込まれている。国家管轄権区域の外側の海底を深海底として国際海底機構等を作って管理する制度も作られ、さらに海洋環境の保護・保全は各国の義務だとし、海洋の科学的調査の発展および実施を促進し、技術の発展および移転を促進するということがそれぞれ定められている。この部分はあまり一般には知られていないが、海洋を本当に総合的に開発利用・保全しようとするれば、この辺も非常に重要である。同時に国際的な協調が必要だということが条約全体を通して書かれているのが国連海洋法条約である（資料P6）。

国連海洋法条約により沿岸国の管理が拡大したということがよく言われているが、それを図示すると、資料P7のようになる。海洋法条約ができて海洋の管理がどうなったのかを端的に示すにはこれが非常に分かりやすい図だと思う。各国の沿岸200カイリは、青で色の濃くなっている部分である。これまで公海だった部分が非常に減って、各国の管理する海域が拡大されている。なおかつこれをよく見てもらうと、海域の6~7割ぐらいが沿岸各国の何らかの管理下に入っているが、それは一様ではなく、太平洋の西半分、つまり日本の周辺のところはかなりそういう海域が広がっているのが図で分かると思う。わが国は真ん中の上のほうにあるが、そこからオーストラリアまでを見ると、どこの国の排他的経済水域でもない海域はほとんどなくなっているような状況である。だから、これは海洋の管理の状態を象徴している図かと思う。

それから、国連海洋法条約と並んで重要な、持続可能な開発のための国際的な行動計画であるが、1992年にリオの地球サミットが開催され、そこで「持続可能な開発」原則と行動計画「アジェンダ 21」が採択された。その第17章は、「海域および沿岸域の保護およびこれらの生物資源の保護、合理的利用および開発」というタイトルで、7つの項目について行動計画を定め、それぞれについて目標、行動、実施手段を具体的に定めている。それを

受けて 10 年後にヨハネスブルグの WSSD で WSSD 実施計画が、さらにその 10 年後にはリオ+20 で「我々が求める未来」定められていることを申し上げておきたい（資料 P8）。

この「アジェンダ 21」第 17 章は、最初のところに海域の総合的管理および持続可能な開発という行動計画を定めており、沿岸国は沿岸域および海洋環境の総合的管理と持続可能な開発を行う義務があるとし、そこに具体的な目標と行動計画等が書き込まれている。その次が海洋環境保護、そして、その次に公海の海洋生物資源の持続可能な利用および保全、それから領海内の海洋生物資源の持続可能な利用および保全というように、いわゆる海洋漁業に係るものが中ごろに出てきて、その後には海洋環境の問題、地域協力、小島嶼開発途上国に関する事なども定めている。このように持続可能な開発のための行動計画の中では生物資源のことが重要なウエートを持っているというのは、ここから始まっている（資料 P9）。

そういう流れの中で、2015 年から海洋をめぐる国際的な取り組みが再び大きく動きだしている。国連総会がリオ+20 の成果文書を受けて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に関して国連海洋法条約の下での法的文書を作成するという決議をし、もう一つ、国連持続可能な開発サミットが開かれて、そこで「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」という 17 の持続可能な開発目標を掲げる行動計画が策定された。それまで国連海洋法条約発効後しばらくは国際会議で法的な拘束力のある実施協定だとか、こういう持続可能な開発目標というような大きなことを議論することが少し停滞していたというか、それほど目立たなかったが、2015 年から再び海の問題が動きだしてきている。それらと並行して、気候変動枠組み条約でも、気候変動の中で海洋の問題を取り上げるということが行われ、また、生物多様性条約締約国会議でも漁業と水産養殖が議論されるような状況が起こってきている（資料 P10）。

資料 P11 は今大体説明してきたことであるが、持続可能な開発のための行動計画が進展してきており、リオの 1992 年の「アジェンダ 21」から始まって、2015 年の「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」では持続可能な開発目標 17 項目が定められた。その中の目標 14 が海洋であるが、目標 13 の「気候変動およびその影響を軽減するため緊急対策を講じる」中でも海洋がやはり重要だということで行動計画等が議論されてきている。さらに目標 17 は、すべての目標に共通であるが、「持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する」ということがここに掲げられている。その中でそれぞれ、例えば目標 14 は 10 のターゲットを掲げるというような形で、具体的なターゲットが定められている。

