

# 尖閣諸島の管理問題に関する報告

平成 25 年 3 月 31 日

東京都専門委員 山田吉彦

## はじめに

尖閣諸島は、東シナ海の南西に位置し、日本の領海、排他的経済水域の基点となる島である。この島々の歴史的・地理的背景は本稿では詳述しないが、サンフランシスコ平和条約においても日本の領土として認められたことなどからも、歴史的にみても国際条約からみても日本固有の領土である。

尖閣諸島を管理することにより、東シナ海の安全が保たれ、海洋環境の保全、水産資源の保護が可能になる。現在の東シナ海をめぐる情勢は、危機を感じさせる。中国公船が日本の領海内に進入し日本の国家主権を冒すとともに、中国漁船による乱獲は東シナ海の漁業資源の枯渇を起ししかねない勢いだ。

そんな状況の中で、東シナ海の安定に向け、東京都はひとつの提案をおこなった。東京都が島々を購入し、適切な管理方法を提示するというものだ。多くの国民が、この提案に耳を傾け、日本の領土、領海の管理に目を向けるようになった。東京都の提案は、海洋国家として何をすべきかを国民が考える契機となった。

## 1. 東京都による尖閣諸島購入計画

2012年4月、石原慎太郎前知事が、尖閣諸島（沖縄県石垣市）の魚釣島、南小島、北小島を購入する希望であることを発表した。

東京都は尖閣諸島の活用を目指すための資金とするための寄附金の受入れを開始したところ、多くの国民から14億8000万円ほどの資金が寄せられたことはご存じの通りだ。

同年9月、日本国政府は、尖閣諸島に属する魚釣島、南小島、北小島を地主から買い取り国有地にした。この国有化に対し中国国内では、大規模な抗議活動、抗議デモが行われたが、その多くは中国当局が先導した官製デモであったといわれている。このデモは、暴徒化し日系企業、日系大型小売店の焼き討ち騒ぎにまで発展し、日本国民の多くに中国への恐怖心を与えることとなった。

一連の混乱の原因を前述の石原発言であるとする意見があるが、中国のそれまでの行動を分析すれば明らかに錯誤であることがわかる。

中国にとって尖閣諸島の位置付けはどのようになっているかという点、

- ・1992年 領海法を制定し領土であることを明記
- ・2010年 海島保護法を施行し、無人島は国家管理地、その利活用には人民解放軍との調整を必要とするとした。よって、同諸島は実質的に軍の管理地となった。

中国側の一方的な認識では、すでに尖閣諸島を国有地とし、軍の管理地としている。

日本国内では、田中角栄首相と周恩来首相との会談から日中間では尖閣諸島の領有権問題は先送りするとの風潮があり、さらに鄧小平氏が東京の外国特派員クラブで講演して以来、領土問題を「棚上げ」することが両国の合意であると考えた人が現れた。しかし、政府間の合意ではなく、憶測から生まれた考えであり、中国の尖閣諸島政策からも「棚上げ論」というもの意味のないものであることがわかる。ゆえに日本が棚上げ論をやぶり国有

化したために混乱が起こったということは、明らかに誤解である。

また、中国は 2010 年から東シナ海における日中間海域に百隻を超える漁船団を送り大々的な漁を行っている。この海域は、日中漁業協定による暫定水域として、両国が各国の漁業を監督することで互いの国の漁業が認められている。また、北緯 27 度以南では、その規定すらもない。同年 8 月には 270 隻もの漁船団がこの海域に出漁し、そのうち 70～80 隻が、日本の領海内において不法操業をしている。そして、同年 9 月に海上保安庁により不法操業を咎められた漁船が、巡視船に体当たりする事件を起こした。

その後、中国公船による接続水域への侵入が始まり、2011 年に領海への侵入が起きた。2012 年に入ると管轄海域の監視を宣言し複数の公船が日本の領海に侵入するようになっていく。これらの危機的な事態に対して政府の対応が不十分であることへの警告が石原前知事の尖閣諸島購入発言となった 1 つの要因のようだ。

国は尖閣諸島を所有者から賃借していたが、無人島のままでの管理から、さらに明確な管理へと推し進めるべきである。(唯一、かつて日本青年社が建設し、現在は海上保安庁が所管している灯台を維持管理している程度だ。この灯台も小型過ぎ、周辺海域の航行安全に十分に資することはできない。)

石原前知事の考えでは、尖閣諸島はあくまでも国有化を目指すべきものであるとしたうえで、国家が管理体制を構築できないのであれば、代わりに都が購入し管理するという意思を示したものである。

都が購入し管理するのであれば、国家が購入するのと違い外交問題とはならない。日本と中国という国家間の問題に発展する前に、国と東京都との関係が存在することになる。仮に、国と都との間に尖閣諸島の管理策に関する対立があったとしても、それは国内問題である。

国が性急に尖閣諸島を国有化したことは、日中間の摩擦を生み、中国の東シナ海進出を加速させることになった。また、国有化後、尖閣諸島の管理策は未だ打ち出さないままであり、中国公船の度重なる日本領海への侵入につながったといえる。