持続可能な開発目標 14 を簡単に見ていくと、特徴は、これまでの持続可能な開発の行動計画で定められてきた目標に達成年限を付けているということである。これがどういう形で議論されて作られたのかは私もよく分からないが、「2025 年までに、あらゆる海洋汚染の防止、大幅削減」をすとか、「海洋および沿岸の生態系の回復」は 2020 年までに、それから、1 つ飛ばして漁業について、「過剰漁業、違法・無報告・無規制（IUU）漁業及び破

壊的漁業慣行を終了、科学的管理計画を実施」を2020年までにということが書かれている。それから、「2020年までに、少なくとも沿岸域および海域の10%を保全」と、これは前からCBDなどでも言われていることであるが。そのほか「2020年までに、過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる漁業補助金の禁止、違法・無報告・無規制（IUU）漁業につながる補助金の撤廃」というようなことが掲げられている（資料P12）。

さらに、「2030年までに、小島嶼開発途上国および後発開発途上国の海洋資源の持続的な利用による経済的便益を増大」というような小島嶼国対策、あるいは一般的に「海洋の健全性の改善と開発途上国の開発における海洋生物多様性の寄与向上のために、科学的知識の増進、研究能力の向上及び海洋技術の移転」をすとか、最後は、「国連海洋法条約に反映されている国際法を実施することにより、海洋及び海洋資源の保全及び持続可能な利用を強化」ということで国連海洋法条約との関連も書き込んでいるところなどが、この特徴かと思う。こういう形で常に持続可能な開発目標という中で海洋が、また、海洋の中では漁業が非常に大きく取り上げられていることをここで申し上げたいと思う（資料P13）。

さらに、2015年に持続可能な開発目標が定められて、これを受けた形で今度はそれぞれの目標をどう実施するのかという議論が始まったときに、海洋については持続可能な開発目標14の実施のためのハイレベル国連会議を開こうということになり、これを最初に言い出したのはフィジーとスウェーデンであるが、それを受けて国連で国連海洋会議という形で昨年6月に開かれた。これは持続可能な開発目標が17あるうち、そういう会議を開いたのはこの目標14が最初だと言われている。結構国連を挙げてというような形で各国が集まり、また海洋関係の国際機関、それからNGOや研究機関も集まって、各国の首脳、さらに副大統領とか大臣も相当人数が参加したという点では、かなり大きな会議であった。言い出しっぺのフィジーの大統領とスウェーデンの副首相が会議の共同議長をやって、全体会議と、それから7つのパートナーシップ・ダイアログという政府だけではなくそれ以外の非政府の人たちも参加するような会議をやり、その結果、「Call for Action（行動の要請）」を採択し、それから7つのパートナーシップ・ダイアログについての概要報告をまとめた。さらに、参加者にVoluntary Commitmentsの提出を求め、これは政府だけではなくそれ以外の会議の参加者も出してほしいということで、会期中にも1,328件、現在では1,400件以上登録されている。そのほかサイドイベントが150以上開かれ、相当大きな会議が行われたということである。なおかつ、これは一回限りではなく、まだ正式決定ではないが、ケニアとポルトガルがホスト国をしたいと名乗り出て、3年後に開催される方向で進んでいる（資料P14）。

Call for Actionであるが、これ自体の内容は、先ほど来話してきたようなりオ+20の成果文書とかあるいは持続可能な開発目標に掲げられていることをどう実施していくのかということである。たしか14のパラグラフがあったと思うが、そのうちのパラ13に具体的行動ということで、それをどう推進していくのかがかなり具体的に書かれている。そして、

その具体的なターゲットとして出てくるのが、資料 P15 の 4 つ目ぐらいから、海洋汚染防止の方策の実施、それから海洋保護区、沿岸域総合管理、海洋空間計画などを設定して海洋空間に基づく管理ツールを促進する。それから、気候変動への緩和策等を議論する。そして、持続可能な漁業の推進ということで IUU 漁業の撲滅、小規模漁業の強化、漁業補助金の適正化がここでも掲げられている。そのような形で国連海洋会議でも漁業の話が議論されたということである。

では、わが国はどのように参加していったかであるが、プレナリーと言っている総会で、わが国政府からも発言があった。それから、サイドイベントについての共催・後援ということで、漁業資源管理と生物多様性の両立ということで生物多様性条約の事務局と水産庁が共催したサイドイベント等も開かれている。そのほか、海洋ごみについては環境省が後援するサイドイベントもあった。それから、先ほどの自主的コミットメント、参加者が自分のところはこのようなことをやるというのを登録するというので、ここには会期中に日本政府からは 10 登録されたと言われ、また、そういう情報が出ているが、当方でよく計算すると、登録したもので政府にカウントされているものとされていないものがあり、もしそれらを含めれば 12 ではないかというような話がある。そこには海洋観測だったり、海洋ごみ、マイクロプラスチック、資源管理、3R などというようなものが登録されている。

ただ、あえて辛口なことを言えば、わが国政府もそれなりに参加しているが、総会、パートナーシップ・ダイアログなどで、例えば議長、コーディネーターという形で壇上に参加する会議運営側としての登壇はない。これに対して例えば中国などはそれほど積極的にやっているように見えないが、パートナーシップ・ダイアログなどの議長やコーディネーターが並ぶ壇上に登壇していたりする。そういう意味では、プレゼンスという面ではいま一つだったのではないかという感じがする（資料 P16）。

なお、NGO の海洋政策研究所も国連経済社会理事会の特別協議資格を持っているので、これに参加して、事前に計画についての意見を出したり、サイドイベントを開催したり、いろいろなことをやった。それから、特筆すべきは日本財団が非常に頑張って、笹川会長がプレナリー（総会）、それから、その会期中に開かれた「世界海洋の日 (World Oceans Day)」の特別イベントの席上でスピーチをしたりというようなことをやられていた。だから、そういう中に日本政府からも誰か出るぐらいになると、海洋国日本としてはもっとプレゼンスが高まるのではないかと思う。いずれにしても、海洋政策研究所は、世界海洋フォーラム (GOF) という海関係の関係者をまとめたフォーラムがあるが、そこがグレナダ・セイシェル両政府と OCEANO AZUL というポルトガルの財団と一緒に「海洋と気候に関する行動計画」、これは気候変動枠組み条約のほうでいろいろな行動計画があるが、その中に海洋と気候についてこういう行動計画でやろうというので、マラケシュで開かれた COP22 のときに皆でこういう計画を作り、その計画について今どう実施工動が進んでいるかをプレゼンテーションするサイドイベント「海洋と気候に取り組み、ブルーエコノミーを形成」を開催した。そのようなことで我々も積極的に参加したことを少し紹介しておく（資料 P17）。

それで、国連海洋会議に限らず、こういう持続可能な開発等の国際的な取り組みへのわが国の問題点ということでは、やはり SDGs の取り組みというのは、ご承知のように農水省、環境省、ほかの省庁にとっても重要であり、現在はそういう各省の取り組みは一省庁だけの問題ではなく、もっと総合的にやる仕組みが国際的にはどんどん進行している。それに対して日本では関係省庁間の調整あるいは政府内での取り組みが不十分ではないかと思う。もともと持続可能な開発、環境と開発の問題はどちらかという環境省が窓口のような形で、環境省か外務省というような感じで動いてきているが、それだけでは十分まとまらない。もっと言うと、こういう会議をやろうというときには、そのかなり前に誰か言い出しっぺがいて、その周りでいろいろな関係者に呼び掛けて非公式に相談する準備会議が開かれるので、その準備会議の段階からどんどん参加していかなければいけないが、それに対しては、そういう情報ネットワークに入っていない場合もあるし、入っていても各省の担当者だけでは動けないような状況がある。だから、これだけ SDGs が大きな国際的な問題だというのははっきりしているので、それに対して政府全体がどう取り組むのか、あるいはその中で海の問題だったらどこが音頭を取ってやるのか、環境省なのか農水省なのか外務省なのか国交省なのか、あるいは海洋政策本部の総合事務局なのか、いろいろなところがあると思うが、どこかを決めて、そういう対応を始めるスイッチを押すところが必要である。さらにそういう問題について各省の意見も踏まえて全体の取り組みをまとめる司令塔が必要なのだろうという気がする。こういう大きな国際的な問題についてはいつもそう感じるが、海の場合もうまくいっていないのが現状だと思う。国際的影響力を発揮するには、そういう準備段階から議論に参加し、そしてそれを組み立てていくことが必要で、わが国にはそれがまだ十分ではないのではないかと思う。