今後、あらたな対応を取らない限り、東シナ海での中国の影響力は増し制海権を手中にするとともに、水産資源の乱獲がさらに激しくなることが予測される。

東京都専門委員として、尖閣諸島の魚釣島、北小島、南小島の購入にあたり、その利用、管理について、第二の小笠原諸島を目指すことを考えた。

東京都は、小笠原諸島を「世界自然遺産」として貴重な自然環境を保護しながら住民の安定した生活を実現している。多くの日本人は、小笠原諸島は環境保護を実践している理想に近い地域として認識しており、小笠原で経験したノウハウを尖閣諸島の管理に応用することができると思った。

小笠原諸島と尖閣諸島は、国境ともいえる南海の海域にある島であり、元来は無人島であるが、人間が開拓し利用できる状況を作ってきた。しかし、両諸島ともに未だ豊かな自

然がのこり、その周辺には多くの海洋性生物が生息している条件の良い「海」が存在している。

第二の小笠原諸島を目指すということは、環境保全と地域住民の安定した生活を両立させ、環境保全のための開発行為を行うことが想定された。ただし、地域住民のための施策としては、尖閣諸島は現在無人島であるため、同諸島周辺で漁業を営む八重山諸島（沖縄県）の人々が安全に漁を行うことができる社会環境の整備であった。それが、荒天時に漁民が一時的に避難する船溜まりの整備と救助等の緊急連絡のための通信機器の配備であった。なにも大々的な避難港の建設を目指すものではない。自然と漁師が共存し得る最低限必要な環境整備、それが船溜まりの整備である。入り江や岬の形状、周辺の海流を把握し、消波ブロックなどを使い潮流を部分的に制御し、漁船が数隻、錨泊できる施設を作るだけだ。通信機器も可動式のものでも十分に性能が高いものがある。東京都の希望は、必ずしも大規模な工事を必要とするものではなかった。

## 2. 国有化後加速した中国の東シナ海進出

中国政府は、2013年3月に開催された全国人民代表大会（全人代・国会に相当）において、国家資源庁国家海洋局の改変を決定した。この組織改編は、胡錦濤国家主席（当時）が表明している海洋強国化への取り組みの一環である。この改変の具体的な内容は、それまで分散していた海洋警備機関を「中国海警局」として国家海洋局の中に統合し、公安省の指導のもと警察権を行使する機関を新設することである。

中国海警局の局長は、前公安省次長であり国家海洋局の次長も兼務することになっている。省の次長が局の次長に移るという今回の人事は、事実上、国家海洋局の省クラスへの格上げを意味する。また、中国海警局は、警察機能を中心においていることがうかがえる。

国家海洋局は、日本の海上保安庁をモデルとして改変された。今回の組織改編の結果、国家海洋局は、海上警備権、漁業取り締り、海洋情報の収集と管理、環境保全活動、密輸、密航対策、津波などの沿岸災害対策などを統括的に行う巨大部局に変貌した。その中でも、中国海警局は、国家海洋局の海洋監視船「海監」、農業省漁業部の漁業監視船「漁政」、公安省に所属し、海上武装警察であり海上での治安維持を担当する「海警」、税関の取り締り業務を担当する部局が一元化され、警備船艇の数は約3000隻のアジア最大の海上警備機関となった。

尖閣諸島海域周辺における中国の海洋警備の動きは、海洋警備機関の統合以前から激しくなっている。2013年2月には、尖閣諸島周辺海域において、沖縄県石垣市の漁船を執拗に追跡する事件がおきている。また、同月、尖閣諸島周辺の日本の接続水域内において、中国の公船が中国漁船に対し法執行する事案もあった。これは、尖閣諸島周辺海域が、中国管轄海域であるという主張を実力行使により示そうとしたものと考えられる。

中国の海洋警備機関の統合は、日本のみならずアジアの国々に対する脅威となる。2013年3月には、パラセル（西沙）諸島海域に出漁していたベトナム漁船に対し中国の公船が

発砲する事件を起こした。同諸島は、中国とベトナムが領有権を主張している。

中国海警局の展開は、海上警備力により管轄海域の拡大を目指すことを目的のひとつとしていると考えられる。中国海警局を前面に出し、海軍を後方に配備することになる。あくまでも警察権により、自国の領土、領海の警備を行っていると主張するため、領土、領海内に進入された国は、軍事力を動かし難くなる。警察権には警察権をもって対処し、国際法の審判を仰ぐことになるが、審判に持ち込むまでは時間がかかり、実効支配されては対処が極めて困難になるのが実情である。

また、中国海警局は漁民の管理、取り締りも任務になるため、漁民を離島に上陸させての権益の拡大も想定しなければならない。

また、今後、中国公船が日本の漁船を尖閣諸島周辺海域から排除するなど、恒常的に尖閣諸島海域への侵入を続けることも予想される。

これらの事象からは、中国の領土、領海、管轄海域の拡大を正当化するための国内法の整備が進んでいることがわかる。今後は、尖閣諸島周辺などの日本が管轄権を持つ海域内において、中国公船が法執行する可能性もあり、海上保安庁による警備はさらに難しくなる。