SDGs でかなり取り上げられている、今話したような漁業関係のターゲットについては、水産庁の、国内だけではなくむしろ国際的な場での、リーダーシップの発揮が求められていると思う。国際的な視野を持って準備段階からの議論へ積極的に参画して、これらの問題の重要性を、国際社会ではもちろんだが、国内でも積極的に発信するという発信力がまだ弱いのではないかと思う。国際的な漁業関係の場で政府も参加してかなり交渉していて、私もたまたま海洋の会議などに出ていてそういうことを目にするケースも時々あるが、例えばリオ+20 のときにはたしか森下氏がやっていたのではないかと思うが、ほかの漁業に限らない会議などでも森下氏の顔を見たことがあるので、それなりに積極的にはやっておられると思うが、政府としてどういう仕組みでそれに取り組むのかということになるとまだ弱いところがあると思うので、この辺をどうしたらよいのかということにまではなかなか踏み込めないが、一つそういう問題があることを指摘しておきたいと思う(資料 P18)。

以上が、今日私が話そうとしたところのメインである。あとは、わが国の国土面積は世界で 60 位とか 61 位とかといろいろ言われていて 38 万平方キロメートルであるが、海岸線になると世界第 6 位、島の数になると約 7,000 で、よく言われるのはインドネシアが 1 万 7,000~8,000、フィリピンが 13,000、数字はいろいろ取り方によって違うが、いわゆる島

嶼国としてはそういう国々がよくいわれるが、わが国も世界有数の島嶼国だと思う。その周りにわが国の海が広がっているので、この辺を踏まえて海洋政策、あるいはその中での漁業政策を考えるべきではないかと思う（資料 P19）。

あとは情報で、わが国の排他的経済水域は 447 万平方キロメートルと言われている（資料 P20）。相当に広い。国土面積と排他的経済水域とを比較したのが資料 P22 であるが、国土面積に比して排他的経済水域等の面積が非常に広いのはわが国とニュージーランドだということがよく言われている。新しいわが国の国の形としては、やはり今までのように陸域中心の考えではなく、その周りにこういう海域が付いていて、この海域を含めてわが国としてはどのように管理していくのか、あるいは開発・利用・保全していくのかを考えるべきではないかと思う。大陸棚も、延長大陸棚の勧告が出てまたかなり広がってきていることをここで述べている（資料 P22）。

海洋基本法を作って総合的に取り組むということで法律を制定したが、これを具体的に運用するのはなかなか大変である。この第 2 章で海洋基本計画を作ることになっている。海洋基本法が 2007 年に作られて、最初の第 1 期の海洋基本計画が 2008 年 3 月に作られており、その後 2013 年 4 月に第 2 期が作られて、それが現在 5 年を経過しようとしている。そこで、第 3 期の海洋基本計画を作る作業が 2016 年ぐらいからスタートして、現在第 3 期の海洋基本計画案が各省折衝に回っているような状況で、かなり原案ができて、もうじきパブリックコメントに掛けられるような状況だと理解している。そういう意味では、今非常に大事な時期であるので、水産については水産基本計画があるのは承知しているが、それプラス海洋基本計画についても関心を持ち、意見を出すべきところは出していくことが水産にとっても非常に重要ではないかと思う（資料 P23、24）。

以上で、資料 P25～35 は参考までに見てもらえればと思う。この辺で発表を終わらせてもらう。（拍手）