また、海上保安庁は、尖閣諸島海域を担当する巡視船の増強策を打ち出したが、巡視船の数を増やすだけでは、中国側も警備船を増加させるだけになり意味を増さない。根本的な離島およびその周辺海域の管理が必要なのである。

### 3. 尖閣諸島管理としてなすべきこと

2012年9月2日に東京都が行った尖閣諸島の調査は、意義深いものであった。島を管理している政府の許可が下りなかったため洋上からの調査だけであったが、限られた条件の中で最大限の効果を発揮したと考える。この調査は、用意周到に実施されたものだった。

まず、調査員のほとんどが東京都の職員であり、都庁の総力あげての調査であった。海岸形状、水質調査、漁業調査などが職員の手で行われた。

また、東京都の広報対応により、多くの国民がメディアを通じて尖閣諸島がいかなる島であるかを知ることとなった。自然が未だ多く残されていること、しかし、ヤギが繁殖し、草や木の芽を食べる食害を起こし土壌が崩壊し始めていることなどを知った。この調査にはロイター、AP、ウォールストリートジャーナルといった外国メディアも参加し、日本の尖閣諸島領有の正当性を海外に伝えることができた。

今回の調査に参加して、尖閣諸島に残された自然環境、豊富な魚種を持つ漁業の将来性を確認し、管理にとって重要なことは、①海洋環境の保全、②水産資源の保護であることをあらためて認識した。この二つの項目を日本が国家として実施することは、他国による東シナ海進出に歯止めをかけることにもつながる。海洋環境、水産資源の保護の視点からも、速やかに東シナ海における海洋秩序を構築しなければならない。そのためには、国際

的な統合海洋管理施策を尖閣諸島海域に導入する必要がある。

そのためには海洋管理を重視し、1992年のリオデジャネイロの国連環境開発会議（地球サミット）で調印された生物多様性条約に設定することが有効である。尖閣諸島海域を海洋保護区に設定し、その管理の手法を国際的な枠組みの中で考える必要がある。しかし、日本では海洋保護区の指定制度が確立されていない。環境省の指針により、国立公園などの環境保全地域に指定した海域、あるいは、海洋生物保護のため漁協や漁業者が定める漁業規制海域などが相当している。また、環境保護の規制の強化により、海底資源開発など公共の利益を阻害する可能性も考慮しなければならない。

国境離島における海洋保護区の設定には、モデルとなる事例がある。2006年、ジョージ・W・ブッシュ米大統領は、北西太平洋に全長1931キロに及ぶ世界最大級の海洋保護区「北西ハワイ諸島海洋ナショナルモニュメント」（現パパハナウモクアケア海洋ナショナルモニュメント）を設けた。これは、許可なくして船舶が通航し、観光や商業活動が行われ、動植物が捕獲されることに制限を課すのが狙いだった。広大な海域を海洋保護区にすることで、遠隔離島の管理を強化することが可能になり、特に海洋安全保障上で有効に機能することになった。この海洋保護区は現在、自然、文化両面の価値を認められ国連教育科学文化機関（ユネスコ）の世界遺産に登録されている。遠隔離島の管理には、ブッシュ政権が実施した海洋保護区の設定が有効だ。2010年、愛知県で開催された生物多様性条約第10回締約国会議では、2020年までに世界の海域の10%を保護区にするという目標が掲げられた。海洋保護区の設定は世界的な流れである。国際条約の下、尖閣諸島海域を海洋保護区とし、国際機関と協力して海域の環境保全、とりわけ生物多様性の維持を推進すべきである。まずは、生態系の調査や、東京都の調査で確認されたヤギの駆除などを国際的機関と強調し進めるべきだ。さらに生態系を保全し水産資源を確保するため、入域船舶の管理を行い、漁業の管理、海洋汚染の防止、モニタリングを実施すべきである。自然資源の保全、漁業の振興、海洋資源開発など公共の利益を考え、新しい形の海洋保護区の構築を検討する。国際的な枠組みの構築により、東シナ海の安定を取り戻すのである。

## 終わりに

東京都には、14億円を超える寄付金が寄せられた。

今後、政府は、尖閣諸島および周辺海域の国際的な環境調査を実施し、その調査結果から、海洋環境の保全、水産資源の保護などのため有効な施策を打ち出していくべきである。

地元、石垣市は2013年に「石垣市海洋基本計画」を設定した。この中で、尖閣諸島を海洋保護区に設定し、いずれは、世界遺産に指定されることを目指す意思を打ち出した。政府は、地元の意向も配慮し、新しい視点で尖閣諸島、東シナ海の管理策を検討して欲しい。そうすれば、かならずや国民の浄財による基金が有効に機能することになるだろう。

国家の主権の維持を考える尖閣諸島問題を真剣に考慮していただいた国民、都民の皆様、都議の方々、協力していただいた多くの方々に熱く御礼を申し上げ、報告書といたしたい。